

司法官職高等評議会小史

——第3共和制から2008年憲法改正まで——

佐藤修一郎

はじめに

フランスにおける裁判制度の特色の一つとして、二重の意味における「二元性」が指摘できる。第一に、裁判所の管轄に関連するところでは、普通裁判所（司法裁判所）と行政裁判所という区別が重要である。第二に、裁判官（Magistrat du siège）・検察官（Magistrat du parquet）と弁護士（Avocat）とでは、その身分が完全に分離・独立しているという意味での「法曹二元制」があげられる¹。とりわけ、司法裁判所における裁判官および検察官は「司法官（Magistrat）」という範疇で理解されている。

ところで、司法官のうち、とくに裁判官には身分保障が強く求められるところであるが、フランスにおいては第3共和制期以降、裁判官の身分を保障するための機関として司法官職高等評議会（Conseil supérieur de la magistrature）が設けられ、第4共和制以降は憲法上の機関となっている（第4共和制憲法第9章（83・84条）、第5共和制憲法65条）。ちなみに、司法官職高等評議会という制度はフランスにおいて初めて導入されたものである²。現在の司法官職高等評議会は、2008年7月23日の憲法改正（Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République）により、その構成および権限に修正が施された。この憲法改正による司法官職高等評議会改革は、2011年1月23日のLoi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution（1）の施行により、実現する³。

本稿においては、2008年の憲法改正にともなう司法官職高等評議会改革を検討の俎上に載せる前提として、従来の同評議会がどのように構成さ

れ、いかなる権限を有していたのかを概観し、若干の整理をこころみるものである。

I 第3共和制および第4共和制における司法官職高等評議会

1. 第3共和制における司法官職高等評議会

司法官職高等評議会の名を冠する機関がフランスに初めて誕生したのは、1883年のことである。第3共和制期において、最初の司法官職高等評議会が設置されたことには当時の時代背景が強く影響していた。1880年代初期、当時の裁判官は、依然として帝政期の伝統や道徳観を引きずり、あるいは新しい第3共和制政府や反教権主義に敵対的であったため、裁判官に対する共和制支持者の敵愾心が非常に強かったのである。それゆえ、共和制に親和的な司法制度を新たに構築する必要性が高まり、司法組織に関する法律（Loi du 30 août 1883 relative à l'organisation judiciaire）の制定により、「共和制的司法」の時代が到来することとなった。

同法の14条が、懲戒事由として裁判官によるあらゆる政治的討議や、共和制原理または共和政体に対する敵意の表明を定めたことにみられるように、裁判官の共和制への忠誠が非常に強く求められることとなった。裁判官の身分保障も停止され、それゆえ大規模な反共和制的裁判官に対する大規模な「粛正（épuration）」も行われたという⁴。もっとも、同法はまた裁判官の懲戒について新しいシステムを構築したのもでもあり、それがまさに司法官職高等評議会の創設であった。

司法官職高等評議会の創設に際しては、そのメンバーをいかに構成するかにつき、数通りの案が検討された⁵。1883年8月30日法の起草者達は、破毀院の裁判官にコンセイユ・デタの評定官を加える案の他、草案の段階では破毀院院長に破毀院から選出される4名の裁判官および控訴院院長が選出する5名の控訴院院長、そして5名のコンセイユ・デタ評定官を司法官職高等評議会の評議員⁶とする案などが議論された。

また、国民議会からは、破毀院裁判官を基本とし、元老院および国民議

会によって選出されるメンバーを加える案が示されたが、この案は司法の場への政治の流入となることを理由として、採用されなかった。元老院は、司法官職高等評議会の構成員を破毀院のすべての裁判官とする案を示し、最終的にはこの案が採用された。すなわち、フランス史上最初の司法官職高等評議会は、破毀院のすべての部の合同会議というかたちをとることとなったのである。それゆえ、司法官職高等評議会とは実質的には破毀院ということになる。

司法官職高等評議会は、司法大臣による訴追を受けた裁判官に対する懲戒権を行使する。同評議会の創設以前は、控訴院および第1審裁判所は、それぞれの裁判所に属する裁判官に対する懲戒権を行使し、あるいは控訴院が第1審裁判所の裁判官に対する懲戒権を行使するなど、いわば複数系統の懲戒権が併存していたが、これらの懲戒権はすべて司法官職高等評議会に統合されたのである。

懲戒に際しては、破毀院付の法院検事 (avocat général) が検察官の役割を担う。もっとも、裁判官には当然のことながら厚い身分保障が定められており、裁判官は罷免されず、強制的に異動させられることもなかったことには留意すべきである。

2. 第4共和制における司法官職高等評議会

第4共和制における司法官職高等評議会設置については、1944年当初に明らかにされていた全国抵抗評議会 (Conseil national de la Résistance)⁷ のプログラムにすでにその輪郭が示されていた。そこには、共和国大統領、国民議会および経済社会評議会によって任命される評議員により、裁判官の任命および懲戒を行う司法政治評議会 (Conseil politique de justice)⁸ が構想されていた。また、全国抵抗評議会の構想と同様の組織を司法最高評議会 (Conseil suprême de justice) として創設する案 (ヴィンセント・オリオール Vincent Auriol の提案)、第3共和制と同様に破毀院のすべての部が合同で司法官職高等評議会を開催し、裁判官の懲戒を行うとする案 (フェリックス・グアン Félix Gouin の提案)、裁判官の懲戒のみ

ならず破毀院裁判官の任命まで行う司法官職高等評議会の設置を求める案（MRP (Mouvement Républicain Populaire) 評議会の提案) など、多数の提案がなされた。また、労働者インターナショナルフランス支部 (Section Française de l'Internationale Ouvrière) の綱領においては、裁判官の職務の自律性をより重視し、第3共和制下の司法官職高等評議会を改革すべき点を強調する提案が行われた。⁹このように、多くの提案がなされたことに鑑みれば、第4共和制下における司法官職高等評議会あるいは司法官職高等評議会類似の機関の設置は、不可避であったように思われる。それゆえ、国民投票において否決された1946年4月19日の憲法草案においても、共和国大統領が主催する司法官職高等評議会が盛り込まれていたのである。¹⁰

最終的に、第4共和制憲法 (Constitution de 1946, IVe République) においては、第9章 (83条、84条) として「司法官職高等評議会 (Du Conseil supérieur de la magistrature)」が設けられた。司法官職高等評議会の構成は、以下の14名となった (83条)。すなわち、議長である共和国大統領、副議長である司法大臣、国民議会により選出される国民議会議員以外の6名¹¹、裁判官のそれぞれのカテゴリー¹²から1名ずつ選出される裁判官4名、そして国会議員および裁判官以外の法律の専門家のなかから共和国大統領によって任命される2名である。すべての評議員の任期は6年である。なお、司法官職高等評議会における議決は多数決をもって行われ、可否同数の場合には議長が決する (同条)。

司法部門よりも政治部門による任命にかかるメンバーが多数を占めるといふ司法官職高等評議会の構成については、裁判官の独立が強く要請されるにもかかわらず、同評議会に対する政治的な影響あるいは同評議会の「政治化 (politisation)」に対する危惧が懸念されるところである。この点、まず国民議会すなわち立法権との関係については、第4共和制下の議会在常に小党分立状態であったことに鑑み、¹³党派的対立が司法官職高等評議会メンバーの人選にまで影響を与えたことは、むしろ当然のことであっ

たと考えられる。また、大統領すなわち執行権との関係における政治的影響について、国民議会での議論においても、「好むと好まざるに関わらず、共和国大統領は政治的な存在であり、その人物が任命する2名もまた政治的な存在となるであろう点に危険が潜んでいる」との見解が述べられたことは示唆的である¹⁴。

司法官職高等評議会の権限は、第3共和制下の同評議会よりも拡大されている。すべての裁判官は、司法官職高等評議会の推薦にもとづいて、共和国大統領が任命する（第4共和制憲法84条1項）。司法大臣は副議長として司法官職高等評議会の一員ではあるがその権限は狭く、単に意見を述べることができるにとどまる。

法律にしたがって、裁判官の懲戒を行い、裁判官の独立を保障し、司法行政を担うことも司法官職高等評議会の権限である（同条2項）。もっとも、裁判官は罷免されることがないことは、憲法に明記されている（同条3項）。¹⁵なお、司法行政についてはその範囲が非常に広範あるいは不明確であることから、その職務は実際には司法省に取って代わられることになる。¹⁶また、司法官職高等評議会の権限は、司法官（Magistrat）といえども、裁判官にのみおよび、検察官についての権限を有するものではないことを確認しておく。さらにこうした権限に加え、共和国大統領の恩赦権も、司法官職高等評議会において行使された（35条）。

総じて、第4共和制下の司法官職高等評議会を概観すると、第5共和制下においても司法官職高等評議会が設置されるための最低限の「地ならし」は行われていたように思われる。しかしながら、第4共和制の経験が第5共和制憲法における司法官職高等評議会の設置へとスムーズに引き継がれたかについては、多少なりとも疑義が生じよう。たとえば、形式的には共和国大統領が評議会を主宰する点について、第4共和制憲法と2008年の改正以前の第5共和制憲法には連続性が認められる。もっとも、その意味するところはおそらく大きく異なる。第4共和制下において国民議会においても評議員を選出するシステムは、上述のごとき評議会の政治化をもた

らしたという状況に照らして「破産状態」あるいは「痛ましい光景」とまで評されることとなった。¹⁷それゆえ、第5共和制においては、大統領が共和国の裁定者 (arbitre)、あるいは司法の独立の保障者 (garant) として、司法官職高等評議会を主宰しなければならなかったのである。

II 第5共和制における司法官職高等評議会

1. 1958年の第5共和制憲法制定から1993年の憲法改正まで

(1) 司法官職高等評議会の憲法上の位置付け

第5共和制下の司法官職高等評議会は、憲法の制定当初より憲法上の機関として位置づけられている(第5共和制憲法65条)。もともと、第4共和制憲法とは異なり、司法官職高等評議会は、憲法第8章「司法権 (De l'autorité judiciaire)」の中に編入された。なお、司法官職高等評議会の構成および権限等については、1993年7月27日 (Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII (1)) と2008年7月23日の、2回の大幅な憲法改正が行われている。

(2) 司法官職高等評議会の構成

第5共和制の発足当初より2008年の憲法改正にいたるまでは、司法官職高等評議会は共和国大統領によって主宰されること、司法大臣は当然に司法官職高等評議会の副議長となること、さらに司法大臣は共和国大統領を代行することができること、とされていた(65条1項)。

また、1993年の憲法改正にいたるまで、司法官職高等評議会は共和国大統領および司法大臣に加え、組織法律たる司法官職高等評議会に関するオルドナンス (Ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature) が定める条件にしたがって、共和国大統領によって任命される9名のメンバーによって構成されることとされていた(同条2項)。このうちの3名は破毀院の構成員であり、そこには法院検事 (avocat général)¹⁸が含まれる。別の3名は下

級裁判所の裁判官である。これら6名の構成員の任命は、破毀院が作成した名簿にもとづいて行われる。コンセイユ・デタ評定官からは1名が任命され、²⁰さらに大統領が司法官ではない有識者、学識経験者の2名の評議員を直接任命する（組織法律1条）。

いずれにせよ、第5共和制憲法の制定に際しては司法官職高等評議会における共和国大統領の存在および役割が非常に重要な要素として理解されていたようである。というのも、ド・ゴール（Charles de Gaulle）は第4共和制下の司法官職高等評議会のメンバー構成について、独立が要請される法曹の運営に政党政治が介入することに懸念を示していたし、あるいはミシェル・ドゥブレ（Michel Debré）は国家に対し、それにふさわしい司法官を用意することを目指していたからである。²¹とりわけド・ゴールの懸念は、第5共和制憲法草案の作成に際して示された「司法権の独立」と表裏一体をなすものであったといえよう。それゆえ、すでにみたように第5共和制における大統領は、共和国の仲裁者として、あるいは司法権の独立の保障者として、司法官職高等評議会の主宰者にふさわしい存在なのであったといえる。

司法官職高等評議会の評議員の任期は4年であり、再任は1度のみ認められる。欠員が生じた場合には、組織法律1条の規定にしたがって3か月以内に補充が行われる。補充評議員の任期は、前任者の残余期間である（同法2条）。任期満了にともなう評議員の入れ換えは、遅くともその15日前には行われなければならない（同法3条）。

組織法律は、司法官職高等評議会の評議員の任命につきこれを共和国大統領の権限と定めているが、大統領による評議員の罷免については規定を有してはいない。もっとも、評議員が辞職を望む場合には、大統領に対して辞表を提出すればよく、3か月以内に後任者の任命が行われる（同法4条）。

評議会構成員のうち、裁判官であるものについては、任期中、昇進、異動のいずれの対象にもならない（同法5条1項）。評議員に対しては守秘

義務が課されることはいうまでもない（同法6条）。

（3）司法官職高等評議会の権限

司法官職高等評議会の権限のうち主要なものは、破毀院の裁判官の任命および控訴院院長の任命について共和国大統領に提案を行うことである。また、その他の裁判官の任命に関する司法大臣の提案については、司法官職高等評議会は、意見を述べることができるにすぎない。さらに、司法官職高等評議会は、組織法律によって定められる条件にしたがって、恩赦について諮問をうける。これらは、憲法65条3項に定められた権限である。さらに、司法官職高等評議会は、裁判官の懲戒評議会として裁定を行う。この場合、司法官職高等評議会は、破毀院院長によって主宰される（同条4項）。

これらの諸権限の行使に際し、評議会は議長である共和国大統領、場合によっては副議長である司法大臣の招集により、開催される（組織法律10条）。審議に必要な定足数は議長を除いて5名であり、議決は多数決による（同11条）。なお、評議会の開催はその態様に応じて3つの場所で行われる。原則として共和国大統領が議長を務め、3か月に1度開催される「大評議会（grand conseil）」はエリゼ宮（palais de l'Elysée）において、司法大臣が議長を務める「通常評議会（petit conseil）」はアルマ宮（palais de l'Alma）において、そして破棄院院長が議長を務める「懲戒評議会（conseil de discipline）」は破毀院において、それぞれ開催される²²。

司法官職高等評議会の権限の第1は、上述のように破毀院裁判官および控訴院院長の任命に関して共和国大統領に対して提案を行うことである。この提案は、評議員の報告に基づいて行われる（同11条1項）。その他裁判官の任命については、司法大臣による提案の後、評議員の報告が行われたうえで評議会としての意見が述べられる（同条2項）。また、司法官職高等評議会は、共和国大統領からの裁判官の独立に関するいかなる諮問にもこたえるものである（同条4項）。

第2に、司法官職高等評議会は恩赦について諮問をうける。恩赦の申立

ては、関係閣僚による予備的な審査の後、司法大臣の付託によって開始される（同15条）。評議会は、死刑執行に関する恩赦の申立てについて諮問をうけるほか、その他の恩赦については代表者を司法省に派遣し、共和国大統領が意思表示を行うための資料を収集するなどの権限を有する。評議会に対する諮問を行うか否かは、大統領が決定する（同16条）。司法官職高等評議会は、共和国大統領によって任命されたメンバーによる報告を受け、司法大臣の提案に基づいて意見を述べる（同17条）。恩赦のデクレには共和国大統領が審署するほか、首相、司法大臣そして場合によっては恩赦の申立てを進めた閣僚が副署する（同18条）。

司法官職高等評議会の第3の権限として、裁判官の懲戒評議会としての機能があげられる。懲戒評議会は破毀院院長が主宰し、共和国大統領および司法大臣は出席しない（同13条）。裁判官に科される処分および懲戒の手續については、裁判官の地位に関する組織法律が別途定めるものである（同14条）。

（4）小括

第5共和制発足当初の司法官職高等評議会は、すでにみたように憲法制定に大きく関わったド・ゴールあるいはド・ゴールとともに憲法制定に意を尽くしたミシェル・ドゥブレの意向が強く反映された制度として出発したものである。それゆえ、司法官職高等評議会の役割が、そのすべての評議員の任命権者である共和国大統領を「補佐（assister）」することにとどまり、裁判官の独立を強く意識した大胆な制度改革には、1990年代の議論を待たねばならなかったとの指摘が重要であろう²³。ここでは、制度の発足当初に強く意識されていた議会との関係における評議会ひいては裁判官の独立の要請が、主題は同じままに共和国大統領との関係へと変化したことがうかがえる。かかる状況を、首相が共和国大統領によって任命されることになぞらえる見方もある。実態においても、評議会内部において革新的な見解が示されることはなく、議題や議事日程についても共和国大統領の任命にかかる事務局が決定し、職務の遂行については司法官職評議会内部

のデクレで定まり、必要な経費については司法省の予算に依存しているとの分析もある。²⁴ およそ共和国の仲裁者であり、司法の独立の守護者が第5共和制の政治制度において強力な権限ないしは政治的影響力を行使しうるとするならば、裁判官の独立との両立は可能となるのであろうか。

2. 1993年の憲法改正から2008年の憲法改正まで

(1) 1993年憲法改正までの経緯

司法官職高等評議会については、すでにふれたように1990年代に入って改革を目指す動きが活発となった。これはすなわち、ミッテラン (François Mitterrand) 大統領による憲法改正の構想における司法官職高等評議会の改革である。

ミッテランはすでに、1991年の大統領選挙において司法権の独立のための司法官職高等評議会の改革を公約として掲げていた。ミッテランは、1992年11月30日、元老院議長ルネ・モノリ (René Monory)、国民議会議長アンリ・エマニュエリ (Henri Emmanuelli) および憲法院院長ロベール・バダンテール (Robert Badinter) に宛てた書簡として、憲法改正の提案を発表した。²⁵ 同書簡においては、先の大統領選挙における公約である権力相互間の最善の均衡の保障、司法官の独立の保障の強化ならびに憲法院への提訴権の付与および国民投票付託事項の拡大による市民の権利の強化の3点が憲法改正の目的として掲げられていた。²⁶

このうち、司法官の独立については、司法官職高等評議会の評議員の選出方法を変更し、裁判官から選出される評議員に、共和国大統領、元老院議長、国民議会議長、憲法院およびコンセイユ・デタから選出される評議員を加えることが提案されていた。これにより、司法官職高等評議会が多元的な性格を有することとなり、完全な独立性が確保されるとしたのである。²⁷

また、司法官職高等評議会の権限についても拡大が提案された。すなわち、原則として裁判官の任命を同評議会の権限とし、破棄院院長および破毀院の部長裁判官ならびに控訴院院長については、その職務の卓越性を象

徴するために司法官職高等評議会の提案にもとづいて共和国大統領が任命することとされていたのである。²⁸

1992年12月2日には、憲法改正のための諮問委員会を設置するデクレ (Décret 92-1247 du 2 décembre 1992 instituant un Comité consultatif pour la révision de la Constitution) が議決された。諮問委員会の委員長には、パリ大学元法学部長であり、元憲法院メンバーのジョルジュ・ヴェデル (Georges Vedel) が任命された。²⁹ 1993年2月15日には、ヴェデル委員会 (Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel) による憲法改正に関する提案がなされた。この提案においては、司法官職高等評議会も大幅な改革の必要性が指摘されており、「より独立を保障された司法制度」と題する提案のもとに「司法制度のもっとも基本的な原則および任務の確立」および「司法官職高等評議会の構成および権限」についての検討結果が示されている。

前者については、検察官も憲法上の機関として位置づけること、すなわち司法官職高等評議会の評議員に組み入れる案が示された。その際、司法官職高等評議会についても、従来の「司法権」ではなく「裁判官の独立 (De l'indépendance de la magistrature)」と題した新しい第8章に位置づけられたことは象徴的である。³⁰ また、後者については、まず、その構成について共和国大統領が議長として評議会を主宰することに変更はなものの、大統領の評議員任命権を、大統領を補佐する副議長1名に限定する提案が目を惹く。また、構成員間のバランスを考慮し、上記議長 (大統領) および副議長以外の評議員については、裁判官の互選により選出される5名の裁判官、そして国民議会議長、元老院議長、憲法院およびコンセイユ・デタがそれぞれ1名ずつ選出する法曹界に属さない評議員4名とすることが示されている。権限については、裁判官の独立を確保するという観点から、破毀院の裁判官および控訴院院長の任命について共和国大統領に提案し、その他の裁判官については司法官職高等評議会が任命することとしている。また、司法官職高等評議会は、みずからの権限の範囲内におい

て裁判に関する陳情および苦情を受理しこれについての年次報告書を公刊すること、恩赦について諮問をうけること、破棄院院長の主宰による裁判官の懲戒評議会として機能すること、などが盛り込まれている。

かかる提案をうけ、同年2月17日、ベレゴヴォワ (Pierre Bérégovoy) 内閣は、憲法改正のための政府提出法案の作成に着手した。3月6日にはコンセイユ・デタに対して憲法改正案の概要を示して意見を徴し(憲法39条2項)、3月10日に閣議において憲法改正案が採択されるにいたった³¹。

政府案では、ヴェデル委員会の提案と同様に憲法第8章のタイトルを「裁判官の独立」とすることが盛り込まれた。また、司法官職高等評議会の評議員の構成についてもやはり基本的にはヴェデル委員会の提案が採用され、裁判官によって選出される裁判官5名、コンセイユ・デタが指名するコンセイユ・デタ評定官1名ならびに国民議会議長、元老院議長および憲法院院長にそれぞれ指名される3名というものであった。共和国大統領は従来通り評議会の議長としてとどまり、副議長のみを任命することとされた。なお、司法大臣については、議決権を有するものではないが評議会の構成員としてとどまることが求められた³²。司法官職高等評議会の権限については、共和国大統領に対して破毀院裁判官および控訴院院長の任命に関する提案を行うこと、大統領によるその他裁判官の任命について評議会として一致した意見を述べること、が示された³³。

政府の憲法改正案は、1993年5月25日から元老院における審議が行われ、司法官職高等評議会の評議員として、11名中6名を裁判官とすること、裁判官の選任については、投票ではなくくじ引きとすること、検察官の存在を憲法上明記すること、を内容として、5月27日の本会議で採択された³⁴。

続いて、国民議会の法律委員会において憲法改正案の審議が行われ、6月22日、法律委員会報告者のアンドレ・ファントン (André Fanton) が本会議で同案についての報告を行った。ファントンは、評議員のうち裁判

官を8名に増やす案を示した。国民議会において多数派を形成する保守派は、司法官職高等評議会を共和国大統領ではなく実質的に司法大臣の指揮下におくことを要求し、あるいは大審裁判所所長の任命も、評議会の提案にもとづいて大統領が行うことを主張した。また、司法官職高等評議会が一定の検察官の任命について意見を述べることを、裁判官である評議員の任命は、くじ引きではなく投票によることなどが、国民議会において議論³⁵された。

憲法改正案についての両院の見解は、基本的には政府提出案を支持するものであったが細部においては異なる部分も多かったため、バラデュール (Édouard Balladur) 首相は元老院の第2読会後に合同委員会 (commission mixte) の開催を求め、両議院に付託する法案を作成させた。合同委員会の法案については、国民議会が7月7日、元老院が7月8日にこれを採択した。ミッテラン大統領は、7月19日に両院合同会議を招集し、同会議は憲法改正案³⁶を採択した。第5共和制における7回目の憲法改正であり、同法は、7月27日に公布された。

1993年7月27日の憲法改正により、司法官職高等評議会はその構成や権限を新たなものとした。以下で、憲法および司法官職高等評議会に関する組織法律 (Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature) の規定を手がかりに、司法官職高等評議会の構成、権限、活動等について概観する。

(2) 司法官職高等評議会の構成

1993年の憲法改正により、司法官職高等評議会の構成は以下のとおりとなった。まず、司法官職高等評議会を主宰するのは共和国大統領である。また、司法大臣は、当然に司法官職高等評議会の副議長となる。司法大臣は、共和国大統領を代行することができる (憲法65条1項)。

さらに、憲法および組織法律の定めにしたがい、コンセイユ・デタの総会において選出されたコンセイユ・デタの評定官1名、共和国大統領、国民議会議長、そして元老院議長によってそれぞれ選出され、議会にも法曹

界にも属さないもの3名³⁷、裁判官6名と検察官6名が、司法官職高等評議会の評議員となる。ここにいたり、フランスの司法官職高等評議会の歴史上初めて司法官が司法官職高等評議会の多数派を構成することとなった。この点は、1997年6月のヨーロッパ評議会の勧告にも合致するものである³⁸。また、裁判官と検察官が憲法上の機関において平等な地位を獲得したことも、注目されてよいであろう³⁹。

さらに、1993年の憲法改正により、司法官職高等評議会は2つの部会(formation)から構成されることと改められた。1つは、裁判官について権限を有する部会であり、もう1つは、検察官について権限を有する部会である(憲法65条2項)。

裁判官について権限を有する部会は、共和国大統領、司法大臣、コンセイユ・デタ評定官1名、共和国大統領、国民議会議長、そして元老院議長によってそれぞれ選出され、議会にも法曹界にも属さないもの3名、5名の裁判官、1名の検察官から構成される(同条3項)。

検察官について権限を有する部会は、共和国大統領、司法大臣、コンセイユ・デタ評定官1名、共和国大統領、国民議会議長、そして元老院議長によってそれぞれ選出され、議会にも法曹界にも属さないもの3名、5名の検察官、1名の裁判官から構成される(同条4項)。

裁判官または検察官について権限を有する6名の裁判官または検察官は、組織法律の定めるところにより、選挙により選ばれる。組織法律によれば、司法官職高等評議会の評議員となる裁判官または検察官は、4つのカテゴリーに分類される(組織法律1条、2条)。第1のカテゴリーは、破毀院を母体とする裁判官または検察官であり、それぞれ破毀院の裁判官(同1条1号)または破毀院付検察官(同2条1号)による選挙の結果、1名ずつが選出される。

第2のカテゴリーは、控訴院を母体とする控訴院院長または控訴院付検察官であり、それぞれ控訴院院長(同1条2号)または控訴院付検察官(同2条2号)による選挙を経て、1名ずつが選出される。第3のカテゴ

リーは、下級裁判所を母体とする裁判官または検察官であり、第1審裁判所の所長（同1条3号）または検察官（同2条3号）のうちから、それぞれ1名が選出される。第4のカテゴリーとして、裁判官部会については下級裁判所に属する裁判官2名および検察官1名が（同1条4号）、検察官部会については下級裁判所に属する検察官2名および裁判官1名が（同2条4号）、それぞれ選出される（同4条）。

司法官職高等評議会の評議員は4年の任期で任命され、再任が可能である（同6条1項）。在任中、評議員は、弁護士としての活動を禁止され、公務員または官僚となり、あるいは公選にかかる職務に就くことを禁じられる（同条2項）。

上記カテゴリーの第1ないし第3の評議員について、任期満了前に欠員が生じた場合には、3か月以内に補充評議員を任命することになる。その場合の任期は前任者の任期満了までとなるが、新たに補充された評議員は続く任期に評議員となることも可能である（同条2項）。第4のカテゴリーの評議員について、同様に欠員が生じた場合には、あらかじめ作成された名簿に登録されているものによって補充が行われる（同条3項）。

司法官である評議会の評議員は、在任中は昇進の対象とも異動の対象ともならない（同8条1項）。また、評議員が評議会に在職できるのは、評議員の本来の職務の期間内であり、たとえば定年を迎えた裁判官は評議員となることはできない（同条3項）。

司法官職高等評議会の評議員は、コンセイユ・デタのデクレによって定められる報酬を受ける（同9条）。また、司法官職高等評議会の評議員および評議会の評議に参加したものは、職務上知りえた秘密をもらしてはならない（同10条）。

なお、評議会の評議員は、独立、公正、清廉そして尊厳をもって職務を遂行しなければならない（同10-1条1項）。全評議員の過半数が出席する全体会議においては、部会長の申立てにもとづき、評議員のかかる義務の不履行の有無が審査される。不履行の程度によっては戒告あるいは解雇が

宣せられる（同2項）。

また、司法官職高等評議会には事務局が設置される（同11条⁴⁰）。事務局長は、首相および司法大臣が副署した大統領デクレによって任命される（司法官職高等評議会に関するデクレ（Décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature）32条）。

事務局長は、裁判官として7年の経験を有するもののうちから選ばれる。事務局長在任中は司法官職高等評議会への出向という取扱いがなされ、再任は1度限りである。事務局長は評議会の行政事務および財政の責任者である。事務局長は事務局員を統括し、司法省の予算に編入された評議会の予算を管理し、評議会の予算の作成に携わる⁴¹。

（3）司法官職高等評議会の権限

司法官職高等評議会の権限については、憲法65条が定めるところである。そして、裁判官部会、検察官部会の権限は明確に分離されている。

まず、裁判官部会は、破毀院の裁判官、控訴院院長そして大審裁判所所長の任命につき、提案を行う。その他の裁判官については、裁判官部会の一致した意見にしたがって任命される（憲法65条5項）。まず、憲法64条4項によって裁判官が罷免されないことが確認された後、司法官職高等評議会の裁判官部会は破毀院裁判官、控訴院院長および大審裁判所所長のそれぞれの候補者の選考に入る。候補者の書類審査の後、部会長によって任命された評議員による報告がなされ、審議が行われる。審議においては、各評議員が意見を表明する。その後、無記名による投票が行われ、評議会の見解すなわち大統領への提案が形成され、共和国大統領に提案が行われる（組織法律15条2項）。

もっとも、共和国大統領に対する司法官職高等評議会の提案は裁判官の「決定」ではなくあくまでも「提案」にすぎず、大統領は評議会の提案に拘束されるものではない。とはいえ、実際の裁判官の任命について大統領がイニシアチブを発揮することは稀である。仮に大統領が反対を表明した場合には、裁判官部会は共和国大統領および司法大臣の退席の後、別の候

補者を決定し、新たに提案を行う。

組織法律15条3項の適用対象となるその他の裁判官の任命については、司法大臣がイニシアチブを有している。評議員により、司法大臣の提案にもとづく候補者についての書類審査が行われる。審査後の報告をうけ、大統領に対して、裁判官の任命についての司法官職高等評議会の意見が示される（同条3項）。ここにいう「意見」もやはり拘束力をもつものではないが、そもそも評議会が司法大臣の意向をまったく汲まないことはほとんど考えられない。

次に、検察官部会は、閣議によって任命される官職を除き、検察官の任命について意見を述べる（憲法65条7項）。ここで「閣議によって任命される官職」とは、35名の控訴院検事長（*procureurs généraux des cours d'appel*）および破棄院検事長（*procureur général près la Cour de cassation*）であり、これら検察官の任命権は、執行権に留保されている。それ以外の検察官の任命に際しては、司法官職高等評議会は、司法大臣の提案について評議員の報告の後に意見を述べるにすぎない（組織法律16条）。それゆえ、検察官の任命に関する評議会の権限は、裁判官の任命に関する権限と比較してもさらに小さいといえる。当然のことながら、共和国大統領は評議会の意見に拘束されるものではない。

それぞれの部会は、裁判官および検察官の懲戒についての権限を有する。裁判官部会は裁判官の懲戒評議会として裁定を行う。その際、部会は破棄院院長によって主宰される（憲法65条6項）。また、検察官部会は検察官に対する懲罰について意見を述べる。その際、部会は破棄院院長によって主宰される（同条8項）。懲戒の審議に際しては、部会長を除いて最低7名の評議員の出席が必要である（組織法律14条）。司法官の懲罰および懲戒の手続については、司法官の地位に関する組織法律で定める（同19条）。

なお、憲法64条2項は、共和国大統領は司法官職高等評議会に補佐されると定めている。司法官職高等評議会は、大統領の諮問に単に形式的に

じるのではなく、問題に対して評議会としての権威を示しつつ、実質的な提案を行って諮問に答えることが求められる。⁴²

(4) 司法官職高等評議会の活動

司法官職高等評議会のそれぞれの部会は、評議員のうちから1年の任期で部会長を選出する。部会長は議事を提案し、審議を主宰する。

裁判官部会は、毎週水曜日と木曜日に、検察官部会は最低でも週に1度、金曜日に会合を行う。2つの部会が合同する全体会議は、原則として1か月に1度、第1木曜日に開催される。全体会議には共和国大統領および司法大臣を除く16人の評議員が出席する。全体会議の議長は、評議員の互選により、1年の任期で選出される。全体会議としての活動は、おおむね、司法官職高等評議会が公表する共和国大統領に対する意見を形成し、採択すること、2つの部会における職務の遂行方法、判断基準および慣行を統一すること、評議会の組織および権能に関すること、1994年2月5日の組織法律20条にしたがい、3か月に1度、破毀院、控訴院、下級裁判所、さらには国立司法官学院 (Ecole nationale de la magistrature) に対して行う報告を準備すること、国際的な研究機関、あるいは外国の研究機関と協働して報告を行うこと、司法官職高等評議会の活動に関する年次報告書あるいはその他報告書をとりまとめ、採択すること、である。⁴³

司法官職高等評議会の年次報告が行われた後には、それぞれの部会における手続の一貫性や実務上の統一性、あるいは評議会の方向性の確認が行われる。場合によっては、共和国大統領または司法大臣が全体会議に出席し、あるいは2つの部会の部会長や全体会議の議長と会談することにより、もちろん法律に定めるところではないものの、司法官職高等評議会をより公的な機関として位置づける機能を果たすようである。⁴⁴ 全体会議は、各部会の決定権を尊重しつつ、評議会としての一体性や統一性を確保する場となっている。⁴⁵

また、司法官職高等評議会の活動については、法令に規定されている事項であると、全体会議において決定された事項であるとを問わず、可能な

限り、2つの部会で統一的に遂行していくべきことが指摘される⁴⁶。司法官職高等評議会の評議員には、司法官について完璧に理解し、最適なタイミングで決断をし、司法官の独立と司法制度の良好な機能を両立させること、が求められている⁴⁷。

(5) 小括

1993年の憲法改正以降、2008年の憲法改正までの司法官職高等評議会については、以上にみたとおりである。ここでは、まず、簡単なまとめにかえて司法官職高等評議会と共和国大統領の関係につき、若干付言しておく。

共和国大統領は、司法官職高等評議会の主宰者である。この地位は、大統領が共和国の仲裁者であり、司法権の独立の保障者であるという憲法上の規定から導かれるものと考えられる。それでは、実際の評議会の活動において共和国大統領は司法官職高等評議会においていかなる役割を果たしているのだろうか。典型的な論点を示しておきたい⁴⁸。

まず、共和国大統領の権限として、大統領は評議会の意向とは無関係に、司法大臣の意見にもとづいて議事日程を決定しうる（司法官職高等評議会に関するデクレ35条）。大統領による任意の議事日程の決定は実は、裁判官の任命にかかる司法官職高等評議会からの提案を事実上阻害することにもつながりかねない。また、共和国大統領（および司法大臣）は、評議会において投票権を有するのか否か、憲法はもとよりいかなる規定も存在しないことから問題となるが、これについては、否定的に解されている。これらの問題から看取できるのは、およそ共和国大統領と司法官職高等評議会との入り組んだ関係である。共和国大統領は、評議会を主宰するものでありながら本質的な構成員ではない。しかしながら、評議会の運営のみならず、司法行政の運営において、大統領は重要な役割をになっている。

こうした複雑な関係につき、2008年7月23日の憲法改正によって、何らかの解は示されたのであろうか。

むすびにかえて

そもそも司法官職高等評議会という制度は、司法権の独立、裁判官の独立をより強固に保障すべく創設されたはずである。しかしながら、フランスの歴史に鑑みるとき、第3共和制下の司法官職合同評議会は実質的には破毀院であり、政治的な圧力あるいはバイアスからは解放されることに成功したかもしれないものの、憲法上の機関たる地位を獲得するまでにはいたらなかった。

第4共和制下の司法官職高等評議会は、第3共和制期とは対照的に、国民議会において選出される評議員が政治的な党派性を評議会に直接持ち込むこととなり、そもそも司法権の独立、裁判官の独立を確保することが可能であったのか否か、疑義が呈せられるところである。

第5共和制に入り、司法官職高等評議会はその構成、権限を一新したものの、同評議会の中心には司法権の独立の保障者として、あるいは共和国の仲裁者としての共和国大統領が大きな存在感を発揮していた。

冒頭に記したように、2008年7月23日の憲法改正により、司法官職高等評議会の構成および権限には修正が施されることとなったが、共和国大統領が評議会から姿を消すこととなった点は、象徴的な意味以上に、現実的な影響が生じるかもしれない。今後、新たなスタートを切った司法官職高等評議会につき、やはりその構成、権限等を明らかにすることが必要となる。そのうえで、司法官職高等評議会が司法権の独立、裁判官の独立にどのように奉仕することになるか、その具体的な機能を注意深く見守っていく必要がある。

注

- 1 裁判官、検察官、弁護士など、フランスにおける法曹の養成方法や職務の概略につき、滝沢正『フランス法〔第4版〕』三省堂、2010年、225ページ以下を参照。
- 2 Dominique Rousseau, "Un CSM sans tête et sans pouvoirs nouveaux", *Les Petites Affiches*, 14 mai 2008, n° 97, p. 80.

- 3 2008年7月23日の憲法改正により、司法官職高等評議会に関する規定である憲法65条は、以下ようになる。なお、訳出にあたっては、辻村みよ子「フランス第5共和国憲法」初宿正典、辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第2版〕』三省堂、2010年、255ページおよび光信一宏「フランス共和国」阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集〔第4版〕』有信堂、2009年、405ページを参照した。

第65条〔司法官職高等評議会〕

- ① 司法官職高等評議会は、裁判官について権限を有する部会と、検察官について権限を有する部会から構成される。
- ② 裁判官について権限を有する部会は、破棄院院長により主宰される。この部会はさらに、5名の裁判官、1名の検察官、コンセイユ・デタによって指名される1名のコンセイユ・デタ評定官、1名の弁護士、ならびに、国会にも、法曹界にも、行政機構にも属さない6名の資格のある有識者からなる。共和国大統領、国民議会議長、元老院議長はそれぞれ2名の資格のある有識者を指名する。第13条最終項に定める手続は、有識者の任命にも適用される。各議院の議長による任命は当該議院の権限を有する常任委員会の意見にのみしたがう。
- ③ 検察官について権限を有する部会は、破毀院付検事長により主宰される。この部会はさらに、5名の検察官、1名の裁判官、1名のコンセイユ・デタ評定官、1名の弁護士、ならびに第2項に掲げる6名の有識者からなる。
- ④ 司法官職高等評議会の裁判官部会は、破毀院の裁判官の任命、控訴院院長および大審裁判所の任命について、提案を行う。その他の裁判官は、裁判官部会の一致した意見にしたがって任命される。
- ⑤ 司法官職高等評議会の検察官部会は、検察官の任命について意見を述べる。
- ⑥ 司法官職高等評議会の裁判官部会は、裁判官の懲戒評議会として裁定を行う。この場合、裁判官部会は、2項に定められた構成員に加え、検察官について権限を有する部会に属する裁判官も含むものとする。
- ⑦ 司法官職高等評議会の検察官部会は、検察官に対する懲罰について意見を述べる。この場合、検察官部会は、3項に定められた構成員に加え、裁判官について権限を有する部会に属する検察官も含むものとする。
- ⑧ 司法官職高等評議会では、憲法64条の規定にしたがって行われた共和国大統領の諮問に答えるために、全体会議が招集される。司法官職高等評議会は、全体会議において、司法官の職業倫理に関する問題および司法大臣によって付託された司法の機能に関するすべての問題について、意見を述べる。全体会議は、2項に

定められた5名の裁判官のうち3名の裁判官、3項に定められた5名検察官のうち3名の検察官、ならびに2項が定めるコンセイユ・デタ評定官、弁護士および6名の有識者からなる。全体会議は破棄院院長によって主宰され、破毀院付検事長がその職を代行することができる。

⑨ 懲戒に関する事項を除き、司法大臣は司法官職高等評議会の会議に出席することができる。

⑩ 司法官職高等評議会は、組織法律が定める要件にしたがって、当事者による付託をうけることができる。

⑪ 本条の施行要件については、組織法律で定める。

4 900人から1,000人もの裁判官が辞任に追い込まれたという。“Les trios naissances du CSM”, <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/node/42>

5 François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot dir., *La Constitution de la République Française 3^e éd.*, ECONOMICA, 2009, p. 1524.

6 以下、本稿においては司法官職高等評議会の構成員については基本的に「評議員」の語を用いる。

7 全国抵抗評議会とレジスタンス運動につき、中木康夫『フランス政治史 中』未來社、1975年、147～154ページ。

8 Thierry Ricard, *Le Conseil supérieur de la Magistrature*, Que sais-je? PUF, 1990, p. 31.

9 Ricard, *op. cit.*, pp. 31-32.

10 同憲法草案における司法官職高等評議会は、主宰者たる共和国大統領の他、法務大臣、国民議会によって選出される国民議会議員以外の6名、破毀院、控訴院、第1審裁判所、治安裁判所のそれぞれから選出される4名の裁判官から構成されるものであった。すべての裁判官は司法官職高等評議会において共和国大統領によって任命される。また、同評議会は裁判官の懲戒を行うとともにその公正さを確保する。なお、検察官および司法行政についての権限は有してはいない。Luchaire et al., *op. cit.*, p. 1256.

11 国民議会による評議員の選出は、まず、各会派において候補者名簿の作成を行うことから始まる。同議会における委員会委員の決定と同様に、各会派には比例的に人数が配分される。候補者については、選挙および規則に関する委員会 (Commission du suffrage universel et du règlement) において資格審査が行われ、最終的な名簿は選挙の3日前に官報に掲載される。この期間内に、最低50人の国民議会

- 議員による異議が申し立てられなければ、名簿が確定する。異議申立が行われた場合には投票が実施され、3分の2の多数によって名簿は確定する。この名簿にもとづき、司法官職高等評議会のメンバーが選出される。なお、国民議会によって選出される評議員は再選が可能である。また、6名の補充評議員もあわせて選出される。Loi n° 47-421 du 11 mars 1947.
- 12 裁判官である司法官職高等評議会の評議員は、破毀院、控訴院、第1審裁判所および治安裁判所の4つのカテゴリーから各1名が選出される。4名の補充評議員もあわせて選出される。裁判官評議員は、原則として再選が禁止される。選挙では、海外領土およびフランス連合の裁判官も投票を行う。投票は厳格な秘密投票である。投票の結果、1回で絶対多数の得票を得たものがあればその時点で選挙は終了する。投票は、最大でも2回までである。Loi n° 47-235 du 1^{er} février 1947.
- 13 第4共和制下の議会の状況につき、さしあたり、樋口陽一『比較憲法〔全訂第3版〕』青林書院、1992年、215～218ページを参照。
- 14 Ricard, *op. cit.*, p. 33.
- 15 裁判官の任命、昇進および懲戒、恩赦、司法行政といった職務の行使は、それぞれ組織される委員会において分掌され、最終的に総会 (*assemblée plénière*) で処理された。Ricard, *op. cit.*, p. 40.
- 16 Luchaire et al., *op. cit.*, p. 1257., Jean Gicquel, “Le Conseil supérieur de la magistrature : une création continue de la République”, *Mélanges Philippe Ardant*, L.G.D.J., 1999, p. 291.
- 17 Ricard, *ibid.*
- 18 もっとも、1993年の憲法改正まで、司法官職高等評議会は検察官について何らの権限も有するものではない。
- 19 名簿の作成は、破棄院院長、各部の部長裁判官、法院検事長および主席法院検事からなる執行部 (*bureau de la Cour de cassation*) が行う。それぞれのカテゴリーについて、指名を受けるものの3倍の人数の氏名が登載される。
- 20 コンセイユ・デタの総会 (*Assemblée générale*) によって提示される3名から1名が選ばれる。
- 21 *supra*, note 2.
- 22 Ricard, *op. cit.*, p. 41.
- 23 *supra*, note 2.
- 24 Ricard, *op. cit.*, p. 42.

- 25 Comité Vedel, *Proposition pour une révision de la Constitution 15 février 1993*, La documentation française, 1993, pp. 9-15. また、同書簡の邦訳として、勝山教子「フランソワ・ミッテランの改憲構想と1993年7月27日憲法改正（一）—ミッテランの憲法改正提案とヴェデル委員会報告—」『同志社法学』45巻4号、68～76ページ。
- 26 Comité Vedel, *op. cit.*, p. 9.
- 27 Comité Vedel, *op. cit.*, p. 13.
- 28 Comité Vedel, *ibid.*
- 29 Décret du 2 décembre 1992 portant nomination du président et des membres du Comité consultatif pour la révision de la Constitution. art. 1.
- 30 Comité Vedel, *op. cit.*, pp. 72-75.
- 31 この間の経緯につき、勝山教子「フランソワ・ミッテランの改憲構想と1993年7月27日憲法改正（二・完）—司法官職高等評議会の改革と共和国法院の創設—」『同志社法学』45巻4号、3～4ページ。
- 32 勝山、前掲注31、5ページ。
- 33 勝山、前掲注31、6ページ。
- 34 勝山、前掲注31、16～17ページ。
- 35 勝山、前掲注31、24～25ページ。
- 36 勝山、前掲注31、28ページ。
- 37 これら3名の人選に際しては、男女間の均衡を図ることが必要である（同5-2条）
- 38 Gicquel, *op. cit.*, p. 295.
- 39 Gicquel, *op. cit.*, p. 296.
- 40 Luchaire et al., *op. cit.*, p. 1536.
- 41 司法官職高等評議会に関する組織法律の12条は、「司法官職高等評議会の予算に関する自律は、予算法律によって定められる条件にしたがって保障される」と定める。
- 42 cf., Gicquel, *op. cit.*, p. 302.
- 43 Organisation & Fonctionnement | Conseil Supérieur de la Magistrature, <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/organisation-et-fonctionnement>
- 44 Luchaire et al., *op. cit.*, p. 1538.
- 45 Gicquel, *op. cit.*, p. 297.
- 46 Gicquel, *op. cit.*, p. 294.

47 Luchoire et al., *ibid.*

48 Gicquel, *op. cit.*, p. 296.