

第5 共和制の政党 (一)

永 山 茂 樹

はじめに

序章 前史

—— 近代的政党の誕生

第1章 議会選挙制度と政党

- (1) 第4 共和制下の選挙法と政党
- (2) 名簿式比例代表制選挙批判の視点
- (3) 第5 共和制の選挙制度
 - 小選挙区単記2 回投票制
- (4) 第5 共和制の選挙制度
 - 比例代表制の導入
- (5) 選挙運動と政党
 - 放送利用権

(以上本号)

第2章 議会規則と政党

第3章 政党への国庫補助

第4章 憲法規定と政党

第5章 政党と代表制

はじめに⁽¹⁾⁽²⁾

たとえば「今日の政党は議会制民主主義を支えかつ左右するものとなっており、政党の役割を度外視して現代の議会制を語ることはできない」⁽³⁾といわれ

る。しかし政党が左右する議会制とはいかなる価値を実現するのだろうか。純粋代表制・議会中心主義を典型とする近代の議会制は、現代に入ると直接民主主義的な制度の導入と行政権の優位（「行政国家現象」）によって侵食されていくが、議会制のかかる変質は権力の民主化という観点からすれば功罪両面をもとう。であればこれらと並んで政党がおよぼす影響もまた、ただちに肯定することはできまい。まずは政党と代表制の関係を認識対象に据えることが憲法学の課題であると考えて（⁴）。

ところで政党と代表制の関係を論じるにあたって、有権者と議員の媒介に政党を措定するモデルがある。これについては樋口教授の次の指摘が重要であろう。「政党による議員の拘束が政党を媒介としての選挙人による議員の拘束という可能性を本当に実現しているか否かについては、第一に選挙人団と政党党员の関係、第二に政党の一般党员と本部の関係という二項に分解して考えることが必要である」⁽⁵⁾。ではこの2段階の統制（有権者が政党を、政党が議員を拘束するという政党を媒介にしたもの）が法制度を基盤にして実在するのか、かりに存在したとしてそれは憲法原理との関係で正当化されるのか。こういった視点をもって議論を進めていきたい。

近代から現代への議会制と代表制原理が明瞭なかたちで展開してきたフランスを対象として選ぼう。また本稿は主として現代代表制とのかかわりで議論するが、フランスの政党の発展が比較的遅れたことから、時代的には第5共和制期にしほり、それ以前については冒頭で簡単な記述をするにとどめたい。

註

- (1) フランスの政党に関する法制的研究のなかでも小野善康教授の「フランス憲法における政党の地位(1)(2)(3)」『北大法学論集』27巻1, 2号, 28巻1号, 1977, 1988をとくに重要な業績として挙げる。またフランスでの研究に M. R. Kheitmi, *Les Partis Politiques et le Droit positif Français*, 1964. がある。
- (2) 特にことわらないかぎり以下では“Parti”および“Parti Politique”に「政党」, “Groupement”に「グループ」, “Groupement Parlement”に「議会内グループ」, また“Formation Politique”に「政治組織」と、それぞれ訳語をあてる。ただし選挙関連法で文言を比較すると Groupement と Formation Politique は区別されずに用いられている。また本稿は政党の議会内の活動のありかたも検討対象にするので狭義の「政党」の他上記団体に言及した法も扱う。

- (3) 高野真澄『現代日本の憲法問題』1988, 42頁
- (4) 政党に対する国庫補助の是非が近年問題になっている。本稿第3章で述べる予定だが、筆者はこれも代表制との関連で解く課題として設定したい。
- (5) 樋口陽一『議会制の構造と動態』1973, 67頁

序章 前史 —— 近代的政党の誕生

(a) 政党の不在と敵視

第3共和制下19世紀の議会は有権者に対して絶対優位で、一般意思の形成において拘束されることはなかった。議会内の活動主体は個人としての議員の集合である。

議会内ではグループを積極的に排除する風潮が残っていた。「仲間たちの名ではなく個人の名において発言するよう」に議長が議員に対し求めた1884年の議会が好例である。背景にあるのは、議員は個人の資格で発言・表決に加わるべきで、他者の命令を受けないという命令的委任否認の法理に立脚し、同時にグループの議会内での活動を認めないものである。

「純粹代表制下の議会内には政治グループが公的に場所をしめるとは想像できない。議員たちはナシオン全体の代表であり、その任務は自己の良心のみに従った発言と投票でナシオンの意思の表明に貢献することだ」というヴェデルの言葉 (Vedel, *Manuel de Droit Constitutionnel*, re ed., p415) が、この段階までの議会を適切に表している。

ただしフランスでは20世紀前には政党幹部が党員の活動を統制する「規律政党」は議会へ進出しておらず、いずれも議会外に基盤をもたない議員の集合の「名望家政党」であったため、グループの積極的な否定の立法はなされずにいた。

議会外でも同様で、結社一般を「敵視」する革命期1791年のル・シャブリエ法⁽¹⁾の伝統を受け継ぎ、結社の自由を制限するナポレオン刑法典291条以下、および1834年法律の規定は存続していた⁽²⁾。このような政党「敵視」の法律と議会内の確固としたグループの不在状態は、議員を普通選挙制の導入によって増加した有権者、とりわけ労働者階級の集団的な圧力から議員を保護し、その自由

な活動を保障する。

(b) 政党の誕生

しかしこれと異なる傾向が19世紀末の段階で生じた。まず結社の規制について例外が認められた。1875年7月12日法は大学設立を目的とする結社が刑法の適用をうけないとし、その自由な設立を認めた。また1884年3月21日法は職業組合に限って、事前の届け出制を廃止した。これらは2種類の結社に限定してではあるが、議会在結社の自由な設立の承認に接近したことを示す。

また19世紀末から、労働者政党が議会外で活動を開始する。労働者は資本制生産の発展の中で劣悪化する生存条件を守るために、団結を余儀なくされ、たとえば1905年の社会党など、徐々に大政党が形成された。このように議会外の人的・財政的基盤によって支えられる「大衆政党」は、まず労働者政党として誕生した⁽³⁾。社会主義者たちがはじめて議席を獲得したのは1893年の選挙であるが、10年後の1902年の選挙で彼らは10.4%の得票と7.8%の議席を獲得する⁽⁴⁾。また「フランスにおいて国民的規模で作られた最初の大政党」である急進社会党が1901年6月に結成された⁽⁵⁾。

議員が同質である場合、ブルジョアジーはあえて政党を結成する必要はなかったが、労働者階級が議会に進出するにおよんで、対抗して階級的利益を議会政治の中で実現するために大量の集票能力をもち、議員を効果的に統制する近代的政党の結成が必要になった。(ただしフランスで近代的なブルジョアジー政党が実際に誕生するのは先のことである)。

(c) 政党の承認——議会外で——

この転機となった1901年7月1日法は「結社の自由」法とよばれる。これは結社一般を事前許可制のもとで抑制の対象においたそれまでの刑法の立場を改め、結社の承認へと基本原則を転換させたものである。

同法は外国人の結社と修道会を除く「通常の結社」の自由な設立を認める。がその一方で解散宣告権を司法裁判所に委ねた。「違法な原因に基づき、または違法目的で形成され、法律、善良の風俗に反し、統治の共和主義形態に攻撃を加える目的を有する」結社が解散宣告の対象となる「違法な結社」である。

通常の結社は、届け出の有無の点で「届け出結社」「無届けの結社」「公的性格をもつ結社」(les associations reconnues d'utilité publique)に分類される。政党は公的性格をもつ結社には含まれないというのが一般的な理解である。し

たがって政党は届け出結社あるいは無届け結社に該当する⁽⁶⁾。届け出、無届けの選択は自由であり、届け出のない場合も、設立は制約を受けない。

ただ許可制から届け出制への転換をもって結社の自由を全面的に承認したというには抑圧的性格が顕著である。同法によれば、第1に無届けの結社は、法的権限を有さない。第2に届け出内容に多くの条件が付される⁽⁷⁾。第3に司法裁判所は、違法な結社に対して解散宣告を下す権限を有し、命令に従わない場合は罰金刑と禁固刑に処せられるからである。

「結社の自由」法は、このような制限的な性格を残していたが、政党のその後の発展の前提条件となる。第3共和制末期からヴィシー政権期にこのながれと逆行する傾向⁽⁸⁾がみられるけれども、それらは特殊な歴史条件下の事態であった。

(d) 政党の承認——議会内で——

次に議会内での政党の地位にふれる。円滑な議会運営という点で問題となったのが、委員会メンバー選定方法であった。委員会の構成が議会全体のグループ構成比と大きく異なる場合、委員会の決定が本会議でくつがえされる事態が頻繁に生じる。この不都合を解決するには、議会全体の構成比を委員会の構成に反映させることが望ましい。1910年7月1日代議院規則は大常任委員会 (*grandes commissions permanentes*) の選定方法に「グループの比例代表制」を導入する⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

議会内グループの理事部は大常任委員会選出の3日前に、比例原則によって定められた数のそのグループのメンバーからなる候補者名簿を議長に提出する。この名簿に50名以上の議員の反対がない場合は、それが委員の名簿として承認されることになる。

ここではグループの指導部と議員個人の関係に、なお未発達な点が指摘できる。議員はグループに所属しなくとも、議長に要求して特別の理事部を召集してもらい、それを通じて委員会メンバーとなりえる点である。したがって1910年の議会規則は、新規の関係を議会内にもたらすものではなく、議会がグループ単位で運営されている事実をいわば追認するものであった。

とはいえ議会規則によるグループの地位はその後高められる。たとえば同年11月8日の代議院規則によって、議事日程は議院の議長、副議長、政府代表、委員会の長、およびグループの長で構成される「長の会議」が決定することに

なり、グループの代表が議運上の重要決定に関わるようになった。「自由な議員が全体利益を実現する」という擬制にかかわって、部分利益を代表するグループのメンバーとして活動するという事実は議会規則にとってむしろ奨励されるようになった。

(e) 代表制原理との関連

以上のように今世紀に入ってようやく、フランスの近代的政党は議会の内外でその存在を表明した。

近代的政党は議員の統制を重要な課題とするため、「議員の自由な討論と表決の場」という古典的議会観との整合的な説明ができない。加えて近代的政党は議会外の有権者の政治的意思を効果的に議会内へ反映することに資するという点で、有権者・議員の同質性が問題にされなかった「純粹代表制」よりも、有権者から議員への事実上の命令関係の存在を重視する「半代表制」、あるいは国民の政治意思を忠実に反映する機関として議会将を位置づける「社会学的代表制」になじむ制度といえよう。かかる政党の誕生は「純粹代表制から半代表制・社会学的代表制への展開」という代表制原理の展開と軌を一にするとみるのが妥当であろう。

註

- (1) 1791年6月14日のル・シャブリエ法1条は「同一の身分および職業をもつ市民からなるあらゆる種類の同職組合を絶滅することは、フランス憲法の基礎の1つであるから、いかなる口実およびいかなる形式の下にもそれらを実際に再建することは禁止される」と規定し、4条で違反者への罰則を定めた。同法は *Gazette Nationale ou le Moniteur Universel*, 15 Juin 1791, pp. 661-662. 訳文は杉原泰雄「国民主権の研究」1971, 252頁以下。近代の労組敵視の歴史は山口浩一郎「労働組合」『基本法学2』1983, 133頁以下
- (2) ナポレオン刑法典291条は「20名以上の結社で宗教的、文学的、政治的あるいは他の目的に従事するために毎日あるいは定められた日に集まることを目的とする結社」には政府の承認が必要とした上で、その解散命令権を定めたもの。また1834年法は、支部の構成員が20名以下でも結社全体で20名をこえる場合は刑法が適用されるとし、抜け道を塞いだ法律である。*Code Penal, Dalloz*, 1959, p178.
- (3) ドゥヴエルジェは「議会外に起源をもつ政党では議員団体についての公然たる不信感があり、かつ議員団体を独立した統制委員会の権威に従

属せしめようとする一定の願望がある」と述べ、例としてフランス社会党の規律が強いことをあげる。(ドゥヴェルジェ『政党社会学』岡野加穂留訳, 1970, 14頁)。起源が本質的規定要因かはともかく、フランスでは今日まで、一般に左翼政党の方が議員に対する統制の強いことは指摘される。

- (4) 1893年の選挙では「社会主義者の当選が約50名になり、小さいながらも議会の一勢力をなすにいった」(岡崎三郎『フランス社会党史序説』1982, 49頁)。1905年の社会党(SFIO)結成以前の社会主義者の議会進出については岡崎・同書および海原峻『フランス社会党小史』1979, 5頁以下参照。
- (5) クロード・ニコレ『フランスの急進主義』白井成雄・千葉通夫訳, 1975, p. 56。ただし急進社会党は、政治的には共和主義・反=教会主義をとり、経済的には中産階級に基盤を置く政党である。またこの政党は当初は議会内での議員の行動に統一性が欠けていた(ドゥヴェルジェ, 前掲, 206頁)。
- (6) したがって届け出行為自体は、政党結成の必要条件ではなく、法的能力を獲得するために要求される。無届けの結社は法律上、無能力だからである。
- (7) 届け出る事項は、結社の名称・目的・所在地・役員の氏名・住所・職業・規約におよぶ。また届け出た役員や規約に変更のあった場合にも、変更を届け出る義務をおっている。違反者には解散宣告と罰金が規定されている。この法律については野村敬造「フランス憲法と基本的人権」212頁。
- (8) 以下の4点があげられる。

第1に1901年の解散命令制度が即効性に欠け、リーグが街頭行動を展開したことに対処するために、1935年10月23日のデクレ・ロワで裁判所に①仮処分が上訴によっても効力は妨げられない効力, ②事務所閉鎖とリーグの集会の禁止命令権を付与した。

第2に1936年1月10日法で、解散命令権を大統領に与え、武装して街頭示威行動をなした結社、武力集団・あるいは私設軍隊の性格を有する結社、国家の領土の完全性に攻撃を加え、または共和主義的形態に攻撃を加えることを目的とする結社について閣議後、デクレによって結社を解散させることを可能とした。同年2月13日、リーグのメンバーがレオン・ブルムを襲撃し負傷させると、政府はこの法に基づきアクション・フランセーズ等の解散を命じた。リーグの活動とその規制立法の運用についてはG. Burdeau, *Les Libertés Publiques*. 1966, p. 185 et suiv., 木下半治『フランス・ナショナリズム史(2)』1976, 332頁以下。

第3に人民戦線崩壊後、反共政策へと転換した急進社会党内閣に1939年3月19日授權法は39年11月30日まで「国防に必要な措置」をデクレで

定める権限を与えた。この無制限な授權に基づき、政府は共産党や第3インターナショナルに関係するグループの解散を命令した。39年授權法正文は *J. O.*, 1939, p. 3646. 解説は村田尚紀『委任立法の研究』1990, 86頁以下。

第4にヴィシー政権は労働組合や労働者政党を敵視した(1940年8月16日法, 11月9日デクレによって既存の労働組合が解散。1941年7月11日法では、真の目的、活動、行為が「国家の一般的利益に反することが明らかな」グループは、デクレによって解散。またドイツ占領地域で活動を続けた共産主義者らを対象にした41年8月14日法で簡略で迅速な裁判・刑の執行)。これらの法は解放後ほとんど失効した(*Burdeau, op. cit.*, p. 179.)

(9) この正文は *J. O.*, *Debat*, 1910, p. 2374 et suiv.

(10) 1910年7月1日の代議院では、規則案にルミールが反論を加えている。彼の議論は 1. 代表が政党のものでも選挙区のものでもなくフランス全体の代表であるという代表観、および 2. この規則が議員の特権に攻撃を加えるというものである。またマサビュオはグループ内で少数意見者の権利がどう保証されるのかについての憂慮を表明した。*J. O.*, *Debat*. 1910, p. 2369 et suiv..

第1章 議会選挙制度と政党

現代の政党の位置を、まず下院議員の選挙法制から検討する。

(1) 第4共和制下の選挙法と政党

第5共和制の下院議員選挙は、原則として「小選挙区単記2回投票制」がとられている。この制度を導入する背景を理解するために、第4共和制下の「名簿式比例代表制」⁽¹⁾選挙制度の概要と、それに対していかなる問題点が指摘されていたのかを記述する。

(a) 1945年選挙法⁽²⁾

第4共和制では三つの下院議員選挙法が実施された。第1が1945年選挙法である。ただしこれは憲法制定議会の選挙において適用されたものであり、1946年憲法の制定に先行する。

1945年8月17日のオルドナンスに基づいて同年10月21日、憲法制定議会の選挙が実施された。投票は名簿式である。各々の名簿には選挙区(原則として県

単位)の議員定数(人口に比例して決定)と同数の候補者が記載された。有権者は1名簿を選び投票する(パナシージャの否定)。また有権者が名簿の記載順位に変更を加えることもできない(選好投票の否定)。

このような選挙制度は、選挙の性格を有権者の選択が候補者の人格などに基づいておこなわれる選好から、政策・政党に対しておこなわれる選好へと変質させるといわれる。

また、名簿のどの位置に記載されるかをめぐり、記載決定権をもつ指導部の候補者に対する権力が強化される。名簿の上位記載者から順に①各名簿が獲得した得票数をその選挙区の選出議員数(当選基数)で割り、その数ごとに、②残余議席については、最大平均値方式によって、議席が配分されるからである。

(b) 1946年選挙法⁽³⁾

この選挙法でも、名簿に従って投票がおこなわれた。

名簿に対する1人1票制でパナシージャが禁じられている点では、1946年10月5日選挙法は45年法と同様である。しかし有権者は投票の際に、候補者の順位変更を指定することができる(選好投票の容認)。この順位変更の指定が、当該名簿へ投票した者の過半数に達した場合、名簿記載順位に変更が加えられる。また配分議席数決定に当選基数方式・最大平均値方式が採用されていた。

有権者と政党の関係でみた場合、名簿の記載順位変更を要求する余地が形式上は保障されていたことは、政党中心の選挙戦を個人中心の選挙戦にいささかなりとも近づける方向での修正であった。他方、政党指導部と候補者の関係は、基本的に変化がなく、その命令関係を担保する選挙制度となっている。

(c) 1951年選挙法⁽⁴⁾

1951年5月9日選挙法は、政治グループとならんで「政党」を名簿を作成する主体として明示的に承認した。投票は「全国的な(nationaux)政党とグループ」の作成した名簿に従っておこなわれる。名簿は選挙区(県単位)の議員定数と同数の候補者からなる。ただしパナシージャ、選好投票⁽⁵⁾いずれも認められている。

議席配分においては名簿の記載順位が意味をもつ。①名簿が獲得した票が有効投票総数の過半数をこえる場合、その名簿はその選挙区の総議席を獲得することになる。②過半数をこえる名簿がない場合には、アパラントマン(apparentement des listes; 名簿連合)が採用される。アパラントマン⁽⁶⁾によって総合

された得票数が有効投票数の過半数に達したばあい、全議席が与えられる。名簿間の議席配分は最大平均値方式でおこなわれる。③いずれにもいたらない場合は、最大平均値方式で議席は配分される。

以上のように、この選挙法は比例代表制ではあるが、総得票数の過半数の票を獲得した政党や連合が選挙区的全議席を得るので、名簿の得票数と議席の配分の間には乖離が生じる。アパラントマン自体は効果的に利用すれば、少数政党にとって議席獲得の手段となるが、成立しない場合、したがってとくに他政党と政策上で連合が組みにくい左右両翼を議会から排除しがちである。1951年選挙の結果26.1%の得票のあった共産党が16.1%の議席⁽⁷⁾にとどまるという過少代表の原因は、このアパラントマンが他政党と連合の組みやすい中道政党に有利に作用したからである。くわえてアパラントマンの資格は「全国的」政党またはグループに制限されている。この「全国的」とは全国で30以上の選挙区に名簿を提出することなので、小政党や地域的利益を代表する政党は、加わることができない。

(d) 第4共和制下の選挙

ところでこれらの選挙制度は、本当に名簿式比例代表制といえるのだろうか。たとえば1933年の著書でバルテルミーは、比例代表制がなぜ優れているかの根拠として、①普通選挙権を論理的に補うものであること、②議会が国民をできるだけ正確に代表するように構成されること、③全国的に多数である真の多数派の権利が保障されること、④強い反対派の存在は政府を活気づけること、⑤議会構成の急激な変化を防ぎ憲法的安定の望ましい要因であることをあげた⁽⁸⁾。

しかし残余議席の配分方式には一貫して最大平均値方式が採用されており、くわえて選挙区間の有権者数の不均衡、さらにアパラントマンによって得票率と議席獲得に大きな差が生じてくる。これはバルテルミーの議論の①②③にとくに反する。したがって、少なくとも51年の選挙で制度上も、また選挙結果からも「比例」選挙とはいいい難いものである。

またアパラントマンは政党指導部の判断による、政策上の一致によらない「強制された結婚」⁽⁹⁾を導きがちである。選挙以前にアパラントマンの対象グループ名がとどけてあるにしても、やはりこれは国民の意思からはなれた活動の性格が強い⁽¹⁰⁾。

たしかに選好投票手続きが、1946年法で復活しており、政党の権限をおさえ

る意味で重要である。しかし要件が厳しいために実効力は低く、いずれの選挙法でも政党の作成した名簿に従って当落が判定された。さらにアパラントマンは政党の戦術的判断に基づいて採用されるから、このことは政党の自律性を保障するものとして作用する。名簿記載権を根拠にした政党指導部から議員への命令・服従の関係は制度的に一貫して保障されていた。

(2) 名簿式比例代表制選挙批判の視点

第4 共和制末期に行われた名簿式比例代表制選挙の批判の重点は、政党の乱立効果、多数派形成プロセスの国民からの乖離、および寡頭制に求められる。

(a) 比例代表制の政党乱立効果

ド・ゴールにとって第3・4 共和制とは、政党によって支配されたレジームである。その結果「国家の飛躍的な発展は不統一な政治の打撃によって常に妨げられた」。「政党が顧客用に下請けの領域をつくるので、行政、軍、あまつさえ司法も被害をうけている」⁽¹¹⁾。

彼の政党国家批判は、政党が政治生活の中でのなう機能に向けられている。この病理現象を押さえこむには、①議会があれこれの利益を代弁する政党の寄り合い機関であることをやめさせるために選挙制度を改革すること（比例代表制への消極的評価、それにかわる多数代表制の積極的評価）、②「フランス国家の発展」を阻害する議会全体の権限を押さえること、そのため強力な執行府（国民に直接責任を負う大統領）を創設すること（「ただひとつの共同体国家のみに奉仕すべき行政府は、さまざまな特殊利益を集める議会によって作られてはならない」）が求められる⁽¹²⁾。

比例代表制選挙のもつ乱立効果は多くの論者の指摘するところだが、たとえばボーリストのルネ・カピタンはこう多数代表制の優位性を主張する。「比例代表制は英国国会を特徴づける組織に似た2 党制の組織を阻む。……それはほとんど多党制を不可避免的に帰結させ、じっさい第4 共和制では5 あるいは6 の組織に達した」。反対に「多数代表制の統合効果は候補者をして、多数派へと集結する気にさせる。……多数代表制は政党の数の減少のための圧力をひき起こすのだ」⁽¹³⁾。

第4 共和制で内閣が短命のうちに倒れたこと（6 月に1 度の割合）、あるいは大戦前夜ドイツ軍進攻に備えた戦力の近代化できなかったこと等の原因を小政

党の乱立と日常的な離合集散に求めるド・ゴールの議論が、事実認識の可否はともあれ、第5共和制発足時に一定の説得力をもっていたということは、58年憲法の国民投票において有効投票の約80%の賛成をもって支持されたことにかがえる。

(b) 議会多数派形成過程からの疎外

これについてもルネ・カピタンの指摘を引用しよう。「多数派の地位を獲得するには、多くの小政党が連合しなければならないが、この連合は選挙自体の中では形成されない。というのも、比例代表制では各政党は他を気遣うことなく、あるいは他と違いを示すことや自らをより際立たせるために他から分離することに専念して戦いをおこなうのだ。かくして多数派形成に必要な連合は、さまざまな組織の間の一致によって、選挙の直後に形成される」⁽¹⁴⁾。彼によればナシオンの意思を表明できるのは議会多数派のみだが、この多数派が国民の意思から離れて自由に形成されるので、結局ナシオンの意思表明が政党の特権になっているということが問題である、というのだ。さらにこの連合の結果、選挙時に示された政治綱領と異なる内容の綱領が議会にもたらされることになる。

最後の点は特に51年選挙法のアパラントマンへの批判になるだろう。

ただ全体として見た場合、要求される国民的課題が二者択一で解決されるものであるならば多数派形成を重視するルネ・カピタンの主張も説得的であるが、現実の社会・経済関係を反映し多数の政党が存在している場合、選挙制度の変更を通じて人為的に2大政党を形成し二者択一で決定させよという議論に少数派の排除という性格がある点是否めない。

(c) 寡頭制の批判

議員と有権者との関係の希薄さ、政党の寡頭制を問う立場から政党国家を批判する議論が、次にあげるワリーヌである⁽¹⁵⁾。彼の政党国家批判は第4共和制憲法が制定されて直後の1948年に公表されたが、その指摘する諸点は、第4共和制末期の政治状況についてもあてはまるものであろう。

ここでの「政党国家」とは「法律や政府の信任・不信任などの重大な政治的決定のような議会にふりかかってくる決定が、全く自由に、何が公的利益に最も一致するか考える個人的・私的な確信に基づいて表明する議員の仕事ではなく、政党のメンバーとして行動する議員、政党の指導機関によって決められる命令を執行する議員の仕事であるようなレジーム」という概念になる。議員の

個性が問題ではなく、彼らは各政党の力関係を数として表現するために存在するにすぎない。実際の議会内政治でも、ある法案や信任投票へのグループの同意は、議院の廊下で行われる政党リーダーたちの調停と協議で決定される。

フリーヌは、自由に議論し表決に加わる議員の集まりであった「古典的議会」をいたずらに懐古しようというのではない。むしろ議員と有権者との関係が切断されがちな選挙・議会制への批判的視座をもって「この政党国家は寡頭政治であり、反民主主義的である」と糾弾するのだ。特に問題視するのは拘束名簿式投票である。そこでは代表を選ぶのは人民でも有権者集団でもなく、実際には名簿を作成する政党指導機関だからである。グループの法案への態度も、有権者にとっては秘密裡に決定されている。

以上の3つの議論はそれぞれ、問題をはらんでいる。(a)についていえば、短命内閣の原因を上述のごとく政党の乱立と、選挙制度のみに帰責させる事実認識の当否である。多党制はフランス社会の経済的・社会的な階層の多様性を反映するものであるということもできようし、また日常的な離合集散は政党の未発達（前一大衆政党的性格）の現れというべき問題である。(b)についてみれば、議会選挙の性格の中で多数派形成——政府の選択の側面のみを重視し、反対に多様な政治的意思を表明するという役割を軽視し、また議会から少数派を排除する可能性がある。また(c)の論点は、条件次第では、選好投票制などによってある程度回避できる問題であろう。また他国をみても、名簿式投票の採用と無関係に寡頭的政党制は発生しているのだから、これをもって名簿式投票だけを批判することには難がある。しかしそういった内容面の問題はともあれ、名簿式比例代表制への批判的スタンスは際4共和制末期のフランスで一般的となりつつあった。

(3) 第5共和制の選挙制度⁽¹⁶⁾ —— 小選挙区単記2回投票制

つぎに第4共和制時と大きく変貌した第5共和制下の下院選挙制度に目を移そう。

(a) 小選挙区単記2回投票制

憲法では「国民議会の議員は直接選挙により選出される」と規定したのみで(24条)、具体的な選挙制度については組織法に委ねている(25条)。最初の選挙法は1958年10月13日のオルドナンスによるが、これと政党との関わりをつぎ

にみよう。

第4共和制とことなり、第5共和制下では比例代表制は原則として採用されず、かわりに第3共和制で一般に実施されていた小選挙区・単記・2回投票制が復活する。

議員定数は1958年にはフランス本土では465名、各選挙区の議員定数は1である。当選のためには、候補者は有効投票の過半数を獲得しなければならない。

第1回投票で過半数を獲得する当選者のでなかった場合は、決戦の第2回投票が実施される。58年のオルドナンスでは第2回投票には第1回投票有効投票数の5%以上の票を獲得した候補者のみが立候補できるとしたが、その後この条件は、「第2回投票をはっきりさせ、そして道徳化するために、このパーセンテージを引き上げることが望ましいと思われ」⁽¹⁷⁾1966年12月29日の法律で10%、さらに1976年7月17日の法律では12.5%に引き上げられた。この条件をみたす候補者が1人もいない場合は、第1回投票の上位2名で決戦投票がおこなわれる。この第2回投票で相対多数を獲得した者が当選する。

この選挙制度については以下のような欠陥があり、国民の政治意思と議席配分の間に第4共和制期以上の開きが生じた⁽¹⁸⁾。

第1に各選挙区の議員定数が1名であるために死票が多く、各政党の第1回投票における得票数と最終的に獲得した議席数の間に不可避免的に乖離が生じることである。1958年の選挙結果で乖離の最も著しい例として、共産党は第1回投票で18.9%の得票がありながら10名、2.2%の議席を占めるのに対し、独立共和派・新共和国連合の合計は、17.6%の得票で189名、40.1%の議席を占めたことがあげられる⁽¹⁹⁾。

第2に選挙区ごとの有権者数に大きな開きがあり1票の重さに不平等がみられることである。たとえば1978年3月の選挙で、ロゼールの第2選挙区では26141名の有権者が登録されていたが、一方エッソンの第3選挙区では181284名の有権者がいたという⁽²⁰⁾。1票の重さに6.9倍の開きがあったことになる。

第3選挙区割りにゲリマンダリング⁽²¹⁾がほどこされたことである。

したがって、国民の意思は歪められたかたちで議会構成に伝えられる。

また政党を対象に投票がおこなわれない点で、第4共和制での選挙と性格が大きく異なる。第5共和制下では、有権者は形式上、政党を選ぶのではなく候補者個人を選択するので、候補者は政党に所属することを求められず、政党の

後援なく独力で立候補することも可能であり、名簿記載権に基づく政党指導部の議員に対する支配関係は弱められる。

反対に議員は地元・小選挙区有権者の政治的意思の実現をはからねばならず、有権者と議員の関係、とりわけ前者から後者への支配関係が重視される。しかし、上述のようにそもそも議員構成は有権者の意思を正確に反映せず著しい死票が生じている。したがってこの支配関係を過大評価することはできない。

また名簿式投票は政党の綱領の選択の意味があるが、第5共和制下では選挙過程で政党の綱領開示が要求されず、くわえて政党の綱領や議会内グループの政治宣言（後述）と候補者の公約の一致も保障されないので、政党は有権者から綱領の是非の審判をうける機会をもたず、フリーバンドの状態におかれる。したがって選挙を通じた有権者から政党への支配の回路は制度上、制限されているといえよう。

ではこのような選挙制度の変更は第4共和制期に指摘された諸問題の解決に寄与したのであろうか。

第4共和制期の下院選挙の得票状況は⁽²²⁾、穏和派 (Modère)、社会党、共産党、急進社会党、人民共和運動 (M. P. R.)、ゴーリスト (R. P. F.) の6政党が均衡した得票を続けていた。この得票分布は第5共和制になると急進社会党が没落し、ゴーリスト政党は共和国連合 (R. P. R.)、中道は独立派 (C. N. I.) およびフランス民主主義連合 (U. D. F.) にかわるが、基本的に R. P. R., U. D. F. に社共を加えた4勢力の均衡は続き、特に62年以降は前2者の保守・中道連合と後2者の左翼連合の2極化がすすむ。しかしこの他に極右 F. N. や議席獲得にいたらないエコロジストなどの小政党は依然として多く、大政党が吸収しきれていない階層、あるいは大政党を通しては議会へ反映されない利益の存在を予想させる。したがってこの選挙制度は政党数の著しい減少を招かなかった。

またドブレの主張した国民的課題についての意思表示・政府選択の契機としての議会選挙という側面は、1962年10月28日のレフェレンダムで承認された憲法6、7条の改正で大統領の選挙方式が国民の直接普通選挙に改められたことで、むしろ大統領選挙を通じて実現されることになる。

第3に政党の寡頭制であるが、この選挙方式においても、候補者の決定や第2回投票の際の立候補とりやめの取り決めは政党指導部に実質的決定権がある。

この点で政党を離脱した者や支部が元の党名とまぎらわしい名称を使用することについて、裁判所は元の政党の利益を重視する立場で判決を下している。「急進社会党対 Radical Socialiste」事件で裁判所は、急進社会党を脱退した候補者（被告）が元所属していた政党とまぎらわしい名称の使用について、元の政党の利益を重視する立場にたったという⁽²³⁾。この面でも政党指導部を保護し、寡頭制が擁護されているといえよう。

ただ対照的事例としては、1972年6月の社共の「共同政府綱領」のように、提携関係をあらかじめ選挙過程の承認に付す試みもなされている⁽²⁴⁾。

(4) 第5共和制の選挙制度⁽²⁵⁾——比例代表制の導入

1985年7月10日組織法および同日の法律は第5共和制下で唯一例外的に拘束名簿式比例代表制選挙を採用したものであり、これに基づき下院選挙が翌年3月16日に実施された。単記2回投票制から第4共和制で採用されていた名簿式比例代表制へのかかる回帰は、敗北が予想されるなかで社会党の議席の減少を最小限にとどめ、同時に第2回投票のための提携を通じた、共産党への依存関係を断ち切るというミッテラン大統領の狙い⁽²⁶⁾として説明される。

議員数は570名で、県を選挙区とする。各選挙区は最低2名から最大24名の議員を選出する。（ただしマヨットとサン・ピエール・ミクロンの2つの地方公共団体は定数1で、これと欠員1の補欠選挙については単記2回投票制が実施される）。各名簿は定足数に2を加えた数の候補者の姓名・生年月日・職業などと名簿の表題を掲載して形成される。複数の名簿に掲載されることは許されない。投票は名簿に対して1人1票でおこなわれ、選挙投票やパナシャーージュなどは認められない。定数1当たり1000フランの供託金が必要だが、有効投票の5%以上を獲得した名簿には返還される。

議席の配分は有効投票の5%以上を獲得した名簿のみが議席の配分をうけることができる。当選基数方式とあわせて、残余議席の配分には最大平均値方式がとられた。

この制度の審議過程⁽²⁷⁾では第4共和制下と同様の批判が加えられた。まず政党が国民から自律的になり、政党指導部の議員に対する権力が強化されることについての懸念である。「不可避的な、あなたがたの提案に求められる比例代表制の効果として、このシステムが議員の構成の指導者に与える政治組織、政党

へ主権を移す。なぜなら政党の指導者、つぎに選挙後には多数派組織の指導者の按手を得ることなしに選出されることはじっさい不可能だからだ」。そこで人民への主権帰属を定めた憲法3条の規定に反するというものである。さらに比例代表制の導入は、少数政党の乱立状況を招くという批判もM・ドブレからなされた⁽²⁸⁾。

実際この選挙の結果、極右のF. N. (国民戦線) が9.7%の得票で35議席(議席獲得率は6.2%)と躍進するなどドブレの指摘は部分的には事実となったが、半面で多くの政党が5%条項によって阻止されており、ただちに小数政党の乱立とまでは至らなかった。くわえて選挙区ごとの定数配分の歪みや多数派に有利な残余議席配分方式という制度的欠陥をもつため、得票率と獲得議席率の乖離という事態は残存し、とくに保守政党の共和国連合(R. P. R.)とフランス民主連合(U. D. F.)が得票率に比べて過大代表を得ている⁽²⁹⁾。したがってこの選挙制度は、1951年選挙法同様、完全な比例代表制であるとはいえない。

しかし翌年、拘束名簿式比例代表制廃止を公約としたシラク首相(R. P. R.)によって再び小選挙区単記2回投票が復活した⁽³⁰⁾。この1986年改正法の1985年以前との違いとしては議員定数に若干の変更が加えられ(各県への議席配分数は1985年法の規定を踏襲し、選挙区割りについては郡の境界を尊重し維持すること)、選挙区内の人口格差を20%以内におさえるという制限で選挙区割りを政府が決定できることが特徴である。したがって比例代表制導入は1回の選挙に利用される一時的な現象にとどまった。

(5) 選挙運動と政党——放送利用権

つぎに放送の利用権との関係で、政党がどのような位置をしめるかを論じる。ここで対象とするのは選挙過程のそれであり、それ以外の一般的な利用権の問題は別に述べる。

名簿式投票が採用されないとしても、選挙の主体が完全に候補者個人とみなされたわけではない。これを端的に示しているのが、政党によるラジオ・テレビの使用規定である⁽³¹⁾。まず第4共和制から第5共和制にかけての選挙での放送媒体利用に関する諸デクレにその軌跡をみることができる。

政党および政治的グループによるラジオの使用権は1945年9月19日のデクレに端を発しており、同年10月21日の憲法制定議会選挙および同日のレフェレン

ダムに向けて採用された。また1946年4月26日のデクレ⁽³³⁾は同年5月5日のレフレンダムに向けて採用されたもので、この利用権はこれ以後継続している。46年のデクレでは議会内の政治組織はその数に比例して放送を行う権利を付与された。このようなラジオ使用权の比例的配分が下院選挙で採用されたのは、候補者名簿数に応じて (être fonction) 放送の利用回数を定める1946年6月2日の選挙にむけられた同年5月16日のデクレとそれを修正した5月18日のデクレ以降のことである。またテレビの利用も1956年1月2日の選挙に向けられた1955年12月8日のデクレ以降認められている。56年のデクレでは政党は5分間のテレビ放送が利用できた。

第5共和制でも同様なデクレが制定されている。1958年11月23日の下院選挙に向けられた同年10月30日のデクレ⁽³⁴⁾では利用権⁽³⁵⁾を有するのは、第1回投票に、75名以上の候補者をだした政党・グループに限定される。

この制度がデクレから法律へと変更され、永続化したのは1966年12月29日法による。同法は「政党およびグループ」に対して議会選挙の運動において、国営放送の使用权を認めた。放送時間は第1回投票の前には3時間、第2回投票の前には1時間半である。それぞれの持ち時間は半分に分けられた上で、国民議会のグループに代表されている政党とグループの中で、議会内多数派に属するものとそれに属さないものに再配分される。再配分の仕方はグループの長の間で決定される。

この配分資格をもたないグループについても全国で少なくとも75名の候補者をだせば、その構成員が前述の放送利用権を有するグループに入っていない限り、第1回投票の前に7分、第2回投票の前に5分の放送利用が保障されている。

1985年選挙法改正にともなって復活した名簿式投票のもとでは、3時間が議会内グループによって配分された。この配分の方法は66年法と同一である。またこの配分にあずかる資格をもたないグループを対象として、少なくとも20の選挙区で名簿を提出した場合について7分間の放送利用が認められた。

このように見てくると、名簿式投票が廃止されたにもかかわらず、放送利用権を通じて政党を中心にした選挙運動の法的保障が一貫して強化されていることがわかる。グループのみに放送利用権が保障され、グループに属さない個人の候補者は放送を利用できず、また放送内容を決定するのは候補者個人ではな

いからである。

たしかに議会内多数派と反対派への放送時間配分の基準は、少数派の存在を重視し、それに有利に作用するものである。86年の下院選挙においても、議会内で3割の議席をしめていた保守・中道(R. P. R.・U. D. F.)と7割の議席をしめていた左翼(社・共)がそれぞれ1時間半分ずつを再配分しているが、このことは議員1人あたりに換算すれば、反対派が約3.5倍の利用時間を与えられることになる。

しかし、この配分の前提になる30名以上の議員という要件は⁽³⁶⁾、議員個人単位の選挙運動を抑制したり、議会内少数グループを差別的にとり扱い、放送媒体へアクセスする道を閉ざすものである。また75名の立候補者という要件と割り当て時間の相対的な短さの2点で議会外勢力は議会内勢力にくらべ著しく不利になる。

この差別的扱いにくわえて1986年⁽³⁷⁾9月30日法14条2項は「政治的性格の広告放送は選挙運動期間(投票日の20日前から——筆者)を除き放送することができる」と定め、選挙期間中の放送利用を認めていないために、自己負担で放送を利用し選挙運動を展開することは不可能である⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾。

註

- (1) 1919年7月12日法に基づいた1919年と1924年の名簿式投票制では、各有権者は定数と同数の票を有して、複数の名簿へ票を分けること(パナシージャュ)が可能で、候補者個人を対象にした投票の余地があった。また1人で1名簿を構成することもでき、名簿へ記載されることに決定的な意味はない。
- (2) 正文はJ. O. 1945, p. 5155,
- (3) 正文はJ. O. 1946, p. 8494,
- (4) 正文はJ. O. 1951, p. 4859,
- (5) 名簿の得た票の過半数が、①名簿の記載順位の変更を要求、②名簿に記載された候補者の抹消を要求、または③他の名簿に記載された候補者をくみいれることを要求した場合に名簿が変更される。
- (6) 政党またはグループはあらかじめ選挙の行われる前に、名簿を連合しようとする対象を届け出ておく。
- (7) この数字はM. Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, 10e, 1986, p. 471による。(以下同書は, Duverger, Documentsと略記する)。
- (8) Joseph-Barthelemy et Psaul Duez, *Traite de droit Constitutionnel*,

- 1933 p. 354 et suiv. Reproduit en 1985
- (9) M. Duverger, Esquisse d'une Theorie Générale des Inegalites de Representation, Cotteret, *Lois Electorales et Inegalites de Representation en France 1936-1960*, 1960, p. xviii,
- (10) ルネ・カピタン。J. O. 1951, p. 4788.
- (11) Jean L. Debré, *Les Idees Constitutionnelles de Général de Gaulle*, 1974, p. 1221 et suiv.,
- (12) 1946年6月16日のいわゆるバイユー演説より「2院より成り立法権を行使する国会からは、執行権が発することができないのは言うまでもありません。もしあえてそうすると、両権の混同に陥り、また政府はまもなく代表団の寄せあつめにほかならなくなってしまうでしょう。……政府は全体として国民代表全部に対して責任があるのに、もしその閣僚のひとりひとりが、その職務における政党の代理者でしかないとしたら、この（政府の——引用者）統一・結合力・規律はいかに長きにわたって維持されるでありませんか。」（村山光彦・山崎庸一郎訳『ドゴール大戦回顧録2』1961, 321頁）
- (13) R. Capitant, *Écrits Constitutionnels* 1982, p. 287.
- (14) *ibid.*, p. 288.
- (15) J. Waline, *Les partis contre la République* 1948.
- (16) 選挙法は J. M. Auby, *Code de Droit Public* 85/86 等によった。
- (17) C. Debaasch, Pontier, Bourdon, Ricci, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 3e., ed. 1990, p. 792.
- (18) 議員の意思を投票した有権者の意思と同視するものではない。議員の意思は選挙時期に限っても、有権者のそれとせいぜい近似的なものである。
- (19) Duverger, *Documents*, p. 473.
- (20) B. Chantebout, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, 1982, p. 635.
- (21) フランスにおけるグリマンダリングの例としては Duverger, Cotteret, *op. cit.*, p. xxi. 例えば左翼の強い都市部に保守色の農村をあわせて1選挙区とし、左翼議員の当選を阻もうとするもの。
- (22) 政党状況については, C. Ysmal, *Les Partis politiques sous la Ve République*, 1989.
- (23) この判決については Kheitmi, *op. cit.*, p. 69. 小野・前掲(3) 160頁以下参照。
- (24) 共同政府綱領については稲本洋之助「フランス社共共同政府綱領と統一戦線『現代と思想』10号25頁以下。
- (25) 正文は J. O., 11 juillet 1985 pp. 7800-7808. 正文と解説として成田憲彦「下院議員選挙制度の改正」『外国の立法』25巻3号115頁以下。正確に

は2つの組織法と3つの法律からなる改正である。なおこれについては憲法院判決が2つでている。1 et 2 juillet 1986 et 18 nov 1986.

- (26) 成田, 同上116頁。
- (27) また残余議席の配分は全国規模で、また最大平均値より少数政党に有利な最大剰余方式でおこなうように共産党は主張した。(J. O., A. N. Deb., 13 juin 1985 p. 1679) 対して社会党議員はこの制度が公的利益の要求を第一前景に置くものであり、議員が地方の影響から自由に議員の責任を果たすことができると評価する。
- (28) J. O., A. N., Deb., 13 juin 1985 p. 1671
- (29) R. P. R. は得票率11.2%に対し、獲得議席率26%, U. D. F. は同8.3%に対し23%である。(L'Anne politique. 1987 p. 187)
- (30) 制度の回帰については大山礼子「比例代表制廃止の動向」『ジュリスト』1986年7月15日号, 98頁参照。改正はJ. O., 11 juillet 1986.
- (31) Cf. Kheitmi, op. cit., p. 236.
- (32) 45年デクレ1条「名簿を提出し、全国的に活動を発展させる政党と政治組織は10月21日の選挙とレフェレンダムに向けて、フランスラジオ放送の全国チャンネルを以下の条項によって規定される条件で利用する権限が与えられる」。(J. O., 23 Sept. 1945 pp. 5997-5998)。
- (33) J. O., 17 mai 1946 pp. 4253-4254. et 20. 21 mai 1946 p. 4381 (修正)。
- (34) J. O., 31 Oct., 1958 pp. 9920-9921 et 5 Nov., 1958 pp. 11018 (修正)。
- (35) 1964年3月14日のデクレは、大統領選挙の運動において、候補者が使用する放送権を候補者の指定する「政党または政治グループ」が代って使用できるとした。このように大統領選挙の運動の主体としても、候補者個人のほかに政党が存在することの追認と政党の役割の積極的な援助が、法律・デクレを通じておこなわれてきた。(J. O., pp. 2491-2493)
- (36) 議院規則によって国民議会のグループは30名以上の議員からなることが要件の1つとされている(後述)。
- (37) 現行の放送利用権については大石康彦「フランスにおける放送利用権」『青山法学論集』31巻1. 2. 3. 合併号 155-157頁。
- (38) この違反に対しては、選挙期間中の出版物の利用制限の違反者を対象とした選挙法の罰則規定が適用される(86年9月30日法14条3項および選挙法典L. 52-1条, 第90-1条)
- (39) 正文はJ. O., 1 Oct., 1986 pp. 11755-11767.