

# フランスの解散実例は 「なぜ」少ないのか

糠塚 康江

東北大学名誉教授

## フランスの解散制度

日本では解散は「首相の専権事項」といわれ(正式には内閣の権限である)、「衆議院の解散」は見慣れた光景である。他方フランスでは、現行の1958年憲法施行以来、下院の解散は5回にとどまり、1997年の解散を最後に行使されていない。

前提として、ドイツ連邦共和国基本法(63条・68条)が仕組んでいるように、解散制度が行使しにくいメカニズムとして憲法上設けられているわけではない点を確認しておきたい。現行憲法が定める解散の制度はこうである。解散権は大統領の固有の権限とされる。大統領が欠けた時ないし職務不能と憲法院(憲法裁判所)によって判断された時には上院議長が職務を代行するが、解散権を行使できない(7条4項)。行使に先立って、大統領は首相および両院議長に諮問しなければならない(12

条1項)が、拘束されることなく、下院を解散できる。大統領の解散デクレ(命令)に首相は副署しない(19条)。解散後、20日以降40日以内に総選挙が実施される(12条2項)。総選挙実施から1年以内(12条4項)および非常事態権限行使中(16条5項)は、解散できない。この期間を除けば、解散の事由・時期の判断について、大統領の裁量に委ねられているという理解である(Rousseau, Viala 2004:396)。

制度的には政権の都合による解散の余地があるが、実際に行われた解散の効果は政局次元にとどまらなかった。議会の解散・総選挙の機能として、通例、①国家機関間の紛争の解決、②政府＝内閣の安定化、③レフェンダム(国民投票)の代用が挙げられる(糠塚2010:121-123)が、それ以上に、フランスにおける解散実例は、民主主義のアクター間の関係をダイナミックに組み替え、統治ルールを更新するモメントとして作用してきたように観察される。

## セーズ・メ事件とその後

### —1877年の解散と1955年の解散

解散とは、議員のそのすべてについて、任期満了前にその身分を失わせることだが、議院内閣制が発生する以前から、君主が自らの意に沿わない議会に制裁を加え、服従させるための手段として用いられてきた。議院内閣制が発展し、統治の正当性の原理が君主主権から国民主権へと転換するに

#### めかつか やすえ

一橋大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得満期退学。法学博士(一橋大学)。専門は憲法学。一橋大学法学部助手、関東学院大学法学部専任講師、同助教授、同教授を経て、2020年3月まで東北大学大学院法学研究科教授。著書に『議会制民主主義の活かし方—未来を選ぶために』(岩波書店、2020年近刊)、『女性の参画が政治を変える—候補者均等法の活かし方』(信山社、2020年、共編著)、『代表制民主主義を再考する：選挙をめぐる三つの問い』(ナカニシヤ書店、2017年、編著)など。

つれ、解散の機能にも変化が生じた。フランスも例外ではなかった。

普仏戦争敗北後制定された第3共和制憲法は、君主なき「オルレアン体制」(1830年憲章が定める、国王によって任命された内閣が議会に対して責任を負い、内閣が国王と議会双方の信任を同時に必要とする二元型議院内閣制の統治構造)を設けた。この憲法がチャレンジしたのは、共和制に立憲君主制の議院内閣制を移植する実験であった。空白になった君主の地位を埋めたのが、国民議会に会同する上下両院議員によって7年任期で選出される無答責の大統領である(1875年2月25日憲法的法律2条)。上院の同意を条件に、大統領は下院を解散する(同5条)が、解散のデクレには大臣の副署を要する(同3条6項)。他面、大臣の副署制度と大臣の両院への連帯責任から、大統領の命令は議会多数派の反対を引き起こさない限りで可能であるという解釈の余地があった。政治の力学で諸機関の関係は変化する。憲法制定のために実施された最初の選挙の最大の争点は「和平か戦争継続か」にあり、和平を掲げた王党派を中心とする保守派が多数派を占める議会が出現した。憲法制定作業が進む中、体制の選択が争点化し、補選で共和派が勝利を重ね、妥協のなかで「王制待ちの憲法」が制定された。大統領の地位にあった保守派のマクマオン元帥が、憲法施行後もその地位にとどまる措置がとられた。

1877年5月16日、マクマオンは内政上の意見の不一致から共和派の首相を解任し、保守派の内閣を成立させて、両院を停会した。停会明けに保守派が多数を占める上院の同意を取り付けて、6月25日、共和派が多数を占める下院を解散した。1875年2月25日法5条2項は、解散後「選挙人団が3か月以内に招集される」と定めていたが、政府は「3か月以内に選挙人団を招集するデクレを公布する」と解釈し、9月21日のデクレで、10月14日=28日に選挙を実施(当時の下院の選挙制度は小選挙区二回投票制)することを定め、この間、第2帝政を想起させる官選候補者の準備を進め、マクマオンは積極的に選挙活動に関わった。

登録された選挙人の80%が投票したとされる選挙で、共和派は再び下院の多数派を占めた。マクマオンは再度の解散を試みたが、上院は「共和国大統領の無答責の意味を誤解している」として同意を拒否した。下院はマクマオンが任命した保守派の内閣を信任せず、予算審議を拒否した。ついにマクマオンは、12月13日、共和派の内閣を成立させ、翌1月30日に辞職した。この経緯を「セーズ・メ(5月16日)事件」という。後継大統領のジュール・グレヴィは、「憲法上の機関を通して表明された国民の意思と争わない」として、解散権の不行使を宣言した(グレヴィ憲法)。これを契機に、運用上、内閣が議会の多数派の信任のみに依拠する一元型議院内閣制が出現する。

1875年憲法の解釈上の対立が表面化したのが、セーズ・メ事件である。執行権(大統領・首相)と立法権(普通選挙で選出される下院多数派)との機関間対立を国民が審判して解決する古典的な議院内閣制メカニズムの作用として、解散権が行使された。結果として、解散が一種のレフェレンダムとして機能したといえる。①解散に先行して対立の争点が明確になっていた、②対立陣営が二者択一に定まっていた(この時までの共和派は単数形で表記された)、③選挙制度が決選投票を組み込んだ小選挙区二回投票制で選挙人の選択が二者択一となりえた、という条件がそろっていたからである。議院内閣制の論理から解散にレフェレンダム機能を読み込む学説(Albertini 1977:250-254)も登場したが、セーズ・メ事件以後、解散権は長らく行使されなくなった。規律の弱い多党制状況にあった第三共和制は、議員の離合集散により立法期(選挙と選挙の間の期間)の最初と最後では多数派が入れ替わり、内閣の不安定に苦しんだ。第1次大戦後、国家活動が増大するにつれ、内閣が固有の政策に基づいて議会を指導する必要があるという診断から、選挙で形成された議会多数派の結束を促す解散権の機能に期待して、解散権の首相への付与が主張された(糠塚2017:766)。

第4共和制憲法は、内閣が上院の同意なしに下院を解散できるという規定を設けたが、①立法

期開始後18か月が経過、②その後18か月以内に、信任問題の否決(49条)ないし内閣不信任案が議決(50条)されて引き起こされる2度の政変、という条件つきだった(51条)。エドガー・フォール首相は1956年12月2日に解散に踏み切った。結局、連立パートナー間の争いを解決して多数派を生み出せず、内閣の安定をもたらさなかった(Albertini 1977: 347-352)。当時の選挙制度の実態が比例代表制であった(只野1995:245-259)ことから、従前の中道派の分裂が議席に再現されたためである。

## 第5共和制の解散実例

### ドゴールによる2回の解散

1962年、大統領公選制の導入を憲法89条の憲法改正手続によらず、同11条のレフェンダムへの付託で実現しようとするドゴール大統領の提案に反対する下院議員は、ポンピドゥー内閣(ポンピドゥーは議会政治家ではなく、大統領の個人的選好で首相に任命された)に対する不信任を議決した。ドゴールはポンピドゥーの辞職を認めず、10月9日に下院を解散した。10月28日に実施されたレフェンダムで62.3%の賛成が示され、11月18日=25日の選挙でも大統領を支持する政党が第1党を占めた。大統領多数派と議会多数派の同調により、公選大統領が自らの政党を率いることが明確になった(吉田2016: 188-189)。大統領は、党派を超越する「調停者」(5条1項)から、国政を担う「党派的大統領」へモデル転換を遂げた。1965年の大統領選挙でドゴールは勝利し、政治的正当性を強めた。大統領公選制(二回(決戦)投票制)と下院の二回(決戦)投票制の結合が政党ブロックの二極化を促し、多数派デモクラシーの傾向を強めた。

1968年の5月危機(学生の異議申し立てに始まりゼネストへ発展した反体制運動)を乗り越えるためにドゴールが選んだ手段は、5月30日の下院解散(当初はレフェンダムを提案したが不評であった)である。6月23日=30日の選挙で大統領支持派は過半数の議席を獲得したが、ドゴールは首相を交

代させた。翌1969年、元老院改革などを内容とするレフェンダムを実施したが、賛成46.82%にとどまったことに応答して、ドゴールは大統領を辞職した。憲法上無答責ではあったが、党派的大統領として国民の信を失ったと自ら判断したのである。

### ミッテランによる2回の解散

1981年5月、第5共和制の政治体制にもドゴール的運用にも批判的であった社会党のミッテランが大統領に選出されたものの、議会多数派を保守派が占めていた。1962年のドゴールのように、ミッテランは下院を解散し、大統領に好意的な議会多数派を獲得した。ミッテランは自由な判断で首相を交代させながら、「党派的大統領」として大統領選挙で掲げた公約を忠実に実行した。大統領任期を2年残して巡ってきた下院議員選挙でミッテランが率いる党派は敗北したが、これに応答することなく、ミッテランは大統領職にとどまった。

ミッテランは保守派のシラクを首相に任命し、コアビタシオン(大統領を支える政治勢力と下院の多数派を占める政治勢力とが左右の次元で別々の陣営に属すること)が初めて出現した。執行権内部での左右共存は、議院内閣制でも大統領制でも起きない。ドゴール以来の憲法運用で事実上空文化していた大統領と首相との役割分担を規律する憲法規範が、回復した。大統領は外交・防衛・ヨーロッパ政策等で指導的役割を果たすにとどまり、内政の中心は首相が担った。前者の分野においても首相の関与は大きく、大統領が後者の領域に干渉することもしばしば生じたが、体制の危機に至ることはなかった(Massot1993:49-54)。1988年にミッテランが大統領に再選された際も、同様のことが再演された。

### シラクによる解散

1995年にシラクが大統領に選出された時、議会多数派を保守派が占めていた。下院議員選挙は1998年6月に予定されていた。シラク大統領は1997年4月22日に下院を解散した。なぜこのタイミングだったのか。1つに、1997年にユーロに移

行するためにいくつかの難しい措置（不人気政策）を執る必要があった。今1つは、左派が新しい理念に基づいて再編されており、この理念が国民に浸透する前に下院議員選挙を実施したいと大統領が望んだのである（Rousseau, Viala 2004 : 402）。1997年5月25日＝6月1日に実施された下院議員選挙は、シラク大統領からその意に反して議会多数派を奪った。社会党のジョスパンが首相に任命され、第3回目のコアビタシオンに突入した。解散が、大統領に有利な結果をもたらさなかった第5共和制初の経験となった。ミッテランには公約を実行する時間が5年あったが、シラクは、5年間のコアビタシオンに甘んじなければならなかった。もっとも、ジョスパン政権の不人気の時期を捉えた下院の解散がありえたことから、ジョスパンは抑制的に政策を進めたといわれている（大山2013 : 16）。

コアビタシオンの経験から、政策構想を実行するために選ばれた者が、議会多数派を得られないためにそれを成し遂げられないとしたら、大統領に選出された者の正当性とは何なのか、が問われることになった（Peyrefitte 1999:30-31）。これに対する1つの回答が、下院議員の任期に合わせた大統領任期5年への短縮である（2000年10月2日憲法的法律2000-964号）。この憲法改正は、憲法89条2項に基づくレフェンダムの手続で実現された（2000年9月24日）。次の下院議員選挙は2002年3月、大統領選挙が5月に予定されていたが、5月から6月の時期に、まず大統領選挙、次に下院議員選挙を行う措置が執られた（2001年5月15日法律）。ミッテラン的解散はもはや必要ではない。もっとも、大統領選挙が行われた直後の下院議員選挙で大統領に好意的な議会多数派が生み出されるとは限らないし、5年間のうちに大統領が欠ける場合もあるかもしれない。この意味でコアビタシオンの可能性を完全に封じる手立てではない。少なくとも、「党派的」大統領が首相を従わせて「統治」すべきだというのが、この改革の意義である。以後4回の大統領選挙・下院議員選挙が実施されているが、いずれも大統領多数派と議会多数派

が同調している。任期の一致と選挙時期の接近は、執行府と議会との紛争ないし危機という仮説を大幅に縮減した。

## おわりに

第5共和制憲法の進展から読み取れることは、大統領が首相を従えて統治する多数派デモクラシーへの、フランス社会の執着である（山元2014 : 624）。大統領多数派と議会多数派を同調させる選挙結果は、有権者が任期＝5年間をかけて政策構想の実現を多数派に託すことを意味する。この前提から考えると、解散はいかなる場合に生じるのか。大統領の政策構想は、立法を通じて実現される。それゆえ統治者としての大統領は議会多数派の協力なくしては政策を実現できない。任期中手中に保証されている議会多数派を大統領が手放すことは想定しにくい。大統領が与党内の支持基盤を失い、政策の実現が難しくなれば、首相に統治を委ねないのであれば、起死回生の解散に賭けることになる。あるいは議会が政府への信任を拒み、捨て身で解散の引き金を引くことになるかもしれない。多数派デモクラシーの混乱を正常化するために、多数派の組み替えを有権者に委ねる解散である。

今1つ想定できるのは、1968年5月危機のように、体制への異議申立てが活発化し、政治と民意との乖離が顕在化した場合である。国民との直接の対話の可能性を探るために、1968年のドゴールに倣って解散権を行使することが考えられる。もっとも、こうした解散が、社会と議会制民主主義との危機的な亀裂を修復する機能を持つ保証はない。■

### 《参考文献》

- Pierre Albertini (1977), *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, PUF  
Jean Massot (1993), *Chef de l'État et chef du Gouvernement : Dyarchie et hiérarchie*, La documentation Française  
Alain Peyrefitte (1999), *Les trois cohabitations*, in *Pouvoirs* n° 91

Dominic Rousseau, Alexandre Viala (2004), *Droit constitutionnel*, Montchrestien  
 大山礼子 (2013) 「制度的要因から見たフランスの大統領選挙—半大統領制と二回投票制の影響力—」 駒澤法學 12 卷 3・4 号  
 只野雅人 (1995) 『選挙制度と代表制—フランス選挙制度の研究—』 勁草書房  
 糠塚康江 (2010) 『現代代表制と民主主義』 日本評論社

糠塚康江 (2017) 「フランス第三共和制憲法の変動—憲法の『解釈』と附属法による『創造』—」 阪口正二郎ほか編 『憲法思想と発展 (浦田一郎先生古稀記念)』 信山社  
 吉田徹 (2016) 「『大統領化』の中のフランス憲法改正」 駒村圭吾=待鳥聡史編 『「憲法改正」の比較政治学』 弘文堂  
 山元一 (2014) 『現代フランス憲法理論』 信山社

