フランス第五共和制における修正権と政党システム

徳 永 貴 志*

- I はじめに
- Ⅱ 修正権の機能
- Ⅲ 修正権に対する法的統制
- Ⅳ 政党システムと修正権
- Vまとめ

I はじめに

現代の民主政における議会は、政治的決定を下す装置であると同時に代表者による審議を行うための装置でもある。一般に、議院内閣制を採用する国においては、安定した議会多数派が存在しない場合、迅速な決定がしばしば困難となる。その結果、決定を導くために様々な装置が必要となるが、フランス第五共和制における執行権優位の統治構造や「合理化された議院制」はその代表的なものと言える¹⁾。フランスにおける理論を参考に「国民内閣制」を提案した高橋和之もまた決定を導くための論理として「国会中心主義」から「内閣中心主義」への転換を説く²⁾。今日の議会制民主主義における政治的決定とは、国民内部、国民と代表者、そして代表者間の政治的コミュニケーションを通じて形成された政策の選択肢の中から暫定的に選び取られるものであるとするなら、「内閣中心主義」の論者は、代表者間の政治的コミュニケーションが行なわれる場である議会は、高橋にとっては政府をコントロールする場である。ここでのコントロールとは主に「議会の場を中心に、内閣の政策の問題点を指摘し、代替政策を提案して国民に訴え、政

[『]一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科)第7巻第2号2008年7月 ISSN 1347 - 0388

[※] 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

¹⁾ フランス第五共和制における「合理化された議院制」については、勝山教子「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(1)」同志社法学40巻6号 (1989年)を参照。

²⁾ 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣1994年)

権交代の脅威によって内閣の行き過ぎを掣肘する」ことを意味し、その担い手は 野党である³。

しかし、議会において決定へと至る審議のプロセスがかかる意味でのコントロールに終始してよいのか、との問いがしばしばなされてきた⁴⁾。内閣が政治のイニシアティヴをとるとしても、政策を実施するためには法律が必要であり、法律を成立させるためには議会の多数を占める与党の同意が不可欠であり、また政党の情況によっては野党の同意も調達しなければならない。このような選挙後の政策形成・政策討議のプロセスはどのように進行するのか、との問いもここから出てくる。高橋自身は「様々な個人あるいは少数者のグループが様々な提案をし、議論と妥協・修正のプロセスを経た後、多数決でアクション・プログラムが決定される」5)と述べてはいるが、「提案をし、議論と妥協・修正」する場はどこか、その主体は誰なのか、ということについての詳細な記述はない。

これらの疑問に対して一つの回答を与えてくれるのが大山礼子の議論である⁶⁾。この学説は、議会が日常的にどのような法案審議を行なっているかということに着目する。彼女が援用するのは、アメリカの政治学者ネルソン・ポルスビーによる議会の機能分類方法である。ポルスビーは、立法・政策変換能力を指標として、その能力の大きい変換型議会と、機能が利益表出、教育、情報などに限定され、政党競合の場を提供するに過ぎないアリーナ型議会の対照的な二つのモデルを提示し、前者の典型にアメリカ連邦議会を、後者の典型にイギリス議会を置く⁷⁾。議院内閣制をとる日本の国会は、イギリス議会のようなアリーナ的要素を持ちながらも、与党審査や国会対策委員会の存在からすると、変換的要素も有する折衷型であると言える。そして、与党会派と政府とが別個の存在である点に着目すれば、フランスやドイツなどの欧州大陸型として分類できる⁸⁾、というのが大山の

³⁾ 同『現代立憲主義の制度構想』(有斐閣2006年)89頁。

⁴⁾ 例えば、只野雅人『憲法の基本原理から考える』(日本評論社2006年)75頁。

⁵⁾ 高橋和之・前掲注3)5頁。

⁶⁾ 大山礼子『比較議会政治論』(岩波書店2003年)。

Nelson Polsby, "Legislatures," in Handbook of Political ScienceVol.5: Governmental Institutions and Process, ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Addison-Wesley Publishing Co., 1975.

⁸⁾ 大山礼子「政治改革モデルとしての「イギリス型議院内閣制」への疑問」北大法学論集 52巻6号(2002年)103頁。

分析である。ただ、大陸型では、委員会において与党が中心となって政府の法案を修正するのに対して、日本の国会ではそのような手続が法案の提出以前に処理され、その結果、原案提出権者である内閣の政治責任の曖昧化が生じてしまう⁹。そこで、政府に国会審議への介入手段を与えることにより与党会派と政府との間に一定の距離を置き、大陸型と同様に、与党審査を委員会レベルに引き上げ、国会という公開の場で実質的な審議を行うべきであるというのが大山の国会改革案であった。

大山説の理念は、リーダーシップとコンセンサスの両立にある。有権者は、さしあたり選挙を通じて政権を選択し、首相に政策決定の責任を委任する。その結果、首相は原案の提出という形でリーダーシップを発揮するが、他方で、個々の問題について日常的に政党や個々の議員を通じて異議申し立てができるルートを確保(コンセンサス)しておくことが重要となる¹⁰。

では具体的に議会の機能をどのように活用して、議会内のコンセンサスを形成していくのか、そのメカニズムを解明するために本稿では大山が参考にした第五共和制のフランス議会における法案修正権を取り上げる。議会内多数派の欠如ゆえに内閣が極めて脆弱で、政策決定がしばしば滞った第四共和制への反省から執行府の強化を図った第五共和制フランスでは、日本と同様行政国家という現実に直面しながらも、なお議会審議の充実を実現させているが、そこには法案修正権(フランス第五共和制憲法44条1項「国会議員および政府は、修正権をもつ」)という制度とその運用が大きく関わっていると考えるからである。

Ⅱ 修正権の機能

1. 序

フランス第五共和制憲法(以下、「憲法」と記す)によれば、「法律の発議権は、首相および国会議員に競合して属する」(憲法39条1項)。ただし、「政府提出法案は、コンセイユ・デタの意見を聴いた後に、閣議で審議され、両議院の理事部に提出される」(憲法39条2項)。コンセイユ・デタは、政府提出法案の適法性な

⁹⁾ 同論文106頁。

¹⁰⁾ 同論文108頁。

いし既存法律との整合性を審査し、閣議は法律案に対する政府構成員全体の連帯性を表示する。また、政府によって諮問された場合には、職能別代表委員によって構成される経済社会評議会は意見を答申する¹¹⁾。ただし、「経済的・社会的性格をもつすべての計画またはすべての企画法律案は、意見を聴取するために経済社会評議会に付託される」(憲法70条)。他方、議員提出法案は、国民議会議員、元老院議員とも同等の提出権を有する。議員は一人でも法案を提出できるが¹²⁾、複数の議員または会派によって提出される場合には、最初の署名者が提案者とされる。

議員提出法案も政府提出法案と同様に議院理事部に提出される。政府提出法案であれ議員提出法案であれ、権限ある委員会により審査され、その報告の対象となっていなければ、本会議で審議・表決されない(国民議会規則90条)。ところが、「政府提出法案の討議は、最初に付託された議院において、政府によって提出された法文について行なわれる」(憲法42条1項)ことになっているため、委員会は政府提出法案を審査し、修正案を提出することはできるが、それは政府案の付属文書として添付されるだけで、本会議の審議はあくまで政府原案を土台として行なわれる(政府案に対する委員会の介入の制限)(国民議会規則86条2項)。また、憲法は議事日程の作成に関して政府に大幅な権限を与えているため(憲法48条1項)、政府提出法案に比べ議員提出法案が本会議で審議される機会は格段に少ない。つまり、第五共和制における議会の審議は政府提出法案を中心に進められているのである。

そこで議員たちは、かような立法過程における政府の制度的優位性に対抗する ため、議事日程に記載がなくとも審議過程に参入する方途として、法案修正権に 活路を見出したのである。政府の優位性に対抗する手段として最初に修正権を理

¹¹⁾ 経済社会評議会について詳しくは、福岡英明『現代フランス議会制の研究』(信山社 2001年) 182頁以下、あるいは、J·E·S·ヘイワード (川崎信文・岩本美砂子・古川 都・田口富久治訳)『フランス政治百科(上)』(勁草書房1986年) 89頁以下参照。

¹²⁾ 日本の国会においては、国会議員の発議には、20名以上、予算を伴う場合には50名以上の賛成署名が必要であるのと比較すると、フランスにおいては、発議に関する議員個人のイニシアティヴが広く認められていると言える。野中尚人『自民党政権下の政治エリート』(東京大学出版会1995年)124~125頁参照。

論的に再定位したのはアラン・ブルイエ(Alain Brouillet)であった $^{13)}$ 。彼は、1973年にその著作の中で次のように述べている。「修正権は、1958年憲法による議会の諸権限の範囲に関する制限の補正の(compensateur)メカニズムであると思われる。第五共和制において議会の構成員は、修正権という手段により、議会が制度の主導者であると同時に政治生活の中心であった時代に自由に行うことのできた活動(action)と影響力の手段を回復する可能性を有する $^{14)}$ 。

第三・第四共和制において法案修正権は、法律発議権のコロラリーもしくは発議権の単なる付随物として理解されていたので¹⁵⁾、ブルイエのような法案修正権の再評価は革新的なものであった。今日、議会における修正権の利用状況を見ると、法律発議権の単なる付随的効果としてしかその意義を見出されなかったかつての運用を超えて、法律作成のための重要な法技術的手段、と同時に有効な政治的手段として活発に用いられていることがわかる。このような修正権の運用と概念における劇的な変化は、修正案の性質あるいはそれが生み出される環境と結びついた様々な要素に起因しており、その全体像を掴むためには各要素との関係に注意を払わなければならない。

法律の作成プロセスは、一定数のアクターと決定者が介在する複合的な過程である。第五共和制憲法34条1項は、「法律は、国会によって表決される」と規定するが、そこでは誰が法律を準備し、仕立て、整えるのか述べられていない。我々が通常呼ぶところの「立法者」(législateur)とは、政治学的には「架空の存在」である16)。実際には、法律が制定されるまでのプロセスには、大統領、首相、大

¹³⁾ ブルイエの研究については、福岡英明「議員による法案修正権の機能」前掲注(11) 15 頁以下、がある。第五共和制における議員の修正権の重要な機能は既にそこで詳しく紹 介されており、本稿もその分析に多く依拠している。現在でもそこで分析された修正権 の機能に大きな変化はないが、1970年代までの政治状況に基づいた分析であって、政 権交代とコアビタシオンの経験も踏まえた「修正」が必要である。また、修正権を行使 するアクターも、そこでは「議員」に限定して論じられており、政府の修正権、あるい は多数派による修正と野党による修正の意味の違いについては触れられていない。議会 における審議を充実させる手段として修正権を捉えるならば、これらの検討も不可欠で ある。

¹⁴⁾ Alain Brouillet, Le droit d'amendement dans la constitution de la V République, PUF, 1973, p. 109.

¹⁵⁾ François Luchaire et Gérard Conac, La constitution de la République française, 2éd, Economica, 1987, pp. 860-861.

¹⁶⁾ Guy Braibant, « Qui fait la loi? », Pouvoirs, N° 64, 1993, p. 43.

臣、国会議員、政党、組合、専門家組織、行政各部、あるいは、コンセイユ・デタ、破毀院、会計検査院のような統制機関などが複雑に関わっている。このように入り組んだ立法過程において、修正案はしばしば審議に関わる様々な当事者間の取引と交渉の手段・対象となることによって、議会における討論を豊かなものにしている。しかし他方で、修正権は単なるデマゴギーのための手段や議事妨害の道具と化すことによって討論の質を低下させる危険性も有していることがしばしば指摘される。したがって、修正権の有効性は、立法機能と政治的次元の両方から測定されなければならない。

そこで以下では、修正権の機能を次の4点、①議会のいくつかの権限を補正ないし代用するメカニズム、②第五共和制憲法によって狭められた議会の領域を拡大する技術、③議事妨害の手段、④国民世論の媒介性、に整理して論じようと思うが、その前に、修正案の形態と審議・表決方法について簡単に確認しておくことにする。

法案修正権は、法律案のテキストを訂正・改善するための手段であるが、法案のテキストに対する修正の度合いに応じて、その形態は「形式に関わる修正」と「本質に関わる修正」とに大別できる。まず、「形式に関わる修正」は、提出された法律案についての編集上あるいは調整上の修正である「70。「形式に関わる修正」は最も一般的なもので、技術的側面が強く、法案の内容や政治的方向性に対してはほとんど影響を及ぼさない。編成上の欠陥が将来問題とならないよう、当該テキストの本来の意味を明確にさせることを目的とする。かような修正は、一般には元老院ないし法案を提出した政府自身によってなされ、問題なく受け入れられるが、国会議員が技術的な主張と見せかけて、法律の内容に関わる要素の修正を試みた場合には政治的意味を帯びることがある「80。実際、仮にそのような修正を試みる場合、当該法文の正確な意味や事情に通じた一握りの人間にしか理解できないように、非常に技術的で無害な外観を帯びた修正案を作成することになる「90。

¹⁷⁾ François Luchaire et Gérard Conac, op. cit., p. 880.

Valérie Sommacco, Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie, LGDJ, 2002, p. 229.

¹⁹⁾ Ibid., p. 230.

他方、「本質に関わる修正案」の提示は、議論される法案の方向性を変え、あるいは矯正する目的を有する²⁰⁾。かような修正は、野党にとっては自分達の政治綱領を具体化し、多数派の政策プログラムに対抗する手段となりうる。そのため、そこに盛り込まれる諸規定、法文の長さ、影響力の及ぶ範囲と結果に関しては、政府案と全く異なり、したがって、かような修正案はその作成者にとって、自分達の不満を露骨に表現し、最終的には政府案の削除を目指すものとなる。つまり、「本質に関わる修正」は、作成者の政治的意図を色濃く反映するものにならざるを得ない²¹⁾。

では、これらの修正案はどのような手続で本会議において審議・表決されるのだろうか。国民議会規則100条1項は、修正案は修正の対象となる個々の条文を審議した後に一括審議され、また、その条文の表決前に表決に付される、と規定する。できる限り多くの修正案が審議されることが原則である。その結果、同一内容の修正案が多く提出されると、あるいは、いくつかの修正案が競合しているときには、この原則は審議の混乱をもたらすことになる²²⁾。同様に、できる限り多くの修正案が表決されなければならないので表決段階においても多くの修正案は混乱の原因となる。

提出された法律案の条文の削除を求める修正案が提案された場合、その表決は 法案の条文を保持しようとする勢力と当然衝突する。当該法案の提出者にとって は、若干の規定を付け加えたり、技術的な調整に留めておきたいので、法案の主 旨から最も距離のある修正案から順に表決にかけられることになっている²³⁾。し たがって法律案の削除を求める修正案は最初に表決される²⁴⁾。

²⁰⁾ François Luchaire et Gérard Conac, op. cit., p. 880.

²¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 231.

²²⁾ *Ibid.*, p. 231.

²³⁾ *Ibid.*, p. 232. また、削除のための修正案が優先的に表決にかけられるのは、議院が予算上の不受理にすることになる法案についての議論が不毛に続くことを回避する目的もある。Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 2éd, Montchrestien, 1996, p. 162.

²⁴⁾ 審議についても当然、「一つの条文に対して多くの修正案が提出されている場合には、 はじめに最も内容がその条文と隔たっているものから審議し、続いて法律案に近い内容 のものを審議する。この方法は、法律案の手直しを細かく審議する前に、法律案の廃止 を目的とする修正案を採択することができるというメリットがある」。勝山教子・前掲 注1) 155頁。

(334) 一橋法学 第7巻 第2号 2008年7月

もっとも、表決の結果当該修正案が却下されたとしても、それは直ちに法律案の当該条文の採択に等しいわけではなく、別の修正案の審議と表決が待ち構えているので法律案の提案者は安心できない。とはいえ、修正案の否決率の高さを見れば、修正という手続の非生産性を確認することしかできないかもしれない。また、逆に、そもそも編集上の修正案の急増をもたらすような政府提出法案の作成段階での不徹底さが問題視されるかもしれない。しかし、それでもなお法案審議における修正権の有効性について悲観的になることはできない。なぜなら、修正権は以下に述べるように審議を有意義なものにする諸々の機能を有しているからである。

2. 法律発議権の補正

今日、どの国においても立法手続は単に法律案が採択へと至る直線的手続としては理解されない。フランスにおいても同様に、様々な利害関係者たちが背後で跋扈し影響力を及ぼす中で、立法手続に関わるすべてのアクターが自分たちの意思をできる限り法律に盛り込もうと策を練って関与する多元主義的でダイナミックな過程である。立法手続を静態的、直線的に捉えると修正権は必ずしも目立つ存在ではないが、審議される法律案を改善しその方向性を変えあるいは法案を完成させる機能を果たしている点を重視するならば、修正権はかつて揶揄されたような単なる発議の見せ掛けでも国会議員の欲求不満の捌け口でもないことがわかる。立法過程を動態的・討議的に見るならば、修正権は立法手続の中心的存在といっても過言ではない。

立法手続は、基本的に発議、討論、採択という3つの段階に分解できるが、その中でも討論の段階を重視するならば、修正権は、法律発議権の「補正(compensation)」として機能していることを以下で述べる。

(1) 政府の議事日程支配の緩和

フランス第五共和制において議事日程は、政府によって優先的に作成される。 憲法48条1項は、「…両議院の議事日程には、優先的に、かつ、政府が定めた順

²⁵⁾ 修正案の却下数については、Didier Maus, Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République, La documentation Française, 1998, pp. 202-203.

序にしたがって、政府提出法案および政府によって受理された議員提出法案の検討が含まれる」と規定する。政府の優先権は記載事項の列挙にとどまらず、審議順序、日程消化のための会議日、さらには審議期限の決定権を含むものとされている²⁶⁾。第三・第四共和制において議事日程の作成は議院の特権であったが、議会権限の縮減と政府の強化を目的とした第五共和制は、政府主導による議事日程の作成を明文化した。さらに今日のような行政国家状況から、かような政府の主導性を正当化することも可能である。つまり、「通常、議院は多くの案件を抱えているので、それらの審議時間を合理的に配分し、効率的な立法活動を行う必要があるが、提出されている法案の重要性には相違があるので、それを考慮せずに付託順に法案を審議することはかえって合理的な議会運営を妨げることになる」²⁷⁾。

しかしながら、実際には、議事日程に記載される法案のほとんどが政府提出法案だけとなり、議員提出法案が本会議で審議される機会は著しく奪われる結果となった。そのため、1995年の憲法改正によって、「各議院で定められた議事日程のため、月に1回の会議が優先的に留保される」(憲法48条3項)という規定が新設された。しかし、国会議員の発議に留保される機会が月に1日ではほとんど効果はない。なぜなら、既に述べたように現代民主政においては、法案発議における政府に対する国会議員の劣位は、制度よりもむしろ行政国家現象の進展という構造的問題に由来し、フランスの議事手続の特殊性だけの問題ではないからである²⁸。したがって、議員提出法案を提出する機会が国会議員に多少開かれたとしても、その法律案を通じて実りある討論を展開することは困難である。

かような状況にあって修正権はその威力を発揮する。修正案の提示は、議会に付されたすべての法律案のテキストを対象とし、付加条項という形式をとって議院に対しその審議と表決を迫る²⁹⁾。確かに、修正案は政府提出法案の基本的方針それ自体の再検討を要求することはほとんどなく、またそれを要求したとしても

²⁶⁾ 勝山教子・前掲注1) 152頁。

²⁷⁾ 福岡英明·前掲注11) 24頁。

²⁸⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 183.

²⁹⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 505.

受理されない。その意味で修正権自体も無制約ではなく、「合理的な議事運営」のために憲法上様々な制限を課せられていることは既に述べた通りである³⁰⁾。しかし、法律案の形式では決して審議すらされない問題を、修正案という形式であれば議院の表決にまで持ち込むことができるということは重要である。ブルイエは、不動産と都市に関する政府提出法案の検討の際に、議事日程に記載されなかった二つの議員提出法案が修正案という形で部分的に取り入れられたものについて国民議会が討論・表決を余儀なくされた事例を紹介している³¹⁾。つまり、その議員提出法案が議論されたのは、それらが修正案として再提案されたからに他ならない。

したがって、今日では、修正権は、補正のメカニズムの一つとして、議員の発 議権の行使の困難性をカバーし³²⁾、いくつかの不受理の壁(これについては「**Ⅲ 修正権に対する法的統制**」にて詳述)に阻まれなければ、議員が自分の提案を 議会において審議させ、そこで自分の考えを主張することを可能にする装置とし て確立している。

さらに細かく見ていこう。議員による提案の中には、法律案の部分的修正を求めるものと、対案としての提案がある。対案(contre-projet)としての修正案は、規定や条文の一部ではなく、条文全体、ときとして法案全体を修正あるいは改善することを目的とする。その点で、政府提出法案の部分的修正を求める一般的な修正案や、後で紹介するネガティブな提案としての議事妨害とは異なる³³⁾。第五共和制憲法は42条において、法律案の形式での対案の提出を禁止していると解釈されている³⁴⁾。よって、国民議会規則98条4項は、「対案は、審議中のテキストに対して条文ごとに修正の形式で提出される」と定める。かような修正案は主に野党によって提出される。

³⁰⁾ この点について、福岡英明・前掲注11) は議員提出法案に対する制約(不受理)を詳細に説明する一方で、修正案の制約については触れておらず一面的であると思われる。 修正権に対する制約については次節で詳述する。

³¹⁾ Alain Brouillet, op. cit., p. 43.

³²⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 503.

³³⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 63.

³⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 250.

対案として修正案は、提出された法律案とは異なる論理を示すことによる政治的な反論の手段である。政府案に真っ向から挑む以上、当該修正案が採択される可能性は低くなるが、その分議会における討論をより政治的なものにする³⁵⁾。もっとも、かような修正案が過度に提出された場合には審議の遅延をもたらし議事運営を害する可能性もある。

(2) 元老院における補正

第五共和制においては議員の発議が困難であることは既に述べたが、元老院においてはそれが更に困難である。元老院における議員提出法案の場合、政府の議事日程支配をかいくぐり何とか提出までこぎつけたとしても、さらにその審議を阻む要素が待ち構えている。

法案は一方の議院で採択されると他方の議院に送付され、その検討のために権限ある委員会に付託されることになっている。当該法案が元老院に最初に提出され、野党議員によるものである場合、当該法案の審議プロセスは、与党が多数を占める国民議会の委員会段階で終了することが多い。つまり、元老院の野党議員による提出法案は、国民議会において委員会報告の対象となって本会議で審議されることは非常に困難となる。このような仕組は元老院議員の発議権からすべての有効性を奪い、国民議会の多数派に対して一種の拒否権を与えていることになる。これは、「すべての政府提出法案または議員提出法案は、同一の法文の採択をめざして国会の両議院で相次いで審理される」(憲法45条1項)と定める二院制の原理に反しているとさえ言える36。

かような状況において、修正権は元老院議員に意思表明の機会を与えてくれる。 元老院議員による意思表明が政府提出法案に対する修正案としてなされた場合 に、当該修正が元老院において採択されれば、政府案とともに国民議会に送付さ れ、国民議会は本会議において政府提出法案の他の規定と同様に当該修正案につ いても審議・表決しなければならないからである。実際この手法は、例えば 1991年の春会期において、共和国の国土行政に関する政府提出法案の審議の際 に用いられた。元老院において一度採択され、国民議会に送付されたにもかかわ

³⁵⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 64.

³⁶⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 506.

らず、国民議会における本会議の審議の対象とならなかった3つの議員提出法案のテキストを、次の読会の際に元老院は修正案の形で政府提出法案の中に組み込んだのである³⁷。その結果、それらの法案(すなわち修正案)を国民議会の本会議の審議に付することが可能となった。したがって、かかる事例において修正権は明らかに元老院議員の発議権の行使を代替し補完する役割を果たしていると言えよう。

さらに、元老院議員の修正権は、予算法律に関して、国民議会に対する元老院の法的劣位を補正してくれる。憲法39条2項は、「予算法律案および社会保障財政法律案は、さきに国民議会に付託される」と規定しているので、国民議会において政府もしくは国民議会議員が既に手を加えた予算事項に対して元老院議員の修正権が及ぶことについては認められてきたが、元老院議員が修正案を通じて予算法律に対して全く新たな予算事項を提案することができるかどうかが争われた。これについて、1995年度の予算法律94条が元老院における修正案に由来することが問題となった。申立人である国民議会議員は、この修正案が憲法39条2項に反すると主張した。しかし、憲法院は1995年12月28日判決において、憲法39条2項から、「元老院議員は修正権によって予算事項について定めることはできない」という結論は導けない、と判示して国民議会議員の主張を受け入れなかった380。憲法院は、元老院議員に対して、国民議会から送付されてきた政府による予算法律案に新たな予算規定を組み込む権利を認めたのである。このことは、おそらく、政府の予算法律案を修正することについて、元老院が国民議会と同等に重要な地位に置かれたことを意味するのではなかろうか300。

その他、元老院に対しては憲法40条の運用も一定の特殊性を帯びている⁴⁰⁾。 つまり、政府は憲法40条違反を主張して、元老院における予算事項を含む修正 案の不受理を要求することも可能である⁴¹⁾が、元老院において政府提出法案それ 自体が否決されることを回避するために、政府はしばしば憲法40条に訴えるの を諦めているのである⁴²⁾。

³⁷⁾ 同様の事例について、*Ibid.*, p. 507.

³⁸⁾ C.C., décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, Rec., p. 257.

³⁹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 243.

このように元老院における修正権の運用は、予算に関する政府案への対案の提出として機能している。つまり、修正権は元老院議員が自分達の権限を政府へ及はす手段であり、修正権によって元老院議員は予算に関して政府と交渉の場をもつことができるのである。

3. その他の手続の補正

憲法48条2項は、「国会議員の質問および政府の答弁のため、少なくとも週に1回の会議が優先的に留保される」と定め、議員が政府から情報を得るための質問手続を定めている。質問手続には、文書による質問(question écrite)と口頭質問(question orale)の2つの形式があり、日常的な行政統制の手法とされる⁴³⁾。しかし、文書による質問は回答を得るまで時間がかかり、口頭質問はあらかじめ質問が議事日程に記載されていなければならないのでこれも実際には難しい。したがって、これらの質問手続の代用としてしばしば修正権が用いられる⁴⁴⁾。まず、法律案の審議において所管の大臣は、当該領域についての立場を表明する義務があるので、修正案の中に隠された質問を拒否することができない⁴⁵⁾。その結果、大臣による迅速な答弁を引き出すことができる⁴⁶⁾。また、このような修正案は、

⁴⁰⁾ 憲法40条は、「国会議員によって作成された議員提出法案および修正案は、その採択によって、歳入の減少もしくは歳出の創設または増加の結果を生じさせるときは、受理されない」と規定しているが、実際には柔軟な運用がなされており、元老院においては、1976年の元老院規則改正によって、それまでの柔軟な運用を次のように明文化している。「議員提出法案は、その結果として、他の財源により補填されない国庫収入の減少または支出の創設もしくは増加を生ずべき場合、これを受理することはできない」(元老院規則24条2項)。したがって、他の財源によって補填されている限り、財政負担を伴っていても受理されうる。勝山教子・前掲注1) 164頁参照。

⁴¹⁾ 元老院における憲法40条の具体的な運用方法については後述する。

⁴²⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 243.

⁴³⁾ 福岡英明「現代フランス議会における質問手続」中央大学大学院研究年報15号 I - 1 (1986年) 52頁。

⁴⁴⁾ 詳しくは、福岡英明・前掲注11) 34頁。また、ボフュメは、ブルイエを引用しながら、 議員が政府に質問する際に修正権を用いる方が口頭質問を利用するよりも好ましいこと を、迅速性、技術性、対話の豊富さ、決定、という4つの要素によって説明している。 Bruno Baufumé, op. cit., p. 508,

⁴⁵⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 234.

⁴⁶⁾ Alain Brouillet, op. cit., p. 102.

政府から意思表明 (engagement) を引き出すことによって、国会議員と政府との対話を促進してくれる⁴⁷⁾。

また、決議案の代用としても修正権を用いることができる⁴⁸。かような修正案は、政府に対して特定の問題に関する法律案の準備を促し、また、そのような法案の提出を要請することにより、政府の政策の不備や不在を明らかにし、その修正案の審議を通じて当該政策に関する政府の答弁を引き出すことを可能にするのである⁴⁹。

4. 議会権限の拡大

修正権は、憲法上命令(réglementaire)の領域に属する事項を法律の領域に入り込ませることによって、法律の領域の拡大すなわち議会の権限が及ぶ領域の拡大に貢献している⁵⁰⁾。国会議員は、法律を執行するデクレの内容を議会審議の段階であらかじめ決定し、執行府の法律解釈に一定の枠をはめるためにしばしば修正案を提出する⁵¹⁾。ただし、修正権はあらゆる法形式に介入できるわけではない。

修正の領域を定義するには、まず、法律の領域を定義しなければならない。確かに、動議や決議が修正の対象となることがある一方で、修正を許さない法律も存在しているので、修正の領域と法律の領域は必ずしも一致しない。しかし、修正権がもっぱら行使されるのは法律案の審議に際してであるので、修正権が介入できる領域を知る上で法律の領域を定義することには意味がある。第三・第四共和制においては「議会主権」の原理によって、議会はあらゆる問題に口出しすることができ、その権限は理論上無制約とされた。しかし、このような「議会主権」を清算し執行権の強化を図った第五共和制憲法は、法律で定められる事項を限定的に列挙し、それ以外の事項は政府の命令権限に属するものと規定した(34条、

⁴⁷⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 239.

⁴⁸⁾ 詳しくは、福岡英明・前掲注11) 30頁。あるいは、Bruno Baufumé, op. cit., p. 510 et s.; Valérie Sommacco, op. cit., p. 239 et s.

⁴⁹⁾ 福岡英明·前掲注11) 32頁。

⁵⁰⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 39.

⁵¹⁾ 福岡英明·前掲注11) 33頁。

37条)。そして、政府の命令事項を議会が侵害する場合には、政府は不受理の抗 弁をもって対抗することができるものとした(41条)。したがって、修正権の行 使は、政府が不受理の申し立てを行う限り憲法が厳格にその枠内に閉じ込めよう とした34条の立法事項に限定される。

しかし、このような理論モデルは、実際にはそれほど厳格に適用されているわけではない。なぜなら、憲法34条、37条は、安定した多数派が存在せず政府と国民議会とが対立する場面を想定した規定であるが、第五共和制の下では政府を支える安定した多数派が形成された結果、その限りで34条、37条の存在意義は薄弱なものとなったからである520。したがって、特段の不都合がない限り、政府は修正案が命令事項を規定しても憲法院に訴えないのである。

また、憲法院も法律事項の拡大、すなわち修正権が介入する領域の拡大に一役買っている。立法府が、憲法に限定列挙された法律事項の枠を踏み越え政府の命令事項に介入するのをサンクションするために憲法院が関与できるのは、法案の審議から表決まで(憲法41条)、表決から審署まで(憲法61条)、審署後の命令事項を定める法律のデクレによる改正(憲法37条2項)、という各段階に分かれるが53、まず1961年10月18日判決は、憲法41条の不受理は、争いのある修正案が投票に付されない限りにおいて提起することができるものとした54。そして、1976年12月28日判決55)、1979年1月17日判決56)、および1990年1月22日判決57)において、憲法61条に基づいて提起された訴えにおいて、憲法41条に関する修正案の受理の問題を決定することはできないことを明確にし、さらに41条の不受理の抗弁を行使するかどうかは政府の裁量であることが確認された580。つまり、修正案に関して法律事項と命令事項の区別の問題を争うことのできる場面は非常に限定されることになったのである。

⁵²⁾ 今関源成「フランスにおける"違憲審査制"の問題点」法律時報57巻6号(1985年)63頁。

⁵³⁾ 同論文63頁。

⁵⁴⁾ C.C., décision n° 61-4 FNR du 18 octobre 1961, Rec., p. 50.

⁵⁵⁾ C.C., décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976, Rec., p. 41.

⁵⁶⁾ C.C., décision nº 78-102 DC du 17 janvier 1979, Rec., p. 26.

⁵⁷⁾ C.C., décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, Rec., p. 33.

⁵⁸⁾ C.C., décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Rec., p. 57. 憲法41条についての詳細な検討は第2章参照。

(342) 一橋法学 第7巻 第2号 2008年7月

こうして政府が41条の不受理の抗弁に実際上訴えないうえに、憲法院が法律 事項の拡張に寛容であることが加わった結果、修正権を行使できる範囲は拡大されることになったのである⁵⁹⁾。

5. 修正案を提出する主体

修正権の実施は様々なアクターに属し、その決定は政治的理由および憲法に対する配慮に応じて変化する⁶⁰⁾。憲法44条1項は、政府と議員に修正権を認めているが、政府の提出する修正案と議員が提出する修正案は全く異なる作用をもたらす。

既に述べたように、議員の修正権は法文についての討議の際になされる発議権の一種として理解される。なぜなら議員にとって修正権は自分達の意見を政府や他の議員に聞き入れさせるための最も効果的な手段だからである。議員は法案の準備作業の段階から政府により主導権を奪われているので、修正権を利用して政府の主導性に対抗する。ただし、議員の修正権は多数派議員と野党議員とでは異なる意味を持つ。

修正権は議員個人に属するものであるが、それを集団で行使することも可能である。修正案を集団で提出できることは、異なる会派に属する複数の議員間の一時的な連帯や合意を可能にし、またはそれを促す。実際、修正権が会派の名で提出されることはしばしばあり、これは修正権の機能の政治戦略的な側面を表している⁶¹。

修正権のアクターについて検討することは、修正案の提出とその審議の条件について検討するために必要な前提である。この分析を通じて、修正権の機能面での効用を明らかにし、法律作成の技術以上に政治的な意味を理解することができるだろう。

(1) 議会多数派

議会多数派のメンバーにとって、修正案を提出することは法律の作成に参加する手段である。既に述べたように、政府が議事日程を支配し、多数派議員であっ

⁵⁹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 236.

⁶⁰⁾ Slimane Lakrouf, « Le droit d'amendement », RDP, 1991, p. 462.

⁶¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 183.

ても法案の提出が事実上困難であることから、修正権は有効な手段であることがわかる⁶²⁾。フランスにおいては、「成立法案の8割近くが何らかの修正を受けていることが示すように、実際の運営において、政府は議会内多数派(与党)の意向を無視することはできない」⁶³⁾。では、議会多数派は、①いかなる場合に②どのようにして、修正権を通じて政府および法律の作成に影響を及ぼしているのだろうか。②については委員会における審議を分析することによって明らかにすることができるが、①についてはその時々の政治的文脈を抜きにして語ることはできないので、「Ⅲ 修正権に対する法的統制」で詳しく述べることにする。

(2) 委員会

議院は、一般に政府が作成した法案を処理し、議論し、改善し、統制する制度的空間であるが、議院の委員会はその中心的機関である。委員会は、「熟慮の機関であり、法律案作成のアトリエ(ateliers de redaction)であり、立法という作業がしばしば効果的なものとなり深められる場である」と言われる⁶⁴⁾。また、委員会は執行府に対する議会の影響力を示す場でもある。確かに、委員会は本会議よりも目立たない存在ではあるが、立法プロセスの初期段階において特別な地位を占めている。どの国の議会も委員会を有するが、それらはどれも「討議する議院」(assemblées délibérantes)の必要性に応えているのだと言われてきた⁶⁵⁾。

第五共和制憲法は、議院の委員会について43条で次のように規定する。「政府提出法案および議員提出法案は、政府あるいはそれを付託された議院の請求に基づき、そのために特別に指名された委員会に審理のため送付される」(1項)。「右の請求がなされなかった政府提出法案および議員提出法案は、常任委員会の一に送付される。常任委員会の数は、各議院について6を限度とする」(2項)。強い議会を擁した第三・第四共和制下の常任委員会は、全国家権力の中心にまで到達すると評価されていた⁶⁶。というのも、一つには、政府提出法案であれ議員提出

⁶²⁾ Ibid., p. 181.

⁶³⁾ 野中尚人·前掲注12) 150頁。

⁶⁴⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 187.

⁶⁵⁾ *Ibid.*, p. 187.

⁶⁶⁾ 高野真澄「フランスにおける議院の委員会―1969年国民議会議事規則改正を機縁として(1)」奈良教育大学紀要(人文・社会科学)21巻1号(1972年)95頁。

法案であれ直接本会議の審議対象とはなり得ず、本会議の審議は必ず委員会報告による法律案を基礎としなければならなかったためである。もう一つは、常任委員会は各省庁別に設置され、行政府の職務に過度に介入することで各行政庁との癒着が問題となったからであった⁶⁷⁾。

こうした「強すぎる議会」に対する反省から、第五共和制の制憲者たちは議会権限の制限の一環として、3つの点で委員会権限の縮減を図った。第一に、法律案を、そのために設置された特別委員会に優先付託させる原則(憲法43条1項)が採用されたことである。これは政府の行動の自由と権限強化のため、常設の専門的かつ強力な権限を有する委員会にではなく、その度毎に選出される非専門的な議員の集合体である特別委員会に法律案を付託することを目的としている⁶⁸⁾。第二に、常任委員会の数を6つに制限したことである(憲法43条2項)。これは、各省庁別から事項別に改めることによって、各省庁との癒着の防止を意図するものであった。第三に、政府提出法案の本会議における審議は政府によって提出された原案を基礎とすべきことである(憲法42条1項)。したがって、委員会は政府提出法案を審査し、それに対する修正案を提出することはできるが、それは政府原案に付属文書として添付されるのみである(国民議会規則86条2項)。

しかし、かように憲法で意図された原則は付託手続の運用においては実現されず、大勢において、依然伝統的な常任委員会中心主義が行なわれていることは注目すべき事実である⁶⁹⁾。第五共和制においては以前の共和制と比較して憲法上のいくつもの制約が課せられているにもかかわらず、なぜ議会の立法過程において委員会が重要な役割を果たすことができているのだろうか。それは、報告者の特権化された地位およびその重要な役割、そして1962年以降成立した多数派現象によって説明される⁷⁰⁾。

委員会の活動は、審査に先立って報告者(rapporteur)の指名に始まる(国民 議会規則86条1項)。政府提出法案の場合、指名された報告者は、まず所管の大

⁶⁷⁾ 勝山教子・前掲注1) 146頁。

⁶⁸⁾ 同論文146頁。

⁶⁹⁾ 高野真澄·前掲注66) 94頁。

⁷⁰⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 307.

臣に接触して法案の基本的趣旨を聴取し、起草に携わった官僚にも質問を行う。次に、委員会付きの補佐官の協力を得ながら、法案の全体的内容について検討する。続いて、関係利益団体・職能団体に接触して意見聴取を行ない、その後に再び所管官庁の官僚との接触・意見交換を経て委員会審議に付すべき報告書の原案を作成する「1)。修正案はこの報告書原案に盛り込まれ、さらに委員会審議の段階で、再修正案の提出も含めて多くの修正案が提出され審議を経て付け加えられる「2)。議会に安定的多数派が生まれて以降、報告者の職は基本的にその議会多数派によって占められており「3)、修正案の大半も多数派が提出する。こうして、報告者の役割は、法案の予備審査と報告書原案の作成に始まり、委員会での審議の主導、本会議の審議においてその法律案の趣旨を説明し質問に応じることなど、法案審査の第一段階から最終段階にまで及んでいる。そして、委員会報告書が逐条の詳細な論点の整理のみならず、全体的な評価枠組みを備えていることは、報告者の活動が高度な実質性をもつことを示している「4)。その意味でフランスにおいては、報告者は立法手続の真の中心 (pivot) であると言われているのである「5)。

報告は公的な活動であり、それによって委員会は本会議に委員会の仕事の成果と最終的な結論を委ねる。本会議において提出される修正案のうち、委員会によって提出される修正案は、その提出数・採択数ともにずば抜けている⁷⁶。この点を捉えて、「第五共和制の委員会はそれ以前の共和制が認めていた特権の大部分を失ってしまったが、法律作成の複雑なプロセスにおける技術的役割の大きさによりその法的ハンディキャップを補っている|と評価されている⁷⁷。

また、委員会において採用された修正案が概して政府と議会多数派との妥協か

⁷¹⁾ 野中尚人・前掲注12) 148頁。

⁷²⁾ Paul Cahoua, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoir*, N° 34, 1985, p. 43. 憲法も議院規則も、委員会における事前の検討を、本会議における修正案の審議の不可 欠の条件とはしていないが、修正案を事前に委員会に付託する原則がルールとして確立 されている。Bruno Baufumé, *op. cit.*, p. 307.

⁷³⁾ Paul Cahoua, op. cit., p. 44.

⁷⁴⁾ 野中尚人・前掲注12) 149頁。

⁷⁵⁾ Paul Cahoua, op. cit., p. 43.

⁷⁶⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 189. 提出数については、Didier Maus, les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République, La documentation Française, 1998, pp. 202-203.

⁷⁷⁾ Paul Cahoua, op. cit., p. 42.

ら生まれるということは重要である⁷⁸⁾。この点について野中尚人は、「憲法自体に基づいて政府には多くの議会統制の手段が与えられ、安定的な議会多数派が形成されているにもかかわらず、膨大な修正が可決されている状況は、政府に対して自律的な影響力を行使しようとする積極的な議会内与党と報告者の存在を仮定しない限り説明できない」、そして、「委員会段階では、報告者を中心とする与野党間の討議・採択と並行して与党と政府との間で非公式の妥協の模索が行なわれ、本会議では与党を代表する委員会報告者と政府との対決を基軸としつつ、野党議員等が介入する形で審議が展開される」⁷⁹⁾と分析している。

ただし、「非公式」な妥協と言っても、日本の与党審査のように国民の目が行 き届かない過程ではない点に注意したい。確かに、委員会の議事は本会議と異な り、伝統的に非公開の原則が貫かれている。なぜなら、委員会は核心部分につい ては非公開で行なわれることにこそ大きなメリットがあるからである800。そこで の発言が非公開であることによって、委員会内で議員たちは政府あるいは議会多 数派の統一見解とは異なる意見を表明しても、反逆者としてのレッテルを貼られ る小配がなく、比較的自由に自分の立場を述べ、活発な討議を行うことができる のである。したがって、それぞれの会派が慣例に則して自分たちの公的な立場を 主張した後、条文についての討論が、しばしば「真の交流の場」あるいは「十全 な法律の作成に到達するための誠実な企ての場」となっているのである⁸¹⁾。ただ その反面、国民はこれらの討論に直接アクセスできないという苦しいジレンマが 存在する。そこで、1969年の国民議会規則の改正により、公開の要素が取り入 れられた。国会議員には委員会で行なわれた審議の通知がなされ、新聞社には各 委員会の審査および採択の結果が伝えられ、また委員会公報の発行、聴聞内容の 官報への掲載など(国民議会規則46条)により一定の公開性が担保されること になった⁸²。また、1988年に国民議会は国民議会規則46条を改正し、委員会理

⁷⁸⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 190.

⁷⁹⁾ 野中尚人・前掲注12) 151頁。

⁸⁰⁾ Guy Carcassonne, « De la démocratie au Parlement », Pouvoirs, Nº 64, 1993, p. 38.

⁸¹⁾ *Ibid.*, p. 38.

⁸²⁾ 高野真澄「フランスにおける議院の委員会―1969年国民議会議事規則改正を機縁として(2)」奈良教育大学紀要(人文・社会科学)21巻2号(1972年)94頁。

事部がその判断で委員会の公聴会の全部または一部を公開にすることを可能にした 83 。1990年には、元老院規則16条への追加条項によって、委員会は自らの判断で公聴会だけでなく立法活動の全部または一部を公開にすることができるようになった 84 。そして、1991年には、調査委員会(commission d'enquête)の行う聴聞は公開であることが決定された 85 。これらの改正は、委員会審査段階の公開性と非公開性各々のメリットを上手く結合させたものと理解することができるだろう。

(3) 政府

積極国家・福祉国家の要請から行政府の役割が大幅に増大したことに伴って、 今日の立法過程においては政府に様々な特権が付与され、議事日程作成の優先性 (憲法48条)に代表されるように、政策形成における政府の影響力の拡大は著し い。政府のかような権限拡大は、議事過程を司る議院の自律性の保障との間で鋭 い緊張関係を生み出し、この緊張は政府により修正権が行使される場面において も当然現れる。

行政国家的諸要請への対応が最も顕著に制度化され、表現された憲法の一つである第五共和制憲法においては、事実、政府は法的・手続的手段を用いて法律の作成プロセスを支配することが保障されている。例えば、政府は憲法40条および1959年1月2日のオルドナンスにより、予算法律から議員の発議権を事実上排除する一方で、憲法44条により、議員と同様に修正案の提出権を認められている。第五共和制以前の共和制においては、修正権は議院の特権として政府には認められていなかったが、第五共和制の制憲者たちは、政府の修正権の必要性について異論を唱えることはなかった860。

第五共和制の憲法典は、政府に修正権を付与するにとどまらず、議員の修正権 を規制する役割をも政府に担わせている。「4.議会権限の拡大」で既に述べた ように、憲法41条は、修正案が法律の領域を越え命令の領域に張り出してこな

⁸³⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 312.

⁸⁴⁾ その結果、同年、元老院の法律委員会は、法曹に関する政府提出法案について、フランス史上初めて公開の下で審査を行った。*Ibid.*, p. 312.

⁸⁵⁾ Ibid., p. 312.

⁸⁶⁾ Ibid., p. 23.

いよう監視する権限を政府に与え、憲法44条2項は、討議開始の後、事前に委員会に付託されなかったすべての修正案に対抗する権限を政府に与え、憲法45条は、両院合同委員会が作成した法文について議員が提出する修正案を不受理にし、審議中の法案との一定の関係性が認められない修正案を排除することができる権限を政府に与えている⁸⁷。このように、議員の修正権が制約されたものであるのに対し、政府は自らの修正権を通じて立法手続における法的・政治的支配を強化することができる。統計を見ても、政府は毎年かなりの数の修正案を提出していることが分かるが⁸⁸、政府の提出する修正案はその性質上3つに大別できる。

まず、一つは技術的な修正である。最初に提出された法案に関して審議の過程で明らかになった不都合な点を政府が部分的に訂正するための修正案である。ただし、このような理由で提起された修正案が政府提出法案に関するものであった場合、政府案の作成に関与した様々な省庁の協議が不十分であったことが明らかになってしまう。1997年1月30日通達は、法案の作成ルールに関して、かようなタイプの修正案を問題にしている⁸⁹。

二つ目は、左派政権による元老院対策としての修正である 90 。第五共和制成立以来、主に保守・中道に占められてきた元老院は、1980年代以降左派政権が誕生すると政府の提出する法案を自分たちに都合のいいよう手を加えてしまうため、政府は左派が多数派を占める国民議会において、その都度法案の構造を復元しなければならなかった。実際、左派政権であった第7立法期 91 (1981年6月 \sim 86年3月)および第9立法期 (1988年6月 \sim 1993年3月)の国民議会における政府提出による修正案の件数は、他の時期と比較して非常に多い 92 。こうして政府は対案の提出という形で修正権を利用し、政府案の当初のラインに引き戻すのである。

⁸⁷⁾ これらの詳細については「**Ⅲ 修正権に対する法的統制**」で検討する。

⁸⁸⁾ Didier Maus, *Ibid.*, pp. 202-203.

⁸⁹⁾ cité dans Valérie Sommacco, op. cit., p. 167.

⁹⁰⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 168.

⁹¹⁾ 立法期とは、立法議会が集団的にその権限を行使する一任期としての期間。総選挙によって全員改選される国民議会についてのみ使われる用語で、3年ごとに三分の一が改選される元老院には直接関係しないと解されている。山口俊夫編『フランス法辞典』(東京大学出版会2002年)参照。

⁹²⁾ Didier Maus, op. cit., p. 202.

三つ目は、政府が議会との妥協を見出す手段としての修正である⁹³。議会内部に政府を支える安定した多数派が存在する場合でも、その多数派内で意見の一致を見出さなければならないし、多数派が相対多数である場合には、野党とも妥協しなければならない。このような修正権の行使は非常に政治的なものであり、微妙な駆け引きを伴う討論が要求されることになる。

政府の修正権には、これらの実質的な機能のほかに、手続の上でも利用価値がある。国民議会規則100条5項は、政府の提出する修正案は、同一の目的を有する代議士による修正案についての審議に優先することを規定している⁹⁴⁾。また、政府は合議機関であるため修正権も集団で行使されるはずであるが、実際には、大臣個人によって行使されることが多く、特定の法案の審議について責任を負う大臣は、政府の名において修正案を提出する資格を有することが事実上認められている⁹⁵⁾。このような形で提出される修正案は、通常の政府提出法案が通過しなければならない段階、すなわち政府提出法案の作成に必要とされる、憲法39条によって義務付けられているコンセイユ・デタによる検討と閣議による審議、そして、諮問機関や海外領土の議会その他様々な団体の意見の聴取といった複雑で時間のかかるプロセス、をスキップすることができる。したがって、審議中の問題を所管する大臣にとって、面倒な法案の準備作業を回避することのできる修正案は魅力的な手段なのである。

ラクルフはこれらをまとめて次のように述べている。「まず、政府は、国会議員に適用されるルールよりも有利なルールにしたがって修正権を用いることによって、いったん審議を受け入れた数少ない議員提出法案の規定を自由に修正することができ、よって、一瞬の間、議員に与えたように思われた有利性をすぐさま取り消すことが自由にできる。政府の修正権はまた、政府を支持する国会議員の下で意見を集約した後に、政府提出法案を通過させる方法でもある。そして、最後に、政府による修正案の提出は、政府にとって究極的かつ非常に貴重な利益、すなわち、政府の望まない変更の対象となった法文の規定を原状回復させること

⁹³⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 168.

⁹⁴⁾ Michel de Villiers et Thierry S. Renoux, Code Constitutionnel, Litec, 2001, p. 927.

⁹⁵⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 169.

(350) 一橋法学 第7巻 第2号 2008年7月

を可能にしてくれるのである」⁹⁶。政府に認められた修正権は、このように立法 手続の技術的・政治的支配を様々な場面で維持する能力を政府に与えてくれるも のなのである。

(4) 野党——「議事妨害」(obstruction) としての修正権

野党の議員は基本的に法律の作成過程から政治的に排除されているので、「修 正権の利用の中に議員提出法案の機能の行使およびすべての民主主義政治体制が 認めるところの異議申し立ての手段を見出す」⁵⁷⁷と言われる。

既に述べたように憲法48条は議事日程に対する政府の優先的支配を規定しているため、野党は少数派として、政府によって審議に付された法案に反対の主張を行うために修正権を利用する。かような目的で行なわれる野党の修正案にはいくつかの形態がある。例えば、政府提出法案の条項や条文を削除させるためのものや発言時間を獲得するためのもの、あるいは政府案の対案提出としての修正案などである。発言時間獲得を目的とする修正案の場合には、発言時間や質問時間を引き出すことができればいかなる形式であろうと構わないが、対案提出としての修正案の場合は、政府案の方向性に対する野党の立場を国民に示すことが重要となる。

かように政治的側面の強い野党の修正権は、政治的であるがゆえに、政府対野党の議論を活発化させることもあるが、逆に議論を縮減させる効果も有する。つまり、野党議員は、修正権により自分達の政策の優位性を主張する機会を得ることができる一方、法案の審議を遅らせる手段として修正権を利用することもできるのである。野党が行使する修正権の中で最も数が多く、政府に対抗する上で最も効果的であると言われるものは議事妨害としての修正案である。提出可能な修正案の件数についての制限が憲法にも議院規則にも存在しないことが、このような議事妨害としての修正案の増大に拍車をかけている。880。

議会運営において議事妨害という活動は、各議院の機能の正常な審議プロセスを妨害することであるが、このとき議事妨害を実行する者は、禁止された手段を用いるのではなく、正規のルールに則って間接的に議事の進行を妨げるのでなけ

⁹⁶⁾ Slimane Lakrouf, op. cit., p. 466.

⁹⁷⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 181.

ればならない⁹⁹⁾。修正案が議事妨害として最初に登場したのは、1980年、個人の自由と安全の強化を目的とする政府提出法案(Peyrefitte 法案)についての国民議会の審議において社会党グループがそれに反対したときであったが¹⁰⁰⁾、その後この現象は、1981年の政権交代以降コアビタシオン期において野党による政府への対抗手段として顕著に見られるようになる。修正権によるものを含め議事妨害という行為は議員の政治的戦略と結びついている。憲法であれ議院規則であれ、議会多数派との関係で少数派が政治的戦略を実行する可能性を封じ込めることはできない。また、議事妨害は、政府提出法案が憲法の趣旨に適合しないことや国民にとって不都合であることを野党が多数派に示すために行なわれている側面もある¹⁰¹⁾。その行動は、野党がその正当な理由を擁護することができれば正当化される。

もっとも、議会少数派の行動が、野党議員によって通常行なわれる政府あるいは多数派への抵抗から、議事妨害へと移行する瞬間を正確に識別することは困難である。議事妨害の定義は可能であっても、野党議員の抵抗行為を議事妨害とそうでないものに分類することは容易でない。また、議員による議事妨害が憲法上の権利であるか否かを決めることも困難であり、その意味でこれは憲法上の権利の一種の「変種」(figure atypique)であるとも言われる¹⁰²⁾。したがって、議事妨害は法に基づいた集団的抵抗手段の中でも特殊で例外的な形態として理解しなければならないだろう。そして、第五共和制下においては、その主要なものが修正権を通して行なわれているのである¹⁰³⁾。

^{98) 「}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 ということができる」。勝山教子「フランス議会の復権に関する一考察(一)」同志社法学 41巻6号(1990年)89頁。議事妨害としての修正案については、「IV 政党システムと 修正権」においても述べる。

⁹⁹⁾ ただし、政府主導の審議を遅らせることが議事妨害の唯一の目的ではない。憲法院による政府提出法案の審査の機会を増大させるために、政府が法案構成上のミスを犯すように仕向けることも議事妨害のひとつである。Valérie Sommacco, ob. cit., p. 63.

¹⁰⁰⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 514.

¹⁰¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 65.

¹⁰²⁾ Ibid., p. 65.

¹⁰³⁾ 修正権以外の議事妨害の技術については、Bruno Baufumé, op. cit., p. 515 et s.

(352) 一橋法学 第7巻 第2号 2008年7月

修正権が、議事妨害の技術の中でも特権的な地位にあるのは次のような理由に よる 104)。 第一に、既に述べたように、提出可能な修正案の数に対する制限条項 が存在しないことである。修正案の提出数はその作成者の意思次第であると言え る。フレーズや条文の意味が同じであっても、ちょっとした修正を加えて何度で も新たな修正案として提出できるのである。第二に、すべての修正案あるいは再 修正案について、その範囲がどうあれ、それぞれその作成者に対等に一定の討論 を行う権利が保障されることである。つまり、国民議会においては5分、元老院 においては10分の作成者による発言、それに対する政府・委員会・反対意見の 発言者の介入、投票の説明および投票という段階を踏まなければならないのであ る。第三に、すべての修正案は、委員会と本会議それぞれの段階において提出で きることである。第四に、国民議会、元老院ともに再修正案の提出に対していか なる期限も存在しないことである。よって、国民議会であれ元老院であれ、やろ うとすればすべての審議を絶えず再修正案で溢れさせることができるのである。 第五に、修正案の作成者の発言権を保障することを目的とした修正権に共通した 討論の義務が存在することである。法律案の条文に対して提出されたすべての修 正案あるいは再修正案は、表決の前に必ず審議されなければならないのである。

これらの原則は、数人の実行者の決断、彼らが議会内に常にいること、審議に付された法文について彼らがよく理解していること等の基本的な条件が揃えば、議事妨害は容易に実行に移すことのできる戦略であることを説明している¹⁰⁵。

次に、修正権を議事妨害として使用する際の具体的な方法を紹介する¹⁰⁶⁾。まず、基本的な手法として修正案を遅れて提出することが重要である。修正案が提出されると委員会は予定外の招集となるため、法案採決の土壇場までいくつかの修正案を提出しないで待つ戦略も手続の進行を妨害するのに有効である。また、提出される修正案が手書きの場合、担当係はそれらをタイプしてから配布しなければならないため効果は更に大きくなる。しかも修正案の束を議員が審議のルートに正しく乗せるために分類している間審議は中断される。その他に、修正案を

¹⁰⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 522.

¹⁰⁵⁾ Ibid., p. 523.

¹⁰⁶⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 69.

立て続けに提出することも単純ではあるが効果的な議事妨害となる。このように 議事妨害として修正権を利用する方法は様々であるが、いずれにしても議事の効 率的かつ迅速な運営を妨げるものであるので、当然政府による攻撃の対象とな る。

ただし、第五共和制においては憲法自身が修正権に対抗するための技術を用意 している点に留意しなければならない¹⁰⁷。議事妨害として修正権が行使された 場合、しばしば政府は多数派の同意の下で修正権を縮減させるための憲法上の手 続に訴える。例えば、憲法40条は、「議員によって作成された議員提出法案およ び修正案は、その採択によって、歳入の減少もしくは歳出の創設または増加の結 果を生じさせるときは、受理されない」という客観的な基準を設けている。もっ とも、議事妨害の実行者たちは、かような絶対的不受理に該当しないよう修正案 作成において最大限配慮しているので、憲法40条に触れることは稀である。また、 憲法41条に規定する法律の領域への限定については、既に述べたように政府に とってコンセイユ・デタの審査に服するコストのかかる行政立法に訴えるより、 修正権を利用して、その統制を免れる法律という形式をとる方が便宜であるため に108)、政府自身もあまり援用していない。憲法44条2項は、「政府は、討議開始 の後、事前に委員会に付託されなかったすべての修正案の審理に対して、反対す ることができる | ことを定めているが、野党の議事妨害の実行者たちは、修正案 提出に際し委員会に付託するようできる限り配慮しているため、この手続も効果 は薄いと言われている109。

したがって、議事妨害的修正案の提出に対抗するための残された手段は、「合理化された議院制」の手続に訴えることである¹¹⁰⁾。一つは、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「一括投票」(憲法44条3項)という手段がある。しかし、これにより排除できるのは政府以外の修正案の表決だけで、野党が議事妨害を目的として提出した修正

^{107) 「}Ⅲ 修正権に対する法的統制 | にて詳細に述べる。

¹⁰⁸⁾ 今関源成·前掲注52) 63頁。

¹⁰⁹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 70.

¹¹⁰⁾ 詳しくは、「IV **政党システムと修正権**」の「1.フランス固有の多数派システム」で述べる。

案を長時間かけて説明する機会を奪うことはできない。それゆえ別の手段とし て、政府は手続の濫用を理由に国民に対して議事妨害の不当性を訴えるか、憲法 49条3項に基づいて法律案に政府の責任をかけるしかない¹¹¹。確かに、憲法49 条3項の手続は野党の議事妨害を排除するのに有効ではあるが、同時に政府を支 える議会多数派議員による修正案をも排除してしまうため彼らからの反感を招く 恐れがある。また、憲法49条3項は国民議会においてのみ適用可能な手続であり、 元老院で提出される議事妨害的修正案を根本的に取り除く手段は存在しない。た だし、政府を支持する多数派が元老院でも多数を占めている場合は、元老院多数 派は「積極的先決問題」(question préalable positive)という手法を用いること ができる¹¹²⁾。「先決問題」(question préalable)という手続は、法案が審議され る議院において議員の提案により、当該法案については審議の必要のないことを 決定させる目的で1回に限り提起されうるもので113、本来は、特定の(政府提出) 法案に対して反対の意向を示すために審議を拒否する手続として利用されるが、 元老院の多数派が政府を支持している場合には、逆に審議を促進するための方途 として用いることができる114。つまり、この手続により元老院における審議が スキップされることによって、野党は修正案を提出する機会を失うわけである。 こうして野党による議事妨害を目的とした修正案は、法律の審議と作成プロセ

スの円滑な進行を妨げる存在として、しばしば消極的に捉えられ排除の対象となる。にもかかわらず、左派であれ右派であれ野党となった場合に修正権を議事妨害として利用するのに臆することがないのは、第五共和制の統治システムに内包された政府優位のメカニズムと議院内閣制によって、野党が政策形成のプロセスに積極的に参加することが困難であることの証左でもある。

¹¹¹⁾ 詳しくは勝山教子・前掲注1) 90頁。

¹¹²⁾ この技術が最初に考案されたのは1回目のコアビタシオン(1986年3月~1988年5月) の時である。Didier Maus, *op. cit.*, p. 78.

¹¹³⁾ 山口俊夫編・前掲注91) 476頁。

¹¹⁴⁾ Jean Mastias, « Histoire des tentations du Sénat de la Ve République », *Pouvoir*, N° 44, 1988, p. 31, 石川多加子「フランス第五共和制における元老院(上院)の役割と変化」明治大学大学院紀要第29集(1992年)10頁。

6. 媒介者 (vecteur) としての修正権

次に、政治システムにおける修正権の作用、すなわち市民の要求を政治的決定に変換するプロセスに修正権が関与する態様を見ることにする¹¹⁵⁾。もちろん、かかるプロセスは議会の局面ましてや修正権の行使に単純化できるものではないが、国民意思の統合過程はフランスにおいても選挙の局面に限定されていないことを指摘することは、我が国の議会制度を考察する上でも重要であると思われる。

ボフュメは、修正権は「政治体制の活力の優れた証人」であるという。すなわち、修正権というモノサシによって、「民主主義的対話の現実が評価され、諸制度が自発的にそれを準備し、体制の自由化への道を開く」¹¹⁶⁾のである。修正権が議員間の対話のダイナミズムに貢献する機能はその行使に内在する性質の観点から以下のことが指摘できる¹¹⁷⁾。

まず、修正案の作成には、追及する目的にそのテキストをできる限り合致させるため、理念を形式化し階層化する作業が不可欠である。修正案を形式化する過程で理念が曖昧にならないよう努めなければならないので、修正案はその作成段階でさえ特定の問題に対する可能な諸解決策同士の対決であり、対決に先立つ対話でもある。

次に、修正案は強制力を伴って本会議における検討に付されるため必然的に討論の土台となるが、同時に表決において議員に選択を迫るので、彼らは当該修正案と自分の政治的立場との関係を明確にしなければならない。この点からすると修正権の成功とは採択か不採択かといった帰結に限られない。修正はそれによって提案しようとした政策の妥当性だけでなく、討論に対しどの程度貢献したか否かによっても評価されるだろう。

また、修正権は執行府の優位性による討論の縮減を補正することができる。つまり、修正権によって特に野党は政府提出法案の議論に向けられる関心を、野党独自の修正案に向けさせ、メディアや世論にアピールすることができる。その意

¹¹⁵⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 236.

¹¹⁶⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 577.

¹¹⁷⁾ Ibid., p. 577.

味では巧妙な野党にとって修正権は対案の提出に相当する重要な戦術である。野党は、修正権を通じて政府とは異なる問題解決策の存在を具体化することにより 政権交代を準備する¹¹⁸⁾。

他方、政府を支える議会多数派にとっても、政府に対して刺激を与えるという意味でかかる補正機能は重要である¹¹⁹⁾。たとえ議会多数派の結束が強固で、政府案に対して修正が加えられる余地がなくとも、修正案が提示されれば、政府は自らの政策の立場を明確にし、その正当化を迫られる。修正案は熟慮を促し、担当大臣に対しては、決定したはずの問題について再度管轄する省庁との折衝を促す。行政府の各省庁が保有し、政策決定の際に彼らが活用する情報の量と質は概して過大評価される傾向があるので、この点は重要である¹²⁰⁾。

ボフュメはまた、選挙時以外の日常的なレベルで、遍在する国民の意思を国政に反映させる修正権の役割に注目して、これを「媒介者(vecteur)としての機能」と表現する「空」。市民や労働組合、職業団体あるいは圧力団体の要求や提案を媒介することにより、修正権は政治的決定のプロセスの透明化に寄与する「空」。法律の作成プロセスはしばしば不透明であり、その出自を正確に識別することは困難ではあるが、修正案は、それに対する影響力の行使を公になすものである。立法過程は、明確な諸段階から構成されているという意味で、不連続なプロセスであり、コンセイユ・デタによる法案の検討など、全くの不透明な中で展開する政府提出法案の準備段階の後に、憲法33条に規定される会議の公開性によって特徴付けられる議院における審議段階(一定の公開性が認められた委員会審議も含む)が続く。修正案は、その出自が何であれ、公に決定が行なわれる議院の段階において一つの提案を明るみに出すものである。立法過程は、法的あるいは憲法的な視点だけでなく、政治学的(あるいは社会学的)な視点、すなわち多様で具体的な影響力の交差として捉えなければならないだけにプロセスの透明性は重要である。

¹¹⁸⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 236.

¹¹⁹⁾ Ibid., p. 578.

¹²⁰⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 578.

¹²¹⁾ Ibid., p. 577.

¹²²⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 236.

では、修正案を真に主導している者は誰か。修正案は、国民議会議員、元老院 議員あるいは政府のメンバーによって署名され、議院の規則に応じて提出された 場合にのみ出現するが、多くの修正案は政府提出法案によって提起された問題に よって喚起され、大臣、行政官僚、内閣の構成員、委員会の報告者、議院の役人、 代議士、政治会派の事務局のメンバーといった立法過程の制度的なアクター(あ るいはその協力者)の熟慮から直接には生み出されている¹²³⁾。これらすべてが 議会外部の影響力に由来し、修正案の署名者は特定の団体の単なるスポークスマ ンと考えるのは誤りであるが、最初に提出された法案の方向性を変えようとする 修正案のかなりの割合が、ロビーないし圧力団体の活動に拠るものと言われてい る。政治プロセスの専門家であるギリアニ(Jean-Dominique Giuliani)は、今日 のフランスにおいてすべての事柄はロビー活動の影響の下で決まっていると言っ ても過言ではないと述べる124。第五共和制憲法は、社会的利益集団の存在を正 面から認め、彼らが立法過程に影響力を行使するルートを部分的に制度化してい る。社会的職能代表から構成される政府の諮問機関としての経済社会評議会(憲 法69条~71条)である1250。かかる立法過程においてロビー活動は、政治システ ムにおける利益調整あるいは一種の緩衝材として機能している。そのことについ てギリアニは、「現代のロビー活動は、権利要求の凝集(agrégation)と総合 (synthèse) の役割を果たしている。ロビー活動がなければ、権力はもはや『弱 肉強食の世界 でしかない | 126)と言って、現代民主政におけるロビー活動の不可 欠性を説いている。確かに、ロビー活動は審議される法案に対して批判的な分析 を提供することにより議員の情報源として機能している。結局のところは、立法 プロセスの透明性の要請に答える形でいかにしてロビー活動をその中に位置づ け、法的に枠付けることができるかという問題であろう¹²⁷⁾。その点で、ロビー

¹²³⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 579.

¹²⁴⁾ Jean-Dominique Giuliani, Marchands d'influence les lobbies en France, SEUIL, 1991, p. 71.

^{125) 「}経済社会評議会は経済的社会的諸勢力のフォーラムであり、…そこでは社会的経済的 団体の指導者が集い対話が行なわれる。この対話を通じて各評議員は自己が主張する個 別的利益を全体的利益の中に位置づけるようになり、政治的経済的社会的メカニズムの 相互依存性、独立性、複雑性を理解するようになる」。福岡英明・前掲注11) 237頁。

¹²⁶⁾ Jean-Dominique Giuliani, op. cit., p. 51.

¹²⁷⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 580.

活動によって表明された国民の部分意思を議院の委員会による分析、批評、裁定、提案というプロセスを通して修正案という法形式に仕立てることにより、裸の部分利益の表出に対してある程度歯止めがかけられているとするボフュメの指摘は重要である。

Ⅲ 修正権に対する法的統制

修正案が議会において採択に至るまでにはいくつかのハードルが待ち構えているが、その中で最も大きなものは憲法上明記された不受理である。不受理となった修正案は審議されない。第五共和制における立法権と執行権との力関係、つまり立法権に対する執行権の優越性を保障する憲法に組み込まれた意思が、議員の修正権の行使をも制限するよう働きかける¹²⁸⁾。実際、憲法上明示的には政府の修正権の行使が限定されていないのに対し、議員の修正権に対してはいくつもの制限が課されていることからもそれはうかがえる。

修正案の受理は、まず憲法に規定された実体上の不受理によって条件付けられ(40条、41条1項)、次に手続上の不受理(44条2項)、そして憲法院による統制によって条件付けられる。憲法に規定された不受理の条件は議院規則によって具体化され、それに基づき各議院によって受理不受理の判断が下され、それでも決着がつかない場合、憲法院に判断を委ねるというのが原則となっている。ただし、憲法院が、憲法上の不受理規定とは別に修正案に対して独自に実体判断をする場合もある。このとき憲法院は審議のプロセスを一定の方向へと導くアクターとなる可能性をもつことになる。

1. 実体上の不受理

(1) 財政に関わる不受理 (les irrecevabiliés financiers)

現代国家において国家予算の検討、特に財政支出に関する問題は議会の活動の中でも最も重要な地位を占めている。しかしながら、今日ほとんど独占的に国家予算を準備する任務を託されているのは政府であり、予算の中身に関する議会の

¹²⁸⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 255.

実質的な介入は様々な形で枠付けられている129)。

i) 憲法40条の不受理:一般法に対する財政に関わる不受理

「国会議員によって作成された議員提出法案および修正案は、その採択によって、歳入の減少もしくは歳出の創設または増加の結果を生じさせるときは、受理されない」(憲法40条)。このような憲法上の不受理規定は、「直接財政事項を含んだ特定の規定が、公の財政全体に対してもたらしうる結果を考慮に入れることなく、投票に付されることを回避する目的を有している」¹³⁰⁾。この規定はすべての法律案に適用され、議員の発議権および修正権を制約すると同時に、法案提出に関する特権を政府に与えている。

また、憲法40条は直接には国民議会規則92条1項および元老院規則45条1項によって実施され、修正案の受理の統制方法については、各議院の自律権に委ねられており、国民議会と元老院とで異なっている。ただし、政府のいかなる機関も各議院固有の受理・不受理の決定に関与することはできないという点については両議院で共通している^[31]。

i - ①) 議院の自律性

国民議会においては、財政に関わる受理可能性について国民議会規則のいくつかの条文で規定されている。修正案の種類に関する統制は、手続の異なる3つの段階で行なわれ、手続に関与する機関は、国民議会議長、国民議会理事部、委員会の長、委員会の理事部となっている。

審査の第一段階は、委員会におけるテキストの検討の際に行なわれる。国民議会規則86条4項は、委員会に提出された修正案が憲法40条に当てはまる場合には受理されない旨を規定している。不受理か否かは委員会の長によって、さらに判断が困難な場合には、委員会理事部によって判定される¹³²⁾。審査の第二段階は、修正案の形態がどのようなものであれ、議院理事部に修正案が提出された際

¹²⁹⁾ 第五共和制の予算過程については、J·E·S·ヘイワード(川崎信文・岩本美砂子・古川都・田口富久治訳)『フランス政治百科(下)』(勁草書房1987年)304頁以下参照。

¹³⁰⁾ Michel de Villiers et Thierry S. Renoux, Code Constitutionnel, Litec, 2001, p. 427, C.C., décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, Rec., p. 24.

¹³¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 262.

¹³²⁾ Ibid., p. 922.

に行なわれる。国民議会規則98条6項は、不受理決定の処理を議院の議長に委ねている。議長は受理か否か明らかな場合には自ら決定するが、争いのある修正案は運用上すべて財政委員会(la commission des finances)もしくはその代理機関に送られるので、その場合に議長が事前の諮問なく不受理の決定を下すことはない¹³³⁾。財政委員会に送られた修正案は、「受理」か「不受理」かのコメントを付されて議院理事部に戻される。つまり、財政委員会の長は、争いのあるすべての場合において修正案の受理・不受理を決める判定者なのである。不受理となった修正案は審議されることもなければ公にされることもない。もっとも、修正案は委員会提出後に不受理となることもある。この場合、その修正案は審議に付された後、財政委員会および委員長の意見にしたがって議院の議長が受理か否かを決定する¹³⁴⁾。

他方、元老院規則45条に規定されている修正案に関する手続は国民議会規則ほど厳格ではない。元老院においては憲法40条によって定義されるすべての修正案は、政府、財政委員会、あるいは実体判断を付託された委員会によって提起される不受理の抗弁の対象となりうるが、決定を下すことを求められるのは常に財政委員会である(元老院規則45条1項)。政府と財政委員会がともに不受理を主張すれば不受理は認められる。政府が主張する不受理を財政委員会が認めなければ修正案は受理され本会議の審議に付される。財政委員会の長あるいは一般報告者(rapporteur général)あるいは権限を有する特別報告者(rapporteur spécial)が、直接態度を表明するのに十分な情報提供を受けていないと判断した場合、修正案の作成者はその修正案を擁護するために5分間の発言権を与えられている(元老院規則45条2項)。

法律案および修正案の統制に関する両議院の違いは、第一に、国民議会が修正 案の憲法規範への適合性について自主的に配慮することである。政府は国民議会 が行う受理・不受理の判断に影響を与えない。それに対して元老院は、憲法規範 への適合性判断についてその積極的な役割を政府に委ねている。議員は元老院に おいて国民議会よりも法律案を容易に提出できるが、その反面、元老院において

¹³³⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 263.

¹³⁴⁾ Ibid., p. 264.

政府は不受理の抗弁を提起する権限を有している。議院の決定機関が介入するの は政府によって不受理の抗弁が提起されたときに限られる¹³⁵⁾。

もう一つの違いは、受理可能性に対する統制について、国民議会の方が元老院よりも技術的側面が強いということである。国民議会においては、財政委員会の長は、個人の権限で修正案についての決断を下すことができるので、法技術の専門家として判断を行うのに対して、元老院においては、争いのある修正案についての決定は一定の政治性を帯びている。もちろん、一般に元老院における修正案の受理・不受理の決定が客観性を有しないというわけではないが、財政委員会の36人のメンバーによる合議によって決定が下されるために、決定に一定の政治的性格を与えることになる¹³⁶⁾。

i - ②) 憲法院の関与

憲法61条に基づいて憲法院へ訴える手続は、財政に関する議会の主導性に対して憲法が定めている制限事項に、特定の法律の規定が反しているか否かを確認するためにも用いることができる。ただし、これは議院外の事後的な統制である。 憲法院は、議会による法律の作成の後でなければ介入することはできない。財政に関する憲法裁判による介入は、先に述べた「議院の自律性」を侵害することはできない¹³⁷⁾。

1961年1月20日判決において、憲法院はまず、議院の決定した受理・不受理に対する統制を行う権限を有することを自ら認めた¹³⁸⁾。そして、1975年7月23日判決では、憲法40条の規定は、憲法院が判決を下す前に、議院の決定機関によって適用されなければならないことを次のように明確に示す。「議会である二つの議院の規則が予定する条件の下で、この[憲法40条の(引用者注)]規定の実施が立法手続において保障されているならば、法律の作成が[憲法40条の(引用者注)]規定の文言と精神に合致しているかどうかについて決定を下すのが憲法院の任務である」¹³⁹⁾。また、1977年7月20日判決では、「議会の構成員によって提

¹³⁵⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 265.

¹³⁶⁾ Ibid., p. 266.

¹³⁷⁾ *Ibid.*, p. 268.

¹³⁸⁾ C.C., décision nº 60-11 DC du 20 janvier 1961, Rec., p. 29.

¹³⁹⁾ C.C., décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, Rec., p. 24.

起された議員提出法案あるいは修正案が憲法40条への配慮なく採用されたかどうかを確かめる問題を憲法院に提訴することができるのは、この議員提出法案あるいは修正案の受理可能性の問題が議会に対して提起された場合だけである」¹⁴⁰⁾として、先の判例を再確認している。

政府は、議員提出法案あるいは修正案について、議院の機関によってなされた 受理の決定を憲法院に上訴することができる。単に政府によって訴えられる脅威 だけでも議院に対して効果的である。なぜなら、事後的な取り消しの脅威によっ て、議院は自らの決定について入念に検討することを余儀なくされるからである。 このようにして、修正権の受理・不受理決定に対する憲法院の統制は、議院の決 定の上訴審として、憲法院の役割を強化することになる¹⁴¹⁾。また、議院が修正 案の受理決定の検討を慎重に行うようになった結果、政府は、採用された規定の 違憲性を主張して憲法院に訴えることを示唆するという政治的戦略として、修正 案の財政に関する不受理の抗弁を利用するようになった。裏を返せば、政府が議 院の審議においてできることは、憲法院に提訴することを示唆することによって 憲法40条を議院に押し付けることだけである¹⁴²⁾。

かくして修正権の行使についてのラストワードを有するのは憲法院ではあるが、憲法40条が修正権という憲法上の権利に対する制限を定めているとしても、それは「直接財政事項を含んだ特定の規定が、公の財政全体に対してもたらしうる結果を考慮に入れることなく、投票に付されることを回避する」¹⁴³⁾ためだけであることを憲法院は再確認している。したがって、歳入の減少もしくは歳出の増加を口実として、修正権の行使を圧殺するために、憲法40条を用いることはできない。憲法40条はあくまで、提案される措置について「公の財政全体に対してもたらしうる結果を考慮に入れること」を要求する規定なのである¹⁴⁴⁾。また、実際の政治的運用を見ると、この規定に対する議員たちの不満は当初に比べて少なくなっているようである¹⁴⁵⁾。

¹⁴⁰⁾ C.C., décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977, Rec., p. 37.

¹⁴¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 269.

¹⁴²⁾ Bruno Baufumé, op. cit., P. 86.

¹⁴³⁾ C.C., décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, Rec., p. 24.

¹⁴⁴⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 270.

ii) 特殊な不受理

「予算法律に関する組織法律を定める1959年1月2日のオルドナンス」¹⁴⁰(以下、オルドナンスn°59-2)42条は、「予算法律の政府提出案に対するいかなる付加条項や修正案も、支出の削除あるいは削減、収入の創設あるいは増加、公費支出の統制、を目的とする場合を除き、提出することはできない」¹⁴⁷⁾と規定している。ある法律に含まれる本来の目的とは無関係の規定を議会用語で、「便乗立法」(cavalier législatif)と呼ぶが¹⁴⁸⁾、オルドナンスn°59-2は、予算決定過程における政府の優先的支配を目的とし、予算法律に対するあらゆる便乗立法を禁止している。この規定によれば、一部の例外を除いて予算法律に対する修正権の行使は禁止されることになる。つまり、オルドナンスn°59-2の42条は憲法40条の条件を厳格化し、修正案の不受理の可能性を高めていると言える。

この規定を文字通り解釈すれば、予算法律の政府提出案が議会に提出されると、議会はそれに対して認可、統制、受理、拒否はできるけれども、厳しく限定された条件をクリアした場合を除いて、それに手を加えることはできないことになる¹⁴⁹⁾。このように修正権の原則的な禁止を定めるオルドナンスn°59-2の42条は、修正権を定める憲法44条に反するか否かが問題となるが、憲法院は、「1959年1月2日のオルドナンス42条の予定する不受理は、憲法40条と同一の関心に応えるものであり、予算法律に関して、その諸規定を適用させただけである」¹⁵⁰⁾と述べ、憲法40条の解釈と同等の解釈を与えている。結果として、議会における運用と憲法院の解釈の両方の圧力により、この規定の文言上の攻撃性は削り取られ、憲法40条の解釈にほぼ同化している¹⁵¹⁾。

次に、オルドナンスn°59-2の42条は、憲法40条と同様に、議員の修正案に対してのみ適用されるのか、それとも政府の修正案もこの不受理の対象となるのか

¹⁴⁵⁾ François Luchaire et Gérard Conac, La constitution de la République française, 2éd, Economica, 1987, p. 828.

¹⁴⁶⁾ もともとはオルドナンスとして制定されたが、その後、組織法律として処理されている。

¹⁴⁷⁾ Michel de Villiers et Thierry S. Renoux, op. cit., p. 1068.

¹⁴⁸⁾ Bruno Baufumé, op. cit., P. 253.

¹⁴⁹⁾ *Ibid.*, p. 100.

¹⁵⁰⁾ C.C., décision nº 80-126 DC du 30 décembre 1980, Rec., p. 53.

¹⁵¹⁾ Bruno Baufumé, op. cit., P. 107.

が問題となる。議会における運用については、基本的に政府による修正案は42 条の制限から除外されると考えられているようであるが、憲法院は政府案も対象 となるとみなしている¹⁵²⁾。

1973年憲法院は、修正案によって導入された予算法律の条文がオルドナンスn° 59-2の42条に反することを認めた¹⁵³⁾。この修正案を最初に提出したのは議員であったが、政府によって再修正されて提出されたものである。この修正案を元老院議長が憲法院に提訴したのは、再修正の中身が42条に反すると判断したためであった¹⁵⁴⁾。この憲法院判決については、憲法40条は議員による修正案を対象としているが、オルドナンスn° 59-2の42条は、予算法律について憲法40条を具体化したものであり、その対象には政府も含まれることを憲法院が認めたものであると解釈されている¹⁵⁵⁾。憲法院は、その後1976年にこの判決を追認し、大部分を政府が提出した修正案に由来するいくつかの条文について違憲判決を下した¹⁵⁶⁾。憲法院は、オルドナンスn° 59-2の42条を文字通り解釈したものと思われる。

オルドナンスn°59-2の42条の規定は便乗立法を避けることを目的としており、政府の予算法律案に対する財政と関わりのないあらゆる付加条項ないし修正案を禁止することによって、予算と関係のない条項が予算法律に組み込まれることがないよう制定されたものである。かかる趣旨からすれば、議会の構成員だけでなく政府もこの規定の適用対象となるのである¹⁵⁷。

上記のような予算法律に対する修正案の不受理規定に加えて、憲法34条6項は、「社会保障財政法律は、組織法律によって定められる条件および留保の下で、社会保障に関する財政収支の一般的条件を決定し、かつ、収入の予測を考慮して支出の目的を定める」と規定する。この規定は1996年の憲法改正によって新設されたものであるが、予算法律と同様に、社会保障財政法律に対してはいかなる条

¹⁵²⁾ ただし、このような解釈は必ずしも定着しているわけではないようである。Ibid., p. 106.

¹⁵³⁾ C.C., décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Rec., p. 25.

¹⁵⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., P. 105.

¹⁵⁵⁾ Loïc Philip, « Chroniques constitutionnelles et parlementaires françaises », RDP, 1974, p. 543.

¹⁵⁶⁾ C.C., décision nº 76-73 DC du 28 décembre 1976, Rec., p. 41.

¹⁵⁷⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 277.

件の下で修正権を行使することができるかが問題となる。

憲法院は1996年の判決において、憲法40条の予定する財政に関わる不受理の 論理を憲法34条6項の社会保障財政法律にも援用した¹⁵⁸⁾。予算法律と同様に、 社会保障財政法律においても、「便乗立法」(cavaliers sociaux) は禁止される¹⁵⁹⁾。 社会保障財政法律に関する組織法は、当該法律の領域を厳しく限定し、この領域 に属さないあらゆる修正案あるいは当該法律の実施を可能とする正当な事由を伴 わない修正案は受理されない(組織法律111条の1、3項)ことを規定している¹⁶⁰⁾。

(2) 政府による不受理事由の抗弁

憲法41条1項は、「議員提出法案もしくは修正案が、法律の領域に属さず、または、第38条にしたがって与えられた委任に反することが立法手続の過程で明らかとなった場合には、政府は、不受理をもって対抗することができる」と規定し、同2項は、「政府と当該議院の議長との間に意見の不一致がある場合には、憲法院は、いずれかの請求に基づいて8日の期間内に裁定を行う」と定める。この手続は議員の発議権に政府が対抗するための手段として理解される。憲法40条も同様の目的で利用できるが、憲法40条に定める受理の条件は必ずクリアしなければならないものであり、政府による修正案であれ議員による修正案であれ対象となるのに対して、憲法41条の不受理の抗弁は政府だけの裁量的権限である。政府が任意に行使できる権限であるのは、この規定の目的が議員の自由を制限することによって修正権の行使を絶対的に規制することではなく、政府の権限に属する領域を政府が保護できるようにすることであると理解されている「61」。

政府が憲法41条の不受理に訴えると、まず当該修正案が提出された議院の議長がその不受理の抗弁に十分な根拠があるかどうか決定を下さなければならない。議長と政府に意見の不一致がある場合に憲法院の裁定を求めることになる(2項)。憲法院の裁定が出るまで立法手続は中断される¹⁶²⁾。

憲法院は、1979年4月26日判決において自らの権限の範囲を厳格に限定して

¹⁵⁸⁾ C.C., décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996, Rec., p. 95.

¹⁵⁹⁾ Marie-Joseph Aglae, « Les cavaliers sociaux », RDP, 2000, pp. 1177 et s.

¹⁶⁰⁾ Michel de Villiers et Thierry S. Renoux, op. cit., p. 1073.

¹⁶¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 287.

いる。「政府がその条文に対して不受理をもって対抗している議員提出法案あるいは修正案が、憲法41条の適用によって憲法院に提起されたとき、憲法院は、当該議員提出法案あるいは修正案が法律の領域に属するのか、それとも命令の性質を有するのかという問題についてのみ決定を下すことができる。したがって、これらの法文の憲法適合性について決定を下すことはない。かような憲法適合性は、憲法61条の予定する条件の下で提起された場合にのみその評価の対象となりうる」¹⁶³⁾。次に、1982年7月30日判決において、憲法41条の手続は、任意的性質をもつということ、そして法律の不確定な侵害に対して命令に固有の領域を政府が保護することを可能にする目的を有することを認めた¹⁶⁴⁾。したがって、法律の領域と命令を領域の区分を保障する権限は議院には属さないが、憲法院自身は、政府が憲法41条に訴えることで命令の領域を保持する決断をしない限り、修正案によって法律事項が拡大するのを自ら防ぐことはしない¹⁶⁵⁾。つまり、憲法院は自ら修正権の行使を規制して議院の審議を侵害するようなことはしないのである。

既に述べたように、政府が修正案に対して憲法41条を用いて対抗する事例は、近年あまり多くない。例えば、1991年において、提出された修正案の総数は170000件を越えるにもかかわらず、41条が利用されたのは、国民議会において38件、元老院において79件であった¹⁶⁶⁾。この事実は、憲法41条が修正権の行使に対する実際上の障害にはなっていないことを表している。ただし、それでも政府は41条に特定の機能を期待している。

まず、政府は、立法者が修正権を利用して命令の領域に干渉してくるのを防ぐ ための手段として41条を利用することができる¹⁶⁷⁾。かような解釈は制憲者の意

¹⁶²⁾ 憲法41条の「立法手続の過程」の範囲について、憲法院は1961年10月18日判決において、政府による不受理の抗弁は修正案の審議が終わらないうち、つまり、当該修正案が表決される前に提起できる、とした。C.C.,décision n° 61-4 FNR du 18 octobre 1961, *Rec.*, p. 50.

¹⁶³⁾ C.C., décision nº 76-10 FNR du 26 avril 1979, Rec., p. 55.

¹⁶⁴⁾ C.C., décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Rec., p. 57.

¹⁶⁵⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 289.

¹⁶⁶⁾ Bruno Baufumé, op. cit., P. 51.

¹⁶⁷⁾ Ibid., p. 53.

図とも一致している。しかし、今日実際に政府が41条に訴えるのは、本来意味する技術的あるいは法的目的よりも政治的な目的の場合の方が多い。議会が多数派政治のメカニズムによって運営されるようになると、少数派である野党は憲法の予定するシェーマを行使することによって自分達の発議権を確保しようとする。議会における多数派支配が実現した今日、修正権は急速に野党の地位を多数派に認識させるための最も効果的な手段として利用されるようになった。つまり、修正権を媒介することにより野党議員が頻繁に発議権を行使するようになったのである。

かかる文脈において憲法41条は、政治的少数派に由来する発議が法律のテキストに挿入されることに政府が対抗するのを可能にさせる手段へと変貌する。政府は、41条を用いて政府にとって好ましくない修正案が投票に付されることを回避することによって審議を迅速化し、審議を政府に有利に運ぶことができるのである¹⁶⁸。

2. 手続に関わる不受理

「政府は、討議開始の後、事前に委員会に付託されなかったすべての修正案の審理に対して、反対することができる」(憲法44条2項)。よって、議員が有効に修正権を行使するためには基本的に委員会審議の段階で修正案を提出しておく必要がある¹⁶⁹⁾。これも立法手続と審議過程における政府の支配を保障する規定の一つであり、政府が反対した修正案が結果的に不受理とならなかったとしても、手続上不受理にすることで実体上の不受理と同じ効果を有することが期待されている¹⁷⁰⁾。

この規定は、入念に準備された政府提出法案に対して、事後的に思いつきで修 正が加えられるのではないかという懸念に応えるもので、修正案に対抗する権限

¹⁶⁸⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 293. 例えば、2005年1月に郵便業務の調整に関する法律の表決の際に、命令の領域に属するとして14765もの野党の修正案が排除された。Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 24éd., Dalloz, 2007, p. 521.

¹⁶⁹⁾ その例外については、勝山教子・前掲注1) 854頁。

¹⁷⁰⁾ 各議院における詳細な手続は、国民議会規則100条3項、元老院規則49条5項で具体化されている。

は政府にのみ与えられている¹⁷¹⁾。ただし、この権限の行使は政府の裁量に委ねられており、行使しなくともよい。また、修正案の審理への反対は討議開始の後でなければ提起できない。

もっとも、この規定が援用されるとしても、それは既に述べた野党の議事妨害としての修正案に対抗するためであって、積極的に討議を行なうための手段としての修正権を制約してはならない¹⁷²⁾。運用上も憲法44条2項は修正権の行使に対する大きな手続上の障害とは理解されていない。

3. 憲法院独自の統制

修正案の受理に対する議院自身による事前の統制は、憲法61条2項に基づいて審査を要請された憲法院によって行使される事後的統制によって補完される。既に述べたように、修正権は議員だけでなく政府にとっても有益な手段であるので、憲法院の判断は慎重かつ厳格でなければならない。つまり、憲法院は政府の特権と議員の権利との間のバランスをとることを期待されているが、これは同時に憲法院の判断はどこまで許されるかという問題を提起する。というのも、修正権の受理可能性について決定を下すということは、憲法院が法形成過程のアクターとなることを意味しているからである「73"。修正権は多くの議員にとって政治的道具であり、発議権の代替物であることは既に確認したが、立法過程を討議的に捉えることを目的とした本論考において、憲法院という議会外部の機関による修正権の統制がどのように行なわれているかという問題を避けて通ることはできない。この点について憲法院自身は、憲法が直接言及していない条件を修正権に課すことに関して躊躇していない「74"。

まず、憲法院は1985年11月13日判決において、審議中のテキストと一切関係

¹⁷¹⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 296.

¹⁷²⁾ *Ibid.*, p. 298.

¹⁷³⁾ フランスにおいて憲法院が政治過程に与える影響の問題性についてここで詳しく論じることはできない。この問題を詳細に紹介いる文献として、山元一「《80年代コアビタシオン現象》以降のフランス憲法論の一断面~『法によって捕捉される政治』という定式をめぐって」清水望古稀記念論文集『憲法における欧米的視点の展開』(成文堂1995年)参昭。

¹⁷⁴⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 335.

のない修正案は許されないと判示した¹⁷⁵⁾。国民議会規則は、修正案は修正しようとするテキストに正しく(effectivement)適用されなければならないことを規定し(98条5項)、また、元老院規則は、修正案が審議の対象との関係を越えてはならないと規定している(48条3項)。憲法院は、憲法のテキストの中に根拠を見出すことなくこれらの議院規則上の原則を憲法規範として認めたのである¹⁷⁶⁾。続いて1986年に憲法院は、修正案はその目的と範囲において修正権に「内在する限界」(les limites inhérentes)を越えてはならないと判示した¹⁷⁷⁾。憲法39条に規定される政府提出法案および議員提出法案と憲法44条に規定される修正案とを区別することによって、修正権の行使に内在する限界が存在することを示したのである¹⁷⁸⁾。この判例は1987年に、《Séguin》修正にも適用され、社会秩序に関する措置を規定する政府提出法案に対して加えられた労働時間の改正に関するいくつかの条項が無効とされた¹⁷⁹⁾。

この判決は、議会権限の侵害と憲法上の根拠の欠如を理由に、議院の議長による異例の抗議を惹起し、学説の多数も、修正権の境界を定めることは政治的観念論に埋没することであるとしてこの判決を批判した¹⁸⁰⁾。例えば、カルカソンヌはこの判決について、憲法院は主観的な選択をして、自分の勝手な解釈を議会の解釈に取って換えたのだと指摘している¹⁸¹⁾。

それにもかかわらず、憲法院はその後も法律案と修正案が混同して使用されることを厳格にサンクションしてきた。シャニョローは、「この判例は法律案の表決条件に対する複雑な統制に憲法院が関与していることを示し、議院規則が修正案の手続について明確に規定している以上、正統(légitime)ではある」と述べる¹⁸²⁾。議院規則はそれ自体として憲法的価値を有しないとしても¹⁸³⁾、手続レ

¹⁷⁵⁾ C.C., décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, Rec., p. 78.

¹⁷⁶⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 351.

¹⁷⁷⁾ C.C., décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, Rec., p. 179.

¹⁷⁸⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 351.

¹⁷⁹⁾ C.C., décision nº 86-225 DC du 23 janvier 1987, Rec., p. 13.

¹⁸⁰⁾ Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain tome Histoire constitutionnelle la Ve République, 2éd, Armand Colin, 2001, p. 261.

¹⁸¹⁾ Guy Carcassonne, « A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, N° 41, 1987, p. 169.

¹⁸²⁾ Dominique Chagnollaud, op. cit., p. 262.

ベルで法律の発議と修正とを区別する憲法規定(39条、44条)に由来していることは無視できない。つまり、憲法院は、手続上の相違から修正案に対する限界が導き出されると結論付けてきたのである¹⁸⁴。

しかし、1995年になって、憲法院はこの判例を以下のように修正する。「民主的討論の良き進展、したがって、憲法上の公権力の良き作用は、憲法44条によって与えられた修正権が十分に尊重され、政府と同様に議員も妨げられることなくそれを行使できることを前提としている…これら二つの要請には、この権利 [修正権(引用者注)] の明らかに過度な使用(un usage manifestement excessif)がなされないことが含まれる」¹⁸⁵⁾。

その後、憲法院は、司法官の地位と司法官職高等評議会について定める組織法律に関する2001年6月19日判決において、「修正権に内在する限界」という枠組を用いず¹⁸⁶⁾、修正権が法律発議権の「コロラリー」であるという捉え方を放棄した¹⁸⁷⁾。ただ、先に述べた「便乗立法」を排除するために、修正案は審議中のテキストとしっかりとした関係があるものでなければならないとした。続いて、2006年1月19日判決では、既に採択された条文に関しては法文を調整する場合を除いて、第二読会ないし第三読会において修正案を提出することを禁じた¹⁸⁸⁾。これは審議の合理化と質の向上を目的としている¹⁸⁹⁾。

IV 政党システムと修正権

前章までは主にボフュメの議論を参照しながら、憲法に基づいて政府には多くの議会統制の手段が与えられ、安定的な議会多数派が形成されているにもかかわらず、議会多数派は多くの修正案を提出することによって政府に対して自律的に

- 183) C.C., décision nº 78-97 DC du 27 juillet 1978, Rec., p. 31.
- 184) Dominique Chagnollaud, op. cit., p. 262.
- 185) C.C., décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, Rec., p. 269.
- 186) C.C., décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, Rec., p. 63.
- 187) Pierre Avril et Jean Gicquel, « Le droit d'amendement : La fin des « limites inhérentes » », *Petites affiches*, 13 juillet 2001 n° 139, p. 5.
- 188) 「漏斗 (entonnoir) のルール」と言われ、両院によって同一の法文で採用された規定について第二読会以降修正案を提出してはならないとする。
- 189) Jean-Pierre Camby, « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », RDP, 2006, p. 293 を参照。

影響力を行使していることを確認した。しかし、実際に修正権を行使して政府の立法作業に参加しているのは、議会多数派という集合体ではなく、そこに属する会派ないし議員個人である。そして、多数派に属する会派や議員が修正権を行使して影響力を行使できるか否かは、政府と多数派との関係、あるいは多数派内部における規律の度合いによって左右される。そこで、彼らが修正権を行使できる条件を知るためには、フランスにおける多数派システムの考察が不可欠となる。

フランス第五共和制における多数派現象は、その理念型といわれるイギリス下院におけるそれとは異なり独特の性質を有する。それは、フランス政治文化の伝統もさることながら、第五共和制憲法に定められた制度的な要因が深く関わっている。一つには、1962年の憲法改正によって導入された共和国大統領の直接公選制であり、もう一つは、「合理化された議院制」のメカニズムである。以下ではまず、フランス議会制研究を代表するピエール・アヴリルの所論に基づき、フランス固有の多数派システムについて考察し1900、それに続いて、多数派システムが具体的に修正権の行使にどのような影響を及ぼしているかを政治的な文脈に沿って論じることにする。

1. フランス固有の多数派システム

第五共和制成立以前の議会多数派は、行動に一貫性のない集合体であり、政府の長の信任に際してもアドホックに票を投じる代議士の集団に過ぎなかった¹⁹¹⁾。彼らはその時々の情勢や争点に応じて政治的立場を変え、仮に多数派が形成されたとしても、すぐに造反が生じ、結果として政府は常に不安定であった。このよ

¹⁹⁰⁾ アヴリルによる多数派システムおよび「合理化された議院制」の研究については、Pierre Avril, « Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *La Constitution de la Cinquieme Republique*, sous la direction de Olivier Duhamel, Jean-Luc Parodi, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985; « La majorité parlementaire ? », *Pouvoir*, № 68, 1994; « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998; « Quel èquilibre entre exécutif et législatif? », *RDP*, 2002. を取りあげる。以下、それぞれ、Pierre Avril, 1985, Pierre Avril, 1994, Pierre Avril, 1998, Pierre Avril, 2002. と表記し、これら以外のアヴリルの著作と区別する。

¹⁹¹⁾ 革命以後のフランスにおける個人主義的代表観については、René Capitant, « La crise et la réforme du Parlementarisme en France », Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940), Édition Panthéon-Assas, 2004, p. 343以下を参照。

うな状態は第五共和制の第一立法期まで続く。例えば、ド・ゴール体制成立当初においては左派が反対する政府の社会経済政策について右派が賛成し、右派が反対する政府のアルジェリア政策について左派は賛成するといったようなねじれ現象がしばしばみられた¹⁹²⁰。そうした中で、政府は議会において相対的多数に過ぎないド・ゴール派を当てにせざるをえなかったが、ポンピドゥーの首相任命に代表されるド・ゴールの反議会主義、脱政党化・官僚化の推進によって議会内のド・ゴール派も瓦解し、大統領直接公選制をめざす62年の国民投票へと至る。その後、国民の直接普通選挙による大統領選出はフランスに特有の多数派を生み出すことになった。

ミッシェル・ドゥブレに代表される第五共和制憲法の制憲者たちは、イギリスの議院内閣制を一つのモデルとして念頭に置いていたが、フランスの政治的分裂の強固さと寸断された政党システムを前にして、イギリスの議院内閣制を機能させている安定した多数派政治はフランスには決して輸入することはできないと考えた1950。その結果、安定した多数派システムを代替するために彼らが用意した制度的なメカニズムは、大統領制と「合理化された議院制」である。議会に政府を支える多数派が存在しなくとも、大統領に強力な執政権限を付与することで円滑に政策を立案・遂行し、「合理化された議院制」によって迅速かつ効率的に決定が下せると考えたのである。しかし、彼らの予想に反して、1962年には、寸断された多党システムに代わって安定した議会多数派が国民議会に生まれる。この議会多数派は、政策ごとに離合集散を繰り返す存在ではなく、持続性と一貫性をもった集合体である。確かに、この多数派は諸政党の連合体ではあったが、この連合は選挙後に各会派の幹部の交渉によって成立するのではなく、有権者の投票によって選択されたものであり、理論的には、立法期中一貫して政府を支持する明確な使命を負う1940。

しかし、フランス第五共和制に出現した多数派は、先程述べたようにその欠如

¹⁹²⁾ 中木康夫『フランス政治史 下』(未来社1976年) 65~92頁。

¹⁹³⁾ ピーター・モリス (土倉莞爾・増島建・今林直樹訳)『現代のフランス政治』(晃洋書房 1998年) 79頁。

¹⁹⁴⁾ Pierre Avril, 1994, p. 45.

を補うために制憲者が用意していた制度メカニズムとその後の憲法改正によって、多数派システムのモデルとされていたイギリス庶民院(下院)のそれとは異なる姿を現すことになった。

(1) 統治される多数派? ~大統領と議会多数派~

第一の特殊性は、多数派が大統領という外部の存在によって制御される点である。確かに、議院内閣制のモデルであるイギリス下院におけるのと同様に、フランスにおいても多数派の構成は国民議会選挙における有権者の投票によって決定され、その結果成立した議会多数派に対して有権者が期待するものもまた同様に政府を支持することである。しかし、イギリスにおいては、議会多数派の長と政府の長は一致しているために、多数派が政府・首相を信任している限りにおいてのみ、政府・首相は多数派を指揮することができる。つまり、多数派の信任が失われれば、政府・首相はその地位を追われることになる1950。ここでの政府は議会多数派に完全に従属する存在と言えよう。

他方、フランス第五共和制において出現した多数派は、大統領に従属する存在であると言われる。確かに、フランスにおいても議会多数派の存在理由は政府を支持することであるが、政府が直接由来しているのは議会ではなく大統領である。首相は議会多数派が選ぶのではなく大統領の決定による¹⁹⁶⁾。そして、大統領によって決定された首相・政府が多数派を指揮するという図式ができあがる。国民議会の信任が不安定であっても大統領の信任を保持していれば存立できることを保障することによって政府の安定を図っているのである。ただし、このような憲法運用は第五共和制発足当初から存在していたわけではなく、62年に大統領直接公選制が導入され、議会に多数派が形成されて以降確立したものである点に注意が必要である。

ド・ゴール憲法と言われる第五共和制憲法は、執行府の強化と立法府の相対的

¹⁹⁵⁾ Ibid., p. 46.

¹⁹⁶⁾ Ibid., p. 46. 第五共和制憲法8条1項は「共和国大統領は、首相を任命する」と規定しているが、憲法に首相の任命規定があるからといって、その決定が実質的な決定であるとは限らない。事実、周知のようにイギリスにおいては国王による首相の任命権は形式的なものに過ぎない。これに対し、フランス第五共和制において国民に直接選ばれた大統領による首相の任命権は実質的なものである。

弱化によって政府の安定を図り、強い政府と弱い議会を公権力関係の基本に据えることを主眼として統治構造を構築しようとするものであった。よって、ド・ゴール大統領は個人独裁的色彩の強い反議会主義的な形で国政上重要な決定を行い、議会は実際上諮問的役割にまでその権限を低下させた。しかし、62年以降、国民的英雄ド・ゴールによって支えられてきた大統領権限の絶対性がその効力を弱めていく中で、政府に従順な議会という権力関係の構図を維持するための方策として大統領多数派¹⁹⁷⁾を基準として、それと同質の議会多数派を形成するという方式が考えられたのである¹⁹⁸⁾。

大統領多数派に議会多数派が吸収されるというこのような現象は、1969年と1974年の大統領選挙において明確に現れた。このとき、大統領選挙は立法期の途中で実施されたにもかかわらず、大統領選出の後に国民議会の解散はなされなかった。つまり、このことはポンピドゥー大統領(1969年~)とジスカール・デスタン大統領(1974年~)を推した議会多数派が、大統領多数派として新たに位置づけられたことを意味する「1990」。大統領が議会多数派から内閣を構成したことによって大統領多数派としての資格を与えられたのである。したがって、多数派が再構成されたのは「上から」であり、このことは、多数派形成プロセスと議会選挙との関係が、主要な政治的決定を形成する大統領選挙によって媒介されたことを意味している。アヴリルは、ジョルジュ・ビュルドーの「統治される民主政(démocratie gouvernée)」2000に倣って、このような多数派を「統治される多数派」と呼んだ。2010」。

もっとも、1986年、1993年、1997年の国民議会選挙の結果生じた3度のコア ビタシオン(保革共存)という現象には、この「統治される多数派」という定式

¹⁹⁷⁾ 大統領多数派とは、大統領選挙での当選者に票を投じた有権者を意味し、これは大統領の7年の在職期間の政治的基盤となり、また、政府の構成員を決定する際の基準となる。 Pierre Avril, 1985, p. 166. 勝山教子「フランス議会の復権に関する一考察□」 同志社法学42巻2号(1990年)63頁も参照。

¹⁹⁸⁾ Pierre Avril, 1985, p. 167.

¹⁹⁹⁾ Pierre Avril, 1994, p. 46.

²⁰⁰⁾ Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, 3éd., tome V les Régimes Politiques, LGDJ, 1985, p. 532 et s. ビュルドーの民主政論については、高橋和之・前掲注2) 272頁も参照。

²⁰¹⁾ Pierre Avril, 1994, p. 47.

は当てはまらないように見える。なぜなら、選挙後成立したシラク内閣(1986年~)、バラデュール内閣(1993年~)、ジョスパン内閣(1997年~)ともに大統領選挙とは左右逆の国民意思を示す議会多数派に由来しているからである。しかし、アヴリルは、コアビタシオンという事態を前にしてもなお、「統治される多数派」の定式は妥当していると述べる。その理由として彼は、コアビタシオン期においては、次の大統領選挙を睨んだ政治運営がなされる点を指摘する。つまり、大統領選挙とは独立に形成された議会多数派に基づく内閣は、それらが次の大統領選挙で大統領多数派として再構成されることを予定した過渡的な性格を有するものと理解するのである。「そのときの多数派がたとえ前の大統領選挙の影響を受けていなくとも、少なくとも傾向においては次の大統領選挙に立脚している。たとえ議会多数派の自律の条件が揃えられているように見えても、多数派は常に、議会多数派と直接関係する有権者の決定ではない政治的決定に服従したままである」2022)。

このように大統領ないし大統領選挙を基軸に多数派を捉える考え方は、フランスの憲法学説においては今日に至るまで一般的である。例えば、日本においても著名なM・デュヴェルジェはその教科書の中で、大統領権力の強弱を説明するために、大統領と多数派との関係を論じているし²⁰³⁾、コリアールも、多数派は大統領選挙の「副産物」(sous-produit)であると述べている²⁰⁴⁾。もっとも、3度のコアビタシオンを経験した後のアヴリルの論考を見ると、大統領中心的な多数派の捉え方について、多少トーンの変化を読み取ることができる。彼はそこで次のように述べている。

「コアビタシオンを押し付けることによって、大統領の存在を弱める結果となる場合があったとしても、国民議会選挙は大領選挙の結果によって影響を受けるという意味で、大統領選挙は、もちろん、フランスの政治生活の中心的な地位を占め、指導的役割を果たしている。しかしながら、すべてのケースにおいて、首

²⁰²⁾ Ibid., p. 47.

²⁰³⁾ Maurice Duverger, Le système politique français Droit constitutionnel et Science politique, 21éd, PUF, 1996, p. 510 et s.

²⁰⁴⁾ Jean-Claude Colliard, « La singularité française », Pouvoir, N° 85, 1998, p. 48.

相を任命する大統領の権限は、国民議会の構成、すなわち議会多数派に左右され る。確かに、議会多数派と大統領多数派が一致している場合には大統領の選択は 自由であるように思われるが、その場合でさえ、大統領の完全な裁量というわけ ではない。なぜなら、首相には自らの職務をこなせる能力がなければならないか らである。さらに、首相の権威は首相がその業務を指揮する多数派に受け入れら れなければならない。首相の個人的資質と同様に多数派の構成が、首相選択の決 定を条件づけ、その結果に影響を及ぼす。首相の選択に関する大統領の主導権の 限定性を知るには、エディス・クレッソン首相の例を想起すれば十分である。大 統領が議会多数派を指揮する任務を与えた首相を、その多数派は受け入れる。コ アビタシオン期においては、首相は議会多数派から生じる。しかし、議会多数派 の選択は裁量ではない。たとえ、多数派が選挙前に首相候補を認定し、大統領に 対して彼・彼女を課すことによって、積極的役割を果たすとしても、「首相を(引 用者注)〕決めるのは有権者である。イギリスと比較したフランスの特殊性は、 [政府の選択が(引用者注)] 大統領選挙によって媒介されていることである。し かし、その機能の論理は、議会選挙が政府の構成を方向付け、したがって、政府 が議会多数派の支持に立脚しているという意味で、イギリスと同様である | ²⁰⁵ 。

このようなアヴリルの変化には、恐らく97年選挙が影響していると思われる。 1997年に発生したコアビタシオンは、任期満了による国民議会選挙ではなく、 右派に属するシラク大統領があえて解散に踏み切ったにもかかわらず、国民が選 択した議会多数派は大統領多数派とは異なる左派であった²⁰⁶⁰。つまり、大統領 選挙と議会選挙が同時期に行なわれたにもかかわらず、そこで示された大統領多 数派と議会多数派とが食い違ったのである。このような事態を前にして、アヴリ ルも多数派に関する従来の説明を修正せざるをえなくなったのではないだろう か。もちろん、2002年および2007年春の大統領選挙に続く国民議会選挙におい て再び確認されたように、依然として多数派に対する大統領と大統領選挙の存在

²⁰⁵⁾ Pierre Avril, 2002, pp. 269-270.

²⁰⁶⁾ この事態を根拠に、当時、イギリス型議院内閣制的運用へのシフトを論じるものとして、 Patrick Auvret, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, 1997, p. 1231 et s. を参 照。

は大きい。しかし同時に、かつてのような「統治される多数派」という定式はも はや維持できなくなり、議会選挙が政府の構成を決定するという意味での議院内 閣制的な要素が強くなっていることも否定できないだろう²⁰⁷⁾。

(2) 道具化された多数派? ~「合理化された議院制」と議会多数派~

フランスの議会多数派に関する第二の特殊性は、多数派が「合理化された議院制」のメカニズムによって制御されていることである。「第五共和制憲法は、国政の機能が麻痺するほどに行き過ぎていた従来の議会権限に制約を加え、一方で議会の動向に左右されない安定した政府を樹立するために、立法手続に対する政府のコントロールと主導権の強化を目指した。この目標に沿って、政府・議会間に真の均衡をはかるためにとられた措置」²⁰⁸⁾を「合理化された議院制」という。「合理化された議院制」のメカニズムは、さらに、会期の制限、法律事項の限定、といった議会に対する政府権限の強化ないし、議会の政府に対するコントロールの抑制を規定するものと、(前者と重なる部分もあるが)議会に対する政府の責任を軽減させながら、議会に政府を支持する多数派が存在しなくとも政府の提示した法律案が迅速に決定されるようにするための規定とに分けられる。議員が法律案の審議に参加するための有効な手段である修正権と大きく関わるのは、後者のメカニズムである。また、この段階においては、大統領の影響力よりも、制憲者が憲法に組み込んだ、政府と多数派との関係が重要となる²⁰⁹⁾。

第四共和制においても政府は代議士によってその地位を与えられる以上、議会に多数派は存在したが、既に述べたようにその多数派においては規律²¹⁰⁾のない

²⁰⁷⁾国民あるいは議会に対する大統領権力の相対的な低下のその他の理由として、大統領が、超越的存在として価値を体現する「体現代表(représentant-incarnation)」から市民社会の欲望を中継する政治党派的な(partisane)代表者へと変化したことにあると分析する、Éric Desmons、 « L'exécutif sous la Ve République : le Président de la République et le Premier minister en représentation », RDP, 1998.がある。彼は、そのような変化の原因としてコアビタシオンの慢性化が挙げられるのは当然としながら、実は大統領の党派的性格は62年の直接公選制の導入に起因すると論ずる。

²⁰⁸⁾ 勝山教子·前掲注1) 121頁。

²⁰⁹⁾ Pierre Avril, 1994, p. 47.

²¹⁰⁾ 原語において明確な用語の使い分けがなされているわけではないようであるが、ここでは便宜上、議会多数派が自らに課す拘束を「規律」(autocensure) と表記し、憲法の規定に基づいて政府によって国民議会に課される「締め付け」(contrainte) と区別することにする。

状態が慢性的に続いたために、政府はその多数派をコントロールすることができなかった。そこで、消極的なものであっても政府を支持するという政治的団結を一時的であれ作り出すための制度が第五共和制憲法の中に組み込まれたのである²¹¹⁾。

政府が議会多数派をコントロールするためには、まず、選挙後最初に形成された多数派を、議会の活動全般について統制下に置くと同時に、政府に信任を与える多数派の役割を最小限に抑えなければならない。憲法49条1項は、「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して政府の綱領または場合によっては一般政策の表明について、政府の責任をかける」と定める。憲法49条1項の綱領への信任にいったん同意がなされれば、国民議会による明示的な不信任の意思表示がない限り、内閣に対する信任が存在するものと推定され、政府を支持する多数派も維持されていると推定される。その結果、議事日程の作成から、法律案の最終的な表決まで、議会多数派は政府の従属下に置かれることになる²¹²⁾。ただし、議会に対して政府の責任をかけた結果、不信任の意思表示がなされる可能性がないわけではないので、現在の運用においては49条1項は多数派の情勢に応じて選択的に適用されている²¹³⁾。

この装置だけで不十分であれば、次に、憲法49条3項によって政府は国民議会に信任を求めることができる。憲法49条3項は、「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して、法文の表決について政府の責任をかけることができる。この場合、続く24時間以内に提出された不信任動議が、前項に定める条件にしたがって可決された場合を除いて、その法文は採択されたものとみなされる」と規定する。したがって、この規定は、国民議会議員を、政府に対して積極的に敵意を表わすリスクを冒すか、それとも消極的に服従するかのジレンマに陥れる²¹⁴。実際に不信任動議が可決されるためのハードルは高いので、49条3項は、政府安定

²¹¹⁾ Pierre Avril, 1994, p. 47.

²¹²⁾ *Ibid.*, p. 48.

²¹³⁾ Pierre Avril, 2002, p. 270. 例えば、ジスカール・デスタン大統領は、シラク首相の辞任 の後、権力を取り戻そうとしたが、多数派内野党である RPR の協力が得られない危険 があったため、次のバラデュール首相は49条1項には訴えなかった。

²¹⁴⁾ Pierre Avril, 1994, p. 48.

化のための措置以上に、議会に対する政府の切り札となっている2150。

さらに、政府には「一括投票」(vote bloqué)という武器が憲法上用意されている。憲法44条3項は、「政府が請求する場合、法案を付託された議院は、審議中の法文の全部もしくは一部につき、政府によって提案されあるいは認容された修正案のみを留保して、単一の表決により議決される」と規定する。「一括投票」は、いかなる法律案に対して、いかなる審議段階においても提起することができ、政府は自己の存立に危険を及ぼすことなく、自らが意図する内容で法律案を可決させることができる²¹⁶。

これらの「合理化された議院制」のメカニズムによって、国民議会の議員たちは消極的である場合でも政府に服従せざるを得ない。アヴリルは、このような状態を、多数派が「道具化されている(instrumentalisée)」と表現する²¹⁷⁾。前述のように、政府の存立の基盤は議会多数派ではなく共和国大統領にあると理解されてきたため、多数派の「道具化」も憲法が予定していることであった。

しかし、1962年以降、国民議会に政府を支持する多数派が存在し続けている以上、これら憲法上の規定は、政府の権限を必要以上に強力なものにしているとして、その存在理由が疑問視されていることも事実である。そこでアヴリルは、「合理化された議院制」のメカニズムの再定位を試みる。つまり、第五共和制の制憲者の予測に反して、フランス国民議会に政府を支える多数派が形成されている以上、その存在根拠を、多数派の欠如を補うことではなく、例えば第九立法期のように多数派が不安定である場合に、その不確かな多数派の連帯を維持することに求めるべきであるというものである²¹⁸。

既に述べたように政府の正統性が大統領から議会多数派に移行することによって、政府はこの多数派を無視することはできないし、議会多数派の側は政府に対

²¹⁵⁾ 勝山教子·前掲注1) 130頁。

²¹⁶⁾ 同論文159頁。

²¹⁷⁾ Pierre Avril, 1994, p. 49. また、Pierre Avril, 1998, p. 1510.では、「議会の道具化」という表現も用いている。さらに、アヴリルは、政府の政策を支持するための道具と化したために、多数派の議員たちの関心は自分達の選挙区に向けられていると指摘する。

²¹⁸⁾ Pierre Avril, 2002, p. 271. 同様の指摘として、横尾日出雄「フランス議会制の信任関係 について〜内閣・議会の構造的関係と内閣・政党の機能的関係〜」比較法雑誌19巻4号 (1986年) 58頁も参照。

する影響力を増大させてきた。もちろん憲法上の規制によって政府に対する議員 の発議権はいまだマージナルなものに過ぎないが、既に論じたように修正権等を 利用して政府に対して影響力を行使している。ただし、その影響力は一定ではな く、様々な要素によって変動する。

まず、政府に対する多数派の影響力は、その規模に依存する。多数派を構成する代議士の数が多ければ多いほど国民議会への支配力は増大し、この場合は政府も倒閣の危険が少ないため多数派の構成員に対して寛容である。他方、その数が少なければ、政府は多数派に対して野党の脅威だけでは説明できないほどの締め付けを行ってくる²¹⁹⁾。

次に、多数派のまとまり具合も重要である。1967年のように内部における敵対関係によって分裂した多数派の場合、多数派の規模が小さい場合よりも政府の締め付けは厳しい。また、連立政権においては、各会派の影響力は内部における相対的重要性に反比例するという事態がしばしば起こる。多数派の中心部から離れた少数中道派が、(キャスティングボードを握る形で)多数派の中心会派から協力を求められることによって利益を得ることがある。もっともこの場合でも、政策の主要部分は多数派の中心会派と政府によって形成されるので、彼らが得られる利益も部分的なものに過ぎない²²⁰⁾。

政府に対する多数派の影響力の大きさは、多数派の規模とその形状に左右されることを確認したが、多数派の性質に関しては修正権の行使にどのような影響を及ぼすであろうか。具体的に修正権を行使するのは、多数派内部の議員個人あるいは議員グループであるから、彼らが修正権をどの程度自由に行使できるかという問題は、多数派の内部規律と深く関わることになる。したがって、次に多数派の内部規律について検討する必要がある。

2. 多数派システムにおける修正権の運用

修正権が頻繁に行使されていることが統計上観察され²²¹⁾、また、既に見たようにその機能が多面的であったとしても、それは必ずしも特定の政治的文脈にお

²¹⁹⁾ Pierre Avril, 1994, p. 52.

²²⁰⁾ Ibid., p. 52.

いて修正権が議会の討議にとって効果的に利用されていることを意味するわけではない。特定の政治的文脈における修正権の有効性を数量的な基準だけで測定することは困難である。それは法文に導入された修正の数や修正案の採択率などの基準だけでは説明できない。例えば、野党による修正案の真の目的が、大衆が支持する措置に対して政府および議会多数派が敵対的であるということを証明することである場合には、野党の修正案は受理されなくともその目的を果たすことができる。修正権の有効性を測定するには、むしろ、修正権が行使される政治的空間の輪郭を描き、修正権の行使される政治的なメカニズムを明らかにして、その中で数値との関係性を見ていくことが有効であると思われる。

修正権が行使される政治的空間の輪郭を描くことは、1962年以来フランスが経験してきた多数派システムを描くことであり、多数派システムの結果であるところの様々な統制に政治的空間が従う様を記述することでもある。多数派システムにおいては、議会多数派の構成員にとって政府を支持する機能が立法を含む他の機能に優位する一方で、理論的には野党の提案が採択される望みは薄い。というのも、野党の提案が採択されるには議会多数派の一部が造反して、多数派から抜けることを想定しなければならないからである。

つまり、多数派システムは、議会多数派内部に対しては「多数派規律」 (l'autocensure majoritaire) を課し、野党のメンバーに対しては、修正権を立法 よりもむしろ政治的・政治党派的目的に利用するよう仕向けるのである²²²⁾。

(1) 政府と議会多数派

修正権の行使において、多数派が内部規律を課すとしたら、それは、先に述べたように多数派システムの論理においては政府を支持する機能が立法機能に優位するからである。19世紀のイギリスの著名な政治学者ウォルター・バジョットは『イギリス憲政論』の中で、庶民院(下院)には5つの機能があることを指摘し、立法機能をその中で重要度の最も低い五番目に位置づけていることからもわかる²²³。政党もしくは議会内会派は、内部規律を課す以外に多数派システムを

²²¹⁾ Didier Maus, les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République, La documentation Française, 1998, pp. 202-203.

²²²⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 540.

維持することはできない。つまり、このような意味では修正権は「監視下に置かれた権利」(un droit sous surveillance)と言える²²⁴⁾。

議事日程を支配しているのも、政策プログラムおよび政府提出法案をメディアに公表するのも政府であって議会多数派ではないが、いったん政府提出法案がメディアに出されてしまうと、それを世論はしばしば最終的な決定であるとみなしてしまい、裏切り行為という印象を与えることなく、議会多数派内の一部の会派がその法案を修正することは容易ではない。修正権の行使が、政府提出法案それ自体の再検討ではなく、付随的な点についてのものに限定される傾向がある原因のひとつは、メディアを通じた政策プログラムの提示に多数派が左右されることにある²²⁵。

また、国民議会における会派(例えば、社会党グループやかつてのRPRグループ)は内部規則を有しており、議員個人としての権利である修正権の事実上の「没収」(confiscation)に近い発議の「管理」(filtrage)を行う内部手続を定めている ²²⁶。もちろん、すべての会派が同じように強制力の強い規則を備えているわけではないし、すべての議員が会派規律を遵守する同様の配慮を求められるわけではないが、修正権の行使を会派が管理する傾向は現在の議員生活の非常に重い現実である ²²⁷。

かかる傾向は、議会多数派内会派が政府との十分な協議を行う場を設けることに成功してこなかっただけにいっそう重大である。グラヴァニーは、ミッテラン社会党政権の総括の中で、「10年間政権にあった社会党の最も大きな失敗の一つは、多数派政党と政府との間の真の意味での実りある議論を確立できなかったことである」²²⁸⁾と指摘している。また、「行政府の各省庁が時間をかけて法文を練り上げるのと、議会が大急ぎで決断を下すよう要求されるのとを対置すると、二

²²³⁾ ウォルター・バジョット (小松春雄訳)「イギリス憲政論」辻清明編『バジョット ラスキ マッキーヴァー』(中央公論社1994年) 174頁。他の機能については、前から順に、①首相選出機能、②国民の考えを表明する機能、③教育的機能、④報道機能が挙げられている。

²²⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 542.

²²⁵⁾ Ibid., p. 543.

²²⁶⁾ Ibid., p. 543.

²²⁷⁾ Ibid., p. 543

つの権力の率直で入念な協力によって表現されるべき多数派政治は、いまだ実現されていない。官僚主義的構造が国民代表の表現に対して優位を占めている」という常任委員会委員長の指摘²²⁹⁾もこのことを示している。

かような状況においては、左派・右派どちらの側が政権の座につこうとも、議 会多数派に属する代議士たちはしばしば無力感や喪失感を抱くことになる。「文 化・家庭および社会問題委員会」の委員長を務めたブロルジェは、議員による修 正案を拒絶するために大臣官房が用いる口実を類型化した後、その状況を以下の ように要約している。「議員の所有する修正権は、個人的なものから集団的なも のへ、各議員の手から会派の手へと移っただけでなく、執行府が議会に委ねた法 文の構造を議会が大幅に変えてしまうのではないかという執行府の懸念によっ て、その運用において修正権は攻撃を受けている」230。法文に対して施された本 質的な修正によって法文自体が変質してしまうのではないかという執行府の懸念 は、政府案に対立する修正案が採用されることによって議論が活発に行なわれた 法文についての最終的な表決の際に見られるある種の緊張感によって表現され る。もちろん、このような事態は多数派システムにおいては異常な状況であるの でしばしば生じるわけではないが、今日の通説的な修正権の概念を如実に示して いる。つまり、修正案は、議院に送られた政府提出法案に代替するものでは当然 ないし、政府提出法案の基本的な原理を再検討することすらできないような「訂 正」(correction) あるいは「改良」(amélioration) のための権利なのである²³¹。

もっとも、国民議会と元老院とでは状況は異なる。国民議会の場合、法文が変質させられることは、議会多数派に属する代議士の一部が多数派規律に背くことを意味するので滅多に起こることではない。また、かような事態は議事にとって非常に重大であるので、政府と議会多数派の一部との争いは本会議が開かれる前か少なくとも修正案が表決される前に、修正案の撤回もしくは政府による議事日程の変更という形で解決される。それに対して元老院においては事情が多少異な

²²⁸⁾ Jean Glavany, Vers la nouvelle Republique, ou Comment moderniser la Constitution, Grasset, 1991, p. 19.

²²⁹⁾ cité dans Bruno Baufumé, op. cit., p. 543.

²³⁰⁾ Jean-Michel Belorgey, Le parlement a refaire, Gallimard, 1991, pp. 28-29.

²³¹⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 544.

る。元老院における多数派現象は国民議会ほど厳格なものではないので多数派によって法文が変質させられる危険性も国民議会の場合ほど高くはない。しかも政府は国民議会の代議士によるその後の検討(次の読会)の際に元老院で出された法文を修正することができるので、政府にとって重大な結果をもたらすこともそれ程ないのである。

多数派システムにおける規律は、議員の院内活動を方向付けるが、常に同じ厳格性をもって現れるわけではなく議会多数派の構成によって様々であり、制度的に見れば元老院よりも国民議会におけるそれの方が強いことを確認したが、その他にも、両院合同委員会による法文の検討や政府と多数派による事前協議による法文の改善といった技術的な要因によって多数派規律が緩和されることもある。

翻って修正権の行使についても、議会多数派の構成や性質が少なからず影響を 与えることになる。イデオロギー的な対立の激しさや選挙の展開だけでなく、一 つの政党が単独で議会多数派を構成しているのか、あるいは連立の多数派なのか、 議会多数派の議席数が野党の議席数を圧倒しているのか、あるいは両者の議席数 は僅差なのかによって修正権の行使の条件は異なってくる。では、多数派のタイ プから機械的に修正権行使の類型化は可能であろうか。結論から言えば、仮説と して一定の法則を導き出したとしても例外事例が多く、また、かような類型化に よって現実の政治過程のダイナミズムを捉え損なう可能性もあろう。とはいえ 1962年11月の議会選挙において初めて多数派現象が出現して以降の各立法期を 記述することを通じて、修正権が行使される条件についての一定の傾向を記述こ とは可能であるように思われる 232)。ただし、フランス第五共和制においては多 数派規律の緩和が直ちに多数派内会派ないし議員が修正権を行使するための好条 件を提供するわけではなく、既述のように政府が「合理化された議院制」のメカ ニズムに訴えて外から締め付けを図る点に注意が必要である。ここでは、主に 44条3項や49条といった「合理化された議院制」の技術の使用頻度と修正案の 提出数や採択率に着目してフランスにおける多数派システムの動きを見ていくこ とにする。

²³²⁾ Ibid., p. 545.

(2) 議会多数派の構成と修正権の行使に対する制約

【①与野党伯仲の場合】

第一に、国民議会多数派の議席数と野党の議席数が僅差であるとき、修正権の行使に対して多数派による規律が強化される傾向がある。とりわけ、多数派と野党とのイデオロギー対立が激しい場合や選挙が差し迫っている場合にあてはまる²³³。議席差が1議席であった第3立法期(1967年3月~68年6月)と議席差が2議席であった第8立法期(1986年3月~88年5月)がこれにあたる。

第3立法期開始の前提となる1967年3月の国民議会選挙は、中道右派の解体傾向によって、ド・ゴール派と反ド・ゴール左派連合とへの明確な対極的分裂の傾向を示した²³⁴⁾。左派は62年選挙より47議席を増やしたのに対して、ド・ゴール派は24議席減少となり、第1回投票において得票率は著しく躍進したにもかかわらず、左派よりも僅か1議席多いだけの多数派となった²³⁵⁾。また、独立共和派のジスカール・デスタン派が42議席を確保し、これによって与党勢力が過半数を維持することになった結果、これ以後、議会多数派内におけるジスカール・デスタンの影響力が増大することになる²³⁶⁾。

多数派の勝利が僅かな差でもたらされたことで、政府(ポンピドゥー内閣)は議会多数派内部からの要求を聞き入れる余裕がなくなり、多数派に対する締め付けは強化された。国民議会に対して出された「一括投票」(憲法44条3項)は、僅か2会期の間に17回にも及ぶ²³⁷⁾。また、政府は憲法38条の規定にしたがってオルドナンスに訴える決定をし、その決定のために憲法49条3項の「信任問題」を3度利用しなければならなかった²³⁸⁾。その中でも、67年4月26日、EEC対策のための経済・社会問題に関する全権の政府への委任を議会に要求することを決めた閣議決定の際には、議会多数派内部においても不満を惹起し、ド・ゴール左

²³³⁾ Ibid., p. 545.

²³⁴⁾ 中木康夫・前掲注192) 162頁。

²³⁵⁾ 各政党の得票率および獲得議席数については、Joël Mekhantar, *Droit politique et constitu-tionnel*, 2éd, ESKA, 1999, pp. 602-604. 獲得議席数には同系会派(apparentés)を含む。

²³⁶⁾ 中木康夫·前掲注192) 164頁参照。

²³⁷⁾ Pierre Avril, 1998, p. 1512.

²³⁸⁾ Didier Maus, les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République, La documentation Française, 1998, p. 226.

派のエドガール・ピサニ (社会資本装備相) は政府の方針に反対して閣僚を辞任した²³⁹⁾。アヴリルはこのような事態を、「選出されるや否や沈黙を強要された議院との対話を政府は拒絶した」²⁴⁰⁾と評価する。

他方、左派(共産党、FGDS²⁴¹⁾)は、先の問題に関して67年5月20日に不信任動議を提出し、中道右派も政府反対にまわったため、成立必要数244に対して236という僅かな不足で否決された²⁴²⁾。このように、僅かな票の動きで不信任動議が可決される可能性がある状況の中で、政府は常に不安定で、68年6月まで何とか生きながらえたと言われている²⁴³⁾。

このように野党に対する多数派の優位が僅かであること、そして議会多数派内部に緊張を孕んでいたことが結び合わされた結果、政府は、議会多数派を締め付ける技術を用いるだけでなく、多数派なしで済ます(つまり、38条による政府への授権)ことを試みたのである²⁴⁴⁾。それでも1967年の国民議会における修正案の採択率は54%であり、1960年以降現在までで採択率の高い部類に入る²⁴⁵⁾。確かに、この年提出された修正案の絶対数は第五共和制において最も少ない部類に入り、このことは、修正権の行使において多数派規律が機能したことを示している。

第8立法期開始の前提となる86年選挙は、保守陣営の分断を狙った比例代表制方式のおかげで、社会党が第1党を確保したが、ド・ゴール派RPRとUDF(「フランス民主連合」)による右派連合が僅かな差で勝利を収めた²⁴⁶。ミッテラン大統領は、普通選挙による国民の意思を尊重せざるを得ず²⁴⁷、RPRのシラクを首

²³⁹⁾ 中木康夫・前掲注192) 165頁。また、これにより成立した1967年6月22日法の内容、 背景等についての詳細は、村田尚紀『委任立法の研究』(日本評論社1990年) 552頁以 下参照。

²⁴⁰⁾ Pierre Avril, La Ve République Histoire politique et constitutionnelle, PUF, 1994, p. 107.

²⁴¹⁾ ミッテラン主導の「民主=社会主義左派連合」

²⁴²⁾ 中木康夫・前掲注192) 166頁。

²⁴³⁾ Dmitri Georges Lavroff, Le droit constitutionnel de la Ve République, 3éd, Dalloz, 1999, p. 930.

²⁴⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 545. 憲法38条1項は、「政府は、その綱領を執行するため、通常は法律の領域に属する措置を、一定期間に限りオルドナンスで定めることの承認を国会に求めることができる」と定める。

^{245) 1967}年に国民議会に提出された修正案(政府提出も含む)は1143件で、そのうち採用されたものは618件であった。Didier Maus, op. cit., p. 202.

²⁴⁶⁾ Joël Mekhantar, op. cit., pp. 623.

相に任命して内政における首相・政府の自主性を保証し、ここにフランス史上初のコアビタシオンが発足する²⁴⁸⁾。

この立法期においては、左右のイデオロギー対立が激しく、シラク内閣が前の 左派内閣が行った政策を次々と反対修正していくと、野党である左派は修正権を 乱発する議事妨害によってこれに対抗した²⁴⁹⁾。したがって、政府は、議事妨害 としての修正案に対抗するために「一括投票」(憲法44条3項) に36回、憲法49 条3項の「信任問題」に7回訴えることとなった²⁵⁰⁾。多数派が僅差であることは、 明らかに政府のもろさの原因でもあるが、その結果として多数派の規律をも強め る²⁵¹⁾。「合理化された議院制」の技術を利用したおかげで政府は何とか野党の議 事妨害を克服すると同時に、立法過程を迅速に進めることができが、議会多数派 による修正権の行使はその犠牲となった²⁵²⁾。1958年憲法の強制力に、国民議会 における僅差の多数派とコアビタシオンとが結び合わされた結果、政府は議事ス ケジュールに追い立てられ、野党はあらゆる手続的手段で対抗する以外になかっ た。非常に強い政治的強制が、議院生活を支配していたのである²⁵³⁾。

(②単独過半数の場合)

第二に、国民議会において一つの政党が単独で過半数を占め、しかも議席数で

- 247) 大統領が首相を任免する権限は、大臣の副署を必要としない裁量的権限であるため (憲法8条、19条)、内閣は大統領の意思のみに基づいて成立することになるはずであるが、大統領のこの権限は、内閣が対議会責任の上に敵対的な議会多数派に対峙する場合には、事実上の制約を受ける。特に、内閣形成後にその綱領が国民議会の承認に付され (憲法49条1項)、不承認の場合には総辞職しなければならない (憲法50条)ので、首相選任について大統領が保持する裁量は、国民議会との関係でその範囲を変えることになる。横尾日出雄・前掲注218)55頁。
- 248) 中木康夫・河合秀和・山口定『現代ヨーロッパ政治史』(有斐閣1990年) 216頁。
- 249) 国民議会において86年に提出された全修正案に占める野党(社会党と共産党)の修正 案の提出率は、63.8%にも及ぶ。Bruno Baufumé, *op. cit.*, pp. 476-477.
- 250) Pierre Avril, 1998, p. 1512; Didier Maus, op. cit., p. 227. 2年余りの間に出された数としては大きい。
- 251) Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 936.
- 252) Bruno Baufumé, *op. cit.*, p. 546. 86年の多数派 RPR による修正案の提出率は、僅か5.4% に過ぎない。同じ右派の単独政権であった第4立法期の RPR による修正案提出率が20% 前後であったことを考えると、その低さがわかる。ちなみに、年度ごとの政党別修正案 提出率については *Ibid.*, pp. 476-477. を参照。だたし、ボフュメ独自の調査であるため残念ながら1991年以降のデータをフォローできない。
- 253) Ibid., p. 546.

野党を圧倒している場合が考えられる。第4立法期(1968年6月~73年3月)、第7立法期(1981年6月~86年3月)、第12立法期(2002年6月~2007年6月)がこれにあたる。この3つの立法期の政治状況は全く異なり、共通の要素を見出すことは困難であるが、どの立法期においても、多数派の締め付けを目的として「合理化された議院制」の技術に訴える頻度は他の立法期と比較して低いという特徴がある。第4立法期においては、5年弱の間に「一括投票」(憲法44条3項)に訴えた回数は13回、憲法49条3項の「信任問題」は一度も利用されていない。第7立法期については、「一括投票」が僅か3回、憲法49条3項は逆に11回用いられたが²⁵⁴、そのほとんどが野党による議事妨害戦略に対する反撃であって、多数派の締め付けが目的ではない²⁵⁵。第12立法期についても憲法49条3項の利用は3回に抑えられた。したがって、多数派に対する締め付けは比較的緩く、議会における実質的な審議にとって修正権が有効に利用されたことを示していると言えよう。

第4立法期の前提となる68年国民議会選挙は、右派ド・ゴール派が495議席中359議席という圧倒的多数を確保し、左派の二大勢力である共産党とFGDSの議席は半分以下に激減した²⁵⁶⁾。これには五月危機への反動が背景にある。五月危機は、資本主義に執着する諸階層の危機意識を全面的に刺激し、五月革命運動不参加層および保守的労働者層が体制支持の大衆的基盤となった²⁵⁷⁾。もっとも、右派ド・ゴール派の勝利は政党としてのUDRへの投票によるものであって、もはやド・ゴール個人の人気によるものではなかった。「ド・ゴール個人への支持から党支持への転換は、この68年選挙において決定的になったのである」²⁵⁸⁾。また、この選挙は、議会多数派を強化するのに有利な政治的状況を利用した解散による選挙であり、フランスにおいてこのようなイギリス型の運用が初めてなされた点でも興味深い²⁵⁹⁾。

²⁵⁴⁾ Pierre Avril, 1998, p. 1512; Didier Maus, op. cit., pp. 226-227.

²⁵⁵⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 547.

²⁵⁶⁾ 中木康夫·前揭注192) 235頁、Joël Mekhantar, op. cit., pp. 604-605.

²⁵⁷⁾ 同書・230-231頁。

²⁵⁸⁾ 同書・238頁。

²⁵⁹⁾ Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 931.

選挙によって成立した多数派の圧倒的有利は明らかであったために、クーヴ・ド・ミュルヴィル新内閣は、通常であれば内閣発足後多数派の結束を測定するために行うはずの国民議会に対する綱領の信任要求(憲法49条1項)を行なわなかった²⁶⁰⁾。そして多数派は、69年の大統領選挙の際には、中道派にまで勢力を拡大した結果、伝統的に保守中道によって占められている元老院と政府との関係は良好なものとなる。また、69年末には、政府と議会多数派を構成する3つのグループ(UDR、ジスカール率いる独立共和派、中道派)との関係の円滑化を図るために、多数派を連結する委員会が組織された²⁶¹⁾。

ただ、69年に成立したポンピドゥー大統領とシャバン・デルマス内閣による保守連合は、新旧諸要素を含むことによって不断に内部抗争を惹起した²⁶²⁾。70年から72年までに国民議会に提出された修正案の件数が、69年以前と比較してほぼ1.5倍と増加²⁶³⁾し、多数派による修正案の提出数も増加したことから²⁶⁴⁾、これらは多数派勢力内部の対立を反映したものであると推測できる。

第7立法期に関しては、81年5月に大統領に選出されたミッテランの解散によって行なわれた81年選挙において、左派が獲得した議席の比率は67%に達した²⁶⁵⁾。保守・革新諸党の議席激減の中で社会党の議席は285へと約2.5倍に躍進し、単独で定員491議席の55%を占めた²⁶⁶⁾。他方、戦後初めて野党となったド・ゴール派と中道右派(UDFなど)との間では議会多数派との対抗上、接近・組織化が進み²⁶⁷⁾、中道右派が多数派を占める元老院においても政府に敵対的な傾向を示す。

このように左右のイデオロギー対立が大きい状況で、野党による修正権の行使 は議事妨害という政治的武器になることが明らかとなった。提出された全修正案

²⁶⁰⁾ Ibid., p. 931.

²⁶¹⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 547.

²⁶²⁾ 中木康夫・前掲注192) 277-283頁。

²⁶³⁾ Didier Maus, op. cit., p. 204, p. 202.

²⁶⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., pp. 476-477.

²⁶⁵⁾ 中木康夫·河合秀和·山口定·前掲注248) 208頁。

²⁶⁶⁾ Joël Mekhantar, op. cit., pp. 622-623.

²⁶⁷⁾ RPRがナショナリズムへのこだわりを抑えてヨーロッパ重視を受け入れた反面、UDFが比例代表制の主張を引っ込めて小選挙区制を認めたことがその契機となった。長部重康『変貌するフランス』(中央公論社1995年)41頁。

に占める野党RPRの提出率は、それ以前20%を切っていたのが30%前後にまで跳ね上がった²⁶⁸⁾。国家レベルで左右の対立が激しい状況下では、議会多数派は連帯して政府を支えることしかできない結果、政府の行為に対して多数派の代議士が介入する余地はほとんどない、という多数派議員の証言もある²⁶⁹⁾。確かに、証言を裏付けるように、この時期社会党会派による修正案の提出率は顕著に減少する。81年から85年までの社会党会派による修正案の提出率は2~6%であり、この数字は、79年以前の10~20%と比べて急激な低下である²⁷⁰⁾。しかし、野党の議事妨害としての修正案の増加によって逆に強化された多数派内会派特有の現象に注目しなければならない。つまり、この時期、社会党会派による修正案の採択率が特に上昇しているという事実である²⁷¹⁾。このような現象は、政府が多数派による支持を確信しているということを意味している²⁷²⁾。

第12立法期の前提となる2002年国民議会選挙は、同年5月5日のシラク大統領の再選後右派政党の再編によって結成されたUMPの大勝利に始まる。2000年10月の憲法改正によって大統領の任期がこれまでの7年から国民議会の任期と同じ5年に短縮され、大統領多数派と議会多数派の不一致が生じにくい制度へと改められて初めての選挙であったため、コアビタシオンが解消されるかどうかが一つの大きな焦点となった。結果的には、右派UMPが363議席(協定議員を含む)という第五共和制史上最も大きな議会多数派を形成することになる273。このような右派のヘゲモニーは、まず野党の議事妨害を惹起した。圏議会および欧州議会議員選挙の方式の改正に関する2003年7月11日法案に対しては、左派に中道派UDFも加わって13200もの修正案が出され、ラファラン政府は憲法49条3項の「信任問題」に訴えることで法案を成立させた274。また、2006年に出された

²⁶⁸⁾ Bruno Baufumé, op. cit., pp. 476-477.

²⁶⁹⁾ *Ibid.*, p. 547.

²⁷⁰⁾ *Ibid.*, pp. 476-477.

²⁷¹⁾ 前の第6立法期と比較して、多数派による修正案の採択率が1割以上増加している。Ibid. pp. 482-483.

²⁷²⁾ Ibid., p. 547.

²⁷³⁾ フランス史上初めて単一の政党が両議院で絶対多数を獲得すると同時に、憲法改正に必要な人民投票を迂回できる国会の5分の3を右派が単独で占めることになった。*Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Armand Colin, 2007, p. 492.

CPE (初期雇用契約) の創設を含む機会の平等に関する法案について、審議の継続は学生たちの反対デモを益々拡大させるものだとしてドゥ・ヴィルパン政府は事態の終結を図って憲法49条3項を利用した²⁷⁵。

【③多数派が連立の場合】

第三に、議会多数派が政党の連立によって維持される場合が考えられる。第2立法期(1962年11月~67年3月)、第5立法期(1973年3月~78年3月)、第6立法期(1978年3月~81年5月)、第10立法期(1993年3月~1997年5月)、第11立法期(1997年6月~2002年5月)である。多数派の状況は立法期によって異なるが、その差異は、多数派を構成する会派間の競合の度合いによると考えられる。

まず、62年の解散に続く国民議会選挙は、ド・ゴール派が大勝し、フランスにおいて多数派現象が初めて出現したという特別な意味をもつ²⁷⁶⁾。この年、ド・ゴールは国民の直接公選による大統領選出のための憲法改正を提案し、憲法改正手続をめぐって議会諸政党と対立した。そして、10月5日に国民議会において政府不信任動議が可決されることになるが、この事実によって、「いかに大統領の執行権が圧倒的優位性をもつにしても、古典的ボナパルティズムと異なり、議会多数派の永久的保持なくしては、ゴーリズムの支配貫徹そのものが困難となること」²⁷⁷⁾が明白となっていた。したがって、選挙後展開する政治運営も、「かつてのド・ゴールの個人独裁的方向から党(およびそれを代表するポンピドゥー)と政府、およびそれを支える整備された上層官僚集団によって担当される傾向がますます顕著となる | ²⁷⁸⁾。

選挙後成立したポンピドゥー内閣は、議会多数派の結束を測定するために綱領

²⁷⁴⁾ しかし、2003年8月の年金改革法案については、逆に、野党による8680もの修正案に対して18日間もの審議時間を費やすことにより法案を成立させた。Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 523.

²⁷⁵⁾ *Ibid.*, p. 523. しかし、ドゥ・ヴィルパンの期待に反して法案の採択後、反対デモは更に 拡大し、その結果、シラク大統領は当該法律を適用しないことを約束する法律に審署することを余儀なくされた。

²⁷⁶⁾ Joël Mekhantar, op. cit., pp. 601-602.

²⁷⁷⁾ 中木康夫·前掲注192) 102頁。

²⁷⁸⁾ 同書・117頁。

の提出に際して政府の責任をかけた(憲法49条1項)が、多数派である右派は、ド・ゴール派UNR-UDT連合を中心に結束が固かった。左右の溝の大きさが右派内のド・ゴール派と非ド・ゴール派との対立を治癒したと言える $^{279)}$ 。また、1964年10月27日に出された不信任動議は(憲法49条2項)、中道派(Centre démocrate)のメンバーが幾人か離脱したにもかかわらず、圧倒的多数で否決され、1966年4月20日の不信任動議も賛成は僅か137であった $^{280)}$ 。

「新たな議院における偉大な革新は、立法期の間ずっと政府を支え、規律を伴って政府提出法案に票を投じるこのような明瞭な多数派の存在であり、フランス議会の歴史において一度も経験したことのないものである [281]と評価される。

もっとも、このような多数派の結束力があらゆる内部の緊張を排除したわけではない。政府は憲法49条3項の「信任問題」に訴えることはなかったが、「一括投票」(憲法44条3項)を利用することには躊躇しなかったことがその証左である。第2立法期に出された「一括投票」は、国民議会において68回、元老院において73回であったが、これは、1986年3月以降、コアビタシオンの下で(議事妨害として)多用されるようになるまで、他に類をみない多さである²⁸²⁾。つまり、多数派政治は実現したものの、多数派が常時安定的に政府を支えるという、多数派と政府との密接な関係性はまだ構築されていなかったということである。確かに、修正案に関して議会多数派と大臣との非公式な協議が進展したことはその第一歩であったが²⁸³⁾、そこでの運用は多数派政治によって生じた政治的および制度的な変化に見合うものではなかった²⁸⁴⁾。

次に、第5立法期開始の前提となる73年国民議会選挙は、「第五共和制成立以来、ド・ゴールを欠いた最初の総選挙であり、1936年以来、社共が共同綱領の基礎上で連繋した最初の選挙」²⁸⁵であった。選挙結果は、中道派が左派の進出を

²⁷⁹⁾ Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 930.

²⁸⁰⁾ Ibid., p. 930.

²⁸¹⁾ Pierre Avril, op. cit., p. 79.

²⁸²⁾ Pierre Avril, 1998, p. 1512; Didier Maus, op. cit., p. 226; Bruno Baufumé, op. cit., p. 548.

²⁸³⁾ Pierre Avril, op. cit., p. 79.

²⁸⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 548.

²⁸⁵⁾ 中木康夫・前掲注192) 297頁。

阻止するために政府多数派への協力を行い、多数派URPすなわちド・ゴール派 (UDR)、ジスカール派(独立共和派)、中道派は合わせて 268議席で多数派を確保した $^{286)}$ 。メスメル(Messmer)新内閣は、多数派の結束を測定するために憲法49条1項を適用したが、256対 206 で信任を得て、多数派の結束が固いことが確認された 287 。

その後、74年にポンピドゥーの急死による大統領選挙で独立共和派のジスカー ル・デスタンが選出され、第五共和制成立以来初めて非ド・ゴール派の大統領が 登場した。その依拠する多数派においてド・ゴール派(UDR)はもはや主導的 地位にはなく、ド・ゴール派、独立共和派、中道派との連合勢力によって多数派 は構成された。この多数派は、大統領の示す政治的方向性に対する同意しか共通 性を持たない政党の寄せ集めであった。それにもかかわらず、75年まで多数派 の結束は固い。実際、シラク新内閣による信任要求(49条1項)では、不信任票 は183にとどまった288。しかし、状況はすぐに悪化する。独立共和派のジスカー ル・デスタンがド・ゴール派のシラクを首相に起用したのは、大統領多数派の中 に議会多数派を抱き込むためであったが、逆にシラクはジスカール・デスタンを 「シラク化」しようとしていたために当初から潜在的な緊張が存在していた²⁸⁹⁾。 その結果、76年にはシラク首相は辞任し、ジスカール派のバール(R. Barre)新 内閣が誕生したが、78年の国民議会選挙をひかえてド・ゴール派を締め出すわ けにもいかず²⁹⁰⁾、内部対立を拘えたまま議会多数派の構成は維持された。また、 シラクは辞任後、新ド・ゴール党「共和国連合」(RPR)を76年に組織し党首と して再出発する。このような多数派内部の緊張によってバール内閣においては、 76年には予算の修正のために、77年にはEC評議会の投票方法に関して、憲法49 条3項が用いられた²⁹¹⁾。国民議会に対する「一括投票」(憲法44条3項) につい

²⁸⁶⁾ Joël Mekhantar, op. cit., pp. 610-611.

²⁸⁷⁾ Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 931.

²⁸⁸⁾ Ibid., p. 931.

²⁸⁹⁾ 中木康夫·河合秀和·山口定·前掲注248) 197頁。

²⁹⁰⁾ Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 932.

²⁹¹⁾ Bruno Baufumé, *op. cit.*, p. 548; Didier Maus, *op. cit.*, p. 226. 第5立法期における憲法49条3項の適用回数は全部で2回。

ても、この立法期で17回利用されたが、そのうち10回は76年と77年に出されたものである 292 。

第6立法期開始の前提となる78年選挙は、得票率において第五共和制で初めて保革逆転がうまれたが、社共分裂などによって右派の勝利に終わる。議会多数派の構成はRPRが154議席、ジスカール率いるUDFが123議席で多数派内野党が多数派内与党を上回る²⁹³⁾。選挙後のバール内閣による信任要求(49条1項)では、多数派(RPR-UDF)の連携を維持できたけれども、経済政策や欧州統合問題などで、シラク率いるRPRは政府の方針に反対した。この立法期の間、修正権は、政府とRPRグループとの対立を示す手段となり、議会多数派内部の政治的な自己主張を表示するためのものであった²⁹⁴⁾。また、議会多数派内部の対立は、次の大統領選挙を睨んで、誰を候補者に立てるかという見通しにも原因を求めることができる²⁹⁵⁾。

結局、国民議会において「一括投票」(憲法44条3項)を利用した回数は18回で、前の立法期と比べて明らかな増加は見せなかったが、憲法49条3項の「信任問題」は6回と増加してしている²⁹⁶。

第10立法期に関しては、1993年3月28日に総選挙の第二回投票が行なわれ、 失業の増加や長期政権への飽き、政治スキャンダルの続発などから、大方が予想 していた通り与党社会党は歴史的大敗北を喫したのに対して、右派(RPR)・中 道派(UDF)は、選挙協力が成功し、与党としては議席数で戦後最大の勝利となっ た²⁹⁷。左派のミッテラン大統領は、右派ド・ゴール派副総裁のバラデュールを 首相に指名し、第二次コアビタシオンが幕を開けた。右派大躍進の背景には、冷 戦の崩壊と80年代における左派政権による国有化政策の失敗によって、政策選 択をめぐる左右の極端な対立は消え、保革収斂あるいは革新の保守化という現象 がある²⁹⁸。95年の大統領選挙もその延長でド・ゴール派のシラクが当選し、ジュ

²⁹²⁾ Pierre Avril, 1998, p. 1512; Didier Maus, op. cit., p. 204.

²⁹³⁾ Joël Mekhantar, op. cit., pp. 615-616.

²⁹⁴⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 548.

²⁹⁵⁾ Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 934.

²⁹⁶⁾ Didier Maus, op. cit., p. 226.

²⁹⁷⁾ 右派が577議席中486議席を占める。Dmitri Georges Lavroff, op. cit., p. 937.

ペ内閣が発足して第二次コアビタシオンは解消された。

この立法期においては、左右の議席差が大きいため、政府が「合理化された議院制」の技術に訴えたのは、公企業の民営化法案や社会保障法案といった左右の対立が大きい重要法案に対する左派野党の議事妨害に対応するためのものであった²⁹⁹⁾。憲法49条3項の「信任問題」は3回³⁰⁰⁾、「一括投票」(憲法44条3項)は24回利用されたが、他の立法期と比較すれば平均的な数字である³⁰¹⁾。この間に提出された修正案の件数はそれまでで最高水準であったが³⁰²⁾、採択率が平年並みであることを考慮すると、やはりそのほとんどが議事妨害であったことが推測できる。

第11立法期の前提となる97年選挙は、既に述べたように、大統領選挙と国民議会選挙が同時期に行なわれたにもかかわらず、そこで示された議会多数派が右派である大統領多数派と異なる左派となり、第五共和制における3度目のコアビタシオンをもたらした。それでも、絶対多数289議席に対して与党第一党の社会党は241議席しか確保できず、首相に選ばれた社会党のリオネル・ジョスパンは共産党や緑の党からなる連立政権を組織し彼らとの調和を図る必要があった³⁰³⁾。そのため彼は共産党や緑の党に対して締め付けを行なわなければならない場面であっても、彼らの機嫌を損ねないために憲法49条3項の「信任問題」を用いることは一度もなかった。その結果、2001年の予算法律および2002年の社会保障の予算法律は辞職のリスクを犯さなければ可決させることはできなかった。また、「一括投票」(憲法44条3項)に関しても僅か15回に抑えられ、これらはどれも共産党の修正案を相殺するためのものであった。その結果、例えば1998年のヨーロッパ議会選挙の方法の地方分権化のようないくつかの当初の計画を断念せざるをえなかった³⁰⁴⁾。このような事態は第四共和制期における不安定な連立内閣の

²⁹⁸⁾ 長部重康・前掲注267) 245頁。

²⁹⁹⁾ Didier Maus, op. cit., pp. 202-203.

³⁰⁰⁾ 民営化法案に対しては野党は議事妨害を目的として数千もの修正案を提出し、これに対して49条3項が用いられた。Jean Garrigues, op. cit., p. 488.

³⁰¹⁾ Pierre Avril, 1998, p. 1512.

³⁰²⁾ Didier Maus, op. cit., p. 228.

³⁰³⁾ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *Histoire de la Ve République* 1958-2007, Dalloz, 2007, p. 434.

再来を思わせるものであるとの評価がある一方で³⁰⁵⁾、1999年のPACS法案に関する大混乱の中での議論に際しても、政府は「合理化された議院制」の武器を動員することなく強固な議事妨害に抵抗できることを証明したというポジティヴな評価もある³⁰⁶⁾。

【④相対多数の場合】

第四に、多数派が相対多数の場合はどうだろう。第五共和制において相対多数派現象が生じたのは、第9立法期(1988年6月~1993年3月)のみである。その前提となった88年5月の大統領選挙は、ルペン現象が左派への追い風となってミッテランの圧倒的勝利に終わった。これを受けて6月に解散・総選挙となったが、選挙制度は既にシラクによって比例代表制から小選挙区二回投票制に戻されており、新制度の下で実施された。結果は、社会党が275議席で過半数を取れなかったが、右派・中道派の合計はさらにこれを下回り、25議席の共産党の消極的支持に期待する少数与党左派政権が誕生した3000。ここに第五共和制成立以来初めて相対多数の議会多数派が生まれたのである。ミッテランは、右派・中道派にも配慮してその一部を入閣させ、また中道派と保守派の分断を狙って社会党内右派のロカールを首相に起用して新政権を発足させる3080。

相対多数派現象は、多数派規律を緩和することなく、修正権の機能を促進させるというパラドクスを生み出した。このような状況においては、政府は多数派の不足を埋め合わせるために、中道派や共産党に対して政府提出法案への中立もしくは賛同を求めなければならない³⁰⁹⁾。修正という手段は彼らの妥協を引き出す格好の手段であるが、反面、議会多数派である社会党に対してはそのような妥協案として修正について多数派規律を課さなければならない。したがって、相対多数派現象において、修正権という妥協を引き出すための手段によって得をするのは、多数派よりも、部分的にのみ協力する勢力となる³¹⁰⁾。

³⁰⁴⁾ Jean Garrigues, op. cit., p. 490.

³⁰⁵⁾ Bernard Chantebout, op. cit., p. 523.

³⁰⁶⁾ Jean Garrigues, op. cit., p. 491.

³⁰⁷⁾ Joël Mekhantar, op. cit., pp. 629-630.

³⁰⁸⁾ 中木康夫・河合秀和・山口定・前掲注248) 225頁。

³⁰⁹⁾ Pierre Avril, 2002, p. 271.

その結果、政府与党は、中道派との無理やりの妥協によるフラストレーションよりも、「一括投票」(憲法44条3項)に頼ることになった。5年にも満たない第9立法期において、「一括投票」が利用された回数は82回にも及んでいる³¹¹⁾。

以上をまとめるなら、次のようになろう。議会多数派の議席数と野党の議席数が僅差である場合(①)、特に多数派と野党とのイデオロギー対立が激しい場合や選挙が差し迫っているときには、修正権の行使に対して多数派による規律が強化される傾向がある。また、倒閣の危険にさらされるために、政府が「合理化された議院制」のメカニズムに訴える頻度も増す。その結果、多数派による修正案の提出も困難となる。逆に、議会多数派は安定多数であるとき(②)、野党に対して圧倒的に有利な状況であるので多数派規律は弱められ、政府も倒閣の危険にさらされることがほとんどないため「合理化された議院制」の技術にあまり訴えない。したがって、多数派の議席に余裕があればあるほど、議会多数派のメンバーによる修正権の行使については、自由度が高まるという傾向が導き出せる。このような傾向は、議会多数派が単一政党によって担われている場合も、複数政党による連立である場合にも基本的に当てはまるが、多数派が連立のとき(③)には様々な不確定要素が作用するため個別の事例に注意を払う必要がある。

(3) 野党と多数派

多数派システムは、多数派だけでなく野党に対する強制も同様に生み出すが、野党が受ける強制は多数派の構成員が受ける強制とはその性質を異にする。つまり、野党は政権を維持するという使命を帯びていないので、修正権を行使できる自由度は多数派の構成員よりも大きい反面、多数派による政治的な不受理という強制によって、野党の修正案は立法へ至る可能性はほとんどない。その結果、野党は政治的な武器として修正権を利用するという戦略を発見した³¹²⁾。

多数派システムの論理は、多数派の構成員にとっては、政府を支持し政府の政治プログラムを実現させることを意味するのであり、野党が修正案という形で何らかの企画を提示してきた際にその企画に手を貸さないことをも意味している。

³¹⁰⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 546.

³¹¹⁾ Pierre Avril, 2002, p. 272.

³¹²⁾ Valérie Sommacco, op. cit., p. 230.

野党の結束が強固でその行動様式が一貫し、党としての組織化が進んでいればいるほど、野党を締め出す多数派システムの論理も顕著に現れる。というのも、野党は法案ないし修正案の提出によって政府の政策の不十分性を示し、政権交代を準備する役割を果たさなければならないからである。その結果、多数派の提案する政策と野党の提案するそれとの差が大きければ大きいほど、野党の修正案が採択される可能性は低くなる。

確かに、ある特定の政治状況において、多数派が自らの立場を修正して中道的な選択を行うことが期待できる場合に、野党は自分たちの提案の立法化を図ることが可能になるし、また、野党の修正案と多数派の修正案が同程度に成立のチャンスがあるような、つまり政治的闘争を引き起こさない法案も存在する。しかし、基本的には多数派システムの論理が作動し、野党の修正案の採択率は低く抑えられているのが常態である³¹³⁾。例えば、1981年に政権交代が起こるまでの右派政権においては、野党であった共産党と社会党の修正案の採択率は、それぞれ5%前後、10%前後であり、逆に左派政権のときには、RPR、UDFともに5%前後であった。

それにもかかわらず、野党会派による修正案の提出数は増加し続けてきた。このような一種のパラドクスは、野党による修正案の提出にはその立法化以外にも目的があることを示している。すなわち政治闘争の武器としての修正案の活用である。この点については既に見てきたように、議事妨害という戦略において如実に現れる。もっとも、議会を代表者による政策形成の場であるべきだと考えれば、議事妨害のための修正案というのは本質的にはネガティヴに捉えるべきものなのかもしれないし、そう考えれば議会における討議にとっての重要度は低いとの評価も可能であろう。むしろ、修正権の政治的利用とは、バジョットが示したように国民に情報を提供し、国民を教育し、あるいは野党が政権を担うだけの能力があることを国民に示すことであるべきなのであろう。このような意味での修正権の活用ならば、審議への積極的参加として理解できるし、議会における代表者の討論を充実したものにすることが期待できる。

³¹³⁾ Bruno Baufumé, op. cit., pp. 482-483.

そう考えるならば、野党の政治プログラムの象徴的な位置づけを再確認できるような同一の修正案を繰り返し提示することが効果的な場合もあるかもしれない³¹⁴⁾。また、対案の提示としての修正案によっても、野党は正確で具体的な政治的意思を表明し、改革を行うのに十分な立法能力があることを示すことができる。既に述べたように、対案の提示は、政府の政治的論理と野党自身の政治的論理との対置により、政府の法案も政治的な選択肢の一つに過ぎないということを国民に示すことができる。その結果、たとえ純粋に技術的で中立的な法案であって他の選択肢はありえないと政府が主張してもそれを退ける効果を持つ。もっとも、修正案も条文ごとに審議しなければならないので、野党の立場をアピールするような修正案の提示はリスクが伴う。何らかの原則を提示する修正案が最初に拒否されてしまうと、それを実施するためのその後の修正案がすべて拒否される可能性があるからである。

(4) 元老院における多数派

元老院における多数派現象についても若干付言しておこう。「**II** 修正権の機能」の「2. 法律発議権の補正」では、修正権が元老院議員(特に野党議員)の発議権の行使を代替し、補完する役割を果たしていることを確認した。ここでは、元老院議員の発議権を補完する機能を事実上有している修正権が、多数派規律との関係でどのように行使されるのか述べておきたい。

元老院は国民議会と比べて一般に多数派規律が弱いが、それは元老院の制度的特殊性に由来している。元老院は、政府の責任を追及することができない代わりに、解散させられることもなければ、国民議会のように憲法49条3項に訴えられることもない。また、立法に関して元老院がなす決定、および、ときとして政府に対する反対は、国民議会と同じような政治的効果をもたらすこともない。このように元老院はその政治的責任が国民議会ほど大きくないために、立法作業における元老院議員の自由度は逆に大きくなる。その結果、元老院議員が修正権を行使できる条件も国民議会ほど厳しくない。したがって、元老院議員は修正権を用いることにより比較的自由に法律案の審議に参加しているのである。そのような

³¹⁴⁾ Ibid., p. 554. ただし、これが議事妨害へと転化する危険性がないわけではない。

意味で、元老院は「立法のアトリエ」と言われることもある3150。

ただし、ここで留意しなければならないのは、国民議会の多数派と元老院の多数派の関係である。元老院の多数派が第五共和制成立以来一貫して保守・中道によって占められているのに対して、国民議会の多数派はド・ゴール派、保守・中道、左派を経験している。国民議会の多数派が元老院の多数派と一致している場合、すなわち、元老院の多数派が政府を支持している場合と、元老院の多数派と政府の多数派が一致していない場合、すなわち、元老院が政府と敵対している場合では、元老院における法律案の審議の状況も異なる。

この点については、70年代以降フランス政党政治の二極化の中で顕著に現れてくる。既に述べたように国民議会の多数派と元老院の多数派が異なるとき、元老院多数派は政府提出法案に対して議事妨害としての修正案を乱発して対抗し、逆に、両者が一致している場合には、「積極的先決問題」(question préalable positive)という手法を用いて、元老院における審議をスキップさせることで野党による執拗な反論を回避する。これらの現象を見る限り、元老院においても国民議会と異なる形で多数派システムの論理が機能しているように思われる316)。

それにもかかわらず、ボフュメは、元老院における多数派の行動様式はいかなる場合においても国民議会ほど厳格ではなく、議員は修正権を比較的自由に行使して、立法に関するアイデアを提供する「実験室」の機能を引き受ける傾向があると分析する³¹⁷。その例証として、彼はいくつか事例を挙げて説明しているが、ここではそのひとつを紹介する。

1988年12月30日法律についての審議の際に、社会党会派に属するギィ・アルーシュ(Guy Allouche)が、元老院において社会党ロカール政権の提出した法律案に対して修正案を提出した。この政府提出法案は、有権者が投票に際して欄外署名のリストにサインすることを規定する投票手続に関する法律案であったが、彼は元老院の法律委員会を説得して、不正行為を防ぐために欄外署名の二つのリ

³¹⁵⁾ Bruno Baufumé, *op. cit.*, p. 549. フランス元老院の「熟慮の議院」としての性格を紹介したものとして、只野雅人「二院制の意味と代表制―フランスにおける第二院―」杉原泰雄教授退官記念論文集刊行会編『主権と自由の現代的課題』(勁草書房1994年) 248頁。

^{316) 1970}年代以降、元老院が政治性格を強めたことについて、同論文249頁。

³¹⁷⁾ Bruno Baufumé, op. cit., p. 549.

ストを同時に管理するシステムに政府案を取替えさせた。そして、この修正案は他の社会党会派のメンバーの支持も得て、元老院の本会議において賛成297反対5で採択された。その後、国民議会において否決され、最終的には政府によって新たに作り直された案が採択された³¹⁸⁾。この修正案は、多数派内部から提出された技術的性格をもった修正ではあるが、国民議会の多数派の支持を得られるほどには非政治的ではなかったのであろう。この事例で注目すべきなのは、既に見たようにこの修正案が提出された第9立法期は社会党による少数与党政権であり、政権維持のために国民議会においては社会党の党内規律は強化されていたにもかかわらず、元老院においては政府を支持するはずの社会党会派のメンバーから修正案が提出されているということである。元老院における多数派現象の緩和傾向を示す象徴的事例であろう。

V まとめ

19世紀を通じ特にフランスにおいては、主権者の意思をできるだけ正確に表明することを建前とする代表観念が成立したことによって、本来出自の異なる議会制と民主主義が、近代立憲主義の下で原理的に結合された。そこで形成された議会制民主主義の理念像を樋口陽一は以下のようにまとめている。「国民の最大限の部分が普通選挙制によって選挙人団に組織され、そこに存在する諸利害・諸主張が、政治的自由とりわけ表現の自由の保障の下で議会に集約される。そのような選挙の過程、および、議会での自由な公開の討論による相互説得の過程で、暫定的・相対的意味での正しい結論が生み出される(「統合機能」)。他方、そのような公開の過程は選挙民に対する問題提起的な役割をはたし、つぎの選挙での選択のための資料を提供する(「教育機能」)」3190。他方、宮沢俊義は、議会制の本質的原理として代表と多数決を挙げ、今日の議会の存在理由を、「議会がそこに代弁される社会のもろもろの利益相互間の現実的な妥協の場である」ことに求めた。しかし、議会における現実的妥協の性質については、「もし、意見と反対意見との自由な戦い――討論――のうちから正しい結論が生まれる、というのが

³¹⁸⁾ *Ibid.*, p. 550.

³¹⁹⁾ 樋口陽一『近代立憲主義と現代国家』(勁草書房1973年) 161頁。

(402) 一橋法学 第7巻 第2号 2008年7月

自由主義の基本仮説であるとするならば、それは今日の議会には妥当しない」³²⁰⁾と述べ、議会における実質的な討論の可能性には懐疑的であった。その結果彼は、議会内においていかなる「利益相互間の現実的妥協」のあり方が望ましいかという問題については深く立ち入ることはなかった。

かような宮沢の議論の枠組の影響もあって、戦後の憲法学における議会制民主 主義の基礎付けは、樋口・杉原論争に代表されたように、もっぱら主権概念もし くは「代表」の意味をめぐって行なわれることになる。つまり、基本的には「議 会までの民主主義」論であって、議会に反映された民意が政治的決定へと至るプロセスについては深く探求されることはなかった。

近年では、理想的な民主政像を設定し、そこから議会制民主主義のあり方を探る議論がなされるようになった。長谷部恭男の「図式的整理」³²¹⁾に従えば、新たな民主政論とは、まず、民主的政治過程とは独立に政治的決定の「正しさ」を判断するための基準は存在しないという立場と存在するという立場に分かれ、前者の政治観では「現状の社会における政治的力の構造が自然的、中立的と見なされてしまい、そこに存在する歪みが見えなくなってしまう」³²²⁾という批判から、後者つまり、理性的な討議を通じて「正しさ」へと近づこうとする政治観が主張される。このような主張において議会の存在理由は、「公共で自由の行使としておこなわれる言論活動にさらされつつ、多数決での決定に至ることのできるまで集団の意思をまとめあげていくことにある」³²³⁾。「議会での発言、討議は、対立する党派に向けられているというよりは、むしろ世論一般に向けられている。社会大の公共空間ではそれを受けて討議が進められ、その結果は次の選挙において各党派の勢力に反映され、ひいては議会での審議にも間接的ながら反映される。つまり、現代では、客観的真理を求める公開の討議と決定は、より長い時間とより広い空間を通じて、つまりより希薄化された形で遂行されていることになる | 324)

³²⁰⁾ 宮沢俊義「議会制の生理と病理」『憲法と政治制度』(岩波書店1968年) 39頁。

³²¹⁾ 長谷部恭男「討議民主主義とその敵対者たち」法学協会雑誌118巻12号 (2001年) 90頁。

³²²⁾ 毛利透「国家意思形成の諸像と憲法理論」樋口陽一編『講座憲法学 1 憲法と憲法学』 (日本評論社 1995年) 55頁。

³²³⁾ 同『民主政の規範理論』(勁草書房2002年)280頁。

³²⁴⁾ 長谷部恭男·前掲注321) 94頁。

との指摘は、固定的に既に存在している民意を議会に反映して妥協的な決定を導き出すという従来の議会のイメージの変更を求め、議会における審議と決定のあり方、議会と社会との関係のあり方、代表の役割についてより深い考察の必要性を自覚させてくれる。

しかしながら、このような新たな民主政論は、日本国憲法の解釈論として、また、議会制との関係でも不明な点がまだ多く残されていることは論者自身認めるところである。自由な討議によって生成されるコミュニケーションの力によって市民社会と国家権力を媒介するというが、市民社会での公論に議会が反応する構造が明確ではなく、選挙以外の議会への影響力行使のメカニズムも不明である³²⁵)。

そもそも、仮に理想的な民主政のイメージを描くことができたとしても、その 民主政像から、必然的に理想的な議会制像を余すことなく描き出すことができる わけではない。いみじくも、かつて芦部信喜は、「政治制度はそれぞれの国民的 な経験の土壌に育つもので、かくあるべきだという立法府の典型は存在しない」 と述べている³²⁶。したがって、ある国のあるべき議会制像を描くならば、その 国の「政治文化、政党制度、代表および選挙の制度をはじめ、議事運営(委員会 制、多数決原理等)に至るまで、広い視野から「議会制の生理と病理」を実証的・ 総合的に分析」³²⁷しなければならないことになろう。そこに、比較政治制度論的 な考察を踏まえて、日本国憲法下の統治構造の規範的意味を探る固有の意義が生 まれるのである。

このような問題意識の下で、本稿ではフランス第五共和制における法案修正権を政党システムにも配慮しながら検討した。まず、「議会主権」を清算し執行権の強化を図った第五共和制憲法を特徴付ける「合理化された議院制」によって、国民議会議員の発議権に対しては、政府の優先的議事日程作成などの憲法上の制約が課され、元老院議員や野党議員の発議権に対してはそれに加えて多数派システムによる政治的制約が加えられていることを最初に確認した。議会における発言権を奪われた議員たちは、政府提出法案に対して修正案を提出することによっ

³²⁵⁾ 毛利透·前掲注322) 69頁。

³²⁶⁾ 芦部信喜『憲法と議会政』(東京大学出版会1971年) 238頁。

³²⁷⁾ 同書·240頁。

て、修正案についての趣旨説明という形で自らの意見を表明し、政府と交渉し、それについて議会に対して審議と表決を求める手段を見出したのである。このように修正権が発議権の代替物として機能しているのであれば、合理的な議事運営のためには議員の発議権と同様に修正権に対する一定の制約も必要となろう。しかし、その統制に行き過ぎがあれば議会における審議は阻害されることになる。フランス第五共和制憲法は、発議権と同様に修正権に対しても一定の制約を課していることは、Ⅲで述べた通りであるが、修正権に対するそれらの憲法上の制約は、修正案の作成者に一種の緊張感を与え、思慮なく修正案が提出されることを防いでいると言えよう。

さらに、本稿では、修正権を行使するアクターによって、審議への参加の意味 が異なる点に注意を向けた。具体的には、多数派、委員会、政府、野党に分けて その意味を確認した。多数派の議員が修正権を行使するのは、選挙時における政 策プログラムには提示されていない、あるいは提示されていても部分的に同意で きない点について、政府から一定の妥協を引き出すためである。委員会は、主に 議会多数派が修正権を行使して、政府の妥協を求める場となっている。第五共和 制憲法は、議会権限を制限する一環として委員会の権限も制約しているが、運用 においては法律案の準備段階に深くコミットすることによって、法律の作成にお いて重要な機能を果たしている。さらに、度重なる議院規則の改正によって、委 員会にも部分的な公開の原則が導入されたことで、国民は法律案の準備段階から 議員たちによる交渉過程を知ることができる。政府は、選挙において提示した政 策プログラムを、世論動向にも配慮しながら実施していくことが期待されている ので、自分たちが提出した法律案に対して、議員が修正権を行使して手を加える ことを阻止しなければならない。したがって、政府の修正権は政府提出法案を維 持するための手段となる。ただ、政府提出法案も議会において多数の支持を集め なければ成立しないので、議会多数派からの要求を無視できない。その場合は、 政府は自ら修正権を行使して、多数派との妥協案を提示することになる。野党は、 主に2種類の意味を持った修正案を提出する。政府案に対する対案としての修正 案と議事妨害を目的とした修正案である。もっとも近年では野党が実際に提出し ている修正案のほとんどは議事妨害を目的とするものである。これは、議事妨害

として修正案を提出して政府案の審議を遅らせる方が近年の政治状況においては 政治的戦術として有効であることを示している。

民意は多様である。フランスにおいても、議会内に安定した多数派が形成され、政権交代が定期的に行なわれるようになってから、選挙は国民による政策プログラムとそれを実施する政府の選択であると考えられるようになった。ただ、民意がすべてそこに反映し尽くされるわけではないから、人々は選挙以外でも自分たちの主張を国政に反映させようとする。修正案のアイデアの出自がしばしばロビー活動であることはその証左である。したがって、政府、多数派議員、野党議員はそれぞれ国民が国政にコミットする多様なルートのひとつであると考えることができる。これらのアクターは、その政策決定への影響力の点で決して対等ではないが、それぞれに期待される役割の中で、修正権を行使することによって審議を充実させているのである。

フランスやイギリスに限らず、議院内閣制を採用する国においては、一般に総選挙が一定期間の国政運営を方向付ける。日本の議院内閣制を「国民内閣制」的に運用することを主張する高橋和之も、総選挙を、「内的に一貫した政策プログラムおよびその担い手」の国民による選択であると位置づける。これに関しては、「内的に一貫した政治プログラム」を提示することの実現可能性を疑問視する論者から多くの批判が繰り返されてきた。高橋はこれに対して、「一貫した政治体系」とは、「相互に矛盾する政策が共存することのない政治プログラムという程度の意味であり、特定のイデオロギーにより細部まで規定し尽くされた綱領のようなものではない」と応答している3280。第五共和制のフランスにおける運用に引きつけて、さらに付け加えるならば、「一貫した政治プログラム」と言っても修正の余地がないものではなく、情勢の変化に対応して修正が施されることが前提であり、また、選挙においては汲み尽くせなかった国民意志を、さまざまなルートを介して反映する余地の残されているものであるということになろう。そこまで包括的な政治プログラムに対して国民が選択したものであるとの意味付けを与えることにどれほどの意味があるか、との疑問もしばしば提起されてきた。しかし、

³²⁸⁾ 高橋和之·前掲注3) 69頁。

高橋の国民内閣制論の限界を指摘しながらその一部を擁護する論者がしばしば指摘しているように、現在の日本においては総選挙を政策プログラムの選択と位置づけることにはそれなりの意義があると思われる³²⁹。

したがって、議院内閣制において、国民は選挙を通じて政権ないし政策プログラムと代表者の両方を選択するのだと考えればよい。国会議員には、与党である場合には政府を支持する役割、野党となった場合には次の政権を担うためのアピールをする役割、政策プログラムに反映されなかった国民の意思を国政に反映させるという代表者としての役割という多重の役割が期待されることになる。

その意味で、フランスにおける修正権という制度とその機能は、民意の「選挙による国政への回路」を尊重しながら「選挙時以外の国政への回路」を確保することを可能にしてくれる仕組として捉えることができよう³³⁰。確かに、かような修正権の役割を強調すると、「国民による政権の選択」という高橋の意図した国民内閣制のインパクトは薄められるかもしれない。「従来と同じ論理を維持しながら、それに付着した弊害だけを是正するというのは、非常に困難で」あり、「惰性の力を撃ち破るには、それなりのインパクトが必要なのである」³³¹と高橋は述べるが、「惰性」を生み出しているのは、制度それ自体ではなく1955年以来続いてきた自民党による政権支配であると考えるべきである。国会において議員が修正権を行使して日常的に政策形成に参加することによって、少数派(野党とは限らない)にも国家の意思決定に関与させるという本稿で示したフランスのシステムは、政治プログラムレベルでの民意の統合という高橋が示した要素と、そ

³²⁹⁾ 毛利透「ドイツ宰相の基本方針決定権限と「宰相民主政」」筑波法政27号(1999年) 116頁。毛利は、選挙における政権選択の意義を肯定する一方で、選挙時に提示される政策綱領は政権についた際に実行すべきプログラムなのではなく、国民から得るべき信任の基礎をなすものである、とする。しかし、選挙は「人物」の選択ではなく「政策」の選択であり、よって政府は選挙時に提示した政策プログラムを実施する義務があるという意識を政府と国民が共有するためには、「信任の基礎」では不十分ではなかろうか。

³³⁰⁾ 憲法が「政治のルール」としていかに「統治」を秩序づけ合理化するかという問題関心から「国民内閣制」を診断する林知更は、「国民意思の直接性を求める場合でも、これと並んでよりよき媒介メカニズムのありようを解明する必要はなお残るものと思われる」と述べているが、本稿の立場からも共感するところである。『憲法学の現代的論点』(有斐閣2006年)147頁。

³³¹⁾ 高橋和之・前掲注3) 92頁。

の具体化や問題発見のレベルにおける多様な民意への開放性という要素との均衡 をはかる³³²方途の一つとして我が国のあるべき議会制民主主義像を考える上で 参考にすべき点が多い。

本来ならばここから議論を更に進め、我が国において国会の機能をいかに活用して議会内のコンセンサスを形成していくのか、政治文化、政党制度、代表および選挙制度や議事運営も踏まえて、法案提出や法案修正のあり方についても新たな構想を提示すべきところであるが、筆者にはまだその用意がなく、本稿では問題提起にとどめ今後の課題としたい。

³³²⁾ 曽我部真裕「国民に開かれた統治への可能性」『岩波講座憲法4 変容する統治』(岩波 書店2007年) 22頁。