



行政裁判法典の改正:行政裁判所における論告担当官 および口頭弁論期日の進行に関する2009年1月7日の デクレ第14号, 行政裁判所の管轄配分および運営に関 する2010年2月22日のデクレ第164号

興津, 征雄

(Citation)

日仏法学, 26:144-150

(Issue Date)

2011

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001798>



行政裁判法典の改正——行政裁判所における論告担当官および口頭弁論期日の進行に関する 2009 年 1 月 7 日のデクレ第 14 号、行政裁判所の管轄配分および運営に関する 2010 年 2 月 22 日のデクレ第 164 号

本稿では、行政裁判法典（以下、同法典の条文を引用するときは法令名を省略する）を改正する最近の二本の政令（デクレ）を取り上げる。いずれも一連の行政裁判制度改革の流れのなかに位置づけられるものである（この後さらに立法による改正が予定されているという）とはいえ、その背景はかなり異なるようであり、内容的な関連もほとんど見出されない。以下では、ヨーロッパ法の影響を受けた前者（全 5 ケ条）について前提的文脈も含めてやや詳しく紹介し（1）、論点が多岐にわたり実務的な項目も多い後者（全 57 ケ条）はいくつかの改正事項に絞って要点を記述する（2）。

1 2009 年 1 月 7 日のデクレ

このデクレは、その表題が示すとおり、行政裁判所における論告担当官に関する改正をもたらすものである。その名称の変更（(1)）と対審手続の強化（(2)）とを目的としている。

(1) 論告担当官とは、行政裁判所において、判決に先立って中立的見地から係争事案を分析し、採られるべき結論を論告（conclusions）の形で裁判体に提案する当該裁判所の構成員のことである。その起源は七月王政初期の 1831 年にさかのぼる。行政裁判手続に関与する公的輔佐職（ministère public）¹⁾が、当初は commissaire du roi（国王委員）、王政崩壊後は commissaire du gouvernement（政府委員）と呼ばれ、その名称にもかかわらず制度発足時から独立性をもって職権を行使した。行政の主張を反駁する論告を述べることもしばしばであったという。こうした独特の職能と呼称が現在まで引き継がれたため、言葉のうえでは國務院（コンセイユ・デタ）が諮問権能を行使する際に関係省庁を代表して評議に陪席する文字通りの政府委員（commissaire du gouvernement）と区別することができず（R123-24 条・R123-25 条参照）、とりわけ行政訴訟に通じていない者はその役割をにわかに察知することができないという不便を生じていたことも事実である（フランスの論告担当官がモデルになったと

いわれるEU裁判所の法務官は、*commissaire du gouvernement*の歴史的淵源の一つである*avocat général*の名を称している)。日本のフランス行政法研究においては、「政府委員」という直訳もまま見られるものの、その職能の実質に応じて「論告担当官」という意識が用いられることが多いようであり、本稿もこれにならう。

現在ではフランスの行政裁判のなかで欠くことのできない存在となった論告担当官の伝統に変革が迫られたのは、ヨーロッパ人権条約の影響である。すなわち、同条約6条1項は「独立で不偏の裁判所 (*un tribunal indépendant et impartial*)」による裁判を受ける権利を保障しているところ、フランス型の裁判制度を採る国々における論告担当官類似の公的輔佐職の役割について、条約違反を指弾するヨーロッパ人権裁判所の判例が1990年代から相次いで現れるようになっていた(フランス破毀院の刑事手続における報告裁判官 [*conseiller rapporteur*] および法院検事 [*avocat général*] については、CEDH 31 mars 1998, *Reinhardt et Slimane-Kaïd c. France*, Rec. 1998-II, p. 640)。21世紀になって、フランス国務院の論告担当官もついにその例外ではいられなくなったのである。

ヨーロッパ人権裁判所2001年6月7日判決 (*Kress c. France*, Rec. 2001-VI, p. 1) は、論告担当官の制度自体を異とするものではなかったものの、論告担当官が口頭弁論期日の最後に当事者の前で論告を述べた後で裁判体の評議に加わることが、人権条約6条1項違反を構成すると判示した(論告はあくまでも論告担当官が自己の見解として表明するものであり、実際の判決が論告に従わないことも珍しくないとはいえ、人権裁判所は当事者に不利な論告をした論告担当官が当事者の関与しないところで評議の結論を左右するという外観を問題とした)。これ以降も論告担当官の評議出席を条約違反とする人権判例が相次いだため、フランス政府は2006年8月1日のデクレ(第964号)で行政裁判法典を改正し、地方行政裁判所および行政控訴院においては論告担当官の評議への出席を禁止するとともに(R732-2条)、国務院においては、当事者から反対の申立てがない限り、論告担当官は評議に出席する(*assiste au délibéré*)けれども評決には関わらない(*n'y prend pas part*)として(R733-3条)、国内法の条約適合化を図った。

2009年デクレも、基本的には論告担当官制度の人権条約適合性をいっそう確固たるものとする趣旨と見られる。しかし、改正事項には人権裁判所が必ずしも問題視していない点も含まれている。それは論告担当官の名称である。上述のとおり *commissaire du gouvernement* の呼び名が誤解を招きかねないものであったとしても、プロの法律家にとってはその中立性は明らかであるし、人権裁判所もその固有性・特殊性には敬意を払っている。にもかかわらず、フランス政府は誤解の素を少しでも払拭しておきたいという意図であろうか、150年以上の伝統を誇るこの名称からの訣別を選

択した。かくして選ばれた新名称が *rapporteur public* である。2009 年デクレ第 1 条は、行政裁判法典の規定中 *commissaire du gouvernement* の文言を（上述の各省庁を代表する政府委員に関する部分を除き）*rapporteur public* に置き換えると規定する。なお、その中には命令の部のみならず、本来はデクレで改正できないはずの法律の部の規定（L7 条・L522-1 条）も含まれるところ、憲法 37 条 2 項に基づき、名称の改正は命令事項に属するという憲法院の判断が事前に示されている（CC 30 nov. 2006, n° 2006-208 L, *Rec.* p. 119）。

名称の変更は現在のところ象徴的な意味を持つにとどまり、その職能を実質的に変化させるものではない。しかし、事前審理手続（*instruction*）を主宰し、訴訟資料を精査したうえで関係法令を調査するとともに解決されるべき論点を検討した報告書を作成する報告裁判官（*rapporteur*）——論告担当官とは異なり当事者の前で自己の意見を開陳することはしない——との同質性が、少なくともイメージのうえでは強調されたといえるかもしれない。新名称の訳語としては、「公的報告官」のような直訳をあえて当て、この点を意識させることも一案ではあるけれども、「論告担当官」という意識を用い続けることも、日本の読者には親切な面があろう。いずれにしても、後述の実験の成否も相まって、この職能の性格づけが今後どのように変化していくのか（いかないのか）を占うには、なお事態の推移を見守る必要がある。

(2) 本デクレのもう一つの意義は、これまた人権判例を意識して、当事者の反論の機会を保障するための対審手続を強化したことにある。論告担当官が論告を述べるのは口頭弁論期日（*audience*）の最後であり、これまでは論告に対して当事者が口頭で反論する機会が与えられていなかったため、人権条約 6 条 1 項の観点からは対審性（武器対等）の確保が問題となりえた。しかし、人権裁判所は、当事者が論告に対して“評議における覚書（*note en délibéré*）”と呼ばれる文書を提出できることをもって条約違反は存在しないと判断していた。行政裁判法典においても評議における覚書はすでに制度化されている（R731-3 条）。本デクレでは、これに加えて、当事者またはその代理人が口頭弁論期日の始まる前に論告の趣旨（*sens*）を知りうる状態に置かれること（R711-3 条・R712-2 条）、論告が示された後に口頭で簡潔な所見（*brèves observations orales*）を述べるができること（R732-1 条・R733-1 条）が新たに定められた。

もっとも、このように口頭弁論の最終段階で簡単な反論を許したところで、真の意味で対審（*contradiction*）が実現しているとは言い難いであろう。そこで、本デクレ第 2 条は、憲法 37-1 条に基づく実験規定（*dispositions à caractère expérimental*）として、2011 年 12 月 31 日までの間、国務院副総裁の指定する地方行政裁判所および行政控訴院において、報告裁判官の報告に引き続いて論告担当官がまず論告を述べ、

次いで当事者が陳述を行うこととし、手続の順番を逆転させ、対審の実質化を図ることを認めた。そして、2011年9月30日までに、当該裁判所の長官はこの実験の結果についての報告書を提出し、地方行政裁判所・行政控訴院高等評議会はこうした対審構造を一般化すべきか放棄すべきかについて意見を述べることとされている。これを受けて、全仏で3ヶ所の行政控訴院と、13ヶ所の地方行政裁判所の全部または一部の裁判部が、実験の対象に指定されたと伝えられている。

2 2010年2月22日のデクレ

このデクレは、行政裁判所の組織と手続の合理化を図ることを目的として、行政裁判官によるいくつかの研究グループの報告書を受けて採択されたもののようである。全体は9つの章に分かれ、第1章「行政裁判所の管轄に関する規定」、第2章「国務院の構成に関する規定」、第3章「地方行政裁判所および行政控訴院の裁判体に関する規定」、第4章「行政裁判所の監査に関する規定」、第5章「地方行政裁判所・行政控訴院高等評議会に関する規定」、第6章「行政裁判所の運営および予算の管理に関する規定」、第7章「行政訴訟手続に関する規定」、第8章「認定および鑑定に関する規定」、第9章「雑則」からなっており、それぞれ対応する行政裁判法典の命令の部の規定が改正される。以下では、第7章および第8章から主要な改正点をピックアップして説明した後（(1)）、第1章における国務院の第一審管轄に関する改正にごく簡単に触れる（(2)）。

(1) フランス行政訴訟の審理判断過程は、民事訴訟・刑事訴訟と同様に、事前審理手続（instruction）および口頭弁論期日（audience）の二段階に分節される²⁾。事前審理手続³⁾は、前述のとおり報告裁判官によって主宰され、当事者が準備書面（mémoire）と書証（pièce）を交換することにより、事実関係を解明し争点を明確化することを目的とする。当事者の提出した書面だけでは事前審理手続の目的が達せられないときは、必要に応じて鑑定（expertise）その他の証拠調べ（mesure d'instruction）が行われる。このようにして「事件が判決に熟している（l'affaire est en état d'être jugée）」と判断されると、事前審理手続は終結し、口頭弁論期日に移行する。事前審理手続は、裁判長の発する審理終結命令（ordonnance de clôture de l'instruction）による場合もあれば（R613-1条）、命令なしにあらかじめ通知された口頭弁論期日の3日前を過ぎることにより終結する場合もある（R613-2条）。事前審理手続が終結すると、第三者の訴訟参加は締め切られ、当事者による書面の提出も（職権調査事項〔moyen d'ordre public〕に関するものと論告に対する“評議における覚書”を除き）拒絶される。以下に紹介する改正点は、いずれも事前審理手続に関するものである。

まず、事前審理手続の終結に関する改正を見ておく。従来の審理終結命令によるや

り方では、終結間際に駆け込みで書面が提出され、場合によってはいったん終結した事前審理手続を再開せざるをえず手続の遅延を招くといった事態がしばしば生じていた。これを改善するために、2010年デクレでは新たに二つの事前審理終結方法が定められた。一つは、R611-11-1条によるものであり、事前審理手続の結果事件が判決に熟したときは、当事者は事件を口頭弁論に移行させる期日（または期間）とともに事前審理手続が終結する予定期日を告知され、この期日が到来した場合には、審理終結命令もしくは弁論通知書（R613-2条）の発出により事前審理手続を終結させることができる。もう一つはR612-3条によるものであり、準備書面の提出督促に示された口頭弁論移行期日（期間）を1ヶ月以上徒過しても当事者が準備書面の提出をしない場合、やはり審理終結命令もしくは弁論通知書の発出により終結する。これにより、従来型の延滞的終結（*clôture à effet différé*）と、新しい即時的終結（*clôture à effet immédiat*）との二つの方法が併存することとなる。本デクレは、1(2)で紹介したような明示の実験規定を含むわけではないけれども、新旧方式について得られた評価をもとに将来の簡素化が期待される一種の実験的アプローチであるという指摘もある。

次に、鑑定に関する改正を4つ挙げる。第一に、すでに判例（CE Sect. 11 fév. 2005, *Organisme de gestion du Cours du Sacré-Cœur*, Rec. p. 65; RFDA 2005, p. 546, concl. Glaser; AJDA 2005, p. 652, chron. Landais et Lenica）により承認されていた鑑定人の和解勧試（勧解 conciliation）権能が明文で認められた（R621-1条）。民事訴訟における鑑定人等（technicien）にはこのような権能が認められない（民事訴訟法典 240条）のと対照的である。第二に、いくつかの点で鑑定（人）に関する裁判官の権限が強化された。例えば、必要な文書を任意に提出しない者に対して提出命令（場合により罰金強制付き）ができること（R621-7-1条）、任務を懈怠した鑑定人を交代させ、賠償・補償を命じることができること（R621-4条）、仮処分裁判官（*juge des référés*）があらかじめ定められた鑑定人や鑑定事項の範囲を増減できること（R532-3条, R532-4条）などである。第三に、複雑な調査を必要としない技術的問題について裁判所が助言者（consultant）の意見（R625-2条）を徴することや、そのほか争訟の解決に役立つであろう能力ないし知識を備えるすべての人の所見を求めることができるようになった（R625-3条）。前者は諮問（consultation）、後者はいわゆる“裁判所の友（*amicus curiae*）”の制度化である。第四に、鑑定人の客観性・不偏性を担保するために、宣誓の内容が定められ（R621-3条）、忌避（*récusation*）の手続が詳細に規定された（R621-6-1条以下）。これらの改正は、和解勧試の権能を別にすれば、おおむね民事訴訟における鑑定の規律に則したものといえる⁴⁾。

(2) 行政裁判が三審制を採るようになった現在でも、国務院が一審かつ終審の裁判所として専属管轄を保持する事件は少なくない。しかし、これが国務院における事件

の滞留を招いていたという反省に鑑み、2010年デクレは、国务院の第一審管轄事件を大幅に整理・削減した。その例として、ここではR311-1条2号の改正のみを取り上げる。旧規定は、大臣の行う命令的行為 (actes réglementaires) と、国务院の意見を徴したうえで採択される大臣の行為 (個別行為であると一般的行為であるとを問わない) とについて国务院に管轄を認めていたのに対し、改正規定は、この後段部分を削除するとともに、大臣のみならず国の権限を行使する他の行政機関の行った命令的行為および一般的に適用される通達 (circulaires) や訓令 (instructions) についても管轄を認めた。後者は、通達が命令の性質を持つ場合に限り取消訴訟対象性を認めていた旧判例⁵⁾を変更して、必ずしも命令の性質を持たなくても (既存の法令の解釈を示すにすぎなくても) それが強制的な (impératif) ものである場合には通達に対する越権訴訟が認められるとした判例法理 (CE Sect. 18 déc. 2002, *Duvignères*, *Rec.* p. 463, concl. Fombeur; *AJDA* 2003, p. 487, chron. Donnat et Casas) を前提とするものである。

〈参考文献〉

1 につき, Olivier Gohin, « Rapporteur public et réorganisation de l'audience dans le contentieux administratif: une réforme en trompe-l'œil ? », *JCP A* 2009, étude n° 2146; Pascale Idoux, « Vers un redéploiement de la contradiction en droit administratif français », *AJDA* 2009, p. 637 et suiv.; Bernard Pacteau, « Du commissaire au rapporteur, suite... et à suivre ! », *RFDA* 2009, p. 67 et suiv.

2 につき, Lucienne Erstein, « La justice administrative menée vers de nouvelles règles de compétence et de fonctionnement juste après avoir été soumise à la question prioritaire de constitutionnalité », *JCP A* 2010, étude n° 2095; Didier Chauvaux et Jean Courtial, « Le décret du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives », *AJDA* 2010, p. 605 et suiv.; Bernard Noyer et Fabrice Melleray, « Une nouvelle étape de la réforme des juridictions administratives », *DA* 5/2010, études n° 10; Jacques Arrighi de Casanova et Jacques-Henri Stahl, « Le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives », *RFDA* 2010, p. 387 et suiv.

- 1) 参照, 北村一郎「フランスにおける公的輔佐 (ministère public いわゆる検察) の概念」山口俊夫編『東西法文化の比較と交流』有斐閣 (1983年) 701頁以下。
- 2) 参照, 北村一郎「モテュルスキイ教授のフランス《訴訟法》講義」『法学協会百周年記念論文集第一巻』有斐閣 (1983年) 603-625頁。
- 3) 行政訴訟における事前審理手続の概要については, 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 (1998年) 129-131頁, 220-254頁参照。

- 4) 民事訴訟における鑑定については、北村一郎「フランス民事訴訟における鑑定人の役割」(1) 法協 110 巻 1 号 (1993 年) 1 頁以下, (2・完) 110 巻 2 号 (1993 年) 179 頁以下, 杉山悦子『民事訴訟と専門家』有斐閣 (2007 年) 196-223 頁参照。
- 5) 参照, 亘理格「フランスにおける法規命令的通達法理の形成」立命館法学 183 = 184 号 (1985 年) 834 頁以下, 多賀谷一照「フランス行政立法論 (IV)」千葉大学法学論集 4 巻 1 号 (1989 年) 75 頁以下, 門脇雄貴「行政基準の法的位相」本郷法政紀要 10 号 (2001 年) 81 頁以下。

(神戸大学准教授 興津征雄)