

フランスの選挙管理システム —大統領選挙を事例として

玉井 亮子

Le système des organismes de gestion électorale français — À propos de l'élection présidentielle

TAMAI Ryoko

Abstract

Le principe de justification de la démocratie représentative est affirmé par l'utilisation de l'élection. L'organisme de gestion électorale constitue une base de crédibilité sur l'élection. Elle est un moyen d'engager le bon fonctionnement des procédures d'élection. Pour comprendre la caractéristique de système gestionnaire électorale français, l'étude tente d'examiner des mécanismes fonctionnelles du gestion électorale de l'élection présidentielle. Le déroulement des opérations électorales est réparti par les organes divers. Chaque organe se fixe pour objectifs d'assurer des valeurs à l'élection : la régularité, la légalité, l'impartialité, associée à la neutralité politique, l'efficacité des procédures d'élection et l'efficacité des coûts etc. Cette observation décrit des procédures d'assurer la compétence des affaires administratives du déroulement des opérations électorales et l'accord des résultats de l'élection présidentielle.

キーワード：選挙管理組織、司法裁判官、行政裁判官、公務員

key words: l'organisme de gestion électorale, magistrat, juge, fonctionnaire,

はじめに

秘密投票による普通選挙の実施や選挙が実施されるうえで各有権者が平等に扱われることは基本的自由 (libertés fondamentales) の保障ともされる。¹⁾ また選挙とは有権者のなかの政治的不満を表明できる合法的な権限行使の一つであり、社会のなかの対立を暴力で解決するといった選択を避けるものでもあるため、選挙とは社会の安全弁としての機能も持っている。更に選挙を通じて有権者は、自分たちの代表者を選出し、それと同時に選挙後の政府の運営の方向性選択も行っている。

そして立候補者にとって選挙とは政治的な権力を勝ち取るための手法として戦略的な側面を持つ。選挙で当選した者は、新たな政治権力を獲得したり、今ある権力を維持することができる。また自身の持つ権力を強化しようとするだろう。

その反対に、選挙の結果如何では、保持していた権力を失う者もいる。このように社会にとって選挙が正常に、また公正に実施されることは、保障された権利でなくてはならない。²⁾ だからこそ市民の自由や権利の侵害が起こらないよう、選挙の実施・運営には事前準備から事後のチェックに至るまで細心の注意が払われるのである。投票所の設営、立候補者間の平等の確保、有権者の投票の自由の保障、集会やメディアを通じた選挙活動への規制など多種多様な選挙管理事務を通じて、有権者、そして立候補者の活動は保障されている。

しかし同じく代議制民主主義を採用する国でも、同じ選挙制度を採用していない。それと同様に選挙管理制度も各国で異なるものを使用している。たとえ選挙管理において重視される価値が異なる国同士で共有できても、運用している選挙制

度や選挙管理制度は各国、様々なのである。すなわち選挙を実施するにあたっての作業の迅速さといった能率性、作業にかかる金銭面での効率性、業務の専門性、選挙の政治的中立性や公平性といった価値を含む公正性、のような選挙管理に関係する価値が共通していても、選挙制度は各国、社会や歴史の流れのなかで醸成されたものであり、主権や民主主義のあり方を色濃く反映したものであるから、その管理事務の手法が各国で異なることも当然であろう。

そこで本稿ではフランスの選挙管理システムを取り上げる。フランスは世界で初めて不完全ながらも男子普通選挙を採用した国であり、その歴史のなかで選挙制度を構築してきた。また選挙法典(Code Electoral)の下、選挙制度の改正に挑み続ける国でもある。そこでその選挙を管理するシステムへの検討を通じて、その特徴を記し、能率性、効率性、専門性、公正性といったシステムの運用上、重視される価値をどのように満たしているのかについて検討する。その際、選挙管理制度のなかでも大統領選挙に関して取り上げる。各種選挙において選挙管理の手法が異なっており、大統領選挙管理への検討がフランスの選挙管理制度全般への理解とはならない。しかし大統領とは、フランスでは政治制度の「要石(clé de vote)」とされる。よって大統領選挙をめぐる選挙管理制度への検討は、国を代表する国家元首を選出する手続きがどのように管理されているのか、またその手続きがどのように正当化されているのか、といった点への一考察でもある。

1. 選挙管理システムへの視点

選挙管理システムをめぐる研究についてフランスを取り上げているものは制度説明の域に留まるものであるが、日本語の文献でも取り上げられてきた。³⁾また地域研究の分野で各国の選挙管理システムを比較分析し、その比較検討国の一つとしてフランスが含まれる場合もある。その一つに選挙管理機関と執政府との関係を検討したロペス・ピントールによる分析や「ACE」による分析がある。⁴⁾「ACE」の分類によると、選挙管理機関を実施部

門と政策・監視部門に分け、執政府から選挙管理機関がどのように独立性を確立しているかをもって、独立モデル(Independent Model)、政府モデル(Governmental Model)、混合モデル(Mixed Model)、の3つに分けている。実施部門には投票所の設営や開票作業といった選挙を実施するにあたって現場で実際に活動するといった事務が含まれる。政策・監視部門には選挙管理政策の検討に当たったり、実施部門の監視や検査、訴訟といった事務を指す。そしてフランスはこの2つの部門から構成される選挙管理機関を持ち、二元的な構造を持つ混合モデルに当てはまると分類される。実施部門は政府部局や地方政府が分担しながら任務にあたり、政策・監視部門は政府から独立した機関が担うとされる。⁵⁾

しかし大西や曾我による指摘にもあるように、選挙管理機関が執政府から独立しているかどうか、といった分析だけでは、選挙を行う上で重視される諸価値を満たしているかどうかを観察することは難しく、選挙ガバナンス自体を示してはいない。⁶⁾つまり選挙管理システムの生み出す結果は3つのモデルの分類を検討するだけでは分からないのである。⁷⁾そこで大西は、各国において選挙結果の妥当性を疑われないような制度設計上の工夫がなされていることを指摘し、そこに選挙ガバナンスを見つける。つまり執政府からの独立性に加えて、選挙管理機関の専門性を確保する制度配置を通じて、選挙の公正性といった価値の達成が図られているとする。そこでの混合モデルへの説明とは、法律専門家や政党関係者を政策・監視部門につけることで選挙管理の公正性の確保を行っているとする。また選挙管理機関の地理的分散や選挙管理専門家や法律家をその構成員とすることで専門性を確保しながら、各政党の了解を得られるような党派性を付与することで、選挙の効率性を満たしながら選挙の公正性への保障がなされているとも主張する。⁸⁾

しかしこれらの記述では各種モデルの説明と一般化された議論が記されているに留まり、フランスといった特定の国について、制度の詳細や分析が行われている訳ではない。また選挙管理機関が

地方にも置かれているといった機関の地理的分散や選挙管理機関の構成員に法律家が含まれるといったことを通じて専門性が保障されているとするが、具体的にどのような制度配置や仕組みをもって専門性が確保されているのかについても記されていない。そこでまずは、フランスの選挙管理機関の制度配置を記すことで、選挙ガバナンスをめぐる研究の精緻化を図りたい。そしてそこから選挙ガバナンスへの考察を試みる。

2. 大統領選挙に関する選挙管理

大統領選挙については1962年10月28日のレファレンダムを経て、1962年11月6日法が定められ、それに基づき、1965年の大統領選挙から直接公選制が採用されている。また2000年9月24日の国民投票の結果、大統領任期が7年から5年に短縮されている。本章ではその大統領選挙をめぐる選挙管理事務について、実施部門と政策・監視部門、それぞれ制度について記述、検討する。⁹⁾

(1) 実施部門

大統領選挙の実施に当たってその業務を実際に担当するのは内務省 (Ministère de l'Intérieur) と海外県、海外領土を含めて地方における国の総合出先機関である県庁 (préfecture) 及びその補佐機関である郡庁 (sous-préfectures)、そして地方自治体である市町村 (maire) である。その準備から実施、その後の訴訟に関する情報提供もこれらの機関が連携して当たっている。

内務省は選挙に必要な機材や用品といった物質的な部分の企画準備、選挙の実施状況等の追跡調査を担当している。また全国の県庁から内務省に開票結果が送付され、その書類をもとに内務省は選挙結果を公表し、それが報道されるといった形になっている。¹⁰⁾ ただし内務省の公表したものは暫定的な開票数字である。大統領選挙の場合は憲法院 (Conseil constitutionnel) が開票結果を検査し、必要に応じて修正等を行っており、憲法院によって公表されるものが公式の選挙結果となる。¹¹⁾

選挙の実施に当たってその事務の多くが実際に展開されるのは、基礎自治体である市町村におい

てである。その作業は複数の機関と作業を分担しながら、また別の機関から合法性監督を受けながら業務が行われている。すなわち約36,000の市町村と日常的に連携しながら選挙管理事務に当たっているのは県庁や郡庁である。

一連の選挙管理事務の流れを確認する為に、また上記のような県庁と市町村の関係性について検討する為に、有権者資格認定となる選挙人名簿への登録、いわゆる投票所 (bureau de vote) の設営、開票、票の集計といった実施部門に関する具体的な事務について見てみよう。まずは選挙人名簿への登録についてである。フランス国籍を持つ18歳以上の者はその居住地域に沿って自動的に選挙人リストに登録される。しかし何らかの事情で名簿に登録されていない場合、特別な場合を除き、通常、当該選挙が実施される年の前年の12月31日までに自身の居住する市町村において手続きを行うことで、それへの登録がなされ、有権者カード (carte électorale) の公布を市町村から受ける。選挙人名簿の調製は市町村レベルで行われており、市町村は国立統計経済研究所 (I.N.S.E.E.) から国勢調査情報を受け取り、投票所ごとにその名簿が作成される。選挙人名簿の監督者は県の地方長官 (préfet) であるが、名簿の調製にあたるのは管理委員会 (commission administrative) である。

管理委員会は年度ごとに名簿を作成する。委員の任期は定められていないが、行政代表の委員は通常、3年任期だという。管理委員会は投票所ごとに設置されるため、市町村下で複数の投票所が置かれる場合は、中央管理委員会が置かれる。中央管理委員会とは各管理委員会が作成した選挙人名簿を集めて、市町村の有権者全体の名簿を作成する権限は持つが、各管理委員会の作成した名簿を修正することはできない。管理委員会の構成は市町村長又はその代理人1名、県地方長官あるいは郡長官が指名した行政代表委員1名、大審裁判所 (tribunal de grande instance) により指名された代表委員1名により構成される。また人口1万人以上の市町村では関係市町村議会議員以外から行政代表者は選出される。中央管理委員会委員は市長、地方長官あるいは郡地方長官が指名した行

政代表委員1名、大審裁判所により指名された代表委員1名である。¹²⁾ また名簿の監督者は地方長官とされており、監視機能は別に確保されている。

次に投票所についてであるが、市町村がその具体的な設営準備に当たる。またフランスでは投票所において投票だけでなく、開票、集計作業も行う。よってその適正な運営の確保は、選挙の正当性に大いに関わるものである。そこでその設置場所や数について、地域の状況や有権者数に応じて県庁アレテが定めるなど、法令に基づき、複数の機関が関係しながら投票所が運営されている。例えば2012年大統領選挙では全国で約65,000の投票所が設置されたが、その設置場所は県庁が一方的に決定するのではなく、県庁は市町村へ投票所の設置場所の希望を問い合わせるとされ、市町村の要望を聞きながら、場所は決定された。¹³⁾

そして投票所の構成員には、投票所長は通常、市町村長 (maires)、副市町村長 (adjoints)、市町村議会議員 (conseiller municipal) が務め、それができない場合は市町村長が市町村下の有権者から指名する。¹⁴⁾ また投票所には当該市町村下の有権者のなかから少なくとも二人の補佐役 (assesseur) と書記 (scrétaire) が置かれるが、各立候補者が県内の有権者のなかから補佐役を指名する権利を持つ。開票・集計作業は、各投票所で行われ、投票所のメンバーの監視下で、その場にいる有権者のなかから選ばれた開票立会人 (scrutateur) によって開票作業が公開で行われる。各候補者は開票立会人を指名することもできる。集計後、調書が2部、作成されるが、大統領選挙の場合、その1部は県庁に設置される投票調査委員会 (commission de recensement des votes) へ送付されるが、そちらには調書や欄外署名用の名簿などと共に、法令に従って疑問、無効と判断された票と封筒が、理由を記されたうえで添付される。また調書のもう1部は市町村に保管される。また複数の投票所をおく市町村あるいは選挙区は、中央投票所 (Bureau centralisateur) が1つ、定められる。そこに各投票所の開票結果が集められ、そこで他の投票所長の立ち会いの下、公開で開票結果全体の集計を行う。そして調書の要約が

2部、作成され、そのうち1部は上記の添付書類を伴った開票調書の要約であり、それは県庁にある投票調査委員会に送付し、もう1部は市町村で保管する。

一連の作業から読み取れる実施部門の活動の特徴を3点、挙げてみよう。一つ目は県庁を通じて、選挙管理事務の実施に係る技術的な専門性を全国統一的なレベルで維持することに努めている点である。そもそも県庁のトップには地方長官が置かれている。地方長官は第五共和制憲法第72条では「共和国の地方自治体において、国の代表は、政府の各構成員を代表して、国家的利益、行政監督、および法の尊重の責務を負う」と記されている。各種行政事務での活動の実態は更なる検討が必要であるが、法令上、国の代表として地方長官はその地域の出先機関の地方総庁として位置づけられており、選挙管理事務の実施についても、政府の定めた基準が全国で等しく満たされるよう、活動する側面がある。つまり選挙管理事務についても合法性監督の範囲内で市町村に対して法的、技術的な助言を行っている。

更にここからその特徴の2つ目として、実際の選挙管理事務上、地方レベルでの選挙管理事務が滞ったり、不正や過失に陥ったりといった事務に関する専門性や能率性、効率性をめぐる様々な不安は、県庁組織を通じての地方レベルでの助言と関係自治体との協力によって解消されるよう、努力がなされているということを記しておこう。市町村にある選挙管理部門は選挙期間外でも、何かしらの選挙管理事務を抱えており、不明点については県庁に頻繁に問い合わせを行うという。また県庁で分からない事案は県庁から内務省選挙部に問い合わせが行く。大統領選挙に限らず、選挙管理事務におけるその運営に関わる技術的な部分については、たとえ地方長官が選挙管理事務における合法性監督を行っているとしても県庁から市町村への一方的な統制という手法は用いられず、これらの機関が合同で対応しているのである。¹⁵⁾ またこの点については先の「混合モデル」に当てはまるが、県庁という国の出先機関と市町村という地方公共団体とが分担して事務を行っているとい

うことも確認できる。

そして3つ目の特徴として、党派性の偏向を軽減する仕組みである。投票所の運営や開票における立ち合い人に市町村の議員や立候補者の関係者を含めることによって、選挙に関する作業部分において党派性の濃淡が現れないようにしているとみえる。このように実施部門での専門性や能率性、公正性の確保の様相が見えてくる。

(2) 政策・監視部門：憲法院 (Conseil constitutionnel)

1958年の第五共和制憲法第58条には「憲法院は共和国大統領選挙の合法性 (régularité) を監視する。憲法院は投票に関する異議申し立てを調査し、投票結果を公表する。」と記されており、大統領選挙の合法性を監視する機関としての役割を憲法院に定めている。よって憲法院は、大統領選挙に関する一連の過程全般の監視機関として責任を負い、投票結果を宣言する唯一の資格をもった機関とされている。

そもそも憲法院とは憲法裁判所として法律の憲法適合性審査を行い、国会における立法権、また司法権にも執行権にも属さない裁判所とされ、法律の合憲性や法律、国会で策定中の法案への異議申し立てを扱う審査機関である。¹⁶⁾ また憲法院は1958年憲法、すなわち第五共和制憲法典に基づき、創設されたのであるが、その際、従来、議会が行っていた議員資格確認も含めて国政選挙に関する権限を憲法院へ移したという経緯がある。その背景には議会における議員資格確認が政争の具とされ、公正な判断がされてこなかったことへの反省があった。¹⁷⁾ よって憲法院は、立法権を監視する、つまり議会を監視する役割も担う機関としての活動をも期待されて設置された機関なのである。そのような意味で憲法院は合憲性審査権を持つ機関として、またたとえ国会で採択された法律であってもそれが憲法違反であれば、その法律の効力を否定する機関として立法権を監視している。¹⁸⁾ よって大統領選挙に関して憲法院がその事務を担当するということは、立法権からの独立と、政治的中立性を司法手続きに委ねることで確保しようとする憲法院の特徴が存在してこそ、成立す

ることなのである。

憲法院の委員の構成は、大統領、国民議会議長、元老院議長によって各3名、任命され、合計9名からなる。任期は9年で再任はなく、3年ごとに3分の1が改選される。また元大統領は終身の構成員となるが、委員は兼職禁止規定があり、委員と議員職との兼職はできない。¹⁹⁾ その委員の任命は議員職にある者であり、委員は党派性を持つ可能性が高い。またメンバーには議員経験者も含まれ、議員経験から得た知見といった専門性もある。そして法律の専門家としての職歴を持つ者もまた委員となっている。²⁰⁾ よって憲法院は委員の党派性と各種、専門性が前提となった機関として、大統領選挙に関しても、その結論の社会的合意を得ようとしているともいえる。

憲法院の関係する選挙管理事務には、選挙人団の召集 (convocation des électeurs)、投票用紙の準備から投票所の運営、秘密投票の保障、結果の公表、選挙運動収支報告と準備段階から選挙結果と選挙活動の保障等がある。実際にはこれらの選挙管理事務は後述の通り、複数の機関によって分担管理されているのであるが、憲法院が大統領選挙管理全般についての管理機関 (organe administratif) と位置付けられる。また立候補受付は大統領選挙については憲法院宛てとなる。また大統領選挙立候補者は、その政治活動の資金の透明性を確保するとして憲法院に資産状況の届け出を行わなければならない。

よって大統領選挙という固有の選挙訴訟 (contentieux électoral) についての不服申し立ての審査は、憲法院がその管轄となる。このように憲法院は大統領選挙に関して当選無効や選挙運動費用の超過という不正に対する異議申し立て、事犯に伴う被選挙権の停止の判断、といった項目を担当している。しかし憲法院は大統領選挙に関する訴訟の全てを扱うわけではない。行政事犯については行政裁判所、民事や刑事の事犯については司法裁判所で扱う。例えば選挙人名簿への記載をめぐる訴訟について、住所や国籍の記載といった民事上の身分や能力といった点が主たる内容の訴訟については通常の民事裁判で扱われるが、名簿を

確定する委員会に対しての訴訟は名簿確定手続の適法性の判断ということになり、行政裁判所の扱いとなる。しかし選挙結果の如何に影響があるような不正に関する事案は憲法院の管轄となる。²¹⁾

(3) 政策・監視部門：各種独立行政機関・委員会

1964年3月14日デクレ (Décret n° 64-231 du 14 mars 1964) では、選挙運動監視全国委員会 (Commission nationale de contrôle de la campagne électorale) の設置を定めた。これが現行の直接公選制に基づく大統領選挙に関する選挙管理委員会の設置の始まりである。²²⁾ 大統領選挙を行うに当たっては、憲法院だけではなく、複数の委員会や独立行政機関 (autorités administratives indépendantes)²³⁾ が関係しており、政策・監視部門として選挙管理事務の監視や情報公開の役割を分担して担当している。これらは常設のものもあれば、選挙の時のみ設置されるものと様々であるし、なかには地方支部を備え、国、県、市町村、と複数のレベルに設置されているものもある。

まず、常設で国レベルに設けられているものとしては、世論調査委員会 (Commission des sondages)、選挙運動収支報告及び政治資金全国委員会 (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques - CNCCFP)、視聴覚高等評議会 (Conseil supérieur de l'audiovisuel - CSA)、情報処理及び自由に関する全国委員会 (Commission nationale de l'informatique et des libertés - CNIL) がある。いずれも政府から独立した機関として、専任の委員から構成される独立行政機関であり、第三者機関として法に定められた範囲内の権限行使がなされる。またこれらの委員の多くに、行政事件に関する法令解釈を統一する法律審であり、行政最高裁判所であるコンセイユ・デタ (Conseil d'État)、公会計に関する裁判管轄権を持つ行政裁判機関であり、会計院報告書について検討、意見を述べる職務を備える会計院 (Cour de comptes)、司法系列での法律審であり、司法最高系の最高法院である破毀院 (Cour de cassation)、といった裁判所機関からの推薦を受けて委員となる行政裁判官 (juge administratif)

や司法裁判官 (magistrat) といった法律の専門官が就いている。²⁴⁾ それでは以下、各種機関について見てみよう。

世論調査委員会は1965年の大統領選挙以降、世論調査が有権者の投票に影響を及ぼす可能性が各方面より指摘され、それがきっかけとなって1977年7月19日法 (loi n° 77-708 du 19 juillet 1977) により設置された機関である。世論調査委員会は、コンセイユ・デタ、会計院、破毀院から、各3名、推薦された者たちが委員を務め、彼らの多くが行政裁判官、また司法裁判官である。それに加えて委員として世論調査について有識者の2名が置かれ、合計11名のメンバーで委員会は構成されている。²⁵⁾ 閣僚評議会 (conseil des ministres) のデクレにより委員は任命され、3年の任期を更新することはできない。報告書作成にあたって、委員会は世論調査に精通する国家公務員、司法裁判官、行政裁判官を雇用することができる。大統領選挙については選挙の世論調査が法令に沿って適正に実施されているかどうかを検査する権限を持っており、違反者に対して訂正命令を出すことができる。²⁶⁾

次に選挙運動収支報告及び政治資金全国委員会、すなわちCNCCFPについてである。CNCCFPの前身は、政治腐敗防止策として制定された1988年3月11日法 (loi n° 88-227 du 11 mars 1988 - 1988年法と記す) によって設置された「政治活動の金銭的透明性に関する委員会 (Commission pour la transparence financière de la vie politique)」である。当時、大統領選挙立候補者はこの委員会に選挙活動の会計報告書の提出することが義務付けられていたが、宛名人である委員会にはその報告書を検査する権限は付されていなかった。そこで立候補者の選挙活動会計報告書を検査点検する機関として、1990年1月15日法 (loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) に基づき、CNCCFPが置かれた。²⁷⁾ CNCCFPは9人の専任委員がおり、コンセイユ・デタ副長官 (Vice-président)、破毀院院長 (Premier président)、会計院院長、の各人が3人ずつ委員の推薦を行い、それを受けて首相が委員を任命する。そしてこれ

ら裁判所機関の裁判官たちが委員を務めている。委員の任期は5年で更新可能である。²⁸⁾ CNCCFPは事務局として公務員や契約職員を30名程度、雇用している。事務局で勤める公務員は、司法省 (ministère de la Justice)、財務省 (ministère des Finances)、内務省、から契約に基づいて出向してきており、また必要に応じて臨時職員も雇用している。CNCCFPの活動費は内務省への割り当て予算の一部として議会で審議される。²⁹⁾ この委員会の活動には大きく分けて二つ、ある。一つは人口9千人以上から構成される選挙区における直接普通選挙の立候補者から提出される選挙運動収支報告書の監査であり、それに基づいて国から選挙運動費用が立候補者に償還される。もう一つは政党から提出される年次会計報告書の監査であり、それが政党国庫補助へとつながる。また委員会はこれら二つの活動を公表する義務がある。大統領選挙についてはその選挙運動収支報告を受け、報告書が受理された場合、立候補者は定められた額を国から払い戻される。またこの委員会は職務遂行に必要な場合は全調査に関して司法検察官に捜査を依頼することが可能である。またCNCCFPは対審の手続きを経て選挙運動費用収支報告書の却下や訂正といった権限も持っているし、また報告書が却下されたり、報告書訂正後に選挙運動費限度額超過が明らかであるといったことがあり、報告書が所定の期限内に提出されなかった場合には選挙訴訟として提訴することができる。³⁰⁾ 2012年大統領選挙に関してサルコジ前大統領陣営から提出されたCNCCFPへの報告書内容や広報費をめぐる一連の疑惑は、パリ検察庁の捜査対象となっており、「政治と金」の問題とCNCCFPの活動が改めて注目されている。³¹⁾

次に視聴覚高等評議会、すなわちCSAについてである。CSAはテレビ・ラジオ放送について、選挙期間内外における政治の多元主義 (pluralisme) の尊重を保障する機関として設置されている。³²⁾ 民間放送局の参入を認めた1982年の放送法によって国の放送独占原則は消滅した。その後、商業放送の許認可、政治から放送への干渉を監視、規制する機関が必要とされた為、「視聴

覚コミュニケーション最高機関 (Haute Autorité de la communication audiovisuelle)」が設けられた。しかし1986年にはその代替機関として「コミュニケーションと自由のための国民委員会 (Commission nationale de la communication et des libertés)」が置かれ、1989年1月17日法 (loi du 17 janvier 1989) により、現行のCSAとなった。³³⁾ 約300人の職員を抱え、また支部として行政裁判機関のメンバーを委員長とした視聴覚地方委員会 (comités territoriaux de l'audiovisuel) が全国に16、置かれている。CSAは9人の常任委員によって理事会が運営されており、その構成は大統領指名の委員が3名、元老院議長指名が3名、国民議会議長指名が3名であり、大統領デクレにより任命される。委員任期は6年であるが、2年ごとに3分の1ずつ委員は改選され、再任することはいできない。2013年11月15日法によって今後、7名へと委員数が削減されることが予定されている。³⁴⁾ 委員に任命された者の職歴を見てみると、文化・放送関係の職務にあたった経験を持つ国家公務員、雑誌・テレビ局の編集者、ジャーナリスト、地方議会議員、と様々である。³⁵⁾ 大統領選挙については選挙が実施される年の1月1日から3つの日程を区切って、選挙日までのテレビ・ラジオ放送における政治家、立候補者やその関係者の発言を監視し、発言時間を測定する。2012年大統領選挙時の日程を当てはめるならば1月1日から3月19日までは公正性原則 (principe d'équité) の点から、3月20日から4月8日、そして4月9日から5月4日までは平等性原則 (principe d'égalité) から立候補者及びその関係者たちの発言時間と放送時間の計測を行い、偏向報道となっていないかどうかを定められた基準に沿って判断している。³⁶⁾ CSAの決定はコンセイユ・デタに訴えることができる。³⁷⁾

次に情報処理及び自由に関する全国委員会は1978年1月6日法 (loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) により設置された委員会である。17名の常任委員は国会議員4名 (国民議会議員、元老院から各2名)、経済・社会・環境評議会指名で2名、最高裁判所機関から6名 (コンセイユ・デタ、破

毀院、会計院から各2名)、国民議会議長指名で1名、元老院院長指名で1名、デクレで3名、から構成される。任期は5年で、その更新は1回とされている。個人情報保護の観点から設置された委員会ではあったが、大統領選挙での電子メールやSNSといったインターネット関係の監視がその職務に含まれている。³⁸⁾

それでは独立行政機関とは別に、大統領選挙時のみ設置される委員会をみてみよう。まずは選挙運動監視全国委員会(Commission nationale de contrôle de la campagne électorale)である。これは大統領選挙についての選挙人団の召集に関するデクレ公布翌日に置かれるものであり、憲法院での協議を経て設置されるものである。³⁹⁾ 構成員はコンセイユ・デタ副院長、破毀院院長、会計院院長、そして彼ら3名共同で選出した上記裁判所機関からの法律専門家2名、の合計5名から構成される。⁴⁰⁾ この委員会では立候補者が選挙活動について全国同一の条件で行っているかどうかを概括的に監視している。すなわち大統領選挙期間中、立候補者間の平等が遵守されているかどうか、特に立候補者に関して現行規定において掲示物や政見発表が法的に違法でないかどうかを監視している。⁴¹⁾ しかしこの委員会は制裁の権限は持っておらず、違反の報告に基づいて裁判機関や独立行政機関への提訴にその権限は留まる。よってこの委員会は立候補者やその支援者への助言を行う機関となる。そして選挙運動監視全国委員会は県、海外県、海外領土に設置される「選挙運動監視地方委員会(commission locale de contrôle de la campagne électorale)」と連携しながら、その役割を担っている。選挙運動監視地方委員会は選挙の際、投票日前の第四番目の金曜日までに県庁に設置されると定められており、その設置は県庁アレテによってである。2012年時は3月30日金曜日までの設置が記されていた。選挙運動監視地方委員会は民事・刑事の第二審普通法裁判所である控訴院(Cour d'appel)院長によって指名された司法官が委員長を務め、地方長官指名の公務員1名、政見の送付を担当する作業員代表者1名から構成される。⁴²⁾ 選挙運動監視地方委員会では県レ

ベルで選挙活動が正常に実施されているかどうかを監視する役割を担うが、有権者に関係する選挙関連用品の輸送、すなわち各立候補者の届出書と投票用紙を有権者へ送付することを保障する役割も担っており、実施部門の事務もその任務に含まれる。各市町村へ、少なくとも選挙人名簿に記された人数分、各立候補者の投票用紙を送付する。一連の作業は県庁の関連部局と協力しながらの作業となる。⁴³⁾

そして同じく県レベルには投票調査委員会が設置される。開票結果について集計・開票結果を記した調書と添付書類を受け取り、各調書に添付された封筒と票の数が記されているものが一致するかどうかを確認する。異なる場合はその旨を投票調査委員会作成の調書に記し、異議申し立てのあった票についてもそこに記載する。そして県内の開票結果を総計し、その結果を確定する。そのため、この委員会は実施部門として分類される業務も担うのであるが、県レベルで結果を確認する作業が含まれる為、投票所から提出された書類について監視機能を持つとして、こちらに分類した。またこの委員会は異議申し立てのあった票についての判断については行わず、憲法院がそれに当たる。そして投票調査委員会は調書を2部、作成し、1部を憲法院に送付し、1部を県庁の文書管理部局に送付、保管する。この調書に基づき、県庁は内務省に開票結果を報告する。こちらの委員会も県庁と協力しながら作業を行う。この委員会は控訴院院長によって指名された3名の司法裁判官が委員を務め、そのうち一人が委員長を務める。⁴⁴⁾

そして市町村レベルには「投票・開票監視委員会(Commission de contrôle des opérations de vote)」が置かれる。投票・開票監視委員会は人口2万人以上の市町村に設置され、控訴院院長指名の司法官が委員長を務め、控訴院院長指名の司法官あるいは司法官経験者あるいは県の裁判所書記から一人、県地方長官によって任命された公務員一人がそれぞれ務める。この委員会は投票所において投票や開票、投票数の算出が正しくおこなわれているかどうか確認する。そしてこの委員会作成の調書は憲法院へ送付される県の投票調査委

員会の調書の方に添付される。

以上、独立行政機関や委員会の様相を記した。これら政策・監視部門の活動も、実施部門同様、関係省庁や関係自治体との連携に基づいて仕事が行われている。また政策・監視部門には、常設で、そして複数の機関が多く存在することから、分担して各機関、専門性に沿って、選挙管理に関する政策立案を選挙時以外も担っていることが分かる。更にそこには、裁判官、公務員、またそれらの事務に当たる能力のある者をその職に充てており、業務の専門性確保の傾向が見られる。また政策・監視部門の機関の多くが裁判官をそのメンバーに含めている。そもそも政策・監視部門の業務には法令に従って選挙活動が行われているのかどうかを検査するという活動内容が含まれており、準司法的な役割も持っている。その一方で、裁判官が委員として選挙管理に参加していることをめぐっては、賛否両論ある。裁判官のなかには「選挙管理関連の事務への参加は形式的なものにすぎない」、「裁判官の参加が必要かどうかを再確認する必要がある」、「これらへの参加は通常業務に加えての職務となり、負担が大きい」との声があるという。しかし選挙の不正に備え、絶えず警戒する姿勢を社会に示すとして、その参加に妥当性を見出す見方もある。⁴⁵⁾ よって各種機関や委員会の活動における裁判官の参加とは、立法権からの司法権と執行権の独立性を選挙管理においても指し示すものであり、選挙管理システムへの社会からの信頼確保の工夫の一つにもなっているのである。

3. 選挙管理ガバナンスへの考察

大統領選挙管理システムに関するガバナンスへの検討として、以下3点、記しておこう。一つ目に専門性の確保についてである。作業が正確に行われるかどうかといった点については、実施部門、政策・監視部門の両方において地方レベルにも選挙管理機関を置くことで専門性のみならず、業務の能率性、効率性の確保が図られている。また実施部門については、市町村が多くの選挙管理事務を担っている点に注目したい。市町村は、内務省

や地方レベルに置かれている県庁と連携して一連の事務管理活動を行っており、県庁の存在は地方における作業の全国一定レベル維持に有効に働いていると考えられる。そして、政策・監視部門では、専門性に沿って機関や委員会が複数、設置されており、分担しながらその作業に当たっているといった特徴もある。

二つ目に手続きの合法性の確保についてである。これは政策・監視部門に関係するのであろうが、その多くの機関で裁判官や司法官といった法律専門家が参加している点に注目したい。各機関の業務に由来する判断とは別に、選挙管理には手続き上の適法性や合法性に関する判断が求められる。そこで法律の専門家がその検討に加わることで、その機関の判断が法律の知識に基づいていることを保障することにもなる。よって彼らの各種選挙管理機関への参加とは、選挙管理をめぐる手続きに合法性の保障を与え、社会にその結果への理解を促す仕組みともいえる。

そして党派性の是正に関する工夫をその三つ目として挙げておこう。投票所の委員構成や開票立会人の選定手法にもみられるように実施部門においては、政党関係者をその業務に含めることで選挙結果への合意が図られている。また政策・監視部門にも、その業務や専門性ごとに、複数の機関や委員会が設置されていることを記したが、これも事務の専門性の確保といった点に加えて、党派性の傾斜を是正することにもつながる。例えば選挙管理事務に当たる裁判官や司法官、そして公務員は、公表しているか否かは別として、個人として各自の政治信条があるだろうし、そういった党派性を全て排除してその職を務めることは難しいかもしれない。特に政策・監視部門の機関や委員会の委員のなかには、政党支持を明らかにしながら委員となっている者もいる。国会議員が委員の推薦を行う場合もある。例えば憲法院はその委員の多くは法律の専門家であるが、政治的任命によって委員に就任している。またその就任前に委員の多くが政治的な見解を公にしているといわれる。合法性の審議に大きな影響を与えることはないといわれながらも、憲法院の党派性が議論にな

ることはある。⁴⁶⁾そこで政策・監視作業を複数の機関で担うことで、各機関、配分されている専門性に則った活動への専念に加え、複数回、判断の妥当性への検討を重ねることができる。これは一連の手続きを経るなかで事務の専門性や適法性、合法性の「精度」を高めるだけでなく、導き出される結果の正当性や妥当性、すなわち選挙管理システムの公正性の確保に寄与している。つまり、複数の機関を通じた検討によって、一つの判断基準に縛られない結論を導き出すことが可能な仕組みとなっているのである。

選挙管理事務に関する活動は、常に政治と対峙しながら党派性のなかで揺らぎ、その専門性を高め、手続きの合法性を充実させることが望まれる。また選挙を実施するうえで、金銭面での効率性とといった部分への検討も選挙の公正性に含まれる。よって選挙管理システムへの信頼がどのように構築されているのか、更なる検討が必要であろう。

注

本稿のHP参照日は表記のない限り、全て2014年10月31日とする。

- 1) Vie-publique.fr [en ligne]Quels sont les principes fondamentaux de la République française ? le 2 janvier 2014. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/quels-sont-principes-fondamentaux-republique-francaise.html>
- 2) Vie-publique.fr [en ligne] A quoi sert une élection ? le 9 octobre 2013. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/participation/voter/election/quoi-sert-election.html>
- 3) フランス大統領選挙の選挙管理事務の概要については以下を参照。Bernard Maligner, Christelle de Gaudemont. *Code électoral 2014*. 20e edition. Dalloz. 2013. 大山礼子「フランス大統領選挙における公正確保のシステム」『選挙研究』Vol.12、1997年、p.158-168。またフランスの選挙管理については以下の文献を参照。(財)自治体国際化協会「フランス地方選挙のあらまし」『クレアレポート』No.105、1995年。(財)自治体国際化協会「2007年フランス大統領選挙」『クレアレポート』No.304、2007年。黒瀬敏文「解説フランス選挙法典(一)～(十三)」『選挙時報』41(10)、41(12)、以上1992年、45(6)、45(7)、45(8)、45(9)、45(10)、45(11・12)、以上1996年、46(1)、46(2)、46(3)、46(4)、46(5)、46(6)、以上1997年。
- 4) López-Pintor Rafael. *Electoral management bodies as institutions of governance*. UNDP. 2000. ACE Electoral Knowledge Network [en ligne] Electoral Management. Disponible sur : <http://aceproject.org/>
- 5) ピントールとACEによる分類に関する大西の説明によれば、この3つのモデルは以下のように記される。「第一に、この類型化では、選挙管理機関を政策・監視部門と実施部門に大別し、「それぞれが執政府からどの程度独立的に制度設計されているかで3分類する。独立モデルは両部門が制度的に独立し、執政府から自律的な選挙管理機関によって選挙が組織・管理されるものである」とする。また「政府モデルは、独立モデルとは逆に送付が執政府の指揮下に属し、内務省などの政府組織や地方政府が選挙を管理するもの」である。「混合モデルは、政策・実施部門は政府から独立した組織が、実施は政府の一部局と地方政府が担当するもので、先進国に多い」とする。大西裕「民主主義と選挙管理」大西裕編『選挙管理の政治学—日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』有斐閣、2013年、p.20。
- 6) 大西裕「民主主義と選挙管理」前掲書、pp.21-24。曾我謙悟「選挙ガバナンスに関する研究の動向と展望」大西裕編『選挙管理の政治学—日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』前掲書、pp.41-43。
- 7) 曾我謙悟、前掲論文、p.42。
- 8) 大西裕、前掲論文、pp.22-23。
- 9) 一連の選挙管理事務作業については以下を参照。interieur.gouv.fr [en ligne] Elections . Ministère de l'intérieur . Disponible sur : <http://www.interieur.gouv.fr/Elections> 2012年2月、ニーム(Nîmes)市選挙部、ガール(Gard)県庁選挙部、ラングドック・ルシヨン(Languedoc Roussillon)州庁およびエロー(Hérault)県庁選挙部、内務省選挙・政策研究部への筆者ヒアリング調査。Conseil constitutionnel[en ligne] La circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets et hauts commissaires- No NOR/I/OC/A/12/02673/C OBJET :Organisation de l'élection du Président de la République. 8 février 2012. Disponible sur : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/dossiers_thematiques/presidentielle_2012/IOCA1202673C.pdf La documentation française. *Guide du bureau de vote*. La documentation française. 2014.
- 10) 2012年2月、内務省での筆者ヒアリング調査。
- 11) interieur.gouv.fr[en ligne] Les résultats. Ministère de l'Intérieur. Disponible sur : <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats>
- 12) 2012年2月のニーム(Nîme)市選挙部での筆者ヒア

- リングによると、管理委員会は通常、市町村長又はその市町村議会議員1名というの一般的なであるが、地方長官と大審裁判所による指名はそれぞれ、行政官や法律の専門家とは限らず、議員や議員経験者といった者も就いている場合もあり、市町村によって様々だとのことである。
- 13) 2012年2月、エロー（Hérault）県庁での筆者ヒアリング調査。
 - 14) 黒瀬敏文「解説フランス選挙法典（三）」前掲論文、45（6）、1996年、p.37。
 - 15) 2012年2月、内務省（Ministère de l'Intérieur）での筆者ヒアリング調査。
 - 16) 滝沢正『フランス法 第4版』三省堂、2010年、pp.209-212。植野妙美子「憲法院」植野妙美子編『フランス憲法と統治構造』中央大学出版会、2011年。
 - 17) LAVROFF Dmitri Georges. *Le droit constitutionnel de la Ve République-3e édition*. Dalloz. 1999. pp.151-152. 只野雅人「フランスにおける選挙争訟と憲法院－議会選挙の適正確保をめぐって－」『選挙』62巻1号、2009年1月、p.7。
 - 18) 滝沢正『フランス法：第四版』前掲書、pp.209-210。中村義孝「フランス憲法院の改革」『立命館法學』2012（2）、2012年、p.807-839。
 - 19) Conseil constitutionnel[en ligne] Présentation générale.Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale/presentation-generale.206.html>. Conseil constitutionnel[en ligne] Organisation et procédures. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/election-presidentielle-2012/faq/organisation-et-procedures/quelles-commissions-peuvent-intervenir-pendant-le-deroulement-des-operations-electorales.103912.html>
 - 20) Conseil constitutionnel[en ligne] Liste des membres du Conseil constitutionnel. Disponible sur : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/liste-des-membres/liste-des-membres-du-conseil-constitutionnel-*.319.html
 - 21) 只野雅人「フランスに於ける選挙訴訟と憲法院 - 議会選挙の適正確保をめぐって」前掲論文、p.6。
 - 22) このデクレは2001年3月8日デクレ（décret 2001-213 du 8 mars 2001）により改正されている。
 - 23) 独立行政機関については以下を参照。清田雄治「フランスにおける「独立行政機関（les autorités administratives indépendantes）」の憲法上の位置 - CNILの法的性格論への覚書」『立命館法學』（5・6）、2008年、p.1471-1501。
 - 24) 司法裁判官とは司法裁判所裁判官、検察官、司法省幹部職員、司法修習生などを指す。行政裁判所の裁判官は司法官には含まれず、公務員に分類されるという。裁判所と会計院の概要については以下を参照。滝沢正『フランス法：第四版』、前掲書。
 - 25) La commission des sondages[en ligne] Liste des membres. Disponible sur : http://www.commission-des-sondages.fr/presentation/presentation_liste.htm
 - 26) La commission des sondages[en ligne] présentation. Disponible sur : http://www.commission-des-sondages.fr/presentation/presentation_fonct.htm 中村睦男「フランスにおける選挙に関する世論調査の規制－1977年7月19日法の制定と運用」『北大法学論集』33（6）、1983年、p.143-173。
 - 27) FAUPIN Hervé. *Le controle du financement de la vie politique, partis et campagnes*. L.G.D.J. 1998. pp.267-281.
 - 28) CNCCFP[en ligne] Membres de la commission. Disponible sur : <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=7>
 - 29) CNCCFP[en ligne] *Plaquettes d'information-English*.2010. Disponible sur : http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf
 - 30) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) [en ligne] Commission. Disponible sur : <http://www.cnccfp.fr/index.php?r=2> 服部有希「フランス 選挙運動費用及び政治活動の資金的・金銭的透明性に関する法律」『外国の立法 月刊版』248-2、2011年8月、p.14-15。
 - 31) Le parisien [en ligne] Une nouvelle enquête liée à la campagne de 2012 de Nicolas Sarkozy. 6 Oct. 2014 [rèf du 6 janvier 2015] Disponible sur : <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-politique/des-juges-vont-enqueter-sur-le-paiement-par-l-ump-de-penalites-infligees-a-sarkozy-06-10-2014-4192357.php>
 - 32) CSA[en ligne] Le pluralisme politique et les campagnes électorales.Disponible sur: <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales>
 - 33) CSA については以下を参照。CSA[en ligne] Présentation du Conseil. Disponible sur : <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil> 高山直也「フランスのテレビ放送と多元主義の原則」『外国の立法』236号、2008年、p.173-185。
 - 34) CSA [en ligne] Le collège. Disponible sur : <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College>
 - 35) 2014年10月末に確認した情報をもとにしている。CSA [en ligne] Le collège.*op. cit.*
 - 36) CSA[en ligne] Archive : Election présidentielle 2012.

Disponible sur: <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Archive-Election-presidentielle-2012>

- 37) CSA[en ligne] Décisions et avis du Conseil d'Etat. Disponible sur : <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-et-avis-du-Conseil-d-Etat>
- 38) CNIL[en ligne] Campagnes 2012 : la CNIL en ordre de marche. 30 janvier 2012. Disponible sur : <http://www.cnil.fr/linstitution/actualite/article/article/observatoire-des-elections-premier-bilan-sur-lutilisation-des-fichiers-pendant-lelection-pre/>
- 39) 2012年大統領選挙時には2月25日に設置された。vie-publique.fr[en ligne]Campagne présidentielle 2012 : la Commission nationale de contrôle installée. le 2 mars 2012. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/presidentielle-installation-commission-nationale-contrôle.html>
- 40) Commission nationale de contrôle de la campagne électorale [en ligne]Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2012) . Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026194366>
- 41) Vie public.com[en ligne] Campagne présidentielle 2012 : la Commission nationale de contrôle installée.2012.Disponible sur: <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/presidentielle-installation-commission-nationale-contrôle.html>
- 42) 控訴院について以下参照。山口俊夫『フランス法事典』東京大学出版会、2002年。
- 43) Conseil constitutionnel[en ligne] La circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets et hauts commissaires-Nº NOR/I/OC/A/ 12/02673/C,op,cit.
- 44) Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel
- 45) Senat[en ligne]3. La participation controversée des magistrats aux commissions administratives. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r01-345/r01-34517.html>
- 46) 植野妙美子「憲法院」前掲論文、p.167。

付記：

本稿は、科研費・基盤研究(A)2011年度～2014年度「選挙ガバナンスの比較研究（研究課題番号：23243022, 代表：大西裕神戸大学法学研究科教授）」による研究成果の一部である。

なお、本稿執筆にあたり、フランス現地調査においてご協力くださった関係者の皆さまに感謝の意を表する。