

フランスにおける批准前の条約の合憲性審査について (2)

大藤 (原岡) 紀子

フランスにおいては、近年、ヨーロッパ統合に関するマーストリヒト条約の批准に伴い、条約の合憲性審査がその重要性を増す結果となった。

第一稿では、その現代フランス憲法における批准前の条約の合憲性審査が憲法第54条および第61条2項の両手続に基づいて行われること、そして具体的な裁決例において、これまで、複数の条約が国民主権との関係において、合憲と判断されてきたことを紹介した⁽¹⁾。

本稿では、続いて、初めて違憲の判断が下されたマーストリヒト条約に関する1992年4月9日の裁決およびそれに関連して下されたその後の裁決を紹介したい (B)。

更に、批准前ではなく、批准され、発効した後は、フランスでは条約の合憲性審査は全く及ばないのかどうか、について触れたいと思う。(Ⅲ)

B. マーストリヒト条約に関する裁決

ヨーロッパ統合に関するマーストリヒト条約の批准に先立って、フランスでは、1992年4月9日、同条約が憲法の規定に反する条項を含むと判断した憲法院の裁決が下されたことは、よく知られているところである。ところで、すでに述べたように、この裁決に基づいて、同年6月25日に憲法を改正する法律が制定、公布されているが、第54条に纏わる改正に伴い、70名の元老院議員により、早速審査請求が行われ、同年9月2日に裁決が下されている。更に、その後同条約の国民投票による批准は、同年9月20日、賛成51.0%、反対48.98%の僅差により成立しているが、その国民投票手続完了の2時間後に、今度は憲

法第61条2項の手續に基づき、批准を承認する法案に対して、63名の国民議會議員が憲法院に請求し、憲法院は、3日後の9月23日に裁決を下している。以下、マーストリヒト条約に関するこれらの裁決を紹介したい。

(i) 1992年4月9日の裁決(92-308DC, 第54条に基づく
大統領による請求)⁽²⁾

すでに第一稿で述べたように、1992年2月7日に署名されたヨーロッパ統合に関するマーストリヒト条約に関して、共和国大統領の請求により、憲法第54条に基づいて、憲法院の裁決が4月9日に下されている。条約の合憲性審査に関する初めての違憲裁決である。審査の対象は、条約そのもの、16の議定書および33の宣言(déclarations)である。裁決は、50余りの裁決理由からなり、国民主権原理との関係において、条約と憲法との整合性を判断している。

国民主権原理は、憲法院によれば、1789年人権宣言第3条(「すべての主権の原理は、本質的に国民に存する」)および憲法第3条第1段(「国民主権は、その代表により、また国民投票によってそれを行使する人民に帰属する」)とする規定に由来する。

これに対し、1946年憲法前文第14段が、フランス共和国は「国際公法の規範に従う」とし、更にその第15段で、「相互性を条件として、フランスは、組織および平和の擁護に必要な主権の制限に同意する」と規定する。また1958年憲法第53条は、「国際機関に関する条約または協定」が存在することを認めているとし、これらの国際規範が法律によってのみ批准または承認されることを得ると規定していることに着目する。

結論として、これらの憲法的効力を有する条文から、「1946年憲法前文の上記の規定に基づいてフランスは相互性を条件として、永続的で、法的人格を有し、構成国の同意による権限の委譲に基づいた決定権を付与された国際機関の創設およびその発展に参加することを目的とする国際規約(engagements)の締結を得るものであり、国民主権の尊重は、これに対する障害となるものではない」とする。ただし、これらの国際規約が「憲法に反する条項を含み、国民主権の行使の基本的条件を侵害する場合」、その批准には、憲法改正を要するという。

具体的に違憲と判断された規定は、次の3つである。

第一に、ヨーロッパ市民に市町村選挙における投票権および被投票権を認めた条約第二編第G条C第8b条1段⁽⁹⁾に関して。この規定は、「国民主権はその代表により、または国民投票によりそれを行使する人民に帰属」し(第1段)、「選挙は、憲法に規定された条件の下で直接にまたは間接に行われ」、「常に普通、平等、秘密であり」(第3段)、また「選挙人は、法律に定められた条件の下に、その市民的、政治的権利を享受する両性のフランスの成年者のすべてにより構成される」(第4段)とする憲法第3条、「元老院は、間接選挙により「共和国領土内の公共団体の代表」によって選ばれる」とする同第24条、および「共和国領土内の公共団体は、市町村、県、海外領土」であり、「他の領土内の公共団体は、法律により定められ」(第1段)、「これら公共団体は、選挙された議会により、法律に定められた条件の下で、自由に行政を行う」(第2段)と定める同第72条に反するとされている(第27裁決理由)。

その理由は、フランスの公共団体の選挙は普通選挙でなければならないが、また、元老院は、地方公共団体代表を有する限りにおいて、公共団体で選ばれた選挙団により選ばなければならないが、それは、市町村会議員の選挙が元老院議員の選挙に関係してくることを意味する。ところで、元老院は、議会の一翼であるため、国民主権の行使に参画する。また憲法第3条は、共和国の領土内の公共団体の審議機関、とくに市町村会、およびパリ議会議員の選挙に関して、「フランス国民」のみが投票権および被選挙権を有するという。以上の事情により、地方選挙における投票権、被選挙権を他の共同体構成国国民に求める条約の規定は、結果的には国民主権について定めた憲法第3条に反するというのである。

第二に、金融、為替政策の統一に関する条約第一編第B章第1段その他の条項に関してである(第45裁決理由)。

第三に、人の入国および移動に関する措置、具体的にはビザの書式に関する理事会の決定が1996年1月1日以降、全員一致ではなく、特定多数の決定により行われるとする条約第二編第G章(23)第100条第3項に関してである(第50裁決理由)。

第二および第三の事項については、いずれも「国民主権の行使の基本的な条件」を侵害するとされている。

(ii) 1992年9月2日の裁決(92-312DC, 改正後の第54条に

基づく70名の元老院議員による請求)⁽⁴⁾

マーストリヒト条約の批准に先立ち、第一稿で述べたような憲法改正が1992年6月25日に行われた後、第54条において新たに憲法院への請求権が認められた60名の国民議会議員および元老院議員のうち、Charles Pasqua氏率いる70名の元老院議員が早速その権限を行使し、8月14日、批准前の条約の改正された新しい憲法への整合性を問う請求を行った。

9月2日、憲法院は、4月9日の裁決同様、46項目もの長い裁決理由を設けた後、「条約が憲法に反する条項を含むものではない」と判断している。

この裁決は、まず初めに、第54条に基づく請求手続に関して新たな事項を確認する意味を持つ。すなわち、国民投票による批准の約1ヶ月前という直前における請求であっても、形式的に批准が成立していない以上、憲法院は、請求を受理する。更に、第5の裁決理由で述べられているように、通常は、「条約の憲法整合性の審査は、・・・第62条に従って、憲法院の裁決の効力を承認しない場合は有り得るとしても、再度行うことはできない。」しかし、次の二つの場合には、同一の条約について、再度審査請求を行うことができる。一つには、改正された憲法が、「未だ条約の一つもしくは複数の規定に反する」と考えられる場合、すなわち改正が不十分であった場合であり、二つには、憲法に新しい条項が加えられ、その結果当該条約の一つもしくは複数の規定との整合性が新たに問題となり得る場合である。

今回の審査請求の主な目的は、憲法改正の後にも条約が未だ人権宣言第3条および憲法第3条、20条、24条、34条に反すると主張することであった。しかしながら、憲法院は、人権宣言第3条、憲法第3条、20条、34条に反するとの申し立てに対して、「既判力(1' autorité de chose jugée)」を理由に請求を棄却している。また、他の規定に関しては、憲法院は、「憲法制定権者の主権的判断権(pouvoir souverain d'appréciation du constituant)」に言及し、特に、関連条文を一つ一つ改める代わりに、新たな条項を付加するなど、憲法改正の方式に関しては、「自由である(loisible)」とする。

改正により新たに付け加えられた条項のうち、第88-3条が、共同体加盟国民の居住者による市町村選挙における投票権および被選挙権の承認が義務ではなく、権限である旨、「認めることができる」と規定していることが、条約第

8 B条違反であるとの主張に対しては、次のように反論する。すなわち、第88-3条の規定は、「当該法原則の承認について存在していた憲法上の障害を除去する効果を有する」ものであって、同条第3段が規定するように、「同様の文言で両議会で採択された組織法」により、「本条文の適用の条件が定められる」際に、その組織法は、「憲法第88-1条に認められた権限に基づいて行使されたヨーロッパ共同体機関の制定した規定を尊重する義務がある」とする。この点に関しては、しかし、組織法を制定する議会が共同体法を尊重するか否かは、その議会の意思にかかっており、その意味で、憲法第55条に基づく法律の条約整合性審査が、今後特に共同体法に関しては、更にその重要性を増す事が予想される⁽⁶⁾。

最後に、国民主権に関して、「主権の行使の重要な条件の度重なる侵害を承認する憲法改正が一体どこまで行い得るのか、そしてそれを越えればこれらの重要な条件を侵害し、あるいは侵害しない、またヨーロッパ建設のために合意された権限の委譲が国家の性質を変えてしまうことに繋がる分岐点はどこか」、という請求者の問いに対して、憲法院は、ヨーロッパ統合に関する条約が憲法に反する条項を含んでいるか否かという第54条に基づく論点に無関係であるという理由で、解答を拒否している。

(iii) 1992年9月23日の裁決(92-313DC, 第61条2項に基づく

国民議会議員による請求)

マーストリヒト条約批准に関する国民投票手続が完了した9月20日の2時間後に、Pierre Mazeaud氏率いる63名の国民議会議員が成立した批准法の合憲性に関して、憲法院に審査請求を行った。憲法第61条2項に基づく手続である。しかしながら、憲法院は、1962年11月6日の裁判例を踏襲して、国民投票手続によって採択される法律に関しては、その合憲性を審査できないという論理を展開し、9月23日、請求を棄却している。しかしこのことは、逆に、条約の批准が仮に議会手続によっていたならば、憲法院は請求を受理していたであろうことを暗に意味するものであり、条約の合憲性審査に憲法改正後の第61条2項の手続に基づく審査の道を確認することになる⁽⁶⁾。

(iv) 憲法院による批准前の条約の合憲性審査(まとめ)

1) 以上のように、1992年の憲法改正およびその後の憲法院の裁決により、批准前の条約の合憲性審査の図式は、次のようになる。

まず第一に、ある条約が署名された後、第54条に基づいて、憲法院にその合憲性について審査請求できるのは、大統領、首相、両院議長および60名の両院議員である。長くて1ヶ月の審査期間の後、残された手続は、裁決が合憲と下されたか、違憲と下されたかによって異なる。

2) 合憲とされた場合、議会で批准法案が審議されることになる。そしてこの法案に関して、憲法第61条2項に基づき、問題の条約の合憲性について、憲法院に第二の審査請求ができるのである。その場合の請求者も、第54条の場合同様、大統領、首相、両院議長、60名の両院議員である。この審査の結果、条約が合憲と判断されれば、その合憲性については、決着がつき、後は、法案が議会で可決されるのを待つのみとなる。

これに対して、第54条の手続の際、違憲と判断された場合、または第54条の手続においては合憲とされたが、第61条に基づいて違憲と判断された場合、大統領、議会議員は、条約批准を断念するか、さもなくば、条約批准に先立って、憲法改正手続に入らなければならない。

3) 首尾よく憲法改正が行われたとして、憲法院は、改正された新しい憲法に関連して、改めて第54条に基づき、審査請求されることが出来る。

4) そこで合憲とされても、新しい条約批准法案に関して、第61条に基づき、再度審査請求され得るのである。

むろん、いずれかの審査において違憲と判断されれば、再び憲法改正手続に入らねばならず、憲法院が合憲と判断するまで、憲法院の審査と憲法改正手続は、無限に続くことになる。

但し、条約の批准が国民投票手続によって行われる場合には、この批准法に対する第61条に基づく審査請求は受理されない。

III. 批准、発効後の条約の合憲性審査

限られた請求権者の請求に基づいてではあるが、憲法院の立場如何によっては、条約の国内憲法への整合性を綿密に審査し得るような、批准前の合憲性審査手続を経た後に、あるいはそのような批准前の手続を経る機会を得ずに、一

度批准され、発効した条約に関しては、憲法院の合憲性審査は及ばないのであるうか。

この点に関連して、近年、*exception d'inconstitutionnalité*、すなわち付随的違憲審査権を憲法院に認めるような憲法改正案が出されているが、1990年に僅差で否決されている。では、現在の憲法の下で、条約の合憲性を付随的に審査することに関して、憲法院および行政裁判所としての *Conseil d'Etat* は、どのような立場を表明しているか。以下、条約の効力が発生した後、すなわち公布が行われた後においては、憲法院は、合憲性審査の権限を有しないこと (A)、および *Conseil d'Etat* の発効後の条約の付随的違憲審査も、統治行為であることを理由に、原則として行われていないことについて述べたい (B)。

A. 憲法院には、審査権限がない

(i) 条約の付随的合憲性審査権の否定と「条約スクリーン」論

条約の合憲性審査は、条約が効力を発生する以前のものであって、効力発生後、付随的に (*par voie d'exception*)、すなわち他の規定に関する審査の際に、関係するすでに効力を有する条約について、その合憲性についての判断を下すことを、憲法院自ら原則として否認している。

憲法院が、条約の付随的合憲性審査を否定する理由は、憲法上その権限が明示的に定められていないというものの他、実際上の都合に基づくものと考えられている。すなわち、第五共和制1958年憲法以前には、法律や、条約の合憲性を問題にする憲法上の制度が存在しなかったが、その時代に締結された国際規約は、多岐に上り、それらは現在においてもフランスを拘束するのである。それらに基づいて、すでに数多くの法的効果が生じてしまっている以上、今更その国際規約の合憲性を問題にすることは、計り知れない不便をもたらすものと考えられている。

憲法院は、1970年6月19日の裁決 (78-39DC) 以来、ヨーロッパ共同体に関するパリ条約およびローマ条約は、「適正に批准され、公布されたものであって、憲法第55条の適用領域に入って」いるため、合憲性審査の対象にはならないと判断している。この場合、すでに効力を有する以上、問題にし得ないところの共同体法が介在するために、ある法律の合憲性についても判断を下し得ないのであるから、ここで、共同体法は、「スクリーン」として機能することに

なるのである。

(ii) 1977年12月30日裁決 (77-90DC) (2)

上記の憲法院の立場は、1977年12月30日の裁決 (77-90DC) で確認されている。1977年5月、ヨーロッパ共同体理事会は、共同体内のアイソ・グルコース (isoglucose) の生産に対して、生産者に課税する制度を設けた規則を採択した。アイソ・グルコースとは、グルコース・シロップの一種で、その生産は、砂糖の生産と結合する。共同体規則は、この課税率を定めるものであった。ところで、徴税の方式は、国内の法律により定められるべく、憲法に規定されているため、1977年度修正予算の中に、共同体の財政を改正するための税金の徴税方式を定めた条項が設けられた。しかし、税の割り当て、税率については、定められていないので、国民議会議員は、議論することができない。「既成事実」を示されただけで、どうすることもできないことに業を煮やし、一定数の社会党議員は、法律が採択された後、その法律が憲法第34条に規定された議会の専権を侵すものであることを理由に、憲法院に提訴した。憲法第34条は、「法律は、議会により採択される」とした後、「あらゆる性質の税の割り当て、税率、徴収方式」は、立法府が定めることとしているからである。

この裁決において、憲法院は、ヨーロッパ経済共同体 (CEE) 条約 (通称ローマ条約) 第189条に規定された規則の拘束力を承認し、「共同体機関と国内機関との間の権限配分の競合は、憲法第55条の領域に属する、フランスにより締結された国際規約に由来するものである」とする。すなわち、憲法第34条との適合性の議論は退け、単に、共同体の機関と国内の機関との権限が競合するのは、ローマ条約により与えられた共同体規則の拘束力の必然的な効果であるとする。また、1970年4月21日の議決は、フランスによって適正に承認され、国内法的効力を有するものとされている。そして、「砂糖の部門における共同市場の形成の枠内において規定された税金」は、その議決で定められた共同体の固有の財源の一つとされている。従って、「1977年5月17日の規則の場合は、議会は、税金の割り当て、および税率については介入することができず、規則で定められていないその徴税方式についてのみ権限を有する。このように規定された国民主権の行使の条件および法律の領域に関わる憲法第34条に関する共同体機関と国内機関の権限配分の反射的效果は、フランスが批准し、憲法第55条の適用

領域に属している国際規約の効果でしかない。」ここで、共同体法は、憲法と法律との間に介在する不透明、不問責の「スクリーン」として機能しているのである。

以上の様に、共同体法に代表されるような条約が憲法と法律以下の国内法規範との間に介在する場合、例えばその条約の適用に関する国内法は、条約それ自体の合憲性にも繋がるため、その審査権限を否定する憲法院は、条約がいわばスクリーンのように介在することを理由に、国内法の憲法適合性審査を行うことを否定する。この様な理論が、「条約スクリーン」論と呼ばれるところのものである⁽⁹⁾。1977年12月30日の裁決の例で言えば、問題の予算法は、条約の必然的結果である限りにおいて、その合憲性は問題にならなくなる。このことは、ひいては、現在までのところ、すでに効力を有する条約に関しては、付随的な方法によってその合憲性を審査する権限は、憲法院には属さないものと見なされていることを意味する。

(iii) 憲法院の付随的合憲性審査の可能性

効力発生後の条約に対する憲法院の権限は、完全に否定され、いかなる場合においても行い得ないかという点、必ずしもそうではない。実は、二つの方式により、憲法院は、あるいは将来条約の付随的合憲性審査を認めるかもしれない可能性を残しているものと考えられるのである。

第一の方式は、第61条第2項に基づく、条約の適用に関する法律の合憲性審査の際に、条約が適正に国内法秩序に組み込まれたものか否かを審査するという道である。このような方式は、取り分け1976年度予算法に関する1975年12月30日の裁決によって示されている。この予算法に関連して、社会党議員は、「外国商業債務返済のための公債会計」という名称の国連の特別会計に反対していた。その会計は、取り分けフランス政府とチリ政府との間に締結された幾つかの協定は、「国家の財政に関わる」ものであり、憲法第53条⁽⁹⁾の適用領域に入るものでありながら、議会によって、いかなる承認も与えられていないため、適正な手続によって締結されたものではなく、無効であるというものであった。憲法院は、この請求に基づいて、審査を行い、議会は、その後の予算法の様々な規定により、協定に黙示的に承認を与えているとして、憲法第53条、少なくともその精神は、尊重されていると判断、請求を棄却している。

ここで注目されるのは、憲法院が、請求を却下することなく、一応は受け入れ、審査を行っているという事実である。それは、憲法院が、条約の適用に関する法令の審査の際、憲法第53条に基づいて、当該条約が国内法上効力を有する際に取られた手続、すなわち批准および承認の手続の適正を、付随的に審査しているということである。すでに効力を有する条約の合憲性の実体については、審査を拒否し、手続については、付随的審査を認めているのは、何故であろうか。その理由は、一つには、Abraham氏によれば⁽⁴⁰⁾、憲法上の手続の適正が侵害されることは、条約の実体の合憲性が侵害されることよりも、その弊害の度合いがより大きいと考えられているからである。手続の瑕疵は、国内法秩序に、その条約が正しく導入されていないということを意味する。手続上瑕疵のある条約は、本来ならば法的に存在しないはずの規範であり、その適用のための法律に対する審査の際に、付随的にたまたまその条約自体の存在に対する疑問が浮かび上がった場合にも、存在しないはずの条約の架空の効力を理由に却下することは得ない、とされている。

もう一つ考えられる理由は、条約の実体の合憲性は、効力発生以前に、憲法第54条および第61条という二つの手続に基づき、審査する機会を有するため、憲法院が更に効力発生後に付随的に審査することを拒否する理由があるのに対して、批准手続の適正に関する合憲性については、事前に審査する術を有しないことがあげられる。従って、事後的な効力発生後のこの点に関する付随的審査が正当化され得るといえるのである。

ところで、Conseil d'Etat および破毀院は、憲法第53条に関する批准手続の適正を審査することを拒否しており、この憲法院の審査が現在のところ手続の適正を確保するための唯一の手段である。

条約の付随的合憲性審査を憲法院が行い得る二つ目の可能性は、条約に関するものではなく、法律の合憲性審査を扱った1985年1月25日の裁決(85-187D C)より導かれる。この裁決は、あるいは、憲法院の判例変更の萌芽とも考えられるほどの意味を持つ。

すなわち、それまでの裁決において、憲法院は、発効後の法律の付随的合憲性をほぼ自動的に拒否していた。例えば、ラジオ、テレビの公的な独占を侵した者に対する刑事上の制裁を設ける法律に対する合憲性審査の請求は、公布の時点で憲法院にかけられることがなかったと言えども、すでに過去において公

布された以上、その法律に由来する独占そのものの違憲性を提起することはできないという理由で、却下されている(1978年7月27日の採決, 78-96DC)。

1985年1月25日の裁判⁴⁰では、裁判理由において、次のように述べられている点で革新的であると考えられる。

「憲法に関して、公布された法律上の適正は、それを修正し、補足し、またはその領域に影響を与える法律上の規定の審査の際に有効に主張されることができる。」

過去の法律を「補足」する法律と、それを「適用」する法律との間の区別は定かではないが、いずれにせよ、すでに公布された法律に関して、新たな関連法律の審査の際に、その適正について、有効に判断を下すことができるとしている点で画期的である。

この法律に関して下された裁判が、条約についても及ぶことになるか否か、についてであるが、現在のところ、それは明らかにはされていない。Abraham氏は、この点を疑問視しており、次のように述べている。

「法的安全性の必要の観点からは、公布後数年を経た法律の違憲性の宣言に関してすでに問題を投げかけている。法的安全性の必要は、国際条約の場合においては、より一層重要である。何故なら、後からその効力を問題にすることは、国内の見地においてのみならず、フランスの外交関係の行為においてもより腹立たしい結果をもたらす得るからである。」

外交関係を考慮した法的安全性を重視するか、あるいは数と重要性を増す条約の国内法規範との整合性を重視するか、今後の憲法院の裁判で取られる立場が注目される場所である。

B. Conseil d'Etatによる発効後の条約の付随的合憲性審査

(i) 統治行為論

国際関係に関わる事項は、フランスにおいては、伝統的に「統治行為」を構成し、行政裁判所の審査の及ばないものとされてきた。それは、ある条約に基づいて行われた行政行為が、憲法の規定や、法律に優位する原則等に反する場合においても、条約の違法性を理由として、その行為の取り消しの訴えを起こしても、受理できないということの意味している。

この統治行為論の基本には、Conseil d'Etatの自己抑制的な配慮がある。

そして、それは、John Lockeによる裁判所の従属的な三権分立構造と結びつくことにより、法論的にも正当化されるに至るのである⁽¹²⁾。この様な、統治行為論の成立の背景におけるConseil d' Etatの判例政策的な側面と、三権分立論による法論的側面との二重性は、統治行為の定義においても反映され、行政行為 (activités administratives) と区別することによって、統治行為 (activités gouvernementales) に、実質的な定義を求める説と、「統治行為とは、裁判で審査を拒否されたところの行為そのもの」であると見なし、形式的な定義を付与する説とが対立している。

いずれにしても、特に、1875年2月19日のConseil d' Etatのナポレオン王子 (Prince Napoléon) 判決は、統治行為をして、従来のように、「政治的利益によってのみ規定されるのではない」とし、「政治的動機 (mobile politique)」という抽象的な概念を排除している点で、統治行為の絶え間ない拡大に根本的な歯止めを掛けた判決として評価されている。また、Conseil d' Etatの判断回避が、明示的に「統治行為」という名に基づいて行われることが少なくなった。実際、その後の判例において、統治行為として認められる行為は、徐々に縮小し、現在のところ、Conseil d' Etatの判例にあげられているカテゴリーは、第一に、執行府と議会との関係に関するもの、第二に、国際関係に関するもの、の二つに限られている。本稿に関係する第二の点について言えば、「統治行為」の名称で判断が回避されている例として、国際関連事項を適用する執行府の行為の合憲性、あるいは、適法性審査、また、ある条約の批准、承認手続が適正であったか否かの審査があげられるのである。すなわち、国際規範を適用するこれらの行政行為を問題にすることで、国際規範の効力そのものを無にすることに繋がりがかねないような審査は、統治行為の範疇に属するものとみなされたのである。但し、国際関係の行政行為の適法性審査に関しては、判例は、「切り離し得る行為 (actes détachables)」の理論を用いて、統治行為論の適用範囲を更に狭める判決を下している。

(ii) 「切り離し得る行為」の理論

「切り離し得る行為」の概念とは、問題の行政行為が、条約の適用に関わる部分、より広くは、国際関係の措置に関わる部分と、それらとの繋がりを全く持たないわけではないにせよ、論理的に切り離して考え得る部分とに分けるこ

とができる場合、切り離された行為に関しては、統治行為を構成せず、行政裁判所の審査権が及ぶ、とするものである。

Conseil d'Etatが初めてこの「切り離し得る行為」の概念を用いたのは、1926年2月5日のカラコ夫人(Dame Caraco)判決においてである⁽⁴³⁾。

この判決は、フランスとチュニジア間の協定とその批准に関する政令とについて違憲性が問題にされた例である。協定それ自体の違憲性については、Conseil d'Etatは、憲法上その権限を有しないので、ただちに訴えを却下している。問題は、その条約の批准に関する政令について、同じ政令の規定を二つに分け、一方で、協定それ自体と不可分一体に関わっている部分に関しては、訴えをやはり退け、しかしながら、他方で、協定それ自体と決して不可分ではない、従って「切り離し得る」部分に関しては、訴えを受理するのである。それは、協定の適用の際に、一定の訴訟について判決を下す裁判所を組織することを目的とする規定であった。このカラコ夫人判決以来、「切り離し得る行為」の概念は、様々な状況の下で用いられることとなる。

しかし、いかなる場合においても、「切り離し得る行為」は、裁判官に国際条約の効力を審査する権限を与えるものではない。ある行為が国際関係から切り離し得るのは、まさしくその適法性を国際条約それ自体の効力に関するあらゆる判断から独立して審査することが可能であるからである。従って、国際条約の合憲性審査を裁判所に禁止する原則を何等侵害するものではない。

しかしながら、問題は、どこまでが統治行為で、どこからが「切り離し得る行為」かの基準が、必ずしも明らかではないことである。Duez氏の区別にならって、1953年、Heumann氏は、その論文の中で、統治行為が、「国際秩序に向けた行為」であるのに対して、「切り離し得る行為」は、「国内秩序に向けた行為」であると言う⁽⁴⁴⁾。明白性に欠ける定義であるように見受けられるが、「判例の哲学を良く表している」とする意見もある⁽⁴⁵⁾。

Abraham氏によれば、「切り離し得る」とは考えられない行為、すなわち、明らかに統治行為の範疇に含まれる行為として、次のものがあるとする。第一に、国際条約または協定そのものである。第二に、その条約、協定締結の前に行われたものであっても、後に行われたものであっても、交渉、締結、批准手続等に密接に関わるすべての行為である。第三に、政府の条約、協定の交渉、あるいは交渉をしないこと、署名の決定について。第四に、条約、協定を破棄

する決定も統治行為と見なされるとする⁽⁶⁶⁾。

しかし、基本的には、統治行為自体が、判例政策的な理論であるため、「切り離し得る行為」も、同様の性質を有する理論であるものと考えられる。すなわち従来は、その統治行為の領域と考えられていた国際関係全般に関わることであっても、Conseil d'Etatの審査を一定の場合に認めることを目的とするものである。従って、統治行為論同様、あらかじめその具体的内容、範囲を確定するのは難しいと言わざるを得ず、その時、その時のConseil d'Etatの判断に依存する側面を有するものと思われる。では、これまで、「切り離し得る行為」の理論が、実際に用いられた例として、どの様なものがあるだろうか。先にあげたDame Caraco判決の他、代表的な事例としてあげられるのが、国外追放令に関する一連の判決およびヴェトナム大使館の建設許可に関する判決である。

まず、第一の国外追放令に関する判決であるが、国外追放令は、長い間統治行為の一つと見なされ、それに関連するいかなる行為も、訴えを提起できないものと考えられていたのである。実際、国外追放は、何等かの理由により、自国を逃れてきた外国人を、その国の引き渡し要求に基づき、受け渡すことであり、国際政治、外交に高度に関わる行為であると考えなければならない。その高度な政治性を表す事例として、Abraham氏は、1984年、フランス政府がスペイン政府の要求に従い、フランスに逃れてきたスペインの亡命者を一定期間躊躇した後に、国際的配慮に基づき引き渡したことをあげている。国外追放は、外交的な駆け引きを伴う行為であり、その裁判官による統制は、国際関係の指針に対する行政裁判官の不介入という、統治行為論の考え方からすれば、問題となる⁽⁶⁷⁾。

しかし、Conseil d'Etatは、すでに1937年のDecerf判決⁽⁶⁸⁾で、初めて以前の判例を覆し、国外追放令に対する越権行為を理由とする訴えの原告適格性を容認している。そこでは、国際関係から「切り離し得る行為」が認められ、この新しい判例は、その後の国外追放令に関する判決で確認されている⁽⁶⁹⁾。

Conseil d'Etat訴訟部会の1978年12月22日、Vo Thanh Nghia判決⁽⁷⁰⁾では、ヴェトナム政府に与えられた大使館建設許可が統治行為か否かが問われたものである。見解を求められた外務大臣は、統治行為であると答え、許可行為の取り消しの訴えを却下すべき旨解答した。実際、大使館建設許可行為の裁判所に

よる統制は、外交問題に発展する可能性を秘めている。フランスも批准している外交関係に関するウィーン条約には、接受国 (l'Etat "accréditaire") が外交関係に入る相手国家がその外交任務を遂行するのに必要な土地を確保することを助けるよう、規定している⁽⁹⁾。そしてフランス政府は、この規定に拘束されるのである。従って、大使館を保護することを目的とする建物の建築のための建設許可は、国際的義務の遂行から「切り離し得る」性質のものではない、というのが外務大臣の出張であった。

Conseil d'Etatは、しかし、外務大臣の判断とは異なる判決を下した。すなわち、建物の用途如何に拘らず、その建設は、許可の手続、法律、都市計画規則に基づく基本法の尊重に従属するものであり、従って、裁判官は、与えられた許可行為のい適正法を審査する権限を有し、それは国際関係に纏わる行為から「切り離し得る行為」であると見なしているのである。

以上が付随的な形で条約の合憲性審査とも受け取られる憲法院、Conseil d'Etatの判決に関する簡単な紹介である。憲法院にも、Conseil d'Etatにも、原則的には、付随的な合憲性審査権は、憲法上認められていない。しかし、1975年の憲法院の裁決、Conseil d'Etatの「切り離し得る行為」論に基づいた判決は、「条約スクリーン」論も、「統治行為」論も、裁判所の審査を全く受けつけない性質の、絶対的な原則ではないことを物語っていると言えよう。

おわりに

第一稿および第二稿を通じて、現代フランスにおける批准前の条約の合憲性審査の手続に関して、簡単な憲法院の裁決例の紹介をつけて述べ、更に、批准、発効後の条約の合憲性審査の可能性について触れたものである。

批准前の条約の合憲性審査手続については、特にマースドリヒト条約と関連において、条約の重要性が飛躍的に増大すると共に、審査請求が議会議員にも認められ、条約の国内憲法との適合性を計る動きが強まっていることが注目される。また、批准後の条約に関しても、今後、憲法改正という形で、あるいは憲法院の裁決において、何等かの合憲性審査手続が保障されていく公算が高い。この様に、国内法規範において、条約の占める位置付けが大きくなるにつれ、フランスでは、少なくとも手続面では、主権者の意思を担保できるような方途が模索されているようである。

なお、主権者の意思を実体面で保障できるか否か、すなわち条約の内容と民主権原理との関係については、今回は、簡単に憲法院の裁決を紹介することどめたが、別稿に譲りたいと思う。

註

- (1) 一橋研究第18巻第2号参照。
- (2) J.O. 14-4-1992, p.5428.
- (3) 「その国籍を有するのではない構成国に居住するすべての統合体の市民は、その居住する構成国の市町村選挙において、その国の国民と同様の条件の下に、投票権を有し、また立候補することができる。この権利は、委員会の全会一致の提案により、またヨーロッパ議会議に諮問した後、理事会により1994年12月31日までに採択された細目規定に従って行使される。これらの規定は、構成国の特有の問題に由来する留保を設けることができる。」
- (4) J.O. 3-9-1992, pp.12104-12108.
- (5) Louis Favoreu, *Le contrôle de constitutionnalité du traité de Maastricht et le développement du «droit constitutionnel international»*, RGDIP, 1993, P.48.
- (6) Ibid., p.50.
- (7) *Décision 77-90DC*, 30-12-1977, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1979, p.142. et s., ob. G.Isaac et J.Molinier.
- (8) Robert Kovar, *Le droit national d'exécution du droit communautaire : essai d'une théorie de l'«écran communautaire»*, in *Mélanges en hommage à Jean Boulouis, l'Europe et le droit*, Dalloz, Paris, 1991, pp.341-347. また、CE, 22-12-1978, *Syndicat viticole des Hautes Graves de Bordeaux*, Dalloz, 1979, p.125では、論告担当官Bruno Genevois氏は、共同体法の「単なる執行の措置」は、現行法の限界を逸脱するものであっても、法律による委任を必要としない、としている。
- (9) 1958年憲法第53条は、次のような規定である。
「平和条約、貿易条約、国際機関に関連する条約または協定、国家の財政に関わるもの、法律の性質を有する規定を修正するもの、人の身分に関するもの、領土の譲渡、交換または付与を伴うものは、法律によってのみ批准されまたは承認された後のみ効力を有する。
それらは、批准され、または承認された後のみ効力を有する。
領土のいかなる譲渡も、交換も、付与も、関係住民の承諾なくしては、その効力を有しない。」
- (10) Ronny Abraham, *Droit international, droit communautaire et droit français*, Hachette, Collection PES, Paris, 1989, p.54.

- (11) Décision 85-187DC, 25-1-1985, Rec. p.4.
- (12) この点に関して、拙稿「条約の解釈に関するフランス Conseil d'Etat の判例変更について」一橋研究第17巻第4号、p.19以下参照。
- (13) CE, 5-2-1926, Dame Caraco, Rec. Leb. p.125.
- (14) Claude Heumann, Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur l'application des traités diplomatiques, EDCE, 1953, p.71
- (15) Abraham, *op. cit.*, p.38.
- (16) *Ibid.*, pp.38-39.
- (17) *Ibid.*, p.40.
- (18) CE, Ass., 18-5-1937, Decerf, Rec. p. 534 ; S. 1937. 3. 73, note Laroque.
- (19) CE, Ass., 30-5-1952, Dame Kirkwood, Rec. p.291 ; RDP, 1952. 781, concl. Letourneur, note Waline ; S. 1953.3.33, note Bouzat ; -CE, Ass., 24-6-1977, Astudillo Calleja, Rec. 290 ; D. 1977.695, concl. Genevois ; AJ 1977, 490, chr. Nauwelaers et O. Dutheillet de Lamothe ; Gaz. Pal. 1977.640, note Ladhari ; RDP 1978. 263, note Robert ; JDI 1978. 71, note Ruzié -CE, Ass., 7-7-1978, Croissant, Rec. p.292 ; AJ 1978.559, chr. O.Dutheillet de Lamothe et Robineau ; Gaz. Pal. 1979. 1. 34. note Derouin ; JDI 1979.90, note Ruzié ; RGDIP, 1979.848, note Prévost ; -CE, Ass., 1-4-1988, Bereciartua-Echarri, Rec. p.135.
- (20) CE, Sect., 22-12-1978, Vo Thanh Nghia, Rec. p.523 ; AJ, 1979. 4.36, concl. Genevois.
- (21) 外交関係に関するウィーン条約の規定は、次のようなものである。第21条「接受国は、派遣国が自国の使節団のために必要な公館を接受国の領域内で取得することを容易にし、または派遣国が取得以外の方法で施設を入手することを助けなければならない。接受国は、また、必要な場合には、使節団が使節団の構成員のための適当な施設を入手することを助けなければならない。」