

# 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

中京大学法科大学院教授  
横尾日出雄

1. はじめに
2. 1958年第五共和制憲法と2008年7月23日憲法改正
  - (1) 第五共和制憲法の特質
  - (2) 第五共和制における憲法改正とその内容
  - (3) 2008年7月23日憲法改正の特徴
3. 政府の対議会責任制と憲法第49条
  - (1) 第五共和制憲法における政府
  - (2) 憲法第49条と政府の対議会責任制の発動
4. おわりに

## 1. はじめに

1958年に制定されたフランス第五共和制憲法は、2008年に50年の節目を迎えたが、フランス憲法史上においては、フランス大革命以降の数度にわたる体制の転換とこれに相応する諸憲法の改廃が繰り返された中で、1875年に制定され1940年まで施行された第三共和制憲法の65年間に次ぐ、第2位の長寿を持続させている。

奇しくも、制定50周年となる2008年には、2度の憲法改正が施され、1度目の2月4日の改正に続いて、2度目となる7月23日の改正は、第五共和制憲法について24回目の改正となった<sup>(1)</sup>。しかも、この7月23日の改正は、その内容と規模において、これまでの憲法改正とは比較できないほどの根本的かつ重大な変更が施され、第五共和制憲法の特徴を大きく転換するものとなっている。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、法律制定に関する国民投票における国民発案の手続の導入など、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ている。とくに、政府に関しては、立法過程における政府の介入が従前より制限されたのに対して、議会による政府の統制が強化された点で、従来は政府に認められていた議会の活動に対する主導的な役割を制約されることとなった。

政府の対議会責任制度の具体的な手続を定める憲法第49条についても、その第3項が改正され、議会権限の強化と議会による政府の統制の強化の一端が、ここにも表れている。

そこで、本稿では、第五共和制憲法における政府の対議会責任制に焦点をあてて、政府の視点から、憲法第49条の手続の意味を考察し、2008年7月23日憲法改正により変更された新たな手続についても、統治構造全体との関連を見据えながら、その特色を明らかにすることとする。

## 2. 1958年第五共和制憲法と2008年7月23日憲法改正

### (1) 第五共和制憲法の特質

#### 第五共和制憲法の特色

1958年に制定されたフランス第五共和制憲法は、ドゴールの権威主義的な憲法思想を反映して<sup>(2)</sup>、大統領が強力な権限を有する「強い行政府」の統治構造をもつものとして特徴づけられていた。フランスの政治的伝統においては、「強い政府」に対する特別な警戒心が存在し、「行政権に対する議会の優位」という思想が定着していたが、第五共和制憲法は、この点で、「議会中心主義からの転換」<sup>(3)</sup>、「議会に対する行政権の優位」への転換を示していた。これは、下院たる国民議会中心の一元主義型議院内閣制を定めた第四共和制憲法の統治構造が、その運用上、結束力ある恒常的な与党多数派に基盤を置く安定した内閣を創り出すことができず、この不安定な内閣が国政の停滞を招き、とりわけアルジェリア事件に対して効果的な対処を行うことができなかったことへの対応として説明されてきたものである<sup>(4)</sup>。

「憲法の尊重を監視」し、「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（第5条）、首相もしくは大臣の副署を必要としない大統領固有の権限として（第19条）、首相任命権（第8条第1項）、国民投票付託権（第11条）、国民議会解散権（第12条）、非常事態措置権（第16条）を有する。さらに、当初は地方名士層を事実上の母体とする限定的な選挙人団から選出されていた大統領が、1962年11月6日の憲法改正によって、国民からの直接普通選挙により選出されることとなって（第6条）、国民議会と同様に民主主義的な正当性を援用できることとなった。そして、この憲法における二元主義型の議院内閣制の構造も<sup>(5)</sup>、大統領制における特徴と議院内閣制における特徴とが大統領に有利なように結びつけられている。すなわち、国民により直接選出され、議会から独立している大統領は、議会により罷免されることはなく、また、政府の実質上の首長で、さらに議会多数派の指導者であるような場合には、国民議会そのものを操作することが可能となるからである。

第三共和制ならびに第四共和制の下で、いわば全能の権限を保持していた議会は、「議会主義の合理化」の思想のもとに<sup>(6)</sup>、その権限を大幅に制約された。議会は、その本質的権限である立法権を制約され、憲法に定められた一定の事項についてしか「法律」を制定することができず（第34条）、それ以外の事項については、行政権の管轄となり、「命令」によって定められる（第37条）こととなった。そして、憲法院は、議会の制定した法律に対する合憲性審査を行う権限を有する（第61条）が、これは何よりも議会の制定した「法律」が行政権の管轄である「命令」事項を侵害しないように監視するためのものであり、この制度が設けられた本来の目的は、「統治機構内における議会権限の枠づけの確保」<sup>(7)</sup>ということにあった。さらに、議会在政府の責任を追及する権限も、厳格な手続によって制約されることになり（第49条・第50条）、国民議会による明白な不信任が表明されない限り政府に対する信任が存在するものと推定されることとなった<sup>(8)</sup>。

人権保障に関しては、憲法条文そのものに固有の保障規定が存在せず、前文において、1946年憲法によって確認され補完された1789年人権宣言において保障された人権の尊重を謳っているだけである。しかし、憲法院の人権保障機関への発展によって、とりわけ1974年の憲法改正により憲法院への提訴権者が拡大されたことによって、法律の合憲性審査のシステムが一般化し、現実の憲法運用の中で人権保障が確保されるようになった。

しかしながら、2008年7月23日の憲法改正によって、第五共和制憲法の大統領中心の統治構造は、大きな転換を迎えることとなる。大統領権限の強化と議会権限の制約を特徴としていた憲法構造は、この改正によって、公権力の諸組織の間の均衡を回復するために、議会権限の強化と執行権の統制を目指した転換が図られようとしている。議会に対する政府の主導的な権限が制限され、政府の対議会責任の発動においても、政府による威圧的な信任問題の活用が抑制されるような改正が施されている（第49条第3項）。

### 第五共和制憲法と行政府

第五共和制憲法における行政府は、「大統領 (Président de la République)」と「政府 (Gouvernement)」から成り立っている。「大統領」は国家元首であるが、「政府」は合議体であり、「首相 (Premier ministre)」がその首長として政府の活動を指揮する<sup>(9)</sup>。大統領は、「憲法の尊重を監視」し、「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（第5条第1項）とともに、「国の独立、領土の一体性、条約の尊重の保障者」（第5条第2項）としての職務を遂行する。これに対して、政府は、「国政を決定し、遂行する」（第20条第1項）とともに、「行政および軍事力を司る」（第20条第2項）ことを任務としている。

したがって、これら憲法の規定から一見すれば、通常的一般行政を担当するのは政府の役割といえそうであるが、実際には、大統領の強力な指導の下に、政府が大統領の意思にそって行政を担うものとして運用され、憲法施行当初から、行政権については、大統領と政府（首相）という「行政府の二頭制」といわれる状況が顕在化していた。大統領は、固有の権限として、首相任命権（第8条1項）、国民投票付託権（第11条）、国民議会解散権（第12条1項）、非常事態措置権（第16条1項）などの強力な権限を付与され、また、1962年11月6日の憲法改正により導入された大統領直接

公選制によって、その地位の民主的正当性を保持することにより、「仲裁者」というよりも「統治者」として存在することとなった。これに対して、政府は、議会に責任を負う立場にあって（第20条第3項）、首相も他の政府構成員も大統領により任免されることから、大統領と議会との連結機関としての機能を果たすこととなった。

「行政府の二頭制」が生じた背景には、第五共和制憲法の制定の趣旨そのものに起因する憲法構造と政治状況がある。そもそも、第五共和制憲法は、大統領の強固な権威の下に安定した政府を構築しようとした制憲者の意図があり、そのために、大統領の権限を強化し、逆に、議会の権限を大幅に制約したという特色がみられる。第三共和制ならびに第四共和制においては、議会はきわめて強力な権限を保持していたが、小党分立の政治状況の中で、議会とくに下院で強固な多数派が形成されず、議院内閣制の統治制度の下で、安定した内閣を構築することができなかった。そこで、第五共和制憲法は、政府の安定化の方策として、大統領を統治構造の中心に据えて、政府が議会（とくに下院たる国民議会）のみに依拠するのではなく、大統領に依拠することによって、議会の信任が不安定であっても、大統領の信任を保持していれば存立しうるよう位置づけたものである。

このように、第五共和制憲法における政府は、大統領とともに行政府の一翼を担って行政権を担当するものであるが、議会に対して責任を負う点で、議会との関係で議院内閣制のシステムの中にあり、政府構成員の任免権を前提とした大統領の強力な権限に依拠するかぎりでは、二元主義型議院内閣制の統治制度の下にあると解することができる。これは、一般的には、大統領中心主義の視点を強調して、「半大統領制」の統治構造と理解されるものである。

## （2）第五共和制における憲法改正とその内容

### 憲法改正の概要

第五共和制憲法は、この50年の間に24回の改正が施されている<sup>(10)</sup>。

改正手続を定める憲法第89条によれば、憲法改正のためには、大統領もしくは議員による憲法改正の発議（第1項）、議会の両議院による議決（第2項前段）、国民投票による承認（第2項後段）もしくは両院合同会議による承認（第3項）、の手続を経ることが必要とされる。とくに、最終的な承認は、国民投票もしくは両院合同会議の2通りの方法があるが、第89条により改正が実現した22回のうち<sup>(11)</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）についてのみ国民投票による承認の手法が採用されただけで、残りの21回の改正については、すべて両院合同会議による承認の方法が選択されている。

この24回の憲法改正について、実施された時期で区分してみると、以下の4つに分けることが可能である。まず、第一期として、1960年代初期の3回の改正がある（1960・6・4改正、1962・11・6改正、1963・12・30改正）。つぎに、第二期として、1970年代中期の2回の改正がある（1974・10・29改正、1976・6・18改正）。そして、第三期として、1990年代から2000年にかけて行われた10回の改正がある（1992・6・25改正、1993・7・27改正、1993・11・25改正、1995・8・4改正、1996・2・22改正、1998・7・20改正、1999・1・25改正、1999・7・8改正、1999・7・8改

正、2000・10・2改正)。さらに、第四期として、21世紀に入ってから行われた9回の改正がある(2003・3・25改正、2003・3・28改正、2005・3・1改正、2005・3・1改正、2007・2・23改正、①2007・2・23改正、②2007・2・23改正、③2008・2・4改正、④2008・7・23改正)。このように、とくに1990年代以降は頻繁に憲法改正が行われている。

#### 憲法改正の内容

第一期の憲法改正では、3回の改正が行われている。まず、第五共和制憲法下で最初の1回目の改正は、フランス「共同体」の制度を変更するもので、旧第85条および旧第86条を改正するものであり、旧第85条の手続により憲法改正が実現したものである(1960・6・4憲法的法律第60-525号)。2回目の改正は、大統領の選出方法を直接普通選挙に変更するもので、第6条および第7条を改正するものであり、国民投票による法律制定の手続を定めた第11条によって憲法改正が行われたものである(1962・11・6憲法的法律第62-1292号)。3回目の改正は、年2回の通常会期の期間を変更するもので、第28条を改正したものである(1963・12・30憲法的法律第63-1327号)。これらの憲法改正は、憲法制定時から懸念されていた諸問題について、改正により対処したものであった。

第二期の憲法改正では、2回の改正が行われている。第五共和制憲法下の4回目の改正は、憲法院への提訴権を拡大するもので、第61条を改正したものである(1974・10・29憲法的法律第74-904号)。5回目の改正は、大統領選挙時の補完的措置を講ずるもので、第7条を改正したものである(1976・6・18憲法的法律第76-527号)。これらの改正は、憲法施行後の運用において明らかとなった問題に対して一定の改善を図ったものであった。

第三期の憲法改正では、10回の改正が行われている。6回目の改正は、主として欧州共同体・欧州連合に関するもので、第2条、第54条、第74条を改正し、欧州共同体・欧州連合に関する新たな章を新設したものである(1992・6・25憲法的法律第92-554号)。7回目の改正は、司法制度改革に関するもので、第65条および第68条を改正し、政府構成員の刑事責任に関する新たな章と第93条を新設したものである(1993・7・27憲法的法律第93-952号)。8回目の改正は、庇護権に関するもので、新たに第53-1条を新設したものである(1993・11・25憲法的法律第93-1256号)。9回目の改正は、国民投票の適用範囲の拡大、単一の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もので、第1条、第2条、第11条、第12条、第26条、第28条、第48条、第49条、第51条、第70条、第88条を改正し、共同体に関する諸規定と経過諸規定を削除したもので、大規模な改正を施したものである(1995・8・4憲法的法律第95-880号)。10回目の改正は、社会保障財政法律の法形式を設けるもので、第34条および第39条を改正し、第47-1条を新設したものである(1996・2・22憲法的法律第96-138号)。11回目の改正は、ニューカレドニアの地位に関するもので、第13章を再度設けて、ここに新たな第76条と第77条を新設したものである(1998・7・20憲法的法律第98-610号)。12回目の改正は、新たな欧州連合条約(アムステルダム条約)に関するもので、第88-2条と第88-4条を改正したものである(1999・1・25憲法的法律第99-49号)。13回目の改正は、国際刑事裁判所に関するもので、新たに第53-2条を新設したものである(1999・7・8憲法的法律第99-568号)。14回目の改正は、男女平等(「パリティ

(parité)」)に関するもので、第3条および第4条を改正したものである(1999・7・8憲法的法律第99-569号)。15回目の改正は、大統領任期を5年に短縮するもので、第6条を改正したものであるが、第89条の改正手続で国民投票による承認の方法が採られた唯一の改正である(2000・10・2憲法的法律第2000-964号)。以上の第三期の諸改正は、欧州連合等の国際組織や海外領土などの国際的な関係で改正の必要に迫られたもの(・・・)、一定期間の憲法の運用をふまえて憲法全体の見直しを図る観点から個々の規定の改正が行われたもの(・・)、これまでの憲法の運用状況から憲法原理の転換を図る観点から改正が行われたもの(・)、というように分けることができる。しかも、この時期の改正はいずれも複合的な要因に基づいている。

第四期の憲法改正では、9回の改正が行われている。16回目の改正は、欧州共通の逮捕状に関するもので、第88-2条を改正したものである(2003・3・25憲法的法律第2003-267号)。17回目の改正は、地方分権化に関するもので、第1条、第7条、第13条、第34条、第39条、第60条、第72条、第73条、第74条を改正し、新たに第37-1条、第72-1条、第72-2条、第72-3条、第72-4条、第74-1条を新設したもので、多くの条文の変更が施されたものである(2003・3・28憲法的法律第2003-276号)。18回目の改正は、欧州憲法制定条約に関するもので、第60条と第88-1条を改正し、新たに第88-5条を新設したものである(2005・3・1憲法的法律第2005-204号<sup>(12)</sup>)。19回目の改正は、2004年「環境憲章」に関する規定を憲法上明示するもので、前文ならびに第34条を改正したものである(2005・3・1憲法的法律第2005-205号)。20回目の改正は、ニューカレドニアの地位に関するもので、第77条を改正したものである(2007・2・23憲法的法律第2007-237号)。21回目の改正は、高等法院の改革に関するもので、第9章(第67条および第68条)を改正したものである(①2007・2・23憲法的法律第2007-238号)。22回目の改正は、死刑廃止に関するもので、新たに第66-1条を新設したものである(②2007・2・23憲法的法律第2007-239号)。23回目の改正は、欧州連合に関するもので、第88-1条を改正したものである(③2008・2・4憲法的法律第2008-103号)。24回目の改正は、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、第1条、第3条、第4条、第6条、第11条、第13条、第16条、第17条、第18条、第24条、第25条、第34条、第35条、第38条、第39条、第41条、第42条、第43条、第44条、第45条、第46条、第47条、第47-1条、第48条、第49条、第56条、第61条、第62条、第65条、第69条、第70条、第71条、第72-3条、第73条、第74-1条、第88-4条、第89条を改正し、新たに、第34-1条、第47-2条、第50-1条、第51-1条、第51-2条、第61-1条、第71-1条、第75-1条を新設したもので、これまでのものとは比較できないほどの大規模な改正となったものである(④2008・7・23憲法的法律第2008-724号)。以上の第四期の諸改正は、第三期の場合と同様に、欧州連合等の国際組織や海外領土などの国際的な関係で改正の必要に迫られたもの(・・・③)、一定期間の憲法の運用をふまえて憲法全体の見直しを図る観点から個々の規定の改正が行われたもの(①・②)、これまでの憲法の運用状況から憲法原理の転換を図る観点から改正が行われたもの(・・④)、と分けることができる。しかし、24回目の改正は、まさに第五共和制憲法の特質を大きく変えるものであり、「ドゴール」憲法の本質を転換するに等しい改正となっている。

### (3) 2008年7月23日憲法改正の特徴

#### 2008年7月23日憲法改正の経緯

2007年4月22日(第1回投票)および5月6日(第2回投票)の大統領選挙の結果、ニコラ・サルコジ氏(国民運動連合UMP)が、有力対立候補のセゴレーヌ・ロワイヤル氏を第2回投票で破って当選し、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<sup>(13)</sup>。各候補者は、選挙運動を通じて、自らの考え方と所属政党の理念に基づいて、様々な政策を公約として提示し、憲法改正にかかわる構想も示していた。サルコジ候補も、選挙運動期間中に憲法改正の構想を発表し、大統領と首相の権限配分の見直しや議会権限の強化など諸制度の改革を打ち出していた。

サルコジ大統領は、2007年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、この委員会(以下、「バラデュール委員会」という。)は、2007年10月29日に、『より民主的な第五共和制』(“Une V<sup>e</sup> République plus démocratique”)と題する報告書を提出した<sup>(14)</sup>。この報告書は、「よりよく統制された執行権」(Un pouvoir exécutif mieux contrôlé)、「強化された議会」(Un Parlement renforcé)、「市民のための新たな諸権利」(Des droits nouveaux pour les citoyens)、の3つの章から構成され、全体として77項目の改正提案を含むものとなっていた<sup>(15)</sup>。

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4月23日に、この改正案を議会に提出した。国民議会ならびに元老院における審議を経て、修正が施され、両議院それぞれにおいて可決された。さらに、この憲法的法律案は、両院合同会議に付議されることが大統領により決定され、7月21日に、両院合同会議で採択されて、承認されることとなった。両院合同会議による承認には、議員の5分の3以上の賛成が必要とされるが、承認に必要な票数が538票であるのに対して、賛成539、反対357、棄権9、の結果で、必要数にわずか1票を上回るだけのギリギリの承認であった。かくして、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<sup>(16)</sup>。

#### 2008年7月23日憲法改正の内容

このようにして実現した2008年7月23日憲法改正は、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、憲法の特徴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。ここでは、本稿の課題との関連で、「政府」にかかわる部分の改正を中心にして、主たる内容を以下に示すこととする。

大統領の権限に関しては、まず、大統領の任期が2期までに限定されることとなった(第6条の

改正)。これによって、大統領は、最長2期10年までとなり、2000年10月2日憲法改正による大統領任期の短縮（7年から5年に短縮）と相まって、大統領職の職務行使期間がより短く固定することになる。また、大統領は、一定の法律案を国民投票に付託することができるが、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ることとなり、新たに国民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とあわせて、国民投票にかかわる改正が行われた（第11条の改正）。1995年8月4日憲法改正によって、その対象範囲が広げられていた国民投票の範囲がさらに拡大され、新たに国民発案に基づく国民投票が認められることになったのは、大統領によるプレシッパ的運用に対する一つの対応策と考えることができる。そして、大統領は、教書により議会に意思を伝達するが、新たに、両院合同会議に招集された議会で大統領がその意思を表明することができるようになり、この意思表示は大統領の退席後に議会の討議の対象となるが、表決はなされないものとされた（第18条の改正）。これは、三権分立を前提とした大統領制と比較した場合に、大統領と議会との直接的な接触を認めるもので、大統領が議会を取り込むことになるのか、議会が大統領を取り込むことになるのか、興味深いところである。

議会の権限の強化という点に関しては、政府にこれまで認められていた特権的な権限を制約することと関連した改正を意味する。まず、議会の本質的な役割として、法律の表決、政府の活動の統制、公の政策の評価、という3点が憲法上明記された（第24条の改正）。また、議員と政府構成員等との兼職禁止に関して、議員の補充に関する規定を改正して、任命時に議員であった政府構成員が、政府の職務を離れた場合には、議員としての議席を回復するものとなった（第25条第2項の改正）。これによって、議院内閣制における兼職を事実上容認するのと同様の効果が生じ、兼職禁止が大幅に緩和されたものといえる。そして、議事日程の制度が根本的に改革され、議会の決定により、政府の優先事項を保障するものだけでなく、政府の活動の統制と公の政策の評価のためのものや野党会派の発案によるものにも、優先的な議事日程が組まれることが規定された（第48条の改正）。さらに、政府が国民議会に提出する信任問題の手続について、従前は、法案の法文に関して責任をかけるものであったが、政府の政策の実施の基本となる予算法律案と社会保障財政法律案を原則とし、他の政府提出法律案または議員提出法律案の場合も含めて、法案の表決に責任をかけることができるとされた（第49条第3項の改正）。新たに、政府は、特定の問題について討議の対象となる表明を行うことができ、責任をかけることなく、この表明を表決の対象とすることができるものとされた（第50-1条の新設）。

その他の重要な改正事項として、係争中の裁判で法律の規定が憲法上の権利・自由を侵害するとの主張がなされた場合に、コンセイユ・デタもしくは破棄院の移送により付託された憲法院が、この法律の規定の合憲性を審査することとなった（第61-1条の新設）。これによって、憲法院の合憲性審査は、従来までの法律の成立以前の事前審査に加えて、法律施行後の事後審査も対象とすることとなり、憲法院がますます合憲性審査機関としての役割を期待されるものとなった。また、司法権に関して、司法官職高等評議会のあり方が大きく改革され（第65条の改正）、さらに、「権利擁護官 (Le Défenseur des droits)」の制度が設けられた（第71-1条の新設）。

このように、2008年7月23日憲法的法律による24回目の改正は、まさに第五共和制憲法の特質を

大きく変えるものとなっている。

### 3. 政府の対議会責任制と憲法第49条

#### (1) 第五共和制憲法における政府

##### 政府の組織

「政府」は、「首相」と「その他の政府構成員」によって構成される。約30名の構成員からなるが、すべての者が対等というものではなく、その間には一定の階層性が存在する。

「首相」は、政府の首長であり、政府の活動を指揮する(21条1項)。したがって、政府の連帯性や一体性を確保し、大臣間の紛争を仲裁するなど、政府の指導的責任を負う立場にある。

首相は、大統領によって任命される(第8条第1項前段)。この大統領による首相の任命は、大臣副署を要しない大統領固有の権限の一つであり(第19条)、首相の任命については、憲法上なら実質的・形式的要件も課されていないため、大統領はこの権限を裁量的に行使して、自由に首相を選任することができる。ただし、政府は議会に対して責任を負うものであるから(第20条第3項)、首相の選任に関しても議会とくに下院たる国民議会の信任を政府が得られなければならないので、大統領は、必然的に議会多数派の支持する者を任命しなければならないことになる。

実際に、国民議会の多数派が大統領を支持する大統領与党である場合には、大統領は、議会の支持を背景に、自らの意思によって、首相を任命することができるが、国民議会の多数派が大統領に対抗する大統領野党である場合には、議会の信任を得られる者を首相に任命せざるを得なくなる。この後者の「コアピタシオン(保革共存政権)」の状況では、大統領による首相の任命は、国民議会の多数派の意思に事実上拘束されて、その裁量の範囲が大幅に制約されることとなり、首相は、形式的には大統領により任命されるものの、実質的には国民議会が選定する様相を帯びることになる。<sup>(18)</sup>

首相は、自ら行う政府の辞表提出に基づき、大統領によってその職を免ぜられる(第8条第1項後段)。すなわち、首相の辞職は政府の総辞職と一体となって行われるものである。この憲法規定からすれば、首相が大統領により罷免されるのは、首相自らの辞表提出に基づいてなされる必要があり、大統領による罷免権の行使は、任命権の場合のように、大統領固有の権限とされているものではない。<sup>(19)</sup>したがって、法的には、首相は大統領の意思によって罷免されることはなく、大統領は実質的な首相の罷免権をもつものとはいえない。

首相が政府の辞表提出を行うのは、任意による場合と強制的な場合がある。前者は、首相自らの(もしくは政府の意思による)自発的な政府の辞表提出の場合である。後者は、憲法規定上から政府の辞表提出が義務付けられている場合であり、憲法第50条によれば、国民議会が不信任動議を採択したとき、または、政府の綱領もしくは一般政策の表明を否認したときは、首相は大統領に政府の辞表を提出しなければならないとされている。<sup>(20)</sup>

問題となるのは、政府の辞職が実質的に大統領の意思に基づいてなされる場合であり、実際に、第五共和制発足以降の大統領の大きな役割と行動から、大統領による首相の「罷免辞職」が行われ

た経緯がある。<sup>(21)</sup>ただし、法的には、首相による辞表提出の形式を整えて行われるので、違法性の問題が生ずることはなく、また、コアビタシオンの政治状況下では、議会の信任を得ている政府および首相を大統領が自らの意思で罷免辞職させることは、大統領の政治的立場を自ら窮地に追い込むだけであるから、現実には不可能といえる。

首相以外の「政府構成員」については、憲法上は、「大臣」(ministre)の用語が用いられている条項もあるが、特別な名称や種類について明確な定めがなく、第五共和制の下では、一般的に、國務大臣 (ministre d'Etat)、大臣 (ministre)、受命大臣 (ministre délégué)、大臣補佐 (secrétaire d'Etat)、<sup>(22)</sup>に分類されている。

首相以外の政府構成員は、首相の提案に基づいて、大統領により任命され、また罷免される(第8条第2項)。したがって、政府構成員の任命ならびに罷免については、首相の意思に基づいて行われるのが前提であり、法的手続としては、首相の提案と大統領による任命(任命行為について大統領の署名と首相の副署が必要となる)によって行われ、首相と大統領の意見の一致があれば、政府構成員の任命と罷免は可能とされる。

しかし、ここにおいても、政府は議会とくに国民議会の信任を保持する必要があるので、国民議会の多数派の政治状況によって、政府構成員の実質的な選任のあり方が異なってくる。国民議会の多数派が大統領を支持する大統領与党である場合には、首相の希望は考慮されるにしても、その選任における大統領の役割は決定的なものとなる。逆に、国民議会の多数派が大統領に対抗する大統領野党である場合(コアビタシオンの状況)には、大統領は、外務や国防という専ら大統領に留保された大臣ポストを除けば、実質上は首相に大幅な選任の自由を認めることにならざるをえない。<sup>(23)</sup>

さらに、第五共和制憲法は、政府と議会との関係では、議院内閣制のシステムを採用しながら、政府構成員が議員職を兼職することを禁じている。すなわち、憲法第23条は、政府構成員の職務が議会の議員職等と両立しないことを定め(第1項)、また、その補充に関する規定を置いている(第2項・第3項)。

#### 政府の権限

憲法第20条は、政府の職権について規定し、政府が国政を決定し遂行すること(第1項)、政府が行政および軍事を司ること(第2項)、そして、第49条および第50条の要件と手続に従って議会に対して責任を負うこと(第3項)、が定められている。

これによって、国家の政策を決定することやこれを遂行することは政府の職権とされているのであるが、そうになると、仲裁者として公権力の適正な運営と国家の継続性を確保することを職務とする大統領(第5条第1項)との関係を、どのようにとらえるべきか問題が生ずる。とくに、第五共和制発足以来、憲法の運用においては、大統領は単なる「仲裁者」ではなく、実質的に「統治者」として行動してきた経緯があるので、このような大統領の主導的な役割と政府による国政の決定・遂行の職権との関係が問題となる。大統領の主導的な役割を前提にすれば、政府による国政の「遂行」の権限は、これと両立しうるとしても、国政の「決定」の権限は、明らかにこれとは矛盾することになるからである。

この点に関する憲法解釈としては、憲法施行当初から、大きく二つの考え方が存在した。一方の考え方は、憲法第5条を根拠に大統領制的な性格を強調して、国政の決定は大統領が行うものと解する立場である。これに対して、他方の考え方は、憲法第20条を根拠に議院内閣制的な性格を強調して、政府が国政の決定を行うものと解する立場である。したがって、これまでの第五共和制の下で、大統領が実質的に決定を行ってきた実際の運用については、前者の立場では、憲法規定に則ったものと評価することになるのに対して、後者の立場からは、憲法規定に反した運用と批判されることとなる。

しかし、コアピタシオンにおける政治状況の出現とそこにおける実際の運用をふまえて、第5条と第20条をとともに根拠としつつ、国政の決定を行う者については、政治状況によってある程度の可変性を認めようとする柔軟な見解が主張されている<sup>(24)</sup>。この見解によれば、国民議会の多数派が大統領を支持する大統領与党である場合すなわちコアピタシオンの状況下でない場合には、大統領は、第5条の仲裁権によって、国の政策を決定し、政府は、第20条に基づいて、大統領が決定した政策を「遂行」することとなるが、国民議会の多数派が大統領に対抗する大統領野党である場合すなわちコアピタシオンの状況下の場合には、政府は、第20条に全面的に依拠して、国の政策を自ら「決定」し、これを「遂行」すると解されることとなる。

この問題に関して、2008年7月23日憲法改正の基礎となったバラデュール委員会の憲法改正提案では、大統領の地位・職務を定める憲法第5条に、大統領が国政を決定するという規定を第3項として追加し、政府の職務を定める憲法第20条第1項から、「決定する」の部分を削除して、単に国政を遂行するという規定に修正することによって、両者の権限配分上の不明確さを解消しようとした。しかし、議会における憲法改正の審議において、与野党の批判を受けて、この提案は実現には至らなかった経緯がある<sup>(25)</sup>。

政府が行政および軍事力を司る（第20条第2項）のは、国政を決定・遂行する（第1項）ための手段であり、政府が執った行動については、議会に対して責任を負うことになる（第3項）。

さらに、政府は、閣議において諸種の決定を行うことができる。これには、オルドナンス (ordonnance) およびデクレ (décret) の議決（第13条第1項、第38条第2項）、一定の文武官の任命（第13条第3項・第4項）、戒厳令の発令（第36条第1項）、政府提出法律案の決定（第39条第2項）、国民議会に対する政府責任の発動の決定（第49条第1項・第3項）、などがある。

また、第11条に定められた3種の政府提出法律案（公権力の組織に関する政府提出法律案、国の経済・社会・環境政策およ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、

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政府提出法律案）については、大統領が国民投票に付託する権限を有するが、この大統領の発議には、両議院の共同の提案か政府の提案に基づいて行われる必要があることから、政府は、これら法律案を国民投票に付託する提案を行う権限を有し（第11条第1項）、この場合には、政府は、各議院において、審議に先立ち声明を発することとなる<sup>(26)</sup>（第2項）。

そして、大統領に事故ある場合には、政府が大統領職を代行する権限が認められている。すなわち、大統領が欠けた場合または障害事由を認定された場合には、大統領職は元老院議長により代行

されるが、元老院議長もその職務の代行が妨げられる場合には、大統領職は政府によって代行されることになっている<sup>(27)</sup>。

政府は、執行府と立法府との間の連結機関としての役割を果たすものであり、議会の立法手続に直接関与する諸権限がある。そもそも第五共和制憲法は、大統領の権威の下に政府の安定化を図り、執行府の再興を目指したもので、そのために、執行府に有利になるように、また議会に不利に働くように、諸制度が構築され、議会主義の合理化を徹底して、議会の立法機能を制約し、議会による政府の統制機能を枠付けた点に、大きな特色が見られる。それゆえ、立法過程においても、むしろ政府の主導で手続が進められるようになっているという特徴がある。具体的には、政府の定める議事日程が最も優先的に配慮されること（第48条）、議員提出法律案および修正案に対して政府が不受理の抗弁を行うことができること（第41条第1項）、政府も修正権を有すること（第44条）、両院合同委員会の手続を経て、法律案が採択に至らない場合に、政府が国民議会に対して最終的な議決を要求できること（第45条第4項）などは、政府のための権限ということができる。

とくに、第48条の規定する議事日程の取扱いについて、当初の規定では、政府提案の議事日程が優先的に取扱われ、議員提出のものは補充的に取扱われるものとなっていた。しかし、1995年8月4日憲法改正により、各議院に月1回の優先的な議事日程が認められ、さらに、2008年7月23日憲法改正によって、議事日程の制度が根本的に改革され、議会の決定により、政府の優先事項を保障するものだけでなく、政府の活動の統制と公の政策の評価のためのものや野党会派の発案によるものにも、優先的な議事日程が組まれることが規定された。したがって、政府の優先的な議事日程が憲法上保障されているが、従来のように政府の独占的な状況は解消されたものとなっている。

#### 首相の権限

憲法第21条第1項は、首相の職権として、政府の活動を指揮すること、国防の責任を負うこと、法律の執行を保障すること、命令制定権を行使すること、文武官を任命することを定めている。また、首相は、その権限の一部を大臣に委任することができる（第21条第2項）。

首相は、政府の首長であり、政府の活動を指揮する権限を有する。この権限において、首相は、政府の具体的な行動を組織したり、指示を出したり、各省間の調整を確保したりすることになる。そして、政府の連帯性を尊重させることや、政府としての立場を表明することは、まさに首相の役割である。このような指導的職務を行使するために、首相は、政府事務総局のような行政スタッフに補佐されることになる。

首相は、また、国防の責任を負う立場から、国防に関する権限を有することになる。しかし、憲法第15条は、大統領が「軍隊の長」であり、「国防高等評議会および国防高等委員会を主宰」することを定めており、ここにおいても、大統領と首相との権限の競合の問題が解釈上生ずる。この点に関しては、国防事項は大統領に留保された領域で大統領の優越性が認められるとする考え方と実際の大統領優位の運用において、また、憲法第21条3項で、「国防高等評議会および国防高等委員会の主宰」について、「首相が大統領の職務を代行する」ことが定められていることから、国防分野における権限の大統領の優越性については、異論なく理解されている。

この問題に関して、2008年7月23日憲法改正に際して、バラデュール委員会の憲法改正提案や、これに依拠した憲法改正案においては、この点を明確にするために、首相は国防事項において第15条に定められた条件でなされた決定を実施するという内容に、憲法第21条を改正する案が示されていたが、国民議会の審議で退けられたという経緯がある<sup>(28)</sup>。

そして、首相は、法律の執行を確保する権限を有し、そのために、憲法第13条に規定された大統領の権限の留保の下に、命令制定権を行使する。同様に、文武官の任命に関する権限についても、憲法第13条に規定された大統領の権限の留保の下に、文武官を任命することになる。

さらに、首相は、その他多くの憲法上の権限を有する。政府構成員の任命および罷免について大統領に提案すること（第8条第2項）、憲法改正の発議を大統領に提案すること（第89条第1項）、国民議会の解散前に大統領から諮問を受けること（第12条第1項）、非常事態措置権の発動前に大統領から諮問を受けること（第16条第1項）、議会の臨時会期の招集を請求すること（第29条第1項）、議会の通常会期における補充会議の開催を決定すること（第28条第3項）、閣議の主宰について大統領を代行すること（第21条第4項）、国防高等評議会および国防高等委員会の主宰について大統領を代行すること（第21条第3項）、法律を発議すること（第39条第1項）、政府の綱領・一般政策の表明・法律案について政府の責任をかけること（第49条第1項・第3項）、通常法律の合憲性について憲法院に提訴すること（憲法第60条第2項）、国際協約の合憲性について憲法院に提訴すること（憲法第54条）、大統領の一定の行為について副署をすること（第19条）、などが首相の権限として定められている。

#### 合議制機関としての政府

政府は、首相をはじめとする複数の構成員からなる合議制の機関であるから、その意思決定には合議が必要とされ、政府の活動についても、首相の指導の下に、その連帯性と一体性が求められる。政府は議会に対して責任を負う（第20条第3項）とされるが、これは政治的連帯責任であり、具体的には第49条と第50条の定める要件と手続に従って行われるものである。したがって、政府構成員は、政府の行った決定や行動について、首相の指導の下に、これを擁護し、議会に対して連帯して責任を負うことになる。

政府としての意思決定を行う最も重要な会議は、「閣議（大臣会議）」（Conseil des ministres）である。第五共和制では、大統領が実質的な権限を保持する事項が多くあり、大統領が列席する閣議が政府の実質的な意思決定機関となっている。この閣議は、毎週水曜午前に大統領官邸で開催され、大統領が主宰し（第9条）、首相ならびに各大臣が出席する。政府提出の法律案やデクレ、一定の官吏の任命等の案件が審議される。

大統領が列席せずに政府構成員が出席して開催される会議は、「閣内会議」（Conseil de cabinet）と呼ばれる。第四共和制下では、大統領は名目的な存在であったため、この閣内会議が当時の内閣の実質的な意思決定機関となっていたが、第五共和制では、閣議の重要度が高まったため、実際上の役割はほとんど失われてしまった。しかし、事実上、大統領の実質的権限が狭められるコアピタシオンの状況下の場合や、大統領代行の時期においては、実質的にこの会議が機能することとなっ

<sup>(29)</sup> た。この閣内会議は、首相府で開催され、首相が主宰し、原則として全ての政府構成員が出席する。

#### 議員との兼職禁止

一般的に、議院内閣制においては、内閣の構成員たる首相および大臣も、議会の議員から選任されるのが原則である。議会で多数を占めた政治勢力の指導者が、内閣の構成員となって内閣を形成し、議会の支持を得ながら、選挙の際の公約を政策として実施していくのが常道である。しかし、第五共和制憲法は、政府と議会との関係では、議院内閣制のシステムを採用しながら、政府構成員が議員職を兼職することを禁じている。すなわち、憲法第23条は、政府構成員の職務が議会の議員職等と両立しないことを定め（第1項）、また、その補充に関する規定を置いている（第2項・第3項）。

この大臣職と議員職との兼職禁止の制度は、第五共和制憲法の大きな特徴の一つとなっている。第四共和制下の議員が、大臣ポストを望んで倒閣運動に精励し、内閣の不安定さが助長されたことをふまえて、第五共和制においては、政府の安定性を確保するために、また、大統領の権威の下に、政府を議会から切り離して権力分立制をより明確にするために、設けられたものである。<sup>(30)</sup>

当初は、この兼職禁止の制度によって、政府構成員に任命された議員は、任命後1ヶ月以内にその選択を迫られ、政府構成員となることを選んだ場合には、その議員職を確定的に失い、選挙の際に同時に選出された「補充者」が議員職を引き継いで、残りの任期を務めることになっていた。

しかし、2008年7月23日憲法改正によって、この政府構成員の兼職禁止の制度は、政府構成員がその職を離れた場合には議員職に復帰できるものとされた。すなわち、議員の補充に関する要件を組織法律で定めることを規定した憲法第25条第2項の規定に、新たに「政府の職務を受諾した場合の一時的な補充」の場合が追加されたことによって、任命時に議員であった政府構成員が、政府の職務を離れた場合には、国民議会議員もしくは元老院議員の議席を回復するものとなった。この改正は、議院内閣制における兼職を事実上容認するのと同様の効果があり、兼職禁止が大幅に緩和されたものといえる。

### （2）憲法第49条と政府の対議会責任制の発動

#### 政府の対議会責任性

議会に対する政府の責任は、一般的に、議院内閣制における本質的要素と考えられている。議院内閣制には、歴史的に二元主義型から一元主義型への発展が見られるが、内閣の対議会責任性を考慮せずには議院内閣制の本質を把握することはできない。<sup>(31)</sup>

フランスにおいては、第三共和制期に、各大臣の集合体としての内閣が議会に対して連帯して政治責任を負うシステムが運用上の慣行として成立し、第四共和制では、憲法規定として内閣の対議会責任制度が位置づけられていた。また、第五共和制憲法の制定に際して条件を付した1958年6月3日憲法的法律においても、政府が議会に対して責任を負うシステムが、これら条件の一つとして定められていた。そして、現行の第五共和制憲法においては、「政府は、第49条及び第50条に定め

る要件と手続に従って、議会に対して責任を負う」(第20条第3項)と規定され、政府の対議会責任性が明確に定められている。この点から、第五共和制憲法の統治制度が、政府と議会の関係に関しては、議院内閣制のシステムを採用していることは明らかである。

議会に対する政府の責任の発動は、第20条第3項の規定により、第49条および第50条に定める要件と手続に従って行われることが定められている。第49条は、政府の責任追及を議会に認める具体的なシステムを定めるものであるが、政府の発案によって発動される場合(第1項・第3項)と議会(下院たる国民議会)の発案によって発動される場合(第2項)があり、一般に、前者は「信任問題(question de confiance)<sup>(32)</sup>」の手続、後者は「不信任動議(motion de censure)」の手続とされる。第49条の規定によれば、具体的には、政府の綱領・一般政策の表明に関する信任問題の手続(第1項の手続)、国民議会による不信任動議の手続(第2項の手続)、法案の表決に関する信任問題の手続(第3項の手続)、一般政策の表明について元老院の承認を求める手続(第4項の手続)の4つの手続が定められている。そして、第50条は、国民議会による不信任動議の可決、政府の綱領・一般政策の表明の否認の場合に、政府が総辞職することを定めている。<sup>(33)</sup>

2008年7月23日憲法改正において、第49条第3項の信任問題手続に関して、改正が施されている。従前は、法案の法文に関して責任をかけるものであったが、政府の政策の実施の基本となる予算法律案と社会保障財政法律案を原則として、他の政府提出法律案または議員提出法律案の場合も含めて、法案の表決に責任をかけることができるものとされた。また、新たに設けられた第50-1条では、政府は、特定の問題について討議の対象となる表明を行うことができ、責任をかけることなく、この表明を表決の対象とすることができるものとされた。これは、責任の発動にかかわるものではないが、第49条第4項による一般政策の表明について元老院の承認の場合と同様の効果が認められるものとなる。

#### 政府の綱領・一般政策の表明に関する信任問題の手続

「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して、政府の綱領又は場合によっては一般政策の表明について、政府の責任をかける」(第49条第1項)。これは、政府の綱領もしくは一般政策の表明について、政府が国民議会の信任を求める手続(政府の綱領・一般政策の表明に関する信任問題の手続)である。

この信任問題の発案は、閣議の審議の後に、首相が行うものである。すなわち、政府として事前の明確な意思決定に基づいて、政府を代表する首相が提案することになっている。したがって、大臣が独自の判断でこの信任問題を提出するようなことは許されない。

また、この提案は、国民議会に対して提出されるもので、元老院に対するもの(第49条第4項)とは区別されている。たしかに、政府は議会に対して責任を負う(第20条第3項)ものであるから、議会を構成する国民議会(下院)と元老院(上院)の両者がその対象となるが、第49条の制度は、憲法構造における国民議会の優越性・民主的正当性に基づいて、政府と国民議会との信任関係を重視する形で、対議会責任の発動を国民議会との間で行うシステムをとったものである。

この信任問題の手続においては、首相の発議の後に、国民議会で討議がなされ、その後に表決が

なされる。表決は、有効投票の多数で行われるので、国民議会による信任は、単純多数で承認されるか否認されることになる。このことは、政府が形成される際に利用することが想定された手続として考えた場合、政府にとっては、むしろ信任を得やすい条件で表決されることが定められたものといえる。

責任をかける対象は、第49条第1項の場合は、「政府の綱領」もしくは「一般政策の表明」についてである。したがって、「政府の綱領」について責任をかける場合と、「一般政策の表明」について責任をかける場合とが区別されている。前者の場合は、新しく政府が形成された際に、総合的な行動計画の承認を国民議会から獲得するために利用されるもので、政府にとっては義務的な手続となるのに対して、後者の場合は、すでに綱領を承認された政府が一定経過後にその政策の発展や変更について国民議会から新たな承認を得ることが必要と判断したときに利用されるもので、政府にとっては任意の手続として位置づけられる。<sup>(34)</sup>それゆえ、第49条第1項の規定の法的解釈からは、新たに任命された政府は、国民議会の信任を得るために、ただちに国民議会に対して政府の綱領について信任問題を提出する義務があると考えられることになる。しかし、実際の運用では、そのときの政治状況に応じて、政府に都合よく利用され、政府の形成の際に信任問題を提出して表決を求めたものもあるが、政府形成から数ヵ月後に提出して表決を求めたものや、提出したものの表決すら求めないというものもあった。しかも、その多くは、「一般政策の表明」について行われたものである。さらに、政府形成後の一定の時期にこの信任問題の手続を利用することには、国民議会の信任を確認するとともに、与党多数派における隊列を強固に引き締めるために行われたという状況がある。

第五共和制憲法施行後に、この手続によって、政府の信任問題の提案が否認されたことは一度もない。

#### 国民議会による不信任動議の手続

「国民議会は、不信任動議の表決によって、政府の責任を追及する。この不信任動議は、国民議会議員の少なくとも10分の1によって署名されなければ、受理されない。表決は、動議提出の48時間後でなければ行うことはできない。不信任動議に対する賛成票のみが数えられ、国民議会議員の過半数の賛成によらなければ、この動議は、採択されない。次項に定める場合を除き、国民議会議員は、同一の通常会期中は3つ、さらに同一の臨時会期中は1つをこえる不信任動議の署名者になることはできない」(第49条第2項)。これは、国民議会が、政府の責任を追及するため、自発的に政府不信任の動議を提出して、国民議会議員が政府の不信任を求める手続(国民議会による能動的な不信任動議の手続)である。第3項に基づく不信任動議の提出が、政府の信任問題提出に対応する受動的なものであるのに対して、いわば能動的な不信任動議の手続である。

そもそも、第五共和制憲法は、徹底した議会主義の合理化の精神の下に、政府の安定性を図るため、議会の権限や活動領域を大幅に制約したという特徴がある。そして、議会による責任追及に関しては、この国民議会による不信任動議の手続においても、その提出や表決について極めて厳格な要件を課して、不信任動議の提出自体を困難にしたうえで、採択されることを最大限回避させる配慮がなされている。<sup>(35)</sup>

不信任動議の提出には、国民議会議員の10分の1以上の賛同者がなければならない。議員個人の資格で行いうる「問責質問 (interpellation)」とは異なり、国民議会の一定の集団的意思に基づいて行われることが必要とされる。そして、個々の国民議会議員としては、通常会期においては3度、臨時会期においては1度だけ、不信任動議の署名者となることができる<sup>(36)</sup>。したがって、議員としては、無制限に動議の署名者となることはできず、政府としては、つねに不信任動議が提出されうるという状況を回避することができる。ただし、この動議の署名に対する制約は、第3項の受動的な不信任動議の提出の場合には、適用されない。

不信任動議の表決のためには、動議提出後48時間の期限を置かなければならない。一定の冷却期間を設定して、この間に冷静さを議員に取り戻させ、慎重に表決に望むように配慮したものである。また、この間に、政府にとっては、対応策を講じる猶予が生ずることになる。表決によって動議が可決されるためには、国民議会議員の絶対多数の賛成を獲得しなければならず、政府に対する不信任の成立には絶対多数が必要とされる。しかも、賛成票のみが数えられるという特殊な表決方法がとられている。このような不信任動議の表決の方法では、明示的に政府に反対投票をするのでない限り、棄権者や欠席者ならびに白票や無効票も、政府を支持するものと扱われることとなる。

政府に対する不信任の成立に関して、この第49条第2項の不信任動議の手続を第1項の信任問題の手続と比較した場合、政府の立場から見れば、第1項の手続では、相対多数で不信任が成立するのに対して、第2項の手続では、絶対多数でなければ不信任は成立しない。したがって、政府にとっては、第1項の手続よりも、第2項の手続のほうが、不信任の危険度が低いことになる。政府が、国民議会において安定多数を保持できていないときには、政府自ら第1項の信任問題を提出して信任を求めるよりも、国民議会から第2項の不信任動議を提出させて動議を否認させ、信任を確認させることのほうが、得策ということになる。

第五共和制憲法施行後、この第2項の不信任動議は、40回ほど提出されているが、動議が可決されて、政府の不信任が成立したのは、1962年10月5日に、第一次ポムピドー政府に対して提出された不信任動議が可決されたときが唯一あるのみである<sup>(37)</sup>。

#### 法案の表決に関する信任問題の手続

「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して、予算法律案又は社会保障財政法律案の表決について、政府の責任をかけることができる。この場合、続く24時間以内に提出された不信任動議が、前項に定める要件に従って可決された場合を除いて、この法律案は採択されたものとみなされる。首相は、さらに、会期中その他の政府提出法律案又は議員提出法律案について、この手続を援用することができる。」(第49条第3項)。これは、政府が提出する予算法律案と社会保障財政法律案の表決について、政府が国民議会の信任を求める手続(法案の表決に関する信任問題の手続)であり、他の政府提出法律案または議員提出法律案の表決についても援用できるものである。この第3項の信任問題の手続は、政府による法案の表決に関する信任問題の提出と国民議会による不信任動議の提出とを結合させたものであり、信任問題に対して不信任動議の可決によって解決を図る方法となっている。

この第3項の信任問題の発案は、第1項の手続の場合と同様に、首相が、閣議の審議の後に、国民議会に対して、行うものである。

1958年の第五共和制憲法の当初の規定では、「法文の表決」について、責任をかけることができるとされ、この手続の利用に制約はなく、立法過程のすべての段階において、信任問題の提出が可能とされていた。しかし、この手続は、不信任動議の提出がなければ法文が採択されたとみなされるので、事実上、国民議会から、法律の審議や表決の権限を奪うもので、<sup>(38)</sup>批判が多かったものである。

2008年7月23日憲法改正によって、この第3項の信任問題手続に関して改正が施され、予算法律案と社会保障財政法律案の表決に限定しつつ、その他の法律案の表決にも責任をかけることができるものとされた。この改正に関して、バラデュール委員会の憲法改正提案では、信任問題の対象を予算法律案と社会保障財政法律案の表決に限定していたが、<sup>(39)</sup>実現した改正では、その他の政府提出法律案や議員提出法律案にも援用できるものとされた。そもそも、バラデュール委員会の提案の趣旨は、政府による第3項の信任問題手続の利用が、これまでは議会に対する強大な圧力となり、法案の法文が対象となっていたので、立法過程における審議のあらゆる段階でこの手続を利用することができ、しかも、これを利用する場合には、国民議会から不信任動議が提出されない限りは、当該法文が採択されたとみなされ、法文自体に関する表決がカットされてしまうことに対して、政府にとって最重要な法案となる予算法律案と社会保障財政法律案のみに限定し、法案の表決を対象とすることで、審議の最終段階における手続の利用に限定しようとしたものである。しかし、最終的に実現した憲法改正では、予算法律案と社会保障財政法律案だけでなく、その他のすべての法案にも援用できることになったため、委員会の趣旨が希薄化してしまったことは否めない。

この第3項の信任問題の手続においては、不信任動議の提出との連携で、3つの場合が想定される。第1に、信任問題の提出後24時間以内に、不信任動議が提出されない場合である。この場合には、法案は採択されたとみなされ、政府に対する信任も承認されたことになる。審議の前提となっていた当該法案そのものについては、信任問題提出後は討議が中断されて、討議自体も表決もなされることがないままに、採択されることになる。第2に、不信任動議が提出されて審議されたが、可決に至らなかった場合である。この場合にも、法案は採択されたとみなされ、政府に対する信任も承認されたことになる。審議の前提となっていた当該法案そのものについては、第1の想定と同様に、討議も表決もなされずに、採択されることになる。第3に、不信任動議が提出されて、審議の後に可決された場合である。この場合は、法案は否決され、政府に対する不信任が認められたこととなる。したがって、第3項の信任問題が提出された場合には、国民議会議員は、結局のところ、政府が責任をかけた法案を採択して、政府に対する信任を示すか、不信任動議を可決し、政府に対する不信任を示して、法案も否決するか、二者択一を迫られることになる。

このように、第3項の手続は、とりわけ2008年7月23日憲法改正以前のものは、政府にとって非常に効果的な手段として、50ほどの法文の表決に利用されており、しかも、一度も不信任動議が可決されたこともなく、政府に対する信任がすべて承認されている。

そして、首相は、これまでに、政府提出法案についても、議員提出法案についても、立法手続のあらゆる段階で活用していた実態がある。したがって、従来までは、首相にとって、この手続の利

用は、国民議会に必ずしも安定的な絶対多数を保持しない場合に、政府の政策を実施する法案を採択させるための貴重な方法であったし、また、立法過程における審議の段階で、野党反対派による妨害行為を克服するための有効な方法であったといえる。

#### 一般政策の表明について元老院の承認を求める手続

「首相は、元老院に対して、一般政策の表明についての承認を求める権能を有する」（第49条第4項）。これは、一般政策の表明について、政府が元老院の承認を求める手続（一般政策の表明について元老院の承認を求める手続）である。この手続は、政府が責任をかける手段ではないが、第20条第3項で政府が議会に対して責任を負うことが定められているように、上院たる元老院に対しても、政府責任の発動の一環として規定されたものである。それゆえ、政府責任の追及としては限定的な法的効果しかないものの、国民議会に政府与党が多数派を占めることができない場合に、元老院の支持を獲得して、議会における政府の基盤を確保しうる手段として位置づけられたものである限り、その政治的効果は大きいといえる。

この第49条第4項の手続は、首相が、元老院に対して、一般政策の表明について、その承認を求めることを可能とするものであるが、政府にとって、義務的な手続ではなく、また、閣議の審議を必要とするものでもない。そして、承認に関する表決は、相対多数で決せられるので、承認を得ることはたやすいが、不承認となることも容易である。ただし、過半数を得られずに、一般政策の表明が不承認となったとしても、責任をかける手続ではないので、政府が辞職する必要はない。

この手続は、1975年6月10日に初めて利用され、その後10回ほどの利用がなされているが、すべて承認されている。それ以前の1974年までは、元老院は、むしろ政府に敵対的な態度をとっていたことから、政府が元老院に対して承認を求めることはなかった。

## 5. おわりに

第五共和制憲法における政府は、大統領とともに行政府の一翼を担って行政権を担当し、政府を構成する首相およびその他の政府構成員が大統領により任免され、また、この政府が議会に対して責任を負う点で、二元主義型の議院内閣制の統治制度の下にある。だが、大統領権限の強化と議会権限の制約を特徴としていた憲法構造と、大統領優位の憲法運用によって、憲法制定後50年間にわたって、大統領中心の統治構造が確立していた。その中で、政府は、議会に対しては、立法過程における政府の優先的な権限などを背景に、主導的な役割を果たしてきたが、大統領に対しては、コアピタシオンの時期を除けば、基本的に従属的な立場に置かれていた。

2008年7月23日憲法改正によって、議会権限の強化と執行権の統制が目指され、政府に関しては、従来認められていた議会の活動に対する主導的な役割を制約され、憲法構造上は、よりいっそう議会との対等な立場に立たされることになった。

政府責任の発動に関する手続を定めた憲法49条に関しては、第3項の信任問題手続に関する規定だけが改正され、従来の法文の表決を広く対象としていたものから、予算法律案と社会保障財政法

律案の表決に限定しつつ、その他の法律案の表決にも責任をかけることができるものと改められた。しかし、バラデュール委員会の提案のように、改正の趣旨が、政府にとって最重要な法案となる予算法律案と社会保障財政法案のみに限定し、法案の表決を対象とすることで、審議の最終段階における手続の利用に限定しようとしたものであるならば、これが徹底されなかったことは、従前と同様に、政府による議会への圧力手段として利用しうるものとなり、議会による政府の統制の実質化を目指した2008年7月23日憲法改正の意図からは、不十分な改革といわざるをえない。この改正により、どのような運用がなされるのか、注目されるところである。

< 注 >

- (1) 2008年には、第五共和制憲法について2度の憲法改正がおこなわれている。まず、2008年2月4日憲法的法律(第2008-103号)による改正は、欧州共同体・欧州連合への加盟の条件に関する第88-1条を修正するもので、第五共和制憲法の23回目の改正であった。また、2008年7月23日憲法的法律(第2008-724号)によって、24回目の改正が行われたが、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。(V. Constitution française du 4 octobre 1958, Documents d'études No.1.04, édition 2008, La documentation Française.)
- (2) 第五共和制憲法に影響を与えたドゴールの憲法構想は、パイユ演説(1946年6月16日)ならびにエピナル演説(1946年9月29日)にも表れている。塚本俊之「シャルル・ドゴールの憲法構想(二) 1958年憲法制定前まで」早稲田法学75巻4号(2000年)301頁以下、参照。
- (3) 樋口陽一『比較憲法』(青林書院、全訂第3版、1992年)236頁-237頁、樋口陽一『現代民主主義の憲法思想』(創文社、1977年)17頁-25頁、参照。
- (4) 深瀬忠一「フランス第五共和制憲法の成立とその基本構造」ジュリスト194号(1960年)38頁、参照。
- (5) 議院内閣制の一元主義型と二元主義型の構造については、樋口陽一「議院内閣制の概念」小嶋和司編『憲法の争点』(新版、1985年)180頁以下、横尾日出雄[フランス議会制研究会]「議院内閣制と議会統治制(一) フランス憲法と内閣の対議会責任性」比較法雑誌22巻4号(1989年)60頁以下、参照。
- (6) 議院内閣制の「合理化」の特質については、横尾日出雄[フランス議会制研究会]「フランス議会制の信任関係について 内閣・議会の構造的関係と内閣・政党の機能的関係」比較法雑誌19巻4号(1986年)47頁以下、参照。第四共和制憲法における「合理化」については、横尾日出雄「議会制における信任関係について フランス第四共和制憲法における『内閣の安定化』の方策」中央大学大学院研究年報15号-1(上)(1986年)37頁以下、参照。第五共和制憲法における「合理化」については、横尾・前掲「フランス議会制の信任関係について」47頁以下、勝山教子「フランス第五共和制における『合理化された議院制』の構造とその改革(一)(二)」同志社法学40巻6号(1989年)116頁以下、41巻1号(1989年)125頁以下、参照。また、日本国憲法における「合理化」の傾向については、横尾日出雄「日本国憲法における『国会=内閣』関係について 議院内閣制とその『合理化』の視点から」植野妙実子編『現代国家の憲法的考察』(信山社、2000)1頁以下、参照。
- (7) 樋口・前掲注(3)『比較憲法』234頁。
- (8) 第五共和制憲法の下での議会と政府との信任関係については、横尾・前掲注(6)「フランス議会制の信任関係について」47頁以下、参照。

- (9) フランスにおいては、1875年の第三共和制憲法（3つの憲法的法律から成る）や1946年の第四共和制憲法では、「政府 (Gouvernement)」の用語は、反民主主義的な面があるとして、憲法上は用いられず、これに対応するものとして、前者では「諸大臣 (ministres)」、後者では、「閣議 (Conseil des ministres)」の用語が使われていた。また、「首相 (Premier ministre)」の用語についても、第三共和制下で、「内閣総理 (Président du Conseil)」として、慣行上成立したものが法令上認められ、第四共和制憲法では、「内閣総理」の用語が憲法上の規定として定められていた。しかし、1958年の第五共和制憲法では、政府の權威の復活のために、「政府」の用語が使われ、また、閣議の主宰者は大統領であることから、「内閣総理」ではなく、「首相」の用語が使われることになった。(Roland Debbasch, Droit constitutionnel, 6<sup>e</sup> éd., Litec, 2007, pp.149-150.)
- (10) 第五共和制憲法における憲法改正の状況については、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 (1) (2)」法学新報108巻3号 (2001年) 775頁以下、108巻4号 (2001年) 125頁以下、辻村みよ子「フランス共和国<解説>」初宿・辻村編『新解説世界憲法集』(三省堂、2006年) 209頁以下、参照。(V. Constitution française du 4 octobre 1958, Documents d'études No.1.04, édition 2008, La documentation Française.)
- (11) 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条によって実現したものである。
- (12) 2005・3・1憲法的法律第2005-204号によって、憲法改正は成立したが、その後の憲法第11条に基づく2005年5月29日国民投票によって、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 (第15章を全面改正した部分) は、凍結された。
- (13) 2007年のフランス大統領選挙に関しては、財団法人自治体国際化協会『2007年フランス大統領選挙』(CLAIR REPORT 304号、2007年)、参照。
- (14) パ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.
- (15) 大統領が憲法改正のための委員会を設置し、憲法全体にかかわる改正を検討して具体的な提案を報告書として取りまとめたスタイルは、ミッテラン政権末期に、大統領が憲法改正構想を示して、憲法改正諮問委員会 (ジョルジュ・ヴデル氏が委員長となり、通称「ヴデル委員会」と呼ばれる。) を設置し (1992年12月2日)、「より明確に定義された行政府」、「より活動的な国会」、「より存在感のある市民」、を3つの柱とする報告書を提出した (1993年2月15日) 場合と、同様である。しかし、このときには、ヴデル委員会の憲法改正提案を受けて、司法権・憲法院にかかわる内容の憲法改正案と公権力の組織にかかわる憲法改正案の2つの憲法的法律案を別個に議会に提案した (3月10日) が、その直後の国民議会選挙で、大統領与党の社会党が敗退し、コアピタシオンの状況下で新たに組織されたバラデュール首相の政府は、前者の憲法改正案のみ審議対象とし、その一部が憲法改正として実現した (司法制度改革に関して、1993・7・27憲法的法律第93-952号) が、後者は廃案となった経緯がある。したがって、ヴデル委員会の憲法改正提案は、そのほとんどが改正には至らなかったが、今後のバラデュール委員会の憲法改正提案は、政府の憲法改正案に具体化され、2008年7月23日憲法改正として実現されることになる。そして、バラデュール委員会の憲法改正提案は、事実上このヴデル委員会の提案を発展的に具体化したものということができ、しかも、バラデュール委員長は、ヴデル委員会案に依拠した憲法改正案を廃したときの政府の首相であったという関連がある。ヴデル委員会の憲法改正提案とその動向に

- 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) 95頁 - 101頁、参照。
- (16) 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、参照。
- (17) 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.
- (18) コアピタシオンの状況下で、大統領が国民議会における大統領野党の支持勢力の中から首相を任命した例として、ミッテラン大統領によるシラク首相の任命(1986年)、ミッテラン大統領によるバラデュール首相の任命(1993年)、シラク大統領によるジョスパン首相の任命(1997年)、の3回の前例がある。
- (19) 憲法第19条の定める副署を必要としない大統領の行為は、いわば大統領固有の権限となるが、首相の任命権(第8条第1項)は、この第19条に列挙され、大統領固有の権限と位置づけられているが、首相の罷免権(第8条第2項)は、列挙されておらず、大統領固有の権限とはいえない。
- (20) 首相自らの自発的な政府の辞表提出の例としては、ジスカル・デスタン大統領の下でのシラク首相の前例(1976年)がある。また、憲法第50条によって、国民議会が政府に対する不信任動議を採択して、首相が政府の辞表提出を義務づけられた例としては、ドゴール大統領の下でのポムピドー首相の前例(1962年)がある。
- (21) 大統領による首相の「罷免辞職」が実際に行われた例としては、ポムピドー大統領の下でのシャバン・デルマス首相の場合(1972年)、ミッテラン大統領の下でのロカール首相の場合(1991年)、ミッテラン大統領の下でのクレソン首相の場合(1992年)、の少なくとも3回の前例がある。
- (22) 「国務大臣」は、儀礼的な地位と権威を認められた名誉的なポストであり、第三・第四共和制下では無任所大臣であったが、第五共和制下では、各省の担当大臣としても位置づけられている。また、「大臣」は、通常のポストであり、各省の担当大臣となる。そして、「受命大臣」は、「首相付き」もしくは「大臣付き」とされ、首相もしくは各省大臣の所管に属する一定の事項を分担するため委任を受けたものであるが、大臣としての地位と権限が認められている。さらに、「大臣補佐」は、政府構成員としては大臣の下位に位置づけられ、首相もしくは大臣の指揮の下にその補佐を行うが、一定の公役務の領域で大臣の指揮を受けずにこの公役務を独自に分担する場合もあり、とくに自ら分担する事項に関するものでなければ、通常は閣議には出席しない。政府構成員の分類については、中村・新倉・今関監訳『フランス法律用語辞典』(第2版、三省堂、2002年) 205頁、242頁、285頁、参照。V. R. Debbasch, op.cit., pp.150-151, Louis Favoreu et al., Droit constitutionnel, 11<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2008, p676.
- (23) V. L. Favoreu et al., op.cit., p.671.
- (24) V. L. Favoreu et al., op.cit., p.680.
- (25) V. Comité de réflexion et de proposition sur la modernization et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, op.cit., pp.28-35.
- (26) 憲法第11条による国民投票は、これまでに8回実施されており、いずれも政府の提案に基づいて大統領が決定したものであるが、実質的には、すべて大統領の発案によるものである。
- (27) 第7条第4項に基づく大統領職の代行は、これまでに2回、ともに元老院議長によって行われている。1回目は、ドゴール大統領の辞職によるもので、ポーエル元老院議長が代行した(1969・4・28~1969・6・19)。2回目は、ポムピドー大統領の死去によるもので、これもポーエル元老院

- 議長が代行した (1974・4・2 ~ 1969・5・24)。
- (28) V. Comité de réflexion et de proposition sur la modernization et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, op.cit., pp.28-35.
- (29) 第3次コアビタシオンの時期 (1997年~2002年) に、ジョスパン首相は、定期的に、政府構成員全員を招集して、首相官邸において、非公式な審議を行った。V. L. Favoreu et al., op.cit., pp.676-677.
- (30) V. L. Favoreu et al., op.cit., p.678.
- (31) 議院内閣制の二元型から一元型への発展については、横尾・前掲注(6)「フランス議会制の信任関係について」49頁、参照。
- (32) 「信任問題 (question de confiance)」の表現は、第五共和制憲法の規定には存在しないが、第三共和制下の運用上の慣行と第四共和制憲法の規定から、今日でも一般的にこの呼称が使われている。
- (33) 第五共和制憲法における第49条の信任手続については、横尾・前掲注(6)54-59頁、参照。
- (34) 政府の綱領と一般政策の表明に関する責任発動の手続上の相違については、横尾・前掲注(6)「フランス議会制の信任関係について」56頁、参照。V. L. Favoreu et al., op.cit., p.742.
- (35) 不信任動議の提出と表決における厳格な条件の設定については、横尾・前掲注(6)「フランス議会制の信任関係について」56-57頁、参照。V. L. Favoreu et al., op.cit., p.743.
- (36) 不信任動議の署名の回数が限定されることに関して、1958年の第五共和制憲法の当初は、年2回の会期であり、これを前提として、不信任動議が採択されなかった場合には、動議の署名者ではもはや同一会期中には、新たな動議に署名できないものとされていた。1995年8月4日憲法改正によって、会期制度が年1回のものに改革されたことに伴って、現行制度のような制約が定められている。
- (37) ドゴール大統領が、直接普通選挙による大統領の選出を内容とする憲法改正案を、第89条の手続ではなく、第11条の手続によって、国民投票に付託することを決定したことに対して、国民議会が当時の第一次ポムピドー政府に対して不信任動議を提出し、これを採択した (1962年10月5日)。しかし、大統領は、第12条によって、国民議会を解散し (10月9日)、続く国民議会選挙では、むしろ、大統領ならびに政府を支持する勢力が安定多数を占めることになり、10月28日の国民投票でも、大統領が提示した改正案が、結局のところ承認されたかたちとなっている。
- (38) 国民議会の法律案表決の権限を剥奪する結果になることについては、横尾・前掲注(6)「フランス議会制の信任関係について」56頁、参照。V. L. Favoreu et al., op.cit., p.744.
- (39) V. Comité de réflexion et de proposition sur la modernization et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, op.cit., pp.74-76.)