

書 評 Didier Maus, *Le Parlement sous la V^e République* (Paris, 1985)

村 田 尚 紀

〔1〕 第1次世界大戦以後の資本主義国の憲法現象の特色の1つは、いわゆる行政国家現象である。行政国家現象とはすなわち、一般的に言えば、憲法規範のレベルにおいては立法と執行との作用の区別と担当機関の区別および立法（機関）の執行（機関）に対する優位が規定されているにもかかわらず、運用の実体のレベルでは、執行機関による立法の篡奪が行なわれ、議会が法律の単なる「登録機関」に転化していることである。就中フランス第5共和制憲法は、規範のレベルにおいても、議会による立法の独占の原則ならびに議会の最高機関性を修正しているとみられることから、いわゆるヴァイマル憲法と並ぶ典型的な行政国家型の憲法と目されている。したがって、広範な行政国家現象の中でも、特にフランスのそれを検討することは、行政国家の一般論さらにひいては日本の現状分析にも示唆を与えてくれると思われる。このような見地から評者は本書に注目する。

ところで、フランス第5共和制憲法も制定以来すでに四半世紀を経過し、フランスではその25年を総括するような共同作業がみられる（たとえば、Duhamel, Parodi et al., *La Constitution de la cinquième République*, Paris, 1985）が、本書『第5共和制下の議会』は、第5共和制の議会に関するまとまった研究として、最新のものと思われる。その意味でも、本書は今日注目に値いすると思われるのである。

〔2〕 まずあらかじめ本書の目次を示しておこう。

序文

序章 大革命から第5共和制へ

I. 議会制の伝統（1789年—1958年）

II. 1958年：合理的議会主義へむけて

Ⅲ. 事実に照らした合理的議会主義

第1部 議会の制度

第1章 議員

I. 議員の権限の取得

II. 議員の権限の行使

第2章 両院

I. 両院の管理規則

II. 両院の機能

Ⅲ. 議会活動の組織

第2部 議会の機能

第1章 法律

I. 法律の所管事項

II. 立法手続

第2章 議会による監督

I. 調査の手段

II. 政府の責任

結論

以下においては、主権論や議会による立法の問題に即しつつ、本書の内容を紹介し、同時に若干の検討を試みたい。

〔3〕 はじめに著者モーの問題意識はどのようなものであるかを見ておこう。序文には次のように述べられている。すなわち、両大戦間期において、フランスを含む諸国で古典的な議会制の見直しが考えられる事態が生じたが、議会制はそうした危機をくぐりぬけて、第2次大戦後も民主主義国家の政治制度を支配している。このような傾向の中で、第5共和制のフランスはどのような位置を占めるのか？、これが著者の関心である。少し敷衍すると、著者によれば、第5共和制フランスの議会について、これを「かつての議会制」の系譜に入れる立場と「20世紀末の多元制 (régime majoritaire)」の枠の中で把握する立場との対立があり、この対立にどのようにコミットするのか？ が問われることになるというのである。著者は、また、この2つの立場を、前者が議会を「主権の唯一の表明の場」と考え、後者が議会を「単一の権力の一機関」と考えるものとして、それぞれを定式化している（以上、p.5）。

著者は、このような「伝統的なものと現代的なもの」あるいは「慣習と変化」という不断の対抗の歴史としてフランス憲法史をとらえ（序章）、また現在の議会の制度（第1部）や機能（第2部）の中にそうした対抗的な2要素を見出そうとしているのである。

以上のように憲法史の展開や制度の現状の中に2つの要素の対抗を見出そうとする着想自体は正当なものと思われる。しかし、そのような観点が本書全体を通じて保持されているかといえば、やや疑問である。また、第5共和制憲法の議会のありようを歴史的にどのように位置づけるかという問題に対する著者自身の接近の仕方が、必ずしも明確でなく、そのため、叙述が憲法科学上のものなのか、憲法解釈論上のものなのか判然としない所が残っている。

〔4〕ともあれ、著者のフランス憲法史像を簡単にみてみよう。まず、主権原理について、著者は、ルソーや1793年憲法が表明するプーブル主権（*souveraineté populaire*）原理と1789年の人権宣言や1791年憲法が表明するナシオン主権（*souveraineté nationale*）原理とを識別している。すなわち、著者によれば、プーブル主権原理は、「各市民が一般意思の形成に自分自身で参加しなければならない」（p.9）ことを要請し、他方、ナシオン主権原理は「抽象的で不可分の本質」（p.9）としてのナシオンに主権が帰属するとし、それ故、当然に代表制を必要視し、主権の行使は議会や国家元首などの媒介機関に委ねられるとするものなのである。

以上のようなナシオン主権とプーブル主権という2つの主権原理の差異は、「近代世界の最も重要な憲法の実験室」（p.7）と著者も言うところの大革命以来数多くのレジームを体験してきたフランスにおいてこそ、最もクリアになりえたとし、両者の差異をはっきりと認識する見地は、とりわけカレ＝ド＝マルベル（Carré de Malberg）以来フランス憲法学のすぐれた財産になってきたと言えよう。しかしながら、異なる2つの主権原理がどのような構造とどのような歴史的社会的担い手をもってきたのか？ という問題の解明について、フランス憲法学は弱く、本書もまたそのような限界をまねがれていない。さらに、著者はナシオン主権とプーブル主権とを区別する具体的なメルクマールを明示していない。したがって、類推を混じえざるをえないが、普通選挙制度がその1つのメルクマールのようなものである。すなわち、ナシオン主権は、その名において普通選挙制を阻止したり、否定的に修正したりするものであり、それに対し

で普選と適合するのがプーブル主権であると考えている (pp.9~10)。しかし、これは、杉原教授の指摘するナシオン主権の構造の柔軟性を見ない、つまるところは、2つの主権原理の構造と担い手とを見ない見解であると言えよう (参照、杉原泰雄『国民主権の史的展開』、岩波書店、1985年)。

ともあれ、著者によれば、フランスの伝統的な議会優位の原理 (著者は、これを議会主権 (*souveraineté parlementaire*) 原理と呼んでいる) は、19世紀および第3共和制を通じて、ナシオン主権原理とプーブル主権原理との「結合 (*combinaison*)」 (p.10) によって生み出された。著者の言うところの議会主権原理のもとで、議会は「国民意思の唯一の表明」を行ない、そのような資格において、「立法したり、政府を監督したり、時には共和国大統領の権限と対立したりする全能 (*capacité totale*)」を有することになるのである (p.11)。

ここで問題と思われるのは、著者が、自ら言うところの議会主権をナシオン主権とプーブル主権の結合形態として把握している点である。既にみたように、ナシオン主権原理は抽象的な国民総体としてのナシオンに主権を帰属させる原理であり、プーブル主権原理とは個々の市民が集まった総体としてのプーブルに主権を帰属させる原理である。と著者自身が規定していたことからすれば、抽象的なナシオンと具体的なプーブルとの折衷は論理的にありえないのであるから、2つの主権原理のは排斥し合うはずであり、結合はありえないはずである。したがって、議会主権を2つの主権原理の結合形態とする見解は、重大な論理破綻を含む (あるいは少なくとも「結合」の論理を示していないと言える) 現象的把握にとどまるものといえよう。

〔5〕ところで、伝統的な議会制は、第1次世界大戦後、経済的・政治的危機とともに、ノーマルな機能を失い、その状態は第4共和制の議会にも引き継がれ、その間に「議会主権の行き過ぎ」 (p.13) に対する批判が繰り返された。すなわち、第1に、議会制は「議会と政府との調和」 (p.13) によって支えられるべきであるのに、第3・第4共和制期は政府が極度に不安定であり、第2に、第3・第4共和制において、法律発案件は議会と政府の両者にあり、かつ法律は議会の表決によって成立することになっていたから、法律の成立に政府と議会との共同を必要とする場合が論理的にありえたとし、また実際に政府の発案による法律案は多かったのであるが、そのような「理念的なシェーマ〔議会と政府との共同関係〕は、議会の生活の現実と全く対照的」 (p.16) であった。

第3に、法律の表決が実際に困難になったばかりでなく、議会は、1918年以来、デクレ＝ロワ（décrets—lois）の手続によって、法律の表決を政府にゆだねる傾向をもっている（p.16）。著者によれば、以上のような一口に言って「政府の要求する法律を表決することの殆ど構造的となった困難」（p.17）が反議会主義の一因であり、第5共和制憲法は、先行諸時期の諸々の欠点を確認することによって、伝統的な議会主義を拒絶したのである（p.19）。こうして、著者は、自ら最初に提起した第5共和制憲法の歴史的な位置づけの問題に一応の結論を与えている。すなわち、次のように述べている。「合理的議会主義（parlementarisme rationalisé）が採用されたことは、1918年以来議会の機能をよりよく組織しようとしている潮流の中に位置づけられる」（p.19）。

第5共和制の議会は、あらたに大統領と均衡関係におかれた。議会の役割および大統領の権限についての憲法の理念に関して、著者は、憲法制定の中心人物であるド＝ゴール、ミッシェル＝ドゥブレの言葉によりながら説明している。それによれば、要するに、一方で大統領の権限を強化して（例えば、第5条は初めて大統領の一般的な職務を定めている）それに統合的な地位を与え（すなわち、第5条によれば、「大統領は、その仲裁により、公権力の正常な運営および国家の永続性を確保する」）、他方でそれに反比例して議会の諸活動に枠をかぶせる（例えば、会期制、法律所管事項の規定、予算手続の再編、兼職禁止、憲法院創設など）、こうしてできたのが「新しい制度的均衡」（p.20）であり、合理的議会主義である、というのである。

ところで「合理的議会主義」というタームは、フランス憲法学でしばしば使用されているにもかかわらず、必ずしもその規定的内容が明らかではない。評者の知るかぎり最も早くではミルキヌ＝ゲツェヴィッチ（B.Mirkiné-Guetzévitch）によって用いられているが、彼によると、古典的議会主義と新しい合理的議会主義との間には手続上の相違はなく、存在するのは政治的意味の相違であるということになる。この政治的意味の相違とは、ごく簡単に要約すれば、民主主義が王権と闘争していた時代とことになって、そのような闘争がもはや存在しない現代の民主制においては、議会の遅んだ執行権を強化することが要請される、すなわち執行権に対する制限ではなくむしろ「執行権の政治的優位が現代議会主義の真の意味である」ということになる（Mirkiné-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 1931,

p. 195 et s.)。このようにミルキヌ＝ゲツェヴィッチにおいては、憲法規範のレヴェルでの議会の優位（すなわち、議会による立法および政府の監督）が担保されている前提のもとでの執行府の政治的優位（もちろん、その含意は多様で、法的なものと政治的なものとの区別と関連とが明らかでない、等々問題が少なくないように思われるが、しかしここでは立ち入らない）というのが合理的議会主義の意味であるのに対し、本書の場合、すでに憲法規範上古典的議会主義とは違う制限された第5共和制の議会のありようを合理的議会主義と呼んでいるのである。しかし、「政治的」のみならず「法的」にも「新しい制度的均衡」の中に位置づけられる議会のありようを一「合理的」と形容するにしても一「議会主義」と呼ぶのが妥当か否かやや疑問である。

もっとも、「新しい制度的均衡」も1962年の憲法改正によって重大な変容を蒙る。すなわち同年秋の憲法改正は、大統領直接公選制を導入したのである。それによって同年以降の議会選挙は大統領を支持する多数派を選び出すようになった。著者によれば、そもそも議会を「合理化」することの目的が「国家の政治生活における多数派の歴史的不在」（p.27）（要するに、パリ解放直後のいわゆる「三党政治」の時期を除いて、反共中道ブロックが流動的な「多数派」を形成して、政府の短命化をもたらしたことを指すものである）を償うことであったことからして、この1962年以降の新しい現象は「合理的議会主義」に対して根本的な影響を与えたのである。大統領直接公選制の導入の結果としての政治構造の変化（小党乱立状況から両極化へ）の下での「政治的連帯が共和国大統領と政府と国民議会多数派とを結びつける」（pp.28～29）状況を、著者は「多元制議会主義（parlementarisme majoritaire）」と呼んで新たな段階とみなすようである。

ところで、次にみる立法の問題においても明らかになるように、概して著者は憲法規範上の危険性ないし問題点を一応は認めているようであるが、同時に他方では慣習がそれを克服しているとみて、結果的には憲法規範上の問題の所在を曖昧にする傾向（これは一種の法ニヒリズムと言えよう）がある。「多元制議会主義」という現状規定（であるか否か、若干問題を感じるが）は、いわば憲法規範上の大統領の優位、実体のレヴェルでの議会の権威の回復、ということを含意しているのであろうが、この規定もまた上のような傾向に沿って用いられ展開されることになる。

〔6〕では、第5共和制における立法の問題を著者はどのように見ているのだろうか？ 周知のように、第5共和制憲法は、フランスの憲法史上はじめて、ア＝プリオリに制限的に法律事項を列举し（第34条）、その他の事項に命令としての性格を与えている（第37条）。しかし、著者によれば、この分類は、議会にきわめて広汎な権限を残しており、「分類の実際の射程よりもその意味において」（p.73）学説から批判されたのであるという。しかも、第5共和制の慣習をみれば、第1に、政府は、憲法第41条の手続（法律所管事項の範囲を逸脱した議員提出法案に対して、不受理をもって対抗する政府の権限の手続）をほとんどとってこなかったこと、第2に、憲法院（Conseil constitutionnel）は、ある事項が法律事項に該当するか命令事項に該当するかを判断する権限を有するが（憲法第37条第2項）、この憲法院が「命令権よりも立法権に好意的」で、そのために様々なテクニク—例えば、憲法第34条の法律事項を拡張解釈したり、同条以外の憲法規定や法の一般原則（les principes généraux du droit）をも立法権の根拠とみたりする、など—を用いていること、以上の2点から立法事項の拡大が確認できるとする（pp.74～76）。たしかに一方で、著者は、「政府が自らの領域を守るために多くの手段〔憲法第41条、同第61条第2項—審署前の法律の憲法院への付託—、同第37条第2項第1段—命令事項に属する法律のデクレによる改正—〕を行使できるのに対して、憲法は、政府が議会の権限を尊重するようにするメカニズムを何もつくっていない」（p.74）として、憲法規範上の問題点を認識しているようにみえるが、しかし、結論的には「立法事項と命令事項との区別は問題提起的な側面を失っている」（p.76）とし、それが技術的な問題になっているとするのである。

同様の認識は、オルドナンス（ordonnance）についてもなされている。憲法第38条によれば、政府は、その綱領を実施するために、一定の期間、通常は法律の所管事項に属する措置をオルドナンス（命令）で定めることの承認を、国会に求めることができる。これは、第4共和制憲法が、第3共和制（特に両大戦間期）の教訓として、第13条で禁じていた委任立法（デクレ＝ロワ）の復活に等しいと言える。第1次大戦中および両大戦間期、フランスでは、19世紀末以来の議会中心主義的伝統に逆らって、授權法（loi d'habilitation）がしばしば制定された。授權法にもとづいて発せられる大統領のデクレ（décret）の中には法律の効力をもつ（法律を改廃する、あるいは法律によってのみ改廃さ

れるという意味においてである）ものがあり、これが通常デクレ＝ロワと呼ばれるものである。「デクレ＝ロワの手続には、現代資本主義国家の状況がよく投影されている」（杉原，前掲書，265頁）と言われるように、デクレ＝ロワは当時の支配的資本家層の利益を財政政策・経済政策の中に貫徹させる槓杆として機能した。それゆえに少くとも第4共和制初期には、デクレ＝ロワがヴィシーに通じる道になったことが比較的広く認識されていた。このような意味をもつデクレ＝ロワを復活させるような憲法第38条についても、著者は、憲法慣習^{ブラティエーク}の面からみることを重んじ、第4共和制期には36回も授權法が定められたのに対し、第5共和制下では憲法第38条の手続が18回しか用いられていないのであるから、第38条は「相対的には」余り援用されなかった、とするのである（p.100）。しかしながら、1914～1940年の間に制定された授權法は全部で13であった（解釈によってこの数は多少変わりうる）ことと比較すれば、1958～1985年のほぼ同じ年数の間に18回というのは、相対的に少ないというよりはむしろ、相対的にしか少なくないと評価すべきことになるであろう。そして憲法慣習^{ブラティエーク}をこのように評価するならば、憲法第38条の存在が無視できなくなるであろうが、しかし著者には同条をあくまで問題視するような関心はないようである。逆に言えば、そうであるからこそ先に述べたような意味での「多元制議會主義」というような、評者としてはやはり楽観的に思える現状規定が出てくるのであろう。

憲法第16条（大統領の非常権限）についても、同条適用の場合に「当然（de plein droit）」集会する議会在、このとき全権を有することになる大統領とどのような関係に立つのか？ が問題になりうるが、実際の政治過程では論争が回避されたようであり、著者もこれを検討していない。

〔7〕本書の結論において、著者は、第5共和制における議会在が第3共和制以来の議会在とは全く異なる役割を演じている、として次のように述べている。「議会在は、もはや主権の唯一の代表者ではなく、もはや政治の中心ではない。強力かつ人民的な執行権に対して、議会在の唯一の任務は、政府法案に法律の効力を与えることになっているようである」（p.125）。これは科学的認識としては正当と言えよう。

ところが、結びの文は次のようになっている。「議会在は常に国民の中の様々な政治的潮流を表す機関である。それは民主主義を體現し、自由の擁護者のま

までいる」(p.126)。これは、科学的認識としても実践的な立場の表明としても問題を残す言葉である。すなわち、もし科学的認識として受けとめるならば、「議会の唯一の任務は、政府法案に法律の効力を与えることになっている」という認識との整合性が問題になる。すなわち、「もはや政治の中心ではない」議会が何故に「自由の擁護者」でありうるのか？ また、実践的な立場の表明として受けとめるとしても、同じく「政治の中心ではない」議会をいかに「自由の擁護者」として復権させるかが問題になるであろう。

以上、評者の関心に即して批判的に紹介してきた。総じて本書には疑問と思われる箇所が少なくない。しかし、コンパクトでありながらいくつかの有益な数字（たとえば、議会の職員の員数とその変動）を知ることができるなど、今日のフランスの議会を知る上で便利である。それはともかくとしても、現行憲法下の議会を歴史的に位置づけようとしたこと自体が評価されるべきことであろう。様々な問題点があるにもかかわらず、というよりもそうであるからこそ示唆に富む内容の書であると言えよう。（1985年10月23日脱稿）