

《立法紹介》

二〇〇八年七月の憲法改正

曾我部 真裕

- 一 執行権のよりよい統制
- 二 議会権限の強化
- 三 市民に対する新しい権利の付与
- 四 その他

本稿では、二〇〇八年七月二二日の上下両院合同会議において承認された第五共和制憲法史上最大規模の憲法改正（二〇〇八年七月二三日憲法的法律第二〇〇八―七二四号（以下、本件改正という））について紹介するが、実は、この合同会議は同年二月にも開催されており、七月の憲法改正は同年二度目の憲法改正であった。二月に承認された二〇〇八年二月四日憲法的法律第二〇〇八―一〇三号は、リスボン条約の批准の準備のための憲法改正であったが、技術的な改正であり、本稿ではこれ以上立ち入らない。

まず、本件改正の経緯を簡単に振り返ってみたい（詳細は拙稿「フランスの二〇〇八年憲法改正の経緯」法学教室三三八号（二〇〇八年）六頁を参照されたい）。憲法改正は、〇七年の大統領選挙の際に争点の一つとなったが、当選したサルコジ氏は第五共和制憲法の「現代化」を唱え、同年七月にはバラデュール元首相を委員長とする有識者委員会を

設置した。政府は、同年一〇月に提出されたバラデュール委員会報告書 (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard = La Documentation Française, 2008) の七七項目 (ただし、憲法典改正以外の提案も含む) の提案を参酌して法案を作成・議会提出し、同法案は野党とりわけ最大野党の社会党の反対を受けながらも、上下両院合同会議において僅差で承認され、成立した。施行時期については、規定により異なり、直ちに施行されるもの、〇九年三月一日施行のもの、リスボン条約の発効時施行のもの、及び憲法附属法 (組織法律) の制定を待つ必要があるものがある。

本件改正に係る憲法的法律は、四七か条からなる大規模のものであるが、三つの柱からなっている。すなわち、①執行権のよりよい統制、②議会権限の強化、③市民に対する新しい権利の付与である。その他、議会審議において追加された規定も存在する。これらの改正内容の多くは、従来から議論されていた内容を取り入れたものであり、特に、ミッテラン政権時代のいわゆるヴェデル委員会の報告書 (*Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République*, La Documentation Française, 1993 参照、辻村みよ子「ミッテラン時代の憲法構想」日仏法学一九号 (一九九五年) 二四頁) の立てた三つの柱 (「より明確にされた執行権」「より活発な議会」「より参加的な市民」(訳は辻村・前掲論文による)) は大いに参考にされている。

一 執行権のよりよい統制

(1) 大統領の地位

周知のように、第五共和制憲法下においては、六二年改正で直接公選制が導入されたこともあり、保革共存期を除き、大統領が強大な権力を行使してきた。さらに、二〇〇〇年の憲法改正で実現した大統領任期の五年への短縮、及び同時期になされた大統領選挙の直後に国民議会選挙を行うという選挙日程の変更により、保革共存の可能性が減少

し、大統領権力がさらに強化されたといわれている。

このような大統領の強力な地位については対照的な評価がなされており、憲法改正構想としても、従来、この方向を推し進めてアメリカ型の大統領制を志向する立場と、責任政治原理を強調して議院内閣制を志向する立場（ただし、大統領直接制は否定せず、オーストリアやフィンランドのような政治制度をイメージする）が存在したところである。

サルコジ構想は前者を志向するものであり、バラデュール報告書においても、二〇条一項（政府は国の政治を決定（déterminer）し指揮する）を「政府は国の政治を指揮する」と改正した上で、大統領の権限に関する第五条に「（大統領）は国の政治を決定（définir）する」との文言を追加することが提案されていた（同報告書の提案一、二（以下、バラデュール報告書の提案については同様に摘示する））。しかし、このような規定には批判も強く（上記の原則的立場からの反対のほか、保革共存を想定しての批判もあった）、政府法案に盛り込まれることはなかった。関連して、政府法案では、首相が国防の責任者であるとする二一条一項二文を削除する等の規定があった（法案八条）が、審議過程で削除された。

大統領の地位に関する改正で実現したものとしては、三選禁止の導入がある（改正後の六条二項）。また、大統領は従来、両議院に教書を送ることができただけであったのが、上下両院合同会議において演説することができるとされた（改正後の一八条二項）点もここで言及しておく。この点は、大統領権力の強化につながるとして野党の強い批判を浴び、政治的に重要な論点であった。

(2) 大統領権限の統制強化

大統領の個別的な権限の多くについて、これらを枠付ける改正がなされた。まず、公務員等の任命権について、権利自由の保障や国の経済・社会生活に関わる憲法附属法所定のポストに関しては、両院の關係常任委員会への諮問が義務づけられ、両院の委員会での反対票が合計で投票総数の五分の三に達した場合には大統領は当該任命を行うこと

ができないことになった（新設の一三条五項）。この他、憲法院構成員（改正後の五六条一項）や司法官職高等評議会の
有識者委員（改正後の六五条二項）、権利擁護官（新設の七一条の一第四項）の任命手続への議会関与が定められた（後
述）。次に、一六条の非常大権について、発動から三〇日経過後には両院議長及び六〇名以上の各院議員が憲法院へ
の付託ができることとされ、また、六〇日経過後には憲法院は職権で審査できることとされた（新設の一六条六項）。
第三に、恩赦について、個別的なものでなければならぬとされ、従来革命記念日等に行われてきた一括的な恩赦が
禁止された（改正後の一七条）。

(3) 政府構成員の地位

本件改正の政府に関する点は、主として議会の政府統制権の強化の文脈で位置づけられている。ここでは、国会議
員たる政府構成員が政府を離れた後の議席の扱いに関する改正を取り上げる。国会議員と政府構成員の兼職禁止の原
則（二三条一項）から、従来、国会議員が政府入りする場合には議員を辞職することになり、その後政府を離れた場
合に議席を回復することはできなかった。この点、本件改正により、議席の回復が認められることになった（改正後
の二五条二項）。従来は議席喪失を嫌って政府入りを固辞する議員も少なくなかったとされ、この点の改正は、政治運
営に一定の影響を与えるものとみられている。

二 議会権限の強化

(1) 議会の地位・構成・組織

議会の地位・構成に関しては、まず、二四条の改正によって議会の任務が明確にされたことが注目される。すなわ
ち、改正後の同条一項は「議会は法律を議決する。議会は政府の行為を統制する。議会は公共政策の評価を行う。」
とされた。また、改正後の同条では、上下両院の議員数の上限が明定されたほか（三項、四項）、在外国民は上院に加

え、下院においても代表されることとされた（五項）。

選挙制度に関しては、下院議員選挙の選挙区割及び上院議員選挙の定数配分に関する法案に対して意見を述べる独立委員会の設立が規定された（改正後の二五条三項）。なお、憲法典は選挙制度を特定していないが、本件改正過程では野党が比例代表制の一部導入及び農村部が過大代表されている上院議員選挙人団の改革を要求し、これらを本件改正法案への賛成の前提条件としたため、議論の焦点の一つとなった。バラデュール委員会においては、前者については下院議員選挙で二〇—三〇議席を比例代表制により選出すべきこと（提案六二）、後者については人口比例の原則を盛り込むことが提案された（提案六三）。ちなみに、報告書ではこれらの点や上記の独立委員会設立の提案は本件改正の三つの柱のうち第三のもの（市民の権利）に入れられている。前者については憲法典事項ではないとされ本件改正には反映されなかったが、新設の四条三項で、意見の多元的な表明、及び、政党及び政治団体の民主政への公正な参加が法律により保障されることとなったのは、少数政党の議席へのアクセスを図る趣旨だとされる。後者の上院議員選挙における人口比例原則は、憲法院二〇〇〇年七月六日判決を乗り越えるためのもので、政府法案にも採用されたが、結局実現しなかった。

議院の組織に関しては、反対会派及び少数会派の存在が明文化され、特別の権利が付与されることとなった（新設の五一条の二）。これは直接には憲法院の〇六年六月二二日判決を乗り越えるためのものである（参照、拙稿「議院内における野党会派の位置づけについて——フランスの二〇〇八年憲法改正を素材として」法学論叢一六四巻一一六号（二〇〇九年）五五二頁）。これらの特別の権利は議院規則で具体化されるが（同条）、憲法上も、後述のように議事日程の決定に際してこれらの会派の権利が認められている（新設の四八条五項）。

議院の組織に関してはもう一つ、五一条の二により、調査委員会の設置が憲法化された。これは、二四条で議会の職務として政府統制及び公共政策の評価が明文化されたことにより、これらを目的として情報収集を行うためのもの

である。

なお、議員の地位に関し、長年来的懸案である兼職制限の強化も議論された（バラデュール報告提案五六）が、今回も実現しなかった。

(2) 立法事項の拡大

立法権については、立法事項が追加され、「メディアの自由、多元性及び独立」（改正後の三四条一項（改正前の二項）、地方議員等の職務遂行の条件（同条二項（改正前の三項））が立法事項として新たに明文化された。また、改正後の五項ではプログラム法律について従来存した対象の限定が削除され、また、追加された六項では、複数年に渡る財政計画はプログラム法律により定めるとされ、また、財政均衡の目標も明文化された。

従来は、両議院において決議を行うことが原則として認められなかった（ただし、改正前の八八条の四第二項）が、新設の三四条の一第一項において、これが一般的に認められた。これは政府統制の項で述べるべき事柄かと思われるが、従来、決議として行つてしかるべき事項を法律として制定し（トルコによるアルメニア人虐殺を事実と認める法律案の下院通過（二〇〇六年）などの例）、「法律のインフレ」に拍車をかけているとの認識に基づくものである、ここで触れておく。第三、第四共和制下において決議が倒閣の手段として用いられたことの記憶はなお残っているようで、政府問責につながると政府が判断した決議案の議事日程への登録はできないこととされた（同条二項）。

なお、オールドナンスの議会による承認は、従来の実務及び憲法院判例によれば、黙示のものも認められていたが、明文によることを要するとされた（改正後の三八条二項）こともここで触れておく。

(3) 議事手続に関する議会の権限の強化

議事手続や議事日程については、従来、第五共和制の特徴をなす「合理化された議院内閣制」の下で、政府優位の構造がとられていたが、今回の改正により、議会権限の強化のほか、議事の効率化、立法の質の向上（近年「法律の

インフレ」の弊害が問題とされている）などを趣旨として、多くの点で修正が行われた。

まず、政府法案提出の条件については憲法附屬法で定めることとされ、法案提出を受ける第一院の議事協議会（Conférence des présidents 議長、副議長、委員長、会派責任者等からなり、主として議事日程を協議する）がこの条件に合致していないと認める場合には、議事日程に登録することができないとされた（新設の三九条四項）。条件合致の有無に関する政府との紛争については、憲法院に付託される（新設の同条四項）。また、議員提出法案について、議長は委員会審議に先立ってコンセイユ・デタの意見を求めることができることとされた（新設の三九条五項）。

フランス議会の伝統に反し、第五共和制においては、両院の本会議で審議対象となるのは委員会で議決された法案ではなく、提出された原法案であるとされてきたが、本件改正によってこの点は修正され、憲法改正案等を除き、原則として委員会で議決された法案が本会議で審議されることになった（改正後の四二条一項、二項）。これはバラデュール報告書以来の委員会中心主義志向の反映であり、一見技術的な改正にすぎないようにも思われるが、議会運営に対して相当の影響を持つ可能性を秘めていると見られている。このほか、従来、特別委員会に付託されなかった場合に限り常任委員会に付託するとされていたのが、本件改正により常任委員会付託が原則とされたこと（改正後の四三条一項。もっとも、この点は議会実務に憲法規定を合わせたものである）、そして、各院六に制限されていた（改正前の同条二項）常任委員会の数が、八とされた（改正後の同条一項）点も委員会中心主義に関わる（他にも後述の四二条三項など）。

議事日程については、従来は政府の決定権が優越していたが、本件改正によって大きく変更され、政府と議会（各議院）との決定権の分有の原則が採用されることになった。まず、改正後の四八条一項は、議事日程は各議院が決定するという原則を定めた。その上で、四週のうち二週については政府が議事日程への登録を求めた法案や討論に優先的にかつ政府が定めた日程で割り当てられ（改正後の同条二項）、また、予算法案その他一定の法案についても政府の

要求により優先的に議事日程に登録されたとした（改正後の同条三項）。他方、四週のうち一週は、政府統制及び公共政策の評価のために留保され、この議事日程は各議院が定めるものとされた（新設の同条四項）。新設の同条五項は、月に一回の本会議が、反対会派及び少数会派（連立与党会派のうち、最大会派以外のものをさす）のイニシアティヴに基づき各議院が定める議事日程に留保されるとしている。少なくとも週に一度の本会議が政府質問に留保されるといふ改正後の同条六項の規定は従来から存在した（改正前の同条三項）が、本件改正によりこれが臨時会にも適用されることが明文化された。

また、議事日程の決定に関わるものとして、新設の四二条三項では、法案提出後、第一院での最初の本会議での審議までにおくべき期間を六週間とし、また、第二院への送付後最初の本会議までの期間を四週間と定めた（同条四項で例外を定める。また、憲法附属法については改正後の四六条二項、憲法的法律については改正後の八九条二項参照）。法案周知や委員会審議の時間を確保し、立法の質を高める趣旨である。

修正案提出権については、議事妨害目的での修正案提出権の濫用防止等の目的のため、複数の修正がなされた。まず、立法事項外あるいはオルドナンスへの授權事項に関わる修正案（及び議員提出法案）に対する不受理の申立権を、政府に加えて議長にも付与することとされた（改正後の四一条一項）。併せて、修正案提出権の行使については、憲法附属法及び議院規則で枠付けることが定められた（改正後の四四条一項）。また、第一読会での修正案提出権の受理について明文が設けられ、提出又は他院から送付された法案に関連性があることが必要とされたが、この関連性は間接的なものでもよい（改正後の四五条一項）。

「合理化された議会制」の象徴的な規定であった四九条三項（法案の議決について政府の責任をかけ、この場合、その後二四時間以内に政府問責動議が可決されない限り当該法案が可決されたものとみなすとするもの）は、激しい議論の対象になった。サルコジ構想では、この規定の「枠付け」が示唆され、バラデュール報告書ではこの手続を予算法案及び

社会保障財政法案に限って用いることができるとする提案がされていたが、与党議員等の反対があったこともあり、政府法案は、これらに加えて一会期当たり一件の法案についてこの手続を用いることを認め、これが成立した。

緊急手続 (procédure d'urgence から procédure accélérée に改称された) に関する四五条二項について、従来は政府限りの決定でこの手続をとることができたのが、議事協議会に拒否権が認められることとされた (改正後の四五条二項)。また、議員提出法案については、両院議長の見解によりこの手続をとることも可能となった (同条項)。

(4) 政府統制の強化

国外での軍事行動について議会の関与が強化された。すなわち、政府は国外での軍事行動開始から三日以内に、その目的を明確にして議会に報告しなければならず、この報告に対しては討論が可能であるが、議決は認められない (新設の三五条二項)。軍事行動が四ヶ月を超えた場合、その延長には議会の許可を要する (新設後の同条三項)。

議会と会計院との関係も見直された。改正前の四七条六項及び四七条の一第五項は、それぞれ予算法律と社会保障財政法律の執行ないし適用の統制について、会計院が議会と政府を補佐するとされていた。ところが、これらの規定は削除され、代わりに置かれた四七条の二第一項第二文において「〔会計院〕は、予算法律の執行、社会保障財政法律の適用及び公共政策の評価において、議会及び政府を補佐する」として従前の規定を補足継承し、他方、第一文で「〔会計院は政府の行為の統制において議会を補佐する〕として会計院と議会の関係を強化し、二四条で議会の職務とされた政府統制権の実効的な行使を図っている。なお、同条第二項は、行政機関の会計報告に関する原則的規定である。」

各議院に決議が認められたこと (新設の三四条の一) は既に触れたが、関連して、新設の五〇条の一では、政府または院内会派の要求により、政府が特定主題について議院での言明を行い、それについて議院が討議を行い、政府が認める場合には議決 (ただし、政府の信任を賭けることは不可) も行えることとされた。

大統領の任命権に対する議会の関与については前述したが、憲法院構成員の任命についても、改正後の一三条の規定は適用される（改正後の五六条一項）。ここで注意すべきは、大統領の任命に係る構成員だけではなく、両院議長がそれぞれ行う任命についても一三条の規定は適用されることであるが、ただし、両院議長による任命に関わるのは当該議院の常任委員会となる（改正後の五六条一項）。司法官職高等評議会の有識者委員の任命についても同様である（改正後の六五条二項）。

ヨーロッパ問題に関する議会の関与も強化された。EU統合の拡大・深化に伴い、近年では国内立法の相当部分がEU立法の国内法化の作業となっており、EU立法の段階で議会が（政府を通して間接的にはあるが）関与することが重要である。そこで九二年の憲法改正で設けられた八八条の四は、政府は一定のEUの法案等を両院に提出することを定めていたが、本件改正においては、その範囲を拡大する（改正後の八八条の四第一項）と共に、両院にそれぞれヨーロッパ問題を扱う委員会を設立することとされた（新設の同条三項）。

また、EUに関しては、ヨーロッパ憲法条約批准を政治的に容易にするために〇五年の憲法改正によって導入された八八条の五の改正問題も議論された。すなわち、同年の改正により、EUへの新規加盟の承認については、必要的に国民投票を行うこととされたのであるが、バラデュール委員会は、EUの拡大がすべて政治制度の運営に関わるような重要性を持つとは限らず、時宜に応じて導入されたに過ぎないこの規定をそのまま維持することは不適切であるとし、憲法改正と同様の手続（大統領の判断により上下両院合同会議による承認又は国民投票による承認）に改めるよう提案した（提案五〇）。この問題は、トルコのEU加盟問題と関連して政治的にセンシティブであり、与党議員の中にも相当数の反対者が出て、本件改正の過程では政治的にもっとも争われた論点の一つとなった。結局、国民投票に付すことを原則としつつ（改正後の八八条の五第一項）、両院で五分の三以上の多数で動議が可決された場合、上下両院合同会議による承認手続を利用できることとされた（同条二項）。

各院における調査委員会の設立が憲法上規定されたことには既に触れた（新設の五一条の二）。

三 市民に対する新しい権利の付与

(1) 違憲の抗弁の導入

本件改正の三つの柱は、市民に対する新しい権利の付与と呼ばれるものである。もともと、この項目には、新たに実体的な権利を付与するというよりも、権利自由のよりよい保障に仕える機構改革が中心である。

第三の柱のうち、最も重要なのは違憲の抗弁の導入であると思われるので、やや立ち入って見てみたい。この趣旨の改正は、すでにミッテラン政権時代に二度の試みがなされ、いずれも挫折した経緯がある（辻村・前掲論文参照）が、今回の改正でついに実現したことになる。もともと、ミッテラン時代と状況が異なるのは、この間、司法及び行政裁判所による法律の条約（特にヨーロッパ人権条約）適合性の審査がますます一般化したことである。この条約適合性審査は、破毀院の七五年五月二四日判決、及びコンセイユ・デタの八九年一〇月二〇日判決ですでに認められていたところであるが、審査の件数や審査密度の点で本格化したのは九〇年代以降のことである。このような状況の変化により、法律の上位規範との適合性を裁判機関が審査することへの原理的な異論はほとんどなくなり、本件改正で問題になったのはより実質的な点、特に、条約適合性審査手続との関係、及び憲法院への審査に対するフィードバックのあり方の二点である。

第一点は、現在、条約適合性審査は、日本における法律の違憲審査と同様、訴訟が係属している裁判所によって行われている。違憲の抗弁の方式による憲法院での違憲審査を単にこの制度に接木しただけでは、当事者は違憲の主張と条約違反の主張を任意に選択して行うことができ、そしてより簡易な条約違反の主張がより多く利用されることが予想される。このような観点から、条約適合性審査に関しても憲法院の管轄とし、違憲の抗弁の手続との整合性を図

ることが主張された。しかし、バラデュール委員会はこれを退け、条約適合性審査については現状変更の提案をしなかった。

第二点については、ヴデル報告書では、コンセイユ・デタ、破毀院及びこの両者の系列に属さない裁判所に対してのみ憲法院への付託権を認めることとしていたが、バラデュール報告書ではこの点については憲法典では明示せず、憲法附屬法に委ねるべきだとの立場をとった。これに對して、バラデュール報告を受けて首相に憲法改正法案作成を求める大統領の書簡では、違憲主張を受けた裁判所はまず破毀院又はコンセイユ・デタに付託し、これらの裁判所の判断を経て憲法院に付託するという制度の具体化を求め、この段階で態度決定がなされている。

以上の結果として、新設された六一条の第一項は、「裁判所に係属中の手続において、法律の規定が憲法の保障する権利及び自由を侵害すると主張された場合、所定の期間内になされるコンセイユ・デタ又は破毀院による申立てに基づき、憲法院はこの問題について付託を受けることができる」という規定になった。詳細については憲法附屬法で定められる（六一条の第二項）。

違憲判決の効果について、改正後の六二条二項第一文は、違憲と判断された規定は、当該判決の公示の日又は当該判決で定めた日以降廃止されるものとしている。同条項第二文では、法的安定性の確保のために憲法院に裁量が付与されている点であり、憲法院が、違憲とされた規定によって既に生じた効果が覆されるについての条件や限界を定めることができるかとされている。

なお、違憲の抗弁の導入に伴い、憲法院での審査について一層の公正性が要求されることも想像に難くない。特に手続については、対審の要素の導入は不可避であるが、この点については憲法附屬法に委ねられる。改正過程では、憲法院の構成に関する問題が議論になった。すなわち、憲法院の構成員は、大統領及び両院議長の任命にかかる者のほか、元大統領が法上当然の構成員となることとされている（五六条二項）ところ、バラデュール報告はこの規定の

削除を提案していた（提案七五）が、本件改正では結局手つかずである。

(2) 司法官職高等評議会の改革

司法官職高等評議会については、サルコジ大統領自身が従来から改革に意欲的であったこともあって、司法官職の独立性を強化し、他方で、とりわけ職団の「コルポラティズム」を抑制することを目的とする比較的大きな改革がなされた。まず、構成について、大統領及び司法大臣が構成員でなくなったこと（ただし、司法大臣については改正後の六五条九項参照）、また、外部の構成員が増員され、司法官が少数派となったことが重要である。

すなわち、従来の構成は、裁判官部会の例では、大統領（議長）、司法大臣、裁判官五名、検察官一名、コンセイユ・デタ評定官一名、及び議会にも司法機構にも属さない人物三名ということになっていた（改正前の六五条三項。検察官部会については同四項）。これに対して、改正後は、裁判官部会については、破毀院長（議長）、裁判官五名、検察官一名、コンセイユ・デタ評定官一名、弁護士一名、及び議会にも司法機構にも行政機構にも属さない有識者六名となった（改正後の六五条二項。検察官部会については同三項）。有識者は大統領、両院議長がそれぞれ二名ずつ任命するが、憲法院構成員について述べたのと同様の議会の関与が規定されている（改正後の六五条二項）。改正後の構成は、両部会とも司法官七名、非司法官八名となり、司法官が少数派となる（ただし、公平な裁判原理を考慮し、懲戒権限を行使する場合には司法官・非司法官が同数となる（改正後の六五条六項、七項））。

さらに、司法府の独立を確保する大統領の職務を補佐する職務（六四条二項）のために、従来から開かれていた司法官職高等評議会の総会についての規定が明文化された（改正後の六五条八項）。最後に、個人が司法官職高等評議会に直接申し立てる途が認められた（改正後の六五条一〇項）。この点は、近年生じた重大な冤罪事件（ウトロー事件）に関して設けられた調査委員会の提案に基づくものである。

(3) 経済社会諮問会議から経済社会環境諮問会議へ

経済社会諮問会議（経済社会評議会）については、管轄事項として環境問題が追加され、併せて名称が変更された。その他、従来は政府による諮問しか認められなかった（改正前の六九条一項、七〇条）のに対し、次の三点において拡大された。第一点は、請願による経済社会環境諮問会議への付託が認められたことである（新設の六九条三項）。経済社会諮問会議は、請願の検討の後、その結果を政府及び議会に通知しなければならない（同条項）。以下の諸点は、市民の権利の強化とは無関係であるが、便宜上ここで触れておく。第二点は、政府に加えて議会も七〇条の諮問手続を利用できるようになったことである（改正後の七〇条）。この点は政府法案にはないが、議会権限の強化の文脈で説明できるだろう。第三点は、複数年に渡る財政計画を定めるプログラム法律案について政府が経済社会環境諮問会議に諮問できるようになったことである（同条）。

(4) 権利擁護官 (Défenseur des droits) の設置

新設の七一条の一によって設置される権利擁護官は、国の行政機関、地域共同体、公施設法人、及び公役務の任務を帯び又は憲法附属法によって権限を認められた組織体による権利及び自由の尊重を確保することを任務とする。この制度は、スペインの護民官 (Defensor del Pueblo 参照、池田実「スペインの護民官制度」憲法論叢九号（二〇〇二年）一五頁）をモデルにしたものだとしてされているが、周知のようにフランスにも七三年一月三日法により設置されたメディアアトールが存在している。しかし、バラデュール報告書によれば、非裁判的・オンブズマン的な権利救済システムとしては、従来のメディアアトールを中心とする制度は以下の点で弱点があるとされた。すなわち、まず、メディアアトール自体に関しては、国会議員を介した間接的な付託しか認められていないこと、また、メディアアトール制度は憲法上の根拠を持たないことである。次いで、非裁判的な権利救済システム全体の問題として、メディアアトールのほかに、子ども擁護官、HALDE、CNIL等々、個別分野において同様の役割を果たす機関が増加し、役割分担が不明確になっていたことも指摘されている。そこで、バラデュール報告書は、スペインの護民官をモデルとし

た権利擁護官の創設を提案したのであった（提案七六）。

もつとも、新設の七一条の一は、多くを憲法附屬法に委ねており、バラデュール報告書が想定したような強力かつ一元的な機関となるかどうかは明らかではない（少なくとも、すでに定着している上記の機関がすべて廃止されるようなことはなさそうである）。同条によれば、権利擁護官は大統領により任命され（改正後の一三条により議会の関与がある）、任期は六年で再任は不可である（同条四項）。上述の諸機関の運営により侵害を受けたとする者の付託を受けるほか、職権で取り上げることできる（同条二項）。権利擁護官の介入の態様は憲法附屬法事項とされる（同条三項）。権利擁護官は大統領及び議會にその活動の報告を行うものとされる（同条五項）。

(5) 半直接民主制の拡充

バラデュール委員会は、政治制度の民主化は民主政の範囲の拡大を伴うとして、人民発案権の創設の可能性を検討した。ここで焦点になったのは、人民発案権の重要性と、それに伴う不都合、とりわけ本件改正の柱の一つである議會の権限強化と直接民主制の強化との矛盾という問題の調整であった。この点を勘案した結果、委員会は、九三年のヴェル報告書の提案を採用することとした（提案六七）。この提案は、五分の一以上の国会議員が、一一条一項所定の事項について、選挙人名簿に登録された有権者の一〇分の一以上の支持を得て行う発案に基づいて国民投票を実施することを認めるものである。

この提案は政府法案には取り入れられなかったが、議會審議において追加され、改正後の一一条三項となった。それによれば、この形態の発案は議員提出法案の形式をとり、まず議會で審議されることになるが、憲法附屬法で定める期間内に両院で審議されない場合、大統領がこの法案を国民投票に付すものとされている（同条三項、五項）。なお、この手続の適法性については憲法院が審査し（同条四項）、また、一年以内に制定された法律の規定の廃止を内容とすることはできないものとされた（同条三項）。国民投票で否決された場合、二年間は同一主題の提案は認めら

れない（同条六項）。

このように、この制度においては、国会議員が発案し、国民の署名を収集することが想定されているため、主導権はあくまでも国会議員にある。したがって、市民の権利の強化というよりは、少数会派の権利の強化（これも本件改正の狙いの一つである）の文脈で捉える方がむしろ適切かもしれない。いずれにしても、少数派の主張を制度化された公的議論の場に乗せるための仕組みとして注目されるところである。

なお、同じく一一条所定の従来の国民投票についても、その範囲が拡大された。すなわち、国民投票の対象となる法案の中に「国の経済的・社会的政策（……）に関する法律案」という文言があったが、経済的・社会的政策と並んで「環境政策」が加えられた。また、EUへの新規加盟の承認に関する国民投票制度について改正が行われた（改正後の八八条の五）ことには既に触れた。

(6) パリテの拡大

周知のように、政治分野における男女のパリテについては、九九年の憲法改正によって本件改正前の三条五項に規定されていたが、本件改正により、社会・職業分野でのパリテが導入された。立法技術的には、改正前の三条五項が削除され、政治分野及び社会・職業分野のパリテがまとめて規定されて改正後の一条二項に移された。

この点については、バラデュール報告書にも政府法案にも言及が無かったが、議会審議過程において追加されたものである。その背景には、男女給与平等法に対する憲法院の違憲判決（〇六年三月一六日）があり、改正はこの判決を乗り越えるためのものである。

四 その他

以上の三つの柱に含まれないものとして、フランス語圏諸国との連帯と協力に関する規定の挿入（改正後の八七条）

や、地方自治関係の改正がある。後者に関しては、いくつかの点で改正があったが、改正過程で注目されたものとして、地域語の憲法的承認に関わる規定がある。すなわち、近年、フランスでも他のヨーロッパ諸国と同様、地域語を擁護する運動が盛んになっているが、他方で、九二年の憲法改正で共和国の言語はフランス語であると規定され、地域語の法的承認は共和国の価値を巡る問題ともなっていた。憲法院も、ヨーロッパ少数地域言語憲章は憲法と両立しないとしている（九九年六月一五日判決）。こうした背景のもと、地域語についてはバラデュール報告書にも政府法案にも言及がなかったが、まず、下院での審議過程で、「地域語はフランスの財産（patrimoine）に属する」という文言が、憲法一条最終項として追加された。しかし、上院はこの規定を削除し両院の対立が明らかになったが、最終的には同旨の規定を一条ではなく、地方公共団体に関する第一二編に移すことで妥協となり、新設された七五条の一に規定されることになった。

五 おわりに

本件改正が所期の目的を達成できるかどうかについては、論者の評価は分かれているようである。それは、一つには本件改正の施行のために必要な憲法附属法・議院規則の制定あるいは改廃の内容がなかなか明らかにならないからであるが、この点を別にしても、少数派の権利が若干認められはしたものの、大統領与党と議会与党が一致するのが常態の中で議会の権限強化がどこまで実質化されるのか、懐疑的な声もある。

なお、本件改正過程と並行して、憲法前文の見直しを検討する別の委員会が〇八年四月に設置され、シモーヌ・ヴェイユ元憲法院判事が委員長に任命された。そこでは、積極的差別や人間の尊厳原理等の明文化の是非が検討されているようであるが、透明性を重視して検討が進められたバラデュール委員会とは異なり、ヴェイユ委員会の検討過程に関する情報は少なく、報告書の公表（当初〇八年夏とされていたが、延期された）を待つほかないようである。

〔付記〕 本稿脱稿後の状況（〇九年二月八日現在）について補足しておく、ヴェイユ委員会は〇八年十二月一七日に報告書を提出したが、諮問事項について憲法改正の必要はないとした（Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, Rapport au Président de la République, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000758/0000.pdf>）。憲法附属法の制定作業は遅れているが、これまでに、憲法二五条所定の選挙区画定委員会に関する二〇〇九年一月十三日憲法附属法律第二〇〇九三八号及び同日の通常法律第二〇〇九三九号がすでに成立している。

文献は多数に上るが、本件改正に関する法律雑誌の特集として、*Regards sur l'actualité*, n° 339, 2008; *LPA*, 2008, n° 97（政府法案の逐条解説）; *RFD*, n° hors-série, 2008（若干の立法資料を掲載）; *JCP*, 2008, n° 31.; *A/D*, 2008, n° 34; *LPA*, 2008, n° 254（以上の三つは本件改正を踏まえたもの）などがある。

（京都大学准教授）