

フランス第五共和政における
大統領中心主義の成立⁽¹⁾
—— 軍事・防衛領域における
初期の憲法運用を素材として —— (2)

塚 本 俊 之

はじめに

第1章 大統領中心主義の基礎（以上，香川法学第41巻第3・4号）

第2章 大統領中心主義の展開

第1節 新憲法への移行（以上，本号）

第2節 アルジェリア問題への対応

第3章 大統領中心主義の確立

おわりに

第2章 大統領中心主義の展開

1958年憲法の顕著な特徴の一つは、「政府（Le gouvernement）」というタイトルを一つの章（Titre）に与えたことである。「フランス憲法の一つの

(1) 香川法学第41巻第3・4号に掲載した「フランス第五共和政における大統領中心主義の成立 —— 軍事・防衛領域における初期の憲法運用を素材として ——」は，本稿を含む連載の初回の予定でした。したがって，正しいタイトルは「フランス第五共和政における大統領中心主義の成立 —— 軍事・防衛領域における初期の憲法運用を素材として —— (1)」です。お詫びして訂正します。

章が政府に当てられたのは自由主義公法の歴史の中で初めて⁽²⁾であった。1958 年憲法の主要な目的である執行権の強化とは、政府の強化が重要な要素であることは間違いないし、また、その政府のリーダーこそが真の執行権のリーダーである。この点に関して、1958 年憲法は、21 条で「首相が政府の活動を指揮する」と規定する一方で、大統領と政府との関係については 9 条で「大統領は閣議を主宰する」としていた。しかし、大統領による閣議の主宰は、首相中心主義をとる 1946 年憲法でも全く同じ文言で規定されていた (32 条 1 項)。1958 年憲法の上記 2 つの条文を見比べて、政府のリーダーシップは首相であるという解釈が導かれるのはごく自然のことである。

しかし、ドゴールは回想録で、「確かに、『国家の政策を決定する』政府は存在する。しかし、誰もが知っているように、政府は私の選択に由来し、私の信任なしには行動しない」、「劇的な状況を除いて、私の行動は、何より、政府という予想、準備、執行の機関に対して方針を決め、目標を定め、指示を与えることにある⁽³⁾」と記している。この立場では、上記の 1946 年憲法との連続性を踏まえた解釈とは異なり、政府のリーダーシップは大統領にあることになる。

実際、大統領に就任したドゴールは、首相権限の犠牲の上に、大統領の権限を拡大して行使する。首相中心主義から大統領中心主義への移行である。この移行は、首相や政府、さらには国会の承認の下で行われたため、政治的危機に発展することはほとんどなかった。しかし、たいていの場合、制定時に理解された憲法解釈とは異なる形で、場合によっては、そのときの憲法解釈に従えば憲法違反となるような形で行われた。それゆえか、大統領主導の執行権の行使は、権力の内部にいる者の抵抗に遭ったり、あるいは強い印象を与えた。そして、何より、行政立法の場合にはコンセイユ・

(2) Christian Bidegaray et Claude Emeri, *Le gouvernement, in L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, 1992, p. 213.

(3) Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. I, Plon, 1970, pp. 284, 285.

デタが関与するため、そこで憲法解釈をめぐる議論が正面から繰り広げられた。コンセイユ・デタの議事録は原則非公開のため、多くは参照できないが、2008年から刊行された『第五共和政憲法資料集』⁽⁴⁾にいくつかの行政立法に関する議事録を含む貴重な資料が収録されており、権力内部での議論の状況を垣間見ることができる。それはまた、憲法制定過程におけるコンセイユ・デタでの議論との比較を可能にしてくれる。これら私的あるいは公的な記録からこの時期の権力行使の特徴を明らかにしていく。

本章では、1958年憲法初期の大統領中心主義的憲法運用を2つの観点から見ていきたい。まず、1958年憲法が規定する諸制度の設立である。憲法の全面改正に伴い、国会や大統領、政府をはじめとして憲法上の機関はほぼ全面的に刷新された。これら諸国家機関の構成にかかわって、1958年憲法施行に先行してあるいは施行後直ちに、大統領と首相の権限の確定の問題が浮上したのである。ここでの問題は、具体的な政治課題に対応する前の段階での、つまり、構想としての大統領中心主義である。このことは、1958年憲法制定過程では姿を消したこの構想が、実は放棄されたのではなく、確かに継続していたことを表す。憲法制定過程で首相を務めていたドゴールと、制定作業の実務を支えたミシェル・ドゥブレが、それぞれ1958年憲法最初の大統領および首相としてこの憲法の最初の運用を担ったことから、その継続性は裏づけられる。この検討により、1958年憲法制定においては正面からは採用されなかった大統領中心主義が、この段階で法的に表現されていくことが確認できる（第1節）。

つぎに検討するのはアルジェリア問題への対応である。すなわち、アルジェリア独立勢力との間で戦われていたアルジェリア戦争およびそのためにアルジェリアに派遣されていたフランス軍によって引き起こされていた

(4) Commission des archives constitutionnelles de la V^e république, *Archives constitutionnelles de la V^e république* (以下, AC5), vol. 1-5, La documentation française, 2008-2011.

(5) V. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* (以下, DPS), vol. III, La Documentation française, 1991.

諸問題が憲法の運用に与えた影響である。「アルジェリア問題の憲法運用に対する全般的射程は明白で⁽⁶⁾あり、「大統領の優越は……憲法の条文に由来するというより、危機的状況に直面した国民の不安に由来していた⁽⁷⁾」とされている。アルジェリア問題こそが 1958 年 6 月のドゴールの政権復帰を可能にしたのだが、1958 年憲法施行後も継続していた。そして、アルジェリア問題への対応は、構想としての大統領中心主義を、実践においてさらに強めていったと考えられる (第 2 節)。

第 1 節 新憲法への移行

1958 年憲法は 92 条 1 項で新憲法施行に必要な経過措置を規定した。同項は、「諸制度の設立に必要な立法措置、および、これらの設立まで公権力の運用に必要な立法措置は、コンセイユ・デタの意見を徴したうえで、閣議において、法律の効力をもつオルドナンスによって定める」としている⁽⁸⁾。ここから大統領と首相の関係をめぐる最初の諸問題が生まれてくるこ

(6) Georges Berliat, *Essai sur la Cinquième République*, RDP, 1961 n° 6, p. 1158.

(7) Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^e République*, L. G. D. J., 1977, p. 99 et s. V. Claude Emeri, *Les déconvenus de la doctrine*, in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985, p. 75 et s.; Jaques Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, 1 / 1958-1974, 4^e édition, P. U. F., 1990, p. 203.

(8) 92 条はこのほかに、2 項で、憲法の審署 (実際には 1958 年 10 月 4 日) から 4 か月の期間において、コンセイユ・デタの意見を徴した後閣議で決定するという条件の下、国会両院の選挙制度について法律の効力をもつオルドナンスで決定する権限を政府に与え、さらに、3 項で、同じ期間、同じ条件の下、「政府は、国民の生活、市民の保護および自由の保障のために政府が必要と判断する措置を、あらゆる事項についてとることができる」ことを定めている。2 項の対象は新憲法施行に必要な措置といえるが、3 項が政府に付与した権限は、期間の限定はあるものの、それに限られない非常に広範なものである。3 項は、したがって、憲法の移行措置というより、実質的には、1958 年 6 月 3 日全権委任法 (Loi n° 58-520 du juin 1958 relative aux pleins pouvoirs, J. O., 4 juin 1958) を、その期限満了前に更新する意味をもつ。同法は、審署から 6 か月の期間において、コンセイユ・デタの意見を徴した後閣議で決定するという条件の下、ドゴール政府に「国家の再建に必要と判断される措置 —— その措置は有効な立法規定を廃止、修正またはそれに代替しうる ——」をとる権限を付与していた。

とになる。憲法が大統領と首相との共有を定めた権限の範囲を、まず、本項のオルドナンスで画定する必要があるからである。

1958年憲法が首相中心主義を採用したという理解からは、同憲法は特にそれと異なる規定がない限り、首相・政府の権限は基本的に1946年憲法を引き継いでいるという解釈が出てくる。そうした理解をもっていた官僚たちは従前のやり方を踏襲しようとするだろう。これに対し、大統領中心主義的理解によれば、そのような首相中心主義的解釈こそ1958年憲法が変革しようとしたものであり、1946年憲法下でのやり方は大幅に改められるべきであることになる。これから検討する諸問題は、こうした2つの解釈の対立が顕在化したもので、おおむね大統領中心主義的理解が優越する形で解決されていく。しかし、そこでは多かれ少なかれ官僚機構の抵抗が見られ、また、全面的に大統領中心主義が貫徹されるわけでもない。この時期の憲法運用にはそうした微妙なニュアンスが伴うものであることを見失ってはならない。

本節では、基本的には生起した順序にしたがって、まず、大統領と首相の権限関係に関して最初に問題となった文武官の任命権について、コンセイユ・デタの議論を参照しながら、大統領中心主義の進展を検討する。つぎに、政府におけるリーダーシップの問題として、政府の構成員の決定、および政府形成時の国民議会による信任確認の扱いを通して、大統領が政府の運営に影響力を行使することを見ていく。最後に、政府構成員の権限範囲の決定権をめぐる問題を契機に浮上した命令制定権をめぐる問題を検討して、コンセイユ・デタも大統領中心主義を承認するにいたることを確認する。

(1) 文武官の任命権

大統領中心主義と首相中心主義の解釈の対立が最初に現れたのは文武官の任命権の範囲を定めるオルドナンスの制定をめぐることである。1958年憲法（制定時）は13条2項で「大統領は国の文官および武官を任命する」

としたうえで、同 3 項で、「コンセイユ・デタ評定官、賞勳局総裁、大使および特使、会計検査院主任検査官、知事、海外領土における政府の代表、将官、大学区長、中央省庁の局長は閣議において任命される」と規定し、さらに、同 4 項では、「閣議において任命するその他の官職、および、大統領の任命権が大統領の名において行使されるように委任される条件については、組織法律が定める」としていた。他方で首相の権限としては、21 条 1 項第 4 文で「第 13 条の規定の留保の下、首相は命令制定権を行使し、文官および武官を任命する」としていた。このように、しくみは単純ではないが、大統領と首相とが文武官の任命について権限を共有することは確かである。

これらの規定は、1946 年憲法から大きく変更されたわけではない。1946 年憲法 30 条は「大統領は閣議において、コンセイユ・デタ評定官、賞勳局総裁、大使および特使、国防高等評議会および国防委員会の委員、大学区長、知事、中央省庁の局長、将官、海外領土における政府の代表を任命する」という規定で、1958 年憲法 13 条 3 項と基本的な構造は同じであり、列挙されている官職の多くも同じである。また、1946 年憲法 47 条 2 項は「首相は、30 条、46 条、84 条に定める以外のすべての文官および武官を任命する」と定めていた。ここで言及されている 46 条は大統領が首相および諸大臣を任命する規定である。この規定によれば、首相の任命の前に、大統領はまず「慣例的な意見聴取 (les consultations d'usage)」を経て首相を「指名」し、指名された首相はさらに国民議会から叙任を受けなければならず (1946 年憲法 45 条)⁽⁹⁾、また、諸大臣を選任する権限は首相にあった (同 46 条)。84 条は裁判官を大統領が任命するという規定であるが、司法官職高等評議会の推薦に基づいて任命する必要があった。したがっ

(9) 1946 年憲法 45 条は 1954 年 12 月 7 日の憲法改正で修正されたが、大統領による任命の前に国民議会の叙任を経なければならない点に変更がない。ここでいう「慣例的な意見聴取」とは、国会両院議長や国会会派の長などから首相の人選について意見を聴取するもので、国民議会多数から支持されうる人物および政策を探るためのものである。

て、1946年憲法46条と84条が定める大統領の任命権は形式的なものに過ぎなかった。そして、30条の大統領の任命権もまた形式的なものと理解されていた。そこでいう「閣議において」という条件によって任命権の実質は合議体としての内閣に移行していると解釈されたからである。任命権者を大統領としたのは列挙された官職に「ある種の莊嚴さ」を加えるとともに、「国家元首が与えうる控え目な意見によって有益な指摘を受ける」⁽¹⁰⁾ためと説明されていた。大統領の形式的任命権が実質的に内閣に移行するという関係を裏づけているのが、首相および大臣の副署である（同38条）。副署が実質的な権限の所在を示しているわけである。そして、大統領の任命権の形式性を理論的に根拠づけるものが大統領の無答責である（同42条）。「国民権を行使する」国民議会（同3条3項）に対して責任を負う合議体としての内閣（同48条）にこそ実質的な権限を認めるべきだということである。こうして、47条2項の首相の任命権の範囲外とされた官職は、いずれも形式的には大統領に任命権があると規定されていたが、実質的には大統領の裁量は無きに等しいものであった。さらに、内閣における首相の優越的地位を考慮すれば、文武官の任命については首相にきわめて広汎な権限が与えられていたことになる。

1946年憲法と比較すると、1958年憲法13条3項は大統領が閣議において任命する官職を列挙している点で1946年憲法30条を引き継いでおり、⁽¹¹⁾1958年憲法21条1項第4文は大統領の任命権の範囲外においては首相が任命権を有することを規定している点で1946年憲法47条2項に対応している（ただし、1958年憲法ではそれが大統領権限の委任とされている点

(10) Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 516.

(11) ただし、1946年憲法30条における大統領が任命する官職のリストは、47条2項が首相の任命権を一般的なものとして規定していたことから、限定列挙と理解された（V. Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e édition, Domat-Montchrestien, 1947, p. 1041）のに対し、1958年憲法においては、首相の一般的任命権を規定する条文がなく、13条2項が大統領の一般的任命権を示唆している点で、13条3項における官職の列挙が限定を意味しているのかははっきりしなくなっているとみることもできる。

が異なる)。1958 年憲法 13 条 4 項に対応する規定は 1946 年憲法にはない。しかし、この規定は閣議において任命される官職の拡大と大統領の任命権の委任の条件とを組織法律に委ねることを定めるものであって、いずれにせよ、大統領の任命権を強化するものではない。なぜなら、閣議において任命される官職の拡大は、1946 年憲法における理解を前提とすれば、大統領ではなく政府の権限を拡大するものであり、また、任命権の委任の可能性および方法の明確化は、1946 年憲法においてそうした規定が欠如していたことが欠点として考えられてきたものであって、その欠点を補正するものだからである。そして、1958 年憲法 19 条により、大統領の任命権の行使には首相または大臣の副署が必要とされているのである。

このようにみえてくると、1946 年憲法との対比で 1958 年憲法の最も顕著な規定は 13 条 2 項ということになる。文字通りに受け取れば、大統領が文武官の任命について一般的権限を有するという原則規定であり、それは 1946 年憲法における任命権の首相中心主義と対立する契機を含んでいる。

そこで憲法制定過程において文武官の任命に関する大統領と首相の権限がどのように理解されていたかを検討する。政府内部の検討作業をみると、大統領の任命権の規定はかなり変化している。6 月中旬案では、「B 章 政府 (Titre B / Le Gouvernement)」6 条 1 項で大統領の、2 項で首相の文武官任命権を規定している。規定のしかたは 1946 年憲法と同様で、大統領の任命権は閣議において行使されるという限定の下 8 種の官職を列挙している。官職の種類は 1946 年憲法 30 条と一部異なるが形式はこれを踏襲している。そして、首相の任命権が及ぶ範囲は、「その他の文官および武官」とされているので、これまた 1946 年憲法の規定の形式を引き継いでいる。⁽¹²⁾ 6 月 18 日案における大統領の任命権の規定——同案は大統領に関する規定しかない——では、「閣議において」という条件が削除され

(12) ミシェル・ドゥブレが作成した条文の形をとった最初の政府内部の検討資料で、DPS 編者の注釈によると、6 月前半に作成されたと推定している (DPS I, p. 251)。

(13) *Ibid.*, p. 253.

ているが、対象となる官職を列挙するという形式は踏襲されている⁽¹⁴⁾。さらに6月23日案以降、7月15日案までは、大統領の文武官任命権の規定自体が消えている。「政府」の章の検討が作業部会で行われるのが7月初旬からである。7月3日作業部会案「第1章 政府」2条2項は「首相は閣議において選任されうる官職以外の文官および武官を任命する」となっているが、「大統領」の章の方で「閣議において選任されうる官職」の任命に関する規定がない状態なので暫定的なものと考えられるが、7月15日案、いわゆる「ラ・セル・サン・クル案」までこの状態が続く⁽¹⁵⁾。このころはまだ政府内部の検討が進んでおらず、とりあえず1946年憲法の規定を若干の修正を加えたうえで置いたりしたものの、成熟には程遠いという印象である。

こうした状況が変化するのは、7月16、17、18日の関係閣僚協議会を経て作られた7月19日案である。この案の11条2項に初めて大統領の一般的任命権を規定する条文が登場する。そして、首相の任命権に「11条の留保の下に」の条件が付く⁽¹⁶⁾。ここで1958年憲法の文武官任命規定の基本的構造が現れたことになる。さらに、7月23日、25日の閣議に提出された案では、大統領の文武官任命権に「組織法律によって定められるリスト」に列挙されることが条件として付されるが、閣議において提起されたと思われる「大統領からの委任によって首相が任命する官職は法律が定める」との修正案が提案されている⁽¹⁷⁾。この提案は、首相の行使する任命権との関係を明確するためと思われるが、憲法諮問委員会（Comité consultatif constitutionnel, 以下 CCC）提出案では、大統領の行使する任命権への条件は削除され、閣議での修正案が採用されている。

このように7月19日案で大きな変更が加えられたのだが、その理由は

(14) *Ibid.*, p. 266.

(15) *Ibid.*, pp. 341, 432.

(16) *Ibid.*, pp. 459-460.

(17) *Ibid.*, pp. 476, 478.

不明である。しかし、その後の修正も含めて、文武官の任命権については、大統領に一般的権限を与え、首相の権限は大統領権限の委任という位置づけを与えようとしていることははっきりしていると思われる。それでは、少なくとも文武官任命権に関しては大統領中心主義を採用したということになるかという点、必ずしもそうではないであろう。なぜなら、大統領の文武官任命は、政府の起草作業中一貫して、首相および関係大臣の副署が必要な行為とされていたからである。副署によって政府が大統領の行為をコントロールするという首相中心主義的解釈も可能であったし、それどころか、CCCでも、コンセイユ・デタでも、政府案が首相中心主義を採用していると繰り返し言明されていたのである。⁽¹⁸⁾他方で、政府・首相の行政および軍事における指導性を定める——首相中心主義を基礎づける——条文が7月7日案以降維持されることも考慮すると、文武官の任命権に関してだけ大統領中心主義的に解釈することは憲法の基本構造との整合性に欠けるように思われる。

そうした理解もあつてか、CCCでは大統領の一般的な文武官任命権の規定はまったく議論の対象とならなかった。この規定が1946年憲法と比較すると顕著な違いなのでやや意外な感じもする。議論になったのは大統領の任命権の首相への委任の規定のしかた、しかもその技術的側面である。政府案では、首相が任命する官職を法律が定めることになっているが、これでは法律が定めない限り大統領がすべて任命しなければならなくなるということで、「大統領は、法律の定める条件において首相にこの任命権を委任できる」(傍点は引用者)という修正案を採択したにとどまる。⁽¹⁹⁾

憲法制定過程において大統領および首相の文武官任命権の問題が正面から議論される機会は、ようやくコンセイユ・デタ憲法委員会において訪れる。実は、CCCの答申の後、それとは関係なく、大統領の文武官任命

(18) 参照、拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(3)」、「(4)」(香川法学35巻1・2号、36巻3・4号)。

(19) *DPS II*, pp. 325, 571.

権について修正が加えられている。それは、大統領の一般的な文武官任命権の規定の後に、「閣議において選任されうる官職は法律で定める」という規定を挿入した⁽²⁰⁾ことである。ここで、7月中旬以来消えていた「閣議において選任されうる官職」という表現が復活し、それが大統領の任命権の直後に来ることで、1946年憲法30条がそうだったように、大統領の任命権を限定する意味なのか、それとも、大統領の任命権はあくまで一般的であって、「閣議において選任されうる官職」はその一部に過ぎないのか、どちらともとれる規定のしかたになった。コンセイユ・デタに提出された政府案はこの規定を挿入したものである。

大統領の一般的文武官任命権を定める規定について、コンセイユ・デタ副院長であり同院憲法委員会委員長を務めたルネ・カッサンは、同委員会において、「一般原則において大統領に任命権を与えることは、憲法案で採用されたシステム、言うところの首相と政府が統治するシステムにきわめて適合的であるとはいえない」と疑問を呈した。閣議において選任される文武官を大統領が任命するという1946年憲法の形式の下で、大統領の任命権を拡大するにしても、文武官の任命権を首相から奪うという外観を与えない⁽²¹⁾ほうが、問題はより小さいのではないか、というのである。

この疑問に対し、政府委員として審議に参加していたレーモン・ジャノは、政府案の基礎にある、法的なものではないが政府が重きを置いている考えとして以下のような説明を行った。「人が国家の役務に就くとき、それは一時的な政府のものではなく、永続的な国家の役務に就くのである。官吏が国家に結びつけられる行為においては、まさにこの継続性を表す行為が現れることが適切であって、その行為は首相の署名より大統領の署名⁽²²⁾によってはるかによく体现される」。

この説明によって大統領の文武官任命権を一般的な形式で表す規定⁽²³⁾についてはおおむね理解が得られたようで、議論は次に、より技術的な問題、

(20) *DPS II*, p. 626.

(21) Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 72.

つまり、任命権の委任の可能性と条件に移っていく。大統領に一般的な任命権を認めれば、それを首相や大臣等に委任していく方式を規定する必要がある。それを憲法典においてどのように、どの程度まで規定するかという問題である。

まず、問題となったのが閣議において任命が決定される官職で、政府案では 1946 年憲法と異なり全面的に法律に委ねることになっていたのだが、この方式では法律で規定されるための競争を招いて不都合であるとの見方が優位を占め、憲法典で列挙する方式を政府に提案することになった。政府もこの提案を受け入れ 13 条 3 項となる。

次の問題は、首相以下が行使する任命権である。1946 年憲法では上記のように、特定の条文に規定がある場合を除外して、憲法が直接首相に文武官の任命権を与えていた。首相に一般的な文武官任命権を認めていることが前提となっている。しかし、大統領に一般的な任命権を与える規定があると、首相に一定の任命権を認める場合には大統領権限の委任という形をとることが合理的である。政府案は 11 条 3 項後段で「首相または大臣にその任命が委任される官職は法律が決定する」と定めていた。この「委任される (*délegué*)」という語がかなりの議論になった。第一の問題

(22) *Ibid.*, p. 72. ジャノはその数日後にも、全く違う場、違う文脈だが、同様の説明を行っている。つまり、9月4日に政府は憲法案を国民に発表するが、翌日から5日間にわたって、マスメディアの代表者 29 人がジャノと「対話」という企画のなかでのものである。この企画の目的は、ジャノによれば、レファレンダムのためのキャンペーンの報道において「憲法案に対する誤った解釈を避けるのを助ける」ことであるから、対話というより、ジャーナリストの疑問に対しジャノが回答・説明するというものである。その中でジャノは、大統領は政府の通常の活動に介入することはないという一般原則を示したうえで、文武官の任命についても大統領が行使するのは「精神的権威」であると説明している。すなわち、若干の重要な官職の任命は、「たんに当人と政府——安定していても一時的であることを免れない——との関係ではなく、国家の活動の継続性を確保するために国家とのある種の結びつきを生み出すことが必要である」ということである (*Entretiens de Raymond Janot avec la presse (septembre 1958)*, *DPS IV*, pp. 4, 15-16.)。

(23) このやりとりが続く議論の中でカッサン委員長も「実際のな次元では、国家元首と首相とのこの権限分配に異議はない」と述べている (*ibid.*, p. 73)。

は「委任」とある以上、それは再委任を許容しないことである。たとえば、大統領から首相または大臣への任命権の委任が法律によって規定されると、首相や大臣はその任命権をもはや再委任できず自ら行使せざるをえなくなる。それは国家の被用者は膨大な数に上ることから現実的ではなく、実際に1946年憲法下において再委任は頻繁であった。第二の問題は、首相中心主義的理解を前提にすると、首相に対しふさわしくない表現だということである。カッサン委員長は、首相に対し失礼である、あるいは「委任」の語には軽蔑的な意味があることから不適當であるとの指摘⁽²⁴⁾した。そこで、コンセイユ・デタは「委任」の語を使用しない修正を検討し、「任命権は、大統領の名において他の機関によって行使されうる」との案が採用されるのであるが、この案をめぐる議論においても「大統領の名において」が純粹に精神的な意味しかないことが確認されている⁽²⁵⁾。しかし、結局、政府はコンセイユ・デタの提案を退け、「委任」の語を維持する決定を下す⁽²⁶⁾。コンセイユ・デタの考えには、おそらく、首相より大統領を上位に置くような意味をもつ語の使用は避けたほうがよいという意味もあったと思われるが、政府のほうは、以下で見る任命権に関する1958年11月28日オルドナンスの制定過程に照らすと、まさにそのような表現だからこそ維持したのだと考えられる。

ともあれ、憲法制定過程に話を戻すが、大統領に一般的な任命権を定める規定を認める結果、任命権行使のあり方も1946年憲法とは変わってくる。コンセイユ・デタはその議論を通じて、文武官の任命に関して3つの方式が区別されるという結論を共有することになる。すなわち、第一に、閣議において決定される任命、第二に、閣議にかけられることなく大統領によって行われる任命、第三に、大統領権限の委任による首相以下による任命、である⁽²⁷⁾。なお、この時点でのコンセイユ・デタの議論では1958年

⁽²⁴⁾ *DPS IV*, p. 73. V. aussi p. 320.

⁽²⁵⁾ *Ibid.*, p. 74.

⁽²⁶⁾ *Ibid.*, p. 499.

憲法は基本的には首相中心主義を採用しているという前提に立っているから、⁽²⁸⁾ ここでいう第二の任命方式についても、大統領の裁量の任命権を認める趣旨ではなく、首相や関係大臣に実質的権限があることを想定しており、任命のデクレの副署がこの実質的権限の所在を示すことになる。⁽²⁹⁾ もっとも、この任命方式については、大統領の一般的任命権の規定を文字通り受け取って、実質的にも大統領に任命権がある——副署は実質的決定権の所在を示すという意味を失う——という解釈の余地はあるように思われるが、コンセイユ・デタでは議論されていない。いずれにせよ、憲法における文武官任命権の配分規定がコンセイユ・デタによって階層的な解釈に整理された。この整理によれば、第一の方式が 13 条 3 項および 4 項前段に、第二の方式が 13 条 2 項に（一般的権限の残余として）、そして第三の方式が 13 条 4 項後段および 21 条 1 項第 4 文および同条 2 項に対応することになる。

1958 年憲法における大統領と首相や大臣の文武官任命権の共有に関するコンセイユ・デタの解釈は以上の通りであるが、13 条 4 項にあるように大統領と首相の任命権に関するいくつかの点について組織法律で定める必要があり、そして、1958 年憲法施行に必要な措置は、前述の通り、「閣

⁽²⁷⁾ *Ibid.*, pp. 75-76.

⁽²⁸⁾ コンセイユ・デタ憲法委員会の審議において、ジャノは大統領の「仲裁者 (arbitre)」（政府案 3 条）という地位について、仲裁には積極的と消極的の 2 種の意味があるが、政府案は積極的な意味の方を採用していると説明している。そして、積極的仲裁とは、たんに政治情勢を映し出す受動的な存在ではなく、3 つの方法で能動的に働きかける存在だということ。その方法とは、第一に、精神的権威によって諸制度の活動に対して影響を及ぼすこと、第二に、副署を免除された固有の権限の行使——具体的には首相の任命、レフェレンダムの実施、国会への教書の送付、憲法院メンバー 3 名の任命および院長の任命——を通じて、最後に、非常事態権限の行使によって、である。要するに、「仲裁者」という地位に関しては、副署を免除された権限のほかは、精神的な権威しか認められないというのがジャノの説明である (*ibid.*, p. 54)。したがって、それ以外の政治的権限は政府および首相に帰属するということであり、この説明を受けたコンセイユ・デタも、首相が中心となって国会と連携しながら政治を運営していくというイメージを前提として審議を行ったことになる。

⁽²⁹⁾ この解釈の根拠として、「政府は行政機構および軍隊を掌握する」(20 条 2 項)、「首相が政府の活動を指揮する」(21 条 1 項) も考慮されうる。

議において、法律の効力をもつオルドナンスによって決定される」（92条1項）ことになっていたから、大統領と首相の任命権の関係の明確化は、オルドナンスを決定する政府に委ねられた。もっとも、このオルドナンスの決定にはconseil・デタの意見を徴することが必要だったので、再びこの法の専門機関の精査を受けることになる。

conseil・デタに提出されたオルドナンスの政府案は、1958年憲法13条4項にしたがい、二つの目的をもっていた。一つは閣議において任命が決定される官職の追加である。政府案では、破棄院検事長とパリ控訴院検事長を列挙したうえで、公施設法人、国有企業、混合経済会社の長については閣議において決定されるデクレによってリストを作成することとし、さらに、特定の法律や命令に基づいて閣議において決定することも可能とした（政府案1条）。⁽³⁰⁾

ここで問題にしたいのはもう一つの目的のほうである。それは、文武官の一般的任命権の大統領への付与と首相の文武官任命権の配分方法の決定である。このオルドナンス案の配分方法には2つの特徴を指摘できる。第一は大統領の任命に留保される官職のリストを規定したことである（政府案2条）。このリストにある官職の任命は首相に委任することができない。第二の特徴は首相への委任のしかたで、「大統領のデクレによって」首相に委任されると規定したことである（政府案3条）。

これらの特徴の意味は、その前の段階の政府案を見ることで確認できる。第一の特徴、すなわち、任命を首相に委任できない、大統領に留保される官職を規定することは当初から考えられていたようである。しかし、conseil・デタに提出される前の段階の案では、大統領が「自分自身で（*personnellement*）任命権を行使する」と表現されていた。しかも、このカテゴリーの官職には、閣議において任命される官職——憲法13条3項

(30) *Projet d'ordonnance portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État en vertu des articles 13 et 21 de la Constitution, AC5*, vol. 1, p. 730 et s.

およびこのオルドナンスが定める——のほかに、閣議に諮らずに大統領が任命できる官職も含めることになっていた⁽³¹⁾。要するに、閣議に諮ることなく、首相にも委任されない任命権については、大統領が「自分自身で」行使するということである。このカテゴリーは、先に見た CONSEIL・DATA の整理によれば第二の任命方式に該当し、したがって、この任命行為にも副署は必要なので、「自分自身で」の語の法的意味は明確でないかもしれない。しかし、その語をあえて法文に挿入した意図は大統領に実質的決定権があることを示すことにあるようにも読める。CONSEIL・DATA に提出される案では「自分自身で」の語は削除されるが、それは「自分自身で」の語がなくても、大統領の実質的権限は憲法 13 条 2 項の大統領の一般的任命権から引き出せると考えてのこととも考えられる。そうだとすれば、政府には、憲法案審議の際の CONSEIL・DATA の解釈とは異なる解釈をとって、大統領の実質的任命権をオルドナンスに規定しようとする意図があったことになる。

第二の特徴については逆の意味で大統領権限を強化する意図が看取できる。CONSEIL・DATA 提出前の政府案では、首相への任命権の委任は「持続的」とされていた。たとえば、「Version n° 2」とされる案では、「大統領のデクレによって」の語がなく、「大統領の名において行使されるように首相に持続的に委任される (délégué en permanence)」⁽³²⁾となっていた。デクレによるよらないにかかわらず、「持続的」とされることによって、大統領が一度首相に委任したら、原則としてそれを撤回することができないようなしくみを作ろうとしていたのである。しかし、CONSEIL・DATA 提出案では、「持続的」の語がなくなり、しかも大統領のデクレによって委任されることが明示されたことにより、大統領のデクレによればいつでも

(31) *Projet de loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État en vertu des articles 13 et 21 de la Constitution*, AC5, vol. 1, p. 723 et s.

(32) *Ibid.*, p. 725. « Version n° 1 » でも、「首相は、大統領のデクレによって任命権の持続的委任 (délégation permanente) を受け取る」となっていた (*ibid.* 傍点は引用者)。

首相への委任を撤回することが可能になっている。首相への任命権の委任は大統領の意思により多く依存することになり、大統領の裁量性が強調されることになったのである。

コンセイユ・デタ総会での議論では、第一の特徴については特に議論にならなかった。すでに憲法草案審議の段階で第二の任命方式として承認していたからだと思われる。これに対し、第二の特徴に関しては激しい議論となった。まず、憲法施行のための組織法律案を検討するために作られたコンセイユ・デタ特別委員会で修正案が作成された³³。その修正案によれば、憲法 13 条 3 項および本オールドナンス案 1 条に規定する閣議において任命される官職と本オールドナンス案 2 条によって大統領に留保される官職以外の官職については、その任命権が「首相に委任されたものとみなされる」と規定されていた。「委任」の語は残しているが、首相が行使する任命権の範囲は大統領の意思によって左右されるものではなくなっている。大統領のデクレで任命される官職は、閣議において任命されるものを除けば、2 条に列挙されたものに限定されることになり、そこに列挙されていない官職については首相が、大統領から独立して任命権を行使できるようになっている。政府委員ジャノが「委員会は政府案のシステムを根本的に変えてしまった」と評したのも当然であった。

ジャノは次のように政府案と委員会案を対比する。政府案は大統領の任命に留保される官職を除き、首相に委任するかしないかの判断を大統領に委ねるものであり、このしくみは憲法の本質にも適合している。しかし、委員会案は大統領からこの判断する権限を奪い去るものである。「みなされる」であるから、大統領は反対の意思を明示することで首相への委任を否認することが可能なかもしれないが、そのようなことをするのは憲法が大統領に認めた地位にふさわしいものではない。以上のように述べてジャノは、委員会案は「現在政府が大統領と首相のそれぞれの役割につい

³³ *Ibid.*, pp. 733-734. 特別委員会の議事録は AC5 に収録されていない。

でもっている考えに適合するとは全く思えない」として、政府案の復活を求めた。⁽³⁴⁾

ジャノの意見に対して、8月の憲法案審議で総括報告者を務めたデシャンは、大統領から首相に与えられる委任こそ、大統領に対する首相の立場を弱体化するもので、政治的観点からみて危険であるとしつつも、憲法案審議においてコンセイユ・デタが政府案から「委任」の語を消去したこと、政府はその後も「委任」を維持したことを想起しつつ、ここでの問題は、コンセイユ・デタが従来立場に固執するか、政府の考えを受け入れるかであるとしたうえで、政府がここまではっきりと立場を決めた以上、なお反対し続ける必要はないと結論づけた。カッサン委員長はなお「適切な解決を模索しよう」と粘ったが、政府は憲法制定作業のときからその見方に固執してきたのであって、「このように明確に示された意思を退けることはできない」というラトゥルヌリ社会部長の言葉で、決着がついた形となった。

以上の通り、1958年憲法13条および21条における大統領と首相との文武官任命権の共有に由来する問題は1958年11月29日オルドナンスによって一応の解決を見た。⁽³⁵⁾そこで見られた対立は、大統領の権限を拡大し、首相との関係を階層的に位置づけようとする政府と、一貫して首相中心主義の立場に立って、オルドナンス案審議においても、憲法案審議のときと同じように、首相の立場を貶めるような規定に抵抗するコンセイユ・デタ、特に副院長カッサンやデシャンらとの間にあった。そして、憲法においてもオルドナンスにおいても、最終的にはコンセイユ・デタの抵抗を押し切る形で政府の意思が貫徹された。

なお、ここまで見てきた対立は政府とコンセイユ・デタとの間のものだ

(34) *Ibid.*, p. 739.

(35) Ordonnance no 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, *J. O.*, 29 novembre 1958, aussi *AC5*, vol. 1, pp. 749-750. 山口俊夫『概説フランス法 上』東京大学出版会、1978年、150ページに紹介がある。

が、政府内部に何の抵抗もなかったわけではない。例として、政府事務局長（le secrétaire général du gouvernement）を務めていたロジェ・ブランが伝えるエピソードを紹介する。⁽³⁶⁾文武官任命権に関するオルドナンスの政府原案の起草を担当したのがブランだったが、彼は2通りの案、すなわち、一つは大統領の任命権を少数の重要な官職に限定して首相に広い任命権を残す案、もう一つは首相に割り当てられる領域をかなり縮小した案を作成して、ドゴールに示した。⁽³⁷⁾すると、ドゴールは、ブランの予想通り、躊躇なく後者の案を選び、そのうえ、大統領からの委任がなければ首相に任命権はないように修正を加えたというのである。⁽³⁸⁾ブランは1958年1月、ガイヤール内閣のときに政府事務局長に就任し、そのままドゴール内閣でもその職にとどまっていた。ドゴールとはその首相就任が確実になってから会ったのが初対面で関係は深くなかったようだが、conseilユ・デタ所属でミシェル・ドゥブレやレーモン・ジャノ、ジョルジュ・ボンピドゥらとは旧知の間柄であった。⁽³⁹⁾ボンピドゥとはドゴール内閣発足後首相府官房長として日常的に接触していたから、⁽³⁹⁾ブランも憲法制定作業中の政府の公式の立場だけでなく、ドゴールの個人的な考えについてもある程度知っていたのかもしれない。⁽⁴⁰⁾だからこそ、首相中心主義に近い案だけでなく、大統領の権限を広く認める案も用意できたのだとも考えられる。しかし、それでもブランの案では首相に固有の任命権を残そうとしていた。ドゴールが考えるほどには徹底していなかったのである。このエピソードは意図的な

⁽³⁶⁾ 第四共和政下の政府事務局長の重要性について、参照、André Bertrand, *La Présidence du Conseil et le secrétariat général du Gouvernement*, RDP, 1948, p. 435 et s.

⁽³⁷⁾ ブランの案はAC5には収録されていないようである。AC5に最初の政府文書として収録されている文書にも2つのバージョンがあるが、その違いはブランの説明と一致しない。V. AC5, vol. I, p. 723 et s.

⁽³⁸⁾ Roger Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre (1958-1962) Souvenir d'un témoin*, Michalon, 1999, p. 68.

⁽³⁹⁾ *Ibid.*, pp. 43, 47, 75.

⁽⁴⁰⁾ ドゴールは、ブランについて、すべての閣議に出席し「沈黙の観察者であり、その決定を記録していた」、「すべての中心にいてあらゆる情報に通じている」と評している（Charles de Gaulle, *op. cit.*, p. 285）。

抵抗ではないかもしれないが、ドゴールが大統領中心主義を押し進めていくにあたって、官僚機構の、憲法が規定する政治制度に関する公式の理解から出てくる、いわば慣性的な力を押しよける必要はあったということを示しているように思われる。

(2) 政府におけるリーダーシップ

政府のリーダーが大統領と首相いずれであるかは、1958年憲法の運用として大統領中心主義か、首相中心主義かという問題にとって決定的な意味をもつ。同憲法の運用が、憲法制定作業の中心にいたドゴールとドゥブレが最初の大統領と首相となって始まるだけに、最初の政府におけるリーダーシップのありようは、それぞれが憲法制定過程において抱いていた構想を表現している可能性が高い。結論からいえば、憲法制定過程ではドゴールの譲歩により必ずしも顕在化しなかった両者の不一致がここで顕在化する。まず、最初の政府の構成の決定権をめぐる、自ら閣僚のリストを作成するドゥブレに対し、ドゴールは首相の提案を待たずに決定を下そうとする。つぎに、国会に対する政治綱領についての政府の責任に関しても両者の見解の不一致が顕在化する。ここでは、こうした大統領と首相との対立とその決着を通じて、1958年憲法最初の政府の形成におけるリーダーシップのありようを検討する。

(i) 政府の構成

政府の形成の出発点は首相の任命である。これは大統領の自由裁量権限であるというのが、憲法制定過程を通じての一貫した理解であった。1946年憲法においても首相の任命権は大統領にあったが、任命前に国民議会によって叙任されることを条件としていた(45条)⁽⁴¹⁾。それゆえ、大統領によって指名された首相候補が国民議会によって叙任されないため任命できないということもありえた。1958年憲法はこの条件を採用しなかったため、首相の任命に関する大統領の裁量を制約するものはさしあたりなくなっ

た。大統領の一存で首相の任命は完結する。

しかし、大統領の首相任命における裁量には事実上の制約がある。まず、異論がないところでは、49条2項で、国民議会は会期中いつでも問責決議によって政府の辞職を引き起こすことができるということである。政府発足後すぐに国民議会が問責動議を採択するような首相を任命することは無意味であって、原則として国民議会多数派のリーダーから、少なくともその多数派が受け入れられる首相を任命する必要がある⁽⁴²⁾。

つぎに、憲法制定時における理解によれば、49条1項も大統領の首相任命権の制約となりうるものである。同項には「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して、政府の綱領または場合によっては一般政策の宣言について、政府の責任をかける」とある。「政府の綱領」と「一般政策の宣言」の2つについて政府の責任を規定しているが、後者には「場合によっては」の文言がかかっており、これが政府の任意による信任問題提起の可能性を規定していることは疑いない。これに対し、前者は、憲法制定過程においては、「事実上の叙任」を規定したという理解が有力であった⁽⁴³⁾。「叙任（investiture）」とは1946年憲法45条において定められた手続で、1954年12月憲法改正の前後で多少異なるが、要点は、大統領から指名された首相が、正式に任命される前に、内閣の綱領と政策を国民議会に提出して信任を得る手続である。内閣が発足の時点から国民議会多数派の支持を得て

(41) 1954年憲法改正前の規定による。同改正後は叙任は首相ではなく、内閣構成員とその綱領に対するものとなる。同改正後も叙任手続は首相任命前に置かれていたため、叙任拒否された場合大統領はその首相候補を首相に任命できないことに変わりはない。

(42) V. Pierre Avril, Article 8, in *La constitution de la république française*, 3^e édition, Economica, 2009, p. 358. 大統領の首相任命権にこの制約があることは、大統領と国民議会多数派が対立する政党によって占められるコアピタシオンの状況において明らかになった。これまで3回のコアピタシオンのいずれのときも、大統領は自らと対立する国民議会多数派政党のリーダーを首相に任命した。

(43) V. Jean-Claud Colliard, Article 49 à 51, in *La Constitution de la République française*, 3^e édition, Economica, 2009, pp. 1238-1239. 参照、前掲・拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(4)」, 73-74ページ。

いることを明確にすることで、内閣の安定につなげようという目的をもつものであった。第四共和政ではこの目的は達せられなかったが、政府が国会に対して責任を負う議院内閣制においては、政府の活動は国会の支持に依存せざるをえないから、1958年憲法制定過程においても、政府が活動を開始する時点で国会の支持を確認する手続が必要であるという考えは根強かった。他方、ドゴールは、その権力分立の考え方から、執行権を担う政府が立法権に由来することは認められず、あくまで大統領の行為だけで政府は成立すべきという方針をとっていた。政府発足時に国会との信頼関係は必要ないという立場である。この両者の妥協が49条1項の法文である。この結果、叙任手続は明文では規定されることなく、他方で、「一般政策の宣言」に「場合によっては」の語を付加することで、「政府の綱領」についての政府の責任をかけることを、任意ではない、すなわち義務であるとする意味を読み取れるようにしたのである。政府の綱領は、通常、新しく任命された新政府の政策全般の方針について国会において表明する場であるから、これに政府の責任をかければ事実上の叙任として機能することになるわけである。したがって、国会と政府の結びつきを重視する見方からすれば、政府の活動の初期において必ず国民議会の審査を受けることになるから、最初から確実に国民議会多数派の支持を受けられる人物を首相に任命することが必要となる。⁽⁴⁴⁾

いずれにせよ、首相は職務遂行においては大統領に対して政治責任を負わないというのが憲法制定時における共通理解である。それは大統領の首相罷免権として繰り返し議論された問題であり、政府側はそれを明確に否定してきた。ひとたび任命された後は、首相が大統領に対して独立性を有することは、憲法制定過程において揺るぎない政府の立場だった。⁽⁴⁵⁾

(44) この理解に対しては、49条1項は国民議会に対して政府の責任をかける時期を明示しておらず、また、「責任をかけなければならない」とも表現していないことから、「事実上の叙任」を定めたものではなく、責任をかけるか否か、いつかけるかは、首相および閣議の裁量に委ねられているという理解が対立している。のちに触れるが、実際の憲法運用はこちらの理解に従っている。

そうなると、首相は、政府を構成する大臣や大臣補佐 (*secrétaires d'État*) の人選についても実質的決定権をもつことになる。こうした理解も制定過程当初からはっきりしていた。ジャン・マメール⁽⁴⁶⁾による6月11日付のノートには「自由にその諸大臣を任命する政府の長は、大統領が任命する」という一文がある⁽⁴⁷⁾。6月中旬案で「大統領は首相を任命し、首相の提案に基づいて、他の政府の構成員を任命する」という表現が採用され、その後は条文全体の表現は少し変わるものの、「首相の提案に基づいて」大統領が任命することに関しては全く変化がない。そして、表現の変化がないだけでなく、それをめぐる議論もほとんどない。それは制定作業参加者の誰もが、この表現の意味するところについて疑問を抱かなかったことを意味する。

それは何より、1958年憲法も1946年憲法と同様に、首相を長とする政府を規定していると信じたからだと思われる。1946年憲法46条は「首相および首相によって選ばれた諸大臣は、大統領のデクレによって任命される」と規定していた。1954年12月7日憲法改正後の45条2項でも「首相はその内閣の構成員を選び、そのリストを国民議会に通知する（以下略）」としていた。首相とそれ以外の諸大臣との間には、前者が後者を任命・罷免できるという階層的な関係を設定するとともに、そのことにより首相の指揮の下での内閣の活動の協調性と責任の連帯性⁽⁴⁸⁾（48条1項）を確保しようとしていた。この意味で首相はまさに「政府の長 (*chef du gouvernement*)」⁽⁴⁹⁾なのであった。

その点で、1958年憲法8条2項が「首相の提案に基づいて、大統領は

(45) 参照、拙稿「フランス第五共和政における大統領中心主義の成立」（香川法学41巻3・4号）、135ページ以下。

(46) コンセイユ・デタ所属の法務官僚で、ドゥブレ法相の下に設置された作業部会のメンバーとなり、憲法諮問委員会の事務局長を務めた（*DPS II*, p. 18）。

(47) *DPS I*, p. 39.

(48) 1946年憲法48条1項：「諸大臣は、内閣の一般政策に関して国民議会に対して集団として責任を負い、個別の行為について個人として責任を負う」。

(49) Jean Massot, *Le président du Conseil, Pouvoirs* n° 76, 1999, p. 47.

政府の他の構成員を任命し、その職を免ずる」と規定しているのも、政府の長としての首相の地位を裏づけるものとして理解された。首相の提案がなければ、大統領は一人の大臣の任命も罷免もできないからである。大統領への提案の時点で、首相が実質的に政府構成員を選択しているというわけである。

では、1958 年憲法下における最初の政府の構成は、実際にはどのようなことになされたであろうか。まず、首相の選択であるが、最初の首相に任命されたのはミシェル・ドゥブレである。彼によれば、自分が首相候補の一人であることを意識したのは 1958 年 8 月末のドゴールとの会話のときだったという。その後もドゴールがそう考えていることを示唆するようなことはあり、9 月にはドゥブレもその可能性を家族に話していたという。ただし、これがドゴールが大統領に就任するという仮定の上での会話だとしても、この時点でドゴールがドゥブレを首相に任命することを決心していたというには早すぎる。まだ新憲法は成立していなかったし、何より、国会の構成が決まっていなかった⁽⁵⁰⁾。新憲法下での国民議会議員を選出する総選挙は 1958 年 11 月 23 日と 30 日に投票が行われ、その結果、576 議席中、ドゴール派である「新共和国連合 (Union pour la Nouvelle République, 以下、UNR) が 199 (+ 7) 議席を占め、さらに、与党に加わる「社会運動独立派・農民派 (Indépendants et Paysans d'action sociale)」の 107 (+ 10) 議席と合わせると優に過半数を超えることになった⁽⁵¹⁾。ドゴールが支持する首相および政府が国民議会からの信任を得られることが確実になったのである。さらに、12 月 21 日にドゴールが正式に大統領に選出される。ドゥ

(50) 1958 年 6 月 3 日憲法的法律により、政府の国会に対する責任の原則の実現は政府に課された義務であったから、その原則が新憲法に規定されることは確実であった。

(51) Didier Maus (textes rassemblés par), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, Edition à jour au 15 février 1995, La documentation française, 1995, p. 147. なお、当時の総議席数は 579 であったが、当選無効によりうち 3 議席が欠員となっていた。UNR の議席数について「199 (+ 7)」とは UNR 所属議員が 199 名であり、正式な所属ではないが院内行動をともにする協力議員 (apparentés) が 7 名いることを意味する。「社会運動独立派・農民派」の議席数の示し方も同様である。

ブレガドゴールから首相に任命する最終的な意図を知らされたのは、まさに12月21日ドゴールの当選が決まった直後だった。⁽⁵²⁾

ドゴールはなぜドゥブレを選んだか。まず、ドゥブレが国民議会第一党となったUNRの指導的地位にあったことである。UNRは第四共和政においてドゴールが組織した政党「フランス人民連合（Rassemblement du peuple français, 以下、RPF）」を母体に、急ごしらえでつくられた政党で、組織もはっきりしないものだったが、ドゥブレを含む旧RPF幹部が指導的地位に就いていた。⁽⁵³⁾国会との関係を考えれば、UNR指導者を首相にするのが合理的である。しかし、ドゥブレはUNRのなかで第一の指導者だったわけではない。数人いる指導者の一人にすぎなかった。その中でドゥブレが選ばれたのは、何よりドゴールに対する忠誠にあったと考えられる。⁽⁵⁴⁾もちろん、ドゴールがドゥブレに憲法制定作業における重要な役割を託したことからもわかるように、首相の職務を遂行する上での適性——政治理念における広範な一致、政治の実務能力——に対する信頼はあったはずである。それに加えて決定的だったのは、意見が一致しなかった場合において、ドゥブレはドゴールに対して全面的な譲歩ができることと思われ

(52) ドゥブレは総選挙に立候補しなかったが、それはドゴールからの要請によるという。国会議員と大臣の兼職禁止が憲法に規定されたことを考えると、少なくともドゥブレを何らかの大臣として政府に加えるという意図をうかがわせるエピソードである。

V. Silvano Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, L. G. D. J., 2006, p. 339.

(53) UNRは、1952年に分裂したRPFを再結集する形で出発した。このとき、総選挙を目指して再結集のイニシアティブをとったのがRPFで書記長や国民議会議員団長を歴任したジャック・スーステルである。UNR結成会議も情報大臣だった彼の事務所で開催されている。こうした経緯からいってUNRの中心にいたのは間違いなくスーステルであり、彼がUNR総裁（Président）になるという予想もあった——ジャン・シャルロは、ドゥブレもシャバン＝デルマスもそれに反対しなかっただろうという——が、これをドゴールが拒否したため、ロジェ・フレ（Roger Frey）を書記長（secrétaire général）として13人の主要メンバーで構成される中央委員会を頂点とする集団指導体制がとられることとなった。ドゥブレも中央委員会メンバーの一人である。V. Jean Charlot, *L'U. N. R. Étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Armand Colin, 1967, p. 29 et s.

(54) Aromatario, *op. cit.*, p. 339.

る。それは憲法制定作業における共同作業を通じて、相互に了解されていただろう⁽⁵⁵⁾。さらに、ドゴール内閣における首相と法相としてドゴールとドゥブレがもっていた階層的な関係を、性質が異なる 1958 年憲法における大統領と首相の関係にも事実上存続させようという意図もあったかもしれない。だとすれば、ドゥブレを首相に選んだのは、政府全体に対して、あるいは他の個々の政府構成員に対して、ドゴールは自らの判断を優先させるため、リーダーシップを行使するためであったと考えることができそうである⁽⁵⁶⁾。

ところが、憲法制定過程に参加していたドゥブレは、首相は職務上大統領からの自律性を有すると理解していた。実際、ドゴールから首相任命の意図を知らされた時から本格的に大臣の人選に取り掛かった⁽⁵⁷⁾。また、当時ドゥブレの周囲で働いていた者たちは、ドゴールはドゥブレとは「憲法について同じ解釈をしていない⁽⁵⁸⁾」とする点で一致している。すなわち、「ミシェル・ドゥブレはつねに議院内閣制的な憲法解釈をしていた⁽⁵⁹⁾」ということである。ドゥブレが残した文書を分析した研究者も、「1959 年から 1962

(55) *Ibid.*, p. 333 et s. この点こそが、ドゴールにとって、アルジェリア問題にこだわりを見せていたスーステルとの最も大きな違いだったと思われる。ドゥブレも第四共和政下でアルジェリアをフランス領に留める政策を強く主張していた点ではスーステルと大きな違いはなかったが、1958 年 5 月 13 日事件後、反乱側を公然と支持したスーステルと、ドゴール政府に入って憲法制定作業に専念し、しかも、その作業においてドゴールの意見に全面的に従ったドゥブレとでは、自ら政策決定を行うつもりであったドゴールにとって、どちらが適任かは明らかであっただろう。

(56) ドゴールは回想録で「われらの新しい共和制において、執行権は、主要かつ恒久的な問題に献身する大統領の下で、些事と格闘する首相を含んでいる」(Charles de Gaulle, *op. cit.*, p. 288) と述べているが、彼の実践を正しく説明しているように思われる。

(57) Michel Debré, *Mémoires III*, Albin Michel, 1988, pp. 11-12. ドゥブレが、ドゴールの意思を確認することなく自らの判断でスーステルに入閣を示唆したことも、こうした考え方をもっていただことを裏づけるように思われる。V. Jacques Soustelle, *L'espérance trahie (1958-1962)*, Table ronde, 1962, p. 82.

(58) Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre*, *op. cit.*, p. 76. V. aussi Belin, *L'application de la Constitution de 1958 à 1962*, in Association des Amis de Michel Debré, *Michel Debré et la Constitution de la V^{ème} République*, Association des Amis de Michel Debré, 1999, p. 78 ; Aromatario, *op. cit.*, p. 341 et s.

年まで、ミシェル・ドゥブレは、新しい大統領の優越性を承認しつつも、自らを常に、議院内閣制の首相として、それゆえ、政府の真の長として考えていた⁽⁶⁰⁾と述べている。だとすれば、ドゴール大統領の意向を考慮する必要はあるとしても、ドゥブレはあくまで、1958年憲法の政治システムを国民議会の信任を基礎とする首相中心の政府が統治するというイメージでとらえていた。最初の政府の構成においても、大統領中心主義と首相中心主義の対立は潜在的には存在していたのである。

ドゥブレは、回想録においてドゴールと組閣について話した場面を次のように描いている。ドゴールは大統領に就任した日に首相任命のコミュニケーションの草稿を見せながら、政府の構成について意見を述べた。まず、ドゥブレに4人の大臣の留任を求めた。モーリス・クーヴ・ド・ミュルヴィル(外務大臣)、ピエール・ギヨマ(軍事大臣)、アンドレ・マルロー(担当分野未定)、アントワヌ・ピネ(財務大臣)である。ドゥブレの考えを聞いたのはその後である⁽⁶¹⁾。そして、ドゴールは、ドゥブレが挙げた人物のほとんどを承認したが、ジャック・スーステルについては異議を述べた。スーステルはアルジェリア問題について強硬な態度をとっていただけでなく、1958年5月13日のアルジェの反乱の主導者や公安委員会メンバーとも密接な関係をもっていたから、彼を政府に取り込むことは政策決定についての障害になりかねないとの判断からと思われる。ドゴールはドゥブレに「彼(スーステル)にどんな仕事を任せるつもりか。アルジェリアは首相の管轄であり、あなたは私との間でしか話すことはない」(括弧内は引用者)と指摘した。スーステルがアルジェリア問題にしか関心がないこと

(59) 当時首相府官房次長 (directeur adjoint du cabinet du Premier ministre) だったイヴ・ゲーナの研究会での証言 (Jean Foyer, Yves Guéna, Olivier Guichard, Alain Peyrefitte, *Les rapports de Michel Debré avec le Général de Gaulle (intervention d'Yves Guéna), in Michel Debré et la Constitution de la V^{ème} République, op. cit., p. 86*).

(60) Jean-Pierre Dubois, *Être le premier Premier ministre de la V^e République : la pratique des institutions, in* Bernstein et al. (dir.), *op. cit., p. 98*.

(61) Debré, *Mémoires III, op. cit., pp. 13-14*.

を踏まえての発言である。⁽⁶²⁾ ドゥブレもさらに反論して議論が続いたが、最後はドゴールが折れて「よろしい、あなたの責任です」と言った⁽⁶³⁾ というのである。以下の 1 月 9 日大統領コミュニケはこうしたやり取りを踏まえていたのである。

ドゥブレ氏は一般政策に関する彼の考えと政府において彼の協力者となるかもしれない人物の名前を、その承認を得るためにドゴール將軍に提出した。大統領はミシェル・ドゥブレ氏を首相に任命した。首相の提案に基づいて大統領は以下の人から構成される政府の構成員を任命した。⁽⁶⁴⁾ (以下略、傍点は引用者)

このエピソードにおいては、政府構成員の選択に関して首相より大統領の方が優位しているように思われる。確かにスーステルを政府に加えることについてはドゥブレは自分の考えを通した。しかし、任命当初は担当が決まらず、「サハラ、海外県、海外領土および原子力エネルギー」担当に決まったのは 2 月 13 日であった。何よりドゴールはドゥブレの意見を聞く前に 4 人の大臣を指名している。それがドゴールが特に重視する外交、軍事・防衛、財政の領域が対応している。そして、喫緊の課題であるアルジェリア問題は上記の通り大統領と首相が当たるとし、はっきりとスース

(62) V. Soustelle, *op. cit.*, p. 81 et s.

(63) Debré, *Mémoires III*, *op. cit.*, pp. 13-14.

(64) *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République op. cit.*, p. 71. ル・モンド紙政治部長(当時)ピエール・ヴィアンソン-ポンテはこのコミュニケに示された首相任命方法について「政府の選択が完全に排他的に国家元首の意思のみに由来することを示すため」であり、ドゥブレが首相に選ばれたのも「ドゴール將軍が忠臣を使って統治しようとしている」としたうえで、さらに、「ドゥブレ氏が、憲法の規定に従い政府構成員を大統領に『提案』できるとはだれも思っていない」「ドゴール將軍が主要ポストをはじめとして自分の協力者をドゥブレ氏に押しつけたことは誰もがよく知っている」と評価しているが (Pierre Viansson-Ponté, *Histoire de la république gaullienne*, Robert Laffont, 1971, pp. 85-86)、実際のところはそこまで徹底していなかった。

テルを拒否した。ドゴールは自ら重視する政策領域についてはドゥブレを含めて自らの選択を首相に押しつけている。その他の政策領域の担当者や政府に取り込みたい人物についてはドゥブレの考えを「承認」したが、決して首相の提案にだけ基づいて政府の人選が行われたわけではない。首相としてのドゥブレの考えも尊重しているが、その尊重の限度の決定権はドゴールにあったように見える。ドゴールはドゥブレが受け入れることを見越して、自ら必要と判断する大臣を決定したうえで、残った領域をドゥブレの判断に委ねるというやり方をとろうとした。そして、実際ドゥブレはそのやり方を受け入れた。ドゥブレを首相に選んだ意味が生きているといえそうである。そして、大統領と首相との関係としてみれば、大統領の優越が明らかで、首相の自律性は著しく縮小しているように見える。

とはいえ、他方で、ドゴールが全面的に自分の考えを押しつけたわけではないということも確認しておかなければならない。クーヴとギヨマについては担当分野を定めてきっぱりと留任を求めたが、マルローとピネについては勧めるというニュアンスがある。スーステルの入閣についても最終的に折れたのはドゴールである。喫緊の最重要課題であるアルジェリア問題についてもドゥブレとともに当たるという考えを示しており、実際、1959年⁽⁶⁵⁾末までは具体的な対応はドゥブレに任せていた。首相が政権運営において指導力を発揮することも相応に認めていたのである。それに、コミューケについても、「首相の提案に基づいて」大統領が任命するという憲法8条にしたがった内容にしている。

以上のことから考えると、1958年憲法における最初の政府の構成に関してドゴールは、原則としては大統領が首相に優越するという解釈に立っていたことは確かである。ドゴールが政府の構成においてとった行動は、ドゥブレの考えを犠牲にしていたと考えられる。ドゴールは、いくつかの領域では自ら選んだ大臣を押しつけ、その担当分野の決定権も大統領にあ

(65) Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre*, op. cit., p. 78.

るという前提に立っている。大統領を首相に対して階層的に優越的地位に置いているようである。憲法施行当初からドゴールは大統領を頂点においた執行権の運営、大統領中心主義的憲法運用を最初から行おうとしたことは間違いない。

ただし、それを基本にしつつもある種のニュアンスを読み取ることも可能であるように思われる。すなわち、首相中心主義的解釈を全面的に否定していないということである。たとえば、ドゥブレの回想録を信じるならば、上記のコミュニケに示されているように憲法の要請を形式的に遵守するという以上に、大臣の人選において実質的にも首相の役割を相応に尊重しようとしているように思われる。決して首相を他の大臣と同列に扱っているわけではなく、政府内において統率や調整の役割を果たすことを認めているものと思われる。

(ii) 政治綱領に関する政府の責任

政府におけるリーダーシップの問題として、つぎに取り上げるのは、政府形成時における政治綱領についての政府の責任である。ドゥブレは 1958 年憲法最初の首相として国民議会において政府の政治綱領について演説を行うことになるが、そのときに、憲法 49 条 1 項にしたがい、政府の責任をかける方針であった。上に述べたように、憲法制定時の解釈では、同項における「政府の綱領」についての政府の責任とは「期限を設けない事実上の叙任審議」を意味する、というものだったから、政府形成後最初の国会で、国民議会に対して政府の政治綱領について政府の責任をかけるのは憲法上の義務だということになる。憲法制定過程の議論を知り尽くしているドゥブレがそれに従おうとしたのはごく自然である。ところが、ドゥブレの回想録によれば、ドゥブレの意向にドゴールは反対した。「それは第四共和政の習慣への復帰ではないか、執行府内部に打ち込まれた楔ではないか、大統領の優越に対する侵害ではないか」というのである。しかし、最終的にドゴールはドゥブレの方針に同意したという。⁶⁶⁾

この問題でドゴールが示した態度は、憲法制定過程における妥協を覆そうとしたものとみることができる。49条1項の法文では、「場合によっては」の語が示すように、一般政策の宣言について政府の責任をかけるかどうかは政府の任意であることが明確であるのに対し、それと対比すれば、政府の綱領について政府の責任をかけることは任意ではない。「場合によっては」の語がある場合とない場合と、どちらも同じように政府の任意であるという解釈には無理がある。にもかかわらず、ドゴールはドゥブレが政府の綱領に責任をかけることに難色を示した。ドゴールは憲法制定過程においても、大統領を除外して、政府と国会との合意によって政治が運営されることを警戒していた。⁶⁷⁾ドゥブレが回想録で伝えるドゴールの言い方は、政府はあくまで大統領に由来し、大統領の優越下にとどまるべきであるという考え方を表しているようである。

しかし、他方で、この問題に関しては、ドゴールがドゥブレの主張に譲歩したことも強調しておかなければならない。この譲歩の意味については、もちろん、憲法制定作業を協力して遂行し、政府と国会とのあるべき関係に関するドゥブレの考え方も熟知していたドゴールが、この点ではドゥブレの主張を最終的に尊重したということも考えられる。しかし、ドゴールは、次の政府、すなわち第一次ポンピドゥ政府形成後の国会において、政府の綱領に責任をかけることを許容した（1962年4月26日：任命から12日後）ものの、第二次ポンピドゥ政府については、政府綱領ではなく、一般政策の宣言について責任をかけることを許容した（1962年12月13日：任命から15日後）⁶⁸⁾。政府形成時に完全にその責任をかけなくなるのは第三次ポンピドゥ政府、すなわち1966年1月8日以後のことである。そして、ドゴール大統領の下でのその後の政府は形成時に責任をかけることはな

⁶⁶⁾ Debré, *Mémoires III*, op. cit., pp. 18-19. ドゥブレは首相任命から7日後、1月15日国民議会で綱領に政府の責任をかけて採決に臨んだ。その結果は、賛成453、反対56、棄権29であった。

⁶⁷⁾ 前掲・拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(4)」, 79ページ。V. Debré, *Mémoires II*, p. 380.

⁽⁶⁹⁾ い。確かに、第一次ポンピドゥ政府が責任をかけるときに首相は政府の責任をかけるのは政府の決定である、すなわち政府の裁量に属することを強調していた。⁽⁷⁰⁾ 第二次ポンピドゥ政府が綱領ではなく一般政策の宣言に責任をかけたのも、その裁量性を際立たせている。⁽⁷¹⁾ しかし、実質において、政府形成時に国民議会の信任を確認するということ——事実上の叙任——が第二次ポンピドゥ政府まで行われたことには小さくない意味があるように思われる。1958 年憲法最初の政府であるドゥブレ政府から 1962 年秋までは、政府形成時における国民議会へのある種の「依存」を断ち切れなかったとみることもできる。その意味で、大統領中心主義は、1958 年憲法の初めの数年間はなお形成途上にあったといえることができるように思われる。

(3) 命令制定権

政府構成員の選任は、各構成員の権限の範囲の決定と密接に関連している。政府の構成に大統領が決定権を有することになれば、その構成員の権限範囲の決定も大統領に帰属するのが論理的である。ところが、憲法制定過程において共有された理解においては、政府構成員の権限の範囲の決定は首相のデクレによって行うことになっていた。したがって、この点をめぐっても政府内部で議論が勃発するのは必然であった。⁽⁷²⁾

(68) この変化は 1962 年 11 月 6 日憲法改正の後であり、それが影響した可能性はあると思われる。憲法改正レファレンダムによって承認されたのは、対象である憲法条文だけでなく、それまでの大統領中心主義的憲法運用も含めてであると考えれば、大統領中心主義をさらに推進しようとしても不思議ではない。

(69) J.-C. Colliard, *op. cit.*, p. 1249.

(70) V. Pierre Avril, *Le régime politique de la V^e République*, 4^e édition, L. G. D. J., 1979, pp. 416-417.

(71) 第二次ポンピドゥ政府が綱領に政府の責任をかけなかったのは、第一次政府形成時に綱領について国民議会の信任を得ていたからだという説明も可能であるが、法的には、第二次政府の形成が、大統領による新たな首相任命に基づく以上、新たな政府の形成と考えるべきで、49 条 1 項により、やはり綱領について責任をかける必要があったと考えるべきである。V. Léo Hamon et Claude Emeri, *Vie et droit parlementaires*, RDP, 1963, p. 253 et s.

ところで、1958年憲法は命令制定権を、文武官の任命権と同様に、大統領と首相が共有する形で規定している。すなわち、憲法13条は「大統領は閣議において審議されたオルドナンスおよびデクレ（les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres）に署名する」と規定し、21条1項第4文は「13条の規定の留保の下、首相は命令制定権を行使し、文官および武官を任命する」と規定する。しかし、その構造は、文武官任命権とは異なる。憲法13条が定める大統領の命令制定への関与は、「閣議において審議された」命令に「署名する」ことにとどまる。つまり、閣議において審議されない命令に大統領は関与しない。これに対し、首相の命令制定への関与については、閣議における審議に関係はなく、「13条の規定」つまり大統領の「署名」⁽⁷³⁾だけを留保条件として首相に命令を制定する権限が与えられている。しかも、21条1項において、首相の命令制定権の規定の前に、「首相は政府の活動を指揮する」「首相は国防の責任を負う」「首相は法律の執行を確保する」という規定を置いている。首相が政府および行政機構を指揮する責任者であるという文脈の中で首相の命令制定権は規定されているのである。こうしたことから、首相の命令制定権は一般的包括的権限であると考えられるのであり、それは、上で見た文武官の任命権の場合より憲法上はるかに明確である。

そして、大臣等の権限の範囲を決定するデクレは、「法律を執行する」執行権が有する命令制定権に属するというのが第三共和政以来確立した考え方だった。第三共和政では1875年2月25日憲法的法律3条（「大統領は法律の執行を監視し確保する」）を根拠に、「法律の執行を確保する」権

(72) この問題の射程は、これから説明するように、政府構成員の権限の決定権をはるかに超えて、命令制定権一般に及ぶものであり、それどころか、大統領の「閣議を主宰する」権限（憲法9条）の意味、果ては閣議に限らず各種会議における大統領の「主宰」の意味に影響を与えることになる。大統領中心主義への移行の鍵となった問題である。

(73) 大統領のオルドナンスとデクレへの「署名」にも、憲法19条により、首相または担当大臣の副署が必要とされる（19条）ことも、首相中心主義的解釈では大統領の命令制定権への関与が形式的なものにとどまることの一つの憲法上の根拠である。

限を有する大統領に一般的命令制定権を認め、その権限の一つとして、政府構成員の権限の範囲をデクレで決定することが行われていた。第四共和政でもこの理解が引き継がれ、1946年憲法47条（「首相は法律の執行を確保する」）に基づいて、「法律の執行を確保する」権限を有する首相に大臣等の権限決定の権限があるとされていた⁽⁷⁴⁾。したがって、1958年憲法においても、「法律の執行を確保する」権限を有する首相に命令制定権があることは疑いを容れない当然のことであると考えられた⁽⁷⁵⁾。

こうした理解が強固であったことは、憲法制定過程における条文の変化が比較的少ないという事情にも窺われる。政府内部の起草作業をみると、6月中旬案では、大統領の命令制定への関与の規定はなく、他方首相については「法律の執行を確保するために行使される命令制定権」は首相に帰属する（「B章 政府」5条）と明記している⁽⁷⁶⁾。この段階はまだ検討が済んでいない事項はとりあえず1946年憲法の規定を置いておくという対応なのかもしれない。6月18日案から6月30日案にかけてが制定過程におけるほとんど唯一の逸脱で、命令制定権を大統領に与えようとしている。6月18日案9条で「大統領は法律の執行を監視し確保する」と第三共和政の条文を登場させ、さらに「大統領は、首相に留保された領域に属すると特別の条文で規定されたデクレ以外のデクレに署名する」と続けた⁽⁷⁷⁾。6月23日案10条では「大統領はオールドナンスおよびデクレに署名する。大統領はこの権限を首相に委任できる」という規定が登場した。「署名する」

(74) Vedel, *op. cit.*, pp. 510-512; Laferrière, *op. cit.*, pp. 1076-1078.

(75) 1959年1月7日「防衛の全般的組織に関するオールドナンス」制定過程におけるコンセイユ・データ1958年12月18日「審議概要」(Note)にも、「憲法によれば、諸大臣の数、名称、職務を決定するのは、命令制定権にのみ帰属する」との記述がある。これは、1958年憲法92条により4か月の憲法移行期間に限り政府に授権されたオールドナンス制定権につき、それが命令事項に介入することを防ぐという趣旨の指摘だが、ここでいう命令制定権は首相の権限であることを当然の前提としている (AC5, vol. 2, p. 669)。

(76) *DPS I*, p. 253.

(77) *Ibid.*, p. 266.

権限であることが目を引くが、ともあれ、大統領の「署名」権が一般的権限で、首相の命令「署名」権は委任に基づく権限という位置づけを明確にしており、大統領を首相の上に置こうという意識を読み取ることができる。⁽⁷⁸⁾しかし、この傾向も6月30日を最後に見られなくなる。6月30日関係閣僚協議会でモレらが強く反対したものと思われる。実際、モレの代表者として作業部会に参加していたアンドレ・シャンデルナゴルがモレに宛てたメモの中で、「大統領がオルドナンスおよびデクレに署名することになれば、現実においては大統領が政府の長となり、首相は単なるその補助者に見えることになる」(原文の括弧内は省略)と注意を喚起していた。⁽⁸⁰⁾6月30日関係閣僚協議会は、政府の起草作業において6月23日の同協議会とともに転機となった会議で、大統領の権限を条文において強化する試みの息の根を絶ったものだった。⁽⁸¹⁾7月3日作業部会案では、「法律およびオルドナンスの執行を確保する権限」⁽⁸²⁾が首相に戻ってくる。そして、7月7日案では、首相の命令制定権に関しては7月3日案の条文を踏襲しつつ、大統領の権限は「閣議において審議されたオルドナンスとデクレに署名する」となる。⁽⁸³⁾さらに7月10日案で、以上の規定を維持したうえで、「首相は命令制定権を保有する」という規定が追加され、首相の命令制定権こそが一般的権限であることをいっそう明確化した。⁽⁸⁴⁾この段階で1958年憲法の命令制定権の規定はほぼ完成し、CCC提出案もコンセイユ・デタ審議の段階でも、表現を修正したり並びを変えるなどの変更はあるものの、微調整の範囲といってよいものである。そして、CCCにおいてもコンセイユ・デタにおいても、文武官の任命権の場合と異なり、ほとんど議論の対象と

(78) *Ibid.*, p. 283.

(79) *Ibid.*, p. 307.

(80) *Ibid.*, p. 315.

(81) 参照、前掲・拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(3)」24～25ページ。

(82) *DPS I*, p. 341. この案には「政府」の章しかない。

(83) *Ibid.*, pp. 358, 360.

(84) *Ibid.*, p. 418.

ならなかった。⁽⁸⁵⁾

以上のように、1958 年憲法 13 条の大統領の命令制定権は、対象において「閣議において審議された」オルドナンスとデクレに限定されていて、その「署名」についても実質的な決定権を含まないという理解のうえで制定された。他方、21 条の首相の命令制定権は、「13 条の規定の留保の下」とはいえ、13 条の大統領の命令制定権が上記のようなものであるため、閣議において審議されないデクレについて、「法律の執行を確保する」権限を有する首相の命令制定権は一般的なものと理解されていた。そして、諸大臣の権限の範囲を決定するデクレは、「共和国臨時政府の諸大臣の権限および省庁の組織に関する 1945 年 11 月 24 日法律」⁽⁸⁶⁾に基づき閣議の審議を要しないとされていたから、1958 年憲法下においても、大臣権限決定のデクレは大統領の署名を要せず、首相のみの権限で決定できると官僚たちが考えたのも当然のことであった。

こうした大臣権限の決定方法に異を唱えたのがドゴールである。1958 年憲法下最初の政府の構成に際して、政府事務局長ブランが、上記の理解の下、首相の署名だけのデクレを準備したところ、ドゴールから、大臣権限の決定は公権力の運営にかかわるゆえ大統領の署名が必要だと指摘され、ドゥブレの承認を得て、大統領の署名を可能にする対応をとることになったという。⁽⁸⁷⁾ こうして作成されたのが、「諸大臣の権限に関する 1959 年 1 月 22 日デクレ」⁽⁸⁸⁾である。

⁽⁸⁵⁾ CCC 審議において、コストーフロレが、「閣議において審議されたオルドナンスおよびデクレ」への大統領の署名権限が大統領に実質的決定権を含蓄しているかのような理解を示したが、ただちにドゥジャンによって、大統領の署名権は形式的であるとの指摘を受けている (*DPS II*, p. 325)。CCC において大統領の命令制定権が限定的形式的であるという理解が共有されていたことを示している。

⁽⁸⁶⁾ Loi n° 45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères. - Légifrance (legifrance.gouv.fr). Voir aussi l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900 et l'article 3 de l'ordonnance 45-14 du 6 janvier 1945.

⁽⁸⁷⁾ Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre*, *op. cit.*, p. 77.

上記の通り、大臣権限決定のデクレに閣議の審議を要しないことを定めていたのは法律であったが、1958年憲法の下では法律事項に該当しないと判断し、デクレによってこれを改正することにしたのである。そして、その1条で「諸大臣の権限は、コンセイユ・デタの意見を徴したうえで、閣議において審議されたデクレによって決定される」とした。これにより、大統領の署名が可能となった。ところで、1958年憲法以前の法律が法律事項以外の事項を定めているときは、このやり方が示すようにデクレによって改廃可能だが、その場合コンセイユ・デタの意見を徴することが必要となる（1958年憲法37条2項）。そこで、政府はこのデクレ案に対してもコンセイユ・デタの意見を求めている。コンセイユ・デタの意見は、「本デクレ案の形式に関しては示すべき所見はない」が、コンセイユ・デタとしては以下の点を指摘する義務があると信じるとして、「新しいデクレの規定は、大統領との関係においても、新しい政府の構成員との関係においても、政府というチームの組織における首相の権限を著しく制限する結果をもたらすであろう」という指摘を行うものであった⁽⁸⁹⁾。

コンセイユ・デタのこの指摘は大統領と首相との関係が憲法制定時の想定とは異なるものとなったことを明確に示している点で重要である。1959年1月22日デクレは、形式的に見れば、大臣の権限の範囲を決定するデクレの制定権限を首相から閣議に変更したに過ぎない。そして、「政府の活動を指揮する」権限が首相にあることは憲法上明記されている。この見方からすれば、デクレ制定手続はやや重くなるものの、実質的決定権に大きな変更を及ぼさないという見方もできないではない。首相中心主義的解釈を維持しようと思えばできないことではなかった。しかし、コンセイユ・デタはもはやそのような解釈を維持することは不可能だと考えた。コンセイユ・デタがいうところの、首相の権限が大統領との関係においても政府

(88) Décret n° 59-178 du janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, *AC5*, vol. 3, p. 284.

(89) *Ibid.*, p. 283.

構成員との関係においても「著しく制限」されるとは、いかえれば、大統領は首相との関係においても、政府構成員との関係においても、著しく権限を増大させることにほかならない。そして、このような政府内におけるリーダーシップの移行を可能にするのが、閣議のありようである。憲法制定過程においては、閣議のリーダーシップは、当然、「政府の活動を指揮する」首相にあると理解されたが、コンセイユ・デタは、いまやそれは大統領に移行していると考えている。

確かに憲法 9 条により、大統領は閣議を主宰する。しかし、この規定も、1946 年憲法 32 条 1 項と全く同じ規定であって、それがまったく形式的な意味しかないという解釈を引き継いでいたはずであった。⁽⁹⁰⁾ところが、いまや閣議における審議が、大臣等の権限決定に関する大統領の実質的権限を引き出す装置に変化したというのがコンセイユ・デタの理解である。それほどまでに閣議における大統領のリーダーシップは、実態において際立ってきていたということであろう。

命令制定権の問題はほどなく大統領権限強化の方向にさらに歩を進める。1 月 22 日デクレでは大臣権限決定のデクレを閣議において審議すると規定することで憲法 13 条との整合性を確保したが、ドゴールは次の段階として、閣議を経ないで大統領の署名だけのデクレで、大臣権限を決定

(90) ジュリアン・ラフェリエールは、1946 年憲法 32 条 1 項の大統領による閣議の主宰の意味について、「大統領は、諸大臣と同じように意見を述べるが、内閣の連帯責任によって拘束されておらず、国民議会に対して責任を負っているわけではない以上、大統領の意見の不一致は政府の政治的均衡について決定的影響を与えることはない。大統領が閣議における表決権があるかを問うことは余計なことである。」という、1946 年 7 月 17 日憲法委員会 (Commission de la Constitution) におけるポール・ラマディエの発言を引用して、大統領が閣議の表決には加わらず、閣議の決定を左右することはできないことを確認している (Laferrière, *op. cit.*, p. 1039)。ヴェデルは閣議を主宰する大統領を「原則として中立」としている (Vedel, *op. cit.*, p. 444)。なお、1958 年憲法 9 条となる条文は 6 月中旬案から入っているが、制定過程において議論された形跡はない。このことから、1958 年憲法における大統領による閣議の主宰の意味は、1946 年憲法におけるそれと異ならないという理解が共有されていたと考えるのが合理的である。

しようとしたのである。⁽⁹¹⁾ 憲法 13 条はもともと、大統領が署名するデクレは閣議において審議されたものに限られるという意味で理解されていたから、閣議において審議されていないデクレに大統領が署名するのは憲法に違反する行為と判断される可能性があった。実際、ドゴールの意向を知ったブランは、ドゴールに従いつつも、コンセイユ・デタが、政府に対する意見または争訟における判決において、憲法違反であると指摘することを期待したという。⁽⁹²⁾ ともあれ、こうして出されたのが 1959 年 1 月 30 日「情報大臣の権限に関するデクレ」⁽⁹³⁾ である。同デクレは、ラジオ放送およびテレビ放送、出版に関して 1947 年 11 月 17 日デクレによって首相に帰属していた権限を、委任によって情報大臣が行使する（1 条）ことなどを定めるもので、明らかに大臣の権限決定に関わる。しかし、閣議で審議されたことやコンセイユ・デタの意見を徴したことの記載はなく、末尾に大統領、首相および情報大臣三者の署名がある。閣議において審議されていないデクレに大統領の署名がある点で憲法 13 条の規定には従っていない。⁽⁹⁴⁾

さらに、閣議で審議されていないが大統領が署名するデクレの存在は、⁽⁹⁵⁾ 憲法違反の濃厚な疑いを伴いつつ、このあとも増加の一途をたどることに

(91) 当時大統領府事務局技術顧問 (conseiller technique au secrétariat général de la présidence) だったベルナル・トリコが回想録において、憲法の規定通りのやり方は大統領の新しい任務に調和しないから、別のやり方を考えたとしている。この説明は「トリコ理論 (doctrine Tricot)」として知られることになる。また、トリコによれば、閣議において審議すると「諸大臣の間に摩擦を生じることになりかねない」とドゴールは考えたという (Bernard Tricot, *Les sentiers de la paix. Algérie 1958-1962*, Plon 1972, p. 134)。

(92) Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre*, op. cit., pp. 77-78.

(93) Décret n° 59-198 du 30 janvier 1959 relatif aux attributions du ministre de l'information, *J. O.*, 31 janvier 1959.

(94) 1 月 30 日デクレが 1 月 22 日デクレに違反しているかという問題もあるが、ピエール・アヴリルによれば、1 月 22 日デクレの適用範囲は限定的で、ある大臣から他の大臣への権限の移転に適用されるが、首相の権限の委任先の大臣を変更する場合には適用されなかったという (Pierre Avril, *Les décrets réglementaires du président de la République non délibérés en Conseil des ministres*, A. J. D. A., mars 1976, p. 117)。この解釈に従えば、1 月 30 日デクレは 1 月 22 日デクレの適用対象外だった——したがって、首相の署名で足りるデクレだった——ことになる。

⁽⁹⁶⁾なる。しかも、コンセイユ・デタは3年後この種のデクレの適法性を承認することになる。すなわち、シカール事件⁽⁹⁷⁾において、「違法性が申し立てられているデクレが閣議において審議されていないことは明白であるが、にもかかわらず、憲法 21 条によって命令制定権を付与された首相が自ら署名をしている以上、国家元首によって署名されているという事情は違法性の瑕疵を生ずるものではない」と判断した。コンセイユ・デタとしては、大統領の署名がデクレを不適法なものとするわけではない、適法性において決定的なのは首相の署名であるという判断を示した。ドゴールのデクレ制定の実践を正面から違法とすることなく、憲法 21 条が定める首相の命令制定権が一般的なものであり、かつ憲法 13 条の大統領の署名が必要なデクレは閣議において審議されたものに限定されているという理解で、憲法制定過程以来の憲法解釈との整合性を図った形である。ただ、その反面で、皮肉にも、大統領の署名は、適法性の観点からは、あってもなくてもよいという位置づけにはなったのであるが。

いずれにせよ、1959 年 1 月後半の大臣権限決定に関するデクレの運用を通じて、政府におけるリーダーシップが首相ではなく大統領にあることが明確になった。そして、それは、政府内部やコンセイユ・デタではそれとは異なる憲法解釈をとっていたにもかかわらずである。そうした抵抗——強い抵抗ではなかったかもしれないが、確かに存在した——を押しよける形で、大統領への権力の移動は実現されていった。それを支持する官僚がいたことも確かである。⁽⁹⁸⁾しかし、ドゥプレすら懸念を示すことがあったことを考えれば、⁽⁹⁹⁾その推進力は誰よりもドゴール本人に帰すべきである

(95) V. Raymond Barrillon, Georges Dupuis et Marie-José Guédon, Article 21, in *La constitution de la république française*, 2^e édition, Economica, 1987, p. 595.

(96) アヴリルが引用するところでは、1959 年に 39 件だったが、1962 年には 101 件に上る (Avril, *op. cit.*, p. 116)。

(97) C. E. 27 avril 1962, Sicard, Rec., p. 280.

(98) V. Tricot, *op. cit.*, p. 134.

(99) V. Belin, *Lorsqu'une République chasse l'autre*, *op. cit.*, p. 77. ドゥプレの回想録には言及がない。

う。ドゴールは、新憲法がレファレンダムによって承認された直後から、その施行を見据えて確たる意思をもって政府内や官僚機構の抵抗を排除して大統領中心主義を実現していったというのがここまでの検討で得られる結論である。

（つかもと・としゆき 法学部教授）