

公衆と行政との関係に関する法典——公衆と行政との関係に関する法典の法律上の規定に関する 2015 年 10 月 23 日オルドナンス第 1341 号、公衆と行政との関係に関する法典の命令上の規定に関する 2015 年 10 月 23 日のデクレ第 1342 号

1 概要

「公衆と行政との関係に関する法典」(Code des relations entre le public et les administrations) (以下、「本法典」という。)は、非争訟的行政手続に関する通則法の性格を有しており¹⁾、法律の部分については議会による政府への授権 (loi n° 2013-1005 du 12 nov. 2013, art. 3) に基づき制定された表題のオルドナンスにより、命令の部分については表題のデクレ (政令) により法典化されたものである。2016 年 1 月 1 日に発効したが、第 2 編第 4 章の職権取消し・撤回に関する規定は同年 6 月 1 日まで発効が延期された。

本法典は、5 つの編に分かれている。第 1 編「行政との交流 (échanges)」は、第 1 章において申請の方式やその取扱いに関する行政の責務、第 2 章において意見陳述権、第 3 章において行政決定に対する公衆の参加 (インターネット上の意見公募手続 (consultation ouverte)、諮問委員会、公開意見聴取手続 (enquête publique) など) について定めている。第 2 編「一方的行政行為」は、第 1 章において理由の提示と署名、第 2 章において行政行為の発効 (entrée en vigueur)、第 3 章において黙示的決定、第 4 章において行政行為の消滅 (sortie en vigueur) について定めている。第 3 編「行政文書のアクセス及び公的情報の利用」は、情報公開制度について定めている。第 4 編「行政上の紛争解決手続」は、行政不服申立その他の裁判外紛争解決手続について定めている。第 5 編は「海外領土に関する規定」である。

2 経緯

本法典の制定には「既存の法の法典化 (codification à droit constant)」と言われる手法がとられており、既存の法令の規定や判例法理を集約・整理したものであるため、内容的に目新しさは少ない²⁾。

もっとも、政府には、法典化に際して、行政手続に関しては 7 項目に限り必要な改正を行う権限が付与されていた (前記の 2013 年法律 3 条 3 項)。その中で、結果的に大きな改正が実現することとなったのが、「調和と法的安定性の目的から、一方的行政行為の職権取消し及び撤回の規則を簡素化すること」である。

この改正の背景には、従来の立法・判例の複雑さが関係している。というのも、フランス法における行政行為の消滅論は判例法理によって構築されてきたが、判例の進展と若干の立法により、特に職権取消しの制限の有無・程度は複雑に場合分けがなされていった³⁾。そこで、全体としての一貫性を確保するために、本法典は主にこの点

を改正したのである。以下では、第2編第4章「行政行為の消滅」に関する部分を紹介する。

3 行政行為の撤回及び職権取消し

本法典では、行政行為の「撤回 (abrogation)」とは「将来に向けた当該行為の法的消滅」であり、「職権取消し (retrait)」とは「将来とともに過去に向けた当該行為の法的消滅」であると定義されている (L.240-1条)。ただし、本法典は、撤回と職権取消しの区別よりも、その対象となる原決定の種類の区別を重視している。それが、権利形成的決定 (décision créatrice de droits) と、命令的行為 (acte réglementaire)・非権利形成的行為の区別である (なお、L.200-1条によると、一方的行政行為には決定の性質を有するものとそうでないものがあり、前者の場合には行為 (acte) と決定 (décision) の語を同義で用いている)。

(1) 権利形成的決定の撤回・職権取消し

権利形成的決定 (本法典に定義はないが、建築許可、公務員の任命、年金支給決定など) については、それが違法であり、かつ、当該決定がなされた時から4ヶ月の間でのみ、行政機関は撤回又は職権取消しを行うことができる (L.242-1条)。こうした厳しい期間制限はフランス法の特徴であり、また、職権取消しと撤回に対して同様の制限を及ぼしている点が重要である。

L.242-1条は、コンセイユ・デタの2つの重要判例⁴⁾を立法化するとともに、既存の法律を大きく改正したものである。というのも、フランス行政法には黙示的決定の制度があり、行政機関は申請に対して2ヶ月以内に応答しないと原則として承認決定がなされたと思なされるところ (L.231-1条)、本法典の以前は、行政との関係における市民の権利に関する2000年4月12日の法律23条が、黙示の承認決定の職権取消しを決定から越権訴訟の出訴期間 (2ヶ月) が経過するまでの間もしくは決定から2ヶ月の間に制限していた。これに対して、L.242-1条はその対象を明示的決定に限定しておらず、黙示的決定が権利形成的である場合の取消期間を2ヶ月から4ヶ月に変更したのである (本法典の発効とともに上記23条は廃止された)。

また、本法典は4ヶ月の期間制限をさらに拡張しており、権利を形成しない非命令的行為が違法な場合の職権取消しについても同様の期間制限を及ぼしている (L.243-3条)。従来、判例上の制限法理は権利形成的行為のみが対象である反面、授益的であったとしても権利を形成しないと性質づけられる行政行為についてはその職権取消しに一切の期間制限がなかったことから、L.243-3条は重大な変更をもたらしたのである。

以上の諸規定による期間制限に対しては、例外として、①権利形成的決定を維持するために必要な要件を事後的に満たさなくなった場合における当該決定の撤回、②補

助金 (subvention) の支給要件が当初から欠けていた場合における支給決定の職権取消しについては、無期限で行うことができるとされている (L.242-2 条)。

上記①は後発的瑕疵を理由とする撤回について期間制限が及ばないとしていることから、前記の L.242-1 条は原初的瑕疵を理由とする撤回を制限したものであることが分かる。上記②に関しては、純粋に金銭的性格の決定は非権利形成的であり無期限で取り消しうるとの判例が 2002 年に変更され、その職権取消しは期間制限に服するが撤回は無期限で可能であるとされたのであるが⁵⁾、本法典により再び、原初的瑕疵のある補助金の支給決定の職権取消しは制限されないこととなった。ただ、上記②をめぐっては、いわゆる条件付き行為は条件不遵守の場合には権利を形成しないとの古典的理論に依拠する規定であると説明されてはいるが、条件不遵守は権利形成性と適法性のどちらに影響するののかにつき、本法典においては理論的に曖昧さが残ると指摘されている⁶⁾。

(2) 命令的行為及び権利を形成しない非命令的行為

命令的行為 (行政立法) 及び非権利形成的的行為について、その職権取消しは原則として期間制限に服するが (前記の L.243-3 条)、その変更や撤回はあらゆる事由により、かつ無期限で行うことができる (L.243-1 条)。

そして、これらの行為類型の撤回に関しては、従来、撤回義務が行政判例⁷⁾により認められてきたところ、本法典はこれを立法化した (L.243-2 条)。すなわち、第一に、違法又は対象を欠いた命令的行為については、当該状況がその制定時からのものであるか、その制定後の法的又は事実的な事情によるものであるかにかかわらず、行政機関には明示的に撤回する義務がある。第二に、権利を形成しない非命令的行為については、その制定後の法的又は事実的な事情により違法となり、又は対象を欠くこととなった場合、行政機関には明示的に撤回する義務がある。

(3) 適用除外と例外

行政行為の撤回及び職権取消しについては第 4 章に置かれた上記の諸規定が一般的に適用されるが、適用除外として、① EU 法に由来する諸要請、② 法律及び命令上の特別の規定がある場合が挙げられている (L.241-1 条)。

また、撤回・職権取消しの期間制限が及ばない場合についても規定がある。すなわち、③ 不正の手段 (fraude) によりなされた一方的行政行為の撤回・職権取消し (L.241-2 条)、④ 権利形成的決定の受益者が撤回・職権取消しを請求した場合 (ただし、これにより第三者の権利が侵害されるおそれがなく、かつ、受益者に対して原決定よりも有利な決定に置き換えようとするときに限られる。原決定が適法な場合も含まれる。L.242-4 条)、⑤ 行政上の制裁措置の職権取消し、である (L.243-4 条)。

- 1) フランスの行政手続法制全般の紹介として、参照、多賀谷一照「フランス行政手続法（一）～（三・完）」自治研究 64 巻 5～7 号（1988 年）。
- 2) 既存の法令と本法典との対応関係や本法典による改正の一覧は、本法典の注釈書に掲載されている。*Code des relations entre le public et l'administration, Annoté et commenté*, Dalloz, 1^e éd., 2016, pp.791-797
- 3) 参照、拙稿「フランス法における行政行為の職権取消（一）～（三・完）」自治研究 88 巻 8 号～10 号（2012 年）。
- 4) 職権取消しについては 2001 年のテルノン判決（CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon, Rec.* p. 497, req. n° 197018）、撤回については 2009 年のクリバリー判決（CE, Sect., 6 mars 2009, *Coulibaly, Rec.*, p. 79, req. n° 306084）。
- 5) CE, Sect., 6 nov. 2002, *Mme Soulier, Rec.*, p. 369, req. n° 223041.
- 6) Gweltaz ÉVEILLARD, «La codification du retrait et de l'abrogation des actes administratifs unilatéraux», *AJDA* 2015, pp.2479 et 2481.
- 7) CE, Ass., 3 févr. 1989, *Compagnie Alitalia, Rec.*, p. 44, req. n° 74052; CE, Sect., 30 nov. 1990, *Association «Les Verts», Rec.*, p. 339.

【参考文献】

本法典については、注釈書（前注 2）を参照）のほか、*AJDA* 2015, pp.2420 et suiv. 及び *RFDA* 2016, pp.1 et suiv. に特集がある。

（小樽商科大学准教授 齋藤健一郎）