

## フランスにおける行政訴訟改革の動向

橋 本 博 之

序 章 行政訴訟改革の背景

第一章 一九八七年一月三十一日法による改革

第二章 一九九五年二月八日法による改革

第三章 行政訴訟改革の全体に係る論点

## 序 章 行政訴訟改革の背景

### 第一節 総 説

近年、フランスの行政訴訟制度について、大きな改革が進められている。アンシャン・レジーム期に源流をもち、フランス大革命期以来の歴史的伝統の下に独自の発展を遂げたフランスの行政裁判制度は、一九八〇年代以降、行政訴訟を巡る現代的課題に対応するべく、大胆に改編された。

フランスの行政裁判制度は時代の要請に対応して常に変革されてきたのであり、フランス行政訴訟の歴史的発展

はまさにこのような改革の過程であった。また、フランスの行政訴訟手続の主要部分がコンセイユ・デタを中心とする行政判例法として形成されていることも、判例法の止むことのない進化という形で、フランス行政裁判の恒常的な変革を特色づける要素となっている<sup>(1)</sup>。こうした中でも、一九八〇年代から一九九〇年代にかけて、もっぱら立法措置により、多くの重要な改革が進められている。この動向の背景には、行政手続法制の整備、都市計画法・地方分権法等の個別法による特殊な手続の導入、ヨーロッパ統合に関わる法整備、といった事柄を見てとることができる。そして、近年の行政訴訟改革の中心と言えるのが、一九八七年一月三十一日法と、一九九五年二月八日法という二つの法律であり、これらは、行政訴訟の事件数の増大を背景にした訴訟の遅延への対策を第一にしつつ、行政裁判所の組織と行政訴訟の手続の両面について相当に大きな変革をもたらした<sup>(2)</sup>。

本稿は、一九八七年法及び一九九五年法に関連する幾つかの論点をとりあげて、若干の検討を加えようとするものである<sup>(3)</sup>。行政法の母国フランスで行政活動を法的に統制するシステムとして機能してきた行政裁判につき、新たな課題を克服して「社会の安定化装置」であり続けるべく試みられている大幅な制度改革に係る問題状況の一端を紹介することができれば、と考える次第である<sup>(4)</sup>。

\* 本稿において、仏文雑誌については通常行われている略記法を用いている。また、本稿の執筆において特に参照した書物については、次のように略記している。

Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 7 éd., 1998 = Chapus, DCA

Gohin, *Contentieux administratif*, 1996 = Gohin, CA

Rivero/Waline, *Droit administratif*, 17 éd., 1998 = Rivero/Waline, DA

Chabanol, *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, annoté et commenté,

5 ed., 1998 = Chabanol, Code

- (1) 最近における行政判例法上のトピックとして、例えば、内部的措置 (mesure d'ordre interieur) に対する越権訴訟の受理 (CE 17 février 1995, Marie, Hardouin, RDP 1995, p. 1358.) や、統治行為理論の適用 (CE 29 septembre 1995, Association greenpeace France, RDP 1996, p. 256.) 等がある。
- (2) 一九九五年改革を経た時点でのフランス行政訴訟制度の全体像を概観するものとして、司法研修所編『フランスにおける行政裁判制度の研究』(法曹会・一九九八年) がある(以下、司法研究所・研究として引用する)。
- (3) 一九八七年から一九九五年に至るフランス行政訴訟改革についての概説として、コンセイユ・デタ訴訟部長であったコンバルヌの論稿がある。Combarrous, La réforme du contentieux administratif, AJ 1995, spécial, p. 175-182. 右論文において、コンバルヌは、行政訴訟改革の要因として、都市計画・環境保全・外国人の滞在及び退去に係る新しい訴えが顕著に発展した一方、税務訴訟・公務員訴訟・公土木訴訟という伝統的な訴えも重要性を保っており、行政裁判に付される事件数が増大したことを挙げる。さらに、コンバルヌは、行政事件の量的拡大が、訴訟期間の縮減に関する要請の高まりや、法令の複雑化と不安定化・公共団体の介入手法の多様化による事件の複雑さの増大という、数量的把握の難しい(行政訴訟改革の)要因をもたらしていることも指摘する。コンバルヌ論文については、平田・後掲・専修法学論集七一号四五頁も参照。
- (4) 司法研修所・研究三一七頁以下が参考になる。

## 第二節 行政裁判の憲法的位置づけ

近年の行政訴訟改革の背景となる要因として、一九八〇年代の憲法院判決において、フランス行政裁判制度の憲法的基礎を明確にする判断が示されたことがある。以下、行政裁判の憲法上の位置づけに関する憲法院判決の概要を確認しておきたい。

フランス憲法は、行政裁判制度の存在それ自体について、明文の根拠規定を置いていない<sup>(1)</sup>。しかし、憲法院は、一九八〇年と一九八七年の判決で、「共和国の法律によって承認された基本原理」の確認という手法を用いて、行

政裁判制度に憲法上の基礎づけを与えた。

まず、憲法院一九八〇年七月二二日判決は、行政裁判の独立性の保障と、行政裁判作用の立法者及び政府からの不可侵性を、「共和国の法律によって承認された基本原理」として確認した。<sup>(2)</sup>次に、憲法院一九八七年一月二三日判決は、行政裁判所の管轄について、次のような判示を行った。<sup>(3)</sup>

「行政権と司法権の分離原則を一般的に定めた一七九〇年八月一六・二四日法一〇条及び一三条並びに共和三年実月一六日デクレの規定は、それ自体として憲法的価値を有するものではない。しかし、権力分立のフランス的観念に従えば、執行権を行使する機関、その官吏、共和国の地方団体又はその権威ないし統制の下に置かれた公的組織によって公権力の特権の行使として行われる決定の取り消し又は変更をすることが、その性質上司法権に留保される領域を除いて、行政裁判所の最終的管轄に属することは、共和国の法律によって承認された基本原理のひとつとすることができ。」「権力分立の」「原理が発動される局面において、特定の立法又は行政立法の適用の結果、管轄に係る通常の規範によるならば行政裁判と司法裁判とに分かたれる争訟が生じてしまうような場合には、立法者は、裁判の良き運営の利益という観点から、主として関係する裁判系統の側に裁判管轄の規範を統一化することが許される。」

右の一九八七年判決において、憲法院は、行政機関等が公権力の行使としてなした決定の取り消し又は変更をする管轄（権限）が行政裁判所に属することにつき、「共和国の法律によって承認された基本原理」であることを明示した。ここにおいて、行政裁判所について憲法上保障された一定の裁判管轄が認められたのである。

一九八七年判決は、行政裁判と司法裁判の二元的存在に憲法的価値を与えたものとして、大きな意義を持つ。一九八〇年判決では行政裁判の独立性につき憲法的価値が認められたわけであるが、それだけでは、通常の立法による行政裁判制度の廃止の妨げとはならないと解釈する余地もある。しかし、一九八七年判決によって行政裁判所の

権限が憲法上保障されていることが明らかにされ、行政裁判制度は（憲法改正ではない）通常法律によってその存在を侵すことは許されないことが確認されたのである。<sup>(4)</sup>

フランスの行政裁判制度については、その独自の価値が評価される反面、行政裁判と司法裁判の二元的存在による不都合が指摘されることも多く、行政裁判のあり方自体を問題視する議論も存在していた。<sup>(5)</sup>一九八〇年代の憲法院判決が行政裁判（その一部分）について憲法的基礎を認めたことは、行政裁判の領域を立法措置によって根本的に縮小するという議論の基盤を失わせることになったものと考えられる。そして、右の憲法院判決と同じ一九八七年に、行政訴訟制度を大きく改革する立法が成立するのである。

(1) 憲法には、コンセイユ・デタ評定官の任命（一三条）、及び、法律案・オルドナンス案・デクレ案に係るコンセイユ・デタの審査（三七、三八、三九条）についての規定がある。

(2) CC 22 juillet 1980, n. 80-119, AJ 1980, p. 602.

(3) CC 23 janvier 1987, n. 86-224, AJ 1987, p. 345.

(4) Chapuis, DCA, p. 47. ティエリー・ルノー（福岡英明・植野妙実子訳）「フランスにおける権力分立論の適用への憲法院の貢献」『フランス公法講演集』（中央大学出版部・一九九八年）一三八頁以下も参照。

(5) その例として、Gaudemet, L'avenir de la juridiction administrative, Gazette du Palais 1979, doctrine, p. 511. 行政賠償責任の領域を司法裁判管轄に移行するという一九八〇年代の議論に関しては、橋本博之「フランス行政法における全面審判訴訟の位置づけ（一）」『国家学会雑誌』一〇二巻七・八号一三頁注一一に掲げた文献を参照。

## 第一章 一九八七年一月三日法による改革

### 第一節 一九八七年改革の概要

一九八七年一月三日法は、控訴行政裁判所 (cour administrative d'appel) の創設という制度改革をもたらした<sup>(1)</sup>ものとして、日本でもつとに知られている。同法は、従来コンセイユ・デタと地方行政裁判所 (tribunal administratif) の二段階の系統を基本としていたフランス行政裁判制度の骨格を大きく変更し、地方行政裁判所判決に対する控訴審管轄を主とする控訴行政裁判所を新たに創設した。

一九八七年法は、全一七条から成る<sup>(2)</sup>。その全体は、第一章「控訴行政裁判所の管轄と組織」(一〜三条)、第二章「控訴行政裁判所の構成とその構成員の任用」(四〜九条)、第三章「手続」(一〇〜一三条)、第四章「雑則」(一四〜一七条)の四章に分かたれている。一九八七年法は、条文数において小規模なものではあるが、控訴行政裁判所の新設に係る基本的事項を定めたものとなっている。当初全国五か所(パリ、ボルドー、リヨン、ナンスイ、ナント)に設けられた控訴行政裁判所は、一九八九年一月一日から運用を開始した。その後、一九九五年一月六日計画法は控訴行政裁判所をさらに二か所(北部及び南部)増設することを規定し、これを受けて、まず一九九七年五月九日のデクレによりマルセイユ控訴行政裁判所が設置されて<sup>(3)</sup>いる。

一九八七年法を受けた行政裁判機構の改革と行政訴訟手続の整備についての詳細は、その後の一連のデクレによって整備された。また、一九八七年法の成立に引き続いて、行政訴訟に係る新しい法典化が行われた。すなわち、一九八九年九月七日デクレにより、一九八七年改革を踏まえて「地方行政裁判所及び控訴行政裁判所に関する法典」(以下、法典と略する)<sup>(4)</sup>が編まれることとなった。行政訴訟改革に係る一連のデクレも、必要に応じて右法典

の中に取り込まれており、地方・控訴行政裁判所の機構及び手続については、基本的に右法典を参照すれば良いことになる。なお、コンセイユ・デタに関しては、一九四五年七月三十一日オールドナンス及び一九六三年七月三〇日デクレが基本的な法令を成しており、行政訴訟改革の進展に対応して右のオールドナンス及びデクレが適宜改正されるという形をとっている。ただし、現在でも、行政訴訟手続の内容について成文法が全て規律しているわけではなく、行政判例法の重要性にも極めて高いものがある。近年において行政訴訟手続に関する法典・法令が急速に変化している一方、行政判例法にも目配りをする必要があるため、フランス行政訴訟手続の技術的性格は非常に高く、行政裁判の専門家以外にとってその全容を認識するのは必ずしも容易ではない。

(1) 一九八七年法による行政訴訟改革について、平田和一「フランスにおける行政訴訟改革(一)」、(二) 専修法学論集四九号五九頁(一九八九年)、同五〇号二九頁(一九八九年)、同「フランスにおける行政訴訟改革」室井力先生還暦記念論集『現代行政法の理論』四五六頁(法律文化社・一九九一年)、中川文壽「行政訴訟改革法」外国の立法二八卷一号八頁(一九八九年)、小早川光郎「立法紹介・行政控訴院の創設」日仏法学一六号九四頁(一九八九年)等を参照。一九八七年以降の行政訴訟改革を扱う仏文文献の一覧として、Cf. Répertoire de contentieux administratif, mise à jour 1998, p. 201-202.

(2) 中川・前掲一〇頁以下、平田・前掲・専修法学論集四九号六五頁以下には、それぞれ条文が邦訳されている。

(3) 法典R七条。なお、控訴行政裁判所の組織について、Cf. Dacre-Wright, Cours administratives d'appel, organisation, JCA fascicule 1023; Stirn, Tribunal administratif et cours administratives d'appel, AJ 1995, spécial, p. 183. 邦文文献では、司法研修所・研究三〇頁以下、同六二頁以下が参考になる。

(4) この法典の主要部分については、最高裁判所事務総局行政局監修『欧米諸国の行政裁判法制について』(法曹会・一九九六年)八八頁以下に翻訳がある。ただし、右翻訳は、一九九五年法による改正前のものであることに注意を要する。

## 第二節 控訴行政裁判所の管轄

控訴行政裁判所の新設にあたって、その裁判管轄（とりわけ事物管轄）の画定は、新しい行政訴訟システムを構築する上でもっとも本質的な事柄と言える。また、一九八七年法の立法過程において、控訴行政裁判所の管轄問題につき激しい論争があったことも知られている。<sup>(1)</sup>

一九八七年法は、控訴行政裁判所を、地方行政裁判所の判決に対する控訴審裁判所として位置づけた（一条）。しかし、同法は、控訴行政裁判所に対して地方行政裁判所判決の控訴審に係る一般的管轄を一挙に与えるのではなく、その控訴審管轄を漸次拡大してゆくという考え方を採用した。すなわち、控訴行政裁判所の開設当初（一九八九年一月一日時点）の控訴審管轄は、全面審判訴訟（一部例外あり）及び公物管理違反罪に係る訴えのみであった。同時に、同法は、非行政立法的行為に対する越権訴訟について、コンセイユ・デタの議を経るデクレに基づいて、控訴行政裁判所の控訴審管轄を認めるという仕組みを規定していた。その後、一九九二年三月一七日デクレは、非行政立法的行為に係る越権訴訟の控訴審管轄について、三つの段階を踏んで（従前のコンセイユ・デタから）控訴行政裁判所へ移行させることを定めた。すなわち、一九九二年九月一日から、都市計画法典・建設及び住居法典・公用収用法典の適用に係る不動産領域、及び、租税領域の非行政立法的行為に対する越権訴訟が、一九九四年一月一日から、公務員に係る非行政立法的行為に対する越権訴訟が、一九九五年一〇月一日から最終的に残り全ての非行政立法的行為に対する越権訴訟が、それぞれ控訴行政裁判所の控訴審管轄に服するものとされた。以上をふまえて、控訴行政裁判所は、非行政立法的行為に係る越権訴訟の控訴審管轄を、順次拡大しつつあった。

ところが、右の第三段階の到来を待たずに、一九九五年二月八日法七五条は、控訴行政裁判所の控訴審管轄を、行政立法的決定に対する越権訴訟にまで拡大した。この結果、行政立法的行為・非行政立法的行為を問わず、地方



行政裁判所を第一審とする全ての越権訴訟につき控訴行政裁判所の控訴審管轄が認められるに至ったのである。<sup>(2)</sup>

(1) 法案審議過程の議論については、平田・前掲・専修法学論集五〇号二二〇頁以下に詳しい。一九八七年法制定に至る過程について、Cf. Pacteau, *La longue marche de la nouvelle réforme du contentieux administratif*, RFDA 1988, p. 168.

(2) 一九八七年法は、地方行政裁判所の判決に対する控訴審管轄をコンセイユ・デタが保持するものとして、行政立法的行為に対する越権訴訟、適法性審査訴訟、市町村及びカントンの選挙に係る訴えの三つを掲げていたが、一九九五年法による改正によって第一の類型が控訴行政裁判所の管轄に移され、現在では後二者のみとされている。なお、控訴行政裁判所の控訴審管轄について、Cf. Dacre-Wright, *Cours administratives d'appel, compétence*, JCA fascicule 1073 : Chapus, DCA, p. 243-257.

### 第三節 コンセイユ・デタに対する破棄申立

一九八七年法一〇条は、「控訴行政裁判所の下した判決は、破棄申立 (recours en cassation) の方法によってコンセイユ・デタに付託することができる」と規定する。この結果、従前は例外的であった破棄裁判が、コンセイユ・デタの主要な役割のひとつへと高められることになった。<sup>(1)</sup>

これを受けて、同法一一条は、コンセイユ・デタへの破棄申立手続きにつき二つの重要な事柄を規定している。第一に、同条は、コンセイユ・デタへの破棄申立について、事前承認手続 (procédure préalable d'admission) に係らしめることを規定した。そして、事前承認手続の結果、破棄申立が受理不能又は何ら真摯な攻撃事由に基づかない場合には、不承認の決定がなされる。この事前承認手続は、控訴行政裁判所の創設に伴って増大が予測されるコンセイユ・デタへの破棄申立について、件数に絞りをかける「濾過 (filtrage)」の機能を果たす手続きと言われる。<sup>(2)</sup> なお、事前承認手続は、一九九七年一月二四日デクレ (一九六三年七月三〇日デクレ五七―三条以下に組み込み) に

よって改正された。その際、従前コンセイユ・デタ内部の破棄申立承認委員会において行われていた審査手続きを、コンセイユ・デタ訴訟部内の副部局 (sous-section) で行うという変更がなされた。<sup>(3)</sup>

第二に、法一条は、コンセイユ・デタが原判決を取り消した場合の手續として、原審裁判所 (又は同等の別の裁判所) への差し戻しとともに、コンセイユ・デタが自ら本案について裁断することを認めている。すなわち、コンセイユ・デタは、破棄申立手續において原判決を取り消した後、「裁判の良き運営の利益により正当化される場合に」破棄自判することができるものとされている。さらに、事件が再度の破棄申立に係る場合について、コンセイユ・デタが終局的な判断をしなければならぬものとされている。この結果、コンセイユ・デタは、破棄裁判所であると同時に、最終審裁判所としての役割も併せ持つことになる。<sup>(4)</sup>

(1) コンセイユ・デタにおける破棄申立ての歴史的展開と理論上の位置づけ (歴史的には越権訴訟と破棄申立ての関係も重要な論点であった) や、現在の判例・法令上の手続きの詳細については、Cf. Douat, Cassation, JCA fascicule 1106-1107; Gohin, CA, p. 295-307; Chapus, DCA, p. 1031-1082.

(2) Gohin, CA, p. 300.

(3) Chapus, DCA, p. 1042-1044. なお、一九九七年の制度変更以前の状況については、Cf. Massot, La cassation, AJ 1995, spécial, p. 200.

(4) コンバルヌによれば、コンセイユ・デタが破棄自判するのは、破棄判断から本案の解決が必然的に導かれるような場合が多く、本案に係る元来の裁判官の判断領域を侵すことを避ける傾向があるが、後者であっても、コンセイユ・デタがパイロット的事案について例外的に破棄自判するケースもあるとされる。Combarnous, op. cit., p. 180.

#### 第四節 コンセイユ・デタに対する意見の請求

一九八七年法二二条は、コンセイユ・デタの新しい権限として、地方行政裁判所及び控訴行政裁判所から移送さ

れた新たな法律問題 (questions de droit nouvelles) について意見 (avis) を表明することを規定した。この仕組みの趣旨は、手続法的には地方行政裁判所とコンセイユ・デタとの中間に控訴行政裁判所が設けられたことによる訴訟期間の増長を避けるため、実体法的には行政裁判系統の中における判例法の統一の促進をはかるため、とされる<sup>(1)</sup>。なお、下級審裁判所が法律問題について破毀裁判所に意見を求めるといふシステムは、その後、民事訴訟の領域にも導入された(一九九二年五月一五日法及び一九九二年五月一二日デクレ)。

法一二条によれば、地方行政裁判所及び控訴行政裁判所は、自らに係属した事案における「新たな法律問題」が「重大な困難 (difficulté sérieuse)」を示しかつその解決が「多数の紛争 (nombreux litiges)」の裁断に資する場合には、その問題をコンセイユ・デタに移送して意見を求めることができる<sup>(2)</sup>。地方・控訴行政裁判所の裁判官が「新たな法律問題」の移送をした場合に、コンセイユ・デタは三か月の間に意見を出さなければならず、この間の本案審理は停止される。この意見は、コンセイユ・デタ内部において通常の判決形成と同様の手続を経て形成されるけれども、いわゆる先決問題 (question préjudicielle) とは異なり、下級審裁判所に対する拘束力を持たない。ただし、この意見は、当該訴訟の当事者に知らされるとともに、官報に掲載されて公表されている。

右の仕組みについて、法一二条の要件を満たした場合でもコンセイユ・デタに移送するかどうかは下級審裁判官の任意であり、また、コンセイユ・デタの意見に服するかどうかも当該裁判官は強制されていない。従って、法的仕組みの上からは、下級審裁判所の独立性を保ちつつ、コンセイユ・デタの主導による手続の迅速化に資するといふ、巧みなバランスが計られているように見える。一方、現実には「求意見をした下級審裁判所はほとんど例外なくコンセイユ・デタの意見に従っているのみならず、その公表制度と相まって、表明された意見は他の同種事件に対する先例としての機能を果して」<sup>(3)</sup>いることが指摘されている。そうであるならば、このシステムは、フランス行政裁判制度におけるコンセイユ・デタの強い優越性を改めて示すものであると言えよう。

- (1) 法二二条の意義について、以下の文献を参照。 Cf. Martin-Lapade, *Le filtrage des pouvoirs et les avis contentieux*, AJ 1988, p. 85 ; Labetoulle, *Ni monstre, ni appendice, le renvoi de l'article 12, RFDA 1988, p. 213* ; Ashworth, *Singularité et tradition, l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987, RDP 1990, p. 1439*.
- (2) 法二二条の適用関係については、一九八八年九月二日デクレが具体的手続を整備し、その内容は法典R二〇七及び二〇八条に組み込まれてゐる。 Cf. Chabanol, *Code, p. 328-330* ; Théry, *Les nouvelles procédures contentieuses au Conseil d'Etat, RFDA 1988, p. 793-794*.
- (3) 司法研修所・研究四八頁。

## 第五節 不服申立前置

一九八七年法一三条は、次のような内容を定めている。「国、地方公共団体又は公施設法人に係る契約上の紛争及び契約外の損害賠償を求める訴訟について、コンセイユ・デタの議を経るデクレにより、あらゆる裁判外的又は裁判的審理に先立って、行政不服申立ないし調停手続の前置を行う条件が定められる。」

すなわち、同条は、行政契約と行政賠償責任を争う訴訟手続について、広く行政不服申立又は調停手続の前置にかからしめることを可能とするという、画期的な内容を持つものである。他方、同条に基づく具体的な手続はデクレによるのであり、右デクレの制定を待たなければ実際の評価を行うことは困難である。そして、法一三条の適用デクレは、法制定後一〇年以上経過しても策定されていない。しかし、立法者によって、行政訴訟の過剰を防ぐフィルターとして、訴えの提起について不服申立（ないし調停手続）前置の義務づけの一般化という方向性が示されたことはやはり注目される。ここでは、不服申立前置に絞って、問題状況の概要を示しておきたい（調停については三章三節を参照<sup>(1)</sup>）。

フランスにおいて、行政訴訟に不服申立を先行させることは、原則として任意的とされる。すなわち、行政訴訟

に先立って不服申立を行うことは、義務的ではないが、常に可能であるということになる。<sup>(2)</sup>これは、日本法に言う「自由選択主義」とほぼ同一の仕組みと見ることができよう。なお、ある行政決定に対して行政不服申立を提起した場合には、当該決定に係る出訴期間の進行は停止する。<sup>(3)</sup>

他方、一定の場合には、行政訴訟に先行して行政不服申立を提起することが義務づけられることがある。不服申立前置が義務づけられる事例は、あくまでも原則に対する例外なのであるが、近年次第に増える傾向にあるという指摘も見られる。<sup>(4)</sup>不服申立前置の義務づけは、法令による場合の他に、行政契約条項（納品契約の条件明細書が典型とされる）によって当該契約に係る訴えにつき不服申立前置とする場合に認められるが、一九八七年法一三条は、行政契約訴訟と行政賠償責任訴訟という全面審判訴訟の典型をなす訴訟類型において、行政不服申立前置の一般化という方向性を示した。同条を実施した場合、行政契約訴訟については、すでに契約条項中に不服申立前置が盛り込まれている例も多いとされており、これを一般化することによって訴訟前に契約当事者間で紛争を解決する可能性を高めるという効果が予測される。他方、行政賠償責任訴訟について、右条文による手続上の変化は相当に大きい（とりわけ、現行法では決定前置主義が除外されている公土木責任の領域は、制度の大きな変更となる）。<sup>(5)</sup>

右条文は、行政訴訟の提起数を抑制するための方策のひとつとして不服申立前置の義務づけを採用し、右方策に適合的な訴訟類型として全面審判訴訟を選択したものと見える。そのこと自体、全面審判訴訟の将来像を推測させる要素ではある。しかしながら、右条文は、現在のところ、施行のためのデクレが定められておらず、具体化するには至っていない。この点、リヴェロとヴァリーヌの概説書では、右条文による行政不服申立と行政訴訟の「組み合わせ」の試みは放棄されたように見える、と評されている。<sup>(6)</sup>

(1) 行政不服申立てに係る一般的制度としては、異議申立て (recours gracieux)、審査請求 (recours hiérarchique)、後見監督請求

- (recours de tutelle) ③三種類が\$e。 Cf. Gohin, CA, p. 11-13.
- (2) Chapus, DCA, p. 338-340.
- (3) 行政不服申立てと行政訴訟の関係全般について、司法研修所・研究二三四頁以下を参照。行政不服申立てに関する仏文の基本文献として、Cf. Barthélemy, Recours administratifs, JCA fascicule 1009 ; Brisson, Les recours administratifs en droit publics français, 1996.
- (4) Chapus, DCA, p. 341.
- (5) Chapus, DCA, p. 354-357.
- (6) Rivero/Wainne, DA, p. 203.

## 第二章 一九九五年二月八日法による改革

### 第一節 一九九五年改革の概要

一九九五年には、行政訴訟について、再び重要な改革が行われた。まず、一九九五年一月六日計画法は、行政訴訟の審理期間短縮を目標として掲げ、行政裁判官の増員や、地方行政裁判所及び控訴行政裁判所の増設を規定した。<sup>(1)</sup> 続いて、一九九五年二月八日法は、その四章において、行政訴訟手続の改正を行った。これは、一九八七年法のように裁判組織系統の大改変を伴うものではないが、行政訴訟手続に与えた影響という点で一九八七年法に比肩する改革とされる。<sup>(2)</sup> 以下では、まず、一九九五年法による行政訴訟改革の主要な六つのポイントについて整理しておきたい。

第一に、一九九五年法は、地方行政裁判所における特定の訴えについて、単独の裁判官による審理・判決を認めた(六三条。法典L四一条として組み込み)。これは、合議体による判決形成を原則としてきたフランス行政訴訟の伝統を一部変更するものである。<sup>(3)</sup> 加えて、同法は、裁判所長又は裁判長等が単独で決定(オールドナンス)という形

式で処理できる事項を拡大し（六四条及び六五条。法典L九条及びL一〇条として組み込み）、単独裁判官による案件処理が可能な領域を拡大した。

第二に、同法は、大学教授又は講師の地位にある者について、地方行政裁判所又は控訴行政裁判所の裁判官に任用される可能性を認めた（七九条）。この規定は、地方・控訴行政裁判所の増設や拡充に対処して、行政裁判官の人材を確保する趣旨であると考えられる。

第三に、同法は、控訴行政裁判所に対して、行政立法的行為に係る越権訴訟の控訴審管轄を与えた（七五条）。この結果、控訴行政裁判所は、基本的に全ての越権訴訟について地方行政裁判所判決の控訴に係る裁判管轄を獲得することになった。この点については、本稿でもすでに言及した。

第四に、同法は、地方行政裁判所の手続につき、執行仮停止（suspension provisoire d'exécution）の制度を新設した（六五条。法典L一〇条として組み込み）。これは、執行停止制度の機能不全を補うために、全く新しい法制度として導入されたものである。右については、本章二節で改めて検討する。

第五に、同法は、行政訴訟判決（既判事項）の執行確保のための法的仕組みとして、地方行政裁判所、控訴行政裁判所及びコンセイユ・デタが、作為命令（injonction）を発することを定めた（地方・控訴行政裁判所につき六二条。法典L八一六、L八一三条として組み込み。コンセイユ・デタにつき七七条。一九八〇年七月一六日法六一一条として組み込み）。この改革は、行政主体による判決（既判事項）の不執行を防ぐ法的手段として重要であるのみならず、行政裁判官の権限に係るフランス行政法の伝統的基本原則（行政裁判官による作為命令の禁止）との関係という点でも極めて注目される。

第六に、同法は、判決（既判事項）の執行確保のため、地方・控訴行政裁判所について、罰金強制（astreinte）を命じることを定めた（六二条。法典L八一四条として組み込み）。これは、一九八〇年七月一六日法によりコンセイ

ユ・デタに認められていた罰金強制の権限を、地方・控訴行政裁判所にも拡大したものである。さらに、同条は、地方・控訴行政裁判所が作為命令を発する場合に、作為命令と罰金強制を組み合わせることも規定している(法典L八一二、L八一三条として組み込み)。

右の第五・第六のポイントは、ともに判決執行確保の法的仕組みを強化する重要な改革であり、これらをまとめたくて本章三節で改めて検討する。

(1) 一九九五年計画法は、田中嘉彦「フランスの司法制度改革について」外国の立法二〇二号一五頁(一九九八年)に紹介されている。

(2) 一九九五年法に関して、平田和「フランスにおける一九九五年の行政訴訟改革」専修法学論集七二号四五頁(一九九七年)を参照。関連する仏文献の一覧についても、同五六頁注六が有用である。

(3) 法典L四条は少なくとも三名の合議体による判決形成という原則を規定しており、L四一条は右原則の例外ということになる。 Cf. Chabanol, Code, p. 56-58; Boteau, *Le juge unique en droit administratif*, RFDA 1996, p. 10. 邦文献では、平田・前掲・専修法学論集七一号五四頁、司法研修所・研究二六頁以下を参照。

## 第二節 執行停止

フランス行政訴訟手続において、行政決定に対する訴えの提起(又はその判決に係る上訴)は、原則として当該行政決定(又は当該判決)の執行を停止させる効果を持たない。この「訴えの執行不停止効(effet non suspensif)」原理は、行政活動の効率性を担保するための原則として、フランス行政訴訟の基本構造を規定すると同時に、「行政決定の執行的性格(caractère exécutoire de la décision administrative)」という「公法の根本規範」と表裏をなすものとして、フランス行政法理論の骨格部分にも深く関わっている。<sup>(1)</sup>



「訴えの執行不停止」は、コンセイユ・デタにつき一九四五年七月三一日オールドナンス四八条、地方行政裁判所に  
つき法典R一一八条、控訴行政裁判所につき法典R一二五条により、明文化されている。<sup>(2)</sup>そして、この「訴えの執  
行不停止」原則を緩和するものとして、執行停止 (*sursis à execution*) 請求手続が存在する。すなわち、行政裁判  
官は、原告の請求により、一定の要件を満たすと判断した場合に、係争中の行政決定の執行停止を命じることがで  
きる。

執行停止制度については、一九八九年の法典化を通して従前の手続が整理された。本稿では、執行停止手続につ  
いて、その歴史的生成過程を含めた判例・法令の詳細について記述する余裕はない。<sup>(3)</sup>ここでは、フランス行政訴訟  
における執行停止制度は、現行法を前提とする以上はあくまでも「訴えの執行不停止」原則の例外に留まっている  
こと、<sup>(4)</sup>他方で、一九八七年一月二三日の憲法院判決では、執行停止の請求によって「訴えの執行不停止」原則を破  
る可能性のあることが防御権 (*droit de la défense*) の尊重という憲法原則であるとされ、執行停止制度が防御権の  
不可欠の保障であるという憲法解釈が確立されたことのみを確認しておきたい。<sup>(5)</sup>

執行停止が認められるための実体上の要件としては、当該決定の執行によって回復困難な帰結を生じるおそれが  
あり、かつ、当該決定の違法性を基礎づける攻撃方法 (*moyen*) が真摯なものであることが必要とされている。<sup>(6)</sup>さ  
らに、執行停止請求は「執行的」決定についてのみ可能であり、拒絶決定 (*decision de rejet*) の執行停止は不可能  
という制約もある。<sup>(7)</sup>加えて、判例法は、右の要件を全て満たした場合であっても、執行停止を命じるかどうかは当  
該裁判官の裁量判断という解釈を採っている。<sup>(8)</sup>以上のように、フランス行政訴訟における執行停止は、制度自体と  
運用の両面で厳格かつ制限的な仕組みになっている。

これに対して、近年の行政訴訟改革の中で、執行停止制度の厳格さを緩和するという方向性が示されつつある。  
すでに、一九七〇年代以降、特別法による執行停止の厳格さの緩和が図られてきた。その第一は、環境法の領域で

ある。自然環境保護に関する一九七六年七月一〇日法は、事業の許可又は開発計画の認可の取り消しを求める訴えにおいて、必要な環境影響評価の欠如が明らかの場合に、裁判官は執行停止請求を認めることを規定している。さらに、公開調査 (enquête publique) の民主化に関する一九八三年七月一二日法でも、環境に影響を及ぼす事業に係る公開調査について、調査委員会の否定的見解に反する行政決定の取り消しを求める訴えにおいて、「真摯でかつ決定の取り消しを正当化する」攻撃事由が主張された場合に、執行停止が認められることを定めている（回復不能な損害発生という要件がない）。その第二は、地方分権法の領域である。一九八二年三月二日法は、知事が分権化された機関の行為の取り消しを求める訴えを提起した上で、当該行為の執行停止請求を行った場合には、裁判官は「真摯でかつ当該決定の取り消しを正当化する」攻撃事由が主張されれば執行停止を認めなければならない旨を規定している。右の環境法・地方分権法における特別法による執行停止の緩和の枠組みは、一九九〇年代に入って、これをより拡大する方向で解釈・運用がなされているとされる<sup>(9)</sup>。

続いて、一九九五年二月八日法は、執行停止制度の機能不全を補うため、地方裁判所における一般的手続として新たに執行仮停止の制度を創設した。同法六五条は、地方行政裁判所長（又は合議体の裁判長）について、請求により、最長で三か月間行政決定の執行を仮に停止する決定を下す権限を定めた（法典L一〇条として組み入れられている）。この執行仮停止は、①執行停止請求がなされること、②仮停止請求がなされること、③当該決定の執行が「回復不能な帰結 (conséquences irréversibles)」を生じる恐れがあること、④請求者が真摯な攻撃事由を提出すること、の四つを要件として決定される。なお、同法に先立って、一九九五年二月四日法（国土整備に関する法律）では、分権化された行政機関による納品契約・都市計画・公役務委託に係る行為を争う訴え（知事デフェレ）において、知事が訴えの提起から一〇日以内に執行停止を請求した場合には、自動的に一か月の執行仮停止がなされること<sup>(10)</sup>が定められている。

- (1) 広岡隆『行政強制と仮の救済』二四五頁以下(有斐閣・一九七七年)に詳細な研究がある。
- (2) ただし、個別法令により、自動的な執行停止が定められる例もある。例えば、不法滞在外国人の国外退去を命じる知事決定に対する訴えについて、右訴えは決定から二四時間以内に提起しなければならず、同判決は四八時間以内に下されなければならない反面で、訴えの提起により決定の執行は自動的に停止される。Cf. Chapus, DCA, p. 320-325.
- (3) 法典R一一八条〜R一二七条を参照。
- (4) Chapus, DCA, p. 1177-1178.
- (5) 序章二節注三を参照。憲法上の要請に加えて、ヨーロッパ共同体法上、訴訟手続における執行停止制度が要請されているという側面も重要である。行政訴訟手続における執行停止制度の存在が憲法・ヨーロッパ法上の要請であるとすれば、執行停止請求の権利性という問題が生じる可能性もある。Cf. Gohin, CA, p. 230-231.
- (6) Chapus, DCA, p. 1208-1218.
- (7) CE 23 janvier 1970, Amoros, AJ 1970, p. 174. 右判決は、拒絶決定について執行停止を認めることは、行政裁判官による作為命令禁止の原則に反することを根拠としている。参照、広岡・前掲書二八七頁以下。
- (8) Chapus, DCA, p. 1218-1219.
- (9) Chapus, DCA, p. 1219-1223; Gohin, CA, p. 230-231.
- (10) 執行仮停止の運用状況について Cf. Chabanol, Code, p. 86-88.

### 第三節 判決の執行確保と執行命令

フランス行政訴訟手続における基本的課題のひとつとして、判決の執行を確保するための法的手段が不十分ということがある。行政訴訟判決の既判事項(chose jugée)については、その執行が絶対的義務として課せられるという原則がある。従って、既判事項に反する事柄について立法による追認(validation législative)がなされるような例外的場合を除いて、行政訴訟の判決には、私人、公法人ないし行政機関を問わず、執行力が及ぶという原則が確立されている<sup>(1)</sup>。

ところが、一方で、行政訴訟手続には判決の執行義務を具体的に実現するための法的手法に欠ける部分があり、現実に、判決の既判事項の執行義務が遵守されないという場合が生じている。この問題は、行政主体全般につき私法上の強制執行手続が適用除外されるという法理と相まって、行政賠償責任を争う全面審判訴訟において特に大きな課題とされてきた。<sup>(2)</sup>

右の課題に対しては、従来から、幾つかの立法措置による解決が試みられてきた。その主要なものは、次のとおりである。

まず、一九六三年七月三〇日デクレ五九条は、既判事項の執行を促す法的仕組みとして、コンセイユ・データの報告調査部 (section du rapport et des études) に対する執行促進申立ての手続を定めた。訴えの原告は、コンセイユ・データにおける勝訴判決から三か月以上経過した後 (緊急手続の決定又は明白な執行拒絶の場合は期日に関係なく) に、コンセイユ・データ報告調査部に対して既判事項の執行促進を申立てることができる。<sup>(3)</sup> さらに、同デクレ五八条は、各大臣が、行政訴訟の判決の執行に係る方法について、コンセイユ・データに明示を求める手続を置いている。これは、判決を受けた行政機関の側が、判決の趣旨に沿うにはどのような具体的措置をとるべきかについて、行政裁判所側の見解を求めるための仕組みである。

次に、一九七六年一月二四日法は、既判事項の不執行があつた場合に、共和国メデアトール (médiateur de la République) が公法人に対して作為命令 (injonction) を発する権限を規定した。メデアトールは一定の期限を定めて公法人に既判事項の執行を命令することができ、右の作為命令に従わない場合には特別報告を官報に掲載する、という仕組みがとられている。<sup>(4)</sup> メデアトールによる作為命令の仕組みは、行政訴訟判決の執行確保に係る新しい手続であつたが、あくまでも裁判手続外の作為命令であり、その実効性確保も間接的手法に留まるといった限界があつた。

その後、一九八〇年代以降の一連の行政訴訟改革においても、行政訴訟判決の不執行への対処が、制度改革の主目的とされることになる。

一九八〇年七月一六日法一条は、行政裁判所が公法人に一定の金額の支払いを命じる判決を下した場合には、判決から四か月以内に右の支払いが実施されなければならないことを定めた上で、四か月を徒過しても支払いが行われない場合に、当該債権者から、国の債務については支出担当の会計官に対して、地方団体の債務については後見監督庁を介して、当該金額の支払い請求ができる旨を定めた<sup>(5)</sup>。さらに、同法二条以下は、行政裁判所の判決が執行されない場合に、コンセイユ・デタが当該判決の執行を確保するために公法人に対して罰金強制 (astreinte) を宣言することを定めた。右の罰金強制の宣言は、原告の請求のみならず、コンセイユ・デタの職権で行うこともできる<sup>(6)</sup>。原告が罰金強制を請求する場合には、判決の不執行が六か月を超える (緊急手続の決定を除く) ことが要件となる<sup>(6)</sup>。一九八七年と一九八八年には、行政訴訟判決の既判事項を尊重すべきことに関して、行政組織内部の通達が出されている。まず、一九八七年七月二三日には、内務大臣から各知事宛てに、地方公共団体及び地方公施設法人による裁判判決の執行に関する通達が出されている<sup>(7)</sup>。続けて、一九八八年一〇月一三日には、首相から政府各部に宛てて、行政裁判官の決定の尊重に関する通達が出されている<sup>(8)</sup>。

以上の経過の後、一九九五年二月八日法は、行政訴訟判決の執行確保のために、大きく二つの法制度を創設した。

第一に、同法六二条は、地方行政裁判所及び控訴行政裁判所の権限として、原告の請求により、判決の中で、公法人又は公役務の任務を負った私法上の機関に対して、当該判決の執行措置 (mesure d'exécution) が「必然的 (nécessairement)」である場合に、この執行措置を期限を付して命じることができると定めた。また、地方・控訴行政裁判所の判決の結果、公法人又は公役務の任務を負う私法上の機関が改めて新規の決定を行わなければなら

ないことが「必然的」である場合に、右裁判所は、原告の請求により、判決の中で、一定の期間内に右の新規の決定をなすべきことを命じることができるとされた。そして、以上二つの命令については、いずれも罰金強制を付すことができるとの規定も置かれた（法典L八―二条、L八―三条として組み込み）。右の規定により、地方・控訴行政裁判所は、判決の中に当該判決の既判事項の執行のために必要な執行命令を付する権限を新たに与えられたことになる。要するに、裁判所が具体的な執行措置を命じる（行政機関は既判事項の執行につき選択の余地を失う）タイプと、裁判所が行政機関等に一定期間内に新たな決定をすることのみを命じる（行政機関は執行措置の内容について選択することができる）タイプの二種類の手続が形成され、右の手続に罰金強制を組み合わせることによって実効性を増すという仕組みがとられている。

第二に、同条により、地方行政裁判所及び控訴行政裁判所は、すでに下した判決が執行されない場合に、原告からの申立てを受けて改めて（前判決の）執行措置を明示し、執行期間を定めた上で罰金強制を付することができる旨規定された（法典L八―四条として組み込まれる）。この仕組みは、地方・控訴行政裁判所について、判決の既判事項の不執行に対抗する事後的な申立ての手続と、それに対応する作為命令・罰金強制の権限を与えるものである。また、右の手続は、一九八〇年法によってコンセイユ・デタに与えられていた罰金強制の権限を、地方・控訴行政裁判所にも拡張するという意味を持っている。

第三に、同法七七条は、コンセイユ・デタの権限として、請求があつた場合に、判決中において、判決に係る必要な執行措置又は一定期間に新たな決定をすることを命令し、これに罰金強制を付すことができる旨を定めた（一九八〇年罰金強制法六―一条として組み込み）。なお、この作為命令・罰金強制の仕組みは、コンセイユ・デタが「紛争の本案を裁断する」場合にのみ適用され、上訴に対する破棄裁判の場合は除外されている。

以上のように、一九九五年法は、判決の既判事項の執行確保のためという枠組みの中においてではあるが、行政

裁判所に作為命令を発する権限を与えることにより、フランス行政裁判の基本構造にも関わる変革をもたらした。一九九五年法による改革の結果、行政決定を取り消すという判決を得た場合に、右取消判決が行政による執行措置を「確定的な意味で (dans un sens déterminé)」必然の前提とする (implicite nécessairement) ならば、その執行措置についての作為命令・罰金強制がなされるという可能性が生じるのである。もちろん、ある行政決定が行政訴訟 (通常は越権訴訟) によって取り消されたとしても、それだけでは執行措置の命令には結びつかず、作為命令は、取消判決がある特定の決定を当該処分事由 (motif) の下で当然に導くことについての裁判所の肯定的判断があつてはじめて発せられる。さらに、裁判所は、作為命令を出す場合に、判決時の法と事実の状態を改めて評価する必要もある (行政決定の取り消しの違法性判断については処分時によるのが原則である)。なお、一九九五年法による新しい作為命令については、着実に裁判実務上の運用例が蓄積されつつある<sup>(9)</sup>。

以上の改革は、行政訴訟理論上も、行政訴訟における作為命令の禁止原則との関係など、本質的な問題を提起している。論者の見解も、一九九五年法の改革によって作為命令禁止原則が失われたというものと、右原則それ自体は存続し続けているというものとに別れている<sup>(10)</sup>。また、行政決定の取消判決に執行命令が付されることになれば、違法な行政決定の取り消しに限定された訴えとされてきた越権訴訟の訴訟類型論上の位置づけも問題となる。少なくとも、行政裁判における作為命令の許容という制度変更により、もっぱら行政裁判官の権限の範囲を基準とした越権訴訟と全面審判訴訟という二つの基本類型は、相互に接近することになるであろう<sup>(11)</sup>。このことが、フランス行政訴訟の基本構造を変革するものであるか、さらに議論の動向が注目される<sup>(12)</sup>ところである。

(1) Chapuis, DCA, p. 928-936.

(2) 問題の概観につき、司法研修所・研究二六四頁以下を参照。この主題に係る文献として、小早川光郎「フランス行政訴訟における指令につ

- いて「北村一郎編『現代ヨーロッパ法の展望』四四五頁（東京大学出版会・一九九八年）がある。
- (3) 一九九五年七月三日デクレにより、地方行政裁判所又は控訴行政裁判所の判決についても、当該裁判所に対して同様の申立をすることができるとする。
- (4) Chapus, DCA, p. 945-946.
- (5) Chapus, DCA, p. 958-959.
- (6) 罰金強制につき、北原仁「フランスの行政訴訟におけるアンションクシオン (injonction) について」早稲田法学会誌三六卷三三頁以下（一九八六年）、滝沢正「最近のフランスにおける行政裁判制度の改革」日仏法学二二号五二頁以下（一九八四年）等を参照。なお、コンセイユ・データでの罰金強制の手續については、一九六三年七月三〇日デクレ五九一一条以下を参照。
- (7) JCP 1987. 60850.
- (8) JCP 1988. 62008.
- (9) 作為命令に関する判例の動向について、Cf. AJ 1996, p. 115-120; AJ 1997, p. 584-590. 右の文献（『ラクチュアリーテ・ジュリディク』誌の「行政法判例総覧」）によれば、情報開示請求に対する不開示決定の取り消し判決において行政情報の開示を命じた判決、公務員の懲戒処分を取り消し判決において元の職への復帰を命じた判決、入国査証申請拒否決定の取り消し判決において、査証の交付を命じた判決等が見られる。作為命令に係る判例の総合的分析については、Cf. Guettier, Injonction et astreinte, JCA fascicule 1114; Chapus, DCA, p. 807-811.
- (10) 小早川・前掲四五六頁。
- (11) Cf. Bernard, Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort?, AJ 1995, spécial, p. 196-198. また、リヴェロとヴァリーヌの概説書には、次の記述がある。「立法者が行政裁判官に作為命令や罰金強制の権限を与えた最近の諸改革は、越権訴訟と全面審判訴訟を接合させた。（越権訴訟は）今後、その本来の目的たる取消権限に加えて、その取消からそれが必然的にもたらす帰結を導き出す権限も認められることにならう。」Rivero/Waline, DA, p. 231.
- (12) シャピュは、作為命令を請求する場合、その訴えは全面審判訴訟になるとの注目すべき見方を示している。Chapus, DCA, p. 807.



### 第三章 行政訴訟改革の全体に係る論点

#### 第一節 訴訟類型論の変化と全面審判訴訟の拡大

##### 第一款 一九八七年法とラファージュ判決の射程縮小

一九八七法による控訴行政裁判所の創設は、地方行政裁判所の第一審判決に対する控訴審管轄をコンセイユ・デタと控訴行政裁判所の間で分配するという状況を生じさせた。当初、控訴行政裁判所は全面審判訴訟、コンセイユ・デタは越権訴訟につき控訴審管轄を持つというシステムが採用されたのであるが、この結果として、行政訴訟の訴訟類型論に新たな実益が生じることとなった。控訴審管轄が訴訟類型により決定されるという事態を受けて、行政判例法は、全面審判訴訟と越権訴訟の境界線の単純化を試みるようになり、全面審判訴訟の領域拡張という傾向を示すようになる。<sup>(1)</sup>

行政判例法による全面審判訴訟の拡大は、法技術的に見ると、ラファージュ判決に起源を持つ判例法理の射程の縮小という形をとった。ラファージュ判決とは、公務員による交際経費支給請求に対する拒否決定について越権訴訟の提起を認めた、コンセイユ・デタの基本判例である。<sup>(2)</sup>従前、公務員の報酬や手当の支給決定に関する訴えは、もっぱら金銭給付を対象とする決定を争い、一定の金銭支払命令まで請求できるものとして、全面審判訴訟とされていた。これに対して、ラファージュ判決は、金銭的問題を対象とする行政決定を争おうとする原告について、全面審判訴訟と越権訴訟という二つの方法の選択可能性を認めたのであり、その主たる実益は、越権訴訟における弁護士強制の免除という点にあった。<sup>(3)</sup>

行政判例法は、ラファージュ判決の法理を、公務員法の領域を超えて拡張を進める。その結果、一定金額の給付を拒否する行政決定と、一定金額の負担を課す行政決定の双方について、原告に全面審判訴訟と越権訴訟の選択可能性が認められるに至った。しかし、法令・判例により全面審判訴訟が予定される場合にはラファージュ判決の射程が及ばず、越権訴訟の提起は不可能となる。この点、判例法は、公的財務に係る行政決定の一部について、全面審判訴訟のみの提起が可能という法理を形成していた。<sup>(4)</sup> 一九八七年法による改革の後、右と同様の法理が他の納金命令（公法人の債権回収に係る支払命令・執行令）について拡大される。このような全面審判訴訟の拡大（ラファージュ判決の射程縮小）の契機となったのが、次に掲げる一九八八年のコンセイユ・デタ判決であった。

一九八八年四月二七日のムバカム判決において、コンセイユ・デタは、学生生活センターが学生に対して出した執行令（*état exécutoire*）に関する争訟は全面審判訴訟であつて、弁護士強制は免除されないと判断した。<sup>(5)</sup> 続いて、同年一二月二三日のカディア判決では、支払命令（*ordre de versement*）についても、ムバカム判決と同様に全面審判訴訟のみが提起可能とされた。<sup>(6)</sup>

右の判例は、全面審判訴訟に係る控訴審管轄は全て控訴行政裁判所という一九八八年時点の法令を前提に、納金命令に対する訴訟を全面審判訴訟に統一することによって控訴審管轄の単純化を図るという趣旨によるものと考えられる。この結果、納金命令に関する訴訟の実務上の重要性からして、ラファージュ判決の射程は大きく後退する。<sup>(7)</sup> そして、これらに続く一連の判例により、財務事項に係る行政決定に対する訴えを全面審判訴訟と解釈する傾向が示される。<sup>(8)</sup> 判例法は、金銭的措置に関する行政決定を争う越権訴訟を一般的に否定してはいないが、公的財務に係る行政決定について全面審判訴訟の方法を優先するという傾向を明らかにしたのである。

前述のように、一九九五年法による行政訴訟改革の結果、控訴行政裁判所の控訴審管轄が越権訴訟一般にも拡大され、訴訟類型と控訴審管轄の連動という事態は原則的に解消されることとなった。しかし、ラファージュ判決の

射程という論点は、フランス行政訴訟における全面審判訴訟と越権訴訟の二元的構造のあり方という基本問題と切り結ぶものとして、その理論的意義を保っていると言えるであろう。

- (1) 一九八七年法による行政訴訟改革と行政訴訟類型論の関係を直接論じた文献として、Pouyaud, La réforme du 31 décembre 1987 et la distinction des contentieux, *Mé. Chapus*, 1992, p. 541 ; Doumbé-Billé, Recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux, *AJ* 1993, p. 3.
- (2) CE 8 mars 1912, D 1914, p. 49, conclusion Pichat ; S 1913, p. 1, note Hauriou ; RDP 1912, p. 266, note Jéze. 邦文文献としては、阿部泰隆『フランス行政訴訟論』(有斐閣・一九七一年)六〇頁以下を参照。
- (3) ラファージュ判決により越権訴訟と全面審判訴訟の選択が可能な場合、その帰結は次のように整理される。原告が越権訴訟を選択すれば、弁護士強制が免除されるという利益がある(一九八七年改革法施行から一定の期間については、判決に対する上訴管轄がコンセイユ・デタになるという利益もあった)が、出訴期間の徒過は許されない。他方、原告が全面審判訴訟を選択すれば、黙示の拒否決定に対する訴えという形であれば出訴期間の要件なしに訴えが受理されるという利益がある。なお、原告が両訴訟のどちらを選択したのかは、当該訴えの性質(請求の趣旨と攻撃方法の性質)を裁判官が評価して決定されるのであり、弁護士を付さないが故に越権訴訟になるということではない。Cf. Chapus, DCA, p. 616-618.
- (4) 判例法は、従来から、債務決定 (arrêtés de débet = 財務担当大臣が公金の返還を求めするために発する執行力を持つ命令) を争う訴えは全面審判訴訟のみによることしてきた。Cf. CE 4 janvier 1954, Melot, *AJ* 1954, p. 95.
- (5) CE 27 avril 1988, Mbakam, *AJ* 1988, p. 438. 右の訴えにおいて、原告は客観的違法性を攻撃方法とし執行令の取り消しを請求したにもかかわらず、越権訴訟の提起が不可とされた。
- (6) CE 23 décembre 1988, Cailliac, *AJ* 1989, p. 254. 支払命令はそれ自体は未だ執行的なものではないが、執行令と同じに扱われるとされた。
- (7) 一九八七年改革法以降の行政判例法によるラファージュ判決の射程縮小について、プーオーは、次のように分析している。一九八七年法による控訴審管轄の問題は、財務命令に関する紛争を取り除きたいというコンセイユ・デタの意向とも相まって、越権訴訟に対する消極的評価の動きを強化し加速させたが、この動向は改革実施以前の段階から現れており、裁判実務の関心は、出訴期間か弁護士強制かという選択ではなく、控訴審管轄の単純化という点に支配されていた。と。Pouyaud, *op. cit.*, p. 544.
- (8) 一九八八年には、電話料金の訂正請求に対する拒否決定に対する訴えを全面審判訴訟とする判決 (CE 19 décembre 1988, Marthiens, *AJ* 1989, p. 124.) が出た。その他、同一線上にある判決として、Cf. Doumbé-Billé, *op. cit.*, p. 7-12 ; Bernard, *op. cit.*, p. 190-192 ; Chapus, DCA, p. 621-622.

## 第二款 新しい全面審判訴訟の登場

一九八七年法による改革後のラファージュ判決の射程縮小による全面審判訴訟の拡大という問題とは別に、一九八〇年代以降、立法又は判例法によって全面審判訴訟の領域を拡大する傾向があることが指摘されている。この点については、シャピユの『行政訴訟法』において、独自の分析視角から論じられている。以下では、このシャピユの叙述に依って、全面審判訴訟の新たな拡大という論点を紹介したい。<sup>(1)</sup>

シャピユは、右の問題を考察する枠組みとして、適法性の問題をコントロールするという意味で客観的訴訟としての性質（すなわち越権訴訟と同じ性質）を持つにもかかわらず、全面審判訴訟のカテゴリーに含められている訴訟類型の存在を指摘し、これを客観的全面審判訴訟（*les recours objectifs de plein contentieux* 直訳すれば「全面審判訴訟の中の客観的訴え」と名付けている。そして、シャピユは、近年、右の客観的全面審判訴訟が拡大しつつあることを指摘する。

シャピユは、客観的全面審判訴訟を、次の三つのカテゴリーに分類する。第一は、金銭給付申請に対する拒否決定について、原告が一定の金銭給付を請求する訴えである。これは、請求の趣旨から全面審判訴訟に含まれるけれども、訴えにおける争点は当該決定の適法性であり、客観的性質を持つ。<sup>(2)</sup> 第二は、客観的訴訟ではあるが、法令・判例により裁判官が積極的決定まで行う権限を与えられているために全面審判訴訟とされる訴えである。<sup>(3)</sup> 第三は、最近の立法によって特定の行政決定に係る訴えを全面審判訴訟とされた訴えであり、「適法性コントロールの道具としての客観的全面審判訴訟」と言うべきものである。そして、新しい全面審判訴訟の拡大という意味で特に問題となるのは、この第三カテゴリーということになる。

シャピユの言う第三カテゴリーの嚆矢となったのは、一九七〇年代後半の価格の自由及び競争に関する立法にお

いて、行政庁ないし行政委員会が企業に対して課す制裁に関する訴訟が全面審判訴訟とされたことである。もつとも、一九八七年七月六日法によって、公正競争委員会 (Conseil de la concurrence) による制裁措置に関する訴えは、司法裁判所であるパリ控訴院の管轄へと移されることとなった。第三カテゴリーの訴訟類型が多数誕生するのは、さらにその後 (一九八九年以降) のことである。

現行法上、第三カテゴリーの客観的全面審判訴訟を構成しているのは、以下の三つの類型である。その第一は、特定の行政委員会による制裁措置に対する訴えであり、コンセイユ・デタが第一審管轄を持つ点に特色がある。例として、視聴覚上級評議会 (Conseil supérieur de l'audiovisuel)、株取引委員会 (Commission des opérations de bourse)、債権市場評議会 (Conseil des marchés financiers)、電気通信規律機構 (Autorité de régulation des télécommunications) 等が行う制裁措置に対する訴えがある。その第二は、一定の課徴金 (amendes) に対する訴えである。例として、外国人のフランス入国に関する法律に基づく義務に違反した運輸会社に対して内務大臣が命じる課徴金、石油類規制法に基づく義務の違反に対して炭化水素担当大臣ないし海商担当大臣が命じる課徴金、飛行場の環境保全義務違反に対して民間航空担当大臣の命じる課徴金に対する訴えがある。その第三は、その他の類型であり、例として、取水・排水の許可申請に係る知事の措置に対する訴え、環境保護団体の承認に係る決定に対する訴え、大気汚染対策に係る知事の措置に対する訴え等がある。

シャピユは、以上のような新しいタイプの全面審判訴訟の拡大を指摘した上で、次のような総括を行っている。

「このような法令及び判例における動向は……越権訴訟が適法性コントロールの特権的な手段であった時代が終わったという思いにさせる部分がある。越権訴訟は、性質を同じくする別の訴訟による競合にさらされている。なぜなら、競合相手たる訴訟は、越権訴訟と同様に客観的性質であるが、同時により具体的に確実な帰結を即時に導くことが可能という点でより有効なものだからである。この点で、以下のような不可思議な考え方が現れている。

すなわち、ある訴訟が全面審判訴訟であるならば、その訴訟は、裁判官が、比例性、とりわけ非難される行動の程度と制裁の重さとの比例性を正確に統制することを可能ならしめるのにより適切であり、従って、ヨーロッパ人権条約の要請するところを充足させるためにより適切である、と。しかし、現実には、越権訴訟は……制限的統制のみでなく、通常の統制、とりわけ比例性の完全な統制と呼ぶべきものにも全く適当なのである。我々は、客観的全面審判訴訟が選好されていることについて、裁判官が、自ら最新の状況から結論を導き、紛争について可能な限り完全な裁断を下すことにより、取り消しを超えた判断をすることが可能であるという事実<sup>(4)</sup>に光を当てるもの、と理解するべきであろう。さらに、我々は、客観的全面審判訴訟の拡大について、この訴訟が、裁判官の権限の拡張という部分を除けば現行の越権訴訟と同じ（完全に適法性の統制に適合した）法制に服し、かつ、客観的訴訟という唯一の性質によって特徴づけられることになる……『新しい越権訴訟』になったということによってのみ、これを祝福<sup>(4)</sup>することができるだろう。」

以上のように、シャピュは、近年の全面審判訴訟の拡大を、行政の裁判的コントロールという点でより進化した新しい客観的訴訟の誕生と捉えようとしている。このシャピュ説の評価を含め、フランスにおける行政訴訟類型論の新傾向は、比較法の観点から興味深い素材を提供しているように思われる。<sup>(5)</sup>

- (1) 本款の記述は、もっぱら、Chapus, DCA, p. 195-202. に依っている。
- (2) 第一款で扱ったラファージュ判決の射程の問題は、主として第一カテゴリーの訴えに係わることになる。
- (3) 第二カテゴリーは、伝統的に全面審判訴訟とされる租税訴訟、選挙訴訟、崩壊の危険のある建築物に関する訴訟、環境保全のための分類施設に関する訴訟、不衛生家屋に関する訴訟、の五類型を中心とするが、一九八〇年代以降の立法・判例法によって全面審判訴訟とされた幾つかの新しい訴訟類型も含まれる。
- (4) Chapus, DCA, p. 201. 右の箇所については、「越権訴訟の衰退へ？」という小見出しが付されている。
- (5) 筆者は、フランスの行政訴訟類型論につき、理論的側面からの分析を中心とした別稿を公表する予定である。なお、本稿では判例法の動向

を正面から扱わなかったが、行政契約中の行政立法的条項に対する越権訴訟の提起の肯定 (CE 10 juillet 1996, Cayzeel, RFDA 1997, p. 89.) など、訴訟類型論の観点から重要な新判例も多い。

## 第二節 緊急手続

フランス行政訴訟法において、一般に、裁判手続中に裁判官が一定の仮の措置を決定する手続を緊急審理手続 (procédure d'urgence) と呼ぶ。この緊急審理手続の整備は、一九八〇年代後半以降の行政訴訟改革の中で、主要な課題のひとつとされてきた。

フランス行政訴訟における緊急審理手続には、仮処分手続 (référé) と緊急確認手続 (constat d'urgence) という二つのカテゴリーがあり、前者は、さらに、保全仮処分 (référé-conservatoire)、予審仮処分 (référé-instruction)、仮払い仮処分 (référé-provision) の三つの手続に分けられる。<sup>(1)</sup> 以下、右の四種類の手続について、順に整理したい。

保全仮処分とは、行政裁判官が、緊急の場合に、本案に影響を及ぼさず、かつ、いかなる行政決定の執行も妨げない限りで、あらゆる必要な措置を命じる手続である (法典 R 一三〇条)。<sup>(2)</sup> 具体的には、公物を不法に占拠している私人に対する排除命令や、行政主体に対する本案審理に係る行政文書の開示命令等が典型を成している<sup>(3)</sup>とされる。

右のように、保全仮処分は、本案判決までの仮のものではあるが、行政裁判官が作為命令を行うことができる手続として、理論上も重要な意味をもっている。この保全仮処分は、伝統的な立法・判例法によって形成されてきた仮処分の制度を正面から受け継ぐものであり、法典化による整備等がなされてはいるものの、近年の改革による変化は漸進的なものに留まっている。<sup>(4)</sup>

予審仮処分とは、行政裁判官が、当該訴えに係る審理・鑑定のために必要な措置を命じる手続である（法典R一  
二八条）。具体的には、係争事実関係に関する鑑定人（expert）の裁判官による任命が典型であるが、行政調査等を  
命じる場合もあるとされる。従前の予審仮処分手続では緊急性が要件とされていたが（一九七三年法典R一〇二条）、  
一九八八年九月二日デクレはこの緊急性要件を削除した。さらに、一九九七年五月一九日デクレは、右の鑑定人  
が、公役務により影響を被る可能性のある不動産について、将来の影響まで評価することを認めている（法典R一  
二八条後段に組み込み）。シャバノルは、これを、「予防仮処分」と呼ぶべき仕組みの導入と述べている。<sup>(5)</sup>

仮払い仮処分は、一九八八年九月二日デクレによって新しいタイプの仮処分手続として導入され、地方・控訴行  
政裁判所については法典R一二九条に、コンセイユ・デタについては一九六三年七月一三日デクレ二七条に、それ  
ぞれ組み入れられている。仮払い仮処分とは、金銭給付が争われている訴えにおいて、当該債務の存在について真  
摯に疑う余地のない場合に、債権者に対する一定金額の仮払いを命じるという手続である。すなわち、債権者の側  
は、本案の訴えが最終的に確定する（債権の金額が正確に定まる）のを待つことなく、仮払い金を得ることが可能と  
なる。仮払い仮処分手続の創設は、行政訴訟改革によって行政訴訟手続による救済の効率化をもたらす重要な成果  
のひとつとされており、例えば、行政賠償責任における無過失責任のように、行政主体の債務の存在自体に争う余  
地がない場合の仮の救済として、有意義であると言われている。<sup>(6)</sup>

緊急確認手続とは、緊急の場合に、請求によって、将来行政訴訟手続で争われる可能性のある事実関係を確認す  
るための鑑定人を任命する手続である。緊急確認手続の原型は一九世紀に遡るが、第二次大戦後の一時期には予審  
仮処分と一体化される形で消滅した。しかし、その後復活して一九七三年法典に組み入れられ、最終的に一九八  
九年法典R一三六条に実定法化された。今次の行政訴訟改革において、緊急確認手続自体が本質的に変化したわけ  
ではないが、予審仮処分について緊急性要件が削除された結果、従来通り緊急性を要件とする緊急確認手続の意義



が際立つこととなっている。<sup>(7)</sup>

- (1) 制度の沿革等について、植村栄治「行政訴訟における仮の救済(三)」法学協会雑誌九三卷一―一六二頁以下を参照。
- (2) 法典R一三〇条は、保全仮処分の要件として、①緊急性、②必要性、③本案への影響がないこと、④行政決定の執行を妨げないこと、の四点をあげる。また、同条は、保全仮処分の請求について、行政訴訟の基本原則たる「予先的決定の前置」が適用されないことも規定する。Cf. Chabanol, Code, p. 246-249.
- (3) Chapus, DCA, p. 1120-1124.
- (4) Gohin, CA, p. 240-243.
- (5) Chabanol, Code, p. 239.
- (6) 平田・前掲・室井還曆論集四七九頁。
- (7) 一九八〇年代以降、仮処分手続については、個別立法によって特別の法制度を整備・創設される例も多い。現在では、本文で説明した一般的な仮処分手続に加えて、特別の仮処分手続の重要性が増している。近時の行政訴訟改革という意味では、新しい立法による特別の仮処分手続を含めた総合的な理解が必要になる一方、法制度が全体として非常に複雑なものになっているという評価は免れ得ないであろう。特別仮処分手続について、Cf. Chapus, DCA, p. 1140-1157.

### 第三節 非行政訴訟的紛争解決と行政裁判所の負担軽減

近年の行政訴訟改革と関係して、行政上の紛争解決に係る和解 (transaction) や調停 (consiliation) という、非行政訴訟的紛争解決の法的仕組みが注目されている。これらの非訴訟的 (non juridictionnel) 手続について、行政訴訟手続と一定の連動関係を与えて紛争の効率的処理をはかり、さらには行政訴訟の過剰を軽減するという観点から、整備しようとする議論が見られる。一九九三年には、コンセイユ・デタが、『その他の紛争解決―行政領域における和解・調停・仲裁 (Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative,

1993)』と題する行政上の非訴訟的紛争に関する報告書を発行している。これらの議論は、行政不服申立前置による行政訴訟の「濾過」の試み（前出）と同一線上にあると見ることができると見ることが出来る。

フランス行政法における非行政訴訟的紛争解決手続は、それ自体大きな主題であるが、以下、近年の行政訴訟改革と係わる幾つかのトピックを紹介しておく。<sup>(1)</sup>

当事者同志（一般的には私人と行政主体）の合意によって紛争解決を図る行政法上の和解については、その可能性や法的効力等に関して、伝統的議論でも一定の蓄積を見ていたところである。<sup>(2)</sup> 行政訴訟の当事者間の和解が成立すれば、通常は、当事者による訴えの取り下げによって訴訟が終了することになる。<sup>(3)</sup> 近時の動向としては、一九九五年七月六日付け首相通達が、国の行政機関と私人との紛争の解決について、和解の手法を活用すべきことを示したことが注目されるであろう。<sup>(4)</sup>

行政上の紛争の当事者（一般的には私人と行政主体）が、行政訴訟手続によらずに、当該紛争の解決を第三者に委ねる調停についても、非行政訴訟的紛争解決の方法のひとつとして、議論が盛んである。とりわけ、一九八六年一月六日法（地方裁判所構成員の独立性の保障に係る法律）一二二条に地方行政裁判所の任務として調停が明記されたことは、近年の議論の出発点となっている（法典L三条に組み込まれている<sup>(5)</sup>）。この条文は、新民事訴訟法典二二条が、民事裁判官の任務として当事者間の調停を規定したこと<sup>(6)</sup>に一定の影響を受けているのであるが、その意義については必ずしも明確にされているわけではないようである。<sup>(6)</sup> しかし、法典上、行政事件に係る一般的な第一審管轄を持つ地方行政裁判所につき「調停の任務を遂行する」と明記されたことの意味は少なくともはないであろう。その後、一九八九年六月二三日のコンセイユ・デタ判決は、法典L三条の意義に関する解釈を提示した。<sup>(7)</sup> 右判決は、地方行政裁判所が調停の任務の遂行を拒否した決定に対する越権訴訟について、当該任務の性質上越権訴訟が不受理となることと判断した。従って、法典L三条の規定は地方行政裁判所による調停を法的に義務づけるものではなく、調停

の遂行は任意的なものであることが明らかにされたことになる。<sup>(8)</sup>

他方、一九八七年一月三日法一三条は、主たる全面審判訴訟（契約訴訟と行政賠償責任訴訟）について、行政不服申立前置と並んで、調停前置を義務づけることの可能性を規定した。右条文については、本稿でも行政不服申立前置についてすでに論じたところであり、また現在まで適用デクレが制定されていないため、現実に適用されるところとなっていないのであるが、立法者が全面審判訴訟の領域における調停の意義を重視していることを示すものとして、見過ごすことはできないものである。なお、一九九五年二月六日に出された首相通達でも、国の行政機関が当事者となる紛争における調停手続の活性化について言及されている。<sup>(9)</sup>

一九八六年法一月六日法以降、行政裁判所における調停手続につき画期的な変革はなされていないように思われる。この過程は、従前のフランス行政訴訟手続の伝統を更新することの困難さを表しているようにも思われるが、この問題に関する理論上の議論が活発に行われていることも併せて、今後の動向が特に注目される。

(1) 法制度の現状については、文献検索も含めて、Cf. Jouguet, *Constitution, transaction et arbitrage*, JCA fascicule 1005. 最近の議論状況として、『ラクチュアリテ・ジュリディク』誌の一九九七年一号に、「紛争解決のもう一つの方法 (Les modes alternatifs de règlement des litiges)」と題する特集が組まれており、九本の関連論文(ドイツとの比較法研究を含む)が掲載されている。

(2) 和解という法概念は、一般的には民法典二〇四四条とパラレルなものとして捉えられているようである。フランス行政法上の和解について、Cf. Auby, *La transaction en matière administrative*, AJ 1956, p. 1; Lyon-Caen, *Sur la transaction en matière administrative*, AJ 1997, p. 48; Jarroson, *Les concessions réciproques dans la transactions*, D 1997, p. 267.

(3) 行政裁判官によって訴えの目的の消滅 (non-lieu) が宣言されて、訴訟が終了する場合もある。ただし、当事者の和解が直ちに訴えの目的の消滅をもたらすのではなく、裁判官の裁断を経ることになる。Chapus, DCA, p. 793-794. 訴え提起前に和解が成立している場合には、関係する訴えが不受理になる可能性がある。Chapus, DCA, p. 330.

(4) JCP 1995, 67306.

(5) 一九八六年法以前において、行政裁判官が調停を行うことは、一部の特別行政裁判所に限定されていた。

- (9) Chapuis, DCA, p. 791-793.
- (7) CE 23 juin 1989, Verrier, AJ 1989, p. 424.
- (8) 法典二三条は、適用ラクレなしに直接適用できるけれども、調停の領域については当該地方裁判所の権限内に限定されると解釈されてい  
る。 Chabanol, Code, p. 53.
- (5) D 1995, p. 196.