

フランスにおける外国人の選挙権

——マーストリヒト条約の批准をめぐつて——

光 信 一 宏

- 一 はじめに
- 二 四月九日の憲法院判決
- 三 憲法の改正
- 四 おわりに

一 はじめに

一九九二年二月七日、EC構成国十二ヶ国の間で調印されたマーストリヒト条約（欧州連合条約）は、欧州の政治統合の推進を目標の一つに掲げ、その重要な柱として、共通外交・安全保障政策の実施および司法・内務に関する政府間協力等と並んで、「欧州連合市民権 (citoyenneté de l'Union)」(以下、「欧州市民権」という)の創設を宣言している。⁽¹⁾

「欧州市民権」の骨格は、マーストリヒト条約によりEEC条約(EEC条約という名称に変更。以下、EC条約と

いう) 八条と九条の間に新設された第二部のなかで示されている。それによると、EC構成国の国籍を有する者はすべて欧州連合市民として、EC条約の掲げる権利を享有し、義務を負う。このうち、権利として、以下のものが列挙されている(EC条約八A〜八D条)⁽²⁾。①EC域内を自由に移動し、居住する権利。②その居住するEC内の他国での地方選挙(*elections municipales*) および欧州議会選挙の選挙権・被選挙権。③自国の代表が置かれていない第三国において、他の構成国の外交的保護を受ける権利。④欧州議会への請願権、ならびにオンブズマン制度に訴える権利。さらに、所定の手続きにより上記の権利を強化し、もしくは権利を新設する権限が閣僚理事会に付与されている(八E条)。一方、欧州連合市民が負うとされる義務の本身は明記されておらず、「構成国国民の権利および利益の保護を強化」(マーストリヒト条約B条)する点に制度の主眼があることを窺わせる。

ところで、欧州連合市民に保障される権利のうち、各構成国の憲法との関係で興味深い問題を提起したのが、地方選挙の選挙権・被選挙権(以下、特に断らないかぎり、被選挙権を含めて選挙権という)である。ここで補足すると、選挙権は、閣僚理事会が所定の手続き⁽³⁾を踏んで決定する「諸方式(*modalités*)」にしたがって、行使される。但し、その国固有の問題があると認められる場合には、「免除条項(*dispositions dérogatoires*)」を定めることができる。この「免除条項」については、それは選挙権の保障の原則それ自体を否定しうるのか、後述するように議論の余地を残している。それはともかく、外国人への選挙権の保障を既に実施しているアイルランド、デンマーク、オランダ、ポルトガル、および、法律レヴェルでの保障が可能なイギリスを除く国においては、現行憲法に抵触する可能性が指摘され、ここに、憲法改正の問題が浮上した。そして、これまでに、ドイツ、スペイン、フランスは既に憲法改正を終了し、また、ベルギーおよびルクセンブルクでも、今後、憲法改正が行われる見通しである⁽⁴⁾。

これらの国における議論を見ることは、外国人の選挙権の問題についての研究が着手されたばかりのわが国にと

っても有益だと思われる。もとより、全体を鳥瞰する作業は、筆者の能力から見て、断念せざるをえない。本稿では、もっぱらフランスの事例に照準を定めることにする。周知のとおり、フランスは、一七八九年の人権宣言以来、「国民主権の原則に対する愛着」（現行憲法前文）を表明しつつづけてきた国として知られるが、今回の憲法改正をめぐる動きのなかで、保守勢力を中心に、外国人への選挙権の付与が国民主権原理にもたらすある種の「歪み」に敏感ともいえる反応を示した。国民主権原理と外国人の選挙権の理論的関係を精査するうえで、フランスでの論議を避けて通ることはできないと考えられる。

さて、フランスによるマーストリヒト条約の批准は、大まかにいって、「一九九二年四月九日の憲法院判決」「同年六月二五日の憲法改正」、そして「同年九月二〇日のレファレンダム」という一連の手続きにより行われたが、このうち、本稿のテーマに照らして、前二者が特に重要な意味を持っている⁽⁵⁾⁽⁶⁾。そこで、以下では、まず外国人の選挙権について、憲法院がいかなる判断を示したのかを紹介し、その意義および問題点を探る。続いて、上下両院の審議を組上に載せ、そこに看取される特質を指摘することにする。

- (1) Cf. F. Deschemmakere, *Mieux comprendre le Traité de Maastricht*, 1992, pp. 18 et s. 「欧州市民権」の概念について、以下の論文を参照された。Ch. Hen, “Vers une citoyenneté européenne?”, D. Colas et al. (dir.), *Citoyenneté et Nationalité*, 1991, pp. 273 et s.; H. Labayle, “Vers une citoyenneté européenne? Le point de vue du droit communautaire”, *Les petites affiches*, 24 juin 1992, pp. 23 et s.

- (2) この点につき、安江則子『ヨーロッパ市民権の誕生』一九九二年第七章。N. V. Tuong, “L’intégration dans le système juridique français de la citoyenneté européenne”, *Les petites affiches*, 10 avril, 1992, pp. 8 et s.; G. Sébastien, “La citoyenneté de l’Union européenne”, R. D. P., 1993, pp. 1263 et s.

(3) 閣僚理事会は、九四年一月三十一日までに、欧州委員会の提案にもとづき、かつ欧州議会の意見を聴取した後に、全会一致により「諸方式」を決定する。

(4) なお、イタリアおよびギリシャでは、憲法改正の動きはないようである。詳しい理由は不明であるが、イタリアの場合、主権の制限を容認する憲法一条との関係で、E.C.条約が憲法に違反することが認められてくること(cf. M. Luciani, "La Constitution italienne et les obstacles à l'intégration européenne", R. F. D. C. no. 12, 1992, pp. 663 et s.) がその一因ではないかと推測される。また、ギリシャ憲法にもイタリア憲法と同様、主権の制限を認める条項(二八条三項)があることに留意すべきであろう。このほか、各構成国におけるマーストリヒト条約の批准および憲法改正の状況については、上記の Luciani 論文を所収する『フランス憲法学雑誌 (Revue française de Droit constitutionnel)』が特集号を組んでおり、有益である。

(5) 外国人の選挙権の問題が九月二〇日のレファレンダムの結果(賛成五一・〇五%、反対四八・九五%という僅差)にいかなる影響を与えたのか、この問題についてのフランス国民の意識を探るうえで興味深いが、本稿では取り上げない。

(6) フランスによるマーストリヒト条約の批准については、わが国においても、既に以下のような研究成果が公表されている。時本義昭「マ条約批准のための憲法改正」『ジュリスト』一九九三・一・一一一五号、二七〇頁。辻村みよ子「立法紹介」『日仏法学』一九九二—一九九二年、一五三頁以下。小原清信「マーストリヒト条約及びフランス憲法改正の問題と憲法院判決——一九九二年の二つの憲法院判決を素材として——」『久留米大学法学』一九九三年四月、一五三頁以下。

二 四月九日の憲法院判決

(1) フランス在住の外国人に地方自治体(市町村、県、地方圏)の選挙権(以下、地方選挙権という)を付与するのは合憲であろうか。この点に関する憲法院判決を見る前に、必要な範囲で学説の動向に触れておきたい。

現行のフランス第五共和制憲法は、三条一項において、「国民の主権は人民に属し、人民は、その代表者によって、および、レファレンダムの方法によつて、主権を行使する」と定める。⁽¹⁾そして同条四項では、「民事上および政治上の権利を享有する成年男女のフランス国民は、すべて、(tous les nationaux français) 法律の定める条件にしたがつて、選挙人である」(傍点は筆者)と規定し、フランス国民であること、すなわちフランス国籍を有することを、選挙人の資格要件の一つとしている。右にいう「選挙人」と主権者たる「人民」の関係については、主権原理の捉え方に関わつて、解釈の分かれる余地を残している。⁽²⁾しかし、いずれにせよ、選挙人を「至高の意思を表明するための手段」⁽³⁾とみなす点で大差はない。

さて、憲法三条四項の規定をめぐる解釈上の論点は、大別して二つある。その一は、国家レヴェルでの選挙権(以下、国家選挙権という)について、右の規定はその保障をフランス国民に限定するものなのか、という問題である。大半の学説はこの問いに「Oui」と答えるのに対し、これに異論を唱えるのが、O. Dutamel(パリ第一大学教授)に代表される学説である。⁽⁴⁾Dutamelによれば、限定するのであれば、「フランス国民のみが選挙人である」というように、そのことが明記されたはずである。しかし、実際には明記されていない以上、外国人に選挙権を保障することは禁止されていないと解すべきである。そして、「かかる字義通りの解釈の妥当性を、憲法制定予備作業(travaux préparatoires)が証明する」。ここでいう「憲法制定予備作業」とは、具体的には以下の事実を指している。すなわち、一九五八年八月二五〜二六日、コンセイユ・データの憲法委員会(Commission constitutionnelle)において、政府委員の一人、F. Luchaire(現パリ第一大学名誉学長)が、憲法草案二条(現行の三条)四項は「共同体(Communauté)」(憲法一二章参照)構成国の市民への選挙権の付与を禁ずるものではない旨、主張したのに対し、憲法草案の報告者もこれを支持したという事実である。⁽⁵⁾

右の説は、地方選挙権はもとより、国家選挙権の外国人への保障も合憲とみなすところに特徴を有するが、規定の仕方を偏重することなど、いくつかの問題点が指摘されており、⁽⁶⁾少数説にとどまる。これに対し、通説は、一般に「国民国家」の理念を究極の拠り所にして、外国人への国家選挙権の付与を違憲と解している。⁽⁷⁾

三条四項の規定をめぐる第二の論点は、国政選挙と同様、地方選挙にもこの規定を直接適用すべきかという問題である。この点について、学説は、直接適用を主張する説と、これに反対する説とに二分される。この問題は、要するに、国政選挙と地方選挙を同質のものとするべきか否かの問題に帰着する。

直接適用に反対する説は、国政選挙と異なり、地方選挙は「政治選挙 (election politique)」ではないことを反対の理由に挙げる。⁽⁸⁾これは、「政治」と「行政」を区別する伝統的思考に立脚したものであり、従来の支配的学説だと考えてよいであろう。しかし、最近、かかる状況に変化の兆しが見られる。その直接の契機となつたのが、八二年一月一八日の憲法院判決である。八二年判決は、憲法三条および一七八九年人權宣言六条から以下の原則を引き出した。いわく、「市民の資格によつて、選挙権および被選挙権が同一の条件のもとに万人に対して開かれる(中略)。憲法上の効力を有するこれらの原則は、選挙人または被選挙人を階層ごとに区分することを、一切、拒絶する。このことは、すべての政治選挙、なかんずく市町村会議員の選挙にあてはまる」と⁽⁹⁾(傍点は引用者)。すなわち、地方選挙の一つである市町村会議員選挙を「政治選挙」とみなしたのである。ところで、この「政治選挙」の観念は、伝統的に国民主権の原理と不可分のものとして解されており、⁽¹⁰⁾右の判決をどのように評価すべきかが争点になる。

まず、八二年判決を支持する学者からは、この判決の論理を敷衍して、憲法三条四項を地方選挙に直接適用すべきだとする新しい見解が出された。L. Favoreu (エクス・マルセイユ第三大学教授) に代表される学説である。Favoreu⁽¹¹⁾によると、憲法三条四項の規定は、選挙人が「市民 (citoyen)」の資格で参加する選挙、すなわち、国政選挙と地

方選挙の双方に適用される。⁽¹²⁾二つの選挙を異質のものともなす学説の誤りは、「政治体 (corps politique) が単一のものであること、および、いずれの選挙も同じ市民——《その互換的性質 (interchangeabilité) が、政治体の完全な同質性ととともに、市民を主体とする主権の不可分性を保障する》⁽¹³⁾のであるが——により構成されていることを、考慮に入れなかった点にある」。要するに、地理的な広狭は別にして、選挙人が主権者 (市民) の資格で参加する点は同じだというのが、主張の骨子にはかならない。そのほか、これとほぼ、同旨の見解を J.-C. Masclet (パリ第一大学教授) も述べている。⁽¹⁴⁾

これに対し、八二年判決に批判的な立場から、判決の射程を限定することを試みるものとして、E. Peuchot (パリ第五大学助教) がいる。⁽¹⁵⁾「政治選挙はすべて、市民資格 (citoyenneté) に関わるがゆえに、主権と結びついているのだと学説は極言することはしない。学説は、多くの場合、地方選挙の政治的重要性を確認することに満足するだけであり、そこから、法的な帰結を引き出すことは行わない。」国政選挙と地方選挙の間には、社会的同質性はともかく、法的同質性は存在しない。「唯一、国政選挙のみが国民主権の表明を可能にする。国民主権は不可分であるがゆえに、他の主権をすべて排除する。」Peuchot はこのように述べ、地方選挙は政治的重要性を持つかぎりにおいては「政治選挙」であるが、国民主権原理とは直接関係を持たないと主張する。そのほか、J. Robert (パリ第二大学教授) も地方選挙と国民主権の関連を否定する。いわく、「憲法三条はもっぱら、人民の代表者を指名する選挙、すなわち国政選挙を対象にしているのであり、県議会議長、市町村長、市町村会議員は、厳密な意味では人民の代表者ではなく、地方の被選出者 (élus locaux) である」、⁽¹⁶⁾

三条四項を直接適用することに反対する学説については、次のことに注意すべきである。すなわち、この説は、外国人への地方選挙権の保障が、憲法上、まったく問題ないと主張しているわけではないという点である。憲法二

四条三項によると、元老院（上院）の議員は間接選挙で選出されるが、現行の選挙法典は、地方議会議員を二次投票の選挙人、もしくは選挙人の選任権者としている⁽¹⁷⁾。このため、地方議会議員の選挙を介して外国人は間接的に国政選挙に関与することになり、その結果、三条四項に違反するという問題が出てくるのである。但し、選挙法典を改正し、二次投票の選挙人団を、地方議会議員ではなく住民によって直接選出させることにすれば、違憲の問題は回避される⁽¹⁸⁾。その意味で、現行憲法上、外国人の地方選挙権が認められる余地があるといえよう。しかし、かかる法律の改正が、「元老院は、共和国の地方公共団体の代表を確保する」と定める憲法二四条三項にどの程度、適合するか、疑問がないわけではない⁽¹⁹⁾。それはともかく、元老院に関する現行の選挙制度を前提にするかぎり、外国人の地方選挙権は違憲と解されることになろう⁽²⁰⁾。しかし、違憲の理由は、「元老院議員の選挙制度に起因するのであり、外国人がそもそも地方選挙に関与できないからではない」⁽²¹⁾。憲法三条四項を国政選挙にのみ適用すべきであるとする立場を堅持しているわけであり、この点で、地方選挙への直接適用を主張する見解と一線を画するのである。

以上、一瞥したように、外国人への地方選挙権の付与を違憲と結論づけるのが学説の大勢と思われるが、その根拠づけについては意見が対立しているといえよう。

(2)さて、三月一日、憲法五四条にもつきミッテラン大統領が提訴したのをうけて、四月九日、憲法院はマーストリヒト条約が憲法に違反する条項を含んでいるとの判断を示した。国際条約を違憲と断じたのはこれが初めてであるが、これは事前に予想されていたことである⁽²²⁾。マーストリヒト条約およびその付属文書（一七の議定書、三三の宣言）のうち、違憲と判示されたのは、欧州連合市民に対する地方選挙（フランスでは市町村会選挙に相当）の選挙権の保障のほか、経済通貨連合の設立、および共通ビザ政策に関する措置、以上、三つの部分である⁽²³⁾。ここでは、第一の点に絞って検討を加える⁽²⁴⁾。

最初に、憲法院判決の自身を紹介する。憲法院はまず、EC条約に付加される八B条一節を概観したうえで、閣僚理事会の決定する「諸方式」に論及し、それが選挙権の行使に関する準則を定めるものであり、準則には特に、出身国において市民権を持つことの証明、居住国での居住期間、二重登録の禁止が含まれるとの解釈を示す。そして、「諸方式」が後日決定され、そこに「免除条項」が挿入される可能性があるなどの点は、当裁判所が権限を行使するうえで支障とはならないとする。続いて本論に入り、憲法三条一項、三項、四項、二四条三項、七二条一項、二項の各規定を引用したうえで、結論に到る論理の筋道を以下のように展開する（冒頭の数字は筆者）。

①共和国の地方公共団体の議決機関は、普通選挙にのみ由来することができる。

②元老院は、それが共和国の地方公共団体の代表を確保するかぎりにおいて、「それ自身、これらの団体の発現たる選挙人団 (un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités)」によって、選出しなければならぬ。

③それゆえ、市町村会議員の指名は元老院議員の選出に「影響力 (influence)」を持つことになる。

④元老院は、議院の資格で国民主権の行使に関与する。

⑤したがって、共和国の地方公共団体の議決機関の指名、なかんずく、市町村会議員もしくはパリ評議会議員の指名のために行われる選挙において、フランス国民のみが選挙権・被選挙権を有することを、憲法三条四項は意味する。⁽²⁵⁾

⑥結論として、マーストリヒト条約G条により八B条一節としてEC条約に付加された規定は違憲である。

欧州連合市民に対する市町村会選挙の選挙権の保障に関する憲法院の判断は、右に紹介したことに尽きる。判決理由は、このようにごく短いものである。加えて、表現が抽象的な箇所があることも手伝って、判決の意義および

射程については、必ずしも明らかでない点もある。差し当たり、以下の点を指摘しておきたい。

第一に、憲法三条四項は選挙権の保障をフランス国民に限定するものではないとする学説を、判決は退けている。上述の判決理由⑤に照らして、このことは疑いないところである。⁽²⁶⁾

第二に、三条四項を地方選挙に直接適用すべきであるとする見解は採用されていない。この点は、市町村会選挙が元老院選挙と一定の関係を有することを違憲の理由にしているところから明らかであり、判決を支持すると否とを問わず、評者が一致する点といつてよい。⁽²⁷⁾ここに、違憲の根拠づけをめぐる学説の対立は一応の決着を見ることになった。しかし、判決では、地方選挙を国政選挙と区別する理由は示されておらず、また、上述の八二年判決との整合性も不問にされたままであつて、なお問題を残しているといわざるをえない。⁽²⁸⁾

第三に、元老院に関する現行の選挙制度を改正し市町村会選挙との結びつきを切断することが、現行憲法上、可能かどうかという点については、必ずしも明らかでない。⁽²⁹⁾この問題は、結局のところ、二次投票の選挙人団が「それ自身、地方公共団体の発現たる」(判決理由②)べきものとされている点を、どのように解するかによろう。⁽³⁰⁾

第四に、判決理由③の「市町村会議員の指名は元老院議員の選出に影響力を持つ」(傍点は引用者)という言い回しの意味も、必ずしも明確とはいいがたい。判決のこの部分は上院において論議を呼んだが、後述する。

第五に、本件では、欧州連合構成国出身の外国人に対する市町村会選挙の選挙権の保障が違憲とされているが、この論理は、外国人の地方選挙権一般に妥当するものと思われる。外国人の範囲ならびに地方選挙の種類が限定されていることは、問題の本質とは無関係だからである。また、このことは、判決理由⑤の「共和国の地方公共団体の議決機関の指名、なかんずく、市町村会議員(以下略)」(傍点は引用者)という表現のなかに含意されていると見ることもできよう。

以上、憲法院の判決には、理論的問題ないし不明確な点が散見される。しかしともかく、本判決が出されたことにより、マーストリヒト条約の批准に先立ち、憲法を改正しなければならなかったことになった。もとより、憲法院は外国人への地方選挙権の保障を違憲と判示したにとどまり、違憲性を解消する方法には言及しておらず、この点は政治部門に一任されている。では、憲法改正はどのように行われ、その過程においてどのような問題が論議されたのか、次章で検討しよう。

- (1) 第五共和制憲法の邦訳は、樋口陽一『吉田善明編『解説世界憲法集（改訂版）』一九九三年（辻村みよ子訳）にしたがった（但し、語句を一部改めた部分がある）。
- (2) 三条一項をナシオン主権原理を定めた規定と解するのか、それともプープル主権原理を定めた規定と解するのかにより、選挙人団の位置づけは異なるであろう。すなわち、前者の解釈によれば、選挙人団は「代表者」の地位を占めるのに対し、後者の解釈によれば、選挙人団は主権者たる「人民」と事実上、重なり合うことになろう。
- (3) E. Peuchot, "Droit de vote et condition de nationalité", R. D. P. 1991, p. 493.
- (4) O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, 1991, p. 91. また、これを異なる視点から、国民主権原理は外国人の政治参加を必ずしも排除するものではないとの見方を提示するものとして、Ph. Ardant, "Les exclus", *Pouvoirs* no. 7, 1978, p. 56.
- (5) Cf. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 Octobre 1958*, vol. III, 1991, p. 48.
- (6) 文言を重視する解釈方法について、L. Favoreu は、他の条文に適用した場合に問題が生じるとして、これを批判する (L. Favoreu, "Les accords de Maastricht et la Constitution", *La Constitution et l'Europe*, 1992, p. 353.)。他方、B. Genevois は、一九六〇年の「共同体」の消滅により、この説の根拠が失われたと主張する (B. Genevois, "Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution", R. F. D. A., 1992, p. 389.)。
- (7) Cf. E. Peuchot, *op. cit.*, pp. 496 et s. O. Beaud, "Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitution-

nelle allemande à une théorie du droit de suffrage”, R. F. D. A. 1992, p. 416.

- (8) Cf. J.-C. Masclet, *Droit électoral*, 1989, pp. 12 et s.
- (9) 本文で引用した部分に続けて、憲法院は、候補者名簿に登録される候補者のうち、少なくともその四分の一は異性でなければならぬと定める法律の規定を違憲と判示した(J. C. P., 1983, no. 19946)。⁹ なお、この判決の評釈として、D. Loschak, “Les hommes politiques, les «sages» (?)…et les femmes”, *Droit social*, 1983, pp. 131 et s.
- (10) L. Favoreu, “Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982”, R. D. P., 1983, p. 368.
- (11) L. Favoreu, “Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l’Union européenne”, R. F. D. C. no. 11, 1992 (以下、L. Favoreu, “Les décisions du C. C.”と略す), pp. 390 et s.
- (12) 一方、選挙人が「市民」としてでなく、社会保険加入者、雇用者、賃金労働者、学生など、J. Burdeau のいう「定位された人間(homme situé)」の資格で参加する選挙は、三条四項の適用を受けない。¹⁰
- (13) 引用部分も、J. Boulouis 論文(J. Boulouis, “La loi no 82-974 du 19 novembre 1982”, A. J. D. A., 1983, p. 80.) ならぬ(9)と見なす。¹¹
- (14) J.-C. Masclet, op. cit., pp. 13, 47-48.
- (15) E. Peuchot, op. cit., pp. 517 et s. 同様に八二年判決に批判的な見解として、B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Principes directeurs, 1988, p. 248.
- (16) Cite par E. Peuchot, ibid., p. 518. (但し、これは八二年判決が出る以前に発言であることに留意しておく必要がある)。¹²
- (17) 元老院議員は、①下院議員、②県において選出された地域圏議会議員、③県会議員、④市町村会議員の代表もしくは代表の代理人、以上、各県において構成する選挙人団によって選出される(Code électoral, art. L. 280)。¹³
- (18) Cf. F. Luchaire, “L’Union européenne et la Constitution”, R. D. P., 1992, p. 598.
- (19) L. Favoreu, “Les décisions du C. C.”, p. 395.

- (20) R. Chapus, "Rapport francais", *Études Migrations* no. 49, 1978, p. 114.
- (21) E. Peuchot, *op. cit.*, p. 519.
- (22) ミッテラン大統領は「外国人の選挙権」および「主権の移譲」の二点について憲法改正が必要であると発言していた (*Le Monde*, 14 janvier 1992.)
- (23) 判決文は「F. Luchaire, "L' Union européenne et la Constitution", *op. cit.*, pp. 609 et s. に掲載のものを参照した。四月九日判決の評釈として「後で引用するものほか」以下のものがある(タートルは略す)。⁹ R. Étien, *La Revue administrative*, 1992, pp. 126 et s.; J.-P. Jacque, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, pp. 251 et s.; J.-C. Gautron, *La Constitution et l'Europe*, pp. 344 et s.; X. Prétot, *ibid.*, pp. 327 et s.; N. V. Tuong, *J. C. P.*, 1992, pp. 162 et s.
- (24) なお「経済通貨連合の設立および共通の政策に関する措置については」それらが「国民主権の行使の不可欠の条件 (conditions essentielles d' exercice de la souveraineté nationale)」を侵害するものが違憲の理由とされたり、主権原理に問題の核心がある点は選挙権の場合と相通するものがある。
- (25) その一方、欧州議会選挙について憲法院は「憲法に定められる条件にしたがって」実施される選挙ではないとして「憲法三条四項の適用を認めな⁹」。
- (26) L. Favoreu, "Les décisions du C. C.", p. 394.; G. Genevois, "Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution", R. F. D. A., 1992, p. 389. 「わたしたち」ニハマンをを異なれ見方をををの「G. Luchaire, *op. cit.*, pp. 597 et s.
- (27) L. Favoreu, *ibid.*, pp. 395 et s.; G. Genevois, *ibid.*, pp. 389 et s.; J. Rideau, "La recherche de l' adéquatation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne", R. A. E., pp. 20 et s.
- (28) Favoreu は当初、本判決は八二年判決を必ずしも変更するものではないとの評価を示したが (L. Favoreu, "Premières observations", R. F. D. C., 1992, p. 344.) のまた見方を変えよう (L. Favoreu, "Les décisions du C. C.", p. 395.)⁹ なお「八一年判決の変更の徴候が本判決以前にもあった点を指摘するの「G. Luchaire」 G. Genevois, "Le traité sur l'Union européenne et la

説 (29) L. Favreau, “Les décisions du C. C.”, pp. 397 et s.

(30) なお、Favreau は、地方議会議員を二次投票の選挙人団に加える制度は「共和国の法律によって承認された基本原則」(一九四六年憲法前文に当たるとして、その憲法的効力を認めてゐる(ibid., p. 398).⁹)

論

三 憲法の改正

(1) 最初に、憲法改正の全体的経過を簡単に振り返っておくことにする。⁽¹⁾ 四月一六日のコンセイユ・デタの答申をうけて、二二日、政府は「憲法典に《欧州連合について》の章を追加する憲法的法律案」を閣議決定、同日、下院理事部に提出する。新設の章(一四章)は二カ条からなり、八八条ノ一では「欧州経済・通貨連合の確立」および「欧州共同団体加盟国の国境通過に関する諸規則の決定」に必要な権限の委譲を、八八条ノ二では欧州連合市民への市町村会選挙の選挙権の保障を、それぞれ定める。

政府案は三つの下院常任委員会に付託され、このうち、「憲法・立法および共和国一般行政委員会」(以下、「憲法委員会」という)が中心的役割を果たした。五月二日、議事に抗議してRPR、UDF、UDCの野党三会派の委員が欠席したまま、「憲法委員会」は報告書を採択した。報告書では、フランス議会の権限の強化を内容とする八八条ノ三の規定を追加することが提案されている。五月五日、下院本会議が開かれ、「不受理の異議」および「先決問題動議」をそれぞれ否決したあと、一般討議に移ったが、七日、「憲法委員会」への差戻しが決定される。そこで、同委員会は再審議し、九日、補足報告書を提出した。これをうけて、本会議で逐条審議が行われ、一三日、六項目

におよぶ修正⁽²⁾を加えたうえで、三九八対七七の賛成多数で法案を可決した（反対票の内訳は、社会党五、R P R 三一、U D F 七、U D C 一、共産党二六、無所属七。なお、棄権九九（その大半がR P R 議員）、欠席二）。

法案は上院に廻され、ここでも「憲法委員会」（正式名称は「憲法・立法・普通選挙・議員規則および一般行政委員会」）が報告書の作成にあたる（五月二七日の同委員会の修正案のうち、八八条ノ二関連のものが注目に値する）。六月二日、上院本会議が開かれるが、いわゆる「デンマーク・ショック」の余波をうけて審議が一時中断する（実質審議が再開されるのは九日）。一〇日、マーストリヒト条約が失効したとして「不受理の異議」が出されたが、否決された。審議は一日、一六日の両日にも行われ、八項目におよぶ修正⁽³⁾を行ったうえで、一九二対一一七の賛成多数で法案を可決した（反対票の内訳は、社会党二、R P R 八六、R D E 三、U R E I 八、共産党一五、無所属三。なお、棄権五、欠席六）。

上院が可決した法案のうち、八八条ノ二の「両院により同一の文言で表決された組織法律」の部分は、のちに見るように、上院の権限を拡大するものであり不当であるとして政府の反発を招き、下院の第二審議会では、「憲法委員会」により削除することが提案される（六月一七日の報告書）。しかしその後、政府が態度を軟化させたことに伴い、「憲法委員会」は提案を撤回する。そして六月一八日、R P R の議員が欠席するなかで投票が行われ、三八八対四三の賛成多数で法案を可決した（棄権二、欠席一四三。反対票の内訳は、社会党五、U D F 七、U D C 一、共産党二六、無所属四）。続いて六月二三日、両院合同会議が開かれ、成立要件である有効投票の五分の三を大きく上回る五九二票の賛成多数（反対七三、棄権一四、欠席九五）で法案を可決し、二五日、大統領が審署した⁽⁴⁾（なお、八八条ノ一 A が八八条ノ一へと変更されたことに伴い、残りの三カ条の条数が順次、繰り下げられている）。これに対し、改正後の憲法五四条にもとづき上院議員七〇名が憲法院に提訴したが、九月二日、憲法院はマーストリヒト条

約を合憲とする判決を下した。

今回の憲法改正は、右に概観したような紆余曲折を経て達成された。審議の各段階で政府案にはいくつもの修正が加えられたが、これを八八条ノ二（成立した憲法的法律では八八条ノ三）の規定に即して見たのが、〔資料〕である（次頁参照）。成立した法案を政府案と比較対照した場合、以下の四点を見落とすことができない。第一に、「選挙権は、…欧州連合の市民にのみ付与することができ、」（傍点は筆者）という言い回しがなされ、選挙権の権利性が弱められていることである。第二に、保障を欧州連合市民に限定することが明記されていることである。第三に、欧州連合市民が元老院議員の選挙人の指名に関与できないことが明記されていることである。第四に、「両院により同一の文言で表決された組織法律が、本条の施行要件を決定する」という条項が追加されていることである。最後の点の一部分を除き、いずれも上院による修正に由来する。「明記」ないし「追加」という方法をとるこれらの修正は、のちの検討のなかで明らかにされるように、政府案の持つ射程を制限するという意図のもとに行われた。

ところで、欧州連合市民への選挙権の保障の是非に関する四大政党（社会党、RPR、UDF、共産党）の立場を、各政党の少数意見を捨象したうえで見ると、与党である社会党は賛成であったが、野党の方は、UDFが条件付の賛成、RPRと共産党が反対というように足並みが乱れていた。特にその中軸をなすUDFとRPRの意見の食い違いは、最後まで解消されなかった。⁽⁵⁾このように野党の結束力は必ずしも強くはなかったが、しかし他方、政府の基盤も決して強固とはいえなかった。憲法八九条による憲法改正の場合、改正案が両院によって同一の文言で表決されることが絶対条件であるが、社会党は両院とも議席の過半数を占めていなかったからである。⁽⁶⁾このような状況のなかで、政府としては、野党、なканずくUDFを中心とする勢力に一定の譲歩を示すことを余儀なくされたといえる。最初の政府案に比べ、成立した憲法的法律の内容が後退しているのは、かかる事情を反映したものと

フランスにおける外国人の選挙権

〔資料〕

① 4月22日の政府案（5月2日の下院「憲法委員会」案も同じ）

《相互主義の留保のもとに、かつ、一九九二年二月七日に調印された欧州連合条約にもとづき、フランスに居住する欧州共同体加盟国の国民は市町村会選挙の選挙人ならびに被選挙権者である。右国民は市町村長もしくは助役の職務を行使することはできず、元老院議員の選挙に参加することもできない。》

② 5月13日に下院が可決した法案→①のあとに、次の文言を追加。

《組織法律が、条約に定められた規定にしたがい、本条の施行要件を決定する。》

③ 5月27日の上院「憲法委員会」案

《一九九二年二月七日に調印された欧州連合条約にもとづき、かつ、相互主義の留保のもとに、市町村会選挙の選挙権ならびに被選挙権はフランスに居住する欧州連合の市民にのみ付与することができよう。これらの市民は、市町村長もしくは助役の職務を行使することはできず、元老院議員選挙の選挙人の指名および元老院議員の選挙に参加することもできないであろう。両院により同一の文言で表決された組織法律が、本条の施行要件を決定するであろう。》

④ 6月16日に上院が可決した法案（修正した③の点線部分についてのみ記す）

《相互主義の留保のもとに、かつ、一九九二年二月七日に調印された欧州連合条約に定められた諸方式にしたがって、……できる。……できない。……決定する。》

⑤ 6月17日の下院「憲法委員会」案→④のうち、《両院により同一の文言で表決された》の部分削除。

⑥ 6月18日に下院が可決した法案、6月23日に両院合同会議が可決した法案→④と同じ。

見ることができよう。

(2)では、八八条ノ二の規定をめぐる論議はどのようなものであったのか。政府案に対抗して、野党は数多くの修正案を提出しているが、このうち、次の二つの案が重要な位置を占める。一方は八八条ノ二の規定を削除するという案であり、他方は、政府案ののちに見る字句を追加するという案である。以下では、この二つの修正案をめぐる論議を中心に考察する。

まず、八八条ノ二の規定を削除するという案であるが、これはRPRの議員が中心となつて上下両院に提出したものである。マーストリヒト条約の批准に先立ち右の規定を設けるには及ばないというのが、提案理由の一つに挙げられた。すなわち、同条約は閣僚理事会により決定される「諸方式」のなかに「免除条項」が挿入されることを認めており、この「免除条項」を援用して、フランスは選挙権を保障する義務を免れることができる。したがつて、八八条ノ二の規定がなくても問題は生じないというのである⁽⁷⁾。これに関連して、加盟国の一つであるルクセンブルクが義務の免除を要求していることが指摘された⁽⁸⁾。これに対し、政府は次のように反論した。すなわち、マーストリヒト条約は保障の「方式」に関する特例のみを許容しているのであり、保障の義務を全面的に免れることは認められない。また、ルクセンブルクは「方式」についての特例を要求したにとどまり、「全面的免除 (derogation générale)」を主張したわけではない、と⁽⁹⁾。

ルクセンブルクの要求はともかく、この問題はマーストリヒト条約の規定の解釈をめぐる問題とみなすことができる。既に見たように、条約は、欧州連合市民がその居住する構成国において地方選挙の選挙権を有することを宣言し、続いて、この権利が閣僚理事会の決定する「諸方式」にしたがつて行使されること、および「免除条項」が設けられる場合があることを定めている。この規定を素直に読むかぎり、「免除条項」は選挙権の「行使」について

のものと解するのが自然である。したがって、「全面的免除」を要求することはできないものと思われる⁽¹⁰⁾。そして、かかる解釈は四月九日の憲法院判決にも合致するのではなからうか。上述のように、憲法院は、「諸方式」が選挙権の行使に関する準則を定めるものであるとの解釈を示し、「免除条項」が入れられる可能性があることは当裁判所が権限を行使するうえで支障にならないと断つたうえで、マーストリヒト条約を違憲と断じているからである⁽¹¹⁾。

ところで、八八条ノ二の規定は不要であるとの見解は、右規定に反対する消極的理由ではあっても、積極的理由にはならないであろう。では、提案者が反対する本当の理由はどこにあるのか。大きく分けて、理由は二つある⁽¹²⁾。その一は、選挙権（一般的には市民権）と国籍の結合が断ち切られてしまうことである。その二は、欧州連合市民以外の外国人、なかんずく非ヨーロッパ人への保障を余儀なくされることである。

これら二つの理由のうち、前者は、フランスの伝統の根幹に関わる問題であるとして、保守派が最も重視した点である。P.-A. Wiltzer は、UDF の少数意見を代表して、次のように論ずる。すなわち、共和国の建設以来、市民権は国籍と一体不可分のものとされてきた。かかる原則によれば、「フランス人はすべて市民であり、主権者たる人民の一員である。これと反対に、市民的権利を行使するには、憲法三条四項が明記するようにフランス人でなければならぬ」ところが政府案は、国籍の代わりに、わが国に居住することを選挙人の資格要件としている。これは「共和国の伝統の土台をなす原則」を破壊するものであり、「法律革命 (révolution juridique)」以外の何物でもない、と⁽¹³⁾。ここには、フランスのアイデンティティーの喪失に対する保守派の危機感が表れているように思われる。

八八条ノ二の規定はフランスの伝統に反するものだとする批判に対し、政府は必ずしもこれに反駁を試みてはいない。わずかに、別の文脈における M. Vauzelle 法相の次の発言が注目されるだけである。いわく、「市民権と国籍の結合は、(中略) 欧州市民権の概念のなかで消滅するものではない。欧州市民権がヨーロッパ全体を構成する諸国

民 (nationalités) との結びつきを保持するかぎり、この結合は常に存在する (中略)。したがって欧州市民権と国籍の間に完全な断絶はない」、⁽¹⁴⁾と。但し、これは上記の批判に直接反論したものとはいえない。批判者がフランス市民権とフランス国籍の一体不可分の関係を主張したのに対し、欧州連合の次元での結合を説くとどまるからである。むしろ法務大臣の発言で興味深いのは、伝統を尊重するという建前が示されていることである。八八条ノ二の規定の射程をどう評価すべきかはさておき、市民権と国籍の関係が公然と否定されなかったという事実は、それとして重要であると思われる。なお、上院では、市民権と国籍の不可分性を「憲法に優越する諸原則 (principes supra-constitutionnels)」の一つに位置づける立場から、憲法改正案は違憲であるとの批判が出されたが、後述する。

次に、反対理由の二番目として、欧州連合市民以外の外国人にも選挙権を認めざるをえなくなるという問題が指摘された。これについて、Wilizer は次のように述べる。いわく、「フランス国籍の取得によつてでなく、居住の事実によつて市民権が獲得されるとした場合、ある人間に認めることを他の人間には拒否するということが、いかなる法のルール、特に道徳的ルールにより可能であるのか、諸君にお聞きする。そのことを望む者は、金持ち・白人のヨーロッパの信奉者、利己主義的さらには人種差別的な欧州市民権の信奉者だと非難されるのが落ちである」、⁽¹⁵⁾と。ここでは、保障の範囲を広げることが要求されているのではない。まさに、その逆である。非ヨーロッパ人への保障を余儀なくされるという事態が起きるのを避けるためにも原則を変えるべきでないというのが、主張の骨子にほかならない。この点、同じく政府案に反対の立場をとるとはいえ、非ヨーロッパ人を差別している点を問題にする共産党とは似て非なることに注意すべきであろう。

この非ヨーロッパ人への保障の問題は、下院では、主に一九九二年二月五日のヨーロッパ審議会 (Conseil de l'Europe) の憲章案をめぐる論議された。⁽¹⁶⁾ 憲章案は、C章六条において、一定の要件を満たすすべての定住外国人に地

方選挙権を付与する義務を加盟国（フランスも含まれる）に課している。そこで、P. Mazeaud (RPR) はこの点に関する政府の意見を質した。そこには、これまで外国人の選挙権に積極的であった社会党の姿勢を牽制するという意図が込められていたと思われる。これに対し、G. Guizes (下院「憲法委員会」委員長、社会党) から、憲章案は今回の憲法改正とは直接関係ないとの発言がなされたが、しかし質問者は納得せず、結局、政府は憲章案に反対することを確約した。

非ヨーロッパ人に選挙権を保障すべきでないとする意見は、保守派だけでなく、中道派の議員によっても、再三にわたり主張されている。保守派と異なり、中道派は欧州連合市民への選挙権の付与自体には異論はなかったが、しかしその一方で、保障の範囲を広げることには反対であった。かかる中道派の主張は、五月二七日の上院「憲法委員会」案のなかの「欧州連合の市民にのみ付与する」(傍点は筆者) という表現のなかに反映されている。この点について、政府は、「冗長にすぎ、かつ差別的」であると反対意見を述べた。⁽¹⁷⁾ なるほど、今回の保障が欧州連合市民に限られることは、政府案でも明らかであるから、「のみ」という文言を挿入したからといって、そこに新しい法的効果が発生するというわけではない。その意味では、敢えて反対の意思を示す必要はなかったはずである。政府が問題にしたのは、法的効果というより、むしろそのイメージ的なマイナス効果、すなわち、欧州連合構成国以外の国に門戸を閉じたかのような印象を与えかねないという点であった。「差別的である」と政府が批判した理由はそこにある。しかし、かかる政府の反対にもかかわらず、上院は「憲法委員会」の提案を支持した。この問題は下院第二審議会でも引き続き論議を呼び、社会党議員によって、「のみ」という文言の削除が修正案として提出された。⁽¹⁸⁾ しかし、政府が上院の意思を尊重するという妥協の姿勢に転じたこともあり、結局、この修正案は否決されている。⁽¹⁸⁾ やや図式的であるとの印象を免れないが、国籍と市民権を不可分のものとみなす保守派の主張がフランス・ナシ

ヨナリズムを表しているとすれば、欧州連合市民にのみ選挙権を認めるべきだとする中道派は「ヨーロッパ・ナシヨナリズム」を体現していると見て、ほぼ間違いないであろう。なるほど、今回の憲法改正がマーストリヒト条約の批准に必要な限度で行われたため、保障の対象を欧州連合市民に限定することはある意味で自然の成り行きであったとの見方も成り立ちうる。しかしながら、この点を考慮しても、非ヨーロッパ人の差別的取り扱いを積極的に主張することは民主主義への希求および人権尊重の姿勢とは無縁のものといわざるをえないと思われる⁽¹⁹⁾。

(3) 続いて、注目される第二の修正案の検討に移る。これは、政府案の「……市町村会選挙の選挙人ならびに被選挙権者である」の部分で、「……組織法律により定められる要件において市町村会選挙の選挙人ならびに被選挙権者でありうる」という表現に改めるという案であり、UDFの議員が下院に提出したものである。修正案は二つの部分からなる。その一は、「ある(ont)」を「ありうる(peuvent être)」という文言に修正することにより、H. de Charette (UDF)の言葉を借りると、「権利の承認(affirmation d'un droit)」を「憲法上の可能性の開放(ouverture d'une possibilité constitutionnelle)」によつて置き換えるというものである⁽²⁰⁾。その二は、施行要件を組織法律という特別の法形式により定めるといふものである。八八条ノ二の規定を削除するという案が否決された(下院では二二〇対三二九、上院では一〇六対一八八)のと異なり、これら二つの部分はいずれも、やや形を変えて憲法的法律に結実することになるが、そこに至る経緯は同じではない。

右の修正案のうち、特に論議を呼んだのは「ありうる」という言い回しの部分である⁽²¹⁾。この点について、提案者は、マーストリヒト条約の違憲性を解消することで条約が批准できる状態にするという憲法改正の趣旨からすれば、選挙権を保障する可能性を示すだけで十分であり、それ以上に保障を確約すべきではないと論ずる。これに対して、下院「憲法委員会」は、マーストリヒト条約が選挙権の保障の原則をうたっていることを理由に、この案に反対の

意思を示した。そして、政府もこれに同調し、可能性を開いておくだけでは不十分であり、権利を認めなければならぬと反論した。

かかる意見の対立は、詰まるところ、今後予定されている手続きの方向づけをめぐる対立と見ることができよう。フランス在住の欧州連合市民が実際に選挙権を行使するには、マーストリヒト条約が発効することに加え、あらかじめ、「諸方式」が一九九四年一月三十一日までに閣僚理事会により全会一致で決定されること、および、決定された「諸方式」をフランス国内で実施するために必要な法的措置が講じられることが必要である。かかる手続きが必要であること自体は、政府の側にも異論はなかった。政府が問題にしたのは、選択の余地を今後に残しておくこととする提案者のねらいである。端的にいうと、将来、条約の宣言する選挙権の保障の原則が放棄され、もしくは、著しく制約される恐れがあることを政府側は懸念したのである。⁽²²⁾ 採決の結果、U D Fの議員が提出した修正案は二八〇対二八三の僅差で否決された。

「ある」という字句の修正を下院が否決したことに関連して、上院「憲法委員会」は、五月二七日の報告書において次のような分析を行っている。⁽²³⁾ すなわち、「法案」〔ある〕では、単なる「権能 (faculté)」ではなく、「実効的権利 (droit effectif)」が欧州連合市民に保障されている。このため、「条約八B条一節の適用に関して、フランスが全面的免除を要求しうる可能性は排除されていると思われる」。また、選挙権の行使を永続的もしくは広範囲に妨げるような規定を組織法律に入れることも、憲法違反となるであろう。下院により可決された法案の持つ意味をこのように理解したうえで、上院「憲法委員会」は、これと反対に、「マーストリヒト条約の提示する原則をフランス憲法に記載する必要はない」との見地に立って、「欧州連合の市民にのみ付与しうるであろう (pourra être accordé)」という案を提案した。ここでのポイントは二つある。第一に、時制を未来形にすることで、将来の選択の幅を拡大し

ていることである。第二に、第一の点とも関連するが、保障の可能性にとどめることで、「全面的免除」を要求する余地を残していることである。特に後者の点は、八八条ノ二の規定を削除するというRPRの要求が一部反映されていると見ることも可能であり、のちに見るように、重大な問題をはらんでいた。政府がこれに反対したのはいうまでもない。しかし、上院は、条文の形式に配慮して時制を現在形(gerund)に改めたうえで、この案を可決した。⁽²⁴⁾

さて、UDFが下院に提出したものの否決された修正案のうち、施行要件を組織法律により定めるという第二の部分、⁽²⁵⁾「組織法律が、本条の施行要件を決定する」という別個の修正案として再度、下院に提出された。下院「憲法委員会」はこの案に反対したが、政府は、この修正は本質的な問題に属さないとして、「条約に定められた規定にしたがい」という文言を挿入するという条件付きでこれに賛成し、この政府の案が可決された。

このように、当初、柔軟な姿勢を示していた政府であるが、組織法律の採択の方法について上院「憲法委員会」が提案を行ったことで、にわかには態度を硬化させる。提案の中身は、組織法律が「両院により同一の文言で表決される」というものである。R. Dumas 外相は、次のようにこれを批判している。⁽²⁶⁾ すなわち、欧州連合市民による選挙が元老院議員の選出に直接間接に関係する場合、憲法四六条が適用されるから、この案は不要である。⁽²⁷⁾ これと反対に、まったく関係しない場合、下院と上院の間の「均衡」が破られることになる、と。後者の、上院の権限を不当に拡大するものであるとの批判をめぐって審議は紛糾するが、右の案は、結局、可決された。この点は、二院制のあり方を考えるうえで興味深い。本稿のテーマとは直接関係ないので、これ以上、立ち入るのは控えたい。

(4)以上、やや駆け足で審議の中身を見てきたが、成立した八八条ノ三の規定については、国民主権原理を定める憲法三条、なかならず、フランス国籍を有することを選挙人の資格要件の一つに挙げる同条四項との関係が、検討すべき問題として残されている。三条をそのままにして八八条ノ三を追加するという方法(revision-adjunction)が

とられていることもあり、二つの規定の関係は必ずしも明らかであるとはいえないからである。⁽²⁸⁾

この問題に対する一つの答えは、五月二日の下院「憲法委員会」の報告書に示されている。⁽²⁹⁾ すなわち、右の報告書は、憲法三条四項は選挙人資格をフランス国民「のみ」に限定するとは明記していないとしたうえで、普通選挙の原則を宣言すること、そして、民事上および政治上の権利を剝奪しうる権限を立法者に与えることに、規定の趣旨があるのであり、ここでは、外国人への選挙権の保障は禁止されていないと論じている。下院「憲法委員会」の見解は、先に言及したDuhamel説に近いものがあるが、かかる見解によれば、三条四項と八八条ノ三はもともと矛盾せず、したがって、両規定は並存しうることになる。しかし、すでに触れたように、この説は批判を受けており、四月九日の憲法院判決に抵触するという問題点も有する。また、議事録を見るかぎり、かかる見解を積極的に支持する発言を行った議員はいないように思われる。そして政府自身も、下院「憲法委員会」の見解に必ずしも与えていたわけではないと推察される。すぐ後で見られるように、政府案では、八八条ノ二が三条に抵触しないための措置が講じられているからである。そもそも抵触しないのであれば、かかる措置は不要だったのでなかろうか。

さて、政府案では、三条との矛盾を回避する措置として、欧州連合市民に対し、「市町村長もしくは助役の職務を行使すること」ならびに「元老院議員の選挙に参加すること」を禁じている。前者⁽³⁰⁾についてはともかく、後者については、間接選挙制をとる元老院議員選挙のどの段階への参加を禁止しているのか、規定上、不明であった。この点について、F. Luchaire (パリ第一大学名誉学長) は、下院「憲法委員会」による意見聴取において、政府案のいう「元老院議員の選挙」を「選挙の最終段階」の意味に解すべきであると述べている。⁽³¹⁾ すなわち、元老院議員を直接選挙する行為だけがここで禁止されるというのである。しかし、上院による修正の結果、「元老院議員の選挙」に加えて、さらに「元老院議員選挙の選挙人の指名」も禁じられることになった。選挙人を指名するのは市町村会

あるから、市町村会議員に選ばれた欧州連合市民は指名手続きから外されることになる。⁽³²⁾

では、以上のような措置を講ずることで、三条との衝突は回避されえたのであろうか。この点を正面から問題にしたのが、P. Masson、Ch. Pasquaに代表される、上院におけるRPRの議員である。⁽³³⁾ 主張の内容は、ほぼ次のようなものである。すなわち、八八条ノ二の規定は「違憲(anticonstitutionnel)」であるから削除すべきである。憲法院判決は、判決理由のなかで、「市町村会議員の指名は元老院議員の選出に影響力を持つ」と判示している。すなわち、市町村会議員選挙それ自身が元老院議員選挙と一定の関連を有する。したがって、外国人は、市町村会議員選挙への参加を通じて、必然的に元老院議員選挙に関与することになる。このように述べて、Massonらは、三条との矛盾はなお解消されていないと断じたのであった。⁽³⁴⁾ この批判は、直接には政府案に向けられたものだが、「違憲」と見るべきかどうかはともかく、成立した八八条ノ三の規定においても考慮に値する指摘であると考えられる。但し、政府案と異なり、ここでは、選挙権の保障が将来の可能性の問題にとどめられている点を看過してはならないであろう。既に述べたように、この規定がフランス政府による「全面的免除」の要求を許容する趣旨を仮に含んでいるとするならば、選挙権の保障の義務を免れることにより、今後、三条との衝突が解消される可能性も皆無とはいえないのではないか。いずれにせよ、現時点においては、未確定の状態にあるといわざるをえないものと思われる。⁽³⁵⁾

(1) 憲法改正の経過については、以下の論文を参照のこと。D. Maus, "La pratique institutionnelle française 1^{er} avril-30 juin 1992", R. F. D. C., 1992, pp. 493 et s.; Luchaire, op. cit., pp. 933 et s.; J. Rideau, op. cit., pp. 31 et s. など。上二両院の議事録を纏めた資料集(全七巻)が刊行されており、有益である。T. Mage (éd.), Examen de passage du Traité de Maastricht devant le Parlement français : La révision de la Constitution permettant la ratification du Traité sur l'Union européenne, 7 vol., 1992.

- (2) 修正点は、①新一四章の表題の変更、②憲法二条一項への「フランス語は共和国の言語である」という規定の追加、③八八条ノ三の規定の追加、(以上は五月九日の「憲法委員会」の提案にもとづく)、④憲法七四条の改正、⑤八八条ノ二の規定への一条項の追加、⑥八八条ノ一Aの規定(いわゆる「補完性の原則(principe de subsidiarité)」を示唆した規定)の追加、以上である。
- (3) 八八条ノ二関連の修正がその半数を占める(後述)。そのほかの修正点は、①「共和国の言葉はフランス語である」という表現に変更すること、②憲法五四条を改正し、憲法院への提訴権者を拡大すること、③八八条ノ一の規定の文言を一部変更すること、④八八条ノ三の規定を修正し、議院が「決議」を行いうるようになること、などである。
- (4) 可決成立した憲法的法律の邦訳は、辻村みよこ・前掲論文に掲載されている。本稿も、一部表現を改めた部分を除き、原則として右の訳にしたがっている。
- (5) この点について、『ル・モンド』紙はいくつかの断片的事実を伝えている。まず、下院の野党三会派(RPR、UDF、UDC)が政府案に対抗して共同提案を作成した際、外国人の選挙権の問題をめぐる意見の対立が解消されていないことが、当事者により明らかにされた(Le Monde, 24 avr 1992)。五月二日、ジスカール・デスタンUDF議長は、RPRによる棄権の呼び掛けに拒否すると述べ、欧州連合市民への選挙権の保障に賛成の意思を表した(ibid., 13 mai)。また、五月二日付けの記事は、「右翼、欧州連合市民の選挙権について分裂」という見出しのもとに、元老院におけるRPRとUDF諸派の対立状況を伝えている。さらに、五月二八日付けの記事は、野党が意見の調整を続けていること、しかし、RPRは、Ch. Pasquaを中心に、強硬な姿勢を崩していないことなどを指摘している。
- (6) 下院では、社会党二七一、RPR二二六、UDF八九、UDC四〇、共産党二六、無所属二四であるのに対し、上院では、社会党六六、RPR九一、RDE二三、UC六七、UREI五一、共産党一六、無所属六である。
- (7) T. Mage (ed., op. cit., p. 374. など)、免除を要求するための要件である「その国固有の問題」として、市町村会で互選される市町村長が主権に関わる権限(戸籍管理、司法的任務など)を行使すること、および、市町村会選挙が上院選挙と組織上の関連を有することなどが挙げられている。

- (8) *Ibid.*, pp. 378 et s. ルクセンブルクでは、外国人の数が本国民の数よりも多い市町村が存在するという「固有の問題」を抱えている。
- (9) また、ルクセンブルクは最終的に免除の要求を断念する見通しであるとも述べられている(*ibid.*, pp. 376, 379)。
- (10) Th. Bréhier, “Droit de vote : la volonté du traité”, *Le Monde*, 22 mai 1992.
- (11) この点については Lammasoure (UDF) が、憲法院の違憲判決が出された以上、「我々は憲法改正の義務を負う」と発言しているのが注目される(T. Mage (éd.), *op. cit.*, p. 377)。
- (12) そのほか、帰化政策がリベラルであることが反対の理由に挙げられている(*ibid.*, p. 374)。すなわち、帰化が比較的容易に認められるフランスでは、選挙権を欲する外国人は帰化すればよく、またそうすべきであるというのである。これは一見もったもなしな議論であるが、帰化が容易だという事実と外国人に選挙権を保障すべきだとする主張とは両立しえないものではない。その意味で、反対する独自の理由といえるか、疑問なしとしない。
- (13) T. Mage (éd.), *op. cit.*, p. 374.
- (14) *Ibid.*, p. 381.
- (15) T. Mage (éd.), *op. cit.*, p. 374.
- (16) 以下、*ibid.*, pp. 375 et s.
- (17) *Ibid.*, p. 949.
- (18) *Ibid.*, p. 520.
- (19) この点 J.-C. Lefort (共産党) が一種の「ヨーロッパ人種主義(eurocracisme)」であると批判している(*ibid.*, p. 377)のが注目される。
- (20) *Ibid.*, p. 382.
- (21) 以下、*ibid.*, pp. 382 et s.

- (22) 翌年に予定されていた下院総選挙（およびその結果としての政権交代）がこの問題に影を落としていたことは看過しえない。
- (23) T. Mage (éd.), *op. cit.*, pp. 749 et s.
- (24) J. Larché 上院「憲法委員会」委員長は「《pourra》と《peut》の間に大きなニュアンスの違いはないとして」、この修正に賛成の意を表した(*ibid.*, p. 955)。
- (25) 以下、*ibid.*, pp. 387 et s.
- (26) *Ibid.*, p. 949.
- (27) 憲法四六条は、三項において、元老院に関する組織法律が、両議院によって同一の文言で表決されなければならないことを定めている。
- (28) なお、六月一六日の上院本会議の場で、八八条ノ二の冒頭に「三条に違反して」という文言を入れるという提案がなされたが、のちに撤回された。(T. Mage (éd.), *op. cit.*, pp. 944, 947.)
- (29) *Ibid.*, pp. 25 et s.
- (30) 市町村長および助役が主権に関する権限を行使すること（註(7)参照）が、それらの職務から外国人を除外する理由にされている。但し、政府案では、市町村会議員たる外国人が市町村長および助役を選出する行為は禁止されておらず、問題を残している。
- (31) *Ibid.*, p. 61.
- (32) 市町村の人口に応じて、二次投票の選挙人の選出方法は異なる。すなわち、九千人未満の場合、市町村会は、市町村会議員の数に応じて異なる数の代表(députés)を選任する。これに対し、九千人以上の市町村ならびにセーヌ県の全市町村の場合、市町村会議員全員が代表になり、三万人以上の場合、これに加えて代表の代理(délégués supplémentaires)が選任される(Code électoral, Art. L. 284~285.)
- (33) Cf. T. Mage (éd.), *op. cit.*, pp. 944, 952. なお、この点は、上院「憲法委員会」による意見聴取において L. Favreau が問題にしている(*ibid.*, pp. 769 et s.)。

(34) 憲法改正案を「違憲」と断ずる点について少し説明すると、これは憲法改正限界説に立脚した主張である。すなわち、Massonらは、憲法三条および前文の定める国民主権原理を「憲法に優越する諸原理 (principes supra-constitutionnels)」の一つとみなしたうえで、改正案が右の原理に違反していると論ずるのである。この憲法改正の限界をめぐる問題は、特に上院「憲法委員会」による意見聴取のなかで論議されている。F. Goguel (元老院名誉事務局局長、元憲法院判事) が、限界説に好意的な立場から、憲法改正案は憲法三条等により示された公法上の基本ルール (国民主権原理) を侵害していると主張したのに対し、無限界説をとる G. Vedel (元憲法院判事、パリ第一大学名誉教授) は、憲法の条文の間に優劣関係は認められないから、憲法三条に抵触しても問題はなしとの見解を示した (Ibid., pp. 761-766)。この点について、九二年九月二日の憲法院判決は、「憲法制定権力は至高のものである。憲法の効力を有する規定を、適切だと判断される形態において、改廃、補充することは憲法制定権力の自由である (以下、略)」と判示し、憲法改正無限界説に立つことを窺わせるが、しかし他方で、改正の時期および内容について一定の限界があることも認めており、右の判決をめぐる評価の分かれる余地がある (九月二日判決につき、N. V. Tuong, J. C. P., 1992, no. 21943; F. Luchaire, op. cit., pp. 1588 et s.; L. Favoreu, R. F. D. C., no. 12, pp. 735 et s.)。この問題についての立ち入った検討は他日を期したい。

(35) これに関連して、C. Grewe, "La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht", R. F. D. C., no. 11, 1992, pp. 427 et s.

四 おわりに

フランスがEC構成国出身の外国人への選挙権の付与に踏み切ったことについては、これを積極的に評価する向きも見られる。たしかに、これまで「国民国家」のモデルを提供してきたフランスにおいて、市民権と国籍の不可

分の関係が問い直されるに至った意味は大きく、新しい時代の幕開けといえるかもしれない。但し、ここで最終的な結論を下すのはまだ時期尚早であるように思われる。EC全構成国の批准が完了したことにより、マーストリヒト条約は九三年一月一日に発効したが、今後の展開については、なお紆余曲折が予想されるからである。EC構成国出身の外国人の選挙権については、二つの異なる方向に軌道修正が行われる可能性もある。一方は、保障の原則を制約ないし否定するという方向であり、他方は、これと反対に、保障を他の外国人に拡大するという方向である。

フランスでは、周知のとおり、九三年三月二五日の下院総選挙において社会党が歴史的敗北を喫し、これに代わって、E. Balladur (RPR) を首相とする保守・中道政権が誕生した。すなわち、フランスのアイデンティティーの堅持を訴えてきたRPRが、政権の一翼を担うことになったのである。かかる政権交代の影響は、例えば、七月二二日の国籍法の改正により国籍取得の要件が厳格化されたこと⁽²⁾などに表れている。前述したように、EC構成国出身の外国人がフランスにおいて市町村会選挙の選挙権を行使するためには、「諸方式」が九四年一月三十一日まで閣僚理事会により全会一致で決定されること、および、決定された「諸方式」をフランス国内で実施するための法的措置が講じられることが必要条件である。これらの手続きが進められていくなかで、選挙権の保障の原則が制約される可能性、さらには放棄される可能性すら、ありえないわけではない。今後の動向を注意深く見守っていく必要がある。

ヨーロッパの結束力の強化を目標に掲げる欧州統合は、その反面、ヨーロッパとは異質の要素を排斥するという傾向を、少なからず持ち合わせている。欧州統合を推進する側から、非ヨーロッパ人を選挙権の保障から除外すべきであるとの意見が出されたという事実が、このことを物語る。しかし、これに対しては、非ヨーロッパ人を不当

説
に差別しているとの批判が、左翼を中心に根強く存在する。非ヨーロッパ人への保障の是非をめぐる論議はこれからも続くものと思われる。

論
(1) 新しい党派別議席数は以下のとおりである。社会党系六七、UDF二〇七、RPR二四二、共産党二四、右翼諸派三六、その他
1 (P. Avril et J. Gicquel, "Chronique constitutionnelle française", *Pouvoirs* no. 66, 1993, p. 180)。

(2) 九三年七月二二日の国籍法の改正については、差し当たり、『ジュリスト』九月一日号、一四三頁、同二月一五号、一二九頁を参照されたい。

(一九九三年十二月二二日脱稿)