

ドゴールの憲法構想

小 野 善 康

はじめに

- 一、本土解放以前の政治制度の構想
 - 二、第四共和制憲法制定の時期の憲法構想
 - 三、一九五八年憲法制定の時期の憲法構想
 - 四、一九五八年憲法の実際
 - (一) ドゴールによる首相及び大臣の任命・解任
 - (二) ドゴールの政治指導
 - (三) 国民への呼びかけとレフェレンダムによる信任の獲得
 - 五、一九六二年一〇月の憲法改正の考え方
- むすび

はじめに

本稿は第五共和制の初代の大統領ドゴール (Charlee de Gaulle)⁽¹⁾ の憲法構想を明らかにしようとするものである。

ドゴールは、一九五八年六月、危機的状况の中で第四共和制下の首相に就任するや憲法改正に着手し、一九五八年憲法(第五共和制憲法)

の制定を指導した。また、一九五九年一月には大統領に就任し、一九六九年四月に辞任するまで大統領としてこの憲法の運用にあたり、この間一九六二年一〇月には大統領直接選挙制の採用という大きな憲法改正を行っている。ドゴールはこのように第五共和制憲法の制定・運用に極めて大きな影響を与えた人物なのでその憲法構想を明らかにすることは現代のフランスの憲法政治を理解する上で有益であると思われる。

ドゴールは四つの時期に自らの憲法構想を公にしている。(一)第四共和制憲法制定の時期、(二)一九五八年憲法制定の時期、(三)一九六二年の憲法改正の時期、(四)一九六九年四月の憲法改正の構想を明らかにした時期である。本稿は研究の対象をとりあえず右の第三の時期である一九六二年一〇月の憲法改正の時までに限定し、ドゴールの憲法構想の発展のあとをたどり、その特色を明らかにしようとするものである。⁽²⁾

(1) 正式には Charles-André-Marie-Joseph de Gaulle。ドゥ・ゴールと書く方が本来の発音に近いと思われるが、一般の言い方に従ってドゴールとしておく。

ドゴールの著作として、その発言を収めた Discours et messages, t. 1~t. 5, Plon, 1970 がとくに重要である。その他「回想録 Mémoires d'espoir, t. 1, Le renouveau, Plon, 1970. (訳書朝日新聞外報部訳『ドゴール・希望の回想』朝日新聞社、一九七一年)」、Mémoires d'espoir, t. 2, L'effort, Plon, 1971. Mémoires de guerre, t. 1~t. 3, plon, 1954, 1956, 1959. (訳書『ドゴール大戦回顧録』全六巻、みすず書房)がある。

(2) 第五共和制憲法に関する研究は極めて多いが、そのうち憲法の思想的背景なしドゴールの憲法思想にふれたものに次のものがある。
ルネ・カピタン・野田(訳)「一九五八年のフランス憲法の重要な諸

相」法学協会雑誌七五巻六号。宮沢俊義「フランスの第五共和制憲法について」同『憲法と政治制度』岩波書店、一九六八年所収。深瀬忠一「フランス第五共和制憲法の成立とその基本構造」ジュリスト一九四号。高橋和之「ドゴール憲法」の『本質』と『実存』日仏法学一二号。樋口陽一『現代民主主義の憲法思想』創文社、一九七七年。高橋和之『強い政府』の憲法思想」法学志林七九巻一号。

一、本土解放（一九四四年八月）以前の政治制度の構想

第二次大戦中「自由フランス」運動を指導していたドゴールは、一体フランスの政治体制の現状をどのように認識し、また、将来の政治体制をどのようなものとして構想していたのであろうか。先ずこの時期のドゴールの発言を、時代を追って拾い出してみよう。

一九四一年三月一日、ドゴールはロンドンにおいて開かれた英国在任のフランス人の集会において演説をした。この演説において、極く簡潔にはあるが、フランスの議会制の欠陥について次のように指摘している。

「二つの戦争の間に過ぎた二〇年間は、諸外国におけるのと同様わが国においても、社会的競争を伴う経済危機によって特徴づけられた。実際、議会制の弊害は耐えられないものになってしまい、それは国家及び行政部における重大な権威の失墜をもたらした。」⁽¹⁾

一九四三年一月三日、アルジェにおいて開かれた「臨時諮問議会」(L'Assemblée Consultative provisoire)⁽²⁾の開会式の演説の中で次のように「間接的な言いまわしながらも第三共和制の政治制度の弊害

を指摘している。

「解放後のフランスが、政治的、社会的、道徳的な面において、かつて経験したのと同じ姿をとるであろうと想像するフランス内外の人々は完全な誤りを犯すであろう」⁽³⁾「フランスは、将来、策謀による変形や個別利益の結合による有害な圧力なしに国家の主権が完全に行使されるようになることを望んでいる」⁽³⁾

アルジェにおける「臨時諮問議会」における、一九四四年三月八日の演説において、ドゴールは次のように言っている、第三共和制の政治制度、とくにその議会制の慣行を批判した。

「わが国の人民が祈り求めているのは、その組織およびとりわけその慣行において刷新された民主制である。この要請に応えるために、新しい体制は、わが国のすべての男女によって選挙される代表を含まなければならない。この代表は、第三共和制を麻痺させるに到った働きとは異なる働きに従事するのである。」⁽⁴⁾

以上、本土解放以前のドゴールの政治制度についての発言を拾い出してみた。ここには彼の基本的な見方、つまり、第三共和制の政治制度とりわけ議会制が「個別利益の結合」によって、言いかえれば政党勢力の結合と離反によって麻痺させられたという見方が示されている。しかし、この時期のドゴールの発言に目を通して感じることは、そこに極端な慎重さが見られ、同時に不確かさが見られるということである。第三共和制の政治制度に対する批判もその焦点がはっきりしていない。

(1) Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, Plon, 1970, t. I, p. 71.

(2) 臨時諮問議会は一九四三年九月一七日のオールドナンスによってつくられた。それは、解放後の政治制度を準備するための一種の議会である。

(cf. J. Chapsal et A. Lancelot, *La vie politique en France depuis 1940*, 4^e éd. P. U. F., 1975, p. 65)

(3) Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, op. cit., t. I, p. 341.

エピナルはこの演説において経済体制の変革の必要を説いている。

(4) Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, op. cit., t. I, p. 389.

二、第四共和制憲法制定の時期の憲法構想

一九四四年八月二五日の本土解放と同時にフランス共和国臨時政府首席として政府を組織し⁽¹⁾、一九四五年一月二一日の選挙で選出された憲法制定議会 (l'Assemblée constituante) により政府首席に選出された⁽²⁾ (十一月二三日)、戦後のフランスの政治を指導してきたドゴールは議会における政党勢力と衝突し、一九四六年一月首相の地位を去った⁽³⁾。ドゴールは首相辞職後、沈黙を守っていたが、一九四六年五月五日のレフェレンダムにおいて新憲法の草案——同年四月一九日に憲法制定議会で可決されたもの——が否決され、六月二日に行なわれた第二次憲法制定議会選挙でドゴールが期待を寄せていた M・R・P が第一党になるという事情の下で、同年六月一六日にバイウ (Bayeux) の地で演説し⁽⁴⁾、大胆な憲法構想を公にした (以下「バイウ演説」と言う⁽⁵⁾)。さらに、第二次憲法制定議会における憲法の審議がはじまった後、八月二七日には議会の委員会が起草し議会の討論に付された憲法草案を批判する声明 (以下「八月二七日声明」と言う⁽⁶⁾) を公にした。

この八月二七日の声明は、バイウ演説ではふれられていない海外領土の問題にふれている点が注目される。また同年九月二九日にはエピナル (Epinal) の地で演説し、ここでも彼の憲法構想を示した (以下「エピナル演説」と言う⁽⁷⁾)。

右にあげたバイウ演説、八月二七日の声明、エピナル演説を検討してみると、この時期の彼の政治制度の構想の特徴として次の諸点をあげることができる。

(1) 三権の厳格な分離

立法、執行、司法の三権を厳格に分離するというのがこの時期のドゴールの憲法構想の基本である。この考えは、「すべての原則とすべての経験は、公権力即ち、立法部、執行部、司法部が明確に分離され、かつ、よく均衡がとれていること……を要求している」(バイウ演説) という言葉によく示されている。この三権分立の主張の狙いが、立法権が執行権に関与することを制限することにあることは、「執行権が……議会から生じてはならない」(バイウ演説)、議会が「直接にであれ、中間に置かれる人間によってであれ、自分自身で統治しないこと」が必要である (エピナル演説) と言っていることから見て明らかである。

(2) 「仲裁者」(arbitre) としての大統領

この時期のドゴールの構想において、国家元首たる大統領は第三共和制下の大統領とは異なる地位を与えられている。

まず、大統領は厳密な意味では執行権 (pouvoir exécutif) の主体とは考えられていない。このことは、バイウ演説において「執行権は

……国家元首から生じる」と言っていることに示されている。

大統領の地位は、積極的には、「仲裁者」(arbitre) ないし「仲裁」(arbitrage) の観念を用いて説かれている。

「同盟 (combinaison) の中において(政治権力の) 継続性を主張する国民的仲裁が、変化する政治情況 (contingences politiques) を超えて設定される」ことが必要である(バイウ演説)。

「通常は勧告^{ラソヤ}によって、重大な混乱の時には、国民に選挙によってその主権的な決定を知らせようと促すことによって、変化する政治情況を超える仲裁者として仕える権限が国家元首に与えられる」(バイウ演説。なおこの言葉は直接民主主義の要素を示している)。

「政党を超えて、制度の正常な働きを確保し、変化する政治情況の中にあって、国民の永続的な利益を主張する権限」が国家元首に与えられることが必要に思われる(エピナル演説)。

右にいう「同盟」が諸政党の同盟を指すことは明らかである。また「変化する政治情況」とは、諸政党の結合と離反ないしその結果に他ならない。したがって、ここで言われている仲裁の中心的な意義は「政党を超えた」処に位置づけられている点にあると言えよう。なお、「仲裁者」および「仲裁」という概念は、その前提として対立する二当事者の存在を予想している。それが何と何であるかをドゴールは明示していないが、それが議会(とくに国民議会)と政府であることは明らかである。⁽⁸⁾

(3) 大統領の選挙人団の拡大

仲裁者としての大統領の権威の源は何処に求められているのか。大

統領選挙の方法がこの問題に密接に結びつく。ところが、大統領の選挙制度については明確に言われておらず、「議会を含むけれどもこれよりもはるかに大きな——大統領を共和国の大統領にすると同時にフランス連合の大統領にするように構成される——選挙人団によって選挙される」(バイウ演説)とあるだけである。ここでは、大統領が議会を含む選挙人団によって間接選挙で選出されること、選挙人団が第三共和制下にそうであった議会よりも拡大することが示されているだけである。この時期のドゴール構想には大統領直接選挙制の考え方は全く見られない。⁽⁹⁾

(4) 大統領の権限の強化

大統領の権限として、政府を任命する権限と「国民の直接選挙で選出された議院」を解散する権限が名目的なものではなく実質的なものと考えられており、従って、大統領の権限が第三共和制下におけるよりも強化されている点が重要である。

政府を任命する権限については、バイウ演説で「執行権が……議会から生じてはならない」「執行権は……国家元首から生じる」と言っていることから見て、実質的な任命権が考えられていることは明らかである。議院を解散する権限については、大統領は「国民の直接選挙で選出された議院が、緊密に結集した多数派が存在しないために立法府の役割を正常に果たすことが出来ない場合、または、どの政府をも支持することが出来ない場合には、この議院を解散する可能性をもたなければならぬ」(バイウ演説)と言い、解散出来る場合を限定していることから見て、大統領の実質的な解散権が考えられていると言え

る。

(5) 非常時における大統領の権限

バイウ演説は次のように言って非常時における大統領の権限に言及している。「もし祖国が危機に陥いるという事態が生じるならば、大統領は、国家の独立及びフランスによって締結された条約の保証人になる義務を負う」

従来のフランスの伝統的な考え方は、非常時において共和国の存立を確保する任務は第一次的に議会の任務であると考えられていた⁽¹⁰⁾。ドゴールの右の言葉ははまだその内容が不明確ではあるが、フランスの非常時についての伝統的な考え方に真向から反する考え方を示したものと注目し値する。

(6) 政府の強化

この時期のドゴールの憲法構想は、政府を次のように位置づけている。第一に、政府は国家元首である大統領によって任命される。この点には先に、大統領の権限に関連して述べた。第二に、政府は議会に対して責任を負うべきものとされている。第三に、政府の内部的統一の必要が強調されていること、である。

第二の政府の議会に対する責任について、バイウ演説はこの点に全くふれていないが、エピナル演説は「フランスの政府は……その活動について連帯して (collectivement) 国民議会に対して責任を負う人々のチームであることが必要だと思ふ」と言っている。

第三の政府の内部的統一の必要性については、バイウ演説で「フランス政府内部の統一 (unite)」、団結 (cohesion)」、規律 (discipline) は

神聖なものでなければならぬ」と言っているが、エピナル演説ではより明確にフランスの政府は「一人の長 (chef) を中心に彼の指導の下に、共同の活動のために集められた、同じ思想と信念によって結びついた人々からなるチーム (equipe)」であることが必要であると言っている。ここでは、単一政党による内閣、政府における首相の地位の強化が考えられているものと思われる。

(7) 二院制の採用の主張

この時期のドゴールの政治制度の構想は国民の普通選挙で選出される構成員からなる議院の優越性をみとめるかたちの二院制の採用を主張している。

この構想において第二院は次の特徴をもっている。(一) その構成員は県議会や市町村議会などによる間接選挙で選ばれる (バイウ演説)。(二) 第二院の構成員は海外領土の議会の議員とともに「フランス連合大評議会」を構成する (バイウ演説)。(三) 第二次憲法制定国民議会の憲法草案が「あらゆる場合に決定権を国民議会に留保している」としてこれを批判し、第二院の権能の強化を主張している (八月二七日声明) 点に端的に示されているように、第二院の地位を強化しようとの意図が見られる。

右の三点の特徴をもつ二院制の構成の底に、間接選挙によって選出される構成員からなる第二院によって普通選挙で選ばれる構成員からなる第一院を抑制しようとの意図があることは容易に想像しようとするのである。

(8) レンフェレンダムについて

この時期のドゴールの憲法構想においてレフェレンダムが萌芽的なかたちで出てくる。

ドゴールは八月二七日の声明で次のように言った。

「憲法に関してレフェレンダムの義務が存在しているのだから、選挙制度に関してもレフェレンダムの義務が存在しなければならぬ。というのは、選挙制度は公権力の働きに大きな影響を与えるからである。」

第四共和憲法制定の時期、ドゴールのレフェレンダムについての考え方はまだ明確になっていない。憲法体制のあり方をめぐるレフェレンダムについてはフランス国民はすでに一九四五年に実際に経験しているところである。八月二七日の声明はレフェレンダムの対象を選挙制度にまで拡大している。しかし、レフェレンダムによって一般の法律を成立させることは未だ考えられていない⁽¹¹⁾。また、この権限を誰が行使用するのか(大統領か政府か)については全くふれられていない。

(9) 海外領土の維持

この時期のドゴールは「フランスは海外領土と結びついて大国になっているのである。この海外領土なくしては、フランスはもはや大国でなくなる恐れがある。」(八月二七日声明)として、海外の植民地を維持するという考えを明確にしている。また、海外領土と本土とで「フランス連合」をつくり、ここにおいて外交政策、国防等「すべての領土に共通な問題」については、「フランスが優越した地位を維持することが必要だ」としている(エピナル演説)。

(10) 政党観

ドゴールは、バイウ演説及びエピナル演説において政党について独自の見方を示している。この政党についての見方が彼の政治制度の構想の基礎になっていると思われるので、ここで取り上げておきたい。

バイウ演説では政党について次のように言った。

「わが国においては、政党の対立は、根本的な対立の様相を呈している、何時でもあらゆる事柄を問題にし、そのためしばしば国家の最高の利益が影の薄い存在になる。そのことは、国民性、歴史の波乱、現在の動揺に由来するが、法律の信用を維持し、政府の統一を維持し、行政の能率を維持し、国家の威信と権威を維持するためには、われわれの制度が政党の対立を考慮し、それを警戒することが、国家と民主主義の将来にとって不可欠である。」

エピナル演説では次のように言っている。

「政党の万能と分裂によって国家がどんなにブレキをかけられているかは誰の目にも明らかなのに、諸政党が、事実上意のままに抑制なしに、直接、共和国のすべての権力を握るようになることがよいのか? 誰もが、大臣の政党への従属と連帯の欠如がもたらす困った結果を認めているのに、この(政党支配の)体制を決定的なものにすることがよいのか。」

第四共和憲法制定の時期のドゴールの憲法構想は以上のようなものであった。この時期のドゴールの憲法構想は、この時期には諸政党の反感を買っただけで現実の影響力はもたず、ドゴールが反対した新憲法草案が一九四六年十月十三日の国民投票で可決された。第四共和憲法成立後ドゴールはしばしばこの憲法の定める政治制度を批判し

ている。⁽¹³⁾この時期のドゴールの憲法構想の思想的起源について、J・トゥシャルは、第一に一九三〇年代に支配的であった執行権強化などを内容とする国家改革の考え方、第二にドブレなどレジスタンスに参加した法律家たちの考え方、第三にドゴール自身の経験をあげ、第三のドゴール自身の経験が最も重要であるとしている。⁽¹⁴⁾

ここで第四共和制憲法制定の時期の憲法構想をまとめておこう。

この時期ドゴールの憲法構想の基礎にあるものはフランスの伝統である議会中心の政治に対する彼の批判である。多党制のフランスにおいては政府は政党の連合によってつくられるのが常であった。ところが、政党の連合とその分裂は頻繁に生じたから、政府は弱体でかつ不安定であった。ドゴールはこのような政党政治をもたらししている議会中心の政治制度を打破し、強力な執行府をつくらうとした。

ドゴールは強力な執行府をつくるという目的のために、一方で議会（とくに国民議会）を弱体化し、他方で執行府を強化するということを考えた。

議会を弱体化するための方法として二つのことを考えた。そのひとつは、三権の厳格な分立を強調し、「執行権は議会から生じない」、議会が、直接にであれ間接にであれ「自分自身で統治することはしない」とすることである。いまひとつは、間接選挙で選ばれる第二院の権限を強化して国民議会の権力を相対的に弱くするというものである。

執行権の強化に関しては、大統領と政府の両者の地位と権限の強化が考えられている。大統領が議会によって選ばれるという従来の選挙

方法を変更し、大統領選挙の選挙人団を拡大し大統領の権威の強化をはかった。また、大統領を、「政党を超えて、制度の正常な働きを確保」するための「仲裁者」と位置づけ、大統領に実質的な解散権を与え、非常時における権限を与えた。大統領を「仲裁者」と位置づけ、その地位と権限を従来のものより著しく強化するという第五共和制憲法制定時の彼の憲法構想がすではっきりと示されている。

政府の強化は、まず、政府が議会からではなく国家元首（大統領）から生じることによってはかられた。また、政府内部の統一と団結の必要性が強調され、政府は「一人の長を中心に彼の指導の下に共同の活動のために集められた……人々からなるチーム」であることが必要だと言われている。首相と政府の地位の強化が言われているのはこの時期の憲法構想の特徴であって、第五共和制憲法制定の時期の憲法構想ではこの点にはふれられていない。

直接民主主義の考え方が萌芽的にはあるがすでに示されている。大統領が、重大な混乱の時に「国民に選挙によってその主権的な決定を知らせるようにと促す」ことによって仲裁者として仕えるという言い方にそれは示されている。

(一)「フランス共和国臨時政府」(Gouvernement provisoire de la République française)は第二次大戦中の一九四四年六月三日、アルジェにおいて、それまでの「全国解放フランス委員会」(Comité français de Liberation nationale)を改称するかたちでつくられた。ドゴールは一九四三年一月一日以来これらの組織の長だったわけで、厳密に言えば、本土解放後に臨時政府の首席に就任したわけではない。ドゴールの指導の下にある臨時政府が本土解放後アルジェからパリに移ったという

のが事実に近い。ドゴールは、パリに移ってから本土にいた人々をも加えた新しい政府をつくった (J. Chapsal et A. Lancelot, op. cit., p. 62-66, p. 79-82)

(2) 一九四五年一〇月二日、レフェレンダムと議会選挙が同時に行なわれた。レフェレンダムにおいては、この日選出される議会が憲法制定議会であることが圧倒的な多数でみとめられた。(このことは、第三共和制の崩壊が国民によって確認されたことと、新憲法を制定する仕事が議会に負わされたことを意味する)。

選挙においては、五八六議席のうち共産党(一六〇)、社会党(一四二)、M・R・P(一五二)の三大政党が多く議席を占めた。どの政党も単独で内閣を組織しうるだけの議席を獲得しえなかったし、また政府を組織しうる指導者を擁していなかったから、議会は十一月二三日満場一致でドゴールを政府首席に任命し、ドゴールは十一月二日、三党連立内閣を組織した (J. Chapsal et A. Lancelot, op. cit., p. 107-111)。

(3) ドゴール辞任の直接のきっかけは、多数派に属し大臣を出している社会党が一九四六年度の軍事予算の二〇%の削減を内容とする予算の修正案を提出したことであった。(J. Chapsal, et A. Lancelot, op. cit., p. 112. P・M・ド・ラ・ゴルス著、淡徳三郎訳『ド・ゴール』徳間書店、一九六五年、一六二頁。)しかし、ドゴールの辞任の根本的な原因は、議会の優位を主張する政党勢力と執行権の強化を主張するドゴールとの対立にあると言える。一九四五年二月三日にドゴールが憲法制定議会で公にした声明はこの点を明らかにしている。

「諸君の中の若干の人々と我々との相違点は政府についての一般的な考え方および政府と国民の代表者との関係についての一般的な考え方にある。……諸君の共和国の再建の仕方について、……もし諸君が政府の権威・尊厳・責任の絶対的な必要性を考慮に入れなければならないならば、諸君はいつの日か諸君がとった方法をにがにがしい思いで後悔する状況に至るであらうことを私は予言する」(Charles de Gaulle, *Discours et Mes-*

sages, t. 1, p. 662-663.)

なお、ドゴールの首相辞任の事情については、P・M・ド・ラ・ゴルス『ド・ゴール』(前掲訳書)一五二—一六五頁に詳しく。

(4) バイウは北フランスの町で、最初にドイツ軍から解放された処である。ドゴールのバイウ演説は解放記念日になされた (J. Chapsal, et A. Lancelot, op. cit., p. 123)。

ドゴールがこの時期に憲法構想を公にするに至った理由は何であろうか。ド・ラ・ゴルスは、レジスタンス時代からドゴールと密接な関係にあったM・R・Pが第二次憲法制定議会選挙で第一党になったため、ドゴールは自らの憲法構想を新憲法にもりこませる絶好の機会と考えたのだと言う。(P・M・ド・ラ・ゴルス『ド・ゴール』(前掲訳書)、一九二頁)

(5) バイウ演説は Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, t. 2, op. cit., p. 5 et s.

(6) 八月二七日声明は Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, t. 2, op. cit., p. 18 et s.

(7) エピナル演説は Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, t. 2, op. cit., p. 26 et s.

(8) エピナル演説には次のような言葉がある。「大統領は、国民の直接選挙で選出された議院が、そこに緊密に結集した多数派が存在しないために……どの政府をも支持することができない場合には、この議院を解散する可能性をもたなければならない」(Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 2, op. cit., p. 29.)

(9) もっとも、直接民主主義的な考え方は、萌芽的にはあるが、示されている。大統領の仲裁者としての権限について、「重大な混乱の時には、国民に選挙によってその主権的な決定を知らせるようにと促すことによって……仲裁者として仕える権限」(バイウ演説。傍点筆者)という言葉がなされている点にそれは表れている。

- (10) 近藤昭三は次のように言う。「フランスの伝統的な考え方は、共和的価値の実現と確保を第一次的に議会の活動に期待し、また裁判官の役割を合法性の保障として位置づける。」「したがって、従来からフランスにおいて認められてきた緊急権的諸制度はその発動、行使を、たとえば合衆状態 (État de siège) や緊急状態 (État d'urgence) の場合は議会の統制の下に、また非常事態 (circonstances exceptionnelles) の場合には国務院の裁判的統制の下に服せしめている。」(近藤昭三「第五共和国における非常大権について」法政研究二九巻一号、二二六頁。)
- (11) これより後の時期、一九五五年六月三日の記者会見ではドゴールは次のように言っている。「国の将来にかかわる最も重大な問題の解決に対する人民の直接の協力、言い換えれば、上記の問題に対する国民の投票による賛否が必要である」(Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 2, op. cit., p. 635) ここではレフエレンダムの対象が従来のものより拡大されてきている。
- (12) 社会党、急進党はドゴールの憲法構想に対して反感を示した。とくに大統領の権限の強化に反撥した。ドゴールが支持を期待したMRPはドゴール構想に対する賛否を明確にしなかった。(P・M・ド・ラ・ゴルス『ド・ゴール』前掲訳書、一九五頁)
- (13) 第四共和制憲法成立後のドゴールの憲法批判はバイウ演説の時期の考え方と同じ考え方にもとづくものと言える。たとえば一九四七年九月七日の演説は次のように言う。「政党から、即ち、分割された部分 (divisions) からのみ公権力が生じている現代の体制の下で、公権力はどこから有効性、権威、信用を引き出すのであろうか。」(Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, t. 2, op. cit., p. 116)

一九五五年六月三日には次のように言っている。「人々は、国家元首が国民によって選ばれるのではなく議員の結合から生じること、彼が大臣を任命する権利も、議院を解散する権利も、レフエレンダムの方法によって国民に諮問する権利ももたないこと、従って彼が仲裁者にはな

りえないことを欲した。」(Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, t. 2, op. cit., p. 635)

- (14) J. Touchard, *Le gaullisme, 1940-1969*, Editions du Seuil, 1978, p. 235-236. J・トゥンシャルはドゴールにとって、第三共和制の最後の数年の議会制度の危機、一九四〇年六月の公権力の崩壊、一九四五年におけるドゴールと諸政党との衝突などが重要な経験であったとしている。

三、一九五八年憲法制定の時期の憲法構想

一九五八年憲法制定におけるドゴールの影響力は極めて大きかったが、それは、以下のような憲法制定の経緯による。

植民地アルジェリアの暴動に端を発したクーデターの危機に対処すべくコティ (R. Coty) 大統領によって政権をになうことを求められたドゴールは直ちにコミニケ⁽¹⁾を発表して政権を引き受けるための条件を国民の前に示した。ドゴールが示した条件の一つは「現在の極めて重大な状況の中で行動するために必要な全権」を一定期間政府に与えることであり、いま一つは憲法改正を準備しそれを国民投票に付する任務を政府に委ねることであった。政権をになうよう求められたドゴールが直ちに政権を引き受けるための条件を国民の前に示した点はドゴールの独自の行動様式として注目し得る。筆者の見るところ、ここでドゴールは議会内の諸政党の代表者の間の話し合いの中で政権担当者が決められるという慣行を否定し、また、国民の直接の支持の上に自己の政治を行なうという態度を明確にしたのである。

大統領によって内閣総理大臣に指名されたドゴールは、国民議会における信任を求める演説⁽³⁾において、六ヶ月間全権をドゴールに委任すること及び憲法草案を作成してこれをレフ・フェレンダムに付する権限を政府に与えることを求め、国民議会はドゴールの方針を承認した上で内閣を信任した（一九五八年六月一日）。

議会は六月三日ドゴールの要求をいれて「一九五八年六月三日の憲法的法律」⁽⁴⁾を可決した。この憲法的法律は一九四六年憲法九〇条の憲法改正手続——ここでは憲法改正の発議においても改正案の作成においても国民議会が主要な権限を与えられている——を変更するもので、「憲法は一九五八年六月一日に信任された政府によって改訂される」と規定し、憲法改正に関する大きな権限をドゴール政府に与えた。このように、いわばドゴール個人が国民と議会とによって憲法改正に関する大きな権限を与えられたことが一九五八年憲法制定におけるドゴールの影響力を極めて大きなものにした⁽⁵⁾。

一九五八年憲法の制定過程に関する文書は一九六〇年に公刊された憲法諮問委員会 (Comité Consultatif Constitutionnel II C.C.C.) の審議録を除いて大部分が未だ公にされていない。したがって、一九五八年憲法制定にあたってのドゴールの役割を明らかにすることは難しいが、幸いなことに、憲法起草に中心的な役割を果たしたミシュル・ドブレの子息 J・ドブレの『ドゴール將軍の憲法思想』⁽⁷⁾ がミシュル・ドブレの個人的資料なども用いてドゴールの発言を収めているので、これとおしてドゴールの考え方を⁽⁸⁾ 知ることができる⁽⁹⁾。

ここでは、J・ドブレの『ドゴール將軍の憲法思想』と憲法諮問委

員会の審議録から以下に掲げた項目ごとにドゴールの発言を拾いあげていくことによってドゴールの憲法構想を明らかにしていこう。

(1)、権力の分立について

ドゴールは六月一三日の関係閣僚会議で、権力分立の必要を強調し、真に権力分立が実現されるためには次の二つの条件が先ず満たされなければならぬとした。その一は、「政府は、議会から生じてはならず、⁽¹⁰⁾ 国家元首（大統領）から生じなければならない」。その二は、「権力はその構成において分離していなければならない。フランスのように、政治生活の性質そのものが多党制に向いがちな国において、政府の構成員が同時に議会の構成員になるならば、政府は分裂する」ということ、であった。ドゴールはまた、この二つに加えて、「大臣を党派的結びつきから切り離す手段」が必要だ、とも言った⁽¹⁰⁾。

ドゴールは六月二三日の関係閣僚会議において再び権力分立の重要性を説いた。権力分立を実現するためには権力分立の遵守を監視することを任務とする機関が必要であり、大統領がこの機関になる。大統領がこの任務を果たすためには、若干の活動手段を彼に与えることが不可欠である。ドゴールは、「大統領は政府を指名しなければならぬ。議院又は政府のいずれかが自己の権限を超えるばあい、大統領は、議院又は政府を解散できなければならない」と言った。

この日の会議の議論の中でドゴールは、大統領を政党を超えた仲裁者 (arbitre) にする必要性を強調した⁽¹¹⁾。

(2)、大統領選挙制度について

ドゴールは、六月一三日の関係閣僚会議において、「大統領に真の

権威を与えるためには、大統領は第三、第四共和制におけるように議会のみによって選出されてはならない」と言った。また、「大統領が普通選挙で選ばれることは望ましくない」とも言った。⁽¹²⁾ 結局、元老院議員を選出する選挙人団に類似し、これに海外領土の代表者を加えた選挙人団による間接選挙の採用を提案した。⁽¹³⁾ 大統領選挙の制度についてのドゴールの考え方は、先に見た第四共和制憲法制定の時期の考え方と同じであると言ってよい。

(3)、大統領の地位について

ドゴールは六月一三日の関係閣僚会議において大統領の役割について発言した。

ドゴールは、新しい制度の下において、大統領が執行府の源泉にならなければならないと言った。また、大統領は、「彼に専属する解散権の行使と彼に与えられるレフェレンダムの権限によって、公権力の正常な働きを確保することを任務とす」べきだと言った。さらに、大統領が「仲裁者の役割を完全に果たすためには」「政治の細部に」関与してはならない、と言った。⁽¹⁴⁾

ドゴールが新憲法における大統領の地位をどのように見ていたかは憲法諮問委員会(CCC)における発言にも示されている。

一九五八年八月八日の同委員会において、委員長レイノー(P. Reynaud)に首相は大統領によって解任されることがあるのかと質問されて、ドゴールは次のように言った。

「否。というのは、もしそうならば、首相は実際に統治することはできない。首相は政治状況にかんして国家元首に対してではなく議会

に対して責任を負っている。国家元首は公権力の正常な働きを確保することを基本的な役割としている。……もし首相がある大臣の解任を要求するならば大統領はそのデクレに署名する。しかし、自らその決定のイニシアティブをとることはしない。もしそうでなければ均衡が損なわれるだろう。大統領は、基本的には、何が起ころうとも公権力の働きを確保することを使命とする仲裁者である」⁽¹⁵⁾

(4)、大統領の権限について

ドゴールは、大統領の権限に関して、首相及び大臣の任命権、議会議散権、レフェレンダムの権利、非常時の権限について述べている。

首相任命権に関して、すでにふれたことであるが、六月一三日の関係閣僚会議において、「政府は、議会から生じてはならず、国家元首(大統領)から生じなければならない」と言っている。また、六月二三日の関係閣僚会議において「大統領は政府を指名しなければならぬ」と言った。⁽¹⁶⁾ ドゴールはここで「政府を指名する」という言い方をしているが、これは首相の任命を意味している。⁽¹⁷⁾

首相及び大臣の任免権についてのドゴールの発言として、先にあげた一九五八年八月八日の憲法諮問委員会(CCC)における発言が重要である。ここでドゴールは、首相は大統領によって解任されることはないと言った。また「もし首相がある大臣の解任を要求するならば大統領はそのデクレに署名する。しかし決定のイニシアティブは大統領にはない」と言った。⁽¹⁸⁾

国務院における審議において、「首相の提案に基づいて、大統領は政府の他の構成員を任命し且つその職務を終了させる」という条項が

大統領に対して、首相が提案する大臣を任命しない権利、首相が大臣を罷免することを拒絶する権利を与えるのか否かが問題になった時、総括報告者は、憲法諮問委員会におけるドゴールの右の答弁は、大臣は事実上首相によって任命され罷免されることを示したものだと言った。⁽¹⁹⁾

議会解散権についてドゴールはどう考えていたか。

ドゴールは六月一三日の関係閣僚会議において、大統領は「彼に専属する解散権の行使と彼に与えられるレフェレンダムの権限によって、公権力の正常な働きを確保することを任務とす」⁽²⁰⁾べきだと言った。また、六月二三日の関係閣僚会議においては「大統領は、議院又は政府のいずれかがその権限の限界を超えるばあい、議院又は政府を解散することができなければならない」と言った。「議院又は政府を解散する」という言い方はやや奇妙だが、起草の初期の段階においてはドゴールはこの考えに執着していた。⁽²²⁾

憲法草案の起草段階を見ると、ドゴールは大統領の議会解散権が他の者によって制約されないように配慮したことがうかがえる。⁽²³⁾

レフェレンダムの権限について、⁽²⁴⁾ドゴールは六月一三日の関係閣僚会議において次のように言った。

大統領は、「彼に専属する解散権の行使と彼に与えられるレフェレンダムに訴える権限によって公権力の正常な働きを確保することを任務⁽²⁵⁾」としなければならない。

同じ会議で、ドゴールは大統領にレフェレンダムに訴える権限をみるとめることは議会の解散が増えるのを防ぐだろうとも言っている。⁽²⁶⁾

レフェレンダムに関する十一条の起草過程を見ると、トブレの手になる最初の草案に「大統領は、……議会が可決することを拒絶する、あらゆるすべての法案及び国民の生活に極めて重要なすべての問題をレフェレンダムに付託することができる」⁽²⁷⁾(傍点筆者)とあることが注目になる。

レフェレンダムは、ドゴールにとって「公権力の正常な働きを確保」するための手段、つまり政府と議会の対立を解決する手段ととらえられている。しかし、それだけではない。右にあげたトブレの手になる最初の草案が示すように、もともとレフェレンダムは議会の望まない立法を可能にする制度であり、ドゴールにとって、レフェレンダムが議会に対抗する武器の意味をもっていることは明らかである。

ドゴールは、非常事態における権限について、⁽²⁸⁾六月二三日の関係閣僚会議において次のように言った。

「国家的危険がある場合、大統領は国民生活の継続に必要な手段をとることができなければならない。大統領は国家の独立、領土の保全、条約の遵守の保証人⁽²⁹⁾(garant)である」

大統領の非常時の権限についてのドゴールの考えを最も明確に示しているのは一九五八年八月八日の憲法諮問委員会における発言である。この会議では次のように言っている。

「国家元首は共和国の正統性^{レジティミテ}を維持し、戦争の場合には国の独立性と領土の保全を維持する責任を負わなければならない。それは常識である。しかし、このような場合、百のうち九九まで、国家元首の地位にある人物は自らこの種のイニシアティブを取りたがらない。だから

憲法が大統領に対してそれを義務づけなければならぬ。⁽³⁰⁾

ドゴールは非常事態における権限について、憲法諮問委員会の意見に対して極めて非妥協的な態度を取った。

憲法諮問委員会は、閣議で決められた原案に修正を加えた。「共和国の制度、国家の独立、領土の保全又は国際間の協約の執行が重大にかつ直接的に脅やかされる時、大統領は、首相及び両議院の議長に対する公式の諮問の後、情況によって必要とされる手段を取る」とあった原案の第一項の一部分を修正し、冒頭に「憲法院の意見において」という言葉を加える修正を行なった。⁽³¹⁾つまり非常時であることの判断を憲法院になさしめるという修正をなしたのである。しかしドゴールをこの修正を受けいれることを拒絶した。⁽³²⁾

J・ドブレによれば、憲法諮問委員会の委員長ラマディエ(Ramadieu)はドゴールに対して個人的に修正案を提案した。それは、非常事態に際して「大統領が取る措置について首相が副署する」とするものであったが、ドゴールはこの提案も受けいれなかった。⁽³³⁾

(5)、議会の構成について

六月一三日の関係閣僚会議においてドゴールは議会の構成についての構想を詳細に述べた。二院制を採用し、第二院の地位を第四共和制憲法時代のそれよりもより強いものにする。この第二院を次の三つのセクションから構成し、連邦的な性格をもったもの(Sénat fédéral と呼ぶ)にする。第一のセクションは第四共和制時代の上院である共和国会議とほぼ同様にする。第二のセクションは経済、社会、文化団体の代表者から構成される。第三のセクションは海外領土の代表か

ら構成される。この三つのセクションは、国防や条約などに関しては合同の会議で審議することがありうるが原則としてセクションごとに審議する。⁽³⁴⁾ドゴールはこのような第二院を構想した。第二院を三つのセクションに分けるといふドゴールの構想は憲法の規定(第四条第三項)には実現されなかった。

(6)、政府の議会に対する責任について

六月一三日の関係閣僚会議においてドゴールは、政府の議会に対する責任について考え方を明らかにした。ドゴールは政府が議会から分離されるならば政府の議会に対する責任は政府の不安定をもたらしないうらうとして政府が議会に対して責任を負うとする制度を採用する考えを示した。同時に政府の議会に対する責任を二つの点で制限するという考えを示した。一つは「すべての問題について責任を負うとするのではなく、若干の問題についてのみ責任を負う」とすることである。第二は、「政府の責任が何時でも問題にされるとするのではなく、ある間隔をおいてのみ問題にされる」とすることであった。⁽³⁵⁾

(7)、大臣と国会議員の兼職禁止について

第四共和制憲法制定の時期のドゴールの憲法構想には大臣と国会議員の兼職禁止は明確に打ち出されていないが、一九五五年六月三〇日の記者会見において、この制度の必要性がはっきり言われている。⁽³⁷⁾

一九五八年憲法の制定過程の中では六月一三日の関係閣僚会議において次のように言った。

「諸権力はその構成の点で分離していなければならない。政治生活の性質そのものが多党制の傾向を帯びているフランスのような国にお

いて、もし政府のメンバーが同時に議会のメンバーであるならば、政府は分裂するであろう。⁽³⁷⁾」

この問題についてドゴールが最も詳しくその考え方を叙べたのは一九五八年八月八日の憲法諮問委員会(C.C.C.)における審議においてである。ここでドゴールは次のように述べた。

「われわれは、(新憲法の)予備草案を権力の分立という……原則に基づいて作成した。大臣職と議員職の兼職禁止は、この(権力分立の)観点から考えなければならぬ。……原則から言って、人が執行者(exécutif)でありながら同時に立法者(législatif)であること、監督する者(contrôleur)でありながら同時に監督される者(contrôle)であることをみとめることは困難である。実際に、わが国の政府は同質性と団結力の欠如に苦しんだのであるが、それは政府の構成員が(議員)グループ及び政党を離れることができないという事実から生じたのである。⁽³⁸⁾」

(8)、海外領土について

海外領土の問題について、ドゴールは六月一三日の関係閣僚会議において言及している。J・ドブレによれば、ドゴールは、「連邦の創設を考えて、新憲法が若干の進展を可能にすることが必要だと主張した⁽⁴⁰⁾」。しかし、一九五八年憲法制定の時期に、ドゴールは海外領土の問題をこれ以上明確にはしていない。

はじめにふれたように憲法制定過程におけるドゴールの発言がすべて公にされているわけではなく、限られた資料から彼の言葉を拾い上げてきたわけであるが、さしあたって第五共和制憲法制定の時期の彼

の憲法構想は以上のようなのだとすることが許されるであろう。

ここで第五共和制憲法制定時の憲法構想をまとめておこう。

まず第四共和制憲法制定時の憲法構想と比べてみると、全体として両者が非常によく似ている。とくに、大統領を「仲裁者」と位置づけ、その地位と権限を強いものにしていく点は両者に共通している。

しかし、次の点は両者でちがっている。第一に、第四共和制憲法制定時の構想では政府の統一と団結の必要性が強調され、首相の地位の強化が考えられていたが第五共和制憲法制定時の構想ではこの点には全く言及されていない。第二に、大臣と国会議員の兼職禁止は第五共和制憲法制定時にはじめて出てきたものである。第三に、第二院を三つのセクションに分けるという構想も第五共和制憲法制定時にはじめて出てきたものである。

他方、両者の間に基本的なちがいはないが、その言い方においてより明確になったものがある。議院解散権およびレフェレンダムの権限が大統領に専属することが明確にされ、大統領に与えられる非常時の権限が明確になった。これを要するに、第五共和制憲法制定の時期において、ドゴールは政府の強化には消極的で、大統領の強化に大きな関心を払ったと言っている。

レフェレンダムの制度の採用に示されているように直接民主制の考え方が明確に示されている。しかし直接民主制の考え方が特に強調されているように思われない。

一九五八年憲法制定時の憲法構想の中心は大統領であるが、その大

統領は次のような存在である。

大統領は間接選挙で選出され、「仲裁者」として「公権力の正常な働きを確保する」役割をになう。大統領は首相を任命するけれども日常的な政治を行なう執行権の主体ではなく、例外的に「公権力の正常な働きを確保する」ために議会の解散権とレフェレンダムの権限を行使し、また、非常時には大きな権限を行使する。

- (1) ドゴール登場の経過の大筋についてはさしあたって次の文献を参照。深瀬忠「フランス第五共和制憲法の成立とその基本構造」(前掲)三〇頁以下。山口俊夫『概説フランス法上』東大出版会、一九七七年、一二三頁以下。L'Année politique 1958, P. U. F., 1959, p. 51 et s.
- (2) J. のコンテラキは Charles de Gaulle, Discours et messages, t. 3, op. cit., p. 12. にあつて。
- (3) この一九五八年六月一日の国民議会における演説は Charles de Gaulle, Discours et messages, t. 3, op. cit., p. 13 et s.
- (4) この憲法的法律の内容については山口俊夫『概説フランス法上』(前掲)一二五頁を参照のこと。
- (5) しかし、言うまでもなく一九五八年憲法はドゴールの思想で貫らぬかれているわけではない。
- デュメルジュは第五共和制憲法の条項は次の三者の発想に由来すると言ふ。第一はドゴールの発想になる条項で大統領にかんする規定など。第二はドブレの発想に由来するもので、これには議会活動を規制する条項などがある。第三は国務大臣としてドゴール政府に入閣していた第四共和制の政治家達の発想に由来する条項で、これには不信任動議の規制にかんする条項などがある。(M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, P. U. F., 9^e éd., 1966, p. 486.)
- なお、マルセル・ブレロは「一九五八年憲法に影響を与えたものとして、ドゴールの思想の他三つのものをあげている。その一は、一九四六年憲法前文及び第一篇に掲げられた「民主政的・共和制的伝統の遺産」である。その二は、第四共和制末期の「ガイヤール・フリムラン憲法改正案」(projets Gaillard et Pflimlin) の遺産である。その三は、ミシェル・ドブレの「現実主義的・技術的観念」である。(M. Prétot, La Constitution de la V^e République, Encyclopédie française, t. 10, L'Érat, Société Nouvelle de l'Encyclopédie Française, 1964, p. 208.)
- このマルセル・ブレロの見解は高橋和之教授によってより詳細に紹介されているので参照されたい。(高橋和之『ドゴール憲法』の『本質』と『実存』)日仏法学一二号、九〇頁)
- (6) Travaux préparatoires de la constitution du 4 octobre 1958, Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel, La Documentation Française, 1960.
- (7) J.-L. Debré, Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle, L. G. D. J., 1974.
- なお、J.-L. Debré には La constitution de la V^e République, P. U. F., 1975. の著作もある。これは憲法制定過程の資料を収めたものである。
- (8) J.・ドブレによるとドゴールの新憲法についての考え方は三つの機会にはっきり示されている。一つは、ドゴール政府が国民議会によって信任された直後にミシェル・ドブレを招いて、自らの構想を示した時である。(J.-L. Debré, op. cit., p. 160 et s.)
- 他の二つは、六月二三日と六月二三日の二度の憲法草案を検討する関係閣僚会議においてである。
- (9) 他に、一九五八年憲法の成立過程を取り扱った著作として、国務大臣として一九五八年憲法の制定に関与した社会党の Guy Mollet の Quinze ans après, la Constitution de 1958, Albin Michel, 1973 があつて。
- (筆者は入手してゐない)

- (10) J.-L. Debré, op. cit., p. 162.
- (11) J.-L. Debré, op. cit., p. 164-165.
- (12) ドゴールが大統領普通選挙制を斥けたのは、海外領土をもつていた当時は普通選挙が不可能だと考えられていたためと考えられる。
M・ドブレが子息J・ドブレに対して、ドゴールによって新憲法起草の準備を命じられた時のことを回想して語った言葉の中に次のような言葉がある。「將軍は私に大統領選挙の方法について語った。普通選挙という言葉も話に出たがそれは斥けられた。当時フランス国民は世界中に非常に広く分散していたからこのタイプの選挙を行なうことは不可能であった。」(J.-L. Debré, op. cit., p. 160)
- なお、一九五八年にドゴールが大統領普通選挙制を採用しなかった理由については、アヴリル(Avril)の見解が高橋和之前掲論文二二三頁以下に紹介されている。
- (13) J.-L. Debré, op. cit., p. 163. 憲法第六条(六二年の改正前のもの)はドゴールの考えを実現したものと見てよいであろう。
- (14) J.-L. Debré, op. cit., p. 163.
- (15) Travaux préparatoires de la constitution du 4 octobre 1958, *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel*, La Documentation française, 1960 (以下C. C. C. C. *ナチス*°), p. 118.
- (16) J.-L. Debré, op. cit., p. 164-165.
- (17) ドゴールは憲法諮問委員会の一九五八年八月八日の会議では「大統領は首相を任命する」と言っている。(C. C. C. C. op. cit., p. 118.)
- (18) C. C. C. C. op. cit., p. 118.
- (19) J.-L. Debré, op. cit., p. 178.
- (20) J.-L. Debré, op. cit., p. 163.
- (21) J.-L. Debré, op. cit., p. 165.
- (22) 一九五八年六月初めにシシエル・ドブレがドゴールに提出したある草案において、「大統領は……国民議会の解散を宣言することができる」とあつたのを、ドゴールは「大統領は、……国民議会の解散か政府の解散を宣言することができる」と改めた。(J.-L. Debré, *La constitution de la V^e République*, P. U. F., 1975, p. 63.)
- (23) 一九五八年六月初めM・ドブレは議会解散権に関する三つの条文を用意した。第一案は、政府が議会で少数派になった場合にのみ大統領が解散権を行使できるとするもの。第二案は、大統領は首相の提案にもとづいて解散権を行使しうるとするもの。第三案は、大統領は、首相の意見を聞いた後、解散権を行使しうるとするものであった。ドゴールはこの中の第三案を採用した。(J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 182)
- また、憲法諮問委員会の七月三十一日の会議において、政府委員ジャン・(Janot)は次のように言っている。「解散権行使にあたり、大統領は、首相及び両議院の議長に諮問しなければならないが、国民議会の解散の決定は大統領自身がする。……解散は政府が手にしている議会に打ち勝つための武器ではなく、大統領の自由になる道具であつて、大統領が人民に問題の解決を訴えるためのものである。」(C. C. C. C. op. cit., p. 44-45.) ジャンノの言葉はドゴールの意を受けたものと見てよいであろう。
- (24) レンヘンダムについて、岡田信弘「現代憲法における人民投票制度」(『法学研究(明治学院論叢)二九・三〇号参照。)
- (25) J.-L. Debré, op. cit., p. 163.
- (26) J.-L. Debré, op. cit., p. 164.
- (27) J.-L. Debré, op. cit., p. 179.
- (28) 大統領の非常事態における権限については、近藤昭三「第五共和国における非常大権について」(前掲)参照。
- (29) J.-L. Debré, op. cit., p. 165.
- (30) C. C. C. C. op. cit., p. 118-119.
- (31) C. C. C. C. op. cit., pp. 129-130.

- (32) J.-L. Debré, op. cit., p. 187.
 (33) J.-L. Debré, op. cit., p. 187-188.
 (34) J.-L. Debré, op. cit., p. 164.
 (35) J.-L. Debré, op. cit., p. 162-163.
 (36) 大臣と国会議員の兼職禁止について、高野真澄「フランス憲法における大臣と議員の兼職禁止」神戸法学雑誌一九卷、一・二号参照。
 (37) 一九五五年六月三〇日の記者会見においてドゴールは、「政府、議会、裁判所という分離された権力が必要である」とし、「何人も……国会議員であり同時に大臣であることはできない」と言った。(Charles, de Gaulle, *Dissours et Messages*, t. 2, op. cit., p. 635.)
 (38) J.-L. Debré, op. cit., p. 162.
 (39) C. C. C. op. cit., p. 119-120.
 (40) J.-L. Debré, op. cit., p. 164.

四、一九五八年憲法の実際

一九五八年憲法において、大統領は仲裁者と位置づけられていて、例外的な場合にしか政治に関与しないものとされている。この点についての憲法の規定はドゴールの考え方を忠実に反映したものと考えられる。ところが、ドゴール大統領の実際の憲法の運用においては、早い時期から大統領が直接、政治に関与するようになったのである。こうして一九五八年憲法は一九六二年の憲法改正以前に大きな変容を上げていた。一九六二年の憲法改正を考える場合この一九六二年以前の憲法の変容を無視しえないのでここでは若干の側面に限ってはあなが一九五八年から一九六二年までの憲法の運用の実態を見ておくこと

にする。

(一)、ドゴールによる首相及び大臣の任命および解任

先に述べたように、ドゴールの一九五八年憲法制定時の考えでは、大統領は首相を解任できず、大臣の任命及び解任は首相の提案に基づいて行なうべきものであった。しかし、ドゴール大統領による首相及び大臣の任命、解任は、早い時期からドゴールの右のような考え方は全く異なる考え方に基づいてなされていた。

先ず一九五九年一月のドブレ首相の任命を見てみよう。一月八日の大統領のコミニケは次のように言っている。「ミシエル・ドブレ氏は、一般政策についての考え方と、政府の構成員になるかもしれない人物の名前について、ドゴール將軍の承認を求めた。大統領はミシエル・ドブレ氏を首相に任命した⁽¹⁾。」

このコミニケは、ミシエル・ドブレが首相に任命されるに先立って一般政策についての考え方と政府構成員の候補者の名前を大統領に示しその承認を受けたことをあえて明らかにしている。ここには、一九五八年憲法の解釈として問題になることが二つ含まれている。

第一に、首相に任命されるに先立って政府構成員の候補者の承認を求めたことは、大統領は「首相の提案に基づいて」大臣を任命すると規定している憲法第八条二項に関するドゴールの憲法制定時の解釈に変更をもたらすものだとしたことである。憲法制定時のドゴールの考えでは、大臣の任命は首相の権限であった。

第二に、ドブレが首相に任命されるに先立って「一般政策について

の考え方」をドゴールに示し、その承認を得た後に首相に任命されていることも問題である。⁽²⁾ 憲法第二〇条一項は「政府は、国家の政策を決定し、かつ、導く」と規定している。ドゴールの憲法制定時の考え方は、大統領は仲裁者であって、政府には属さないし、一般的には政策決定に関与しないはずであった。ドブレが首相に任命されるに先立って「一般政策についての考え方」について大統領の承認を求めたというのは一九五八年憲法の大統領のあり方に大きな変更をもたらすものである。

一九六二年四月のミシェル・ドブレの首相辞任も注目すべきものである。このドブレの辞任はドブレの辞表提出による辞任という形をとっているため、⁽³⁾ 外見的には憲法八条一項に従った辞任である。しかし、実際には、ドゴールがドブレに対して辞表の提出を要請したためドブレが辞表を提出したというのが真相と見られている。⁽⁴⁾

大臣の解任についてはどうか。大臣の解任についても一九五八年憲法制定時のドゴールの発言とは裏腹に、事実上ドゴール大統領によって解任されたと見られる場合がある。

まず一九六〇年一月一三日のA・ピネー(A. Pinay)大蔵大臣の辞職を取り上げてみよう。A・ピネーは第四共和制の下で首相を務めたことのある独立共和派の大物政治家である。ジッケルによれば、A・ピネーはドゴールの政治指導と基本的なところで対立していた。彼は、ドゴールのアルジェリア政策及び外交政策に反対した。また、大臣を二次的な役割に閉じこめるというドゴールの制度の運用のあり方に反対していた。⁽⁵⁾

A・ピネーの大蔵大臣辞任の経緯は『政治年鑑』によれば次のようなものであった。⁽⁶⁾

A・ピネー蔵相は三つの法案をめぐって何人かの他の大臣たちと対立していた。一月八日ドブレ首相との会談においてA・ピネーは経済の分野に関しては自分が全責任をもちたいと言った。「ドゴールがルヴァルに滞在しパリを留守にしていた一月四日から一日までの間は紛争は何ら解決されなかった。」一日パリに戻ったドゴールはドブレ首相から事情を聞き、A・ピネーと会談した。ドゴールは、A・ピネーに対して他の大臣(國務大臣)のポストを与えることを告げた。一月一日A・ピネーは他の大臣のポストに移ることを断わり大蔵大臣を辞任した。一月一日の大統領のコミュニケは次のようなものであった。「A・ピネー氏は大蔵大臣の職務を辞任する。この決定は、首相の提案に基づいてなされたものであり、政府の内部的職務運営にかんする理由によるものである。」⁽⁷⁾

右に記したところは、A・ピネー蔵相の解任は、形式的にはミシェル・ドブレ首相の提案に基づいてなされているが、実質的な解任の決定が首相によってではなく、大統領によってなされていることを示している。

一九六〇年二月五日の首相付き大臣(Ministre délégué auprès du Premier Ministre) スーステル(Jacques Soustelle)の辞任もドゴールのイニシアティブによる解任と見られている。

スーステルは熱心なアルジェリア統合論者であったからドゴールが次第にアルジェリアの独立を認めるといふ政策を鮮明にしていく中で

ドゴールとの対立が目立つようになった。⁽⁸⁾一九五九年一月一三日から一五日まで開かれたU・N・Rの第一回党大会においてアルジェリア政策にかんし、ドゴールを無条件で支持する多数派とアルジェリアの現状維持(フランスのアルジェリア)を主張するスーステル一派との対立が表面化した。ドゴールはこの党大会直後の閣議で政府の全面的な団結が必要な時に若干の大臣が自分に従わないと言ってスーステルらを批判した。ドブレ首相もスーステルとの会談において、「ドゴールは、この政策に対するすべてのゴリストの無条件の支持を真に求めている」と言ってスーステルを批判した。一月二五日の閣議でスーステルはアルジェの反乱者の立場を弁護した。翌日スーステルはドブレ首相に辞表を提出したが受理されなかった。一月二八日U・N・Rの国民議会議員と元老院議員は集会を開き、満場一致に一票を欠くという多数でドゴールに対する全面的な信任を再確認した。二月五日、スーステルと会談したドゴールは次のように言って大臣の辞任を求めた。「私はあなたに政府から去ることを求める。あなたはアルジェリア政策にかんして私と意見を異にする。従ってあなたは去らなければならぬ。⁽⁹⁾」

上記のように、一九五八年憲法制定時のドゴールの言葉とは違っていて、ドゴール大統領による大臣の解任の事例が少なくない。そればかりでなく、ジッケルによれば、首相による大臣の解任は二つの面から制約されている。第一に、いわゆる「大統領の領域」、つまり外交など大統領の専権が認められる分野の大臣については首相は解任できない。また、一般の大臣についても、大統領の同意がなければ大臣を解任でき

なかったのである。⁽¹⁰⁾

- (1) *L'Année politique 1959*, P. U. F., 1960, p. 6.
- (2) この点については J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*, L. G. D. J., 1968, p. 122. 参照。
- (3) 一九六二年四月一四日のコミュニケは「大統領ドゴール將軍は、首相ドブレ氏によって提案された政府の辞職を受け入れた」と伝えた。
(*L'Année politique 1962*, P. U. F., 1963, p. 141)
- (4) ドブレの首相辞任の経緯は次のようなものである。
一九六二年四月八日のレフエレンダムで政府の提案したエヴィアン協定が圧倒的多数で国民の支持を受けた。ミシェル・ドブレはこの際国民議會を解散すべきだと主張した。ドゴールはこのドブレの主張に反対するとともに、ドブレの辞職を求めた。ジッケルは、大統領がドブレに辞表を提出するよう求めたことは誰の目にも明らかだと言う。(J. Gicquel, *op. cit.*, p. 130)
なお、スーステルもジッケルと同じように見ている。(Serge Sur, *La vie politique en France sous la Ve République*, Editions Montchrestien, 1977, p. 139.)
- (5) J. Gicquel, *op. cit.*, p. 201.
- (6) 『政治年鑑』はこのA・ビネーの辞任の経緯をかなり詳細に取り上げてゐる。(L'Année politique 1960, P. U. F., 1961, p. 4-5.)
- (7) *Le Monde* 15 janvier 1960.
- (8) 以下の記述は Jean Charlot, *L'U.N.R.*, Armand Colin, 1967, 六七頁以下、とくに七六―七七頁による。
- (9) Jacques Soustelle, *L'Espérance trahie*, Editions de l'Alma, 1962, p. 160, cité par J. Charlot, *op. cit.*, p. 77.
- (10) J. Gicquel, *op. cit.*, p. 202.

(一)、ドゴールの政治指導

ドゴールの憲法構想において大統領は仲裁者であって、日常的な政治を行なう執行権の主体ではない。憲法二〇条（「政府は、国家の政策を決定しかつ導く」）はこのドゴールの考え方に対応している。

しかし、ドゴールのこの憲法制定時の構想や憲法二〇条の趣旨に反して、ドゴールは早い時期から自ら重要な政策の決定に関与していた。

この点に関して、ヴェデル(G. Vedel)は、「ドゴールは大統領になった当初は憲法の規定どおり「仲裁者」として行動したが、政府がアルジェリア問題を解決する力がなかったので、次第に政策決定に深くかわるようになり、一九六一年一月の「パリケードの反乱」事件以後は大統領が「直接に決定を下す」ようになった⁽¹⁾と云う。

しかし、ヴェデルが言う、ドゴールは当初は「仲裁者」として行動したが、後になって次第に直接、政治に介入するようになった⁽²⁾という見方には疑問があるので少し検討してみよう。

まず、ヴェデルが取りあげているアルジェリア問題に関して言えば、ドゴールは当初から直接にこの問題の解決をリードしたと見る方が妥当な⁽³⁾のではなからうか。

アルジェリア問題に対するドゴールの態度は分りにくい。⁽²⁾一九五九年九月二六日の「民族自決」宣言までドゴールはこの問題についての態度を明らかにしていない。しかしこのことをもって、ドゴールはアルジェリア問題の解決を政府に委ねていたと見ることは出来ない。一九五八年六月に政権につくや否やドゴールは何度もアルジェリアを訪

れ、アルジェリア住民に直接話しかけている。これはドゴール自身この問題とり組むという姿勢に他ならない。一九五九年九月の「民族自決宣言」以前はドゴールはアルジェリア問題について積極的な政策を打ち出していないのであるが、この間は政府の方も何らの政策を展開していない。シャブサルが言うように、ドゴールはアルジェリア問題について「国民の統一を決定的に破壊する事態を回避しつつ事態が熟すのを待つ」という戦術をとった⁽³⁾と解することができる⁽⁴⁾のではない⁽⁴⁾。

国内政策についても、後にふれるように、ドゴールは早い時期から直接に政策決定に関与している。

ドゴールの政治指導に関して、いま一つの考え方を検討しておこう。それはドゴール支持政党U・N・Rの幹部シャバン・デルマス(J. Chaban-Delmas)が一九五九年一月一五日のU・N・Rの党大会で出した二つの領域の理論である。シャバン・デルマスは政府の政策分野を「大統領の領域」と「開かれた領域」に二分する。前者には、アルジェリア、フランス共同体、外交、防衛が入り、その他のすべての分野（経済、教育等々）は後者に入るとする。「大統領の領域」の政策については大統領が決定権を有し、政府は執行する権限しかもたない。「開かれた領域」の問題については政府が政策決定の権限をもつ⁽⁵⁾。これは、U・N・Rは政府に大きな権限がみとめられる「開かれた領域」の政策については党のイニシアティブがみとめられるが、アルジェリア問題のように「大統領の領域」の政策については全面的に大統領の決定に従うべきだという主張として出されたものである。

「大統領の領域」は「留保領域」(domaine réservé)と呼ばれることもある。

問題はドゴールがこのような考え方に従って行動したか否かである。ドゴール自身は、後に「回想録」の中で次のように言っている。この考え方を斥けている。「私にとって、仕事の分野の中で無視されたり留保されたりしている領域というものはない」。

ドゴールは経済や社会の改革に大きな関心をもった。大統領に就任する前のことであるが、一九五八年一月二月ドゴール政府はリュエフ(J. Rueff)委員会の勧告に従って、インフレからの脱却と国際競争力の強化をめざす新経済政策を出したが、これはドゴールの指導の下に行なわれたものと見られている。

大統領になってからのものとしては、例えば一九五九年二月の旧軍人の退職年金の部分的廃止の決定はドゴールによってなされた。クラス(A. Classe)によれば、この事例のように政府による解決が困難な問題についてはドゴールが介入している。

デュメルジュ(M. Duverger)はドゴール大統領の権力行使の分野を明らかにするための理論として、政治の分野をいわゆる「大政治」の分野と「日常的政治」の分野に二分する(ソヴィエトの言い方による「国の政治権力」と「国の行政権力」の区別によく対応していると言う)。ただし、デュメルジュは、二つの権力への仕事の配分は大統領の恣意的な意思によると言うのだから、二つの分野の区別は意味をもたない。大統領は、自分が重要だと判断する問題は何でも自らの仕事とすることができることになる。

(1) ヴァデルは、ドゴールの政治指導のあり方は三つの段階を経て変化したと言っている。

第一の段階は一九五九年一月の大統領就任から一九五九年九月のアルジェリアの「民族自決」宣言までである。この時期には「フランスの政治は、仲裁の觀念の適用によって、つまり、憲法に合致しておこなわれた」ドゴールは自ら政策決定の主体として表面に出ることなく「仲裁者」として行動したというのである。

第二の段階は一九五八年九月の「民族自決」宣言から始まる。民族自決は、政府、議会、世論に支配的であった考え方を考慮することなくドゴールによって考え出された新しい解決方法である。この段階でドゴールがなしたことは、軍の司令官による基本戦略の決定にたとえられる。つまり、ドゴールは政府の「活動の基本的テーマ」を決定したのであって、政府の具体的な政策決定には関与していなかったと言っている。

一九六〇年一月に「バリエードの反乱」が起り、ここから第三の段階が始まる。ヴァデルによれば、ドゴールはこの事件を契機に「直接に決定を下す」ようになった。大統領はアメリカの大統領が大臣に対して権力を行使するのと同じように振る舞い、また問題ごとに関係大臣を集める委員会を組織した。ヴァデルはこの時期の大統領を「政治的統治」(gouvernement politique)と呼んでいる。

ここでは G. Vedel, *De l'arbitrage à la mystique*, *Preuves*, Juin, 1960. によりヴァデルの考え方を極く簡潔に紹介した。このヴァデルの見解はすでに高橋和之の教授によって紹介されているので参照されたい。(高橋和之「ドゴール憲法」の『本質』と『実存』』日仏法学二二巻、一〇八頁以下)

(2) 拙稿「フランス第五共和制下のゴースト政党的構造と特質」(『北大法学論集第二八巻第三号、七一頁以下)、ドゴールのアルジェリア問題についての発言が収められているので参照されたい。

(3) J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, P. U.F., 1981,

- p. 155.
- (4) なお、スヌールもアルジェリア政策の重要な部分は、ドゴールの責任で行なわれたと見ている。(Serge Sur, *La vie politique en France sous la V^e République*, Edition Montchrestien, 1977, p. 62.)
- (5) J. Charlot, *L'U. N. R.*, Armand Colin, 1967, p. 86, cf. *L'Année politique* 1959, P. U. F., 1960 p. 134-135.
- (6) J.-L. Quermone, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, 1980, p. 181.
- (7) 一九六五年のことであるが、ドゴールは「もしわが国で経済・社会の改革があったとしたら、それをしたのは私だ」と言っている。(Le Monde 18 juin 1965.)
- (8) 一九五八年一月二日にドゴールがリュエフ委員会の勧告に従ってとった政策は次のようなものである。(一)一七・五%の平価の切下げと新フランの発行、(二)支出の節約と増税による均衡予算、(三)資金の抑制、(四)農業生産物価格の工業・商業価格へのスライド制の廃止、(五)フランの交換性の回復。
- この政策はインフレからの脱却を目指し、国際競争力の強化をかる政策だと言われている。(J. Chapsal et A. Lancelot, *La vie politique en France depuis 1940*, 4^e éd, P. U. F., 1975, p. 501., J. Touchard, *Le gaullisme*, Editions du Seuil, 1978, p. 270.,
- 新田俊三「フランスの国家独占資本主義」(『大系国家独占資本主義』³、米欧の国家独占資本主義』河出書房新社、一九七一年、所収)三—四頁以下。
- (9) J. Touchard, op. cit., p. 270.
- (10) A. Claisse, *Le Premier ministre de la V^e République*, L. G. D. J., 1972, p. 156.
- (11) A. Claisse, op. cit., p. 156.
- (12) M. Duverger, *Une République consulaire*, *Encyclopédie française*,

t., 10, L'Erat, 1964, p. 221. M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., 9^e éd, 1966, p. 568. でもほぼ同じことが書かれている。

(三) 国民への呼びかけとレフェンダムによる信任の獲得

ドゴールはラジオ・テレビ放送などを通して行なう国民に対する呼びかけを重視した。一九五八年の大統領は間接選挙で選出されたから国民の直接選挙で選ばれる国民議会に比べて統治の正当性^{レジティマティ}において劣っていた。国民に対する呼びかけはこの正当性の弱さを補う意義を有していた。⁽¹⁾ドゴールはとくに、レフェンダムの際に国民に自分に対する信任を訴えるという方法をとったのでレフェンダムはドゴールが個人的信任を得る手段にもなったのである。

一九六九年四月の元老院改革を対象とするレフェンダムにおいて、ドゴールがもしレフェンダムで敗れば大統領を辞任すると言って、法案の成立に自らの進退を賭けた(そして辞任した)ことはよく知られているが、レフェンダムに大統領に対する信任の意味をもたせるといふ手法は最初のレフェンダムである一九六一年一月八日のレフェンダム(アルジェリアに対する民族自決政策の可否を求めたもの)においてすでに使われた。

一九六〇年一月三十一日のラジオ及びテレビ放送での演説でドゴールは次のように言った。

「フランス国民諸君、私は、あなたがたが、付託された法案に対して圧倒的な賛成を与えることを求める。……というのは、もしも、不

幸にして国民の答えが、否定的なものであったり、わずかな多数であるという理由により、あるいは、棄権が多いという理由により不明確であったりしたならば、この無力と分裂はどんな結果をもたらすであろう。……そして、否定的な答えや不明確な答えが、私自身に対して大きな打撃をもたらし、私が職務を続けることを妨げることがあなたにはよく知っている。反対に、レフェレンダムの答えが積極的で明白なものであるならば、……それは、国民に対して先導者 (guide) として仕える私自身の立場を一層強くする。」

レフェレンダムの直前の一九六一年一月六日のラジオ及びテレビ放送での演説では次のように言った。

「フランス国民諸君、あなたがたが答えるのは私に対してであることをあなたがたは知っている。二〇年以上前から、我々が経験した重大な危機において、私は国民に対して先導者の役割を果たすことを、状況によって求められた。ここに再び、私の義務と私の職務のゆえに私は道を選ばなければならぬ。勝負が本当に厳しいので、それをよく導くために、私には国民の同意、いいかえれば、賭けられているものに釣り合った多数が必要である。……それ故に、私はすべての媒介者を超えてあなたがたを頼りにするのである。実際、誰でも知っているように、問題はあなたがた一人一人と私自身との問題である。」

レフェレンダムがドゴール個人に対する信任か否かを問うものになるという点はエヴィアン協定をめぐるレフェレンダム（一九六二年四月八日実施）においてより強くあらわれる。

一九六二年三月二六日のラジオ及びテレビ放送での演説でドゴール

は次のように言った。

「私がフランス国民に提起する問題に対して、私が要求するように肯定的にかつ多数で答えることは私自身に対して答えること、即ち、国家元首の地位にある私に対して国民の同意を与えることである。」

一九六二年四月六日のラジオ及びテレビ放送での演説では次のように言った。

「国家元首にとって……賛成に投票する国民の数があなたがたの（私に対する）信任のしるしになるだろう。」

一九六二年一〇月の憲法改正のレフェレンダムにおいてドゴール個人に対する国民の信任を問うという側面が一段と強く出てきた。ドゴールは、このレフェレンダムを前にして次のように述べて、もしこのレフェレンダムで政府の法案が否決されれば大統領を辞任することを示唆した。

「私は諸君が賛成と言うことを確信している。というのは、もしフランス国民が……ドゴールを裏切るならば、あるいは、ドゴールに曖昧で疑わしい信頼しか与えないならば、ドゴールの歴史的任務は不可能になり、従ってドゴールの任務は終わるであろうことを諸君は感じているからである。」

大統領のレフェレンダムに訴える権限は本来特定の法案（政策）に対する国民の支持によって議會を飛び越えて法律を制定することを可能にする手段であった。しかし、これまで見てきたようにドゴールはレフェレンダムの際に、フランス解放の英雄としての個人的威信をも利用して、国民に対して個人的信任を訴える手法を用いた。こうし

て、ドゴールはレフェレンダムによって国民の大統領に対する信任を手に入れたのである。⁽⁷⁾

レフェレンダムの多用とラジオ・テレビ放送を通しての国民への直接の呼びかけに直接民主主義の要素を重視・活用したドゴールの政治姿勢を見ることが出来る。

- (1) cf. J.-L. Quermone, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1980, p. 184.
- (2) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 269.
- (3) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 275.
- (4) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 397.
- (5) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 399.
- (6) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4, op. cit., p. 41.
- (7) J. ドブレは、レフェレンダムはドゴールにとって、「正当性を測定し、……人民が大統領に対する信任を確認するか否かを判断することを可能にする」方法であったと言う。(J.-L. Debré, op. cit., p. 286.)

五、一九六二年一〇月の憲法改正の考え方

一九六二年一〇月ドゴールは大統領選挙の方法に関する憲法第六条の規定の改正（間接選挙制を国民の直接選挙制に改める）をレフェレンダムの方法によって行った。この憲法改正は、単に憲法的一条項を修正するのではなく制度のあり方を根本的に変える意義を有するものであった。⁽¹⁾レフェレンダムの経緯は次のようなものである。

ドゴールは、すでに一九六一年四月一日の記者会見において大統

領の直接選挙制の採用を考えていることを明らかにしていた。一九六二年八月二日ドゴールがブティ・クラマルで襲撃を受け暗殺の危険にさらされたことが憲法改正を急がせることになった。この事件の一週間後、情報相アラン・ペイルフィット(Alain Peyrefitte)は「ドゴールは、いかなることが起きようとも、共和国のために国家の継続性と共和制の維持を確保する必要があることを強調した。閣議において、彼は、この領域でしてこの目的でイニシアティブをとることを確認した」と言った。⁽²⁾九月一二日ドゴールは、集まった大臣に対して大統領直接選挙制に対する国民の賛否を求めてレフェレンダムをおこなうとの決定を告げ、大臣に対してこの決定を受けなければ辞職すべきだと言った。⁽³⁾九月二〇日ドゴールはラジオおよびテレビ放送で演説し先の決定を国民に告げた。

この度の憲法改正に対して議会勢力はU・N・Rを除いて一致して反対した。議員たちの反対は、大統領直接選挙制の採用という憲法改正の内容に対しても、レフェレンダムによって憲法改正を行なうという改正手続に対しても向けられた。

大統領直接選挙制の採用に対する議員たちの反対は、シャブサルによれば、政治制度の安定を確保する方法についての考え方の対立に帰着する。政治制度の安定を確保する方法として、ドゴールが大統領直接選挙制の採用を考えたのに対して、議員たちが考えたのは政変を少なくするために内閣の崩壊が生じるたびに議会を解散して国民の判断を求めるという方法であった。⁽⁴⁾

議員たちの大統領直接選挙制採用に対する反対の理由の一つとし

て、大統領直接選挙制の採用が大統領の権威を強め大統領の専制をもたらしのではないかと心配したという⁽⁵⁾こともある。

レフェレンダムによって憲法改正を行なうという改正手続に対する議員たちの反対は一九五八年憲法は改正手続については八九条——それによれば、憲法改正案は先ず議会の両議院で可決され、その後レフェレンダム又は両議院の合同の会議に付すべきものであった——で規定しているからこの手続以外の方法で憲法改正を行うのは違憲だという⁽⁶⁾ことであつた。レフェレンダムによる憲法改正は憲法に違反するとする点はほとんどの法律家の意見でもあつた。

このように、大統領直接選挙制の採用を内容とする一九六二年一月のレフェレンダムに対しては議会勢力が強く反対したにもかかわらず、国民の多くは大統領を直接選出できるようになるこの改革を歓迎したから結局一〇月二八日のレフェレンダムで憲法改正は成立した⁽⁷⁾。

一九六二年の憲法改正についてのドゴールの考え方を見ていこう。一九六二年の憲法改正については二つの点が問題になる。一つは、ドゴールはなぜ大統領直接選挙制の採用を考えたのかという問題。いま一つは、ドゴールはなぜこの憲法改正をレフェレンダムの方法で行ったのかという問題である。

ドゴールはなぜ大統領直接選挙制度の採用を考えたのかという問題から考えてみよう。この問題についてのドゴールの最初の重要な言葉は一九六一年四月一日の記者会見での発言に見られる。この記者会見で、憲法改正についてどう考えているかと問われたドゴールは次のように言った。

国家が継続性と権威をもっていることが極めて重要である。そのことは、「国民の信任を得ている国家元首」が、最終的に、最も重要でかつ恒久的な問題を保障するということを前提とする。現代のフランスにおいては、国家が一人の長をもつこと及び「国家元首がその職務を完全に遂行するために不可欠な全面的な同意^{フルパシオン、フルワシオン}を国民から得ているということ」が絶対に必要である。

「多くの人々が、議員のみによって構成された選挙人団による現行の大統領選挙の方法は、私の後継の大統領にとって、大統領の職務にふさわしい民衆的かつ国民的委任 (mandat populaire et national) の性質によく応えるものではないと考えていることを私は知っている。私の場合は、この民衆的かつ国民的委任を、選挙によらず、例外的な状況によって与えられたのだが、そのような状況が自然に再び生じることはないであろう⁽⁸⁾」

プティ・クラマル事件後の一九六二年九月二〇日ドゴールはラジオ及びテレビ放送をとおして国民に演説した。この演説には次のような言葉が見られる。

我々の制度の要となるものは大統領の制度である。この大統領はかつてのように「勧告と代表の役割」に閉じこめられているのではなく、「フランスと共和国の将来にかかわる格別の役割」を与えられている。しかし、「大統領が有効にその任務を担いかつ果たすことができるためには、国民の明示的な信任が必要である」。

一九五八年憲法制定の時には、「多くの苦勞と涙と血をとおし

て……我々国民が一緒に経験し実現したことを理由にして、私とあなたがた国民との間には私に信任と義務を与える特別な関係があった」。だから、当時は、大統領選挙の方法を重視しなかった。

一九五八年憲法の定める大統領選挙の方法は、大統領の国民に対する責任も国民の大統領に対する信任も規定していないので、状況によって国民的信任を与えられることなく大統領の地位につき私の後継者の場合、事情は私の場合と異なる。「私の後継の大統領が、最高の職務を完全になすことができ、かつ、完全になす義務を負うためには、……大統領はその職務を全市民から直接受けとらなければならない」⁽⁹⁾

ここでドゴールが言っているのは次のことである。第五共和制の大統領は大きな役割を与えられているが、大統領選挙の制度は、大統領がその役割を果たすにふさわしい国民の信任を与える制度ではない。ドゴール自身の場合、過去の経歴から国民との間に「信任と義務を与える特別な関係」があったので一九五八年憲法の定める大統領選挙の制度でもよかった。しかし、ドゴールの後継の大統領の場合には、彼が憲法上の職務を完全に果たすためには、国民の普通選挙によってその職務を国民から直接受けとらなければならない。

ここで一つの問題を考えておきたい。それは、右の発言にみられるような大統領直接選挙制の採用が必要だとするドゴールの考え方は、大統領職についての彼の認識の変化にもとづくものかどうかという点とである。

J・ドブレはドゴールの大統領職についての認識が「仲裁者」^{アルビートル}から

「先導者」へと変わったと言う。⁽¹⁰⁾ドゴールの憲法運用の実際に「仲裁者」の図式から大きく離れたものになったことは先に四で見たとおりである。ドゴールの大統領職についての認識という点についても後になると大きな変化が見られる。⁽¹¹⁾しかし一九六二年の憲法改正の時までは、彼の言葉を内在的にとらえる限り、彼の大統領職についての認識に変化は見られないように思われる。

第一に、「先導者」という言葉は、後になって多く用いられるようになったにしても、早い時期から用いられている。例えば、一九五八年一月二八日の演説（後出）や一九六一年一月六日の演説（後出）でも用いられているのであって、ドゴールが大統領職を指す言葉として初期には「仲裁者」を用い、後に「先導者」を用いたとは言えない。

第二に、ドゴールが「先導者」の内容を示すことは少ないが、一九六二年九月に「先導者」の言葉を用いて説明している大統領の役割は彼が「仲裁者」の言葉で語っている役割と全く同じである。ドゴールは、一九六二年九月二〇日の演説で次のように言っている。

「ところで、我々の体制の要となるものは、フランス国民の理性と感情によって、国家元首およびフランスの先導者となるべく選ばれた共和国大統領の制度である。かつてのように、大統領が勸告と代表の役割にとどまっているべきだというのではなく、今や憲法はフランスの将来と共和国の将来にかわる格別の役割を大統領に与えている。

結局、憲法に従えば、大統領は国家の独立と領土の保全の保証人であり、また大統領が締結した条約の保証人である。要するに、彼はフランスに対して責任を負う。他方、国家の継続性と権力の働きを確保

するのは大統領の任務である⁽¹²⁾

ここでは大統領は「先導者」とされているけれども、そこで言われている役割は「仲裁者」としての大統領の役割そのものである。

一九六二年までについて言えば、「仲裁者」から「先導者」への変化よりもドゴールが用いる「先導者」の概念が一九五八年と六二年で微妙に変化していることが注目される。

ドゴールは一九五八年二月二八日の演説で次のように言った。

「諸君の決定は……レフェレンダムによって確認され、選挙によって再び確認された。一八年前から私が負わされた国家的任務はこれにより確認された。フランスの先導者であり共和国の元首である私は、ゆるされるすべての範囲において、私に権力を付与する新しい精神にしたがって、最高の権力を行使するであろう⁽¹³⁾」(傍点筆者)

ここでは、「フランスの先導者」という言葉は、一九四〇年以來のフランス解放の英雄としてのドゴールと結びつけて言われている。そのことは一九六一年一月六日の演説でも全く同様である。この演説でドゴールは次のように言った。「二〇年以上前から、我々が経験した重大な危機において、私は、国民に対して先導者の役割を果たすことを状況によって求められてきた⁽¹⁴⁾」(傍点筆者)

ところが、一九六二年一〇月の憲法改正の頃になると「先導者」についての言い方がちがってくる。

一九六二年九月二〇日の演説には次のような言葉がある。「ところで、我々の体制の要となるものは、フランス国民の理性と感情によって、国家元首およびフランスの先導者となるべく、選ばれる共和国大統領

領の制度である⁽¹⁵⁾」(傍点筆者)

一九六二年一〇月一八日の演説には次の言葉が見られる。「私は、……国民は今後、自分自身で大統領を選ぶ手段を持たなければならぬと思う。そうすれば、この国民の直接の信任は大統領に対してフランスの先導者および国家の保証人になる力と義務を与えるであろう⁽¹⁶⁾」一九六二年の憲法改正の頃の言葉では、大統領が「先導者」役割を果たすためには国民によって直接選出されることが必要だといことが強調されている。

結局ドゴールの発言においては、一九六二憲法改正時において、一九五八年憲法制定時の考えを変更し大統領の権力をより強大なものとしてとらえるという考え方は見られない。ドゴールは一九六二年の憲法改正以前は、間接選挙によって選出されたことに由来する権威の弱さを解放の英雄としての個人的権威によって補うことによって大きな権限——憲法制定の時期の憲法構想における大統領の権限よりもはるかに大きな権限——を実際に行使した(四参照)。直接選挙制の採用により大統領の権威を強めることによって、ドゴールが実際に行使してきた権限を後継の大統領に制度上保証するというのがドゴールの一九六二年の憲法改正の真意であったと思われる。しかし、彼はこの時期には、大統領の権限について憲法制定時の考え方を変更するような認識を明確には示していない。

次にドゴールはなぜ憲法改正をレフェレンダムの方法で行おうとしたのかという問題を考えてみよう⁽¹⁷⁾。ドゴールはこの点について多くは語っていないが、一九六二年九月二〇日のラジオ及びテレビ放送を通

しての演説でこの点に言及している。

この演説でドゴールは、この度の憲法改正について、「国民はどの方法によってその決定を表明するのが適切か」と自問し、次のように言う。

「私は、最も民主的な方法によって、つまりレフェレンダムによってと答える。それは最も正当な方法でもある。というのは、国の主権は人民に属し、したがって、明らかに、国の主権は、先ず、憲法制定の分野において人民に属する。さらに、現行憲法はすべての市民の投票から直接生じたものである。また、憲法は人民がその主権を、代表者によって、または、レフェレンダムによって行使すると明記している。憲法は議院制の枠の中で生ずるであろう改正の場合のための手続を規定しているが、それは同時に、極めて単純かつ明瞭に、大統領が国民に対して、レフェレンダムの方法によって、公権力の組織に関するすべての法案を提案出来るということをも規定している。公権力の組織を対象とするすべての法案はもちろん大統領選挙の方法を含む。」¹⁶⁾

この度の憲法改正をレフェレンダムによって行うのが適切だとするドゴールの論拠は二点に要約できよう。一つは、憲法第三条が国の主権が人民に属すると明記していることから言って、レフェレンダムが最も民主的な方法であるということの主張である。第二に、大統領は国民に対して、レフェレンダムによって公権力の組織に関するすべての法案を提案できるのだからこの度の憲法改正をレフェレンダムの方法で行うことは違憲ではないということである。一九五八年憲法が改正手続に関する条項（八九条）を設けていることを考えると、この手

続以外の方法で憲法改正を行いうるというドゴールの解釈は無理である。多くの法律学者がこの解釈に反対したことについてはすでに述べたとおりである。

これまで見て来たように、ドゴールは一九六二年の憲法改正において極めて明確に直接民主主義的な考え方を打ち出した。大統領直接選挙制の採用が必要だとする理由においても、レフェレンダムによる憲法改正の方法においても直接民主主義の考え方が強く示されている。

(1) この点は例えば、M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., 9^e éd. 1966, p. 562. et s.

(2) *Le Monde* 31 août 1962.

(3) J. Gicquel, op. cit., p. 253. 後に、唯一人 Pierre Sudreau が憲法改正案が憲法に違反するとして反対し、大臣を辞職した。(ibid)

(4) J. Chapsal et A. Lancelot, op. cit., p. 469.

(5) この度の憲法改正に対する反対勢力の急先鋒であった元老院議長モノルヴィル (Monnerville) は次のようなコミニケを公にした。

「今後権力はやすやすと専制に陥るかもしれない。大統領は、直接選挙で選ばれ、レフェレンダムによって議会を越えて国民の意見を求める権能をもつので……憲法のどんな規定をも意のままに修正することができるだろう。彼はすべての権力を併せ持つ。それでいて、彼は背任罪の場合を除いて議会に対しても国民に対しても責任を負わないのである。」(S. Sur. op. cit., p. 162-163)

(6) ドゴールが憲法八九条の改正手続によらないでレフェレンダムの方法を用いたことに対する議会の反撥は強かった。元老院議長モノルヴィルは「背信行為」と言ってドゴールを非難したほどであった。国民議会は一月五日、レフェレンダムによって憲法改正を行なうことは憲法に違反するとし、大統領に対してこの「提案」を行った政府に対する不信任案

- を可決した。(J. Chapsal et A. Lancelot, op. cit., p. 467-470. G. Conac, Article 11, in F. Luchaire et G. Conac, *La constitution de la république française*, t. 1 op. cit., p. 274-277.)
- (7) レフェレンダムの結果は次のとおりである。
棄権二二%、有効投票のうち賛成六二%、反対三八%
(J. Chapsal et A. Lancelot, op. cit., p. 661. 以下略)
- (8) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4, op. cit., p. 31.
- (9) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4, op. cit., p. 35.
- (10) J・ドブンはドゴールの大統領職の認識が一九六二年以前にすでに変わったという見方をしている。(J.-L. bebré, op. cit., p. 270 et s.)
- (11) 後に一九六四年一月三十一日の記者会見において、ドゴールは仲裁者の概念ではどうして説明できない大統領職についての認識を示した。そこでは大統領は首相を意のままに解任できるとされ、「国家の不可分の権力は……全面的に大統領に委ねられている」と言っている。(Charles de Gaulle, *Discours et messages* t. 4, op. cit., pp. 164-168.)
このような認識は一九六二年までは全く示されていなかった。
- (12) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4, op. cit., p. 21.
- (13) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 64.
- (14) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 275.
- (15) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 3, op. cit., p. 261.
- (16) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4, op. cit., p. 35.
- (17) この憲法改正をレフェレンダムの方法で行なったのは、議会でとりわけ元老院の反対が予想されたので、それを回避するためであったと考えられる。(岡田信弘「現代憲法における人民投票制度(一)」(前掲) 八六頁、参照。)
- (18) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 4, op. cit., pp. 23-24.

むすび

先ずこれまで述べてきたことをまとめておこう。

ドゴールは第四共和制憲法制定の時期にかなり体系的な憲法構想を公にした。それは従来の議会中心主義を斥け、執行権の強化をめざすものであった。執行権強化の目的で権力の分立を強調し、「執行権は議会から生じない」とするとともに、大統領を「政党を越えて、制度の正常な働きを確保」するための「仲裁者」と位置づけた。また執行権強化のために政府の統一と団結の必要性と首相の地位の強化を言っている。

第五共和制憲法制定時の憲法構想は基本的には第四共和制憲法制定時の憲法構想をそのまま受け継いだものである。ただし、若干の違いはある。解散権、レフェレンダムの権限が大統領に専属することが明確にされ、大統領の非常時の権限が明確になり、他方、第四共和制憲法制定時の憲法構想で言われていた政府の強化は全く姿を消す。要するに、ドゴールは第五共和制憲法制定時には、政府の強化には消極的になり、大統領の強化に大きな関心を払った。

ドゴールの憲法構想においても、それを忠実に反映した第五共和制憲法においても、大統領は「仲裁者」であって権力の正常な運営が不可能になった例外的な場合にのみ政治に関与するのであって日常的政治に関与しないとされている。しかし、ドゴール大統領の憲法の運用においては、大統領は首相や大臣の任免、政策の決定において日常的

政治に関与している。

一九六二年の大統領直接選挙制の採用を内容とする憲法改正が必要だとするドゴールの考え方は次のようなものであった。一九五八年憲法において、大統領は間接選挙で選ばれていたから、憲法が大統領に与えている権限を行使するだけの権威を欠いている。ドゴール個人はフランス解放の英雄としての歴史的正当性をもってそれを補ってきたから障害はなかった。しかしドゴールの後継の大統領が憲法が大統領に与えている権限を実際に行使し「仲裁者」の役割を果たしうるためには国民の直接選挙で大統領を選出するようにしなければならない。

第五共和制憲法は直接民主主義の要素をとり入れた憲法だと言われているが、ドゴールの発言を見る限りでは、彼は憲法制定時には直接民主主義の考え方を強く打ち出してはいない。ドゴールの直接民主主義の思想は、レフェレンダムの多用やラジオ放送等を通しての国民への呼びかけに示されたほか、とくに一九六二年の憲法改正の際における発言に明確に示された。

右に見てきたようにドゴールの憲法構想においても、一九五八年憲法においても大統領を「仲裁者」とする考え方が中心的な位置を占めている。そこで以下簡単にこの「仲裁者」の概念について検討してきた。

ドゴールは何故仲裁者という概念を用いたのか。この点については G・コナック (G. Conac) の言う次の指摘が当たっていると思う。

ドゴールは第三共和制の下で明示的に大統領に与えられていた権限が実際には首相の手に移ったということを経験し、また、第三共和制

の末期の一九四〇年には大統領が体制の危機に際して積極的にイニシアティブをとらなかつたという事実を目にした。こうした経験をふまえて、大統領に与えられた権限を保証し、かつ大統領に対して体制の危機に対処する義務を課するというのがドゴールの考えであった。⁽¹⁾

コナックはこう言う。ドゴールは第三・第四共和制下の大統領とのちがいを打ち出そうとして「仲裁者」に関する第五条を設けたと見る。このばあいちがいは第三・第四共和制の下では大統領は憲法によって与えられていた権力を実際には行使しなかつたが第五共和制憲法で実際に行使することなのである。

従って、この「仲裁者」はデュベルジェの次のような言い方で説明できる。

この体制の下で大統領は「調整する役割」しか与えられていない。大統領は大臣の副署なしになしうる大きな権限をもっているが、この権限は通常の政府の活動にかかわるものではない。憲法第一六条の権限は憲法が危機にある時に行使される例外的なものである。大統領の議会解散権とレフェレンダムの権限について言えば、これらの権限が行使されるのは例外的な場合であるうえ、これらの権限は大統領自身⁽²⁾が何かをなす権限であるというよりむしろ、最終決定権を選挙民に移す権限であると言える。結局、大統領は通常は古典的議院制⁽²⁾の下の国家元首にすぎない。大統領は日常的な政治の運営に関与しない。

この理論はそれなりに分りやすくドゴールの憲法構想における大統領の地位と役割を説明してくれる。

しかし、デュベルジェの理論にも問題がある。第一に、「仲裁」な

いし「仲裁者」の概念の多義性を考えなければならぬ。

P・アヴリル(P. Avril)によればアルビートル(arbitre=仲裁者)の語には三つの意義がある。第一に、「点をつけたり、ある状況の結果を宣言したりする権限をもった証人」である。第三共和制下の大統領の役割はこの意味のアルビートルであった。第二に、「結果の確認にとどまらないで紛争を真に解決する」人物を意味する。この場合、アルビートルの評価の権限が第一の場合よりも広い。異義申し立てがあった場合のスポーツのアルビートルがこれに入る、という。第三に、「アルビートルは、実際に、競技の組織者、指導者になる」。この意味のアルビートルは紛争を解決するだけでなく、自らの考えを他人に強いるのであり、辞書 *Littre* の定義に従えば「絶対的な支配者」である。P・アヴリルによれば、一九五八年憲法の大統領は第一の意義のアルビートルでないことは確かであるが、第二の意義のアルビートルなのかそれとも第三の意義のアルビートルなのかははっきりしない。⁽³⁾

P・アヴリルの言う第三の意義のアルビートルはもはや「仲裁者」とは訳しえない。アルビートルの概念がこのように幅の広い概念であることに注意を払う必要がある。

「仲裁者」の概念については、いま一つの問題として、この概念が一九五八年憲法の大統領の地位を適確にあらわすものといえるかどうかという問題がある。

ジッケルは種々の角度から検討して「仲裁者」の概念は一九五八年憲法の大統領の地位を正しく表わす概念ではないとする。彼の言っていることのうち次の二つが重要である。

第一の点は次の点である。第三・四共和制の下においても大統領は仲裁者と考えられていた。ところが第三・四共和制の下の大統領は統治しないという意味において政治の世界の「見物人」であるのに、一九五八年憲法の下の大統領は政治の世界の「行為者」なのである。一九五八年憲法における仲裁の概念は先行する体制とのちがいをあいまいにする。

第二の点は次の点である。一九五八年憲法が一方で大統領に対して固有の権限を与えながら他方で大統領は政治責任を負わないと規定していることは矛盾である。民主主義の下では権限の行使は責任を前提とするから大統領は政治責任を負わないとして大臣の協力なしには活動できないとするか、または、大統領に固有の権限を与えその行使については政治責任を負うとするかいずれかしかない筈である。第五共和憲法はこの点について明確な選択をしないで仲裁の言葉を用いることによってこの矛盾を隠蔽している。⁽⁴⁾

デュベルジェとジッケルの見解の相違は、デュベルジェのように大統領の権限の行使を例外的な場合と見るかどうかにかかっているといえるであろう。ドゴールの憲法構想を内在的に理解する限りでは大統領の権限行使は例外的な場合で日常的には大統領は政治に関与しないとすデュベルジェの見解が第五共和憲法制定の時期のドゴールの考え方をよくとらえていると思われる。しかし、ドゴールの実際の政治指導は、彼の憲法構想における大統領の役割からかけ離れたものになり、大統領はデュベルジェの言う「調整する彼割」「仲裁者」ではとうていとらえられない存在となったのである。

結局、「仲裁者」の概念については次の三点を指摘しよう。

第一に「仲裁者」の概念は極めて多義的なあいまいな概念である。第二に、ドゴールの憲法構想において、(一九五八年憲法においても)、大統領に「仲裁者」の役割を与えることには力が注がれたが、大統領の権限を「仲裁者」の役割に限定することには注意が払われなかった。

第三に、「仲裁者」の概念は、実際には日常的に権力を行使する大統領を権力を調整する存在であるかのように思わせる点で現実を隠蔽する役割を果たす概念である。

- (1) G. Conac, Article 5, in F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République Française*, t. I, op. cit., p. 129-131,
- (2) M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., 9^e ed, 1966, p. 560-562,
- (3) Pierre Avril, *Le régime politique de la V^e République*, L. G. D. J., 1975, p. 176.
- (4) J. Gicquel, op. cit., p. 64-66.