

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

塚 本 俊 之

はじめに

第1章 大統領中心主義の基礎（以上、本号）

第2章 大統領中心主義の展開

第3章 大統領中心主義の確立

おわりに

はじめに

フランス第五共和政の執行府は「二頭制（性）」、「双頭制（性）」、「両頭制」あるいは「二元的執政府」などと性格づけられている。執行権の中に⁽¹⁾

(1) 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』青林書院、1992年、246ページ；下條美智彦『フランスの行政』早稲田大学出版部、1996年、5ページ；大山礼子『フランスの政治制度』東信堂、2006年、50ページ；植野妙実子編著『フランス憲法と統治構造』中央大学出版部、2011年、42ページ；辻村みよ子・糠塚康江『フランス憲法入門』三省堂、2012年、117ページ；山元一『現代フランス憲法理論』信山社、2014年、599ページ；新井誠「二元的執政府と両院制議會」（辻村みよ子編集代表『政治変動と立憲主義の展開』信山社、2017年）267ページ；滝沢正『フランス法 第5版』三省堂、2018年、125ページ、など。

大統領 (Président de la République, chef de l'État) と首相 (Premier ministre, chef du Gouvernement) という 2 人の長 (chef) がいるという意味である。しかし、この説明は問題の出発点に他ならない。その問題とは、執行権の真の長は誰か、である。執行権が執行権として行使されるためには最終的決定は単一でなければならない。1958 年憲法は、大統領と首相、どちらを執行権の長としているのか、執行権の行使においてどちらに最終的決定権を与えているのか。

1958 年憲法の運用においてはこの問題は解決済みであるように見える。1958 年憲法制定以来ほぼ一貫して大統領が優越してきたからである。確かに、これまで 3 回のコアピタションにおいては首相が執行権行使の主導権を握ったが、それは政権関係者にとってノーマルでないと受け止められた。だからこそ、コアピタションの最中に、コアピタションを予防するための制度改革、すなわち、大統領任期を 5 年に短縮する憲法改正と国民議会議員選挙を大統領選挙の後に実施するための組織法律制定が⁽²⁾、与野党のコンセンサスの上で行われたのである。そうだとすると、執行権の長の二重性は上下関係にあるものと理解すべきことになる。執行権の真の長は大統領であって、首相は大統領を補佐し、従い、その決定を実施する立場に立つ。だとすれば、執行権の構造は大統領を頂点とする一元的なものというべきではないのか。⁽⁴⁾

しかし、他方で、1958 年憲法制定過程において支配的だったのは、首相

(2) Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

(3) Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

(4) この見方の最も直截な表明がドゴール将軍の有名な 1964 年 1 月 31 日の記者会見における次のような発言である。「(執行権の —— 引用者) 頂点に二頭制 (dyarchie) が存することは受け入れられないでしょう。しかし、まさにそういうことではありません。実際、憲法によれば、大統領が国民的人物であり、国民の運命に対して責任を負うために国民自身によって据えられるのです。「明らかに、大統領だけが国家の権威を保持し委任するのです」(Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. IV, Plon, p. 167)。

こそが執行権の長とする理解だった。⁽⁵⁾ 憲法諮問委員会（Comité consultatif constitutionnel）において政府委員レモン・ジャノは、政府案が首相中心主義を採用したことを繰り返し明言している。⁽⁶⁾ この理解を前提にすれば、これまでの大統領中心主義的憲法運用は実は憲法違反であり、⁽⁷⁾ 第五共和政の歴史は憲法違反に彩られているということになりかねない。

このように、執行権の最終的な責任者＝最高の決定権者をめぐる問題は、1958年憲法と同じくらい古く、解決されることなく存続してきて、それに関する議論の蓄積も膨大なものがある。そこで、本稿はこの問題を解明したいと考えるが、時間と領域について対象を限定する。まず、時間について、この問題の「起源」に検討の対象を限定する。すなわち、1958年憲法の制定から実施にかけての時期である。憲法制定過程における首相中心主義から憲法運用における大統領中心主義に移行する変化をたどることができるからである。つぎに、領域について、軍事・防衛領域に検討の中心を置く。その理由は、その領域が大統領と首相の関係をもっとも明瞭に示していると評価されているからである。たとえば、ベルナル・シャントブは、「1958年以來の体制の変化がその最も完全な例証を見出すのは、おそらく防衛に関してである」と記しているし、⁽⁸⁾ ジャン・マソは、「国家元首と政府の長の間の権力の分配において、軍隊の長という職は例外ではない。それこそ、二頭制（dyarchie）が、憲法起草者の考えと異なって、大統領中心主義の方向に最も大きく変化した領域の一つである。軍事力の行使と準備という面において、第五共和政の実践はそのことをきわめて明らかに示している」と書いて⁽⁹⁾いる。大統領と首相の関係を検討するために

(5) Cf. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 (DPS)*, vol. I et II, La Documentation française, 1987, 1988. 参照, 拙稿「フランス 1958年憲法制定過程の研究(3), (4)」(香川法学 35 卷 1・2 号, 36 卷 3・4 号)。

(6) *DPS II*, pp. 95-96.

(7) Ex. Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation. Leçon d'une expérience*, P. U. F., 1993.

(8) Bernard Chantebout, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, L. G. D. J., 1967, p. 184.

(9) Jean Massot, *Le chef de l'État, chef des armées*, L. G. D. J., 2011, p. 37.

は、軍事・防衛分野は最適な研究対象のひとつであることは間違いないだろう。⁽¹⁰⁾

本稿の目的は、以上の検討により、大統領中心主義は 1962 年憲法改正より早く、それどころか、1958 年憲法起草にその影響が見られること、そうした憲法運用への移行は憲法発効直後から段階を踏んで進行したこと、1962 年憲法改正の決断は、少なくとも、同年 8 月のドゴール大統領暗殺未遂事件だけが理由ではなく、別の要因、特に防衛・軍事的側因を無視できないことを明らかにすることである。それによりフランス憲法の特徴である執行権の「二頭制」の一側面を明らかにすることにつながると想定している。

そのために、まず、1958 年憲法制定過程において、大統領中心主義の「痕跡」を探す。この段階では大統領の優越を明示する文言は退けられたから、はっきりしたものは残っていない。あいまいにされたところにそれを見出すことになる（第 1 章）。次に、1958 年憲法の下、大統領による執行権行使への関与を可能としていく一連の過程を跡付ける（第 2 章）。ここでは大統領中心主義の強化は、個別の決定によって進んでいくこともあるが、オールドナンスやデクレのような法令の形をとることもあり、後者の形式においてその特徴がより明瞭に表れるであろう。最後に、大統領中心主義を決定的なものにする 1962 年憲法改正を検討することで、フランスにおける大統領中心主義の特徴の一端を明らかにする（第 3 章）。

第 1 章 大統領中心主義の基礎

1958 年憲法における大統領中心主義の痕跡は、ドゴールの憲法理念を

(10) 1962 年憲法改正による大統領公選制導入の決断を、そのとき大詰めを迎えていた核兵器配備と結びつける見方も示されている（*Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, La documentation française, 1997, p. 43 ; témoignage de Nicholas Wahl）。

下敷きにするとよく見える。しかし、憲法制定者たちが大統領中心主義を採用していないと考えたのは、条文上は首相中心主義を規定したと信じたからである。そこで、まず、ドゴールの憲法理念に照らして1958年憲法を検討し、次に条文、特に大統領と首相それぞれの権限規定に見られる首相中心主義を確認する。最後に、軍事・防衛領域における大統領と首相の権限・役割規定においても同様の構図が見られることを確認する。

第1節 ドゴール構想としての大統領中心主義

(1) 国家権力復権論

ドゴールの憲法理念に引きつけて1958年憲法を理解しようとしたのがジョルジュ・ビュルドーである。彼は、憲法制定後間もない1959年3月号の雑誌論文で、「1958年憲法の主たる特徴は、政治生活に生命力を与える地位を国家に回復させたことにある」とした。そして、その結果、「(1958年憲法は——引用者) 2つの次元で政治作用の行使を組織した。一つにおいては⁽¹¹⁾国家権力が現れ、もう一つには民主的権力が活動する」(傍点は引用者)と指摘した。民主的権力とは別に国家権力を組織し、この2つの権力を併存させているところに1958年憲法の独自性を見るのである。そして、ビュルドーは、憲法改正のために政権復帰したドゴールを、やはり動揺した体制を救うために政権復帰し、憲法改正を目指しながら果たせなかったガストン・ドゥメルグと対比して説明する。「ドゴール将軍が政権復帰を受け入れたのは、体制を救うためではなく、国家を救うためだった。そもそも誰も思い違いしていなかった：コロンベからの帰還はトゥルヌフイユからの帰還の再演ではないことを」⁽¹²⁾。

ビュルドーは、この二元的権力の明確な表現は憲法典にはないとしながら、制度の配置を分析することで容易に確認できるとして、2点指摘している。第一は、主権者の規定と大統領選挙人の規定である。1946年憲法

(11) Georges Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958*, *Revue française de science politique*, mars 1959, pp. 88-89.

は第3条で「国の主権はフランス国民に帰属する」としたあと、第3項、第4項で「国民は、憲法に関しては、代表者の投票またはレファレンダムによって主権を行使する」、「国民は、他の事項に関しては、平等、直接、秘密の普通選挙で選ばれた国民議会の代議士によって主権を行使する」と規定していた。これによれば、国民の主権は、レファレンダムを除けば、国民議会が行使するということになる。1958年憲法では、やはり第3条で「国の主権は国民に帰属し、国民は代表者またはレファレンダムによって主権を行使する」と規定しているが、国民議会に主権行使を認めていた第4項に相当するものが削除されている。ここからビュルドーは、もはや国民議会だけが代表者なのでなく、大統領も代表者となったのだという。ならば、大統領の選挙方法も国民の代表者を選ぶにふさわしいものでなければならない。1958年制定当時、大統領選挙は国民の間接選挙で地方議会議員が大きな割合を占める選挙人が定められた。しかし、この選挙人の意味は、「採用されたものより、退けられたものによって」明らかになる。⁽¹³⁾ビュルドーがいうには、1946年憲法が採用していた方法——国会(Parlement)による大統領の選出——に代えて、数万人からなる選挙人団による選挙にしたのは、国会が階級やイデオロギーによって対立し、諸政党の壟断する場であり、そうした分裂した意思に基礎を置く選挙ではなく、一体としての国民の意思による選挙を求めたものである。こうして、大統領が国家権力を、議会が民主的権力を行使するという図式を見て取る

(12) Burdeau, *ibid.*, p. 92. コロンベ(Colombey-les-Deux-Église)は、パリから東に200 kmほど離れたコミューヌで、ドゴールの居宅があった。ドゴールは1954年政治活動停止後は週2回パリに通ってくる以外は基本的にそこで過ごしていたが、1958年6月首相として政治の表舞台パリに戻ってきた。トゥルヌフイユ(Tournefeuille)はガストン・ドゥメルグの居宅があったオート＝ガロンヌ県のコミューヌで、ドゥメルグは1931年大統領退任後そこにいわば「隠居」していたが、1934年2月6日危機による政治体制の動揺を受けて首相に就任した。そして、議会制改革に邁進するも実現せず、9か月で政権を去ることになった(V. Jean Gicquel et Lucien Sfez, *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, P. U. F., 1965, p. 73 et s.)。

(13) Burdeau, *ibid.*, p. 97.

ことができるというのである。

第二は、19条に列挙された、首相などによる副署を免除された大統領の行為である。これも、大統領のすべての行為に首相および大臣一人の副署を規定していた1946年憲法（38条）と異なる。1958年憲法19条は、大統領による首相任命、レファレンダム付託、国民議会解散などについて副署を免除しているが、特にビュルドーが重視するのは16条の権限である。この規定により、共和国の諸制度、国の独立、領土の完全性などが重大かつ差し迫った脅威にさらされ、あるいは、憲法上の公権力の正常な運営が中断されるという非常事態において、大統領はその状況が要求するあらゆる措置をとることのできる。このような事態においては、民主的政治運営は国民にとって危険となりかねないのであって、国家の必要性に従って決定がなされなければならない。「問題の次元の切り替わりに、権力構造の変更が対応する」⁽¹⁴⁾。この変更を大統領の判断で可能にするのが16条なのであって、したがって、16条こそ国家権力と民主的権力の二元性を踏まえた規定だということになる。

ビュルドーの以上の分析は、ドゴールの憲法理念を踏まえたものである。確かに、ドゴールのバイユ演説は、ビュルドーのいう「国家権力と民主的権力」という二元主義を基調としたものだった。すなわち、民主的権力の次元に、分裂した国民、部分の集合としての国民、時々の状況に突き動かされる国民を置き、この国民の特殊利益の代表者としての議会を位置づけ、これに対して、国家権力の次元に、統一した国民、一体として把握される国民を置き、その一般利益を確保する役割を大統領に与えるべきであるというのである⁽¹⁵⁾。そして、バイユ演説の結びは、「我が国の歴史はすべて、ばらばらの国民の多大の苦しみと、強い国家の保護のもとに集まった自由な国民の豊饒な偉大さとの繰り返しなのである」⁽¹⁶⁾という言葉だった。

(14) Ibid., p. 98.

(15) 参照、拙稿「シャルル・ドゴールの憲法構想（2・完）」早稲田法学75巻4号（2000年）、319ページ。

ビュルドーは指摘していないが、バイユ演説におけるドゴールの用語が 1958 年憲法の条文に採用されているという事実も、以上のビュルドーの分析を裏付けられると思われる。その一つは「仲裁 (arbitrage)」である。1958 年憲法では大統領が「仲裁によって」公権力の適正な運営と国家の継続性を確保することになっている。バイユ演説では「時々の状況を超えて、寄せ集めの中で継続性を示す国民的仲裁」の確立を求め、あるいは、国家元首に「通常は助言によって、重大な混乱においては国民に主権的決定を選挙により表明させることを通じて、時々の政治情勢を超越した仲裁者として奉仕する権限を与える」⁽¹⁷⁾ことを主張した。そしてこの一節に続く「国民的独立とフランスが締結した条約の保障者」という表現も憲法 5 条 2 項の文言そっくりである。つまり、「仲裁」をはじめとしたこれらの用語、表現を通じてドゴールの国家観、権力構想が 1958 年憲法に流入していると理解することも可能である。

(2) 政治情勢の利用可能性

ジェラルド・コナックは、憲法規定のあいまいさ、両義性をドゴールは利用できると考えていたという。彼によれば、ドゴールは「執行権内の憲法上の権限配分は実践において容易に再検討できると理解していた」⁽¹⁸⁾。それは第三共和政の実践から教訓を得ていたからである。すなわち、1875 年憲法的法律は大統領に下院解散権をはじめとするいくつもの権限を明示的に付与していたが、実際には首相の手に移行していた。このことは、政治的力関係によって、大統領と首相との間の憲法上の権限配分はかなり柔

(16) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. II, p. 11.

(17) *Ibid.*, p. 8 et 10.

(18) Gérard Conac, Article 5, in *La constitution de la République française*, 1^{ère} édition, Economica, 1980, p. 130. この記述は初版から第 2 版 (1987 年) まで維持されたが、ジャック・ル・ガルによる加筆修正がなされた第 3 版 (2009 年) において削除されている。しかし、前後の文章は維持されているので、この変更はコナックの説明に変更を加える趣旨のものではないと思われる。

軟に運用できるということの意味する。そして、コナックは、1958年憲法5条：「大統領は憲法の尊重を監視する。大統領はその仲裁によって公権力の適正な運営と国家の継続性を確保する。大統領は国の独立、領土の完全性、共同体の協定および条約の尊重の保障者である」（制定時）は、大統領が第三共和政のように権限を失わないような手段として規定したというのである。確かに、1958年憲法は首相や政府には実質的な決定権を規定しているが、大統領には「他の権力に対して働きかける権力以外」⁽¹⁹⁾を与えていない。実質的決定権を明示的に認めているのは前述の非常事態に関する16条だけなのである。つまり、コナックによれば、5条は、16条および「他の権力に働きかける権力」を守るとともに、明示的な権限以外のものに権限を拡張する仕掛けとしての意味をもたされていたことになる。⁽²⁰⁾その観点からすると、大統領の役割も抽象的、包括的に規定しておいたほうが、ありうべき権限拡張の範囲も広くなる。コナックの説明は、具体的な権限を規定するわけでもなく、バイユ演説において大統領に結びつけられた「仲裁」「国家の継続性」「国の独立」「条約の保障者」などの語で役割を規定するだけの条文をあえて憲法に入れたことの（ドゴールの主観的な）理由として説得力がある。

さらに、国家権力と民主的権力の二元主義は、憲法が首相や政府に付与した権限を大統領が行使する基礎にもなる。それがドゴール流に理解された権力分立である。バイユ演説でドゴールは執行権が国家元首に由来すべきことを力説しているが、それは執行権が国会に由来すれば、「政府は委任の寄せ集めに過ぎなくな」り、「すぐに国の指導そのものが無力で信用できないものになる」⁽²¹⁾からである。つまり、ドゴールの権力分立は「政党制に由来する不安定性・脆弱性から執行権が保護される」ための制度であ

(19) Michel Debré, *La nouvelle consitution, Revue française de science politique*, mars 1959, p. 22.

(20) Cf. *Temoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 47 (témoignage de Raymond Janot).

(21) *Ibid.*, pp. 9-10.

⁽²²⁾る。そして、国会の影響力から切り離された執行権において、大統領には「政府の諸会議を主宰しそこで継続性の影響力を行使する役割」が与えられる。会議の主宰 (présider) を通じて大統領は政府の決定にも介入できるということはバイユ演説において明言されていた。

立法権と執行権の分離は、1958年6月3日憲法的法律がドゴール政府に課した原則の一つであり、ドゴール政府は憲法案作成作業において、まさに上述の理解に基づいて、首相及び政府任命権(8条)および閣議を主宰する職務(9条)大統領に与えたと考えられる。もっとも、1946年憲法も首相指名権(45条)や閣議を主宰する職務(32条)を大統領に与えていたのであって、文面上の違いはない。しかし、これらの権限もまた、状況次第で、首相・政府に対する大統領の優越に資するような役割をもちうると考えられたということは十分ありうる。

さらに、1958年憲法は大統領が閣議で審議されたオルドナンスとデクレに署名することを規定している(13条1項)。第三共和制憲法には命令制定権 (pouvoir réglementaire) に関する条文そのものがなく、1877年以降は首相が行使するところとなっていた。1946年憲法も特に規定は置かなかったが、第三共和政の実践を引き継ぎ首相が行使していた。1958年憲法は、従前の首相の命令制定権を一般的な権限として明示的に確認する一方で(21条1項)、特定の(「閣議で審議された」)行政立法について大統領の権限を新たに認めたということである。この大統領の新たな権限も、閣議において大統領が行使する影響力に対応しているとみるのが可能である。

第2節 憲法典における首相中心主義

モーリス・デュヴェルジェは、ビュルドーが国家権力復権論を主張した同じ雑誌の号で、1958年憲法を「1875年のオルレアン型共和国の系列に

⁽²²⁾ Jean-Louis Quermonne, *Le retour de l'État légitime*, in Françoise Decaumont (dir.), *Le discours de Bayeux hier et aujourd'hui*, Economica, 1991, p. 115.

引き戻そうとした」ものと考えた。デュヴェルジェは、オルレアン型政治体制の特徴として二重の正統性を挙げて、1958年憲法における政治的正統性もまさに二重で、国民の投票とドゴールその人にあるとする。しかし、ドゴールの有する正統性は後継大統領に引き継がれることはない。ドゴール後の第五共和政において、「二重の正統性の消失はオルレアン主義の基礎を取り払ってしまう。すなわち、古典的議院内閣制への移行が起こるだろう」というのである。デュヴェルジェは、この論文の冒頭で、憲法典の条文より慣行によって定まる解釈のほうが重要であることに注意を喚起しているが、この時の見通しとしては、議会の民主的正統性が優位に立って、憲法が大統領に付与した諸権限も「おそらく実際には首相によって行使されるようになっていく」と予想していたのである。このような執行府の中心に首相を置く見方こそ、憲法制定作業にかかわった者が共通して抱いていたものだった。

ドゴール政府において憲法草案作成作業の中心にいた者たちが検討した1958年憲法5条の元となる条文の最初のヴァージョンは、ドゴールの構想を反映するかのようになり、大統領の実質的包括的決定権限を規定していた。すなわち、6月13日憲法会議で配布された政府原案1条は、「大統領は国の独立および領土の完全性の維持に責任を負う。大統領は、政府の補佐を受け、内政及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ヴをとる」（下線は引用者）と規定していた⁽²⁴⁾。下線を引いた第2項にあるように、大統領に一般的な政策決定権を認め、しかも、決定において大統領が政府に優越する——政府は大統領を補佐する役割にとどまる——ことが示されていた。

(23) Maurice Duverger, *Les institutions de la Cinquième République*, *Revue française de science politique*, mars 1959, p. 113. ただし、選挙制度の専門家であるデュヴェルジェは、本文引用の文章に続けて、「大統領が直接公選制で選ばれるようになれば、正統性の観点から状況は根本的に変化する」と付け加えている。

(24) Guy Mollet, *Quinze ans après... 1958-1973*, Albin Michel, 1973, p. 69.

その次の第3項もあいまいな規定であって、特に「必要なイニシアティブ」⁽²⁵⁾は漠然としていた。6月13日憲法会議でドゴールは「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」と説明したが、⁽²⁶⁾国務大臣のギ・モレとピエール・フリムランから大統領は政治に介入しないことを明確にすべきだという強い批判を浴び、⁽²⁷⁾結局、次回憲法会議（6月23日）には、第2項をそっくり削除し、第3項を大幅に書き換えて第1項に移すなどの修正を加えた案——構成要素としては1958年憲法5条とほぼ同じになる——⁽²⁸⁾を提出したのである。

このように、大統領の一般的な政治的決定権を明示的に規定することは阻止されたが、しかし、政治に介入しないということが明確にされたわけでもない。モレとフリムランは「仲裁」という語が政治への関与の否定を意味していると理解し、大統領の政治不介入の明文化までは要求しなかったのである。実際、1958年憲法5条は、大統領の抽象的概括的役割を規定しているだけで、具体的権限は、5条に列挙されたそれぞれの役割に対応して、その後の条文で規定されていると考えられる。すなわち、8条の首相と政府構成員の任命権、10条2項の国会に対する法律の再審議請求権、11条のレファレンダム付託権、12条の解散権、18条の国会への教書送付権、54条と61条2項の憲法院への提訴権などの権利は、5条の「憲法の尊重を監視する」あるいは「公権力の適正な運営を確保する」に対応し、9条の閣議主宰や15条の国防高等評議会等の主宰が「国家の継続性の確保」に、16条の非常事態措置権は「国の独立と領土の完全性の保障

(25) 参照、拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(3)」(香川法学35巻1・2号)3-5ページ。

(26) ギ・モレとフリムランはともに、憲法改正権を与えられたドゴール政府に憲法改正問題担当として入閣した国務大臣で、それぞれ社会党(SFIO)と人民共和派(MRP)を代表する形で憲法改正作業に参加した。つまり、この2人の意見は第四共和政を中心に支えた政党の立場を代弁するものであった。参照、拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(2)」(香川法学31巻3・4号)3ページ以下。

(27) *DPS I*, p. 246.

(28) *Ibid.*, p. 281.

者」に、52条の条約の交渉・批准などの権限は「条約の尊重の保障者」に対応しているとみることができる。このように大統領の権限は個別の条文で明記されており、5条はそれらに対応する役割を確認的に規定している、つまり、大統領の権限を新たに創設するものではないと理解された。だとすれば、5条に大統領の権限を限定する文言をあえて挿入する必要はないということになる。

そして、大統領に政治的決定権がないことを明確にするために、7月7日関係閣僚協議会に提出された案において、「政府」の章の中に、「政府は国の一般政策を決定する」「首相が政府の活動を指揮する」という条文を挿入し、政府と首相の政策決定権を明文化した⁽²⁹⁾。これとの対比でも、大統領に政治的決定権はないということが明確になったと考えたとしても不合理ではない。

首相罷免権も議論の対象となった。ドゴール年来の主張である首相任命権の大統領への付与は誰も問題にしなかった。他方で、政府の国会に対する責任は6月3日憲法的法律によって要求されていた当然の前提であった。大統領に首相罷免権がなければ、首相は、任命は大統領、不信任＝罷免は国会に依存することになり、一度任命されてしまえば以後大統領に対して独立して対峙できるようになる。ところが、第四共和政のような多党制状況を前提にすれば、⁽³⁰⁾大統領に首相罷免権があれば、大統領と首相の意見が対立したとき権力から去るのは首相である。つまり、大統領が首相に対して、ひいては政府全体に対して優位に立つことになる。こうして、憲法制定過程において、大統領に首相罷免権を認めるかどうかは重要な論点となった。

この点に関して、第1回と第2回の憲法会議で配布された案は同じで、

(29) Ibid., p. 360, 460. 参照、前掲拙稿「フランス1958年憲法制定過程の研究(3)」(香川法学35巻1・2号)26ページ。

(30) その後の第五共和政の歴史が示す「多数派現象」のもとでは、大統領の首相任命権も、また首相罷免権があったとしても、国民議会多数派の意思によって制約されることになるが、憲法制定当時、このような想定はむずかしかったであろう。

「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構成員を任命する」とあるだけで、罷免権については記述はなかったが、第 2 回会議でドゴールが「大統領は、議会と政府いずれかが権限の限界を超越したときは、議会または政府を解散できる」と発言したことから、問題となり、ここでもモレとフリムランがそろって反対した。そこで、ドゴールは直ちに「大統領はいつでも政府を解散できるということがあってはならない」と前言を翻して議論を収めた⁽³¹⁾。6 月 30 日案で、首相の提案に基づいて大統領は政府構成員の任を解くという文章が加わって、1958 年憲法 8 条の最終形となる。

首相罷免権は憲法諮問委員会でも議論された。同委員会に付託される政府案が発表される前から、新聞紙上で大統領と首相との関係について疑問が呈されていたため⁽³²⁾、委員たちの関心も高かった。委員会審議では政府委員ジャノが繰り返し「草案は政府の二頭制を創設するものではありません」、「執行権の長は首相です。大統領は別の役割を有しています」、「憲法起草者の考えでは、執行権の長はまさに首相であることに疑いはありません⁽³³⁾」と力説し、ドゴール本人も「大統領は首相を罷免できません」、「政府は国会に対して責任を負うのであって、国家元首に対して責任を負うではありません」、「(国家元首は——引用者)政治状況 (*conjuncture politique*) に介入しないし、介入すべきではありません⁽³⁴⁾」と断言し、首相に政治的主導権があることをはっきりと認めた。それでもなお、憲法諮問委員会では、

(31) *Ibid.*, pp. 277-278.

(32) たとえば、アンドレ・シグフリードは、ドゴールの「強大大統領」志向への懸念から「エリゼ宮 (大統領) とマティニオン宮 (首相) の関係をきちんと明確にすることが必要」(かっこ内は引用者)とし、「ドゴール將軍の性格を前提にすれば、これから選ばれる国会が將軍と同じ方向性を持っていなければ、大統領としての將軍は能力を発揮できないだろう」(André Siegfried, *Avant le référendum*, in *DPS IV*, p. 343 et s.)と書いていたし、ジョルジュ・ヴェデルは、政府案における大統領と首相の関係について「統治の二頭制 (*bicéphalisme gouvernemental*)」と呼んで注意を喚起していた (Georges Vedel, *L'exécutif*, *Le Monde* du 21 juillet 1958 (*Les archives du Monde* : II. L'EXÉCUTIF (lemonde.fr)))。

(33) *DPS II*, pp. 95-97.

大統領の首相罷免権を明確に否定する修正案が提案されたが、議長の「私の印象では、この（政府案の——引用者）条文で十分です」との発言で、政府案通りとすることに異議を唱える者がなく、最終的に承認された。⁽³⁵⁾

このように、大統領の政治的決定権と首相罷免権について、政府案作成者、特にドゴールがどちらもきっぱりと否定したことにより、憲法諮問委員会は条文上の不明確さが残っていることは認識しつつも政府案を承認することになった。しかし、この問題にこそ、先のコナックの指摘がぴったり当てはまりそうである。大統領の政治的決定権にしる首相罷免権にしる、ドゴールは、憲法に規定がなくても、政治状況次第で可能になると考えていたとしても不思議ではない。それは、大統領と首相との事実上の関係によって決まってくることである。首相が大統領の意思を尊重する態度をとる限り、憲法の規定にかかわらず、大統領はこれらの権限を事実上行使することが可能になる。実際、ドゴールは、大統領就任後最初の政府の構成に関して、首相に任命するドゥブレに対して、ドゥブレの提案を待つことなく数人の閣僚とポストを指示したし、⁽³⁶⁾ドゥブレの首相辞任もドゴールの判断による。⁽³⁷⁾

ただし、大統領と首相の間の実際の権限配分が政治状況次第ということ、場合によっては首相が国民議会多数の支持を背景に政府をまとめて大統領に対して自律的政治決定を行おうとするかもしれない。それでもなお、大統領が政治に対して介入する手段の一つとして想定されたのが憲法5条ということなのであろう。コナックが同条を第三共和政のような「大統領の権限剥奪を避けるための手段」というのはそのような意味であらう。⁽³⁸⁾

(34) Ibid., p. 300.

(35) Ibid., p. 320.

(36) Michel Debré, *Mémoires* t. 3, Albin Michel, pp. 13-14.

(37) Ibid., p. 447 et s.

(38) Conac, *op. cit.*, p. 130.

第3節 軍事・防衛領域における権限配分

軍事・防衛領域における大統領と首相の権限の関係も明確とはいえない。1958年憲法15条は「大統領は軍隊の長である。大統領は国防高等評議会および国防高等委員会を主宰する」と規定する。1946年憲法にも同様の条文があり、すなわち33条で大統領は「国防高等評議会および国防委員会を主宰し、軍隊の長の称号 (titre) を得る」と規定していた。このように両憲法の規定は、前段後段の順番は異なるもののよく似ている。そのためか、1958年憲法の政府内部での起草作業においては意見の対立は見られなかった。最初の条文案から基本的な構造は維持される。⁽³⁹⁾したがって、制定過程で加えられる修正はすべて技術的なものであった。その中でもっとも重要な修正は憲法諮問委員会のものである。政府が憲法諮問委員会に付託した案では、「大統領は、軍隊の最高の長 (chef suprême des armées) であり、その資格で、国防に関する諸会議を主宰する」であった。この案に対して憲法諮問委員会では、フランソワ・ヴァランタンが、第一に、国防と軍事は異なる領域であって、軍隊の長であることと、国防に関する会議を主宰することとの間に因果関係がないのであるから、一つの文章にまとめることはできないこと、第二に、「最高 (suprême)」は意味不明であるから削除すべきことを主張して、1958年憲法となる規定とほとんど同じ条文を提案した。⁽⁴⁰⁾これに対して、政府委員として出席していたフランソワ・リュシェールも、「ヴァランタン氏の案のほうが政府の案よりはるかに優れていると思う」と応じ、実際、その後の閣議でも憲法諮問委員会案が採用され、1958年憲法の条文がほぼ確定となる。

(39) *DPS I*, p. 359.

(40) *DPS II*, pp. 325-326. ヴァランタンの提案は、この2点のほか、大統領が主宰する「国防に関する諸会議」を、“les conseils suprêmes de la défense nationale”——訳しにくい、意味に沿った日本語訳をあえてすれば「国防に関する最上位の諸評議会」——に修正することを含んでいた。コンセイユ・デタでこの表現に異論が出され、既存の「国防高等評議会 (Conseil supérieur de la défense nationale)」を含みつつ、憲法制定後にありうる組織改編にも対応できるような表現として、1958年憲法の表現に行き着くことになる (*DPS III*, pp. 76-77)。

これに対し、首相と政府の権限をみると、1958年憲法は、まず20条2項で「政府は行政および軍隊を掌握する」としたうえで、21条1項で「首相は、政府の活動を指揮する。首相は国防に責任を負う」、同条3項で「首相は、場合により、15条に定める評議会および委員会の主宰について大統領の職務を代行する」と規定している。1946年憲法では、1958年憲法の「政府」に相当する合議体としての閣議の権限の規定はなく、首相について、「首相は軍隊の指揮を確保し、国防の実施を調整する」（47条3項）と定めていた。このように両憲法の規定は、首相が軍隊を指揮する——1958年憲法では、軍隊を掌握する政府の指揮を通じて——権限を有し、かつ、首相が国防の実施——これには複数の省庁・地方公共団体などが関係する——を調整する、あるいは、その責任を負うというように、根幹部分は共通しており、大きな違いはないように見える。

1958年憲法のこの首相・政府の権限規定の起源も、政府の一般的政策決定権限と首相の政府指揮権に関する規定を挿入した7月7日案にある。この草案では、政府の軍隊掌握の規定を欠いていたが、首相の権限については1946年憲法47条3項とまったく同じ文章の規定が置かれた。⁽⁴¹⁾軍事・国防の領域においても大統領に実質的決定権がないことを確認する意味が込められていたと思われる。7月19日案で、首相の軍隊指揮権が政府権限に移されて「軍隊の掌握」となって、現行20条2項と同じとなり、国防に関しては「首相は、国防の実施の準備を指揮する」（傍点は引用者）と修正されている。この2つの修正について、大統領中心主義的な読み方をすれば、軍隊の掌握権を政府の権限としたのは、閣議の主宰を通じて大統領が関与する道を開き、国防に関する修正も首相の権限を限定しようとしたと考えられなくはない。しかし、「首相が政府の活動を指揮する」という規定はそのまま残っているので、あまり意味はないようにも思われる。

(41) *DPS I*, p. 360.

いずれにせよ、憲法諮問委員会が修正の対象とするのは、このうち、国防の実施の準備のほうである。1946年憲法において「国防の実施を調整する」ことが首相権限と規定されていたのであるが、首相がこの権限を自ら行使することはほとんどなかった。国防の実施に関連する分野は広範でかつ専門的な知識が必要であるという事情から、実際には国防大臣に権限を委任していた⁽⁴²⁾。しかし、この権限委任には憲法に違反するのではないかという疑問が示されていた⁽⁴³⁾。したがって、1946年憲法にはもともと規定のしかたに問題があったのであって、それが政府原案においてそのまま残っていた。そこで、首相が国防に関する権限を委任することを可能にする表現が求められたのである。憲法委員会が採用したのは、「首相は国防⁽⁴⁴⁾に対して責任を負う」である。これにより、首相が責任を負うという留保のもとで権限を委任できることが明確になるというわけである。そして、政府もこの提案を受け入れて、21条の文章が完成となる。

以上のような過程をへて、1958年憲法の軍事・国防領域における大統領と首相・政府の権限に関する規定は制定された。しかし、これらの規定をあらためて突き合わせると、明確さを欠くように思われるかもしれない⁽⁴⁵⁾。政府が軍隊を掌握し、首相がその活動を指揮するのであれば、大統領が軍隊の長であることにはいかなる意味があるのか。端的に必要なない、あるいはかえって混乱を招くだけの規定であるようにも見える。

この問題を検討するために、大統領と軍隊の関係に関する憲法規定の歴史を少し遡ってみる。「軍隊の長 (chef des armées)」の語が最初に憲法典に登場したのは、ロラン・ドラゴによれば、1946年憲法だった⁽⁴⁶⁾。その前、

(42) Cf. Chantebout, *op. cit.*, p. 117 et s.

(43) 1946年憲法は54条で「首相はその権限を大臣に委任することができる」と規定していたが、47条3項の軍隊の指揮権・国防の調整権はこの委任可能な権限の中に含まれるか、それとも委任不可能な固有の権限か、という問題である。本稿ではこの問題に立ち入らないが、いずれにせよ、条文を整理する必要はあった。V. Chatebout, *op. cit.*, p. 105 et s.

(44) *DPS II*, pp. 212-216.

(45) Cf. Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, Hachette, 1986, p. 21 et s.

第三共和政では、1875年2月25日憲法的法律2条3項が「大統領は軍隊を掌握する」と規定している、この規定に基づいて、当初マクマオン（Patrice de Mac Mahon）大統領は軍事的決定権を実際に行使していた。しかし、1877年5月16日の危機以後実質的決定権を失い、政府が軍事・国防領域の決定権を行使するようになっていった。

「軍隊の長」の語の法令における最初の使用は、ジャン・マソによれば、⁽⁴⁷⁾フランス国民解放委員会時代の1944年4月4日国防の組織に関するオルドナンスである。その2条は「フランス国民解放委員会議長は軍隊の長である。1938年7月11日戦時における国民の一般的組織に関する法律によって首相に与えられた権限のうち、国防の指揮および調整に関する権限は、フランス国民解放委員会議長によって行使される」とし、3条では同議長は「軍隊の長として、a）軍事力の構成、組織、行使を最終的に決定する（以下略）」と規定していた。⁽⁴⁸⁾このオルドナンスでは、「軍隊の長」と軍事力行使の決定権者は一致していた。フランス共和国臨時政府時代の1946年1月4日国防の組織に関するデクレにおいても、「共和国臨時政府主席は、軍隊の長そして国防大臣として、軍事大臣及び軍備大臣の補佐を受け、政府の一般的決定の枠内で、軍事力全体の行使を決定する（以下略）」⁽⁴⁹⁾（1条）と規定していた。ここでも同様の一致が見られる。しかし、「四月

(46) Roland Drago, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, *Revue administrative*, n° 292, 1996, p. 377.

(47) Massot, *op. cit.*, p. 30.

(48) Ordonnance du 4 avril 1944, *J. O.* 6 avril 1944. このオルドナンスの前にフランス国民解放委員会における戦争遂行権限を規定していた1943年12月6日デクレ（Décret du 16 décembre 1943 portant organisation du haut commandement, *J. O.* 13 janvier 1944）は、「フランス国民解放委員会が戦争の一般的指揮を確保する」（1条）と規定していた。委員会という合議体に戦争指揮権、軍事力行使権限を与えているのは異例であるが、当時の解放委員会の組織がドゴールとアンリ・ジローによる共同議長体制であった、ジローの影響力を抑制する狙いがあったのであろう。委員会という合議体への決定権付与という方式は、後に検討するが、1958年憲法体制における軍事・防衛領域の決定権の規定方法との連続性を見て取ることができるように思う。

(49) Décret 46-34 du 4 janvier 1946 portant l'organisation de la défense nationale, *J. O.* 13 janvier 1946.

草案」(Projet de Constitution du 19 avril 1946)では、第三共和制憲法から「大統領は軍隊を掌握する」の規定を引き継ぎ(98条)、その代わり「軍隊の長」の規定は置かず、軍事力行使の権限についても明定しなかった。国民解放委員会～共和国臨時政府時代の規定のしかたから断絶し、第三共和政に復帰しようとしたことは明らかである。1946年憲法は、四月草案と異なって、軍隊の指揮権・国防の調整権が首相にあることを明記するとともに、「大統領が軍隊を掌握する」という規定を削除した。軍事・防衛の権限が首相にあることを明確にしたのである⁽⁵⁰⁾。つまり、1946年憲法もまた、基本的には、軍事・防衛領域について第三共和政の実践を継続することを意図してそれを明文化したと考えられる。確かに、「大統領は軍隊の長の称号を得る」という規定はあるが、この条文は憲法委員会が起草した案にはなかったもので、同委員会が憲法案を憲法制定国民会議に提出した後で、つまり、新憲法の基本構造が定まった後で挿入された文章であって、しかも、挿入の提案に対してほとんど議論らしい議論がなく直ちに採択された。要するに、憲法制定国民議会はこの規定に何らの重要性も認めなかったのである⁽⁵¹⁾。それゆえ、この「軍隊の長」という大統領の称号は、ヴェデルのいうように、「純粋に榮譽的な肩書」であって、「実際の国防の指揮は、平時においても戦時においても、首相、軍隊を管轄する大臣および内閣に帰属する⁽⁵²⁾」ということになる。そして、それはドゴールが第二次大戦中に構想し実践してきた軍事力行使決定のあり方とは決定的に異なるものであった⁽⁵³⁾。

(50) このことは憲法制定国民会議において「大統領が軍隊を掌握する」という条項を挿入する提案を退けた議論に明らかである。憲法委員会案になかったこの条項の挿入をポール・バステイドらが提案したが、コスト-フロレ総括報告者は、委員会案では執行権の長は首相であるから、その条項は委員会案に矛盾すると指摘し、採決の結果、この提案は否決された(J. O. A. N. N° 87 de 1946, pp. 3522-3523 - Séance du 4 septembre 1946.)。

(51) J. O. A. N. N° 87 de 1946, pp. 3524 - Séance du 4 septembre 1946.

(52) Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 2002, p. 516.

(53) V. Chantebout, op. cit., pp. 109-110.

1958年憲法が1946年憲法の諸規定に大きな変更を加えなかったのは、したがって、上述の構造を基本的に維持しようとしたものと考えられ、それは同時に、国民解放委員会時代に示されたドゴールの軍隊の指揮権のあり方を否定しようとしたものということになる。そうすると、制定過程において支配的だったのは、軍事・防衛領域における最終決定権は首相に帰属するのであって大統領にではないという理解だった。しかし、大統領中心主義的に読み替えるための手がかりもまた組み込まれていた。すなわち、1958年憲法15条は、前述のコナックの論法を前提にすれば、ドゴールは運用において大統領の権限拡大に役立つとみていた可能性はある。この領域においても、執行権一般について見られた特徴が確認できるのである。

以上のように、1958年憲法にはドゴールの大統領中心主義的憲法構想を示唆するさまざまな要素が含まれている。しかし、それが明示的に規定されているわけではないし、憲法制定過程においては明確に否定されていた。そこで明言されたのは首相中心主義である。ドゴール個人の考えは、おそらく、彼の心中に秘され、ドゥブレをはじめ彼の協力者たちも知ることとはなかったであろう。そうになると、憲法を運用する段階になっても、政府という組織は首相中心主義を実現する方向で憲法を実施しようとするに違いない。したがって、大統領中心主義への移行は容易かつ迅速なものとはならないだろう。

（つかもと・としゆき 法学部教授）