

フランス議会における審議の合理化

——2009年議院規則改正についての覚書——

徳 永 貴 志*

- I はじめに
- II 委員会の強化
- III 本会議における審議の合理化
- IV 議院規則の改正
- V むすびにかえて

I はじめに

フランス第五共和制における議会と政府との関係の特徴付ける概念として、「合理化された議院制」がある¹⁾。これは、議会における多数派の欠如ゆえに内閣が極めて脆弱で不安定な政権が続いたフランス第三、第四共和制に対する反省から、第五共和制の制憲者たちがイギリス議会を参考にして制度化した議院内閣制についての仕組である。ただ、フランスにおいてはイギリスのように政府を支える多数派が議会内に形成されることが期待できなかったため、制憲者は議会と政府の関係を規律する議院内閣制の仕組の合理化にとどまらず議会権限そのものの縮小を図った点にフランス的特徴を見ることができる²⁾。

しかしながら、国民の代表者が討議を行い、その過程で民意を統合する役割が期待される議会の重要性と同時に、現代社会において肥大化していく行政府に対する効果的なコントロールの必要性にも迫られながら、第五共和制は成立以後、議院規則の改正や運用を通じて、あるいは憲法そのものの改正を通じて徐々に議

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第3号2010年11月 ISSN 1347 - 0388

※ 聖学院大学政治経済学部コミュニティ政策学科特任講師

- 1) 「合理化された議院制」を分析したものとして、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(-) (二・完)」同志社法学40巻6号、41巻1号(1989年)が邦語文献としては最も詳しい。
- 2) 大山礼子『フランスの政治制度』（東信堂2006年）36頁を参照。

会の権限を回復させてきている³⁾。

2008年7月に第五共和制憲法の大改正が行われたことは記憶に新しいが、それに先立ち政府の諮問を受けて憲法改正案を作成したバラデュール委員会の報告書の中で、改正の三本柱の一つとして「議会の強化」が掲げられていたことは、上記の大きな流れの中で捉えることもできる。

こうして議会権限の強化を一步進めた2008年憲法改正であったが⁴⁾、その具体化については組織法律および議院規則に委ねられた。そこで、本稿では、2008年の憲法改正を受けて2009年に成立した組織法律と、相次いで改正された上下両院の議院規則を取り上げ、「議会の強化」の意味を探る。とりわけ議院規則の改正に関しては、旧規定の3分の2以上が改正の対象となっており⁵⁾、個々の改正規定と「議会の強化」という目的との関係を明らかにする必要がある。

2009年の議院規則改正は憲法改正の趣旨に対応して、①議会の諸機能における多元性の尊重（とりわけ野党・少数会派への権利付与）、②議会審議の改善、③政府に対する議会の統制強化、という3つの側面に分かれており⁶⁾、これらはどれも第五共和制フランスにおける議会の役割を考察する上で重要な変更であるが、紙幅の関係で、ここでは「議会審議の改善」に焦点を絞って検討を行う。

II 委員会の強化

「議会審議の改善」のための制度改正としてまず注目すべきは、委員会の強化である。従来の憲法規定によれば、政府提出法案の討議は、最初に付託された議

3) 勝山教子「フランス議会の復権に関する一考察～議会改革の動向と背景を中心として～(一)(二)」同志社法学41巻6号、42巻2号(1990年)を参照。

4) 「議会の強化」について憲法改正の趣旨を説明したものとして、辻村みよ子『フランス憲法と現代立憲主義の挑戦』(有信堂高文社2010年)34頁、曾我部真裕「議会内における野党会派の位置づけについて」法学論叢164巻1-6号(2009年)552頁以下および同「二〇〇八年七月の憲法改正」日仏法学25号(2009年)181頁以下を参照。

5) 下院規則である国民議会規則(以下、国規と表記する)は1959年に施行されて以来30回もの改正が行われてきたが、2009年5月27日の改正では、180ほどの条文のうち140余りが修正、追加、廃止となり、第五共和制史上最大のものであった。V. Pierre AVRIL, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010, p. 122.

6) Henri JOZEFOWICZ, « La réformes des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC*, 82, 2010, p. 330.

院において、政府によって提出された原案について行われなければならない（憲法旧42条1項）。法案は、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・表決され、その報告の対象となっていなければ、本会議で審議・表決されないことになっていたが（旧国規90条）、委員会審議の段階で修正案が出され、それらが採択されたとしても、採択された修正は政府原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われるルールになっていた（旧国規86条2項）⁷⁾。これも議会に対する政府の優位性を保障する規定であつが、憲法42条1項改正によって、本会議における審議は委員会で採択された法文について行われることになった⁸⁾。つまり、この改正は、委員会の審議と本会議の審議との重複を避けると同時に、委員会での審議結果を尊重しようとする試みであると言える⁹⁾。

また、本会議の審議前に、委員会での審議時間を十分確保するために新設された憲法42条3項¹⁰⁾も、委員会審議を重視する趣旨のものである¹¹⁾。さらに、委員会審議の負荷増大に合わせて常任委員会の設置限度を6から8へ増やした（憲法43条1項）。

同様に、委員会での審議時間確保のため、2009年の国民議会規則改正により、委員会における議員の修正案の提出期限が統合され¹²⁾、国民議会については、遅くとも委員会審議開始3会議日前の17時までに、議院理事部に提出しなければならないとされた（国規86条5項）。

このように、委員会審議に重点を置き本会議に先立つ法案の検討に十分時間を

7) 拙稿「フランス第五共和制における修正権と政党システム」一橋法学7巻2号（2008年）514頁。

8) ただし、憲法改正法律案、予算法律案、社会保障財政法案についての本会議審議は、政府原案をもって開始される（憲法42条2項）。

9) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 341. もっとも、実際の運用において、委員会は憲法上の制約にも関わらず第五共和制初期から立法過程の中心となっており、この度の改正は、実務に憲法規定を合わせた側面もあろう。拙稿・前掲注7)527頁以下を参照。

10) 憲法42条3項「政府提出法案または議員提出法案の本会議第一読会における審議は、法案提出後6週間経過後でなければ先議の議院で行うことができない。これに関する本会議での審議は、後議の議院では、送付後4週間で行うことができない。」

11) 南野森「フランス——2008年7月の憲法改正について」法律時報81巻4号（2009年）94頁を参照。

12) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, 4^{éd}, Montchrestien, 2010, p. 202.

かけることは、本会議前に専門的・技術的な問題を整理し、本会議における議論の争点を明確化することに寄与するだろう。しかし、委員会審議の重量化のもう一つのねらいは、本会議の審議の軽量化にある。

では、なぜ本会議における審議を軽量化しなければならないのか。一つには、膨大な修正案の提出により、本会議の審議の長期化が深刻な問題になっていたことが挙げられる。本来、修正案の提出は、不十分な状態で提出される法案を議員たちの意見も踏まえてより質の高いものへと改善する手段であることが期待されているにもかかわらず、1980年代以降政権交代が定期的に行われるようになってから、野党党派が、政府・与党がリードする議事の進行を遅らせる議事妨害の手段として政治的に利用するようになり、修正案の提出数は年を追って増大している¹³⁾。また、二つ目の理由として、修正案が法律の規範としての質の劣化を招いているという問題を挙げるができる。委員会が本会議に提出する修正案は主に多数派議員に由来するものであるが、その本会議での採択数が年々増加し、その結果、相矛盾する規定が混在する法律が成立してしまうという問題が起こっている。EU統合に伴う国内法秩序の再編、政局の不安定や強力な圧力団体の影響力がこうした事態をもたらしており、法規範として必要な明確性や一貫性が法律から損なわれていることが近年指摘されている¹⁴⁾。

これらの問題は、先に述べたバラデュール委員会でも取り上げられ、「修正案提出権の現代化」および「審議の入念な組織化 (une organisation concertée des débats)」の必要性が強く主張される理由となっている。前者については、筆者はすでに他稿で検討を行っているので¹⁵⁾、本稿では後者の課題について扱う。

13) 議事妨害として修正案提出権が用いられている状況について詳しくは、拙稿・前掲注7) 534頁以下を参照。

14) Jean-Pierre CAMBY, « Cinquante ans de droit d'amendement », *Petites affiches*, n° 138, 2008, p. 91. 立法の質をめぐるフランスでの議論を、革命以来の法律 « La Loi » 観念から、今日の民主主義構造の不安定性まで広く分析したものとして、只野雅人『『饒舌な立法』と『一般意思』—フランスにおける立法と政治—』山内敏弘先生古稀記念論文集『立憲平和主義と憲法理論』(法律文化社2010年) 254頁以下を参照。

15) 「修正案提出権の現代化」について詳しくは、拙稿「フランス憲法改正における修正案提出権の現代化」工学院大学共通課程研究論叢46巻2号(2009年) 63頁以下を参照。

Ⅲ 本会議における審議の合理化

1. 憲法44条の改正

「審議の入念な組織化」とは、本会議の審議時間に一定の枠をはめ、審議を合理化することで、その長期化を防ぐことを目的とする。また、すでに述べたように、審議の組織化は、修正案提出権行使の諸条件と深く関わっている。実際、2008年の憲法改正に関する議論の際、政府および議員の修正案提出権を規定する憲法44条を巡る審議の過程でも、本会議の審議にどのようにして秩序を与えるかという課題が提出されている。また憲法改正に先立つバラデュール委員会もその報告書の中で、審議時間の無用な長期化という問題とそれに対する解決方法を次のように提示している。「永続性ある改革への道は、審議の入念な組織化である。当委員会の主な提案としては、法案の検討のための討議の組織化を行う責任を両院の議事協議会 (la conférence des présidents) に与えることである。その前提として、手続の動議、概括討論、逐条審議に充てられる時間を含めた討議時間は、すべての会派に割り当てられ、法文は本会議に移される前に委員会で十分に検討されなければならない。いったん審議時間が超過すると、審議は終了し投票に付される。必要な場合に、議事協議会は、政府の同意の下で審議を延長する決定を行う権限を有する。…このような討議の組織化は、議会業務の改革の本質的な要素である。」¹⁶⁾

改正後の憲法44条1項は、「国会議員および政府は、修正案提出権を持つ。この修正案提出権は、組織法律が定める範囲内で、議院規則が定める要件に従って、本会議または委員会において行使される」¹⁷⁾と規定する。新しい規定においては、修正案提出権が行使される場合は、「本会議および委員会」ではなく「本会議あるいは委員会」となった。つまり、修正案提出権の行使が委員会において十分に保障されている限り、本会議において一定の制限が加えられたとしてもそれは憲法に違反しないという解釈が可能になったのである¹⁸⁾。

16) Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, 29 octobre 2007, pp. 44-45.

17) 旧44条1項は、「国会議員および政府は、修正案提出権をもつ」とのみ規定し、提出先に関する条件についての記述はなかった。

18) Pierre AVRIL, *op. cit.*, p. 123.

2. 憲法34条1項、39条、44条の適用に関する2009年4月15日組織法律

2008年7月の憲法改正を受けて、2008年12月10日に「憲法34条1項、39条、44条の適用に関する組織法律」(以下、本組織法律)案が国民議会に提出され、両院の審議を経て2009年3月24日に国民議会の第二読会で可決された¹⁹⁾。その後、憲法の規定に従い憲法院の審査に付された²⁰⁾。以下では、本組織法律の中でも、修正案の審議に関わる主要な条項²¹⁾とそれに関する憲法院の判断を概観する。

[13条]

- ①修正案は書面により提出され、略式で理由を述べるものとする。
- ②議会の構成員の修正案は、本会議における法文の検討の開始後は受理されない。議院規則は、それらの修正案を受け付ける締め切り日を設定する条件を決定することができる。その期限は、再修正案に対しては適用されない。
- ③この期限を過ぎると、政府あるいは付託された委員会によって提出された修正案のみ受理される。その期限については、議院規則により予定された条件に基づいて議会の構成員のためにもう一度猶予を与えることができる。
- ④議院規則は、閣僚が委員会における法文の検討の際に、自らの求めにより意見を表明する形式を決定する。

本組織法13条1項は、両院の従来議院規則にもすでに記載されている内容を確認したものであり、2項では、修正案の無秩序な提出を抑制するために、その提出期限を、本会議における法文の審議開始時点に限定する概括的なルールを提示している。また、修正案を提出する条件の決定は、これまでは議院規則の所管

19) 本組織法律案の採決に際しては、国民議会の野党議員たちが議長席を取り囲み、国歌ラ・マルセイエーズを歌いながら、多数派の都合を反映した法律だとして強い抗議を意思を示している。本組織法律案は、最初に提出された政府案の段階では13条であったものが、審議の過程で450もの修正案が出され、成立段階では20条になっている。まさにこのような事態が、審議の合理化を望む人々の主張を裏打ちしているとも言える。V. Michel VERPEAUX, « Le nouveau droit parlementaire est arrivé. À propos de la loi organique du 15 avril 2009 », *La semaine juridique*, n° 29-30, 2009, p. 48.

20) 「組織法律は、憲法院によって憲法適合性について宣言がなされた後でなければ審審されない」(46条5項)

21) 第Ⅲ章(13条～19条)は憲法44条の修正案提出権に関する規定である。

事項であったが、今回組織法律の中に規定され、以上の点については憲法院により合憲の判断が下されている。加えて、再修正案に対する提出期限の適用除外については従来の憲法解釈を踏襲しており、これも合憲判断がなされている²²⁾。

他方、4項に規定されているように、閣僚が委員会における法文の検討の際に、自らの求めにより意見を表明する形式を決定する責任を議院規則に委ねている点について、憲法院は、議院規則がその形式を決定する範囲を組織法律が定めなければならないとして、違憲判断を下している²³⁾。というのも、この規定では、委員会審議への政府のアクセス権を議院規則により制限しうるのである。すでに述べたように、憲法には、議員提出法案であれ政府提出法案であれ、本会議における法案の審議は委員会で採択された法文についてなされること（憲法新42条1項）、政府の構成員（閣僚）は、両議院に出席し、自らが求める時に意見を表明すること（憲法31条）、議員提出の法案および修正案が歳入の減少や歳出をもたらす場合には受理されないこと（40条）、議員提出の法案および修正案が法律の領域に属さない場合に政府はそれらの受理に反対できること（41条）が規定されていることから、これらの規定を総合すれば、政府は、法案およびその修正案の検討にあてられる委員会の審議、ならびに法案が本会議の審議にかけられるのを阻止する投票にも参加できると解釈される²⁴⁾。また、委員会審議への政府のアクセス権を制限している従来の議院規則の諸規定は、この度の憲法改正により無効となる、と憲法院は判示している²⁵⁾。

つまり、憲法改正の結果、法案審議の重点が本会議から委員会へ移ろうとも、審議における政府の諸特権は保護しなければならないと憲法院判決は述べているのである²⁶⁾。

22) Florence CHALTIEL, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement ? », *Petites affiches*, n° 106, 2009, p. 5.

23) C.C., décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, cons. 33-37.

24) C.C., décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, cons. 35-36.

25) C.C., décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, cons. 36.

26) Florence CHALTIEL, *op. cit.*, p. 5. また、強化された委員会における政府の主導性が、立法作業の質の改善につながるとの評価もある。V. Laurence BAGHESTANI, « À propos de la loi organique N° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *Petites affiches*, n° 127, 2009, p. 7.

[17条]

①議院規則は、本会議における法文の検討のための期限を設定する手続を定める場合、議会の構成員によって提出される修正案が審議を経ずに投票に付される条件を決定することができる。

②議会の構成員の修正案の提出期限を過ぎた後に、修正案が政府あるいは委員会によって提出された時、議院規則が法文の検討のための期限を設定する手続を定めている場合には、会派の長の要請により、議会の構成員に対して審議のための追加時間を与えることを予定しなければならない。

[18条]

議院規則は、本会議における法文の検討のための期限を設定する手続を定める際、すべての議会議派の意見表明権、とりわけ野党会派および少数会派の意見表明権を保障する。

[19条]

議院規則は、法文の検討に期限を設定する手続を定める場合、当該法文の最後の条文の投票が終わった後、限られた時間でかつ当該期限の枠外で、すべての議員に対して、投票についての個人的な説明のために要求する発言の機会を与えることができる条件を決定することができる。

17条1項に定められた審議抜き表決は、「ギロチン時間 (temps guillotine)」²⁷⁾と呼ばれ、議会における本組織法の審議過程では反対の強いものであった。また、この規定は、憲法44条1項において修正案が提出される場としての「本会議あるいは委員会」という新たに付け加えられた文言の意味を明確化したものでもある²⁸⁾。以前、審議抜き表決の規定を元老院規則が定める際に、委員会によって退けられた修正案を本会議で再び提出することを禁止する規定を設けようとし

27) イギリスにおいて本会議の審議を早め、議事妨害を防ぐために1887年以来利用されてきた「ギロチン動議」を参考にして取り入れたものである。V. J.-L. Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique(N° 1314) relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée Nationale, N° 1375 du 7 janvier 2009, p.150.

28) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, 2010, p. 200.

たが、憲法院は憲法旧44条1項が保障する修正案提出権の行使を侵害するものとして違憲判決を下している²⁹⁾。本組織法律17条1項の規定は、このような従来の憲法院解釈を限定するものとなる³⁰⁾。

実際、本組織法律17条1項に対して憲法院は、憲法44条の改正により(2008年憲法の)「制憲者は、本会議における法文の検討に対して期限を設ける規則により制度化された手続の下で、修正案については委員会における検討の際にのみ審議されることを望んでいる」と解釈し、本会議における議員の発言機会に対する制限の合憲性を認めている³¹⁾。

もっとも、本組織法律17条2項、18条、19条において(野党や少数会派も含む)議員に一定の発言機会を保障しなければならないとしていることからわかるように、本組織法律が目指しているのは議員の討議そのものを制限することではなく、それを効果的に組織化することである³²⁾。

とはいえ、法案審議における政府の主導性を確認しながら、本会議における修正案の審議に一定の枠をはめ、議員の発言機会に制限を加えることを認めている点については、議会権限を制限する第五共和制憲法制定当初の「合理化された議院制」の論理が貫かれており、この度の憲法改正が目指すのは文字通りの「議会の強化」では必ずしもないとの評価も可能であろう³³⁾。

こうして、議会の審議における政府の主導性と政府の介入を制限しうる規定は削除されたものの、それ以外の規定については合憲となり、2009年4月15日に本組織法律が成立した。

IV 議院規則の改正

2009年4月15日組織法律を受けて、同年に上下両院の議院規則が相次いで改

29) C.C., décision n° 90-278 DC du 07 novembre 1990.

30) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 201.

31) C.C., décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, cons. 40.

32) Laurence BAGHESTANI, « À propos de la loi organique N° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution », *Petites affiches*, n° 127, 2009, p. 8.

33) Florence CHALTIEL, *op. cit.*, p. 6.

正されたが、本会議における審議の合理化に取り組む姿勢については、下院である国民議会と上院である元老院とでは多少の温度差がある³⁴⁾。

1. 審議の組織化

(1) 国民議会

本会議における法案審議のスケジュールの作成については、議事日程に登録された法文に相応な審議時間が検討され決定される。そして、それを行うのは議事協議会である³⁵⁾。

本会議の審議は概括討論 (*discussion générale*) から始まる。概括討論とは、法案全体の趣旨についての総論的な審議のことで、政府の代表および委員会審査を担当した委員会の報告者を中心に行われる。ここでの発言時間については、本会議の議長が各会派に同一の最低時間を配分し、無所属議員については、その議員数に応じて総時間を割り振る。その後で余った時間があれば、議長が各会派に所属議員数に応じて分配する。

このように、2009年の改正以前の規定の下でも、国民議会においては概括討論を対象とした討議の組織化は可能であり、概括討論に充てる時間の上限を設定することはできた。ところが、各条文ごとに修正案を一つずつ審議し議決していく逐条審議 (*discussion des articles*) はその対象となっておらず、この段階で多くの修正案が提出されてきた。しかし、この改正によって、逐条審議にまで審議時間の総量規制が及ぶことになったのである³⁶⁾。

もともと、歴史的にみると、第四共和制から第五共和制初期まで、逐条審議を含む審議全体の組織化を可能にする規定が存在しており、概括討論のみに限定されたのは1969年の国民議会規則改正以降であるが、2009年4月15日組織法律17条1項に、本会議の審議時間全体に上限を設定することが認められたことで、国

34) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 353.

35) ただし、事前に議事のスケジュールを決めるかどうかは議事協議会の裁量である。V. Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 356.

36) 国規49条1項：「国民議会に付託された法文の審議の組織化は、議事協議会が決定することができる」(傍点筆者)。旧49条1項は、「国民議会に付託された法文の概括討論の組織化は、議事協議会が決定することができる」(傍点筆者)となっていた。

民議会規則の中にかつての規定が復活したわけである³⁷⁾。つまり、この改正は、逐条審議の段階で提出される修正案が野党会派を中心とする議事妨害の手段として利用され、審議の無用な長期化をもたらしていることへの対応策なのである³⁸⁾。

こうして議事協議会は、一つの法文の検討に充てる時間の上限を定めることができるようになった³⁹⁾。具体的には、まず各会派に最低時間が配分される。この最低時間は野党会派の方が長く、また、全野党会派に対しては追加時間の60%が配分され、それを所属議員数に応じて野党各会派で分配する。残りの40%は、他の会派に同様のルールで配分され、無所属議員にもその数に応じて一定の時間が確保される(国規49条5, 6項)。かかる規定は、2008年の憲法改正で議会内における野党会派や少数会派に特別の権利を承認した趣旨を反映している⁴⁰⁾。

しかし、議事協議会が設定する総審議時間の対象から除外されているものも少なくない。例えば、会派の長の発言については会派の長一人当たり1時間、国規49条6項に従って配分された時間が40時間を超える場合には会派の長一人当たり2時間が割り当てられ、これらの時間は、各会派の持ち時間とは別枠である。また、法案の付託を受けた委員会あるいは意見を具申するための委員会の長および報告者の発言時間も同様に別枠である(国規49条8項)。加えて、(組織法律19条の趣旨を受けて)各会派の平議員も、最後の条文の投票に際して投票説明(explication de vote)を行うために、別枠として5分間の発言時間を使うことができる(国規49条13項)。政府についても、憲法上の諸特権により、議事協議会が決定した発言時間の上限を守らなくともよいことになっている⁴¹⁾。

さらに、会派の長は一会期あたり1度だけ例外的に、割り当てられた時間を延長することが可能であり、また、第一読会における審議が法案提出後6週間未満あるいは元老院からの移送後4週間未満であれば、時間の上限の設定に反対する

37) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 138.

38) 1970年から1994年の間に、本会議の審議時間は74%も増加している。V. Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 138.

39) 憲法院は、審議時間の上限を定めることに対して合憲の判断を下しているが、「議会の討議の明確性と誠実さの要請」への配慮を奪うようなやり方でそれを行ってはならないと判示している。V. C.C., décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 25.

40) 野党の憲法上の承認について詳しくは、曾我部真裕・前掲注4)552頁以下を参照。

41) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 138.

ことができる(国規49条10, 11項)。これらの権利は、野党会派が利用することが想定されている⁴²⁾。

また、配分された時間を各会派は自由に使うことができるので、動議の提案や条文・修正案に関する発言自体を直接制限することはできない(国規49条7項)⁴³⁾。

議事協議会が法文の審議に充てる時間の上限を設定した場合、発言時間を使い果たした会派に属する議員の修正案は、審議抜きで投票にかけられる。無所属議員の場合も同様である(国規55条4項)。この規定は、2009年組織法律17条1項の趣旨を受けたものである⁴⁴⁾。自分の所属する会派が発言時間を使い果たしていない場合には、議員は、委員会あるいは政府が提出した意見に応答することができる(国規56条3項)。

議員が反対意見を述べることができる期限を過ぎた後に政府あるいは委員会が修正案を提出した場合、彼らにより修正された条項あるいは提案された付加条項の審議のために、追加時間が各会派および無所属議員に配分されることを会派の長は要求することができる(国規55条6項)。

激しい議論の末、国民議会においてはこうして審議時間全体についてのプログラム化(*durée programmée*)を進める規定が置かれたが、上記のように様々な妥協が図られた結果、審議時間の短縮は期待されたほどの成果は見られないとの評価もある⁴⁵⁾。

(2) 元老院

元老院規則も、国民議会と同様の条件の下で従来から概括討論の組織化を決定する権限を議事協議会に認めている(元規29条の3第1項)⁴⁶⁾。しかし、国民議会と異なり2009年の元老院規則改正でも逐条審議はその対象とはならなかった。

42) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 139.

43) 2009年の国民議会規則改正案において、「一つの条文の審議において4名の発言があり、そのうち少なくとも2名が野党会派あるいは少数会派に属している場合には、議長により審議は打ち切られる」という条文が38条に追加される提案がなされたが、それは条文の審議における野党会派から発言機会を奪うことになり、「議会の討議の明確性と誠実さの要請」に反するとして憲法院により違憲とされた。V. C.C., *décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009*, cons. 29.

44) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 191.

45) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 355.

46) 国民議会と同様、概括討論の組織化を行うかどうかは、議事協議会の裁量である。

国民の直接選挙ではなく、地域有力者の間接選挙で選ばれる元老院は、国民議会のような与野党対決型の審議より、各会派のコンセンサスを重視した審議の進め方を選択しているためである⁴⁷⁾。

国民議会と同様に発言時間については、最初に議長により各会派同一の最低時間が配分されるが、以前は、無所属議員はそこに含まれず、時間が余った場合に行われる2度目の配分の対象でしかなかった⁴⁸⁾。しかし、この度の改正で無所属議員にも最初から各会派と同一の発言時間が与えられることになった。余った時間の配分については、国民議会と同様、各会派にその所属議員数に比例して分配される(元規29条の3第2項)。

発言の順序についても若干の改正があった。以前は、各会派の発言順序はくじ引きだけで決められていたが、この度の改正で、委員会の代表者が属する会派以外の会派に最初に発言させることが義務付けられた(元規29条の3第5項)。その目的は、元老院における政治的多様性に適合した議論のダイナミズムを強化することにある⁴⁹⁾。

もし、審議のスケジュールについて議事協議会の決定がない場合には、元老院に付託された法文の概括討論および議事日程に記載されたすべての討論に対して2時間が割り当てられる。この2時間は、各会派に10分ずつ、無所属議員に5分が分配される(元規29条の3第3項)。

以上のように、元老院は、少なくとも審議時間の総量規制に関しては、審議全体の組織化ではなく構成員の多様性を重視した改正を行っていると言えよう。

2. 個々の発言時間の削減

この度の議院規則改正における審議の合理化の試みは、討論全体よりもむしろ個々の議員の発言時間に対する制約として現れている。

発言者の数に対して制限を設けることは特定の議員から発言機会を直接奪うこ

47) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 357.

48) もっとも、近年の運用では、最初から無所属議員にも発言時間の配分が行われていたようであるから、この度の改正は運用を制度化したものと見えよう。V. Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 358, note. 118.

49) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 358.

とになりかねないため、審議の長期化を防ぐためには、各条文、各修正案についての個々の発言時間に対して一定の制約を設ける方が合理的である。個々の議員の発言時間削減への取組みについて、両院の方向性は類似しているが、動機は多少異なっている⁵⁰⁾。

(1) 国民議会

まず、与野党対決色の強い国民議会においては、地域代表色が強くコンセンサスを重視する元老院よりも審議時間の長期化が深刻であるため、その制約もより厳しいものとなっている。具体的には、国民議会規則の改正により、一つの条文の審議に際して、議員一人が発言できる時間が5分から2分に短縮された⁵¹⁾。同様に、修正案に対する発言時間も、5分から2分に減らされた⁵²⁾。これに対して憲法院は、「議会の討議の明確性と誠実さの要請」の尊重に対して注意を払いながらこのような発言時間に対する制限規定を適用するよう要求し、その適用権限を本会議の議長に委ねている⁵³⁾。つまり、議員の間で十分な審議が行われていないと判断される場合には、本会議の議長は各議員の発言が2分を超過しても、発言を続けさせることができるということである。

(2) 元老院

他方、元老院においても国民議会と同様に、修正案の提出者がその趣旨説明を行う時間が5分から3分に短縮された⁵⁴⁾。もっとも、修正案の提出に伴う趣旨説明のおよそ80%は従来から3分以内に行われているので、3分という数字は実際の運用に法的根拠を与えるものに過ぎない⁵⁵⁾。また、元老院においては3分あれば修正案に反対意見を述べるにも十分な時間のようなのである。したがって、国民議会と異なり、元老院における議員一人当たりの発言時間の短縮は、議論が脇に逸

50) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 359.

51) 「審議中の法文の各条文あるいは政府、委員会、修正案により新たに提案された各条文に関する委員会および議員の発言は、54条5項の規定の条件の下で、2分を超えることはできない」(国規95条2項)

52) 「…政府の発言以外の修正案に関する発言は、54条5項の規定の条件の下で、2分を超えてはならない」(国規100条7項)

53) C.C., décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 20.

54) 「…修正案の提出者は、その理由を述べるために3分の発言時間を有する。反対意見を述べる者も同じ時間を有する。…」(元規49条6項)

55) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 360.

れるリスクを軽減することを目的としていると考えられる⁵⁶⁾。各条文に対する発言時間、投票説明に充てられる時間は5分のままで変更はなかった(元規42条8項、49条6項)。

3. 修正案の提出期限

(1) 国民議会

本会議への修正案の提出期限に関しては、過去に何度も修正がなされている。最初は、委員会の報告書が配布されてから4度目の会議日以内であれば、修正案を提出できようになっていたが、1994年の改正で3度目の会議日に短縮され、1995年改正では再び4度目の会議日に戻された。もっとも、委員会報告書の配布の遅れにより、当初の提出期限は逐条審議の開始時となっていたが、1994年に概括討論の開始時に早められ、その後、2006年の改正により、報告書の配布が電子的手段によるとの規定に改められたことによって、報告書の配布が審議開始の48時間以上前であれば、修正案は遅くとも審議の前日17時まで提出することができるとされた⁵⁷⁾。

そして、すでに述べたように、修正案の無秩序な提出を抑制するため組織法律13条2項が修正案の提出期限を枠付け、明確な基準を示したのに対応して、議院規則も以下のように改正された。

「議事協議会の反対決定がなければ、議員の修正案は、遅くとも法文の審議開始3日前の17時までに提出しなければならない」(国規99条1項)。「前項の予定する提出期限を過ぎた後は、政府あるいは付託された委員会によって提出された修正案のみ受理される。政府あるいは付託された委員会がこの権利を行使した場合、政府あるいは委員会により修正が提案された条文に対する議員の修正案、あるいは、政府あるいは委員会による修正案が付加条項をもたらず場合にその修正案と競合する議員の修正案に対しては、この期限は適用されない」(国規99条2項)。「本条文に予定された期限は、再修正案には適用されない」(国規99条3項)。

56) *Ibid.*, p. 360.

57) Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 203.

(2) 元老院

元老院においては、国民議会よりもルールは単純で、委員会の要求に応じて、議事協議会が修正案の提出期限を設けることができるとされている(元規50条)。委員会は、重要法案や検討に時間を要する多くの修正案が出されそうな法案については、常に提出期限の設定を要求しているが⁵⁸⁾、通常このような手続で設定される提出期限は、本会議の審議開始の前日17時となっている。もし、委員会報告書が本会議の審議の前日正午までに配布されなければ、期限は概括討論の開始まで延ばされる⁵⁹⁾。

V むすびにかえて

2009年の議院規則改正は、「議会の強化」を掲げる2008年憲法改正の趣旨を尊重しながら、立法権と執行権との一定のバランスを尊重しようとする憲法院の用心深い監視の下で行われたと言われる⁶⁰⁾。ただ、先に紹介したように、委員会審議における政府の介入を重視する判決などは、「合理化された議院制」の論理がなお強いことの表れでもある。

他方で、憲法院は、議会審議の合理化に関して、議事妨害の抑制や立法の質の改善の必要性を確認すると同時に、修正案提出権を通じた議員の発言機会を奪うことによる討議の縮減にも慎重である。憲法院は近年、議事手続を審査するにあたって「議会の討議の明確性と誠実さの要請」という基準を用い、この問題に一定の回答を与えている。この基準が初めて用いられたのは、2005年の国民議会規則改正に対して出された判決においてであるが、その判決の中で憲法院が援用したのは、法律は一般意思の表明であると定める人権宣言6条と国民主権の原理を定める第五共和制憲法3条である。この判決で争われたのは、修正案の提出期限を設定する権限を議事協議会に付与する規定の合憲性であったが、憲法院は議事協議会に対し、憲法44条で認められた議員の修正案提出権の尊重と「議会の討議の明確性と誠実さの要請」との調整を図る必要性を説いている⁶¹⁾。本稿でも

58) *Ibid.*, p. 203.

59) *Ibid.*, p. 203.

60) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 371.

取りあげたように、この判決以降、憲法院は、発言時間の削減、審議時間のプログラム化、委員会における修正案の提出期限の設定などの合憲性審査に際して、この基準を用いている⁶²⁾。

市民の代表者たる議員による徹底した討議と議事妨害の表出や立法の質の低下はフランスの政治の現状では表裏の關係にあり、不都合な部分だけ取り除こうとしても、それによって必要なものまで失われてしまう危険性もある。「議会の討議の明確性と誠実さの要請」という曖昧にも見える基準は、こうした憲法院の葛藤を表現しているとも言える。

議事妨害の抑制や立法の質の改善のためには、審議をプログラム化し、議員の発言時間を削減することが一方で必要であるかもしれないが、多様な主張からなる討議を排除することで法律の規範としての明確性や一貫性が向上したとしても、それはもはや1789年人権宣言6条に述べられている一般意思の表明とは言えない⁶³⁾。J-P カンビィは、「修正案提出権の50年」と題する論稿の中で、議事妨害や立法の質の低下に対処する制度改革の必要性を主張しながらも、修正案を介した議員の立法への参加の重要性を次のように強調する。「手続的熟慮は常に必要ではあるが、今日、修正案は、議員個人の発議の手段であり、政府による議事日程の強制を迂回するための手段であり、非常に建設的な立法的想像力のファクターであるという事実を蔑ろにしてはならない。たとえ、それが事実においてしばしば、政治会派のフィルターを介しているとしても、議員の修正案はなお、法律を作るといふ彼らの委任の基礎となるものを実現する自由の本質的な標識である」⁶⁴⁾。筆者はかつて、制度上政府の優位性が保障されたフランスの立法過程において、修正案は多様な民意の「選挙時以外の国政への回路」であると性格付けただことがあるが⁶⁵⁾、ここでも改めてその意義を確認しておきたい。

61) C.C., décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5.

62) Sophie de CACQUERAY, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 80, 2009, p. 792. また、法律の質を向上させるため、法案のテキストの目的との関連性がない修正案の提出を制限する「漏斗のルール」を定式化した憲法院判決の中でもこの基準が用いられている。拙稿・前掲注15)69頁を参照。

63) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 359.

64) Jean-Pierre CAMBY, *op. cit.*, p. 95.

65) 拙稿・前掲注7)590頁。

また、それとの関連で、2008年憲法改正論議の際に争点の一つに掲げられたものの審議の過程で退けられた委員会の公開化の問題についても触れておきたい⁶⁶⁾。委員会が、政府と（主に多数派）議員との政策的妥協の場であるならば、委員会審議の公開化はむしろ望ましくない。なぜなら、委員会はその核心部分については非公開で行われることに意味があるからである。そこでの発言が非公開であることにより、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心配なく、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⁶⁷⁾。もちろん、国民はそれと引き換えに、こうした討議と妥協のプロセスに直接アクセスできないという一種のジレンマに陥らざるをえない⁶⁸⁾。とはいえ、これまでは憲法制度上、政府提出法案の場合、本会議の審議は政府原案に基づいて行われていたため、委員会ではいかなる妥協が行われ、また法案に対していかなる修正が加えられようとも、本会議においては委員会のメンバーではない議員も含めて改めて議論が繰り返され、その結果、国民は委員会での議論の跡をある程度辿ることができた。従来の本会議主義にはこうした効用があったのではなかろうか。確かにフランス議会の現状に即して考えるならば、審議の合理化の必要性は否定しがたい面もあるだろうが、合理化によって失われるものへの配慮もまた必要なのではなかろうか。かかる意味で、もしこの度の「議会の強化」が、議員による議会での討議と多様な民意との接合回路までも合理化する効果をもたらすならば、新たな課題が提出されることになるだろう。

ともあれ、制度の上では議会審議の合理化は一步進められた。議事手続はフランスにおいても慣習的要素に依存する部分が小さくないがゆえに、今後の運用は予断を許さない。

66) Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*, p. 341.

67) Guy Carcassonne, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, N° 64, 1993, p. 38.

68) 拙稿・前掲注7)530頁。