

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	フランス議会における国政調査制度
他言語論題 Title in other language	Investigatory Powers of the French Parliament
著者 / 所属 Author(s)	濱野 雄太 (HAMANO Yuta) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 政治議会課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	851
刊行日 Issue Date	2021-11-20
ページ Pages	79-108
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国と同じく議院内閣制の要素を持つ、半大統領制のフランスにおける議会の国政調査制度について、主に行政監視機能に着目し、調査委員会等の仕組み、主な活動実績、事例等を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

フランス議会における国政調査制度

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 濱野 雄太

目 次

はじめに

I フランスにおける国政調査制度略史

II 国政調査制度の仕組み（1）―調査委員会―

1 法的根拠

2 任務

3 設置

4 構成

5 活動

6 限界

III 国政調査制度の仕組み（2）―議会内のその他の調査機関―

1 常設機関

2 時限的機関

IV 国政調査の事例

1 概要

2 調査活動

おわりに

キーワード：国会、議会、国政調査制度、国政調査権、行政監視、行政統制、調査委員会、フランス

要 旨

- ① 議会は、憲法上の権限を実効的に行使するために、補助的権限としての調査権を有している。諸外国の例では、各議院がその議決をもって、特定の事実や一群の特定の事実の調査を委員会に授権し、議院の権限行使に必要な知識・情報を収集・報告させる仕組みをとっており、議会による立法権、行政監督権その他の権限の行使を実効的なものとしている。こうした議会による調査は、一般に「国政調査」と称される。
- ② フランス議会では、調査権は19世紀の復古王政の頃に既に存在しており、以後発展してきたが、1958年に発足した第5共和制では、「合理化された議会制」の下、強制調査権が剥奪されることとなった。以後1970年代初頭まで調査活動は低調であったが、再び調査権限強化の動きが見られ、現在では様々な議会内の機関が国政調査の担い手になっている。
- ③ 国政調査の主たる担い手として、調査委員会が挙げられる。調査委員会は憲法上の機関であり、強制調査権（文書及び現場での調査、刑法上の処罰を背景とした証人喚問等）を駆使して調査を行い、行政監視機能を遂行する。他の議会内の調査機関には、常設機関として常任委員会、議員代表団及び下院公共政策評価・監視委員会が、時限的機関として特別委員会及び調査団が存在する。
- ④ 国政調査の事例として、第15立法期（2017年～）におけるベナラ事件を扱った調査がある。この事件は、①調査の契機が大統領府の政治任用職員の不祥事であり、純粹に政策的な問題というよりも政治的な問題に発展する要素を含んでいたこと、②下院では政府を守る与党会派と政府を批判する野党会派の対立によって調査が中止となった一方で、上院では調査を遂行し、政府との対話というより政府を批判する報告書を発表したという点で、上下院で対照的な経過をたどったという点で特徴的であった。
- ⑤ フランス議会には、国政調査を実施する機関が多く存在し、活発に活動しているということが言える。ただし、国政調査制度は、基本的に要所要所で表決が行われるため、是正が行われているものの、多数決原理が支配する形で設計されていると言える。与野党対立モードが支配的なフランス議会、特に下院では、政治的な事項については与野党が協調して行政監視に当たるといった事態は起きにくく、行政監視の実効性は確保されにくいと言えるかもしれない。

はじめに

議会は、憲法上の権限を実効的に行使するために、補助的権限としての調査権を有している⁽¹⁾。諸外国の例では、各議院がその議決をもって、特定の事実や一群の特定の事実の調査を委員会に授権し、議院の権限行使に必要な知識・情報を収集・報告させる仕組みをとっており、議会による立法権、行政監督権その他の権限の行使を実効的なものとしている⁽²⁾。こうした議会による調査は、一般に「国政調査」と称される。

我が国において国政調査は、「任意の協力を得て又は強制的に、国政の一定の事案に関して議院が情報を収集し、これを分析して事実を発見し、認定するために行う議事」であり、「立法及び財政に関する権能、行政（裁判所内部の司法行政を含む。）を監督する権能等、国会の有する権能を有効かつ適切に行使するために、各議院に認められた権能」と説明される⁽³⁾。また、元来、国政調査は立法の補助・事前調査といった性格が強いものとされるが、現在では、行政の監視や不祥事の追及といった査問的な性格を強めているとも指摘されている⁽⁴⁾。制度の概要は、次のとおりである⁽⁵⁾。

国政調査権は、日本国憲法第 62 条「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」⁽⁶⁾が根拠規定であり、憲法上、議院の権限として規定されている。これによって、衆議院及び参議院の各議院は、国政全般について調査を行うことができる。調査に当たり、議院は証人喚問、書類提出の要求を行うことができ、調査の実効性を確保するために、要求を受けた者がこれに応じない場合は制裁を課するという、司法手続に似た強制力⁽⁷⁾が付与されている。国政調査の手続の詳細は、「国会法」（昭和 22 年法律第 79 号）、議院規則、「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律」（昭和 22 年法律第 225 号）等で具体化されている。国政調査の実施主体は、憲法上、議院であると明記されているが、議院は国政調査の全部又は一部を委員会に行わせることができる。実際の運用では、国政調査は、議院ではなく調査特別委員会又は常任委員会が行っている⁽⁸⁾。

実際には、証人喚問、書類の提出要求といった強制力を伴う手法をとるのは、あくまでも特別な場合においてであり、国会の委員会において議員の日常の活動の中心となるのは、強制力を伴わない国政調査（内閣等に対する報告・記録の提出要求、国務大臣等からの説明聴取、参

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021 年 10 月 7 日である。

(1) 芦部信喜『憲法と議会政』東京大学出版会、1971、p.5.

(2) 同上、pp.5-6.

(3) 松澤浩一『議会法』（現代行政法学全集 11）ぎょうせい、1987、pp.426-427.

(4) 向大野新治『衆議院—そのシステムとメカニズム—』東信堂、2002、p.155.

(5) 国政調査権に関する日本国憲法上の主な論点として、国政調査権の法的性質（補助的権能説か独立権能説か）、国政調査権の範囲と限界（司法権との関係、行政権との関係（公務員の職務上の秘密、検察との関係）、人権との関係）が挙げられるが、紙幅の関係上、割愛する。

(6) 英語版は「Each House may conduct investigations in relation to government, and may demand the presence and testimony of witnesses, and the production of records.」（「The Constitution of Japan,」*Official Gazette*, Extra, November 3, 1946, p.6.）であり、「調査」に対応する語は「investigations」となっている。

(7) 大石眞『議会法』有斐閣、2001、p.120.

(8) 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典—用語による国会法解説— 第 3 版』有斐閣、2014、p.19. なお、個々の国会議員に国政調査権が付与されているわけではない（国会法規研究会「国会にかんする法規 第 2 編本論 67 第 2 章 国会の活動（40）」『時の法令』1628 号、2000.10.30、pp.63-64.）。

考人からの意見聴取、委員派遣、会計検査院に対する特定事項の検査要請等）である⁽⁹⁾。国政調査権の発動において、議院内少数派の力が及びにくい点を補正する制度として、衆議院に議員 40 人以上で調査の要請を出すことができる予備的調査制度が設けられている⁽¹⁰⁾。その意義について、衆議院ウェブサイトでは、「政党政治下での議院内閣制においては、基本的には多数決で運営される委員会等で、少数会派が国政調査権の発動を促して調査を行わせ、情報を入手することは、相当に困難な場合が多い」ことから「少数会派等の情報入手を容易にするシステムを設ける必要があると考えられた」と説明されている⁽¹¹⁾。

以下、我が国と同じく議院内閣制の要素を持つ半大統領制⁽¹²⁾のフランスにおける議会の国政調査制度について、主に行政監視機能に着目し、その仕組み、主な活動実績、事例等を紹介することで、我が国の議論の参考に供したい⁽¹³⁾。なお、以下、議院内で過半数を超える会派又は会派の連合を「議院内多数派」、それ以外を「議院内少数派」、政府を支持する会派を「与党会派」、政府を支持しない会派を「野党会派」とし、下院の憲法的法律・法制・共和国一般行政委員会及び上院の憲法的法律・法制・普通選挙・議院規則・一般行政委員会を、表 3 を除き「法律委員会」と略した。

I フランスにおける国政調査制度略史

フランス議会において、議会の調査権自体は、議院の請願審査や大臣弾劾に付随する手続という点で限定された形ではあったが、19 世紀の復古王政（1814～1830 年）の頃に既に存在していたという⁽¹⁴⁾。国政調査を行う調査委員会（Commission d'Enquête）が登場したのは、七月王政（1830～1848 年）の頃とされる⁽¹⁵⁾。この時、調査委員会は、イギリスの例に倣い、特定の憲法の明文規定に基づくものではなく、議会の性質から来る当然の権能としてその設置が認められていた⁽¹⁶⁾。ただし、この時点では、調査権に強制手段の裏付けは与えられていない。

(9) 上田章編『国会と行政』信山社出版、1998、p.33。

(10) 森本昭夫『国会法概説』弘文堂、2021、p.95。衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、下調査として衆議院調査局長又は衆議院法制局長に必要な調査を命じて行わせる仕組みである。なお、予備的調査は委員会が行う国政調査を補完するものとして位置付けられている（参議院総務委員会調査室編、竹中治監修『議会用語事典』学陽書房、2009、p.357.）が、調査協力要請の対象が官公署に限られ、強制力を伴うものではない点が国政調査権とは異なる。

(11) 「予備的調査」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h12ugoki/h12/h12yobit.htm>

(12) 実質的な権限を有する直接公選の大統領と、議会の信任を存立要件とする政府が併存する政治体制。

(13) フランス議会における国政調査制度に関する近年の主な邦語文献として、次のものを参照。福岡英明『現代フランス議会制の研究』信山社出版、2001、pp.46-57; 勝山教子「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制—」『公法研究』72 号、2010、pp.176-187; 服部有希「フランスの議会による政府活動の統制—2008 年の憲法改正による議会権限の強化—」『外国の立法』No.255、2013.3、pp.68-85。<https://www.dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111648_po_02550006.pdf?contentNo=1>; 勝山教子「フランス」大石真・大山礼子編著『国会を考える』三省堂、2017、pp.107-112; 徳永貴志「【解題】フランス国民議会の特徴」国立国会図書館調査及び立法考査局編『フランス議会下院規則』（調査資料 2017-1-b 基本情報シリーズ 25）国立国会図書館、2018、pp.22-24。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11062326_po_201701b.pdf?contentNo=1>; 高澤美有紀「フランスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1047 号、2019.3.14、p.12。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11252030_po_1047.pdf?contentNo=1>; 武蔵勝宏『議会制度とその運用に関する比較研究』晃洋書房、2021、pp.133-135。

(14) 芦部 前掲注(1)、p.20。

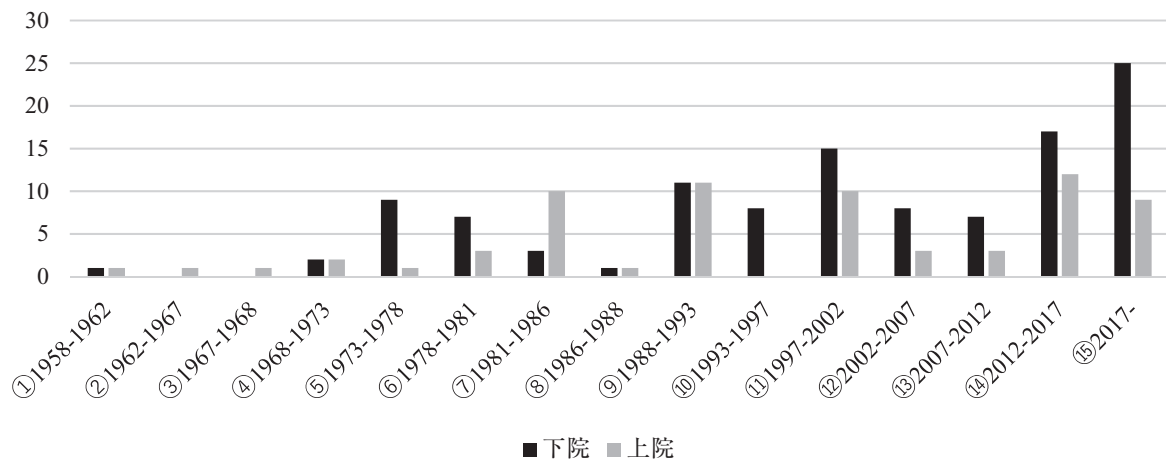
(15) 美濃部達吉『議会制度論』（現代政治学全集 7）日本評論社、昭和 5（1930）、p.360; Pauline Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris: LGDJ, 2011, p.157; Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30e édition, Paris: LGDJ, 2018, p.568。

(16) 美濃部 同上 当該文献では、調査委員会を「査問委員会」としている。

以後、国政調査は、第2共和制（1848～1852年）の時代には維持されたものの、第2帝政（1852～1870年）では否定され、第3共和制（1870～1940年）において復活するという変遷を見る⁽¹⁷⁾。そして、1914年法（いわゆるロシェット法（Loi Rochette））⁽¹⁸⁾の成立によって、調査権に強制手段の裏付けが与えられた⁽¹⁹⁾。この強制調査権は、第4共和制（1946～1958年）において、ロシェット法の諸規定を微修正した1950年法⁽²⁰⁾によって継受された。

しかし、1958年に発足した第5共和制では、第3及び第4共和制における「強過ぎる議会」とその帰結となる頻繁な政権の交代への反省から、政府に対する議会権限の縮小を意図する「合理化された議会制」⁽²¹⁾の下、1950年法の廃止によって調査委員会（及び並置された監視委員会（Commission de Contrôle））⁽²²⁾の強制調査権は奪われ、証人に対する宣誓や証言の強制、偽証を理由とした処罰等を行うことはできなくなった。強制調査権の喪失と4か月という活動期間の制限もあり、第5共和制発足から1970年代初頭までは、調査委員会及び監視委員会の活動は低調であったが、1977年法⁽²³⁾によって強制調査権（文書及び現場での調査、刑法上の処罰を背景とした証人喚問等）の付与及び活動期間の6か月への拡大が行われたことを契機に、調査委員会の設置数の増加傾向が見られるようになった（図参照）。また、この時の法改正で、非公表

図 フランス上下院別調査委員会設置数（1958～2021年）



※監視委員会の数も含む。丸数字は、下院の立法期（総選挙から翌総選挙までの期間。通常5年）を表す。なお、第15立法期（2017-）については、2021年8月時点の数値である。

（出典）“Commissions d’enquête créées sous la Ve République.” Assemblée Nationale website <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/enquetes_Ve.asp>; “Commissions d’enquête.” *ibid.* <<https://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/commissions-d-enquete>>; Direction de la Séance, *La Séance plénière et l’activité du Sénat (1^{er} octobre 2019 - 30 septembre 2020)*, Tome II: Statistiques, 2020, pp.162-171. <http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_II_Elements_statistiques.pdf> 等を基に筆者作成。

(17) 同上, p.360.

(18) 議会調査委員会が受ける証言に関する1914年3月23日の法律（Loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d’enquête parlementaires）

(19) 下田久則「フランス議会における強制調査権の復活」『レファレンス』325号, 1978.2, p.105.

(20) 公的機関に関する法規の改正及び法典化のための1950年1月6日の法律第50-10号（Loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics）

(21) 第5共和制憲法草案の起草作業を行ったミシェル・ドブレ（Michel Debré）は、第3・第4共和制の弱点は立法府と行政府の不均衡にあったとし、「合理化」の名の下に議会権限の縮小を図る「合理化された議会制」を目指した（大山礼子『フランスの政治制度 改訂版』東信堂, 2013, pp.35-37.）。

(22) 調査委員会の目的は特定の重大な問題に関する情報収集であり、監視委員会の目的は国家機関や公共企業の行政上又は財務上の不正の調査であった。

(23) 調査委員会及び監視委員会の活動手段の明確化のために両議院の運営に関する1958年11月17日のオルドナンス第58-1100号第6条を改正する1977年7月19日の法律第77-807号（Loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l’art. 6 de l’ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d’action des commissions d’enquête et de contrôle）

だった報告書の公開が原則とされた。1991 年法⁽²⁴⁾による改正では、並置していた調査委員会と監視委員会の区別の撤廃及び調査委員会への一元化、非公開だった聴聞 (Audition) の原則公開 (アメリカ連邦議会の公聴会 (Public hearing) がモデルとされる⁽²⁵⁾)、会派勢力に比例した委員数配分の法定化が行われた。そして、2008 年のフランス第 5 共和国憲法改正によって、議会の行政監視権及びその主たる担い手である調査委員会が初めて憲法に明記されるに至った。

また、調査委員会以外にも国政調査を行う議会内の機関は存在し、常任委員会、特別委員会、議員代表団 (Délégation parlementaire)、下院公共政策評価・監視委員会 (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. 以下見出しを除き「CEC」という。) 等も調査を通じて行政監視や政策評価などの機能を果たしている。これらの機関の調査権限も拡大が図られてきており、常任委員会及び特別委員会には、1996 年法⁽²⁶⁾による、両議院の運営に関する 1958 年 11 月 17 日のオルドナンス第 58-1100 号⁽²⁷⁾ (以下「1958 年オルドナンス」という。) の改正で、調査委員会が有する強制調査権を最長 6 か月間付与するよう議院に要求することができるようになった。また、近年の政府活動の監視及び公共政策の評価に関する議会の手段の強化を目的とする法改正によって、所属議院に対し強制調査権の要求を行うことができる機関が追加された。すなわち、2011 年法⁽²⁸⁾の成立によって、常任委員会及び特別委員会に加え、行政監視又は公共政策の評価を目的とし、複数の常任委員会の所管分野を活動の対象とする常設の機関も、強制調査権の付与を要求することができるようになった (1958 年オルドナンス第 5 条の 3 I)。当該「常設の機関」には、一部の議員代表団 (情報活動に関する議員代表団 (Délégation parlementaire au renseignement) を除く。) 及び CEC が該当すると解されている⁽²⁹⁾。また、議員代表団の一種であり、両院合同機関の議会科学技術政策評価局 (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. 以下「OPECST」という。) も案件の付託を受けた議院に対し、強制調査権の付与を要求することができる (同第 6 条の 3 VI)。このように、現在のフランス議会では、様々な機関が国政調査を担っていると言うことができる。

II 国政調査制度の仕組み (1) —調査委員会—

国政調査は、議会の権能である行政監視の主要な手段としての側面を有する。フランス議会において行政監視は、一般的に立法活動とは区別された、議会の政治的な活動であって、政府

(24) 両議院の運営に関する 1958 年 11 月 17 日のオルドナンス第 58-1100 号第 6 条を改正する 1991 年 7 月 20 日の法律第 91-698 号 (Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire)

(25) Türk, *op.cit.*(15), p.158.

(26) 議会の情報権の拡大及び議会政策評価局設置のための 1996 年 6 月 14 日の法律第 96-517 号 (Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques)

(27) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

(28) 政府活動の監視及び公共政策の評価に関する議会の手段の強化を目的とする 2011 年 2 月 3 日の法律第 2011-140 号 (Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques)。法律の全訳として、服部 前掲注(13), pp.86-87 参照。

(29) *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises: Fiches de synthèse*, 4e éd, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2012, p.333; Assemblée Nationale, "Fiche de synthèse n° 48: Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement?"

に説明責任を果たさせる活動から純粋な情報収集活動まで様々な機能を包含するものと説明される⁽³⁰⁾。議会の行政監視権は、憲法第 24 条第 1 項第 2 文によって「議会は、政府の活動を監視する。」と規定され、同項が規定する議会の任務を達成するために、憲法第 51 条の 2 は、各議院に調査委員会を置くことができると規定している。すなわち、議会の行政監視の主たる担い手は、憲法上、調査委員会とされているのである。以下、本章では調査委員会を中心に、国政調査制度の仕組みを概観する⁽³¹⁾。

1 法的根拠

憲法第 51 条の 2 第 1 項は、各議院に調査委員会を置くことができる旨を規定し、同条第 2 項は、調査委員会の組織及び運営については法律で、その設置要件については各議院規則で定めると規定している。組織及び運営については、主に、法律と同等の効力を有する 1958 年オルドナンスが、設置要件については、主に、国民議会規則 (Règlement de l'Assemblée nationale. 以下「下院規則」という。括弧内で引用する場合は「下規」という。)⁽³²⁾及び元老院規則 (Règlement du Sénat. 以下「上院規則」という。括弧内で引用する場合は「上規」という。)が定めている。

2 任務

調査委員会は、憲法第 24 条第 1 項が規定する、議会による行政監視及び評価任務の達成のために、情報の基本データを収集する目的で各議院に置かれる (憲法第 51 条の 2 第 1 項)。具体的には、特定の事実又は公的機関若しくは国有企業の運営に関する情報を収集し、その結論を議院に提出することを目的とする (1958 年オルドナンス第 6 条 I 第 2 項)。ただし、こうした広範な目的を有する特定の調査委員会が常置されているわけではない。調査委員会は、上記目的の範囲内で個別の事項⁽³³⁾を扱い、報告書の提出により消滅する、時限的な組織である。

3 設置

(1) 通常の手続

(i) 設置要求

調査委員会の設置要求は決議案 (Proposition de résolution) の形式をとり (下規第 137 条、上規第 8 条の 3 第 1 項)、最終的には本会議における表決を経て、設置が議決される (下規第 141 条第 1 項、上規第 8 条の 3 第 1 項)。決議案は、1 人又は複数の議員の署名によって提出することが可能である。提出先は、議長が長を務める各議院の理事部 (Bureau)⁽³⁴⁾である (下規

(30) Pierre Avril et al., *Droit parlementaire*, 5e édition, Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2014, p.325.

(31) 以下、本章は主に上下院ウェブサイトを参照した。他の文献を典拠とした部分は、可能な限り脚注に付した。

(32) 2019 年改正前の全訳として、古賀豪ほか訳「国民議会規則」国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注(13), pp.31-90. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11062326_po_201701b.pdf?contentNo=1> 参照。

(33) 過去に調査委員会が扱った個別の事項の類型として、①時事的問題 (例: 2004 年における前年夏の熱波の影響、2007 年におけるリビアによるブルガリア人介護士の解放)、②社会問題 (例: 未成年の非行、不法移民等)、③国有企業又は公共サービスの運営状況 (例: フランス放送協会、フランス国有鉄道、司法省行刑局)、④経済又は産業部門の状況 (例: エネルギー問題、農業問題、鉄道産業)、⑤政策の実施 (例: 雇用政策、週 35 時間労働)、⑥機能不全の調査及び原因の究明 (例: 冤罪事件における司法制度の機能、インフルエンザ A (H1N1) ワクチン接種キャンペーンの管理) が挙げられる (Türk, *op.cit.*(15), p.160.)。

(34) 議員提出法律案の受理要件の審査、懲罰事犯の審査、議事の運営・管理、議院規則の解釈、議院事務局の運営・管理等を所管する。議員で構成され、構成員は、議長、副議長 (下院では 6 人、上院では 8 人)、財務担当理事 (Questeurs. 上下院ともに 3 人)、書記担当理事 (Secrétaires. 下院では 12 人、上院では 14 人) である。

第 137 条、上院理事部一般規程 (Instruction générale du Bureau du Sénat) 第 5 条 I)。下院では、設置要求決議案に疑義がある場合、議長が理事部の意見を聴取した後に、不受理か否かを決定する (下規第 138 条第 2 項)。なお、調査委員会は各議院に設置され、両議院合同で設置されることはないため⁽³⁵⁾、調査事項を同じくする調査委員会が同時期に各議院で設置されることもある。

(ii) 委員会審査

提出された決議案は、所管の常任委員会 (Commission permanente) に付託され、審査を受ける (下規第 140 条第 1 項、上規第 8 条の 3 第 1 項)。下院では、付託を受けた常任委員会が委員の中から指名した報告者 (Rapporteur. 調査を主導し、報告書案を取りまとめる。) が中心となり設置要件を審査し、その結果を報告する。上院では、常任委員会の 1 つである法律委員会が設置要件を審査し、所管の常任委員会に意見を送付する (上規第 8 条の 3 第 3 項)。要件審査では、決議案の法適合性、主に 1958 年オルドナンス第 6 条 I との適合性について、次の 3 点からの検証が行われる。

①司法権の独立 (憲法第 64 条) との関係については、訴追の原因となっている事実であって、その訴追が現に行われているものに関する調査委員会は、設置することはできないと規定される (1958 年オルドナンス第 6 条 I 第 3 項)。このため、下院では、決議案の提出後、議長がその旨を国璽尚書⁽³⁶⁾ (司法大臣) に通知する (下規第 139 条第 1 項)。司法大臣が、決議案提出の原因となった事由について訴訟が係属中である旨を通知した場合、決議案の審査は行われず、既に審査を開始している場合には、直ちに中止される (同条第 2 項)。上院では、決議案提出後の司法大臣への通知に関する規定はないが、慣行として、下院同様、上院議長による司法大臣への通知が行われることになっているとされる⁽³⁷⁾。

②調査対象の明記については、決議案は調査の事由又は調査委員会がその運営の調査を提案している公共サービス若しくは国家事業のいずれかを明確に指定する必要があると規定される (下規第 137 条、上規第 8 条の 3 第 2 項)。「調査の事由」又は「公共サービス若しくは国家事業」は幅広い解釈が可能なので、實際上、この要件はあまり制限的ではないとされる⁽³⁸⁾。

③過去の調査との重複については、過去の調査委員会又は強制調査権が付与された常任委員会若しくは特別委員会 (Commission spéciale. 後述「Ⅲ 2 (1)」) の権限を利用した調査団 (Mission d'information. 後述「Ⅲ 2 (2)」) が扱った事項を再び扱う場合、当該調査委員会の活動終了から少なくとも 12 か月が経過していることを要すると規定される (1958 年オルドナンス第 6 条 I 第 5 項、下規第 138 条第 1 項)。

下院では常任委員会における設置要件の審査後、上院では所管の常任委員会が法律委員会からの要件審査の意見を受けた後、妥当性の審査に移り、委員提案の修正案と併せて、討論及び表決が行われる。

(iii) 本会議審議

委員会で議決された決議案は、本会議において、議員提出の修正案と併せて討論及び表決を

⁽³⁵⁾ Türk, *op.cit.*(15), p.162.

⁽³⁶⁾ フランスで司法大臣に伝統的に与えられてきた呼称で、国璽の保管者であったことに由来する (山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会, 2002, p.249.)。

⁽³⁷⁾ Avril et al., *op.cit.*(30), p.362. 委員会審査で不要と判断された場合、通知が行われないこともあるようである。

⁽³⁸⁾ *ibid.* ただし、幅広いとはいえ限界はあり、例えば議院内で行われたことは議院理事部の所管に含まれるため、調査委員会を設置することはできない。

経る。すなわち、議院内多数派による賛成が得られなければ、調査委員会を設置することはできない。また、議院内多数派によって決議案の修正が行われることもある。2009年に次項の例外的手続が設けられるまでは、政府が議院内多数派である与党会派の影響力を利用することで、政府にとって都合の悪い問題を扱う調査委員会の設置が多数妨げられていたという⁽³⁹⁾。

(2) 例外的手続

2008年の憲法改正に伴う2009年の上下院規則改正によって、調査委員会（又は調査団）の設置権（Droit de tirage）が創設された。会派が設置権を行使した場合、本会議の表決を経ることなく調査委員会の設置が可能となる⁽⁴⁰⁾。これによって、議院内で多数派を形成できない会派にも、調査委員会（又は調査団）を設置する道が開かれた。

下院では、多数会派（反対会派以外で所属議員数が最も多い会派。通常、与党会派）を除く、反対会派（通常、野党会派）及び少数会派（多数会派及び反対会派以外の会派）の各会派長は、総選挙の前年を除く常会（10月～翌年6月）ごとに、1つの調査委員会（又は調査団）の設置を要求することができる（下規第141条第2項）。設置要求決議案は所管の常任委員会に付託され、設置要件の審査を受けるが、妥当性についての意見は述べられず、修正も行われない（同第140条第2項。2014年下規改正で追加）。要件が満たされていれば、議事協議会で設置が確認される（同第141条第2項）。なお、設置権に基づく調査委員会が活動中である場合、反対会派又は少数会派の長は、設置権を行使し新たな調査委員会の設置を要求することはできない（同条第3項）。第15立法期の途中まで（2017年6月～2021年8月）に設置された調査委員会の設置手続は、通常の手続が12.0%（8.0%が多数会派提出、4.0%が反対会派提出）、例外的手続が88.0%（84.0%が反対会派提出、4.0%が少数会派提出）である⁽⁴¹⁾。

上院では、各会派（多数会派、反対会派（多数会派に反対する会派）及び少数会派）は、1議会年度（Année parlementaire）⁽⁴²⁾につき、調査委員会（又は調査団）を1つ設置することができる（上規第6条の2第1項、同第6条の3第2項）。下院と異なり、多数会派を含む全ての会派に設置権を付与している点が特徴である⁽⁴³⁾。設置要件の審査は法律委員会が行い（同第6条の3第2項、第8条の3第3項）、所管の常任委員会における可否の決定を経て（同第8条の3第1項）、議事協議会で設置要求が確認される（同第6条の2第1項）。2009年の設置権創設以降、約20の調査委員会が設置されたが、この権利を行使せず通常の手続で設置されたものは、2つのみである⁽⁴⁴⁾。

⁽³⁹⁾ Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 39e édition, Issy-les Moulineaux: LGDJ, 2018, p.691.

⁽⁴⁰⁾ なお、現時点では下院の会派数は9、上院では8である。したがって、現状の会派構成の場合、1年につき上下院ではそれぞれ8つの調査委員会又は調査団が設置権に基づき設置され得る。

⁽⁴¹⁾ 以下、算出した数値のうち小数第1位まで表示したものは、全て小数第2位を四捨五入している。

⁽⁴²⁾ 毎年9月10日頃に始まり、翌年の8月初旬に終了する、1年間の業務サイクル。

⁽⁴³⁾ 上院では多数会派が常に政府支持とは限らないという、下院と異なる事情が背景にあると考えられる。

⁽⁴⁴⁾ Direction de la Séance, *La Séance plénière et l'activité du Sénat (1^{er} octobre 2019 - 30 septembre 2020)*, Tome I: Présentation Générale, 2020, p.210. <http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_I_Presentation_generale.pdf> 1つは、超党派（全ての会派長及び全ての委員長）で決議案が提出され、2019年10月に設置された調査委員会（ルーアンのループリゾール社の工場で発生した火災の環境、健康及び経済的影響の管理における国家機関の介入を評価するための調査）、もう1つは、上院議長が決議案を提出し、2020年6月30日に設置された調査委員会（新型コロナウイルス感染症の健康危機及びその管理に照らして大規模なパンデミックに対する公共政策を評価するための調査）である。

4 構成

(1) 定数

下院では、委員の上限は 30 人であり、無所属議員 1 人を含めることとされる（下規第 142 条第 1 項）。上院では、委員の上限は 23 人である（上規第 8 条の 3 第 4 項）⁽⁴⁵⁾。各議院とも、委員数は設置要求の段階で決議案に記載され、当該決議案の成立をもって正式に決定される⁽⁴⁶⁾。

(2) 委員

委員は関係する常任委員会委員との兼任であり、会派勢力に比例した構成となるように選任される（1958 年オルドナンス第 6 条 I 第 4 項、下規第 142 条第 1 項）。常任委員会委員の選任手続と同様、各会派長は会派所属議員の中から推薦する候補者の氏名を議長に伝え、基本的に官報による名簿の公表によって、選任が承認されたものとみなされる⁽⁴⁷⁾（下規第 142 条第 1 項、第 25 条、上規第 8 条の 3 第 3 項～第 5 項）。

下院では、委員長又は報告者の役職は、通常、反対会派の議員が務める（下規第 143 条第 2 項）。例外的手続によって設置される場合、設置を要求した反対会派又は少数会派が、委員長又は報告者を選択することができる（同条第 3 項。2019 年改正）⁽⁴⁸⁾。選択されなかった方の役職には、基本的に、多数会派の議員が就く。

上院では、委員長又は報告者の役職は、通常、反対会派又は少数会派の議員が務める（上規第 6 条の 2 第 2 項）。例外的手続によって設置される場合、設置を要求した会派が委員長又は報告者の役職を選択することができる（同項）⁽⁴⁹⁾。委員長と報告者両方の役職を、多数会派、反対会派及び少数会派の 3 類型のうち 1 類型の会派が独占することは、まれである。また、下院と異なり、報告者を 2 人以上選任する場合もあり、一般報告者と特別報告者、又は報告者と複数の副報告者を選任するなどの方式を採ることもある。

(3) 理事会

調査委員会には理事会（Bureau）が置かれ、委員の選任後、委員長及び報告者の選任とともに、その構成を決定する。下院では、委員長、副委員長 4 人及び書記担当理事 4 人（下規第 143 条第 1 項）の計 9 人で構成する。理事の選任は、議院の会派勢力を反映するように、かつ、全ての会派の代表を確保するように行われる（同項）。理事（及び場合により報告者）は、常任委員会の理事会同様、役職ごとに無記名投票で選出される（同条第 4 項、第 39 条）。上院では、上院議長が招集する調査委員会としての最初の会議で、理事会を選任する。理事会は、委員長、副委員長 6～8 人及び報告者 1～3 人の計 9～11 人で構成されている。

⁽⁴⁵⁾ ただし、議事協議会は、上院規則第 7 条が規定する常任委員会の定数の最低数を上限とし、この制限を緩和することができる（上規第 8 条の 3 第 4 項の 2）。

⁽⁴⁶⁾ Avril et al., *op.cit.*(30), p.131.

⁽⁴⁷⁾ Olivier Dord, “Affaire Benalla: quels sont les pouvoirs d’une commission d’enquête parlementaire?” 2018.7.23. Le Club des Juristes website <<https://blog.leclubdesjuristes.com/affaire-benalla-quels-sont-les-moyens-daction-de-la-commission-denquete-parlementaire/>>

⁽⁴⁸⁾ 2019 年の下院規則改正までは、反対会派又は少数会派の議員による報告者への就任は、多数会派の善意に委ねられていた。第 15 立法期の途中まで（2017 年 6 月～2021 年 8 月）で理事会の選任が行われた調査委員会のうち、改正後に設置された例について見ると、設置を要求した会派の議員が委員長に就いたのは 58.3%、報告者に就いたのは 41.7% であり、委員長を選択する例が若干多いと言える。

⁽⁴⁹⁾ 2017 年 6 月～2021 年 8 月で、例外的手続によって設置された 7 つの上院の調査委員会について見ると、全ての例において設置を要求した会派は報告者を選択しており、下院とは異なる結果となった。

なお、2017年6月以降を見る限り、調査委員会の設置要求決議案の提出から理事会及び報告者が選任されるまで、下院では平均55.8日、上院では平均24.3日を要している⁽⁵⁰⁾。

5 活動

(1) 活動期間

調査委員会は、特定の事項ごとに設置される時限的な組織である。その活動は、報告者が中心になって行う調査及び調査委員会が実施する聴聞によって情報を収集し、適宜意見交換の会議を開くなどした上で、報告書をまとめるという形で進められる（主な活動実績は、表1及び表2参照）。そして、議院への調査報告書（Rapport d'enquête）の提出によって終了する。なお、

表1 フランス下院における調査委員会の主な活動実績（2002年6月～2019年9月）

立法期 年	⑫ 2002-2007	⑬ 2007-2012	⑭ 2012-2017	⑮ 2017- ^(注)	総計	平均（年）
設置数	8	7	17	12	44	2.5
会議	181回	203回	590回	541回	1,515回	87.4回
平均（1委員会）	22.6回	29.0回	34.7回	45.1回	34.4回	—
時間	628時間50分	298時間30分	891時間15分	723時間55分	2,542時間30分	146時間40分
平均（1委員会）	78時間36分	42時間38分	52時間25分	60時間19分	57時間47分	—
聴聞の証人	937人	420人	1,425人	1,204人	3,986人	230.0人
平均（1委員会）	117.1人	60.0人	83.8人	100.3人	90.6人	—
証人のうち政府構成員	18人	9人	29人	19人	75人	4.3人
平均（1委員会）	2.3人	1.3人	1.7人	1.6人	1.7人	—

※会議は、聴聞も含む。計算上、小数第2位については、四捨五入した。

（注）2019年9月までの数値。

（出典）“Statistiques de l'activité parlementaire.” Assemblée Nationale website <<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire>>等を基に筆者作成。

表2 フランス上院における調査委員会の主な活動実績（2013年10月～2021年6月）

年	2013-2017	2017- ^(注1)	総計	平均（年）
設置数	9	9	18	2.3
会議	199回 ^(注2)	200回	399回	51.5回
平均（1委員会）	22.1回 ^(注2)	22.2回	22.2回	—
時間	440時間4分 ^(注2)	337時間34分	777時間38分	100時間19分
平均（1委員会）	48時間53分 ^(注2)	37時間30分	43時間12分	—
聴聞の証人	545人	576人 ^(注3)	1,121人 ^(注3)	144.7人
平均（1委員会）	60.6人	64.0人 ^(注3)	62.3人 ^(注3)	—
証人のうち政府構成員	10人	23人	33人	4.3人
平均（1委員会）	1.1人	2.6人	1.8人	—

※会議は、聴聞も含む。計算上、小数第2位については、四捨五入した。

（注1）2021年6月までの数値。

（注2）統計の関係上、2013年9月以前に設置された調査委員会の会議1回分を含んでいる。

（注3）証人の数を特定できなかった聴聞が1回あったため、当該聴聞の証人の数は含まれていない。

（出典）“L'activité du Sénat en chiffres.” Sénat website <https://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html>; “Les statistiques d'activité des commissions du Sénat.” *ibid.* <https://www.senat.fr/commission/statistique_travaux_de_commissions.html>; 各調査委員会の調査報告書及びウェブサイト等を基に筆者作成。

(50) 設置要求決議案の審査報告書、調査報告書等を基に算出した。ただし、各議院とも新型コロナウイルス感染症流行下の設置分を除き、さらに上院では419日を要した事例を外れ値として除くという処理を行った。

調査報告書が未提出であっても、当該調査委員会設置の決議が成立した日から6か月経過時に、終了する（1958年オルドナンス第6条Ⅰ第5項）⁽⁵¹⁾。活動期間は1977年に4か月から拡大されたが、現在の6か月でも複雑な問題に対処するためには不十分という指摘もある⁽⁵²⁾。

(2) 報告者による調査

報告者は、任務の遂行に当たり、文書証拠に基づき、時には現場に赴いて調査を行う旨、規定される（1958年オルドナンス第6条Ⅱ第2項）。また、報告者には職務遂行上有益な情報は全て提供されなければならない、報告者は、国防、外交、国内外の安全保障に関する機密を含む公文書を除き、司法権その他の権力との分立の原則を尊重しながら、全ての公文書の提供を要求することができる（同項）⁽⁵³⁾。すなわち、報告者は、文書の提出要求や国内外の出張・関係者へのヒアリングといった手段を通じて、情報を収集する。

(3) 聴聞

調査委員会による情報収集の手段として、聴聞が挙げられる。聴聞で証人から証言を求めるために、「調査委員会がその聴取を有用であると判断した者は全て、必要に応じ、委員長の要求に基づき衛視又は警察官によって、公布した召喚状に従わせることができる」と規定される（1958年オルドナンス第6条Ⅱ第3項）。調査委員会への出頭、口頭証拠の提供（証言）、宣誓⁽⁵⁴⁾又は文書の提供を拒否した者は、2年間の拘禁刑及び7,500ユーロ（97万3500円⁽⁵⁵⁾）の罰金に処せられるとされ（同第6条Ⅲ第1項）⁽⁵⁶⁾、強制調査権が法的に担保されている。喚問される証人は、省庁を含む公的機関職員、民間企業社員、団体職員、大学教員、ジャーナリスト、首相を含む現・元政府構成員（大臣（Ministre）、担当大臣（Ministre délégué）又は政務長官（Secrétaire d'État））、現・元議員等、様々である。

聴聞での証言について、偽証の場合は5年の自由刑と7万5000ユーロ（97万5000円）の罰金（刑法典（Code pénal）第434条の13）⁽⁵⁷⁾が科せられる⁽⁵⁸⁾。また、2008年の法改正で証人

(51) 今般の新型コロナウイルス感染症流行下では、例外的に活動期間が延長された。すなわち、新型コロナウイルス感染症の流行に対処するための緊急の2020年3月23日の法律第2020-290号（Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19）の第22条によって、当該法律の公布時点で調査報告書を提出していない調査委員会の活動期間が、例外的に2か月、最長で同年9月30日まで延長された。当該法律については、三輪和宏「【フランス】新型コロナウイルス感染症の流行に対処する緊急法の制定」『外国の立法』No.284-1, 2020.7, pp.6-11. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11512839_po_02840103.pdf?contentNo=1> 参照。

(52) Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 30e éd., Paris: Dalloz-Sirey, 2013, p.570.

(53) 調査委員会の要求のみを理由として行政側が作成した文書は、公衆と行政の関係に関する法典（Code des relations entre le public et l'administration. 同法典の制定以前は、行政及び公衆間の関係改善のための諸措置並びに行政、経済及び社会制度改善に関わる諸措置に関する1978年7月17日の法律第78-753号（Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal））が定義する行政文書に該当せず、議会文書として扱われるため、同法典に基づく情報公開の対象とはならない（Avril et al., *op.cit.*(30), p.364.）。

(54) 調査委員会の宣誓は、16歳未満の者については免除される（1958年オルドナンス第6条Ⅱ第3項）。

(55) 円換算は、報告省令レート（令和3年9月分）により、1ユーロ129.8円として計算した。以下同様。

(56) 場合によっては、有罪判決を受けた者が刑に服した日から最長2年を限度として、刑法典第131-26条が規定する公民権の全部又は一部の行使の停止を、裁判所が言い渡すこともある（1958年オルドナンス第6条Ⅲ第3項）。

(57) 2015年の上院における調査委員会の聴聞で、調査事項に係る企業に勤務していることを隠した医師に対し、2018年に控訴裁判所（Cour d'appel）は偽証の罪で2万ユーロ（25万6000円）の罰金を科した。調査委員会における偽証が刑事罰の対象になることについて司法の判断が下された、初の例とされる（François Vignal, "Le pneumologue Michel Aubier condamné pour faux témoignage devant le Sénat pour avoir caché ses liens avec Total," *Public Sénat*, 2018.11.9. <<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/le-pneumologue-michel-aubier-condamne-pour-faux-temoignage-devant-le-senat>>）。

の保護が強化され、聴聞に当たり証人が行った発言又は作成した文書について、調査対象と無関係でない限り、名誉毀損、侮辱又は中傷の訴えを提起してはならないと規定された（1958年オルドナンス第6条Ⅱ第3項、報道の自由に関する1881年7月29日の法律⁽⁵⁹⁾第41条第3項⁽⁶⁰⁾）。

聴聞は基本的に公開し、その方法については調査委員会が選択することができると規定される（1958年オルドナンス第6条Ⅳ第1項）。ただし、非公開を決定することもできる（同項）。下院では非公開を決定した場合を除き、テレビで中継放送をすることができると規定され（下規第144-1条）、上院規則には聴聞の公開に関する規定を特段設けていない。実態として、聴聞の全部又は一部について、報道陣への公開、中継放送、ビデオ録画の公開が行われることがしばしばあり、会議録が公開されることも少なくない。

(4) 委員会審査

委員会審査の段階では、上下院ともに、報告者が中心となってまとめた調査報告書の案を基に、修正案も含めて討論が行われ、最後に表決を経る⁽⁶¹⁾。各議院ともに、全会一致で了承されることが多い。ただし、委員は会派勢力に比例して選任されているため、特に下院では、委員会内の多数派は政府を支持する議院内の多数派（つまり、与党）と一致しており、可決される報告書の内容は政府の立場を完全に否定するものにはならないと指摘される⁽⁶²⁾。

報告書のまとめを行う調査委員会の審査は、聴聞と異なり、基本的に非公開である⁽⁶³⁾。会議録については、しばしば調査報告書に収録され、各議院ウェブサイトでの公開が行われている。

(5) 報告書の提出

調査委員会が可決した調査報告書は、各議院の議長に提出され、基本的に公開される。ただし、議院の議決により、かつ、秘密会を開いた後で、調査報告書の全部又は一部を公表しないとする決定を行うことができる（1958年オルドナンス第6条Ⅳ第3項）。

下院では、調査報告書の提出は官報で公示され、基本的に印刷・配布される（下規第144-2条第2項⁽⁶⁴⁾）。調査報告書について、本会議で討論や質問を行うことはできるが、表決を伴うことはできない（同項）。また、調査結果のフォローアップの仕組みとして、調査報告書の公表

⁽⁵⁸⁾ このほか、加重証言の場合は7年の自由刑と10万ユーロ（1298万円）の罰金（刑法典第434条の14）、証人買収の場合は3年の自由刑と4万5000ユーロ（584万1000円）の罰金（同法典第434条の15）が科せられる（1958年オルドナンス第6条Ⅲ第4項）。訴追のための手続は、原則として委員長の要求によって、既に委員会の報告書が公表されていた場合は当該議院理事部の要求によって行われる（同条第5項）。

⁽⁵⁹⁾ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. 「出版自由法」とも称される。

⁽⁶⁰⁾ さらに、2011年には、証人保護の強化の観点から、証人は聴聞の議事録（compte rendu）の閲覧が許されるようになった。内容の訂正は不可能だが、書面で意見を述べることができ、調査委員会の決定を経た場合、当該意見書は報告書に記載される（1958年オルドナンス第6条Ⅳ第2項）。

⁽⁶¹⁾ 表決の結果承認されなかった報告書は、調査過程で収集した資料も含め、公表されない（“Code constitutionnel et des droits fondamentaux CONSTITUTION DE 1958 - Constitution du 4 octobre 1958 - Art. 51-2.” Dalloz website (Michel Lascombe et al., Code Constitutionnel et des Droits fondamentaux: Annoté & Commenté, 9e éd., Paris: Dalloz, 2019 購入者限定)）。

⁽⁶²⁾ Chantebout, *op.cit.*(52), p.569.

⁽⁶³⁾ 調査委員会の非公開議事に関する情報を25年以内に漏らした者又は公表した全ての者は、1年の自由刑及び1万5000ユーロ（194万7000円）の罰金刑に処される（刑法典第226-13条）が、活動の終了に当たり提出された報告書で公表された情報については、この限りではない（1958年オルドナンス第6条Ⅳ第3項）。下院では、当該立法期に設置された調査委員会の議事について、この規定に違反し、刑事罰又は議院において懲罰を受けた議員は、調査委員会の委員に指名されない（下規第142条第2項）。上院では、この規定を遵守しなかった委員は、関係者から意見を聴取した後、討論を経ない上院の決定により、調査委員会から除外されることがある（上規第8条の3第6項）。除外された場合、任期中はいかなる調査委員会の委員も務めることができない（同条第7項）。

⁽⁶⁴⁾ 調査過程で収集した文書及び非公表を決定した報告書の全部又は一部は、保管のため下院事務局に提出する（下院理事部一般規程第6条）。

から6か月経過後、調査事項を所管する常任委員会が委員を指名し、調査委員会の結論の実施状況に関する報告書を当該常任委員会に提出させることができる（同第145-8条第1項）。当該報告書についても、表決を伴わない形で、本会議で討論や質問を行うことができる（同条第2項）。

調査報告書では、各種調査手段を駆使して得た多くの情報がまとめられており（2017年6月～2021年8月における上下院の調査報告書は平均で702.0ページ）、聴聞や委員会審査の会議録と共に具体的な提案を含む改善策を記載している。ただし、憲法院の解釈上、調査報告書の結論は、政府に対する拘束力を持たない⁽⁶⁵⁾。

調査報告書には調査事項に関する包括的な研究が含まれ、改革のための提案がなされている点で有益という評価もあり、公表された提案を政府が採用することもある⁽⁶⁶⁾。また、報告書をメディアが取り上げ、法案の提出や改革の契機になることもあるとされる⁽⁶⁷⁾。このように、第5共和制では、調査委員会による行政監視は政府への制裁という形ではなく⁽⁶⁸⁾、政治的圧力やメディアの圧力を介して政府に耳を傾けさせるという、対話の形で行われていることが分かる⁽⁶⁹⁾。

(6) 補佐・支援体制

調査委員会の補佐組織として、議院事務局の職員で構成する事務局が各調査委員会に置かれ、委員会活動を補佐する⁽⁷⁰⁾。職員の補佐は不可欠のものと評価されており、報告者が調査報告書の案を作成する際にも重要な役割を果たす⁽⁷¹⁾。

支援を受けることのできる外部機関として、会計検査院（Cour des comptes）がある（1958年オルドナンス第6条Ⅱ第1項）。具体的には、調査委員会は、会計検査院に対し、原則として同院の管理下にある部署若しくは組織又は地方若しくは地域の監査室の管理状況についての調査（財政裁判所法典（Code des juridictions financières）L. 第132-5条）、会計検査院から大臣への書簡及び大臣からの質問に対する回答の提供等を求めることができ、会計検査院長に対しても、会計検査院の調査結果及び見解等の提供を求めることができる（同法典L. 第143-4条）。

6 限界

(1) 機密事項

前述のとおり、報告者に提供される公文書から、国防、外交、国内外の安全保障に関する機密は除かれる（1958年オルドナンス第6条Ⅱ第2項）。また、聴聞における証人の職業上の秘密は、証言の義務の対象から除かれる（同条第3項）⁽⁷²⁾。しかし、こうした規定の解釈を通じ、

(65) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale. <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009581DC.htm>>

(66) Chantebout, *op.cit.*(52), p.570.

(67) Türk, *op.cit.*(15), p.161. ただし、常に調査報告書が注目を集めるわけではなく、メディアに忘れられたり、政府や関係機関に十分考慮されないこともしばしばあるという。

(68) Philippe Blachère, *Le Parlement en France*, Paris: LGDJ, 2012, p.134.

(69) Türk, *op.cit.*(15), p.161.

(70) ウェブサイトで事務局の一覧を公開している例もある上院の調査委員会について、2017年6月以降設置分で確認できる限りでは、5～8人の職員で事務局を構成している。

(71) 例えば、報告者が調査報告書案を作成するに当たり、議員が報告書案の全てを執筆し、職員が内容について任務の範囲を超えていないかどうかのチェックを行うという役割分担をすることもあれば、職員が報告書案の全ての執筆を任されることもあるとされる（Maxime Torrente, “Travail parlementaire: M. Ruffin plagié par Dr Fakir,” *Le Monde*, 2021.7.5. <<https://www.lemonde.fr/blog/cuisines-assemblee/2021/07/05/travail-parlementaire-m-ruffin-plagie-par-dr-fakir/>>）。実際は、上記の両極端な事例の間に、大多数の事例が収まるようである。

(72) 証人が職業上の秘密を開示した場合、1年の自由刑と1万5000ユーロ（194万7000円）の罰金に処される（刑法典第226-13条）。

調査対象の公的機関が調査委員会に情報を提供しないということが、時々起こるとされる⁽⁷³⁾。

(2) 司法権の独立

権力分立及び司法権の独立に起因し⁽⁷⁴⁾、訴追の原因となっている事実であって、その訴追が現に行われているものに関する調査委員会は、設置することができない（1958年オルドナンス第6条I第3項）。既に設置されている調査委員会が調査中の事実について司法による調査が行われる場合、司法調査が開始された時点で、当該調査委員会の活動は終了する（同項）。

下院では、調査委員会の設置後に裁判上の証拠調べが開始された場合、司法大臣からの申出を受けた下院議長による調査委員会委員長への通知を経て、調査委員会は直ちにその作業を終了すると規定される（下規第139条第3項）。実際には若干柔軟性のある運用が行われており、1971年以來の慣習として、訴追の存在それ自体をもって調査委員会の設置が直ちに妨げられるものではなく⁽⁷⁵⁾、訴追の原因となった事由を調査対象から除く旨の修正を行うことで、調査委員会が活動をすることも可能である⁽⁷⁶⁾。

また、聴聞において、現に行われている訴追に係る質問であるという理由で、証人が証言を拒否する場合がある（後述「IV 2」）。

(3) 大統領の不可侵

憲法上、大統領は原則として職務上の行為に責任を負わない（第67条第1項）。また、任期中はいかなる司法機関又は行政機関からも証言を求められることはなく、訴訟、証人尋問、予審又は刑事訴追の対象にもならない（同条第2項）。こうした、権力分立に基づく、いわゆる大統領無答責の原則が存在することから、国家元首である大統領のみが調査委員会の聴聞の応召義務を免除される⁽⁷⁷⁾。また、大統領に関する調査委員会を設置することはできない⁽⁷⁸⁾。

Ⅲ 国政調査制度の仕組み（2）—議会内のその他の調査機関—

憲法上、議会による行政監視の主たる担い手とされているのは調査委員会であるが、憲法に明示的に定められてはいないものの、行政監視を担い、調査を行う機関は調査委員会以外にも存在する。常任委員会、特別委員会並びに常任委員会、特別委員会及び下院議事協議会（Conférence des Présidents）⁽⁷⁹⁾が設置する調査団、常任委員会の役割を代替する議員代表団、行

⁽⁷³⁾ Türk, *op.cit.*(15), p.159.

⁽⁷⁴⁾ *ibid.*, p.162.

⁽⁷⁵⁾ Jean-Frédéric Poisson, *Rapport*, Assemblée nationale (Treizième Législature), n° 2097, 2009.11.25, p.11. <<https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2097.pdf>>

⁽⁷⁶⁾ Avril et al., *op.cit.*(30), p.362.

⁽⁷⁷⁾ Türk, *op.cit.*(15), p.160.

⁽⁷⁸⁾ Ardant et Mathieu, *op.cit.*(15), p.568. 2009年には、ニコラ・サルコジ大統領（Nicolas Sarkozy. 政党「国民運動連合（UMP）」出身）の大統領府が委託し資金を提供した民間企業の世論調査に関して、下院の反対会派が下院規則第141条第2項が規定する設置権を初めて行使し、調査委員会の設置要求決議案を提出したが、決議案を付託された下院法律委員会（委員長はUMP所属）は憲法第67条に適合していないとの審査結果を議決した（Assemblée nationale, *Compte rendu*, n° 16, 2009.11.17, p.19. <<https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cloi/09-10/c0910016.pdf>>）。結局、下院議長（UMP所属）は理事部の意見を聴取した上で、権力分立に抵触することを理由に当該決議案を不受理とした。

⁽⁷⁹⁾ 本会議の議事日程の決定、政府提出法律案に添付された影響評価書の審査、政府が法律案の審議促進手続の適用を求めた場合の可否の判断等を行う。議員で構成され、構成員は、議長、副議長、常任委員長、社会問題委員会及び財政・一般経済・予算監視委員会の総括報告者、欧州問題委員長並びに会派長。会議には、必要に応じて特別委員長も出席し、政府は代表者を出席させることができる。

政監視の中核となる政策評価を行う CEC などにもこれに該当し、調査活動を行っている。

本章では議会内の調査機関を、法律、議院規則等に基づき常設的に置かれる「常設機関」と、活動期間が定められ、又は報告書の提出により活動を終える「時限的機関」に分け、紹介する。

1 常設機関

(1) 常任委員会

(i) 任務

常任委員会の任務は、①本会議における法案審議の準備、②議院への情報の提供及び政府の監視の2つとされる⁽⁸⁰⁾。②について、下院では、常任委員会は政府の政策に対する監視を議院が実施できるように、調査を行うことができると規定される（下規第145条第1項）。また、上院では、常任委員会は上院に情報を提供し、その権限の範囲内で、政府の行動の監視、公共政策の評価、法律及びオルドナンスの適用の監視を行うと規定される（上規第19条の2A第1項）。これらの規定から、各議院において常任委員会は、立法作業だけでなく行政監視の担い手でもあることが確認できる。各議院における常任委員会の構成は、表3のとおりである。なお、憲法上、各議院における常任委員会設置数の上限は、8と定められている（第43条第1項）。

(ii) 構成

委員の選任は、下院では立法期及び毎年（下院総選挙の前年を除く。）の常会の始めに、上院では3年の半数改選ごとに行われる（下規第37条第1項、上規第13条第1項）。委員は、会派勢力に比例して構成される（下規第37条第2項、上規第8条第2項）。なお、議員が所属することができる常任委員会は、1つのみである（下規第38条第1項、上規第7条第2項）。

理事会は、下院では会派勢力を反映し、全ての会派の代表を確保する構成となるよう努力義務が課せられ、委員長1人、副委員長4人及び書記担当理事4人（下規第39条第2項）の計9

表3 上下院における常任委員会の構成

下院	上院
財政・一般経済・予算監視委員会 評価監視団 ^(注1) (定数73人、委員長：反対会派)	財政委員会 (定数49人、委員長：反対会派)
社会問題委員会 社会保障財政法評価監視団 ^(注2) (定数71人、委員長：多数会派)	社会問題委員会 (定数51人、委員長：多数会派)
文化・教育委員会 (定数72人、委員長：多数会派)	文化・教育・通信委員会 (定数49人、委員長：少数会派)
経済問題委員会 (定数72人、委員長：多数会派)	経済問題委員会 (定数51人、委員長：多数会派)
持続可能な発展・国土開発委員会 (定数69人、委員長：多数会派)	国土開発・持続可能な発展委員会 (定数49人、委員長：少数会派)
憲法的法律・法制・共和国一般行政委員会 (定数72人、委員長：多数会派)	憲法的法律・法制・普通選挙・議院規則・一般行政委員会 (定数49人、委員長：多数会派)
外務委員会 (定数73人、委員長：多数会派)	外務・国防・軍事委員会 (定数49人、委員長：多数会派)
国防・軍事委員会 (定数70人、委員長：多数会派)	—

※委員長の所属会派は、2021年8月現在のものである。

(注1) Mission d'évaluation et de contrôle. 「MEC」と略される。財政・一般経済・予算監視委員会委員16人で構成される。任務は、公的資金の使用を監視すること。イギリス議会に置かれる会計検査院 (National Audit Office) をモデルとし、1999年に創設された。

(注2) Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. 「MECSS」と略される。社会問題委員会委員14人で構成される。任務は、社会保障財政法の適用を監視し、社会保障財政関係の問題の評価を行うこと。MECをモデルとし、2004年に創設された。

(出典) 憲法第43条第1項；下院規則第36条；上院規則第7条第1項；上下院ウェブサイトを基に筆者作成。

⁽⁸⁰⁾ L'Assemblée nationale dans les institutions françaises: Fiches de synthèse, op.cit.⁽²⁹⁾, p.159.

人（社会問題委員会及び財政・一般経済・予算監視委員会では総括報告者（Rapporteur général）1人を追加）で構成される。上院では全ての会派が代表され、委員長1人、副委員長8人及び書記担当理事（人数は、委員10人ごとに1人）で構成される（上規第13条第1項及び第2項）。

（iii）活動

常任委員会は、調査に当たり、主に聴聞及び時限的に設置する調査団（後述Ⅲ2(2)）を活用することで、情報を収集する。聴聞の開催に当たり、常任委員会は聴取を必要と判断する全ての者を出頭させることができ、出頭要請を拒否した者は、7,500ユーロ（97万3500円）の罰金に処される（1958年オルドナンス第5条の2）。ただし、聴聞において、機密性を有し、国防、外交、国の内外の安全に関わる事項は証言の義務の対象とならず、また、司法部などとの権力分立の原則を尊重しなければならない（同）。下院では、委員会の議事の公開に関する規定（下規第46条）に基づき、聴聞は基本的に報道陣に公開され、下院ウェブサイトで中継放送もされるが、非公開を決定することもできる。上院では、聴聞は非公開が原則となっている⁽⁸¹⁾が、会議録や録画ビデオが上院ウェブサイトで公開される場合もある。

常任委員会は、複数の常任委員会の所管にまたがる事項を調査するために、強制調査権の付与を要求することができる（1958年オルドナンス第5条の3 I）。当該要求は、調査任務の目的を明示した上で、常任委員長が議長に提出する（下規第145-1条、上規第22条の3第1項及び第2項。上院では、期間も明示する。）。下院では、当該要求は調査委員会の設置要求同様⁽⁸²⁾、司法権の独立との関係の確認も行われ（下規第145-2条、第145-4条）、1958年オルドナンス第6条との適合性を審査された上で、政府、下院の常任委員長又は会派長から異議が表明された場合に、表決を経る（下規第145-3条）。上院では、開会中であれば本会議の表決を経る。強制調査権が付与された場合、常任委員会の委員全員が当該調査に参加し、常任委員長が調査の指揮をとり、報告者は反対会派の委員が務める。したがって、強制調査権が付与された常任委員会を指して「調査委員会」とする報道や会議録における議員の発言も見受けられるが、統計上は調査委員会には計上されていない。なお、強制調査権が実際に要求・付与されることは、まれである⁽⁸³⁾。

主な活動実績について、下院では第14立法期から第15立法期の半ばまでの期間（2012年6月～2019年9月）において、常任委員会8つの1年当たり平均の会議数が559.2回、総時間が969時間29分、聴聞の証人が448.8人、うち政府構成員が95.5人、提出した報告書（Rapport d'information）は32.2本である（1年間における1委員会当たりでは、会議数が69.9回、時間が121時間10分、聴聞の証人が56.1人、うち政府構成員が11.9人、提出した報告書が4.0本）⁽⁸⁴⁾。

(81) Sénat, *compte rendu intégral*, Séance du 18 juin 2019, p.9273. <<https://www.senat.fr/seances/s201906/s20190618/s20190618.pdf>> 上院法律委員長の発言。

(82) 常任委員会又は特別委員会が強制調査権を行使する場合、下院では、調査委員会に適用される規定（非公開を決定した場合を除き、テレビでの中継放送実施の規定（下規第144-1条）、可決した報告書の議長への提出、官報での公示等の規定（同第144-2条）、過去12か月間の調査との重複禁止（同第138条））が準用される（同第145-5条及び第145-6条）。

(83) Avril et al., *op.cit.*(30), p.353. 特に下院では、2015年12月に、パリ同時多発テロを受けて政府が行ったテロ対策について調査するために法律委員会に強制調査権を付与された例が初であり（Assemblée nationale, *Compte rendu*, n° 20, 2015.12.2, p.9. <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/15-16/c1516020.pdf>> 下院法律委員長の発言）、2018年の例（後述「Ⅳ」参照）が2例目となる。上院で常任委員会に強制調査権が付与されたのは1997年の例が初であり（Türk, *op.cit.*(15), p.147.）、2018年に国土整備・持続可能な発展委員会が、設置した調査団の任務遂行のために、強制調査権を要求し、付与された例が10例目となる（Direction de la Séance, *La Séance plénière et l'activité du Sénat (1^{er} octobre 2017 - 30 septembre 2018)*, Tome I: Présentation Générale, 2018, p.222. <http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2018-2019/Tome_I_Presentation_generale.pdf>）。

(84) “Statistiques de l'activité parlementaire.” Assemblée Nationale website <<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire>> 等を基に算出した。

上院では、2013 年 10 月～2021 年 6 月において、常任委員会等（統計の関係上、欧州問題委員会（Commission des affaires européennes）を含む。）8 つの 1 年当たり平均の会議数が 512.8 回、総時間が 882 時間 6 分、聴聞の証人が 499.9 人、うち政府構成員が 79.2 人である（1 年間にける 1 委員会当たりの平均では、会議数が 64.1 回、時間が 110 時間 16 分、聴聞の証人が 62.5 人、うち政府構成員が 9.9 人）⁽⁸⁵⁾。ただし、これらの数値は法律案審査等の立法作業に充てられたものも含んでいるため、全てが行政監視活動の実績というわけではない。

(2) 議員代表団

議員代表団は、常任委員会に割り当てることができない高度に技術的又は政策的な事項に関する、議院への情報提供を任務とする⁽⁸⁶⁾。憲法が常任委員会の設置数を制限しているため、1970 年代以降、常任委員会の代用として設置されるようになった。ただし、代用とはいえ、法律案審査等の常任委員会の任務の全てを代替するわけではない⁽⁸⁷⁾。主に法律で設置されるが、2009 年以降は、議院規則又は理事部若しくは議事協議会の決定でも設置できることとなった⁽⁸⁸⁾。

構成員は常任委員会委員との兼任であり、常任委員会と連合して聴聞を行うなど、常任委員会と連携を取りながら活動をしている⁽⁸⁹⁾。また、閣議決定前の政府提出法律案について大臣から説明を聴取し、議論する場合もある⁽⁹⁰⁾など、立法過程においても重要な場であると考えられる。議員代表団の構成は表 4、2008 年の憲法改正によって議員代表団が改組された欧州問題委員会の概要は表 5 のとおりである。

主な活動実績の例として、下院の議員代表団、下院の欧州問題委員会及び両院合同で議員代表団の一種である OPECST を挙げる。第 14 立法期から第 15 立法期の半ばまでの期間（2012 年 6 月～2019 年 9 月）では、1 年当たり平均の下院の議員代表団の会議数が 43.2 回、時間が 63 時間 33 分、聴聞の証人が 80.1 人、うち政府構成員が 6.3 人、提出した報告書が 7.0 本（1 年間にける 1 議員代表団当たりの平均では、会議数が 14.4 回、時間が 21 時間 11 分、聴聞の証人が 26.7 人、うち政府構成員が 2.1 人、提出した報告書が 2.3 本）、1 年当たり平均の下院の欧州問題委員会の会議数が 49.3 回、時間が 72 時間 54 分、聴聞の証人が 37.4 人、うち政府構成員が 9.7 人、提出した報告書が 21.3 本、1 年当たり平均の OPECST の会議数が 21.6 回、時間が 70 時間 36 分、聴聞の証人が 67.5 人、うち政府構成員が 0.4 人、提出した報告書が 6.7 本である⁽⁹¹⁾。

(85) “L’activité du Sénat en chiffres.” Sénat website <https://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/index.html>; “Les statistiques d’activité des commissions du Sénat.” *idem* <https://www.senat.fr/commission/statistique_travaux_de_commissions.html>等を基に算出した。

(86) Pascal Jan, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris: La Documentation française, 2010, p.88.

(87) Hamon et Troper, *op.cit.*(39), p.675.

(88) Avril et al., *op.cit.*(30), p.133.

(89) 上院では、職務遂行上必要な文書を入手するために、関係する常任委員会に支援を要請できると規定されている（上院理事部一般規程第 17 条の 2 Ⅲ 3）。なお、2011 年法に基づき強制調査権を要求できる議員代表団として、少なくとも上下院の女性の権利及び男女の機会均等、上院の地方公共団体及び地方分権化、上院の将来予測に関する議員代表団が該当する（Avril et al., *op.cit.*(30), p.353.）。

(90) 例えば、下院地方公共団体及び地方分権化に関する議員代表団における 2019 年 7 月 3 日の聴聞。同月 17 日に閣議提出予定でありコンセイユ・デタ（Conseil d’État）で審査中の法案について、所管の大臣から説明を聴取している（大臣は当該法案の位置付けについて、「閣議に提出していないため、制度上はまだ存在していないことになっている」と発言している。）。議員代表団長の発言によれば、条文や特定の論点というより、法律案の趣旨そのものについて議論する場のようなものである（Assemblée nationale, *Compte rendu*, n° 22, 2019.7.3, p.2. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/colter/l15colter1819022_compte-rendu.pdf>）。

(91) “Statistiques de l’activité parlementaire,” *op.cit.*(84); “L’activité du Sénat en chiffres,” *op.cit.*(85); “Les statistiques d’activité des commissions du Sénat,” *op.cit.*(85)等を基に算出した。

表4 フランス議会における議員代表団一覧

下院	上院
女性の権利及び男女の機会均等に関する議員代表団 ・1999年に法律^(注1)によって設置。任務、構成、権限等は、1958年オルドナンス第6条の7が規定 ・任務は、政府の政策について、女性の権利及び男女の機会均等への影響の観点から、議会に報告すること。 ・関係する政府提出法律案又は議員提出法律案が付託されることもある。 ・両院合同会議の開催も可 ・構成員は36人。会派勢力に比例し、男女及び常任委員会間の均衡を保つ形で選任（常任委員会委員と兼任） ・構成員の選任は、立法期（通常5年）ごと ・会議は、原則公開	女性の権利及び男女の機会均等に関する議員代表団 ・設置根拠、任務等は、下院と同じ ・構成員の選任は、3年（半数改選）ごと
海外領土に関する議員代表団 ・2012年に議事協議会の決定によって設置され、2017年に法律^(注2)に明記。任務、構成、権限等は、1958年オルドナンス第6条の10が規定 ・任務は、海外地方公共団体の状況及び海外領土に関するあらゆる事項を議会に報告すること。 ・両院合同会議の開催も可 ・構成員は海外地方公共団体で選出された議員で、会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任（常任委員会委員と兼任） ・構成員の選任は、立法期（通常5年）ごと ・会議は、原則公開	海外領土に関する議員代表団 ・2011年に理事部一般規程によって設置。任務、構成、権限等は、下院と同じ ・構成員の選任は、3年（半数改選）ごと
地方公共団体及び地方分権化に関する議員代表団 ・2017年に議事協議会の決定によって設置 ・任務は、地方公共団体との建設的で永続的な対話を維持すること。 ・構成員は36人。会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任（常任委員会委員と兼任）	地方公共団体及び地方分権化に関する議員代表団 ・2009年に理事部一般規程によって設置 ・任務は、地方分権の状況及び地方公共団体に関する全ての問題について上院に情報を提供すること。 ・関係する政府提出法律案又は議員提出法律案が付託されることもある。 ・構成員は46人。会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任（常任委員会委員と兼任） ・構成員の選任は、3年（半数改選）ごと
—	将来予測に関する議員代表団 ・2009年に理事部一般規程によって設置 ・任務は、上院に情報を提供するために、社会及び経済の変化を考察すること。 ・構成員は36人。会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任（常任委員会委員と兼任） ・構成員の選任は、3年（半数改選）ごと
—	企業に関する議員代表団 ・2014年に理事部通達によって設置。任務等については、理事部一般規程が規定 ・任務は、企業の発展の状況及び見通しに関する上院への情報提供、経済活動に適用する基準を簡素化するための方策の提案等 ・関係する政府提出法律案又は議員提出法律案が付託されることもある。 ・構成員は42人。会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任（常任委員会委員と兼任） ・構成員の選任は、3年（半数改選）ごと
議会科学技術政策評価局 ・1983年に法律^(注3)によって設置。任務、構成、権限等は、1958年オルドナンス第6条の3が規定 ・アメリカの連邦議会技術評価局がモデルとされる。 ・任務は、科学技術上の選択肢の影響を議会に報告し、特に議会の決定に反映させること。 ・学術評議会（conseil scientifique. 3年任期の専門家24人で構成）の補佐を受けて活動 ・両院合同機関で構成員は36人（各議院18人ずつ）。会派勢力に比例して構成（常任委員会委員と兼任） ・構成員の選任は、下院では立法期（通常5年）、上院では3年（半数改選）ごと ・会議は、原則非公開 ・調査権の行使を妨害した者は、15,000ユーロ（194万7000円）の罰金	
情報活動に関する議員代表団 ・2007年に法律^(注4)によって設置。任務、構成、権限等は、1958年オルドナンス第6条の9が規定 ・任務は、情報活動に関する政府の監視及び当該分野における公共政策の評価 ・両院合同機関で構成員は8人（各議院4人ずつ）。4人は各議院の2つの関係常任委員長が役職指定で就任し、他の4人（各議院2人ずつ）は会派勢力を考慮して就任。常任委員会委員と兼任 ・構成員の選任は、下院では立法期（通常5年）、上院では3年（半数改選）ごと。ただし、委員長の任期は1年。役職指定の委員である下院議員又は上院議員が交代で務める。 ・会議は、原則非公開	

※円換算は、報告省令レート（令和3年9月分）により、1ユーロ129.8円として計算した。

（注1）女性の権利及び男女の機会均等に関する議員代表団を設置する1999年7月12日の法律第99-585号（Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes）

（注2）海外領土の真の平等に関するその他の社会的及び経済的規定についてのプログラミングの2017年2月28日の法律第2017-256号（Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique）

（注3）議会科学技術政策評価局と称する議員代表団を設置する1983年7月8日の法律第83-609号（Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques）

（注4）情報活動に関する議員代表団を設置する2007年10月9日の法律第2007-1443号（Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement）

（出典）筆者作成。

表5 欧州問題委員会

下院	上院
・2008年憲法改正によって設置(憲法第88条の4第3項)。 ・任務、構成、権限等は、下院規則第9章(第151-1条～第151-12条)が規定 ・常設だが常任委員会には含まれない。 ・任務は、欧州の諸機関が推進する活動の監視 ・関係する政府提出法律案又は議員提出法律案について付託委員会に意見を提出することができる。 ・委員は48人。会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任(常任委員会委員と兼任) ・委員の選任は、立法期(通常5年)ごと ・会議は、原則公開	・2008年憲法改正によって設置(憲法第88条の4第3項)。 ・任務、構成、権限等は、上院規則第20章(第73条の2、第73条の4～第73条の10)が規定 ・常設だが常任委員会には含まれない。 ・任務は、議院への欧州連合の活動に関する情報提供及び活動の監視、政府の欧州政策の監視 ・委員は41人。会派勢力に比例し、常任委員会間の均衡を保つ形で選任(常任委員会委員と兼任) ・委員の選任は、3年(半数改選)ごと

(出典) 筆者作成。

(3) 下院公共政策評価・監視委員会(CEC)

2008年の憲法改正によって憲法第24条に明記された、議会の政策評価機能を担うため、2009年の下院規則改正によって、下院にCECが設置された。CECの任務は3つあり、①自らの発議又は常任委員会の要求に基づく、単一の常任委員会の所管領域を超えた分野横断的な公共政策の評価(下規第146-3条)⁽⁹²⁾、②政府提出法律案への添付が義務付けられる影響評価書について、法律案が付託された委員会の委員長又は下院議員からの要求に基づく意見の具申(同第146-5条)、③CECの報告書や集収した調査団の勧告に関する、行政監視週⁽⁹³⁾の本会議における表決を伴わない討論や本会議での質問の実施の提案(同第146-7条)である。

CECは、下院議長が自ら主宰する。委員の定数は36人で、会派勢力に比例して構成される(下規第146-2条第2項)。また、委員は常任委員会委員との兼任であり、選任に当たり、常任委員会間の均衡も考慮される。委員の任期は立法期と同一であり、毎立法期の始めに選任が行われる(同条第3項)。CECには、議長、副委員長4人(うち1人は反対会派に属する委員)、書記担当理事4人の計9人で構成する理事会が置かれ、理事も会派勢力に比例して選任される(同条第4項)。分野横断的なテーマの評価に当たり、共同報告者2人(うち1人は反対会派の議員)が選任され、活動を行う⁽⁹⁴⁾。また、会計検査院の支援を受けることもできる。

主な活動実績について、第14立法期から第15立法期の半ばまでの期間(2012年6月～2019年9月)では、1年当たり平均の会議数が6.6回、時間が8時間51分、聴聞の証人が6.3人、うち政府構成員が1.1人、提出した報告書が4.2本である⁽⁹⁵⁾。

⁽⁹²⁾ CECは毎年活動計画を策定し、策定に当たり、各会派は常会ごとに1つの評価対象を自由に選定することができる(“Code constitutionnel et des droits fondamentaux CONSTITUTION DE 1958 - Constitution du 4 octobre 1958 - Art. 24,” *op.cit.*(61))。評価対象のトピックの選定において、①分野横断性、②評価可能性、③評価の必要性といった3要件が考慮される(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Rapport d'information*, Assemblée nationale (Quatorzième Législature), n° 4539, 2017.2.22, p.11. <<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4539.pdf>>)。

⁽⁹³⁾ 行政監視及び政策評価の議事が優先される、本会議の4週間のうち1週間を指す(憲法第48条第4項)。

⁽⁹⁴⁾ 聴聞や出張により情報収集を行い、会議で関係者と検討を重ね、報告書を提出する(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *op.cit.*(92), p.14.)。報告書は、政府に送付される。報告書の勧告に強制力はないものの、大臣は3か月以内に回答し、行政監視週に本会議で討論が行われる(下規第146-3条第7項)。また、報告書の公表から6か月経過後、報告者は結論の実施状況に関するフォローアップ報告書をCECに提出する(同条第8項)。

⁽⁹⁵⁾ “Statistiques de l'activité parlementaire,” *op.cit.*(84)等を基に算出した。なお、報告者の活動実績は、第14立法期(2012年6月～2017年6月)において、1年当たり平均で会議数が17.2回、聴取が77.0回、出張が11.2回である(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *ibid.*, p.14を基に算出した。)

2 時限的機関

(1) 特別委員会

特別委員会は、憲法第 43 条第 2 項を根拠に、基本的に複数の常任委員会にまたがる分野横断的な法律案を審査するために設置され、設置の理由となった法律案の帰趨が決するまで活動する（下規第 30 条第 1 項及び第 35 条、上規第 8 条の 2 第 1 項）。主に立法作業のため、すなわち法律案の審査を目的として設置されるが、聴聞を活用し情報を収集するなどの調査活動も行い、強制調査権の付与を要求することもできる。

(i) 設置

各議院において、政府（又は下院では絶対多数を占める 1 人以上の会派長）が要求した場合は当然に設置され、下院では常任委員長、会派長又は 15 人以上の議員の要求を契機として、上院では議長、議事協議会、常任委員長又は会派長の要求を契機として、議院の議決によって設置される（下規第 30 条、第 31 条及び第 32 条、上規第 16 条の 2）。ただし、下院では実態として、政府、常任委員長又は会派長が反対しない限り採択されたものとみなされる。特別委員会が設置されることは比較的珍しいとされ⁽⁹⁶⁾、下院では第 14 立法期（2012 年 6 月～2017 年 6 月）で 6、第 15 立法期の途中（2017 年 6 月～2021 年 8 月）までで 11、上院では 2012 年 6 月～2017 年 6 月で 4、2017 年 6 月～2021 年 8 月で 6 設置されている⁽⁹⁷⁾。

(ii) 構成

委員定数は、下院では 70 人、上院では 37 人であり、両議院とも会派勢力に比例して構成される（下規第 33 条第 1 項、上規第 8 条の 2 第 1 項）。委員は常任委員会委員との兼任であり、下院では同一の常任委員会に所属する議員を 34 人を超えて委員とすることはできない（下規第 33 条第 1 項）。無所属議員については、下院では 2 人まで委員とすることができ（同条第 2 項）、上院では無所属議員団が会派勢力比の計算に含まれている（上規第 8 条の 2 第 2 項）。

理事会の構成及び選任、聴聞の開催に当たって行使できる権限、強制調査権付与の手続は、常任委員会と同一である（1958 年オルドナンス第 5 条の 3、下規第 34-1 条、第 39 条及び第 145-1 条、上規第 22 条の 3 等）。

(iii) 活動

主な活動実績について下院を例に挙げると、第 14 立法期から第 15 立法期の半ばまでの期間（2012 年 6 月～2019 年 9 月）において、1 年当たり平均で特別委員会は 1.1 設置され、会議数は 25.8 回、時間は 60 時間 19 分、聴聞の証人は 19.1 人、うち政府構成員は 2.4 人である（1 委員会当たりでは、会議数が 23.9 回、時間が 55 時間 48 分、聴聞の証人が 17.7 人、うち政府構成員が 2.2 人）⁽⁹⁸⁾。ただし、常任委員会同様、法律案審査等の立法作業に充てられた数値も含んでいるため、全てが行政監視活動の実績というわけではない。

⁽⁹⁶⁾ Hamon et Troper, *op.cit.*(39), p.671.

⁽⁹⁷⁾ “Commissions spéciales.” Assemblée Nationale website <<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-speciales>>; “Commissions spéciales.” Sénat website <<http://www.senat.fr/commission/spec/index.html>> を基に算出した。

⁽⁹⁸⁾ “Statistiques de l’activité parlementaire,” *op.cit.*(84)等を基に算出した。なお、上院では、2013 年 10 月～2021 年 6 月の期間において、1 年当たり平均で特別委員会は 1.3 設置され、会議数は 19.9 回、時間は 32 時間 21 分である（1 委員会当たりでは、会議数が 15.4 回、時間が 25 時間 4 分）（“L’activité du Sénat en chiffres,” *op.cit.*(85); “Les statistiques d’activité des commissions du Sénat,” *op.cit.*(85)等を基に算出した。）。

(2) 調査団

(i) 常任委員会の調査団

(a) 設置

常任委員会は、政府の政策を監視するために、調査団を設置することができる⁽⁹⁹⁾。下院規則では、常任委員会は特に所掌に係る法律の施行状況に関する時限的な調査を行う調査団を設置し、調査活動を委員のうち複数の者に委ねることができると規定される（下規第 145 条第 2 項）。上院規則では、常任委員会の委員で構成する時限的な調査団の設置が可能である旨規定されるのみである（上規第 20 条）が、上院でも、調査団は行政監視を担うと解されている。

調査団は、複数の委員会が連合して設置することも可能である（下規第 145 条第 2 項、上規第 21 条第 1 項）。この場合、上院では、会派長又は関係する常任委員長の要求に応じて、議事協議会が設置を許可する（上規第 21 条第 1 項）⁽¹⁰⁰⁾。

例外的手続として、下院の反対会派又は少数会派の長、上院の全ての会派は、同一会期中に設置権に基づく調査委員会又は調査団の設置が行われていない場合には、常会ごとに 1 回（上院では議会年度に 1 回）、調査団の設置を要求することができる（下規第 145 条第 5 項、上規第 6 条の 2 第 1 項）⁽¹⁰¹⁾。下院では、当該会派の要求によって既に設置された調査団又は調査委員会がその活動を終えない限り、調査団の設置を要求することはできない（下規第 145 条第 6 項）。

設置状況について下院を例に挙げると、第 15 立法期の途中（2017 年 6 月～2021 年 8 月）までで常任委員会が単独で設置した調査団の数は 139、複数の常任委員会で設置した連合調査団（Mission d'information commune）の数は 21 である⁽¹⁰²⁾。

(b) 構成

調査団の定数は、下院では下限が 2 人である（下規第 145 条第 3 項）。構成員が 2 人の場合、どちらかに反対会派の議員を含む必要がある（同項）。構成員が 2 人を超える場合、議院の会派勢力を反映する構成となるよう努力義務が課される（同項）。上院では、上限が 23 人である（上規第 21 条第 2 項）⁽¹⁰³⁾。

調査団の長又は報告者について、下院では、設置を要求した反対会派又は少数会派がどちらかの役職を選ぶことができる（下規第 145 条第 5 項）⁽¹⁰⁴⁾。上院では、調査団の長又は報告者は少数会派又は反対会派の議員に割り当てられ、設置を要求した会派が調査団の長又は報告者の役職を選択することができる（上規第 6 条の 2 第 2 項）。

⁽⁹⁹⁾ 厳密には、調査団の役割は行政監視そのものというよりも、議院が行政監視を行うための情報提供にあると、憲法院によって限定的に解釈されている（Décision n° 90-275 DC du 6 juin 1990, Résolution modifiant l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale. <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90275DC.htm>>）。

⁽¹⁰⁰⁾ 上院の連合調査団は関係する常任委員会と同じ情報、行政監視及び評価の権限を有する（上規第 21 条第 4 項）。

⁽¹⁰¹⁾ 上院では、2017 年 6 月～2021 年 8 月の期間に例外的手続によって設置されたのは、調査委員会が 7、連合調査団が 21 であり、連合調査団の方が選ばれている。

⁽¹⁰²⁾ “Missions d'information.” Assemblée Nationale website <<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information>> を基に算出。なお、上院で 2017 年 6 月～2021 年 8 月の期間に設置された連合調査団の数は、24 である（“Missions d'information.” Sénat website <<http://www.senat.fr/commission/missions/index.html>> を基に算出した。）。

⁽¹⁰³⁾ 国外又は海外で調査を実施する場合は、調査団長に加えて、設置委員会の委員定数の 10 分の 1 及び 6 人を超えてはならない（上院理事部一般規程第 10 条 I）。なお、調査委員会同様、議事協議会は、上院規則第 7 条が規定する常任委員会の定数の最低数の範囲内で、この上限を緩和することができる（上規第 21 条第 2 項の 2）。

⁽¹⁰⁴⁾ 報告者が議院内多数派に属していない場合は、調査団長や議院内多数派との意思の疎通、情報提供の要求に対する政府の消極性、報告書作成時の見解の調整の必要性等の点で困難が生じるとされる（Türk, *op.cit.*(15), p.151.）。

(c) 活動

活動内容は、聴聞や出張による情報収集及び報告書の提出であり、調査委員会と類似する面が多い。強制調査権については、調査団を設置した常任委員会に強制調査権が付与され、当該常任委員会が権限を行使して得た情報を基に調査団が報告書をまとめるなど、恩恵にあずかることは可能である⁽¹⁰⁵⁾。ただし、上記（Ⅲ 1（1））のとおり、常任委員会に強制調査権が付与される例は少ない。なお、後述のとおり、下院議事協議会が設置する調査団は、要求を経て強制調査権を行使することが可能である。

常任委員会の調査団は、通常、強制調査権を行使しないため、聴聞に招致した人物に宣誓を強制することができない⁽¹⁰⁶⁾。したがって、調査委員会に比べその権限は弱いと言える。しかし、調査委員会と異なり、設置時期に制限がなく⁽¹⁰⁷⁾、6か月以上活動することができる⁽¹⁰⁸⁾、調査の事由が訴訟に係属されたとしても活動を継続できる⁽¹⁰⁹⁾など、運営条件は調査委員会よりも柔軟である。聴聞において宣誓を要しない点は、手続に厳粛性や威圧感が少ないことが利点ともなり得る⁽¹¹⁰⁾。また、活動期間が長い点については、調査委員会よりも綿密な行政監視を行うことができるという評価もある⁽¹¹¹⁾。したがって、強制調査権を特に要しない場合は、調査委員会の代わりに設置される傾向にある⁽¹¹²⁾。

下院では、調査団を設置した常任委員会の理事会は、調査団の活動の公開を決定する権限を有し、報告書の公表は、当該委員会が許可すると規定される（下規第 145 条第 7 項）。公表した報告書については、表決を伴わない討論又は政府への質問を本会議で実施することができる（同条第 8 項）。報告書はフォローアップが行われることとされ、公表から 6 か月経過後、指名された常任委員会の委員が結論の実施状況を常任委員会に報告する（同第 145-8 条第 1 項）。

(ii) 下院議事協議会の調査団

下院では、調査団は常任委員会だけでなく、下院議長の提案に基づき議事協議会の下に置かれることもある（下規第 145 条第 4 項。2003 年下院規則改正で導入）。主に調査事項がセンシティブな場合（例：遺伝子組換作物、ブルカの着用）に、調査委員会の代替として用いられ⁽¹¹³⁾、報告書の公表後、関係する決議案の表決や法律案の提出につながることもある⁽¹¹⁴⁾。設置数は、第 15 立法期の途中まで（2017 年 6 月～2021 年 8 月）で 15 である⁽¹¹⁵⁾。議事協議会の下に置かれた調査団の理事会の構成は、調査委員会の理事会と同様の編成である（下規第 145 条第 4 項）。調査団の長又は報告者の職務は、これらの職務を同一人が行わない場合には、当然に反対会派の議員が行い、調査団の構成員には、無所属議員 1 人を含めると規定される（同項）。

⁽¹⁰⁵⁾ 下院では、調査団は、強制調査権を行使する権限を持たないと説明されることもある（*L'Assemblée nationale dans les institutions françaises: Fiches de synthèse*, *op.cit.*(29), p.333.）

⁽¹⁰⁶⁾ Avril et al., *op.cit.*(30), p.355. 過去には、聴聞で議員からの質問に答えず、会場を途中退出した者もいた。

⁽¹⁰⁷⁾ *ibid.*

⁽¹⁰⁸⁾ “Code constitutionnel et des droits fondamentaux CONSTITUTION DE 1958 - Constitution du 4 octobre 1958 - Art. 51-2,” *op.cit.*(61)

⁽¹⁰⁹⁾ Avril et al., *op.cit.*(30), p.355.

⁽¹¹⁰⁾ Hamon et Troper, *op.cit.*(39), pp.692-693.

⁽¹¹¹⁾ “Code constitutionnel et des droits fondamentaux CONSTITUTION DE 1958 - Constitution du 4 octobre 1958 - Art. 51-2,” *op.cit.*(61)

⁽¹¹²⁾ Chantebout, *op.cit.*(52), p.570.

⁽¹¹³⁾ *ibid.*

⁽¹¹⁴⁾ Ardant et Mathieu, *op.cit.*(15), p.569.

⁽¹¹⁵⁾ “Missions d’information,” *op.cit.*(102)を基に算出。

議事協議会が設置した調査団は、強制調査権が付与される点が特徴である。法的根拠は 1958 年オルドナンス第 5 条の 3 とされているが、この妥当性については疑問視する見方もある⁽¹¹⁶⁾。

IV 国政調査の事例

国政調査の事例について、第 15 立法期（2017 年 6 月～）におけるベナラ事件（Affaire Benalla）を対象とした調査を紹介する。この調査は、他の調査委員会及び強制調査権が付与された常任委員会の調査に比べて、次の 2 点において特徴的である。すなわち、①調査の契機が大統領府の政治任用職員の不祥事であり、純粋に政策的な問題というよりも政治的な問題に発展する要素を含んでいたこと、②下院では政府を守る与党会派と政府を批判する野党会派の対立によって調査が中止となった一方で、上院では調査を遂行し、政府との対話というより政府を批判する報告書を公表したという点で、上下院で対照的な経過をたどったことである。

以下、調査の内容よりも⁽¹¹⁷⁾調査の運営及び活動における議院内多数派と少数派の動きを中心に簡潔に事例を紹介する⁽¹¹⁸⁾。

1 概要

2018 年 5 月 1 日、大統領府職員で、エマニュエル・マクロン（Emmanuel Macron）大統領（政党「共和国前進（以下「LREM」という。）」出身）の警備責任者であったアレクサンドル・ベナラ（Alexandre Benalla）氏が、メーデーのデモに参加していた者を暴行するという事件が起きた。ベナラ氏はオブザーバーとして現場にいたが、資格を持たないにもかかわらず警察官と同じ装備を着用し、市民に暴力を加えていた。そして、翌日この事件は大統領府、内務省及びパリ警視庁に報告されていたものの、検察への報告は行われず、後に刑事訴訟法典（Code de procédure pénale）が定める報告義務⁽¹¹⁹⁾との関係が問題となった。この事件は、同年 7 月 18 日に高級紙『ルモンド（Le Monde）』が事件の動画をソーシャルメディアに投稿したことで明らかになった。ベナラ氏は生え抜きの公務員ではなく、社会党の警備担当の職員を経て、マクロン氏が立ち上げた政党 LREM の職員となり、マクロン氏の大統領就任とともに大統領府入りした、いわゆる政治任用職⁽¹²⁰⁾にある者だったため、マクロン大統領の任命責任を問われるまでの事態となり、2017 年 5 月に就任した同大統領にとって「就任以来最大の政治的危機」とまで言われた。なお、事件をめぐる主な出来事及び上下院の対応については、表 6 にまとめた。

⁽¹¹⁶⁾ 調査団は時限的機関であるため、議会内の常設機関への強制調査権の付与を認める 1958 年オルドナンス第 5 条の 3 を根拠にすることはできないという指摘である（Elina Lemaire, “Contrôle parlementaire de la crise sanitaire,” 2020.6.18. JP BLOG: Le blog de jus politicum website <<https://blog.juspoliticum.com/2020/06/18/contrôle-parlementaire-de-la-crise-sanitaire-interrogations-autour-de-lattribution-des-pouvoirs-denquete-a-la-mission-dinformation-sur-lepidemie-de-coronav/>>）。

⁽¹¹⁷⁾ この事件には様々な論点があり、暴行に政党 LREM の職員も参加していたこと、若輩の政治任用者に釣り合わない高位の役職を提供したこと、ベナラ氏が大統領府解雇後も公用パスポートを所持し利用したこと等が指摘されているが、本稿では割愛する。

⁽¹¹⁸⁾ 以下、上下院本会議録、法律委員会会議録、報道記事等を基にまとめたものであり、適宜、引用注を付した。

⁽¹¹⁹⁾ 刑事訴訟法典第 40 条第 2 項は、職務の遂行において、犯罪又は不法行為を知った公的機関、公職者及び公務員は、直ちに共和国検事に通知し、関係する全ての情報、調査及び証書を提供しなければならない旨、規定する。

⁽¹²⁰⁾ 大統領及び首相を始めとする政府構成員を補佐する政治任用職については、拙稿（濱野雄太「フランスの行政府における大臣キャビネ」『レファレンス』758 号, 2014.3, pp.77-100. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436647_po_075804.pdf?contentNo=1>）参照。

表6 ベナラ事件年表

	出来事	下院	上院
2018 年			
5 月 1 日	・メーデー・デモで、大統領府職員アレクサンドル・ベナラ氏らがデモ参加者を暴行する様子が撮影される		
5 月 2 日	・大統領府、内務省及びパリ警視庁に事件が報告される		
5 月 4 日	・ベナラ氏停職（2 週間）		
7 月 2 日		〔臨時会招集〕	〔臨時会招集〕
7 月 18 日	・『ルモンド』紙が、5 月 1 日の件を公表		
7 月 19 日	・パリ検察庁が予備捜査開始	・法律委が、1 か月間の強制調査権の付与を要求する件について、全会一致で議決。調査の共同報告者を選任。 ・下院が法律委への強制調査権の付与を全会一致で承認。 ・下院議長が司法大臣に対し調査と司法手続の関係の確認を求める	・法律委が、7 月 24 日の内務大臣の聴聞を決定
7 月 20 日	・ベナラ氏の身柄を拘束	・司法大臣が、調査委員会が予定する調査の範囲が、パリ検察庁が開始した手続に関係する可能性が高い旨伝達。 ・法律委理事会の会議で調査の日程等について検討するが、合意できず	
7 月 21 日		・法律委の会議で調査の日程、聴聞の公開の可否等について検討	
7 月 22 日	・ベナラ氏らを起訴	・下院で司法大臣が政府提出の憲法改正法案の審議停止を発表	
7 月 23 日		・司法大臣が下院議長に対し、司法調査を開始した旨伝達 ・聴聞①～③（コロン内務大臣の証言を聴取）	・法律委が調査団を設置し、共同報告者を選任。また、6 か月間の強制調査権の付与を要求する件について、全会一致で議決。 ・上院が法律委への強制調査権の付与を全会一致で承認
7 月 24 日	・ベナラ氏の解雇を決定	・聴聞④～⑥	・聴聞①～⑤
7 月 25 日		・聴聞⑦～⑧ ・法律委の会議で、委員長が提案した聴聞の証人名簿を承認	・聴聞⑥～⑫
7 月 26 日		・証人名簿に反対し、共同報告者の共和党議員が調査への不参加を表明 ・他の会派の多くも追随 ・共和党が政府不信任案を提出 ・聴聞⑨～⑩	・聴聞⑬
7 月 27 日		・聴聞⑪ ・左派 3 党が政府不信任案を提出	
7 月 30 日			・聴聞⑭～⑮
7 月 31 日		・政府不信任案を否決	・聴聞⑯
8 月 1 日	・ベナラ氏、解雇	・法律委が調査を中止。会議で調査に関する会議録等の公表を承認 〔臨時会閉会〕	・法律委の会議で調査団の活動について意見交換。9 月における調査継続を発表 〔臨時会閉会〕
9 月 12 日		〔臨時会招集〕	〔臨時会招集〕 ・聴聞⑳～㉒
9 月 19 日			・聴聞㉓～㉕（ベナラ氏 1 回目の証言。共和国前進の委員が出席を拒否）
9 月 26 日			・聴聞㉖～㉘
9 月 28 日		〔臨時会閉会〕	〔臨時会閉会〕
10 月 1 日		〔常会開会〕	〔常会開会〕
10 月 2 日	・コロン内務大臣辞任		
10 月 10 日			・聴聞㉙
11 月 29 日	・ベナラ氏を新たに起訴		
12 月 28 日			・法律委員長及び報告者から大統領府及び政府に対し文書の追加要求
2019 年			
1 月 16 日			・聴聞㉚～㉜
1 月 17 日	・再びベナラ氏の身柄を拘束		
1 月 18 日	・ベナラ氏を公用パスポート不正使用の疑いで起訴		
1 月 21 日			・聴聞㉝～㉞（ベナラ氏 2 回目の証言）
1 月 23 日			・法律委の強制調査権が失効
2 月 20 日			・法律委の会議で調査報告書の公表について、全会一致で承認（委員 3 人が棄権） ・委員長及び共同報告者が記者会見で調査報告書の結論を発表
3 月 21 日			・議長がベナラ氏の偽証疑惑について検察に報告
6 月 27 日	・パリ検察庁がベナラ氏の偽証疑惑の検討先送りを発表		

※下院憲法的法律・法制・共和国一般行政委員会及び上院憲法的法律・法制・普通選挙・議院規則・一般行政委員会は、「法律委」と略した。なお、丸数字は、聴聞の回次を表す。

（出典）Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Rapport pour « faire la lumière sur les événements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 »*, Assemblée nationale (Quinzième Législature), n° 2097, 2018.8.1, pp.5-6. <<https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/70208/716618/version/3/file/CR%2BCom%2BEnq%2Bmanifestation%2Bparisienne%2Bdu%2B1er%2Bmai%2B2018.pdf>>; Muriel Jourda et M. Jean-Pierre Sueur, *Rapport d'information*, Tome 1: Rapport, Sénat (Session Ordinaire de 2018-2019), n° 324, 2019.2.20, pp.119-122. <<http://www.senat.fr/rap/r18-324-1/r18-324-11.pdf>>; 報道記事等を基に筆者作成。

2 調査活動

(1) 下院

(i) 設置

2018年7月19日、法律委員会（委員長は、多数会派であり与党会派のLREM所属）は前日の『ルモンド』紙の報道を受けて会議を開き、「2018年5月1日にパリのデモで起きた出来事に光を当てる」ための調査を遂行する目的で、法律委員会に強制調査権を1か月間付与するよう下院に要求する件を、全会一致で議決した。また、同会議で、調査の共同報告者2人に法律委員長及び下院第2会派であって反対会派かつ野党会派の共和党（LR）の議員を選任した。会議後、法律委員長は1958年オルドナンス第5条の3を根拠とする強制調査権の付与を求める書簡を下院議長（LREM所属）宛てに送付し、下院は本会議で法律委員会への強制調査権の付与を全会一致で承認した。下院で常任委員会に強制調査権が付与されたのは2例目であり、極めて異例の措置だったと言える。調査委員会の設置ではなく常任委員会である法律委員会への強制調査権の付与が選択された理由として、臨時会の最中であり、設置権を行使して即座に調査委員会を設置するのは、不可能だったことが挙げられている⁽¹²¹⁾。

また、調査と司法権との関係については、下院議長が確認を求める旨の書簡を司法大臣に送付し、翌20日に司法大臣は、法律委員会が予定する調査の範囲が、パリ検察庁が開始した予備捜査の事由を含む可能性が高い旨の書簡を下院議長に返送した。23日には、司法大臣は前日にパリ高等裁判所が司法調査を開始した旨の書簡を下院議長に送付したが、調査は継続された。

(ii) 活動

2018年7月20日夜、法律委員会は全ての会派が参加する理事会の会議を開き、調査の日程等について検討するが、内務大臣の喚問の早期実現及び全ての聴聞の公開を望むLRを中心とした理事と、喚問を遅らせ、かつ、公開は大臣の聴聞のみに限定したい委員長を中心とするLREMの理事らとの間で意見が衝突し、合意に至らなかった⁽¹²²⁾。そのため、翌21日に法律委員会は全体会議を開き、調査の日程、聴聞の公開の可否等について検討し、聴聞の原則公開について、表決を棄権した反対会派であり野党会派の不服従のフランス（FI）を除き、全会一致で議決した。また、与野党会派の対立は、法案審議にまで波及した。マクロン大統領が大統領選挙期間中に公約した内容を含む、最重要法案の1つである政府提出の憲法改正法案について、野党会派が審議を拒否し続けた結果、22日には法案を担当する司法大臣が本会議で法案の審議中断を発表した。

2018年7月23日に法律委員会は調査活動を開始し、第1回目の聴聞では内務大臣から証言を聴取し、24日の聴聞では大統領の補佐組織である大統領キャビネの長を聴取した。25日の法律委員会の会議では、LRの共同報告者が喚問を提案した人物が、委員長提案の喚問予定証人名簿に含まれておらず、激しいやり取りが交わされた。最終的には委員長提案の証人名簿の承認が強行された上、野党会派の委員が提案した大統領府、内務省及びパリ警視庁への文書要

⁽¹²¹⁾ Assemblée nationale, *Compte rendu intégral*, n° 90, 2018.7.19, p.7773. <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-extraordinaire-de-2017-2018/deuxieme-seance-du-jeudi-19-juillet-2018.pdf>> 下院議長発言。

⁽¹²²⁾ “Benalla: la commission d'enquête échoue à se mettre d'accord sur un calendrier d'auditions,” *Le Figaro*, 2018.7.20. <<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/07/20/97001-20180720FILWWW00348-benalla-la-commission-d-enquete-a-l-assemblee-echoue-a-se-mettre-d-accord-sur-un-calendrier-d-auditions.php>>

求は否決された。なお、LR の共同報告者が提案した証人（ベナラ氏、大統領府事務総長、大統領キャビネ主任等）には、後日上院の聴聞で喚問された者も含まれていた。翌 26 日の聴聞後、与党会派による調査妨害を理由に LR の共同報告者が今後の調査への不参加を表明し、FI、民主・共和主義左派（GDR）及び新左派（NG、社会党系）（いずれも反対会派であり野党会派）の委員もそれに続いた⁽¹²³⁾。野党会派は抗議の意味を込め、LR は同日中、FI、GDR 及び NG は翌日に、政府に対する不信任動議を提出した（いずれも 31 日に否決）。27 日の最後の聴聞は、野党会派欠席のまま行われた。8 月 1 日には『ルモンド』紙による LREM の会派長へのインタビューが公表され、会派長は LR の共同報告者による調査への不参加を理由に挙げ、法律委員会は調査報告書を提出しないこと（すなわち調査の中止）を表明した⁽¹²⁴⁾。同日、法律委員会は会議を開き、欠席した FI を除く各会派の代表者から発言が行われ、会議録等の公表について承認し、調査活動を終えた。

本件に関する法律委員会の調査活動として、聴聞を 5 日間にわたって計 11 回実施し、延べ 11 人の証人から証言を聴取した。聴聞での約 500 件の質問のうち、約 3 分の 2 は野党会派の提出によるものであった⁽¹²⁵⁾。活動中止のため調査報告書を提出することはできず、法律委員会の会議及び聴聞の会議録、証人の一覧等を収録した報告書（全 394 ページ）のみ公表した。

(2) 上院

(i) 設置

2018 年 7 月 19 日、法律委員会（委員長は、多数会派であり野党会派の LR 所属）は、前日の『ルモンド』紙の報道を受け、同月 24 日の聴聞に内務大臣を招致することを決定した。同月 23 日朝、法律委員会は会議を開き、「秩序維持及び要人警護の任務遂行のための国内治安部隊に属さない者による関与又は関与可能性の状況並びに違反に適用する制裁制度に関する調査団」を設置することとし、共同報告者の選任を行った。共同報告者には、多元性と均衡への配慮から、多数会派の LR から 1 人、反対会派のうち最大議席を有する野党会派の社会・共和派（SR、社会党系）から 1 人の計 2 人が就任した。この時、調査委員会を設置しなかった理由として、全ての会派が設置権を使い切っていたことが挙げられている⁽¹²⁶⁾。共同報告者の選任後、法律委員会への 6 か月間の強制調査権の付与を上院に要求する件を、全会一致で議決した。午後、上院は本会議で法律委員会への強制調査権の付与を全会一致で承認した。

(ii) 活動

2018 年 7 月 23 日の法律委員会の会議では、内務大臣、大統領キャビネ長、パリ警視総監、大統領府事務総長、政党 LREM 代表のほか、多数の官僚、武官等の喚問を決定し、また、法

⁽¹²³⁾ Matthieu Desmoulins, “Affaire Benalla: vague massive de départs à la commission d’enquête de l’Assemblée nationale,” *Le Figaro*, 2018.7.26. <<https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2018/07/26/25001-20180726ARTFIG00345-affaire-benalla-vague-massive-de-departs-a-la-commission-d-enquete-de-l-assemblee-nationale.php>>

⁽¹²⁴⁾ Richard Ferrand, “Après la tempête vient le ressac,” *Le Monde*, 2018.8.1.

⁽¹²⁵⁾ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, *Rapport pour « faire la lumière sur les événements survenus à l’occasion de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 »*, Assemblée nationale (Quinzième Législature), n° 2097, 2018.8.1, p.377. <<https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/70208/716618/version/3/file/CR%2BCom%2BEnq%2Bmanifestation%2Bparisienne%2Bdu%2B1er%2Bmai%2B2018.pdf>>

⁽¹²⁶⁾ Muriel Jourda et M. Jean-Pierre Sueur, *Rapport d’information*, Tome 1: Rapport, Sénat (Session Ordinaire de 2018-2019), n° 324, 2019.2.20, p.167. <<http://www.senat.fr/rap/r18-324-1/r18-324-11.pdf>>

律委員長の意向を受けて全ての聴聞を公開するという、下院とは対照的な方向性を示した。以後、全ての聴聞は一般公衆や報道陣の傍聴を許可し、上院ウェブサイトで中継され、録画ビデオも公開された。翌 24 日から 31 日まで聴聞を実施し、並行して大統領府、内務省等の政府当局に文書の提供を要求した。臨時会閉会日の 8 月 1 日、法律委員会は会議を開き、調査団の活動について意見交換を行った後、9 月における調査の継続を発表した。

臨時会招集日の 9 月 12 日に法律委員会は聴聞を再開し、同月 19 日にはベナラ氏を喚問した。少数会派であり与党会派の LREM 所属の委員全 3 人が抗議の意思表示として欠席する中、聴聞が行われ、ベナラ氏は現に行われている訴追との関係を理由に、幾度も証言拒否を行った。その後は 9 月 26 日、10 月 10 日と聴聞を実施し、年末の 12 月 28 日には、法律委員長及び報告者から大統領府及び政府に対し書面による説明の要求を行った。2019 年 1 月 16 日と 21 日に聴聞を実施し、特に最後の聴聞である 21 日ではベナラ氏の 2 回目の喚問を行った。しかし、9 月の聴聞と同様、現に行われている訴追との関係を理由に、幾度も証言拒否を行った。

1 月 23 日に 6 か月の期間が満了し、強制調査権が失効したため、報告者は報告書案の取りまとめに着手した。2 月 20 日、法律委員会は非公開の会議を開き、報告者による説明の後、大統領のセキュリティ体制の重大な機能不全、事件の対応における当局の失敗等を指摘する調査報告書について、委員 3 人が棄権するも全会一致で承認し、上院に提出した。同日、委員長及び共同報告者は記者会見を開き、調査報告書の結論を発表した。また、法律委員長及び共同報告者は、聴聞におけるベナラ氏の偽証の疑いについて検察に報告するよう、議長に要請した。

約半年間の活動期間において、4 か月余りの間に聴聞を 34 回実施し、延べ 48 人の証人から 44 時間にわたって宣誓の下に証言を聴取したほか、大統領府、複数の大臣及び官僚に追加情報の要求を行い、約 30 件の文書（500 ページ以上）を入手した⁽¹²⁷⁾。調査報告書は 2 部構成で、第 1 巻には収集した情報のまとめ、13 の提案を含む結論、調査団が収集した主な文書、報告書を審査した委員会会議録、証人一覧等が、第 2 巻には聴聞の会議録が収録された（計 753 ページ）。

3 月 21 日には、理事部での多数決による決定を経て、議長が、聴聞におけるベナラ氏の偽証の疑いについて検察に報告した⁽¹²⁸⁾。

おわりに

以上、フランス議会における国政調査制度について概観した。まず、フランス議会には、国政調査を担う機関が多く存在し、活発に活動しているということが言えよう。議員は常任委員会だけでなく、議員代表団、欧州問題委員会又は（下院では）CEC、時には特別委員会、調査委員会又は連合調査団の委員又は構成員も兼任し、調査活動に従事している。その活動量は多く、参考までに上院の統計を見ると、2019 年 10 月～2020 年 9 月の 1 年間でこれらの機関が

(127) 大統領府、大臣及び複数の政府当局に対し書面で情報提供を求めた際は、回答の受領までに 3 回もの督促を要したこともあったという（*ibid.*, pp.7-8.）。

(128) この偽証の疑いについて、2019 年 6 月 27 日にパリ検察庁は、上院の調査は進行中の訴追手続とほぼ同様の事由を含んでおり、憲法上の権力分立を損なっているとして、訴追手続の終了後に検討を行うと発表した（Simon Barbarit, “Affaire Benalla: le parquet classe sans suite les poursuites pour faux témoignages des collaborateurs d’Emmanuel Macron,” *Public Sénat*, 2019.6.27. <<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/affaire-benalla-le-parquet-classe-sans-suite-les-poursuites-pour-faux>>）。

行政監視に割いた時間は、1,000 時間弱であった⁽¹²⁹⁾。ただし、活動の内実については、議員の欠席が少なくないことが指摘されている⁽¹³⁰⁾。欠席の要因として、議員（特に下院議員）が地元対策で多忙であるため、行政監視を始めとする議会活動に熱心になりにくいことが挙げられ、議会による行政監視を改善するためには、議員（特に野党議員）の出席をより確保することが重要という指摘もある⁽¹³¹⁾。

次に、行政監視の実効性について、調査委員会及び常任委員会の調査を例に検討する。一般的に、議会による行政監視の担い手として期待されるのは、野党会派である⁽¹³²⁾。しかし、調査委員会及び常任委員会の調査は、基本的に多数決原理が支配する形で制度設計されている。すなわち、調査委員会の設置又は常任委員会の調査の開始、調査活動、報告書の提出といった要所所で基本的に表決が行われ、表決では多数決を要するため、委員が会派勢力に比例して構成されている以上、議院内多数派の意向が通ることとなる。（下院では）議院内多数派である与党会派は政府を支持するために選出され、政府を守るために団結している⁽¹³³⁾ことから、委員会が設置されない、調査が遂行されない等の事態が起こることもあり、多数決原理による議会の仕組みは、行政監視の実効性の確保という点では障害になり得る。

確かに、2008 年の憲法改正以降、反対会派や少数会派といった議院内少数派にも、議院内多数派の妨害を受けずに調査委員会の設置が可能になる、報告者の職務の選択が可能になるなど、多数決原理が支配する仕組みの是正が行われているところではある。調査委員会の設置数を見る限りでは確かに増加が見られ（図参照）、その発議は議院内少数派によるものが多数であり、少なくともこの点では成果に結実していると言えよう。

しかし、調査開始後の活動において、委員は個別に特定の人物の聴取や文書提供の要求はできず、あくまでも委員会での表決及び議決を経る必要がある⁽¹³⁴⁾。報告書の提出の際も表決が行われ、議決には多数決を要する。委員は会派勢力に比例して構成されるため、下院では、委員会内の多数派は政府を支持する議院内多数派（つまり、与党会派）と一致しており、可決される報告書の内容は政府の立場を完全に否定するものにはならない⁽¹³⁵⁾。是正措置が行われているものの、結局は、多数派の意向が通る制度であることは変わりがないと言えよう。ただし、必ずしも議院内多数派が政府を支持するとは限らない上院においては、政府にとって都合の悪い調査であっても、遂行の上、政府批判型の報告書を出すことができる可能性があるのかもしれない。

また、行政監視の制度が多数決原理の及ぶ形で設計されている場合であっても、制度を利用するアクター、すなわち議員の行動パターンによっては、実効性が確保されることがある。例

(129) Direction Générale des Missions Institutionnelles 2019-2020, *Le Sénat en chiffres: Du mardi 1^{er} octobre 2019 au mercredi 30 septembre 2020*, Année parlementaire 2019-2020, N° 40, pp.22, 27, 34. <http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/tableaux_de_bord/tableau_de_bord_annee_parlementaire_2019-2020.pdf> を基に算出。上院の統計では常任委員会の総活動時間に占める行政監視の時間を特定している。便宜上、常任委員会（欧州問題委員会を含む。）の活動時間に占める行政監視の時間並びに議員代表団、調査委員会及び連合調査団の活動時間を計上した。

(130) Chantebout, *op.cit.*(52), p.566.

(131) Türk, *op.cit.*(15), p.164. 地元対策に忙しい背景として、近年兼職（cumul）の範囲が縮小される傾向にあるものの、伝統的に上下院議員による地方公選職の兼職が可能であることも挙げられる。

(132) 曾我部真裕「議会内における野党会派の位置づけについて—フランスの二〇〇八年憲法改正を素材として—」『法学論叢』164 巻 1-6 号, 2009.3, p.566.

(133) Chantebout, *op.cit.*(52), pp.565-566.

(134) Avril et al., *op.cit.*(30), p.364.

(135) Chantebout, *op.cit.*(52), p.569.

えば、与野党が協調的に行動し、超党派的に調査が遂行される場合が該当する。ただし、フランスは比較政治学的には多数決型民主主義（majoritarian model）寄りの国に分類され⁽¹³⁶⁾、政府・議会間の関係において政府と与野党の行動パターンに着目すると、政府・与党と野党が対立する与野党対立モード（opposition mode）が支配的である⁽¹³⁷⁾。特に下院は、与党会派と野党会派による党派的な闘争が行われる場である。調査事項が純粹に政府各省等の公的機関の政策に関係するもの等の場合には、与野党が妥協しながら行政監視に当たるという行動パターンも見られるものの、報告書は対話型のものとなる。調査事項が政治的なものの場合には、与野党の協調は基本的に生じにくいと考えられ⁽¹³⁸⁾、行政監視の実効性は確保されにくいと言えるかもしれない。上記Ⅳで、政府を窮地に追いやる可能性を含む調査事項に関して、与党会派が議院内多数派である下院では、与野党会派の対立によって調査が頓挫したのが好例と言えよう。与党会派が極めて小規模の上院において、与野党が対立しつつも、野党が団結することによって多数決原理を利用し、調査が遂行されたこととは、対照的である。

同じ行政監視の手段のうち、フランスの議会質問は、その提出、実施等の各段階で議決を要しないことが多く、多数決原理が介在する余地が少ない。したがって、基本的に議院内多数派の妨害に遭う可能性は低く、議院内少数派による行政監視の遂行がより容易な制度設計と言える⁽¹³⁹⁾。実効性ある行政監視の制度設計を検討する場合、多数決原理の介在の程度、制度を利用するアクターの行動パターンとの適合度合いなどの点も考慮する必要があると考えられる。

（はまの ゆうた）

⁽¹³⁶⁾ アレンド・レイプハルト（粕谷祐子・菊池啓一訳）『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究— 原著第2版』（ポリティカル・サイエンス・クラシックス 2）勁草書房、2014、p.211。（原書名：Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, 2012, p.244.）

⁽¹³⁷⁾ Anthony King, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany,” *Legislative Studies Quarterly*, 1(1), 1976.2, pp.21-22; Michael Gallagher et al., *Representative Government in Modern Europe*, 5th ed., Berkshire: McGraw-Hill Education, 2011, pp.50-51; 川人貞史「国会運営の比較政治的特徴」『法律時報』90巻5号、2018.5, pp.14-15. レイプハルト、ギャラハーほか及びキングの議論については、同『議院内閣制』（シリーズ日本の政治 1）東京大学出版会、2015, pp.123-138も参照。

⁽¹³⁸⁾ フランスの政治文化としてコンセンサスに向かう可能性に乏しいことは、立法作業の場面においても妥当する（ジル・トゥルモンド（徳永貴志訳）「フランスにおける議会の時間」岡田信弘編著『議会審議の国際比較—議会と時間の諸相—』北海道大学出版会、2020、p.45.）。

⁽¹³⁹⁾ 現行の議会質問制度のうち、文書質問は、下院で提出数に制限があるものの、議院内多数派が少数派を妨害する制度上の仕組みがない。口頭質問についても、主に活用されている対政府質問（上院では対政府時事問題質問）は開会中週に1回という定期的な実施を議院規則が定めているため、議院内多数派が議事コントロール権（本会議の議事日程を決定する権限）を駆使し妨害する余地が少ない。また、下院では質問件数の配分に関する少数派に配慮した仕組みも下院規則が定めており、議院内少数派が行政監視の機会を生かしやすい設計になっている。ただし、一部で議事協議会の承認を要する手続については、議事協議会が会派勢力に比例して構成されていることから、議院内多数派が影響力を行使する余地がある（濱野雄太「フランスの議会質問制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1046号、2019.3.14. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11252028_po_1046.pdf?contentNo=1> なお、当該文献で紹介した制度は、2019年の上下院規則改正及び2021年の上院規則改正前のものである点に留意されたい。）。