

ドイツ行政法に対するヨーロッパ行政法の影響の一側面

——補助金交付決定の取消しとその返還請求——

小 橋 昇

1 はじめに

本稿は、補助金交付決定の取消しと補助金の返還請求に関する事件を取り上げ、ドイツ行政法に対するヨーロッパ行政法の影響、相互関係を紹介したい。

「ヨーロッパ行政法」とは、何か。ここでいう「ヨーロッパ」は、当初の EEC（歐州經濟共同体）、いわゆるマーストリヒト条約後の EC（歐州共同体）と EU（歐州連合）構成国である。このE(E)CとEUに関する行政法を「ヨーロッパ行政法」とする。

E(E)C構成国は、1951年パリ条約によって設立された歐州石炭鉄鋼共同体（European Coal and Steel Community=ECSC）に加盟した、フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの6カ国（同時にE(E)C裁判所が設立された）、1957年ローマ条約によって設立された歐州經濟共同体（European Economic Community=EEC）と歐州原子力共同体（European Atomic Energy Community=EURATOM）に加盟した、上記6カ国を母胎とした。この3共同体を総称して、歐州共同体（European Communities=EC）と呼ぶことがある（これによりE(E)C裁判所は、3共同体共通の裁判所となった）。1965年、単一理事会及び単一委員会併合に関する条約（ブリュッセル条約）の調印により3共同体の基本条約が改正され、3共同体は共通の理事会、委員会を持つことになった（1967年発効）後、1973年イギリス、デンマーク、アイルラ

ンドの3カ国が、1981年ギリシャが加盟し、E(E)C構成国は10カ国になった。また、1986年単一欧洲議定書 (Single European Act=SEA) が採択され、E(E)C基本条約は大幅な改正がなされた（1987年発効）。この年、スペイン、ポルトガルが加盟し、E(E)C構成国は12カ国になった。1990年、ドイツ統一に伴い、旧東ドイツの新5州もE(E)Cの一部となる。

そして1992年欧州連合条約 (Treaty on European Union=TEU、いわゆるマーストリヒト条約) 調印により、EC基本条約は改正され、1993年マーストリヒト条約発効後、EEC条約はEC条約（欧洲共同体条約）と改名されるとともに、ここにEUが誕生した。1994年オーストリア、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーが加盟条約に調印したが、国民投票の結果、オーストリア、スウェーデン、フィンランドが1995年に加盟し、EC/EU構成国は15カ国となり、現在に至っている。1997年アムステルダム条約調印により、EC基本条約は改正され（1999年発効）、さらに2000年12月、ヨーロッパ理事会は、ニース条約案に合意し、2001年初めに調印式がなされた。⁽¹⁾ 2002年1月には、12カ国において各国通貨とEU共通通貨ユーロとの交換が開始する運びである。

本稿は、この現在15構成国を有するEC/EU共通の行政法が、構成国の中で、ドイツ行政法に及ぼした影響の一侧面を検討するものである。以下では、先ずヨーロッパ行政法に関するこれまでの捉え方を紹介し、行政手続法に関連した事件としてJürgen Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence*, Nomos Verl., 1996. にも取り上げられている、補助金交付決定の取消しと補助金の返還請求をめぐるAlcan事件を紹介することにする。

なお、EU条約は、EC条約の改正という形式をとっているため、以下の条約の引用に当たっては、現行法であるアムステルダム条約による改正を経たEC条約の条文を使用し、その後に、EC裁判所判例や文献にも引用されているマーストリヒト条約時のEC条約の条文を括弧書きとして表示することにする。

1 ヨーロッパ行政法

これまで、EC/EUに関する文献は、その設立目的が「共同市場及び経済通貨連合の設立」(EC条約2条(2条))であることから、国際取引、貿易・通商に関する競争法・独禁法関係、人権関係（特にヨーロッパ人権規約をEC裁判所が法の一般原則と採用して以降）を扱うものが多かったが、これらはよりもなおさず行政法の対象でもある。

（1）EC/EU行政の特色

ヨーロッパ行政法を本格的に扱った我が国の著書としては、田村悦一『EC行政法の展開』（有斐閣）が最初であろう。田村悦一教授は、「共同体行政の執行」における、「通常の国内法の行政法関係には見られない特色」として、共同体行政の執行が構成国内の行政機関により行われること、これに対するEC条約等と国内法の適合性をEC裁判所が審査する点を重視する。

EC/EU行政の執行は、（イ）共同体法が直接に、共同体自身の機関（EC委員会）によって執行されるもの、（ロ）間接的に、構成国を通じて執行されるもの、に分かれる。（イ）は、さらに「直接個人や法人に対して執行されるもの」、例えばEC条約81条（85条）カルテルの禁止、同82条（86条）支配的地位の濫用の禁止など競争制限に関する事項は、EC委員会が直接的な規制権限を有し、個人や法人に直接拘束力ある決定を下すことができるものと、「加盟国に対してのみ執行され、個人や法人が加盟国の措置を通じて間接的に影響を受けるもの」、例えば本稿で取り上げるEC条約87条（92条）・88条（93条）国の援助に関するEC委員会の決定は、構成国を拘束するだけであるが、この構成国の措置により間接的に、個人や法人に影響を及ぼすもの、に分かれる。（ロ）についても、「加盟国の行政機関を通じて……、直接、個人や法人に向けられたもの」、例えば関税や共同市場上の諸規制の執行などと、「各国の立法を待って執行がされるもの」、例えばEC条約94条（100条）構成国国内法制の接近のために

発せられる理事会などの「命令」などに、区分される。⁽³⁾このような行政の直接執行、間接執行の問題は、法源の問題でもあり、後述（2）法源とも密接に関連する。

このように、EC/EU行政の執行の大部分が、EC委員会などのEC自身の機関によってではなくて、構成国の行政組織を通じて執行されることは、重要であるし、多くの問題を生じさせてもいる。構成国は、この執行義務を遂行するため、すべての適切な措置をとる責務を負っている（EC条約10条（5条）「構成国は、本条約に基づくか又は共同体の機関の行為に基づく義務の遂行を確保するため、一般的又は特別の適切な措置をとる。構成国は、共同体の任務の達成を容易にする。構成国は、本条約の目的実現を危うくするおそれのあるいかなる措置もとってはならない。」）。またEC/EUは、わずかな例外的措置（農業の共同市場や関税に関する措置は、理事会規則に基づき行われている）を除いて、執行に関する固有の法規を持たず、構成国の行政機関による執行に依存しているのである。

当然、EC条約10条（5条）と国内行政機関の執行との調整が必要になる。⁽⁴⁾そこで、EC裁判所は、EC法の優位の原則を形成した。しかし、EC法自体に執行に関する規定はないことから、本稿でも取り上げるAlcan事件に関するEC裁判所判決も、「共同体法の履行が実際に不可能となること」、および「比較考慮が要求される場合には共同体の利益が十分考慮されねばならないこと」を、強調している。このように、共同体法の執行の問題は、EC条約と構成国国内法の接点として、今後も論じられてゆくことになる。

（2）EC/EUの法源

EC/EUの法源には、基本条約（共同体設立条約など）と第二次的法⁽⁵⁾（派生法、連合立法、共同体制定法とも訳され、EC理事会・EC委員会などの議決・決定など）がある。

基本条約には、3共同体の設立条約、その修正書や付属宣言など、設立条約の改正条約、加盟条約などがある。

第二次的法については、EC条約249条（189条）が規定している。⁽⁶⁾

①規則（regulation, règlement, Verordnung）：「規則は、普遍的適用性を有する。規則は、そのすべての要素について拘束的であり、かつすべての構成国において直接適用可能である。」（2段）規則は、国内法に置き換えることなくそのまま、全構成国に直接適用される。この直接適用（direct applicability）とは、規則が国内法に置き換えられることなく、すなわち「構成国において履行または追加の行為を必要としない」ことを意味する。⁽⁷⁾

②命令（directive, directive, Richtlinie）：「命令は、達成すべき結果について、それが向けられた各構成国を拘束するが、形式及び方法の選択は構成国に任せらる。」（3段）命令は、規則と異なり、構成国の国内法に置き換えられる必要があり、構成国は、命令を国内法に基づき執行する義務を有する。これは、EC法は目標を命じ、これを履行する手段はその構成国の裁量に委ねられていることを意味する。

命令は、原則として直接効果を有しないが、EC裁判所は、命令の内容、機能を考慮して直接効果を認めた例がある。「命令が構成国に対し、個人に権利を創設すべく、明確で一義的かつ無条件の義務を課している場合、構成国が命令を履行しなかったとしても」、命令の「垂直的直接効果（vertical direct effect）」に依拠することができるが、命令が私人間に権利を創設する「水平的直接効果（horizontal direct effect）」を有することはできない。しかし、構成国が命令を実施しなかった不履行の結果、個人が損害を被り、一定の場合には、個人は、国家に損害賠償を請求することができる、とされている。⁽¹⁰⁾

③決定（decision, décision, Entscheidung）：「決定は、それが向けられたものに対し、そのすべての要素について拘束的である。」（4段）決定は、規則に近いものもあれば、いわゆる我が国の行政行為に近いものもある。

④勧告（recommendation, recommendation, Empfehlung）および意

見 (opinion, opinion, Stellungnahme) :「勧告及び意見は、なんら拘束力を有しない。」(5段)

その他に、EC裁判所判例、法の一般原則（基本的人権も含まれる）があるが、Alcan事件でも問題となる法的安定性、信義誠実の原則も法の一般原則として承認されている。

(3) ヨーロッパ行政法の捉え方

ヨーロッパ行政法をどのように捉えるべきであろうか。

先に紹介した田村悦一教授は、『EC行政法の展開』の中で、「⁽¹¹⁾ 欧州行政法」の3種類を示している。

第一に、「欧州共同体の機関がその行政施策を実施するに当たって適用すべき行政法規範およびその解釈原理という意義」における「欧州行政法」、第二に「加盟国に共通な行政法原理あるいは『共通であるべき』行政法原理という意味を持つ『欧州行政法』の存在」、第三に「第二の意味において形成された『欧州行政法』が、共同体加盟国の枠を越えて、全(西)ヨーロッパ的な広がりを持つ『理念的な行政法原理』として展開するという意味を込めて語られる」ものとしての「欧州行政法」を挙げる。田村教授は、第一の行政法規と解釈としての行政法をふまえ、第二の EC/EU に「共通であるべき」行政法を考察の対象とすべきであるとされている。特に、行政法の制度は各国の歴的伝統に基づき多種多様であるはずなのに、「共通であるべき」行政法をどのように生み出し、今後どのように形成・発展されるかは、まさに比較法としての興味だけでなく、戦前ドイツ法の影響を受け、戦後アメリカ法の影響を受けた我が国にとっても、人権保障をふまえた行政法の基本原理に係わり、「解釈や法理論レベルのみならず、時には立法政策に対しても」、有益であるとする。⁽¹²⁾

EC/EU行政法と構成国行政法の比較法的検討をしている Jürgen Schwarze が、J. Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence*, Nomos Verl., 1996. を公刊している。本書は、「ヨーロッパの影響によって引き起こされた構成国行政法に生じた変化を研究し」、「ヨーロ

ッパの影響がEU構成国行政法システムの接近をもたらしたかどうか、およびどの程度までもたらしたか、“单一の共通ヨーロッパ (ius commune Europaeum)” という意味で、ヨーロッパ行政法に向かってのさらなる発展にとって、どのような予測が成り立つか、を見いだすことを目指した」⁽¹⁴⁾ ものである。

先ず、J. Schwarze は、「ヨーロッパ行政法」の概念に定義を与るために、「いわゆる間接行政、構成国の国内行政機関によって主に執行される共同体法の執行」が重要であるとする。

「最初は、ヨーロッパ共同体の行政法システムの意味において、ヨーロッパ行政法の発展に主要な関心が向けられた。この方向での実務的な、理論的な努力が必要であった。なぜならば、EC条約や第二次的法 (the secondary law) にも行政法システムは規定されていないからであり、またたいていの場合共同体法の執行が構成国の行政規則に従ってなされる構成国の行政機関にゆだねられているという事実による。……主にEC裁判所の判例法を通じて、広範に手を広げた規則のシステムが、これまで発展してきている。確かに、これが『ヨーロッパ行政法』といわれるものである。この制度は、主として、構成国の法に共通な一般原則に基づいて作られた。……こうして、一定方向での、国内行政法からヨーロッパ行政法へと向かう法の発展は、数十年の間関心の的である。」

「別の方向、すなわち国内行政法とヨーロッパ行政法との相互作用に関する制度の発展という方向での、国内行政法に対するヨーロッパ共同体法の影響に関する自覚が次第に生まれてきた。こうして構成国の行政原則の比較がなされた後に、このヨーロッパ法自体が、国内法に影響を及ぼしたり修正したりしながら、フィードバックし始めている。同時に、国内法原則に基づくヨーロッパ行政法の発展が、前進している。さらに、ヨーロッパ行政法の原則が構成国の行政法に影響を与えてるのは、国内行政機関が自らの行政準則に従い共同体法を適用している領域だけでなく（間接の共同体行政）、国内行政機関が国内行政法だけを適用する領域もそうであ

る。」

このように J. Schwarze は、これまでの歴史を EC/EU 共同体行政法と構成国行政法の相互発展関係と理解し、つぎの 3 ステップを分析する。

①国内行政法が、第二次的法を結合させる要件を満たすために、被らなければならなかった変化、特に共同体命令 (Community Directives) を履行する必要性によって引き起こされた変化。

②各国行政機関が共同体法を適用する際に、それぞれの不一致を排除ないし制限するために、ヨーロッパ法から見て如何なる順応が行われたか。

③共通のヨーロッパ行政法の発展として、ヨーロッパの影響は権限と責任という領域において各国行政法制度を接近させるのかどうか、従って行政法の領域において「単一の共通ヨーロッパ (ius commune Europaeum)⁽¹⁵⁾」という最初の兆候が生じているのかどうか。

J. Schwarze は、ドイツ報告を担当し、行政法総論、行政法各論、行政組織法、行政手続法および行政裁判による権利保護に分けて、自らも報告⁽¹⁶⁾している。本稿は、この行政手続法のなかで紹介されている Alcan 事件を取り上げたい。

2 補助金の交付決定の取消しと返還請求

(1) 構成国の援助に関する EC 条約規定

EC 条約は、「共同市場及び経済通貨連合の設立並びに第三条及び第四条に定める共通の政策又は行動の実施」(2条(2条))を目的としている。特に、共同市場の設立のためには、自由な競争の実現が必要となる。EC 条約は、「第三部共同体の政策」のなかに、第1編商品の自由移動から、第20編開発協力まで、商品・人・資本などの自由移動を保障している。本稿で扱う補助金など国の援助は、第6編「競争、税制及び法の接近に関する共通の規定」、第1章「競争に関する規定」、第2節「国の援助」として、87条～89条 (92条～94条) に規定されている。

補助金などの構成国の援助は、特定の企業や商品に与えられ、自由な取

引に影響を与えることになるため、EC 条約87条～89条 (92条～94条) によって禁止されている。⁽¹⁷⁾ただし、公共的な性格を有し、消費者に利益となるような補助などの場合や、生活水準が低い地域の経済発展を促進するような補助などの場合には、構成国の援助は認められる。EC 構成国は、EC 条約88条 (93条) に従い、EC 委員会の審査を受けることになる。

禁止される援助と禁止されない援助については、EC 条約87条 (92条) が規定する。禁止される援助、すなわち「共同市場と両立しない援助」とは、「形式のいかんを問わず国により与えられる援助又は国家資金により与えられる援助で、ある企業又はある商品の生産に便宜を与えることによって競争を歪め又は歪めるおそれがあるもの」で、さらに「構成国間の貿易に影響を及ぼす」ものをいう。

これに対し、EC 条約87条 (92条) 2 項が、禁止されない援助を規定する。(a)個々の消費者に与えられる社会的性格の援助、(b)自然災害や他の異常事態によって生じた損害を救済するための援助、(c)ドイツの分割により影響を受けた地域経済に対し、経済的不利を償うために必要な限度において与えられる援助は、「共同市場と両立する」ものと認められる。

さらに具体的に、EC 条約87条 (92条) 3 項は、「共同市場と両立するものとみなすことのできる援助」として、(a)生活水準の異常に低い地域又は重大な雇用不足の生じている地域の経済開発を促進するための援助、(b)欧州の共通利益となる重要な計画の達成を促進するためのもの、又は構成国の経済の重大な攢乱を救済するための援助、(c)ある経済活動の発展又はある経済地域の開発を容易にするための援助（ただし、共通の利益に反する程度まで貿易の条件を改変しないことを条件とする）、などを認めていく。

Alcan 事件において行政手続として重要視されたのが、EC 条約88条 (93条) に規定された、EC 委員会の審査手続と決定である。先ず、EC 委員会は、構成国とともに援助の制度を常時審査する。必要があれば、委員会は、必要とされる適当な措置を構成国に提案する（1項）。次に、E

EC委員会は、関係当事者にその意見を提出するよう求めた後、当該援助が共同市場と両立しないこと（EC条約87条（92条））、又はその援助が不当な方法で適用されていることを確認するときは、関係当事国に対し委員会が定める期間内に、その援助を廃止又は修正することを要求する決定を行う（2項1段）。関係当事国が期間内にこの決定に従わないときは、EC委員会又は他の関係国は、第226条[構成国に対する委員会の提訴]及び第227条[他の構成国に対する構成国の提訴]の規定にかかわらず、問題を直接EC裁判所に提起することができる（2項2段）。

これに対し、構成国の要請により、EC理事会は、当該援助が共同市場と両立するとみなされることを全会一致で決定することができる。EC委員会が本項第1段の手続を開始しているときは、この当該構成国の理事会に対する要請は、理事会がその態度を決定するまで、委員会手続を停止する効果を有する（88条（93条）2項3段）。理事会が構成国の要請があつてから3か月の期間内に態度を表明しないときは、委員会が決定を行う（2項4段）。

また、EC委員会は、自己の意見を呈示するに間に合うように、援助を付与又は修正するあらゆる計画について通報される（88条（93条）3項1段）。委員会は、いずれかの計画が87条の適用上共同市場と両立することができないと考えるときは、第2項に定める手続を遅滞なく開始する（3項2段）。当該構成国は、その手続により最終決定が下されるまでは、計画した措置を実施することができない（3項3段）。

（2）Alcan事件

本件においては、ドイツ州政府がアルミニューム工場の閉鎖に対し補助金を与えたことが、EC条約87条（92条）に違反する援助=補助金であるか、また補助金に関する州政府の決定をEC委員会に通報しなかった手続法違反があるか、そして補助金の返還請求（Rückforderung von Beihilfen）が可能かどうかが問われた。

ドイツ法においては、補助金は、主に行政行為に基づいて与えられる。

違法な行政行為の取消し（Rücknahme）は、連邦行政手続法（VwVfG）⁽¹⁸⁾48条に規定されている。これによれば、違法な行政行為は、権限を有する行政庁によって遡及的に（ex tunc）ないし将来に向かって（ex nunc）取り消すことができる。補助金の交付決定のような授益的行政行為の取消しについては、行政手続法48条2、3項の制限が適用される。すなわち、金銭給付ないし物の給付を与え、もしくはこれらの給付を前提とする行政行為の取消しは、受益者が当該行政行為の存在を信頼し、この信頼が公益に照らして保護に値する場合には、排除される。その他の授益的行政行為については、行政庁は、その取消しの場合には補償を支払わなければならない。連邦行政手続法48条4項によれば、取消しは、認識した時から1年以内において可能であると、されている。⁽¹⁹⁾

事件の概要は、以下の通りである。

Alcan社は、1979年～87年 Ludwigshafenにおいてアルミニューム生産工場を経営していた。1982年電力料金の高騰の結果、Alcan社は、1983年初頭工場を閉鎖し、従業員350人を解雇すると発表したが、Rheinland-Pfalz州政府は、Alcan社に電力費用の補償として800万マルクの補助金を支払うと提案した。

EC委員会は、1983年3月7日ドイツ連邦政府に情報を求めるテレックスを送った。しかし、Rheinland-Pfalz州は、同年6月9日州予算法23、37条に基づき決定により、第1回分の補助金400万マルクを与えた。ドイツ連邦政府は、同年7月26日、10月10日のテレックスによって、Rheinland-Pfalz州がAlcan社に800万マルクの援助を与えるとEC委員会に通知した。この補助金は、EC条約88条（93条）3項の規定に従い、事前に委員会に通報されるべきであった。

1983年11月7日EC委員会は、当該企業を援助する補助金が競争を歪めてしまい、構成国間の貿易状況を共同利益に反して影響を及ぼすと考え、EC条約88条（93条）2項1段の手続を開始した。同年11月25日の書簡によって、EC委員会は、ドイツ政府にコメントの提出を求め、この手続開

始の決定がなされたことを通告した。Rheinland-Pfalz 州は、このことを同年11月28日に通告されたが、それにもかかわらず、同年11月30日の決定により残余の400万マルクを Alcan 社に支払った。同年12月13日 Alcan 社は、この補助金が EC 委員会に通報されていないと、国内行政機関から知らされた。

ドイツ連邦政府は、1984年1月12日の書簡で、EC 条約88条（93条）2項に規定された手続としてのコメントを提出し、当時ドイツも共同体もアルミニューム貿易は赤字であり Ludwigshafen 工場の閉鎖は第三国に利益を与えるだけであるから共同体のアルミニューム市場の競争を歪める可能性はないと指摘し、本件の補助金が「緊急事態的性質を持つ暫定補助金とみなされなければならない」と述べた。

【EC 委員会決定 86/60/EEC（1986年1月15日）】

EC 条約87条（92条）1項は、規定された援助が共同市場と両立しないという原則を定め、同条2項に規定されたこの原則の例外は、本件には適用できない。会社が始めた構造改革—電力消費を生産されるアルミニュームの14kWh/kg のレベルにし、付加価値のある製品の生産—は、1983年以前に完了していた。当該援助は、リストラ政策とも結び付いてはいないので、電気料金の高騰を一部相殺させるために企業に与えられた、操業継続のための援助である。同条約87条（92条）3項(a)、(c)に規定された特定領域の発展を促進させるための援助に関して、Ludwigshafen 地域の生活水準が異常に低くもないし、同条約87条（92条）3項(a)に規定された例外の意味における重大な雇用不足もなかった。同3項(b)に規定された例外に関しても、明らかに、当該援助は、共通のヨーロッパの利益という重要な計画を達成するためのものでもなく、ドイツ経済における重大な混乱を救済するためのものでもない。

また800万マルクの補助金は、EC 条約88条（93条）3項の規定に違反して違法に企業に賦与されたものである。というのも、400万マルクは、

1983年委員会の事前の許可を受けずに支払われ、この援助に関して開始されていた同条約88条（93条）2項1段の手続にもかかわらず、残りの400万マルクが支払われた。

- ・委員会決定1条 Rheinland-Pfalz 州が1983、1984年、Ludwigshafen にあった第一次アルミニュームを生産していた企業に与えた800万マルクの補助金は、EC 条約88条（93条）3項の規定に違反して賦与されたものであり、違法である。さらに、この援助は、同条約87条（92条）の意味における共同市場と両立することはできない。従って、受取人に当該補助金の返還を請求しなければならない。
- ・委員会決定2条 ドイツ連邦政府は、この決定の通告の日から3ヶ月以内に、これを実施する手段について、委員会に報告しなければならない。

この EC 委員会決定は1986年1月15日 Alcan 社に通知されたが、ドイツ連邦政府も Alcan 社も争わなかった。同年2月12日、4月21日ドイツ連邦政府は、EC 委員会に、当該補助金の返還請求には重大な政治的、法的障害があると通告した。特に、Rheinland-Pfalz 州行政手続法48条（これは上述した連邦行政手続法48条と同じ）2項に基づき、補助金交付決定 = 行政行為が違法としても、「受益者が行政行為の存続を信頼し、その信頼が公益に照らし取消しから保護するに値する」場合には取消しは許されない、と主張した。1986年6月27日の書簡によって、EC 委員会は、返還請求を主張し、委員会決定86/60/EEC を争う訴訟の出訴期間が経過した後、EC 条約88条（93条）2項2段に基づき条約義務不履行訴訟を提起した。

【EC 裁判所判決：Case 94/87, Commission. v. Germany (“Alcan”), (1989) ECR 175】

EC 委員会決定によって課せられた援助の返還請求義務は、明確である。本件の状況の下では構成国が条約義務を履行しなかったという宣言の申立

てに対抗するために残された唯一の防御は、構成国が委員会決定を適切に履行することは絶対的に不可能であると抗弁することである（8節）。このような事件においては、委員会と関係構成国は、EC条約10条（5条）の基礎にある原則—構成国と共同体諸機関が真に協力を行う義務を課している—を尊重しなければならないし、条約の規定、特に援助に関する規定を十分に遵守し、困難を克服することを期待して、誠実に協力しなければならない（9節）。本件においてドイツ連邦政府は、決定の履行に関して政策的法的な困難性を委員会に知らせただけで、当該企業から援助を何ら返還請求することもしなかったし、また困難を克服するために決定を履行するための修正を委員会に通報することもしなかった（10節）。援助の返還請求に関する国内手続準則の適用可能性に関するドイツ連邦政府の議論を考慮する必要もなしに、ドイツ連邦政府が委員会決定を履行することは絶対的に不可能であったと主張する根拠は何もない（11節）。国内法によって規定された手続が違法な援助の返還請求に適用可能である限り、国内法の当該規定—これは、ドイツ政府が頼りにしていたものであるが、瑕疵ある行政行為が取り消される前に、様々な利益が比較衡量されることを要求している—は、共同体法によって要求された返還請求が実際に不可能ならないように、共同体の利益が十分に考慮されるように、適用されなければならない（12節）。

Rheinland-Pfalz 州は、1989年9月26日の決定によって、1983年6月9日、11月30日の補助金交付決定を取り消し、支払われた補助金全額の返還を請求した。Alcan 社は、この決定の無効を求めて訴訟をマインツ行政裁判所（Verwaltungsgericht Mainz）に提起し、勝訴した。Rheinland-Pfalz 州は、上級行政裁判所への上訴が却下されたので、法律問題について連邦行政裁判所に上訴し、連邦行政裁判所が補助金交付決定の取消しと補助金の返還請求について EC 裁判所に先決判決を求めた。

【EC裁判所判決：Case C-24/95, ("Alcan") (1997) ECR I-1581】

連邦行政裁判所は、以下の質問につき先行判決を求めた。

質問1. 権限ある行政庁は、「共同体法によって要求された返還請求が実際に不可能とならないように、しかも共同体の利益が十分考慮される」ように、国内法を適用すべきとする要求によって、返還請求を命ずる最終の拘束力ある EC 委員会の決定に従い、たとえ行政庁が法的安定性のために国内法にある除斥期間が経過することを認めたとしても、当該援助決定の取消しを義務づけられているのだろうか。

質問2. 質問1に対する答えが肯定であれば、権限ある行政庁は、上述の要求によって、返還請求を命ずる最終の拘束力ある EC 委員会の決定に従い、たとえ行政庁が、決定の取消しが受取人に対して信義誠実違反と思えるように、援助決定の違法性について責任を有するとしても、当該援助決定の取消しを義務づけられているのだろうか。

質問3. 質問1と2に対する答えが肯定であれば、権限ある行政庁は、上述の要求によって、返還請求を命ずる最終の拘束力ある EC 委員会の決定に従い、例えもはや利得が存在せず、援助の受取人に不誠実な点がないために、当該援助の返還請求が国内法により排除されているとしても、当該援助の返還を要求するように義務づけられているのだろうか（20節）。

質問1について一本件援助は、EC 委員会への事前通報なく支払われたため EC 条約88条（93条）3項により違法である（30節）。本件援助が共同体市場と両立しないと認定し、支払われた総額の返還請求を明確かつ無条件に命じた委員会決定86/60/EEC を、Alcan 社は、少なくとも1986年1月15日までにこの決定を認識していた（32節）。また国内行政機関が委員会決定を認識した日から経過し始める、国内法に規定された1年という期限が経過したことも認定された（33節）。

国の援助が共同体市場と両立しないと認定された場合には、国内行政機関は当該委員会決定を単に実施しなければならず、行政機関は援助を賦与する決定の取消しに関して何ら裁量権もなく、委員会が決定において不当

に支払われた総額の返還請求を命じた場合には、国内行政機関は他のいかなる認定にも至る権利は与えられていない（34節）。質問1に対する回答は、「たとえ行政が法的安定性のために国内法に規定された期限が経過することを認めたとしても、共同体法は、援助が共同市場と両立しないと宣言し、返還請求を命じる最終の委員会決定に従い、権限ある行政機関に違法な援助を賦与する決定の取消しを要求する」（38節）と、された。

質問2について—国内行政が実際に工場の閉鎖をさけるために援助を受け入れさせたのであるから、Alcan社は、本件の状況が例外的なものであると主張した（40節）。EC裁判所は、本件の主たる手続においてドイツ行政の行為を検討する必要は必ずしもないが—これは、国内裁判所だけの仕事であって、EC条約234条（177条）に基づく手続に関連したEC裁判所の仕事ではない—、援助の受取人は援助が適法であるとの正当な期待を有していたと主張することはできないとし、EC条約88条（93条）3項に規定された手続きに従うことを確保すべき受取人の義務は、たとえ援助決定の取消しが信義誠実違反と思えるように、行政に援助決定の違法性の責任があったとしても、実際、国内行政の行為を当てにすることはできない（41節）、とした。質問2に対する回答として、「たとえ権限を有する行政が、援助決定の取消しが受取人に対して信義誠実違反と思えるように、援助決定の違法性について責任を有するとしても、共同体法は、援助が共同市場と両立しないと宣言し、返還請求を命じる最終の委員会決定に従い、違法な援助決定の取消しを行政に要求している。この場合、受取人は、EC条約88条（93条）3項に規定された手続きに従わなかつたのであるから、援助が適法であるとの正当な期待を有するはずはなかった」（43節）と判示した。

質問3について—Alcan社は、援助が1983年3月から1984年2月の間に被った電力費用の一部に埋め合わせるために使われ、国内法ではもはや存しない利得と見なされうるものであると主張した。EC裁判所は、国内法の下では、利得の消滅と受取人に不誠実がないことが考慮されていると

いう事実は、違法な行政行為の名宛人の正当な期待の保護という一般原則の下にある（48節）としたが、援助を賦与された企業は、EC条約88条（93条）に規定された手続きに従って援助が賦与されない限り、援助の適法性に関する正当な期待を享受できない（49節）、とした。質問3に対する回答として、「共同体法は、たとえもはや利得が存在せず、援助の受取人に不誠実な点がないために、当該援助の返還請求が国内法により排除されているとしても、援助が共同市場と両立しないと宣言し、その返還請求を命ずる最終のEC委員会の決定に従い、違法な援助を賦与する決定を取り消すよう権限を有する行政に要求している」（54節）と結論づけた。

（3）検討

わが国における補助金の交付決定の取消しと返還請求については、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（以下「補助金適正化法」と略す）10条が事情変更による交付決定の撤回・取消し・変更（事業遂行後は遡及し得ない）を、同法17条が補助事業者等が法令・処分に違反した場合の取消し・撤回（補助金の額の確定があった後においても遡及し得る）を、同法18条が交付決定が取り消された場合や確定額を上回って補助金が交付された場合の返還命令を、規定する。本稿で扱った補助金を交付する側の違法を理由とする取消し（撤回）については明示的に規定されてはいない。⁽²⁰⁾

小滝敏之著『新版補助金適正化法解説』によれば、「瑕疵ある授益的行政行為の取消しは、無制限には認めることができず、法律適合性の原理と相手方の信頼保護の原則との調和が十分考慮されるべきもの」として、交付申請者が不正行為によって交付決定をなさしめたとき、不正不当な申請に対し錯誤による交付決定がなされたとき、交付決定が違法である旨を交付申請者において了知しているとき、またはその旨を知らなかつたことに重大な過失があつたときは、相手方の信頼を保護すべき理由がないものとして瑕疵ある交付決定を取り消しうるが、他方、申請者に重大な過失がない場合には相手方の信頼を保護すべきであるから、事業遂行後に交付行政

庁の錯誤を理由として交付決定を遡及して取り消すことは許されない、と解している。⁽²¹⁾

交付行政庁は、交付決定が取り消され、または確定額を上回って補助金が交付された場合には、その返還を命じなければならない。補助金適正化法は、補助金等返還請求権の消滅時効については規定していないが、公法上の金銭債権として会計法30条の規定により、5年の消滅時効が適用されると解されている。⁽²²⁾

Alcan 事件のような場合、わが国においては、おそらく相手方の信頼保護のために交付決定の取消し自体否定され、返還請求は行われないのでないだろうか。

これに対し、Alcan 事件に対する EC 裁判所の判決により次のことが明らかになった。

第一に、EC/EU 法と構成国行政庁の関係である。

構成国の補助金は、それが共同市場と一致しない場合には EC 条約87条(92条)により実体的に違法となり、また同88条(93条)3項に基づく通報手続が遵守されていない場合には、手続的に違法となる。Alcan 事件においては、実体的にも手続法的にも EC・EU 法違反とされた。違法な補助金の返還請求義務は、同88条(93条)2項に基づき一廃止命令と修正が規定されているだけである—、EC 委員会の決定により生じる。交付決定の取消しと返還請求に関する共同体法の規定が欠けているため、構成国行政庁は、国内法規定—ここでは連邦行政手続法48条—に従い返還請求義務を履行しなければならない。しかし、国内法の適用は、「共同体法の射程範囲と有効性」を損なってはならない。すなわち、国内行政庁は、EC 委員会の返還請求決定により、この執行義務を不可能にしないよう配慮することが必要になる。⁽²³⁾⁽²⁴⁾

州政府は、何故、Alcan 社に補助金を交付したのか、また EC 委員会に通報しなかったのであろうか、不可解である (Case C-24/95 Alcan 判決では、失業者の増大が重要な選挙に影響することを州政府がおそれたと、

指摘されているが⁽²⁵⁾)。

第二に、信頼の保護についてである。EC 条約87、88条(92、93条)に違反して賦与された補助金の場合には、補助金受取人の信頼保護を考慮する余地はどの程度あるかである。

EC 裁判所は、国内規定を適用する際に、共同体法によって求められた返還請求を実際不可能にしないよう求めた。他方、返還を請求する構成国の義務を免れるためには、EC 委員会決定の履行が絶対的に不可能な場合に限定され、構成国は、受取人の信頼（行政手続法48条）を引用して、共同体法上の義務を免れることはできない、とされた。

EC 条約87、88条(92、93条)に基づく補助金禁止に対する違反の場合には、共同体法上の競争命令の実施の目的がさらに加わり、取消しという共同体の利益が高まると見られる。この手続不履行という違反は、保護に値する信頼を欠いているから、法を遵守したものとは言えないと判示された。⁽²⁶⁾

第三に、信頼保護とも関連するが、連邦行政手続法48条4項には取消権に関して1年間の期間の制限がある。Alcan 社に対する補助金は、支払われてから6年後に交付決定が取り消され、返還請求がなされた。共同体法に違反して賦与された構成国の補助金の取消しに、連邦行政手続法48条4項が適用され得るかどうかは、これまで解明されてこなかった。EC 裁判所は、Alcan 判決 (Case C-24/95)において、同法48条4項の適用を認めず、行政庁が1年間の期間を経過させた後に置いても、交付決定を取り消す義務が履行されなければならない、と初めて判断した。

3 おわりに

本稿では、Alcan 事件を中心に、補助金交付決定の取消しと、これに伴う補助金返還請求の問題について、EC 条約とドイツ国内法、特に行政手続法との関連を見てきた。EC 裁判所判決を通じて、構成国行政法が影響を被り、ますますヨーロッパ行政法へと発展していくようである。今後

は、行政救済について、EC/EU 行政法とドイツ行政法の相互関係を研究してゆきたい。その後で、ヨーロッパの行政法の姿が浮かび上がってくるであろう。

- (1) EC/EU の歴史については、山根裕子『新版 EU/EC 法』有信堂、1995年、3頁以下、山根裕子『ケースブック EC 法』東京大学出版会、1996年、1頁以下に概略が述べられているが、詳しくは、岡村堯『ヨーロッパ法』三省堂、2001年、2頁以下に、また、ニース条約については岡村『ヨーロッパ法』111頁以下に紹介がある。
- (2) 条文の訳については、田畠・高林編集代表『ベーシック条約集【第2版】』東信堂、2000年、54頁以下から引用させていただき、適宜、山根前掲『ケースブック EC 法』305頁以下の訳も参照した。
- (3) 田村悦一『EC 行政法の展開』有斐閣、1987年、4頁以下。
- (4) 山根前掲『新版 EU/EC 法』110頁以下。山根教授によれば、EC 裁判所は、Costa v ENEL 判決において構成国の事後立法に対する EC 法の優位の原則を確立し、「EC 法が構成国の国内法秩序の一部であり、なつかつ優先的な地位を占め、直接適用すること」を意味するとしている。
- (5) 山根前掲『新版 EU/EC 法』、『ケースブック EC 法』は「派生法」、岡村前掲『ヨーロッパ法』は「連合立法」、ディヴィド・エドワード / ロバート・レイン（庄司克宏訳）『EU 法の手引き』（国際書院、1998年）は「共同体制定法」と訳している。
- (6) 山根前掲『新版 EU/EC 法』61頁以下、特に、表 II-1 EEC 条約に明記されている法規の種類、表 II-2 EEC 条約に法規の種類が明記されていない場合（66～69頁）は便利である。また第二次的法の直接適用については、山根同書『新版 EU/EC 法』102頁以下、特に表 II-4 a EC 裁判所が直接適用可能と認めた EEC 条約の条項（105頁）、表 II-4 b EC 裁判所が直接適用可能を認めなかった EEC 条約の条項（106頁）も有益である。
- (7) エドワード / レイン（庄司克宏訳）前掲『EU 法の手引き』75頁。さらに、規則、命令、規則の相違について、「階層的序列ではなく、その範囲及び効果」にあるとする。
- (8) 島野卓爾・岡村堯・田中俊朗『EU 入門』有斐閣、2000年、85頁には、Advocate general は、法務官ではなく、「裁判所補佐官」と訳すべきであり、Directive は、指令ではなく「命令」と訳すべきとする。
- (9) エドワード / レイン（庄司克宏訳）前掲『EU 法の手引き』76頁は、これを適合解釈（uniform interpretation）義務と呼び、「国内措置と命令の

間に不一致がある場合、国内裁判所は、可能な限り、命令に効果を与えるよう国内措置を解釈・適用しなければならない。これは、EC 条約10条（5条）に由来する」と述べている。

- (10) 山根前掲『新版 EU/EC 法』108頁、エドワード / レイン（庄司克宏訳）前掲『EU 法の手引き』76～77頁。
- (11) 田村前掲『EC 行政法の展開』3頁以下。
- (12) 田村前掲『EC 行政法の展開』6頁は、「各国ごとに異なった組織や執行の法秩序をもつてはばかりでなく、行政の組織や執行の原則は、各国の国民性や伝統が色濃く反映して、各国ごとの特有な性質を最も強く示すところである」と述べている。
- (13) 田村前掲『EC 行政法の展開』149頁以下も参照、特に153～154頁。
- (14) Jürgen Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence*, Nomos Verl., 1996., S. 7.
- (15) J. Schwarze, aaO. (Fn. 14), SS. 14, 15.
- (16) J. Schwarze, aaO. (Fn. 14), SS. 123ff.
- (17) 補助金など援助については、さらに EEA 協定61条による規制もあるが、これについては岡村前掲『ヨーロッパ法』704頁以下参照。
- (18) 少々長くなるが、連邦行政手続法の48条を引用しておく。
行政手続法48条1項「違法な行政行為は、不服を申し立てることがもはやできなくなった後においても、将来に向かってあるいは過去に遡って全部又は一部を取り消すことができる。権利または法的に重大な利益を設定または確認する行政行為（利益を賦与する行政行為）は、本条の第2項および第4項の制限に服す場合にのみ、取り消されうる。」
同法48条2項「違法な行政行為であって、1回限りのまたは継続的な金銭の給付、分割する現物の給付を与え、これらの基礎となる行政行為は、その受益者が、行政行為の存続を信頼し、かつ、この期待が、取消しの公益よりも優先し、保護に値するものである限り、これを取り消すことはできない。受益者が賦与された給付を費消したときや、受益者が返還請求できない、あるいは不合理な損害を被ることによって初めて返還請求できるような給付の処分を行った場合には、その期待は原則として保護に値するものとする。受益者は、以下の場合には、この期待を当てにすることはできない。
 1. 受益者が、詐欺、脅迫ないし不正な行為によって、行政行為を取得した場合、
 2. 受益者が、重要な点で不正な点不完全な情報を与えることによって、行政行為を取得した場合、
 3. 受益者が、行政行為の違法性を認識していたか、重大な過失によって

認識していなかった場合。

この第3文の状況においては、行政行為は、原則として溯及効をもって取り消される。行政行為が取り消されたときには、すでに賦与された給付は、弁済されなければならない。弁済の額に関しては、不当利得返還に関する民法典の規定が準用される。この第3文に規定された条件が満たされた場合には、弁済の責任ある者は、行政行為の違法性を引き起こした状況を認識していたか、または重大な過失により認識していなかったときには、利得の消滅を申し立てることができない。弁済の額は、行政行為の取消しのときに、行政庁によって決定される。……」

同法48条4項「行政庁が違法な行政行為の取消しを正当化する事実を認識したならば、取消しは、この事実を認識したときから1年以内に限り許される。この規定は、この2項第3文第1号の場合には適用されない。」

- (19) J. Schwarze, aaO. (Fn. 14), SS. 154, 155.
- (20) 小滝敏之『新版補助金適正化法解説』全国会計職員協会、平成11年、165頁。
- (21) 小滝前掲『新版補助金適正化法解説』166頁
- (22) 碓井光明「補助金」「現代行政法体系10財政」有斐閣、昭和59年、225頁以下、248～249頁、小滝前掲『新版補助金適正化法解説』242頁。
- (23) J. Schwarze, aaO. (Fn. 14), SS. 123ff, insbesonder SS. 154ff.
- (24) P. Stelkens/H. j. Bonk/M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 5. Aufl. C. H. Beck, 1998, SS. 1361ff.
- (25) Case C-24/95, Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH, EuGH, Slg. 1997, S. I-1581, Randnr. 18.
- (26) P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs, aaO. (Fn. 24), SS. 1348f.