

フランス—2008年7月23日の憲法改正について

南野, 森
九州大学大学院法学研究院 : 准教授

<https://hdl.handle.net/2324/19571>

出版情報 : 憲法理論の再創造, pp.241-259, 2011-03-20. NIPPON HYORONSHA
バージョン :
権利関係 :

第3部 比較憲法的に見た憲法理論の新展開

フランス

——2008年7月23日の憲法改正について

南野 森

はじめに

1958年制定のフランス第五共和政憲法は、その制定から半世紀のあいだに20回を超える改正を受けてきたが、2008年7月23日、改めて、実は大がかりな改正を受けた。本稿は、この改正の概要を紹介することを主たる目的とするが、この改正がフランスの憲法体制にもたらす意味を検討するための予備的な考察をも含めたい。

なお、今回の改正の経緯については、すでに曾我部真裕「フランスの2008年憲法改正の経緯」法学教室338号（2008年11月）が、2007年5月の大統領選挙に遡って的確に紹介しているので同稿を参照していただきたい。ここではまず、一票差という「薄氷の承認」（曾我部）を経て辛うじて成立した今回の改正の概要を、おおよそ条文の配列に従って、若干のコメントを付しながら整理しておく¹⁾。

1 各論的検討——改正の概要

サルコジ大統領による現行憲法の「現代化（modernisation）」構想に大きく牽引された今回の改正は、バラデュール元首相を委員長とする諮問委員会²⁾の77項目からなる答申（2007年10月29日³⁾）を踏まえて、フィヨン内閣が国会に

提出した憲法改正法律によりなされた⁴⁾。同法は47ヶ条からなっており、言うまでもなくこの改正は第五共和政史上最大のものであった。そのうち、主として統治機構に関するものとしては、以下のものが注目に値する⁵⁾。

-
- 1) 本稿はもともと法律時報81巻4号(2009年4月)に掲載されたものであり、このたび本書への所収にあたりいくつかの加筆修正を試みたが、その後の立法や制度運用の展開、また、その後公表された文献を十分には反映しきれていないことを予めお詫びする。今回の改正を紹介する邦語文献としては、その後、三輪和宏「フランスの統治機構改革——2008年7月23日」レファレンス700号(2009年5月)59-80頁および同「2008年7月23日のフランス共和国憲法改正」外国の立法240号(2009年6月)139-168頁〔いずれも国立国会図書館HPの「立法調査資料」欄よりPDFのダウンロード可〕、曾我部真裕「2008年7月の憲法改正」日仏法学25号(2009年6月)181-198頁、横尾日出雄「2008年7月23日憲法改正とフランス第5共和制憲法における統治制度の改革」中京大学社会科学研究所30巻1=2号(2010年3月)1-45頁、などが公表されている。また、関連する最新の邦語研究として、ここでは、辻村みよ子『フランス憲法と現代立憲主義の挑戦』(2010年6月、有信堂)——とくにその第二章「2008年7月23日大改正の意義と要点」15-43頁——のみを挙げておく。
 - 2) 2007年7月18日のデクレ1108号(Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République)によって設けられた、「第五共和政の統治機構の現代化及び均衡回復についての検討及び提案のための委員会」(以下、バラデュール委員会〔Comité Balladur〕とすることがある)。同デクレ1条により、同委員会は2007年11月1日までに答申を大統領に提出することとされた。
同デクレ2条により、メンバーは次の13名が任命された。委員長として、E. Balladur、副委員長として、J. Lang と P. Mazeaud、委員として、D. de Béchillon (ポー大学教授・憲法)、J.-L. Bourlanges (欧州議会議員・パリ政治学院教授)、G. Carcassonne (パリ第十大学教授・憲法)、J.-C. Casanova (学士院会員・政治経済学)、D. Chagnollaude (パリ第二大学教授・憲法)、O. Duhamel (パリ政治学院教授・憲法)、L. Ferry (政治哲学者)、A. Levade (パリ第七大学教授・憲法)、B. Mathieu (パリ第一大学教授・憲法)、O. Schrameck (國務院評定官)の10名である。また、総括報告官として、H. Hourdin (國務院評定官)が任命された。
 - 3) Comité Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, JO, 30 octobre 2007. この答申の全文PDFは、バラデュール委員会のサイト (<http://www.comite-constitutionnel.fr>) からダウンロードすることもできる。また、2008年にFayard社より出版された。
 - 4) 2007年5月の大統領選挙に勝利したサルコジ大統領は、同年7月に憲法改正構想を発表したが、その際のキーワードの一つが現行憲法の「現代化」であった。このキーワードは、バラデュール委員会の正式名称にも、また、2008年7月23日の憲法改正法律(Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de *modernisation* des institutions de la V^e République)にも、用いられている。なお、2008年4月23日の政府提出法案は全35ヶ条であった。
 - 5) 本稿では、今回の改正のうち、男女平等参画(パリテ)充実や地域言語承認のための改正については扱っていない。詳細は、辻村・前掲注1)のほか、とくに地域言語について糠塚康江「フランスにおける『地域語』の憲法編入——国民国家の言語政策演習」山内敏弘先生古稀記念論文集『立憲平和主義と憲法理論』(法律文化社、2010年)288-303頁に譲る。

(1) 大統領（憲法第2編）

①大統領の多選にこれまで制限はなかったが、連続しては再選のみを可とした（新6条2項）。バラデュール委員会は、多選制限は「無意味であり、（2000年の憲法改正で大統領任期5年制を導入したことからして）時宜を得ない⁶⁾」と判断し、6条の改正を提案しなかったが、最終的にサルコジ大統領の意向に従って改正された。

②憲法所定の法律案および条約の承認を人民投票に付託することができるのは、これまで、政府の提案または両院共同の提案に基づいて大統領のみとされていたが（旧11条1項）、それに加えて、国会議員の5分の1のイニシアティブにより、有権者の10分の1の支持を得た場合にも同じ事項を対象とする人民投票が行われることになった（新11条3項）。さらに、議員提出法案（proposition de loi）が法定期間内に両院で審議されない場合、大統領はそれを人民投票に付託することとなった（新5項。本条は2010年末現在、未施行）。

③16条の定める大統領の非常措置権については、その終結に関する規定がなかったが、発動後30日を経過すれば、国民議会議長、元老院議長、または60名の国民議会議員もしくは元老院議員の付託により、憲法院が非常措置発動のための実質要件がなお充足されているかどうかを審査することが可能となった（新16条6項前段）。また、発動後60日を経過すると、憲法院は職権でかかる審査を行うこととされた（同項後段）。

16条については、その唯一の実例である1961年のド・ゴール大統領による発動が5ヶ月という長期に及んだこともあり、「発動を決定した大統領が終結を決定しない限り、誰も何もなしえない⁷⁾」という同条の規定ぶりには繰り返し批判が寄せられてきた。バラデュール委員会でも、同条を端的に削除すべきという意見が強く主張されたようで、たとえば副委員長のラングはその旨の個別意見を答申に付している⁸⁾。しかし、最終的な同委員会の提案は、本改正とほぼ

6) *Rapport du Comité Balladur, supra* note 3, p.24.

7) 南野森「非常措置権発動のための必要条件——諮問機関としての憲法院」フランス憲法判例研究会編（編集代表辻村みよ子）『フランスの憲法判例』（信山社、2002年）406頁。

8) « Observations de M. Jack Lang », in *Rapport du Comité Balladur, supra* note 3, pp.97-98 at p.97.

同一の内容であった（ただし本改正では各院の議長が憲法院への付託権者として追加された）。

④大統領が国会に意思を伝える方法としては、これまで教書の（議長による）代理朗読が定められていたのみで、しかもそれに対して国会では討論を行わないこととされていた（18条1項）が、それに加えて新たに、大統領はそのために召集される両院合同議会（Congrès）に出席し発言することができることとされ、さらに、大統領の退場後に限ってはあつたが、それについて票決の対象とならない討論がなされることとなった（新2項）。この点は、サルコジ大統領の、バラデュール委員会への諮問時以来の強い意向を反映した改正であるが、同委員会では、大きな歓迎も反対もなかったようである⁹⁾。

(2) 国会（憲法第4編）

⑤憲法第4編の冒頭に置かれた旧24条は、国会が国民議会と元老院からなること（1項）、国民議会議員選挙は直接選挙であること（2項）、元老院議員選挙は間接選挙であること、および元老院が地方公共団体と国外在住フランス人を代表すること（3項）、を定めるのみであったが、新24条1項が「国会は法律を票決する（voter）。国会は政府の行動を統制する（contrôler）。国会は公共政策を評価する（évaluer）」と定めた。また、議員の選挙方法に関する規定に、各院の最大定数（国民議会577名、元老院348名）が追加された（新3項、4項）。さらに、在外仏人を代表するのは、元老院のみならず国民議会もそうであるとされた（新5項）。

⑥国民議会議員の選挙区割および両院議員の定数配分に関する選挙法改正案については、法定の独立委員会が意見を公表することが新たに定められた（新25条3項）。

(3) 国会と政府の関係（憲法第5編）

⑦これまで憲法には規定のなかった各院の決議（résolution）採択権が認めら

9) Voir Bertrand MATHIEU, « Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport. Vues intérieures », *RFDC*, n° hors-série, 2008, pp.19-38 at p.24.

れた（新34条の1第1項）。ただし、その採択または否決が政府の責任を問題とするものとなるか、その内容が政府に対する何らかの指示を含むものであると政府が考えるときには、決議案は受理も上程もされえない（新2項）。

日本ではおそらく理解しがたい規定であるが、もともと、（問責）決議の乱発による頻繁な政権交代を負の歴史と認識した第五共和政では、不信任決議案の提出・票決には限定的な条件が定められており（49条・50条）、それ以外の、憲法上根拠のない（問責）決議は禁止されているという憲法解釈が、憲法院の歴史上2つ目の法令違憲審査判決——そしてそれは議院規則に対する初めての判決でもあった——以降、維持されてきた¹⁰⁾。

そのため、国会が国会としての政治的意思や歴史認識等を表明するための——つまり問責でない——決議も許されないこととされ、たとえば最近の例で言うと、「フランスは、1915年のアルメニア人の大虐殺を公的に認める」という単一文を法律として制定する羽目になっていた¹¹⁾。本改正は、このような不便を払拭する一方で、問責的決議については半世紀の伝統を維持することにしたわけである。

⑧「宣戦は、国会によって承認される」という単一条文であった35条には、軍隊の海外派遣について、派遣後3日以内に政府がそれを国会に報告すること（新2項）、海外派遣が4ヶ月を超えるときには、政府はその延長の承認を国会に求めなければならないこと（新3項）等が追加された。

⑨政府提出法案（projet de loi）の提出について組織法律が諸条件を定めることが明記され（新39条3項）、各院の代表者会議（conférence des présidents）¹²⁾がその条件を満たしていないと判断した場合には本会議に上程されえないことが定められた（新4項前段）。この点につき、代表者会議と政府のあいだに意見の対立がある場合、憲法院が裁定することも定められた（同項後段）。さらに、

10) Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959. 本判決については、勝山教子「国民議会規則の憲法適合性」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』（前掲注7）282-289頁を参照。

11) Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915.

12) 各院において、議長、副議長、常任委員会の委員長、欧州問題担当委員会（新88条の4第3項参照）の委員長、財政委員会の総括報告官及び各政党会派の代表者から構成されるもの。Voir, par exemple, Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, 25^e éd., Paris, Dalloz, 2008, p.538. また、国民議会、元老院のサイトにも説明が掲載されている。

議員提出法案について、提案者の反対がない限り、各院の議長が法案についての國務院の意見を求めることが可能となった（新5項）。

⑩議員提出法案を特定の場合に受理しないことができるのは、これまでは政府のみであったが（旧41条1項）、それに各院の議長が加えられた。

⑪法案の審議方法については、旧42条1条が、政府提出法案の第一院における審議は「政府の提出した法文について行う」と定めていたが、政府提出法案であれ議員提出法案であれ、「本会議（séance）における審議は、委員会（commission）で採択された法文について行う」ことを原則とするとされた。¹³⁾

もともと旧42条1項は、上のように定めることで、政府提出法案が委員会審議の過程で修正を施されたとしても、その修正が改めて本会議で審議され可決されなければならないことを意味していたのであり、それは、議院・議員に対する政府の優位を保障する、第五共和政独自の制度の一つであった。¹⁴⁾ 今回の改正は、これを改め、委員会で採択された法文から本会議の審議を始めるようにしたものである。委員会での審議結果を、立法過程において実質的に尊重しようとする改正であると言える。

新設された同条3項も、委員会審議を重視する趣旨のものである。同項は、政府提出であれ議員提出であれ法律案の審議について、先に提出された議院の本会議での第一読会は、提出後6週間を経た後でなければ始めることができず、また、移送された議院でのそれは、移送後4週間を経た後でなければ始めることができないと定める。本会議で審議・票決するまえに、委員会での審議時間を十分に確保するために導入されたものである。

関連して、「国会議員および政府は、法案修正権をもつ」と定めていた旧44

13) « séance » という語は、本条のほかにもたとえば33条（本会議公開の原則）など数カ所で用いられているが、広く「会議」のことではなく、議院に属する議員全員が半円形の議場に出席して行う会議を意味し、委員会審議とは明確に区別されるものである。既存のフランス憲法の邦訳は——おそらく日本国憲法や大日本帝国憲法の用語法にならい——これを「会議」としてきたが、本稿では「本会議」と訳した。関連して、「議事日程（ordre du jour）」も、この「本会議」のスケジュールのことである。

14) 第五共和政における議員の修正権を中心に、議会における立法過程を検討する最近のものとして、徳永貴志「フランス第五共和制における修正権と政党システム」一橋法学7巻2号（2008年）327-407頁がある。

条1項には、「この権利は本会議または委員会において、組織法律の定める枠内において、議院規則の定める条件に従って行使される」との一文が追加された。

⑫たとえば「ねじれ国会」のように、両院の意見の不一致により法案の採択がされない場合、これまでは、各院において2回の読会を経た後か、「政府が緊急 (urgence) を宣した場合には」各院における1回の読会を経た後に、首相が両院同数合同委員会 (commission mixte paritaire) の開催を求めることができることとされていた (旧45条2項) が、政府の緊急宣言に代えて、両院の代表者会議がともに反対していないことを条件として政府が迅速審議手続 (procédure accélérée) を決定した場合にそれが認められることになり、さらに、同委員会の開催を求める権限が、首相に加えて、議員提出法案に限って両院議長にも認められることになった。

複雑な条文であるが、要するに、各院において1回の読会しか経ていないにも関わらず首相が両院同数合同委員会の開催を求めることができるのは、両院の代表者会議がともに反対していない場合に限られることになったという点が重要である。

⑬会計検査院 (Cour des comptes) は、予算法律および社会保障財政法律の執行の統制について、国会および政府を補佐するとのみ定められていたが (旧47条6項、旧47条の1第5項)、これに加えて、「政府の行動を統制することについて、国会を補佐する」こと、また、「公共政策の評価について国会および政府を補佐する」ことが定められた (新47条の2第1項)。

⑭これまで、本会議の議事日程は政府が定めることとされており、各議院が優先的に決定できるのは1月に1回の本会議のみであった (旧48条1項、3項) が、原則として各院が定めることに変更された (新48条1項)。それに伴い、しかしながら、4週のうち2週は政府提出法案の審議を政府の意向に従って優先すべきこと、また、一定の事項については政府の要求に従って議事日程で優先すべきことも定められた (新2項、新3項)。

他方で、4週のうち1週は、各院の決定した議事日程によって優先的に政府の行動の統制および公共政策の評価に充てること、さらに、1月に少なくとも1日を各院の決定した議事日程によって優先的に野党・少数会派のイニシアティブに充てること、新たに定められた (新4項、新5項)。

議事日程決定権限の「濫用」により、大臣や内閣が倒されたかつての経験を踏まえ、第五共和政憲法においては、議事日程の決定権限がほぼ全面的に政府に与えられていた。本条の全面的な改正は、それゆえ、今回の改正の注目すべき点の一つではあるが、結局のところ、各院が完全に自由に議事日程と審議対象を決定することができるのは、4週のうちの2週から、新4項・新5項の定める1週と1日を引いたものに留まることから、一見したところほどには大きな変化が生じるわけではないとも言えよう。

⑮新24条1項において、国会の政府統制権限等が新たに認められたこと(上述⑤)に伴い、そのための調査委員会を各院に設置することが可能となった(新51条の2第1項)。関連して、これまで各院における常任委員会の数は6に制限されていたが(旧43条2項)、8に増やされた(新43条1項)。

(4) 憲法院(憲法第7編)

⑯憲法院判事9名の任命は、これまで通り3名ずつ、大統領および各院の議長によるが、新13条5項の手続きが適用されることになったため、大統領による任命については、「各院の適当な常任委員会の公表される意見を徴したのち」になされ、「両委員会において示された不同意票の和が、両委員会における投票総数の5分の3以上のときには大統領は任命を行うことができない」ことになった。各議長による任命については、両議院ではなく「当該議院の適当な常任委員会の意見のみに基づく」(新56条1項)。

なお、大統領であった者は終身憲法院判事となることを定める同条2項については、憲法院を「元大統領の老人ホーム」にするもの¹⁵⁾との厳しい批判もあり、実際、バラデュール委員会は同項の廃止を提案したが、最終的には国民議会で否定され、結局同項は改正されずに残ることになった。

⑰憲法院の審査に義務的に付される法令は、これまででは組織法律と議院規則のみであったが(旧61条1項)、11条により人民投票に付される議員提出法案が、人民投票付託前に義務的に憲法院の審査を受けることとなった。

人民投票により承認された法律は「国の主権が直接に表明されたもの」であ

15) Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, 9^e éd., Paris, Seuil, 2009, p.275.

り、憲法院の審査対象とはならない、とするのが憲法院の1962年判決¹⁶⁾以来の立場であるが、ド・ゴール大統領による——改憲手続を定めた89条ではなく——11条を利用した改憲を法的に否定しえなかったこのような憲法院の解釈には、かねてより批判があったところである。今回の改正は、62年（あるいは69年）のような事態に対する予防策たることを企図したもの——ただし、議員提出法案に限定した点は不十分である——と言えよう。

⑬新設された61条の1により、「裁判所に係争中の訴訟において、ある法律規定が憲法の保障する権利および自由を侵害すると主張されたとき、所定の期間内に国務院もしくは破毀院が決定する移送に基づいて、憲法院はこの問題につき付託を受けることができる」とされた。

この点につきバラデュール委員会の答申では、国務院・破毀院という通常裁判所の最上級審のみならず、下級審や他系統の裁判所からの直接の移送も憲法院が受けうるようになっていたが、大統領の首相への親書において、フィルターを設けるべきことが指示され、最終的に、国務院と破毀院のみが憲法院に移送できることになった。

いずれにせよ、この改正によりついにフランスにも、いわゆる「違憲の抗弁」(exception d'inconstitutionnalité)による憲法院への移送 (renvoi) 方式での、法律の事後的な違憲審査が導入されることになった。¹⁷⁾バラデュール委員会においては、日米のように付随的審査の権限を全ての裁判所に認めるべきとする主張も出されたようであるが¹⁸⁾、最終的に採用されたのは、「挫折した憲法院改革」¹⁹⁾とも呼ばれるバダテール＝ミッテラン構想(1989-1990年)に遡り、またいわゆるヴェデル委員会答申(1993年)にもその骨格が受け継がれていた、上のような「先決問題」(question préjudicielle)型の違憲審査制であった。

16) Décision n° 62-20 du 6 novembre 1962. 本判決については、井口秀作「レフェレンダムによって承認された法律に対する違憲審査」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』(前掲注7) 383-386頁を参照。また、関連して南野森「ニューカレドニアに関する特例措置の合憲性と地邦法律の審査」同書 355-363頁、特に 359頁も参照。

17) ただし、施行のための組織法律が成立したのは2009年12月10日であり、施行されたのは2010年3月1日であった。最近の邦語による研究として、今関源成「フランス憲法院への事後審査制導入」早稲田法学 85巻3号(2010年3月) 21-46頁、池田晴奈「フランス憲法院の事後審査に関する憲法61条の1の創設」同志社法学 62巻3号(2010年9月) 207-247頁などがある。

また、これに伴って、違憲判決の効果を定める旧 62 条 1 項も改正され、新 61 条の 1 の事後審査による違憲判決の場合、違憲と判断された規定は「憲法院判決の公示以降または憲法院判決によって定められた日以降、廃止 (abroger) される」とされ、さらに、当該規定がすでにもたらしている効果をいかに扱うについての決定も憲法院がなすこととされた (新 62 条 2 項)。

(5) 司法機関 (憲法第 8 編)

⑩司法官職高等評議会について定める 65 条は全面的に改正された。主要なもののみを挙げると、まず、大統領が主宰し、司法大臣が副議長となることを定めていた旧 1 項が削除された。ただし、懲戒事案の審議を除き、司法大臣は常に出席することができる (新 9 項)。

つぎに、裁判官部会の構成員から大統領および司法大臣が外され、代わりに弁護士 1 名が追加されたほか、有識者構成員が 3 名から 6 名に増やされた。つまり、同部会の構成員は、5 名の裁判官、1 名の検察官、1 名の国務院評定官、1 名の弁護士、6 名の有識者となる (裁判官部会において裁判官が少数派となることを狙ったもの)。これまでこの有識者は、「国会にも司法部門にも所属しない」者から選ぶこととされていたが、さらに「行政部門にも所属しない」という条件が加わった。有識者は大統領・各院議長のそれぞれにより 2 名ずつ選ばれるが、その手続は、憲法院判事についての新 56 条 1 項と同一である (つまり新 13 条 5 項の条件 [上述⑥] に従ってなされ、各院の議長による指名は「当該議院の適当な常任委員会の意見のみに基づく」)。裁判官部会の議長は破毀院院長が務める (新 2 項)。

18) Voir *Rapport du Comité Ballardur*, *supra* note 3, p.90. ちなみに、バラデュール委員会のメンバーであったド・ベシヨン教授は、かつて明確に、通常裁判所にも違憲審査権を与え、憲法院を最高裁判所化することを主張していた。Voir Denys DE BECHILLON, « Plaidoyer pour l'attribution aux juges ordinaires du pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois et la transformation du Conseil constitutionnel en Cour suprême », in *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp.109-129.

19) 今関源成「挫折した憲法院改革——フランスにおける法治国家 (Etat de droit) 論」高柳信一先生古稀記念論集『現代憲法の諸相』(専修大学出版局、1992 年) 363-395 頁を参照。また、ヴェデル委員会とその答申についても詳しく検討するものとして、辻村みよ子「ミッテラン時代の憲法構想——フランスの改憲動向をめぐって」日仏法学 19 号 (1995 年) 24-63 頁を参照。

検察官部会についても、その構成員から大統領・司法大臣が外され、裁判官部会の構成員でもある国務院評定官、弁護士、6名の有識者が、5名の検察官および1名の裁判官とともに構成員となることになった（やはり検察官は少数派となる）。議長は破毀院検事総長が務める（新3項）。

さらに、「司法機関の独立の保障者」（64条）としての大統領の諮問に対する意見を述べる合同部会についての定めが新設された（新8項）。合同部会では、裁判官・検察官いずれも3名ずつに減員され、議長は破毀院院長か破毀院検事総長のいずれかが務める。これまで大統領の諮問に答える任務は憲法上存在していなかったが、1994年12月にミッテラン大統領が、「大統領は、司法官職高等評議会によって補佐される」と定める64条2項を根拠に同評議会に意見を求めたことがあった。今回の改正は、そのような先例を制度化したものであると言えよう。²⁰⁾

また、組織法律の定めるところに従い、私人（justiciable）からの付託を受けることも新たに定められた（新10項）。

(6) 経済社会環境評議会（憲法第11編）

⑳ 経済社会評議会は経済社会環境評議会と名前を変え、これまでは政府の諮問のみに答えることを任務としていたが、「請願の方法により」市民からの付託も受けうることとされ（新69条3項）、また、経済、社会、環境に関するすべての問題につき、政府のみならず国会も同評議会に諮問することができることになった（新70条）。

(7) 権利擁護官（憲法新第11編の2）

㉑ 「権利擁護官（le défenseur des droits）」と題する新たな編が設けられ、新71条の1が定められた（2010年末現在、未施行）。原則として公権力行使における権利および自由の尊重を監視する（1項）権利擁護官に対しては、何人も付託することができるし、また擁護官が職権で審査を開始することもできる（2項）。擁護官は、大統領によって6年の任期で任命され、再任は認められず、

20) Voir G. CARCASSONNE, *supra* note 15, p.321.

政府あるいは国会の構成員たる地位とは両立できない（4項）。その他の両立不能職や、擁護官の権限等については、組織法律が定める（3項、4項）。擁護官はその活動を大統領および国会に報告する（5項）。

（8） 欧州共同体および欧州連合（憲法第15編）

②旧88条の4第1項では、政府が義務的に両院に提出することになっていたEC・EUの文書案は、それが「法律の性質をもつ規定を含む」ものに限られていたが、この限定が削除された。また、EU機関の発するあらゆる文書について、各院が決議を採択することも可能となった（新2項）。そして、各院に欧州問題を扱う委員会が設立された（新3項）。

新3項は、1979年以降各院に置かれていた委員会的なもの（常設委員会の数が6に限定されていたため、commissionではなく、délégationという名称で組織されていた）に、「委員会」の名称を与える意味をもつ。

③新たに88条の5が定められ、EU・ECへの新規加盟に関する条約の批准承認法律については、人民投票に付託されることになった（新1項）。ただし、両院それぞれにおいて5分の3以上の賛成が得られた場合は、憲法改正についての89条3項同様の手続（両院合同議会における5分の3の賛成）により、条約承認法案を可決することができる（新2項）。なお、本条は、2004年7月1日以前に欧州理事会により召集が決定されていた政府間会議に基づく新規加盟については適用されない（ルーマニア・ブルガリア・クロアチアの加盟）。

もともと、欧州憲法条約の人民投票による批准を目指したシラク大統領にとって、トルコの加盟に対する世論の反発をかわすことが必要であったため、人民投票に先立って、2005年3月1日の憲法改正により、上の新1項のような、ルーマニア・ブルガリア・クロアチア以降の新規加盟——つまりもっぱらトルコが対象となる——については人民投票に付託するというルールが憲法典に書き込まれたのであった（88条の7。ただし同条を含む憲法第15編は、その後欧州憲法条約の批准失敗により凍結された）。しかし、それでは今後トルコのみならず、ノルウェーやアイスランド、あるいはスイスやアンドラといった国の新規加盟のたびに人民投票を実施しなければならないことになり、これはいかにも愚策であるとの批判が強くあったところである。今回の改正では、右のよう

に、新2項により憲法改正の場合と同様の手続による承認を可能とすることで、人民投票を避けることを可能としたのである。²¹⁾

なお、欧州憲法条約の批准失敗により凍結されていた規定の多くは、リスボン条約の署名(2007年12月13日)を受けてなされた2008年2月4日の憲法改正により、リスボン条約発効の日より施行されるものとして新たな憲法15編(標題も「欧州連合」となる)に引き継がれていた。今回の改正では、そのうちのいくつかの規定をさらに改正したが、それらがまとめて、2009年12月1日の同条約発効により、新15編「欧州連合」として施行された。

(9) 憲法改正(憲法第16編)

④今回の改正では、憲法改正規定も改正された。旧89条2項前段は、「憲法改正案は、両院において同一の文言で議決されなければならない」と定めていたが、これが、「憲法改正案は、42条3項の定める期間に関する条件のもとで審議され、両院において同一の文言で議決されなければならない」と改められた。先議院の本会議での審議は提出後6週間、後議院のそれは移送後4週間をそれぞれ経なければ行えないという条件(上述⑩)が、憲法改正案(政府提出案であれ議員提出案であれ)にも及ぶわけである。

2 総論的検討

以上の通り、今回の改正は膨大なものであり、検討すべき論点は多数あるが、以下では、大統領、国会、憲法院をめぐる論点に限定し、簡単に見ておくこととする。

(1) 大統領

ド・ゴールの身丈に合わせて作られた衣装とも言われる第五共和政憲法は、一方で強い執行権と相対的に弱い議会を作り、他方でしかしながら、一種の議

21) しかし、逆にこのことが、与党内のいわば「反トルコ派」が今回の改正に反対する一つの契機となった。曾我部真裕「フランスの2008年憲法改正の経緯」法学教室338号(2008年)5頁を参照。

院内閣制をも維持するという特殊な体制で出発した。1962年の憲法改正により大統領の直接公選制が導入されたことは、大統領の民主的正統性を高め、したがってその権威を増したとは言えるものの、国政において大統領の果たすべき役割は、少なくとも憲法規定上は首相のそれには及ばないものままであった。だからこそ、1986年以降にフランスが3度経験した保革共存においては、当然ながら大統領の国政におけるプレゼンスが相対的に小さくなったのであるが、それは憲法規定からすると、もともと大統領に与えられた国政上の権限の少なさをそのままに反映しているとも評価しうるものだったのである。大統領派が議会で多数を占めた結果、首相よりも大統領が国政において前面に出るとい、おそらくより印象的な状況は、憲法の規定の結果というよりは、多かれ少なかれ実際政治の偶然を反映したものであったとすら言える。²²⁾

それゆえ、常識的には、大統領直接公選制の導入をもって第五共和政は大統領制に一步近づいたとされる（半大統領制）のに対して、大統領が国政の中心たりうるか否かは結局のところ議会選挙の結果次第であることから、学説のなかには、要するに第五共和政は、「大統領制ではなく、半大統領制でさえもなく、端的に議会中心制なのである」と挑発的に言うものもある。²³⁾

とはいえ、やはり常識的には、2000年の憲法改正が導入した大統領任期の5年制は、大統領選挙と議会選挙とを同時期に実施することによって、保革共存の可能性を遠ざけ、首相よりも大統領という上に述べた本来的には偶然の産物であるはずのものを制度化しようとする試みであったと評価することができる。その意味で、大統領中心主義か議会中心主義かという、憲法制定以来盛んに議論されている第五共和政の性質をめぐる論争は、新世紀になって、やや大統領中心主義に有利になってきたと言えなくもない。

そしてまさにそのような文脈で、憲法規定上も大統領の優位性を書くことが、サルコジ大統領の意向の一つであった。²⁴⁾かかる観点からすると、一方で、「政

22) そもそも、第五共和政が「大統領中心主義」であったのは、1962年の憲法改正からの数年間（1965年のド・ゴール改選後は、ポンピドゥ首相の存在感が高まる）のみであったとの指摘もある。

Voir Dominique ROUSSEAU, *La V^e République se meurt, vive la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2007. 同書の紹介として、南野森「学界展望」国家学会雑誌 121 巻 3 = 4号（2008年）230-232頁。

23) G. CARCASSONNE, *supra* note 15, pp.59 et 60.

府は、国の政治を決定 (déterminer) し、指揮 (conduire) する」と定める 20 条 1 項は、政府の長である首相こそが国政の中心にあると示唆するであろうし、他方で、大統領の地位について定める 5 条には、国政との具体的な関係を示す文言としてはかろうじて「公権力の適正な運営の確保」がある程度でしかなく、しかも同条で大統領に与えられている手段は「裁定 (arbitrage)」でしかない、ということが当然問題となるはずである。

実際、バラデュール委員会は、20 条 1 項の定める政府の任務から国政の「決定」を削除し、代わりに 5 条に新 3 項を定め、「大統領は国の政治を定める (définir)」と書くことを提案した。²⁵⁾ しかしながら、一方で大統領が閣議を主宰すること (9 条) や首相の任免権をもっていること (8 条)、他方で理論上は保革共存の可能性が皆無ではないことを考えれば、このように憲法を書き換えたところで、実際の大統領と首相の関係がそのために大きく変わるとは考えにくい。バラデュール委員会のメンバーでもあったカルカッソンヌ教授が、この提案を「意味のない手直し」²⁶⁾ と呼ぶ通りである。そしてこの提案は、改正案には反映されずに終わった。

結局、執行権の双頭制という第五共和政独特の問題は、今回の改正では、何も変更されなかったと言える。その反面、大統領の憲法上の権限を制約し統制する趣旨の改正 (上述①③や、大統領の要職任命権限を国会の賛成に基づかせる新 13 条 5 項——上述⑯を参照——など) が主となったと言える。そして、バラデュール委員会の報告は 3 章構成になっていたが、その第 1 章は「執行権のより良い統制 (Un pouvoir exécutif mieux contrôlé)」と題されていたのである。

(2) 国会

国会の権限強化、地位向上は今回の改正の中核であると言ってもよい。ある

24) 大統領からバラデュールにあてられた親書には、バラデュール委員会の使命として、第一番目に「大統領を執行府の長となさしめたこれまでの進展を正式に認めるため、どの程度まで憲法規定を明確化すべきか」を検討することが挙げられていた。Voir *Lettre de mission du Président de la République du 18 juillet 2007*, reproduite en Annexe du *Rapport du Comité Balladur*, *supra* note 3, pp.106-109 at p.107.

25) バラデュール委員会では、「déterminer」より「définir」の方が、「より柔軟であり、より拘束的でない、と判断された」そうである。Voir B. MATHIEU, *supra* note 9, p.24.

26) G. CARCASSONNE, *supra* note 15, p.127.

計算によれば、バラデュール委員会の答申では77の改正提案のうち43が国会の権限強化のためのものであった。²⁷⁾

周知のように、第五共和政憲法は、それに先立つ二つの憲法の下で政権の極端な不安定という危機的症狀を呈することになったフランス流の「議会中心主義」を否定し、強大かつ安定した執行権を作り出すために、それに反対する議会人や政党人たちをド・ゴールのカリスマ性が押さえ込むかたちで成立した。典型的には、法律の対象となる事項の限定列举(34条)や内閣不信任決議権の制約(49条)がその現れであるが、ほかにも決議採択権の不存在ないし否定(上述⑦)、議事日程の政府による決定(上述⑭)等、第五共和政憲法に特徴的な規定をいくつか挙げるができる。いわゆる「合理化された議院制(parlementarisme rationalisé)」である。

今回の改正では、まず、24条で国会の任務を3つ(法律の制定、政府の統制、政策の評価)明記した(上述⑤)。国会強化の具体的内容として、立法過程における国会(議院)の地位向上は当然である(上述⑨～⑫、⑭等)としても、それに加えて国会の対政府コントロール機能を明記し、強化しようとしたことが興味深い。

フランスにおいても、制定法の大部分はもともと政府提出法案であって、執行府が法案作成の能力・資源において立法府よりも格段に優っていることは日本と変わらない。「政治のイニシアティブが主として執行府にあるシステムにおいては、議会の本質的な任務はコントロールの任務である²⁸⁾」とさえ言われるほどで、極言すれば、政府提出法案を——たとえ修正権があるとはいえ——採択するだけに終わる議会の立法作用より、現代民主政においてはむしろ、議会に期待されるのは、執行権の監視・監督・批判作用である、ということになる。そしてその際、議院内閣制が採用されている場合には、非与党の存在意義が高まることは当然である(上述⑭参照)。

今回の改正は、一方で、やや大げさに言うならば、議会を一般意思の表明たる法律を作る機関として捉える近代的・伝統的なフランス流の議会観の転換を

27) Voir Didier RIBES, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC, supra* note 9, pp.117-129 at p.118.

28) Didier RIBES, *ibid.*, p.125.

憲法規定上で示すものであると評することができ、しかしながら他方で、現代の議会政治においては当然のことながら現実に議会が果たしている政府統制機能を、わざわざ憲法で明定したところで現実政治がそのことのゆえに大きく変わるとは考えにくいという意味では、シンボリックな意義をもつにとどまると評することもできるものであろう。

(3) 憲法院

憲法院への付託権を市民にも与えるべきであるとか、あるいは事後審査制を導入すべきであるといった主張はこれまでも繰り返し述べられてきたが、その方向での憲法改正案は、1990年のものも、93年のものもいずれも実現しなかった。今回の改正は、いわば三度目の正直である。

ただし、フランスがこの点でついに「普通の国」に近づくことになったことは注目すべきであろうが、始動したばかりの事後審査制が今後どれほど活発化するかは不明である。もともと憲法典に人権条項がないうえに、これまで事後審査を憲法院が原則として行わず、また私人による訴えも認められなかったために、その欠を埋める役割を期待された行政裁判所および司法裁判所では、憲法適合性の審査の代わりに条約適合性の審査を行うことで人権保障の要請に伝えてきた。このような経験がある以上、そして実際に憲法院が拡大してきた「憲法ブロック」に含まれる人権カタログはいわゆる国際人権（あるいは「欧州人権」）のそれと大きく重なり合う以上、私人にとっては、下級審で憲法違反を主張し、いったん最上級審の移送決定を待ち、その上で憲法院判決を待ち、ようやく下級審で訴訟を再開するという今回の改正が導入した制度より、下級審で条約違反を主張しその場で判断を得るこれまでのやりの方が、時間も手間もかからずよりよく利用される、ということになる可能性もあろう。²⁹⁾

29) Voir Valérie BERNAUD et Marthe Fatin-Rouge STEFANINI, « La réforme du contrôle de constitutionnalité une nouvelle fois en question ? Réflexions autour des articles 61-1 et 62 de la Constitution proposés par le comité Balladur », *RFDC*, *supra* note 9, pp.169-195 at p.178. ただし、事後審査制度の発足からの8ヶ月間（2010年3月1日～11月1日）を見る限り、このような予測は外れることになるかもしれない。この期間にすでに45件の判決が出されており、そのうち違憲判決が（部分的違憲判決も含め）11件にも及んでいるからである。

他方で、これまでの憲法院判事は、若干の例外を除き、法の専門家ではない人間が多数を占めてきたこと、そしてその判決には個別意見・反対意見が掲載されないこと、といった、フランスにおける憲法解釈論の不振——不在とは言うまい——の一因と考えられる「フランスの特殊性 (exception française)」が、「普通の国」化に合わせて変化を受けるのかどうか。今後の展開に関心を寄せておきたい。

おわりに

今回の改正は、たしかに膨大な量に及ぶものではあるが、それが質的にも膨大ないしは重大な改正であったと言えるかどうかは必ずしも明らかではない。

今回の改正の大部分がそうであるように、人権ではなく統治機構に関する憲法改正は、一般的に言って、わざわざ憲法を書き換えずとも、下位の法令の整備によって、あるいは政治部門のアクター間の合意が生み出す事例によって、憲法改正によってもたらそうとする効果と同様の効果をもたらすことが可能である場合が多い。

いわゆる「憲法習律」についてのフランスでの第一人者でもあるアヴリル教授は、この点について、憲法改正法律の原案（2007年12月）について、目的達成のためには憲法改正がたしかに必要であるものとしては、大統領の国会への出席（上述④）、常設委員会の増数（上述⑮）、本会議における審議を委員会で可決された法文から始めること（上述⑩）、要職の指名についての国会の関与（上述⑯参照）、国会の決議採択権（上述⑰）³⁰⁾ くらいであるとしていた。

大統領の両院合同議会における発言可能性は、それにしてもそのためだけにわざわざ両院合同議会を招集することが果たして——その主唱者であるサルコジ大統領を除けば——実際に行われるのか疑わしい。常設委員会の増数についても、たとえば欧州連合担当委員会は、もともと、「commission」ではなく「délégation」という名前で設置されたこと（上述⑱参照）からもわかるように、

30) Voir Pierre AVRIL, « Des conventions à la révision de la Constitution », *RFDC*, *supra* note 9, pp.49-52.

これまた憲法で8に限定したからと言って、実質はそれを超える可能性はある。決議採択権は、憲法院の1959年判決がある以上、必要であった憲法改正とたしかに言えるかもしれないが、これも「決議」という名前を与えるかどうかの問題で解決できる可能性があった。

本稿で取り上げた改正だけについて言うと、敢えて憲法を改正しなければ達成できないことがらのための改正であったと言えるのは、まず、大統領、国会、国会と政府の関係に関しては、大統領の多選制限、軍隊の海外派遣についての国会承認、憲法上の要職指名権限への国会関与、人民投票付託権者の拡大、大統領の非常措置権に対する制約、本会議審議の対象を委員会で可決された法文とすること、両院同数合同委員会開催の方法の変更、議事日程の決定権限の変更くらいであり、そしてつぎに、憲法院に関する変更以降のものは、たしかに憲法改正を必要とするものであったと言える。

しかし、これらの憲法改正を必要とするものについても、もともと他の国であればわざわざ憲法において定める必要はないと考えられるであろうものをフランスでは細かく憲法に定めているから必要となったと言えるものが多いのであって、1990年代以降、とりわけ2000年代以降の頻繁に過ぎる憲法改正³¹⁾は、異常とも稚拙とも言えるものであるように思われる。

違憲審査制では「普通の国」になりつつある21世紀のフランス第五共和政は、憲法のあり方という点からすると、やはり「ヘンな国フランス (exception française)」であるようである。

(みなみの・しげる 九州大学准教授)

31) 1958年憲法の改正は今回の改正を含めて24回あるが、そのうち、1958年から1969年までが3回、1970年代が2回、1980年代は0回、1990年代が9回、2000年代以降が今回の改正を含めてすでに10回となっている。