

フランスにおける「独立行政機関(les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置

CNIL の法的性格論への覚書

清 田 雄 治*

目 次

はじめに

AAI 概念の不明確性

AAI の「行政機関」性と「民主的正当性」

1 AAI の「民主的正当性」

2 AAI の「行政機関」性

3 憲法第20条2項(行政の政府への従属)と民主的正当性

4 AAI の憲法適合性に関する憲法院の判断

AAI の「独立性」の「相対性」

1 組織上の「独立性」

(1) 立法権との関係

(2) 任命機関との関係

2 機能上の「独立性」

(1) 執行権との関係

1) AAI の命令制定権の従属性

2) AAI の決定に対する「提訴権」

3) 財政上の統制

(2) 司法権との関係

1) 司法統制の適用

2) AAI による制裁権(sanction)の行使

むすびにかえて

は じ め に

中央行政を基軸とする国家権力機構行使のあり方に対する「分権化」・

* きよた・ゆうじ 愛知教育大学教授

「分散化」が一つの潮流を形成しているのは、わが国の場合も、フランスの場合も基本的には変わりはない。行政の効率化、市場主義経済への規制、情報コミュニケーション分野における権利保護など様々な視点からの改革が構想され実施されてきた。その場合の一つの手法に従来の位階制的組織、活動方法と異なる組織、方法という解決策が試みられてきた。本稿で取り上げる「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」（以下本稿では引用文等を除き適宜 AAI と略記する）がフランスにおけるその一つの具体的処方箋である。1978年1月6日「情報処理、ファイルおよび自由に関する法律」（いわゆる個人情報保護法）が設置した、第三者機関として個人情報保護について監視する「情報処理および自由に関する全国委員会 (Commission nationale de l'informatique et des libertés)」（以下本稿では CNIL と略記する）がフランスにおいて実定法上で定められた AAI の嚆矢である¹⁾。その後 AAI は様々な分野の「公権力の濫用に対して市民 (administrés) を保護する」²⁾使命を有するものとして登場してきた。市場経済、放送・通信分野における規制機関等様々な機関がこの範疇に分類され、2001年のコンセイユ・デタの報告ではその数は定義の広狭によって 25 から 35 にのぼるとされている³⁾。一方、わが国も行政改革の一環として「独立行政法人」法が制定され、国立大学法人も含めて「独立行政法人」制度を発足させた。導入への政治的・社会的背景・理由はもとより、制度的な性格や概念等制度設計自体にも大きな相違があり同一次元での比較に直ちには当てはまらないとしても、従来の位階制的行政組織の見直しの、わが国なりの一つの選択肢がこの「独立行政法人」制度であることは異論のないところであろう⁴⁾。

ところで、本稿がフランスの AAI を取り上げた理由は、フランスにおける AAI の理論的位置づけにある。既に30年以上 AAI を運用してきたフランスの場合、AAI の「独立性 (indépendance)」、「行政的 (administrative)」、「機関・権力性 (autorité)」それぞれが俎上に載せられており、しかもその憲法適合性から問い直されてきたという理論状況がある。G.

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

BRAIBANT の主張するように、フランスの政治的伝統に従えば、「行政は少なくとも原理上独立ではない。政府に従属し、それを通して議会に従属する」⁵⁾からである。とりわけ、80年代から90年代にかけて政権交代の度に放送を含めた視聴覚通信分野に対する AAI の制度設計が見直され、その憲法適合性や正当性が鋭く争われてきた経緯があった⁶⁾。そして21世紀に入った今日においても問題提起が続いている⁷⁾。本稿は学説および憲法院の判例等を素材に、このようなフランスの理論状況を概観、整理し、AAI の憲法上および行政法上の理論的位置づけの方向性を探ろうとする試みである。

フランスにおける AAI は上述のように広義で 35 程度の数に上り、しかも個々の AAI の制度設計にも大きな相違があり、理論状況の整理とはいえ、本稿でそれを仔細に取り上げて検討すること、さらに個々の AAI の組織や権限等を実態にまで立ち入って検討することは本稿の課題の枠外にある。ここでは、主として個人情報保護に関する AAI である CNIL を念頭において考察してみたい。それは、執筆者の問題関心という主観的な事情以外に、次のような客観的な状況があると考えたからである。先に述べたように、CNIL が実定法上最初に AAI と規定された機関であり、しかも、「公安ファイルに対する統制」こそが CNIL という「機関の独立性の『試金石』であり、国家による一般法遵守の尺度だ」⁸⁾という、2003年当時の委員長であった M. GENTOT 自身の言明にあるように、公権力に対する規制をその独立性の核心とする AAI だからである。加えて、95年 EU 指令をベースにした2004年の新個人情報保護法の下で CNIL の組織・権限が改正され、その権限行使についてなおも問題提起がなされている⁹⁾という事情があるからである。

本稿ではこの CNIL の法的位置づけを考察する予備的作業として、CNIL の組織・権限等を念頭におきながら AAI の理論状況を概括的に考察することにしたい。

1) Cf. Catherine TEITGEN-COLLY, les autorités administratives indépendantes: histoire

- d'une institution, dans: Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, Les autorités administratives indépendantes, (P. U. F., 1988), p. 22.
- 2) Arlette HEYMANN-DOAT et Gwénaële CALVÈS, Libertés publiques et droits de l'homme, 9^e éd., (L. G. D. J., 2008) p. 141.
 - 3) Cf. Conseil d'État, Rapport public 2001, Les autorités administratives indépendantes, Études et Documents N^o 52, (la Documentation française, 2001), p. 257.
 - 4) 独立行政法人に関しては、差し当たり、長谷部恭男「独立行政法人」(『ジュリスト』 No. 1133, 1998年) 99頁以下および山本隆司「独立行政法人」(『ジュリスト』 No. 1161, 1999年) 127頁以下参照。主として独立行政委員会を対象にしたものであるが、最近の憲法学からの問題提起として、駒村圭吾『権力分立の諸相』(南窓社, 1999年), 佐藤幸治「自由の法秩序」同『日本国憲法「法の支配」』(有斐閣, 2002年)所収, 89頁以下参照。本文で触れるように良きにつけ、悪しきにつけ「国民主権」原理の「呪縛」の根強いフランスの理論展開と視点は異なるが、駒村教授のアメリカの権力分立原理論をベースにした問題提起が注目される。
 - 5) Guy BRAIBANT, Droit d'accès et droit à l'information, dans; Service public et libertés, Mélanges Charlier, Éditions de l'Université et de l'Enseignement Moderne, 1981, p. 708.
 - 6) このフランスにおける80年代以降の放送法制の問題については、差し当たり井上禎男「フランスにおける『視聴覚コミュニケーションの自由』(一)(二)(三・完)」(『九大法学』第82号2001年) 187頁以下, (同83号2002年) 79頁以下, (同84号2002年) 1頁以下参照。
 - 7) Cf. Office parlementaire d'évaluation de la législation, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, par Patrice GÉLARD, Sénateur, No 3166, Assemblée Nationale, No 404, Sénat, 15 juin 2006, <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>
 - 8) La CNIL et les fichiers de sécurité publique, Conférence de printemps des Commissaires à la protection des données, 3 et 4 avril 2003, par Michel GENTOT, président de CNIL, p. 1.
 - 9) Cf. Martin COLLET, La réforme de la CNIL ou les ruses de l'État «post-moderne», dans: Annales de la régulation, vol 1, (L. G. D. J., 2006), pp. 127 et suiv.

AAI 概念の不明確性

コンセイユ・データが2001年に公表した AAI に関する報告によれば、1978年1月6日の「情報処理、ファイルおよび自由に関する法律」の制定の際、立法者が CNIL に与えた「独立行政機関 (autorité administrative indépendante)」という称号はある種の「偶然」によってもたらされたのであって、公法人 (établissements publics) や地方公共団体 (collectivités

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田 territoriales) 等と並ぶ、「新しい法的カテゴリー」を創設する意図がなかったと指摘されている¹⁾。この CNIL を嚆矢とした後、立法者は指導原理を予め確定することなく、状況、必要に対応して AAI を創設した²⁾。そして、同報告は CNIL 創設から20年以上経過した2001年の時点においてさえ、AAI の定義は「不明確性 (ambiguïté)」を免れないと記している³⁾。そこで、まずこの AAI の概念の問題点に触れておきたい。

論者によっては、その多様性から「あらゆる場合の相貌に適用される独立行政機関 (autorités administratives indépendantes) の統一的概念を識別することが不可能」⁴⁾であると主張し、AAI の概念設定自体に懐疑的な姿勢をとるものもある。本稿では上述のコンセイユ・デタ報告書に依って、「権限 (l'autorité)」、「独立性 (l'indépendance)」および「行政的性格 (la nature administrative)」の3つの側面から AAI の概念について概観してみよう。

第一に、「権限」について、autorité は「命令権、公権力の行為の強制力」などを意味する⁵⁾が、法律用語としては「権威、権力、権限」あるいは「[権力、権限のある]機関」等と訳されている⁶⁾。autorité を AAI 概念の要素として見た場合の本質的な対立点は、当該機関が上述のような強制力を有する法律上の決定権限を有しているかどうか、言い換えれば、単なる諮問的権限を有するにすぎないかどうかという点にある。つまり、権限行使の上で決定権を有する機関のみが AAI に値すると解するか、事実上の影響力を有する権限行使のみを有する機関もそれに含ませると解するかという対立である。前者の立場に立った場合、一定の機関は AAI の範疇から除外されなければならない。立法者はこの決定権に拘泥せず、ためらいなく AAI の呼称を与えている。もっとも CNIL の場合、決定権を有することは明示されているので、どちらの見解をとるにせよ、AAI の範疇に含まれることそれ自体に異論は生じない。

ただし、指摘しておかなくてはならないのは、諮問的権限のみしか有しない機関を AAI に含ませると解する論者たちは、当該機関の権限の実質

的な効果，法律上強制力を伴わない権限行使について，それが「一般利益に反する行為を白日の下にさらすにとどまって」⁷⁾も，法的強制力と同様の効力を有すると解する点である。その評価がAAIの正当性や存在理由に連動すると考えられるからである。そして，CNILの場合も，法的強制力を伴う決定権の行使とともに，実質的な強制力を伴う権限行使が重要な役割を演じていると見られている⁸⁾。

次に，「独立性」について，「独立性」は，AAIの概念規定の決定的な要素であり，この要素が欠如した場合単なる行政機関にすぎず，独自の制度的概念の存在理由が失われる。「独立性」を考察する場合，誰からの独立かが焦点である。上述の2001年コンセイユ・デタ報告は政治権力および規制対象たる職業的領域からの独立が問題にされなければならないと指摘するが，内容として取り上げられているのは主として執行権に対する独立性である。当該AAIが政府からの命令も指図も受けない，位階制的権力および後見的権力の欠如を意味すると説明されている⁹⁾。

この「独立性」を担保する組織的な側面として，2001年のコンセイユ・デタの報告が整理するのは，第一に当該機関の合議制(collégialité)である¹⁰⁾。多様なAAI構成員の任命機関の影響力についてバランスを図ることおよび構成員の集団的な審議による客観性の保障が「独立性」に対する合議制の効用とされている。第二に，「独立性」の「要(clé de voûte)」¹¹⁾となるのが合議制構成員の地位である。最低限の規定として例外なく適用されるのは，非罷免性である。構成員の任期それ自体ではないが，かつての公正取引委員会(Commission de la concurrence)委員長について，コンセイユ・デタは立法者の定める任期を「委員長の独立性と権威を保障する」趣旨であると解し，明文の根拠なしに，委員長の任期について出身母体の年齢制限規定の適用を排除する判断を下している¹²⁾。このコンセイユ・デタの解釈によれば，任期中の非罷免性について構成員の身分保障をAAIの独立性の要素の一つと見なしていると理解してよい。第三に，それ以外の任期の期間や再任不可能性なども指摘されるが，機関によって相

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

違があり、不可欠の要素ではない。後述するように、憲法院もそれらを必ずしも「独立性」の決定的要素とは解していない¹³⁾。

次に職務遂行上の、すなわち機能的「独立性」(なお、この視点からの「独立性」は論者によっては、しばしば「自律性 (autonomie)」という用語を採用している)を担保する事項としてまず財政的側面が挙げられる。「独立性」は予算措置以外の固有の収入を有することを前提にするという主張もあると紹介されているが、コンセイユ・デタ報告では、予算措置に基づく裁判所の収入の性格が裁判官の独立を妨げないとの理由から、この主張を斥けている¹⁴⁾。また、憲法院も視聴覚高等評議会 (Conseil supérieur l'audiovisuel) (以下 C. S. A. と略記する) の予算措置を首相の裁量に委ねることがその「独立性」に影響を与えるという訴えを斥けている¹⁵⁾。職務遂行上の「独立性」に関して、より重要視されているのは、人的スタッフの問題である。ただし、法律上 AAI が検査または調査を遂行する場合、中央行政機関の職員や外部の専門家にそれを委嘱することは禁じられていないとされている¹⁶⁾。

以上「独立性」を担保する項目について概観したが、2001年報告では、AAI の「独立性」はその決定に対して「政府による拒否権が存在しえないということを強制するにすぎない」¹⁷⁾と指摘し、AAI の「独立性」は AAI に対する国家による一定の権力行使を妨げるものではないという留保を付している。

「行政的性格」について、コンセイユ・デタ2001年報告は簡単に触れるにすぎない。すなわち、AAI は「中央行政の位階制的構造に帰属するわけでないが、にもかかわらず、国家の外に位置するわけではない。その活動は国家の名において、また国家のためにであり、その活動によって損害が発生した場合、行政裁判所または民事裁判所において責任が問われる。」
「行政的性格」については「今日では異論の余地のない要素」¹⁸⁾と断定している。

以上に紹介した AAI の概念を前提にコンセイユ・デタ2001年報告は、

AAIの憲法秩序および行政秩序への組み込みは原則として既定の事項だと判断しているが、次節以下でこの評価の妥当性を考察してみよう。

- 1) Conseil d'État, Rapport public 2001, Les autorités administratives indépendantes, Études et documents, N° 52. (Documentation française, 2001), p. 287.
- 2) Ibid., p. 257. 因みに、1983年の時点の CONSEILY・データ報告では、18 という数が示されているが、法律上 AAI と明定されていた機関は CNIL のみであった。Cf. Étude sur les autorités administratives indépendantes, E. D. C. E., N° 35, 1983-1984, p. 13.
- 3) Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., p. 287.
- 4) Paul SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, dans: A. J. D. A., mai 1983, p. 292.
- 5) Cf. Paul ROBERT, dirigée par Alain REY, Grand Robert de la langue française, 2^e éd.(Dictionnaires le Robert, 2001), vol. 1, p. 1048.
- 6) 山口俊夫編『フランス法辞典』(東京大学出版会, 2002年)47頁。
- 7) Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., p. 290.
- 8) 例えば、CNIL の場合、法律上の命令制定権以外に「間接的命令制定権」とも呼称されている効果が指摘されている(Cf. Raymond GASSIN, Attribution du pouvoir réglementaire aux autorités administratives indépendantes et pénal: le cas de la commission nationale informatique et libertés (CNIL), dans: Cahiers de méthodologie juridique, 2001-5, pp. 2262 et suiv.).
- 9) Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., pp. 290-291.
- 10) Ibid., p. 291.
- 11) Ibid.
- 12) Cf. C. E. juillet 1989, M. P. ORDONNEAU, dans: A. J. D. A., 20 octobre 1989, pp. 643-644.
- 13) 本稿 1(1)立法権との関係, 参照。
- 14) Cf. Conseil d'Etat, Rapport public 2001, op. cit., p. 292.
- 15) 本稿 2(1)3)財政上の統制, 参照。
- 16) Conseil d'Etat, Rapport public 2001, op. cit., p. 292.
- 17) Ibid. p. 293.
- 18) Ibid.

AAI の「行政機関」性と「民主的正当性」

1 AAI の「民主的正当性」

憲法院および司法官職高等評議会等のような憲法上設置された機関ではない AAI の場合、その存在および権限の憲法適合性は必ずしも自明のも

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

のとは言えないであろう。整合性が問われうる憲法原理としては58年憲法第1条(95年改正前の旧第2条)の共和国の一体不可分性、第1条の原理を地方自治について具体化した同第72条、1789年人権宣言第3条および58年憲法の「国民主権」原理、そして政府と行政の関係を定めた第20条以下の規定が挙げられよう。「フランスは一にして不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的共和国である」と定める58年憲法第1条1項とそれを地方自治に適用した同第72条は、フランスの中央集権性を象徴する規定であり、ミッテラン政権下の地方分権改革の際にも、その改革に対する限界を画するものとして機能した。すなわち、地方公共団体に法律の留保の下での「自由行政」を認めながら、政府代表である知事に適法性統制のみならず、合目的性に及び「統制権」を行使させてきた¹⁾。AAIの場合も同様に、その「行政機関」性を前提にして、「国民主権」原理に基づく議会および政府という中央権力の統制は、原理上免れないと考えられるのだろうか。

AAIの正当性をめぐってはいくつかの見解が提唱されているが、その法的性格を考察するという視点からすれば、アプローチの方向性は差し当たり二つに大別することができよう。一つはフランス革命以来の伝統である「国民主権」原理に立脚して正当性を構想しようとするアプローチである。もう一つのそれは、正当性を「国民主権」原理の外に、すなわち当該機関(またはその構成員)の「賢者(sages)」としての側面等に求めようとするアプローチと見ることができよう。

ここでは、「国民主権」原理それ自体を考察することが目的ではなく、またもとよりその余裕もないので、AAIの憲法原理上の位置づけに限定して取り上げることにしたい。この視点から見れば、「国民の主権は人民に属し、人民はその代表者によって、及び、人民投票の方法によって主権を行使する」という58年憲法の規定よりも、むしろ「すべての主権の淵源は、本質的に国民にある。いかなる団体も、いかなる個人も、国民から明示的に発しない権威を行使することはできない」と定める1789年人権宣言第3条の規定との整合性が問われることになる。なぜなら、AAIが人

権宣言第3条にいう「国民から明示的に発した」権威に相当するかどうか
が問われるであろうからである。すなわち、AAIの民主的正当性の問題
である。

AAIの構成員の任命方式・構成は、一様ではないにしても直接選挙に
よって選出されるわけではない。例えば、CNILの場合、2004年に改正さ
れた「情報処理、ファイルおよび自由に関する1978年1月6日の法律」に
よって規定されている²⁾が、旧法と同様17人から構成される(同法第13条
1項)。12名は次のように、議会などの機関によって選出される。すなわ
ち、国民議会およびセナの任命する議員各2名、経済・社会評議会の総会
において選出された同評議会委員2名、コンセイユ・データ総会において選
出された同機関の現職または元構成員2名、破毀院総会において選出され
た同院現職または元構成員2名、会計検査院総会において選出された同院
現職または元構成員2名(1名は少なくとも主任評議官に等しい職階のも
の)である。残り5名の内訳は、国民議会議長およびセナ議長の任命する
情報処理に関する有識者各1名、および、デクレによって任命される情報
処理または個人的自由に関する有識者3名である。このようなCNIL構
成員の選出方法によれば、両議員選出の委員以外は少なくとも直接の淵源と
して「国民主権」を援用して民主的正当性を主張することはできない。両
院議長及び政府のデクレによって任命される委員も含め、民主的な正当性
原理という点からは、あくまで間接的な正当性の淵源にとどまる。また、
裁判官また司法機関によって選出される委員の正当性は、必ずしも民主的
な正当性の淵源を有するとは評価できないように思われる。もっとも、
CNILの構成はAAIの中では異色であると指摘されており、CNILの「独
立性」にかかわって、後に改めて触れたい³⁾。

この民主的正当性に関して、わが国の主権論における表現を借りれば
「正当性」の淵源からさらに「権力的契機」にまで踏み込んで、この正当
性がAAIの議会に対する直接の政治責任を要請する可能性を容認する見
解がある。F. MODERNEはスペインの「原子力安全評議会(Conseil de

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田

Sécurité nucléaire)」がフランスの AAI 概念に最も適合するものと紹介する⁴⁾。同評議会の議長及び評議員は政府によって任命されるが、その場合は候補者を下院の 3/5 の議決に服せしめなければならない。評議員は任期中罷免されず、評議会は独自の収入源を有する。評議会はその活動について議会に報告しなければならない、政府の指図や指令には服さない。反対に政府は評議会については議会に対して責任を負わない⁵⁾。

この見解に対しては、しかし、議院内閣制の本質である政府の議会に対する政治責任制との対立を惹起しかねないという法的次元からの批判があり⁶⁾、さらに、このような議会に対する AAI の独立性の脅威となりうる直接責任制の妥当性如何という政治的次元の批判が提起されている⁷⁾。もっとも、批判者である TEITGEN-COLLY は直接の政治責任制のみが議会の有する手段ではなく、アメリカに倣って構成員の一部の任命権、予算の議決権、議会の常設委員会による統制等を挙げている。いずれにしろ、ここでの民主的正当性、あるいはそれから派生した責任制度は AAI の主権者への直接の民主的正当性を導くわけではない。議会または政府に対する責任・統制を通じて間接的に正当性を援用する迂回的手法によらざるを得ないであろう⁸⁾。

ところで、この民主的正当性と別のアプローチとして主張されているのが「賢者」あるいは「賢慮 (sagesse)」による正当性である。このアプローチを論じている S. HUBAC と E. PIESIER によれば、現代の賢者は「その経験および名声」によって任命される⁹⁾。その「賢慮」は三つの源泉、すなわち、「倫理 (éthique)」、「鑑定 (expertise)」および「節度 (modération)」に由来する¹⁰⁾。「賢慮」と「独立性」は「『根源的感覚 (sens commun)』を理由に密接な関係を維持している。賢者とはまずもってその意見が従順でなく、依存関係にないことである。この意味において独立行政機関または単なる『賢者の評議会 (conseils de sages)』は同一の『行為思想 (idée d'œuvre)』、同一の「正当性の資格 (titre de légitimité)」に属する」¹¹⁾。ただし、このアプローチは上述の「国民主権」原理に依拠

する正当性を否定するものではなく、むしろそれと競合するものとされている¹²⁾。

しかし、このアプローチに対しては紹介者の HUBAC と PIESIER 自身が指摘するように、「統制者を誰が統制するのか? 『賢者の統治 (gouvernement des sages)』を誰が阻止するのか?」¹³⁾ という反駁があり得るだろう。換言すれば、賢者による逸脱を誰が抑止するのかという批判である。TEITGEN-COLLYは賢者による AAI が民主主義の定着に積極的な役割を果たしたとしても、それは賢者の行為に対する議員の統制をまるごと排除することにつながらないと指摘する。「実際、民主主義の要請をわが国の政治システムの心に刻み込む国民主権原理の尊重から独立機関が解き放たれることにはなり得ない」¹⁴⁾。

したがって、この民主的正当性とは別の正当性のアプローチを想定しても、詰まるところは民主的正当性に行き着くことになる。そこで次に、AAI に対する間接的・迂回的な民主的正当性のあり方を考察する場合、一つの手立てとなる58年憲法第20条2項の政府に対する行政の従属性および同条3項の政府の対議会責任制の前提とされる AAI の「行政機関」性を取り上げてみよう。

2 AAI の「行政機関」性

例えば、フランス版オンブズマンであるメディアトゥール (médiateur) は、現在では AAI の一つと解されているが、1973年当時 AAI という制度自体も存在せず、立法者もその法的性格を明示的に定めなかった。実際 Y. GAUDEMET はメディアトゥールが行政機関がどうかという問題を提起し、その任務や組織を考慮して、一行政機関として行政裁判所の管轄に属するものではないという主張を論争誘発的なものとして提唱した¹⁵⁾。この主張はメディアトゥールの行為に対する裁判管轄権という法手続上の、実務的には回避しがたい問題点を念頭においてはいるが、その前提となるのはメディアトゥールの「自律性 (autonomie)」, その法的性格, 国家機

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

関上の位置づけの問題である。

この GAUDEMET の行政的性格否定論に、いわば古典的な「権力分立原理」の解釈を適用して反駁したのが、コンセイユ・ダタの M. FRANC である。FRANC は「成文憲法を経験して以来、そしてモンテスキューが憲法定者に多かれ少なかれその着想を与えて以来、わが国の国家組織を基礎づける三権の一つに当該制度 [メディアトゥール] を帰属させることは必ずしも有害なデカルト主義に屈したことにはならない¹⁶⁾」と主張する。そしてこの三権分立論に依拠して、メディアトゥールの活動は勧告、場合によって提案を導くものであり、訴訟手続に関与したり、まして判決の正当性を俎上に載せるものではないから司法権には属さない¹⁷⁾。一方、議会に所属するものではなく、また立法作用に参加するわけではないので立法権でもない¹⁸⁾。「司法権あるいは立法権に属することができない以上、メディアトゥールは執行権と名付けられるものに属さざるを得ない¹⁹⁾」と結論づけるのである。ただし、FRANC はメディアトゥールを首相に属する部局組織の一種あるいは「行政法が理解するような意味での古典的行政」であると解しているわけではない。したがって、「メディアトゥールは既存のいかなる行政上の位階制にも組み込まれないし、憲法第20条によって首相が司る『行政組織』という言葉の厳密な意味には含まれない²⁰⁾」と見る。それは執行権には属するが、「行政」には帰属しない、したがって、1978年の法律の創設した CNIL と同様「新しい範疇」、すなわち、「独立行政機関」という範疇に属すると理解する²¹⁾。

しかし、権力を三分割して独立させるといふ、この古典的な解釈は権力分立論の母国であるフランスでもあまりに陳腐であり、モンテスキューの権力分立論はそれほどカテゴリーカルなものではなく、より複雑であると指摘されている²²⁾。また、FRANC の主張は「時代遅れと見なされることの多い [権力分立] 理論の適用という側面よりも、立法機関の活動への適用を排除し行政機関の活動に適用される、行政裁判官の管轄権に関する古典的提言に準拠した側面が強いと見るべきである²³⁾」という指摘がなされて

いる。したがって、権力分立論をとったからといって、司法権または立法権に帰属しない機関は自動的に執行権に帰属するという消去法的な結論が導かれるわけではない。詰まるところは、実定憲法上の規定にその根拠の決め手を求めるといふ方向に傾かざるをえないであろう。ところで、58年憲法には三権分立を定めた規定はなく、また1789年人権宣言第16条も「権力分立」を定めているにすぎない。「多くの研究者 (auteurs) は創設されたあたらしい諸機関と政治的伝統からの要請を両立させるために、当該機関の行政的性格という結論を採用している」²⁴⁾。この点で有力な手掛かりと考えられるのが、次に取り上げる58年憲法第20条である。

3 憲法第20条2項(行政の政府への従属)と民主的正当性

58年憲法第20条2項は「政府は行政を統御する (dispose)」(通常は、「司る」などと訳される²⁵⁾が、ここではあえて強調した訳を付した)と政府の行政組織に対する支配権を定めた規定であり、AAIの行政機関性を前提にすれば、他の行政機関同様に適用対象となりうる。ところで、この58年憲法第20条2項の「統御する (dispose)」という文言について、当初の原案では「管理する (dirige)」という表現が用いられていた²⁶⁾。審議過程の規定案で現行の「統御する (dispose)」という表現に改められた²⁷⁾が、その理由は明かではない。58年憲法のコメンタールによれば、憲法第20条2項は「行政の政府への従属という伝統的原則」(イタリックは原書のもの)²⁸⁾を確認したものと解されており、政府の行政に対する権限行使についても、「統御する (dispose)」という強い趣旨を含ましめてはいない。このコメンタールでは政府の行政に対する通常の権限行使の方法として、命令 (commandement)、監督 (surveillance) および監察 (contrôle) を列記し、加えて位階制組織に基づく上級庁への服従義務の存在が指摘されている²⁹⁾。すなわち、通常の位階制的行政組織を念頭においた解釈論が展開されているにとどまっている。しかし、BRAIBANT が指摘するように、58年憲法第20条2項の文言にこだわった解釈をとれば、dispose とい

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

う言い回しは「非常に強い意味を持つことのであり、偶然描かれたものではない。したがって、政府が『統御』しない (ne «dispose» pas) 行政 [組織] は全て憲法に反すると確信する」と解釈されることになる³⁰⁾。

憲法第20条2項の上述のような文理解釈からすれば、AAI という概念がある種の矛盾を伴うことを否定することは困難であろう。コンセイユ・デタですら「AAI は憲法制定者の予想しないカテゴリーであり、制定者の配備した権力の均衡と両立することの困難なカテゴリーである」³¹⁾と指摘していた。このような矛盾を回避するために、AAI の存在を念頭において憲法上の要請を柔軟に解する見解が主張されている。例えば、先にも引いたFRANCはメディアトールを念頭において、第20条の適用領域を古典的な行政組織に限定し、AAI を適用対象から除外しようとする。「行政法学が理解する意味での古典的な行政組織 (Administration classique) が問題だと主張することは必要ではない。メディアトールは現行のいかなる行政上の位階制組織にも組み込まれないし、憲法第20条によって首相が司る、厳密な意味での『行政組織 (administration)』という用語には含まれない。...事実メディアトールは執行権には統合されるが、しかし独自の行政制度なのである」³²⁾と主張する。このように、FRANCはメディアトールのようなAAIを憲法第20条2項の行政組織 (administration) から適用除外しようとする。しかしこの見解に対しては、AAIを第20条の範疇から除外したところで、統合される執行権との関係は依然残されたままであり、憲法上の要請の問題を解決するというより、それを覆い隠すにすぎないという批判が提起されている³³⁾。

一方、このFRANC見解に対して、BRAIBANTはAAIの「独立性 (indépendance)」を、この言葉から想定される絶対的な自由を意味するのではなく、司法統制によって制約された自由を享受するにすぎないと解し、その違憲性を克服しようとする。BRAIBANTによれば、AAIはフランスの政治的伝統が容認しない本来の「独立性 (indépendance)」によってではなく、むしろ「自律性 (autonomie)」によって特徴付けられると解す

る³⁴⁾。このBRAIBANTの見解は、憲法第20条の文言を操作するのではなく、「独立性(indépendance)」概念を操作することによって、結果的に第20条2項の要請を相対化し、柔軟に解していると見ることができる。もっとも、TEITGEN-COLLYはAAIの組織や権限は一様でなく、「通信と自由に関する全国委員会(Commission nationale de la communication et des libertés)」(以下、C.N.C.L.と略記)のような多数の職員の存在や多額の予算の管理を理由に、ますます公役務の管理を担いつつあると見て、上記のような柔軟な憲法解釈が妥当しないAAIが存在すると判断する³⁵⁾。つまり、C.N.C.L.のようなAAIの場合、憲法第20条2項はもちろん、議会による公権力の統制を要請する1789年の人権宣言に遡る共和主義的伝統にも反すると断じている³⁶⁾。

4 AAIの憲法適合性に関する憲法院の判断

ところで、58年憲法第20条2項を一つの核心とするAAIの憲法適合性に関して、憲法院はどのような判断を下しているか。AAIの独立性を否定するよりも、むしろそれを擁護しようとする提訴者は、AAIの憲法第20条違反を提訴理由に含めていないし、また、憲法院も職権で憲法第20条の適合性を審理するのを自制している。憲法院の判例から少なくとも明示的にAAIの違憲性の判断を導くことはできない。もっとも、この憲法院の姿勢がAAIについて合憲の判断を論理的に措定していると即断することはできないように思われる。実際、憲法院は「独立行政機関(autorité administrative indépendante)」という表現自体の使用には慎重な傾向を見せている。1984年7月26日の有線放送法制に関する判決で、憲法院は「視聴覚通信高等機関(Haute autorité de la communication audiovisuelle)」(以下、H.A.C.A.と略記する)に「独立行政機関(autorité administrative indépendante)」という呼称を使用し、はじめて明示的にAAIの存在を容認した³⁷⁾。しかし、1984年10月10・11日のプレスに関する判決では、この「独立行政機関(autorité administrative indépendante)」という表現

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

それ自体は使用したものの、敢えてそれに括弧を付していた³⁸⁾。これらの判決によれば、AAI 概念それ自体の憲法適合性について、憲法院は少なくともそれを自明のものとして解しているわけではなく、一定の留保の余地を残そうとする姿勢が窺えるように思われる。次節で取り上げるように、憲法院は現在のところ正面から AAI の存在を否定するのではなく、妥協的ないし状況依存的にその「独立性」に対するさまざまな制約を通して、憲法適合性の問題を処理しているように思われる。

- 1) Marie-José GUÉDON, *Les autorités administratives indépendantes*, (L. G. D. J., 1991), pp. 38-39.
- 2) 差し当たり、拙稿「フランスにおける個人情報保護法制の現況」(愛知教育大学社会科学論集第42・43合併号所収, 2005年) 277頁以下参照。
- 3) 本稿 参照。
- 4) F. MODERNE, *Étude comparée des modèles étrangers*, dans: Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, *Les autorités administratives indépendantes*, (P. U. F., 1988), p. 208.
- 5) Ibid.
- 6) Cf. Catherine TEITGEN-COLLY, *Les instances de régulation et la constitution*, dans: R. D. P., 1990, p. 227.
- 7) Ibid. TEITGEN-COLLY によれば、フランスのような多数派支配体制の場合、執行権に対するそれも連動すると指摘する (Ibid.)。
- 8) HAQUET は AAI の民主的正当性の要素の一つとして、その創設それ自体が人民の代表たる立法者によるが故に、その政治的正当性を享受すると指摘している (Cf. Arnaud HAQUET, *Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes. Réflexions sur son objet et sa légitimité*, dans: R. D. P., 2008, p. 413.) ここで指摘されている民主的正当性もアプローチの方法は本文で述べた迂回的手法と軌を一にするものと見ることができよう。
- 9) Cf. Sylvie HUBAC et Evelyne PISIER, *Les autorités face aux pouvoirs*, dans: Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, *op. cit.*, p. 121.
- 10) Ibid.
- 11) E. PISIER, *Vous avez dit indépendantes? Réflexions sur les AAI*, dans: *Pouvoirs* N° 46, 1988, p. 74.
- 12) Cf. Sylvie HUBAC et Evelyne PISIER, *op. cit.*, p. 123.
- 13) Ibid., p. 122.
- 14) C. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, pp. 226-227.
- 15) Cf. Yves GAUDEMET, *Le médiateur est-il une autorité administrative?*, dans: *Service public et libertés, Mélanges Charlier*, Éditions de l'Université et de l'Enseignement

Moderne, 1981, pp. 117 et suiv.

- 16) Conclusions de Michel FRANC sous Conseil d'État, Assemblée, 10 juillet 1981, Retail, dans : R. D. P., 1981, p. 1444.
- 17) Ibid., pp. 1444-1445.
- 18) Ibid., p. 1445.
- 19) Ibid., pp. 1445-1446.
- 20) Ibid., p. 1446.
- 21) Ibid., p. 1447.
- 22) C. TEITGEN-COLLY, op. cit., p. 222. なお Georges BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 18^e éd., (L. G. D. J., 1977), p. 161 も参照。
- 23) J.-M. AUBY, Note de jurisprudence, Le contrôle par le juge administratif de l'activité du Médiateur Conseil d'État, 10 juillet 1981, dans : R. D. P., 1981, p. 1691.
- 24) C. TEITGEN-COLLY, Les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution, dans : Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, op. cit., p. 49.
- 25) 例えば, 樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集 第3版』(三省堂, 1994年242頁(辻村みよ子訳), 参照。
- 26) Projet d'articles relatifs au Gouvernement soumis au Conseil interministériel du 7 juillet 1958, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. 1, (Documentation française, 1987), p. 360.
- 27) Ibid., p. 416.
- 28) François LUCHAIRE et Gérard CONAC direction, La constitution de la république française, 2^e éd., (Economica, 1987), p. 581, par Georges DUPUIS.
- 29) Ibid., p. 583.
- 30) G. BRAIBANT, Eléments de discussion, dans : Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, op. cit., p. 290. もっとも, BRAIBANT は市民の権利保護という視点からの行政統制を存在理由とする CNIL を違憲と断じたのではなく, 彼の意図はむしろ公役務の管理をも職務とするという理由から, C. N. C. L. をターゲットにして違憲論を展開するところにあったようである (Ibid., p. 290.)
- 31) Conseil d'État, Rapport public 1987, Les activités du Conseil d'État en 1986, Études et documents, N^o 38, (Documentation française, 1987), p. 53.
- 32) M. FRANC, op. cit., p. 1446.
- 33) Cf. C. TEITGEN-COLLY, op. cit., Les instances de régulation et la constitution, p. 217.
- 34) G. BRAIBANT, Droit d'accès et droit à l'information, dans : Service public et libertés, Mélanges Charlier, op. cit., 1981, pp. 708-709.
- 35) TEITGEN-COLLY, op. cit., Les instances de régulation et la constitution, p. 281.
- 36) Ibid. 同旨 BRAIBANT, Eléments de discussion, dans : Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, op. cit., p. 291.
- 37) Décision n^o 84-173 DC du 26 juillet 1984, Loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur réseau câble, Rec., p. 63, con. 4.

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

- 38) Décision n° 84-181 DC du 10 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, Rec., p. 78, con. 70. 評釈として辻村みよ子編集代表『フランスの憲法判例』(信山社, 2002年) A [22] 表現の自由・矢口俊昭執筆, 153頁以下参照。

AAI の「独立性」の「相対性」

1 組織上の「独立性」

(1) 立法権との関係

憲法上設置された機関ではない AAI について、その改廃に対して憲法上の要請がどの程度働くのかという問題、換言すれば立法権に対する AAI の「独立性」については、既存の AAI の立法による廃止、再編の憲法適合性という争点として提起された。1986年の放送法制の改正の際、放送通信分野の AAI として設置されていた H. A. C. A. を新法で廃止し、同時に新たな AAI として C. N. C. L. を設置する規定について、提訴者は次のように主張してその憲法適合性を争った。まず、提訴者は表現・コミュニケーションの自由を保障する1789年人権宣言第11条が「憲法原則の尊重を恒常的に監視し、必要な決定を下すという独立機関の存在を前提にする」¹⁾と解し、「そのような機関の存在のみならず、その独立性もまた憲法上の要請に由来するものであると解しても過言ではないであろう」²⁾と AAI の設置を憲法上の要請と判断する。そして、「当該機関 [AAI] の名称を修正する、構成を変更するあるいはその権限を改訂するという」³⁾立法者の権限は憲法上議論の余地のないものであって、それを争うものではない。「逆に、高等機関構成員の任期を満了前に終了させることも同じというわけにはいかない。法律が授与した任期があるにもかかわらず、政権交代の結果採択された新法によって構成員が交替する制度にどのような現実的な独立性が存在するのだろうか。選挙協力の安定性にその構成員の命運が縛り付けられている機関の独立性はあり得るのか」⁴⁾という理由で新

法の憲法適合性に疑問を投げかけた。

この提訴者の問題提起に対して、憲法院はまず「従前の法律の諸規定を改正または場合によりそれを別の規定に置き換えて当該諸規定を廃止することは、憲法第34条が立法者に留保した領域において規定を定める立法者の権限である」⁵⁾という原則を提示する。そして、「この権限の行使は憲法としての性格を有する要請から法的保障を剥奪することは許されない」⁶⁾と留保を付している。この原則論を前提に、本件の H. A. C. A の廃止と、C. N. C. L. による代替については、提訴者の問題提起に正面から応答することはせず、代替それ自体のみでは「憲法としての性格を有する要請から法的保障を剥奪する効果を有するものではなく」⁷⁾、したがって、「立法者が選定した時期に視聴覚通信高等機関構成員の任期を終了させることを決定したからといって、憲法としての性格を有するいかなる規範、いかなる原則の解釈を誤ったものとはいえない」⁸⁾と判示して、提訴者の主張を斥けた。

以上のように、憲法院は立法者による AAI の改編はもとより、その廃止をも容認し、結果的に立法者に対する AAI の「独立性」を極小化した。立法者によって創設された機関が同様に改編、廃止されることは法理的には至極当然のことである。しかし、本件における法律上の争点の背後にあったのは、提訴権者が主張したように政治権力からの AAI の「独立性」をどのように担保するかを問うことであった。この点で L. FAVOREU らは移行期における廃止を違法と断ずることについて憲法院が困難を感じたのではないかとコメントし、その理由を AAI 構成員の「独立性」の性格に求めている⁹⁾。すなわち、AAI の構成員の場合、司法官や大学教授に適用される「独立性」の原則と違って、憲法上承認されたものでないという、その「独立性」の憲法上の位置づけの違いにその理由を求めているのである¹⁰⁾。同時に、FAVOREU らは政権交代の度に一般的な法規範の定立である立法作業を媒介に制度を改廃し、結果として既存の機関の構成員を罷免するという方法については、権力分立原則や基本的自由の点から憲法適

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

合性が問われる余地のあることを示唆している¹¹⁾。

ところで、CNIL それ自体の改廃について憲法院の判断は見られないが、その改廃が個人的自由や私生活保護という憲法上の権利・自由の保障の剥奪に相当しないか、また、95年 EU 個人情報保護指令の定める第三者機関であることを考慮すれば、EU の保護基準の限度を下回らないかという意味でも既存の憲法上の保障を剥奪しないかという問題が生じよう。実際、2004年の個人情報保護法の制定 (95年の EU 指令に沿った改正で、形式上は1978年法の改正という形式が採用された¹²⁾) に際して、憲法院は例えば、センシティブ情報の処理禁止を「裁判上の権利 (un droit en justice)」の証明およびその行使等について限定的に解除した規定が私生活保護に反する等¹³⁾、提訴権者の個別規定の違憲論の主張に応答した上、「憲法院が職権で憲法適合性を提起する必要はない」¹⁴⁾と判示して、04年法が改編した CNIL の構成や権限についてはその合憲性を黙示的に容認している。

(2) 任命機関との関係

「独立性」を担保する具体的な組織上の規定について、憲法院はそれを「独立性」の決定的な要素と解していない。例えば、執行権による AAI 委員長の任命、構成員の再任可能性、兼職禁止規定の欠如を「独立性」を歪めるものとは解していない。反面、任期の期間、再任禁止規定、さらに、司法機関による構成員の任命について等も「独立性」に有利な規定と解している。一方、AAI の構成自体についても、裁判官や国会議員出身 (ないしは兼職) の構成員、政府委員なども排除されると解していない。結局、組織的な側面について、憲法院は様々の AAI の相違を追認する傾向にあり、特定の機関の構成に制約を加える原則的な判断は提示していないと指摘されている¹⁵⁾。

ところで、CNIL は AAI の中でもっとも構成員の多い機関の一つである。これはさまざまな視点からバランスのとれた解決を図ることを目的とするものと指摘されているが、この構成員の多元性から自動的に「独立性」が保障されるわけではない¹⁶⁾。CNIL の構成の特色はむしろ、その任

命機関・選出母体に求められる。一つは、裁判官を構成員に含んでいる点である。M.-J. GUÉDON が主張するように、裁判官を構成員に含ませることは「AAIの職務が裁判のそれからさほど離れたものではない点で、理に適っており、しかも裁判官が独立していると推測される以上、独立の本質的な保障であると考えられうる」¹⁷⁾。反面、CNILの権限行使も他のAAI同様裁判的統制に服する以上、CNILにおける職権行使の結果としての行為について将来の訴訟で管轄権を行使しうる可能性を否定することはできない。そのようなケースの存在を想定するなら、GUÉDONが提起するように権力分立および裁判官の独立という視点から疑義が生じうるであろう¹⁸⁾。

さらに、構成員としての裁判官の存在はもちろんで、とりわけ国会議員の場合、AAIの「政治化(politisation)」が懸念されている¹⁹⁾が、この点もCNILの構成の特色であると同時に、問題点でもある。GUÉDONは、多様な意見を表明する多元主義をその正当理由として指摘しているが、権力からの「独立性」を標榜するAAIの理念との整合性、また、他のAAIが定める兼職禁止とも両立し得ないことが指摘されている²⁰⁾。

2 機能上の「独立性」

上述のように、憲法院は58年憲法第20条2項の解釈の基づくAAIの憲法適合性については明言することを回避しているが、その一方でAAIに対して政府による一定の介入、権限行使を容認する判断を示して、AAIの「独立性」を相対化、極小化する解釈を施している。

(1) 執行権との関係

1) AAIの命令制定権の従属性

学説には、AAIの権限に属する領域においては、その権限行使の上での「独立性」を優先させ、立法権およびAAIの制定する命令のみが効力を有し、政府の命令制定権は排除されとの見解も存在した。上述の1986年9月18日判決において、憲法院はAAIであるC. N. C. L.の命令制定権

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

に関して次のような判断を下した。憲法院は憲法第21条の定める首相の命令制定権について、同条およびそこで引かれる憲法第13条の諸規定は「共和国大統領に認められた権限の留保の下で、首相に全国規模で命令制定権行使の権限を授与したものである。しかし、立法者が法律および命令 (lois et règlements) の定める領域においてかつそれらの定義する枠組の中で法律の執行を可能にする諸規範を定める任務を首相以外の国家機関に委ねることを妨げるものではない」²¹⁾と判示し、さらに、政府の制定する命令が C. N. C. L. の定めるそれに従属することを定めた規定について、「立法者は憲法第21条の規定の解釈を誤った」²²⁾と断じ、違憲の結論を導いた。憲法院は本判決で AAI の命令制定権を容認すると同時に、それが法律と並んで行政立法たる命令 (règlements) にも拘束されることを明示的に認めたのである。

さらに、憲法院は C. S. A. に関する1989年1月17日判決においても、上記の86年9月18日判決とほぼ同様の表現で AAI たる C. S. A. の命令制定権が憲法第21条に反するものではないことを確認した。しかし、「この〔命令制定権の〕授権は適用領域においてもまたその内容においても限定的な射程範囲のみに関するものであるという条件の下においてである」²³⁾と、その権限行使に厳格な要件を課した。そして、広告についての職業倫理に関する規則のみならず、制度的コミュニケーション、番組後援およびそれと同様の行為全般にわたる規則を制定する権限を C. S. A. に授与したことについて、当該授権が広汎にすぎ、「憲法第21条の解釈を誤ったもの」²⁴⁾と違憲の判断を下した。このように、AAI の命令制定権を再確認するとともに、その権限行使について厳格な規制を施した。

2) AAI の決定に対する「提訴権」

憲法院の容認した政府による AAI への統制の第二の方法は、AAI の決定に対する司法権への「提訴権」である。憲法院は、先に述べた1986年の9月18日判決において、「[AAI の決定に対する] 適法性統制は、国家の行政活動について議会に責任を負う政府および利害関係人によって利用さ

れうる」²⁵⁾と判断して、当該決定の利害関係人と並んで政府にも提訴権を認めた。TEITGEN-COLLY は、上述の政府の議会に対する責任制によってその提訴権を正当化した憲法院の判断について、「憲法院は、憲法第20条2項の定める行政の執行権への従属という原則の代わりに、同条3項の定める議院内閣制の要となる原則の尊重を確保し、そのことによってこれら機関 [AAI] の制度的システムへの定着に配慮を示している」²⁶⁾と見る。対議会責任制を通して、「政府は議院の統制を保障しうる義務的な仲介者として現れる。したがって、独立行政機関の活動についての議会に対する責任を裏付けるのは政府である。にもかかわらず、これら諸機関に関する議会に対する政府の直接の責任は自明ではない。……政府はこれら諸機関に直接の権限を有していない。憲法院は、政府に司法統制を発動する権限を与えて、欠落している権力をまさしく授与している」²⁷⁾。TEITGEN-COLLY によれば、この政府の提訴権はまた国家の統一性をも保持しようとするものである²⁸⁾。GUEDON によれば、憲法院は58年憲法第20条に関するこの解釈論によって、一方で「立法者の創設した新機軸 [AAI] を妨害しない」²⁹⁾と同時に、同条の提起する国家の行政活動に対して政府が責任を負うという帰結を導いたと評価している³⁰⁾。ただし、1987年1月23日の「公正取引評議会 (Conseil de la concurrence)」に関する判決³¹⁾および1989年7月28日の「証券取引員会 (Commission des opérations de bourse)」に関する判決³²⁾において提訴権について言及がなく、さらに、1989年1月17日の C. S. A. に関する判決では、完全審理訴訟の提訴権を制裁決定の対象となる本人に留保した³³⁾。これらの判例動向から、86年判決の提示した政府の統制権としての提訴権が相対化されたとする見解³⁴⁾と、なお、政府による提訴権自体は斥けられていないとする見解³⁵⁾との間で評価が分かれている。もっとも、後者の見解に立つ TEITGEN-COLLY も手続的な規定の存在しない現状では、政府による統制の実効性は縮減されていると見ているので、実質的な相違は大きくない。この政府の提訴権に関して、2001年のコンセイユ・デタ報告では、1986年9月18日の判決は AAI も他

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

の行政活動と並んで適法性の統制に服し、「執行権から自律した機関の行為を行政裁判所に提訴することによって当該行為の適法性統制を実行する権限を大臣に認めるコンセイユ・デタの確固たる判例の流れにのったもの」³⁶⁾であると解し、政府の提訴権を不動のものだと判断している。このコンセイユ・デタの判例動向に基づく解釈によれば、AAIの決定に対する提訴権は今日でも政府のAAIに対する統制の一つの手段と見ることが妥当なように思われる。

3) 財政上の統制

政府の統制手段でAAIの「独立性」に対して大きな脅威となるのは、財政面からの統制である。憲法院はAAIの予算措置に関し、先にも取り上げた1989年1月17日判決において次のような判断を示し、首相の裁量権を容認した。同判決で提訴権者は「当該年度の予算法案策定の際、C.S.A.は任務遂行に必要な予算 (crédits) を提案すると定めた」³⁷⁾改正86年法の規定につき、「爾後 C.S.A. の予算は首相の裁量に服すものとなり、これは明らかな裁量の危険性をもたらすものである。執行権は C.S.A. に対してその行動を強制するための報復手段として利用することができる。C.S.A. の独立性は人権宣言第11条の認める表現の自由の絶対不可欠な条件である。したがって、それは財政的抜け道によって執行権のみの熱意に従属するものであってはなるまい」³⁸⁾と主張して、当該規定を違憲と提訴した。憲法院は「憲法第39条により財政法の発議権は首相に帰属し、財政法に関する組織法についての1959年1月2日のオルドナンス第37条は財務大臣が首相の指導 (autorité) の下で、閣議決定された財政法案の準備をすることを定めている」³⁹⁾ところ、当該規定は憲法の諸規定およびオルドナンスに適合して C.S.A. のための予算提案権を認めたものであって、人権宣言第11条の解釈を誤ったものではないと判示した⁴⁰⁾。このように憲法院は C.S.A. の予算を首相の裁量に委ねた規定を合憲として、AAIの財政上の「独立性」への制約を容認した。一方、コンセイユ・デタ2001年報告では、上述の憲法院の判例を引きながら、「あらゆる疑わしい圧力を回避

するために独立行政機関の予算決定の要件を整備する」ことが残された課題であると指摘している⁴¹⁾。

(2) 司法権との関係

1) 裁判統制の適用

前項で述べた AAI の決定に対する政府の提訴権の前提として、AAI の行為が司法統制に服するかどうかについては、憲法院並びにコンセイユ・デタとも明確である。例えば、上述したように、憲法院は1986年9月18日の放送法制に関する判決において、C. N. C. L. が「あらゆる行政機関に倣って、適法性の統制に服する」⁴²⁾と判断し、また裁判所の管轄について、C. N. C. L. が法律上の権限行使を拒否した場合「越権訴訟の裁判官の前に」申し立てることができる⁴³⁾と解し、行政裁判所の管轄に帰属させた。また、コンセイユ・デタは AAI の行為が行政的決定である場合には訴訟の対象となると解し、実質的な AAI の重過失については60年代から賠償責任を認めてきたと指摘している⁴⁴⁾。

2) AAI による制裁権 (sanction) の行使

AAI が行政機関として制裁権を行使できるかについては、権力分立を理由とする司法権の篡奪の恐れを有しないかが原則にかかわる争点を構成する。すなわち、上述の1989年1月17日の判決において、C. S. A. の制裁権が争われた。提訴権者は、1789年人権宣言第16条の定める権力分立原理から制裁・刑罰権の行使は排他的に司法機関の権限に属し、憲法が定める場合のみ例外的に行政機関による制裁・刑罰権の行使が許されると主張した⁴⁵⁾。憲法院は、同判決において提訴者の原理的な問題提起に次のような判断を下し、AAI を含む行政機関による制裁権の行使それ自体は容認した。すなわち、法令違反に対して放送免許または番組配信の停止等の制裁措置の実施を C. S. A. の権限として定めた規定につき、「憲法的価値を有する目的を実現するため、視聴覚コミュニケーション業務の様々の範疇を行政許可の制度に服さしめることは立法者の権限である。また視聴覚コミュニケーションに関する憲法原理の尊重の監視を独立行政機関の任務と

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

することも立法者の権限である。同様に、法律が視聴覚コミュニケーションの自由の行使を保障することを任務とする独立機関にその職務遂行に必要な限りにおいて制裁権を授与したからといって、権力分立原理を侵害するわけではない⁴⁶⁾と判示し、AAIの制裁権行使を認めた。ただし、「この制裁権行使に憲法が保障する権利および自由の保護を予定する措置を付加するのは立法者の権限に属する」⁴⁷⁾とAAIの制裁権に歯止めを設けている。したがって、憲法院はAAIの制裁権行使それ自体は権力分立原理に反しないとして原則のレベルでそれを容認した。一方、その行使については、第一にそれが職務遂行に必要な限りであること、第二に、憲法上の権利・自由を保障するための措置を伴わせるという要件を課したと評されている⁴⁸⁾。

既に本稿の で紹介したように、コンセイユ・デタ2001年報告は、AAIの憲法秩序および行政秩序への組み込みは原則として既定の事項だと評価したが、本節で考察したAAIの「独立性」の現状を前提にすれば、それは「独立性」を相対化または極小化するという加工を経てのことであった。TEITGEN-COLLYのように、AAIは権限行使を通じて「不可避免的に政治的役割」を演じる「行政機関 (autorités administratives)」として「市民権 (droit de cité)」を獲得した⁴⁹⁾と評価することも可能であろう。しかし、法律上その権限行使に際し、「いかなる機関 (autorité) からも指図 (instruction) を受けない」(2004年の改正1978年1月6日法第21条) 旨定められている、CNILの場合を念頭におくとすれば、GUÉDONの主張するように、「独立性」を相対化、極小化された「独立行政機関」はやはり「法律上奇妙な構築物」⁵⁰⁾であるという評価がなお今日の時点でも妥当するようと思われる。

1) Saisine par 60 députés n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1986/86-217-dc/saisine-par-60-deputes.15992.html>

2) Ibid.

3) Ibid.

- 4) Ibid.
- 5) Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec., p. 283, con. 4.
- 6) Ibid., con. 4.
- 7) Ibid., con. 5.
- 8) Ibid., con. 5.
- 9) Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 10^e éd., (Dalloz, 1999), p. 746.
- 10) Ibid.
- 11) Ibid., pp. 746-747.
- 12) この点については、拙稿「フランスにおける個人情報保護法制の現況」(愛知教育大学社会科学論集第42・43合併号所収, 2005年) 277頁以下参照。
- 13) Cf. Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2004/2004-499-dc/decision-n-2004-499-dc-du-29-juillet-2004.904.html>, con.5 et 6.
- 14) Ibid., con. 31.
- 15) Cf. Marie-José GUÉDON, Les autorités administratives indépendantes, (L. G. D. J., 1991), p. 62. なお, AAIの「独立性」を論ずる場合, 「私的利益(interêts privés)」に対するそれを論じる見解もあり, その場合 AAI 構成員の兼職禁止規定等が論点となるが, その点については, 参照, Jean DOUVRELEUR et Olivier DOUVRELEUR, Le principe d'indépendance: l'autorité judiciaire aux autorités administratives indépendantes, dans: Mélanges Jacques Robert, Liberté, (Montchrestien, 1998), pp. 337-342.
- 16) Cf. M.-J. GUÉDON, op. cit., p. 69.
- 17) Ibid., p. 70.
- 18) Ibid. 反対に, 憲法院は C. N. C. L. に関してその独立性の観点から, 裁判官を含めしめることをむしろ容認している (Cf. Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec., p. 283, con. 96.)
- 19) Pierre NICOLAÏ, Éléments de discussion, dans: Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, op. cit., p. 305.
- 20) M. -J. GUÉDON, op. cit., p. 71.
- 21) Cf. Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec., p. 283, con. 58.
- 22) Ibid., con. 60.
- 23) Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, Rec., p. 339, con. 15.
- 24) Ibid., con. 16.
- 25) Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec., p. 283, con. 23.
- 26) Catherine TEITGEN-COLLY, Les instances de régulation et la constitution, dans: R. D. P., 1990, p. 251.
- 27) Ibid., pp. 251-252.
- 28) Ibid., p. 252.
- 29) M. -J. GUÉDON, op. cit., p. 42.

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

- 30) Ibid.
- 31) Cf. Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Rec., p. 303. 本判決において、憲法院は AAI たる「公正取引評議会」が裁判機関としての性格を有しないことを明らかにする (con. 22.) と同時に、その裁判管轄を司法裁判所 (パリの控訴院 (Cour d'appel de Paris)) に帰属させることを容認した (con. 21.)
- 32) Cf. Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 relative à la Commission des opérations de bourse, Rec., p. 73.
- 33) Cf. Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, con. 31.
- 34) M. -J. GUÉDON, op. cit., p. 43.
- 35) TEITGEN-COLLY, op. cit., pp. 255-256.
- 36) Conseil d'État, Rapport public 2001, Les autorités administratives indépendantes, Études et documents, n° 52, (Documentation française, 2001), p. 297.
- 37) Saisine par 60 députés n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, op. cit.
- 38) Ibid.
- 39) Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, con. 4.
- 40) Ibid., con. 5.
- 41) Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., p. 292. なお、この予算面については議会議務局の2006年報告書でも改善措置が検討され (Cf. Office parlementaire d'évaluation de la législation, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, par Patrice GÉLARD, Sénateur, No 3166, Assemblée Nationale, No 404, Sénat, 15 juin 2006, <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>, pp. 91-105), 「AAI に対するいかなる圧力の疑念も許さないような制度の実現を図ることが不可欠である」(Ibid., p. 102) と提言している。
- 42) Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, con. 23.
- 43) Ibid., con. 14.
- 44) Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., p. 298.
- 45) Saisine par 60 députés n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, op. cit.
- 46) Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, con. 27.
- 47) Ibid., con. 28.
- 48) L. FAVOREU et L. PHILIP, op. cit., pp. 748-752. コンセイユ・デタ2001年報告もほぼ同様の評価を与えている (Cf. Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., pp. 295-296.)
- 49) C. TEITGEN-COLLY, op. cit., p. 258.
- 50) M. -J. GUÉDON, op. cit., p. 48. また、G. VEDEL と P. DELVOLVÉ は AAI の「独立性」について、ここでの「独立の (indépendant)」という言葉が国家の「独立」について適用されるような、法律上の狭義の意味をもって使用されているわけではなく、あくまで国家の諸制度の一つであるとどまると指摘している (Cf. Geoges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, Droit administratif, tome 2, 11^e éd., P. U. F., 1990, p. 449.)

むすびにかえて

本稿はフランスにおける AAI の憲法上の位置づけ、その理論状況を概観、整理してきた。80年代から90年代の、とりわけ放送法制における AAI の位置づけに対する激しい対立状況は、ひとまず収束し、AAI は憲法上も行政法上も法的には認知されたかに思われる。反面、それは行政をはじめとする他の公権力からの統制を大幅に許容し、「独立行政機関」たる AAI の「独立性」を相対化、極小化するという代償を伴うものであった。この AAI をめぐる法理論的状況は、しかし、本稿の冒頭で紹介した「公安ファイルに対する統制」こそが CNIL という「機関の独立性の『試金石』であり、国家による一般法遵守の尺度だ」¹⁾ という、CNIL 委員長の自己規定とは径庭があることは明白である。また、CNIL の現実に果たしてきた機能²⁾ から大きく乖離している。本稿で概観した AAI に関する理論状況がそのまま CNIL の実態に適用しうるかどうかについては精査が必要であり、また、2004年の個人情報保護法成立後も CNIL の位置づけについては問題提起があり³⁾、その検討も含めて、次の課題としておきたい。

それにしても、AAI の「独立性」を強調すれば、公権力機関としての「正当性」が問われ、「独立性」を相対化すれば、その存在意義が問われるという、原理上の整合性の問題は拭い去れないように思われる。もちろん、社会党政権が一時期構想したように、憲法上の機関として制度設計する方向もあるにせよ、憲法上の機関として創設されれば、自動的にその「独立性」が担保されるわけではない⁴⁾。AAI はその定義上矛盾をはらんだ、「デカルト的な制度ではなく、ヘーゲル的なそれだ」⁵⁾ という、BRAIBANT の警拔な評言が妥当すると考えるべきであろうか。

1) La CNIL et les fichiers de sécurité publique, Conférence de printemps des Commissaires à la protection des données, 3 et 4 avril 2003, par Michel GENTOT, président de CNIL, p.

フランスにおける「独立行政機関 (les autorités administratives indépendantes)」の憲法上の位置 (清田)

- 1.
- 2) 差し当たり, 井上禎男「フランスにおける個人情報保護第三者機関の機能と運用 2004年法改正1978年個人情報保護法と CNIL の実務」(『名古屋市立大学人文文化研究』第5号, 2006年) 155頁以下, および, 拙稿「フランスにおける個人情報保護法制と第三者機関 CNIL による治安・警察ファイルに対する統制」(『立命館法学』300・301号, 2006年), 145頁以下参照。
- 3) 2004年の法改正後における CNIL の制裁権行使が対象であり, またレフェレの決定であるという留保条件を考慮する必要があるにしても, CNIL をヨーロッパ人権条約第6条1項が定める「独立かつ公正な裁判所 (tribunal indépendant et impartial)」の資格を有しうる機関と判断したコンセイユ・デタの決定が, CNIL の法的性格について一つの方向性を明らかにしたもとのとして注目に値しよう (Cf. Conseil d'État, ord., 19 février 2008, n° 311974, dans: le courrier juridique des finances et de l'industrie n° 51, mai et juin 2008, pp. 137-138.)
- 4) Catherine TEITGEN-COLLY, Les instances de régulation et la constitution, dans: R. D. P., 1990, pp. 237-238.
- 5) Guy BRAIBANT, Éléments de discussion, dans: Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT direction, Les autorités administratives indépendantes, (P. U. F., 1988), p. 290.