

フランス 1958 年憲法制定過程の研究（2）

塚 本 俊 之

目 次

はじめに

第 1 章 1958 年 6 月 3 日憲法的法律

第 1 節 ドゴールの政権復帰

- 1 アルジェリア問題
- 2 ドゴールと 5 月 13 日反乱
- 3 内乱の脅威とドゴール
- 4 政権復帰の条件（以上，第 31 卷第 1・2 号）

第 2 節 憲法改正権の委譲

- 1 政府の構成
- 2 憲法改正手続
 - (1) 1946 年憲法における憲法改正手続
 - (2) 手続上の問題点
- 3 実体的条件
 - (1) 5 原則全体に関わる論点
 - (2) 個別の原則に関わる論点（以上，本号）

第 2 章 政府内部の制定作業

第 3 章 二つの諮問とレファレンダム

おわりに

第 2 節 憲法改正権の委譲

その成立事情から見て、ドゴール政府に託された課題は二つある。第一に、「アルジェリア問題」の解決であった。それは直接にはアルジェリアにおける軍の「反乱」の収拾であるが、より根本的には、泥沼化した「アルジェリア戦争」を終結に導くことである。フランス本国におけるドゴール派以外の政治家たちが重視したのはこの課題である。第二に、政治制度の抜本的改革である。ドゴールによれば、当時のフランスの危機的状況は、本をただせば第四共和制に原因がある。危機を克服することのできない権力しか構成できない政治制度が問題だというのである。そこで、危機を克服するためには政治制度の根本的変更、すなわち憲法の全面改正が必要だということになる。

この二つの課題は本来次元が異なるが、当時の政治状況においては不可分に結びついていた。アルジェリア問題解決のためにはドゴール政権が必要であり、ドゴール政権を受け入れることは、憲法改正を受け入れることであった。ところが、問題は、ドゴールが考える憲法改正の内容と、ドゴールを除く政治家たちが許容する憲法改正の内容とに隔たりがあったことである。この隔たりは、憲法制定過程においては必ずしも顕在化しない。ドゴールが自らの構想をあいまいにしか提示せず、場合によっては議会政治家との妥協も厭わなかったからである。それでも、バイユ演説などで知られていたドゴールの憲法構想⁽¹⁾は、多くの議会政治家にとって自分たちの議会中心の政治制度と異質であると感じられており、それはドゴール政府による憲法改正案の準備に対し警戒感を抱かせるのに十分であった。こうして、ドゴール政府に対して憲法改正作業における制約が課せられるのである。以下、この制約を、政府の構成、憲法改正手続、実体的条件に分けて、順次見ていく。

(1) 参照、拙稿「シャルル・ドゴールの憲法構想(1)・(2)・完」(早稲田法学 75 卷 2 号 4 号, 2000 年)。

1 政府の構成

6月1日、ドゴールは憲法45条に従い、「実行しようとする政策についての信任を得るために」国民議会に出席し、そこで、内閣を構成する閣僚名簿を発表した。ドゴールに「降伏」した第四共和制の主要政党がこの第四共和制最後の内閣に参加した。とくに4つの国務大臣ポストが憲法改正の準備のために設けられ、モレ(社会党)⁽²⁾、フリムラン(MRP)、ルイ・ジャキノ(独立派=穏健右翼)、フェリックス・ウフエ-ブワニ(Rassemblement démocratique africain: アフリカ民主連合=中道左翼)⁽³⁾が就任した。このほか、憲法改正作業に参加した閣僚は、国璽尚書・司法大臣ミシェル・ドゥブレ(ドゴール派)と財務大臣アントワヌ・ピネ(独立派)⁽⁴⁾である。左右の両極=共産党と極右ブジャード派を除く主要政党の党首クラスが入閣する「挙国一致内閣」⁽⁵⁾が成立したのである。⁽⁶⁾

しかし、ドゴール政府信任問題はそれら主要政党内部に亀裂を走らせて

(2) 以下、本節において、議員名の後のカッコ内は所属する政治グループ(選挙時の搭載名簿の政治団体)と、必要と思われる場合、そのおおよその政治的位置を示す。

(3) 1946年創設当初は共産党との関係が深かったが、その後断絶し、1951年総選挙では中道左翼のUnion démocratique et socialiste de la Résistanceと選挙協定を結ぶに至っていた。ウフエ-ブワニの入閣はまた、コート・ディヴォワール選出議員としてアフリカ植民地代表としての意味もあった。V. Rémond, *op. cit.*, p. 96.

(4) ジャキノと同じ政党のピネは政党の代表というより、経済政策の継続性・安定性を象徴する存在として入閣した。V. Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V^e République, 1/1958-1974*, Paris, P. U. F., 1981, p. 38.

(5) ルネ・レモンはこの内閣を「もっとも正統的な内閣のひとつ」(un gouvernement des plus classiques)とし、労働大臣をMRPに、国民教育大臣を急進派に割り振った点でも「慣例を遵守した」と評価する。V. Rémond, *op. cit.*, p. 97.

(6) ドゴール政府の構成は将来を示唆する特徴も示していた。第一に、焦眉の課題であるアルジェリア問題について「フランスのアルジェリア」派の大部が入っていないことである。確かに、ドゥブレはそのように目されていたが、何よりドゴール派のリーダーのひとりであり、ガイヤール内閣倒閣の中心人物の一人ジャック・スーステルの不在が目をついた(ただし、スーステルは7月7日に情報大臣となる)。これに対し、モレや、5月13日デモのきっかけとなったフリムランが入閣したことは、少なくとも新政府がアルジェの反乱勢力から距離を置いていることを示したものである。第二に、ドゴールが国益の要と考える閣僚ポストが、職業政治家ではなく、高級官僚に与えられたことである。外務大臣には外交官(ボン駐在大使)が、国防大臣にはポリテクニック出身の技官が、内務大臣には自治官僚(セヌヌ県知事)が充てられた。

いた。実際、ドゴール政府信任に際して、社会党、MRP、急進派、独立派からは、賛成と反対両方の立場の議員が討論のために登壇していた。内部に亀裂がなかったのは、共産党、ゴーリスト、プジャード派だけであった。では、意見の対立はいかなる点から生じていたか。

この点では、ドゴール政府信任に賛成の者も反対の者も、重点はアルジェリア問題にあった。特に賛成の立論は単純である。要するに、アルジェリア問題に重点をおいて、それを現実的に解決できるのはドゴール以外にないというにはほぼ尽きる。憲法改正問題に触れるものもあるがあくまで付随的である。国民議会におけるドゴール政府への支持はアルジェリア問題解決への期待と見ることができる。

ドゴール政府信任反対の立場はそれほど単純ではないが、アルジェリア問題との関連で態度決定している点では同じである。その典型例がマンデス・フランスに見られる。彼によれば、ドゴールの「権力到達は、彼が望むと否とにかかわらず、彼らの（アルジェリアの反乱分子の——引用者）勝利であり、逆に言えば、「わが国民のうちのもっとも自由主義的で、もっとも情熱的で、もっとも若く、もっとも進歩的な部分にとって敗北⁽⁷⁾」ということになる [110]。なぜなら、ドゴール政権樹立は反乱側が武力を背景に要求したもので、国民議会がドゴール政府を信任することは、国民議会が反乱側の要求、つまりは暴力に屈することになるからである。

この立論の特徴は、国民議会とアルジェリアの反乱勢力を対置する図式にある。このなかで、国民議会には合法性が認められるのに対し、反乱勢力には合法政府に対する不服従という非合法という性格が与えられる。さらに、反乱勢力については武力による威嚇とコルシカに対する実際の武力行使をもってむき出しの暴力によって特徴づけるのに対し、国民議会は自由と民主主義の擁護者たる使命をもつとされる。こうして、問題は「善」対「悪」という単純な、非和解的二元論として把握されるのである。そし

(7) 本節においては *DPS I* からの引用が多いことから、以下角括弧によってその参照ページを示す。

て、この図式の中でドゴールは反乱勢力により近いものと判断される。その理由は、ドゴール政権が反乱勢力によって要求されたということのほか、ドゴール自身がサラン将軍の呼びかけに呼応したという事実、とりわけ、ドゴールは一度も反乱勢力を非難していないという事実を援用する⁽⁸⁾ [109]。

しかし、この対立の構図にドゴールを位置づけることは実は無理と思われる。ドゴールは全く異なる図式で問題を把握していたと考えられるからである。ドゴールは信任を求める演説で、「フランスは解体、そしておそらくは、内戦に脅かされている」としたうえで、それに対処するための長期的・抜本的な対策としての憲法改正を要求しているのである。ドゴールは以下のように述べている。「我々の試練の根本的な原因……は、権力の混乱、したがって権力の無能です。私が作る政府は、あなた方の信任によって、直ちに憲法 90 条の改正案を提出します。その改正によって、国民議会は政府に、必要不可欠な変化を作成し、ついでレファレンダムによって国民に提案する任務を与えることとなります」 [106]。要するに、ドゴールにおいて、アルジェリア危機と政治制度の問題は同一の原因から派生したものであり、いずれの問題を解決するためにも憲法改正が必要なのである。

このように、ドゴールによれば、無力な国民議会もアルジェの反乱もどちらも第四共和制が生み出した、いわば「悪」である。たしかに国民議会は合法的権力であり、反乱勢力は非合法の、力に基づく権力であるという違いはある。しかし、ドゴールから見れば、その違いは二次的なものでしかない。フランスを蝕む「悪」の根源を断つべく、反乱勢力と合法的権力との対立を超越し仲裁しうる場に立とうというのがドゴールの図式である。したがって、ドゴールがこの対立のどちらか一方に加担することはあ

(8) なお、マンデスと同じくドゴール政府信任反対の立場で発言したミッテランは、これらの事実のほか、ドゴール派が反乱に関与していることを婉曲に指摘している。
V. *DPS I*, p. 122.

りえない。信任反対派が問題視する、ドゴールが反乱勢力を非難しないという事実も、彼の図式を前提にすればまったく合理的である。

マンデス・フランスに代表される信任反対派とドゴールの見方の違いは、第四共和制の評価にも関係がある。ドゴールにとって第四共和制は、形式的には合法であるが、合法政府と反乱勢力という形で国民の分裂を招いた元凶であり、その意味で十全な正統性を認められないのである。だからこそ抜本的に改正されるべきだということになる。これに対し、信任反対派にとって第四共和制は形式的にも実質的にも正統なのである。なぜなら、主権者である国民を代表する国民議会が統治の中心を占めているからである。実際、ドゴール政府信任反対の立場に立つミッテランとピエール・コットは、国民の主権は国民議会が代表する、あるいは国民議会に存すると明言している [123-124]。したがって、第四共和制憲法は部分的に修正されるべきだとしても、基本において維持されるべきことになる。ミッテランは、ドゴール政府信任が「憲法改正」ではなく「体制の変革」につながるということを反対理由の一つに挙げたが、この区別はかかる評価を反映したと見ることができる [121]。

第四共和制に対する評価についての対立は、さらに国家論あるいはデモクラシー論にさかのぼって捉えることもできる。ドゴールにとって国家あるいは国民とはひとつの実体である。したがって国民とは本来統一性もっていて、そこに国民の一般利益の基礎もある。そして、政府がその一般利益を実現する課題を負うのである。この観点からすると、第四共和制は、特殊利益の寄せ集めにすぎない議会が政府を支配し、一般利益の実現を許さない悪しき制度である。アルジェの反乱自体が、第四共和制が国民的統一に失敗したことの表れということになる。こうした見方においては、アルジェの反乱も国民議会もいずれも特殊利益を代表するにすぎず、この意味で両者は同格なのである。そこで、一般利益を代表する自らがこ

(9) 参照、前掲・拙稿「シャルル・ドゴールの憲法構想(1)・(2)・(完)」, 特に、『早稲田法学』第 75 卷第 4 号 p. 318-319。

の対立の仲裁を行い、合わせて一般利益を代表する政府を構成できるように憲法を改正するというのがドゴールの考えである。これに対し、ドゴール信任反対派は、比例代表選挙によって選出される国民議会を主権者国民の正統な代表者と位置づけているのであるから、そこには一般利益と特殊利益の質的な区別はなく、自由主義的民主主義的な手続に正統性を依拠させていることになる。

こうして、ドゴール政府信任審議において早くも、ドゴールと国民議会議員との間に、国家観・デモクラシー観に鋭い対立があることが垣間見えたが、ともあれ、第四共和制の主要政党の代表者が入閣する、その意味で幅広い政治的意見を代表する政府が形成された。しかも、それらの代表者が憲法改正の準備を担当するポストに就いたことは重要な意味をもつ。なぜなら、彼らがこの問題についてある程度の拒否権を手にしたことを意味するからである。⁽¹⁰⁾とくにモレとフリムランの存在が重要である。社会党とMRPは「三党政」から「第三勢力」へと第四共和制の担い手が変化する中で一貫してその憲法運用を支えてきたからであり、いわば議会中心主義を体現する存在だったからである。つまり、モレとフリムランは、大統領を軸に執行権を強化しようとするドゴールの憲法構想に対する歯止めとして、ドゴール政府内部での議会中心主義の保障者としての役割を期待されていたのである。⁽¹¹⁾このことは、逆の面からみれば、ドゴールがその政府の構成においてすでに妥協を受け入れていたことを意味する。そしてこの妥協は、それが第四共和制の主要政党に拒否権を与えるものであるだけに、

(10) 第四共和制の主要政党の代表者が新憲法に対して事実上の拒否権を手にしたということは、本章第2節2(2)で検討するように、1958年6月3日憲法的法律となる政府案の審議において、この憲法改正規定の適用除外が「6月1日に信任された政府」に限定されることで明確になる。V. *DPS I*, p. 211.

(11) フリムランは、6月1日国民議会普通選挙委員会で行われた6月3日憲法的法律の審議において、政府の作成する憲法草案は「政府の共同作業」であり、つまり、政府が「共同で」作成し、「すべての政府のメンバーが意見を述べるであろう」と述べたうえで、「これは重要な点であり、その重要性を過小評価するものはいないであろう」と述べている。V. *DPS I*, p. 154.

憲法制定過程を通して見られるドゴールの妥協を引き出す基礎となるのである。

2 憲法改正手続

ドゴール政府はいかなる手続で憲法改正を進めようとしたか。先の引用にもあったように、憲法改正規定である第 90 条を改正して、政府が憲法案を作成しそれを直接レファレンダムによる採決に付すという手続にしようというのである。⁽¹²⁾そこで、まず、同条の構造を明らかにしておきたい。

(1) 1946 年憲法における憲法改正手続

ドゴール政府が改正提案の対象とした憲法第 90 条は以下のような条文であった。

「第 90 条 憲法改正は以下の形式で行われる。

憲法改正は、国民議會を構成する議員の絶対多数による決議によって決定されなければならない。

その決議は憲法改正の対象を明示する。

その決議は、国民議會から決議の送付を受けた共和国評議會が絶対多数によって同様の決議を採択しない限り、少なくとも 3 か月の期間において、第一読会と同じ条件の第二読会に付される。

第二読会の後国民議會は憲法改正法案を作成する。この法案は国会の採決に付され、通常法律のために定められた形式で多数決で採択される。

憲法改正草案は、国民議會において第二読会で 3 分の 2 以上の賛成で採択されるか、または、国会両院のそれぞれにおいて 5 分の 3 以上の賛成で採択されるかでなければ、レファレンダムに付される。

憲法改正草案は採択から 8 日のうちに共和国大統領によって憲法的法律として

(12) このような憲法改正方法をとること、そしてそれを規定する 6 月 3 日憲法的法律全般については、ドゴール首相府副官房長に抜擢されるコンセイユ・デタ評定官レーモン・ジャンノのアイデアが大きく反映されている。V. Didier Maus et Olivier Passelecq (dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, La documentation française, 1997, p. 10 et s. (intervention de Raymond Janot) ; Michel Debré, *Mémoires II*, p. 351.

審署される。

共和国評議会に関する憲法改正は、同評議会の合意なしには、あるいは、レファレンダムの手続によるのでない限り行われぬ。」

以上のように、1946 年憲法の憲法改正手続は二つの段階からなる。まず、憲法改正の対象条文を明示する決議である。この決議はまず国民議会でつぎに共和国評議会で絶対多数で決議される必要がある。共和国評議会の議決がここで求められている条件を満たさなかった場合、国民議会の決議から少なくとも 3 か月以上おいた第二読会を経ないと、第二段階の憲法改正法案作成の段階に入れない。第二段階は憲法改正法案の作成と採択である。憲法改正法案は国民議会によって作成され、両院の議決に付され、その採択における多数の程度によって、場合によってはレファレンダムに付託されることになる。

つまり、憲法改正規定である憲法 90 条を変更する法案を国会に提案するためには、手続の第一段階、同条を改正対象として明示する国会両院の決議（あるいは、国民議会の二回の決議）が済んでいることが必要なのである。ところで、この憲法 90 条は 1955 年 5 月 24 日国民議会の決議および同年 7 月 19 日共和国評議会の決議で憲法改正の対象とされていた。つまり、これらの決議によって第一段階はすでに完了していたとみることが可能であった。ドゴール政府はこうして、憲法改正を手続の第二段階から始めることができたのである。⁽¹³⁾

1955 年の決議をドゴール政府が利用できたのは、たしかに偶然であ

(13) ドゴール政府が憲法改正の第二段階から着手することについて手続上疑義がなかったわけではない。それは国民議会の普通選挙委員会での審議において、3 人の委員が疑問を提示した点である。すなわち、国民議会は 1955 年 5 月 24 日の決議を踏まえて、1958 年 3 月 21 日に憲法 90 条などについての憲法改正法案を可決し、共和国評議会に送付されそこに係属していたのである。そこで、あらためて国民議会在が 90 条の改正案を審議できるかということが問題とされた。これに対して国務大臣フリムランは、そのような状況においても政府が同じ憲法 90 条について新たな提案を行うことは可能であると答弁して疑義を退けている。V. *DPS I*, p. 143, 146, 151 et 152.

⁽¹⁴⁾る。1955 年当時、ドゴールが政権に復帰して憲法改正規定の改正を要求するということを現実的に予想することは不可能だったからである。しかし、全くの僥倖とばかりも言えない。なぜなら、ドゴール政権復帰の 3 年前には、国民議会においても憲法改正手続に問題があることは共通認識になっていたということだからである。国民議会や共和国評議会での審議においては改正提案の理由や方向性はさまざまであるが、決議を主導した大まかな傾向としては手続の簡略化を志向していたといつて大過ないと思われる。⁽¹⁵⁾ただ、方向性として一致していても、改正の具体的な内容について一致に至っていなかったということである。しかし、他方で、簡略化といつても、限定的なものが想定されていたことも明らかである。どの提案においても、国民議会あるいは国会両院合同会議が、何らかの特別多数決によって決定権をもつことが前提とされていた。この観点からすれば、ドゴール政府の提案は全くの逸脱である。しかし、憲法改正手続の第一段階は、憲法改正の対象が明示されることが必要なのであって、憲法改正の方向性は意味をもたない。憲法 90 条が改正対象に挙げられていることで十分だったのである。

このように、ドゴール政府は憲法 90 条改正案を、国民議会ついで共和国評議会の審議に付し、両院の 5 分の 3 以上の多数による可決によって 1958 年 6 月 3 日憲法的法律を成立させるのであるが、次に、この憲法的法律が規定する憲法改正手続について、両院の審議において問題となった点を、手続と実体に分けて検討する。

(14) V. Jean-Marie Denquin, *1958: La genèse de la V^e République*, Paris, P. U. F., 1988, p. 180-182. ただし、この決議の背景は同書がいうほど単純ではない。V. *DPS I*, p. 11 et s.

(15) 1955 年 5 月 24 日国民議会決議の前提となった諸提案は、この決議の委員会審議の報告に言及されている。V. *Rapport relatif à la révision de certains articles de la Constitution*, par M. Defos du Rau, député, 13 mai 1955, *DPS I*, p. 11 et s.

(2) 手続上の問題点

最初に政府が国民議会に提出した法案は、⁽¹⁶⁾「憲法 90 条を修正する憲法的法律案」という表題をもつ、次のような 1 か条の条文からなるものであった。

本法律の提案理由説明において表明された諸原則を実施するため、憲法 90 条は以下の規定に置き換えられる。

「第 90 条 憲法は以下のような形式で改正される。

「共和国政府は、コンセイユ・デタの意見を徴したのち、閣議においてレファレンダムに付託される憲法的法律案を作成する。

「憲法改正に関する憲法的法律は、採択から 8 日のうちに共和国大統領によって審署される。」

手続に関わることとしては、上記の法律本文のほかに、提案理由説明において、レファレンダムに付託する前に「見識ある人物 (*personnalités qualifiées*) とコンセイユ・デタの意見を徴」することが述べられている。この法案が規定する手続について、国会審議において議論になった主な問題は三つある。

国会の関与

まず、国会、特に国民議会の関与が認められていないことである。この問題こそおそらく政府にとって最も重要なものであり、国会審議において

(16) この草案は、政府が準備した草案に、コンセイユ・デタの意見を受けて、3 か所にわたって修正を施したものである。当初案と異なる点は以下のとおりである。第一に、条文の冒頭で提案理由説明に列挙された諸原則を具体化するものであることを明示した。この修正により、これらの原則が政府が作成する憲法草案に対して拘束力をもつことが明確になった。第二に、単なる誤記だったかもしれないが、当初案は「共和国政府は、コンセイユ・デタにおいて……憲法的法律案を作成する」としていたのを、本文中引用のように修正した。最後に、共和国大統領による審署について、当初案は「採択後直ちに」としていたのを、期限を明確にした。V. *Avis du Conseil d'Etat*, 1^{er} juin 1958, *DPS I*, p. 103.

もっとも激しく議論された。法案はまず国民議会の普通選挙委員会⁽¹⁷⁾で審議されたが、そこでは、委員長と報告者を含めて 14 人の委員が質問に立ち、そのうち 9 人が何らかの形でこの問題に触れている。この状況について、委員長ルネ・ドゥジャン（社会党）は、「国会と憲法を作成する機関との間の協力が必要である」というのは「委員会全員一致の意見」とであると述べたほどだった [151]。しかし、そこで示された立場は二つにわけることができるように思われる。

第一は、政府が作成した憲法草案について国民議会が審議すべきだという立場である。この立場を最も明確に示したのはフランソワ・ジャコビ（急進社会党）である。彼によれば、国会審議の拒絶は、「その結果として、あらゆる公共的討論、国民の討論を消し去る」ことになる。なぜなら、国民議会の審議によってのみ、「世論は問題点について説明され、議論が続けられる」からである。そして、元々の憲法 90 条にある国民議会の審議・採決手続を挿入する——ただし、特別多数に達しない可決の場合だけでなく、否決の場合にもレファレンダムは実施されるとする——修正提案を行っている [146-147]。

しかし、多くの委員の立場はより柔軟であった。たとえば、ポール・コストフロレ（MRP）は、国民議会の所管の委員会、つまり普通選挙委員会の意見を徴することを規定すべきだと主張し、パトリス・ブロカ（急進党）とロベール・ブリュイネール（共和党）は、国会両院の普通選挙委員会への諮問が必要だと述べた [143, 146]。これらの意見は、提案理由説明において述べられた「見識ある人物」の内容次第では政府案に接続可能なものであり、委員長ドゥジャンはその方向で政府から妥協案を引きだそうとした [151-152]。実際、委員会審議に参加していたフリムランがすぐ

(17) 正式には「普通選挙、憲法的法律、議院規則、請願委員会」という名称であり、憲法的法律を管轄する委員会で、国民議会および共和国評議会双方に設けられていた。本論文では、フランスでの慣用も考慮して、「普通選挙委員会」あるいは「普選委員会」と略記する。

さまこれに応じて、自分の考えと断りながらも、提案理由説明にある「見識ある人物」とは、「政府の考えでは、国会両院の所管委員会の構成員を対象としている」(傍点——引用者)と述べたのである。

そして、まさにこのフリムランの答弁に沿って、ドゴール政府はその日のうちに「修正状」を提出し、提案内容を修正した⁽¹⁸⁾。「修正状」において政府は、「諮問委員会」の意見を徴することを明記し、その諮問委員会には「特に国民議会および共和国評議会の所管委員会(普通選挙委員会——引用者)によって指名された国会議員が席を占める」とし、両院の普通選挙委員会によって指名される委員の数は、各委員会の委員数の少なくとも3分の1以上、両院合わせて諮問委員会の委員の3分の2とした [165-166]。たしかに、議院そのものや普通選挙委員会の組織としての関与は認められていないものの、国会議員に——そして、その議員を通じて主要政党に——意見表明の場が確保され、場合によっては、国会議員の多数の立場を諮問委員会の多数意見として表明できるようなくみがとられることになった。

こうして、政府からも譲歩の姿勢が示されたが、議会側ではなお不十分という判断が大勢だったようである。「修正状」の提出を受けて開かれた国民議会普通選挙委員会の審議では、冒頭、報告者アルベール・ドゥ・バイヤンクール(急進党)は、「諮問委員会多数による提案を考慮することを政府に義務づける」ことを条件に「修正状」への賛成を提案したが、その後の審議のなかで、個人的にはジャコビラの修正提案に賛同することを表明した [158-159]。ピエール・コット(進歩連合)ははっきりと、「諮

(18) ジャノによれば、普通選挙委員会に出席し政府原案の国会通過を心配したフリムランが「諮問委員会」について規定する「修正状」の提出の必要性を主張したという。なお、同じくジャノによれば、6月1日夜は「修正状」についてのドゴールの了解をとる時間がなく、印刷の都合で同状への首相の署名は当時首相府官房長のボンピドゥの了解のもとジャノの責任で代行された。翌朝、自分の知らないうちに自分の名前で「修正状」が提出されることを知ったドゴールにジャノは強く叱責されたものの、事情を説明し了解を得たとのことである。V. Maus et Passelecq (dir.), op. cit., p. 22-23.

問委員会の創設は……我々の要望に応えるとは思わない」と切って捨て、あくまで国民議会の審議を組み入れるよう求めた [158]。このような審議の流れの中で、普通選挙委員会は、ジャコビとブロカ共同提案による修正案——3か月の期限を切って国会の審議を組み入れ、両院の現有議員数の過半数によって可決されればそれで憲法改正は成立とし、否決または必要な過半数に満たない可決の場合、政府は政府原案または国会によって採択された修正を取り入れた案をレファレンダムに付託することができる——を、賛成 24 票、反対 17 票で採択したのである [162]。

実際、ジャコビらの提案は、政府側が指摘する問題を回避することに成功していた。フリムランによれば、政府が国会審議を拒絶するのは現実的な理由からであって、すなわち「近年の経験からすると、(憲法改正を議会で審議すると——引用者)特に短期間では、我が国の諸制度の大掛かりで根本的な変更には至らないことが明らか」だからである。そして、彼はその根拠として、近年の、特に 1955 年以来取り組まれてきた憲法改正作業が今なお国会の採決にまでいたっていないことを挙げていた [153]⁽¹⁹⁾。しかし、ジャコビらの提案は国会審議に期限を設けていた。つまり、国会は政府案提出から 3 か月以内に採決を行わなければならない、その採決で憲法改正が成立しなければ、国会が否決した場合であっても、レファレンダムに付託することができるからである。国会の審議を待っている結論が出ないという指摘は、この提案には当てはまらないのである。

ともあれ、政府案は修正され、国会の審議を手続に組み込んだ案が国民議会本会議に報告されることになった。ドゴールはこうした事態に危機感を抱いたのか、ついに国民議会本会議への出席を決意する。この行動は多くの議員を驚かせた。ドゴールは、自身の政府の信任審議のときでさえ、短い演説を終えると退席し、その後の審議は諸大臣に任せていた。憲法 90 条改正案の委員会審議においても、出席し答弁に当たっていたのは憲

(19) ギ・モレも同趣旨の発言をしている。V. *DPS I*, p. 155.

法改正担当 4 大臣であった。こうしたドゴールの対応は、議会側からは議会軽視と受け取られ、その反発を強めていたと思われる。そこで、ドゴールは、自ら審議に参加し、率先して政府の見解を説明して、国民議会の理解を求める姿勢を見せようとしたのである。⁽²⁰⁾

では、ドゴールはいかなる論拠で議会を説得しようとしたのであろうか。まず、政府信任との関係である。ドゴールは政府の信任を求めるにあたって、政府に憲法改正案の作成を委任することを内容とする憲法 90 条改正案を提出する方針を明言していた [106]。国民議会在ドゴール政府を信任したのはその方針も含めてのことだったはずだというのが第一の論拠である。そして、ドゴールは、ジャコビらの案が国民議会上に報告されたことについて「政府が形成された理由と明らかに矛盾する」と批判したのである [171]。第二に、国会が憲法草案について審議することになった場合、「誰もが知っている状況を考えると」、その審議を取り巻く状況が予断を許さなくなるということである [182]。この発言は当然アルジェリア軍が公然とパリの合法政府に不服従を示していた事態を指しており、ここでもドゴールはアルジェリア情勢を自らの権力掌握——この場合憲法改正権の掌握——に利用したことになる。最後の論拠は国会に地位に関わる。ジャコビら提案によれば、政府案を国民議会上が否決しても、政府はなお憲法改正案をレファレンダムに付託できていることになっているが、それでは国民議会上は諮問的な役割になってしまうというのがドゴールの批判である。ドゴールの表現によれば、「国民議会上が集会すれば、それは国民議会上である。ある法案が提出されれば、国民議会上は憲法上可決するか否決するかしかなない」。さらに彼は、国民議会上が政府案を否決した場合に政府がレファ

(20) こうした配慮が行き過ぎたのか、ドゴールは、新憲法の内容に関する質問への答弁の中で、「今晚みなさん方のなかに自分がいることは喜びであり、名誉なことである」と述べたが、この発言は一部議員の失笑を買ったようであり、さらに、その後質問に立った議員からは「反乱作戦 (l'opération sédition — アルジェリアの反乱のこと — 引用者) の後で、今晚我々は誘惑作戦 (l'opération séduction) に立ち会っている」と皮肉られることになる。V. *ibid.*, p. 180 et 182.

レンダムを実施するという事は、政府が普通選挙を国民議会に対立させることになるので、受け入れられないとした [182]。

こうしたドゴールの説明に対して、なおミッテラン (UDSR) が最後の論拠をとらえて反論を試みた。彼によれば、ドゴールは国民の前で政府と国民議会が対立することは有害であるというが、政府と議会の対立を国民が裁定するというのは解散制度の意味そのものではなく、解散制度を規定する憲法を作成することと矛盾するというのである [184]。

しかし、国民議会の大勢はもはや決っていた。政府は、ジョセフ・アピティ (ダオメ共和党) ら 4 名の代議士に政府案と同じ内容の再修正提案をしてもらい、その案が、賛成 350 票、反対 161 票で可決された [185]。

共和国評議会での議論においては、もはや新しい議論は出てこなかった。ジャン・シャントロン (共産党) が、普通選挙委員会と本会議において、国会による憲法改正案の審議を規定すべきであるという原則論を繰り返したのが目を引く程度で、本格的な論戦はなかった。実際、委員会報告者ジルベール-ジュール (急進派) は政府案についての国会審議の排除について、「国会が政府の憲法改正案を否決して、レファレンダムがそれを肯定した場合、そのレファレンダムは政府と国会との間の紛争を裁定するプレビシットの様相を呈することになったであろう」と述べて、積極的に政府の立場を支持した。本会議における議論では、アベル-デュラン (独立派) が、地方自治の憲法上の保障を充実させるために、県議会議長会の代表者を諮問委員会に加えることが提案され、ドゴールがこれに同意する⁽²¹⁾ということがあったが、議論は低調であった。採決の結果は、賛成 256 票、反対 30 票、大差で可決された [206]。

憲法改正権の委任

「憲法 90 条を修正する憲法的法律案」が規定する憲法改正手続に関する

(21) 結局、そうした代表者が憲法諮問委員会委員に任命されることはなかった。V. Désignation des membres du Comité consultatif constitutionnel, *DPS II*, p. 13-14.

第二の問題は、憲法によって付与された憲法改正権を憲法改正を通じて委任することができるかということである。これは憲法改正の限界の問題であるが、そこには当時のフランス固有の位相があつて問題を複雑化していた。それは 1940 年 7 月 10 日の憲法的法律との相違である。この憲法的法律は、第三共和制憲法の憲法改正手続（1875 年 2 月 25 日憲法的法律第 8 条）に従つて制定されたが、次のような規定を定めるものだった。

国民議会は、一つないし複数の行為（actes）によって新しいフランス国憲法を公布するために、ペタン元帥の権威と署名の下に、共和国政府にすべての権力を付与する。この憲法は、労働、家族、および祖国の諸権利を保障しなければならない。

この憲法は国民によって承認され、憲法が創設する議会（les Assemblées）によって適用される。

このように、国民による承認を条件として政府に憲法制定権力を付与するという点で、ドゴール政府が提案する憲法改正手続に類似している。問題は、これがヴィシー体制を定礎した憲法的法律であり、第二次大戦を終結に導いた臨時政府によってその法的有効性が否認され、第四共和制のフランス政府もその立場を引き継いでいたということである。こうしたことから、ドゴール政府による憲法 90 条修正提案は、単に憲法改正権の限界を逸脱しているかという観点だけでなく、1940 年 7 月 10 日憲法的法律と区別できるかという観点からも問題とされることになった。

憲法改正手続規定を、憲法の基本原理に抵触するような形で改正することがそもそも無効であるという立論は理論的には可能である。始源的憲法制定権力（＝本来の憲法制定権力）と派生的憲法制定権力（＝憲法改正権）を区別し、⁽²³⁾前者による後者の拘束を認め、憲法改正手続は前者によって後者に課された手続的制限であると考えれば、憲法改正によって憲法改正手

(22) V. l'article 3 de l'Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

続を根本的に変更することは禁止されていると考えられる。⁽²⁴⁾そして、ドゴール政府が提案する憲法改正は、国会——場合によってはレファレンダムを通じて国民も加わる——に帰属する憲法改正権を、国会の関与を排除して政府と国民に与えるのであるから、大きな変更ではある。ただし、憲法の基本原則という観点からみた場合、国民主権原理にてらして、これを根本的変更を見ることができるとなると微妙になってくる。なぜなら憲法改正の最終的決定権をもつのは国民だからである。とはいえ、ドゴール政府の提案が憲法上許されないという主張は理論的にありえたのである。⁽²⁵⁾

実際、国会が憲法改正権を委任することはできないという主張は、国民議会普通選挙委員会においてピエール・コットによってなされた。国会のみが法律を制定できるのと同じように、国会のみが憲法改正も行いうるという主張である。そして、彼は補足的に、ロンドンの自由フランスでドゴールの法律顧問であったルネ・カッサンがヴィシーにおける憲法制定権力の委任を無効としたことを指摘した [150]。同様の指摘は、国民議会本会議において、ジャン-ルイ・ティシエ-ヴィニヤンクール(国民連合=極右)によってもなされた。彼は 1940 年 7 月 10 日憲法的法律に賛成投票した故をもって公民権を停止されたという自身の経験を引き合いに出しつつ、「生涯に二度までも、私の保有する憲法制定権力の一部を委任することを

(23) V. Georges Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, 3^e éd., Paris, L. G. D. J., 1983, p. 190; Roger Bonnard, *Les actes constitutionnels de 1940*, RDP, 1942, p. 49; 前掲山元「最近のフランスにおける『憲法制定権力』論の復権」p. 30 以下。

(24) V. Burdeau, op. cit., p. 232-233; Olivier Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, P. U. F., 1994, p. 333; Georges Liet-Veaux, *La "fraude à la Constitution"*, RDP, 1943, p. 144-145; Willy Zimmer, op. cit., p. 387. なお、フランス憲法には 1884 年以来第三共和制から第五共和制の現在に至るまで、いわゆる「共和政体 (la forme républicaine de gouvernement) 改正禁止規定」があるが、その法的意味を否定する通説的立場に対して、これを始源的憲法制定権力による派生的憲法制定権力に対する実体的制限としてとらえて法的有効性を認める論者もいる。V. Olivier Jouanjan, *La forme républicaine de gouvernement, norme supraconstitutionnelle ?*, dans Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *La république en droit français*, Paris, Economica, 1996.

(25) セルジュ・アルネがこの立場を取る。V. Serge Arné, op. cit.

求められるとは信じがたいことであり、二度目に求めている人物は、一度目にこの委任を与えたがゆえに私を罰した人物であるとは考えもつかないこと」とドゴールを批判した [172]。

しかし、こうした主張には法理論的にも政治的にも難点があった。まず、政治的な観点からいうと、立法権の委任との類推から、憲法改正権の委任は一切認められないと言い難いところがあった。第四共和制においても、第三共和制に引き続き、デクレ-ロワの形式で立法権の委任が頻繁に行われていた。ところが、1946 年憲法 13 条は、「国民議会のみが法律を票決する。国民議会はこの権利を委任することができない」と明示的に定めていた⁽²⁶⁾。つまり、国民議会は憲法上自らにのみ認められた立法権を、法律によって執行府に委任する慣行を——憲法 13 条後段の明示的な禁止にもかかわらず——確立していたのである。憲法改正権は通常の立法権より重大だとしても、憲法によってある国家機関に付与されている点では異なる。立法権委任を慣行としてきた国民議会が、憲法改正権の委任はまったく別だという結論を出すのは困難であったと思われる。

次に、理論的な面からみると、仮に始源的憲法制定権力と憲法改正権の区別を認めたとしても、両者を同質のものとして、後者に限界を認めない考え方も十分ありうる。実際、フランスにおいてはむしろこうした憲法改正無限界説のほうが有力であった。当時の代表的憲法学者 3 人を例にとれば、まず、ジュリアン・ラフェリエールは、「法的観点から見れば、憲法の一部について変更できないということを定めるやり方に価値はない。ある時点で行使される憲法制定権力が、将来に行使される憲法制定権力に優越することはなく、たとえある一つの点についてであっても、将来の憲法制定権力を制限すると主張することはできない」と述べていたし、ジョル

(26) 参照、村田尚紀『委任立法の研究』1990 年、日本評論社、特に、第 II 部。

(27) 参照、前掲山元「最近のフランスにおける『憲法制定権力』論の復権」p. 25 以下。

(28) Julien Lafférière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, Domat-Montchrestien, 1947, p. 289.

ジュ・ビュルドーも同様の論法で憲法制定権力に対する実体的制限の法的価値を否定していた。⁽²⁹⁾ ジョルジュ・ヴェデルも時限的あるいは実体的な憲法改正禁止について、「そのような禁止には政治的価値はあるが法的価値はない」と断定している。⁽³⁰⁾ したがって、ドゴール政府の提案が憲法上許されないとするのは、当時学説状況に照らして説得力を十分もちえなかった。しかし、問題はここで終わらない。1940年7月10日憲法的法律との関係でより微妙な問題を含んでいたからである。

改正無限界説をとるかに見えた上記3人の憲法学者もこの点で見解が対立する。まず、ラフェリエールは、改正無限界説の立場から憲法改正規定自体の改正は可能だとしつつも、同憲法的法律は憲法制定権力の委任を行っている点で憲法に違反しているとする。⁽³¹⁾ これに対し、ヴェデルは、「憲法改正機関は、自らの権限を含めてあらゆる国家的権限を変更するのに必要な権限を有している」ことを理由に、同憲法的法律も「法的には正しい」としている。⁽³²⁾ ビュルドーは、理論的には憲法制定権力の委任は憲法に違反するというラフェリエールの立場をとりつつ、ヴィシー政府の憲法的法律が行ったのは、憲法制定権力の委任ではなく、「新しい憲法制定機関の制度化」であったとして、これを「法的には正しい」とする。しかし、国民議会が自由に決定できる状況になかったことと、国会議員のかなりの部分が参集していないことを理由に、その法的妥当性は不十分だったと結論している。⁽³³⁾

(29) Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel*, 6^e édition, Paris, L. G. D. J., 1952, p. 59.

(30) Geroges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949 (réédition Dalloz, 2002), p. 117.

(31) Lafférière, *op. cit.*, p. 834-835. なお、ラフェリエールはこの結論を導くために、始源的憲法制定権力と派生的憲法制定権力との質的相違を根拠の一つとしており、その点では憲法改正無限界説に徹しているわけではない。

(32) *Ibid.*, p. 277. ヴェデルの立場を再確認する最近の見解として、B. Mathieu et M. Verpeaux, La transition juridique : l'ordonnance du 9 août 1944, dans *Le rétablissement de la légalité républicaine (1944)*, Bruxelles, Éditions complexe, 1996, p. 805 et s. がある。

(33) Burdeau, *Manuel*, p. 191.

ヴェデルのように、憲法改正権にまったく限界を認めない立場に立てばドゴール政府の提案にも何の問題もないことになる。しかし、ドゴール政府はこの立場を採用することができなかった。なぜなら、この立場では 1940 年 7 月 10 日憲法的法律の有効性を否認できなくなり、かつてドゴールが率いた臨時政府の立場と矛盾するからである。そうすれば、ドゴール自身における一貫性の欠如という批判を招くことになっただろう。ビュルドーの立論もまた別の危険を秘めていた。すなわち、それは国民議会の自由という論点を組上に載せることになるが、その論点こそ、ドゴール政府信任審議において、アルジェリア派遣軍による内戦の脅威を指摘しつつ、信任反対派が強調した点だったのである。そうした事情を考慮してか、ドゴール政府は、ラフェリエールのような立場に立って、ヴィシーの憲法的法律との違いが明確になるように憲法的法律を準備したと考えられる。⁽³⁴⁾

こうした観点から盛り込まれた 1940 年憲法的法律との相違点は、さしあたり 3 点指摘できるように思われる。まず、憲法改正手続を規定する 90 条の改正として提案していることである。1940 年憲法的法律が憲法改正手続規定の改正としてではなく、いきなりペタン元帥に憲法改正を委ねたことが、憲法制定権力の委任として批判を招いたことを考慮して、あくまで憲法改正手続の変更という形式を取ろうとしたのである。第二に、憲法改正案に対する実体的制限を比較的詳細に提示していることである。ペタン元帥への授権に対する実体的制限が「労働、家族、祖国の諸権利の保障」にとどまっていたのに対し、ドゴールの提案では、のちに検討するように 5 項目からなる実体的条件を課している。それが十分かどうかは議論

(34) ドゴール政府において憲法的法律案の作成の中心にいたレーモン・ジャンの証言によれば、彼が参考としたのはビュルドーの教科書——時期的に第 6 版 (Georges Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel*, 6^e édition, Paris, L. G. D. J., 1952) とと思われる——だったことである。しかし、その証言で展開されている所説は実質においてビュルドーよりラフェリエールのものに近い (V. Maus et Passelecq (dir.), *op. cit.*, p. 11)。なお、ラフェリエールには、6 月 2 日国民議会の審議においてコスト-フロレが、ドゴール政府提案が 1940 年憲法的法律と違うことを説明するために言及している (V. *DPS I*, p. 177-178; Lafférière, *op. cit.*, p. 835)。

の余地があるとしても、国民主権や権力分立、議院内閣制、司法権の独立などの原理を列挙したことにより、民主主義的共和主義的伝統を尊重するような憲法改正案を作成することを政府の義務としたことはやはり大きな違いであった。第三に、レファレンダムによる承認がなければ有効とはならないことを明確にしていることである。1940年7月10日憲法的法律では、新憲法の作成が複数の憲法的行為 (actes constitutionnels) によることが想定され、実際に同憲法的法律成立の翌日から憲法的行為が逐次制定され実施されており、法律論としては疑問も出されていたが、実務的には「国民の承認」は効力発生要件とはされていなかった。今回の政府案では「(レファレンダムによる)採択から8日のうちに……審署される」として、その違いを明確にしている。

以上の点を踏まえて、1940年7月10日憲法的法律との同質性を否定するために、フリムランは国民議会と共和国評議会双方の普通選挙委員会で、国民に最終決定権があることを指摘しつつ、政府の提案は憲法制定権力の委任ではなく、憲法90条とは異なる手続の提案であることを力説した [153, 190]。そして、このような観点は共和国評議会普通選挙委員会報告者ジルベール-ジュールにも共有された。彼は同様の観点で本会議への報告を行ったのである [201]。こうして、1940年憲法的法律との類似性の指摘もまた両院の多数を動かすことなく終わった。

憲法改正案作成権限付与の形式

「憲法90条を修正する憲法的法律案」が規定する憲法改正手続に関する第三の問題は、憲法改正草案作成権限の付与の形式に関わる。ドゴール政府の当初案は、共和国政府が「憲法的法律案を作成する」としていた。永続的に政府に憲法改正権を付与するような規定になっていたのである。こ

(35) 「この国民の承認は憲法に法的な効力や価値を与えるものではない。……この承認は、元帥の制憲作業に対する国民の支持を表す行為として解釈されなければならない」(Bonnard, op. cit., p. 84)。

のままでは、仮にドゴール政府が憲法改正に失敗した場合、後継政府が引き続き憲法改正権を保有し、国会は憲法改正手続から除外されたままになる。課題の認識や解決の方向性について対立をはらみつつも、「体制の危機」という非常事態の收拾をドゴールの威信に頼って解決するという点で一致していたドゴール政府支持派にとっても無視できない問題であった。

この点については委員会審議の冒頭から批判が相次いだ。国民議会普通選挙委員会の最初の質問者コスト-フロレが、改正憲法 90 条には「過渡的性格」が与えられるべきで、「1958 年 6 月 1 日に信任された政府」についてのみ効力をもつとすべきだと述べた [143]。続いてブロカは、改正規定の効力を「現政府の在職中」に限定するという時限法とすることを提案した [143]。その後も、ピエール-アンリ・テトジャン (MRP) は、政府が提案している憲法改正は「現政府にのみ適用されると考えてよいか」と質し [148]、クロディーヌ・フランシーヌ・ルフェーヴル (MRP) は、政府案では、後続のすべての政府が憲法改正案をレファレンダムに付託できることになる点に憂慮を表明した [149]。

ドゴール政府としても、憲法改正は自らの手で行うつもりであったから、こうした限定に反対ではなかった。これらの批判をうけてすぐに、フリムランは、憲法改正権を現政府に限定することは「政府内の議論の精神を裏切る」ものではないと述べ [153]、実際、政府は、翌日夕方の委員会審議再開までに、憲法改正権の付与は「1958 年 6 月 1 日に信任された政府」に限定されるという修正を受け入れたことを、委員会報告者ドゥ・バイヤンクールを通じて委員会に伝えた [158]。

こうして、ドゴール政府だけが 1958 年 6 月 3 日憲法的法律の規定する手続に従って憲法改正を行うことができることになった。同政府が瓦解すればもはや後継政府は憲法改正案を作成することができなくなるのである。この限定が、ドゴール内閣に大臣を送り込んでいる主要政党にとって実質的な拒否権を与えるに等しいことは前に述べた通りであるが、ここで検討しておきたいのは、この限定によって委任のあり方が変化するという

問題である。

この問題の検討においても 1940 年 7 月 10 日憲法的法律との対比が参考となる。同憲法的法律は、ペタン元帥個人に憲法改正権を留保なしに付与していた。そのため、ペタン元帥が死亡した場合憲法改正を行う機関がなくなるという問題を内包していた⁽³⁶⁾。ドゴール政府の提案も、修正によって、「1958 年 6 月 1 日に信任された政府」に憲法改正権を付与することになったため、同政府が瓦解した場合、同様の問題が生じる可能性が出てきたのである。この点を指摘したのは、国民議会普通選挙委員会におけるアンドレ・ミニヨ（独立派）である。彼はこの問題を回避するために、憲法 90 条の改正ではなく適用除外(dérogation)を定めることを提案した[159]。一般的に、つまり永続的な効力をもつような方法で 90 条を改正するのではなく、一つの政府に限ってその適用を除外し、通常と異なる憲法改正手続を適用するというのである。こうすれば、ドゴール政府が憲法改正を実現することなく交代した場合、元の憲法改正規定が効力を回復し、憲法改正権は当然に国民議会に復帰することになる。

ミニヨの修正提案はドゴールの意図に反するものでなく、また、1940 年 7 月 10 日憲法的法律との違いをより明確にするものでもあるので、政府によって受け入れられた。最終的に確定した 1958 年 6 月 3 日憲法的法律は、実体的制限をなす 5 原則を除けば、以下のような条文となった [211-212]。

憲法 90 条の規定の適用除外により、憲法は、以下の形式で、1958 年 6 月 1 日に信任された政府によって改正される。

共和国政府は以下の諸原則を実現する憲法的法律案を作成する。

(中略)

憲法的法律案を作成するために、政府は諮問委員会の意見を徴する。諮問委員会には、特に、国民議会および共和国評議会の所管委員会によって指名された国会議員が席を占める。各議院の所管委員会によって指名される諮問委員会委員の

⁽³⁶⁾ V. Bonnard, *op. cit.*, p. 85-86.

数は、各委員会委員の数の3分の1に等しいものとする。両議院所管委員会によって指名される諮問委員会委員の総数は、諮問委員会委員の3分の2に等しいものとする。

閣議において決定された憲法的法律案は、コンセイユ・デタの意見を徴した後、レファレンダムに付託される。憲法改正に関する憲法的法律は、採択から8日のうちに共和国大統領によって審署される。

このような憲法的法律に基づいてドゴール政府は憲法改正作業に着手することになるのであるが、その検討の前に、この憲法的法律の定める憲法改正に対する実体的制限を検討しておかなければならない。

3 実体的条件

ドゴール政府に委任された憲法改正案作成に対する実体的条件をなす5原則は、当初の政府案では以下の通りであった [101-102]。

- 1° 普通選挙のみが権力の源である。立法権と執行権が由来するのは、普通選挙または普通選挙によって選出される機関である。
- 2° 政府および国会がそれぞれ自らの責任においてその権限を最大限に行使できるように、執行権と立法権は実際に分離されなければならない。
- 3° 政府は国会に対して責任を負わなければならない。
- 4° 1946年憲法前文および同前文が参照する人権宣言によって定められた基本的諸自由の尊重を確保できるように、司法権 (le pouvoir judiciaire) は独立していなければならない。
- 5° 憲法は、共和国と共和国に連合する諸国民との関係を組織化することを可能にするものでなければならない。

この5原則についても、国会両院において、主として国民議会普通選挙委員会において、相応の議論が展開されている。以下、5原則の全体に関わる論点と、個別の原則に関わる論点とに分けて検討する。なお、5原則が触れていない論点については、便宜上、5原則全体に関わる論点として検討する。

(1) 5 原則全体に関わる論点

まず、内容以前の問題として、この憲法的法律案のなかでの 5 原則の位置が問題となった。5 原則は政府案では本文ではなく提案理由説明で述べられており、その法的拘束力の有無との関連で問題とされた。この点について、政府案の説明に当たったフリムランは、国民議会普通選挙委員会の審議冒頭で、5 原則は「提案理由説明の中で言明されているが、本文第 1 項での言及によって、草案の作成という政府に与えられた任務はきわめて明確に限定されている」と述べている [142]。たしかに、この憲法的法律案の本文において「本法律の提案理由説明に述べられた諸原則を実施するために、憲法 90 条は以下の諸規定に置き換えられる」とあり、この規定を介して、5 原則が法的拘束力をもつというフリムランの説明は理解できる。しかし、それではなぜ、提案理由説明に置かれているのか、という疑問が残る。実際、委員会審議において、コスト-フロレやテトジャンは、5 原則が法的拘束力をもつというフリムランの説明を受け入れつつも、それを本文に移動することを提案している [143, 148]。また、コットは、提案理由説明にあるかぎり法的拘束力はないという立場から、本文に移動するという提案を支持している [149]。

この問題はたんに形式にのみかわる問題だったのか、政府もこれらの提案をあっさりと受け入れた。コスト-フロレらの発言のすぐあとに、フリムランは、5 原則の本文移動に「政府は反対しないであろう」と述べ、さらに、そうした移動には 5 原則の法的拘束力を「よりいっそう強調するという利点があるだろう」と付け加えていた [153]。政府もすぐに行動し、「修正状」において 5 原則を本文のなかにそっくり移動するという変更を行った [166]。つまり、この問題は議会側の意見を政府が受け入れる形で決着した。

5 原則の曖昧さ

つぎに、5 原則全体に関わる内容の問題である。これはさらに二つに分

けて考えることができる。第一に、5原則の内容が全体として曖昧であるという問題である。たとえば、国民議会普通選挙委員会でブリュイネールは、「提案理由説明の諸原則は——拘束力をもつであろうが——きわめて簡潔で、ほとんどいかなる憲法にも当てはめることができる」と批判し[145]、同委員会委員長ドゥジャンも、ドゴール首相の政治制度の根本的改革という方針を引き合いに出しつつ、これらの諸原則は「現行の1946年憲法、その他多くの憲法を支配する諸原則そのもののように思われ」、「政府の挙げる5原則を適用しつつも、まったく何も改革しないこともありうるだろう」とこれに同調した[152]。これらの批判の背景には、ブリュイネール発言に見られるように、政府の提案する憲法改正手続では国会が憲法改正案について審議することがないことから、この5原則の審議を通じて改正の内容に立ち入ってできるだけ詳細に検討したいという意図があったと思われる³⁷⁾[145]。

しかし、ドゴール政府は、口頭での補足説明はある程度行ったものの、内容の明確化あるいは具体化という方向での法文の修正には断固として応じなかった。政府の方針は、一般論としてはフリムランの国民議会普通選挙委員会での次の答弁で尽きていると思われる。すなわち、「私が言いたいのは、単に、提案されている法文は憲法改正草案ではないということです。それは一連の諸原則の言明——そこから種々の解決方法を引き出すことが可能でしょうが——なのです」と。そのうえで、フリムランは、「これらの諸原則はいわば範囲を限定することを目的としているのであって、それらが示唆する積極的な解決方法より、排斥しているもののほうが重要でしょう。……私たちが検討しているのは一種の枠であり、その中に様々なものを入れることも可能ですが、それらは共和主義的、民主的、議院内

³⁷⁾ なお、法案審議の最後の局面である共和国評議会本会議においても、シャントロン(共産党)が同様の批判を行っているが、この時点ではもはや政府の方針は明らかになっていたので、法案に対する所属政党の方針の説明という意味での発言となっている。V. *DPS I*, p. 204.

閣制的な政治体制の一般的諸原則に対する忠実さを可能にするという共通の特徴をもっています」と述べて、草案に示した以上に政府は5原則を詳細にしないという方針を明らかにした [154-155]。議論の土俵は個別の論点に絞られたのである。

5原則全体に関わる内容上の問題の第二は、それが触れていない主題に関わる問題である。国会審議で議論されたものは、具体的には4つある。第一に大統領に関する問題、第二に選挙制度に関する問題、第三に憲法改正手続に関する問題、最後に地方自治に関する問題である。

大統領制

大統領に関わる問題は国会審議においてもっとも激しく議論された。そのはずである。なぜなら、大統領こそ、ドゴールが自らの憲法構想を披歴したバイユ演説において中心主題であったのに対し、政府の憲法的法律案には、「大統領」という語も、まして「国家元首」という語も出てこないからである。バイユ演説の用語を前提にすれば、かろうじて第2原則の「立法権と執行権の分離」から、大統領の政府（首相および諸大臣）任命権を推測できる程度である。いずれにせよ、大統領の選挙人拡大・権限強化を憲法構想の核心に置いて異彩を放っていたバイユ演説⁽³⁸⁾に照らして、政府案のこの沈黙は多くの国会議員を戸惑わせたと思われる。

この問題は、主として大統領制を採用する可能性（危険性）として議論された。すでにバイユ演説の直後から、その大統領の位置づけに対しては「大統領の半独裁制」と批判され⁽³⁹⁾、「個人権力への移行」の危険が指摘されていた⁽⁴⁰⁾。6月3日憲法的法律の審議における大統領をめぐる議論も基本的

(38) ドウジャンは、先の引用に続けて、「それゆえ、現在まで我々に隠されていることを、この5原則から、とりわけ第2原則に関して、引き出すことがどうしても必要だと思えます」と述べている。V. *ibid.*, p. 152.

(39) Georges Cogniot, À Bayeux, le Général de Gaulle propose une constitution de méfiance envers le peuple, *l'Humanité*, 18 juin 1946, repris dans *Le discours de Bayeux*, Economica / Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1991, p. 234-235.

にはこの議論の延長とみることができる。その論点は二つに分けることができる。

第一は大統領選挙の選挙人である。これはジャック・デュクロ(共産党)が、バイユ演説を明示的に援用しつつ質問した点である [145]。これに対しては、モレが、ドゴール首相の言明として、大統領選挙人は、国会両院議員より拡大されるが、決してすべてのフランス人による直接普通選挙とすることはない、と述べ、その理由のドゴール自身の説明として、フランスには歴史的前例があり、自分がその前例と同一視されることは受け入れられない、ということ述べた [156]。この点は、バイユ演説における表現も「国会を含むがそれよりはるかに大きい選挙人団」というにとどまり、それは普通選挙までは意味していないと理解されていたこともあってか、⁽⁴¹⁾この答弁により決着を見たようである。

大統領をめぐる論点の第二は、執行権内部におけるその位置づけである。5原則においては、第2原則において執行権と立法権の分離が、第3原則において政府の国会に対する責任が規定されているが、それらの原則が大統領とどのような関係になるかは明らかでない。この点でバイユ演説は、立法権と執行権の分離に関連して、首相および諸大臣の任命権を大統領に与えるべきことを主張し、さらに大統領の権限として、その他に、法律に審書シデクレを発する権限、政府の諸会議を主宰しそこで継続性の影響力を行使する権限などを挙げていた。こうしたことから、『ユマニテ』紙掲載の論説やレオン・ブルムは、バイユ演説において執行権の真の長は大統領であって首相ではないと解釈していたのである。⁽⁴²⁾この解釈を前提にし

(40) Léon Blum, *Les deux discours, Le Populaire*, 21 juin 1946, repris dans *ibid.*, p. 238-239.

(41) ジャノをはじめとして、新憲法の起草に参加したフランソワ・ゴゲル、ピエール・シュドロ、ジャン・フォワイエらは、ドゴールは憲法起草の時点において、大統領選挙を直接公選制に変更する意図をもってたと証言している。V. Maus et Passelecq, *op. cit.*, p. 24, 33, 37 et 39.

(42) 拙稿「シャルル・ドゴールの憲法構想(2・完)」『早稲田法学』第75巻第4号 p. 312-313.

て5原則をみると、第3原則は国会に政府の責任追及を可能にするが、それは執行権の長には及ばないことになる。それは執行権に何がしかの圧力をかけることにはなろうが、執行権担当者に辞職を強いるものではない。その限りで執行権は立法権に対し独立性をもつことになる。ここから新憲法が大統領制を採用するのではないかという懸念が出てくる。

この問題は、まず国民議会普通選挙委員会審議において、デュクロが「首相の権限と大統領職とが同一人物に帰属すること、すなわち大統領制」を政府は検討していないか、という形で提起された [145]。これに対しては、フリムランは、第3原則は「議院内閣制の本質をなすルールに忠実であろうとする意思」であり、したがって「本規定は疑いなく大統領制を排除している」と答えた [155]。この回答は執行権——少なくともその主要部分——が政府に帰属することを前提にしている。そして、この前提はギ・モレによっても共有されていた。彼はドゴール首相の考えの説明として、大統領が首相を任命——提案ではない——するが、そのあとで、責任制により首相は裁可 (sanction) を受けることになる」と述べている [156]。しかし、執行権の真の長が政府の長である首相でなく大統領であるならば、第3原則は執行権の立法権に対する独立性を否定するものではない。第3原則を援用するだけで、大統領制採用に対する懸念を払拭することはできないのである。このような懸念は中道諸政党においても共有されていたようで、続く委員会審議において、テトジャンが政府案に対する修正を提案する。それは、大統領が執行権の長とならないことを明確にするために、第1原則に、「大統領の職務と首相の職務は分離される」という文章を追加するもので、委員会はこの修正を可決するのである [160]。こうして、問題は国民議会本会議に持ち越されることになった。

本会議では、前述のように政府はアピティらに政府案と同じ内容の再修正提案をしてもらい、譲歩しない姿勢を示していた。これに対し、デュクロはより詳細にバイユ演説を検討し、そこに大統領中心の執行権の構成を読みとって、それを大統領制として批判した [175]。コストフロレヤテ

トジャンも委員会案の採用を政府に求めた [178, 180]。これに対しドゴールは、その政治家としてのキャリアを通じて議院内閣制のために尽力してきた大臣が政府の中にいることに注意を喚起しつつ、政府の対国会責任は大統領制と相いれないとしたうえで、「未来の大統領が政府の長の職務を引き受けられないのは確実である。政府の長は国会に対して責任を負うからである。国会に対する責任は、明らかに、大統領についての考えと相いれない」と述べた [180]。実質的に委員会案の内容に同意しつつも、モレヤフリムランがその保障であることを指摘して、修正を拒否したのである。こうして、法案は大統領に関する沈黙を保ったまま承認された。

選挙制度

5 原則は選挙制度についても言及していない。しかし、この問題をめぐる国会審議にも興味深いものがある。それを検討する前提として、選挙制度こそ第四共和制の機能不全の主要な原因としてその変更を主張する者が、研究者においても政治家においても少なからずあり、それもまた政治的対立点のひとつだったという事情を指摘しておかなければならない。その対立は、単純化すれば、比例代表制を基本的に維持すべきか、多数代表原理に基づく選挙制度を採用すべきかという形になるが、国会審議では、こうした実体的対立ではなく、選挙制度の決定方法が問題となった。要するに、選挙制度の決定を国会の手に留保するか否か、国会でなければ誰が決定するかという問題である。

この問題は、憲法的法律の審議に先立って、全権法案(Projet de loi relatif

(43) Ex. René Capitant, *Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la Libération*, dans *Ecrits constitutionnels*, Paris, Éditions du CNRS, 1982, p. 288 et s.; François Goguel, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique d'après l'expérience française*, dans Maurice Duverger (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1950, p. 79; Georges Vedel, op. cit., p. 382.

(44) Ex. M. Debré, *La République et son pouvoir*, Les éditions Nagel, Paris, 1950, p. 97-98.

aux pleins pouvoirs) —— 政府への 6 か月間の立法権委任を骨子とする —— の審議において議論された。政府の最初の提案では、政府への立法権委任に対する実質的制限が「基本的な公的諸自由の尊重」⁽⁴⁵⁾ だけだったところ、国民議会普通選挙委員会での審議で実質的制限を抜本的に充実させるべきとする意見が相次いだことから、政府は憲法的法律の場合と同様に「修正状」によって、「選挙法」(la législation électorale) を —— 他の諸自由ととも⁽⁴⁶⁾ に委任される権限から除外する規定を組み入れることにした。これによって、全権法の枠組において政府は選挙制度の変更を行えないことになった。これに対して、同法案の国民議会本会議では、反対の方向から、すなわち、選挙制度の決定を国会の手から奪うような提案がなされた。政府が憲法改正と同時にまたはその枠内で、選挙制度の決定をレファレンダムに付託できるよう、全権法によって政府に委任される権限に含めようというのである。⁽⁴⁷⁾ この提案は極右のティシエ-ヴィニヤンクールからなされたものだが、MRP 議員ジョセフ・ヴァスマルが支持したことから議場に動揺が走ったようである。政府を代表してフリムランが「修正状」の立場に変更のないことを確認したが、この修正提案はそれなりの票を獲得し(賛成 127 票, 反対 419 票)、こうした立場も有力であることを示した。

憲法的法律についての国民議会普通選挙委員会の審議においても同様の構図が再現された。エドモン・バラシャン(独立派 —— かつてドゴール派に所属)は政府のイニシアティブを期待して選挙制度変更について政府の考えを質した [151]。これに対しドゥジャンは新体制における選挙制度の決定手続について質問を発した [152] が、これはティシエ-ヴィニヤンクールが提案した方法、つまり、憲法改正の枠組の中で選挙制度が決定される可能性を懸念してのものだった。こうした議論を踏まえて、同委員会

⁽⁴⁵⁾ *Journal officiel, Documents parlementaires, Assemblée nationale, 1^{er} juin 1958, Annexe n° 7232.*

⁽⁴⁶⁾ *Journal officiel, Documents parlementaires, Assemblée nationale, 2 juin 1958, Annexe n° 7236.*

⁽⁴⁷⁾ *Journal officiel, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2 juin 1958, p. 2614 et s.*

では二つの修正案が提出された。ひとつはロベール・バランジエ(共産党)のもので、政府提案の5原則に「選挙制度は法律によって定められる」という一文を追加するものである。これは明らかに憲法改正がなった後も選挙制度を政府の決定ではなく、国会の手に留保しようとするものである。もうひとつは、ロベール・エルサン(急進派/中道派)のもので、直接普通選挙によって選ばれる議院の選挙制度について多数代表制をとるか比例代表制をとるかの選択を、政府の提案によるレファレンダムによって決定しようとするものである。つまり、この提案は選挙制度の基本原則の決定を国会の権限から除外する意味をもち、バランジエ提案と対立するモーメントを含んでいた。ところが、選挙制度の決定を政府に委ねないという点で両者に共通するところがあったせいか、採決の結果両案とも可決された[161]。

しかし、他の修正同様、国民議会本会議において政府は削除の方針を示した。バランジエはなお委員会における自らの修正案を提案しようとしたが、政府は憲法に選挙制度を規定する意図はないとのモレの説明に納得して、提案を撤回し、結局、当初の政府案どおり承認された[181]。共和国評議会ではもはや修正提案はなく、委員会審議でジルベール-ジュールが選挙制度改革の必要性を指摘し[191]、本会議でアンドレ・デュラン(急進派)が小選挙区二回投票式の検討を求める意見を表明したにとどまった[206]。

憲法改正手続

新憲法における憲法改正手続についても5原則は言及していない。そこで、国会議員の側で、今回の憲法改正の形式——政府が、議会審議を経ることなく、憲法改正案を直接レファレンダムに付託するという手続——が、新憲法においてノーマルな憲法改正手続として規定されるのではないかという危惧が生じたようである。国民議会普通選挙委員会においてピエール・コットがこうした観点から、新憲法における憲法改正権の所

在について質問している。翌日続開の同委員会審議では、プロカがおそらくは同じ問題意識から、「議会各院の3分の2以上の賛成が得られない場合に」憲法改正案がレファレンダムに付託されると規定することを提案している [149]。この提案に対して、さらにコスト-フロレが、「3分の2以上」を「特別多数」(majorité qualifiée) に修正することを提案し、この修正を加えたプロカの提案が同委員会で可決された [161]。

しかし、この委員会案も、国民議会本会議では、政府の方針に沿って、アピティらの修正提案によって削除される形で議決され、共和国評議会では、委員会でも本会議でも議論されることなく終わっている。

(2) 個別の原則に関わる論点

5原則それぞれについても、国会両院において少なくない議論があった。ここでは、立法権と執行権に関わる第1原則から第3原則を検討する。

第1原則：権力の源としての普通選挙

第1原則に関わって議論された点は大まかにいって三つある。

まず、立法機関の選出が間接選挙になる可能性である。第1原則は、立法権と執行権の源を普通選挙に求めているが、直接選挙と間接選挙を並列して掲げることで、立法権の構成——二院制の場合両院とも——が間接選挙による可能性を認める形になっている。国民議会普通選挙委員会において、コットがさっそくこの点が問題とした [149]。これを受けて、報告者ドゥ・バイヤンクールが修正を提案した。それは、第1原則のなかの「普通選挙または普通選挙によって選出される機関」とあるのを「普通選挙および普通選挙によって選出される機関」(下線部が修正箇所——引用者)に変更するものだった [158]。この修正により、立法権ないし執行権の全部または一部が普通選挙によって直接選出されることが明確になる。そうならば、それは常識的に考えて立法権を構成する議院ということになるというのが提案者の考えであろう。しかし、この提案は普通選挙委員会の委

員にとって、微温的で技巧的すぎたようである。テトジャンがより直截な修正を提案する。すなわち、「国会は必ず、直接普通選挙によって選出される議院を含む」という規定を追加しようというのである。そしてテトジャンの提案が委員会によって採択された [160]。

国民議会本会議では、前述のように、政府の意向を受けて、アピティラによって、テトジャン修正を削除して政府原案の形式に戻ることが提案される。こうした政府の姿勢に対し、デュクロが「議会の一院が直接普通選挙によって選出される可能性を消し去ろうというのですか」と、問題を再び取り上げ、同じ共産党のバランジェが普選委員会の修正を取り入れるよう提案した [175]。しかし、こうした姿勢は一部議員の間に反発を呼んだようである。ポール・ラマディエ(社会党)は、現政府の構成を考えれば、政府が、普通選挙によって直接選出される議院の存続を確約すれば修正は必要ないので、バランジェ案には反対すると発言すると、テトジャンがこれに同調した [179-180]。これを受けドゴールは普通選挙選出議院の存続を明言したうえで、修正を拒絶する政府の方針を確認した [180]。バランジェはそれでも、「言うまでもないことならば、言ったほうがよりよいではないか」と食い下がったが [180]、もはや大勢は決していた。バランジェ提案は 196 対 336 票で否決された [181]⁽⁴⁸⁾。そして、この問題が共和国評議会⁽⁴⁸⁾で再び取り上げられることはなかった。

第 1 原則に関わる論点の第二は主権についてである。1946 年憲法は、主権は「フランス国民」(le peuple français) に帰属するとしつつ、その行使については、憲法事項を除くすべての事項について、「普通、平等、直接、秘密選挙で選ばれた国民議会の代議士」によると規定していた (3 条)。つまり、憲法改正を除き、主権の行使は国民議会が独占していたのである。そして、普通選挙によって直接選出されることが、この主権の行使者という地位と結びつけられていた。

(48) ちなみに、ドゴールはバイユ演説でも「法律・予算の最終的議決が、直接普通選挙で選ばれた議院に属するのは明白である」と述べていた。

これに対し、第 1 原則は、立法権と執行権を区別することなく——さらには、立法権を構成するかもしれない二院を区別することなく——、直接選挙・間接選挙どちらの可能性も認める形をとっていた。ここから、新憲法における国民議会の地位・権限に対する危惧が生まれたようである。この危惧からは二つの問題が出てくる。ひとつは国民議会（あるいはその後継議院）が直接普通選挙によって選ばれるかという問題で、これについては第一の問題として検討した。もうひとつは、それと関連するものの別のこととして、国民議会（あるいはその後継議院）の地位・権限がどうなるかという問題である。国民議会普通選挙委員会において 2 人がこの点を質している。モーリス・クリエジェル-ヴァルリモン（共産党）は、国民議会は主権的でなくなり、その権限を別の機関が行使することになるのか、と問い [146]、コットは、新憲法においても主権の行使者について規定することが必要ではないかと主張した [149]。政府側はこれに明確に答えることはなかったが、その後議論が繰り返されることもなかった。

第 1 原則に関わる最後の問題は二院制に関わる。同原則は二院制には言及していない。ところが、ドゴール自身は二院制論者として知られていた。バイユ演説において第二院の創設を主張していたからである。したがって、二院制が議論されるのは不思議ではないが、この点では、国民議会と共和国評議会の温度差が顕著であった。国民議会では二院制そのものはほとんど議論にならなかった。前述の普選委員会におけるテトジャン提案を見ても、直接普通選挙によらない議院を許容するという含意は読み取れるものの、それ以上のものではない。これに対し、共和国評議会——共和国評議会の議論は委員会審議も本会議審議も、国民議会に比べて貧しいのであるが——では、普通選挙委員会の審議において、ジョルジュ・ラファルグ（共和左翼連合＝中道派）が、新憲法において二院制が維持されるか、と質問し、ジルベール-ジュールは第 3 原則に関連してだが、政府の「国会」に対する責任とは両院が等しい権限を持つことを意味するか質問している [191]。これに対しては、フリムランは、前者に対しては「共

和国評議會を廃止する意図は政府にない」と明確に答えたが、後者に対しては「現時点ではそれ以上明確にはできない」とやり過ごしている [191]。ともあれ、第二院の存在が確約され、議論は終息した。そして、こうした議論を踏まえて、本会議への委員会報告でジルベール-ジュールは、「(第3原則中の)『国会』という言葉が、私たちが情熱的に重要視してきた二院制存続の保障を与えている」と述べたのである [197]。

第2原則：執行権と立法権の分離

第2原則に関して議論された論点は二つである。

まず、ジャコビの批判がある。これは理論的というより政治的と思われる。彼は、国民議会在憲法改正過程から排除されようとしていることを、執行権と立法権の分離原則と関連づけて、この第2原則の最初の適用は「権力分立ではなく、立法権——そのもっとも基本である憲法制定権力——の一時的消滅である」と批判した [147]。しかし、この批判の論理はわかりにくい。憲法改正への国民議会の組織的関与を否定されることをそれ自体問題として捉えることは理解できるし、むしろ当然の対応と思われるが、それを新憲法において具体化されるべき原則との関連で論じることには飛躍があるように思われる。あるいは、原則の文面を超えて、想定される政府の意図をそこに読み込んでそれを批判しているということも考えられるが、執行権と立法権の分離原則から、立法権の一時的消滅という政府の意図を読み取るのであれば、そのための相応の論拠が必要と思われるが、それが十分に示されているわけではない。ジャコビの批判に対するフリムランの対応も、結局、憲法改正案の国会審議を避けるという論点に答えるにとどまっている [153]。

第2原則に関する第二の論点は、国民議会普選委員会におけるテトジャンの問題提起である。彼によれば、執行権と立法権の分離によって、「執行権による一切の立法的権能の行使を阻止すること、すなわち、いかなる場合であっても執行権が、全権法、デクレ-ロワ、特別権限などと呼ばれ

ているものを保持することを禁止することになるが、ここ数年こうした措置なしに政府は機能できなかつた」として、彼は必要な立法的権能を政府に付与することを求めた [148]。おそらく、テトジャンは「執行権」「立法権」を実質的の意味に理解してそれが完全に別の機関に付与されると受け取ったのであろう。しかし、「執行権」「立法権」という語にはそれぞれの作用を主として行う機関という意味もあり、政府側はこの意味でこの第 2 原則を準備したと思われる。実際、フリムランは、テトジャンの批判に対して、この原則は「全権力の融合に基づく体制を除外しよう」とするもので、フランスの、そして普遍的なデモクラシーの伝統的な理論に従おうとしたにすぎず、したがって、立法権と執行権の間で立法権の委任などの協力関係が制度化されうると説明した [154]。つまり、一つの機関が実質的な意味での執行権と立法権を合わせて保持することを否定することがここでいう分離の意味だとした。それでもテトジャンは逐条審議において自らの解釈に基づいて修正案を提出する。最初は「執行作用」と「審議作用」の分離という案を示したが、明確さを欠くなど他の委員からの批判を受け、「政府」と「国会」の分離に変えたが、今度は執行府 (l'exécutif) は政府のほかに大統領を含むとの指摘を受け、最終的に「執行府」と「国会」の分離を提案した [160]。普選委員会はテトジャン案を採択したが、国民議会本会議において政府原案の形に戻り、以後議論が交わされることはなかった。

第 3 原則：政府の国会に対する責任

第 3 原則をめぐる議論された問題は二つあるが、一方はすでに大統領制に関連して論じたので、ここでは残るひとつを検討する。それは、第 3 原則が「国会」に対する責任を規定していたことに関わる。すなわち、「国会」が、普通選挙による第一院と間接選挙による第二院によって構成されるとしたら、政府は両院それぞれに対して責任を負うことになるか、という問題である。国民議会普選委員会の審議で、フランシーヌ・ルフェーブ

ルがこの点を指摘し、両院に対して責任を負うというのでは、政府の安定性を強めることにならないのではないかと質問した [149]。こうした危惧には具体的な根拠があった。それは第三共和制の経験である。実際 1875 年 2 月 25 日公権力の組織に関する憲法的法律は、国会両院について立法権の行使における完全な対等性を規定した（1 条）だけでなく、両院に対する政府の連帯責任を明確に規定していた（6 条）。そして、実際にこれらの権限をもとに元老院が政府を倒すことがしばしば見られたのである⁽⁴⁹⁾。こうした経験を踏まえてか、コスト-フロレは委員会審議において、「国会」に代えて「直接普通選挙によって選ばれる議院」とする修正を提案し、この提案が採択される [161]。この修正は、おそらく政府にとってその後の憲法案作成の障害になるようなものではなかったであろうが、国民議会本会議において政府原案に戻され、やはり、以後議論されることはなかった。

以上のように、ドゴール政府の憲法改正案作成作業に対する実体的条件をなす 5 原則のうち、第 1 原則から第 3 原則の文面については、若干の技術的・形式的修正を除いて、実質的修正は全くなされることなく、国会両院で 5 分の 3 以上の多数で可決された。議員からの提案の中には政府にとって受け入れ可能なものもあったと思われるが、5 原則を提案理由説明から本文に移すこと以外、政府はすべての修正提案を拒絶した⁽⁵⁰⁾。こうした態度は、執行権と立法権との関係についてのドゴールのイメージの反映とみることも可能であろうが、ここでは立ち入らない。ともあれ、憲法改正案作成作業の枠組がなったことを確認して、次の段階、政府の内部の起草

(49) V. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16^e édition, Paris, Montchrestien, 1999, p. 429.

(50) 本稿では検討しないが、第 4 原則に関して、当初案における《le pouvoir judiciaire》を、国民議会普選委員会でのテトジャンの指摘を受けて、「修正状」において《l'autorité judiciaire》に直したのが、ここで述べたことの唯一の例外をなす。V. *DPS I*, p. 148, 155, 166.

作業を見ていこう。

(つかもと・としゆき 法学部教授)

【付記】 本稿は、平成 20 年度～22 年度日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（C）、課題番号：20530020）による研究成果の一部である。