

学位論文題名

フランス公務員法における不利益処分手続

—人事記録閲覧手続の形成と発展—

学位論文内容の要旨

本論文はフランス公務員法における人事記録閲覧(la communication du dossier)制度の法理を解明しようとするものである。

第1章 人事記録閲覧制度の起源；同制度の樹立は、政治的・宗教的意見を理由とする武官の処遇差別が暴露されたことを契機として、適正な人事行政確保のために制定された1905年4月22日の法律第65条である。以下のように定める。「あらゆる文武官吏、あらゆる官庁のあらゆる雇員及び労務者は、懲戒処分もしくは職権転任の対象とされる前に、あるいは、勤続年数による昇進を延伸される前に、勤務評定書や個人の特徴を示すカード及び人事記録を構成する全ての文書の秘密かつ個人的な閲覧を求める権利を有する。」これは公務員全般に共通して適用される初めての身分保障制度であり、かつ、行政の透明性を確保する先駆的的制度として著名である。しかし、その制定は性急であったために文言は曖昧で、その具体的運用は判例の展開に委ねられた。判例はこの制度を裁判手続に範を得た告知弁明手続として活用する。つまり、公務員が人事記録を閲覧することにより処分理由を知って防御手段を表明できるようになることが制度趣旨と解された。判例は65条を重視する。その瑕疵は処分の結果に影響を与えなくてもそれだけで取消事由となり、立法が明示的に排除しない限り必ず適用される公務員法の一般原則と

される。以下、65条の適用範囲と手続内容につき判例を検討する。

第2章 1905年法第65条が適用される人の範囲；65条が列挙する概念は当時必ずしも明確ではなかった。判例は文言上可能な限り広範に解し、正規の官吏のみならず、臨時であれ非常勤であれ公法上の職員（公務員（agent public））であればすべて適用する。また、公務員の概念自体も拡張されるが、その利点として65条の適用が挙げられている。

第3章 1905年法第65条が適用される処分の範囲；この点の考察を通じて公務員不利益処分に事前の告知弁明手続が必要とされる理論的根拠が模索される。

今世紀前半の判例は65条が列挙する処分に適用を限定するが、その他の処分でも実質が懲戒であれば（偽装懲戒処分（sanciton disciplinaire déguisée）適用を認める。偽装の成立要件は当該処分の処罰性と重大性である。転任については、些細なもの（内部的措置（mesure d'ordre intérieur））を除き、懲戒処分ではない役務の利益（intérêt du service）を理由とするものにも及ぶ。内部的措置との区別は処罰性と重大性の有無で、懲戒とまではいえないがそれに準じた異動が65条の適用される転任とされた。しかし、職務能力を理由とする解雇（licenciement）のような同じく準懲戒的な処分でしかも転任よりも重大な処分は、65条に列挙されていないために適用外であり、この点で当時の判例法理には重大な間隙があった。

1940年代以降の判例は公務員法以外の領域にも65条の趣旨を生かし、重大な制裁的行政処分一般につき、たとえ明文の根拠がなくても告知・処分理由開示（記録閲覧までは認められない）・弁明の各手続を経ることを義務付けた。その根拠は、行政懲戒権の発現である重大な制裁処分は本来裁判所が保有する処罰権の行使であるから、少なくとも裁判手続の最低限である告知弁明手続を経なけ

ればならないというものである。このフランス版適正手続というべき防御権の法理は、憲法が保障する諸自由を守るために憲法が要請する法の一般原則とされ、立法が明文で排除しない限りあらゆる行政法上の局面で効力を有する。65条は公務員法という限られた領域に特殊な手続を定めたものではなく、法の一般原則を特に立法者がこの分野について言明したものと位置付けられることになる。

その後の判例は、先にみた判例の間隙を埋めるため、65条の適用をその文言を超えて「人的事情を考慮した処分 (mesure prise en considération de la personne)」——相手方に固有の事情を考慮した処分——一般に適用を拡張し、防御権の法理もこれに平仄をあわせる。その結果、わが国の分限免職に当たる解雇や職権退職等に65条が及ぶことになった。しかし、あらゆる不利益処分に及ぶことになったわけではない。自動失職のような羈束行為のほか既存の法的地位を侵害しないもの（任官拒否、更新拒否等）や、警察処分といわれる非処罰的で予防的な処分には適用が否定されており、結局、「人的事情を考慮した処分」の成立要件も処罰性と重大性に求められる。それゆえ、「人的事情を考慮した処分」に告知弁明手続が必要されるのは、その準懲戒性ひいては準裁判性ゆえにこそなのであり、判例は一見柔軟な解釈を示しているが65条の文言を大きく逸脱することはできなかつたのである。学説には、警察処分と「人的事情を考慮した処分」との区別は微妙であることなどから、重大な処分を全て射程に含めるべきとする傾向が強い。

第4章 閲覧手続の内容：65条は手続の具体的運用方法につき何ら言及しておらず、この点はもっぱら判例の展開に委ねられた。まず、手続の開始は当局側の職権によるのではなく相手方の請求によるとされ、その代わり当局には処分予定を告知して相手方を閲覧請求可能な状態におく義務が課された。但し、明示独立の告知行為

までは不要で、何らかの形で当局の意図が伝わり、相手方がそれを知らないはずがなければ瑕疵なしとされる。相手方から人事記録閲覧の請求があれば、原則としてあらゆる文書が閲覧されなければならない。非開示文書記載の事実可依拠した処分は違法となる。もつとも、処分に何ら影響のないものや閲覧された文書の内容と大差ないものの欠如は違法原因とはならない。公務員は閲覧の後に書面で自己の意見を表明でき、そのため最低2日の準備期間が必要とされる。このような告知弁明手続は簡便なものであるが、当局と公務員の対話を実現し、事実誤認や恣意的人事を防ぐものと言われる。

まとめにかえて；判例は65条の適用範囲拡張においてそのリベラリズムを発揮し、手続内容を簡便にしたことにおいて行政の能率性に配慮したといわれる。簡便な手続であったからこそその射程を拡張できたのであり、つまり、行政の能率性を損なわない最低限必要な保障として人事記録閲覧手続法理が形成されたといえる。他方、わが国の公務員法と判例は事前手続を軽視しており、行政手続法も公務員関係を適用除外とする。しかし、実体法重視の国フランスでさえも、告知弁明手続が公務員の身分保障に最低限必要な制度とされており、このようなシステムはわが国の制度に再考を迫ろう。

また、防御権の法理の淵源は憲法に求められている。しかし、その射程は拡張されてきたとはいっても、行政と一定の法律関係にある人々に対してその関係を損なう処罰的な処分に限定されている。このことは、その起源が公務員の懲戒制度にあり、しかも判例によって発展してきたこと故の限界であろう。この点にフランス行政手続法の特徴を指摘できる。しかし、学説からの批判は強い。わが国でも憲法上いかなる行政処分にいかなる手続が必要であるかが論じられているが、フランス行政手続法の現状とそれに対する批判は参考になろう。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 古 城 誠
副 査 教 授 中 村 睦 男
副 査 教 授 保 原 喜 志 夫
副 査 助 教 授 村 上 裕 章

学 位 論 文 題 名

フランス公務員法における不利益処分手続

－人事記録閲覧手続の形成と発展－

本論文は、「フランス公務員法における不利益処分手続」と題する論文であり、A4版ワープロ印刷で298頁におよぶ。具体的内容は、フランスの人事記録閲覧手続の成立過程とその後のコンセイユ・デタの判例による拡張を取り扱っている。

人事記録閲覧手続とは、公務員が不利益処分を受ける場合に、自身の人事記録を閲覧し、処分の真の理由を知ることが可能にする手続のことであり、これにより後の聴聞で処分を攻撃し自己の利益を防御することが可能になる。処分理由の告知に近いが、直接の処分理由のほか、その資料となる人事記録の閲覧を可能にする点で、被処分者である公務員に開示される情報の質量がよく、手続上の保護は厚い。

本論文は、4章から構成されるが、まず、「はじめに」において論文の意義を明らかにする。論文の意義は、一つは、フランスにおける行政手続の中心である防御権の法理の研究としてであり、もう一つは、公務員法の不利益処分手続の比較法的研究にフランスの研究を付け加えることだとする。

次に、具体的検討に先立って、フランスの公務員制度と処分の仕組みを説明した後（序章）、人事記録閲覧手続の起源を検討する（第2章）。フランスでは、公務員の政治的信条を理由とする不利益処分は許されない。ところが20世紀はじめに、政治的信条を理由とする不利益処分が、本当の理由を隠して行われる事件が発生したため、これを防止する目的で、1905年法でこの制度は設けられた。論文は、制度の制定過程で、人事記録の一般的開示制度を設けることを内容とするラディカルな改革案が

退けられ、より穏当な、処分に対する反論権保障を目的とする仕組みが採用されたことを明らかにする。

第3章、第4章では、それぞれ、人事記録閲覧手続が保障される公務員の範囲、処分の範囲を検討する。人事記録の閲覧を許すことは、不利益処分に際し公務員を手続上保護する点では効果が大きい。他方、処分権者には負担である。そこでどの範囲の公務員に対し、どのような処分について人事記録の閲覧を認めるのかが大きな問題であり、処分の迅速性や簡便性を重視すると、人事記録閲覧を認める場合は限定される可能性もあった。しかしコンセイユ・デタの判例は、1905年法を拡張的に解釈し、人事記録閲覧を広く認める態度をとった。本論文は、この点に関する判例と学説を詳細に検討し、その過程を明らかにしている。まず人事記録閲覧を認める者は、官吏身分を有する者だけでなく、それ以外の公務員一般も含むこととされ、また、人事記録閲覧を要求できる処分は、懲戒処分のほか、事実上の不利益を及ぼす処分にまで拡張された。

第6章では、処分に際して閲覧が許される人事記録の内容と閲覧の方法を検討する。処分の相手方である公務員の側に立てば、十分な人事記録が厳格な形で閲覧できるのが、反論を保障するためには望ましい。しかし処分権者からは、定形的な人事記録を閲覧用に用意するのは負担である。本論文は、閲覧手続の解釈としては、相手方公務員に実質的に反論権を保障することを目的とする手続として、この制度が運用されていることを明らかにする。

以上が、論文の要旨である。本論文の意義は、第1に、フランス行政手続の中心をなす防御権の法理のなかで重要な位置を占める人事記録閲覧手続を、判例・学説を詳細に検討し明らかにしたことである。相手方に不利益をもたらす行政処分において、相手方に反論を保障する手続をとることを要求する仕組みは、フランスでは防御権の法理として1945年に確立している。しかし広く行政手続の保障を認める英米と比べ、保障の範囲は狭く、また保障を認める理由も異なったものである。これまでの研究では、防御権の法理の概略および性格の特殊性は明らかにされていたものの、その内容や沿革は深く検討されていたとはいえない。

本論文は、もともと防御権の法理成立の基盤となった公務員に対する不利益処分手続を検討対象とし、その成立と運用を詳細に研究した。防御権の法理の具体像と性格を理解するうえで、貴重な貢献であると評価できる。

第2に、フランスの公務員制度の研究としても、不利益処分の手続保障を網羅的に

明らかにしたことの意義は小さくない。フランスでは、公務員は、官吏の身分をもつもの、もたないが公務員であるもの、契約上の職員にすぎないものに分かれ、異なる取り扱いがなされている。身分上の区別がどのような意味をもち、それがどのような効果をもつのかは、比較法の研究上重要である。本論文は、人事記録閲覧手続を包括的に検討し、この点では、結局、官吏と官吏以外の公務員との間に基本的区別がないことを明らかにし、フランス公務員制度の理解に貢献した。

調査および研究技術の点では、本論文は、検討対象について、判例・学説を徹底して調査しており、調査資料の正確な取り扱いがなされている。研究対象に対する調査は十分であり、網羅的で詳細な研究としても評価できる。

なお、この論文は、フランスの行政手続の基礎にある理念を掘り下げて明らかにしていないこと、および人事記録閲覧手続の運用の実態と影響を十分に示しえていないことに関し、物足りなさが残る。フランス行政法の研究において、判例・学説の背後にある理念や実態を明らかにすることは困難なことは認める。しかし、この点では、もう少し突っ込んだ検討がほしかった。

以上、本論文は、網羅的な判例・学説の調査にもとづき、フランス公務員不利益処分の手続保障の沿革・内容を詳細に明らかにしたこと、さらにはフランス行政手続の個別研究をしたことにおいて意義が大きい。博士号を授与するに十分な水準の論文として評価できる。