

別冊 RESEARCH 論究
BUREAU

RESEARCH BUREAU RONKYU

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

2008. 9 No. 10

主要各国議会の現状

論文

カナダ下院における「ねじれ」とその問題

フランス共和国の議会制度

ドイツ議会制度の特色と現代的課題 ドイツ型二院制と会派議会

イタリア議会の現状と課題

ロシア連邦議会の現状と問題点

イギリス議会下院の現状について

近年のアメリカの議会事情

アメリカ連邦議会と「ねじれ」の憲法論

下院議長役割と議事妨害に関する最近の議論を中心に

「独自の」議会 欧州議会の現状と課題

資料

主要各国議会制度の概要

主要各国議会制度一覧表

衆議院調査局
RESEARCH BUREAU

はじめに

本年9月、広島においてG8下院議長会議が開催されました。同会議は、2002年にカナダで第1回の会議が開かれて以後、毎年開催され、今回で7回目となります。また、グローバル化が進展する中で取り組むべき国際問題や各国議会が共通に抱えている議会全般の問題について、これらの解決に向けて、自由な立場で討議することにより、G8各国の下院議長及び議会間の相互理解を深めてまいりました。本年の議題は、「平和と軍縮に向けた議会の役割」と「二院制議会における意思決定」でありました。今回の広島での会議も成功裏に行われました。

本小誌は、G8下院議長会議が開催されるに当たり、関係各国の議会制度の現状について取りまとめたものです。G8各国の議会について、同時期に横断的に研究した文献も少ないことから、小誌が議会政治研究に有益なものとなることを期待しております。

「論文」は、各国の議会制度や政治状況、特に二院制の特徴や両院の意思決定過程の最新の状況について、学識経験者、研究者の皆様にお忙しい中、短期間で書き下ろしていただきました。心から感謝申し上げます。

「資料」は、各国の議会制度について、政治体制、議会の構成、会期、院の構成、両院の権限などを簡潔にまとめました。また、簡便な比較対照表として各国議会制度一覧表も付しております。

G8各国も、国の意思決定に当たっては、多くの課題を負ってきました。国のあり方や方向性、国家的危機に当たって、どのように対処し、克服してきたかなど、その国の歴史的事情により、大統領制や議院内閣制等、その統治形態は異なっています。また、連邦制国家や単一性国家等の要素を含め、各国議会においては様々な二院制の形態がありますが、「二院制議会における意思決定」を共通に理解する上では、「意思決定の民主制」と「意思決定の実効性」の二つの要素が重要であると考えます。

国の意思決定のあり方については、この両者の要素をいかに調整するかの問題であり、根本的には憲法の統治構造はどうあるべきかに帰着する問題であります。いずれにせよ、主要各国においては、議会制民主主義を維持発展させるために不断の努力がなされてきました。

小誌が、主要各国の議会制度の研究と我が国の両院制を考えるに当たって参考となれば幸いです。

平成20年9月

衆議院調査局長

清 土 恒 雄

目 次

論 文

カナダ下院における「ねじれ」とその問題	1
フランス共和国の議会制度	10
ドイツ議会制度の特色と現代的課題　ドイツ型二院制と会派議会	19
イタリア議会の現状と課題	30
ロシア連邦議会の現状と問題点	38
イギリス議会下院の現状について	46
近年のアメリカの議会事情	54
アメリカ連邦議会と「ねじれ」の憲法論	
下院議長の役割と議事妨害に関する最近の議論を中心に	60
「独自の」議会　欧州議会の現状と課題	67

資 料

主要各国議会制度の概要	78
カナダ	78
フランス共和国	80
ドイツ連邦共和国	82
イタリア共和国	86
ロシア	88
イギリス	91
アメリカ合衆国	94
欧州議会	97
主要各国議会制度一覧表	100

カナダ下院における「ねじれ」とその問題

慶應義塾大学大学院法学研究科公法学専攻

手塚 崇 聡

カナダの憲法と下院（House of Commons）の仕組み

本稿では、日本と同様に二院制であり、議院内閣制を採用しているカナダを対象にして、下院と上院との関係に関わる諸問題について検討する。まず、カナダの議会制度を概観する。

1 1867年憲法による下院の構成と権限

カナダは、イギリスの元植民地であるという歴史から、イギリス型の立憲君主制を採用している。一方で、隣国アメリカと同様の連邦制原理を採用している。この制度を構成しているのが、イギリス議会によって制定された1867年憲法である。この憲法によれば、カナダ議会を構成するものは、女王、下院、上院の三者とされ（17条）、特に、上院（Senate）¹は、イギリス議会の伝統をそのまま受け継いでいる。これに対して、下院（House of Commons）は、連邦制を基本として、18歳以上の国民が全国で308に分かれた小選挙区から議員を選出することとなっている。通常任期は5年だが、解散制度が採用されていることから平均の任期は4年である。

¹ カナダでは、第二院のことはイギリスの伝統に基づいて、Senateと呼ばれている。直訳すれば元老院であるが、カナダはもともと貴族はおらず、元老も存在しないため、あえて本稿においては、「上院」という文言を用いた。

また、イギリスの伝統として議院内閣制を採用していることから、下院の多数党より27名の大臣が選ばれ、内閣は下院に対して説明責任を、下院は内閣に対して内閣総理大臣を指名する権限を有するとされている。

なお、上院を含め、議会の立法権限については、憲法上、92条の州立法事項以外は全て連邦議会の立法事項であるとされている（91条）²が、1949年までカナダの特別上訴審であったイギリスの枢密院司法委員会の判例により、92条の拡大解釈がなされ、現在では州の立法権限は非常に広範なものとなっている。アメリカと同様、カナダでも州の権限の優位が認められている。

2 上院（Senate）との関係

上院議員は首相の助言に基づいて総督により任命される。憲法上は、総督が女王の名においてカナダ国璽の付された文書により上院

² 1867年憲法では連邦議会の権限を定める91条（通商、失業保険、金銭借入、郵便事業、国勢調査、国防、領域、通貨、特許、著作権、帰化、婚姻・離婚、刑事法など）と、州議会の権限を定める92条（直接税、金銭借入、州の官職、州の区域内の土地・木材、病院、市町村制度、免許制度、地方的な工事・事業、会社法人の設置、結婚式、州の財産権・私権（Property and Civil Rights）、州の裁判の運営、州法による処罰など）を個別に規定している。憲法上規定のない政策や事態が発生した際には、連邦政府の権限（残余の権限）とされる（91条29項）。また、91条序文には「カナダの平和、秩序および正しい統治（Peace, Order, and Good Government）」を実現するための広い立法権限が連邦議会に認められている。

に議員を召喚する（24条）。また、現職の上院議員の辞任や死亡などによって議席に空席ができた場合には、総督がこれを埋めるために適切な人物を召喚する（32条）とされているが、実質的には、内閣が上院議員を選任する。

憲法 53 条は、歳出を伴う法案や租税法案については下院の先議権を認め、これ以外は、上院も下院と同様の権限を有するとしている。そのため、上院には、下院の議決を否定する権限が理論上は存在する。すなわち、民主的代表である下院の議決を、純粋な任命制で選ばれた上院が否決できるのである。

このように、上院は下院と同程度の権限を持つが、下院の可決した法案に反対しない憲法慣習が 20 世紀半ばまでに確立したとされている。下院では政権与党が多数を占めていない場合でも、若干の修正をするのみで、下院に反対の意思を表明することはめったになかった。ただし、後述するように、上院が明確に下院の意思に拒否を示す場合が 80 年代から見られる。

カナダにおける政権交代と少数単独内閣

1 二大政党

カナダにおいて上院と下院との関係以上に議論の対象となってきたのは、自由党と保守党³による二大政党間の問題である。後述するように、両党の対立が、上院と下院の間の「ねじれ」を生じさせている原因ともなっている。ここでは、政党の構成と歴史的背景を紹介する。

³ 保守党は 1942 年に進歩保守党と改称したが、2003 年にカナディアン・アライアンス党と合併して再びカナダ保守党となった。本稿においては、その区別をせず、すべて保守党とした。

(1) 自由党の特色

まずは、この両党の特色について簡単に紹介する。自由党は、特にアメリカのカナダへの影響力を政策的に排除する姿勢をとってきたといえる。完全な自由競争を排除する自由党は、カナダの文化や基幹産業がアメリカに屈服することを避ける政策を選択してきた。例えば、学術振興や放送、鉄道や航空などには公的な介入を求めている。また、最近では 2005 年婚姻法で同性婚を認めるなど平等と自由の調和を図る政策を選択している。カナダでは伝統的には、婚姻を異性間のものとする伝統的な法制度を採用してきた。しかしながら、1999 年にカナダの最高裁判決⁴が同性カップルの関係が破綻した場合に、財産分与を認めないとするのは、性別による差別であると判断したことによって、同性婚自体が認められるか否かが議論の対象となった。当初議会は、婚姻は異性間のものであることを前提に、事実婚カップルにも法律婚カップルに準じた保護を与える制度を認めようとしていたが、同性婚の否定を違憲とする 2002 年以降の下級審の判断や、アメリカからの同性カップルの入国などを受けて、その姿勢を変えることとなる。その成果が、2005 年の婚姻法である。この婚姻法の成立は、近年の自由党の政策の中で最もその性格を特徴づけるものであり、保守党との対立点でもある。

(2) 保守党の特色

これに対して保守党は、自由競争を求め政府の公的介入を極力避ける傾向にある。また、アメリカとの関係においては、協調の姿勢を示している。特に保守党が力を入れて取り組んだ政策が、加米自由貿易協定⁵の締結であ

⁴ *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3

⁵ 加米自由貿易協定は、両国間の商品とサービスの

る。また、メキシコを含めた北米自由貿易協定は、いずれも保守党政権に締結された経済統合である。

1984年にマルルーニー保守党政権の誕生により、親米を基調とする開放経済路線が政策として掲げられることとなった。マルルーニーはレーガン大統領との会談によって、自由貿易協定の締結に向けて同意したが、これについては野党がこぞって反対し、世論も二分された。賛成派は、アメリカへの同質化、生産性と競争力の向上を支持し、反対派は、雇用減、経済自主権の喪失等を主張した。この解決がみられたのが、1988年の総選挙による与党の勝利である。これにより議会の承認を経て、1989年に協定は成立することとなった。

しかしながら、この協定によってカナダ経済は不安定に陥り、与野党はその後この問題について対立することとなった。なお、マルルーニーは米国とメキシコが合意していた自由貿易交渉に参加することにも積極的な姿勢を示し、1991年の公式交渉から1年後の1992年に北米自由貿易協定⁶は成立することとなった。

最近の保守党の姿勢としては、自由党の可決した京都議定書の義務を履行する法案に反して、国の政策として、経済成長に悪影響を及ぼす法案を施行することを拒否した。京都議定書に否定的な姿勢を示すことで、アメリ

貿易の障害を除去することや、公正な競争の条件を助長したり、国境を越える投資の自由化の条件を顕著に拡大することを内容とし、紛争処理や多国間協力を固めることを目的としている。

⁶ 北米自由貿易協定（NAFTA）は、協定の目的、範囲、商品貿易、貿易上の技術的障壁、政府調達、投資とサービス、知的財産権、紛争処理などの制度、改正、加盟などを規定し、従来の協定に増して、労働と環境に重点が置かれた。加米自由貿易協定を補完するものとして、投資などでは対象範囲が拡大され、知的財産権の規定が新設された。

カと同様の政策を行うこととなったのである。

このように自由党、保守党の対立は、一定の政策について顕著に現れている。特に、1980年代から近年にかけての政権交代が示すように、下院と上院との「ねじれ」を惹き起こす要因ともなっている。両院の「ねじれ」の現象については後述することとして、次節ではこの「ねじれ」の背景を探るために、政権交代の変遷について、年代ごとにピックアップしていく。

2 政権交代

(1) 1984年総選挙

カナダにおける政権交代の変遷として注目すべきは、1984年以降である。まず、1984年総選挙は、211議席を獲得した保守党が自由党を40議席に抑え、過半数を獲得した。この政権交代の特徴としては、選挙以前に任命された上院には自由党の議員が残っていたことで、逆転現象が生まれたということである。また、保守党政権は、先に見たように加米自由貿易協定、北米自由貿易協定の締結に尽力し、アメリカとの経済的協調路線を進むことになる。

(2) 1993年総選挙

次の政権交代は1993年である。その年の総選挙では、両協定を一貫して推進してきた保守党が大敗し、自由党が政権を担うこととなった。ここで誕生したのが、マーチン内閣である。先にも述べたように、1984年に誕生したマルルーニー政権は、加米自由貿易協定、北米自由貿易協定を締結したが、この協定をめぐる世論は二分し、この問題が同選挙の大きな論題となった。また、この総選挙においては、従来支持してきた西部カナダの有権者が新しい政党の改革党へまわったこと

で、保守党が 169 議席から一挙に 2 議席に大敗北した点も特徴的である。これは、西部カナダとケベックそれぞれの地域主義的な利害を掲げる改革党とケベック連合が出現したことにより、有権者が支持を変化させたことにもその要因がある。なお、この政権交代によって多数党を占めた自由党の総裁として首相となったクレティエンは北米自由貿易協定について、アメリカとの再交渉を公約していたが改革を実現することはなかった。

(3) 2006 年総選挙

その後の政権交代は、最近注目された 2006 年の総選挙である。この総選挙の発端となったのは、ケベック州への補助金が自由党支持企業に横流しされていたという事件であった。保守党はこれを追及したため、2004 年の総選挙では自由党は議席を 308 の総議席中、135 議席まで下げ、過半数を取れなかったため少数与党政権に追い込まれた。さらに保守党は、2005 年末に内閣不信任案を提出し、これが可決されたことで、自由党内閣は解散となった。そして、2006 年総選挙で自由党を破り第一党を獲得した。これにより、ハーパー政権が誕生することとなった。ハーパー政権の特徴として、政治腐敗防止、減税政策、犯罪対策、育児支援、医療保険制度改革が大きく掲げられていることが挙げられる。また、この他にも、環境問題については京都議定書には残るものの、目標達成は困難であると言明している。また、外交については、アメリカとの関係をこれまで以上に重視し、多国籍軍への派兵増強、アフガニスタン情勢への積極的関与、国防能力の強化を行っている。さらに、先に述べた婚姻法については再議論を要求したが、野党により拒否をされている。なお、2006 年総選挙で誕生した保守党政権は、総議席数 308 議席中、

124 議席しか獲得できず、議会の過半数を満たしてはいない。

3 少数単独内閣 (minority cabinet)

このような政権交代の下では、上下院の対立もありうるが、そもそも下院の中での対立も当然ある。通常、選挙後多数を占めている政党が、政権を担うことになるわけであるが、カナダの場合には、通常の連立内閣とは異なり、議会の過半数を占めていない第一党が、他の政党と連立をせず、単独で内閣を構成している。ここでの「少数」とは、議会の過半数を占めていないという意味であり、議会内においては、最大多数党である。現在の与党は少数単独内閣と呼ばれている。ここでは、その少数単独内閣について説明を加える。

(1) 少数単独内閣とは

少数単独内閣とは、法案を議決するに際しては、他の政党との政治的協調を求めため、わが国のような連立内閣と類似しているとも言える。しかしながら、内閣の構成については、連立内閣とは異なる。通常、連立内閣の場合には、他の政党と共に内閣を構成するが、少数単独内閣の場合には、内閣の閣僚の構成は過半数を有していない最大多数党のみで排他的に構成される。すなわち、法案等の議決に際しては、他党との協力を求めるが、内閣を構成する際には、最大多数党が議会内の過半数を占めていないにもかかわらず、内閣を単独で構成する。この少数単独内閣の場合には、その最大多数党が議会の過半数から顕著に議席数が欠如することもありうる。2006 年総選挙における保守党政権は、この意味で少数単独内閣である。すなわち、308 の総議席数に対して保守党 124 議席を確保しているが、それは議会の過半数を満たしては

いない。通常であれば、議会の信任を得るために連立して内閣を構成するのであるが、カナダの場合には内閣を構成するのは保守党のみである。

ただし、一般的に下院議員は、短い期間内での2回の総選挙を嫌うので、第一党とその他の政党との間に実質的な妥協が成立し、現実的には過半数の議員の支持を確保できるとされ、短期間的には内閣を維持しうる。ただし、少数単独内閣の場合には、投票の都度に別の政党の組み合わせに基づいて、下院で過半数を確保しても構わないとされている。

(2) 少数単独内閣が生じる要因

この少数単独内閣が生じる要因は、ひとつは、カナダにおける2つの政党が、今まで政権を担ってきたことにある。カナダにおいては、従来2つの政党が過半数を占めて内閣を単独で構成してきた歴史がある。そのため、内閣の構成自体は、単独構成がカナダの伝統的な議院内閣制である。また、二つ目の要因としては、首相の任命である。一つ目の要因から、従来から過半数をとる多数党の党首が、議会の信任に基づいて首相に任命されてきた。その歴史から、議会の過半数を満たさない最大与党の場合であっても、議会で少数党やその他の政党の議員を政治的に説得し、最大与党の党首がその議会の信任に基づいて首相に任命されることとなる。

上院と下院の「ねじれ」と上院改革案

1 ねじれの背景

下院の総選挙で政権交代がなされても、上院議員は、辞任もしくは資格喪失理由に該当しない限りにおいて、定年までその職を維持できるため、旧政権が上院で多数を占めて

いることがありうる。まずはこの「ねじれ」の背景を説明する。

(1) 近年上院が対決姿勢をとっている背景

上下院は形式的にはそれぞれ同等の権限を持つとされていることから、もし下院の議決に対して不満があれば、上院にはそれを拒否する権限があるが、上述のように、上院は伝統として政府には逆らわない姿勢をとってきた。しかしながら、先に示したように、1984年に保守党が政権をとる以前の16年間は自由党が政権をとっており、自由党内閣によって上院議員の任命が長きに渡って行われていたため、上院を自由党員が占めていた。こうした背景から、上院が下院の議決に反対する「ねじれ」が生じたのである。ただしこれについては、政党の規律や党派性があり、公選でない上院への批判の対象ともなっている。なお、党派性に基づく上院の積極主義はその後継受され、政党間の対立の様相が上下院の対立の図式に現れている。

(2) 上院と政権とのねじれ

こうした近年の動向を受けた最初の「ねじれ」は、上院が1985年度の予算成立前に下院から送られてきた財政支出法案を、使途不明であるとして、議決を遅延させたことによって顕在化した。改めて85年度予算の編成の中で提案されて議決をされたが、政府はこの間に、借金を抱えることとなった。当時首相であったマルルーニーは、上院への対決姿勢を強く示し、憲法改正を用いて、財政支出に関する法案について上院の拒否権を削除する改正案を考えていたが、結局実現することはなかった。

マルルーニー政権時にはこれ以外にも、上院と下院の対立はあった。例えば、1984年の総選挙によって第一党となった保守党が加

米自由貿易協定を可決したが、上院がこれを否決したという事例がある。本件では、自由党が下院に解散を迫り、内閣不信任案が可決されたことにより、法案未可決のまま解散となった。しかしながら、1988年の下院総選挙において、自由党が敗北したため、本法案は可決されることとなった。この事例は、先にも述べたように、そもそも、アメリカに対して協調姿勢で臨むか、それとも、国内経済の安定などを求めるかという議論が激化したことにより、終局的には解散、総選挙によって有権者にその回答を求めたという事例である。

さらに、マルルーニー後のクレティエン政権時にも、上院は積極的に政府案を否定ないし否決したことがあった。たとえば、1996年には、上院は失業保険法、新運送法を否決している。

このように、1980年代から近年にかけては、上院が下院の決定を覆す事例が見られる。ただし、これらの事例は決して多くなく、一般に「上院は下院に従う」という憲法慣習は残っていると解されている。しかしながら、上院の役割や、政治の安定を考える上では、この上院の対決姿勢は、第二院の存在の可否という極めて重要な問題を提起している。そこで次節では、この政治的不安定を打開するために、いかなる手法が用いられているのかということについて若干の検討を加える。

2 首相の上院議員任命による解決 憲法 26条の援用とその限界

上院が下院の決定に対してそれを否定した場合に、下院のとりうる解決方法として、マルルーニー首相が実際にとった憲法 26条の援用がある。26条は、総督（実質的には首相）の勧告に基づいて、女王が、上院議員を

4人又は8人まで増員させて任命することを認める規定である。

1984年総選挙後のマルルーニー政権時、下院は付加価値税（Good and Services Tax:GST）、失業保険法改正、所得税法改正法案を可決しようとしていたが、上院は否決の旨を提示していた。これに対してマルルーニーは、カナダ枢密院⁷を通して総督に対してイギリス女王に8人の上院議員を任命するように勧告した。これに対して、女王は8人の上院議員を任命することを許可した。こうしてマルルーニーは、26条により8名の保守党の上院議員を任命し、保守党優位の状況を作り、この法案を可決させたのである。この26条は、政治的アンバランスを懸念して、憲法上認められた例外であるとされている。

もっとも、これには2つの条件が課されている。ひとつは、4区⁸にそれぞれ24人となるように、平等に割り当てないと任命できないこと（27条）。また、もうひとつは、上院議員の数はいかなる場合にも113人を超えてはならないということ（28条）である。これらは1915年に追加されている。

このように条件は付されてはいるものの、26条により政権与党は政治的な裁量に基づいて、上院議員を追加任命することができるため、その裁量の限界が問題となる。

これが実際に問題となったのが、ブリティ

⁷ 「カナダのための女王の枢密院」（Queen's Privy Council for Canada）は、1867年憲法によりその権限を規定されているが、今日実質的な権限を持たず、実際には内閣が執行権を持つ。大臣はみな終身枢密院顧問官になるため、現職だけでなく以前の大蔵大臣も含み、構成員数も200名を超える。全体会議が行われるのは儀式の場合のみに限られている。

⁸ 上院の構成は、オンタリオ州、ケベック州、ノヴァ・スコシア及びニュー・ブランズウィック、プリンス・エドワード・アイランド州、マニトバ、ブリティッシュ・コロンビア、サスカチュワン、アルバータ州の4区により構成される。

ッシュ・コロンビア州総督が 26 条に基づく任命について裁判所に諮問した事例である。本件で、ブリティッシュ・コロンビア州控訴裁判所は、女王は追加任命については、独立した裁量が認められ、総督からの勧告を唯一の制約であるとした⁹。

このように、憲法条文上は法解釈の問題として、総督からの勧告がなければ女王の裁量権を制約できないとしているが、実際の総督の勧告は内閣により決定されるため、政治的には 26 条の発動に関しては、無条件であるといってもよい。そのため、内閣は政治的判断に基づいて 26 条を発動し、上院議員を好きに決めても良いということになる。

3 上院改革案（上院に対する権限強化の可否）

こうした問題は、カナダの上院の存在そのものがどのように扱われるべきかという問題と関連している。すなわち、下院の議決に対する上院の否決が、政治的不安定を惹き起こしていると否定的に捉えるのか、それとも、上院の持つ本来的な機能であると肯定的に捉えるかという問題である。このような問題は、上院に民主的な正統性を与えるべきか、権限を強化すべきか否かという問題に置き換えて捉えることも可能である。

(1) 公選制にすべきとする議論

まず、上院の改革を唱える議論の中で、80 年代に強調されたのが、上院を公選制にすべきであるとする議論である。つまり、憲法上の上院の権限の正統性を担保するために、公選制にすべきとする見解である。ただし、カナダ憲法は上院について任命制を規定してお

り、人口比例を求めていることから批判もある。また、上院議員には、政治経験者も多く、そのことが上院の機能を担保していることから、公選にすべきではなく、あえて任命という形を維持すべきであるという見解もありうる。

(2) 連邦院（House of the Federation）の創設

また、上院を改革する議論の中には、カナダが連邦国家であることから、地方の利益を反映させ、地方との調和を図るような新たな連邦院を創設すべきであるという議論もある。この連邦院の選出に当たっては、半分は連邦選挙の結果を踏まえて、各州からの議員が連邦政府により任命されるとする。そしてもう半分は、州立法府によってその選挙の後に選出される。どちらの場合も、一人以上の議院を選出させた政党の得票数に比例して議席が配分されるとされている。

(3) 廃止論

こうした議論に加えて、そもそも上院を廃止することにより、一院制をとるべきであるとする見解もある。しかしながら、二院制を規定している憲法の改正が困難なこと、上院は下院の法案を修正するという役割を持っていること、連邦制国家においては、地域の問題を解決し、民主主義を担保するものとして有用であるということなどの理由から、廃止については否定的な見解が多い。連邦制を採用していることから、カナダの政治政策が、連邦の意思のみで決定されるということにはそもそも無理があるし、また、地域に根ざした問題解決の必要性から、廃止論を述べるのは、あまりにも短絡的過ぎるのではないかという指摘である。

このように、カナダの上院の存在意義に関

⁹ *Re Appointment of Senators* [1991]78 D.L.R.(4th)245.

しては、その廃止も含めさまざまな議論が展開されている。しかしながら、問題はカナダ憲法が上院を規定している意味をどう捉えるのか、また、「連邦国家」であるという意味をどう捉えるのかという点に収斂される。この問題をどのように捉えるかによって、上院の意義を見出すことができそうである。

下院に内在する問題 2006 年総選挙による少数与党の誕生

このような上院と下院との「ねじれ」現象のほかにも、下院独自の問題がある。それが、先述の少数単独内閣の問題である。少数単独内閣の成立の事例として最近では、2006 年の総選挙において、308 の総議席中、保守党 124 議席、自由党 103 議席となっており、保守党は内閣を構成しているが、議会の過半数を得ていない。また、内閣の構成自体は保守党議員のみの 27 名による少数単独内閣である。つまり、他党が内閣の構成員にはなっていない。

このような内閣は、これまでの傾向としては、内閣不信任決議がなされうる内閣である。前述したように、2006 年の解散、総選挙のきっかけは、少数与党である自由党のケベック州にある企業への政府資金の横流しに対して、最大野党の保守党が内閣不信任案を提出し、これが可決されたことによる。このことを総合的に判断すれば、少数単独内閣の場合には、極めて政権が不安定となり、議会による内閣の信任を得づらいつつという傾向を持つ。また、このとき、重要な動きをしたのは、二大政党以外の政党の存在である。ケベック連合や新民主党などの政党は、政権を担当したことはないが、こうした少数単独内閣の成立時においては、どちらの支持をするかによって、政局が大きく変動する。

戦後は 1963 年、73 年、79 年、2005 年に内閣不信任決議により解散、総選挙が行われているが、これらの年いずれを見ても、両党が議会の過半数を占めていない場合になされている¹⁰。ここで、カナダの有権者の特徴として、一定のサイクルがくると、二番手の野党に突然支持を変更する傾向がある。前述した、1984 年の総選挙から 1993 年にかけては、保守党と自由党の獲得議席数の入れ替わりが顕著である。

現在の政権担当者である保守党は、このような少数単独内閣であり、政治的には不安定な政権であるが、党派間の交流によって、その政権を維持している。こうした少数単独内閣の問題は、カナダが二大政党の単独内閣構成という歴史と、両党の歴史的対立によって、今後も問題となりうる。

結

以上をまとめると以下ようになる。

カナダの議会の特色

まず、カナダ議会の特色として、上院は、下院と同等の権限を持つため、特に重要法案については、上院が下院の議決を覆す場合もありうる。上院議員の任命は広く州の代表や経済的、人種的、宗教的グループを代表するように行われるが、公選ではなく、民主的な正統性を強く主張することができない。そして、上院の追加任命という例外規定もある。

ねじれの要因（政党の対立）

¹⁰ 1963 年には、総議席 265 議席中、保守党 116 議席、自由党 100 議席。1973 年には、総議席 265 議席中、保守党 107 議席、自由党 109 議席。1979 年には、総議席 282 議席中、保守党 136 議席、自由党 114 議席。2005 年には、総議席 308 議席中、保守党 99 議席、自由党 135 議席であった。

ねじれの要因は自由党と保守党による党派間の対立に由来する。そして、この対立構造は、少数単独内閣の成立により、

政治的には非常にアンバランスな状況をもたらしているということが言えよう。

【参考文献】

- ・加藤普章『カナダ連邦政治 多様性と統一への模索』（東京大学出版会、2002年）
- ・窪田明『党首の選び方 日本とカナダの差』（冬至書房、2008年）
- ・日本カナダ学会編『新版 資料が語るカナダ - 1535 - 2007 - 』（有斐閣、2008年）
- ・Patrick Malcolmson & Richard Myers, *The Canadian Regime: An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, 3rd ed. (Toronto: Broadview press, 2005)
- ・Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, student ed. (Toronto: Carswell, 2007)
- ・富井幸雄「カナダの上院 憲法と第二院（一）」法学会雑誌第47巻第2号（2007年）35頁
- ・富井幸雄「カナダの上院 憲法と第二院（二・完）」法学会雑誌第48巻第1号（2007年）1頁

フランス共和国の議会制度

東北学院大学准教授

新井 誠

フランス政治体制の特徴

1 大統領と首相の二元代表

(1) 大統領と首相の権限関係

フランスでは国民の直接選挙により選出される大統領と、大統領により任命される首相とによって、執政権が行使されている。

大統領の固有の権限には、上記の首相任命権（憲 8 条 1 項）のほか、下院の解散権（憲 12 条）、非常事態措置権（憲 16 条）などがある。また大統領には軍隊の長としての地位（憲 15 条）や、条約の交渉・批准権（憲 52 条）が付与されている。一方の首相は、国政を決定し、遂行する（憲 20 条 1 項）とともに、行政及び軍事力を司り（同 2 項）「内閣（gouvernement）¹」の活動を指揮する（憲 21 条 1 項）。首相はさらに国防の責任を負い、法律の執行を保障し、命令制定権などを行使する。大統領と首相との共同権限としては、例えば、首相による行政命令権の行使について大統領による署名を要件とするといったことが挙げられる。また閣僚の任免権は大統領にあるものの、具体的な人選は首相の提案に基づいて行われる。

このような共同の権限があることに加え、通常の行政権を司るのが内閣であることから

¹ フランスでは日本の内閣に相当するものは、cabinet ではなく、gouvernement という語を用いる。gouvernement は通常、「政府」などと邦訳されるが、日本語の政府という言葉は、大統領をも含めたより広い意味での執政を意味することが多いことから、以下では、「内閣」という邦訳をあてることとする。

も、首相の力は意外に強い。そこで大統領と首相の両者の実際の力関係が問題となるが、これは大統領がどのような首相を選出するかによって変化する。例えば大統領が自身の側近を首相として任命した場合にはスムーズな執政権行使がなされることが多く、大統領の力も強いものとなる。一方、後述する「同居」を意味するコアビタシオン（保革共存政権）が出現した場合の首相選出にあたって、大統領が下院意思に従い議会内勢力多数派の代表を指名するような場合、大統領・首相の力関係はより対等なものとなるか、もしくは首相の力が強くなるとされる。

フランスでは大統領により首相が任命されつつ、下院である国民議会に内閣信任の権限が与えられている。しかし首相には下院の解散権は付与されておらずこれを行行使するのはフランス大統領である。

(2) コアビタシオン（保革共存政権）

大統領が国民の直接選挙で選ばれる一方で、国民議会の議員も直接選挙で選ばれることから、大統領とは異なる党派が国民議会の多数を形成することもありえる。この場合、大統領は自ら辞任をするか、憲法の規定に基づいて一年後に国民議会を解散するかして新たな国民意思の形成を見出す選択肢もありえる。しかし実際には、大統領が国民議会の信任を得やすい（大統領とは対抗する勢力の）人物を首相に任命し、異なる党派で執政を協働するという方法がとられている。こうして生まれたのが、いわゆるコアビタシオンである。

初のコアビタシオン（1986 年～1988 年）

は、社会党のミッテラン大統領の任期中に行われた 1986 年の国民議会総選挙により右派が勝利した際、ミッテラン大統領が右派のシラクを首相に指名したことに始まる。2 回目のコアピタシオン（1993 年～1995 年）は、2 期目のミッテラン大統領の任期中に行われた 1993 年の国民議会総選挙により右派が勝利した際、右派のバラデュールを首相に指名したことに始まる。3 回目のコアピタシオン（1997 年～2002 年）は、大統領派である右派が多数を占めていた国民議会の基盤をさらに強固にするために、シラク大統領が国民議会を解散したところ、当初のもくろみとは逆に左派が総選挙を制したことに始まる。このときシラク大統領は結果的に、左派のジョスパンを首相に任命した。

2 その他の特徴 特に議会に関する点

(1) 「合理化された議会制」

第五共和制以前の伝統的なフランス議会は、国民の一般意思を体現すると観念されており、「法律中心主義」ともいえる法律万能主義が支配していた。しかし第五共和制の議会制度構想では、そこからの脱却が図られ、立法府の権限の「合理化」が目指され、議会権限が弱くなった点に特徴がある。例えば、憲法による法律事項の限定化や、議事日程について内閣が決定することは、その「合理化」に含まれる。

一方、大統領や内閣による命令が法律と同じ効力を持つように制度設計されるなど、現在のフランスは、執政権が強い権限を持つ執政権中心の政治体制であることが特徴的である。

(2) 憲法院による違憲立法審査制度

議会の「合理化」との関連では、憲法院に

よる違憲立法審査も注目される。先に見た法律中心主義の伝統からフランスでは違憲立法審査という観念は第五共和制以前には見られなかった。しかし第五共和制以降、一定の付託権者により、議会在可決した公布・施行前の法律（案）について憲法院審査を行えるようになった。

この制度は当初、「合理化された議会制」実現のためのものであったものの、1971 年結社の自由に関する判決以降、憲法院が人権保障に反する法律（案）を違憲とすることがしばしば見られるようになり、その人権擁護機関としての積極的な側面が評価されるようになった。また憲法院への付託権者は当初、共和国大統領、首相、国民議会及び元老院の議長のみに限られていたものの、1974 年の憲法改正により、60 名以上の国民議会議員または 60 名以上の元老院議員による付託も可能となった（憲 61 条 2 項）。こうした付託権者の拡大により付託回数自体も増え、その役割がさらに期待されることになったといえる。

もっとも、議会で可決された法律（案）であっても、一定数の要件を満たせばその可決に反対した議員たちが憲法院に合憲性審査を付託することが可能となったこともあり、議会内での法案成立の抗争が議会外機関による決定に持ち越されるということにもなっている。

(3) レファレンダム

フランスの現在の第五共和制憲法 3 条は、レファレンダム（国民投票）による国民の主権行使を認めている。これは憲法改正に関する国民投票（憲 89 条）だけでなく、公権力の組織に関する法案や、様々な制度に影響を与える条約の批准に関する国民投票も含まれており、これについては（議会の議決を経ず

に)大統領の提案によって実施できる(憲11条1項)。

フランス議会制度の現況と特徴

1 フランス議会両院の代表性 / 組織方法

フランスは日本と同じく単一国家の下で両院制を採用しており、国民議会(下院)と元老院(上院)により成り立つ(ちなみにフランスの両院は、日本の国会議事堂のような一つの建物に同居しているのではなく、それぞれ別の建物である)。もっとも、その内容については、日本との違いも多い。

国民議会の組織方法は、任期5年、定数577名(海外領土含む)、被選挙年齢23歳であり、国民による直接選挙が実施される(憲24条2項)。選挙方法としては小選挙区単位式2回投票制が採用される。

一方の元老院(上院)はその選挙方法として、選挙人団(各当該県選出の国民議会議員、地域圏議会議員、県議会議員、コミューン(市町村)議会議員など)による間接選挙を採用している(憲24条3項)。また、憲法の規定により元老院はこれまで、共和国の地域共同体の代表と在外フランス人代表としての機関とされてきた(ただし、後述する2008年7月の憲法改正により、在外フランス人は、国民議会と元老院の両院によって代表されると改められた)。また元老院については、2003年の法改正により、その組織方法が一部改められた。2003年法改正以前は、任期9年(定数を3分割し、3年毎に改選)、被選挙年齢35歳、定数321名(海外領土、在外フランス人代表を含む)であり、選挙方法として、定数2以下の県では多数代表2回投票制、定数3以上の県では比例代表制が採用されていた。2003年法改正後(その後、

2005年に一部改正あり)は、任期6年(定数を2分割し、3年毎に改選)、被選挙年齢30歳とした。また定数は、2011年の選挙で348名(2008年選挙では343名)となるよう設定された。選挙方法としては、定数3以下の県では多数代表2回投票制、定数4以上の県では比例代表制が採用された。こうした法改正の背景には、フランスにおける元老院の代表性や役割を両院制の中でどのように位置付けるのかをめぐる与野党の攻防があるともいえる。

2 フランス議会両院の権限関係

(1) 両院関係の優劣

第五共和制憲法の下で各院にほぼ対等な関係が与えられているのが、通常法案の審議権や表決権である(もっとも後に述べるように、最終的に国民議会の優越が認められる局面がある)。これに対して予算法案や社会保障財政法案の先議権、さらに内閣不信任の権限は国民議会に属する(憲39条2項、49条2項)。一方、地方公共団体の組織を対象とする法案や在外国民の代表機関に関する政府提出法案については元老院にその先議権が与えられる(憲39条2項)。

憲法改正案については、通常の立法過程と違い、両院協議会の設置が予定されずに下院の文案を上院がこれを拒否できる構造になっていることから、通常法案の場合に比べ両院関係はより対等にあるといえる。

(2) 両院関係への首相の関与

フランスにおける立法過程で特徴的なのが、両院関係への首相の関与である。通常法律に関してフランスでは、内閣提出法案(projet de loi)と議員提出法案(proposition de loi)の両方が憲法上認められる。この法案

は通常、一方の院に提出され、審議、表決に付され可決した場合にもう他方の院に送付される。送付された院では同一条文について審議、表決に付され、無修正で可決すれば成立となる。しかし修正を施され可決した場合には、他方の院に再度回付される。両院が一致しない以上、こうした両院間回付手続（navette）は、半永久的に続く可能性が出てくる。

そこで各院2回の読会を経ても両院意思が不一致の場合に両院協議会を開催する手続が憲法に規定される。その開催を求める権限を有するのが首相である（憲45条2項）（なお、各議院で1回の読会が終わった後で内閣が緊急性ありと宣言したときも首相が両院協議会を開催できる）。こうした首相のイニシアティブは、前述した「合理化された議会制」の一端ともいえる制度である。

この制度の効果は、通常法律の立法過程において、両院関係が平常の場合には両院の権限関係はほぼ対等であるものの、非常時には首相の介入により下院が優位することになる点にある。もっとも、首相は国民議会多数派の意向を受けた人が任命されることから、国民議会での優越的な議決を急ぐ首相が意図的に不介入を決め込むという事態はあまり想定し得ないことから、その意味では常に国民議会の優位となるという見方もできる。

3 両院制と元老院問題

(1) 元老院の組織方法をめぐる問題

両院制をめぐっては、下院である国民議会の組織方法について、近年いわゆる国民議会総選挙に関する1票の格差が問題となっており、その格差の解消が一つの課題となっている。

一方の元老院をめぐっては、いくつかの

問題点が指摘されることとなる。まず元老院は選挙人団による間接選挙が採用されていることから、その民主的正当性が問われる。元老院選挙の選挙人団は全国で約15万人であることから、元老院の定数を仮に300人とすれば、1人の当選につき約500人の投票の過半数を得ればよい計算となる。これでは国民意思があまりにも反映されないのではないかといった点が問題となる。元老院の間接選挙は憲法典に明記されていることもあり、それがただちに憲法違反となるものではない。しかし、先述のようにフランスの通常法律の立法過程を見る限り、両院関係が平時にある場合（ないしは首相の介入がない場合）には両院関係は対等となることから、民主的正当性が国民議会に比べて脆弱な元老院が、そこまでの力を持つべきであるのかが問題とされるのである。

(2) 元老院の代表性をめぐる問題

元老院選挙の選挙人団の構成や選挙方法も問題とされる。フランスでは元老院選挙の選挙人団約15万人のうち、最も大きい数を占めているのが市町村代表（市町村議員＋市町村議員では定数を満たさないときに選ばれる補助代表）であり、その数が約14万人と全体の多くの割合を占める。また市町村代表は各地域を代表しつつも、小規模自治体ほど過大代表となっている。さらに元老院議員の選出方法は、定数が低い地域では多数代表制がとられ、大都市部分では比例代表制がとられる。

地方の小規模自治体に有利になっていることは、政治的にも議論の対象とされる。というのも、地方の小さな自治体の住民の政治的傾向は往々にして保守的であるとされることから、現在の元老院の選挙制度は、右派にとって都合のよいものと考えられているから

である。実際に、当初の制度設計において、急進的な勢力に支配された場合の国民議会議を牽制するための院としての元老院が期待されていたという経緯もあり、保守的な元老院の出現は予定されていた。そこでこのことが左派からの不満を買うことにもなる。

(3) 元老院の選挙方法改革と憲法院 2000 年 7 月 6 日判決

実際、左派による元老院の組織方法に対する不満が具体的な改革案で示されたこともある。1997 年の国民議会議総選挙では、右派のシラク大統領の下で左派が国民議会議の多数を占め、首相に社会党のジョスパンが選出された（三回目のコアビタシオン）。そのジョスパン内閣は 1999 年 3 月、元老院議員選挙改革法案を議会議に提出した。この改革案では、人口 300 人につき 1 人の選挙人を配分することを徹底することで、都市住民代表の確保を目指した。だがこの制度では、都市代表の確保のために（市町村議會議員ではない）選挙補助人の割合が非常に高くなることが懸念されていた。

この法案は、元老院の強い反対にあい、両院間合意を得られなかったものの、結果的に国民議会議の単独議決で可決された。そこでこの法律（案）は、元老院の間接選挙原則や地域代表性を定めた憲法 24 条に違反するとして、60 名以上の元老院議員により憲法院審査に付された。

これについて憲法院はまず、憲法 24 条について元老院は地域に由来する選挙人団によって選出される必要があると同時に、1789 年人権宣言 6 条や憲法 3 条の平等選挙原則を持ち出し、それら両方の重要性を示した。しかし、元老院の選挙人団の選挙補助人は人口較差の補正のために用いられることはあるとしても、それがいくつかの地域では選挙人の

過半数を占めるとして「人口補正の次元を超えている」として、この改革を違憲とした。こうしてこのときのジョスパン内閣による元老院改革の挑戦は失敗に終わった。

権力の「ねじれ」現象 - 大統領・内閣・国民議会議・元老院の 4 者関係

1 「大統領・内閣・国民議会議」対「元老院」

(1) ドゴール大統領と元老院との対立（1959 年 - 1969 年）

権力の「ねじれ」現象はフランスではしばしば見られることになるが、内閣・国民議会議・元老院の他に大統領が加わることで、日本より若干複雑な「ねじれ」構造が出現することとなる。

すでに見たように、フランス第五共和制ではそもそも、一定の権力間の「ねじれ」があることを前提とした制度設計が意識的になされていた可能性がある。とりわけ国民の直接選挙によって選ばれる国民議会議には急進的勢力が出現する可能性もあったことから、第五共和制の制度設計の当初は、大統領と内閣（＝フランスの執政）に対して国民議会議が反発したとしても、元老院が国民議会議を制御してくれるであろうとの期待が込められていた。

ところが 1950 年代末期からの政治状況は、ドゴールが当初目論んだ構造とは別のものとなった。それは、ドゴール大統領の下で国民議会議はドゴール派が支配したものの、1959 年の元老院選挙で中道派や左派勢力が多数を占める元老院が誕生し、対立の構図は「大統領・内閣・国民議会議」対「元老院」となったからである。こうした状況はしばらく続き、ドゴールの政策に反対する元老院は、重要法案を次々と否決し、首相は度々両院協議會の

開催を求め、国民議会による単独の議決権が度々行使された。

ドゴールの大統領辞任のきっかけも、元老院の抵抗が間接的にその契機となっている。フランス大統領の選出は当時、国会議員や海外領土の議会議員、市町村会の代表による間接選挙であった。これについてドゴールが、国民の直接選挙制に変えようと、議会議員を通じた憲法改正手続である憲法 89 条ではなく、国民投票を定めた憲法 11 条によりこの改正を行おうとした（1962 年）。これに元老院は大反発したが、結果的にこの国民投票は賛成多数を得た。こうしたこともあってドゴールは、元老院から法案議決権を奪い、諮問機関とする憲法改正案を国民投票にかけた（1969 年）。しかしこの投票では賛成過半数に至らず、これを理由にドゴールは、大統領を辞任したのである。

(2) ミッテラン大統領・内閣・国民議会と元老院との対立（1981 年 - 1986 年）

1981 年の大統領選挙により社会党のミッテランが大統領に就任し、その後すぐに実施された国民議会総選挙で社会党が単独過半数の議席を得た。ところがこのときの元老院は、保守色の強い構成であったことから、他の権力機関との間で対立が生じた。そこでは首相が憲法 45 条 2 項の手続を頻繁に用いることによって、通常の立法過程での両院協議会が頻繁に求められるようになり、元老院の決断が形骸化されようとしていた。

これに対して一方の元老院も審議の引き延ばしや、内閣提出法案の大幅な修正などによって対抗した。また元老院は、国民議会単独で可決された法律（案）について憲法院への審査の付託を頻繁に行い、実際に憲法院はそのうちのいくつかを違憲と宣言し、施行されない法律もあった。さらに元老院内に政府監

視の委員会を立ち上げることを活発化させたりもした。

2 その他の対立軸

(1) 「大統領」対「内閣・国民議会・元老院」（1986 年 - 1988 年）

1986 年 3 月の国民議会総選挙で国民議会の多数は右派が占め、これにより権力の対立関係は、「ミッテラン大統領」対「内閣・国民議会・元老院」となった。このことは別の見方をすれば内閣・国民議会・元老院が連帯して大統領に対抗したという時期でもあり、その結束は固く、法案などはスムーズに通ることが多かった。

(2) 「大統領・元老院」対「内閣・国民議会」（1997 年 - 2002 年）

1997 年にシラク大統領は国民議会を解散したものの、これが裏目に出て左派優位の国民議会となり、内閣も左派政権となった。そこで対立軸は、大統領・元老院と内閣・国民議会となった。この対立関係においては 1981 年からの「内閣・国民議会」対「元老院」の構図と近いものとなっていると考えられる。先に見た元老院改革法案の取扱いなどはそうした状況を示しているといえる。

もっともこの間、いわゆる 2001 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロがあったことで、治安・テロ対策に関しては常に対立してきた左右両派がまとまる場面も見られた。9・11 テロ以前の 2001 年 3 月 14 日には、治安対策についての内閣提出法案が国民議会に上程されていた。この法案は、同年 4 月 26 日に国民議会でも可決され、5 月 2 日に元老院に送付、その後同月 30 日に修正議決を経て、国民議会に回付された。その後、国民議会での審議を経て 6 月 27 日に可決、同月 28 日に再度元

老院に回付され審議されてきた。ところがこの段階で9・11テロが生じたことから、当初の治安対策法案にテロ対策強化を盛り込み、その内容を大幅に変更した法案が、10月17日に元老院で可決され、その後同月31日に国民議会でも可決された（日常生活の安全に関する2001年10月31日法律）。この法案は当初より、その人権制約的な内容が問題視されていたものの、憲法院には付託されず施行されることとなった。

3 権力の「ねじれ」の克服方法

権力の「ねじれ」を克服する方法としてはまず、制度そのものの改革が挙げられる。例えば、先述したコアビタシオンの出現については、当時の大統領の任期が7年、国民議会の任期が5年であったことから、大統領の任期の残りの2年で生じることが多いとされた（実際に3度のうち2度はこれが原因）。そこで大統領の任期と国民議会の任期とを一致させ、大統領多数派と国民議会多数派とを一致させる確率を高めるために、2000年の憲法改正により大統領任期が5年に短縮された（憲6条1項）。

また、一定の権力が、他の権力に対して事実上のメッセージを発することで、関係改善を求めようとする方法もありえる。1969年のドゴールの大統領辞任後に大統領となったポンピドゥは憲法の規定（憲18条1項）に従い、議会に両院制の正常化を求める教書を送るなどしている。

もっとも権力の「ねじれ」が常に「罪」を引き起こしてきたわけではなく、その「功」の部分もあるとされる。それは例えば、内閣や国民議会と対立する元老院が、自ら否決した法案について両院協議会を開いた後、国民議会によって再可決した場合に、その法律

（案）の適憲性審査を憲法院に諮るといった作業が見られる。また、元老院が自主的に「行政」をチェックするための委員会を立ち上げるなどの作業をしたりもしている。これは元老院が「自由の砦」として機能し、権力をチェックする機能を行使しているともいえ、他院との抑制・均衡をも目指す両院制の公理に沿っているともいえる。ただし、それが先鋭的な政治的対立の中で見られる現象であるという点では一定の限界があるといってもよい。

フランス議会議会をめぐる現在の政治状況と今後の課題

1 現在の状況

(1) 大統領・内閣・国民議会・元老院の関係
2007年5月の大統領選で国民運動連合（UMP）のサルコジが大統領となり、続く同年6月の国民議会総選挙で与党のUMPが単独過半数を獲得している。また、元老院でもUMPが多数派を形成しており、権力のねじれ状態は解消している。また、サルコジ大統領は、自身の右腕であるフィヨンを首相に指名していることから大統領を主導とする執政を行いやすい状態にある。さらに2007年大統領選挙でサルコジは、閣僚に与党以外のメンバーを入れるといった公約を掲げていたことから、閣内には元社会党のメンバー（例えば、クシュネル外相）も加わり、大統領の影響の強い組閣になっているといえよう。

以上のように現在のフランスでは権力のねじれ現象はなく、比較的安定した政権運営を行っているものと思われる。大統領選挙後の主要な選挙（2007年6月の国民議会選挙、2008年3月の統一地方選挙）では、UMPの勢力が後退しており、これを受けた2度の

内閣改造が行われているものの、大統領、国民議会議員ともに任期をあと4年残しているフランス政界では、大統領の辞任や議会の解散がない限り、しばらくの間は、権力のねじれ現象は起きないことが予想される。ちなみに直近の元老院選挙は2008年9月に実施される予定である。

(2) 2008年憲法改正の動向

現在のフランスで注目される政治動向の一つとして、多くの条文の大幅な改定を含む憲法改正が実施されたことが挙げられる。2008年4月に国民議会に提出された「第五共和制の制度の現代化に関する憲法改正内閣提出法案」(全47条)は、憲法89条の規定に従い手続が進められ、国民議会では6月初旬に改正法案が審議、可決され、元老院に送付された。元老院では6月下旬に修正され、国民議会に回付された。国民議会では7月上旬に修正され、再度元老院に回付された後、元老院で7月中旬に可決された。その後、大統領により両院合同会議(Congrès)にその審議が付託され、7月23日に正式に採択された(一部が即日発効し、その他は2009年3月1日の発効、もしくは憲法の適用に必要な組織法律(憲法付属法)や通常法律の改正を待っての発効となる)。

改正憲法の内容は多岐に渡るが、統治機構に関する部分としては、大統領の連続当選を2期までとする憲法5条の改正、国民議会の議員定数を577名以下、元老院の議員定数を348名以下とすることを憲法に明記するための憲法24条の改正、これまで在外国民を代表するのは元老院であるとしていたのを元老院と国民議会であるとするための憲法24条の改正、「フランス国外に住むフランス人の代表に関する内閣提出法案」の元老院での先議権を規定した憲法39条の部分的削除とい

った点が含まれる。

また、立法過程では、通常法案について両院が一致した意見を持たない場合、現在の憲法45条の規定では、各議院で2回の読会が終わった後、もしくは、各議院で1回の読会が終わった後で内閣が緊急性ありと宣言したとき、首相が両院協議会を開く権限を有していると先述した。これについて改正後は、「両院議長会議でそのことについて異論がなく、内閣が迅速な手続を取ることが求められると決定したとき」とされていることに加え、首相の決定権限であった両院協議会の開催について「議員提出法案については、両議院の議長が共同で」その権限を行使できるとしている。こうした改正は、立法過程における首相主導を部分的に修正し、議院権限を一部強化することに繋がる改革であるともいえる。

さらに、憲法院の違憲立法審査はこれまで基本的に公布前の法律(案)審査であったものの、本改正で、実際に進行中の司法・行政裁判において、一定の法律規定が憲法の保障する権利や自由が侵害されていると主張されている場合、コンセイユ・デタ(行政裁判所)や破毀院(民事の最高裁判所)の移送に基づき、憲法院がその問題の審査を付託されることが明記されることとなった(憲61-1条)。こうした改正は、憲法院の違憲審査権をより拡大する可能性を持ち、これまでの憲法院とは異なる役割が期待される。

2 今後の課題

フランス議会では、一定の組織改革が近年行われており、今なお進行中の部分もある。そこで今後の課題としていくつか挙げると、まず下院をめぐっては先にあげた下院議員の組織方法に関する1票の格差の問題をどのように解決していくのが注目される。また、

元老院についてはその 2003 年の改革法により、任期や被選挙年齢などが変化したことから、そのことが元老院の性格をどのように変え、下院との関係でどのような力を持つことになるのかが期待される。

一方で、先述した憲法改正により、議会と内閣との関係の変化や議会の代表性の変化が憲法上見られることから、それらが今後どのように進むのかが注目される。

【主要参考文献】

- ・新井誠「フランス憲法における両院制」比較憲法学研究 18・19 合併号（2007 年）29 頁
- ・新井誠「フランスにおけるテロ対策法制」大沢秀介・小山剛編『市民生活の安全と自由』（成文堂、2006 年）123 頁
- ・石川多加子「フランス第五共和制における元老院（上院）の役割と変化」明治大学大学院紀要 29 集（1992 年）1 頁
- ・大山礼子『フランスの政治制度』東信堂（2006 年）
- ・辻村みよ子「フランス」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』（三省堂、2006 年）209 頁
- ・「フランス共和国憲法」『欧米各国における憲法典およびその運用状況に関する調査 報告書』（財団法人比較法研究センター、2001 年）143 頁
- ・フランス元老院のホームページ <<http://www.senat.fr/>>（フランス語）

ドイツ連邦共和国の議会制度の概観

現代ドイツの議会制度は、連邦制による連邦参議院の存在と、基本法および法律によって設立・活動が保障された政党（または会派）による組織化に大きな特色を有している。「参議院」や「政党（会派）」の言葉面こそ共通であるが、ドイツの議会制度の特色であるだけにその内容は日本において馴染みのない制度でもあるため、この2点を中心に、まずはドイツ連邦共和国の議会制度について概観しておきたい。

1 連邦制の下での議会と連邦参議院

(1) ドイツ連邦参議院の構成

ドイツ連邦共和国は、16の連邦州（ラント・Bundesländer）から成る連邦国家である。連邦国家においては、その構成州の、連邦の意思決定と行政執行への参与の保障が重要となるが、この点については、立法権および行政監督権の行使にあたる連邦の議会に構成州の代表者を集めた一院を設置する方策が採られることが、比較制度論の上からして最も多い。

この点は、ドイツの議会も例外ではない。ドイツ連邦の議事機関としては、連邦議会（Bundestag）と連邦参議院（Bundesrat）が置かれている。ドイツ連邦の議会は民選による連邦議会であるが、連邦参議院は各ラント代表によって構成される機関である。基本法上、連邦法律の執行はラントが担当するため、各ラントは、連邦参議院における連邦の立

法・行政監督等に対する協力を通じて、その利害を連邦の政治に反映させている。

ドイツ型二院制の特徴的な点は、連邦参議院の構成員が、そのままラント政府の構成員でもあることである。すなわち、各ラントが連邦参議院に派遣する代表者は、同時に各ラント首相および大臣でもある。このことは、第二帝国が邦国の連合体として成立したときに、諸侯の意見を皇帝の意見に次いで重視するために参議院が設けられた経緯に起因するものであるが、ドイツ参議院の制度が、伝統的に連邦国家の形を採っていたドイツに独自の制度として設計され、発展したものであることを示すものでもある。

(2) 連邦参議院の権限

連邦の立法権は、連邦議会によって行使される。すなわち、連邦法律は連邦議会によって議決される（基本法77条1項）。しかし、連邦の法律が成立するためには、連邦参議院の同意（基本法の定める一定の場合）または連邦参議院が異議を申し立てず、あるいはその異議が連邦議会において否決されることが必要である（基本法78条）。したがって、連邦議会と連邦参議院は合同して連邦立法者（Bundesgesetzgeber）としての権限を行使している。

連邦参議院の立法過程への参与には、連邦法律に対する同意の付与と異議表明の二つの方法があり、それぞれの場合にどちらによるべきかは基本法の定めによる（基本法78条）。基本法上、連邦参議院の同意が必要とされる連邦法律（連邦参議院同意法律）は、連邦参

議院の同意がなければ成立しないため、連邦参議院は絶対的な拒否権を握っている（たとえば基本法 74 条 2 項）。それ以外の連邦法律（連邦参議院異議法律）についても、連邦参議院が法律案に異議を表明したときは、連邦議会の議決によってその異議が却下されなければ連邦法律は成立しない（基本法 77 条 4 項）。

このように成立した連邦法律の執行は、ラントの固有事務である（基本法 83 条）。連邦の法律の制定にはラントの行政上の利害が不可避免的に関わってくるため、連邦参議院は連邦議会と同様に、連邦政府から連邦行政事務の遂行について継続的に報告を受けることのできる権限が与えられており（基本法 53 条）。また連邦政府の制定する法規命令・一般的行政規則に対する同意権を有している（基本法 84 条 2 項・85 条 2 項）。この法規命令・一般的行政規則についても、連邦参議院の同意が得られない場合には制定することはできない。

以上のように、連邦参議院の強大な影響力によって、連邦議会や連邦政府は常に内部の意見調整のみならず、ラントの利害に対して目を向けることが求められていることになる。

2 ドイツにおける政党の重要性と「会派議会」

連邦議会の連邦の立法権の行使については、連邦参議院が大きな権限を持っているが、それらの背後にあって、両院の権限の行使に重要な位置を占めるのが、政党（Partei）の存在である。

(1) 政党の存立根拠

政党は、自発性に基づく私的集団ではあるが、憲法政治と議会制の過程に深くかかわる

ため、基本法によって特別な使命と地位を与えられている。すなわち、政党は「国民の政治的意思形成に協力する」任務を与えられ、内部組織の民主制原則への合致と、政党財産の公表が義務付けられている（基本法 21 条 1 項）。これによって、連邦法律である政党法は他の団体とは異なる特別な地位を政党に与え、その設立と存立を特に厳重に保障している。

なお政党に対しては、連邦憲法裁判所による政党違憲手続が設けられている（基本法 21 条 2 項）。違憲と判断された政党は、政党としての特別の地位をすべて剥奪され、通常解散を命じられるとともに政党財産と保有議席は没収される。最近では、2001 年にネオナチ政党・国家民主党（NDP）に対する政党違憲手続が申し立てられたが、連邦憲法裁判所はこれを却下している¹。

(2) 政党と選挙制度

ドイツ連邦議会の選挙は、半数が政党単位の比例代表制によるが、小党乱立を防ぐための阻止条項として、全選挙区域で投じられた比例代表票の得票数が、全投票数の 5 パーセントに満たず、または少なくとも 3 選挙区で議席を獲得できなかった政党には、議席が配分されない。そのため政党は極めて厳しく政策形成能力を問われ、あるいは政策実現能力を試されている。現在ドイツ連邦議会に進出している政党は、議席の多い順に、キリスト教民主 / 社会同盟（CDU/CSU）、社会民主党（SPD）、自由民主党（FDP）、左翼党（Die Linke）、90 年連合 / 緑の党（Bündnis 90/Grünen）である。中でも Linke は 2005 年の総選挙で 5 パーセントの阻止条項を突破す

¹ BVerfGE 107, 339.

ることに成功し、大きく躍進した。

各ラント議会の選挙も、連邦議会の選挙の方式に準じて行われる。各政党は、全国連合のほか州連合を組織しており（ただし CSU はバイエルン州の地域政党であり、連邦議会内会派として CDU と連合する）この州連合を基本として選挙活動が行われる。地域によって勢力の強い政党がある程度決まっているのがラント議会選挙の特色であり、たとえばバイエルン州では CSU が圧倒的な勢力を誇り、また旧東ドイツ地域においては Linke や SPD への支持が根強い。なお、各ラント選挙法も、連邦選挙法に準じて阻止条項を設けている。最近では、民族主義の高まりを受けて支持を広げた NDP が、2004 年のザクセン州議会選挙・次いで 2006 年のメクレンブルク・フォアポンメルン州議会選挙においていずれも阻止条項（得票率 5 パーセント）を突破し、ラント議会に進出している。

なお、連邦参議院の議席は、ラント議会において多数を占めラントの政権を担当する政党が総取りする形になる（ラント政府が連立政権となる場合には、各党間の連立交渉によって配分する）。連邦議会の選挙とラント議会の選挙には時期にずれがあるため、連邦議会において与党が多数を占めていても、その間にラントで政権交代があると、連邦参議院において与党の多数が覆されてしまうこともある。この場合、連邦政府は、特に同意法律や法規命令・一般行政規則に関しては絶対的拒否権を野党側に握られてしまうため、政党政治にとっての議会の「ねじれ」状態の深刻さは、他の二院制に比べても極めて重大であるとされる。

(3) 政党と会派

政党は、連邦議会やラント議会の内部においては会派（議員団・Fraktion）を結成して

行動する。ドイツにおける会派は、議会内において政治的意思形成に協力する政党の機能を果たすものであって、議会において政党を代表する機能を持つが、法的には政党の一機関ではない。基本法 38 条 1 項 2 文によって連邦議会の議員は全国民の代表であるとされているが、議員によって結成される会派が政党の一機関であるとする、同文に矛盾するからである。基本法自体、会派の存在を予定した規定を有してもいる（基本法 53a 条 1 項）。したがって、会派については連邦議会では連邦議会議院規則によって政党とは別に規定され、またラント議会においてはラント法律（各ラント会派法）によって規律がなされている。

基本法から見た会派の法的位置付けについては、連邦憲法裁判所が「議会の会派は、憲法政治の必須の装置である。……憲法上認められた会派の地位を得る機会、すなわち同時に、一つの会派に集結することを目指す議員たちの憲法上の地位の一部である」と示し²、あくまで会派が政党の組織ではなく議員の地位によるものであることを強調している。

このように政党と会派が別であるために、連邦総理大臣に選ばれた者が常に政党の党首（Partei Vorsitzende）であるとは限らないし、また会派には党首とは別に団長（Fraktionsvorsitzende）がいることもある³。連邦政府が、野党はもとよりときに与党からも厳しい意見を突き付けられることがあるのは、政党と会派がそれぞれ独立を保ち、民主

² BVerfGE43,142.

³ たとえば 2008 年 8 月現在の CDU の党首はアンゲラ・メルケル（Angela Merkel）首相・CSU 党首はエルヴィン・フーバー（Erwin Huber）バイエルン州財務相であるが、CDU/CSU 連邦議会内会派団長はヴォルカー・カウダー（Volker Kauder）議員である。

主義の過程における意見の切磋を実現していることのゆえとも説明することができる。

ドイツ議会政治は、このように会派が基本となっていることから、政党および会派が、それぞれ政策能力を競って重要な役割を担っている。特に会派については、政党が憲法規定に編入されているため、それとは独立して法的地位に関する憲法学上の議論が展開されており、その内容も会派の地位や権利、議員に対する拘束の許容性、少数会派に対する権利の保障など多岐に渡る。また会派が活躍する現代議会政治の状況を指して「会派議会 (Fraktionsparlament)」という言葉も用いられている。会派議会の状況は、ドイツ以外の、政党国家現象が進む各国にも一般的に見られるものではあるが、会派それ自体の性質が独立して法的問題となる点は、ドイツに特有の事情といえよう。

ドイツ議会制の現状

1 2005年解散総選挙と大連立の成立

(1) 大統領の苦悩

2005年7月21日夜、連邦大統領ホルスト・ケーラー (Horst Köhler) は、連邦総理大臣ゲルハルト・シュレーダー (Gerhard Schröder) の提案により第15立法期連邦議会の解散を命じ、それを発表するためのテレビ演説を行った。「深刻な状況下において、ドイツには不断かつ強力に政策を遂行できる政府が必要であり、そのためには政策を遂行できる安定した過半数が必要である。……このような現状においては、主権を有する国民こそが、ドイツの将来の政治と社会を判断す

るにふさわしい」⁴と解散決定の理由を述べたケーラー大統領の演説は、ところどころに苦悩がにじみ出たものであった。

(2) ドイツ議会制における解散

基本法上、連邦議会には解散の制度はあるが、それが実際に行われることはほとんどない。1919年憲法 (ワイマール憲法) の下でのライヒ議会・ライヒ総理大臣の権限関係が破壊的に作用してプレシット (人民独裁) の事態を生み、ナチズム政権の誕生と議会制の崩壊を招いたとされることから、基本法が連邦議会を解散できる場合を厳しく制限しているためである。このように憲法上の議院内閣制が政権の長期安定を志向して設計されているため、連邦総理大臣の地位は極めて強固なものとなっており、連邦議会は、議員の過半数によって連邦総理大臣となるべき後任者を選出することによってのみ、連邦総理大臣に対する不信任を表明することができる (基本法67条1項・建設的不信任)。一方、連邦総理大臣の方は、自ら提起する信任決議案が否決された場合に限って、連邦大統領に解散の提案をすることができ、連邦大統領がそれによって解散を命じる (基本法68条1項)。

2005年の解散は、シュレーダー首相が自らの信任決議案を連邦議会に提出し、与党SPDの議員の多くに投票を棄権させることでわざと否決に持ち込み、ケーラー大統領に提案したものであった。基本法による制限を無意味にしかねない解散権の行使についてのケーラー大統領の苦悩が、演説にも表れていたのである。この後、連邦憲法裁判所に対して

⁴ 全文およびテレビ演説の音声は以下サイトに掲載。
http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-,11057.625010/Aufloesung-des-15.-Deutschen-B.htm?global.back=/-%2c11057%2c30/Reden-und-Interviews.htm%3f%3dpr_liste

この解散を違憲とする判断を求める訴えが提起されたが、連邦憲法裁判所は、連邦総理大臣の解散に向けた決定が明白な過ちであったとはいえないとして、合憲判決を下している⁵。

(3) 大連立の成立

この解散による総選挙の結果、CDU/CSU および SPD はいずれも議席を減らし、Linke と FDP が躍進したが、どの党も単独で過半数を得るには至らず、政権協議の末、第一党となった CDU 党首のアンゲラ・メルケルを女性として初めての連邦総理大臣として選出し、CDU/CSU と SPD の連立による政権が発足することになった。連邦議会の 614 議席中、448 議席を占める大連立 (Große Koalition) がこうして成立した。

2 2006 年基本法改正とドイツ連邦制改革

(1) 基本法改正の内容

大連立によって成立したメルケル政権は、翌年 8 月 28 日に基本法改正法律を成立させ、これによってシュレーダー政権の以前より懸案であった連邦制改革が実現した。連邦の首都を定めた規定が新設され、あるいは財源配分の見直しと分権化に対応するために連邦とラントとの間の財政関係の規定が大きく改められるなど、憲法上のさまざまな論点を提供するものであるが、中でも注目されるのは、連邦とラントの立法権限の再構成である。

(2) 立法権限再構成の重要性

基本法では、国の立法権は原則としてラン

トに帰属することとされ、基本法が特に連邦に立法権限を付与している場合にのみ、連邦が立法を行うことができる (基本法 70 条)。この原則に従って、従来の規定においては連邦が立法権を行使できる場合として、連邦専属立法 (基本法 73 条・連邦のみが立法権を行使しうる)、競合的立法 (基本法 72・74 条・連邦とラントのいずれも立法を行うことができるが、効力関係は連邦法律の規律範囲・規律内容によって定まる)、大綱的立法 (基本法 75 条・連邦が大枠の規律をし、ラントがそれをラント法律で具体化する) の 3 つの場合が規定されていた。しかし、競合的立法や大綱的立法については、対象事項に関する立法責任の所在を不明確にするばかりか、立法権限の範囲をめぐる連邦とラントとの権限関係を徒に激化させ、さらには関係事項に関する全国統一的な規定の可能性を否定するものであるとして批判が絶えなかった⁶。

2006 年の改正では、この批判を受けて、連邦とラントの立法権限の範囲をそれぞれ明確にし、また競合する範囲については、対象事項の性質に対応して複数の異なる立法類型を導入する改革がなされた。具体的には、大綱的立法の廃止 (基本法 75 条の削除)、連邦専属立法・ラント専属立法の範囲の拡大 (73 条の改正による旧大綱的立法・競合的立法事項の取り込み)、競合的立法を 3 つのタイプの立法類型に下位区分 (72~74 条のカタログの見直し) の 3 つが、改革の重点であった。

⁵ BVerfG, NJW 2005, S.2669ff. なお、この手法による解散は 1972 年、1982 年にもそれぞれ行われ、1982 年の解散の際には解散違憲の訴えが提起されたが、連邦憲法裁判所はこのときも解散は合憲であるとの判断を示している。Vgl. BVerfGE62,1.

⁶ たとえば、狩猟、土地分配、水資源管理、地域計画に関する立法権限は従来の大綱的立法の範囲に含まれていたため、連邦レベルでの統一的な環境立法の妨げになるとされていた。また、EU 指令による立法措置には期限が付されていることが通常であるため、16 州すべての立法措置が必要とされていることで、機動性に欠けるとの事情もあった。

(3) 連邦参議院同意法律の抑制

この改革を通じて連邦とラントの立法権限が明確に区分されたことによって、連邦参議院同意法律の数が抑制されたことが特筆されるべきである。本来、連邦参議院同意法律は連邦の立法にラントの代表機関が協働することで利害を反映させることを目的とするものであったが、それぞれの利害領域を明確にして立法権限が区分されたことで、連邦法律に連邦参議院の同意が必要となる場合を少なくすることができたのである。

(4) 連邦制改革の評価

この改革は必要性が叫ばれつつも、CDU/CSU と SPD との議会における議席状況が流動する状況の中で、足踏みを余儀なくされてきており、大連立によってようやく実現にこぎつけたものでもある。長年の課題を果たしたものであるとして肯定的に評価する見方が概ねである一方、改正後における問題状況の改善効果という点で否定的な見方も絶えない。いずれにしても、改正基本法の施行からは1年半余りを経ており、立法権限の行使が連邦議会によって適切になされ、またそれがいかなる効果を生んでいるのかが問われるべき時期に差し掛かっているといえよう。

現代ドイツにおける議会制の問題点

1 議会制における大連立

現在、ドイツ連邦議会では与党が大連立を組んでおり、その議席占有率は72.5パーセントに上る。メルケル政権の基盤は盤石であるように見えるが、大連立は議会制に関する様々な問題を提起している。

(1) 大連立の迷走？

第一に指摘されるのは、そもそもスタンスが異なる政党が大連立を組むことの問題点である。元来、CDU/CSU は保守政党であり、SPD は社会民主主義を基本とするリベラル政党である。両勢力は総選挙の際には罵り合いにも見える論戦を展開し、政権をかけて激しく争ったものの、選挙後は2カ月近くにもわたる大連立協議を経て、手を組むに至った。

政権合意は8項目にわたり、その中には年金保険料の引上げや原発廃止の延期などの重要な事項が含まれている。中でも付加価値税と富裕税の取扱いが焦点となった。まず付加価値税については、CDU/CSU が19パーセントへの増税とともに社会保険の企業負担分の軽減を唱えていた点についてSPDが歩み寄り、公約違反の政策に同意することになった。一方富裕税については引上げを主張したSPDの政策を、CDU/CSU がこの点の公約を反故にして呑むことになった。

このような政党間の政策交渉は、選挙で示された国民の判断を無視し、あるいは妥協の誤謬によって国民の権利・社会保障にとって不利な結果を招く可能性がある。選挙で選ばれた代表者が国民の意見を十分に代表しないことは、民主主義の自殺を意味するのである。

しかし、政党・会派があくまで「自発性に基づく私的集団」である以上、その自発的判断に基づいて多数を形成するために活動することについて、法的に介入することは認められない。政権を担う政党・会派は、国民の意思の国政への反映の結果を、政治責任として負うべきものであって、それによって民主主義に対する忠誠を試されていることになる。「国家権力が決定的に国民に由来する支配形態においては、民主制の要素は、国民代表の

行動の中に専ら実現される」のである⁷。

なおドイツにおいては、大連立が迷走した場合に、議会制に対する歯止めが皆無であるわけではない。連邦憲法裁判所は、連邦法律について、規範統制手続や憲法異議の申立てによって憲法判断を行う権限を有しており、議会の少数派がこの手続を利用することによって、「場外戦」を仕掛けることも少なくない⁸。

このように、議会制の内面・外面から、政党・会派の独自性を維持しつつ連立政権の民主的かつ憲法適合的な運営を確保するための制度が設けられていることも、議会制の崩壊への反省に立脚したドイツ憲法の特色と位置付けることができよう。

(2) 埋没する少数派

第二の問題点は、大勢力同士が手を組むことによって、議会における反対派の意思が埋没することに対する懸念である。ドイツ連邦議会は、長く CDU/CSU と SPD の二大政党のいずれかが中心となり、FDP や Grünen などの少数政党がその間に立ちまわることによってキャスティングボートを握る構図であった。しかし今回の大連立によって、少数政党の握っていたキャスティングボートは紙屑に帰した。

議会の決定は、最終的には多数決によってなされる。しかし、民主主義は単なる多数決原理を意味するものではなく、その決定過程

の合理性をも要求する。それゆえに、議会の意思形成において、少数派を含むすべての勢力が影響力を行使できることが、民主的決定の不可欠の前提である。この点については、連邦憲法裁判所も「議会の少数派を保護すべしとする要請及び野党の形成と活動の権利は、民主制原理に根ざしている。この保護は、少数派を、多数派の実質的決定から守るという趣旨ではなく、少数派に、その立場を議会の意思形成過程において提出することを可能にするという趣旨である」⁹と説示している。したがって、議会における会派の活動の公平は基本法の要請であり、多数派の専横は許されない¹⁰。

会派の活動の公平の内容は、議会における会派活動の機会の均等である。具体的には、会派への発言権の保障、動議権および質問権の保障、さらに委員会への参画の保障が問題となる。これらの保障は、会派を単位としてはいるが、連邦憲法裁判所の説示によれば会派はそもそも「議員の活動範囲とその可能性の制約ではなく、……議員に対する、自己の代表権のみによる影響力をはるかに超えて伸長する政治的参加の機会の保障であり、……少数派にとどまる議員の活動の媒体である」¹¹ことから、議員に対する保障でもある。したがって、政治的主義主張の方向性を同じくする議員らが、会派を結成することもその保障に含まれていると解されている。

もっとも、議会は活動期間が限られた中で様々な案件を審議し、議会制民主主義の下で要請された任務に応える必要がある。少数派

⁷ Gerhard Bollmann, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrecht des Bundestages, 1992, S.37.

⁸ たとえば航空保安法を違憲とした連邦憲法裁判所の判決は著名である。Vgl. BVerfGE 115, 118. 最近では企業の事業継承における相続税軽減措置に対して連邦憲法裁判所が違憲判決を出した例があり、これによって大連立政権の事業継承税立法は再検討を必要とする事態に追い込まれている。Vgl. BVerfG Besch. vom 7.11.2006.

⁹ BVerfGE70,324

¹⁰ 議会規則が無所属議員の委員会参加を完全に排除していることは、議会の民主的運営に反するとして連邦憲法裁判所が違憲判断を示した例がある。Vgl. BVerfGE80,188.

¹¹ BVerfGE70,324.

の意見尊重の憲法上の要請が作用するとしても、そのために議会における審議が紛糾し、議会の活動が停止することによって議会制に対する信頼が失われることもまた、民主主義に反する事態と言わなければならない。それゆえ、議会における発言・動議及び質問・委員会への参画は、上記の会派の機会均等を保障すると同時に、同時に議会の安定的な運営を旨として決定される必要がある。たとえば限定された発言時間の配分について、連邦憲法裁判所は「各会派に対する発言時間の確定に際しては、会派の議席数に応じた時間の算定によって、各議員がどの会派に属するかに関係なく、平等な発言権を獲得している状態がまさに実現されている」と説示し、要請されている平等の内容が、少数派の優先処遇を要求するものではなく、審議時間の確保の要請と少数派であっても参加できるという形式的平等の要請の両方を考慮している。

一方で連邦憲法裁判所は、これらの要請を根拠に、定員が決まっている委員会への参加権については「議会の安定的な運営がなされるために……客観的に基礎づけられる場合には……少数派の（特定の委員会への）参加を認めないことも許される」¹²と説示しているが、この点についてはそもそも発言・質問の機会が少数派に与えられないことを意味し得るため、批判が強い。とくにこの裁判の当事者であった Grünen はこの点について強い危機感を持っており、連立を解消して下野した現在、委員会において全体としての「少数派」の参加の保障が前提であるとの見解を表明している。

現在、ドイツ連邦議会においては、前回選

¹² BVerfGE70,324. そもそもこの裁判は、1984年から連邦議会に設置された、予算審議特別委員会から Grünen が排除されたことに端を発したものであった。

挙における友党のよしみからか、CDU/CSU が FDP に対して、SPD が Grünen に対して宥和的に対応していることから、1980 年代における Grünen 排除のような動きは見られない。しかし、少数派が反対の意見を表明した場合に、多数派が態度を硬化させる可能性は常に存在しているため、宥和体制が安定しているうちに、このような状況に対処するための方策を打ち出すことが望まれよう。

2 議会制における連邦参議院の参与 連邦参議院同意法律を中心に

(1) 連邦参議院同意法律の比重

ドイツ議会政治において、連邦参議院同意法律は大きな位置を占めてきた。ドイツ連邦共和国成立から第 15 立法期（～2005 年）までに、全法律に占める連邦参議院同意法律の割合は平均 53 パーセント以上に上っており、したがって連邦参議院は半分以上の法律について絶対的拒否権を行使し得たことになる。

このように、連邦参議院同意法律の数が非常に多いことは、重要法案の成立が連邦参議院の拒否権行使によって阻まれ、あるいは拒否権を逆手に取った党利党略目的での妥協が成り立ちやすい温床をつくっていたことは明らかである。シュレーダー政権末期には、連邦参議院での政権側の議席はゼロとなり（2005 年 6 月のニーダーザクセン州議会選挙での SPD 敗北による。ただし Linke は中立であった）ねじれた議会状況の下で、シュレーダー政権は自らの看板と位置付けた福祉改革・税制改革などの立法¹³に関して泥沼的

¹³ 青少年扶助・社会扶助などの社会保障事務および徴税事務の執行はラントまたはその内部のゲマインデ連合の権限であったため、シュレーダーが目指した改革のための連邦立法には連邦参議院の同意が必要だった。

な歩み寄りを余儀なくされた。この泥沼の状況は、政権から失業率の増加や財政の悪化に対する機動的な対応力を奪い、最終的には連邦総理大臣の政権担当能力をも蚕食するという事態を引き起こすにいたった。ドイツ統一以後から長期的に見ても、連邦参議院において政権側の議席が多数を占めた時期は限られており¹⁴、たいていは連邦レベルでの与党（会派）とは異なる政党（州議会会派）が勢力を伸ばし、連邦参議院に議員を送り込むことで、反対勢力となる構図を見て取ることができる。

しかし、基本法は連邦参議院同意法律の場合をむしろ例外として規定しており、本来は基本法に規定がない限り、連邦参議院の同意を法律成立の要件とすることはできない（基本法 84 条 1 項など）。基本法（改正前）が定める連邦参議院の同意が法律成立の要件とされる場合は全部で 45 に限られていたが、実際の適用の際にはそれぞれの場合がかなり広範であったことが窺われる¹⁵。議会のねじれ構造が恒常的に発生し、その構造が原則と例外を逆転させることによっていびつな妥協と政権の疲労を招来していることは、まさに民主主義のひずみといえる。基本法が連邦議会の議決による法律の制定を原則とし、連邦議会中心の議会民主主義を要請している以上、その復権を図ることが急務であった。

¹⁴ 連邦議会調査局のサイトに掲載のデータによった。
http://dip.bundestag.de/cgi-bin/dipweb3?a=newuser&c=/usr7/goldop&d=www.dia.bt/DIA&e=/bt_kad&f=us&k=1998&m=2002&n=08

¹⁵ 前注・連邦議会調査局サイトによると、第 14 立法期に参議院の同意が必要な根拠として用いられた回数としては、基本法 84 条 1 項 188 回、105 条 3 項 80 回、108 条 2 項以下 21 回、となっており、84 条 1 項の同意法律だけで全法律の 3 割を占める。

(2) 連邦参議院同意法律の抑制 基本法 84 条の改正

今回の連邦制改革による連邦参議院同意法律の圧縮は、連邦参議院同意法律のケースの中でも圧倒的な割合を占めていた基本法 84 条 1 項の改正によって行われた。旧 84 条 1 項は、以下のような規定である。

ラントがその固有の事務として連邦法律を執行するときは、ラントは、連邦参議院の同意を得た連邦法律に特段の定めのある場合を除き、官庁の組織及び行政手続について規律する。

この規定は、その趣旨における原則・例外関係の逆転と、規定方法における漠然性の二つの問題を抱えていたことが指摘されている。

まずこの規定の趣旨は、ラントが連邦法律をその固有の事務として執行する際に、その執行に当たるラント官庁の設置及び行政手続について、連邦が連邦参議院同意法律を条件として、例外的に規定することを可能とすることにあった。原則としてラント官庁の事項はラントの立法事項であり、あくまで連邦による立法は例外とされていたが、実際には、連邦は連邦法律が適正に執行されるよう、その実施に当たるラント官庁の設置と執行の際の行政手続について、連邦法律で規律せざるを得なかった。このように原則と例外が逆転してしまったことによって、連邦参議院同意法律の数は膨れ上がっていたのである。

さらに、旧 84 条の規定はその規定方法にも問題があったため、連邦参議院の関与範囲を不必要に拡大していた。基本法の連邦参議院同意法律に関する他の規定は、ある特定事項を限定して連邦参議院同意法律とする（たとえば「国家賠償責任」など）ものであったが、この規定だけは文言が漠然としていたため、ラント官庁・行政手続に関してのあらゆる連邦法律の規律に連邦参議院の同意を要求

する効果が及んでしまっていたのである。

この改革により、基本法 84 条 1 項は次のように改められた。

ラントは、その固有の事務として連邦法律を執行するとき、官庁の設置及び行政手続を規律する。連邦法律が異なる規定をするとき、ラントはこれと異なる規律を行うことができる。ラントが第二文により異なる規律をしたとき、それに関連してその後官庁の設置及び行政手続に関して行われる連邦法律による規律は、連邦参議院の同意を得た上での別段の定めのない限り、当該ラントにおいてその公布から早くとも 6 か月経過の後に発効する。(中略) 例外的な場合には、連邦は、連邦統一的な規律が特別に必要であることを理由に、異なる規律を行う可能性をラントに認めない行政手続を規律することができる。この法律には、連邦参議院の同意を必要とする。……(以下略)

新しい規定では、連邦法律の執行に当たるラント官庁の設置及び行政手続については、連邦とラントとの間に異なる規定が存在することが否定されていない。つまり、この事項については競合的立法に改められたということである。この規定では、例外的にラントの規律権限を排除する場合には連邦参議院の同意が必要ではあるが、連邦は原則として連邦参議院の同意を得なくてもラント官庁の設置及び行政手続について規律することが可能になった。これにより、連邦参議院の同意が改正前は必ず必要であったのが、改正後には原則として必要なく、例外的に必要とされることになる。従来連邦参議院の同意が必要とされていたのは、ラントの利害を法律に反映させるためであったが、この規定では、ラントの側に不満があれば、ラントは新たに法律による規律を設けて連邦法律の効力を排除する

こともできるため、ラントの利害を必要以上に侵害することもないと思われる。

(3) ねじれの解消と連邦議会主義の復権に向けて

この改正によって、連邦議会調査局の試算では連邦参議院同意法律を 2 ~ 3 割程度抑制することが可能になるとされる¹⁶。この通りに民主主義のひずみが解決され、連邦議会中心の議会民主主義が復権できるかどうかはいまだ可能性の段階であるが¹⁷、少なくとも連邦参議院の不必要な影響力を排除することが可能になったことは間違いないといえよう。

憲法の規定に起因するねじれは憲法改正によって解決可能な方向へと向かうが、政策上のねじれは政策形成とその実践によって国民を説得し、民主制の過程を通じて解決されなければならない。現在の大連立の下では連邦参議院の政権基盤も小康状態にあるが、いずれ再びねじれ状態が現出することは避けられないであろう。いずれにせよ、ねじれを避け、あるいは解決しうるだけの政策形成が連邦議会・連邦政府に求められていることに変わりはなく、結局は国家機関による実践の在り方が問われることになる。

¹⁶ 前出・連邦議会調査局サイト参照。

¹⁷ この試算は、ラントの別の規律を許さない連邦参議院同意法律の数をゼロとして計算されており、また 104a 条の連邦参議院同意法律の拡大を予測計数に加えていないなど、やや信頼性が疑わしいと思われる。

【主要参考文献】

- ・ Hartmut Maurer, Staatsrecht 1:Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen(5.Aufl.),2007.
- ・ Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat (VVDStRL Bd.58) ,1999.
- ・ 苗村辰弥 『基本法と会派』(法律文化社、1996年)
- ・ 服部高宏 「連邦法律の制定と州の関与」法学論叢 160 卷 3・4号(2007年) 134 頁以下
- ・ 同 「連邦と州の立法権限の再編」阿部照哉喜寿記念 『現代社会における国家と法』(成文堂、2007年) 453 頁以下

イタリア議会の現状と課題

国立国会図書館主査

芦田 淳

はじめに

本稿では、第一に、国会議員と国民の関係に現行選挙制度が与える問題点について、近年の選挙制度の変遷とともに論じる。第二に、立法機能と政府統制機能の観点から、イタリア議会の現状と課題を整理する。前者については、法律制定等の現状、議会審議を規律する議院規則の改正とその影響を扱った後、現在の課題を取り上げる。後者については、質問制度等の発展とその果たしてきた役割を検討する。第三に、イタリア議会の大きな特徴である「相違がなく対等な」二院制について、その特徴と見直しに関する議論の動向を扱う。

選挙制度の変遷とその問題

イタリアでは、1993年と2005年の二度にわたり、大幅な選挙制度改革が行われた。まず、1993年の改革は、戦後長く続いてきた比例代表方式に替えて、小選挙区・多数決方式中心の混合型選挙制度を導入するものであった。この結果、それまで小党分立、不安定な政権及び与野党間での政権交替の欠如によって特徴付けられてきたイタリアの政治システムは中道右派連合及び中道左派連合からなる「二極制」へと変容し、二大連合間での政権交替も実現した。あわせて、こうした多数決型の性格は、従来のコンセンサス型の性格と比して、いわゆる「第二共和制」への移行の大きな特色となった。ただし、総選挙結果を見れば、1993年改革は、各連合内における政党の破片化も伴っており、政権の統治能力は連合内部の同質性に依拠していた。これ

に対し、2005年の改革は、最大得票した連合に過半数の議席を与えるプレミアム制を伴った比例代表制を導入した。この（現行）選挙制度は、直近の2008年総選挙結果¹を見る限り、比例代表制を基盤にしながらも、二極化を促進する効果を示し、同時に、政党の破片化を抑制する可能性も提示している。ここから、現行選挙制度（とりわけ下院選挙制度）は、多数決型モデルの実現という観点からは一定の評価ができるかもしれないが、他方、議員の選出に対する国民の意思の反映（候補者の選択）という面では、制定当初より強い批判がなされている。これは、現行選挙制度が、原則として州と合致した選挙区（全国で26）ごとに候補者名簿が作成されるため一選挙区あたりの候補者数が多くなること²、拘束名簿式で候補者個人を選択する嗜好投票を認めていないことに加え、全選挙区で同一候補者の重複立候補を可能としたため、有権者から当選結果が予測しがたく、政党幹部の影響力を過度に強めること（ひいては、党首が絶対的な力を持つ弊害³）等が

¹ 中道右派連合及び中道左派連合に加え、これまで前者に参加していたUDC（「中道連合」）と、後者に参加していた一部の政党による「虹の左翼」がそれぞれ別に候補者名簿を提出し、投票の結果、中道右派連合が両院で安定した多数を獲得した。現行選挙制度の評価とあわせ、より詳細な点については、拙稿「イタリアにおける選挙制度改革と立法の変容 - 補論・二〇〇八年イタリア総選挙 - 選挙制度の再検討」『北大法学論集』第59巻第3号（2008.9 近刊）参照。

² 下院の場合、最大のプーリア選挙区では、一候補者名簿あたり最大44人の候補者となる。

³ 例えば、Mauro Calise, *Il parlamento di plastica, Il mattino*, 2 marzo 2008, p.1.

懸念されている。さらに、選挙区と議員の関係の希薄さも指摘されており、こうした状況への対応としては、予備選挙の導入、選好投票の復活等が議論されている。

立法機能

1 憲法における権限

立法機能は、議会活動の中核をなすもので、通常法律、暫定措置令及び委任立法に関する手続きが主要な手続である。通常法律に関し、常任委員会の機能は、憲法第 72 条に基づき、審査（付託会議）又は条文の起草（起案会議）にとどまらず、法律の可決にあたり本会議に代替することができる（立法会議）。ここから、少なくとも形式的な権限の上で、イタリアの委員会（制度）は、非常に強いものであるといえる。また、暫定措置令と委任立法につき、政府が重要な役割を果たすことは確かであるが、議会に一定の事前又は事後の統制権限を残している。すなわち、暫定措置令の場合、憲法第 77 条に基づき、政府は、緊急の必要がある非常の場合に、法律の効力を有する暫定措置をその責任において講ずることができるが、その日のうちに当該措置を両院に提出しなければならず、両院は、公布後 60 日以内に当該措置を法律に転換するかを決定すると定められ、議会の事後的な統制に服している。委任立法については、議会が、憲法第 76 条に基づき、事前に、原則及び指針並びに期間の限定及び対象の特定を行う。これを受けて、政府は、法律の効力を有する委任命令を介して措置を行う。

2 立法の現状

(1) 近年の法律制定における特徴

1990 年代後半以降の法律制定における特徴は、次の三点に要約できる。第一は、成立法律本数の明らかな減少である。これは戦後を通じての傾向でもあるが、平均すれば月に 30 本以上であった共和国初期から 60 年代末までの時期に比して、現在の成立本数は六分の一程度⁴に減少している（図 1）。第二は、政府法案の成立率の飛躍的な向上である。その割合は、60 年代初頭まで 80%程度であったが、第 12 議会期（1994 年～1996 年）には 30%程度に下落していた。しかし、ここを境に上昇に転じ、第 14 議会期（2001 年～2006 年）では 70%を超えている⁵。この要因としては、第 13 議会期（1996 年～2001 年）以降、政府が提出法案数を限定したこと等が考えられる。また、政府法案の全成立法律に占める割合も 80%前後と総じて高い。他方、議員個人による法案提出は減少しているが、なお高い水準にある。ただし、その多くは、成立を目指すのではなく、自身の地盤又は支援者に向けた象徴的な内容にとどまっている。第三は、委員会立法の減少である。委員会における立法会議は、戦後、与野党間の妥協の場として重要な役割を果たしてきたが、第 14 議会期において、委員会立法の割合は、法律全体の 20%程度に落ち着いた⁶。とはいえ、

⁴ 第 15 議会期（ここでは 2006 年 4 月 28 日から 2008 年 3 月 6 日の期間）との比較。Roberto Turno, *Dalle Camere cinque leggi al mese, // Sole 24 Ore*, 11 marzo 2008, p.14.

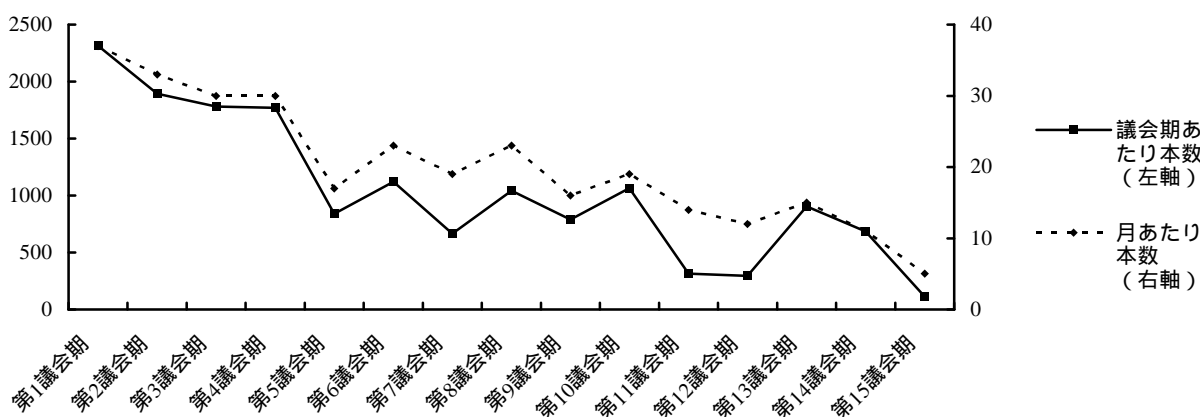
⁵ 加えて、議会審議において、一定の内容を持った法文全体を一条文に統合した修正案に投票を求める「最大修正案（maxi emendamento）」のように、政府案への議会の影響を抑制する手段が用いられている。

⁶ なお、第 15 議会期冒頭から 2007 年 8 月 31 日までの数字では、15.79%となっている。Camera dei deputati, *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, p.322.

この割合は、まだこの手続が重要であること、及びイタリア議会のいまだコンセンサス型に根差した特質を示している。以上の点からは、

多数決型の議会への移行をうかがわせる要素とともに、伝統的な要素も残存していることが確認されよう。

図1 一議会期あたり及び各議会期の月あたり成立法律本数



出典：De Micheli e Verzichelli, 2004, p.218., Cotta e Verzichelli, 2008, p. 172. 及び Roberto Turno, Dalle Camere cinque leggi al mese, // *Sole 24 Ore*, 11 marzo 2008, p.14. より作成。なお、第15議会期は、2006年4月28日～2008年3月6日の値である。

(2) 暫定措置令及び委任命令の増加

イタリアの立法において、通常法律とともに暫定措置令及び委任命令は、重要な地位を占めている。政府は、議会審議の機能不全の高まりを受け、70年代から暫定措置令への依存を高めた。しかし、80年代半ば以降、議会は、提出された暫定措置令の半数以下しか法律に転換しなかったため、政府は、その措置を延長する目的で、同様の内容を持つ暫定措置令の再提出を増やすこととなった。このような再提出を含んだ暫定措置令の公布数の増加は、1996年に憲法裁判所が、暫定措置令を正当化する新たな特殊事情がない場合又は新たな法的内容がない場合は、当該暫定措置令の再提出は違憲であると宣言するまで続いた。それ以降、暫定措置令は、一定の役割を果たしつつも、ほぼ70年代の水準へと減少している⁷。逆に、政府は、近年、多く

の重要政策分野で委任立法の使用頻度を高めており、第15議会期(2006年～2008年)においては、全立法に占める通常法律と委任命令の割合がほぼ同数となっている⁸。こうした傾向は、近年の法律制定の特徴とあわせ、立法における政府の優位の高まりをうかがわせる。

3 下院規則改正とその議会審議への影響

それでは、法案審議を規律する議院規則には本質的な変化が加えられているのであろうか。現行下院規則を題材に見てみよう。同規則は、上院規則とともに、1971年の全面改正により成立したものである。この改正は、多数決型の要素も孕んだ共和国最初期からその後のコンセンサス型への政治の移行を反映

⁷ ただし、第14議会期における法律への転換率は、89.7%となっている。

⁸ 注6の期間において、通常法律 29.84%、委任命令 29.32%、暫定措置令 16.75%、非法律化規則(後述) 24.08%との内訳になっている。ibid. p.315.

し、明確に後者の手続原則を導入するものであった。その端的な例は、会派長会議が、全会一致の原則に基づいて本会議の業務計画及び審議日程を作成すると定めたことである。しかし、合意に基づく手続は総じて能率的なものではなく、野党小会派による議事妨害も頻繁に生じたため、80年代において、議会審議の合理化促進を目指し、多くの改正がなされた。その要点は、会派長の権限縮小及び議長の権限強化、審議時間管理による効率性の向上、公開投票の原則化等による政府の権限強化にまとめられる⁹。また、90年代後半には、多数決型システムへの適応を目指した改正が加えられた。これらとともに、法案提出及び法案修正に関する個々の議員の権限は、より制約されたものとなった。しかし、下院規則は、議員の権限を明確に制限し、フランスで見られるような政府案に対する審議を打ち切るための措置を定めることはなかったため、その手続モデルに本質的な変化は生じなかったと評される。なお、憲法上の立法に関する制約として、財源保証を定めた第81条があるが、これも大きな制約とはなっていない¹⁰。ここから、今日、議会の持つ立法に関する潜在的な能力については、過去に比べて制約は強まっているものの、減少していないといえる。70年代末から80年代にかけて導入された財政法及び共同体立法という、特定分野の政府法案について特別の立法過程を定める手続は、問題を残しつつも一定の成果を上げたが、これも議会の立法権限に対する制

⁹ より詳細な改正の内容等については、拙稿「イタリア下院規則改正の立法的考察」『法学研究論集』第26号(2007.2) pp.121-136. 参照。

¹⁰ 同条は、新たな支出又は支出の増加を伴うすべての法律は、その財源を示さなければならない、と定めている。ただ、1999年の下院規則改正は、この財源保証の拘束をより強いものとした。

約は部分的なものといえた。

4 現在の課題

(1) 法律の簡素化

2(1)で述べたように近年の成立法律本数は減少しているものの、2007年12月の政府の調査によれば、現行法¹¹の数は21,691本と多数に上る。そこで、90年代半ば以降、統一法典化をはじめとした法律削減の試みが、中道左派、中道右派の各政権で行われてきたが、従来は現行法全体の把握が困難であったことなどから、成功しなかった。ただし、2005年法律第246号¹²は、1970年1月1日より以前に公布された法律を、法典又は統一法典に含まれる規定等いくつかの類型と存続させることが必要と政府が判断した規定を除き、2009年12月16日をもって廃止することを定めている。2006年に発足した中道左派政権は、これを受けて、存続を必要とする規定を委任命令によって定めることを委ねられており、2007年の調査結果からは、約5,000本の法律の廃止が見込まれていた。加えて、同政権は、2007年7月、法規の質の改善のための仕組み、法規の質に関する指標の確認及び見直し並びに州及び地方団体の活動の法規上及び行政上の簡素化等を掲げる「法規の簡素化及び質の向上のための活動計画」をまとめている。また、先述したように、第15議会期のほぼ3分の2にあたる期間に制定された非法律化規則(regolamento di delegificazione)¹³の数は、同時期の通常

¹¹ 法律の効力を有する命令を含む。以下、本項で「法律」という場合は、原則として同様である。

¹² *Gazzetta Ufficiale*, 1 dicembre 2005, n. 280, p.5.

¹³ 従前法律レベルで規定されていた対象を規律する行政規則で、非法律化の対象を定める法律を受けて制定され、法体系上は法律より下位に位置付

法律等に比べて、少なくない数といえた。しかし、2008年1月、上院の不信任により中道左派政権は崩壊し、こうした法律の簡素化は、同年4月の総選挙勝利により成立した中道右派政権に引き継がれることとなった。同政権は、同年6月、2008年暫定措置令第112号¹⁴により、実際には意味を失っているものの形式的には存続していると考えられる3,574本の法律を、当該暫定措置令の発効から60日目に廃止する措置を行った。

(2) 新議長の審議改善案

2008年総選挙の勝利を受け、同年5月に新たに下院議長に就任したフィーニは、審議時間を週28時間・月85時間に増加させるとともに、月に一週間の審議を行わない週を設け、議員に自身の選挙区においてその選挙民との関係を醸成させる案を打ち出し¹⁵、全会派からの賛同を得た。ただし、審議を停止した週であっても、予算審査のような特に必要がある場合には、審議が行われる。フィーニによれば、世論から評価されるためには、議会が本当に働いていることが分かるように業務を組織することが必要であり、従前より議員が議会活動に割く時間を増やすことによって、生産性の向上を目指すとしている。具体的な日程に関しては、月曜を本会議での法案の趣旨に関する討議、火曜及び木曜の午後並

けられるが、その公布日より従前の法律の規定は廃止される。

¹⁴ *Gazzetta Ufficiale*, 25 giugno 2008, n. 147 - Suppl. Ordinario n.152.

¹⁵ なお、審議時間は、第14議会期において週18時間・月72時間、第15議会期において週20時間・月80時間であった。また、審議を3週間行い、1週間の休みを設けることは第13議会期に導入されたが、第14議会期及び第15議会期においてほとんど実施されず、週3日の審議を4週間続けていた。Camera, passa proposta Fini: si lavorerà di più, *Ansa*, 4 giugno 2008.

びに水曜及び金曜の午前を本会議での審議・表決、火曜及び木曜の午前等を委員会にあてる¹⁶。また、本会議の審議の組織化だけでなく、それと委員会の作業との調整も重視されている。さらに、今回の総選挙で議席を失った左翼勢力の代表者に、委員会におけるオブザーバーとしての権利を特例的に認める可能性にも触れている。

政府統制機能

1 憲法等における権限

議会は、立法権に加え、直接又は間接に、行政活動を承認又は検証するための幅広い権限を憲法等により認められている。このうち最も強力なものは、内閣全体又は一大臣に対する不信任動議である。次に、単純な事実から特定の問題についての政府の態度の理由までを対象とする（文書又は口頭）質問（interrogazioni）及び質疑（interpellanze）さらに動議及び決議といった手段が認められている。また、予算関係文書に関する詳細な審査及び議決も、政府の重要な特権に対する議会統制の一つである。このほか、請願の審査、司法官と同等の調査権限を与えられた調査委員会による調査及び大統領等の選出に関する権限を議会は有している。なお、大統領の選出のほか、憲法裁判所の3分の1の判事及び最高司法会議の3分の1の構成員の選出に際し、両院の対等な性格を反映し、憲法は、合同会議形式による議会の召集を定めている。加えて、両院は、RAI（イタリア放送協会）の経営委員会等の指名に関する権限も有

¹⁶ Lorenzo Fuccaro, Fini: più ore di lavoro alla Camera, Ma una settimana libera al mese, *Corriere della Sera*, 5 giugno 2008, p.14.

している。以上のような権限は、政府のリーダーシップの合議的性格や相対的な弱さと相俟って、戦後のイタリア議会議会を政治制度の中心に据える要因の一つとなった。

2 80年代以降の発展と野党の役割

まず、質問及び質疑については、文書質問が第8議会期（1979年～1983年）以降、増加しており、90年代には委員会における質問が増加した。また、本会議において議員の政府への質問に首相又は閣僚から答弁を求める制度（「クエスチョン・タイム」）も、今日、以前より活発である（ただし、多くの回答が首相ではなく議会担当大臣や担当大臣により行われていることや議員の出席率の低さが、その効果を減じている）。こうした傾向は、与野党それぞれにおいて会派と所属議員の結びつきの強まりを示すものと見られているが、他方で、連立政権ゆえ「単一のアクター」として回答する上での政府の限界と、こうした手段を個別利益の取引のための道具と見る議員の存在という伝統的な要素も消えることはなかった。第二には、特定分野の政策を審査、監督する特別委員会及び両院合同委員会の役割の増大が挙げられる。なお、これらの委員会のうち、「ラジオ・テレビ放送事業の一般方針策定及び監督のための両院合同委員会」等いくつかの重要な委員会の長には、野党議員が就いている。以上のような手段を介して、第一共和制期に比せば与党が立法過程を支配する傾向がある一方で、野党は、政府統制において、より可視的で強い役割を果たすこととなった。

二院制をめぐる議論

1 二院制の特徴

イタリア議会は、上院と下院が憲法上、いずれも直接選挙によって選ばれ、任期並びに立法及び政府の信任・不信任に係る権能が同等であるため、「相違がなく対等な」二院制と位置付けられる。こうした特徴は、ファシズム期の反省に基づいた、現行憲法における権力の集中を防ぐ相互抑制主義の原則のあらわれといえる。憲法制定にあたり、直接選挙による下院に対して、州議会等が上院議員を選ぶことも議論されたが、最終的には「上院は州を基礎として選ばれる」という規定が残されるにとどまった。また、両院の構造も本質的に対称的であり、その特徴として、次の四点が挙げられる。第一は、両院における常任委員会の構成で、各院とも、現在14の常任委員会があり、ほぼ同様の立法分野を担当している。さらに、第1議会期（1948年～1953年）から、多くの両院合同委員会が設けられ、両院の対等性という認識が強められた。第二は、両院の議会期の終了が一致させられたことである。当初は現在と違って両院の任期が異なっていたが、下院の任期満了による改選に合わせた上院の繰上げ解散により、同時に選挙が行われていた。その後、1963年の憲法改正により両院の任期が5年に揃えられ、これ以来、繰上げ解散が行われた場合はすべて、憲法第88条が1議院のみの解散も定めているにもかかわらず、両院が解散されている。第三に、議長、副議長、幹事及び会計幹事からなる各院の議長団の構造とともに、これらの職の選出方法及び権限がほぼ同様である。さらに、各委員会及び各審査会（giunta）の指導部の構造もよく似ている。第四は、両院の事務局について、その組織と

職員の主な特徴が相似している。

2 見直しに関する議論の動向

さて、この両院の対等性を、議会の非効率性、また政治的対立と相俟って議会の機能不全をもたらす一因として問題視する議論も従来から多く、1985年には、制度改革両院合同委員会により、主として、立法機能を下院に、政府統制機能を上院に与えるという両院の機能分割が提案されていた。また、1997年に中道左派政権の下で設置された憲法改正両院合同委員会による憲法改正案においても、下院には立法における大幅な優越や政府の信任・不信任を行う権能を認める一方、上院には憲法裁判所判事、最高司法会議構成員等の選任権や地方議員も加えて地方自治関連法案を審議する特別会議を認めるなど、対等性が見直しが進められていた。しかし、いずれの案も実現には至らなかった。これに対して、2005年11月に議会で可決され、翌年6月の国民投票により否決された中道右派政権による憲法改正案は、上院に地域代表としての性格を付与するとともに、下院優位の二院制を導くものであった。その骨格¹⁷は、まず、上院を連邦上院とし、252名の上院議員は、各州においてその州議会選挙と同時に普通・直接選挙で州を基礎として選出される。次に、両院の権能については、立法に関して、原則として各院のみで審議を行う法案と両院で審議を行う法案を区分し、首相の信任・不信任に関しては、下院のみにその権能を与えている。連邦上院は、原則として、国と州の競合的立法事項における基本原則の確定に関する

法案について審議を行う。2008年総選挙に際しても、両院の対等性が見直しと連邦上院の設置という点では、与野党間で一致が見られた。

おわりに

以上の議会に関する規定及びそれを取り巻く動向の検討からは、次のことがいえる。まず、戦後、ファシズム期の反省に立って構想された、コンセンサス型の原則に基づく諸制度は、80年代末までにその弊害を明らかにし、さらに90年代初頭には、そこに未曾有の政治・経済危機が重なった。そこで、90年代半ば以降、選挙制度改革等を介して、多数決的性格を備えた政治システムへの移行が模索されている。議会においては、特に立法機能の面でその影響が強く及んでおり、立法過程における政府の優位が強まっている。ただし、それを規律する憲法や下院規則等の規定が決定的に変化したとはいえ、伝統的なコンセンサス型の要素も残存している。他方、政府統制機能の面では、より早くから野党が従来の手段を通じて一定の役割を果たしてきた。こうした状況から、国会議員選挙制度の見直しや立法（機能）の向上を目的とする措置の促進とともに、二極制の下での多数決型政治システムへの移行に対応した、野党の役割をはじめとする制度自体のさらなる見直しが必要といえよう。一例として、影の内閣を憲法及び議院規則において制度化すること¹⁸などが考えられる。加えて、両院機能の再検討や、本稿では紙幅の関係で触れられなかったが、議員定数削減や議員年金の見直し等「政治のコスト」削減も現在の重要課題となっている。

¹⁷ より詳細な改正内容については、拙稿「上院改革『相違がなく対等な二院制』の見直し」『ジュリスト』第1283号（2005.2.1）p.178.参照。

¹⁸ Andrea Manzella, Le riforme che servono al paese, *La Repubblica*, 19 maggio 2008, p.21.

【参考文献】

- Giliberto Capano and Marco Giuliani, The Italian parliament: In search of a new role?, *Journal of Legislative Studies*, 2003 (2), pp.8-34.
- Maurizio Cotta e Luca Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, il Mulino, 2008.
- Maurizio Cotta and Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy*, Oxford University Press, 2007.
- Chiara De Micheli e Luca Verzichelli, *Il Parlamento*, il Mulino, 2004.
- Luigi Tivelli, L' inflazione normative, *Il Mulino*, 2008 (3), pp.479-487.
- 井口文男 「イタリア共和国憲法」 初宿正典・辻村みよ子編 『新解説世界憲法集』 三省堂 2006年 pp.109-142.
- 衆議院議事部資料課編 『イタリア共和国議会 下院規則・上院規則』 1985年

ロシア連邦議会の現状と問題点

慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻

中馬 瑞貴

はじめに

1993年憲法に基づいた現在のロシア議会制度は成立からわずか15年しかたっていない。しかし、エリツィン政権期に見られた大統領と議会の対立、プーチン政権期における与党の大躍進、2007年12月から下院選挙の完全比例代表制への移行など、ロシアの議会制度には注目すべき点がある。本稿では特に、立法・執行関係、下院の制度的特徴、上下院関係に焦点を当て、現在のロシア連邦議会制度の特徴や問題点を考察する¹。

ロシアの統治機構と連邦議会：立法府
執行府関係

1 大統領の権限

ロシア連邦は国家元首である大統領と立法機関である連邦議会の国家院がどちらも国民の直接選挙によって選ばれる二代表制を採用している。そのため、大統領と議会多数派の支持基盤が同じであれば、双方のあいだに協調関係が生まれるが、支持基盤が異なると対立が生じ、政治運営が難しくなることがある。

1993年12月に採択された連邦憲法によると、現在のロシアでは大統領権限が強い政治体制になっている²。特に議会との関係に注目す

ると、大統領には以下のような権限がある。

- ・ 政府議長 (= 首相)³ 候補の提案
- ・ 下院の解散権
- ・ 法律を発効するための署名
- ・ 法案発議権
- ・ 連邦憲法および連邦法に反しない限りでの大統領令および大統領命令の公布

ロシアでは大統領も行政権を持ち、行政権を率いることができる。同時に、法案の発議や大統領令の発行によって立法機能の一部も果たすことが可能である。

表1を見ると、野党であるロシア連邦共産党の会派が議会の多数派を占めていた第2期下院で特に大統領による拒否権行使の頻度が高かったことがわかる。一方、第3期以降は与党会派(「統一」や後の「統一ロシア」)が議席を増やしたため、議会と大統領とのあいだで政策をめぐる対立が減少し、法律の採択に拒否権があまり行使されていない。ただし、プーチン政権では、大統領および政府発議の法案が増えているということも、大統領拒否権の減少に関係していると考えられる。

限が弱く、最高議決機関である人民代議員大会 - 最高ソヴィエトが優位にあった。新憲法制定に向けて大統領権限を強化したいエリツィン側と立法府の権限強化を目指す最高ソヴィエトとの間で起きた対立は最も激しい大統領 - 議会対立であった。この時期の大統領と議会の対立や憲法制定過程については上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治 エリツィンからプーチンへ』や Andrews, T. Josephin, *When Majorities Fall: The Russian Parliament, 1990-1993*, Cambridge University Press, 2002 が詳しい。

³ ロシア語での正式名称は「政府議長」であるが、わかりやすさを考慮し、本稿では以下、「首相」という表現を用いる。

¹ 「ロシア連邦議会」は「国家院」と「連邦院」で構成される二院制を採用している。正式名称ではないが、本稿ではわかりやすさを考慮して、国家院を下院、連邦院を上院と呼ぶこともある。

² 1990年6月にソ連邦ロシア共和国で大統領制が導入されてから1993年憲法成立までは大統領の権

表1 下院採択法案に対する大統領の拒否権行使

	第2期 (1996～1999)	第3期 (2000～2003)	第4期 (2004～2007)	第5期 (2008年春)
下院提出法案 (下院で審議された法案)	4034 (1662)	4327 (1946)	4807 (2715)	665 (502)
下院採択法案	1045	781	1087	167
大統領による署名	741	772	1076	122
大統領による否決	201	41	10	0

下院HP (www.duma.gov.ru) を基に筆者が作成。

*法案：連邦法（条約批准のための連邦法を含む）憲法的意義を有する法、これらの法への修正法。

**下院が前会期で採択した法律を次の会期で大統領が署名することもあるので、<大統領の署名した法律+否決した法律=下院採択法案数>にはならない。

大統領が政策の実現を望む場合、法案を提出する代わりに、大統領令を公布することができる。エリツィン大統領もプーチン大統領も大統領令を頻繁に利用した。エリツィン大統領は、対立する議会を迂回するために経済・社会政策から政治システムに関するものまで、多くの大統領令を公布した。その数は、1994～1995年に443、1996～1999年に1005である⁴。プーチン大統領も大統領就任直後に国家の最重要課題の1つとして掲げていた連邦制度改革の実施に際して、連邦法ではなく大統領令を利用することがあった。89連邦構成主体を7つに分けて連邦管区とし、各管区に大統領全権代表を配置したことや地方首長から成る国家評議会を設置したことなどが代表的な例である。大統領令に対して議会は拒否権を持たないため、大統領にとっては法案を通過させるよりも大統領令を公布する方が政策を容易に実施できる。ただし、大統領令は連邦法の規定に反することはできず、大統領令によって既存の法律に修正を加えることはできない。そのため、法律の整備が進むに連れて、大統領令の活用範囲が縮小していくということになる。

⁴ Haspel, Moshe, Thomas F. Remington, and Steven Smith, "Law-making and Decree Making in the Russian National Policymaking", *Post-Soviet Affairs*, Vol.22, July-September 2006, No.3.

2 議会の権限

このような強い大統領権限に対して、連邦議会がある程度の抑止権限を持つことで、立法府と執行府の権力のバランスを維持している。議会が持つ権限は以下のとおりである。

- ・大統領による首相候補の承認
- ・大統領による法案拒否を上下両院の3分の2以上の賛成で覆することができる。
- ・大統領に対する弾劾発議権

議会が大統領推薦の首相候補を覆した例として、プリマコフ首相の就任がある。1998年8月にロシアで金融危機が起きた後、エリツィン大統領は当時のキリエンコ政府を総辞職させた。エリツィンは前首相であったチェルノムイルジンを首相候補に提案したが、下院は大統領提案を2度拒否した。首相候補が3回目に拒否された場合、大統領はその候補者を首相に任命し、下院を解散することができる。しかし、金融危機による経済混乱の中で、下院を解散し、総選挙となれば、大統領および政府を批判する野党の議席がさらに増える可能性が高かったため、エリツィン側は解散を避けたかったと考えられる。結局エリツィン大統領はチェルノムイルジン候補を取り下げ、下院が提案したプリマコフ外相（当時）を首相候補者として提案し、下院の承認を取り付けた。

ただし、このような大統領に対する議会の抑制が行使された例はロシアではまだ少ない。たとえばエリツィン政権期にたった1度提起された大統領に対する弾劾発議は議会内で多数決による同意を得られず、失敗に終わった。

3 議会と政府

立法府 - 執行府関係という点では、議会と政府の関係も重要である。たとえば、ロシア下院は政府不信任案の提出権がある。また、政策を実施するための法律の作成や予算の決定を行うのも連邦議会であるため、政府は政策実施に際して下院に対する譲歩や妥協が必要である。

ロシア連邦政府には18の省があり、憲法第83条第5項の規定により政府副議長（＝副首相）連邦大臣の任命および解任は大統領の権限である。大統領直属の5庁、2局が存在し、首相直属の5庁4局が存在する。それ以外の庁や局は各章の従属下にあり、合わせて29庁、29局⁵が連邦政府を構成している。

「政府法についての憲法的意義法」第32条により、「大統領は、大統領令および大統領命令により、国防、保安、内務、外務、緊急事態の諸問題を管轄する連邦省およびその他の連邦執行権力機関の活動の方針を定める」と規定されている⁶。つまり、大統領がこれらの国家に重要分野の執行権を有している。首相はより国内的な社会・経済問題に関する執行権を行使することがロシアでは慣習的に続いている。執行府の中でも大統領の権限が相対的に強いことが明らかである。

⁵ 2008年7月29日現在。連邦政府HP (www.government.ru)

⁶ 2004年6月19日付憲法的意義を有する連邦法No.4「『ロシア連邦政府についての憲法的意義を有する連邦法』への修正について」(ロシア連邦法令集No.25、2004年6月21日号)

このようにロシアの統治機構は、潜在的に執行府と立法府が対立関係に陥りうる政治体制であり、全体としては大統領が強大な権限を持つ。しかし、野党が多数派を占めた第2期国家院では、議会が大統領の権限を抑制することも見られた。ただしこれらの対立に対して、憲法制定以前の1993年10月に起きたような武力対立はもちろん、大統領弾劾のような強制的に相手を押さえ込む手段は使われず、妥協や譲歩を交えた調整が行われた。その後、1999年の選挙で与党「統一」が共産党と数議席差に迫る勢いを見せ、2003年12月選挙では「統一ロシア」が3分の2以上の議席を獲得して圧勝した。このように大統領支持政党「統一ロシア」が議会で多数派を占める最近では、法案をめぐる立法府と執行府の対立が減少し、政策の実現性が向上している。

ロシア連邦議会国家院の特徴

1 政党と会派

ロシアの下院議員は、第4期国家会議まで、政党に所属しているか無所属かに関わらず、政党に基づく会派や独自の議員グループを形成し、そこに所属することが可能であった。下院規則では、小選挙区選出議員であれ、比例代表選出議員であれ、当選後、所属していた政党の会派に所属しなければならないという決まりはなかった。そのため、選挙に参加し、議席を獲得した政党とそれに基づく院内会派を構成する人数が異なる場合がある。たとえば1999年12月の選挙ではロシア連邦共産党が113議席、「統一」が73議席を獲得した。しかし、その第3期下院ではロシア連邦共産党院内会派の所属議員は86、「統一」の院内会派の人数は84であった。

表2 下院で多数派を占める会派とその割合

	第1会派	当選者 / 会派人数	第2会派	当選者 / 会派人数
第1期 (1994 ~ 95)	「ロシアの選択」	64 / 73 (16.22%)	ロシア自民党	64 / 59 (13.11%)
第2期 (1996 ~ 99)	ロシア共産党	157 / 146 (32.44%)	我が家 - ロシア	55 / 66 (14.67%)
第3期 (2000 ~ 03)	ロシア共産党	113 / 86 (19.11%)	統一	73 / 84 (18.67%)
第4期 (2004 ~ 07)	「統一ロシア」	223 / 306 (68.00%)	ロシア共産党	52 / 48 (10.67%)
第5期 (2008 ~)	「統一ロシア」	315 / 315 (70.00%)	ロシア共産党	57 / 57 (12.67%)

*下院HP (http://www.duma.gov.ru/100let/4_2_1.html) で公表されている議席数に基づいて作成。

ロシアの下院では完全比例代表が導入される2007年12月の選挙まで、無所属候補の議員が当選する割合もかなり高く、その数は、第1期110 (24.44%)、第2期77 (17.11%)、第3期114 (25.33%)、第4期67 (14.98%)であった。そのうち院内会派や議員グループに所属せず、当選後も無所属であり続けた議員は第1期からそれぞれ15、22、15、20にすぎない。つまり残りの議員は自分たちで議員グループを作るか、政党に基づく会派に所属していた。各政党はこれらの無所属議員を取り込むことで、院内会派の議席数を増やし、立法過程を有利に進めることができるようになる。

ただし、表2からわかるように、エリツィン政権期は、野党が議会最大の会派であっても、下院で過半数を超えていたわけではなかった。一方、プーチン政権期と並行する第3期以降、親大統領政党である「統一」は当初、第2党であったが、「祖国 - 全ロシア」「国民議員」「ロシア地域」と連合を組み、合計で234議席 (52.00%) となった。その後、第4期では「統一」と「祖国 - 全ロシア」が合併した「統一ロシア」が法案採択に必要な過半数はもちろん、上院や大統領の拒否権を覆したり、憲法改正に必要とされる3分の2以上の議席を単体会派で有している。

この院内会派の構成や議会内での影響力に変化をもたらすと考えられるのが新しい選挙

制度の導入である。2005年5月18日付の選挙法改正で下院選挙制度に大幅な変更が行われた⁷。それまでロシアの下院は定数450のうち、小選挙区で225、比例代表で225ずつ国民の直接選挙で選ばれていた。新しい選挙制度では、すべての下院議員が、政党の提出する候補者名簿に基づき、連邦全体を一区とした比例代表制で選出されることになった。つまり、無所属議員の立候補は認められない。また、議席を獲得するために必要な最低得票率が5%から7%に引き上げられた。さらに、院内会派に加わる議員は、これまでのように自由に会派を選べるのではなく、選挙時に自分の名前をその名簿に掲載した政党の会派メンバーになることも義務付けられた。比例代表制による選挙は小選挙区に比べると小さい政党にも有利であり、本来は多党制の議会を生み出しやすい。これは同時に、小政党が乱立し、議会内の意見調整が難しくなる。小政党の乱立を防ぐために、議会での議席獲得に必要な最低得票率というハードルを5%から7%に引き上げたことで、小政党にとっては議席獲得が難しくなった。実際、7%のハードルを越えるのは容易ではない。2007年12月の選挙には、選挙管理委員会に登録されている14政

⁷ 2005年5月18日付連邦法No.51「ロシア連邦連邦議会国家院議員選挙について」(ロシア連邦法令集No.21、2005年5月23日号)。

党のうち、11政党が参加した。そのうち得票率7%以上というハードルを越えた政党は、統一ロシア(64.30%、315議席=70.0%)、公正ロシア(7.14%、38議席=8.4%)、ロシア自由民主党(8.14%、40議席=8.9%)、ロシア共産党(11.57%、57議席=12.7%)の4政党であった⁸。

完全比例代表制に移行した2007年12月の下院選挙では、統一ロシアが圧勝することは当然と考えられていた。しかし、実際に統一ロシアが獲得した議席数は、前回の選挙とそれほど大きな差はない。共産党やロシア自由民主党も議席を伸ばしている。

ロシアでは今まで安定した与党が存在してこなかった。現在「統一ロシア」が圧倒的多数の議席数を獲得しているが、それもまだ2期目である。今回の選挙制度改革は、これまで脆弱であった政党制を強化することが目的であると言われている⁹。また、同時に野党の弱さも問題の1つである。ロシア共産党や自由民主党は連邦議会設置以来常に議席を確保してきているが、一時期、大躍進を遂げた右派勢力同盟やヤーブラコといった自由主義的、民主主義的志向を持った政党が衰退している。1度の選挙で新しい制度を評価することはできないが、ロシアの議会制度に何らかの影響を及ぼしていこう。

2 委員会制度

ロシア下院の立法過程の特徴として「委員会制度」がある。ロシアでは法案の先議権は下院にあり、提出された法案は最初に下院評議会¹⁰で審議される。評議会の会合で法案審

議を担当する委員会が決定されると、担当となった委員会で詳細に検討・議論が行われる。そして委員会の代表がその議論の内容や法案の問題点について本会議で報告する。委員会が法案の審議を不要とみなし、法案提出者に戻すことを本会議で提案することも可能である。

ロシアの立法過程において委員会の果たす役割は大きく、委員会の委員長をどの会派の議員が務めるかということは1つの重要なポイントである。特にエリツィン政権下では単独で過半数を占める会派が存在しなかったため、法案採択に有利な立場をとるために、委員会の委員長ポストを占めていることが大きな影響力を持った。会派間の委員長ポスト争いを解消するために、新たな委員会が作られるということもあった。

第1期下院では23、第2期28、第3期28、第4期29の委員会が存在した。第5期下院選挙前に委員会の数を減らすことについての提案が出されたが、結局現在は32の委員会が設置されている。それぞれの委員会は委員長、第一副委員長(1~2人)、副委員長(3~7人)、その他の委員で構成される。原則としては1つの委員会で12議員以上、35議員以下であるが、この条件を満たしていない委員会もある。

委員長や副委員長は全下院議員による投票で決定する。第4期下院では委員長ポストをすべて「統一ロシア」会派の議員が占めていた。現在の第5期では、統一ロシア以外の政党はそれぞれ2人ずつ委員長ポストを獲得している。ロシア共産党が民族問題委員会と産

会派のリーダーと審議権を有する委員会の委員長によって構成されている。1つの会派から議決権を持った議員が1人以上いない場合のみ会派のリーダーが議決権を持って下院評議会に参加できる(下院規則13条2-1)。

⁸ 「コメルサント・ヴラスチ」2007.12.10、21頁。

⁹ 「エキスペルト」No.2、2008.1.14-20、12頁。

¹⁰ 下院評議会は、議決権を持つ下院議長、副議長、

業委員会、ロシア自由民主党が青年問題委員会とC I S問題・同胞関係委員会、公正ロシアが女性・家族・児童問題委員会と科学・ハイテク委員会であり、残りはすべて「統一ロシア」の議員である。共産党、公正ロシア、ロシア自由民主党の議員が委員長となったのは、どれも社会政策に関連する委員会であり、一部の報道では、あまり重要な影響力を持たないポストであると伝えられている¹¹。下院の多数派を占めるだけでなく、委員長ポストも多数を占めることで現在、「統一ロシア」は下院の立法過程において圧倒的に優位な状況にある。

上下院関係

1 上院の構成

ロシア議会は選出方法が異なる上院と下院で構成されている二院制の議会である。下院は国民の直接選挙で「選出される」のに対して、上院は、連邦構成主体の代表2名で「構成される」¹²。上院が地方の利益を代表する二院制は、連邦制国家においてよく見られる制度であり、これによって、中央の政策決定過程に地方の利益を反映させることが可能である。

憲法制定当時、ロシアには89の連邦構成主体が存在したため、上院の定数は178名であった。しかし、2005年以降、構成主体の合併

が進み、現在は83に減少したため、上院の定数にも変動があり、2008年7月31日時点で164人が上院を構成している¹³。

1993年12月に新設された上院は、例外的に国民の直接選挙が実施された。各連邦構成主体を1つの選挙区とし、連記制で2人の地域代表が選出された（任期2年）。その後、1995年12月5日付「連邦会議編成法」が制定され、連邦構成主体の立法府議長（以下、「地方議長」と呼ぶ）および行政府長官（以下、「地方首長」と呼ぶ）が自動的に上院のポストを占めるようになった。

しかし、2000年8月5日付「連邦会議編成手続法」によって、地方議長および地方首長は自動的に上院構成員になるという特権を失った。各連邦構成主体の立法府代表は地方議会で任命され、執行府代表は地方首長によって任命された後、地方議会の承認によって決定される。こうして選ばれた上院構成員が、実際には代表している構成主体の出身ではないということがある。地方首長もその構成主体出身でない人物が就任する例もあり、地元出身者がある地域を代表することは不思議なことではない。連邦中央において影響力のある人物が構成主体の首長や上院構成員を務める方が構成主体の発展に有利にはたらくこともあるだろう。しかし、地方の利益を代表するという上院の役割や意義は以前と比べて変化しつつある。

地方議長や首長が上院構成員を務めていた

¹¹ 「コメルサント・グラスチ」No.3, 2008.1.28, p15-20.

¹² 憲法の規定によると、下院は450人の「議員（deputy）」で構成され、国民から4年の任期で「選出される（be elected）」のに対して、上院は地域を代表する「構成員（member）」から「形成される（be formed）」。つまり、憲法は上院については選挙による選出を前提としておらず、「議員」という言葉も使われていない。

¹³ 欠員となっているのが、カルムィキヤ共和国と沿海地方の立法代表、オムスク州とスヴェルドロフスク州の執行代表である。また、チタ州とアギン・ブーリャチア自治管区が合併したザバイカル地方からは新しい上院代表がまだ選出されず、チタ州とアギン・ブーリャチア自治管区の代表であった上院構成員各2人ずつ計4人が権限を継続している（上院 HP：www.council.gov.ru 2008年7月29日現在）。

ときに比べると、中央における上院の権威が低下するとも考えられる。しかし他方、彼らは地方での職務が忙しく、上院での活動には時間的制約があり、上院の会合は月に1、2度しか開かれていなかった。制度改正により、上院構成員が専任議員となることで、上院の立法活動やそのほか政治過程への活発な関与が期待できる。

2 上下院の対立の構図

政党・院内会派に基づいて政策決定が行われる下院にはさまざまな政治勢力が存在するが、上院では会派の形成が禁止されている¹⁴。また、すでに述べたようにロシアの上院は党派性を持たないため、日本で現在起こっているような上下院で多数派を占める政党が異なるという意味での「ねじれの関係」に陥ることは現行制度上はありえない。しかし、これは下院と上院の間で法案の採択に衝突が生じないということの意味するわけではない。ロシアの場合、下院と上院の対立、また大統領と上院の対立が中央と地方の対立を意味する。特に中央と地方の対立が目立ったエリツイン政権期には地方の利益・権限に関する法案や連邦制に関する法案について、上院が拒否権を利用し、法案成立を妨げることや地方に有利な法律への修正を求めることがあった。たとえば、1995年6月21日に採択された「下院選挙法」では小選挙区と比例代表の選出議員数の配分をめぐって上下院の対立が見られた。下院は小選挙区と比例代表を各225名ず

つとする案を採択したのに対し、上院は300と150にすることを要求した。下院が採択した法案を上院が二度拒否し、さらに大統領も二度署名を拒否した。最終的に一部修正が加えられたものの、下院が提案した小選挙区と比例代表が225名ずつという案が受け入れられた。下院選挙法は最終的には下院の選挙法であるということから上院が下院案を呑むことになったと考えられるが、上院の提案に下院が応じた例もある。1999年6月24日に採択された「権限分割一般原則法」は、これまで中央と地方の間の権限分割が、各構成主体ごとに個別に行われていたのに対して、統一のルールを与えた法律である。上院の審議ではこの法律に対して多くの不満が挙げられ、中にはこのような法律そのものが不要であるという主張もあった。この法案は下院選挙法と同様に、上院で二度否決され、両院協議会が開催された。この両院協議会が決定した法案は上院の不満を解消する内容となり、大統領も一度署名を拒否したものの、2年以上かけてようやく法律が成立した。

このような上下院の対立はエリツイン時代で頻繁に起こっていたものの、現行制度の下では、下院を通過した法案が上院で拒否されるという例は減少している。地方の政策や連邦制に関する法案についてでさえ、中央の出した政策が上院の抵抗なく通過している。

まとめ

最後に、本稿でまとめられるロシア議会の制度的特徴として次のようなことがいえる。

- ・1993年憲法に基づくロシアの政治体制では、議会と大統領・政府の間に対立関係が生じることがある。
- ・全体として大統領が強い権限を持つが、議会も抑制権限を持つ。

¹⁴ 2002年1月30日付ロシア連邦議会連邦会議規則3条3項は「連邦会議において形式化された党派、議会連合の形成、さらに政党のためのあらゆる活動の組織および実施は認められない(2008年6月18日付ロシア連邦会議決定により修正)」とされている。

- ・ロシアの上下院関係では日本の与野党間で起こっているような「ねじれ」現象が生じることはない。上院が地域代表であるため、その関係は、ロシア連邦における中央と地方の対立を反映することがある。

また、1990年代のロシア議会では小政党の乱立や頻繁に起こる多数派の交代など、立法活動を妨げうる状況が生じていた。特に親大統領政党は安定せず、現在圧倒的多数を占める「統一ロシア」でさえ、多数会派としてまだ2期目を迎えたばかりである。最近の選挙制度の変化や政党法の修正が今後ロシアの議会制度や政党制にどのような影響を与えるか、さらに分析が必要となるだろう。

これらの特徴はロシア議会の1側面に過ぎないが、現行のロシア議会を理解する上で重

要な点である。5期目を向かえたロシア議会は、さまざまな問題を抱え、制度としてのどの程度確立していると言えるのか難しい点もある。しかし、その一方、1990年代の大統領や上院と下院との対立は収まり、立法機能がスムーズに進むようになってきている。国家建設にとって基盤となる法律の制定は重要であることから、そのような傾向は肯定的に受け入れるべき点でもある。さまざまな対立がなく、一元的に政治過程が行われていることを、大統領の強権、さらにはプーチン大統領の権威主義としてまとめられることもあるが、制度的変化と歴史的経験がロシアの議会制度を発展させ、その機能を発揮するようにもなっていると見えるだろう。

【参考文献】

- ・上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治 エリツィンからプーチンへ』財団法人 日本国際問題研究所、2001年
- ・中村裕『ユーラシア・ブックレット No.2 ロシアの議会と政党』東洋書店、2000年
- ・皆川修二『ロシア連邦議会 制度化の検証 1994 - 2001』溪水社、平成14年
- ・横手慎二『現代ロシア政治入門』慶應義塾大学出版会、2005年
- ・横手慎二・上野俊彦編『叢書 21COE-CCC 多文化世界における市民意識の動態 41 ロシアの市民意識と政治』慶應義塾大学出版会、2008年
- ・社団法人 ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所『ロシアの経済関連の法整備状況 法律制定の過程』1997年3月
- ・Andrews, T. Josephin, *When Majorities Fall: The Russian Parliament, 1990-1993*, Cambridge University Press, 2002
- ・Haspel, Moshe, Thomas F. Remington, and Steven Smith, "Lawmaking and Decree Making in the Russian National Policymaking", *Post-Soviet Affairs*, Vol.22, July-September 2006, No.3, pp. 249-275
- ・Remington, F. Thomas, *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, Yale University Press, New Haven & London, 2001
- ・Ryabov, Andrei, "Legislative-Executive Relations", Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov, *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2004
- ・Smith, S. Steven and Thomas F. Remington, *The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001

イギリス議会下院の現状について

東洋英和女学院大学講師

岩 切 大 地

イギリス議会下院をめぐる憲法的背景

1 イギリス議会下院と議会主権原則

イギリス憲法における基本的な原則である議会主権原則は、国王、貴族院（上院）、庶民院（下院）の三者の合意によって制定する議会制定法（法律）の優位を意味する。1689年の名誉革命以降、この原則が確立してきたとされ、19世紀以降にこの憲法モデルが強調されるようになり、かつ一般的に受容されるようになった。

議会主権原則の下、議会は政治的にも、法的にも、イギリス統治の中心であることを標榜してきた。そして、このような立場の根拠は、次第に民主制に求められるようになるとともに、それに伴い議会の内部で、下院の優越的地位が確立された。すなわち、19世紀以降、民主制の機運が高まり選挙権が拡大するに伴い下院の優越的地位がより磐石となり、また、国王の権限は憲法習律や議会制定法によって制約されるとともに、下院の信任に基づく内閣という統治形態が確立されてきた。その結果、法的な主権は議会に、政治的な主権は国民に、といわれるように議会制が民主制と不可分のものとして理解される中、まさに国民を代表する下院はこのような議会制の要となっている。

他方、現代イギリスを取り巻く状況は、EU加盟、欧州人権条約の導入、地方分権、公的サービスの外部委託、首相の大統領化現象などに見られるように、主権的議会が事実上必ずしも中心的な決定者ではない領域が生じ

つつある、という状況である。この状況の下、議会とりわけ下院は、自らが持つ憲法上の機能を、いかにして有意義かつ効果的に果たすかが大きな課題であるといえる。

2 イギリス議会下院と議院内閣制

イギリス庶民院議員（MPs）は、小選挙区制の選挙によって選出される（the first past the post と呼ばれる）。このため、下院では、総選挙における政党別の得票率にもかかわらず二大政党のどちらかが多数の議席を占めることが容易となり、議会の信任を必要とする内閣としては安定した政権基盤を下院に得ることが比較的容易となる。

下院で多数を得た政党は、政府を構成する際、10数名の閣内大臣の他、副大臣や政務官など合計約100名を政府の構成員として送り出すことになり、この点で政府と与党執行権との同一性が維持されることになる。さらに、議会で多数を占める自党議員を取りまとめる与党の「院内幹事（whips）」も政府の一員として、下院の議事日程や党議拘束の有無を決定することになる。このようにして、イギリス議会下院では強い政府＝強い与党による安定的な政権（あるいはいわゆる「選挙による独裁」）が実現されることになる。

サッチャー政権以降、特にブレア政権において、強い内閣という傾向性は強化されてきているといわれており、さらには首相の権限が大統領のそれに比して語られることも珍しくなくなっている。このことは、たとえば首相の議会への登院回数が減少していることに

も表れている。また行政権の中心が内閣よりもさらに首相（及びその周辺）に集中している、という事態も指摘されており、「中核的執行（core executive）」という概念でその分析が行われているところである。

議会による国家的政策策定へチェックを旨とする議院内閣制にとって、政府による政策決定の集中化や議会軽視、さらにはヨーロッパ統合や地方分権（devolution）などに伴う政策決定主体の分散化といった政治的状況の変化へいかに対応するかは、議会にとっても大きな課題である。本稿では、議会とりわけ下院が、このような変化する政治的背景にあってどのような対応を行っているのか概観する。

イギリス議会下院と政府

1 立法過程

(1) 法律案の事前審査

下院の運営は、院内幹事のトップである院内幹事長（chief whip）と、下院における政府の責任者である院内総務（Leader of the House）が行う。したがって、下院の議事運営においては、政府が主導権を握っている。さらに、政府は下院で、党議拘束に服する多数の議員の支持を、基本的には得ることができる。このような状況では、議会が審査する法律案は圧倒的に閣法ということになる。また結果的に、閣法は約9割以上が成立する。

このような状況の下で、近年、政府が法律案を議会に提出する前の段階で、法律案の草案を公表するという措置が採られている。これによって議会は当該法律案に係る政策決定に対して、比較的初期の段階で参加することが可能となるほか、立法の審査過程でも当該政策に対する理解を深めた上で審査を行うこ

とができる、といった利点があるといわれている。

法律案草案の事前審査は、1992年から97年まで政権を担当した保守党のメイジャー政権の時代から行われはじめ、現労働党政権もこの慣行を拡大してきている。特に現在、法律案草案の議会によるチェックは、省庁別委員会が主に担当するという体制が整っている。

1992年から97年にかけては、18本の草案が公開されたものの、議会として体系的な審査は行われなかった。しかし、1997-98年の会期から2003-04年の会期にかけてでは、42本の草案が公開されたうち、29本の草案が議会の委員会によって審査されている。この29本の草案のうち、下院の省庁別委員会が審査したものは17本、その他はアドホックな委員会や、上院と合同で設置する人権合同委員会などの合同委員会が審査した。

なお、省庁別委員会等による法案の事前審査の後、委員会はそれぞれの内容について報告書という形で勧告を行うことになるが、政府はおおむねこれを受け入れ、法案に修正を施しているといわれている。また、省庁別委員会の審査の作業は、2003年11月に創設され法律家・会計士・経済学者等によって構成される調査局（Scrutiny Unit）がこれを補佐している。

ただし、いかなる法律案の草案を公開するかは政府の判断にゆだねられているほか、それぞれの委員会での審査方式の統一如何など、法律案草案の事前審査には、今後の課題も指摘されているところである。

(2) 法律案審査を行う委員会の改革

イギリス議会の上下院では、三読会制がとられているが、第二読会の後に委員会審査の段階がおかれている。委員会審査では、条文の文言など詳細な修正について審議されるこ

とになっており、法律案の基本原則を拒否することはできない。

従来、法律案審査のための委員会は、通常は常設委員会（Standing Committee）であった。常設委員会は、アルファベットでAからHまでの名称が付けられるが、常設というネーミングとは逆で、個別の法律案ごとに組織される。それぞれの常設委員会は16名から25名で組織され、大臣、院内幹事、与党の平議員（バックベンチャー）、野党執行部議員（フロントベンチャー）、野党の院内幹事、野党の平議員というふうに、下院のミニチュアのような形で構成される。

その他、法律案審査のための委員会は、本会議場で行われる「全院委員会（Committee of the Whole House）」や、省庁別特別委員会などの特別委員会であることもある。なお、特別委員会は証人召喚権や文書提出要求権を有するが、常設委員会にはこれら権限は与えられていなかった。

2006年7月の庶民院現代化特別委員会による勧告によって、2006-07年会期以降、常設委員会は「一般法律案委員会（Public Bill Committees）」に名称変更されることになった。また、一般法律案委員会には、証人召喚権や文書提出要求権が与えられた。

なお、現代化委員会の勧告による改革により、上述の一般法律案委員会のほか、地域を扱う「拡大委員会（Grand Committees）」、第二読会手続を省略するための「第二読会委員会（Second Reading Committees）」、個々の委任立法を審査するための「委任立法委員会（Delegated Legislation Committees）」、ヨーロッパの文書を扱う「欧州常設委員会（European Standing Committees）」が、「一般委員会（General Committee）」という名称のカテゴリーでくくられることになった。

(3) 議事進行のタイムテーブル化

法律案審査の議事進行の予定は、与党の院内幹事と各野党の院内幹事との非公式な二者間協議で決められているほか、いわゆるギロチン動議（審議打ち切り、「時間配分（Allocation of time）」動議）により統制されることがある。これに対し、庶民院現代化特別委員会は、1997年に報告書で勧告を行い、以後試験的に「プログラム動議（Programme motion）」が実施されるようになった。プログラム動議は、2004年10月以降、恒久化されている。

プログラム動議とは、法律案の審査についてタイムテーブル化を図る目的で、第二読会の直後にあらかじめ提出されるものである。この点で、アドホックに行われるギロチン動議とは異なっている。

2 責任政府のための取組

(1) 委員会制度の簡単な歴史

歴史的には、イギリス議会における委員会は、国王に近いと目されていた議長が関与しない形で全院委員会を開いたことに端を発するといわれる。詳細な検討を行うことに少人数の会合は適しているものであり、そのような委員会の例は1400年代に見られるといわれる。1571年には法律案を委員会に付託する公式の記録があるほか、特定の調査を行う特別委員会は、チューダー朝やスチュアート朝時代の議会にもしばしば見られるといわれる。

(2) 省庁別特別委員会

イギリス議会下院において、国政調査権の中心的な行為主体は特別委員会である。これは、イギリス議会下院は、委員会に「審査」と「調査」を同時に授権しないことが原則となっており、特別委員会には「調査」が割り

当てられていることに由来する。

下院における特別委員会の中でも、省庁別特別委員会の役割は特に重要視されている。省庁別委員会は、1979年にサッチャー政権が成立した時の、議会改革の一環として設置された。

省庁別特別委員会は、党派的な対立によらずに特定の省庁を監視することができるようにする目的で設置されたものであり、その特徴は、議案の審査をしないこと、原則として構成員は平議員（バックベンチャー）に限られること、証拠を得る権限を有するが強制的に行使していないこと、政府監視の目的で調査を行っていること、が挙げられている。省庁別特別委員会の活動が特に重要であるのは、これが、拡大し専門化していく行政権の活動を政治の側から、民主制に則って統制するという庶民院の憲法上の任務を果たす具体的な場面になっているからである。また、イギリスのいわゆる「ウェストミンスター・モデル」、対決型・アリーナ型としての議会という姿が強調される憲法モデルにおいては、政府・与党対野党という図式が前面に現れるところ（特に議院の議場において。）、「平議員対大臣という対立軸」を中心に展開する特別委員会の仕事は、議会という憲法上の組織の政府統制という主要任務の強化につながる。

省庁別特別委員会が調査の上作成した報告書に対しては、これが議院に提出された後、政府は2ヶ月以内に何らかの応答をするということで、下院と合意している。しかし他方で、報告書が議院において討議に付される機会は少ないとの指摘もなされている。

(3) 省庁別委員会制度の改革

1997年の労働党政権以来、下院には議事手続改革のための庶民院現代化特別委員会（委員長は下院院内総務が担当。現在は

Harriet Harman である。）が設置されるが、現代化委員会は省庁別委員会を検討の対象とはしなかった。2001年までの議会期において、省庁別委員会の改革を主張したのは、特別委員会の委員長から構成される連絡委員会（Liaison Committee）であったといわれる。

連絡委員会の改革案は、政党の影響を排するために各特別委員会の委員を自らが選出すること、議院における報告書審議の機会を拡大すること、などの内容のものであった。そして2001年からの議会期においては、現代化委員会も改革に乗り出し、2002年の改革に結実した。2002年改革では、委員の選任について改革はできなかったものの、報告書の議院における討論の拡大や委員長への手当支給などのその他の改革は実現に移された。さらに、2002年以降、連絡委員会は6か月ごとに首相を出席させ、政府の政策と活動に関する質疑に答弁させることができるようになった。

なお、省庁別委員会制度を含めた委員会の改革は、現在も進行中のプロジェクトであり、今後の動向も注視する必要がある。

3 委任立法の審査

以下では、省庁別委員会以外の、特別委員会が特に重要な役割を果たしていると思われる領域について見ていきたい。まず、ここで取り上げるのは委任立法の審査に関する委員会の活動である。

イギリスでは、委任立法の成立の条件として議会の関与を求める例が多くある。議会の関与には大きく三つのパターンがあり、第一に議会による同意を要するもの（同意決議手続）、第二に議会による否決のない限り成立するというもの（否決決議手続）、第三に制定された委任立法の議会への提出のみを求め

るものである。なお、議会はこれら手続において委任立法を修正することはできない。

このような仕組みは、行政権特に 19 世紀末ごろから行政活動が拡大し専門化することにより委任立法が増大したのに伴い、両院による委任立法の統制を強化するための措置である。しかし、20 世紀後半以降、委任立法の数量は増加の一途を辿り、また委任立法を用いて法律を改正することを認める例（法律改正をも委任された権限のことを「ヘンリ八世権限」という）も頻繁にみられる一方、両院による統制の機会はあまり確保されていない。このような状況の中、両院の委員会の活用が望まれているところである。

(1) 個々の委任立法審査の補助にあたる委任立法両院合同委員会

議会両院による委任立法審査を補佐するものとして、下院と上院とで構成される委任立法両院合同委員会（Joint Committee on Statutory Instruments、審査委員会 Scrutiny Committee とも言われる）が設置されている。この委員会は、他の特別委員会と同様に証言や文書を得ることができるが、その任務は、政策的な内容を判断することではなく、委任立法が根拠法の権限内にあるかといった技術的な問題を審査することである。なお、財政関係の委任立法など、下院のみに提出される委任立法については、委任立法合同委員会の内、下院議員で構成される委任立法特別委員会（庶民院）がその任務に当たることになっている。

(2) 委任立法に関する討論の代替としての委任立法委員会

下院では、委任立法の審査を行う委員会として、委任立法委員会（Delegated Legislation Committees）がある。これは、

付託される委任立法ごとに委員が構成される委員会であり、一般委員会（以前の常設委員会）の一種である。その成立に議会両院の承認を必要とする委任立法が、委任立法委員会に付託される。また、議会両院の否決がなければ成立する委任立法については担当大臣の動議により、この委員会に付託される。

この委員会を設置する目的は、増大する委任立法の前に、議院が時間を確保できるようにすることにあった。1973-74 年の会期以降、名称の変更はあるが、設置され続けている。

(3) 「2006 年立法及び規制改革法」に基づく「立法改革命令」の審査

2006 年立法及び規制改革法（Legislative and Regulatory Reform Act 2006）は、立法による規制の緩和及び改善を、大臣の制定する「立法改革命令」によって可能にさせるものであり、ヘンリ八世権限を与えるものである。もちろんこの法律は法案段階から問題視され、結果的に、立法改革命令の制定に当たり通常の委任立法よりも大きな議会による関与が認められることになった。下院において、主に立法改革命令の審査に当たるのが、「規制改革委員会（Regulatory Reform Committee）」である。これは特別委員会である。規制改革委員会は、立法改革命令の草案を審査し、また、個々の立法改革命令審査の望ましい手続きについて勧告を行うことになっている。

(4) 貴族院における委任立法審査

貴族院では、「委任権限及び規制改革委員会（Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform）」という特別委員会がある。法律案の審査に当たり当該法律案が不適切に委任立法権を創設しようとしていないか、また、当該法律案が授権する委任立法に対し

て適切な議会の審査が想定されているかについて審査するほか、2006年立法及び規制改革法に基づく立法改革命令について報告することになっている。名称や任務の範囲の変更はあるが、この委員会は1992年から設置されている。

その他、2003年12月に設置された「委任立法内容委員会 (Select Committee on the Merits of Statutory Instruments)」は、委任立法の政策内容についても報告を行うことができる委員会として注目されている。

4 人権両院合同委員会の役割

1998年人権法は、イギリス国内に欧州人権条約の権利規定を導入した法律である。この法律においては、裁判所は、日本のような法律の違憲審査権（人権適合性審査）を行うことは認められていない。この点で、人権法は議会主権原則を維持するものである。したがって、裁判所はある法律が人権規定に違反すると宣言することはできても当該法律を違憲無効とすることはできず、人権規定に適合するよう法改正を行うか否かは、議会の判断にゆだねられることになる。

そこで、人権法と同時に、議会は人権両院合同委員会 (Joint Committee on Human Rights) を設置した。人権両院合同委員会の任務は、国内の人権にかかわる事項（欧州人権条約のみならず、人権規約のようなイギリスが締結する条約における人権も含まれる）法律案の検討などである。人権両院合同委員会の活動は高く評価され、議会による人権保障の可能性を示すものとしても注目されている。

5 ブラウン政権による議会改革の方針

2007年より政権を担当しているブラウン首相は、民主主義の強化を打ち出し、2007年7月に『イギリスの統治 (The Governance of Britain)』と題する提言書を発行した。この提言の中で、政府が「議会を政府への責任追及ができるようにする」ために議会を強化する必要性を主張していることが注目される。すなわち、国王大権（実質的には政府の権限）を制限し、海外派兵や庶民院の解散などについて議会の関与を増大させることや、政府の施政方針演説にあたる女王演説（その会期の立法の計画が述べられる）が行われる前に、議会にあらかじめ内容を伝え討議の機会を与えることや、さらに、省庁の年次目標を省庁別委員会で討議するのみならず議院の場でも討議できるようにすること等の改革が提言されている。今後の改革の動向が注目される。

イギリス議会の下院と上院

1 下院と上院の関係

14世紀に、貴族・僧侶が騎士・市民と別に会議を開いて以来、上院と下院とは対等な存在だったが、租税についての下院の優位は15世紀から認められていた。また、19世紀の選挙制度改革により、貴族による庶民院議員への影響力が低下し、民主制に裏付けされた下院の政治的発言力は次第に強まってきた。そして19世紀末から20世紀初頭にかけて、自由党が多数を占める下院と上院との対決が頂点に達し、この対決は「1911年議会法 (Parliament Act 1911)」によって終結することになった。つまり、上院は金銭法案については下院に対抗できないほか、一般の法律

案についても上院の抵抗は時間的なものに限られる(二会期の抵抗が可能)ことになったのである。そして1949年には下院の優位はさらに強化されることになった(一会期だけの抵抗が可能)。

また、1945年以降の労働党政権時に、上院で多数を占める保守党のリーダーであったソールズベリ卿は、政府がマニフェストで掲げた法律案については、上院はこれを否決しないという考えを示したことにより、「ソールズベリ慣行(Salisbury convention)」が成立した。下院に対する上院の従属性はこのようにして、法的にも、習律的にも確認されている。

2 上院改革の動向

上院議員の選出に関する改革は、「1958年一代貴族法(Life Peerages Act 1958)」による、任命された一代貴族の議員を導入して以来、大きな改革はなされてこなかったが、ブレア政権による改革は大きな変化をもたらした。

1997年以降、労働党はマニフェストで上院改革という課題を示してきた。そして、その第一弾が「1999年貴族院法(House of Lords Act 1999)」に示された。この法律は、上院から大部分の世襲貴族の議席を失わせた。この法律以降、現在の上院に世襲貴族は92名(うち、保守党48名、労働党4名、自民党5名、クロスベンチャー33名)いる状況になっている。

これ以降、労働党政権はさらに、上院を完全民選あるいは部分的な民選の議院にするための方策をとり続けてきた。最近では、下院は2007年3月に、上院の構成を完全民選あるいは80%の民選と20%の任命制との組合せとすべしとの決議を行っている。他方で、

上院の側で同時期に採決された決議では、完全任命制が支持されている。このように、上院議員の選出方法については、議論が平行線を辿っている状況である。なお、2008年7月に、政府は『民選の第二院(An elected second chamber)』と題する政府白書を提出し、再び上院改革への意欲を示している。

その他、上院に関する大きな改革としては、「2005年憲法改革法(Constitutional Reform Act 2005)」が挙げられる。この法律は、実質的なイギリスの最高裁であった上院の司法機能を廃止し、2009年10月に新たに最高裁判所を設置することとなっている。また、古来の官職である大法官(Lord Chancellor)を上院議長としての機能を失わせ、また司法部からも切り離してもいる。

3 上院改革と憲法習律の位置付け

ブレア政権による上院改革は、絶対多数を占める党派が存在しない上院をもたらすことになったとともに、上院の活動をより積極的にしたといわれている。たとえば、上院における憲法委員会(2001年に設置)や委任権限委員会、欧州連合委員会などの、国政の重要事項に関する調査を行う特別委員会は、多くの報告書を提出し政府に影響を与えている。

また、下院と上院の間での、法律案をめぐる対立については前述の通り、法的にも(1911年及び1949年議会法)憲法習律的にも(ソールズベリ慣行)生じ得ないところであるが、しかし上院の改革が進展し民選の議員によって構成される議院になった場合、習律の見直しを図る必要があるほか、そもそも第二院の役割は何かという議論が出てくることになると考えられる。さらに、委任立法に関して、2000年に上院が大ロンドン市選挙

規則を否決しその制定を妨げた例があり、この点をめぐっても検討が行われているところである。今後とも、これらの課題を扱う「習律に関する合同委員会 (Joint Committee on Conventions)」の活動が注視される。

イギリス議会下院と国民 議会ホームページについて

会議が公開されることは、国民への情報提供や、政府への説明責任追及の強化につながる。この意味では、会議の公開は、議会の側での積極的な情報公開が行われるべきことも含んでいるといえよう。イギリス議会とメディアの関係について以下に概観する。

イギリスでは、まず、ハンサードと呼ばれる公式の会議録が出版される。19世紀にハンサード氏が議会レポートを発行したのが始まりである。

次に、会議の報道については、1920年代にBBCが議会の放送を試みたが、実現しなかった。その後、1966年に報道への動きが見られ、1968年に上院の試験的な報道が行われた。1978年には両院でラジオ放送が行われる。その後1985年以降上院のテレビ放送が行われ、下院では1988年にテレビ中継を

認め1989年に開始された。

さらに、近年のインターネットの利用は目覚ましい。現在、イギリス議会のホームページは、組織としての議会が有権者に情報伝達するための主要な手段になっているといわれているほど、内容が充実していて、9,000ページを超え、またリンクされた印刷物は100万ページを超える。委員会での参考人質疑の速記録は近日中に掲載され、そして委員会報告書も掲載されることにより、委員会の活動も補強される。さらに、すべての会議はインターネット上で、少なくとも音声による放送が行われ、議院での様子は映像つきで放映されている。その他、ビッグ・ベンや両院のビジュアル・ツアーのコーナーを設けたり、生徒・学生に向けた視聴覚資料を置いたりするなど、様々な情報発信に力を入れている。

今後の課題としては、現在の議会のホームページは、特定の情報を得ようとする者にとっては有用であっても、どこにどのような情報があるか知らない一般の人々にも扱いやすいものにする必要があるとされている。そうでないと、民主制に資するというホームページの機能が果たせなくなると考えられているのである。

【主要参考文献】

- ・梅川正美他編『現代イギリス政治』(成文堂、2006年)
- ・木下和朗「イギリス庶民院における調査委員会制度(一)～(三・完) 国政調査権に関する制度考察」北大法学論集44巻5号、6号、45巻1・2号(1994年)
- ・同「イギリス議会下院における国政調査制度(一) Tony Blair 政権期における改革動向」熊本ロージャーナル1号(2007年)
- ・松井幸夫編『変化するイギリス憲法 ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」』(敬文堂、2005年)
- ・Dawn Oliver, 'The 'Modernization' of the United Kingdom Parliament' in J Jowell and D Oliver (eds), *The Changing Constitution* (6th edn, Oxford University Press, 2007).
- ・Phillip Norton, *Parliament in British Politics* (Palgrave, 2005)
- ・The Secretary of State for Justice and Lord Chancellor, *The Governance of Britain* (Cm 7170 (2007)).
- ・その他、イギリス議会ホームページ<www.parliament.uk>から得られる各委員会の報告書等

近年のアメリカの議会事情

帝京大学法学部専任講師

大 林 啓 吾

序

従来、アメリカの立法府は、出身州の利益の代弁を行う場としてみなされてきた¹。共和党や民主党といった政党色よりも、地元への愛着が最も重視されてきたのである。しかし、今日では、「リベラル派 = スターバックス」、「保守派 = クアーズビール」というようなステレオタイプが貼られるように、従来よりも政党が市民の間で大きな影響力を持っていることも事実である²。こうした事実は、連邦政府の政治運営にも変化をもたらし、政党を軸に大統領、上院、下院それぞれの関係を考察する必要性をもたらしている。とくに、2008年の選挙（大統領選挙および両院選挙）を前に、アメリカの連邦議会または政治状況がどういう局面を迎えているのかについて、以下、考察していくことにする。

アメリカの立法府

アメリカの立法府は、各州から2名ずつ選出された上院と、各州の人口に比例して選出された下院からなる。上院の議席数は100名で、6年の任期があるが、2年ごとに3分の1が改選される。州の大きさや人口数に関係なく、各州に2名のポストが割り当てられて

いるのは、上院が州の利益を代表する性格を有している³。また、弾劾裁判権、条約の承認、上級官吏の承認、連邦最高裁裁判官の承認などの権限は上院のみに認められている。下院の議席数は435名で、2年の任期となっている。下院のみが有する権限は、予算先議権や弾劾訴追の権限だけで、上院と比べるとやや少ないようにもみえる。しかし、下院も外交に関する調査や議論を行うし⁴、弾劾についても発動が重要になってくることから、そのイニシアティブをとるのは下院である。さらに、予算の先議権を有していることも重要で、予算を伴う法案は下院がその内容の基軸を作成し、上院の賛同・修正を経て成立することになる。

このように、アメリカの議会制度は、両院が対等の地位を有しつつ、それぞれ特有の機能を果たしている点が特徴的である。このため、最近では、アメリカの権力分立制は単純な三権分立ではなく、上院と下院を別々の機関として捉えて考えるべきであるという見解もある⁵。こうした見解を踏まえると、アメリカの立法府には、両院として機能する場面と、各院で機能する場面があることに注意しなければならない。実際、大統領の党派（与党）が連邦議会において多数派を形成できな

¹ また、アメリカでは、議員が単独で法案を提出できるため、実際に成立するか否かを別として、出身州へのアピールのために州益に絡んだ法案を提出することがしばしばみられる。武田興欣「議会」久保文明編『アメリカの政治』79 - 86 頁（弘文堂、2005年）。

² 渡辺将人『見えないアメリカ 保守とリベラルのあいだ』17 - 20 頁（講談社、2008年）。

³ これに対しては、人口に比例していない上院の議席配分が非民主的であるというダールの有名な批判がある。ロバート・ダール（杉田敦訳）『アメリカ憲法は民主的か』58 - 66 頁（岩波書店、2003年）。

⁴ 最近の例でいえば、2007年の下院外交委員会による従軍慰安婦決議などが挙げられる。

⁵ See, e.g., Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, 113 HARV. L. REV. 633 (2000).

い分割政府(divided government)の状況は、上院または下院のいずれかで対立政党(野党)が多数派を形成した場合にそう呼ばれる。つまり、それだけ、上院と下院が独自の存在として扱われているのである。

分割政府

現在の G・W・ブッシュ政権は、当初、大統領の党派が両院においても多数派を占める統合政府(unified government)の状態を維持してきたが、2006 年の中間選挙の結果、上下両院において民主党が多数派を握ることとなった。したがって、2006 年から大統領の任期終了まで、G・W・ブッシュ大統領は分割政府の状態での政治運営を行うことを迫られている。

もっとも、大統領制をとるアメリカでは、議院内閣制と異なり、必ずしも執行府と立法府がつねに共同することが求められていない。実際、これまでに分割政府の状況がしばしばみられ、とくに 1970~80 年代以降は分割政府が常態化してきた。分割政府下において懸念されるのは、いわゆる政治的停滞(deadlock)である⁶。大統領が政策実行上必要とする法案が通らない場合や、それとは反対に立法府が提案する法案を大統領が拒否権で拒絶する場合が想定されるのである。後者については、立法府が3分の2の賛同によって、再可決することも可能であるため、大統領との政治的駆け引きが重要になってくる。

⁶ ただ、分割政府においてつねに政治的停滞が生じるかという点、必ずしも明確ではない。アメリカの政治学者がいくつかの実証分析を行っているが、統合政府と分割政府で、重要法案成立率に変化がみられなという見解と、変化がみられるという見解に分かれている。廣瀬淳子「分割政府における立法過程に関する一考察 1996 年情報通信法の立法過程」レファレンス 577 号 34 頁(1999 年)

さて、2006 年まで一度も拒否権を行使してこなかった G・W・ブッシュ大統領であったが、分割政府になってからは何度か拒否権を行使している。たとえば、2007 年 5 月には、イラク駐留米軍に関する補正予算案に拒否権を行使したり、同年 11 月にはパブリックアクセスに関する予算関連法案(Omnibus Spending Bill Requiring the US National Institutes of Health)に対して拒否権を発動したりしている。しかし、拒否権がつねに成功するわけではなく、上下両院が3分の2以上の多数をもってそれを覆すなどの状況もでてきている。2007 年 11 月、水資源開発法案(Water Resources Development Act)⁷が G・W・ブッシュ大統領の拒否権を覆して成立し、2008 年 5 月には、農業法案(Farm Bill)⁸も拒否権を覆して成立している。

また、最近では、こうした分割政府の状況について、制度論的観点から、司法審査論に結びつける見解がある⁹。一般に、司法審査は多数派の決定を覆す性格を有することから、民主政の原理と衝突する可能性がある。この観点からすると、統合政府の状況下において下された決定(法律)に対して、司法府は緩やかな審査が求められることになる。しかし、それは民主政=多数決とみなすことから生じる帰結である。そうではなく、多様な意見を集約するコンセンサスという観点から民主政を捉えたと、むしろ分割政府において下され

⁷ ハリケーン被害の復興を中心とした重要インフラの設備に関する法案で、予算が多すぎるとして、G・W・ブッシュ政権側は拒否していた。

⁸ 2890 億ドルの予算を伴う法案で、食料価格の高騰を踏まえ、生産農家に一定の補助金を支給する内容となっている。なお、この事例については、連邦議会が大統領に送付した法案文書の一部に印刷漏れがあったことが判明し、該当箇所については再度手続が必要になる可能性もある。

⁹ Daryl J. Levinson and Richard H. Pildes, *Separation of Parties, Not Powers*, 119 HARV. L. REV. 2311 (2006).

た決定の方がよりよく多様な意見を反映していることになる。したがって、分割政府の決定に対する司法審査よりも、統合政府の決定に対する司法審査の方がより厳格性が要求されるという逆転現象が生じる。このような考え方は、党派性に基づいて判断していくことにあることから、政党分立論(separation of parties)と名付けられている。

行政協定の増加

こうした分割政府の状況は、アメリカの外交プロセスにも一定の影響を与えている。アメリカでは、大統領が外国と締結した条約を承認するか否かについて、上院の3分の2の賛成が必要である。しかしながら、上院の3分の2を得ることは、かなり難しく、現実的には相当高いハードルが設定されているといえる。そこで、大統領はしばしば行政協定という代替手段を用いてきた。すなわち、連邦議会が、ある事案に関して外国との協定を結ぶ権限を法律によって大統領に授権し、それに基づいて大統領が協定を締結するという方法である。これは、実質的に条約と同じ意義を有するものであるが、そのプロセスに必要な立法府の賛同は、両院の2分の1で済むわけである。

このような方法を用いることにより、押し寄せる国際化の波に対して、アメリカ政府は柔軟に対応してきたといえる。しかしながら、この方法は、実質的に上院の条約承認権限を無視することになることから、行政協定の合憲性には疑問が生じる。だが、今のところ、学説上の争いにとどまっており、連邦最高裁の判断が下されたことはない。

それどころか、連邦議会は、1974年に立法迅速手続(Fast-Track Procedure)を制定し、より効率的に国際協定の実効化をはかっている¹⁰。

それによると、大統領が国際協定を締結すると、その実施法案が自動的に連邦議会で審理され、特定の期日までに委員会および本会議で審議されることになっている。もっとも、この手続は時限立法であり、2007年の延長をめぐる議論においては、こうした手続が立法府の憲法上の権限を減殺しているという議論がなされている。

いずれにせよ、この行政協定という手法は、上院の3分の2を得ることはできないが、両院の過半数なら賛同が得られるという場合に有効なものである。だが、現在のように、両院ともに過半数を対立政党に握られている状況では、この方法でさえ実行できない可能性がある。

時限立法の増加

また、同時多発テロ以降、アメリカでは時限立法が増加している。その典型例が愛国者法(PATRIOT Act)や外国諜報活動偵察法(Foreign Intelligence Surveillance Act)である。テロ対策という特殊性もあり、迅速な対応が必要である反面、そのような権限をいつまでも執行府に認めておくわけにはいかない。そこで、いわば妥協案のような形で、さしあたり時限立法として制定しておき、その間に議論して検討を重ねていくというスタンスが取られているのである。

時限立法にはメリットとデメリットがある¹¹。メリットとしては、状況に合わせて柔軟な対応ができることや、仮に法案に瑕疵があっても自動的に期限がくれば失効することが挙げ

¹⁰ Louis Fisher, *Treaty Negotiation: A Presidential Monopoly*, 38 PRESIDENTIAL STUD. Q. 144, 153-155 (2003).

¹¹ Jacob E. Gersen, *Temporary Legislation*, 74 U. CHI. L. REV. 247 (2007).

られる。その反面、デメリットとして、法的安定性に欠けることや、十分審議されずに成立してしまうことがしばしばあることが挙げられる。いずれにせよ、こうした時限立法が増加しているという状況は、法律の体系的枠組みが流動化していることを物語っているといえ、ある意味、立法の転換期が訪れているといえる。

もっとも、この時限立法という方法は、現在のような分割政府の場合には、政権側にとって有効な手段の1つとなりうる。というのも、政権にとって必要な法律を、現政権の任期が終わるまでという期限付きであることを条件に立法府側に妥協を迫れば、立法府側もそれに応じる可能性があるからである。実際、アメリカ保護法(Protect America Act)による外国諜報活動偵察法の一部修正はその好例である。通信傍受をめぐる執行府側と立法府側は対立していたが、2008年2月までの期限付きで、執行府側の通信傍受を拡大することが本法によって認められたからである。

秘密主義政策に対する立法府の対応

情報をめぐっては、外国諜報活動偵察法のような情報収集の問題だけでなく、情報秘匿の問題もある。G・W・ブッシュ政権は、その発足時から秘密主義的政権と批判されてきたが、その傾向は二期目が終わりに近づいた現在においても変わりがない。それは、情報自由法に基づき国民が政府に情報開示を請求する場面のみならず、立法府の情報開示請求に対しても同様である。政権発足当初、エネルギー問題に対して連邦議会が国政調査権を行使したが、執行府は情報開示を拒絶した。さらに、同時多発テロ以降、そうした傾向がますます強まっており、G・W・ブッシュ大統領はしばしば執行特権(executive privilege)

を行使して、立法府の情報開示請求を拒絶してきた。また、テロ対策関係だけでなく、連邦最高裁判事の任命に関する情報開示請求についても拒絶している。この問題では、2005年にオコナー(Sandra Day O'Connor)判事の後継として当初指名されたミアーズ(Harriet E. Miers)に、立法府側が同氏の政治的見解に関する情報開示を求めたが、ここでもG・W・ブッシュ政権は情報開示を拒絶した。このように、アメリカでは、連邦議会が活発に国政調査権を行使しているにもかかわらず、執行府側によって拒絶されることがしばしば散見される。

最近の立法動向 議員倫理改革

最後に、最近の立法動向について、議員倫理改革と食の安全に焦点を当てて考察しておく。近年、連邦議会では、立法府内に独立した倫理調査機関を設けるべきではないかという問題が物議をかもしている。従来、連邦議会では、上院と下院がそれぞれ独自のやり方で議員の倫理的問題に対応してきた。上院では、1964年に議員の行為規範に関する特別委員会を設置し、下院でも1967年に議員の公的行為に関する基準委員会を設けていた。ところが、2006年に相次いで、連邦議会議員の汚職等が発覚したことを1つの契機として、立法府内に独立した倫理調査機関を設けるべきではないかという議論がでてきたのである。

2008年3月11日、下院では、議会倫理局(Office of Congressional Ethics)を設置する決議案がだされた¹²。これは、議員が政

¹² 梅田久枝「アメリカ連邦議会における政治倫理問題の論点 議員の政治倫理監督のための独立機関」外国の立法 233号 144頁(2007年)

治倫理に反する行為を行った際に審査を開始し、その結果を下院倫理委員会に報告するというシステムである。それによると、議会倫理局は下院の中に独立した機関として設置され、議員以外の者の中から6人のメンバーを、議長と少数党院内総務が選出することになっている。議会倫理局は、倫理上の問題を審査したり、報告したりする権限を有する。ただし、その一方で、こうした権限を独立機関に委ねることは憲法上の立法府の権限の放棄にならないかという疑問も提起されている¹³。

最近の立法動向 食の安全

また、市民の健康志向を背景として、食の安全の問題も重要な立法事項となっている。とりわけ、肥満に対する世論の関心は大変高く、肥満を助長させるファーストフード会社に責任があるのではないかといったような議論も出始め、一部では訴訟沙汰にもなっている¹⁴。

食の安全に関しては、1938年 FDC 法(Food, Drug, and Cosmetic Act)が食の品質基準を設定したのが始まりであった¹⁵。ところが、その後、食のスタイルの変化などに応じて、本法は多くの修正を重ね、さらに本法以外にも様々な法律が追加された。その結果、現在では、少なくとも30の関連法律が存在し、それを担当する行政機関も15ほど存在する。このため、会計検査院は、2007年に現在の

規制システムを整理して再構成するように勧告した。

これを受けて、G・W・ブッシュ政権と連邦議会は、その見直しをはかったのだが、そこで、両者は衝突することになる。執行府側は、食料保護計画を掲げ、既存の機関を基に新たな政策を実行させるべきであるとした。それに対して立法府側は、FDAなどの行政機関から規制権限を取り上げ、新たな機関を設置するべきであると主張した。このため、食の安全に関する組織改革はなお物議をかもした状態となっている。

後序

こうしてみると、近年のアメリカの議会事情は、2006年以降の分割政府とそれに付随する問題、テロ対策に関連する情報の問題や時限立法の問題、その他個別ごとの法案問題、などを考察することでその全体像を垣間見ることができる。2008年の選挙の結果、仮に民主党が大統領選挙および両院選挙において勝利すれば、統合政府が誕生することとなり、テロ対策問題にも見直しが迫られることを考えると、現在はその過渡期にあるといえる。

¹³ Paul Taylor, *Independent of the Constitution?: Issues Raised by an Independent Federal Legislative Ethics Commission with Independent Enforcement Authority*, 42 U. RICH. L. REV. 543 (2008).

¹⁴ *Pelman v. McDonald's Co.*, 237 F.Supp.2d 512 (S.D.N.Y. 2003).

¹⁵ *Food Safety: Streamlining Federal Oversight in a New Era of Challenges: Foreword*, 87 CONG. DIG. 97 (2008).

【参考文献】

- ・ 今村浩「「分割政府」定着とアメリカ政党制の変容 96 年選挙とアメリカ政党制の将来」早稲田社会科学 75 頁 (1997 年)
- ・ 大林啓吾「同時多発テロ以降の情報をめぐる自由と安全の調整 国家監視状態における憲法構造」慶大法研論集 47 号 39 頁 (2007 年)
- ・ 松橋和夫「アメリカ連邦議会上院の権限および議事運営・立法補佐機構」レファレンス 44 頁 (2003 年)
- ・ LOUIS FISHER, THE POLITICS OF SHARED POWER: CONGRESS AND THE EXECUTIVE (4th ed., 1998).
- ・ CHARLES O. JONES, THE PRESIDENCY IN A SEPARATED SYSTEM (1994).
- ・ GEORGE TSEBELIS, VETO PLAYERS (2002).

アメリカ連邦議会と「ねじれ」の憲法論

下院議長の役割と議事妨害に関する最近の議論を中心に

衆議院調査局客員調査員
桐蔭横浜大学法学部専任講師
山本 龍彦

はじめに

本巻の主要な目的の一つは、G8各国の議会が、いわゆる「ねじれ」現象をいかに評価し、また対処してきたのかを示唆することにある。本稿では、下院議長、両院協議会（conference committee）、議事妨害（filibuster）に関する最近の議論動向を踏まえながら、アメリカ連邦議会における「ねじれ」について若干の考察を加える。

「ねじれ」の多義性

1 執行府と立法府との「ねじれ」

統治機構における「ねじれ」は、「抑制と均衡」を重視する権力分立原則を前提とする限り、不可避的な現象でありうる。むしろ近代的統治システムは、この「ねじれ」ないし制度的摩擦を積極的・意図的に生成する装置であるといってもよい。実際、大統領制をとるアメリカでは、執行府と立法府とが異なる選挙基盤のうえに成り立つため、度々この両者間の「ねじれ」を経験してきた。そして、アメリカには、こうした「ねじれ」を積極的に評価しようとする傾向すらある。「分割政府」は、たしかに政治的停滞（deadlock）を引き起こすことがあるが、国家意思形成過程における「熟慮（deliberation）」を促進することにもなるというのである。たとえば、D・レビンソンとR・ピルディスは、分割政府の下で成立した法律の方が、統合政府の下

で成立した法律よりも質が高く、より民主的であるとし、仮にその法律の合憲性に疑問が生じたとしても、裁判所はこの法律に対して緩やかな審査を加えれば足りるとしている¹。この見解は、民主主義的観点から統治システム上の「ねじれ」を積極的に捉えるものとして注目される。

2 下院と上院との「ねじれ」

周知のように、アメリカ合衆国憲法は二院制を採用している。よって、近年ではそれほど多くみられないものの、下院と上院が異なる政党によって支配されることがある（最近では、第97議会～第99議会。1981年～1987年）。ただ、アメリカを比較法的検討の対象としてとりあげる場合、こうした政党間の「ねじれ」だけでなく、連邦制（federalism）に由来する「ねじれ」にも注目しておく必要がある（上院議員は、州代表として独特の性格を保持しているからである）。

憲法2条3節は、連邦議会の閉会について、「大統領は、閉会の時期に関し両院で意見が一致しないときは、自ら適当と考える時期まで休会させることができる」と規定しており、憲法上、両院の「ねじれ」と、執行府の介入

¹ Daryl J. Levinson and Richard H. Pildes, *Separation of Parties, Not Powers*, 119 HARV. L. REV. 2311(2006).

による打開が予定されているが、「政党」を知らない憲法起草時の状況からすると、ここで前提とされる「ねじれ」は、政党政治に起因するものとは解されない²。なお、同規定は、イギリス君主制下で、君主が恣意的に議会の会期をコントロールしえたことを受けて、議会の閉会・休会を原則として議会の自律に委ね、両院の意見が一致しない場合に限り例外的に大統領の介入を認めたものである（ただし、過去にこのような意味における大統領の「解散権」が行使されたことはない）。

3 上下院の「ねじれ」と両院協議会

アメリカの上下院に、政党間の「ねじれ」とは異なる摩擦³が存在することは、両院が同一政党によって支配されている「平常時」でも頻繁に両院協議会が開かれているという事実からも看取できる。これは、両院が同一政党によって支配されている限りは基本的に議決が一致し、よって両院協議会も開かれないう日本の場合⁴とは大きく異なる。アメリカにおいて、両院協議会は、多数党院内総務の影響から比較的自由で、少数党の参加および発言権が確保されていること、審議内容・範囲が制限されていること、（1970年代以降）公開性（sunshine rule）が原則とされていることなどからその信頼が厚く（上院議事規則 28 条参照）また 両院協議会の報告書については、それを全体として受容するか否定するかのいずれかの選択肢しか

² Adrian Vermeule, *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, 71 U. CHI. L. REV. 361, 384, 387-88(2004).

³ この摩擦は、連邦制、上院の政治的地位の高さ、さらには二院制の重要性に対する認識などに由来するものと思われる。

⁴ この点に関して、大石真『議会法』（有斐閣、2001年）169頁参照。

なく、本会議での修正が許されていないことから（"all or nothing" rule）「連邦議会の第三院（third house of Congress）」と呼ばれるほどの存在感を誇示している⁵。

後述するように、2001年から2006年までの「共和党革命（Republican Revolution）」⁶によって、両院協議会に対する信頼は揺らいだが、両院の見解の不一致を調整する場として、アメリカで伝統的に両院協議会が重要な役割を果たしてきたということは否定できない⁷。一院による再可決（権）の有無や、「政党」の性格の違いもあろうが、日本では両院協議会が憲法上記載されているにもかかわらず（任意開催として 59 条 2 項、強制開催として 60 条 2 項、61 条）これまで積極的に活用されてこなかったということと強いコントラストをなしている。

4 同意人事と「ねじれ」

日本では、国会の同意を必要とする政府関連人事をめぐる一連の騒動によって、両院の「ねじれ」が顕在化した。アメリカでは、上

⁵ 両院協議会は、通常、各院議長に任命された 20 名前後の委員によって構成されるが、法案の内容によってはその数が膨れ上がることがある。たとえば、第 102 議会の包括的国家エネルギー政策法（Comprehensive National Energy Policy Act of 1992）の立法時に開かれた両院協議会は、連邦議会全体の 4 分の 1 に当たる 131 人の委員によって構成された。See Jim Rossi, *Lessons from the Procedural Politics of the "Comprehensive" National Energy Policy Act of 1992*, 19 HARV. ENVTL. L. REV. 195, 235(1995).

⁶ 2001年から2006年、共和党支配下の下院は、共和党のイデオロギーを政治的に実現するために、議会の内部的な規則や手続を大幅に変更したとされる。See Charles Tiefer, *Congress's Transformative "Republican Revolution" in 2001-2006 and the Future of One Party Rule*, 23 J. L. & POLITICS 233, 234(2007).

⁷ ただし、両院協議会の問題性を指摘するものとして、Seth Grossman, *Tricameral Legislating*, 9 N.Y.U. LEGIS. & PUB. POL 'Y 251(2006).

級職公務員は、憲法上大統領が任命し、上院一院がそれを承認するものとされるから（2条2節2項）同意人事について日本の場合のような問題は起こりえない。ただし、後述するように、人事をめぐる摩擦は、法案の場合のように内容上の妥協が困難であるがゆえに激化しやすく、上院内少数党による議事妨害を引き起こすことがある。

下院議長の役割 ギングリッチの蛮勇

1 上院議長と下院議長

上院議長は、憲法上、副大統領が務める（1条3節4項）。これは、副大統領のプレゼンスを維持するために彼（ないし彼女）に何らかの公的任務を分け与えておくという意味と、州代表である上院議員の中から議長を選出することによる州間の不平等を防ぐという意味をもつとされるが、しばしば起草者の「設計ミス」であったとも指摘される⁸。副大統領による上院議長の兼務は、執行府に対する立法府の自律という観点から重大な問題を提起するからである。もっとも、憲法は、上院議長に可否同数の場合を除いて表決権を与えていない（1条3節4項）現在では、上院議長は上院規則に則った方法でのみ行為するという「先例（precedent）」が、上述の「設計ミス」を補完している。

このように、上院議長は、その権限を厳しく制限されているのに対し、下院議長は、その選出方法からしても（1条2節5項）まさに立法府の代表として、連邦議会の立法過程に対して一定の影響力を行使しているとされる。

2 ギングリッチの失敗

(1) 帝王キャノン

ただ、何事もやりすぎは禁物である。1903年から1911年まで下院議長を務めた「帝王（Czar）」J・キャノン（共和党）は、合衆国憲法は「多数決主義（majoritarianism）」を採用しているとの固い信念から、多数党本位の強引な議事運営を行ったことで広く知られている。キャノンは、当時議長が有していた委員会委員および委員長任命権を武器に、委員会を事実上支配し、規則委員会（Rules Committee）の委員長を兼務することで議事日程や手続を操作し⁹、党派集団（caucus）を復活させて下院共和党議員を強く拘束し、また、大統領（T・ルーズベルト）と定期的に面会することでホワイトハウスとの連携を強化した¹⁰。

しかし、「キャノニズム（Cannonism）」とも呼ばれるこうした手法は、次第に、民主党議員だけでなく、進歩主義的共和党議員の反発をも招くようになり、1910年には規則委員会の委員長の座を追われ、常任委員会委員および委員長の任命権も奪われることになった。キャノンは、同年、自らの辞任のための動議を要求したが、あえなく失敗し、恥辱にまみれながら残りの数ヶ月をすごしたとされている¹¹。

(2) ギングリッチの「キャノニズム」

多少の例外はあるものの、キャノン以降、

⁸ Vermeule, *supra* note 2, at 398-402.

⁹ 1858年のJ・オア（民主党）以降、慣習として、下院議長が規則委員会の委員長を務めるものとされていた。

¹⁰ See Margaret Sanregret Shockley, "Cannonizing" Under Newt Gingrich, 9 STAN. L. & POL. 'Y REV. 165(1998).

¹¹ *Id.* at 168.

下院の権限は、下院議長個人から委員会委員長等を含む複数のアクターへと分散され、いわゆる協働型の議会運営が重視されるようになった。しかし、近年、N・ギングリッチ（共和党）の手法が、再び下院議長の役割と権限に関する議論を呼び起こした。「アメリカとの契約」を掲げ、1994年の中間選挙で共和党を勝利に導いたギングリッチは、1995年に下院議長に就任すると、キャノンのような強力なリーダーシップを発揮しはじめたからである。

第1に、ギングリッチは、独特のリーダーシップ論に基づき、委員会の重要ポストを共和党新人議員に割り当てることで、新人議員の忠誠心を固めた。さらに、議長諮問団（Speaker's Advisory Group, SAG）を設置し、下院活動全体を統制した。第2に、委員会制度に手をつけることで、立法過程に対しても大きな影響力を行使した。たとえばギングリッチは、キャノンと同様、先任者優先制（seniority system）を軽視し、自らに忠誠を誓う者にそのポストを与えたり、全委員長に対して議長への報告書の提出を要求したり、委員長の任期を6年に制限することで、委員長の権限を弱め、相対的に自らの影響力を強化しようとした。また、共和党のみで占めるタスク・フォースを設置し、委員会過程をバイパスしようともした。第3に、ギングリッチは、下院議長を、単に議院の運営をつかさどる者としてではなく、新しいアメリカのための「運動論的指導者（movement leader）」と位置付け、大統領とほぼ同格の立場まで高めようとした。第4に、メディアを積極的に利用した。たとえば、ギングリッチは、1980年代前半から下院活動をテレビ放送していたC-SPANを戦略的に利用したり、大学に「アメリカ文明の再興（Renewing American Civilization）」と題する講座を設置し、教鞭を

とった¹²。

ただ、ギングリッチによる「戦闘的なスタイル」¹³は、キャノンの場合と同様、長続きはしなかった。上述の大学講座設置が職務行為規範委員会の調査対象となり、歴史上はじめて下院が下院議長の懲戒を行ったことなども手伝って、ギングリッチは、第105議会では急速にその指導力を失い、強硬路線から協働路線へと自らの態度を変更したのである。実際、1996年11月16日には、少数党院内総務であったR・ゲップハートとともに新人議員のための朝食会を催し、下院指導者の懐柔路線について検討している。その後、ギングリッチは、1998年選挙での共和党の議席減の責任をとり、議長職を辞した。

3 失敗は成功のもと？ ハスタートとペロシ

先述のように、憲法は上院議長と同様の制約を下院議長に対して課していない¹⁴。また、憲法は議院の自律権として議院規則制定権を各院に認めていることからすると（1条5節2項）、下院議長の権限が強大化するリスクは常に存在しているといえる（とくに、選挙で支配政党が逆転したり、一党が地滑り的に勝利した後は、このリスクは増大する）。しかし、キャノンやギングリッチの経験から学ぶべきは、たとえ憲法（典）上、下院議長は比較的自由的な議院運営をなしえるとしても、実際にはそうすべきではない、ということである。ギングリッチの後任であるD・ハスタート（共和党）は、事実、この教訓を活かし

¹² *Id.* at 172.

¹³ 廣瀬淳子『アメリカ連邦議会』（公人社、2004年）173頁。

¹⁴ ただし、伝統的には、下院議長は審議には加わらず、可否同数の場合を除いて投票しない。

て「コンセンサス形成型」あるいは「協働型」の議院運営を行ったし¹⁵、民主党が勝利した 2006 年中間選挙後に就任した初の女性下院議長、N・ペローシ（民主党）も、同様のアプローチをとっていると指摘される¹⁶。

このように、憲法習律的なルールとして、集権型議長に対する分権型議長の優位性を語りうるとしても、議長のリーダーシップがあまり否定されるわけではない。S・レイバーン（民主党）¹⁷が未だアメリカ人の尊敬を集めているように、下院議長が、非党派的立場から一定のリーダーシップを発揮すべき場面もあるであろう。その一場面が両院の「ねじれ」状況であることは言うまでもない。

議事妨害 同意人事をめぐる

1 問題の所在

近年、日本の国会で日銀総裁人事について混乱が生じたのと同様、アメリカでも、ブッシュ大統領が任命した連邦最高裁判所裁判官

¹⁵ 廣瀬・前掲注（13）172 頁。

¹⁶ ペローシは、就任挨拶で次のように述べた。「私は、パーティザンシップ[党派主義]ではなく、パートナーシップ[協調主義]の精神をもって、この小槌を手にとります。そして、アメリカの人々のために、あなた方と共に働けることを期待してやみません。わたしたちは、たしかにこの下院で異なる政党に所属していますが、しかし、一つの国のために奉仕しているのです」。たとえば、実際にペローシは、近年の共和党支配下の下院で一般化していた閉鎖型の議事進行規則（少数党による代替案提出を妨げる手続）をできる限り排除して、1970 年代まで一般的であった開放型を原則とすると述べている。Tiefer, *supra* note 6, at 280.

なお、ペローシ自身は、サンフランシスコ選出であることから容易に想像できるように、リベラルな政治的見解を有している（過去、中絶、国旗焼却行為に対する規制、銃規制、環境問題等についてリベラルな立場をとってきた）。

¹⁷ レイバーンは、歴史上最も影響力をもった下院議長とされる。また、歴史上最も長くその職を務めた議長でもある（1940-47、1949-53、1955-61）。

の上院での同意をめぐる、議院運営に関する根源的な問題が提起された。歴史上、同意人事は、少数党の議事妨害によって度々妨げられてきたのであるが、共和党支配下の上院は、ロバーツ首席裁判官とアリート裁判官の同意に際して、議事妨害を打ち切る（以下、これを「討論終結（cloture）」と呼ぶ）ための要件を緩和することで、少数党による議事妨害をシャットアウトしようと試みたからである¹⁸。これを受けて、学界では、「議事妨害」の憲法上の位置付けについて活発な論争が展開された。

2 議事妨害の歴史

議事妨害の歴史は、連邦議会の歴史とともにある。記録に残る最初の議事妨害は、第 1 回目の連邦議会の開催場所に関して行われたものであるからである¹⁹。「海賊行為」を語源にもつこの「議事妨害（filibuster）」は、1806 年から 1917 年の間は、上院の慣習として比較的寛容な態度をもって受け容れられてきた。しかし、1917 年、11 人の上院議員が、T・ウィルソン大統領がドイツ潜水艦による攻撃に対してアメリカ商船の武装を要求したことに対して執拗な議事妨害を行ったために、上院議員の 3 分の 2 の賛成によって討論を打ち切ることができるとする上院規則（22 条）が制定された。さらに、1985 年、同規則が改正され、5 分の 3 の賛成（具体的には

¹⁸ アメリカでは、このような強硬的な討論打ち切りを「核の選択（nuclear option）」とも呼んでいる。See Tiefer, *supra* note 6, at 236.

¹⁹ 1790 年、ヴァージニアとサウス・カロライナの上院議員が、フィラデルフィアで行われる最初の連邦議会の場所について異議を唱えた。Michael J. Gerhardt, *The Constitutionality of the Filibuster*, 21 CONST. COMMENTARY 445, 451(2004).

60 票)による討論終結が可能となった²⁰。

このように、最近では少数党による議事妨害に一定の制限が加わっている。しかし、重要なのは、議事妨害の歴史は古く、「共和国成立以来絶えず使用されてきたという事実」であり²¹、議事妨害が制限されうるとしても、それには特別多数の賛成が必要であるということであろう。

3 議事妨害違憲説

以上のような捉え方に対して、最近、そもそも少数党による議事妨害は憲法違反であり、それを手厚く保護する上院規則 22 条は違憲なのではないか、という見解が提示されている。その理由は以下のとおりである。合衆国憲法があえて特別多数決を要求する 7 場面の中に、議事妨害の阻止は含まれていない。したがって、憲法起草者は議事妨害を憲法的保護に値するものとは考えていない。とりわけ同意人事に関する議事妨害は、議会内少数派が、大統領の任命権を遅らせることを認めるものである。これは、大統領の任命権を侵害する。議事妨害は、上院が、「[同意案件に対する]助言と承認」といった制度的義務を果たすことを妨げる。議事妨害は、最終表決を行う議会内多数派の権利を妨げる²²。

2005 年、多数党院内総務であった W・フリリスト(共和党)は、このような議論に基づ

²⁰ 1917 年から 2000 年までの間に、上院規則 22 条に基づき、545 回の討論終結動議がなされ、実際に 193 回の討論終結がなされている。Id. at 451.

²¹ John O. McGinnis and Michael B. Rappaport, *The Constitutionality of Legislative Supermajority Requirement*, 105 YALE L. J. 483, 497(1995).

²² See Martin B. Gold and Dimple Gupta, *The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedure: Majoritarian Means to Overcome the Filibuster*, 28 HARV. J. L. & PUB. POL'Y 205(2004).

き、裁判官人事への同意に際して、単純多数決による討論終結も憲法上許容されるとの見解を表明したのである。

4 違憲説に対する批判

しかし、こうした見解に対しては、有力な批判も存在している。

第 1 に、議事妨害違憲説は、多数決主義(majoritarianism)が確固たる憲法原理であるという結論を先取りしているが、憲法起草者たちが多数決主義を変更不能な原理として信奉していたとはいえない、という批判である。この点について、かつて連邦最高裁のバーガー首席裁判官も、全員一致の法廷意見のなかで以下のように述べていた。「たしかに、厳格な多数決主義からの逸脱は、少数派に不釣り合いな権限を与えることになる。しかし、憲法典の中にも、われわれの歴史の中にも、われわれの判例の中にも、多数派がすべての問題に対して常に支配するということを要求する言葉は見つからないのである」と²³。実際、連邦議会は、委員会の構成や全員一致要求など、場面に応じて反多数決主義(anti-majoritarianism)を採用してきた。

第 2 に、憲法上、任命権は大統領が有しているとしても、同意権はあくまでも上院に帰属するものであるから、同意をめぐる上院での議事妨害が、大統領の任命権を侵害しているとまではいえない、という批判がある。

第 3 に、議事妨害は、大統領および上院が、「共通の着地点(common ground)」を見つけようとする努力を促進することに連なる、という、より積極的な主張がある²⁴。とくに、独立した政府機関に関する任命についてい

²³ *Gordon v. Lance*, 403 U.S. 1, 6(1971).

²⁴ Gerhardt, *supra* note 19, at 18, 483.

ば、議事妨害は、そのときの多数党が、独立機関人事の任命を通してその勢力を政治的に温存しようという企みをチェックする重要なツールともなる。

第4に、一貫性・安定性・予測可能性・信頼性を有する議会内の慣行は、ある種の憲法習律として「憲法化」するものと解されるところ、議事妨害はすでにこのような「憲法」的地位を獲得しているのではないか、という主張がある²⁵。この場合、各院の規則制定権をもってしても、議事妨害を禁止することはできない。さらに、この見解は、「[憲法]1条5節は、各院に自らの手続規則を制定する無制限の権限を与えたものではない」とし、どちらの院も、「その規則によって、憲法上の制約を無視すること、基本的権利を侵害することはできない」と明言した連邦最高裁判決によっても補強される²⁶。この判決の示すところによれば、各院は、少数党の表現の自由、デュー・プロセス、平等保護上の制約から、議事妨害を憲法上尊重すべきということになる。

5 憲法論の必要性

以上述べてきたように、アメリカでは、最近、裁判官同意人事をめぐる議事妨害の憲法的位置付けを問う議論が活発になされている²⁷。これは、従来、議事妨害といった議会内手続や慣行が憲法レベルで十分に議論されてこなかったという事実を踏まえると、画期的な現象であるように思える。

もちろん、かかる議論は、同意人事をめぐる日本の「ねじれ」論議と直接関連するわけではない。しかし、一院の少数党が他の院の多数党であることを意味する「ねじれ」は、少数党に対してある種の自信と民主的正統性を与え、「平常時」にも増して議事妨害を誘発する可能性がある。そうなると、アメリカのような議事手続に関する「憲法論」がまったく不要であるとはいえないであろう。

おわりに

アメリカにおいて、「ねじれ」を、統治システムの「危機」というより「好機」と捉える見解が存在しているように、統治部門が異なる政党によって支配されるという状況は、常に消極面のみを有しているわけではない。とくに、近年、「民主主義」の標準的見解になりつつある「討議民主主義 (deliberative democracy)」の立場からすれば、「ねじれ」は熟慮や討議を生み出す原動力ともなる。アメリカ連邦議会における両院協議会、下院議長への役割、議事妨害などの検討を通じて示唆されたように、アメリカでは、一党支配的な議院運営を許さず、むしろその中に政党間の「摩擦」 良性の「ねじれ」 を積極的に生み出そうというアプローチが憲法レベルで議論されている。

衆参の「ねじれ」は、日本の国会が、55年体制の呪縛を真の意味で克服し、成熟した議会政治にむけてより一層進化していけるかどうかの試金石として理解すべきである。

²⁵ *Id.* at 449.

²⁶ *United States v. Ballin*, 144 U.S. 1, 5(1892).

²⁷ *See e.g.*, Catherin Fisk and Erwin Chemerinsky, *The Filibuster*, 49 STAN. L. REV. 181(1997); Jed Rubenfeld, *Rights of Passage: Majority Rule in Congress*, 46 DUKE L. J. 73, 87-89(1996).

慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻
福井英次郎

はじめに

2008年に洞爺湖で開催されたサミットは、主要8カ国首脳会議（G8）と呼ばれるように、米国、英国、フランス、ドイツ、イタリア、カナダ、ロシア、そして日本の主要8カ国の首脳が参加している。実際には、EU（欧州連合：European Union）の代表として欧州委員会委員長も参加しているため、出席する首脳数でいうならば、G9と称する必要がある。しかし一般には、そのように呼ばれることはないし、後述するようにEUの異質性を考えると、G8と称するのが適当であろう。このように、G8の中でも異質な存在といえるEUであるが、そのEUの議会組織である欧州議会もまた、G8参加国の議会とは異質であり、一般にはなじみの薄い組織であると思われる。そのため本稿では、第一に、EUそのものに焦点をあて、その独自性を明確にする。第二に、EUにおける欧州議会の役割について説明する。ここではEUの複雑な構造を確認した上で、立法手続における欧州議会の役割を示す。さらにEUにおけるチェック・アンド・バランスの観点から欧州議会と欧州委員会・閣僚理事会の関係を分析する。その後、欧州議会の課題に触れる。第三に、分割政府や議会における「ねじれ」という視点からEUおよび欧州議会を検討する。第四に、欧州議会の情報公開について詳述する。なお1992年以前にはEUではなく、EC（欧州共同体：European Communities）という表現を使うべきであるが、特に混乱が生じないと思われる場合にはEUを使用する。また本稿執筆時点（2008年7月末日）では、

リスボン条約の批准に関しては明確に述べることはできない状況である。そのため現行のニース条約までに焦点をあてるが、将来的な制度改革の議論など、一部ではリスボン条約について言及することにする¹。

EUの独自性

EUに関しては、実務家・研究者・市民の誰にとっても難解である2つの質問がある。その質問とは、第一に「EUとは何か」であり、第二に「EUはどこに向かっているのか」である。第一の質問は現状についてであり、第二の質問はその方向性（将来）についてである。先に結論を述べると、EUの現状の位置付けとその将来の方向性の両方に関して、明確なコンセンサスがないのである。これはEUに対する評価の多様性を生むことに

¹ リスボン条約は予定では2009年初頭に発効することが予定されていた。しかしアイルランドで2008年6月12日に実施されたリスボン条約に関する国民投票で、反対が多数を占めることになった（賛成46.6%、反対53.1%）。ただこの結果は、アイルランド国民がEUに対して不支持であることを意味しない。国民投票の直後の6月13-15日に実施されたユーロバロメーター調査（電話による世論調査）によると、反対票を投じた投票者の80%が、アイルランドがEU加盟国であることを支持すると答えたという。

否決という結果を受けて開催された欧州理事会（6月19-20日、ブリュッセル）では、リスボン条約の批准プロセスを継続することを確認した。そして、2008年10月15日に予定されている欧州理事会でリスボン条約の問題を再度検討することに合意した。このようにリスボン条約は、2008年7月時点では霧散してしまったわけではないが、今後の動向については2008年10月の会合の結論を待つ必要がある。

なる。そして、EUの議会である欧州議会に対する評価は、EUに対する視角に深く関係するため、欧州議会の評価も多様性を持つことになる。

1 EUとは何か？

それでは第一の質問である「EUとは何か」について見ていこう。この質問には、大きく分けると、「国際機構」、「連邦国家」、「sui generis (独自の政体)」という3つの解答がある。

まず最初の解答のように、EU (EC) を単なる国際機構と見なすのは、1980年代までは珍しくなかったが、2000年以降では少数派となりつつある。この立場は、EUはあくまで加盟国間の交渉の場であり、EUの中心的役割を担うのは加盟国政府であると見なす。そしてEUは他の国際機構とそれほど変わらないという結論が導き出されることになる。確かに、加盟各国の役割は重要である。例えば、EUの政策決定過程では、加盟各国の関係閣僚から構成される閣僚理事会が大きな役割を担っているし、またEU全体の指針は加盟各国首脳の会合である欧州理事会で決定される。しかし、EUを単なる国際機構と見なすことはできない。なぜならば現存するどの国際機構よりもEUは極端に主権が委譲されているからである。実際に、WTOを念頭に置けばわかりやすいように、通商分野などでは、EUは国家と同等の存在として国際交渉の場に登場している。このように、現在のEUを単なる国際機構と見なすのは難しいといえる。

次に、EUを連邦国家と見なすのは、今現在では難しい。実際に、EUの外交・安全保障政策は、加盟国の政府間協力にとどまっております。権限の委譲を伴う統合はなされてい

ない。また閣僚理事会の権限を考えると、加盟国政府の重要性も明らかである。ただしこの解答を選ぶのは、現在のEUが連邦国家であるというよりも、連邦国家に向けて進んでいるという認識に立ち、現状を分析する場合が多い。この将来性については次に述べる。

最後に、EUを「sui generis (独自の政体)」と見なすのは、1990年代以降では研究者の間では中心的な視角であり、筆者もこの立場である。「sui generis」は、一定の訳語はなく、「独自の政体」「独特の政体」「前例なき前代未聞の政体」「特殊な政体」などと訳されているが、その意味するところは、これまで存在したことがないため比較のしようがない独自の政体ということになる。この立場は、EUを他の政体と比較して論じることの限界を認め、EUを一般化するのではなく、むしろEUの独自性に焦点を当てようというものである。「EUが何であるのか」というEUの現状に対する解答に限った場合、国際機構であれ連邦国家であれ多くの批判にさらされることを考慮すると、「sui generis」は最も妥当であると思われる。ただしこの見方にも難問が待ち構えている。なぜならばこの視角が妥当といっても、それは議論の始まりに過ぎないからである。つまり、「EUを「sui generis」と見なす」からといって、それは「EUの説明は簡単ではない」と述べているだけだからである。そのため、EUの独自性について、既存の視角ではなく新たな分析枠組みを用意しなければならないことになる。この分析枠組みは、現在、数多く提示されており、どの枠組みもEUの一部の政策・一部の断面を説明することはできる。しかし、EU全体を1つの包括的な視角で説明できる枠組みは、現在のところいまだ存在していない。

2 EUはどこに向かっているのか？

第二の質問である「EUはどこに向かっているのか」について見ていく。この質問に対する解答も、大きく分けると、先ほどと同じような分類が可能である。つまり「国際機構」、「連邦国家」、そして最後は「未定」という3つの解答がある。

最初の解答に賛同する場合には、EUは今後も現状の形態を維持すると見なすことになるだろう。この立場は、EUは単なる国際機構であり、EU加盟各国は国益の最大化のために協力しているだけであるとして、あくまでの政府間協力こそがEUの中核であると見なすのである。この立場が見逃しているのは

確かに当初は政府間協力の結果として誕生したであろう欧州レベルでの官僚（ユーロクラット）の諸活動であるが、最近の研究で指摘されているように、欧州レベルでの政策形成のため、ユーロクラット間の繋がりに加えて、彼らと加盟国政府官僚の間で国境を越えた欧州レベルでのネットワークが形成されつつある、という事実である。これはEUが単なる加盟国間の交渉の場を越えた存在になりつつあることを示している。実際に、EUは政策形成の場そのものに転化しつつあるのである。このような分析に従えば、EUが将来も単なる国際機構にとどまるというのは、単純過ぎる見方であるといえるだろう。

次に、EUの将来を連邦国家と見なす立場である。これは欧州統合を連邦国家形成にいたる過程と見なす連邦主義（federalism）という立場であり、欧州統合が開始された1950年代より続く見方である。確かに、連邦主義は当初は説得力を持つ見方の1つだったかもしれない。しかし、加盟国政府による欧州統合への反発の結果、統合が停滞したという歴史的事実の前に、説得力を失っていっ

た。現在では、欧州統合の将来を単純に連邦国家であると述べるのは少数派であるといえる。また昨今の市民意識調査に見られる欧州統合そのものに対する反発を考えると、既存の国民国家を超えた連邦国家を前提に統合を進めること自体、現実性を失っているといえよう。

それでは、EUはどこに向かっているのだろうか。まず確認すべきは、EUの最終形態（フランス語で finalité、英語で finality）についての公式な声明はこれまで全く発表されていないということである。加えて、実務家・研究者・EUの市民の間でもEUの将来に関してコンセンサスはない。そのために、EUの将来に関する議論は多岐に及んでおり、実務家・研究者・EUの市民のどの立場であっても自由に議論できるという状況となっている。逆にいうと、どのような立場であっても、EUに対して強硬に反対するのが難しい状況である。考えてみると、欧州統合の歴史は、崇高な理想を掲げてそれに向かって猪突猛進するのではなく、現実的に問題に対処していくという漸近主義が中心であった。これまでも最終形態を明確に示そうとすると、加盟各国のコンセンサスが取れず、結果的に統合は進まなかった。例えば欧州憲法条約とその挫折では、EUの将来の枠組みを決める印象を与える「憲法」という要素を入れたことで、統合の原動力となるのではなく、EUの市民に警戒感を生じさせ、統合にブレーキがかかったのである。対照的に、現実の問題の解決を積み重ねて、統合できる部分から進めていくというスタイルをとることで、結果として、欧州統合が進んでいくことも多かったのである。このように、EUの最終形態は未だ定まっていないというのが、最もコンセンサスを得ているといえる。

以上のように、EUの現状は「独自の政

体」であり、将来・最終形態は「未定」であるというのが最も説得力があるだろう。しかしこの立場は、分析枠組みを提示するのではなく、あくまで現状を説明するに過ぎないということも指摘しておく。

EUにおける欧州議会の役割

ここでは、EUにおける欧州議会の役割について説明する。まず前提となるEUの構造について説明し、続いてEUの立法における欧州議会の役割を説明する。その後に欧州議会とその他の組織との関係を説明する。最後に欧州議会の課題を提示する。

1 EUの構造

EUはEU条約により成立している。EU条約はマーストリヒト条約（1993年発効）として締結された後に、アムステルダム条約（1999年発効）およびニース条約（2003年発効）により改正されている。2008年6月12日にアイルランドの国民投票で否決されたリスボン条約はニース条約を改正するものであった。基本的にEU条約の改正は以下のようなプロセスとなる。まずIGC（政府間会議：Intergovernmental Conference）が開催され、EU加盟各国の議論を通じて草案に修正が加えられ、全加盟国が賛同して初めて条約案となる。次にその条約案が全加盟国で批准された後に発効する。批准方法は加盟国ごとに異なっており、国民投票を実施する加盟国もあれば議会批准の加盟国もある。

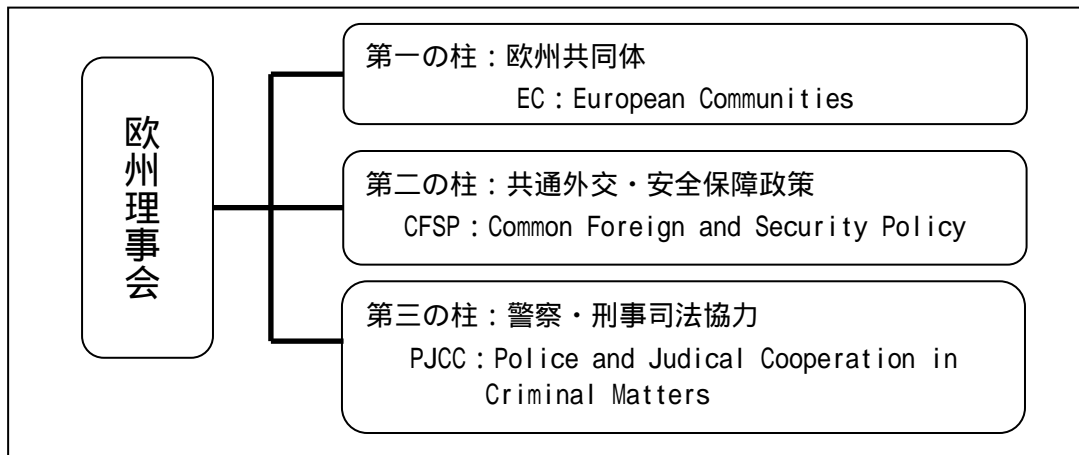
EU条約は、大きく分けると、EC条約の部分とそれ以外に分けることができる。EC条約はローマ条約とも呼ばれ、欧州石炭鉄鋼共同体・欧州共同体・欧州原子力共同体にその始原を持ち、単一欧州議定書（1987年発

効）、マーストリヒト条約、アムステルダム条約およびニース条約による改正を経ている。EC条約はEUの中核を占めるEC（欧州共同体：European Communities）を構成する。この条約が定めるのは域内市場などを含め、ほぼ全ての政策に及ぶ。ECの領域では、EC法は加盟国の国内法に優越する。そのためEC分野の統治構造は超国家的側面を持っていると言える。

一方、EU条約には、EC条約の規定以外に、CFSP（共通外交・安全保障政策：Common Foreign and Security Policy）とPJCC（警察・刑事司法協力：Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters）に関する規定が含まれている。CFSPとPJCCは政府間協力の分野であり、一般的な国際機関における政府間の協力と同じ位置付けである。また、加盟国政府の政策協力にとどまっており、権限の委譲などはなされない。なおEC分野、CFSP分野、PJCC分野を、それぞれ、EUの第一の柱（first pillar）、第二の柱（second pillar）、第三の柱（third pillar）と呼ぶ（図1を参照）。リスボン条約では、PJCCも第一の柱となり、実質的にはECとCFSPの二本の柱構造となる予定である²。欧州議会は、CFSPおよびPJCCの分野では、定期的な報告を受けるなどにとどまり、立法手続に積極的に関わることのできる権限を保持していない。そこで、本稿の立法手続に関する説明では、EC分野に限定することにする。

² なおリスボン条約では、EC条約は「EUの機能に関する条約（EU機能条約）」と改称される。これに伴い、現在のECはEUと呼ばれることになる。

図1 現在のEUの構造



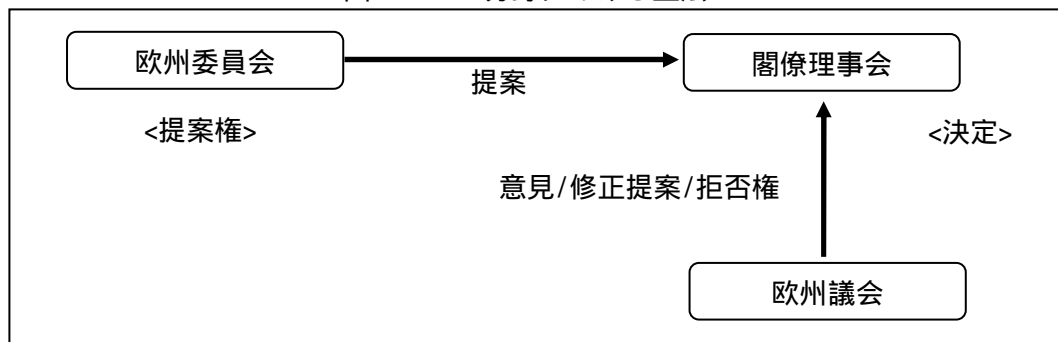
2 EC分野の立法手続における欧州議会の役割

ここではEC分野の立法手続における欧州議会の役割を説明する。なお立法手続に関しては、欧州委員会と閣僚理事会が重要な役割を担っているため両組織について簡単に説明する。欧州委員会（European Commission）は、欧州委員会委員長（現在はジョゼ・マヌエル・バローゾ）を頂点としており、EU加盟国から1名ずつ選ばれた合計27名の欧州委員会委員が各政策分野を担当している。欧州委員会委員は、出身国の政府や各団体から

政治的に独立することが求められている。閣僚理事会はEU理事会とも呼ばれ、加盟各国の関係閣僚が参加し、国益を調整する場となる。例えば経済・財政理事会や、農業・漁業理事会など、政策分野ごとに閣僚理事会があり、関係する加盟国閣僚が参加している。

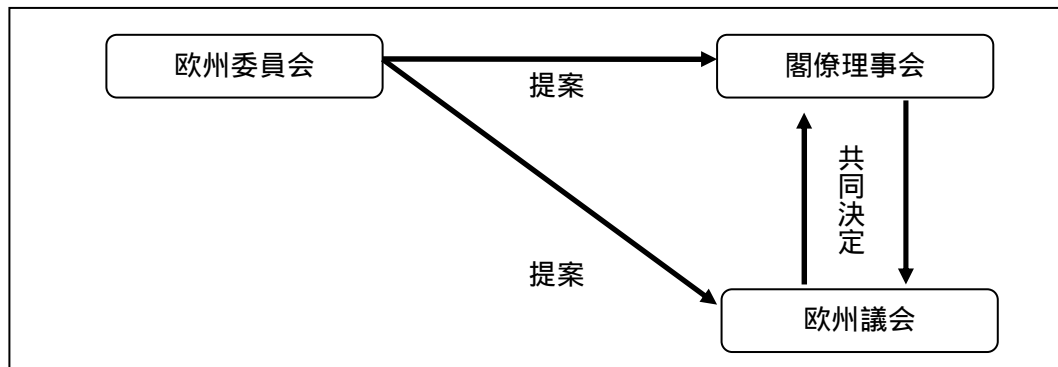
EC分野の立法手続は非常に複雑であるが、基本は欧州委員会の提案と閣僚理事会の決定であり、欧州議会は中心的役割を担っていない（図2参照）。なお欧州議会が関与する場合には、「勧告的意見」「同意」「共同決定」の3種類がある（共同決定は図3を参照）。

図2 EC分野における立法³



³ 庄司克宏（2003）『EU法 基礎篇』（岩波書店）、53頁をもとに筆者作成。

図3 共同決定手続⁴



リスボン条約では、欧州議会は現在のEC分野の立法に関わる権限が強くなる予定であった。リスボン条約では、現在の「共同決定手続」が「通常立法手続」となるためである。欧州議会は、閣僚理事会とほぼ同等の権限を有することになる。EUレベルでは、(正確には現在のEC分野)では、EUの市民によって直接選ばれた欧州議会議員が、加盟国政府の閣僚とともに、政策決定に関わるようになることが予定されていた。

3 EUのチェック・アンド・バランス

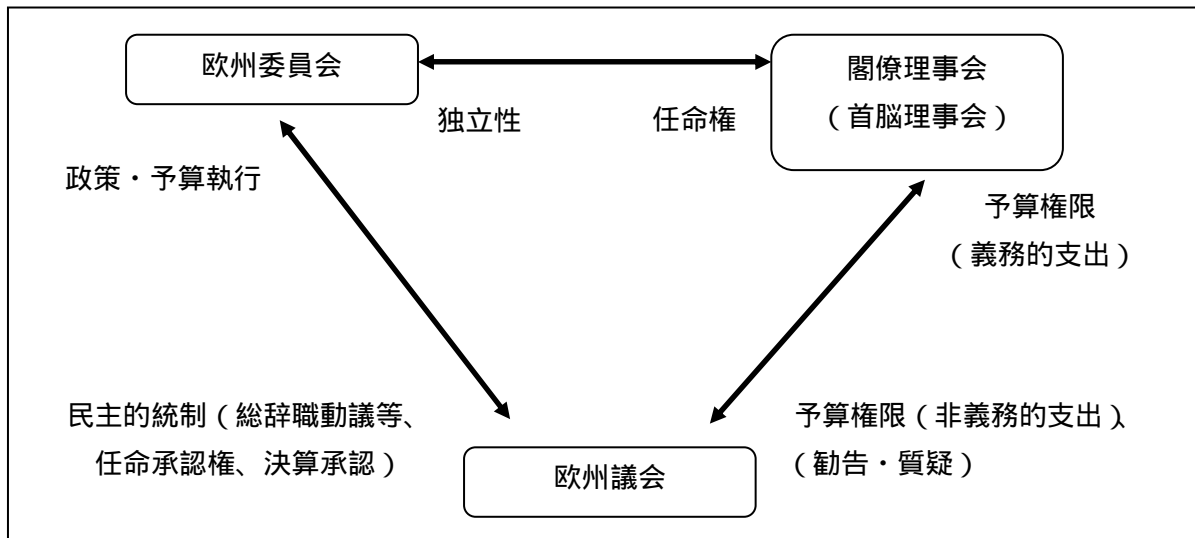
国民国家においては、一般に、立法・行政・司法がチェック・アンド・バランスの関係となる。EUでも司法として欧州司法裁判所(European Court of Justice)が存在し、司法審査を行う。しかしEUでは、それ以外の3つの組織でもチェック・アンド・ balan

スの関係がある。ここでは欧州議会、欧州委員会、閣僚理事会(首脳理事会)がどのような関係であるかについて説明する。

まず人事に関して、閣僚理事会(首脳理事会)は欧州議会の承認を受けて欧州委員会委員を任命する。任命後は欧州委員会委員には独立性が保証される。予算に関しては、閣僚理事会と欧州議会は予算の権限を共有する。義務的支出(条約・法律で定められた支出)は閣僚理事会、非義務的支出(条約・法律で定められていない支出)は欧州議会が最終的な決定権を有している。欧州委員会は予算を執行し、欧州議会が決算を承認する。欧州議会の民主的統制は基本的に欧州委員会に向けられており、欧州委員会の総辞職動議、質疑、調査などを実施できる。欧州議会は閣僚理事会に対して勧告および質疑を行うことはできる(図4参照)。

⁴ 庄司克宏(2003)『EU法 基礎篇』(岩波書店)、57頁をもとに筆者作成。

図4 EUにおけるチェック・アンド・バランス⁵



4 欧州議会の課題

これまで見てきたように、欧州議会はEUの立法過程の中で、提案権がなく、政策決定の中心的役割を担ってはいない。予算に関しては一定程度の権限を保持しているものの、欧州委員会に対して民主的統制ができるだけ

であり、議会の多数派を欧州委員会に送り込むという制度でもない。また閣僚理事会といった政府代表が集まる会議に対しては、ほとんど統制が働かない状況にある。このように、欧州議会は、いわゆる議会と聞いて思い浮かべる権限・機能は希薄であるといえる。

表1 2004年6月の欧州議会選挙の投票率⁶

加盟国名	投票率 (%)	備考	加盟国名	投票率 (%)
ベルギー	90.8	義務投票	ラトヴィア	41.3
ルクセンブルク	90.0	義務投票	フィンランド	39.4
マルタ	82.4		オランダ	39.3
イタリア	73.1		英国	38.9
キプロス	71.2	義務投票	ポルトガル	38.6
ギリシャ	63.4	義務投票	ハンガリー	38.5
アイルランド	59.7		スウェーデン	37.8
リトアニア	48.4		チェコ	28.3
デンマーク	47.9		スロヴェニア	28.3
スペイン	45.1		エストニア	26.8
ドイツ	43.0		ポーランド	20.9
フランス	42.8		スロヴァキア	17.0
オーストリア	42.4			

⁵ 庄司克宏 (2003) 『EU法 基礎篇』(岩波書店)、26頁をもとに筆者作成。

⁶ 欧州議会がまとめた2004年6月に実施された欧州議会選挙の結果をもとに、筆者が作成した。
http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html
 (accessed on 20/July/2008).

欧州議会の役割を評価するとき、G8参加国の議会と比べると、保持している権限の不足が目立つ。しかし前述したように、EUは「独自の政体」であり将来も「未定」であると考え、そのような各国議会との比較の視点は適切ではないだろう。そこで、現在の状況を念頭に置いて、欧州議会の課題を2点、述べることにする。第一に、欧州議会と閣僚理事会の間のバランスをどうするのかということである。リスボン条約では、共同決定手続が中心となるので、法案の決定に関しては欧州議会は閣僚理事会とほぼ同等の権限を有することになる。EU市民の直接選挙で選出されている欧州議会と加盟国政府の代表から構成される閣僚理事会の関係は、どちらも正統性をもっているために解答は容易ではない。これは今後ともEU政治の議論の中核であり続けるだろう。第二に、欧州議会そのものについては、投票率の低さの改善が指摘できる。欧州議会の選挙は、統一の選挙制度がないことや、加盟各国ごとに選挙をしているため選挙活動が国境を越えることができず、欧州レベルでの政党化が促されないことなど、問題が山積みである。それらが非常に重要であることを認めつつ、その第一歩として、欧州議会選挙の投票率を指摘する必要があるように思われる。表1にあるように、前回の欧州議会選挙（2004年6月10-13日）の国別の投票率は、広範囲に分布している。極端に投票率が低い加盟国は新規加盟国が多いが、欧州議会の権限などがきちんと市民に伝わっていない可能性も高い。そのため欧州議会の意義を明確に伝えていく努力が必要である。

分割政府・「ねじれ」という視点からのEU・欧州議会

日本では現在、衆議院の多数派である自由民主党・公明党が参議院では少数派となる「ねじれ」が生じている。また米国など大統領制を採用する国家では、しばしば大統領と議会多数派が異なる政党となり、分割政府と呼ばれる状況になる。「ねじれ」や分割政府になった場合、対立が激しくなりすぎると、権力闘争には直接的には関係しないような通常の業務などに支障が出ることもある。このように、「ねじれ」や分割政府は議会制度研究の重要なテーマとなっている。EUの現状の制度では、G8参加国と同様には、分割政府について議論することはできない。ただ、リスボン条約が発効したとすると、EUを分割政府や「ねじれ」という観点をを用いて分析することは有益であろう。なぜなら図3の共同決定手続が通常立法手続となるからである。この場合、閣僚理事会と欧州議会はほとんど同じ権限を持つにもかかわらず、代表しているものが異なるため、潜在的に対立する可能性があるといえる。ここでは、特に欧州議会と閣僚理事会の関係について見ていくことにする。

ところで、「図3」で述べたように、閣僚理事会と欧州議会は実質的なチェック・アンド・バランスの関係がない。これは欧州議会が基本的には閣僚理事会ではなく、欧州委員会を監督する機関として見なされてきたことに起因する。欧州議会は、1952年に設立された欧州石炭鉄鋼共同体の「総会（Common Assembly）」が母体である。1958年のローマ条約の発効で、欧州経済共同体と欧州原子力共同体が設立されたときに、総会は欧州石炭

鉄鋼共同体を含めた三共同体の共通の機関となった⁷。このように欧州議会とその前身である総会は、欧州委員会の監督・統制のための組織であったのである。

さて、共同決定手続では、閣僚理事会と欧州議会はほぼ同等の権限をもち、共同で決定することになっている。両者が対立した場合には、最終的に調停委員会が開かれ、そこでも妥協が図られなかった場合、提案は不採択となる。このとき、それが非常に重要な提案で何らかの修正をしてでも採択が必要な場合であっても、対立が激しくなれば不採択となることは十分にありえる。これは、分割政府や「ねじれ」と似た構図といえるだろう。上述したように、閣僚理事会と欧州議会には実質的なチェック・アンド・バランスの関係がないのであり、一度両者の間に対立が始まってしまうと解決は困難である。しかも欧州議会は5年任期で解散がなく、閣僚理事会は加盟国に基礎を置いているので、EUレベルでの行き詰まりに対して、必ずしも責任を取る立場にない。このような状況を考えると、今後は分割政府や「ねじれ」といった視点でEUの政策決定過程を分析することも重要だろう。

欧州議会の情報公開

最後に、欧州議会の情報公開について述べることにする。EUおよび欧州議会はインターネットを通じた情報公開について非常に積極的である。審議のために準備された資料なども含め、公開文書のほぼ全てがインターネ

ットを通じて入手可能となっている⁸。情報公開に対する積極的な態度は、先進国国内の公的機関で一般的に見受けられる傾向であるが、EUおよび欧州議会の場合には、さらに特有の理由を指摘できる。まず情報公開に積極的な理由は、EUの存在が市民から遠いという批判に答えるためである。EUの正統性の確保のためには、EUが何を議論し、どのように決定しているのかについて、EUの市民にわかりやすく示す必要がある。EUおよび欧州議会は、G8参加国の政府・議会以上に、情報公開については、積極的にならざるをえないのである。

次にインターネットの利用に積極的な理由は、インターネットの持つアクセスの利便性に加え、EUが発表する文書量の膨大さが挙げられる。EUと欧州議会では、基本的な公式文書に関しては、加盟国全ての母国語（現在22ヶ国語⁹）で発表されなければならない。つまり現在では、1つの公式文書を22種類も用意しなければいけないことになる。しかも今後もEUの拡大は予定されており、EU加盟国数は拡大することはあっても減少することはないと考えられる。比較として国際連合を取り上げると、192カ国が加盟する国際連合でさえも、公式文書は7ヶ国語で用意されているに過ぎない。このように、EUの文書量は膨大にならざるをえないのである。

⁸ 例えばEUのポータルサイト *Europa* は23カ国語で用意されており、多くの情報を提供している。
<http://europa.eu/> (accessed on 20/July/2008).

⁹ 以下の22ヶ国語である。イタリア語、英語、エストニア語、オランダ語、ギリシャ語、スウェーデン語、スペイン語、スロヴァキア語、スロヴェニア語、チェコ語、デンマーク語、ドイツ語、ハンガリー語、フィンランド語、フランス語、ブルガリア語、ポーランド語、ポルトガル語、マルタ語、ラトビア語、リトアニア語、ルーマニア語。ただし場合により、アイルランド語も加えた23ヶ国語となることもある。

⁷ 欧州議会はこれを欧州議会の誕生と位置づけており、2008年3月に誕生50周年を祝っている。なお欧州議会という用語が使われ始めたのは1962年からである。

このような背景があるために、EUは情報公開に関して、インターネットを積極的に使うのである。

欧州議会の場合、インターネットの利用は、文書の公開・配布に限定されない。欧州議会は現在、インターネットを通じて、欧州議会議員の紹介、欧州議会の各委員会の詳細、審議の公開を実施している。第一に、欧州議会議員の紹介に関しては、各議員の選挙区・所属する政治グループといったプロフィールから、これまでの略歴、欧州議会での活動の詳細（演説や質問などの原文）、連絡先まで、広範囲な情報を提供している。欧州議会の場合、2008年7月現在、785名もの欧州議会議員があり、さらに使用言語が異なっている。そのため、欧州議会が一元的に欧州議会議員の基礎的情報を提供することは重要であるといえる。第二に、欧州議会の各委員会の詳細については、開催予定の告知をしており、また配布された資料などを電子ファイルで閲覧できるようになっている。これにより、欧州議会の各委員会内での議論については、インターネット上でほぼ全て把握できるようになっている。第三に、審議の公開のためのインターネットの利用は、さらに積極的である。欧州議会の審議は、インターネット上で動画で閲覧することができる。しかも一部の抜粋ではなく、審議全体が公開されている。そのために、審議内容自体を確認することができるだけでなく、審議の雰囲気までも知ることができるのである。実際に、欧州議会議員が

どのような質問をしているのかを、議員の表情などを見ながら視聴できるというのは、想像以上に、議会を現実なもの（リアルなもの）として、市民に近づける効力があるように思われる。

以上のように、EUおよび欧州議会のインターネットを通じた情報公開は非常に積極的である。これらの施策は、EUの市民がアクセスしやすいようにという配慮から実施されているのだろうが、結果として、日本を含めEU域外にいながらにして、EUと欧州議会での議論の状況を正確に把握できるようになっている。このように透明性を確保していることは、EUが国際舞台に登場するときには、EUの正統性の根拠の1つと見なされることもある。

おわりに

これまで見てきたように、EUは連邦国家とも国際機関とも異なった「独自の政体」であり、その議会である欧州議会も同様に、一般的に想像される議会とは異なっており、権限はあまり有していなかった。ただ、リスボン条約が発効した場合には、欧州議会の立法における権限は強化されることになる。この場合、分割政府と同様の問題が生じる可能性があり、それぞれに民主的正統性をもった閣僚理事会と欧州議会の関係がより難しくなることも予想される。またEUおよび欧州議会の情報公開については、G8参加国の議会も参考にできることがあるように思われる。

【主要参考文献】

- ・浅見政江（2006）「EU 統合と民主主義 『やっかいな政体』の『やっかいな民主主義』」田中俊郎・庄司克宏編『EU 統合の軌跡とベクトル トランスナショナルな政治社会秩序形成への模索』（慶應義塾大学出版会）、25-58 頁
- ・児玉昌己（2004）『欧州議会と欧州統合 EU における議会制民主主義の形成と展開』（成文堂）
- ・庄司克宏（2003）『EU法 基礎篇』（岩波書店）
- ・庄司克宏（2008）「リスボン条約（EU）の概要と評価 『一層緊密化する連合』への回帰と課題」『慶

應法学』第 10 号、195-272 頁

- ・ 安江則子 (2004) 「欧州統合における政党の役割 欧州レベルの政党と加盟国政党の相互関係を中心に」 紀平英作編 『ヨーロッパ統合の理念と軌跡』 (京都大学学術出版会) 338-376 頁
- ・ Corbett, Richard (1998) *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Basingstoke: Macmillan Press).
- ・ Hix, Simon, Abdul G. Noury and Gerard Roland (2007) *Democratic Politics in the European Parliament* (Cambridge: Cambridge University Press).
- ・ Rittberger, Berthold (2005) *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press).
- ・ Judge, David and David Earnshaw (2003) *The European Parliament* (Basingstoke: Palgrave-Macmillan).

主要各国議会制度の概要

カナダ

1 政治体制

カナダは立憲君主制であると同時に、10の州と中央政府の統治下にある3つの準州から成る連邦制国家である。国家元首はイギリス国王¹であるが、カナダ首相の推薦により国王が任命する総督が代理を務めている。

また、憲法慣習に基づき議院内閣制を採用しており、下院第1党党首が総督の任命で首相となり、内閣を組織する。2006年2月にはスティーブン・ハーパーが首相に就任し、12年ぶりの保守党政権が誕生した。

2 連邦議会の構成

カナダ連邦議会は国家元首である国王、上院（Senate）及び下院（House of Commons）の三つの要素から成る。

国王の代理たる総督の主な業務としては、総選挙後の議会の召集、施政方針演説の読み上げ、両院を通過した法案の裁可がある。

上院の定数は105名²で、議員は各地方、州、準州を代表するように、首相の助言に基づき総督が任命することとしており、基本的には各州に議席数が割り当てられている。上院議員には任期はなく、75歳の定年制となっている。

下院は小選挙区制で定数は308人。人口に応じて各州に議席が配分されるが、定数及び各州の議席数は10年に一度、国勢調査の結果

果を基に調整される。なお、調整の際、各州に配分される議席数は上院議員の議席数を下回ってはならない等の原則が定められている。下院議員の任期は5年。選挙権、被選挙権は、ともに18歳以上である。

2006年4月3日に召集された第39議会は2007年10月16日から第2会期となっている。

2008年6月現在の党派別議席数は、次のとおりである。

〔上院：105議席〕		〔下院：308議席〕	
政党	人数	政党	人数
自由党	60	保守党	127
保守党	22	自由党	96
進歩保守党	3	ケベック連合	48
新民主党	1	新民主党	30
無所属	5	無所属	4
欠員	14	欠員	3

3 会期

議会期（a Parliament）は、下院議員総選挙後の最初の集会から、首相が総督に議会の解散と総選挙の実施発表を要請したときまでの期間であり、一つ又は複数の会期（Session）から成る。

また、議会は最低でも年に一度は召集されるよう憲法で定められており、通常1年のうち27週間開催され、9月に始まり6月まで続く。開催期間中でも休会期間は数回あり、議員が地元や選挙区での活動、公用の出張などを行えるようになっている。

4 議長

上院議長は、議会期ごとに、首相の助言に基づき総督が議員の中から任命する。

下院議長は、議会期を任期として、下院議員の選挙により選ばれる。

¹ 現在はエリザベス二世イギリス女王（カナダ女王）。

² 憲法第26条の規定により、総督は上院議員を4又は8人増員させて任命することができる。

5 両院の権限

カナダは議院内閣制を採用し、内閣の不信任決議権は下院に属し、内閣は下院のみを解散することができる。また、公的資金の徴収や支出を伴う法案については下院に先議権がある。両院の立法に関する権限は、基本的にはこれらを除き同等である。

6 委員会制度

委員会は常任委員会、特別委員会、小委員会、立法委員会、全院委員会、連携委員会、両院合同委員会がある。以下、主に下院について述べる。

常任委員会は、議院規則により設置される常設的な委員会であり、特定の所管事項や特命事項を持ち、現在下院に 24 存在する。特別委員会は、特定の事項を調査するために設置され、最終報告の提出により消滅する。また、常任委員会及び特別委員会の下には、小委員会が設置される。

立法委員会は必要に応じて第二読会の前後に設置され、法案の逐条審査を行い、修正の有無について報告後、消滅する。

全院委員会は下院の全議員から成り、第二読会後の法案審査や予算を伴う法案の処理などに際して設置される。

連携委員会は各常任委員会の委員長と各両

院合同常任委員会の委員長又は副委員長で構成され、内部経済理事会が許可した資金を常任委員会間で分配する。

両院合同委員会は下院と上院の比例した数の議員から成り、両院合同常任委員会と両院合同特別委員会とがある。

7 立法手続の概要

法案提出権は上下両院の議員にあり、閣僚である議員が提出する政府提出法案と、その他の議員が提出する議員提出法案がある。

カナダは三読会制をとり、上下両院ともに類似の段階を経て成立する。まず、第一読会で法案が朗読され、第二読会で法案の趣旨が討議される。その後、委員会（必要に応じて立法委員会又は全院委員会）で逐条審査が行われ、法案の承認、修正、検討手続の終了について勧告する報告書を提出する。委員会報告の審議段階では、必要に応じて法案修正の動議が提出され、討議・採決が行われる。第三読会においては、法案についての最終討議、採決が行われる。

一方の議院で可決された法案は、他院へ送付後、同様の審査が行われる。両院を通過した法案は国王の裁可を受け、法案に記されている期日又は政令によって定められた期日に法律となる。

【参考文献】

- ・伊藤恭子「カナダの小選挙区制と93年総選挙」『議会政治研究29号』（1994）
- ・『世界年鑑2008』共同通信社（2008）
- ・畠山圭一・加藤普章『世界政治叢書 第1巻 アメリカ・カナダ』ミネルヴァ書房（2008）
- ・外務省<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/kankei.html>>
- ・カナダ議会<<http://www.parl.gc.ca/common/index.asp?Language=E>>

フランス共和国

1 政治体制

第五共和制憲法（1958年制定）は、議院内閣制の枠組みを採用する一方、直接公選による権限の強い大統領を有する政治体制をとり、議院内閣制と大統領制との中間的ないし折衷形態であることから、半大統領制と呼ばれている。

国家元首である大統領は国民の直接選挙により選出され、議会の信任を必要としない。

大統領は首相の任免権を有し、首相提案に基づき閣僚を任命する。大統領に首相の任免権はあるが、議会が首相不信任権を有するため、実際には議会の多数党から首相が選ばれる。このため、大統領の所属政党と議会の多数派勢力が異なる場合、大統領が所属していない議会多数派から首相を任命することがある（いわゆるコアピタシオン）。

2007年5月、ニコラ・サルコジが大統領に就任、同月、フランソワ・ヒヨン内閣が成立した。

2 議会の構成

上院（元老院 Sénat）及び下院（国民議会 Assemblée nationale）からなる二院制。

上院は、各県を単位とする選挙人団（国民議会議員、地域圏議会議員、県議会議員、コミューン（市町村）議会議員等により構成）の間接選挙により選出された議員によって構成される。定数は331¹、任期は6年間で3年ごとに半数が改選され、解散はない。

下院は、小選挙区から選出される議員によって構成され、議員の任期は5年で、解散がある。

選挙権は両院ともに18歳以上だが、被選挙権は上院30歳以上、下院23歳以上となっている。

両院の党派内訳は、以下のとおりである。

〔上院：331議席〕 （2008年2月現在）		〔下院：577議席〕 （2008年3月現在）	
政党	人数	政党	人数
国民運動連合（UMP）	159	国民運動連合（UMP）グループ	318
社会党グループ	96	社会党・急進・市民・左派グループ（社会党ほか）	205
中道連合グループ（UDF）	30	民主・共和左派グループ（共産党ほか）	24
共産党・共和・市民グループ	23	新中道グループ	22
民主社会欧州連合グループ	16	無所属	7
無所属	6	欠員	1
欠員	1		

3 会期

常会は、年1回で10月の最初の平日から翌年6月最後の平日までの9か月で、開会することのできる会議の日数は120日を超えてはならない。臨時会は、首相又は下院議員の過半数の要求に基づき大統領が招集する。

4 院の構成

議長は、両院とも第一会派から選出される。議長ほか副議長（両院とも6名）、財務担当理事（両院とも3名）、書記担当理事（両院とも12名）により構成される議院理事部が議院の運営に当たる。副議長、財務担当理事及び書記担当理事は、各会派の比例配分により選出される。

5 両院の権限

両院は、内閣を監督するほか法案の作成、審議を行うが、下院には、予算法案等の先議権、両院協議会を開催しても両院の意思が一致しない法案の再議決権、内閣不信任決議権、臨時会招集要求権がある。

¹ 定数は、2003年法改正により、2008年選挙では343名、2011年選挙では348名に設定された。

6 本会議

本会議は、両院とも火曜日から木曜日までが定例日となっている。

本会議の議事運営は、憲法に基づいて行われ、議事日程は、議長、副議長、常任委員長、特別委員長、予算委員会の総括報告者、各会派の長及び政府代表で構成された議事協議会で決定される。

7 委員会制度

常任委員会、特別委員会及び調査委員会がある。常任委員会は、憲法により両院とも6委員会に制限されている。法案審査は、原則として法案ごとに任命される特別委員会で行うこととされているが、実際は常任委員会において法案審査が行われている。調査委員会は、国政調査を行う。

8 立法手続の概要

法案は、首相を提出者とする内閣提出法案と議員提出法案がある。法案は、受理されると議長により常任委員会又は特別委員会に付託され、委員会審査を終了した法案は、本会議の議事日程に記載される。なお、本会議における内閣提出法案の審議は、委員会による

修正案ではなく、原案を基礎として行う。

内閣は、議会の修正により法案の趣旨が歪められることを防ぐため、法案の全部又は一部について、自ら提出し又は受け入れた修正案のみを取り入れて、法案の単一の投票による議決（一括投票）を求めることができる。また、下院において、内閣は法案の表決に政府の信任をかけることができる。この場合、24時間以内に不信任動議が提出され、議員の過半数の賛成によって内閣不信任動議が可決されない限り、法案は可決されたものとみなされる。

法案は、両院において可決された場合に成立する。法案について両院の意思が一致しない場合は、両院の意思が統一するまで、法案は両院間を往復する。各議院で2回の審議後又は政府が緊急性を宣言したときは1回の審議後、首相は両院協議会の開催を求めることができる。両院協議会で成案が得られなかった場合又は成案が両院の承認を得られなかった場合には、内閣は、両院で再審議の後、下院に最終的な議決を要求することができる。

【参考文献】

- ・大山礼子『比較議会政治論：ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店（2003）
- ・『世界年鑑 2008』共同通信社（2008）
- ・田口・中谷編『比較政治制度論〔第3版〕』法律文化社（2006）
- ・外務省<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/france/data.html>>
- ・仏国大使館<<http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>>

ドイツ連邦共和国

1 政治体制

大統領（任期5年、再選は1回のみ）を国家元首とする共和制がとられている。立法権は連邦議会と連邦参議院、執行（行政）権は連邦首相及び連邦大臣から構成される連邦政府、司法権は連邦憲法裁判所をはじめとする各種の裁判所に委ねられており、大統領の権限が儀礼的なものに限定されていることから、制度上は、議院内閣制に分類される。連邦議会によって連邦首相が選出される一方で、連邦議会が内閣に対し不信任を表明するには、議会の過半数をもって後任の首相を選出しなければならない、とされており、この制度は「建設的不信任」と呼ばれている。また、連邦大臣は大統領が任命し、連邦議会の解散権（後述）は大統領が行使するとされているが、いずれも首相の提案に基づいて実施することとされているため、大統領と首相の関係においても、大統領の権限が儀礼的である。

現在、大統領には、ホルスト・ケーラー大統領（2004年7月就任）、首相には、アンゲラ・メルケル首相（2005年11月就任）が在任している。2005年9月の連邦議会選挙において、シュレーダー前首相率いる社会民主党（SPD）が、キリスト教民主同盟/社会同盟（CDU/CSU）に僅差で敗北したため、CDU/CSUとSPDの大連立により、メルケルCDU党首を首相とする新政権が誕生した。

また、ドイツでは連邦制がとられており、中央政府（連邦）と16の州（ラント:Land）で構成されている。憲法である「基本法」に、連邦の専管領域、連邦とラントの競合領域が定められているほか、各ラントも憲法を定めている。なお、連邦制は、基本法においてドイツ連邦共和国の基本原則として位置付けら

れており、基本法の改正によっても変更することは許されないとされている（基本法第79条）。

2 議会の組織及び構成

ドイツは独特の二院制をとっており、国民の直接選挙による「連邦議会」と各ラント政府の代表（ラント首相及びラントの閣僚、人口比により各ラント3～6名）から成る「連邦参議院」との協力によって立法が行われている。

(1) 選挙制度

連邦議会選挙は、小選挙区比例代表併用制を採用している¹。有権者（18歳以上の国民）は、2票をもち、第1票を小選挙区の候補者に、第2票をラント単位の政党の候補者リスト²に、それぞれ投票する。当選者を確定する手続としては、まず、小選挙区当選者が確定的に議席を得ることとなる。次いで、各政党が連邦全域で獲得した第2票の数に比例して、各政党の議席数が決まり、この政党ごとの議席数がラントに配分され、その党に所属し小選挙区で当選した者を差し引いた残りの議席が、ラント単位の政党の候補者リストの上位者から順に占められていく。ある党の小選挙区当選者数が、第2の票による議席数を上回る場合は、上回る分の議席数が総定数に追加されることとされており、このような総定数を超える議席は超過議席と呼ばれている。2008年8月現在、総定数598議席に対し、612議席が占められている。

¹ 各党の議員数が、原則として第2票の得票率に比例するため、比例代表制の一種とみなすことができる、とする見解もある。田口・中谷編『比較政治制度論〔第3版〕』法律文化社（2006）125頁〔村上弘〕。

² 小選挙区と重複して立候補することは可能である。

また、小党分立を回避し、政権の安定化を図るため、連邦全域で第2票の5%以上を獲得するか、または小選挙区で3議席以上を獲得しなければ、政党は第2の票による議席配分を得ることができないとされている（いわゆる5%条項）。

これに対し連邦参議院については、連邦参議院議員が州政府によって任命されるため、構成員を選出するための選挙は存在しない。

(2) 定数及び任期

連邦議会の総定数は598名（299小選挙区）で、第16立法期（後述）は超過議席により612名となっている。任期は4年で、大統領が解散権を有している³。

連邦参議院の総定数は69名で、16あるラント政府から派遣されたラント政府の構成員が、そのまま連邦参議院の構成員となり、任期はない。

(3) 議会の内部組織

ア 連邦議会

議長及び副議長

第16立法期においては、連邦議会議長は、最大会派から選出（1名）され、副議長は、第二会派から2名、その他4つの会派（第一会派も含む）から各1名の計6名が選出されている⁴。

³ ただし、大統領が解散権を行使できるのは、首相の信任決議案が否決された場合等に限定されており、過去3回の解散は、全て首相の主導によって与党の議員や閣僚が信任投票を棄権したことによるものである。在日ドイツ大使館HP『ドイツの実情』（日本語）
<http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/jp/political-system.html>

⁴ 連邦議会議長の選出方法については、法律に特段の規定はなく、連邦議会規則においても、秘密投票において連邦議会議員の過半数の票を獲得した者が議長に選ばれとされているだけであるが、最大会派から議長を出すという慣行が伝統的に成立している。戸田真介「ドイツの議会制度 - 日本

長老評議会

議長、副議長と、各会派から勢力に応じて指名される議員23名から構成される長老評議会は、議長を補佐し、議事日程や委員長ポストの配分など会派間の合意が必要な事項について調整を行っている。

会派

会派を結成するためには、原則として連邦議会の議員数の少なくとも5%以上の議員が集まることが必要とされている。2008年8月現在、連邦議会では、5つの会派が結成されている。会派は、法案提出権を有するほか、議会運営に関する広範な権限を与えられており、議会の意思形成に重要な役割を果たしている。

なお、2008年8月現在の会派別所属議員数⁵は、以下の表のとおりである。

	会派名	議席数
与党	キリスト教民主同盟/社会同盟(CDU/CSU)	223
	社会民主党(SPD)	222
野党	自由民主党(FDP)	61
	左翼党	53
	90年連合/緑の党	51
	無所属	2
合計		612

イ 連邦参議院

議長及び副議長

連邦参議院は、職務期ごとに議長1名、副議長3名を選挙する。議長は、形式的には、連邦参議院において互選によって選ばれているが、実際には、各ラント首相と特別市長が人口順に1年交代で就任する慣行が成立している⁶。議長及び副議

と異なる連邦参議院の構成 - 』『議会政治研究 64号』(2002)113頁。

⁵ ドイツ連邦議会HPに掲載のデータ <http://www.bundestag.de/parlament/fraktion/index.html> に依拠している。

⁶ 『世界年鑑 2008』共同通信社(2008)541頁。

長で、議長・副議長会を構成し、議院予算の作成とその他院内事務を処理している。

会派

連邦参議院に会派は存在せず、ラント単位で投票態度を決めなければならないことになっている（基本法第51条第3項）⁷。

3 立法期及び会期

連邦議会の立法期（議会期、被選期中ともいう）⁸は、第1回の集会より始まり、新たな連邦議会の集会をもって終了する（基本法第39条第1項2文）。一方、連邦議会が立法期中に会議を開く期間が会期と呼ばれている⁹。これに対し、連邦参議院は常設機関であり、議会期及び会期の制度はないが、毎年11月1日から翌年10月31日までの1年が1職務期とされている。

⁷ もっとも、各ラントの連邦参議院議員がラント首相やラント閣僚であり、一部の例外を除きこれらの者がほぼ全員政党政治家であることを考慮すれば、連邦参議院における州政府の投票態度が、連邦の政党政治の影響を受けるのは当然であるといえる。戸田・前掲注4、110-111頁。

⁸ ある時期の下院議員総選挙から次の総選挙までの期間を意味する。そして、議院の構成はその間変わらないため、一般に諸外国では、立法期（議会期又は被選挙期ともいう）を単位として議事運営のあり方が考えられている。例えば、議事・議案の継続性の問題は、「立法期」を基準として判断されることになる。大石眞『議会法』有斐閣（2001）132頁。現在は第16立法期（2005年10月～）である。

⁹ 連邦議会は、新たな会期を始める際には、前会期の終了時に中断していたところから作業を継続することができるのに対し、被選期の終了時にまだ議決に至らなかった、または審議中であった法律案、動議及び質問は廃棄される。コンラート・ヘッセ[初宿正典=赤坂幸一訳]『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂（2006）372頁。

4 立法過程

(1) 法案提出

連邦政府、連邦議会（会派又は議員数の5%以上の支持を要する）、連邦参議院のいずれも法案提出権を有しているが、提出者により手続の違いがある。第一に、連邦政府提出法案の場合は、連邦参議院に送付し、意見を求めた後、当該意見及びこれに対する連邦政府の意見を付して連邦議会に提出される。第二に、連邦参議院提出法案の場合は、連邦政府に送付し、意見を求めた後、当該意見を付して連邦議会に提出される。第三に、連邦議会提出法案の場合は、意見を求める手続を経ることなく、そのまま連邦議会に提出されることとなる。

(2) 法案審議

連邦議会に提出された法案は、原則として三読会制により審議される。法案は、まず本会議で第一読会にかけられた後、それぞれの法案を担当する委員会¹⁰に付託される。委員会は、必要があれば修正案を付した上で、本会議に対して委員会としての議決勧告を提出する。本会議は委員会の勧告を踏まえて第二読会を開き、そこでの法案修正を踏まえて更に第三読会を開いて最終的に法案を採択する。委員会における審議は非公開、本会議における審議は公開が原則となっている。

連邦議会で可決された法案は、連邦参議院に送付され、常任委員会における審議を経て、本会議における審議が行われる。このうち、ラントが執行を担当し、かつ執行の細部を定める法律などラントの権益にかかわる連

¹⁰ 委員会の組織は基本法に明記されている外交委員会、国防委員会などを除けば、基本的に議会の決定事項であり、立法期毎に設置される。戸田・前掲注4、113頁。第16立法期においては22の常任委員会が設置されている。

邦法の成立には連邦参議院の同意が必要とされる¹¹。これに対し、ラントの権益に直接かわらない法案については、連邦参議院は「異議」を申し立てることができるが、連邦議会は、過半数又は3分の2以上による再可決により、かかる異議を却下することができる¹²。

また、連邦参議院が、連邦議会で可決された法案を否決した場合に、両議会間の調整を行うための機関として「両院協議会」が設けられている。

【参考文献】

- ・大石眞『議会法』有斐閣（2001）
- ・『世界年鑑2008』共同通信社（2008）
- ・コンラート・ヘッセ[初宿正典=赤坂幸一訳]『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂（2006）
- ・田口・中谷編『比較政治制度論〔第3版〕』法律文化社（2006）
- ・戸田真介「ドイツの議会制度 - 日本と異なる連邦参議院の構成 - 」『議会政治研究 64号』（2002）
- ・在日ドイツ大使館HP『ドイツの実情』（日本語） <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/jp/political-system.html>
- ・ドイツ連邦議会HP『Deutscher Bundestag』 <http://www.bundestag.de/index.html>

¹¹ このような法律は「同意法」と呼ばれるが、これらについては、連邦参議院が一種の「拒否権」を有しているということがいえる。戸田・前掲注4、108頁。

¹² このような法律は「異議法」と呼ばれるが、同意法と異議法の仕分けについては、法案毎に個別に判断することになり、最終的に連邦憲法裁判所の判断が必要となる場合もある。戸田・前掲注4、108頁。

イタリア共和国

1 政治体制

大統領を元首とする共和制。大統領は国会議員の合同会議において、20 州から各 3 名（一部例外あり）の代表を加えた会議で選出される。50 歳以上の市民に被選挙権があり、任期は 7 年。2006 年 5 月には、ジョルジョ・ナポリターノ大統領が就任した。

大統領の職務は、外交使節の信任・接受、官吏の任命等のほか、両議院への教書の送付による法律の再議の要請、軍の指揮権と最高国防会議及び最高司法会議の主宰、首相の任命、両院議長の見解を聴取しての議会の解散権などがある。通常は内閣や議会の決定に基づき権限を行使するが、実質性の機能も有する。

首相は、96 年以降は多数派陣営の代表が任命されており、2008 年 5 月には、中道右派「自由国民」を率いるシルヴィオ・ベルルスコーニが首相に就任、同月、新内閣（第 4 次ベルルスコーニ内閣）が発足した。

イタリアの場合、首相は、「政府の一般政策を指揮し、その責任を負う」とされているが、制度的保障はなく、正式名称「閣僚会議議長」が示すように同輩中の主席の地位となっている。大臣は首相の推薦に基づいて任命されるが、首相には大臣の罷免権はない。

2 議会の構成

上院（共和国元老院 Senato della Repubblica）及び下院（代議院 Camera dei Deputati）の二院で構成される。

上院は、20 の州を基礎としたプレミアム付比例代表制により選出される（3 州に例外あり）。州ごとに最大の得票をした政党連合には、当該州の定数の 55% の議席が保障される。上院議員の定数は 315 で、これら以外

に終身上院議員として、元大統領及び大統領によって任命される学術分野で特に功績のある者（5 人以内）がいる。

また、選挙権は 25 歳以上、被選挙権は 40 歳以上となっている。

下院は、定数 630、全国 27 選挙区で、1 選挙区を除いてプレミアム付比例代表制を採用し、政権の安定に資するため、全国で最大の得票をした政党連合には 55% の議席数（340 議席）が保障される。下院の選挙権は 18 歳以上、被選挙権は 25 歳以上である。

なお、上下両院とも議員の任期は 5 年、大統領による解散がある。

2008 年 4 月 29 日招集議会の現有勢力は以下のとおりである。

	会派名	上院	下院
中道右派 (与党)	自由国民	146	275
	北部同盟	26	60
	混合会派	2	8
	計	174	343
中道左派	民主党	119	217
	価値ある イタリア	14	29
	計	133	246
キリスト教民主・中道民主主義者連合	3	35	
その他	5	6	
定数	() 315	630	

終身上院議員 7 名を除く。

3 会期

議会の会期は、選挙後 20 日以内に集会すること、毎年 2 月及び 10 月の休日でない最初の日に集会することが憲法に規定されているだけで、特に期間の定めはない。議会の活動は議員の任期を通じて継続し、会期に分かれておらず、実際には通年開かれている。

4 両院の権限

議会は、相違なく完全に同権な二院制であり、先述のとおり両院とも大統領による解散がある（両院又は一院のみ）。解散・総選挙

は、両院同時に行われるのが慣例となっている。

議会の第一の機能は立法であるが、内閣の信任を通じての政府形成機能を有する（内閣成立後 10 日以内に両院の信任が必要）。その他に、戦争状態の決定、大赦・減刑の法律の制定、条約の批准、予算及び決算の承認、政府と行政機構の調査、大統領選出などの権限を有する。

5 議会の構成

両院ともに、議長が選出されると、副議長（4名）、会計幹事（3名）、幹事（8名）が選ばれ、議長団が構成される。また、議長と各会派の長で構成される会派長会議は、議事日程の設定等、議院及び委員会に係る業務に関し協議する場合に、必要に応じて開催される。また、同会議には、政府代表、副議長、委員長等も参加することができる。

6 立法手続の概要

- ・法案の提出権は、政府、両院議員、5万人以上の有権者に認められている。また、州議会、市町村議会、特定の事項については、経済労働国民会議も提出権を有する。法案は、どちらの議院に提出しても

よい。

- ・提出された法案は、まず委員会で審査され、その後、本会議で審議される。委員会は、常任委員会、特別委員会、両院審査委員会等があり、常任委員会は、各省にほぼ対応した形で各院に 14 設置されている。常任委員会は、法案の審査・起草機関であり、同時に実質的に最終決定権を持つ機関である。
- ・政府、議員の 10 分の 1 以上又は委員の 5 分の 1 以上の反対がなければ、本会議の審議を省略することもできる。ただし、憲法改正、選挙法、委任立法、条約の批准、予算・決算については、通常の手続が必要である。
- ・委員会審査を受け、本会議における法案の逐条審議・採決を経て、最後に法案全体について採決を行う。両院の権限は対等であり、両院協議会制度はなく、両院の議決がない場合には廃案となる。
- ・両院で可決された法案は、大統領が審署し公布する。大統領は、理由を付した教書を両院に送り、再議を求めることができるが、両院が再びその法案を可決すれば、それに審署しなければならない。

【参考文献】

- ・田口・中谷編『比較政治制度論〔第3版〕』法律文化社（2006）
- ・『世界年鑑 2008』共同通信社（2008）
- ・芦田淳「イタリアにおける選挙制度改革」『外国の立法 230』国立国会図書館調査及び立法考査局（2006）
- ・外務省<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>>
- ・イタリア元老院<<http://www.senato.it/english/default.htm>>
- ・イタリア代議院<<http://www.camera.it/index.asp>>

ロシア

1 政治体制

共和国や州など 83 の構成主体からなる連邦共和制国家。元首は直接国民の選挙によって選出される大統領で、1993 年成立の憲法で権限が確定。任期は 4 年、2 期までとなっており、2008 年 5 月にドミートリー・アナトーリエヴィチ・メドベージェフが就任した。大統領の権限は、首相任命権（下院の同意）、副首相・閣僚の任免権、内閣の総辞職の決定、下院解散権¹などのほか、立法発議権、連邦法律の公布、年次教書の提出、法案拒否権など立法権に関するものにも及ぶ。大統領令は、事実上法律と同等の効力を有する。

また、内閣は、首相、副首相及び各大臣で構成され、その存立は大統領と議会（下院）の双方の信任に依拠する（二元的議院内閣制）。メドベージェフ大統領の就任の翌日、前大統領のウラジーミル・ウラジーミロヴィチ・プーチンが新首相に就任、両者による二頭体制が発足した。国家院（下院）では、現在、プーチン首相が党首を務める与党「統一ロシア」が 3 分の 2 以上の議席を占めている。

2 連邦議会の構成

連邦院（上院）と国家院（下院）から成る二院制。連邦院は、共和国や州など 83 の連邦構成主体の行政及び立法機関の代表各 1

¹ 下院の解散については、二つの場合がある。一つは、大統領の提案した政府議長（首相）候補者を下院が 3 度拒否した場合、大統領は政府議長を任命し下院を解散する。もう一つは、下院による政府不信任が多数決（226 名以上）により採択された場合、大統領は政府総辞職を公示するか、または下院の決定に同意しないことができるが、下院が 3 か月以内に再度政府不信任を決定した場合、大統領は政府総辞職を公示するか、または下院を解散しなければならない。『新版 ロシアを知る事典』平凡社（2003）169 頁

名で構成される²。従来は、知事や議会議長が議員として議会を構成していたが、現在は、行政府代表は、各連邦構成主体の首長が議員を任命し、同議会が承認、立法機関代表は、連邦構成主体の議会が選出する。

国家院は、議員の定数 450、任期 4 年。2005 年下院選挙法の改正により、従来の小選挙区比例代表並立制（小選挙区、比例区ともに 225 議席）に代わり、完全比例代表制（大選挙区 1 区）による直接選挙が導入された。また同時に、下院議席獲得条件である得票率 5% 条項が原則 7% に引き上げられる等の改正が行われた。

2007 年 12 月の選挙結果により、下院各会派の議席数は以下のとおりである（2008 年 5 月現在、国家院 H P）。

与党系	統一ロシア	315
	ロシア自由民主党	40
	公正ロシア	38
野党系	共産党	57

なお、上院規則で禁止されているため、上院には会派は存在しない。

3 会期

下院については、1 議会期 4 年。1993 年 12 月選出議会を第 1 期（1 期目は 2 年）とし、2008 年現在、第 5 期である³。

上院、下院には、春期会期と秋期会期があり、期間は各院が定める。上院は、規則により、1 月 25 日から 7 月 15 日、9 月 16 日から 12 月 31 日までとなっている。

下院においては、会期の期間について規則

² 従来は 178 議席であったが、現在は 168 議席に移行中。『世界年鑑 2008』共同通信社（2008）615 頁。

³ 上院については、1994 - 95 年までの国民の直接選挙で選ばれた時期を第 1 期、連邦構成主体の首長及び議会議長で構成されていた時期を第 2 期、連邦構成主体の立法代表及び執行代表で編成されている現在を第 3 期とする。

により具体的な日付が定められておらず、会期の最後に次の会期に関する決議を採択することにより決定される⁴。近年の例としては、春期会期は1月上旬に開会し、6月から7月中旬ごろに閉会、秋期会期は8月末から9月中旬に開会し、12月中に閉会している。

4 両院の権限

1993年の新憲法では、連邦議会の権利義務が明文化された。両院はこれら憲法上与えられた権利義務を行使し、大統領府と行政府、立法府を監督できるようになっている。

上院の重要な専権事項として、連邦構成主体の境界の変更、大統領令による戒厳令・非常事態導入の承認、大統領選挙の公示、大統領提案の憲法裁判所等裁判官の任命、大統領提案の検事総長の任免がある。

下院の専権事項としては、大統領の指名した政府議長（首相）候補の承認、政府の不信任・総辞職に関する決議、大統領提案のロシア中央銀行総裁の任免、人権オンブズマンの任免、大赦の布告、大統領弾劾発議などがある。

また、憲法上はロシア連邦議会が唯一の立法機関となっており、現実には両院がその機能を果たしている。立法に関し、下院は法案先議権、再議決権等を有するが、下院において採択された法案のうち憲法で定める特定事項のものについては、上院の審議がなければ法律として成立しない。

⁴ 2008年春期に関しては、2007年12月24日付No.13-5「2008年1月9日から7月13日の間（春期）の下院議員の活動手順についての下院決議」により、1月9日から7月13日まで行われることになっており、2008年秋期に関しては、2008年6月25日付No.650-5「2008年8月25日から12月31日の間（秋期）の下院議員の活動手順についての下院決議」により、同様に会期が定められている。

5 議会の構成

上院は、議長、副議長（複数）を選出し、議長、副議長、委員長で構成される「上院評議会」が、議事日程、議題選定、報告者リスト等を決定する。

下院においては、議長、副議長（複数）を選出し、議長、副議長、会派・議員グループ代表、委員長（助言的役割）で構成される「下院評議会」が、議事日程の調整・議事運営等に当たる。

6 立法手続の概要

法案の提出権は、大統領、上院議員、下院議員、連邦政府及び連邦構成主体の立法機関が有する。また、連邦裁判所等も自らの所管事項に関してのみ法案の提出権を有する。多くの場合、大統領、連邦政府、下院議員から法案が提出される。

法案は、まず下院へ提出（下院の法案先議権）後、下院評議会により常任委員会へ付託され、三読会制により審議、多数決（議員定数の過半数）により採択される。下院で採択された法案は上院に送付され、5日以内に審議される。上院で議員定数の過半数で可決された場合又は14日以内に上院が可決しない場合には、法案は承認されたものとみなされ、連邦法として成立する。

上院が下院と異なる議決をした場合には、法案は下院に差し戻され、意見調整のための両院協議会を設置することができるが、両者の意見が一致しない場合には、下院は3分の2以上の多数により法案を再可決することができる。ただし、連邦予算、連邦税及び連邦公課、財政、為替、金融、関税調整及び通貨発行、連邦の条約批准及び廃棄通告、連邦の国境の状態（status）と防衛、宣戦布告及び講和については、必ず上院で審議されなければならない（上院の義務審議事項）。

また、憲法的法律（憲法に規定のある問題につき採択される法律）に関しては、下院議員定数の3分の2以上、上院の4分の3以上の多数による議決が必要とされている。

可決された連邦法は、署名及び公布のため、可決から5日以内に大統領に送付され、大統領は、受理から14日以内に連邦法に署名し、公布する。大統領が14日以内に署名しない

場合（拒否権を行使した場合）は、法案は下院に差し戻される。その際、両院がそれぞれの定数の3分の2以上の多数で可決した場合には、大統領は7日以内に署名し公布しなければならない。また、憲法的法律に関しては、大統領は拒否権を有しない。

【参考文献】

- ・ 皆川修吾『ロシア連邦議会 制度化の検証：1994 - 2001』溪水社（2002）
- ・ 『新版 ロシアを知る事典』平凡社（2003）
- ・ 『世界年鑑 2008』共同通信社（2008）
- ・ 溝口修平「短信：ロシア プーチン大統領の議会改革 - 小選挙区制の廃止と社会会議の創設」『外国の立法 225』国立国会図書館調査及び立法考査局（2005）
- ・ ロシア国家院 <<http://www.council.gov.ru/>>
- ・ 外務省 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>>

イギリス

1 政治体制

エリザベス二世女王陛下を国家元首とする立憲君主制の国家である。国王は、首相任命権、議会の召集・解散、法案の制定・公布、宣戦・講和、主要文官・武官の任命、軍の統率等の行政府の長としての権限を持つが、その行使は内閣の助言に基づき行われる。

政府は、首相をはじめとする閣僚、副大臣、政務官、院内幹事等百数十名の議員から成る。首相は、総選挙後の第一党の党首を国王が任命する。政府は下院に対してのみ責任を負う。

2007年6月、3期10年務めたトニー・ブレアに代わり、ゴードン・ブラウンが首相に就任した。

2 議会の構成

上院（貴族院 House of Lords）及び下院（庶民院 House of Commons）から成る二院制。

上院は、世襲貴族、宗教貴族、一代貴族等から構成され、公選制は導入されていない。定数はなく、任期は終身。現在、上院改革が進行中であるが、2008年5月現在で732議席である。

下院は、646の小選挙区制から選出される議員によって構成され、議員の任期は5年で、解散がある。選挙権は18歳以上、被選挙権は21歳以上の英国人及び英国に居住するアイルランド共和国人が有する。

両院の党派内訳は、次のとおりである。

〔上院：732議席〕 (2008年5月現在)		〔下院：646議席〕 (2008年4月現在)	
政党	人数	政党	人数
労働党	217	労働党	351
保守党	202	保守党	192
自民党	78	自民党	63
クロスベンチ（中立）	196	その他	40
その他	39		

3 会期

1 議会は最長5年で数会期に分かれる。総選挙の年を除き、会期は通常11月初旬から翌年10月末まで1年間継続する通年会期制である。議会の召集、閉会は国王の大権に属する。通常、間にクリスマス休会、イースター休会、春季休会、夏季休会をはさむ。休会期間は、両院別々に議決される。議案は原則として会期の終了とともに廃案となる。

4 院の構成

上院議長は、2005年までは最高裁判所長官であった大法官（閣僚）が務めていたが、現在は議員の中から選出されている。下院議長と異なり広範な裁量権を持たず、審議は院内総務の指導の下、自主調整により行われている。副議長は予め任命された議員が務める。

下院議長は、政治的中立性が求められ党籍を離脱している。秩序維持権、議事整理権など広範な裁量権を有している。議長は、総選挙を経ても留任するのが原則で、選挙区には対立候補も立てないこととされている。3名の副議長が議長を補佐する。

5 両院の権限

上院の主な立法機能の一つは、下院からの法案を審議し、修正することである。ただし、下院が法案の成立を主張すれば、上院は通常これを阻止することはできない。また、政府の活動をチェックするという監督機能がある。さらに、最高裁判所としての法的役割がある。

下院は、国会決議案を可決することにより、立法、税法の承認、政策問題の議論をすることが主な目的である。下院には、議会法により下院の優越が定められており、金銭法案について先議権等、その他の法案の二会期連続可決権、内閣不信任決議権がある。

6 本会議

本会議は両院とも月曜日から金曜日まで開催される。本会議中心の議会の開会時間は長く、2005年から2006年の下院の開会日数は208日、1日当たりの平均開会時間は7時間56分であった。

本会議の議事運営は、議院規則と議会先例に基づいて行われる。議事日程は、与野党の院内幹事による協議で決定される。下院の本会議には通常、定足数がなく、分列表決の場合は定足数が40名となっている。

7 委員会制度

上院においては、全院委員会と特別委員会に大別される。全院委員会は、全議員で構成される委員会で、本会議場で行われる。法案は通常、全院委員会において審議される。特別委員会は、下院同様、法案審査を行わず、特定の調査事項について調査を行う。

下院においては、全院委員会、常設委員会、特別委員会に大別される。常設委員会は、法案審査を行い、法案が付託されるたびに委員が選任され、審査を終えると消滅する。下院の特別委員会は省庁別となっており、対応する省庁の支出状況、行政行為、政策についての調査を担う常設の委員会となっている。

8 立法手続の概要

法案は、大臣が議員としての資格でその所属議院に提出する政府提出法案と議員提出法案がある。

委員会審査に本会議審議が先行する本会議中心主義であり、第一読会（法案名の朗読）、第二読会（法案の趣旨の説明と討論）、委員会審査（全院委員会又は常任委員会での逐条審査）、委員会審査の報告（委員会報告書を受けての本会議における法案審議、修正案の提出）、第三読会（委員会審査された法案とそれに対する修正案についての討論、採決）の三読会制により審議される。

法案について両院の意思が一致しない場合は、両院による議決の相違を調整する機関はなく、両院の意思が統一するまで、法案は両院間を往復する。ただし、先述のとおり、下院の優越が認められている。下院には金銭法案について先議権があり、また、上院が1ヶ月以内に法案を可決しない場合には、下院は上院の同意を得ることなく、国王の裁可を求めることができる。その他の法案については二期連続可決権がある。下院で先議された法案については、上院が否決し又は下院の意思に反する修正をした場合であっても、下院の第二読会の日から1年以上経過し、二期連続して下院が可決すれば、国王の裁可を求めることができる。

上院では、与党の総選挙公約に掲げられた政策を実現する政府提出法案を否決しないという「ソールズベリ慣行」がある。

両院で可決された法案は、国王の裁可により法律となる。1707年を最後に、国王の裁可の拒否は行われていない。

【参考文献】

- ・大山礼子『比較議会政治論：ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店（2003）
- ・清土恒雄『イギリスの議会制度』（1987）
- ・田口・中谷編『比較政治制度論〔第3版〕』法律文化社（2006）
- ・議会制度等研究グループ「日米英国議会における法案審議 委員会の法案審査における日米英国の比較」『RESEARCH BUREAU 論究（創刊号）（2005.1）』

- ・ 議会制度等研究グループ「日米英国議会における法案審議 本会議の法案審議における日米英国の比較」『RESEARCH BUREAU 論究(第2号)(2006.1)』
- ・ 『世界年鑑 2008』共同通信社(2008)
- ・ 外務省<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/data.html>>
- ・ 英国議会<<http://www.parliament.uk/>>
- ・ 英国大使館<<http://www.uknow.or.jp/be/>>

アメリカ合衆国

1 政治体制

50 の州とコロンビア特別区（首都ワシントン）から成る連邦制。立法府、行政府、司法府は、各々が明確に定められた憲法上の権限と責任を有し、厳格な三権分立を構成する。合衆国憲法では、行政権は大統領に帰属するとし（憲法第 2 条第 1 節第 1 項）、一方、すべての立法権は連邦議会に帰属すると定めている（憲法第 1 条第 1 節）。議院内閣制と異なり、大統領と議会は、異なる方式によって国民から選出され、相互に抑制と均衡の役割を果たす。大統領は議会に対してではなく、国民に対して直接責任を負う。連邦議会は、弾劾の場合を除き、不信任の可決によって大統領を解任できず、また、大統領も議会を解散できない。

また、大統領選挙、小選挙区制度等の要因から、伝統的に二大政党制となっている。2005 年 1 月に 2 期目の共和党ジョージ・W・ブッシュが大統領に就任。大統領の任期は 1 期 4 年で、憲法により三選が禁止されている（修正憲法第 22 条第 1 節）。

2 連邦議会の構成

上院（Senate）及び下院（House of Representatives）から成る二院制。上院は、各州から 2 名選出される議員 100 人で構成される。議員の任期は 6 年で、2 年ごとに約 3 分の 1 ずつ改選される。なお、同じ州から選出される議員の改選時期は重ならない。

下院は、人口に応じて各州に配分される 435 の小選挙区から選出される議員によって構成され、議員の任期は 2 年、2 年ごとに全員改選される。なお、選挙権は 18 歳以上、被選挙権は上院が 30 歳以上、下院が 25 歳以上である。

2007 年 1 月 4 日に招集された第 110 議会（2007 年 - 2008 年）第 2 会期 7 月現在で¹、上院、共和党 49 議席、民主党 49 議席、無所属 2 議席、下院は、共和党 199 議席、民主党 236 議席となっている。

3 会期

下院議員の任期 2 年を 1 議会期（Congress）とし、各議会期は、通常、奇数年の第 1 会期（the first Session）、偶数年の第 2 会期（the second Session）に分かれる。連邦議会は、憲法の定めに従い毎年 1 月に開会し²、選挙の年を除き、通常 11 月又は 12 月に閉会する。

4 両院の権限

上院は、下院と同様広範な立法権を有するが、条約締結承認権と官職任命同意権は上院にのみ与えられる（憲法第 2 条第 2 節第 2 項）。下院には、歳入法案の先議権が与えられており（憲法第 1 条第 7 節第 1 項）、慣例として歳出法案も先議とされる。

5 議会の構成

上院においては、憲法の規定により副大統領が議長となるが（憲法第 1 条第 3 節第 4 項）、多数党の古参議員から仮議長が選任される（憲法第 1 条第 3 節第 5 項）³。また、多数党・少数党の院内総務、院内幹事が議会期ごとに議員総会で選出される。

¹ Congressional Profile, Office of the Clerk, House of the Representatives

² 修正憲法第 20 条第 2 節では、「連邦議会は、少なくとも毎年 1 回は開会しなければならない。その会期は連邦議会が法律によって別の日を定めない限り 1 月 3 日正午に開始する。」と定めており、通常、両院一致決議（Concurrent Resolution）により 1 月中の異なる日が定められる。

³ 実際の議長役は多数党の新人議員がその日の議事によって交代で務めている。

下院においては、全議員により議長が選出され、議事日程の決定等、議院運営における役割のほか、大統領、下院少数党、上院との調整や協議など、多数党の代表としての役割を果たす。上院と同様、下院においても多数党・少数党院内総務、院内幹事が選出される。多数党院内総務は、実質的に副議長的な役割を担い、議長を支える。

6 本会議

本会議は上下両院とも月曜日から金曜日まで開催される。上院では原則として正午から、下院では曜日や時期により異なった時間から開会される⁴。

本会議の議事運営は、合衆国憲法、議院規則等、さらに先例や慣行に基づいて行われている。我が国の国会法のように両院の議事運営を包括的に規定する法律はない。議事定足数（Quorum）は、上下両院とも在籍する議員の過半数と規定されている（憲法第1条第5節第1項）⁵。

7 委員会制度

連邦議会においては、常任委員会、特別委員会、合同委員会及び全院委員会がある。常任委員会は、所管事項別となっており、法案審査等を行う。現在、上院には16、下院には20の常任委員会があり、その下に多数の小委員会が設置されている。特別委員会は主に特定の調査事項を扱い、法案の審査は行わない。現在、上院には4、下院には3の特別委員会が設置されている。また、上下両院に特定事項調査のための4つの合同委員会が設

⁴ 下院の本会議開会の定刻は、会期冒頭に行われる決議で定められる。

⁵ ただし、両院とも実際には定足数が満たされていないとしても、異議が出されない限り、定足数が満たされているとして、議事を進行する。

けられている。全院委員会は、下院のみの制度であり、全議員が委員となるが、本会議より議事手続が簡略化されており、歳入・歳出法案の審議などで利用される。

8 立法手続の概要

(1) 法案提出

法案提出権は、上院及び下院の議員にある。大統領には教書による立法勧告権（憲法第2条第3節）があるほか、与党の指導的な議員を通じて実質的には大統領や政府起草の法案が提出される。

法案は提出された後、上院においては、通常、各法案について「全会一致合意取決め」（Unanimous Consent Agreement, UC）により法案の審査日程、修正案の範囲等を定め、これにより第一読会及び第二読会が行われたものとして、同日中に委員会へ付託される。下院においては、第一読会として本会議での法案名の読み上げを省略し、会議録に印刷することでこれに代えている。適当な委員会へ付託された法案は、当該委員会の委員長により、さらに小委員会へ付託される。

(2) 法案審議

小委員会及び委員会においては、公聴会、マークアップセッション（法案に対する修正案審査）を行い、修正案が可決された場合には、原案に付して議院に報告される。

下院本会議の典型例の一つとしては、法案ごとに審議の諸条件を定める特別規則（Special Rule）が採択され、必要に応じて本会議の全院委員会へ移行し、そこでの討論・修正案の採決を経て、本会議への復帰、法案の委員会への差し戻し動議の処理、法案全体の最終表決となる。

上院においては、全院委員会はなく、委員会から送付された法案は本会議において審議

され、修正案の審査、討論を経て、法案の最終表決が行われる。

(3) 両院関係

一院で可決された法案は、他院へ送付後、同様の審査が行われ、両院を通過したものは大統領へ送付される。

なお、類似の法案につき、上院と下院で法案に相違がある場合には、両院協議会が開催され、調整が図られる。両院協議会において合意に達した場合には、両院協議会報告書がまとめられ、それ以上の修正を加えず各議院の承認が求められる。合意に達しない場合には、法案は廃案となる。

(4) 大統領拒否権等

米国において法律が成立するためには、

両院の可決に加えて大統領の署名が必要とされている（憲法第1条第7節第2項）。その際、大統領は法案の可否に関して実質的・政治的な観点から妥当でないと判断する法案に対しては、拒否権（Veto）を行使して議会に返付することができる。拒否権が行使された法案は、上下両院のそれぞれで出席議員の3分の2以上の多数で再び可決されれば法律として成立する。

また、大統領へ法案が送付されてから10日以内（日曜日を除く）に、署名と議会への返付のいずれも行われないうちにも法律が成立する（憲法第1条第7節第2項）。ただし、議会が休会中のために返付できないときは、法律とならず、これはいわゆる握りつぶし拒否権（Pocket Veto）と呼ばれている。

【参考文献】

- ・阿部 斎、久保 文明『国政社会研究 現代アメリカ政治』放送大学教育振興会（2003）
- ・廣瀬 淳子『アメリカ連邦議会』公人社（2004）
- ・議会制度等研究グループ「日米英国議会における法案審議 委員会の法案審査における日米英国の比較」, pp. 151-83. 『RESEARCH BUREAU 論究 Vol.1』衆議院調査局（2005）
- ・議会制度等研究グループ「日米英国議会における法案審議 本会議の法案審議における日米英国の比較」, pp. 120-63 『RESEARCH BUREAU 論究 Vol.2』衆議院調査局（2006）
- ・米国連邦議会上院 <<http://www.senate.gov/>>
- ・米国連邦議会下院 <<http://www.house.gov/>>
- ・米国連邦議会図書館立法情報提供ウェブサイト Thomas <<http://thomas.loc.gov/>>

欧州議会

1 沿革等

欧州議会の起源は、欧州石炭鉄鋼共同体（E C S C）の活動の民主的コントロールを図る機関として1952年に設立された共同総会（Common Assembly）に遡ることができる。その後、1958年に欧州経済共同体（E E C）及び欧州原子力共同体（Euratom）が設立されたのに伴い、三共同体共通の機関となり、1962年に欧州議会に名称を変更した。さらに、1993年に発足した欧州連合（E U）においても、欧州理事会¹、閣僚理事会²、欧州委員会³、欧州司法裁判所等と並ぶ主要機関として位置付けられ⁴、現在に至っている。

欧州議会は、ストラスブール、ブリュッセル、ルクセンブルクの三都市に点在しており、概ね、本会議はストラスブール、委員会はブ

¹ E U首脳会議とも呼ばれ、政治レベルの最高決定機関である。各国首脳と欧州委員会（後掲注3参照）の長である欧州委員長で構成される。『世界年鑑2008』共同通信社（2008）518頁。

² 主たる立法・法定機関。加盟各国の閣僚級代表で構成する。外相、財務相、農相の3理事会は毎月開かれている。共同通信社・前掲注1、519頁。

³ E Uの行政執行機関として、法令案の提出、法令の執行、権限の範囲内の事項に関する域外国との交渉及び条約締結、予算の執行という役割を担っており、委員（各国政府の閣僚に相当）の任期は5年（再任可能）で、2007年1月のE U拡大の結果、委員数は2007年1月より27名となっている。外務省HP『欧州議会の概要』

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/eu_gikai.html

⁴ 欧州議会は、E Uの活動を民主的に統制するために設置され、かかる統制の中心的課題は、立法過程の中心的な担い手である閣僚理事会と唯一の法案提出権者である欧州委員会に対する統制である、との指摘がある。大西=中曽根編『E U制度と機能』早稲田大学出版部（1995）99-100頁〔金丸輝男〕。さらにかかる指摘は、その中でも、とりわけ立法上の権限の多くを占める閣僚理事会に対する民主的統制が最重要課題であるとしている。大西=中曽根編・同書、100頁〔金丸輝男〕。以上の指摘は、欧州議会の歴史が立法上の権限獲得の歴史であった（藤川哲史「<研究ノート>欧州議会の概要」『議会政策研究会年報3号』（1997）223頁）とする指摘とも、おおむね符合するものといえる。

リュッセルで開かれる。また、ルクセンブルクには議会事務局が置かれている。

2 議会の組織及び構成

(1) 選挙制度

設立当初は、各国議会の議員が欧州議会議員を兼ねていたが、1979年からは、加盟国別の直接普通選挙が実施されており、18歳以上のE U市民に選挙権が付与されている。選挙は各加盟国別の選挙法に基づいて行われており⁵、統一された選挙法は未だ成立していない⁶。

(2) 欧州議会議員

議員定数は785人⁷で任期は5年間とされており（現在の任期は、2004年7月から2009年の6月まで）、議員資格（年齢、居住年数等）は各加盟国によって異なる。議席配分は国別人口比を基に決定されているが、欧州議会議員は、選挙区（各国）を超えて政治グループ（後述）を中心に議会の活動を展開している。

(3) 議会の内部組織

ア ビューロー（Bureau）

議長（1名）、副議長（14名）から構成されるビューローによって、議会運営及び財務上の問題が決定される。さらに、議員に関する財務問題を取り扱う財務担当議員（5名）もオブザーバーとして参加する。議長、副議

⁵ 比例代表制を基本としているが、英国のように原則として小選挙区制を採用している国もある。また、比例代表制を採用している国のなかでも、名簿式を採用している国もあれば、そうでない国もあり、加盟国数と同数の選挙法が制定されているといえる。大西=中曽根編・前掲注4、105頁〔金丸輝男〕。

⁶ この他にも、加盟国（27か国）の議席数と人口との比率が一致しないために一票の価値に極めて大きな差が生じたことが、欧州議会における選挙制度の問題点として指摘されている。大西=中曽根・前掲注4、104-105頁〔金丸輝男〕。

⁷ 2007年10月9日に行われたE U首脳会議において、次回改選（2009年）から議席数を751議席に減らすことが決められた。共同通信社・前掲注1、541頁。

長、財務担当議員ともに任期は2年半（議員任期の半期）となっている。

イ 政治グループ (Political group)

欧州議会の議員は加盟国の国民代表ではなく、加盟諸国民全体の代表であるため、国家の代表としてではなく、政治グループの一員として行動する。現在、8つの政治グループが存在しているが、「欧州人民党・欧州民主主義グループ」と「欧州社会党グループ」が二大勢力となっており、「欧州自由民主主義同盟グループ」、「緑の党・欧州自由同盟グループ」、「諸国民欧州グループ連合」が議席数の上でこれに続いている。

2008年7月現在の政治グループ別の議員数は以下の表のとおりである。

政治グループ名	議員数
欧州人民党・欧州民主主義グループ	288
欧州社会党グループ	217
欧州自由民主主義同盟グループ	100
緑の党・欧州自由同盟グループ	43
諸国民欧州グループ連合	43
欧州統一左翼・北欧緑の党左翼連盟グループ	41
独立・民主主義グループ	22
無所属	31
	計 785

ウ 本会議

全議員から構成され、原則として8月を除く毎月1回（2回開かれる月もある）で年12回、ストラスブールにおいて開かれるほか、毎年6回、追加的にブリュッセルにおいても開かれている。定足数は議員定数の3分の1（262議席）以上で、会議は原則として公開されている。

本会議においては、各委員会で討議された法案等についての報告書が審議されるほか、EUその他の国際情勢等も討議され、決議・勧告等が採択されることも多い。

エ 委員会

常任委員会 (Standing Committee) を中心に、臨時委員会 (Temporary Committee)

及び常任委員会の中に設置される小委員会が活動を実施している。

委員会は、欧州委員会から提案された法案の審議を行い、本会議に報告する。欧州委員会の各担当委員からの説明聴取のほか、専門家を交えた公聴会なども実施している。

3 立法期⁸及び会期

立法期は5年で、その間解散はない。これに対し、会期は年1回で、原則として3月の第2火曜日に開会される。議員の過半数が要求する場合又は閣僚理事会若しくは欧州委員会から要求があった場合には、特別会期を開会することができる。

4 議会の権限

(1) 立法権

欧州議会が有する立法権は、通常の状態における議会が有する立法権とは異なる部分があるが、EUにおける立法過程において欧州議会が果たす役割は大きい。また、欧州議会は、発足以来、徐々に立法上の権限を拡大させている。

まず、1985年発効のローマ条約で定められた諮問手続 (consultation procedure)⁹ においては、欧州議会は意見表明を行うのみであり、閣僚理事会の決定を拘束することのない諮問機能的権限を行使するのみであった。次いで、1987年発効の単一欧州議定書に盛り込まれた協力手続 (cooperation procedure)¹⁰ においては、欧州議会が否決した案件を閣僚理事会が覆すためには全会一致による決定が必要とされることとなった。そして、1993年発効のマーストリヒト条約により設けられた

⁸ 立法期の定義については、84頁脚注8参照。

⁹ この手続は、農業、税制、競争政策、域内市場に關係しない立法調整等の分野に適用される。

¹⁰ この手続は、経済・通貨政策の分野にのみ適用される。

共同決定手続（co-decision procedure）¹¹においては、欧州議会在閣僚理事会の決定を否決又は修正したのを受けて設けられた調停委員会による調停が不調に終わり、合意に至らなかった場合は、当該案は採択されないこととなった。このように、EUには複数の立法手続が存在するが、2009年6月までの発効を目指す改革条約においては、原則として、共同決定手続が通例化することとなっている¹²。

なお、欧州議会は、法案提出権を有しないが、欧州委員会に対して法案提出を要請することが可能である。

(2) 予算審議

欧州議会は、条約や法律で規定されていない支出（非義務的支出）¹³については、最終的に決定する権限を有するとともに、予算案を全体として拒否する権限を有している。また、予算の執行状況についての監督権も有している。

(3) 政治的監督権

ア 対欧州委員会

投票数3分の2以上の相対多数かつ総議員数の過半数により、欧州委員会を総辞職させることができるほか、新しく欧州委員が選出された際は、欧州議会在欧州委員長及び欧州委員会全体を承認することが必要とされることとなった。また、欧州委員会は、欧州議会に対して年次活動報告を提出する義務があるほか、欧州議会からの質問に対して回答しなければならないこととされている。

イ 対議長国

EU議長国より議長国プログラム及び欧州理事会（首脳協議）につき報告を受けるのが通例であるが、それ以上の監督権限はない。

ウ その他

EU各機関の諸活動に対する苦情を受理し、これについて審査・勧告を行うオンブズマンを任命することができる。オンブズマンは欧州議会に年次報告書を提出する。

【参考文献】

- ・欧州議会HP『EUROPEAN PARLIAMENT』
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public.do?language=en>
- ・大石眞『議会法』有斐閣（2001）
- ・大西健夫=中曽根佐織編『EU制度と機能』早稲田大学出版部（1995）
- ・外務省HP『欧州議会の概要』http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/eu_gikai.html.
- ・「世界年鑑2008」共同通信社（2008）
- ・藤川哲史「<研究ノート>欧州議会の概要」『議会政策研究会年報3号』（1997）

¹¹ この手続は、1999年発効のアムステルダム条約、2003年発効のニース条約により、適用分野が拡大され、域内市場、労働者の移動、教育、文化等広範な分野に適用されることとなった。

¹² 外務省HP『欧州議会の概要』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/eu_gikai.html

¹³ 条約や法律で規定されている支出（義務的支出）との分類が非常に不明瞭であるとの指摘もある。
大西=中曽根編・前掲注4、109頁〔金丸輝男〕。

主要各国議会制度一覧表

事項	国名	日 本	カ ナ ダ	フ ラ ンス	ド イ ツ
1. 定数、任期 (解散)		衆議院 ・480人 ・4年(解散あり) 参議院 ・242人 ・6年(3年毎に2分の1改選)	下院 ・308人 ・5年(解散あり) 上院 ・105人(総督により4又は8人の増員が可能で、上限は113人) ・任期は75歳まで	下院 ・577人 ・5年(解散あり) 上院 ・331人 (2008年選挙:343人、2011年選挙:348人) ・6年(3年毎に2分の1改選)	連邦議会 ・598人(超過議席14人を除く) ・4年(解散あり) 連邦参議院 ・69人 ・任期不定
2. 選挙制度の概要		衆議院 ・小選挙区比例代表並立制(比例区180人選挙区300人) 被選挙権25歳 選挙権20歳 参議院 ・比例区96人 選挙区146人 被選挙権30歳 選挙権20歳	下院 ・小選挙区制 被選挙権18歳 選挙権18歳 上院 ・首相の助言により総督が任命	下院 ・小選挙区2回投票制 被選挙権23歳 選挙権18歳 上院 ・県選出の国民議会議員、地域圏議会議員、県議会議員、コミューン(市町村)議会議員等による間接選挙 被選挙権30歳 選挙権18歳	連邦議会 ・小選挙区比例代表併用制(比例区299人選挙区299人) 被選挙権18歳 選挙権18歳 連邦参議院 ・各ラント政府代表(ラント首相その他の閣僚3~6人)により構成
3. 両院の権限の差異		衆議院 ・予算の先議権 ・予算の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名、法律案の議決に関する優越 ・内閣不信任決議権 ・会期の議決優先 参議院 ・緊急集会	下院 ・内閣信任及び不信任決議権 ・金銭法案についての先議権	下院 ・予算法案、社会保障財政法案の先議権 ・両議院協議会において両院の意見が一致しない法案の再議決権 ・内閣不信任決議権 ・臨時会招集要求権	連邦議会 ・全法案の先議権 ・「異議法」についての再議決権 ・連邦首相不信任決議権 連邦参議院 ・「同意法」についての拒否権 ・連邦政府提出法案に対する意見表明権
4. 会期制度		・常会は毎年1月中旬に召集するのを常例とし、常会の会期は150日間 ・臨時会は内閣が特に必要と認めるとき等に召集 ・特別会は衆議院解散後の総選挙後に召集	・下院の総選挙から解散までの間が1議会期 ・1議会期は一つ又は複数の会期に分かれる。	・1議会は最長5年(上院には議会期の概念なし) ・年1回常会制(10月の最初の平日から6月の最後の平日まで) ・当然集会主義 ・臨時会あり	・1立法期(最長4年)は、複数の会期(立法期中の会議が開かれている期間)で構成されるのが慣行となっている。 ・連邦参議院には立法期の概念はなく、毎年11月1日から10月31日までを1職務期という。
5. 立法手続の概要		法案提出権 ・内閣 ・両院議員(委員会提出) 立法手続の概要 衆議院 ・委員会 ・本会議 参議院 ・委員会 ・本会議	法案提出権 ・閣僚議員(政府提出法案) 両院議員 立法手続の概要 下院 ・三読会 上院 ・三読会	法案提出権 ・首相 ・両院議員 立法手続の概要 下院 ・委員会 ・本会議 上院 ・委員会 ・本会議	法案提出権 ・連邦政府 ・連邦議会の議員団(会派としての勢力又は連邦議会議員の5%の支持を要す) ・連邦参議院議員 立法手続の概要 連邦議会 ・三読会 連邦参議院 ・委員会 ・本会議
6. 現在の両院の「ねじれ」の状況		2005年総選挙以降、衆議院では、自民・公明の連立与党が3分の2以上の議席を占め、多数派を形成する一方、2007年7月の参議院通常選挙の結果、参議院においては、連立与党が過半数を割り、民主が第1党となったことにより、現在両院に「ねじれ」の状態が生じている。	上院の下院への譲歩慣習はあるが、1980年代以降、重要法案について下院の議決を覆す傾向がある。 2006年の総選挙の結果、下院では保守党が第1党となったが、上院は自由党が過半数を占めており、「ねじれ」状態となっている。	現在のフランスでは、上下院ともに大統領派が多数を占め、首相も大統領に近い人物であり、「ねじれ」は生じていない。	連邦議会選挙とラント議会の選挙との間に時期的なずれがあるため、連邦議会で与党が多数を占めていても、その間にラントで政権交代があると、連邦参議院における与党の多数が覆され、「ねじれ」状態が現出することがある。もっとも、現在の大連立の下では、連邦参議院の政権基盤も小康状態にあり、「ねじれ」状態は現出していない。

イタリア	ロシア	イギリス	アメリカ	欧州議会
下院 ・630人 ・5年（解散あり） 上院 ・315人（終身上院議員を除く） ・5年（解散あり） ・元大統領、功績者等の終身議員(10人以内)	国家院 ・450人 ・4年（解散あり） 連邦院 ・168人（連邦構成主体の政府の長・議員等の任期と同一）	下院 ・646人 ・5年（解散あり） 上院 ・定数なし ・世襲貴族、宗教貴族、一代貴族等 ・任期は終身	下院 ・435人 ・2年（解散なし） 上院 ・100人 ・6年（2年ごとに3分の1改選）	・785人 ・5年（解散なし）
下院 ・プレミアム付比例代表制（全国27選挙区） 被選挙権 25歳 選挙権 18歳 上院 ・プレミアム付比例代表制（州単位） 被選挙権 40歳 選挙権 25歳	国家院 ・完全比例代表制 被選挙権 21歳 選挙権 18歳 連邦院 ・各連邦構成主体の立法府（議会）及び執行府（政府）の代表各1人より構成	下院 ・小選挙区制 被選挙権 21歳 選挙権 18歳 上院 ・世襲貴族、宗教貴族、一代貴族等	下院 ・小選挙区制 被選挙権 25歳 選挙権 18歳 上院 ・各州を単位とする小選挙区制 被選挙権 30歳 選挙権 18歳	・直接普通選挙（議席配分は国別人口比をもとに決定） ・選挙権 18歳 ・議員資格（年齢、居住年数等）は各国によって異なる。
・法案審議において、両院は対等（金銭法案は、下院先議） ・両院ともに政府不信任決議権を有する	国家院 ・首相の承認、政府の不信任等の議決権 ・法案先議権、再議決権等 連邦院 ・連邦構成主体の境界変更 ・戒厳令等の承認等	下院 ・金銭法案の先議権等 ・その他の法案の2会期連続可決権 ・内閣不信任決議権 上院 ・金銭法案の否決権 ・政府提出案否決せず ・最高裁判所としての機能	下院 ・歳入法案及び歳出法案の先議 ・弾劾追責権 上院 ・条約締結承認権 ・官吏任命同意権 ・弾劾審判権	一院制
・選挙後20日以内の招集、毎年2月・10月の平日に招集することが憲法上規定されている。 ・期間の定めは特になく、通年開会されている。	・下院1議会期は原則4年 ・両院とも春会期及び秋会期がある。 ・上院は規則により1月25日から7月15日、9月16日から12月31日まで ・下院は、前会期の最後に次の会期を決定	・1議会は最長5年で数会期に分かれる。総選挙の年を除き、会期は11月から翌年の10月末まで ・会期の召集、閉会は国王の大権に属する。	・1議会期は2年 ・西暦奇数年が第1会期、西暦偶数年が第2会期 ・毎年1月に開会し、11月～12月頃まで継続 ・ほぼ通年会期制	・立法期は5年 ・会期は原則年1回で、3月の第2火曜日 ・議員の過半数の要求又は閣僚理事会若しくは欧州委員会からの要求により、特別会期が開会される。
法案提出権 ・政府、両院議員、5万人以上の有権者 ・州議会、経済労働国民会議等 立法手続の概要 ・両院の手続は、同一 ・委員会 ・本会議	法案提出権 ・大統領、両院議員 ・連邦政府・共和国等 立法手続の概要 国家院 ・三読会制 連邦院 ・委員会 ・本会議	法案提出権 ・閣僚議員（政府提出法案） ・両院議員 立法手続の概要 下院 ・三読会制 上院 ・三読会制	法案提出権 ・両院議員 立法手続の概要 ・両院とも三読会制をとるが形式化し、委員会中心主義 下院 ・委員会、全院委員会、本会議 上院 ・委員会、本会議	法案提出権 ・欧州委員会 （欧州議会は欧州委員会に法案の提出を要請することができる） 立法手続の概要 無諮問手続、諮問手続、同意手続、共同決定手続、協力手続という複数の立法手続が存在し、各手続が適用される分野が定められている。
2008年総選挙において中道右派連合が両院で勝利し、同年1月の内閣不信任を招いた「ねじれ」は解消された。	上下院間では、代表性が異なるため、「ねじれ」の関係が生じていない。 大統領 - 議会間の「ねじれ」は、以下のとおり ・エリツィン政権期 ロシア共産党（野党）が議会多数派 = 「ねじれ」 ・プーチン政権期 「統一」「統一ロシア」（与党）が議会多数派 = 協同路線	上院は選挙による基盤を持たないため、民主的基盤を有する下院の意向が基本的に尊重されるので、いわゆる「ねじれ」は存在しない。 このことは、法的にも憲法習律的にも確認されている。	歴史的にそれほど多くないが、制度上起こりうる（現在は両院とも民主党が支配）。憲法上、一院による再可決という制度はなく、両院協議会等を通じての調整が求められる。人事案件は上院のみの承認によるため、この場面での「ねじれ」は起こりえない。	現状の制度の下では、「ねじれ」の状態が生じる可能性は低いが、リスボン条約が発効した場合には、欧州議会と閣僚理事会とがほとんど同じ権限を有することになり、「ねじれ」と同様の問題が生ずる可能性がある。

（資料における参考文献等を基に作成）

お わ り に

本誌は、清土調査局長からの「第7回G8下院議長会議の開催に際して、主要各国議会の現状をまとめるように」との指示を受けて、調査局総務課で企画・編集に取り組んだものです。国によっては議会に関する新しい文献が少ない場合もあり、調査局付の山本客員調査員に専門家としての情報収集、論文作成の協力をお願いしました。

客員調査員制度は、平成13年1月、調査業務の一層の高度化を図り、立法調査機能の充実強化に資するために創設されました。制度創設以降、調査局においては、特定の事項を専門的かつ高度な見地から調査し、また調査の助言をいただくため、必要に応じて大学教授、民間研究機関の研究者等、多くの方々に客員調査員をお願いしてきました。

今回は、平成19年4月から就任している山本客員調査員に本誌作成の趣旨を説明し、数度にわたる打合せを行い、主要各国議会についての若手研究者を集めていただきました。執筆メンバーが確定した後に、各研究者よりそれぞれが専門とする各国議会の現状についての報告を受けた後、意見交換を行い、論文の作成を依頼いたしました。

編集に当たっては、二院制議会の意思決定における、いわゆる「ねじれ現象」を中心に主要各国議会の現状と課題をまとめること、内容をわかりやすく説明すること、7月末を原稿の締切日とし8月中旬までにまとめることで最新の状況を掲載すること等に留意しました。

本誌では、客員調査員等の研究者と調査局の協力により、最新の高度な情報を提供できたのではないかと思います。お忙しい中、短期間で各国議会の現状と課題を取りまとめていただいた研究者の皆様には、改めて厚く感謝申し上げます。

調査局におきましては、今回の経験を生かし、国内外の大学・大学院及び民間研究機関等との交流を推進するとともに客員調査員制度を活用し、調査機能の一層の向上を図ってまいりたいと考えております。

平成20年9月

調査局総務課長

鹿村謙太郎

論文執筆者

山本 龍彦（衆議院調査局客員調査員・桐蔭横浜大学法学部専任講師）
芦田 淳（国立国会図書館主査）
新井 誠（東北学院大学准教授）
岩切 大地（東洋英和女学院大学講師）
大林 啓吾（帝京大学法学部専任講師）
上代 庸平（中京大学国際教養学部専任講師）
中馬 瑞貴（慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻）
手塚 崇聡（慶應義塾大学大学院法学研究科公法学専攻）
福井 英次郎（慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻）

企画・資料

鹿村 謙太郎（衆議院調査局総務課長）
小池 章子（衆議院調査局総務課）
志賀 留美（衆議院調査局総務課）
高山 昌治郎（衆議院調査局総務課）
森田 由美（衆議院調査局総務課）
西久保 史明（衆議院調査局総務課）

主要各国議会の現状

別冊 RESEARCH BUREAU 論究 No.10 平成 20 年 9 月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8982 東京都千代田区永田町 2 - 1 - 2

衆議院第二議員会館内

03 (3581) 6664

本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の意見です。
本誌は、平成 20 年 8 月半ば時点で収集可能なデータをもとに作成されています。
本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡をお願いします。