

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 4 日現在

機関番号：32641

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530040

研究課題名(和文)立法過程・政策決定過程における各機関の自律と協働

研究課題名(英文)The autonomy and cooperation of the various State institutions in the legislative and / or the policy making process

研究代表者

植野 妙実子(Ueno, Mamiko)

中央大学・理工学部・教授

研究者番号：20151821

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：フランスでは、立法過程・政策決定過程において、憲法院とconseil・デタが大きく関与する。とりわけ憲法院は、法律の違憲審査を通して、立法のあり方にも影響を及ぼしている。他方で国家の行政上の重要な役割を担っているのはconseil・デタであるが、conseil・デタと憲法院との連携は、機関として行われているばかりでなく、人的配置においても行われている。このような協力を通して、国家としての一貫性、安定性を図っている。こうした関係において、憲法院がいかに公正に合理性をもって人権保障を図るかが、市民にとっては重要になる。

研究成果の概要(英文)：In France, the Constitutional Council and the Council of State have strong commitment to the legislative and / or the policy making process. First, the Constitutional Council has been influencing the way of law-making by its constitutional review over the legislations. Second, the Council of State plays important functions of the administration of the Republic. Both councils are facilitating institutional cooperation as well personnel exchanges. Their cooperative works supports unity and stability of the state. From citizen's viewpoint, it is important how the Constitutional Council protects the human rights with fairness, equitability and rationality in this framework.

研究分野：憲法、フランス公法

キーワード：憲法院 conseil・デタ 違憲審査 権力分立 人権保障 立法過程 憲法裁判 フランス

1. 研究開始当初の背景

フランスでは 1958 年第五共和制憲法において憲法院が新設された。憲法院は当初、新しく憲法に導入された合理化された議会主義の観念の下で、まず法律事項を限定し(34条) それ以外を命令の性格を有する事項(37条)としたことに基づき、立法府が法律事項を守っているかを監視する機関として設けられた。しかし、1970年代に入り、法律の合憲性審査が各国で行われるようになり、フランスにおいても、法律の無謬性は覆され、立憲主義や法治国家の観念の浸透がみられるようになる。それに伴い憲法院も、従来の立法府の監視の役割を果たすだけでなく、基本権の保障のための法律の合憲性審査をするようになった。フランスの違憲審査はこのようにして憲法院が担うことになったが、他方で、この審査はあくまでも法律の制定過程の最終段階で審判前の付託として行われる。そこで既存の法律や付託を免れた法律に対して違憲審査が適用される道が開かれるべきであるとの指摘が以前からあった。漸く、2008年7月の憲法改正によって事後的に訴訟の際に違憲の抗弁の方法で適用される法律の合憲性審査が行われることとなった。これを合憲性優先問題 QPC という。この審査の導入によって浮上した大きな問題は、憲法院の事前審査と事後審査の整合性をいかにはかるか、である。また事後審査においては、フィルターをかけることになる裁判所の憲法問題に対する認識や憲法院と立法府との関係も問われている。憲法院の役割の進展によって、さまざまな機関が自らの機能のとらえ直しを迫られていた。

2. 研究の目的

政策決定が立法によるところが大きいことから、特に立法過程におけるそれぞれの機関の自律的役割、職務や作用の連携・協働のあり方などを調査・研究・分析することで、市民の権利を守るための立法や政策決定に関わる権力や機関の自律と協働のある

べき姿を探求するのが目的である。フランスでの立法過程における、とりわけ憲法院の機能に着目し、その機能の進展に伴い、それをめぐるさまざまな機関がいかに連携・協働して国家としての安定性と一貫性をはかっているかを検討する。そこから日本における立法や政策決定をめぐる各機関の自律と連携・協働のあり方について課題と展望を提示したいと考えた。

3. 研究の方法

まず、文献を通しての研究を基本として、立法過程・政策決定過程における各機関の関係を精査した(植野妙実子「フランスにおける立法過程」比較法雑誌 48 巻 1 号 1-31 頁)。これをもとに、とりわけ立法過程・政策決定過程において重要な役割を果たす憲法院とコンセイユ・デタに関して質問票を作成し、フランスの著名な憲法研究者にインタビューを行った(インタビューの相手方と質問内容及びその返答は、植野妙実子・兼頭ゆみ子「憲法院とコンセイユ・デタの関係」比較法雑誌 48 巻 1 号 33-59 頁参照)。それらの成果を研究会等で発表し、さまざまな示唆をえた。最終年度においては関連するテーマを扱うフランスの学会で発表し(Mamiko UENO, *Juges constitutionnels et doctrine –le cas du Japon, dans la Table ronde de Justice constitutionnelle à l'Université d'Aix-Marseille*)。さらなる情報をえることができた。最終年度においてはまた、特別研究期間による助成も獲得することができたので、その研究と併せて検討を一層深めることができた。

4. 研究成果

政策は立法によるところが大きいことに鑑み、立法過程にどのように各機関が絡んでいるかを概観し、その上で、それらの機関の中でも特に重要な役割を果たしていると思われた憲法院とコンセイユ・デタがどのように関わっているか、考察した。

(1) 法律の制定過程と憲法院

フランスの立法過程は主に三つに分けて説明される。第一の段階は、一般的には政

府による法律案の準備である。第二の段階は、議会における分析、審議、そして採択のための投票である。第三の段階は、議会後の段階であり、通常は法律の審署となる。官僚からなる政府事務総局 S.G.G. は、法律案の起草から公布にいたるまでの立法プロセスの展開を見守る政府の通常の活動の調整役をする機関として存在している。

第一の段階においては、政府による法律案に対するコンセイユ・デタへの諮問がある。その諮問には二つの側面があり、一つは法的な審査であり、法律案の内容が法律としてふさわしいものか、憲法に適合しているかを判断する。二つは妥当性の審査であり、その法律が本当に必要か、有用かを判断する。コンセイユ・デタの意見は、唯一政府に向けられるもので公にはされない。

第二の段階、第三の段階には憲法院の関与がある。法律の修正は議員の当然の権利と考えられ、フランスの議会では日本と異なって、修正案が多く提示される。修正権は自由で無制限であるといわれているが、「合理化された議会主義」に基づいて憲法、組織法律、議院規則の条文で厳密に枠づけられている。最も重要な点は、修正が財政上の受理可能性、法律上の受理可能性に関わるものの場合である。前者は、修正の採択が公的な財源の減少が予測される場合や公的負担の新たな設定や増大がみこまれる場合であり、後者は、34 条の定める法律領域内において修正が考えられているかが問われる場合である。前者は 40 条、後者は 41 条に定められている。いずれの場合も争いがある場合は憲法院が判断する。その他の修正権に対する制限が憲法院の判断によって示されてもいる。憲法院はまた、法律の質の保証という分野についても統制を行っており、立法における関与はかなり広いといえる。

さらに議会での法律案の採決が終わり賛

成をえられると、審署という段階にいたるが、次の二つの場合には、法律の公布がこの日程よりも遅れたり、法律の審署が妨げられたりする。一つは、大統領が法律の、あるいは法律の条文の再審議を議会に求めることができるというものである（10 条 2 項）。もう一つは、議会によって可決された法律に対して、大統領、首相、上下いずれかの議院の議長、60 人の国民議会議員もしくは 60 人のセナ議員による憲法院への付託である（61 条 2 項）。法律案に対してはコンセイユ・デタの諮問があるが、この審査は最初の草案の段階のみであり、最終的な、場合によってはさまざまな修正が施された法律はここで審査されることになる。憲法院への申し立ては、憲法院がこれに対して裁定するまで審署を中断することとなる。当該規定が違憲ということになれば、審署はされないが、違憲と判断された規定を削除して審署されることも多い。

（2）事後的違憲審査における各機関の関係

2008 年 7 月の憲法改正によってフランスでは、従来の制度に加えて市民の違憲の抗弁による法律の事後的違憲審査制が採用された（61-1 条）。事前審査制が立法過程の中の最終段階での審査であるのに対し、事後審査制は具体的な事件の中で適用される法律の規定についての違憲の訴えを出発点とする。しかし、この審査を憲法院にまであげるためには、二つのフィルターが存在する。一つは、問題を提起された場である裁判所の、合憲性の判断を必要とするかについての決定であり、それを決定するとそれぞれの裁判系列の最高裁判所（すなわち破毀院とコンセイユ・デタ）に送られる。これらの最高裁判所が最終的に憲法院に当該問題を移送するかどうかを決定する。憲法院は移送されたら三カ月以内に判断を下す。違憲と判断された法律規定は憲法院判

決の公表以後、あるいはこの判決の定める期日以降、廃止される。この効力は絶対的でいかなる訴えにもなじまない(62条)。

ここで一つ大きな問題は、事前審査制が一方であり、他方で事後審査制が存在しているわけだから、当然、すでに憲法院で判断を受けた同じ法律規定は事後審査の対象とならないということである。但し、憲法改正が行われたなどの事情の変更があった場合は別である。この事後審査制においては、次のことが問題となる。一つは、憲法院における事前審査制と事後審査制の整合性である。ドミニック・ルソー教授は、事前審査と事後審査に乖離はみられない、継続性が存在する、と評価している。二つは、二重のフィルターのあり方である。問題を提起された場である裁判所の、さらにその系列の最高裁判所の合憲性の判断を必要とすると決定するか否かは、重要な要素であるが、どのように一貫性を確保するかが問題となる。特に「事情の変更」をどのように解釈するかが、それぞれの裁判所で異なることになれば市民はとまどう。三つは、憲法院と立法府との関係である。憲法院は判決の中で判決の効果がいつから発生するか、また判決の効果についての条件や制限を示すことができる。このことが、立法府の権限を侵すことになるのではないかと問題になっている。

(3) コンセイク・データの役割

憲法にはコンセイク・データを扱う独立した章もなく、コンセイク・データが行政裁判の最高裁判所として担う役割も憲法上は定められてはいない。しかし、他方で、コンセイク・データこそが国家の要ともいわれ、行政上の重要な役割を担っているといわれている。一般的には、二つの役割があるとされ、一つは諮問などの行政的任務、もう一つは行政裁判の最高裁判所としての裁判的任務を果たすとされている。立法過程・

政策決定過程においても要所要所で少なからずコンセイク・データの影響をみることができ、コンセイク・データこそが国家の安定性や継続性を担うために働いていると思われた。とりわけ人的な配置にその影響がみてとれる。

まず、コンセイク・データの院長は首相が兼任するが、実質的な長は副院長である。副院長は大統領のデクレにより任命され、その地位に誰をすえるのかについては政治的な考慮が働いている。また法律案から法律制定までを担う政府事務総長は、コンセイク・データの評定官が着任する。その地位は首相の提案に基づいて大統領が任命する。憲法の違憲審査の際に憲法院とコンセイク・データがどのように協働するかについては、まず法律案の段階におけるコンセイク・データの意見は憲法院に回付される。実際には、憲法院事務総長には通常コンセイク・データの評定官が就任するので、コンセイク・データの考え方は憲法院の判決等に非公式に反映される仕組みがある。またコンセイク・データの評定官自身が憲法院の評定官に就任することもある。

他方で、コンセイク・データ内部においては、裁判官としての役割を担う評定官と、行政訴訟の当事者となることを避けるために行政部門から訴訟部門への異動の禁止がなされている。しかし実際は、コンセイク・データの発した意見に沿う形での法律や政策がつけられたり、コンセイク・データの判決に沿う法律改正が行われたり、部門間の連携ははかられている。

(4) まとめにかえて

議院内閣制は、選挙により生まれた議会内多数派が政府を作ることになるので、緩い権力分立の形といわれている。フランスは、大統領制と議院内閣制を組み合わせた、いわゆる半大統領制であるが、大統領と議会内多数派とが一致すれば、強い行政権を

形成することができる。この下では議会からの執行権の統制作用はかすみ、執行権と立法権の融合という現象があらわれる。こうした融合現象が存在することを前提として、いかに人権の保障を確保するかということが重要な課題となる。ドミニック・ルソー教授は「コンセイユ・デタは政府の、行政権の文化をもつが、憲法院は法的で、社会的な文化をもつ」と両者の違いを述べている。人権保障の機関としての憲法院が、いかに自律的に判断を下すことができるかが鍵となる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 5 件)

(1) Mamiko UENO, Rapport national: Japon, Juges constitutionnels et Parlements, *Annuaire international de Justice constitutionnelle*, vol. 27, 2012, pp.333-340. 査読無

(2) 植野妙実子 「フランスにおける法的安定性の概念」法学新報 120 巻 1・2 号 23-56 頁 (2013 年) 査読無

(3) 植野妙実子 「フランスにおける立法過程」比較法雑誌 48 巻 1 号 1-31 頁 (2014 年) 査読無

(4) 植野妙実子 = 兼頭ゆみ子 「憲法院とコンセイユ・デタの関係」比較法雑誌 48 巻 1 号 33-59 頁 (2014 年) 査読無

(5) Mamiko UENO, Rapport national: Japon, Multiplication des garanties et des juges dans la protection des droits fondamentaux, *Annuaire international de Justice constitutionnelle*, vol. 29, 2014, pp. 341-348. 査読無.

〔学会発表〕(計 4 件)

(1) 植野妙実子 「フランスにおける法的

安定性」第 14 回慶応義塾大学フランス公法研究会 (2013 年 7 月 14 日、慶応義塾大学)

(2) 植野妙実子 「憲法裁判官と学説 Juges constitutionnels et doctrine」第 30 回国際憲法裁判学会 (2014 年 9 月 5-6 日、エクス・マルセイユ大学)

(3) 植野妙実子 「フランスの QPC (事後的違憲審査制) の概要と影響」フランス行政法研究会 (2014 年 12 月 13 日、東京大学)

(4) 植野妙実子 「フランスの事後的違憲審査制と議会」中央大学日本比較法研究所現代議会制の比較法的研究グループ研究会 (2015 年 1 月 21 日、中央大学)

〔図書〕(計 2 件)

(1) 植野妙実子 『フランスにおける憲法裁判』中央大学出版部、2015 年、356 頁

(2) ベルトラン・マチュー著、植野妙実子 = 兼頭ゆみ子共訳 『フランスの事後的違憲審査制』日本評論社、2015 年、154 頁

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者
植野妙実子 (UENO Mamiko)
中央大学・理工学部・教授
研究者番号: 20151821