

議會内における野党会派の位置づけについて

——フランスの二〇〇八年憲法改正を素材として——

曾我部 真裕

議院内における野党会派の位置づけについて

——フランスの二〇〇八年憲法改正を素材として——

曾我部 真裕

一 はじめに

フランスでは二〇〇八年七月に第五共和政史上最大規模の憲法改正が行われた。この改正の経緯及び全般的な内容について、筆者は別稿で紹介する機会を得たが、本稿ではより具体的な改正点を素材として検討を行うことにしたい。その点とは、フランス憲法史上初めて、議院内における野党会派^②を憲法上位置づけたことである。

議院内で通常過半数の議席を占め、議院運営の主導権を握る与党会派に対して、野党会派に特別の地位や権限を付与したり、あるいは過半数に満たない一定数の議員の共同行為により発動できる権限を認めたりすること、特に後者は比較憲法的にしばしば見られることである。しかし、前者については憲法上明文の規定がない場合には解釈上困難な場合があるし、また、理論上適切でない場合も考えられる。

本稿では、フランス憲法において野党会派の地位が憲法上承認されるまでの道程をたどり、併せて若干の理論的検討を行うことにしたい。

二 野党会派の地位の承認までの道程

(一) 総 説

第五共和政発足当初は、この体制に対する主要政治勢力間でのコンセンサスが得られていなかったこともあり、野党の地位への関心は低く、議会内においても野党会派に認められた権利は多くなかった。さらに、フランス憲法史においては、「野党の真の地位の制度化を行うことよりも、民主的議論の良好な機能を確保するための諸々の保障措置を確立することが優先された」^③のであり、野党の地位が制度化されていないという事実は、個々の議員や会派に相当数の権利が付与されることによって大幅に補償されているとも言われた^④。また、議会法一般と同様、この点についても憲法・法律や議院規則といった成文法源のみならず、慣行も重要であることも指摘されている^⑤。

それでも、早いうちから、野党の地位の制度化を主張する論者はあったが、七〇年代のジスカール・デスタン大統領のもとでのものを始め、いくつか関連する改革はあったものの、野党の地位の制度化そのものが実現することはなかった^⑥。この点に関して本格的な動きがあるのは九〇年代以降のことであり、本章ではその時期以降の展開について、野党の地位の制度化をめぐる動きを中心に素描することにした^⑦。

ここで全体的な傾向を述べておくとすれば、当初は党派単位での権利の付与や一定数以上の議員による共同行為に法的効力を付与する手法が取られていたところ、近年、野党会派という概念を法的に承認しようとする傾向が見られるようになったということが出来るだろう。そして、この最後の点は、二〇〇八年憲法改正によって実現したということになる^⑧。

(二) ヴデル委員会報告書(一九九三年)と一九九五年憲法改正

① ヴデル委員会報告書

ミッテラン政権時代に同大統領の諮問を受けて有識者委員会が作成した憲法改正に関する報告書は、委員長を務めた著名な憲法学者ジョルジュ・ヴデルの名をとってヴデル委員会報告書と呼ばれるが、その具体的で詳細な提案は、二〇〇八年憲法改正の際にも大いに参照された。本稿のテーマについても、ヴデル委員会報告書で検討と提案が行われている。

同報告書では、以下のような点が提案されている。^⑩

- ① 議院内少数派(各議院の議員の五分の一以上)による調査委員会設置のイニシアティヴの承認。
- ② 大臣の刑事責任を審理する司法院(Cour de Justice)構成員の議院理事部(会派の勢力に応じて構成される)による任命。

- ③ 議院内少数派によるレファレンダムのイニシアティヴの承認。

④ 一定の法律(憲法改正、選挙制度の基本原則を定める法律が挙げられている)の議決について特別多数を要求すること。

以上の提案の一部は後のバラデュール報告書にも取り入れられ、さらに③は二〇〇八年の憲法改正で実現したが、全体としてバラデュール報告書の提案と比較してささやかなものであると同時に、野党会派固有の権利を認めるには至っていないことに注意を要する。ヴデル委員会報告書には、これらの提案が将来、真の「野党の地位」の内容をなすものであるとの言及があるから、今回の報告では野党会派そのものに権利を付与することは意図的に避けられたことが窺える。

いずれにせよ、ヴデル委員会の提案は、その一部が九三年の憲法改正で実現したものの、以上で取り上げた点につい

てはこの改正には含まれていない。^⑬しかし、政権交代後の一九九五年憲法改正で、同委員会の提案はさらにその一部が実現することになる。

② 一九九五年憲法改正

シラク大統領は就任後直後から憲法改正に取り組み、一九九五年八月四日、議会権限強化とレファレンダムの拡大に関する憲法改正がなされた。このうち、本稿の主題に関係する前者についていえば、左派から右派への政権交代にもかかわらず、ヴェデル委員会の提案が一部取り入れられた。従来、議会の会期は一年に二度、最大四か月半とされていたのが、一〇月初めから六月末の単一会期制とされ、また、対政府質問制度が憲法に明記されたほか、本稿の関心からは、議事日程の決定権に修正が加えられた点が重要である。

すなわち、周知のように執行府優位の構造をとる第五共和政憲法においては、両議院の議事日程の決定に際しては政府の意向が優先されることとされていたところ、九五年の改正により、月に一度の本会議は各議院の定めた議事日程に優先的に留保されることとされた（四八条三項）。これは、政府の反対を押し切って上院における修正で挿入された規定である。ヴェデル委員会報告書では、こうした日程を週に一度設けることが提案されていたが、そこまでは認められなかったわけである。

この改正は、直接的には各議院の権限の強化であるが、実際には、これにより野党会派にも自らの議案を議事日程に載せることが可能となり、たとえば第一二立法期（二〇〇二年から〇七年）には、下院の場合、各会期につき社会党は二回、共産党及びフランス民主連合（UDF）は各一回ずつこの日程が利用できるものとされた。

(三) 二〇〇六年下院規則改正と違憲判決

① 二〇〇六年六月の下院規則改正

二〇〇六年六月七日の決議による下院規則改正（以下、本節において「本件改正」という）は、与党会派及び野党会派という観念の明文化を試みたという点で本稿の関心からは重要なものである。もともと、この時の改正は、ジャン・リュイ・ドゥブレ下院議長のリーダーシップに基づき、立法件数の過剰とそれに伴う質の低下に対処するために立法手続を改革しようというものであり、与党会派及び野党会派の観念の導入については当初案に含まれていなかった。しかし、審議過程で委員会報告担当者ジャン・リュック・ワルスマン議員の提案によりこの点が追加されたのであった。しかし、憲法院（憲法六一条一項により、議院規則の改正は必要的に憲法院の審査を受ける）は、この点について違憲と判断したが、これについては次節で述べる。

本件改正の一条は、下院規則一九条を改正するもので、会派の長は、自らの会派が多数派に属するのか反対派に属するのかを議長に届け出るものとし、他の会派の長により異議が申し立てられた場合には、議院理事部が判断するとしていた。さらに、本件改正は、この手続により反対派に属するとされた会派に対して、いくつかの権利を付与することとした。例えば、法律が議会により制定された後、適正に適用されていることを監視するための報告書の提出権を反対派議員に与えること（施行のためのデクレ（政令）^⑩ 制定の遅延が問題化していることに対処するためである）、調査委員会の委員長または報告者は反対派議員とすることなどである。

ワルスマン議員によれば、与党会派及び野党会派の観念を法的に承認する趣旨は、次のようなものである。すなわち、会派所属議員数に応じて会派に対して権利を付与することはこれまでも行われてきたが、このような議席数に比例した権利付与は公平ではあるものの、それでは野党会派にはアクセスできない権利が生じる。野党がその役割を果たすため

には野党に特権を付与する必要があるとされたのである。

その上で、ワルスマン議員は、上記のような会派の長による届け出に基づく与党・野党の定義を提案した。この際、同議員が強調したのは、このような与野又は野党への帰属は柔軟なものであり、立場の変更は自由であること、また、届け出をしないことにより、与野党いずれにも属しないことも可能であることである。ただし、後者の場合、帰属に伴い付与される権利へのアクセスは不可能になる。

このような定義は、視聴覚高等評議会（CSA）が放送監督のために用いているような手法、すなわち、憲法四九条により政府が責任を賭けた場合における反対、予算法への反対、会派出身議員の大臣の不在といった指標を用いる手法よりも簡易であるし、上記のような柔軟性という要請をよりよく満たすものと考えられる¹⁵⁾。

② 二〇〇六年六月二二日憲法院判決

このような内容の本件改正について、憲法院は違憲判断を行った（Decision n° 2006-537 DC）。簡潔な判断なので関係部分をすべて引用する。

会派に対し多数派または反対派への帰属の届け出を要求し、異議のある場合には国民議会の理事部に決定権を付与することにより、「本件改正を行った」決議の採用した方式は、憲法四条一項を無視するものであり、また、「本件改正の」二条三項、六条、七条から引き出される帰属を考慮すれば、会派間に正当化できない取り扱いの差を確立する効果をもつものである¹⁶⁾。

憲法四条一項は、「政党及び政治団体は、投票による意思表示に向け協働する。それらの結成と活動は自由である。それらは国民主権と民主政治の原理を尊重しなければならない。」と定めており、議会外の政党及び政治団体を対象としているように読めるが、憲法院は一九五九年の判決において院内会派にもこの条項を拡張している（Decision n° 59-2

DC du 17 juin 1959^{①⑦}。その上で、ある会派の与党または野党への帰属に関して、会派外が存在である議院理事部の決定に委ねることが会派の結成及び活動の自由を侵害するとされたもののようである^{①⑧}。

また、判決理由の後半は平等原則に関するもので、会派間の取り扱いの差が正当化できないとされたものである。ただし、ここで注意を要するのは、問題とされたのは与党会派と野党会派との取り扱いの差ではなく、野党会派と届け出を行わなかった会派との取り扱いの差であることである。この点は判決文そのものからは一見して分かりにくいように思われるが、本件の評釈では一般にこのように理解されている^{①⑨}。

(四) バラデュール委員会報告書と二〇〇八年憲法改正

① バラデュール報告書

二〇〇八年の憲法改正過程においては、その前年に就任したサルコジ大統領により、バラデュール元首相を長とする委員会に対する諮問が行われ、〇七年一〇月には同委員会の報告書^{②⑩}が提出された^{②⑪}。

この報告書は、三つの柱、すなわち、①執行権のよりよい統制、②議会権限の強化、③市民に対する新しい権利の付与からなっているが、第二の柱の中に一項目を割いて、野党会派の地位に関する提案がなされている。「野党会派に対する新たな保障の承認」と題する項目がそれであるが、まず、基本認識として、執行府優位の構造をとる第五共和政憲法のもとで議会の解放という目標を達成するためには、議員全員が主体となる権利を認めるだけでは達成できず、野党により重要な役割を付与すること、野党がより責任ある役割を果たすことができるようにすること、頑なな批判の不毛性から脱却することが必要であるとされる。その際、報告書は、イギリスやドイツの例を援用して、このような方針の正当性を強調している。

他方、報告書は、野党に特別の地位を認めることには困難もあるとする。すなわち、そもそも、与党に属さない議員

や政党は、現状においても、野党議員（会派）固有のものではないとはいえ、議員個人の、あるいは集団的な権利を相当程度享受している。またとりわけ、政治団体の中には自らの原則的立場を選択することや、厳格な枠の中に閉じ込められることを望まないものもあることを考えれば、野党の観念を定義することには困難があるという。

しかし、報告書は、それでも不都合よりは利点が多いとして、以下のような具体的な提案を述べている。

- ① 与党に属しないと自ら考える議会会派の役割を認めること。
- ② 与党に帰属することの届出制度を柔軟なものとして認めること（変更を柔軟に認めるものとし、また、選択しないことも認める）。

- ③ 政府を支持しない会派に新たな諸保障を認めること（野党主導で議事日程を決められる日の設定、時事質問（question d'actualité）における質問時間の与野党平等化、現在下院で事実上（注⑭参照）行われている調査委員会の委員長または報告者ポストの野党への割当の制度化）。

- ④ 上下両議院常任委員会委員長ポストの会派別の比例配分。

- ⑤ すべての会派が一年に一度ずつ調査委員会を設立する権利の付与。

- ⑥ 公共政策の統制・評価のために設立される機関の審議への野党の参加、とりわけ、こうした機関が活動計画を策定する際の野党の参加。

- ⑦ 議会外の機関（各種委員会など）に議院代表として議員を参加させる場合における野党の権利の尊重。

- ⑧ 公式行事等に野党の代表が参加する場合の接遇上の待遇改善。

- ⑨ 政府と与党、そして与党に属しないことを主張する会派との間で「野党の権利の憲章」を作成すること。

報告書は、このような改革を実現するためには、二〇〇六年憲法院判決を乗り越えるために憲法改正が必要であると、具体的には以下のような提案を行った。まず、憲法四条三項の追加であるが、これは議会外の政党や政治団体に関

するもので、次のような規定である。

政府を支持する与党に属することを届け出た政党または政治団体 (groupements politiques) 及び届け出を行わなかった政党または政治団体がそれぞれ有する権利が保障される条件については、法律によつて定める。

次に、議事日程に関する四八条に新たに四項として挿入される規定は、次のように定めている。

四週間のうち一週間の本会議は、政府の行為の統制及び公共政策の評価に充てるものとする。一日の本会議は、政府を支持する与党に属するとの届け出を行わなかった会派が定める議事日程に優先的に充てるものとする。

また、報告書が新設を提案する五一条の一の規定は、議院内の会派に関するもので、次のようなものである。

各議院の規則は、政府を支持する与党に属することを届け出た会派、及び届け出を行わなかった会派がそれぞれ有する権利を定める。

このように、バラデュール委員会報告書は議院内外で与党に属する政党・会派とそれ以外の政党・会派とを憲法上明文で承認することを提案したことに特徴がある。また、上記の提案の多くが、政府統制に関わるものである点にも留意が必要である。

② 二〇〇八年七月二三日の憲法的法律

最終的に成立した憲法改正においても、上記のようなバラデュール委員会の勧告は修正を受けつつ、とりいれられた。議会審議においては、野党の地位の制度化という考え方そのものには大きな異論はなかったようである。

問題となったのはより技術的な点であり、それは、政府を支持する与党会派と各議院における多数会派とは必ずしも一致しないことである。下院においては与党会派と多数会派が一致することが多いが、上院においては必ずしもそうではなく、実際、第五共和政下の例でみても、左派が政権にあった時期を含めて、上院の多数派は右派で占められ

てきたのである。そこで、野党会派の特別の権利は、各議院の多数派に属しない会派に付与されることが明確になるような修正が行われた。

また、特別の権利の付与対象となる会派の定義についてバラデュール委員会報告の提案とは異なるものが採用され、反対会派 (groupes d'opposition) 及び少数会派 (groupes minoritaires) という観念が導入された。立法資料によれば、反対会派とは多数派に属さない会派のことであり、少数会派とは、連立により多数派が形成されている場合において、その多数派の主要会派以外の会派のことを意味するとされている。²²したがって、野党会派のみならず、与党会派を構成する会派に対しても、特別の権利が認められることになる。

具体的には、四八条五項は、次のように定める。

一月当たり一日の本会議は、当該議院の反対会派及び少数会派の発案に基づき各議院が定める議事日程に充てるものとする。

また、五一条の一には、次のように規定された。

各議院の規則は、その内部で設立される院内会派の権利を定める。各議院の規則は、当該議院の反対会派及び少数会派に固有の権利を承認するものとする。

なお、四八条三項については、次のように、バラデュール委員会の提案とは相当異なった文言となった。

法律は、意見の多面的な表明と政党及び政治団体の国の民主政への公正な参加を保障する。

この規定は、政府法案段階ではバラデュール委員会の提案と近いもので、「法律により、政府を支持することを届け出ている政党及び政治団体に対し、特別の権利を認めることができる」とされていた。しかし、下院の審議において、この規定では議院に議席を持たない政党・政治団体が対象から外れてしまうし、五一条の一の規定との区別も明らかでないという指摘があったために大きく修正され、さらに上院でも若干の修正がなされて上記のような規定に落ち着いた。

経緯がある。なお、この規定に基づいて政党・政治団体に認められる権利としては、主として資金的なものが念頭に置かれているようである。^③

③ 議院規則改正の動向

今回の憲法改正により反対会派及び少数会派の觀念が導入されたとはいえ、これらに認められる権利については議院規則に委ねられているが、本稿執筆段階では、そのための改正は検討段階にあるにすぎない。

この点、ベルナール・アコワイエ下院議長は二〇〇八年九月、院内に作業グループを設置して議院規則改正の検討を開始した。同議長は、反対・少数会派に認められるべき権利として、調査委員会や情報収集ミッション (mission d'information) の創設を求める権利、統制活動や対政府質問の際の多数会派と反対会派の発言時間の平等、(全部で八つある) 常任委員会のうち一つの委員長ポストの反対会派への配分等を想定していると述べている。^④

上院においても、同様の作業グループが設置されたようである。また、二〇〇八年一〇月二十九日に上院規則の改正が行われた。^⑤そこでは、上院規則三条を改正し、副議長を六名から八名に、幹事 (secrétaire) を二名から一四名に増員するというのがその内容であるが、それによって議院運営機関の多元性を促進することが目的であり、このことは今回の改正の趣旨にも合致するとされている。

三 若干の検討

(一) 「野党の地位」の必要性

フランスでは、以上に素描したような経緯をたどり、「野党の地位」が憲法の明文上認められるにいたったわけであるが、以前より、少数派に一定の権利を付与する方法として、一定数以上の議員の共同行為に対して法的効力を付与することや、与野党を問わずすべての会派に一定の権利を付与することが行われてきた。前者のうち、政治的に大きな影響をもったものとして、一九七四年の憲法改正により六〇名以上の議員に対して憲法院への付託権を認められたことなどが挙げられるし、後者については会派中心の議院運営が定着している中、議院運営機関への会派ごとの構成員数に応じた参加など、いくつかの例が挙げられる。

このような中、問題点を必然的に伴いながらも、「野党の地位」を認める必要性はどこにあるのだろうか。このような方向性を打ち出したバラデュール委員会報告書や、二〇〇六年下院規則改正の際にワルスマン議員が強調したのは、議員全員への権利付与や会派構成議員数に比例した権利付与では十分でないという点であった。より具体的には、およそ次のような考慮があったのではないか。すなわち、すでに会派中心の議院運営がなされている現実からして、一定数以上の議院の共同行為に法的効力を認めるというアプローチよりも、会派に権利を付与した方が迅速な権利行使が見込め、議会の地位の強化という目的に適合的であること、また、すべての会派に同一の権利、あるいは会派構成議員数に応じた権利を認めることでは議会の地位の強化という目的が達成できないということである。

他方で、このようなアプローチは、会派の執行部の権力を強化することで議員個人の活動の自由を制約してしまうことや、与党会派・野党会派を定義することによって枠づけてしまうという問題点を抱えることになった。後者の問題点

については、前述の通り憲法改正法案の議会審議過程で論じられていたが、次節で再び触れることにしたい。

(二) 「無責任でいる自由」

「野党の地位」を認め、野党に対して与党にはない権利を付与することは、野党に対して一定の任務を想定し、その任務を遂行する責任を負わせることである。確かに、二大政党制を前提とすれば、野党はいわゆる責任野党として、政権担当能力を示し続ける必要があるが、野党に甘んじている期間においても責任ある態度をとり続けることが要請されるだろう。しかし、野党といっても次の政権を担うことを目指すことを主観的にも客観的にも期待されていないものもあり、これらについて二大政党の一角をなす野党と同様の役割を期待することは適切ではない。

この点で、「野党の地位」の安易な承認は、野党に一定の役割を強制し、野党の自由を制約する恐れがある。^{②③} 言い換えれば、野党には「無責任でいる自由」が認められる必要があるのである。この点で、すべての党派に対して、与党か野党かの二者択一を迫り、それぞれ一定の枠に封じ込めてしまうことは、その枠の具体的なあり方によっては、この「無責任でいる自由」の観点から問題が生じるおそれがある。ギィ・カルカソンヌは、野党はすでに多くの権利を有しており、野党の地位の制度化は野党に責任を課し、自由を奪ってしまうと指摘しているが、重要な指摘だと思われる。^{②④} そして、総選挙により国民が政権担当者及び政策プログラムを選択できるようにする観点から、二大政党制が基本的に好ましいとしつつも、社会に存在する様々な意見が小政党によってともかくも国家の意思決定の場に表出されるチャネルを確保することが望ましいという観点からは、二者択一を迫るのではなく、二〇〇六年の下院規則改正やバラデュール委員会報告書のように、いずれにも属さないという選択肢を残したことは評価できる。もともと、最終的に成立した憲法改正においてはこの点は明らかではないが、先に素描した経緯からして、同様の方針がとられるのではないかと思われる。

(三) 統制機能と立法機能

さて、野党会派に認められる権利を具体的に見てみると、たとえばバラデュール委員会報告において列挙された提案からも理解されるように、議院運営機関及び委員会運営機関への参加、統制機能に関わる権利が中心であり、立法機能に関わる権利は周辺のものとどまつている。^{②③}

伝統的に議会の二大機能とされる立法機能と統制機能とを対比して考えてみれば、立法機能に関しては、所定の審議を行った上で、法律の議決という形で決定的な国家意思決定を行う必要があるところから、多数決原理が基本原理として支配することを認めざるを得ない。したがって、野党会派に特別の権利を認めるとしても、限定的にならざるを得ないことも理解できる。実際、立法機能に関する野党会派の権利としては、議事日程の一部の決定に関するイニシアティブや審議過程での発言時間の確保といった点にとどまつている。

他方、統制機能は、決定的な国家の意思決定を行うことによつて行使されるわけでは必ずしもない。政府不信任決議可決による政府の転覆の場合は別であるが、現代においてはこのような事態は例外であり、通常の場合、統制機能は、議会の公開機能を利用して政府の責任を明るみに出し、世論の喚起を行うことにより働くことになる。統制機能の意義について、強い意味（政府転覆）と弱い意味（質問や調査による情報に関わるもの）を区別する見解があるが、今日、重要な意義を持っているのは弱い意味の統制機能である。その場合、統制機能は「権力 (pouvoir)」ではなく「対抗権力 (contre-pouvoir)」であると言える。

ここでいう「対抗権力」とは、マルセル・ゴースエの言葉を借りれば、「権力を抑止する権力以外の権力を持たないもの」^{②④}である。これは直接にはメディアの「権力」に関する論考において述べられたものである。すなわち、モンテスキューはその権力分立論において、三権の相互抑止に言及しているが、三権を抑止する権力は三権相互間だけではなく、

その外部にも存在するのであり、メディアはそれにあたる。しかし、三権の持つ権力とは異なり、メディアの権力は抑止する権力に純化されている点で立法権、執行権、司法権とは異なるので、メディアの持つ「第四権」は純然たる対抗権力であるとした。ただし、ゴーシエは、メディアそれ自体は強制力を伴う権力をもつわけではなく、メディアによって現実化される政治生活の透明性を媒介として世論（選挙人団）の反応が発動され、この選挙人団の権力が真の対抗権力であるとしているので、やや曖昧さは残されている。

いずれにしても、権力の抑止として働くにとどまり、積極的な命令を下すわけではない点や、世論の喚起・発動の媒介となる点に着目すれば、議会による統制とメディアの権力との類似性を見て取ることができる。

すなわち、統制機能に関わる議会の権限は、それ自体として政府に直接掣肘を加えるというよりは、情報を明らかにし、政府の責任を追及する様を国民に公開することにより、世論を喚起し、世論による政府の統制を発動することにその意義がある。^② こうした意味で、統制機能は、その原語（control）の語源（control）が示す通り、統治権力に対する対抗的な役割を果たすものである。そして、統制機能の発動は、必ず多数決原理に委ねなければならないものではなく、適切なアクターにその役割を委ねることが可能である。

こうした観点からは、議会の統制機能に関して対抗権力を活性化することには意味があり、その担い手として野党派に期待するという制度設計は理解できるところである。とりわけ、二大政党の一角を担う野党派は、次回の総選挙における政権獲得を目指す実力と意欲をもつのであり、ここでいう対抗権力の担い手としてふさわしいものである。もともと、その他の野党派もそれぞれの観点から対抗権力の担い手となることは有益であると考えられる。さらに、技術的・非政治的な案件に関しては、非党派的・実務的な統制もありうる。今回の改正では、野党派のみならず、連立与党を構成する会派のうち、主要会派でないものについても権利が認められることとされたところである。

ところで、以上のような考察からは、立法機能と統制機能とは、それぞれ「権力」と「対抗権力」を担うものとして

それぞれ指導原理が異なることが示唆される。すなわち、確かに、両機能とも、議會制度の本質たる討議を通じて機能するのであり、その点では充実した討議を可能にするために必要な場合には野党に対して特権を付与することも考えられるものの、その最終的な目的は立法機能においては立法という形式での国家の意思決定という「權力」行使であるのに対し、統制機能においては世論の喚起という「対抗權力」の行使にある。そして、意思決定であるからには多数決原理が支配せざるを得ないのに対して、統制機能においてはその必要はない。

したがって、議會の権限はすべて統制の意味合いがあるという説明がしばしばなされるが、以上の観点からは、実際には厳密な区別は困難であることは確かではあるものの、立法機能と統制機能とは少なくとも觀念上区別する必要があることになる。

この点、フランスにおいては、立法機能と統制機能とは、議會手続上も区別して觀念されている。上記のような議論がフランスで明示的になされているわけではないようであるが、フランスで伝統的になされている両機能の区別は、上記のような観点からも理解できることである。

これに対して、日本においては、このような区別の意識は希薄なように思われる。この点は、予算審議を行うはずの委員会、政府統制と言いうような活動が営まれているという事実に象徴的に示されている。代表的な国会法の教科書の一つにおいても、「立法権は本来、行政統制の手段として議會が獲得したものであり、行政府監視機能から立法機能が派生してきたと考えてよい。立法機能をふくむ広範な権能として行政府監視機能を見直すことは、国政の最高機関としての国会の地位を考える上でも重要な意味を持つ」と述べられている。他方で、別のやはり代表的な教科書では、「ここに統制とは、事後的な審査・批判を意味する。もし、それに政府の活動を事前に審査するという意味まで含まれるなら、すでに見た法律制定権・財政統制権もまた、すべて審査という機能をもつことになろう」とされており、政府統制とは「政府の行為や政策に対する事後的な審査又は批判を確保すること」と定義し、立法機能と統制機能の区別を

明確にしている。もちろん、前者のように、歴史的経緯や国会の地位を考える観点から立法機能と統制機能の区別を相対化することが可能であることは確かであるが、同時に、それぞれの機能の持つ内在的な性格の違いを見落とすことはできないだろう。

四 おわりに

日本では、先に引用した教科書の記述からもうかがえる通り、国会改革の文脈で統制機能への注目が高まっているように思われるが、まずは既存の権限を十分に活用することが優先課題のようである^⑤。したがって、野党会派の地位の制度化については、特に議論の対象になつてゐるわけではない、それは、会派への権利付与や一定数以上の議員の共同行為への法的効力の付与が行われていることのほか、議院運営、特に議事日程の決定が全会一致原則の慣行に基づいていることなどが理由であるように思われる。

この最後の点については、フランスでは議院運営における政府の権限が大きいことに加え、議院側でも全員一致原則はとられていない。そこで、議院運営についても野党会派の権利を制度化し、一定の権利を付与する必要性が生じることになるのだが、全員一致原則をとらないのは、議会権力の確立のためである。少数派に拒否権を与えることは議会運営に著しい支障を生じ、議会権力そのものを危うくする恐れがある。すなわち、やや誇張して言えば、野党会派が主として担う *contre-pouvoir* を強化する必要があるのは、主として与党が担う議会の *pouvoir* が確立しているからなのだろう。

（筆者在外研究中のため、日本語文献の参照が不十分であることにつき予めご海容を請う。）

① 拙稿「フランスの二〇〇八年憲法改正の経緯」法学教室三三八号（二〇〇八年）四頁及び「立法紹介」二〇〇八年の憲法改正」日仏法学二五号（二〇〇九年）掲載予定。

- ② 与党・野党という区別は、政府を支持するかどうかという基準での区別であるが、以下の議論においては、当該議院において過半数を占めている会派（連合）以外の会派、さらには過半数を占めている会派連合に属する小会派に特別の権利を付与するような場合も含まれる場合があり、これらを含めて野党会派の権利付与の問題と総称している。
- ③ W. Gilles, L'opposition parlementaire: étude de droit comparé, *Revue de droit public*, 2006, p.1347 (p.1351).
- ④ *Ibid.*, p. 1352.
- ⑤ J.-P. Camby, Le droit parlementaire, droit de la minorité?, *Mélanges Pierre Auzil, La République*, Montchrestien, 2001, p.419.
- ⑥ 六〇名以上の国会議員に憲法院への提訴権を認めた一九七四年の憲法改正や、同じく一九七四年に導入された対政府質問制度などが代表的なものである。
- ⑦ ①⑥間の動向については、G. Carcassonne, La place de l'opposition: le syndrome français, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p.75を参照。
- ⑧ J.-L. Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les propositions de résolution de M. Jean-Louis Derbyt, Assemblée Nationale*, n° 3133, 2008, p.21.
- ⑨ 会派への権利付与や一定数の議員の共同行為に効力を認める例を概観するものとして、J.-J. Hyest, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n° 387, 2008, p.162 et s.
- ⑩ ただし、議会外における政党の活動については、与党・野党の観念を用いている例が若干ある。すなわち、総選挙における正規の選挙運動の枠内での選挙放送時間の割り当てにおける与野党の平等（選挙法典L一六七一条（一九六六年の法改正で規定された））や、政府構成員、与党議員及び野党議員の放送における発言時間の均衡に関する放送監督機関CSA（Conseil supérieur de l'audiovisuel）による二〇〇〇年二月八日の勧告である。
- ⑪ Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation Française, 1993 (*Journal Officiel de la République Française*, Lois et décrets, le 16 février 1993, p.2537 et s. (以下「Rapport Vedel」とし、引用は官報掲載のものによって行うこととする))。本報告書を含めたミッテラン政権時代の憲法改正に関する動きについては、参照：辻村みよ子「ミッテラン時代の憲法構想」日仏法学一九号（一九九五年）二四頁。
- ⑫ Rapport Vedel, p.2547.
- ⑬ 辻村・前掲論文四七頁以下
- ⑭ この点に関しては、すでに二〇〇三年三月二六日の下院規則改正により、調査委員会の委員長または報告者は、調査委員会設置決議案の筆頭署名者の属する会派構成員が務める旨規定されていた（下院規則一四〇―一条）。調査委員会が野党会派の要求により設置されることが多いことか

ら、こうした規定により事実上野党会派の参加を確保する趣旨である。もともと、同改正以前にも、委員長ポストは概ね与党会派に配分されていたが、報告者については野党会派構成員が任命されることがしばしばあった (Warsmann, *op.cit.*, p.16)。

⑮ Warsmann, *op.cit.* pp.23-24.

⑯ Considérant 13.

⑰ Cf. P. Avril, L'impossible «statut de l'opposition», *Petites affiches* 2006, n° 138, p.7 (p.7)。なお、日本語による本判決の解説として、勝山教子「国民議会規則の憲法適合性」フランス憲法判例研究会(編)『フランスの憲法判例』(信山社、二〇〇二年)二八二頁がある。

⑱ なお、この判決の論理からすると、異議がある場合の裁定を下院理事部の構成員に委ねるとする選挙法典L. 一六七―一条(注⑩参照)の合憲性にも疑問が生じる (cf. Avril, *op.cit.*, p.8)。

⑲ Avril, *op.cit.*, p.7. X. Note sous cette décision, *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°21, 2006, p.25 (p.28). D. Chamussy, Le règlement de l'Assemblée Nationale devant le Conseil Constitutionnel(suite et fin), *Petites affiches*, 2006, n° 178, p.4 (p.13).

⑳ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le réequilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Fayard/La Documentation Française, 2008. 議会に関する部分を中心とする同報告書の内容紹介として、水谷一博「フランス議会議改革の論点」議会政治研究八六号(二〇〇八年)五六頁がある。

㉑ 拙稿・前掲「フランスの二〇〇八年憲法改正の経緯」参照。

㉒ J.-L. Warsmann, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n° 993), de modernisation des institutions de la Ve République*, Assemblée Nationale, n° 1009, 2008, p.160.

㉓ *Ibid.*, pp.59-60.

㉔ Interview à Bernard Accoyer, *La lettre du Palais Bourbon*, 2008, n° 10, p.2 (p.4).

㉕ Résolution modifiant l'article 3 du Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat.

㉖ Cf. M.-C., Ponthoreau, L'opposition comme garantie constitutionnelle, *Revue de droit public*, 2002, p.1127.

㉗ G. Carassonne, Le Bonheur de l'opposition, *Pourvoirs*, n°8, 2004, p.145 (p.153).

㉘ この点に関する筆者の立場としては、拙稿「国民に開かれた統治の可能性」土井真一(編)『岩波講座憲法(四)』(岩波書店、二〇〇七年)三頁を参照された。

㉙ 立法機能において野党が有する手段として、修正案提出権(droit d'amendement)が重要である(参照、徳水貴志「フランス第五共和制における修正権と政党システム」『橋法学七巻』二〇〇八年)五一―頁。とはいえ、同論文にも指摘があるように(徳水・前掲論文五三四頁)、野

党による修正案提出権の行使は、しばしば議事妨害目的に出るものであり、二〇〇八年憲法改正には、この点の抑制を趣旨とした改正が含まれている（徳水貴志「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四六巻二号（二〇〇九年）参照。なお、フランスにおける与党による修正案提出権の重要性を強調するものとして、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」北大法学論集五二巻六号（二〇〇二年）九三頁。

³⁰ F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 30^e éd., 2007, LGD], p.716.

³¹ M. Gauchet, *Contre-pouvoir, méta-pouvoir, anti-pouvoir. Le débat*, n° 138, p.17 (p.18). なお、ゴージェ自身はむしろ「メタ権力（*meta-pouvoir*）」という表現を用いているが、一般的には「対抗権力」の方がよく使われるようである。

³² フランスで一九七四年に導入された対政府質問が成功したことをそのテレビ中継と結び付けて説明することが通例であるのは示唆的である（D. Chrestia, *La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée, Revue française de droit constitutionnel*, n° 30, 1997, p.293 (p.305)）。工藤晶人「第五共和制下フランス国民議会の質問制度」立法と調査二七四号（二〇〇七年）六八頁（七一頁）（大石眞『議会法』（有斐閣、二〇〇一年）一一六頁、大山礼子『フランスの政治制度』（三省堂、二〇〇六年）一〇〇頁）。

³³ 大山礼子『国会学入門（第二版）』（三省堂、二〇〇三年）一七二頁

³⁴ 大石・前掲書一〇七頁

³⁵ 大石・前掲書一〇七頁

³⁶ 大石眞「立法院の機能をめぐる課題と方策」初宿正典ほか（編）『民主権と法の支配（佐藤幸治先生古稀記念記念論文集）（上巻）』（成文堂、二〇〇八年）三〇七頁（三一四頁以下）は、国政調査権の運用の改善や、少数派調査権の機能を持つ衆議院の予備的調査制度（衆議院規則五六条の二、五六条の三、八六条の二）などに注目する。