条約の解釈に関するフランスConseil d'Etatの判例変更について

大藤（原岡）紀子

はじめに

1990年，6月29日，Conseil d'Etatは，移民労働者への情報提供および支援団体（GISTI）の請求に基づき，国際条約の解釈に関する重要な判決を下した[1]。すなわち，これまでの判例を覆し，裁判官に原則として条約の解釈を認めたのである。

フランスにおいては，国際条約の解釈は非常に長い間，政府，特に外務大臣の手に委ねられていた。裁判所は，ある訴訟の際，適用すべき条約に複数の解釈が可能となった場合，訴訟を一時停止して，先決問題として，外務大臣にその条約について意見を求めていたのである。

このような処理の背景には，統治行為論があった。条約の内容を実質的に定める解釈という行為は，統治行為を構成し，裁判所は判断を下す権限がなく，政府にその解釈が委ねられるべきであり，政府の解釈は当然に裁判官を拘束すると考えられていた。

条約の解釈に関して，政府－外務大臣の排他的権限を認め，裁判所は統治行為論により，条約解釈権を放棄するという原則は，Conseil d'Etatにおいて，1823年に始まり，1990年のこのGISTI判決が出されるまで，実に167年間続いたのである。

以下，伝統的な判例の内容（1），その歴史的，技術的な根拠（2）について述べた後，GISTI判決の内容（3），およびその背景（4）について概観したい。

1．条約の解釈に関する伝統的な原則

A．行政裁判所には条約を解釈する権限がない

条約の解釈に関して，行政裁判所が自ら権限がないとしていた判決は，1823

年に遡るものである。

Conseil d'Etatは，1823年7月23日のVeuve Murat, Comtesse de Lipona事件判決[2]において，「外交条約の適用」，および「その条約の解釈を生じ得る問題については，我々Conseil d'Etatの訴訟によっては処理することができない」として，訴えを即座に却下している。

それ以降，行政裁判官には，条約を解釈する権限がないというこの原則は，一度も覆されたことがなかった。例えば，最近のBeaumartin事件判決は，政府の解釈に異論を挟む余地はない，と判断している[3]。

幾つかの判決において，解釈が試みられたことがあった。1913年2月28日，Compagnie des chemins de fer de l'Est判決，1923年12月14日，Théophilatos判決，1962年1月31日，Office parisien de compensation判決である。しかし，これらの判決は，孤立しており，例外にとどまり，その後の原則を変える程の効力を持たなかった[4]。

167年間，裁判官は条約の解釈ができないという原則は変えられなかったものの，第一に，解釈の問題が，必ずしも訴えの却下を伴わなくなったという点で，第二に，裁判官が，「明白な規定」については解釈を必要としない，という立場から，外務大臣に移送することなしに判決を下す例が増えたという点で，判例に発展が見られる。

i）解釈問題は，訴えの却下をもたらさなくなった

1931年7月2日のKarl et Toto Samé事件判決以来，国際条約の解釈を伴う訴訟において，その解釈が直接訴えの却下の要因とはならなくなった。すなわち，この判決で，初めてConseil d'Etatは，単に「先決問題として」，本件で問題になった「ヴェルサイユ条約の規定の解釈を外務大臣に求め」ればすむ，としている。この判決以降，条約の解釈問題は，訴えの却下を正当化するものではなくなり，裁判官は，先決問題として政府に解釈を依頼し，その解釈が裁判官を拘束する，という形で，自ら統治行為の問題に関わることを回避しながら，訴訟を行うことそのものは否定しない方式をとったのである[5]。

この判決の際に，論告担当官（commissaire du gouvernement）Ettori氏は，その論告（conclusions）において次のように述べている。

「公法条約の解釈に関して裁判官に権限がないことから，解釈の先決問題が起こってくる。解釈の問題が起こると，係争中の事件の訴訟手続を中断し，外

務大臣に解釈宣言を要求しなければならない。……本件において，外務大臣の解釈宣言はなく，従って，訴えの却下を行うことができないならば，訴訟手続を中断するのが妥当であろう。このような解決に，いかなる疑いも差し挟んではならない。それは強固な判例により明確に定められた原則なのである。裁判官には，条約を解釈する権限はないのである。」

Ettori氏は，この解決法を「外交政策に関する観点の統一化の必要」，「外交問題が外見の分かり易さに強度に依存していること」，「一つの条約に関する異なる判決においてそれぞれ問題になった条項が内部で連帯していなければならないこと」という理由で正当化している。

ii）「明白な規定」の理論による原則の緩和

行政裁判所裁判官には条約を解釈する権限がないという原則は，更に「明白な規定」の理論が用いられることにより，緩められた。この理論は，「解釈」という言葉の定義そのものから導き出されている。すなわち，条文の意味が明らかで，不明瞭な点がなければ，明白でない規定の意味を明らかにする解釈行為というのはそもそも必要ないわけである。

初めてこの「明白な規定」の理論を具体化したのは，十八世紀，Le Droit des gensの著者，Vattel (1714-1767) であった。彼は，「解釈の必要のないものに解釈をすることはできない」のであって，そのような規定に解釈を施すことは，立法者意思に反するものである，とした[6]。また、Laferrière氏の言葉を借りれば、「啓蒙された精神に疑いが生まれるような性質の困難がない場合には」、解釈の問題は生じず、条文の適用の問題が生じるのみである[7]。

このような議論は，一見すると，論理的で異論を挟む余地がないかのように見える。実際，裁判所で「明白な規定」の理論が用いられた際，詳細な検討が成されないまま，自明のこととされた。

この理論は，Conseil d'Etatよりも先に，司法裁判所によって用いられ，1867年7月25日の破毀院の判決は，「裁判所は，……係争中の事件において，意味や内容が明白で，いかなる不明瞭な点もない場合，その条約を適用できる」としている[8]。Karl et Toto Samé事件のEttori氏によれば，Conseil d'Etatもこの破毀院判決の影響を受け，1884年11月24日，Szaniawski判決[9]において，1814年および1815年の条約は，時効，執行に関し，国内法に反するいかなる規定も有しないとして，「明白な規定」の理論に基づいて判決を下しているという。

Ettori氏は，解釈について，裁判官に権限がないという原則を以下の言葉で確認している。「他方で，条項が曖昧，もしくは単に疑わしい場合には，適用ではなく，解釈の領域となり，国際公秩序の問題をその解釈がもたらすとき，裁判所は，権限を失うのである。この場合，裁判所は，フランス政府により与えられた公式の解釈に拘束される。実際，署名国の利益が直接影響するのである。交渉の際に主権者であるならば，解釈の際にも主権者であり続けるのである。」

「明白な規定」の理論は，後に，1938年7月1日，Jabin-Dudognon判決により，明示的に採用されている。(10)

この一見尤もらしい議論は，しかし，Dehaussy氏が指摘するように，「すぐれて合理的ではあるが，明らかにしなければならないところのものを既成事実として考えている」所に問題がある。(11) すなわち，ある条文の意味が明白であるか否かは，あくまで主観の問題であって，多くの場合，客観的な基準は存在しないのである。そもそも訴訟が起こったのは，その条文の意味が争われているからこそではなかろうか。(12)

実際，裁判所はある一つの条文について「明白」だと言いつつ，異なる訴訟において，同じ条文に幾つもの解釈を与えている場合があるのである。例えば，1978年12月22日のCohn-Bendit事件において，Conseil d'Etatは，ローマ条約第189条3項の規定を「明白」だとしながら，実際は，ヨーロッパ共同体裁判所（CJCE）の解釈とは異なった意味を施しているのである。

下級裁判所が，以前から外務大臣により表明されていた解釈に拠らず，その条文の意味は「明白」であり，解釈の必要がないとしながら別の意味を与えた例がある(13)。後に，破毀院は，この判決は政府の解釈を無視し，法的根拠がないとして，破棄している。

ある規定が，裁判官の解釈を必要としないと言い切るまでに十分に「明白」であることは，疑わしいのであって，至極尤もに聞こえる「明白な規定」の理論は，純粋に法的なものというよりは，裁判所の判例政策的な根拠に基づいていると言った方が良いようである。裁判官は，訴訟手続を停止することを避けるために，意識的に「明白な規定」の理論を適用したのである。

B．政府の排他的な解釈権

条約の解釈に関する伝統的な原則は，裁判官の解釈権を否定する意味を持っ

ていたのと同時に，政府に排他的な解釈権を与えるものであった。

第一に，この政府による解釈は，拘束力を有していた。例えば，Société navale et commercial Delmas-Vieljeux事件で，Conseil d'Etatは，「外務大臣が裁判所の要求により与える外交条約または協定の解釈」に対する越権訴訟は，「フランスの国際関係に関わるため」，「行政裁判所で解かれる性質のものではない」ことを理由に受理できない，としている[14]。

第二に，この政府の解釈には，決まった方式はなく，様々な手続，および形式の下で示され得るということである。まず手続に関してであるが，政府の解釈は，通常は一方の訴訟当事者の要求により，先決問題による移送という形で行われていたが，訴訟とは無関係に行われた解釈，または先の事件の際に行われた解釈であっても，新たな移送なしに，裁判所を拘束するものと考えられていた[15]。

またその形式は様々であった。訴訟部会事務局に登録された「政府見解」に書かれた解釈や[16]，手紙，電報，資料に書かれた解釈も[17]，政府の見解を明確に述べている限りにおいて拘束力を有した。

最後に、解釈権限のある機関は、ほとんどの訴訟において，外務大臣であった[18]。外務大臣への移送は，時には義務的でさえあった[19]。しかし，Conseil d' Etatは，「政府」もしくは他の大臣の権限をも認めたこともある[20]。

II．伝統的原則の根拠

A．司法権に対する不信と統治行為

条約の解釈に関して裁判所の権限がなかったことは，フランス独自の原則であり，他の西欧の先進諸国には例がないと言われている[21]。このフランスの原則は，やはりフランス独自の伝統的な裁判への不信に基づいている。すなわち，革命期において，高等法院は，王権に抵抗したのみならず，自らの特権を守るために，革命をあらゆる手段を用いて妨害した。そうした経験上，革命家達の裁判機関である高等法院に対する不信を如実に表したのが，1790年8月16日および24日の法律である。この法律は，第一に裁判官が立法機能に介入することを禁止し（第10条），裁判官は法律を作ることも解釈することもできないこととした（第12条）。そしてまた，「いかなる方式によっても行政府の機能を妨げてはならない」（第13条）と規定している。この様に，革命期において，

モンテスキュウの『法の精神』に従い，裁判所は，「無」に化し（第11編，第6章），「権力の影」となったのである。[22] 法の解釈は，この様に裁判官の権限から外されたのである。1790年12月1日の法律では，「立法府による急速審理」（référé législatif）が創設され，破毀裁判所と他の裁判所の間に法律の解釈について異論が生じた場合に，破毀裁判所は問題の条文を議会に提示しなければならず，議会はそれによって解釈法を採択するという制度を設けたいた。

この法律の解釈に関する裁判官の権限否定が，統治行為論と結合して，条約の解釈の問題が生じたときに同様に処理されたと推定することはできないであろうか。

統治行為論の起源を，John Lockeの『市民政府論』で展開された権力分立論に見ることができる。そこで彼は，権力を四つ，すなわち立法権，執行権，連邦権，そして大権に分けている。このうち，連邦権に関して，Lockeは，「外の人間，そして他の社会との関係において，国家利益を処理するために行う気遣いと，そのために用いる一定の業」を必要とするものである，と定義する。それは，等しく「戦争と平和，連合，同盟，あらゆる種類の国家共同体と交わすことのできるすべての条約に関する」権力のことである（第12章，146および147）。この連邦権が，それを付与されたものの排他的な権限であることを，次のように述べている。

「特に連邦権に関しては，この権力は，良く，あるいは悪く行使されようとも，国家に多大な影響を与える。しかし恒常的で，実定の既存の法律に適合されることが執行権よりさらに難しい。従って，それを付与された者が公共の利益のためにそれを用いることができるように，その者の慎重さおよび叡知に委ねられなければならない。実際，法律は，臣民間の問題に関するものであり，彼等の行為を規制するのを目的とし，これらの行為に先立って規定されていなければならない。しかし，いかなる裁判も行い得ないし行う意思もない，外国人の行為に対しては，同様のことで一体何ができるであろうか。彼等の感情，彼等の企画，彼等の観点，彼等の利益は様々であり得る。彼等に関して，何ができるか，ということの大部分を連邦権が付与された者の慎重な配慮の下に委ねざるを得ないのである。この者がこの権力を行使し，国家の利益のために最大の気配りをもって物事を処理し得るために。」（第12章，147）

この連邦権は，執行権とは異なる内容を有するにも拘らず，執行権を保持す

る機関と同一の機関に与えられた。Lockeは，その理由として，以下のように述べる。

「何故なら，それぞれの権力は，行使されるにあたり，その社会の武力を必要とするため，国家の武力が複数の人間に委ねられ，しかも彼等が互いに一方が他方に従属せずにいることはほとんど不可能に近いからである。もし執行権と連邦権が別々に行動する複数の人間の手に委ねられたなら，政治体の武力は，複数の指揮下に置かれるであろう。そうなると，遅かれ早かれ，国家の不幸または破滅を引き起こすことになりはしないだろうか。」(第12章，148)

統治行為の理論は，行政裁判所の判例に，王政復古期に登場した。議会制が形成された時である。この時期，帝政時代に創設されたこともあり，Conseil d'Etatに対する不信感は高まり，「危険」であるとさえ言われていた。当時の王党派は，革命の遂行に手を貸し，国家財産を買い取る者に荷担したと非難したし，自由党派は，内閣を危険にさらすのではないかと懸念したという[23]。Conseil d'Etatは，自らの存在を守るため，判決における主張を和らげ，非難をかわす必要があると感じたのである。訴えられた事件において，訴訟要件を構成しないとして却下したり，司法裁判所の領域であるとするケースが日に日に増え，こうして統治行為論が用いられるようになったと言われている。この統治行為論は，その後第二帝政期に益々発展することになる[24]。それ以降，Conseil d'Etatは，国際関係の分野において，自らの見解を述べることを極力避けるようになり，条約の解釈についても，自ら行うのは差し控えたのである。

B．条約の解釈に関する技術的困難

Conseil d'Etatが条約の解釈を行わない理由として，以上にあげた歴史的，政策的背景と共に，技術的困難が問題にされていた。論点は，1）締結過程，すなわち交渉の内実を知るのが困難であること，2）批准国全体の統一した解釈を得る必要があること，3）用いられている語句が，必ずしも国内法の語句と同一の意味を持たないこと，などがあげられている。

i）技術的困難に関する論点

1．締結過程へのアクセスの難しさ

例えば国内法の規定であれば，その解釈が問題になったとき，裁判所はまず第一に，制定過程に着目し，法案提出の動機を述べたもの，報告書や議事録などの様々な資料やその時取られた措置など，最終的な立法者意思を形成するま

での経過を検討するであろう。それらがその規定の意味を明らかにする助けとなるからである。

条約の場合には,「締結過程」ということになろう。ところが，条文の作成は，各国大臣による議論や交渉の結果行われ，しかも多くの場合それらは非公開である。したがって，裁判所は，条約の締結者の意思を知りたいというとき，事実上外務大臣，または関係大臣による情報に頼る他はない，という結果が生じる。

2．各国共通の解釈の必要

国際条約は，国内法のように一方的規定ではなく，複数の主権国家の合意に基づいて締結される。従って，その解釈においても，それぞれの国で共通した解釈が行われなければならない。そうでなければ，他国の主権を侵しかねないからである。このような危険を孕む条約の解釈という行為は，裁判所よりも，外国の政府と常に接触し，解釈についても交渉による合意を得やすい立場にある政府機関がその権限を行使するのに最も相応しい地位にあると考えられていた。

3．用語上の困難

国際条約に用いられる用語は，必ずしも，それぞれの国で同じ意味を表すものとは限らない。それは，それぞれの国の法制度の違いに基づくものであろう。条約を解釈する際，用語上の「罠」があると言われる所以である。この「罠」の存在により，条約の起草者である政府の方が，それに慣れていない各国国内の裁判官よりも条約の解釈権者として適していると言われていた。

ii）技術的困難の克服

第一に，締結過程へのアクセスの難しさに関しては，以下，二つの反論がなされている。

一つには，法律の場合においても，立法過程は必ずしも常に法文の解釈の鍵とはならない。すなわち，例えば議会における議論は，しばしば混乱しており，裁判官を迷わす場合があり，そうした時，裁判官はためらわずに立法過程以外のものを参考にして解釈をするのである。条約法に関するウィーン条約でも，締結過程は「解釈の補足的手段」として位置付けられているにすぎない（第32条）[25]。

二つには，より多くの条約が国際機関ベースで締結されており，その場合に

は，締結過程が公開されることが多く，国内裁判所にも十分アクセス可能なはずであるという点。

第二に，各国共通の解釈の必要性についてであるが，政府による解釈はしばしば不確実で変わりやすく，矛盾を含むものであり，例えば，1949年4月4日署名のNATO条約の際に議論になった国連憲章第51条の「自衛権」の解釈の例が批判されている[26]。

最後に，用語上の困難についてであるが，言葉の多義性の問題は，国内法においても同様のことであり，国際条約についても，解釈の機会を積めば積むほど克服されるであろう，「慣れ」の問題であることが指摘されている[27]。

Ⅲ．GISTI判決（CE. 29-6-1990, GISTI）の内容

A．事実の概要

この事件は，アルジェリア人学生への暫定的就労許可に関する1986年3月14日の行政通達による1968年12月27日のフランス－アルジェリア間の協定の追加条項の解釈が問題になったものである。事実関係の概略は，以下の通りである。

アルジェリア人の入国および滞在についての基本的な法律上の枠組みは，1962年3月19日のエヴイアン協定および1968年12月27日の協定により定められ，1978年12月26日および1979年12月20日の交換文書で補足されていた。これらの取極めにより，アルジェリア人は，外国人として最も優遇されていた。ところが，1984年7月17日の法律により，外国人一般に関する取扱いが改善され，常に1968年の枠組みで待遇されるアルジェリア人は，他の国の外国人に比べ，一転して相対的に不利になった。そこで，1968年協定の見直しが計られ，1985年12月22日の追加条項およびその附属議定書が締結されるに至った。そして1986年3月14日，内務省他三省合同の行政通達が出され，1985年の追加条項により，アルジェリア人およびその家族の入国，滞在，就労に関して，全体としてどの様な規範が適用されるかが定められた。

この通達に関連して，GISTIは，以下四点を問題とする。第一に，フランスに呼び寄せることのできる「未成年の子供」の内容に関して。第二に，滞在を申請するアルジェリア人労働者に対して，政府が「職業」を理由に拒否できること。第三に，滞在許可が，フランスにおける公の秩序に対する危険がないことを要件にできること。第四に，学生の資格で滞在を許可されたアルジェリア

人の就労条件について，である。このうち，最大の争点は，第一の「未成年の子供」という規定の解釈であった。

B．論告に展開された解釈と原則の提示

1985年追加条項の附属議定書は，滞在許可を得ることのできる家族をして，「配偶者」，「未成年の子供」，および「アルジェリアの裁判所の決定により法的に扶養義務を負う18才未満の子供」であると定めている。1986年の行政通達は，このうち「未成年の子供」に関して，フランス民法に従い，「18才未満の未成年の子供」に限定している。請求者であるGISTIは，問題の附属議定書は，特定せずに「未成年の子供」と規定していることから，アルジェリア民法上の未成年，すなわち男子は19才未満，女子は21才未満の子供を指していると解すべきであるとする。

このような解釈問題に直面して，Conseil d'Etatの第二分会は，外務大臣に移送して，意見を求めている。外務大臣は，1990年4月10日，見解を述べ，問題の規定は，請求者の与える解釈ではなく，行政通達の与える意味に解すべきである，とした。

訴訟部会において論告担当官Abraham氏は，条約の解釈に関して，裁判所は，それまでの伝統的な判例のように，政府の解釈に拘束されるものではないとした後，問題の規定について，次のように述べている。

厳格な文理解釈によれば，「未成年の子供」とは請求者の意味する内容となるであろう。何故なら，アルジェリアの子供に適用するのだから，「未成年」という言葉にいかなる特定もない以上，通常はアルジェリアの民法に拠ると考えられるからである。

個人の法的能力は，個人の法的地位に関するものの一つであり，フランスの国際私法によれば，外国人の地位は，その外国人がフランスに居住している場合であっても，更に居住を申請する者であるならば尚更のこと，フランスの法律ではなく，その外国人の法律の規定に基づかなければならない。この原則は，民事裁判所では18世紀前半から認められているし，Conseil d'Etatも，一夫多妻制のベナン人に，その国の民法に従って複数の妻に滞在許可を与えている(CE, Ass., 11-7-1980, 内務省vs Montcho夫人判決)。そしてこうした解決法は，オルレアン地方行政裁判所で，アルジェリア人に対して1968年の協定に基づいて採用されている。

更に，家族呼び寄せに関して規定する一般国内法，すなわち1976年4月29日の政令，および1945年11月2日の命令第15条，並びにそれに基づいて制定された1984年7月17日の法律の条文は，それが「18才未満の子供」に適用されると明確に定めている。

また，問題の1985年の追加条項の条文と1968年の協定第4条第1段とを比較すると，後者の規定は「18才未満の，もしくは扶養を受けている子供」と明記している。

以上の点を総合すると，1985年追加条項の「未成年の子供」という規定は，申請者の主張する解釈を裏付けるもののようであるが，結局論告担当官Abraham氏は，それを退け，政府の通達の意味に解するのが正しいとする。以下がその理由である。

第一に，上記の解釈は，1985年追加条項締結の目的に明らかに反するからである。この追加条項が締結された理由は，1984年以来，相対的に不利になっていたアルジェリア人の地位を，他の国の外国人に合わせることが目的であった。ここでは，アルジェリア人に対する法の，一般外国人に対する法への可能な限りの接近が目指されたのであって，その逆ではない。一般外国人と条件が等しく，アルジェリアから要請もない事項に関して，交渉の際，どうして変更しようと考えるであろうか。

とすれば，第二に，起草者は，内容を変えることを目的とせずに，以前の1968年の規定の文言を変えたと想像できる。それは次の理由による。第一に，1968年と1985年の間に，フランスで民法上の成年が21才から18才に引き下げられており，起草にあたったものが，年齢の明記は必要でないと考えたと受け取れることである。それが法的に間違った考えであったことは言うまでもない。第二に，両規定の細かい点での違いに着目すると，1968年の条文は，「18才未満の，もしくは扶養を受けている未成年の子供」としているが，この「もしくは扶養を受けている」という言葉の概念は，フランスにとっては，曖昧に受け取られたため，それを明確にするために，1985年の条文には，「未成年の子供」（1968年の規定による18才未満の子供）「およびアルジェリアの裁判所の決定により法的扶養義務を負う18才未満の子供」（1968年の規定による扶養を受けている子供）というように改められたと解することができるのである。文法的には適切でないにせよ，1985年の規定において，18才という年令は，「未成年の子供」

と「扶養義務を負う子供」の両者にかかると考え得る。

更に，家族呼び寄せに関する二国間条約が18才以上の子供にも滞在を認める場合，常にそれは明記されている，という理由もあげられている。例えば，1961年のフランス－スペイン間の条約，1977年のフランス－ポルトガル間の条約である。

最後に，外務大臣の伝えるところによると，1968年の協定により，その適用を確保する目的で設けられた合同委員会では，問題の「未成年の子供」の概念に関するフランスの解釈は知られている筈であるにも拘らず，それについてアルジェリアの側から異論が申し立てられたことは一度もないという。

以上のように，論告担当官の論告には，追加条項締結の際の起草者の意思，複数の条文の具体的な文言の比較，その他の条約の規定，アルジェリア政府の対応等を駆使した詳細な条約の規定を巡る解釈が施されている。そして，結果として，問題の通達の「未成年の子供」の内容に関する規定の取り消し請求は認められないと主張されている。Conseil d'Etatの判決は，論告の主張に従い，この部分について請求を棄却した。請求棄却に終わったとは言え，先に述べたように，ここは，Conseil d'Etatの条約の解釈権を承認し，裁判官は外務大臣の解釈に拘束されない，という原則を打ち出した重要な判例変更の意味を持っているのである。論告担当官 Abraham氏は，新しい判例の原則の内容に関して，次のように述べている。第一に，この原則は，条約の形態の差にかかわらず適用されるということ，第二に，「裁判官は，国際条約の解釈の困難が生じる度に大臣に相談することができるし，またするべきである。この相談の回数は，今後は益々増えるかもしれない。何故なら，裁判官は，もはや明白の規定の概念の度重なる使用により，相談が制限されることがなくなったからである」とし，新しい原則は外務大臣の解釈を認めることを禁止するものではなく，必要な限りにおいて成されるべきだということを確認する。そして，第三に，この原則を，相互性の要件に関する審査についても採用するべきだとする。[28]

彼は，原則をまとめてこう述べている。「最終的に，我々は単純にして一貫した原則を採用することを提案する。すなわち，必要がある度毎に，外務大臣に相談しなければならない。彼により与えられた情報は，両当事者の対審論議にかけられなければならない。いかなる場合においても，最後に決断するのは裁判官である。」

なお，判決では，学生の身分で滞在するアルジェリア人の就労条件に関してのみ，請求が認められ，通達の規定の取り消しが命じられている。

Ⅳ．判例変更の背景

A．憲法上の規定および一元的概念

ⅰ）1946年憲法

国際条約の法的効力に関する明文の規定は，1946年憲法第4編の「外交条約」という標題の下に，第26条および第28条に初めて現れた[29]。それは以下のようなものである。

第26条「適正に批准され，公布された外交条約は，フランスの法律に反する場合においても，法律の効力を有する。それは，批准のために必要である法律の他には，その適用のために，他の法律の規定を必要としない。」

第28条「適正に批准され，公布された外交条約は，国内の法律に優位する効力を有し，それらの規定は，外交筋により告知される適正な廃棄行為によってのみ，廃止され，修正され，停止されることを得る。」

これら二つの規定は，一見矛盾するようである。何故なら，第26条では，条約が「法律の効力を有する」としているのに対し，第28条は，条約は「法律に優位する効力を有する」と規定しているからである。実際には，初めの条文は，条約の国内法上の適用性を定めたものであり，一元的な立場，すなわち国際法と国内法とは同一の法次元にあり，国際法が国内で適用されるにあたって特別な法規定を必要としないという立場を表現したものであるとされている。

これに対して，二番目の条文は，国内法の効力の上下関係の中で，条約の地位を位置付けたものであると解釈できる[30]。

1946年憲法制定者の精神は，国際法に対して開かれており，それは前文の次の規定からも伺われる。「フランス共和国は，その伝統に従って，国際公法の規範に適合する。」（第14段）

ⅱ）1958年憲法

1958年憲法においても，基本的に1946年の原則と変わらない。ただ，そこでは第55条という一つの条文に集約されている。第55条は，次のように定める。

「適正に批准され，承認された条約又は協定は，その公布と同時に，法律に優る効力を有する。ただし，各協定又は条約は，相手国によっても適用されてい

なければならない。」

この憲法の規定は，あるいは1946年憲法の規定に比べて，国際社会に開かれた度合いが少ないかもしれない。なぜなら，「相手国によっても適用されていなければならない」という，相互性を条約の効力の要件としているからである。しかしながら，そこでも1946年憲法同様，一元的な精神が貫かれているのである。また，1946年憲法前文は，1958年憲法の前文により，1789年人権宣言の他，1946年憲法の前文に人権と国民主権の定義が委ねられており[31]，1946年憲法前文第14段も，第五共和制憲法の下にあって，その効力を維持していると考えられているのである。

ところで，憲法が，一元的な精神に基づき，国際法規範が，その公布と同時に法律に優位する効力を有すると定めているのであれば，統治行為論に由来する，条約の解釈に関する裁判官の権限の否定は，承認され得ないはずである。統治行為論は，国際関係に関わる問題であるが故に，裁判官をして適法性や合憲性の審査を行うことを認めないとするが，このような統治行為の性質そのものが，一元論とは相入れない。何故なら，一元論は，国際法規の公布に必要十分な条件を満たす限りにおいて，国際法規に即座に国内法上の効力を与えるものであり，国内の法規範として認められた以上，裁判官は条約を適用し，解釈する権限を持たないはずはないからである。条約の解釈は，一元論の下では，国内の法律の解釈と同様に考えられねばならない。

B．行政裁判所の独立と公平の原則

現行の憲法第64条は，「共和国大統領は，司法権の独立を保障する」とし，司法権の独立を定めている。また，ヨーロッパ人権条約第6条でも，「すべての人が，独立，公平な，法律によって設立された裁判所により，公正，公開に，かつ合理的な期間内において裁判を受ける権利を有する。」とされている。憲法第64条の規定は，基本的には，司法裁判所を対象としたものであるが，行政裁判所の独立に関しては，憲法院の裁決により，認められているところである。

憲法院は，その1980年7月22日の裁決によって[32]，1872年5月24日の法律の中に，「行政裁判所の独立」という原理が，憲法的原則としての「共和国の法律により認められた基本原則」（principes fondamentaux reconnus par les lois de la République）の一つとして存在すると判示している。その裁決理由では，次のように述べられている。

「司法権に関する憲法第64条の規定，および行政裁判所に関して，1872年5月24日の法律以来，共和国の法律により承認された基本原則により，裁判所の独立，および立法府も政府も侵害できない裁判所の機能の特殊な性質が保障されている。……この様に，立法府にも政府にも裁判所の決定を批判することはできず，また決定に対して命令し，またはその権限に関する訴訟の判決の際に裁判所の決定をその命令に差し替えることを得ない。」

裁判所の独立とは，何であろうか。一般には，すべての裁判官が，誰に対しても，判決の際に保障される自由である，とされている。裁判官の決定は事実認定の際にも，法の適用の際にも，全面的な自由の下に行われなければならない。裁判官は，政治的権力，執行権，立法権，経済界，財界，世論，哲学派，宗教団体，社会階級，個人的考えや感情など，その決定に影響を与える危険のあるすべての要素から自由でなければならない[33]。

国際条約の解釈のために政府に移送して解釈を求めることは，明らかに裁判官の独立の原則に反するはずである。そのような行為は，特に政府自身が訴えられている場合には，極端に政府を優遇することになる。何故なら，解釈は，しばしば訴訟を決定するような重要な役割を果たし，その解釈権を握る政府は，訴訟の当事者でありながら，事実上の裁判官と化すことになるからである。この点は，GISTI判決の論告担当官Abraham氏によっても強く主張されている。彼によれば，実際外務大臣に移送されるのは，司法裁判所，行政裁判所合わせて年に二回位だそうだが，大臣が行政に不都合な意味に回答したのは，二例しか見当たらない，ということである。この様に，「裁判官＝当事者」の存在の下では，公平な裁判を受ける権利の保障もままならない。

C．Nicolo判決以後の法律に対する条約の優位

GISTI判決に直接影響を与えたものとしてあげられ得るのが，その約一年足らず前に出された，やはりConseil d'EtatによるNicolo判決である（CE, Ass., 20-10-1989, Nicolo, Rec., p. 190.）

Nicolo判決は，条約の後に制定された法律に対しても，条約の優位性を認めた点で，フランス公法上，画期的な意味を持ち，重要な判例変更を形成している。

ところで，第五共和制憲法が，その第55条で，法律に対する条約の優位を，明文で規定しているのは先に述べた通りである。

それは，比較法的に見ても，フランス憲法が，アメリカやオランダの憲法と並んで，条約に対して開かれた地位を与えている憲法であることを表していると言えよう。しかし，この第55条の規定は，Conseil d'EtatのNicolo判決が出されるまでは，少なくとも完全な形では実現されていなかった。

裁判所，とくにConseil d'Etatの判例が，統治行為論に支配されていたことは，先に述べたが，外国や国際関係に関わる事項には口を出さないという姿勢は，現在においてもまだなお，条約の適用の問題でも，根強く残っている。そして，判例に明示的に「統治に関わる行為」という言葉で表現されることは少なくなっているものの，国際問題と「切り離し得ない」行為については，何等かの形で裁判を回避するという，裁判所の消極的な態度が見受けられるのである。

条約と法律の効力関係についても，長い間，Conseil d'Etatでは，条約は，法律と「同等」の効力を有するものとして位置付けられていた。

条約と法律の効力を同等とする立場は，すでに19世紀初め，司法裁判所の判例に現れているが，そこでは，条約の「後」に制定された法律との関係においては，その法律の効力が優位すると言われていた。条約と法律の効力が等しければ，「後法が前法に優位する」のは，法の原則からも自然であるし，それは，「裁判官は法律の従僕である」という伝統的な政治的理念にも適うものであった。この説は，その後，第三共和制期に，破毀院判決（Cass. civ, 22-12-1931, Sirey, 1932, p. 257, concl. Matter）の際に，Matter検事総長により，詳しく展開されている。彼は，条約および条約の「後」に制定された法律とが抵触する場合，「後」に制定された法律の方が優先されるとして，次のように述べている。

「あなた（裁判官）は，法律の意思以外の意思を知らないし，知ってはならない。それが我々司法機関が基づくところの原理に外ならない。」

条約と「後」に制定された法律との関係では，後者が優先するという説は，Matter理論と言われ，その後も長く裁判所で用いられた。

Conseil d'Etatについては，第三共和制の時期，司法裁判所と異なり，条約が国内法として有効に適用されることさえも，ごく例外的な場合を除いては，否定されていた。行政府による国外追放令が，越権行為を構成し得ることを初めて認めた1937年のDecerf判決（CE, Ass., 28-5-1937, Decerf, S., 1937. 3. 7

3, note Laroque.）も，その越権行為に対する主張は，条約に根拠を置くことはできない，としている。漸く，初めて条約が国内法律として承認され，適用されたのは，第四共和制に入ってから，やはり国外追放に関するDame Kirkwood事件判決（CE, Ass., 30-5-1952, Rec., p. 291）によってであった。この判決以降，条約に反する規定を含んでいる行政行為，政令，法律等，すべての国内法規定は，その条約の「前」に定められたものである限りにおいて，無効となった。長い間条約に対して閉鎖的であったConseil d'Etatとしては，当時にあって，重要な判例変更であったことは認められる。しかし，ここで認められた条約の地位も，Conseil d'Etatが伝統的に維持し続けている原則を変えることはなかった。すなわち，行政裁判所には，以前から効力を有する条約を理由に，新しく制定された法律の効力を審査する権限はない，という原則である。その後，第五共和制に入っても，Conseil d'Etatによって，原則は維持され，フランス穀物生産者一般組合事件判決（CE, 1-3-1968, Syndicat général des fabricants de semoules de France, Rec., p. 149）において確認されている。

Nicolo判決は，こうしたConseil d'Etatの判決の推移を経て出されたものであり，条約の法律に対する優位性が認められたという意味で，第55条は初めて完全にその実効性を得たのである。

ところで，Conseil d'Etatが立場を変え，このNicolo判決を出した理由として，憲法院の裁決があげられる。憲法院は，1975年1月15日の裁決（no. 75-54 DC, 15-1-1975, Rec., p. 19.）を初めとして，その後の裁決においても，自ら，憲法第61条第2項を媒介として，法律が第55条の原則を守っているかどうか，すなわち法律が，条約に違反していないかどうかを審査することは，憲法院の権限に属さない事項である，と公言している。そして，憲法院は，通常裁判所，すなわち司法裁判所とConseil d'Etatとにこの憲法第55条を実効化するための審査，法律の条約整合性の審査を委ねているのである。司法裁判所は，この憲法院の1975年の裁決を受けて，逸早く，条約の「後」に制定された法律に対しても，条約の優位性を認める新しい判例を打ち出している。Jacques Vabre株式会社判決である（Cass., Ch. mixte, 24-5-1975, Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975 .497, concl. Touffait.）。

それ以外にあげられる大きな理由が，判例変更を行うことが政治的な時宜に

適っているとの判断があったことであろう。Nicolo判決の論告担当官，Frydman氏は，第一に，条約の「後」に制定された法律に対して，その条約との整合性を審査することを，憲法院も，Conseil d'Etatも否定していることから，この「裁判権の空白（vide juridictionnel)」を埋めなければならない，と言う。そして審理期間が長い等の実際上の条件から，憲法院よりもConseil d'Etatの方が，その権限を行使するのに適していると判断している。第二に，破毀院との関係において，司法機関と行政機関との分離は，一方が私法を適用し，他方が公法を適用する所にその趣旨があるにも拘らず，一方が条約を適用し，他方が法律を適用する，という形で分離するのは，問題ではないかと指摘する。第三に，「後」に制定された法律に対して条約整合性審査が及ばない，という状況は，国際法，特に共同体法のフランスへの導入にとって，大きな障害となる，として，次のように述べる。

「何度繰り返しても足りないことであるが，国内法が無条件に優位していた時代は，もはや過ぎ去ったのである。国際規範，特にヨーロッパの規範は，徐々に我々の法的世界を征服して，憲法第34条で定められた議会の権限の領域に足を踏み入れることも躊躇しない。かくして，我々の法の一定の分野，例えば経済，労働，又は人権保障などは，今日その非常に大きな部分が，真の国際法から生じるのである。ところで，条約を法律に優先させることが不可能であれば，それは明らかにこの発展に対するブレーキとなる。フランスは，主権を制限すると同時に，裁判官の前で，その法律の優位を維持することはできない。ここには，1968年の判決があるいは過少評価したように見受けられる非合理性がある。」

ところで，Nicolo判決とGISTI判決との関係であるが，それは1968年のフランス穀物生産者一般組合事件の論告を見ると良く分かる。同事件において，Mme Questiauxは，何故「後」に制定された法律に対して条約の優位性を認めなかったか。その理由として，彼女は，Conseil d'Etatは，法律を審査できる立場にないこと，法律の条約整合性審査は，条約の法律に対する優位を規定する第55条の審査，つまり憲法適合性審査に繋がることをあげるのであるが，条約の解釈に関連して，また，次のようにも述べているのである。

「条約によって切り開かれた道は，裁判官をして，条約の締結後に制定された法律に関して，その内容を吟味することなく，審査するべきであるとする。

そうでなければ，裁判官は，自ら第55条を無視することになるからである。しかし，我々には，行政裁判官がそのような道を取る事はできないと思われる。裁判官が法律を解釈する時は，あらゆる配慮が確実になされ得るであろう。裁判官は，法律が規定をしていない場合，または規定が曖昧である場合に，その規定が，国際法規範に違反するような趣旨ではないとまで言えるのである。現に裁判官は，憲法に含まれている原則との関係においては，その様に判示してきたのである。しかし立法者が明確な意思を表明した場合，条約と，求められているその適用との間に，国内法が必要な媒介物として入り込んでいる時，憲法のいかなる規定も，特に第55条は，裁判官をしてこの意思を尊重することを免除するものではない。国際条約に関係するすべての領域において裁判官により法律がその効力を奪われてしまうような完全領域が形成されると想像することは難しい。それも裁判官が解釈をする完全な資格さえもないような規範に基づいてである。……国内裁判官による，共同体法の構築への公的協力に対する唯一の障害は，この法の解釈の問題にぶつかるということであり，裁判官の解釈権が完全であれば，その態度の修正はよりたやすいであろう。」

ここでMme Questiauxは，法律に対する条約の優位を完全なものとすることに，条約の解釈権が政府にあることから，強い危機感を認識している。確かに，彼女が懸念するように，立法府の法律に対して条約の効力を優先させることは，条約の解釈権を通じて，政府をして法律の規定をないがしろにする事態にまで発展する危険性を孕んでいたのである。こうした認識からは，「後」の法律に対する条約の優位性は，その条約の解釈権が裁判官に委ねられることが必要条件であったはずである。

1989年，Nicolo判決が先行して判例変更を行い，憲法第55条により，条約に，名実共に法律に優位する効力が付与された。その約8ヶ月後，追うように，条約の解釈についての判例変更が実現したのである。論告担当官Abraham氏もこのように指摘する。

「Nicolo判決までは，大臣の解釈は事実上，行政行為の適法性の問題についてしか回答を与えることができなかった。今後は，条約の解釈は，法律の適用性，その効力に近いものまで問題にできるのである。我々は，あなたが憲法第55条に基づく権力，つまり国際条約に反する「後」の法律の適用を排除する権力が，間接的であっても，政府機関に何等かの形で委任されることがあっては

ならないと考える。」

おわりに

1823年に始まる，条約の解釈に関するConseil d'Etatの旧い原則，つまり，条約の解釈が問題になった場合，裁判官は，先決問題として，大臣に解釈を求めなければならない，という原則は，もはや現実の社会には，適合しないものとなった。1990年GISTI判決以後，条約の解釈は，原則として裁判官が行うのである。

ところで，以前の伝統的な原則は，フランス公法に特有のもので，例えば，イタリア，イギリス，アメリカなど，多くの国では，裁判官は，常に完全に条約の解釈権を保持している。GISTI判決の論告においても，比較法の観点からもその存在意義が疑われている。

そうした条約の解釈に関するフランス固有の旧い原則が捨てられ，判例変更が行われたという事実は，フランス法制度の枠組みの中で，新しい国際法，特に共同体法を受け入れよう，という姿勢が，いかに強くなってきているかを象徴的に表しているように受け取られる。

事実，Conseil d'Etatは，その後二年の間に，様々な機会に従来の統治行為論による壁を乗り越えるような判決を次々と下しているのである。フランス公法は，まさに変換の過渡期にあり，今後の推移が注目されるところである。

註

(1) GISTIというのは，パリ（46, rue Montreuil 11ème）にある主要な移民支援団体の一つで，主に法的問題を取り扱い，裁判所に訴えて，移民の法的権利を守る弁護士の役割を果たしている。

(2) CE, 23-7-1823, *Veuve Murat, Comtesse de Lipona,* Rec., p. 545.

(3) CE, 27-1-1989, *Beaumartin,* Rec., p. 35.

(4) CE, 28-2-1913, *Compagnie des chemins de fer de l'Est,* Rec., p. 307; CE, 14-12-1923, *Théophilatos,* Rec., p. 360; CE, 31-1-1962, *Office parisien de compensation,* Rec., p. 75. これら三つの判決は，財政に関するものであることにその特徴がある。

(5) CE, Ass., 3-7-1931, *Karl et Toto Samé,* Rec., p. 722, S., 1932. 3. 129, concl. Ettori, note Rousseau.その前の，CE. 21-1-1927, *Com-*

mune de Lanne, Rec., p. 80では，外交条約の解釈の問題を処理できないことを理由に受理できないとして，訴えを却下している。

(6) Emmer VATTEL, *Le droit des gens,* 1758.

(7) Edouard LAFFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux,* t. II, Berger-Lebrault et Cie, Paris, 1896.

(8) Cour de Cassation, 25-7-1867, S., 1867. 1. 409, Refonte Sirey, P., 1867, 1092.

(9) CE, 24-11-1884, *Szaniawski,* Rec., p. 779.

(10) CE, 1-7-1938, *Jabin-Dudognon,* D., 1939.3.9, note Lampue.

(11) DEHAUSSY, J. C. de droit international, Les Traités (interprétation), 2, 1960.

(12) この点について，Michel STASSINOPOULOS, Remarques sur la jurisprudence françaises relative à l'interprétation des traités internationaux, RGDIP, 1969, p. 5.

(13) Cass. crim., 16-10-1958, *Proc, gén. Colmar c. Mongeluzzo,* bull. crim., 1958,p.1118. no. 632, RDP, 1959, p. 379.

(14) CE, 14-1-1987, *Société navale et commerciale Delmas-Vieljeux,* Rec., p. 4, AJDA, 1987, p. 359. この点についての他の判決：CE, 11-6-1920, *Rodrigo,* Rec., p. 571; CE, 19-6-1963, *Compagnie des eaux d'Hanoï,* Rec., p. 375; CE, 13-7-1963, *Dame Keim,* Rec., p. 464; CE, 3-3-1965, *Wormser* RGDIP, 1965, p. 1163; CE, 27-1-1989, *Beaumartin,* Rec., p. 35.

(15) CE, 11-6-1920, Rodrigo, Rec., p. 571; CE, 13-7-1963, *Dame Keim,* Rec., p. 464; CE, 4-1-1964, *Coudino,* Rec., p. 4; CE, 10-5-1968, *Aldelkader Kadour,* Rec., p. 501; CE, 29-5-1968, *Lancelot,* Rec., p. 338; CE, 13-10-1978, *Secrétaire d'Etat aux anciens combattants c. Lokmane.* Rec., p. 365.

(16) CE, 31-1-1969, *Moraly et Société Moraly,* Rec., p. 50.

(17) CE, 12-6-1965, *Villard.* Rec., p. 394; CE, 29-5-1968, *Lancelot,* Rec., p. 338; CE, 11-6-1920, *Rodrigo,* Rec., p. 571; CE, 4-8-1926, *Amoudruz,* Rec., p. 846.

(18) CE, 24-12-1938, *Compagnie de services contractuels des Messageries maritimes,* Rec., p. 1154; CE, 10-12-1969. *Guérin,* Rec., p. 565; CE, 27-2-1987, *Ministre du budget c. Nguyen Van Giao,* Rec., p. 77.

(19) CE, 9-11-1945, *Société Lanz-France,* Rec., p. 22; CE, 8-7-1960, *Société indochinoise d'électricité,* Rec., p. 458; CE, 27-1-1989, *Beaumaritin,* Rec., p. 35.

(20) CE, Ass., 27-5-1955, *Société Kovit,* RJPUF, 1985, p. 873, concl. Laurent; CE, 21-1-1927, *Commune de Lanne,* DP, 1929.3.49; CE, 13-2-1963, Lallement, RDP, 1963, p. 809.

(21) Ronny ABRAHAM, *Droit international, droit communautaire et droit français,* p. 206.

(22) この点について, Bernard CHANTEBOUT. *Droit constitutionnel et science politique,* Armand Colin, Paris, 1988, p. 133参照。

(23) Joseph - BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel,* ed. de 1933, Economica, Paris, pp. 856-7.

(24) Ibid., p. 677.

(25) 条約法に関するウィーン条約（1969年5月23日）は，国際条約の解釈についての一般規範について，その第31条および第32条で次の点を定めている。

1）条約は，a．文脈（本文，前文，附属書）から判断して，また，b．その趣旨および目的に照らして，c．条約に関連する全ての合意，文書，慣行，規則を考慮しつつ，d．条約の文言に与えるべき「誠実な」(de bonne foi) 解釈がなされねばならない。（第31条）

2）条約の締結過程（travaux préparatoires）は，a．第31条の規定の適用により得られた意味を確認するため，b．または第31条の規定による解釈では意味が曖昧ないし不明確である場合，c．もしくは明らかに非常識ないし不合理な解釈がもたらされる場合に，「解釈の補足的手段」として依拠することができる。（第32条）

(26) Paul de GEOUFFRE de la PRADELLE, Juridiction administrative et droit international, EDCE, 1962, p. 27.

(27) ABRAHAM, op. cit., p. 89-94.

(28) 相互性の要件とは，憲法第55条（「相手国によっても適用されていなければならない」）に基づく，条約の効力要件である。

(29) 1875年の憲法には，条約の効力に関していかなる規定もなかった。「外交条約」に関する唯一の規定は，手続，締結，批准に関するものだけであった。第8条は，共和国大統領が条約の交渉，批准を行い，その一定のものは，議会の承認が必要であると規定する。

(30) ABRAHAM, op. cit., p. 75.

(31) 1958年憲法前文は，次のように規定する。「フランス人民は，厳粛に，1789年宣言により定義され，1946年憲法前文により確認され，補足された，人権および国民主権の原則に基づいていることを宣言する。」

(32) No. 80-119 DC, 22-7-1980, Rec., p. 46.

(33) Gilbert MANGIN. Présentation générale du Titre VIII, in François LUCHAIRE et Gérard CONAC (sous la direction de), *La constitution de la république française,* Economica, Paris, 1987, 1133-1134.