

# フランス第五共和制憲法における国民投票制度と 2008年7月23日憲法改正

中京大学法科大学院教授  
横尾日出雄

1. はじめに
2. 第五共和制憲法と国民投票制度
  - (1) 国民投票と直接民主主義
  - (2) 第五共和制憲法と人民投票に関する規定
  - (3) 国民投票に関する規定とその手続
  - (4) 国民投票の実施状況
3. 国民投票制度の改革構想と憲法改正
  - (1) 第五共和制下の改革構想
  - (2) 1995年8月4日憲法改正と国民投票の改革
  - (3) パラデュール委員会の憲法改正提案と国民投票の改革
  - (4) 2008年7月23日憲法改正と国民投票の改革
4. おわりに

## 1. はじめに

1958年制定のフランス第五共和制憲法は、24回目の憲法改正となった2008年7月23日の改正によつて、<sup>(1)</sup>根本的かつ重大な変更が施され、その特質を大きく転換するものとなった。この憲法改正は、およそ50箇所に及ぶ大規模なもので、改正内容も、大統領の三選の禁止、政府の権限の制約、議会の権限の強化、議会における野党の地位と権限の強化、法律施行後の違憲の抗弁と憲法院による合憲性審査、有権者の支持を得た議員発案による立法国民投票の手続の導入など、これまでの規定と比べて、根本的な改正となっている。この改正によって、大統領権限の強化と議会権限の制約を特徴としていた第五共和制憲法の構造は、諸制度を現代化して公権力の諸組織の間の均衡を回復するという名目で、議会権限の強化と執行権の統制の強化が図られる方向に転換されようとしている。

法律制定に関する国民投票の手続を定めた第11条の規定についても改正が施され、まず、その対

象となる法律案に環境政策にかかわるものが追加され、さらに、有権者の支持を得た一定数の議員の発案に基づくものも議員提出法律案として国民投票に付託することができるようになった。<sup>(2)</sup>すでに、1995年8月4日憲法改正によって、国民投票の対象範囲が拡大されていたが、2008年7月23日の改正により、さらにその対象範囲が広げられ、あらたに有権者と議員の発案に基づく国民投票が認められることになったのである。<sup>(3)</sup>このように、従来までは大統領のみに認められていた国民投票を組織する権能が、議会の議員にも認められるようになったことは、権力間の均衡を回復し、議会の権限を強化するという今次の改正の目的の一端が、ここにも現れているといえる。

そこで、本稿では、第五共和制憲法における国民投票制度に焦点をあてて、主として憲法第11条の国民投票について、2008年7月23日憲法改正により変更された新たな手を視野に入れて、その特色を明らかにすることとする。<sup>(4)</sup>

## 2. 第五共和制憲法と国民投票制度

### (1) 国民投票と直接民主主義

国民代表制の統治構造の下で、主権者たる国民の意思は、なによりも国民代表機関としての議会や大統領を直接選出する選挙によって、国政の場に反映される。しかしながら、今日の多様な価値観のあふれる社会においては、議会や大統領の選挙を通じての民意だけではなく、複数の回路を媒介して、多様な民意の反映を保障することも必要である。今日では間接民主制としての代表民主制が一般的な統治形態となっている中で、直接民主制的な手法による民意の表明が、いわば代表民主制における隙間を補完するものとして機能することが期待されることになる。

一般に、「人民投票」(referendum)は、「人民発案」(initiative)ならびに「人民拒否」(recall)とともに、直接民主主義的な手段として位置づけられる。この「人民投票」のうち、ここでは、国家的レベルのものを「国民投票」、地方的・地域的レベルのものを「住民投票」と呼ぶことにする。したがって、「国民投票」は、「国民発案」・「国民拒否」とともに、国民が国家の意思形成に直接参加できる直接民主主義的な手法であり、しかも、国家の重要な決定に国民が直接意思表明を行う方法として利用できる手段となる。

このような国民投票には、法的効力、開始手続、対象、発案者について、次のように類型化することができる。<sup>(5)</sup>まず、「法的効力」に関して、「決定型」と「諮問型」に分類することができる。前者は、国民が法案等を最終的に決定するものであるのに対して、後者は、国家機関による決定の前に諮問的に実施され、この機関による決定を拘束しないものである。つぎに、「開始手続」に関して、「必要型」と「任意型」に分類することができる。前者は、法的に実施が義務づけられ、当然に実施されなければならないものであるのに対して、後者は、発案者の意思によって任意に実施されるものである。そして、「対象」に関して、憲法の制定や改正という憲法事項に関する「制憲型」、法律の制定・改廃といった法律事項に関する「立法型」、一定の政策の是非などに関する「政策決定型」、少数民族の自治的決定に関する「民族自治型」、等に分類することが可能である。さらに、「発案者」に関して、「大統領」(もしくは「国家元首」)、「政府」、「議会」

(もしくは一定数の「議員」、一定数の「有権者」、等に分類することができる。以上の各類型の組合せに応じて、具体的な国民投票のあり方が想定されることになる。

かくして、「国民投票」の制度は、国民自らの投票により賛否を決するものとして、理念的には国民が国家意思の形成に直接参加する直接民主主義的な手段であり、多くの国では、憲法の制定・改正の承認や国家の重要問題の選択などについて利用されてきた経験がある。わが国においては、憲政史上未だ一度も国民投票が実施されたことがないものの<sup>(6)</sup>、フランスでは、憲法史上23回の国民投票が実施されており<sup>(7)</sup>、議会制が定着した第三共和制期には、国民投票制度は代表制とは両立しえないとされていたのに対して<sup>(8)</sup>、1958年に制定された第五共和制憲法は、従来の伝統を根本的に覆して、憲法改正の国民投票のみならず、立法に関する国民投票も導入して、国民投票制度を積極的に採用している。

## (2) 第五共和制憲法と人民投票に関する規定

第五共和制憲法においては、<sup>(9)</sup>「国の主権は人民に属し、人民は、代表者を通じて、および人民投票の方法によって、主権を行使する」(第3条第1項)ことが定められている。したがって、人民投票という直接民主主義的手段による主権の行使が、議会等の代表者を通じての代表民主制もしくは間接民主制に基づく主権の行使と同列に置かれていることになる。

このような主権の行使の具体的方法としての人民投票について、国家的レベルの「国民投票」と地方的・地域的レベルの「住民投票」に関する規定として、以下のような定めがある。

まず、国家的レベルの「国民投票」については、<sup>(9)</sup> 憲法改正に関する国民投票(第89条第2項)、立法に関する国民投票(第11条)、<sup>(9)</sup> 欧州連合・欧州共同体への加盟に関する国民投票(第88-5条第1項)の規定がある。このうち、<sup>(9)</sup> の規定は、1995年8月4日憲法改正と2008年7月23日憲法改正において、2度の改正を経ており、また、<sup>(9)</sup> の規定は、2005年3月1日憲法改正により新設され、2008年7月23日憲法改正によって改正が施されている。

地方的・地域的レベルの「住民投票」については、<sup>(9)</sup> 領土の割譲・交換・併合に関する住民投票(第53条第3項)、<sup>(9)</sup> 地方公共団体に関する住民投票(第72-1条第2項)、<sup>(9)</sup> 特別の地方公共団体の創設・変更に関する住民投票(第72-1条第3項)、<sup>(9)</sup> 特定の海外公共団体の制度の変更に関する住民投票(第72-4条第1項)、<sup>(9)</sup> 海外公共団体の組織・権限・法制度に関する住民投票(第72-4条第2項)、<sup>(9)</sup> 又メア協定に関する住民投票(第76条)、<sup>(9)</sup> の規定がある。このうち、<sup>(9)</sup> の規定は、2003年3月28日憲法改正により新設されたものであり、また、<sup>(9)</sup> の規定は、1998年7月20日憲法改正により新設されたものである。なお、当初は、フランス共同体構成国の地位の変更に關する住民投票の規定(旧第86条第1項)が存在したが、1995年8月4日憲法改正によって、他の共同体に関する諸規定とともに削除されている。

## (3) 国民投票に関する規定とその手続

### 第89条の国民投票とその手続

第89条は、そもそも憲法改正の手続を定めるものであり、次のような手順で改正が行われること

になっている。まず、改正案は、首相の提案に基づく大統領か、議会両院（国民議会と元老院）の議員が発議し（第1項）、つぎに、議会において一定の期間で審議され両議院により同一の文言で可決された後、さらに、国民投票によって承認されると、改正が成立する（第2項）。ただし、改正案が大統領発議の政府提出のものである場合（議員提出の改正案は対象外となる）、大統領がこの改正案を両院合同会議に付議することを決定したときには、国民投票には付託されず、この両院合同会議で有効投票の5分の3以上で採択されたときに、改正案は承認されることとなる（第3項）。

したがって、政府提出の憲法改正案については、国民投票による承認と両院合同会議による承認との2つの方法が定められていることになるが、どちらを選択するか適用事項が明示されているわけではなく、大統領の裁量に委ねられている。実際に、第五共和制憲法下で行われた24回の憲法改正のうち、22回の改正がこの第89条の手続に従って実施されたが、<sup>(10)</sup>大統領任期の短縮を内容とする15回目の改正（2000年10月2日憲法改正）のみが、国民投票による方法（2000年9月24日国民投票）で承認されたもので、それ以外の21回の改正はすべて両院合同会議による方法で承認されたものである。

このように、第89条第2項の規定する国民投票は、大統領が発案するものであり、憲法改正を対象とする「制憲型」で、国民投票による承認によって改正が確定する「決定型」であり、最終的な承認について国民投票と両院合同会議の2つの方法から大統領が裁量的に選択できることから「任意型」と、類型化することができる。

#### 第11条の国民投票とその手続

第11条は、一定の法律案を国民投票に付託する大統領の権限について定めるものであり、いわば国民投票による法律の採択手続に関する規定である。大統領の発案による国民投票の組織の場合（第1項）に加えて、2008年7月23日憲法改正により、新たに、有権者の支持を得た議員の発案による国民投票の組織の場合<sup>(11)</sup>（第3項）が追加されている。

まず、大統領の発案による国民投票は、以下のような手続に従って行われる。会期中の政府の提案もしくは両議院の共同による議会の提案に基づいて、大統領が政府提出の法律案（ここでは議員提出の法律案は対象外となる）を国民投票に付託する決定を行い（第1項）、国民投票によりこの法律案の採択が確定したときは、国民投票の結果が公表された後15日以内に、大統領がこの法律に審署することとなる（第7項）。ただし、政府の提案に基づいて国民投票が組織される場合には、政府は各議院においてその意思を表明し、それに続いて討議が行われることになる（第2項）<sup>(12)</sup>。

つぎに、有権者の支持を得た議員の発案による国民投票は、以下のような手続に従って行われる。10分の1以上の有権者の支持に基づいて、5分の1以上の議員が議員提出法律案の形式で国民投票を発議し（第3項）、国民投票に付託されるが、この法律案が組織法律の定める期間内に両議院で審議されなかった場合には、大統領がこれを国民投票に付託する（第5項）。国民投票の発案の要件や憲法院による審査の要件は組織法律で定められる（第4項）。国民投票によりこの法律案の採択が確定したときは、国民投票の結果が公表された後15日以内に、大統領がこの法律に審署する（第7項）が、採択されなかった場合には、同一の問題に関する国民投票の発案は、投票日から2年経なければ提起することはできないとされる（第6項）。

この第11条の国民投票の対象となるのは、「法律案」であり（第1項の場合は「政府提出法律案」、第3項の場合は「議員提出法律案」である）、しかも、「公権力の組織に関する法律案」、「国の経済・社会・環境政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案」、「憲法には反しないが諸制度の運営に影響を及ぼしうる条約の批准の承認を目的とする法律案」に限られている（第1項・第3項）。

以上のように、第11条の国民投票の手続は<sup>(13)</sup>、議会による立法手続とは別に、国民による法律「採択」の直接的な手続を定めたものであり、しかも議会が一度採択した法律に対する「承認」手続とも異なる。本条に基づいて、8回の国民投票が実施されているが、このうち1962年10月28日国民投票と1969年4月27日国民投票は、憲法改正を含む内容の「公権力の組織に関する法律案」として付託されたことから、憲法論議を引き起こし<sup>(14)</sup>、さらに、後者の国民投票は「否決」された結果となり、これに伴って、投票結果に進退をかけていた大統領が辞任するという事態が生じた<sup>(15)</sup>。

このように、第11条の規定する国民投票は、大統領が発案する場合（第1項の国民投票の場合）と有権者の支持を得た議員が発案する場合（第3項の国民投票の場合）とがあるが、法律案を対象とする「立法型」で、国民投票によって法律案の採択が確定する「決定型」であり、政府もしくは両議院の任意の提案に対して大統領が任意に決定するか、有権者および議員の任意の発議によって組織されることから「任意型」と、類型化することができる。

#### 第88-5条の国民投票とその手続

第88-5条は、欧州連合および欧州共同体への国家の加盟に関する条約の批准を承認する法律案はすべて大統領により国民投票に付託されることを定めるものである（第1項）。この規定は、第15章「欧州共同体及び欧州連合」に関する条項であり、新たな国家の加盟について国民投票による承認を求めるもので、トルコ共和国の加盟が想定されたものと考えられている。

この規定は、2005年3月1日憲法改正によって新設されたものであるが、このときの改正は、もともと欧州憲法制定条約に関するもので、2005年3月1日憲法的法律第2005 - 204号によって、憲法改正は成立したものの、その後の憲法第11条に基づく2005年5月29日国民投票により、欧州憲法制定条約の批准案が否決されたため、批准されることを前提とした憲法改正箇所（新たに第15章を全面改正した部分）は、凍結状態になっていた。そして、2008年7月23日憲法改正によって、第88-5条については、第1項として整備され、新たに両院合同会議による採択の方式も第2項に追加されることとなった<sup>(16)</sup>。

この第88-5条の国民投票の手続では、欧州連合および欧州共同体への国家の加盟に関する条約の批准を承認する法律案については、すべて大統領によって国民投票に付託されることになるが（第1項）、各議院の5分の3の多数で動議を可決することにより、第89条第3項の手続すなわち両院合同会議による手続に従って、議会がこの法律案の採択を承認することができるものとされている（第2項）。憲法改正の場合と同様に、国民投票に代えて両院合同会議の方法による採択が認められたことになる。

このように、第88-5条の規定する国民投票は、大統領が発案するものであり、法律案を対象とする「立法型」で、国民投票による採択によって法律が成立する「決定型」であるが、法律案の採

択について両院合同会議の方法を採用することを議会が決定した場合には国民投票が実施されない  
ので、「任意型」と類型化することができる。

以上のように、第五共和制憲法には、国民投票に関する規定として、憲法改正国民投票に関する  
第89条と立法国民投票に関する第11条ならびに第88-5条があるが、第89条の国民投票と第11条の  
大統領発案の国民投票については、国民投票実施の決定において大統領の裁量的権限が広いことが  
わかる。

#### (4) 国民投票の実施状況

##### 第五共和制成立以前の国民投票

フランスにおいては、憲法史上23回の国民投票が実施されている。現行の第五共和制憲法も、  
1958年9月28日国民投票で承認されたことにより成立したものであり、このときの国民投票は、フ  
ランスでは14回目のものであった。これ以前に13回の国民投票が実施され、以下のように、3つの  
時期に集中して行われている。<sup>(17)</sup>

第一期として、第一共和制から第一帝政の時期に7回の国民投票が行われた。このうち最初の3  
回は、第一共和制期の相次ぐ憲法の承認に関するもので、1793年8月4日国民投票(1793年6月  
24日憲法の承認)、1795年9月6日国民投票(共和暦3年実月5日憲法の承認)、1799年8月30  
日国民投票(共和暦8年憲法の承認)、が実施された。後の4回は、ナポレオンの統治体制の承認  
に関するもので、1800年8月2日国民投票(ナポレオンの第一頭領の承認)、1802年5月の国  
民投票(ナポレオンの終身頭領制の承認)、1804年5月の国民投票(ナポレオンの世襲帝制の承  
認)、1815年4月の国民投票(帝国憲法付加法の承認)、が実施された。

第二期として、第二帝政期に3回の国民投票が行われた。いずれもナポレオン三世の統治体制の  
承認に関するもので、1851年12月14-21日国民投票(ルイ・ナポレオンへの憲法制定権委任の承  
認)、1852年11月21・22日国民投票(ルイ・ナポレオンへの皇帝権力授与の承認)、1870年5月  
8日国民投票(議会帝制の承認)、が実施された。

第三期として、第四共和制成立期に3回の国民投票が行われた。いずれも第四共和制憲法の制定・  
承認に関するもので、1945年10月21日国民投票(制憲議会の地位・権限の承認)、1946年5月  
5日国民投票(第一次制憲議会の憲法案の承認[不承認の結果])、1946年10月13日国民投票(第  
四共和制憲法の承認)、が実施された。

このように、第五共和制成立以前の国民投票では、第一帝政期・第二帝政期と第四共和制成立期  
に集中しており、前者においては両ナポレオンの権威主義体制を、後者では当時最も影響力の強かつ  
たドゴールの権威主義的思想を一定程度反映したものとなっている。共和主義・議会政治が確立し  
た第三共和制期には、国民投票のプレビシット的性格が警戒され、国民投票は一切行われなかった。

##### 第五共和制における国民投票

第五共和制下の国民投票は、フランス憲法史上では、いわば第四期のもので位置づけられる。  
これまでに10回実施されているが、最初のものは、1958年9月28日国民投票(第五共和制憲法の  
承認)で、制憲国民投票であり、その後は、第五共和制憲法の規定に従って、9回行われている。

この9回の国民投票は、いずれも憲法第11条もしくは第89条に基づいて実施された。これ以前の14回の国民投票は、すべて新憲法の承認もしくは新体制の承認に関するものであったのに対して、これらの国民投票は、憲法に規定された手続に従って行われたもので、立法もしくは憲法改正に関する国民投票である。それゆえ、国民に提起された設問事項も、より具体的な問題に関連するものとなっている。

すなわち、( )1961年1月8日国民投票(アルジェリアにおける民族自決の承認)、( )1962年4月8日国民投票(アルジェリアの独立を認めるエヴィアン協定の承認)、( )1962年10月28日国民投票(直接普通選挙による大統領選挙の確立の承認)、( )1969年4月27日国民投票(地域圏の創設と元老院の改革の承認、法律案の否決の結果)、( )1972年4月23日国民投票(欧州共同体の拡大に関する条約の承認)、( )1988年11月6日国民投票(ニューカレドニアの自治の承認)、(㉑)1992年9月20日国民投票(欧州連合条約の承認)、(㉒)2000年9月24日国民投票(大統領任期の短縮に関する憲法改正の承認)、(㉓)2005年5月29日国民投票(欧州憲法条約の承認[当該法律案の否決の結果])、が実施された。

これら9回の国民投票は、投票の設問事項の内容から、憲法改正に関するもの( 、 、 )、国際条約の批准に関するもの( 、 、 )、海外領土の民族自決に関するもの( 、 、 )に分類することができる。しかし、第89条に基づいて行われた2000年9月24日国民投票( )以外のものは、いずれも、第11条に基づいて、付託された法律案を国民自らが投票により採択するという手続で進められた( 、 、 、 、 、 )。これら9回の国民投票のうちで否決の結果となったものは、1969年4月27日国民投票( )と2005年5月29日国民投票( )の2例である。

以上のように、第五共和制憲法の下で国民投票が実施されてきた中で、運用上あるいは制度上の問題をいくつか指摘することができる。<sup>(18)</sup>まず、運用上の問題点としては、(A)大統領に対する信任投票としての運用すなわち「プレビシット」的運用の問題、(B)第11条の「立法」国民投票の手続による憲法改正の問題、(C)国民投票により制定される法律の法的性質の問題、の3点があげられる。また、制度上の問題点としては、(イ)国民投票付託権が大統領のみに認められていたこと、(ロ)国民投票の実施決定やその対象等について憲法院の事前の合憲性審査が除かれていたこと、(ハ)第11条の国民投票に対する議会の関与が不十分であったこと、(ニ)国民投票の対象が3つの領域に限定されていたこと、の4点があげられる。

### 3. 国民投票の改革構想と憲法改正

#### (1) 第五共和制下の改革構想

第五共和制憲法の下で、国民投票は、第11条ならびに第89条に基づいて、これまでに9回実施されたが、それに伴って、上述のような運用上あるいは制度上の問題点が指摘されてきた。このような問題に対して、憲法改正を前提とした国民投票の改革の構想や提案が示されており、これをふまえた改正が実現したものもある。

国民投票に関する主要な改革構想や提案としては、第一次ミッテラン政権下で提案された憲法

改正案（1984年7月20日）、第二次ミッテラン政権下でミッテラン大統領が示した憲法改正の提案（1992年11月30日）、ミッテラン大統領により設置された憲法改正諮問委員会（ヴデル委員会）の憲法改正の提案（1993年2月15日）、第二次ミッテラン政権下で提案された公権力の組織に関する憲法改正案（1993年3月10日）、サルコジ大統領により設置された諮問委員会（バラデュール委員会）の憲法改正の提案（2007年10月29日）、などが重要である。<sup>(19)</sup>

まず、第一次ミッテラン政権下で提案された憲法改正案（1984年7月20日）は、「公的自由の基本的保障に関する法律案」も国民投票の対象にするものであった。すなわち、第11条の国民投票の対象とされる法律案として、すでに事実上空文化していた「共同体の協定の承認を含む法律案」に代えて、「公的自由の基本的保障に関する法律案」を新たに加えるもの（第11条第1項の変更）である。この「1984年憲法改正案」は、実現されなかったが、自由・人権の領域も国民投票の対象とし、その適用範囲を拡大しようとしたものであった。

ついで、第二次ミッテラン政権下でミッテラン大統領が示した憲法改正の提案（1992年11月30日）は、国民投票に関しては、公的自由の基本的保障の分野にも国民投票の範囲を拡大すること、付託される政府提出法律案の合憲性について国民投票の実施以前に憲法院が「意見」を公表すること、を改革点として示すものであった。この1992年の「憲法改正提案」においては、公的自由の基本的保障の分野への国民投票の範囲の拡大とともに、憲法院による一種の事前審査を取り入れて、いわば国民投票手続におけるコントロール機関として憲法院を位置づけようとしていた点が重要である。

そして、ミッテラン大統領により設置された憲法改正諮問委員会（ヴデル委員会）の憲法改正の提案（1993年2月15日）では、国民投票の改革については、第11条に関して、公的自由の基本的保障の分野への国民投票の範囲の拡大、憲法院による事前の合憲性審査、国民投票の発案権の拡大、組織法律による国民投票の施行規則の法定、そして、第89条に関して、憲法改正案の国民投票付託要件の緩和、のあわせて5点が示された。この1993年の「憲法改正提案」では、第11条の国民投票について指摘されてきた問題点、すなわち国民投票の範囲が限定されていること、憲法院の事前審査が欠けていること、発案権が大統領のみにあることに対して、公的自由の領域にも国民投票の対象を拡大すること、国民投票に付託される前に憲法院の合憲性審査が必要とされること、有権者の支持を条件として議員にも国民投票の発案権が認められていることで、高く評価できるものであった。

さらに、第二次ミッテラン政権下で提案された公権力の組織に関する憲法改正案（1993年3月10日）では、国民投票の改革について、第11条に関して、憲法改正の適用外の明示、公的自由の基本的保障の分野への国民投票の範囲の拡大、憲法院による事前の合憲性審査、国民投票の発案権の拡大、大統領の審署期日の厳格化、組織法律による国民投票の実施形態の法定、また第89条に関して、憲法改正案の国民投票付託要件の緩和、のあわせて7点があげられ、ヴデル委員会の改革案をさらに進展させたものであった。この1993年の「公権力の組織に関する憲法改正案」も、実現されなかったが、国民投票の範囲が限定されていること、憲法院の事前審査が欠けていること、発案権が大統領のみにあることについて、さらには第11条による憲法改正の可能性という問



題点について、公的自由の領域にも対象を拡大すること、国民投票に付託される前に憲法院の合憲性審査が必要とされること、有権者にも条件付きで発案権が認められること、第11条による憲法改正を明示的に禁止することで、いっそう評価できるものであった。

## (2) 1995年8月4日憲法改正と国民投票の改革

1995年の大統領選挙の結果、第五共和制第5代の大統領となったシラク大統領は、大統領選で国民投票の範囲の拡大など憲法改正を公約に掲げており、就任後さっそく議会宛ての教書で憲法改正に取りかかることを表明し(5月19日)、憲法改正案が国民議会に提出された(6月29日)。そして、国民投票の適用範囲の拡大、単一会期制の制度化、不逮捕特権制度の改革について改正が進められ、さらに、「共同体」に関する規定や「経過規定」に関する諸規定が削除されることとなり、最終的に、「国民投票の適用範囲の拡大、単一通常会期制の制度化、議員の不逮捕特権制度の改革、共同体に関する諸規定ならびに経過諸規定の削除に関する1995年8月4日憲法的法律」として成立した。この1995年憲法改正は、1993年の公権力の組織に関する憲法改正案の影響を強く受けて、憲法典全体にかかわる大掛かりなものとなった<sup>(20)</sup>。

国民投票に関する改正点は、第11条の変更のみで、新たな領域への国民投票の適用範囲の拡大、各議院における討議の保障、大統領の審署期日の厳格化、の3点にとどまる。したがって、ミッテランの改正提案以後に積み重ねられてきた国民投票の改革の内容からすれば、大きく縮小し、しかも、公的自由の領域への適用範囲の拡大と憲法院による事前の合憲性審査という、いわば最も重要な2つの改革点の実現していない点では、大きく後退したとの感が否めない。

第1に、「新たな領域への国民投票の適用範囲の拡大」として、新たに「国の経済・社会政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案」が国民投票の対象事項となり、有名無実化していた「共同体の協定の承認を含む法律案」が削除された(第11条1項の変更)。1984年憲法改正案以降つねに国民投票の拡大の対象とされてきた「公的自由の基本的保障」の分野ではなく、「経済・社会政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革」に関する分野がその対象となったことは、保革逆転の政治状況や国民投票事項の考え方を反映してのものではあるが、国民投票に関する改革としては大きな転換である。

第2に、「各議院における討議の保障」について、政府の提案で国民投票が組織される場合には、政府が各議院で国民投票の組織を表明した後それぞれ討議がなされることとなった(第11条2項の変更)。議会の事前討議が明文で保障されたことにより、国民投票の実施には必ず議会の討議がなされることとなったのは、1つの前進ではあるが、手続上議会の討議が保障されるだけであって、その議決に特別な効果が認められるわけではない。しかし、この改正以前の手続では、政府の提案で国民投票が組織される場合は、議会の討議を一切排除することも可能であったわけで、国民投票実施の手続の中に議会の役割を明確に位置づけたことは評価できるものである。

第3に、「大統領の審署期日の厳格化」について、国民投票によって法律案の採択が確定した場合、大統領による審署が国民投票結果の告示から15日以内に行われることになった(第11条3項の追加)。これによって、国民投票の結果が公表された時点からの審署期間が明確に位置づけられる

ことになった。

以上のように、この1995年8月4日憲法改正で国民投票に関して施された改革は、実質的には、新領域への国民投票の適用範囲の拡大と各議院における討議の保障という2点である。それゆえに、第五共和制下で実施されてきた国民投票から生じた問題点のうち、国民投票の範囲が限定されていること、ならびに議会の関与が排除されていることについて、対応した改革ということができる。しかし、公的自由の領域への拡大ではなく、曖昧さの残る分野に対象が広げられた改革であるという点と、議会の関与が明示されたもののその位置づけが必ずしも十分ではない点で、それぞれの問題点に対する改革としては、まだ課題は残されていると考えられる。

### (3) 2007年のバラデュール委員会の憲法改正提案と国民投票の改革

2007年5月17日にフランス第五共和制第6代の大統領に就任したサルコジ大統領は、7月18日に、元首相エドワール・バラデュール氏宛の「書簡」において、自らの憲法改正の課題を示して、憲法改正の方向性を明らかにし、同日付のデクレによって、「第五共和制の諸制度の現代化と再均衡化について検討し提案する委員会」を設置して、この委員会の長にバラデュール氏を任命することを決定した。そして、このバラデュール委員会は、10月29日に、『より民主的な第五共和制』と題する報告書を提出したが、この報告書は、「よりよく統制された執行権」、「強化された議会」、「市民のための新たな諸権利」、の3つの章から構成され、全体として77項目の憲法改正提案を含むものとなっていた。<sup>(21)</sup>

国民投票の改革については、第11条に関して、国民投票の発案権の拡大、また、第89条に関して、憲法改正案の国民投票付託要件の緩和、そして、第88-5条に関して、国民投票に代わる両院合同会議による承認の導入、といった点が示された。

第1に、「国民投票の発案権の拡大」については、有権者の10分の1の支持を得た議会構成員の5分の1の議員にも国民投票の発案権を認めるとするもので、大統領のみに認められていた発案権を他に拡大するという点で画期的である。具体的な手続としては、議会構成員の5分の1の議員により提出される議員提出法律案が憲法院に送付され、憲法院は、その合憲性の宣言の後に、有権者の署名を集めて、その数と有効性を確認したうえで、この議員提出法律案を議会に送付し、議会が1年にわたってこの法律案を審議しなかった場合に、大統領がこれを国民投票に付託するというものである。これは、1993年のヴデル委員会の改正提案とほぼ同様のものとなっている。

第2に、「憲法改正案の国民投票付託要件の緩和」は、第89条に関するものであるが、大統領提出の改正案も議員提出の改正案も、改正手続すべてのうえで同様に取り扱い、改正案が各議院で2回の読会の後に同一の文言で可決されなかった場合には、大統領は、いずれかの議院で5分の3以上の多数で採択されたものを国民投票に付託することができるとしている。これも、1993年のヴデル委員会の改正提案と同様のものである。

第3に、「国民投票に代わる両院合同会議による承認の導入」は、第88-5条に関するもので、欧州連合および欧州共同体への新たな国家の加盟に関する条約の批准は必ず国民投票に付託されることになっていたものを、第89条の憲法改正の場合と同様に、両院合同会議による採択の方法も認め

るもので、国民投票への必要な付託を緩和するものとなっている。

以上のように、バラデュール委員会による2007年の「憲法改正提案」では、1993年のヴェデル委員会の提案を基本としながら、その中でも、国民投票の発案権を拡大する提案が主となっている。しかし、ここには、公的自由の領域にも国民投票の対象を拡大するという提案は含まれてはいない。

#### (4) 2008年7月23日憲法改正と国民投票の改革

バラデュール委員会報告書の憲法改正提案に基づいて、政府は憲法改正のための憲法的法律案を作成し、2008年7月23日憲法的法律第2008-724号として、第五共和制憲法下で24回目の憲法改正が成立した。

この2008年7月23日憲法改正は<sup>(22)</sup>、諸制度の現代化を図るため憲法全体の見直しを行ったもので、およそ50箇所にも及ぶ条文の改正が施された大規模な改正であり、しかも、憲法の特質を大きく変える内容を伴っている。バラデュール委員会報告書の憲法改正提案に依拠したこの改正は、委員会報告書の理念にそった内容となっており、執行権とくに大統領権限の行使の改革、議会権限の強化、新たな諸権利の保障、という3つの方向性を目指したものである。

国民投票の改革については、第11条に関して、国民投票の対象範囲の拡大、国民投票の発案権の拡大、第61条に関して、国民投票の対象となる議員提出法律案に対する憲法院による事前審査、そして、第88-5条に関して、国民投票に代わる両院合同会議による承認の導入、の4点がある。

第1に、国民投票の対象範囲の拡大について、その対象となる法律案に環境政策にかかわるものも追加されて、「国の経済・社会・環境政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案」が国民投票の対象となることとなった。1995年8月4日憲法改正によって、その対象範囲が広がられていた国民投票の範囲がさらに拡大されたことになる。

第2に、国民投票の発案権の拡大について、有権者の10分の1の支持を得た議会構成員の5分の1の議員にも国民投票の発案権が認められ、その要件については組織法律で定められることとなった。これまでは、大統領のみに国民投票の発案権が独占されていた状況からすれば、国民投票の制度の大きな転換といえる。

第3に、議員提出法律案の憲法院による事前審査については、第11条第4項で、第3項の定め尊重に関する憲法院の審査、すなわち、第1項に定める国民投票の対象、有権者の支持を得た一定数の議員の発案に基づく国民投票の手続、等の尊重に関する憲法院の審査が定められ、さらに、第61条第1項で、組織法律ならびに議院規則に対する憲法院の事前審査に加えて、第11条で国民投票の対象となる議員提出法律案についても国民投票に付託される前に、憲法院による合憲性審査に付されなければならないことが定められた。これまでも、国民投票に付託される法律案に対する憲法院の事前の合憲性審査の問題は、国民投票にかかわる課題の一つであったが、この改正によって、憲法院の事前審査が制度として定められたことは大きな意義を有する。しかし、議員発案により国民投票の対象となる議員提出法律案のみに憲法院の合憲性審査が限定され、従前から問題となっている政府提出法律案に対する事前審査がなおも除外されているという点では、問題点としては残さ

れたままである。

第4に、第88-5条に関して、「国民投票に代わる両院合同会議による承認の導入」は、欧州連合および欧州共同体への新たな国家の加盟に関する条約の批准は必ず国民投票に付託されることになっていたものを、両院合同会議による採択の方法も認めるもので、国民投票への必要的な付託を緩和するものとなっている。

以上のように、この2008年7月23日憲法改正で国民投票に関して施された改革は、国民投票の発案権を有権者の支持を得た議会少数派に拡大するという点で、大きな意義を有するものとなっている。

#### 4. おわりに

第五共和制憲法下の国民投票の運用で顕在化した問題で最も重大なことは、国民投票の付託権が大統領のみにあり、合憲性を審査する憲法院も政治的妥当性を判断する議会も、国民投票の手続から除外されたことで、実質的に国民投票の発案や運用などについて大統領が広範な裁量権をもっていることにある。こうした点に対しては、国民投票の発案権を拡大し、議員さらには市民にまで保障するという改革や、国民投票の運営方法や付託内容に関する合憲性について憲法院の事前審査を必要とするという改革などが検討されてきた。

1995年8月4日の憲法改正で実現したのは、国民投票の対象となる領域について経済・社会政策にかかわるものにも拡大したことと、議会両院における討議の保障という面であり、後者の改革によって、国民を代表して審議する議会が、国民投票の問題について討議することが必然化し、付託される当該法律案について国民に情報をより開示できる条件が生まれ、大統領の独断専行を抑制する効果が期待される。

また、2008年7月23日の憲法改正で実現したのは、国民投票の対象領域について経済・社会・環境政策にかかわるものにまで拡大したこと、国民投票の対象となる議員提出法律案について憲法院による事前の合憲性審査が必要となったこと、そして、国民投票の発案権を一定の有権者の支持を得て議会内少数派にも認められたことであり、とくに後者の改革によって、大統領の単独の発案権を解消することになった。

このように、国民投票の制度に関して、50年の運用状況とそこから生じた問題を改革につなげている点は高く評価できるが、いくつかの改革構想で打ち出されていた公的自由に関する分野を国民投票の対象とすることなど、なお残されている課題も多く存在する。

#### < 注 >

- (1) 2008年7月23日憲法的法律（第2008-724号）による第五共和制憲法の24回目の改正は、その内容と規模からして、これまでで最も大掛かりな改正となった。2008年7月23日憲法改正の状況については、藤野美都子「フランス民主主義の勝利？ 2008年7月23日憲法的法律」『ジュリスト』

- 第1365号 (2008年) 102頁、曾我部真裕「フランスの2008年憲法改正の経緯」『法学教室』338号 (2008年) 4頁 - 5頁、南野森「フランス 2008年7月の憲法改正について」『法律時報』81巻4号 (2009年) 92頁以下、光信一宏「15 フランス共和国」(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』第四版、有信堂、2009年) 389頁以下、参照。なお、2008年7月23日憲法改正後の第五共和制憲法の条文については、以下のものを参照。Constitution française du 4 octobre 1958, Documents d'études no.1.04, édition 2008, La documentation Française.
- (2) 2008年7月23日憲法改正における第11条の改正に関しては、以下のものを参照。Stéphane Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, Revue française de Droit constitutionnel, no 77, 2009, pp.56 et s.
  - (3) なお、第11条に施された改正は、その実施に必要な法律および組織法律により定められた要件に従って効力を発することになっている (2008年7月23日憲法的法律第46条 項) が、2009年7月末の時点では、未だ発効していない。
  - (4) 2008年7月23日憲法改正における政府の対議会責任制にかかわる改正点については、拙稿「フランス第五共和制憲法における政府の対議会責任制と2008年7月23日憲法改正」『CHUKYO LAWYER』10号 (2009年) 7頁以下、参照。
  - (5) レフェレンダムの類型については、辻村みよ子「レフェレンダムと議会の役割」ジュリスト1022号 (1993年) 123頁以下、参照。V. Francis Hamon, Le référendum, Étude comparative, L.G.D.J., 1995, pp.15-29, Documents d'études (no. 1.21), Le référendum, La documentation Française, 1997, pp.6-8
  - (6) わが国の場合、いまなお国民投票の実施の経験が無いものの、日本国憲法には、憲法改正における国民の承認に関して国民投票が定められており、さらに、この国民の承認にかかわる投票の手續と憲法改正の発議にかかわる手續を整備した「日本国憲法の改正手續に関する法律」(平成19年5月18日法律第51号) が成立している。なお、本法律では、この「国民の承認に係る投票」を「国民投票」としている (第1条) が、本稿では、一般的な用法として、「国民投票」の概念を使うこととする。
  - (7) フランスの憲政史において、第一共和制から第一帝政の時期に7回、第二帝政期に3回、第四共和制成立期に3回、第五共和制期に10回、あわせて23回の国民投票が実施されている。なお、この回数は以下のものを根拠としているが、そこでは2回とカウントされている1945年10月21日国民投票の2つの設問について、ここでは、1回の国民投票としてカウントした。Francis Hamon, op.cit., p.97, Documents d'études (no. 1.21), op.cit., p.17.
  - (8) 議会制と国民投票制度の両立性の問題は、第三共和制期に盛んに議論されたテーマである。当時の一般的な傾向としては、ナポレオンによる「プレビシット」的用法に対する危惧が国民投票に対する不信として定着しており、ナシオン主権の理論に立脚しながら、代表制と国民投票とは両立できず、憲法上立法機関は一つしか存在しえないという主張が定説となっていた。そのような中で、カレ・ド・マルベールは、議会制と国民投票制度とが両立可能であることを主張していた (Raymond Carré de Malberg, Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le pallementarisme, R.D.P., 1931, pp.225-244.)。第五共和制憲法は、第3条第1項の規定からも、代表制と国民投票制度とを両立させていると考えられ、マルベールによる議会制の発展方向にそったものと考えられる。
  - (9) 第五共和制憲法の法文については、以下のものを参照。Constitution française du 4 octobre 1958, Documents d'études (no.1.04), édition 2008, La documentation Française.
  - (10) 第五共和制憲法下で行われた24回の憲法改正のうち、22回の改正がこの第89条の手續に従って実施されたが、他の2回の改正は、第89条の手續以外のもので行われている。すなわち、これまでの24回の憲法改正のうち、第1回目の旧「フランス共同体」に関する改正 (1960年6月4日憲

- 法的法律)は、「共同体」の変更に関して第89条の例外として規定された旧第85条の手続により行われたものであり、また、第2回目の大統領の選出方法の変更に関する改正(1962年11月6日憲法的法律)は、国民投票による法律の制定手続を定めた第11条によって実現されたものである。
- (11) 2008年7月23日憲法改正によって、第11条の規定は、次のように改正されている。第1項に関して、国民投票の対象となる3つの法律案のうちで、「国の経済・社会政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する政府提出法律案」について、「環境政策」に関するものを加えて、「国の経済・社会・環境政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する政府提出法律案」に改正された。第2項に関しては、変更はなく、従前の第3項は、第7項となり、「政府提出法律案」の後に「もしくは議員提出法律案」の文言が加えられて、「国民投票によって政府提出法律案もしくは議員提出法律案の採択が確定したとき」に改正された。そして、有権者の支持を得た議員の発案に基づく国民投票の組織に関する規定として、新たに、第3項乃至第6項が追加された。すなわち、新第3項では、10分の1以上の有権者の支持と5分の1以上の議員による発議により第1項の問題に関する国民投票を議員提出法律案の形式で組織できること、新第4項では、国民投票の発案の要件や憲法院による審査の要件が組織法律により定められること、新第5項では、この議員提出法律案が期間内に両議院で審議されなかった場合には大統領がこれを国民投票に付託すること、新第6項では、この議員提出法律案が国民投票により採択されなかった場合には同一問題に関する新たな発案は2年後でなければできないこと、が定められている。なお、これらの新たな第3項乃至第6項の規定は、これらの実施に必要な法律および組織法律が定められて効力を発することになっており、2009年7月末時点では、未だ発効されていない状況にある。
- (12) この第2項は、1995年8月4日憲法改正によって、追加された規定である。第五共和制初期の実例では、政府の提案で大統領が国民投票の付託を決定した場合、対象となる政府提出法律案について、一度も議会で審議されることなく国民に提示されて投票にかけられたことから、議会における討議を保障するために、新たに設けられたものである。
- (13) 第11条は、1995年8月4日憲法改正により、一部の規定が修正されている。第1項の「国の経済・社会〔・環境〕政策及びそれにかかわる公役務をめぐる諸改革に関する法律案」(「環境」政策の文言は2008年7月23日憲法改正による追加修正である)は、このとき追加されたものであり、それまでは、「共同体の協定の承認を含む法律案」が対象となっていた。また、第2項の議会の事前討議に関する規定も、このときに追加されたものである。第7項は、当初は第2項として規定されていたもので、このときの改正によって第3項となり、審署手続期間に修正が加えられたものである。
- (14) 1962年当時、憲法改正について第11条を利用することに対しては、憲法違反との主張も広く展開され、国民議会は政府に対する不信任動議を決議して対抗した。また、この点について政府により諮問された憲法院やコンセイユ・デタモ、否定的な勧告を与えたことが知られている。法学者の見解では、否定的な見方が一般的であったが、肯定する意見も見られた。第11条による憲法改正の問題性については、横尾日出雄「フランス第五共和制憲法における国民投票 国民投票の手続とその運用に関する一考察」中央大学大学院研究年報13号 - 1(上)(1984年)73頁 - 75頁、井口秀作「フランス第五共和制憲法11条による憲法改正について」一橋研究18巻2号(1993年)1頁以下、横尾日出雄「国民投票・フランス・大統領への信任投票から国民投票へ」議会政治研究29号(1994年)63頁 - 64頁、参照。
- (15) ドゴール大統領は、それ以前の国民投票にもまして、この国民投票の結果から法律案の採択と同時に国民からの信任獲得を結合させて、国民に対する大統領の「信任問題」としての性格を明確に提示していた。そして、1969年4月27日の国民投票では、有効投票の52%が反対票を投じて、この法律案が否決されたため、憲法改正は実現せず、また、大統領も、国民からの信任が得られなかったと判断して、翌日に辞職する結果となった。このような国民投票の「信任問題」的用法

に憲法上の問題があることについては、横尾・前掲注(14)「フランス第五共和制憲法における国民投票」71頁 - 73頁、横尾・前掲注(14)「国民投票・フランス・大統領への信任投票から国民投票へ」63頁、参照。

- (16) 欧州憲法制定条約の批准案の否決により凍結状態になっていた諸規定は、新たな欧州憲法条約となるリスボン条約の署名を受けてなされた2008年2月4日憲法改正を経て、新第15章「欧州連合」(第88-1条乃至第88-7条)に関する諸規定として、条約発効の日より施行されることになっており、2008年7月23日憲法改正でも、さらに若干の規定が改正されている。したがって、この第88-5条を含む第15章「欧州共同体及び欧州連合」(第88-1条乃至第88-5条)に関する諸規定は、リスボン条約の発効によって、新第15章「欧州連合」(第88-1条乃至第88-7条)に関する諸規定に引き継がれることになる。
- (17) 第五共和制までに国民投票について3つの波が存在したと指摘されている。Jean-Marie Garrigou-Lagrange, *Essai de rationalisation de la pratique référendaire de la V<sup>e</sup> République*, R.D.P., 1969, pp.641-642.
- (18) 第五共和制下の国民投票の問題点については、横尾日出雄「フランスにおける国民投票とその改革の動向 ミッテランの改革構想と1995年憲法改正による国民投票の改革」名古屋短期大学研究紀要第41号(2003年)、93頁 - 95頁、井口秀作「フランス第五共和制憲法におけるレフェレンダム」(比較憲法史研究会編『憲法の歴史と比較』日本評論社、1998年)371頁 - 373頁、福岡英明「国民投票」(『現代フランス議会制の研究』信山社、2001年)253頁 - 258頁、参照。
- (19) 第五共和制下の国民投票の改革構想の概要については、横尾・前掲注(18)95頁 - 103頁、参照。
- (20) 国民投票の拡大・単一会期制・不逮捕特権制に関する1995年8月4日憲法改正については、横尾日出雄「フランスにおける憲法改正と統治構造の変容(2)」法学新報108巻4号(2001年)147頁 - 149頁、参照。V. Documents d'études (no. 1.20), op.cit., p.8 et pp.31-33,
- (21) バラデュール委員会の報告書については、以下のものを参照。Comité de réflexion et de proposition sur la modernization et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Fayard, La documentation Française, 2008.
- (22) 2008年7月23日憲法改正後の第五共和制憲法の条文については、以下のものを参照。Constitution française du 4 octobre 1958, Documents d'études no.1.04, édition 2008, La documentation Française.