

フランス議会の復権に関する一考察 (一)

——議会改革の動向と背景を中心として——

勝 山 教 子

目 次

はじめに

第一章 情報収集と統制機能の改善

- (一) 憲法院への提訴権者の拡大
- (二) 対政府質問の慣行の定着
- (三) 情報収集能力の強化

(1) 報告文書提出の義務付け

(2) 外部機関への議員参加の拡大

(3) 情報調査団の設置

(4) デレガション・パルلمانテールの設置

(5) 政党の立法補佐機構の設置と拡充

第二章

決定に対する影響力の強化

(一) 政府が議事日程を支配する？

(1) 議事日程の決定手続

(2) 実際の慣行

(3) 野党が審議時間を支配する

第三章

議会改革の背景

(二) 政府が法律を作る？

(1) 政府提出法律案と法律

(2) 法律は議会によって表決される (以上本号)

——議会と政府の権力関係の推移——

(一) 大統領多数派の概念

(二) ドゴール大統領期

(三) ボンビドー大統領期

(四) ジスカールデスタン大統領期

(五) ミッテラン大統領期

(六) ミッテラン大統領再選後の議会状況

- (1) 一九八八年九月二八日の国民議会改革案
- (2) 第九立法期 (一九八八年六月—) にみられる立法機能の復活

むすびにかえて

はじめに

本稿は、現代国家における議会復権のあり方を探るための一研究として、近年におけるフランスの議会改革の動向を考察するとともに、その政治的背景を概観するものである。

議会改革や議会の復権について語ろうとする前提には、議会が凋落・衰退しているという事実が当然に存在しているはずであるが、この凋落とは、一体何を基準とし、何と比較したものであり、また、復権はどのような方向で図ることが望ましいのであろうか。

第五共和制下のフランス議会は、確かにそれ以前の体制における議会と比較した場合、実際に果たす機能を大きく後退させており、時代的な尺度による比較において、議会の衰退を否定する者はいない。⁽¹⁾しかし、現代における諸外国の議会と比較した場合、フランス議会の権限は他国の議会とほとんど変わっていない。また、たとえば採択された法律案の中で議員提出法律案の占める割合をみても、フランス一九・七%、イギリス一五・六%、日本一六・〇%、カナダ一一・七%、スペイン一〇・五%、イタリア三〇・二%⁽²⁾となっており、フランス議会だけがとりたてて低い数値を示しているわけでもない。⁽³⁾したがって、議会の地位の低下は、フランス議会に限らず、現代のすべての議会制に共通する問題といえる。

では、一体、現代国家における議会の凋落を語り、その復権の可能性を探るための基準となる、あるべき議会の姿はどこに求められるのであろうか。ギィ・カルカソンヌ教授によれば、⁽⁴⁾議会の最も悪いモデルと考えられるのは、

フランス第四共和制の議会であり、この議会は、現在のフランス議会にくらべてより多くの強力な権限を付与されていたにもかかわらず、国政の円滑な運営のためにこれらの権限を効果的に行使しえなかったばかりでなく、いたずらに政府に圧力をかけて国政を麻痺状態にまで至らしめたのである。⁽⁵⁾ また、同教授が指摘する理想のモデルは、伝統的議会、すなわち、「自らが発案した法律案を至上権をもって採択し、かつ有効に政府をコントロールする議会であり、そのような議会は、唯一、一九世紀の数十年間イギリスにおいてみられたにすぎない」とされている。⁽⁶⁾ この伝統的議会を、一九世紀とはまったく様変わりした現代社会のなかに、純粋な形で再現することは不可能であるとしても、現代の社会状況に、もっぱら議会を適合させる (adapter) 方法でのみ、議会の改変を考えていくことはできない。⁽⁷⁾ もし、議会の現代社会適合性のみを問題にするだけで十分であるならば、議会の復権ではなく、むしろ、行政府がより強力な権限と自由な裁量権をもって政策の実現を図っていくことができるよう、議会権限の縮小と機能の効率化を推進することが妥当といえるかもしれない。しかしながら、議会は直接国民から国政を委託されていること、また執行府たる行政府に有効なコントロールが加えられない場合に、専断的に国政が執行される危険性が生じることを否定しないことから、このような方向性だけで今後の議会のあり方を考えることはできないと思われる。

行政権が肥大化していく今日の社会において、議会は、むしろ従来以上に効果的に、行政府をコントロールすることができなければならない。したがって、高度に複雑化し多元化した現代社会に議会が適応しうるよう議会活動の効率化を図ると同時に、議会の権限を回復させ、形式化した議会の役割を実質的なものにまで高めることが一方で求められているのである。これを実現させるためには、狭い意味での議会の行政府に対する統制機能の強化だけでなく、

立法においても議会が法律案の本格的審議と実質的決定をおこない、広い意味での行政府に対する議会的統制機能を現実に果たしうるように、議会の改革を図っていく必要がある。

そこで、本稿では、第一章において、狭い意味での行政府に対する議会の統制機能がどのように強化されてきているかを、第二章において、国政全般に関する決定、なかでもとりわけ、立法に対する議会の影響力がどのように強化されてきているかを考察し、さらに第三章で、そのような議会改革を可能にさせた政治的背景を概観することによって、近年、フランスでおこなわれている議会改革の動向を探っていききたい。

- (1) Guy Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale à l'Abaissement de son Rôle, dans La Constitution de la Cinquième République* (sous la direction de Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi), Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, p. 330.
- (2) 数字は、*Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the World*, vol. II, 2nd ed., Gower, 1986, pp. 912-920. より算出。
- (3) G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 330.
- (4) Guy Carcassonne 教授は、Reims 大学の公法学の教授であり、一九八六年からは、国民議会における社会党の憲法問題の諮問委員である。
- (5) Guy Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement, Pouvoirs* n° 49, 1989, p. 37.
- (6) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, *op. cit.*, p. 37.
- (7) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, *op. cit.*, pp. 37-38.

第一章 情報収集と統制機能の改善

議会が行政統制機能を果たす手段としては、文書による質問、口頭質問、調査・統制委員会などがある。さらに、

フランス議会特有のものとしては、予算審議における財政委員会の一般報告者 (*le rapporteur général*) の主導的役割等があげられる⁽¹⁾。

これらの手段は、行政府の政策遂行が国民の一般意思に反しているか、もしくは満足に沿うことのできない場合に、議会が政府の更迭を決定するための判断資料を提供するという役割を果たしてきた。しかしながら、現代において、議会内部に政府を支持し、政府に従属する多数派が出現してくるにつれて、議会は、統制手段を行使し、場合によっては、これをもとに政府を更迭するという旧来の機能を失ってきている。

すなわち、現実には議会多数派が果たしている役割は、政府を批判し、統制することではなく、むしろ政府を支持することである。国民の代表を議会に選出する際に、有権者の判断基準となるのは、もはや候補者の人格や能力ではなく、候補者の所属する政党やその党首であり、この選挙を通して最終的には内閣を選択し、形成するために票が投じられる。当選者はこの事実を十分に理解しているため、所属政党に対し、そして与党議員の場合には、政府に対して⁽²⁾も、より従順な姿勢を示すようになる。

さらにまた、議会多数派の出現にともない、最終的に行政を統制する手段としての政府不信任が実質上排除されることになるという事実が、統制の性格を変化させている。もはや、第五共和制憲法四九条・五〇条を適用して、議会が行政府の責任を追求することは、例外的な場合を除いては存在しない⁽³⁾。政府が国民の意思に即して、適切に国政を運営しているか否かの判断は、もはや議会ではなく直接国民に委ねられ⁽⁴⁾、政府の責任が追求されるチャンスは、立法府選挙、大統領選挙および国民投票に限定されるようになってきた。政府を支持する議会多数派にとって、行政統制

手段は、政府や与党議員を引き立てて国民にアピールする手段と化し⁽⁵⁾、両者の間には決してラディカルな対立は生じ得ない。したがって、たとえ法的効力はなくとも政治的影響力のある統制機能を果たすのは反対派であり、議会の行政統制機能を性格づけるのは、この権限を行使する上で反対派が有している地位であると結論づけることができる⁽⁶⁾。この結論に従えば、反対派の地位が脆弱であれば統制機能は弱く、逆に地位が強固であれば統制機能は強力となる⁽⁷⁾。この基準から評価した場合、現在のフランス議会では、反対派が徐々に政治勢力を強めてきており、これにともなうて議会の行政統制機能も強化されつつあるといえることができる。その意味でとりわけ、近年の議会改革は極めて重要である⁽⁸⁾。

(一) 憲法院への提訴権者の拡大

第五共和制憲法の主要な基本方針の一つにあげられる「合理化された議院制⁽⁹⁾」の方策によって、フランス議会は、従前の体制における議会と比べて権限を大きく縮小させた。この議会主権からの後退を示す顕著な例の一つに、憲法院による法律の合憲性審査制度の創設がある。憲法院を創設した本来の目的は、執行権の強化と安定を制度的に保障することであり、議会による政府権限の侵害を防止することであつた⁽¹⁰⁾。この目的を達成させるために憲法院に与えられた任務には、次のようなものがある。第一に、政府がおこなった議員提出法律案および修正案に対する不受理申し立ての裁定である（憲法四一条）。すなわち、議員提出法律案もしくは修正案が、憲法三四条が規定する法律の領域に属さず、または憲法三八条に基づいて政府に与えられた委任に反することが立法手続過程で明らかとなった場合

には、政府はこれに対して不受理の申し立てをおこなうことができ、この件につき議長と政府の意見が一致しない場合は、憲法院がいずれかの請求に基づいて裁定をおこない、議会が法律事項の範囲を越えて政府の所管事項を侵害することを防止する役割を果たすのである。第二に、憲法院は、次の二つの議会の行為については必ず憲法適合性を審査して、議会に対する監督をおこなっている。すなわち、憲法のなかに一八項目規定されている主として公権力の組織等に関して議会が制定する組織法律⁽¹³⁾については、その審署前に憲法適合性の審査をおこない(憲法四六条・六一条)、また、従来、各議院が自由に定めていた議院規則については、その施行前に憲法適合性を審査することとなった⁽¹⁴⁾(憲法六一条一項)。

さらに、このような憲法院の議会に対する監視をより決定的なものとする手段が、法律の合憲性審査である(憲法六一条二項)。この合憲性審査のために憲法院に提訴されるのは、両議院が最終的に採択した法律である。憲法院によって違憲と宣言された規定は、審署されることも施行されることもできない(憲法六二条一項)。憲法院は、法律が審署され、施行された後に、事後的統制の形で合憲性の判断を下すことはできない。しかし、このように法律の審署前に、事前審査の形でおこなわれる憲法院の合憲性審査の創設は、フランス憲法史における議会の立法権限に対し、重大な影響を及ぼすものであるといえる。議院政治制という言葉で表現されるフランスの伝統的議会制度のなかでは、権限においても正統性においても他機関に優位する議会が、絶対的な立法権を掌握してきた⁽¹⁵⁾。他の機関が立法過程に関与する手段として、憲法委員会(Comité constitutionnel)による法律の合憲性審査と、大統領が両議院に対しておこなう再審議要求権が、第四共和制下で存在していたが、両者とも、ほとんど、実質的な意味は有し

ていなかった。これに対して、憲法院がおこなう法律の合憲性審査は、提訴された法律案について、両議院が下した判断よりも憲法院の判断が優先されるというものであり、しかも憲法院の判決は、いかなる不服申立てにもなじまず、公権力およびすべての行政・司法機関を拘束する効力をもっている（憲法六二条二項）。こうして、憲法院が立法過程の最終段階に関与することによって、議会が従来保持していた立法権に関する絶対性は弱められることとなった。このように、憲法院の創設と合憲性審査権の付与は、議会権限の縮小を目的とするものであった。

この法律の合憲性審査を憲法院に提訴しうる者は、第五共和制憲法が制定された当初は、大統領、首相、両議院の議長の名のみであった。このうち、大統領、首相はもちろんのこと、両議院議長とくに国民議会議長は、ほぼ例外なく与党議員であるため、政府提出法律案もしくは政府が成立を望む議員提出法律案が、合憲性審査のため憲法院に付託されることは稀であった。しかし、一九七四年の憲法改正によって、この提訴権者が拡大されたことから、この合憲性審査の性格にもはっきりとした変化が現れてきた。

一九七四年の憲法改正は、ジスカール・デスタン大統領の提案に基づいておこなわれた。この改正により、憲法院への提訴権者は六〇名以上の国民議會議員または六〇名以上の元老院議員にまで拡大され、反対派や少数派にも法律の合憲性審査を求めて提訴する途が開かれた。提訴権者の拡大は、法律の合憲性審査を通じて行政政府を統制することを野党議員に可能にさせた。

ジスカール・デスタン大統領が提案したこの改革は、当初は「一グラムの民主主義」⁽¹⁶⁾といった程度の評価しか受けなかったが、以来、野党議員に活発に利用されており、⁽¹⁷⁾現在では、野党が果たす政府・与党の統制機能を強化すると

いう観点から、非常に重要な議会主義的改革としての積極的評価を受けている。⁽¹⁸⁾

(二) 対政府質問の慣行の定着

憲法院への提訴権者の拡大に加えて、一九七四年には、対政府質問 (*les questions au gouvernement*) と呼ばれる質問形式が国民議会に採り入れられた。この質問形式もジスカール・デスタン大統領の提案を契機として導入されたものである。対政府質問は、原則として毎週水曜日の閣議の後に設定されているため、閣僚もほぼ全員出席し、必要とされる答弁を直ちに得ることができる。また、質問事項にも特別な制限はなく、その時々に関心問題を取り上げる自由質問の実質を備えている。質問時間は導入当初一時間であったが、一九八一年からは二時間に延長され、一九八二年からは国民議会での成功をうけて元老院にも導入され、月に一回の木曜日にこの形式の質問がおこなわれることとなった。議員の強い要望に応じて始められた対政府質問ではあるが、現在に至るまで、正式な質問形式として両議院の議事規則のなかに明記されてはならず、⁽¹⁹⁾ 条文の枠外において試験的におこなわれるなかで調整され、制度化したものである。⁽²⁰⁾

ほとんどの議員が、選挙区での活動のために週の後半は地元に戻ることから、会期中の水曜日は、国民議会でも元老院でも、一週間のうちで最も盛り上がりを見せる日となっている。この点だけからみても、水曜日の本会議に設定されている対政府質問は、多くの議員たちの関心を引き付けるのに必要なものを内在的に有しているといえる。そのうえにテレビ中継がおこなわれるため、一そう議員の出席率は高くなる。さらに、情報収集の必要性が加わって、対

政府質問は議院のフォーラム機能の回復に貢献するとともに、とりわけ野党にとっては、政府を窮地に追い込み、争点となる問題の説明を強い、可能な限り正確に状況を把握するための唯一の機会となっており、この質問形式は、い

⁽²³⁾

うまでもなく「反対派の権利伸長を図った措置である」ともいわれている。また、一方において、対政府質問は、前述のとおり、閣議後に設定されているため、政府にとっても決定したばかりの政策を公表し説明する最初の機会となっている。

重大な問題に関する議論が議会の関与なく展開され調整された後に、ようやく議会の審議に付託されることの多い現代の状況のなかで、この対政府質問は、野党に情報収集と政府統制の機会を与えると同時に、週に一度、議会が再び討論の場となることを可能にさせ、議会に国民の関心を集中させて、長い間失われていた威厳を議会に取り戻させるのである。⁽²⁴⁾

(三) 情報収集能力の強化

情報の収集は政府を統制するために不可欠の条件であり、情報収集手段の拡大はそのまま議会の政府統制機能の強化につながっている。

議会の任務は、様々な領域に及んでいるが、高度に専門化・複雑化した現代社会において、議会が処理すべき事項は年々増大し、問題の解決はより複雑になり、高度な専門知識が要求される。それにもかかわらず、十分な情報入手しうるのは行政府のみである。議会は適応能力を欠き、實際上、重要問題の解決の多くが議会の関与なしに行政府

主導のもとで進められ、最終的な承認だけが議会に求められるという事態に至っている。この状況からみた場合、議会の役割の低下の主要原因の一つは、情報量と処理能力の不足にあるといえる。これに対しフランス議会は、今日、対政府質問の導入以外にも、情報収集手段の拡大を図り、これを通して政府統制能力を強化することに努めている。⁽²⁵⁾

(1) 報告文書提出の義務付け

行政府の情報入手するために議会が有している手段のなかで、最も伝統的なものは本会議である。議員たちにとって、本会議は、政府の答弁や声明、経済・社会評議会 (Conseil Economique et Social) 委員や政府委員の意見、場合によっては大統領教書を聞くことのできる場である。また、予算法律案の添付書類を初めとして、法律や規則を採択する際に公表される膨大な数の文書も議員たちの重要な情報源である。⁽²⁶⁾

これらの文書の他に、特定の事項に関する情報の公開が、個々の法律または規則によって定められており、これに基づいて議会に提出される文書の数は、全体で九〇件にのぼっている。⁽²⁷⁾ 例としては、社会保障給付金の変更に⁽²⁸⁾ 報告、国民貯蓄制度に関する報告、視聴覚コミュニケーションを監督する最高機関の活動報告などがある。大統領に宛て作成される会計検査院の年間報告書も議会に提出されており、この文書もその一例である。⁽²⁹⁾ 議会への報告文書の提出を義務付ける法律または規則の半数以上は、議会協調路線をとったジスカール・デスタン大統領が就任した翌年の一九七五年以降に制定されたものである。⁽³⁰⁾

このように、議会は近年、自動的に入手しうる文書に加えて、法の強制力を用いて諸機関に報告書の提出を義務付けることによって情報収集の拡大に努めている。

(2) 外部機関への議員参加の拡大

さらに議会は、議員を議会外部の審議会や研究会等に参加させることによって、より多くの正確な情報を収集する努力をおこなっている。今日、議員が参加している外部機関は七五機関存在している。このうち四機関は、正式な委員として議員が参加しており、他の七一機関は、法律または規則によって、会議等への議員の出席の受け入れを義務付けられているものである⁽³⁰⁾。これらの外部機関としては、例えば、預金金庫監視委員会(Commission de surveillance de la caisse des dépôts)、情報科学および自由に関する国家委員会(Commission nationale de l'informatique et des libertés)、石油問題最高評議会(Conseil supérieur du pétrole)などがある⁽³¹⁾。

外部機関へ議員を参加させることによって、議会は、それぞれの機関が任務にあたっている活動領域について、正確で新しい情報を入手することが可能となった。ここでも、七五機関のうち半数以上の四一機関が一九七五年以降に創設されている⁽³²⁾。

このように、議会への報告書類の提出を義務付ける方法をとるにせよ、外部機関に議員を参加させる方法をとるにせよ、ここ十数年の間にすべての重要と思われる問題に関して、議会が情報収集を積極的におこなってきたことは評価することができる。ただし、政府にとって、報告書の提出や関係機関への議員の受け入れは、「議員たちの自尊心を尊重するとともに、より実質的な譲歩を回避するための犠牲の少ない方法」⁽³³⁾であるともいえるため、その意義を過大評価してはならないが、それでもなお、議員に貴重な情報を提供することにかわりはないであろう。

(3) 情報調査団の設置

情報調査団 (les missions d'information) は、元来、各委員会の権限領域に新たに付け加えられた事項に関して、委員会がフランス国内もしくは海外で調査活動をおこなうために創設されたものである。近年においては、それ以外の特定事項の調査のためにも情報調査団が利用されている。情報調査団は、特別な権限は何ら付与されていないが、ただ長期にわたらうとも問題の解明に必要なだけの期間、任務を遂行するために設置され続けるという利点をもっている。また、この機関は、守秘義務を強制されることもなければ、司法審査開始のため調査活動を中断する必要もない。⁽³⁴⁾

この情報調査団は、元老院において、一九七二年にフランス放送協会 (ORTF) に対する秘密の公開について、一九七三年には地方分権化の実施について、とりわけ貴重な資料を議員に提供したといわれている。⁽³⁵⁾

(4) デレガシオン・パルルマンテールの設置

デレガシオン・パルルマンテールは、議院の情報収集の拡大を図り政府統制を容易にすることを目的として創設された常設機関である。この機関の創設により、議会は、いくつかの領域において恒常的かつ特別の性格をもつ、新たな形態の政府統制機関を所有することになった。デレガシオン・パルルマンテールは、議員が発案した個別の法律に基づくもので、現在存在する四つのデレガシオン・パルルマンテール (ヨーロッパ共同体に関するデレガシオン・パルルマンテール、人口問題に関するデレガシオン・パルルマンテール、計画化に関するデレガシオン・パルルマンテール、議会科学技術選択評価局) は、すべて比較的最近の一九七九年から一九八三年の間に創設されている。⁽³⁶⁾

デレガシオン・パルルマンテールは、専門分野の情報の収集と行政府の統制の機能を果たすほか、議院に対して意見の具申もおこない、実際の活動は、法律案の審議をおこないえないことを除けば、委員会の活動と類似したもので

〈デレガシオン・パルルマンテール〉

フランス議会の復権に関する一考察(一)

名 称	数		構 成 員	職 務	調 査 権 限
	国民議会	元老院			
視聴覚コミュニケーション	両議院共通		下院議員8名＋ 上院議員6名	・デクレに関する諮問 ・視聴覚に関する問題に対する意見	有；1958年12月30日のオルドナンス164条
ヨーロッパ共同体	1	1	各議院18名ずつ	・議院への情報提供 (半年毎の報告書)	無 し
人口問題	両議院共通		下院議員15名＋ 上院議員10名	・議院への情報提供	無 し
計 画 化	1	1	各議院15名ずつ	・議院への情報提供 (情報に関する報告書)	無 し
科学技術選択	両議院共通		下院議員8名＋ 上院議員8名 科学審議会メンバー15名の補佐	・意見 ・調査	有；1958年12月30日のオルドナンス164条

* 表は、Jean Laporte et Marie-José Tulard, Le Droit Parlementaire, Presses Universitaires de France, 1986, p.114. より作成。

ある。これら四機関のなかでも、一九八三年七月八日法に基づいて設置された科学技術選択評価局は特に注目に値する。アメリカの例に着想を得たこの機関は、行政府が科学技術の情報および評価の唯一の供給者となり、これらの情報を公開しないというよりはむしろ封じ込めてしまふ状況を回避することを目的としていた。議員たちは、独自の情報源を得ることによって、行政府の評価に基づく偏った影響を排除することを期待したのである。⁽³⁷⁾ また、この機関の調査権限は、従来のデレガシオン・パルルマンテールより強化されており、調査活動の執行が困難な場合には、調査を付託した議院に対して六か月に限り、議院の調査委員会の権限を自らに付与することを要求しうる事が法律によって定められている。⁽³⁸⁾

この機関が果たしてきた役割に評価を下すにはまだ早すぎるとしても、この機関を設置することにより議会が表明した意思、すなわち議院の自律的役割を回復していかうという意思は積極的に評価されるであろう。⁽³⁹⁾

(5) 政党の立法補佐機構の設置と拡充

議会は、情報収集手段の拡充とともに情報処理能力の改善も必要としている。この点からは、政党の立法補佐機構(l'organisation administrative des groupes politiques)の整備が注目される。

一九七六年に国民議会は、議員一名につきスタッフ一名分の報酬を支払うことを決定した。国民議会が負担する報酬額は、一九八〇年以降、議員一名につきスタッフ二名分に引き上げられた。⁽⁴⁰⁾このスタッフ雇用手当の割当てが決定された当初から、社会党は、この貴重な援助も、主要都市の市長や県会議員を兼任し、すでに大勢のスタッフを擁している議員にとっては何ももたらさないと考えていた。そこから、この議員個人に割り当てられたスタッフ雇用手当を党にプールして、社会党全体のための作業班を形成するという発想が生まれた。このようにして、委員会作業に従事する者、修正案を準備する者、内部集会の事務局の業務をとりおこなう者、郵便物に回答する者、また全般にわたって党および党首を背後から支援する者といった専門家が党に集められることになった。社会党がこの立法補佐機構を組織した後、直ちに共産党もこれにならって、より小さな規模ではあったが同様の組織を創設した。一方、当時与党であった保守党は、政府と直接コンタクトをとり、様々な面での援助を受けていたため、一九八一年に保革が逆転して社会党が政権を握るまで、そのような組織を創設する必要性を感じていなかった。一九八一年以降、保守党内でも急速に立法補佐機構の整備が進められたが、社会党に匹敵する内部機構の実現には至っていない。ここで、

注目すべきことは、社会党が政権を握ることで、この自律的機構の存在意義は希薄となり、事実上活動を休止するであろうと予想されていたにもかかわらず、実際の結果は正反対であったということである。社会党はこの組織を捨て去るどころか、政権掌握を利用して一層の強化を図った。政府との協調を保ちながらも、適切な手段と能力を整備して、政府提出法律案に対しても再び厳密に検討を加えようという意思が、社会党の立法補佐機構の創設と運営のなかに明白な形で浮き彫りにされたということができよう。⁽⁴⁾

(1) 報告者 (rapporteur) とは、委員会の審査結果を報告書にまとめて本会議に報告する任務を負う各法律案の担当責任者である。なお、これについては、拙稿「フランス第五共和制における「合理化された議院制」の構造とその改革(一)」同志社法学第二〇六号(一九八九)一四八—一四九頁に若干の論述をおこなっているので併せて参照されたい。なお、第一章および第二章で考察するフランス議会の改革動向については、拙稿「フランス第五共和制における「合理化された議院制」の構造とその改革(一)・(二完)」同志社法学第二〇六号・第二〇七号(一九八九)においてすでに言及したことを重複する部分があるが、本稿の目的からして割愛することができないため、再びここで取り上げることが御了承いただきたい。

(2) Guy Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement, Pouvoirs* n° 49, 1989, p. 38.

(3) 一九六二年にドゴール大統領が、憲法改正案を、議會を飛び越した形で、直接に国民投票に付託したことに対して提出された政府不信任動議が、二八〇対二四一で可決された。しかし、第五共和制成立以降今日まで、国民議會において政府不信任動議が可決されたのはこの一度しかない。ちなみに、西ドイツ連邦議會もこの四〇年間で一度、イギリス庶民院もこの六〇年間で一度だけである。我が国では、一九四八年二月二三日、一九五三年三月一日と一九八〇年五月一六日に内閣不信任決議案が可決されている。

(4) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, op. cit., p. 38.

(5) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, op. cit., p. 38.

- (9) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, op. cit., p. 38.

しかしながら、政府に対する議会の統制機能を性格付けるのは反対派に与えられる地位であるとの主張には、若干の留保を付しておかなければならない。なぜならば、場合によっては、様々な統制手段は、個々の大臣の、それどころか政府の要求に応じて多数派によって行使されるからである。たとえば、調査・統制委員会は、行政府の決定を促進もしくは再び問題視させるために、また反対派が繰り広げる論争の衝撃を和らげるために、さらには、それまでの政府が締結した質の悪い条約の関連文書を掘り起こすために、しばしば政府によって利用されている。

- (7) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, op. cit., p. 38.

- (8) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, op. cit., p. 38.

- (9) “合理化された議院制”という言葉は、もともと「第一次世界大戦の終わりの一九一九―一九二〇年のヨーロッパ諸国の新憲法の特徴を示すために考案されたもので、これらの憲法は、議院制の慣行上の諸準則を詳細に法典化し、かつ、両議院と執行府の相互の均衡を維持するために、精密で厳格なメカニズムを創り上げようとしていた。しかし、……この用語は、第五共和制の諸規定について、多少異なった意味で用いられている」。(Maurice Duverger, *Les institutions de la Cinquième République*, R. F. S. P., vol. 9 n° 1, 1959, p. 116.) すなわち、元来“合理化された議院制”とは、執行府に対する立法府の優位を確保し、議会による政府責任追求の手段を憲法典に明文化することを意味するものであったが、第五共和制憲法のなかに具体化されている“合理化された議院制”は、立法過程における行政府の優位を確立するために、一連の議事手続を議事規則ではなく、憲法に明記することによって議会の権限を制限するためのものである。

- (10) Marcel Prélôt et Jean Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 10^e éd., Paris, Dalloz, 1987, p. 918.

- (11) 第五共和制下の議員の法律案発議権は、次のように憲法による重大な制約が課せられている。まず、憲法四〇条は「国会議員提出の法律案および修正案は、その採択の結果として国庫収入の減少または支出の創設もしくは増加を生ずる場合、これを受理することはできない」と規定する。したがって、議員提出法律案は提出の際、議院理事部またはそのために議院理事部から委任された一定の議員により、憲法四〇条規定の受理可能性が審査される。さらに、議員の法律案発議権は、憲法

四一条によっても制限されている。すなわち、同条は「国会議員提出の法律案または修正案が、法律の所管事項に属さず、または三八条により認められた委任に反することが立法手続中に明らかとなった場合、政府は不受理をもって対抗することができる（一項）。審議中の議院の議長と政府の意見が一致しない場合、憲法院は両者のいずれかの要求に基づき、八日の期間内に裁定する（二項）」と規定する。

- (12) ただし、憲法四一条の不受理申し立ても、実際にはそれほど厳格に運用されているわけではなく、政府は議会との関係を考慮して見合わす傾向があるといわれている。Pierre Avril, *Le parlement législateur*, R.F.S.P., vol. 31, n° 1, 1981, p. 19.

- (13) 第五共和制憲法は、議会によって議決される法律について、通常法律 (*loi ordinaire*) と異なる特別の法律形式として組織法律 (*loi organique*) を規定した。組織法律は第四共和制下でも存在したが、第五共和制では憲法でこれを明記している。組織法律の所管事項は、憲法で規定する主として公権力の組織等に関する一八項目である。この組織法律は、法的には、広い意味で法律に含まれるが、実際には、通常法律に優位する、いわば憲法と通常法律の中間に位置する特別の法律形式と考えられる。Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper, *Droit Constitutionnel*, 21^e éd., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1988, pp. 64-66. 組織法律については、藤田初太郎「フランスにおける組織法 (*loi organique*) について」『フランス文献要目第四集「憲法編」(一九六五)一〇八一—一〇八二頁、高野真澄「フランス憲法における《*loi organique*》についての覚え書き」尾道短期大学研究紀要一七集(一九六八)一一二三頁、拙稿「フランス第五共和制における『合理化された議院制』の構造とその改革(一)」同志社法学第二〇六号(一九八九)一二四頁を参照されたい。
- (14) 従来、フランスでは、議事日程の決定、法律案の審議手続、法律案の修正権等の事項を議院が自主的に議院規則として定めていたが、第五共和制では、数多くの伝統的な議院規則事項を憲法により直接規律することとなった。すなわち、それまで議院規則の管轄に属していた、議長の任期、個人投票の原則、常任委員会数、特別委員会の設置方法、議事日程の決定、政府の法律案修正権、一括投票の審議手続、組織法律の制定手続、予算法律に関する手続等の規定がすべて憲法によって明確に定められ、これらの事項に関してはいかなる解釈の余地も議院規則に与えられないこととなった。さらに、これを制度

的に保障する手段として、憲法院を、両議院規則の憲法遵守の監視の任務にあたらせた。議院規則は、その施行前に憲法院の合憲性審査に付託されることが義務付けられ、ここにおいて、議院規則に対する両議院の排他的権限の伝統が消滅したのである。Didier Maus, *Le parlement sous la V^e République*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, p. 62. Jean Laporte et Marie-José Tulard, *Le droit parlementaire*, P. U. F., 1986, p. 37.

- (15) フランスの憲法史上においては、イデオロギー的に司法審査権は否定され、違憲審査権を排除するのが常であった。すなわち、ルソーの思想から、法律は国民の一般意思の表現である以上、憲法と同一の次元におかれ、憲法と法律の間には上位規範という関係は存在しない。さらに、議会主権観念および司法権に対する強い不信任とが相まって、法律の憲法適合性審査はフランス憲法制度になじまないものとなっていた。中村睦男「フランス憲法院の機能と役割」法学セミナー一九八二年七月号九三頁参照。

- (16) *Journal Officiel*, Débats de l'Assemblée Nationale, 11 octobre 1988, p. 799.

- (17) Loïc Philip, Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel, dans *La Constitution de la Cinquième République* (sous la direction de Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi), Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, pp. 412-416.

- (18) J. O., Débats, A. N., 11 octobre 1988, p. 799.

- (19) この質問形式は「一般に時事質問 (les questions d'actualité) と呼ばれているが、この用語は適切ではない。なぜならば、国民議会議事規則のなかで、この用語は、今日、全くおこなわれなくなり空文化してしまった他の手続を意味するからである。Guy Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale à l'Abaissement de son Rôle*, dans *La Constitution de la Cinquième République* (sous la direction de Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi), Paris, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 1985, p. 332.

- (20) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 332.

- (21) G. Carcassonne, *Réhabiliter le Parlement*, op. cit., p. 40.

- (22) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 333.
- (23) 高野真澄「フランス憲法と議会運営の二〇年(中)」国会月報三六一号(一九七九)一三頁。
- (24) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 333.
- (25) J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 103.
- (26) J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 104.
- (27) この数字は、予算法律に関する一九五九年一月二日の組織法律によって議会の提出が定められた書類の数を除いた数字で
⁴⁸²⁹ G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 331.
- (28) J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 104.
- (29) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 331.
- (30) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 331.
- (31) J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 104.
- (32) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 331.
- (33) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 332.
- (34) J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 113.
- (35) J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 113.
- (36) 個々のデレガシオン・パルルマンテールについては、福岡英明「現代フランス議会における新しい行政統制機関—délégation parlementaire について—」中央大学大学院研究年報一七号I—1(一九八八)二七—三六頁を参照されたい。
- (37) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 332.
- (38) この点については、大山礼子「フランス議会」レファレンス四四〇号(一九八七)五四頁、福岡・前掲論文三五—三六頁を参照されたい。
- (39) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 332.

なお、デレガション・パルルマンテールの実際の活動は、常任委員会の活動と酷似しているため、各議院は常任委員会を六つまでしか創設することができないと規定する憲法四三条に抵触する疑いがある。しかし、これに対しては、デレガション・パルルマンテールは確かに常設機関であるが、法律案の審議はこなっておらず、憲法四三条は立法活動に従事する委員会のみを対象とするものであると主張することができる。さらに、デレガション・パルルマンテールが、独自に内部規則を制定する権限についても問題が提起されている。憲法院は、デレガション・パルルマンテールを創設する法律案二件の合憲性を審査する際に、これらの問題についても検討を加えたが、結局いずれのデレガション・パルルマンテールも憲法に反するとは宣言しなかった。J. Laporte et M.-J. Tulard, op. cit., p. 115.

(40) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., p. 334.

(41) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., p. 334. 大山・前掲論文五四頁。

第二章 決定に対する影響力の強化

議会の復権を図るうえで、政府統制や情報収集の領域において少数派の役割が重要であるとすれば、多数派が実質的な改革を推進していくのは国政の決定に対する議会の影響力の強化である。⁽¹⁾

立法ほか様々な事項に関する議会の決定過程全般について、フランスの議員たちは、「長い間取るに足らないものにまで引き下げられていた」⁽²⁾影響力を近年取り戻してきている。議会の決定過程には、政府が議会に対して圧倒的優位に立つという原則が多く段階で存在しており、この政府優位は、憲法条文や制度の慣習のなかに根拠を有している。一般的には、これらの原則はいまなおフランス議会に妥当しつつづけているが、再解釈と修正を必要とされているものも少なくないといわれている。⁽³⁾

(一) 政府が議事日程を支配する？

議事日程の決定は、議会の立法過程のなかでも、とりわけ重要な段階の一つである。議事日程は、一会期内に討議されるべき問題の審議手順の総体によって構成される。フランスでは、伝統的に「両議院は議事日程の支配者である⁽⁴⁾」との原則が採用されてきたが、一九五八年憲法は、この原則を排除して政府に議事日程の決定に対する優越的な役割を与え⁽⁵⁾、一方において、議院の議事協議会の役割を補完的なものにまで引き下げた。すなわち、憲法は四八条一項で、「両議院の議事日程⁽⁶⁾には、優先的に、かつ、政府の定めた順序にしたがって、政府によって提出された法律案および政府によって受理された議員提出法律案の討議が含まれる」と規定したのである。この条文から、「政府が議事日程を支配する⁽⁷⁾」との原則が新たに確立された。この原則は直ちに効力を発し、議院の審議時間のほとんどが、政府の決定する議事日程に支配されるようになった。しかしながら、近年、この原則も議会復権の動きのなかで、徐々に緩和されてきている。

(1) 議事日程の決定手続

① 政府の優先権

議事日程決定に関する議会の権限回復について検討を加える前に、憲法が規定する議事日程決定手続を概説しておきたい。

先にも述べたように、議事日程の決定における政府の優先権は、主として憲法四八条一項の規定に由来している。この規定の唯一の例外が憲法四八条二項に定められている。それによれば、「議会の構成員の質問および政府の答弁

のために週に一回の会議が優先的に留保され」る。したがって、質問にあてられる週に一度の会議日を除くすべての本会議については、政府の優先権が及ぶことになる。

この政府が決定する優先議事日程 (*l'ordre du jour prioritaire*) のなかに、議院は、政府の同意なくして、他の審議事項を挿入することはできず、優先議事日程を受理し、何ら修正を加えることなく承認するだけである。また、議長は、政府から撤回の申し出がなされない限り、優先事項の審議を中止することはできない。⁽⁸⁾

政府の特権は、審議事項の決定に限定されず、少なくとも国民議会においては、審議順序、審議日、さらには審議期限の決定権までを含んでいる。審議日に関しては、議事規則に定例日として定められている毎週四日(火曜日、水曜日、木曜日、金曜日)⁽⁹⁾の午後の本会議に加えて、補充的な会議日も、政府の要求に基づいて優先事項の審議にあてられる。⁽¹⁰⁾

また、優先議事日程を議長に提出し、議院の採択を受けた後であっても、政府は、審議事項の追加、撤回または挿入によって自由にこれを修正することができ、政府の指示に基づき議事協議会が決定した日程に拘束されることはない。このことは、憲法院が次のように述べて承認している。「議事協議会によって議事日程に記載されることなく、政府提出法律案が国民議会に審議に付託されたとしても、そのような手続は、国民議会議事規則八九条三項⁽¹¹⁾に合致しているとともに、憲法四八条の不適切な解釈でもない。憲法四八条は、議事協議会の関与が必要であるとは規定していない」。⁽¹²⁾

② 補充議事日程

みぎのような政府の議事日程決定権を侵害しない範囲内で、議院が決定することができる議事日程を補充議事日程 (l'ordre du jour complémentaire) という。すなわち、議事協議会は、優先権に基いて政府が決定した審議を補充する限りにおいて、議事日程に関するあらゆる規則を適用するためのすべての権限を有している。⁽¹³⁾ より具体的には、議事協議会は、金曜日の午後の口頭質問に関する諸事項を決定し、法律案等に対する委員会の審査結果を本会議に報告する報告者 (rapporteur) のほか、本会議での質問者や発言者等の決定と任命をおこない、議員提出法律案または決議案を議事日程に記載することを議院に提案する。議事協議会が独自に作成するこの日程案が補充議事日程である。ただし、補充議事日程のなかに政府提出法律案の審議を組み込むことは何ら妨げられるものではない。

議事協議会がおこなわれた後の最初の本会議の冒頭で、議長は補充議事日程案を議院の表決に付し、議院はこれを修正することなく補充議事日程案の全体に関して採択するか否かを宣言する。⁽¹⁴⁾ この過程で介入しうるのは、政府と、表決のための説明をおこなう関連委員会の委員長と会派の代表者のみである。⁽¹⁵⁾ 補充議事日程は、優先議事日程の修正に伴って、審議時間に余裕ができた場合、および非常に限られた特別の場合を除いて、原則として修正することはできない。⁽¹⁶⁾ 限定された会期内では、この補充議事日程に割り当てられる審議時間は極めて少なく、実際に提出される審議事項もわずかで、例外的に与党が政府提出法律案としてではなく、議員提出法律案の形式で議題にのせる場合や、税金・福祉のように国民の関心を特に引き付けるような議員提出法律案が審議対象となる場合に関してだけである。⁽¹⁷⁾

(2) 実際の慣行

優先議事日程は、首相から議長に通知され、議長は次回の議事協議会にこれを知らせる。政府が、一つまたは複数

の優先法律案の追加、撤回もしくは挿入による修正を決定した場合には、議長は直ちに議院に通知する。⁽¹⁸⁾ この規定は、議事協議会が政府優先議事日程を受理した後に、政府が日程を修正する場合を予定したものである。

憲法および議事規則に規定されているように、政府は自由に優先審議事項を決定し、これを議長に通知すれば足りるのである。しかし実際には、火曜日の夜の議事協議会で、協議会のメンバーと政府代表(内閣官房または各省官房)との間で本会議の審議事項に関する話し合いがおこなわれており、これを通じて政府側は、政府の意図を表明するとともに、議院側は、議院の意向をある程度優先議事日程のなかに反映させることによって、それらの規定の適用の緩和がなされている。⁽¹⁹⁾ この審議日程の交渉のなかで、政府の代表は時折激しい反対に直面する。反対の多くは、少数派政党から提出されるが、多数派政党や常任委員長から優先議事日程拒否の意向が示されることもある。⁽²⁰⁾ 多数派政党や常任委員長といった本来政府寄りの者から反対が提示されるのは、議事協議会に出席しえない政党や委員会の反応を、技術的または政治的理由によって考慮した結果である。またフランスには、委員会政治といわれるほどの強い権限を有する常任委員会の伝統が存在しており、⁽²¹⁾ 委員会は、委員の所属政党に左右されない独立の機関としての地位を維持し続けてきた。多くの場合、与党から選出されている委員長が、政府の決定する議事日程に異議を唱える理由は、委員長がこのような委員会の良好な運営を重視している点にある。委員長が信頼を獲得するためには、委員会の集団的な利益を保護するために、政治的対立や友好関係を超越することのできる能力が必要とされる。委員会が任務を完全に遂行するためには多くの時間が必要であり、また、委員会は自らの任務を殊更に重大なものとして捉えている。したがって無理な日程での審議予定に対しては、与党出身の委員長であっても、政府に強硬な反対を申し立てるので

ある。また、憲法四八条一項のあまりにも強権的な行使に対しては、議会全体の利益を擁護するために、与野党に係なく、議員が一九八〇年になって政府に異議を唱えることも稀ではない。⁽²²⁾このようにして、政府はしばしば優先議事日程の変更を余儀なくされているのである。

(3) 野党が審議時間を支配する

一九八〇年の *Peyrefitte* 法案⁽²³⁾の審議以降、すべての重要法律案について議事妨害が徹底しておこなわれるようになり、これは議事日程に対しても重大な影響を及ぼすこととなった。すなわち、「議事日程の決定を支配するのが多数派与党であるとすれば、実際の審議時間を支配するのは野党である」⁽²⁴⁾という状況が現れてきたのである。

国民議会議事規則は議事妨害という事態を予想していなかったため、その収拾手段を規定しなかったばかりでなく、逆に議事妨害をおこなう者に強力な切り札を与えているということが出来る。ここに、その主要または日常的なものだけを列挙するとしても、長すぎる修正案の提出期間・無制約な再修正案の付託期間・無制限の手續動議に関する発言時間・本会議の自動的中断・議事規則遵守訴えの優先権・定足数確認要求や記名投票要求による威嚇等、枚挙にいとまがない。これらの手段は、野党が審議の引き延ばし戦略を繰り広げるために使用しうる強力な武器であり、この行使に制約を課しうるものは、議員の政治的人気の低下や身体的限界以外にはない。

具体的な例をあげれば、一九八一年のフランス五大産業グループ・銀行三六行および金融機関二社の国有化に関する法律案(*le projet de nationalisation*)に対しては、少なくとも一四三八件の修正案が提出され、一二〇時間にもわたる審議がおこなわれた。一九八三年の高等教育に関する法律案の審議では、二〇〇〇件を超える修正案が提出された。

政府および多数派は、議事妨害に対して、取るに足らないか、あるいは必要以上に強力な武器しかもっていない。

一括投票は、議事妨害に対しては何の解決策にもならない。なぜなら、これは修正案の表決を排除するだけで、反対派が議事妨害を目的として提出した修正案を長時間かけて説明する機会を取り除くことはできないからである。それゆえ、政府・与党は、手続の濫用・議会制の墮落・国民議会の権威の失墜であるとして、国民の前で議事妨害を非難するか、憲法四九条三項に基づいて法律案に政府の責任をかけるしか途は残っていない。たとえば、一九八五年の労働時間のフレックス制に関する法律案の審議において、共産党の徹底した議事妨害に遭遇した政府は、一括投票を要求しても審議を促進させることができず、憲法四九条三項に基づいて法律案に自己の責任をかけることを余儀なくされた。しかし、政府責任を引き換えとするこの手段は、常に倒閣の危険性を伴い、またやみくもにこの手段を行使することは権限濫用になりかねない。議事妨害を国民の前で非難するという最後に残された手段はあまりにも効果が乏しく、政府が議事妨害を前にして苛立ちを感じていることは容易に理解されうるところである。

このように、議院は、議事妨害に費やされなかった時間の範囲内で、法律案の審議をおこなうという事態が生じており、このため、議事日程に対する政府の支配的権限は現実のものではあっても、なお非常に相対的なものとどま⁽²⁶⁾っている。

(4) 元老院の議事日程決定方法

元老院では、議事日程の決定方法がめまぐるしく変化している。一九七八年までは、政府が決定した議事日程案は、最終的に議事協議会が下す結論のなかに正確に反映されており、優先議事日程に、「政府提出法律案の審議は今回で

終結」と記載されない限り、本会議は決して閉会されなかったほどであった。

しかし、一九七八年十二月一九日に元老院は、政府が十二月二日に指定した審議日を翌年の一月三日まで延期することを議事協議会で採択し、最終的には政府がこれに同調した。これ以降、元老院は、政府により決定された議事日程を何度も繰り返し拒否してきた。⁽²⁷⁾とりわけ、元老院の多数派が、政府および国民議会の多数派と対立していた一九八一年から一九八六年の間は、審議の延期に関して政府と元老院との激しい論争が続ぎ、このため報告者が定められた期間内に報告書を提出しえないといった事態も多発していた。⁽²⁸⁾こうして元老院では、政府優先の原則は緩和され、「政府は議事日程の支配者であり、元老院は時間の支配者である」という慣例が成立したといわれている。⁽²⁹⁾以上のような経過を通じて、政府は議会による審議をもちや単なる形式ではなく、困難な試練とみなすようになり、議員たちは記録係としての役割から再び政府の交渉相手となってきた。ときに審議遅滞への懸念は、政府を少数派の要求に従わせ、政府が望まない場合でも、議事妨害の圧力のために、政府提出法律案の修正がおこなわれることも稀ではない。⁽³⁰⁾なぜなら、もはや政府は議事日程を支配しないのと同様に、法律も作らないからである。

(二) 政府が法律を作る？

フランスでは、採択された法律案のうち議員提出法律案の占める割合が、平均して五分の一に達しており、このことは比較法的な観点から注目⁽³¹⁾に値する。また、なお圧倒的多数を占める政府提出法律案も、最終的に採択されたものと原案とを照らし合わせてみた場合、内容その他の面で大きな違いがあることが多く、修正権を通じて政府提出法律

案に議院側の意向が反映されている。このように、立法手続のなかで多数の特権を政府に付与しているフランスにおいても、政府が法律案に自らの意思を自由に盛り込むことは、実際にはそれほど簡単なことではなく、とくに近年はより一層困難なものになってきている。⁽³²⁾ このことから、今日では、「実質的には政府が法律を作っている」という状況に微妙な変化が生じてきているといえることができる。

(1) 政府提出法律案と法律

一九七八年から一九八二年にかけて増大し続けていた修正案の件数は、一九八三年にわずかに減少したが、一九八四年には一年間に提出された修正案の件数としては最高の一〇、〇八一件⁽³³⁾もの修正案が提出された。一九八五年以降、修正案の提出件数は減少してきてはいるものの、なお一般に五、〇〇〇件を超える修正案が提出されている。⁽³⁴⁾ この数字は、議員スタッフが修正案の準備に多大な貢献を果たしていることや、審議の遅延を目的として修正案が数多く提出されることに単純に還元することはできず(実際、野党側から提出される修正案は全体の四五%にすぎない)、意欲的に議会が立法に臨んでいることを示す一つの証拠であると思われる。⁽³⁵⁾

さらに、法律案に対する議会の影響力をより如実に物語っているのは、最終的に採択された修正案の数である。一九八二年に採択された修正案の数は、四、二七三件にのぼっている。提出された修正案の数は、九、八〇四件であるから、このうちの五分の二以上(正確には四三・六%)が採択されたことになる。この年に、議会は、国際協定を除いて、一、六五六件の条文を含む一一五件の法律案を最終的に採択しているから、それぞれの条文が平均して二・五件の修正案の対象となったわけである。それ以前の数字を参照すると、一九七一年には三、三三一件の修正案が提出

され一、六二六件が採択された。この年に採択された法律案の条文は一、一〇七件であるから、各条文について一・五件の修正案が採択されたことになる。このように、一九七一年には一つの条文が一・五回修正されたのに対して、一九八二年には二・五回修正が加えられた結果となっている。⁽³⁶⁾

採択される修正案が年々増加している理由を、政府提出法律案の質的問題、とりわけ文章作成上の質の低下に求めるだけでは、説明が不十分であると思われる。⁽³⁷⁾そこにはやはり、議会の立法に対する真剣な取り組みが事実として存在しており、なかでも野党の活躍には注目すべきものがある。⁽³⁸⁾

政府提出法律案が、議員提出法律案に対して数的に圧倒的多数を占め続けているとしても、議員たちが再び実質的な立法者に復帰するための努力をおこなっていることは明らかであり、議会を登録の院とする風刺はいずれにしても再検討されなければならないといわれている。⁽³⁹⁾

(2) 法律は議会によって表決される

現行憲法三四条一項の規定は、歴史的経験から確立した結論であるにもかかわらず、一九五八年以降のフランスにおいて、この原則の存在意義が見失われていたことは明らかであるといわれている。⁽⁴⁰⁾しかし、立法機関として、国民を代表する議会以上に優れたものは、現在に至るまで見いだされていない。また、この事実が再認識されて以来、議会は「一般的に考えられている以上に効果的に」⁽⁴¹⁾自己の権限を行使してきており、これに応じて政府の態度も推移してきていることがわかる。そこで、簡単にではあるが、議会に本質的に内在している能力を再確認するとともに、議会に対する政府の対応の変化について検討を加えてみたい。

第一に、議会の委任に基づき政府が定めるオルドナンスの制定作業には、一切議会は関与しないということが、間接的に議会の立法能力の再評価を導いた。なぜならば、オルドナンスは行政府のみによって作成され議会の綿密な審査を受けないために、実際には欠陥が多すぎて、手直しを加えなければ適用できないという事態がしばしば生じているからである。仮に、議会在がオルドナンスの制定作業に関与していたなら、そのような欠陥や不明瞭な点は即座に見、訂正され、適用直前になって不都合が生じるような事態は回避されるであろう。このことから議会作業の質の高さが証明されるときにも、立法過程で果たす議会の役割の重要性が改めて確認されることになった。

第二に、たとえ野党の反対を押し切って政府が法律案を採択に持ち込んだとしても、合憲性審査のためにその法律が憲法院に提訴され、憲法院が違憲判断を下した場合には、政府不信任問題が提出される危険性がある。このことに對する懸念から、政府は、法律案の審議の運び方に対して慎重な態度を示すようになった。憲法制定当初は、予想されていなかったこのような政府に対する憲法院の統制機能が、政府が望まない法律案の修正がおこなわれる結果をしばしば引き起こしている。

第三に、政府が外交政策を円滑に推進するためには、国会審議の良好な進展が必要とされる。そのために政府が野党側の要求を受け入れ、自己に不利益となる譲歩をおこなうことも稀ではない。また順調に政策を実施していくために、政府は、多数の議員を擁する政党との過酷な交渉を迫られることもしばしばである。議員たちは、次第に自らの役割の重要性を意識してくるにつれて、もはや容易には政府に行動を命じられ、表決を強制されることを受け入れなくなってきた。

多くの問題は、事前に政府が諸政党と折衝をおこない、議会側の上承を得ているため、本会議が始まる前にすでに解決されている。政府・議会間の事前交渉が失敗に終わり、問題が未解決のまま本会議が始まった場合でも、政府には憲法四九条三項によって法律案に自己の責任をかけるという武器が用意されている。しかし、政府に与えられたこの武器は逆の効果を引き起こす危険性をも内包している。政府が提出した信任問題が否決された場合、政府は辞任に追い込まれるだけでなく、信任問題が可決された場合にも、そのような強権を行使して議会に圧力をかけたことによって議員たちの態度を一層硬化させることになる。⁽⁴²⁾ このように、政府が法律案を強引に採決に持ち込むことは実際上困難になってきており、法律案に議会の意向が反映される度合いも徐々に高まってきている。

これまでにみてきたように、フランスでは議会の役割の低下に対抗するために様々な改革がなされてきており、近時それらの改革は次第に効果を表してきている。そこで次に、なぜこのような改革が実現し効果を表しつつあるのかを探るために、議会と政府という権力相互間の関係に動的側面から若干の検討を加えていきたい。

- (1) なお、本章に関しては、主に Guy Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale à l'Abaissement de son Rôle, dans La Constitution de la Cinquième République* (sous la direction de Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi), Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985. に拠りながら、考察を進めてゆきたい。
- (2) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 335.
- (3) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 335.
- (4) Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1988, p. 96.

従来、議事日程は、各本会議の最後に議長によって提案され、議院に諮られていたが、「立法作業の過程に、より多くの秩序と方法を導入する」ことを目的として、一九一一年十一月八日の決議によって議事協議会が創設された。議事協議会は、

政党や委員会の長により構成されているために、“la conférence des présidents”と命名され、それまでは議院が至上権をもって宣言していた議事日程をかわって決定することとなった。

国民議会議事規則は、一九五九年に議事協議会の構成に関する規定を設けた。それによれば、議事協議会は、毎週、議長によって招集され、国民議会の副議長、常任委員会委員長、財政委員会の一般報告者、および各会派の長によって構成され、特別委員会の委員長はその要求に応じて招集されうる。集会の通知を受けた政府は、代表者を一名これに参加させることができる（国民議会議事規則四八条）。実際には、常に、政府の代表者が議事協議会に参加しており、通常は、首相もしくは議会との関係を担当する国務大臣（le ministre ou le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement）がこれにあたっている。

上院に関しては、第三共和制下では、議事日程の決定に対して依然として旧来の伝統的な慣行が続けられており、共和国評議会がパレ・ブルボン（下院）でおこなわれている制度を採用したのは一九四七年であった。しかし、議事協議会という言葉は、一九八六年五月二〇日まで元老院議事規則のなかには載せられず、また正確な構成が議事規則に規定されたものこのときが初めてであった。P. Avril et J. Gicquel, op. cit., pp. 96-97.

- (5) 議事日程の決定における政府の優越は、古典的時代（désormais classique）から、イギリス、ドイツ、スペインなどの議会制度のなかに存在していた。Charle Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontieret, Jean-Claude Ricci, La V^e République, 2^e éd., Paris, Economica, 1988, p. 452.

- (6) 国民議会議事規則四七条は、議院の議事日程は以下のものを含むと規定している。首相が優先的に挿入することを要求する政府提出法律案および議員提出法律案、憲法四八条二項に規定されている口頭質問、議事協議会によって記載されるその他の事項。

- (7) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., p. 335.

- (8) 79-110 DC du 24 décembre 1979, Rec. 36.

- (9) 国民議会議事規則五〇条一項。

(10) 国民議会議事規則五〇条四項。

(11) 国民議会議事規則八九条三項は以下のように規定している。「例外的に、政府が、憲法四八条に基づいて有している権限にしたがって、一つまたは複数の法律案の追加、撤回もしくは変更による議事日程の修正を要求した場合、その通知を受けた議長は直ちに議院に報告する。補充議事日程へ議員提出法律案を挿入する要求は、所管委員会の委員長もしくは会派の長から議事協議会に対して行われる」。

(12) 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, Rec. 35.

(13) 国民議会議事規則四八条一項。

(14) 憲法院によれば、議院が採択するか否かを決定する表決の対象となるのは、「優先権によって議事日程に記載されている事項を補充する限りにおいて記載されている」事項のみである。59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, Rec. 58.

なお、国民議会議事規則四八条七項の規定は以下のとおりである。「議事協議会に続く本会議の初めに、議長は議事日程を議院に付託する。この議事日程案に対しては、いかなる修正も受理されない。議院は、議事日程案の全体についてのみ表決をおこなう。この過程において発言しうるのは、政府と、五分間に限り表決のための説明を許される委員会の委員長もしくは議事協議会に出席した委員会の代理人および各会派一人の発言だけである」。

(15) 国民議会議事規則四八条七項。

(16) 国民議会議事規則四八条八項。

(17) 補充議事日程の数は、一九五九年から一九八一年の間、国民議会では約一〇〇件、元老院では約一五〇件である。第八立法期には、五法律案しか補充議事日程に記載されず、このうち一つは後に撤回された。残りの四つは次の通りである。二つの調査委員会の創設について・一九八七年四月一四日の議員提出法律案について・一九八七年六月一六日の組織法律案について・一九八七年一〇月二日の高等法院への告訴について。P. Avril et J. Gicquel, op. cit., p. 99.

(18) 国民議会議事規則八九条三項。

(19) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 335.

フランス議会の復権に関する一考察 (一)

P. Avril et J. Gicquel, op. cit., p. 98.

- (20) 委員会の委員長については、報告者が任務を達成し、法律案が本会議で審議される前に委員会が審議を行うために、一般的には事前に承認が求められている。もっとも、議事規則に定められている報告書の付託は、政府優先権の行使の障害とはならず、本会議の条件でもないが(84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, Rec. 78)、『立法活動の円滑な展開への配慮が、議事協議会において合意が得られるように、政府、場合によっては内閣官房長官と委員会の書記官との間に規則的な連絡をとらせている。』P. Avril et J. Gicquel, op. cit., p. 98.

- (21) フランスの委員会制度については、高野真澄「フランスにおける議院の委員会(1)(2)」奈良教育大学紀要二十一巻一号(一九七二)、『同二十二巻一号(一九七三)』を参照されたい。

- (22) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., p. 335.

- (23) Jacques Chapsal, La vie politique sous la V^e République 2/1974-1987, 3^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 153-154.

- (24) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., p. 335.

- (25) 「一括投票とは、政府の要求に基づき、政府により提出されまたは受理された修正案のみを含めた法律案を、一回の表決によって議決するものである(憲法四四条三項)」。第五共和制憲法は、政府が意図する内容で法律案を可決するための手段として、「一括投票という特別な表決方法を規定した。なお詳細については、拙稿「フランス第五共和制における『合理化された議院制』の構造とその改革(一)」同志社法学第二〇六号(一九八九)一五九—一六〇頁を参照されたい。

- (26) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., pp. 335-336.

- (27) P. Avril et J. Gicquel, op. cit., pp. 97-98.

- (28) P. Avril et J. Gicquel, op. cit., p. 99.

- (29) P. Avril et J. Gicquel, op. cit., p. 98.

- (30) G. Carcassonne, La Résistance de l'Assemblée Nationale, op. cit., p. 336.

(31) 一九七八年から一九八二年にかけて、各国において採択された法律案のうち、議員提出法律案の占める割合は次のとおりである。スペイン一七％、カナダ一二％、イギリス一六％、日本一六％、フランス二〇％、オーストラリア二二％、イタリア三〇％（数字は、Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, vol. II, 2nd ed., Gower, 1986, pp. 912-920. より算出した）。なお、フランスにおいて、一九七八年から一九八八年の間に、採択された法律の総数は一〇六〇件で、このうち一三七件が議員提出法律案に基づく法律であり、比率に直せば二三％になる（数字は、Bulletin de l'Assemblée Nationale, Numéro spécial, mars 1989, より算出した）。

(32) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., pp. 336-337.

(33) Bulletin de l'Assemblée Nationale, op. cit.

(34) Bulletin de l'Assemblée Nationale, op. cit.

なお、フランスでは、各条項ごとに修正案が提出されるため、他国との単純な比較はできない。

(35) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 339.

(36) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 339.

(37) 法律案の起草に不適切な部分があった場合、一般的に、政府は自らこれを発見し、修正案を提出することができる。しかし、実際には、そのような場合に、政府が自ら修正案を提出することは、全体の四分の一にすぎない。G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 339.

(38) 一九八二年には、本会議において採択された修正案の一〇％以上が野党から提出されており、また採択された委員会提出の修正案の六〇％が野党によって提出された。G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 339.

(39) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 339.

(40) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 339.

(41) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 340.

(42) G. Carcassonne, *La Résistance de l'Assemblée Nationale*, op. cit., pp. 339-340.