

書評

モーリス・デュベルジェ

「第六共和政と大統領制」

山本浩三

現在フランスのすぐれた政治学・憲法学者であるモーリス・デュベルジェの書物は、わが国においても広く読まれており紹介もみられる。そのうちでも「政党論」や「政治制度と憲法」「フランス憲法」などは比較的多く読まれているものである。かれの書物にみられるデモクラシーに対する確信、がい博な知識、政治現象の科学的分析はつねに読者につよい印象を与えるものがある。

一九六一年に出版された一四一頁の「第六共和政と大統領制」もフランスにとってアプツーデートな問題をあつかいながらも政治学・憲法学にとって普遍的な現象を究明しようとする真摯な態度がうかがわれるものである。この書物が書かれた動機は、ドゴールに対するオーダーメードの憲法である第五共和

政憲法が、ドゴールの後においてどのように改革されねばならないか、とくに第三、第四共和憲法の宿命であった内閣の不安定をふせぐためにつきの憲法ではいかなる制度が採用されねばならないかを考えるものである。その内容を簡単に紹介する。

「序論・空想的大統領制から科学的大統領制」

第三共和政の時代には、ルイ・ナポレオンのにがい想い出がある。大統領制についてはあえて語られなかったが、一九四五年になるとその利益や利用について語る人びとが現れ、レオン・ブルムもその一人であったが、ブルムは、ドゴールを警戒して、すぐに、フランスのような中央集権国家においては大統領制は危険であるといい、そのため第四共和憲法の作成のときには大統領制は議論なしに無視された。しかし第四共和政が危機におちいった一九五六年の春には大統領制がジャンリズムや政界の話題となった。そして奇妙なことには、右翼よりも左翼に大統領制の多くの信奉者をもった。これが実現されたのは第五共和政になってからであるが、ドゴールの大統領制は南米の大統領制に近いものであり、大統領制を独裁制の憲法的衝立にするものである。しかし今日、だれも第五共和政がドゴールよりも長生きするとは考えていない。ドゴールの後はどうなるか。議院内閣制への復帰は成功しそうにもない。大統領制は日ましに信奉者を集めている。コミュニニストさえもそれに魅惑されている。ただ、トレーズは一九六一年二月二四日の中央委員会で、大統領制論を邪説であると詳細に非難した。

政府の首長の人民による直接選挙は、もはやたんにフランスの議院内閣制の欠陥を糊塗するための望ましい改革なのではなく、西洋の諸制度の全体の運動の自然的結果なのであり、歴史の方向である。いまや空想的大統領制から科学的大統領制に移るべきである。

### 「第一章 二〇世紀の民主政」

(1) 執行府の強化。西洋においては民主政の観念は弱い執行府の観念と伝統的に結びつけられている。それは政治的・経済的自由主義の結果である。その場合三段階を考へることができ。資本主義の初期においては政治的には人民の革命の危険がないので弱い執行府が生まれ、抑圧され不幸なプロレタリアートの革命の危険のあるときは、ルイ・ボナパルトからヒットラーのような強力な執行府が要請され、現代のような人民の生活水準が高まって革命の危険が次第に減少しているところでは執行府無視があらわれている。しかし現代のような半公的・半私的生産の混合経済の下では指導力をもった強力な執行府が必要である。さらに増大する圧力団体の力に対しても強力な政府が必要である。英国のように二政党だけが対立し、二政党が強い規律をもっているところでは、全体の方向を示す政治機関と特定の利益をあらわす圧力団体の間に、ある均衡を保つことができるが、アメリカやフランスのように政党に強い規律性のない所では、議会が圧力団体の対立する戦場となる。その場合全体

の利益の優位を確保するために強力な執行府が要請されることとなるのである。

(2) 国民代表の新しい条件。代表とは法律学の教授によっていわれる法的委任ではなく、社会学者によって分析された写真のような一致でもない。それは体験された感情である。デモクラシーが存在するためには、市民がその被選挙人によって代表されていると感じること、信頼の直接のつながり、代表者とかれらの選挙人を結合することが必要である。伝統的な観念によると、議会は公式に全国民を代表するものであったが、実際的には、代議士は選挙人によって地方的利益と特殊利益の擁護者と考へられてきた。しかしいまや市民は中央の確固とした機関により、市民の名において無数の、複雑かつ必要な国の仕事が行われねばならないことを感じている。特殊かつ仕切られた性格をもった伝統的な代表に対して、全体的かつ一般的性格をもった代表が必要になる。アメリカ合衆国においては、特殊代表は議会の選挙において、普遍代表は大統領選挙において表明されるし、英国においては、政党がその内部に厳格な規律をもち、各政党の国家的リーダーシップが、政党を地域的また圧力団体の特殊利益に対抗でき、国家全体の方向を指示するものとしたので、議会の選挙において市民はかれらじしんで政府の首長を任命したという印象をもち、普遍的代表が確保されることになる。しかしフランスにおいては、特殊の代表が確保され、市民はその代議士に地方的かつ私的利益を擁護するために信任を与

えているにすぎない。

つぎにフランスの議院内閣制には、権力の人格化 (Personnalisation du pouvoir) の現代的傾向がみられない。フランスでは民衆に人気のある人を議会はペストのように警戒する。議会はつねにそのような人を政府から切りはなすようにつとめている。そのために政治的危機の場合には、ながらく抑圧された欲望が爆発するようになる。フランスにおいて、ある時期において現れる天命を受けた人への訴え、ボナパルチストの誘惑は、普通、権力の人格化の必要をみたしていないという事実と結びついているのである。

## 「第二章 西洋デモクラシーの諸形態」

現在においては、議院内閣制と大統領制の区別は古くて意味がなく、直接民主政と媒介民主政の区別をそれとおきかえねばならない。直接民主政とは政府の首長が普通選挙において人民自身によって選ばれるものであり、市民が代表者を選びその代表者がかれら自身で、自由に、強制委任なしに、政府の首長を選ぶのが媒介民主政 (Democratie mediatisee) である。

議院内閣制は英国型と大陸型とに区別できる。そして英国型は大陸型と異り、しだいにアメリカの大統領型に近づいている。その原因は、英国の政党の機構の変容、政党内部の規律の強化によるのである。英国の議院内閣制はアメリカの大統領制とは、議会の役割にかんしては異なるが、本質的な点すなわち政府の首

長の指名という点では類似している。法的な手続においては異っているが、両者とも政府の首長は事実上市民の全体によって選任されるのである。そのことはアメリカの大統領制の場合には明瞭であるが、英国においては明らかではない。しかし英国において首相任命のさいの国王の介入は純粹に形式的なものであり、国王が選択の自由をもつのは首相が欠けた場合であり、その場合、二三人の候補者の中から首相を選任することができ、首相の議会による任命もおなじく純粹に形式的なものである。多数党の代議士は、党の規律により、特定の人を首相として投票しなければならぬ。それゆえ、総選挙において市民は同じ意思表示によってかれらの代議士とかれらの政府の首長を指名するのである。選挙戦においては、人びとは選挙区の利益を擁護する各特定の候補者よりも、英国の政府を指導する各リーダーの能力の方を強調した。これはフランス、イタリアまたはスカンヂナビア諸国の選挙と異るところである。英国と合衆国では権力の帰属は二つの言葉「市民—統治者」だけで充分であるが、大陸の議院内閣制においては「市民—代議士—統治者」の三つの言葉が必要である。前者においては、政府を選任する決定的行為は基底において、すなわち選挙民じしんによっておこなわれる。そこでこの制度が直接民主政とよばれる。後者においては、この選任が間接に、媒介者である代議士によっておこなわれる。そこから媒介民主政の名が生じる。この相違は重要である。媒介民主政においては市民はかれらの本質的権

利が奪われているという印象をうける。この統治者の選任は民主政の基礎そのものである。これがないと人民は真に政治的に離反する。直接民主政においては人民が執行府の首長の決定に関係し、その責任を分担し、信任の回線が統治者と国民の間に存在する。媒介民主政においては市民はかれらの外で選ばれた未知の人の行為に責任を感じない。

西洋の大国は合衆国にしても英国、カナダ、西ドイツにしても直接民主政である。ただフランスとイタリアだけが例外である。媒介民主政は、ベルギー、オランダ、デンマーク、スエーデン、ノルウェー、スイスのような国でしかうまくゆかないのである。

### 「第三章 フランスにおける直接民主政」

技術的に、フランスにおいて直接民主政は、アメリカ的な方法すなわち憲法によって規定することによって確立されうるが、英国のように政党の進化によることは期待できない。しかしフランスのこの直接民主政はアメリカよりも英国に近い。この点で、ヨーロッパ大陸の若干の国において利用された「合理化された議院内閣制」(parlementarisme rationalisé)の方法を用いることができる。それは厳格な法的規制によって、歴史的伝統と政党の状況の結果によって英国において作用していると同じ政治的機構を確立することである。

政府の首長を人民投票によって選出するという動きは、一九

### 「第六共和政と大統領制」

五六年以来二つに分裂した。ジュールジュ・ヴデルはアメリカ型の大統領制の採用を提案しているが、他の人びとは執行府の二元性、不信任投票と解散を維持する英国型により近い「新議院内閣制」を主張している。しかしこの相違は二次的なもので、フランスに直接民主政を導入する必要については一致しているのである。

大統領制と新議院内閣制は、前者においては執行権がただ一人の手中に集中されているが、後者においては、執行権は政府首長と国の元首の間に分けられている。もっとも元首は名譽的な機能しか与えられない。

英国における執行権の二元性は歴史的な事情による。フランス第三共和政、第四共和政においては元首はつねに保守的な機能を果たした。しかし政府の首長が普通選挙で選出され、元首が議会によって指名される政治制度においては、執行府の二元性は意味をかえる。それはもはや人民の議会の権限を制限して、民主政を制限する手段とはならない。反対に、政府の権力がたまたま濫用される場合に議員を保護する手段となる。それは無用の複雑さではなくて、純粹かつ単純な大統領制に技術的に優越するものである。しかし現代の情況において、共和国大統領が控え目な人物となり、反対に首相が普通選挙によって選出された真の政府の首長となる二元主義をフランスに確立する機会はあるまい。

つぎにデュベルジェは政府の首長を普通選挙で選出する場合

の選挙方法を検討しているが、共産党支持の票の対策が主になっているのが興味ぶかい。

執行府と議会とが衝突する場合にどうなるか。新議院内閣制は執行府の首長の人民による選挙と自動的解散とを結びつけている。すなわち、不信任投票の場合には、議員と同時に執行府の首長も辞職し選挙民の前に立ちもどるのであり、不信任投票は、同時に立法府と執行府の首長の任期を終らせることになる。しかしこの方法によると国家生活を中断することになるので、争われている問題を人民自身によって解決される人民投票が望ましいという考えもある。けれども、執行府の首長の選挙が普通選挙でおこなわれ、国民の意思の全体的な代表が確立される場合には人民投票は無益となる。執行府と立法府と衝突する場合には、それは執行府に有利な働きをするおそれがある。それゆえ両者のあいだの闘争を解決する正規の手段としてこの手続を使用することは危険である。というのは執行府が議会を無視し、議会の反対をくじくためにこれを使用することになるから。

#### 「第四章 代りの解決」

大統領制または新議院内閣制が第六共和政にとって考えうる唯一の制度ではないが、それらが今まで提案された他の解決案より技術的にすぐれており、西洋デモクラシーの発展により適応する好ましいものであるといえる。

つぎにそれ以外の解決案をみてみる。

(1) 古い解決 (i) 第三共和政へ復帰することによつ問題を解決しようとする意見がある。これは主に保守主義者の解決方法である。しかしこれによつては内閣の不安定、政府の無力は解決されないし、むしろ人民の政治的離反を増加することになる。(ii) 一九四五、四六年に主張された解決案は選挙制度と政党の規律性を強化することによつて政府の安定を確立しようとするものであった。しかし当時のスローガンである「憲法は重要ではない」「英国の政党制度やスカンデナヴィアの制度を模倣しなければならぬ」というのは今日のフランスのデモクラシーの問題の解決にはならない。

(2) 新しい解決 (i) 一九五八年の憲法によつて確立された制度を改革する方法として一九六一年四月一日の新聞記者会見で、ドゴールは共和国大統領の普通選挙による選出制度を確立するといったが、これは改正ではなく改悪となるものである。というのは首相はその地位によつて、大統領のライバルであり、敵対者である。首相は大統領に反対するためにおのずから議会にすぎるようになる。そこで議会と大統領の対立は制限されるよりも悪化するようになる。ドゴールがフランスにそのような制度を移すことを考えたとき真面目に信じていることができない。(ii) 自動的解散と立法府政府 これは一九五六年からさかんに議論されるようになり、一九五八年にポール・レイノーが憲法諮問委員会で擁護したものであり、現在もかれがそのチャンピオンである。この案のシエマは、国民議会の投票によつてひきおこ

された内閣の危機はすべて、事実それじたい (ipso facto) によって議会の解散をもたらす。内閣を打倒するとき、代議士もしんも選挙民の前に送りかえされることになる。このようにして政府と立法府は同じ期間続くことになるのである。この案の欠点としては自動的解散を避けるために首相が形式的不信任投票によらないで辞職することが考えられるが、その対策としては首相が、議会の不信任投票なしに辞職する場合には同時にその議会の議席を失い、一定の期間以前にはあらためて選挙に出ることができないようにすることなどが考えられる。

首相が代議士によって指名される、伝統的な議院内閣制のわくの内における自動的解散と首相が代議士と同時に全国民によって選出される「新議院内閣制」のわくの内における自動的解散のあいだには類似性がある。自動的解散、純粹な大統領制、新議院内閣制は同じ結果に到達するというのではないが、すべての外見上の相違にもかかわらず、同じ発展の線上にあるものということができる。そして自動的解散はおそらく政府の首長の人民による選挙ということに帰着するであろう。

### 「結論・不信の偏見」

一九五六年におこなわれた世論調査（この世論調査の結果が附録になっている。それによると、政府の頻繁な交替を避けるためつぎの案の内どれを選ぶかとして、つぎの三案について調査がおこなわれた。(a) 首相は代議士と同時に選挙民によって直

接選挙される。(b) 代議士が選出されたとき、かれらが首相を任命する。首相の辞職または不信任投票は自動的に議院の解散と新選挙をもたらす。(c) 代議士の選出任期は五年であり、まれに解散される可能性がある。首相は代議士によって選出され、必要であると思われるときにはしばしば打倒される。調査の結果は、(a)の賛成者が一番多く、そして共産党、社会党、急進社会党の支持者がそれぞれ(a)を一番多く支持しているのが興味ぶかい)によると政府の首長の人民による選挙がもっとも好まれている。しかしフランスには大統領制に対する偏見がある。大統領制は人びとにつねにルイ・ナポレオンの例を想い出させるのである。しかし民主主義の発展した国において、人民全体による国の首長の選挙が独裁制に導いたかなくなる例もない。大統領制は発展した社会の複雑な機構が必要とする、効能あり、安定し、かつ国民と接触する政府をゆるし、デモクラシーの危機を予防し、制限し、解決することができる独裁制の保障となるものである。

以上が「第六共和政と大統領制」の内容の要約である。これはながらく不安定な政府に苦しんできたフランス国民がドゴールの後でふたたび元の状態に復帰しないためにはいかなる制度を確立すべきかを真剣に考える書物であり、現在のフランスの憲法・政治制度を理解するために有益な書物である。しかし大統領制がデモクラシーの発展方向であるという結論にはただちに同調できないものがある。いずれにしてもこれは多数政党の

結果、政府の不安定に悩んできたフランスの学者が書いたフランスのための処方箋であって、自民党・社会党の二大政党が対立しており、自民党の政府の安定が一〇数年もつづいているわが国のための方策ではない。ましてわが国の「首相公選論」がこの書物によって補強されるようなことはありえない。なぜならデュベルジェの分類によるとわが国は直接民主政の英国型の議院内閣制になるから。

なお、八月三十一日の夕刊は「フランス政府は三〇日、ドゴール大統領の後継者の問題に関連し、国民の直接選挙で次期大統領を選出するよう憲法を改正する国民投票を一〇月末におこなうことを明にした」と報じている。憲法改正案の内容はまだ不明だが、おそらく執行府の二元性を維持した上での大統領の直接選挙であろう。そうだとすればデュベルジェの指摘するように憲法の改悪ということになる。(一九六二・九・一)

Maurice Duverger, *La VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel*. (Librairie Arthème Fayard)