

フランス 1958 年憲法制定過程の研究（3）

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（以上、第31巻第1・2号）

第2節 憲法改正権の委譲（以上、第31巻第3・4号）

第2章 政府内部の制定作業

第1節 起草作業の組織編成

1 政府内の組織

2 組織編成の意味

第2節 妥協の表現

1 大統領をめぐる問題

2 元老院の構成

3 妥協の性格（以上、本号）

第3章 二つの諮問とレファレンダム

おわりに

第2章 政府内部の制定作業

1958年6月3日憲法的法律成立を受けて、ドゴール首相の短いアルジェリア訪問ののち、ドゴール政府は憲法草案の起草に着手する。そして、2か月足らずの間に政府原案を確定し7月29日憲法諮問委員会（Comité

consultatif constitutionnel, 以下 CCC) に付託することになる。本章は、この 6 月 3 日から 7 月 29 日まで政府内部で行われた憲法制定作業を考察対象とする。

この期間の制定作業は、憲法典の基本的諸規定をほぼ確定したという意味で決定的に重要である。CCC の意見が憲法典の主要部分に大きな影響を与えることがなかったからである。大統領の役割、権限、選挙方法、あるいは、法律事項の限定、立法過程に対する政府の介入、信任問題・問責問題の扱いなどの基本的な枠組はこの政府内部の作業で確定されている。そして、そのことは、これらの基本的な憲法問題に関して政府内部に存在した、対立する諸構想の間の妥協が——表面的かつ暫定的なものであったとしても——この過程において確定したことを意味する。

この政府内部の憲法起草作業については、資料が完全ではなく条文にこめられた意味ないし意図が必ずしも十分に明らかでない。しかし、制度設計の基本理念についてはかなり明確になっていると思われる。資料に表れた限りで政治制度をめぐる基本問題についての対立と妥協のありようを考察することが本章の課題である。

以下では、まず政府内部における起草作業の組織編成を概観したのち(第 1 節)、大きな対立のあった主要な問題について検討していく(第 2 節)。

第 1 節 起草作業の組織編成

1 政府内の組織

憲法起草作業を行うため、ドゴール政府はその内部に 3 層からなる組織を編成した。⁽²⁾ 最高位に、政府として最高最終の決定を行う閣議がある。政府の通常の最高決定機関であり、憲法案作成がドゴール政府——1958 年

(1) Cf. Richard Ghevontian, *Rôle du comité consultatif constitutionnel dans l'écriture de la Constitution*, Didier Maus et alii (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica/Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992.

6月3日憲法的法律の表現によれば「1958年6月1日に信任された政府」——に授權されていることからして当然である。その下に、実質的決定機関として関係閣僚協議会（Conseil interministériel）が置かれた。関係閣僚協議会は、第4共和制下において重要な政治問題について随時設置されていたものだが、憲法起草に関しては憲法会議（réunion constitutionnelle）として招集された。最後に、実質的な起草作業を担うものとして作業部会（groupe de travail）が置かれた。

(1) 閣議

閣議には2つの形式がある。大統領が主催する閣議（Conseil des ministres、「大臣会議」と訳されることがある）と、大統領が参加せず、首相主宰で開かれる閣議（Conseil de cabinet、「閣内会議」と訳されることがある）である。1946年憲法に規定されているのは前者の閣議（大臣会議）⁽³⁾であり、政府としての正式の決定にはこの形式が必要である。実際、1958年憲法制定過程においてはレファレンダムに付託する憲法案の確定のためにその手続が履まれている。しかし、より最終的でない決定については後者の閣議（閣内会議）で行うことも可能である。憲法制定過程においても、CCCに付託される政府原案の決定およびコンセイユ・デタ

(2) この3段階の組織編成のほかに、主要人物の周辺には当然さまざまな協力者が存在していたと思われる。ドゴール首相とドゥブレ法相の協力者の役割は、厳密に確定することは困難だが、大きかったと想像される。ドゴール首相については首相府官房長ジョルジュ・ボンピドゥを中心とするグループがあり、なかでもレーモン・ジャンノは、6月3日憲法的法律に関連して首相補佐に抜擢されて以来憲法起草作業においてもドゴールを助け、具体的には作業部会に参加してドゴールとの連絡調整役を務め、CCCにおいては政府委員として原案の説明にあたるなど大きな役割を果たした。ドゥブレ法相の周囲には、ジェローム・ソラル-セリニやジャン・マメールをはじめとするコンセイユ・デタ所属の法制官僚が集まっていた。参照、Michel Debré, *Trois républiques pour une France Mémoires tome II : 1946-1958*, Albin Michel, 1988, p. 351 et s.; Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^e République*, PUF, 1975, p. 16 et s.

(3) 1946年憲法32条：「大統領は閣議（Conseil des ministres）を主宰する。大統領はその会議の議事録を作成し保存する。」

(4) V. *DPS III*, p. 569 et s.

に付託される政府案の決定はこの後者の形式で行われた。⁽⁵⁾ いずれの形式にせよ、憲法起草作業については閣議において重要な決定は実質的には行われていない。

(2) 関係閣僚協議会

政府憲法案の諸条文について実質的決定を行った合議機関である。第 1 回会議の 6 月 13 日から 9 月 1 日までマティニョン宮（首相官邸）で開かれた。協議会は、ミシェル・ドゥブレによれば、最初は週 2 回のペースで、7 月末から 8 月初めにかけて 3 回開催されたというが⁽⁶⁾、*DPS I* で確認できるのは、6 月 13 日、23 日、30 日、7 月 7 日、8 日、9 日、10 日、16 日、17 日、18 日の計 10 回である。⁽⁷⁾ 参加者は、ドゴール首相主宰の下、ドゥブレ司法大臣、モレ、フリムラン、ジャキノ、ウフエ-ブワニの各国務大臣、そしてコンセイユ・デタ副院長ルネ・カッサンで、これにアントワヌ・ピネ財務大臣が加わることもあったらしい。このほか、ロジェ・ブラン（政府事務総長）、ポンピドゥ、ジャノが事務局的な役割で陪席していた。⁽⁸⁾

審議形式および内容は、資料があまり残されていないので詳しいことはわからない。残されている最初の 2 回の会議の議事録および関係者の回想によれば、まず関係閣僚協議会で基本的諸原理を決定し、そしてそれを受けて作業部会が作成する具体的な条文案をドゥブレが再び関係閣僚協議会に持ち帰って報告し、条文ごとに案を確定していったようである。⁽⁹⁾

この協議会が政府案の作成において決定的役割を果たしたことは疑いな

(5) V. *DPS I*, p. 473 et s.; *DPS III*, p. 3.

(6) M. Debré, *Mémoires II*, p. 355.

(7) 関係閣僚協議会は、CCC 終了後 8 月 19 日、9 月 1 日の 2 回開催されている (V. *DPS II*, p. 623 et s.; *DPS III*, p. 491 et s.)。

(8) V. J.-L. Debré, *La Constitution de la V^e République*, p. 17 et s.; M. Debré, *Mémoires II*, p. 355. なお、モレの回想録ではピネの名前は出てこない。V. Guy Mollet, *Quinze ans après...*, Albin Michel, 1973, p. 17.

(9) V. J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ, 1974, p. 162.

い。6月3日憲法的法律により憲法改正権を付与されたドゴール政府において、憲法問題担当として入閣した4人の國務大臣がドゴール首相と直接意見を交わし、合意を形成していった場だからである。⁽¹⁰⁾ たしかに、CCC付託案を決定する閣議(閣内会議)は7月23日、25日の2日間にわたり長時間審議し、多様な意見が交わされたようである。⁽¹¹⁾ そして、それを受けた修正も少なくないが、憲法の基本構造に関わる修正はなされなかった。その意味で関係閣僚協議会が実質的には決定的であった。ただし、それを可能にするしくみが必要であった。ドゴールとモレ、フリムランの憲法構想は実際大きく異なっており、関係閣僚協議会はその対立の場となる。そこで、関係閣僚協議会とは別に、両者の妥協を模索し具体化する「工夫」が必要であった。その仕掛けが作業部会である。

(3) 作業部会

政府原案の起草作業を実質的に担った組織である。*DPS I*によれば、6月12日から7月18日までかなり頻繁に会議が開催されているのがわかる。会議には、ドゥブレ法相主宰の下(法相欠席の場合、ジャノ主宰)、ジャノ、ブランのほか、ドゥブレによって選抜された十数名の CONSEIL DE DATAS 所属の法制官僚、および4人の國務大臣、内務、財務各大臣の代表者——アンドレ・シャンデルナゴル(モレ)、エルヴァン・グルドネル(フリムラン)、フランソワ・リュシェール(ジャキノ)、ジャン・フォワイエ(ウフエ-ブワニ)、ジョルジュ・ジェルボ(エミール・ペルティエ内相)、レーモン・アラス(ピネ財相)——が参加した(以上括弧内は代表される大臣)。⁽¹²⁾

作業部会に各國務大臣の代表者が参加していたことが重要である。これ

(10) ドゥブレの回想によれば、ドゴールはこの協議会において、國務大臣の意見に明確に反対の意見を述べる責任をドゥブレに押し付けて、あまり議論に介入せず、そうすることで、仲裁者的に介入できる立場を確保したとのことである(M. Debré, *Mémoires II*, p. 357)。

(11) V. *DPS I*, p. 473 et s.

により、関係閣僚協議会の前後に、大統領中心主義のドゴールと、議会主義的志向の強いモレ、フリムランらとの意見調整が可能になったからである。しかし、公表資料からでは作業部会の作業の全体像を窺うことはできない。網羅的な議事録がなく、上記 6 大臣とその代表者とのやり取りも部分的にしか資料として残っていないからである。しかし、少なくともモレやジャキノは代表者であるシャンデルナゴルやリュシェールからコメント付きで逐次詳細な情報提供を受けており、緊密な協議が行われていた様子が窺われる。他の大臣とその代表者との関係についても同様であったと推測できる。

このように作業部会において、各国務大臣の意向や懸念を考慮しつつ条文案を起草することが可能であった。言い換えれば、意見の対立が関係閣僚協議会における首相と大臣の衝突として暗礁に乗り上げることを避けつつ、条文の起草において柔軟に妥協を実現できるようなしくみだったということである。こうした方法を採用した理由は政府の起草作業に課された条件に由来する。

2 組織編成の意味

6 月 3 日憲法的法律は、たとえば 1945 年 8 月 17 日オールドナンスと異なり、政府の憲法案作成に特に期限を設けていない。⁽¹³⁾しかし、このことはドゴール政府による制憲作業が時間的制限を受けていないことを意味しない。6 月 3 日憲法的法律の最大の目的は、国会を憲法制定過程から排除することであった。確かに、CCC への諮問という形で国会議員が関与することにはなったが、それは国会ないし議院という政府に対する統制権をも

(12) V. *DPS I*, p. 241 ; M. Debré, *Mémoires II*, p. 351 et s. ドウブレの回想によれば、作業部会会議はほぼ毎日開催されたとのことである (M. Debré, *Mémoires II*, p. 352.)。ちなみに、ジャン、ブラン、シャンデルナゴルもコンセイユ・ダタ所属官僚である。

(13) 同オールドナンスは、憲法制定権を憲法制定議会に付与していた (レファレンダムによる承認の留保付) が、そのさい、憲法制定議会の任期を招集の日から 7 か月としていた (同オールドナンスに含まれる「公権力の暫定的組織に関する法律案」6 条)。

つ組織として関与するのではない。そもそも CCC の権限は諮問的なものにすぎない。ところが、6月3日憲法的法律成立をもって休会に入った国民議会は、10月第1火曜日に招集されることが1946年憲法に規定されていた。⁽¹⁴⁾つまり、その日以降国民議会は政府の憲法案作成作業について審議することが可能になるのである。それを避けるためには、ドゴール政府は国民議会開会前に憲法制定作業を完了することが必要だったのである。1958年の10月第1火曜は7日である。レファレンダムを日曜とするなら10月5日がタイムリミットということになる。そして、9月末または10月初めにレファレンダムを実施するとして、国民に対する周知期間およびCCCとコンセイユ・デタへの諮問など必要な時間を取ると、7月末ないし8月初めには政府原案を確定する必要があると考えられた。⁽¹⁵⁾それまでの2か月が政府に与えられた憲法案起草の時間ということになる。そうになると、憲法の諸原則をめぐって対立する意見について妥協を模索する時間的な余裕は大きくない。

政府内の対立の顕在化は、他方で、政府を瓦解させる危険をもつ。憲法改正権が与えられたのはあくまで「6月1日に信任された政府」に対してであって、「ドゴール首班の政府」でも、ましてやドゴール個人でもない。つまり、「6月1日に信任された政府」の瓦解は、6月3日憲法的法律で獲得した憲法改正権そのものを失うことを意味するのである。

要するに、ドゴールには国務大臣との妥協を躊躇する余裕はほとんど残されていなかった。こうした条件の下では、閣議あるいは関係閣僚協議会において国務大臣と正面から衝突することは避けなければならない。それを修復する時間的余裕がないからである。そこでは国務大臣との衝突を避けて柔軟に妥協することが必要になる。そして、そのようにして確定した原則をつぎに条文起草のレベルで具体化することが必要になるが、それを

(14) 1946年憲法9条1項：「国民議会は10月第1火曜日に当然に通常会期において招集される。」

(15) M. Debré, *Mémoires II*, p. 351.

担うのが作業部会である。この作業部会は法律専門家で構成され、大臣間の妥協を文章として表現していくのが任務であり、その妥協の内容を正確に表現するために大臣との密接な連絡が必要となる。このような意味で、作業部会はこの憲法制定作業の諸条件に適合的な組織であった。

とはいえ、ドゴールは一方的に譲歩することを強いられたわけではない。何より国務大臣にとっても「6月1日に信任された政府」を瓦解させることは避けたかった。それはアルジェリア問題解決の模索を最初からやり直すことを意味したからである。実際、ドゴール政府樹立によってアルジェリア情勢が大きく改善されたわけではなかった。確かに目⁽¹⁶⁾前の危機は回避された。「復活」作戦は無期限延期となった。ドゴールのアルジェリア訪問により現地住民——ヨーロッパ系および「フランスのアルジェリア」支持のアラブ系——の政府への支持も確認できた。統治権がサラン将軍に委任されることがドゴール政府によりあらためて確認されたことで、秩序再建の基礎が据えられた。しかし、各地の公安委員会は存続し、現地軍の統制も危ぶまれる状況は続いていた。「問題は相変わらずもちあがっていた」⁽¹⁷⁾のである。こうした状況でドゴール政府を退陣に追い込むことは、5月後半の緊迫した状況に立ち戻りかねない危険性をはらんで⁽¹⁸⁾いた。国務大臣にとっても、ドゴールを追い詰めることをためらう理由は十分にあったのである。

こうした両者の均衡状態においてより重要な意味をもつのは実質的なイニシアティブである。この点では、作業部会もタブララサから作業を始め

(16) V. L'Année politique 1958, p. 74 et s. 政権復帰後最初の訪問においてドゴールがアルジェリア政庁前に詰め掛けた群衆に向かって呼びかけた《Je vous ai compris》——「あなたがたの気持ちはわかっています」——の言葉も、現地の不安定な状態を考慮すれば、事態鎮静化の努力とみることができる。

(17) Ibid., p. 76. たとえば、コルシカが秩序を回復するのも6月後半を待たなければならなかった (Ibid., p. 80)。

(18) ポール・レノは、7月29日 CCC 議長に選出されたときの演説で、憲法制定レファレンダムの失敗は、それが引き起こすであろうドゴール政府の退陣によって、「5月の危機を再び招くであろう」と述べている (DPS II, p. 39)。

たわけではない。作業部会にも原案があってそれを出発点として作業は行われた。それらの原案の作成主体は公式資料からは明らかでないが、主としてドゥブレおよび彼を中心とするコンセイユ・デタ官僚の手になると考えるのが妥当だろう。そして、ドゴールの直接の意思表示が表れている資料は少なくその関与の程度を厳密に明らかにすることは不可能であるが、作業部会における検討の段階においてすでにドゴールの意思がもっとも重要であったことは間違いのない⁽¹⁹⁾。つまり、ドゴールの意思が作業の出発点であった。確かに、国務大臣らが要求すればドゴール側が譲歩する可能性は高かったが、逆に言えば、彼らが異を唱えない限り、ドゴールの意思が憲法案として具体化されていくという流れはあったのである。

さらに、条文化にあたっての具体的な表現に関するイニシアティヴは、ドゥブレやドゴール側近、そして作業部会に集まったコンセイユ・デタ官僚の手にあった。ドゴールの意思——国務大臣に対する譲歩も含めて——を条文化することを自らの任務として考えていた彼らが、ドゴールの使う表現を条文に盛り込むのは自然である。政治的妥協を条文化する表現についてもドゴールにイニシアティヴがあったことになる。これにより、ドゴールが国務大臣に譲歩する場合であっても、その譲歩の意味をある程度あいまいにするような表現を採ることもできないわけではなかった。確かに、妥協の内容に明らかに矛盾するような表現を盛り込むことは難しかったとしても、一般的抽象的な用語を条文に潜り込ませることで、ここでの妥協が後の憲法運用に対してもつ拘束力を緩める程度のことは可能だった。

(19) ジャノは、「ひとつの考えが私たち（作業部会のメンバー——引用者）にとって根本的でした。それはドゴール將軍の考えです。その考えが私たちの行動を規定しました」(*L'écriture*, p. 248.) と述べ、同じく作業部会メンバーだったマックス・ケリアンによれば、「私たちは、ある意味で一種のタブラサの上にはいました。私たちは委任を受けていたわけではなく、したがって、私たちの調査は完全に自由でした。……しかし、目指さなければならない一般的な方向についてはしっかり承知していました」(*ibid.*, p. 252.) と述べている。

第 2 節 妥協の表現

政府内部の憲法制定作業において見られた対立のなかでもっとも重要かつ本質的なものは、ドゴールと他の大臣、とくにモレ、フリムランらとの間のものである。その実質は、おおざっぱに整理すれば、政治権力の中心に大統領をおくか、それとも議会をおくか、をめぐる問題、つまり、大統領中心主義 (présidentialisme) か議会中心主義 (parlementarisme) かの問題ということになる。

なお、政治権力の中心をめぐるはこの 2 つの立場のほかにも、首相中心主義 (primo-ministériisme) がありうる。実際、イギリス憲法政治を理想と考えていたドゥブレがこの立場に近かったと考えられる⁽²⁰⁾。この立場は、前二者の対抗に重ね合わせればアンビヴァレントな関係になる。すなわち、一方で、大統領も首相も執行権に属することからすれば、大統領中心主義も首相中心主義も執行権の強化という点で一致する。他方で、首相 (および政府) は責任のシステムにより議会の信任に依存する——それが 1958 年制憲作業の前提である——ことから、首相中心主義は議会中心主義にも親和的な面をもつ。首相中心主義はこのように、理論的には 2 つの立場に解消されることのない独自の存在意義をもちうるのだが、制憲過程においてドゥブレはドゴールの考えに対してほとんど異論を唱えていない。ドゥブレのこうした態度は、自らの信念を実現することよりも、ドゴールに対する忠誠心が優先したためだと考えられている。たとえば、シルヴァーノ・アロマトリオは「ミシェル・ドゥブレはドゴール將軍抜きには理解できない。ドゥブレはドゴールに対し真に献身的であった。ドゥブレ自身、ドゴールとの関係を性格づけるために『信条 (foi)』という言葉を使っていたほどである」と述べている⁽²¹⁾。結局、ドゥブレの首相中心主義は、ドゴールの大統領中心主義との関係では明確な境界を画することなく、強

(20) V. Frédéric Rouvillois, *Se choisir un modèle : Michel Debré et le parlementarisme anglais en 1958*, *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 12, 2000 ; *Les origines de la V^e République*, P. U. F., 1998, p. 46 et s.

化された執行権内部であいまいな位置に置かれる。ドゥブルの首相中心主義は主として国会、特に国民議会との関係において、執行権の強化として発揮されるのである。⁽²²⁾

そこで、本節では、首相中心主義は考慮の外に置き、ドゴールの大統領中心主義と国務大臣の議会中心主義の対立とその妥協のありようを検討する。そして、その対立の中から、とくにドゴールの憲法構想を特徴づけるとともに国務大臣との対立を招いた原理的問題として、大統領をめぐる諸問題と第二院の構成の問題を取り上げる。

1 大統領をめぐる問題⁽²³⁾

バイユ演説との対比で、6月3日憲法的法律が大統領について沈黙していることの問題はすでに指摘した。⁽²⁴⁾しかし、ドゴールの憲法構想においては依然として大統領が中心を占めていた。⁽²⁵⁾首相就任直後の時点でドゴールが大統領権限の強化を考えていたことを、リュシェールが記録している。すなわち、1958年6月6日アルジェリア訪問からの帰途の機中においてドゴールは、制定されるべき憲法の骨子として5つの原則を示したのだが、そのひとつが大統領権限の強化だった。⁽²⁶⁾

大統領権限強化の方向性はミシェル・ドゥブルに対しても示されていた

(21) Silvano Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, L. G. D. J., 2006, p. 8. Aussi voir Association des Amis de Michel Debré, *Michel DEBRÉ et la Constitution de la V^{ème} République*, Association des Amis de Michel Debré, 1999

(22) Odile Rudelle, *Le rôle du général de Gaulle et de Michel Debré*, *L'écriture*, p. 761.

(23) 憲法制定に関わる議論において、「大統領」(Président de la République)について「国家元首」(Chef de l'État)の用語が互換的に用いられている場合がしばしばある。本論文では、引用や2つの用語を区別して使用している場合を除いて、1958年憲法で使用されている「大統領」を用いる。なお、ドゴールが「国家元首」の称号を憲法で規定する考えを持っていたが、周囲の反対により断念したとのことである (V. M. Debré, *Mémoires II*, p. 374)。

(24) 拙稿「フランス 1958 年憲法制定過程の研究(2)」香川法学 31 卷 3・4 号 160 頁以下。

(25) M. Debré, *Mémoires II*, p. 350.

(26) Conversation avec le général de Gaulle le 6 juin 1958, *DPS I*, p. 235.

ようである。その息子ジャン-ルイ・ドゥブレによれば、全権委任法可決（6月2日）の1週間後、ドゥブレはドゴールと首相府において憲法制定の進め方や方向性について協議し、そこでドゴールは、大統領の重要性、特にレファレンダム付託権と国民議会解散権の重要性を指摘したという。⁽²⁷⁾

権限強化の追求は必然的に選挙方法および役割の問題に及んでいく。以下、役割・権限と選挙方法に分けて見ていくが、その前提として、まずバイユ演説における大統領像を確認する。⁽²⁸⁾

(1) バイユ演説における大統領

バイユ演説では、1958年憲法5条のように、大統領の一般的役割を定義する言葉はない。確かに「仲裁者として奉仕する」という表現は出てくるが、それは、国会の解散権と非常事態における権限に関わって使用されている。同演説における大統領への言及のしかたは権限の列挙が中心である。⁽²⁹⁾ すなわち、この2つの権限のほかに、首相および他の大臣の任命権、法律に審署する権限、デクレを制定する権限、閣議を主宰する権限が列挙されている。権限以外の点では選挙方法に言及があるが、あまり明確ではない。つまり、大統領は「国会を含むがそれよりはるかに大きい選挙人団」⁽³⁰⁾ によって選挙されるとしている。ここから読み取れるのは、国会への従属を避けるという意味合い程度でしかない。

以上の説明からは、必ずしも一義的に明確な大統領像を再構成できるわけではない。実際に、バイユ演説についての解釈は分かれていた。大きく

(27) J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, p. 160.

(28) V. Françoise Decaumont (dir.), *Le discours de Bayeux Hier et aujourd'hui*, Presse universitaires d'Aix-Marseille et Economica, 1991.

(29) 本論文では「首相」の訳語を、2つの用語、le Président du Conseil（閣議議長）と le Premier ministre に対応させている。1946年憲法では前者が正式な名称であるが、制憲過程では後者が主として使われている。閣議を主宰する（présider le Conseil des ministres）のは大統領の権限であることから、ドゴールが名称を変更することにしたためである。

(30) Discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946, in *DPS I*, p. 6.

分ければ、執行権について首相中心主義的理解と大統領中心主義的理解である。前者によれば、執行権の主たる担当者は首相であって大統領ではない。大統領は政党に属さず、超然として通常は政治的対立に関与せず、実質的な決定を行わない。その政府任命権は国民議会の構成に実質的に制約され、解散権の行使も例外的と理解される。しかし、別稿で検討したように、バイユ演説はすでに大統領中心主義をとっていたと思われる⁽³¹⁾。つまり、1946年の時点ですでに、ドゴールの構想は大統領を執行権の真のリーダーと位置づけるものと理解すべきである。大統領は執行権の長として、首相はじめ政府を任命し、その活動を方向づけ指揮する。そして、必要と判断するときに自由に議会を解散することができ、レファレンダムに訴えることにより国会を経由せずに直接国民に立法の是非を問うことが認められ、さらに非常事態においては広範な特別の権限を行使できるというのである⁽³²⁾。

いずれにせよ、1958年6月3日憲法的法律は、こうしたドゴールの構想に対して一定の歯止めをかけようとしていた。政府の国会に対する責任を規定する第3原則である。しかし、この原則で否定されるのはあくまで「未来の大統領が政府の長の職務を引き受け」⁽³³⁾ (傍点——引用者) ることであって、大統領が執行権の長となることに対しては明確な禁止となっていない⁽³⁴⁾。ただし、後者の可能性については、それに反対の立場に立つモレヤフリムランが入閣することによって事実上不可能であるというのがおそらく合理的な見方であり、一般的な理解であったと思われる。

(31) この問題については、拙稿「シャルル・ドゴールの憲法構想——一九五八年憲法制定まで——(2)・完」早稲田法学 75 卷 4 号 309 頁以下において分析した。

(32) レファレンダムは、バイユ演説では言及がないが、同年のエピナル演説に登場している。

(33) 1958年6月2日国民議会におけるドゴール首相の答弁 (*DPS I*, p. 180)。

(34) 参照、前掲・拙稿「フランス 1958 年憲法制定過程の研究(2)」香川法学 31 卷 3・4 号 162-163 頁。

(2) 大統領の役割・権限

大統領の役割と権限に関しては、制定作業初期に主にドゴールとモレ、フリムランとの間に対立が見られたものの、6月中の3回の関係閣僚協議会を通じて妥協が成立していく。そこで、6月13日以前の準備状況を確認したあと、6月13日～30日の妥協を2つの問題に即して検討する。

初発の議論

1958年憲法起草過程において大統領に関する議論が登場するのは、前述のリュシェールの6月6日メモが最初である。その第2項には、「国家元首は重要な権限を付与されなければならない。その権限により国民議会を自由に解散することができるとともに、レファレンダムにより国民に決定を求めることができなければならない」とある。国民議会解散権とレファレンダムへの提案権を大統領に付与すべきことを述べていた。ドゴールにとって、大統領の政府任命権は重要なはずであるが、このメモでは明確でない。第3項がかすかにほのめかすのみである。すなわち同項は、「(政府の)任命は、国民または国会議員より大きな選挙人団に起源を持たなければならないであろう」と述べるにとどまる。とはいえ、「国会議員より大きな選挙人団」という表現が、バイユ演説において大統領選挙人として使用されていたことからすれば、第3項が大統領の政府任命権を含意していることは、この会話の当事者には明白であったと思われる。

次の資料は、ドゥブレ法相の官房に入ったコンセイユ・デタ傍聴官で作業部会にも参加していたジャン・マメールの6月11日付ノート⁽³⁵⁾である。そこには、「いかなる場合においても堅持することが必要な原則」のひとつとして、「国家元首の実質的諸権限」が挙げられている。ところが、力点の置き所がバイユ演説やリュシェールメモに記されたドゴール構想と微妙に異なる。このノートの第一の特徴は、国益の枢要(essentiel)と通常の

⁽³⁵⁾ Note sur les travaux constitutionnels du 11 juin 1958, *DPS I*, p. 237-239.

運営 (*gestion normale*) を区別し、前者を大統領に、後者を政府の長に分担することを構想していることである。そして、国益の枢要とは国の完全性、祖国の存続に関わることとし、外交、軍事、フランス連合をその領域として挙げている。そして、第二の特徴になるが、大統領の権限について、政府の長の任命権以外には明確に述べていない。確かにレファレンダムの可能性は指摘されているが、その提案権者には触れていない。解散権には言及すらない。さらに、大統領の責任についての考察が展開されている。

第3の資料は、6月12日作業部会会議事録である。⁽³⁶⁾ ドUBLEによればこれが最初の作業部会会議である。⁽³⁷⁾ この資料から確認できることは、この時点ですでに大統領の権限、選挙方法に関する基本的な方向性が確定していることである。実際、同議事録は最初に「既決事項」を挙げているが、その第I項を「執行権」として、さらにそのA項で「国家元首」を扱っている。つまり、大統領に関する規定の骨格は起草作業着手とほぼ同時に「既決事項」となっているのである。

その「既決事項」には大統領の選挙方法と権限が述べられている。選挙方法については、国会議員だけによる選挙、普通選挙がともに否定され、国会議員と地方議員を含む選挙人団によることが確認されている。権限については、「限定的だが確実な固有の権限」をもつべきであるとして、政府の長の任命権、国民議会解散権、レファレンダムへの提案権の3つが掲げられている。この3つの権限は大統領権限の中でも基本的なものとして確定していくのであるが、特にこの文書の特徴として2点指摘しておきたい。

第一に、この文書では「政府の長の任命権」について括弧書きの註記が付されており、「(大臣の任命に関しては不明)」とされている。この点はリュシェールのメモでも明確でなかったが、首相を含む諸大臣の任命権を

(36) *Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 12 juin 1958, DPS I, p. 241-244.*

(37) *M. Debré, Mémoires II, p. 352.*

明言していたバイユ演説とは異なっている。首相以外の大臣の任命権を大統領に認めない場合、それを首相権限とするのが合理的だとすれば、大臣の任命権は政府のリーダーシップの問題と結びついてくる。首相以外の大臣の任命権を大統領に認めれば、首相が政府を率いて政策を実行していく上でリーダーシップを発揮しにくくなる可能性が出てくる。ここでの括弧書きは、こうした関連についてなお議論が決着していなかったことを推測させる。

第二に、解散権について「ある条件において」という限定が付されていることが目を引く。先のリュシェールのメモでは、ドゴールは自由な解散権について述べていたからである。それゆえ、ここでの条件付加はドゴール以外からもたらされたものと考えるのが妥当であろう。もちろん解散権行使の自由度は条件の内容次第であり、その裁量性を強調する目的と思われるが、同議事録では、その条件について括弧書きで「(1875年および1946年に規定されたものと異なる手続)」という註釈が付されている。以上のことから、「自由な解散権」という方針はこの時点で断念され、このあとは解散に付される条件をめぐって実質的な問題として議論されていくことになったと考えられる。

第一の対立：大統領の役割

6月12日までの資料は、リュシェールのメモをのぞけば、ドゥブレ法相の周囲に集まった作業部会内部の議論を反映したものであった。その案が政府最上位において初めて検討されたのが、6月13日憲法会議の場であった。⁽³⁸⁾そこには、ドゴール首相主宰の下、モレ、フリムラン、ウフエブワニ、ジャキノの各国務大臣、ドゥブレ法相、そしてルネ・カッサンが出席、ブラン、ポンピドゥ、ジャノが陪席した。⁽³⁹⁾この会議は、ドゴールと

⁽³⁸⁾ Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958, *DPS I*, p. 245-249.

⁽³⁹⁾ M. Debré, *Mémoires II*, p. 355.

モレ、フリムランらとの間の対立が垣間見えた点で重要である。対立は2点あり、ひとつは大統領の役割、もうひとつは元老院の構成である。後者の問題は後述する。

ドゴールによって説明された大統領権限は、作業部会の議論を踏襲し、政府任命権、解散権、レファレンダム付託権の3つである。政府任命権についてはまったく明確を欠く表現となっている。政府は「国家元首に由来しなければならない」、大統領は「執行権の源である」という表現にとどまり、「任命」という言葉すら出てこない。解散権については条件付とは明示されず、逆に「固有に帰属する」という表現で、副署を要しないという趣旨が表現されている。レファレンダム付託権については、前日の作業部会議事録の表現を採用しており、この時点で異議がほとんどないことをうかがわせる。

この会議におけるドゴールによる説明の特徴はむしろ、大統領の役割・任務の定義が表れている点にある。解散権とレファレンダム付託権について、「公権力の正常な運営を確保する任務」として提示している。さらに、初めて「仲裁者」の語が登場する。すなわち、「仲裁者の役割を十分に果たすため、大統領は政治の細部に巻き込まれない」と。バイユ演説ではむしろ解散権を導きだす概念だった「仲裁者」概念が、ここでは解散権とは別の文脈に入れられ、大統領の役割を限定するものとして登場しているのである。

以上のように、ドゴールは大統領について、「公権力の正常な運営の確保」という任務や「仲裁者」という役割に言及しながら、その権限については、3権限を軸に提示しつつも、その具体的なありようについて相当にあいまいな説明を行ったようである。

なお、モレの回想録によれば、この会議において、大統領に関する規定の原案が配布されていた。⁽⁴⁰⁾そこに引用されている部分は、6月中頃ドゥブ

(40) Mollet, op. cit., p. 69.

レにより作成された草案（以下「6月ドゥブレ案」⁽⁴¹⁾）の一部と一致している。そこで、この草案の大統領の役割・権限についても検討しておく。草案として条文形式をとっているため、内容も詳細になっている。大統領の章（tire）は10か条からなる。その特徴の第一は、1958年憲法5条の元となる大統領の役割・任務の規定が第1条として登場していることである。その全文は次のとおりである。

第1条 大統領は国の独立およびその領土の一体性の維持に責任を負う。

大統領は、政府の補佐を受け、内政および外交政策の一般の方針を決定し、その継続性を確保する。

大統領は、公権力がこの憲法を尊重しつつ国の利益のためにそれぞれの任務を果たすことができるように、必要なイニシアティブをとる。

この中で目を引くのが第2項と第3項である。特に第2項はまぎれもなく大統領の実質的政策決定権を規定しており、第3項の「必要なイニシアティブ」はあまりに漠然として限定性を欠いている。これらの規定からすれば、大統領は政府の上に君臨し執行権を主導するという理解も十分可能である。主要3権限もそれぞれ具体的規定として表現されている。レファレンダム付託権は、6条1項において、首相の提案を条件として、「国会が採択を拒否した法案および国家の運営にとっての基本問題についてレファレンダムに付託することができる」とし、解散権については、6条2項で、やはり首相の提案を条件として、「いつでも解散を宣言することができる」としている。政府任命権は、「政府」の章の第1条で、「大統領は首相を任命し、首相の提案に基づいて、政府の他の大臣を任命する」と規

(41) Avant-projet de Constitution préparé à la mi-juin 1958, *DPS I*, p. 251-256.

定している。このように、「首相の提案」なしには、これら主要 3 権限も行使できないという仕組みを採用している。しかし、この条件は、大統領と首相の関係しだいの意味がまったく異なってくることに注意が必要である。前記第 1 条第 2 項によれば、政府は大統領の補佐機関である——少なくともそのような一面を持つ。それを前提にしたとき、「首相の提案」という条件が大統領権限に対する実質的な制限となりうるか、疑問にする余地があったと思われる。しかし、逆にいえば、大統領に対し首相が自律性をもつならば、この条件は実質的な意味をもつようになる。したがって、問題は首相の自律性であり、それは以後首相（政府）罷免権という論点で議論されることになる。なお、大統領の権限としては、そのほかに、国会に教書を送る権限、国民にメッセージを発する権限、恩赦権、閣議主宰権、文武官の任命権など最終的に確定する権限も数多く含まれているが、もうひとつ重要な点として、大統領の行為の中で、副署を免除される行為を列挙する規定がある（10 条）。それによれば、副署を要しないのは、レファレンダム付託権、解散権、恩赦権、政府任命権、首相代理指名権である。この 5 つの権限が大統領の「固有の権限」ということになる。

ドゴールの説明は、このような草案が配布された上でのものだった。そこで、ドゴールに対し、モレ、フリムラン、カッサンが懸念を表明した。出席者をもっとも当惑させたものは、「大統領」の章の第 1 条第 2 項だったと思われる。それは、6 月 3 日憲法的法律制定における大統領をめぐる議論を、形を変えて蒸し返すものであり、まさに、モレとフリムラン入閣の意味を問う問題だった。モレ、フリムランとも、したがって、態度は明快であった。モレは「大統領は政治生活に関与してはならないことを明確にすることが肝要である」と述べ、フリムランも、「大統領は政治生活に介入するのか、それとも仲裁者であるのか、明確にする必要がある」と述べた。大統領が執行権の長であることの否定、すなわち首相が執行権＝政府の長であることの明確化を求めたのである。また、カッサンは、大統領の重要権限が「首相の提案」に依拠していることを捉えてであろうと思わ

れるが、「近代の歩みは、現在のフランスにおける首相のきわめて重要な地位を示している」として、「未来の首相を武装解除しない」ことの必要性を主張した。この指摘もまた、首相が大統領に従属しないことの保障を求めるものとして、草案およびドゴールの説明に対する根本的な批判であった。

ドゴールにとって、モレとフリムランの要求には従う以外の選択肢はなかったであろう。政権成立の経緯からいって、この点で彼らから譲歩を引き出すことは期待できないからである。ドゴールが大統領の政治への介入の可能性をあくまで追求するなら、できることは、譲歩をしつつそれを明示することを避けること、明示しないことによって憲法の運用の次元で執行権における大統領の優越を追求することである。この観点で問題の焦点となったのが「仲裁者 (arbitre)」・「仲裁 (arbitrage)」概念である。上記のように、フリムランはこの語を政治に介入しない大統領を性格づけるものとして使用した。これに対し、ドゴールは、バイユ演説においてすでに、同じ概念を解散権や非常事態権限を導き出すものとして使っていた⁽⁴²⁾。確かに、6月13日憲法会議においてドゴールも大統領権限を限定する意味で使用しているが、それはあくまで「政治の細部に介入しない」ということであって、モレやフリムランのように「原則として政治に介入しない」という理解とはやはり距離がある。つまり、同会議でドゴールによる「仲裁者」概念の使用方法は、モレやフリムランとの共通点のみを強調し、相違については沈黙するという意味においてであったと考えられる。そうすることで、「仲裁者」という役割規定によって、一方で、モレやフリムランらには政治に介入しない大統領というイメージを与えつつ、同時に、他方で、バイユ演説の説明のように、大統領の政治的権限を基礎づける余地を残そうとするものでもあった。「仲裁者」概念のこの二重性を指摘したのがジャンノである。

(42) Discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946, *DPS I*, p. 6.

第 1 回憲法会議に陪席していたジャノは、6 月 16 日ドゴール宛のノート⁽⁴³⁾で、ドゴールとモレ、フリムランとの合意——ドゴールは大統領の役割を「仲裁者」と規定することについてモレやフリムランと合意していたようである——を幻想であるとして、モレやフリムランの仲裁者概念が、重要な政治問題に態度を明らかにしない大統領を意味することに注意を促している。おそらく、ジャノの意図としては、こうした不一致が今後の憲法制定過程において顕在化した場合、ドゴールの企図に致命的な影響を与えかねないことを指摘したかったものと思われる。⁽⁴⁵⁾

ドゴールの決断が示されるのが 6 月 23 日第 2 回憲法会議である。そこで配布された大統領に関する章の草案の第 1 条は次のとおりである。⁽⁴⁶⁾

第 1 条 大統領は、その仲裁の権威により、憲法に従って、公権力の適正な運営を確保する。

大統領は国家の継続性を維持する。

大統領は国の独立と領土の一体性に対する責任を有する。

大統領は、フランスが責任を負う条約の執行と連邦制度の保障者である。

国内政治に関する決定権に関係するのは第 1 項と第 2 項である。このうち、第 2 項は主に非常事態権限に結びつくものであって相対的に別の問題に関わる。ここでの問題の焦点は第 1 項になる。ここでの重要なのは「仲裁の権威により (par l'autorité de son arbitrage)」——会議中に「の権威

(43) Note pour le général de Gaulle du 16 juin 1958, *DPS I*, p. 257-258.

(44) ドゥブレも同様の認識と懸念をもっていたようである。V. M. Debré, *Mémoires II*, p. 356.

(45) 実際、ジャノの想定では執行権の長は首相となるはずであった (Didier Maus et Olivier Passelecq (dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, La Documentation française, 1997, p. 48, 82.)

(46) Projet d'articles relatifs au président de la République du 23 juin 1958, *DPS I*, p. 281.

(l'«autorité de») が削除され、「仲裁により (par son arbitrage)」となる⁽⁴⁷⁾ — の文言が用いられていることである。つまり、仲裁概念を採用するとともに、大統領の政治的リーダーシップへの言及と包括的に役割を付与する規定は削除されている。つまり、モレ、フリムランの批判を受け入れる譲歩を示したのである。

ドゴールが大統領の役割に関して、モレ、フリムランの要求を受け入れ、「仲裁」としたことで、表面的には対立は解消された。この会議で採択された第 1 条は次のとおりである。

第 1 条 大統領は、その仲裁により、憲法に従って、公権力の適正な運営を確保する。

大統領は国家の継続性を維持する。

大統領は、国の独立性、領土の一体性、条約の尊重の保障者である。

第二の対立：首相罷免権

6 月 23 日憲法会議において、ドゴールは大統領の役割の点で譲歩したが、なお、大統領のリーダーシップの手がかりを憲法に盛り込むことに執着を見せている。それが象徴的に表れるのが大統領の首相罷免権である。

6 月 23 日草案は大統領権限についても若干の変更を加えていた。主要な変更は 2 つで、解散権とレファレンダムに関わる。解散権に関して、6 月ダブル案では、首相の提案に基づけばいつでも解散権を行使できるようになっていたが、本草案では「首相および両院議長の意見を徴した後」解散を宣することができるようになった (9 条)。レファレンダム実施には首相の提案に加えて、国会の提案に基づく場合が追加された (8 条)。これらに対し、大統領と首相の関係については大きな変更はない。大統領

(47) *DPS I*, p. 278. ジェラルール・コナックによれば、この削除はドゴール自身によるものである。V. Conac et Le Gall, *op. cit.*, p. 232.

の無条件の首相任命権を維持したものの、他の大臣の任命は首相の提案に基づくものとし（4条）、首相あるいは政府の罷免権については沈黙している。なお、これらの権限について副署が免除されていることも変更はない（18条）⁽⁴⁸⁾。

このように、解散権については、拘束力はないものの両院議長の意見聴取が義務づけられたことで、解散権行使に反対の意見が公表される可能性が拡大された。レファレンダムについても、大統領と国会が賛成で、政府だけが反対の場合にも実施が可能になった。ところが、ここでの真の問題は、ドゴールの会議冒頭での発言で示されていた。彼は、大統領の政府任命権に続けて、「議会および政府の解散権」（傍点——引用者）の重要性を指摘したのである。この冒頭発言は、配布された草案の内容とも一致しないことから、会議参加者に小さくない懸念を呼び起こしたと思われる。まずモレが、仲裁概念と絡めて大統領の役割を確認しようとした。彼は、「大統領が政府を解散できるならば、大統領は仲裁者にとどまることは難しい」として、「大統領は本当に仲裁者であるべきであって、執行権の長であるべきでない」と主張した。フリムランも同様の観点に立って、非常事態においては別として、「通常時においては、国政運営を確保するのは政府の長であるべき」で、「いつでも大統領が政府を解散できるということはあってはならない」と述べた。こうした発言を受けて、ドゴールは、大統領が仲裁者であることは認め、政府の解散権（すなわち、罷免権）に関しては、「大統領がいつでも政府を解散できるということはあってはならない。大統領がこの権限を行使できるのは、事態が例外的だと考えたときだけである」と述べた⁽⁴⁹⁾。フリムラン発言に引きつける形で、ドゴールは何とか大統領の政府または首相罷免権を残そうとしたと考えられる。こう

(48) *DPS I*, p. 282-283.

(49) *Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958, DPS I*, p. 277-278. この資料はリュシェールが作成したもので、委員会における意見だけでなく、リュシェール個人の意見も記されている。

して、次の問題は、大統領は首相（政府）を罷免できるか、できるとすればいかなる条件においてか、ということになった。

6月23日憲法会議の結果を条文化する作業が作業部会において議論されたのは、6月27日である。作業部会に提出された原案⁽⁵⁰⁾には、政府の任命に関する条文案は次のとおりであった。

条文：首相は国家元首によって任命される

諸大臣は、首相の提案に基づいて国家元首によって任命される。諸大臣は、首相の提案に基づいて国家元首によって職を解かれる。

この案に対する作業部会での意見からすると、ここで明記されていないが、後に16条として成立する大統領の非常事態権限において首相を罷免できることは共通理解であった。リュシェールは個人の意見として、この案では、大統領はなお「仲裁者」にとどまり、政府の長にはならないと記している。その理由としては、おそらく、首相罷免権が規定されていないこと、大臣の罷免も首相の提案を条件としていること、非常事態権限は例外的にしか行使できないことと思われる。

大統領による首相罷免の可否が次に大臣間において議論されたのは、6月30日関係閣僚協議会においてである。そこに提案された条文案は、首相以外の大臣の罷免に関する部分が27日作業部会の案とは異なる。大臣の罷免に関する部分が削除されたのである。削除された部分は30日会議において採択される案では復活するが、この削除から復活へという変遷の理由はわからない。それよりここで興味深いのは、27日作業部会案について大きな懸念を示さず、むしろ不十分さを感じていたはずのリュシェールが、ジャキノに宛てたノートで、大統領は首相を罷免できるかについて明確化が必要だと指摘していることである。その理由は、ドゥブレが任命

(50) Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 27 juin 1958, *DPS I*, p. 291-297.

権は罷免権を随伴すると考えていたことである。⁽⁵¹⁾ ドゥブレの考えに従えば、条文に大統領の首相任命権しか明記されていなくても、そこから首相罷免権も導き出されることになり、そうなる大統領は政府をその権威の下に置くことになる。これまでの議論からすれば、そのような大統領はもはや「仲裁者」とはいえない。だからこそ、しっかり確認しておく必要があるということである。

残念ながら、6月30日関係閣僚協議会の議事録は残っていない。それは、6月23日第2回会議冒頭にモレが第1回会議議事録の修正を要求したことに苛立ったドゴールが、以後議事録を作成しないことを決定したためである。⁽⁵²⁾ だが、フリムランによれば、ドゥブレの見解について議論はあったようで、ドゥブレに対し、フリムランは、政府の権威強化が新憲法制定の目的であるのに、いつでも大統領によって首相が罷免されうることになれば、政府の権威がかえって弱くなるのではないかと批判し、そして、ドゴールはこのフリムランの意見に賛成したとのことである。⁽⁵³⁾ 結局、同会議で採択された大統領の政府任免に関する規定は次のとおりである。⁽⁵⁴⁾

第4条 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し、その職を解く。

このように、大統領の首相罷免権の問題も決着した。首相は大統領に

(51) Note établie par M. François Luchaire pour M. Louis Jacquinot à propos du projet d'articles relatifs au président de la République soumis au Conseil interministériel du 30 juin 1958, *DPS I*, p. 312. リュシエールは、ドゥブレの考えについて、行政法において公務員に関してはそのとおりだが、憲法において首相に関してはそうではないとも述べている。

(52) Pierre Pflimlin, *Mémoires d'un Européen De la IV^e à la V^e République*, Fayard, 1991, p. 150.

(53) *L'écriture*, p. 826.

(54) Articles relatifs au président de la République adoptés lors du Conseil interministériel du 30 juin 1958, *DPS I*, p. 307.

よって任命されるものの、政府はその構成員を大統領に提案する首相を頂点に構成されるはずであり、首相はもちろん、他の大臣も首相の提案なしに大統領は罷免することができない。そのことにより、政府は大統領に対して自律性を保持し、通常時においては国会の信任を条件に、政治を主導する。こうした理解をさらに補強する条文が7月7日関係閣僚協議会に提出される案に登場する。同案の「政府」の章の第1条である。それは現行憲法20条の原型であるが、その第1項は「政府は国の政策を決定し指導する」であった。⁽⁵⁵⁾ジャン-ルイ・ドゥブレによれば、この条文案の初出は、6月末にミシェル・ドゥブレによって提示された案で、「政府は国の一般政策を決定する」という文言であり、さらに、6月30日案——「首相は国の政策を決定し指導する」——を経て、7月7日案に至ったことになっている。⁽⁵⁶⁾いずれにせよ、政策決定権が政府にあることを明示していることには変わりはない。この条文案のアイデアがフリムランとモレによって提案されたものであること、その作成時期から考えて、大統領に政治的決定権がないという前提で作成されたことは間違いない。しかも、この条文案に関してドゴールを含めて合意がすぐに得られた⁽⁵⁷⁾ということは、政府において大統領の役割と主要権限についてもはや対立がなくなっていたことを示している。

対立の帰結

執行権の長はあくまで首相であって、大統領は政治に介入しない「仲裁者」にとどまる。国会の不信任決議の条件も厳格化されるはずで、政府は、

⁽⁵⁵⁾ Projet d'articles relatif au Gouvernement soumis au Conseil interministériel du 7 juillet 1958, *DPS I*, p. 360.

⁽⁵⁶⁾ Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^e République*, Presse universitaires de France, 1975, p. 297. なお、この条文起草におけるドゥブレのイニシアティヴは、そのアイデアに対する彼の支持を表しているように思われる。

⁽⁵⁷⁾ Pflimlin, *op. cit.*, p. 150.

⁽⁵⁸⁾ Mollet, *op. cit.*, p. 95.

大統領に対しても、国会に対しても、自律性と安定性を獲得するというのが、リュシェールをはじめ制定作業に関わった当事者の大方の見方であったと思われる。実際、次章でみるように、ドゴール自身がモレやフリムランの理解に立った説明を CCC において行っている。

しかし、憲法成立後の展開、特にドゴールによる大統領権限の実際の行使を考慮すると、ドゴールがモレとフリムランの「仲裁者」概念を本当に受け入れていたとは考えにくい。むしろ、理解の不一致を利用して「仲裁」という言葉を憲法に残し、それを手がかりに、憲法運用の場面で大統領のリーダーシップを発揮することを展望していた、ということのほうがありそうに思われる。⁽⁵⁹⁾ だとすると、この CCC におけるドゴールの説明は彼の真意とは異なることになる。とはいえ、大統領の役割と首相罷免権に関する譲歩は言葉の真正の意味での譲歩である。それは主要な法源である成文憲法の文言に関わる譲歩だからである。⁽⁶⁰⁾

さらに、ドゴールの隠された意図を制憲者意思として援用しうる余地もほとんどない。確かに、制定過程資料の公開がほとんど進まなかったという事情により、憲法制定後ドゴールが制憲者意思を代弁しうる地位を享受しつつ、大統領として自己の解釈に基づく憲法運用を行うことができたかもしれない。⁽⁶¹⁾ しかし、ドゴールの制憲過程における公式の説明—— CCC における説明—— は記録として保存されている。憲法制定時の共通理解が明らかになるのは時間の問題だったはずである。しかも、ドゴールのこ

(59) ジェラルド・コナックは、6月ドゥブレ案の大統領の役割に関する規定がドゴールの真意を反映しているとしている。V. Gérard Conac et Jacques Le Gall, Article 5, *La constitution de la république française*, 3^e édition, Economica, 2009, p. 232. V. aussi Gérard Conac, Article 5, *La constitution de la république française*, 1^{ère} édition, Economica, 1979, p. 132.

(60) ここでの譲歩の決定的な意味が明らかになるには、1986年以降のコアビタシオンまで待つことになるとしても。

(61) 有名な1964年1月31日記者会見で、ドゴールが大統領中心主義的憲法観の根拠として援用したのが「新憲法の精神 (l'esprit de la Constitution nouvelle)」だったことが想起される。V. Charles de Gaulle, *Discours et messages, t. IV : Pour l'effort 1962-1965*, Plon, 1970, p. 164.

の意図は、憲法制定過程において、モレも⁽⁶²⁾、フリムランも⁽⁶³⁾、ジャノですら⁽⁶⁴⁾気づかなかつたのであり、ましてや CCC の委員も憲法制定レファレンダムで投票する国民も知ることはなかつたのである。

(3) 大統領選挙

大統領選挙をめぐる問題においても、大統領の位置づけをめぐる実質的な政治的判断が強く作用している。確かに、制憲過程での議論においては技術的要素が優越しているようにみえるが、その背後には政治制度における大統領の位置に関する政治的考慮が働いていた。「国家元首の指名方法を通じて問題だったのは、大統領の職務に関する考え方そのもの」であり、「どちらかといえば技術的な外見の下に、政治的に実質的重要性をもった条文が隠されていた⁽⁶⁵⁾」のである。

先に確認したように、バイユ演説は、大統領選挙人団について「国会を含むがそれよりはるかに大きな選挙人団」としていた。このときのドゴールの発想は、以下のようなものであった。すなわち、最大にして最終の目標は国会に対する執行府の自律性の確保であり、それはドゴール流に表現すれば「権力分立」の保障ということになる。そのために、まず、首相(または政府)の任命権を国会から大統領に移す。しかし、大統領が国会に従属してしまつたら、そのような任命権の変更だけでは執行府の自律を達成

(62) Mollet, op. cit., p. 43. 実際、モレは自己の解釈が「1958 年の『制憲者』の意思」であったと主張している (ibid., p. 7)。これに対しては、制憲者はレファレンダムの投票権者である国民であつて、モレが依拠する関係閣僚協議会の議論もその当時の国民には知られていなかったのであるから、モレの解釈が制憲者の意思とはいえないとするアヴリルの批判もある (Pierre Avril, *Le piano mécanique, Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Éditions Panthéon-Assas., 2010, p. 195.)。

(63) Pflimlin, op. cit., p. 150.

(64) Maus et Passelecq (dir.), op. cit., p. 48. 実際、ジャノは 8 月 8 日 CCC で、「本案において仲裁者とはきわめて限定された場合において若干の基本的決定を下す人物である。それらの場合を除くと、執行権の長は首相である」と明言している (DPS II, p. 278)。

(65) Françoise Decaumont, *L'élection du Président de la République, L'écriture*, p. 146.

できない。そこで、大統領の国会に対する独立性の確保が必要になる。このようにして、国会議員による選挙、あるいは、国会議員の意思が決定力をもつような選挙方法が否定される。つまり、政府の自律性確保の基礎に大統領の独立性が位置づけられ、それにふさわしい選挙方法が要請されるのである。⁽⁶⁶⁾

ところが、国会に対抗して大統領の権威によって政府の自律性を確保するためには、大統領の側にも相応の正統性が必要である。国会の政治的正統性はその選挙制度——主権者である国民に淵源すること——に由来するとすれば、それに対抗できるためには同等の正統性が必要になろう。バイユ演説の憲法構想について、そこでのあいまいな表現にもかかわらず、それが大統領直接公選制を要請するものであるという理解が演説の時から存在したのは、論理的に当然のことである。⁽⁶⁷⁾つまり、大統領選挙人の問題は、国会に対抗して大統領が保持すべき正統性の問題であり、国会の正統性と比較したときそれをいかにすべきかという問題であった。そうしてみると、大統領の正統性が国会の正統性に近づけようとするれば、大統領選挙人もまた国会議員選挙人に近づけるということになり、そうなれば、大統領はモレヤフリムランにおける意味での「仲裁者」から遠ざかり、実質的な統治者に近づくことになる。

(66) この考え方は第3共和制「グレヴィ憲法」に対する反省として理解しうる。第3共和制憲法は条文の上では大統領に多くの強力な権限を付与しており、その中には、代議院解散権（ただし、元老院の同意が必要）、大臣（首相を含む全大臣）の任命権も含まれていた（1875年2月25日公権力の組織に関する憲法的法律3条および5条）。しかし、1879年大統領に選出されたジュール・グレヴィによってこうした大統領権限は実質的に放棄され、以後大統領は政治的権威を喪失していく。そして、この憲法運用の劇的変化は大統領選挙人が国会議員であることによって引き起こされた。すなわち、前任のマクマオンによる大統領権限の自由裁量的行使に反対する勢力が国会議員の多数を占めたことにより、そうした大統領権限の行使に消極的なグレヴィが後任大統領に選出されたのである。

(67) Léon Blum, *Les deux discours*, *Le Populaire*, 21 juin 1946, F. Decaumont (dir.), *Le discours de Bayeux*, p. 238-239.

原則の確定

大統領選挙人の問題は大統領の役割と密接に結びついていることから、憲法制定過程においても、大統領選挙制度を直接普通選挙とするかという問題は不可避だったはずである。実際、初期においては検討の俎上に上げられていたようである。6月6日ドゴールとの機中会話に関するリュシェールのメモでは、大統領選挙人を示唆する文言において、「国会議員団より大きな特別の選挙人団」とならんで「国民 (le peuple)」が出てきている⁽⁶⁸⁾。また、6月11日マメールのノートでも、6月3日憲法的法律で「権力の源」とされた普通選挙の適用可能な手続として、大統領の指名を挙げている⁽⁶⁹⁾。

しかし、公式の会議の場面では早々に決着がつく。6月12日最初の作業部会において、国会議員だけによる選挙とともに、普通選挙による指名も斥けられた⁽⁷⁰⁾。この確認は意外ではない。すでに、6月3日憲法的法律に関する国民議会普通選挙委員会の審議においてモレがドゴールの発言を援用して明言していたことだからである。このときモレは、大統領選挙方法に関するドゴールの考えとして、国会議員だけによる選挙とともに、普通選挙も否定したと明言している。すなわち、「ドゴールが明言したところでは、いずれにせよ、フランス人全体による直接普通選挙によって大統領を選ぶことは問題になりえない」と述べていた⁽⁷¹⁾。作業部会の結論は、モレのこの発言の方針を確認したにすぎないのである。

とはいえ、決着が早期についたことは、問題が終局的に解決されたことを意味しない。大統領の正統性の強化はやはり、論理的に直接公選制に親和的であることは否定できない。ドゴールのように大統領中心主義

(68) リュシェールのメモの第3項：「政府は、いかなる場合においても、国会に由来してはならない。それゆえ、政府の任命は、国民、または、国会議員団より大きな特別の選挙人団を起源としなければならない。」(DPS I, p. 235.)

(69) DPS I, p. 238.

(70) DPS I, p. 241-242.

(71) DPS I, p. 156.

とまではいなくても、国会に対抗して政府の自律性を確保しうだけの権威を大統領に付与するためにも、直接公選制は当然選択肢の一つとして検討されるべきものであった。リュシェールがジャキノに宛てた6月末のノートは、少なくとも論理的には、この問題が相変わらず憲法改正作業において中心の課題であったことを示している。そのなかで彼は、つぎのように大統領公選制の必要性を訴えている。すなわち、「今日、世界中のあらゆる国において、正統性とは普通選挙で」あって、したがって、大統領が「議会に対してその役割を十分に果たすためには、その権限を国民から得る」必要がある。そして、地方議会議員を基礎とする選挙人による選挙は、大統領を「超元老院議員 (super-sénateur)」にすぎないものにしてしまうと警告し、また、1875年憲法の経験に言及して、「普通選挙に由来しない大統領は、普通選挙に由来する議院の前では必然的に引き下がらざるをえない」と指摘している⁽⁷²⁾。

ただ、こうした指摘はもはや公式の会議で検討されることはなかった。政府内部の検討作業において技術的な変更により草案は変遷するが、基本原則は維持されたまま、CCCに提出されることになる。

⁽⁷²⁾ Notes préparées pour le Conseil interministériel du 30 juin 1958, *DPS I*, p. 309 et 311.

なお、リュシェールは、このノートの中で、これを草する前にヴデルと会ったことを記しているが、後に、守秘義務に反していることを承知の上で、ヴデルに政府内部の作業の進捗状況を逐一知らせていたことを告白している (Allocution de M. François Luchaire, *Revue française de droit constitutionnel*, 2004, Numéro hors-série : Geroges Vedel (1910-2002))。そして、こうした情報に基づいて、ヴデルは、政府原案がCCCに付託される前に、同原案における大統領選挙人について、*Le Monde*紙上で、大統領は「小麦とテンサイどころか、ライ麦とクリによって選ばれる」(même pas l'élu du blé et de la betterave, mais du seigle et de la châtaigne!) —— 人口の少ない田舎の過剰代表の意 —— と批判することになる (Georges Vedel, *La Constitution de 1958*, *Le Monde* des 19, 20-21, 22 et 23 juillet 1958, *DPS IV*, p. 346.)。さらに付け加えるならば、ヴデルのこの批判は起草者側には相当に堪えたようで (Luchaire, in *L'écriture*, p. 206), CCC 審議冒頭の政府案の説明において政府委員ジャノは、「きわめて絵画的な言い回しで表現された」批判として、婉曲に言及している (*DPS II*, p. 68)。

先送りされた対立

1958年の時点で大統領公選制の選択肢に現実的可能性があったかといえ、それはなかったと言わざるをえまい。6月3日憲法的法律による憲法改正権授権のあり方、そして同憲法的法律の審議において大統領公選制を否定したモレの発言からして、大統領公選制の採用は不可能であっただろう。なぜなら、ドゴール政府による大統領公選制の採用はモレの立場と正面から衝突することになり、モレがドゴール政府にとどまることはできなくなる可能性が高かった。なにより、6月1日国民議会におけるモレ発言は、ドゴールの言明を伝えるものとしてなされている。モレは、大統領公選制の否定をドゴールの考えとして示したのである。しかも、ドゴールが大統領公選制を否定した理由——フランスにおける歴史上の前例——も紹介している。それをドゴール政府の草案が否定することは、モレを裏切ることに等しい。そして、モレが国務大臣を辞任すれば「6月1日に信任された政府」も瓦解し、ドゴール政府は憲法改正案をレファレンダムに提出することもできなくなる。⁽⁷³⁾

結局、ドゴール政府はモレ発言の枠内で起草作業を行う以外の可能性は最初からなかった。とすると、制憲作業最初期に見られた普通選挙制検討の形跡は何であったのか。ジャン-ルイ・ドゥブレの伝えるところによれば、ドゴールは6月10日ごろのミシェル・ドゥブレとの協議において、大統領権限とともに大統領選挙制度についても語っている。そして、M・ドゥブレの言として、「ドゴール將軍は私に大統領選挙制度について話した。普通選挙が言及されたが、斥けられた。当時フランス公民権は世界中に広く拡散しており、この種の選挙方法を採用することは不可能だった」という言葉を紹介している。⁽⁷⁴⁾ドゴールは即座に斥けたとしても、言及したのはなぜか。6月6日のリュシエールとの機中会話で「国民」に言及した

(73) ジャノによれば、モレ自身が大統領公選制に反対であり、彼の存在がその実現を阻んだ主たる要因であった (V. Maus et Passelecq (dir.), op. cit., p. 24)。

(74) J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, p. 160.

のもリュシェールの聞き間違いとは思われぬ。考えられるのは、大統領公選制が常に念頭にあったからという説明である。⁽⁷⁵⁾確かにドゴールは、制憲過程における公式の会議の間では大統領公選制に一切言及していない。しかし、1962 年憲法改正に関する彼の説明のしかたを考えれば、1958 年の時点ですでに大統領公選制の必要性を認識していたことは十分ありうることのように思われる。⁽⁷⁷⁾

さらに、ドゴールが 1958 年時点で大統領公選制の必要性を認識していたという証言も数多い。⁽⁷⁸⁾ジャノによれば、ドゴールは普通選挙を「解放 (libération)」として考えていたという。⁽⁷⁹⁾では、なぜドゴールは 1958 年に大統領公選制を最初から諦めていたのかといえ、それは、自分が大統領である限り、普通選挙による正統化は必要ないと考えていたからだということになろう。「(1958 年) 憲法の最初の版が大統領選挙のために定めた珍妙な選挙人団をドゴールが受け入れたのは、そのような選挙人団は自分

(75) V. l'intervention de Raymond Janot, *L'écriture*, p. 208.

(76) ドゴールは憲法改正を訴える 1962 年 9 月 20 日のラジオ・テレビ演説で、大統領が憲法に与えられた任務を実際に十分に果たしうするためには、「国民の明確な信任が必要である」とし、自分の後続の大統領にとっては、「直接市民の全体から至高の任務を受け取る必要がある」と述べている (Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Élysée, Charles de Gaulle, *Discours et Messages t. IV, Pour l'effort 1962-1965*, p. 22-23)。1958 年に決定された大統領選挙方法は、ドゴールについてのみ当てはまるものであって、彼の後の大統領については普通選挙が必要だという意味に理解できる。

(77) オデイル・リュデルは、バイユ演説から 1958 年まで、ドゴールがアメリカの大統領選挙に対する関心を持続していたことを示す証言をいくつか挙げて、1958 年の時点ですでに大統領公選制を考えていたとしている (Odile Rudelle, *De Gaulle et l'élection directe du Président de la République*, Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, Presses de la FNRP, 1985, p. 113 et s.)。

(78) Maus et Passelecq (dir.), *op. cit.* によれば、ジャノはじめ、フランソワ・ゴゲル、ピエール・シュドロ、ジャン・フォワイエ、フランソワーズ・デュレリらがドゴールの考えについて証言している。同書には、1958 年にドゴールはアメリカ流の大統領選挙方法に「私は反対」と言ったというニコラス・ワールの証言もあるが (p. 43)、ワール自身も認めているように、制憲作業参加者のほぼ一致した認識のほうが正しいと考えるべきだろう。V. Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle, t. 2 : La République*, La Documentation française, 1992, p. 226 (Nicolas Wahl)。

(79) Intervention de Raymond Janot, Maus et Passelecq (dir.), *op. cit.*, p. 41.

が大統領に選ばれることに何の意味ももたないことをよくわかっていたから」(カッコ内——引用者)⁽⁸⁰⁾であり、ドゴール自身の表現によれば、自分の大統領としての権威については「歴史上の出来事が必要なことをしている」⁽⁸¹⁾ので、自らが大統領に選ばれる方法は「取るに足りない形だけのもの (formalité sans conséquence)」⁽⁸²⁾なのであった。以来ずっと、「疑いの余地なく」⁽⁸³⁾ドゴールは大統領選挙方法の修正を考えていた。

以上要するに、ドゴールは 1958 年憲法改正作業において、一般論としては、大統領に付与される役割・権限に見合うものとして国民全体による正統化が必要であると考えていた。しかし、大統領公選制については、特に議会勢力の反対が強いと考え、当初からこれを断念していた。それでも大統領中心の政治制度の実現が可能だと判断したのは、ドゴール自らが大統領になるという見通しに基づき、制度上不十分となる手続の意味での民主的正統性を、「6月18日の呼びかけ」以来のドゴールとフランス国民との特別の結びつき (= 歴史的な正統性) がこれを補って余りあるという考えがあったからということになる。

政府原案の作成

以上のような背景において、大統領選挙に関する政府原案が作成される。そこで、議論された主要な問題は、選挙人の範囲、当選決定方法である。その他の点についていえば、大統領の任期に関してはほとんど議論はなく、第3、第4共和制を踏襲して7年を維持することが決まった。大統領選挙の実施時期については CCC で議論になったが、政府内部の検討作業で問題になった形跡はない。そこで、以下では、選挙人の範囲を中心に政府内部の検討経過を概観する。

(80) Intervention de François Goguel, *ibid.*, p. 33.

(81) Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Élysée, *op. cit.*, p. 22.

(82) Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir, t. II, L'effort 1962-1965*, Plon, 1971, p. 20.

(83) Intervention de Pierre Sudreau, *Maus et Passelecq (dir.)*, *op. cit.*, p. 37.

普通選挙と国会議員のみの選挙が否定されると、問題は国会議員以外の選挙人をどのように調達するかである。そこでは、一方で、普通選挙は採用しないとしても大統領選挙人を通じて大統領に相応の民主的正統性を付与するという要請と、他方で、選挙人を地方議会議員を基礎にして考えると人口密度の小さい地域が過大に代表される傾向との調整を図ることが必要になる。⁽⁸⁴⁾基礎自治体であるコミューヌの規模のばらつきが大きいためである。当時コミューヌの総数はおよそ 38,000 であったが、このうち人口 1,000 人以下が 31,407、人口 200 人以下でも 20,737 あり、これに対し、人口 50,000 人から 100,000 人のコミューヌは 39 だったという。⁽⁸⁵⁾人口の少ないコミューヌにも選挙人を割り当てると、人口密度の高い都市部に対しては相当の数の選挙人を割り当てないと、選挙人 1 人当たりの人口に大きな格差が生じることになる。要するに、大統領選出において「田舎」の影響力が不当に大きくなって、大統領の民主的正統性を損なうという問題である。そして、都市部でそのような規模の選挙人は、すでに公選職にある議員等だけでは足りないことから、追加される選挙人の選任方法も別途問題になってくる。

この点について、6 月 12 日作業部会において、採用された方針は、「国会議員と地方議会議員 (élus locaux) を含む選挙人」⁽⁸⁶⁾であったが、そのと

(84) 大統領選挙人をめぐっては、この問題のほかに、植民地との関係に起因する問題もあった。すなわち、植民地にどのように、どの程度の選挙人を割り当てるかという問題である。大統領はフランス共和国の大統領であると同時に、植民地を含むフランス——1958 年憲法では「共同体 (Communauté)」という用語が採用されることになる——の大統領でもあるということが制憲作業の前提であった。フランス共和国大統領としてはフランス本国において実質的に決定される必要がある一方で、そうしようとすると、人口比で見れば植民地が本国を大きく上回っていることから、植民地に対しては選挙人の割り当て基準を本国とはかなり異なったものにせざるをえなくなる。そして、それはフランス共同体大統領にふさわしくない、という問題を生じることになる。この問題もまた解決困難で多くの議論がなされたが、本稿では扱わない。

(85) *DPS III*, p. 56-57.

(86) 詳しくいえば、《élus locaux》には、県議会議員、コミューヌ議会議員のほか、市長 (maires) と海外領土議会議員が含まれる。

きドゥブレは「大きな選挙人団 (corps électoral vaste)」とするが⁽⁸⁷⁾、「小コミュニティの議員の参加が決定的にならないようにする調整」の必要性を指摘していた。6月13日憲法会議で配布されたとされる6月ドゥブレ案では4つのカテゴリーが設けられ、それぞれ「国会議員」「海外領土議会議員および県議会議員」「市長」「人口1,000人以上のコミュニティにおいて以下の割合で指名された選挙人」とされ、最後のものについては「人口1,000人ごとに1選挙人」と「人口2,500人ごとに1選挙人」の2案が示されていた。同案においては、二回投票式が採用され、任期は空欄になっているほか、本条の適用条件は法律によって定めるとしている。

6月13日の憲法会議でドゴールは、「元老院選挙人団に似た、非常に大きな選挙人団」と説明した⁽⁸⁸⁾。ちなみに、第4共和制下で長く適用された1948年9月23日法律が定める共和国評議会議員の選挙方法では、その大部分を占める本国選出議員は、代議士、県議会議員、および、コミュニティ議会議員とその補欠によって選ばれる選挙人によって選ばれることになっている。最後のカテゴリーの選挙人はコミュニティの人口によって細かく規定されているが⁽⁸⁹⁾、ヴェデルは「大中小コミュニティの間に過大な不均衡を生むことなく、地方公共団体の忠実な代表を可能にするはず」と評価している⁽⁹⁰⁾。人口比例の要請と地方公共団体代表の要請との中間を取っていると

(87) *Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 12 juin 1958, DPS I, p. 242.* なお、ドゥコモンによれば、ドゥブレは、第4共和制下では、大統領選挙人の構成について、国会議員が半数あるいは1/3となる改憲案を発表していた (F. Decaumont, *L'élection du Président de la République, op. cit., p. 149.*)。ここにもドゴールと比較したときのドゥブレの議会重視の考えが表れているように思われ、そうだとすると1958年においてはドゴールの考えを優先していることになる。

(88) *Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958, DPS I, p. 246.* なお、この案について、人口2,500人ごとに1選挙人を割り当てる方法を採用した場合の選挙人団の試算では、選挙人の総数は56,138人と見積もられている (*Note sur l'élection du président de la République du 23 juillet 1958, DPS I, p. 495.*)。

(89) ジョルジュ・ピユルドーによれば、住民100人のコミュニティに割り当てられる選挙人は1、住民10,000人のコミュニティには選挙人23、住民500,000人のコミュニティには選挙人128が割り当てられるという (Georges Burdeau, *Doit constitutionnel et institutions politiques*, 7^e éd., L. G. D. J., 1957, p. 386.)。

いってよいのであろう。

6月13日憲法会議では大統領選挙人について議論された形跡はないが、その後の作業部会等での検討を踏まえて、6月23日第2回憲法会議に提出された案では、コミューヌを基礎とする選挙人の規定が変わり、人口によって、コミューヌ議会全議員、市長と助役、市長のみの3つの場合が区別されるようになった。区分は異なるものの、共和国評議会議員選挙の方式に接近したことになる。海外領土についても代表議会が選挙人を選出することが定められた。⁽⁹¹⁾ 会議では、モレとフリムランが相殺するような意見を述べた。モレは、大きな選挙人団は大統領選挙を政治的なものとし、大統領が仲裁者にとどまることを困難にする虞があると指摘したのに対し、フリムランは、大きな選挙人団は大統領により大きな権威を与えると理由からこれを支持したのである。カッサンは、大きな選挙人団について、小コミューヌの過大代表と選挙運動の負担増大に対して注意を促した。ドゴールは、あらためて元老院議員の選挙人程度にとどめるのがよいとの考えを示した。⁽⁹²⁾

さらに、6月30日関係閣僚協議会を経て、コミューヌを基礎とする選挙人は、憲法で規定することを放棄し、「組織法律 (loi organique)」に委任するように変更された。この委任の意味については項をあらためて検討する。

6月30日の後しばらくの間、政府内部で大統領選挙人について検討された形跡はないが、7月10日作業部会でこの問題が取り上げられている。憲法条文の起草作業が進行して、海外領土の問題を検討するなかで、大統領選挙人の問題があらためて浮上してきたものと思われる。そこでは、オリヤックが、国会議員、海外領土議会議員、県議会議員だけなら、

(90) Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 2002 (première édition : Sirey, 1949), p. 389.

(91) Projet d'articles relatifs au président de la République du 23 juin 1958, *DPS I*, p. 281.

(92) Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958, *DPS I*, p. 278.

本国と海外領土との不均衡も許容しうる範囲内だが、市長も加えると容認できないと述べ、コミューヌを選挙人の基礎からはずすという提案を行った。⁽⁹³⁾

ところが、7月15日のいわゆる「ラ・セル・サン・クル (La Celle Saint-Cloud) 案」⁽⁹⁴⁾では、突如、コミューヌの大統領選挙人について「元老院議員選挙人と同じ条件で選ばれる」という規定が登場する。⁽⁹⁵⁾ドゴールがくり返し元老院議員選挙人を引き合いに出していたことから、ドゴールの意向が反映されての修正と考えられるが、⁽⁹⁶⁾経緯は不明である。いずれにせよ、この表現もすぐに見直される。7月16日作業部会において、大統領選挙に関する条文において「元老院議員選挙人を参照するのは奇妙に思われる」と指摘され、⁽⁹⁷⁾7月19日案で6月30日案、つまり組織法律への委任に戻されている。⁽⁹⁸⁾7月23日、25日の閣内閣議では大統領選挙人に関して議論があったようであるが、⁽⁹⁹⁾修正は加えられず、そのまま CCC 提出案となっている。条文は次のとおりである。

第 4 条 大統領は任期 7 年で、国会、県議会、海外領土議会の議員、及び組織法律の定める条件に基づいて選ばれたコミューヌ議会の選挙人⁽¹⁰⁰⁾によって選挙される。

⁽⁹³⁾ *Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 10 juillet 1958, DPS I, p. 403.*

⁽⁹⁴⁾ 7月10日、15日に、パリ西郊のラ・セル・サン・クル城 (イヴリーヌ県) において、ドゥブレ、ジャノ、マメール、ソラル・セリニの4名が憲法草案の全体としての検討を行ったうえで作成した草案である。条文に通り番号がついた最初の草案である。

⁽⁹⁵⁾ *Avant-projet de Constitution du 15 juillet 1958, DPS I, p. 430.*

⁽⁹⁶⁾ *Decaumont, L'élection du Président de la République, op. cit., p. 152.*

⁽⁹⁷⁾ *Modifications proposées par le groupe de travail le 16 juillet 1958, DPS I, p. 443.*

⁽⁹⁸⁾ *Avant-projet de Constitution du 19 juillet 1958, DPS I, p. 458.*

⁽⁹⁹⁾ *Avant-projet de Constitution soumis au Conseil de cabinet les 23 et 25 juillet 1958, DPS I, p. 475.*

⁽¹⁰⁰⁾ *Avant-projet de Constitution des 26/29 juillet 1958, DPS I, p. 503.*

組織法律への委任

政府がコミューヌの大統領選挙人について組織法律に委任するという規定を選択した意味を考えるためでは、1958 年憲法における組織法律についての検討が必要である。⁽¹⁰¹⁾

組織法律の概念は 1958 年憲法においてはじめて登場したわけではない。1946 年憲法にもその言葉は使用されている。ただし、そこでの「組織法律」は、制定手続の点ではその他の通常の法律と何ら変わらない。政治・行政組織に関する内容をもつという実質的な意味で用いられているにすぎない。つまり、通常の法律と区別されて組織法律の概念が設定されているのではない。これに対し、1958 年憲法はそれを独自の形式をもつカテゴリーとして創設した。その独自性は、制定手続と憲法院への付託義務の 2 点に表れている。すなわち、「通常法律 (loi ordinaire)」より厳格な制定 (改正) 手続が定められ、憲法院による合憲判断を経なければ審署できないとされた (46 条および 61 条)。⁽¹⁰²⁾ このように組織法律を形式的効力の

(101) 1958 年憲法における組織法律については、後掲 Amiel, Camby, Berramdane の諸論文のほか、Charles Sirat, *La loi organique et la Constitution de 1958*, *Recueil Dalloz*, 1960, 28^e cahier, p. 153 et s., Michel Rousset, *La loi organique dans la Constitution du 4 octobre 1958*, *Recueil Sirey*, janvier 1960, p. 1 et s. 高野真澄「フランス憲法における《loi organique》についての覚え書き」『尾道短期大学研究紀要』第 17 集 (1968 年) を参照。

(102) 16 条 3 項：「組織法律は予算の提出方法を決定する。」66 条 3 項：「組織法律は、フランス連合住民の諸要素がフランス連合議会に代表される諸条件を決定する。」89 条 1 項：「組織法律は県およびコミューヌの自由を拡大する。」

(103) 46 条：「憲法が組織法律の性質を付与している法律は、以下の条件において採決され、修正される。

政府提出法案または議員提出法案は、提出から 15 日の期間が満了した後でなければ、先議の議院の審議に付されず、また採決に付されない。

45 条の手続 (両院の議決の不一致の場合における合同同数委員会の手続、および国民議会の最終議決手続——引用者) は適用される。しかし、両院の一致がない場合、最終議決会における国民議会の採決は、その議員の絶対多数によらなければならない。

元老院に関する組織法律は、両院によって同一の文言で採決されなければならない。

組織法律は、憲法院による合憲の宣言の後でなければ審署されない。」

点において通常法律と区別し、独自の位置と役割を与えたことが、1958年憲法の特徴の一つである⁽¹⁰⁴⁾。そして、同憲法における組織法律に関してはもう一つの重要なポイントがある。経過規定のひとつ、92条である。同条によれば、「諸制度の設立およびその設立までの公権力の運用に必要な立法措置」、「憲法に規定された諸議会の選挙制度」を、政府は、コンセイユエタの意見を徴した後、法律の効力を有するオルドナンスで決定できる。

このような組織法律のしくみから考えると、1958年憲法における組織法律は、実質的には、それまでの憲法と同様に、公権力の組織に関して憲法規定を補完するものであるが、それ以上に、「合理化された議会制」の枠内に国会を閉じ込めるという「憲法が定める新しい権力均衡の構成要素」ということができる。そして、そのようなものとして、憲法施行時には国会ではなく政府によって専権的に制定され⁽¹⁰⁵⁾、その改正は通常法律より厳格な要件が課されると同時に、憲法院によって憲法の枠内にとどまるように監視され続けるのである⁽¹⁰⁶⁾。では、このような組織法律に関する諸規定は、政府内部でどのように作成されていたのであろうか。

組織法律を独自のカテゴリーとして創設するアイディアは起草作業の当初からあったことが確認できる。6月11日マメールのノートには、枢要な立法は組織法律により、通常の運営に関するものは通常法律によるという分担が定められ、さらに、組織法律はレファレンダムの手続により、通常法律と予算は国会の議決によると記されている⁽¹⁰⁷⁾。6月12日作業部会で、

⁽¹⁰⁴⁾ Hubert Amiel, *Les lois organiques*, RDP, 2-1984, p. 406.

⁽¹⁰⁵⁾ ベルナル・シャントブによれば、憲法が規定していた19の組織法律のうち、18までが92条に基づきオルドナンスによって制定された (Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, édition 1982, Armand Colin, p. 446; aussi v. Jean-Pierre Camby, *Quarante ans de lois organiques*, RDP, numéro spécial: *Les 40 ans de la V^e république*, 1998, p. 1686 et s.)。

⁽¹⁰⁶⁾ V. Abdelkhaleq Berramdane, *La loi organique et l'équilibre constitutionnel*, RDP, 3-1993, p. 719 et s.

⁽¹⁰⁷⁾ Note sur les travaux constitutionnels du 11 juin 1958, *DPS I*, p. 238.

「組織法律」は形式的効力について「憲法的法律と通常法律の中間のもの」として想定され、選挙や政府の組織を対象領域とすることが検討されている。⁽¹⁰⁸⁾

政府内部での本格的検討は7月初めである。まず、7月2日作業部会関連資料の一つのノート（ソラル-セリニ所蔵文書）で考察・提案がなされている。⁽¹⁰⁹⁾そこでは、組織法律の制定手続と改正手続が区別され、制定手続として3通りの方法が比較検討されている。すなわち、第1の方法は、憲法に付随してレファレンダムに付される、第2は、通常の立法手続において制定される、第3は、憲法が規定する特別の手続——多数決要件や期間などに関して——にもとづいて制定される。このノートでは、第1と第2の方法の組み合わせを推奨している。改正手続に関しては、一方で、状況の変化に対応して改正する必要があることから、厳格すぎる改正条件は避けるべきとされ、通常の立法手続を基本とすべきことが指摘される。他方で、とはいえ、レファレンダムを通じて国民によって承認された憲法が定める新しい権力均衡を構成するものとして、それを改変しようとする改正から保護される必要があるという。両者の要請から、このノートでは特別多数決（3分の2）が提案されている。なお、このノートが検討された時点では、コミューヌ選出の大統領選挙人は組織法律に委任する方針になっていたはずであるが、このノートに列挙されている組織法律の内容に大統領選挙人は含まれていない。

7月3日作業部会でさらなる検討が加えられる。⁽¹¹⁰⁾議事録によれば、まずドゥブレが、憲法に規定された諸制度の設立に必要な組織法律をオルドナ

⁽¹⁰⁸⁾ Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 12 juin 1958, *DPS I*, p. 243-244.

⁽¹⁰⁹⁾ Note concernant les lois organiques qui pourraient être envisagées dans le cadre de la réforme constitutionnelle, *DPS I*, p. 337 et s.

⁽¹¹⁰⁾ この区別は、第五共和制発足時の組織法律制定手続が制度設立後の改正手続と区別されるという点で、92条に通じる発想とみることも可能であるように思われる。なお、92条の内容そのものは、すぐ後で述べるように、翌3日の作業部会で議論される。

⁽¹¹¹⁾ Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 3 juillet 1958, *DPS I*, p. 349.

ンスの形式で政府が制定できるようにする規定を憲法に組み込む必要があると主張した。これに反論したのはシャンデルナゴルである。彼によれば、ドゥブレ提案は政府への組織法律制定に関する広範な授権であり、レファレンダムの意味も憲法の採択にとどまらないものになるというのである。そして、ジャノもリュシェールも、経過措置としてドゥブレ提案を支持した。シャンデルナゴルは最後まで納得しなかったようであるが、作業グループは、ドゥブレ提案に沿って、組織法律の準備を進めることになったようである。⁽¹¹²⁾ さらに、7月8日作業部会で、すべての組織法律について憲法院が関与することが、特に異議なく了承されている。⁽¹¹³⁾ ただし、この段階では、憲法院は審署前に意見を述べることにとどまり、合憲性審査を行うものにはなっていない。

以上の検討を踏まえて、コミュニヌにおける大統領選挙人の決定を組織法律に委任したことの意味を考えたい。まず、時系列的には、組織法律に関する検討が本格的に進められたのは、組織法律への委任を打ち出した6月30日関係閣僚協議会の直後である。ただ、ほんの数日のずれが、新憲法のアイデアを練っていた者にとって意味のあるものかは疑わしい。実際、組織法律に関する諸問題は、異論はあったものの、作業部会での提案どおりに決定された。提案者側の意図通りに運んだということである。また、その後組織法律の検討が大統領選挙人の問題に影響を与えた形跡はな

⁽¹¹²⁾ Note sur les travaux constitutionnels du 3 juillet 1958, *DPS I*, p. 356. なお、7月7日関係閣僚協議会のためのノートのなかで、リュシェールは、ドゥブレ提案が憲法採択のレファレンダムの性格を変更するとシャンデルナゴルの指摘を取り入れて、レファレンダムの日には制定される組織法律の主要部分が公表されているべきとの意見をジャキノに伝えている (Notes rédigées par M. François Luchaire pour M. Louis Jacquinot, ministre d'Etat, en vue du Conseil interministériel du 7 juillet 1958, *DPS I*, p. 380)。

⁽¹¹³⁾ Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 8 juillet 1958, *DPS I*, p. 384. なお、作業グループの一員であったミシェル・ギヨームによれば、同じく作業グループのマックス・ケリアンが8月3日付けでドゥブレに辞表を提出した主な理由は、経過規定により組織法律がオルドナンスの方法で制定されることに対する反対だったという (*L'écriture*, p. 349; v. aussi Lettre de M. Max Querrien, *ibid.*, p. 351-352)。

い。大統領選挙人については 6 月 30 日の決定が、一時的な逸脱はあるものの、政府原案として CCC に提出されるからである。

では、コミューヌにおける大統領選挙人の決定は、92 条に基づいて執行府において決定されるべき「新しい権力均衡の構成要素」だったのだろうか。言い換えれば、その決定から国会の関与を排除することを目的として、組織法律への委任を決定したのか。憲法制定資料を見る限り、そのような意図を示唆するものは見当たらない。むしろ、政府は、地方議員を基礎として選挙人を定めることと、人口の少ない地域の過大代表を抑制するという要請との間の均衡を見出しかねていたというほうが、実情に近いと思われる。ラ・セル・サン・クル案で突然元老院議員選挙人を参照する表現が採用されたのも、政府内部において確たる方針がなかったことを示しているとみるべきであろう。要するに、組織法律への委任は、「より詳細な意見を示すか、政府への信頼を示すかの選択を CCC に委ねた」ということ⁽¹¹⁴⁾になる。実際、政府は CCC に対して修正提案を歓迎する姿勢を示すことになる。

2 元老院の構成

第二院の構成もまた、ドゴールと国務大臣との間で意見が対立した問題である。しかも、ドゥブレが明確に国務大臣側を支持した珍しい例である。

ドゴールは、バイユ演説において二院制を主張し、第二院について独自の見解を披露していた⁽¹¹⁵⁾。それによれば、直接普通選挙で選ばれる第一院のほかに、第二院を設けて立法権を共同行使させようというのであるが、ドゴール構想の独自性はその構成にある。そこには、県議会・コミューヌ議会によって選出される議員のほかに、「経済的、家族的および知的組織の代表者」を加えるとしている。さらに、これに海外領土議会選出議員を合わせて、フランス連合大評議会を構想している。要するに、選出母体の異

⁽¹¹⁴⁾ Decaumont, L'élection du Président de la République, op. cit., p. 153.

⁽¹¹⁵⁾ Discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946, *DPS I*, p. 5-6.

なる 3 つのカテゴリーの議員から構成される第二院というのがバイユ演説で示されたアイデアである。

このアイデアは、ほぼそっくりそのまま、1958 年 6 月 6 日リュシェールとの機中会話で繰り返された。そこでドゴールは、元老院は 3 つの部に分割され、一つは政治的、もう一つは経済的、最後は海外領土のものという案を示し、それに対応して、フランス連合議会、経済評議会⁽¹¹⁶⁾、国民議会⁽¹¹⁷⁾における海外領土の代表を廃止するとしている。

6 月 12 日第 1 回作業部会でも、同様のアイデアが見て取れる。そこでは、現行 (第 4 共和制) の二院制に近いものとしつつ、一方で、連邦的性格を明確にし、フランス連合議会を廃止して連邦元老院の創設を掲げ、他方で、経済評議会の廃止を提起して職能選挙の問題を検討課題としている。そして、「第二院はいくつかのありうべき組織をもつべきである」と結んでいる⁽¹¹⁸⁾。3 部会制を明示的に示していないが、ドゴールの構想に沿った検討がなされたことは間違いない。

こうして、6 月 13 日第 1 回憲法会議を迎えるのだが、そこで配布されたたとされる 6 月中旬ドゥブレ案では、理由はわからないが、「国会」の章には条文がない⁽¹¹⁹⁾。会議では、ドゴールは第一院に最終議決権を認めつつ、第二院について「純粹に本国に由来する、あるいは純粹に個人主義的な性

⁽¹¹⁶⁾ 経済評議会は第 4 共和制における経済問題に関する常設の諮問機関である。1946 年憲法 25 条によれば、「経済評議会は、その権限に属する政府提出法案および議員提出法案について意見を述べるために検討する。その規約は法律によって定められる。これらの法案は、国民議会が審議する前に国民議会によって付託される。経済評議会は、さらに、閣議によって諮問される。人の完全雇用と物的資源の合理的利用を目的とする全国経済計画の策定に関しては、この諮問は義務的である。」

⁽¹¹⁷⁾ Conversation avec le général de Gaulle le 6 juin 1958, *DPS I*, 235.

⁽¹¹⁸⁾ Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 12 juin 1958, *DPS I*, p. 242-243.

⁽¹¹⁹⁾ Avant-projet de Constitution préparé à la mi-juin 1958, *DPS I*, p. 254. 条文の準備が時間的に間に合わなかったという事情は考えられない。なぜなら、本文で述べるようにドゴールはこの会議で、バイユ演説と変わらぬ 3 部会制元老院の構想を語るのであり、ドゥブレは、その構想に沿った条文案を 1948 年に作成したことがあったからである (V. J.-L. Debré, *La Constitution de la V^e République*, p. 32 et s.)。少なくともそれを元にすれば、条文案の準備に時間はさほどかからなかったはずである。

格」では不十分であるとして、3 部会制を提案する。すなわち、第一部会は共和国評議会類似のものつまり地方公共団体の代表、第二部会は経済的社会的文化的諸団体の代表、第三部会は海外領土の代表で構成し、審議は原則として部会ごとに、ただし国防、条約、経済計画については合同で審議するというものである。

ドゴールの説明に対して、まずドゥブレが懸念を表明した。それは第二部会について、経済諸団体が直接政治に参加することによって、それらが政治化し分裂・対立することを憂慮するものだった。モレもこれに同調した。彼は、労働組合から直接議員を出すことになれば、権力の源泉を普通選挙のみに求める 6 月 3 日憲法的法律の原理に反するのではないかと指摘した。これらの懸念に対しドゴールは、第二部会はその管轄する問題についてしか審議しないし、国民議会が最終議決権を有するのであるから、たいした問題ではないと答えたが、議論は収束せず、フリムランも、諸利益の代表を正式に議院に加えることに疑念を表明した。ウフエ-ブワニは連邦制を主張するなかで、海外領土代表の必要性を訴えたが、3 部会制との関連は明確でない。カッサンは国民議会における海外領土代表の問題を取り上げており、この憲法会議では、第三部会についての議論は深まることはなかつた。⁽¹²⁰⁾

政府内部でのこうした検討とはほぼ同時に、外部からの働きかけがあったことがわかっている。6 月 11 日付で共和国評議会議長ガストン・モネルヴィルからドゥブレに送られた書簡である。⁽¹²¹⁾モネルヴィルはそこで、ドゴール構想における第二部会を強く批判している。すなわち、デモクラシーにおいては市民の投票こそが政治的権威の源泉であるので、普通選挙によらず、組合的、文化的、あるいは家族擁護の諸団体によって指名された議員を元老院に導入することは、「その政治的権威を破壊する可能性がある」

⁽¹²⁰⁾ Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958, *DPS I*, p. 246-249.

⁽¹²¹⁾ Lettre et note de M. Gaston Monnerville à M. Michel Debré relatives à la responsabilité gouvernementale et au Sénat fédéral du 11 juin 1958, *DPS I*, p. 543-544.

と指摘した。他方で、モネルヴィルは海外領土代表で構成される部会には好意的である。海外領土と連邦構成国家の代表者からなる部会を、本国の地方公共団体の代表者からなる部会の 2 部会制を支持している。

モレ、フリムラン、モネルヴィルといった制憲作業に協力的な第四共和制の代表的政治家たちから批判されたばかりでなく、腹心のドゥブレにさえ難色を示されたドゴールは、この時点で、「同業団体的部会」を断念したようである。以後、政府内部の検討資料にこの構想が表れることはない。そして、6月27日作業部会は国会の章の条文の検討に入ったが、そこで提案された元老院の構成は、「元老院は、地方公共団体を代表する選挙人団によって選挙される」というものだった。これを見たリュシェールは所見として、「元老院における第三の経済部会の考えは放棄されたようである」と記している⁽¹²²⁾。なお、経済社会団体の代表は、ドゴール政府の提案により、1946年憲法の経済評議会 (le Conseil économique) と同様に諮問機関の形で7月7日関係閣僚協議会への提案において復活する⁽¹²³⁾。その後、ラ・セル・サン・クル案で「経済社会評議会 (le Conseil économique et social)」の名称が採用され⁽¹²⁴⁾、コンセイユデタ審議の段階で独立の章 (titre) に再編成されて最終案に規定される⁽¹²⁵⁾。

経済部会案が放棄されて、次の問題は、本国の地方公共団体代表のほか

⁽¹²²⁾ マリヴォンス・ボナールによれば、経済評議会議長エミール・ロッシュもまた、6月14日に、経済界代表者と政治的議員と同一の議員を構成することに反対する旨の覚書を、ドゴールとドゥブレに送付したという (Maryvonne Bonnard, *Le statut du Parlement, L'écriture*, p. 291)。

⁽¹²³⁾ *Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958, DPS I*, p. 247.

⁽¹²⁴⁾ *Compte rendu de la réunion du groupe de travail du 27 juin 1958, DPS I*, p. 296. リュシェールは、7月7日関係閣僚協議会のためにジャキノに宛てたノートでも「元老院の第三経済部会の考えはもはや考慮の外である」と記している (Notes rédigées par M. François Luchaire pour M. Louis Jacquinot, ministre d'Etat, en vue du Conseil interministériel du 7 juillet 1958, *DPS I*, p. 377)。

⁽¹²⁵⁾ Documents soumis au Conseil interministériel du 7 juillet 1958, *DPS I*, p. 366.

⁽¹²⁶⁾ Avant-projet de Constitution du 19 juillet 1958, art. 36, *DPS I*, p. 463-464.

⁽¹²⁷⁾ *DPS III*, p. 621-622.

に、海外領土を代表する第二部会を設けるかどうかということになったが、この問題は、「連邦問題に対して与えられる解決策の副産物以上のもの」⁽¹²⁸⁾ではないので、本稿では検討しない。結論のみを記せば以下のとおりである。まず、政府内部の検討で、海外領土は連邦制をとることとして、元老院の構成に関しては2部会制とする草案を作成し、CCCに提出する。⁽¹²⁹⁾しかし、CCCでは連邦制に対しても、2部会制に対しても批判が強く、政府は根本的な修正を迫られることになる。元老院の構成については、結局、1つの議院に本国の地方公共団体を代表する部会と海外領土を代表する部会の2つの部会を設置することの原理的な問題が最後まで解決できなかったということになる。⁽¹³⁰⁾2部会制元老院は、一方は共和国、他方は連邦という異なる法体系に属することになるからである。海外領土がきわめて多様で、その意向が区々に分かれつつ流動的な状況では、本国の諸機関と連邦——最終的には「共同体」となる——の諸機関は区別されざるをえない。こうして、CCCは、元老院とは別に「共同体議会 (l'Assemblée de la Communauté)」⁽¹³¹⁾を設置する修正案、および元老院の構成を共和国の地方公共団体代表のみとする修正案を可決し、政府もこの提案を——「共同体議会」を「共同体元老院 (le Sénat de la Communauté)」⁽¹³²⁾に変更するが——受け入れ、⁽¹³³⁾最終案としている。

3 妥協の性格

以上、政府内部における憲法制定作業における対立の特徴を示すものとして、大統領の役割・権限、その選挙方法、そして元老院の構成をめぐる議論とその決着をみてきた。もちろん、政府内部において意見が対立した

⁽¹²⁸⁾ Didier Maus, *Le Sénat, L'écriture*, p. 421.

⁽¹²⁹⁾ Avant-projet de Constitution des 26/29 juillet 1958, *DPS I*, p. 505-506.

⁽¹³⁰⁾ V. Maus, *Le Sénat, L'écriture*, p. 425.

⁽¹³¹⁾ *DPS II*, p. 400 et s.

⁽¹³²⁾ *Ibid.*, p. 454-455.

⁽¹³³⁾ Conseil interministériel du 19 août 1958, *DPS II*, p. 627 et s.

問題は他にもある。たとえば、大統領の個別権限——特に、議会解散権、レファレンダム付託権、非常事態権限など——、政府責任追及のメカニズムと兼職禁止を中心とする政府と国会との関係、国会審議に対するさまざまな規制などに関しても多くの議論がなされている。しかし、憲法の基本原理に関わるような意見の不一致は以上の検討でカバーできていると考える。確かに、政府と国会の関係や国会活動に対する規制は憲法の基本原理に関わるといえるが、そこでの実際の対立は原理的というより、その具体的な実現方法をめぐってのものが中心になっている。これらの問題に関しては、原理レベルでは対立より問題意識の共有が基本にあるように思われる。つまり、憲法原理をめぐる基本的な対立は、政府内部の作業の段階で決着がついていたのである。

その対立の当事者についてみれば、ドゴールとモレ、フリムランら国務大臣が中心であるが、問題によっては、ニュアンスの違いはあるものの、カッサンやドゥブレまでもがドゴールと対立する国務大臣側についていた場合もあった。そして、ここで検討した問題ではいずれも、ドゴールの企図は阻止されている。大統領の役割は、モレやフリムランの主張どおり「仲裁」とされた。首相の罷免権についてはないという理解で条文上規定されなかったばかりか、政府の国政決定権と首相のリーダーシップを明記する条文が追加された。元老院の構成については、ドゴールの3部会制案は政府内部にあって文字通り孤立したもので、誰からも擁護されることなく放棄された。大統領選挙人の問題はやや性質が異なり、いわば「不戦敗」であるが、それでも、政府内外の識者においては、国会に対抗する正統性をもつためには不十分だとの理解が共有されていた。それが十分な力とならなかったのは、ドゴール自身には——政府内部の起草作業に関わった者たちの間では、ドゴールが新憲法下の初代大統領になるのは規定の路線と考えられていた——⁽¹³⁴⁾ 必ずしも必要ないとの判断が大きく作用していたと思われる。にもかかわらず、この問題でもドゴールは早々に譲歩している。⁽¹³⁵⁾

そして、これらの点での譲歩は、殊にドゴールにとって大きな意味があったと思われる。それは、ドゴールが大統領就任後自らの手で、ここでの譲歩を悉く挽回しようとしていることに示されている。大統領の役割と権限については、大統領就任直後から憲法運用を通じて大統領中心主義を実践していくことで、憲法典に手を加えることなく、自らの意図を実現していった。大統領選挙人については、1962年10月レファレンダムによる憲法改正によって直接公選制を実現した。元老院における経済団体や家族擁護団体等の代表については1969年4月憲法改正案をレファレンダムに付している。ドゴールにとって1958年6～7月における起草作業上の基本的選択は真の譲歩だったのである。

その譲歩は議会中心主義に対するものだった。ドゴールが譲歩した意味の「仲裁」とは、政治に介入しないという意味であり、それは、国会に対して責任を負う政府ないし首相が政治を主導することを意味する。確かに、大統領は首相を任命するが、任命後の首相・政府の死命を決するのは国民議会であり、大統領が首相を罷免できないとなれば、国民議会のみが政府の進退を決するのである。また、「超元老院議員」にすぎない大統領ならば、少なくともドゴール後の大統領に対しては国会が優位を回復するはずであった。ジャンノによれば、起草作業に携わった者はみな、「ひとたびアルジェリア問題が解決されれば、健全化された議会制が機能すると思っていた⁽¹³⁴⁾」のである。元老院の構成に関するドゴール提案への反対においても、モレヤモネルヴィルが根拠としたのは、元老院ひいては国会の政治的権威を毀損する危険であった。以上のように、ドゴールの譲歩はすべて国会の権威を高めるもの以外のなにものでもない。

以上のことから確認できるのは、憲法の制定とは、そのときの諸条件に

⁽¹³⁴⁾ V. interventions de Raymond Janot, Alain Plantey, Max Querrien, *L'écriture*, p. 248, 250, 252. こうした予想は CCC 委員の間でも共有されていた (V. interventions de Pierre-Henri Teitgen, de Paul Raynaud, *DPS II*, p. 218, 240, 314, 496, 537)。

⁽¹³⁵⁾ V. intervention de Raymond Janot, *L'écriture*, p. 205-206.

⁽¹³⁶⁾ Intervention de Raymond Janot, *ibid.*, p. 248.

規定されて、種々の政治的諸力の妥協の表現となる、というきわめて平凡なことである。しかし、それがアルジェリア戦争という例外状態において、ドゴールという「救国の英雄」が行う場合であっても真であるということを確認することには意味があろう。それをドゴール流に表現すれば、「一度にすべてを行わないほうが望ましいと判断した⁽¹³⁷⁾」ということになるのかもしれないが、実際には「一度にすべてを行う」ことは不可能だったというべきであろう。

(つかもと・としゆき 法学部教授)

⁽¹³⁷⁾ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. II : L'effort 1962-1965, p. 18.