

民主主義と透明性

— 公的生活の道德化をめぐるフランスの近時の立法を素材として —

只 野 雅 人

はじめに—政治生活の道德化

I. 近時のフランスにおける透明性の位相

1. 民主主義の変容と透明性
2. 公開性と透明性
3. 透明性をめぐる構造的緊張

II. 透明性の制度化

1. 行政の透明性, 政治の透明性
2. 道德化をめぐる文化的断絶—2013年組織法律・通常法律
3. 2013年10月9日憲法院判決
 - (1) 私生活の尊重への権利と透明性
 - (2) 議員活動と職業活動—兼業禁止をめぐる
 - (3) 独立行政機関の権限と権力分立
 - (4) 「点描主義」の意義

むすび

はじめに—政治生活の道德化

近時のフランスでは、大臣や議員をはじめとする公職者の職業倫理 (déontologie) をめぐる要請が年々強まっている。「政治生活〔公的生活〕の道德化 (moralisation de la vie politique [de la vie publique])」といわれる傾向であり、様々な法律が制定され、また行為規範が定められるなど、「道德化」のための法の役割やその介入の範囲が拡大している。直接的な背景にあるの

は、政治家をめぐる相次ぐ不祥事やスキャンダルである⁽¹⁾。

2012年に大統領となったオランド (François Hollande) は、「模範的共和国 (République exemplaire) をスローガンの1つとして掲げ、着任後ほどなく、元首相ジョスパン (Lionel Jospin) を議長とする「公的生活の刷新と職業倫理に関する委員会」を設立した。委員会は同年秋に『民主主義の刷新に向けて』と題する報告書を取りまとめている。報告書は、フランスが直面する「信頼の危機 (crise de la confiance)」に相接すべく、様々な制度改革の提案を行った。その柱の1つが、利益相反 (conflits des intérêts) の防止ための一連の施策であった。利益相反として従来何より問題となってきたのは、フランスに深く根を下ろしてきた国会議員職と地方公選職 (執行職を含む) 間の、あるいは地方公選職相互の、兼職 (cumul des mandats) であった。しかし報告書は、兼職に限らず、広く代表や公職者について、「特殊利益が一般利益の役務に影響を及ぼしてる場合、あるいはそのようにみえる場合」を念頭に、利益相反を問題としている⁽²⁾。本稿が検討対象とするのも、こうした意味の利益相反である。

しかし、かかる取り組みを進めていたオランド政権が、2013年春、予算担当大臣カユザック (Jérôme Cahuzac) の海外での隠し口座をめぐるスキャンダルに見舞われることとなった。事件は深刻な危機を引き起こし、事態への「象徴的な政治的・法的応答」⁽³⁾として制定されたのが、公的生活の透明

-
- (1) 制度改革の経緯や背景につき、服部有紀「フランスの政治倫理に関する立法——利益相反防止と資産公開——」外国の立法264号(2105年6月)24-25頁、安藤英梨香「フランスにおける政治倫理向上のための立法」外国の立法280号(2019年6月)88-90頁などを参照。
 - (2) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un nouveau démocratique*, La Documentation française, 2012, p. 82. 兼職については、拙著『代表における等質性と多様性』(信山社, 2017年)111頁以下をも参照されたい。
 - (3) Ph. Blanchèr, «Moraliser la politique par la loi? Observations sur les lois « confiance dans la vie politique»», *Revue du droit public*, n° 2, 2018, p. 343.

性に関する 2013 年 10 月 11 日組織法律及び通常法律（以下では、2013 年組織法律・通常法律という。）である⁽⁴⁾。後述のように、この 2 つの法律は、資産公開や利益相反の防止の徹底、制裁の強化など広範な措置を定めるとともに、利益相反の統制のための独立行政機関を設置するなど、他国と比べても相当に厳格な内容となっている。さらに 2016 年にも立法措置が執られ、規制が強化されている⁽⁵⁾。

「政治生活〔公的生活〕の道德化」は、信頼の危機への応答として不可避のものではあったが、その行きすぎへの懸念もまた小さくない。立法措置をめぐっては、「立法府は世論を印象づけるために象徴的な措置のつりあげの要求に屈した」⁽⁶⁾という評価もある。憲法院は、一部の措置を憲法違反と判断しており、踏み込んだ立法措置は後述のように、私生活の保護や権力分立原理といった憲法上の要請との抵触・調整という問題を惹起している。

2017 年に成立したマクロン政権もまた、「信頼の危機」への対応にいち早く取り組み、政治生活の信頼確保のための 2017 年 9 月 15 日組織法律及び通常法律が成立している⁽⁷⁾。ところが 2019 年 7 月、政権の重要閣僚であったド・リュジ (François de Rugy) 環境連帯移行大臣が、国民議会議長在任中豪華な夕食会を開催していたことなどが明らかとなり、辞任に追い込まれた。公職者の倫理に起因する信頼の危機は、依然として継続している。

(4) Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et loi organique n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

(5) 豊田透「【フランス】経済活動の透明性と汚職防止に関する法律」外国の立法 271-1 号 (2017 年 4 月) 12 頁、奥忠憲「官公吏の職業倫理、官公吏の権利義務の現代化、公務使用者の規範性」日仏法学 29 号 (2017 年) 148 頁などを参照。

(6) J. Benetti, «Les lois du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Du remède au trouble», *Actualité juridique. Droit administratif*, 27 janvier 2014, n° 4, p. 161.

(7) Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017. 詳しくは、安藤・前掲注 (1) をも参照。

このような「信頼の危機」の中、政治生活の道德化をめぐる一連の措置を論じる際に今日のフランスでよく用いられる概念が、「透明性 (transparence)」である。透明性は、日本を含め広く用いられる多義的な概念であるが、近時のフランスでは専らかかる文脈において、一連の措置や対応を分析するためだけでなく、民主主義のあり方を規整する規範的な意味合いをもった概念としても用いられている。透明性の概念は、選挙を通じた代表の選択や政治責任の追及の限界が強く感じられる今日、市民が「権力行使の形態に一層の関心をもち、その行使が不偏、誠実、透明であることを望んでいる」⁽⁸⁾という、民主主義のあり方をめぐる無視できない変化とも関わっている。

議員や大臣をはじめとする公職者の振る舞いや倫理が問題となるのは、もとよりフランスだけではない。日本では、議員や大臣の個人的な言動、不行跡だけでなく、首相と首相官邸への権力集中が進む中で、いわゆる森友問題や加計問題に象徴されるような、政策決定過程全体の不透明さも深刻な問題となっている。フランスにおける「透明性 (transparence)」の概念や、政治生活の道德化をめぐる議論は、日本の問題状況との関わりでも、一定の示唆をもたらさうものと考ええる。

以下ではまず、透明性の概念について、そしてまた今日のフランス民主主義における透明性の位置について、確認する (I)。そのうえで、公的生活の透明性、政治生活の信頼の確保のために執られた一連の措置がどのような憲法上の問題を惹起したのかについて、みてゆくこととしたい (II)。本来は、2013年と2017年の立法措置双方について検討すべきところであるが、紙幅の制約があるため、本稿では従来の透明性確保・利益相反の抑止をめぐるフランスの法制度を大きく変えることとなった前者にのみ焦点を合わせ、制度

(8) «Dossier. Le politique: entre droit et éthique», *Revue du droit public*, n° 2-2018, p. 343.

自体ではなく、かかる法制が惹起した憲法問題を中心に考察を進める。2017年の立法措置の検討は、他日を期すことにしたい。

I. 近時のフランスにおける透明性の位相

1. 民主主義の変容と透明性

透明性は、多義的な概念であり、その定義は時代や文脈に応じて様々に異なる。20世紀以前には、一定の予見可能な法に基づく統治、誠実で開かれた社会関係、さらには組織や社会を知覚可能 (knowable) にする手法といった意味合いで用いられてきた⁽⁹⁾。今日では、国際政治、国内政治、さらには企業統治の分野でも頻繁に用いられる。フッド (Christopher Hood) は、透明性の概念が今日では、「ガバナンスや制度設計をめぐる議論において、半ば宗教的な意味をもつようになっている」⁽¹⁰⁾と評している。

今日のフランスで透明性が論じられるのは、はじめにでもふれたように、とりわけ「信頼の危機」という文脈においてである。選挙された代表あるいは統治者に対する信頼のゆらぎは、もとよりフランスに限った問題ではないが、公職者の政治倫理や政治の道德化との関わりで透明性が論じられる点に、近時のフランスの特徴がある。こうしたフランス固有の文脈を意識しつつも、透明性をより広く近時の民主政の変容の中に位置づけて論じているのが、ロザンヴァロン (Pierre Rosanvallon) である。

当初の代表民主政においては、選挙は何より選良の選択であり、個人の資

(9) C. Hood, "Transparency in Historical perspective", C. Hood and D. Heald (ed.), *Transparency. The Key to Better Governance?*, p. 5 et s. 日本でも、様々な文脈で透明性が論じられる。民主政における決定をめぐる理由提示と公開性の確保という視点からこの問題を検討する論攷として、赤坂幸一「公権力の透明性と理由提示」論究ジュリスト 27号 (2018年) 139頁をも参照。

(10) *Ibid.*, p. 3.

質が重要な指標であった。普通選挙の定着と共に政党が発達すると、選挙の焦点は、個人の資質よりも、政党が掲げる綱領や政策に移ってゆく。さらにその後、執行府の優位という与件のもとで、大統領の直接公選制がとられる場合だけでなく、議院内閣制においても、選挙は政権と統治者の選択という色彩を強く帯びるようになってゆく。しかし統治を担う政治勢力間の相違が次第に不分明となり、政策やイデオロギーが選択の指標としての重要性を減じようになると、あらためて、統治者個人の資質が重要性を増しているとして、ロザンヴァロンは民主政の現状を次のように診断する。

「イデオロギーが衰退し、一般利益の定義が一層問題を帯びたものであることが明らかになり、また将来が不確かで不穏なものとなると、古風な言い方をすれば、重要性をもって再び基準点となるのは、統治者の資質と徳である。」⁽¹¹⁾

そうした資質と徳目の1つが、廉潔 (intégrité) である。選挙による選択が変化をもたらさないという無力感が拡がる中、「政治指導者の道德性がそれを補い基本的な準拠点をなす」⁽¹²⁾ ようになるのである。そうした道德性をいわば予防的 (préventif) に保証する役割を担うことになるのが、透明性の要請である。

透明性の概念は、先にみたように、歴史的にその位相を変化させてきた。ロザンヴァロンは透明性について、3つの位相を論じている⁽¹³⁾。透明性は当初、ある種のユートピアとして構想された。そこで理想とされたのは、相互に可視性のあるような市民同士の関係 (inter-visibilité) に根ざした社会のあり方である。時代が降ると、透明性は、政治的なイデオロギーとしての性格を帯びても用いられるようになる。20世紀に入ると、スキャンダルの暴露を目的とするジャーナリズム (muckraker) がアメリカでは台頭する。不正の暴露は、市民の間に権力者への不信を醸成する。21世紀に入り、こう

(11) P. Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015, p. 305.

(12) *Ibid.*, p. 355.

(13) *Ibid.*, pp. 357-365.

したイデオロギーとしての透明性が、ある種の「宗教」として回帰するようになったとロザンヴァロンは指摘する。権力者への信頼が揺らぐ中、透明性は道具的概念として、様々な制度化の原動力となる。先にみたフッドのそれとも部分的に重なる分析である。

ロザンヴァロンはさらに、透明性が今日では、制度化の原動力となり道徳性を予防的に保証するだけでなく、代表する者 (représentant) とされる者 (représenté) との間の非対称的な関係 (dissymétrie) を生み出し、「市民の権力行使の一形態」にもなっていると指摘する⁽¹⁴⁾。選挙は、代表される者に対する代表する者の従属関係を生み出すが、それはかりそめで不安定なものに過ぎない。これに対して透明性の要請は、代表する者 (統治者) を、恒常的に、審判者としての市民の監視下に置くことになる。ロザンヴァロンは、統治者の廉潔の確保を求める透明性の要請が、「人民主権の諸形態の1つ」⁽¹⁵⁾となっているとも評している。

2. 公開性と透明性

透明性は必ずしもフランスに固有の概念ではなく、むしろ「北米の民主政に着想を得た」⁽¹⁶⁾ものである。一方、フランスで革命期以来用いられてきた類似の概念が、公開性 (publicité) である。公開性は、もとより西欧の民主政に共通して認められる要請である。ギゾーは、権力分立、選挙と並ぶ代表制原理の本質的制度の1つとして、公開性をあげている⁽¹⁷⁾。公開性は革命以来、議事や議事録の公開などと結びつき、「決定の透明性と市民間の平等」という理念を具体化するものとして、フランスの議政に深く根付いてき

(14) *Ibid.*, p. 367.

(15) *Ibid.*, p. 368.

(16) Ph. Blanchèr, *supra* note 3, p. 341.

(17) F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe*, tome 1, Didier, 1880, p. 119.

た。公開性を通じ、市民は決定の過程を追跡し、理解することが可能となる。公開性は、「被治者が統治者を統制する最も実効的な手段」ともなる⁽¹⁸⁾。さらに公開性は、政治の道徳性の保証でもある。「議院の扉を開放すること、それは、何も隠し立てをしていないこと、あらゆる決定が白日の下でなされていること、統治が透明性、尊厳、誠実の原理に基づいていることを証明する」⁽¹⁹⁾—フランスの議会実務家のこの言葉は、公開性をもつ象徴的な意味を的確についでいる。

公開性は、このように、権力の統制手段であるという点において、また、政治の道徳性を保証する手段であるという点でも、透明性と共通する。両者は共存可能な概念であり、透明性の概念は、必ずしも公開性の概念に取って代わるものではない⁽²⁰⁾。とはいえ両者には、無視し得ない相違もある。公開性はもっぱら、議会と執行府の関係、あるいは議会と市民との関係において、制度の次元で問題となる。透明性はそれらに加えて、議員個人の行動とも関わり、統治者あるいは代表する者を恒常的な監視の下に置くことを主眼とする⁽²¹⁾。透明性は、公開性よりも広義の概念であり、また、公開性がいわば「舞台での上演」に焦点を合わせるのに対し、透明性は「舞台裏」にも目を向けるのである⁽²²⁾。もっぱら公共空間を監視対象とする公開性とは異なり、透明性の要請は「人物」に着目し、廉直の証明を求め、「公人」の私生活への侵入をも伴う。次に見るように、私生活の保護との間で、また利益

(18) 引用箇所はいずれも以下による。H. Coniez, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, 2^e éd revue et augmentée, Harmattan, 2012, p. 14.

(19) *Ibid.*, p. 16.

(20) J. Barroche, «Transparence et notions voisines: quel apport?», N. Droin et E. Forey (dir.), *La transparence en politique*, L.G.D.J., 2013, p. 93.

(21) P. Rosanvallon, *supra* note 11, p. 356.

(22) E. Thiers, «Parlement: de la publicité à la transparence «sans tabou et sans hystérie»», N. Droin et E. Forey, *supra* note 20, p. 275.

相反の画定をめぐる公私の切り分けと関わり、透明性の要請は「構造的な緊張」⁽²³⁾を内包している。

3. 透明性をめぐる構造的緊張

透明性の要請は、議員や閣僚などの政治家だけでなく重要な地位にある公職者に対しても、廉直の証明を求める。そのために、資産についての報告や公開、第三者機関による審査、利害関係の申告などが制度化され、さらに制度の実効性を担保するために罰則や失職などの違反行為に対する制裁措置が執られることになる。こうした要請を徹底しようとするれば、本人以外の家族や親族までも対象とする資産の報告や公開、利益相反行為の拡大などがはかれることになろう。そうした徹底した措置は、政治家や公職者に対する信頼の回復に有効な面もあるが、行きすぎると、さまざまな問題をも生じる。

その1つが、フランスでとりわけ重視されてきた私生活の保護との兼ね合いである。不正行為や利益相反行為の抑止を徹底しようとするれば、政治家や公職者の私生活に踏み込むことは避けがたい。しかし、メディアからの批判や不信を深める世論を意識して、政治的配慮から過剰な措置が執られるおそれもある。近時のフランスでは、不信の昂進という状況の中で、「道德化を求めるつり上げの要求」⁽²⁴⁾からの圧力は強い。私生活の保護の要求が不正を隠す隠れ蓑となってはならないが、他方で特に非公選の公職者をめぐっては、「民主的統制とポピュリズムの視き趣味」⁽²⁵⁾との間の適正な均衡点を見出す必要性も指摘される。

利益相反行為の画定も困難を伴う。現行第5共和制憲法は命令的委任を禁

(23) Y. Poirmeur, «La transparence dans le discours politique actuel», N. Droin et E. Forey, *supra* note 20, p. 102.

(24) X. Magnon, «Morale et politique: quelles places pour le droit?», B. Mathieu et M. Verpeau (dir.), *Transparence et vie politique*, Dalloz, 2014, p. 15.

(25) E. Thiers, *supra* note 22, p. 285.

じており(27条1項)、また国民議会規則⁽²⁶⁾でも、「特定の、地方的又は職業的な利益を擁護し、かつ、その構成員に命令的委任を承諾させる会派を国民議会において組織すること」が禁じられるなど(23条)、国会議員は特殊利益から距離を置くことが求められている。しかし他方、選挙が介在する以上、議員が有権者の利害に配慮した行動をとることは避け難い。「政治活動が構造的に利益の媒介に服する」⁽²⁷⁾という現実には動かし難い。そもそも、一般利益と特殊利益の区別は、観念的には可能であっても、現実には容易ではない。

議員以外の公職者についても、本人とその家族・親族が様々な属性を有しているだけに、公益と個人的利益(私益)との境界は常に不分明である。特殊利益を明確に画定して排除することが困難であるとすれば、問題とすべきは、「決定過程における特殊利益の遍在、そしてその結果としての政治制度の不偏性の欠如の明証性」⁽²⁸⁾である。サルコジ政権時代、公職者の利益相反の規制を検討するために、コンセイユ・デタ副院長ソベ(Jean-Marc Sauvé)を委員長として設けられた委員会の報告書は、利益相反の抑止措置について、公正さに合理的疑いを生じうるような利害関係の強度、緊密度、直接関連性(pertinence)などを想定して設計されるべきであるとしている⁽²⁹⁾。

透明性をめぐっては、さらにより本質的な問題も指摘される。今日の透明性の要請は、古典的な政治責任追及のメカニズムが十分には機能しない中、

(26) 規則の邦訳については、国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ²⁵・フランス議会下院規則』(2018年3月)による。

(27) Y. Poirmeur, *supra* note 23, p. 113.

(28) *Ibid.*, p. 113.

(29) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, La Documentation française, 2011, p. 11. ただしこの委員会報告は、国会議員を直接の検討対象から除外している。

「効果的な新たな崇拜対象」⁽³⁰⁾として位置づけられている感がある。先に引いたロザンヴァロンは、従来の政治責任の追及に代わる透明性の要求を、市民が権力の獲得や理想の実現を目指すよりも「権力に枷をはめ、弱体化させる」ことを志向する、消極的民主主義 (démocratie négative) の中に位置づける。「権力が積極的になすべきことがわからないために、もはや権力がどうあるべきかに関心が集まっている」というのである。もとより、こうした方向での透明性の要求は、ロザンヴァロンがいうカウンター・デモクラシーの一要素として重要な意味をもつ。しかし、統治者に対する責任の追及という契機が後背に退き、透明性の要求を通じて「権力に枷をはめ、弱体化させる」という契機ばかりが際立つようになると、権力が疲弊し、ついには要求への応答が困難となり、かえって政治への幻滅が昂進することにもなるのではないか、とロザンヴァロンは問いかける⁽³¹⁾。

法律による政治生活の道德化の強化を通じ道德の維持をもつばら「他者の視線 (regard de l'autre)」に委ねることで、議員の自律的な規範意識がかえって弱まり、監視対象をはずれたところでは無答責な行為が横行するなど、「無責任化 (déresponsabilisation)」へとつながるのではないかと懸念する論者もある⁽³²⁾。上述の2つの構造的緊張をめぐる問題と同様に、この点でも、適正な均衡点を見出すことは容易ではない。

次に、信頼の危機への応答である2013年の立法とそれらに対する憲法院の判断をとりあげ、フランスにおける透明性の具体化の措置の意義と限界に

(30) J. Barroche, *supra* note 20, p. 92. フランスにおける政治責任原理の機能不全を、刑事責任原理への転換という視点から論じた論攷として、三上佳佑「フランス第五共和制における『政治責任概念』とその変容」早稲田大学法学会雑誌 66巻1号(2015年) 569頁をも参照。

(31) P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006, pp. 261-262. 邦訳として、ピエール・ロザンヴァロン／嶋崎正樹訳『カウンター・デモクラシー——不信の時代の政治』(岩波書店, 2017年)。

(32) X. Magnon, *supra* note 24, p. 30.

ついて検討してみたい。

II. 透明性の制度化

1. 行政の透明性、政治の透明性

フランスにおいては1970年代後半以降、政治に先立ち、まず行政の領域において透明性の制度化が言われるようになった。問題となったのは、執行府や行政機関に伝統的な閉鎖性である⁽³³⁾。憲法ブロックの一部を構成する1789年の人及び市民の権利宣言15条は、よく知られるように、「社会はすべての官吏 (agent public) に対して、その行政について説明を求める権利をもつ」と定めている。「行政の透明性の憲法的基礎」⁽³⁴⁾として、しばしば援用される規定である。「官吏」は、政府の構成員、さらには大統領をも含む。行政の透明性を通じ求められるのは、行政機構全般についての、決定に関わる情報へのアクセスや政策立案過程への参加などである⁽³⁵⁾。

人権宣言15条の要請はさらに、代表 (représentant) にも拡張されることになる⁽³⁶⁾。政治生活の透明性確保のための立法措置の嚆矢となったのが、政治生活の財政的透明性に関する1988年3月11日組織法律及び通常法律である⁽³⁷⁾。この立法措置により、政党への公費助成が開始されるとともに、議員、閣僚、一定の地方公共団体の執行職 (議長) につき、資産の届出が制

(33) C. Hood, *supra* note 9, p. 14.

(34) E. Aubin, «La protection constitutionnelle de la transparence administrative », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 59, avril 2018, p. 36.

(35) *Ibid.*, p. 35.

(36) Ph. Blanchèr, *supra* note 3, p. 339.

(37) Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988. 内容につき、大山礼子「政治資金浄化法」外国の立法156号(1988年7月)175頁を参照。

度化された。また、この問題を所管する独立機関 (commission pour la transparence financière de la vie publique) が設置された。国会議員についてみると、当選後と任期満了前に、所属する議院理事部に資産報告をすることが義務づけられ、在職中の不当な蓄財を防止するため、議院理事部が資産状況の変化について評価を行うこととされた。ただし、報告等の内容は非公開であった。その後の立法措置で、さらに制度の拡充が図られている。

こうした立法化—ハード・ロー的な手法—と並行して、倫理規範を通じたソフト・ロー的な透明化確保の措置も執られてきた⁽³⁸⁾。国民議会では、2011年4月6日、倫理綱領 (code de déontologie) が制定されている。綱領は、利益相反を防止するために、議員に対して、一般利益、独立性 (indépendance)、客観性 (objectivité)、有責性 (responsabilité)、誠実性 (probité)、模範性 (exemplarité) などの原則の遵守を求めている。また同日の理事部決定により、利益相反行為の統制にあたる倫理監 (déontologue) が配置されることとなった。元老院でも、2009年11月に議員倫理委員会 (Comité de déontologie parlementaire) が設けられ、また2011年11月には、利害関係の届出とその公開が行われるようになった⁽³⁹⁾。閣僚についても、フィヨン (François Fillon) 内閣、エロー内閣 (Jean-Marc Ayrault) のもとで、利害関係の届出が求められている⁽⁴⁰⁾。

(38) 両者の並存につき、N. Lenoir, «La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel», *Constitutions*, janvier-mars 2014, n° 2014-1, p. 8.

(39) 以上の経緯につき、G. Bergougnous, «Le Parlement et la transparence», B. Mathieu et M. Verpeau, *supra* note 24, pp. 63-64. 両院のウェブサイトにも議員倫理に関する頁が設けられている (国民議会 <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale>; 元老院 http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html 2019年12月5日最終閲覧)。

(40) 服部・前掲注1・24頁。

2. 道徳化をめぐる文化的断絶—2013年組織法律・通常法律

こうした従来への対応をさらに徹底したのが、2013年組織法律・通常法律であった。憲法が定める所管事項の配分に従い、組織法律は主に国会議員を、また通常法律は政府構成員やその他の公職者を、それぞれ対象にしている。利益相反の抑止、資産や利害関係の届出、違反行為に対する制裁措置の強化（罰金、公民権（とくに被選挙権）の停止、失職）、そして従来への機関を改組した公的生活の透明性に関する高等機関（Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, HATVP、以下では高等機関という。）の創設など、内容は広範にわたり、また従来執られてきた措置の拡張や強化が図られている。政治家が公開や透明性に必ずしも積極的ではなかったフランスにおいて、この立法が「重要な文化的断絶」⁽⁴¹⁾を引き起こしたと評する論者もある。

2013年法が定める徹底した措置は、「形態においても強度においても、少なくともフランスでは初めての」⁽⁴²⁾のものであった。しかしそれだけに、憲法問題も含めて、様々な議論を呼ぶことにもなった。組織法律・通常法律の双方について審査を行った憲法院は、一部の措置について違憲判断を行い、さらにいくつの規定について運用を限定する解釈留保を付している。2013年法が定める諸措置については、日本でもすでに詳細な紹介があり、組織法律・通常法律の全文の邦訳もなされている⁽⁴³⁾。紙幅の制約もあることから、以下では制度内容の詳細については立ち入らず、主として憲法院による憲法判断に焦点を合わせて、新たな法制をめぐる憲法上の論点を確認することにした。

(41) Ph. Blanchèr, *supra* note 3, p. 346.

(42) X. Magnon, *supra* note 24, p. 21.

(43) 法律の内容と邦訳につき、服部・前掲注1を参照。

3. 2013年10月9日憲法院判決⁽⁴⁴⁾

(1) 私生活の尊重への権利と透明性

透明性確保のための2013年の立法措置をめぐる焦点の1つが、私生活の自由（私生活の尊重への権利）との調整であった。組織法律は国会議員について、また通常法律は政府構成員やその他の公職者（欧州議会議員、一定の地方執行職・地方議員、公営企業等の役職者、大臣官房構成員、大統領補佐官、両院議長補佐員、独立行政機関等の構成員、政府任命による公職者）に対し、資産状況や利害関係に関する広範囲な事項について、従来の組織を改組して新たに設けられる高等機関への届出を義務づける。届出は職務開始2ヶ月以内とされ、資産状況の届出については、職務終了時の届出も義務づけられている（政府構成員については、職務終了時に利害関係の届出も必要である）。さらに、在職中これらの内容について変更があった場合にも、届出が義務づけられる。対象者による仕組みの違いはあるが、届出内容は一部の個人情報以外は公開される。この公開こそが、2013年の立法の「主要な革新」⁽⁴⁵⁾であったと評する論者もある。届出を怠った場合や、内容の不備あるいは虚偽の届出などには、事案に応じ、罰則、さらには補充刑としての被選挙権停止を含む公民権停止、失職などの厳しい制裁が科される。

届出内容は、議員や公職者の私生活にわたる事項をも広く含んでいる。憲法院は、「人の消滅することのない自然的権利」として「自由、所有、安全及び圧政への抵抗」をあげる1789年人権宣言2条を準拠規範として引き、ここでの「自由」には「私生活の尊重への権利」が含意されると述べる。そ

(44) 組織法律については *Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013*, 通常法律については *Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013*. また、以下の記述にあたっては、憲法院による注解 (*Conseil constitutionnel, Commentaire des décisions n° 2013-675 DC et n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.*) を参照した。以下の引用はいずれも、憲法院ウェブサイト (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>) 掲載のPDF版による（2019年12月5日最終閲覧）。

(45) J. Benetti, *supra* note 6, p. 162.

して、上述の届出や公開の制度は、私生活の尊重への権利の侵害に当たるとする。そのうえで、制約が憲法に適合するためには、これらの制約が一般利益を理由に正当化され、かつこの目的に適合しかつ比例している必要があるという判断枠組みを提示している⁽⁴⁶⁾。

憲法院によると、資産や利害関係の届出の目的は、対象者の「誠実性と廉直の保証を強化し、利益相反を防止し、腐敗を抑止すること」であり、一般利益に適うものである。この目的を実現するために2013年組織法律・通常法律が執った広範な措置の中で憲法院が問題としたのが、家族について広く、当選日に従事する職業活動の届出を義務づける規定であった。本人のみならず、配偶者、民事連帯協約を締結したパートナー又は内縁関係にある者、さらには子及び両親までもが対象とされていた。憲法院はこれらのうち、子及び両親の職業活動についてまで届出義務を求めることは、「追求された目的に比例したものとみなし得ない私生活の尊重への権利の侵害」であると判示し、2013年組織法律（1条Ⅲ7°）・通常法律（4条Ⅲ6°）双方にふくまれる「子及び両親」という文言について、違憲と判断した⁽⁴⁷⁾。また、私生活の尊重への権利の侵害には触れることなく、同じく組織法律（1条Ⅲ7°）・通常法律（4条Ⅲ8°）双方の利害関係の届出事項に含まれていた「利益相反を生じるおそれのあるその他の関係」という文言も、処罰対象となる行為の規定としては不明確であるとして違憲と判断している⁽⁴⁸⁾。

(46) 国会議員（組織法律）につき Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons 26, その他の公職者（通常法律）につき Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons 13.

(47) 国会議員（組織法律）につき Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons 28 et 29, その他の公職者（通常法律）につき Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 14 et 15.

(48) 国会議員（組織法律）につき Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons 30, その他の公職者（通常法律）につき Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 28.

憲法院は他方で、国会議員をめぐる届出内容の公開については、合憲と判示している。組織法律によれば、国会議員の利害関係の届出は公表され、また資産状況の届出は、選挙権者の閲覧に供されるとともに、必要に応じ届出の「網羅性、正確性、真正」に関する高等機関の評価を付することができる。憲法院は、国民主権の行使に参加し、立法、政府統制の役割を担う国会議員の「特殊な地位と特権」に鑑み、これら公開の制度は、立法目的と不均衡な、私生活の尊重への権利の侵害にはあたらないと判断している⁽⁴⁹⁾。

政府構成員をめぐる届出の内容の公開についても、憲法院は同様に、合憲と判示している。通常法律は、政府構成員に対して、資産状況の高等機関への届出、さらには高等機関と首相双方への任命日以前5年間の利害関係についての届出を義務づけている。国会議員に比しても厳格な規制である。憲法院は、「政府構成員の職務は、国会議員職、全国的な性格をもつ職能代表の職務、および、公職または職業活動の行使のすべてと両立しない」と定める憲法23条1項の規定を引き、政府構成員の「地位と身分の特殊性」、そして命令制定権や国政を決定し遂行する権限（憲法20条1項）などの「権力」を考慮すると、以上のような措置は、立法目的と不均衡な、私生活の尊重の権利への侵害とはいえないと判断している⁽⁵⁰⁾。政府構成員は、それぞれの所管事項について個別的な決定を行うことができ、それゆえに利益相反が生じるおそれも大きい。かかる点を考慮して、現行の1958年憲法は、いわば「絶対的」な兼業の禁止を定めている⁽⁵¹⁾。かかる憲法の趣旨から、憲法院は強力な規制措置を正当化した。

通常法律は、政府構成員に加え、欧州議会議員、一定の地方執行職、地方公共団体議員、公営企業等の役職者、大臣官房構成員、大統領補佐官、両院

(49) Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons 33.

(50) Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 17.

(51) Conseil constitutionnel, *supra* note 44, pp.14-15.

議長補佐員，独立行政機関等の構成員，政府任命による公職者についても，それぞれの職種に応じた届出の公開を定めている。憲法院はこれらのうち，2点について，目的に比例しない，私生活の尊重への権利の侵害があるとして，憲法上の問題を指摘している。

1つは，一定規模以上の地方公共団体，並びにコミューンから構成されるコミューン間協力公施設法人の議長についての，資産状況の届出の公開である。憲法院は，いずれも選挙された議員である，欧州議会議員，上記の地方執行職，一定規模以上の地方公共団体議会の議員（総計で3000人ほどにのぼる⁽⁵²⁾）について利益状況の届出を公表することは，「被選出者（élu）」の誠実性，廉直性の保証，利益相反の防止，腐敗の抑止」といった立法目的に比例していないとはいえないとする。その一方で，議会（conseil）によって選出され，「選出された議会を通じてその権能に属する事項を管理する」執行職（公施設法人の議長職）についてまで資産状況の届出内容を公開すること（12条Ⅱ）は，立法目的に照らし私生活の尊重への権利の過剰な侵害に当たり，違憲であると判示した⁽⁵³⁾。かかる判断にあたっては，直接選挙された議会の構成員と議会が選出する執行職との地位の相違が考慮されている。

いまひとつ問題となったのは，一定の非公選の公職者（総計で1600名ほど⁽⁵⁴⁾）をめぐる届出の公表である。これらの公職者については，資産状況の届出についてのみ公開が定められていた。憲法院によれば，高等機関等による統制を通じ，誠実性，廉直性の保証，利益相反の防止，腐敗の抑止といった立法目的は達成可能である。しかるに，「公選のあるいは閣僚としての職務を行わず，行政的性格の職責にある者」について，資産状況の届出内容の公開まで求めることは，立法目的と直接関連せず，私生活の尊重への権利

(52) Conseil constitutionnel, *supra* note 44, p. 16.

(53) Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 19 et 20.

(54) Conseil constitutionnel, *supra* note 44, p. 19.

の過剰な侵害に当たる。憲法院はこのように論じて、通常法律の当該規定(12条I)は、これらの者について資産状況の届出内容の公開まで求める効果をもつものと解してはならないとの解釈留保を付している⁽⁵⁵⁾。ここでも、特別の地位や権限を有する公選職あるいは政府構成員と行政職との相違という、上記の一連の判断と共通した思考が基準とされている。

(2) 議員活動と職業活動—兼業禁止をめぐって

私生活の尊重への権利を制約する一連の措置は、いずれも、「誠実性と廉直の保証を強化し、利益相反を防止し、腐敗を抑止すること」を目的としている。中心に据えられているのは、利益相反の抑止である。通常法律は、「1の公益が他の公益又は私益と競合する状況であって、中立、公正かつ公平な職務の遂行に影響し、又は影響するおそれのあるもの」すべてが、利益相反にあたるとしている。公益と私益の関係だけでなく、公益相互の関係をも含む広い定義である。また、現に影響がある場合だけでなく、その「おそれ」がある場合も含まれる。外観あるいは疑いという、「主観的」とも評しうる要素が、強力な命令権や刑事制裁を帰結しうる定義の中に組み込まれていることに、懸念を示す論者もある⁽⁵⁶⁾。

かかる目的のために、2013年法は、上述の資産状況、利害関係の報告、統制、公開といった措置に加えて、利益相反の回避義務や、兼業禁止の強化なども規定している。国会議員については、憲法が議員の地位を保障していることから直接的な回避義務は課されていないが、組織法律は、国会議員の職業活動を広範囲に禁止しており、その合憲性が問題となった。

従前の法律では、国会議員が就任前に従事していなかった顧問に就くこと

(55) Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 22.

(56) R.Ghévantian, «Une validation trompeuse : Jurisprudence du Conseil constitutionnel», *Revue française de droit constitutionnel*, juillet-septembre 2014, n° 99, p. 669; X. Magnon, *supra* note 24, p. 22.

が禁じられていたが、法令が規定する自由業は例外とされていた。組織法律(2条V・VI)はこれらよりも「遥かにラディカルな規定」⁽⁵⁷⁾を設け、議員就任前に従事していなかった職業(学術、文学、芸術活動を除く)に従事すること、そして、就任前に従事していた法令が規定する自由業を除き、顧問に就くことを禁じる。限られた例外を除き、新たな職業活動や顧問業を禁じる包括的な制約である。憲法院は、「選挙人の選択の自由、議員の独立を保護し、あるいは利益の混淆や衝突を防止するために必要な範囲を明らかに超えている」として、これら禁止措置の行きすぎを厳しく指摘し、違憲判断を行っている⁽⁵⁸⁾。

禁止規定は、たしかに過剰なもののようにもみえる。しかし、禁じられているのは、在職中に新たな職業活動や顧問業をはじめすることにすぎないということもできる。判決は、「議員職にある者の職業活動を付随物とみる時代遅れの議員職概念」⁽⁵⁹⁾によっていると評する論者もある。

(3) 独立行政機関の権限と権力分立

「政治倫理の憲兵」⁽⁶⁰⁾として新たに設けられた独立行政機関(高等機関)の権限をめぐっても、権力分立原則との関連で、合憲性が問題となっている。通常法律は高等機関に対して、資産状況や利害関係をめぐる検査・統制・公開、利益相反状況の裁定やその解消の命令、政府の職務あるいは主要な地方執行職と一定の職業活動との兼業禁止の裁定、といった重要な権限を付与した⁽⁶¹⁾。さらに権限行使の実効性を担保するために、罰則も規定されている。これらのうち問題となったのが、命令権である。

(57) Conseil constitutionnel, *supra* note 44, p. 40.

(58) Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 53.

(59) J. Benetti, *supra* note 6, p. 162.

(60) N. Lenoir, *supra* note 38, p. 7.

(61) 高等機関の権限につき、Conseil constitutionnel, *supra* note 44, pp. 23-26 の整理を参照。

その地位や権限が憲法上保障されていることから、国会議員に対しては、高等機関は利益相反の解消の命令や兼業禁止についての裁定を直接行うことはできない。しかし、資産状況や利害関係の届出の検査手続の範囲内であれば、届出についての補完や説明を求める命令 (injonction) を発することができ、従わない場合には罰則が科されるものとされていた。

憲法院はこうした権限のうち、資産状況の検査権やそれに付随する命令権については、権力分立に反しないとした⁽⁶²⁾。資産状況をめぐる評価は議員職の行使に直接影響を及ぼさず、「届出は議員にではなく個人に固有のもの」だからである⁽⁶³⁾。一方、利害関係の届出については、「議員職の行使との間で『利益相反を生じるおそれがある』活動あるいは関係」と関わっていると、行政機関が、たとえ独立性を備えているとしても、かかる検査に付随して違反行為に対する刑事制裁の可能性を伴った命令を発すること(組織法律1条Ⅳ)は権力分立原理に反すると判断している⁽⁶⁴⁾。憲法院は、かかる命令について定める組織法律の規定に関し、利害関係を対象から除外して解釈するよう、解釈留保を付している。命令の対象が専ら個人に関わる事項(資産状況)か、議員職の行使に影響しうる事項(利害関係)かによって、憲法判断が異なる結果となっている。この解釈留保につき、規定の「意味を空洞化した」⁽⁶⁵⁾と評する論者もある。

両院議長の補佐員に対しても、通常法律によって、資産状況や利害関係に関する高等機関の検査権、命令権が認められた。憲法院は、憲法上、地位・権限の保障がある国会議員の場合とは異なり、議長の協力者については、こ

(62) Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 38.

(63) Conseil constitutionnel, *supra* note 44, p. 30.

(64) Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 39.

(65) J.-É. Gicquel, «La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires», *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 59, 2018, p. 14.

れらをいずれも権力分立には反しないとしている。しかし通常法律は、これら補佐員についてはさらに、利益相反状況の解消を命じる権限を高等機関に付与していた。憲法院は、この命令権については、補佐員の任用権者である両院議長の権限を侵すと判示している。権力分立との抵触が生じないように、憲法院は、利益相反状況の解消を命じる権限を定めた通常法律の規定（20条）について、両院議長の補佐員を含まないと解するよう、やはり解釈留保を付している⁽⁶⁶⁾。

政府構成員、地方議員、法が定める一定の公職者をめぐるも、高等機関に付与された利益相反状況の解消命令（違反行為には罰則が科される）の憲法適合性が問題となっている。かかる解消命令をめぐっては、2つの問題が提起される⁽⁶⁷⁾。第1に、就任前に従事していた活動との利益相反が問題になるケースがありうるが、この場合に解消命令が出されると、現職を辞任しなければ利益相反状態が解消できない、という問題である。第2に、通常法律による利益相反の定義が上述のように広範であることから、高等機関による利益相反の認定を通じ、「新たな兼職禁止」規定が創出される結果となりかねない、という問題である。

政府構成員については、憲法8条の規定により、首相の提案に基づき大統領が任免を行い、また先にみたように、憲法23条が兼業禁止を定めている。憲法20条2項は、政府が行政を司ると定め、13条は、一定の公職について閣議により任命されるものとしている。さらに72条は、地方公共団体は選挙された議員により自由に統治されると定め、34条は議員の兼業禁止を法律事項であるとしている。高等機関による利益相反の解消命令が、現職を辞するよう強制する効果をもつこと、また結果として高等機関の裁量を通じ事実上新たな兼業禁止が創出されることは、いずれもこれら憲法規定との抵触

(66) Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 45.

(67) Conseil constitutionnel, *supra* note 44, pp.31-32.

を生じる。そこで憲法院は、利益相反の解消命令を定める通常法律の規定(10条)について、「法律が予定しない兼業禁止の準則を創設する権限を高等機関に付与したものと解することはできない」、「その名宛人が議員職や公職を辞することなく利益相反状態を解消することができる場合を除き命令を発することはできない」という解釈留保を付し⁽⁶⁸⁾、高等機関の権限を限定している。

(4) 「点描主義」の意義

以上の2つの憲法院判決をめぐっては、透明性の制度化をめぐる立法措置の基本構造を受容したうえで、立法府による行きすぎに歯止めをかけているという感が強い。マニヨン(Xavier Magnon)は、「措置の憲法適合性は、程度の問題であって原則の問題ではない」⁽⁶⁹⁾との立場が採られていると評している。さらに、制度自体が様々な措置を含む複雑な構造物となっていることもあって、憲法院の判断に一貫した論理を見出すことは難しい。違憲判断や解釈留保を付された論点は、広範な規制措置の随所に散在している。「点描主義的」⁽⁷⁰⁾とも評しうるような手法である。個々の論点について引用した論者のコメントからも窺われるように、学説の評価は総じて厳しい。

とはいえ仔細にみれば、一見すると恣意的に選択されているようにも映る憲法判断のポイントには、それぞれ一定の論理が内在している。家族あるいは親密圏の範囲、憲法上の「特殊な地位と特権」の有無あるいは公選職と非公選職の区別、個人的事項と議員の地位に関わる事項の区別、憲法が規定する兼業禁止の限界や任命権の尊重などが、強い規制を正当化したり、あるいは逆に規制を違憲とする基準として用いられている。

(68) Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 62.

(69) X. Magnon, *supra* note 24, p. 24.

(70) M. Sztulman, «La loi organique pour la confiance dans la vie politique», *Constitutions*, octobre-décembre 2017, n° 2017-4, p. 604.

憲法院の判断をめぐっては、上述のように、その意味を空洞化したとの評価もある。違憲判断や解釈留保を通じて、規制の射程が狭まったことはたしかである。しかし結果として、議員による倫理規範などのソフト・ロー的な対応に「無視しえない余地」⁽⁷¹⁾を与えたことを、肯定的に評価する論者もある。

むすび

ここまで検討してきた透明性をめぐるフランスの法制度は、日本の問題状況との関係でも、様々な示唆を含んでいるように思われる。

日本でも、政治倫理・公職者の倫理を担保するための措置が様々に執られてきた。国会議員をめぐっては政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律、政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律が、公務員をめぐっては国家公務員倫理法及び倫理規程が、また内閣をめぐっては国務大臣、副大臣及び大臣政務官規範が存在する。各地の地方公共団体でも、政治倫理条例が制定されている。こうした制度に比べ、検査権や命令権をもった独立行政機関の設置、被選挙権の停止も含む罰則や失職などの強い制裁を伴った広範囲な規制などを内容とするフランスの法制は、範囲や強度において、さらに徹底している。

とはいえ、フランスを参考に日本でも政治倫理をめぐる措置を強化すべきだただけ唱えるのはいささか性急にすぎよう。罰則や失職など強い制裁措置の裏づけを伴う法規制は、確かに実効的な措置ではあるが、憲法原則や権利保障との関係で様々な配慮を要し、また限界を伴わざるをえない。法律を通じた政治の道徳化には限界がある。自律的規範を通じたソフト・ロー的な対応の意義をも、あらためて確認する必要がある。「特殊な地位と特権」を保証された公職者については、本来、自律的ふるまいがとりわけ強く求めら

(71) N.Lenoir, *supra* note 38, p.8

れるはずである。「法は政治において道徳を保証する手段たりうるか」⁽⁷²⁾
—透明性の確保を目的とした法制度についてのかかる根源的な問いかけが、
あらためて想起されよう。

いまひとつ、フランスにおける透明性の要請が、政治責任の追及に替わる
「効果的な新たな崇拜対象」となっているという指摘にも留意する必要がある。
ロザンヴァロンが説くように、そこには、新たな権力の統制・監視という
契機と同時に、権力の摩耗、さらには政治への幻滅の昂進といった側面が
ある。公職者、とりわけ「特殊な地位と特権」を保証された国会議員や閣僚
に強い倫理性が求められることは当然である。しかし、公職者をめぐる不祥
事や疑惑が生じた際、それを個人的な資質の欠如の問題のみに帰着させるわ
けにはゆかない。本稿で論じてきたような意味での透明性の要求は、有用で
不可欠のものではあるが、政治責任の追及に完全に取って替わることはでき
ない。「固有に政治的な目標」が放棄され「物的・精神的資質」ばかりに注
目が集まるといふ問題の指摘は⁽⁷³⁾、フランスのみならず日本の文脈におい
ても、無視しえないように思われる。

(72) X. Magnon, *supra* note 24, p. 15.

(73) P. Rosanvallon, *supra* note 31, p. 262.