

フランス行政法における経過規定の判例法理

齋藤 健一郎

- I KPMG判決—経過規定制定義務の確立
- II 行政判例の展開
- III 日本法への示唆

法令の制定にあたっては、どのような場合に、経過措置に関する規定を置くべきなのであろうか。

フランスでは、最上級の行政裁判所であるコンセイユ・デタが²2006年3月24日のKPMG判決¹⁾において、経過規定の制定義務について注目すべき判断を示

1) CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG, Rec.*, p. 154, req. n° 288460 ; *RFD adm.* 2006, p. 463, concl. Yann AGUILA et p. 483, note Franck MODERNE ; *AJDA* 2006, p. 841, Tribune Bertrand MATHIEU, p. 897, Tribune Fabrice MELLERAY et p. 1028, chron. Claire LANDAIS et Frédéric LENICA ; *RD publ.* 2006, p. 1169, obs. Jean-Pierre CAMBY ; *JCP* 2006, p. 1229, chron. Benoît PLESSIX et p. 1343, note Jean-Michel BELORGEY ; *D.* 2006, p. 1191, note Paul CASSIA ; *LPA* 3 mars 2006, n° 66, obs. Olivia DUFOUR ; *RTD civ.* 2006, p. 527, chron. Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI ; *Defrénois* 2006, p. 1868, note Rémy LIBCHABER ; *Europe* mai 2006, p. 9, note Denys SIMON ; *Bulletin juridique des contrats publics* 2006, p. 178, obs. Ph. TERNEYRE ; *Bull. Joly Société* 2006, p. 746, note Jean-François BARBIERI ; *Revue des contrats* 2006, p. 856, chron. Pierre BRUNET ; *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2006, p. 457, note Florence CHALTIEL ; *Revue des Sociétés* 2006, p. 594, note Philippe MERLE ; *Public Law* 2006, p. 858, note Roger ERRERA ; *Revue générale du droit*, mars 2008, commentaire Sébastien FERRARI (<http://www.revuegeneraledudroit.eu/>).

KPMG判決の検討を中心とする論稿としては、Jean-Marie WOEHRLING, « L'obligation d'édicter des mesures transitoires comme instrument de la protection des situations juridiques constituées (à propos de la sécurité juridique) », *RD publ.*

した。後に詳しく検討するが、この事件では継続中の契約的地位に対して新たな行政立法を適用することの可否が争われたところ、結論としては、新法により「過度の侵害」が生じる場合には経過規定を置くべき義務があるとされたのである。そして、現在、この判例法理は、2015年に制定された「公衆と行政の関係に関する法典」により立法化されるに至っている。

そこで、本稿は、コンセイユ・デタ判例の検討を通じて、経過規定に関する議論枠組みについて示唆を求めることとしたい。以下では、KPMG判決を分析し(I)、その後の判例の展開を概観する(II)。その上で、日本法に対する示唆を求めることとする(III)。

I KPMG判決—経過規定制定義務の確立

1. 事案と判旨

(1) 事案の概要

KPMG事件の発端は、2003年に制定された金融安全法 (Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière) による会計監査役制度の改革であった。

フランスでは、株式会社などの一定の法人には会計監査役 (commissaire aux comptes) の選任が義務づけられており、計算書類の法定監査は会計監査役により行われる。2003年の金融安全法は幾つかの重要な改革を行うものであったが、その一つが、会計監査役の制度を定める商法典 (Code de commerce) の改正であった。すなわち、「会計監査役の職業倫理および独立性」に関する諸規定 (商法典L. 822-9条からL. 822-16条) を新設し、会計監査役の独立性を強化したのである²⁾。

2006, p. 285 ; Serge LASVIGNES, « Droit transitoire et sécurité juridique ou comment un nouveau principe peut raviver d'anciennes questions », in Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, *Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007, p. 559 ; Bernard TRAVIER, « Le principe de sécurité juridique et les procédures orales », *Procédures* mai 2006, p. 4.

2) 参照、内田千秋 (早稲田大学フランス法研究会) 「フランス金融安全法による法

これにより、会計監査役は監査を行う企業から利益を受けることが禁止されるとともに、その任務の遂行とは両立できない人的関係、財務上および職業上の関係については別に定める職業倫理規範 (Code de déontologie) に拠ることとされた (L. 822-11条 I)。また、会計監査役が、監査を行う企業や当該企業の親会社や子会社に対して、監査業務とは直接関係のないコンサルティングなどの役務を提供することが禁止され、当該役務の詳細については職業倫理規範が定めることとされた (L. 822-11条 II)。

職業倫理規範の策定は会計監査役職高等評議会 (Haut Conseil du commissariat aux comptes) への諮問の後、首相のデクレ (政令) による認可が必要とされているところ (L. 822-16条)、2005年11月16日のデクレ第1412号 (以下、「本件デクレ」という。) がこれを認可した。しかし、本件デクレには発効日について特段の定めがなく (金融安全法も同様である。)、こうした場合のフランス法の通則³⁾に従い、公布日の翌日に発効した。したがって、本件デクレが認可した職業倫理規範は2005年11月17日に発効したのであるが、その結果、この時点において職務を遂行していた会計監査役に対しても新たな規制が及び、一定の企業との関係では監査業務を続けることができなくなり、あるいは、監査以外のコンサルティング等の役務を止めざるを得なくなったのである (違反した場合には罰金が科される)。そこで、KPMGなどの会計監査を主な業務とする複数の

定監査人制度 (会計監査役制度) の現代化—金融の安全に関する2003年8月1日の法律第706号」比較法学 (早稲田大学) 39巻1号 (2005年) 246頁以下、同「立法紹介—会計監査役職」日仏法学24号 (2007年) 149頁以下。2003年の金融安全法全般の概要については、参照、白石智則「立法紹介—金融安全法」日仏法学24号 (2007年) 141頁以下、奥山裕之「フランスの金融安全法」レフェレンス637号 (2004年) 63頁以下。

なお、「会計監査役職の職業倫理および独立性」に関する商法典の諸規定は、会計監査役職に関する2016年3月17日のオルドナンス第315号により大きく改正されている。この改正は、国内法をEU法に適合させるために行われたものである。本文後掲の旧L. 822-11条 I は、現在はL. 822-11-3条 I に移されている。

- 3) 民法典1条が、法律および官報に掲載された行政行為 (ここには行政立法を含む。) は特定の日付の指定がない限り公布翌日に発効すると定めている。なお、現在では、行政立法の発効に関しては「公衆と行政の関係に関する法典」のL.221-2条・L.221-3条に同内容の規定がある。

会社（KPMGの他には、アーンスト・アンド・ヤング、デロイト、グラントソントン、プライスウォーターハウスクーパース）が原告となり、コンセイユ・デタに対して職業倫理規範の取消しを求めたのであった（正確に言うとは、職業倫理規範を認可した上記デクレの取消しを求めて越権訴訟を提起した）。

原告の主張は多岐にわたり、EU法違反が争われたり、国内法違反としては、職業倫理規範の文言が不明確であることや比例原則違反などが争われた。しかし、最終的にコンセイユ・デタが上記請求を認容するにあたって取り上げた争点は、職業倫理規範の適用範囲であった。

というのも、会計監査役の選任は法律上義務づけられているが、これは委任契約であると解されており、そして、同一企業との間では任期が最長で6年間と法定されている。そのため、新法（以下では、2003年の金融安全法および2005年の職業倫理規範を合わせて「新法」と言うことがある。）をその発効時において現に職務を遂行している会計監査役に対して適用することは、継続中の契約関係に対して新法を適用し、契約内容の不利益変更を迫ることになる。その一方で、仮に既存の契約に対して新法の適用除外を認めるとすると、契約上の任期が満了になるまで待たなくてはならず、最長で6年後からしか新法による改革を実現できなくなってしまう。こうして、新法の適用が許されるのか否かが問題となったのである。

(2) 判 旨

コンセイユ・デタは、まず、職業倫理規範がその公布翌日から発効したこと自体の適法性に関して、次のように判示した。

「正当な信頼の原則（*principe de confiance légitime*）はEU法の一般原理の一部をなしているが、フランスの行政裁判官が審理しなければならない法的状況がEU法によって規律されている場合でなければ、国内法秩序においてこの原則が適用されることはない。会計文書の適法性のコントロールを担う者の認可に関する1984年4月10日の指令は、適法性のコントロールを行う者が独立していなければならないとの原則を確認しているが、当該義務の内容を明らかにす

ることを加盟国に委ねているため、本件は上記の場合に当たらない」。

次に、コンセイユ・デタは、「継続中の契約的地位 (situations contractuelles en cours) に対する職業倫理規範の適用について」を独立した争点として取り上げ、次のように判示した。

「新たな法律又は命令の規定は、遡及効を有するのではない限り、その発効の日に継続中の契約的地位に対しては適用できない。したがって、行政契約に適用される一般法理による場合はともかく、法律規定のみが、たとえ黙示的であるとしても、公序 (ordre public) を理由にして当該地位に対する新たな法令の適用を可能にすることができる。

上記要請の尊重に加えて、命令制定権限を有する機関は、必要な場合には、法的安定性 (sécurité juridique) を理由にして新たな命令にともなう経過措置 (mesures transitoires) を制定する責務がある。特に、適法に締結され、かつ継続中の契約的地位に対して、新法が過度の侵害 (atteinte excessive) を及ぼすおそれのある場合には、当該責務が生じることになる。

会計監査役の職業倫理および独立性に関する2003年8月1日の金融安全法の諸規定は、職業倫理規範によって施行されているところ、この諸規定は公序の要請に基づくため、当該法律が組織・規律する専門職にある者に対して適用することができ、当事者に契約上与えられた任期の満了までその効果を延期する必要はない。ただし、本件デクレに経過規定が全くない場合、職業倫理規範による要請と禁止は、それ以前に適法に生じた契約関係に対して、達成しようとする目的に比して過度であるために法的安定性の原則 (principe de sécurité juridique) に反する混乱をもたらしてしまう」。

コンセイユ・デタは以上の理由により、結論として、「職業倫理規範の認可についての2005年11月16日のデクレは、その発効の日に継続中であった会計監査役の委任契約に関して経過措置を定めていなかった限りで、これを取り消す」と判断した。つまり、発効日は公布翌日の11月17日であるため、17日の時点で継続中であった委任契約との関係では職業倫理規範は適用されず、18日以降になされる委任契約との関係では有効であり適用され得る、ということである。

なお、KPMG判決は2006年3月24日に下されたが、その翌月には、同年4月24日のデクレ第469号により本件デクレが改正され、経過措置に関する規定が追加された。これにより、本件デクレの発効時において職務を遂行していた会計監査役には、職業倫理規範に従うための猶予期間として、2006年7月1日までの期間が与えられた。

2. 論点の整理

(1) 判旨の整理

さて、以上の判決理由は次のように整理することができる。

まず、新法の時間的適用範囲に関する一般論として、①継続中の契約的地位に対する新法の適用には、遡及効がある（法令の時間的作用の性質づけ。遡及効・遡及適用の有無の問題）、②遡及効は、法律の明文規定による場合もしくは公序に基づく場合にのみ許される（時間的適用範囲の画定・限界。遡及効・遡及適用の適法要件の問題）、③遡及効の許容性とは別に、継続中の契約的地位に対する新法の適用が過度の侵害をもたらす場合、法的安定性の原則により経過規定を置くべき義務が生じる（経過規定制定義務の根拠・射程の問題）。

そして、これを本件にあてはめると、④金融安全法は公序の要請によるものであるため、同法とこれに基づく職業倫理規範に遡及効があることは許される、⑤ただし、新法発効時になお有効な委任契約に基づき職務を遂行している会計監査役に対して新法を適用するならば過度の侵害となってしまうため、職業倫理規範には経過措置に関する規定を置かなければならない。結論としては⑤を理由に、コンセイユ・デタは、職業倫理規範を認可したデクレを取り消したのであった。

(2) 法令の時間的適用範囲

上記①・②に関しては、本件の結論とは直接的には関係がないものの、経過規定について考察を行うに先立ち、その含意を踏まえておく必要がある。判決理由の構成としても、またフランス法における議論の歴史的展開としても、法令の時間的適用範囲の画定・限定を前提にして初めて経過規定の問題が生じう

るからである。

すなわち、フランス民法典には、1804年に制定された当初から、「法律は将来についてのみ規定し、遡及効を有するものではない。」(2条)という規定がある。そして、契約に関わる法令の遡及効については、19世紀からの確立した判例として、「ある法律の下で結ばれた契約は、後法によって何らの侵害も受けることはない⁴⁾、したがって、既存の契約関係に対する新法の適用には遡及効があると解されてきたのである⁵⁾。

コンセイユ・デタもまた、1948年のオーロル新聞社判決⁶⁾において「行政立法は将来についてしか規定しないという原則」を明言し、これを法の一般原理として認めている。

この事件では、1947年12月30日の経済・財務大臣および通産大臣のアレテ(省令)が争われたが、これは電気料金の値上げをするとともに、アレテの公布日より後の最初の検針から適用することができるものと定めていた。しかし、検針は2ヶ月毎になされるため、公布後である1月1日以降の検針の対象となる

4) Cass. civ., 27 mai 1861, *Foerster c/ Appert et autres*, S. 1861, I, p. 507. 「契約の効果は、原則として当該契約が締結された時に有効な法律により規律される」と判示する事例もある (Cass. Civ., 15 juin 1962, *Bull. civ.* III, n° 313, p. 258 ; *Les grands arrêts de la jurisprudence civile*, T. I, 12^e éd., 2006, n° 4)。

5) 学説では、遡及効があるという理解は批判されており、継続的地位に対する新法の「即時適用」として性質づけるべきであるとの見解が有力である (F. MODERNE, *op. cit.* (note 1), p. 494 ; R. ENCINAS DE MUNAGORRI, *op. cit.* (note 1), pp. 528-529)。

継続中の契約的地位に対する新法の適用関係について、行政判例・民事判例・憲法判例の基本的立場を概観する論稿として、参照、Elodie SAILLANT, « L'application des règles nouvelles aux contrats en cours », *AJDA* 2014, p. 509 et suiv. 昨今では、コンセイユ・デタの判決 (CE, Ass., 8 avril 2009, *Compagnie générale des eaux et Commune d'Olivet*, req. n° 271737) でも、継続中の契約的地位に対する新法の適用関係について、即時適用と遡及適用とが区別されるようになった (遡及適用と性質づけて不遡及原則を適用するのではなく、継続中の契約的地位に対して新法を適用するには、①公序の存在および②契約的自由を過度に侵害しないことという要件を満たさなくてはならない)。

6) CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, *Rec.*, p. 289, req. n° 94511 ; S. 1948, III, p. 69, concl. LETOURNEUR ; D. 1948, *Jurisprudence*, p. 437, note M. WALINE ; *JCP G* 1948, II, n° 4427, note A. MESTRE ; *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20^e éd., Dalloz, 2015, n° 57.

電気使用量は、前年の12月分および11月分（の一部）を含む。この使用量に対して値上げされた新料金が請求され得るとすることは、アレテの公布前の電気使用量についても新料金を適用しており、したがって、料金の値上げに遡及効を付与することであった。そこで、コンセイユ・デタは次のように判示し、上記アレテを取り消したのである。

「電気メーターの検針を2回行う間には時間の隔たりが生じるため、1948年1月1日より後の最初の検針のうち、その実施日に応じて殆ど全てか、あるいは少なくとも一部分について1月1日より前の電気使用量が含まれることは確実である。そのような使用量について値上げ後の料金を請求することとしている点で、本件アレテは、行政立法は将来についてしか規定しないという原則、および、1945年6月30日のオルドナンス29条以下によって定められたところの、公的機関によって決められた製品・サービスの価格を公衆はそれが適用可能になる前に知らされなければならないという規範に違反している。これに加えて、本件規定は、電気利用者が1947年の最終週に使用した電気について、1948年1月1日より前に検針がなされるか後かによって異なる料金を支払わせることになる。そうすると、本件規定は、公役務の利用者の間における平等原則に違反している。本件アレテの制定者としては、事前にではあるが、1948年1月1日より前と後の電気使用量をそれぞれ区別するために適切な措置を設けて、後の分についてしか値上げ料金を適用しないとすることで、違法であるとの非難を免れることが可能であった」。「大臣は、電気の売買はメーターの検針日にしか成立せず、したがって本件規定の文言上でさえも、新料金は1948年1月1日より後の売買にしか適用されていないと主張するが、これには理由がない。というのも、利用契約の条項からは明らかに、電気の売買は利用者に対する電気の供給それ自体によってなされるものであり、この供給がなされた日に売買は成立するのであって、その後になされるメーターの検針は電気使用量を確認するための単なる現実的作用である」。

もっとも、継続中の契約的地位との関係における遡及効の概念には、注意が必要である。ここでの遡及効とは、過去の契約を遡って無効とするようなこと

を認めるものではないからである。KPMG事件に即していえば、既存の委任契約に基づく業務が新法により一部遂行できなくなることを指している。過去の意思表示の内容に対して新法が事後的に変更を強いるという意味で、遡及効があると解されているのである。そして、不遡及原則に従い、遡及効のある部分については新法の適用が斥けられ、あるいは行政立法であればコンセイユ・デタにより取り消されることになる。遡及効という性質づけには、こうした意味合いが込められているのである。

なお、フランス法において不遡及原則は憲法原則ではないため、KPMG判決でも述べられているように、遡及効は法律に根拠規定があれば許容される。法律の明文規定がない場合には、遡及効が公序の要請に基づくものであるか否かという形をとりつつ、実質的には立法者意思の検討によって結論が導かれることになる。何れの場合にも、時間的適用範囲の問題とは別に、遡及立法が憲法院により違憲とされることはあり得る。

(3) 経過規定制定義務

KPMG判決において、コンセイユ・デタは、法令の時間的適用範囲に関する一般論としては新法を適用可能であると解した。そうである以上、従来であれば、金融安全法・職業倫理規範は直ちに全面的に適用されるべきとの帰結が導かれるはずであった。

しかし、KPMG判決は、法令の時間的適用範囲の一般論に続けて、しかも「上記要請の尊重に加えて」と前置きをした上で（つまり、別個の論点であることを示した上で）、経過措置に関する規定の制定義務について判断したのである。

このことは、コンセイユ・デタが、法令の時間的適用範囲の観点から新法を適用するか旧法を適用するかという二者択一的な形で結論を引き出すことを避けたものと理解できる⁷⁾。とはいえ、従来、こうした柔軟な判断を行うことに

7) J.-P. CAMBY, *op. cit.* (note 1), p. 1174 ; R. ENCINAS DE MUNAGORRI, *op. cit.* (note 1), p. 530.

は幾つかの障害があった。第一に、本件の職業倫理規範のように法律の適用措置としての行政立法（日本法でいえば委任命令に相当する。）においては、その発効日に関しても法律上の具体的な授權がない限り発効を遅らせることは認められないと解されてきた⁸⁾。第二に、フランスの行政裁判所は正当な信頼の原則（信頼保護の原則）を国内法としては認めていないため、この原則に基づき新法の適用関係の調整が検討されることはなかった。

これに対して、KPMG判決は、若干曖昧ではあるが、少なくとも判決理由上は経過規定制定義務を「法的安定性の原則」により根拠づけたと言える。コンセイユ・デタの報道発表でも、KPMG判決が「法的安定性の原則」を確立したものと位置づけられており⁹⁾、学説にもこのことを判決の意義として指摘する論者がいる¹⁰⁾。ただ、法的安定性という幅広い内容を含みうる原則を確立したこと自体は、「象徴的には重要だが、その帰結は相対的に限られる」¹¹⁾という評価もなされている。つまり、KPMG判決は、法的安定性の原則に言及しつつも、その派生的な個別の含意としての経過規定制定義務のみを認めたもの

8) ある条項を削除することを定めた法律規定が、「この規定の発効日はデクレで定める」としたことをめぐって、憲法院は次のような判断を示した（Conc. const., 19 déc. 1986, n° 86-223 DC, *Rec.*, p. 184）。「立法事項の中では、制定法の実施のための条件を定めることは立法権の権限である。〔法律〕が効力を生じることになる日を定める権能を立法権が政府に委ねることは許されるが、憲法34条に基づき立法事項に属する権限の観点からは、この点について全く限定のない権限を政府に付与することはできない」。

9) 「コンセイユ・デタ 法的安定性の原則を公式に確立」〈<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Le-Conseil-d-Etat-consacre-solennellement-le-principe-de-securite-juridique>〉。

「法的安定性の原則を国内法において承認」〈<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/24-mars-2006-Ste-KPMG-et-autres>〉。

10) F. MODERNE, *op. cit.* (note 1), p. 487 ; J.-P. CAMBY, *op. cit.* (note 1), p. 1174 ; B. MATHIEU, *op. cit.* (note 1), p. 814. 昨今の行政法の教科書でも、法の一般原理に関する項目の中に「法的安定性の原則」の解説がみられる（Jean WALINE, *Droit administratif*, 25^e éd., Dalloz, 2014, p. 321 ; Didier TRUCHET, *Droit administratif*, 6^e éd., PUF, 2015, pp. 49-50 ; Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 10^e éd., LGDJ, 2015, p. 114）。

11) C. LANDAIS et F. LENICA, *op. cit.* (note 1), p. 1029.

と位置づけることができる¹²⁾。実際、後のコンセイユ・デタ判例では、法的安定性の原則の違反とは経過規定制定義務の違反と同じことを意味している。

そのため、判決理由からは、経過規定の制定義務が生じるのは何故なのか、また、過度の侵害を基準とするのは何故なのかは明らかでない。コンセイユ・デタの判決理由は伝統的に極めて簡略であるため、判決の分析にあたっては、論告担当官¹³⁾の論告を参照する必要がある。

そこで次に、論告を参照しながら、KPMG判決が示した経過規定制定義務について検討を続けることとする。

3. ヤン・アギラの論告

「継続中の契約的地位に対する〔職業倫理規範を認可した本件〕デクレの適用を認めるとして、それは、当該契約に対していつ適用されるべきなのであろうか。監査事務所が新たな行政立法に適合する余地を実際に残しておくために、たとえ数ヶ月であったとしても期間を定めるべきだったのではないだろうか」。

KPMG事件における論告担当官アギラは、その論告¹⁴⁾において、このような問題提起をしていた。つまり、“いつから”新法を適用し始めるべきかという問題を意図的に取り上げていたのである。

(1) 経過規定制定義務の根拠

まず、アギラは、経過措置（特に猶予期間）に関する規定の制定義務を根拠づけるために、①行政実務の動向、②法的安定性を重視する傾向、③経過措置の利点を挙げた¹⁵⁾。以下で順次検討するが、これらの根拠論はどれも法的議論

12) F. MELLERAY, *op. cit.* (note 1), p. 897.

13) 論告担当官とは、行政裁判所の構成員ではあるが、判決に先立って中立的見地から係争事案の事実関係や法的問題を分析し、採られるべき結論を論告 (conclusions) の形で提案する者である。参照、興津征雄「立法紹介—行政裁判法典の改正」日仏法学26号(2011年)114頁以下。

14) Y. AGUILA, *op. cit.* (note 1), p. 463 et suiv. 本文上記の引用は472頁。

15) *Ibid.*, p. 473. 本文以下では、脚注のない場合にはこの頁を参照しており、これ以

というよりは政策論・立法技術論の側面が強かったと言える。

A) 行政実務の動向 第一に、行政実務の動向として、政府提出法案や行政立法の起案・作成の「技法 (règles de l'art)」の水準が高まっていることが挙げられている。

この点に関してアギラが参照したのは、『立法の質』と題する2002年の政府報告書¹⁶⁾、『より良き立法の質のために』と題する2004年の政府報告書¹⁷⁾や、2005年に公表された『法令制定ガイドライン』¹⁸⁾などである。このガイドラインは政府の事務総局 (Secrétariat général du Gouvernement) と CONSEIL D'ÉTAT が共同で作成したものであり、その中には、経過規定についての記述とともに、法令の発効日の指定をせずに通則に従い公布日の翌日に発効させることは、「準備するための時間のない多くの利用者に対して大きな影響を与える措置については妥当ではない」という記述も見られる¹⁹⁾。

外の参照頁については脚注を付した。

- 16) *La qualité de la réglementation*, La documentation française, 2002, この中では、法の簡素化のための諸原則の一つに「法令へのアクセスや法令の理解、利用者による法令の実行が利用者にとって過度の負担とならないという原則」が挙げられており、また、法適用機関は法令の制定後これを直ちに適用することが困難な場合があることから、「法律や行政立法の法案には、現実的な発効に必要な期間について定めることを必須とする」との提案がなされていた (17頁・32頁)。なお、この報告書を受けて首相が発した「立法の質に関する2003年9月30日付け通達」(JO, n° 228 du 2 oct. 2003, p. 16824) は、法案を作成する各省庁が「新法の導入を容易にするための指針 (発効日の延期, 経過規定)」を策定するようにと要請していた。
- 17) *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, La Documentation française, 2004. ただし、この報告書は「影響調査 (étude d'impact)」に関する提言が中心である。
- 18) *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, La documentation française, 2005 ; 2e éd., 2007. これ以降も改訂作業が続けられており、ガイドラインの最新版はインターネット上のサイト « Legifrance » で公開されている。 (<<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>>)
- 19) *Ibid.*, 1^{er} éd., p. 264. なお、論告の中でアギラが参照したものではないが、CONSEIL D'ÉTAT 行政部 (政府提出法案やオールドナンス・デクレの事前審査を行う諮問機関) は、2003年11月20日の意見 (CE, Ass. gén., avis, 20 nov. 2003, n° 369474 ; JCP A 2004, n° 24, p. 803, note GÉRALD SIMON) の中で、次のような見解を示していた。「新法は、……公布後直ちに適用することができる。ただし、制定された規定の性質およびこれにより必要となる工事の規模を考慮し、既存施設が新法に適合

これらは立法機関や行政機関を対象とするものであるが、アギラは、経過規定の制定を裁判上でも要請することにより、「立法の質の強化に対して、ささやかだが無視できない貢献」²⁰⁾になると考えたようである。

そもそも、アギラによれば、新法に経過規定を置くことは常識的な必要性に基づくものとされる。例えば、信号機に黄色がなく、もし青から赤へと急に変わる場合に交通事故が発生したとすると、責任は誰にあるのだろうか。アギラはこのように問うた上で、「結局のところ、経過措置と法的安定性の関係は、黄色信号と交通安全の関係のようなものである」と述べて、経過規定の必要性を強調したのであった。

B) 法的安定性 第二に、新法に経過規定を置くことは「法的安定性」への配慮のためであるとされる。

この点、実は、KPMG判決の直前には、コンセイユ・デタが『法的安定性と法の複雑性』と題する報告書を公表しており、立法のインフレと頻繁な法改正とに警鐘を鳴らしていた²¹⁾。ただし、確かにコンセイユ・デタにおいては古くから法的安定性を重視する判例が形成されてきたが、これまで「法的安定性」を明言したことはなく、経過規定の制定義務を根拠づけるために直接参照しうる判例もなかった。こうしたこともあり、アギラの論告では、経過規定に関しては行政判例を踏まえた考察はあまりなされず、政策論・立法技術論の観点からの考察が中心であった。

C) 経過措置の利点 第三に、アギラは、経過措置が法的安定性と適法性との調和をもたらし得ることを指摘した。

すなわち、「こうした解決には多少の柔軟さをもたらすという利点があり、また、違法な遡及効と即時適用との間で、一かゼロかという二項対立から抜け出すことが可能になるであろう」。従来、フランス法では、法令が発効日や適用関係を明示していない場合、判例・学説により、時間的適用範囲を理論的に

するための合理的期間を設けることは〔命令制定機関〕の責務に属する」。

20) Y. AGUILA, *op. cit.* (note 1), p. 474.

21) *Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, 2006.

画定・限定しようとする試みが長く続けられてきた。これに対して、アギラは端的に立法政策の見地から経過規定の必要性を主張したとすることができる。

(2) 経過規定制定義務の射程

さて、経過規定の制定義務を認めるとすると、次に、どのような場合にこの義務が生じるのかが問題となる。

アギラとしても、「新法の即時適用がなおも原則である」ことに変わりはない。その上で、経過規定を置くべきか否かの検討では「事案ごとの評価」が必要であり、この評価は利益衡量に拠るべきとされる。ここで考慮すべきは、一方では「問題となる規範の性質および目的」に基づく新法適用の必要性であり、他方では「〔新法によって〕影響を受ける権利の性質、激変の程度、新法実施に対する実際上の支障」である²²⁾。

こうした利益衡量を本件に即して行った結果、アギラは、本件では経過規定を制定する必要はなかったという結論を提案していた。その理由としては、①本件法令には公序性があること（公序に関する法令はその即時適用の必要性が強いと評価される。）、②2003年の金融安全法の制定から2005年の職業倫理規範の策定まで2年の間があり、この間、行政機関と関連する専門家で協議がなされていたため、その策定は予測可能であったこと、③処罰に関する限定解釈により、新たな義務の違反については合理的期間の経過後にのみ制裁を科しうると解することで対処できること、が考慮された²³⁾。こうして、本件での新法による不利益は“過度”ではないと評価されたのである。

なお、裁判所の審査密度に関して、アギラによると、経過規定の要否の問題については公序と個人の自由との均衡が問題となるため審査密度を下げるべきではないとされる。それでも、本件では経過規定の必要性それ自体が否定されたのであった。経過規定の内容（猶予期間の長さなど）については、技術的考

22) Y. AGUILA, *op. cit.* (note 1), pp. 473-474.

23) *Ibid.*, p. 474.

慮や当事者との協議によって決まる場合が多く、命令を制定する行政機関に広範な評価余地があるため審査密度が低くなるようである²⁴⁾。

4. 小括—KPMG判決の特徴

以上のとおり、KPMG事件において、論告担当官のアギラは経過規定を不要であるとの結論を提案していた。しかし、コンセイユ・デタが経過規定の制定義務の違反を認めて職業倫理規範を一部取り消したことは、前述のとおりである。

両者の相違は、おそらく、経過規定制定義務の判断基準である「過度の侵害」の評価にあたって、原告の主観的事情を考慮するか否かの違いに起因している。アギラの論告では、会計監査役には職業倫理規範の策定について予測可能性があったという事情が考慮されており、この点は、新法による激変の程度や実際上の支障の程度を低くする事情として指摘されたものと思われる。これに対して、コンセイユ・デタは原告の主観的事情には触れなかった。

経過規定制定義務それ自体については、EU法の影響（EU法を介した外国法の影響）が示唆されているところである²⁵⁾。しかし、主観的事情を問わないコンセイユ・デタの立場には、EU法などで認められている「正当な信頼の原則」をそのままの形では認めないという意図が込められているとの見方ができる。というのも、以前からのコンセイユ・デタ判例として、信頼保護の原則はEU法の適用上の行為を争う場合であれば援用できるが、国内法との関連では一貫

24) *Ibid.*

25) Frank MODERNE et Pierre DELVOLVÉ, « Entretien avec le Président Genevois », *RFD adm.* 2007, p. 1 et suiv. (p. 4). インタビューの中でEU法の影響に言及したブリュノ・ジュヌヴォワは、KPMG判決当時、コンセイユ・デタ争訟部長であった人物である。学説の中には、KPMG判決は実質的には正当な信頼保護の原則を認めたに等しいと主張する者が少なくない (P. CASSIA, *op. cit.* (note 1), p. 1191 ; D. SIMON, *op. cit.* (note 1), p. 11 ; P. BRUNET, *op. cit.* (note 1), p. 860)。こうした論者は、法的安定性と信頼保護とが「同じメダルの表と裏」であり、同じことを法制度の側からアプローチするか私人の側からアプローチするかの違いに過ぎないと解している (J.-M. WOEHRLING, art. *préc.* (note 1), pp. 294-295)。

して斥けられてきた²⁶⁾。KPMG判決もこの判例を維持している。その理由については、アギラ自身が、「正当な信頼の原則により……“主観的”観点を考慮すべきことになるが、これはフランスの伝統とは異質である」²⁷⁾と述べていた。こうした見解は、これまでもフランスでは幾度と指摘されてきたものである²⁸⁾。

そこで、アギラは、「経過規定に関するフランスに固有の理論」を構築すべきであると主張していた。KPMG判決が「法的安定性の原則」から経過規定制定義務を根拠づけたことは、こうした意図によるものであったのかもしれない。そうすると、コンセイユ・デタは、主観的事情を問わないことで、客観的な原則を打ち立てようとしたとすることができる。

とはいえ、KPMG判決のみでは、「過度の侵害」の評価の仕方は必ずしも明らかではない。この点、KPMG判決の後、経過規定制定義務に関してコンセイユ・デタは多くの判断を示しており、その立場がより明確になっている。そこで次に、KPMG判決後の展開を辿ることとする。

II 行政判例の展開

1. ラクロワ判決

(1) 判 旨

フランスの行政判例における経過規定制定義務を論じる場合、2006年の

26) CE, Ass., 5 mars 1999, *Rouquette*, *Rec.* p. 37, req. n° 194658 ; *RFD adm.* 1999, p. 357 concl. C. MAUGÜÉ et note D. DE BÉCHILLON et P. TERNEYRE ; *AJDA* 1999, p. 420, chron. F. RAYNAUD et R. FOMBEUR ; *Dr. adm.* mai 1999, p. 23 note, C. M. この事件では、コンセイユ・デタも論告担当官も、正当な信頼の原則を国内法としては適用しないこととして、係争法令がEU法の実施に関するものではないことを指摘するのみであった。

27) Y. AGUILA, *op. cit.* (note 1), p. 470.

28) 正当な信頼の原則に対するフランス法学説の反応を概観するものとして、参照、Laurence TARTOUR, « Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français », *RD publ.* 2013, p. 307 et suiv.

KPMG判決とともに必ず参照される重要判決に、同年に下されたラクロワ判決²⁹⁾がある。

この事件では、事案の解決にあたって経過規定の問題を取り上げることは必ずしも必要ではなかったが、論告担当官のギュヨマルによる理論的な検討・提案を受けて、コンセイユ・デタでも経過規定に関して判断が示された。ラクロワ判決は、まさに「原則判決の定式」を示しており、KPMG判決が打ち立てた法理を一般化するとともに補強した点で注目される。

コンセイユ・デタは、まず、法令の時間的適用範囲について次のような一般論を提示した。

「命令制定権限の行使には、それにより定まる規範を当該権限を有する者がいつでも改正できる余地が含まれており、その場合に新たな規制を受ける者は既存の命令の維持に対する権利を援用することはできない。原則として、そのように制定された新法は、行政行為の不遡及原則と結びついた要請を尊重しつつ、即時に適用され得るものである」。

ここでは、簡潔な判示ながら、①行政立法の維持に対する既得権はあり得ないこと、②新たな行政立法は即時適用され得ることが原則であること、③ただし、不遡及原則による限界があること、が示されている。これらは何れも、すでに確立した判例の再確認にとどまる。

次に、経過規定の制定義務についての判断が続く。この部分がラクロワ判決の中で最も重要な判示である。

「ただし、命令制定権限を有する機関は、その権限の範囲内において、かつ当該機関に対する諸規則を尊重しつつ、必要な場合には、法的安定性を理由にして新たな命令にともなう経過措置を制定する責務がある。新たな命令の規定の目的および効果に鑑み、関係のある公益または私益に対してその即時適用が

29) CE, Sect., 13 déc. 2006, *Mme Lacroix, Rec.*, p. 541, req. n° 287845 ; *RFD adm.* 2007, p. 6, concl. Mattias GUYOMAR et p. 275, note Gweltaz ÉVEILLARD ; *AJDA* 2007, note Frédéric LENICA et Julien BOUCHER ; *RD publ.* 2007, p. 590, obs. Christophe GUETTIE ; *D.* 2007, p. 847, note Olivia BUI-XUAN.

過度の侵害を及ぼす場合には、上記責務が生じることになる」。

(2) 判決の意義

以上のラクロワ判決では、「過度の侵害」の基準に関する判示が重要である。コンセイユ・デタは、第一に、「過度の侵害」の有無を評価する際には「新たな命令の規定の目的および効果」を考慮するという立場を明確にした。第二に、「過度の侵害」の対象に関しても、KPMG判決のように契約的地位に影響が及ぶ場合だけでなく、より一般的に、「関係のある公益あるいは私益」に影響が及ぶ場合に経過規定制定義務が生じうることを認めた。

なお、第二の点に関して、新法が公益に影響を与える場合とは、行政機関の運営や公役務の継続性が害される場合が想定されるようである³⁰⁾。また、後の事例により、実体的規定だけでなく手続的規定の改廃も、その即時適用により過度の侵害が生じるとすれば経過規定が必要になることが認められている³¹⁾。

ところで、ラクロワ事件で論告担当官を務めたギュヨマールは、KPMG判決が示した「過度の侵害」の基準を体系化するために、理論的検討を試みていた。そして実は、上記のコンセイユ・デタの判決は論告の要点をほぼそのまま取り入れたものなのである。

ギュヨマールの論告³²⁾では、経過規定が必要になる場合として、まず、(1)新法の即時適用が事実上あるいは法的に不可能な場合が挙げられていた。事実上の（あるいは物理的な）不可能というのは、新たな制度の実施や、法律は制定されたがその実施に必要な下位法令が発効していない場合が想定されている。法的な不可能というのは、ある法令が上位規範に抵触するとか、ある法令の根拠となる上位規範が発効していない場合や、新法の適用対象が不可分の事実・行為等であるため途中からは適用できない場合が想定されている。

以上に加えて、ギュヨマールは、(2)急激な法改正を避けるために新法の適用

30) M. GUYOMAR, *ibid.*, p. 12.

31) CE, 23 juill. 2008, *Foucart c/ Mlle Couacault*, *Rec.*, T. p. 591, req. n° 310157.

32) M. GUYOMAR, *op. cit.* (note 29), p. 11.

に時間的調整が必要になる場合を挙げていた。そして、こうした場合には、KPMG判決が打ち立てた法理によって判断すべきとされる。しかも、(2)の観点からは、KPMG判決のように契約的地位に限るべき理由はなく、また、影響が過度か否かの評価にあたっては「一方では新たな行政立法の目的、他方ではその即時適用によって生じる帰結」の比較衡量を行うべきであると解されたのであった³³⁾。

こうした検討に際しては、『フランス公法における経過規定』というテーズ(博士論文)を著したエヴェイヤールの学説が参照されており、その中の解釈論的主張をギュヨマルは自身の論告に取り入れたものと思われる。エヴェイヤールは、「新法がその名宛人に対して行動の変更を強制することになるだけでなく、最大限に急いでも即時には行えない物理的・法的行為の遂行を強制するような場合」にも、経過規定により新法の発効日を遅らせるべきであると主張していたのである³⁴⁾。

また、エヴェイヤールは、ラクロワ判決の評釈の中で、上記(2)に関して、継続的地位に対して新法の適用により重大な影響が生じうる場合の類型と具体例を示している³⁵⁾。

第一の類型が物理的拘束であり、例えば、施設設備の規準、工事の実施、商品在庫の流通禁止が義務化された場合である。第二の類型が法的拘束であり、例えば、許可の取得、届出の提出、資料の管理、文書の備え付け、業務の再編成が義務化された場合である。あるいは、物理的・法的拘束が課されていない

33) *Ibid.*, p. 12.

34) Gweltaz ÉVEILLARD, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, 2007, pp. 746 et 748 (本書は2005年にレンヌ第一大学に提出されたテーズである)。

なお、2001年に公表された信頼保護の原則の比較法研究を行ったテーズの中でも、経過規定の問題について若干の検討がなされていた (Sylvia CALMES, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz, 2001, pp. 562-569)。また、1977年には、民事法の分野での経過規定に関するテーズが公表されている (Françoise DEKEUWER-DÉFOSSÉZ, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, LGDJ, 1977)。

35) G. ÉVEILLARD, *op. cit.* (note 29), p. 280, note 47-49.

くても、人々に根付いた習慣を変える場合には、人々にこれを周知する期間、実施の準備のための期間が必要になるとされる。例えば、公的な場所での禁煙、原動付き自転車でのヘルメット着用が義務化された場合である。

(3) 利益衡量のあり方

前述のとおり、ラクロワ判決の中心的争点は経過規定の問題とは関係がなく、結論としても経過規定の必要性は否定された。そのため、利益衡量のあり方について参考となる部分は少ない。

本件では、2005年5月27日のデクレ76条により会計監査役の職業分担金（支払期日は12月31日）の未納により名簿抹消となる期間が2年間の未納から1年間に短縮され、この改正法が公布翌日から発効したことが争われた。そして、コンセイユ・デタは、経過規定に関する争点については、「当該規定が制定された日時に鑑みると、利害関係人には自身の義務を履行するための十分な期間が残されていたのであり、この点に関して、2005年5月27日のデクレがその適用を遅らせたり適用を除外するための経過規定を設ける必要はなかった」と判断した。つまり、デクレの発効から支払期日まで7ヶ月の期間があるため、経過規定は必要ないとされたのである。

こうしたことから、経過規定の要否に関するより詳しい判例分析のためには、他の事例を検討する必要がある。KPMG判決・ラクロワ判決後のコンセイユ・デタ判例の展開を総合的に分析した研究³⁶⁾によると、経過規定制定義務の違反が認められた事例は2件ある。以下では、主に認容事例を取り上げて、コンセイユ・デタの実際の立場を検討することとする。

36) Gweltaz ÉVEILLARD, « Sécurité juridique et dispositions transitoires », *AJDA* 2014, p. 492 et suiv.

2. 経過規定制定義務の違反が認められた事例

(1) 選抜試験の試験内容の変更

第一の認容事例は、外務省参事官職の採用試験の内容が変更された場合に関するものである。

2007年2月12日のアレテ（省令）により、外国語試験の選択可能言語が変更され、英語や西欧諸国の言語の比重が増えるとともに（同時に、英語科目の最低点も増加）、その他の多くの言語を選択できなくなった。2007年の採用試験の出願は6月21日から7月17日であり、一次試験は10月に行われるところ、2月に上記内容の変更がなされた。だが、本件アレテには経過規定がなく、同年に実施される試験から直ちに適用され得るものであった。こうしたことから、本件アレテの取消しを求める訴訟の中で、その適用関係が争われたのである。

選抜試験に関する従来の行政判例には、例えば、ENAの入学試験の上限年齢を引き下げた事案において、「法律または命令のいかなる規定も、法改正に際して経過措置（mesures transitoires）を定めるように行政機関を義務づけてはいない」と判示したものがある³⁷⁾。また、地方公務員の採用試験のための組織の変更が争われた事案ではあるが、出願締切の前であれば年度途中の法改正は当該年度から適用可能であると判断したものもある³⁸⁾。

これに対して、KPMG判決・ラクロワ判決後の本件において、コンセイユ・デタは次のように判示して請求を認容した³⁹⁾。すなわち、①外務省参事官職の採用試験は、長期間にわたる特別な試験勉強を必要とすること、②試験内容の変更を直ちに適用すべき一般利益は主張されていないこと、③変更に関係のある者にのみ不平等な形で影響が及ぶことを考慮すると、「達成しようとする目的との関係で過度の混乱」を生じさせるものであり、したがって本件アレテの

37) CE, 17 févr. 1992, *Mme Cosquer*, inédit au Recueil, req. n° 91871.

38) CE, 22 juin 2005, *Mme Talazac*, *Rec.* p. 247, req. n° 272406 ; *AJDA* 2005, p. 1849, concl. E. GLASER.

39) CE, 25 juin 2007, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, *Rec.*, p. 277, req. n° 304888 ; *AJDA* 2007, p. 1823, concl. Isabell DE SILVA.

発効を少なくとも1年間遅らせるべきであったにもかかわらず経過規定が置かれていないことから、「外務大臣は法的安定性の原則に違反した」。

もっとも、試験内容の変更が直ちに適用されることは稀であり、多くの場合には、改正法の発効が遅らされている。そうした改正法が争われることはあるが、KPMG判決・ラクロワ判決後においても、発効日を遅らせる経過規定の内容が不十分であるとされた事例は見当たらない。

例えば、ENAの入学試験における口述試験の言語を英語のみとする変更が2008年12月31日になされたところ、この変更は2009年の試験には適用せず2010年から適用することとされた事案において、コンセイユ・デタは、改正法の発効から試験まで20ヶ月の期間があるため、受験者に「合理的な期間」を与えており、法的安定性の原則には違反していないと判断した⁴⁰⁾。また、公証人の養成に関する法改正において、それ以前に養成課程に入った学生には旧法を適用することとされた事案でも、この経過規定は十分であるとされた⁴¹⁾。あるいは、航空機の操縦士免許を取得するための試験内容が変更され、これまでとは異なる学科試験が必要になったが、技能検査を受けるために必要な従前の学科試験をすでに合格していた者については約4年間に限って新試験を免除した事案でも、この経過規定は十分であるとされた⁴²⁾。

ただし、試験内容の変更を必ず翌年以降にまで延期しなければならないわけではない。公務員の昇任試験を記述試験から職務経験の評価へと変更した2010年12月21日のアレテが、翌年の2月10日から3月25日までの間を出願期間とする選考に適用された事案において、コンセイユ・デタは、「この変更は志願者に対して長期間の特別の準備を必要とするものではない」ことを理由にして、経過規定がなかったとしても過度の侵害はないと判断した⁴³⁾。つまり、試験内

40) CE, 16 juin 2010, *Syndicat de la magistrature, Union syndicale des magistrats*, Rec., T. p. 942, req. n° 325669.

41) CE, 23 juill. 2008, *préc. (note 31)*.

42) CE, 27 juill. 2006, *Renard*, inédit au Recueil, req. n° 289022.

43) CE, 1^{er} août 2012, *Syndicat national FO des personnels de préfecture*, inédit au Recueil, req. n° 356836.

容の変更による影響が小さい場合には、1年よりも短い期間内でその実施を始めることが許される、ということである。

(2) 手当の受給要件の変更

第二の認容事例は、軍人の退職手当の受給要件が変更された場合に関するものである。

問題となったのは2003年9月19日のデクレ（政令）であり、これは一定の軍人について退職手当の受給に必要な勤務年数を8年間から9年間に引き上げ、この変更を2004年1月1日から適用すると明記していた。原告は有期契約の身分であり、2003年7月2日に退職手当の支給を申請した後、同年9月1日から転職研修休暇（*congé de conversion*）に入った。この休暇は有期雇用されている者がその契約期間の満了前に取得することができ、最大で6ヶ月間あり、休暇後に退職するか解雇されることになるところ、原告は2004年2月26日に解雇となり、そして、この時点で勤務年数は8年間に達した。しかし、上記申請について、2004年4月22日、防衛大臣は上記デクレを適用し、原告の勤務年数が9年間に達していないことを理由に拒否決定をした。原告はこの拒否決定の取消しを請求し、その中で、根拠法令の違法性を争ったのである⁴⁴⁾。

一般的に、行政行為はそれが為される日（正確には署名日）に有効な法令に従うべきとされる⁴⁵⁾。また、本件の退職手当は解雇される職員に支給されるものであり、受給権の有無は契約満了日に適用可能な規定によって判断されることから、本判決でも確認されている。

しかし、適用法令の問題とは別に、本件においてコンセイユ・デタは、「2003年9月19日のデクレには法的安定性の原則の尊重にとって十分な経過措置がなく、当該軍人の利益を過度に侵害した」と判断し、違法なデクレに基づく本件拒否決定の取消請求を認容した。その理由としては、①本件において原告は休

44) CE, 19 juill. 2010, *Ministre de la défense c/ G.*, *Rec. T.* p. 619, req. n° 334155.

45) J. WALINE, *op. cit.* (note 10), p. 436.

暇後には解雇されるか退職しなければならないので、改正法が求める9年間の勤務年数の要件を満たすことは不可能であったこと、②そのため、民間への転職を助けることになる退職手当(原審は取消請求を認容するとともに、約32,000ユーロの支払いを命じた。)を受給する機会を本件デクレは奪ったこと、③防衛大臣は人事管理上の理由を主張しているが、手当剥奪の必要性が明らかにされていないこと、が考慮された。

もっとも、こうした認容事例がある一方で、金銭の給付条件や給付内容の不利益変更に際して経過規定が置かれていなかったが過度の侵害はないと評価された事例もある。例えば、公務員の年金支給額を決めるための勤務年数に関して、退職直前の最後の四半期の扱いを、45日以上は3ヶ月間として勤務年数に算入し、45日未満は算入しないこととしたデクレ改正が争われた事案において、コンセイユ・デタは、「当該規定の目的および効果」を理由に、改正前に退職したが年金支給決定前に改正がなされこれが適用されたとしても法的安定性の原則の違反はないと判断した⁴⁶⁾。また、弁護士の退職年金に関して、2005年12月30日のアレテ改正により負担金(拠出金)の支払期間が40年に満たない場合の減額率を導入し、これが同年12月31日以降に支給される年金に適用された事案でも、過度の侵害はないと判断された⁴⁷⁾。

減額率の導入については、公証人補および公証人付き職員の退職年金制度においても2008年2月15日のデクレが同様の改正を行っており、これが争われた事例もある。しかし、このデクレは発効を同年7月1日まで遅らせた上、減額率の適用は2010年7月1日まで行わず、これ以降も数年かけて段階的に減額率を上げることとする経過規定を置いていた。コンセイユ・デタは、新法が数年にわたって徐々に実施される点を理由に挙げて、法的安定性の原則の違反はないと判断した⁴⁸⁾。

46) CE, 13 juill. 2007, *Guellec*, inédit au Recueil, req. n° 285966.

47) CE, 17 déc. 2008, *Mollet-Vieville*, inédit au Recueil, req. n° 291727.

48) CE, 21 juill. 2009, *Fédération CGT des sociétés d'études*, inédit au Recueil, req. n° 321546.

(3) 小 括

以上のとおり、コンセイユ・デタにおいては、新法の適用による不利益の程度がそれほど大きくない場合、その点のみで過度の侵害が否定され、経過規定は必要ないと判断されている。発効日を遅らせる経過規定が置かれていた場合については、これを十分であると評価した事例がある一方で、逆に不十分であるとした事例は見当たらない。

とはいえ、コンセイユ・デタ判例の中に、経過規定を置いていないために新法が違法とされた事例があることは注目に値するであろう。法改正による不利益が重大であり、これを避けることが事実上あるいは法的に不可能であるにもかかわらず、即時に適用することの目的が明らかでない場合、当該不利益は過度であると評価され、経過規定制定義務が生じるのである。

二つの認容事例は何れも、激変を避ける手段がないこと、新法が著しい不利益を生じさせるにもかかわらずその目的が不明確であることが、「過度の侵害」の肯定につながっている。ただし、新法の目的が明確であれば常に「過度の侵害」が否定されるというわけではない。KPMG判決がすでに、新法の公序性を認めつつも結論としては経過規定制定義務の違反を認めていたところである。KPMG事件では法改正による不利益を避けることは不可能ではなかったが、影響を受ける権利・法的地位の性質や実際上の支障が考慮されたのだと思われる。

要するに、法改正による不利益の重大さに加えて、事案に応じて異なる要素が考慮されているのである。

Ⅲ 日本法への示唆

1. フランス法における経過規定制定義務

コンセイユ・デタ判例によると、行政立法に経過規定を置くことは純粹に行政裁量に委ねられるわけではない。2006年のKPMG判決・ラクロワ判決により、新法がその目的および効果の観点から過度と言える程の不利益を及ぼす場合、法的安定性の原則に基づき経過規定を制定すべき義務が生じるとされた。

こうして、フランスでは、命令制定を担う行政機関は経過規定制定義務を負うことがあり得るのである。

現在では、2015年に制定された「公衆と行政の関係に関する法典」⁴⁹⁾の中に、この判例法理を立法化した条文がある。

まず、法令の時間的適用範囲の限界に関する規定が置かれている。「法律に異なる定めがある場合を除き、新たに制定された命令は、その発効前に確定的に構成された法的地位 (situations juridiques définitivement constituées) 又はそれより前になされた契約に対しては適用できない。」(L.221-4条)。これは、法令の不遡及原則の内容として説かれてきたことを立法化したものである。

次に、経過規定の制定義務に関する規定が続く。「命令制定権限を有する行政機関は、その権限の範囲内において、新たな命令の即時適用が不可能である場合、又はその規定の目的および効果に鑑み、関係のある公益もしくは私益に対して当該命令が過度の侵害を及ぼす場合、L.221-6条が定めるところにより経過措置を制定しなければならない。」(L.221-5条1項)。「命令を改正する場合においても同様とする。」(同条2項)。

L.221-6条は、経過措置の類型を定めている。すなわち、①新法の規定の全部又は一部の発効日を遅らせること、②継続的地位(既存の地位)に対する新法の適用関係を明確にすること、③旧法から新法への移行を調整するための特別の規定を設けること、が例示されている。

これらの条項はKPMG判決・ラクロワ判決を殆どそのまま立法化しているため、今後も、コンセイユ・デタが示してきた判断枠組みは維持されることと思われる。

なお、経過規定に関するコンセイユ・デタの判例法理は、その審査権限の制

49) この法典については、*AJDA* 2015, p. 2420 et suiv.と*RFD adm.* 2016, p. 1 et suiv.に特集がある。経過規定に関する条項の解説としては、参照、Jacques PETIT, « L'entrée en vigueur des actes administratifs dans le Code des relations entre le public et l'administration », *AJDA* 2015, p. 2433 et suiv. ; Pierre DELVOLVÉ, « L'entrée en vigueur des actes administratifs », *RFD adm.* 2016, p. 50 et suiv. なお、法典の概要や経緯については、日仏法学29号に拙稿を公表予定である。

度の限界のため、行政立法のみを対象としている。フランスの憲法院は遡及立法の限界については違憲審査を行っているが、立法権に経過規定制定義務を課してはならず、例えば契約的地位に対する法律の適用関係であれば「契約的自由」等の観点から違憲審査を行っている。とはいえ、実質的には、コンセイユ・デタが示した判例法理は法律についても妥当し得るものと言えるであろう。

2. 日本法への示唆

さて、翻って日本法について考えると、法令の中に経過規定が必要なのか否かやその内容の当否を検討するにあたって、コンセイユ・デタが示した判例法理は有益な視点を提供すると思われる。

例えば、西宮市営住宅条例事件（最判平成27年3月27日・民集69巻2号419頁）は、暴力団員に市営住宅への入居資格を認めないこととした改正条例が改正前に入居決定を受けた者に対する経過規定を設けなかったために生じた裁判紛争という側面がある。最高裁は改正条例の合憲性を認めたものの、継続中の契約的地位に対する新法適用の可否、すなわち本稿で検討したKPMG事件と同じような論点もあったはずである。実際、国土交通省としては、「既存入居者である暴力団員」には改正条例の適用による明渡請求ではなく自主的な退去を促すこととしており、つまり、適用除外にすべきであるとの見解を示していた⁵⁰。

ここで問題とすべきは、経過規定の有無・内容の妥当性について理論的検討がなされることなく実務に委ねられている結果、西宮市の条例も国交省の立場もともに立法政策として可能であると単純に帰結されてしまうことである。経過規定の要請が立法権を直ちに拘束することはないものの、既存の諸状況に対して新法を適用することの妥当性を事前または事後に検討・再検証するための枠組みが必要ではないだろうか。

この点、KPMG判決・ラクロワ判決においては法令の時間的適用範囲を画

50) 平成19年6月1日付け国土交通省住宅局長通知「公営住宅における暴力団排除について」（平成19年国住備第14号）。

定した後に経過規定の問題が生じるとされていたように、まず、①改正条例を既存の入居者に適用することの時間的性質を明らかにする必要がある。即時適用なのか、遡及適用なのか、あるいはそれ以外の性質の適用なのか、という問題である。次に、②当該適用の法的な制限があり得るか否かを検討すべきである。例えば、国交省の上記見解は②に位置づけられる。すなわち、既存の契約関係に対して不利益を及ぼす新法は原則として適用しない、という制限である。これは、日本ではほぼ確立した立法実務となっている。そして、②の制限にかかわらず適用可能とされて初めて、③経過規定の有無・内容の問題が生じる。①・②と③は論点としては異なるが、①・②を明らかにしないままで③を検討すると、経過規定により特別に何を認めようとしているのかが不明確となり、その妥当性を考えるための評価基準が定まらないという点で不十分である。

もっとも、日本法においても、生活保護基準の改定による老齢加算の廃止に関して経過規定の有無・内容の審査がなされた事例がある。そこでは、被保護者の「期待的利益」に配慮するために厚生労働大臣には廃止の具体的な方法等について激変緩和措置の要否なども含めて裁量権があるとされた⁵¹⁾。ただ、最高裁は行政立法に経過規定を置くことができるという大臣の権限を確認したにとどまるとの見方も可能であり⁵²⁾、そうであるとすると、経過規定制定義務の有無・根拠づけがなおも問題となる。この点、従来の裁判例をみると、政策・通達が突如として変更されたり、行政内部で違法・不当を是正したことで取扱いが変わった等の場合には、信頼保護の観点から判断されている。これに対して、法改正により旧法下で生じた期待が害されたり予期せぬ不利益を被ったと

51) 最判平成24年2月28日・民集66巻3号1240頁、最判平成24年4月2日・民集66巻6号2367頁。最高裁は、本件には3年間の段階的廃止という経過規定があったことも一つの理由にして、裁量権の逸脱・濫用を否定した。

52) 常岡孝好「生活保護基準改定の合理性と必要即応の原則に基づく特別基準設定申請権(一)」自治研究90巻2号(2014年)35頁以下は、「法廷意見は、激変緩和措置を講ずる義務が憲法や〔生活保護〕法から直接演繹されるとしているわけではない。期待的利益の配慮といういわば一般原則が、老齢加算廃止の具体的方法選択の裁量権行使を制約し、ひいては激変緩和措置を講ずる義務を間接的・結果的に根拠付けることがあるというだけである」と指摘する(42頁)。

いう場合では事情が異なる⁵³⁾。実際、判例上の信頼保護の法理からすると、法令の維持に対する信頼の成立を認めることは相当に困難であろう。

そこで、行政立法の場合であれば、行政機関には経過措置に関する規定を設ける権限があることを前提として、端的に、その制定義務が生じ得ることを認めるべきである。実務上、日本の法令は経過規定を整備することが通例であり、また歴史上、法令の適用関係を附則において規定すべきとする立法政策（経過規定主義）は明治期の法典編纂に際して確立し、現在まで続いていることからすると⁵⁴⁾、理論的にも経過規定制定義務を認めた上で、その内容や射程について議論を深めていくことが必要ではないだろうか。

そして、フランス法を参考にするならば、経過規定の要否を判断するにあたっては、①新法の制定前における私人の権利利益や法的地位の性質（契約的地位か否かなど）、②新法によって生じうる影響の有無・程度（不利益の重大性）、③当該影響を避けることの困難さ（新法に適合することの困難さ）、④新法の制定後においても従前の地位を保護することの実際上の必要性（新法を直ちに適用することで生じうる実際上の支障）、⑤新法による制度改変の目的・必要性（既存の権利利益や法的地位に影響を及ぼしてでも新法を適用することの目的・必要性）を検討すべきであると考えられる。経過規定の制定義務が生じる場合におけるその内容についても、上記①から⑤を検討すべきであると考えられる。一つの選択肢として、新法の公布から施行までの間に合理的期間を設けることがあり得るところである。

シュミット＝アスマンは、法実現の有効性との関連において、「法は、それ

53) 本来は法令の時間的適用範囲が争点であったはずの裁判例の概観として、参照、拙稿「経過規定の法理論」商学討究66巻2・3号（2015年）229-233頁。その他、公務員給与のマイナス改定時の特例措置（既払の給与においてなされるべきであった減額分を期末手当に反映させて調整する措置）が争われた事件に係る東京地判平成16年10月21日・判時1880号120頁、東京高判平成17年9月29日・判時1920号146頁、および、神戸地判平成17年4月22日・労判910号25頁、大阪高判平成18年2月10日・労判910号12頁。

54) 参照、拙稿「法律の不遡及原則の歴史的展開」商学討究67巻1号（2016年）139頁以下（特に154-158頁）。

が適時に実現されたときのみ、有効なものとなる」、それ故、「適時の行動は、すべての行政法において顧慮を要求する原則である」と述べていた⁵⁵⁾。経過規定の制定は、まさに、立法や法適用の“適時性 (temporalité adéquate)⁵⁶⁾”を法的安定性との関連で捉えることで導かれる要請だと言えるであろう。

55) エバーハルト・シュミット＝アスマン (太田・大橋・山本訳) 『行政法理論の基礎と課題——秩序づけの理念としての行政法総論』(東京大学出版会, 2006年) 61-62頁。なお, ここでは適時性の原則の下で, 適切な時点での権利保護や手続終結, あるいは迅速化が論じられている。しかし, 適時性には, 時宜に適していない立法や法適用を抑制するという観点も含まれるはずである。

56) F. CHALTIEL, *op. cit.* (note 1), p. 458.