

資 料

EU 法最新動向研究 (15)

EU 法最新動向研究会
(代表者 中 村 民 雄)

EU 競争法における一事不再理による保護範囲
—— Case C-117/20, bpost, EU : C : 2022 : 202. ——

山 岸 和 彦

EU 競争法における一事不再理による保護範囲

— Case C-117/20, bpost, EU : C : 2022 : 202. —

1. はじめに

本件は、ベルギーの市場支配的な郵便事業者である bpost SA が導入した大口顧客に対するリベート制度が、ベルギーの郵便市場の自由化に関する郵便法制における料金の差別禁止ルールに違反するとしてベルギーの規制当局から罰金を課され、その後、同じリベート制度が、市場支配的地位の濫用行為でありベルギー及び EU 競争法に違反するとしてベルギーの競争当局から罰金を課されたが、このような二重ともいえる罰金の賦課が、EU 基本権憲章50条に規定されている一事不再理 (*Non bis in idem*, not twice for the same) の原則に反しないか、が問題となったケースである。

EU 裁判所の本件の先決裁定は、基本権憲章52条1項と合わせて解釈される同憲章50条は、いかなる作為または不作為が手続及び制裁の重複の対象となり得るかの予測、及び2つの関係規制機関の間で調整が図られることの予測を可能にする明確な法準則が存在すること、2つの手続が十分に調整された方法で近接した時期に行われたこと、並びに賦課される全体的な制裁は違反行為の重大さに対応するものであることを条件として、ある法人が関連市場の自由化に関する業界規律ルールの違反に関係する手続に従って既に終局判決を受けている場合に、その法人が同じ事実に基づき EU 競争法の違反による制裁金を課されることを妨げないと解釈しなければならない、との判断を行った。

この判断は、EU 競争法違反による制裁金と他の行政上の制裁金との二重の賦課に関する初めての事例におけるものであり、この事例において一事不再理原則を構成する条件の意義や、その保護範囲をどう画するかを示したものであるが、一事不再理原則に関するこれまでの EU 裁判所の判断を整理し、より明確に基準設定を行っており、注目すべきものであるので紹介する。

2. 事実

EU の郵便サービス指令97/67号⁽¹⁾は、EU 域内の郵便市場の段階的な自由化を図ろうとするもので、ユニバーサルサービス提供者の権利義務等についての共通ルールを定めている⁽²⁾。同指令12条は、構成国に、ユニバーサルサービスの一部を成す各サービスの料金が透明かつ非差別的となるようにする措置を講じるよう命じており、ベルギーは、特定公的商業企業改革法（1991年3月21日法律）でこの指令を国内実施した。一方、ベルギー競争法3条⁽³⁾は、ベルギー市場における市場支配的地位の濫用行為を規制している（本件先決裁定3-7段）。

さて、本件の原告である bpost は、ベルギーで相当な市場占有率を持つ郵便サービス提供事業者である。同社は郵便配達サービスを一般市民に提供するとともに、2つの特別類型の者、すなわちバルクメーラー（“senders” 大口差出人）とコンソリデーター（大口差出人から注文をうけて郵便を印刷し発送準備し局出しを代行する業者）にも提供していた。bpost は2010年から、宛名が記載された広告物及び行政郵便物の配達に関し新料金体系を導入し、コンソリデーターに与えられる大口割引は、コンソリデーターがサービスを提供したすべての大口差出人の郵便物の総量で計算する方式から、個々の大口差出人ごとの郵便物の量で計算する方式に変更された（裁定8-9段）。

この料金体系変更をめぐる、まず業界規律ルールの違反手続が先行した。ベルギーの郵便サービスの規制機関である IBPT (Institut belge des services postaux et des télécommunications) は、2011年7月20日決定で、bpost に対し、特定公的商業企業改革法に基づき、料金差別禁止規則の違反を理由に230万ユーロの制裁金を課した。この決定では、bpost の2010年からの新料金体系は、コンソリデーターと大口差出人との間に正当化できない料金差別を設けていると判断された。（なお IBPT は、この決定に至った手続では競争法の適用は考慮していないことを明示していた。）しかし、2016年3月10日、ブリュッセル

(1) Directive 97/67/EC [1998] OJ L 15/14.

(2) 同指令の前文41段は「この指令は、運営条約 (TFEU) におけるルール、とりわけ競争及びサービスの自由移動のルールの適用には影響を及ぼさない」と規定している。

(3) この規定の文言は、運営条約102条とほとんど同じである。

控訴裁判所は、争点となっている bpost の価格方式は差別的でないという理由で、IBPT の決定を取り消した。この確定した判決は、EU 裁判所の2015年2月11日の先決裁定 (C-340/13) を受けて言い渡されたものであった (裁定10-11段)。

業界規律ルールの違反に関係する手続に続き、競争法の違反に関係する手続が行われた。時間的に遡るが、2012年12月10日、ベルギー競争当局は、bpost がベルギー競争法及び EU 運営条約102条で禁じられた市場支配的な地位の濫用を行ったという決定を下した。bpost が新料金体系を採用し、2010年1月から2011年7月までそれを実施したことが濫用とされた。この決定では、この料金体系は、コンソリデーター及び bpost の潜在的な競争業者に対しては排除効果を及ぼし、bpost の主な顧客に対しては忠誠心を創出する効果を及ぼし、これによって市場参入障壁を高め得るとしている。bpost にはこの濫用を理由に3739万9786ユーロの制裁金が課されたが、この額を計算する際、以前に IBPT によって課された制裁金が考慮に入れられた。この決定の採択に至った手続では、料金における差別的な行為の存在については考慮されなかった (裁定12段)。

ブリュッセル控訴裁判所は、2016年11月10日判決により、IBPT が行った手続もベルギー競争当局が行った手続も、同一の事実に関するものであるので、一事不再理原則に反するとしてベルギー競争当局の決定を取り消した。上訴を受けた破毀院は、2018年11月22日判決により、ブリュッセル控訴裁判所の判決を破棄し、事件をブリュッセル控訴裁判所に差し戻した (裁定13段)。

しかしブリュッセル控訴裁判所は、EU 裁判所の判例法に照らすと一事不再理原則 (EU 基本権憲章50条) の適用の判断基準に不確かな点が残るため、さらなる説明を EU 裁判所から得る必要があるとして、国内手続を停止し、EU 裁判所の先決裁定を求めた。

EU 裁判所が整理した争点は、ある法人が関連市場の自由化に関する業界を規律するルールの違反に関係する手続において既に終局判断を受けている場合に、基本権憲章50条は、当該法人が同一の事実について、EU 競争法の違反に基づく制裁金を賦課されることを妨げると解釈しなければならないか否かである (裁定21段)。

3. EU 裁判所の先決裁定

EU 裁判所は、以下のように回答した。

一事不再理原則は、現在、基本権憲章50条に規定される EU 法の基本原則である⁽⁴⁾。同条は、「いかなる者も、既に法に則って欧州連合内で終局的に無罪または有罪判決を受けている罪で、再び刑事手続での審理または処罰を受けることがあってはならない」と定める。すなわち、刑事的性質がある手続と処罰を、同一人に対して同一の行為について重複して行うことを禁じている。刑事的性質は、違反行為の国内法上の分類、当該行為の性質、違反者に課される処罰の重さに照らして判断し、国内法で刑事犯罪とされる狭義のものに限定されないが、本件での2つの手続は、いずれも刑事的性質がある行政制裁であると付託裁判所が認定しているから、刑事的性質の点に争いはない(裁定22-27段)。

一事不再理原則の適用には二つの条件がある、すなわち、先立つ終局決定が存在しなければならぬこと (*bis* 条件)、そして先立つ決定とその後の手続または決定が同じ事実に関するものであること (*idem* 条件)、である。

bis 条件に関しては、1番目の裁判所決定が、2番目の手続の対象となっている事実について終局的判断を下したものといえるためには、その事件の本案 (merits) に関して判断がなされてたうえで決定が終局的となっていなければならない。本件では、郵便業界に適用される規則に基づき bpost に対して提起された手続において、既判力を持った判決によって IBPT の決定が取り消され、その判決によって bpost が無罪 (責任なし) となっている。したがって、1番目の手続は終局決定によって決着している (裁定29-30段)。

idem 条件に関しては、基本権憲章50条の文言それ自体からすると、この規

(4) この先決裁定においても言及されているが、一事不再理原則は、ヨーロッパ人権条約の第7議定書4条に規定されている。基本権憲章52条3項は、当該条約で保障された権利に対応する権利が基本権憲章に規定されている限り、その意味及び範囲は当該条約で規定されたものと同じでなければならないと規定している。したがって、基本権憲章50条の解釈にあたっては、EU 法の自律性及び EU 裁判所の自律性を損なうことなく、当該条約の第7議定書4条及び同条に関するヨーロッパ人権裁判所の判断を考慮に入れる必要がある。

定は同一人が同一の違反行為で複数回、刑事手続による審理または処罰を受けることを禁止している（裁定31段）。

本件訴訟で問題となっている2つの手続は、bpostという同一法人を対象とする手続である（裁定32段）。

同一の違反行為が存在するかどうかの判断基準は、EU裁判所の確立した判例法によると、重要事実の同一性である。すなわち、関係する行為者の終局的な無罪または有罪という結果をもたらした、時間的及び空間的に相互に密接に結びついた具体的な一連の事実関係が存在することである。したがって、基本権憲章50条は、同一の事実に関して、異なった目的による異なった手続の結果として、複数回の刑事的制裁を課すことを禁じている（裁定33、37段）。

本件において付託裁判所が問題となっている2つの手続の対象事実が同一であると、もしも考えるならば、その重複は基本権憲章50条の保障する基本権の制限に該当しよう（裁定39段）。

制限の正当化

ただし、その基本権の制限は、基本権憲章52条1項に基づいて正当化される場合がある。同項第1文によると、基本権憲章で認められた権利及び自由の行使に対する制限は、法の規定によらなければならない。かつ、当該権利及び自由の核心を尊重したものでなければならない。また同項第2文によると、比例原則の下、当該権利及び自由の制限は、それが必要であり、かつ、EUで認められた公益目的または他者の権利及び自由の保護に真に合致する場合だけに限られる（裁定40-41段）。

本件では、手続及び制裁の重複が生じたとされる国の各関係機関の関与が法の規定に基づいていたかどうかの検証は付託裁判所に委ねられる。また、そうした手続及び制裁の重複の可能性があっても基本権憲章50条の核心を尊重するといえるためには、国内法が同一事実について、同じ違反行為に基づきまたは同じ目的を追求するために手続及び制裁を行うことは認めず、異なる法律に基づいた手続及び処罰についてのみ重複しうるものとしなければならない（裁定42-43段）。

手続及び制裁の重複による基本権の制限が公益目的に合致するかに関していえば、本件で問題となっている2つの法律は、別個の正当な目的を追求することに注意すべきである。本件での業界規制法規は指令97/67号を国内法化したもので、郵便サービスの域内市場での自由化を目的とする。他方、ベルギ

一競争当局の決定の根拠となっているベルギー競争法及び運営条約102条については、後者102条は、支配的地位の濫用を禁止する公益問題に関係するとともに、域内市場の競争が歪曲されないよう確保するという域内市場の運営に不可欠な目的を追求している。したがって、郵便サービスの域内市場における継続的な自由化を保障しつつ域内市場の適正な運営を確保するために、構成国が一方では関連市場の自由化に関する業界規律ルールの違反を、他方では競争法の違反をそれぞれ処罰することは正当であり、それは指令97/67の前文41段も想定しているところである(裁定44-47段)。

比例原則の遵守については、国内法の規定する手続及び制裁の重複が、当該法が正当に追求する目的を達成するために妥当かつ必要な範囲を超えないことが求められる。すなわち、複数の妥当な措置を選べ選択肢があるときは、最も負担の少ない選択肢を用いなければならず、また生じる不利益は追求される目的に対して不相応であってはならない(裁定48段)。

公的機関は、社会に害をもたらす特定の行為に対して、生じる社会問題の異なる側面に対処するために、異なる複数の手続を相互補完的に用いて全体としては整合的な法的対応をすることも正当に選択できる。ただし、積み重なる法的対応が関係する個人に過度の負担となってはならない。本件での業界規律ルール及び競争法の2つの法律は、前述したとおり別個の正当な目的を追求しているから、それぞれに基づく手続及び制裁が重複しうることを定める国内法は、その各法律の効果的な適用を確保するという公益目的を達成しうる。これに基づき付託裁判所は、IBPT及びベルギー競争当局が開始した手続が同一の違法行為の異なる側面に関係する相互補完的な目的を追求する点から刑事的性質の制裁の重複を正当化できるかどうかを、関係国内規定の観点から評価しなければならない(裁定49-50段)。

重複の結果として関係行為者に生じる負担は絶対的に必要なものに止めなければならない、賦課される全体的な制裁は違反行為の重大さに対応するものでなければならないという点については、次の諸点を評価する必要がある。すなわち、どの作為または不作為が重複する手続及び制裁の対象となりうるかの予測、及び異なる規制機関の間で調整が図られることの予測を可能にする明確な法準則があるかどうか。2つの手続が十分に調整された方法で近接した時期に行われたかどうか。並びに時間的に最初に行われた手続で課された制裁が第二の制裁を評価する際に考慮されたかどうか、である(裁定51段)。

本件の事実関係全体に照らし、本裁定で言及した諸条件が満たされるか否か

を確認するのは付託裁判所であるが、付託裁判所への有益な回答として、次の各点を述べる（裁定54段）。

第一に、ベルギー郵便及び電気通信業界の規制機関の規則に関する2003年1月17日法14条のように、関係規制機関の間の協力及び情報交換を定める国内法規定があるならば、それは前述の機関間の調整を確保する妥当な枠組みとなり得る。付託裁判所は、この調整が本件で実際に行われていたかどうかを確認すべきである（裁定55段）。

第二に、付託裁判所による評価に従うものの、EU裁判所に提出された記録からは、行われた2つの手続の間隔、及び業界規律ルールと競争法に従って行われた各決定の間隔は時間的に十分に密接な関連性が示されている。IBPT及びベルギー競争当局は、それぞれの手続を、少なくとも部分的には並行して行ったように見える。また2つの規制機関の各決定採択日も2011年7月20日と2012年12月10日と近接している。競争法に関する調査が複雑であることを考慮すると、各決定が時間的に十分に密接し関連しているといえる（裁定56段）。

最後に、第二の手続で課された制裁金が第一の手続で課された制裁金より高額であった事実自体は、2つの手続が同一行為に対する補完的に関係しつつも性質の異なる法的対応となり得ることを考慮すると、手続及び制裁の重複が関係法人に対して不相応であったことを示すものにはならない（裁定57段）。

以上のようにEU裁判所は述べて、次のように結論的な回答を示した。

基本権憲章52条1項と合わせて解釈される同憲章50条は、いかなる作為または不作为が手続及び制裁の重複の対象となり得るかの予測、及び2つの関係規制機関の間で調整が図られることの予測を可能にする明確な法準則が存在すること、2つの手続が十分に調整された方法で近接した時期に行われたこと、並びに賦課される全体的な制裁は違反行為の重大さに対応するものであることを条件として、ある法人が関連市場の自由化に関する業界規律ルールの違反に関係する手続に従って既に終局判決を受けている場合に、その法人が同じ事実に基づきEU競争法の違反による制裁金を課されることを妨げない（裁定58段）。

4. 考察

本件は、業界規律ルールに基づく行政制裁金と競争法違反に基づく行政制裁金の両方を課されたケースである。これまでの一事不再理に関するEU裁判所の判例としては、2012年2月14日の東芝判決⁶⁾、2018年3月20日のMenci判

決⁽⁶⁾、同日の *Garlsson Real Estate* 判決⁽⁷⁾、同日の *Di Puma and Zecca* 判決⁽⁸⁾ などが存在していた⁽⁹⁾。

本判決の意義は、一事不再理原則の適用の二重の条件である *bis* 条件と *idem* 条件の意義については、これまでの EU 裁判所判例の判断・考え方を踏襲しつつ、基本権憲章52条1項によるこの原則の限定の条件を、本件の事案に即した説示も含めて、詳しく明示したことにあると思われる。

既に上記の *Menci* 判決においては、「基本権憲章52条1項と合わせて解釈される同憲章50条」との言及の下に、基本権憲章52条1項が一事不再理原則の制約根拠となることが示されている。この点において、本判決も同様の表現を用い、基本権憲章50条と52条1項の調和的解釈との表現の下で、基本権憲章52条1項が一事不再理原則の制約根拠となることを明示的に示している。

この *Menci* 判決で示されていた一事不再理原則の制約を許容する条件は、①当該法律が手続・制裁の重複を正当化する公益目的を追求するものであって、その手続・制裁がその目的追求に必要であること、②手続の重複によって被る当事者の不利益を必要最小限に限定するための調整のルールが存在すること、③課されるすべての制裁による負荷は行為の深刻さに応じた必要最小限のものであること、の3つであり、その条件をさらに具体化するような説明はされていなかった⁽¹⁰⁾。

(5) Case C-17/10, *Toshiba Corporation e.a.*, EU : C : 2012 : 72.

(6) Case C-524/15, *Menci*, EU : C : 2018 : 197.

(7) Case C-537/16, *Garlsson Real Estate and Others*, EU : C : 2018 : 193.

(8) Cases C-596/16 and C-597/16, *Di Puma*, EU : C : 20184192.

(9) 東芝判決は、チェコがEUに加盟する前後の時期に東芝及び他のメーカーが競争法違反行為を行い、チェコ及び欧州委員会の双方が競争法違反の制裁金を課したケースであり、他の3つのケースは、同一の個人が、同じ行為について、税法違反や金融規制法違反による行政制裁金と刑事制裁の両方を課されたケースである。なお本判決と同日に、複数の構成国の競争当局による並行審査に関する *Nordzucker and Others* 判決 (C-151/20, EU : C : 2022 : 203) が出されている。

(10) もっとも、*Menci* 判決の結論の判示部分には入っていないが、判決文中には、「手続の重複が不可欠というためには、いかなる作為または不作為が手続及び制裁の重複の対象となり得るかの予測を可能にする明確かつ正確なルールが国内法において定められていなければならないこと」が指摘されている。また問題となっている租税法の手続と刑事法の手続が、その内容においても、時間的においても、十分に近接した関係があることが必要であると判

これに対して本判決は、一事不再理原則の例外となる、手続・制裁の重複が許容される条件として、(a)「いかなる作為または不作為が手続及び制裁の重複の対象となり得るかの予測、及び2つの関係規制機関の間で調整が図られることの予測を可能にする明確かつ正確な法準則が存在すること」、(b)「2つの手続が十分に調整された方法で近接した時期に行われたこと」、並びに(c)「賦課される全体的な制裁は違反行為の重大さに対応するものであること」という条件を示した。

本判決が示したこれらの条件は、Menci 判決で示されていた①の条件(公益目的追求・必要性)は、基本権憲章52条1項の規定に既に盛り込まれているため、これを当然の前提とした上で、Menci 判決で示されていた②及び③の条件をさらに整理するとともに、具体化、明確化したものと解釈できるように思われる。すなわち、本判決の条件の(a)は特定の条件を備えたルールが「存在」すること、本判決の条件の(b)はそのルールどおりに「実施」されたこと、本判決の条件の(c)はその実施の「結果」が適正であること、と整理できる。そして本判決の条件(a)のとおり手続・制裁の重複に関する「予測可能性」と関係規制機関の間の調整が図られることの「予測」を可能にする明確な法準則の存在を要件としたことは、Menci 判決文中における言及に過ぎなかったものを明確な条件として提示し、本判決の条件(b)のとおり2つの手続の調整と時期的近接性を要件としたことは、Menci 判決文中においてヨーロッパ人権裁判所の判例引用があったに過ぎなかったものを明確な条件として提示したものであって、注目してよいと思われる⁽¹¹⁾。

本判決をもって、一事不再理原則に対する基本権憲章52条1項による制約の基準が整理され、一応の確立を見たものと評価できるものと考えられる。

ところで、日本法における一事不再理原則についていえば、日本国憲法第39条の第2文は、「(何人も)同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問われない。」と規定している⁽¹²⁾。

示したヨーロッパ人権裁判所の判例(ECtHR, 15 November 2016, A and B v Norway, CE : ECHR : 201641115JDD002413011)が引用されている。

(11) なお Menci 判決で示されていた③の条件と本判決の(c)の条件は、表現の仕方はやや異なるものの、基本的内容は同一であると考えられる。

(12) この規定が英米法上の「二重の危険」(double jeopardy)の禁止の原則を規定したものか、大陸法上の「一事不再理」の原則を規定したものかは議論がある。

同条に関する最高裁の判例としては、脱税事犯における法人税法上の罰金と重加算税の併科が問題となった最高裁昭和33年4月30日判決があり、最高裁は、重加算税と刑事上の罰金との性質の違いを理由として、その併科は許されると判示した。

さらに独禁法違反事件としては、カルテル行為について、関与会社に対する罰金刑が確定し、さらに国から不当利得返還請求を求める民事訴訟が提起され、その上、独禁法による課徴金も賦課されたこと(三者併科)が問題となった社会保険庁シール談合課徴金事件において、最高裁平成10年10月13日判決は、明示的な理由を示さず、カルテル行為を理由に違反事業者に対して課徴金の納付を命ずることが、憲法39条、29条、31条に違反しないことは、最高裁昭和33年4月30日判決の趣旨に徴して明らかである、と判示した。

EU裁判所における一事不再理原則の内容をなす条件の分析や、この原則を制約する場合の基準設定、及びその基準の下での綿密な衡量は、今後、我が国における憲法39条に関する事案の判断においても大いに参考にされてよいものと考えられる。