

資 料

## EU 法最新動向研究 (11)

EU 法最新動向研究会  
(代表者 中 村 民 雄)

EU 法の履行強制として自治体首長の拘留を  
EU 法が義務づけるか

——Case C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV v. Freistaat Bayern,  
EU:C:2019:1114.——

中 村 民 雄

〔EU 最新判例研究〕 EU 法の履行強制として  
自治体首長の拘留を EU 法が義務づけるか  
——Case C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV v. Freistaat Bayern,  
EU:C:2019:1114.——

中 村 民 雄

はじめに

大気汚染は環境問題の古典的事例であり、EU 各国および EU において様々の対策措置が取られてきた<sup>(1)</sup>。しかし浄化の実効はさして上がらず、とくに大都市地域はそうである<sup>(2)</sup>。原因は多岐にわたるが、法的な面では、汚染物質の大気中濃度の上限（規制値）を法定しても強制に障害や限界があることが指摘できる。本件はそうした環境法事案であるが、EU 法の全分野に共通する長年の論点にも関係する。すなわち、EU 法の構成国における全面的な実効の実施の義務と各国法の手続的自律性の保障の両立という論点についての最近の回答の一例でもある。

1. 事案の事実と争点

ドイツのバイエルン州は、ミュンヘン市街地域において NO<sub>2</sub>濃度が EU 大

---

(1) EU では、Directive 2008/50/EC (ambient air quality and cleaner air for Europe) [2008] OJ L 152/1 ; Directive 2004/107/EC (arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air) [2005] OJ L 23/3 ; Directive (EU) 2016/2284 (the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants) [2016] OJ L 344/1 など。各指令の EU 各国の実施法は、Eur-Lex の各指令のページから知れる。たとえば2008年指令については、<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32008L0050>。

(2) European Environmental Agency, *Air Quality in Europe-2020 Report* (2020)。

気浄化指令2008/50号(2008年指令)の規制値を超えていた。環境団体が起こした訴訟の結果、ドイツの行政裁判所は同州に対して2008年指令に従った大気質計画の策定(特定市街地域のディーゼル車の通行規制も選択肢とする)を命じる確定判決をした(2012年)<sup>(3)</sup>。しかし同州は判決を履行しなかった。

そこで同じ環境団体が同判決の履行強制金の賦課を行政裁判所に求め、これも認められたが(2016年・2017年)<sup>(4)</sup>、なお同州は判決を履行しなかった。当該履行強制金は少額(合計上限1万ユーロ〔約130万円〕)で、しかもそれを州が州に支払うため財政的に痛痒を感じなかった。加えて、州首相も判決の履行を拒絶する旨を公言していた。そのため、同じ環境団体は、2017年の執行判決の上訴において、判決履行強制金の執行だけでなく、州環境大臣または州首相の拘留も求めた(2018年)。これが本件である。

原告の環境団体は拘留請求の根拠を、ドイツ民事訴訟法888条、EU法およびEU法の一部をなす環境保護に関するオーフス条約に置いた。すなわち、構成国の公的機関はすべてEU法を誠実に履行する義務があるから、国内裁判所も構成国の公的機関として、EU法上の実効的司法的保護義務(EU条約19条等)、EU基本権憲章47条(実効的救済を受ける基本権)、オーフス条約9条3項・4項(各国の環境法違反行為の被害者が十分で実効的な救済を得る権利)に適合的にドイツ民事訴訟法を解釈しなければならず、また適合解釈ができない場合は、実効的救済を受ける基本権を保障するためにドイツ法上の障害を排除して強制拘留を義務づけようと主張した。バイエルン州上級行政裁判所は、この主張がEU法上成り立つのかについてEU裁判所に先決裁定を求めた(2018年)。

ここでドイツ法を確認すると、ドイツ基本法(憲法)104条1項は、人身の自由は公式の法に従いそこに定める手続によらねば制限されないとする。そして民事訴訟法(以下民訴法)888条1項および2項は、次のように規定する。

1. 作為が第三者によって実行できない場合において、その行為がもっぱら債務者の意思にかかるときは、受訴裁判所は、申立により、強制金(Zwangsgeld)により、強制金が徴取できない場合には強制拘留(Zwangshaft)によ

(3) ミュンヘン行政裁判所2012年10月9日判決。

(4) ミュンヘン行政裁判所2016年6月21日判決およびバイエルン上級行政裁判所2017年2月27日判決(停止条件付強制金賦課判決)。2018年1月28日ミュンヘン行政裁判所(強制金執行)決定およびバイエルン上級行政裁判所同年8月14日決定(執行異議棄却)。

り、債務者に行為の実行を強制する旨を命じる。各強制金は25000ユーロを超えてはならない。強制拘留については、強制拘留に関する第2章の諸規定が準用される。

2. 当該強制措置について事前の警告はなされない。

また、行政手続法167条1項によれば、行政に係る執行も、同法に特段の定めのない限り、民訴法の執行関連規定が準用される。たとえば判決を履行しない行政庁への履行強制金については、行政手続法172条が上限1万ユーロと定めるので、民訴法の2万5千ユーロは準用されない（本件先決裁定11段）。

問題は、民訴法888条が定める強制拘留である。これは行政手続法に特段の定めがないので、準用されうると原告環境団体は主張した。しかし、付託元のドイツの裁判所によれば、ドイツ法上は異論がありうる（法務官意見25-27段）。民訴法888条を根拠に公務員を強制拘留することは、連邦憲法裁判所の1970年10月13日決定<sup>(5)</sup>の趣旨（自由の剥奪は「予見可能で、測定可能で、統制可能なやり方」で立法者により規律されるべきとする）に反するとも主張しうるからである。もっとも連邦憲法裁判所は、1999年8月9日決定<sup>(6)</sup>では、その先例とは異なる趣旨とも受け取れる見解を示していた。しかし、その後もドイツ国内の行政裁判所は、依然として1970年の先例に従い、公務員は民訴法では強制拘留できないとの立場を維持していた（裁定27-28段）。

そこで本件の先決問題が生じた。すなわち、実効的司法的救済に係るEU法上の権利等の実現を妨げるドイツ国内法と連邦憲法裁判所1970年決定は、EU法の優位性原則により排除され、州高官の拘留を国内裁判所にEU法上義務づけることになるのか、という問題である。

付託を受けたEU裁判所は、争点を基本権憲章47条（実効的救済を受ける基本権）に絞ってつくり、「EU法とくに基本権憲章47条1段は、国内所轄庁に対してEU法とくに2008年指令から生じる明確かつ無条件の義務の履行を命じる国内裁判所の判決に当該所轄庁が従うことを執拗に拒否している場合、EU法は国内の受訴裁判所に、公権力行使に関わる役職者（office holders）の強制拘留を命じる権限を与え、または義務づけまでするか」を検討した（裁定29

(5) 1 BvR 226/70, para. 47.

(6) 1 BvR 2245/98, para. 12（関係者の権利を保護するために、少なくとも強制金最高額が不適切な場合は、実効的司法的保護の必要性から、行政手続法167条および民訴法において利用可能な他の強制的措置をとることが必要という）。

段)。

## 2. EU 裁判所の先決裁定

EU 裁判所は、その絞った争点に肯定的回答をしたが、厳しい条件をつけた。すなわち、EU 法により強制拘留の権限が認められかつ義務づけられうるが、それは、「国内法において強制拘留を命じる根拠となる法規定があり、その規定が十分に入手可能で、明確で、その適用が予見可能である」場合であって、かつ、強制拘留以外の「より制限的ではない他の措置では目的が達成できないとき」に限ると判断した。他方、国内法に当該条件を満たす法規定がないときは、国内裁判所に拘留の権限を EU 法が生じさせることはないとした(裁定主文, 56・51段)。

この結論に至る理由づけは、以下の三点を積み上げる形で示された。第一に、法的救済措置に関する EU 裁判所の確立した判例法がある。すなわち、救済措置に関する各国法の調和がない現状では、EU 法上の権利侵害・義務違反に対しての法的救済措置は各国法による(各国手続自律性の原則)。ただし、その救済措置は、国内での同様の訴訟で認められる救済措置よりも不利であってはならず(均等性原則)、かつ、EU 法上の権利の行使を不可能または著しく困難にしてはならない(実効性原則)、という判例法である(裁定33段)。

第二に、構成国は、基本権憲章47条に定める実効的救済の権利を保障するように EU 法を実施する義務がある。これには、裁判所が自らの判決を履行させる実効的な手段をもつことも含まれる。そうでなければ権利保障は画餅に帰すであろう。欧州人権裁判所も、基本権憲章47条に対応する欧州人権条約6条1項について同旨を述べている<sup>(7)</sup>(裁定34~37段)。

加えて、環境分野については、オース条約が実効的救済の確保を締約国に課しており(裁定34段)、この下でも国内裁判所は国内法を EU 環境法上の権利の実効的保護に最大限適合するように解釈する義務を負う(裁定39段)。とくに2008年指令の扱う分野は、同指令の求める措置を取らなければ人の健康が危険にさらされるため、実効的救済の確保は重要である(裁定38段)。

以上から、国内裁判所は、国内法全体を考慮しつつ国内法上認められた解釈方法により、確定判決への公的機関の服従を実効的に確保する強制的措置、た

(7) Hornsby v. Greece, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§41 and 45.

たとえば短期間のうちに繰り返す高額の金銭制裁で、その支払いが最終的に資金の出所に還流しない制裁などを国内法の解釈によって導けないかどうかを検証しなければならないといえる（裁定40段）。

第三に、しかし実効的救済の基本権も絶対的ではなく、制約を受けうる。確かにこれまでの判例では、実効的救済を保障するために、国内裁判所はまず国内法のEU法適合解釈を試み、それができないときは直接効果のあるEU法規を適用するか、またはEU法に反する国内法規定を不適用とする義務があるとしてきた。しかし、基本権憲章上の基本権といえども、EUの一般公益または他人の権利自由の保護のためには制限されうる（憲章52条1項）。よって実効的救済の権利にもとづく拘留措置が他の基本権（憲章6条の人身の自由等）を害するときは、憲章52条1項に示す条件〔権利への制限は法で定め、権利の実質を尊重し、権利への制限は比例性のもとでEUの一般的利益もしくは他人の権利自由の保護に必要なかつ真正に合致するときのみできる〕に照らして、基本権相互を衡量する必要がある（裁定42-45段）。

そこで、各条件をみるに、まず権利制限の法定という条件については、欧州人権裁判所の判例<sup>(8)</sup>に従い、「人身の自由を奪う権限を裁判所に与える法は、十分に入手可能で、明確で、その適用が予見可能で恣意に流れるあらゆる危険を避けるものでなければならない」と解すべきである（裁定46段）。この条件を本件のドイツ法が満たすかどうかは、国内裁判所が判断すべきことであり（裁定48段）、この条件を満たさないなら、強制拘留はできない（裁定49段）。

次に比例性の条件のもとでは、EU裁判所の先例<sup>(9)</sup>も示す通り、衝突する基本権同士の衡量が求められる（裁定50段）。「強制拘留は人身の自由を奪うので、拘留命令はより制限的ではない他の措置では目的が達成できないときのみ用いられるべきである。そこで人身の自由を害さない他の措置、たとえば裁定40段に述べた措置〔短期間のうちに繰り返す高額の金銭制裁で、その支払いが最終的に資金の出所に還流しない制裁〕の余地がないかを国内裁判所は国内法において解釈により取れないかを決定する必要がある。」（裁定51段）<sup>(10)</sup>。

(8) Del Río Prada v. Spain, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009.

(9) Case C-283/11, Sky Österreich, EU:C:2013:28, para. 60.

(10) エー (Øe) 法務官意見86段も同旨。法務官は、別件の難民庇護申請者を審査国に移送することをめぐる事案での意見の理由づけを引用している。すなわちその別件での意見では、Dublin III 規則28条2項と受入れ指2013/33号8条2項が、強制拘留は、他により強制的でない手段がないときのみとる

国内裁判所が基本権憲章52条1項の諸条件に拘禁措置が従っていると判断するときのみ、EU法は拘禁措置をとる権限を国内裁判所に付与し、かつ義務づけまでする(裁定52段)。

以上から、「EU法とくに2008年指令から生じる明確かつ無条件の義務の履行を国内当局に命じる裁判所の決定があるにも拘わらず、それに従うことを当該当局が執拗に拒否する場合において、管轄国内裁判所は、国内法において強制拘留を命じる根拠となる法規定があり、その規定が十分に入手可能で、明確で、その適用が予見可能であり、かつ、その拘留命令の結果生じる基本権憲章6条の保障する人身の自由への制約が、同憲章52条1項に定める諸条件を満たしているときは、同憲章47条にもとづき、公権力の行使に関わる当局官職者の強制的拘留を命じなければならない。国内法においてそのような法的根拠がないとき、拘禁措置を国内裁判所がとる権限をEU法は生じさせない。」(裁定56段、主文)

なお、EU裁判所は付言して、国内法上の救済措置の他にも、EU法上の救済として、欧州委員会によるドイツに対する条約義務違反確認訴訟の提起、あるいは指令の不履行により損害を被る私人によるドイツに対するEU法上の国家賠償責任の訴求もまた代替的に考えうると指摘している(裁定53-55段)。

### 3. 解説

本件は、EU環境法の判例としても、またEU法上の権利侵害への(国内法上の)救済措置のあり方の判例としても注目に値する。ただし本裁定の現実へのインパクトは、皆無であった。

#### (1) EU法の実効的実現に関する判例としての本件

まずEU法上の権利義務の実効的実現のための救済措置をめぐるこれまでの流れを概観し、本件をそこに位置づけてみよう。

EUは、設立当初から、構成各国でのEU法の実効的実現のために、EEC設立条約に公的な執行制度を規定していた(EEC条約168条以下)。これが現在のEU運営条約258条以下の条約義務違反確認訴訟である。現在の制度では、

---

べき最後の手段と定めていることを根拠にしていた(C-528/15, Al Chodor, EU:C:2016:865, para. 55)。

欧州委員会は、構成国が EU 法上の義務に違反する構成国に対して、その違反の確認訴訟を EU 裁判所に提起する（運営条約258条）。違反の確認判決は当該構成国に判決の履行を義務づけるが、履行しない構成国には EU 裁判所は制裁金を課しうる（運営条約260条）。しかし義務違反確認訴訟は、今日も欧州委員会による裁量的な執行制度である。また1993年以前は制裁金制度もなく、EU 法の実現は実効性が足りなかった。

そこで、EEC 設立初期から、EU 裁判所は EU 法の実効の実現を進めるための判例法理を確立させてきた。まず文言・内容が明確で無条件なあらゆる EU 法規定は構成国内において直接に私人に行使可能な権利を与える効果を持ち、国内裁判所はその権利を保護する義務を負うこと（「直接効果」の法理）を示し、かつ、EU 法と国内法の関係は EU 法の絶対的な優位性の原則によるものとした（「EU 法の優位性」の法理）。こうした先例法理を根底で支えるのが権利の実効的司法的保護の原則であり、その根底原則は EU 法の一般原則の一つをなすと説明されるようになり、それが現在は EU 条約19条に確認的に明文化されている。

こうした EU の憲法的原則のもとで、具体的な救済法理が展開された。EU 法上の権利の実効的实施を国内法が妨げる場合、国内裁判所は、①関連する国内法を EU 法に可能な限り適合的に解釈し適用する義務がある（適合解釈義務）<sup>(11)</sup>。②国内法が存在しないか適合解釈できないときは、直接効果のある EU 法規定を適用する義務がある<sup>(12)</sup>。③また直接効果のある EU 法規定の適用を阻む関連国内法があるときはその適用を排除する義務がある<sup>(13)</sup>。④さらに EU 法上の権利の国内での法的救済措置の手續および実体要件は、国内法上の同様の権利に認められるものより不利でなく（均等性）、かつ EU 法上の権利の実現を不可能または著しく困難にしないものでなければならない（実効性）<sup>(14)</sup>。また私人については、以上の EU 法規にもとづく権利主張と救済請求に加え、EU 法規の直接効果の有無を問わず、⑤構成国の重大な EU 法違反の作為（EU 法違反の立法等）または不作為（EU 指令の国内不実施等）により損害を被った私人は、当該国に対して EU 法上の国家賠償責任を追及できる（EU 法上の国家賠償責任法理）<sup>(15)</sup>。こうした2000年代までの判例法理の蓄積に

(11) *Eg.*, Case C-106/89, *Marleasing* [1990] ECR I-4135.

(12) *Eg.*, Case 26/62, *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1.

(13) *Eg.*, Case 106/77, *Simmmenthal* [1978] ECR 629.

(14) *Eg.*, Case 45/76, *Comet* [1976] ECR 2043.

加えて、2009年末に発効したリスボン条約によりEU基本権憲章もEU条約と同等の法的価値を認められることになり、当該憲章47条（実効的救済を受ける個人の基本権）に2018年にEU裁判所は（私人間関係も含め）直接効果を認めたため<sup>(16)</sup>、近時は、⑥EU基本権憲章47条もまた私人がEU法上の権利侵害について裁判所に実効的救済を求めるEU法上の有力な根拠となった<sup>(17)</sup>。

この流れから、本件の争点が形成された。そして本件裁定は、従来の判例の蓄積から引き出せるEU法実現的な国内法上の救済措置と、従来の蓄積を超える国内法を用いた救済措置にわけて判示している。すなわち、理由づけの第一と第二は、従来の判例の蓄積を確認し、その範囲から本件の場合、国内法全体を国内法上許される解釈方法で最大限EU法適合的に行うことで、(a)国内法が認める履行強制金を、州が州に払うものではなく、州が第三者に払うことで払い手に還流しないものとして解釈運用できないのか、あるいは(b)短期間に繰り返し強制金を払わせるものとして運用できないのか、あるいはこの(a)(b)両方を解釈論で導き出せないかを国内裁判所は検討すべきだと回答している（裁定40段）。この裁定部分は、本件原告が国内訴訟において、(a)履行強制金を被告州（執行債務者）が原告環境団体（執行債権者）あるいは執行裁判所が指定する慈善団体へ払わせる、(b)履行するまで毎日強制金を課す、といった案を予備的請求として示していたことに対応している<sup>(18)</sup>。

本件の裁定の新しさは、そこで、こうした従来部分を一步超えたところとなる。すなわち、憲章47条の個人の実効的救済を得る基本権にもとづいて、EU指令の明確で無条件の義務の執行判決を履行しない州高官を拘留できるか否かは、「強制拘留を命じる根拠となる〔国内〕法規定があり、その規定が十分に入手可能で、明確で、その適用が予見可能である」なら可能であり、また義務

(15) *Eg.*, Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich [1991] ECR I-5357 ; Cases C-46/93 and C-48/93, Brasserie du Pêcheur [1996] ECR I-1029.

(16) Case C-414/16, Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., EU:C:2018:257, paras. 78-79.

(17) 基本権憲章上の基本権は、EU機関だけでなく、「EU法を実施する」範囲で構成国に対して行使できるが、私人が国内でEU法上の権利を主張する限り「EU法を実施する」ことになるので、構成国に対しても広く行使が可能となった。

(18) Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat, Beschluss vom 27/08/2020 (22 C 20.44), paras. 22-24. <https://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/20a00044b.pdf>

づけられるが、かかる国内法がない場合は EU 法が独自の拘留といった救済は固有には創設しないと判断した。この判示は、国内法の手続的自律性を尊重し、EU 法上の権利行使が国内法により不可能または著しく困難になる場合を除いては、国内法上直接に行使可能な救済措置を EU 法が独自には創設しないという従来の姿勢<sup>(19)</sup>を踏襲するものといえる。つまり本件判示は肯定形の見かけではあるが、一定の厳格な条件を満たす国内法規定が存在（し比例的に運用）するという国内法の自律性に強制拘留の実現を委ねたのであった<sup>(20)</sup>。

もっとも、他の基本権との衝突がない事例では憲章47条を本件よりも国内法に対して強力に適用した例もある。難民保護の救済に関する *Torubarov* 事件<sup>(21)</sup> (2019年) である。この事案では、国際的保護（難民または補充的保護）の申請者への保護拒否決定に対する実効的な司法的救済を定める EU 指令 2013/32号を実施する国内法が争われた。ロシアでの政治的迫害の恐れを抱く原告がハンガリーで難民庇護を請求したが行政庁に再三拒否された。原告は裁判所に行政庁の処分<sup>(22)</sup>の審査を求めたが、2015年のハンガリー法は、難民に関する行政庁の決定を裁判所は全面的な事実と法の審査により取消はできるが自らの判断に置き換えることはできず、行政庁に再審査を求めることしかできないものとしていた。原告はこうして裁判所で庇護に足ると判断されても再び行政庁によって拒否処分を受ける憂き目にあっていた。本件について EU 裁判所は、行政庁の処分に対する国内裁判所の司法審査において裁判所が全面的に最新事実と法にもとづく審査をして保護相当と判決をした場合は、行政庁は、最大限速やかな保護判断を行うという当該指令の目的と憲章47条の実効的救済の基本権からして、もはや判断裁量を失い、裁判所の判決に従って拒否決定を変更することが義務づけられるのであり、かつ、そうした変更命令権を認めない国内法は排除されると判断した。このように個人の権利の司法的保護を阻止す

(19) *Eg.*, Case C-188/95, *Fantask* [1997] ECR I-6783, paras. 47-51（手続要件についての各国法自律性を確認）

(20) なお、本件の EU 裁判所の憲章47条の実効的救済の基本権についての解釈方法論は、憲章52条1項・3項に即しており、妥当である。すなわち、実効的救済権は絶対的ではなく EU の一般公益や他の基本権との衡量のもとにあるとし、衡量される他方の基本権が、人身の自由のように欧州人権条約も保障するものであるときは、欧州人権裁判所の当該基本権の判例解釈に原則的に即して行うという方法論である。

(21) Case C-556/17, *Alekszij Torubarov v Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2019:626.

る国内法を不適用とする根拠として憲章47条が使われる事例もある。

この対比からもわかるように、環境事案も国際法的保護の事案も憲章47条を根拠に、EU法上の権利の実効の実現を各国法の解釈や適用において求めている。ただし、環境事案は、実効的救済の基本権で求める公務員の拘留は、公務員の人身の自由という基本権と衝突するため、EU法の介入が国際的保護事案より弱く、EU法による直接の救済的介入を控えたと位置づけられよう。

## (2) 各国の環境法の実効的实施に向けた工夫

本件をEU環境法の事案としてみたとき、公務員の拘留による履行強制は、公務員の拘留をすでに定める「十分に入手可能で、明確でその適用において予見可能」な国内法規定がなければ実行できないため、現実のインパクトはそうした国内法の存否次第となる。

本件のドイツ法はその条件を満たさないであろう<sup>(22)</sup>。民訴法以外には州高官の強制拘留の根拠になりうる法令はなく、公務員の強制拘留に民訴法888条を準用するとしても、その規定では拘束客体を州の公務員の誰と特定できない。仮に行政組織法上の最高責任者だとしても、当該人物に事前の警告もなく(民訴法888条2項)拘留の重い不利益を下すのは、基本法104条およびその趣旨を解釈した連邦憲法裁判所1970年決定に即さず、民訴法の準用に憲法上の異議がでよう。よって民訴法888条を根拠に、履行強制金の支払命令が確定したことをもって当該人物に対する拘留予告と見なせるとまで主張するのは無理であろう。

実際には、より実際的理由から、本件は原告の求めた強制拘留が実現しないまま終結した。バイエルン州は、本件先決裁定の2か月前(2019年10月)にミュンヘン市大気汚染対策措置を改訂していた(ただし特定市街地域のディーゼル車の通行規制は盛り込まなかった)。バイエルン州上級行政裁判所は、本件先決裁定(2019年12月)を受けて、本件(2017年の下級審の執行判決への上訴)の審理を再開し、2020年8月27日判決<sup>(23)</sup>で原告環境団体の上訴を棄却した。理由は第一に、目下の裁判は、2017年執行判決主文の履行の有無の判断であり、対策措置の十分性・適切性の実体の判断ではない(判決49段)。第二に、

(22) 同旨、エー法務官意見76-80段。

(23) Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat, Beschluss vom 27/08/2020 (22 C 20.44)

<https://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/20a00044b.pdf>

2017年執行判決主文ではミュンヘンの特定市街地域のディーゼル車通行規制までは命じていない。その選択肢も含めて執行債務者バイエルン州に具体化の裁量が残されていた。今次バイエルン州は総合的見地から対策措置を改訂した。そこにディーゼル車通行規制は含まれていなくとも2017年執行判決は履行されたといえる（判決48-50段）、第三に、州高官の強制拘留の可否の点は、バイエルン州によって2017年判決が履行されたから「もはや裁判上重要ではない（nicht mehr entscheidungserheblich）」（判決55段）、というにあった。大山鳴動ネズミー一匹である。

もっとも本件の先決裁定のすべてが無意味に終わったわけでもない。履行命令判決の不履行に対する短期サイクルの高額の履行強制金という救済措置は、その金額が莫大であるなら（国や州が自らに制裁金を払う限りは財政的打撃はないが）、不履行の行政庁に対する世論・マスコミの批判を喚起し政治的圧力にはなりえよう。つまり本件のドイツは履行強制金が極めて低額だったところにも問題があった。対照的な例がフランスである<sup>(24)</sup>。やはり本件と同様、2008年指令の規制値を超える市街地区の大気質計画の策定と実施を命じる国務院の2017年判決を履行しない行政庁に対して履行強制金を課すことを原告環境団体らが申立てた。これを受けて、フランス国務院は2020年7月10日判決<sup>(25)</sup>において、被告行政庁（国）の不履行を認定したうえで、本件先決裁定にも言及しつつ、フランス行政手続法 L.911-8 条にもとづき半年ごとに1000万ユーロ〔約13億円〕の強制金を課し、またその額は半年ごとに見直せるものとした（判決12段、主文1条）。

ほかにも、判決不履行に対する司法的救済を実効化すべき趣旨は、国内手続法的にも応答しうる。英国がその例である。そこでも都市部の大気汚染は深刻であり、EU脱退直前に、本件と同様の訴訟が起こされていた<sup>(26)</sup>。イングラ

(24) Delphine Misonne, "Arm Wrestling around Air Quality and Effective Judicial Protection. Can Arrogant Resistance to EU Law-related Orders Put You in Jail? : Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 December 2019 in Case C-752/18-Deutsche Umwelthilfe eVvFreistaat Bayern" (2020) 17 Journal for European Environmental & Planning Law 409-425, at 424.

(25) Conseil d'états, N°428403, *Amis de la Terre*. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-10-juillet-2020-pollution-de-l-air>.

(26) 規制値を超えたNO2汚染に対する無策の違法性確認：ClientEarth (No. 1) [2011] EWHC 3623 (Admin)；Case C-404/13, ClientEarth, EU:C:2014:

下高等法院は、2008年指令の国内実施を英国政府が十分に履行していないことを繰り返し訴えた環境団体 ClientEarth に、英国行政訴訟で必要とされる出訴許可手続を省略して（すでに許可を得たものとして）提訴できる特権的適格を認めた。政府・自治体の2008年指令のとくに大気質計画の策定・改訂と実施について、改訂や実施に問題を見出すならつねに提訴できる自由を「きわめて例外的ながら」認めるという前例のない判決を下した<sup>(27)</sup>。その理由は、裁判所には専門知識も点検能力もないのに対して、当該団体もつ専門知識とこれまでの再三の訴訟での品行方正な訴訟実績からして、裁判所自らが訴訟手続を改め当該例外的出訴適格を認めるのが合理的だということにあった。

このように環境訴訟においては、いくつかの国においては、国内立法や裁判実務を通して、大気質改善に係る判決の実効的な履行強制方法が地道に模索されている。また、本件の EU 裁判所自身も示唆するように、立法論としては、制裁金が違反主体に還流しないような法制度を作ることも考える。

## むすび

以上から、本件は近時の類例とあわせて考えるとき、憲章47条を根拠にして、既存の EU 法上の権利の実効の実現に積極的な近時の EU 裁判所の姿勢を示す一例ではあるが、本件については、対抗する他の基本権との調整を重視してあえて国内法に介入的にならなかったものであるといえよう。また環境法分野において、各国次元での法的救済の実効化に向けた国内努力を促す効果がある先決裁定ともいえよう。

---

2382 ; ClientEarth (No. 1) [2015] UKSC 28 (裁判所が政府に大気質計画の2015年末までの策定を命じる)。2015年大気質計画の違法性確認訴訟 : ClientEarth (No. 2) [2016] EWHC 2740 (Admin) (2015年計画が古いデータと楽観的すぎる予測のモデルにもとづき違法と判断。策定やり直しを命令)。

(27) ClientEarth (No. 3) [2018] EWHC 398 (Admin), paras. 14, 16. この判決の手続的画期性について、Lord Carnwath, "Climate Justice and the Global Pact" (Speech at Judicial Colloquium on Climate Change and the Law in Lahore, Pakistan, 26 February 2018)。