

# 非訴訟的行政手続の法典化

デルフィーン・コスタ

伊藤 悟 訳

- 一 非訴訟的行政手続の法典化状況
- 二 公衆と行政機関との諸関係を法典化するための方法論
- 三 公衆と行政機関との諸関係に係る法典の目的

## 一 非訴訟的行政手続の法典化状況

非訴訟的行政手続の法典化に関する状況としては、次のようになっている。すなわち、非訴訟的行政手続に関する

法典が今のところないこともあり、二〇一三年の法律において二〇一五年末までに法典が採用されるものとされている。

#### (a) 行政手続法典の改正整備の必要性

現行、行政手続法という法典はない。そこで、二〇一三年の法律は、その法典整備の大規模な動きの中で、その採用を規定した。

##### i. 非訴訟的行政手続法典の不存在

すでに「フランス行政訴訟法の現代的課題」<sup>(1)</sup>と題して、報告させていただいたところである。そこでは、フランス行政裁判所において行政機関に適用される裁判手続を説明した。

フランス法において、二〇〇〇年以後、行政裁判手続に適用される『行政裁判法典』(code de justice administrative)がある。

この法典は、よく知られ、重要な手続諸原則を規定している。たとえば、裁判官および裁判所の独立並びに公正、紛争当事者間の攻撃防御平等（反駁、弁護権）、審問および裁判の公開、などがある。

比較としては、一八〇七年以来、民事訴訟法典がある。つまり、行政訴訟に関するフランス法は、民事訴訟法に二世紀も遅れてしまったということである。

行政法において、行政裁判官に対する手続があり、また行政機関に対する手続もある。後者の行政手続は、裁判官の介入がないことから、「非訴訟」と呼ばれている。

ある行政機関、たとえば国、地方団体が一つの決定処分をとるとき、当該行政機関は、書式や手続に関する諸規定

を尊重しなければならない。ところで、非訴訟的行政手続に適用される法の諸規定 (regles juridiques) というものは、現在、とりわけ諸法律の個々ばらばらの条項に規定されているといえる。

## ii. フランスでの法典化

フランスでは一九八〇年代ころから、法典化の大規模な動きが議論されてきた。しかし、法典化運動はフランス法では目新しいことではない。これは、すでにナポレオン・ボナパルトによる一八〇四年(民法典編纂)以来行われてきていることである。

—ナポレオン法典は、いくつかの特徴をもっていた。つまり、当時、異なった法的伝統を調整し新しい法を形成するというものである。それは、フランスの南北間、古代ローマ法への懐古趣向者達と革命的進展支持者達との間の調整であった。

—現代の法典化は、これと異なる特徴をもっている。それは、ある法分野において既存の法の諸規定を一つの法(法典)に統合し秩序づけるというものである。

公法分野では、都市計画法典 (code de l'urbanisme)、公設市場法典 (code des marchés publics)、公用収用法典 (code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)、公法人財産法典 (code de la propriété des personnes publiques)、教育法典 (code de l'éducation)、行政裁判法典 (code de justice administrative) などがある。

しかしながら、いまだに一方的行政行為<sup>②</sup>に係る手続に関する法の諸規定をまとめた法典というものが全くない。この法典では、一方的行政行為の成立、変更、消滅などが扱われるものとなる。

ここに、二〇一三年一月一二日法律<sup>③</sup>において、行政手続法典というものの採用を規定した根拠がある。

(b) 行政手続法典の採用予定

二〇一三年法は、行政手続法典を将来採用することを明白に規定している。そして、同法は、多くの挫折を乗り越え、他の欧州諸国との調和をフランスにもたらしめている。

i. 二〇一三年一月一二日法律

二〇一三年一月一二日法律は、「関係の単純化、透明性、そして行政機関のより一層の寛大なる反応に基礎づけられた行政機関と市民との間での対話を容易にする」ことを目指している（同法律案の理由書より）。

この観点において、同法は、公衆と行政機関との諸関係に係る一つの法典を立法採用することを規定している。ここでの「公衆 public」という語は、「市民 citoyens」を意図している。この法典は、市民と行政機関、特に国との関係に適用される法の諸規定をまとめるものとなる。

現在、諸種の法律が存在しているが、一つの法典が登場することになる。それが、二〇一五年一月には予定されている。なぜなら、この法律が政府に対して二年以内に同法典の編纂を促しているからである。

ii. 先行する挫折

かつて多くの企てが失敗に終わっている。一九九〇年代から非訴訟的行政手続法典が論議されてきているが、フランス法において法典を編纂する「法典化委員会 commission de codification」は、この法典の編纂に全く着手していない。

この挫折を社会学的に見た説明として、次のようなことが提示されている。すなわち、法典化委員会は、殆んど國務院 (Conseil d'Etat)<sup>(4)</sup> の構成員によって組織された一行政機関であるからである。したがって、委員会は、かつて国

務院と呼ばれた最高行政裁判所が絶え間なく変更する所管事項を簡素化すること、また合理化することを望んでいない。

行政機関のトップは、首尾一貫しかつ合理的な手続というものが法典化手法において提示されることに意義を見出してこなかったのである。これに反して、市民は、この手法を待ちわびてきた。これにより、行政機関が関与する行為処分をなすとき、行政機関が従わなければならない法の諸規定を明瞭かつ透明性をもって市民に示されるからである。

### iii. 他の欧州諸国との同調

この法典が採用されることで、フランスは、行政機関と市民との間の関係を法典化してきた欧州諸国の多数派国の一員になるといえる。すでに、オーストリア共和国が一九二五年に、ポーランド人民共和国が一九二八年に、ハンガリー人民共和国が一九五七年に、スペインが一九五八年に、スイス連邦が一九六九年に、ドイツ連邦共和国が一九七六年に、ルクセンブルク大公国が一九七八年に、イタリア共和国が一九九〇年に、オランダ王国が一九九四年に、またギリシア共和国が一九九九年に、法典化をしている。

欧州以外でも、アメリカ合衆国が一九四六年に行政手続に関する一般法を採用している。欧州において、依然として行政手続を法典化していない国としては、連合王国（イギリス）、アイルランド、ベルギー王国がある。フランスにおいては、公衆と行政機関との諸関係に係る法典が二〇一五年末までに採用されるが、その方法論は何か、その目的は何か、が問われている。

## 二 公衆と行政機関との諸関係を法典化するための方法論

二〇一三年一月二二日法は、市民間の諸関係に係る別の簡素化手法を行政手続法典に導入しようとしている。

### (a) 二〇一三年一月二二日法の内容

二〇一三年法は、行政の簡素化に係る法律である。このような法律は初めてのものではない。これ以前にもいくつかの法律がある。

たとえば、

— 「法の簡素化」に係る諸法律（二〇〇四年二月九日法<sup>⑤</sup>、二〇〇七年二月二〇日法<sup>⑥</sup>） また「法の内容に関する簡素化および改善」に係る法律（二〇一一年五月一七日法<sup>⑦</sup>）

— 「行政手続」、「行政上のアプローチ方法」の「簡素化」と「緩和」に関する諸法律（二〇〇九年五月二二日法<sup>⑧</sup>、二〇一二年三月二二日法<sup>⑨</sup>）がある。

これらの法律は、あらゆる分野において、市民に適用されうる法の諸規定を簡素化し明確にするものであるが、しばしば、これら法律は適用法を複雑にしている。それゆえ、この二〇一三年法は、行政手続法典であり、さらにフランス行政法における非常に重大な諸改正をも規定するものである。

### i. 行政機関の黙示による承認

二〇一三年一月二二日法は、一つの新しい原則を規定している。つまり、行政機関が提出されたある申請に対して保留する場合、申請者の申請は、二月経過したときに自動的に承認されたものとされる。

二〇一三年一月一二日法以前では、逆の原則があった。今後は、例外なく、黙示の保留が行政の申請への同意という行政決定処分とみなされうると認められる。しかし、二〇一三年法に規定されている例外も多くある。

## ii. 電子行政

二〇一三年一月一二日法は、個々の市民が電子書簡または電信手続により行政機関に申請等することの権利を認めている。電子行政の現代化は、進行中であり、行政機関と市民との間のより良い対話を目的としたものである。

同様に、同法律は、電子的方法により、遠隔地での合議制組織の討議を想定している。これは地方団体の議会審議には関係しないものとしている。その目的は、より早い、より有効な行政活動がなされることにある。

## iii. 事前的意見の伝達

ある行政機関の決定に事前的意見というものが必要であるとき、その意見は、その後、決定がなされる前に市民に対して伝達されなければならない。これにより、市民は、その意見に応じて、行政機関への申請を変更や補完することができるとする。その目的は、市民提案の実現期間を短くすることにある。

二〇一三年一月一二日法は、それゆえ、行政法を簡素化することに向けて働かなければならない多くの目的を有している。その中で、公衆と行政機関との関係法典は、一方的行政行為の一般制度を明確にしなければならないと予想されている。

しかしながら、一定の分野に関してはくる予想される法典が関係するものではないとされている。それは、すでにある諸法典により網羅されているからである。たとえば、公設市場、都市計画、などである。そこで、法典化のために用いられる方法を説明する必要がある。

(b) 法典化の方法論

二つの方法が非訟行政手続法典の採用のために想定されている。一つが伝統的方法であり、今一つが新しい方法である。

i. 「恒久法」としての法典編纂

来る法典は、「恒久法」となるべきものとされている。したがって、同法典は、多分野において存在する法の諸規定をまとめ整理するものでなければならない。しかし、同法典は、新たな規定を追加するものでもなく、また削除するものでもあってもならない。

対象となるものとしては、

— 公衆と行政機関 (国、地方団体、公施設法人) との間関係

— 行政機関間における行政に係る関係

— 行政機関とその職員との間関係

— 行政行為制度に関する一般規定

「恒久法」としての法典化の方法論は、フランス法では、一般的なものである。実際、法典編纂者は、変更をもたらすものではない。法典編纂者は、単に、法の諸規定の間にあるそれらの整合性と法規範 (*normes juridiques*) の階層性を尊重することに留意しなければならないからである。

ii. 「非恒久法」としての法典編纂

新たな方法として、二〇一三年一月二日法は、「非恒久法」としての法典編纂をも同様に認めている。確かに、

同法は、一定の行政法領域において、一定の規定を削除または変更することを認めている。

対象となるものとしては、

― 行政機関に申請された諸要請に係る指導教育、新技術に対応するもの

― 一方的行政行為の取消や廃止に係る制度

― 行為の策定への公衆の参加

― 法規の変更に対する保障の強化

これら事項については、法に関する状況がしばしば裁判の判決、特に国務院判決から導き出される。ところが、その判決の一部には相対立するようなものもある。したがって、法典編纂者は、法に関する状況を簡素化するように促される。

たとえば、十分に正当化されずに、一般規定というものから適用除外となる特例規定は、廃止されるといえる。また、次から次へと付け加えられている諸規定は、無駄な詳細を元に戻すというように、簡素化されるといえる。

この簡素化の動きは、法的安定という目的に向けて実行しているものである。この目的は、法律の明瞭性やわかりやすさの要請として表現されているものである。

iii. 法律の明瞭性とわかりやすさの要請

「非恒久法」としての法典編纂は、憲法院が立法院に課している諸原則において、その正当性が示されている。憲法院裁判官は、事実、一九九九年以後、立法院が、法案作成にあたり、法律のわかりやすさと明瞭であるという目的を追求しなければならぬとしている。

換言すれば、法令の条文は、市民にとって、その理解力をもって分かりうるもので、かつ明瞭なものでなければならない。この目的により、市民が自己に適用される法律を容易に検索でき、かつ迅速に理解できなければならないということである。

ところで、正確には、非訴訟的行政手続において、法の現状が多くの理由のため理解しがたいものになっている。

― 対審裁判判決の積み重ね

― 判決と法律との矛盾

― 一般原則の欠如

― 著しく明白なる諸例外の増大

将来の法典では、行政機関と市民とのより良い対話が、行政手続に係る諸規定を明瞭かつ透明性のある方法で構築することで、実現されるといえる。

### 三 公衆と行政機関との諸関係に係る法典の目的

二〇一三年一月二日法は、将来の非訴訟的行政手続法典の何が目的であることを明示しています。同法は、暗黙のうちではあるが不可避免的に、諸法律および既存裁判所の諸判決を参照している。

#### (a) 法典編纂目的となる諸法律

行政機関と市民との関係を対象とする諸法律は、多くある。それらは、とりわけ簡素化を求める諸法律により、しばしば修正されてきた。しかし、それらは諸基準というものを残している。法典編纂は、多くの分野において適用さ

れていた諸法律を再組織化し再整理するものである。

#### i. 行政文書資料の質問調査

行政機関と市民との関係に関する初期の法律の一つは、行政文書資料への質問調査<sup>(10)</sup>を定めている。それは、一九七八年七月一七日法<sup>(11)</sup>で、行政機関と公衆との関係を改善する各種方法を規定していた。

行政文書資料とは、行政機関により作成された文書等で、相当広範囲なものとして理解されている。行政文書資料はあらゆる市民から要請されうるものである。

—当該文書資料が一般的である場合、あらゆる市民はそれにつき質問調査することができる。たとえば、コミュニン都市計画見取図は一般的文書資料である。

—当該文書資料が個人的に一個人に関するものである場合、この個人のみがその質問調査を要請しうるものである。たとえば、カルテは個人的文書資料である。

さらに、いくつかの文書資料について、市民への質問調査が禁じられている。それは、秘密として秘匿される文書資料である。たとえば、防衛秘密、経済上の秘密、医療上の秘密、などがある。

行政機関が文書資料への質問調査を拒否する場合、その際、市民は、独立した権限機関に申し立てすることができる。それは、行政文書資料アクセス委員会 (Commission d'accès aux documents administratifs, 以下、CADAと略す) である。CADAは、行政文書資料の質問調査可能に係る性質について判断する。同委員会は、当該文書資料が行政機関において質問調査されうるべきものであるかを評定することができる。逆に、次の場合には、できないものと評定する。

—最初の推論として、行政機関が、まず文書資料に関して質問調査をしなければならぬとする。この場合に行政機関がその質問検査をしない場合、市民は行政裁判官に提訴することができる。

—次の推論として、市民が行政裁判官に対してCADAの地位を争うことができる。

またさらに、一九七八年法は、公的情報の再使用にも言及している。行政機関により収集された情報はたくさんある。それは、土地評価台帳、民事身分証書、選挙人名簿、などである。

とりわけ、公共の情報および公知とされる情報は、それが一般的性格をもつとき、無償にて再利用されうるのである。今日では、公的情報へのアクセスは、最も頻繁にインターネットを通じてなされている（国の場合、[www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)のURL）。

## ii. 情報科学と自由

この分野では、一九七八年の別日付の法律がある。それは、情報処理、情報ファイルおよび自由に関する一九七八年一月六日法<sup>(12)</sup>である。同法により、また情報科学と自由に関する国家委員会（Commission nationale informatique et libertés、以下、CNILと略す）が設置されている。

同法は、情報ファイルを規制している。これにより、すべてのファイルがCNILに申告されることが要求されている。たとえば、インターネットにて登録される書式すべてに関して、CNILに申告されたファイルとされるという結果になる。

もつとも、CNILはいくつかのファイルを禁じることができる。実際、一定の情報は情報ファイルに書き込まれてはいけなるとされる。たとえば、宗教的、政治的、組合運動の（個人的）意見に関する情報である。

さらに、各市民は、情報ファイルの内容とされる情報を削除または変更されることの権利を有している。これは、市民がある書式を作成するとき、その市民が変更および削除する権利を持つていることが予定されているという理由によるものである。

一九七八年法は、またファイルのネット接続を予定している。これは、行政機関がその情報を突き合せないためである。このネット接続は、ますます容易になっている。脱税や社会的不正行為に対する闘争において、ネット接続を部分的に認めることが予想されている。

### iii. 行政行為の理由附記

次に、一九七九年七月一日法<sup>13</sup>が行政行為のモチベーションに関するものとしてある。フランス行政法において、原則として、一方的行政行為の理由附記不要がある。

一九七九年法は、この原則に係る例外を提示している。例外は、二つある。

—一つは、個人的に不利益な行為は理由附記されなければならない。たとえば、罰則適用、あるいは許可の拒否など。  
—二つは、一般条項の適用除外となる行政行為も、また理由が附記されなければならない。これは、時として、都市計画領域である。

理由附記は、「決定処分<sup>14</sup>の基礎をなす法的小および事実的動機理由」を表明するものと考えられている。理由附記は、市民に行政行為を争うとした場合に十分な防禦を準備させるものである。

### iv. 行政機関との関係における市民の諸権利

最後に、行政機関との関係における市民の諸権利に関する二〇〇〇年四月一二日法<sup>14</sup>がある。これは、市民にとって

多くの権利を認めたものである。

—同法は、行政行為は氏名、職位および住所を明記し容易に個人を特定できるように作成されることを規定している。

—同法は、個人的行為および法定外行為はその発信者による書面または口頭による所見の後になされることを課している。

—同法は、行政行為に対して、それを争うことが許されている法的方法を教示することを義務としている。たとえば、不服申立て、裁判管轄、訴訟期間など。

二〇〇〇年法は、法典編纂への一時しのぎとして受け取られていた。しかし、その後、同法が判例により争われたこともあり、不十分なものとされている。

#### (b) 法典編纂に関する判決

何が原則であるのか、また何が法典編纂に関する国務院判決から導かれる諸規定であるのか。

##### i. 行政行為の執行力原則

一九八二年七月二日判決<sup>15</sup>において、国務院は、行政行為の執行力としての性質が「公法の根本規定である」と判示している。これは、次の二つを意味している。

—一つは、行政行為が法に適合していると推定されるということである。これは、司法的安全を保障するものである。

—二つは、行政機関が行政行為を執行しなければならないということである。たとえば、相手が争訟に出るとしてもである。

結論として、ある市民がある行政行為の取消を要求するとき、その行政行為の執行は停止しない。しかしながら、

二〇〇〇年法以後、市民は、緊急に、「一時停止急速審理」により行政行為の一時停止を求めることができている。

ii. 行政行為の遡及的取消制度に関する諸規定

行政機関は、行つた行政行為に対して遡及的方法をとることができる。その行政行為は、全く無かつたものと推定されている。しかし、行政機関は、法的安定性を害してはならないのである。それゆえ、行政機関は迅速に措置しなければならぬ。また、行政機関は、市民が当該行政行為により得た個人的権利に抵触してはならない。

国務院二〇〇一年一〇月二六日判決テルノン氏事件<sup>16</sup>では、国務院は、明瞭に個人的かつ権利創設的な行為については、それが違法であるとき、決定処分後四月以内に行政が取消し得ると判示している。それが適法であるとき、行政機関は当該行為を取り消すことができない。

個人的なものでない行政行為、および個人的権利を創設するものでない行政行為に対しては、行政機関は、一層自由である。実際に、行政機関は、社会の発展にその活動を適合するために、いくつかの一般規定を変更できる。

iii. 行政行為の将来的廃止制度に関する諸規定

ある行政行為の廃止は、その削除を意味するが、将来に対してのみ法効果を持つものである。それゆえ、取消とは異なる。しかし、廃止は取消と類似する規定に従うものとなっている。

行政機関は、四月以内か違法であるときにのみ、個人的行政行為および権利設定行政行為を廃止することができる。国務院は、国務院二〇〇九年三月六日判決クリバリイ事件<sup>17</sup>において同趣旨を判示している。

行政行為が権利を設定するものでない場合、行政機関は、容易に廃止することができる。なぜなら、行政機関は、進展することができるからである。また同様に、行政機関は、一般的である行為を常に廃止することができる。ただ

し、行政機関は、経過措置をとらなければならない。

さらに、行政は、市民からの要請で、一般的行政行為が違法であるとき、当該行政行為を廃止する義務を有している。この規準は、一九八九年判決からのもので、立法者により繰り返し採用されたものであった。これも、他のものと同様、将来の非訴訟的行政手続法典に組み込まれるものであるといえる。

\*本翻訳は、日本大学法学部の学術交流提携校であるフランスのアビニオン大学から、平成二六年度の法学部招聘教授としてデルフィーン・コスタ教授（Prof. Delphine Costa à l'Université d'Avignon）をお招きした際に、同年一〇月二四日に法学部にて行った第三回講演報告（司会・通訳と報告原稿の仮訳を伊藤が担当した）に基づくものである。その講演原稿原文は、挨拶などが略され、*La codification de la procédure administrative non contentieuse* と題して、法学部機関紙 *Comparative Law Vol.33* (2016, Comparative Law Institute Nihon University Tokyo) pp.93-103に掲載されている。なお、コスタ教授は、現在、アビニオン大学から同大学を包括する大学区を代表するエクスマルセイユ大学（Aix-Marseille Université）へ移籍されている。

報告テーマである「非訴訟的行政手続」（*La procédure administrative non contentieuse*）の日本語訳としては多々の訳がなされているが、本翻訳では、ジャン・リヴェロ著、兼子仁・磯部力・小早川光郎編訳『フランス行政法』（一九八二年、東京大学出版会）一〇三頁の訳語「非訴訟的行政手続」に従った。

講演原稿には参照等の脚注はなく、この翻訳での脚注は、伊藤が参考に付したものである。

## 脚注

- (1) 二〇一四年一〇月二〇日に開催されたコスタ教授による第一回講演報告。これについては、Delphine Costa « Des problèmes contemporains en droit français du contentieux administratif » Comparative Law Vol.32 (2015) pp35-60、同翻訳につき、神尾真知子「フランス行政訴訟法の現代的課題」日本法学八二巻一号(二〇一六年六月)一三九—一五五頁に掲載。
- (2) 一方的行政行為 (actes administratifs unilatéraux) とは、行政行為を形式面からみて、契約的(双方向的)行政行為 (actes administratifs contractuels) に対する概念であり、法令規則に基づく行為や個人的行為である (v. LEXIQUE DES TERMES JURIDIQUES, 21éd.2014, Dalloz)。
- (3) Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. 本稿でのフランス法令および判例の引用は、フランス共和国法令等データベースであるレジフランス Legifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/>) から行う。
- (4) Conseil d'État の訳出については、滝沢正『フランス法』(一九九七年、三省堂)一九六頁等に従い「国务院」とした。
- (5) Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.
- (6) Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.
- (7) Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.
- (8) Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.
- (9) Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.
- (10) 行政文書資料への質問検査 (Communication) は、行政側からは「情報公開」を意味する。
- (11) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. この法律はフランスの情報公開法である。
- (12) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. この法律はフランスの個人情報保護法である。

- (13) Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. この法律は一定の行政行為への理由附記を義務化した。
- (14) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. この法律内容等は、岡村美保子「フランスの行政改革—行政機関との関係における市民の権利に関する法律」外国の立法二一八号(国立国会図書館、二〇〇三年一月)一五—三三頁に詳細紹介されている。
- (15) Conseil d'Etat, ASSEMBLEE, du 2 juillet 1982, 25288 25323, publié au recueil Lebon.
- (16) Conseil d'Etat, Assemblée, du 26 octobre 2001, 197018, publié au recueil Lebon. 本件は「国務院WEB (<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/>)」に重要判例としても掲載されている。
- (17) Conseil d'Etat, Section du Contentieux, 06/03/2009, 306084, Publié au recueil Lebon.