

〈研究ノート〉

フランスにおける政府の憲法解釈

—内閣事務総局の役割—

L'interprétation constitutionnelle élaborée au sein de l'Exécutif en France Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement

徳 永 貴 志 奥 村 公 輔 河 嶋 春 菜
Takashi Tokunaga Kousuke Okumura Haluna Kawashima

【Abstract】

En France, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) joue un rôle essentiel dans l'élaboration de l'interprétation constitutionnelle du Gouvernement à travers ses multiples fonctions d'assistance à l'ensemble du Gouvernement en collaboration avec le Cabinet du Gouvernement. En revanche, le fonctionnement du SGG dépend, dans sa large part, de la coutume. Dans les présentes études, les auteurs rassemblent des échanges avec Monsieur Thierry-Xavier Girardot, Directeur adjoint au SGG, réalisés le 28 mars 2017 à l'Hôtel de Matignon, afin de comprendre le fonctionnement du SGG dans le processus de l'élaboration de l'interprétation constitutionnelle au sein du Gouvernement.

【キーワード】

憲法解釈, 内閣事務総局, コンセイユ・デタ, 影響調査, 憲法院

1. 訳者はしがき

本稿は、科学研究費助成事業・基盤研究（C）「政府の憲法解釈の実証的研究」（研究代表者：徳永貴志，研究分担者：奥村公輔）に基づき、2017年3月28日にフランス首相官邸マティニオン館内閣事務総長図書室において行った、フランス内閣事務総局事務次長補佐ティエリー＝グザヴィエ・ジラルド（Thierry-Xavier Girardot）氏へのインタビューの内容（氏による事後の加筆・修正を含む）を所収するものである。

周知のとおり、現在の第5共和制フランスには政府（執行府）の二元性がある。すなわち、政府には1958年憲法（以下、憲法）6条・7条に基づ

いて国民によって直接選出される大統領（Président de la République）と、憲法8条に基づいて大統領によって任命される首相（Premier ministre）を頂点とする内閣（Gouvernement）が存在している。憲法5条1項は、「大統領は、憲法の遵守を監視する。大統領は、その裁定により、公権力の適正な運営と国家の継続性を確保する」と規定しており、国家元首たる大統領はいわば「裁定者」としての役割を与えられているが、大統領は憲法の他の諸規定により政府の長としての役割も有している。一方、憲法20条1項は「内閣は、国の政治を決定し指揮する」と定めた上で、同21条1項1文は「首相は、内閣の活動を統率する」と規定し、首相は内閣の首長として国政を指揮する立場にあり、首相もまた政府にお

いて大きな権限を有している。

このように、大統領と首相という双頭の政府には、それぞれを補佐する補助部局が別個に存在する。すなわち、大統領府と首相府である。大統領府の組織は、大きく、大統領キャビネ (Cabinet) と大統領特別参謀本部に分けられるが、大統領府は大統領キャビネの長たる大統領府事務総長 (Secrétaire général de la Présidence de la République) によって統轄されている¹⁾。一方で、首相府の組織は、大きく、首相キャビネ、内閣事務総局 (Secrétariat général du Gouvernement)、その他の部署・機関に分けられる²⁾が、首相キャビネと内閣事務総局の役割・機能は異なる。首相キャビネは、キャビネ長の下で、内閣の政策の定義、中央省庁の大臣キャビネの調整・統制、省庁間の調整及び裁定、大統領府との制度的結びつきの機能を有するのに対して、内閣事務総局は、内閣事務総長 (Secrétaire général du Gouvernement) の下で、「内閣全体及び特に首相の意のままになる行政機関」として、首相キャビネと連携しつつ、内閣全体を補佐するために様々な機能を果たしている³⁾。すなわち、内閣事務総局は、①国家継続性の保障者の機能、②政府審議の編成者の機能、③法律家及び法律顧問の機能を果たしている⁴⁾。これらの機能を通じて、内閣事務総局は、政府の憲法解釈の生成に携わっている。ただし、フランスでは行政組織法定主義が採られていないために、このような内閣事務総局の機能は慣例によって形成されてきた。

したがって、政府の憲法解釈の生成に関わるものに限らず、内閣事務総局の機能は、内閣事務総局 OB や学者の文献だけでは必ずしも捉えきれるものではない。そこで、本件科研費助成事業に基づき、政府の憲法解釈の生成に関わるものを中心に内閣事務総局の機能を詳らかにするため、内閣事務総局の上層部であるティエリー＝グザヴィエ・ジラルド氏へのインタビューを行った。

内閣事務総局におけるジラルド氏の身分は、内閣事務総局事務次長補佐たる内閣事務総局局長補佐 (Directeur adjoint au Secrétaire général du Gouvernement) であり、内閣事務総長、内閣事

務次長たる内閣事務総局局長 (Directeur au Secrétariat général du Gouvernement) に次ぐ地位にある。インタビューの内容を見れば分かる通り、ジラルド氏は内閣事務総局の機能に精通しており、ジラルド氏には、政府の憲法解釈の生成に関わる役割を中心に文献からは読み取ることができない多くの情報を提供していただいた。ここにジラルド氏への深謝の意を表したい。

なお、インタビューにおいては、本件科研費助成事業の研究代表者の徳永と研究分担者の奥村の他に、フランス憲法に精通している研究者も参加した。インタビュー (1) では、研究代表者・分担者がジラルド氏に事前に送付した質問票に基づく質問及びジラルド氏による応答を掲載し、インタビュー (2) では、質問票に基づくインタビューの後に行われた研究代表者・分担者・参加者による質問及びジラルド氏の応答を掲載している。そのため、便宜上、質問者の名前は掲載せず、単に「質問」とのみ表記している。

2. ジラルド氏へのインタビュー

2.1. インタビュー (1)

質問：

憲法 39 条 2 項 1 文⁵⁾に基づき、議院に提出する前の政府法案について義務として諮問されたコンセイユ・デタ行政部が答申の中で何らかの憲法解釈を示した場合、内閣はどのようなプロセスで、また、どのような基準で、その憲法解釈を採用したり、拒否したりするのですか。

ジラルド氏：

コンセイユ・デタが政府の法律案について内閣から助言を求められたときに示す意見 (avis) は、内閣がコンセイユ・デタに送付した法律案とは別に作成した法律案の形で提示されます。コンセイユ・デタは、公開の対象になるコメント (note) と公開の対象にならない法律案の案文 (texte) の両方を採択します。コンセイユ・デタ意見が用いる形式を理解することが重要です。私たち内閣事務総局は、自分たちが作成した法律案をコンセイユ・デタに送り、そして、コンセイユ・デタは

私たちに対して、「我々 CONSEIL D'ÉTAT は、以下のように内閣に対して法律案の書き方を助言する」と述べます。その意見は、法律案の形式で書かれます。CONSEIL D'ÉTAT 意見の核心部分は法律の案文なのです。大統領が CONSEIL D'ÉTAT 意見の公開を決定して以来、CONSEIL D'ÉTAT は公開されるコメントを必ず作成しています。以前は、そうした文書を必ず作成しているわけではありませんでした。CONSEIL D'ÉTAT は、多くの場合、CONSEIL D'ÉTAT が内閣に推奨したい書き方で作成した法律の案文だけを内閣に送付していました。私たちに法律の案文を送ることが CONSEIL D'ÉTAT の主たる任務であり、コメントは「付言 (en plus)」なのです。

CONSEIL D'ÉTAT 意見は、通常、毎週木曜日の CONSEIL D'ÉTAT 総会 (assemblée générale) において採択されます。そして、金曜日の午後、(首相官邸の) この部屋で会議が開かれ、私たちは CONSEIL D'ÉTAT が提案してきた案文について検討します。CONSEIL D'ÉTAT が提案した案文を私たちは「緑」と呼んでいます(なぜなら、緑色の用紙に印刷されているからです)。私たちは、自分たちが作成して CONSEIL D'ÉTAT に送った草案である「赤」(こちらは、赤色の用紙に印刷されています)と「緑」とを比較します。この会議は、どの案文を大統領主宰の大臣会議 (Conseil des Ministres) [閣議とも訳される]⁶⁾ に提示するかを決定するためのものです。ほとんどの場合、内閣は、CONSEIL D'ÉTAT が提案した案文を採用しますが、自分たちが作成した原案の方を採用することもあります。

CONSEIL D'ÉTAT は、法律の案文を採択する際に、いくつかの理由で内閣が作成した原案の変更を求めてくることがあります。まず、「このように書いた方が良い」という具合に) 文書作成上の質を理由に変更を求めることがあります。また、CONSEIL D'ÉTAT が(原案が憲法を遵守していないと評価したときは) 憲法が原案の修正を要請しているとみなして、その変更を求めこともあります。その場合に、CONSEIL D'ÉTAT は、自身の憲法解釈を私たちに示しながら、「法律案をこの

ように書くことを憲法が要請している」と述べて、原案の書き換えを求めます。ほとんどの場合、内閣はそのような CONSEIL D'ÉTAT の意見に従います。法律案の合憲性に関して、内閣が CONSEIL D'ÉTAT と意見を異にすることは滅多にありません。ただし、CONSEIL D'ÉTAT が内閣に対して、このように書いた方が良いと述べた際に、内閣がその意見に賛成しないこともあります。内閣が自身の原案にこだわるのは、その原案の案文が労働組合や諸外国との交渉を経て作成されたものであるためです。そのような場合には、原案の方を内閣は採用します。しかし、CONSEIL D'ÉTAT が「あなた方の法律案は憲法に反するので修正しなければならない」と内閣に忠告している場合には、非常に例外的なことではありますが、内閣は CONSEIL D'ÉTAT の意見に従わないことでリスクを冒すことになります。

質問：

内閣が、CONSEIL D'ÉTAT の忠告に従わなかった事例を教えてください。例えば、ブルカ禁止法⁷⁾ の事例はいかがでしょうか。

ジラルド氏：

CONSEIL D'ÉTAT は、憲法よりもむしろ欧州人権条約の領域に関する評価を行う機関ですが、確かに、公共空間において顔を覆い隠す行為を禁止する法律案(いわゆる「ブルカ禁止法」)については、好ましくないとの意見を私たちに提示しました。私たちは、CONSEIL D'ÉTAT で興味深い議論を行いました(私自身も CONSEIL D'ÉTAT 総会に参加しました)。そのとき、CONSEIL D'ÉTAT は、私たちに対して、この法律案は憲法及び欧州人権条約に抵触すると述べました。私は彼らに対して、「欧州人権裁判所は判決を下していないのに、あなた方はなぜそのような確信を持てるのですか。まだ確定的なことは言えないはずですよ。」と述べました。それに対して CONSEIL D'ÉTAT は、「その通りですが、しかし、この法律案の禁止規定は対象範囲が広すぎるので、やはり条約違反であると我々は考えます。」と述べました。その後、内閣は、CONSEIL D'ÉTAT の反対を押し切って法

律案を提出する決定を下しました。その法律案は、内閣も同意のうえで、国民議会議長と元老院議長によって、議会の採択直後に憲法院に提訴されました。そして、憲法院は、当該法律は憲法に違反しないとの判決を下しました⁸⁾。その2年後、欧州人権裁判所も、ブルカの禁止は欧州人権条約に違反しないとの判決を下しました⁹⁾。これは、内閣が CONSEYU・デタの意見に従わない決定を下す大変稀な事例の1つですが、結果的に、私たち内閣が勝利しました。とはいえ、CONSEYU・デタの意見に従わないことには常に高いリスクが伴います。

それとは別に、内閣と CONSEYU・デタが、非常に細かい点について意見を異にすることはあります。また、CONSEYU・デタが、内閣が作成した原案について、間違いなく憲法違反であるとは言わないで、「このように書くことを勧める」と述べることもあります。そのような場合に、首相がリスクを取る選択をすることもあります。しかし、私たち内閣事務総局は、原則として、首相に対して CONSEYU・デタの意見に従うよう助言しています。

質問：

政府提出法律案ではなく、行政裁判法典 L.112-2 条に基づいて、特定の法律問題について内閣が CONSEYU・デタに助言を求めた際に、CONSEYU・デタが示した意見に内閣が従うかどうかという問題があります。その時は、内閣はどのように判断しているのでしょうか。

ジラルド氏：

それは、内閣が任意に CONSEYU・デタの意見を求める手続です。内閣は、義務ではないにもかかわらず CONSEYU・デタの意見を求める選択をする際には、CONSEYU・デタの意見にほぼ必ず従います。内閣が CONSEYU・デタに意見を求めつつ、その意見を尊重しない決定を下す事態を想像することは困難です。恐らく、非常に稀なケースで、そのような事態が起こることはあるかもしれませんが、内閣が任意に CONSEYU・デタの意見を求めるのは、その意見を必要としており、そ

の意見に従うつもりだからです。ですから、私たちは、CONSEYU・デタの意見を求める際、CONSEYU・デタから示されるであろう意見に含まれる考え方を、CONSEYU・デタへの諮問を提案した省庁が共有しているかどうかを気を配ります。CONSEYU・デタの示す意見が内閣にとって都合の悪いものである可能性がある場合には、CONSEYU・デタに意見を求めても良いのか決断しなければなりません。場合によっては、意見を求めることはせず、政府の法律案として CONSEYU・デタに諮問する機会を待つ方が良いこともあります。

しかし、内閣にとって都合の悪い回答が示される可能性があるとしても、議会に対して生じうる困難や大臣間に生じうる困難を乗り越えるために、CONSEYU・デタの意見を必要とするような大変難しい法律問題が存在する場合があります。

質問：

今までに、内閣が特定の法律問題に関する CONSEYU・デタの意見に従わなかった事例はありますか。

ジラルド氏：

事例がないということはありませんが、私が思いつく事例は、憲法適合性に関するものではありません。私たちが CONSEYU・デタの意見を求めるとき、憲法解釈の問題に関わることは非常に稀にしかありません。ですから、事例としては、ある法律を改正するべきかどうかといった法律の解釈に関する問題や、国際法またはヨーロッパ法との関係に関する問題があります。憲法適合性の問題は、ごく稀にしか存在しないのです。

質問：

CONSEYU・デタ行政部がその意見の中で憲法解釈を示すとき、大統領・大統領府、内閣・内閣事務総局、および関係省庁は、執行府全体の憲法解釈の生成においてどのような役割を果たしているのでしょうか。

ジラルド氏：

2つの形態が存在します。CONSEYU・デタが内閣の作成した法律案について意見を述べる場合

と、付託された法律問題について意見を求められる場合です。内閣が提出する法律案の場合、その案文は、その法律の内容に最も関係のある省庁が起案します。コンセイユ・デタ意見が示されたら、関係省庁、とりわけ当該省庁の法務部（direction des affaires juridiques）は、コンセイユ・デタ意見と自分たちの見解が一致しているかどうか検討します。省庁内部で分析が行われますが、ほとんどの場合、コンセイユ・デタ意見との不一致はありません。しばしば複数の省庁が関係しますが、すべてのケースにおいて、それらの省庁の法務部およびその他の部局は、コンセイユ・デタ意見との不一致がないかどうか判断するために、それを分析します。そして、内閣の憲法顧問である内閣事務総長が果たす重要な役割があります。私たちは、しばしばこの部屋で、コンセイユ・デタ意見について完全に納得できるものかどうか検討し、それに従わなかった場合のリスクを評価するために、関係省庁の法務部の担当者たちと議論します。ブルカ禁止法の場合のように、非常に強い政治的意志が働いたために、コンセイユ・デタ意見に従わないのは危険であると内閣の中で評価しても、憲法院が当該法律に違憲判決を下す確証はないため、そのリスクを冒すことはあります。検討会議の主要な参加者は、内閣事務総長の重要な役割を共有する関係省庁の法務部の担当者たちです。

内閣事務総局の役割として私たちが憲法の専門家であることを示す根拠の1つは、私たちが憲法院に対して法律を擁護する点です。ご承知の通り、憲法院に提訴するには2通りの手続があります。まず、60人の国民議会議員または60人の元老院議員は、議会で可決された法律をその審署前に憲法院に提訴することができます〔憲法61条2項〕。そのとき、憲法院に対して当該法律を擁護するのは内閣事務総局です。憲法院に内閣の見解を送付するのは私の役目です。また、私たちの同僚の1人が、内閣の立場を説明するために、関係省庁の代表者とともに憲法院に出向きます。

2010年以來、〔憲法61条の1に基づく〕合憲性優先問題（QPC）と呼ばれる手続が行われています。コンセイユ・デタまたは破毀院がQPC

を憲法院に送付したとき、私たちの同僚の1人が首相の代理人として弁論するため憲法院に出向きます。実は、今朝も、単独テロ計画について、大変重要な審問が開かれました。私たちは、QPCについて憲法院に対して作成されるすべての申立理由書にサインします。私たちは憲法に精通した存在なのです。

質問：

日本では、与党内での調整を経て内閣官房で確認された事柄を国務大臣は閣議で追認するだけで、それに異議を唱えることはありませんが、フランスではいかがでしょうか。

ジラルド氏：

首相府における決定の大部分は、首相キャビネ、政治的協力者、および内閣事務総局が揃った会議において行われます。したがって、政府提出法律案の案文を決定する会議が開かれるときは、内閣事務総長がこれを取り仕切りますが、通常、内閣事務総長の横には、首相キャビネの文書責任者が控えています。私たちは、法的な問題と政治的な時宜性（opportunité）の問題とを区別します。法的問題については、内閣事務総局が助言しますが、政治的時宜性については、首相キャビネが決定します。また、合意が得られない場合は、内閣事務総長が首相にその旨を伝え、首相が最終的に決断します。いかなる場合でも、決めるのは首相です。しかし、法的問題、とりわけ憲法問題については、首相は通常、内閣事務総長の助言に従います。内閣事務総局の役割は、何が法的なリスクであり、何が不可能なのかを首相に明確に伝えることです。内閣事務総長がリスクを指摘しても首相がそのリスクを冒す決断を下すことはあります。内閣事務総長が不可能であると指摘したときは、首相は通常その意見に従います。しかし、決定を下すのは常に首相です。トップは首相なのです。

質問：

政府の法律案が大臣会議〔閣議〕にかけられる際、大臣の誰かが政治的理由でそれに反対したた

めに閣議決定が下せないということはあるのでしょうか。

ジラルド氏：

フランスにおいて、大臣会議は、その議事日程に記載される法律案について大臣たちの意見が一致しているかどうかを確認するために議論する場ではありません。そのような問題については大臣会議に先立って調整が行われます。そのような調整は、この内閣事務総長図書室で行われる会議、もしくは首相個人との会議の際に行われます。憲法問題について大臣の間に意見の一致が得られない場合には、首相が仲裁します。省庁間で意見の食い違いが発生した際に、非常に重要な問題の場合には首相との会合を開き、そうでないときは首相キャビネとの会議を開催します。そして、首相または首相キャビネが、政府の方針を決定します。大統領が首相と同じ党派に属するときは、重要問題ならば首相が大統領も同じ意見かどうかを確認します。したがって、大臣会議の前にこれらすべてのプロセスが実施され、調整が終われば大臣会議の議事日程に記載されます。大臣会議において示された法律案の案文について、他の大臣たちは政治的なコメントをしますが、調整は事前に終わっています。

質問：

大臣会議は全員一致でしょうか。

ジラルド氏：

大臣会議において表決は行いません。首相がトップなので、全員一致を必要としません。大臣たちの意見が一致しない場合には、首相が政府の方針を決定します。大統領が多数派の長であるときは、大統領と首相の意見は当然一致していなければなりません。大臣たちの意見が一致する解決策を見出すことが望ましいですが、特定の大臣が反対しているために、首相が政府の方針を決める場合がしばしばあります。このような制度は決定を下すには有効ですが、副作用をもたらすリスクもあります。つまり、首相が決定権を有しているために、他の大臣たちは合意を見出そうとせず、自分の意見に固執したまま首相の決断を待つこと

があります。日本のように合意を見出さなければならぬのであれば、恐らく、合意を見出す努力をもっとするでしょう。もっとも、フランスでは合意する義務はありませんが、首相または大統領を説得する必要はあります。首相に権限を付与しているフランスの制度にはメリットもありますが、大臣たちに合意を求める義務がないのは少しデメリットでもあります。

質問：

そうすると、大臣会議で署名をするのは首相だけでしょうか。

ジラルド氏：

その通りです。政府提出法律案の場合、大臣が署名するのは、国民議会または元老院への法案提出の際に添付するデクレです。このデクレに署名するのは、首相および当該法律案を所管するすべての大臣ですが、多くの場合、国民議会に出席する1人か2人の大臣です。多数の大臣が署名することはありません。

質問：

憲法39条1項に基づく首相の法律発案権は、どの瞬間から始まるのですか。大臣会議の段階からですか、それとも、その前の草案の段階からでしょうか。

ジラルド氏：

首相が法律の発案権を有しているということは、国民議会または元老院に法律案を正式に提出するのが実際に首相であるということです。したがって、それは提出の段階、つまり、大臣会議の後のことを意味します。しかし、首相は法律案を提出できるだけでなく、その法律案を準備するかどうかを決めることもできるので、大臣会議よりも前の段階でもあります。それは、内閣の中で議論される事柄です。大統領、首相、および大臣たちが同じ党派に属しているときは、彼らは法律案を作成するテーマを選ぶために、しばしば議論します。これらの法律案は特定の省庁において起案され、私たち内閣事務総局が首相の権限のもとで各省庁の意見の調整を行います。政府提出法律案の場合、

その法律案をコンセイユ・デタに付託するのは内閣事務総局です。大臣の間で合意のある法律案、あるいは、仲裁の対象となった法律案を大臣会議に提出するのは、所管の大臣です。そして、首相がそれを議会に提出するのです。

質問：

日本では2014年7月1日に、内閣が従来の憲法解釈を変更するために閣議決定を行いました。日本でもこれは大変珍しいことですが、フランスではそのような事例はあるでしょうか。

ジラルド氏：

フランスにそのような事例はありません。大臣会議では、法律案や任命を採択したり、大臣たちがコミュニケーションをとったりするだけです。大臣会議において採択される法解釈というものは存在しません。なぜなら、大臣会議は法解釈に関する議論を採択する場ではないからです。憲法解釈について特定の立場を採用したい場合には、憲法の特定の条項をどう解釈すべきか示すために全大臣に向けて首相が出す通達が想起されます。

大臣に向けて憲法をどう解釈すべきか示すことは実際にあります。ここでの私の任務の1つに、憲法40条を遵守するよう大臣たちに要請する首相通達を作成することがありました。憲法40条は、国家財政に何らかの負担を強いる修正案の提出を議員に対して禁止していますが、あまり遵守されてきませんでした。議会による憲法40条の適用は、憲法院による解釈と完全には一致していませんでした。議会は、修正案を作成することができる範囲を憲法院の解釈よりも少し広く捉えていたのです。しかし、政府は、そのような議会のやり方を放任していました。そこで、首相は、憲法院による解釈を遵守するよう大臣たちに要請したのです。というのは、大臣は、議会の審議において憲法40条に反する修正案に異議を唱える権限を有しているからです。大臣がこれを要求すれば、議会が同意するか、あるいは、憲法40条に反して採択された法律を無効にするよう憲法院に提訴することが可能になります。もっとも、その首相通達はあまり効果がなかったということも認

めなければなりません。

質問：

ここまでのお話は、大統領と議会多数派の属する党派が一致しているときだけのことでしょうか。

ジラルド氏：

大統領は、憲法上は、かなり限定された権限しか有していませんが、大統領が首相と同じ党派に属している場合には、大統領がトップになります。確かに、大統領の権限のいくつかは大変重要なものであるとしても、憲法及び法律によって重要な権限を付与されているのは首相です。ですから、政府を動かすときのトップは首相です。大統領と首相が同じ党派に属している場合には、大統領は首相に対して、大統領の政策を実施するために首相の権限を用いるよう要請します。ただ、特定の憲法解釈を示す大統領の文書が出されたことはありません。過去に、憲法解釈に関する議論が行われたこともありますし、これからもあり得ますが、大統領は憲法の専門機関や専門家を有していないので、首相や大臣の統括下にある行政機関に頼るしかありません。

しかし、大統領は、重要な案件のときは、憲法解釈について自身の立場を示すことがあります。憲法を改正するために、大統領が首相の提案した国民投票を実施する決定を下した1962年の事例があります。このとき、大多数の法律家は、このようなやり方は憲法に反すると評価しました。また、コンセイユ・デタも、その手続は憲法違反であると述べました。憲法改正手続を定める憲法89条は、両議院において事前に採択されなければ憲法改正法律案〔憲法改正案は憲法改正法律案の形式をとる〕を国民投票にかけることはできないとしています。しかし、いったん法律案が国民投票によって採択されると、その法律に異議を唱えることはできなくなります。

今日でも、いくつか議論の可能性がありますが。大統領選挙では、憲法に抵触するテーマについて国民投票を実施すると公言する候補者が何人もいます。ですから、ド・ゴール大統領が（憲法を改

正するために) 実施したような国民投票が可能な
のか、憲法に抵触する提案について国民投票を
実施することは可能なのか、その場合に憲法 89
条の手続を遵守しなければならないのか、とい
ったことについて議論することはできます。国民
投票によって採択された法律を憲法院は統制し
ませんから、それは実際に可能ですし、裁判官
による制裁もありません。しかし、それは憲法
の文言を遵守しないということになります。

フランソワ・ミッテラン大統領時代に、オル
ドナンスに関する憲法論議がありました。憲法 38
条 1 項に基づいて、政府がオルドナンスによ
って法律を改正することを議会が承認した際、
ミッテラン大統領は、(憲法 13 条 1 項の解
釈として) 大統領はオルドナンスに署名する
義務はなく署名を拒否する権限を有している
と考えました。それ以後、ミッテラン大統
領が課したその憲法解釈が受け継がれていま
す。逆に、大統領が法律に審署する場合には、
それを拒否できないことは明白です(憲法 10
条 1 項)。つまり、大統領は、その法律に
審署するか、憲法院に提訴するか、(憲法 10
条 2 項に基づいて) 議会に対して再審議を要
求することはできますが、ただ審署しないと
宣言することはできません。しかし、法的に
大統領の行為であるオルドナンスについては、
今日、大統領は署名しない権利を有してい
ることが承認されています。これは大統領が
課した憲法解釈です。

質問：

1994 年 1 月 13 日の憲法院判決は、政府
の提出した法律案に対する政府自身の修正
案〔憲法 44 条 1 項 1 文〕がコンセイユ・
デタへの諮問にも大臣会議にも付される義
務はない、と判示しました¹⁰⁾。では、
政府が政府自身の修正案を任意にコンセイ
ユ・デタに諮問することはあるのでしょうか。

ジラルド氏：

政府の修正案がコンセイユ・デタに諮問
されることはほとんどありません。私たち
にとっては、極めて単純な憲法解釈の問題
です。国民議会議員が憲法院に提訴した
ため、憲法院はこの問題につ

いて判決を下しましたが、憲法の文言は
そもそも明白です。つまり、コンセイユ・
デタは、修正案ではなく、政府提出法律
案について助言を求められるとされていま
す(憲法 39 条 2 項)。この憲法院の判
決は、新奇なものではありません。修正
案についてコンセイユ・デタに意見を求
めることは義務付けられていませんし、
コンセイユ・デタも修正案に関して助
言を求められることを望んでいません。
多くの修正案が提出され、中には困難な
問題を提起する修正案もあり、それに
関するコンセイユ・デタの意見を内閣
が歓迎しないことをコンセイユ・デ
タは遺憾に思っていますが、それら
の修正案について助言を求められる
ことはないと思われています。

その主な理由の 1 つは、不幸にも修正
案が非常に短い期間で準備されるという
点です。コンセイユ・デタの意見を求
めることは、実際上難しいのです。2
つ目の理由は、コンセイユ・デタは
修正案について意見を述べるのが自分
たちの任務ではないと考えていること
です。

しかし、私たち内閣事務総局は、修正
案を準備するためにコンセイユ・デ
タの意見を聞くことがあります。その
場合には、行政裁判法典 L.112-2
条に規定された諮問手続を利用しま
す。私たちは、特定の修正案がもたら
す困難を説明した質問票を作成し、
当該修正案の案文を諮問の際の付
属文書として添付します。ただし、
コンセイユ・デタが、修正案の案文
の作成について意見を述べることは
ありません。欧州人権条約 6 条を
遵守するための処罰規定について、
情報処理及び自由に関する国家委員
会(CNIL)が準拠する手続を改正す
るための修正案の事例が想起されま
す(司法機関だけでなく独立行政機
関の場合も、公平性を担保するため
に、訴追を担当する機関と、処罰を
課す決定を下す機関とは分離してい
なければならず、とコンセイユ・デ
タは判決を下していたからです)。そ
こには重要な法的争点があり、コン
セイユ・デタ判決に対応しなければ
ならなかったため、この事案は複雑
でした。そのため、私たちは、自分
たちが採用した解決策についてコン
セイユ・デタの意見を求めたので
す。そして、

コンセイユ・デタの意見を聞いた後に、改めて修正案を作成しました。

強制退去予定の外国人を留置するのではなく彼らの足首に電子ブレスレットを装着することを可能にする法律案の場合にも、私たちは同様の手続を踏みました。すなわち、この事案について修正案を準備するためにコンセイユ・デタに諮問したのです。

私たちが修正案の草案についてコンセイユ・デタの意見を求めたい場合は、まとめると以下のようになります。

1. コンセイユ・デタは諮問された内容を検討するために一定の時間を必要とするので、内閣事務総局が自身の修正案について諮問すること自体が稀である。
2. 実際には、問題が複雑な場合にだけ、内閣事務総局はコンセイユ・デタに諮問する。そして、問題が複雑なだけに一定の時間を必要とする。
3. 内閣事務総局は、修正案の案文そのものをコンセイユ・デタに諮問することはない。諮問するのは、法律案または法律問題についてのみである。内閣事務総局が法律問題を諮問した場合、コンセイユ・デタは草案の案文を採択するのではなく、法的論証を用いて諮問に対するコメントを示す文書を採択する。

質問：

政府の修正案は誰がどのようなプロセスで作成しているのでしょうか。政府の修正案が憲法に適合するかどうかは、執行府内のどの機関がどこで審査しているのでしょうか。

ジラルド氏：

さきほどとほとんど同じ答えになります。政府の修正案は省庁内で作成されます。もし、国際法や憲法との関係で法的問題が生じうる場合には、所管官庁の法務部が調査します。そこでの検討において難しい問題の発生が判明すれば、内閣事務総局がその問題を検討し、修正案の草案の合憲性について首相に意見を述べます。私たちは、当初とは少し異なる修正案を作成するよう助言することもあります。難しい憲法問題を生じさせる重要

な修正案については、関係省庁の法務部と内閣事務総局との間で対話を行います。

質問：

憲法改正法律案に関する質問です。法律案に対する政府の修正案は大臣会議にかける必要がないということになっていますが、憲法改正法律案に対する政府の修正案についても大臣会議にかける必要はないのでしょうか。

ジラルド氏：

その必要はありません。憲法改正法律案に対する修正案も大臣会議で検討することはありません。大臣会議は、議会に提出する前に政府の法律案を検討する場です。憲法改正法律案に対する修正案の場合も、他の政府提出法律案に対する修正案と同様です。しかし、内閣事務総局は、憲法改正法律案に対する修正案の場合には、それを徹底的に検討します。他の修正案の場合には、困難な法的問題が指摘された場合だけです。憲法改正法律案に対する修正案の場合、それを検討するための準備会議が必ず開かれます。そして、当該修正案は、内容に最も関係のある省庁が、首相の協力者や大統領に忠実な人物と共に起案します。その修正案を提出するかどうか決めるのは、大統領と首相です。しばしば、国民議会および元老院の法律委員会の委員長と議論がなされます。憲法改正法律案を提出するのは、それを採択させるためですから、そのためには、頻繁に両議院の法律委員会の委員長と交渉しなければなりません。

(成功には至りませんでした)が緊急事態と国籍剥奪に関する憲法改正法律案のときも、両議院の法律委員会委員長と議論したうえで、首相が、内閣事務総長、内務省、および司法省と共に作成した政府の修正案が複数提出されました。修正案は、法律案について多数派を見出し、合意に達するために作成されます。与党議員から提出された修正案が、政府にとって好ましくない場合には、その修正案に対応するために、内閣は妥協案としての修正案を模索します。

憲法改正法律案の場合、議員たちは、あらゆる種類の修正案を提出することがあります。憲法改

正法律案は、憲法院による審査の対象にはならないので、当該改正案と全く関係のない修正案まで提出されることがあります。政府はそのような修正案は提出しません。政府は通常、憲法改正法律案と関係のない修正案を提出することはなく、基本的に、改正案の案文に対する合意を模索するために修正案提出権を用います。国民投票を伴わない憲法改正には特別多数が必要とされるからです（憲法89条3項）。政府の修正案提出権は、基本的に、両議院と交渉するための手段なのです。

憲法改正については、定義上、憲法問題は発生しません。なぜなら、修正案が採択されれば、それは憲法そのものになるからです。唯一の法的問題は、「それは正しく書かれているか」、「それは容易に解釈できるか」、「その法的効果は求めていた通りのものか」といったことです。また、国際法を遵守しているかどうかも同様に問題になります。国内法秩序において、憲法は国際法の下位規範ではありませんが、憲法と国際法との対立は避けた方が良いでしょう。もし、憲法に対する修正が欧州人権条約や欧州の諸条約に抵触すれば、それは問題になります。そのときは、修正案の憲法適合性ではなく、条約適合性に関する法的議論が行われます。ですから、先の憲法改正に関する議論では、外務省の法務部が参加していました。国籍剥奪に関して、無国籍を創設することができるかどうか確認するために、無国籍を扱う条約について議論しました。フランスは、いくつかの条約を批准していないので（例えば、1961年の無国籍の削減に関する条約）、私たちは自由に決めることができる余地があります。もしそうでなかったら、国際的合意の破棄を通告しなければなりません。しかし、もちろん、それは検討されませんでした。

質問：

大統領は、憲法改正法律案に関する議論に参加しないのですか。

ジラルド氏：

大統領は国家元首なので参加します。大統領と

首相が同じ党派に属するときは、首相がトップです。もちろん、首相と大統領の両方の同意が必要です。

質問：

憲法改正法律案に対する修正案についても同様でしょうか。

ジラルド氏：

そうです。大統領キャビネの1人または複数のメンバーが会議に参加します。前回の憲法改正の議論の際には、政府の修正案について議論するために、大統領キャビネの顧問（conseiller）とキャビネ長（directeur du Cabinet）¹¹であったティエリー・ラタスト（Thierry Lataste）が参加しました。そして、大統領の法律顧問も参加しました。ですから、大統領キャビネと首相キャビネが十分に連携し、共に働くわけです。両者に大きな意見の相違はありません。

質問：

法律案を議会で審議する際に、首相や他の大臣が憲法解釈を示すことがあります。この憲法解釈は、内閣の一致した見解ですか。それとも、単に大臣個人の意見でしょうか。

ジラルド氏：

両方ありえます。事前に内閣での検討を済ませているテーマがいくつかあります。例えば、内閣が法律案を作成する際、ある条項が憲法に抵触する可能性がある場合には、内閣において皆で検討します。そして、最終的に、憲法違反であることを理由にその条項を法律案に盛り込まないことにしたとします。その後、議会においてそれと同じ内容の条項を盛り込むための修正案が提出されれば、議会で政府を擁護する立場にある大臣は、事前に同様の問題について内閣で議論を行っているため、その修正案は憲法に違反すると述べるでしょうし、政府内で事前に共有した分析に依拠して発言するでしょう。

しかし、議会における審議では、大臣が単に自身の職権で、ある修正案が憲法に抵触すると述べることもあります。というのは、1本の法律案に

対して100件もの修正案が提出されるからです。日本の状況はわかりませんが、フランスでは、提出される修正案があまりに多いことが問題となっています。なかには重要な修正案もありますが、数があまりに多いのです。1つ1つの修正案に対して、行政機関は大臣のために小さなカードを用意しなければなりません。このカードは、行政機関が大臣に提案する議会審議用の答弁案です。これらの答弁案の中には、特定の修正案が憲法に反していると記されているものもあります。それに従って、大臣は、特定の修正案が憲法に抵触していると議会審議で述べます。ときには、大臣が用意された内容とは異なる答弁をすることもありますが、概して、大臣たちは助言に従います。特定の修正案が憲法に抵触すると述べることはとても簡単であるにもかかわらず、ときには、大臣が、憲法違反かどうか確かではないと述べることもあります。つまり、大臣自身によって表明される憲法解釈もあるのです。大臣が示す憲法解釈は、首相官邸における省庁間折衝によって検討された見解であることもありますし、特定の省庁だけで準備されたものであることもあります。また、そうした見解の中には、特定の政府提出法律案が憲法に違反しないことを説明することを目的としたものもありますが、特定の修正案が憲法に抵触していることを説明することを目的とするものもあります。ですから、憲法上の主張に特別な形式があるわけではありません。その他の主張と変わりません。

最終的に採択された法律が憲法院に提訴されるかどうかは予測できません。なぜなら、フランスでは、採択された法律を憲法院に対してすぐに提訴することができるからです。憲法違反であるにもかかわらず、議会多数派がその修正案を採択したために、憲法院の前に呼び出されることになったのだと、憲法院に対して内閣が陳述することがあります。その場合、内閣は憲法院に対して、議会多数派によって採択された条項は違憲であると主張することになります。それについては、ジャン＝マルク・エロー (Jean-Marc Ayrault) 元首相が支持した予算法律案に対する修正案の事例が

あります。政府は、その修正案は違憲であると主張しましたが、議会は政府の主張に耳を貸さず、その修正案を採択しました。憲法院に対して、内閣事務総局はマニユエル・ヴァルス (Manuel Valls) 首相の同意のもと、その修正は違憲であると説明しました。幸いにも、憲法院は内閣事務総局の主張を受け入れました。

質問：

憲法院による合憲判決、違憲判決、または解釈留保付き合憲判決は、政府の憲法解釈や議会での審議にどのような影響を与えているのでしょうか。

ジラルド氏：

憲法院の判決はとても重要です。なぜなら、国民議会や元老院での法律案の審議の際に指摘された違憲性の問題は、その直後に憲法院への提訴につながる可能性があるからです。ですから、私たち内閣事務総局は、憲法院の判例を念頭に置いていなければなりません。憲法院の判例を考慮に入れないければ、採択された法律が憲法院によって違憲判決を下されるかもしれません。もし、審議中の政府提出法律案が憲法院の判例に反している可能性があれば、私たちはそうなることを回避するために、法律案の修正を試みることとなります。ただし、左右の政治勢力の間に憲法院判例を無視するとの政治的合意がある場合は別です。それは稀なことですが、起こりえます。

例えば、アルメニア人が虐殺された歴史を否定する行為を処罰することについて、与野党の間に何度も政治的な合意がありました。サルコジ大統領時代に、そのような法律を制定する最初の試みがありましたが、憲法院によって憲法違反とされました¹²⁾。また、最近でも、議会は、憲法院の判決を少し考慮に入れて改善した法律を改めて制定しようとしたのですが、十分ではなかったために、再び違憲判決が下されました¹³⁾。当時存在していなかった虐殺の罪で有罪になった者は誰もいないのに、虐殺の存在を否定する行為を現在の刑法で取り締まることは恐らく不可能であると憲法院は考えています。ですから、そのような法律案の場合には、コンセイユ・デタに意見を求めること

を回避した方が良いのです。コンセイユ・デタは憲法院の判例を遵守しなければならないと助言するからです。しかも、その意見は、現在は公開されることになっているのでなおさらです。つまり、合憲かどうか疑わしい法律案を採択しようとする政治的意思がある場合には、次のような決定がなされることがあります。

・政府提出法律案に対する修正案

：アルメニア人虐殺の事案では、この方法が用いられました。

・議員提出法律案

：最近では、コルシカの税制に関する議員提出法律案がありました¹⁴⁾。この法律案は、恐らく憲法に抵触するのですが、コルシカに対する減税措置を可能にする政治的合意があったため、憲法院への提訴は行われませんでした。

原則として、私たち内閣事務総局は、憲法院の判例に従わなければなりません。そうしなければ、すぐに憲法院によって違憲判決が下されてしまいます。オランダ政権の初めに、予算法律に対して複数の違憲判決が下されました。その中に、私たちが十分に憲法院の判例を踏まえていなかった事例があったのですが、この判決では、憲法院判決の既判力について定める憲法62条に抵触していることを理由に、当該法律が違憲とされました。

2.2. インタビュー (2)

質問：

憲法61条に基づいて法律の施行前に憲法院へ提訴する60人の国会議員が、憲法学者に助言を求めることがあるという話を聞いたことがあるのですが、内閣が憲法学者に助言を求めることはありますか。

ジラルド氏：

執行府の中にも憲法の専門家がいると私たちは考えていますから、憲法院での弁論に備えて特に法学教授に助言を求めることはありません。

質問：

しかし、省庁は、ときに公法分野に関して法学教授に助言を求めることがあると聞いています。

ジラルド氏：

そうなのですが、憲法訴訟に関してはそれも多くありません。というのも、執行府内部に憲法の専門家がいるからです。確かに、法学教授とのやり取りはありますが、それはその教授のあれこれの憲法解釈の方法や、学界で議論になっているテーマについて確認するためです。他方、国会議員が法学教授に助言を求めることはあります。また、QPC訴訟では「狭き門 (portes étroites)」¹⁵⁾と呼ばれる意見書を憲法院に提出する団体がありますが、そのような訴訟への外部参加者も法学教授に所見を求めることがあります。

質問：

そのような意見書に「狭き門」という呼び名をつけたのはジョルジュ・ヴェデル (Georges Vedel) 教授でしたね。

ジラルド氏：

はい、そうです。憲法院は訴訟の第三者が提出する意見書のリストを公表するようになりました。一方、意見書の内容は公表されませんが、それは、第三者が訴訟プロセスにおける当事者ではないからです。また、憲法院がこの意見書を実際に読んでいるかどうかはわかりません。

憲法院への提訴が憲法61条に従って法律の施行前に行われる場合には、憲法院は職権であらゆる憲法問題を提起することができ、提訴の内容に拘束されません。ただし、[憲法61条の1に基づく] QPC訴訟手続が始まって以来、憲法院は通常、提訴された内容についてのみ判断しています。憲法院は、憲法問題を職権で提起することはできませんが、そうすることは滅多にないのです。したがって、憲法院にとって「狭き門」は、提起された憲法問題とは別に考慮すべき点があるかどうかを判断する助けになる可能性があります。

憲法院が提訴内容にない憲法問題を提起する場合には、事前にその問題に関する政府の立場を把握するために、私たち内閣事務総局に質問を送り、また、そうすることによって、私たちにその憲法問題について知らせます。

QPC訴訟では、憲法院はすべての当事者に対

し、職権で提起しようとしている問題を通知しませんが。ただし、職権で憲法問題を提起する場合でも、その憲法問題は提訴された法律規定に関するものでなければならず、提訴された法律規定を超えて審査することはできません。他方、先述の通り憲法院は、憲法 61 条に基づく提訴の場合には、提訴内容に挙げられていない条項についても職権で憲法問題を提起することができます。この場合に、憲法院は職権で提起しようとしている憲法問題を、私たちに事前に通知します。

コンセイユ・デタで徹底的に議論された案件が緊急事態法改正法案でした。緊急事態の憲法適合性が判断の難しい問題であることは、もとよりわかっていました。コンセイユ・デタは、緊急事態法改正法律案の憲法適合性判断に関して [合憲の立場をとるといふ] リスクを冒したのです。一方、憲法院が下すに至った判断は、憲法院自らが当該法律を補完するような内容でした¹⁶⁾。

政府の関心事は、安全確保のために必要だとと思われる緊急事態法の規定を今後も活用することでしたから、政府にとって最悪の事態は、あらゆる居住指定の延長を禁止するような違憲判決が出ることでした。憲法院が行った判断は、そのような判断ではなく今日のコンセイユ・デタにとって最も都合の良い判断でした。私たちがコンセイユ・デタに法律案を諮問したとき、コンセイユ・デタには迷いがあり、コンセイユ・デタ構成員間で意見が分かれています。コンセイユ・デタもまた、熟慮を重ねたのです。裁判官の許可の下でのみ居住指定を延長できるようにするという案はコンセイユ・デタ内で検討されたのかもしれませんが、そう考えていたコンセイユ・デタのメンバーも意見を変え、裁判官の許可による居住指定延長は極めて悪いアイデアだと考えるようになったのでしょう。

質問：

先ほどのお話にもありましたが、2015 年までコンセイユ・デタの意見は非公開とされていました。しかし、2015 年にオランダ大統領がコンセイユ・デタの意見を一部公開すると決定しました。

それ以後、実際にも公開されてきたわけですが、コンセイユ・デタの長官は形式的には首相なのに、なぜ大統領がコンセイユ・デタ意見の公開を決定できたのでしょうか。

ジラルド氏：

私も同じ疑問を持ちました。次のように考えることができるのではないのでしょうか。つまり、大統領がコンセイユ・デタの意見を公開するよう首相に頼み、首相はそれに応じて公開することに決めた、と。コンセイユ・デタ意見を公開するのはあくまで首相です。そもそも、この公開原則を実現するために法令が変更されたわけではありません。どのレベルの法にコンセイユ・デタ意見の公開原則を定めるべきかということさえ分からないのです。コンセイユ・デタ意見は内閣に提示されるものであり、それゆえに意見の公開を課すことができるのは立法府ではないので、憲法で意見の公開原則を規定するべきだとも言われています。この点については議論があります。実際には、大統領が議会多数派の長であるため、本来ならば首相権限の行使としてのみ下すことができる決定を大統領が発表することは数多くあります。

コンセイユ・デタ意見の公開は、コンセイユ・デタにとってさき思いがけない決定でした。これは好ましいことではないでしょう。大統領は側近と相談しただけで、今後コンセイユ・デタ意見が公開される場合があると発表してしまったのです。私たちが驚きましたし、少し困惑もしましたが、大統領がそう頼むのですから、そうする外ありません。一方、「何を公開するか」という議論が起きました。というのも、コンセイユ・デタ意見は、先に申し上げた通り、もっぱら、そして本来的には法律の案文です。大多数の場合には、コンセイユ・デタは何らコメントを付すことなく、法律の案文を作成するだけなのです。コンセイユ・デタがコメントを付すにしても、とくに内閣の注意を引きたい事項について非常に短いコメントを付すだけに留まる場合がほとんどです。大統領による発表の後、コンセイユ・デタとやりとりをしましたが、私たち内閣事務総局としては、政府提出法律案の地位を弱めてしまうおそれがあるので、

コンセイユ・デタの案文を公開したくないと伝えました。私たちはコンセイユ・デタから意見すなわち法律の案文を受け取り、その案文とは少し異なる法律案を議会に提出することもあります。もし私たちが議会にコンセイユ・デタ案を送り、議会が政府案よりもその案の方が良くできていると考えれば、私たちにとってはやや居心地が悪いのです。というのも、2008年憲法改正以来、議会は、政府が議会に提出した法律案ではなく、各議院の委員会で採択された法律案をもとに本会議審議を行います¹⁷⁾。つまり、コンセイユ・デタはあらゆる政府提出法律案にコメントを付さなければならなくなったのであり、しかも、もう少しきめ細やかなコメントを付さなければならなくなったのです。

さて、大統領による公開決定のネガティブな結末についてもお話ししましょう。コンセイユ・デタはコメントの執筆に非常に細やかな注意を払うことに集中してしまい、最も重要なのは法文であるにもかかわらず、コメントに気を取られるあまり法文の検討がおろそかになってしまうリスクがあります。コンセイユ・デタ意見は法律の案文であるからこそ私たちにとって貴重なのです（仮にコンセイユ・デタが政府提出法律案にコメントを付すだけならば、それはベルギーのコンセイユ・デタのようなものになりますが、ベルギーの場合には閣議の後でコメントを付すのだと思います。）。しかし、コメントは公開される部分なので、コンセイユ・デタにとっては重要です。

質問：

先ほどおっしゃっていたと思うのですが、すべてのコンセイユ・デタ意見が公開されるわけではないのですね。

ジラルド氏：

その通りです。また、首相と大統領との間に合意があれば、3つの例外的な場合に、コンセイユ・デタ意見は公開されません。

1つ目の例外は、予算法律案または社会保障財政法律案の場合です。その理由は、これらの法律案の場合、コンセイユ・デタに諮問するのは法律

案全体ではなく必要に応じた特定の条項であるため、それらの案件に関するコンセイユ・デタ意見はかなり特殊である点にあります。そして、これはコンセイユ・デタにとっても政府にとっても都合の良い例外です。時間的制約があるため、もしコンセイユ・デタ意見が公開されるとすれば、私たちにとっては非常にやりにくかったでしょう。

2つ目の例外は、国際協定の批准を承認する法律案の場合です。なぜなら、コンセイユ・デタ意見が国際関係において困難な問題を引き起こす可能性があるからです。例えば、他国にフランス軍を駐留させる国際協定があるときに、コンセイユ・デタが当該国の刑法について答申したとします。その刑法には欧州人権条約に反する刑罰が存在するため、そのような刑罰が科される危険にフランス人を晒すことはできない、というコンセイユ・デタ意見が公開されたならば、ばつが悪いことになるでしょう。当該国と日本との関係であれば何らばつが悪いことはないだろうと思います。また、2か国間の国際カップルの子どもの取扱いに関する微妙な国際協定がありました。国際協定の批准を承認する法律案に関するコンセイユ・デタ意見は公開されませんが、このことはコンセイユ・デタにとっても都合が良いはずです。というのも、そうした法律案については多くの場合、コンセイユ・デタはコメントを付さないからです。

3つ目の例外は、オールドナンスを承認する法律案の場合です。なぜなら、その場合には、コンセイユ・デタは法律案ではなく、オールドナンスに関して意見を付すことになるからです。政府がコンセイユ・デタ意見に従わずにオールドナンスを発令した後、当該オールドナンスを承認する法律案を提出する場合には、コンセイユ・デタは「政府は我々の意見に従うべきだったのにそうしなかった」（憲法38条）と述べて、政府にとって都合の悪い答申をするでしょう。しかし、そうは言っても、オールドナンスは既に発令されていますから、当該オールドナンスに関する訴訟が提起されている可能性もあるでしょう。

他方、憲法改正法律案については、地域言語憲章¹⁸⁾のように政府にとって非常に都合の悪いも

のであったとしても、コンセイユ・デタ意見は公開されます。公開は首相の特権であり、大統領とコンセイユ・デタも合意しました。ただし、コンセイユ・デタは、法律案が議会で提出されるのを待ってコンセイユ・デタのウェブサイトで意見を公開しています。

他に付言すべき点としては、答申からその公開までに時間的な遅れはあったものの、コンセイユ・デタの年次報告書で既に多くのことが述べられていたので、コンセイユ・デタ意見の機密性はやや相対的であったということです。コンセイユ・デタ意見が公開される前にも公開報告書において、その意見について多くの事柄が掲載されました。公開報告書の原則として、政府がコンセイユ・デタに対して非公開を要求しない場合には、コンセイユ・デタは自身の判断で報告書に記載する事柄を決めることができます。ですから、政府はコンセイユ・デタに対し、「この点に関しては、意見を公開してはならない」と自ら要求しなければなりません。通常、そのようなことを要求することはありません。コンセイユ・デタは今後も、政府提出法律案、デクレ案、さらにはオールドナンス案に付した意見を、その非公開原則にもかかわらず、公開報告書に反映させ続けるでしょう。というのも、コンセイユ・デタが首相に対し意見の公開について承諾を求めるのは、行政裁判法典L.112-2条に基づく法律問題に関する諮問への応答としてなされた答申についてのみだからです。したがって、原則として、コンセイユ・デタはそのような任意的諮問については、毎年、私たち内閣事務総局にどの意見を報告書の中で公開しても良いか聞くのですが、政府提出法律案に関する意見については私たちの承諾を求めません。

質問：

2008年の憲法改正に基づき（憲法39条3項）、2009年に制定された組織法律〔憲法附属法律とも訳される〕¹⁹⁾によって、政府が作成した法律案の提出手続が組織法律によっても規律されることになりました。そして、憲法39条4項により、議院に提出された政府法案の組織法律適合性を先

議の議院の議事協議会（Conférence des présidents）が審査し、組織法律の定める規律が遵守されていないと判断されると議事日程に記載されないことになっています。では、議院への提出前に政府の法律案が組織法律に適合しているか否かを審査しているのは内閣事務総局ですか。例えば、政府提出法律案に対しては、組織法律によって影響調査（étude d'impact）〔影響評価とも訳される〕²⁰⁾が義務づけられていますが、このような影響調査が組織法律の定める規律を遵守しているかどうかについて、政府内では誰が判断しているのですか。

ジラルド氏：

2009年4月15日の組織法律は、影響調査の内容がコンセイユ・デタに諮問される政府提出法律案に添付されなければならないと規定しています。ですから、影響調査書を私たち内閣事務総局がコンセイユ・デタに送付する前に確認し、その後、コンセイユ・デタが組織法律との適合性について判断しています。内閣事務総局には影響調査の点検を専門に行う小さなチームがあります。影響調査書は、関係省庁が準備することになっていますが、内閣事務総局でも再点検するのです。私たちは、特に、影響調査義務のある全ての項目が満たされているかどうかをチェックします。次に、私たちからコンセイユ・デタに影響調査の内容を送付し、コンセイユ・デタもまた、その影響調査の内容を確認するのです。コンセイユ・デタが私たちに影響調査の内容を補充するよう要求してくることは頻繁にあります。

質問：

コンセイユ・デタは、影響調査が組織法律に適合しているかどうかを審査する際に、内閣事務総局に対して何か否定的な意見を示すことはあるのでしょうか。

ジラルド氏：

あり得ますが、通常、法律案全体について否定的な意見が示されることはありません。むしろ、コンセイユ・デタが、ある特定の条項について影響調査が不十分であるとして、その条項を否定する

ということはありません。

質問：

ある政府提出法律案に対する影響調査が組織法律の定める規律を遵守しているかどうかについて、政府と元老院議長の見解が一致せず、憲法39条4項に従って、その裁定のために憲法院に提訴され、判決が下されたケースが1件だけあります(FNR (fin de non-recevoir) 判決)²¹⁾。フランスの学説は、憲法39条4項に基づく最初で最後のFNR判決だとしていますが、このような事態は本当に今後も起こりえないのでしょうか。

ジラルド氏：

それはわかりません。そのFNR判決は地方改革に関する法律案に対するものでした。いずれにせよ、この判決で憲法院は、影響調査が十分かどうかについてかなり限定的な審査、すなわち、影響調査の各項目に関して形式的な審査を行うだけで、その内容の質については審査しないことを示しました。確かに、この判決によって憲法院に提訴される可能性は減少するでしょう。というのも、通常、影響調査は、憲法院が求める要件に適合する形で実施されているからです。しかし、私たちがあまり注意深く影響調査を実施しておらず、特定の条項について影響調査が不十分になることも想像できます。また、先ほどの憲法院判決には、明らかに政治的な側面がありました。すなわち、このとき元老院は、法律案の審議を遅らせるために利用することのできるあらゆる手続を探していたのです。元老院では、この法律案を国民投票に付すことを提案する動議(国民議会規則122条)まで提出されたはずですが、これは滅多にないことです。要するに、当該法律案に反対し、審議を遅らせようとしていただけなのだと思います。一方、憲法院は、影響調査に関してかなり表面的な審査のみを行うことを示し、非常に迅速な審査を行いました。したがって、憲法39条4項に基づくFNR手続が、反対会派が議会審議を遅らせるためだけのものだとすれば、あまり有益なものとは言えないでしょう。ただし、私たちの検討から漏れてしまった影響調査の不備を見つけるもので

ある場合は別です。

付記

*本稿中、1.を奥村が、2.1.を徳永が、2.2.を河嶋がそれぞれ主に担当したが、本紀要への掲載にあたっては、相互的かつ全体的な検討を3人で行っているため共同執筆の形をとっている。

*本稿は、平成28～30年度JSPS科学研究費(基盤研究(C)研究課題/領域番号16K03303)「政府の憲法解釈の実証的研究」の研究成果の一部である。

【注】

- 1) 大統領府の組織・機能については、奥村公輔「内閣官房の機能に関する比較法的考察—フランス内閣事務総局の機能との対比—」毛利透＝須賀博志＝中山茂樹＝片桐直人編『比較憲法学の現状と展望 初宿正典先生古稀祝賀』(成文堂、2018年)377-378頁を参照。
- 2) 首相府の組織については、奥村・前掲論文379-380頁を参照。
- 3) 奥村・前掲論文383頁。
- 4) 詳しくは、奥村・前掲論文383-398頁を参照。
- 5) 憲法39条2項1文：「政府提出法律案は、コンセイユ・デタの意見を聴いた後に、大臣会議〔閣議〕で審議決定し、両議院のいずれかの理事部に提出する。」
- 6) [訳注] 憲法9条：「大統領は、大臣会議〔閣議〕を主宰する。」
- 7) [訳注] 同法律の成立の経緯については、中島宏「フランスにおける『ブルカ禁止法』と『共和国』の課題」全国憲法研究会編『憲法問題』23号(2012年)24-35頁を参照。
- 8) [訳注] ただし、憲法院は、「公衆に開かれた信仰の場における宗教的自由の行使を制限するならば、1789年人権宣言10条を過度に侵害する」との解釈留保を付した。中島・前掲論文29頁。C. C., Décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010 sur la Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.
- 9) CEDH, Grande chambre, 1er juillet 2014, S.A.S. c. France, n° 43835/11.
- 10) C. C., Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 sur la Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.
- 11) [訳注] 大統領府における大統領キャビネを統括する大統領府事務総長を補佐する役職。大統領府における文官のうち、大統領府事務総長に次ぐ地位にある。なお、大統領府における武官のうち最も上位の者は、大統領特別参謀総長である。
- 12) C. C., Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 sur la Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi.
- 13) C. C., Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 sur la

- Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. Voir surtout cons. 191-197 sur à l'article 173 alinéa 2 de la loi déferée qui a été introduit par l'amendement du Gouvernement.
- 14) Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, JO, 7 mars 2017. Le risque d'inconstitutionnalité a été signalée au cours de débats parlementaires.
- 15) [訳注] 訴訟当事者ではない個人・団体が当該訴訟で問われている問題について、裁判所に対して送付する意見書を指す。ただし、法的には訴訟参加に当たらない。
- 16) [訳注] C. C., Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'Etat d'urgence). 緊急事態につき詳しくは、奥村公輔「フランスにおけるテロ対策と緊急事態『法』の現況」論究ジュリスト 21号 (2017年), 41-48頁を参照。
- 17) [訳注] 2008年の憲法改正による議会権限の強化につき、徳永貴志「【解題】フランス国民議会の特徴」国立国会図書館調査及び立法考査局『フランス議会上院規則』基本情報シリーズ② (2018年) 7頁を参照。
- 18) La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est un traité européen, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Strasbourg, 5.XI.1992. Sur les questions de constitutionnalité, voir: C. C., Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.
- 19) 通常法律と異なり、憲法適合性ブロックを構成する特別の法形式。組織法律の可決手続は憲法 46 条により規律されている。
- 20) [訳注] 詳しくは、糖塚康江「立法手続における『影響調査』手法の可能性」岡田信弘ほか編『憲法の基底と憲法論』（信山社, 2015年）508-514頁, 及び、徳永・前掲注 16) 9頁を参照。
- 21) C. C., Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. [訳注] 詳しくは、奥村公輔『立法手続と権力分立』（信山社, 2016年）32-41頁を参照。

(2018年11月2日 受稿)
(2018年11月16日 受理)