

資料

連続講演 現代フランス憲法の課題——憲法裁判・憲法改正・表現の自由の限界——

フランスにおける憲法改正の失敗

——二〇一一年以降の状況について——

ジュリアン・ブドン
井上武史／訳

フランスでの最後の憲法改正は、二〇〇八年七月二三日改正である。憲法条文の半数を変更して、事後的違憲審査制(QPC)や、国民と国会議員の共同発議によるレファレンダム(RIP)や、立法手続の実質的な改革をもたらしたこの憲法改正「法律」の重要性について、ここではふり返らない。本講演の関心は、二〇〇八年以降の、より正確に言えば二〇一一年以降の憲法改正の失敗に向けられる。二〇一一年以降、多くの憲法改正「法律」案が閣議を経て採択されて、国会の何れかの議院の事務局に提出されたが、結局一つも実現するに至らなかった。

あらかじめ、二〇一一年から二〇一九年の間に提案された九つの憲法改正法律案のリストを提示することにしよう。

1. 財政の均衡に関する二〇一一年三月一六日憲法改正法律案
2. 5. 二〇一三年三月一三日憲法改正法律案…四つの法案があるが、一つは司法官職高等評議会の改革に関するもので、残りの三つはそれぞれ、「大統領及び政府構成員の裁判上の責任」に関するもの、「社会民主主義」に関するもの、「政府の職務行使に適用される兼職禁止及び憲法院の構成」に関するものである。
6. 地域言語・少数言語憲章の批准を認容する二〇一五年七月三一日憲法改正法律案
7. 国民の保護に関する二〇一五年一二月二三日憲法改

正法律案

8. より代表的で、応答的で、効率的な民主政のための
二〇一八年五月九日憲法改正法律案
9. 民主的政治過程の刷新のための二〇一九年八月二八
日憲法改正法律案

日本の法律家が何より驚くのは、取り上げられた憲法改正法律案の数であろう。八年間で九つの憲法改正法律案が、つまり一年に一つ以上の憲法改正法律案が提出されていることになる。もちろん、日本の憲法改正の数と比べるべくもない。日本では一九四六年以来一度も実現していないからである。フランスにはおそらく、憲法制定に対する熱狂がある。思い返すと、フランスは一七八九年の大革命以来、一四か一五の憲法を経験しており、興味深い憲法実験室となっている。さらに付け加えれば、新大統領は憲法テクストに政治的な決定を刻みたがるのが常である。憲法改正の多くが大統領任期の初期に行われるのは、このためである。講演の第一部に入っ行ってこう。

本講演は二つの部分に分けられる。第一に、上記の九つの憲法改正法律案に共通する事柄を明らかにする(Ⅰ)。第二に、それらの多様な憲法改正法律案がなぜ失敗したの

かを明らかにすることを試みたい(Ⅱ)。

Ⅰ 憲法改正失敗に共通する事柄

第一に、上記九つはすべて、執行府が提出した「政府提出」の憲法改正法律案 (*projet de loi constitutionnelle*) である。周知のように、フランスの法律用語では、政府提出法律案 (*projet de loi*) と議員提出法律案 (*proposition de loi*) とは区別される。政府提出法律案は執行府から出されるものであり、議員提出法律案は国会議員が提出するものである。この区別は、通常法律と組織法律(憲法三九条)の法律案についても妥当し、さらには憲法改正法律案(憲法八九条)にも妥当する。フランス共和国官報は不適切にも「憲法改正法律(*loi constitutionnelle*)」を公表するが、憲法八九条には、政府提出改正案(*projet de révision*) および議員提出改正案(*proposition de révision*) としか書かれていない。「憲法改正法律(*loi constitutionnelle*)」という表現は不正確であるように思われる。というのも、正確に言えば、一八世紀にヨーロッパで誕生した自由主義的立憲主義は、憲法領域と法律領域とを明確に区切ることを要請している。つまり、憲法領域は

憲法制定権力の成果であり、法律領域は憲法によって設定された諸権力——それはしばしば議會である——が生み出したものである。革命以前の立憲主義は、あらゆる専制体制や、憲法で設置された諸権力のあらゆる危険な行為に抗して、個人や団体の自由を確保する目的を有しているために、自由主義的である。憲法で設置された諸権力は憲法に服し、憲法を尊重する義務を負うのであり、あらゆる憲法違反の行為——立法を含む——を行うことができない。

法律案を採択する閣議を主宰するのが大統領であるにもかかわらず、憲法三九条によると、通常法律案および組織法律案の提出権は首相にある。これに対し、改憲案の提出権は、二重の意味で分有されている。第一に、改憲案の提出権は執行府および各々の国会議員に帰属する。第二に、提出権は執行府の中の一つの機関に専属する。つまり、提出権は大統領にあるが、それは首相の提案に基づかなければならない。第五共和政下において、憲法改正が「議員提出」の改憲案から実現したことは一度もない。現在まで憲法八九条に基づいて実現した二二回の改正はすべて政府提出の憲法改正法律案によるものである。最近でも、二〇一一年以降の九つの憲法改正の試みはすべて、政府提出の改憲案である。他方、フランスは二〇一一年以後にコアビタ

シオンの経験がないために、大統領と首相は同じ政治的党派に属している。フランスの政治システムが大統領化していることに鑑みれば、大統領の希望する提案を首相が拒否することはできなかった。実際、二〇一一年以降に挫折した九つの改憲案はすべて、執行府の二人の長の協力によるものであった。それらは、ニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) 大統領とフランソワ・フィヨン (François Fillon) 首相、ジャン・マルク・エロー (Jean-Marc Ayrault) 大統領とジャン・マルク・エロー (Jean-Marc Ayrault) 首相およびその次のマニユエル・ヴァルス (Manuel Valls) 首相、エマニュエル・マクロン (Emmanuel Macron) 大統領とエドゥアール・フィリップ (Edouard Philippe) 首相の組み合わせである。直近の三人の大統領が何れも任期当初に憲法改正を試みていることもまた、フランスの政治システムの大統領化を示すものである。二〇〇七年に当選したサルコジ大統領は二〇〇八年に憲法改正を成功させたが、二〇一一年には失敗した。二〇一二年に選出されたオランド大統領は、選挙から一年も経ない二〇一三年四月に四つの改憲案を示したが、早々と諦めなければならなかった(二〇一五年の改憲の試みは別のものである)。二〇一七年に選出されたマクロン大統領は、二〇一八年に最初の改憲案

を提示し、二〇一九年に二つ目の改憲案を提示したが、現在に至るまで成立していない。

第二に、これら九つの改憲案は、憲法八九条に基づいて起草されている。それは逆に、憲法二一条が援用されていないことを意味している。フランスの法学説が好きな論点の一つは、議会手続を経ることなくレファレンダムの手段で憲法改正を実現するために憲法二一条を頼ることの正統性の問題である。シャルル・ドゴール (Charles de Gaulle) 大統領は、憲法二一条の手続を二度用いたのだ。最初は一九六二年で、その時は大統領選挙の直接普通選挙制がテーマであったが、レファレンダムによって承認された。第二回目は一九六九年であり、それは上院改革と地域圏の創設がテーマであったが、レファレンダムで否決されたために、ドゴール將軍は直ちに辞任した。この議論のすべての論点を取り上げることがここでの問題ではない。ここでの関心は、二〇一一年以降の大統領が、憲法二一条の手段に訴えることを検討したのかどうかである。もう一度確認しておく、憲法八九条によると、執行府には改憲案が国民議会と元老院と同一の文言において採択されることを求められ、それがあつてはじめて有効投票の五分の三の多数を要する両院合同会議での承認手続を経るか、ある

いはレファレンダムでの承認手続を経るかが検討される。ここでは両議院はまったくもって対等である。つまり、憲法八九条によると、両議院は執行府の改憲案について必ず合意しなければならない。憲法二一条の手続の場合はそのではなく、執行府はすべて思い通りにできる。すなわち、政府(あるいは両議院)の提案に基づいて、大統領は公権力の組織に関する「あらゆる政府提出法律案」を、レファレンダムにかけることができる。国会は意見を求められることはなく、国会の同意も必要でないため、国会は「迂回」されるのである。

歴代の大統領は、憲法改正について憲法二一条の利用を公式に断念したことはなかった。例えば、一九八八年フランソワ・ミッテラン (François Mitterrand) 大統領は次のように述べたのだ。「憲法二一条の利用は確立しているだけでなく、国民にも是認されており、今後も憲法八九条と競合するかたちで憲法改正の手段の一つとみなすことができる。ただし、分量が少なく簡短に起草された法文に関しては、憲法二一条は慎重に用いられなければならない。それ以外の場合、国民投票に問う前に、議会での幅広い議論が明らかにされるのが望ましいであろう」(Pouvoirs, p. 45, 1988, p. 138)。しかし、サルコジ大統領も、オラン

ト大統領も憲法二一条を本気で利用しようとはまったく考えていなかった。逆にマクロン大統領は、二〇一七年七月

三日の両院合同会議で宣言した憲法改正について曖昧さを残した。マクロン大統領は、「私が望むのは、我々の統治

制度が渴望している根本的な変革のすべてが、一年以内に実現されること、そして一時しのぎの手段や表面的な調整に甘んじないことである。これらの改革は、国会議員の皆

さんの投票にかけられることになるでしょう。しかし、必要と認める場合、私はレファレンダムの方法によって国民投票の手段に訴えるでしょう」。これに先立って、大統領

は統治機構に関する自らの構想を明らかにしていた。いくつかの提案は法律事項（任期の連続、投票方法など）であるとしても、その他は憲法改正が必要である（例えば、司

法官職高等評議会および経済社会環境評議会の改革）。言い換えれば、大統領は憲法改正レファレンダムを念頭においており、しかもそれは憲法二一条に基づくレファレンダムであった。というのも、議会の承認を得られなかった場合や「投票」で見込みがない場合には、第一条を用いる

ことが考えられるからである。しかし、二〇一九年一月、法務大臣の特別顧問であるエリック・ティエール（Eric Thiers）は、憲法改正に関して第一条が検討されたこと

は一度もないと言った。

第三に、九つの憲法改正法律案のうち八つは国民議会事務局に提出され、一つだけ元老院事務局に提出された。イタリアやアメリカのように二院制が対等であるまたは対等に近い国でもそうであるように、審議が下院から始まることは伝統的なことである。この点はフランスも特別ではない。国民議会〔下院——以下（ ）内は訳者による補足〕

は特権を有してきたのだった。唯一の例外は二〇一五年の地域言語・少数言語に関するヨーロッパ憲章である。この憲章のタイトルによって、なぜ元老院で先に審議することが要請されたのかを理解できるだろう。憲法二四条の文言

によれば、上院である元老院は地域共同体を代表し、それゆえ地域共同体の組織を主たる目的とする政府法律案は、最初に元老院に持ち込まなければならない（憲法三九条

二項）。通常法律案および組織法律案がその対象となるのはもちろんであるが、憲法改正法律案についても同じである。たしかに、地域言語・少数言語に関するヨーロッパ憲

章は、主要な内容においては地域共同体の組織と関係はないが、しかし、「地域」の言語が問題となっている。例えばバスク語、ブルターニュ語、コルシカ語、アルザス語な

どの特有言語または方言は公用語の地位を有しているわけ

ではないが、フランスの一部地域においては話されている。しかし、元老院は憲法改正案を拒否した。以上をふまえて、我々は二〇一一年以降に憲法改正が失敗した理由の検討に移ろう。

II 憲法改正が失敗したいくつかの理由

二〇一一年以降の度重なる憲法改正の失敗を説明するの
に、三つの主要な理由を提示することができる。第一の理由
は、憲法改正に関する両議院の対等性に求められる。第二
の理由は、議会多数派の分裂と関係する。第三の理由は、
ここ二〇年来解決されていない政治問題に特有のものであ
る。

1 第五共和政での両院制

第五共和政での両院制は、第三共和政の極めて対等な両
院制と第四共和政の極めて非対等だった両院制の中間形態
である。一九五八年以来、国民議会は多くの点で優越して
いる。国民議会だけが政府を転覆させることができ(憲法
四九条)、国民議会は元老院の意思に反してでも、一定の
条件下で通常法律さらには組織法律を採択することができる

る。しかし、いくつかの状況においては、本来的には非対
等である両院は対等なものとなる。それは、「元老院に関
する」組織法律に関わる場合、市町村選挙における欧州連
合市民の選挙権と被選挙権に関する組織法律の場合(憲法
八八―三条)である。しかし、両議院の対等性は、とりわ
け憲法八九条に基づく憲法改正の場合に妥当する。この場
合、国民議会は強情な元老院に対して自らの意見を強制す
ることはできない。

政治状況が非常に重要な意味をもつ。両議院が同じ政治
的党派で占められていれば、憲法改正の可能性がより高く
なることは容易に理解できる。二〇〇八年の憲法改正はこ
のような場合であった。逆に、両議院が政治的に対立する
立場にあれば、同一条文について同意を得られないリスク
が高まる。これはマクロン大統領が実際に直面している困
難である。マクロン大統領は二〇一七年大統領選で予想外
の華々しい勝利を取めた。彼は五月に国家元首に選出され
ただけでなく、続く六月には、彼が設立した「共和国前進
(LREM)」の国会議員が国民議会の多数を占めるに至っ
た。一方で、大統領は元老院の多数を当てにすることがで
きない。その理由は何より、上院の選出方法にある(間接
選挙制および半数改正のため)。現在、元老院は右派に

よって支配されているため、大統領の政治的勝利に同調する意図はない。それでも二〇一八年には、元老院議長ジェラルド・ラルシェ (Gérard Larcher) と大統領との間で合意が締結されると思われていたが、しかし七月の突然の「ベナラ事件」(Affaire Benalla) によってこの合意は流れたのだった。二〇一九年に元老院が八月二八日の政府提出の憲法改正法律案の採択を受け入れたことは、極めて驚くべきことである。市町村選挙が近づいていること(市町村選挙は二〇二〇年三月に行われる)、そして政治家たちが二〇二二年の大統領選と総選挙を既に考えていることがその要因であろう。

しかし、両議院の構成が政治的に異なっているというだけで、すべてを説明できるわけではない。例えば、二〇一一年、国民議会でも元老院でも右派が多数派を握っていたにもかかわらず、政府提出の憲法改正法律案は成立しなかった。二〇一三年も同じである。稀なことではあるが、左派が両議院の多数派を形成していたのに、フランスソワ・オランド大統領は憲法改正を成し遂げられなかったことがあった。最初の改憲案について、元老院と国民議会は第三読会まで共通の法文を採決することに成功した。ところが、両院合同会議(ヴェルサイユに招集される議会のこと)で

要求される有効投票の五分の三以上の多数を獲得できないと執行府は予測した。執行府は四〇名近くの左派議員を説得しなければならなかったが、このことは大統領選挙と国民議会総選挙から一年も経っていない段階では不可能なことであった。二番目の改憲案では、執行府は両議院で憲法改正法律案を採択させることすらできなかった。おそらく採択は可能であったが、しかし両院合同会議での五分の三以上の多数という壁に突き当たったのだった。実際、憲法一条のレファレンダムの方法を探らないのであれば、両院合同会議を招集することが必要であったが、憲法八九条は国会議員の六〇%の多数を要求している。執行府は票読みを行ったところ、両院合同会議での承認のために約三〇票の賛成が不足しているのがわかった。執行府は右派に一つ又は複数の改憲案に投票するよう説得を試みたが、当時の国民運動連合(U M P) は決然と対峙すると宣言した。中道派については、彼らの要求は度が過ぎているように思われた。ここからわかるのは、五分の三というそれほど大きくない多数でさえ(ドイツや日本の三分の二、アメリカの四分の三は過度に多い)、憲法改正を挫折させるには十分なのである。

2 議会多数派の分裂

二〇一五年一月一三日のテロによって、フランスは悲しみの淵に沈んだ。大統領は直ちに緊急事態を宣言した。数日後の一月一六日、大統領は両院合同会議（憲法一八条に基づくもの）において憲法改正に着手する意向を示した。憲法改正は次の二点を含むものであった。一点目は、緊急事態の憲法への編入であり、二点目は、フランスでテロ行為を行った者に対する国籍剥奪である。政府による憲法改正法律案は二〇一五年一月二三日に閣議決定されたが、当該法案は極めて簡潔なものであった。二か条しかなかったからである。一方において、新三六一一条は緊急事態に関する一九五五年四月三日法律の最も重要な諸規定を憲法レベルに引き上げるものであった。他方は、憲法三四条を改正するものであり、「フランスで生まれて他国の国籍を保持する者が、フランス国民の生活に対して重大な侵害をもたらす犯罪で刑罰を受けた場合に、その者からフランス国籍を剥奪することができる条件」の定めを法律にゆだねるものである。無国籍者を生み出すことは許されないが、極めて重大な犯罪を行った場合に、フランスで生まれた二重国籍者からフランス国籍を剥奪することは可能であった。

この憲法改正法律案は直ちにすべての政党の内部に分裂をもたらしたが、とりわけ当時政権の座にあった社会党の内部では深刻であった。二〇一六年一月二七日、多数派である左派の考えの体現者であるクリスティアーヌ・トビラ (Christiane Taubira) は、法務大臣の職を辞した。そこで、首相自身が国民議会で討論を行うことになったのだが、議会多数派は国籍剥奪の問題で分裂することになる。実際のところ、緊急事態の憲法への編入は乗り越えられない問題ではなかった。よく考えれば、戒厳事態は既に憲法三六条で規定されている。問題は、重大犯罪を行った者からの国籍剥奪に帰着する。提案された改憲案はコンセンサスを得るに至らなかった。何人かはあらゆる国籍剥奪に反対し、その他の者は平等原則の名のもとに制裁を二重国籍者のみに与えるのは望ましくないとし、さらには国籍剥奪よりも市民権喪失を推奨する者もいた。意見が分かれる中、政府は二〇一六年一月二八日から始まる国民議会法律委員会での審議から、当初の法案に修正を加えた。二重国籍者にこだわらないこと、国籍剥奪に代えて市民権剥奪にすることを、そして市民権剥奪を「国民生活に対する重大な侵害を犯した」重罪および軽罪に対する制裁としたのだった。

二〇一六年二月一〇日に改憲案は最終的に国民議会で賛

成三二七票、反対一九九票と安定的な多数で可決された。政府は成功を強調したが、それは見せかけのものだった。投票結果を分析すると、すべての会派は分裂していた。野党共和党についてみれば、一一名の下院議員が改憲案に賛成したが、七四名は反対、八名は棄権であった。しかし多数派の社会党の分断はより明らかであった。一六五名が賛成し、八三名が反対し、三六名が棄権した（さらに二名は投票に参加しなかった）。言いかえれば、寄せ集めめでは投票に依存的な多数派が改憲案を可決したのだった。政府は喜ぶことができたが、政府が自らの陣営内部に深い分断を引き起こしたことに変わりはない。このピュロスの勝利〔Victoire à la Pyrrhus、割に合わない勝利〕の後、改憲案は元老院に回付された。元老院は三月二二日に可決したが、採択された法案は国民議会のものとは大きくかけ離れており、政府は手続を放棄し中断することを選んだ（元老院において会派の分断は見られなかった。右派は修正案にほとんど賛成であり、左派はほとんど反対であった。その理由は、修正案は下院のものとはあまりに相容れず、元老院の多数派〔右派〕はあらゆる妥協を許さなかった）。

二〇一六年の憲法改正法律案の挫折には、二つの要因が重なっている。一つ目は、憲法八九条が求める両議院の対

等性である。両議院は同一の文言において合意に至らなかった。二つ目に、一年後に大統領選挙および国民議会総選挙が行われるという状況下で、執行府は自らの多数派を分断することを望まなかった。政治的コストの問題が極めて重要になっていた。このことは結局、フランスの政治および憲法の極めて特徴的なエピソードであると強調できるだろう。「国民の保護に関する」憲法改正法律案はすべて、二〇一五年十一月の悲劇的な状況に負っている。一般に、憲法改正は数年又は十数年の間に練り上げられるのである（司法官職高等評議会の構成および権限について考えてみよ）、二〇一五年の時は、テロ行為によって、公権力の側には素早い、さらには極度に迅速な対応が求められた。ところが一般的には、憲法改正にはそれとは反対に、熟慮や時には遅さが求められる。憲法のフィールドで素早い応答を求めようとした執行府の性急さが、憲法改正の失敗の一つの要因となった。

3 未解決の政治問題

地域言語・少数言語に関するヨーロッパ憲章の批准は、二〇年来フランスの政治過程に悪い影響を与えている。同憲章は一九九二年に欧州評議会の支援を受けて採択され、

一九九九年にフランスは署名した。その後、シラク大統領は憲法五四条に基づき、同憲章が憲法に適合するか否かの審査のために、同憲章を憲法院に付託した。憲法院は一九九九年六月一五日に判決 (Decision n° 99-412 DC le 15 juin 1999) を下し、同判決では同憲章のいくつかの条項が憲法に違反すること、それゆえ先に憲法改正が行われることを条件としたときのみ、同憲章を批准することができると判断した。この憲法院の判示に従って憲法改正が幾度となく試みられ、そして二〇〇八年委は、憲章を批准することなく緊張関係を緩和するために、憲法に第七五一条が追加された。同条は、「地域言語はフランスの財産である」と定めている。当然ながら、この条項の規範的効力は弱く、ほとんど無意味でさえある。そのうえ憲法院は事後的違憲審査において、同条項が憲法の保障する権利または自由を保障したものと見ることを拒否した (Decision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011)。

同憲章の批准を促進する人々からの圧力は強い。そのような人々とは、フランス語以外の言語がいまなお命脈を保っている地方 (ブルターニュ、コルシカ、バスク地方、アルザス) から選出された下院議員および上院議員である。このような状況下で、二〇一四年一月、国民議会の社会党

から議員提出の憲法改正法律案が提出された。当該下院議員たちは、次のように訴えたのだった。すなわち、オランド大統領は大統領選で同憲章の批准手続への着手を約束したと、二〇一三年三月の政府提出の憲法改正法律案の一つが、三月七日のコンセイユ・デタの消極的意見を受けて断念する前に、同憲章の批准を認める第五三三条の創設を予定していたこと、それゆえ今が執行府にそれらの約束を思い起こさせる時期であること、である。議員提出の憲法改正法律案は、二〇一四年一月二八日に国民議会第一読会で議決され、この時は賛成三六一票、反対一四九票と大きな差があった。このことは、同法案は右派下院議員に受け入れられたことを意味する (実際は四〇名が賛成し、一三名が反対した)。しかし問題は残されていた。執行府は自らの陣営に我慢を要求した。執行府は遅くとも一年半以内に実行すると約束した。そこで、政府提出の憲法改正法律案は、二〇一五年七月三〇日のコンセイユ・デタの反対意見にもかかわらず、七月三一日に閣議決定された。

同法案は元老院の第一読会に付されたが、一〇月二七日、元老院は先決問題を持ち出して対抗した。それは、議院が審議する理由がないと表明できる手続的技法である。これにより改憲案は否決されたものとみなされ、同法案は儀礼

的に国民議会に移送された。国民議会もまた同法案を審議していない。ここでもまた、両議院の対等性によって両議院の同意が要求されたのであり、現実にはすべての会派は分裂した。それは元老院よりも、国民議会についてあてはまっていた。国籍剝奪の時と同じである。私の理解では、憲法改正に関して元老院に託された重要な役割は、院内でそれぞれの立場を「固める」ことである。通常法律および組織法律についての元老院での投票はより流動的である。というのも、元老院は国民議会の最終決定権によって脅かされていることを知っているからである。逆に、元老院の合意が必然的に要求される憲法改正が問題となるとき、党内動向が、すなわち投票に関する党議拘束が憲法改正の成否を決する。