

## フランス 1958 年憲法制定過程の研究（5・完）

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

第2節 妥協の表現（以上、第35巻1・2号）

第3章 二つの諮問とレファレンダム

第1節 憲法諮問委員会（以上、36巻3・4号）

第2節 コンセイユ・デタ

第3節 レファレンダム

おわりに（以上、本号）

### 第3章 二つの諮問とレファレンダム

#### 第2節 コンセイユ・デタ

コンセイユ・デタ（以下 CE）に対して政府が憲法案を諮問することは、1958年6月3日憲法的法律によって政府に義務づけられていた。しかし、その諮問の性質は自明ではなかった。1946年憲法下の CE の活動の法的根

拠は「コンセイユ・デタに関する 1945 年 7 月 31 日オールドナンス」であったが、その 21 条は、CE は法律とオールドナンスの作成 (confection) に参加するとし、政府が作成する法律案に関して、首相の諮問にもとづいて意見を述べ、必要と判断する修正を提案すると規定するにとどまっていた<sup>(1)</sup>。つまり、憲法的法律案については、CE の意見が必要か否かについて明確ではなかった。

とはいえ、実際には、CE は、それまでに 3 回、憲法改正案について政府から諮問を受けていた<sup>(2)</sup>。その意味では、6 月 3 日憲法的法律が CE への諮問を規定したことも当然と考えることもできる。その場合、同憲法的法律がその手続を明記したのも確認的な意味合いが強いということになる。しかし、今回の憲法的法律案の諮問は、それ以前と 2 つの点で異なる。第一に、今回諮問されるのは憲法の特定の条文の改正案ではなく、全面改正案であることである。すなわち、前文を初めとする抽象的原則的規定から具体的技術的規定までを含み、実際に機能する諸制度の全体に関するものである。第二に、CE の諮問の後、国会審議を経ずに政府案が直接国民に提案されることである。正規の憲法改正手続では、CE の諮問の後、国会の審議において法律案に対する様々な意見が示され、場合によっては修正が行われる。ところが、本件憲法改正手続においては、国会審議はなく、それに代替する CCC 審議もすでに終了している。CE 諮問の後には、政府の最終決定が残るだけである。こうした事情があるから、CE 副院長カッサンは、総会審議の冒頭で、CE への今回の諮問は「奇妙に見えるかもしれない」と断っているのである<sup>(3)</sup>。

---

(1) Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État, art. 21 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339903>). 参照、山下健次「コンセイユ・デタ——その立法・行政活動——」立命館法学 34 号 (1960 年), 162 ページ。

(2) Rapport de M. Deschamps, rapporteur général du projet, *DPS III*, p. 270.

(3) Allocution de M. René Cassin, vice-président du Conseil d'État, *DPS III*, p. 284.

では、本件諮問をどのように位置づけるべきか。直接の法的根拠は6月3日憲法的法律であるとはいえ、それだけではいかに——いかなる方針の下、いかなる観点から、いかなる範囲で——諮問に答えるかが明確にはならないからである。この問題に対するカッサンの答えは、「普通法上 (de droit commun), われわれはすべての『政府提出法律案』について諮問を受けている」というものである。彼は続けて、CEが政府が準備する法文について諮問を受けるためには、「政府がその法文を準備する任務を受け取っているというだけで十分」だともいう<sup>(4)</sup>。つまり、カッサンは、1945年オルドナンスでも6月3日憲法的法律でもなく、「普通法」に根拠を求めているのである。この点について、セヴリーヌ・ルロワイエは、普通法とは慣習であり、その内容は「政府の助言者 (conseiller du Gouvernement)」であると説明している<sup>(5)</sup>。たしかに、カッサンは、上記演説の続きで、「約千年の歴史をもつCEは、ようやく成文憲法において言及されるようになったばかりではあるが、すでにフランス国家と不可分の制度となっており、ほとんど慣習となっている」とも述べている。さらに、CEの役割について、「政治選択をなすことなく」、政治権力が示す傾向や方針を「国民生活の精神やフランス共和国の『一般原理』に適合するように国民生活に組み入れること」、そして「そのことをよい法的技術のルールに従って行うこと」としている<sup>(6)</sup>。要するに、カッサンが、CE副院長という、いわば機関を代表する立場で、これから開始される総会審議を基礎づける根拠としたのは、憲法的法律ではなく、普通法すなわち慣習であり、そこから、法的な観点からの助言という役割を引き出したのである。

---

(4) Ibid., p. 284.

(5) Séverine Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 2011, p. 182 et s.

(6) Allocution de M. René Cassin, *DPS III*, p. 284-285.

## 1 審議の方法

### (1) 審議の組織

CE の意見は、通常、行政部 (sections administratives) の一つと総会 (assemblée générale) の 2 段階の審議によって決定されていた。行政部は当時、財政部 (section des finances), 内務部 (section de l'intérieur), 公共事業部 (section des travaux publics), 社会部 (section sociale) の 4 部によって構成されていた。各部には対応する省が<sup>(7)</sup>あって、諮問事項を所管する省に応じて審議する部も決まった。ただし、2 つの部が関係する事案については連合部 (sections réunies) として審議し、より多くの部が関係する場合は特別の委員会 (commission spéciale) を設置して審議していた。

本件においては、諮問された事案の性質・重要性から、「きわめて例外的で、おそらく唯一の例として」<sup>(7)</sup>、4 つの行政部すべてが参加する特別委員会、いわゆる「憲法委員会 (Commission constitutionnelle)」が設置され、副院長を議長として、4 名の行政各部部长、常任評定官 (conseillers d'État en service ordinaire) 7 名、特別職評定官 (conseiller d'État en service extraordinaire) 1 名、あらかじめ副院長が指名していた報告者 3 名 (統括報告者 (rapporteur général) 1 名および補助報告者 (rapporteurs adjoints) 2 名)、<sup>(8)</sup> 政府委員 9 名が参加した。

CE の審議にはもちろん独立性が確保されていたが、政府および CCC の準備・検討作業との連続性もあった。

政府との関係では、まず副院長ルネ・カッサンが重要である。政府において関係閣僚協議会のメンバーとして 6 月～7 月の決定的な段階で憲法案の検討作業に参加し、政府における憲法起草の諸段階を熟知しており、それを踏まえて委員会でも総会でも議長として議事の進行を司った。レーモ

---

(7) Guy Braibant, Note sur la procédure suivie par le Conseil d'État pour l'examen du projet de Constitution, *DPS III*, p. x.

(8) *Ibid.*, p. xi. なお、争訟部 (section de contentieux) 部長に対しては、副院長から参加の呼びかけがあったが、参加しなかったという (V. Leroyer, *op. cit.*, p. 214)。

ン・ジャンも重要な役割を果たした。CE 事務局長の職務と並行してドゴール首相府副官房長として、ミシェル・ドゥブレに次ぐ No. 2 の立場で政府における憲法案の準備作業を担ってきたが、CE の審議では、政府委員のなかでもその筆頭として提案者の立場の説明にあたった。そのほか、ソラル-セリニは政府の作業部会で重要な役割を担っていたが、CE では主任調査官（*maître des requêtes*）としての身分において本件補助報告者に任ぜられて、委員会および総会における報告の準備に携わった。<sup>(9)</sup>

CCC との関係では、CCC 委員であったブロック-マスカールが特別職評定官として委員会および総会審議に参加している。

## (2) 審議経過

ドゴール政府は、CCC の修正案と所見を受け取った後、8 月 19 日関係閣僚協議会を経て、20 日閣内会議で、CE に付託する政府案を決定した。政府案の送付を受けた CE では、報告者 3 名が、政府委員の意見を聞きながら、21、22、23 日に検討を行い、その報告に基づいて、憲法委員会が 8 月 25 日、26 日の 2 日間政府案について審議した。

憲法委員会では、政府からの諮問の対象である政府の憲法案とそれに対する報告者の修正案、さらに CCC に提出された政府原案（「赤本」）と CCC の所見および修正案も比較対照できるよう配付されていた。実際の審議でもこれらの文書への言及は少なからず見られる。

憲法委員会の意見は、8 月 27 日、28 日の 2 日間総会で再検討された。27 日午前の会議の冒頭だけ司法大臣ミシェル・ドゥブレが参加して議長を務めるとともに、みずから政府の憲法案の説明を行った。<sup>(10)</sup> 司法大臣退席

---

(9) その他、本件憲法案作成における政府と CE との人的つながりについては、Leroyer, *op. cit.*, p. 87 et s. が詳しい。

(10) コンセイユ・デタの議事録は通常公開されないし、1958 年憲法に関する審議録も *DPS* 刊行まで公開されなかったが、ドゥブレのこの演説は、*Revue française de science politique*, 1959, n° 1 に収録公開されて、その後の同憲法の解釈をめぐる議論に大きな影響を与え続けることになる。

後ルネ・カッサンが議長となって審議を進めた。総会審議には、このほか 4 名の行政各部部长、常任評定官 38 名、特別職評定官 6 名、政府委員 9 名が参加した。<sup>(11)</sup>そこでは、憲法委員会審議で配付された「赤本」、CCC の所見および修正案、政府案、憲法委員会において提案された報告者修正案、そして憲法委員会で採択された修正案、合計 5 案が配付された。

### (3) 意義と限界

CE の権限を定める 1945 年 7 月 31 日オルドナンスは、CE が作成する意見に領域的限定を明示していない。実際、CE は、適法性だけでなく、適不適 (*opportunité*) の観点からも意見を作成している。<sup>(12)</sup>要するに、意見作成において政治的判断の領域にどれだけ踏み込むかは、裁量的に判断していた。ただし、CE において、その基本任務は適法性の確保にあり、政策的選択に関する判断は抑制的であるべきと考えられていた。CE が「政府の法律顧問」<sup>(13)</sup>といわれるゆえんである。本件総会審議に先立って、カッサン副院長は、「われわれ (CE) は政治的選択を行ったり、そのような選択を行う権利と義務を有する公権力に代替したりする資格を有しない」(括弧内——引用者)<sup>(14)</sup>と述べたが、それは、CE 行政部の基本的役割を確認するものであろう。

こうして、本件における CE の役割は、適法性を確保するとともに、諸制度が良好に機能するよう法技術的に整備するための助言とされた。<sup>(15)</sup>総会審議冒頭でも、「CE はその望むことを述べるのは自由である」が、「その判断の枠外の政治的選択がある」ことを認めることがきわめて重要という

---

(11) Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 253-254.

(12) V. Marcel Waline, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 1969, p. 140, 山下前掲論文, 168 ページ。

(13) *Ibid.*, p. 134.

(14) Allocution de M. René Cassin, vice-président du Conseil d'État, *DPS III*, p. 284.

(15) *Ibid.*, p. 284-285; Étienne Burin des Roziers, *Rôle du Conseil d'État dans l'écriture de la Constitution, L'écriture*, p. 818.

指摘があった。<sup>(16)</sup> 逐条審議においても、政府の政治的判断に対する敬讓の姿勢はしばしば見られ、CE は、基本的にカッサンの示した方針に沿って審議を行ったと評価できる。

しかし、だからといって、この方針を実践することが容易であったわけではない。たとえば、政府案3条で大統領の役割を「仲裁」と規定したことについて、総会審議において、不明確かつ不適切な語であるとして削除の提案が出され、他の一人がその意見に支持を表明した。政府委員ジャンノが本案の「仲裁」は伝統的意味から離れているが、憲法が新しい法概念を採用しても問題ないと弁明したが、また別の評定官が、それでも不明確さの問題は残るので、「この憲法の規定する条件において」の語を挿入することを提案し、さらに別の評定官がこれを支持した。そこで、ジャンノは、「憲法はたんに法的な文書であるだけでなく、方向づけの価値をもつ文書であり、心理学的文書である」とし、「仲裁」の語は「大統領制度を構想した精神を表すもの」として「政府は最大の重要性を認めている」と政府の立場を説明した。その後も、「仲裁」の語によって大統領の役割が拡大される危険があることが指摘されたが、カッサン議長長の政府案への強い支持もあり、採決の結果、政府案が承認された。<sup>(17)</sup> この議論において、合計4人の評定官から相次いで示された消極的意見は、法文から不明確さを取り除くという意味で、法技術的には正当なものと思われる。「仲裁」の語の存在理由は、ジャンノの説明が示すように、法技術的合理性の外に求めざるをえないものであろう。最終的には、多数決で、そうした要素に対する政府の考慮を尊重するという結論になったが、以上の議論はその判断が微妙かつ困難なものであったことを示しているように思われる。<sup>(18)</sup>

このことは、しかし、CE において敬讓的態度を一般化するものではな

---

(16) Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 287 (intervention de Blondel).

(17) Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (après-midi), *DPS III*, p. 301-304.

かった。のちに検討するが、政府の国会に対する責任について、政府の考えはそれを国民議会に限定することが明確であったにもかかわらず、CE は、6月3日憲法的法律に照らしての憲法適合性の問題として政府とは異なる判断を示すことに躊躇しなかった。また、法律事項の限定についても、やはりそれが政府にとって最重要課題であることを承知しつつ、しかも必ずしも適法性の問題とはいえるか疑問の余地があったにもかかわらず、根幹部分を変更する結論を出した。要するに、CE は、修正が必要と考える場合それを明言することをあえて自制することはなかったのである。

CE の審議を特徴づけるもう一つの点は、審議内容を記録することの重要性に関するコンセンサスである。この重要性は、統括報告者デシャンの報告においても強調されていたし、審議中も複数の参加者から指摘されていた<sup>(19)</sup>。過去の憲法改正案の諮問のように議会が憲法案について審議する機会があれば、その議事録がその憲法の諸規定を解釈する際の基礎となるが、本件憲法改正では議会の関与が排除されているため、その意味での記録が残らない。そこで、CE の審議や修正意見が、議会の議事録の代わりに、条文の意味を考える際の基礎となる。そのために、速記者を用意して詳細な議事録を作成するとともに、発言者が明確に特定されるよう順番を守って発言することが重要だとされた<sup>(20)</sup>。

ただし、CE が残す議事録は公表を予定されていない。つまり、CE は、公の討論に資するためではなく、何よりも自らが「政府の法律顧問」としての役割をよりよく果たすために、憲法定定資料を整備することを考えて

---

(18) 本条について憲法委員会でもその不明確性について問題提起はあったが、「(CCC において) 際限なく議論された条文である」(括弧内——引用者)との指摘や、「時間の無駄だ」との意見が出され、結局、実質的な議論をすることなく、政府案を承認していた (*DPS III*, p. 53-54)。また、政府の役割を規定する政府案 18 条の不明確さが憲法委員会において指摘されたとき、統括報告者は、同条は「政治的概念を含むもので、定義はより不明確でありうる」と説明して委員会の承認を得ている (*ibid.*, p. 81)。

(19) *Ex. ibid.*, p. 327 (intervention de Blondel)。

(20) *Rapport de M. Deschamps, rapporteur général du projet, DPS III*, p. 270.

いるのである。そのことは、たとえば、政府案 18 条 2 項（「政府は行政および軍事力を司る」）と、同案 13 条 1 項（「大統領は軍の長である」）との関係について、「法に親しんでおらず、事情を知らない者は矛盾があると思うのではないか」という指摘に対して、カッサンは「それは意図されていることです。実際、大統領は軍の長ですが、それは名ばかりであって、実質的な権限は政府にあるのです。このことは認められていることです。」と応じ、実質的な議論はそれで終わっている<sup>(21)</sup>。この議論では、事情に通じるべき者にとって疑いの余地がなければそれでよいという態度が窺えるように思われる。

## 2 審議の内容

本件における CE の役割は意見を政府に答申することであって、その意見を採用するかしないかは政府の裁量に委ねられている。CE の意見が最終案に生かされるかどうかは政府次第である。つまり、政府が最終判断とみなしているような事項について修正意見を述べても採用される余地はなく、基本原理の選択に関するような事項は一般に再検討の可能性は小さかったであろうと推測される。こうした事項について修正意見を作成してもそれが有効でないことは十分に予想できた。たとえば、ドゴールの意向が強く働いたような事項については、政府の判断が覆ることはないということは明らかであったろう。政府案 3 条の「仲裁」をめぐる議論の中で報告者の一人から発せられた「時間の無駄だ」（Nous perdons notre temps.）という発言はこうした事情を表しているように思われる。また、大統領のレファレンダム付託権を規定する政府案 14 条に関して、デシャンが、CCC の 3 分の 2 が国会議員であるという周知のことをあえて付言しつつ、報告者案は CCC によって採択された文面とほぼ同じものであるから「なるべ

---

(21) Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 81.

(22) *Ibid.*, p. 54 (intervention de Marcel Martin).

く変更しないことが重要だ」と述べたのは、すでに成立している政治的合意<sup>(23)</sup>に介入することに対する自制を訴えたものと受け取ることができる。

したがって、CE の修正意見のほとんどが、内容の変更を伴うものではなく、表現形式の整理改善にとどまったことも理にかなっている。しかし、法技術的合理性の追求はときに政府案の内容を変更する意見につながった。それは比較的重要と考えられる条文の実質的変更を意味する場合もあった。さらに、法技術性の枠を超えて政府の政治的選択の再検討にまで及んでいるように思えるものもあった。ここでは、そうした事例のいくつかを取り上げることで、諸規定の形式的整備にとどまらない CE の役割の特質を明らかにしたい。まず、法技術的合理性からの判断で、重要条文を実質的に修正する意見を作成したと考えられるものとして大統領選挙人と政府の責任の 2 つの問題を取り上げ、さらに、法技術性から相対的に離れた事例として法律事項の限定列挙の問題を検討する。

### (1) 大統領選挙人

大統領選挙人については、政府において、普通選挙制を除外しつつ国会議員が支配的影響力をもたないようにするという方針のもと、地方議会議員、とくにコミューヌを基礎とする選挙人の範囲をどのように確定するかが焦点であった。すなわち、コミューヌを基礎とする限り、大統領選挙人を人口に比例するよう定めることは不可能であるが、他方、権限の拡大した大統領にある程度の国民的正統性を与えるという必要も無視できないという相反する要請をどのように裁断するかである。政府は、解決策を確定できず CCC の意見を待つことにした。そして、CCC が採択した案は、大統領選挙人を「国会議員、県議会議員、海外領土議会議員、共同体構成国議会の議員、そしてコミューヌ議会の代表者」とし、コミューヌ議会の代表者については、コミューヌの人口によってその数を定めるものであつ

---

(23) Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 329.

た。そして、選挙人の総数は、提案者によれば、およそ5万人で、ドゴールが想定した数字と一致するものだった。<sup>(24)</sup>

CCC 案は、コミューヌの人口に応じて選挙人の規模を変化させる点で政府の当初の案と類似していたこともあり、政府はこれを大筋において承認した。しかし、CCC 案は人口比例の要請との関係で不十分であると判断し、大都市の選挙人の数を増加させることにする。<sup>(25)</sup> 8月19日関係閣僚協議会への提案は、人口50,000人以上のコミューヌについては、50,000人を超える人口1,000人につき1人の割合で選挙人を追加することとし、その選出はコミューヌ議会が行うというものであったが、同協議会において50,000人のところがさらに30,000人に変更された。<sup>(26)</sup>

実は、CCC 案も人口9,000人までのコミューヌについては人口比例に相応の配慮を払っていた。すなわち、人口1,000人までのコミューヌでは大統領選挙人は市長1人、1,000～3,000人のコミューヌでは市長と助役であるが、1884年4月5日法律に規定された助役の数は、人口2,500人未満のコミューヌでは1、2,500～10,000人のコミューヌでは2であるか

(24) 以上、拙稿「フランス 1958 年憲法制定過程の研究(3)」、(4) 香川法学 35 卷 1・2 号 (2015 年)、28 ページ以下、香川法学 36 卷 3・4 号 (2017 年)、141 ページ以下。

(25) CCC 案では、人口9,000人以上のコミューヌについて代表者は全コミューヌ議会議員としていた。コミューヌ議会の定数は1884年4月5日法律10条によって、人口500人までは10、501～1,500人が12、1,501～2,500人が16、2,501～3,500人が21、3,501～10,000人が23、10,001～30,000人が27、30,001～40,000人が30、40,001～50,000人が32、50,001～60,000人が34、そして、60,001人以上が36とされており、さらに区に分割されているコミューヌについては、区の数<sup>2</sup>の2倍の議員数が追加されることになっていた ([http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k\\_5455300x/f15.image.zoom](http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k_5455300x/f15.image.zoom))。当時よりは同法律の適用外であったから、議員数が追加されるコミューヌはリヨンだけであり、1958年時点では7つの区があったのでリヨンに配分される大統領選挙人は50である。いずれにせよ、コミューヌの人口が大きくなるほど大統領選挙人1人あたりの人口も大きくなり、大都市における過少配分は顕著であった。

(26) Conseil interministériel du 19 août 1958, *DPS II*, p. 624-625. なお、こうした変更は、選挙人数の増加につながるもので、ドゴールがCCCで示唆した5万人を超えることを意味するが、政府側のこうした方針の修正について、リュシェールは、ヴェデルの「ライ麦とクリ」の批判（参照、前掲・本連載(3)注(2)香川法学 35 卷 1・2 号、31 ページ）が「非常に重くのしかかっていた」と述べている (*L'écriture*, p. 206)。

<sup>(27)</sup>ら、選挙人の数は人口 2,500 を境に 2 または 3 となる。同様に、3,000～6,000 人のコミューンの選挙人の数は、市長 1、助役 2、議員 3 で、合計 6、6,000～9,000 人のコミューンでは、市長 1、助役 2、議員 6 で、選挙人は合計 9 となる。このようにみえてくると、CCC 案は人口 1,000 人に選挙人 1 人という割合を想定していたと考えられる。そして、コミューン議会議員数は、人口 30,001 人で 30 となるから、30,000 を超える人口のコミューンについて、人口 1,000 人ごとに選挙人 1 を追加することで、人口比例の要素を明確化できると考えたものと思われる。

しかし、大統領選挙人の数と人口との不均衡は都市部にのみ存在したのではない。小コミューンの過大代表のほうがずっと深刻だった。前にも述べたように、人口 1,000 人以下のコミューンが全コミューン数の 8 割以上を占め、200 人以下のコミューンだけでも半数を超えていた。それらのコミューンに割り当てられる選挙人は 1 であるが、その 1 ですら人口との対比では過大であり、大統領選挙の帰趨を実質的に左右するものがそうした小コミューンの票であることは明白であった。

したがって、CE でも、選挙人数と人口との不均衡の問題は避けられなかった。それは憲法委員会で取り上げられた<sup>(28)</sup>。まず、カッサンが、「論じられてきたが、おそらくなお解決されていない問題がある。それは、この代表（大統領選挙人）における全市民の間の平等である」（括弧内——引用者）と問題を指摘した。これに対して、政府案は CCC 案に比べて改善されていると擁護する意見も出されたが、問題の本質への回答は政府委員リュシェールのものであろう。彼はまず、「大統領がフランス政治の長であることを望む」ならば「普通選挙で選ばれる必要がある」が、「フラン

<sup>(27)</sup> <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455300x/f43.image.zoom>. 同法律 73 条によれば、10,000 人以上のコミューンについては、12 を上限として、超過分 25,000 人ごとに 1 ずつ追加されることになっていた。ただし、すぐ後で述べるように、助役はコミューン議会の決定によって増員でき、そのことがコンセイユ・データによって問題として取り上げられる。

<sup>(28)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 56-57.

スの政治状況の仲裁者であることを望む」ならば「地方公共団体によって選ばれることが必要である」と述べて、大統領選挙人の問題は大統領の役割と関連していることを強調したうえで、この2つの立場は組み合わせようとするべきではなく、「選ばなければならない」と指摘した。要するに、政府案は、大統領のために仲裁者の役割を選択したのだから、人口に比例しない選挙人団でも不適切ということにはならないということである。この説明に対してさらに、大統領には副署免除の権限が与えられているのだから「ある程度実効的な代表」が望ましいのではないかとの意見も出されたが、リュシェールは、そのために政府案では人口の多い都市の選挙人を増加したと対応した。つまり、矛盾する2つの原理の中間を取ろうとしたのではなく、基本的選択はすでになされており、それを踏まえたうえでの調整という位置づけを示したのである。そして、ミシェル部長が「改善された条件で大統領に十分な権限を与えると思う」と述べたのが、この問題の幕引きとなった。こうして、選挙人割り振りの基本的なあり方は決着し、総会においても議論されることはなかった。これは、CEのメンバーが、大統領の役割という制度の基本にかかわる政治選択に容喙することは自らの役割ではないと判断したことを示していると思われる。

CEは、さらに法技術的領域に審議を進めていく。委員会審議で2つのことが問題となった。まず、助役の数である。これはさらに2つに分かれる。第一は前に述べたように、1884年法律における助役の数の区切りと大統領選挙人の区切りが一致していないことである。このため、政府案では1,000～3,000人の区切りの中で、2,500人を境に助役の数が変わり、大統領選挙人の数も同一でないことになる。そこで、CE憲法委員会は、1884年法律に合わせて「2,500人」で区切りを入れることにした。<sup>(29)</sup>

助役に関する第二の問題は、助役をコミューン議会の決定によって増員できることである。つまり、同じ人口のコミューンでも、1884年4月5

---

(29) Ibid., p. 55-60.

日法律の定める数の助役しか置いていないところと、助役ポストを増やしているコミューヌが存在しうるのである。この事実の指摘に対し、リュシェールは、政府案は法定数の助役を想定していると答えたが、追加の助役も助役であることには変わらないとの指摘もあり、明確化が必要という方向で合意が形成された。そこで、区分によって選挙人の数を一定させるという提案に賛同が集まり、さらに表現を明確化するための議論が交わされた。そして、追加の助役を選挙人から除外しつつも、法定数の助役をコミューヌ議会議員より優先させるという観点から、「第一の助役」(le premier adjoint)、「第一および第二の助役」(les deux premiers adjoints)という表現が選択された。すなわち、「1,000 人未満のコミューヌは市長のみ、1,001~2,500 人のコミューヌは市長と第一の助役、2,500~6,000 人のコミューヌは市長、第一および第二の助役と議員 3、6,001~9,000 人のコミューヌは市長、第一および第二の助役と議員 6、……」という規定が採用された。なお、この結論にいたる前に、「2,500 人」に加えて「3,000 人」という区切りを残すかどうか議論があった。「3,000 人」は大統領選挙人 3 人に対応しており、大統領選挙人数が人口に比例することを示すことになるからである。CE における結論では、「3,000 人」という区切りを設けないことになったが、政府のほうがその点を重視し、人口による区分は結局、1,000 人以下 (1)、1,001~2,000 (2)、2,001~2,500 (3)、2,501~3,000 (3)、3,001~6,000 (6)、6,001~9,000 (9)、9,000+, 30,000+, という 8 区分が採用された (括弧内は大統領選挙人の数)<sup>(30)</sup>。こうして、コミューヌ議会の決定による助役の増員が大統領選挙人の増加に結びつかないことが明確にされた<sup>(31)</sup>。

次に問題となったのは、選挙人資格の重複である。本条に掲げられた大

(30) 人口 2,001~2,500 人と 2,501~3,000 人の区切りは、どちらも大統領選挙人数は 3 だが、2,001~2,500 では法定助役数が 1 なので、市長、第一助役に加えて、コミューヌ議会議員 1 を加えている。2,501~3,000 人では、市長と第一および第二助役としている (Projet de Constitution du 4 septembre 1958, *DPS III*, p. 607)。

(31) Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 57-60.

統領選挙人資格を重複して保有する場合、つまり兼職の問題である。これはそれまで検討されていなかった問題で、ジャノも「1項つくる必要がある」と認めた。この問題については、兼職の場合でも1票しかもたないとするか、代替の選挙人を認めるか、2つの解決法が議論された。本条は大統領選挙人団を組織するための資格を定めているのであって、コミューヌの固有の権利が問題なのではないとの意見もあったが、とくに代替選挙人を認めるべきという意見も強かった。後者の場合の問題は条文が複雑になりそうなことだったが、とくにコミューヌの代表を確保することを重視するジャノが、コミューヌ議会選挙が名簿式投票であることから、名簿順位<sup>(32)</sup>上位から代替選挙人を補充するという規定を提案し承認されることになった。<sup>(33)</sup>

以上のように、大統領選挙人について、CEは、大統領に関する政府の基本的選択を尊重しつつ、コミューヌに関する法制度にうまく適合するように修正する意見を作り上げていった。政治判断への介入を避けながら、法技術的合理性を追求するという使命を適切に果たしたものと評価できる。

## (2) 政府の責任

一連の政府案において、政府の責任は2つの条文で規定されていた。第一は政府の役割を定める条文でCE付託案では18条3項、第二は責任のメカニズムを規定する同45条である。

## CCCの審議

CCCに付託された政府原案は18条3項において「政府は国民議会に対して責任を負う」（傍点——引用者）と規定し、45条では国民議会に対

---

(32) 1884年4月5日法律11条 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5455300x/fl15.image.zoom>)。

(33) Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 62-64.

する責任のしくみだけが規定されていた。つまり、元老院に対する責任は一切出てこない。このような規定になったのは、政府内部の検討では、政府の安定化が憲法改正の主要な目的である以上、政府の責任を第二院に及ぼすことは問題ではなく、もっぱら国民議会に対する責任だけが検討されたからである。ところが、1958年6月3日憲法的法律が定める憲法改正の実体的条件の第3は「政府は国会に対して責任を負わなければならない」(傍点——引用者)となっていた。しかも、それは「直接普通選挙によって選ばれる議院」に対して責任を負う、とする修正案を本会議で否決したうえで決定されたことであった。6月3日憲法的法律は、あえて「国会に対する責任」を規定したのである。したがって、政府原案が憲法的法律に適合しているかが問題となるのは必然であった。

CCCにおいてその異論を提起したのは、まさに6月3日憲法的法律の委員会審議において上記のものと同趣旨の修正案を提出したコスト-フロレだった。彼は、政府原案18条3項は憲法的法律と形式的不一致があるので、同項の文言を「国会に対して」に修正するという提案をした。その趣旨は、なにより憲法的法律との適合性を確保するということだが、狭義の政府責任は国民議会に対してのみであっても、広義の責任は両議院に対してのものということも可能だということである。彼によれば、たしかに両議院が政府の責任を追及できることは政府安定化につながらないので、その意味の責任を負うのは国民議会に限定すべき——この点では政府と意見の違いはない——だが、政府が元老院に対して黙示的の信任問題(*question implicite de confiance*)を提起することは、場合によっては、あってしかるべきである。その意味では、政府は両議院、すなわち国会に対して責任を負っていることになる。ただし、元老院が倒閣を引き起こすことのないよう、元老院に対する責任は政府が信任問題を提起した場合にとどめるべきで、そのことをはっきりさせるために、「政府の責任は45条に規定された

(34) 拙稿「フランス1958年憲法の研究(2)」香川法学31卷3・4号(2012年)170-171ページ。

手続に従って国民議会に対してかけられる」という規定を付加するというのである。<sup>(35)</sup>

この提案には共和国評議会選出の委員も賛同した。ドゥ・モンタランベールは、単純に「政府は国会に対して責任を負う」という規定だけにするという独自案を提出していた。これによれば、政府が両議院に対して同等の責任を負うという理解も可能になるが、元老院選出委員たちもそこまで主張するのではなく、「一議院が、その存在そのものにより保持する一片の政治権力」（ジルベール-ジュール）、つまり、二院制をとることにより第二院に巡ってくる表決の機会から必然的に生じる権力は認めざるをえないはずであり、そこに広い意味での政府の責任——コスト-フロレのいう「広義の責任」とほぼ同義であろう——は含まれるということである。<sup>(36)</sup>

これに対し、コスト-フロレ案同様、政府原案を「国会に対して責任を負う」と修正しつつ、その後「政府の責任は、45条に規定された手続に従って、国民議会に対してしかかけられない」という規定を付加する提案がドゥジャンからなされた。この提案は、肯定文で書かれたコスト-フロレ案の規定を、否定制限の形式（ne ... que）で書き換えたもので、政府の責任が国民議会に限定されるニュアンスがより強調される。ドゥジャン自身は、憲法的法律の文言を尊重しつつ、実質において元老院に対する責任を否定するものとするものと説明している。<sup>(37)</sup>

以上の修正提案に共通しているのは、18条の責任は広義の責任とし、45条の狭義の責任と区別することで、憲法的法律との矛盾を回避しようとしていることである。そして、広義の責任とは、元老院に対しても信任問題を提起することが可能であることを指している。ところが、元老院で提起する信任問題は45条の適用がないから、否決の場合の政府の辞職義

<sup>(35)</sup> Ibid., p. 203. V. Lettre du 4 août 1958 de M. François Goguel à M. Gaston Monnerville, *DPS II*, p. 676; Note de François Valentin du 15 août 1958 relative à la place du Sénat dans la nouvelle Constitution, *DPS II*, p. 722-723.

<sup>(36)</sup> CCC, séance du 6 août 1958 (après-midi), *DPS II*, p. 205 et s.

<sup>(37)</sup> Ibid., p. 204-205.

務も、法律案のみなし採択のような効果もない。政府が法律案などのある議決に対して責任をかけることを宣言し、否決の場合、義務としてではなく自発的に辞職するという意味でしかない。だとすると、これは性質上法的規律の外にある問題である。コスト-フロレが「黙示的」信任問題といったのもこの意味である。つまり、これらの修正案においても、法的効果を伴うものとしての政府の責任は、相変わらず国民議会だけに対するものであって、政府原案の実質を変更するものではない。したがって、憲法的法律との形式的適合性を 18 条との間で確保した結果、今度は 18 条と 45 条との間に齟齬が生まれたともいえる。

とはいえ、広狭二様の「責任」概念を併用することに伴う問題を避けようとのねらいから、これらの修正提案に対し、政府原案を支持する意見も出された。テトジャンとレノーが意見を表明したが、その理由は、「国会に対して責任を負う」とすると、両議院に対する責任となり、それは「重大な危険」(テトジャン)となる、つまり、政府の安定性を損なうということである。<sup>(38)</sup>

以上の議論の末採決が行われ、ドゥジャン案については 3 対 24 で否決、コスト-フロレ案については賛成 18 票で可決された。<sup>(39)</sup> なお、45 条に規定された責任のしくみは激しい議論の的となったが、それを元老院にも及ぼすことは問題外であった。

### コンセイユ・デタ憲法委員会の審議

政府は CCC の提案に従った。すなわち、CE に付託された政府案 18 条は、「政府は、45 条の規定する条件と手続に従って国会に対して責任を負う」(傍点——引用者)と規定し、45 条は国民議会に対する責任のしくみだけを規定した。<sup>(40)</sup> 表現は異なるが、CCC 案の趣旨に沿うものであった。

---

(38) Ibid., p. 204 et s.

(39) CCC, séance du 6 août 1958 (après-midi), *DPS II*, p. 212.

(40) Projet de Constitution transmis au Conseil d'État le 21 août 1958, *DPS III*, p. 16.

そして、CE で主として問題となったのは、45 条の規定する責任のメカニズムが 6 月 3 日憲法的法律の「国会に対する責任」に対応していないことであった。

45 条に「国会に対する責任」を規定する必要があると考えたのは CE 報告者だった。政府案 45 条 1 項は「首相は、閣議における審議の後、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」（下線——引用者）と規定しているところを、「首相は、閣議における審議の後、国会に対して、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ことができる」（下線——引用者）と修正する意見を報告した。

下線で示したように、この報告は政府案を 2 点変更していた。まず、信任問題に関する責任の対象を国会とすることで国民議会だけでなく元老院に対しても可能とした。つぎに、信任問題提起を首相の裁量に委ねたことである。しかし、この規定では、国民議会に対しての政府の綱領に関する信任問題提起も首相の任意のものとなる。つまり、国務大臣の主張であった「事実上の叙任」が不確実なものとなってしまう。ただし、この第 2 の問題は CE ではほとんど議論されなかった。<sup>(42)</sup>

---

(41) 参照、拙稿「フランス 1958 年憲法制定過程の研究 (4)」香川法学 36 卷 3・4 号 (2017 年)、168 ページ以下。

(42) CE で「事実上の叙任」についての議論がなかった理由ははっきりしない。45 条 1 項の責任を「国会」すなわち両議院としたうえで、そこに事実上の叙任の意味をもたせるのは、元老院でも叙任審議を行うことを意味するから、政府の安定にあからさまに逆行する。そこで、CE は政府綱領に関する責任について首相の裁量判断とするのだが、そのことは、反面、事実上の叙任の意味を消し去ることを意味する。CE のメンバーがそのことをどれだけ意識していたかは、議事録からはわからない。しかし、審議に参加していた政府委員にとって、それが政府内部の妥協に反し、許容範囲を逸脱していることは予想できたと思われる。その意味で、CE の意見が政府において採用される可能性がほとんどないことはわかっていたであろう。ジャノの警告のような発言もそのように理解できる。ではなぜ政府委員は CE の審議で事実上の叙任の重要性を指摘しなかったのか。推測でしかないが、CE の意見が憲法適合性を根拠にしている以上、政府の政治判断は反論の根拠にはならないと判断したという説明はいちおう成り立つと思われる。

45 条 1 項に「国会に対する責任」を規定するという報告者案について説明にあたったのは、政府内部の作業部会のメンバーでもあったソラル・セリニ補助報告者である。彼が言うには、18 条だけでなく「45 条においても同様に、政府が両議院に対して責任をかける可能性を規定する必要がある」と考えたということである。そして、ドゴールが CCC において言明したように、政府案でも、<sup>(43)</sup> 黙示的・信任問題の提起は国民議会だけでなく元老院に対しても可能——ただし、それは事実上の責任として憲法には規定しないというのが政府の考えだが——であって、報告者案はその信任問題を明文化したものだという。

報告者案の主たる根拠は、6 月 3 日憲法的法律の制定過程にある。その実体的条件の第 3 原則が「政府は国会に対して責任を負わなければならない」(傍点——引用者)という規定になったのは、国民議会本会議において、「国会」に代えて「直接普通投票で選挙された議院」とするロベール・バランジェが提出した修正案を、賛成 205 票対反対 375 票で否決したうえ<sup>(44)</sup>だった。そして、共和国評議会本会議ではジルベール・ジュールが、委員会報告において、とくに第 3 原則に関して「その『国会』という語は二院制の存在の保障を与える」と言及したのに対し、ドゴール首相は、ジルベール・ジュール報告の「すべての語を承認すると言うことができる」と応じていた。<sup>(45)</sup>つまり、「国会」とは二院で構成されるというドゴールの言明を前提として、憲法的法律は可決されたということである。このような制定過程の審議から、CE 報告者は、国会を構成する二院のうち、普通選挙によらない議院——元老院——に対しても政府の責任を規定する必要があると考えた。そして、その義務は 18 条において形式的に「国会」に言

(43) V. CCC, séance du 8 août 1958 (après-midi), *DPS II*, p. 304.

(44) V. *Compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*, 2 juin 1958, *DPS I*, p. 181.  
このバランジェ提案は、国民議会普通選挙委員会審議において提案され可決されたコスト・フロレ案と同じである。

(45) V. *Compte rendu de la séance du Conseil de la République*, 3 juin 1958, *DPS I*, p. 202-203.

及すれば果たされたことになるわけではなく、45 条においても元老院に対する責任のしくみを規定しなければならない。ただし、問責決議や法文採決に対する責任は、特別の手續として国民議会に限定されるのが「至極当然」である。そこで、首相のイニシアティブにもとづく信任問題についてのみその適用対象を元老院に拡大する案を作成した、というのである。<sup>(46)</sup>

しかし、政府委員はこの報告者案に同意していなかった。ジャノは 3 点にわたって反論を試みた。第一に、「国会」の語について、6 月 3 日憲法的法律の審議の段階では、新しい憲法が一院制を採用するか二院制か、の問題は決着していなかったのだから、バランジェ修正案を否決したことが、ただちに二院制の両議院に対する責任を意味することにならない。第二に、共和国評議会でドゴールがジルベール-ジュールの委員会報告を承認したのは、全体についてであって、二院制という特定の事項についての承認という意味を引き出すことには無理がある。第三に、フランスにおける議院内閣制の歴史を見ると、政府の責任は普通選挙に基づく議院のみに対するものに変化してきた。そして、結論として、「この種の文言（政府は国民議会に対して責任をかけるという規定）が憲法的法律の原則に違反するとは、政府の誰も一瞬たりとも考えたことはなかった」（括弧内——引用者）と述べた。さらに、ジャノは、念を押すように、政府の責任が国民議会だけに対するものであると規定することが、憲法的法律に照らして法的に不可能であると CE が考えるならば、それは「絶対的な法的確信」がある場合だけにしてほしいと付け加えた。<sup>(47)</sup>

CE 憲法委員会審議では、政府案と報告者案が対立する中で双方を支持

<sup>(46)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 149-150.

<sup>(47)</sup> *Ibid.*, p. 150. なお、ジャノは結論を述べた後に、「この規定（第三原則の規定）が選ばれたのは、その状況による別の理由があったことは、みなさんにも簡単におわかりでしょう」（括弧内——引用者）と付け加えた。この指摘の意味は、おそらく、コンセイユ・ダタ総会審議で別の政府委員（E・グルドネル）が指摘するように（Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (soir), *DPS III*, p. 358）、バランジェ案が否決されたのはその所属政党が問題であったこと、つまり共産党の提案であったことを指すと思われる。

する意見が出された。まず、政府案支持の意見として、ミシェル部長が「政治的適切さの問題」だから政府の判断が重要だと述べた。マスベティオール評定官は、憲法の主要な理念は政府の安定性強化にあるのだから、両院に対する責任は危険であり、憲法<sup>(48)</sup>の精神と両立しないと述べた。報告者案を支持する意見ではラトゥルヌリ部長のものが詳しい。彼はまず、第 4 共和制では共和国評議会の権限は当初小さかったが、次第に拡大し、政府の責任もかけられるようになったと指摘して、ジャノの歴史的説明に反論し、報告者の法的論拠は決定的で、反論の余地はないと評価した。オプノ評定官は、元老院に対する責任は政府に辞職を義務づけ<sup>(49)</sup>ないことに注意を向けた。この発言は、すぐにラトゥルヌリが引き取って説明したように、政府の安定性にとって大きな障害でないという意味であろう。カッサンは、国民議会と対立している政府が、元老院にその命運を託す場合<sup>(49)</sup>はありうると指摘した。

賛否の議論が出されたところで、総括報告者デシャンが締めくくりの意見を述べた。すなわち、CE においては、付与された権限に対する法文の適合性を厳密に法的な観点から行う必要があり、その審査の出発点におかれるべきは文面である。6 月 3 日憲法的法律では明示的に「国会に対する責任」が規定されており、それは国民議会のみに対する責任を拒絶して規定されたものである。したがって、法的観点からは、憲法的法律が国会すなわち両議院に対する責任を意味することは異論の余地なく明らかである。<sup>(50)</sup>

議事録には採決の結果は記されていないが、報告者案が採択されたようである。そして、その報告者案 = 憲法委員会案を元に総会で議論が続けられることになる。

---

(48) Ibid., p. 151.

(49) Ibid., p. 151-152.

(50) Ibid., p. 152.

## コンセイユ・デタ総会の審議

総会における議論の口火はジャノの委員会案批判である。ジャノは委員会審議で指摘した第一点と第三点にも触れたが、とくに強調したのは、国会両院に対する信任問題を明記することによって生じる変化である。つまり、信任問題は明記しなくても事実上提起することは常に可能であり、ただし、その場合、否決されても政府に辞職の法的義務は生じない。否決後に職に留まることを禁じるものは法的にはない。しかし、委員会案のように明文化されると、否決の場合に政府の辞職義務が生じてしまう<sup>(51)</sup>。それでは、政府の安定性強化という方向に逆行するというわけである。そして、委員会での念押しと同じように、政府がこの問題を再検討するためには、国民議会に対する責任だけでは憲法的法律に違反するという「絶対的確信」を CE がもっていることが必要だと指摘した<sup>(52)</sup>。さらに、ジャノ以外の政府委員による政府案擁護の発言の後にも、「政府が国民議会に対する責任をよりよいと考えていることに異論の余地はない」、「これから行われる採決を政府が重要視している」と念押しした<sup>(53)</sup>。

ジャノに対する反対の論陣を張ったのは、委員会審議に引き続きラトゥ

---

(51) 実は、政府案 45 条 1 項の信任問題について国民議会が否決した場合に、政府の辞表提出義務が生じるかどうかは、条文上明らかでない。政府案 46 条の規定が「問責動議の採択は、首相に対して大統領に政府の辞表を提出することを義務づける」となっていて、信任問題否決については規定していないからである。ただ、政府案では信任問題の提起が可能なのは国民議会だけなので、国民議会多数の支持がないことが明らかになった政府が職に留まることは不可能である——これを、「事実上」というか、「制度の論理上」というかで、意味合いは異なるが——と理解できる。ところが、コンセイユ・デタ憲法委員会案のように、元老院に対する信任問題提起も可能となると、国民議会多数の支持を受けている政府が、元老院の多数の支持を受けないという事態が生じる。コンセイユ・デタでは、政府案 46 条について修正意見を出していないので、46 条が問責動議の採択だけを規定していることの反対解釈として、45 条 1 項の信任問題否決は——法的には——政府の辞職義務を伴わないという理解も可能なのである。ただ、ここでのジャノの説明は、国民議会に対する信任問題の論理を元老院にも適用したものと理解できる。

(52) Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (soir), *DPS III*, p. 356-357.

(53) *Ibid.*, p. 358.

ルヌリ部長である。彼は、ジャンノの最後の発言に圧力を感じたのか、まず、CEの任務を強調することで、その影響を打ち消そうとした。すなわち、CEは政策判断を含む憲法問題については「最大限の慎重さ」を示すべきで、「政府の判断に口出しする権利はない」が、この問題に関して、政府委員諸氏、とくにジャンノ氏の説明は「純粹に法的」であり、CEにも法的な意見を期待している。「したがって、われわれは伝統的な任務の中にあり、問題の重要性にもかかわらず、本件についてCEの一般的推論方法を利用しない理由は全くない」。そして、本件において一般的推論方法とは、6月3日憲法的法律によって付与された任務を政府が逸脱しようとしているときに、それを意見において指摘することであるとした。つぎに、個々の論点について反論していく。「国会」の意味については、その語自体には不明確なところはあるが、議事録からその意味を明確化することは可能で、この場合二院制を意味すると考えるべきである。バランジェ修正案が否決されたことに関しては、否決の理由は重要でなく、否決された修正案のような解釈が拒否されたと理解すべきである。そこで、「法文の点からも、制定作業の参照からも、政府がCEに求めている回答は、憲法委員会によって示されたものとなる」と結論づけた。ただし、ラトゥルヌリは、「政府が政治的な問題がある<sup>54</sup>と考えるならば、それを決定するのはCEではない」と付け加えるのを忘れなかった。

その後、政府案を支持する発言が3人の評定官からあり、委員会案を支持する発言が1人からあったが、とくに目新しい議論はなかった。そして、採決の結果、委員会案が採択された。つまり、45条において政府の責任を国民議会だけにしていたことについて、CEは、6月3日憲法的法律違反、すなわち違憲という判断を示したのである。<sup>55</sup>

以上のように、この件でのCEの活動は、政府の責任に関する規定が政治的判断にかかわる面があることを認識し、その側面についてCEは介入

<sup>54</sup> Ibid., p. 358-360.

<sup>55</sup> Ibid., p. 361.

すべきでないと考えつつも、そこには同時に法的问题も含まれており、それについては「一般の推論方法」（ラトゥルヌリ部長）によって明確に意見を提出すべきであるという判断のもとで進められた。法と政治が交錯する領域において、自らの任務の限界を明確にしつつ、法的側面については、政府の意思に反することになるにもかかわらず、独立して判断したのである。そこは、CE 構成員の自らの所属する機関がもつ専門合理性に対する信頼が表れていると言ってよいように思われる。

しかし、政府の責任は新憲法において最重要の問題であり、CE に提案された法文も政府内での厳しい意見対立を乗り越えてたどり着いた合意であった。そのしくみのどの要素にも妥協としての意味があり、安易に修正できないものであった。CE 意見を受けた政府内でいかなる議論がなされたかは不明であるが、信任問題の条項は、政府によって CE に付託した案の形に戻される。信任問題を提起する対象を国民議会に対するものに限定するとともに、信任問題提起における首相の裁量を認めない表現に戻した。「事実上の叙任」の意味を復活させたのである。ただし、CE の修正意見も全く無視されたわけではない。政府は、4 項を新設して元老院と政府の関係を規定した。「首相は、元老院に対し、一般政策の宣言の承認を求める権限をもつ」という規定である。「政府の責任をかける」の文言もなく、閣議を経ることも必要とされていない。元老院の承認が得られなかった場合でも、政府に辞職義務がないことを明確にするためと思われる<sup>56)</sup>。したがって、これは狭義の責任ではない。その意味では、CE 意見における意味での違憲性は解消されていない。政府は 6 月 3 日憲法的法律の CE 解釈に従ったわけではない。ただ、この新しい項の挿入によって、CE 付託案 18 条（1958 年憲法 20 条）3 項との関係はより明確になる。同項

<sup>56)</sup> Conseil des ministres du 3 septembre 1958, *DPS III*, p. 581-582.

<sup>57)</sup> なお、CE 付託案 46 条も書き直され、政府最終案 50 条では、問責動議可決の場合だけでなく、国民議会による信任問題否決の場合にも、政府に辞表提出義務があることを明記された。これも、元老院が政府の一般政策の宣言を承認しなかった場合には、政府に辞表提出義務がないことを明確にするためと思われる。

における「国会に対する責任」を受ける形で、国民議会に対する狭義の責任（1958年憲法49条1項～3項）と元老院に対する広義の責任（同条4項）という説明が可能になるからである。つまり、責任に広狭二様の意味をもたせるといふ理論的複雑化と引き換えに、憲法典の体系性・一貫性という点での改良を選んだともいえる。

### (3) 法律事項の限定

国会の立法権の範囲を特定の事項に制限することは、「法的革命」とも称されるほどのフランス憲法伝統からの大きな断絶であるが、政府責任追及<sup>58)</sup>と手続の厳格化と並んで、政府の安定性強化のための重要なしくみと考えられた。

ところで、立法権の実質的制限は、国会の立法権に服する法律領域と政府の行政命令権に服する命令領域を事項によって区別することにあるが、こうした法律領域と命令領域の区別のアイディアそのものは新しいものではない。第3共和制下、とくに第1次大戦以後活用されてきた立法権の政府への授権、すなわちデクレ-ロワ（*décrets-lois*）の方式自体が、国会の立法権と政府の執行権との境界の再定義を要請していた<sup>59)</sup>。立法権の委任を禁止している1946年憲法のもとでも立法権の政府への委任は後を絶たず、そうした中で法律事項を明確化する試みが続けられた<sup>60)</sup>。

このように、第2次大戦以後、国会の立法権と政府の命令制定権とを事項によって区別しようという考え方は繰り返し表明されてきた。とはい

58) 大河原良夫「フランス憲法院と法律事項——第五共和制憲法に於ける法律と行政立法——(1)」東京都立大学法学会雑誌29巻1号(1988年)424ページ；村田尚紀『委任立法の研究 フランス現代憲法における授権法』日本評論社、1990年、508ページ。

59) プザンが示すところでは、ミシェル・ドゥブレは1943年に、政府に一定の範囲の独立命令領域を認める憲法案を作成していた(Jean-Louis Pezant, *Les dispositions instituant un système de délimitation des compétences législatives et réglementaires, L'écriture*, p. 511, 567)。Jacquier-Bruère (pseudonyme de Michel Debré et d'Emmanuel Monick), *Refaire la France*, Plon, 1945, p. 131-132でも、国会の立法権と政府の命令制定権との間で事項によって権限を分配することを主張している。

え、それらは、国会による立法が禁止される領域、つまり排他的命令領域を認めるものではなかった。「性質上命令事項」とされても、それは法律と命令とが競合的に管轄することを意味するにすぎなかった。1958 年憲法が表す断絶とは、したがって、法律事項の列挙にあるのではない。それは、憲法によって国会の立法権に限られた事項を割り当て（34 条）、その他の事項は一般的に命令事項とし（37 条 1 項）——いわゆる「縦の権限配分（partage vertical des matières）」<sup>(61)</sup>の採用——、立法権の逸脱に対して実効的な歯止めを制度化した（37 条 2 項）ことにある。では、これらの規定はどのように形成されたのだろうか。

## 政府原案の作成

立法権の実質的限定の構想は、その重要性にもかかわらず、制憲作業開始当初から政府において明確な形で存在したわけではなかった。それは、7 月 1 日以降になって政府の対議会責任の問題と関連して検討された。先に検討したように、政府内部における政府責任をめぐる論争点は、ドゥブレが主張した「(立法権) 交代システム (système d'alternance)」と、モレヤフリムランら国務大臣およびその代表者が主張した「事実上の叙任」との対立であった。<sup>(62)</sup>

(60) プザンが挙げる例を列挙すれば、次のとおりである (Pezant, op. cit., p. 510, 567 et s.)。

- ・1948 年 8 月 17 日法律：7 条において「性質上命令の性格を有する事項」を列挙；
- ・1953 年 2 月 6 日 CONSEIL · デタ意見：排他的に国会に留保された事項と政府に委任可能な事項を区別；
- ・1956 年 3 月 22 日ギ・プティが国民議会上に提出した法律案：限定列挙された排他的法律領域以外における政府の命令制定権を一般的に承認；
- ・1958 年 5 月 22 日フリムラン政府の憲法改正案：デクレ・ロワを憲法上承認し、排他的法律事項と委任可能な法律事項に区別し、一度授權された事項に対する国会の介入に対して、政府は憲法委員会に対して異議申し立てが可能。

(61) François Luchaire, Article 34, *La constitution de la république française*, 2<sup>e</sup> édition, Economica, 1987, p. 772.

(62) 拙稿「フランス 1958 年憲法制定過程の研究 (4)」, 167 ページ以下。

この対立を立法権制限と関連づけると次のようになる。まず、ダブル構想では、国会による政府信任確認手続を毎年行うことが重要であって、国会立法権の事後的制限は必ずしも重視されない。7月7日関係閣僚協議会の提出された案がその到達点と見られるが、それによれば、憲法に列挙される法律事項<sup>(63)</sup>は、国会閉会中において政府が命令によって規律できない事項、すなわち、排他的に国会の立法権に留保された事項を意味する。それは政府の侵犯に対して保護される国会の権限領域であって、国会がそれ以外の事項についても法律を制定することは可能である。つまり、国会の立法権は列挙事項に限定されるわけではない。重点は、国会閉会中の政府の命令制定権を拡大することにある。法律事項の列挙は命令制定権に対する制限なのである。

これに対し、國務大臣構想では、政府に対する信任確認は原則として政府形成時であり、数年ないし立法期を通じてその信任が推定される。国会による政府への信任確認を重視するのはダブル構想と共通だが、信任の「有効期限」が異なる。そして、信任確認の効果も異なる。それはむしろ立法権の委任に関連づけられる。その具体的制度について意見がどれだけ一致していたのかははっきりしないところもあるが、モレ、ピネと國務大臣代表者が支持したとされる制度は、国会による政府綱領の明示的または黙示的承認に基づいて、その綱領実現の範囲で政府に対し命令による立法を認めるというものである。国会への政府綱領提示に際して問責決議がないことをもって国会と政府の間に「叙任契約 (contrat d'investiture)」が成立したと構成し、その契約に対して立法権委任の効果を与えるのである。<sup>(64)</sup>

しかし、この構想も採用されなかった。具体的な議論の経緯は不明だが、ジャノによれば、この構想は結局第4共和制の叙任審議を復活させることになり、延いては議会統治制に立ち戻ることになりかねないとの理由から

(63) 具体的には、「公権力の組織、司法官の地位、人の身分および安全、刑事手続、重罪の定義およびそれに適用される刑罰」である (DPS I, p. 365)。

(64) Ibid., p. 342 et 346.

である。<sup>(65)</sup> おそらく最も大きな理由は、1946 年憲法のような叙任手続がドゴールが考える権力分立原理、この場合、大統領の首相・政府任命権と両立しないことであろう。<sup>(66)</sup> 明確にその判断を示したかどうかはわからないが、ドゴールこそ叙任手続復活に警戒的であったと思われる。そして、こうした判断は、モレ、フリムランら国務大臣によって、少なくとも抵抗なく受け入れられたようである。<sup>(67)</sup> ドUBLE 構想にたいしては、彼らが強い批判を共有していたのと対照的である。<sup>(68)</sup>

そこで、最終的に採用されたのが、法律事項の限定列举によって政府の安定性を強化しようという構想である。ところが、この構想に対してドUBLEは反対だったことが知られている。のちにソラル-セリニが明らかにしたところでは、ドUBLEは、法律領域と命令領域の分割は、それを遵守させるために最高裁判所を必要とするが、そのような憲法裁判所に対しては、一般的な法律の合憲性審査権限を与えざるをえなくなり、アメリカ合衆国の最高裁判所——それは、時代によっては、真の裁判官統治といっても過言でない——のような事態になりかねないと主張していた。<sup>(69)</sup> しかし、ドUBLEも、政府内部での検討作業を経るうちに、領域分割＝法律事

(65) Ibid., p. 368 ; *DPS III*, p. 102.

(66) 参照、拙稿「フランス 1958 年憲法制定過程の研究（4）」、160 ページ。

(67) ジャノによれば、「合意はほとんど即座に得られた」（Raymond Janot, *L'origine des articles 34 et 37, Le domaine de la loi et du règlement*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 66）。

(68) ただし、国会による政府綱領の承認に政府の命令制定権を根拠づけるアイデアがただちに否定されたわけではない。政府綱領実現という包括的な立法権委任ではなく、法律事項に関する国会から政府への立法権の個別的委任を基礎づけるものとしてその後しばらく政府案に残される。しかし、CCC の指摘を受けて、政府が、政府綱領の承認を個別的立法権委任の条件としないことを決定したことにより、政府綱領の承認は法的効果が伴わない手続となってしまう。それでも、個別的立法権委任規定の中に「政府綱領の執行のために（pour l'exécution (du) programme (du) Gouvernement）」という語句が削除されずに残されて成案となる。そして、憲法制定から 19 年後の研究会で、この語句は憲法起草作業の状況を抜きには理解できないのではないかとの指摘に対し、ジャノは、それが、採用されなかった国務大臣構想に由来することを認めている（Débat (sur le rapport de Raymond Janot, *L'origine des articles 34 et 37*), *Le domaine de la loi et du règlement*, p. 72 et s.

項限定列举構想を受け入れることになる。<sup>(70)</sup>

この構想では、法律事項の列举は政府の命令制定権を保護するものであって、国会の権限を制限する意味をもつ。初めてこの構想に基づいて作成された案である 7 月 10 日ごろ案では、列举された法律事項は 7 月 7 日案とあまり変わらないが<sup>(71)</sup>、それ以外の事項は「命令の性質を有する」という条文が新たに加えられ、さらに、国会が法律事項を逸脱して立法することに対して、政府の命令制定権が保護されることを明確にしている。そして、そのしくみの選択肢の一つ (1<sup>re</sup> variante) として、政府権限に属する事項を規定しようとする議員提出法案に対して政府は不受理の申立を提起できるとし、意見が一致しない場合は憲法院が裁定することを規定したのである。<sup>(72)</sup>

政府案の方針が確定するのは、7 月 15 日案 (ラ・セル・サン・クル案) である。これは、7 月 10 日ごろ案を受け継ぐとともに、命令制定権保護のしくみを確定した。つまり、列举された法律事項以外の事項を命令事項とし、議員提出法案に対する政府の不受理の申立権と憲法院による裁定を規定した。ただし、国会が命令事項について法律を制定した場合それは「命令の性質をもつ (réglementaire)」と規定して、政府によって改廃可能であることが示唆されているが、その方法はまだ規定されていない。<sup>(73)</sup> その方法が規定されるのは 7 月 19 日案である。そこで、「いつでも命令制定によっ

(69) Jérôme Solal-Céligny, *Cours IEP 1972-1973, Droit public approfondi - la loi et le règlement*, Cours polycopié, FNSP, p. 54-55, cité in Pezant, op. cit., p. 515 et Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, p. 311.

(70) ドゥブレ自身の回想によれば、「レーモン・ジャノの優れた弁論が、私の最後のためらいを取り除いた」(M. Debré, *Trois républiques pour une France*, t. 2, p. 378)。

(71) 7 月 7 日案列举事項に「公的自由の行使のために市民に与えられる基本的保障」が付加されている (DPS I, p. 420)。

(72) *Ibid.*, p. 420-421. ちなみに、同案における第二の選択肢 (2<sup>e</sup> variante) は、命令事項が法律によって規定された場合でも、命令制定権に服することを規定するのみである。政府と議院との意見が一致しないときの解決法は規定されていない。国会と政府ともに、それぞれの判断で法律事項を解釈しながら権限を行使することになるのである。いずれにせよ、十分に熟した案でないと思われる。

(73) *Ibid.*, p. 434-435.

て（par voie réglementaire）修正可能」であることが明文化された。<sup>(74)</sup>

## CCC の審議

政府原案のなかでもこの法律事項限定システムは、研究者にとってとりわけ評判がよくなかったようであるが<sup>(75)</sup>、少なくともその原則については、CCC 委員の多くによってさしたる抵抗もなく受け入れられた。政府の安定性と法律事項の限定を結びつけるアイデアは、國務大臣の場合もそうだったが、CCC の国会議員らにとっても、違和感がなかったようである。

たしかに、列挙される法律事項は大いに議論的となった。政府原案に掲げられた一つ一つの事項を吟味し、付加されるべき事項についても念入りに議論された。その結果、政府原案では 8 項目であった法律事項を 11 項目に増やすとともに、既存の多くの項目を拡充する提案をまとめている。しかし、システムの要となる政府の命令権保護のしくみに対する根本的批判を行ったのは、2 人の委員だけだった。ピエール・マルシラシは、国民によって選ばれた者が法律を述べる（dire la loi）<sup>(76)</sup> 職務を負うことが共和主義の基本原則であることを根拠にして、マルセル・ワリーヌは、第 4 共和制下の立法権制限をめぐる議論は最終的な決定権が立法者にあることを前提としたものであって、今回の提案は「革命的（révolutionnaire）」<sup>(77)</sup> であるとして、それぞれ国会が最終決定権をもたない領域を認めることに反対した。

---

(74) Ibid., p. 463.

(75) ジャノによれば、「私たちが当時敬愛していたもっとも優れた法学者は、この革新（法律事項限定システム）に対して、少なくとも非常に慎重だった」（括弧内——引用者）（Janot, L'origine des articles 34 et 37, op. cit., p. 66）。プザンは、批判的だった公法学者として、Georges Vedel, André Siegfried, Marcel Waline, René Capitant, Jean Foyer——とくに後三者はドゴールの憲法改革を基本的に支持する立場だった——を挙げ、「フランス憲法史において、新たに生じた問題について学説と実務家との間でこれほどはっきりと境界線が引かれたことはあまり例がない」と述べている（Pezant, op. cit., p. 522-523, 525）。

(76) DPS II, p. 281.

(77) Ibid., p. 87 et 279.

だが、こうした意見は他の委員に共有されなかった。せいぜいのところ、ヴァランタンのように、共感を示しつつも、法律事項／命令事項の区別は「システム全体の絶対的要石」であって「憲法起草者は、いかなる場合においても譲歩できない要素」であるとした程度で、ドゥジャンは「革命」であることを認めつつも、積極的にこのシステムの必要性を承認した<sup>(78)</sup>。こうして、CCC の議論は政府原案のシステムを前提にその改善を志向するものとなる。主要な問題点は 2 つあった。

第一の問題点は、相矛盾する内容の法律と命令が並存する事態が生じることである。つまり、命令領域を侵犯していると思われる法律案の国会における審議段階であれば、政府による不受理の申立が可能であり、さらに政府と議院との意見が一致しなければ憲法院によって裁定されるが、法律が制定された後では、国会と政府との意見の不一致を裁定する手続がない。ある法律が命令領域を規定していると政府が判断すれば、命令制定によってその法律の改廃も可能であると規定されているが、その命令と法律のいずれが優越するのかは明確には規定されていない。この場合、さらに国会が再度法律を制定することはもちろん可能であって、2 回目の法案審議段階で不受理の申立を提起することも、憲法院による裁定もありうるが、それでも、少なくとも一定の期間は、相矛盾する内容の法律と命令が並存する状態となることは避けられない。こうした事態は法的安定性の観点から容認しがたかったはずである。

この問題は 3 人の委員が取り上げた。まず、ヴァランタンは、政府が国会における審議段階で不受理の申立を提起しないまま成立した法律を命令によって修正する場合は、「憲法院の肯定的意見を徴したのち」でなければならぬとする修正案を提出した。ジルベール-ジュールは、法律事項／命令事項をめぐる国会と政府の不一致については憲法院が裁定するのだから、政府が「黙認」した法律を命令によって修正する場合にも憲法院の

---

(78) Ibid., p. 281-282.

関与が必要だとして、ヴァランタンの案に賛同した。ドゥジャンは、ヴァランタンの意見に同意しつつ、それに対する修正案を示した。つまり、政府が法律を修正する命令を制定できるのは、「当該命令の諸条項が、31 条（法律事項を規定する条文）に違反しないことを宣言した場合」（括弧内——引用者）でなければならないとした。法律事項を逸脱する法律が一度有効に成立していた場合、政府が命令制定によって修正するときは、不受理の申立手続に付随する手続に準じて、憲法院の判断に従うことが明確にされた。こうして、のちに《*délégalisation*》（「法律資格の剥奪」や「行政立法事項確認手続」などと訳される）と呼ばれる手続が導入されることになる。<sup>(79)</sup>

CCC で問題となった第二の点は、憲法院とその他の裁判所、とくに CE との間の判断の抵触である。法律事項以外については政府の命令制定権に属し、デクレによって規制することが可能であるが、デクレは CE において適法性が問われうる。この適法性は、法律や法の一般原則との適合性だけでなく、直接判断基準となる法律がない場合憲法との適合性を含んでいる。つまり、CE も憲法に列挙された法律事項を解釈する場合があります。他方で、不受理の申立の場合は、憲法院が法律事項を解釈する。そこで、CE と憲法院の解釈が異なる可能性が生じ、両者の抵触が問題となるのである。この問題を指摘したジルベール-ジュールは、修正案として、憲法院の決定の効力を定める条項——政府原案においては、「憲法院の決定は、いかなる不服申し立ての対象ともならない」だった——において、憲法院の決定がすべての裁判所を拘束するという条項を追加することを提案した。ドゥジャンは、この提案によれば、政府が法律事項について命令を制定すること、つまり法律事項を侵犯することを防ぐことになるとして、ただちに支持を表明した。<sup>(80)</sup>

(79) Ibid., p. 278 et s.

(80) Ibid., p. 280 et 282. ただし、提案の対象となった条文はすでに審議を終了していたため、ジルベール-ジュールの提案は採決されず、CCC の提案にも含まれなかった。

これら 2 つの提案に対し、政府委員ジャノは好意的な反応を示した。第一の問題点についてのヴァランタンやドゥジャンの修正案に対しては、「異論の余地なく、たいへんよい修正」、「より論理的で、より一貫性があり、最終的には条文起草者の意図にも合致している」と、高い評価をしている。第二の問題点に対するジルベール-ジュール提案には、「問題は正しく提起されており、検討されている解決法は明らかに実現可能である」という評価である<sup>(81)</sup>。後者はやや控えめながら、いずれにせよ、不十分だった政府原案を洗練していくうえで有益な提案として受け止められたことは間違いない。<sup>(82)</sup>

### コンセイユ・デタ憲法委員会の審議

CE に付託された政府案では、上記のドゥジャン提案が概ね採用された。ただし、憲法院による「法律資格剥奪」手続の対象は、この憲法が施行された後に採択された法律に限定された。つまり、憲法施行前に成立している法律が命令事項を規定している場合、憲法院の関与なしに命令によって改廃可能とされた。憲法施行後に成立した法律であれば、政府は不受理の申立を行う機会があるのだから、合憲性の「推定」というほど強い効力を認めるわけではないが、命令による改廃の前に憲法院の判断を経ることにしたのである。なお、憲法院の決定の効力に関するドゥジャン修正案は採用されていない。また、列挙される法律事項については、「CE による審

(81) Ibid., p. 283 et 285.

(82) なお、政府内部でも政府原案の不十分さは認識されており、CCC への付託後も引き続き検討が行われていた。CCC のこの審議に先立つ時期（8月5日）に、ドゥブレがドゴールに対して新たな提案を行っている。それは CCC で提出される修正案に類似しており、政府が国会審議中不受理を申し立てずに成立した法律については、憲法院の意見を徴することなしには命令によって法律を修正することはできないという条項を付加するというものである（ibid., p. 687-688）。CCC の案では、政府の命令制定権行使が憲法院の判断に従わなければならないことが明確であるのに対し、ドゥブレ提案では、たんに憲法院の意見を徴するだけになっている点で相違があるが、法律成立後においても、憲法院の関与によって、適法性の不安定な状態を避けようとするところは共通である。

査の後で決定する」として、CCC に提出された政府原案と CCC 修正案を併記したものが付託された。<sup>83)</sup>

憲法委員会に提出された報告者案は、政府案の基本的な枠組を維持していた。委員会審議は、逐条審議の前に、法律事項限定のシステムそのもの、つまり、法律事項を限定列挙し、それ以外の事項を命令事項とするという原則について行われた。<sup>84)</sup>

憲法委員会審議では、発言した委員は必ずしも多くなかったが、2つの意見の厳しい対立があった。まず、ラトゥルヌリが政府案を支持した。彼によれば、これまで立法権が優越して執行権の権威が不十分だったのだから、独立した命令領域を認めることは両者のバランスを回復することになるというのである。これに対して、ただちにビュルネ評定官が反論した。理由は2つある。第一は、事項によって国会の立法権と政府の命令制定権を区別することの困難ないし不可能性である。従来の立法権／命令制定権の事項的区分に関する議論は、すべての事項が最終的に立法権に帰属することを前提としていたのは、この困難が乗り越えがたかったからということになる。第二は、国会の「反抗 (révolte)」である。つまり、権限を取り上げられて不満を抱える国会が政府の統治を妨害する危険である。

この対立は、評定官だけでなく、報告者グループや政府委員を巻き込んでいく。政府委員グルドネルと補助報告者ソラール-セリニは、案に列挙された法律事項は従来立法で規定されていた事項のほとんどをカバーしており、実際の影響はほとんどないこと、国会議員が3分の2を占めたCCCにおいて法律事項の限定という原則そのものはほとんどの委員によって承認されたことを指摘した。ジャノは、国会の介入から保護された命令制定権によって、政府が国会に立法権委任を求める必要が減少し、政府の安定性が高まると主張した。これに対し、統括報告者デシャン自らが、「法律領域の正確な限定に到達することはないであろう」と政府案に対する懸念

<sup>83)</sup> *DPS III*, p. 11 et s.

<sup>84)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 97.

を示したのをはじめ、<sup>(85)</sup> 部長や評定官の中にも同調する者が出た。こうして、それぞれを支持する意見が出されて、両者とも歩み寄る気配もなかった。そこで、議長が採決を促したが、採決の結果は議事録に記載はない。その後逐条審議に移っていることから、憲法委員会は政府案の原則を採択したものである。<sup>(86)</sup>

なお、法律事項限定システム全体にかかわるとい点では、独立命令制定権および法律資格剥奪手続を定める条文（政府案 33 条）が要なのであるが、この条文の審議では、もはやシステムは問題とはならなかった。ここでの議論は、報告者案が政府案に加えた変更箇所に関してであった。政府案が「法律資格の剥奪」の判断を憲法院の権限としていたのを、報告者案はもっぱら CE の権限とした。この変更の主たる理由は、政府の定めるデクレに関する法的判断は伝統的に CE の権限であるということにある。法律事項の制限によって政府の命令領域が拡大するが、それは CE の伝統的な役割には影響しないという理解である。しかし、報告者案では、法律事項を逸脱する法律案に対する不受理の申立の判断権は憲法院のままだったから、憲法院と CE の判断が異なる可能性が出てくる。この点を批判したのがラトゥルヌリである。彼によれば、CE も司法系統の裁判所も伝統的に合憲性審査を拒否してきたところ、この問題は既存の法律を変更するデクレの有効性を問うものだが、それは実質において既存の法律が法律領域に収まっているかを判断するもの、つまり法律の合憲性を審査するもの

<sup>(85)</sup> ジャノによれば、ラ・セル・サン・クル城で政府原案を詰めていた作業部会メンバーの下に、CE の「報告者 (le rapporteur)」が来て、「あなたの方の案は馬鹿げている。筋が通っていない」と言ったという (Janot, *L'origine des articles 34 et 37*, op. cit., p. 67)。報告者の名前は明かされていないが、定冠詞が付されていることから統括報告者デシャンであったと推測される。

<sup>(86)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 96-104. ルロワイエは、法律事項限定システムに対する CE の反対は「全員一致 (unanimite)」であったと述べているが、憲法委員会では反対の立場が多数を占めておらず——多数を占めていれば、総会審議において委員会案として提出されるはずであるが、そうはなっていない——、後述のように、総会の採決においても全員一致で反対だったとはいいがたいように思われる (V. Leroyer, op. cit., p. 337)。

に他ならないのだから、CE ではなく、憲法院の権限とすべきである、という。採決の結果、7 票対 6 票で政府案が採択された。<sup>(87)</sup>

### コンセイユ・デタ総会審議(1)：政府案の否決

総会では、冒頭、司法大臣ドゥブレが臨席し、政府の憲法案の説明を行ったが、そのなかで法律事項限定システムの重要性を強調した。すなわち、政府の憲法案の目的は、第一に「権力の再構築」、第二に「海外領土の刷新」であるが、第一の目的を達するために「共和国の議院内閣制を改革」することとした。そして、その内容として、「厳格な会期制」、「立法手続・予算決定手続の根本的な再編」、「政治的任務の均衡と良好な機能に必要な法的メカニズムの整備」となると、「法律領域の画定の努力」を挙げたうえで、その要点として、命令領域は広く認められ、国会による命令領域侵犯に対する保障として、政府には不受理の申立が認められ、議院がそれに同意しない場合憲法院が裁定すると説明した。<sup>(88)</sup>ドゥブレは、憲法委員会において法律事項限定原則に対する批判が強かったことを考慮して、その原則が政府にとってどれだけ重要であることを示すとともに、その保障のための法的しくみを整備する必要があることを強調したと思われる。

CE 総会における逐条審議は条文の順番どおりに進行したが、法律事項限定システム（政府案 31 条～35 条）に来たところで、ジャノが政府を代表して審議の延期を求めた。「数人の大臣が CE 委員会を見て、よりいっそう深い考察を必要とする」という。ただし、ジャノが大臣の意向を援用したのは、時間を稼ぐための「口実」であって、実際には、CE 報告者と政府委員が協力して新しい政府案を準備するためだった。<sup>(89)</sup>ともあれ、CE 総会は政府の要請を承認し、この問題の審議は、翌日午前中「第 9 章 高等法院（Titre IX La Haute Cour de justice）」審議の後に挿入された。

<sup>(87)</sup> Ibid., p. 130 et s. この後、個々の法律事項に関する長い審議が続く。

<sup>(88)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 255 et s.

延期された審議では、初めにジャノが新しい政府案の趣旨を説明した。まず、法律事項限定システム採用の理由を説明した。それによれば、政府に統治の手段を与えることが憲法改正の目的であるが、そのためには若干の一般的法規範定立権を与えることが必要となる。そして、立法権の委任のしくみでは、政府は頻繁に国会に対して委任を要請せざるをえないので、十分とはいえない。そこで、憲法において、法律の領域を画定し、それを保障するメカニズムを制度化することにした。つぎに、新しい政府案の修正点について、CE 憲法委員会の判断の内容を尊重しつつ、法律事項列挙の提示方法を変更したと説明した。つまり、法律事項を 2 つのグループに分け、その「ルール (règles)」を制定する事項と「一般原理 (principes généraux)」<sup>(91)</sup>を制定する事項に整理して列挙したのである。

実際、憲法委員会案と新しい政府案を比較すると、字句の変更や項目の整理はあるものの、実質的変更はほとんど見られない。委員会案において法律事項は、CCC 意見よりさらに増え 12 項目になっていたから、当初の政府案からさらに遠ざかっているのだが、政府はそれを「丸呑み」したこ

(89) Pezant, *op. cit.*, p. 530 et 573. このエピソードは、政府委員と CE との緊密な関係だけでなく、法律事項限定問題に関する政府委員の裁量の大きさを物語っているように思われる。憲法委員会での審議から、総会においても原則そのものをめぐって厳しい議論が予想される状況のもとで、政府中枢や閣僚と協議することなく、政府委員と CE 報告者において対応を協議するということが、彼らに広い裁量が認められていたはずである。とくにジャノは、6 月 3 日憲法的法律に CCC への諮問を導入することについて、事前に了承を取っていなかったことについてドゴールから叱責を受けていたのだから、この件の対応について事前に政府中枢からの委任を取り付けていなかったはずはない。

(90) Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (après-midi), *DPS III*, p. 343.

(91) プザンは、この修正の起源をジャノとソラル-セリニに求めている。たしかに直接の起源は彼ら以外に考えにくい。しかし、憲法委員会審議において、カッサンが、列挙された法律事項において、「基本的保障」、「一般原理」、「諸原理」、「基本的ルール」などの文言が使用されていることから、法律事項を列挙する条文の冒頭に「以下の項目の基本的ルールは法律によって定められる」という文章を挿入して、これらの項目をまとめてはどうかという意見を述べていた (Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 122)。関連は不明だが、同じような方向で考えていたことは確かである。

とになる。このあたりの事情について、ジャンノは、そもそも列挙する法律事項に「一般原理」などの語を付加したのは、制定作業の各段階で法律事項が増加の一途を辿ったことに対する「最初の起草者の一種の防衛反応」だったという。つまり、当初の考えでは、法律領域を限定することで命令領域を広く確保することになっていたが、法律事項限定の原則に対する批判が強いことから、法律事項追加の提案を受け入れつつ、「……の一般原理」等の語句を付加することで、国会の権限を限定しようとしたのである。こうすれば、法律事項は、少なくとも項目の数において増大するが、「一般原理」に限定された事項における具体的なルールの定立は政府の命令制定権に留保されることになると考えた。イメージとしては、法律領域を横に広げても、縦の深さを制限することで、総量の拡大を防ぐということになろうか。そして、このような法律事項追加提案に対する譲歩によって、法律事項の限定列挙という原則とその保障のしくみを守ろうとしたのである。

しかし、CE 総会審議でまず問題になったのが、憲法委員会のときと同様に、限定列挙の原則そのものだった。原則を定めることなしに具体的な条文の検討ができないのは当然であった。ただし、ここではもはやこの問題が政治的なものかどうかは問題とならなかった。ジャンノが新しい政府案の説明において、「政府は、主として法的性格を有するこれら諸条文をたいへん重要視している」という言い方で、この問題を法的なものとして位置づけたため、CE メンバーにとって、政府案に対する敬讓の必要はなくなっていたのかもしれない。

<sup>92</sup> Janot, *L'origine des articles 34 et 37*, op. cit., p. 68-69; Débat (sur le rapport de Jean-Louis Pezant), *L'écriture*, p. 575 (intervention de Raymond Janot). ただし、「一般原理」と「ルール」の区別が、裏づけとなるしっかりした理論なしに提案されたということでもあり、十分な明確さをもちえなかった。そのため、ジャンノらが意図したような立法権の「深入り」を限定するという目的にとって、どれだけ有効かは最初から疑問の余地があったといえる。

<sup>93</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 395.

審議冒頭から 7 人の評定官が立て続けに政府案を批判する意見を述べた<sup>(94)</sup>。その批判を簡単に列挙すれば、フランス革命以来、法律に事項の限定はないというのが伝統であるので、法律事項を限定することは権力分立に反し、つまり 6 月 3 日憲法的法律に反する（ジュリオ・ドゥ・ラ・モランディエール）；普通選挙によって構成される国会に対して政府が不受理を申し立てることを認めるのは行き過ぎであり、国会と執行府との間に絶え間ない対立を招く（ルノダン）；法律は主権に由来すべきで、国民主権（*souveraineté populaire*）を援用できるのは国会だけである（エルプロネール）；権限を錯綜させ、かつてないほどの適用上の困難を招く（ルトウルヌール）；権力分立に反するだけでなく、共和国原理にも反する（セリグマン）；立法者が撤回できる委任にとどめるべきである（ソヴェル）、などとなる<sup>(95)</sup>。総じて、国民主権や権力分立原理に基づいて、「一般意思の表明としての法律<sup>(96)</sup>」という伝統的観念を守ろうとするものであり、議長が要約したように、具体的には法律事項の列挙には必ずしも反対しないが、それへの強制的な限定に反対するもの<sup>(97)</sup>ということができる。

これに対して、ジャノとラトゥルヌリが反論を試みた。ジャノは、権力分立の意味は時代によって変化すること、議会も主権者国民が決定した憲法には従う必要があることを指摘し、ラトゥルヌリは、国家の任務が増大した現代において伝統的な法律観念を維持するのは国会にとって過重負担となり、命令による立法を認めることが必要であると主張した。要するに、憲法委員会で見られた対立が再現され、ここでも歩み寄りの気配は見られなかった。

<sup>(94)</sup> ジャノは後に「根本的な敵意 (*hostilité fondamentale*) を感じた」と述べている (*Débat (sur le rapport de Jean-Louis Pezant), L'écriture*, p. 575)。

<sup>(95)</sup> *Ibid.*, p. 398-401.

<sup>(96)</sup> V. Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Economica, 1984, (1<sup>ère</sup> édition: 1931). 同書の翻訳として、時本義昭 (訳) 『法律と一般意思』成文堂、2011 年がある。

<sup>(97)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 406.

そこで、議長は、憲法委員会のとくと同じように、法律事項限定列举という原則について採決を行うことにした。結果は、賛成 19 票、反対 24 票で政府案の否決となった。CE 総会は、憲法委員会の決定を覆す形で、政府案の法律事項限定列举原則を拒否する<sup>(98)</sup>という決定をしたのである。ただし、CE の役割はあくまで政府に助言することにあるので、拒否で終わりではない。代替案を提示する必要があった。

ところが、いかなる方針で代替案を検討するかが、まず問題であった。原則そのものを拒否した結果、CE は代替案の基礎となる原則を自ら決定しなければならなくなったのである。1 つの方向は、原則をめぐる議論において表明されていた法律事項の例示列举化である。しかし、これでは、国会の立法権を実質的に制限するという要素——このことは、第 4 共和制下の議論とも連続しており、CE 総会メンバーの多くも否定しているわけではない——を、どのように条文として表現するかという問題が出てきてしまう。代替案の原則を CE が創造するとなると、CE の役割として適当かどうか疑問とならざるをえない。さらに、政府の作業日程の関係で、CE としてはその日のうちに意見をまとめなければならず、時間の余裕はまったくなかった。そこで、政府の検討作業に資するという役割を果たすために、CE は政府案を逐条的に審議する中で CE の考えを反映させていくこととなった<sup>(99)</sup>。しかし、この方法は、法律事項限定列举原則拒否という CE の決定とは両立困難である。政府案は、CE が拒否した原則に基づいて、複数の法文が密接に結びついた一つの体系を構成している。そこに CE の決定の趣旨を反映させることには大きな限界——根本的な矛盾といわないまでも——がある。少し時間を空けるため逐条審議の最後に回されたこの問題の検討が、結局、政府案の原則を前提とした条文の改善に収斂していくのも無理からぬところであった。こうして、CE は政府案を

---

(98) Ibid., p. 407. ジャノが言う「つらい衝撃 (choc douloureux)」とはこの表決をさすと思われる (v. Janot, L'origine des articles 34 et 37, op. cit., p. 67)。

(99) Ibid., p. 408-409.

原則において拒否しつつ、その原則を具体化する条文の改善に貢献するという、結果的には矛盾した対応をとることになる。

### コンセイユ・デタ総会審議(2)：組織法律による法律事項の追加

再開した審議では法律事項を定める政府案 31 条から検討を始めるはずであったが、当然の順番として、システムの原則が議題となった。そこで、議論の軸となる妥協案を提案したのが、ラトゥルヌリである。それは、この条文の最終項として、組織法律による法律領域の拡大を認める 1 項を挿入するというものである。<sup>(100)</sup> 組織法律の制定手続は通常法律より少し厳格な程度であり、政府は議事日程の決定等でその成立を遅らせることはできても、絶対的に阻止する権限はなかった。たしかに、組織法律はすべて憲法院の合憲判断がなければ成立しない。そして、ラトゥルヌリによれば、この場合、憲法院は、組織法律が性質上法律事項を定めているかを審査するので、法律領域の拡大に限界を画することができるという。

しかし、憲法典自身が、法律と命令との相違の実質的指標を示すことなしに、組織法律による法律事項追加の可能性を認めてしまえば、手続的な理由以外で憲法院が違憲判断を示すことは難しいようにも思われる。そして、その実質的指標を示すことの困難さが、法律事項の列挙という政府案の方式に結びついたはずである。要するに、この提案によれば、国会は自らの判断でかなり自由に法律事項を追加できることになる可能性が高い。したがって、政府案支持の立場からすれば、これは大幅な譲歩である。たしかに、限定列挙という原則は維持されているが、いわば抜け道を用意するようなものともいえた。議長の言を借りれば、「午前中に審議したのは、サンクション付で固定されたシステムだが、この新しいシステムは開かれたもの」ということである。<sup>(101)</sup> いずれにせよ、限定列挙に賛成と反対、双方

<sup>(100)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (après-midi), *DPS III*, p. 440. 同じ意見が中断前の審議で、ルファによって提案されていたが、そのときは何の反響もなかった (*ibid.*, p. 405)。

の立場に配慮した巧妙な妥協案といえた。<sup>(102)</sup>

それゆえ、限定列挙反対派の中から、ラトゥルヌリ提案を支持する者が出てきたのも当然であった。ルノダンは事前にラトゥルヌリと協議していたようで、実質的には共同提案者といってもよいようであるが、<sup>(103)</sup>その他にも、ルトウルヌール、ルフア、エルプロネールらがつぎつぎにラトゥルヌリ提案への支持を表明し、さらに、若干の議論の後、ジュリオ・ドゥ・ラ・モランディエール、さらにはデシャンまで支持を表明した。これに対し、批判は多くなかった。ラトゥルヌリの説明にあった「性質上の法律」概念の不明確さが指摘され（ソラル-セリニ、ビュルネ）、あるいは、組織法律によって国会はあらゆる事項について決定を行うことができるようになり、政府が考える諸問題は何一つ解決されていないという批判（デシャン）がなされたが、追隨者はなかった。ただ、ラトゥルヌリ提案を政府に有利な方向に修正する意見として、法律事項を追加する組織法律は政府提案に限定するという提案もなされたが、ジャノからそれは難しいと難色を示され、立ち消えになった。<sup>(104)</sup>

以上の議論の後、組織法律による法律事項追加を認める 1 項を挿入するという原則について採決が行われ、賛成 34、反対 9 で可決された。<sup>(105)</sup>

こうして、ようやく条文の内容に関する審議に入り、新しい政府案の革新点である「ルール」と「一般原理」の区分が議論された。デシャンが区分導入の意義をつぎのように説明した。すなわち、この区分は国会の権限の及ぶ範囲に関わっており、国会が当該事項のすべてについて権限をもち

<sup>(101)</sup> Ibid., p. 442.

<sup>(102)</sup> 組織法律による法律領域の拡大の可能性については、ドゥブレも 8 月 27 日総会演説において、それについては「慎重に考えなければいけないが、必要な事項の区分にとって有益な柔軟性を与えるのだから、政府は反対ではない」と言及していた（Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 27 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 258）。

<sup>(103)</sup> V. Débat (sur le rapport de Jean-Louis Pezant), *L'écriture*, p. 574 (intervention d'Étienne Burin des Rosiers).

<sup>(104)</sup> Ibid., p. 441-447.

<sup>(105)</sup> Ibid., p. 448.

詳細についてまで規定できるものと、「一般原理」についてしか権限が及ばないもの——「枠組法律 (lois-cadres)<sup>(106)</sup>」に相当する——を分けて規定するものである、と。これに対する批判としては、この区分を適用することは困難であるとする意見 (デルヴォルヴェ, ジュリオ・ドゥ・ラ・モランディエール) が出された。たしかにこれは本質的かつ深刻な問題であった。ある法律の規定が「一般原理」にとどまるかそれを超えているかの判断は困難であり、当然意見が分かれることが予想されるのであって、しかもその問題が浮上するのは国会と政府が対立する文脈においてであるから、この区分がきわめて厄介な問題を引き起こす可能性は否定できないからである。この批判に対する応答は、それゆえ、間接的なものにとどまる。国会と政府は多くの場合協力して対応するという見通しに期待する (リュシェール), あるいは、両者の協力関係の構築が肝要であることを指摘する (ラトゥルヌリ) などの意見である。しかし、批判する側もよい代替案があったわけではない。デルヴォルヴェらは憲法委員会案に戻すという案を示すが、デシャンからは「それでは何も変わらない」と一蹴され、ラトゥルヌリからは、近年の立法実務は枠組法律の多用によって、事実上一般原理に関する立法を実践していると反論された。たしかに、問題が「一般原理」の概念にあるとすれば、それを含む事項が散在するか集約されているかは問題ではない。採決の結果、新しい政府案の方針が「ほとんど全員一致で」<sup>(107)</sup>可決された。

(106) 一般的な定義としては、「一般的な原則だけを定め、政府に行政立法権を行使してそれを詳細化する任務を委ねる法律」(Termes juridiques 研究会 (訳)『フランス法律用語辞典 (第3版)』三省堂, 2012年)をいう。V. Jean Charpentier, *Les lois-cadres et la fonction gouvernementale*, *R. D. P.*, 1958, p. 220 et s. なお、枠組法律の方式は第3共和政期のレオン・ブルム内閣によって始められ、第4共和政においてはモレ内閣によって活用されたことから、1977年12月2-3日の研究会で、ルール/一般原理の区分の導入についても、社会党とギ・モレに対する配慮があったのではないかとの質問がジャンノに対しなされたが、ジャンノは、「モレは法律領域限定の考え方について反対の意見は全くもっていなかった」ので、その必要はなかったと答えている (Débat (sur le rapport de Raymond Janot, L'origine des articles 34 et 37), op. cit., p. 72 et 76)。

以上の問題のほか、CE の審議で議論された問題で、CE の性格を表すとともに、憲法運用に影響を与えているのが、独立命令権の記述のしかたである。政府案 33 条 1 項は、「31 条に挙示された事項以外の事項は、命令の性格を有する」となっていた。しかし、31 条以外にも、たとえば、地方公共団体の創設やその「自由な行政」の条件は法律によることを規定していた（同案 65 条 1 項、2 項）。そこで、憲法委員会審議において、ソラル-セリニがこの不整合を解消する修正案を提案した。<sup>(108)</sup>

これは、もともと、31 条の審議において、法律事項を列挙する 31 条に限定列挙であることを明示する必要はないかという疑問が出されたが、33 条 1 項があるから問題ないというやり取りに由来する。そのときに、議長が問題に気づき、33 条 1 項を修正すべきと考えて、「憲法によって示された諸問題以外……」という表現を示唆し、リュシェールは「法律に留保された事項以外の事項」という表現を提案していた。<sup>(109)</sup>

ソラル-セリニは 2 案示した。第一案は「憲法 31 条および他の条文において挙示された事項以外の事項」、第二案は「この憲法によって法律領域に属するとされた事項以外の事項」である。意味に違いはないと思われるが、議長の「後者のほうがよい」という一言で、委員会は了承した。<sup>(110)</sup>

総会では、議長が「法律領域に属する事項以外の事項」という表現を示唆した。この表現は、委員会審議におけるリュシェール提案と同様なのだが、報告者案とは明確に異なる。報告者案では法律事項の根拠は憲法典だけに限られるのに対し、議長＝リュシェール案では、憲法典以外を根拠と

<sup>(107)</sup> Ibid., p. 454-460. 議事録では採決の対象がはっきり記されていないが、この後具体的な条文の修正の議論に移っていることから、「一般原理」と「ルール」の区分がこのとき承認されたと考えられる。ただし、政府に提出された CE の修正意見では、「一般原理」ではなく「一般的枠組 (cadres généraux)」という文言になっている。これは、審議中にルノダンやデシャンから出された「枠組法律」という言葉を使ったほうがよいという意見 (ibid., p. 457) の趣旨を部分的に取り入れたものであろう。

<sup>(108)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 130.

<sup>(109)</sup> Ibid., p. 104.

<sup>(110)</sup> Ibid., p. 130.

して法律事項が認められる余地が出てくるからである。しかし、ここでも議論は行われず、意外なほどあっさりと委員会案＝報告者案第二案が承認された。<sup>(11)</sup>ただし、この規定は政府においてさらに修正され、結局、CE 総会でカッサンが示唆した表現が最終的に採用される。9月1日関係閣僚協議会には、政府委員の検討を経た上でCE意見が提案されたが、9月3日大臣会議では、カッサンが示唆した表現が提案され、そのまま最終案となった。

### 3 審議の意味

以上、CE 審議の特徴を表すと思われる3つの問題を取り上げて検討した。いずれもCE 審議の中で大きな割合を占めており——とくに法律事項限定問題は議事録の3分の1のページにおよぶ——、CEにおいても重視された問題とすることができる。

このうち、大統領選挙人に関する修正意見はもっぱら法技術的合理性に基づくものであって、CEの役割として期待されたものであり、その役割を適切に果たしたと評価できると思われる。それは、政府の憲法案が既存の法秩序の中に調和的に組み入れられるような方向に向けられた意見である。

つぎに、政府の元老院に対する責任に対する意見は、少なくともCEにおいては、6月3日憲法的法律に根拠を置いており、やはりCEの本来の役割とすることができる。たしかに、本件は憲法適合性の審査であることが特殊ではあるが、実質は政府の作成した法文が授権された権限の範囲を逸脱していないかどうかを審査しているのであって、CEにとってはむしろ通常の審査手法が適用できるケースであった。CEの6月3日憲法的法律の解釈に関しては、もちろん、異論がありうるし、実際、政府の解釈とは異なるものであった。とくに、歴史的あるいは政治的な観点を加味すれ

---

<sup>(11)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (après-midi), *DPS III*, p. 449.

ば、CE の解釈はある意味で「アナクロニック」と評価できるところもあろう。教科書的な議院内閣制の歴史に基づけば、一元型議院内閣制において政府が責任を負うのは、何より普通選挙によって選ばれた議員によって構成される第一院だからである。政府の解釈にも相応の合理性を認める理由はある<sup>(112)</sup>。さらに、政府が憲法作成において政府の安定性の確保を重視して、元老院による倒閣を認めないという判断をしていたことも周知のことであった。政府案決定におけるこれらの政治性を考慮に入れば、CE が政府の判断を尊重することにも十分な理由があることになる。しかし、ここでの問題は憲法適合性であり、判断の政治性を理由に政府の権限逸脱審査を緩めることは法治国家の要請に反する、という立場も十分ありうる。その立場からすれば、授権された権限の逸脱問題として処理する中で根拠法である憲法的法律に関して CE がとった解釈方法も、議事録を参照しつつ法文の意味を確定しようとするもので、オーソドックスである。解釈論としての優劣は立場によって異なるかもしれないが、CE の解釈論が政府の解釈論と比較して不適切であるということはできないであろう。政府は最終案において、CE の意見に反して従前の立場を維持するが、CE の審議・意見に問題があったとまではいえない。

以上の問題と異なり、法律事項限定問題に対する CE の態度については立ち入った検討が必要と思われる。この問題で CE が意外なほど積極的な姿勢をとった理由として、ルロワイエになら<sup>(113)</sup>って、さしあたり 3 つの理由が考えられる<sup>(114)</sup>。第一に、政府が法律事項を規定する条文案についてだけ 2 案併記の形で付託したことである。このことは、政府に案を確定できるほ

---

<sup>(112)</sup> ただし、政府案において、首相任命権を初めとして多くの重要な権限を大統領に認めていることがオルレアン型議院内閣制を想起させるという観点からすれば、政府案自体に「アナクロニック」な要素は十分に含まれていたとみることもしもできる。V. Maurice Duverger, *Les institutions de la Cinquième République*, R. F. S. P., 1959 n° 1, p. 103 et s.

<sup>(113)</sup> V. Leroyer, *op. cit.*, p. 321 et s.; Pezant, *op. cit.*, p. 528.

<sup>(114)</sup> V. Pezant, *op. cit.*, p. 527 et s.

どの確信がなく、それゆえ CE の積極的な意見を求めていたと理解できる。もちろん、政府が期待していたのは、増えてしまった法律事項の整理であったろうが、政府の不決断が CE の積極的な判断を誘発した原因の 1 つと思われる。第二に、CE には法律事項と命令事項の区別に関する議論の蓄積があったことである。先に触れたように、この問題は第 4 共和政において CE でたびたび議論されており、その問題に精通したメンバーも少なくなかった。第三に、法律事項の限定による命令事項の拡大は、行政命令や行政行為の適法性の審査のあり方に対して直接影響を与えることである。その適法性保障の責任を負う CE が無関心でいられるはずはなかった。

しかし、この説明は CE における討論の積極性についてであって、CE の政府案に対する反対の理由を説明していない。反対という態度の根拠は別途説明される必要がある。この点、ジュリオ・ドゥ・ラ・モランディエールは、政府案が権力分立を定めていない、つまり、6 月 3 日憲法的法律に違反するという。彼によれば、「法律とは、フランス革命以来伝統的に、全市民またはあるカテゴリーの市民に適用される一般的規範」であって、「性質上、法律事項も命令事項も存在しない」が、政府案は、その立法権を執行権に付与するものであるから、権力分立原理に反するというのである。<sup>(115)</sup>

しかし、政府案に対する反対の多くは、この問題を憲法的法律との適合性として位置づけているわけではない。反対の根拠として指摘できるのは、第一に、法律についての伝統的な観念である。たとえば、オプノは、政府案によって、「共和主義憲法の伝統 (*la tradition des constitutions républicaines*) において初めて国会は最終決定権を奪われた」と述べているし、<sup>(116)</sup>ジュリオ・ドゥ・ラ・モランディエールは、「立法権には画定された通常権限を、命令制定権には画定されていない権限を認めるということ

<sup>(115)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 398.

<sup>(116)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 99.

は近代フランス公法の一般的精神（l'esprit général du droit public français moderne）に適合しない」という判断を CE が示している事実を指摘して、今回もその判断を踏襲すべきだと主張している。<sup>(117)</sup>

反対論において「伝統」と並んで援用されたのは、制度の機能面の問題である。ビュルネは、政府の独立命令領域を創設して国会の侵害から保護しようとするのを国会は快く思うはずもなく、しかも国会が「財布の紐（cordons de la bourse）」を握っている以上、予算を否認することで政府の政策実施を妨害することは十分可能である、と指摘して、結局、政府案は国会と政府との間の紛争を招くと批判する。<sup>(118)</sup>ただし、この批判は割り引いて考える必要がある。グルドネルやラトゥルヌリが反論しているように、<sup>(119)</sup>国会議員が多数を占める CCC は政府案の法律事項限定原則を承認しているからである。

さらに、政府案批判で多かったのは、領域限定の困難さである。デシャンは「法律領域画定に用いられる語がどのようなものであっても、決して正確な画定に到達することはないであろう」と述べている。<sup>(120)</sup>第4共和制下の法律／命令領域画定に関する CE の検討作業を踏まえての判断である。ビュルネも、「最も有名な法学者が数世紀の間この問題（法律と命令の実質的分類）に取り組んできたが、一度たりとも問題を解決できなかった」（括弧内——引用者）<sup>(121)</sup>と述べている。ルノダンも、CE は特定の事案について政府の命令が法律領域を侵害していないか判断してきたが、法律領域について「一般的定義や列挙はなかった」、<sup>(122)</sup>「現在まで、法律領域は一度も定義されたことがない」と述べている。しかし、この論拠も決定的とはいえないと思われる。困難にもかかわらず、CE はたとえ個別の事例に即

<sup>(117)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 398.

<sup>(118)</sup> Conseil d'État, Commission constitutionnelle, 25 et 26 août 1958, *DPS III*, p. 98 et 102.

<sup>(119)</sup> *Ibid.*, p. 101 et 103.

<sup>(120)</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>(121)</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>(122)</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, séance du 28 août 1958 (matin), *DPS III*, p. 399.

してであっても、判断してきた実績があるからである。政府案における法律事項は、一般的定義の列挙という形式ではあるが、従来の困難の性質を根本的に変えるものとは思われない。領域帰属判断の性質を変えるとすれば、法律が判断対象となることであろう。つまり、CE の反対論においては、法律の定義の形式性、領域の無限定性、効力の優越性という伝統的観念が問題となっているように思われる。

以上のように見てくると、CE が政府案に反対した根本的な理由は、CE が法律の伝統的観念を守ろうとしたことにあったといつてよいように思われる。この点は CE の役割を考える上で重要である。なぜなら、法律領域限定は法的「革命」であるという指摘を受けてきた政府は伝統的法律観念に修正を加えることを十分自覚したうえで政府案を作成したはずであり、その政府の判断に対して CE は正面から異を唱えているからである。では、CE はなぜ政府の判断に抗して伝統的法律観念を擁護したのか。

この点で重要と思われるのは、ダニエル・ロシヤクが指摘する「制度的変革に対する抵抗」という要因である。<sup>(123)</sup> 1958 年憲法制定の前後にわたって、同憲法の公権力改革に関する CE 判例の分析から引き出されたこの要因は、行政裁判所としての CE の有する政治的イデオロギーとして提示されているが、本稿が主たる素材とする政府憲法案の法律事項／命令事項の問題に対する CE の態度にも当てはまると思われる。ロシヤクは、「憲法に関しても、他の領域と同様に、行政裁判官（行政裁判所としての CE）は、伝統の保証人（le garant de la tradition）たらんとしている。この伝統は、1789 年の諸原理とともにフランスが経験した諸体制の実践にも立脚している。1789 年の諸原理から、行政裁判官は法律の優越性の理念と権力分立の理念を保持している」<sup>(124)</sup>（括弧内——引用者）という。すなわち、CE のイデオロギーの中に、優越性を内容とする伝統的法律観念の維持が

<sup>(123)</sup> V. Danièle Loschak, *Le rôle politique du juge administratif français*, L. G. D. J., 1972, p. 297 et s.

<sup>(124)</sup> *Ibid.*, p. 298.

あるという。そして、「行政裁判官が伝統的諸原理を援用するとき、実際にはその固有の考えを、為政者の意思に対しても、為政者の行為の支持する世論の要望に対しても、主張している<sup>(125)</sup>」と指摘している。

ロシャクが CE 判例から引き出した伝統的法律理念の政治イデオロギーは、CE の法律事項限定原則についての、とくに総会審議の内容にも適合する。だとすれば、CE における政府案批判は一種の政治的主張であり、その審議から生まれた修正は一種の政治的妥協である。そこで、CE 総会審議において採択された修正を、政治的妥協という観点から捉え直してみたい。

第一に、政府案 31 条の最終項として、組織法律による法律領域の拡大を認める条項を挿入するという修正は、先に述べたように、政府の大幅な譲歩である。ここで確認すべきことは、この譲歩が CE に対するものであったことである。CE は独立性があるとはいえ、行政機構の一部であり、固有の民主的正統性を有しない。その点で CCC と全く異なる。政府の国会に対する責任問題と異なり、成文法との適合性を根拠とするものでもない。しかも、政府責任に関して政府は CE の意見に従わなかったが、この修正には従っている。ここで、政府のこの対応を説明する十分な準備はないが、確からしいことは、政府において法律領域限定のあり方について強い執着がなかったということであろう。総会審議でのジャノの審議延期要請にはみられるように、CE におけるこの問題での対応について、ジャノら政府委員には相当の裁量が認められていたようであり、ドゴールや国務大臣らは直接対応していない。このことは政府の上層における相対的な関心の低さを示しているように解釈できる。つまり、この点での政府の譲歩が大きかったのは、政権中枢の明確な支持を欠いていたことに求められると思われる。

検討されるべき第二の修正は、「ルール」「一般原理」の区分の導入であ

---

<sup>(125)</sup> Ibid., p. 312.

る。この修正は、政府内部あるいは CCC において法律事項の追加提案が相次ぎ、法律事項限定の意味が弱まることを懸念して「一般原理」等の語を用いて、立法権を限定しようとしたことに由来し、その意味で CE だけの問題ではない。しかし、CE においても法律事項追加の提案が続いたこともあって、法律事項を 2 つのカテゴリーに整理するという修正となった。おそらく、この提案をした政府側の意図は、「一般原理」としてひとまとめにすることで、具体的ルールまで規定してはならないという限界を強調することにあつたと想像できる。しかし、この修正は、法律事項追加の提案、つまり法律領域の拡大を政府として承認することを意味した。その意味で、やはり伝統的法律概念、とくに法律の無限定性に対する譲歩であり、そうした譲歩が CE に対してなされたのである。そして、この修正のもとでなされた法律事項の追加は、1958 年憲法の適用において、法律事項限定の効果を減殺することに大きな意味をもつことになる。「一般原理」という形での法律事項限定が、CE と憲法院の判例によって無力化されるからである。<sup>(126)</sup>つまり、法律が「ルール」を定めるべき事項については、法律の執行としての政府の命令制定権の存在が確認されることで政府の一般的規範制定権が認められる一方、「一般原理」ととどまるべき事項に対しても同様の図式が適用され、その事項の命令制定権も法律の執行として、そして法律の執行にとどまるものとして位置づけられることになったのである。1977 年 12 月の研究会で、ルイ・フジュール評定官は、「CE は最初から、憲法 34 条が立法者に『ルール』を定めることを委ねているか、『一般原理』を定めることを委ねているかによって、法律と命令それぞれの権限が異なるという考えを拒否していた」と明言している。<sup>(127)</sup>こうし

<sup>(126)</sup> V. Leroyer, *op. cit.*, p. 432 et s.; Loschak, *op. cit.*, p. 298 et s.; Louis Favoreu, *Rapport introductif, Le domaine de la loi et du règlement*, *op. cit.*, p. 32 et s.; 大河原・前掲論文および「フランス憲法院と法律事項——第五共和制憲法に於ける法律と行政立法——(2)」東京都立大学法学会雑誌 29 卷 2 号 (1988 年)。

<sup>(127)</sup> Louis Fougère, *L'application des articles 34 et 37 par le Conseil d'État, Le domaine de la loi et du règlement*, *op. cit.*, p. 145.

て、1958 年憲法「第 34 条の列挙は限定列挙ではなく、例示列挙とみなされるようになり、又、国会をその列挙事項の中に閉じ込めるものではなく、むしろ政府が第 34 条の列挙事項に介入することが禁じられる<sup>(128)</sup>」と評価されるような状態になっていくのである。そして、こうした判例による法律領域の回復によって、第一の修正、つまり組織法律による法律事項追加の可能性は適用されることなく現在に至っている。

ただし、CE における妥協の意義を、1958 年憲法の適用面から過大評価してはならない。1958 年憲法制定過程において想定していない事態が、憲法の運用に多大な影響を与えているからである。1962 年以降国民議会に規律ある安定した多数派が存在するようになり、その支持によって政府の安定がもたらされるという変化、いわゆる「多数派現象(fait majoritaire)」が政治制度にとどまらず 1958 年憲法の運用全体を規定している。その結果、多くの点で 1958 年憲法は制定時の想定とは相当に異なる様式で運用されているのである。「ルール」「一般原理」の区別が発案者の意図と異なる適用がなされていることも、この政治状況の変化を含む複数の要因が複合的に作用した結果とみるべきである。

とはいえ、CE に対して政府が示した譲歩の重要性もまた否定できない。政府は、CE による国会の権限縮小に対する抵抗に譲歩した。そして、それは、政府が改革しようとした第 3、第 4 共和制の政治制度、とくに国会の地位や権限を維持する方向のものであって、本稿で検討してきた他の譲歩と共通の性格をもつ。ただし、ここでの妥協は、一定の民主的正統性を帯びた政党や政治家に対するものではない。政府が構想し CCC が承認した、何がしかの民主的正統性に裏うちされた内容について、官僚機構の一部である CE が示した異議に対してなされたものであった。

---

(128) 大河原・前掲論文(2), 250 ページ。

### 第3節 レファレンダム

CEは政府の憲法案についての意見を8月29日に政府に提出した<sup>(129)</sup>。政府は、レファレンダムに付託する政府案の最終調整のために、9月1日に関係閣僚協議会<sup>(130)</sup>、3日に大臣会議を招集した。すでに述べたものを含め、各段階で若干の修正があったが、3日の大臣会議でレファレンダムに付託する政府案を正式に決定した<sup>(131)</sup>。

9月4日ドゴール政府は政府憲法案を発表するセレモニーを行った。閣僚の一人アンドレ・マルローが演出したとされるこのセレモニーでは、日程も場所も共和国を象徴するものが選ばれた。9月4日は1870年に第2帝政の廃止と共和国の成立が宣言された日であり、セレモニーの会場にはパリの共和国広場が選ばれた。

ドゴールが憲法案を説明した。まず、憲法改正を必要とした原因について、1946年憲法「体制は、国内的権威も対外的安全保障も失っていた」ため、「国家の麻痺が重大な国民的危機を招来し、共和国が転覆の危機に瀕することが不可避だった」と指摘し、しかし、「国民の分裂はぎりぎりのところで阻止され」、「適法性のうちに、私と私の政府が新憲法案を作成し、国民の決定に付託するという例外的な任務を引き受けることになった」と説明した。そして、フランスを取り巻く環境については、「われわれは巨大な力が世界を変化させつつある時代を生きており」、われわれ自身「科学、経済、社会の諸領域で迅速に変化しなければならない」とし、「フランス国民が繁栄するか滅亡するかは、……国家が十分な力、一貫性、威信をもつことにかかっている」とした。そのうえで、憲法案の内容の説

---

<sup>(129)</sup> Conseil d'État, avis du 28 août 1958, *DPS III*, p. 467.

<sup>(130)</sup> 関係閣僚協議会には、CEに付託された政府案、CEの修正意見、そしてそれを受けての政府委員の提案の3つの文書を横並びにして、縦に条文ごとに配置したものが配付された (Comité interministériel du 1<sup>er</sup> septembre 1958, *DPS III*, p. 491 et s.)。

<sup>(131)</sup> Procès-verbal de la séance du Conseil des ministres tenue le 3 septembre 1958, *DPS III*, p. 593. なお、レファレンダムの期日を9月28日とすることは、すでに8月6日大臣会議で決定されていた (*L'année politique 1958*, p. 100)。

明に入って、その政治制度については、まず、国民が信任する人物によって指導されるとしたうえで、政治闘争の上に立つ国民的仲裁者が諸制度の正常な機能を保障し、主権者である国民の判断を求める権利を有すること、政府には統治のための時間と可能性が与えられること、国会は国民の政治的意思を代表して、法律の制定、執行権の統制をするが、その役割から逸脱しないことなどを内容として紹介した。そして、演説の最後では、「フランスの名において、心から、『ウイ』と答えることをお願いします」、「そうしなければ、その日のうちに、ご存知の旧弊に戻ってしまうでしょう」、「ウイ」と答えてくれれば、「その結果は、共和国を強く効率的なものとするでしょう」と憲法案への賛成を訴えた。<sup>(132)</sup>こうして、憲法案のレファレンダムのためのキャンペーンが本格的に始まった。以下、フランス本国におけるキャンペーンの様子を概観する。

まず、キャンペーンを主体的に担うべき政党の状況からみていくと、右翼の諸政党は概ね政府案賛成の立場でまとまったのに対し、左翼では、5月のドゴール政権復帰の衝撃を引きずっていくつかの政党が分裂した。書記長のモレが政府に加わっていた「社会党（SFIO）」は、9月11日～14日党大会を開き、憲法案に関して激しい議論の末、賛成 2,687 票、反対 1,176 票、棄権 62 票、すなわち 69% の賛成で政府案支持を決めた。<sup>(133)</sup>6月1日ドゴール首相叙任に反対した社会党左派のリーダーの一人、ガストン・ドゥフェールが賛成にまわったことの影響が大きかったという。<sup>(134)</sup>少数となった反対派は、翌 15 日「独立社会党（Parti socialiste autonome = PSA）」を結成して、政府案反対の立場でキャンペーンを展開した。「レジスタンス民主社会主義同盟（Union démocratique et socialiste de la Résistance = UDSR）」では、ミッテランの主張が通り、政府案反対を決定したが、もう一人のリーダー、プレヴェンが「民主連合（Union démocratique）」とい

<sup>(132)</sup> Discours prononcé par le général de Gaulle, le 4 septembre 1958, *DPS III*, p. 599 et s.

<sup>(133)</sup> *L'année politique 1958*, p. 113.

<sup>(134)</sup> *Ibid.*, p. 106.

う」新党を作って政府案支持の立場を打ち出した。個人の独立性が強い急進派は、9月11日～14日党大会を開き、マンデス・フランスとベーレという大物が政府案反対にまわったが、716票対544票で政党としては賛成の立場をとった。左翼では共産党のみが政府案反対の立場でままとまっていた。

右翼では、ドゴール派の流れを汲む社会共和派は9月6日全国評議会(Conseil national)を開き、当然のこととして政府案支持を決めた。独立派は9月5日議員総会と執行委員会で、ほぼ全会一致で政府案への賛成を決定した。MRPは9月6日、7日全国委員会を開き、テトジャンらの慎重論もあったが、121票対12票で政府案支持を決定した。<sup>(135)</sup>

これら既存政党に加えて、新政党も叢生した。それらの中には、分裂した左翼政党の反対派がマンデス・フランスをリーダーとして結成した「民主勢力連合(Union des forces démocratique = UFD)」、ジョルジュ・ビドーの「フランスキリスト教民主派(Démocratie chrétienne de France)」、ジャック・シャバン・デルマスの「第5共和制成立に向けたレファレンダムのための市民連合(Union civique pour le référendum en vue de l'avènement de la V<sup>e</sup> République)」、ジャック・スーステルの「フランス革新連合(Union pour le renouveau français)」など有力政治家が設立したものから、レオン・デルベックの「共和会議(Convention républicaine)」のように極端な立場のものもあった。

政党・政治グループ(以下政党等)に対しては、1958年8月20日デクレで、一定の条件を満たせば、レファレンダムに向けてのキャンペーンとして、テレビ・ラジオ放送の利用と選挙用掲示板へのポスターの掲示を認めることとしていた。<sup>(137)</sup>そして、9月4日キャンペーンを許可された23の

<sup>(135)</sup> Ibid., p. 110-111.

<sup>(136)</sup> レオン・デルベックは、ラジオ放送のキャンペーンで、共和会議が5月13日アルジェ蜂起を継承するものと位置づけている(DPS III, p. 667)。

<sup>(137)</sup> Décret n° 58-741, DPS III, p. 648 et s.

政党等が決定され、翌日の官報に掲載された。<sup>(138)</sup> 人権同盟（Ligue des Droits de l'Homme）や労働総同盟（Confédération générale du travail）も許可を申請したが認められなかった。反面、活動実態の疑わしいドゴール派系の団体には許可が与えられたという。<sup>(139)</sup> 憲法案支持派が水増しされたせい、17が政府案支持で、残り6団体が反対だった。9月5日のアレテで、政党等に割り当てられるラジオおよびテレビの時間は、1団体あたりそれぞれ5分と決められたから、<sup>(140)</sup> ラジオ・テレビにおけるキャンペーンは政府案賛成の立場が圧倒的に多くなった。ただし、賛成派の中にも、社会党のような弱い支持もあった。同党を代表してラジオ演説したモーリス・デクソヌは「実際のところ、憲法をめぐる戦いは、反対派や賛成派の若干の者を突き動かしているような情熱には値しない」と述べて、<sup>(141)</sup> 憲法より憲法制定後の行動がより重要だと指摘している。

ポスターの掲示でも賛成派と反対派では大きな差があった。賛成派の「大量のポスターが街や村を呑み込み、道路や鉄道に沿って広がって」、<sup>(142)</sup> 「最もぼんやりした市民でも、このような手段の展開に気づかずにいるのは難しかっただろう」と評されている。<sup>(143)</sup> 他方、反対派は、共産党を除けば十分な人手が確保できず、ポスターも貼り切れなかったようである。こうした状況に対し、『ル・モンド』編集委員のヴィアンソン-ポンテは「第2帝政以来、おそらく1877年選挙を除いて、フランスにおいて共和制の下で、これほど宣伝活動が展開されたことはなかった」と記している。<sup>(144)</sup>

<sup>(138)</sup> Ibid., p. 652.

<sup>(139)</sup> Williams et Harrison, La campagne pour le référendum et les élections législatives, Association française de science politique (AFSP), *L'établissement de la Cinquième République Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Armand Colin, 1960, p. 22.

<sup>(140)</sup> *DPS III*, p. 653.

<sup>(141)</sup> Ibid., p. 669-670.

<sup>(142)</sup> Pierre Viansson-Ponté, *Histoire de la république gaullienne Mai 1958-Avril 1969*, Robert-Laffont, 1971, p. 43.

<sup>(143)</sup> Williams et Harrison, op. cit., p. 27.

<sup>(144)</sup> Viansson-Ponté, op. cit., p. 44.

こうしたことから、レファレンダムに関する政府の対応は中立とはほど遠かったと推測できる。<sup>(145)</sup> さらに、有権者には、賛成票と反対票の投票用紙計 2 枚と 9 月 4 日共和国広場でのドゴールの演説文が送付されたことも、<sup>(146)</sup> 政府が有権者を憲法案賛成に誘導する働きかけとみることができる。しかし、それ以外の点では、フランス国内においては、運動はきわめて自由で、政治集会も新聞の論評も従来と同じくらい自由だったという。<sup>(147)</sup>

政治集会に関しては、ドゴールは、9 月 4 日パリ共和国広場の集会のほか、レンヌ、ボルドー、ストラスブール、リールの集会に参加しているが、反対派では、離脱した社会党少数派もマンデス・フランスもミッテランも政治集会を開かなかったという。<sup>(148)</sup>

つぎに、新聞の態度をみると、パリの日刊紙で反対の立場をとったのは『リュマニテ』と『リベラシオン』だけ、有力地方紙では『デベッシユ・デュ・ミディ』だけだった。地方紙に関しては、64% (部数では 70%) が程度の差はあれ憲法案を支持し、反対は 10% (部数では 9%) にすぎなかった。<sup>(149)</sup>

以上のような状況から、レファレンダムにおいても賛成が上回ることが予想されたが、1946 年 10 月の前例(登録有権者数比でいうと、賛成 36.1%、反対 31.3%、棄権 31.2%) もあり、賛成票の割合もせいぜい 3 分の 2 程度と予想されたようである。<sup>(150)</sup>

ところが、9 月 28 日レファレンダムは圧倒的多数で憲法案を承認した。本国の票数でいうと、賛成は有効投票の 79.25%、登録有権者の 66.41%、

---

<sup>(145)</sup> Viansson-Ponté, op. cit., p. 43 et s. ラジオキャンペーンの中で、マンデス・フランスは「賛成派のためにお金大量に流れている」と告発している (DPS III, p. 678)。

<sup>(146)</sup> その様式は、1958 年 8 月 20 日デクレ (Décret n° 58-743) で規定されている (DPS III, p. 637-638)。

<sup>(147)</sup> Williams et Harrison, op. cit., p. 21. V. aussi Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République, 1/1958-1974*, P. U. F., 1981, p. 54.

<sup>(148)</sup> Viansson-Ponté, op. cit., p. 45.

<sup>(149)</sup> Joseph Dutter, *La presse de province et le référendum*, AFSP, op. cit., p. 62 et s.

<sup>(150)</sup> V. Chapsal, op. cit., p. 55 ; *L'année politique 1958*, p. 118.

反対は有効投票の 20.75%，登録有権者の 17.37%，棄権は 15.08%，無効票は 1.14%<sup>(151)</sup>だった。10 月 4 日大統領ルネ・コティと政府全閣僚が署名して、1958 年憲法が成立した。

## おわりに

本稿は、フランス 1958 年憲法の諸規定に対して、その作成にかかわった関係者がどのような意味をもたせようとしたかを明らかにしようとした。稿を閉じるにあたり、大きな限界を感じている。さしあたり主要な限界として 3 つ考えている。

まず、資料の制約が大きかった。「第 5 共和制の諸制度の準備作業刊行国家委員会（Comité national chargé de la publication des travaux préparatoire des institutions de la V<sup>e</sup> République）」編集の『1958 年 10 月 4 日憲法の作成史のための資料集（Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958）』全 4 巻を中心に、関係者の回想などで補足しようとしたが、埋められない欠落がたくさんあった。

つぎに、本稿の第二の主要な限界は、扱っているテーマの限定性である。まず、海外領土の問題を完全に視野の外に置いている<sup>(152)</sup>。裁判機関も原則として考察していない。政治制度の中でも扱っていない問題はたくさんある。大統領権限で扱っていない重要なものとして、たとえば、レファレンダム付託権や非常事態措置権がある。これらは大臣の副署を免除された権限でもあり、しかるべき考慮が払われて当然のものである。また、国会の立法手続に関する諸条文も、政党条項も検討されていない。しかも、重要なことはこれらがたんに欠如していることではなく、それが憲法全体を体

---

<sup>(151)</sup> Ibid., p. 55; *DPS III*, p. 688.

<sup>(152)</sup> 1958 年憲法制定過程における海外領土問題に関する研究として、岩場由利子「『共同体』制定過程にみるフランス第五共和制憲法と脱植民地化」『現代史研究』62 号（2016 年）がある。

系的に理解しようとするときに大きな障害になることである。憲法の個々の条文やその諸制度は、多かれ少なかれ、他の条文、他の諸制度と関連を有しており、条文の作成段階でもその関連性に対して慎重な考慮が払われる。本稿は政治制度を考察対象とし、それは、かなり相対的な意味でだが、ある程度自律したシステムとみることも可能であると考えているが、そう考えてもなお、大統領権限や立法手続を考察対象に含めることができなかつたのは、大きな欠落といわざるをえない。

最後に、本稿の第三の大きな限界は、全体の構成に関連する。本稿では、基本的に時系列的な章編成にした。その当然の結果だが、多くの問題が章を越えてつながっている。本稿で扱った問題では大統領選挙人や政府の責任の問題が典型的だが、制定過程の各ステージで議論が進展している。これらの問題を時間の経過に従って記述すれば、各章で分けて記述されるが、それでは問題の連続性が相対的に見えにくくなる。問題の連続性を重視すれば章編成の原則を逸脱せざるをえない。記述方法は、結局、制憲過程の時系列的なステージの特性を明らかにすることを基本に、問題の性質に応じて選択したつもりであるが、一貫性を欠く結果となった。

以上のような限界の中で、本稿がとくに重視したのは、憲法制定過程の諸段階における政治的妥協を明らかにすることである。妥協とは何より政治的力関係の反映である。本稿がアルジェリア問題をめぐる政治状況に相応の注意を払ったのも、憲法制定過程における妥協を理解するためには、その背景となる政治的力関係の検討が不可欠と考えたからである。

また、考察の範囲を、憲法条文の確定作業だけではなく、憲法制定作業の枠組づくりにも広げた。この憲法制定が、1946年憲法の正規の憲法改正手続ではなく、1958年6月3日憲法的法律によって特別の手続を創設して行われたこともあって、まさにこの枠組自体に政治的妥協が織り込まれていると考えたからである。それは、たしかに具体的な問題をめぐる妥協とは異なるが、それを生み出す、いわば妥協の基体という性格をもって

おり、憲法制定作業における妥協の意味を理解するうえで必要と考えた。

さまざまな妥協の中でもとくに重要と考えたのは、ドゴールの譲歩である。大統領の政治的役割、大統領の首相および政府の任免に関する権限、第二院の構成など、政治制度の根幹にかかわる問題についてドゴールが譲歩したことを明確にしようとした。これらの諸問題において、とくに、ドゴールが強い関心を寄せた大統領にかかわる問題において、ドゴールは、モレ、フリムランという国務大臣との意見の違いを前に大きな譲歩をしていた。この側面を重視したのは、制定時の 1958 年憲法についてなお正確な認識がなされていないように思われるからである。たとえば、「1958 年 10 月 4 日に成立した第五共和制憲法は、ドゴールの基本構想に基づいて制定され<sup>(153)</sup>」、あるいは、「ゴースムの憲法構想に指導された第五共和制憲法の制定<sup>(154)</sup>」という、一言で紹介されることが現在でも多い<sup>(155)</sup>。

たしかに、兼職禁止や、本稿で検討していない大統領権限など、ドゴールの意向が反映しているところもあるので、ドゴール構想の影響も相応に評価すべきなのは当然である。しかし、政治決定の中心を大統領にするか、首相にするかは、憲法構想において最重要問題だったはずである。この点でのドゴールの譲歩は、1958 年憲法の根幹にかかわるもので、過小評価すべきでない。憲法制定にかかわる資料が公開されていない状況が長く続いた結果、1958 年憲法も、ドゴールの憲法実践にひきつける形で理解される傾向があったと思われる。実際、ドゴール自身、回想録に「これらの（憲法制定過程の）議論のいずれにも、私が望んだことに対する原則的な反対はなかった。これからは国会元首が実際に権力の頂点であること、国

(153) 辻村みよ子・糠塚康江『フランス憲法入門』三省堂、2012 年、94 ページ。

(154) 山元一『現代フランス憲法理論』信山社、2014 年、689 ページ。

(155) 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』（青林書院、1992 年）は、「1958 年憲法は、……内容の点でも、かねてからかれが表明していた憲法思想が基本線となってつらぬいている」としつつ、「しかしながら、1958 年憲法は、ド・ゴール本来の主張を全面的にとりいれたものだったとまではいえない」（234-235 ページ）と、バランスに配慮した記述をしているが、「基本線となって」や「ドゴール本来の主張」というのはあいまいである。

家元首は実際にフランスと共和国に対し責任をもつこと、……国家元首が実際に軍の長であること、要するに、全ての重要な決定、そしてすべての権威が、実際に国家元首に由来すること……」(括弧内——引用者)と書くことができた。しかし、本研究の結論は、当時の政治状況を背景にして、ドゴールは憲法制定過程においていくつかの重要な譲歩を行っているというものであり、そのことは、その後の 1958 年憲法の運用や改正の試みに照らしても裏づけられると考えている。

大統領にかかわる問題以外で、政治制度における主要な問題は、国会と政府の関係であった。本稿でも、兼職禁止、政府の責任、法律領域の限定などを取り上げたが、検討の結果、この領域における妥協では、多くの場合、ミシェル・ドゥブレの意見が退けられていたことがわかった。少なくとも

<sup>(156)</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir Le nouveau 1958-1962*, Plon, 1970, p. 35.

<sup>(157)</sup> 1958 年憲法制定作業資料集の刊行は、若干の憲法の教科書において、1958 年憲法の基本原理の構想者についての説明の変更を促した。その顕著な例が、ビュルドーとその後継者による教科書である。変更がどの版で加えられたのか確認できなかったが、1984 年の第 20 版では、「1958 年憲法は、そのときの状況から生まれた急ごしらえではない。それは、ドゴール将軍がバイユ演説以来何度も表明してきた若干の理念を実現している。他方で、法文作成に優越的な役割を果たした大臣、ミシェル・ドゥブレもまた、著作や論文を通じて、望ましい制度形態について考えを示してきた」(Georges Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20<sup>ème</sup> édition, L. G. D. J., 1984, p. 455) としているが、1998 年の第 26 版では、「今日公表されている準備作業から判断すると、政府原案の作成はかなり緊迫した協議を引き起こした。(中略)モレとフリムランにとって、国民の政治的リーダーであるべきは、大統領ではなく、国会に責任を負う首相だった。この点について、少なくとも表面的には、満足が与えられた」(Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 26<sup>e</sup> édition, L. G. D. J., 1998, p. 425) となり、以後、この説明が踏襲されている (Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 37<sup>e</sup> édition, L. G. D. J., 2016, p. 449)。とはいえ、資料集刊行後でも、ドゴールの主導的役割を強調する論者がいないわけではない。たとえば、フレデリック・ルヴィロワは、「諸原理の構想において、おそらく 2, 3 の例外を除いて、ドゴールはいかなる意味のある妥協も強いられることはない。新憲法の主要原理はまさに彼そのものである。ドゴールは時に妥協に同意しているが、それは重要でないレヴェルであって、原理にかかわるものではなく、手段、手続、さらには修辞のレヴェルのものである」と主張する (Frédéric Rouvillois, *Les grands principes de la réforme constitutionnelle de 1958, Michel Debré et la Constitution de la V<sup>ème</sup> République Actes du Colloque organisé le Samedi 3 octobre 1998 au Palais du Luxembourg*, Association des Amis de Michel Debré, 1999, p. 29)。

本稿の検討の範囲では、ドゥブレの意見は 1958 年憲法にはあまり反映されていない。もちろん、政府内部の検討段階では、彼自身が草案を書き、あるいは彼の協力者の文章を添削していたであろうから、その意味での貢献は否定できない。しかし、国会と政府の基本関係に関するドゥブレの構想は採用されず、國務大臣とドゴールの妥協のうえに制度が作られていった。ただし、大統領をめぐるドゴールと國務大臣との妥協の結果として、首相が執行府の長として位置づけられ、他方で国会の活動に対して厳しい制約が課されたため、首相中心の政治制度として構想されたという点で、その限りで根本においてドゥブレの構想が採用されたと考えることもできる。<sup>(158)</sup>

CCC と CE に対する諮問も興味深いステージである。政府内部の検討で大統領の役割・権限に関する妥協はほぼ成立しており、また、政府の責任についても妥協の主たる舞台は政府内部になるため、これらの審議はあまり注目されてこなかった。<sup>(159)</sup> そもそも CCC は政府内部に代表されている政治勢力と質的に異なるわけではないという事情もある。とはいえ、CCC における兼職禁止に関する議論、あるいは、両者に共通して政府の責任や法律領域限定に関する議論は、憲法制定過程全体の中でも、また、憲法成立後の運用を考慮すればなおさら、その重要性は否定できないと思われる。たとえば、CCC における兼職禁止に関する議論、CE における法律領

---

<sup>(158)</sup> ドゥブレ自身、回想録に 4 つの「不成功 (insuccès)」を記しているが、それが重要なものすべてではないはずである (Debré, *Mémoires, tome II*, p. 390 et s.)。

<sup>(159)</sup> 1958 年 8 月 27 日 CE 総会におけるドゥブレ演説は、大統領を政治体制の「ヴォールトの要石 (clef de voûte)」と位置づけたことで知られているが、大統領の説明が出てくるのは憲法改正の主目的としての議院内閣制の改革と海外領土制度の改革の説明が終わってからであり、大統領の権限についても、「他の機関に働きかける (solliciter un autre pouvoir) 権限以外の権限はもたない」と説明している。9 月 4 日共和国広場の演説でドゴールが、憲法案の説明の最初に「国民的仲裁者 (un arbitre national)」つまり大統領に言及するのと対照的である。ドゥブレ自身は、少なくとも憲法制定過程においては、首相中心主義的な理解をしていたと考えるのが妥当だと思う。

<sup>(160)</sup> CE に関する研究として、Leroyer. op. cit. は、そうした見方に反省を迫るものである。

域限定に関する議論は、憲法適用の段階でその意味の重さが出てくるような問題であったと思われる。あえて印象でいえば、これらの議論の当事者は、議論している規定が適用段階で困難な問題を生じさせることを十分意識していながら、それに対する明確な解決策を用意せずに議論していたようなのである。そのうえで政府の最終決定も実は解決にはなっておらず、結局、実施・適用の段階で問題を解決せざるをえないことになるのだが、振り返ってみればその解決の方向は CCC や CE の審議内容との連続性が見て取れるように思われる。

1958 年憲法制定レファレンダムにおいて政府案に対する賛成票がおよそ 8 割に上ったことは、憲法への賛否を超えて、ドゴールの政治運営に対する支持という政治的意味をもった<sup>(161)</sup>。さらに、憲法制定後、国民議会選挙においてドゴール支持の政治勢力が国民議会で躍進し、ドゴール自身がやはり 8 割近い得票 (78.51%) で大統領に当選したことは、政治的力関係を新たに定義することになった。そして、フランス本国における政治情勢の変化はアルジェリアの情勢に影響を与えずにはすまない。こうして、1958 年憲法は、制定後ただちに、憲法制定時の妥協の再定義へと向かっていくのである。これは継続ではなく変化であるが、憲法制定過程に関する資料の公開が不十分だったため、この変化がこれまで十分に認識されてこなかったのではないか<sup>(162)</sup>。しかし、その後の 1958 年憲法運用をみると、たしかに政治制度面ではドゴールによる大統領中心主義が支配するが、CE や憲法院の活動にはそれに抵抗する側面があったと思われる<sup>(163)</sup>。そうした抵抗の根拠のひとつに憲法制定時の議論があったのではないかというの

(161) V. Williams et Harrison, *op. cit.*, p. 30.

(162) この違いを強調する目的で書かれた「古典」が、Guy Mollet, *Quinze ans après ...* Albin Michel, 1973 である。

(163) 憲法院とドゴール大統領の政治運営に関する関係について参照、拙稿「憲法改正と違憲判決——憲法院の人権保障機関化に関する一考察——」(辻村みよ子編集代表『社会変動と人権の現代的保障』(信山社, 2017 年)所収)。

が本稿の立場である。そして、そのような抵抗が現在の憲法運用にもつながっているとすれば、1958 年憲法制定過程をいま振り返ることも意味がないことではないように思われるのである。

（つかもと・としゆき 法学部教授）