九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

九州フランス公法判例研究会

九州フランス公法判例研究会

木原，佳奈子

https://doi.org/10.15017/1918

出版情報：法政研究. 57 (1), pp.199-206, 1990-12-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

九州フランス公法判例研究会

計画契約と越権訴訟

(Conseil d'État, Ass., 8 janvier 1988, req. n° 74361; Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg et autres)

[事実]

本事件は、国と地域圏アルザスとの間の計画契約に一方的に違反する国の決定が越権訴訟で争われたものであるが、その概要は次の通りである。事件は一九八〇年、ヨーロッパ科学協会が、基礎研究のために素粒子円形加速機（以下シンクロトロンという）の設置計画を公表したことに端を発する。これは、規模的には周囲が七七〇メートルにもなり、最低10億フランの投資、数千人の雇用の創出につながる大規模な計画で、ヨーロッパの科学的協同事業として行われることになっていた。これに呼応して、ストラスブール市は、フランス国内のいくつかの高等科学機関の同意を得て誘致のために立候補し、同時に地域圏内のいくつかの地方公共団体と公施設（ストラスブール広域都市圏）が、この計画のために設置場所の調査と確保の手続きを開始している。

一九八二年一二月二〇日には国土整備関係閣僚委員会が、ストラスブールを候補地として支持することを決定し、このことは、一九八四年四月二八日に、国と地域圏アルザスの間の計画契約に書き込まれた。同契約三〇―五条によれば、「フランス政府は、新しい国際機関……・経済社会問題ヨーロッパ研究所・シンクロトロン円形加速機等（etc.）の受け入れのために、ヨーロッパのパートナーにストラスブール市を支持する」。

しかし一九八四年一〇月一八日に、ＡＦＰ通信等が、施設をグルノーブルに設置するつもりだという内容の、首相からイゼールの県議会議長に宛てた書簡を公表した。一一月六日、アルザスの地域圏議会議長に口頭でこの決定が伝えられると、関係地方公共団体であるストラスブール広域都市圏・ストラスブール市・バ―ラン県・オ―ラン県はこの首相の決定の取消を求めてストラスブール地方行政裁判所に越権訴訟を提起した。

第一審のストラスブール地方行政裁判所（以下一審裁判所という）は、一九八五年一二月五日の判決の中で、契約に関する行政裁判所法Ｒ四六条により、自らの管轄を認めた上で、訴えの利益、決定の契約からの分離可能性、国際交渉からの分離可能性等を認めて、越権訴訟を受理し、ついで、一九八二年七月二九日法一二条との関連で次のような判断を下して、首相の決定を取消した。

すなわち、「一二条は、契約当事者たる公共団体のどちらか一方のイニシアティヴによる契約の修正を妨げるものではないが、首相は、如何なる理由によろうとも一二条に違反することなく、一方的な決定によって、法律の文言により契約的なものだと見なされた確約（engagement）から効果を奪うことが出来

ない。地域圏共和国委員は、計画契約に署名することによって、法的に国を拘束したのであり、如何なる法律の規定も行政命令の規定も、首相にこの確約に違反する権限を与えてはいない。したがって、係争の決定が一二条に違反しているという主張には根拠がある」。

政府は直ちにこれに対して控訴し、一九八八年一月八日にはコンセイユ・デタの判断が下されている。

【コンセイユ・デタの判断】

コンセイユ・デタは、まず一審裁判所が、前述R四六条に基づいて自らの管轄を認めたことを違法として、原判決を取消し、自ら判断する旨を明示した上で、統治行為論を排して（「この決定は当事件の事情においては、フランスの国際関係に関する活動とは関連がない行政行為であり、従って、それは行政裁判官に提訴され得るものである。」）訴えを受理している。

そのうえで、「契約条項の違反は、場合によっては、契約の相手方に対する当事者一方の責任を引き起こすことがあり得るにしても、行政決定に対してなされる越権訴訟を支持するための適法性の理由としては有効に援用されることはできない。一九八二年七月二九日法も、そのほかの如何なる立法的規定も、国と地域圏アルザスの間で、……締結された計画契約条項……に、契約条項の効力以外の効力を与えようとするものではない。従って、原告の申し立ては、認容できない。」としている。

【検討】

一　本判決で争われた計画契約は、一九八二年七月二九日法（loi n° 82-653）（以下改革法という）による計画化改革の要として新しく制度化されたものである。判決の検討に移る前にこの計画化の改革及び計画契約制度について若干言及しておこう。

一九八一年五月、第五共和制史上初の左翼大統領となったミッテランは、直ちに大規模な構造改革に着手した。計画化の改革は、国有化、地方分権化に続くこの構造改革の三本目の柱として提示されたもので、これにより、七四年以降の新保守主義的経済政策の下で風前の灯となっていた経済計画化は、再び日の目を見ることになったといえる。

新しい計画は、民主的であることと、実効的であることをその理念としており、そこでは新しい制度――計画契約――が、この二つの要請に応えるための要として位置づけられている。つまり計画契約は、一九八二年三月二日法に始まる一連の地方分権化政策の下で権限を拡大した各地方公共団体の、重層的に連なる計画――地域圏計画・コミューン間憲章等――と、全国計画を結びつけ、また、オールー法等に示される一連の企業の民主化政策の下での企業経営と、全国計画を結び付けることによって、「計画の集団的策定」という原則（民主的計画化）に内容を与えると同時に、強制力を持たない経済計画について協働的実施の法的手段を与える（実効的計画化）ものとして位置づけられているのである（Assemblée Nationale, 1982, n°. 999 p.7. 以下ANという）。

一九四七年に始まるフランスの計画化は、元来、社会主義国

にみられるような命令的計画と対照的な誘導的計画であることをその特徴としており、実施のためには経済的社会的パートナーの協力が必要であって、そのため準契約や、プログラム契約といった契約的手法は以前から存在していた。しかし、これらの手法は、その契約的効力が認められておらず（参照、浜川清「いわゆる経済契約の理念と現実」現代行政と法の支配）、また次第に計画とのつながりを希薄にしていく傾向にあった（H. Jacquot, La planification.）。このような状況に対して、改革法はその第三章を計画契約に割き、それを協働的計画実施の主要な手段にしようとしたのであった。改革法によれば「国は、計画と優先執行プログラムの実施のために、地域圏・地方公共団体・公私企業、場合によってはその他の法人と、当事者相互の確約を含む契約を締結することが出来」る（一一条一項）。「これらの契約は、全国計画の目的と両立し得る目的の実現に寄与する活動を対象と」し、「国がこれらの活動に介入する条件を規定する」（一一条二項）。また、当事件で問題となった一二条一項によれば、「（計画契約は）通常の満期前には、明示的に規定された形式と条件においてしか解約され得ない。（計画契約は、）契約的条項しか含んでいないものとみなされる」。これに基づいて、一九八二年、第九次計画（一九八四年―八八年）の作成開始と同時に、各地域圏で契約案の作成・検討が開始され、一九八四年四月には二二地域圏の計画契約締結が完了している（cf.Evaluation du planification, 1986, Documentation française, p.26 et 33.）。

本評釈で取り上げたいわゆるシンクロトロン事件は、このようにして成立した国と地域圏アルザスの間の計画契約の内容に、国が一方的に違反したもので、民主的計画化という新しい試みの中で努力を続けてきた地方公共団体に大きな衝撃を与えたのである。

二

本判決は改革法による計画契約が争点となった初めての判決であり、裁判所の判断の手法が注目されたが、結果的には、一審裁判所が、契約違反を法律違反と構成して、訴えを認容したのに対し、コンセイユ・デタは、首相の決定をあくまで契約との関係でとらえ、契約違反と越権訴訟の関係から、訴えを棄却するという、対照的な二つの判断が生まれることになった。

憲法学的な見地からは、計画国家化現象、行政国家化現象にともなう個人の客体化、疎外化現象に対抗すべく、計画の民主的統制、法的統制の局面がとりわけ重視されるが、その点に関して、計画契約が、計画策定段階における民主的契機と、締結後の法的効力による法的統制の契機をもつことは、新しい計画化の試みとして特に注目されるものであった。したがって、計画の実施を信頼して、何らかの行動に入った地方公共団体に対する、国の一方的な契約違背が、裁判所でどのような判断を受けるかは、憲法学的にも、非常に重要な問題となってくるのである。

本判決で主要な争点となったのは、論告担当官の論告とコンセイユ・デタの判断が真っ向から対立した統治行為の問題と、越権訴訟と契約の関係の問題であった。本評釈は、上のような

憲法学的視点から、後者の論点に焦点をあて、二つの判決の考え方について検討しながら、コンセイユ・デタでは認められなかったものの、低廉で原告適格も広い越権訴訟で、計画契約違反について争う可能性がなかったか、今一度問い直そうというものである。

なお、前者の論点については、それが国際関係に関して分離可能な行為の範囲を拡大することにより法的コントロールの及ばない領域を縮小していこうという傾向を一層押し進める意味で、若干の判例変更があったと考えられる点を指摘しておこう（詳細の言及はここでは割愛せざるを得ないが、特に、cf. M. Azibert, Actes de gouvernment, A. J. D. A., 1988, p.138.; R. Drago, J. C. P., 1988, 2108.）。

三　本事件は、契約の当事者である地域圏アルザスによって、契約について全面審判訴訟で争われたのではなく、第三者である地方公共団体によって、首相の決定の適法性が越権訴訟で争われたという点に特徴を示す。

その結果、取消自由の妥当性をめぐって、係争の決定が、契約違反になるか、それとも法律違反になるかという手続き的な側面が重要な争点となった。この点では、一審裁判所が原告の主張を認めて、係争の決定（以下決定という）を直接改革法一二条違反であるととらえて取消したのに対し、コンセイユデタは、それをあくまで契約違反の問題ととらえて原告の主張を排している。

越権訴訟と契約の関係は、第一に、越権訴訟という手段で、契約の取消を求めることが出来るであろうかという受理可能性の問題、第二に、契約違反は越権訴訟の取消事由になるか——提訴者は、契約違反を援用できるか——という取消事由の問題を生むとされているが（cf. Vedel, Droit adminis-tratif, 1988, p.750 et s.）、この二つの問題は、それぞれ、①「越権訴訟は、契約に対しては受理されない。」、②「契約条項違反は、越権訴訟のための取消事由としては援用され得ない。」という原則によって答えられている（これらの原則については、Ibid.; Cocatre-Tilgien, Recours pour excès de pouvoir et contrats dans la jurisprudence du Conseil d'Etat Français, Internationale Science Administrive, 1956, p. 80 etc.）。ただし、①の原則については、20世紀初頭判例理論として定着した分離可能な行為の理論がこれを緩和し（コンセイユデタは、今日、契約の成立に寄与するような一方的行為についてはほとんどの場合分離可能なものとして受理されるとしている。二方、契約締結後の行為については判例は一般的には契約的関係に直接結びついている措置について、越権訴訟を認めるのにヨリ慎重である。分離可能性が認められる事例については cf. Vedel, op. cit., p.753.）、②の原則については⑦契約違反行為が直接法律に違反する場合（これは、厳密な意味での例外とはいえなく、行政が、その行為について、適法でなければならないという一般的な要請に基づくものである（Cocatre-Tilgien, op. cit., p.99.））、㋑公役務の利用者たる第三者が、行政契約について、その行政命令的条項に違反する契約違反行為について争う場合（根拠については、cf. Vedel, p.778.）という二つの場合がこの例外として判例上認められている。本判決に即して考察してみると、問題となるのは第一に、係争の行為が契約から分離可能な行為であるかどうかという点、第二に、分離可能な行為であるとしたら、それが、法律違反の問題か、それとも契約条項違反の問題かという点、第三に、法律違反の問題とした場合に、その主張に根拠があるかという点である。

①係争の決定は、契約から分離可能か

一審裁判所も、コンセイユ・デタも、また論告も、決定が、契約外の行為であって、契約から分離可能な行為であることを

問題なく認めている。決定は、グルノーブルにシンクロトロンを設置するための決定として検討されているのであって、契約を対象とするものでもなく、計画契約を修正するという目的も効果も持っておらず、契約自体とは全く関係がない。その効果は契約条項の履行をとどこおらせるということだけである。決定が、計画契約に書き込まれた確約を破棄する効果を持ったということと、それが契約の履行措置として考えられるかどうかということは全く別なことであると指摘される（Azibert, op. cit., p.139.）とおりである。

②係争の決定は、法律違反の問題か、契約違反の問題か

係争の決定が、契約から分離可能な行為であると考えられると、次に問題となるのが、それが、法律違反の問題になるのか、契約違反の問題となるのかという点である。一審裁判所は、決定が一方的に契約の効果を奪う点が、契約が相互の確約を含み、契約が全て契約条項であると見なされると規定している一二条に直接違背しているとして、原告の訴えを認容した。「契約的条項しか含まない」という規定について、重点をその契約的拘束力においた結果である。

逆に、コンセイユ・デタは、決定を適法性の問題ではなく契約違反の問題としてとらえた。ここでは、一二条の「契約的条項しか含まないと見なされる」という規定は、すなわち、計画契約が行政命令的条項を含まないということを意味しているととらえられており、その帰結として、第三者地方公共団体が行政命令的条項違反を援用して取消を求める可能性を否定したのである。コンセイユ・デタが「契約条項以外の効力を与えるものではない」としているのはこの意味であると思われる。

コンセイユ・デタの判決にくみする評釈は、一審裁判所の判決の不適当性を次のように指摘して批判する（Azibert, op. cit.）。すなわち、一二条は、第一義的に計画契約の法的存在を確認するものであって、多少特別な効果を与えるものの、計画契約の条項が当事者一方により破られた場合に、その直接の違反が越権訴訟において有効に援用され得るといった規範までは含んでいないし、その違反の場合の準則について規定していない。更に、一二条によって、立法者が契約の遵守を確保しようとしていたとしても、その立法者の意図への違背は、契約条項違背によって生じるものにすぎない、とするのである。

この点につき、私見を述べるならば、判例上、類似の場合に適法性の問題として処理している判決はいくつかあるのであって（たとえば、C. E. juillet 1952, Soc. des Eaux de Marseille, Lebon, p. 387.）、法律違反とする事も、不可能ではない。また、一二条の意味が、「行政命令的条項を含まない」という意味だとしても、それは、越権訴訟を排除するためのものではなく、新しい計画化制度の民主的で分権的な計画化の精神と一致しないと考えられる行政側による一方的な解約や変更、或いは違背を排除するためのものであること、又一二条が、明確に両当事者の平等という原則を規定しており、国の契約条項に対する不履行・不遵守についての制裁の原則まで含んでこと

が立法過程で確認されていること（A.N. a., 1989, p. 28.）等を考えると、むしろ、一審裁判所の解釈の方に分があるように思われる。

③原告の取消の主張には根拠があるか。

上のことが肯定された場合、最後に問題になるのは、原告の取消の主張には根拠があるかどうかという問題である。一審裁判所が、契約三〇―五条の内容をそのまま法的効力あるものとしてとらえたのに対して、論告は、計画契約を意図の宣言だと解して、その直接的な法的効力を否定している。論告担当官の、一二条の規定が、行政命令的条項を俳する意図であって、趣旨や、原則などの意図の宣言まで俳するものではないという主張はあながち不当なものとはいえないだろう。

確かに、契約の中に余りにも漠然として不明確な文言があり、それを法的効力をもつものとして解釈することが不可能である場合も考えられる。しかし、一二条の立法意図は、行政命令的条項を俳するだけではなく、新しい計画契約制度を、これまでその内容の不明確さなどから法的効力を欠く意図の宣言ととらえられてきた準契約等の従来の制度と、全く異なった効力をもつものにしようとするものであり、このことは、第九次計画第二法で「計画契約が、意図の宣言にとどまることはない。」(loi 88-1138, J.O. 1983, p. 156.)とされていることからも明らかである。このように考えると、一二条の文言を素直に解して、出来る限り契約者の意図に沿って、その効力を認めていくよう理解するのが妥当である。そういうわけで、一審裁判所は、'etc.'といった、契約的効力を失わせかねないような文言を含んでいる条項についても、一二条の文言を厳格に解して原告の主張を認めているのである。

思うに、問題となっている契約の場合は、事前の調整過程などから、シンクロトロンの設置が、相互の明確な合意事項になっていたこと、又国の義務も、シンクロトロンを設置するという目的の義務ではなく、あくまでヨーロッパに対してそれを支持するといった手段的な義務であることを考えると、契約的拘束力を認めるのに十分であり、一審裁判所の判決通り、原告の主張には根拠があったと思われる。

四 このように、本事件は、契約との関係では第三者である地方公共団体によって争われたために、越権訴訟と契約の関係を中心に、いわば訴訟手続き的に論じられることになったわけであるが、新しい計画契約という制度が、法的にどのようにとらえられるかという点について、付随的ながら示唆を読みとることが出来、その意味でも重要である。

まず、第一に、計画契約が、真の契約であることがコンセイユ・デタによって確認されたと考えられる。それ以前の経済契約が、契約的外見を備えていながらも、契約としての効力を持ち得ず、一方的な行政の行為により改廃変更に受けてきたのと対照的である。その結果、コンセイユデタ判決で述べられているように、契約当事者、契約相手方は、契約違反を理由に損害賠償請求を提起することが可能になる（第三者である地方公共団体は、契約の実施のために土地を購入したり、必要な費用のために貸借契約を結んだりした場合には、その損害について、不法行為により損害賠償請求を行うことが出来ると指摘されている。Drago, op. cit.）。

はじめに述べたように、本件で問題となった計画契約制度は、社会党の社会民主主義的な政策に沿って改革の行われた新しい計画化に、民主的契機と実効的契機を与えるはずのものであった。すなわち、地方公共団体を含む多様な利益の調整を行いながら策定された全国レベルの計画と、地域のイニシアティヴにより策定された分権的な地方計画が、相互の義務を含む契約という対等の意思の合致により実施の手段を得るという構図が予定されていたわけで、上の二つの要素を満たすためには、双方の契約と遵守と、それを確保する手段は、なくてはならないものである。一方で、国が一般利益を代表していることを強調する立場からは、計画化改革法の規定にもかかわらず、従来通り契約に、本来の契約としての効力を否定するといった主張が、当初から見られた。

この点で、コンセイユ・デタによって、計画契約の契約的性質が確認されたことは、契約的手法による経済政策の推進する上で、民主的観点から、また、契約の相手方の保護の観点から一つの前進であったと思われる。

更に、計画契約を制度上どのようなものとして位置づけるかという問題については、判決がこれを一種の行政契約として位置づけ、行政裁判所の管轄にあるものとして示したのではないかと思われる。

行政契約の一般的な基準としては、普通法外条項と、公役務の執行という選択的な二つの基準が挙げられる。計画契約は、ほとんどの場合公法人間で締結されると同時に、その内容も、全国計画と両立する、経済政策的な内容を持つのであり、その意味で公役務の執行ということが出来るのであり、行政契約的要素を持っているといえる。一方行政契約の本領は、行政の特権的な地位にあるのであり、そのような意味では、行政を普通法上の契約と同様の拘束力の下に置く計画契約は、行政契約の本質を欠いているといえなくもない。裁判所の管轄の問題につながるだけにこの問題は重要である。

一審裁判所は、コンセイユデタにその違法を指摘されはしたが、「行政裁判所に属する契約に関する訴訟」についての行政裁判所法R四六条を引いて、自らの権限を認めているのであり、この意味で、計画契約を、行政契約ととらえているのではないかと思われる。

ついで、コンセイユ・デタも、計画契約条項が、契約的条項の効力以外のものを持たないと明示して、行政命令的条項の不存在を示唆した点で、これを行政契約の一種だと認定しているのではないかと考えられなくもない。「計画契約が契約的条項しか含まないとする規定は、明確に、行政契約制度の法的な例外を制度化することを目的にしている」と述べられた、計画契約を例外的な行政契約として位置づけようという立法者の意図（A.N. n° 926, p. 75.）は、判決で確認されたことになる。

一方で、契約に関する第三者が越権訴訟で、契約違反を争う可能性は否定された。前述のように、この経路での訴訟提起も

理論的には考えられるのであって、不法行為による損害賠償請求の可能性は示唆されているものの、低廉で、絶対的効力を持つ越権訴訟で、契約違反の決定の効力を争うことが出来れば、より、計画化の理念に即したものになったであろう点が惜しまれる。（なお、判決もその評釈も契約当事者が全面審判訴訟で損害賠償を求めて争うことについては、まったく問題ないとしているようであるが、この点については、研究会で直接契約に署名することはなかった地方公共団体も、契約の実施者であり、実質的には契約の当事者といえ、全面審判における当事者性を主張することが出来るのではないかという点が指摘されたことを付記しておく。）。

計画契約制度については、未だに未解明の部分が多い。が、一九八九年から一九九二年までの第一〇次計画においても、激動する世界情勢の中でこそ計画化がますます必要とされる点が主張され（loi n° 89-470 du 10 juillet 1989 approuvant le Xe Plan, J. O. 11 juillet 1989, p. 8682.）、そこでも計画契約は依然計画実施の主要な手段と考えられている。今後の判例や研究の展開が期待されるところである。

（木原佳奈子）