

# フランス革命期行政裁判制度研究試論

——旧体制下の行政裁判制度の展開・序論——

村 上 順

## 目 次

はじめに

一 旧体制下の行政裁判制度

二 一七八九年の陳情書

三 旧体制下の行政裁判制度の廃止

【はしがき】 本稿は、先に、革命期における「フランス型」権力分立制の成立に関する問題の所在を簡単に摘示した私の論文「フランス型権力分立制の成立——革命期における行政官Ⅱ裁判制度を中心として」（自治研究四九卷一二・一三号、五〇卷二・三号）に、その後の研究成果を加えて、大幅に加筆・修正したものである。したがって、旧稿の叙述と重なる箇所も少なくないので、旧稿をお読みいただいた方には、はじめ御諒承をいただきたい。しかしながら、旧稿のやや生硬な考え方も、本稿により問題を具体的に取り扱うよう努力したことから、多少改善されていると思われる。特に、旧稿では、フランス型権力分立制の成立をテーマに論じたことから、革命期行政裁判制度の成立そのものに関しては一般的立言にとどまり未だ必ずしも説得的ではなかったと反省している。本稿は主としてこの欠を補うものである。同時に、旧稿の犯したいくつかの誤りは、この機会に訂正させていただいた。

なお、本稿は、当初、「フランス革命期行政裁判制度研究試論」の表題の下に分載する予定のものであったが、独立の論稿を献ずるといふ本号編集の趣旨から、以下続稿についてもその都度新たに表題を起し、さらに当初の全体計画の各内容を独立させ

て副題とするそれぞれ独立の論稿の体裁をとることにした。<sup>(1)</sup>したがって、不体裁ではあるが、以後、順次このテーマで発表するものについても実質的に同一論稿であることをおことわりしておきたい。

## はじめに

本稿は、フランスにおける行政裁判制度を成立せしめた動因あるいはさらに行政裁判制度という特殊な制度的型態を合理的なものとして選択せしめた必然的理由を探究することを主題とする。<sup>(2)</sup>

周知のように、フランスは、行政の裁判的統制を、コンセイユ・デタ conseil d'Etat と呼ばれるフランス独特の機関（行政裁判所兼法制局）に委ねて今日に到っている。このコンセイユ・デタの組織的・手続的端緒は、共和暦八年さらに一八〇六年、ナポレオンによって与えられたものであるが、行政の裁判的統制を司法権ではなく、行政権に委ねたそもその起源に関していえば、革命期にさかのぼる。すなわち、革命期の行政裁判は、行政裁判権を活動行政 administration active、特に今日でいうならば地方行政庁（「行政体」 corps administratif、あるいは「行政会」 assemblée administrative）に委ねた一七九〇〜九九年のいわゆる「行政官裁判制度」 administrateur-juge の特異な制度にはじまる。

ところが、革命期における行政官裁判制度の成立に関しては、フランスおよびわが国の通説は、これまで誤った考へにしたがってきたといわざるをえない。すなわち、通説によれば、行政官裁判制度の成立は、行政権と司法権の厳格な分離を規定した司法権の組織に関する一七九〇年八月一六―二四日のデクレ二章一三条に法的根拠が求められるとする。そこには、次の様に規定されている。「司法作用は、行政作用と異なり、つねにそれから区別される。裁判官は、いかなる方法によるにせよ、行政体の活動を妨害することができず、また、行政官をその職務を理由として裁

判所に呼びだすことができない。これに違反する時は瀆職の罪となる。」したがって、この規定は、なんらかの基準により行政訴訟事件に属すると考えられるものは行政裁判権 *juridiction administrative* に服すべきであるとする、訴訟管轄権の司法裁判権 *juridiction judiciaire* との間の分配原則を宣言したものと理解されるわけである。そして、このような司法裁判権に対する行政〔事件〕裁判権の一般的否定は、旧体制下の封建的反動勢力である高等法院 *parlement* に対する政治的不信感に根ざした、行政権と司法権の厳格な分離の原則の適用として説明される。この旧体制下の歴史的政事情に規定された憲法制定議会の特殊な感情的雰囲気、後に見るような実質的「裁判作用の統一」*unité de fonction juridictionnel* の観点からは必ずしも司法権による行政〔事件〕裁判権を排斥していないところの権力分立制の理解を否定して、一七九〇年八月一六―二四日のデクレ第二章一三条を直接の根拠法文とするフランス独特の権力分立制の成立、すなわち、行政裁判権の活動行政への授与が行われたと解されるわけである。<sup>(3)</sup> してこのような権力分立制理論が、いわゆる「フランス型」権力分立制あるいは権力分立制の「フランス的観念」*conception française de la séparation des pouvoirs* と呼ばれ、<sup>(4)</sup> フランス行政裁判制度の「真の原始的基盤」であり「母たる理論」にほかならないとされる。<sup>(5)</sup> ここでは、革命期の権力分立制は、端的に、司法権（伝統的な民事の裁判所）と行政権との形式的（組織的）な分立を志向したものであり、元来それは、実質的（作用的）な裁判権と行政権の分立を考慮したものではなかったという理解が示されるわけである。<sup>(6)</sup>

しかしながら、私はこのような通説の見解に組することはできない。すなわちフランスにおいて、行政裁判権を活動行政に授与した経緯の歴史的理由は、旧体制下のいまわしい過去を有する司法権への不信感に帰着せしめることはできない。その真の理由は、革命期における行政訴訟の動態、さらにさかのほれば現実的具体的な利害状況にこそ探られなければならない。さらに、フランス革命期の権力分立制を形式的に理解することも困難である。フランス革命

は、行政権と司法権の實質的分離を共通の理解としていたこと、これと、行政権と司法権の實質的分離を否定して、行政裁判権と司法裁判権の分離の根柢を、形式的（組織的）分離の原則のコロラリーとして導出する「フランス型」権力分立制とは、内容的にはもとよりのこと、歴史的形成の時期もまた異なる。むしろ、革命期の権力分立制は、行政作用とは實質的に區別された「裁判権」の觀念をすでに自己のものとしていたことから、行政〔事件〕裁判権を司法権に授与すべきことが一貫して唱えられていたのであった。このことは、憲法制定議會における行政裁判制度構想に見ることができはるはずである。

以下、革命期における行政裁判制度の成立要因の探究は、その後のフランス行政裁判制度の成立基盤と本質を原初的型態にとらえうるという立場から、考察を進める。

(1) 全体の計画は次の通りである。

## 目次

はじめに

第一章 憲法制定議會における行政官II裁判制度の成立

第一節 旧体制下の行政裁判制度の展開

旧体制下の行政裁判制度

一七八九年の陳情書

〔三〕 旧体制下の行政裁判制度の廃止（以上本号）

第三節 憲法委員会法案における「行政および租税訴訟裁判官」をめぐる議論

第三節 行政官II裁判制度の成立とその原因および論理構造

第四節 行政官II裁判制度の論理作用

第二章 行政階層構造の展開

第一節 憲法制定議會・立法議會における行政階層構造

〔一〕 国王の階層的監督権の制限

中間総括

〔二〕 第二節 国民公会における行政階層構造

第三節 総裁政府における行政階層構造

第三章 総裁政府における行政官制裁判制度の変容

第一節 行政官制裁判制度の変容とその原因

〔一〕 国有財産売却訴訟の展開

〔二〕 国家債務訴訟の展開

第二節 行政官制裁判制度の変容とその前提および帰結

〔一〕 積極的権限争議手続の確立

〔二〕 フランス型権力分立制の成立

総括——革命後期行政裁判制度の構造と展望

なお本文中の章節の引用はすべてこの右の目次を利用した。

(2) しかしながら、ここでは、フランスにおける近代的行政裁判制度を成立せしめた動因を見究めることに力点がおかれた。特殊フランス的行政裁判制度、すなわち、 $\wedge$ コンセイユ・デタ $\vee$ というユニークな制度的型態を合理的なものとして選択せしめた必然的理由の解明は、統篇「王政復古期行政裁判制度研究試論——フランスにおける公法原理の成立と構造——」において果される。

なお、私自身の研究計画についていえば、かかるフランス行政法史——特に一九世紀——の内在的研究によって、わが国行政法学に圧倒的影響を与えてきた、ドイツ行政裁判制度および行政法の *dogmatik* との、歴史的・論理体系的分岐点を示し、大陸における $\wedge$ 市民的行政法 $\vee$ の体系の典型を提示することにある。

(3) フランスの通説である。さしあたり、Rivero, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup>éd., pp.128 et 129; Vedel, *Droit administr-*

ratif, p.75 ; A. de Laubadele, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., 1970, t. 1, p.345 ; Auby et Drago, *Traité de contentieux administratif*, 1962, t.1, p.289 et s. ; わが国では、渡辺宗太郎・「仏国における行政裁判制度の沿革(一)」(法学論叢一八巻一号)一〇八〜九頁、山下健次・「大陸法における行政裁判権の独立」(立命館法学二五号)四五頁、雄川一郎・「フランス行政法」(行政法講座一卷所収)一五八〜九頁、神谷昭・「フランス行政法成立史」(フランス行政法の研究所収)一二頁、兼子仁・「行政行為の公定力の理論」〔第三版〕一八五頁。

(4) Vedel, *op. cit.*, p.72.

(5) 神谷・前掲書八頁。

(6) 兼子・前掲書一八五〜六頁に曰く、「大革命期の権力分立原則は、これを流動的に、その立法当時において眺めるならば、まさに、司法権(伝統的な民事の裁判所)と行政権との形式的(組織的)な分立を志向するものであった。したがって、元来それは、実質的(作用的)な裁判権と行政権の分立を考慮するものではなかった。……この点をさらに敷衍するならば、問題は、革命議会が採用した権力分立原則のさらに上位に、「国民主権」の理念があつて、各権力はこの「主権の委任」(une *délégation de la souveraineté*)に基いていた、ということに関連してくる。そして、当然にも、革命議会の関心の中心は、まずもって立法権の優越的地位を明確にする点にあつた、と見られよう。したがって、革命議会の意思をより固定的に捉えて法理論化するならば、当時の権力分立原則は、立法権と「執行権」(Le *pouvoir exécutif*)という二権力の実質的分立であつた、ということになる。そして、作用上には同質な「執行権」のうち「司法権限」(l'*autorité judiciaire*)と「行政権限」(l'*autorité administrative*)との組織上の区別をする、という考え方においては、「行政裁判権」なるものは法理論上必然的なものになつてこない。……」(傍点・兼子)

しかし、革命期の権力分立制が、「国民主権の理論」「主権の委任の理論」により、立法権に対して特に優越的地位を認めたとはいえない事実であつても、この方面の関心の集中がにわかに行政権と司法権の実質的分離の否定を招来したと断ずることとはできない。

一 旧体制下の行政裁判制度の展開

〔一〕 旧体制下の行政裁判制度

旧体制下において行政裁判権を行使したものは、各種例外裁判所 *tribunaux d'attribution*、フランス地方総監 *intendant* および コンセーネ・デュ・ロイ国王顧問会議 *conseil du roi* であった。

一 まず、例外裁判所制度は、一三世紀末期に到り、初期絶対王権に対抗する旧封建勢力である高等法院の勢力強大化に対する牽制として創設されたものである。すなわち、その役割は、司法裁判所である高等法院からの行政〔事件〕裁判権の奪回にあった。<sup>(1)</sup> それは各種の行政役務内容にしたがって作られた。会計検査院 *chambre des comptes*、財務院 *chambre du trésor*、国王直轄財産院 *chambre du domaine*、造幣院 *chambre des monnaies*、租税高等法院 *cours des aides*、海事審判所 *sièges de l'amirauté*、河川森林監督署 *sièges des eaux et forêts*、*ポワ*に、*エレクシヨ*ン *election*、塩税官 *greniers à sel*、入港関税官 *maîtres des ports*、内国税関事務所 *bureaux des traites* 等がこれである。

これらの例外裁判所は、組織的・手続的には、司法裁判所の構成に倣うものであった。すなわち、活動行政から独立の裁判所と裁判官が配され、売官制に基づく終身的身分保障が約束され、審理は対審構造をとる（ただし、*エレクシヨ*ン以下の例外裁判所下級審は、活動行政と一体であり、糾問主義である。）。

しかしながら、その起源において、反高等法院勢力を結集しえた例外裁判所制度も、時代を下るにつれて、売官制を通じて封建勢力の滲透を許し、高等法院勢力と結託して反王権の旗幟を鮮明にした。

その徴標は、一五六〇年オルレアンに招集された三部会における第三身分の請願の帰趨に端的に示される。<sup>(2)</sup>



まず、第三身分の陳情書は、例外裁判所制度の廃止と行政〔事件〕裁判権の通常裁判所への一元的帰属を要求して曰く、

「われら臣民は、王国の諸所に遍在し、これにより、われらは些細な理由からわれらの裁判所から遠ざけられ、またその居住地から遠く離れることを余儀なくされる多数の例外裁判所によって非常に苦しまされているゆえに、陛下の御手で上記の例外裁判所を消滅させかつ全面的に廃止し、これらすべてを通常裁判所に集中されんことを慎しみて陛下に懇請する次第であります。……」

これを受けて、国王シャルル九世が、「朕が臣民の慰撫と朕が存念するところの善き斟酌により、（以下の例外）裁判所を廃止する。……」と一まず許容したのに対して、一五六一年九月一二日の高等法院への勅令登録の際、例外裁判所の既得権を擁護する後者（高等法院）の拒否に会って、国王の目論見は挫折した。この事情は、一五七六年ブルワ *Blow* で開催された三部会の際も変わらない。ここに、例外裁判所制度をめぐる国王と高等法院の利害の逆転が看取されるのである。<sup>(3)</sup> さらに、フロンドの乱における例外裁判所勢力と高等法院勢力の連合に際会して、一七七一年大書記官 *chancelier* モープウ *Maupou* が次のような構想を提示する時、右の事態は一層明らかになり理解される。<sup>(4)</sup> すなわち、モープウは、官職株売買の禁止、裁判官の役得謝礼 *épices* の廃止さらにパリの高等法院以外に、終審として裁判する六つの高等評定院 *conseils supérieures* の司法裁判権の改組・編成を前提とした上で、「上記臣民等をもはやいたずらに距離の遠隔性によって疲労させ、煩瑣な手続によって金銭を費消させる裁判管轄権の錯綜にさらすことのないように」、裁判所制度の簡素化の意味で、租税高等法院と会計検査院を廃止すべきである、と主張する。

このような例外裁判所制度をめぐる高等法院と例外裁判所対王権およびこれを支持する人民の抗争は、革命前夜、



絶対王政の最後の体制再編・維持の試みである一七八八年五月八日の勅令に結着を見た。すなわち、

「朕は、可能な限り、例外裁判所を主要なかつ統一的裁判所に統合することによって、管轄権の錯綜を防遏し、朕がなお存続を認める司法官職に、その極端な多様性を改善しつつこれにふさわしい敬意を払う決意がある。」<sup>(5)</sup>しかし、この勅令が執行される前に、革命が勃発した。

かくして、例外裁判所の国王権力からの離反が決定的に明らかとなった段階において、新たに、絶対王政確立の「目」となり「手足」となる機関の必要性が痛感されて登場したものが、地方においては地方総監であり、中央においては国王顧問会議であった。

二 地方総監の起源は、一五五六年に、国王顧問会議の調査官 *maîtres des requêtes* が、各高等法院の管轄区域を巡察し、国王の命令が実行されているかどうかを監視し、各種施政に対する訴を決裁し、これらを国王顧問会議に報告するという制度に始まった。その後、若干の制度が加えられ、たとえば、国王が特定の使命を授けた特任官 *commissaire* として各州に派遣し、地方三部会の開催、タイユの調査、都市財政の監査等を行わしめた。このほか州総督の軍務および州行政を監督する軍監督官なるものも派遣された。そして、これら二つが合しつ次第に地方に蟠踞し、地方総監の名で呼ばれるに到った。<sup>(6)</sup>さらに、この制度が飛躍的發展を遂げたのは、一六二〇年以降、リシュリーの中央集権主義政策によるものであった。

地方総監の特長は、活動行政官の資格で同時に行政裁判権を行使した点に認められる。すなわち、その正式の名称である「国王の命令執行のため某財務管区に派遣されたコミセールたる司法、警察及び財務総監」*intendant de justice, police et finances, commissaire départi en telle généralité pour l'exécution des ordres du roi* がこれを示す。その権限は、絶対王政推進の立場から、旧封建勢力の占める各種裁判管轄権に対する攻撃的性格を反映し

て極めて広い。すなわち、地方総監は、「何らかの他の裁判所に格別に権限が留保されている場合を除きすべてのものについて裁判管轄権を有し、財務局 *bureau des finances*、上座裁判所 *présidaux*、下級王立裁判所 *juridictions royales subalternes* において行われたすべてのものについて審査権、訴追権を有する。<sup>(7)</sup>」さらに、地方総監は、自己の裁判権確立のために、司法裁判所からその管轄権を取り上げる国王の管轄移送権 *evocation* を積極的に活用し、行政訴訟事件の普通法裁判官の地位を築きあげていった。その権限は、具体的には、直接税、間接税、国王直轄財産、街道、公土木、軍事、コミュニティの行政、公の営造物管理に関する行政におよび、その他「活動行政として彼に属するすべてのもの」におよぶ。<sup>(8)</sup> この地方総監の行政裁判権行使に対する人民の評価は褒貶相半ばする。活動行政との未分離、糾問主義的手続といった固有の制度的欠陥の存在の反面、手続の簡易・迅速性に好感が持たれたからである。

この地方総監に対する高等法院の攻撃は、もとより熾烈を極めたが（その一つ、一六四八年七月一八日の地方総監制度を廃止する国王の宣言<sup>(9)</sup>）、地方総監制度を絶対王政確立への不可欠の環とみなす王権Ⅱ国王顧問会議は、よくこれを後見し、高等法院の干渉を再三にわたり排除した。

さらに、地方総監に対する攻撃は地方三部会 *états provinciaux* から加えられた。すなわち、租税事件に限り、これを地方三部会における課税・徴収機構である中間委員会 *commissions intermédiaires* に授与しようとする動向である。<sup>(10)</sup> これは、地方総監の行政裁判権を制約する試みならず、絶対王政に対する地方分権主義の反措定であった。<sup>(11)</sup>

たとえば、一七八三年の勅令において、ヴェリイ *Berry* の地方三部会中間委員会は、租税事件に関する第一審として、勸解 *conciliation* を行う権限を認められた。<sup>(12)</sup> さらに、すべての *pay délection* に地方三部会を設置すること

を認めた一七八七年の勅令では、租税行政に関する広範な権限の承認と相まって、すべての中間委員会に直接税事件に関する第一審としての勸解前置を暫定的に認めた<sup>(13)</sup>。

三 国王顧問会議の起源は古く、それは中世において国王の重要国務の諮問に応じた王会 *curia regis* に発するとされる。これは王国の立法、行政、財務、司法事項に参与していたが、制度の重要性が自覚されるにつれて、組織の分化・発展を遂げたのは、絶対王政確立期からである。まず、一六世紀において、軍事・国事顧問会議 *conseil pour la guerre et les affaires d'Etat*、財政顧問会議 *conseil pour les finances*、司法顧問会議 *conseil pour la justice* に分かれ、アンリ二世の一五八五年一月一日の勅令は、国務・外務顧問会議 *conseil d'Etat ou des affaires étrangères*、財政顧問会議 *conseils des finances*、訴訟顧問会議 *conseil privé ou des parties* の三つに分化した。そして、一七世紀には、ルイ一四世は、これに新たに内務顧問会議 *conseil des dépêches* と商事顧問会議 *conseil des commerce* を創設した<sup>(14)</sup>。以上の内で、我々の当面の関心である行政裁判権を行使していたものは、財政顧問会議と内務顧問会議である。

まず、財政顧問会議は、大書記官と財務総監 *contrôleur général* が主宰する。これは、一六六一年にその機構を確立して以来、財務事項に関する管轄権を不断に拡大させた。すなわち、歳入・歳出を問わず、国王の財務に関するすべての紛争を裁定する。かくして、高等法院、租税高等法院に特に管轄権が留保されているものを除き、租税、国王直轄財産に関する訴訟、国庫と租税請負人間の紛争、国家債務、官職株に関する訴訟を裁定する。さらに租税高等法院によって行われた判決を破毀し、地方総監の決定、国王直轄財産、租税事項に関するフランス会計官 *Tresoriers de France* の決定に対する控訴を受理し裁定する。内務顧問会議は、大法官、国務顧問会議列席の重臣 *ministre d'Etat*、国務卿 *secrétaire d'Etat*、国務顧問官 *conseiller d'Etat* からなる。これは、一六三〇年頃作られたもの

であるが、内務行政全般に関する私人の訴願を裁定し、地方総監の決定に対する控訴を受理する。また、内務行政に  
関する措置命令権を有する。<sup>(15)</sup>

さらに、右に見た行政裁判権のみならず、広く国王顧問会議の裁判権一般に対する旧封建勢力の反感は根強く幾度  
かその貫徹は阻まれたが、国王顧問会議の「司法最高法院および行政裁判所としての二つの地位」を確立させたもの  
は、一六五六年一〇月一九日、一六六一年七月八日の国王顧問会議の二つの決定であった。すなわち、前者、

「すべての王は、……その側近に一個の顧問会議を持つ必要性を見いだすであろう。その意見によって、王は主権  
的かつ専制的にすべての他の裁判所を規制し、これらをもその権限内に封じ込め、これら相互間の紛争を裁定し、管轄  
権移送を行い、臣民に信頼のおける裁判官を配し、時に、国家にとって重要な配慮を必要とする判断を留保すべくか  
かる事件の審理を自ら行いうるのである。」

次に後者、

「陛下は、すべての他の裁判所を監視し、これら相互間の紛争を裁定し、疑惑の多い裁判官の面前で事件を処理せ  
ざるをえない状況から臣民等を保護すべく、また、国家理性のうえから、他で結審されるべきでない事件の審理を留  
保すべく、顧問会議を創設したものである。<sup>(16)</sup>……」

しかしながら、この国王顧問会議についても人民の批判がなかったわけではない。これをかわすべく絶対王政が行  
った最後の改革が、一七七七年六月の勅令による財政顧問会議の「財務訴訟委員会」*comité du contentieux*  
*des finances* と一七八九年八月九日の勅令による内務顧問会議における「内務訴訟委員会」*comité du contentieux*  
*des départements* の創設に見られる、活動行政からの行政裁判権の分離の試みであった。<sup>(17)</sup>

以上、旧体制下の行政裁判制度とこれに対する批判は、簡単ではあるが指摘された。ここで、特に後者を要約する

ならば、次の通りである。

第一に、例外裁判所制度に対する人民の反感に示された「裁判所制度の簡素化」と「裁判作用の統一性」の希求、第二に、租税制度を契機とする反王権Ⅱ反中央集権主義、第三に、活動行政と行政裁判権の分離の要求である。

- (1) J. Chevallier, *l'Elaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, 1970, p. 53 ; なお、絶対王政確立過程における旧封建勢力と王権との抗争史については、中木康夫・「フランス絶対王政の構造」参照。
- (2) A. Esmein, *La question de la juridiction administrative devant l'Assemblée constituante*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1911, p. 6 ; G. Raissac, *Les controverses relatives à la juridiction administrative*, 1937, pp. 3 et 6 ; J. Chevallier, *op. cit.*, p. 54.
- (3) このような例外裁判所制度にもはや期待をつなぎえないと感じた絶対王権は、新たに、統一的行政裁判所 *juridiction administrative générale* の設置を試みた。これが、全国三部会の請願により、シャルル八世の1497年八月二日のオルドナンスおよびルイ一二世の1498年七月一三日のオルドナンスによって、国王顧問会議から分離して、最高行政裁判権を行使した *grand conseil* である。しかしながら、この機関も、例外裁判所制度同様、国王との結びつきから離れ、かえってこれと対立するにおよんで、国王顧問会議の権限の比重の高まりと相まって、1545年三月、1597年一月、1629年一月の勅令によりその権限は相ついで大幅に制限されるに至る。Aucoc, *Le conseil d'Etat avant et depuis 1789*, pp. 36 et 37 ; E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2<sup>e</sup>éd., t. 1, p. 150 ; J. Chevallier, *op. cit.*, p. 55.
- (4) G. Raissac, *op. cit.*, p. 7 ; J. Chevallier, *op. cit.*, p. 54.
- (5) G. Raissac, *op. cit.*, p. 18 ; J. Chevallier, *op. cit.*, p. 55.
- (6) 野田良之・フランス法概論上巻三七二頁。
- (7) M. d'Aube, *Mémoire concernant les intendants départis dans les différentes provinces et généralités du royaume*, 1738, 1 volume, p. 640 cité par J. Chevallier, *op. cit.*, p. 57.

(8) J. Chevallier, op. cit., p. 57 ; Aubry et Drago, op. cit., p. 186.

(9) 「自今、朕は、当該事項および当該原因がいかなるものであれ、従来その衝にあたっていたすべての特別委員はもとより、……若干の地方の地方総監を除いて、朕が王国のすべてのジェネラルテ・ジェネラルテ・intendant de justice の特別任務をも廃止しよう。」

しかし、この高等法院の勝利は一時的なものに終わった。J. Chevallier, op. cit., p. 58.

(10) たとえば、A・エスマンの紹介するところによれば、トローム Trosne 「地方行政と租税制度改革について」(一七八八年)は、地方行政区分を、州とディストリクトに二分し、それぞれ、議決機関として *assemblée*、執行機関として *conseil* を設定し、この *conseil* に租税訴訟裁判権を授与すべきことを提案する。すなわち、何人かはその財産を不当に評価されたとして、訴願を提起した場合、収税官が再び一定の手続にしたがつて、査定のやり直しを行うが、これをしも不服を有するとした場合、ディストリクトの *conseil* への出訴が認められる。さらに、「濫訴の弊を免れるために、一定額以上の訴訟物にかぎり」州の *conseil* への控訴が許されるべきことを提案する。そして、トロームによれば、地方の活動行政機関への租税訴訟裁判権の授与は、司法権への授与に比して、訴訟手続の迅速・簡易な点にメリットが見いだされるのみならず、心配される権力濫用は、地租の評価がその性質上比較的一律客観的に行われやすいことから裁量の余地が少なく、行政官の公正さが期待される、と説く。

次に、アルジャンソン公爵 Marquis d'Argenson の「フランスの古い政府と現在の政府についての一考察」(一七八四年第二版)も、租税訴訟裁判権を地方三部会の中間委員に委ねて曰く、「我々は同じく以下の機関の廃止を提案する。一、フランス会計官。なぜなら、三部会の委員がこの職務を遂行すべきなので。二、租税高等法院およびエレクトション。なぜなら、州とディストリクトの三部会の委員が、従来これらの裁判所に提起されていた多くの事件の裁判を満足に行い、これを低廉になしうるの。しかし、問題が重要なために、真の手続を必要とする場合には、これらは、国王裁判官に提起され、さらに控訴は高等法院に提起されるべきこと。」

最後に、ネッケル Necker は、ルイ一六世に提出した「地方行政に関する覚え書」(一七八一年)に曰く、「地方総監代理、エレクトション官吏、税務署長、*directeur*、二十分の一税収税吏、*receveurs et contrôleurs des vingtièmes*……(等)のすべての租税関係者は、その性質に応じ、各々その片々たる権限にしがみつき、欺かれていますかどうかさえ知らず、それでもたえず猜疑し不安を感じている納税者の税務上の知識をごまかしている。かりにこれらの屈従がある日緩和され、そのような混沌から



租税に関する単純かつ明らかな制度が作りだされたとしたならば、世の常識的意見に抗しても、それは、地方三部会の行政の援助の中にしか見いだされえない。地方三部会は、次々とその方策を進言し、その実現を懇請するであろう。」

これらの思想は、A・エスマンによれば、重農主義学派のそれであるとする。すなわち、この学派は、行政、特に租税行政を土地所有者の代表選出機関である三部会に委ねようと欲したこと、すべての税は、地租に帰一すること、その意味で負担者たる土地所有者が、この租税行政を行うことはまさに論理的な事柄であろう、とする。そして、A・エスマンの見解は、この思想の系譜が、一七九〇年九月六、七—一日のデクレの行政官裁判制度成立の根拠に連なるものであるとする(A. Esmein, op. cit., p. 32 et s., 同く、G. Raissac, op. cit., p. 41)。今、私にはこの説の当否を論じる用意はない。これは、絶対王政崩壊期における地方三部会の位相を究めることによつてはじめて解答可能な設問である。すなわち、具体的には、旧体制末期の地方三部会と革命期の行政体の階級構成の連続性の有無およびこの問題が肯定的に解決された場合には、この思想の担い手の利害状況の具体的探究の課題である。そしてかりにこれが果されるならばおそらくそれは、革命初期行政裁判制度の成立の研究に、より深い歴史的考察が加えられることになる。したがって、これは、私のプレ・レポリュウシオンにおけるフランス行政裁判制度の研究の最重要課題としてしばらく留保せざるをえない。なお、絶対王政確立期の地方三部会の研究として、高橋清徳・「地方三部会の研究試論——フランス絶対王政の研究その一」(法学)三二卷二、三、四号参照。

(11) A. Esmein, op. cit., p. 32 ; Lucas de Pestouan, Histoire de la juridiction administrative sous la révolution et sous l'empire, 1907, p. 24.

(12) 七条「派遣委員は納税者が賦課課税 *taxe d'office* 等の査定額に対し裁判により争うことを決意した時、唯一の訴訟的法院・裁判所である。なお、控訴は、国王顧問会議あるいは上級法院に提起される。」一五条「納税者が賦課課税等の査定額に対し不服を申立てたい場合、納税者は、可能な限り勸解により決定する中間委員会に赴かなければならない。ただし、納税者が欲する場合には、同勸令七条に極めて詳しく指示したように、訴訟形式に移行しうる権利を害しえない。」

(13) A. Esmein, op. cit., p. 35 ; Lucas de pestouan, op. cit., p. 26.

(14) J. Chevallier, op. cit., p. 59.

(15) Lucas de pestouan, op. cit., p. 5.

(16) J. Chevallier, op. cit., p. 59 note 67 et 68.



(17) Des Cilleuls, <De l'organisation du contentieux administratif, de 1790 à l'an VIII> Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques, 1897, p. 469 ; Lucas de pesloüan, op. cit., pp. 22 et 23 ; J. Chevalier, op. cit., p. 61.

## 二 一七八九年の陳情書

一七八九年五月四日、ヴェルサイユに開催の全国三部会に提出された陳情書 cahiers de doléance は、行政裁判制度に関するその後の憲法制定議会の法案および討論に重要な影響を与えたものとして看過できない内容を持っている。そこでは、行政裁判制度に関する陳情書の提案は、A・エスマン A. Esmein によれば、重要な順にはば三つの傾向に分類される。<sup>(18)</sup> 第一は、すべての例外裁判所の一括廃止と、普通法裁判所たる司法裁判所へのすべての行政〔事件〕裁判権の授与という最も急進的なものである。ただし、例外的に商事裁判所と海事審判所は維持される。<sup>(19)</sup> 陳情書の主流を占めるこのような例外裁判所制度廃止の主な理由は、旧体制以来の例外裁判所の多様性による管轄権争議・訴訟当事者の混迷の解決という伝統的要請である。第二は、第一の援用する理由を回避しつつ行政事件に関する例外裁判所を維持しようとしてとめる。それはまず、諸種の例外裁判所を主要な地域ごとに集中し、しかも一個の裁判所において諸種の行政事件を統轄させようとするものと、<sup>(20)</sup> 租税事件訴訟に関してのみ、統一的例外裁判所を設置することを認めるもの<sup>(21)</sup>にわかれる。第三は、陳情書中最も小数に属するものであるが、租税事件訴訟に限り活動行政に裁判権を授与しようとするもの<sup>(22)</sup>である。

これらの諸傾向と内容から理解されるものは例外裁判所に対する伝統的な抜きがたい嫌悪感であり、第二・第三の傾向に現われた租税事件の別扱いも、のちに考察する行政事件の特殊性への配慮とともに、旧体制下の租税事件裁判

管轄の錯綜と複雑性に対する反省がこめられている。その意味で、これは、陳情書に現われた地方総監の廃止の要求にも連なるものであった。<sup>(23)</sup>

なお、ここで注意すべきことは、陳情書の諸傾向に示される裁判所制度の簡素化の努力は、司法の良き運営に *bonne administration de la justice* といったなんらかの理論的要請からではなく、経済性重視の実際的理由に基づくものであり、司法、行政の二権のいずれの方向に単純化されるかといった問題の理論的根拠とならない未だアンビヴァレントなものであることである。<sup>(24)</sup> すなわち、「裁判作用の統一性」とは相対的に独自の理念であった。といっても、これが事実上後者と結びつきやすい理念であったことは、陳情書の第一の傾向が数のうえで主流であったことから理解されよう。陳情書の内容を通じて憲法制定議会の議論に与えられた影響の最大のものがこの傾向の考え方であった。

(23) A. Esmein, *op. cit.*, p. 15 ; 及び G. Raissac, *op. cit.*, p. 22 et s. ; P. Sandevoyr, *Études sur le recours de pleine juridiction*, 1964, p. 67 ; J. Chevallier, *op. cit.*, p. 68.

(24) たとえば、「改善された海事審判所、商事裁判所を除いて、すべての例外裁判所は廃止されるべきである。」(レンヌ Rennes 代官区第三身分陳情書一七一条 Arch. Parlementaires (以下 Arch. parl., と略す) 1ère série, t. 5, p. 244) 「すべての例外裁判所は廃止される。」(プロヴァン・モンテロウ Provins et Montoreau 市第三身分陳情書一七項 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 453) 「すべての租税、水利・森林、その他同類の例外裁判所は廃止され、その行政的職務は地方三部会に、訴訟は通常裁判所に統合される。」(サン・カンタン Saint-Quentin 代官区第三身分陳情書「司法」の項 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 655)

(25) たとえば、「議員は、すべての例外裁判所を通常裁判官の裁判所以外の単一の裁判所に集中させる必要を認める。」(ラ・ロシェル La Rochelle 代官区第三身分陳情書六五条 Arch. parl., 1ère série, t. 3, p. 482) 「エレクシオン、関税 *traite foraine*、塩税、鉄製品税 *marque de fer* 裁判所の合併が考えられる。」(ランス Reims 代官区第三身分陳情書四八

条 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 532)

(21) 「あらゆる種類の租税に関する事項、同じく国王直轄財産 domaines の行政に属する行政事項の、エレクションへの権限授与が考えられる。」(ランス代官区第三身分陳情書四九条 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 532) 「議員は現在租税事項を審理しているすべての下級裁判所を租税裁判所の名称を持ち、職任官の称号を与えられた単一のものに集中させることの実益を示した。——この裁判所は、あらゆる種類の租税、領地税、諸手数料、および一般的に審理権が地方総監および設置する理由が全くなくなったので廃止されたヴァロンス Valence、カーン Caen、ランス Reims、ンシユール Saumur の諸代官区の委員会 commissions に与えられていたすべての租税事件裁判権を保持すべきである。」(ポンチュウ Ponthieu 代官区第三身分陳情書六、一四、一五条 Arch. parl., 1ère série, t. 5, pp. 440 et 441)

(22) たとえば、「諸州毎に配属された地方総監、派遣委員を廃止したうえで、その職務を地方三部会とその中間委員に移管する。これらの諸機関は、州内のすべての税の徴収に関する紛争の審理権を授与される。」(トンス代官区貴族陳情書七六条、

Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 542)

(23) さしあたり、「エレクション、関税、塩税、鉄製品税裁判所の統一および古法によってこれら種々の裁判権に授与されていた事項を、地方総監が審理することの禁止を請願する。」(ランス代官区第三身分陳情書四八項 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 532) 「地方総監および派遣委員に委ねられていた裁判権は廃止されるべきである。」(サン Sens 代官区第三身分陳情書六条 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 760) 「国王の他の臣民が利害を持つすべての紛争について、地方総監の審理を全面的に禁止する。同じく、地方総監に軽率に提出された事件を、本来の裁判権者である裁判所に移送することを阻止する地方総監の命令は、ともに禁止される。これは破壊および告発の対象となる。」(パリ郊外サン・ティチエンヌ Saint-etienne 司教区陳情書二条 Arch. parl., 1ère série, t. 5, p. 173)

### 三 旧体制下の行政裁判制度の廃止

一 国王顧問会議 一七八九年一〇月一五日、「国王顧問会議の権限に関する重臣等の覚え書」が、憲法制定議會に提出された。この中で、国王顧問會議は、訴訟顧問會議 conseil privé ou des parties の権限と國務顧問會議

conseil d'Etat の権限とを併せ持つべきことが提案された。

すなわち、

「あらゆる観点から、王国と行政の利益と見なされるものについて国王が決裁 *delibere* するのは、この国王顧問会議の席においてほかにない。……国王顧問会議に提出される事件のうちで大多数のものは、判決 *arrets* によって決定される。一つは司法権から、一つは執行権その他のものから、最後にもう一つは、両者から同時に提出されたものである。

〔具体的には〕司法権に起因するものは、租税事件に関し租税高等法院によって行われた判決の破毀の申立について宣言する場合、および、行政の利益および公益理由に基づき、これまで地方総監に授与されてきた訴訟物に関し、地方総監の決定の控訴に対して裁判する場合、である。執行権に起因するものは、事件が個別的処理 *arrangements particuliers* あるいは地方的措置 *dispositions locales* を対象とする場合、である。……最後に、司法権と執行権に同時に起因する事件は、租税の徴収あるいは公役務に関係することにより、問題が同時に私的利益に関係する場合である。道路、運河の開設および普請、市場、軍隊の駐屯・補給から生じうる紛争がこの中に入る。<sup>(25)</sup>」

国王顧問会議にこのような幅広い権限を認める覚書に対して、憲法制定議会から直ちに反対の声が起った。

たとえば、カミュ Camus 議員は、

「国王顧問会議こそ、フランスに専制主義を持ちこんだことが暴露されなければならない。ほとんど常に、司法官 *magistratures* でもなければ学識経験者 *hommes publics* でもなく、また、その場に応じて同時に両者たらんとする官僚 *officiers* 等から構成されるこの裁判所は、すべての権力を侵犯する。人民は保護されたことがあったであろうか。国王顧問会議の敵は、国王顧問会議において裁判されることによって敗訴した。<sup>(26)</sup>」

しかしながら、国王顧問会議の廃止は、「直ちに、高等法院の権力を増大させる。」というブラン・ビシ議員の危惧の表明に会って、議会は、マルチノー Martineau 議員の暫定的解決を一時採択した。すなわち、これを法案化したデュポル Duport 議員の提案によれば、国王顧問会議は、司法制度改革および市町村庁制度改革の日まで暫定的に存続すべきこと、ただし、移送判決の権限は停止される、というものであった。<sup>(27)</sup>

しかしながら、一〇月二〇日、先に採択されたデクレの内容に異議が続出したので、議会は、これを改定すべく六人の委員を任命した。そして、その一人、タルジエ Target 議員は、法案の形式で新たに次のような提案を行った。

「憲法制定議会は、司法権と行政の権力を組織する日まで、国王顧問会議が、その下に現在系属している事案について裁判することを許し、さらに……移送判決 *jugement de mouvement* および事件の本案の留保を伴う管轄移送権を除外して、これまで通りその職務を暫定的に続行することを認める。しかし、国王は、つねに法律の文言通りの執行を行わせ、確保するために必要な布告を命じうる。」<sup>(28)</sup> (傍点・村上、以下ことわりなければすべて同じ。)

この提案は、一七八九年一〇月二〇日のデクレとして採択された。かくして、このデクレの意義は、一方において、国王の裁判権の重要な支柱を構成している移送判決および管轄移送権を否定することによって、その行使を実質的に制限し、他方において、国王の規則制定権 *prérogative de réglementer* を否定した点に求められる。<sup>(29)</sup> その後、国王顧問会議の権限のうち訴訟顧問会議の権限は、一七九〇年一月二七日―二月一日のデクレ三〇条（「訴訟顧問会議は廃止される。訴訟顧問会議は、破毀裁判所 *tribunal de cassation* が設置された日にその職務を終了する。」）により破毀裁判所に改組・継承され、國務顧問会議は、一七九一年四月二七日―五月二五日のデクレによって再編された（二五條「国王および大臣によって構成される國務顧問会議を置く。」、三五條「主任調査官および國務顧問官は廃止される。」）。

二 地方三部会および地方総監 一七八九年九月二十九日の議会において、トゥーレン Touret 議員は、第一次会および行政会の設立に関する報告書において、ジェネラリテ générales、ヴァイヤージュ baillages 等の旧体制下の諸種の封建的領域区分は、「代議制度に、もはや有益にも適切にも適用されえない。」として、新たに、市町村行政区域 administration communale と州行政区域 administration provinciale の二つの地域行政区分を創設すべきことを提唱し、旧領域区分およびこれに付随していた行政権限を廃止すべきことを説いた。<sup>(30)</sup> かくして、一七八九年一月二二日のデクレ三章八条は、

「県およびディストリクト行政庁が形成された日から、現に存在する地方三部会、州会および下級会は廃止されかつその職務を完全に終了する。」

九条は、

「県の行政官と最高の執行権との間には、いかなる中間者も存在しない。派遣委員、地方総監および総監代理は、県行政庁が活動を開始したときに直ちにすべての職務を終了する。」と規定する。

三 例外裁判所 一七九〇年三月二十四日、トゥーレンは、司法制度改革事業の前提と目的を述べた彼の演説において、例外裁判所制度の廃止を宣言して曰く、

「諸君は、必要でないすべての公権力はまさにそのこと自体によって危険であり有害であるという認識を原則としなければならぬ。その影響力が極めて強く働くところの公権力の一つの受託者である裁判所は、例外裁判所および特権的裁判所（地方総監、国王顧問会議等―註・村上）の設置によって錯綜しており、これは他のどの国民もかつて経験したことがなかったし、現在もまた覚えのない事柄である。この裁判所の過度の錯綜と「さらにそれと」不可分の権力の濫用は、長い間すべてのフランス人の不平の的であった。それゆえ諸君は、例外裁判所を、さらに特権的裁判所



に關してはなおのこと、維持することはできない。<sup>(31)</sup>」

かくして、一七九〇年九月六、七―二一日のデクレレー〇条は、エレクション、塩税官、内国関税事務所、河川森林監督署、造幣院、租税高等法院を廢止し、さらに、一七九一年九月一七―二九日のデクレレー、一二条は、會計検査院を廢止する。

- (24) P. Sandevoyr, op. cit., p. 67.
- (25) Arch. parl., 1ère série, t. 9, p. 454.
- (26) Arch. parl., 1ère série, t. 9, p. 451.
- (27) Arch. parl., 1ère série, t. 9, p. 451.
- (28) Arch. parl., 1ère série, t. 9, p. 467.
- (29) Des cilleuls, op. cit., p. 470.
- (30) Arch. parl., 1ère série, t. 9, p. 202 et s.
- (31) Arch. parl., 1ère série, t. 12, p. 345.

(未完)