

調査資料2016-2

グローバル化の中の議会の役割 —欧州の経験から日本への示唆

平成27年度国際政策セミナー報告書

2016年7月



国立国会図書館
調査及び立法考査局



会場風景 国立国会図書館新館講堂



パネルディスカッション風景



基調講演者 ジャン=エリック・ジッケル氏



パネリスト 伊藤洋一氏



パネリスト 山元一氏



コーディネーター 棟居快行氏

グローバル化の中の議会の役割 —欧州の経験から日本への示唆

平成 27 年度国際政策セミナー報告書



2016 年 7 月

国立国会図書館
調査及び立法考査局

はしがき

この報告書は、平成 28 年 2 月に実施した国際政策セミナー「グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆」の内容を取りまとめたものです。

国立国会図書館調査及び立法考査局は、平成 17 年度から毎年国際政策セミナーを開催し、国政上の重要な課題に関連する外国の制度や政策動向について、国内外の研究者の最新の研究成果や知見を国会議員その他の国会関係者を始めとする皆様に広く御紹介しています。

今回は、「グローバル化の中の議会の役割」をテーマに取り上げました。

近年、グローバル化の進展により、国際的な企業や市場、規範が各国の社会や経済等に与える影響が強まっています。こうした状況下において、民主主義を支える議会は、どのような役割を果たすべきでしょうか。

この点、フランスでは、グローバル化の進展や EU の拡大・権限の強化という状況の下、2008 年の憲法改正を始め、一連の議会権限を強化する改革が実施されています。こうしたフランスの事例は、我が国においても議論の参考に資すると考えられることから、フランスを代表する憲法・議会法学者の一人であるジャン＝エリック・ジッケル氏（レンヌ第 1 大学法学・政治学部教授）をお招きして講演をしていただきました。さらに、フランスや EU とこれらの国・地域を取り巻くグローバル化の事情に精通されている我が国の憲法学者や EU 法学者を交えたパネルディスカッションを行うことで、より掘り下げた議論を御紹介するように努めました。

この報告書では、解題や参考資料も収録し、内容の一層の充実を図っています。国会議員の皆様への調査研究や国政審議に資することはもとより、このテーマに関心をお持ちの皆様の御参考となることを心から願いたします。

平成 28 年 7 月

調査及び立法考査局長 石川 武敏

グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆

平成 27 年度国際政策セミナー報告書

目 次

解題

序—グローバル化時代における議会と政府 …… 棟居 快行 1

概要 …… 11

基調講演

フランス議会と政府の責任 …… ジャン＝エリック・ジッケル

プレゼンテーション資料（伊藤洋一訳） …… 13

講演の内容（伊藤洋一訳） …… 35

パネリスト・コメント（1）

＜グローバル議会＞の展開と国内議会のグローバル化

—欧州議会とフランス議会の緊張と協働— …… 山元 一

プレゼンテーション資料 …… 45

コメントの内容 …… 55

パネリスト・コメント（2）

EU レベルの「議会主義化」と国内レベルの「脱議会主義化」

—ジッケル報告へのコメント— …… 伊藤 洋一

プレゼンテーション資料 …… 59

コメントの内容 …… 65

前半のまとめ …… 棟居 快行 69

パネルディスカッション …… 71

資料

欧州連合の機関の構造 …… 87

主な用語の解説 …… 88

フランス政治と欧州連合の歩み …… 91

参照条文 …… 93

The functions of parliament in the global era—suggestions for
Japanese politics from the EU experiences
A report of FY 2015 International Policy Seminar

Contents

Explanatory Notes

Toshiyuki Munosue, *Introduction—the Legislative and the Executive Branches of Government in the Global Era* 1

Program 11

Keynote Speech

Jean-Éric Gicquel, *The French Parliament and Government Responsibility*
Presentation Slides (Translated by Yoichi Ito) 13
Contents of the Presentation (Translated by Yoichi Ito) 35

Panelist Commentary (1)

Hajime Yamamoto, *The Development of a ‘Global Parliament’ and the Globalization of National Parliaments—Tension and Cooperation between the European and the French Parliaments—*
Presentation Slides 45
Contents of the Commentary 55

Panelist Commentary (2)

Yoichi Ito, *‘Parliamentarization’ at the EU Level and ‘Deparliamentarization’ at the National Level—Commentary on Gicquel’s Presentation—*
Presentation Slides 59
Contents of the Commentary 65

Closing Remarks of the First Half of the Seminar (by Toshiyuki Munosue) 69

Panel Discussion 71

Referential materials

Institutional framework of the EU 87
Terminology 88
Footsteps of French politics and the EU 91
Referential provisions 93

解題

序—グローバル化時代における議会と政府

前 国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 政治議会調査室主任 棟居快行

はじめに

平成 27 (2015) 年度の国際政策セミナーは、「グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆」をテーマとし、フランスのレンヌ第 1 大学法学・政治学部のジャン＝エリック・ジッケル (Jean-Éric Gicquel) 教授を基調講演者として招いて、平成 28 (2016) 年 2 月に実施された。初日には国会議員・国会関係者を対象とする同教授による基調講演と質疑が、また 2 日目には、一般参加者を対象に、基調講演に続いて山元一教授 (慶應義塾大学大学院法務研究科・憲法)、伊藤洋一教授 (東京大学大学院法学政治学研究科・ヨーロッパ法) をパネリストに迎えてのパネルディスカッションが行われた。いずれも多数の参加者を迎え、盛況のうちに終了した。

本報告書は、2 日目の基調講演とコメント、及び討論、質疑を記録としてとどめるために作成された。ただし、ジッケル教授からは事前の打合せにおいて、セミナーでは実際に話されなかったが有意義と思われるお話を伺うことができたので、そのうちのいくつかについては、この「解題」の後半で紹介している。なお、ジッケル教授による 2 回の講演は、基本的に同じ内容であった。

I テーマ選択に至った問題意識

国際政策セミナーのテーマとして、「グローバル化の中の議会の役割」を取り上げたのは、グローバル化した現代においては、国際的な標準が業界標準や多国間の取決めとして形成され、それらが事実上ないし規範としても主権国家の意思決定を縛るようになってきているという認識によるものである。

国内における「国権の最高機関」であり、「唯一の立法機関」であると日本国憲法第 41 条が規定する我が国の国会が内閣との関係で有する地位については、議院内閣制という枠組みの中で、現実の政治や行政をめぐる時代背景にも規定されながら、様々な具体的な姿をとってきた。とりわけ、90 年代以降の政治改革・行政改革の結果としてしばしば指摘される「内閣主導」は、言わばグローバル化が進行するポスト冷戦期にあって、我が国の政治決定が 55 年体制下で顕著であったいわゆる「調整型」のそれでは、スピード感と専門性の両立という時代の要請に応えることが困難であるという問題意識が、その背景にあるものと考えられる。

しかしながら、我が国の国会には、国民主権原理を体現する上での以下のような特徴が備わっている。すなわち、①国会が国民代表機関として本来持つところの民主的正統性、②会議公開の原則による透明性 (委員会の議事録の公開も含む)、③会期不継続の原則による時間的制約の中での議院運営によって可能となる場所の、与野党間の妥協と審議の促進、④第二院の権限

が極めて強力である世界的にも稀な二院制ゆえの熟議のプロセスなどである。

このように、我が国の国会が国民主権の実現の上で果たす重要な役割からすれば、グローバル化という外的要因に一方的に規定されて内閣の地位の向上と国会の地位の低下を現実として受け止める、というだけでは消極的にすぎるであろう。

そこで、このような国会を取り巻く現状の中で、国民代表機関である国会での熟議を通じた民主的正統性などの特質を一方では保ちながら、他方で内閣主導により可能となる迅速性・専門性をいかし、両者の言わば「最適バランス」の解を求めてゆくには、どのような制度的及び制度外の工夫が必要であり、可能であるのか。端的に言えば、「立法府は今後もこれまでのような国政の要の地位を占め続けることができるのか。」ということが、グローバル化という現象そのものによって問われているのであろう。

以上をまとめると、当方の問題意識は次のようなものであった。

- ① グローバル化した現代においては、国境を超えたヒト・モノ・カネの自由な動きが、国の統治機構の在り方にも影響を及ぼしている。
- ② 各国の議会は、国内法の立法権を持つというだけでは、国内の経済や社会に必ずしも十分な影響力を行使できなくなっている。
- ③ 他方で、a. 政府は外交交渉と条約締結を通じて、グローバル化にある程度対応し得る。b. さらに、グローバル化した現代社会においては、政策決定の効率性及び政策内容の専門性がますます必要となっている。
- ④ したがって、熟議の場である議会よりは、合理的意思決定を得意とする政府の役割がますます大きくなる。
- ⑤ 日本を含む議院内閣制の国においては、議会による民主的正統性というファクターと、政府による効率性・専門性というファクターとの間の、グローバル化した今日における「最適バランス」を探ることが求められる。

以上にまとめたような問題は、立法補佐機関の一つである当館調査及び立法考査局としても、日頃の個々のテーマについての調査活動とは別に、常に意識せざるを得ない、マクロ的な論点である。しかし、そのあまりの大きさゆえに、ふだんは正面から考察する機会を十分に持てないうえに、そこで、国際政策セミナーという舞台を用いて、こうした問題に正面から取り組むこととしたものである。

II 講演者、パネリストによる多角的な分析

本セミナーは、おおむねこのような問題設定に立ち、フランスの憲法・議会法の代表的な学者の一人であるジッケル教授に基調講演を託すこととした。同国では、国内においては1958年の第5共和制憲法でそれまでの「強い議会」の伝統と決別し、大統領中心の「強い執行権」を確立し、さらに1962年の憲法改正で大統領が直接に公選されることとなった（第6条）ことに伴い、この「強い執行権」が強い民主的正統性の基盤を得た。しかし他方で、2008年には、やや議会の地位を向上させる大規模な憲法改正を敢行した。このような国内での変動は、EUの官僚的な統制権限にどう対処するか、という課題に答えようとするもののようにも思われ、直接にはEUのような地域共同体を抱える彼の地の特有の問題ではあるものの、「グローバル化の中の議会の役割」という当方の大きな問題意識にもひびきするところ大であると思われた。

また、パネリストとしてお招きした二人の専門家のうち、山元教授は我が国におけるフランス憲法研究の第一人者であるばかりでなく、グローバル化が立憲主義に及ぼす影響について最先端の論稿を公表している⁽¹⁾。さらに伊藤教授は、EU法研究の代表的な存在であるだけでなく、フランス憲法史と現代フランス公法にも文字どおり通暁している⁽²⁾。こうした二人の論客に、ジッケル教授の基調講演に対する「グローバル化」及び「対EU」という文脈からのコメントをしていただくことにより、全体の討論・質疑を通じて上記の難しいテーマに迫ることができるのではないか、というのが、今回の構想であった。

本セミナーにおいては、ジッケル教授の現時点でのフランス議会制を簡明に伝える基調講演と、パネリストのそれぞれの研究の蓄積を全面的に展開した精力的な発言とのコントラストが印象的であった。

あえて両パネリストそれぞれの発言を集約すれば、山元教授は、EUの官僚主義的な政策決定という「民主主義の赤字」の問題を解消するために、国内議会と欧州議会の双方から民主的にコントロールするという「重層的民主主義」を説かれた。これに対して、伊藤教授は山元教授とはやや方向性を異にして、EUという統治システムの経験的道具的特質を指摘され、EUから離脱して主権国家に戻れば全てが解決するかのようなポピュリズムの非現実的な主張と、EUレベルでの現実主義的漸進的な改良路線とを対置され、その際そもそも国家ではないEUに国内憲法の民主制や権力分立などの諸原則を全て要求するのは筋違いであることを指摘された。

このような多角的な考察を通じて、「グローバル化」という雲をつかむような論点を「EU官僚制の民主的統制」という具体的問題に置換し得ているフランス議会をめぐる諸論点の現状が、一やはり我が国が置かれた状況とは大きく異なるという当たり前の認識とともにリアルに把握できたように思う。

この場を借りて、ジッケル教授、山元教授、伊藤教授には、厚く御礼申し上げたい。

Ⅲ グローバル化の中の日本とフランス—ジッケル講演へのコメント—

1 日仏憲法体制の比較

日本においては、強い官僚制の伝統があるが、1990年代以降、政治改革・行政改革により、議院内閣制であるものの、首相に行政権を事実上集中させる「強い内閣」が実現された。この現象は、官僚及び伝統的産業の既得権を打ち破ることには成功してきたが、同時に、国会の地位を低下させているという指摘もある。

「大統領制でも議会制でもない」ところの「大統領制的体制 (un régime présidentiel)」(ジッケル教授講演)を採用するフランスにおいては、直接選挙で国民により大統領が選出されることからすれば、民主的正統性と効率性・専門性を共に備えた文字どおり「強い政府」が成立しているはずである。さらに、フランス第5共和制憲法の下では、議会の立法過程を政府がコン

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016年5月23日である。また、[]内の記述は、筆者補記。

(1) 山元一教授のフランス憲法学についての著作として、同『現代フランス憲法理論』信山社、2014。教授のグローバル化についての代表的な論稿として、同「グローバル化と法の変容—グローバル化による法源論の変容 (1)「憲法的思惟」vs.「トランスナショナル人権法源論」—」『法律時報』87巻4号、2015.4、pp.74-79。

(2) 伊藤洋一教授によるEU法の制度設計の捉え方につき、同「EUにおける法形成」長谷部恭男責任編集『岩波講座現代法の動態1(法の生成/創設)』岩波書店、2014、pp.171-197。教授のフランス憲法史研究への寄与の一例として、同「解説」シイエス著(伊藤洋一ほか訳)『第三身分とは何か』岩波書店、2011、pp.217-257。(原書名: Emmanuel Joseph Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, 1789.)

トロールする仕組みが採られていた⁽³⁾。

その意味では、フランスでは、もともとグローバル化に対応しやすい統治構造になっているように見える。さらに、EU というグローバル化をヨーロッパ共通の問題として受け止めるバリアも存在する。このように、フランスは、効率性・専門性を備えた「強い政府」によりグローバル化に対応しつつ、2008 年憲法改正によって、議会の権限を強化することで、民主的正統性の補完という課題にも取り組んでいるように見えるところである。

日本にあっても、グローバル化に対応する政府の決定に国会がどのように実効的に関与し得るか、という問題が改めて認識されてきていると思われる。このような我が国の関心にとり、ジッケル教授が明瞭かつ簡潔に紹介されたフランスの統治システムは、もちろん議院内閣制を採る我が国とは前提が異なるものの、大いに参考になるところであろう。すなわち、日本にあっても、グローバル化に対応する政府の決定に国会がどのように実効的に関与し得るか、という問題が改めて認識されてきていると思われる。

2 2008 年憲法改正の意義

ジッケル教授の講演では、議会の力を取り戻す内容を含む 2008 年憲法改正がなされ、その結果、野党にもいろいろな権限が認められているという。これは、「強すぎる議会」という伝統を修正したドゴール (Charles de Gaulle) 将軍による 1958 年の第 5 共和制憲法が、今度は「強すぎる政府」となったため、議会の側に多少揺り戻したというだけなのか、それとも、グローバル化の中で EU 官僚の権限が大きくなりすぎたため、国内議会を強化するためであったのかが問題となる。その両面である、という御指摘であろうと拝察した。

グローバル化した現代において、政策決定における議会と政府とのバランスはどうあるべきか。議会の熟議や透明性という長所は、グローバル化の中ではもはや欠点にすぎず、政府により多くの権限を委ね、議会は事後的な質問と承認で満足すべきなのか。そうではないはずである以上、議会が民主的正統性の砦としての長所を維持しながら、同時に政府の効率性・専門性を損なわず、さらには議会自らも効率性・専門性を発揮することが必要になる。ジッケル教授が報告されたフランスでの様々な議会制度の改良は、こうした努力の一環であるように思われる。

換言すれば、2008 年憲法改正による議会の地位の向上は、第 3、第 4 共和制憲法における「強すぎる議会」の伝統への復帰を意味するものではないのである。

IV 質疑を通じた理解の深化—質問と回答補遺—

1 質疑の広がり

以上に述べたように、ジッケル教授がコンパクトかつ明快に紹介された現代フランスの議会制の有り様は、第 5 共和制憲法の統治体制（それは大統領制と議院内閣制の中間にある）における議会と政府、あるいは立法権と執行権との権力の均衡点を、環境の変化に対応して絶えず見直してゆくという、極めて現実主義的で経験主義的なアプローチの産物である。このような現代フランス統治機構の姿は、本報告書が直接の対象としている平成 28 年 2 月 18 日実施の国際

(3) 2008 年改正前のフランス第 5 共和制憲法第 48 条第 1 項は、「第 28 条の最後の 3 項に反しない限りにおいて、両議院の議事日程は、政府提出法案及び政府が同意した議員提出法案の討議を優先的にかつ政府の定めた順序に従って組み込む。」(国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課訳。以下、巻末参照条文にない条文について同じ。)と規定していた。なお、憲法第 28 条は、常会の会期とその開会日に関する規定である。

政策セミナー（一般向け）における基調講演にもよく表れているが、前述のように、事前の打合せにおいても極めて有意義な一問一答を行うことができた。以下に、その一部を記録のために紹介しておく。

一般向けの本セミナーのパネリストとのやり取りや質疑の記録と同様に、以下の質疑からも、ジッケル教授（さらには教授に典型的に表れているであろうフランスにおける憲法学者の標準的なスタンス）の、軽妙洒脱でありながら制度の理想像に対しては突き離れたようなシビアな現実感覚が十分にうかがわれる。このような、憲法や政治そのものから一步距離を置いて全体を分析するジッケル教授の姿勢は、その謙虚なお人柄とあいまって、参加者には大きな印象を残したように思われる。

以下、質問は Q、ジッケル教授の回答は A の後に示した。

2 野党の権限強化について

Q 2008 年憲法改正の背景として、野党の権限を強化したということだが、これは大統領と政府・与党が一体となって立法権・執行権を行使してきた第 5 共和制憲法の仕組みを変更し、議会での与野党の対話と交渉を重視する議院内閣制型の統治モデルを目指すという意図によるのか。あるいは、リスボン条約（2009 年発効）では各国議会が EU の意思決定に参加することがうたわれているが、そのような EU の仕組みの中において、野党の権限強化を通じて国内議会の権限を強化する必要があったためか。

A 誤解を避けるために強調するが、野党は 2008 年以前から憲法院への提訴権限など、一定の権限を有しており⁽⁴⁾、2008 年憲法改正はそうした野党の権限を多少強化したものにすぎない。したがって統治モデルを変更するようなものではない。そもそも、現代民主主義国家においては、一アメリカは統治構造がまるで違うので横に置くが一議会に対する執行権の優位という現象が共通して存在する。執行権というのは、強大な行政権を従えた小さな決定組織（内閣・政府）のことである。これは現代の効率性・専門性の要請の下では、不可避だと考える。したがって、議会の権限をやみくもに強くしても、与党イコール政府なのであるから、それは意味のない改革ということになる。そこで野党の権限を強化し、政府との関係で少しだけ議会の権限を向上させたのが 2008 年憲法改正であった。つまり、2008 年までは、選挙の結果は「勝者総取り」ということで野党の力が弱すぎたので、民主主義の下で野党にも一定の権限を与える必要があるという認識が、同改正の背後にあった。また、同改正は、統治機構の「現代化」（時代の要請に合うように制度設計を見直すこと）を主眼として準備されたが、たまたまリスボン条約を受けた憲法改正が必要とされた時期と重なったため、両方の課題を同時期にこなしたにすぎない。そもそも、EU は「補完性の原則」（補充性の原則）からも明らかなように、各国に多くの立法の領域を残している。

3 公共政策評価について

Q 2008 年改正で導入された議会による「公共政策評価」について何うが、例えば経済立法の

(4) フランス第 5 共和制憲法第 61 条第 2 項は、「…、法律は、審署前に、共和国大統領、首相、国民議会議長、元老院議長又は国民議会議員 60 人若しくは元老院議員 60 人により、憲法院に付されることができる。」と規定している（この条文は 2008 年改正前後を通じて同じである。巻末参照条文参照。）。

公共政策評価は経済学的な専門知識を必要とし、議会よりもむしろ政府が評価書を提出し、その内容について議会に説明責任と政治責任を負うべきものではないか。議会自身による政策評価は専門的に行い得るのか。さらに、議会が政府の提出した評価書を不十分と感じる場合に憲法院に提訴し得るということだが、これではますます専門性のない機関によって公共政策評価の是非が判断されることになるのではないか。また、こうした議会の統制権限は、立法権限に比べて地味であるため、議員があまりその行使に魅力を感じない、という問題もある。この点の御意見も伺いたい。

A 議員に専門性が政府ほどには備わっていないのは一般的傾向としては事実だが、議員にも多種多様な人材がいるのだから、政策評価を適切に行えないとはもとより言えない。また、むしろフランスの議員は情報過多にあり、その結果、的確な判断ができなくなっている。情報がないから専門性を欠くというのではなく、情報が多すぎるのでうまく使いこなせていない、というのが実像である。結局は議員一人一人の努力にかかっているということである。もちろん、組織としての議会事務局の人的リソースにも依存している。また、議会は会計検査院などを利用して評価する仕組みも有している⁽⁵⁾。「国会科学技術政策局」という両院共通の機関も以前から存在する。しかし、強調しておきたいのは、やはり専門性においては政府が議会に勝っており、議会による公共政策評価も、さらに憲法院によるその審査も、政府が十分な評価書を付しているか、という点にかかっているのであって、実際のところ誰にも本当のことは分からない将来についての政策評価を議会やましてや憲法院の手に委ねるといったものではないのである。

統制と立法という議会の二つの権限についてだが、両者のバランスが大事だと考えている。立法ばかりに力を入れるフランスの議員活動は、もう少し統制活動にシフトすべきだろうということだ。そもそも立法活動といっても、政府が専門的技術的観点に立って作成した原案を議員が修正するというのが多くの場合であり、この意味では、立法活動においても実際には議会は政府を統制しているにすぎない。議会には、自ら専門性を発揮して立法するというよりも、政府の原案を統制し、なぜこういった立法が必要であるのかを政府に十分に説明させ、国民に対する政府の説明責任を議会の場で果たさせるという役割が重要であると考えられる。今回の緊急事態法においては、両院それぞれの委員会で、常時警察の活動を議会が監視し、政府に説明を求めることとなった⁽⁶⁾。これは、例えば年1回の報告書というような事後的な実効性のない統制ではなく、まさに権力が行使されているその時点での実効的な統制といい得る。

なお、フランスでは、議会の権限をこれ以上増やしても、それを議員がうまく使いこなせないのでは無意味だ、ということがしばしば指摘される。したがって、ドイツのような、議会のみが国民代表だからユーロ救済などの重要な決定は議会自身で行うべきだ、という「議会留保」⁽⁷⁾の発想はフランスにはない。これは大統領の直接公選によって政府自身も民主的正統性

(5) 2008年改正前のフランス第5共和制憲法第47条第6項は、「会計検査院は、財政法律の執行の監視について議会及び政府を補佐する。」などと規定していたが、2008年改正により削除され、代わりに設けられた第47-2条第1項は、「会計検査院は、政府の活動の監視について議会を補佐する。会計検査院は、財政法律の執行及び社会保障財政法律の適用の監視並びに公共政策の評価について、議会及び政府を補佐する。〔以下略〕」と規定し、議会による政府の活動のコントロールを会計検査院が補佐することを明示した。

(6) 緊急事態法につき、豊田透「【フランス】緊急状態延長法の制定—パリ同時テロをめぐる—」『外国の立法』No.266-1, 2016.1. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9593136_po_02660106.pdf?contentNo=1>

(7) クリステリアン・ヴァルトホフ「ドイツ憲法における議会による政府の民主的コントロール」『国会による行政統制—ドイツの「議会留保」をめぐる憲法理論と実務』(調査資料2015-2)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2015, pp.30-31. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9481672_po_201508.pdf?contentNo=1>

を有しているのだから、政府がこのような決定を行う資格を有している、と考えられているためでもある。

4 財政委員長のポストの野党への配分について

Q 財政委員会の委員長ポストが野党に割り当てられるようになったとのことだが、日本の国会では予算委員長に相当する重要なポストが野党に与えられるというのはなぜか。そういうポスト配分で、財政委員会が機能できるのか。

A レジュメでは触れているが、講演では「誤解を避けるために」省略する点についての御質問である。他の委員会では委員長が大きな権限を持っているが、財政委員会だけは、委員長とは別に「報告者」が置かれている。このポストは与党に与えられるのだが、この報告者の権限が強いために、財政委員会も実際には政府・与党のペースで審議することが保障されている。財政委員会の委員長は、おおむね儀礼的な地位にとどまる。

5 2015年10月の報告書について

Q 2015年10月に提出された国民議会の報告書『民主政を作り直す』⁽⁸⁾は憲法学者を含む委員会によるもので、分量も1,000ページを超えている。その中で、政治家への国民の信頼の低下が論点として取り上げられ、代表民主制への信頼の回復のために、任期を3期までとするとか、議員定数を削減するなどの提案が含まれている。このような問題意識はフランスでは一般的なものか。それとも、こうした報告書の存在自体が、議会の側からの国民への弁明といった性格を持っているのか。

A この報告書は国民議会による報告書ではなく、国民議会議長の下でのワーキンググループによる報告書である。直接に議員の手によるものではない。この種の報告書は過去にも幾度も出されており、この報告書自体、内容的に新規性はない。フランスでは重要視されていない。また、このような報告書は憲法改正の提案を含むことがあるが、一般的に言えば、憲法改正によって制度をいじってもそれで問題が解決するとは限らない点に注意すべきだ。むしろ、フランスで憲法改正の必要が説かれる際には、問題を「法律などによって」すぐに解決することを回避するための手段として、そうした主張がなされることがある。どのような統治システムが好ましいかは、憲法改正論議とは切り離して、中身の議論をすべきであろう。

6 共和制とグローバル化の関係について

Q フランスは、国民主権原理や自由・平等・博愛という人権宣言の理念を実際にも維持するために、共和制という国家体制を社会の側の一部の抵抗を排除してでも貫こうとするのが国是であると理解している。こうした共和制の理念⁽⁹⁾は、本来普遍的価値であるという前提に立っているはずだが、そうするとグローバル化という現代の普遍的な社会現象（アメリカからやってくる特定文化の世界標準化）をも、共和制の理念と整合的な現象として、寛容に受け容れるこ

(8) Claude Bartolone et Michel Winock, *Refaire la démocratie*, Rapport no. 3100, 2 Oct. 2015. <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000692.pdf>>

(9) 山元『現代フランス憲法理論』前掲注(1), pp.5-14.

とになるのではないか。フランス固有の文化をミッキーマウスやマクドナルドなどに象徴されるグローバル的な社会現象から守るという発想は、共和制の下で可能なのか。

A 大変に難しい問題なので、別の角度から答えたい。1992年のマーストリヒト条約は、文化についての権限を各国からEUに委譲する内容が含まれていたが、他方で、その権限委譲は各国の文化的アイデンティティの尊重を前提にしていると解された⁽¹⁰⁾。同年のフランス憲法の改正の際の一つのテーマは、フランス語を共和国フランスの言語とする、というものであった⁽¹¹⁾（それ以前には、そうした憲法規定は存在しなかった）。その結果、1994年法律でフランス語の使用が義務付けられた。EUに参加はするものの、文化的アイデンティティはEUではなく、各国独自の政策に委ねられている。同じことは、「自由権」 [= 人権] の概念にも言える。フランス憲法の自由権は、欧州人権条約に規定されたヨーロッパレベルの自由権と完全に一致はしないが、フランスではフランス固有の自由権が [立法権や執行権、及び憲法院を通じて] 守られている。

7 イエローカード・オレンジカードについて

Q 興味深い制度の紹介をしていただいた。従来は、フランス議会はフランス政府を通じてEUの政策に影響力を行使しようとしてきたと思われるが、リスボン条約で各国議会が直接にEUの意思決定に参加する地位を与えられ、イエローカードやオレンジカードなどという制度も導入された。こうした制度は活発に使われているのか。

A 要件を見れば明らかのように、各国議会の幅広い協調が必要である。さらに、フランスのように二院制の国では、国民議会が1票、元老院が1票を行使できるが、両院が同じ考えとは限らない。国民議会がイエローカードに反対し、元老院は賛成ということもあり得る。28か国の構成国の事情や制度は様々であり、これらを束ねて要件をクリアしてゆくのは非常に困難な作業である⁽¹²⁾。

8 「民主主義の赤字」について

Q EUではブリュッセル [EU本部の所在地] の官僚支配が仕組みの上でも強く、各国議会あるいは欧州議会といった民主的な機関による統制が十分に行き届かないという現象として、「民主主義の赤字」という言い方がされていると聞く。この「赤字」を解消するためには、一つには各国議会や欧州議会の関与の権限を増大してEUに対する民主的コントロールを強化するか、いま一つには講演にあった「補完性の原則」を厳格に適用して、「EUは各国が決定するのに適切でない事項のみを決定する。」という考えの徹底によって各国議会に国内問題として民主的な決定を行わせるか、という二つの方法がありそうである。この後者の「補完性の原則」の活用による国内議会の権限の取戻し、という方法は、あまり活用されていないようにも見え

(10) マーストリヒト条約第128条第1項は、「[欧州] 共同体は、加盟国の国民的及び地域的多様性を尊重しつつ、同時に共通の文化的遺産を強調しつつ、加盟国の文化の繁栄に貢献するものとする。」と規定していた。同様の規定は、現行のリスボン条約にも受け継がれている（欧州連合運営条約第167条第1項）。

(11) 1992年6月25日改正により、フランス第5共和制憲法第2条第1項に「共和国の言語は、フランス語とする。」と規定された。山岡規雄・元尾竜一「諸外国における戦後の憲法改正【第4版】」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』824号、2014.4.24, p5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8624126_po_0824.pdf?contentNo=1>

(12) イエローカード、オレンジカードについては、後掲基調講演のⅢ2を参照。

るのだが、そうだとすれば、それはこうした方法はEUそのものの解体をもたらすから避けられているということなのか。

A まず確認しておきたいのは、EUは国家ではない、ということである。EUはあくまで主権国家である各構成国が、自らの「意思」によって加入して成立しているのである。それゆえ、イギリスのように離脱しようとすることは、どの国にも可能性として開かれている。逆に、自らの意思によって加盟し、そこにとどまるのであれば、各国はEUへの協力義務を負うことになる。非難される官僚主義や技術的・介入的性格などは、いずれもEUに加入することのコストなのである。「民主主義の赤字」という問題は、EUの最大の問題であり、「EUが存在する限り解決しえない」永遠の課題と言ってよい。確かに欧州委員会が最も強い権限を有しているが、この組織は民主的な機関ではない。欧州議会の権限は、地位向上の様々な施策にもかかわらず、今日の段階ではさほど強くはない。そこでドイツでは、連邦憲法裁判所の判決を受けて、EUの立法にドイツ連邦議会がより強くコミットすべきであるという姿勢をとっている。また、全ての加盟国に反EU政党が存在し、「民主主義の赤字」を反EUのロジックとして用いている。そして、例えばフランスでは、何か問題が起きると、すぐにEUのせいにしてしまう。実際には、フランスの国内の政策の結果生じた国内問題であってもである。国内の日々の生活にEUが直接に介入してくる、というイメージは誤りである。EUは限られた領域にしか権限を有していないのであり、ほとんどの領域が国内法によって規律されている。例えば、フランスでは2013年に同性婚を認める法律が制定されたが、これはもっぱら「フランス議会が決断した」フランス国内法の問題であって、EUの介入の結果ではない。

VI むすび

ジッケル教授の講演は全体として、フランスが世界の中で圧倒的に寄与してきた数学にも通ずるような、明晰な論証であり、また、講演の対象であったフランスの統治機構も、歴史的な建築物を思わせる頑丈なつくりであることを知ることができた。また同時に、フランスがそのような伝統に立ち止まることなく、法律や運用レベルにおいても絶えず改良を続け、時代の要請に応えようとしている点が、よく理解できた。

さらに、質疑を通じて接することのできた、ジッケル教授の当意即妙であり、かつ論点を多角的に捉え直した上で冷徹なほどに現実的に回答される様子からは、国家全体としても、立憲主義の強固な基礎があればこそ柔軟で素早い変化が可能となるのであろう、という一般的な感想も得られたところである。成熟した大人の立憲主義というのが、ジッケル先生の基調講演を近くで聴くことを許された者の、フランスの憲法ないし憲法学に対する印象であった。

ジッケル教授によるこの貴重な講演を踏まえ、さらに「グローバル化の中の議会」という課題に取り組んでゆきたいと考える次第である。

(本稿は、筆者が政治議会調査室在職中に執筆したものである。)

平成 27 年度国際政策セミナー

グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆

—— 概 要 ——

日 時：平成 28 年 2 月 18 日（木）14:00–17:00

場 所：国立国会図書館東京本館 新館講堂

主 催：国立国会図書館 調査及び立法考査局

プログラム：基調講演「フランス議会と政府の責任」

パネリスト・コメント

前半のまとめ

パネルディスカッション

基調講演者：

ジャン＝エリック・ジッケル 氏 (Prof. Dr. Jean-Éric Gicquel, レンヌ第 1 大学法学・政治学部教授)

1965 年生。法学博士（パリ第 1 大学）。

専門は憲法及び議会法。憲法学の著名な概説書である『憲法学と政治制度 (*Droit constitutionnel et institutions politiques*) (第 29 版)』2015 (ジャン・ジッケル パリ第 1 大学名誉教授 (実父) との共著) の著者であり、議会や憲法院をはじめ、フランスの統治機構に関する多数の著書・論文がある。

コーディネーター：

棟居 快行 氏 (国立国会図書館専門調査員・調査及び立法考査局政治議会調査室主任)

1955 (昭和 30) 年生。東京大学法学部卒。大阪大学大学院高等司法研究科 (法科大学院) 教授等を経て、2013 年 4 月に就任 (2016 年 3 月退職)。博士 (法学)。

パネリスト：

山元 一 氏 (慶應義塾大学大学院法務研究科教授)

1961 (昭和 36) 年生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士 (法学)。専門は憲法。

伊藤 洋一 氏 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)

1959 (昭和 34) 年生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士 (法学)。法学博士 (パリ第 2 大学)。専門はヨーロッパ法。

- * 本報告書における基調講演者、コーディネーター及びパネリストの所属及び肩書は、本セミナー開催時点のものである。
- * 本報告書は、平成 28 年 2 月 18 日の「国際政策セミナー」の発言を再現したものであるが、文意を損なわない範囲で一部修正を加えた。
- * 当日の通訳は、津田潤子氏、河野南帆子氏が務めた。

※本報告書の編集作業は、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課が担当した。

基調講演 プレゼンテーション資料

フランス議会と政府の責任

ジャン=エリック・ジッケル
(Jean-Éric Gicquel)
レンヌ第1大学教授
フランス

Le Parlement français et la responsabilité du gouvernement

Jean-Éric Gicquel
Professeur à l'Université de Rennes 1
France

スライド 1

報 告 目 次

- 第1部. 第5共和制憲法体制の概観(1958年10月4日憲法)
- 第2部. 議会による政府統制
- 第3部. ヨーロッパ政策における議会の政府統制

Plan de l'intervention

- Partie 1. Présentation du régime de la V^e République (Constitution du 4 octobre 1958)
- Partie 2. Le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement
- Partie 3. Le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement dans le domaine de la politique européenne

スライド2

第1部

第5共和制の概観
(1958年10月4日憲法)

Partie 1.

Présentation de la V^o République
(Constitution du 4 octobre 1958)

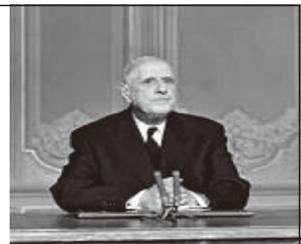
スライド3



ドゴール将軍の2大憲法構想(1958年)(あるいは憲法の「精神」)

1- 真の「国家の長」としての大統領

2- 第3共和制(1875-1940)・第4共和制(1946-1958)の「議会絶対主義」体制に
終止符

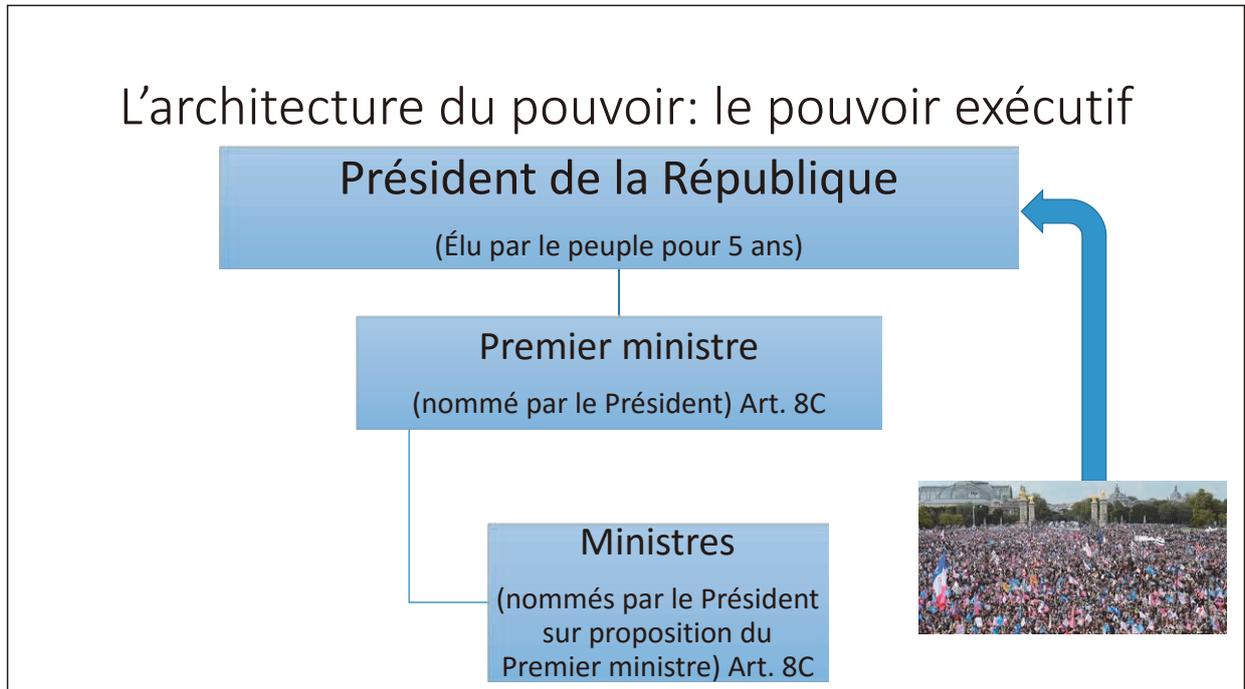
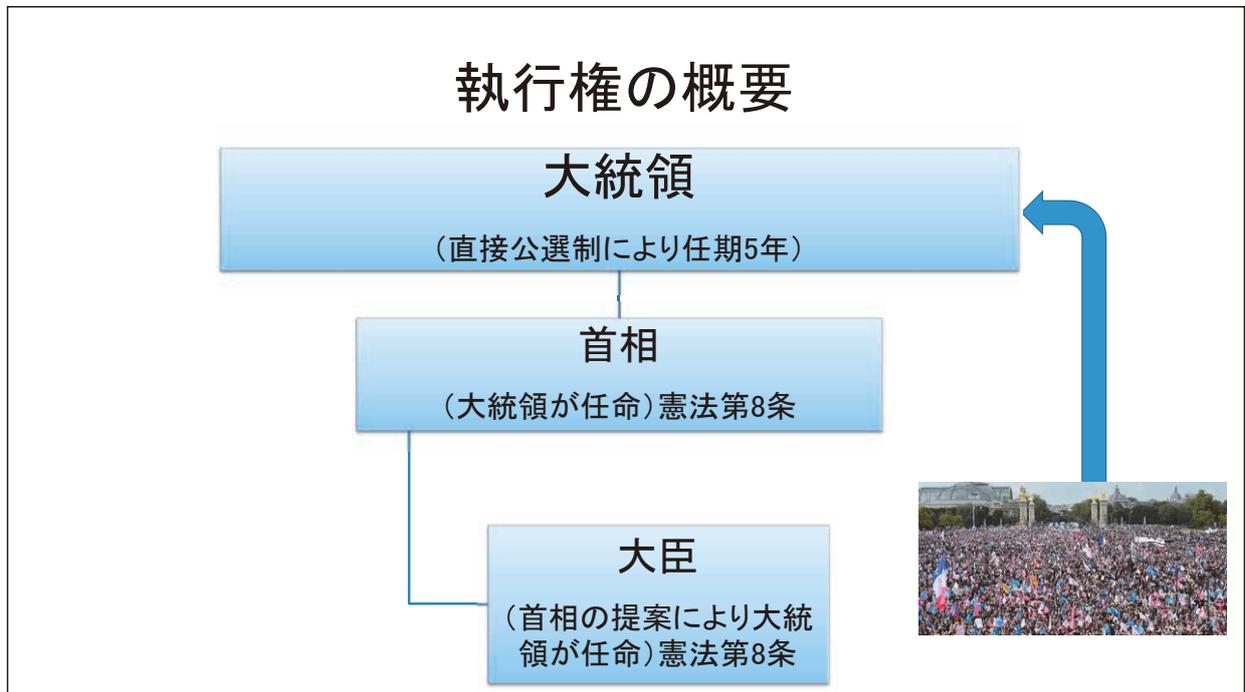


Les deux idées essentielles de la pensée du Général de Gaulle en 1958 (ou
« l'Esprit » de la Constitution)

1- Avoir un Président de la République qui soit un véritable « **Chef de l'État** »

2- Mettre fin au régime du « parlementarisme absolu » de la III^e République (1875-
1940) et de la IV^e République (1946-1958)

スライド 4



スライド5

立法権の概要

国民議会
(ASSEMBLÉE NATIONALE)
(577議席 - 任期5年)



元老院
(SÉNAT)
(348議席 - 任期6年)



地方議員



L'architecture du pouvoir: le pouvoir législatif

ASSEMBLÉE NATIONALE
(577 membres - Élus pour 5 ans)



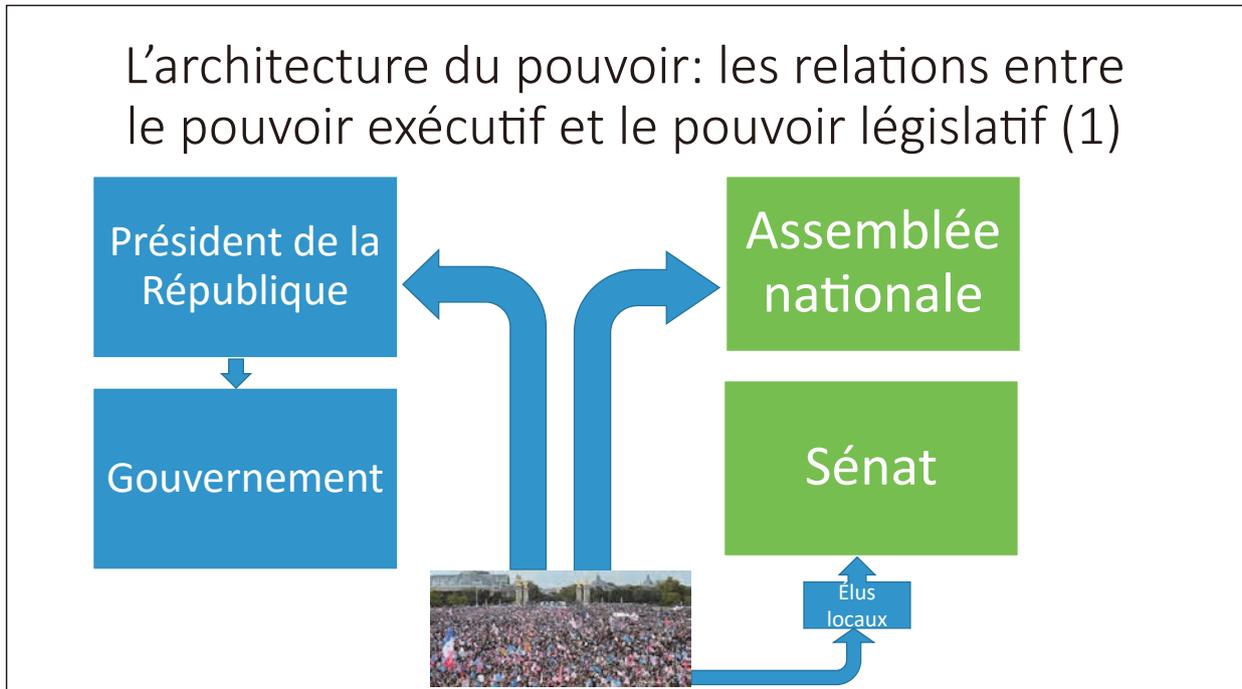
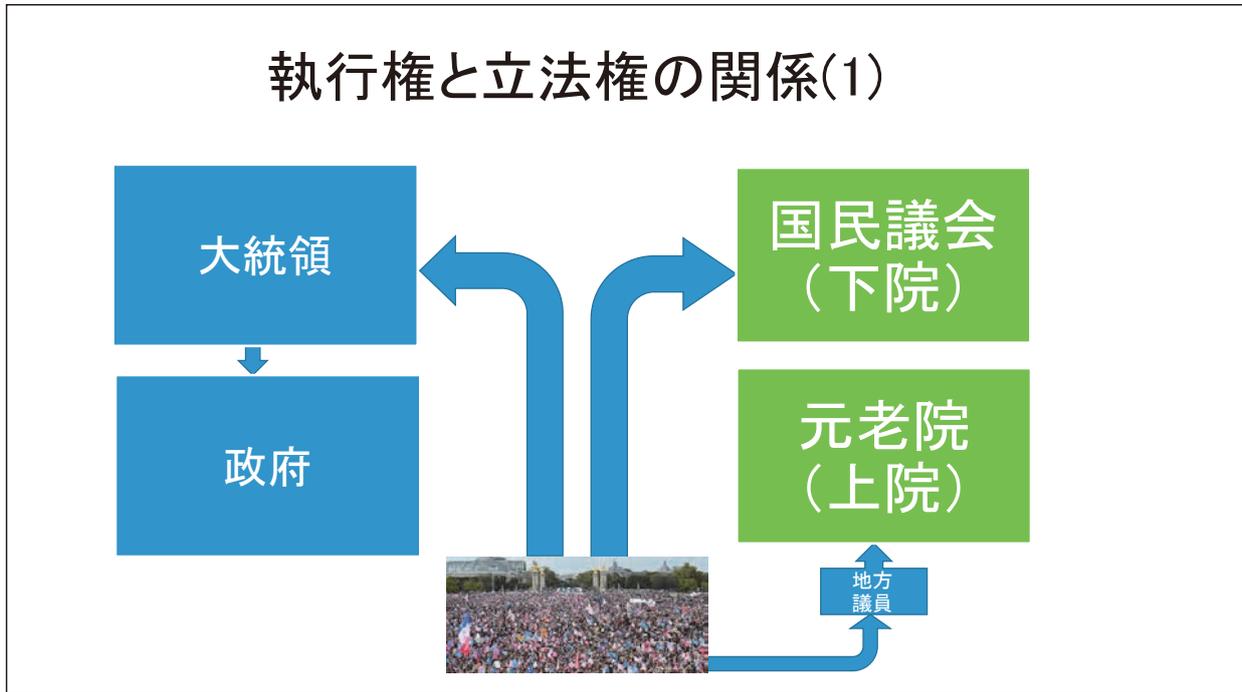
SÉNAT
(348 membres - Élus pour 6 ans)



ÉLUS LOCAUX

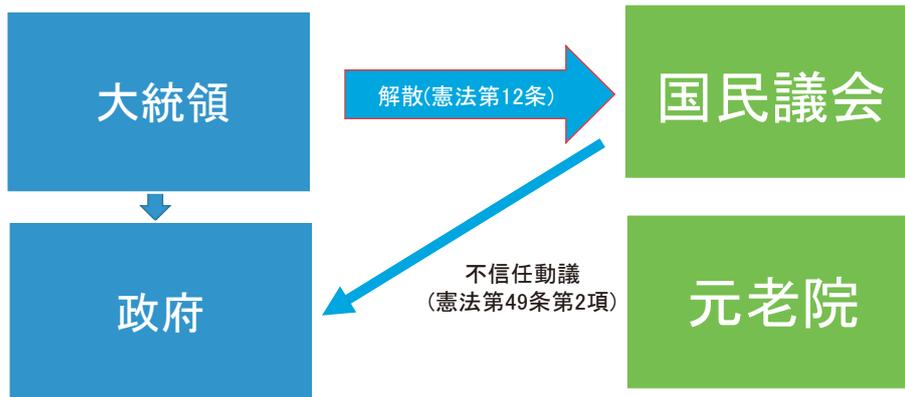


スライド 6

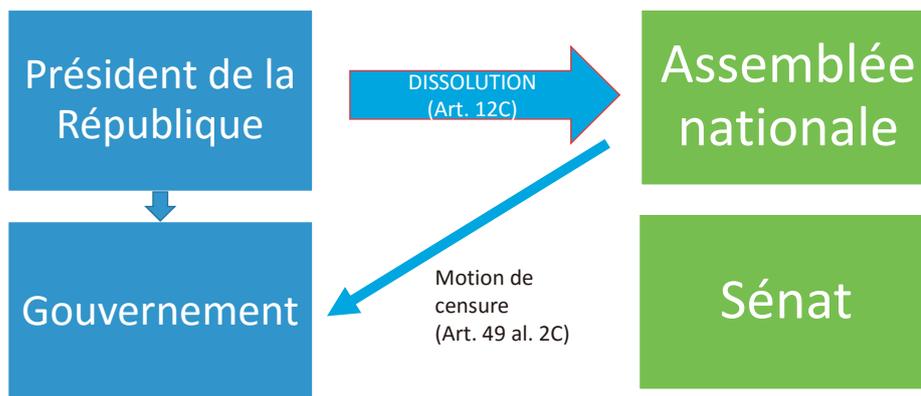


スライド7

執行権と立法権の関係(2)

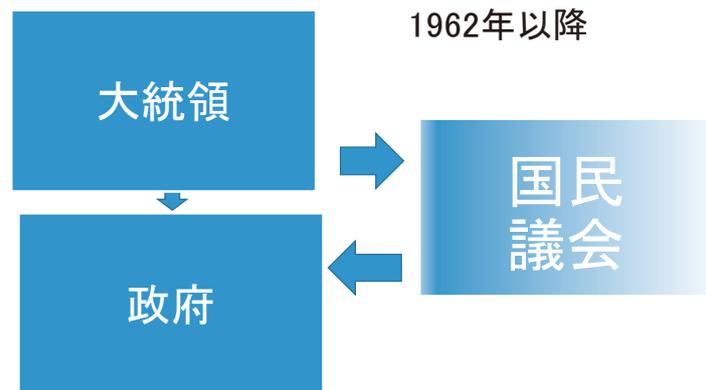


L'architecture du pouvoir: les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (2)

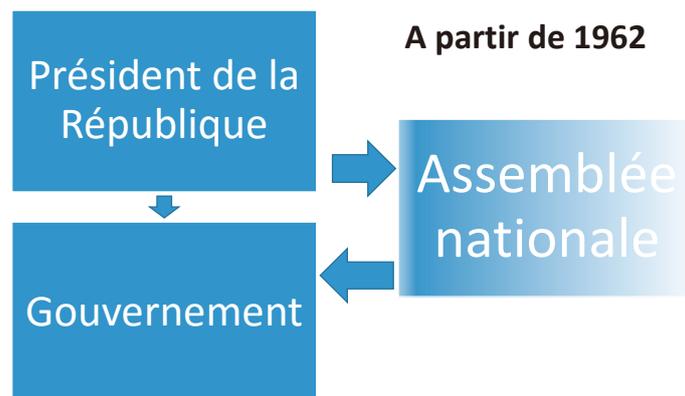


スライド 8

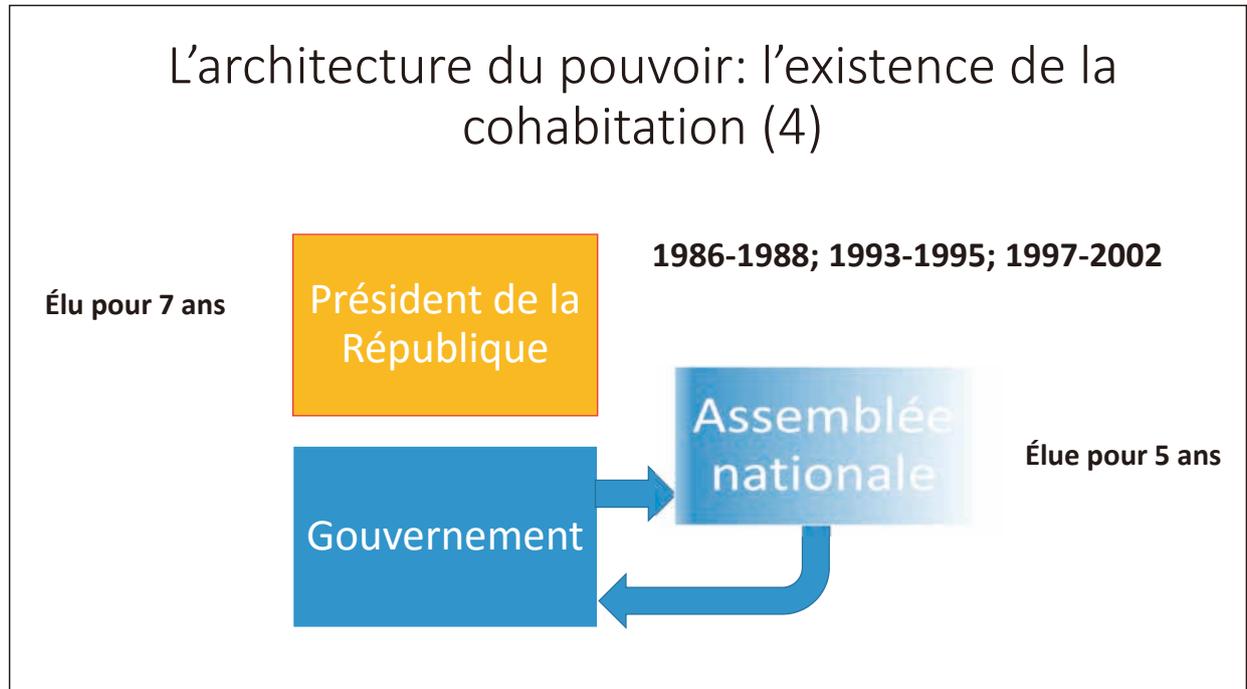
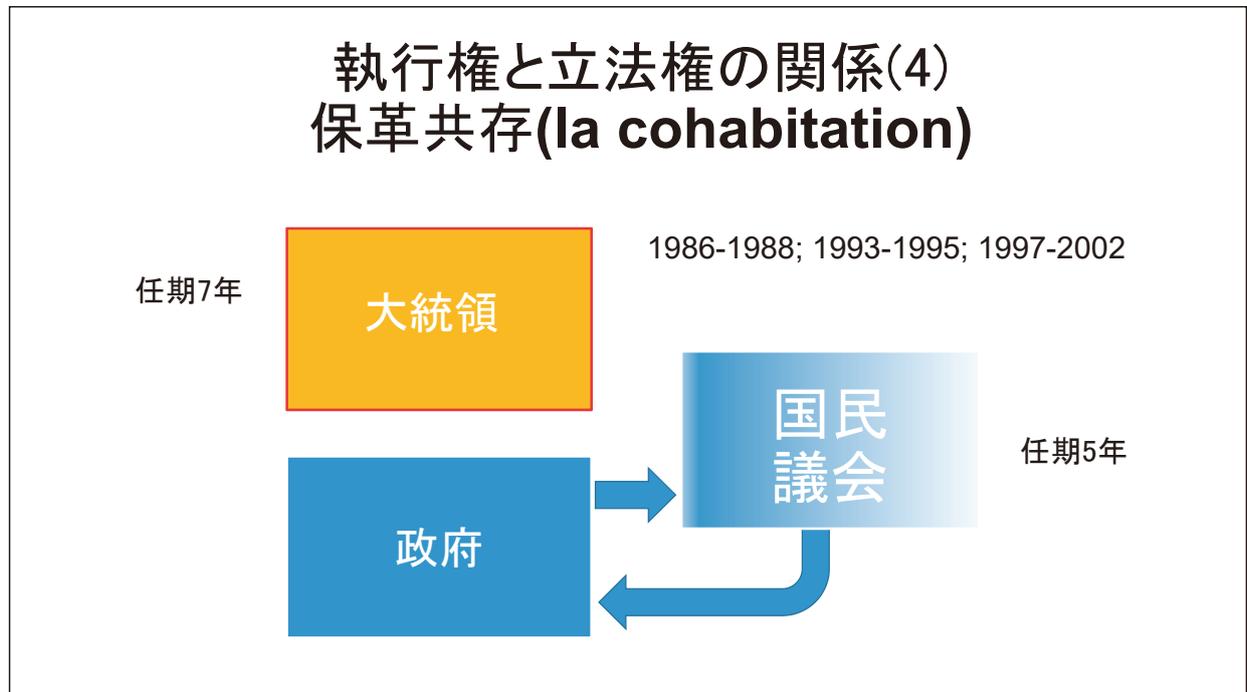
執行権と立法権の関係(3)



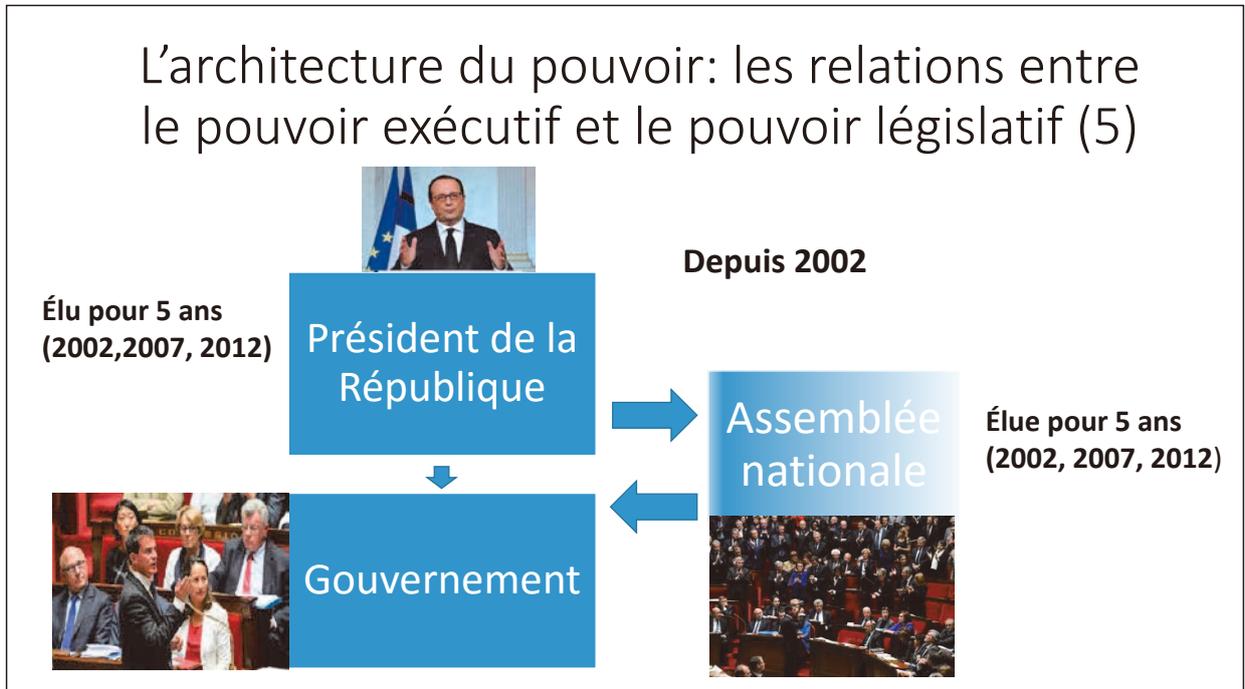
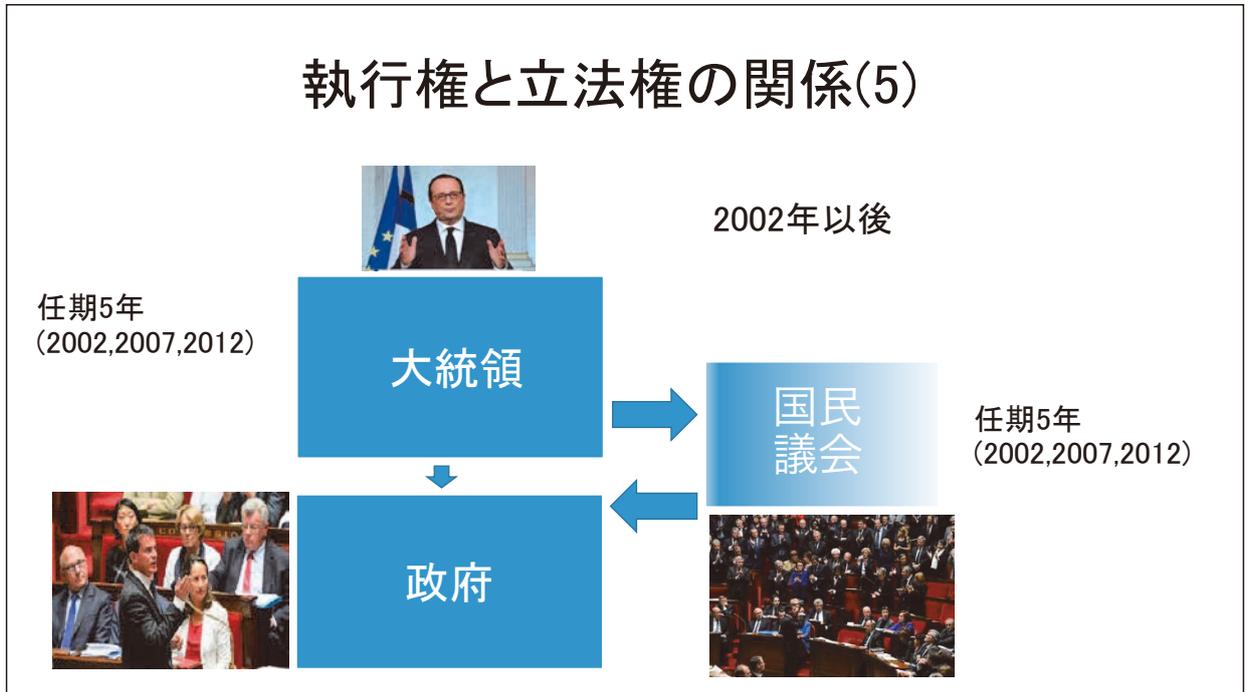
L'architecture du pouvoir: les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (3)



スライド9



スライド 10



スライド 11

第2部

議会による政府統制

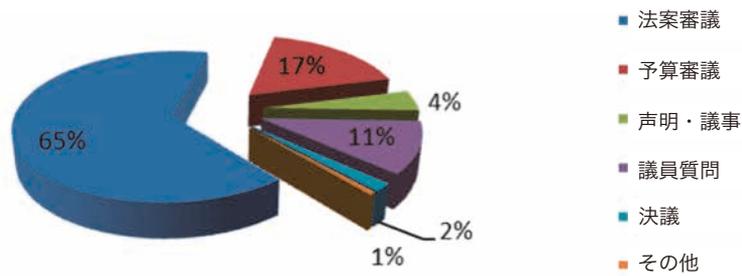
Partie 2.

Le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement

スライド 12

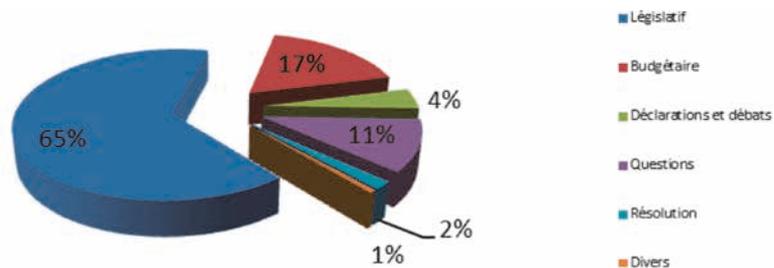
国民議会審議時間の内訳

国民議会審議時間の内訳(2014-2015)



Répartition du temps de travail des députés

Répartition des heures de séance (session 2014-2015)



スライド 13

政府の議会に対する政治責任: 活動報告義務

なぜ?
いかにして? 誰が?
いつ? どこで?

政府

国民議会
元老院

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement: l'obligation de rendre compte de son activité

Pourquoi?
Comment? Qui?
Quand? Où?

GOUVERNEMENT

ASSEMBLÉE
NATIONALE
SÉNAT

スライド 14

議会の伝統的政府統制手段



書面・口頭による議員質問(26,906)
政府に対する質問(1,050)

国民議会(2013-2014)



特命調査班(5)
調査委員会(5)

Les moyens traditionnels mis à disposition des parlementaires



Questions écrites et orales (26 906)
Questions au gouvernement (1 050)

Assemblée nationale (2013-2014)



Missions d'information (5)
Commissions d'enquête (5)

スライド 15

国会科学技術政策局

L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques
(1983)



上下両院共通の組織
(両院から各18名の議員で構成)

議会に科学技術政策決定の影響報告

L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (1983)



Une structure commune aux deux assemblées
(composée de 18 députés et de 18 sénateurs)

En charge d'informer le Parlement des
conséquences des choix scientifiques et
technologiques

スライド 16

公共政策審査・評価小委員会(2009)(国民議会) Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques



国民議会議長が委員長

与野党から人数比例により36名の委員選出

公共政策の領域横断的評価(最長12か月)

与野党各1名がチームを組み作業実施

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (2009) (Assemblée nationale)



Présidé par le Président de l'Assemblée nationale

Composé de 36 membres associant, de manière proportionnelle, la majorité et l'opposition

Évaluation transversale des politiques publiques avec un travail échelonné sur 12 mois

Travaux conduits par un binôme constitué d'un membre de la majorité et d'un membre de l'opposition

スライド 17

野党議員の権限

- A · 1会期に1特命調査班又は調査委員会の設置要求権
- B · 月に1度自由に両院の議事日程決定(憲法第48条第5項)
- C · 両院の財政委員会委員長ポスト
· 政府質問の半数は野党から
- D · 不信任動議の提出権(憲法第49条第2項)
· 憲法院に対する違憲立法審査提訴権(同第61条)

Les moyens mis à disposition des membres de l'opposition parlementaire

- A • Droit à la création d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête par session
- B • Fixation libre, une fois par mois, de l'ordre de jour de l'Assemblée nationale et du Sénat (art. 48 al. 5C)
- C • Présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat
• Obtention de la moitié des questions au gouvernement
- D • Dépôt d'une motion de censure (art. 49 al. 2C)
• Saisine du Conseil constitutionnel afin que celui contrôle la constitutionnalité de la loi (art. 61C)

スライド 18

第3部

ヨーロッパ政策における議会の政府統制

Partie 3.

Le contrôle de l'action du
gouvernement par le Parlement dans
le domaine de la politique européenne

スライド 19

両院にヨーロッパ問題委員会設置 une commission des affaires européennes



常任委員会との兼任制: ヨーロッパ問題委員会の委員は、常任委員会の1つ(国民議会には8常任委員会; 元老院には7常任委員会)と兼任

Création d'une commission des affaires européennes dans chaque assemblée



Principe de la double appartenance: un membre de la commission des affaires européennes continue de siéger dans une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale (8) et au Sénat (7).

スライド 20

EU法令の補充性[補完性]原理との適合性審査



「イエロー・カード」
手続

加盟国議会の3分の1

欧州委員会の立法行為案再検討義務



「オレンジ・カード」
手続

加盟国議会の2分の1

欧州委員会の立法行為案再検討義務

欧州委員会が法案維持した場合、閣僚理事会及び
欧州議会が、審議継続の可否決定

Le contrôle de subsidiarité du droit de l'Union européenne



Procédure dite du
« Carton jaune »

Un tiers des Parlements nationaux

Obligation pour la Commission européenne
de réexaminer son projet d'acte législatif



Procédure dite du
« Carton orange »

La moitié des Parlements nationaux

Obligation pour la Commission de réexaminer le
projet d'acte législatif

En cas de maintien du texte, le Conseil et le
Parlement doivent se prononcer

スライド21

(伊藤洋一訳)

基調講演

フランス議会と政府の責任

ジャン＝エリック・ジッケル

伊藤 洋一 訳

〔当日の国際政策セミナーでは、時間の都合により予定原稿の一部が割愛されましたが、予定原稿全体の日本語訳を掲載いたします。プレゼンテーション資料と相違する表現は、原文の違いを反映したものです。〕

はじめに

まず初めに、このシンポジウムの主催者の皆様に、フランスの制度につき報告の機会をいただきましたことを、光榮に存じますとともに、厚く御礼申し上げます。

本報告は、三つの部分から成ります。まず、簡単に1958年憲法による第5共和制を概観します（第1部）。それにより、フランス議会による政府統制の問題点につき、更に良く御理解いただけることと存じます（第2部）。最後に、議会による、ヨーロッパ政策領域での政府統制を扱うことにいたします（第3部）。

I 1958年10月4日憲法による第5共和制の概観

まず、最初に申し上げておきますが、フランスでは、新憲法の制定ごとに共和制の番号を増やしていくのが習わしです。共和制が定着した1870年以降、1875年憲法による第3共和制、1946年憲法による第4共和制、1958年憲法による第5共和制と呼んでいます。

ドゴール將軍は、こう言いました。憲法とは「精神、制度、慣行」だ〔1964年1月31日の記者会見〕⁽¹⁾。以下では、この順にお話ししましょう。

1 第5共和制の「精神」

ドゴール將軍にとって、新憲法は次の二つの原理を実現すべきものでした。

- ・ 第一に、大統領職を、国家の頂点にあって権威を行使できる真の国家の「長 (Chef)」とすること。すなわち、国家の権威の弱体化が目立ったフランス第3・第4共和制での経験を、逆転させることでした。
- ・ 第二に、議会による絶対的支配に終止符を打つ必要がありました。議会は、第3・第4共和制では、単に憲法により設置された権力の一つ (un pouvoir constitué) ではなく、まさに大文字の権力そのもの (le Pouvoir) だったのです。それは、レイモン・カレ＝ド＝マルベル (Raymond Carré de Malberg) の言う「議会絶対主義 (parlementarisme absolu)」の時代でした。

(1) 〔 〕内は翻訳者注記。以下同じ。

その反動により、1958年10月4日憲法から生じたのは、[執行権の地位向上(1)と立法権の地位低下(2)でした。]

(1) 執行権の地位向上

大統領は、(1962年憲法改正の結果)国民の直接選挙により任期5年(2000年以前は、任期7年でした)で選ばれますが、2期続けて再選されることはできません(1958年憲法第6条[2008年憲法改正])。

大統領は、以下の職務を司ります。すなわち、

- ・ 憲法第5条の規定する一般的任務。「大統領は、憲法が遵守されるよう監視する。大統領は、仲裁により公権力の正常な運営及び国家の継続性を保障する。大統領は、国家の独立、領土の保全、及び条約の遵守の保障者である。」
- ・ 大臣の副署を要さない自身の権限。その主なものとして、首相の任命(憲法第8条)、国民投票の実施決定(憲法第11条)、国民議会の解散(憲法第12条)及び重大な危機における非常権限の行使(憲法第16条)。
- ・ 首相及び大臣の副署を要する権限(例えば、首相の提案に基づく大臣の任命[憲法第8条]、立法の審署[憲法第10条]、緊急事態の宣言[緊急事態に関する1955年4月3日の法律第55-385号])

(2) 立法権の地位低下

フランスの議会は二院制です。国民議会(Assemblée nationale)[下院]は、直接普通選挙により任期5年で選出される577名の議員、元老院(Sénat)[上院]は、地方議員により任期6年で選出される348名の議員から成ります。

以下の分析では特に国民議会を中心に扱います。まず、国民議会議員は、直接普通選挙により選ばれること、次に、イギリスの下院と同様、政府との間で重要な政策論議がなされることを論じます。

国民議会は、二重の制約に服しています。

まず、国民議会は、**法的制約**を受けています。というのも、1958年憲法は、政府に、自己の支配を確たるものとするができるよう、種々の法的手段を与えているからです。合理化された議会主義(parlementarisme rationalisé)と言います。

例えば、議事日程(すなわち本会議での議事予定)は、1958年までは議会自らが決定していました。1958年以降、政府にのみ議事日程決定権があり、政府は、政府提出法案の審議につき優先権を持っているのです。この制約が若干緩和されたのは、2008年になってからです。

同じ制度的論理は、1958年憲法で厳格に規律されていた議会による政府の統制権限についても見受けられます。例えば、[1958年憲法では]議会の調査委員会(下記参照)の権限が制限されました。

次に、国民議会は、**政治的制約**をも受けています。1962年以降、国民議会及び大統領の選挙制度(単記2回多数投票制)により、フランスの政治状況は再編されることになりました。第3・第4共和制では、多党制が顕著であった(そこに政権の不安定要因がありました)のに対して、政党は、ついに大統領選及び国政選挙を戦う(左右の)二大ブロックに再編成されたのです。

結局、保革二大ブロックが、国民議会内で相見え、(政府及び大統領の活動を無条件に支持する役割を持つ)議会内多数派は、野党と対決します。

イギリスと同様、執行府と立法府は、与党の二大活動部門です。そのため、与党が普通選挙により国民議会の多数を占めること、及び議会多数派が強い党規律に服することが必要となります。

したがって、モンテスキュー（Charles-Louis de Montesquieu）が『法の精神』（1748年）において説明した古典的な権力分立とは、根本的に異なる見方をせねばなりません。すなわち、「与党」対「野党」の分立です。国会、特に国民議会は、この与野党勢力の対話及び戦いの場となっているのです。

2 第5共和制の特色

フランスの政治体制は、複雑です。大統領制でも議会制〔議院内閣制〕でもありません。それは、「大統領制的体制（un régime présidentiel）」なのです。

フランスの体制は、大統領が、一方で、国民により選挙されるという点で、他方で、執行権内部での支配権を持つ点では、（アメリカ合衆国で見られるような）大統領制に少し似ています。首相及び大臣達は、大統領により任命され（憲法第8条）、政府は大統領が望む（そして、その一部は、大統領選挙戦での公約に対応する）改革を実施します。

しかし、第5共和制は、一方で、大統領が国民議会を解散できる（憲法第12条）点で、他方で、国民議会による倒閣が可能である（憲法第49条第2項）点で、大統領制とは異なります。

フランスの体制は、（若干の違いはあれイギリス、ドイツ及び日本で見られるような）議会制〔議院内閣制〕とも少し似ています。政府は、国民議会の支持が無ければ活動できません。もし、国民議会の支持を得られず（憲法第49条第1項）、あるいは不信任決議が成立（憲法第49条第2項）すれば、政府は、総辞職を余儀なくされます（憲法第50条）。そのような事態〔不信任決議の成立〕は、ただ1度、ポンピドゥー（Georges Pompidou）内閣につき起きただけです（1962年）〔ただし、ドゴール大統領は、国民議会を解散（10月10日）、11月の総選挙におけるドゴール派大勝後、ポンピドゥーを再度首相に任命した〕。

しかし、第5共和制は、議会制〔議院内閣制〕とも異なります。政府は国民議会に対して政治責任を負いますが、元首〔大統領〕に対しても自己の活動報告義務を負っており、大統領は、いつでも政府を罷免することができるのです。

ドイツ、イギリス及び日本では、元首の職務は、儀礼的なものに限られており、政府は、議会多数派の支持により活動します。フランスでは、大統領は、政府の補佐を受け、議会内の、規律ある安定与党の支持により決定を行います。政府の役目は、大統領の決定した政策を遂行することです。

以上要するに、大統領が国の制度を支配できるのは、次の三つの要因を兼ね備えているからです。

- ・ 第一に、大統領は、国民の選挙により選ばれており、したがって強力な〔民主的〕正統性を持っている。
- ・ 第二に、単独であるいは首相の副署により行使できる重要な法的権限を持っている。
- ・ 第三に、国民議会多数派の政治的支持を得ている。それにより、政府の持つ多くの権限（特に立法権限）を、実際に行使できる。

しかしながら、このような優越性も、国民議会に、大統領に反対する多数派が選出されるや消滅してしまいます。このような例外的事例は、「保革共存（cohabitation）」と呼ばれ、1986-1988年、

1993-1995年、1997-2002年に生じました。この場合には、議会制〔議院内閣制〕の論理が適用されます。すなわち、首相のみが議会多数派の支持を得ているので、決定権を握り、国の政策を遂行します。大統領は、(外交政策を別として)自身の選択を強制することはできません。

今では保革共存の出現は、例外的となっています。保革共存が生じ得たのは、2000年まで、大統領の任期(7年)と国民議会議員の任期(5年)とが異なっていたからです。そのため、国民議会選挙が、大統領の任期中に行われ、大統領に反対する多数派が選出され得たのです(例えば、1986、1993及び1997年の議会選挙)。

大統領の任期と国民議会議員の任期は、2000年以降同じ〔5年〕になったので、保革共存が生じることは、以前よりもまれになりました。

加えて、選挙日程は現在、更に単純化されました。2002、2007、2012年、及び尋常にいけば2017年に、大統領は5月に、国民議会は6月に選挙されます。これまでのところ、選挙民は論理的に投票しました。保革いずれかの大統領を一度選出した後には、その公約の実現を可能とすべく、大統領支持派の国会議員を選出しています。

II フランス議会による政府活動の統制

この標題には、検討の価値があります。議会が統制できるのは、政府の行為についてのみです。これとは逆に、大統領はフランスの政治体制において中心的地位を占めているにもかかわらず、議会が大統領の行為を統制することはできません。ところが、一般に言われているように、権力には責任が伴わねばなりません。

大統領の政治的無答責は、第5共和制の一番の問題です。大統領の責任が追及されるのは、5年(2000年改憲以前は7年)に1度だけ、それも大統領が再出馬を望めばです。再選された事例(1988年のミッテラン(François Mitterrand)、2002年のシラク(Jacques Chirac))も、再選されなかった事例(1981年のジスカル＝デスタン(Valéry Giscard d'Estaing)、2012年のサルコジ(Nicolas Sarkozy))もあります。しかし、任期中は、大統領は絶対的な政治的無答責を享受しています。

この重要な前置きについては以上といたしまして、さて、議会の憲法上の任務は、憲法第24条に定められています。すなわち、法律の可決、政府活動の統制及び公共政策の評価です。2008年7月23日の憲法改正は、議会の地位を強化しようとしてしました。

換言すれば、議会は立法、統制、評価を行うわけです。ただし、議会で、これら〔三つ〕の職務が均しく遂行されているわけではありません。というのは、政府の立法過程支配により議員の活動の余地が限られているにもかかわらず、議員は、立法活動にこそ力を注ぎたいと思っているからです。

1 政府の議会に対する政治責任の限界

議会制〔議院内閣制〕の古典的論理に従い、憲法第20条は、政府は「憲法第49条及び第50条の規定する要件・手続に従い、議会に対して責任を負う」と規定しています。

この規定については、實際上ほとんど使用されていないので、簡単に説明するに止めます。実際には、政府が権力を維持できるかは、

- ・ まず、大統領に左右されます。大統領は、いつでも、いかなる理由によってであれ、政府を罷免できます(例えば、2014年のオランド(François Hollande)大統領によるエイロー(Jean-Marc

Ayrault) 首相更迭)。

- ・ 次に、国民。国民は、(解散の場合を別として) 5年ごとに国民議会議員を選挙します。したがって、新たな議会多数派が、現政権を支持するか如何によります。

このように申し上げた上で、以下若干の点を述べるに止めます。

- ・ 憲法第 49 条第 1 項により、政府は、国民議会に対して信任を要求できます。議会内多数派は常に政府を支持するので、1958 年以来、信任が与えられなかった事例はありません。
- ・ 憲法第 49 条第 2 項により、国民議会は不信任決議の可決により政府を倒すことができます。政府が倒されたのは、第 5 共和制初頭 (1962 年) の事例 [ポンピドゥー内閣] が最初で最後です。
- ・ 憲法第 49 条第 3 項により、政府は特定法案につき、国民議会に対して信任を問うことで、法律の早期成立を図ることができます。24 時間以内に国民議会が不信任決議を可決しない限り、当該法案は可決されたものとみなされます。これまで 24 時間以内に国民議会により不信任決議が可決された例はありません。
- ・ 憲法第 49 条第 4 項により、政府は元老院に政府の施政方針の承認を求めることができます。この場合には、政府が自己の責任をかけることは、決してありません。

このような政治責任は、それに伴う制裁、すなわち権力の喪失によって定義されます。議会による統制がこのような機能に限定されるとすれば、いかなる政府も国民議会内での多数派の支持を確保している以上、議会による統制には、全く実効性がないこととなります。議会多数派にとって、政府を倒して何になるでしょう。

したがって、政治責任を広義に解する必要があります。すなわち、政府に自己の活動を議会に報告することを義務付けること、と。

2 議会に対する政府の活動報告義務

政府は、議会に対し、自己の政策につき日々責任を負っています。大臣は、常に議員の前で説明をし、議会からの招致に応じ、真摯に事情を説明せねばなりません。

この点につき、フランス議会は、いくつかの伝統的手段を持っています。

- ・ 議員は、大臣に対する書面・口頭の質問を行うことができます。一般的には、法的見地からも有益なことの多い技術的問題に関わるものです。また、議員は、内閣全員が出席し (憲法第 28 条)、テレビ中継される本会議において議員質問をすることもできます。そのような場合には、政治的質問なので、与野党間での激しいやりとりがなされるのが常です。
- ・ 議員は、特定事案につき、あるいは公役務管理や公企業についての情報収集のために、[常任委員会によって任命される] 特命調査班 (missions d'information)、及び特に調査委員会 (commissions d'enquête) を設けることができます (憲法第 51-2 条)。

6 か月を超えない期間、調査委員会は書面及び実地調査を行うことができます。委員会は、必要なあらゆる情報・文書の提出を求め、宣誓の下に何人をも招致し公聴会を開催することができます。報告書が後日公表されます。

- ・ 最後に、例外を別として、4 週につき 1 週の公開審議は、主として統制・評価作業に当てられねばなりません (憲法第 48 条第 4 項)。

他にも更に我々の注意を引く事柄があります。

(1) 野党に対する権利の承認

2008 年以來、議会の地位向上は、野党の地位向上によりなされています。

野党の権利は、長い間フランスでは限定されていました。というのも、権力の行使は、選挙の勝者のみによりなされるべきだと考えられていたからです。

マスメディアへの出演に関する法令を別とすれば、野党には、一方で、各議院の執行部（実際の議会運営に携わる事務局 [理事部] (le bureau) 及び議事運営に携わる委員長会合 [議事協議会] (la conférence des présidents)) に代表者を出す権利、他方で、(60 名以上の国民議會議員又は 60 名以上の元老院議員の署名を集めることを条件に) 憲法院に、立法の憲法適合性審査を求める権利（憲法第 61 条）しかありませんでした。

2008 年以來、野党の地位は、大幅に向上しました。憲法第 51-1 条は、「各議院規則は、院内会派の権利を定める。議院規則は、当該議院の野党会派に固有の権利を承認する」と規定しています。

最も重要なものだけを挙げれば、

- ・ 会期ごとに 1 つの調査委員会は、野党の求めにより当然に設置されます。与党は、したがって、かつてと異なり、もはや野党による調査委員会設置要求に、常に反対することはできません。
- ・ 国会の議事日程は、野党により月に 1 日は、自由に決定できます（憲法第 48 条）。野党は、こうして自己の法案を提出できることとなります（もっとも、当該法案が与党により可決されるとは限りませんが）。
- ・ 財政委員会の委員長ポスト（常任委員会の中でも最もプレステージの高い委員会の 1 つ）は、必ず野党のメンバーに与えられます。
- ・ 政府に対する議員質問の半分は、野党議員からとされました。

これらの新たな権限に加え、最も古くからある権限をもう一度加えておきましょう。不信任決議の提出（憲法第 49 条第 2 項）及び憲法院提訴（違憲立法審査—憲法第 61 条）です。

(2) 公共政策評価の発展

公共政策の評価は、2008 年以來認められた議会の新たな使命です。ある立法が期待された効果に照らし、目的を達成したかを検証するのです。そのために、与野党は、共同で作業を行い、技術的作業を優先して党派的対立を放棄することになります。

- ・ まず第一に、憲法第 39 条は、以後、いずれの政府提出法案にも影響評価書を付すことを義務付けています。

影響評価書に記載されねばならない主な項目としては、経済、財政、社会及び環境への影響、及び予想されるコスト・メリットの評価があります。政府は、当該法案提出に至った理由を説明せねばなりません。

最初に法案が提出された議院の常任委員会委員長会合 [議事協議会] が、影響評価書が不十分と判断した場合、同委員長会合 [議事協議会] は、政府法案審議に反対することができます。政府と意見が対立した場合には、憲法院の判断を求めることとなります（憲法第 39 条）。この新たな仕組みの初の適用事例は、2014 年の元老院委員長会合 [議事協議会] によるものでした。憲法院は、結局当該影響評価書は十分であると判断しました [Cons.

const. 1-7-2014, n° 2014-12 FNR, Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral]。

最近 [2014年11月28日の国民議会規則改正による新規定(第145-7条第3項)により]、立法の施行から3年後に、国民議会議員が当初の影響評価と実際の影響とを比較検証できるとされたことを、最後に付言しておきます。

- ・ 第二に、成立した法律により、市民及び経済・社会的アクターの行動がどのように変化したかを検証せねばなりません。

したがってまず、当該立法が法的効果を生じるのに必要となる付随的な法的措置(政令・省令の制定)が、正しくかつ速やかに制定されたかを確認せねばなりません。議会は、施行措置制定の遅延につき省庁に報告を求めることができます。

次に、当初期待された効果が現に生じたか検証せねばなりません。ここで問題となるのは、公共政策実施の成果を検討することです。成果が不十分な場合には、当初の立法を是正するため、法改正を行う可能性があります。

- ・ 第三に、評価に特化した機関が新設されました。

ここでは、最も興味深い二つの機関を取り上げましょう。

国会科学技術政策局(Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques)は、つとに1983年から、政府の科学技術政策決定(特に、原子力、高解像度TV、バイオテクノロジー等)について、議会が固有の評価機関を持つべく設置されました。その構成は、両院共通の機関である点、議会内組織としては異例です(両院から各18名の議員)。この点は、相当に異例なので特筆に値します。というのも、両院とも、議院自律には非常にうるさいにもかかわらず、同一のテーマに関する審査・評価作業を毎度行うようになっているからです。

公共政策審査評価小委員会(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques (CEC))は、2009年に国民議会に新設されました。国民議会議長を長とし、(与野党の)36名のメンバーから成ります。

同委員会は、公共政策の評価作業を領域横断的手法により行い(例えば、大気汚染防止、ニコチン中毒防止)、当初の目標に照らして法律の成果を評価します。

ここで強調しておくべきは、以下の点です。

- a) これらの作業は、長期間にわたり行われること(最長12か月)。
- b) 与野党両者が共同して行うこと(野党は、年に1テーマを自由に選択することすらできます)。
- c) 最終報告書が、公開審議されること。
- d) 最終報告書の公表6か月後に、公共政策審査評価小委員会は、政府が報告書の勧奨措置・勧告につきどのような対応措置をとったか検討すること。

Ⅲ ヨーロッパ政策におけるフランス議会の政府統制

1957年のEC、その後のEU創設により、「脱議会主義化(déparlementarisation)」の動きが生じました。

というのは、国内議会の活動領域が、加盟国のEUに対する権限委譲ゆえに狭められることになったからです。ヨーロッパレベルの立法過程に対する国内議会の影響力は非常に小さく、

その役割は EU 指令の国内施行措置を制定することだけです。その上、これまでフランス政府が、ヨーロッパ政策課題について議会に信任を問うた事例は皆無です。

このような「脱議会主義化」プロセスは、1979 年以来加盟国民により選挙されている欧州議会の存在によっても埋め合わされませんでした。地位が向上したとは言え、欧州議会は、EU の中心的決定機関として、EU 閣僚理事会及び欧州委員会と肩を並べるには至っていません。結局、EU 執行権の優越ゆえに国内執行権は強化され、国内議会の地位は更に一層低下しているのです。

しかしながら、この点が認識されるようになったことは、2008 年のリスボン条約以来顕著です。EU 条約第 12 条は、次のように規定しています。

「国内議会は、EU の良好な運営に積極的に貢献する。

- a) EU の機関から情報の提供を受けること、及び「EU における国内議会の役割に関する議定書」に従い EU の立法行為案の通知を受けることにより、
- b) 「補充性 [補完性]・比例原理の適用に関する議定書」の規定する手続に従い、補充性 [補完性] 原理 (principe de subsidiarité) の遵守を監視することにより (以下略)」

フランス憲法は 2008 年に、これらの新たな要請を考慮して改正されました。

1 統制のための専門機関

憲法第 88-4 条は、国民議会と元老院に、ヨーロッパ問題委員会 (CAE [Commission des affaires européennes]) を設けました。

同委員会の構成員 (国民議会では 48 名) は、八つ (国民議会) 又は七つ (元老院) ある常任委員会の一つを兼任しているので、(当然所管事項が異なる) 全ての常任委員会からの代表者がおり、各常任委員会内にヨーロッパ関連情報を流すことができます。

議会内の専門機関たるヨーロッパ問題委員会は、ヨーロッパ問題に関して議会が意見表明をする際には避けて通れない場です。その主たる任務は、以下のとおりです。

- ・ 政府が議会に提出するヨーロッパ法令案を受理すること。平均年 1,500 件あります。法令の重要性により、審査には繁簡があります (立ち入った審査の場合には、情報提供のための報告書が公表されます)。
- ・ 国会議員啓発のため、任意のテーマにつき検討すること。
- ・ EU に関する決議の準備採択 (以下を参照)。

2 特別な統制手段

第一に、両院は、1992 年以来、EU に関する決議を採択できるようになりました (憲法第 88-4 条)。これは、国会議員が、EU の立法行為案、非立法行為案、あるいは EU 機関のいかなる文書についてであれ、公に立場を表明するものです。

EU に関する決議は、一般的にはヨーロッパ問題委員会が直接採択しますが、例外的に、本会議で採択されることもあります。2013 年から 2014 年に、種々のテーマにつき国民議会で採択された決議は、13 件でした。

EU に関する決議には、政府に対しても、EU 機関に対しても法的拘束力がありません。しかし、政府が EU での協議の際に、他の加盟国に立場の変更を迫るため、決議に依拠することは頻繁に見受けられます。政府は今や、ヨーロッパ問題委員会との関係強化のため、3 か月ご

とに EU 法令に関する決議への対応措置リストを、同委員会に提出しています。

第二に、補充性〔補完性〕審査制度が設けられました。

1992 年のマーストリヒト条約で規定された補充性〔補完性〕原理とは、EU は、EU の方が加盟国より良く活動できる領域についてのみ、活動できるということを意味するものです。2008 年のリスボン条約により補充性〔補完性〕原理との適合性審査手続が規定されました〔第 2 議定書〕。フランスでは憲法第 88-6 条により、その具体的規律がなされています。

複数の手続が規定されています。

国民議会及び元老院はそれぞれ個別に、補充性〔補完性〕原理と EU 法令との適合性につき理由を付した意見を決議として採択できます。欧州委員会は、その場合、当該議院に説明を行います。

次に、リスボン条約により、加盟国及び EU レベルの手続が設けられました。各国議会は、2 票持っています（二院制の場合は、各議院に 1 票）。加盟国は 28 か国ですので、総数は 56 票となります。なお、加盟国間の人口差は、ここでは全く考慮されていません（フランス（人口 6500 万人）の議会も、マルタ（人口 40 万人）の議会も 2 票です）。

1) 通称「イエロー・カード」手続。加盟国議会は（56 票の 3 分の 1 を超える賛成〔= 19 票〕があれば）、欧州委員会に再議を求めることができます。欧州委員会は、当該法案の維持、修正、撤回のいずれかを決定することができます。

これまで、「イエロー・カード」が欧州委員会に対して送られたのは、2012 年（集团的労働行為の規制案〔COM(2012) 130 final. 12 議院、19 票⁽²⁾〕についてで、結局廃案にされました〔2012 年 9 月 26 日、OJEU 16-52013. C 109/7〕と 2013 年（ヨーロッパ検事局の設置に関する法案〔COM(2013) 534 final. 14 議院、18 票⁽³⁾〕で、こちらは法案が維持されました〔2013 年 11 月 27 日、COM(2013) 851 final〕の 2 回あります。いずれの事例でも、フランス元老院は、「イエロー・カード」送付を決議しました。

2) 通称「オレンジ・カード」手続。加盟国議会は（56 票の 2 分の 1 を超える賛成〔= 29 票〕があれば）、欧州委員会に再議を求めることができます。欧州委員会が法案を維持した場合、欧州議会及び EU 閣僚理事会は、当該法案が補充性〔補完性〕原理に適合しているか審査します。欧州議会議員の過半数又は閣僚理事会構成員の 55% 以上が、補充性〔補完性〕原理違反と判断した場合、当該立法案の審議は打ち切られます。この手続については、まだ実例はありません。

3) EU 裁判所に、加盟国議会は補充性〔補完性〕原理違反を主張して直接提訴できます〔ただし、政府が EU 裁判所に訴えを伝達〕。この手続についても、まだ実例はありません。

おわりに

以上のような概観から、フランス議会がもはや、1958 年におけるほど完全に地位が弱められた機関ではなくなっているにせよ、政府・大統領に匹敵する制度的アクターでないことは明らかです。しかしながら、2008 年の憲法改正により、新たな動きが始まりました。それによる変化の兆しは、既に現れていますが、議会の立場が、執行権により日々考慮されるようにし

(2) European Commission, The Subsidiarity Control Mechanism (Protocol No.2). <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/np/subsidiarity_en.htm>（最終アクセス日：2016 年 5 月 23 日）

(3) *ibid.*

たいと思うなら、国会議員は、粘り強く努力を続けていかねばならないでしょう。
御清聴ありがとうございました。

パネリスト・コメント (1) プレゼンテーション資料

〈グローバル議会〉の展開と 国内議会のグローバル化

— 欧州議会とフランス議会の緊張と協働 —

山元 一 (慶應義塾大学大学院法務研究科)

2016年2月18日 於：国立国会図書館

スライド1

目次

- I 現行フランス議会制の構造と動態
- II 欧州議会の強化
- III 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

スライド2

I 現行フランス議会制の構造と動態

1. 構造

(1) 第三共和制期 ~ 第四共和制期

- ・ 革命期以来の「法律信仰」を背景とする「議会主権」
- ・ 一般意思の表明主体としての議会

(2) 第五共和制 (1958年 ~ 現在)

- (a) 「合理化された議会」 ↔ 強大な大統領、憲法院の創設
- (b) 2008年憲法改正による軌道修正
- (c) 欧州統合の進展に対する制度的対応

スライド3

I 現行フランス議会制の構造と動態

2. 動態

(1) 立法のインフレ化

- ・ 「法律信仰」の継続？
- ・ 条約数増加 → 法律数の増加
- ・ 立法の質 e.g. 「記憶のための法律 (loi mémorielle) 」

→ 問題状況に対する理論的対応

- ① 「法律」そして議会の再定位の必要性
- ② 「選挙=代表プロセス」への過度の信頼への反省

Pierre Rosanvallon 「対抗的民主主義」論

Dominique Rousseau 「持続的民主主義」論

スライド4

I 現行フランス議会制の構造と動態

2. 動態

(2) 議会・立法内容の欧州化

- ・条約改正，欧州委員会のイニシアチブの影響
→実証的測定の難しさ
- ・ Jacques Delors (1985-1995年欧州委員会委員長)
現在EU加盟国の国内立法の80%は，EU法の国内化法であるとする言明は，本当か？
→ヨーロッパの影響を，
 <グローバル化> の帰結，
 単なる<近代化> の帰結，と識別する必要

スライド5

I 現行フランス議会制の構造と動態

2. 動態

(2) 議会・立法内容の欧州化

- ・ EUにおける規範形成像
 “downloading” or “top-down” Europeanization
 ↓
 “uploading” or “bottom-up” Europeanization
- ・ フランスの立法…法律所管事項の限定
政府の政策により大きな影響，EUの政策との共通
フランスにとってのEU
→押し付け役 ではなく 拒否権プレーヤー

スライド6

II 欧州議会の強化

- ・ 1979年 構成国の国民の直接選挙による議員の選出
諮問的委員会から採択権を持つ機関への強化
- ・ 1992年 EU市民権の導入
- ・ リスボン条約（2007年，2009年発効）
EU条約第2編「民主主義の原則に関する規定」
9条 「市民平等の原則」およびEU市民権
10条 民主主義の諸原則
代表民主制と参加民主主義の原則

スライド7

II 欧州議会の強化

- ・ 欧州レベルでは，市民は，欧州議会（751名）において直接に代表される（但し，立法権を独占しているわけではない）。
- ・ 欧州理事会では国家元首または政府の長により代表される。
- ・ 理事会ではその各政府により代表され，その政府は，各国議会または市民に対して民主的に責任を負う。

スライド8

II 欧州議会の強化

- EU立法手続における欧州議会の役割の強化
 - マーストリヒト条約：理事会と同等の議決権を確保
 - 立法提案権は原則欧州委員会が独占
 - リスボン条約
 - 「通常立法手続」で原則化
 - 予算の権限も理事会と対等
 - 欧州委員会の委員長選出権限
 - EUの連邦国家化志向を背景とした予算・立法権・外交防衛・欧州統合条約改正についての大きな関与を認める主張
 - 欧州レベルの政党、デモスの形成
 - 権限強化の背景、構成国の思惑

スライド9

III 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

1. 問題状況

- 欧州統合における「民主主義の赤字」の諸相
 - ✓ 欧州議会による統制の弱さ，各国議会による統制の弱さ
 - ✓ EU官僚や各国官僚の不透明な仕方での影響力行使
 - ✓ EU政策の決定に対する経済的職業的関心に基づく利益団体の活発な活動と市民団体の活動の落差
 - ✓ 各国レベルでの国民投票／国民発案の機会の不在
 - ✓ 欧州レベルのデモスないし政治的空間の不在
 - ✓ EUにおける民主的ガバナンス（開放性，参加，説明責任，有効性，首尾一貫性）の要求，専門知の位置づけ

スライド10

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

1. 問題状況

- 超国家的組織における民主主義というアポリア
 - 従来の民主主義像の限界性を露呈
 - 多元的な法秩序によって構成される統治体にふさわしい民主主義的制度構築・制度運営が求められる
- 実際には「民主主義の赤字」は存在しない見方も

スライド11

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

1. 問題状況

<フランス>

- リスボン条約についての憲法院2007年12月20日判決
 - 「抽象的主権」観念の存続という形式的思考による実質的問題の解消（統治権限の移譲・放棄）という問題性
- 欧州統合反対論における主なイデオロギー
 - ①国民戦線の欧州嫌悪, ②主権主義, ③地方主義, ④反経済的自由主義

スライド12

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

1. 問題状況

- 理事会の統制
 - 理事会自体の民主主義的正統性を補強することによって、「民主主義の赤字」を埋め合わせることはできるか
 - 各国議会のコントロール
 - しかし、理事会での特別多数決での決定
- 議会との連絡
 - EU市民→欧州議会、自国市民（国民）→各国議会という整理は可能か

スライド 13

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

1. 問題状況

- 結局、民主主義論の文脈で、規範論的に欧州統合における民主主義をどのように論じればよいのか、について決め手がない。
- 機能論的議論とどのように組み合わせるか。
 - cf. 連邦制の場合との対比

スライド 14

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

2. 制度的対応

(1) 各国国会議員と欧州議会議員の連携強化

- 例 COSAC（議会欧州問題委員会会議）（1989年設立）
現在はEU法上の機関
- 意見（「貢献」と呼ばれる）の表明

スライド 15

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

2. 制度的対応

(2) 欧州統合における国内議会のアクター化

- アクター化を通じた民主主義の回路の重層化
 - ① 市民→各国議会→各国政府→EU
 - ② 市民→各国議会→EU
 - ③ 市民→欧州議会→EU
- ②の実効化のための一つの方策として、EUにおける法案提出と採択の間には6週間置くことが現行の議定書で定められている

スライド 16

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

2. 制度的対応

(2) 欧州統合における国内議会のアクター化

- 補完性について
- 今後のシナリオ
 - ① 加盟国議会の権限はやがて欧州議会に移されるべきである
ドイツ
 - ② 加盟国議会の権限強化こそが行われるべきである
デンマーク, イギリス
 - ③ 双方の議会の役割の強化が行われるべきである
フランス

スライド 17

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

2. 制度的対応

(3) 欧州市民の権利強化

- 参加民主主義の拡充
 - ① 欧州委員会・理事会・欧州議会の文書にアクセスする権利の保障 (アムステルダム条約)
 - ② 欧州市民発議権→100万人以上の市民は欧州委員会に立法提案の要請をすることができる (リスボン条約)
- 「コミトロロジー (政策実施助言委員会方式)」による委任立法の統制

スライド 18

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

3. 欧州民主主義像の再定位

- (a) Benoît Frydman 「組織化された市民社会」 像
- (b) 規制緩和に関する問題
- (c) 欧州レベルと国内レベルの構成員による混成の統
制機関
- (d) 「裁判官の対話」 ・ <グローバル化した司法権>
とどう向き合えば良いのか。

スライド 19

パネリスト・コメント (1)

<グローバル議会>の展開と国内議会のグローバル化

—欧州議会とフランス議会の緊張と協働—

山 元 一

I 現行フランス議会制の構造と動態

(プレゼンテーション資料・スライド5 (p.47))

時間が限られているのでジッケル先生の報告に簡単な補足をさせていただきたいと思いません。ジャック・ドロール (Jacques Delors, 1985-1995 年欧州委員会委員長) は、EU 加盟国の国内立法の 80% は、EU 法を国内法化したものに過ぎないと言いました。なぜこれが重大な問題かという、今日のタイトルはグローバル化の中の議会の役割ということですが、議会こそが第一の民主主義の担い手だからです。ところがドロールが指摘するような形で民主主義が空洞化してきているのではないか、ということが非常に問題になるわけです。

そうなりますと EU の法と国内の法に対照的なイメージができるわけです。一つは、downloading or top-down、つまり、EU 法が空から国内法に降ってきてそれを移し替えなければならない、そうするとそれは民主主義ではないのではないかという話になります。逆に uploading or bottom-up というのは、自国の法が EU レベルで採用されそれが広がるのであればこれはよいのではないか、この二つの考え方があるわけです。

フランスは、他の EU 加盟国に比べて良い立場にあるという指摘もあります。というのは、規制緩和の領域は別として、フランスの法というのは (フランスが) ヨーロッパのリーダーであるので EU に採用されているのです。むしろ、旧ソヴィエト陣営の国は EU の水準に追いつくのに四苦八苦しなればいけないといったことも言われています。これは、見方にもよるのですが、いろいろな見方があるということで紹介させていただきました。

II 欧州議会の強化

(プレゼンテーション資料・スライド7 (p.48))

ジッケル先生のお話にもありましたように、ヨーロッパ統合が進むにつれ、民主主義を強化しなければならないということが強く叫ばれ、実際にも欧州議会が次第に強力になってきている側面があります。それから EU 市民権が導入されたり、リスボン条約では民主主義が真正面からうたわれるようになり、代表民主制と参加民主主義がとても重要な原理となってきたわけです。

(プレゼンテーション資料・スライド9 (p.49))

マーストリヒト条約に伴い、欧州議会が閣僚理事会と同等の議決権を持つようになったり、予算の権限も強められたりしました。欧州議会をもっと強めるべきとの主張が大きくなってい

ます。しかし問題がないわけではありません。国内の議会ですと、国内に保守系の政党があり、革新系の政党があり、ここでいろいろな議論が行われ、政策が決まっていく。こういったものが成り立ち得るのに対して、欧州レベルでは国境を越えた政党は存在しないわけです。それから、政治を決定する主体としての欧州の人民がいるわけでもありません。こういうものがないところで欧州議会の権限を強めていって、本当に国内で行われているような民主主義が実現できるのだろうかということが問題になります。欧州議会を強化しようとする人たちの中にも、自分たちの主張が、欧州委員会や閣僚理事会に聞いてもらえないはけ口を欧州議会に向け、欧州議会の権限を強めようとしている人がいるということも言われたりします。欧州議会の権限を強化すること自体に反対する人はあまりおらず、総論的に賛成する人が多いと言われています。

Ⅲ 重層的かつ実効的な欧州民主主義像の模索

1 問題状況

(プレゼンテーション資料・スライド 10 (p.49))

このように民主主義を進めようというのは理想ではありますが、ヨーロッパ統合は非常にたくさん問題を抱えているということが指摘されています。例えば、欧州議会はいくら頑張っても EU 官僚を統制できていない。あるいは、今日のテーマでもある各国の議会の統制も弱い。EU 官僚というものが非常に不透明な仕方で強力な権限を行使していく。それから、ロビイングの活動が非常に盛んですが、それも産業界のロビー活動はうまくいくけれども、市民運動の方はなかなか声を聞いてもらえないということがあります。それから、国によって、国民投票がある国もあればない国もあるということになります。先ほど申し上げたように欧州レベルで「デモス」と書いてありますが、ピープルということですけども、一つのピープルがあるわけでもないです。もっと言うと政治的空間というものが本当にあるのか、言葉も違えば文化も違う人たちが同じ政治的テーマについて話をしていくのは、それなりに難しい問題があるということになります。こうして、EU における民主的なガバナンスは非常に多くの問題を抱えています。開放性、参加、説明責任、有効性、首尾一貫性、こういったものがガバナンスには必要だと思えるのですが、こういったものに疑問が出てくるということになります。

(プレゼンテーション資料・スライド 11 (p.50))

そうするとこの問題は、議会、民主主義というものを、国家を超えた組織に適用、応用したとき、どういうふうに民主主義の社会を作れるかという問題に突き当たることになります。従来の国の中だけの民主主義の考え方をそのまま当てはめることには限界があるということになります。ここでは詳しく入りませんが、現在の EU、そしてその下にある各構成国の法秩序が、多元的な法秩序、それによって構築されている統治体にふさわしい民主主義の制度構築や制度運営にはどういったものが必要なかということが課題になるわけです。

(プレゼンテーション資料・スライド 14 (p.51))

こうなりますと、問題は、欧州統合において、規範論的に民主主義がどうあるべきか考えるに当たり、なかなか決め手がないということです。これをもう少し説明しますと、国内ですと多数決を採用すると民主主義と言われます。国際社会ですと国ごとにいろいろな意見が分かれています。国を数えて、賛成している国が多い方が民主主義だという風になるわけですが、

EUはそのどちらとも言えない。国の数だけで決めるのは、国の大きさが全然違うだけに必ずしも適切とは言えません。そうすると、どういう実際的な民主主義を実行するのかということになります。ここで、どういう対応をしたらよいのかということを考えてみたいと思います。

2 制度的対応

(プレゼンテーション資料・スライド 16 (p.52))

ジッケル先生のお話にもありましたように、欧州統合において国内議会を活発なアクターとして取り入れて、この意見がEUの運営により強く反映される。これが一つの側面だと思いますが、これをもう少し広げて考えてみると三つあるだろうと考えられます。一つ目は、市民は各国議会を選挙します。各国議会から執行府が選ばれ、執行府の中から閣僚理事会等EUに影響を与えていくということになります。二つ目のルートは、市民が各国議会に影響を与え、それがEUに影響を与える。先ほどジッケル先生が説明されたとおりです。それからむしろ長い間やられてきたのは、市民が欧州議会の議員を直接選挙することを通じて、その議会が強力なパワーを持てば、欧州議会がEUを動かす。この三つのどれも大切だと考えます。ですからこれをキーワード的に重層化という言葉を使ったのですけれども、何か一つのルートだけを確保できると民主主義としてうまくいくわけではなく、こういう重層的な回路が確保されるということが重要になります。

(プレゼンテーション資料・スライド 17 (p.53))

今後のシナリオですが、各国ごとにこの問題に対する対応については個性があるようでして、私の調べた範囲では、ドイツでは加盟国議会の権限はやがて欧州議会により多く移されていき、これで民主主義を実現していく方がよいという考え方が主流のようです。これに対して、加盟国の議会の権限を第一に考えていく、これを強めていくとグローバルなレベルの統治が民主化される。デンマークやイギリスではこのような議論が主流のようです。本日の中心であるフランスでは、欧州議会、各国議会の両方の役割の強化が行われるべきだという議論が強いようです。

(プレゼンテーション資料・スライド 18 (p.53))

ここまで話してきたことは、代表民主主義ということを中心に考えながら、EU統合の民主化というのを考える方向性ですけれども、最初のリスポン条約のところであったように、代表民主主義だけではなく参加民主主義、こちらも代表民主主義を補完するためには重要で、こういうものを保障するための改革がいくつか行われてきたということになります。

3 欧州民主主義像の再定位

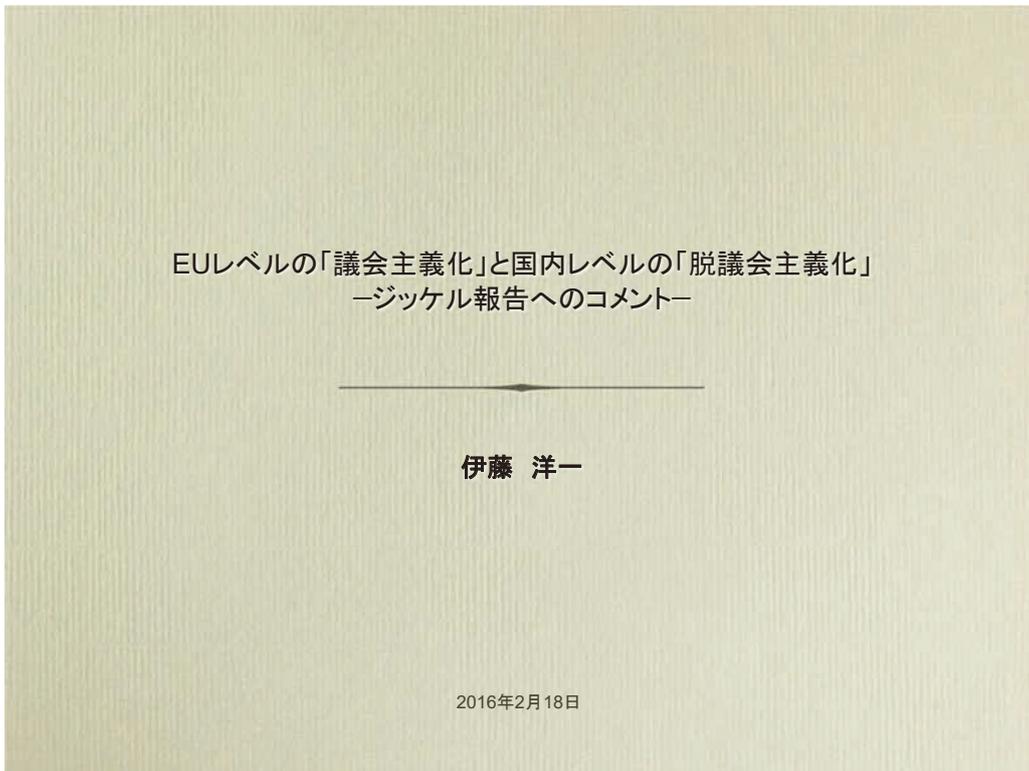
(プレゼンテーション資料・スライド 19 (p.54))

今後、ヨーロッパの民主主義を、どういった将来像、ここでは「再定位」という言葉を使っておりますけれども、どうしたらよいのかということではいろいろなアイデアが出ていて、ここでは、a.、c.、d.の三つだけ紹介します。一つの考え方は、a.「組織化された市民社会」はベルギーのフリードマン (Benoît Frydman) という学者が言っていますけれども、ヨーロッパでは今後、市民社会のネットワーク化を非常に進める。これが何よりも重要であるというふうに考える方向性の議論です。c.の議論は、今もう既に実践に移されているように、欧州議会の組織と国内議会の組織、別々の組織だけでなくそれぞれが連携する形で一つの組織を作ってい

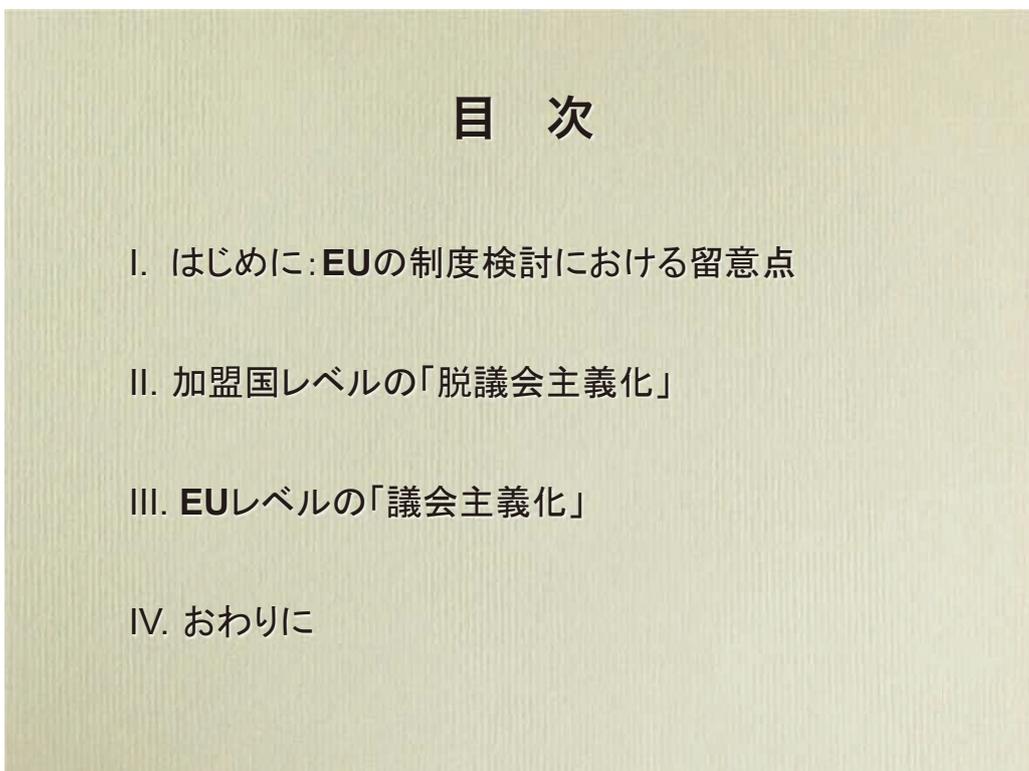
き、ここで意見を言う。欧州レベルと国内レベルの構成員が一つの団体を作って統制していくやり方がいいのではないかという議論があります。最後に、d.「裁判官の対話」と唐突に出てきているわけですが、EUにとって議会を通じて民主主義を反映することの重要性とともに、伊藤先生が御専門ですが、EU法においては、司法組織、すなわち裁判による統制は非常に強いものがあります。グローバル化した司法権、これは国内の裁判所とEUレベルの裁判所が協力しながら、制度的には上下がなくとも、協力するという関係がいろいろ見られるわけですが、こういったものと協力しながら欧州の民主主義像を作っていく必要があるということです。ですから欧州レベルでも、立法と執行権や、今度は司法権と、この両方を考えながら、欧州のあるべき民主主義像を考えていくべき現状にあるということになります。

御清聴ありがとうございました。

パネリスト・コメント (2) プレゼンテーション資料



スライド1



スライド2

はじめに: EUの制度検討における留意点

1. 失ったものは得たものより常に大きい
 - (1) 欧州統合と主権制限
 - (2) ポピュリストと「一国資本主義」
2. “Nobody is perfect”.
 - (1) 妥協形成の重要性
 - (2) 国際組織の制度的制約
3. 安易な国内憲法体制の類推は不可
 - (1) 国際組織の制度的制約
 - (2) EUと人口比例・多数決制度

スライド3

加盟国レベルの「脱議会主義化」

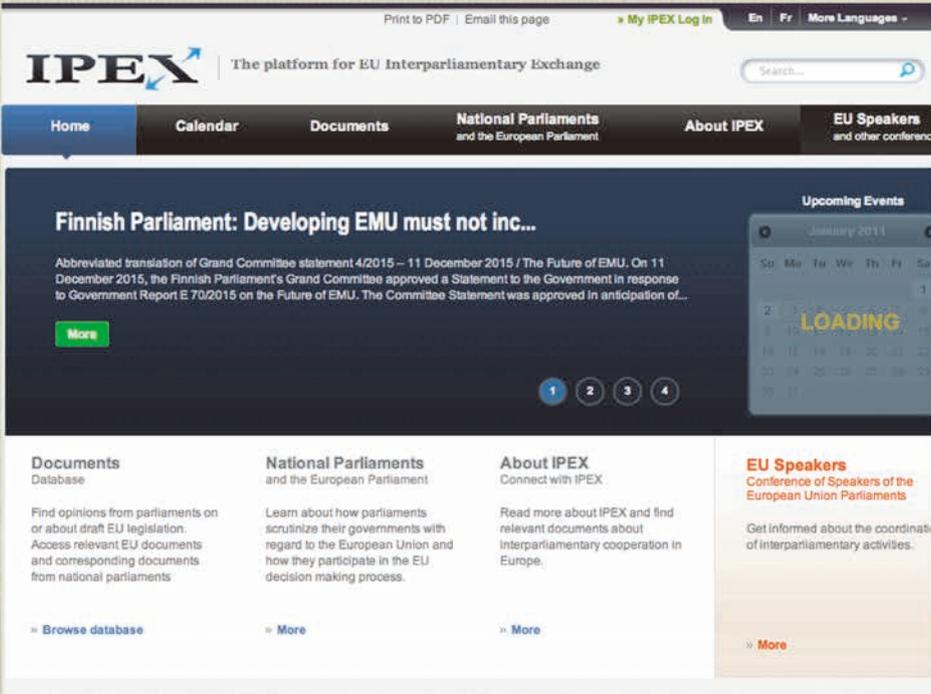
1. フランス第五共和制の特殊事情
2. グローバル化による国際交渉の重要化
3. 政府の国際交渉力強化の必要

スライド4

EUレベルの「議会主義化」

1. 欧州議会権限の強化
 - (1) 通常立法手続(共同決定手続)
 - (2) 欧州議会の国別議席定数配分問題
2. 国内議会の関与権強化
 - (1) 補充性原理との適合性審査
 - (2) 加盟国議会の連携促進
 - (3) IPEX(<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>)

スライド5



Print to PDF | Email this page My IPEX Log In En Fr More Languages -

IPEX | The platform for EU Interparliamentary Exchange Search...

Home Calendar Documents National Parliaments and the European Parliament About IPEX EU Speakers and other conference

Finnish Parliament: Developing EMU must not inc...

Abbreviated translation of Grand Committee statement 4/2015 – 11 December 2015 / The Future of EMU. On 11 December 2015, the Finnish Parliament's Grand Committee approved a Statement to the Government in response to Government Report E 70/2015 on the Future of EMU. The Committee Statement was approved in anticipation of...

More

Upcoming Events

January 2011

Su	Mo	Tu	We	Th	Fr	Sa
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

1 2 3 4

Documents
Database

Find opinions from parliaments on or about draft EU legislation. Access relevant EU documents and corresponding documents from national parliaments

» Browse database

National Parliaments
and the European Parliament

Learn about how parliaments scrutinize their governments with regard to the European Union and how they participate in the EU decision making process.

» More

About IPEX
Connect with IPEX

Read more about IPEX and find relevant documents about interparliamentary cooperation in Europe.

» More

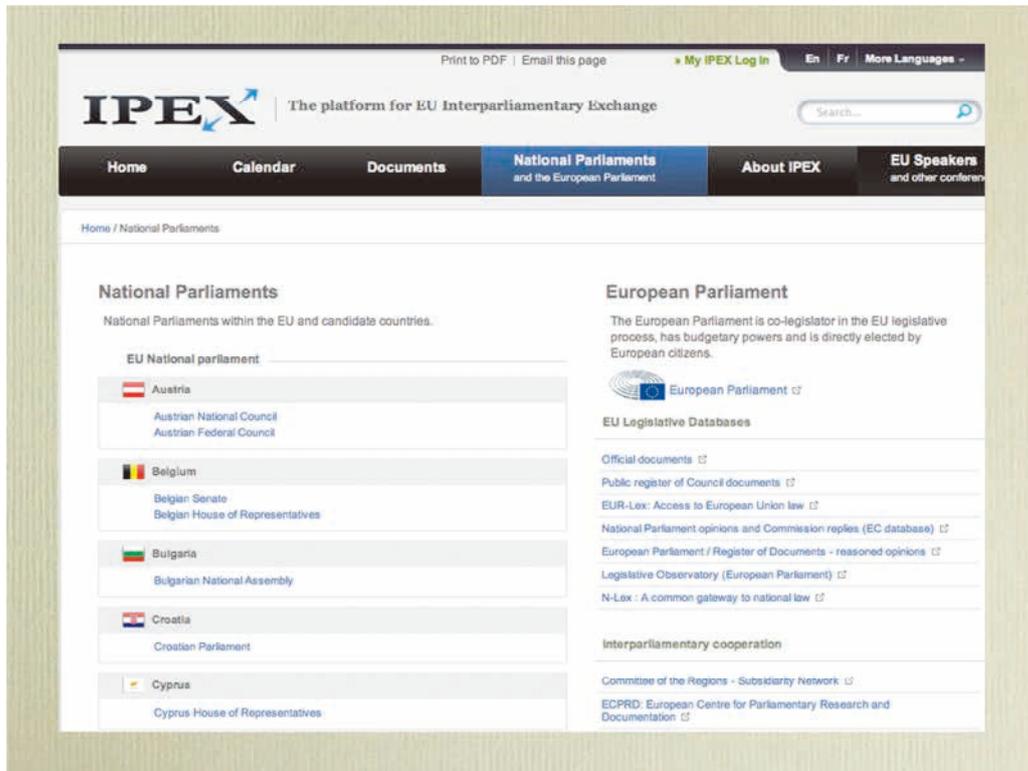
EU Speakers
Conference of Speakers of the European Union Parliaments

Get informed about the coordination of interparliamentary activities.

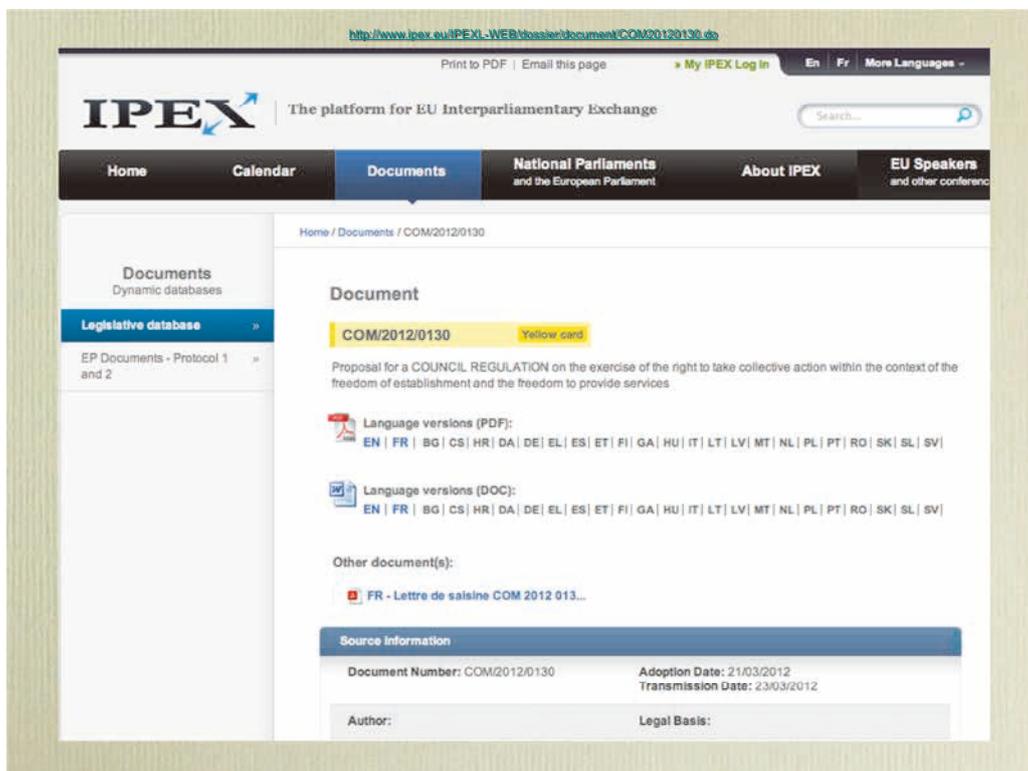
» More

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

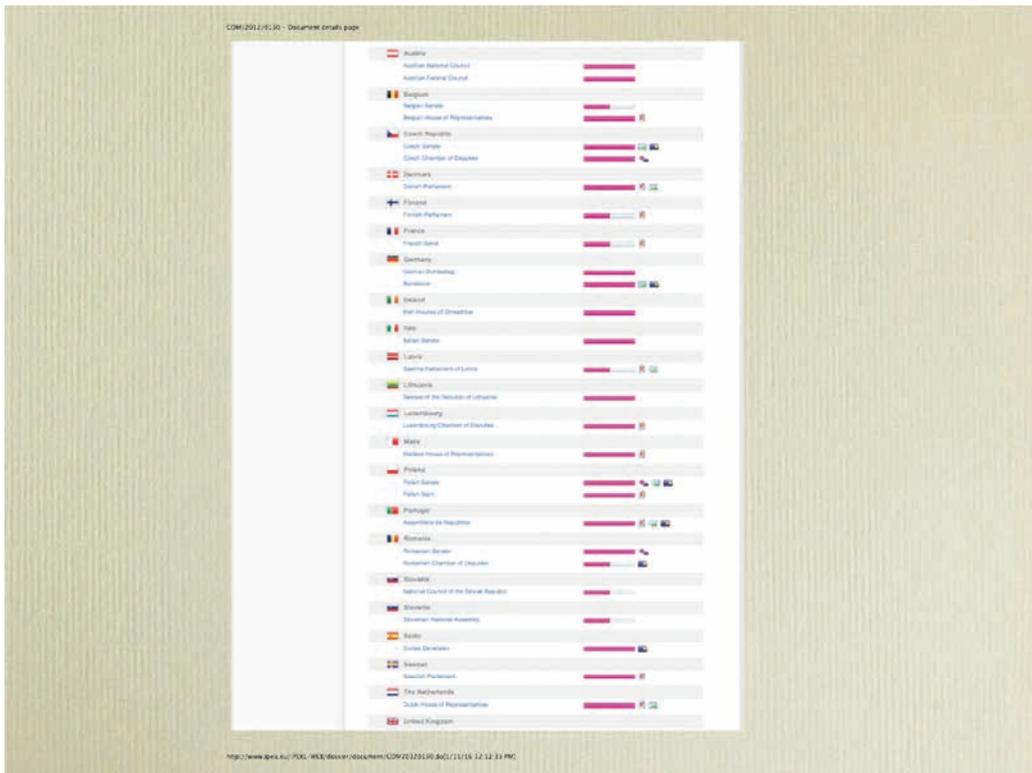
スライド6



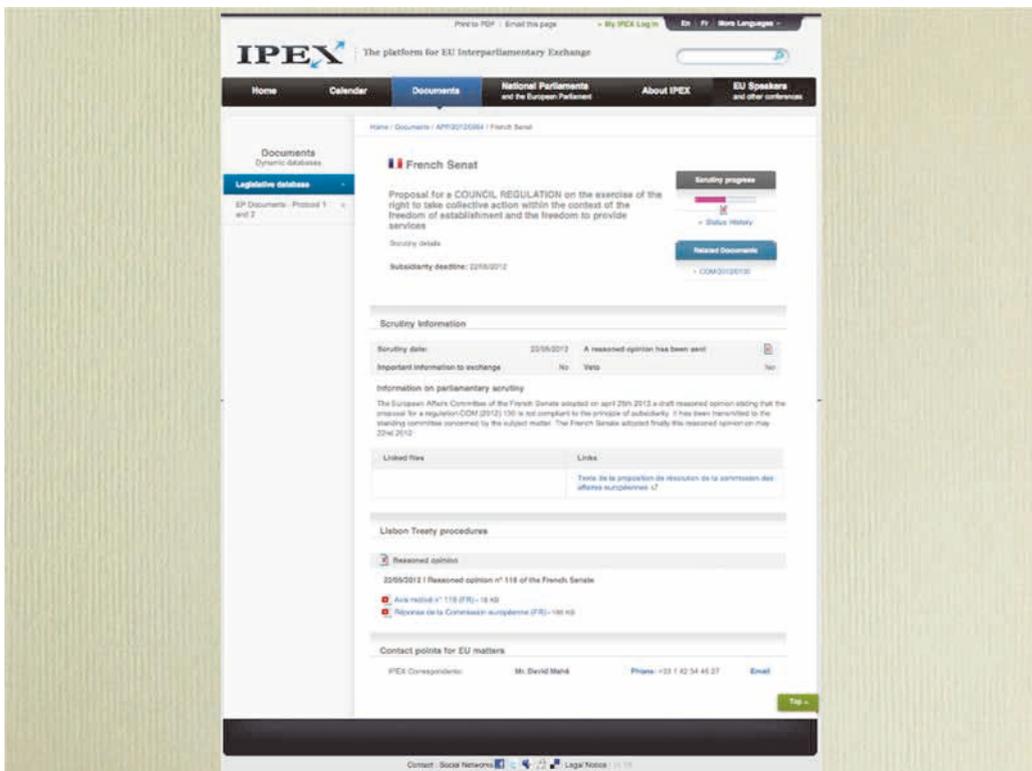
スライド7



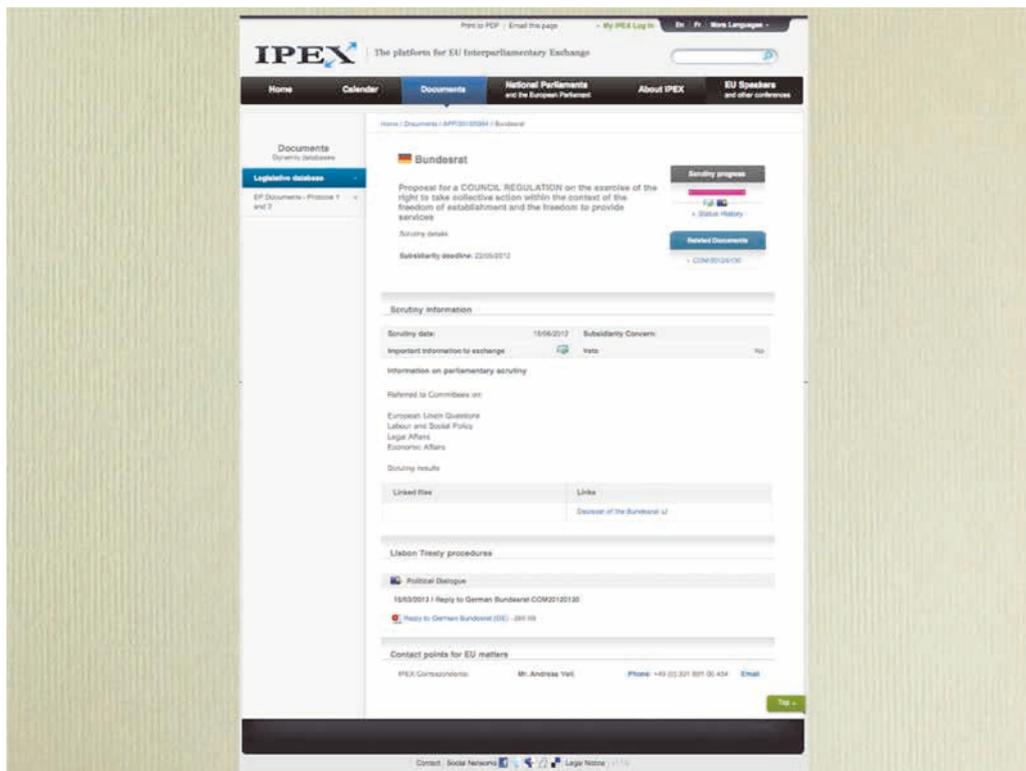
スライド8



スライド 9



スライド 10



スライド 11

おわりに

1. フランス議会をめぐる状況の特異性
2. フランス議会をめぐる状況の一般性
3. 日本に対する教訓

スライド 12

パネリスト・コメント (2)

EU レベルの「議会主義化」と国内レベルの「脱議会主義化」

—ジッケル報告へのコメント—

伊 藤 洋 一

まず目次を御覧下さい。前半でヨーロッパの制度を見る際の注意点を申し上げ、後半で、先ほどのジッケル先生のお話にありました加盟国議会の脱議会主義化 (déparlementarisation) について、最後に今度は逆に EU レベルで進行しつつある議会主義化についてコメントしたいと思います。

I はじめに：EU の制度検討における留意点

1 失ったものは得たものより常に大きい

ヨーロッパの報道というものはなかなか読み解くのが難しいと思います。と申しますのも、各加盟国の国内のマスコミを支配しているのは EU ではなく、加盟国だからです。加盟国はそれぞれヨーロッパに対する不満を持っておりますので、どうしてもヨーロッパのニュースが出る時は、悪い話ばかりということになりやすいわけです。その一つの原因は、「失ったもの (主権制限) は得たもの (EU 加盟の恩恵) よりも常に大きい」ということにあるかと思います。そこで、今、世の中がうまくいってなければ、EU を抜ければ良い、あるいはユーロから離脱すればよいという話になりやすいわけで、現にヨーロッパのポピュリズムは、まさにそのような動きを示しています。フランスでも、極右政党の国民戦線のマリヌ・ル・ペン (Marine Le Pen) 党首は、フランスの現在の嘆かわしい現状は、ユーロ圏から離脱し、EU からも脱退すればすぐに解決できるという単純な主張をしています⁽¹⁾。そこで問題は、それでは、EU あるいはユーロ圏から脱退し、かつての主権国家体制に戻れば全てが良くなるのかどうかということです。もし、本当に良くなるのであれば、話は簡単で、このような EU についてのセミナーを開催する必要はありません。しかし、主権さえ維持できれば、何でも解決できるかが問題です。現在のグローバル化した経済の世界では、いかなる大国でも、一昔、「一国社会主義」という言葉がありましたが一もはや「一国資本主義」、一国経済体制により全てをコントロールすることはできません。アメリカでも中国でも、いわんや日本、フランスには不可能でしょう。そうだとすれば、グローバル化への対処を論じる際には、昔のような主権国家体制に戻っても、もはや問題を解決できないのだということを大前提として議論するかどうかにより、話が違ってきます。もし問題を解決できるのであれば、昔に戻りさえすれば良いことにはなりますが、そうとは思われません。まずこの点を確認しておかねばなりません。そうでなければ、ヨーロッパレベルでどういう制度設計をするかという議論をする意味がなくなってしまうからです。

(1) 「(ポピュリズムの欧州)「敵」定める政治 台頭」『朝日新聞』2015.12.23.

2 “Nobody is perfect”

2 番目に申し上げておきたいのは、Nobody is perfect という言葉です。誰しも、完全な政治体制、完全なシステムが欲しいと思っはいますが、それがすぐ実際にできるか、本当にあるのか、ということになると、なかなか難しいわけです。ヨーロッパの場合には、なおさら難しい。EU 構成国は現在 28 か国ですが、発足当初の 6 か国時代でも、やはり難しかった。国により国益、利害が違うからです。そして異なる利害を持つ国々の間で協議をして、どうやって折り合いを付けるかということになれば、最終的には、良くも悪くも妥協の産物とならざるを得ず、誰にとってもパーフェクトだということにはなり難いということになります。法制度的にも、EU は条約で作られた組織ですので、全ての加盟国が、各国の憲法に従って基本条約の批准を完了しなければ、条約は発効しません。それゆえ、EU レベルの決定は常に妥協の産物であり、パーフェクトであることはまず期待できないということを、御理解いただく必要があります。

3 安易な国内憲法体制の類推は不可

3 番目は、安易な国内憲法体制の類推に対する注意です。山元先生の報告でも御指摘がありましたように、確かに EU はある意味で連邦的な性格、あるいは憲法的な色彩を持つということになりますと、誰しも自分の一番よく知っているモデルを類推する誘惑に駆られます。これはやむを得ないところですが、気を付けなければならないのは、EU は連邦国家でも、まして単一国家でもないことです。したがって、国内憲法体制で当たり前と思われているルール又はその判定基準をそのまま EU に適用するのは、そもそもフェアでないということを認識しておく必要があります。もちろん、だからといって、現在の EU が全ての点においてパーフェクトだと言っているわけではありません。

しかし、例えば、ヨーロッパ議会はヨーロッパ委員会に対する不信任決議を可決できると聞けば、国内憲法を知っている人間であれば、EU は議院内閣制なのかと思うでしょう。しかし、ここで気をつけなければいけないのは、まず第一に、EU レベルでの不信任というのは、ヨーロッパ委員会に対するものであって、決定権を持っている閣僚理事会に対するものではないということです。第二に、議院内閣制の場合には不信任決議との均衡をとるために解散権があって当然ですが、ヨーロッパ議会に対する解散権というものはありません。それでは、閣僚理事会に対する不信任決議に効力を持たせるような仕組みを作れるでしょうか。国内憲法であれば、議会で不信任決議が可決されれば、政府は総辞職することになります。しかし、決定権のある EU 閣僚理事会には加盟国からの大臣が出てきているわけです。つまり他の加盟国で選出された大臣を、ヨーロッパ議会がクビにできるかが問題となりますが、これは無理でしょう。つまり、制度の仕組み、例えば不信任という言葉から、ヨーロッパレベルでも、国内議会におけるような議院内閣制をそのままパラレルに作れると思っははいけないわけです。このように、国内憲法の類推には限界があります。

もう一つ例を挙げておきますと、先ほどジッケル先生は説明を省かれましたが、subsidiarity [補充性/補完性] のコントロールについて、フランスと EU 最小の加盟国であるマルタの議会が、人口に関係なく共に 2 票とされていることを指摘されています。これは、国内であれば、one man one vote、一人一票が民主主義の大原則ということになりますし、それに基づく多数決は当然だということになります。しかし、一人一票に基づく多数決原理を適用するためには、一定の前提条件が必要であり、いついかなる場所でも使えるわけではありません。そもそも

「一人一票」に基づく多数決制度は、アイデンティティーを共有し、多数派と少数派間の立場の逆転が可能であるような集団においてでなければ、維持しがたい制度だからです。ケルゼン (Hans Kelsen) が、つとに指摘していたように、「ある程度の社会の文化的同質性、特に言語の共通性」を欠く「超国民的・国際的共同体」に多数決制度を単純に適用することは、そもそも不条理なのです⁽²⁾。ところで、EU はまだ連邦国家でもなく、主権国家間の条約で作られている組織です。となりますと、先ほど山元先生も言及されたように、EU はむしろ普通の国際法の世界に近い。御存じのとおり、国際法の世界では、大国も小国も主権平等に基づき、全ての国が一票ずつ拒否権を持つのが原則です。しかし、そのような全会一致型のシステムを EU で使えば、EU が機能しなくなることは誰の目にも明らかです。

このように、そもそも相容れない二つの要請を両方満たすような妥協案の制度化を、EU は宿命付けられているわけです。逆に言えば、まさにそのような困難を克服すべく、様々な工夫を編み出してきた点こそが、我々 EU 外の人間にとっては面白いのです。

II 加盟国レベルの「脱議会主義化」

次に、加盟国レベルでの「脱議会主義化」につき、若干コメントしておきます。まず、フランスにおける「脱議会主義化」の背景としては、1958年憲法が、そもそも執行権優位の、フランス憲法史の中でも例外的な憲法であったことに注意する必要があります。また、現在では執行権と議会多数派が一緒であるため、むしろ野党と与党との対決の方が重要な意味を持ちます。そのような憲法状況の中で、グローバル化に議会が対応するにはどうすれば良いでしょうか。昔なら執行権が国際条約の交渉を全て行うのが普通であって、議会は条約の批准に関与すればそれで終わりでした。しかし、現在、加盟国の国内政策だけで全ての経済政策を遂行できない、あるいはグローバル化に対応できないとすれば、国際舞台で協力せざるを得ません。

そうなれば、当然、国際的妥協形成が重要になり、交渉を有利に進めるノウハウないし努力が必要になってきます。国際舞台でのルール形成を有利に運ぶためには、政府の国際交渉力強化、国際交渉に対する影響力行使（ないし異議申立て）のタイミングが重要となりますが、政府の国際交渉力強化を、単に非妥協的な「国益」を国際舞台で主張するだけで達成できないのは明らかです。与野党を問わず国内議会の衆知を集め、国際的見地からも説得力ある合理的な対案を提示し、自国に有利な妥協案を引き出すほかはありません。この点に関して、ジッケル報告中で、フランスでも国内議会の権限が、特に2008年以降の憲法改正で強化されたこと、フランス政府が、EUでの協議において国内議会の決議（憲法第88-4条）を援用する事例が頻繁に生じていることを指摘されたのは、ともすれば同決議の実益に否定的な評価がなされてきただけに、大変興味深い指摘であると思います。また国際交渉では、影響力行使のタイミングが重要です。国際舞台で合意が実際上形成されてしまった後に国内議会が介入しても、実効性は期待できません。補充性原理につき、リスボン条約が国内議会の事前関与権限を、「イエロー・カード」、「オレンジ・カード」として規定した理由はそこにあります。

(2) ハンス・ケルゼン (長尾龍一・植田俊太郎訳) 『民主主義の本質と価値』(岩波文庫) 岩波書店, 2015, pp.86-87. (原書名: Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., 1929.)

Ⅲ EUレベルの「議会主義化」

3番目は、EUレベルでの議会主義化の問題です。まず、ヨーロッパ議会権限の強化がなされてきたことには、先ほどお話があったとおりですので立ち入りません。次に、ヨーロッパ議会の国別の議員定数の問題について、一言付言しておきたいと思います。それは、単に国別定数の多寡のみで、加盟国のヨーロッパ議会における影響力を測るのは不十分だという点です。例えばフランスのヨーロッパ議会議員はフランスで選挙されます。フランスの議員定数はもちろん条約で決まっています。しかし、その数に見合った影響力をヨーロッパレベルで持てるかどうかは、いかに優秀な議員を送り出せるか、あるいはフランスから送り出した政党がヨーロッパ議会の中で有力な会派を形成できるかによって大きく違ってきます。

最後に、ヨーロッパレベルで新たな補充性原理の審査権限がリスボン条約で導入されたこととの関係で、一言付け加えておきます。この新たな審査制度は、加盟国の全ての議会の何分の1以上の反対があった場合には、という制度になっていますので、どの加盟国の議会もほかの国の議会と一定の協調、あるいは交渉をして、ほかの国ではこういう意見が出ている、いくつくらい出ている、では自分達はどのような意見を出そうかということになり、横断的な議会の国際的な協力関係が現在形成されつつあります。しかし、そのためには、ほかの国でどんなことをしているのかということ調べなくてははいけません、これは非常に大変なことです。そこで、現在 IPEX というデータベースがヨーロッパレベルで構築され、EU 法令についてそれぞれの国でどんな意見が出ているかを検索できるようになっています。

ヨーロッパレベルでの影響力を増すには、各加盟国の議会自身がそれなりの情報収集活動を行った上で、加盟国横断的な交渉をし、さらに自国の執行権に対しても実効的なコントロールをする努力をしなければならないという状況になっているわけです。

Ⅳ おわりに

最後に整理をしますと、フランスの事例は、そもそも憲法体制の中で議会に対して執行権が非常に強いという仕組みになっていた点で特異でしたが、フランスの議会の経験も、グローバル化への対応への取組を示す一つの在り方として、示唆に富むものであるということになります。EUの経験は、各国政府の外交交渉だけで従来なされていた国際的な政策決定過程が、次第にヨーロッパ議会あるいは国内議会の関与権限を強化する方向で、一勿論国内憲法と同レベルとは言えないにせよ一改革されつつあることを示しています。なお、今日、明日開催されるEU首脳会議の重要な議題の一つがBrexit、イギリスのEU脱退（ないし残留）問題ですが、イギリスの要求に対する提案の一つが注目されます。それは、これまでsubsidiarityだけについてであったのと異なり、一般的にEU法令について加盟国の国内議会の55%以上が反対した場合には、EUの立法過程をブロックできるとする制度の導入案です。今月初めの準備会合では、この案については了承されたようですので、今後、ことによると国内議会のEUレベルでの政策決定関与権限が更に強化される可能性があることを付け加え、私のコメントの結びとさせていただきます。御清聴ありがとうございました。

前半のまとめ

棟居 快行

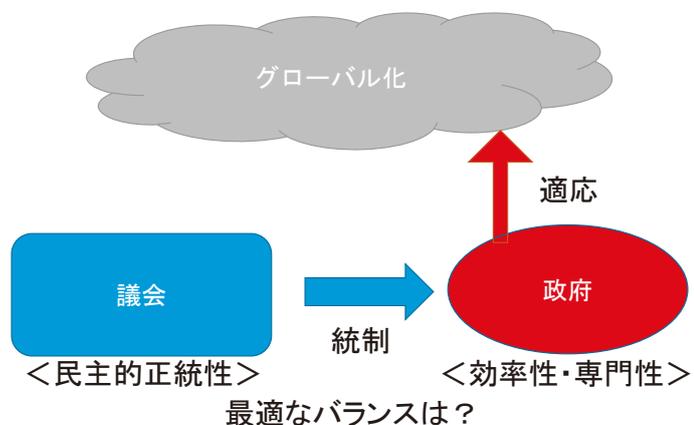
3人の先生、ありがとうございました。私からは、まとめというほどのことはできませんけれども、問題が、多角的に捉える必要がある大きな問題だということに改めて私も気付かされましたし、皆さんもそういう印象を持たれたのではないかと思います。

グローバル化の中の議会という観点から、もちろん国立国会図書館で行うセミナーですので日本の国会を念頭に置いて考えているわけです。しかし、フランスのジッケル先生を御招待し、また、フランスやEUに精通した山元先生、伊藤先生の両先生にコメントをしていただく中で、単純に私が申し上げる、あるいは目の前に見ていただいているような、上はグローバル化という雲の絵ですが、まさに雲をつかむような大きなテーマですけれども、それに国内の議会と政府と、国会と内閣と、どういう風にグローバル化に対して、一方では、効率性・専門性を確保し、しかし、他方では民主的正統性を失わないというこの両方をどのようにバランスよく達成していくかという課題があるわけですが、こういう単純な図式でなかなかグローバル化の中の議会という問題は、とらえられないなという風にも思いました。

どういうことかということ、フランスでは既にドゴール將軍のイニシアティブの下で、1958年にそれまでの議会中心だった憲法体制から大統領型の憲法体制に変わったわけでありまして。もちろんアメリカの大統領制とは異なるんですけど、強い執行権というのがそのキーワードであります。こうした既にグローバル化に対応しやすい強い政府のあるフランス、しかし逆にそれでは行き過ぎもあるということで議会制を強めていく、こういう2008年の憲法改正が行われ、この私の図式で言いますと、左側の民主的正統性、右側の効率性・専門性、両者のバランスを高次元で常に取り直していくというのがフランスの歩んでいる道ではないかと思った次第です。さらに、ヨーロッパではグローバル化という雲と国内の議会や政府との間にEUという大きな傘があり、これはグローバル化に対して大変有効なクッションとなっていると思います。

しかし、他方でこの傘というのは、しばしば民主的な正統性を奪ってしまう。そして、効率性や専門性をEUの官僚が独り占めしてしまう。こういう問題が生じるわけで、ではどうするか、いろいろと悩みが深い。フランスにおける2008年憲法改正の取組についてはジッケル先生が詳細に御報告されました。また、山元先生からは、重層的な民主主義の発想が必要だという御指摘がありました。伊藤

<グローバル化の中の議会>



先生からは、国内の憲法と EU 条約は違うんだと。憲法研究者は、私もその端くれですけれども、国内憲法の議会対政府、その両者の力関係のバランスをとるという発想を素朴に EU に持ち込んではいけませんという御指摘を頂戴したわけです。それはそのとおりだと思うんですが、裏を返せば、EU は非常に経験的に少しずつ調整をしていく妥協の産物であり道具だと。そしてこの道具は、結局はヨーロッパ全体がグローバル化、それは主にアメリカからやってくる大きな力ですけれども、これにどういう風に対抗していくかというその道具なんだろうと思います。その意味でも、日本より何周も前を、ヨーロッパ、フランスは行っているということで、この国際政策セミナーは未来志向の場ですので、何周も前を走っているフランスあるいはヨーロッパを見て学ぶべきなんですけれども、何周も前を走っている人はすぐ目の前を走っているように見えたりするので、少し手を伸ばすと届くように見えてしまう。そうすると簡単なことのように思ってしまうんですが、実はその間にははるかな距離があるということを、山元先生や伊藤先生がおっしゃったんだと思います。

謎を解くはずが、雲がなかなか晴れないで、EU という傘もあり、しかもその傘が単純な代物でなく、問題もあるということですから、とにかく複雑なわけです。そこに、単純に憲法の理念、民主主義の理念だけを持ち込むのではなくて、もっとしたたかに、巧妙に少しずつ前進していくべきだという印象を私は持ちました。どうもありがとうございました。

パネル・ディスカッション

ジャン＝エリック・ジッケル

山 元 一

伊 藤 洋 一

棟 居 快 行

パネリスト発言に対するジッケル教授のコメント

<棟居氏>

この後半の部は、まず3人の先生の間で議論していただき、その皮切りとして、ジッケル先生に、山元先生、伊藤先生に対してコメントをしていただくという想定をしております。ジッケル先生とこの数日間親しくお付き合いさせていただきまして、フランスの文化の厚さ、特に話す文化だということを感じました。ジッケル先生はこうおっしゃったのです。読むよりも話す方が大事なのだと。しかも、自分の学問にとって大事なのだと。私はドイツの憲法研究者に知り合いが何人かおりますが、彼らは、基本的に読んで書いて話すというスタイル、つまり活字文化です。日本はもっとそうかもしれません。ドイツや日本のように活字から入って行って考え方をテキストで構成していくという文化に対して、フランス的なものの考え方というのは、まず直感をつかんで、それを人と会話をしていくことによって少しずつクリアにしていく。そしてその会話を通じて、テキストを紡ぎ出していく。ジャズの音楽のように、まさに直感から入り、即興で音を作っていく。それが楽譜に残っていく。このように、ドイツ人や日本人とは順番が逆なのではないかという印象を持ちました。このようなことを申し上げたのは、後半のパネル・ディスカッションに半分以上の時間をとっており、フロアから寄せられている大量の質問に全てお答えする時間がとれないのですが、それは積極的に会話を通じて思考を練り上げていくというめったにないプロセスを、皆さんも御覧になりたいだろうと思うからです。まずジッケル先生からコメントをいただいた後、山元先生、伊藤先生という日本人の中では極めて雄弁な方々からの強力な反論なり別のコメントなりをいただき、更にジッケル先生からそれに対するコメントをいただいて、次第に一つの音楽が作られていくだろうという期待の下に進行しているわけです。ということで、ジッケル先生、学生の答案に点数をつけるようなコメントではなく、友人との対話に答えるようにコメントをお願いします。

<ジッケル氏>

では、コメントをしていきたいと思えます。でも、私は、ジャズのプレーヤーではなく、きちんと原稿も書きました。全て文章に書いてありますが、ここでいちいち読むのもいかがかと思ひ、読んではいませんけれども。

一つコメントさせてください。お二人の話から、まず、1点私たちが合意していないかもしれない点、後1点は合意しているかもしれない点があります。合意していないかもしれない点というのは、山元先生がジャック・ドロールのかの有名な表現をおっしゃったとき、国民議会の立法の80%がEU関係の法律であるということ、これは1980年代にドロール氏が言った言

葉です。しかし、今は2016年です。ですから、ドロール氏が言った80%とは随分離れているわけです。80%がEUの法律だというのは伝説です。フランスでもしこんなことを言う人がいるとすれば、それは国民戦線のようなポピュリスト党なのです。しかし、そういった国民戦線などが国内の法制の80%がEUから押し付けられたものだというわけですが、今は、具体的に何%かというのは分かりませんが、フランスの法制の20～30%程度がEU関連のものではないでしょうか。もちろん分野にもよります。一部の分野では完全にEU由来の法制ですけども、幸いなことにまだ多くの分野では国内だけの法制が支配的であるというところもたくさんあるのです。ですから、8割というのは昔の表現かもしれません。

伊藤先生のお話について、非常に重要な点があったと思います。フランスとEUとの間に難しい問題があるということをはかりに理論的に理解するかという点です。伊藤先生がおっしゃったように、EUは国家ではないのです。EUは非常に特殊な国際組織です。具体的には何だかはつきりしない。いわゆる連邦でもなければ、国家連合でもない。全く独自の国際組織なのです。ですから、通常、国家に使われている概念、主権の問題や憲法の問題、あるいは議会による政府統制といった国内によく用いられる概念は、EUには使いづらいのです。やはり、根本的にEUは国際組織だからです。そして、適切な用語がなかなか見つからない状況です。EUがどのように機能しているか、なかなか説明ができない。各国の政治的な、法律的な表現が十分にEUを説明するのに適切ではないということがあつたのです。議論を始めるときに、最初に簡単に申し上げるとすれば以上のことです。

<山元氏>

どうもありがとうございました。まず、最初に申し上げたいのは、EU統合の問題は、官僚が非常に力を持っていると同時に、他方で、人々は象徴的表現、ポピュリズム的なものに左右されやすい。そういう二つの側面を持っているのがヨーロッパ統合かなという気がします。今おっしゃったように、フランスがヨーロッパのスタンダードを押し付けられて、80%の立法がヨーロッパが起源であると言つたジャック・ドロールの発言を最初に紹介させていただいたのは、「それがpoint d'interrogation [疑問符]である。それは本当でしょうか、そうとも言えません」ということを言いたかつたのです。つまり、実はヨーロッパの国々はこういった形でヨーロッパのスタンダードを押し付けられているのか、それほどでもないのか自体が、判断が非常に難しい問題だということをお願いしたかつたのです。80%というのが正しいと言つたわけではありません。

少し、補足的な説明をさせていただくと、むしろ、フランスはヨーロッパ統合を最初に始めた側、設立のメンバーですので、フランスの立法とEUの立法の差は相対的には少ない。これに対し、旧社会主義ブロックにいて新しく入つた国というのは、ヨーロッパの水準に入るために非常に苦しい努力をしないと入れないということで、もしかしたらそこでドロールの言つたことが当てはまるかもしれない。ですので、政治的スローガンの問題でなく言えば、フランスにとってのEUというのは、規範を押し付けられて困っている国というよりは、むしろ時々フランスの言い分が通らないことがあるに過ぎないという状況にある。つまり、拒否権プレーヤーと言つたのはそういうことです。EUの側は、普段から押し付けてくるといった役割ではないということになろうかと思つた。ですから、国内の政治でもどういふ風に客観的に見たらよいかというのは非常に難しいし、感情や立場によって意見が変わってしまうと思うのですけれ

ども、ヨーロッパ統合などの問題で非常にそういった傾向が強いということを感じます。ありがとうございます。

<伊藤氏>

私の方から申し上げたいことは、基本的には既に申し上げました。先ほどジッケル先生が同意してくださったように、EUの経験は、今までのモデルがそのまま使えるというものではない、ある意味オリジナル、独自の性格を持つものです。そこが、第三国である日本の人間から見ても非常に面白いわけです。もう分かり切ったこと、はっきりしていること、既に敷かれているルールの上をただ走っているだけというわけではない、壮大な実験なのです。もちろん、実験ですから、ことによると失敗するかもしれません。この半世紀余りのヨーロッパ統合の歴史は危機の連続の歴史です。日本の一般の方は、ヨーロッパ統合史には必ずしもなじみがなく、初耳の方もいらっしゃるかもしれませんが、例えば、何年か前、EU憲法条約が大きく報じられたことがありました。このEU憲法条約について、フランスが国民投票で、批准を拒否したとき、ヨーロッパの歴史を知っている人々は皆またかと思いました。なぜかという、フランスが言い出したヨーロッパ防衛共同体をフランス議会が1954年に葬り去った事件があったからです。また、フランスがやったかというわけです。もう一つ、最近話題となっていますBrexit [イギリスのEU離脱] を例に挙げましょう。実は、イギリスのこのような国民投票は初めてではありません。イギリスは、ドゴール将軍に2回Nonと言われて、1973年になってやっとECに加盟しました。しかし、加盟して2年後の1975年に、EC残留の可否を問うレファレンダムを既に実施しています。「三つ子の魂百まで」と申しますが、人間の世界は昔からさほど変わっておりません。そういう意味で、ヨーロッパを見るとときに歴史を知っているのは非常に重要だということをもっと申し上げておきたいと思います。

次に、先ほど申し上げましたように、国内のマスコミ報道は、一般的に言って、どこの国もそれなりにバイアスがかかっているということを知っている必要があると思います。どこでも、悪いのは全部「ブリュッセル」ということになるわけです。しかし、「ブリュッセル」の実態を知っている人は少ない。まして一般の人はヨーロッパレベルでの決定手続などよく知らない。世論調査では毎度、EUに加盟していることがよいことかを質問していますが、そもそもEUのシステムがどうなっているか全く知らないわけですから、その時の気分で答えるだけのことです。したがって、世論調査の解釈には大きな注意が必要です。ヨーロッパを見るとときに、マスコミ報道を、特に一つの国だけ、あるいは第三国である日本の報道だけで知ることはなかなか難しいのです。特に、日本の多くのマスコミのヨーロッパ総局はロンドンにありますので、毎日Daily Mailを見ている特派員がイギリス・バイアスのかかったヨーロッパ報道をする危険があるわけです。

実は、「ブリュッセル」といっても生粋のユーロクラットだけではなく、少なからぬメンバーは加盟国各国から「専門家」ないし「加盟国代表」として派遣されています。また、ヨーロッパに立法を「押し付けられている」、ヨーロッパの立法は自分たちと関係のないところでできているというような表現をよく聞きます。しかし、ヨーロッパで一番強い決定権を握ってきたのは閣僚理事会です。閣僚理事会にはもちろん加盟国政府の大臣達が入っています。今日、明日に行われている首脳会議には、各国の元首、大統領ないし首相が行って大筋を決めており、政策決定過程の中で加盟国は、もちろん強い影響力を持っているのです。ただし、どの国も決

定的な影響力を単独で持っているわけではない。Nobody is perfect と言いましたのは、全てが妥協の産物にならざるを得ないことを強調したかったからです。しかし、政治家というのはどこの国もそうでしょうが、うまくいった時は自分の手柄、うまくいかないのは他人のせい、特にヨーロッパの場合、うまくいっているのは自分の政府の政策がよいから、悪いのはみんなEU、特に「ブリュッセル」がいけないからということになるわけです。マーストリヒト条約以降、閣僚理事会の立法過程について、表決がデータとして公表されるようになりました。その結果、面白い現象が政治学者により観察されるようになりました。どういうときに加盟国の政府は反対票を投じるのか。あるいは、反対票の意味についていろいろ分かってきました。例えば、国内向けの発言と閣僚理事会内での発言が違う、二枚舌を使うということがあるわけです。国内向けは外野を狙っての発言ですから、例えば、自由化絶対反対と言っているわけです。しかし、閣僚理事会の中ではやっぱり必要だということで賛成票を投じる。あるいは、逆に閣僚理事会でこれ見よがしに反対票を投じることもあります。しかしなぜ投じるかということそれは外野向けなのです。つまり、自分が反対票を投じてでも可決されることが分かっている時に反対票を投じ、アリバイを作っているのです。選挙民向けに、「私は閣僚理事会で反対票を投じて頑張りました」というわけです。

もちろん、ポピュリズム政党は、政権に一度も入っていないわけですから、好きなことが言えます。EU から脱退すれば全てがうまくいくと。しかし、ヨーロッパで政権担当能力のある政党であれば、そうは行きません。そういう点がやはりヨーロッパを見るとときに難しい点だと、ヨーロッパの研究者として思っております。

では、デモクラシーとの関係はどうなったのか。これに素晴らしい結論を出せばノーベル賞級と言ってもよい難しい問題です。しかし、ここでまず考えておくべきは、昔の主権国家に戻ったときに、今のグローバル化、特に経済のグローバル化に対して1国で対抗できるのかということだろうと思います。それが可能だと実証されたのであれば、EUをやめればよい。しかし、ヨーロッパで政権担当能力のある一イギリスでは Brexit を主張する勢力もありますが一少なくとも大陸の国では、そのように考えるまともな政治家はいません。そうなると、いろいろと問題はあっても、それをどうすれば少しずつでも改善できるかということを実際に考えるしかない。そしてそのときには具体的な制度を実際に作って、それをどうやって運用していくかということ、制度設計が問題になります。国内議会の今後の努力の必要が指摘されていましたが、制度があってもそれをどの程度有効に使えるかは人の問題です。そして、加盟国の政府あるいは議会にとって重要なのは、むしろこの問題なのです。あるものをどのくらい有効に使えるか。せっかくヨーロッパ議会で72議席もフランスが持っていますが、3分の1近い議席が極右の Front national [国民戦線] にいってしまい、Front national がヨーロッパ議会の中で会派を作れなければ、フランスとしての議席の重みは大幅に削減されてしまうわけです。あるいは、フランス国内の国政選挙に落選した候補者の腰掛として、ヨーロッパ議会の議席を使うということになりますと、ヨーロッパレベルで国際的な交渉を日常的にできる、同じ一票でもそれなりの影響力のある有力な議員を養成できないでしょう。そうなれば、折角の議席を十分にいかしたことになると思います。

というわけで、抽象的に「ブリュッセル」が全ての元凶だ、ヨーロッパは「非民主的」だと騒いでいるだけでは、物事はよくなるのではないかと感じております。以上です。

<棟居氏>

どうもありがとうございました。今、それぞれ、厳しい、クリアな御意見を言われました。

今、伊藤先生は、私なりに理解したところでは、EUは妥協の産物で、言い換えれば大人の知恵なのだ。フランス革命に影響を受け、フランスを愛してやまない日本の憲法研究者。そして日本国憲法もその理念に忠実な近代の憲法です。こうした素朴でナイーブな国内の憲法学、統治機構、人権保障、これに対して、これは一つの夢物語だ、100%は実現できない。だとすれば、EUの大人の知恵を学ぶべきだと。そうすると実際には手元に多く豊かなものが残るかもしれない。こういうヨーロッパからの一つの現実主義的なメッセージを、伊藤先生を間に挟んでジッケル先生からもいただいているように思いました。

山元先生は、EUについて研究をされていますが、EUをより民主化するために重層的な民主主義ということを言われました。つまり、EUは決して妥協の産物だとか大人の知恵ということでは終わるものではないのでしょうか。つまり、フランス革命に似た新しい現代の夢を我々はEUの中に見つけることができるのでしょうか。そして、日本は、ゆくゆくは近隣諸国との地域共同体によって、そうした夢を実現すべきなのではないのでしょうか。

伊藤先生は、かつてフランス革命の大変な思想家のシイエス (Emmanuel-Joseph Sieyès) の翻訳もされていますが、いつ夢を失われたのかとは言いませぬけれども、いつ妥協の素晴らしさに気が付かれたのか。EUの研究をされてそうなったのか、それとも妥協というキーワードでEUがよりよく理解できるという学問的な観点からなのではないのでしょうか。

まず、山元先生と伊藤先生、理想主義者と現実主義者にレスポンスをいただいて、ジッケル先生から、絶妙なバランスのとれた現代のフランスからの回答をいただけたと思います。いずれにせよ我々は、フランス革命も、今のフランスのことも、今のEUのこともよく知らないけれども、毎日のようにインターネットやテレビや新聞で情報は来るんです。情報は来るんですが、何か変換されてしまって、ヨーロッパは遠いという感想を日々持つわけです。だからこの機会を逃したくないということで、よろしくお願いします。

<山元氏>

ありがとうございます。真正面からの答えにならないかもしれませんが、社会科学、人文科学をやっている人間がフランスをどう捉えて、自国、日本人の場合日本社会を見るときにいかすかは時代ごとに違いがあると思います。というのは、棟居先生のおっしゃるのは一世代上の人のフランスに対する憧れで、フランスがとにかく素晴らしいからこちらでもやりましょうということだったと思うのですが、少なくとも私の世代は、フランスに対して理想の国だというイメージはあまりないです。ヨーロッパの主要国なので研究対象になるということはあると思います。もう少し学問的に言いますと、上の世代の人たちは、フランスにルソー (Jean-Jacques Rousseau) のような民主主義の理想を見て、その世界は一步間違えると危ない世界ですが、徹底した民主主義のためにはルソーに学んで頑張るという考え方が強かったと思います。これに対して、私はむしろトクヴィル (Alexis de Tocqueville) に学んだ面が強いです。トクヴィルはアンシャン・レジームと革命後のフランスの社会は連続社会だと言った人です。そこには断絶よりも連続性が強い。どんな連続性かということ、一貫して市民社会より国家、官僚制が強い国、そうやって国家の力を使いながら社会の構造を変えていったという面が大きい。トクヴィルの考え方が私の学問的ベースになっています。

むしろ、フランスのように国家が強調される国でヨーロッパ統合をしていくのが非常に難しい側面があるのかもしれない。ドゴールのヨーロッパ統合に対する一方での嫌悪感もあったし、他方でヨーロッパ統合なくして戦後のフランスの発展はないという気持ちの二つがアンヴィヴァレントな形で同居しているのがフランスの対応の特徴であったろうと思います。

それを踏まえて、これからのヨーロッパ統合をどういう風に見ていくかということですが、フランスは、ルソー、フランス革命の流れが民主主義に絶対的価値を持っているというのが、外から見た時の重要性ということでもありますし、フランスの中の discours [言説] でも繰り返し出てくるわけです。国家がしっかりしていないと民主主義が駄目になる。だから民主主義を強めるためには、国家という基盤を非常に大切にしなければならない。これは割と繰り返し聞かれる主張です。これに対して、もし、地域統合に開かれた議論をするなら、どういった対抗が可能かということが、今日ここで見た重層的な民主主義であろうと思うのです。私の感覚では、重層的な民主主義を強調する議論はフランスの中からはもともとはあまり出ておらず、どちらかというところとアングロサクソン系の英語圏の文献の中からは割と出てくるのですが、フランスの中では相対的に少なかったと思います。ですから、もしフランスが今後ヨーロッパ統合にきちんと足を置き、かつ民主主義という実質を持った社会を目指すためには、これまでの非常に長い伝統であった国家主義的な社会に対する見方を転換させる必要がある。しかし、やはり、三つ子の魂百までという話がありましたが、その国に伝統的な考え方を打ち壊していくのは非常に困難を伴う面もあって、そのきしみそのものが自分のような研究者にとって非常に興味深い研究の素材になっていると感じます。ありがとうございました。

<棟居氏>

ありがとうございました。それでは、先ほど私が想定した流れですと、伊藤先生に現実主義の立場から申していただくということですが、これは私が勝手に想定しただけですので、伊藤先生よろしくお願ひします。

<伊藤氏>

議論をより面白くするために、棟居先生はいろいろ工夫されて、敢えて挑発的な質問をされました。いつ夢を失ったのだという挑発的な言葉を使われましたが、私も夢を失ったわけではありません。エマニュエル・シイエスは、単に夢だけを追求するのではなく、夢を実現するために、普通の人間によって運営されることを想定した上で、制度設計を頭の中で懸命に行った人です。特にフランス革命の恐怖政治の後、こういう人間の弱さに対処するためにどうしたらよいか真剣に考えました。人文社会科学に志す人間には、やはりハートがなければならないわけで、夢はあるわけです。ただ、それをストレートに吐き出して世の中が全てうまくいけばよいのですが、残念ながら現在までのところ、夢、地上の楽園を約束した思想で成功した例はほとんどありません。夢を失ったわけではありませんが、何もせずにただ夢を追っているだけで、夢が実現するものではないということを考えざるを得ません。そもそも政治は国内でも国外でも一定の妥協をいかにうまく形成するかというプロセスです。また往々にして、夢・理想だけを語る人間は不寛容になりがちで、不寛容になると、本人の善意に反比例して悲惨な結末となるのが歴史の教訓ではないかと思ひます。

欧州統合について言えば、今のヨーロッパの若い人たちは実感していないかもしれませんが、

ヨーロッパに平和をとというのがヨーロッパ統合の父達の夢でした。普通の人にとって、平和の中で生きられることほど重要なことはありません。それをどう制度化していくかというところから、ヨーロッパ統合は始まりました。それに対して、加盟国の中には、あくまでも経済的メリットのみを重視し、もうかれればやるけれども、もうからなければ止めるという思考の強い国もあります。例えば、イギリスは、大陸諸国と違い、ヨーロッパ統合に「センチメンタルな思い入れ」などないと、誇っています。海峡の向こうの国と、大陸諸国との歴史的経験の違いによるものでしょう。

夢がないわけではない。しかし、夢を実現するためにどのような手段をと考えるならば、やはり Nobody is perfect で常に改善の余地はある。例えば、ヨーロッパ議会には当初ほとんど権限がなかった。そこで、ヨーロッパ議会の権限を強めていく。一方で、ヨーロッパ議会の権限が強くなっているのに国内議会の権限は今一つではないかということで、国内議会の関与権限が強化され、ことによると Brexit の交渉の中で subsidiarity の問題だけではなく一般的な関与権限も出てくるかもしれません。しかし、実際に組織を作ったときにはその運営効率をどのように確保するかということも非常に重要な問題です。加盟国 28 か国内の仕組みもそれぞれに複雑なのに、それが 28 か国の国内議会が一院でも意見を言えるということになれば、下院の多数派から出ている政府があって、その政府がヨーロッパレベルで決めようとしていることを、国内野党から国際舞台で直接攻撃される余地が出てくることになります。これは實際上、加盟国政府にとっては、非常に大きな問題になるかと思います。しかし、デモクラシーのコストと考えてそれなりの制度設計をする余地はあるかもしれません。

というわけで、夢はある。しかし、夢を実現する手段は一つだけではないだろう。そして夢を一度に実現できなくても少しずつ経験を積んでいるうちに、合意を形成することによって変えていくことができる。フランス大革命時代に、人間はパーフェクトでないかもしれないけれども、いろいろと考えたり、実験をしたりすることにより、少しずつ改善できるのだという考え方がありました。コンドルセ (Nicolas de Condorcet) のような考えは、あまりにも楽観主義的だと言われて、今ではあまり評判がよくないかもしれません。けれども、夢を実現するためには、大人の知恵、現実主義的な制度設計を真剣に考えてみる。できることとできないこと、当面できなくても何十年か先になったらできるかもしれないこともあります。ヨーロッパ統合を振り返ってみれば、例えば、1958年の段階で、ヨーロッパ議会が共同決定権を持つということはそもそも考えられませんでしたし、ヨーロッパ議会の直接普通選挙制についても、当時のフランスは絶対反対で条文に実施期限を入れさせなかったくらいです。時間と共に状況が変わっていけば、少しずつ制度を変えていくことは可能なのではないかと考えております。

<棟居氏>

どうもありがとうございました。私自身も、人権は理想を残し続けるべきと思いますが、統治機構に関してはあくまで道具だという観点からすれば、現実主義的に、妥協しながら少しずつ改良していくということで、人権と統治機構とは同じ憲法でも異なるアプローチによる必要があると思った次第です。まさに、フランスの第5共和制憲法は統治機構についての大胆な変革であったわけで、更に 2008年の憲法改正は議会の地位を少し向上させるという形で統治機構についてはどんどん改良を重ねているのがフランスの憲法の姿だと思います。そして EU についても、これは理想を現実化するというところだろうと思いついていましたが、これはまさ

に現実主義の産物だということを教えられたと思います。フランス革命以来の主権国家として、フランスは欧州議会直接選挙なんてとんでもないと、フランスの譲れない一線ということでそうおっしゃったんだと思いますが、これを徐々にEUの中で、フランス政府、フランス議会あるいはフランス国民がどう発言していくか、どうやって民主的コントロールをしていくかというアプローチを絶えず試行錯誤しながら続けているんだらうと思います。

山元先生も、決して単なる理想主義者ではなく現実を踏まえていると今日初めて気が付きました。

ジッケル先生には、フランス国民がフランス革命の理念について今どう思っているのか。つまり、夢と現実をどう区別しているのか。それとも大人になり年をとったのかという単なる感想のような質問で申し訳ないですが、一言お願いします。

<ジッケル氏>

確かに興味深い御質問ではありますが、フランス国民 6500 万人がフランス革命について何を考えているのか、私は全く分かりません。ただ、先ほどシイエスやルソーに言及されましたので、その点についてお話したいと思います。これは、ルソーでしたら国民はどのように直接権限を執行できるかという話です。シイエスでしたら、代表する人間を通じて行動することだと思えます。現在は、シイエスの形になっています。全ての国で今、代表制になっています。国民は時々、国民投票がありますけれども、しかし国民は代表を選ぶ権限がある。そして代表が国民の名において、任期中行動して、その後国民は、また新たな代表を選ぶということになっています。

ここで民主主義の赤字というEUの問題に触れたいと思います。もちろん、EUは国際組織であるということは別として、国ではないので国のような民主主義はないということは置いておくとして、私の考え方としては、欧州の制度でのバランスをとるという意味で欧州議会にもっと権限を与えるべきかと。欧州議会というのは普通選挙で選ばれています。EUの様々な組織の中で欧州議会だけが国民によって選ばれていることとなります。となりますと、オーソドックスなバランスとしては欧州議会にもっと力を与えるということになるでしょう。そうすれば、EUの全加盟国の国民に力を与えるということになるかもしれませんが。

ただ、ここで理解をしなければいけないのは、EUの全ての加盟国は、程度の違いはあれ、皆日本同様の制度なのです。つまり、執行権が重要な選択肢を決める。そしていろいろな選択をしていく強力な行政府を持っている。EUがそういうところで十分に働きかけられない。結局、アメリカ合衆国や非民主主義的な国を別にすれば、他の全ての民主主義的な国では執行府がイニシアチブをとる。議会がいろいろ監視したり統制したりするわけですが、実際に動くのは執行府なのです。28か国が執行府によって率いられて、議会が後ろに下がっているとなりますと、欧州議会で違う仕組みにするのはやや難しいのです。そんなことをすれば、各国の執行府が率いるというモデルを覆すこととなります。ですから、EUで堂々巡りがあるわけです。十分なバランスのとれたEUのための解決策があるか分からない状況です。私のお答えしたことは棟居先生の御質問には全く関係のないことかもしれません。

<棟居氏>

どうもありがとうございました。関係ないということは全くなく、スタートラインが既に違っ

ているんだということです。私の印象だと、フランス人は、小中学校で、フランス革命の理念、ルソーやシエスを十分に学び日々の生活にしみこんでいるはずで、フランスの方々のハートの中にはフランス革命の理念は今でもあるはずなのです。例えば、ワインの樽のようにずっと使っているはずで、中のお酒は新しくしなければならぬわけで、時代に対応しなければいけない。周りを見れば、対戦相手だったドイツなどもあります。そして、更に、先ほど伊藤先生がおっしゃった海峡の向こうというのはイギリスのことで、日本の周りの話ではなく、EUにいるつもりでブリュッセルの感覚で今話をされています。いろいろな価値観が海を隔てて違っています。イギリスではお金中心の発想も多いのではないかと。ある意味、理念が後からついてくる。やはり、市場経済の思想の発祥の地ということがあるのかもしれませんが、とにかく狭い中に様々なそれぞれが十分に発展を遂げて自信を持っている諸国が存在して隣り合っているわけです。多様な人々が狭い中で国境を接しているヨーロッパで、どうやってお互いの理念を守りながら、フランス革命のような美しい思想、ワインの樽を守りながら、新しいお酒をそこに投入して、文化的多様性と付き合っていくのか、更にそこには難民の問題などヨーロッパの樽に入るんだろうかという全く新しい要素も登場しているわけです。

そうしたシビアな政治的現実がヨーロッパにはあり、それをどうやって美しい物語の枠の中で解決していくか、これはもう妥協、大人の知恵、そして試行錯誤ということになっていくんだろうと思いました。フランスの国内について、ジッケル先生の御報告で、第5共和制の中で、執行権の問題、議会の問題についてお話をいただきました。それはEUとの関係でも様々な試みがあり、更にグローバル化という今日のテーマの中でも有効な様々な試み、つまり、執行権がグローバル化を利用して強くなり過ぎる、議会は放っておくとどんどん地位が下がってしまう。これがグローバル化の生み出す一つの課題なのです。日本の国会はまさにその問題に直面していると思います。これに対してフランスではどういう努力をしているか。そこに、EUという傘が入ってきますから更に問題は複雑になってくるわけです。その中で妥協と現実的な乖離を繰り返しているという非常にシビアな現実的なお話をジッケル先生から特に伺えたと思います。

また、山元先生、伊藤先生、共にヨーロッパの置かれた現実をよく御存知の上で、理想に軸足を置くあるいはより現実を正面に打ち出すと、そういう二つのお話をされたと思っています。ありがとうございました。パネル・ディスカッションは、これで終わらせていただきます。

質疑応答

<棟居氏>

大きな質問がたくさん来ています。そして、先ほど申しましたように全てにお答えいただくことはできません。ジッケル先生にお答えいただきたいという質問も多いのですが、質問という形でいただいた新たな刺激に、あえて3人の先生に適宜振っていくという形で、先ほどのパネル・ディスカッションを新たな角度から深めていければと思います。まず、ジッケル先生にお答えいただいて、お二人の先生からも御自身の観点から何か補足があれば言っていただく形で進めたいと思います。

欧州議会の会派について、欧州レベルでの政党、会派を作ることによって欧州議会の民主化につながるのだらうと思いますが、国内の現代における議会制に不可欠な政党というもの、あ

るいは会派というもの、これは欧州議会のレベルでは今はどうなっているのか。そして今後どうなるのか。極右政党は仲良くできないというお話が伊藤先生からあり、彼らは現実的に大きな政党、大きな会派を作ることにはできないということなのでしょうけれども、ドイツやフランスのような保守的な政党と社会民主主義的な政党、こういう保革の二大政党的なものが欧州議会でも形成され、国内政治の拡大コピーが欧州議会で単に行われるということなのか。それとも欧州は欧州で大人の知恵でイデオロギー的な政党の対立ではなく、全て細かな取引で行う一つのマーケットなのか。どちらに行くんでしょうか。山元先生、今の質問はそもそも成り立っていますか。

<山元氏>

私は欧州政治の専門ではないので、まさにジッケル先生に聞きたいところです。より具体的に言うと、棟居先生もおっしゃったようにフランスでは社会党、現在政権を取っている大きな政党があります。それから、イギリスですと労働党、ドイツは野党ですけど社会民主党、これらは社会主義のグループを作っていると思うのです。これが何か共通のヨーロッパ統合における社会主義のグループとして意味のある提言をしたり連帯を示したりすることによって、全体の政策を変えるような役割を果たし得るのか。それともそれは、イデオロギーは社会主義的かもしれないけれども国々の抱えている課題によって政策が全然違ってしまうので難しいのか、是非このところは、ヨーロッパ政治全体をどう見るかにかかわるところだと思うので、お聞きしたいと思います。

<ジッケル氏>

私はEU法の専門家ではないので、理論的な面から言えば、議会の会派は本来であれば代表権を有する人々が一緒になって行動できるというものです。欧州議会においてはこういった議会の会派が一つの国の中で作られているわけではないのです。ですから、どうしても超国家的な複数の国にまたがる議会の会派ができるわけです。それから先ほど伊藤先生がおっしゃったように、こうした欧州議会内の会派がうまく効率的に機能するためには欧州議会議員の質の問題があると思います。各国選出の欧州議会議員がどのくらい一生懸命努力するか、今まで国内議会の努力の話がありましたが、欧州議会議員の努力というものもあります。大体、ドイツの欧州議会議員は非常に質が高いのですが、フランスの欧州議会議員は全体的にそれほど質が高いとは言い切れない。既に国内政治の一線から引いた人になるという傾向がなくもない。こういった問題に直面しているわけです。

それから、外部から見て、各国国内の論理が、結局、政治的な論理より重視されてしまう。つまりフランスの社会主義とイギリスの労働党の関係というよりも、各国の国内政治の考えの方が重視されてしまうのではないかと思います。私は欧州議会会派に関する知識があまりありませんので、専門の伊藤先生にお願いします。

<伊藤氏>

棟居先生からヨーロッパ議会の政党は、国内の政党状況を拡大コピーしたものかという御質問がありました。おおざっぱに言いますと、ヨーロッパレベルの議会は、簡単に言えば、保革の二大会派、ヨーロッパ人民党とヨーロッパ社会民主党が二大勢力になっており、それ以外に、

リベラル、それから極右でも横断的な連携に成功した極右、最近では反ヨーロッパ主義政党があることを、この前のヨーロッパ議会選挙報道から御存知かと思います。ただ、もともとヨーロッパ議会は、ヨーロッパレベルでの世論を反映するために作られたもので、先ほどジッケル先生がおっしゃったように、ヨーロッパ人民党、ヨーロッパレベルでの社会民主党という会派を形成しており、国ごとの会派を形成しているわけではありません。

しかし、問題は選挙の方法です。ヨーロッパ議会議員は加盟国ごとに選出されます。同じ社会党、保守といっても、イギリス、フランス、ドイツあるいはデンマークといった国ごとに違います。したがって、同じ会派の中でも、同質性が必ずしも高くないということがあり得るわけです。この点が、先ほど山元先生がおっしゃったヨーロッパレベルでの公共圏 (public spheres) ないし人民というものがあるのかという、非常に大きな問題になってきます。もちろん、加盟国共通の選挙法を制定し、ヨーロッパ政党が、ヨーロッパレベルの政策課題を公約として選挙戦を戦うようにすれば、次第にヨーロッパレベルの公共圏を形成することも考えられるでしょう。

しかし、これまでそのようなことが実現しなかったのには、それなりの要因があるのです。つまり、ヨーロッパレベルでの議会ないし会派の民主的正統性が高まるのが、誰にとっても好ましいとは限らなかったということです。そもそもヨーロッパ議会の直接普通選挙導入にフランスは絶対反対だったと先ほど言いました。つまりヨーロッパ議会が国民主権の体现者となるのは、国内議会にとっては必ずしも望ましいことではないからです。そこで、EUに民主的な正統性がないという言説については、誰がどのような文脈で主張しているのかに注意が必要です。実は、ヨーロッパ統合の歴史の中では、ヨーロッパ議会が最初に、政府が支配する閣僚理事会に対して、我々は民意を体现するものであるからヨーロッパレベルでの決定過程が十分に民主的でない、我々の発言権を増やしてくれと言ったわけです。しかし、やがて今度は逆に、ヨーロッパレベルの決定について、ヨーロッパから押し付けられていると批判する加盟国側から、デモクラティックな正統性のない機関が権限を持つのはけしからんと主張されるようになりました。しかし、それではヨーロッパレベルの機関の民主的正統性を、更にもっと強力に持たせる制度設計を本気でする気があるかということ、それは困るということになるわけです。例えば、ヨーロッパレベルで大統領を直接普通選挙で選ぶとか、ヨーロッパ委員会の委員長を直接普通選挙で選ぶとかいうことになると、加盟国のどこにもないほどの強力な直接普通選挙の正統性を持つ機関がヨーロッパレベルにできてしまうので、それは困る。つまり、一方で批判しながら、その実現については反対だという勢力があるわけです。だから、結局EUでは、ヨーロッパ議会の選挙制度も、統治機構も妥協の産物となるのです。

したがって、国によって、同じ社会党系、保守系といっても考え方が違うため、国内議会の単純な拡大コピーとは言えず、それが、ヨーロッパ議会の弱点であることも確かです。一般の選挙民にとって、国内選挙と違って投票結果が直ちに目に見える形で反映されるわけではないからです。つまり、自分の国の社会党なり保守党に投票しても、その政策がヨーロッパのほかの全ての国で同じような形で支持されるとは限らない。ある国では保守政権が選挙に勝ち、他の国では左翼が勝つというように、常に一斉に同じ方向に動くとは限りません。したがって、ヨーロッパ議会選挙の結果は、ヨーロッパ全体である程度中和された形とならざるを得ません。その結果、投票結果がすぐに反映されないのなら選挙に行っても仕方がないということになって、投票率が低下していく。しかし、政党の代表性の低下は、実はEUレベルだけではなく、

国内レベルでも既に問題となっており、政党が民意を全て吸収できなくなってきたとして、政党制の危機が近年語られています。したがって、同様の問題が、更に深刻な形でヨーロッパでも問題になっていると見ることはできないかと思えます。

<棟居氏>

次の質問につきましては、これも大きな質問で、3人の先生にそれぞれお答えいただいたら全体に立体的にイメージできてよいのではないかと思います。欧州議会と加盟国議会の役割はそれぞれどのようなものであるべきでしょうかという質問で、山元先生のスライド17(p.53)の「今後のシナリオ」というところで、加盟国議会の権限はやがて欧州議会に移されるべきだというタイプ、加盟国議会の権限強化こそが行われるべきだというタイプ、双方の議会の役割の強化が行われるべきだというタイプ、この三つのシナリオが示されたわけです。これについて特にジッケル先生はどの道が進むべき道とお考えか、山元先生、伊藤先生はこの三つのどれが将来実現されるべき方向だろうかということについてコメントしていただければと思います。今、二つの質問が出ています。一つは、欧州議会と加盟国議会との役割分担はどうあるべきかという質問です。それとの関連で、三つのシナリオのどれを支持しますか、あるいはどれが一番当たりそうですかという質問です。

<ジッケル氏>

三つのシナリオがありました。一番理論的に魅力的なのは、欧州議会の地位の向上です。これが一番当たり前のものだと思います。なぜなら、直接選挙で選出され、正統性を有する唯一の機関だからです。しかし、そうすると欧州議会の地位向上は国家モデルに反するという問題が出てきます。この国家モデルは、執行権の優越に基礎を持つものです。イギリス、ドイツ、フランス大統領、この国家のスキーム、執行権の優越、がヨーロッパにおいて重複する形になって、ヨーロッパの執行権の方が議会に優越するというスキームがあります。したがって、ブロックされているという状況になります。一番民主主義として満足できるのは欧州議会の権限強化、しかし、これは、効率性の目的に反するものなのです。それは、執行府が、中心的決定機関であるからです。私は最適なシナリオが何か、今のところ分かりません。現在の状況は、いくつかの権限が欧州議会に付与されました。特に、リスボン条約によって権限が強化されました。しかし、執行権と立法権の完全なバランスがとれるとは思いません。これは、各国の見方と真逆になってしまうからです。

<伊藤氏>

棟居先生は、一つ目の問題としてヨーロッパ議会と国内議会の役割分担、二つ目の問題として今後のシナリオを挙げられました。最初の問題についてまずお答えします。確かに、民主ラディックなシステムにはそれなりにコストがかかります。しかし、28か国の加盟国の状況を見ますと、恒常的に国内議会がヨーロッパレベルの全ての立法に直接関与するのが実際上不可能であることは、誰の目にも明らかです。したがって、まずヨーロッパレベルで、ヨーロッパ議会の権限を強化する条約改正がなされてきたことには、合理性があります。けれども、ヨーロッパ議会の権限強化については、1992年にマーストリヒト条約で導入された共同決定手続一従来は閣僚理事会、つまり執行権だけの外交交渉で決めていたのに対して、ヨーロッパ議会

がそれに対抗できる発言権を得たことにより、来るところまで来たという感じがいたします。実は、1992年のマーストリヒト条約の改正の段階で既に国内議会からの、特に地方議会からの声をということで、地域協議会がつくられ、その後、アムステルダム条約の改正の時にも、国内議会をヨーロッパレベルでの政策決定過程に何らかの形で関与させようという提案は、既に国内でも出ておりました。山元先生は、重層的なシステムはフランスには相容れないとおっしゃいましたが、実はフランスでもアムステルダム条約の改正論議の際に、ヨーロッパレベルでの立法過程に関して国内議会にも何らかの審査権限を与える提案が、既に検討されておりました。これとは違う構想がドイツのラント（州）からも出ていました。国内レベルで連邦憲法により保障されている筈の州権限が、連邦政府を介してヨーロッパに吸い上げられるのを食い止めた州から、ヨーロッパレベルについても州の発言権を要求する非常に強い動きがありました。連邦制のドイツと中央集権のフランスとでは道筋は違うのですが、結果的には類似の制度が構想され、それが制度化されて出てきたのがリスボン条約の時の国内議会の立法過程に対する subsidiarity の審査制度です。

ここでは、この subsidiarity に限ってというところがポイントです。つまり、恒常的に全ての問題について全ての28か国の議会を通らないとヨーロッパレベルで立法ができないとすれば、毎回条約改正をするのと同じことになってしまうので、それは不可能です。そこで、やはりある程度論点を絞った上で国内議会が何らかの関与権を求めるという方向に進むことが予想されます。実際、先に申し上げましたように、国内議会がヨーロッパレベルについて subsidiarity に限らず、一般的にブロックの権限を持つという制度が少なくともヨーロッパレベルで提案されるところまで来ています。結論としては、ヨーロッパ議会の権限を強化する方があるところまで来たので、もう一つの正統性の源泉である国内議会の発言権を従来よりも少しずつ制度化して強化していくという方向に進むのではないかということになります。

もう2番目の質問に入っておりますが、おそらく、加盟国と国内議会双方の役割が長期的に見れば強化される方向で進んでいく。そもそも外交交渉は執行権の間だけで行い、条約の批准だけが国内議会の権限という図式だったのに対して、ヨーロッパ法の場合には、常時ヨーロッパレベルと国内レベルの議会が何らかの制度化されたチャンネルで影響力を行使していくことになるのではないかと思います。それが本当にうまく動くかどうかは、制度を使う人の能力次第です。ヨーロッパレベルの「イエロー・カード」の利用例が今まで2件あると紹介されましたが、加盟国議会が横断的に連絡を取り合って協議をしたから、19票とか18票とかの票数を集めることができたわけです。実際には、全てのEU立法について国内議会から意見が出ているわけではありません。2013年については、EU立法の3割程度と言われていますが、その3割の更に半分近くは、どこか1国だけからしか意見が出されていないようです。したがって、これからは国内議会の議員・委員会がどれくらい精査し、より説得力のある議論を出して他の国と連携しながら、ヨーロッパレベルに対して影響力を行使できるかが勝負、ということになると思います。

<棟居氏>

ありがとうございました。山元先生は、重層的民主主義ということからしますと3番目の双方の議会の役割、つまり欧州議会と各国議会それぞれが強化されるべきだということでしょうか。

<山元氏>

おそらくそれが重層的な民主主義の方向性だろうと思います。一つだけ、ある指摘を紹介させてもらいたいのですが、国内議会で言うとフランスでは2008年の憲法改正で欧州問題委員会が常設されましたが、重要なのはクオリティです。どんな人がそこで委員になるのかということについてです。これに関して面白い指摘に触れたのですが、各政党の執行部はこの常設委員会について非常に重要な位置付けをしている。しかし、一般の議員にとって、この委員会に配属されることが魅力的かということと必ずしもそうでもないということです。ここで、専門家になっても選挙で有利にならないし、議員個人のキャリア形成でもプラスにならない、大きな影響力を行使できるわけでもない、こういうことで、あまりこの委員会の委員が重要なポストと見られていないという実態があるようです。もし、これが本当だとすると、各国の議会を強めようといっても、その担い手が十分でない可能性があるのもそういったことを克服していくことが課題になるのだろうと思います。

<棟居氏>

ありがとうございます。あと一つ、言葉だけ出して簡単にコメントをいただければと思いますが、山元先生のスライド19(p.54)で「組織化された市民社会」という言葉を最後にお出しになったのですが、これはどういうイメージなのか、つまり、ヨーロッパレベルで市民社会とか、民主主義とか公共空間という一つのものが本当に成り立つのかということだと私なりに捉えました。もっと具体的な意味かもしれませんが、ここでは学説の紹介ではなくて、ヨーロッパの人々の見た目や文化的な価値観もかなり似ているけれども、まず言葉が違い、お互いに自由に通じ合っているように見えない。そうした中で、一つの市民社会、あるいは一つのヨーロッパ市民の存在自体が可能なのか。今後政治的に溶け合って一つの共同体になるのか、それともそういうことは新たな夢なのかということをお聞きしたいと思います。

<山元氏>

私の意見というよりもその言葉を出しているフリードマンという人の紹介になってしまいますが、制度をどういじっても実際にそこが政治の空間として成立しないとヨーロッパレベルでの民主主義というものは発展しない。そのための前提条件は何なのだろうかという話だと思います。ここで言われている市民社会というのは、ヨーロッパ内に限定したものでもトランスナショナルなネットワークング、例えば、環境運動、消費者運動、労働運動のネットワークング、こういったものが層をなして国境を超えて広がり、それが強まっていく。こういったことが基盤にないとヨーロッパ議会を強める、例えば欧州議会を強めるといっても足場がきちんとしていない。

フランスのある一つの議論というのは、国家が民主主義の前提になるというドグマがありますので、こういうことを乗り越えるには国境を超えたトランスナショナルな市民社会レベルにおけるネットワークング、こういったものを作ることが今後の欧州の民主主義像にとって一番大きな問題であるということです。

<棟居氏>

ありがとうございます。今の一つの欧州市民、一つの空間、そしてそれは国家を乗り越え

てしまう。憲法研究者からすると国家がなくなると困るんですが、ジッケル先生はどう予想されますか。

<ジッケル氏>

法的に見て、EU 市民権は既に存在します。EU の市民であれば、国の市民権と共に EU の市民権を有しています。これはマーストリヒト条約から確保されたものです。EU の市民権という場合、具体的には大したものではありません。市民社会ではないのです。山元先生がおっしゃっていたことに全く同意します。いつかヨーロッパ市民社会ができると考えるのはユートピア的な考えでしょうか。考察はあるのです。リスボン条約では国民投票は規定されなかったのですが、それに代わりヨーロッパ的な次元を構築しようとする請願権があるのです。初発の考察、しかも中心的な問題に直結する考察は既にある。確かに、私たちは問題をそれほど悪くない方法で解決したのです。しかしながら、具体的に私たちはまだ国家のモザイクの中にいます。今後ヨーロッパの市民社会が構築されるという点に関しては、私は個人的には少し懐疑的です。

<棟居氏>

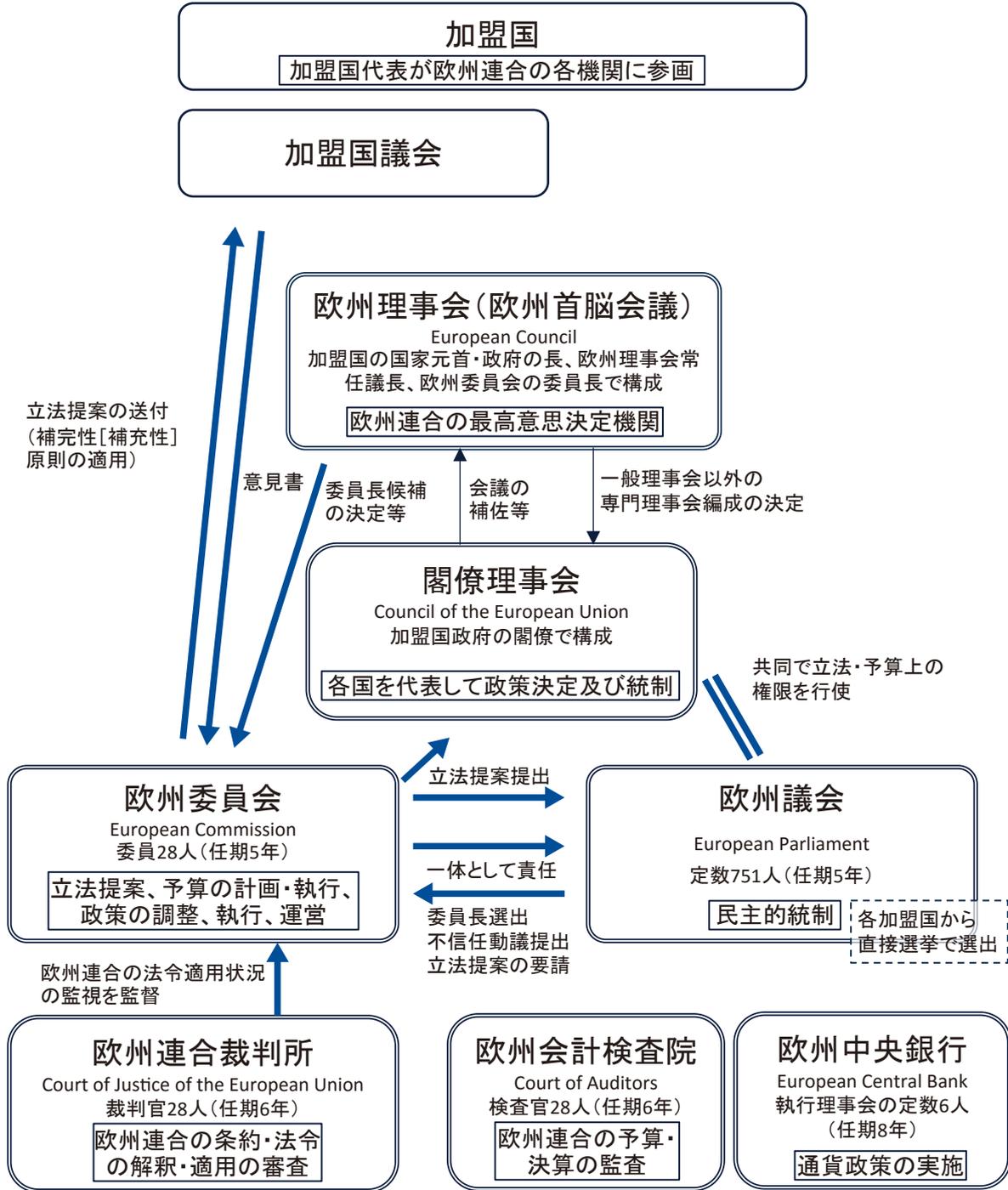
ありがとうございました。雲をつかむようなこの元の絵に戻らせていただいて、締め括りを述べたいと思います。結局、グローバル化は、自ずと議会と政府の関係におきまして、政府の側に有利に働きます。政府がそれを望もうが、望むまいがグローバル化というものは、政府に効率性、専門性を要求しますので、議会で熟議するという本来の民主主義のプロセスを尽くしていると時間切れになってしまいます。すると、結局、世界で既に一定の標準モデルが成立している。それを、批判なく受け入れていくしかないということになってしまいます。そのような議会と政府とのバランスをどうとっていくのか。最適バランスという言葉を出して問題を捉えようとしてきたわけです。そして、ジッケル先生をお呼びして、フランス議会の強化という方向、更には EU とフランスとの様々な問題について、フランスは、より現実に様々な仕掛けをしている。しかし、それが新たな問題を発生させているということを実証的に、御報告いただきました。

更に山元先生、伊藤先生には、憲法学、EU 法学の観点から、ジッケル先生の御報告に彩りを添えてくださった。日本側がどういう風にアプローチしていけばよいかという我々のとるべき姿勢を教えてくださいと思っています。あまりにも大きな問題ですので、これは、このセミナーで一つの答えが出るということはもちろんございません。しかし、問題を解き明かすきっかけはつかめたように私としては思っています。

長時間にわたり、3人の先生方ありがとうございました。

資料

< 欧州連合の機関の構造 >



(注) 欧州連合の機関とは、欧州連合条約第13条に列挙された7機関（上記図の二重線の枠の機関）である。
 (出典) 欧州連合条約、欧州連合運営条約、欧州連合ウェブサイト <http://europa.eu/index_en.htm> 等に基づいて政治議会調査室・課作成。

<主な用語の解説>

※ 国際政策セミナーに関連する専門用語に、政治議会調査室・課において解説を付したものである。

欧州委員会

欧州委員会は、各加盟国から1名ずつ任命された欧州委員により構成される。各欧州委員は、いかなる政府・機関からも独立した加盟国国民でなければならない。欧州委員会は、実質的にEUの権限内の全分野における法案提出権及び予算案提出権を独占している。それ以外にも欧州委員会は、欧州議会と閣僚理事会の統制下で委任立法を行うことができ、欧州連合裁判所の統制下でEU法適用を監督し、対外的にEUを代表する。欧州委員会は合議制であるが、欧州委員会委員長は、欧州委員会内部組織に関する決定を行って作業指針を定め各欧州委員に職務を割り振る権限、副委員長の任命権及び他の欧州委員の罷免権といった強力な権限を有している。欧州議会の選挙結果を踏まえて欧州理事会が特定多数決により欧州委員会委員長候補者を欧州議会に提案し、欧州議会は構成員の過半数により当該候補者を選出する。その後、閣僚理事会は、加盟国の提示に基づき、欧州委員会委員長指名者との共通合意により、欧州委員として任命する意向の者のリストを特定多数決により採択し、欧州委員会委員長と欧州委員は、一体として欧州議会の投票数の過半数による同意投票に服する。この欧州議会の同意に基づき、欧州理事会は特定多数決により欧州委員会を全体として任命する。なお、欧州委員会は一体として欧州議会に責任を負う。欧州議会は欧州委員会の不信任動議を提出することができ、投票数の3分の2の多数かつ構成員の過半数により動議を可決した場合には、欧州委員会は総辞職するものとされている。

欧州議会

欧州議会は直接選挙により選出されたEU市民の代表で構成される。議員の任期は5年である。その実際の権限は、例えば我が国の国会が「唯一の立法機関」（日本国憲法第41条）であるとされるのとは異なり、立法過程への参加、予算権限、対外関係及び他の機関に対する民主的コントロールに限られている。

欧州理事会（欧州首脳会議）

欧州理事会は、加盟国首脳（国家元首又は政府の長）、常任議長及び欧州委員会委員長で構成されるEUの最高意思決定機関である。ただし、一般的な政治方針及び優先順位を定めるが、立法権能の行使は行わない。重要な組織・人事上の決定、共通外交・安全保障政策に関する戦略的利益及び目標の確定並びに一般的指針・戦略的方針の決定、自由・安全・司法領域における立法上及び実施上の計画のための戦略的指針を定めることとなっている。

閣僚理事会

閣僚理事会は、加盟国の閣僚級代表により構成されるEUの中心的機関である。総務、外務、経済・財政など10種の分野ごとに会合を行う。閣僚理事会は、欧州議会と共同で立法・予算、

共通外交・安全保障政策その他の政策決定、経済政策や共通外交・安全保障政策に関する加盟国の調整を行う。加えて対外的には、欧州委員会又はEU外務・安全保障上級代表により交渉した国際協定を締結する。

共同政府綱領

フランスで、1972年6月27日にフランソワ・ミッテランを中心とする左翼政党連合（共産党、社会党、左翼急進党）により採択された政策綱領をいう。当時の第5共和制憲法の構造あるいは運用に対する批判的視点から議会制の復権が構想されていた。

コアビタシオン（保革共存政権）

フランスで、国民による直接選挙で選出された大統領が、党派の異なる首相を任命し、左右（保革）両勢力が共同して政権運営に当たる状況をいう。これまでに、1986-1988年（ミッテラン大統領・シラク内閣）、1993-1995年（ミッテラン大統領・バラデュール（Édouard Balladur）内閣）、1997-2002年（シラク大統領・ジョスパン（Lionel Jospin）内閣）の3期に見られる。現在では大統領の任期を下院と同じ5年とした2000年の憲法改正によりこのような事態が生じる可能性が著しく低下した。

COSAC（仏：Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne / 英：Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union / 議会欧州問題委員会会議）

加盟国議会間協力のための定期会合で、EU加盟各国議会の議員（各国6人まで）と6人の欧州議会議員で構成される。ローラン・ファビウス（Laurent Fabius）（元首相（1984-1986年）・元国民議会議長（1988-1992年・1997-2000年））の提唱により1989年11月から開催されており、1997年6月にアムステルダム条約の欧州連合における各国議会の役割に関する議定書でEU法上の組織となった。現行のリスボン条約の欧州連合における各国議会の役割に関する議定書第10条によれば、同会議は「欧州議会、[閣僚]理事会及び欧州委員会の関心にとって適切と考えるあらゆる貢献をすることができ」、同理事会議長国の首都で年2回開催される。

コミトロジー

EUの政策決定過程の管理手続・制度を表す造語。立法行為の本質的でない要素を補足・修正するために非立法行為を欧州委員会に委任する場合及びEU法の実施に一律の条件が必要とされその実施権限を原則として欧州委員会に委任する場合に、欧州委員会を統制するための制度である（欧州運営条約第290条・第291条及びコミトロジー規則）。

※ コミトロジー手続の詳細は、植月献二「リスボン条約後のコミトロジー手続—欧州委員会の実施権限の行使を統制する仕組み—」『外国の立法』No.249, 2011.9, pp.13-18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050721_po_0249002.pdf?contentNo=1> 参照。

補完性（補充性）の原則

EUが専属的な立法権を有しない分野に介入する場合には、その介入に特別の正当化事由がなければならないとする原則。欧州委員会により提案されている行動の目的が、加盟国によって

十分に達成できず、EU レベルでよりよく達成できる場合及びその限度に限り、その権限を行使することができる。EU に権限が存在する場合に、実際にその権限を行使すべきかどうかを決定する基準となる。

民主主義の赤字

欧州統合の過程において、特定分野の権限が加盟国から EU に移譲されるが、EU 機構においては、欧州委員会や閣僚理事会に比べ、欧州議会は限定的な立法権限しか有しない。このため、加盟国の代表の視点からは、加盟国議会が立法権を失い、欧州議会も真の立法機関の機能を果たし得ないという状況をいう。

＜フランス政治と欧州連合の歩み＞

年	フランス	欧州連合
1950		ロベール・シューマン元首相（フランス）がフランス・ドイツの石炭・鉄鋼共同管理機構の設立を提唱
1951		ECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）設立条約調印（1952年発効）
1957		EEC（欧州経済共同体）条約調印 Euratom（欧州原子力共同体）条約調印
1958	第5共和制憲法発布 議会運営に関する1958年11月17日のオルドナンス第58-1100号	EEC発足 Euratom発足
1959	シャルル・ド・ゴール大統領就任（～1969年）	
1962	憲法改正（大統領直接普通選挙制の導入）	
1965		ECSC、EEC、Euratomの理事会及び執行機関を統合するブリュッセル条約調印
1967		EC（欧州共同体）発足
1968		関税同盟完成
1969	ジョルジュ・ポンピドゥー大統領就任（～1974年）	
1973		デンマーク・アイルランド・イギリスが加盟
1974	ヴァレリー・ジスカール＝デスタン大統領就任（～1981年）	欧州理事会発足
1975		欧州議会が直接普通選挙制導入報告書を採択
1977	議会の調査委員会の活動に関する法律成立（議会の調査委員会に強制調査権を付与）	
1979		第1回欧州議会選挙
1981	フランソワ・ミッテラン大統領就任（～1995年）	ギリシャが加盟
1983	国会科学技術政策局の設置	
1984		欧州議会が欧州連合条約案を採択 第2回欧州議会選挙
1986		スペイン・ポルトガルが加盟 単一欧州議定書調印
1989		第3回欧州議会選挙 COSAC（議会欧州問題委員会会議）設立
1992	マーストリヒト条約に関する憲法改正（欧州共同体・欧州連合に関する規定の新設）	マーストリヒト条約調印（1993年発効） EU市民権の導入
1993		EU（欧州連合）発足
1994		第4回欧州議会選挙
1995	ジャック・シラク大統領就任（～2007年）	スウェーデン・オーストリア・フィンランドが加盟
1996	議会の常任委員会に強制調査権を付与	
1997		アムステルダム条約調印（1999年発効）
1999	アムステルダム条約に関する憲法改正（欧州の立法行為その他の案について、フランス議会に提出することを義務付け）	単一通貨ユーロの導入（銀行間取引等非現金取引を対象） 欧州議会の汚職告発によりサンテール欧州委員会委員長が辞職 第5回欧州議会選挙
2000	憲法改正（大統領の任期を7年から5年に縮減）	リスボン戦略発表 EU基本権憲章採択
2001		ニース条約調印（2003年発効）
2002		ユーロ貨幣の流通開始
2003	欧州共通逮捕状に関する憲法改正	
2004		東欧等10か国が加盟 第6回欧州議会選挙 欧州憲法条約調印

年	フランス	欧州連合
2005	欧州憲法条約に関する憲法改正（欧州連合加盟に関する条約の批准に係る国民投票の実施、議会権限の強化） 欧州憲法条約の批准を国民投票で否決	
2006		欧州議会が「域内市場におけるサービスに関する指令案」採択
2007	ニコラ・サルコジ大統領就任（～2012年）	リスボン条約調印（2009年発効） ブルガリア・ルーマニアが加盟
2008	憲法改正（議会権限の強化、リスボン条約に関する改正（議会による欧州に関する決議の規定、欧州問題委員会の設置等））	
2009	議会に公共政策審査評価小委員会を設置	第7回欧州議会選挙 欧州理事会常任議長設置
2012	フランソワ・オランド大統領就任	欧州市民発議権発効
2013		クロアチアが加盟
2014		第8回欧州議会選挙

(出典) Les révisions constitutionnelles. Conseil Constitutionnel website <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/les-revisions-constitutionnelles.5075.html>>; EP Timeline from past to present. European Parliament website <http://www.europarl.europa.eu/external/html/ephistory/default_en.htm> 等を基に政治議会調査室・課作成。

＜参照条文＞

※国際政策セミナーに関連する欧州連合の関連条約及びフランス憲法の規定を政治議会調査室・課が中心となって翻訳したものである。

※ [] 内及び丸数字は、原文の訳語に編者が補記したものである。

1 欧州経済共同体設立条約（1957年制定時）

第137条

総会は、[欧州経済] 共同体に加盟した各国の人民の代表者で組織し、この条約が付与する審議及び統制の権限を行使するものとする。

第138条

1. 総会は、各加盟国の議会が当該各国の定める手続に従い、求めによりその議員の中から指名した代議員で組織するものとする。
3. ① 総会は、全加盟国において同一の手続となる直接普通選挙制度の法案を作成するものとする。
- ② 理事会は、全会一致により、[当該法案の] 規定を議決し、各加盟国に対し、各々の憲法規範に従って当該規定を採択するよう勧告するものとする。

第144条

- ① 委員会の活動について不信任動議が総会に提出された場合には、投票は、当該動議提出の後、少なくとも3日以上経過しなければ行うことができない。当該投票は、記名投票により行うものとする。
- ② 不信任動議を総会の議員の過半数かつその投票数の3分の2以上の多数により採択した場合には、委員会の委員は、総辞職しなければならない。当該委員は、第158条の規定に従って後任が決定するまでの間、現行の事務を継続するものとする。

第158条

- ① 委員会の委員は、加盟国政府の共通合意により指名するものとする。

2 欧州連合条約（現行・リスボン条約、2007年調印、2009年発効）

※最終改正は、クロアチア共和国の加入条件及び欧州連合の創設に関する諸条約との調整に関する文書（2011年署名、2013年発効）による。

第5条

3. ① 補完性 [補充性] の原則に基づき、連合は、その排他的権限の範囲に入らない分野においては、提案された行動の目的が加盟国の中央レベル又は地域及び地方レベルのいずれにおいても十分に達成することができず、提案された行動の規模又は効果を理由として連合

の方がよりよく達成できる場合にのみ、かつ、その限りで、行動するものとする。

- ② 連合の諸機関は、補完性及び比例性の原則の適用に関する議定書の定めるところに従い、補完性の原則を適用するものとする。各国議会は、当該議定書に定める手続に従い、補完性の原則の遵守を確保する。

第9条

連合は、その全ての活動において、連合市民の平等の原則を遵守するものとし、連合市民は、連合の諸機関、組織、部局及び外局から等しく配慮されるものとする。各加盟国の国民は、全て連合の市民とする。連合市民権は、各国の市民権に付加されるものであり、それに代わるものではない。

第10条

1. 連合の運営は、代表民主政を基礎とするものとする。
2. ① 市民は、連合レベルでは、欧州議会が直接代表する。
② 加盟国は、欧州理事会においては国家元首又は政府の長が、[閣僚] 理事会においてはその政府が代表し、それぞれの議会又はそれぞれの国民に対して民主的責任を負うものとする。
3. 全て市民は、連合において民主的活動に参加する権利を有するものとする。決定は、可能な限り、市民に公開の場で身近なところで行うものとする。
4. 欧州レベルの政党は、欧州の政治意識の形成及び連合市民の意思表示に寄与する。

第12条

各国議会は、次に掲げることを通じて、連合の健全な運営に対し積極的に貢献する。

- (a) 欧州連合内の各国議会の役割に関する議定書に従い、連合の諸機関による情報伝達を受け、連合の立法行為の案を自らに送付させること。
- (b) 補完性及び比例性の原則の適用に関する議定書の定める手続に従い、補完性の原則が尊重されるよう監督すること。
- (c) 自由、安全及び司法の分野の枠組みにおいては、欧州連合運営条約第70条⁽¹⁾の規定に従い、当該分野における連合の政策の実施のための評価機構に参加すること並びに同条約第88条⁽²⁾及び第85条⁽³⁾の規定に従い、欧州刑事警察機構の政治的な監視及び欧州司法機構の活動評価に関与すること。
- (d) この条約第48条⁽⁴⁾の規定に従い、両条約[欧州連合条約及び欧州連合運営条約。以下同じ。]の改正手続に参加すること。
- (e) この条約第49条⁽⁵⁾の規定に従い、連合への加盟申請に関する通知を受けること。
- (f) 欧州連合内の各国議会の役割に関する議定書に従い、各国議会間及び欧州議会との議会間の協力に参加すること。

(1) 加盟国による連合の政策の評価に関する規定

(2) 欧州刑事警察機構の任務、組織等に関する規定

(3) 欧州司法機構の任務、組織等に関する規定

(4) 条約の通常改正手続及び簡易改正手続に関する規定

(5) 欧州連合への加盟手続に関する規定

第14条

1. 欧州議会は、〔閣僚〕理事会と共同で、立法上及び予算上の権限を行使するものとする。当該議会は、両条約の定めるところに従い、政治的な統制及び協議の役割を果たすものとする。当該議会は、〔欧州〕委員会の長を選挙するものとする。
2. ① 欧州議会は、連合市民の代表者で構成するものとする。〔以下略〕
3. 欧州議会議員は、自由かつ秘密の投票による直接普通選挙により、5年の任期で選出するものとする。

第15条

2. 欧州理事会は、加盟国の国家元首又は政府の長並びに議長及び〔欧州〕委員会の長により構成するものとする。
5. 欧州理事会は、特定多数決により、任期を2年半として議長を選挙するものとし、1回に限り再選することができる。

第17条

7. ① 欧州理事会は、欧州議会選挙を考慮し、かつ、適切な協議を経て、特定多数決により、欧州議会に対して〔欧州〕委員会の長の候補者を提案するものとする。この候補者は、欧州議会の総議員の過半数により選挙するものとする。この候補者が所要の投票を得られなかったときは、欧州理事会は、1月以内に特定多数決により新たな候補者を提案するものとし、この候補者も、また同様の手続に従い欧州議会により選挙する。
- ② 〔閣僚〕理事会は、〔欧州委員会の〕長に選挙された者との共通合意により〔欧州委員会の〕委員に任命を提案するその他の者の名簿を採択するものとする。これらの者は、加盟国の提案に基づき、3.第2項⁽⁶⁾及び5.第2項⁽⁷⁾に規定する基準に従い、選定するものとする。
- ③ 委員長、外交安全保障政策担当連同上級代表及びその他の委員は、一体として欧州議会の承認の投票を受けるものとする。この承認に基づき〔欧州〕委員会〔の委員〕は、欧州理事会が特定多数決により任命する。
8. 〔欧州〕委員会は、一体として、欧州議会に対して責任を負うものとする。欧州連合運営条約第234条の規定に従い、欧州議会は、〔欧州〕委員会に対する不信任動議について表決することができる。当該動議が可決された場合には、〔欧州〕委員会の委員は、総辞職し、かつ、外交安全保障政策担当連同上級代表は〔欧州〕委員会で遂行中の職を辞するものとする。

第48条

通常改正手続

2. 各加盟国政府、欧州議会又は〔欧州〕委員会は、両条約を改正する提案を〔閣僚〕理事会に提出することができる。これらの提案には、特に両条約により連合に与えられた権能を拡大又は縮小するものも含まれる。これらの提案は、〔閣僚〕理事会により欧州理事会に提出

(6) 欧州委員会の委員は、その全般的能力及び欧州への関与を基礎として、その独立性に疑いのない者から選出される。

(7) 欧州委員会の委員は、全加盟国の人口及び地理的分布を反映し、加盟国間の厳格に平等な輪番制を基礎として、加盟国の国民から選出される。この制度は、欧州連合運営条約第244条の規定に従って欧州理事会の全会一致により置かれるものとする。

され、各国議会はその通知を受けるものとする。

3. ① 欧州理事会が、欧州議会及び〔欧州〕委員会に協議した後、改正案の検討を支持する決定を単純多数で採択した場合には、欧州理事会議長は、各国議会、加盟国の国家元首又は政府の長、欧州議会及び〔欧州〕委員会の代表により構成される諮問会議を招集するものとする。欧州中央銀行もまた、通貨分野における制度変更がある場合に、協議を受けるものとする。諮問会議は、改正案を検討し、4. に規定する加盟国政府代表者会議に対する勧告を全会一致で採択するものとする。
- ② 欧州理事会は、改正案の規模に照らし諮問会議の招集が適当でない場合には、欧州議会の承認を得た後、単純多数による議決で諮問会議を招集しないことを決定することができる。諮問会議を招集しない場合には、欧州理事会は、加盟国政府代表者会議への付託事項を定めるものとする。
4. ① 加盟国政府代表者会議は、両条約に対する改正を共通の合意によって決定するため、〔閣僚〕理事会議長が招集するものとする。

略式改正手続

6. ① 加盟国政府、欧州議会又は〔欧州〕委員会は、欧州理事会に〔欧州〕連合の域内政策及び活動に関する欧州連合運営条約第3部の規定の全部又は一部の改正案を提出することができる。
- ② 欧州理事会は、欧州連合運営条約第3部の規定の全部又は一部の修正の決定を採択することができる。欧州理事会は、欧州議会及び〔欧州〕委員会、並びに通貨分野の制度変更の場合には欧州中央銀行との協議の後、全会一致により議決するものとする。当該議決は、各加盟国の憲法上の要請に従って承認を受けた後に効力を生じる。
7. ③ 第1項又は第2項⁽⁸⁾の規定に基づき欧州理事会によりなされたあらゆる発議は、各国議会に通知されるものとする。各国議会が、当該通知が行われた日から6月以内に反対の立場を表明した場合、第1項又は第2項に規定された決定は採択しないものとする。反対がない場合、欧州理事会は当該決定を採択することができる。

3 欧州連合運営条約（1957年調印、1958年発効）

※最終改正は、クロアチア共和国の加入条件及び欧州連合の創設に関する諸条約との調整に関する文書（2011年署名、2013年発効）による。

第3章 民事分野における司法協力

第81条

3. ② 〔閣僚〕理事会は、〔欧州〕委員会からの提案に基づき、通常立法手続によって採択される法行為の対象となり得る決定であって、越境的性質を有する家族法の側面を定めるものを採択することができる。〔閣僚〕理事会は、欧州議会との協議の後、全会一致によりこれを議決するものとする。

(8) 7. 第1項は、欧州連合運営条約又は欧州連合条約第5編により、〔閣僚〕理事会が全会一致で特定の分野又は事項に対して決定することを定めている場合に、欧州理事会は〔閣僚〕理事会が特定多数決によって決定することを認める決定を採択することができることを規定。

7. 第2項は、欧州連合運営条約により、〔閣僚〕理事会が特別立法手続で決定することが規定されている場合に、欧州理事会は〔閣僚〕理事会が通常立法手続で採択することを認める決定を採択できることを規定。

- ③ 第2項に規定された提案は、各国議会に通知されるものとする。各国議会が、当該通知が行われた日から6月以内に反対の立場を表明した場合、その決定は採択しないものとする。反対がない場合、[閣僚] 理事会は当該決定を採択することができる。

第234条

- ① [欧州] 委員会の活動に対する不信任動議が欧州議会に提出された場合には、欧州議会は、当該動議が提出された後、少なくとも3日を経過するまで、かつ、公開投票によらなければ、その問題に関して表決しないものとする。
- ② 不信任動議が、投票数の3分の2、かつ、欧州議会議員の過半数により可決された場合には、[欧州] 委員会の委員は、総辞職するものとし、外交安全保障政策担当連合上級代表は [欧州] 委員会で遂行中の職を辞するものとする。辞職した者は、欧州連合条約第17条の規定に従って後任が定められるまで、その職にとどまり、現行の事務を継続するものとする。この場合、後任に指名された [欧州] 委員会の委員の任期は、総辞職しなければならない [欧州] 委員会の委員の任期が満了する予定であった日に満了となるものとする。

第289条

1. 通常立法手続は、[欧州] 委員会の提案に基づく規則、指令又は決定の欧州議会及び [閣僚] 理事会による共同採択をいうものとする。当該手続は、第294条⁽⁹⁾で定める。

4 補完性及び比例性の原則の適用に関する議定書（リスボン条約附属第2議定書）

第4条

- ① [欧州] 委員会は、連合の立法機関及び各国議会に対し、同時にその立法行為の案及び修正案を送付するものとする。
- ② 欧州議会は、各国議会に対し、その立法行為の案及び修正案を送付するものとする。
- ③ [閣僚] 理事会は、加盟国グループ、欧州司法裁判所、欧州中央銀行又は欧州投資銀行に由来する立法行為の案及び修正案を各国議会に送付するものとする。
- ④ 採択に当たり、欧州議会の立法決議及び [閣僚] 理事会の見解は、欧州議会及び [閣僚] 理事会により各国議会に送付するものとする。

第6条

- ① 各国議会及び各国議会の議院は、立法行為の案の送付日から8週間以内に、連合の公用語で、当該案が補完性の原則に従っていないと考える理由を付した意見を欧州議会議長、[閣僚] 理事会議長及び [欧州] 委員会の長に対し、送付することができる。各国議会及び各国議会の議院は、必要に応じて、立法権限を有する地域議会と協議しなければならない。
- ② 立法行為の案が加盟国グループに由来する場合には、[閣僚] 理事会議長は、当該加盟国の政府に意見を送付するものとする。
- ③ 立法行為の案が欧州司法裁判所、欧州中央銀行又は欧州投資銀行に由来する場合には、[閣

(9) 通常立法手続における提出、第一読会、第二読会、第三読会等に関する規定。

僚] 理事会議長は、当該機関に意見を送付するものとする。

第7条

1. ① 欧州議会、[閣僚] 理事会及び [欧州] 委員会、並びに適当な場合には、加盟国グループ、欧州司法裁判所、欧州中央銀行又は欧州投資銀行は、立法行為の案がこれらに由来するときは、各国議会又は各国議会の議院により発せられた理由を付した意見を考慮するものとする。
- ② 各国議会は、2票の投票権を有し、それらは各国の議会制度に基づいて配分するものとする。二院制の場合には、各議院が、1票の投票権を有するものとする。
2. ① 立法行為の案が補完性の原則に違反するとする理由を付した意見が、1. 第2項の規定に従って各国議会に割り当てられた全ての票の3分の1以上を代表する場合には、その案を再検討しなければならない。この最低要件は、立法行為の案が自由、安全及び司法の分野に関する欧州連合運営条約第76条⁽¹⁰⁾の規定に基づいて提出された場合には、4分の1とするものとする。
- ② この再検討の後、[欧州] 委員会、又は適当な場合には、加盟国グループ、欧州議会、欧州連合裁判所、欧州中央銀行若しくは欧州投資銀行は、立法行為の案がこれらに由来するときは、その案を維持し、修正し、又は撤回する決定を行うことができる。この決定については、理由を付さなければならない。
3. ① さらに、通常立法手続において、立法行為の案が補完性の原則に違反するとする理由を付した意見が、1. 第2項に従って各国議会に割り当てられた票の単純過半数を代表する場合には、その案を再検討しなければならない。この再検討の後、[欧州] 委員会は、その案を維持し、修正し、又は撤回する決定を行うことができる。
- ② [欧州] 委員会は、その案の維持を選択する場合には、理由を付した意見において、その案が補完性の原則に従っていると考える理由を示さなければならない。この理由を付した意見は、各国議会の理由を付した意見とともに、次に掲げる手続において検討するため、連合の立法機関に提出されなければならない。
- (a) 第一読会終了前に、立法機関(欧州議会及び[閣僚] 理事会)は、各国議会の過半数が表明し、かつ、共有する理由及び[欧州] 委員会の理由を付した意見を特に考慮し、立法提案が補完性の原則に従っているか検討するものとする。
- (b) 理事会構成員の55%の多数又は欧州議会の投票総数の過半数によって、立法機関がその提案が補完性の原則に違反しているとの意見となった場合には、立法提案はそれ以上検討しないものとする。

(10) 刑事分野及び警察分野における行政協力の確保に当たっては、[欧州] 委員会の提案又は加盟国の4分の1の発議により行われることを規定。

5 フランス第五共和制憲法（1958年制定、2008年最終改正）

第5条

- ① 共和国大統領は、憲法の尊重を監視する。共和国大統領は、その裁定によって、公権力の適正な運営及び国の継続性を保障する。
- ② 共和国大統領は、国の独立、領土の保全及び条約の尊重の保障者である。

第6条

- ① 共和国大統領は、5年の任期で、直接普通選挙によって選出される。
- ② 何人も、連続して2期を超えて〔共和国大統領の〕任期を務めることはできない。
- ③ この条の適用方法は、組織法律により定められる。

第8条

- ① 共和国大統領は、首相を任命する。共和国大統領は、首相による政府の辞表の提出に基づいて、首相の職を免ずる。
- ② 共和国大統領は、首相の提案に基づいて、政府の他の構成員を任命し、及びその職を免ずる。

第10条

- ① 共和国大統領は、最終的に可決された法律の政府への送付後15日以内に、法律を審署する。
- ② 共和国大統領は、その期間が満了する前に、議会に対してその法律又はその法律の特定の条文について再審議を求めることができる。この再審議は、拒否することができない。

第11条

- ① 共和国大統領は、会期中の政府提案又は両議院の共同提案であって官報に掲載されたものに基づいて、公権力の組織に関する政府提出法案、国の経済、社会若しくは環境政策及びそれらに係る公役務に関する改革に関する政府提出法案又は違憲ではないが諸制度の運営に影響を及ぼし得る条約の批准を承認することを求める政府提出法案を、全て国民投票に付することができる。
- ② 国民投票が政府の提案に基づいて組織される場合には、政府は、各議院において声明を発し、続けて討論が行われる。
- ③ 第1項に定める対象に関する国民投票は、議員の5分の1の発案であって選挙人名簿に記載された選挙人の10分の1の支持を得たものにより、組織することができる。当該発案は、議員提出法案の形式をとり、1年以内に審署された法律の規定の廃止を対象とすることはできない。
- ④ その提出の条件及び憲法院が前項の規定の遵守を審査する場合の条件は、組織法律によって定められる。
- ⑤ この議員提出法案が、組織法律に定める期限内に両議院において審議されなかった場合には、共和国大統領は、これを国民投票に付する。
- ⑥ この議員提出法案がフランス人民により可決されない場合には、投票の日から2年を経過するまでは、同一の事項に関するいかなる新たな国民投票の提案も提出することができない。

- ⑦ 国民投票により政府提出法案又は議員提出法案が可決された場合には、共和国大統領は、諮問 [= 国民投票] の結果の公表後 15 日以内にその法律を審署する。

第 12 条

- ① 共和国大統領は、首相及び両議院の議長に諮問した後、国民議会の解散を宣言することができる。
- ② 総選挙は、解散の後 20 日以降、40 日以内に行われる。
- ③ 国民議会は、その選挙後の第 2 木曜日に、当然に集会する。当該集会が、常会として定められた期間外に行われる場合には、15 日間の会期で当然に開会する。
- ④ 総選挙後 1 年以内には、新たな解散手続を行うことができない。

第 16 条

- ① 共和国の諸制度、国の独立、領土の保全又は国際協約の履行が、重大かつ切迫した脅威にさらされ、憲法上の公権力の適正な運営が中断される場合には、共和国大統領は、首相、両議院の議長及び憲法院に公式に諮問した後、当該状況により必要とされる措置をとる。
- ② 共和国大統領は、教書により、これらを国民に通知する。
- ③ 当該措置は、最短の期間内に、憲法上の公権力に対して、その任務を遂行する手段を保障する意思に即したものでなければならない。憲法院は、当該措置について諮問を受ける。
- ④ 議会は、当然に集会する。
- ⑤ 国民議会は、非常事態権力の行使中は、解散することができない。
- ⑥ 非常事態権力の行使の 30 日後、国民議会議長、元老院議長、60 人の国民議会議員又は 60 人の元老院議員は、第 1 項に定める条件が満たされているか否かを審査するため、憲法院に提訴することができる。憲法院は、最短の期間内に、公開の意見により、決定を下す。非常事態権力の行使の 60 日後及びその期間経過後常に、憲法院は、当然にその審査を行い、同一の条件において、決定を下す。

第 20 条

- ① 政府は、国政を決定し、遂行する。
- ② 政府は、行政 [機構] 及び軍事力を用いることができる。
- ③ 政府は、第 49 条及び第 50 条に定める条件及び手続に従い、議会に対して責任を負う。

第 24 条

- ① 議会は、法律を表決する。議会は、政府の行為を監視する。議会は、公共政策について評価を行う。
- ② 議会は、国民議会及び元老院から成る。
- ③ 国民議会議員は、直接選挙で選出され、その数は 577 人を越えることができない。
- ④ 元老院は、間接選挙で選出され、その数は 348 人を越えることができない。元老院は、共和国の地方公共団体の代表を保障する。
- ⑤ フランス国外に居住するフランス人は、国民議会及び元老院に代表される。

第 28 条

- ① 議会は、10月の最初の開会可能日に開始し、6月の最後の開会可能日に終了する常会に、当然に集会する。
- ② 各議院が常会中に開会できる会議日数は、120日を超えることができない。会議を行う週は、各議院により決定される。
- ③ 首相は、関係する議院の議長に諮問した後に、又は各議院の議員の過半数は、会議の補充日の開催を決定することができる。
- ④ 会議の日及び時間は、各議院の規則によって決定される。

第 39 条

- ① 法律の発議権は、首相及び議会の議員のそれぞれに属する。
- ② 政府提出法案は、コンセイユ・デタの意見を徴した後に、大臣会議で審議され、両議院のいずれかの理事部に提出される。政府提出の財政法案及び社会保障財政法案は、先に国民議会議会に提出される。第44条第1項の規定にかかわらず、地方公共団体の組織を主な対象とする政府提出法案は、元老院に先に提出される。
- ③ 国民議会議会又は元老院に提出される政府提出法案の提出は、組織法律に定められた条件に従う。
- ④ 先議の議院の議事協議会が、組織法律に定める規則が遵守されていないと判断する場合には、政府提出法案は、議事日程に登載することができない。議事協議会と政府の意見が一致しない場合には、当該議院の議長又は首相は、憲法院に提訴することができ、憲法院は8日以内に裁定する。
- ⑤ 法律に定める条件に従い、議院の議長は、当該議院の議員の1人により提出された議員提出法案について、当該議員が反対する場合を除き、委員会における審査の前に、コンセイユ・デタの意見を徴することができる。

第 48 条

- ④ 会議を行う4週のうち1週は、政府の行為の監視及び公共政策の評価のために、優先的に、かつ、各議院が定める順に従って、留保される。
- ⑤ 月1回の会議は、議院内の野党会派及び少数会派の発案により各議院が定める議事日程に留保される。
- ⑥ 第29条に規定する臨時会の期間を含め、少なくとも週1回の本会議は、国会議員の質問及び政府の答弁に優先的に留保される。

第 49 条

- ① 首相は、大臣会議での審議の後、国民議会議会に対して、政府の綱領又は場合によっては一般的政策の表明について、政府の責任を賭ける。
- ② 国民議会議会は、不信任動議の表決により、政府の責任を追及する。この不信任動議は、国民議会議議員の10分の1以上の議員によって署名されなければ、受理されない。表決は、動議提出の48時間後でなければ、行うことができない。不信任動議の賛成票のみが集計され、同議院の構成員の過半数の賛成によらなければ、可決することができない。次項に定める場

合を除き、国民議会議員は、同一の常会中に3回を超えて、及び同一の臨時会中に1回を超えて不信任動議に署名することができない。

- ③ 首相は、大臣会議での審議の後、政府提出の財政法案又は社会保障財政法案の表決について、国民議会において政府の責任を賭けることができる。この場合において、その後24時間以内に提出された不信任動議が、前項に定める条件に従って表決された場合を除き、当該政府提出法案は可決されたものとみなされる。首相は、さらに、会期ごとに〔財政法案又は社会保障財政法案とは〕別の1つの政府提出法案又は議員提出法案について、この手続を用いることができる。
- ④ 首相は、元老院に対して、一般政策の表明について承認を求める権能を有する。

第50条

国民議会が不信任動議を可決し、又は、政府の綱領若しくは一般的政策の表明を否認する場合には、首相は、共和国大統領に政府の辞表を提出しなければならない。

第51-1条

各議院の規則は、当該議院内に形成される会派の権利を定める。議院規則は、当該議院内の野党会派及び少数会派に対して特別の権利を認める。

第51-2条

- ① 第24条第1項に定める監視及び評価の任務を遂行するため、法律に定める条件に従って、情報を収集するため、各議院に調査委員会を設置することができる。
- ② その組織及び運営の規則は、法律で定める。その設置の条件は、各議院の規則で定められる。

第61条

- ① 組織法律はその審署前に、第11条に定める議員提出法案は国民投票に付す前に、議会の議院規則はその施行前に、憲法院に提出されなければならない。憲法院はその憲法適合性について決定を下す。
- ② 同じ目的で、法律は、審署前に、共和国大統領、首相、国民議会議長、元老院議長又は国民議会議員60人若しくは元老院議員60人により、憲法院に付されることができる。
- ③ 前2項に定める場合には、憲法院は、1か月以内に裁定しなければならない。ただし、緊急の場合には、政府の求めにより、当該期間は8日に短縮される。
- ④ これらの場合には、憲法院への提訴により、審署の期間は停止する。

第15章 欧州連合について

第88-1条

共和国は、2007年12月13日にリスボンで署名された条約に由来する欧州連合条約及び欧州連合運営条約に基づき一定の権限を共同で行使することを自由に選択した国で構成する欧州連合に参加する。

第 88-2 条

欧州連合の諸機関により採択された行為に従い、欧州逮捕令状に関する規則は、法律で定める。

第 88-3 条

相互主義を条件として、かつ、1992年2月7日に署名された欧州連合条約に規定された方法に従い、市町村選挙における選挙権及び被選挙権は、フランスに居住する連合市民のみに認められることができる。当該市民は、市町村長若しくは助役の職務を遂行し、又は元老院議員の選挙人の指名及び元老院議員選挙に参加することができない。この条の適用条件は、両院で同一の文言により議決される組織法律で定める。

第 88-4 条

- ① 欧州の立法行為の案及びその他の欧州連合の行為の案が欧州連合理事会⁽¹¹⁾に送付された後、政府は、直ちに、これらを国民議会及び元老院に提出する。
- ② 欧州に関する決議は、各議院の規則に定める方法に従い、必要な場合には会期外であっても、前項に定める案及び欧州連合の機関が発する全ての文書について行うことができる。
- ③ 議会の各議院に欧州問題を所管する委員会を置く。

第 88-5 条

- ① 欧州連合への国家の加盟に関する条約の批准を承認する全ての政府提出法案は、共和国大統領により、国民投票に付される。
- ② 前項の規定にかかわらず、各議院の5分の3の多数により同一の文言で可決される動議の表決により、議会は、第89条第3項⁽¹²⁾に定める手続に従って、当該政府提出法案を可決することを承認することができる。

第 88-6 条

- ① 国民議会又は元老院は、欧州の立法行為の案の補完性原則への適合性について、理由を付した意見を表明することができる。意見は、当該議院の議長から、欧州議会議長、欧州理事会議長及び欧州委員会委員長に送付される。政府は、その通知を受ける。
- ② 各議院は、欧州の立法行為について、補完性原則違反を理由として、欧州連合司法裁判所に提訴することができる。当該訴えは、政府により欧州連合司法裁判所に送付される。
- ③ 前項の目的のために、必要な場合には会期外であっても、各議院の規則に定める発議及び討議の方法に従い、決議を可決することができる。60人の国民議会議員又は60人の元老院議員が求める場合には、当然に提訴される。

(11) 閣僚理事会のことである。

(12) 憲法改正の政府提出法案は、共和国大統領が両院合同会議として招集される議会に提出することを決定した場合には、国民投票に付されず、有効投票の5分の3の多数により議会限りで可決するとする規定。この場合、両院合同会議の理事部は、国民議会の理事部が担当する。

第 88-7 条

国民議会及び元老院により同一の文言で可決された動議の表決により、議会は、2007 年 12 月 13 日にリスボンで署名された条約に由来する欧州連合条約及び欧州連合運営条約において条約の略式改正の条項⁽¹³⁾又は民事司法協力の条項⁽¹⁴⁾に規定されている場合には、欧州連合の行為可決規則の修正に反対することができる。

(13) 条約の略式改正の規定は、欧州連合条約第 48 条 6. 及び 7.。

(14) 民事司法協力の規定は、欧州連合運営条約第 81 条。

調査資料（近刊）のご案内

情報通信をめぐる諸課題 (平成 26 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2015 年 3 月
情報通信技術の進展とサイバーセキュリティ (平成 26 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2015 年 3 月
各国憲法集(9) フィンランド憲法 (基本情報シリーズ⑱)	2015 年 3 月
ドイツ民法 1 (総則) (基本情報シリーズ⑲)	2015 年 3 月
ドイツ民法 2 (債務関係法) (基本情報シリーズ⑳)	2015 年 6 月
国会による行政統制—ドイツの「議会留保」をめぐる憲法理論と実務 (平成 26 年度 国際政策セミナー報告書)	2015 年 8 月
各国憲法集(10) ハンガリー憲法 (基本情報シリーズ㉑)	2016 年 3 月
ライフサイエンスをめぐる諸課題 (平成 27 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2016 年 3 月
ライフサイエンスのフロンティア—研究開発の動向と生命倫理— (平成 27 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2016 年 3 月
諸外国の下院の選挙制度 (基本情報シリーズ㉒)	2016 年 3 月

調査資料 2016-2
グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆
平成 27 年度国際政策セミナー報告書

平成 28 年 7 月 25 日発行
ISBN 978-4-87582-788-7

編集 国立国会図書館調査及び立法考査局
発行 国立国会図書館
〒 100-8924 東京都千代田区永田町 1-10-1
Tel : 03-3581-2331
E-mail : bureau@ndl.go.jp

*この報告書のうち、意見にわたる部分は、個人の見解です。

*本報告書は、「調査の窓」<<https://chosa.ndl.go.jp/>> 及び

「国立国会図書館ホームページ」<<http://www.ndl.go.jp/>> からご覧いただけます。

Research Materials 2016-2

**The functions of parliament in the global era
—suggestions for Japanese politics from the EU experiences**

**Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library**

**Tokyo 100-8924, Japan
E-mail: bureau@ndl.go.jp**

ISBN 978-4-87582-788-7

リサイクル適性 

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。