

越権訴訟の訴の利益に関する一考察

——フランスにおける「国民（住民）代表制の原則」le principe de représentation と納税者、地域住民の原告適格——

村 上 順

目 次

はじめに

一 「直接的かつ個人的利益」*intérêt direct et personnel* の觀念の支配

二 「共同利益」*intérêt collectif* の觀念の登場

むすびにかえて

はじめに

現在各地に生起している公害・環境訴訟事件は、違法な行政活動を争う地域住民の原告適格の許否を主たる争点にして論議されている。⁽¹⁾そして、この問題をめぐる通説・判例の立場が、いわゆる「法律上保護に値する利益説」にあり、多くの場合、この説は地域住民の原告適格を限定する論理として働いていることは周知の通りである。すなわち、この考え方は、原田尚彦教授の要約するところによれば次の様なものである。

「……つまり、具体的な公権私権への直接的侵害を云々することなく、行政活動を規制する法規範——これを行政行為規範と呼ぶ——に着目して、それがもつばら公益保護を目的とする規定なのか、それとも特定範囲の個人の利益保護をも目的としているのかという法目的を基準にして判断し、原告が原告個人の保護規定違反を主張しているのならば、法律の保護法益を主張するものとしてこれに訴えの利益を認める反面、公益規定ないし第三者の保護規定の違反のみを主張しているにすぎないときには、原告はたとえ違法な処分により事実上不利益な影響をうけようとも、それは反射的利益の侵害にすぎないとの理由で、訴えの利益を認めない、との考え方をとるのである。」⁽²⁾（引用中の傍点は村上。以下本稿においてすべて同じ）

そして、この様な「法律上の利益」と「反射的利益」、あるいは端的に「公益」と「個人的利益（私益）」の二元論的発想の背景に、公益の実現をその固有の権限とする「行政権」の観念が控えていることが指摘されるのである。すなわち、この「行政権」は、「公益目的の実現という、個人の利益とは質的に異なった、多くの場合には相対立するものを意図」する存在であったこと、従って「およそ行政法は公益目的の実現のための法であるということから、本来、特別の場合を除くほか、行政法が個人の利益を直接に保護する公権を賦与することはないと考えられ」たことである。⁽³⁾

かくて、当該行政行為規範によって、公権あるいは「法律の保護する利益」を設定された者でない限り、裁判所において、侵害された権利・利益の回復を求めえない、という論理が生ずるのである。

本稿は、わが国になお支配的なこの「公益」と「個人的利益（私益）」の二元論を批判する予備的作業として、早くからこのドグマを克服し、原告適格の拡大を達成しえたフランスの判例を、主として納税者、地域住民の原告適格が法認されるまでの経緯を中心に紹介することを目的とする。⁽⁴⁾

(1) この問題を取り扱うものとして、兼子仁・『行政訴訟法』二九七頁以下、同・『都市住民権の研究——行政法を素材として』（都市研究報告

四九号)、原田尚彦・『訴えの利益』所収の諸論文、田村悦一・「地域住民及び地域団体の法的地位とその保障——判例に対する若干の疑問」(立命館法学一九七五年一・二号)、田中館照橋・「行政事件における地域住民の原告適格」(法学セミナー一九七二年二・三号)、金子正史・「行政の行為に関する訴訟の原告適格——特に地域住民の原告適格を中心として」(判例評論一七〇・一七四号)等がある。

(2) 原田尚彦・「行政事件訴訟における訴えの利益」(公法研究三七号)九〇頁。

(3) 田村悦一・「権利概念の変遷と行政事件訴訟(総合判例研究Ⅴ)」(『行政訴訟における国民の権利保護』所収)一三八・一三九頁。同じくこれを指摘するものとして、高柳信一・「生活権思想の展開」(『現代都市政策Ⅴ シビルミニマム』所収)四五頁。すなわち、いう「わが国の行政法理論においては、私法は市民間の利益(私益)の調整に関する法であるが、行政法(公法)は市民の利益とは無関係の公益の実現に関する法であるとされる。国家は市民社会の上に在り、市民社会の法益とはことなる独自の法益を追求する。そこで、行政とは、このような国家に固有の公益の実現のための利益の制限・侵害として把握されることになる。」

(4) フランスにおける越権訴訟の訴の利益の問題を考察するものとして、わが国にすでに次の文献がある。広岡隆・「民衆訴訟としての越権行為取消訴訟」(渡辺宗太郎還暦記念論文『公法学の諸問題』所収)四五五頁以下。同・「環境保全と越権訴訟」(二田一徳博士還暦記念論文『憲法と環境問題』所収)四三頁以下。雄川一郎・「訴の利益と民衆訴訟の問題——主観的訴の利益の拡大とその限界に関する一般理論への試論」(田中二郎古稀記念論文『公法の理論 中』所収)一二六七頁以下。

なお、フランスにおける越権訴訟の訴の利益に関する判例はこれまで比較的詳しく紹介されることが少なかったので、本稿では、資料的に重要と思われる判例は、なるべくこれを掲記することにした(他に本稿で取り上げることができなかった判例で重要なものについては、広岡・「環境保全と越権訴訟」前掲書収録の判例参照)。

なお、本稿の執筆にあたっては次の文献を参照した。

LAFERRIÈRE, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2^e éd., t. 2.

HAURIOL, Etudes sur la décentralisation, 1892.

——, La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, t. 2.

BEADOUIN, La notion d'intérêt dans le recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1905.

BÉRARD, La notion d'intérêt dans le recours pour excès de pouvoir, Thèse, Paris, 1932.

MIGNON, Une évolution inachevée: La notion d'intérêt ouvrant le recours pour excès de pouvoir (Dalloz 1953, chronique XXII.)

LALIGANT, La notion d'intérêt pour agir et le juge administratif (R. D. P. 1971)

一 「直接的かつ個人的利益」 *intérêt direct et personnel* の觀念の支配

〔一〕 一九世紀行政判例における越権訴訟の訴の利益

コンセイユ・デタ *conseil d'État* は、一九世紀全般を通じて、越権訴訟の訴の利益の要件として、「直接的かつ個人的利益」の援用を要求した。

この要件を現実に満足させたものは、土地所有権に匹敵する強い具体性と実定性を持つ主観的権利侵害の場合であり、単なる地域住民の資格で出訴し、原告適格が認められたのはかゝる権利を援用する場合に限定されていた。⁽⁵⁾ たとえば、

〔1〕 マテュスイエール事件 (C. E., 12 janv. 1883, *Matussière*; *Dalloz*, 1884. III. 76) ——原告がその所有する土地に建物を新築するために境界画定 *alignements* の許可を知事に申請したところ、当該土地は、すでに適法に承認された境界画定計画に基づく街区延長によって、土地収用対象区域に編入されおわっているという理由で申請を却下されたのに対し争った事例。コンセイユ・デタは、「問題の土地は、街区延長の執行のために、収用が必要な土地の一部である旨の指定を未だ適法に受けてはならない」として、知事の主張を却け、原告の請求を認容した。

したがって、単なる地域住民の資格での出訴はいうにおよばず、それより何らか特定の納税者、選挙人の資格での原告適格も認められるところとはならなかった。すなわち、

住民訴訟が却下された事例として、

〔2〕 リンシャル氏事件 (C. E., 30 mars 1877, *Richard*; *Dalloz*, 1878. III. 30) ——一八七六年八月二六日、オワーズ *Oise* 県議會は、北部鉄道会社と知事との間に締結された契約を承認する議決を行った。この契約の内容は、北部鉄道会社が先に許可

されたロワ Roye 行の県境にあるサント・マクサンス Sainte-Maxence 橋の鉄道の建設を放棄する代りに他の新しい路線の開発を認める、というものであった。リシャルル氏その他の県の住民は、越権 *excès de pouvoir* を理由に県議会の議決を争う訴を提起したが、コンセイユ・デタは、県が執行を放棄した鉄道路線開通によって、交通の便その他の利益を期待したコミューヌの住民は、結局、「コミューヌの住民一般の利益以外のいかなる利益も主張しておらず」議決を争う直接的かつ個人的利益はない、として訴を却下した。

次に、納税者訴訟が却下された事例として、⁽⁶⁾

[3] ゴーティエ氏事件 (C. E., 22 nov. 1878, Gauthier; Lebon, p. 907) ——ヴェルサイユ Versailles 市の納税者であるゴーティエ氏は、市財政の支出増の可能性を理由に、市議会が民間の射撃場会社の負債返還の保証を約束した議決の違法を主張して出訴した。これは、一定金額以上の市の債務負担行為には法律の根拠が必要なこと、さらに議決に参加した議員の何名かが、射撃場会社の役員であったことによって、議決の内容に利害関係を持つ議員は議決に加わりえないとした一八八四年四月五日の法律六四条(後述[三]参照。)に反することを理由とするものであった。しかし、コンセイユ・デタは、ゴーティエ氏は、議決の違法を争ういかなる直接的かつ個人的利益も主張していないとして却下した。

[4] カステクス氏事件 (C. E., 22 janv. 1886, Castex; Lebon, p. 52) ——カステクス氏は、市の納税者の資格で、市議会の議決の無効申立手続を定めた一八八四年四月五日の法律六五条(後述[三]参照。)を根拠に、定足数を満足せぬまま行い、かつ議決報告の市庁舎への掲示と議事録登載の要式性を怠ったサント・ユルシス Sainte-Urcisse 市議会の一八八五年度予算議決の無効を主張して出訴した。コンセイユ・デタは、市の納税者は、右の法律六五条が予定する出訴権者には該当しないとして訴を却下した。

最後に、選挙人訴訟が却下された事例として、

[5] ヴァルニエ氏事件 (C. E., 22 août 1853, Warnier; Lebon, p. 835) ——ヴァルニエ氏その他のアルジエ Alger 市の

選挙人は、一八五一年八月一日、国防大臣が行った一定期間のアルジェ市議会の閉鎖と、この市議会の職務を代行するアルジェ県知事により任命される一〇人の構成員からなる委員会の設置を定めた命令 *arrêté* の違法を争った。コンセイユ・デタは、原告は閉鎖される市議会の構成員の身分を援用するわけではなく、単なる市の選挙人の名目では訴を付託する資格はないとして請求を却下した。

(5) MIGNON, op. cit., pp. 122 et 123.

(6) そのほか重要な判例として、私立学校に補助金を支給する決定を行った市議会の議決に対する訴訟として、Bied-Chareton 事件 (C. E., 10 fév. 1893, Lebon, p. 117)、議員に特別賞与を支給する決定を行った市議会の議決を公務の無報酬性の原則に基づき争ったものとして、Poisson 事件 (C. E., 10 mars 1893, Dalloz, 1894, III. 35) がある。

〔二〕「国民（住民）代表制の原則」の論理

この様に、一九世紀行政判例は越権訴訟の訴の利益の要件として「直接的かつ個人的利益」の援用を一貫して要請してきたわけであるが、それでは、単なる地域住民、納税者、選挙人の資格で援用する利益が、この「直接的かつ個人的利益」たりえないとして訴を却下されたのはいかなる理由に基づくものであろうか。

これを明らかにするものが、〔2〕事件の判旨および〔4〕事件の論告担当官 *commissaire du gouvernement* マルグリー Marguerie の論告 *conclusion* である。すなわち、

原告は、「コミュニューヌの住民一般の利益 *un intérêt de la généralité des habitants des communes* 以外のいかなる利益も主張しておらず……」⁽⁷⁾

および

「原告は、……市の納税者一般に共通する利益 *l'intérêt commun à la généralité des contribuables de la commune* に基⁽⁸⁾づいてのみ出訴するにすぎず……」

これを要するに、判例において地域住民、納税者、選挙人の資格に基づく出訴が却けられた理由は、いずれも出訴者が法律上保護された自己に固有の「個人的利益」*intérêt particulier*を主張するのではなくて、右の資格においてこれとは対蹠的な「一般的利益」*intérêt général*を援用したにとどまったことに求められたのであった。⁽⁹⁾

すなわち、かゝる「一般的利益」の実現は、「国民代表制の原則」*le principe de représentation*に基づき、国民意思を体现すべく選出された議会と、大臣責任制 *responsabilité ministérielle* により議会に從属して議会制定法を忠実に執行・具体化する政府（この場合、政府は議会を通して間接的に国民を代表する立場にあるとされる⁽¹⁰⁾）に専権的に委ねられた事柄であって、すでにかゝる「一般的利益」の担い手（代表者 *représentants*）が確立されてあるのに、国民意思を反映しない「行政」裁判所に依って政府の「一般的利益」に関する具体的施策を批判する時は、行政権と司法権の分離を定めた権力分立制（あるいは活動行政権と行政裁判権の分離の原則）に抵触するのみならず、多数決原理によって決せられた国民の総意と全体の利益を少数の者のエゴイズムのために踏みにじることになると観念されたことである。そしてこの論理は、若干の制度的差異はあるが、地方政治の場においても同じく「住民代表制」であることによって基本的に妥当する。

したがって、政府ならびに自治体当局による「一般的利益」の運営に対する監視と批判は、通常の「一般的利益」形成のルートである、選挙権・被選挙権の行使によるほか、議会への請願、（自治体当局に対する）直接請求、行政権への訴願等による場合は格別、裁判所への出訴によっては果されないと解されたことである。かくて、地域住民、納税者、選挙人の資格に対するそれぞれの原告適格の否定は、端的に、この「国民（住民）代表制の原則」に根拠づけられる⁽¹¹⁾。そして、この論理は、一九世紀末期におけるフランス行政法の最有力の学説によっても宣明されている。

すなわち、（一）E・ラフェリエール E. Laferrière はこう、

「越権訴訟の」訴の利益は直接的かつ個人的利益でなければならない。この利益は、行政権は法適合性（の原則の）枠内に制限されてあるべきだ、ということについてすべての市民が持つ一般的かつ普遍的利益 *intérêt général et impersonnel* と、混同されてはならない。かゝる利益は公權力への請願を行わしめるためには充分でありえても、裁判所への出訴を正当化せしめるためには充分ではない。この様な訴訟は原告固有の利益に根拠づけることはできない。なぜならば、一般的利益を有する者は、公的性格を付与された代表者 *représentants* であり、単なる私人は彼に代わる権利を持たないからである。⁽¹²⁾ そして、地域住民の原告適格に關していう、

「訴訟を提起しようとする者が、公衆の利益および住民一般の利益以外の利益を援用するのでなければ、出訴資格なしとして訴は受理されない。事実、この場合関わり合いがあるのはその人個人ではなく、その名において出訴する唯一の資格がある法的代表者 *représentants légaux* を抱えるコミュニティ、市、すなわち、全体としての「地方」公共団体 *collectivité* であるからである。換言すれば、「地方」公共団体の一部を構成するすべての人々はその個人的利益を援用して自己のために出訴することはできないが、彼等は一般的利益擁護のために全体に代って出訴することはできないのである。彼等にはこれを擁護する使命は与えられてはいない。」⁽¹³⁾

同じく、納税者の原告適格に關しても、

「コミュニティの住民同様、納税者も、かゝる資格のみでは市財政と市有財産の良き管理に關する決定を争う訴の利益がない。これらに關する決定が、納税者が租税の形式で応分の義務を負わされる新たな負担をコミュニティに課するためのものであるならば、納税者の経済的利益は害されるであろうと主張しても無益である。その様な利益は直接的ではない。なぜなら、その様な利益は、代表者 *représentants* の有する市町村財政の利益に源を発するにすぎないからである。」⁽¹⁴⁾

(二) 同じく M・オウリュウ M. Hauriou はいう、

「いずれの社会制度も、そこに内在する欠陥を覆う一定の無膠性の仮定から利益を得る場合にしか良好に運営されえない。国民

代表制と選挙制度がその例である。アンシャン・レジーム下の王権と同様、すべて何らかの意味での絶対的権力というものが必要とされる。この権力に対する統制はむやみに行われるべきではない。なぜなら、かくてはもはや円滑な運営が望めないからである。市町村行政事項に対するコンセイユ・デタの統制は、共通利益 *intérêts communs* の名において正当化されるべきではない。共通利益は、もとより、普通選挙制 *suffrage universel* に属する事柄であり、これにのみ訴えうる事柄であるからである。この領域において固有の警察権能を行使しうるのはまさに普通選挙制（によって選出された代表者）である。⁽¹⁵⁾

以上のことから、われわれは、国民代表制の観念に基づく「一般的利益（あるいは「共通利益」）」と「個人的利益」の⁽¹⁶⁾二元論に制縛されて、後者の保護訴訟としてのみとどまる一九世紀越権訴訟制度の役割の限界を見ることができた。

(7) Dalloz, 1878. III. 30.

(8) Recueil Lebon, 1886, p. 51.

(9) なお、本稿では、副題との関係で正面からは取り上げないが越権訴訟の訴の利益の拡大には他にも、取消事由（特に『法律侵犯』）の発展との関係が指摘される。すなわち、一九世紀には、越権訴訟の訴の利益は、「既得権」侵犯を要件とする『法律侵犯』の影響を受けて、実質的に権利性を要求する場合と異ならない厳格かつ狭義の利益概念が要件とされていた。BÉRARD, op. cit., p. 21; ALIBERT, Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris, 1926, p. 47. この様な状態は『法律侵犯』の取消事由から「既得権」侵犯の要件を最終的に免除した Lot et Molinier et autres 事件（違法な公務員任命に対する第三者の訴訟——C. E., II déc. 1903; Lebon, p. 780）まで続く。なお、『法律侵犯』の取消事由とその他の取消事由との関係および特異性については、阿部泰隆・フランス行政訴訟論四九～五一頁、九一～二頁、特に九六～一〇〇頁の註参照。

(10) これに対し、政府は国民を「直接」代表するという考え方もある。すなわち、この考え方によれば、政府は執行権は固有の意思を持ち、自ら積極的に国家目的の実現を図ることができ存在であるとする。議会制定法はそこでは執行権に対し遂行すべき国家目的を一般的に指示するにすぎず、この目的達成のために執行権が利用しうる権限を確定するにすぎないという。また、議会制定法は執行権の活動の詳細までは規律しえず、大部分は執行権の裁量事項とされる。いわば、法律は執行権に課せられた単なる外在的制約にすぎず、その制約内では執行権は自由に活動を行ううるものと観念される。BARTHELEMY, Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés, Paris, 1899, p. 119 et s. cité par BEADOUIN, op. cit., p. 174. かくてその制約内において法律上有効な決定を行いうる執行権は、国民の利益の所在を的確に発見し、これを積極的に擁護・伸張すべく、その意味で国民を直接的に代表しうる立場にあると考えられるわけである。

(11) HAURIU, (Affaire Merlin) La jurisprudence.....op. cit., p. 221 ; BEADOUIN, op. cit., p. 43 et s.; ALIBERT, op. cit., p. 102.

(12) LAFERRIÈRE, op. cit., p. 437.

(13) Ibid., p. 439.

(14) Ibid., p. 440.

(15) HAURIU, (Affaire Merlin) La jurisprudence.....op. cit., p. 222. 但しオウリュウのこの言は訴の利益がこれまで制限されてきた根拠を一般的に説明したものであって、訴の利益が制限されるべきことの彼の主張の根拠を宣明したものではない。

(16) 一九世紀における越権訴訟の役割とこの点からする訴の利益の制限について、オウリュウ Hauriou は次の様にいう。

「越権訴訟は、第二帝政末期まで存続するに到った強力な中央集権主義の下で生まれ発展した。その当時、それは中央行政権力、とりわけ、県とコミューヌのすべての事務を規制する知事の権限濫用に対する、市民 administrés に与えられた法的保障であった。.....」

.....「すなわち」中央行政権力の代表者 représentants du pouvoir centrale は二つの顔 deux qualités を持っていた。すなわち、「まず」彼らは国家の権威を守護するものであった。なぜなら、彼らは国家を代表していたからである。次に彼らはそれ以上に一般的利益の見地に立って行政を正しく運営するものであった。彼らは有能かつ公正な行政官であった。「しかし」彼らでも誤りを犯すことがあった。すなわち、個別的行為 actes particuliers において専断的となる傾きが存した。彼らは公共の事柄 fortune publique はうまく管理するが、自由の尊重の見地からすれば好ましくない行為をする場合があった。そこで、具体的権利侵害はこれらの不都合な行為が具体的個人あるいは幾人かの個人に向けられた時発生するものとして、越権訴訟は少数個人の利益を侵害する、個別的行為に対してのみ提起が許されるといふ一般の見方が確立された。したがって、一般的利益の悪しき管理を理由に知事の行為を攻撃しようとしてもこれは許されない。そこから、直接的かつ個人的利益の原則が生じた。」HAURIU, (Affaires Bied-Charretton et Poisson) La jurisprudence.....op. cit., pp. 207 et 208.

〔三〕 一八八四年四月五日の法律の規定

地域住民、納税者、選挙人の原告適格に関する一九世紀行政判例の制限的対応のうち、とりわけ納税者の原告適格が否定されたもう一つの事情として、一八八四年四月五日の地方自治法六六条から六七条までの規定とこれをめぐる判例の解釈態度の問題が存した。まず、この法律は次の様に規定する。

第三章 市会の権限について

六一条 「市会は議決によってコミューヌの諸事項を規律する。.....」

六三条 「以下の場合にはすべて無効である。

一 その権限以外の事項を対象とする市会の議決あるいは法定の召集日以外になされた市会の議決。

二 法律あるいは行政立法に違背する議決。」

六四条 「議決の内容に利害関係を有する議員が、個人の資格においてであれ、当該事項の受任者としてであれ、参加して行われた議決は取消される。」

六五条 「法上当然無効は、県参事会の議を経て知事によって宣告される。法上当然無効は、あらゆる時期において知事によって宣言されえ、また、利害関係人によって提議あるいは異議が申立てられうる。」

六六条 「取消は、県参事会の議を経て、知事によって宣言される。取消は、議決を登載した議事録の副知事あるいは知事への寄託の日から数えて三〇日以内に知事により職権で発議されうる。

同じく、取消はすべての利害関係人およびコミュニティのすべての納税者によって申立てられうる。

後者の場合、取消の申立ては、議決を登載した議事録の市役所への掲示の日から数えて一五日以内に、副知事あるいは知事に付託されなければならない。さもなければ申立ては失効する。

これに対しては受理証が交付される。

知事は一ヶ月以内に裁決しなければならない。

いかなる申立ても提起されることなく一五日間が徒過した場合、知事は議決に対して異議が生じなかったことを宣言することができる。」

六七条 「市会および議会外のすべての利害関係者は、コンセイユ・デタに対して知事の裁決に対する控訴をなすことができる。控訴は、越権訴訟の形式で提起され、裁判される。」

ここでの問題は、この法律に定める市会の議決の違法を争う越権訴訟制度が、六六条の納税者と利害関係人の区別

を如何なる見地から定めているかである。そして、この問題をめぐって二つの考え方がある。

すなわち、(一)六六条の規定は、六四条の取消事由に基づく知事への訴願権者を「利害関係人」と「納税者」に限定したものであり、しかもこの両者は範疇的に明白に峻別されるものであるとする見方である。したがって、六六条の知事の裁決になお不満ありとして裁判所に出訴しうる者は、六七条が「利害関係人」についてのみ規定していることから、六六条の「利害関係人」にのみ限定されることになり、「納税者」には出訴権が認められないかの様に解されることになる。かくては、六六条の規定は、六四条に基づく知事への訴願権者を通常の利害関係人以外に、例外的に「納税者」にまで拡張しつつ、これはあくまで訴願止りであることを明らかにした規定であると解されることになる。⁽¹⁸⁾

これに対して、(二)もう一つは、六六条の利害関係人と納税者の区別は絶対的なものではなく、後者は前者の一例を単に修辭的に示したにすぎないと考えるいきかたである。すなわち、この考え方によれば、六六条の「利害関係人と納税者」は、六五条の「利害関係人」、六七条の「利害関係人」と同一範囲の者となり、ここから六六条の「納税者」も六七条により知事の裁決に不服がある場合、コンセイユ・デタへの出訴が許されることになる。のみならず、六五条の「利害関係人」にも「納税者」が含まれると解されることから、納税者は、六三条のより広い出訴事由を援用して、訴願ならびに出訴が許されることになる。⁽¹⁹⁾

しかしながら、一九世紀の行政判例は一貫して(一)の考え方に立ち、(二)の解釈を採るところとはならなかった。すなわち、判例は一八八四年四月五日の法律の前身たる一八三七年七月一八日の法律一八条に関する伝統的解釈をそのまま踏襲した。この法律は次の様に規定する。

「市会の議決は受理の日から三〇日以内に知事が法律違背あるいは行政立法違背を理由に、職権によるにせよ、すべての利害関係人の訴に基づくにせよ、取消されないならば執行される。」

伝統的判例はこの「利害関係人」の中には納税者は含まれないとしてきた。⁽²⁰⁾

同じく(一)の立場からは、六六条が利害関係人以外に納税者を加えている法の趣旨は次の様に説明されている。すなわち、六四条に規定された一場合の様に、議決の内容に利害関係を有する議員が関与したところで行われた市と商人間の契約行為に対する市議会の承認に関しては、利害関係人は当事者たる市議会と商人にのみ該当することから、両者の共謀が行われる余地が存する。そこで一般に納税者以外に異議申立てを行いうる者がいなくなるおそれがあるので、法は特にこの第三者を加えたものであるとされる。⁽²¹⁾そして、一九世紀行政判例のかゝる解釈を最終的に確認したものが、[四]事件であった。これは、原告が納税者の資格で六三条の無効事由を援用し、六五条および六七条の「利害関係人」であることを主張して市議会の議決の違法を争った事件である。これに対して、論告担当官マルグリーは、「利害関係人と納税者は同義 synonyme である……(とする)この解釈は認められるべきではなからう。⁽²²⁾」と主張する。判決はこの論告に立脚して(二)の考え方を却けた。

(17) この法律に基づくものの外、納税者の資格で出訴しうる訴訟手段として、一八三七年七月一八日の法律三節四九条に基づく代位訴訟がある(この訴訟は一八八四年四月五日の法律では一二三条に規定)。「コミュニティの台帳に登録されたすべての納税者は自己の費用と危険において、かつ、県参事会の許可を得て、コミュニティあるいは区に帰属すると考えられる訴訟で、かつ、事前に「出訴の是非に関し」議決すべく求められていたコミュニティあるいは区が訴権の行使を拒否し懈怠した訴訟を「代位して」提起する権利を有する。」

この法条に基づく訴訟は、第三者に向けられた市議会の有する訴権を納税者が代位して行使するという、立法者が本来企図した制度趣旨からはずれて、市議会自身を相手どった、とりわけ違法な支出行為に関する議決を争う訴訟手段として、利用されることがあった(C. E. 4 mars 1887, Mainguet; Sirey, 1888. III. 63; C. E., 23 mai 1890, Simeon; Lebon, p. 524)。なお、この訴訟は客観訴訟である。しかし、この訴訟は要件の厳格さ(県参事会の許可、市議会による訴権行使拒否の議決(ただし、市議会を相手どる場合このことは当然予想されるが)、救済の迅速性により一般的救済手段たりえなかった。BEADOUIN, op. cit., p. 93 et s..

(18) 六三条→六五条の『利害関係人』

六四条→六六条の『利害関係人』と納税者
 ↓
 六七条の『利害関係人』

「納税者」は、六三条→六五条、六七条の『利害関係人』に含まれない。したがって「納税者」は、六三条の無効事由を主張しえないばかりか、六七条に基づく出訴も許されない。

(19) 六三条→六五条の『利害関係人』

六四条→六六条の『利害関係人・納税者』

↓六七条の『利害関係人』

「納税者」は、六三条→六五条、六七条の『利害関係人』と同義。したがって、六三条の無効事由を援用しえ、六七条に基づく出訴も可。

(20) Conclusion MARGUERY, C. E., 22 janv. 1886, Castex; Lebon, p. 51.

(21) Ibid., p. 52. これに対し、ボードアンは、六三条と六四条の場合とで、納税者の利害状況を異にする様な局面がありうるかどうか疑問を呈する。すなわち、六三条の場合であっても納税者の利益が害される場合があるのではないかと主張する。それにもかかわらず伝統的な判例の解釈では、納税者が、その利益を害されたとして、六三条、とりわけその二項に基づき出訴する場合、納税者としての利益に加えて、ほかに、何らかの利害を併せ援用しうる様な偶然の場合でしか許されないことになる。BEADOUN, op. cit., p. 103 et s..

(22) Conclusion MARGUERY, op. cit., p. 51.

〔四〕併行訴訟の抗弁

第三に、越権訴訟の訴の利益に関する判例の限定的態度は、併行訴訟の抗弁 *exception de recours parallèle* によって説明される。この法理は、越権訴訟と同等の結果をもたらす救済手段が他に存在する場合にはそれに依るべく、越権訴訟の利用は許されない、というものである。このことから、越権訴訟は他に救済手段が存しない場合にのみ提起することが許される補充的訴訟 *recours subsidiaire* であるといわれる。⁽²³⁾ したがって、たとえば、納税者訴訟については課税の減額・免除を請求する通常の行政訴訟（一七九一年八月二一―二八日の法律に起源）に、選挙人訴訟については、選挙および選挙の準備手続（選挙区画割、選挙人名簿作成）の違法を争う民事訴訟（一七九一年三月一五―二七日の法律に起源）にそれぞれ依るべきことが指示され、越権訴訟の提起は認められなかった。

しかしながら、この法理は、二〇世紀に入るなり、まず納税者訴訟に関して転回の兆しをみせた。これが次の事件である。

[6] メルラン氏事件 (C. E., 29 juin 1900, Merlin; Sirey, 1900. III. 65) —— 事案は、原告メルラン氏が、パリ市の一般予

算に法律に違反する支出が含まれていることを理由に、この支出分に対応する彼の動産税および営業税の一部の減額を主張して通常の行政訴訟を提起した。これに対し、コンセイユ・デタは、通常の行政訴訟は、市町村財政の収入面の違法について提起しても、支出の違法について争いえないとして、この訴訟形式に依ることの不充分性を判示した。すなわち、「納税者は、租税額請求の根拠として、市町村財源が採決され、許可され、賦課・徴収される行為の実質的違法性あるいは非適式性を正当な権利をもって援用することはできるが、これらの財源の配分を決定する行為については同様たりえない。事実、市議会が法律によって定められた形式と上級行政庁の監督の下に、予算額を決定しかつ収入の全部または一部を支出に充てる議決は、納税者名簿の構成に何らの影響もたらさず、したがって、減額請求の根拠たりえない。原告は、違法な支出の支払いに充てられるべき一定の予算額がパリ市の財政予算に組み入れられていることを県参事会で主張したにとどまり、動産税および営業税額の構成に直接関わるいかなる行為の適式性も適法性も争っていないことから、右の理由で、攻撃された決定の取消を請求する根拠がない。」

かくて、市財政支出の違法性に対する市民の権利救済と裁判的統制が通常の行政訴訟に依りえないことが明らかとされた段階において、越権訴訟の役割が見直され、その補充的性格が否定される。すなわち、この点について[6]事件の論告担当官ロミュー Romieu はいう、

「通常の行政訴訟は、納税者にとって満足のいく武器ではない。支出を発生させる議決に対しては、納税者に越権訴訟を許すことが必要である。⁽²⁴⁾」

そして、このロミュー論告を踏まえて、併行訴訟の抗弁の法理を転回させ、併せて「国民（住民）代表制の原則」のドグマの克服と一八八四年四月五日の法律の解釈の再構成とを一挙に達成したもののこそ、次の[7]事件判決にはかならなかった。これについては章を改めて紹介しよう。

(23) 阿部泰隆・前掲書二六頁以下。

(24) Conclusion ROMIEU, C. E., 29 juin 1900, Merlin; Sirey, 1900. III. 65.

二 「共同利益」*intérêt collectif* の觀念の登場

〔一〕「国民（住民）代表制の原則」の崩壊の端緒

これまでに見て来た様に、一九世紀行政判例は、地域住民、納税者、選挙人の原告適格を承認することを一貫して拒否し続けてきた。しかし、二〇世紀を向かえるなり、まず納税者の原告適格の肯定を皮切りに急転回を遂げる事となった。

その嚆矢たる判例が次のものである。

〔7〕 カサノバ氏等事件 (C. E., 29 mars 1901, Casanova et autres; Sirey, 1901. III. 73) ——三人の医師がオルムト Olmeto 市において開業していた。ピアネリ Pianelli 医師とカナツィ Canazzi 氏およびバリゾーニ Ballisoni 氏の二人の保健官 *officier de santé* である。ピアネリ医師は、一八九三年七月一五日の法律によって設置された無報酬の医療救護役務に従事していたが、この町を去らねばならない事情が生じたので、このため市長は市議会に次のことを諮った。すなわち、ピアネリ医師の後任を求めることは難しいが、最善の方策は、すべての住民に看護を提供する契約を締結する医師一人に、毎年一定額の報酬を支払うことである、と。

この提案に基づいて、市議会は一八九七年一月四日、次の事柄を最終条件に加えて新任の医師に二千フランの報酬を与えることを議決した。すなわち、市のすべての住民に、貧乏人にも金持ちにも差別なく治療し看護すること、右以外のいかなる報酬・謝礼金も受領しないこと、である。

この議決に対する異議申立がカサノバ氏およびカナツィ氏、バリゾーニ氏を中心とする同市の納税者六〇人によって県知事に提出された。その内容は、閑職を作りだす目的で納税者に新たな負担を強いることは、市の財政状況からみて悪しき行政に属

し、たとえ住民が医師の救護に頼らない時でも医療報酬を負担しなければならないことは、市民の既得権および自由権侵害であること。さらに市議会の議決は一八九三年七月一五日の法律の執行を確保するためであるとすると市議会の主張する理由は根拠がない。すなわち、カナツィ氏とバリゾーニ氏は将来正式に指定された貧民救済医療を無報酬で遂行するという契約を行っているからである、とする。

知事はそれにもかかわらず、一八九七年一月五日の決定によって、市の予算措置を承認した。その直後、オルムト市議会は保健官たるジャン・バティスト・ポーリ Jean-Baptiste Poli 氏を市の医師に任命した。同氏は現職市長の実弟であった。そこで、コンセイユ・デタに対してカサノバ氏その他の人々が提訴したのが本件であり、コンセイユ・デタは原告適格を認めかつ請求を認容した。「(原告等によって) 攻撃された決定は、オルムト市の財政支出の規定を対象とするものであった。この町の納税者たる原告等は、かゝる資格において正当な権利をもってこの議決の取消を宣言させる利益を有する。かくして、彼等は一八八四年四月五日の法律六五条の意味における利害関係人である。」

それでは、かゝる判例の変更をもたらした背景およびその意義はいかなるものであつたろうか。とりわけ、一九世紀行政判例における支配的ドグマであるところの「国民(住民)代表制」理論を廃棄せしめるに到った現実的状況が説明されなければならない。

しかしながら、この問題に関しては判例が直接語るところはない。したがって、ここではやゝ間接的であるがカサノバ氏判決に対するオウリュウ判例評釈によってこの間の事情を窺知する必要がある。

すなわち、オウリュウは、カサノバ氏判決による判例の変更は、第三共和政における地方分権主義⁽²⁵⁾ décentralisation の下での地方政治の現実具体的様相を契機とするものであったと指摘する。オウリュウはいう。

「コンセイユ・デタは少くとも地方行政の財政を保護するために、地方行政の後見的監督を引き受けるべきことが緊急の事柄とされる。一方において、民主主義議會 *assemblées démocratiques* は満足を与えなければならない選挙民 *clientèle électorale*

を擁しているがゆえに金のかゝるものである。民主主義議會は無用な官職を作りだし、費用のかゝるサービスを発案し、納税者の膏血が花火に消える祭りを企画する傾向がある。民主主義議會は、しかしながら自己の利益となることには目がなく、市會議員の職の無報酬の原則を免がれるいくつかの方策が彼らには知られている。……

他方、知事と内務大臣は「右の様な状況を」放置する。……活動行政庁による後見的監督は、「地方自治の大幅な拡充を認めた」一八八四年四月五日の市町村法以来完全に機能麻痺に陥った。これは中央行政庁の監督機構が選挙政治のメカニズムにしないで巻き込まれた必然の結果である。県庁と内務省が選挙政治の歯車に絶えず一層捉われることには疑いを容れない。このことは、純粹に選出機関である知事官房 *cabinet du préfet* の「役割の」重要性の増大と、行政機関たる県庁の部局 *bureau de la préfecture* の漸進的地位の後退に証されて余りある。

かくて、選挙政治に従属する行政は悪しき行政に属する。選挙への思惑は知事をして承認すべきではないものを承認させ、「同じく」取消すべきものを取消すことを知事に禁じる。……

「したがって」行政上の後見的監督を選挙政治から引き離さなければならない。この二つは最早共には歩めない。人に投票を依頼しながら同時に人を監視する任には就きえない。県の行政階層制は事物必然的に政治的側面から圧力を受けるがゆえに、行政上の後見的監督には新しい機関を必要とすることは当然である。「かくて」行政上の後見的監督がこの新しい機関を見いだしたところが、コンセイユ・データである。

そして、確かにこの機関は優れている。なぜなら、選挙政治の直接的思惑から切り離され、合議制の持つ權威によって強化されたコンセイユ・データは、単に極めて確固とした権能を持つのみならず、同時に裁判官でもあるからである。……真の地方分権主義の条件は、行政上の後見的監督が裁判官に委ねられるべきことを要求する。なぜなら、裁判官は自由の考えられる限り唯一の守護者であるからである。⁽²⁶⁾……」

右のオウリュウの引用から理解される様に、当時、地方行政権力は「一般的利益」よりも地方的・個別的利害を、公

正さよりも一部党派的利益を優先させる傾向が存した。とりわけ、選挙政治の現実には卑近な利害から地方行政権力者（市会議員、市長）をして公財政の運営を誤らしめていた模様が伺われる。これは地方行政権力者が権力の座を獲得・維持するために普段に勸心を買わなければならない選挙民を擁していたからであるとされる。ところが、地域住民にとって納税という形で最も強く経済的影響を受け、それなるがゆえに税の使途に深い関心を寄せざるをえなかったのがまさにこの公財政の運営に係る「一般的利益」事項であったことである。が、本来地方行・財政運営の非違を是正し、適正を回復すべく後見的監督権限を委ねられていた知事と内務大臣もまた、オウリュウの指摘にあるごとく、選挙政治の論理に深く組み込まれていたことである。すなわち、知事および内務大臣の後見的監督権は、選挙の思惑と政党的利害により実効的に行使されることはなかった。しかし、他面、第三共和政下の地方自治の拡充は、地方行・財政運営の適正を期し、権力の濫用を防止する地方自治関係法令の増大をもたらすに到っていた。⁽²⁷⁾このことは、それまでの地方行政運営の何ほどか恣意的伝統に対して、越権訴訟の機能しうる行政活動の法適合性 *legality* の観念を成熟せしめることとなった。かくて、地方行・財政運営の乱脈とこれを放置する上級行政庁の怠慢から地域住民の権利を保護すべく求められたものがコンセイユ・デタの介入であった。⁽²⁸⁾

すなわち、コンセイユ・デタは、選挙政治の影響から隔絶された独立第三者機関であることによって《公正無私》な存在であると考えられたこと、⁽²⁹⁾中央官僚機構であることによって地方的党派性に捉われることは知事よりも少いのみなされたこと、合議制の判断機関であることによって決定の権威と客観性が保障されると考えられたこと、さらに、コンセイユ・デタ判決の公開性はそれまで閉鎖的・恣意的に行使されてきた上級行政庁の後見的監督に代って、統制の客観性を担保しうると考えられたことである。⁽³⁰⁾

なお、右の事柄が一般に速やかに受け入れられた逸することのできない現実的要素として、コンセイユ・デタの裁

判的介入は当初あくまで地方行政庁段階に限定され、中央行政庁よりするconseil・データへの反発と牽制が少かったことが挙げられる。政府は地方行政庁の活動がconseil・データによって非難されることはまだしも、中央省庁が批判されることについては当時おそらく拱手しえなかったであろうからである。⁽³¹⁾

以上要するに、第三共和政下の地方分権主義は、間接代表民主主義に基づく政治過程の腐敗と地方行政担当者の「一般的利益」追求の資格欠落を顕現させるに到ったが、かゝる現象を眼前にして、conseil・データ評定官の△裁判官的独立性▽を楨杆に、裁判過程に依る直接民主主義の導入を企図したもののこそ、まさにこのカサノバ氏判決の意義であった。すなわち、これは地方分権主義のもたらした現実に対する地方分権主義の真の理念の救出とそのための実効的手段を地域住民に再び回復させてやる措置であった。越権訴訟の訴の利益はまさにこの目的に仕えるものとして拡大されたのであった。

かくて、間接代表民主主義のイデオロギーに定礎された訴の利益の制約原理であった「国民（住民）代表制」の理論が廃棄される端緒がここに生じたのであった。

さらに、カサノバ氏判決は、併行訴訟の抗弁を却けて越権訴訟による納税者訴訟の出訴を肯認し、一八八四年四月五日法の解釈についても伝統的判例の態度を放擲して、第二の考え方を採用した。すなわち、

「彼等は一八八四年四月五日の法律六五条の意味における利害関係人である。」

ここに、カステクス氏判決によって否定された利害関係人と納税者の同一性、あるいはいいかえれば、六六条と六五条の出訴権者の同一視が実現する。⁽³³⁾

(25) フランスにおける地方分権主義の歴史的発展については、HAURIOT, Décentralisation…… op. cit., p. 28 et s. 特に顕著な改革としては、一八三一年三月二日の法律、一八三三年三月二日の法律による市議会、県議会の公選制、一八七二年八月一〇日の法律、一八八四年四月五日の法律による市議会、県議会の議決権事項の拡大（法律・命令による限定列举主義から概括主義へ）、一八八二年三月二八日の

法律、一八八四年四月五日の法律による市長の市議会選出制、官選知事の権力を掣肘する一八七一年八月一〇日の法律による *commission départementale* の設置が挙げられる。

(26) HAURIU, (*Affaire Casanova*) *La jurisprudence*……op. cit., pp. 229 et 230

(27) HAURIU, *Décentralisation*……op. cit., p. 59.

(28) 判例の転回の理由を、同じくオウリュウの解釈に見いだすものとして、BEADOUN, op. cit., p. 83 et s.; ALIBERT, op. cit., p. 103.

(29) なお、オウリュウをしてこの様に観ぜしめたコンセイユ・デタの裁判官僚機構としての政治的実体およびその歴史的役割は、おそらく政治学、歴史学の研究領域に踏みこまなければ全容を解明しえないであろう。これはフランス行政法研究上の難問の一つを構成する。フランス人の手になるいくつかの研究においても（たとえば、DANIELE LOSCHAK, *Le rôle politique du juge administratif français*, 1972）わが国の政治学者の研究においても（中谷猛・「フランス第二帝政の統治集団・国事院と知事団体について——集権的独裁制の側面」〔立命館法学七五年三〜六号〕四八九頁。）方法論的にも内容的にも未だ必ずしも充分なものとはいえないが、これに思われる。将来の研究課題としたい。なお、コンセイユ・デタの「裁判官的独立性」は法制度的には行政裁判権の活動行政権からの独立が前提となるが、これについては、特にコンセイユ・デタの組織的分離、裁判手続の発展、身分保障に関して、J. CHEVALLIER, *L'Elaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, 1970, p. 112 et s. 参照。

(30) HAURIU, (*Affaire Casanova*) *La jurisprudence*……op. cit., p. 230; BEADOUN, op. cit., p. 84 et s. なお、オウリュウは、訴訟を通じての地方行・財政運営に対するコンセイユ・デタの監督を、*tendance de la tutelle à devenir juridictionnelle* あるいは *tutelle juridictionnelle* と呼ぶ。そのことは地方分権主義の理念の制度的実現であり、地方自治の独立をよりよく保障するものであることを指摘する。HAURIU, *Décentralisation*……op. cit., pp. 51 et 52.

(31) BEADOUN, op. cit., p. 84.

(32) 地方分権主義が直接民主主義の一種態であること、そしてこれが国民主権の実質化に寄与するものであることについて、オウリュウはいう。「分権主義は行政権に対する主権者たる国民のより直接的な統制手段 *mainmise* であると解される。……分権主義は監督を密にし、監督を主権者の側に引き寄せ、そのことによって監督を強化する手段である。それゆえ、分権主義は国民主権 *souveraineté nationale* の民主主義的原理の論理的発展であり、帰結である。なぜなら、この原則は明らかに、政府活動の積極的統制 *contrôle énergique* の思想を含んでいるからである。」HAURIU, *Décentralisation*……op. cit., p. 10.

なお、この意味で、フランスにおける越権訴訟の原告適格の拡大は、*参政権* に根拠づけられこれを突破口として発展してきたことが指摘されうる。このことは、わが国判例・学説における取消訴訟の原告適格拡大への動向が、なほどこか *生存権*・*生活権* の問題状況を契機に嚮導されてきたのと対照をなし興味深い点である。もとよりフランスの場合でも、地域住民の原告適格の承認にはこの後者の契機が存したことについて[10]事件のエトリ Etori 論告参照。

(33) カサノバ氏判決以後の納税者訴訟事件として以下の様なものがある。

(一) 市財政の違法な支出行為に対する訴訟

- ① リモージュ市納税者団体事件 (C. E., 10 déc. 1937, *Union des contribuables de Limoges*; Lebon, p. 1019) —— 法律に定められた失業保険受給資格を満足しない磁器製造工に、失業救済のため特に図らって右支給を認めたりモージュ市失業保険行政委員会の決定に対し、納税者団体が出訴した事件。「リモージュ市の納税者団体は攻撃された措置の取消を求める資格がない、ということを主張するために、被告・市は国の補助負担分に比較して右措置に伴う市財政の支出負担分は軽微であるという理由を援用した。(しかしながら)その権限が批判されている失業保険支給は市財政の一部に係属することは争われえない。したがって、市の主張する抗弁は却けられる。」
- ② リンモン氏事件 (C. E., 27 janv. 1911, *Richemond*; Dalloz, 1913. III. 13) —— これは県の納税者の資格で出訴し、訴の利益が認められた判例である。一九〇九年四月二四日の議決によりセーヌ・エ・オワーズ Seine-et-Oise 県議会は特等車の通勤無料パスをすでにこの特典を得ている下院および元老院議員を除き、通勤経路が住居からヴェルサイユ市またはパリに到るすべての県会議員に与えられるべきこと、このために一九〇九年の第二下半期からの必要額七二二一フランの支出を現会計年度予算から控除されるべきことを議決した。これに対し、リンモン氏は次の様に主張して出訴した。一八七一年八月一〇日の立法趣旨とこの法律七五条に関する国民議会の議論によれば、立法者は県議会の仕事の絶対的無償性を原則として規定したこと、また、単に固有の意味での報酬のみならず、旅費、滞在費あるいはこれらに代る何らかの手当をも禁じようとしたことが明らかである。したがって、この原則からするならば先の議決は違法であるというものであった。コンセイユ・デタは、リンモン氏の訴の利益を認め、県会の議決を取消した。

(二) 市有財産、特に市有地の管理・運営に関する訴訟。

- ③ プティ氏事件 (C. E., 29 déc. 1905, *Petit*; Lebon, p. 1014) —— 市会が可決した市有財産の売却契約を承認した知事の決定を手續違背を理由に市の納税者が取消を求めた事件。「納税者は市有財産の管理に関する知事の後見的監督行為が法律に定められた条件の下で遂行されることに個人的利害関係を有する。……一八八四年四月五日の法律二章六八条四項、六九条の二つの規定により、売却契約を許可する市会の議決は、県参事会の議を経て知事によって承認されなければならない。審理の結果、攻撃された決定は知事が単独で行ったことが明らかにされた。したがって、原告はこの決定の取消を求める根拠を有する。」

市有財産の違法な管理・運営に対する納税者訴訟は、右以外にもこの「納税者は、市有財産の管理に関する……行為が法律に規定された条件で遂行されることについて個人的に利害関係を有する。」の定式の下に多くの判例を生みだしている。たとえば市と市の小学校建設を請負った起業主間に締結された市有地交換分合契約を承認した市会の議決を、これまで市有地の上で許可を得て営業を行い、職業上の利便を得ていた原告等が納税者の資格で手續違背を理由に取消を求めた Camut 事件 (C. E., 6 avril 1906, *Lebon*, p. 326) 都市再開計画に基づく国立高等学校拡張計画のために市が収用した土地を計画放棄に伴い、旧土地所有者に優先的に払い下げられることを議決した市

(三) の決定を、アミアン Amiens 市の納税者が手続違背を理由に争った Lamy 事件 (C. E., 13 déc. 1929, Lebon, p. 1120) 等である。
市の違法な債務負担行為に対する訴訟。

④ トビアナ氏、パオリ氏事件 (C. E., 12 déc. 1934 ; Tobiana et Paoli ; Lebon, p. 1176) — 原告等はコンスタンティーン Constantine 市の納税者として、同市の住宅局 office public des habitations à bon marché がアルジェリア国有鉄道の退職基金から、一八〇万フランの借款契約を締結することを承認したアルジェリア総督の決定を違法であるとして出訴した。「一九二二年二月五日の法律一二、一三条によれば、借款契約に関する住宅局委員会の決定は、借款金額が三〇〇万フランを超える場合、あるいは他の未返還債務残高と合して三〇〇万フランを超える場合、共和国大統領に承認を求めなければならない」がコンスタンティーン市の住宅局が承認を求めた一八〇万フランは、同市の未返還債務残高と合して、三〇〇万フランを超えるのは明らかであり、「したがってアルジェリア総督は越権」を犯したことになる。

(四) 違法な収入を含む市財政予算に対する訴訟

⑤ モンザ氏事件 (C. E., 31 janv. 1936, Monza ; Lebon, p. 144) — ドラギニアン Draguignan 市に住む医師モンザ氏は、一九三三年度の市の会計報告を承認した県知事の行為の取消を求めて出訴した。すなわち、同会計にはドラギニアン市託児所児童への無料医療救護の償還費用として県から支給された五二二八フランを収入として計上したものが含まれていたが、一八九三年七月一五日の法律一条によれば、同託児所は無料医療救護役務の代償として、県から費用を償還される資格を有する施設ではない、というものである。コンセイユ、デタは、市の納税者は市の財務行政に関する行為が法律で定められた条件で行われることについて個人的に関心を有することから訴の利益を認められると判定した。

(五) 市財政収入に影響を及ぼす法令、通達に対する訴訟

⑥ ボスク氏事件 (C. E., 23 déc. 1938, Bosc ; Lebon, p. 974) — パリ市に住むボスク氏は、直接税庁がその職員に、公土木の起業者、請負人には、補充納税者名簿 rôle supplémentaire によってしか、営業税を賦課してはならないと命じた通達の違法性を争ってコンセイユ・デタに出訴した。コンセイユ・デタは、「パリ市の納税者であるボスク氏は、市の財政に影響を及ぼしうる上記名簿の承認行為を取消す利益を有する」と判示した。

〔二〕 「共同利益」の観念の成立

前節に見た様に、カサノバ氏判決は、従来「一般的利益」事項であるとして「直接的かつ個人的利益」の援用を却けてきた納税者訴訟の領域にはじめて出訴の途を拓いたのであった。しかしながら、それでは越権訴訟の訴の利益に

はもはや「直接的かつ個人的利益」の要件は不要とされるのであろうか。それは端的に「一般的利益」の援用をもって可とする趣旨であるのか。そして、かりに後者であるとするならば越権訴訟は結局のところ民衆訴訟であると結論づけられることになる。この点に関しては、カサノバ氏判決は何も語らない。判旨にはカサノバ氏の原告適格がいかなる種類の利益に基づくものであるかの言及がない。すなわち、

「……この町の納税者たる原告等は、かかる資格において正当な権利をもってこの議決の取消を宣言させる利益を有する。……」

さらに今一つ注意すべきことは、納税者の原告適格が争われたカサノバ氏事件の訴訟制度は、厳密には一八八四年法に根拠づけられた「越権訴訟形式の行政訴訟 *recours en la forme du recours pour excès de pouvoir*」ともいふべく、いわば準越権訴訟にほかならなかったことである。したがって、原告適格の拡大という右の訴訟制度の下での結論が、直接、本来の越権訴訟における訴の利益の問題にも適用があるのか、それとも右の結論は一八八四年法に定める訴訟制度限りのものであるのか、カサノバ氏事件の時点では未知数であった。⁽³⁴⁾

かくて、カサノバ氏判決の残した右の二つの問題に解決を与えたものが、次の判例であった。

[8] シャボー氏等事件 (C. E., 7 août 1903, *chabot et autres*; *Sirey*, 1904. III. 1) —— 事案は、サン・グザンドル Saint-Xandre 市の選挙人であるシャボー氏等その他の者が、市の選挙区割りを決定した県会の議決の取消を求めて出訴したもの。コンセイユ・デタはシャボー氏等の訴の利益について次の様に判示した。

原告は、「この市の選挙区割りの議決の取消しを得る直接的かつ個人的利益を有する。」

まず、この判例は従来併行訴訟の抗弁を理由に選挙手続の違法を争う選挙人による越権訴訟の提起を却けてきた伝統的判例の態度を一擲するものであった。すなわち、判例は越権訴訟における選挙人の原告適格を承認し、かかる資

格での訴訟の提起を受理した。このことは、問題の第二点に関連して言えば、カサノバ氏判決における納税者の原告適格の拡大が一定の法律に根拠づけられた特別の訴訟制度の下での結論であったのに対し、この判例の結論が本来の越権訴訟の下でのものであったことから、カサノバ氏判決の原告適格に関する判例の態度を改めて確認する意義を持つものであったことである。⁽³⁵⁾

次に、問題が相前後したが、第一点の疑問についていえば、判例は一九世紀行政判例の伝統的ドグマを踏襲して、「一般的利益」と「個人的利益」の二元論的発想を一応は維持したかの様に見える。すなわち、判旨に現われた様に、選挙手続の違法を争う選挙人の原告適格は、「直接的かつ個人的利益」に基づくものであると明言された。したがって、原告適格の拡大を承認したカサノバ氏判決以後においても、越権訴訟の訴の利益の要件として「直接的かつ個人的利益」の援用が要求されることに変わりはなく、その限りで、越権訴訟は主観訴訟的性格を維持するものであった。

しかしながら、ここで注意すべきことは、この判例にいう「直接的かつ個人的利益」の観念は、一九世紀行政判例における様な狭隘な観念では最早なく、従来「一般的利益」事項であるとして訴の利益が否定されてきた領域に一步踏みこんだ内容のものであったことである。これは「直接的かつ個人的利益」の観念の単なる外延の拡大以上の意味を持っていた。すなわち、この後、越権訴訟の訴の利益は、「原告が一般的利益に直接的かつ個人的に関与する範囲内」*dans la mesure où ils participent directement et personnellement à l'intérêt générale*にある者であることを援用した場合、許容されることになった。⁽³⁶⁾そこでは、従来「一般的利益」の対立観念とされてきた「直接的かつ個人的利益」の要件は、むしろ「一般的利益に関与する個人的利益」の直接性・一身専属性の意味に転化されているのを認めることができる。⁽³⁷⁾そしてこの限りで、先に指摘した「一般的利益」と「個人的利益」の二元論の維持は、一

部相対化されたそれとして眺める必要が生じてくる。すなわち、このことは主観訴訟としての越権訴訟の客観訴訟的契機を示すものにほかならなかった。⁽³⁸⁾

かくて、カサノバ氏判決およびシャボー氏判決以後、越権訴訟の訴の利益は、特定の個人が他の者とは区別して有する特定の利益を援用する場合に限らず、納税者、選挙人、地域住民といった、原告が他の者と全く同様に共通して有する利益を主張する場合についても認められることになった。そして、このような利益のことを、フランスの学説・判例はこの後「共同利益」*intérêt collectif* の名で呼ぶに到った。⁽³⁹⁾

(34) 一八八四年法における「越権訴訟形式の行政訴訟」の結論を、同じく越権訴訟の結論として採用すべきことをつとに主張するものとして、HAURIU, note *Affaire Deservick*, C. E., *Itev.* 1901, Sirey, 1901, III. 47

(35) BEADOUIN, *op. cit.*, pp. 152 et 153.

(36) *Ibid.*, p. 196.

(37) *Ibid.*, pp. 144 et 145. なお、同じくベラールは次の様にいう。「越権訴訟は、行政権の行為に対する適法性の統制の発動という形式で行使されることによって、行政権の犠牲において得られた市民的自由の成果として、さらに、公役務への市民の参加という新しい観点として登場したものであった。」BÉRARD, *op. cit.*, p. 2.

(38) この様な意味で、オウリュウは、「越権訴訟は良き行政 *bonne administration* の目的のために組織された客観的無効 *nullité objectif* の手段である。」と評する。HAURIU, (*Affaires ville d'Avignon et Adda*) *La jurisprudence*……*op. cit.*, p. 408.

ただし、オウリュウは、この時点で越権訴訟の性格規定を、性急に「客観訴訟」と結論づけるのに対し、この見方に批判を加える者として、BEADOUIN, *op. cit.*, p. 141 et s.; なら、LALIGANT, *op. cit.*, p. 64. 雄川一郎・前掲書二二七三～四頁参照。

(39) AUBY et DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, 1975, t. 2, p. 204.

〔三〕「共同利益」の観念の展開

カサノバ氏判決およびシャボー氏判決における納税者、選挙人の原告適格の承認の後に続いた問題は、地域住民および団体の原告適格の可否であった。

(一) 地域住民の原告適格 はじめ、地域住民の原告適格は、単なる「市の住民一般の利益」の援用によっては認められず、これ以外の何らかの特定された利益を併せ主張するのでなければ却下されていた⁽⁴⁰⁾〔2〕事件〕。この「何らかの特定された利益」とは、一九世紀を通じて多くは、土地所有権に匹敵する様な強い具体性と実定性を備えた主観的権利事項であったが〔1〕事件〕、世紀末に到りやゝ緩和されて、これには、土地所有権に基づく近隣者の経済的利益⁽⁴¹⁾、および市内の特に限定された一画 *section de la commune* の住民の経済的・社会的利益⁽⁴²⁾も含まれる様になった。しかし、単なる地域住民としての原告適格の承認に一画期をなす契機となったものは、カサノバ氏判決における納税者の原告適格の確立であり、この判決以後、地域住民は納税者としての利益を併せ援用することによって訴の利益が認められるに到った。⁽⁴²⁾すなわち、

〔8〕 クルワ・ド・セゲイ・チボリ街土地所有者・納税者組合事件 (C. E., 21 déc. 1906, *Syndicat des Propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Segey-Tivoli*; Lebon, p. 962) —— ボルドー電車会社は、一九〇一年に馬車から電車に切り変える際、路線軌道の敷き直しに着手し、同時に、クルワ・ド・セゲイ・チボリ街を連絡していた従来の路線系統を廃止した。これに対して、ボルドー大学法学部長であり、当時オウリュウと並称されていたフランス公法学の権威者、デュギイ Duguit は、自ら住民運動の先頭に立ち、同街住民を土地所有者および納税者の組合に組織し、路線系統変更による住民等の生活利便の喪失と、路線敷き直し工事に伴う附近の環境の悪化を理由に、知事とボルドー電車会社間に締結された特許契約の内容を争いコンセイユ・デタに訴えた。コンセイユ・デタは訴の利益に関して次の様に判示した。

「クルワ・ド・セゲイ・チボリ街の土地所有者・納税者組合は、街の利益擁護のために衛生上および美化上より、この街区の道路のすべての改修工事を告発することを企図して結成された。この目的は一九〇一年七月一日の法律一条の文言から、一つの団体を結成する理由となりうる目的の一つであり、かくて、一九〇一年七月一日法律五条以下の規定に適合する原告団体は出訴利益がある。」

しかしながら、本案の請求については、原告が主張する路線系統は特許契約の締結事項にないという理由で棄却された。

ここまで来れば、単なる住民の資格で原告適格が認められるためにはあと一步を残すのみであった。そしてこれは一九三〇年代の一連の判例によって成し遂げられた。すなわち、

[9] ルグロ氏事件 (C. E., 25 juill. 1930, Legros; Lebon, p. 804) —— フェカン Fécamp 市の観光協会 Syndicat d'initiative 理事であるルグロ氏は、鱈漁産業会社がフェカン市のベルギー Belges 通りに、鱈乾燥所を設置することを許可した一九二六年七月二日のセーヌ・アンフェリウール Seine-Inférieure 県知事の決定を争ってコンセイユ・デタに出訴した。「一九一七年一月一九日の法律一四条の文言より、県知事の許可は、第三者あるいは利害関係市町村庁より、施設の運営が近隣者の危険・迷惑になる場合には県参事会において争いうる、と規定されている。フェカン市の環境保全と観光地としてのこの市の発展がその使命であるフェカン市観光協会は、散歩道沿いの鱈乾燥工場の設置に反対する利益を有する。したがって、フェカン市観光協会理事として出訴したルグロ氏は、鱈漁産業会社が、ベルギー通りに鱈乾燥工場を設置することを許可した県知事の決定を取消す利益を有する。」

[10] フナイユ氏事件 (C. E., 27 juin 1930, 18 déc. 1931, Fenaile; Sirey, 1932. III. 14) —— この判例は被告の名を冠してドレフュス Dreyfus 氏事件とも呼ばれる。セーヌ県知事は、一九三〇年三月二八日の決定によって、ダニエル・ドレフュス氏にガブリエル Gabriel 街際の旧ペレル館 ancien hôtel Pereire 跡地に三つの建造物を建築する許可を与えた。これに対して、フナイユ氏等隣地所有権者は、この決定に対する越権訴訟を提起した。請求の理由として原告等は、建造物の道路からの後退線が不充分であり、ために建造物はガブリエル街の景観を害すると主張して、「歴史的眺望と景観の維持」に関する一九一一年七月一三日の法律一一八条を援用した。さらに原告等は右の県知事の許可に基づくすべての建設工事の執行停止を求めた。訴の利益に関して、コンセイユ・デタは、「フナイユ氏……等はガブリエル街の景観の維持に関する利益を有し」、したがって、コンセイユ・デタに出訴する資格を有する、と判示した。さらに、執行停止の判断に関して、「原告等は、県知事の決定により許

可された建造物は、ガブリエル街とその隣りの庭園によって構成される景觀を害すると主張し、その根拠として、一九二一年七月一三日の法律一一八条により改正された一八五二年三月二六日のデクレ四条の規定違背を援用し、この行為の取消を求めた訴について裁判されるまで、右決定の執行を停止する様求めた。たとえフナイユ氏等の訴が最終的に認められたとしても、知事の決定の即時執行は、性質上景觀を深刻に害する程の変化を土地の形状にもたらすであろう。したがって、事件の状況から、右執行停止の抗弁を主張する正当な権利を有する。……」

執行停止決定を受けて、ドレフュス氏は一九三一年一月一二日の許可の利益を放棄し、地方、セーヌ県知事は一九三一年一月一八日の新しい決定により先の許可を撤回した。したがって、フナイユ氏等の本案審理の請求は訴の対象なしとして却下された。

[11] ドレ夫人事件⁽⁴³⁾ (C. E., 6 fév. 1931, dame Doré; Lebon, p. 156) ——セーヌ県のブロニエ Blagne 市議会は、一九二九年三月三〇日に、エミール・ゾラ Emile Zora 通りの地均し計画を変更し、本件係争の市の街路の廃止を決定した。そこで、ドレ夫人はこの廃道決定に不服があるとして議決の取消を求めてセーヌ県知事に不服申立を行った。これに対して知事は申立を却下したので、夫人は引き続きコンセイユ・デタに訴えた。訴の利益に関し、コンセイユ・デタは、「ドレ夫人は市の住民として、セーヌ県のブロニエ市議会がエミール・ゾラ通りの地均し計画を変更し、問題の市の街路の廃止を決定した議決の無効宣言を求める利益ありというべきであるから、夫人の訴は受理されるべきである。」と判示した。しかし、本案判決では、ブロニエ市議会の議決がエミール・ゾラ通りの地均し計画を変更し、市の街路の廃止を決定したのは、市の商業の繁栄と住民の一般的利益の増進という、道路行政以外の目的を考慮してなされたものであるとしても、このことから直ちに裁量の濫用があったと断言しえないとして、原告の請求を棄却した。

それでは、次の問題として、納税者の原告適格と区別された地域住民の原告適格の独自な意義とはいかなるものであるのか検討してみる必要性がある。そして、このための素材として[10]事件における論告担当官エトリ Etori の論

告が注目される。

すなわち、地域住民が越権訴訟によって保護を求める「共同利益」の中味について、エトリは次の様にいう。

「市民生活においては、一定の一般的利益、すなわち、特に明確に定義された利益、および法律が特別にその保護を予定した利益は、市の住民が恒久的受益者であるところの共同財 *patrimoine collectif* を構成する。これらの一般的利益の一つを無視してなされた行政庁のすべての措置は、これを保護するために制定された法律の厳格な適用を裁判官に要求しうる訴の利益に基づき、すべての住民が批判しうる性質のものである。たとえば、道路の安全、静穏の利益、町の衛生、生活施設の整備・美化の利益の例が挙げられよう。」

さらに、これに続く文脈の中で、エトリは右の「共同財」の中に「審美的・文化的利益」をも加える。

「その価値がことのほか貴重なわれわれの国の様な古い（伝統を持つ）国では、最近の立法者が保存することを目的とした美術品は、回復困難な損害から保護されなければならない。（さらに）法律はその美しさによって国民的富に寄与する景観を、右の美術品の取り扱いと同列に置く。そのことから、市のすべての住民は景観を破壊する様なすべての措置の適法性を争う資格を有する。⁽⁴⁴⁾」

右の論告から明らかな様に、フランスにおいて地域住民の原告適格が承認されたことの意義は、端的に、市民生活における物的・精神的に快適な「居住環境 *habitat*」を享受することの利益が住民に認められた点に存する。⁽⁴⁵⁾ 越権訴訟は、ここでは地域住民による居住環境保護の法的手段として活用されることになる。そしてわれわれはこのことの中に、地方財政運営の監視を可能にした納税者の原告適格の承認と相まつ、地方政治へのフランスにおける住民参加の一形態を見い出すことができるのである。

(40) BÉRARD, op. cit., pp. 51 et 52.

(41) たとえば、住宅密集地域における公共墓地建設行為に反対する附近住民の原告適格に関する判例として、Bayne et Argille 事件 (C. E.

12 juill. 1860, Lebon, p. 534)。これは、原告が所有する不動産が墓地に隣接することによって蒙むる価値下落を回避するために、墓地を住宅地域から一定距離以上隔離して建設すべきことを定めた法律（共和暦一二年収月二三日のデクレ）を援用する訴の利益を認めた事例である。さらに、原告が所有する土地に隣接した場所に、不衛生な施設を建築することを許可した知事の決定を争って訴の利益が認められた判例として、*dame Regnault* 事件（C. E., 14 janv. 1876, Lebon, p. 31）がある。

(42) たとえば、馬市の開催地附近の旅館業主、飲食店主に、例年の開催地を他の地区に変更する市長の決定を争う訴の利益を認めた判例として、*habitants de Richelieu* 事件（C. E., 14 août 1865, Dalloz, 1866, III. 41）、駅前の旅館業主、小売店主に、駅の新設を伴う同一市中における鉄道路線延長を許可した公土木大臣の決定を争う訴の利益を認めた判例として、*Jaulerry* 事件（C. E., 22 janv. 1892, Lebon, p. 45）、物品入市税の新たな課税地区に指定された住民による訴訟として、*Roussel* 事件（C. E., 28 déc. 1854, Dalloz, 1855, III. 74）等がある。

(42) BÉRARD, op. cit., pp. 52 et 53.

(43) 原田尚彦・「越権訴訟における訴の利益」（フランス判例百選）六六頁。

(44) Sirey, 1932, III. 14.

(45) BÉRARD, op. cit., p. 58.

(二) 団体訴訟 *action syndicale* 納税者および地域住民の原告適格の承認と並行して、行政処分⁽⁴⁶⁾の適法性を争

う訴の利益は、一定の団体にも認められるに到った。この未だドイツおよびわが国において市民権を勝ち得ていない団体利益の観念は、フランスにおいては伝統的な「同業者組合 *corporations, ordres professionnels*」の社会的存在と役割の重要性を媒介に⁽⁴⁷⁾、さらには、これらの組合の一八八四年三月二日の結社法および一九〇一年七月一日の組合法による法人格の獲得を契機に比較的容易に承認された⁽⁴⁸⁾。したがって、初期の団体訴訟の例の多くは、一定の職業組合による「同業組合的利益 *intérêt professionnel*」の擁護に出たものであった⁽⁴⁹⁾。

しかしながら、団体訴訟の出訴にはなお一定の要件の枠がはめられていた。これが次に紹介するリモージュ市理髪店組合事件の法理である。

[12] リモージュ市理髪店組合事件（C. E., 28 déc. 1906, *Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges*; Sirey, 1907, III. 23）

——一九〇六年七月一三日の法律は、雇用労働者の週休を毎日曜日と定め、特に事情がある場合の適用除外許可権を知事に与えた。本件は日曜日に多く顧客を迎える理髪店業の性格から、雇用者の休日をも曜日に変更してくれるよう原告組合が知事に申請したもので却下されたことに端を発する。原告組合は直ちに知事のこの拒否処分を争ってコンセイユ・デタに出訴した。

ところが、これを受けたコンセイユ・デタは、適用除外の申請は各理髪店に個別的に帰属する性質のものであるから、組合が代って一括的に申請することはできず、コンセイユ・デタに対する訴は受理されえないとした。

すなわち、「……一八八四年三月二日の法律三条の文言より、職業組合が担う利益の擁護をその名において果すことは職業組合自身の権利に属するとはいえ、個別的利益に介入する場合には、各構成員の特別の委任によるのでなければ許されえない。したがって、原告組合は、適用除外の申請を求めていた職業組合の各構成員の受任者としてのみ知事に申請をなすことができるのである。これに対して、組合が知事に提出した一括的申請には、申請した各理髪店の名も、店舗の所在地も掲記されておらず、さらにいかなる委任も受けていない。これらの諸状況から、この申請は適式に行われておらず、したがって、この申請に応じることを拒否した知事の決定に対する訴は却下されねばならない。」

この判決の法理は、この判決の基礎となったロミュー Romieu 論告に委曲が尽されているので、以下ではこれを紹介することによって説明の用に代えよう。

まず、ロミューは、団体訴訟と個人訴訟の差異を明らかにする。

「団体訴訟 *action syndicale* とは、組合が共同利益を守ることを目的とした私法人として、その固有の名において行使する訴訟である。団体訴訟は自己の共同利益を擁護するものである。……団体訴訟が存在するためには、共同の職業的利益が存在し、請求の内容が純粹に個人的性格を持つものを何ら含まないことが必要である。……反対に、個人訴訟 *action individuelle* は名指しで指名される組合の構成員のために一定の利益を得ることを目的とする。……個人訴訟は、常にその固有の名において団体訴訟をなす組合によっては構成員全体の利益のためと称して職権で提起されえない。……もとより、このような場合、組合訴

訟は受理されえないとしても、このことは組合が構成員の訴訟の解決に何らの利害関係も持たないということでは決してない。

……それは直接の訴訟提起が、『何人も代理人によって訴訟しえない』という原則の適用によって禁止されているのである。……したがって、組合は団体訴訟の形式で個人訴訟を行えないとしても、組合の名で個人訴訟を提起するために、利害関係個人による受任者として選任されることは何人も反対することはできない。」

つづいて、団体訴訟が許される具体的要件の問題として、団体利益の積極的侵害と消極的侵害の場合の取扱いの差異が論じられる。

「……訴訟の対象が、団体 associations の一般的利益を侵害する積極的かつ、個別的（行政処分—註・村上以下同じ）な、あるいは一般的な行為（行政立法）の取消にある場合、組合は訴訟を提起する利益が承認される。……反対に、訴訟の対象が消極的行為、すなわち、行政が一定の行為をなすことを拒否する場合にはさらに仔細な検討を必要とする。……一般的行為が問題とされている場合（たとえば行政立法の撤回の拒否）、組合訴訟は受理される。……反対に、個別的許可の拒否の場合、これに対する取消訴訟は自ずから明らかな個別的な性格を帯びる。……この場合、訴訟の効果が次に同一趣旨の請求をなすであろうすべての構成員に同一に帰する場合であっても一向に構わない。その様な訴訟は個別的な性格のものであり、各利害関係者により直接あるいはその名においてのみ提起が許されるものであるからである。⁽⁵⁰⁾……」

右の論告から、[12]事件の団体訴訟がなにゆえ却下されたのか理解されよう。すなわち、これは、職業組合が個別的利益（構成員個人の利益）のために訴訟を提起する場合には特別の委任をとりつける必要性があったこと、しかも本件の場合、雇用主の毎日曜日休暇の適用除外申請の拒否は、消極的・個別的行政処分であったことから、団体訴訟の提起には右の委任を必須の要件とされていたのにこれを怠ったことである。

この様な団体訴訟はもとより一定の同業者組合による職業的利益擁護の手段にその後とも留まるものでは決してなかった。これはあるいは納税者（註(33)(一)①事件）、地域住民（[8]事件）の共同利益擁護の一手段としてのみならず、

さらには、地方的利害の枠を超えて国民的規模の利益を追求すべく結成された団体に、争訟手段を提供するものでもあった。⁽⁵¹⁾

たとえば、環境保全訴訟に関連して、

[13] パンスキュ氏事件 (C. E., 3 août 1945, Pansu ; Lebon, p. 171) ——一九三八年七月一日の法律二〇条は、「国の需要を確保するために必要な現物の供与は、相互の契約によって、あるいはそれが不成立に終わった場合には徴発によって得られる。」と規定する。さらに、この規定は、同法二二条甲号および乙号に規定されたすべての動産および不動産徴発、とりわけ不動産の使用権の徴発に適用されると解されていた。本件はヨンヌ yonne 県知事がパンスキュ氏の所有するレニ修道院 abbaye de Reigny の徴発に際し、事前に何らの契約取引きをも試みることなく、直接に徴発を行ったことに対して、手続違背を主張してパンスキュ氏が争い、認容の判決を得たものである。ところが、この事件には、レニ修道院が歴史的建造物であったことから、訴訟の帰趨に関心を持ったフランス旅行同好会 Touring-Club de France が訴訟参加の申立てを行っていた。コンセイユ・データはこれに対して「フランスの美術品 patrimoine artistique 保護を主たる目的とする旅行同好会は、県知事の処分取消を求める利益を有する。したがってその訴訟参加は受理される。」と判示した。

[14] フランス環境保護協会事件 (C. E., 14 déc. 1951, Société pour l'Esthétique de la France ; Lebon, p. 599) ——フランス環境保護協会は、ル・コルビュジエ Le Corbusier の設計したマルセイユ市の「高密度住宅団地」unité d'habitation de grandeur conforme 建設工事の中止を、建設・都市計画大臣に申し入れたが拒否されたので、手続違背を理由に、⁽⁵²⁾一九四九年六月三〇日のこの拒否処分と、当該建築物は実験的性格を持つゆえに建設・土木工事に関する建築許可を不要とした、同大臣の一九四九年七月二五日の決定の取消を求めて、コンセイユ・データに出訴した。まず、判決の前提とされた法令として、第一に、一九四五年一〇月二七日のオールドナンス一条は、「住宅あるいはそれ以外の使用に供する建造物の建築を計画する者は、何人も事前に建築許可を得なければならない。この義務は、私人のみならず、公役務および国、県、市町村の公役務の特許権者にも課せ

られる。国あるいは国の公役務の特許権者が関係する建築物の建築許可は、一三条より、利害関係大臣との協議に基づいて都市計画大臣が交付する。……」と規定する。次に、同オールドナンス三条は、「都市計画大臣とその他の利害関係大臣は、その協議に基づき、性質上あるいは重要性において劣るものについて建築許可が免除される建築物および土木工事の種類の一覧表を作成しうる。……」と規定する。第三に、一九四九年四月八日の法律二六条は、「種々の建築技術の実験と費用の節約を主たる目的とする住宅不動産建設は、……建設・都市計画大臣の提案に基づき国によって立案される。」と規定する。これらの法令をふまえて、コンセイユ・デタは、まず、一九四九年四月八日の法律二六条に基づいて計画された当該建築物は、建築許可を取得することなしに着工されたものであり、さらに、計画当時、当該建築物についていかなる免除決定も行われていなかったことを理由に（当該建築物には一九四五年一〇月二七日のオールドナンス三条の適用はなかった）、たとえ原告等の訴訟提起後に、被告建設・都市計画大臣が、一九四五年一〇月二七日のオールドナンス三条に基づき、一九四九年七月二五日、当該建築物に関する建築許可免除決定を行ったとしても、かゝる事後立法行為は争われている作用の違法性を消滅させない、と判示した。のみならず、「建造物の建設および実験的性格を持った装置の装備は、建設・都市計画大臣の決定によって建築許可を免除される。実験的性格は建築者によって提出された資料に基づき建設・都市計画大臣が認定する。」と規定した一九四九年七月二五日の右決定は、その根拠規定たる一九四五年一〇月二七日のオールドナンス三条の「利害関係大臣」との協議を規定していないことによってさらに違法の判断を免れない、と判示して、原告勝訴の判断を下した。

(46) ドイツについては、HEIKO FABER, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozess 1972.

(47) フランスにおける職業組合の歴史的地位の変遷については、さしあたり、中井淳・フランスに於ける職能代表制——其沿革とC・N・Eへの瞥見（『デュギー研究』所収）一五五頁以下参照。なお、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけての職業組合の復権と発展および職能代表制論の盛行には、decentralisationの契機とその意味で何らかの直接民主主義的な要素が感得される。この点については、中井・前掲書二四三―四頁の全国経済会議 Conseil national économique の性格評価参照。

(48) これらの法律により、団体はその設立目的擁護を理由に出訴する資格が認められた。^[8]事件参照。なお、フランスにおいて団体訴訟が比較的容易に導入された諸原因についてはここで指摘した事柄も含めていまい少し詳細に検討してみたいのでここでは一応の結論としておき、後日を期したい。

(49) たとえば、齒科医師免許取得条件の軽減措置に沿う資格のないものに免許を与えた文部大臣の決定を、齒科医師会が争った判例として、*Syndicat des dentistes 事件* (C. E., 9 fév. 1906, *Dalloz*, 1907. III. 99) 中央行政庁の職に、法律上登用が禁止されている地方行政部局の職員を任命したインドシナ總督の決定を争った事件として、植民省中央行政部局普通公務員 *Association professionnelle des employés civils de l'administration centrale du ministère des Colonies 事件* (C. E., 11 déc. 1908, *Dalloz*, 1909. III. 49) 等がある。

(50) R. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 5^{ème} éd., p. 71.

(51) ただし、かゝる国民的法利益を掲げて出訴し、原告適格が承認された団体訴訟の事例は主として第二次大戦後の事柄に属する。これについては、四参照。

(52) フランスにおける行政の裁量権統制の一手法として、近時、ここに見られるごとく「手続の瑕疵」の取消事由の活用がめだつて多くなつてきていることが指摘される。これは行政の客観的公正さの担保という、越権訴訟の客観訴訟的役割への傾斜とおそらくパラレルに考えられうるが、詳細な検討は後日を期したい。さしあたり、参照、RENÉ HOSTIOU, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, 1975.

〔四〕 戦後の判例の傾向

越権訴訟の訴の利益は、先に指摘した様に住民自治権の活性化＝直接民主主義の論理を媒介に、二〇世紀初頭における地方分権主義の要請に應えるべく拡大されたものであった。これにより越権訴訟は地方政治の場での市民参加の一法的手段として見直され、フランスにおける地方自治の定礎に寄与したのであった。⁽⁵³⁾ しかしながら、越権訴訟の訴の利益の緩和を阻んできた「国（住）民代表制」の原則を廃した論理が、この直接民主主義の理念に基くものであったとしても、この論理の貫徹には当初一定の限界が付されていた。すなわち、これはその発端において主として地方（県、市町村）行・財政運営のありかたに対する批判のルートを新たに切り拓くための論理であつたとどまり、中央行政庁の施策に対する批判までも同一便法により認めることまでは必らずしも予定されていなかったことである。たとえば、国の納税者としての利益を主張したものについて、

[15] ル・デュセル氏事件 (C. E., 25 juin 1920, *le Doussel*; *Dalloz*, 1922. III. 8) ——ロリアン市 *ville de Lorient* の遠洋漁業港建設工事の中止を求めて原告が国の納税者の資格で争った事件。コンセイユ・デタは、「納税者はコミュニヌあるいは

県の財政を監視する場合にかぎり、公財政に影響を与えるすべての行政措置の取消を主張する資格が与えられる。原告らの税金の用途を決定するロリアン市あるいはモルビアン Morbihan 県の市有財産に属しない、国家予算に基づくところのロリアン市の遠洋漁業基地建設工事の問題は、コミュニヌあるいは県に対する納税者訴訟と同一に論じることができない。したがって訴は受理されない。」と判示した。⁽⁵⁴⁾

単なる一市民としての利益を主張するものとして、

[16] ヴァンレル氏事件 (C. E., 2 juill. 1926, Vanlaer ; Lebon, p. 685) —— リール市 commune de Lille の弁護士会所属のヴァンレル氏は、在仏外国人の滞在規制を目的とした一九二四年一〇月二五日のデクレを争って出訴したが、「取消を得るいかなる個人的利益も正当化していない」として却下された。

おそらく、右の様な判例が許容されたならば、越権訴訟は端的に「誰でもがいかなる問題についても出訴しうる。」民衆訴訟の性格を持つものであると評されたであろうが、コンセイユ・デタは、この段階においては原告適格の要件である「共同利益」の外延の拡大には一定の制限が付されるべきことを意識していたことが諒解されるのである。

しかしながら、その後の判例の展開には、問題が中央行政庁の施策に対する出訴の場合であると、地方公共団体の施策に対する場合であるとを問わず、越権訴訟の訴の利益が許容される範囲を比較的緩やかに解する傾向にあることが指摘される。このことは一定の制約内であれ、越権訴訟の訴の利益の拡大が、国民主権の実質化⁽⁵⁵⁾直接民主制的理念によって一元的に貫徹されつつある事実を示すものであり、国の行政施策に対する裁判過程に依る批判に対しても、国民代表制の原則⁽⁵⁶⁾間接代表民主制の理論によって一がいに却けることが出来なくなった事実を示すものであった。そして、この傾向は戦後の判例において顕著である。たとえば、公役務の受益者の資格において、

[17] シャヴノー氏事件 (C. E., 1 avril 1949, Chaveneau ; Lebon, p. 161) —— 国立高等中学校第二学年の施設付司祭の職

を廃止しようとした文部大臣の決定と通達を、当該公教育施設の学生の父兄が争った事件。コンセイユ・デタは次の様に判示して原告の請求を認容した。

「たとえ大臣は学生の良心の自由を保護し、公行政の中立性の原則を尊重させるために必要なあらゆる措置をなしうるとしても、公益あるいは右の原則の要請に基づく格別の理由なしに、右通達に記載された一定の公教育施設の学生から礼拝の慣行を自由に行使し、宗教教育を受ける可能性を不当に奪う行為をなしうるものではない。」

戦争羅災者の資格において

[18] ジッケル氏事件 (C. E., 10 fév. 1950, Giquel; Lebon, p. 100) ——一九四六年一〇月二八日の法律は、一億フラン以下の戦争被災者の補償請求額を監査する戦災補償郡委員会制度と、同じく一億フラン以上の補償額を監査する戦災補償県委員会制度を創設したが、政府は一九四八年二月三十一日のデクレによってこれらの制度を廃止した。原告ジッケル氏は、サン・マロ Saint-Malo 市の戦災補償郡委員会部長であったが、右のデクレは政府の権力濫用であるとしてコンセイユ・デタに出訴した。その際、原告は「その地位に対する権利侵害を理由として、自己の属する部局の組織に関する措置を争うことはできない。」という確立された判例を知悉していたので、単に納税者および戦争羅災者の一人としての資格で出訴した。コンセイユ・デタは、原告の訴の利益は認めたが、戦災委員会の審決機関としての性格を否認し、その改廃が政府の裁量に委ねられる行政機関性を認定して、本案請求を棄却した。⁽⁵⁷⁾

それでは一方において民衆訴訟としての越権訴訟の途を閉ざしつつ、他方において現実比較的緩やかに原告適格の要件を認定する判例の態度は、原告適格の要件に対するいかなる基準の採用によって説明されるのであろうか。これについては、現代フランス行政法の通説は、ジッケル判決の論告担当官シュノ chenot の提唱する基準をほぼ全面的に肯定している。⁽⁵⁸⁾ すなわち、

「越権訴訟の訴の利益は、今日では原告が攻撃する行為によって直接的かつ個人的利益が侵害されたかどうかでも、また反対

に、当該行為が原告に不都合な結果をもたらしたかどうかだけでも充分ではない。それよりも、原告が攻撃する行為によってもたらされた諸結果が、原告を明確に限定された範疇に帰属せしめうるものでなければならぬ。

いいかえれば、原告が援用する利益が原告にとって固有かつ特殊である必要はないが、判例が認める常に比較的広い利益、同性 collectivité toujours plus vastes d'intéressés の圏内に含まれていなければならない。たゞし、それは国民共同体的規模にまで拡張することはできない。⁽⁵⁹⁾

右の但書は^[15]、^[16]事件の却下判決の結論を追認するものである。さらに、論告は右の見地に立つて、ジッケル判決の原告適格が認められる根拠を次の様に具体的に説明する。

「戦争羅災者は、この地域の機関の廃止により、彼らの住居からさらに離れたところの一段上級の機関においてその主張をなさなければならない。その様な行為は、戦争羅災者に以前よりもさらに不健全な状況を押しつけることによって、彼らの地位を変更することである。以前の地位の回復を求める戦争羅災者の利益は明白である。

かくて、戦争羅災者の範疇はやゝ広いとはいへ、極めて明確に限定されているので、その利益は、越権訴訟裁判官の面前に出訴する資格を付与するに足りるものである。したがって、彼らの訴訟は判例によって排斥される一般的、無限定の性格を持つものではない。⁽⁶⁰⁾」

(53) なお、フランスにおける地方自治の確立のもう一方の支柱を構成する団体自治権とその法的保障手段たる国の後見的監督に対する地方自治体の機関訴訟制度については、判例の紹介という形式で後日検討するつもりである。

(54) 同じく、この「納税者は市あるいは県の財政を争う場合に限り、公財政に影響を与えるすべての行政措置の取消を主張する資格を有する」の定式で訴が却下された事例として、国家公務員の俸給引上げを求めて出訴した *Dufour* 事件 (C. E., 19 fév. 1930, *Lebon*, p. 176) がある。

(55) 雄川一郎・前掲書一二七六頁は、越権訴訟は、「建前としては民衆訴訟制度ではないとされながら、事案によってはそこまで到達しているとも言えよう。また少なくとも論理的にそこまで行き得るのである。」と評する。なお、一般的に現代フランスにおける直接民主制的傾向に

については、樋口陽一・「現在の『代表民主制』における直接民主制的諸傾向」(『議会制の構造と動態』所収) 三五頁以下、同・『半代表』の概念をめぐる覚え書き——『議会制の構造と動態』再説(『芦部信喜編・『近代憲法原理の展開』』所収) 五五頁以下参照。

- (56) ちなみに、ボードアンは、一九世紀行政判例が依ってたっていた「国民代表制の原則」に間接代表民主主義の理論に反撃するに次の様な論理をもってした。

すなわち、判例の議論は、国民主権に議会主権の誤りを犯すものであり、国民代表制の原則の意義を誇張し歪曲するものである、と。しかしながら、国民はその福祉の実現を確保する機関として、代表者 *représentants* を選出したとしても、このことによって国民は主権の行使を全面的に代表者に奪われたことにはならないし、ましてやその放棄を意味するものでもない。国民は主権の行使を自己の意思達成のために一定の機関に委ねた後でも、なおその意思が無視されたと考えられる場合にはいつにても主権の発動として、これら機関の監視のために介入しうる。そして、そのための装置の一つが司法権にはかならない。「国民の一人として、国民意思の立法的発現に違背する執行権の行為を告発し、取消させる、市民の権利は、彼がその主権を代表者に委ねるといふ、主権のあくまで一部の行使たるにとどまる行為をした後にも、他の一部の主権の行使として、当然のことながらなお彼の下に留保されている。」BEADOUN, *op. cit.*, p. 181.

- (57) なお、ジッケル氏事件以後の注目すべき判例として、ある市の市長が市の区域内でキャンブすることを禁じた命令を、市外の一キャンパーが争った *Abisset* 事件 (C. E., 14 fév. 1958, Lebon, p. 98)、『現行流通貨幣に代る支払い手段の使用を罰則をもって禁じた一九五八年憲法三七条に基づく刑法典の規定は、人権宣言八条の罪刑法定主義に反し違法であるとして、商人の資格で争った *Société Eky* 事件 (C. E., 12 fév. 1960, Sirey, 1960. III. 131)、『農地開発会社に法認された先買権の行使条件を規定するデクレは、農業法典の規定と抵触すると主張して、農地所有者の資格で争った *Laudy* 事件 (C. E., 4 juin 1965, J. C. P., 1966. II. 14489)、『国民投票制度の運営に関するデクレを争った選挙訴訟として』*Brocas* 事件 (C. E., 19 oct. 1962, Dailoz, 1962. III. 701) 等がある。

- (58) MIGNON, *op. cit.*, p. 124; AUBY et DRAGO, *op. cit.*, p. 204; M. LONG, P. WEIL et G. BRAIBANT, *op. cit.*, p. 37. および、シュノ論告に対するわが国の学者の評価として、雄川一郎・前掲書二二七六頁。なお、同教授による越権訴訟の訴の利益に関する考察の結論については、前掲書一三四五〜六頁参照。本稿は同教授の問題関心とは異なる観点からアプローチしたものではあるが、結論的にはほぼ同意見である。

- (59) *Recueil Lebon*, 1950, p. 102. 但し、原告の援用する利益がこの「比較的広い利益共同性の圈内」に含まれるか否かの判断は、事実上コンセイユ・データ裁判官の広い裁量に委ねられていることについては、LALIGANT, *op. cit.*, p. 79.

- (60) *Recueil Lebon*, 1950, p. 103.

むすびにかえて

これまでに見た様に、越権訴訟の訴の利益に関するフランスの判例は、一九世紀末に到るまでは、わが国の「法律上保護に値する利益説」に近い立場から、「一般的利益」と「個人的利益」を峻別し、前者に関わる事項については一切出訴を許さなかった。しかし、この様な判例の傾向はカサノバ氏判決の出現により一変した。すなわち、判例は、以後、「一般的利益」と「個人的利益」の二元論は基本的に維持しつつ、その「個人的利益」といわれるものの内容を実体法上拡大していった。⁽⁶¹⁾越権訴訟の訴の利益は「共同利益」の援用をもってして足りるとはまさに右の事柄の帰結であり、これは端的に、「一般的利益に関与する個人的利益」の範疇を認めることによって、先の二元論の維持そのものを形骸化させるものであった。「客観訴訟化せる主観訴訟」としての越権訴訟とは、この点の指摘にほかならない。⁽⁶²⁾そして、フランスの場合、かゝる越権訴訟の訴の利益の拡大をもたらしたもののこそ、「公法の世界においては、社会的紛争はつねに裁判の場での議論が行われてしかるべき実益が存する。」⁽⁶³⁾(前掲シュノ論告)とする、コンセイユ・デタの見識にあったことである。

以上、本稿はフランスにおける「一般的利益」と「個人的利益」の二元論の制度的背景とその崩壊の端緒を中心に現在までの判例の展開を素描してきた。⁽⁶⁴⁾わが国においても取消訴訟の原告適格が拡大されてしかるべきことについては既に多くのすぐれた業績によって論じつくされているので、ここに改めて繰り返す必要をみない。本稿はこれまで比較的介绍の少かったフランスの例について一つの資料を提供するにとどまるものであり、取消訴訟の原告適格に関する各国の動向を知るうえでの一助となれば幸いである。

(61) わが国の判例でこの方向性を指示するものは、東京地判昭和四八年十一月六日ボーリング場建築確認反対訴訟(行裁例集二四卷一一・一二)

号一一九一頁）、札幌地判昭和四八年九月七日長沼ナイキ基地訴訟（判例時報七一二号二四頁）、広島地判昭和四八年一月一七日広島バス料金値上認可反対訴訟（判例時報六九二号三〇頁）等がある。原田尚彦・「行政事件訴訟における訴えの利益」前掲書九二、九三頁参照。

(62) 原田尚彦・「行政行為の取消訴訟制度と原告適格」前掲書三四六頁。

(63) Recueil Lebon, 1950, p. 101.

(64) なお、原田教授は、越権訴訟の訴の利益に関する判例の現状を次の様に要約される。現在のフランスにおける越権訴訟は、「社会一般に広汎な影響力をもつ一般処分に対しては、これによりもつとも不利益を蒙る社会集団の一員にその集団的利益（共同利益―村上）を主張して出訴する権能」を認めているのである、と。原田尚彦・フランス判例百選六七頁。

（一九七六年一月稿）