

フランス財政システムの変容と会計院

— 権力の交錯点としての高級官僚団と LOLF 体制 —

岩 垣 真 人^{*}

- I 序
- II 前史
- III LOLF
- IV 委員会制度の変化
- V 会計院
- VI 会計院の独立性と専門性
- VII 結び

I 序

フランスの危機に際し、英雄ド・ゴールの出馬を仰ぎ、彼の威光の下に形づくられた第五共和制は、独特なスタイルで形づくられており、広く各国研究者の検討対象となるとともに、デュヴェルジェなど、フランス国内にも、世界に名を轟かす研究者を輩出する、その一契機となった。しかし、グローバル化の進展など、世界の情勢の変動を受け、六角形の国に固有のシステムは、徐々に世界標準を受け入れつつある。その一つの例が、ド・ゴール体制下での1959年オルドナンスに代わる、新予算・決算法、LOLF¹⁾の制定である。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第13巻第2号 2014年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

1) フランスの新予算法・決算法とも言えるものであり、正確な名称は、財政法律に関する2001年8月1日組織法律第2001-692号（Loi organique relative aux lois de finances）である。なお、長い名称であるため、LOLFと略すことがフランスでも（BOUVIER & BARILARI（2010）やCAMBY（2011）も、本文はおろか、タイトルまでLOLFとしている）一般的であり、以降、この論文でもLOLFと表記する。

このLOLFにより、フランスは財政の合理化を目指すこととなるが、そこで想定されているのは、会計院 (la cour des comptes)²⁾の活動の、一層の活性化である。しかし、この会計院は、日本の会計検査院と異なり、際だった特徴を持っている。まず、会計院が、自ら会計に関し裁判を行う権能を持っているということが、一番の特色だろう。その上で、高級官僚団の一翼をなす行政庁でもあり、さらには憲法上、議会を補助する機関として位置づけられてもいる。このように、複雑な性質を持つ会計院は、いかなる存在なのだろうか。まず、憲法学の観点からは、権力分立との関係が関心を引き起こす。また、さらには、高級官僚団の一員の彼らが活躍するとすれば、それは民主的正統性を持つ議会と、いかなる関係に立った上でのことなのか、そのことについても疑問が沸く。

会計院については、主に財政の観点から、研究の蓄積³⁾がある。特に、木村琢磨の、一連の論考⁴⁾は、そのうちでも白眉となるものと言えよう。しかし、木村の論考は、あくまで財政システム、とくにガバナンスのあり方に力点を置くものであり、会計院自身の性質については、分析の主眼とされていない。したがって、特に憲法学の観点からは、会計院がいかなる存在であり、それが権力分立や民主

- 2) この論考では、フランスのものについては会計院という訳語をあて、それ以外、特に日本のものに関しては、会計検査院という用語をあてた。日本語の訳語をめぐることは、先行研究で、一致が見られない。会計院に関して重要な著作であり、フランス財政法の第一人者である木村による、木村(2002b)では、「会計検査院」という訳語が当てられている。これは、木村がこの論考を「総務省主催で行われた『政策評価に関する統一研修会』の講演準備を兼ねて執筆し、「かかる経緯から、訳語については、日本の法律用語にあえて近づけた」部分もあるためである。また、他の論考でも、木村は会計検査院という訳語をあてる。一方、特に会計院のあり方、構造について明らかにした重要な研究と言える、岩村(1997)では、「会計院」の訳語が当てられている。これは、会計院が「もともと(行政)裁判機関としての性格を有している」だけでなく、様々な点において、「わが国の会計検査院とは異なる性格を有している」ために、「『会計検査院』という用語をあてるとは、誤解を生ぜしめるおそれがあるから、と説明されている。この論考で明らかになっていくが、フランスの会計院は、日本の会計検査院にはない、特殊で重層的な性格を持っている。そのことを強調し、誤解と混乱を避けるために、会計院という訳語を、ここでは採用したい。
- 3) 木村の論考以外には、会計検査院の関係者によるものがある。会計検査院に属する金刺(1996)や、会計検査院の特別研究官時代に物した、岩村(1997)が、会計院の情勢を詳しく伝えてくれる。
- 4) 多大な量となっているため、ここでは全て挙げることはしない。参照した木村の論考については、末尾の参考文献一覧を参照のこと。

主義の中でいかなる存在として活動しているのか、そのことについて分析される必要がある⁵⁾。特に、民主主義における緊張関係という点では、高級官僚団＝گران・コールとしての会計院のあり方が、樋口により提唱された「コール」概念⁶⁾と、それに対する山元の批判⁷⁾について、その両者の議論がいかなる意味を持つものなのか、評価しうる座標軸を提供することになるだろう。さらに、詳しくは5章で展開するが、財政・会計的合理性が追求され、専門性が必要とされる中で、専門家集団をどう位置づけるか、フランスの会計院は、一つの例として、有益なモデルを提示しているといえよう。というのも、フランスの統治システムでは、専門性を発揮するグループが、民主的正統性を十分には持ち得ないことを認識しつつ、ジェネラリストとしてのバックボーンを持つ（と少なくともフランス国内において了解がある）高級官僚に、その役を任せる、という特異な手法を採用しているからである。ジェネラリストによる専門性の発揮、という手法は、財政の領域のみならず、科学技術の領域に関しても⁸⁾、参照例として有益であろう。

本論考は、以上のような問題関心にに基づき、会計院の性質について、分析を進める。会計院自身の分析の前提として、会計院をとりまく財政システムがいかなる変容を遂げたのか、そのことについて分析を加えることが、現在の会計院の姿を描き出す上で不可欠となる。従って、まず、LOLFの成立により、変化したフ

5) この論考では、会計院の重層的な姿が、権力分立や、民主主義という概念と、どのような切り結び方をして、存在しているのか、それを分析していく。その際に、法律学的と思われる手法を越えて、政治学的・行政学的な手法と目される検討手法にまで手を伸ばしつつ、分析を進めていくこととなる。というのも、重層的な性格を持つ会計院の姿を描くには、法文をベースとしたアプローチ「のみ」では不十分であり、どうしても、個別具体的な局面で、いかに、民主的正統性などのような概念と共存しているのか、その記述が不可欠であるためである。なお、末尾の6章では、そのような手法をとることの、憲法学における今日的な意義について、改めて述べているので、そちらについても参照して頂きたい。

6) 樋口 (2002)

7) 山元 (2004)

8) 技官を分析する、藤田 (2008) はもちろん、科学哲学のフィールドから、専門知のあり方を検討する、藤垣 (2003) に対しても、応答していくことが可能かもしれない。特に、2011年の東日本大震災、そしてその後の東京電力福島原子力発電所の事故以来、(科学的)専門知と、その制度化は大きな問題として、憲法学界のみならず、社会一般にも共有されており、そのような必要性に応えることにも繋がるだろう。

ランスの財政システムについて記述する。また、LOLFのみならず、2008年にフランスで行われた、およそ半数にもものぼる⁹⁾、大規模な憲法改正も、あらたな財政システムと会計院に影響を与えているため、これについても頁を割くこととする。次いで、その新たな財政システム内で、会計院はどのような位置に存するべきか、示唆を与える憲法院の判決を詳述し、分析する。そのことを通じ、会計院の性質を検討していくこととなる。

1 フランス財政過程の変化

フランスを取り巻く国際情勢の変化を受け、フランスの財政を巡る法制度も大きな変化を迎えた。その一つが新予算・決算法であるLOLFの成立であり、もう一つが2008年に行われた、憲法の大改正による議会の権限「拡張」、そして議会および委員会を軸とした財政システムの変化である。この二つの変化により、憲法レベルでシステムが変容し、その下位にあって、具体的に財政のあり方を規律する法枠組みも変化することとなった。

新しい予算・決算法であるLOLFが成立する以前は、財政を規律する法律は、第五共和制成立当初に「成立」した1959年オルドナンス¹⁰⁾であった。このオルドナンスは、第五共和制が成立した当初の構想を実現すべく、行政権主体の財政運営を行い得るように、そのシステムを定めたものであった。特に、予算成立過程において、議会の「干渉」をできる限り減らす仕組みが組み込まれていた。これは、第三共和制下において、議会が予算を武器に、政府を「征服」してきた¹¹⁾ことへの反省に基づいている。しかしながら、議会に反論の余地を与えな

9) 第五共和制憲法は89条から成るが、今回の改正では、39か条が修正され、9か条が新設されている。詳細については、辻村(2010, 223)を参照。

10) LOLF施行前に、フランス第五共和制において、予算法・決算法として活用されていたものであり、正確な名称は、財政法律についての組織法律に関する1959年1月2日オルドナンス第59-2号(Ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances)である。これも、1959年オルドナンス(l'ordonnance de 1959)と表記することがフランスでも一般的(LOLFについての註を参照のこと)であり、以降、この論文でもそのように表記する。なお、LOLF施行以前の財政枠組を規定していたこの法令がオルドナンス形式で定められているのは、第五共和制初期の、ド・ゴールへの全権委任下で成立したものであることによる。

11) 後に詳述するが、この点は小沢(1995)の記述が圧倒的である。

い、行政権中心の財政モデルは、殊に予算の可視性・透明性を阻害することとなった。というのも、議会で討論が行われ、コントロールを果たさんとするからこそ、予算はより透明性を獲得していくものだからである。財政の合理化がフランスにも求められるに及び、そのような財政体制は、変化を余儀なくされることとなる。

財政法である LOLF の変化を受け、その一層の後押しをすべく、2008 年に憲法の大改正が行われる。フランスの憲法は、大革命以来、幾度も変化を繰り返してきたが、現在の第五共和制憲法に限っても、制定以来、何回もの修正が加えられている。しかし、従来の変更が、あくまで微修正にとどまるものであったことと比較し、今回の改正は、半分以上の条文に手が加えられる、まさしく大改正と言うべき変化であった。フランス憲法体制を研究するものにとって、最も大きな変化は、事後的な違憲立法審査権でもある QPC の導入だが、その背後では、議会のいかに把握するか、その議会観の転換に伴い、財政法制に関する領域についても、かなりの変容を被ることとなった。第五共和制成立当初は、行政権中心のモデルであり、議会の権限は圧縮されていたと述べたが、LOLF で、議会のコントロールを通じた財政の合理化が志向されていることと軌を一にし、憲法の改正により、議会の権限は拡大している。ただ、それはダイレクトに、「合理化された議会」観を放棄し、第三共和制期におけるような、議会主権と揶揄される、古典的な議会中心主義への回帰を示すものではなく、例えば委員会や会計院の、拡張された権限などを利用しての、新たな議会像の提示であった。

以上のように、フランスの財政法制の変容を理解するためには、単に LOLF についてのみ検討するのではなく、財政民主主義の観点から、財政に大きな影響を及ぼす議会の転換、それを承認するこの憲法改正による変化をも併せて考察をしていく必要があることが分かるだろう。次章からは、まず、フランスにおける財政制度の歴史について、説明を加えていく。スタートとなるのは、議会中心の典型とされる、第三共和制期の予算編成過程である。現在の新財政システムを形作る LOLF は、1959 年オルドナンス体制を批判しつつ生まれたが、そのオルドナンス体制、そしてド・ゴールが嚮導した第五共和制当初の姿は、まさしく第三共和制期への反省から生じたものであり、その観点から、第三共和制期の予算編

成過程は、旧財政システムを逆から照射する重要なものといえよう。次いで、第三共和制期を「ネガ」として生まれた、「ポジ」としての1959年オールドナンス体制、そして第五共和制期の「合理化された議会」体制、について説明を加えることとする。

新たな財政体制が前提とする、従来の財政システムについての歴史を踏まえた上で、それらに続いて、LOLF とそして憲法改正により、いかなる財政秩序が形成されることとなったのか、さらにはその新体制の中で、活躍が期待される会計院について、論を展開していくこととしたい。

II 前史

1 第三共和制期

第三共和制期のフランスは、議会主権という言葉で知られている。特に、前半期は、議会がその力をふるい、国政を大きく左右した時期である。その議会の力は、とりわけ、予算成立過程において、発揮された。第三共和制期は、近代総力戦体制を目の前にし、国民国家として完成へと歩を進める時期であったため、国家の支出は増大する一方であった。各議員は、出身区（アロンディスマン）¹²⁾への配慮とアピールから、一方では出身区への支出を拡大させ、他方で自身の評判のために減税¹³⁾を行った。このような議員らの行動は、専門的な知見をもとに行政を進めようとする政府と、しばしば対立することになる。

第三共和制期においては、議会で予算が成立しない場合、一ヶ月ごとの仮の予算を組み、そのたびごとに承認することになっていた。このようなシステム自体に関しても興味深い物であるが、それ以上に人目を引くのは、そのような予算不

12) 正確に言えば *arrondissement* は、県の下位行政区分である郡や、特別市（パリやリヨンなど）内での区を指す。第三共和制では、このアロンディスマンを単位とした区割りの小選挙区制で選挙が行われ、結果、各議員は出身区に大きな配慮をしつつ国政を進めたため、第三共和制では、「アロンディスマンが国家を包囲する」とも言われた。当時の議会を成立させた社会状況に関しては、小沢（1995, 62-76）参照。

13) 予算委員会の総括報告者は「節約大臣 *ministre des économies*」とも揶揄された。小沢（1995, 32-3）参照。

成立がおよそ10年にもわたり続いた¹⁴⁾ことである。予算を楯に、という表現はしばしばなされることではあるが、それがこれほど長期にわたり、不成立を繰り返すということは、特にこの第三共和制期の時代、世界各国が継続的な予算支出(特に拡大する軍事費)を必要としていた時代でもある¹⁵⁾ことを念頭に置けば、異常としか言いようがない。

さらに、このように予算成立を楯にとった議会の攻防は続く。議会は、予算法案に必要な(改正)法を混ぜて提出する。政府としては、その(改正)法は必要不可欠であるため、予算法案を飲まざるを得ない。時には、予算法案のうちに、刑事訴訟法改正案が組み込まれている¹⁶⁾など、現在・日本の視点から見れば、驚天動地のような状況すらあった。もちろん、これは予算が、法律であると定められているフランスならではの¹⁷⁾ことではあるが、とはいえ、大きな違和感はぬぐいきれない。

上のように、議会は予算を軸に政府と戦い抜いた。しかして、議員として華々しく活躍できるのは正しく予算成立過程であった。その予算成立過程を全般的にコントロールするのが予算委員会¹⁸⁾である。従って、予算委員会は「栄達者の委員会 *commission des successeurs*¹⁹⁾」とされ、議員の「上がりポスト」の一つであった。その中でも、特に予算案の報告を担当する報告者は、本会議での説明・演説など、大きくスポットライトが当てられる役割であった。この報告者・報告制度に関しては、後述のように第五共和制期の法案修正においても大きな役割を果たすが、この第三共和制期の、特に予算の報告者の役割はその比ではなか

14) 1897年から1903年まで、予算は一度も成立していない。そもそも、1891年からその1903年まで、予算成立は3回しかない。小沢(1995, 80)参照。

15) 明治の初期議会では、松方デフレを受けての地租引き下げを狙う議会と、対清、さらには対露会戦へ備え、強兵に励む政府との戦いが繰り返されたことが想起されよう。そして、勅撰の貴族院は、議会での地租改正をつぶすために用意されたものであった。坂野(2012, 201-10)参照。いずれの国家においても、来たるべき総力戦体制のため、予算をフル活用した戦力増強が図られていた。

16) 1901年の予算法律には、刑事訴訟法の改正が含まれている。なお、次ぐ1902年の予算法律にも、選挙運動規制の規定がある。小沢(1995, 40)参照。

17) 予算の法的性質に関しては櫻井(2001)が、日本における議論をよくまとめあげている。

18) 位置的に、これを現在の第五共和制で引き継ぐのが財務委員会である。

19) 小沢(1995, 33)

った。「委員会の中の委員会」、予算委員会において、最重要ポストである報告者は、本会議で華々しく存在をアピールし、自らの出身区以外の国民にも「善政を敷く為政者」として印象づけることが可能であった。

2 第五共和制下の予算成立過程

第三共和制期、続く小党分裂の第四共和制²⁰⁾を経て、ド・ゴールを中心とした第五共和制が成立する。それ以前の政党中心の体制を改め、行政権を拡充した政治体制を構築するため、全権委任を受けたド・ゴールは抜本的な変革を行った。レジスタンスの英雄、ド・ゴールが出来せざるを得なくなったのは、アルジェリア情勢などを中心として、強力な政府が必要とされたためであるが、そのような第五共和制の体制は、「ド・ゴールの身の丈に合わせてつくられた衣装」と呼ばれる。まさしく、二メートル近い長身のド・ゴールにふさわしい、強力な行政権を政府が担う体制である。

その反面、議会は「縮小」され、「合理化された議会」と呼ばれるように、その権能には制限が掛けられるようになった。特に、第三共和制期に猛威をふるった予算編成の権能に対しては、大きな制限が掛けられることとなった。すなわち、第四共和制期までの国会中心の予算モデルから、大転換が行われることとなったのである。

第五共和制成立時から近時のLOLF成立まで、予算編成は行政府の強力なイニシアティブのもとに進められることとなった。そこにおいては、予算法案の迅速な通過と、そして政府予算法案の可能な限り修正なしでの通過が指向されることとなった。

前者に関しては、まず、予算審議期間に制限がおかれることとなる。これは、特に第三共和制期において、予算審議が長期間にわたり、結果として不成立が次いだことへの反省から生まれたものである。予算法律の審議期間は、70日とされ、さらに、政府は、予算審議期間が終了した後は、オールドナンスにより予算を通過させることが可能になった。これらを合わせて規定するのが憲法47条3

20) 第四共和制期の政局については、この論文では十分に言及していない。この時期の研究としては中山(2002)が卓越した論考となっている。

項²¹⁾である。これにより、オルドナンスによる予算成立を梃子に、政府は議会にプレッシャーを掛けることが可能になった。藩閥政府による、反議会・反政党的であった大日本帝国憲法下においてすら、予算不成立の場合は前年度予算の施行が可能とされた²²⁾にとどまったことと比較すると、この権限は非常に大きなものとして評価せざるを得ないだろう。

政府の議事日程決定権も、この予算審議期間への制限の一つとして活用された。第五共和制憲法 48 条²³⁾は、両院の議事日程を政府が定められるとされていたが、これは予算法律に関しても適用された。これにより、政府は他の法案の審議によ

- 21) 予算法律に関して定める憲法 47 条 3 項は「国会が 70 日の期間内に議決しない場合には、予算法律案の規定を、オルドナンスによって施行することができる」と規定する。BOUVIER, ESCLASSAN, & LASSALE (1998, 275) 参照。そこには、通常用いないが、1962 年のポンピドゥー政権が、この規定により予算を通したことが書かれている。
- 22) 第 71 条〔原文ママ〕には「帝國議會ニ於テ豫算ヲ議定セス又ハ豫算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ豫算ヲ施行スヘシ」と規定されていた。もっとも、例外的な規定として第 67 条「憲法上ノ大權ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ屬スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝國議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」、第 70 条 1 項「公共ノ安全ヲ保持スル爲緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ處分ヲ爲スコトヲ得」としたものがあつた。とはいえ、70 条に関しては、その後 2 項で「前項ノ場合ニ於テハ次ノ會期ニ於テ帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス」との制限も付されている。これに鑑みれば、いかにフランスの制度が、行政権に強力な武器を与えたものか、改めて理解できる。当時の日本の予算法制の通説的内容としては、美濃部 (1932, 586) を参照のこと。
- 23) 第五共和制成立当初の憲法 48 条は 1 項において「両院の議事日程では、優先的にかつ政府の確定した順序により、政府提出法案および政府により受理された議員提出法案の討議が行われる」と定めており、これに基づき、予算法案の審議にも圧力を加えた。1995 年の改正 (1995 年 8 月 4 日の憲法的法律第 95-880 号) により、1 項に修正が加わり「第 28 条末尾の三項〔第 2 項から第 4 項、120 日を超える通常会期や補充会期など例外的日程に関して、筆者補註〕が適用される場合を除き」という限定が付され、同時に 3 項が新設され、「各議院で定められた議事日程のため、月に一回の会議が優先的に留保される」とし、月に一回ではあるが、各院で会議日程が定められるようになった。議会の権限はさらに拡張され、2008 年の憲法改正において、48 条 1 項は「第 28 条末尾三項が適用される場合を除き、議事日程は、各院によって定められる」となり、議院の裁量により定まることが原則とされた。ただ、続く 2 項で 4 週のうち 2 週は、政府が議事日程に搭載することを要請する法文の審査と討論に、4 項で 4 週のうち 1 週は政府活動の統制と公共政策の評価に 6 項では少なくとも週 1 回の本会議は議員質問と政府答弁に、それぞれ留保されることになるなど、議院の裁量は、フリーハンドではない。とはいうものの、政府が確定するという状況から、各院により定めることを原則とする文言へと変化したことは、立法手続における議会権限の強化を表すものとして認識されている。藤野 (2011a) および TROPER & HAMON (2011, 693) 参照。

り、予算審議の時間を圧殺することが可能であった。1964年の予算審議においては、政府は他に重要法案を大量に提出し、その中に予算法案の審議日程を組み込んだ結果、各委員会の予算法案審議を短期間に制約することに成功した、とされている。

後者の、政府案を可能な限り修正せずに通過させるための制度として、第五共和制成立当初には、議院の権限が、細部にわたり縮小された。まず、大前提として、第五共和制では、あたかも命令事項が原則であるような規定²⁴⁾の仕方をしていることに、注意する必要がある。憲法34条では、法律で定める事項が限定列挙されており、37条1項では「法律の領域に属する事項以外の諸事項は、命令の性格を有する」と規定する。もちろん、予算法律に関しては34条5項²⁵⁾にあるように法律事項とされているが、このような法律事項の制限、そして立法権限の制限が第五共和制体制の軸をなしていることは、指摘しておく必要があるだろう。

憲法34条5項では予算法律に関して、簡素に規定するにとどまっているが、1959年オールドナンス1条は、その上に非常に詳細な規定を置いており、この二つを組み合わせることで、政府は国会に提出された修正案を、法律事項の範囲外であるとして争うことも可能であった。実際、1960年補正予算修正案に関し、国有ラジオ・テレビネットワーク RTF 会計に対する追加支出を巡り、憲法院の裁決²⁶⁾を仰ぐ事態となっている。

24) 藤野 (2011b)、TROPER & HAMON (2011, 795) および滝沢 (2010, 141-2) 参照。

25) 34条5項は「予算法律は、組織法律によって定められる条件および留保の下で、国の歳入と歳出を定める」とし、(名前からして当然とも言えるが) 予算は法律事項としている。

26) *Décision n° 60-8 DC du 11 août 1960*. これは、RTF への追加支出を会計年度終了後の調査完了まで延期させるとする修正案を、政府は法律事項の枠外として争ったものである。両者の調整がつかず、憲法41条の規定(1項で、法律事項でない場合は政府は不受理で対抗できるとあり、2項において、「政府と当該議院の議長との間に意見の不一致がある場合は、憲法院は、いずれかの請求に基づいて8日の期間内に裁定を行う」とされる)により、憲法院に送付され、憲法院はこのケースは関連大臣のみが権限を有する、純粹に会計処理上の問題であり、当該修正案は、国会の介入であると判断を下した。

なお、2008年の憲法改正により、1項で不受理を行いうる主体に、「提出された議院の議長」が加えられ、バランスが計られている。

次いで、憲法 44 条 1 項²⁷⁾は、政府が法案に対して修正権を有することを明文で規定しているが、このことは当然に予算法案に対しても適用される。これを活用し、まず、政府は上手に妥協を図ることができる。議院からの修正案に対して、妥協的性格を持つ政府修正案を提示し、状況をコントロールすることができることとなるからだ。さらに、下院である国民議会で可決された予算修正案に対し、今度は上院である元老院で政府側の再修正案を提出し、政府の意図をできる限り実現させることができるのだ。非常に卑近な言い方をしてしまえば、このような「後出しじゃんけん」を活用して、政府はより望む方向へと予算を操作しよう、システム設計がなされていた。

さらに、一括投票の要求権も、政府の意図通りの通過に役立った。憲法 44 条 3 項²⁸⁾により、法案の全部もしくは重要な部分に関して、承認するかしないかの二者択一を議院に迫ることができる、とされていた。これにより、政府は、歓迎しない修正案を圧殺することが可能になり、かつ迅速な通過にも、この法文は役立つこととなった。というのも、修正案が仮に、後述するように憲法 40 条で禁止された修正（予算増額修正など）であったとしても、憲法院の裁定を待つ必要は無く、一括投票によって葬り去れば良いからである。

以上のように、政府のイニシアティブのもとに予算が成立するよう、予算編成過程が改められたわけであるが、逆に、議会の修正権には制限が加えられ、一層政府の意図通り予算が成立するように計られている。そのような修正権への制限として、第五共和制憲法は 40 条²⁹⁾で、予算増額修正と歳入減額修正の禁止を定めた。これは、第三共和制期で議員がパフォーマンスのために、しばしば予算を

27) 44 条 1 項は端的に「国会議員および政府は、修正権を持つ」とのみ規定されていたが、2008 年の憲法改正により、その条件として「この修正権は、組織法律が定める範囲内で、議院規則が定める要件に従って、本会議または委員会において行使される」という文言が付加された。

28) 憲法 44 条 3 項は「政府が請求する場合、〔法案を、筆者註〕付託された議院は、審議中の法文の全部もしくは一部につき、政府によって提案され、あるいは認容された修正案のみを留保して、単一の評決によって議決する」と定める。

29) 40 条は「国会議員によって作成された議員提出法案および修正案は、その採択によって、歳入の減少もしくは歳出の創設または増加の結果を生じさせるときは、受理されない」と定める。

増額させ、同時に歳入を減額させたことへの反省から制定されたものである。1959年オールドナンス42条1項³⁰⁾は、その上により厳格な統制を課し、予算の修正権を制限している。この42条1項により、議員の予算法案への修正は、①歳出を抑制しあるいは効果的に減少させる場合、②歳入、すなわち税収を増加させる場合、③歳出に対するより効果的なコントロールを確保する場合、の3ケースに限られることになった。しかも、42条1項にある「効果的に (effectivement)」という文言は、その3ケースを、さらに限定させる働きを有している。3類型に含まれるとしても、「効果的」でないとして排除されるケースとして、まず、政府に政策を再検討させ、歳出を増額修正させるために行う、形式的な減額修正の提案がある。このような修正は「効果的」でないため、禁止される。第二には、「抱き合わせ修正」(amendments compenses)である。一方で歳出増額修正を行いつつ、他方で同時に、歳出減額修正か歳入の増額修正を行い、合計での歳入増加を狙う修正が「抱き合わせ修正」であるが、これも「効果的」でない。第三には、「相乗り修正」(cavalier budgétaires)である。これは、政府が同意せざるをえない法案と一体のものとなった予算法律修正案を提出することで、予算法律を修正させる「テクニク」である。第三共和制期に、この手法が多用されたことは前述の通りである。

最後に、忘れてはいけないことは、第五共和制において、委員会が大幅に縮減されたことである。第三共和制において、特に「委員会の中の委員会」たる予算委員会が軸となった、常任委員会の活躍について触れたが、終戦後成立する第四共和制³¹⁾においても、常任委員会は国会の要であった。常任委員会の数は19に達し、各委員会の専門性も、非常に高かった。だが、各委員会の専門性は高いものの、排他的な管轄を有するとされていたわけではなく、いわば横紙破りに、ある委員会が提出する法案に対し、別の委員会が審査を行い、その上で追加的な報告書を提出する権限が認められていたのである。そのため、法案審議は遅延する

30) 1959年オールドナンス42条1項は「いかなる条文の追加あるいは修正も、それが歳出を抑制もしくは効果的に減少させ、あるいは歳入を増加させもしくは歳出にたいするコントロールを確保する場合にのみ提出できる」と定める。

31) 第四共和制下の常任委員会については、中山(2002)参照のこと。

ことが多かったが、殊に多数の委員会に関係し、国政の基盤となる予算審議には多くの時間が費やされることとなった。予算審議については、むしろ遅滞することが常態、早期に終了することが例外的、という有様であった。第五共和制においては、このような事態の原因となる委員会は、大幅に圧縮された。常任委員会は6に制限され³²⁾、討議は、非専門的な議員をアド・ホックに集めて行う、特別委員会で行うこととされた。委員会制度が2008年の憲法改正で修正されたことは、後にまた改めて述べるが、このような委員会圧縮策により、ド・ゴールら第五共和制の創設者たちは、審議の時間と密度を大幅に縮小することに成功した。その上、本会議上程案は財務委員会の委員会案ではなく、政府原案があげられる³³⁾こととなった。第三共和制期において、委員会案の予算法案が本会議に上程され、その場で報告者が華々しく「活躍」したことを想起すれば、この処置には大きな意味があった。そして、第三共和制に続く第四共和制では、政府案が、委員会審議を経て、全く異なるものに変換されてしまうという事態も頻発していたため、このようなことも、システム上発生し得なくすることに成功した。しかし、そのようなド・ゴールらの意図、そして制度設計にもかかわらず、委員会の存在感を抹消し、完全に圧殺することは成功しなかった。委員会制度自体は、報告者制度を軸に、しぶとく存続し続けたのである。その点からすれば、後のLOLF、そして憲法改正による委員会の「復権」ないし「復活」は、0になったものが1になるものというよりは、法的に現状追認をした、と言う面をも併せ持っているものと言えよう。

32) このことは、委員会への付託について定める憲法43条2項の末尾に、さりげなく「常任委員会の数は、各議院について、6を限度とする」と付記され、定められている。

33) 憲法42条1項は、「政府提出法案の討議は、最初に付託された議院において、政府によって提出された法文について行われる」と定める。この条文は、2008年の憲法改正により改められ、「43条が適用される場合〔委員会に付託された場合、筆者註〕は付託された委員会で採択された原文について」という文言が挿入されることとなる。これにより、委員会案が本会議に提出されることとなり、委員会の機能が向上すると考えられている。

Ⅲ LOLF

1 背景

前章のように、議会主権と言われた第三共和制への反省から、第五共和制においては行政主体の強力な予算編成システムが形成されたのだが、その後半世紀ほどが経過し、様々な問題が浮上するようになってきた。また、フランスを取り巻く情勢も、冷戦の終結とEUの拡大と、大きく様変わりするようになった。

予算編成過程においてフランス政府に突きつけられたのは、透明性・効率性の要求である。まず、前年以前からの継続予算である既定費³⁴⁾が増大し、それが予算全体の約94%³⁵⁾にもほり、毎年の予算において、その可視性が大きく損なわれるという状態が慢性化していた。そのような中、予算の透明性を求める意見は増大していった。さらに、フランスもそのコア・メンバーであり、軸を担っているEUから、予算の効率性が要求されることとなった。特に、ユーロ導入に際して³⁶⁾、EUは加盟国の財政状態に対してそのコントロールを及ぼし始め、フランスに対しても効率的な予算編成³⁷⁾を求めた。フランスは伝統的に、中央政府が大きな支出をし、国家を支えているシステムであったが、その上にミッテララら社会党政権が国家の支出をさらに拡大したため、効率的な予算編成が行われ

34) 1959年オールドナンス体制下では、予算審議は、前年度からの継続事業に対する既定費と、新規計画への新規経費を分け、検討されていた。その上で、前者に関しては、全既定費を一括して審議・投票することとなっていた。

35) 佐藤(2011)によれば、2004年までの予算法案審議では、94%が既定費であり、単一の投票に付され可決に至っており、残りの6%弱の新規経費のみ、個別の討論と投票の対象とされてきた、という。

36) ユーロ導入に際して、1997年、参加国は安定・成長協定(Pacte de stabilité et de croissance)を結んだ。導入国は単年度の財政赤字はGDPの3%以内、国債発行残高はGDPの60%未満であることを要請されることになった。しかし、フランスはこのルールを遵守できていない。

37) 特に、既定費が中心であり、それに微修正を加えていく、従来のモデルは、EUの方針と反することになった。ユーロ導入以降、EUは参加国全体に「目配り」した上で、アメリカや中国などと互して行くべく、国際経済・金融情勢に対応した、機動性のある財政活動を各国に求めたからである。なお、付言すれば、既定費の中心の従来のフランス財政モデルは、批判されるばかりではない。行政学・政治学では、リンドブルムら、政策決定の合理性モデルを批判し、フランス予算のようなモデルを増分主義(インクリメンタリズム)として評価する議論もある。

ることが、安定したユーロ体制のためにも、不可欠であった。

そのような情勢の変化を受け、行政が大きく裁量を有する予算編成過程から、議会によるコントロールを拡大し、透明性と効率性を求めるシステムへと、変化する必要が浮上した。その要請を受け、新予算・決算法案である LOLF が成立することとなった。第五共和制当初から用いられてきた 1959 年オールドナンスのシステムを抜本的に改める同法は、2005 年に審議された 2006 年度予算から全面的に適用され、現在に至っている。

2 主要な変化

(1) 予算単位の拡大

まず、LOLF において目立つのは、その予算単位の拡大である。従来、章・部・項という単位で予算が構成されていたものが、ミッション・プログラム・アクション³⁸⁾という構成単位に改められた。それは、政策目標ごとに予算を大括りにし、その内部において階層化をはかり、予算の視認性を高めようとするものである。それは、コントロールを通じて効率的な予算編成を達成するための橋頭堡となった。

この意義を考えるためには、予算原則にさかのぼり検討を行わなくてはならない。フランスでは、第三共和制期に予算原則が法定化され、それらは 1959 年オールドナンスに組み込まれた上で、憲法院によって裁判規範性が承認されるに至っている。そのうちの一つに、「特定性の原則³⁹⁾」がある。これは、歳出の承認は、個別具体的に費目を定めることが必要であり、大枠での承認は認められないとするものである。これにより、一方で予算法律が特定した項目を逸脱する財政支出を阻止することができ、議会による事前統制は有効なものとなったが、他方、詳細に定めることを求める余り、多数の項目からなる、およそ判別不可能な予

38) LOLF7 条 1 項において、定義・規定される。これらの性質、位置づけについては、この後詳述するが、例を挙げれば、ミッションが「都市と住宅」という領域であり、そのうちのプログラムとして「都市再開発」が置かれ、その実施のための諸政策、たとえば「最脆弱地域での都市再開発」がアクションとなる、という関係になっている。

39) もしくは「個別予算の原則」とも。原語では le principe de la spécialité budgétaire と表記。BOUVIER, ESCLASSAN, & LASSALE (2010, 294-6) 参照。

算⁴⁰⁾になるという事態をも招来させた。さらに、詳細に作られた各項は、詳細さのあまり、全体との連関が見えなくなり、本来の政策目的は後景に退き、一度予算がつけられたものが、惰性でのこり続けるということにつながってしまってもいた。「特定性の原則」が、その当初の意図とは裏腹に、予算統制の空洞化を招いていたのである。

まず、ミッションとは、国の施策を分野ごとにまとめたもの⁴¹⁾であり、議決はミッション単位でなされる。政策分野ごとたてられるため、必ずしも単一の部門と対応するわけではない。LOLF 全面施行初年の2006年は34のミッション⁴²⁾であった。ミッションは、政府提出法案でのみ設定可能であり、国会はこれを修正して設立することはできない⁴³⁾。

そのミッションの元で実際の予算執行される単位がプログラム⁴⁴⁾となる。各省庁には、プログラム実施のために、局長級のプログラム実施責任者が設置される。国会では、ミッション単位で議決がなされるのに対し、議院はプログラム単位で予算額を変更する権限を有する⁴⁵⁾。2006年は132のプログラムであった。

プログラムをさらに細分化したものがアクションである。予算審議過程においては、アクションごとの数値はあくまで参考値としてのみ扱われ、検討の中心におかれるのはプログラムである。ただし、アクションは、執行段階と業績評価の

40) 高山(2008)によれば、多いときには1500以上、少ないときでも最低800程の項からなる予算と化していた(改正直前の2005年度予算は850項目、最多となる1982年には1823項目)。その上、そもそも、章・部・項という構成自体、政策との連関が判別しづらいものであったため、ますますもって難読かつ不透明な予算となっていた。

41) LOLF7条1項の規定では「特定の公共政策に資するプログラム全体を包括し、一つまたは複数の行政部に属するもの」と定義されている。

42) 先の註で例に挙げた「都市と住宅」や、「発展のための公的扶助」のような、公共政策ごとの括りと認識しやすいものから、「文化」、「防衛」など、より大括りな印象を受けるものまで、様々である。

43) LOLF7条1項

44) プログラムは「同一の省庁の所管に属する、一つまたは複数の活動の統一的全体を実施するための予算費目であって、一般の利益の合目的性と関連して定められた明確な目的及び期待され、かつ、評価の対象となる結果と関連付けられたものをグループ化したもの」と定義される(LOLF7条1項)。

45) LOLF47条は「許容費の修正に際しては、憲法34条および40条に言う歳出は、ミッションを意味する。いかなる修正も理由が明示され、かつ修正を正当化するための手段を伴わねばならない。本条の規定に合致しない修正は受理されない」と規定する。

段階で、重要な単位として活用される。予算法律の添付文書である年次業績報告書⁴⁶⁾は、アクションごとに作成されている。後述のように、LOLFにおいては、PDCA サイクル⁴⁷⁾を組み込み、私企業に近いゴーイング・コンサーン型の運営システムを構築しているため、予算に業績評価が必要となる。従って、次年度の予算を効率的に、かつ透明性を高く構築するために、アクションごとの年次業績報告が重要な役割を果たすことになる。

(2) 議会権限の強化

効率的な予算編成を行うために、コントロールの要素が重視されるようになったことについては、先に触れた。そのようなコントロールの伝統的な担い手は議会であった。LOLF に関してもまず、コントロールの権限の強化は議会に関して行われることになる。しかしながら、単純に議会の権能を、第三共和制期のごとく「復活」させるのではなく、LOLF 制定に至る諸要請を反映し、より効率的な、具体的には業績評価を軸とした、議会権能の拡張がなされていることに注意が必要である。そこには、議会の背後に、能力をふるうべく万全の準備をする、会計院の姿が見え隠れする。

まず、政府側の手続についてみると、最初に予算成立過程の前段階として、決算法案の事前審議が行われる。この作業は、通常毎年春に政府部内で行われる。この時年次業績報告書 (RAP, rapports annuels de performances) の分析が行わ

46) 年次業績報告書は、業績評価の一環として、重要な役割を果たしている。この年次業績報告書では、次の節で触れる、コスト分析会計を用いて作られる。コスト分析会計とは、アクション単位で、実施に必要とされた総コストを積み上げ計算していく手法である。

47) PDCA サイクル (plan-do-check-act cycle) とは管理業務を円滑に進める手法であり、Plan (計画) → Do (実行) → Check (評価) → Act (改善) の4段階を繰り返す。各段階については以下の通り。

Plan (計画) : 実績や予測をベースに業務計画を作成する

Do (実行) : 計画に沿って業務を行う

Check (評価) : 業務の実施が計画に沿っているかどうかを確認する

Act (改善) : 実施が計画に沿っていない部分を調べて処置をする

「4段階を繰り返す」という表現から明らかなように、ゴーイング・コンサーン型のモデルであり、単年度ベースで考えられてきた従来の公会計像からの転換が見られる。

れるようになったことは大きな変化である。LOLF46条は、6月1日までに、RAPと決算法案を、国民議会に提出しなくてはならないと定める。これと、LOLF41条⁴⁸⁾を合わせ、PDCAサイクルが循環し、前年度予算が業績評価を経て、次年度の予算へと接続するようにはかられている。

決算・業績評価に関する情報が提供されることと並び、次年度予算に関しては、6月頃に政府から「経済状況と財政の方向付けに関する報告書」が提出され⁴⁹⁾、両院で「予算の方向付けに関する討論」が行われる。討論の上、両院の財務委員会と各関連委員会は、7月10日までに政府に対し質問を送付し、政府は10月10日までに文書回答を行わねばならない⁵⁰⁾。

政府内部において、予算法案は例年9月頃に閣議決定される。国民議会に対しては、10月の第一火曜日に添付文書とともに予算法案が提出される⁵¹⁾。その際の添付文書として、年次成果計画(PAP, projets annuels de performances)が要求されるようになったことが重要である。この年次成果計画において、政府は、各プログラムの目標となる成果指標を示さなくてはならない。PAPをベースに予算が組み立てられ、執行され、それはRAPでの業績評価に至る。このように、PAPはRAPと対になる存在と考えられている。財政の効率性を獲得するため、LOLFの下での予算法案は、結果予測を含んだ上でのものとして作ることであり、ある政策分野において、目標達成のために、いかにして政府活動を行い、そしてどのようなリターンが得られるのか、費用対効果を含めた結果の予測までを勘案し、予算を作成することが要求されている。PAPではプログラムに関して、①社会経済的効果 *efficacité socio-économique*、②業務の質 *qualité du service rendu*、③管理効率 *efficience de la gestion* の3点について成果指標を設定する必要がある。RAPでは、これに対応して業績評価を行うため、予算と決算

48) LOLF41条では、次年度の予算法案の国民議会における審議を、前年度決算法案の第一回審議後でなければならない、としている。決算法案の第一回審議前に、RAPは提出されなくてはならないから、必然的に次年度の予算法案の検討前に、業績評価に関する情報を議会は入手することが可能になる。

49) LOLF48条

50) LOLF49条

51) LOLF39条

の連関が明瞭化された。そして、前年度の PAP が決算の RAP を通じ、次年度の PAP と予算へ活かされることとなり、年度間の（反省も踏まえた上での）連続性・継続性が確保されている。

政府予算案を受け、予算法案審議に入るが、フランスでの予算法案審議は、委員会審議と本会議審議の二段階からなっている。まず、委員会審査に入る。予算法案を主管するのは、やはり財務委員会である。財務委員会での討議では、他の委員会同様、報告者たる委員の報告書をベースとし、行われることとなる。

1959 年オールドナンス下においては、修正に対して非常に強い制限が掛けられていたが、LOLF では、議会の予算修正権が拡張され、委員会の権限が強化されている。先に註で触れたように、LOLF47 条は「修正に際しては、憲法 34 条および 40 条にいう歳出は、ミッションを意味する」と法定し、予算の修正に関して、ミッションの範囲内であれば修正が可能になり、その権限が拡張された。これにより、プログラムの新設や、ミッションの範囲内での額の変更が可能となった。

修正権に関しては後述するが、「合理化された議会」とされる第五共和制下での議会においても、議会は修正権を武器として政府と対峙してきた。このように、議会側のトーチカといえる修正権が、予算に関しても及ぶことになったことは、非常に意義の大きいことである。しかしながら、これを議会権限の拡大としてのみとらえることはできない。そもそも LOLF は、世界的な潮流、そして EU の合理化要請に合わせ、従来の公会計システムを転換し、効率性を求めるための法体制であり、古典的な議会中心主義への回帰、そのうちでも特に、予算審議過程を「武器」としての抗争を許すものではない。LOLF 体制では、上に記したように、業績評価ベースでの予算編成が追求されるようになってきているため、あくまで、そのような効率性や前年度の業績に基づいた上での議会権限の拡張であることは留意しなくてはならない。すると、拡張された新規の議会権限には、議会外にその対応物として、効率的な財政を行うためのキーとなる組織である会計院が、その存在感を増してくることとなる。従って、後に触れるように、LOLF においても憲法典の改正においても、議会権限の強化と平行して会計院の強化がなされていることは、効率的かつ合理的な新財政システムが成立する以上、必然といえる

のである。

国民議会で議決⁵²⁾がなされた後に、予算法案は元老院へと送付される。両院の議決が一致すれば予算法として成立するが、そうでない場合、予算法案は再度国民議会に送付される。そこで、委員会審査をもう一度経て、再度本会議で議決が行われる。この二回目の議決が元老院の議決と一致しない場合は、憲法45条の手続き⁵³⁾に従うことになる。ただし、この場合も先述の通り、「70日ルール」があるため、それを過ぎれば、オルドナンスによる執行、ということになる。

52) 議院での議決先立つ、法案審議を *lecture* といい、フランス議会を対象とした記述においては、第一回目の国民議会の法案審議を第一読会、元老院との不一致による再度の法案審議を第二読会と記すことがある。しかし、通常、日本の憲法学で議会制を分析する際に、第一読会、第二読会といえは、イングランド議会での手続を指すのが通常である。例として、議会法に関するスタンダード・ワークである大石(2001, 137)を参照。イングランド流の古典的な議会では、本会議に法案を提出するにあたり、すべてを一度読みあげてを第一読会といい、その後逐条で検討することを第二読会といい、議決前に再度全文を読み上げることを第三読会という。そのため、ここでは混乱を避けるために「読会」に関しては触れず、議決云々で済ませ、法案審議については触れないこととした。また、以降でも、適訳ではないが、さしあたり、「読会」に変えて「検討」とする。

語の伝統的用法を考えれば、「読会」という表現はともかく、「第一読会」「第二読会」という表現を用いることは適切ではない。が、むしろこの用法が、フランス憲法の記述では通常であり、改善の必要があろう。

53) 憲法45条では、両院間回付手続を定める。両院間回付手続は *navette* というが、この語は元來機織りの杼を指し、現在の日常生活においては、ピストン輸送を行うシャトルバスを指すのが通常である。両院間でこのように法案が往復するために、この語が用いられている。

両院で意見が食い、さらに国民議会に差し戻された後も意見の対立が解消されない場合、両院同数委員会 (*Commission mixte partiaire*) を開催できる。両院同数委員会は国民議会の議員7人、元老院の議員7人からなり、合議して新たな成案を作る。その成案は両議院に送られ、審議される。ここで両院がそれを採択すれば、その成案が法となる。両院同数委員会で成案が作れなかった場合、また、両院同数委員会での成案が両院に採択されなかった場合は、政府は国民議会に対して最終的な議決を要求できる。

なお、45条の3項ではこれらの手続に関して、「いかなる修正案も、政府の同意がなければ受理されない」と定め、政府の強い権限を保障している。さらに、両院同数委員会を開催できる権能を持つものは、従来首相のみとされてきた。首相は、政府提出法案に関しては、積極的に成立を図り、両院同数委員会へと進めるものの、議員提出法案に関しては非常に冷淡な態度であることが多かった。それを解消すべく、2008年の憲法改正により、両院議長が共同で両院同数委員会を開催できると変更が加えられた。

IV 委員会制度の変化

前章で述べたように LOLF が成立し、フランスは新たな財政システムへと舵を切ることとなった。だが、その財政システムは予算編成手法の変化を要求するだけでなく、それに関与するアクターのあり方についても、変容を迫るものであった。LOLF 成立と、それに引き続く憲法の改正により、大きな変化を被ったのが委員会制度である。そして、委員会と連繋しつつ、能力を発揮するべく期待されているのが、本論考の検討の中心となる会計院であるが、まず、会計院自体の変容について考察を進める前提として、委員会がいかなる変容を遂げたのか、触れていきたい。

1 委員会を取り巻く制度

(1) 第五共和制以前の委員会

繰り返し言及してきたように、第五共和制は、それ以前、特に第三共和制期における「議会主権」への反省からスタートしている。議会が最も輝いていたその時代において、躍動の中心は「法律案作成のアトリエ」と称される諸常任委員会であった。各委員会は、「討議する議院」の必要性にこたえるものとされ、実質的な討論がそこで繰り広げられ、国政を動かしていた。第三、第四共和制期の常任委員会は全国家権力の中心にまで到達する、と評される程であり、その反省から成立した第五共和制において、常任委員会の数が制限され、行政権中心の政治体制へと転換がなされたことは、その成り立ちから言ってもごく自然なことであった。

第三・第四共和制期においては、法案は必ず委員会報告による法律案を基礎とする⁵⁴⁾、とされていた。予算が法律であり、予算法案となるフランスにおいて、その制度を利用し予算委員会が威信を高めていたのは前述の通りである。予算法案以外にも、各法制定に際し、委員会報告制度を活用し、所属議員は政界と支持

54) たとえば、第四共和制憲法 15 条「国民議会は付託された法律の草案と法律の提案を、法律によって人数、構成と権限を定められた委員会において検討する」とし、委員会を経て、委員会案が提出されるようにしている。

者、主権者＝国民にアピールを繰り返していた。そのような、ある意味では選挙対策ともいえる議員の「暗躍」を度外視したとしても、省庁別に編成された各常任委員会は、それぞれが担当する分野の各省庁と癒着し、利益誘導と行政府への干渉をおこなったため、効率的な行政運営を妨げることもなっていた。

(2) 第五共和制下での委員会

そのことから、第五共和制においては委員会制度自体が抑制されることとなった。委員会制度が抜本的に変革されたが、その骨子は、委員会制度自体の骨抜きであった。以前の体制において権勢を誇った常任委員会を抑えるため、まず、憲法43条1項により、特別委員会に優先付託させる制度を創設した。これにより、常任でその道に「精通」した議員ではなく、非専門的でその都度選出される議員による特別委員会に優先的に付託させるように回路を形成する。

次いで、憲法43条2項により、常任委員会の数は6つと大きく制限が加えられることとなった。この委員会の削減、そして再編により、委員会のあり方は、各省庁別から事項別へと方向が変化することとなった。これにより、以前の体制において課題とされた、各省庁との癒着は、少なくとも制度に依拠する限りにおいては、解消されることとなる。

その上でとられた方針は、本会議での主導権を政府が把持する、というものであった。憲法42条1項により、大部分を占める政府提出法案に対して、本会議での審査が、政府原案を基礎とするものと法定された。これらの処置により、議会は完全に「合理化」されるはずであり、かくして、第五共和制は、行政権がすべてを左右し、そしてその威力の下、委員会は沈黙せざるを得ない体制となるはずであった。

2 委員会の機能⁵⁵⁾

それでは、そのような構想は貫徹されたのであろうか。答えは否、である。第五共和制下においても、なお、委員会は強くその存在感を残存させ続けた。

55) 委員会のあり方については、徳永(2008)に詳しい。

なぜ、そのような結果となってしまったのだろうか。まず指摘できることは、報告者の重要性という点である。法案の極初期の段階から最終段階まで、その中心にいることになる報告者は、正しく「立法手続の真の中心」であり続けた。政府提出法案では、まず、指名された報告者は、所管する大臣および起草に携わる官僚にヒアリングを行う。次いで、委員会に配された補佐官を活用しながら法案全体を検討する。その上で、利益団体や職能団体、関連する官庁の面々と打ち合わせを繰り返しつつ、修正案を盛り込んだ報告書原案を作成する。その報告書を元に、報告者は委員会で報告を行うが、その委員会審議の段階でも多くの再修正案が出されることとなる。委員会審査を主導した報告者は、次いで、本会議においても、法案の趣旨説明、質疑応答などを通じ、法案の中心に存在し続ける。もちろん、第三共和制期、とくに予算法律の場合のように、委員会案が本会議提出案となり、そして時間制限すらく報告者が演説を打てたケースと比較すれば、その比重は低下しているものの、報告者の存在感は、第五共和制体制下でも大きい。報告者は法成立過程で果たす技術的役割の大きさにより、その制度的を補い得ることとなった。いかに第五共和制が行政権を軸として構成された体制であろうと、権力分立を掲げる以上は、法案に全般的に関与する報告者を無視し得ない。そのため、まず報告者の役割の大きさを通じ、委員会は国政に影響力を及ぼし続けることとなったのである。

機能的にも、委員会での審議と報告には意味がある。まず、報告書形成過程を通じ、関連団体との折衝が繰り返され、意見調整が図られる点が挙げられる。さらに、提出される報告は、逐条的な解説のみならず、その法案が成立することによる効果等々が、上記ヒアリングなどを通じて得た分析を元に記載され、高度な評価枠組みを有するものとなっている。

議会に安定的多数派が生まれて以降、報告者の大半はその議会多数派が担当している。しかし、多数派の形成により委員会の機能が低下し、ほぼフリーパスで通過する、ということではなく、多数派自身により、さらに膨大な修正が委員会で行われている。このような状況は、委員会において、多数派に属するにもかかわらず、政府に対し自律的に行動する積極的な「党内野党」が存在することによる。委員会は伝統的に非公開が原則⁵⁶⁾であり、公開しないことにより、法案の核心

部分について、自由で闊達な討論が繰り広げられることを許している。委員会内で、与党に属しながら、仮に政府と反する立場に立って発言・行動したとしても、それにより他の党構成員に、反党的行為として責められる恐れがなくなる。よって、委員会では、報告者を中心として、与野党で討議が繰り返されるとともに、同時に、与党内においても意見のすりあわせが行われていくこととなる。

このように検討していくと、日本における自民党長期政権時代の党内審査⁵⁷⁾が想起される。非公開での委員会で実質的な審査が行われ、しかも多数派を握るなかで「党内野党」が活躍する、という構図は、委員会ではないものの、公開されない党内審査において実質的な修正とヒアリングが行われ、かつ党内での派閥同士＝「与党の中の与党」と「与党の中の野党」の調整も図られたことと非常に近いものがある。しかしながら、大きな違いは、自民党の与党審査はあくまで非公式制度に則るものであった、ということである。これに対し、フランスでの委員会審議は、非公開ではあるものの、公式制度となっているものである。従って、自民党の党内審査は、ウエストミンスター・モデルを志向し、小選挙区制が採用され、総裁のマン・パワーで全国的に票を集めるようになり、同時に、党議拘束が非常に強くなると、変容してしまうこととなったのである。

3 憲法改正による拡大

以上のように、第五共和制においても、各委員会は形骸化することはなく、一定の存在感を示し続けることとなった。そして、そのような委員会のあり方を追認し、さらに後押しする方向で、2008年の憲法改正がなされることとなった。

56) 情報公開の高まりもあり、国民議会では1988年に規則を変更し、委員会理事部が自身の判断で委員会の公聴会の全部または一部を公開できることとした。元老院についても、1990年に規則が改正され、公聴会のみならず立法過程の全部または一部を、公開できることになった。その上で、91年に調査委員会の行う公聴会が公開であるものと定められた。情報公開の潮流は、近年さらに勢いを増し、この調査委員会について、2008年憲法改正で、条文を新設し憲法規範化がなされることとなった。その51条の2で、調査委員会は、政府監視と業績評価達成のため、情報収集を行うものとして定義づけられている。政策評価を通じた効率的な政府行政の実現と、さらなる情報公開に一役を担うものとして期待されている。

57) なお、日本との対比でフランス政治過程を分析する野中（1995）を参照のこと。

2008年憲法大改正の基礎となった、バラデュール委員会の答申以来、委員会のさらなる活用が検討されるようになっており、実際の改正でも、委員会権限を強化するべく、手はずが整えられることとなった。

まず、憲法43条1項では常任委員会の増加が定められた。それ以前の第五共和制体制下においては、6つと限定されていたものが、2つ増加した。ただし、増加したとは言え、対して比較してみると、日本においては、衆議院と参議院それぞれが17の常任委員会を有することとなっている。この常任委員会の少なさは、いかに第五共和制の委員会アレルギーが強烈で、かつ尾を引く根深いものか、示すものと言えよう。

そして、数を増加させた上で、委員会への付託は、原則として常任委員会へとなされるもの、と変更された。以前に、予算委員会を中心として諸常任委員会が「活躍」し、議院主権と称されるまでにその威勢を誇っていたため、それへの反省から、第五共和制のスタート時以来、基本的には特別委員会へ付託⁵⁸⁾し、それがなされなかった場合にのみ、常任委員会へと付託する、という制度がとられてきた。今回、それを改め、常任委員会への付託が原則⁵⁹⁾として、変更がなされることとなった。

委員会を強化するという面では、憲法42条1項で、本会議での審議対象を原則委員会で採択された法律案に限る、と法定されたことも目を引く。元来、フランス議会の伝統では、本会議で組上にあげられるものは委員会案であり、本会議での委員会案報告を通じて議員が活躍する姿こそ、議会の常態であった。第五共和制でこれが制限されたことはすでに述べたが、今回の改正により、憲法改正案など⁶⁰⁾を除き、委員会で議決された法案が本会議で審議されることとなった。

58) 前に記したように、旧規定憲法43条1項は「そのために特別に指名された委員会へ審理のために送付される」と規定していた。

59) 法文は「審理のために常任委員会の1つに送付される」と規定をあらためた。しかし実情としては、議院実務に合わせたにすぎない、とも言える。というのも、実際の過程においては、アド・ホックな委員会に十分審議を担う力はなく、従って、常任委員会へ付託されるが多かったからである。だが、常任委員会を「抹殺」せんとした第五共和制において、シンボリックな意味は持つだろう。

上の常任委員会の増設と併せて、委員会を通じた議会権限の強化が図られていると評価することができ、立法府にとって、1958年体制を超克する可能性をも秘める⁶¹⁾、として把握されてもいる。

4 LOLF 体制下での委員会

以上のような憲法典の改正が行われ、委員会が活躍する領域は拡大したが、しかし、憲法改正だけではなく、それと同時に、第五共和制体制の現代化を図るべく、軌を一にして施行されたLOLFに関しても確認しなくてはならない。すでに、予算定立段階において、財務委員会の権能が強化されたことは述べた。次いでここでは、LOLF成立により、予算執行段階においても、委員会、特に財務委員会の権限が拡張され、執行統制組織として、活躍させるべく制度が組み替えられていることを確認したい。

予算を定立しても、状況の変化により、執行段階において変更をすることが必要になる場合がある。これに対する統制策として、LOLFでは、財務委員会を関与させることとした。予算流用に関する手続を変更し、この手続で財務委員会チェックに当たれるように法定している。まず、LOLFでは、同一省内⁶²⁾についても、省が異なる場合⁶³⁾でも、一定範囲⁶⁴⁾での経費流用を認めている。その一方、LOLF12条3項で、手続的要件として、両院の財務委員会および関連委員会への通知の後、財務大臣の報告に基づくデクレ⁶⁵⁾によって、これが認められる

60) 42条2項では「ただし、憲法改正法案、予算法律案、社会保障財政法律案の本会議における審議は、先議の議院における第一回目の検討においては政府提出の原文について、その他の検討では他の院から送付された法文について行われる」と規定し、除外されるものを定める。予算法律案も、そのうちに含まれることが重要である。なお、多く参照される『新・世界憲法集（第二版）』収録の辻村執筆「フランス共和国」（辻村（2010））では、上記訳出のうち「検討」としたところを「読会」と訳出している。「読会」の用法に関しては、以前の註を参照のこと。

61) CAMBY, FRAISSEIX, & GICQUEL (2011, 197)

62) この場合についてはLOLF12条1項

63) この場合についてはLOLF12条2項

64) この範囲については12条3項で法定されているが、その条件は54条4号で非常に詳細に規定されている。

としている。この制度自体は、柔軟な運用がなされ、行政に遅滞が生じないように配慮⁶⁶⁾されているが、ここでの情報提供を契機とし、財務委員会は本格的統制へと歩を進めることが可能である。

続く LOLF13 条では、追加的経費⁶⁷⁾について定める。13 条では、緊急時には、政府が、年度予算法で定められた収支に変更を加えずに、追加的経費を計上する追加予算をデクレで定める権限を認めている。追加予算の範囲は当初予算の 1% 以内とされる。従来、この追加予算制度に関しては、コンセイユ・デタの意見を聴取すること、とされていた。LOLF 体制下においては、コンセイユ・デタに加え、併せて財務委員会の意見を聴取した上で、デクレの発令が可能になることとなった。LOLF 成立以前の段階においては、コンセイユ・デタにのみ意見聴取をすればよかったが、それに加え、財務委員会の意見聴取も必要とされた。

このことは非常に大きな意味を持つ。伝統的に、コンセイユ・デタは、行政裁判所としての機能のみならず、国政の諮問機関としても活動を続けてきた、威信の高い機関であるが、第五共和制においては、ENA（国立行政学院）からのリクルートと連結し、行政に関するエキスパートでもあるエリートを多く抱える組織として、さらに拡充がなされてきた。財政に関して、と範囲は限定されるものの、一方で第五共和制の「創設者」ド・ゴール肝いりで重点化されたコンセイユ・デタと、他方、公式の制度上は、それに比して裏街道に回らざるを得なかった財務委員会とが肩を並べる構図となっていることは、注目に値することと言えよう。

このように、意見聴取過程を通じ、財務委員会には必ず十全な情報が提供され、

65) なお、1959 年オールドナンス下では、財務大臣によるアレテでよかった。単に財務を所管する大臣としてのアレテから、閣議構成員の一員としてのデクレへ、必要条件が加重されたことになる。このことは、政府全体に流用の責任を課し、その統制の実効性を高めるものとして理解できる。CAMBY (2011, 91)

なおこのデクレは官報に登載することが LOLF56 条で定められている（ただし、56 条での公開範囲に関しては、防衛や外事等についてが除外されている）。

66) CAMBY (2011, 92)

67) 正確に言えば、追加的経費・追加的予算について定める、のではなく、前払いデクレ（追加予算に関するデクレ）について定めている。代表的なフランスの逐条解説書においても、この条は、あくまで前払いデクレに関する条文として紹介される。CAMBY (2011, 98) を参照。

そして追加経費案全体を把握できるような、情報収集の保障がなされている。だが一方、憲法院は、この制度について権力分立への配慮⁶⁸⁾を求め、財務委員会は過度に行政に介入しないよう、自制的に運用を行なっている⁶⁹⁾。つまり、現在の体制下では財務委員会へと権能を振り戻すのではなく、そこに情報を集めることが念頭に置かれているといえる。そして、情報収集という観点で考えると、議会の裏に見えてくるものが、情報提供などで議会を補佐する会計院である。

13条では追加的経費が問題とされたが、続くLOLF14条は逆に、デクレで予算の歳出を取り消す場合について定める。予算で定めたとおりに進むことが理想的であるとはいえ、予測で算出したものである以上、かならずしもその通りにことが進むとは限らない。さらに、近年の流動的な金融・経済情勢に鑑みれば、予算執行を変更しなくてはいけない不測の事態に陥る可能性は、ますます高まっている。フランス一国に関してのみであればまだしも、現在フランスはEUに組み込まれている。というよりは、むしろEUの軸をなす代表国である。であれば、他国、とくに経済情勢の優れない国の動向により、またフランスもその枠組みのうちにおいて、予算執行に関して変更を招くような事態に遭遇する可能性は高い。しかし、予算執行の留保が多発されれば、予算に基づく行政の安定性は大きく阻害されることとなる。しかも、むやみにそれを是認すれば、必要である政策まで、実行されないという可能性もある。従って、14条では、このような状況を避けるため、要件を課している。

予算執行を取り消すためのデクレは、まず、当該予算総額の1.5%に限り認められる。かつ、デクレ発出に先立ち、両院の財務委員会および関連委員会⁷⁰⁾に通知する必要がある。これに比して、以前の1959年オールドナンス体制下では、その13条により、取り消しのためのデクレは、関連諸大臣の承認に基づき、財務大臣が発令しうるとのみ、定められていた。この手続に、財務委員会への情報

68) LOLFに関する事前審査を参照。

69) CAMBY (2011, 102-3)

70) 関連委員会の範囲については、LOLFの法文のみからでは定かではないが、予算執行停止について省庁に自己の意見を提示しうる範囲の委員会、と解されている。CAMBY (2011, 102) 参照。

提供を付け加えたこととなる。上述、LOLF13条と同様に、財務委員会への通知のみであり、その同意までは必要とされていない⁷¹⁾。これも、やはり、権力分立への配慮と、そして新しい形での議会=委員会の活用方針を示すもの、と判断し得よう。

なお、14条では、3項で、執行予算を減額するような目的・効果を持つすべての行為については、両院の財務委員会に十分情報提供がなされなくてはならないとの旨を定めている。この条文は14条でも異質（さらに言ってしまうと、LOLFの流れの中でも異質）であるが、元老院の強い要望により導入された。これを文字通り解釈すれば、そのような「すべての行為」について、いちいち「完全に」情報提供がされねばならず、行政の遅滞を招く恐れがある。反面、より強固な統制が可能になるとも言えるが、権力分立との関係で危うい規定でもある。憲法院はLOLFの事前審査において、そのような解釈はとらず、「議会への情報提供については、予算執行の『凍結』に関するものとして解釈されるべき⁷²⁾」と判示した。これにより、微細な減額についてまで、「完全な」提供がなされないとして争うことはできなくなった。このような解釈が採用されることも、また、議会の強化でなく、役割変化、との姿勢を示すものと言えよう。

予算執行統制、そして財政統制、政府統制という観点で、もっとも目立つのがLOLF57条である。この条はまず、「国民議会と元老院の財務委員会は予算法律の執行を追跡および統制し、公財政にかかるすべての問題を評価する」という文から始まる。従来のオールドナンス体制下では、国会に対して提出しなくてはならないドキュメントが列挙され、それによる情報提供で足り、とされていたのに対し、LOLFでは、統制・評価機関としての一般的役割を正面から認め、続く法文内において、両院財務委員会の委員長、一般報告者、そして担当する領域に関しては特別報告者に、それぞれ調査権を認める⁷³⁾に至っている。その上で、そ

71) この点、アメリカ合衆国の1974年予算執行留保統制法では、承認まで求められていたことと比較できる。

72) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001. CAMBY (2011, 105-7) 参照。

73) LOLF57条1項

の調査の対象となったもの（関連する機関、機構を含む）には、文書等の提出義務及び聴聞に応じる義務が法定⁷⁴⁾された。ここでは、事柄の性質上守秘性をもつもの（国防や内務治安維持、および外務政策に関するものや、医療に関する守秘義務を有する情報など）を除き、提出が義務化された。なお、その聴聞・資料提出は義務的であることと同時に、そこでの情報提供は、（上記の除外情報に当たらなければ）守秘義務違反を問われることはない、とも定められた⁷⁵⁾。

57条での調査権限を受け、LOLF59条では、それに際し、相当期間内に文書等の提出がない場合、財務委員会が裁判機関に出訴でき、その障害の除去を求めることができる（実際には罰金による強制となる）とされた。57条の制度が実効性を持つよう、それを保障する、このような手続も組み込まれ、有効活用されるよう配慮している。

また、政府に対する統制としては、LOLF60条が、財務委員会内の評価統制部会⁷⁶⁾が政府に対して見解を示した場合、それに対して政府は二ヶ月以内に文書回答することが義務づけられるとし、財務委員会を通じた議会によるコントロールの手はずが整えられることとなった。

5 小括

以上のように、第五共和制下でも、委員会は残存し、その存在感を発揮し続けた。そして、特に、近年の財政合理化を巡る動きの中、委員会は開花することとなる。しかし、そのことは、純粋な議会の復権を示すものではない。評価を重要視し、PDCAサイクルに基づく財政の合理化・効率化を目指すLOLFの性質から分かるように、そしてまた後に詳述するLOLF事前審査の判決から明らかのように、そこは、「会計院が活躍する場」であり、伸張した部分の議会権限はそのフィールドとして、拡張されたに過ぎなかった。では、会計院は、なぜそのよ

74) LOLF57条2項

75) LOLF57条3項

76) 評価統制部会は、1999年に設置された。評価統制部会 (mission de contrôle et d'évaluation) との名称が、財務委員会の役割を定めた57条1項での規定、統制 (contrôlent) と評価 (évaluation) に接続していることを鑑みると、さらに活用されるべく、わざわざ組織法律で60条の規定を作ったことにも納得がいくはずである。

うな特権的な地位を獲得し得たのだろうか。いかなる組織ゆえに、LOLF 以降の中心アクターとなり得たのであろうか。その説明をすべく、以降では主として高級官僚団としての会計院、という像を中心に、その理由を説明すべく検討を続けていく。

V 会計院

1 概要

財政の効率化のキーとなる存在であり、そのために、時に財務委員会と軌を一にして行動するのが会計院 (la cour des comptes) である。会計院は、会計に関する専門的な機関であるとともに、高級官僚団の一翼を形成し、フランス国家のあり方を大きく左右している。コンセイユ・デタ、財務監察官と並び、グラン・コールとして名高い存在であり、会計院は、エナルク、ENA⁷⁷⁾ 出身者の人気就

77) 国立行政学院 (Ecole Nationale d'Administration, 略称として ENA が通常使われる) は国立グラン・ゼコールの代表格で、特に、国家公務員の幹部職員 (高級官僚 haut fonctionnaire、カードル cadre) となるものにとっては登竜門的存在である。既存の大学では十分に供給されない、高級官僚が必要とする、政治・経済・社会の総合的知見を教授する機関とすべく、設立された。グラン・ゼコールとしては歴史が浅く、1945 年の終戦後の創設である。だが、行政権の拡充を追求する第五共和制体制と合致し、グラン・ゼコールの中でもとりわけ強い存在感を發揮している。そもそも、ENA は、ド・ゴールが、ナチス・ドイツの占領という憂き目に遭ったのは、高級官僚がエリートとして本来の役目を果たさなかったからだと考え、その強い意向で導入されるに至ったという経緯を持っている。従って、エナルクたちが、特に第五共和制体制下で重視されるのは当然であった。

卒業生 (エナルク、なお、在学生のこともエナルクと呼ぶことがある) は国家権力の中核的担い手として活躍してきた。ジスカールデスタン、シラク、オランドは皆、エナルクであり、改憲に際し諮問委員の委員長をつとめたエドゥアール・バラデュール (元首相) や、ジュベ・プランで知られるアラン・ジュベ元首相、ドミニク・ド・ビルバン元首相、フランソワ・フィヨン元首相もエナルクである。近年は 1993 年就任のバラデュール首相以来、ジャン・マルク＝エロー前首相 (彼はドイツの大学出身である) が就任するまで、同じくグラン・ゼコールの一つである HEC (高等商業学校) 出身のジャン・ピエール＝ラファンを例外とし、全員がエナルクであった。日本からは、「高級官僚団」である大蔵省などから、留学生として派遣されることが多い。片山さつき現参議院議員が、大蔵官僚時代に、女性として初めて、ENA に派遣されたことが有名である。ENA での生活、留学に関しては、通商産業省から派遣された八幡和郎による八幡 (1984) に詳しい。

そのように、ENA は幹部職員の登竜門であり、さらに「(高級) 官僚となることは、最高のフランス人となること」という言葉があるほどであるため、いかなる選抜方法で入

職先である。ENA では、卒業の際の成績順に就職先を振り分けていくため、会計院に入省することができるものは、そもそも入学のために激しい競争を経た在生学生の中でも、トップのごくわずかな人間のみである。会計院は、コンセイユ・デタ等と同じく、多くの人材が、そこを経て政界や財界トップへと至る経路ともなっている。特に政界に関しては、歴代フランス第五共和制大統領7人のうち2人⁷⁸⁾、ジャック・シラク、フランソワ・オランドが会計院の出身であり、「高級官僚になることは真のフランス人になること」という言葉が存在するフランスにおいて、まさにフランスを体現する官庁といえる。

(1) コールとコオルと Corps

会計院やコンセイユ・デタなどは、コールのうちでも、特に威信の高い公務員

学を許可するのか、が非常に大きな問題としてクローズアップされることもしばしばあり、中には憲法院で扱われることとなったものもある。

従来、ENA 入学試験は、在学性のうち最も占める割合の多い（というのも、当初は、政治学院出身者から選抜を行い、行政のカードたり得るようにさらに ENA で実践的な教育を重ねることが意図されていたため）、各地に置かれた政治学院（パリのものはシャンス・ポ Sciences-po といわれる。正式には Institut d'études politiques de Paris である。各地のもの、例えばエクス＝アン＝プロヴァンスの政治学院であれば、シャンス・ポ・エクス Sciences-po Aix などと称される）出身者や、それ以外では大学法学部出身者（特にパリ第二大学出身者が多い）や、他のグラン・ゼコール出身者を対象とする「部外試験」と、すでに公務員として従事しているものを対象とした「部内試験」の2つからなっていた。それに加えて1990年に、一般企業勤務もしくは地方議員歴のあるものを対象とした「第三種試験」が導入されるに至った。この「第三種試験」導入ための法案について、元老院は、その対象の選択方法が人権宣言6条の定める公職への平等なアクセスを侵害しているとして、憲法院に提訴した。憲法院はこれを認めなかったが、原案の昇進システム等に関しては違憲との判断を下した。（この判決については植野（2002）に詳しい。Décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983 を参照）

ENA 入学者の定員は毎年首相により決定されるが、およそ100人ほどと言われている。そのうち、第三種試験合格者の割合は5%から10%、部外試験には60%以下になるよう、制限されている。試験内容としては、一次試験は筆記試験で、部内試験と第三種試験では資料に基づく文書作成を課される以外、ほぼ共通で、公法や経済学、EUについてなどが出題される。二次試験では、国際問題や財政法（Finance Publique、公共財政学とも言えるかもしれない）についての筆記試験のほか、面接や、さらには体育の実技試験も課される。上記のように、定員も変動し、さらに、どの割合で採用するかも異なるため年度によるおぼれはあるが、2006年では部外試験が受験者630人に対し合格者45人、部内試験が355人で36人、第三種試験が79人で9人、となっている。なお、試験内容の詳細などについては、さしあたり野中（2008）参照のこと。

職員群として、グラン・コールという別格の存在とされている。コール (corps, 公務員職員群)⁷⁹⁾は、人事管理の基本単位であり、そのコールごとに、なすべき業務が決まっているだけでなく、昇進やリクルートシステムも、コールごとに異なっている (精確には、各コールが属するカテゴリーごとに決まっている)。コールは必ずしも省庁内で完結しておらず、約 900 のコールのうち、700 は省庁内コール、200 は省庁横断的なコールとされる。

カテゴリーは、必要な学歴ごとに分けられ、最も高いカテゴリーが A+ となるが、そのうちでも特に威信が高く、国政の中核を担うものがグラン・コールといわれる。ENA 出身者が中核をなす事務系グラン・コールにはコンセイユ・デタ、会計院、財務監察官 (Inspection générale des Finances) があり、理工科学学校 (通称ポリテク、École polytechnique)⁸⁰⁾出身者 (出身者は X と呼ばれる) が中心となる技官系グラン・コールには橋梁土木技師群 (corps des Ponts et Chaussées) と鉱山技師群 (corps des Mines) がある。

78) 7人のうち残りの5人について述べると、ポンピドゥーはコンセイユ・デタを、ジスカールデスタンが財務監察官を、とグラン・コールの典型的な出世コースを経て、政界に進んでいる。ド・ゴールとミッテランはそれに対して、対独レジスタンスを経由して政界へ進んでいる。一方で、ニコラ・サルコジは、彼らの中では異色の経歴を持つ。彼は、パリ第10大学を卒業し、シャンス・ポに進むものの、不得意な英語に悩まされ、中途退学してしまう。その後、主に不動産を扱う弁護士として活動した後、ヌイイ市長となり、成果を上げた彼は国政にも進出することとなった。第五共和制の大統領のうち、グラン・ゼコールを卒業していないのも彼だけである (ド・ゴールは士官学校、ポンピドゥーは高等師範学校、ミッテランはシャンス・ポを卒業し、残りの3人はENAを卒業している)。

79) 公務員職員群としてのコールについては、要件も含め、野中 (2008) に詳しい。

80) フランスの高等教育 (そのうちの長期課程、日本の四年制大学に相当) は大学とその他専門的教育機関からなる。専門的教育機関のうち、名高いものが、ENA や理工科学学校もそこに含まれるグラン・ゼコールである。それら以外には、すでに挙げた HEC (Ecole des Hautes Etudes commerciales, 高等商業学校) のほか、技術系の国立土木学校 (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées) やパリ国立高等鉱山学校 (Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris)、サルトルやフーコーら輩出した高等師範学校 (École Normale Supérieure)、さらには軍事系ではサン・シール陸軍士官学校 (École Spéciale Militaire de Saint-Cyr) と多様である。

バカロレアを取得すれば誰でも進学できる大学と異なり、グラン・ゼコールに進学するためには、定員の少ない選抜試験で勝ち抜かねばならず、通常は、高校卒業後、さらに1年ほど、グラン・ゼコールを受験するためのクラス (多くの優秀なりせ、例えばパリの名高いルイ・ル・グラン校やアンリ4世校など、にはそのための「卒業生用」クラスが併設されている) で学ぶこととなる。

このように、あくまで公務員職員群としてグループ分けされるコールについては、重なり合うものとして、樋口陽一の提唱する「コール」概念と、それに対して山元一による批判がある。それらの議論は、グラン・コール、そして高級官僚団の一員として、ゆえにLOLF体制下でも特別な地位を与えられている会計院について考察するためにも、非常に有用と言えるのでここで詳細に検討する必要がある。なお、樋口の論も、山元の論も、コール概念を下敷きにした上で、司法権のあり方、とくに司法改革のムーブメント以降の、日本における司法権のあり方について考察することを主眼としたものではあるが、そこに関しては立ち入らない。

樋口は、司法改革へ向けた動きが加速する中、2000年に大阪市立大学で開催された「ミニ・シンポジウム“現代司法の理念と司法改革”」で報告を行い、その草稿に基づいた論説⁸¹⁾で、「コール」としての司法、という概念を提示し、これからの司法制度はいかなる姿を取るべきか、述べた。ここで、樋口はコールを「端的に日本語で言えば『職業身分特権集団』を指す」ものとして定義し、コールは「主権の担い手としての国家が身分制秩序を解体して、人権主体としての個人を作り出す」、そのような「私の〔=樋口自身の、またこの引用中の傍点は樋口自身による〕、近代立憲主義のとらえ方からすれば、それは、近代立憲主義にとっての異物」となるものになる、とした。だが、そのように、国家と個人の二者のみが存在し、そして直接に向き合う近代の枠組みにおいては、コールは、「国民主権という、唯一正統性を持つ統治原理を、自分だけ独占的に援用することができる」国家に対峙して、「特権集団として残存することによって権力を多元化し、自由の確保手段を提供するものとして、機能する可能性があ」として、樋口はコールの果たす役割、特にコールとしての司法の可能性に期待を寄せ、論を展開した。樋口自身が把握するこのコールは、確かに樋口自身が引くように corps の訳語ではあるが、それは、前述のような、フランスにおいて公務員法制度の中核を占め、行政法や行政学でも頻繁に扱われるところの、公務員職員群としての corps 概念ではなく、あくまで中世的特権団体としての corps = コールであろう。そのことは、例えば、樋口が「コールとしての弁護士層の自治」や

81) 樋口(2002)参照。以下の樋口の「コール」概念、および引用は、この文献に依る。

「司法権と弁護士会という二つのコオル、この二つをゆるくつないでいるという意味で法曹というコオル」などといった表現をしていることから伺える。

上のような樋口の論に対し、山元は⁸²⁾「現在のフランスにおいて展開されている裁判権の議論を踏まえた場合、樋口のこの司法権論をどのように受け止めることができるか」という問題意識の下、「フランスモデル」を提示し、樋口のコオル観を批判する。山元は、フランス近代における裁判官イメージは、大革命以降に、「中間的諸団体を徹底的に——ということは、旧来の職能集団を形成していた法服貴族たる裁判官の諸特権も含めて——粉砕することを通じて、『法律＝一般意志』『裁判＝法的三段論法の適用』という図式、すなわち《裁判官＝法律適用者モデル》が長きにわたって定着」して成立したものであり、それこそがフランスモデルであると主張した。その観点から、樋口の論は「フランスモデルと照らし合わせる限りでは〔傍点は山元自身による〕、少なくとも『司法』を（そして『行政』を）『異物』として位置づける樋口の所論は、比較憲法的見地から見て不適合状態にある」と批判した。ただし、山元自身も、必ずしも樋口が現実のフランスに対応し、議論を展開しているとは考えておらず、むしろ樋口の論自体は「あれこれの国家で歴史的に実在した特定の『近代立憲主義モデル』に依拠してはいない」と捉えている。だが、そのような「歴史的事実と峻別された理念の世界における」樋口の議論を、照応させるべく現実の「フランス史に即していえば、高度に発達した国家機構を支える実体的組織体として根本的に再編〔傍点は筆者による〕された（『残存』ではない）行政コオルや司法コオルは、それがまさに国家権力機構そのものを形づくる必須の構成部分」であり、そのような性質を持つコオルを、「近代国民国家の成立に遥かさかのぼる時点に起源を有し、大きな歴史的な緊張感の中でまさしく『残存』して近代国民国家体制へ編入されていく大学や地方団体等の中間的諸団体と同一のカテゴリーに属するものとして、同質的に『コオル』＝『異物〔傍点は山元自身による〕』として位置づけるのは、相当奔放な観念の使用」と断じ、批判する。

フランスでは「(高級) 官僚になることは最高のフランス人になること」とい

82) 山元 (2004) 参照。以下の山元の論の引用は、この文献に依る。

われることもあり、山元の述べるように、行政コオルは正しく（国民）国家、そして国家権力と不即不離の関係にある。従って、現実のフランス高級官僚団を論じる際には、彼らをコオルと位置づけるのは失当であろう。したがって、樋口の提唱するコオルと対比させつつ、あくまで「根本的に再編された」ものとして、人事上のグループとしてのコオルという概念を利用することが望ましいと言えよう。そのような用法はまた、行政学などの隣接領域との整合性の観点からも、是認されよう。とはいえ、山元自身が論考中で触れているように、そのようなコオルに属する官僚が実際に「強大な裁量権を持ちうる」ということはまた、見落としてはならない点であろう。我が国における会計検査院は言うまでもなく、非常に大きな権威を持つとされている財務省や経産省と比しても遥かに強大な権限と威信を、彼らは保有し続けている。中央集権の典型と言えるフランスにおいて、国家と対抗的に存在するコオルではなく、あくまで国家内に取り込まれ、再編されたものの、各コオルは（そのうちでも、とりわけグラン・コオルは）内部で強力な権限を保持し続けているグループであり、単なる人事上の組以上のものがある、ということ念頭に置きつつ、コオル概念を利用していく必要があるだろう。

(2) 歴史

そのようなフランス会計院の歴史⁸³⁾は中世の王会 (curia regis) にさかのぼる。王会から、パルルマン (parlements) や最高評定院 (conseils souverains)⁸⁴⁾等とともに、Chambre des compte として、会計を扱う機構として独立する。アンシャン・レジーム期においては、会計の領域に関してはあるが、パルルマンと同様に、法令登録権 (prerogative d'enregistrement) や諫言権 (prerogative de remontrance) を行使して、王権に掣肘を加える機能を果たしていた。従って、パルルマン同様、大革命により、旧体制の悪弊の一つと捉えられ、消滅すること

83) ここでは、FARBRE, FORMENT-MEURICE, & GROPER (2007, 4) や、CAMBY, FRAISSEIX, & GICQUEL (2011, 253-4) を、特にアンシャンレジーム期の会計院の歴史について、参照した。

84) これらについては表記の揺れがある。上記は、山口 (1978, 33-4) に従った。それに対して滝沢 (2010, 41) では、それぞれ「最高法院」、「至高院」という訳を当てているほか、parlements を「高等法院」として訳す傾向もあることを指摘している。

となった。しかし、ナポレオン・ボナパルトの帝政に際し、1807年に、会計を担う存在である会計院 (la cour des comptes) として再生されることとなる。そのスタートは、あくまでナポレオンの膝下で、裁判権を保有しつつも、行政権の一端をになう存在として位置づけられて、のことであった。ナポレオンは、アンシャン・レジーム期への反省から、会計院の力が大きくなりすぎないように配慮し、設計した。まず、ナポレオン期の会計院は、すべてをナポレオンに問い合わせるだけの存在に過ぎず (ナポレオンは、「会計院は私に照会する存在だ (elle me renseignera)」との言葉を残している⁸⁵⁾)、さらに、後に再び述べることとなるが、出納命令官の設置による、会計院の行政内部からの分離も、設置時になされた工夫である。各省庁で実際に出納にあたる出納官の上に、同じく省庁内に出納命令官を設置し、内部的コントロールを行わせ、会計院はその上に立ち、間接的にコントロールすることとなったのである。

このように、警戒されつつ、あくまで行政の一部としてスタートした会計院であったが、徐々に権限を拡大し、そして立法府に接近して行くこととなる。1819年には立法府を補佐することが法で定められ、1822年には会計院が第一に会計の合法規性の確認を財務大臣に対して行い、次いでそれが立法府へと送られることが定められた。そして、最も重要な変化は、1832年からスタートした、会計院が立法府に年次報告書 (rapport annuel) を送り、情報提供により議会を補佐する、という制度の導入である。この年次報告書は、名前を変え (rapport public)、さらには出版され公開されるに至ることとなる。このように、当初からもつ裁判機構としての性質と、スタート時の「本拠」である行政府と、議会の両方に対して、存在感を發揮する会計院は、諸権力間のバランスとしての役割を、徐々に期待されていくこととなる。それに加え、議会への接近に成功し、その補助機関としての役割を獲得していったことは、特に共和制期において、議会主権と揶揄されることまであるほど高い議会の地位や、強固な権限から波及して、そのような議会の位置付けに比例し、補助機関たる会計院もまた、その威信を高めていく⁸⁶⁾ということに繋がった。

85) CAMBY, FRAISSEIX, & GICQUEL (2011, 255)

そのように、議会の権限が大幅に強化され、次いで会計院自身の地位も高まることとなった第三共和制期を経て、第四共和制において、会計院の役割は憲法で明示されることとなった。第四共和制の1946年憲法において、その18条には「国民議会は、国民の会計を決定する。国民議会は、そのために会計院の補助を受ける。歳出歳入の執行または国庫の管理に関して、会計院にあらゆる調査・研究を課すことができる」と定められ、議会在が会計を担うことと、それを会計院が補佐するということが、憲法レベルで確認された。

第五共和制においては、前に記したように、行政権が拡充され、その担い手を創出すべく、ENAが作られることとなった。ENA出身者、エナルクのトップ層が会計院へ進んだ⁸⁷⁾結果、会計院の威信はますます高まることとなる。さ

86) 特に、裁判機関としての威信が高かった。一方で司法に対する不信が残る革命後のフランスで、議会に依ることによって会計院は司法機能を有しつつ高い威信を確保し得た。構成員の終身制など、充実した身分保障制度が形作られたのも、この時期にその高い威信を通じてである。金刺(1996)参照。

87) この点について、金刺(1996)では、なぜ、数多くあるコールの中でも、会計院コールが人気となるのか、権限の大きさ以外になにか原因はないのか、会計院の国際課長へのインタビューを通じ、分析している。

まず、会計院調査官経験者としての輝かしい先輩・同僚集団に属することで、一種の社会的ステータスを手に入れることができるという、会計院メンバー自身の威信の高さが上げられている。

次いで重要なことは、他に例を見ない先輩とのつながりの大きさである。前の註で指摘したように、会計院は第一帝政以来、司法官の身分を有する者について、終身制を採用している。65歳の定年はあるものの、司法官の名簿(もちろん、シラクやオラントも掲載されている。終身制であるため、オランダは、制度上、現在も会計院に復帰可能である。シラクのように定年を経過した者は名誉会員として記載される)がしっかりと存在し、その非公開の名簿(エナルクの名簿は公開されているのと対照的である)を通じ、先輩後輩間の交流が行われている。

また、これはコンセイユ・デタなどにも言えることであるが、他省庁等に出向することが可能であるから、種々の仕事を経験できるという特徴が挙げられる。しかも、会計院は、終身制に強く配慮を払っており、他の省庁以上に復職が容易で、場合によっては永久的に原簿を会計院に残したままでも他省庁等で勤務できるという柔軟性も持っている。さらに、会計院の会計検査という職務上、他省庁などへの出向の機会も多い。他の省庁での勤務の可能性を考える人間だけでなく、将来一般企業に転出しようとする者にとっても、色々な仕事を体験することで、生の知識を蓄積でき、転出後に各省庁等と非公式のチャネルを持つメリットがある。このことは、政界進出を考えるものにとっても同様である。

以上のような理由から、会計院は、コンセイユ・デタと並び、超人気省庁になっていると、分析されている。

らに、会計院を経て、政界や財界等他の領域に進出する者も多く⁸⁸⁾、そのような先輩とのコネクションが生まれたことも、会計院の威信を高めることにつながった。

88) このように政界への移動を容易にするものとして、フランスには、大臣キャビネ（大臣官房）という制度がある。各大臣は、各省庁のポストとは別に、首相や大臣の側近スタッフとして、優秀な官僚を抜擢し、大臣キャビネを配置することができる。日本にあるような、内閣府や各省庁での内部ポストとして、ではなく、大臣ごとにスタッフとして、大臣の自由裁量で任命される。大臣付属であるため、内閣改造等で大臣が別の担当に移れば、スタッフも大臣に付属し、対象領域は変わることになる。これら大臣キャビネのほか、高級職と言われる、政治任用が行われるポスト（官公吏一般規定第二部、国の官吏の身分規定に関する法律、第25条に「コンセイユ・デタの諮問を経て制定される政令は、省庁ごとおよび機関ごとに、その任命が政府の決定にゆだねられる高級職を定める」と法定され、それが根拠となっている）としては総局長や局長級ポスト、大使や知事など600程のポストがある。が、それらは、あくまで省内のライン上に存在するものであり、そのラインから外れ、自由に構築できる大臣キャビネとは異なる。

なお、高級職、大臣キャビネともに、政権の変動で職を辞す必要が出てくるが、職業公務員から任用されている場合は、前者はそもそも官吏身分を保有しているし、後者についても、復帰することができると思われる。だが、その後どうするかは本人の選択次第であり、その政治任用ポストにある間に同等ないしそれ以上の給与が得られる職を見つけておき、公営企業や民間企業、さらには国際機関などに移るものも多い。官庁の通常のポストに戻る場合、一般的な慣例としては、以前より昇進させて戻す、ということが行われている。政府へ、優秀な官僚群が参画しやすいよう、身分保障が充実していると言える。

フランスでは、「公益」が非常に大きくとらえられているので、「公益」実現のために働く公務員の「公務」範囲も、必然的に大きなものとなっている。大臣キャビネもそうであるし、さらには国会議員や大臣も、官吏としての身分を残したまま、勤務することが可能となっている。また、「公益」に範囲は一般私企業にも及ぶため、転職先が一般私企業であったとしても、その企業が「公益」実現に有用な企業であれば、公務員としての身分は保障される。

そのような公務員の身分保障制度をベースに、フランスの民間企業では、上層部に高級官僚からの「天下り」が多く、彼らを軸とした官僚との強固なパイプにより、官僚主導型の企業経営が推し進められてきた。戦後日本も、護送船団方式といわれ、また、バブル後には天下りが大きな問題ともされたが、フランスにおける、財界への官僚の関与は、日本の比ではない。その証左に、コーポレート・ガバナンスに関し比較考察を行う書では、フランスの項目（黒川（2006））だけ、官僚システムについての記述に大きくページが当てられており、さらに、上述のように、高級官僚団とグラン・ゼコールとの連関が非常に強い。そのため、高等教育体制についてまで厚く述べられている。これは、同じ本の中でも、例えば、銀行を中心とした経済体制についての記述が厚いドイツなどと比較して異常である。

さらに、フランスでは80年代、社会党ミッテラン政権時代に、多くの重要な企業が国有化され、運営されてきた。そのうちの多くは民営化されたものの、未だに国家、とくに官僚との関わりは強い。このような状況であるため、フランスでは官僚が強力な「指導力」を発揮する、「官僚主導型企業」体制が存続しているのである。

従来の第五共和制憲法では、会計院について、憲法47条6項で「会計院は、予算法律の執行の監督について、国会及び政府を補佐する」と規定され、次いで憲法47条の1、5項で「会計院は、社会保障財政法律の執行の監督について、国会及び政府を補佐する」とされていた。2008年の憲法改正では、財政に関し、会計院の任務を拡張する方向で改正がなされた。すなわち、新設された憲法47条の2、1項⁸⁹⁾において、「会計院は、政府の行為の監視について国会を補佐する。会計院は、予算法律の執行及び社会保障財政法律の執行の監督、ならびに公共政策の評価について、国会及び政府を補佐する。会計院は、公開報告によって市民の情報収集に寄与する」と定められることとなったのである。

この改正、そして文言の変化のうち、最も重要な箇所は、会計院が「公共政策の評価について」も、国会及び政府を補佐するとされたところである。既に記したように、一方において、LOLF成立により、業績評価を軸として、国家財政・予算編成の効率化が目指されることとなった。2008年には、それに呼応する形で、憲法改正においても、会計院の役割として、政策評価が加えられることとなったのである。この改正は、非常に意義の大きいものと評価できるだろう。憲法レベルからも、財政の効率化へ向け舵が切れ、そしてそのための機関としては、会計院が保有する知見の活用し、議会をサポートしていくことが期待されているのである。

さらに、この条項は、24条とも呼応している。2008年の憲法改正で、条文上

財界トップには、高級官僚でも、文系ではENA出身の人間と（事務系官僚はほとんどENA出身であるため）、理系ではポリテク出身の人間が、数多く就任している。ENAないしポリテクを出て、財務監察官や大蔵官房補佐官を経て、民間企業に天下りすることが、エリート官僚の一つの典型コースともなっている。2002年のデータでは、フランスの企業トップ10のうち6つ60%が、トップ50では13の26%の企業が、CEOに官僚出身者を抱いていた。たとえば、フランス第三の企業にして、フランスを代表する「2CV」で名をはせた、世界に冠たる自動車メーカー、プジョー・シトロエンのトップ（2002年当時）、J. M. フォルツはポリテク出身で大臣官房を経て就任している。ほかにはダノンやLVMHのリーダーも官僚出身であった。これらのデータなど、財界との関わりについてはさらに黒川（2006）を参照。

89) 法文としては、本文に挙げたものの末尾に「会計院は、公開報告によって市民の情報収集に寄与する」との文言が付されている。実際、会計院の情報提供は大きく評価されており、例えば、ル・モンド紙の一面に、会計院発表の情報が大きく扱われることもしばしばである。

で議会の権限が強化されたが、この24条には、その議会強化の象徴ともなる1項が追加されることとなった。追加された憲法24条1項⁹⁰⁾は、国会の役割の明確化を計るべく挿入され、そこでは、「国会は、法律を議決する。国会は、政府の行為を統制する。国会は公共政策を評価する」と法定された。それにより議会の役割として付け加えられた「政府の行為を監視し、公共政策について評価を行う」という文言は、LOLF以降に、評価を軸とした会計院の地位がより一層上昇したことを鑑みると、議会と会計院の紐帯を強化し、議会の政府統制権限を強化し、それを通じた会計院の活躍が期待しているもの⁹¹⁾、と判断できよう。

2. 組織と権能

会計院の業務は、大きく分けて会計検査業務と管理統制業務の二つに分けることができる。会計院という名前 (la cour des comptes) から分かるように、あくまで伝統的には会計検査業務 (compteur) がその中心とされてきた。この、会計院の会計検査業務は、予算執行において、各行政内部における内部統制を前提とし、その上に立ってなされてきた。

各行政の内部統制においては、以前に触れたように、出納命令官と出納官を分離させることによりコントロールがなされている。出納命令官は、各省の大臣またはその委任を受けたものであり、歳出や歳入を発令する。これに対し、出納命令官とは別の、実際に出納業務に従事する出納官が、自身でその出納に関して合法性審査を加え、その上で出納に移す、というシステムにより会計の合規性が担保されていた。なお、1959年オールドナンスでは、財務省から派遣された財務監察官が、出納命令官から出納官への命令の間に立ち、チェックを行う事前承認制度が存在していた。これにより、財務監察官の事前審査、出納官の出納時の審査、後述のような会計院の事後審査、と三段階で審査が存在することになり、相

90) 現在の憲法24条1項が追加される前は、1項は「国会は国民議会と元老院からなる」とするものであった。改正前の1項以下は、修正が加えられた後、2項以下に移行している。

91) 曾我部(2009)でも指摘されている。ただ、曾我部自身は、会計院の能力を活用した上での、「議会による」実効的な政府統制がはかられる、としており、会計院に軸足が置かれていると判断する筆者の認識とはずれがある。

当強力な統制体制が形作られていた。しかし、このような制度はあまりにも煩雑にすぎため、LOLF 導入に合わせ、廃止された⁹²⁾。そして、財務監察官による統制も、財務監査へとその重心を移行し、会計院と歩調を合わせ、PDCA サイクルの特に CA の部分について重点的に活動を行う⁹³⁾こととなった。

このような内部的統制を経た上で、会計院が事後的に会計をチェックする。その会計検査業務が従来の業務の中心となっていたが、最近では会計院の専門的知見を活用した上での管理統制業務の占める割合が増加している。これはフランスを取り巻く情勢の変化による、経済的・財政的合理性への要請に、LOLF 成立などと合わせ、応えるものであり、その「尖兵」として、会計院の管理統制的側面が強化されることとなったためである。このことに関しては、後の節で詳述する。

フランス会計院の大きな特徴としては、もう一つ、司法機関としての会計院、という性質をあげることができるだろう。その名前 (la Cour des comptes) から伺いしれるように、会計院の元来の本分は裁判所 (la Cour)⁹⁴⁾である。会計院は、会計検査に基づき、会計の審判を行い、必要であれば自身として賠償命令を出すことができる。

裁判機関としての会計院は、行政裁判所の一つとして位置づけられる。そのため、制度上は法統一の必要性から、行政最高裁判所である CONSEIL D'ÉTAT がその上位裁判所として位置し、統制を行いうることになっている。しかし、高度に

92) 2005年1月27日デクレによる。ただし、財務監察官の事前審査は、人件費に関するのみ存続することとなった。これは、人件費の「お手盛り」を防ぐためである。

93) BOUVIER, ESCLASSAN, & LASSALE (2010, 255-6) は、これに関し、財務監察官の役割変化を指摘する。まず、半官半民の団体が多く作られるようになり (このことに関しては木村 (2008a, 167-72) を参照)、そこに対する統制を強化していることが一点である。そしてもう一つは、単に監査官としての行動のみならず、政治過程に入り込み、効率的な財政構築のため、専門家として助言的機能を果たすようになったことが指摘されている。このように、LOLF 体制下では、財務監察官も会計院と並び、専門機関として、財政の合理化に一役を買い、活用されている。

94) この点、行政最高裁判所として、日本でも名高い CONSEIL D'ÉTAT (國務院) はあくまで conseil (通常は、評議会などと訳される) であり、対照的に、日本においては司法的機能が知られていない会計院が、その名前からして裁判所 Cour であることは興味深い。しかしながら、果たす役割に比して、会計院の司法的機能の研究はされてこなかった。明らかに、従来の認識では、フランス会計院についても、日本の会計検査院に引きつけて理解されていた弊害と言えよう。

専門的な会計という特質上から、コンセイユ・デタは法律審として会計院を統制⁹⁵⁾することができるにとどまっている。会計検査の領域においては、最上位の事実審として、会計院が存在することになっている。

会計院は、上のように司法機関としての本来的性格を有しているため、包括的な調査権限が与えられている。会計院の部局⁹⁶⁾には、「検察」として、調査に当たる部局が存在している。会計院の部局は、通常調査部局が7つ存在し、部局ごとに、国防や教育などの専門が定まっているが、その他に一つ、検察的機能を果たす検事局 (Parquet général)⁹⁷⁾が存在する。会計院の検事局は、主任検察官 (Procureur général) と検察官 (avocat général) から構成され、主任検察官および各検察官の下に事務職員が配置されている。検察官は、会計院の判事の中か

95) 行政最高裁判所として法統一を行わねばならないため、コンセイユ・デタは事件 (procès) ではなく審判 (jugement) を対象として、判断する権限を持つ。滝沢 (2010, 199-200) を参照のこと。フランスでは、行政裁判所の直系の系統ではない、行政例外裁判所が数多くあり、会計院もそれらの一つである。だが、100以上ある行政例外裁判所でも、コンセイユ・デタと並び立ち、同じく高い威信を持ち、さらに専門的能力も及ばない会計院の判断 (とくにその審議如何を対象として) を覆すことはまれである。しかも、後述のように、会計院は検事局まで持っているため、その審議が不十分と言い切ることは難しい。

96) 会計院の構成については、会計院自身による組織案内を参照のこと。会計院のホームページ (<http://www.comptes.fr/>) から進み、組織案内の PDF ファイルが入手できる (http://www.comptes.fr/content/download/43580/696102/version/5/file/Organigrammes_Cour_juillet+2012.pdf)。両者ともに 2013/11/06 に確認。

97) 検事局については、岩村 (1997) に詳しい。それ以外の検察局の機能としては、岩村自身が「検事局の (日本の目から見た) 独特の職務は、“conclusion” を行うことであろう」と述べるように、「総括」を行うことが重要である。検事局は、会計院の各部から送付された報告書について、検討を加え、書面でその所見を述べ、総括 (conclusion) することとなっている。検事局の総括機能のために、決算承認、収支不足、罰金、管轄に関する決定、着服・裏金の案件、抗告・再審および上訴に関する報告書は、必ず検事局への送付されることになっている。

司法的機能としても、会計院の部や室が判決を下す場合には、検事局の「総括」が、事前に送付されていることを要する。会計院の判断は、検事局の「総括」に拘束されない、とされるものの、このように非常に重視されており、尊重されることとなる。そして、このような「総括」を通じ、会計院は判例の一貫性や、各部局間の整合性を維持している。なお、DESCHEEMAER (1998) によれば、報告書の約 80% に対して、検事局による「総括」が付されており、その数は年間でおおよそ年間 500 から 600 件にもなるという。なお、このような「総括 conclusion」機能は、他の裁判機関、例えば破産院やコンセイユ・デタなどにも存在する。特に、重要な事件に関する破産院やコンセイユ・デタの検察官の conclusion は法律雑誌等に公表されることも多く、それへの関心も高い。

ら任命され、檢察的職責を果たすことで不利益を被らないよう、不罷免の特権はないものの、檢察官職を離れた場合には、判事に復官することとなっている。彼ら検事局は、会計院の内部統制と、会計検査の際の外部への檢察機能を果たしている。

内部統制としては、会計院の仕事のあり方に関して、他の各部局に対し、意見を述べ、また、監察を行う。それにより、会計院の検査が合法的に進められることを保障する。だが、検察局としての特性は、より外部に対して、強く発揮されることになる。検察局は、会計院の検査に服する公会計責任者による会計書の提出を監視する。それに関して、提出遅延があれば、提出を促し、もし遅滞が長引く場合には、罰金の賦課を求めることが可能とされている。さらには、必要に応じ、召喚、場合によってはそのまま訴追に至る、といった権限も、検事局には与えられている。日本においても裁判所は、職権でさまざまな調査等を行いうるが、司法機関としてスタートしたフランス会計院には、他国の会計検査院にはあまり見られない、このような司法的権限が多く存在していることも、その特徴である。

会計院の構成員は、組織の長である院長 (le premier président) を頂点とし、各部局の長たる部長 (président de chambre)、上席判事 (conseiller maître)、判事 (conseiller référendaire、一級と二級がある)、そして検査官 (auditeur、判事と同じく一級と二級がある) から構成される。判事のうちから、検事局で働く主任檢察官が任命され、彼らは公益の代表者として振る舞うことを義務づけられている。これら会計院構成員は、皆、裁判官としての地位⁹⁸⁾を有する。以上のような通常のライン上の構成員のほか、状況によっては、特任上席判事 (conseiller maître en service extraordinaire) や外部調査官 (rapporteur extérieur) が任命されうる。

昇進は、基本的に年功によりなされる⁹⁹⁾。ENAを卒業した学生は、例年5人

98) したがって、憲法64条4項「裁判官は罷免されない」の規定により保護を受ける。本文ですでに述べた会計院の検査官も、檢察官としては不罷免特権を持たないものの、判事としては、この条項により、不罷免特権を持つこととなる。不可動性についてはまた別個に考える必要があるが、それはLOLF判決に関する註で述べる。

から10人ほどが会計院に進む¹⁰⁰⁾こととなる。彼らはまず、二級検査官としてキャリアを始める。18ヶ月の勤務を経て、彼らは一級検査官へと昇進し、さらに年功を積むことで、ほぼ自動的に二級判事へと昇格する。デクレでは、二級判事への昇格に関しては、特に細かい規定¹⁰¹⁾はない。一級判事への昇格については、デクレにおいても定め¹⁰²⁾があり、基本的には年功ではなく、選別に依ることとなっている。しかし、実際には、一級判事までの昇格については年功が大きくなることを言うこととされている¹⁰³⁾。上席判事への昇格¹⁰⁴⁾となると、年功の要素は薄れてくるが、それでもまだ、年功による配慮もなされる場合がある。院長は1人、それも最近では¹⁰⁵⁾司法大臣や欧州問題担当大臣が、そして現院長のように財務委員会委員長からの転身が多いため、実質の上がりポストは部長職である。特に重要なのは検事局¹⁰⁶⁾であるが、これは基本的には各部署の部長から、さらに昇進する形になっている。会計院内でキャリアを重ね、成果を残していくことができれば、おおよそ60歳くらいで部長へと昇進することが可能である。

なお、ENA出身の人間をダイレクトに採用する¹⁰⁷⁾のが典型的なコースではあ

99) 以下 DESCHEEMAERKER (1998, 24-7) による。また、岩村 (1997) も併せて参照のこと。日本の会計検査院実務家からの視点としては金刺 (1996) 参照のこと。

100) DESCHEEMAERKER (1998, 26) によれば、1993年から1997年の5年間で、ENAから進んだ者は29名、年齢は25から35であったという。

101) 二級判事への昇格に関しては、外部へ出向している者の扱いや、一級検査官以外からの昇格に関して触れる以外は、デクレの規定では「二級判事のポストに空席がある場合、その4分の3は一級検査官からの昇任によって埋める」とされるのみである。

102) これに関しては「一級判事の空きポストは、二級判事の昇任に当てられる。昇任のうちの5分の4は選別によって、残りの5分の1は年功によって行われる」と定められており、一級検査官への昇格と比較し、やや詳細な規定となっている。

103) 岩村 (1997) も同様の指摘をしている。

104) 上席判事への昇格については「上席判事の空きポストは、その3分の2を一級判事からの昇任で埋める」とされ、年功に関しては、規定上は「一級判事以外からの上席判事への任命については、年齢と経験年数の要件がある」とされるのみである。

105) DESCHEEMAERKER (1998, 27) では、終戦後から1998年までの会計院院長がリスト化されている。これを見ても、内部の部長からの昇進は多くない。

106) DESCHEEMAERKER (1998, 27) でも、院長とともに検事局の部長のみリスト化されている。多くは他の局の部長職を経て検事局部長(主任検察官)となっているが、中には上級判事からそのまま検事局部長となる者もいる。なお、院長と検事局部長は政府が任命するポストであり、必ずしも「会計院の論理」のみにより定まるわけではない。しかし、検事局部長の多くが、他局の部長から昇進することが通例となっているように、院長はともかく、検事局部長人事に関しては、会計院の実際的決定権が大きいといえる。

るが、外部登用¹⁰⁸⁾も盛んである。特に、検査という専門的知見が必要とされる業務においては、他の分野・省庁での経験は有用であり、このため、高級官庁でありながら、外部登用にも積極的姿勢を示している。しかし、やはり、グラン・コールとしての威信は高く、そして内部の人間にもその誇りは高く、そして内部の凝集性は高い¹⁰⁹⁾。専門性があるとは言え、外部登用をさらに拡大させる、という方針には至っていない¹¹⁰⁾。さらには、会計院は、その立ち位置から、ジェネラリストたることを要請されており、そのこともあって、これ以上の積極的な拡大には踏み切れないようである。このジェネラリストとしての会計院の性格は、専門的知見を活用しつつも、専門的知見による「道具的支配」というような批判をかわすことにも役立っている。だからこそ、LOLFや改憲を通じて会計院が勢力を拡大しても、特に問題視されないですむのである。このように、会計院がジェネラリスト集団として、非常に高い自律性が与えられていることについては、その保障のされ方とあわせて、次の章で解説する。

107) とはいえ、そもそも、ENA自体、部内採用や、第三種試験が導入されており、すでに註で述べたように、35歳ほどで、エナルクとして採用される者もいる。フランスは、このように画一化された「新卒」概念がないため、比較に際しては注意が必要である。

108) DESCHEEMAEKER (1998, 26)によれば、1993年から1997年までの5年間で外部登用された者は、二級判事が12人で年齢は35歳から48歳まで、一級判事が6人で36歳から40歳まで、上級判事14人で年齢は48歳から62歳まで、となっている。驚くべきことに、60歳を過ぎてから、という者も存在するのである。

109) 例えばFARBRE, FORMENT-MEURICE,& GROPER (2007, 12)においても、COLLINETの論考を引用し、会計院の特性は、裁判機関としての性格等に存するわけではなく、そこで働くメンバーの精神にこそ存する、という意見があることが紹介されている。このように、メンバー間での一体性は高く、強固な凝集性を誇ると言えよう。

110) この点では、公務員一般のリクルートメント方式の差も影響していると言えよう。適合的な専門能力を持つものを、どんどん途中で採用していくイングランドやアメリカなどと異なり、フランスは日本と同様、基本的には新人をリクルートする。このような、公務員一般のあり方の違いが、専門的能力をどうあつかうか、という点に関しても大きく影響してくる。専門性と公務員制度のあり方については、藤田(2008)を参照。

VI 会計院の独立性と専門性

1 会計院の位置づけを巡る憲法院判決

国会の補助機関であり、さらに行政裁判所としても機能を有し、その上、フランス高級官僚団の一翼をも担うフランス会計院は、特殊に重層的な存在である。そのため、会計院をいかに位置づけるか、いかに処遇するか、それが問題となる。殊に、LOLFと憲法改正より、フランスは、経済の合理化のため、議会のコントロール権限を強化した。そのことと、憲法上、議会・政府を補佐するとされている会計院との関係を巡り、フランス憲法院は重要な判断を下すこととなる。焦点となる憲法64条¹¹¹⁾、司法権の独立を定めたこの規定、そして1872年5月24日法律以来の行政裁判制度¹¹²⁾に関する諸法律によって認められた基本原理が援用され¹¹³⁾、司法機関・行政裁判所としての本来的性格を持つ会計院の自律性が争点となった。

2008年憲法改正¹¹⁴⁾以前は、憲法院の領分は法令の事前審査に限定されていたため、その判断も、LOLFの事前審査に際して行われることとなった。その判決¹¹⁵⁾では、会計院の位置づけを巡り、LOLF58条1項原案に関して違憲との判断¹¹⁶⁾が下され、会計院の独立性は強く保証されることとなった。

LOLF58条1項の原案¹¹⁷⁾では、国会・政府の補助機関として憲法で定められている会計院に対して、その会計院の内部的な活動計画・統制計画策定について、国会が関与できることとなっていた。原案では財務委員会の関与を認めるよう法定されるはずであった。すなわち、会計院の計画に対して、「会計院は、統制計画を定めるに先だって、当該計画案を国会両院の財政担当委員会の委員長及び総括報告者に送達する。財務担当委員会は、当該計画案に対して15日以内に意見を述べ、必要がある場合には同じ期間内に本条2段2号に定める調査要請を行う」との内容をもつものであった。

この原案に対して、判決理由104-106において、憲法院は、その法文が司法権の独立を定める憲法64条の趣旨などに反するとして、違憲との判断を下した。確かに、憲法上、会計院は国会・政府の補佐機関として補助を行うこととなって

111) 64条1項では、「共和国大統領は、司法権の独立の保障者である」と定められ、大統領を頂点としたフランス共和国において、司法権が独立を保てるよう制度設計されている。

112) 行政裁判所制度に関しては、上述の憲法64条の対象範囲とならない、とされるのが通説である。行政裁判権は、司法権とことなり、独自のルートによって承認がなされてきた。まず、憲法院は、1980年7月22日判決(Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980)で、「裁判権の独立が保障されることならびに立法者も政府も侵害しえないその職務の特殊な性格が、司法権に関しては憲法64条の規定から、および行政裁判権に関しては1872年5月24日の法律以来、共和国の諸法律によって承認された基本的諸原理から生じる」と述べ、行政裁判権の独立性を認めた。この1872年の法律によって、留保裁判権(コンセイユ・デタ内の訴訟委員会が出す判決に対し、あくまでその最終決定権は国家元首が保持するとされていた)を持つに留まっていたコンセイユ・デタに、委任裁判権が与えられることとなり、真の裁判所たり得るようになった。そして、その1872年法を起点とし、憲法院は行政裁判権の独立性を、一般の法律よりも上位の、「共和国の諸法律により承認された基本的諸原理」と位置づけたのである。

しかし、あくまで1980年判決で承認されたことは、行政裁判権の独立(「立法者も政府も侵害しえない」ものとしての)であるから、論理的には、法律をもって裁判制度を一元化する(司法裁判所に一元化する)ことは可能であった。このような疑義に対し、1987年1月23日判決(Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987)は、「裁判の良き運営」という例外を認めつつも、行政裁判権が存在することを憲法レヴェルで承認した。憲法院は、まず「行政機関と司法機関の分立原則を定めた1790年8月16日-24日法律の10条および13条ならびに共和歴3年実月16日デクレの規定は、それ自体憲法的価値を有さない」ということを述べた上で、しかしながら、「権力分立のフランス的観念によれば、執行権を行使する諸機関、その職員、共和国の地方団体もしくはその支配と統制下にある諸団体により、公権力の行使においてなされた決定を無効ないし変更することは、司法権に性質上留保された事項を除き、行政裁判権の管轄に終局的に属するということが、『共和国の諸法律により承認された基本的諸原理』に数えられる」として、行政裁判権が存在し、「裁判権の二元性」が見られることを、憲法規範化した。

このように、行政裁判権については64条の対象外とされ、独自のルートを経て、その権能が承認されてきたため、身分保障についても、64条を援用することはできず、特に64条3項で司法裁判官に認められている不可動性(inamovibilité)の原則は適用されず、また従って、行政裁判所の判事は法的には裁判官(magistrat)ではなく、あくまで判事(juge)とされる。しかし、会計院の「判事」は行政裁判所として唯一、財政裁判法典で不可動性の原則も承認され、また、裁判官と呼ばれうる。上記のように、行政裁判権は、司法裁判権と異なるルートを經由し、独自のあり方(権力分立のフランス的観念!)を確立してきたが、その行政裁判権といえど、一枚岩・一色ではなく、一律に考えることができない、複雑な様相を呈している。

なお、上に記した憲法院判決については判例評釈・解説として福岡(2013)、永山(2002)および横尾(2013)も参照のこと。

113) 木村(2008b)では、LOLF58条1項原案が「権力分立原理を定めた憲法64条の《趣旨》などに反するものとして違憲判断を下した」との記述がなされている。しかし、ただあくまで、上記註のように、64条は司法権の独立について定めた条文であり、これをもって(会計院にダイレクトに影響できるような)「権力分立原理を定めた」と言うことは適切でないように思われる(判決文でも、「司法権に関する憲法64条(l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité juridique)」となっている)。だが、そのような表層的な読みは適切ではなく、むしろそこにおける木村の主眼は、司法権と行政裁判権の

いるが、その補助 (assistance) は、従属 (dependance) を意味せず、このような法文は、補助の範囲を超えて従属させるものであるとの理由から、そのような判断が下された。

ただし、国会からの調査要請に対する期限付きの回答義務については合憲との判断が下されている。とはいうものの、それは全面的な合憲判決ではなく、解釈留保¹¹⁸⁾が付された上での合憲との判断である。憲法院はそのような調査要請が

「裁判の二元性」を捉えて憲法院が述べる、「権力分立のフランス的観念」を念頭に置き、行政裁判権の存在ないし独立、そして司法権との裁判権との分有 (まさしく権力分立!) にあり、そこを想定しつつ述べているものと解釈するのが適当であろう。

この論考が日本の会計検査院において彼らを対象に行われたレクチャーを下敷きにしていることもあり、聞き手との齟齬を防ぐためにも、おそらく、そのような表現がなされていると推察される。だが、後述のような会計院の重層的性格、万能の「ジェネラリスト」集団として、国家諸機関を統合していく結節点として期待されているその性格からすれば、「権力分立」という表現では、骨子を取り逃してしまうおそれがあるように思われる。

- 114) フランスの第五共和制憲法は、2008年に、その半数近くが改正されるという、文字通りの大改正を行っている。その改正については、さしあたり南野 (2011) や曾我部 (2009) を参照。
- 115) Decision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 を参照。なお、この判決と解説としては、FAVOREU & PHILIP (2011, 293-304) がフランス公法学界のスタンダード・ワークとして参照されるべきであろう。
- 116) この判決に関しては、木村 (2008b) でも論述されている。しかし、細かい前註の箇所はともかく、木村の判決理解とは異なる理解が可能では無いか、と考える。その点には、さらに後に本文で補足を加える。
- 117) 逐条解説書である BOUVIER & BARILARI (2010, 367-74) での記述には、この削除された原案部分に関しても記載されており、原文に関してはそちらを参照のこと。
- 118) フランス憲法院の解釈留保に関しては、日本でも研究が積み重ねられているが、憲法院の特殊な立ち位置から、その性質も独特のものとなっている。第五共和制において、憲法院は、そもそのスタートとして政治機関の一端として生まれた。しかも、フランスの伝統的な、議会中心主義と司法府への不信が存在し、フランス憲法院は、その法令の事前審査に当たっても、何を根拠にその判断が下しうるのか、常に問われる存在であった。そのため、憲法院の「存在根拠」や性質を巡り、議論と研究が重ねられることとなった。そのような複雑な情勢の中、憲法院が多用することに至るものが、このたびの判決でも用いられた解釈留保付き合憲判決である。議会の立法権を正面から否定することはなく、それでいて、そのあり方に関して枠を加える解釈留保の手法は、「無用な」コンフリクトを回避可能であるため、たびたび用いられることとなった。実際、解釈留保については、近年の判決のうち、およそ半分を占めると言われている。解釈留保付き合憲判決に関しては、辻 (2007) に詳しい。辻は、日本における合憲限定解釈まで射程を広げ、検討を重ねる。なお、そもその憲法院の位置づけ、正統性／正当性に関しては、さしあたり、井上 (2012) を参照のこと。

認められる条件として、会計院の配慮により「立法権と執行権という2つの権力の間での均衡が確保される必要がある」と付け加え、議会は無制限に調査要請が可能なのではないと釘を刺している。

まず、そのような憲法院の解釈留保に対して、フランス憲法学や財政学の学説では、国会での補助の内容に関して、会計院には広範な裁量が認められるという説が有力¹¹⁹⁾である。会計院の独立性に関して、憲法院だけでなく、学界もその高度な自律性を認めていることが分かるだろう。

だが、なによりもまして、指摘しておかねばならないことは、上述の通り、会計院が、執行権と立法権の均衡を図る「主体」とされていることである。なぜ、主体が、要請する側の議会ではなく、要請を受ける側の会計院なのか。このことに関し、会計院のみならず、フランスの財政法全般に関し考察を進める、正しく(フランス)財政法の第一人者である木村琢磨は、「会計検査院〔原文ママ、フランス会計院のこと〕があまりにも国会に肩入れすることによって、立法権と執行権の均衡を害することがあってはならない」趣旨であると説明する。だが、そのように、会計院が肩入れをしすぎ、それにより均衡が崩れるような局面を、ストレートに、すんなりとは我々には(生来、「権力分立のフランス的観念」になじみがあるわけではない我々にとっては!)想定しづらい。なによりも、国会により独立性が侵害される云々の議論の直後に、会計院に配慮を「お願い」するような判決には、非常な違和感がある。

この点については、フランスの研究者でも意見が分かれるところである。特に、議会との関係を、どこまで強化して良いのかをめぐり、意見の対立がある。より一層議会との連携を強化し、そこでの評価を軸とした、会計院の能力発揮を目指すべきという立場¹²⁰⁾も強い。なかには「会計院と議会との関係は、正当性のあるものである。しかし、私の目には、会計院と政府との関係は、姦通の臭いがする(un parfum par essence adultérin)ものに見える」¹²¹⁾という刺激的な表現を

119) CAMBY (2011, 358-9) を参照。なお、木村も、木村 (2008b) でこの文献に触れるが、やや否定的である。

120) SEGUIN (2007) など。

121) CARCASSONNE (1997, 132) より引用。続くものも同文献に依る。

し、「私には、税関吏が警察と被疑者に公平であることは考えられない。税関吏は、被疑者より、警察に近接した存在ではないか。」とのたとえを持ち出し、会計院は、均衡を守る存在というより、議会サイドに立つ存在と考えるべきとの意見を述べる者もいる。そのような観点から、彼らは均衡を求める LOLF 判決には反対し、否定的なとらえ方をしている。

その一方で、LOLF の当該部分について、肯定的な意見をもつものもいる。評価業務は、多元的な職務範囲の1つに過ぎず、そればかりに目を取られ、議会へと過度に傾斜してしまうことは、会計院特集のあり方を没却してしまうものだとし、均衡を保つ存在として位置づける LOLF 判決を評価する。¹²²⁾このような、会計院の均衡を重視する立場の人間からは、評価を重視するために議会との連携を強化しようとする動きに対し、そもそもそれこそが、評価の土台を突き崩しかねないものとして批判する意見¹²³⁾もある。というのも、評価という文化の先進国であるアングロ・サクソン諸国と比較して、フランスは高度に中央集権的な国家である¹²⁴⁾。その中央集権国家において、評価という「中立的」な業務を遂行することは難しい。しかし、会計院は、重層的な関係のなかにあり、だからこそ、多元的な国家において評価業務をなす組織のように、独立して振る舞うことができる。すなわち、議会への傾斜は、一見、会計院のフィールドを拡張するように見えても、実際は、その業務遂行を困難にし、会計院の権能を縮減することになると指摘される。

この、意見の対立、および、我々にとって変則的とも思える判決での要求は、会計院がいかなるものとして位置づけられているのか、それを理解する契機となるものである。ここから、フランスでは、会計院が、まず諸権力の間にあり、その交差点として非常に重要、かつ好都合な立ち位置にすることが分かる。そして、そのような場所にある会計院は、彼らは確かに専門性を発揮するのだが、あくまで「専門機関」ではなく、ジェネラリスト集団として認識されており、そしてそ

122) FARBRE, FORMENT-MEURICE, & GROPER (2007, 3-17) など。

123) CAMBY, FRAISSEIX, & GICQUEL (2011, 253) など。

124) このことについては、再び山元 (2004) が参照できよう。山元の論では、アングロ・サクソンの、特にアメリカと対比し、大陸型の中央集権国家、そこにおける「行政コオル」を描き出している。

うあることが求められている、と考えられるのではないだろうか。

まず、会計院は、議会の補助機関であり、議会との関連も強固である。次いで、官庁を対象とする会計検査を行う存在ではありながら、リクルートや昇進、そして身分保障等に関して言えば、これは明らかに行政官庁の一つであり、行政府につながっている。そもそも、現在の会計院の出自は、行政機関である。それだけでなく、会計検査は行政例外裁判所として、司法権の発露としてなされ、また、構成員は判事としての身分を有していることから、司法権の一端を占める存在であることは明らかである。このような重層的かつ包括的な会計院だからこそ、行政と立法の調停者たり得るのであり、まさにそのことが期待されているといえる。さらにいえば、会計院は、三権間の調停者たり得るのみではない。会計院は、国民への情報提供を通じ、主権者としての振る舞う土台を形成する。このような機能が、憲法典上も法文化されていることの意義は大きい。実際にも、年次報告書の公刊に代表されるように、会計院の情報提供が、国民の政治議論の契機となることはしばしばある。

このように、三権、そしてその上に国民とも協働する会計院は、好都合な位置を占めている。それに加え、LOLFや憲法改正により、専門性が発揮されるよう、舞台は整えられた。そして、実際に、会計院は、高度に専門的な会計という能力によって、業務を推進する。しかし、重要なことは、専門性を発揮しつつも、その主体としての会計院の性格は、「専門機関」ではない、ということである。むしろ、専門機関による専制を、フランスは懼れる。重層的で万能のジェネラリストにより、専門的知見「も」活用される¹²⁵⁾だけである。

では、このようなジェネラリスト、とはいかなるものであるのか、もしくは、いかなるものとして把握されているのだろうか。フランス憲法学界の泰斗であるオリヴィエ・ジュアンジャンは¹²⁶⁾現在進行するグローバル化に伴う変容、そしてEUの一体化による変化を、「道具的合理性による支配」として位置づけ、批判する。そして、例えば、フランスにおける独立法人機関制度の進展を、道具的合理性を保持する専門家集団による支配、健全な民主主義理論からの逸脱として警戒している。この、道具的合理性を保持する専門家集団に対置されるのが、グラン・ゼコールで教育をうけた伝統的な（エリート）層である。ジュアンジャン

は、法の分野で「職業教育化 (professionnalisation)」が進行しつつあることを危惧する。というのも、「職業教育化は、その是非はともかく、法的知識の技術化と同一視される」ものであり、そのような職業教育が、今日ではグラン・ゼコールでの「基礎的な法学教育を伴ってはいますが、諸社会科学、経済学、マネジメント学の分野における徹底的な教育が入門教育 (学士課程) を構成し、後半の2年間の専門化された法学教育 (修士課程) の準備段階となっている」ような教育と競争することを強いられているためである。ジュアンジャンも、法律の試験合格のためには、このような幅広い素養を身につけさせる教育が妨げになりうるかもしれないことを認めつつも、「益々変わりやすく流動的な法システムにおいては、急速に使われなくなる危険性のある専門化された技術を学んだ、閉鎖的な法律家よりも、開放的で、適応能力があり、自分自身で学ぶことのできるエスプリを涵養した方がよい」との考えを示している。

会計院のメンバーが保持することを期待される、ジェネラリストの性格は、ジュアンジャンの上記コメントを軸に考えることができるだろう。すなわち、専門化された技術=会計の能力、に卓越している、ということ (だけ) ではなくて、「開放的で、適応能力があり、自分自身で学ぶことのできるエスプリ」を保持するような人間である。そのためには、専門分野を深く追求する教育では事足りず、諸社会科学や、さらにはフランスにおいて圧倒的な地位を誇る人文学についての

125) 具体的なイメージとしては、古典外交期における外交官を想起して頂ければ、わかりやすいかもしれない。彼らは、専門的技能としての外交術に巧みでありつつも、外交を行う基盤として、一般的な教養を備えた教養人であった。そして、教養人同士でのやりとりの中で、専門技能としての外交手法が活かされることとなった。古典外交のあり方については、高坂 (1978) が、その成熟と崩壊を見事に描き出している。

外交官を例に挙げたのは、外交官も会計院のようなグラン・ゼコールであり、外交官出身の人間も「教養人」として政界で多く活躍するためである。ド・ビルバン (正確には、ドミニク=マリー=フランソワ=ルネ・ガルジー・ドゥ・ヴィルバン Dominique Marie François René Galouzeau de Villepin、「de」は貴族称であることを示す) 元首相は、外相時代に安保理でラムズフェルド長官から「フランスは古いヨーロッパだ」と批判されると、「古い国だからこそ、敢えて反対している」と切り返し、名を挙げた。彼はナポレオン研究を自身で進めていることでも有名で、出版にまで至っている。文を物す力も十分にあり、そのような教養に下支えされた機転ないし技能が、グラン・ゼコールの技能であり、ジェネラリスト集団としての能力である。決して、技能だけではないところが重要である。

126) ジュアンジャン (2011) に依る。なお、以降のジュアンジャンの引用も、これに依る。

知見をも、貪欲に求めさせるような教育が不可欠であると、フランスでは考えられている、ということが言えよう。

なお、ジュアンジャンは、上に触れた講演において、道具的合理性が伸張していく一例としてLOLFを挙げている。しかし、そこで、LOLFにおいて大きな役割を果たす、会計院への批判はなされていない。アングロ・サクソン文化由来の、道具的合理性が問題視される中において、評価という軸、そして財政の合理化が是認されうる背景には、その担い手として、ジェネラリストたる会計院が控えているから、ということが言えるのではないか。つまり、彼らがそれになうからこそ、当然出来しうる、評価等々への反発も、和らいで、新制度が承認されているように感じられる。

以上のように、LOLFを巡る憲法院の判決、そしてそこからの反応を通じて、ジェネラリストとしてのフランス高級官僚団のあり方が、そのうちでも、最も専門性を発揮するべく期待される会計院においてすら、当然のごとく出来し、またそうであることが求められている、ということが伺えよう。

2 「専門性」と管理統制による自律性

憲法改正の項で触れたように、憲法47条の2が新設され、会計院の役割は、改正以前の47条6項と47条の1・5項を統合した、強力なものとなった。そこでは、予算執行にとどまらず、政府行為一般の監視を行うことや、国会を補佐すること、そして重要な、公共政策についての評価を行うこと、が定められ、さらには、情報公開により市民に貢献することも憲法レベルで定められることとなった。最後の情報公開に関しては、会計院の発行する報告書は一般書籍としても書店に並び、筆者もそれが平積みされている光景を目にした覚えがある。また、ル・モンドなどの大手紙では、報告書について報道と検討がなされることも多く¹²⁷⁾、一般市民の耳目を集めるところとなっていることが分かる。

このように、憲法レベルで、会計院の役割は増大した。そのうちでも、公共

127) 岩村(1997)では、そのことがやや詳細に語られている。岩村の専門領域である社会保障に関し、その財政悪化を伝えるものなど、多く報道されている姿が確認できる。

政策についての評価が法定されたことの意義は大きい。会計院の業務は、従来、会計検査業務がその中心を占めていたが、しかし、LOLF などに見られる財政の合理性への要請から、会計院において管理統制業務の比重が拡大している。会計院は、高度な専門性を活用した管理統制業務、特に業績評価を通じ、その活動領域を広げつつ、国政に与える影響を増しているといえる。元来、会計院はグラン・コールの一員として、会計の監督を通じて、他の省庁を「上から」睥睨し、統制してきた。すでに述べたように、出納官が出納に関してチェックを行い、それに基づき、司法機関たる会計院が審判を行って¹²⁸⁾、会計検査がなされていた。しかし、近年高まる財政の合理化要請を梃子に、単なる会計のチェック¹²⁹⁾にはとどまらず、さらに強力に、国政のベクトルを左右する力を手に入れようとしているのである。

128) このシステムはいささか複雑である。会計院の役割は、出納官の申請により、違法な出納を指示した命令官を裁くのではなく、基本的には、出納官が確認を怠り、それにより国庫に損害を与えたことを裁く。その際、特徴的なことは、出納官自身が、個人として損害賠償を行う、という制度となっていることである。ただ、損害賠償請求まで至ることはまれである。そもそも、現在の会計院の会計検査の軸は3E検査であり、訴追するケースはそこまで多くないからである。

129) 単なる会計のチェック、と表記したことは、語弊があるかもしれない。というのも、会計のチェックは、正確性と合法規性の確認にとどまらないからである。現在、会計検査に関しては、そのような検査に加え、3E検査が行われることが通常である。3E検査とは、Eで始まる3つの要素に関し、検査を行うことを指す。内容は以下の通りである。

有効性 (Effectiveness) の検査……事務・事業の遂行の結果が、目標を達成しているか
 効率性 (Efficiency) の検査……業務実施に際し、費用対効果は最大か

経済性 (Economy) の検査……より少ない予算での執行は可能ではないか

これに関しては、日本の会計検査院も、1997年の会計検査院法改正により、同法20条3項が改正され、3E検査を行うことが法定されることとなった。これらの詳細に関しては、会計検査院のホームページに紹介がある (<http://www.jbaudit.go.jp/effort/operation/viewpoint.html>)。さらに、日本の会計検査院の検査範囲拡大に関しても、同院のホームページ (<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/history.html>) を参照のこと。両者ともに2013年11月10日確認。

会計検査で3E検査を行うことは国際的な潮流となっている。比較として、ドイツでの会計検査については、石森(1996)と、石森(2011)を参照のこと。3E検査の観点を導入すれば、それは政策評価と径庭無くなる。特に、有効性の検査は、そのままダイレクトに政策評価へとつながる。国際的な3E検査の広まりに合わせ、フランスでも会計院がこれを担うこととなったが、それは、管理統制業務への第一歩でもあったのである。ただし、英米流の3E検査の流行には、フランスでは否定的見解もある。これを紹介するものとして、木村(2002b)がある。

そのような会計院の管理統制業務としては、まず外部評価委員会への参加をあげることができる。国家評価委員会¹³⁰⁾は、法令上、そこに会計院スタッフが参加することが要求されており、会計院の専門的知見が活用されることが前提とされている。会計院の面々ら、会計・政策評価に通暁する者が、そのほか、政治科学や行政学に精通した構成員と歩調を合わせ、十全な評価が進むことが期待されている¹³¹⁾。

管理統制の中心を占めるのは、評価業務である¹³²⁾。業績評価は、3E 検査の延長として¹³³⁾行われる。すなわち、基本的には、有効性から目標達成に成功したか否か、効率性から費用対効果は最大と言えるか、経済性からより安価な方策はなかったか、の確認がなされる。特に、有効性の観点が重要である。LOLFにより、予算編成に際し、目標が定立されることが明示されたためである。予算の目標を基準に、検討が進められ、その目標を十全に達成できたかどうか、まずはそれが検討される。その後、目標達成がなかったとしても、それ以外の上手いやり方はなかったのか、効率性と経済性の観点から検討が加えられることとなる。

このような業績評価を会計院が行うことにより、経済的・財政的合理性の追求が可能になる。PDCA サイクルのPを前提としたその業績評価は、同サイクル

130) Comité national d'évaluation (CNE) のこと。独立行政委員会の一つである。行政の推進する公役務 (service publique) に関する諸政策に対して、評価を行う。本来であれば、政策評価を推し進める会計院が、当然にこの任務も担ってしかるべき (とくに、わざわざ法定し、その内部に会計院のメンバーをくわえるのであれば) であるが、フランスには、このような委員会型の機関が乱立しており、相互の関係が錯綜している。それらフランスの特徴に関しては、もはや古典的著作であるが、兼子 (1968-1969) に詳しい。

131) このことに関しては、CNE のホームページでも「我々の任務」として言及されている (https://www.cne-evaluation.fr/fr/present/som_mis.htm)。2013/11/05 確認。

132) 木村 (2002b) では、当時の会計院院長ロジュロ (F. Logerot) の意見では、政策評価と管理統制業務と異なるものと認識されていると、紹介されている。その際、ロジュロは、個々の会計統制ないし管理統制の結果を総括する、総合過程として政策評価を把握しているが、木村の指摘するように、政策評価と管理統制の根拠条文は同じであり、違いを指摘する実際の意義は無いと思われる。

133) 評価に関し、手続的規定は多いものの、内容的な規定はほとんど無い。財政裁判法典で、公金や公的財産の「良好な使用」や「適切な使用」がなされたかどうか、評価するとされる程度である。したがって、使い慣れた3E検査の手法が採用されることとなる。木村 (2002b) は、これからの経験の蓄積により、判断手法の充実を期待する。

のCAとして、次年度以降の予算編成・予算執行を左右することになる。つまり、次年度からの国政のあり方それ自体が、会計院の業績評価により決まるとも言える。そのような業績評価の成果を、会計院は毎年、年次報告書として発行している。会計院は、毎年度の決算過程において、業績評価も含む報告書を提出しなくてはならない。その報告書は、次年度の予算編成に直結するため、政界のみならず、一般紙ル・モンドなども¹³⁴⁾、いかなる報告書を会計院が提出したのか、その情報とコメントを報道することが通例である。岩村正彦が指摘する¹³⁵⁾ように、社会保障に関しては、社会保障財政法律という加重要件の課された法形式でコントロールされ、また非常に支出が大きいため、ことさら、この会計院の報告者が重大な意義を持つ。そもそも、社会保障法を専攻する岩村がわざわざ会計院に関して一つの論文を書かなくては「ならない」状況にあるということこそ、フランスにおいては会計院と社会保障とのつながりが緊密である証と言えよう。

会計院の従来の業務である予算執行統制に始まり、その統制と決算過程を通じての業績評価を行い、次年度へとつなげる会計院の管理統制業務によって、会計院の職掌は拡大し、フランスの国政、ひいてはフランス共和国のあり方それ自体を規定する力を保持することとなっているのである。このように、専門的知見に基づいて予算過程全般で活躍する会計院であるが、日本の視点から考えれば、これは一機関の権能としては異常きわまりない。しかしこれが権力分立の観点からは問題とされず、むしろ、その諸権力間の「調停者」としての位置を期待する意見が強い。他方で独立行政機関の「専横」が批判されている。会計院がそのような批判をかわしうる理由は、つまり、その重層性・一般性によるもので、それはさらにいえば、会計院が権力分立を超越した「公益」実現のための総合的機関¹³⁶⁾として考えられているから、ということができるのではないだろうか。

134) これに関しては以前の註で挙げたとおりである。

135) 岩村 (1997) 参照。

136) でないとするならば、会計院にたいし、執行権と立法権の調和を要請する、先のLOLF事前審査判決は理解することは難しくなる。

Ⅶ 結び

1 日本への示唆

以上のように、近年フランスにおける、財政システムの合理化の流れを追い、その中で、特殊な位置にある会計院について、それがいかなる性質を持つものであるのか、分析を進めた。その結果として、近年の諸改革は、会計の専門的知見を発揮させ、その知識に基づき、財政の合理化を進める一方で、その担い手である会計院は、たとえばアングロ・サクソン諸国におけるそれらと異なり、専門機関というよりは、ジェネラリスト集団であるし、またそれが要請されている、ということが分かった。

冒頭部分の註で述べたように、この論文では、法律学的な手法からはみ出し、政治学的・行政学的なアプローチ・記述にも及びつつ、以上のような分析をなしてきたが、このような検討方法は、単に重層的な会計院の性格を理解するのに有用だけではないだろう。というのも、高橋和之が提示し、大きく憲法学界、そして実際の政治運営に衝撃を与えた「国民内閣制」の議論では、その焦点の一つとして、政官関係の改善、ということがあるからである。高橋は、「内閣が官僚機構に取り込まれてしまい、内閣とその背後にある政党（与党）が、官僚と癒着する構造ができあがってしまっている」との問題意識の下、「国民内閣制」の導入によって「内閣を『政』の側に取り戻し、官僚を統制しうる力を与える必要がある」とする¹³⁷⁾。すなわち、高橋の議論からは、民主的正統性のありかた（「国民内閣制」）が、いかなる政官関係を構築すべきか、という問題と不即不離であることを、理解しうる。今回の分析では、会計院の重層的な性格に着目し、それぞれ議会や省庁、そして裁判機構というフィールドにおいて、そのような関係を取り結んでいるか記述を重ねてきた。特にそのうちでも、議会との関連、そして、今後の課題として述べるが内閣との関係（大臣キャビネ）については、日本においても、どのような形で民主的正統性が保持し、実現されていくべきなのか、そのあり方を考える上で、一つの有益な参照例として活用される得るものだろう。

137) 高橋 (2006, 89)

2 今後の課題

次の課題として、まず、会計院の性格について、さらなる分析を重ねる必要がある、ということが言えよう。それは、時間軸として、本論考の「前」と「後」についてなされるべきである。「前」については、多少触れることができたものの、十分な会計院の形成史分析をなし得なかった憾みがある。高級官僚団、それらグラン・コールは、それぞれ異なった、独自のルートを経て、現在の姿を形成している。そのことは、例えば会計院が不可動性を保障されつつも、コンセイユ・デタについてはそうではない、ということなど、現在の姿に影響している。従って、現在の会計院について分析を深めるのであれば、一層、歴史的起源・形成過程の分析が不可欠となる。

また、「後」ということについては、LOLF 判決以降、近年の会計院の動向について十全に触れることができなかったためである。LOLF 判決が、会計院の性質理解にとって重要なキーとなるため、重点的に扱った関係上、以降の流れについて触れること、そして十分な検討を重ねることができなかった。この点、議会での評価・コントロールに関しては、2011年2月3日法¹³⁸⁾が制定され、一層その流れが加速している。そのような情勢の中で、会計院の性質は変容を蒙るのか、そして、情勢はどう変化するのか、重ねて分析が不可欠であろう。

さらには、会計院の「横」についても、分析を進める必要があるだろう。まずは、他のグラン・コールについて、比較し検討する必要がある。それにより、会計院の特性も、より正確に、精緻に描き出すことが可能となるだろう。法学的なアプローチ、殊に公法学の分析からは、コンセイユ・デタが¹³⁹⁾、その比較に軸とされがちだが、専門性という観点からは、技官系グラン・コールとの比較が重要になると思われる。そして、それら技官との比較においては、蓄積のある行政学の一連の技官研究とも整合させ¹⁴⁰⁾、分析を進めることが要求されるだろう。

そして、最後には、会計院の「上」について、一層の検討が必要である。1つ

138) 立法紹介として、奥村(2013)がある。

139) 奥村(2009)など、会計院の分析をおこなう上で、非常に示唆的な論考も多い。

140) 藤田(2008)など、行政学では重要な研究蓄積が既にあり、また、そこで問われる専門性については、憲法学の俎上でも、扱いうるし、そうせねばならない重要なポテンシャルを持つものと言えよう。

には、会計院と、民主的正当性を保持する議会、ないし政治界とを接続する、結節点としての大臣キャビネの分析、である。大臣キャビネについては、会計院以上に先行研究は少なく、また本国フランスにおいてさえ、研究が蓄積されているとは言いがたい状況である。だがしかし、大臣キャビネこそが、高級官僚を、民主的応答性の領域へと「誘うもの」となっており¹⁴¹⁾、そして、議会と会計院との関連を理解し、さらにはフランスの政治システムを読み解く鍵となっているからである。大臣キャビネにおいて、政治の世界へと足を踏み込み、そこで保持している専門的知見を活用させるのみならず、他の官僚団からの優秀な人材との交流も進み、そこでの人的ネットワークをベースに、新たなキャリアパスを描く官僚が多いからである。そして、彼らは政界のみならず財界・実業界へと転身し、そこで、国家と連繋してのビジネスを展開することにも繋がっている。フランスの公的空間が、私的空間まで浸透する結節点として、大臣キャビネの分析は欠かせない。

次いで、第2に、ではそのような公的空間を規定する公共、そして「公益」とはいかなるものなのか、ということを考えなくてはならない。前章の末尾で、会計院の上には、「公益」が存在しており、その具現者として、地位の高さも保障されているのではないかと、という考えを述べたが、しかし、では「公」とはなにか、「公益」とはなにかについて、十分な検討を尽くせたわけではない。あくまで、不十分な、提案に留まっている。しかし、「公益」概念については、長らく判決文などでも援用される、フランス（公）法のキー概念となっている。「公益」

141) もちろん、フランスの大臣キャビネは、各省庁のライン上に存在するわけではないため、組織的自動的にそこのはいれるわけではない。田中（2009, 14）でも触れられているように、まず、高級官僚は「ポストに就くこと、大臣キャビネに入るための政治的な交友関係を築くこと、専門家集団のネットワークを活用すること」などによって、キャリアを形作っていく必要がある。だが、大臣キャビネなどに入る前から、ネットワーク作りは重要であるが、それと同時に、大臣キャビネに入った後のネットワーク形成も、同様かそれ以上に重要となってくる。というのも、多くの官僚が、大臣キャビネに所属していた時代、管轄していた分野へ「天下り」していくことが多いからだ。大臣キャビネについては、それがライン上にある組織で無いため、あまり本国での研究も進展していないが、さしあたり、BIGAUT（1997）を挙げる事が出来よう。そこでは、そもそもキャビネ内部では、文書化せず口頭で物事をすすめることが多いため、なかなか全容や詳細を把握するのが難しい、との指摘もなされている。

概念を整理し、それが会計院といかなる関係にあるのか、その問い直しが必要となるだろう。

参考文献

外国語文献

- 邦語訳されているものは末尾に掲載した
- ALBERT, J.-I., & SAIDJ, L. (2011). *Financés publiques* (7e éd.). Paris: Dalloz.
- ARDANT, P., & MATHIEU, B. (2008). *Institutions politiques et droit constitutionnel* (20e éd.). Paris: L.G.D.J.
- AVRIL, P., & GICQUEL, J. (2010). *Droit parlementaire* (4e éd.). Paris: Montchrestien.
- BAUDU, A. (2010). *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France: Eclairage historique et perspectives d'évolution*. Paris: Dalloz-Sirey.
- BIGAUT, C. (1997) *Les Cabinets ministériels*, Paris: L.G.D.J.
- BOUHADANA, I. (2007). *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*. Paris: L.G.D.J.
- BOUVIER, M., & BARILARI, A. (2010). *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat* (3e éd.). Paris: L.G.D.J.
- BOUVIER, M., ESCLASSAN, M.-C., & LASSALE, J.-P. (1998). *Finances publiques* (4e éd.). Paris: L.G.D.J.
- BOUVIER, M., ESCLASSAN, M.-C., & LASSALE, J.-P. (2010). *Finances publiques* (10e éd.). Paris: L.G.D.J.
- CAMBY, J.-P. (2011). *La réforme du budget de l'Etat: La loi organique relative aux lois de finances* (3e éd.). Paris: L.D.G.J.
- CAMBY, J.-P., & SERVENT, P. (2010). *Le travail parlementaire sous la cinquième république* (5e éd.). Paris: Montchrestien.
- CAMBY, J.-P., FRAISSEIX, P., & GICQUEL, J. (2011). *La révision de 2008: une nouvelle Constitution?* Paris: L.G.D.J.
- CARACASSONNE, G. (1997) 《Les relations de la Cour des comptes et du Parlement: ambiguïtés et difficultés.》, RFFP, No. 59 pp. 131-36
- CHEVARIER, J. (2003). *L'Etat post-moderne*, Paris, L.G.D.J.

- DESCHEEMAER, C. (1998). *La Cour des comptes (Notes et études documentaires)* (2e éd.). Paris: Documentation française.
- FAVOREU, L., & PHILIP, L. (2011). *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* (16e éd.). Paris: Dalloz-Sirey.
- FABRE, F.J., FROMENT-MEURICE, A., BERTUCCI, J.-Y. & GROPER, N. (2007) *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière* (5e éd.) Paris: Dalloz
- JEAN-ANTOINE, B. (2010). *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*. Paris: L.G.D.J.
- LUCHAIRE, F., CONAC, G., & PRETOT, X. (2008). *La Constitution de la république française: Analyses et commentaires* (3e éd.). Paris: Economica.
- RAYNAND, J. (1988). *La Cour des Comptes (Que sais-je?)* (2e éd.). Paris: Presses universitaires de France.
- SAIDJ, L. (1995). *Finances publiques*. Paris: Dalloz.
- SEGUIN, P. (2007). 《La LOLF et la Cour des comptes》, RFFP, No. 97 pp. 41-52
- TROPER, M., & HAMON, F. (2011). *Droit constitutionnel* (32e éd.). Paris: L.G.D.J.
- TURK, P. (2011). *Le contrôle parlementaire en France*. Paris: L.D.G.J.
- O. ジュアンジャン (2011) 「公法とグローバリゼーション」岡田信弘訳『新世代法政策学研究』12号 pp. 1-16
- P. ビルンボーム (1998) 『現代フランスの権力エリート』田口富久治監訳・国広敏文訳 日本経済評論社
- J. E. S. ハイワード (1986) 『フランス政治百科 (上・下)』川崎信文 = 岩本美砂子 = 古川都 = 田口富久治訳 勁草書房

邦語文献

- 石川健治 (2004) 「憲法変遷論評註」藤田宙靖 = 高橋和之編『樋口陽一先生古稀記念論文集 憲法論集』創文社 pp. 747-85
- 井上武史 (2012) 「憲法裁判の正当性と民主主義の観念」赤坂幸一 = 曾我部真裕編『大石眞先生還暦記念 憲法改革の理念と展開 下巻』信山社出版 pp. 135-68
- 伊藤武 = 内山融 = 岡山裕編 (2012) 『専門性の政治学——デモクラシーの相克と和解』ミネルヴァ書房
- 伊藤洋一 (2009) 「EC法の優越とフランス憲法規範——フランス国内判例の新展開——」慶應法学 12号 pp. 101-70
- 石森久広 (1996) 『会計検査院の研究——ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』

- 有信堂高文社
- 石森久広 (1999) 「財政コントロールにおける『合理性』と『民主性』——財政民主主義実現のための一試論」『会計検査研究』20号 pp.23-32
- 石森久広 (2011) 『財政民主主義と経済性——ドイツ公法学の示唆と日本国憲法』有信堂高文社
- 猪口孝 (2012) 『ガバナンス 現代政治学叢書2』東京大学出版会
- 岩村正彦 (1997) 「フランス会計院 (Cour des comptes) と社会保障会計検査 (1)」『会計検査研究』15号 pp.106-11
- 植野妙実子 (2002) 「ENA へのアクセスの『第三の道』判決」フランス憲法判例研究会編 (辻村みよ子編集代表) 『フランスの憲法判例』信山社 pp.110-5
- 奥村公輔 (2009) 「政府の法律案提出権の構造 (一)、(二・完) —— 政府提出法律案の起草におけるコンセイユ・デタ意見の位置付け——」『法学論叢』165巻4号 pp.29-52、166巻1号 pp.27-49
- 奥村公輔 (2013) 「(立法紹介) 公共政策の評価における議会と会計検査院の役割——政府活動の統制及び公共政策の評価に関する国会の手段を強化する2011年2月3日の法律第140号」『日仏法学』27号 pp.104-7
- 小沢隆一 (1995) 『予算議決権の研究——フランス第三共和制における議会と財政』弘文堂
- 大石眞 (2001) 『議会法』有斐閣
- 大山礼子 (2006) 『フランスの政治制度 制度のメカニズム4』東信堂
- 岡田信弘 (2012) 「グローバリゼーション・法システム・民主的ガヴァナンス——オリヴィエ・ジュアンジャン教授の議論を手がかりに——」『季刊 企業と法創造』第8巻3号 pp.30-40
- 加藤達彦 (2002) 「フランスにおける国の会計制度と監査制度の改革」『明大商學論叢』84巻4号 pp.495-512
- 兼子仁 (1968-1969) 「フランスにおける利益代表的諮問行政の法制」『國家学会雑誌』81巻1・2号 pp.1-81、81巻9・10号 pp.85-148
- 金刺保 (1996) 「各国会計検査院の現状 その1」『会計検査研究』13号 pp.35-53
- 木村琢磨 (2002a) 「フランス会計検査院と政策評価」『千葉大学法学論集』16巻4号 pp.1-44
- 木村琢磨 (2002b) 「フランスの2001年『財政憲法』改正について」『自治研究』78巻9号 pp.57-76
- 木村琢磨 (2003) 「財政統制の現代的変容——国会と会計検査院の機能を中心とした

- 研究序説(上・下)『自治研究』79巻2号 pp.91-112、3号 pp.44-61
- 木村琢磨(2004a)「立法紹介 会計検査機関の改革——地方会計員と会計検査院に関する2001年12月21日の法律第1248号」『日仏法学』23号 pp.245-8
- 木村琢磨(2004b)「立法紹介 財政基本法の改正——予算決算法律に関する2001年8月1日の組織法律692号」『日仏法学』23号 pp.241-4
- 木村琢磨(2004c)「フランス財政法学の生誕と現状」『日仏法学』23号 pp.59-116
- 木村琢磨(2004d)『行政法理論の展開とその環境——モーリス・オーリウの公法総論研究』有斐閣
- 木村琢磨(2004e)「フランスにおける会計予算改革について——最近の動向を踏まえた補足的考察」『千葉大学法学論集』19巻2号 pp.183-204
- 木村琢磨(2004f)「フランスにおける予算会計改革の動向——日本法への示唆を求めて」『季刊行政管理研究』106号 pp.20-40
- 木村琢磨(2007)「財政の現代的課題と憲法」土井真一編『岩波講座 憲法 4 変容する統治システム』岩波書店 pp.161-93
- 木村琢磨(2008a)『ガバナンスの法理論——行政・財政をめぐる古典と現代の接合』勁草書房
- 木村琢磨(2008b)「フランスにおける財政制度の変容——日仏比較を交えて——」手塚和彰編『変貌する労働と社会システム』信山社出版 pp.357-86
- 木村琢磨(2010)「財政の法的統制——その限界と新たな可能性」『公法研究』(72) pp.112-22
- 黒川文子(2006)「フランスにおける『官僚主導型』企業の経営」高橋俊夫編『コーポレート・ガバナンスの国際比較 米、英、独、仏、日の企業と経営』中央経済社 pp.147-77
- 黒川保美(2003)「フランスにおける公会計制度の改革」『会計検査研究』28号 pp.157-70
- 高坂正尙(1978)『古典外交の成熟と崩壊』中央公論社
- 小嶋和司(1996)『日本財政制度の比較法史的研究』信山社出版
- 櫻井敬子(2001)『財政の法学的研究』有斐閣
- 佐藤信行(2011)「財政」植野妙実子編『フランス憲法と統治構造 日本比較法研究所研究叢書82』中央大学出版部 pp.129-52
- 新日本監査法人(2007a)「フランスの公会計・予算改革と会計検査院の役割に関する調査研究」平成19年度会計検査院委託業務報告書
- 新日本監査法人(2007b)「フランスの行財政改革と業績予算の実態に関する調査」

- 経済産業省 平成 19 年度 政策評価調査事業
- 妹尾克敏 (2011) 「地方自治」植野妙実子編『フランス憲法と統治構造 日本比較法研究所研究叢書 82』中央大学出版部 pp. 213-34
- 曾我部真裕 (2009) 「立法紹介 2008 年 7 月の憲法改正」『日仏法学』25 号 pp. 181-98
- 高橋和之 (1994) 『国民内閣制の理念と運用』有斐閣
- 高橋和之 (2006) 『現代立憲主義の制度構想』有斐閣
- 高山直也 (2008) 「フランス 予算の新方式」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』2008 年 4 月号
- 滝沢正 (2010) 『フランス法 (第四版)』三省堂
- 只野雅人 (1995) 『選挙制度と代表制——フランス選挙制度の研究』勁草書房
- 只野雅人 (2006) 『憲法の基本原理から考える』日本評論社
- 辻信幸 (2007) 「フランス憲法院による法律の適合的解釈に関する一考察 (1)」『北大法学論集』58 巻 2 号 pp. 491-530
- 田中秀明 (2009) 「専門性か応答性か：公務員制度改革の座標軸 (上・下)」『季刊行政管理研究』126 号 pp. 3-36、7 号 pp. 3-17
- 辻村みよ子 (1995) 「ミッテラン時代の憲法構想」日仏法学 19 号 pp. 24-63
- 辻村みよ子「フランス共和国」(2001) 樋口陽一 = 吉田善明編『解説世界憲法集 (第四版)』三省堂 pp. 251-86
- 辻村みよ子 (2010) 「フランス共和国」初宿正典 = 辻村みよ子編『新 解説世界憲法集 (第二版)』三省堂 pp. 223-37
- 辻村みよ子 = 糠塚康江 (2012) 『フランス憲法入門』三省堂
- 徳永貴志 (2008) 「フランス第五共和制における修正権と政党システム」『一橋法学』7 巻 2 号 pp. 511-591
- 中山洋平 (2002) 『戦後フランス政治の実験 第四共和制と「組織政党」1944-52 年』東京大学出版会
- 永井良和 (1991) 『フランス官僚エリートの源流』芦書房
- 野中尚人 (1995) 『自民党政権下の権力エリート 新制度論による日仏比較』東京大学出版会
- 野中尚人 (2008) 「フランスの公務員制度」村松岐夫編 (2008) 『公務員制度改革——米・英・仏・独の動向を踏まえて』学陽書房 pp. 207-65
- 坂野潤治 (2012) 『日本近代史』筑摩書房
- 速見昇編 (2005) 『政府の役割と租税』学文社

- 樋口陽一 (2002) 「“コオル (Corps) としての司法” 立憲主義」『憲法近代知の復権へ』東京大学出版会 pp.136-47
- 藤垣裕子 (2003) 『専門知と公共性 科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会
- 藤田由紀子 (2008) 『公務員制度と専門性 技術系行政官の日英比較』専修大学出版局
- 藤野美都子 (2011a) 「議会」植野妙実子編『フランス憲法と統治構造 日本比較法研究所研究叢書 82』中央大学出版部 pp.81-106
- 藤野美都子 (2011b) 「立法過程」植野妙実子編『フランス憲法と統治構造 日本比較法研究所研究叢書 82』中央大学出版部 pp.107-27
- 美濃部達吉 (1932) 『憲法撮要 (改訂第五版)』有斐閣
- 南野森 (2011) 「フランス——2008年7月23日の憲法改正について」辻村みよ子 = 長谷部恭男編『憲法理論の再創造』日本評論社 pp.241-59
- 宮澤俊義 (1967) 「ドイツ型予算理論の一側面」『憲法の原理』岩波書店 pp.245-79
- 村松岐夫編 (2012) 『最新 公務員制度改革』学陽書房
- 八幡和郎 (1984) 『フランス式エリート教育法 ENA 留学記』中央公論社
- 山之内靖 (2011) 『システム社会の現代的位相』岩波書店
- 山元一 (2004) 「『コオルとしての司法』をめぐる一考察」藤田宙靖 = 高橋和之編『樋口陽一先生古稀記念論文集 憲法論集』創文社 pp.747-85