



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会報告（1）〉 フランスの立法過程における議会多数派の役割
Author(s)	ジュリイ, ベネッティ; 徳永, 貴志//訳
Citation	北大法学論集, 65(6), 246[369]-231[384]
Issue Date	2015-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58377
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol65no6_22.pdf



〈北大立法過程研究会報告(1)〉

フランスの立法過程における 議会多数派の役割

ジュリイ・ベネッティ
徳永 貴志 訳

目 次

- I. 2008年の憲法改正によって理論上再評価された役割
 - A. 合理化された議会制による拘束の緩和
 - B. 政府と多数派との対話の制度化
- II. 政治的力関係によって本質的に決定される役割
 - A. 協働の実践
 - B. 規律の永続化

第5共和制憲法における議会制度の位置づけに関して、制定当初下されたものの診断においても、立法の中身に対する議員たちの影響力は、無に等しいとは言わないまでも、取るに足らないものであるされていた。一般に認識された客観的事実としても、下院である国民議会は無力化され、政府原案を追認するだけの役割にその活動領域は限定されたのだと見なされた。1967年に出版され注目を集めた論稿において、アンドレ・シャンデルナゴール (André Chandernagor) は、次のような問いを投げかけるまでに至る。「議会は、何のために存在するのか」と。

下院を単なる「登録の院」にまで貶めた責任は、1958年憲法の設計者たちが志向した議会の新たな制度秩序に求められる。彼らは、フランスにおける政治

勢力の分裂を与件 (naturel) とみなしたので、議院内閣制の作動を健全化し、多数派抜きで議院の審議に秩序を与えるために、手続きの合理化に賭けたのである。コンセイユ・デタによる1958年8月27日憲法草案を提出するに際して、第5共和制初代首相のミッシェル・ドゥブレ (Michel Debré) は、次のように嘆いた。「ああ、近い将来、明確で持続的な多数派を出現させることができたらどんなに幸せなことか」と。

ところが、彼らの分析に反して、1962年の秋に、多数派支配型政治 (fait majoritaire) が出現した。このとき、下院議員たちは共和国大統領の直接公選制に関するレファレンダム案を巡って分裂していた。ジョルジュ・ポンピドゥー首相の率いる政府への不信任に対抗して、ド・ゴール大統領は直ちに下院の解散を宣言した。選挙の結果、ド・ゴール支持派の勝利によって、議会の規律を最高次の政治的価値に位置づけることになる。それ以後、立法という伝統的機能は劣位に置かれ、多数派の役割は政府を支持することに集約されることになった。

下院議員の発議権は、1958年時点ですでに法的拘束の網に捕らわれていたが、1962年以降は多数派支配システムの中にも組み込まれることになった。原則として、多数派議員の提出する法律案ないし修正案だけは採択される可能性のある程度有するものの、多数派支配システムが多数派に属する下院議員たちの内部にもたらす自己抑制的行動様式 (comportements d'autodiscipline) によって、彼らの自主的な提案権は、その行使においても制限されることになった。院内における多数会派の責任統制の下に、投票規律が容赦なく厳格に適用されたので、発議の場面で足かせをはめられた多数派議員たちは、議決の場面でも同様に束縛されたのである。

議員の立法機能の衰退に直面して、そのような新たな政治的与件から制度的教訓を引き出す思考が、徐々に認められるようになった。フランス議会の復権とは、議員に対して課される政治的拘束を前提としたうえでの憲法テキストの改正要求であり、多数派支配型政治の継続は、合理化された議会制の破壊とまでは言わないまでも、少なくともそのメカニズムの大幅な緩和を正当化した。

2008年7月23日の憲法改正は、まさにそのような議会の復権に取り組むものである。憲法生誕50周年の前夜に発布され、「第5共和制の諸制度の現代化」と称されるかかる憲法改正は、共和国大統領であったニコラ・サルコジを主導者とする改正の提唱者たちの目的においては、憲法のテキストを民主政の新た

な要請に対応させるものとされた。

少なくとも技術的な観点においては、かかる憲法改正は、両議院に対して、自身の業務に関する部分的な支配権を再び付与することによって、第5共和制における議会過程の最も大きな改革を遂行するものである。このような観点からすると、そこには、1958年の精神と断絶し、議会を再び公的討議と政治活動に特権化された場にするための試みが存在しているのである。

実際のところ、憲法上の規定は確かに緩和されたものの、現状では、この改革によって、フランスの議会制の作動に目立った変化は生じていない。多数派規律から生み出される両議院に対する政府の支配は、あくまで潜在的に打撃を受けたに過ぎない。

しかしながら、一般に言われているように、議会多数派の中に、政府に服従する消極的な集団だけを見るとすれば、我々は間違いを犯すことになるだろう。多数派のイメージは、多数派支配型政治への順応の時代を説明してくれるものではあるが、多数派は、政府の政策に対していかなる影響も与えず、政府に同意する役割しか持たないのだとするイメージは、その登場以来、実際の運用によって一定のニュアンスを含んだものとなっている。例えば、ジャン・ジッケル (Jean Gicquel) 教授は、1977年からすでに、「政府とその政治的同志との間の協調が最も明確に見られるのは、立法過程においてである」と述べている。

「道具化 (instrumentalisation)」されることへの多数派議員たちの反発は、1970年代初頭以降とりわけ顕著となり、ピエール・アヴリル (Pierre Avril) 教授によれば、これは、ド・ゴール派議員の「無条件的服従の時代 (l'ère de l'inconditionnalité)」の終わりを告げるものであった。

多数派支配型政治は、しばしば規律の次元に還元されるが、実際には、一連の現象を含むものである。この術語に今日与えられている意味によれば、多数派支配型政治とは、第1に、多数派の結束を前提とした強制力を意味するが、それと同時に、政府が下院において多数派の支持を当てにするよりほかない場合に、政府は多数派と妥協しなければならないという大変重要な結果をもたらした。つまり、立法過程は、長い間、下院においてあらゆる権力的手段を保持する多数派と政府とが協力するための選ばれた領域であった。

このような観点からすると、立法過程における議会多数派の役割は、憲法上の拘束（もっとも、2008年の憲法改正によってそれは大幅に縮減されたが）によって生み出される（I）というよりもむしろ、下院において政府と多数会派

とが維持してきた諸関係によって決定される(Ⅱ)のである。

I. 2008年の憲法改正によって理論上再評価された役割

2008年7月23日の憲法改正、および、それに続いてその実施のために採用された法文は、第3共和制、第4共和制における議会の横溢を終わらせるために1958年憲法の設計者たちが求めた合理化された議会制の締め付けを緩めるものであった(A)。これまで、合理化された議会制と多数派支配型政治の結合からもたらされる拘束によって隷属させられていると考えられた多数派は、新たな行動手段を与えられた結果、潜在的な共同統治者(co-gouvernant)となった(B)。

A. 合理化された議会制による拘束の緩和

政府と議会多数派との関係は、1962年以降、規律への訴えによって支配されてきた。一部の例外を除いて、政府に対する永続的な支持を表明することになっている多数派議員たちは、そのような規律の下に置かれているからである。これが、第5共和制の下で道具化された多数派という古典的な図式である。

多数派の議員たちはいつも、このような自分たちの役割の低下の原因を、合理化された議会制による拘束のせいにしてきた。したがって、1958年憲法の規定を緩和することは、自動的に、多数派議員たちに利益をもたらし、少なくとも理論的には、政府に対する彼らの政治的影響力を増大させることになった。そもそも、2008年の憲法改正に大きな影響を与えた報告書を作成したエドゥアール・バラデュール(Édouard Balladur)元首相主宰の委員会が追求した目的も、「議会の解放を保障する(assurer l'émancipation du Parlement)」ことであつた。

第5共和制下の憲法改良主義に不可欠の旗印である「議会の強化」は、2008年7月23日の憲法改正でも主要な目的の1つであつた。しかし実際には、明確にそれを目指すものではなかった。改革によって主として利益を得たのは、議会の総体ではなく、下院における大統領支持政党であり、議会の指導的機関を指揮し、委員会を統制する多数会派であつた。議会の業務は新たに組織化されたが、そこからはばすべての利益を得たのは多数派なのである。

例えば、最初に法案を付託された議院の議事協議会には、影響評価が不十分な政府法案の議事日程への登載を拒否する権限が与えられたが、かかる権限は、議院の指導的機関である議事協議会を支配する多数派の意向により、下院においては行使されていない。議院の内部において、多数会派の長の意見に反する決定が下されることはないからである。現在のところ、政府法案の議事日程登載に反対することができるこのような新たな手段が、上院においてのみ利用されているという事実は、次のような状況下では驚くべきことではない。つまり、上院においては、政府は絶対多数を掌握しておらず、多数派規律は伝統的に下院においてほど顕著ではないからである。

反対に、法案審議の促進手続に対して両院が共同で反対することのできる、両院の議事協議会に付与された権限は、上院だけではその発動を決定することができないので、現在までのところ行使されていないが、直近の会期においては、審議促進手続が取られた法案の約半数に対し、上記手続に従って異議申し立てがなされ、その都度多数派が必ず反対するという事態になった。

もう1つの重要な改革として、憲法49条3項の使用に制限が設けられたことが挙げられる。従来、政府は当該規定を利用して、法案の表決に政府の責任を賭けることによって、政府法案の審議を短縮し、多数派内部の反対派を抑え込むことができた。立法手続きにおける政府の優位性を何よりも象徴する本規定が制限されたことにより、将来、この規定の濫用から守られる多数派には、恩恵がもたらされるであろう。

議事日程の作成に関わる憲法48条の新たな規定も同様に、そのような議会の業務の再評価に由来する。2008年の憲法改正のなかでも最も重要なものとして提案された当該改革は、政府の選択した法案を優先的に議事日程に登載するという政府の優位性を表す主要な手段の1つを根本的に見直すものである。かつての共和制においても各議院が議事日程を統括していたが、憲法48条の新たな規定は、そのような伝統的な原則を復活させるのではなく、政府と両議院とで議事日程を分配するのである。すなわち、4週のうち2週を優先的に政府が作成した議事日程に留保し、4週のうち1週を議事協議会が作成した議事日程に充て、残りの1週を政府の統制と公共政策の評価に充てるのである。

しかしながら、多数派にとって最も顕著な前進は、憲法42条の新たな規定からもたらされる。当該規定は、審議促進手続が適用される場合を除いて、法案の検討に最低限の期間を課し、本会議での審議は政府の法案ではなく委員会の

法案について行われるとする1958年以前のルールを復活させたものである。この改革は技術的な外観を呈するが、恐らく、政府に協調的態度を取らせたい強固な多数派にとって、最も大きな潜在力を有するものである。なぜなら、継続性のある政府が、自身の法律案を事前の協議も経ず原案のまま多数派に受け入れさせたいと思う誘惑、加えて、法案の掘り下げた検討に必要な時間を明確な理由もなく両議院から奪おうとする政府の傾向はいずれも、今のところ、第5共和制において、立法過程の質の確保にとって有害であり、かつ、議員が自身の無力感を永続させてしまう運用となっているからである。このような観点において、議事日程の配分規定と合わせて、憲法42条の新たな規定は、政府と多数派との対話を制度化することによって、立法過程における多数派の影響力を増大させることを可能にしたのである。

B. 政府と多数派との対話の制度化

2008年の憲法改正は、多数会派に、自身を解放するための憲法上の手段を与えた。少なくとも、合理化された議会制の拘束の緩和—一部のものについては、その根本的の見直し—は、政府と多数会派との関係の再均衡化を告げるものである。例えば、パスカル・ジャン (Pascal Jan) 教授は、2008年の憲法改正に基づく議会改革は、「執行府を不安定化させる潜在力」を有していると強調したが、このように、一部の論者の中には、第4共和制期の混乱へ回帰するおそれを喧伝する者まで現れた。いずれにせよ、これ以降、政府は多数派との対話と協議を余儀なくされると考える点で、学説は一致している。

実際にも、議会多数派は、立法に対して真の影響力を回復することができしており、それは、議員の発議権に留保された本会議の枠のなかで立法することにより実現される場合もあれば、政府提出法案に対しては、委員会においてそれを修正することによって実現される場合もある。事実、統計データは、このような期待された変化を十分に裏付けている。

第4共和制において、下院議員は、毎年平均1000件を少し上回る数の法律案を提出していたが、第4共和制末期においては、最終的に可決された法律の3分の1以上がこのような議員提案によるものであった。1958年以降、下院議員によって提出される法律案の数は、平均すると4分の1になった(2013年～2014年の直近の通常会期において、その数はいまだに221である)。とりわけ、

立法における議員提案の割合は、約3分の2減少しており、採択された法律全体の20%で頭打ちとなっている。

この割合は、2008年の憲法改正以降、再び重要な意味を持つようになった。すなわち、例えば、第14立法期の開始以後、2012年から直近の通常会期の終了までの間に、最終的に可決に至った全111件の法律（ただし、国際協約を批准または承認するための法律は除く）のうち43件—40%近く—が、議員提出法案であり、可決された法律のうち多数会派からの提案は、平均して2倍以上になっている。したがって、多数会派からの法案提出は、議事日程の作成に関する新たな規定の恩恵を十分に被っているのである。

次に、本会議で採択される修正案の数に関して、下院においては、政府によって提出される修正案の数が2倍になったことを指摘できるが、反対に、委員会から発せられる修正案の数は半分に減少している。これは明らかに、本会議における審議の対象となる法案に対する委員会審議に付与された新たな優先権の影響であると考えなければならないだろう。

本会議において、委員会は以前の半分の修正案を擁護し、政府は以前の2倍の修正案を擁護しているわけだが、これは一見してわかるように、憲法42条の新たな規定が少なくとも部分的には遵守され、大臣たちは委員会において議員の立法提案を取り締まることが全くできていないことを示している。その上、上院の委員会に大臣が出席することは例外的であり、また、大臣は下院の委員会にはしばしば出席するけれども、その場で委員会の審議に大きな影響力を行使することはないように思われる。

つまり、力関係は逆転したのである。すなわち、2008年までは、自分たちの修正案を受け入れるよう政府を説得するのが多数派議員の仕事であったが、今後は、本会議において、修正案を利用して政府法案を提案時の状態に戻すよう多数派を説得するのが政府の仕事となった。つまり、政府法案を擁護するためには、本会議と委員会の両方において、多数派との十分な協議が必要となっているのである。

したがって、2008年の憲法改正が、政府と議会多数派との関係の新たな構想を最終的に具体化したことにより、議会多数派の解放が現在進行しているのである。これは、下院の多数会派の長であったジャン＝フランソワ・コペ (Jean-François Copé) が、第13立法期の2007年時点で恐らく着手しなかったものである。

多数会派の長の地位から権威主義的側面を取り除くかのごとく振舞ったジャン＝フランソワ・コペは、「協働立法 (coproduction législative)」と言われる理論を展開することによって、会派内の議員たちへの影響力を安定的なものにした。かつて服従させられていた多数派は、今後は、政府が準備した法案をただ追認させられるのではなく、可決される法律に影響力を行使できることを要求するのである。このような態度は新しいものではない。すなわち、第5立法期に下院の多数会派の長であったクロード・ラベ (Claude Labbé) が初めてこのような態度を表明して、政府の庇護に対し、ド・ゴール派議員の反乱を遂行したのである。

とはいえ、確かに多数派は政府から譲歩を引き出すことはできるものの、多数派が政府の政治的選択を、委員会において、ましてや本会議において、根本的に見直させるのは例外的なことである。多数派は政府法案に対し、さして重要ではない修正を加えることしかできず、委員会の修正案の大多数は、単なる編集上の修正に過ぎない。その上、審議促進手続の使用は、政府法案に対してはほぼ原則的なものとなっているので、2008年の憲法改正は法案審議のテンポにいかなる影響も与えていない。結局のところ、立法過程における多数会派による議員提出法案の役割が著しく増大しているとしても、多数派が自身の法案の審議のために留保された議事日程を十分に活用することはいまだに困難であり、多数派は政府の法案を肅々と受け入れ続けているという事実を覆い隠してはならない。

議会多数派の立法機能は、本質的に政府を支持する機能に従属するものであり続けているにもかかわらず、我々は、彼らが自律的に立法することができるという幻想を抱いている。しかし実際のところ、立法過程において議会多数派の役割を決定づけているのは、憲法の準則よりもむしろ、政治的力関係なのである。

Ⅱ. 政治的力関係によって本質的に決定される役割

議会多数派の状況は、憲法規定の厳格さよりも、構成員に対する規律の強さに依存している。また、立法に対する議会多数派の影響力は、第1に、彼らが政府との間に保持している諸関係の従属変数であり、そして、それらの諸関係は一義的なものではない。すなわち、それらの諸関係は、本質的に規律の影響

下にある**(B)**ものの、それと同時に、政府と多数派との協働 (collaboration) の軌跡でもある**(A)**。

A. 協働の実践

1962年以来、「軍隊靴 (godillot)」とのイメージが、政府と議会多数派との関係の分析に決定的な影響力を有してきた。軍隊靴の製造業者の名に由来する「軍隊靴」という言い回しは、そこから派生して、無批判に自身が属する会派の指示に従う国会議員のことを意味する。このような「軍隊靴」のイメージは、フランスにおいて多数派の下院議員に対して人々が抱く共通の表象を作り上げた。すなわち、彼らは、共和国大統領に服従する従順な国会議員であり、立法における彼らの役割は、政府法案への無条件の投票に尽きるというものである。

こうしたイメージを完全に拒絶するわけではないが、しかし、かかるイメージは、多数派議員の影響力が政府に反抗する能力のみによって測定されるのだという明らかに間違った暗黙の前提に依拠しているがゆえに、そのイメージには一定のニュアンスを持たせなければならない。換言すれば、多数派議員が取りうるのは、臆病であきらめる態度か、率直に批判して異議を申し立てる行動か、という二者択一ではないのである。

このようなイメージは、第3共和制、第4共和制における政府と議会との古典的対立の影響を受けたものであり、1962年の多数派支配型政治の出現によってもたらされた新たな関係を考慮に入れていない。

多数派支配型議会システムにおいて、多数派は、原則として政府の政治的選択に従う。彼らがそれに反対する理由はない。多数派支配型政治とは、権力行使における政府と多数派との結合を意味し、本質的に激しい対立を排除して、決定の一体性を実現するものである。換言すれば、議会多数派による法律案や修正案の形式上の提案という尺度だけで、立法過程における彼らの影響力を測定することはできないのである。

測定することは非常に困難ではあるけれども、議会多数派による立法への参加は、政府とのインフォーマルな協力メカニズムを利用することで実現する。こうした協働の実践は、法律提案の段階ばかりでなく、その審議の段階においても確認されている。

政府法案の構想の段階では、事前に、関係する領域に詳しい多数派議員が加

わっているが、会派内部でなされる彼らの考察がしばしば議員法案の提出を助長したり、彼らの個人的見解が政府の法案に盛り込まれる。会派の長、所管の委員会の長、場合によっては、報告者に選ばれる予定の人物も同じく、慣習として政府法案の準備に参加している。しばしば多数派議員の抵抗を先取りしている彼らの所見は、通常、政府法案の議院理事部への提出以前の構想の段階から重視されている。

たとえ、非常に限られた数の議員しかこのような事前協議に参加することを許されていないとしても、多数派議員たちは、彼らを介して政府の発議に参加しているのである。その上、多数派議員が政府に対するプレッシャーとして自身の発議権を行使することによって特定の領域における立法を政府に迫る場合には、議員自身が政府の発議を引き出すことができる。また逆に、政府自身が多数派に対して法案提出の主導権を譲り渡すこともある。

恐らく、政府の誘導によって提出された議員法案は、純粋な意味での議員発議ではないだろう。そのような法案には、しばしば政府の痕跡が残っている。それでも、政府案を多数派に有利な形に変換することは、単に外見上の次元で済まされるわけではない。多数派と政府とが同じ信念を共有し、下院において、とりわけ議会審議の土台となる法案を用意する委員会において、多数派が擁護しなければならない法案を両者が協力して作成して初めて、そのような協働が実際にうまくいくのである。

したがって、法案の発議において多数派が果たす実際の役割を統計データだけで測定することはできない。法案の署名者の割合でその出所を識別したところで、政府と多数派によって共有される法案の発議、および、それが示す協働という現象を説明することはできない。

同様に、一般的には取るに足らないものと見なされているが、政府法案に対する修正において、議会多数派が果たす役割について我々は再考しなければならない。

第一に、ここでは、委員会報告者が果たす特に重要な役割を指摘しなければならない。委員会報告者は多数派の中から選ばれ、彼(彼女)の行動は、一般に、妥協による解決を模索するうえで決定的に重要である。法案を所管する大臣と委員会の多数派議員とを接続するインターフェースとして、委員会報告者は、採択される修正案の大部分を提出している。

多数会派による修正案が採択に至ることは、相対的に少ないけれども、その

有効性は採択率だけで測ることはできない。多数派から発せられる修正案の多くは、大臣に対して法案の明確化を求めたり、その適用条件に関して約束を取り付けることを単に目的としている。しかも、これらの修正案をその提案者が表決前に取り下げることもしばしばである。

また、当該法案に関係する官僚や社会職能団体の抵抗に遭ったり、省庁間の調整が不調に終わるなどして採用されなかった規定を、当該法案を所管する大臣が同じ党派の議員に依頼して、修正案を通じて提出してもらうこともしばしばある。逆に、多数派の修正案が財政上の不受理とされた場合でも、政府が自らの責任でそれを再び採用することもある。

したがって、多数派の修正案提出権は、優れて多数派の交渉の手段ではあるが、しかしながら、その規範的有效性に関しては何度も疑問が提起されてきた。修正案は、一般に、政府法案を部分的に訂正するという副次的な機能しか持たず、法案の構成全体を修正することはできないものだと考えられている。第4共和制の黄金時代と、1962年以後に多数派規律によってもたらされた状況とを暗黙のうちに対置して、議員の修正案提出権の衰退を想起する者もいる。というのも、必要な場合には、政府により提案または認容された修正案のみを留保して、政府が一括投票に訴えることにより、多数派規律の効力は拡大しうるからである。

実際、第5共和制において、修正案提出権は、政府の意に反して多数派が政府法案を書き直す目的では用いられていない。すなわち、政府法案を完全に変質させるということは、下院においては非常に稀なことである。なぜなら、それは、多数派の重要な一部が、政府の政治的選択に同意せず、多数派規律を受け入れないという事態を想定することになるからである。

しかし、ブリュノ・ボフュメ (Bruno Baufumé) が博士論文の中でまさに指摘したように、多数派の修正案が政府法案に取って代わったりそれを破棄するものではなく、その抑揚に変化をつけるだけのものであるからといって、その規範的有效性がすべて否定されるわけではない。しかも、とりわけ連立を組んでいる多数派の内部に緊張関係が存在する場合、修正案提出権は意見の不一致を表現するために利用されることがある。確かに、しばしば、多数派は表決前に自分たちの修正案を取り下げる。この時、彼らは政府に屈しているように見えるけれども、実のところは、政府を交渉に引き込んでいるのである。

実際、しばしば、政府法案と多数派による提案との中間的な解決策は、イン

フォーマルな協議の中で見出された後、政府による修正案の形で承認される。この修正案は、公式には政府から発せられたものであるが、政府と多数派に共有された提案の産物であることを見逃してはならない。したがって、政府の修正案の多くは、多数派との交渉に由来するものであり、様々な提案の妥協の産物である。つまり、政府は、多数派との緊張関係を和らげ政治的不一致を公的に調整するために、修正案提出権をこの上なく活用しているのである。

したがって、多数派による修正案の有効性は、その採択率ではなく、政府を交渉に引き込むことができる当該手続きが隠し持つ機能によって測定される。多数派システムと結びついた修正案は、政府と多数派との妥協のプロセスが上手くいくために必要不可欠なメカニズムになったが、ただしそれは、多数派が政府法案を完全に変質させたいという誘惑に屈せず、政府も自身の法案を原案のままで通したいという誘惑に負けなければの話である。

規律に訴えるということは、妥協への道を閉ざすことである。すなわち、全フランス人に対する共和国大統領の公約を実行に移す責任があるとして、議会多数派が大統領の政策プログラムを実施するために、自分たちのリーダーに付き従うということである。

B. 規律の永続

第5共和制における政府と議会多数派との関係は、多数会派は政府に忠実であるという政治の基本原則に従ってきた。多数派支配型政治は規律を第一原理とする。なぜなら、仮に多数派が公的に不同意を表明する事態が生じれば、多数派が自分たちの戦術手段を政府に向けるまでに至ることになるからである。

実際のところ、多数派は政府と同じ旋律を奏でてきた。政府との連帯の要請によって、多数派議員たちは、自分たちに委任されたすべての行為において、強い規律に従うことを余儀なくされる。多数派の結束は、下院議員が自らの良心に従って単独で行動することを認めない。下院議員は、まるで政府と結んだ夫婦関係における配偶者だと自身を認識するかのように、多数派全体の一部となっている。したがって、下院議員の行動は、1つの意思の原理に基づく集団行動の中に組み込まれるのである。

また、多数派議員の特権の範囲は、法文に由来するものではあるが、実際には、政府に対する連帯義務によって直接に制約される。このような規律がとり

わけ顕著に見られるのが、すべての法案提出に対して会派による厳しい監視と指導がなされる多数派議員の日常的な職務行使においてである。

議会の中で、多数会派の長の任務は、権威主義的側面から逃れることはできない。すなわち、それは命令を発する任務である。確かに、その任務は、会派内部で表明される複数の意見を調整し妥協させる役割と両立しないわけではない。多数会派の長は、まとめ役であり、票のとりまとめは、強制的な規律ではなく自主的な服従の形でなされた方が、構成員にも受け入れられ易い。

それにもかかわらず、多数会派の長の任務は、単なる交渉と仲裁の役割をはるかに超えている。その任務には、会派の構成員を積極的に導く役割が内在しており、会派の長は、最終的には、国家元首と政府の下に規律と結束を保障しなければならない。

このような権威主義的任務は、自分たちの自由が枠にはめられることを受け入れた多数派議員たちによって、奇妙なことに十分認められている。多数会派の集会 (réunion) は、このような観点からとりわけ重要である。原則としてこのような集会が非公開であることを利用して、様々な意見が表明され、妥協点が見出され、利害対立が解消され、態度決定がなされて投票の指示が出される。実際、集会での発言は自由であるが、各段階ごとに、議論を徐々に制限する長の権限によって、議員の自由は狭められる。

同様に、多数会派の長は、自分の会派がすべての場合において、すなわち、本会議だけでなく委員会においても、数の上で多数派であり続けられるよう注意を払わなければならない。そのために、諸会派の責任者たちは監視の巡回を怠らない。会派の長は、政府に対して、会派拘束違反取り締まりの責任を負う場合にはさらに神経質になる。

強情に反抗する議員を隊列に引き戻すには、一般に、規律に訴えれば十分である。しかし、実際には数は少ないけれども、規律に服さなかった場合でも制裁を受けることは稀なので、権威主義的論法が絶対的な保障を提供するわけではない。しかしながら、統制の強度は、多数派の形態と同じく、各政治組織の政治文化に依存する。数に余裕のある多数派は、組織内部の差異を許容するが、逆に、多数派が数に余裕がなかったり、分裂していれば、その分だけ引き締めは厳しくなる。

そのために、多数会派の長は協力者チームに頼ることができ、彼らの中でも発言と投票の一体性に気を配る事務局長 (secrétaire général) が最も重要な役

割を務めている。事務局長は、選挙を経ない政治ポストであり、会派の長の直接的権威の下にあるが、会派の長から十分な信頼を得ていなければならず、その行為は会派の結束において決定的に重要である。会派の事務局(bureau)も、同じく重要な役割を果たしている。個人的な、あるいは全体から切り離された提案に対して、他のすべての構成員の政治方針や集団的利益を擁護しているのは、このような会派の責任者たちの緊密なサークルである。

このように、会派の役割が増大するにしたがって、純粋に下院議員個人による発議は姿を消しつつある。議員提出法案は、多くの場合、同一会派の複数の議員によって署名される。純粋に議員個人によって提出される修正案もさらに少なくなっている。今日では、会派内の集団によって署名された修正案が、圧倒的に多数を占めている。

確かに、会派というのは、その構成員の発議の踏み切り板として役立ちうるが、その物質的、技術的サポートは、徐々に、まさに議員立法に対する干渉へと変化している。多数派支配型政治の出現がもたらした会派規律の強化は、多数派構成員の行動の自由を妨げることになった。彼らの発議権は、会派によって抑制されているとはいえ、政府の行動と権威に対する危険性を内包しているからである。

つまり、多数会派は、その構成員による、政治的タイミングとして不適切と判断される提案に対して、フィルターとしての役割を果たしている。ギイ・カルカソンヌ(Guy Carcassonne)教授が述べているように、野党議員は一定の行動の自由を保持しているが、多数派内部においては、「政府の責任者たちから指示を受け、会派の責任者の警戒心の下で委託された真の内部警察」が暗躍しているのである。

第5共和制においては、憲法上の準則よりもむしろ、このような内部の検閲手続が多数派議員の発議の自由を無効化している。とりわけ、議員個人の修正案提出権は、会派によって完全に没収されている。原則として、会派の事務局の賛同を得られた修正案だけが提出されている。同様に、委員会における報告者や責任者、あるいは、審議における発言者の選択(登院命令書 whips)も、事務局の役目である。

マニユエル・ヴァルス首相が率いる政府のもとでは最近、時折内乱が見られるけれども、多数派議員たちは、自分としては自由意思に基づいて同意していると思っているこれらの強制に対して服従することを否応なく受け入れている

のである。第5共和制の奇跡であった多数派規律は、議員たちが自ら内面化させた。その証拠に、2008年の憲法改正は、結局のところ、システム全体の運用にはほとんど変化をもたらしていない。フランスにおいて、法律は、その一部については多数派との交渉で決められるが、いまだに政府の作品であることに変わらないのである。

〔訳者付記〕

本稿は、北大立法過程研究会（岡田信弘代表）の主催により、2014年8月22日に開催されたジュリイ・ベネッティ（Julie Benetti）氏（ランス・シャンパーニュ・アルデンヌ大学教授）の講演“Le rôle de la majorité parlementaire dans le travail législatif en France”の基礎となった原稿の翻訳である。

ベネッティ教授は、パリ第1大学において、憲法学とりわけ議会法の分野で著名なジャン・ジッケル（Jean Gicquel）教授の指導の下、「第5共和制下の国民議会における議会法と多数派支配型政治（Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Cinquième République）」の研究で博士号を取得され、同論文は2005年度の国民議会博士論文賞を受賞されている。その後、2006年から2010年までパリ第1大学において公法学の専任講師（Maître de conférences）を務められ、2010年より現職に就かれている。

また、2012年に、オランド大統領の下で組織された「公共生活の刷新及び倫理に関する委員会」（Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique）（通称、ジョスパン委員会）¹のメンバーの1人として、統治構造改革に関する答申書の作成に携わったほか、2013年には、国民議会の法律委員会において新たな憲法改正案について、また元老院の法律委員会においては兼職規制改革について、参考人として重要は提言を行っている。

本講演で示されたベネッティ教授の分析は、フランス独特の制度とされてきた合理化された議会制と各国に広くみられる多数派支配型政治との結合が、制度的拘束と政治的規律の変化に連動して、フランスにおける実際の（インフォーマルなものも含めた）立法プロセスにどのような形で現れているのかを描いて

¹ 詳しくは、徳永貴志「新たな統治構造改革案—ジョスパン委員会報告書」論究ジュリスト2013年冬号80頁以下を参照。

いる²。そのなかで、2008年7月の憲法改正については、合理化された議会制の緩和によって制度面で1958年の精神と断絶し、議会を討議的空間に再定位する試みであるものの、その効果はいまだ潜在的なものにとどまり、実際の運用においては従来のシステムが根強く継続していると評価している³。フランスにおける制度の改変が今後どのような新たな立法システムを生み出すかは、政治的実践の積み重ねを待つほかないが、多数派支配型の政治力学を否定することなく議会制度のなかに適切に位置づけながら、しかし、それだけに解消されない議会における討議、立法さらには統制のあり方を探るうえで、ベネッティ教授の研究は我が国にも示唆を与えてくれるものであると思われる。

本稿は、平成25～27年度科学研究費補助金基盤研究A（研究代表者：岡田信弘）（課題番号25245005）に基づく研究成果の一部である。

² その点で、制度の概念分析に偏る傾向にあったフランスの従来の議会法分野における研究手法とは一線を画していると思われる。同様の問題意識を有する研究として、セリーヌ・ヴァンゼル（徳永貴志訳）「合理化された議会制と立法手続」北大法学論集63巻6号（2013年）477-501頁も参照されたい。

³ 2008年の憲法改正によって政府と議会多数派を中心とする立法プロセスに一定の変化が見られるとする分析もある。徳永貴志「フランス議会の復権はなされたか—2008年憲法改正以後の法案審議」和光経済46巻2号（2014年）39-46頁を参照。