

フランスにおける執行府の
憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権

奥村公輔

目次

はじめに

第一章 第五共和制フランスにおける憲法改正手続

第一節 憲法改正案と憲法改正法律案

第一款 憲法第八九条の憲法改正案

第二款 実務上の憲法改正法律案

第二節 政府提出憲法改正案の場合

第一款 両議院による同一の文言での採択

第二款 国民投票による承認又は両院合同会議による可決

第三款 大統領による審署

第三節 議員提出憲法改正案の場合

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

二六

第一款 両議院による同一の文言での採択

第二款 国民投票による承認

第三款 大統領による審署

第四節 憲法第一条に基づく憲法改正

第一款 憲法第八十九条と憲法第一条

第二款 第一条に基づく憲法改正の実現（一九六二年一月二八日国民投票・一月六日改正）

第三款 第一条に基づく憲法改正の失敗（一九六九年四月二七日国民投票）

第五節 小括

第二章 執行府の憲法改正法律案提出手続における諸問題

第一節 執行府の憲法改正案提出権

第一款 執行府の法律案提出権者

第二款 執行府の憲法改正案提出権者

第三款 コアピタシオンにおける執行府の憲法改正案提出権

第二節 政府提出憲法改正法律案の提出手続

第一款 憲法典によって課せられる提出手続

第二款 二〇〇九年四月一五日憲法附属法律によって課せられる提出手続

第三節 憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続

第一款 憲法典によって課せられる提出手続

第二款 二〇〇九年四月一五日憲法附属法律によって課せられる提出手続

第四節 小括

第三章 憲法改正案に対する内閣修正案提出手続における諸問題

第一節 執行府の憲法改正法律案修正権

おわりに

第一款 執行府の法律案修正権者

第二款 執行府の憲法改正法律案修正権者

第二節 憲法改正案に対する内閣修正案提出手続

第一款 法律案に対する内閣修正案提出手続

第二款 憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続

第三節 小括

第四章 政府提出憲法改正法律案の提出手続、憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続及び憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する統制

第一節 政府提出憲法改正法律案の提出手続に対する統制

第一款 憲法典上要請される提出手続に対する憲法第六一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

第二款 憲法附属法律上要請される提出手続に対する憲法第三九条第四項に基づく議会による統制及び憲法院による統制

第二節 憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案提出に対する統制

第一款 憲法典上要請される提出手続に対する憲法第六一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

第二款 憲法院以外の国家機関による統制の不在

第三節 憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する統制

第一款 憲法附属法律上要請される提出手続に対する憲法第六一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

第二款 憲法典、議院規則及び憲法院判例により要請される修正案受理準則の憲法改正法律案に対する修正案受理準則の適用とその受理準則違反についての憲法第六一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

第三款 憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する議会による統制

第四節 小括

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

はつと

(1) 日本における内閣の憲法改正原案提出権と憲法改正原案修正権の議論

我が国の憲法学においては、古くから内閣の法律案提出権の存否が争われてきたように、内閣の憲法改正原案提出権の存否についても議論の対象となってきた。というのも、いずれも憲法典において明示的に認める規定がないからである。しかし、内閣の法律案提出権については肯定説（厳密には、内閣の法律案提出権が憲法上要請されるとする説^①）と内閣の法律案提出権が憲法上許容されるとする説に分類される^②）が支配的地位を占めており、実務上も肯定説に立脚して運用されている一方で、内閣の憲法改正原案提出権については肯定説^④と否定説^⑤のどちらも通説の地位を占めるには至っておらず、内閣の憲法改正原案が提出された実例もない。学説上は、内閣の法律案提出権と憲法改正原案提出権の存否について、大きく三つの見解に分類することができよう。すなわち、①内閣の法律案提出権と憲法改正原案提出権をともに肯定する説^⑥、②内閣の法律案提出権については肯定するが、憲法改正原案提出権については否定する説^⑦、③内閣の法律案提出権と憲法改正原案提出権をともに否定する説である^⑧。この点、内閣の法律案提出権については、憲法典に明示的に認める規定はないが、「内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出……する」と定める内閣法（昭和二十二年一月二十六日法律第五号）第五条によって法律上認められている^⑨。他方、内閣の憲法改正原案提出権については同じく憲法典に明示的に認める規定はなく、かつ、内閣法等の法律においても認める規定はない^⑩。

一方で、我が国の憲法学においては、内閣の法律案修正権の存否についてはほとんど議論されてきておらず、ま

してや内閣の憲法改正原案修正権については全くといって良いほど議論の対象とはならなかった。内閣の法律案修正権についても、法律案提出権と同様に、肯定説と否定説⁽¹²⁾がありうるし、内閣の憲法改正原案修正権についても、憲法改正原案提出権と同様に、肯定説と否定説がありえよう。この点、「内閣が、各議院の会議又は委員会において議題となつた議案を修正し、又は撤回するには、その院の承諾を要する。但し、一の議院で議決した後は、修正し、又は撤回することはできない」と定める国会法（昭和二年四月三〇日法律第七九条）第五九条によって、少なくとも先議院における内閣の提出法律案に対する修正権（いわゆる内閣修正⁽¹³⁾）は法律上認められており、法律案に対する内閣修正は実務上行われている⁽¹⁴⁾。

(2) 本稿の目的

本稿は、このような内閣の憲法改正原案提出権及び憲法改正原案修正権が我が国の憲法上認められるのかどうかを検討するものではなく、仮に内閣に憲法改正原案提出権及び憲法改正原案修正権が憲法上（あるいは法律上）認められるとして、どのような提出手続が課せられるのかを検討するための素材として、執行府に憲法改正案提出権と憲法改正案修正権が認められているフランス法のあり方を検討するものである。

フランス一九五八年一〇月四日憲法⁽¹⁵⁾（以下、一九五八年憲法と表記）は、その第三九条第一項で「法律案提出権（initiative des lois）は、首相（Premier ministre）と国会議員に競合して属する」と規定し、執行府の法律案提出権を首相に帰属させ、第二項第一文で、「政府提出法律案（projets de loi）⁽¹⁶⁾は、コンセイユ・デタ（Conseil d'Etat）の意見を聴いた後に、閣議（Conseil des ministres）で審議決定され、両議院のいずれかの理事部に提出される」と規定し、

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

政府提出法律案提出手続を定めている。また、二〇〇八年七月憲法改正によって、第三項と第四項が新設され、第三項は「政府提出法律案は、憲法附属法律 (loi organique)⁽¹⁷⁾ が定める要件にしたがって、国民議会又は元老院に提出する」と規定し、憲法附属法律（具体的には、二〇〇八年七月憲法改正後に制定された、憲法第三四一条、第三九条及び第四四条の適用に関する二〇〇九年四月一五日憲法附属法律第四〇三号⁽¹⁸⁾）によっても、政府提出法律案提出手続は規律されている。さらに、第四項は「先に付議された議院の議事協議会 (Conférence des présidents) が、憲法附属法律が定める諸準則が遵守されていないと認めるときは、政府提出法律案は議事日程に記載することはできない。議事協議会と内閣との間で意見が一致しないときは、当該議院の議長又は首相は、憲法院に付託することのでき、憲法院は八日以内に裁定する」と規定し、先議院の議事協議会が政府提出法律案提出手続の憲法附属法律適合性を判断し、内閣と先議院の議事協議会との意見が一致しないときに首相又は先議院議長の付託による憲法院の介入を認めている。他方で、一九五八年憲法は、第八九条第一項で、「憲法改正案提出権 (initiative de la révision de la Constitution) は、首相の提案に基づき大統領 (Président de la République sur proposition du Premier ministre) に、及び、国会議員に、競合して属する」と規定し、執行府の憲法改正案提出権を首相の提案に基づく大統領に帰属させている。しかし、一九五八年憲法は、政府の憲法改正案提出手続については何ら規定をしていない。

また、一九五八年憲法第四四条第一項第一文は、「国会議員と内閣 (gouvernement) は修正権 (droit d'amendement) をもつ」と規定し、執行府の修正権を内閣に帰属させる一方で、内閣修正案提出手続については何ら規定していない。すなわち、内閣修正案提出手続には、第三九条第二項の定める政府提出法律案提出手続が課せられるかは、憲法典そのものでは明らかになっていない。また、第四四条第一項第一文の言う「修正案」が、「法律案に対する修正案」

のみを射程にしているのか、「憲法改正案に対する修正案」をも射程にしているのかも明示されていない。

以上のことから、フランス一九五八年憲法の下では、執行府の憲法改正案提出権と憲法改正案修正権に関する問題点として以下の三点が挙げられる。すなわち、①政府の法律案提出権と憲法改正案提出権の行使主体が憲法典上異なっていること、②政府の憲法改正案提出手続が憲法典上明示されていないこと、③法律案に対する内閣修正案提出手続とともに、憲法改正案に対する内閣修正案提出手続も憲法典上明示されていないこと、である。

したがって、このような憲法上の問題点を孕んでいるフランスにおいて、執行府の憲法改正案提出手続及び憲法改正案に対する修正案提出手続について実務上どのような運用がなされているかを明らかにし、また、それに対してどのような学理上の問題点があるのかを明らかにするのが本稿の目的である。

この目的を達成するために、本稿は、まず、第五共和制フランスにおける憲法改正手続を概観し(第一章)、その上で、政府の憲法改正案提出手続がどのようなものであるか、実務上の取り扱いと、学理上の問題点を明らかにし(第二章)、次に、憲法改正案に対する内閣修正案提出手続の実務上の取り扱いとそれに対する学理上の問題点を明らかにする(第三章)。最後に、執行府の憲法改正案提出権と憲法改正案修正権の行使手続に対する統制のあり方を検討する(第四章)。

(3) 用語の問題

フランスにおいては、執行府の二元性がある。すなわち、大統領と、首相を首長とする内閣が、執行府には存在する。一般に、フランスで「gouvernement」という場合には、首相を首長とする「内閣」を指すのであって、「gouvernement」

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

三二

には「大統領」は含まれない。したがって、本稿は、フランス法の文脈において「gouvernement」を「内閣」と訳す。反対に、大統領をも含めた執行府を意味する場合は、本稿は「政府」の用語を用いる。⁽¹⁴⁾ また、「内閣」と「政府」とを包摂するものとして「執行府」の用語を用いる。

これは、「projets de loi」と「執行府提出の amendement」をどのように訳すかに関わってくる。すでに述べたとおり、一九五八年憲法第三九条第一項は、「法律案提出権は、首相と国会議員に競合して属する」と定めており、「projets de loi」を、「内閣提出法律案」と訳すべきように思われる。しかしながら、同条第二項は、「projets de loi」が閣議で審議決定されることを定めている。第九条によれば、「大統領は、閣議を主宰する」のであって、執行府提出法律案についての閣議での審議決定には大統領も関与している。したがって、本稿は、「projets de loi」を、大統領を含まない「内閣提出法律案」ではなく、大統領をも含む「政府提出法律案」と訳すことにする。一方で、後述述べるとおり、「執行府提出の amendement」には、大統領が主宰する閣議での審議決定手続が課せられない。すなわち、「執行府提出の amendement」には大統領は関与しない。したがって、本稿は、「執行府提出の amendement」を、大統領を含まない「内閣修正案」と訳すことにする。

また、我が国の実定法においては、議会に提出される憲法改正草案に「憲法改正原案」という用語を充てているので、このような議会に提出される憲法改正草案について、日本法の文脈では「憲法改正原案」の用語を用いるが、フランス一九五八年憲法第八九条における「Le projet ou la proposition de révision」には「政府提出又は議員提出の憲法改正案」の訳を充てる。

- (1) 要請説の根拠として、①議院内閣制の建前からいって、内閣にも法律案提出権を認めるのが妥当であること（清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』（有斐閣、一九七九年）四一七頁）、②憲法第七二条の「議案」提出権の中にも法律案も含まれていること（佐藤功『憲法〔新版〕下』（有斐閣、一九八四年）八七〇―八七一頁）、③すでに慣習法になっていること（宮沢俊義Ⅱ芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）五五三頁）などが挙げられる。
- (2) 許容説の代表的論者である小嶋和司は、憲法第七三条第一号の「国務を総理すること」から、立法部たる国会が「総理」作用のあり方の一つとして内閣に立法の提案を期待することができる、という立場を採っている。小嶋和司『憲法概説』（信山社、二〇〇四年）二七〇―二七一頁。
- (3) 否定説は今でも根強く残っている。最近の文献として、杉原泰雄「政府と立法——政府による法律案に焦点を合せて」浦田一郎Ⅱ只野雅人（編）『議会の役割と憲法原理』（信山社、二〇〇八年）一八七―一九三頁。
- (4) 代表的な肯定説は、憲法第九六条の重点は国民主権に基づく国民投票制度にあることを強調し、憲法改正原案提出権について特に内閣を排除する必要はないとする（佐藤功『日本国憲法概説〔全訂第五版〕』（学陽書房、一九九六年）五八五頁）。なお、内閣の憲法改正原案提出権の肯定説についても、内閣の法律案提出権の肯定説と同様に、理論上、要請説と許容説とに分けられるであろうが、学説ではそこまでの議論には至っていないように思われる。
- (5) 代表的な否定説は、憲法上の明示規定の不存在を根拠にして、内閣には、法律案提出権と同様に、憲法改正原案提出権も認められないとする（杉原泰雄『憲法Ⅱ』（有斐閣、一九八九年）二二九頁）。
- (6) 佐藤功・前掲注（1）及び（4）を参照。
- (7) 代表的な見解は、憲法改正原案提出権は、国会の国民代表機関性を重視して否定する（芦部信喜『憲法学Ⅰ』（有斐閣、一九九二年）七一頁）。他に、法学協会『注解日本国憲法』（有斐閣、一九五四年）一四四三頁、小林直樹『憲法講義（下）〔新版〕』（東京大学出版会、一九八一年）五五二頁。
- (8) 杉原泰雄・前掲注（3）及び（5）を参照。

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

三四

(9) 内閣の法律案提出権について、要請説に立てば内閣法第五条は「確認規定」となり、許容説に立てば内閣法第五条は「創設規定」となり、否定説に立てば内閣法第五条は違憲となる。

(10) 一方で、国会議員の法律案提出権について、従来、国会法第五十六条第一項は「議員が議案を發議するには、衆議院においては議員二〇人以上、参議院においては議員一〇人以上の賛成を要する」と定め、議員による法律案を含む議案提出に人数要件を課していた。しかし、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成一九年五月一八日法律第五一号）（いわゆる国民投票法）第一五一条により国会法の一部が改正され、国会議員の憲法改正原案提出権について、「議員が日本国憲法の改正案……の原案……を發議するには、第五十六条第一項の規定にかかわらず、衆議院においては議員一〇〇人以上、参議院においては議員五〇人以上の賛成を要する」と定める第六八条の二が新設され、法律案を含む議案と憲法改正原案とが明確に区別され、後者については前者よりも重い人数要件が課せられることとなった。他方で、内閣の憲法改正原案提出権については、国民投票法制定の際に内閣法第五条は改正されず、内閣法第五条に「憲法改正原案」という文言は入れられなかった。

(11) この点、国会議員の修正権の根拠についても、学説上ほとんど議論されておらず、わずかに大石眞が法律案提出権と同様に憲法第四一条によって当然に認められると述べているのみである。大石眞『憲法講義Ⅰ（第三版）』（有斐閣、二〇一四年）一二九頁。

(12) 拙著『立法手続と権力分立』（信山社、二〇一六年）二四七―二四八頁を参照。

(13) 内閣修正とは、「内閣が提出した提出した議案について、その内容を内閣自らが修正すること」（浅野一郎・河野久（編）『新・国会事典（第二版）』（有斐閣、二〇〇八年）一三八頁）をいう。なお、先議院において議題となる前は、議院の承諾は必要なく、内閣は修正通知をもって、修正を行うことができるとされる。したがって、この場合は、国会法第五九条の射程ではない。一方、先議院において議題となった後は、国会法第五九条の射程となり、議院の承諾が必要となり、先議院で議決された後は修正できない。神正剛「法律案の提出」大森政輔・鎌田薫（編）『立

- 法学講義〔補遺〕(商事法務、二〇一一年)一七五頁。
- 拙著・前掲注(12)二四六頁参照。一方で、国会議員の法律案修正権について、国会法第五七条は「議案につき議院の会議で修正の動議を議題とするには、衆議院においては議員二〇人以上、参議院においては議員一〇人以上の賛成を要する。但し、法律案に対する修正の動議で、予算の増額を伴うもの又は予算を伴うこととなるものについては、衆議院においては議員五〇人以上、参議院においては議員二〇人以上の賛成を要する」と定め、法律案を含む議案提出と同様に、議員による法律案を含む議案に対する修正案提出に人数要件を課していた。しかし、国民投票法第一五一条により国会法の一部が改正され、「憲法改正原案につき議院の会議で修正の動議を議題とするには、第五七条の規定にかかわらず、衆議院においては議員一〇〇人以上、参議院においては議員五〇人以上の賛成を要する」と定める第六八条の二が新設され、法律案を含む議案に対する修正案と憲法改正原案に対する修正案とが明確に区別され、後者については前者よりも重い人数要件が課せられることとなった。他方で、内閣の憲法改正原案修正権については、国民投票法制定の際に国会法第五九条は改正されず、国会法第五九条に「憲法改正原案」という文言は入れられなかった。
- 一九五八年一〇月四日憲法は、第五共和制憲法とも呼ばれる。
- (15) フランスでは、政府提出法律案と議員提出法律案は、名称上区別され、議員提出法律案は「proposition de loi」と呼ばれる。
- (16) フランスにおける「loi organique」は、わが国では通常、「組織法律」と訳される。しかし、「loi organique」は、「組織」に関する法律のみを指すわけではない。大石眞は、憲法附属法を、「国政の組織と運営に必要な規範、すなわち実質的意味の憲法に属する法規範であって、憲法典を補充する意味をもつ規範又はそれを内容とする議会制定法」と定義し、その上で、フランスの「loi organique」に「憲法附属法」の訳を充てている。大石眞「憲法典と憲法附属法」『憲法秩序への展望』(二〇〇八年、有斐閣)九一二頁。本稿も、大石の用語法に従い、「loi organique」に「憲法附属法律」の訳を充てる。
- (17) フランスにおける「loi organique」は、わが国では通常、「組織法律」と訳される。しかし、「loi organique」は、「組織」に関する法律のみを指すわけではない。大石眞は、憲法附属法を、「国政の組織と運営に必要な規範、すなわち実質的意味の憲法に属する法規範であって、憲法典を補充する意味をもつ規範又はそれを内容とする議会制定法」と定義し、その上で、フランスの「loi organique」に「憲法附属法」の訳を充てる。

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

三六

(18) 本憲法附属法律の最終改正は、二〇一〇年六月二十八日である。

(19) この点、従来の日本の憲法学は、フランスの「gouvernement」を「政府」と訳しており、「内閣」と訳していない。しかし、本稿は、「大統領を含む執行府」と「大統領を含まない執行府」とを分けて論ずべきであるとの視点に立っている。

第一章 第五共和制フランスにおける憲法改正手続

第一章では、第五共和制フランスの憲法改正手続^⑩を概観する。一九五八年憲法は、「改正について」と題する第一六章を設け、その中には全五項から構成される以下の第八九条というただ一つの条があるのみである。

第八九条 憲法改正案提出権は、首相の提案に基づき大統領に、及び、国会議員に、競合して属する。

② 政府提出憲法改正案 (projet de révision) 又は議員提出憲法改正案 (proposition de révision) は、第四二条第三項に定める期間の要件にしたがって審議され、両議院により同一の文言で議決されなければならない。憲法改正案は、国民投票 (référéndum) により承認された後に確定する。

③ ただし、政府提出憲法改正案は、大統領がそれを両院合同会議 (Congrès) として招集される国会に提案することにした場合には、国民投票には付されない。政府提出憲法改正案は、表明された票の五分の三の多数を得なければ承認されない。両院合同会議の理事部は、国民議会の理事部とする。

④ 領土の保全が害されているときは、いかなる憲法改正手続も開始し又は続行することができない。

⑤ 共和政体は、これを改正の対象とすることができない。

なお、第一章では、憲法改正手続そのものに関わらない第四項及び第五項については取り扱わない。

第一節 憲法改正案と憲法改正法律案

第一款 憲法第八九条の憲法改正案

一九五八年憲法第八九条第一項により、首相の提案に基づく大統領及び国会議員が、憲法改正案をそれぞれ提出することができる。一九五八年憲法第八九条第二項では、首相の提案に基づく大統領が提出する憲法改正案を「政府提出憲法改正案 (projet de révision)」と表記し、国会議員が提出する憲法改正案を「議員提出憲法改正案 (proposition de révision)」と表記している。

第二款 実務上の憲法改正法律案

しかし、実務上では、憲法改正案は、「政府提出憲法改正案 (projet de révision)」又は「議員提出憲法改正案 (proposition de révision)」という特別な提案形式で提出されているわけではなく、「政府提出憲法改正法律案 (projet de loi constitutionnelle)」又は「議員提出憲法改正法律案 (proposition de loi constitutionnelle)」という「法律案」の形式で提出されている。すなわち、憲法改正案は、「憲法改正法律 (loi constitutionnelle)」案⁽²⁾つまり、「憲法を改正するための「法律」案として提出されているのである。したがって、憲法改正法律案についての国会での審議・議

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

三八

決手続は、三つの例外を除き、通常の法律案についての国会での審議・議決手続と同じ手続で行われる。⁽²³⁾

第二節 政府提出憲法改正案の場合

第一款 両議院による同一の文言での採択

首相の提案に基づく大統領が、「政府提出憲法改正法律案 (projet de loi constitutionnelle)」を提出する場合、まず、政府提出憲法改正法律案は、国会の両議院（国民議会と元老院）のいずれかの理事部に提出される。先議院で採択された後、後議院に送付され、両議院それぞれによって同一の文言で採択されるまで両院間回付が続けられる。⁽²⁴⁾ 両議院それぞれによって同一の文言で採択されると、その政府提出憲法改正法律案は両議院によって可決されたこととなる（憲法第八九条第二項）。

第二款 国民投票による承認又は両院合同会議による可決

政府提出憲法改正法律案が国会の両議院によって同一の文言で可決されると、その政府提出憲法改正法律案は国民投票に付され、憲法改正は国民投票によって承認された後に確定する（憲法第八九条第二項）。まず、承認の要件については、一九五八年憲法には明示されておらず、選挙法典L第五八―四四条が有効投票の過半数と定めている。次に、投票方法についても憲法典において明示されておらず、選挙法典L第五八―四五条が、投票は「賛成 (Oui)」と「反対 (Non)」があらかじめ印刷された投票用紙によって行うことを定めている。最後に、投票権者についても同様に選挙法典が定めており、同法典L第二条が、投票権者は満一八歳以上のフランス人であると定

めている。

一方、政府提出憲法改正法律案が国会の両議院によって同一の文言で可決された後、大統領が両院合同会議として招集する国会の審議に付することを決定したとき、その政府提出憲法改正法律案は、国民投票に付されず、両院合同会議の有効投票の五分の三の多数で可決されると、憲法改正は承認されたこととなる（憲法第八九条第三項）。

このように、両議院で同一の文言で可決された政府提出憲法改正法律案を国民投票に付すか、あるいは、両院合同会議に付すかを決定するのは、大統領である⁽²⁵⁾。その政府提出憲法改正法律案を国民投票に付す決定及び両院合同会議に付す決定は、首相又は場合によって所管大臣により副署された大統領デクレによってなされる（憲法第一九条）。

なお、第五共和制フランスにおいてこれまでに憲法第八九条に基づいて成立した憲法改正は二二件あるが、これらすべて政府提出憲法改正法律案によるものである⁽²⁶⁾。さらに、二二件のうち、二二件が両院合同会議により承認されたものであり、わずか一件だけが国民投票により承認されたものである⁽²⁸⁾。

第三款 大統領による審署

確定された憲法改正は、大統領によって審署され⁽²⁹⁾、官報において公布される。

第三節 議員提出憲法改正案の場合

第一款 両議院による同一の文言での採択

国民議會議員又は元老院議員が、「議員提出憲法改正法律案 (proposition de loi constitutionnelle)」をそれぞれが所

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

属する議院の理事部に提出した場合、まず、その議員提出憲法改正法律案を受理した議院が先議院となる。その後は、政府提出憲法改正法律案と同様に、先議院で採択された後、後議院に送付され、両議院それぞれによって同一の文言で採択されるまで両院間回付が続けられる。両議院それぞれによって同一の文言で採択されると、その議員提出憲法改正法律案は両議院によって可決されたこととなる（憲法第八十九条第二項）。

第二款 国民投票による承認

議員提出憲法改正法律案が国会の両議院によって同一の文言で可決されると、政府提出憲法改正法律案の場合と同じように、その議員提出憲法改正法律案は国民投票に付され、憲法改正は国民投票によって承認された後に確定する（第八十九条第二項）。国民投票における承認の要件、投票方法、投票権者については、政府提出憲法改正法律案の場合と同じである。

しかし、議員提出憲法改正法律案は、政府提出憲法改正法律案とは異なり、両院合同会議に付することはできない。すなわち、政府提出憲法改正法律案の場合は、国民投票に付すか、あるいは、両院合同会議に付すか、大統領には二つの選択肢があるのに対して、議員提出憲法改正法律案の場合は、必ず国民投票に付されなければならない。なお、すでに述べたとおり、第五共和制フランスにおいてこれまでに憲法第八十九条に基づいて成立した憲法改正は、すべて政府提出憲法改正法律案に基づくものであり、議員提出憲法改正法律案に基づくものはない。それ以上に、議員提出憲法改正法律案が両議院によって同一の文言で可決された例すらない。したがって、第五共和制フランスにおいて、議員提出憲法改正法律案が国民投票に付されたことは一度もないのである。⁽¹⁰⁾

第三款 大統領による審署

すでに見たとおり、議員提出憲法改正法律案が国民投票によって承認されるどころか、国民投票に付されたことでもないのであるから、その後の手続は理論上のものであるが、国民投票によって確定された憲法改正は、大統領によって審署され、官報において公布されることになろう。

第四節 憲法第一条に基づく憲法改正

第一款 憲法第八十九条と憲法第一条

憲法改正は憲法第八十九条によって規定されていることはすでに見たとおりであるが、第五共和制フランスにおいて、憲法第八十九条に基づかず、憲法の他の条項に基づいて憲法改正が行われたことがある。その条項が憲法第一条第一項である。

現在の憲法第一条第一項は、「大統領は、官報に記載された、会期中の内閣の提案又は両議院の共同提案に基づいて、公権力の組織 (*organisation des pouvoirs publics*) に関する政府提出法律案、国の経済、社会若しくは環境政策及びそれに関わる公役務をめぐる諸改革に関する政府提出法律案、又は、憲法に反しないが諸制度の運営に影響を及ぼすであろう条約の批准を承認することを目的とする政府提出法律案をすべて国民投票に付すことができる」と定めている。ここで定められている国民投票は通常の国民投票であり、この条項に挙げられている三つの法律案は、「国民投票法律案 (*projet de loi référendaire*)」と呼ばれる。

憲法第一条第一項に基づく憲法改正とは、この条項の中の「公権力の組織に関する政府提出法律案」には「憲

法改正を目的とする〔通常の〕政府提出法律案」が含まれるとして、憲法第一条第一項の定める手続に従い、国会の両議院での審議及び両議院での同一の文言での可決を経ることなく、国民投票のみによって行う憲法改正である。この憲法第一条第一項に基づく憲法改正は、第五共和制初期にシャルル・ド・ゴール大統領によって二度試みられ、一度は実現し、もう一度は実現しなかった。

第二款 第一条に基づく憲法改正の実現（一九六二年一〇月二八日国民投票・一月六日改正）

一九六二年当時の憲法第一条第一項は、「公権力の組織に関する政府提出法律案」、「共同体の協定の承認を含む政府提出法律案」、「憲法に反しないが諸制度の運営に影響を及ぼすであろう条約の批准を承認することを目的とする政府提出法律案」を、内閣の提案又は両議院の共同提案に基づいて、大統領が国民投票に付すことができることを規定していた。

一九五八年憲法制定当初の大統領は、間接選挙により選出されたため、完全な民主的正統性を基礎とするものではなかった。³⁵⁾そこで、民主的正統性を公式に調達し、統治する大統領であるために、大統領直接公選制、つまり、国民による直接選挙による大統領選挙の導入が具体的に政治日程に上ることとなった。³⁶⁾

ド・ゴール大統領は、一九六二年九月二〇日、ラジオ・テレビ演説で、憲法第六条・第七条を改正する〔通常の〕政府提出法律案を憲法第一条第一項に基づく国民投票にかける旨を宣言した。すなわち、「普通選挙による大統領の選挙に関する政府提出法律案 (Projet de loi relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel)」が作成され、ド・ゴール大統領は、憲法改正にもかかわらず、憲法第八九条の憲法改正手続によらず、憲法第一条

による国民投票で憲法改正を実現しようとしたのである。より具体的に言えば、ド・ゴールは、当該政府提出法律案は憲法第一条第一項にいう「公権力の組織に関する政府提出法律案」（国民投票法律案）に該当するとして、憲法第八九条の定める両議院での審議・同一の文言での可決を回避して、直接国民に賛否を問おうとしたのである。政府は、一〇月二日に、この国民投票法律案を閣議で審議決定した。⁴⁴そして、一〇月四日、ド・ゴール大統領は、一〇月二八日にこの国民投票法律案に関する国民投票を実施し、自身の責任をかけることを宣言した。

一方、一〇月二日、国民議会は、この第一条に基づく憲法改正手続に反対していたので、ジョルジュ・ポンピドゥー内閣に対する不信任決議案 (*motion de censure*) を提出した。そこで、第一条による憲法改正に関して議論され、違憲論が多数出て、結局、ポンピドゥー内閣に対する不信任決議案が可決された。そして、一〇月六日、ポンピドゥー内閣は、憲法第五〇条に基づき総辞職した。これに対して、ド・ゴール大統領は、国民議会の解散を決定した。しかし、国民議会解散中の一〇月二八日に国民投票が実施され、賛成多数で、この国民投票法律案は承認され、一一月六日、この法律は成立した。⁴⁵これによって、間接選挙による大統領選出に関する憲法第六条・第七条が改正され、現在に至るまで採用されている大統領直接公選制が導入されたのである。

第三款 第一条に基づく憲法改正の失敗（一九六九年四月二七日国民投票）

憲法第一条に基づく一九六二年一一月六日憲法改正によって導入された直接公選制によって再選したド・ゴール大統領は、一九六九年四月二七日、憲法改正を含む（地域圏の創設と元老院の改革）政府提出法律案（国民投票法律案）を、憲法第一条により国民投票にかけた。しかし、結果的にこの国民投票は否決され、ド・ゴールは辞

職した。⁽⁹⁶⁾

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

四四

その後から現在に至るまで、憲法第一一条に基づく憲法改正が試みられたことは一度もない。

第五節 小括

第一章では、①憲法第八九条第二項において「政府提出憲法改正案」及び「議員提出憲法改正案」と規定されているにもかかわらず、実務上では、「政府提出憲法改正法律案」及び「議員提出憲法改正法律案」として取り扱われていること（第一節）、②政府提出憲法改正法律案の場合には、両議院での同一の文言での可決後、大統領は国民投票に付すか両院合同会議に付すかを選択でき、第五共和制フランスにおける憲法第八九条に基づく憲法改正二二件すべてが政府提出憲法改正法律案によるものであり、さらに、そのうち二一件が両院合同会議における承認によるものであること（第二節）、③議員提出憲法改正法律案の場合には、両議院での同一の文言での可決後は国民投票に付すことしかできず、第五共和制フランスにおいて実際には議員提出憲法改正法律案が国民投票に付されたことはないこと（第三節）、④憲法第八九条によらず、大統領が憲法第一一条に基づいて国民投票法律案として国民投票に付してその承認を得て、憲法改正が行われたことがあること（第四節）を確認した。

注

(20)

フランスの憲法改正手続に関する邦語文献は多いが、近年の邦語文献として、佐藤修一郎「憲法改正」植野妙実子（編）『フランス憲法と統治構造』（中央大学出版部、二〇一一年）二三五―二五二頁、小林公夫「フランスにおける憲法

改正過程」レファレンス七八三号(二〇一六年)一〇九―一三八頁。本章では、特に後者を参照。

- (21) フランスにおける「loi constitutionnelle」は、我が国では「憲法的法律」と訳される場合がある。しかし、「loi constitutionnelle」は「憲法典を改正するための法律」であるので、「憲法改正法律」と訳すべきと思われる。小林公夫・前掲注(20)一一二頁も参照。

- (22) ①政府提出憲法改正法律案の場合、本会議における審議の対象が委員会において採択された成案ではなく、政府提出憲法改正法律案の原案であること(憲法第四二条第二項)。②憲法第四五条の定める手続(各議院の二度の読会の後若しくは内閣が急速討議手続(procédure accélérée)にかけることを決定したときは各議院の一度の読会の後、首相が、又は、議員提出法律案については両議院の議事協議会が共同して、両院協議会(commission mixte paritaire)の開催を決定する手続(第二項)、及び、両院協議会開催後に内閣が行う手続(第三項・第四項)は、憲法改正法律案には適用されないこと(憲法附属法律の立法手続を定める第四六条が、第三項で、明確に「第四五条の手続は適用される」と規定しているのに、憲法改正手続を定める第八九条は第四五条の適用に言及していないからである(Georges Bergougnou, « Article 45 », in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Economica, 2008, p. 1090))。③二〇〇八年七月の憲法改正により憲法第四四条が改正されたことを受けて、国民議会規則第四九条第五項は「議事協議会は、また、成案全体の審議時間の上限を定めることができる。この場合、以下の項〔第六項ないし第一三項〕で定める手続が適用される」と定め、「審議時間のプログラム化」手続が国民議会で導入されたが、この手続は、憲法改正法律案には適用されないこと(国民議会規則第一一八条第一項第二文)(なお、「審議時間のプログラム化」手続そのものについては、徳永貴志「フランス議会の復権はなされたか―二〇〇八年憲法改正以後の法案審議―」和光経済四六巻二号(二〇一四年)四二頁を参照)。
- (23) 内閣は、国会での審議・議決手続における憲法上の諸特権(憲法第四四条第三項に基づく一括投票、憲法第四九条第三項に基づく信任投票など)も行使できる。Pascal Jan, « Article 89 », in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Economica, 2008, pp. 1998-1999.

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

四六

- (24) これはナヴェット (navette) と呼ばれる制度である。詳しくは、以下を参照。Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 5^e éd., Montchrestien, 2014, pp. 250-251.
- (25) Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, 5^e éd., Dalloz, 2015, p. 1461. 小林公夫・前掲注(20) 一三頁も参照。なお、この大統領「アレは、行政訴訟の対象となる行為ではなく、いわゆる「統治行為 (actes de gouvernement)」である。C.E., 11 février 2004, *Hoffer*, n° 264299.
- (26) 小林公夫・前掲注(20) 一三一―一三五頁を参照。
- (27) ①一九六三年一月三〇日改正(第二八条・国会会期の変更)、②一九七四年一月二九日改正(第六一条Ⅱ憲法院への提訴権者の拡大)、③一九七六年六月一日改正(第七条Ⅱ大統領選挙期間中の事故への対応)、④一九九二年六月二五日改正(第二条Ⅱ公用語の憲法規定化、第五四条Ⅱ憲法院への提訴権の拡大、第七四条Ⅱ海外領土の地位及び特別組織の規定のための手続に関する法律への授權、第四章第八八一条ないし第八八一条追加Ⅱマーストリヒト条約批准のため)、⑤一九九三年七月二七日改正(第六五条・第一〇章第六八一条及び第六八一条追加・第九三条追加Ⅱ大臣の職務上の罪に対する裁判手続の簡素化、司法権の独立強化)、⑥一九九三年一月二五日改正(第五三一条追加Ⅱ経済難民の規制)、⑦一九九五年八月四日改正(第一条Ⅱ国民投票の対象事項の拡大、第二二条・第二八条・第四八条・第四九条・第五一条Ⅱ国会会期の通年化、第二六条Ⅱ国会議員の不逮捕特権の制限、第一条削除・第二条第一項を第一条に移す・第五条・第六八一条追加・第七〇条・第七六条削除・第八八条・第二三章第七七条ないし第八七条削除・第一七章第九〇条ないし第九三条削除Ⅱフランス共同体及び経過規定の廃止)、⑧一九九六年二月二二日改正(第三四条・第三九条・第四七一条追加Ⅱ社会保障財政法律の創設)、⑨一九九八年七月二〇日改正(第一三章第七六条及び第七七条追加Ⅱニューカレドニアの地位規定)、⑩一九九九年一月二五日改正(第八八一条・第八八一条Ⅱアムステルダム条約批准のため)、⑪一九九九年七月八日改正(第五三一条追加Ⅱ国際刑事裁判所の裁判権の承認)、⑫一九九九年七月八日改正(第三条・第四条Ⅱ男女平等の促進)、⑬二〇〇三年三月二五日改正(第八八一条Ⅱ押収逮捕状に関する規則の法律への授權)、⑭二〇〇三年三

- 月二八日改正（第一条・第三四条・第三七一条追加・第三九条・第七二条・第七二一条ないし第七二一条四追加・第七三条・第七四一条追加）地方分権改革、第七條憲法の大統領選の第二回投票の期日規定の変更、第一三條海外公共団体等における国家代表の任命、第六〇條憲法院が監視する国民投票の種類の明確化）、^⑮二〇〇五年三月一日改正（第六〇條・第八八一条・第八八一条五追加）^⑯憲法条約のため）、^⑰二〇〇五年三月一日改正（前文・第三四條）二〇〇四年環境憲章に伴う改正）、^⑱二〇〇七年二月二三日改正（第七七條）ニューカレドニアの有権者の定義規定）、^⑲二〇〇七年二月二三日改正（第九章第六七條・第六八條）大統領の免責及び罷免手続）、^⑳二〇〇七年一月二三日改正（第六六一条追加）死刑の廃止）、^㉑二〇〇八年二月四日改正（第八八一条・第一章第八八一条ないし第八八一条五追加）リスボン条約批准のため）、^㉒二〇〇八年七月二三日改正（改正条項が多すぎるため省略。詳しくは、曾我部真裕「二〇〇八年七月の憲法改正」日仏法学二五号（二〇〇九年）一八一―一九八頁）。
- 二〇〇〇年一〇月二日改正（第六條）大統領の任期短縮。
- (29) 憲法改正への大統領による審判を明示的に定める憲法上及び法律上の規定は存在しないが、すでに述べたとおり、憲法改正は「憲法改正法律」の形式を取ることで、「大統領は確定的に可決された法律が内閣に送付された後一五日以内に法律を審判する」と定める憲法第一〇條第一項に従って、大統領は確定された憲法改正法律に審判しなければならぬ。Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *supra* note (25), p. 1462.
- (30) 今後、議員提出憲法改正法律案が両議院で同一の文言での可決がなされた場合、国民投票に付されるが、この議員提出憲法改正法律案を国民投票に付す決定も、憲法第一九條に従って、首相又は場合によって所管大臣の副署を伴った大統領デクレによってなされるであろう。
- (31) この通常の国民投票に付す決定は、憲法第一九條に従って、首相（又は場合によっては所管大臣）の副署を伴わない大統領デクレによってなされる。
- (32) 当初の大統領選挙の選挙人団は、①元老院議員及び国民議會議員、②県議會議員、③市町村議會議員又は市町村議

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

四八

会代表から構成されていた（憲法旧第六条）。

(33) 詳しくは、以下の文献を参照。 *L'Année politique*, 1962, pp. 104-137.

(34) なお、ピエール・シュドロー国民教育大臣はこの方針に反対していたため、この日に正式に解任され、この日の閣議での審議には参加しなかった。

(35) なお、学説においても、本法律案を国民投票に付すことについて、論争が繰り広げられた。合憲論として、Pierre

Lampué, « Le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11 », *RDP*, 1962, pp. 931-935. 違憲論として、

「 Georges Berlia, « Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962 », *RDP*, 1962, pp. 936-946.

(36) この一連の流れについては以下を参照。 *L'Année politique*, 1969, pp. 13-35.

第二章 執行府の憲法改正法律案提出手続における諸問題

第二章では、執行府の憲法改正法律案提出手続における諸問題を検討する。すなわち、執行府の憲法改正案提出権者の問題と、政府提出憲法改正法律案の提出手続及び憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続にはどのような規律が課せられるのかという問題を検討する。

第一節 執行府の憲法改正案提出権

第一款 執行府の法律案提出権者

すでに見たとおり、一九五八年憲法は、その第三九条第一項で「法律案提出権は、首相と国会議員に競合して属

する」と規定し、執行府における法律案提出権を首相に帰属させている。すなわち、通常法律案はもちろん、憲法附属法律案、予算法律 (loi de finances)⁽³⁷⁾ 案、社会保障財政法律 (loi de financement de la sécurité sociale)⁽³⁸⁾ 案、その他憲法改正法律案を除くすべての法律案についての執行府内の提出権者は首相である。また、これらのような国会の両議院で審議・議決されて制定される議会法律 (loi parlementaire) 案の他に、憲法第一条で定める国会の両議院での審議・議決なく国民投票の承認によって成立する政府提出の国民投票法律案についても、その提出権者は首相である。しかし、続く第三十九条第二項第一文は、「政府提出法律案は、コンセイユ・ダタの意見を聴いた後に、閣議で審議決定され、両議院のいずれかの理事部に提出される」と規定して、政府の法律案提出手続を定めている一方で、憲法第九条は、「大統領は、閣議を主宰する」と規定しており、大統領は政府提出法律案についての閣議での審議決定に関与する。

閣議での審議決定の後、政府提出の議会議案は、慣行上、一人又は複数の大臣の副署を伴った首相に署名されたデクレの形式で、両議院のいずれかの理事部に提出される。すなわち、提出デクレは、閣議での審議決定を経ているが、大統領の署名は不要なのである。⁽³⁹⁾ 他方、閣議での審議決定の後、政府提出の国民投票法律案も首相によって署名されたデクレによって提出するが、その提出先は大統領領である。⁽⁴⁰⁾ とりわけ前者の政府提出法律案の提出デクレに首相が署名する慣行は学説によって支持されてきたのであって、憲法院も一九八四年九月二一日 DC 判決第一七九号においてこの慣行を支持する立場を採った。⁽⁴¹⁾ この事例においては、政府提出法律案についての審議決定を行う閣議に首相が欠席したが、その後閣議で審議決定された政府提出法律案の提出デクレに首相が署名したことの憲法適合性が争われた。しかし、憲法院は、首相が閣議で審議決定された政府提出法律案を提出するデクレに自身

で署名したことを認めて、そのような手続を合憲としたのである。⁽⁴⁴⁾ すなわち、憲法院は、執行府の法律案提出権が首相に帰属していることを重視したのである。いずれにせよ、大統領が閣議を主宰するとしても、政府提出法律案についての閣議での審議決定において、大統領は助言者の役割しか有しておらず、拒否権者の役割や、ましてやリーダの役割を有していない。⁽⁴⁵⁾

第二款 執行府の憲法改正案提出権者

他方で、一九五八年憲法は、第八九条第一項で、「憲法改正案提出権は、首相の提案に基づき大統領に、及び、国会議員に、競合して属する」と規定し、執行府における憲法改正案提出権を首相の提案に基づく大統領に帰属させている。しかし、政府提出憲法改正案の提出手続については何らの規定もされていない。第二節では、政府提出憲法改正案も実務上、政府提出法律案と同様の提出手続に付されていることを見るが、ここでは、首相の提案に基づく大統領が憲法改正案提出権を有していることについて検討しよう。

まず、すでに述べたとおり、政府提出憲法改正案は、実務上、政府提出憲法改正法律案として提出されている。政府提出憲法改正法律案は、コンセイユ・デタへの諮問及び閣議での審議決定の後、両議院のいずれかの理事部に提出されるが、この提出は、憲法第一九条に従い、閣議での審議決定を経た首相又は場合によっては所管大臣の副署を伴った大統領デクレの形式で行われる。⁽⁴⁶⁾ これは、法律案提出権が首相に帰属していることにより政府提出法律案の提出が首相デクレの形式で行われるのと同じように、憲法改正案提出権が首相の提案に基づく大統領に帰属していることに起因していると思われる。また、この大統領デクレには、政府提出憲法改正法律案が提出される議院

とその政府提出憲法改正法律案を擁護する責任を負う大臣（必ずしも首相である必要はないが、通常、首相又はより一般的には司法大臣⁽⁴⁸⁾）が記載される⁽⁴⁹⁾。

次に、憲法改正案提出権が首相の提案に基づく大統領に帰属していることから、首相の提案がなければ、大統領は憲法改正法律案を提出することができない⁽⁵⁰⁾。しかし、大統領が内閣の依拠する議会多数派に属している通常の場合、首相の提案は形式的な提案にとどまり、真の憲法改正提案権者は大統領である。このとき、首相は、最高行政官たる大統領の意思の執行者にすぎない⁽⁵¹⁾。

第三款 コアビタシオンにおける執行府の憲法改正案提出権

では、大統領の所属する会派が内閣の依拠する議会多数派ではなく議会少数派であるコアビタシオンのときは、執行府における憲法改正案提出権はどのように変容するのか。

この点、執行府における法律案提出権については、通常の場合ですら憲法上首相に強いイニシアティブが認められているので、コアビタシオンのときも法的にも政治的にも首相に強いイニシアティブが認められよう。

一方で、執行府における憲法改正案提出権については、コアビタシオンのときは、憲法改正案提出権者である大統領の立場は、法的には変化しないが、政治的には変化する。すなわち、議会多数派に所属する「提案する」首相の同意なくして、大統領の憲法改正案提出権は行使され得ない。したがって、政治的には、憲法改正案提出のイニシアティブは首相に移行する。しかし、法的には、憲法改正案提出権者である大統領は、首相のあらゆる憲法改正提案を妨害することができる⁽⁵²⁾。実際、第三次コアビタシオンの際に、ジャック・シラク大統領は、リオネル・ジョ

スペイン首相が提案した憲法改正法律案⁽³³⁾を議会に付託しなかった。すなわち、大統領が首相の提案を拒否したのである。

このように、コアピタシオンにおいても、大統領が真の憲法改正提案権者である。

第二節 政府提出憲法改正法律案の提出手続

第一款 憲法典によって課せられる提出手続

憲法改正手続を定める憲法第八九条は、国会での憲法改正案の審議・議決手続と同様に、政府提出憲法改正案の提出手続についても何ら定めを置いていない。繰り返して見えてきたように、政府提出憲法改正案は、政府提出憲法改正法律案として実務上扱われているので、政府提出憲法改正法律案も、憲法第三九条第二項第一文の定める政府提出法律案提出手続と同じ提出手続に付されている。すなわち、政府提出憲法改正法律案は、コンセイユ・データの意見を聞いた後に、閣議で審議決定される。したがって、政府提出憲法改正法律案には、①コンセイユ・データへの諮問手続と、②閣議での審議決定手続が課せられるのである。

まず、コンセイユ・データへの諮問は、実務上、これまでのすべての政府提出憲法改正法律案について行われてきたが、この点につき、学説上の争いがある。すなわち、コンセイユ・データへの諮問が当然には義務付けられないとする見解⁽³⁴⁾と、コンセイユ・データへの諮問が義務付けられるとする見解⁽³⁵⁾とが対立している。ただし、前者の見解に立脚した場合でも、政府は政府提出憲法改正法律案についてコンセイユ・データに任意に諮問できる⁽³⁷⁾。

コンセイユ・データによる政府提出憲法改正法律案の審査は、それが権力の均衡を破るかどうか、また、憲法典の

一貫性を破るかどうかという観点から行われている。⁽⁵⁸⁾しかし、コンセイユ・データ意見は諮問的価値しか有しないため、政府は、コンセイユ・データ意見に拘束されない。とは言え、コンセイユ・データへの諮問の後、政府は閣議において政府提出法律案を自由に修正できるわけではない。すなわち、政府は、閣議において、原則として原案ともコンセイユ・データ意見とも異なる修正を政府提出法律案に加えることはできず、その場合には新たにコンセイユ・データに諮問しなければならないのである。しかし、憲法院判例によれば、問題の性質を修正しない程度であれば、政府は閣議において政府提出法律案を修正することができる。この通常の政府提出法律案に適用される準則が、政府提出憲法改正法律案にも適用されるかどうかは明確ではないが、政府提出憲法改正法律案が「政府提出法律案」である以上、この準則は政府提出憲法改正法律案にも妥当すると考えられる。

次に、閣議での審議決定も、実務上、これまでのすべての政府提出憲法改正法律案について行われてきた。政府提出法律案についての閣議での審議決定には、憲法院判例⁽⁵⁹⁾によれば、大統領による閣議の主宰が課せられる。この準則は、当然、政府提出憲法改正法律案にも妥当するであろう。

第二款 二〇〇九年四月一五日憲法附属法律によって課せられる提出手続

政府提出憲法改正法律案は、通常の政府提出法律案と同様に、憲法附属法律によって規律された提出手続に服する。すなわち、一九五八年憲法第三九条第三項は「政府提出法律案は、憲法附属法律が定める要件にしたがって、国民議会又は元老院に提出する」と規定しているので、政府提出憲法改正法律案は、この規定に基づいて制定された「憲法第三四一条、第三九条及び第四四条の適用に関する二〇〇九年四月一五日憲法附属法律第四〇三号」(以

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権(奥村)

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

五四

下、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律と表記）の定める提出手続に服するのである。

まず、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律第七条は、政府提出法律案に理由書（*exposé des motifs*）の添付を義務付けている。したがって、政府提出憲法改正法律案にも理由書の添付が義務付けられる。

次に、本憲法附属法律第八条第一項は、政府提出法律案に影響評価（*étude d'impact*）の添付を義務付けている。この影響評価は、コンセイユ・データへの諮問の際から政府提出法律案に添付されなければならない⁽⁴²⁾。さらに、この影響評価は、同条第二項ないし第一項で定める事項を含んでいなければならない。しかし、本憲法附属法律第一条第一項は、第八条の規定は政府提出憲法改正法律案には適用されないことを定めている。したがって、政府提出憲法改正法律案には、影響評価の添付は義務付けられない。

このように、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律上の提出手続として、政府提出憲法改正法律案には理由書の添付が義務付けられるのみである。

第三節 憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続

第一款 憲法典によって課せられる提出手続

すでに見たように、憲法第一条に基づいて、政府提出国民投票法律案による憲法改正が二度試みられ、一度目は実現したのに対し、二度目は実現しなかった。このような憲法第一条に基づく憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案にはいかなる憲法典上の提出手続が課せられるのか。

このような政府提出国民投票法律案も、実務上、憲法第三十九条第二項第一文の定める政府提出法律案提出手続と

同じ提出手続に付されている。すなわち、政府提出国民投票法律案にも、①コンセイユ・データへの諮問手続⁽⁸³⁾と、②閣議での審議決定手続が課せられるのである。特に、コンセイユ・データによる審査に関して、上記の憲法第一条に基づく憲法改正を目的とする二つの政府提出国民投票法律案に対して、コンセイユ・データは手続面及び内容面において否定的な意見を示している⁽⁸⁴⁾。

第二款 二〇〇九年四月一五日憲法附属法律によって課せられる提出手続

憲法第一条に基づく憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案は、国会に提出されるわけではないので、そもそも憲法第三十九条第三項の適用を受けず、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律上の提出手続が課せられないと思われる⁽⁸⁵⁾。

第四節 小括

第二章では、①執行府における法律案提出権者は首相であるのに対して、執行府における憲法改正案提出権者は首相の提案に基づく大統領であるために、大統領が真の憲法改正案提出権者であり、これはコアビタシオンの状況においても同じであること（第一節）、②政府提出憲法改正法律案は、通常の政府提出法律案と同様に憲法典上の提出手続準則であるコンセイユ・データへの諮問手続及び閣議での審議決定手続に付されるが、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律上の提出手続準則については、政府提出憲法改正法律案は、通常の政府提出法律案とは異なり理由書の添付だけが義務付けられること（第二節）、③憲法第一条に基づく憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案に

ついては、憲法典上の提出手続準則であるコンセイユ・データへの諮問手続及び閣議での審議決定手続に付されるが、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律上の提出手続準則には付されないとと思われること（第三節）を明らかにした。

注

- (37) 憲法第四七条で定められている特別のカテゴリの法律である。予算法律案は、国民議会の理事部に先に提出される（憲法第三九条第二項第二文）。
- (38) 憲法第四七―一條で定められている特別のカテゴリの法律である。社会保障財政法律案は、国民議会の理事部に先に提出される（憲法第三九条第二項第二文）。社会保障財政法律は、一九九六年二月二二日憲法改正によって新たに設けられた。詳しくは、以下を参照。大石眞「財政条項と予算制度」『憲法秩序への展望』（有斐閣、二〇〇八年）三七八―三八〇頁。
- (39) Jacques Fournier, *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1987, p. 60. なお、この慣行は第四共和制以来行われてきた。
- (40) これは、「大統領は、閣議で審議決定されたオルドナンス及びデクレに署名する」と定める憲法第一三条第一項の例外である。Jean Massot, *La Présidence de la République en France : Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, La documentation française, 1986, pp. 172-173.
- (41) 前掲注(31)においてすでに見たとおり、その政府提出の国民投票法律案を（通常の）国民投票に付する決定は、憲法第一九条に従い、首相（又は場合によっては所管大臣）の副署を伴わない大統領デクレの形式で行われる。
- (42) 拙著・前掲注(12) 一一〇―一一三頁を参照。
- (43) C.C., *Décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984, Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, *Rec.*, p. 73, Cons. 3.

- (44) 本判決の内容及びこれに対する学説の評価については、拙著・前掲注(12)一一三—一五頁を参照。
- (45) Jean Massot, *supra* note (40), p. 173.
- (46) Thierry S. Renoux et Michel de Villiers (dir.), *Code constitutionnel*, 5^e éd., LexisNexis, 2012, p. 952.
- (47) 「擁護する」とは、国会で、政府提出憲法改正法律案の提案理由を説明し、その審議を支えることを指す。Pierre Avrtil, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *supra* note (24), p. 295.
- (48) Pierre Avrtil, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *supra* note (24), p. 295.
- (49) Thierry S. Renoux et Michel de Villiers (dir.), *supra* note (46), p. 952.
- (50) Jean Massot, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement : Dynarchie et hiérarchie*, La documentation Française, 1993, p. 115.
- (51) Pascal Jan, *supra* note (23), pp. 1995-1996.
- (52) Pascal Jan, *supra* note (23), p. 1996 ; Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *supra* note (25), p. 1460.
- (53) DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, *Rec.*, p. 71) におけるヨーロッパ地方言語・少数言語憲章の部分的違憲宣言後の、シヨスバン首相の提案による、政治活動における地方言語・少数言語話者の会派への特別の権利を認める憲法改正法律案。
- (54) Séverine Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, 2011, p. 592.
- (55) 例えば、René Chapus, *Droit administratif général*, t.1, 15^e éd., LGDJ-Montchrestien, 2001, p. 456.
- (56) 例えば、Guy Braibant et Bernard Stirn, *Le droit administratif français*, 7^e éd., DALLOZ, 2005, p. 556.
- (57) 行政裁判法典I第一二二—二三条第三項が、「コンセイユ・デタは、デクレ案について、及び、コンセイユ・デタの関与が憲法、法律若しくは命令の規定により予定されている又は政府により付託されるその他のすべての法文案について、意見を答申する」と規定しているからである。
- (58) 井上武史「憲法院とコンセイユ・デター——フランスの二つの憲法解釈機関」法律時報八六巻八号(二〇一四年)

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

五八

三五頁を参照。

- (59) 拙稿「フランスにおける憲法解釈機関としてのコンセイユ・デタ行政部」レファレンス七八三号（二〇一六年）九六頁及び一〇二一—一〇六頁を参照。
- (60) C.C., *Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003. Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, *Rec.*, p. 325.
- (61) C.C., *Décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984*, *supra* note (43).
- (62) 詳しくは、以下の文献を参照。Bertrand-Léo Combrade, « L'influence des études d'impact sur la rédaction des avis du Conseil d'État en matière de projets de loi », in Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Dalloz, 2011, pp. 107-118.
- (63) Yves Gaudemet, « Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État dans le processus législatif », in Robert Badinter et Marceau Long (dir.), *Conseil constitutionnel et Conseil d'État : colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat, Salle Medtchis, Palais du Luxembourg*, LGDJ, 1988, p. 87.
- (64) 拙稿・前掲注（59）一〇二一—一〇四頁を参照。
- (65) しかし、上記の二度の試み以降、そのような政府提出国民投票法律案は提出されていないので、憲法附属法律上の提出手続は課せられないとは断言できない。

第三章 憲法改正案に対する内閣修正案提出手続における諸問題

第三章では、憲法改正案に対する内閣修正案提出手続における諸問題を検討する。すなわち、執行府の憲法改正案修正権者の問題と、憲法改正案に対する内閣修正案提出手続にはどのような規律が課せられるのかという問題を

検討する。

第一節 執行府の憲法改正法律案修正権

第一款 執行府の法律案修正権者

一九五八年憲法第四四条第一項第一文は、「国会議員と内閣は修正権をもつ」と規定し、執行府における法律案修正権を内閣に帰属させている。すなわち、執行府において法律案修正権を有するのは、首相ではなく、内閣である。すでに見たとおり、政府提出法律案は、国会での審議に責任を負う一人又は複数の大臣の副署を伴った首相デクレの形式で議院の理事部に提出されるが、内閣修正案については、内閣がその提出権を有しているので、内閣修正案は首相デクレの形式をとらず、慣行上、内閣の名で提出されている⁽¹⁷⁾。したがって、すべての内閣構成員が内閣修正案を提出できるが、ただし、この修正権は属人的なものであり、内閣構成員として国会に出席している各大臣に帰属する⁽¹⁸⁾。そして、内閣修正案は、政府提出法律案のみならず、議員提出法律案についてもその修正の対象とすることができ⁽¹⁹⁾る。

一方、内閣修正案と似て非なるものとして、「修正文書 (lettre rectificative)」がある。これは、内閣に修正権が認められなかった第四共和制で生み出された慣行であり、政府提出法律案の議院理事部への提出後、かつ、その審議開始前に、政府提出法律案を修正するものである。この慣行は、憲法第四四条第一項が内閣に修正権を認めている第五共和制でも維持されている。「修正文書」は、首相の署名のみによって提出され、国会での審議に責任を負う大臣の副署を伴わない。憲法院判例によれば、「首相により署名された修正文書は、憲法第四四条第一項の根拠

に基づいて内閣が政府提出法律案にもたらす修正案ではなく、首相が憲法第三十九条第一項によって行使する法律案提出権の利用である」、「修正文書が副署されていなかったという事実は、修正文書自体が、憲法第三十九条第一項に照らして、法的な効果を生じさせるに必要なあらゆる措置を伴っている以上、その修正文書の適法性を害しない」。すなわち、「修正文書」は、内閣の修正権の行使ではなく、首相の法律案提出権の行使であるが、政府提出法律案提出の首相デクレに必要とされる所管大臣の副署は必要ないのである。

第二款 執行府の憲法改正法律案修正権者

他方で、繰り返し見てきたように、憲法第八十九条に基づく政府提出憲法改正案は、政府提出憲法改正法律案として提出されている。憲法改正案に対する修正権については、憲法第八十九条やその他の憲法典上の条項において、特別な規定が設けられていない。したがって、憲法改正法律案に対する修正権も、憲法第四四条第一項第一文によって認められる⁽¹³⁾。つまり、執行府における憲法改正法律案修正権も、内閣に帰属することになり、大統領は憲法改正法律案修正権を行使することはできない⁽¹⁴⁾。実際、憲法改正が実現したかどうかに関わりなく、これまでに提出されてきた憲法改正法律案に対して、内閣修正案が提出されている。ただし、議員提出憲法改正法律案に対して内閣修正案を提出できるかどうかについては、かつて国民議会で二度議論されたことがあるが、議員提出憲法改正法律案に対しても内閣修正案を提出できるとする学説がある⁽¹⁵⁾。

最近のものについて見ると、例えば、二〇〇八年七月二三日憲法改正のもととなった、二〇〇八年四月二五日に国民議会議事部に提出された「第五共和制の諸制度の現代化のための政府提出憲法改正法律案第八二〇号」⁽¹⁷⁾に対し

ては、①国民議会での第一読会本会議においては、五月二七日に「内閣修正案第六一〇号」⁽⁷⁸⁾が提出され、採択されて、②元老院での第一読会本会議においては、六月二四日に「内閣再修正案第五〇六の二号」⁽⁸⁰⁾が提出され、採択された。③国民議会での第二読会本会議においては、七月七日に「内閣修正案第三三七号」⁽⁸²⁾、「内閣修正案第二三八号」⁽⁸³⁾及び「内閣修正案第三〇六号」⁽⁸⁴⁾が提出され、三件とも採択されたが、④元老院での第二読会本会議においては、内閣修正案は提出されなかった⁽⁸⁶⁾。なお、両院合同会議では、憲法改正法律案の可否を決するのみであり、修正案を提出することはできないので、この憲法改正手続における両院合同会議では、当然、内閣修正案は提出されていない。

また、廃案とはなったが、二〇一五年一月一三日のパリ同時多発テロを受けて、二〇一五年一月二三日に国民議会理事部に提出された「国民の保護のための政府提出憲法改正法律案第三三八一号」⁽⁸⁸⁾に対しては、①国民議会での第一読会本会議において、第一審議では、二〇一六年一月二九日に「内閣修正案第六三号」⁽⁸⁹⁾が提出され、かつ採択され、二月八日に「内閣修正案第二七六号」⁽⁹⁰⁾が提出されたが、撤回され⁽⁹¹⁾、また、第二審議では、二月九日に「内閣修正案第一号」⁽⁹²⁾及び「内閣修正案第二号」⁽⁹³⁾が提出され、かつ採択された。一方、②元老院での第一読会においては、内閣修正案は提出されなかった⁽⁹⁶⁾。

このように、憲法改正法律案に対する修正案は、内閣の名で、実務上実際に提出されている。

第二節 憲法改正案に対する内閣修正案提出手続

第一款 法律案に対する内閣修正案提出手続

まず、すでに見たように、政府提出法律案提出手続は憲法第三九条第二項第一文によって規律されているのに対

し、法律案に対する内閣修正案提出手続は憲法典上何ら規律されていない。したがって、内閣修正案提出手続において、第三十九条第二項第一文の定める政府提出法律案提出手続、すなわち、①コンセイユ・データへの諮問手続及び②閣議での審議決定手続が課せられるかが問題となる。

この点、第五共和制の当初から、慣行上、コンセイユ・データへの諮問及び閣議での審議決定は内閣修正案には義務付けられないとされてきた。しかしながら、内閣修正案に関して、このように政府提出法律案の提出に課せられる手続を「省略する (court-circuiter)」ことは、コンセイユ・データの年次報告書によって批判されていた⁽⁶⁶⁾。

この問題について、憲法院は、一九九四年一月一三日 D C 判決第三二二九号⁽⁶⁷⁾において、内閣修正案の提出手続に関して、以下のように判示した。「以上の手続〔引用者注…「関連性準則」及び「内在する限界」⁽⁶⁸⁾を尊重する限りにおいて、内閣の立法提案権 (l'initiative législative) は、その選択により、政府提出法律案の提出又は議院により審議されているテキストへの修正案の提出の形式を取ることができる」、「したがって、憲法三九条二項の規定は、コンセイユ・データの意見と閣議での審議決定を、政府提出法律案についてしか課しておらず、修正案については課していないので、内閣修正案の方法よっての規定の導入は、憲法三九条二項の規定には違反していない」〔Cons. 二〕(傍点…引用者)。

本判決の特徴は、内閣は、国会で審議中のテキストを修正しようとする際に、コンセイユ・データへの諮問及び閣議での審議決定を義務付けられる政府提出法律案を別に提出するか、あるいは、修正案の内容に関する準則の尊重の下で、コンセイユ・データへの諮問及び閣議での審議決定が義務付けられない内閣修正案を提出するか、自由に選択できるとしたことである⁽⁶⁹⁾。本判決において初めて、憲法院は、内閣修正案の提出について、コンセイユ・データへ

の諮問及び閣議での審議決定は義務付けられないことを明確にした。この点、内閣修正案の提出についての閣議での審議決定が義務付けられないということから、大統領は内閣修正案について全く関与することができない、という帰結が導かれる。⁽¹⁰⁾

ギヨーム・ドラゴは、内閣修正案の提出についてコンセイユ・デタへの諮問を不要とする理由を次のように示している。「内閣の修正権が、政治的特権 (*prérogative politique*) だからである。いかなる諮問機関であれ、たとえ諮問機関が望む場合であっても、諮問機関の考察がこの政治的特権に入り込んではいならない⁽¹¹⁾」。ドラゴによれば、修正権は諮問機関が入り込むことができない政治的特権であるが、法律案提出権はそうではないのである。法律案への修正は、まさに国会の審議中に行われるものであり、だからこそ、その審議に参加する内閣は政治的特権として修正権を行使できるのである。したがって、ドラゴの見解を敷衍すれば、国会に責任を負わず、国会の審議には参加しない大統領は修正権に関与できず、ましてや何ら民主的正統性を有しない諮問機関にしかすぎないコンセイユ・デタがこれに関与できないのは当然ということになる。いずれにせよ、内閣修正案は、実務上も、コンセイユ・デタへの諮問及び閣議での審議決定に付されていない。

次に、法律案に対する内閣修正案提出手続は、憲法附属法律によっても規律される。すなわち、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律第一三条第一項は、「修正案は、書面で提出し、要約した理由を付する」と規定している。内閣修正案提出のためには、①書面によること、②要約した理由を付することが求められるのである。

第二款 憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続

何度も見てきたように、憲法第八九条に基づく憲法改正案は、憲法改正法律案として提出されている。したがって、憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続は、それが法律案である限り、法律案に対する内閣修正案提出手続と同じ提出手続に服することになる。実務上も、憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続においては、憲法第三九条第二項第一文の定める①コンセイユ・データへの諮問手続及び②閣議での審議決定手続は課せられておらず、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律第一三条第一項の定める③書面による提出及び④要約した理由の付記が課せられているだけである。

しかし、以下のことが問題となる。すなわち、執行府における法律案提出権は首相に帰属し（憲法第三九条第一項）、法律案修正権は内閣に帰属する（憲法第四四條第一項第一文）ので、法律案に対する内閣修正案が、憲法第九条により大統領が主宰する閣議での審議決定手続に付されないのは問題ないと言えるが、執行府における憲法改正案提出権は首相の提案に基づく大統領に帰属する（憲法第八九条第一項）ので、たとえ執行府における憲法改正法律案修正権が内閣に帰属する（憲法第四四條第一項第一文）としても、執行府における真の憲法改正提案権者が大統領である以上、憲法改正法律案に対する内閣修正案が、大統領が主宰する閣議での審議決定手続に付されないことは大いに問題がある。より明確に言えば、憲法改正法律案に対する内閣修正案は、コンセイユ・データへの諮問手続はともかく、閣議での審議決定手続に必ず付されるべきと憲法上解釈されなければならないのではないかと。とりわけ、コアピタシオンの際に、大統領により提出された憲法改正法律案に対する修正案を執行府が提出するときには、議会多数派に依拠している内閣のみがこれに関わるのではなく、執行府における真の憲法改正提案権者である大統領

もこれに関わらなければならないと解すべきではなからうか。

第三節 小括

第三章では、①執行府における法律案修正権者は内閣であるのに対して、憲法改正案が憲法改正法律案の形式で提出されている限りにおいて、執行府における憲法改正法律案修正権者も内閣であること（第一節）、②法律案に対する内閣修正案提出手続は、憲法改正案が憲法改正法律案の形式を取る限りにおいては、憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続にも適用されるが、憲法改正法律案に対する内閣修正案は、執行府における真の憲法改正提案権者である大統領が主宰する閣議での審議決定手続に付されなければならないと解釈されなければならないと思われること（第二節）を明らかにした。

注

- (66) 第三共和制期に議会法に精通したウーージェエヌ・ピエールによれば、「修正権は、一般的法律案提出権のコロラリイである」(Eugène Pierre, *Traité de droit politique*, 3^e éd., Imprimerie Motteroz et Martinet, 1908, n° 696 (p. 843))。このフランスにおいては、修正権は「派生的法律案提出権 (initiative dérivée)」と理解されているのである (Thierry S. Renoux et Michel de Villiers, *Code constitutionnel*, 3^e éd., Litec, 2004, pp. 442-443)。しかし、実際には、国会議員は、議院規則改正案（実務上は「決議 (résolution) 案」の形式を取る）や、二〇〇八年七月憲法改正により新設された憲法第三四一条に基づく決議案に対しても修正案を提出することができる。したがって、厳密には、「修正案」とは、「両議院が付託された、かつ、憲法又は議院規則によって認められる修正権保持者によって作られた、先在す

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

六六

スデキストについての修正の提案」（Bruno Baufumé, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^e République*, LGDJ, 1993, pp. 11-12）と定義されるが、本稿で用いる「修正案」は、「法律案に対する修正案」を指すものとす。また、修正案に対する修正案として、「再修正案（sous-amendement）」があるが、「再修正案」提出権、すなわち、再修正権（droit de sous-amendement）も、憲法第四四条第一項第一文の法律案修正権に基づくものである。C.C., Décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973, *Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du sénat*, Rec., p. 15, Cons. 5. なお、修正案は、議会に提出された法律案を対象にするので、当然のことながら、政府提出国民投票法律案に対する修正案などありえない。

(67) 一九五九年七月二二日付国民議会議事部規則第一条は、「審議に責任を負う大臣が、内閣の名で修正案を提出する資格を有する」とを定めていた。なお、この規定は一九六九年一月四日決定により廃止されている。

(68) Alain Brouillet, *Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e République*, PUF, 1973, p. 69.

(69) Valérie Sommacco, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, LGDJ, 2002, p. 169.

(70) Michel Lascombe, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, 8^e éd., L'Harmattan, 2002, p. 134.

(71) Bénédicte Dorinnet, *Le Conseil des Ministres en France*, ANRT, 2005, p. 457.

(72) C.C., Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, Rec., p. 95, Cons. 5 et 6. なお、この憲法院判決より以前にも「修正文書」に関する判決が下されていた。一九七八年十二月二九日DC判決第一〇〇号は、「修正文書」は修正権の行使に相当するものではないことを指摘し、「修正文書」の適法性を認めた（C.C., Décision n° 78-100 DC du 29 décembre 1978, *Dernière loi de finances rectificative pour 1978 (prise de participation de l'Etat dans la société A.M.D. - BA : adaptation de la législation sur la T.V.A. à la sixième directive du Conseil des Communautés européennes)*, Rec., p. 38, Cons. 10）。¹⁰とは、この判決は、「修正文書」が首相の法律案提出権の行使に相当するものであることまでは指摘してはなかつた。Bruno Baufumé, *supra* note (66), p. 15; Valérie Sommacco, *supra* note (69), p. 49.

(73) Jean-Louis Héryn, « Article 44 », in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République*

- française*, 3^e éd., Economica, 2008, p. 1069)
- (74) Bruno Baufumé, *supra* note (66), p. 191.
- (75) 一度目は一九七三年にグシエール・ヌウブにまつ (JO, A.N., 16 octobre 1973, pp. 4434-4435) 二度目は一九七六年にジャン・フワイエにまつ (JO, A.N., 26 mai 1976, pp. 3505-3506) 提起された。
- (76) Bruno Baufumé, *supra* note (66), pp. 192-193.
- (77) [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/projets/pi0820\(index\)/projets-toi/archives/index-projets](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/projets/pi0820(index)/projets-toi/archives/index-projets)
- (78) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0820/082000610.asp>
- (79) この政府提出憲法改正法律案についての国民議会での第一読会本会議では、全部で六三一件の修正案(再修正案等を含む)が提出されているが、内閣修正案は一件のみである。 http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/archives_resultats_amendements?NUM_INIT=820&LEGISLATURE=13
- (80) http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/Amdt_506.html
- (81) 国民議会から送付されたテキストについての元老院での第一読会本会議では、全部で五二〇件の修正案(再修正案等を含む)が提出されているが、内閣修正案は一件のみである。 http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/liste_depot.html
- (82) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0993/099900237.asp>
- (83) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0993/099300238.asp>
- (84) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0993/099300306.asp>
- (85) 元老院から回付されたテキストについての国民議会での第二読会本会議では、全部で三二四件の修正案(再修正案等を含む)が提出されているが、内閣修正案は三件のみである。 http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/archives_resultats_amendements?NUM_INIT=993&LEGISLATURE=13
- (86) 国民議会から回付されたテキストについての元老院での第二読会本会議では、全部で一四八件の修正案(再修正案

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

六八

- 等を含む）が提出された。 http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/fiste_depot.html
- (87) 小林公夫・前掲注(20)一一九頁を参照。
- (88) [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/projets/pl3381/\(index\)/projets-loi](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/projets/pl3381/(index)/projets-loi)
- (89) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3381/AN/63.asp>
- (90) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3381/AN/276.asp>
- (91) この政府提出憲法改正法律案についての国民議会での第一読会本会議第一審議では、全部で二八八件の修正案（再修正案等を含む）が提出されているが、内閣修正案は二件のみである。以下の国民議会ホームページより検索。
<http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements>
- (92) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3381S/AN/1.asp>
- (93) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3381S/AN/2.asp>
- (94) この政府提出憲法改正法律案についての国民議会での第一読会本会議第二審議では、修正案については、この二件の内閣修正案が提出されたのみである。国民議会ホームページ・前掲注(91)より検索。
- (95) 国民議会から送付されたテキストについての元老院での第一読会においては、全部で一四八件の修正案（再修正案等を含む）が提出された。 http://www.senat.fr/amendements/2015-2016/395/fiste_depot.html
- (96) Conseil d'État, *EDCE*, n° 43, 1992, p. 38 et s. なお、「修正文書」は首相の法律案提出権の行使に当たるので、「修正文書」提出には、ロンセイユ・デタへの諮問手続及び閣議での審議決定手続が課せられる。C.C., *Decision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990*, *supra* note (72), Cons. 6 ; C.C., *Decision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000*, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *Rec.*, p. 121.
- (97) C.C., *Decision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994*, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales*, *Rec.*, p. 9.
- (98) これらの準則は、修正案の受理に関する準則である。詳しくは、拙著・前掲注(12)一四五一―一六三頁を参照。なお、

この修正案の受理準則に関しては、第四章第三節でも取り上げる。

(99) François Luchaire, « L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel », *RDP*, 1994, p. 614.

(100) François Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, t.3, 2^e éd., Economica, 1999, p. 220. なお、この判例は、その後も維持され、*Le Conseil constitutionnel*, C.C., Décision n° 94-357 DC du 25 janvier 1995, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social*, *Rec.*, p. 179 ; C.C., Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, *Rec.*, p. 50, Cons. 8.

(101) Guillaume Drago, « Fonctions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État dans la confection de la loi », in Roland Drago (dir.), *La confection de la loi*, PUF, 2005, p. 76.

第四章 政府提出憲法改正法律案の提出手続、憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律

案の提出手続及び憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する統制

第四章では、これまで見てきた、①政府提出憲法改正法律案の提出手続、②憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続、③憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する統制のあり方を検討していく。

第一節 政府提出憲法改正法律案の提出手続に対する統制

第一款 憲法典上要請される提出手続に対する憲法第六十一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

憲法院は、憲法第六十一条第一項により、憲法附属法律はその審署の前に、第一条に定める議員提出法律案は国民投票に付託する前に、議院規則はその施行前に、それらの憲法適合性を必ず審査しなければならず、また、第二

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

項により、法律は、その審署前に、大統領、首相、国民議会議長、元老院議長又は六〇名の国民議会議員若しくは六〇名の元老院議員の付託によって、その憲法適合性を審査する。この第六一条に基づく憲法院による審査は、これらの法規範の内容の憲法適合性のみならず、その手続の憲法適合性にも及ぶ。⁽⁶⁾

しかし、憲法第六一条においては、憲法改正法律が憲法院の審査の対象となるかは明記されていない。したがって、まず、憲法改正法律が憲法第六一条に基づく憲法院の審査の対象となるかが問題となる。この問題に対して回答を下したのが、二〇〇三年三月二十六日 DC 判決第四六九号⁽⁷⁾である。本件では、二〇〇三年三月一七日に両院合同会議によって承認された「共和国の分権的組織に関する憲法改正法律」が共和政体の改正禁止を定める憲法第八九条第五項に違反するとして、同月一七日に憲法第六一条第二項に基づいて六一名の元老院議員によって提訴されたのであるが、憲法院は以下のように判示した。「憲法院の権限は、憲法典によって厳格に定められる。この権限は、憲法的テキストによって提示される諸原理を尊重する限りで、憲法附属法律によって明確化及び補完される。憲法院は、これらのテキストによって明示的に規定されている場合以外には、意見表明することを求められない」[Cons. 2]。「憲法第六一条は、憲法附属法律の憲法適合性、及び、同条で定める要件の下で付託される場合に通常法律の憲法適合性を判断する任務を憲法院に与えている。憲法院は、憲法第六一条、第八九条及びその他のいかなる憲法規定からも、憲法改正について裁定する権限を与えられていない」[Cons. 2]。「したがって、憲法院は、二〇〇三年三月一七日によって承認された共和国の分権的組織に関する憲法改正の憲法適合性について憲法院に判断を求め、元老院議員提訴者の請求について、裁定する権限を有しない」[Cons. 3]。この判決によれば、憲法改正（法律）についての憲法院によるあらゆる統制を排除しているので、憲法院は、憲法改正（法律）の内容及び手続の憲法適

合性も審査できないのである。⁽¹⁶⁾

この憲法院判決に従えば、憲法院は、第六一条第二項に基づいて、憲法改正手続、すなわち、憲法改正法律の立法手続の憲法適合性を統制できないのであるから、当然ながら、政府提出憲法改正法律案の提出手続の憲法適合性も統制できないことになる。また、憲法附属法律も憲法院の照会規範 (norme de référence) に含まれるので、⁽¹⁶⁾ 憲法院は、憲法第六一条第二項の枠組みにおいては、政府提出憲法改正法律案の提出手続の憲法附属法律適合性も統制できない。より具体的に言えば、憲法院は、政府提出憲法改正法律案の提出手続について、①憲法典上要請される手続、すなわち、コンセイユ・データへの諮問手続及び閣議での審議決定手続も、②二〇〇九年四月一五日憲法附属法律上要請される手続、すなわち、理由書の添付も、統制できないのである。

第二款 憲法附属法律上要請される提出手続に対する憲法第三九条第四項に基づく議会による統制及び憲法院に

よる統制

このように、二〇〇三年三月二六日憲法院判決によれば、政府提出憲法改正法律案の提出手続に対する憲法第六一条第二項に基づく憲法院の統制は不可能であるが、では、他の機関による統制は可能であろうか。

この点、議会による統制が考えられる。すなわち、憲法第三九条第三項は、「政府提出法律案は、憲法附属法律が定める要件にしたがって、国民議会又は元老院に提出する」と規定し、さらに、第四項第一文は、「先に付議された議院の議事協議会が、憲法附属法律が定める諸準則が遵守されていないと認めるときは、政府提出法律案は議事日程に記載することはできない」と定めているので、先議院の議事協議会が政府提出法律案提出手続の憲法附属

法律適合性を判断することができる。政府提出憲法改正法律案の提出手続について、二〇〇九年四月十五日憲法附屬法律上要請される手続は、第七条の定める理由書の添付のみであるが、先議院の議事協議会は、政府提出憲法改正法律案への理由書の添付を統制することができるのである。しかし、政府提出憲法改正法律案への理由書添付に不備があることはまずあり得ない。したがって、政府提出憲法改正法律案の提出手続についての先議院議事協議会による憲法附屬法律適合性の統制は実効的ではない。

一方、憲法第三十九条第四項第二文は、「議事協議会と内閣との間で意見が一致しないときは、当該議院の議長又は首相は、憲法院に付託することができる、憲法院は八日以内に裁定する」と規定し、政府提出法律案の提出手続について、先議院の議事協議会と内閣との間で憲法附屬法律適合性に関する意見が一致しないときに、先議院の議長又は首相の付託による憲法院の裁定を認めている。したがって、政府提出憲法改正法律案の提出手続についても、内閣と議會との間での憲法附屬法律適合性に関する意見が一致しないときに、一方の付託により憲法院がこれを統制することができる。しかし、すでに見たとおり、政府提出憲法改正法律案の提出手続について、二〇〇九年四月十五日憲法附屬法律上要請される手続は、第七条の定める理由書添付のみであるので、そもそも内閣と先議院の議事協議会との間で理由書添付に関する意見の不一致が起ることはほとんどありえず、それゆえ、憲法院が理由書添付に対する統制を行うことはまずありえないであろう。

したがって、理論上、政府提出憲法改正法律案の提出手続の憲法附屬法律適合性は議會及び憲法院によって統制されうるが、実際には統制の実効性がないと言えよう。

第二節 憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案提出に対する統制

第一款 憲法典上要請される提出手続に対する憲法第六十一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

すでに見たように、憲法第一条に基づく政府提出国民投票法律案による憲法改正は二度試みられ、一度目は憲法改正が実現している。では、このような憲法改正を目的とする国民投票法律は、憲法第六十一条に基づく憲法院による憲法適合性審査の対象となるのか。

この問題に対して、憲法院は、第五共和制初期の一九六二年一月六日DC判決第二〇号⁽⁶⁸⁾においてすでに回答を示している。本件では、第一章第四節第二款を見た、憲法第一条に基づく憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律の憲法適合性が争われた事例である。すなわち、ド・ゴール大統領は、一九六二年九月二〇日、ラジオ・テレビ演説で、憲法第六条・第七条を改正する〔通常の〕政府提出法律案を憲法第一条の定める国民投票にかけるとの旨を宣言した。この政府提出国民投票法律案は、憲法第三十九条第二項に従い、コンセイユ・データへの諮問に付された。一〇月一日、コンセイユ・データ総会は、全員一致で、憲法改正法律案として憲法第八十九条に基づき憲法改正するのではなく、国民投票法律案として憲法第一条に基づいて憲法改正するのは憲法に違反するという意見を答申した。また、コンセイユ・データ総会は、当該法律案の内容についても否定的な意見を答申した。すなわち、コンセイユ・データ総会は、当該法律案の手続面及び内容面双方について否定的な意見を答申したのである。さらに、この政府提出法律案を国民投票に付すことについて、政府は秘密裏に憲法院に対しても諮問を行った⁽⁶⁹⁾が、一〇月二日、憲法院も否定的な勧告を行った⁽⁷⁰⁾。しかし、政府は、一〇月二日、この国民投票法律案を閣議で審議決定した。そして、一〇月四日、ド・ゴールは、一〇月二十八日にこの法律案に関する国民投票を実施し、自身の責任をかけること

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

を宣言し、実際に一〇月二八日に国民投票が実施され、賛成多数で、この国民投票法律は承認された。これに対して、ガストン・モネルヴイル元老院議長は、憲法第六一条第二項に基づいて、国民投票法律案として憲法第一一条に基づいて憲法改正するのは憲法に違反するとして、この国民投票によって承認された法律を憲法院に付託したが、憲法院は以下のように判示した。「憲法院の権限は、憲法典によって、及び、憲法第七章の適用のために制定された憲法院に関する一九五八年一月七日憲法附属法律「引用者注・実際にはオールドナンス」の諸規定によって厳格に定められる。したがって、憲法院は、これらのテキストによって限定的に規定されている場合以外には、意見表明することを求められない」〔Cons. 1〕。「憲法第六一条は、それぞれ憲法院の審査の対象となるべき又はななりうる憲法附属法律及び通常法律の憲法適合性を判断する任務を与えているが、この権限が、国民投票の結果国民によって承認されたものであれ、国会によって可決されたものであれ、法律としての性質を有するすべてのテキストに及ぶのか、あるいは、反対に、後者の範疇に属するものだけに限定されるのかは明らかにされていない。憲法院を公権力の活動の調整機関とした憲法の精神からすれば、憲法が第六一条で対象とした法律は、国会によって可決された法律だけであり、国民投票の結果国民によって承認された国民主権の直接の表明である法律ではない、とすることが導かれる」〔Cons. 2〕。「この解釈は、憲法典の明示的な諸規定、とりわけ、国民投票に関する憲法院の役割を定める第六一条、及び、国民による政府提出法律案の承認と大統領による審署との間にいかなる手続も規定していない第一一条からも導かれる」〔Cons. 3〕。「この同じ解釈は、『国会によって可決された法律』だけを念頭に置いている前記一九五八年一月七日憲法附属法律第一七条の諸規定、及び、『憲法院が、付託された法律が違憲の規定を有している」と宣言し、同時に、その規定が法律全体から分離することができないことを宣言しない場合

に、大統領は、当該規定を除いて法律を審署することができ、又は、「両議院に再審議を要求することができる」と定めている前記憲法附属法律第二三条の諸規定によっても、明示的に確認されている」[Con. 3]。「同条で定める要件の下で付託される場合に通常法律の憲法適合性を判断する任務を憲法院に与えている。憲法院は、憲法第六一条、第八九条及びその他のいかなる憲法規定からも、憲法改正について裁定する権限を与えられていない」[Con. 4]。「したがって、憲法典のいかなる諸規定も、その適用のために制定された前記憲法附属法律のいかなる諸規定も、一九六二年一〇月二八日に国民投票の方法によってフランス国民によって承認された政府提出法律案の憲法適合性について憲法院に判断を求める元老院議長^(註)の請求について裁定する権限を憲法院に付与していない」[Con. 5]。この判決に従えば、憲法院は、憲法改正を目的とする政府提出法律案を憲法第一一条の定める国民投票法律案としての憲法適合性統制を行うことはできないのである^(註)。これは、憲法改正を目的としていようがいまいが、国民投票法律案であればすべて憲法院はその憲法適合性統制を行えないことを意味する。

この憲法院判決に従えば、憲法院は、憲法第一一条に基づく憲法改正手続全体について統制できないので、当然、政府提出国民投票法律案の提出手続の憲法適合性も統制できないことになる。より具体的に言えば、憲法院は、政府提出国民投票法律案の提出手続について憲法典上要請される手続、すなわち、①コンセイユ・デタへの諮問手続及び②閣議での審議決定手続を統制できないのである。

第二款 憲法院以外の国家機関による統制の不在

憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続は、憲法院によって統制されないとしても、他の機関によって統制されることはあるのか。

この点、政府提出国民投票法律案は、国会での審議・議決にかけられることなく、直接国民投票にかけられるのであるから、政府提出国民投票法律案の提出手続そのものに対する議会による統制はありえない。一九六二年の政府提出国民投票法律案による憲法改正のときのように、第四九条第二項に基づいて国民議会が内閣に対する不信任決議案を出すことで政府提出国民投票法律案を間接的に統制しようとしても、大統領によって国民議会が解散され、その間に国民投票が行われてしまつては意味がない。したがって、憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続に対しては、憲法院以外の国家機関による実効的な統制も存在しないように思われる。

第三節 憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する統制

第一款 憲法附属法律上要請される提出手続に対する憲法第六一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

本章第一節第一款で見たように、憲法改正法律は憲法第六一条第二項に基づく憲法院による憲法適合性審査の対象とはならない。したがって、両院合同会議又は国民投票によって成立した憲法改正法律に対して、両議院での審議の際に提出された内閣修正案も当然憲法適合性審査の対象とはならない。すなわち、憲法改正法律案に対する内閣修正案の内容及び手続は、憲法院による統制の対象とはならないのである。したがって、憲法附属法律上要請される内閣修正案提出手続、すなわち、①書面による提出及び②要約した理由の付記⁽¹⁰⁾について、憲法院はこれを統制

することができない。

第二款 憲法典、議院規則及び憲法院判例により要請される修正案受理準則の憲法改正法律案に対する修正案受理準則の適用とその受理準則違反についての憲法第六一条第二項に基づく憲法院による統制の不在

法律案に対する修正案の受理準則として、現在、①憲法第四五条第一項第二文、議院規則（国民議会規則第九八条第五項第一文及び元老院規則第四八条第三項）及び憲法院判例に基づく「関連性準則」、②議院規則（国民議会規則第一〇八条第五項及び元老院規則第四八条第五項・第六項・第七項）及び憲法院判例に基づく「漏斗準則」がある。前者は、第一読会においては、修正案は、間接的であれ審議中のテキストとの関連性があるものに限り受理されるといふ準則である⁽¹⁴⁾。後者は、第二読会以降では、両議院によつてすでに可決されている規定はもはや再検討することができず、同一の文言で可決されていない規定に対する修正案のみが受理されるといふ準則である⁽¹⁵⁾。

しかし、憲法附属法律の立法手続を定める第四六条が、第三項で、明確に「第四五条の手続は適用される」と規定しているのに対して、憲法改正手続を定める第八九条は第四五条の適用に言及していないために、第四五条の定める手続は憲法改正法律案には適用されない⁽¹⁶⁾。すなわち、憲法第四五条第一項第二文の定める「関連性準則」は、憲法改正法律案への修正案には適用されないのである。したがって、憲法改正法律案に対する内閣修正案には、「漏斗準則」だけが課される。とはいえ、憲法改正法律案に対しての「漏斗準則」に違反して受理された内閣修正案は、憲法改正法律として憲法第六一条第二項に基づいて憲法院に付託される限り、憲法院の憲法適合性統制に服さない。

第三款 憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続に対する議会による統制

では、議会による統制はどうかであろうか。まず、憲法附属法律上要請される提出手続、すなわち、①書面による提出及び②要約した理由の付記について、議会が受理する際にその憲法附属法律適合性を審査することができるが、これらの手続に違反して憲法改正法律案に対する内閣修正案が提出されることはまずありえない。したがって、この場合の議会による統制は実効性がないと言えよう。一方で、憲法改正法律案に対する内閣修正案が議院規則において定められている「漏斗準則」に違反しているかどうかについては、法律案に対する「漏斗準則」違反の修正案が提出されている現状に鑑みると、内閣修正案を受理する議会はこれを実効的に統制することができる。すなわち、議会は、憲法改正法律案に対する「漏斗準則」に違反した内閣修正案を受理しないことができるのである。これは、憲法改正法律案への内閣修正案に対する議会による実効的な手続統制と位置づけられよう。

第四節 小括

第四章では、①政府提出憲法改正法律案の提出手続については、憲法第六一条第二項に基づく憲法院による憲法適合性統制は不可能であるのに対して、憲法第三九条第四項に基づく議会及び憲法院による憲法附属法律適合性統制は可能であるが、その統制には実効性がないこと（第一節）、②憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続に対しては、憲法第六一条第二項に基づく憲法院による憲法適合性統制も不可能であり、かつ、憲法院以外の国家机关による憲法適合性統制も不可能であること（第二節）、③憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続については、憲法第六一条第二項に基づく憲法院による憲法附属法律適合性統制及び「漏斗準則」適合性統制

は不可能であるのに対して、議会による憲法附属法律適合性統制は可能であるけれども表効的ではないが、「漏斗準則」適合性統制は可能であり、かつ、その統制には実効性があること（第三節）を明らかにした。

注

- (102) 第一条に定める議員提出法律案の国民投票に付託する前の憲法院による義務的審査は、二〇〇八年七月憲法改正によって新設された。
- (103) 憲法院による立法手続統制について、詳しくは、拙著・前掲注(12) 一一―四三頁を参照。
- (104) C.C., *Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, *Rec.*, p. 293. 本判決に関する邦語文献として、塚本俊之「両院合同会議によって承認された憲法改正に対する違憲審査」フランス憲法判例研究会（編）『フランスの憲法判例Ⅱ』（信山社、二〇一三年）二八七―二九〇頁を参照。
- (105) Thierry S. Renoux et Michel de Villiers (dir.), *supra* note (46), p. 954.
- (106) 憲法院は、一九八二年七月二七日 D C 判決第一四二号において、「法律が提案され、可決され、審署される準則は、憲法及び憲法附属法律によって決定される」(C.C., *Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, Loi portant réforme de la planification*, *Rec.*, p. 52, Cons. 14) と判示しており、憲法典だけでなく、憲法附属法律も、憲法院による立法手続統制における照会規範となっている。Philippe Temeyre, « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDJ*, 1985, p. 697.
- (107) この点、通常の政府提出法律案でさえ、二〇〇九年四月一五日憲法附属法律適合性について議事協議会と内閣との間で不一致があったのは、この憲法附属法律施行（本憲法附属法律は、二〇〇九年九月一日に発効している）から五年後である。二〇一四年七月一日 F N R 判決第一二二号 (C.C., *Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014, Présentation*

フランスにおける執行府の憲法改正案提出権及び憲法改正案修正権（奥村）

八〇

- (108) *du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JO, 3 juillet 2014, p. 11023) では、第八条の影響評価の不備に関して問題となったが、憲法院は政府提出法律案の憲法附属法律適合性について緩やかな統制しか行わなかった。詳しくは、拙著・前掲注(12)三三—四〇頁。C.C., Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, Rec., p. 27. 本判決に関する邦語文献として、井口秀作「レフェレンダムによって承認された法律に対する違憲審査」フランス憲法判例研究会（編）『フランスの憲法判例』（信山社、二〇〇二年）二八二—二八六頁を参照。
- (109) Séverine Leroyet, *supra* note (54), pp. 387-391. コンセイユ・データ意見は、政府によって秘密にされるが、このコンセイユ・データ総会意見は関係者によって漏洩され、マスコミによって公表された。このコンセイユ・データ意見は、後に下記の文献で公表されている。 *Les révisions de la Constitution de 1958, Documents d'études* n° 120, La documentation française, 1996, p. 9.
- (110) Gerard Conac et Jacques Le Gall, « Article 11 », in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Economica, 2008, p. 430.
- (111) この政府提出法律案についての国民投票に関する憲法院の審議録については、以下の文献を参照。 Bertrand Mathieu, Jean-Pierre Machelon, Ferdinand Mein-Soucranian, Dominique Rousseau et Xavier Philippe (dir.), *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel 1958-1983*, Dalloz, 2009, pp. 99-112.
- (112) その後、フランソワ・ミッテラン大統領も、憲法第一条を用いて憲法改正することを認めた (François Mitterrand, *Pouvoirs*, n° 45, p. 138)。しかし、コンセイユ・データ訴訟総会 (Assemblée du contentieux) 判決は、一九六二年に政府提出国民投票法律案について諮問されたときにコンセイユ・データ行政部によって表明された意見を踏襲し、憲法第一条に基づく憲法改正に対して否定的な見解を採った (C.E., Ass., 30 octobre 1998, *RFDA*, 1998, p. 1081)。なお、学説では、今でも憲法第一条に基づく憲法改正を違憲とする見解が通説である。

- (113) なお、この二つの要件は、国民議会規則第九八条第二項・第三項第一文及び元老院規則第四八条第二項第一文・第三文においても規定されている。
- (114) 「関連性準則」の実定法上及び憲法院判例上の変遷については、拙著・前掲注(12)一四六一―一六三頁を参照。
- (115) 「漏斗準則」の実定法上及び憲法院判例上の変遷については、拙著・前掲注(12)一四七―一五九頁及び一六一―一六三頁を参照。
- (116) Georges Bergougnous, *supra* note (22), p. 1090. 前掲注(22)も参照。

おわりに

(1) 日本法への示唆

本稿においては、主に、フランスにおける①政府提出憲法改正法律案の提出手続、②憲法改正を目的とする政府提出国民投票法律案の提出手続、③憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続と、④これらに対する統制を検討してきたが、この検討は日本法にいかなる示唆を与えるのか。我が国においては、憲法第七条は「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出……する」と定めるのみで、憲法において内閣の憲法改正原案提出権及び憲法改正原案修正権を明確に認める規定はない。また、内閣法第五条は、「内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出……する」と定めており、内閣の憲法改正原案提出権が認められるか否かは定かではないし、ましてや、国会法第五九条も、「内閣が、各議院の会議又は委員会において議題となった議案を修正し、又は撤回するには、その院の承諾を要する。但し、一の議院で議決した後は、修正し、又は撤回す

ることはできない」と定めるのみで、内閣の憲法改正原案修正権が認められるかどうかも定かではない。とはいえ、仮にこれらが認められるときに、いかなる提出手続に付されるのか、そして、その提出手続に対していかなる統制がありうるのかを考えてみたい。

第一に、フランスにおいて、政府提出憲法改正法律案は、憲法典上の提出手続であるコンセユ・デタへの諮問手続と閣議での審議決定手続に付されている。我が国においては、内閣法第四条第一項が「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする」と定めているので、内閣提出憲法改正原案が閣議決定によって提出されなければならないのは当然であろう。一方で、内閣法制局設置法第三条第一号では、内閣法制局の権限として、「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること」を挙げている。憲法第七二条は「議案」と定め、内閣法第五条は「内閣提出の法律案、予算その他の議案」と定めているのに対し、内閣法制局設置法第三条第一号は「閣議に附される法律案、政令案及び条約案」と三つに限定している。憲法第七二条の「議案」あるいは内閣法第五条の「その他の議案」に憲法改正原案が含まれるとしても、内閣法制局設置法第三条第一号には「議案」又は「その他の議案」という文言はない。さらに、国会法が法律案を含む「議案」（第五六条第一項）と「憲法改正原案」（第六八条の二）とを明確に区別している。これらのことに鑑みると、内閣提出憲法改正原案については、法律上の提出手続である内閣法制局の審査を経る必要はないと考えられよう。ただし、内閣法制局設置法第三条第三号は、「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること」も内閣法制局の権限として挙げている。したがって、内閣が内閣法制局に内閣提出憲法改正原案について任意に諮問し、内閣法制局がそれに対する意見を述べることまでは排除されないのであろう。

第二に、フランスにおいては、憲法改正を目的とするか否かにかかわらず、国民投票法律案という特別の法律カテゴリーが憲法上認められているが、日本においてはそのような法律は憲法上認められていない。したがって、この点については、日本法への示唆はないと言えよう。

第三に、フランスにおいては、政府提出法律案と内閣修正案は明確に区別されており、法律案に対する内閣修正案には、コンセイユ・データへの諮問手続及び閣議での審議決定手続は課せられない。この準則は、政府提出憲法改正法律案と憲法改正法律案に対する内閣修正案にも妥当し、憲法改正法律案に対する内閣修正案には、コンセイユ・データへの諮問手続及び閣議での審議決定手続は課せられない。我が国においては、法律案に対する内閣修正も憲法改正原案に対する内閣修正も、内閣法第四条第一項により、閣議決定により提出されなければならないであろう。一方で、フランスのように修正案は法律案そのものとは異なると考えれば、内閣提出法律案に対する内閣修正自体が内閣法制局の審査を必要としないと考えられるし、ましてや、上記のように内閣提出憲法改正原案が内閣法制局の審査を必要としないと考えるならば、いっそう内閣提出憲法改正原案に対する内閣修正は内閣法制局の審査には付されないと考えられよう。しかし、内閣提出憲法改正原案と同様に、内閣提出憲法改正原案に対する内閣修正についても、内閣法制局設置法第三条第三号に基づいて内閣が内閣法制局に諮問し、内閣法制局が内閣に意見を述べることが排除されないであろう。

第四に、立法手続全般に対して憲法裁判的統制が行われているフランスにおいてさえ、政府提出憲法改正法律案の提出手続及び憲法改正法律案に対する内閣修正案提出手続を含めた憲法改正手続に対する憲法裁判的統制は不可能であるのだから、ましてや立法手続に対する司法審査を認めない日本^⑩においてはいっそう、内閣提出憲法改正原

案の提出手続及び内閣提出憲法改正原案に対する内閣修正手続に対する司法審査は不可能ではなからうか。

もちろん、内閣の憲法改正原案提出権（及び修正権）について否定説に立てば、このような示唆は無意味である。また、本稿は、肯定説に立脚すべきという見解を採っているわけではない。さらに、内閣による憲法改正原案（及び修正案）の提出について内閣法制局の審査を外すべきとの見解を採っているわけでもない。本稿は、憲法上（あるいは法律上）、内閣の憲法改正原案提出権（及び修正権）が認められるとしたら、いかなる提出手続が課せられるかを、フランス法を比較法的素材として検討しようとしただけである。

（2） 残された課題

すでに見たように、フランスにおいては、憲法改正の内容及び手続について憲法院による統制は及ばない。しかし、憲法改正の内容の憲法適合性統制においては、照会規範となるのが憲法第八九条第五項の「共和政体の改正禁止」くらいであるのに対し、憲法改正の手続の憲法適合性統制においては、憲法改正案が憲法改正法律案である限りにおいて憲法典及び憲法改正附属法律における様々な立法手続規定が適用されるので、その意味で多くの照会規範がある⁽¹⁸⁾。したがって、憲法改正手続に関しては憲法院による統制を認めてもよいのではないか。フランスにおける憲法改正のほとんどが政府提出憲法改正法律案に基づくものであることに鑑みると、政府提出憲法改正法律案の提出手続については憲法院による統制がよりいっそう必要なのではないか。これは、憲法改正又は憲法院に関する憲法附属法律としての効力をもつ一九五八年一月七日オールドナンス第一〇六七号改正によって実現されるのか、あるいは、憲法院の判例変更によって実現されるのか、フランスにおける今後の推移を見守るしかないが、このような

課題を提示することで、ひとまず筆を擱くことにしよう。

注

(117) この点、我が国における内閣提出法律案の提出手続及び内閣提出法律案に対する内閣修正手続への司法審査の可能性を検討するものとして、拙著・前掲注(12)二〇九―二五三頁を参照。

(118) フランスにおける立法手続の憲法適合性についての照会規範について、拙著・前掲注(12)一五―一九頁を参照。

* 本稿は、平成二八〜三〇年度科学研究費(基盤研究(C))「政府の憲法解釈の実証的研究」の研究成果の一部である。