

コンセイユ・デタの今日的地位

La place contemporaine du Conseil d'Etat

植野 妙実子*

はじめに

コンセイユ・デタは、フランス国家の中心、要ともいわれる機関である¹⁾。一般的には「勧告する、裁判する、管理する」の3つの任務を担うとされている²⁾。「勧告する」は、政府が法律案や政令案などを準備する際に、政府から諮問を受けて答申する、あるいは、法に関わる問題について、政府から求められた場合は、意見を述べることをさす。「裁判する」は、コンセイユ・デタの行政最高裁判所としての機能をさす。「管理する」は、コンセイユ・デタの、地方行政裁判所と行政控訴院とを統括して管理する権限をさす。地方行政裁判所と行政控訴院の予算管理も行なってい

* 所員・中央大学理工学部教授

- 1) この点に関し、次の拙稿参照。植野妙実子「コンセイユ・デタの特異性と先進性」『Future of Comparative Study in Law : The 60th anniversary of The Institute of Comparative Law in Japan, Chuo University』中央大学出版部2011年561頁以下。
- 2) コンセイユ・デタ発行の冊子から。ここではコンセイユ・デタは、「公権力に勧告する、市民と行政の間の紛争を裁定する」機関とされ、「人々の基本的自由と権利を保障し、一般利益を擁護し、公的統治の質を監視する」となっている。Cf. Erik ARNOULT et François MONNIER, *Le Conseil d'Etat*, Gallimard, 1999. こちらでは、コンセイユ・デタは「裁判する、勧告する、奉仕する」となっている。

る。この「管理する」については行政控訴院を設立する1987年12月31日法の制定の際に議論され、挿入された³⁾。

コンセイユ・デタは、毎年110の法律案、900の一般規制政令案、300のその他の政令案に対して勧告を行なっている。また、毎年、第一審である地方行政裁判所(41カ所)では17万件の判決を下し、行政控訴院(8カ所)では26000件の判決を下しているのに対し、コンセイユ・デタでは12000件の判決を下している。

コンセイユ・デタの「勧告する」「裁判する」という活動の起源は古く、中世まで遡る。コンセイユ・デタはこうした伝統的な機関であるが、しかしながら、さまざまな社会の変化に対応して進化もとげてきている。例えば、行政裁判系列の充実もそれをものがたっている⁴⁾。また権力分立原則の要請や公正な裁判を受ける権利の保障などからコンセイユ・デタの組織のあり方も問われるようになってきている。本稿で扱う人員の採用や配置も、社会の変化や要請によって変容してきた。ここにおいては昇格・昇進のいわゆる「ライン」のあり方と同時に多様性の確保が問題になっているように思われる。コンセイユ・デタの進展を分析するためには、偏見にとらわれずに、あるいは伝統的なコンセイユ・デタに関する一義的評価にとらわれずに、コンセイユ・デタという機関のあり方を考察する必要もあると思われる。

なお本稿は、中央大学大学院公共政策研究科の教育力向上推進事業の助成をえて2015年11月1日から7日にかけてフランスでの高級官僚養成の実態を調査したが、その折の11月4日のコンセイユ・デタ評定官のレジ・フレス氏のインタビューの成果を含むものである。レジ・フレス氏には別途中央大学でコンセイユ・デタの実情についての講演もお願いしたが、調査

3) 行政裁判所法典R.231-3条は次のように定める。「コンセイユ・デタ副院長は、地方行政裁判所及び行政控訴院の職団の管理を担当する。」

4) 1953年に地方行政裁判所の設置、1987年に行政控訴院の設置がなされた。詳しくはフレス氏の講演「フランスにおけるコンセイユ・デタ」参照。

研究に対してもいろいろとお骨折りをいただいた。ここに厚く感謝の意を申し述べたい⁵⁾。

1 組 織

コンセイユ・デタの組織は、その機能が大きく分けて2つ、すなわち行政的活動（諮問的活動ともいう）と訴訟的活動（裁判的活動ともいう）があることから、それに対応する形となっている。直接的には、行政的活動は共和暦8年（1799年）に起源が遡り、訴訟的活動の方は1806年の争訟委員会、それが1848年に争訟部となったところに遡る。1963年に報告委員会が作られ（1963年7月30日デクレ3条）、それが後に報告・調査部となった（1985年1月24日デクレ）。さらに2008年に行政管理部が作られた

-
- 5) フレス氏に対する質問は次のようである。
1. コンセイユ・デタで働く人々の数、等級とカテゴリーを教えてください。また、コンセイユ・デタで働く人々における女性比率も知りたい。
 2. コンセイユ・デタで働く人々の人材育成はどのように行なわれているのか。研修についても知りたい。
 3. カテゴリーの変更や昇進はどのようになされているのか。私的なセクターへの転進や政界への転進もみられるか。
 4. 「出向」の概念と意義を知りたい。出向と昇進はどのように関係しているのか。
 5. コンセイユ・デタの構成員は部や分会に属すると思うが、部や分会の人的な交換はあるか。部や分会の相互交流はあるか。
 6. コンセイユ・デタの意見はあくまで参考なのか、強制力、拘束力はないのか。
 7. 副院長は誰が任命するのか。任期はどの位であるのか。
 8. コンセイユ・デタの性格はかなり特殊のように見えるが、ヨーロッパからはどのようにとらえられているのか。
 9. 国家のなかにおけるコンセイユ・デタの役割はどのようなものであるのか。
 10. 機関として改善すべき点があるとすれば、どのような点か。
- 回答はレポートとしていただき、口頭で補充していただいた。

(2008年3月6日デクレ)⁶⁾。

今日では CONSEILY・DETA は、6つの部を含む行政部と1つの争訟部から構成されている。これらの部には部長がいて、部長が部を管理している。行政的活動に関しては、これらの部の上に副院長によって主宰される CONSEILY・DETA 総会が存在し、その形態には、全体総会(全員編成)と通常総会(限定的編成)がある。事案は原則的にまず、関連する1つの部で、次に総会で検討される。訴訟的活動に関しては、争訟部の上に争訟総会が CONSEILY・DETA における最高の裁判合議体として存在するが、他にも事案に応じて裁判合議体が存在する。このような裁判合議体の細分化は判断すべき事案が増大したことによるものである。争訟部はさらに10の分会を擁し、それぞれ評定官である分会長が主宰している。争訟部には部長と3人の副部長がいる。

2 副 院 長

CONSEILY・DETA の院長は首相であり、その欠けたときには法務大臣が代行するとされているが、実際は副院長が CONSEILY・DETA において実質的な全体的進行を担う。副院長を補佐するのが、執行部会 bureau と事務総局 secrétariat général である⁷⁾。

CONSEILY・DETA 副院長は、法務大臣の提案に基づいて閣議(大臣会議)を経たデクレで任命される。副院長は各部の部長もしくは通常評定官の中から選ばれる。閣議を経たデクレとは、閣議の採択の後で大統領が署名したデクレのことをいう。副院長には定まった任期というのは存在しな

6) Cf. Jean MASSOT et Thierry GIRARDOD, *Le Conseil d'Etat*, La documentation française, 1999, pp. 26 et 27.

7) 執行部会は理事部とも訳される。CONSEILY・DETA 副院長、行政部の各部長と争訟部部長、事務総長、事務次長が参集する。CONSEILY・DETA 事務総長については、次の論文参照。Bernard STIRN, *Le secrétaire général du Conseil d'Etat*, in *Études en l'honneur de Georges DUPUIS*, LGDJ, 1997.

別表 1

1944-1960	ルネ・カッサン René CASSIN
1960-1971	アレクサンドル・パロディ Alexandre PARODI
1971-1978	ベルナール・シュノ Bernard CHENOT
1979-1981	クリスチャン・シャヴァノン Christian CHAVANON
1981-1982	マルク・バルブ Marc BARBET
1982-1987	ピエール・ニコライ Pierre NICOLAY
1987-1995	マルソー・ロング Marceau LONG
1995-2006	ルノー・デゥノワ＝デュ＝サンマルク Renaud DENOIX de SAINT MARC
2006-至現在	ジャン＝マルク・ソヴェ Jean-Marc SAUVÉ

出所：コンセイユ・デタ HP から（2016年7月）。

い。彼はこの任務を原則的に退職のとき（原則68歳）まで務める。したがってその任期はさまざまとなる。1944年以降副院長の任期は1年間から16年間となっている。戦後、今日まで副院長として任命されたのは9名である（別表1）。

副院長の役割として次のものがある。第1に、副院長は法文案や重要な問題に関して政府に意見を述べる、コンセイユ・デタ総会を主宰する。総会はまたコンセイユ・デタの報告・調査を採択する場でもある。議員提出法律案の検討も総会は行なう。総会は理論的には首相によって、また首相が欠けたときは法務大臣が主宰することとなっているが、それは非常に例外的な場合や儀礼的な性格をもつ審議のときだけである。第2に、副院長は、争訟総会を主宰する。争訟総会とは最も重要と思われる紛争に対して判決を下すコンセイユ・デタの最も厳粛な裁判合議体の編成をさす。第3に、副院長は法上、国立行政学院（以下ENA）の運営委員会委員長、行政裁判所および行政控訴院高等評議会会長である。第4に、副院長は、政府により決定される調査官や評定官の任命について彼の意見を述べる。彼の見解は官報に発表される⁸⁾。

8) Cf. Jean MASSOT et Thierry GIRARDOD, *op. cit.*, pp. 27 et 28; Pascale GO-

例えば、1995年から2006年まで副院長であったルノー・デュノワ = デウ = サンマルクの場合は、パリ政治学院、ついでENAを卒業した後、64年に傍聴官、72年に調査官となっている。1974年から78年までと1983年以降には争訟部の政府委員を務めている。1978年に法務省に所属となり、78年から79年までは法務大臣アラン・ペイルフィットの官房長代理、79年から82年は民事及び司法局長、83年から87年までconseil d'Etatで働くかたわらパリ政治学院やENAの教授も務めた。さらに1986年から1995年にかけて政府事務総長を務めている。レジ・フレス氏によれば、この時期は2回のcoadjutorshipと5人の首相が存在することで特徴づけられる時期であるが、政府事務総長のポストが政治的影響を受ける職務 *emploi politisé* でないことを示しており、法治国家の業務を高級官僚が誠実に遂行することを示しているという⁹⁾。またドゥノワ = ドウ = サンマルクはconseil d'Etat副院長の職の後、セナ議長の任命により憲法院の評定官となっている。

現在の副院長であるジャン = マルク・ソヴェの場合はパリ政治学院卒業後、パリ第1大学で経済学修士を取得、その後ENAに入学している。1977年に傍聴官、1977年から81年にかけて報告担当官さらに政府委員を務め、81年から83年にかけて法務大臣ロベール・バデンテールの官房で専門評定官、83年に調査官となっている。法務省や内務省で局長を務めたのちにベルギーに近いエヌ県知事に任命されている。その後1995年に評定官となった。同時に1995年から2006年まで政府事務総長、2006年から副院長となっている。とりわけ彼の場合は2010年から11年にかけて、公的生活における利益相反の予防のための再考委員会の委員長を務め、大統領に「公的生活における新しい職業倫理のために」という報告書を提出してい

NOD, *Le vice-président du Conseil d'Etat, ministre de la juridiction administrative?*, *Pouvoirs*, n° 123, pp. 117 et s.

9) レジ・フレス氏のインタビューから。政府事務総長のポストについては、以前にティエリー・ルノー教授からも同旨の指摘があった。植野妙実子 = 兼頭ゆみ子「憲法院とconseil d'Etatの関係」比較法雑誌48巻1号47-48頁。

る¹⁰⁾。

この2つの例をみると、副院長のポストはENA出身者のはえ抜きであること、10年余り政府事務総長を務める経験をもつことがわかる。政府事務総長のポストは、猟官制に近い形をとっているフランスにおいて、政権交代があっても政治の継続性をはかるために更迭されることがないポストといわれている。コンセイユ・デタのぶれない姿勢を保つ一因といえるのかもしれない。

3 コンセイユ・デタで働く人々

まず、量的にどのくらいの任務をコンセイユ・デタがこなさなければならないのかを確認しておく。2013年度のコンセイユ・デタの行政部での法文案の検討や求意見は総数967件である。そのうち、法律やオルドナンス、地方法律については155件である。他方、争訟を判断するコンセイユ・デタに登録された事件は9235件、もたらされた判決数は9685件である。

これに対し、対応する人々は何の位の人数であるのか。以下はフレス氏のインタビューによるものであり、2015年10月16日現在の数値である。フレス氏によればコンセイユ・デタでは665人が働いているという。それらの人数は大きく分けて2つのカテゴリーに分けられる。1つはコンセイユ・デタ構成員といわれる、いわゆる ENA 同等のレベルで採用された高級官僚であり、その主な役割はコンセイユ・デタの「勧告する」「裁判する」の任務を果たすことである。237名がこうした人々である。2つは、行政職員でありその主な役割はコンセイユ・デタの「管理する」の任務をサポートすることである。428名がこうした人々である。

前者の高級官僚の内訳は別表2のようであり、評定官が半分近くを占める(別表2)。男女比率は男性が3分の2、女性が3分の1となっている(別表3)。

10) コンセイユ・デタ HP 及びレジ・フレス氏のインタビューから。

別表 2

等級	数	%
第2級傍聴官	5	2.11
第1級傍聴官	10	4.22
調査官	71	29.96
特別職調査官	16	6.75
評定官	114	48.10
特別職評定官	12	5.06
部会長	8	3.38
コンセイユ・デタ副院長	1	0.42
合計	237	

別表 3

性別	数	%
女性	79	33.33
男性	158	66.67
合計	237	

別表 4

カテゴリー	数	%
A +	10	2.33
A	133	31.07
B	94	21.96
C	191	44.62
合計	428	

別表 5

性別	数	%
女性	267	62.38
男性	161	37.62
合計	428	

後者の行政職員については4つのカテゴリー、すなわちAプラス、A、B、Cに分けられる（別表4）。カテゴリーAプラスは、ENAレベルに匹敵する最も高い職位を与えられる公務員である。これらのカテゴリー内においてはさらにさまざまな等級 grade が存在する。男女比率は男性が3分の1、女性が3分の2となっている（別表5）¹¹⁾。

11) レジ・フレス氏のレポート及びインタビューから。別表はすべてレジ・フレス氏が作成したものである。

4 コンセイユ・デタ構成員

コンセイユ・デタ構成員は、国家の第1職団といわれている。3分の2がコンセイユ・デタ内で働き、3分の1がコンセイユ・デタ以外で働いている。コンセイユ・デタ構成員の身分は法文によって定められているというよりは、実践を通して確立されてきたものである。まず法文に関しては、コンセイユ・デタ構成員の身分規程に関する1963年7月30日デクレに由来する行政裁判所法典の規定がある。これらの身分規程についての規定はいくつかの例外を除けば、公職の一般法に非常に近いものである。その例外とは、勤務評定は定められていない、昇進表も存在しない、行政同数委員会 *commission administratif paritaire* と同数専門委員会 *comité technique paritaire* とにかわる諮問委員会が存在する、ということである¹²⁾。

さらに実践を通して古くから確定されている3つの事柄がある。1つは、コンセイユ・デタ及びその構成員の管理については、内部的な手段により確保されている。それが、副院長、7つの部長、コンセイユ・デタ事務総長から構成される執行部会である。2つは、コンセイユ・デタ構成員の不可動性は、法文が保障しているわけではないが、1940年から44年の例外的な時期を除いて、事実上存在している。3つは、等級の昇進は理論的には選択で行なわれるとしても、実際には、厳格に年功序列にしたがうものである。このことは、政治機関に対してもまたコンセイユ・デタ自身の

12) Cf. Jean MASSOT et Thierry GIRARDOD, *op. cit.*, pp. 29 et s. 行政同数委員会は行政機関の各部局における職員の任官、配属、勤務評定、昇進、懲戒などの職員の個別的人事に関する諮問機関。同数専門委員会は、官庁において当局の代表と公務員組合の代表が同数出席して公務員身分規程や役務の組織・運営について協議する諮問機関。いずれも山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会2002年89頁、92頁参照。なお、コンセイユ・デタ構成員は独自の組合をもっていないが、現職及び退職したコンセイユ・デタ構成員はそれぞれ自らの利益を守る組織をもっている。これに対し、行政裁判所の構成員は2つの組合をもっているという。Jean MASSOT et Thierry GIRARDOD, *op.cit.*, p. 27.

機関に対しても、コンセイユ・デタの構成員に大きな独立性を保障するものとなっている。

ブノワ・リバドゥ＝デュマも同様に、概略、次のように述べる。平均して28歳でコンセイユ・デタに入る若い傍聴官は退職するまで、すなわち法律によれば65歳とされ、望む者に対しては68歳とされているが、その年齢までコンセイユ・デタにとどまることが保証されている。在職約40年間において昇進において同輩と区別されることはない。副院長と部長は、職務的等級であるが、4つの職位（第2級及び第1級傍聴官、調査官、評定官）は年功序列による。身分規程上は、職階の昇進は選択でなされ、等級の昇格は功績のある構成員のために進められる、とされているが、実際は全く異なっている。年功序列で行なわれる昇進・昇格は外部任用の場合も同様である。そうした昇進表は最も重要、基本的なものである。独自の基準に基づいてコンセイユ・デタ事務局が準備し、共和国大統領によって決定される。したがってコンセイユ・デタ構成員のキャリアは完全に予見できるものである。傍聴官から調査官になるまで約3年、調査官から評定官になるまで12年から15年以上かかる¹³⁾。

5 構成員の任用

コンセイユ・デタの構成員は多様性とんだ職団である。このようにコンセイユ・デタの冊子は述べ、次のように説明している。そこには約300人の構成員がおり、毎年4-6人のポストはENAの卒業生から最も成績の良い学生に傍聴官として与えられる。この採用に加えて、外部任用があり、特に地方行政裁判所裁判官、行政控訴院の裁判官から任用される。また他に、司法官、他の行政部門からの上級公務員も任用期間、最大4年で採用される。コンセイユ・デタ内においては、それぞれの構成員は議決権

13) Benoît RIBADEAU DUMAS, les carrières dans et hors le Conseil d'Etat, *Pouvoirs*, n° 123, pp. 74 et 75.

を有し、独立的に職団における等級や年功序列の中での勤続年数を確保できる。3分の2の構成員はコンセイユ・データの中で現職として働き、並行的に何らかの活動をすることもできる。こうした活動は、公平性の原則を尊重しながら行なわれる。構成員の何人かは一次的にコンセイユ・データを離れ、省の部局や公施設、独立行政機関で働いたり、大臣官房で働いたりもする。コンセイユ・データ構成員の独立性は年功序列による昇進・昇格の慣行で保障されている。彼らの不可動性もこのような厳格な慣行によって守られており、彼らの同意なしに新しい配属が決められることはない。

コンセイユ・データ構成員の任用は大きく分けると2つある。1つは、競争試験、もしくは任命による任用であり、もう1つは例外的な職務につく評定官で特別な身分規程によるものである。

まずENAからの任用があり、毎年数名のENAの修了者の成績優秀者が傍聴官として任用される（このところ毎年5名の採用となっている）。

次にいわゆる外部任用がある。調査官の4分の1は政府によるデクレでの任用となる。30歳以上で公役務に10年間従事する必要がある。そのうちの4分の1は地方行政裁判所もしくは行政控訴院の職団から選ばれる。

評定官の3分の1は政府による閣議で認められたデクレでの任用となる。45歳以上であることが唯一の条件である。この任用のさらに6分の1は地方行政裁判所もしくは行政控訴院の職団から選ばれる。

6 外部任用

第5共和制憲法13条はコンセイユ・データ評定官が閣議で任命されることを定めている。さらに行政訴訟法典L.121-4条及びL.121-5条はコンセイユ・データ評定官の任用について定めている。同法典L.133-6条はENAの競争試験の方法による第2級傍聴官の任用について定める。同法典L.133-7条はいわゆる「政治的」任用と呼ばれている外部任用について定める。同法典L.133-8条は、「行政裁判所」からの外部任用について定める。また同法典L.133-9条及びL.133-12条は、調査官の任用について定めている。

それぞれ、その条件は次のように異なる¹⁴⁾。

まずENAからの任用については毎年数名の(冊子の説明では4-6名となっている)ENAの修了生の成績優秀者の第2級傍聴官の任用がある。このところ毎年5名の任用となっている。

L.133-7条の示すいわゆる「政治的」任用と呼ばれる外部任用は、政治権力を握っている者によって決定される採用である。原則的に競争試験による採用を行なうべきことに対しては「例外」を構成する任用である。任命に際しては、副院長の意見が示されなければならない。この意見が必要なことは1994年6月28日法から由来する。副院長は当人が以前についた職務や経験、またコンセイユ・デタという職団における必要性を考慮した意見を首相に述べる。この意見は要求があれば当人にも伝えられ、官報にも掲載される。

L.133-8条の示す「行政裁判所」からの任用は、地方行政裁判所及び行政控訴院の構成員(裁判官)からの任用である。2年に1人、コンセイユ・デタの一般職評定官の等級で、また毎年1人が調査官の等級で任用される。この任命は、副院長が地方行政裁判所及び行政控訴院高等評議会の意見を徴したあとで、各部会の長と話し合って提案する。R.133-3条は、評定官の等級にあたる外部任用が、行政訴訟法典L.234-4条及びL.234-5条に定められた任務を行使する裁判長相当の等級を有する構成員の間からしか選ばれないことを定めている。R.133-4条は、調査官の等級にあたる外部任用が裁判長相当の等級か、もしくは第1級裁判官相当の等級を有する構成員の間からしか選ばれないことを定めている。

L.133-3条に統合された1963年7月3日デクレの規定は次のように外部任用の条件を定める。「45歳以上のものでなければ調査官以外の、一般職コンセイユ・デタ評定官として任命されることはできない。」他方で調査官に関しては1911年7月13日法以来、L.133-4条に次のように定められて

14) レジ・フレス氏が示したジャン・ムーラン・リヨン第3大学の学生の修士論文の整理による。Florent CAPO, *Les membres du Conseil d'Etat en dehors du Conseil d'Etat*.

いる。「30歳以上の者でなければ、かつ民事であろうが軍事であろうが公役務に10年従事した者でなければ、第1級傍聴官以外の、調査官として任命されることはできない。」

外部任用の比率は19世紀、20世紀を通じて徐々に縮減されている。外部任用の調査官の比率は当初3分の2であったところから、3分の1、そして1910年4月8日法によって4分の1へと縮減された。外部任用の評定官の比率は当初2分の1であったところから、1923年3月1日法によって3分の1へと縮減された。このような縮減はコンセイユ・デタの職団の仕事の専門化 *professionnalisation* が原因といわれている。現在、外部任用を通して任命される調査官は4分の1、評定官は3分の1となっている。そして既述したようにそのうちの調査官では4分の1、評定官では6分の1が行政裁判所からの任用となる。

L.133-9条は、調査官について定める。調査官として任用される者は、次の職団に属する公務員である。すなわち「ENAからの道で任用された者、司法系列の司法官、大学の有資格の教授及び講師、議会議院の行政官、郵便電話通信事業に従事する行政官、民事及び軍事の国家公務員、地方公務員、病院勤務の公務員、また同等程度の欧州連合の公務員」である。この条文はまた任用される者の管轄（権限）や専門性についても示すものと解されている。「調査官として調査官に帰属する職務を果たす」と記されている。他方で、政治的外部任用は例外をなすものとなる。彼らは副院長によって任命されるが4年をこえて任用されることはない。

L.133-12条は、調査官の等級で採用された調査官が4年の任期をおえたときには、さらに調査官として採用される可能性があることを定める。これは任用の統合を意味している。

こうしたことから、コンセイユ・デタの構成員の任用の多形性、すなわちさまざまな形態をとっていること *polymorphie* が確認できるとされている。そこで、外部任用の継続性の意味や職務の重要性に対する認識が必要となる。

リバドゥ＝デュマはコンセイユ・デタにおける外部任用は内部任用と比

較すると二義的な marginal 存在であるが、単なる補充的な任用ではない、と述べ、次のように相互補完的な役割を指摘する。「調査官の4分の1、評定官の3分の1が外部任用で採用されているが、その数から考えると外部任用で任用された人々がコンセイユ・デタの機関をかなり豊かにしている。彼らは、パレ＝ロワイヤルの厚く保護されている壁をのりこえようと苦勞しながら、行政的、社会的現実に対して開放をもたらそうとしている。またコンセイユ・デタを支配する誠意や尊敬の雰囲気を高めることにも貢献している。多様な経験を豊富に有する新しい人々にふれることで最高裁判所の裁判官として働く人々も法がすべてではないということを思いおこす。任命される人々には、元大臣、元知事、元大臣官房の『小国の王』もいるが、多くの場合、彼らが無視してきた専門技術にふれることになり、補助するアシスタントも事務局もない、厳しい状況の中で、謙虚になることの必要性を学ぶことになる¹⁵⁾。」

7 ENA

ENAの設立はフランスの解放後の1945年10月である。フランス行政の改革をめざし、幹部や上級公務員を育てるために設立された。第2次世界大戦中の屈辱的状況は軍人のせいだけでなく政治家や上級公務員のせいでもあるとして、大戦後のフランス行政のネガティブなイメージを払拭するためには、フランス行政と高級官僚の近代化と合理化が必要と考えられた。「公職の改革」が臨時政府の中で位置づけられ、ド・ゴールに近いコンセイユ・デタ評定官であったミッシェル・ドゥブレが決定的な役割を果たした。この作業から高級官僚を統一化し、民主化する必要性が明らかにされ、1945年まではそれぞれの省の職団が競争試験を組織していたが、これが結果的に組合同業主義 corporatisme と縁故採用 népotisme を招いたことを反省して、将来的に高級官僚の統一的、単一的研修 formation を導

15) Benoît RIBADEAU DUMAS, *op. cit.*, p. 80.

入することを提示した。

その結果、1945年10月9日オルドナンスによってENAを設立することと、2つの大戦の間、高級官僚を主に養成していた政治学自由学校を国有化することが決定された。この決定は、フランスの行政構造自体を根本から覆すことになった。国家が成績に基づき単一の試験で上級公務員全体を採用し、彼らに2年間継続的で実践的な研修を職務につく前に行なうことになったからである。しかし、ENAの創設が公職全体に、より一貫性を与えることになり、また非常に狭い専門化を回避することにつながったとしても、こうしたシステムの民主化への望みはすぐに裏切られた。というのも、1960年代に入ると、エナルシー、すなわちENA出身者によるエリート支配に対する批判がおきたからである¹⁶⁾。

ところでENAの学生は理論、実践、スポーツを学ぶといわれている。なぜENAの学業の中でスポーツが重視されているのか、創設当初より入学試験としてスポーツを課することが重要であるとの議論があった。創設時に大きな役割を果たしたミッシェル・ドゥブレがそれを好んだことから導入されたといわれる。その意味でENAの入学試験には、フランスにおけるグランゼコールとしてはめずらしく、スポーツの試験を課している。また外国語2ヶ国語が必修であるが、英語は必ず修得しなければならない。ENAに入るには学士licence以上の免状が必要である。ENAの入学者には政治学院出身者が多いことは事実であるが、他方で学歴に多様性もみられる。高等商業専門学校（通称HEC, Ecole des hautes études commerciales）からパリ第1大学公法学専攻修士課程へ進み、ENAに入学した者、

16) ENAの冊子の説明から。Cf. Jérôme DIGUET et alii, *Dictionnaire des institutions françaises*, De Boeck Université, 1999, p. 250; Chrystelle SCHAEIGIS, *Dictionnaire de droit administratif*, ellipses, 2008, p. 121. 公務員の均質性を目的とすることを「カテドラルをたてるためにチャペル（礼拝堂）をこわす」と表現する。なお次の論文も参照。Fabrice LARAT, Le dernier maillon dans la chaîne des inégalités ? Les particularités du profiles des élèves de l'ENA, *R. F. A. P.*, n° 153, pp. 103 et s.

高等師範学校（通称 ENS, Ecole normale supérieure）からパリ政治学院へ進み、ENAに入学した者、大学で哲学の学士をえてENAに入学した者、歴史学の修士をえてENAに入学した者などもある（いずれもコンセイユ・デタの構成員である）。

ENAの入学試験には部外試験、部内試験の他に「第3の道」（第3種試験）ともいわれるものが存在する¹⁷⁾。すなわち現在ENAの選抜試験 concours の種類及び受験資格は次のようになっている。

- ①部外試験—学士、修士もしくは IEP の資格を有する28歳未満の者。
- ②部内試験—行政担当公務経験を5年以上有する47歳未満の者。
- ③第3種試験—民間企業、地方公共団体の議員等として8年以上の経験を有する40歳未満の者。

入学定員は1学年90名から100名程度で、①が約50%、②が約40%、③が約10%である。この中で第3種試験は1981年に設定され、任用母体を拡大して、民主化をはかろうとするものである。

現在のENAの責任者は、コンセイユ・デタ副院長のジャン＝マルク・ソヴェ Jean-Marc SAUVÉ がENAの運営委員会委員長、ジャン＝ポール・フォージェール Jean-Paul FAUGÈRE が2015年試験審査委員長、ナタリー・ロワズー Nathalie LOISEAU が学院長である。

現在のENAの任務としては次の4つが掲げられている。1つは、フランス及び外国の上級公務員の最初の基礎研修を行なうこと、2つは、フランス及び外国の公務員の、短期及び長期の枠組での継続的研修あるいは研修の完成を行なうこと、3つは、公的ガバナンスや行政に関してヨーロッパ関係、国際関係の双方のまた他国間の関係を学ぶこと、4つはヨーロッパ問題についての研修や共同体職員になるための試験の準備を行なうこと、である¹⁸⁾。

17) フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』信山社、2002年110頁以下参照（植野妙実子担当部分）参照。

18) ENAの冊子の説明から。

ENAにおける基礎研修においては2つの事柄が重要視されている。1つは、ジェネラリストの論理、各省横断的論理にしたがって公的活動のあらゆる分野における評価 expertise を学ぶこと、2つは、人材管理や費用の管理なども含めた公経営 management public を学ぶことである。ENAの学生たちは入学するとすぐ研修に行かされる。数か所での研修における実践を通じてえたことを座学によって確認するという教育方法をとっている。この基礎研修における学生数はフランス人90名、外国人30名である。

設立からENAは60年たち、6500名のフランスの上級公務員、3000名の外国人上級公務員を育てている。登録する外国人の国籍は100余りにのぼる。成績上位者はいわゆるグランゼコール（コンセイユ・デタ、会計院、財政・行政・社会問題の各監察官）に進むが、省庁の行政官、パリ市の幹部職員、外交官、地方行政裁判所評定官、州会計検査委員会評定官などにもなっている¹⁹⁾。

8 研修とキャリア形成

研修についてはコンセイユ・デタ構成員と行政職員とは異なる。

2011年よりコンセイユ・デタの研修の実施を担う特別な研修所が設置されている。それが行政裁判所研修センターである。このセンターにおいては、行政裁判所（コンセイユ・デタを含む）で働くすべての人々の研修を行なっている。

コンセイユ・デタの構成員については、コンセイユ・デタに入庁すると最初の月に36時間の初任者研修がある。その研修内容は、裁判所の職業と職業倫理、報告担当官の役割、争訟部の全体像、行政裁判所とその現状、訴訟関係書類の作成、行政裁判所の中での管轄（権限）の原則、起案の方法、請求理由（裁判訴訟、受理可能性、控訴、破毀など）である。

3-4年後に行政部に統合される構成員に対しては、24時間の特別研修

19) ENAの冊子の説明から。

が課せられる。ここでは執筆の原則、規範の制定過程、国際的規範の適用、行政部における報告担当官の役割、実際の事例などを学ぶ。

最後に、異動の準備研修がコンセイユ・デタ入庁3-4年後の傍聴官または調査官に課せられる。行政や財政、公的制御、管理、交渉における職務行使上、必要とされる実践的な要素を特に学ぶ研修である。

他方で、コンセイユ・デタの職員はすべてコンセイユ・デタに入庁すると、新しい職場環境に慣れるための3日間の初任者研修に参加する。この研修は、行政裁判所という世界を理解することをめざしながら、さまざまな作業 modules を学ぶものである。

職務の進展や質の向上、新しい資格の獲得などに応じるために研修プランも作られる。そこには例えば、人的資源、公的制御、公財政、情報処理、外国語などの研修も含まれる。また、訴訟の現実を扱う講演なども含まれる。

さらに、職務上の発展を望む職員には専門的な資格試験、競争試験の準備をすることもできる。方法論についての講義、「表を使って」添削される宿題、職業課程の評価を高める書類の作成の仕方などがある。行政裁判官や上級行政官 *administrateur civil* といった高級幹部職へのアクセスを支援する研修もある²⁰⁾。

リバドゥ＝デュマによれば、例えばENAを卒業してコンセイユ・デタ構成員として入庁後、最初の3年間は、コンセイユ・デタの職務の基礎を学ばいけば見習い期間である、という。コンセイユ・デタ構成員は個別の研究室をもっているわけではない。「ナポレオンのオープンスペース」と呼ばれる図書館で報告担当官は仕事をする。そこは集中力という点ではいささか欠くところがあるが、年長者からの助言をえることができる。また、訴訟は常に合議体で検討されるので、同僚の暖かい、しかし鋭い指摘にさらされることにもなる。こうした3年間のうちに傍聴官は毎年100件程の書類を扱う。報告担当官の間にヒエラルヒーはないが、より若い構成

20) レジ・フレス氏のインタビューから。

員により単純で争点のない一件書類が任されるようになっている。このように指摘している²¹⁾。

9 昇進・昇格

コンセイユ・デタ構成員の昇進・昇格はどのように行なわれるのか。この点につきフレス氏は次のように述べる。構成員の昇進・昇格に関しては、職階の昇進 *avancement d'échelon*, すなわち同一の等級 *grade* の中での昇進と、さらに上級等級への昇格の条件を定める規定がある。昇進や昇格は、一般的には自動的といえる。コンセイユ・デタの評定官の等級は2つであり、調査官は8つである。第1級傍聴官は4つ、第2級傍聴官は7つである。したがって職階は次のようになっている。第2級傍聴官の等級の最初の3つの職階は1年であり、次の4、5、6の職階は2年である。この後者の期間は、コンセイユ・デタ副院長の決定で例外的に職務上の功績を示すことができたならば、18ヵ月を下まわらないかぎり短縮することができる。第1級傍聴官の等級の職階及び調査官の等級の職階も2年である。この期間もコンセイユ・デタ副院長の決定で例外的に職務上の功績を示すことができたならば、1年を下まわらないかぎり短縮することができる。調査官は12年後には、あるいは傍聴官としての職団に入ってから第6職階に少なくとも1年とどまったという条件の下で16年後には、第7職階に進むことができる。この等級での15年後に、あるいは傍聴官としての職団に入ってから、先立つ2つの職階で少なくとも1年とどまったという条件の下で19年後には第8職階に進むことができる。

調査官から評定官への昇格は、調査官の等級における職務に少なくとも12年間携わる必要がある。あるいはコンセイユ・デタの構成員としての職務に少なくとも17年間携わる必要がある。

評定官は少なくとも第1職階で5年間すごした後は、第2職階へ進むこ

21) Benoît RIBADEAU DUMAS, *op. cit.*, pp. 75 et s.

とができる。中央行政の局長の職務で過ごした期間、あるいはそれと少なくとも同等の職務に従事した期間は、第1職階の中でその期間を考慮される。

異動に関しては、現在15名程の構成員が「政治的領域」ですなわち大臣官房、首相府、大統領府で働いており、30名程の構成員が企業等ですなわち弁護士事務所、公企業、私企業で働いている²²⁾。

10 出 向

キャリア形成において出向はどのような意味をもっているのか。また出向と昇進・昇格はどのような関係にあるのか。この点についてフレズ氏は次のように説明している。コンセユ・デタ構成員の活動形態は次の3つに分かれる。第1には、在職 *en activité* といわれる状況であって、コンセユ・デタにおいて幹部職として在職する者、またはコンセユ・デタでの職務に携わっている者、代表として、あるいは派遣として他の公職に遣わされている者である。第2には、出向 *en détachement* といわれる状況であって、出向の立場におかれているコンセユ・デタ構成員で、在職と同一の条件で職階と等級の昇進の利益をえる者である。第3は、休職 *en disponibilité* といわれる状況であって、いかなる待遇も受けないことをさす。休職の立場ですぐず期間においては、退職においても昇格においても考慮されない。調査官もしくは傍聴官の等級では、在職期間の控除としても考慮されない。休職中のコンセユ・デタ構成員は、彼らの職務がその代わりとなる。私企業において何らかの任務や職務を行使するためにコンセユ・デタを一時的に離れるコンセユ・デタ構成員は、たとえ彼らが国家のコントロールの下におかれていたり、国家の特権を享受したりするものであったとしても、政府の行為によって授けられたり、認められたりしていない場合には、一身上の都合による休職という立場におかれる。も

22) レジ・フレズ氏のインタビューから。

し首相が、休職状況にあるコンセイユ・デタ構成員の活動が公共利益に対して妥当ではない、あるいは反していると判断したなら、諮問委員会の意見の後に、法務大臣の提案に基づいて関係リストからの削除にいたる²³⁾。

まとめにかえて

1972年にすでに『フランスの行政裁判所の政治的役割』²⁴⁾を著しているダニエル・ロシャックは、「政治におけるコンセイユ・デタ」で次のように述べる²⁵⁾。「コンセイユ・デタの歴史をたどると、コンセイユ・デタは常に何らかの価値の浸透をはかりながら、訴訟ともなるような政治的紛争を裁定することで、政治的影響力を行使している。1980年代においては、政権交代が行なわれる中で、コンセイユ・デタの政治化は、指摘されていた。今日ではそうした非難はみられなくなり、コンセイユ・デタの判決が政治的だととらえられることは少なくなっている。しかしながらコンセイユ・デタの政治的な選択は消えていない。しかも、コンセイユ・デタが政治的選択を実はしているということがみえにくく、支配的な合意が形成されている事柄については裁定しないという仮説を立てることができるのではないか。」

ロシャックは、2つのことが裁判所と権力との諸関係の均衡をおびやかしていると指摘する。1つは、公平性とひきかえに裁判所に大きく依存していること。もう1つは、裁判所にとっては支配しようとすることを告発される危険をおかして独自の見解を通すことに対する誘惑があること、だとする。こうした二者択一が複雑な現実を単純化する。コンセイユ・デタについては、裁判官政治があるということは難しいが、政治家と衝突することや支配的な世論と矛盾するような意思を示すことにはためらいがある。

23) レジ・フレス氏のインタビューから。なお出向に関しては、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78頁以下も参照。

24) Danièle LOCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, LGDJ, 1972.

25) Danièle LOCHAK, *Le Conseil d'Etat en politique, Pouvoirs*, n° 123, pp. 19 et s.

政治的ではないという結論を導き出すにはいたらない、としている²⁶⁾。

コンセイユ・デタは行政権に位置づけられる。歴史的にはリシュリユーの下での1641年2月21日のサンジェルマン・アンレイの勅令に遡る。それにより一般裁判所が「国家及び行政の事件」を扱うことは禁じられ、行政権自らが「国家及び行政の事件」を扱うこととなった。さらに絶対主義王政の時代の王権とパルルマンとのせめぎあいも、革命以降、司法裁判所と行政裁判所の区別を厳密にした原因である²⁷⁾。ここにはフランスの権力分立の考え方も反映している。すなわち、権力分立とはそれぞれの権力の自律を尊重するという意味に解し、行政権が自ら判断するのである²⁸⁾。また、職務の専門性という考え方も反映しているように思われる²⁹⁾。

諮問内容や訴訟内容が複雑化するにつれ、多様な人材を必要とすることは必然といえよう。しかし、実際は競争試験以外の外部任用には政治性が反映する可能性が高い。また、競争試験を経ての任用であっても、市民的自由の保障をはかるフランスでは、任用されている者の何らかの政治的意見表明が後のポストへの登用に影響することは十分に考えられる。結局は任用された者それぞれの、職務に対する自覚とバランス感覚に「政治的中立性」は委ねられていると思われる。そうしたバランス感覚を養うために研修や出向は大いに役立つことになる。職務を遂行する個人に対する信頼が、ロシヤックの指摘のように、ともすれば政治的選択を行使することになるあやうい制度を支えているといえる。だからこそ、客観性や中立性を担保する一貫した安定的な裁判基準の構築が必要なのである。

権力分立という点ではもう1つ、最後に付加しておくべきことがある。それは、コンセイユ・デタのもつ機能の特殊性、すなわち諮問に答えるという行政的機能と裁判的機能を併せもつという点についてである。プレス

26) *Ibid.*, p. 32.

27) Erik ARNOULT et François MONNIER, *op. cit.*, pp. 14 et s.

28) 植野妙実子編訳『フランス公法講演集』中央大学出版部1998年137頁以下。

29) 植野妙実子『フランスにおける憲法裁判』中央大学出版部2015年236頁以下参照。

氏は次のようにいう。「コンセイユ・デタは、司法裁判所系列、行政裁判所系列の2つの系列によって特色づけられる裁判制度のなかの行政裁判所系列の最高裁判所である。この構造は、しかしながら、ヨーロッパにおいて例外的というわけではない。こうした2系列をもつ裁判制度は、ドイツ、ベルギー、オランダ、トルコ、ギリシャなどにもみられる。さらにコンセイユ・デタは政府に意見を示す機関でもある。アングロ・サクソン系の国においては、このような特色を権力分立に対する裏切りであると受けとめている。この機能は実際、プロコーラ判決によって見直しが迫られている。コンセイユ・デタの構成員は純粹に裁判的機能を担う者と純粹に助言・勧告機能を担う者とに分けられるべきではないのかと問われているのである³⁰⁾。」

かくしてこのような点については2016年4月20日に行政訴訟法典の改正が行なわれ、任務分担が明確に示されることとなった³¹⁾。

30) レジ・プレス氏のインタビューから。プロコーラ判決とは1995年9月28日の欧州人権裁判所の判決のことで、ルクセンブルグのコンセイユ・デタにより下されたコンセイユ・デタの二重の機能が欧州人権条約6条（公正な裁判を受ける権利）違反ではないとする判決に対して、欧州人権裁判所が、裁判の独立性を侵害しているとする判決を下したことをさす。すなわちルクセンブルグのコンセイユ・デタの同一の評定官が命令についての意見も述べ、同時にこのような命令に対する違法性を問う訴訟の審査を担当することが条約6条に違反すると指摘した。

31) 2016年4月20日法（2016-483号）は、公務員の職業倫理並びに権利及び義務に関する、かなり大部にわたる法律改正のための法律である。これにより、例えば、コンセイユ・デタ評定官の職務については、次のように定められた。

行政訴訟法典 L121-4条

I. 諮問的なもしくは裁判的な職務を行使する、特別な職務につくコンセイユ・デタ評定官は、法務大臣の提案に基づいて閣議において講じられるデクレによって任命される。

II. ①諮問的な職務を行使するために任命された特別な職務につくコンセイユ・デタ評定官は、国家活動のさまざまな領域において資格を備えた傑出した人物の間から選ばれる。彼らは、コンセイユ・デタ副院長の意見を徴したあとで任命される。

②彼らは、全体総会に出席し、他の行政部の編成からなる審議に参加する。彼らは、争訟部に配属されることはない。

III. ①裁判的な職務を行使するために任命された特別な職務につく CONSEYU・DETA 評定官は、法の分野における彼らの権限や活動が、職務行使にとって特に資格を備えていると評価される人々の間から選ばれる。彼らは、公務員の権利と義務に関する1983年7月13日法（83-634号）の5条に定められた条件をみたし、かつ、少なくとも25年間専門的な活動に携わったことを証明するものでなければならない。彼らは、CONSEYU・DETA 副院長により主宰され、CONSEYU・DETA 副院長が指名する、資格を備えた傑出した人物及びCONSEYU・DETA 構成員の同等数からなる委員会の提案に基づき任命される。

②これらの特別な職務につく CONSEYU・DETA 評定官は、争訟部に配属される。彼らは行政部の編成に配属されることはない。彼らは一般職の CONSEYU・DETA 評定官と同一の義務にしたがう。

③裁判的職務を行使するために任命された特別な職務につく CONSEYU・DETA 評定官の中で、公務員の資格を備える者は、元の職団の出向という立場に位置づけられる。

IV. 本条項の II 及び III にとりあげられている特別な職につく CONSEYU・DETA 評定官の数は CONSEYU・DETA におけるデクレで定められる。

（条文中、①②③は便宜上植野がつけた。）

La place contemporaine du Conseil d'État

Mamiko UENO

Résumé

Les attributions du Conseil d'État, est l'une des plus prestigieuses institutions françaises, sont doubles: consultatives et administratives et juridictionnelles. Le président du Conseil d'État est le Premier ministre ou à défaut, le garde des Sceaux, mais ils ne siègent que dans des occasions protocolaires. Le président de fait est le vice-président du Conseil d'État, nommé par décret en Conseil des ministres. Le Conseil d'État siège en formations administratives et en formations contentieux et se divise en sept sections (six sections administratives et une section du contentieux), présidées par un président de section. Le personnel du Conseil d'État comprend au base de la hiérarchie les auditeurs, immédiatement au-dessus les maîtres de requêtes, au sommet les conseillers d'État, les 7 présidents de sections et le vice-présidents. Il y a deux catégories de conseillers d'État: les conseillers d'État en service ordinaire et les conseillers d'État en service extraordinaire. Quant au recrutement des membres du Conseil d'État, on trouve la coexistence de modes divers de recrutement. De nos jours, le Conseil d'État est une mission d'exigence, une vocation reconnu à servir l'intérêt général, à participer à la garantie de l'État de droit dans les relations entre les citoyens et les autorités publiques.