

翻 訳

フランスにおけるコンセイユ・デタ

Présentation du Conseil d'Etat de France

レジ・フレス*
訳 植野 妙実子**
兼 頭 ゆみ子***

訳者はしがき

中央大学大学院公共政策研究科は2013年度から2015年度の3年間、中央大学教育力向上推進事業の助成を得て、適切な公務人材育成に向けて、院生カルテの導入、インターンシップの拡充、応用力・実践力を身につけるためのケース・プログラムの開発に取り組んできた。同時に、海外での公務人材育成がどのようなものであるか、そこでケース・プログラムはどのように活用されているかも調査してきた。最初の2年間はアメリカの公共政策大学院での視察を主に行ったので、最終年度はヨーロッパに目を転じ、特に高級官僚が行政国家を主導する形であることが顕著なフランスにおいて、どのように人材育成が行われているか、アメリカのケース・プログラムの影響はどのようなものであるかを中心に、フランスのコンセイユ・デタとENA（国立行政学院）等を植野妙実子が訪問して調査を行った（2015年11月1

* コンセイユ・デタ評定官

Régis FRAISSE

Conseiller d'Etat

** 所員・中央大学理工学部教授

*** 嘱託研究所員・中央大学兼任講師

日-7日)。その折、ぜひコンセイユ・デタの実情を日本に紹介していただきたいとお願いして、実現したのが本講演である。講演は2015年12月21日市ヶ谷田町校舎で行われた。講演者のレジ・フレス氏は、1952年生まれ、現在コンセイユ・デタの評定官であるが、法務大臣の任命で評定官としてコンセイユ・デタに入った。リヨン第3大学の客員教授も務めている。グルノーブル行政裁判所裁判官を皮切りに、行政裁判所裁判官としてキャリアを積まれてきたが、2003年から11年まで憲法院法務局長、2011年から13年までニュー・カレドニア行政裁判所長を歴任されて、2012年12月に現職に任命されている。

講演は、コンセイユ・デタの諮問的機能と裁判的機能の双方について、具体的な流れを示すものであり、評定官でなければ解説できない貴重な情報を含んでいる。若干の解説を付すならば、報告担当官 *rapporteur* は諮問的機能においても裁判的機能においても案件の報告を担当する者である。諮問的機能においては、報告担当官は評定官、調査官あるいは傍聴官から指名される。諮問的機能の決定機関であるコンセイユ・デタ総会は、原則、評定官で構成されるが、調査官と傍聴官は自らが報告担当官となったときは議決権をもつことができる。裁判的機能においては、報告担当官と、公的報告官 *rapporteur public* の役割を区別して考えなければならない。報告担当官は、調査官もしくは傍聴官が担当する。彼らは裁判官でもある。判断すべき事件を検討し、他の裁判官に解決策を提示する。これに対し、公的報告官は過去には政府委員 *commissaire gouvernement* と呼ばれていたが、その名称が政府を代表するかのようにとらえられて紛らわしいことから、2009年に公的報告官と名称を変えたものである。こちらは一般的には調査官が担当する。報告担当官と同様に、事件を検討するコンセイユ・デタの裁判的機能の行使に関わるメンバーである。文中にもあるように衡平な立場から公的に意見、結論を述べる。しかし、彼は事件の判断、評決には加わらない。フレス氏によれば、公的報告官は事前審議に出席し、議論を聞き、「公的に」解決策を提示する。行政訴訟法典 L7条には「公的報告官の役割を担う裁判所のメンバーは、要求について判断するよ

うに申請された諸問題や要望された解決策について、公的に、全く独立的に、発言する」と定められている。分会における事前審議で、しばらくすると解決策が固められるが、場合によっては公的報告官の提示した解決策と異なる場合もある。フレズ氏は、90%が公的報告官と同じ結論に至るといふ。報告担当官は評決の秘密を守らなければならないのに対し、公的報告官は公的な存在であるのでそのような義務は課せられない。フレズ氏によれば、文書の提出にあたっては、一方は内部に向けたもの、他方は外部に向けたものという違いがあるという。他方、修正担当官〔校閲担当官〕*réviseur*には経験豊富な評定官になる。彼は報告担当官の仕事を確認する。形式を確認し、事実がふまえているか、法文の適用は正しいか、判例は調べられているか、法的論拠に遺漏はないか、などを確認する。報告担当官の作成した文書がこれらの点をクリアしていれば、その後この報告文書は分会の事前審議にあげられ、裁定に入る。分会の事前審議では、報告者の解決策かあるいは修正担当官の解決策か、または他の解決策が、最終的にとられることもある。なお、諮問的機能においては、政府委員が存在するが、これは文中にもあるように官僚がその役割を果たし、政府や省庁の立場から意見を述べるものである。

(植野妙実子)

コンセイユ・デタについてまずその歴史を紹介し (I)、次に、公権力の諮問機関 (II) 及び行政裁判の最高裁判所 (III) としての役割を説明し、最後に、コンセイユ・デタを構成する人々について述べる (IV)。

I. コンセイユ・デタの歴史

A. コンセイユ・デタの起源

1. 中世から共和暦8年(1799年)まで

中世においては、国王の側近で構成された王会 *curia regis* (ラテン語で「王の法廷」の意) が、王国の統治や裁判において国王を補佐していた。

8～9世紀になると、この法廷の機能が分化し、裁判権の一部を担う高等法院 Parlements（立法機関を意味する Parlement と混同してはいけない）、会計機能を担う会計院 Chambre des comptes、そして、国王顧問会議 Conseil du roi へと分かれた。

国王顧問会議は国王が諮問する場であったが、それだけではなく、国王はこの会議で裁判権も行使した。このように、当時すでに、国王顧問会議が担う留保裁判 justice retenue と高等法院が担う委任裁判 justice déléguée が区別されていた。

現在のコンセイユ・デタにおける職位である調査官 maîtres des requêtes や評定官 conseillers d'État は13世紀からすでに存在していた。前者は行政事件及び司法事件を国王顧問会議に報告し、後者は国王とともに審議する役割を担った。

ジャン2世善良王であれ、フランソワ1世であれ、ルイ16世であれ、アンシャン・レジームにおける国王はいずれも、国家の政治問題や行政問題を普通法上の裁判所に付すことを禁じていた。

フランス革命の革命家達は、人権宣言〔人及び市民の権利宣言〕を起草し、アンシャン・レジームの特権を廃止したが、彼ら自身の意思で、普通法上の裁判所に国家の行政問題を付さないという先述の禁止を採用し、1790年8月16日-24日法を定めた。現在でも効力を有するこの法律の13条には「司法機能は行政機能と区別され、常に分離される。裁判官はいかなる方法によっても、行政職団の活動を妨げることはできず、また、その職務を理由として行政官を裁判所へ出廷させることはできない。これに違反するときは瀆職罪となる」と定められている。

この規範はまた、5年後の共和暦3年実月16日のデクレにおいても定められた。そこでは、「裁判所においては、どのようなものであれ行政行為を審理することは繰り返し禁止される。これに違反するときは法律上処罰される」とある。

これこそが、いわゆるフランスにおける権力分立の概念である。すなわち、公権力は司法権に服さず独自の裁判所で裁かれる。

2. 共和暦8年(1799年)から第三共和制の終わりまで

行政に関わるこの特別な裁判所は、統領政府 *Consulat* によって共和暦8年(1799年)に創設された。これがコンセイユ・デタである(共和暦8年霜月22日〔1799年12月13日〕憲法52条)。コンセイユ・デタは行政的任務(重要法文の起草への関与)と争訟的任務(行政に関わる紛争の解決)という2つの任務を負った。統領政府及び第一帝政(1799年-1814年)においてコンセイユ・デタは重要な働きをし、例えば日本においてもよく知られているナポレオン法典(特に民法典)の制定に深く関わった。

第一帝政(1804年)、王政復古(1814年と1830年)、第二共和制(1848年)、第二帝政(1852年)におけるコンセイユ・デタについては詳細を述べず、1849年の権限裁判所の創設に話を移したい。この裁判所は、行政裁判所と司法裁判所との管轄権の争いを解決する任を負っている。今日でも権限裁判所は存在し、現在、パリのパレ・ロワイヤル〔コンセイユ・デタ所在地〕に位置する。権限裁判所は、コンセイユ・デタと破毀院からの同数の裁判官で構成されている。最後に、第二帝政期において行政法が発展し、越権訴訟の制度が創られたことを指摘しておきたい。

B. 1872年以降の発展

1. 委任裁判

今日にみられるようなコンセイユ・デタの構造は、第三共和制に完成した。コンセイユ・デタの役割が1872年5月24日法に明確に定められ、1875年、パレ・ロワイヤルに設置された。1872年から裁判は君主の名において(つまり留保裁判)ではなく、フランス人民の名において(委任裁判)行われるようになった。

また、この時期に、今日でも大学で教授されているような重要な判決が下されている。

2. 地方行政裁判所と行政控訴院の創設

共和暦8年に創設された県参事会 *conseil de préfecture* は、元々官選知事がこれを主宰していたが、1953年、これが、真に独立した裁判所、すな

わち地方行政裁判所 *tribunal administratif* へと変革された。地方行政裁判所は、普通法における行政訴訟の第一審となった。これによりコンセイユ・デタは、最重要事件について一審かつ終審としての管轄権を保持するが、これ以外においては地方行政裁判所判決の控訴審を担う裁判所となった。現在、地方行政裁判所は42カ所ある(フランス本国31, 海外領土11)。

さらに、1987年12月31日法により行政控訴院 *cour administrative d'appel* が創設され、行政裁判系列に付加された。コンセイユ・デタの控訴審としての主要な管轄権はここに委譲された。今日、行政控訴院は8カ所ある。このようにしてコンセイユ・デタは、新たに創設されたこれらの裁判所に対する破毀審を担う行政裁判系列の最高裁判所となったのである。

II. 公権力の諮問機関としてのコンセイユ・デタ

A. 権 限

ナポレオンが第一統領だったときの共和暦8年霜月22日憲法52条は、「コンセイユ・デタは、法律及び命令の起草、並びに行政に関して生じる問題の解決を任務とする」と定めていたが、コンセイユ・デタの諮問的権限は、その後も現在に至るまで全く変わっていない。

1. 法文の審査

諮問的機能におけるコンセイユ・デタの重要な役割は、法文案に関して助言を求める政府、ときには議会に対し、その法的安定性が確保されるよう適切な助言を与えることである。

2008年からは、議員提出法律案に対してもコンセイユ・デタは意見を求められるようになった。

政府から付された政府提出法律案、オールドナンス案、デクレ案に対し、コンセイユ・デタは、単に肯定・否定を表明するにとどまらず、必要があれば、これらの法文案を書きかえることもある。

コンセイユ・デタはまず、法文の起草者にその権限があるかどうかを審査する。第五共和制憲法は法律事項(34条)を限定しており、法律事項に

属さない事項はすべて命令事項（37条）となる。また、特別な法律が存在する。例えば、財政法律 *loi des finances* があり、これは簡略な手続で採択されるが、財政に無関係な規定を含めることはできない。

次にコンセイユ・デタは、法的適法性を審査する。例えば、義務的な諮問はなされたか、デクレに対する大臣の副署は揃っているか、影響調査は十分に明確か、等を審査する。

コンセイユ・デタは、規範の階層性が尊重されているか、第一に憲法が尊重されているかをチェックする。この場合の憲法には、第五共和制憲法の本文だけでなく、憲法が参照を明示している1789年8月26日の人権宣言、第四共和制憲法前文、2004年環境憲章も含まれる。規範の階層性には、EU法、多くの国際条約、特に欧州人権条約も含まれる。つまりコンセイユ・デタは、合憲性審査と条約適合性審査を行うのである。

さらにコンセイユ・デタは、法律案そのものの一貫性及び法律案とその他の法との一貫性を審査する。つまり、法律案が完全かどうか、法律案がその他の法に抵触しないかどうか、法的安定性の原則と法に対する正当な信頼の原則が尊重されているかを審査する。

しかし、政府の、あるいは議会の政治的選択については評価しない。政治的選択は、より優先される法的原則のいずれともぶつからないからである。これに対し、コンセイユ・デタは、提案された改革案の行政上の目的性、必要性、適用可能性については意見する。

コンセイユ・デタの意見は、原則として非公開である。しかし、政府との合意に基づき、徐々に頻繁に公表されるようになってきている。最近では、政府提出法律案に対する意見も公表されるようになってきている。例えば、緊急事態を3カ月延長するための2015年11月20日法の法律案に関する意見も政府によって公開された。今ではコンセイユ・デタの意見についてデータベースも存在する（*ConsiliaWeb*）。

コンセイユ・デタに諮問した諸機関、特に政府には、コンセイユ・デタの意見にしたがう義務はない。しかし、命令については越権訴訟を担当する裁判所から、法律については憲法院から制裁を受けるおそれがあるた

め、諮問した機関は意見にしたがうよう促されることになる。

2. 訴訟以外のその他の権限

コンセイユ・デタは、次のように多くの権限を有する。

—いくつかの非命令的行為（「非命令的」とは、その行為が一般的なかつ特定の個人を対象としない規範ではないことを意味する）。例えば、フランス国籍の剥奪、建造物や景勝地の指定、特定の公益宣言などである。

—ニュー・カレドニアの地方法律案。本来は法律事項に属するものであるが、この法律案はニュー・カレドニア議会 *congrès* の権限に属する。ニュー・カレドニアは南太平洋に位置するフランス領で、パリよりも東京からの方が近い。

—求意見 *demandes d'avis*。実際に訴訟が提起されていない法的問題について、首相あるいは大臣がコンセイユ・デタに意見を求める制度である（例えば、学校におけるイスラム・スカーフの着用）。

—制度改革あるいは法的課題に関する研究。首相の要請に基づいて、あるいはコンセイユ・デタ副院長の主導により行われる（例えば、企業における政府委員、公施設法人、行政不服申立前置主義）。

—年次報告書の作成。年次報告書は2部に分かれる。第1部は本来的な意味での活動報告であり、行政裁判判決と諮問的活動が含まれる。第2部は、法、行政、公管理に関する1つのテーマを掘り下げた年次研究である。この研究はコンセイユ・デタ総会で採択される（例えば、デジタル化と基本権、公法人の経済的行為）。

B. 組織と運営

1. 組織

訴訟以外のこれらの権限を行使するため、コンセイユ・デタには行政部 *sections administratives* が組織されている。次のように6つの行政部があり、専門分化している。

—内務部 *section de l'intérieur* では、公正 *justice*、治安、公的諸自由、領域管理、庇護権と移民の権利、教育、文化、青少年、スポーツを扱う。

— 財政部 *section des finances* は、国家と地方公共団体の財政、税、関税、競争、消費、企業、銀行・保険、外交を扱う。

— 公土木部 *section des travaux publics* は、運輸、環境、知的財産権、都市計画、住居、建設、農業を扱う。

— 社会部 *section sociale* は、雇用、社会保障、公衆衛生、家族、女性の権利を扱う。

— 行政管理部 *section de l'administration* は、国家防衛、公務員の地位、公契約、公物、行政と行政サービス利用者との関係を扱う。

— 報告・調査部 *section du rapport et des études* は、行政や立法に関する権限がないため他の行政部とは異なる。報告・調査部は、調査研究を行い、CONSEIL ÉCONOMIQUE 総会で採択されることになる年次報告書の準備を任務とする。

内務部と財政部は CONSEIL ÉCONOMIQUE が創られたときから存在している。公土木部が1852年に設置され、その後、社会部が1946年に、報告・調査部が1985年に、行政管理部が2008年に設置された。

各行政部は、部長1名、少なくとも6名以上の通常職評定官、特別職評定官、調査官、傍聴官 *auditeurs* で構成されている。2008年からは、評定官だけでなく行政部に所属する全員に、すべての事件に対して議決権が与えられている。

諮問的権限における最高意思決定機関が、CONSEIL ÉCONOMIQUE 総会 *assemblée générale* である。CONSEIL ÉCONOMIQUE 総会には全体総会 [全員編成] と通常総会 [通常編成もしくは限定的編成ともいう] がある。

全体総会は、CONSEIL ÉCONOMIQUE 副院長、各部部長、すべての評定官で構成され、彼らは議決権を有する。調査官と傍聴官もこれに参加することができるが、通常、発言権しかない。調査官と傍聴官は自らが報告担当官となった事件においては議決権を行使できる。

通常総会はより限定された編成であり、毎週木曜日に開かれる。通常総会は、CONSEIL ÉCONOMIQUE 副院長、各部部長、約20名の評定官からなる。

コンセイユ・デタ総会では、政府提出法律案、議員提出法律案、オールドナンスの草案、その他の重要問題（法文案や求意見）が扱われる。

例えば、権限裁判所を主宰するコンセイユ・デタ構成員を選出する場合、そのための選挙は全体総会においてのみ行われる。

伝統的な慣習では、首相あるいは法務大臣がコンセイユ・デタ総会の議長を務める。しかし実際は稀であり、政府の長や法務大臣は、在任期間中に少なくとも一度、コンセイユ・デタを訪問した際に、儀礼的な審議で議長を務めるにすぎない。つまり象徴としての議長職である。普段は、コンセイユ・デタ副院長が総会の議長を務め、不在の場合は最も古参の部の部長が務める。

総会において賛否同数の場合、議長が最終決定権を有する。

2. 運 営

海外領土を除き、コンセイユ・デタへの諮問は常に国家機関が行うものであり、地方公共団体や他の公法人は諮問できない。

諮問案件は、案件について権限を有する組織に、すなわちほとんどの場合、案件に関して取り扱っているいずれかの行政部に割り当てられるが、複数の行政部が関わることもある。次に、担当となった行政部の部長が、部内で報告担当官 *rapporteur* を指名する。報告担当官には、評定官、調査官、あるいは傍聴官になることもある。

報告担当官に与えられる期間は、数日の場合から1カ月の場合までである。報告担当官は、合議体で判断すべき様々な問題について初期検討を行い、次に、関係省庁を代表する政府委員 *commissaires du gouvernement* とコンセイユ・デタ内で一回あるいは複数回、会議を行う。その後、合議体の審議に付される法文案を作成する。求意見に関わる場合には、意見案を起草する。報告担当官はまた、審議を導く一般報告書 *rapport général* と、条文ごとの議論で用いられることとなる、法文案に対する考察 *remarques* も作成する。

次に、政府委員も交えて部内で討議が行われる。討議は常に、政府の法文案ではなく報告担当官の法文案について行われる。

コンセイユ・デタが全体的にあるいは部分的に、法文案を却下する場合、または重要な点について政府の法文案と異なる文言を起草し採択する場合は、覚書 note という形式で、理由を説明しなければならない。

III. 行政裁判の最高裁判所としてのコンセイユ・デタ

コンセイユ・デタの7つの部の1つが争訟部 section du contentieux [他の6つは行政部]である。争訟部は訴訟のみを扱う。実際、争訟総会 assemblée du contentieux で判断されるいくつかの例外的な事件を除けば、争訟部こそが「コンセイユ・デタの裁判権に属するすべての事件の裁判所である」。

A. 権 限

1. 重要な決定行為に関する第一審かつ終審としての裁判所

コンセイユ・デタは、執行権の規範活動に関する唯一の裁定者である。コンセイユ・デタのみが、オルドナンス、大統領や首相のデクレ、大臣の命令行為、これらに対する取消訴訟を直接に提起できる。大統領デクレにより任命された公務員の任用や懲戒に関する訴訟もコンセイユ・デタで行われる。

またコンセイユ・デタは、全国的な管轄を有するいくつかの独立行政機関（例えば、視聴覚高等評議会 Conseil supérieur de l'audiovisuel, フランス反ドーピング機関 Agence française de lutte contre le dopage, エネルギー規制委員会 Commission de régulation de l'énergie 等）の行為に対する裁判所でもある。

最後にコンセイユ・デタは、国民主権に関わらない選挙（EU議会選挙、地域圏議会選挙、コルシカ地域議会選挙、海外領土の地方公共団体の議決機関の選挙）についての管轄権を有する。

2. 控訴審としての権限

行政控訴院の設置以降、コンセイユ・デタはもはや普通法上の控訴審裁

判所ではない。しかし、以下の3つの分野については今でも控訴審として機能する。

—司法裁判所からの移送に基づき下された判決に対する控訴審（合法性の解釈及びその評価に関する移送）

—市町村議会選挙及び県議会選挙に関する訴訟の控訴審

—自由に関する急速審理に関する控訴審

これらについては、主に訴訟期間を短縮するためコンセイユ・デタに管轄権がある。

3. 破毀審としての権限

法律に定めがないとしても、終審として下されたあらゆる行政事件判決に対して破毀を申立てることは可能である。行政裁判に関する破毀審は、コンセイユ・デタの排他的権限である。

つまり、コンセイユ・デタは以下に関する破毀審である。

—行政控訴院のすべての判決

—（単純で繰り返し起こる事件に対する）地方行政裁判所が終審として下した判決

—（自由に関する急速審理以外の）急速審理命令

—特別行政裁判所（例えば、国家庇護権裁判所 *Cour nationale du droit d'asile*）で終審として下された決定

破毀審としてのコンセイユ・デタは、係争ではなく、下級審等が下した判決や裁判所命令を裁く裁判所である。つまり、判決の合法性、手続が遵守されているか、法の錯誤がなかったか、本案を担当した事実審裁判所が下した法的結論が確かに書証から導出されたのか、を検証する。

破毀申立てが審理されるには、その申立てに重大な理由がなければならない。実際、破毀申立ての受理については手続が存在する。

コンセイユ・デタが原判決を破毀する場合、裁判の適切な運営の利益に照らして、自判するか、原審に差し戻す。同じ事件で二度目の破毀審が行なわれる場合は、コンセイユ・デタが自判しなければならない。

B. 組織と運営

1. 組織

争訟部の内部は10の分会 *sous-section* に分かれている。この分会がコンセイユ・デタの裁判業務を担う基本的組織である。各分会はまさにそれぞれが小さな企業のようなものであり、独立しており、4名からなる書記官室を備えている。分会において事件に関する事前手続と審議が行われ、一部の事件については判決まで行う。各分会は、1名の分会長 *président de sous-section*、2名の陪席裁判官 *assesseurs* 及びその他のメンバーで構成され、2名の公的報告官が配置されている。その他のメンバーとして各分会は、評定官、調査官、特別職調査官、傍聴官、あわせて約12名を擁する。これらのメンバーはフルタイムの構成員か、あるいは、行政部と兼務する場合はパートタイム構成員である。

提起された事件は、問題の専門性に依じていずれかの分会に配分される。いくつかの分野は複数の分会で担当される。例えば、私が所属する第10分会では、財政、公的諸自由、文化、海外に関する事件を扱う。公的諸自由に関する訴訟としては、特に、情報ファイルや庇護権に関する訴訟が最近では提起されている。

各分会では毎週、2名の公的報告官のうちの1名の公的報告官とともに、事前審議 *séance d'instruction* が行われる。この審議では、新たな法的問題や重大な問題を提起する事件が検討される。単純な事件に対しては各分会で判決審議 *séances de jugement* も行われる。この場合、3名（分会長、1陪席裁判官、1報告担当官）からなる合議体が構成され、公的報告官による意見をきいた後、裁定する。

2. 運営

（破毀審の場合は申立てが受理され）事件の書類が整い、判決できる状態になると、担当分会の分会長が、当該事件を報告担当官に割り当てる。報告担当官は、事件を検討し、資料に付す2つの書類を提出しなければならない。その1つは判決案であり、もう1つが報告文書（覚書）*note* である。報告文書には、事件の概要が示され、当事者の主張する法的・実体的

的論拠が説明され、適用法規が分析され、判例法上の位置づけが論じられる。

その後、事件書類が辿る道は2つに分かれる。特段の争点がないとみなされた事件は、判決審議に登録するため、事件書類が修正担当官〔校閲担当官〕から直接、公的報告官に送られる。深く議論すべき点がある事件の場合は、事前審議で検討される。事前審議では事件ごとに報告担当官が説明し、次に修正担当官が発言する。そして、分会内で議論され、採決される。ここで採択された判決案は担当した分会による判決案となり、これが判決審議で議論されることになる。公的報告官は、事前手続に参加する。

事前審議を経て分会で採択された判決案は、修正担当官（分会長か陪席裁判官が担当する）に回付され、次に事件書類一式とともに公的報告官に送られる。

公的報告官の役割は、事件の争点について説明し、独立的な衡平な立場で、事件の事実状況や適用法規を評価し、その良心にしたがい、紛争が求める解決策について意見を述べることである。

つまり、公的報告官は事件を再検討する。公的報告官は、審議の数日前に事件当事者に自らの意見の趣旨を知らせなければならない。当事者の弁護人が容易にその意見に対応できるようにするためである。

事件の判決は次の4つの編成の合議体のいずれかにおいて下される。

—単独分会 *sous-section seule* は3名で構成され、破毀申立ての却下や特別な争点のない事件において用いられる。

—合同分会 *deux sous-sections réunies* は9名で構成され、法的な問題や特別な争点を判断すべき事件において用いられる。例えば、第9分会と第10分会の合同分会が考えられる。また、財政事件を扱う4つの分会が一緒に合同分会を構成することもある。

—争訟部 *section du contentieux* は、争訟部長、3名の争訟部副部長 *présidents adjoints*、10名の分会長及び報告担当官の計15名で構成される。毎月一回程度、合議体としての争訟部が開かれ、非常に重大な法的争点をはらむ事件、あるいは相違する判決がある場合、確立された判例を変更する場

合に開かれる。他の編成の合議体やコンセイユ・デタ以外の行政裁判所は、争訟部で下された判決にしたがわなければならない。

—争訟総会 *assemblée du contentieux* は、コンセイユ・デタにおける最高の裁判合議体である。コンセイユ・デタ副院長が裁判長を務め、行政部の各部長と争訟部部長をあわせた7名を含む17名で構成される。争訟総会は1年に5ないし6回開かれ、メディアに注目され、政治的、社会的に重大な影響を与える事件について判決を下す。

また、各分会の分会長は、多くの場合に裁判所命令〔決定〕 *ordonnance* を下す。これらの命令の内容は、訴えの取下げ、行政裁判所の無権限、目的の消滅、受理要件の明らかな欠缺などである。

裁判所が下す判決の法的権威はすべてが同じというわけではない。より厳粛な裁判編成でなされた判決の方が優越的な権威を有することになる。

IV. コンセイユ・デタを構成する人々

コンセイユ・デタは国家の第一級の公務員職団であり、約30名の特別職を除けば、約315名の常勤の構成員を擁する。このうちのほぼ3分の2(200名)がコンセイユ・デタ内で勤務し、3分の1強(115名)が出向している。構成員の男女比は、男性2に対して女性1の割合である。

A. 構 成 員

1. コンセイユ・デタ副院長と各部長

コンセイユ・デタは、この機関の要である副院長が統括している。「副院長」ということばは歴史的に受け継がれたものである。第一統領あるいは皇帝がコンセイユ・デタを統括していた時代は、この言葉が現実的に即していたが、今日では、首相がコンセイユ・デタを統括しているとはいえない。現在では、行政訴訟法典にも「コンセイユ・デタは副院長が主宰する」と定められている。首相は、行政的な合議体であるコンセイユ・デタ総会の議長を務める権限 *faculté* があるにすぎない。そして首相が不在の

ときは法務大臣が議長を務める。

conseil・デタ副院長を選ぶ権限は完全に政府にある。実際は、法務大臣の提案に基づき閣議を経たデクレにより任命される。人選の上で政府にかかる制約は、行政部部長、争訟部部長、あるいは通常職評定官の中から選ばなければならないことである。しかし、政府が、ある人物を副院長に任命するために、その者を評定官に任命することは禁じられていない。これは、ド・ゴール De Gaulle がルネ・カッサン René Cassin を副院長に任命するために用いた手段である。このような例外を除けば、歴代の副院長は、傍聴官としてconseil・デタに入り、そこでキャリアを積んだ者たちである。

conseil・デタ副院長は、公権力におけるconseil・デタを代表する者であり、フランス共和国第一の公務員といわれている。公式行事において副院長は、フランス行政の代表として発言する。そして、conseil・デタを指揮し、行政的機能及び訴訟的機能をもつ、最上級の合議体の議長を務める。また、行政控訴院と地方行政裁判所の運営を管理する。要するに、conseil・デタ副院長は、普通法上の行政裁判所全体の長なのである。

しかしながら、副院長の権力は慣習により制限されている。conseil・デタの主要な方針は「執行部会 bureau」において決定される。この組織は法文に根拠はないが、明らかに慣習上の理由により重要性が認められている。この会議には、conseil・デタ副院長、行政部の各部長と争訟部部長、事務総長、事務次長が参集し、conseil・デタの運営に関するすべての問題と任命及び配属に関する問題を討議する。

6つの行政部部長は評定官から選ばれ、副部長がこれを補佐する。

争訟部部長についても同じであり、3名の争訟部副部長が部長を補佐する。争訟部部長と副部長を合わせた4名は1つのグループを構成し、数年前前まではあわせて3名だったためこれを「トロイカ troïka」と呼んでいる。彼らは、週一回、会合を開き、前の週に合同分会で審議された事件について話し合う。様々な合議体で下された判決の相互矛盾を回避し、判決を調

和・調整することがトロイカの目的である。また、より上級の合議体（争訟部あるいは総会）へ事件を割り当てることを決定することもある。

その他、争訟部の下部組織である分会にはそれぞれ分会長と2名の陪席裁判官が置かれる。2名の陪席裁判官は副分会長となる。

2. その他の構成員

その他の構成員の中で最も若年なのは傍聴官である。彼らは、ENAでの修学後、採用される。毎年、ENAの卒業生に対して平均して4ないし6名の傍聴官ポストが提示され、成績上位者から採用される。

傍聴官は約3年のキャリアを積むと調査官へ昇進する。彼らは、調査官に任命されるうちの4分の3に相当する。これが「内部任用 *tour intérieur*」である。残りの4分の1は、最低10年以上のキャリアを有する公務員の中から、大統領デクレにより「外部任用 *tour extérieur*」として任命される。さらに毎年、地方行政裁判所及び行政控訴院の裁判官が1ないし2名、調査官の等級に任命されることがある。この任命は、コンセイユ・デタ副院長の提案に基づいて行われる。

調査官は12年から15年した後には評定官となる。この段階でもまた外部任用がある。評定官への任命の3分の1は、45歳以上の人々の中から、閣議を経たデクレにより任用される外部任用である。さらに、2年に一度、地方行政裁判所及び行政控訴院の裁判長1名が、コンセイユ・デタ副院長の提案に基づき評定官に任命される。

構成員の中にはまた、特別職の構成員もいる。

政府は、その能力を理由として選ばれた人物の中から、閣議を経たデクレにより特別職評定官を任命することができる。特別職評定官は行政的職務にのみ従事し、任期は5年である。

さらに、2012年からは、コンセイユ・デタ副院長が、4年の任期で特別職調査官を任命できるようになった。彼らは、フランスの、あるいは欧州レベルの上級公務員の一定のカテゴリーの中から、また司法裁判系列の司法官の中から選ばれる。彼らは任命されると、訴訟的任務においても行政的任務においても、割り当てられた任務に従事する。任期が終わると彼ら

は、元の行政機関あるいは裁判所へ復帰する。

B. コンセイユ・デタ構成員の身分規程

1. 厚く保護されている地位

コンセイユ・デタ構成員の地位は、法文による根拠よりもむしろ慣習によるものである。かくして、構成員の不可動性 *inamovibilité* [終身的身分保障] は法文上保障されていないが、慣習として保障されている。

また、コンセイユ・デタの構成員には一般的な公務員規則がすべてあてはまるわけではない。勤務評定に関する規定は定められておらず、昇進表もない。そして、行政同数委員会 *commission administrative paritaire* や同数専門委員会 *comité technique paritaire* に代わり、これらを兼ねる諮問委員会 *commission consultative* があるのみである。

コンセイユ・デタの運営と構成員の人事管理は執行部会 *bureau* によって内部的に行われ、外部からの干渉を受けない。

理論的には等級の昇進は自由選択に基づき行われるが、実際は、年功序列が厳格に守られている。これによって、政治権力やコンセイユ・デタ自体の権力に対しても、コンセイユ・デタの構成員は高度な独立性を確保することができる。

しかしながら、コンセイユ・デタの中には、年功序列の働かないいくつかの職務の任命（例えば訴訟における公的報告官や分会長）やいくつかの等級（行政部長、争訟部長や各部の副部長）がある。

2. 増大する義務

人的衡平性 *impartialité personnelle* の保障がまずなされなければならない。

コンセイユ・デタは裁判所としての機能と諮問に応える任務の双方を有している。ところが、欧州人権裁判所は、衡平性の原則に基づけば、同一の人物が、同一の事件に関して、相次いで評定官となったり裁判官となったりすることはできないと判示した（1995年9月28日、*Procola c. Luxembourg*, n° 14570/89）。

そこでコンセイユ・デタはこれに対応しなければならなくなった。このために、行政訴訟法典が3度改正された。これらの改正により、次のような従来のルールや慣習が、その中には19世紀から存在するものもあったが、確立され、承認された。

—コンセイユ・デタの諮問的意見の採決に加わった構成員は、コンセイユ・デタの意見の後で講じられた行為に対する訴訟の裁定には参加することができない。

—上記ルールを遵守させるため、訴訟当事者は係争中に、法文に関するコンセイユ・デタ意見の採決に参加したコンセイユ・デタ構成員の一覧表の提出を求めることができる。

—当該裁判体の編成の構成員は、裁判の対象となっている行為に関するコンセイユ・デタの意見を知ることはできない。また、諮問に関わった編成の関係資料を調べることもできない。

さらに、自らが利益相反の状態にあると考えるコンセイユ・デタ構成員は採決に加わってはならない。それは諮問的機能においても、裁判機能においても守られなければならない。

加えて、構造的衡平性 *impartialité structurelle* も保障されなければならない。

最近、コンセイユ・デタの裁判的機能と諮問的機能との分離を明確にするため、裁判体の編成、特に争訟総会の編成が改正された。改正後の編成については、欧州人権裁判所も衡平性原則に合致するものと認めている(2009年6月30日, UFC Que choisir ?, n° 39699/03)。

事実、訴訟に関する編成と諮問に関する編成のそれぞれの独立性は実証されている。2001年から2012年において、訴訟対象となったコンセイユ・デタで諮問されたデクレのうち、16.5%が部分的取消しあるいは全部取消しになっている。

さらに裁判官倫理の強化を目的とした改革が進行中である。

「公務員の職業倫理並びに権利及び義務に関する法律案」には、コンセイユ・デタ構成員にも適用されるいくつかの規定が含まれている。

それによれば、すべてのコンセイユ・デタ構成員は、独立して、威厳を保ち、衡平に、公明正大に、そして誠実に職務を遂行しなければならない。各構成員は、職務の遂行に内在する職業倫理に関する諸原則を尊重しなければならない。また、利益相反の状況があるときには直ちに終わらせ、また、利益相反の状況とならないように防止することにたえず配慮しなければならない。

また、職業倫理に関する機関が創設される。あらゆる利益相反の状況の防止を目的として、コンセイユ・デタの構成員全員は、所属する部の長との職業倫理に関する面接を受けることになる。面接後、各構成員は「自己利益に関する完全な、正確な、真正なる宣言」を提出し、これが前述の職業倫理機関に送られる。問題が生じる場合には、別途解決のための手続が定められる予定である。

[公務員の職業倫理並びに権利及び義務に関する法律は、2016年4月16日法として成立した。]

結 論

特別な行政裁判所が存在するのは、確かにフランスだけの特徴ではない。28のEU構成国において、5カ国のみが一元化された裁判制度を選択している。その他の23カ国については2つのモデルに分けることができる。1つは、行政訴訟の処理のみを行う二審制あるいは三審制の裁判所を備え、完全に、つまり「第一審から最後まで」分離した特別な裁判系列を有する諸国である。これに該当するのは特にフランス、ドイツであるが、これらだけでなく、イタリア、ギリシャ、スウェーデン、フィンランド、ポーランド、チェコ、リトアニアにも当てはまる。数少ないケースとして、ベルギー、ルクセンブルク、オランダのように、最高裁判所が普通法上の第一審かつ終審としての裁判所となっている国もある。2つは、通常の裁判所内に行政訴訟を扱う特別な裁判体が存在する国々（スペイン、ハンガリー）である。このように、EU構成国の中では、二元的な裁判制度

——完全に分離した制度か、あるいは相対的な分離の形態をとる制度——が原則となっており、裁判所が一元化されている方が例外である。

実際、コンセイユ・デタというフランスの形態を特徴づけているのは、同じ機関が諮問的機能と裁判的機能の双方を兼ねていることである。このような特徴は、フランス、ベルギー、イタリア、ギリシャ、オランダの5カ国にしかみられない。コンセイユ・デタに相当するスペインとルクセンブルクの機関には、諮問的機能しかない。このフランスのとり形態は、ナポレオン時代から受け継がれてきたものであるが、人権宣言16条と欧州人権条約6条1項に掲げられている衡平性の要請、正義にかなった公正な裁判の要請に応えるよう適応した機関となったのである。