

# 大統領公選制の神話と現実

——フランス第五共和制の歴史を素材として——

塚  
本  
俊  
之

## 目次

はじめに

一 政治的リーダーシップにおける大統領公選制

1 大統領中心主義と公選制

2 コアビタシオンにおける政治的リーダーシップ

二 大統領公選制の政治的リーダーシップ確立への寄与

1 権力の人格化

2 政党制の変化

おわりに

## はじめに

最近、首相を国民の直接選挙によって選ぶという首相公選制が、多くの耳目を集め検討された。この議論は、さし

あたり、首相の選任方法だけを問題にして、統治組織に関わるその他の問題、特に国会との関係が明らかでなかったため、必ずしも緻密な検討に耐えるものでなかった。そして、議論が十分深まる前に、世間一般の関心はこの問題から去ったように見える。今回も、四〇年前と同じように改憲論の博物館の倉庫に眠らせておくのがよいのかもしれない。しかし、この議論のなかでひとつ気になった点がある。それは、公選制の導入が、ただちに首相の権力ないしリーダーシップの強化につながるかのような論調が多く見られたことである。<sup>(1)</sup> そうしたつながりに否定的な見方も示されているが、公選制とリーダーシップの強化との関係には、なお論ずるべき点が残っているように思われる。そこで、この問題の解明の一助として、本稿は、執行府の長を直接国民が選ぶという点で首相公選制と共通点を持つフランス第五共和制における大統領公選制を検討する。<sup>(3)</sup>

二〇世紀初頭以来、とりわけ第一次大戦後、フランスでは執行府の弱体が問題視されてきたが、第五共和制憲法とともに、大統領を頂点として執行府の権威を回復し、しかも、そうした政治システムがおおむね民主的に機能していると肯定的に評価されている。そして、そうした変化を引き起こした制度的要因として、大統領公選制導入をあげることが多い。こうした見方は、先に指摘した日本の首相公選制導入論と一致しているように見える。しかし、第五共和制の歴史を、執行権におけるリーダーシップの確立を軸に見てみると、こうした見方は、少なくとも短絡的であると思われる。

確かにフランスでも、公選制の付与する民主的正統性が、大統領のリーダーシップの確立における主要な要因とする議論が有力であった。<sup>(4)</sup> しかし、三度にわたるコアビタシオンの経験は、そのような民主的正統性は、大統領の実際に行使できる権限を守るのに十分でないことを示している。したがって、首相公選制の導入がオートマティクに首相のリーダーシップにつながるかのように考えるのは、誤りであると思われる。

とはいえ、フランス解放の英雄として「歴史的正当性」を備えていたドゴール大統領は別としても、その後の大統領もまた、彼と同様に大きな政治的指導力を発揮してきたことも事実である。第三、第四共和制下で政治におけるリーダーシップの不在が問題にされていたフランスにおいて、その突然の出現そして持続には、大統領公選制が間接的に貢献していると思われる。すなわち、大統領公選制は、相関する二つの政治現象、権力の人格化と政党制の二極化を維持発展させることで、大統領の政治的指導力を確保していると考えられる。これらの政治現象は、大統領公選実施以前にドゴールの政治実践から形成されたものであるが、ドゴール後もそれが持続し深化していることは、大統領公選制抜きに理解することは困難である。これらの現象はまた、コアビタシオンの下で、大統領がリーダーシップを喪失し、首相がそれを行使用することを説明するものである。

以下、まず、大統領公選制と大統領の実際に行使する権限の強弱との間には、直接の関係がない点をコアビタシオンの前後の大統領のリーダーシップの変化から明らかにしたい（一）。次に、結果において、大統領公選制が、いかに政治におけるリーダーシップの維持発展に貢献したかを見ることにする（二）。

### 一 政治的リーダーシップにおける大統領公選制

フランスは、一九六二年憲法改正により大統領公選制を導入した。五八年憲法制定当時は、国会議員、県議会議員、海外領土議会議員および市町村議会の代表者からなる選挙人団が選出することとしていた（旧六条）。五八年大統領選挙においてはこの選挙人団はおよそ八万人であり、その大多数は、中小市町村の代表者であった。したがって、それ以前の大統領選出母体である国会議員よりははるかに大きい、国民を代表するとはとても言えない制度であっ

た。ドゴールは、なぜ憲法制定から四年しか経っていない時に、大統領選挙制度の根本的な変更を行ったのであろうか。彼はその狙いを、国民に説明する演説の中で明確に述べている。すなわち、彼の後に大統領となる者が「至高の責任（国家の長として国の活動を指導する責任―引用者）を完全に行使しうるため、また行使せざるをえなくするためには、〔中略〕彼らが市民全体から直接任務を授かることが必要であろう」と。公選制は、大統領の国家指導の責任の権限を実質的に裏付け、保障するものという位置づけである。では、この狙いは達成されたであろうか。この問いに答えるために、まず、大統領によるリーダーシップ――ドゴールの言う「至高の責任」――の行使に大統領中心主義について、ドゴールの政治実践を中心に概観したうえで、それがコアビタシオンにより覆されることを確認する。

## 1 大統領中心主義と公選制

五八年憲法は、その制定過程において、議会に対して執行権を強化する点で起草者らに意見の一致はあったものの、強化される執行権の中心を大統領に置くか首相に置くかで対立があった。起草作業の中心となった四人のうち、ドゴールは当初から大統領中心主義に立っていたのに対し、ミシエル・ドブレやギ・モレ、ピエール・フリムランは、首相中心主義であった。<sup>6)</sup> この結果、憲法典は、基本的には首相中心主義的に起草されたが、あいまいさを含むものとなった。すなわち、第二〇条は国家の政策を決定し統率する権限を政府に与え、第二一条はその政府の指導を首相に委ねた。他方で、第五条は大統領の任務を、憲法の遵守の監視、仲裁による公権力の正常な運営および国家の継続の確保と規定した。ここにおける「仲裁」概念の不明確さから、また、具体的に、首相の任命権や非常時権限、議会の解散権、ある種の法案のレフェレンダム付託権を、大統領固有の権限として、すなわち大臣の副署を要しない、裁量的に行使できる権限としたことから、大統領の政治的役割について不明確さを残すことになったのである。

### ドゴール大統領による大統領中心主義

ドゴールはこのあいまいさを最大限に利用して、五八年憲法を大統領中心主義的に運用した。大統領就任後最初の権限行使となる首相任命からそれははっきりしていた。ミシェル・ドブレの首相任命に関するコミュニケは、ドブレが閣僚名簿だけでなく一般的政策方針をも、大統領の承認を得るために、あらかじめ提示したことを明らかにしていた。<sup>(7)</sup> 首相が彼以外の閣僚を大統領に提案することは、憲法の規定に基づくが(八条二項)、このコミュニケは、大統領は首相の提案をただ受け入れるのではなく、政府の構成に対して直接介入しうることを、さらには、一般政策に関して大統領が首相に優越することを示すものであり、大統領が政府の政策遂行全般を指導していくことを予示するものであった。

ドゴールの大統領中心主義的政治実践は、憲法上疑わしいやり方でも行われた。まず、一九六二年の首相更迭である。憲法上、大統領は、首相の政府辞任提案にもとづいてしか首相を解任できないが(八条一項)、このとき、ドゴールは自らの一方的判断でドブレに首相を辞任させたのである。<sup>(8)</sup> 後にドゴールはこのことを次のように正当化した。「大統領は、首相を選任し、他の閣僚ともに任命し、交代させる権能を有する」(傍点引用者)。憲法一条による最初のレフェレンダムの実施も、憲法に忠実であったとは言えない。憲法上大統領がある法案をレフェレンダムに付託するためには、政府または議会両院一致の提案が必要なのだが、ドゴールはアルジェリアの自決権に関する法案がレフェレンダムに付されることを、政府が提案を行う一ヶ月前に決定し明言していたのである。<sup>(9)</sup>

この時期のドゴールの政治的リーダーシップは、彼の個人的威信と緊迫した政治状況、そして憲法起草の責任者という三つの要素によって説明される。個人的威信は何より彼が「救国の英雄」であることによる。フランスがナチスドイツに屈服したとき、たった一人でロンドンから抵抗を呼びかけてから五年間のフランス解放と対ドイツ勝利のた

めの活動は、並ぶ者のない威信を彼に与えていた。第四共和制下でのフランス人民連合（RPF）の挫折は、そうした超越的な威信を政治的に若干傷つけたし、彼の年齢（ドゴールは一八九〇年生まれ）は政治活動の遂行について危惧を抱かせ、また、彼の権力掌握・新共和制樹立の過程は、相容れることのない反対派を創り出していたが、彼の名声、政治的カリスマ性は健在であった。

彼の威信は、第二の要素、フランスが突入した政治的軍事的危機によって強められていた。五四年一月アルジェリア独立派による武力闘争が始まって以来、フランス政府はずると戦局を拡大し、膨大な戦力をアルジェリアに投入するにいたっていた。五〇年代初頭アルジェリアには一〇〇万のヨーロッパ系住民が存在していたこともあり、国内世論は独立容認派と強硬な独立反対派に真二つに分かれ、フランス政府は明確な方針を打ち出すことができなかったのである。危機が深刻化していく中、ドゴールの権威は確実に上昇し<sup>(10)</sup>、五月一三日のアルジェにおけるクーデタ以後の軍事的脅威のもとで、ドゴールは首相に就任する。アルジェリア問題解決まで、彼の政権担当は約束されたわけである。

また、彼の率いる政府は、アルジェリア問題解決とともに新憲法制定についても、議会の審議を経ずに国民投票に付託される憲法草案を起草することになった。ただし、ドゴール政府による憲法制定作業は、授権の際に議会が課した五原則<sup>(11)</sup>によって制約された。とりわけ、政府の対議会責任の原則は、議院内閣制の採用を余儀なくしたし、モレとフリムランの同意を得るためには、大統領中心主義の明確化を断念しなければならなかった。しかし、いずれにせよ、ドゴールは首相として憲法制定作業の最高責任者であった。この事實は、憲法の運用の場面でも大きな意味を持つことになる。ドゴールは、憲法制定後は大統領として憲法運用にあたるが、制定作業のかなりの部分が公開されなかったこともあって、憲法解釈に関して、ほぼ独占的に「制定者意思」を援用できる立場に立つことになったからである。

これら三つの要素にもとづくドゴールのリーダーシップは、とりわけレフェレンダムや選挙によって補強された。新憲法に関するレフェレンダムにおける圧倒的勝利（賛成七九・二五％）、ドゴールの大統領選出（七八・五％）、六年一月アルジェリア自決に関するレフェレンダム（七五・二％）、六二年四月アルジェリア独立に関するレフェレンダム（九〇・六％）などである。<sup>(12)</sup>最後の二つのレフェレンダムには、ドゴール自身進退を賭けることをあらかじめ明確にしていたので、ドゴールへの信任投票という意味合いがそれだけ強かった。これらの選挙・レフェレンダムで圧倒的多数で勝利したことで、ドゴールは比類ないリーダーシップを発揮するのである。

ドゴールのリーダーシップは政治の全分野に及んだ。アルジェリア問題は当然のこととしても、外交、防衛、産業政策、農業政策など、彼の権限外の政策課題はなかった。「国家の政策を決定し統率する」政府を自らの指導の下に置く以上、大統領の指導力の及ばない領域は存在し得ないからである。こうして、大統領の専管領域を設定する目的で、特にアルジェリア問題解決においてドゴールのフリーハンドを確保する目的で、シャバン・デルマスが提唱した「留保された領域」理論、すなわち、アルジェリア、植民地、外交、防衛の各領域は大統領に留保された領域であった、政府やドゴール派議員は大統領の方針に従わなければならないとする理論<sup>(13)</sup>は、その狭隘さゆえにドゴールから否認されるのである。<sup>(14)</sup>

### 一九六二年憲法改正

一九六二年四月エヴィアン協定承認によるアルジェリア問題の決着は、ドゴールのリーダーシップの基礎の一つを失わせた。同年八月のドゴール暗殺未遂事件は、彼の後継問題をクロースアップした。ドゴールに匹敵するカリスマ性を持つ政治家は将来考えられず、そうした政治家が、五八年憲法の下で大統領になった場合、第三共和制とまった

く同じ変化が予想された。すなわち、憲法上は大きな権限を付与されているにもかかわらず、民主的正統性を独占する議会に対抗しえず、諸政党の離合集散に依存した不安定で弱体な政府——第三、第四共和制下の政府——に戻ることになる。ここで、前述のように、ドゴールは彼の大統領中心主義的政治運営を、彼の後継者においても可能にすべく、大統領公選制の導入に踏み切るのである。公選制により、議会に対抗しうる民主的正統性を大統領に与えようというのである。

これに対し、議会はドゴールの企図を阻止すべく、ポンピドゥ内閣に対する不信任を決議した<sup>(15)</sup>。不信任決議後、ドゴールはただちに議会を解散、こうして、憲法改正に関するレフェレンダムと総選挙が相次いで行われることになったのである。これまでのレフェレンダムと同様、ドゴールは今回のレフェレンダムにも自らの信任を賭けた。結果は、賛成が有効投票の六二・二五%を占めた。棄権が二三%に達し、絶対得票率では過半数を割ったが、今回もドゴールは国民の信任を得たのである。総選挙においては、ドゴールは前回と異なつて、選挙戦に積極的に関与し、不信任に賛成した政党に投票しないよう呼びかけた。この結果、ドゴール派(UNR-UDT)だけで二三三議席を獲得し、ドゴール支持の中道派であるジスカール・デスタン派を加えれば、優に過半数を上回る議席を確保したのである。

六二年秋のこの二つの投票は、旧来の政党が持っていた議会中心あるいは首相中心の政治運営への期待を決定的に打ち砕いた。反対に、ドゴールの大統領中心主義の勝利を確定した。大統領中心主義は、第五共和制当初から行われていたが、それは、これまではアルジェリア問題の解決のために、旧来の諸政党によって消極的に黙認されていたに過ぎなかった。ところが、これからは、国民の明確な信任を受けたものとして、つまり、民主的正統性を持ったものとして実践されることになったのである。



### 公選大統領による大統領中心主義

大統領公選制導入の憲法改正から一年後、記者会見の中でドゴールは大統領中心主義を、重要なのは憲法の問題が、もはや政党人のもではなく、直接人民に由来することであり、その意味するところは、国民によって選ばれた国家元首が権力の源泉であり保持者であること」であると。また、憲法二〇条にもかわらず、政府の閣僚は、助言や会話を通じて、大統領が国政の方向づけができるようにするとともに、自らの見解を明らかにし、執行状況について報告することになると述べている。そして、政府と大統領の間で権限の分配が不明確であることを認めつつ、その調整は、「大統領が必要と考えるように分配される」としたのである。<sup>(16)</sup>

ドゴールは、こうして、新たに導入された公選制を基礎に、大統領が政府を指導し、国政全般にリーダーシップを発揮することを正当化した。しかし、この説明には、民主主義の原則から見て大きな弱点があった。それは、権力行使に対するコントロール、つまり政治責任を問うメカニズムが、大統領に関しては欠けていることである。政府が権力を行使する場合、そのコントロールは直接は議会によって行われ、内閣不信任がその最終的な具体的な表現となる。ところが、憲法の規定上大統領はこの種の責任をいかなる意味でも負っていない。それどころか、憲法六八条は、「反逆罪」の場合を除いて、「職務執行中の行為」<sup>(17)</sup> に関して免責を定めている。こうしたことから、大統領公選制導入に関する憲法改正を一一條のレフェレンダムを通じて行うという、違憲の疑いの強いドゴールの決定に対して、議会側はポンピドゥ内閣の不信任という形でしか責任を追及することができなかつたのである。しかも、大統領はこの免責特権を、一度当選すれば七年——ただし、二〇〇二年からは五年——という長期にわたって享受できるのである。

この弱点はしかし、ドゴールにおいては問題とはならなかつた。彼は大統領選挙だけでなく、レフェレンダムにお

いても自らの責任を賭けていたからである。実際に、一九六九年四月、憲法改正提案がレフェレンダムにおいて否決されたとき、直ちに大統領を辞職した。その意味で、彼の政治実践においては、権力の行使とそれに伴う責任とは対応していたのである。こうしたドゴールの大統領中心主義を民主主義の観点から基礎づけたのが、ルネ・カピタンの「人民制」(régime populaire) の概念である<sup>(18)</sup>。

この概念は、「議会制」(régime parlementaire) が執行権を担う政府が議会に責任を負う体制を意味することから、執行権を担う大統領が人民に対して責任を負うという意味で提唱されたもので、大統領の政治責任は、大統領選挙だけでなく、他の国民の投票機会、つまりレフェレンダムや議会の総選挙の際にも問題とされ、そこで国民の信任が得られなかった場合、大統領は辞任しなければならないとするものである。このことにより、政治的リーダーシップを取る大統領と議会多数派とは、国民意思——選挙人団多数派の意思——の優位の下に調和され、その両者の信任の下に政府が形成され機能する。こうして、政治運営における安定性・一貫性とデモクラシーの要請とが矛盾なく達成されるというのである<sup>(19)</sup>。

ドゴールが定礎した大統領中心主義は、基本的には一九八六年まで継続する<sup>(20)</sup>。そして、大統領選挙が、政策決定の中心となっていく。六五年の初回から現在に至るまで、大統領選挙は、他の選挙・投票に比べ、投票率が高いだけでなく、実質的に政策選択の軸となってきた。このことは、八一年に当選し、さらに直後の議会解散によって自派による議会多数派を形成したミッテラン大統領の次の言葉によって明確にされた。「私が大統領選挙戦を通じて国民に提案し、フランス人諸氏が承認し、国民議会も自らのものとした変革は、以後、われわれの取り組みを規定する。…これまで何度か言ってきたように、私の公約は政府の行動の憲章である。いまそれらの公約は、議会の行動の憲章ともなったと付け加えよう。普通選挙(総選挙—引用者)が再度判断を下したからである<sup>(21)</sup>」と。また、この大統領選

挙の政策決定における優越性は、大統領選挙において形成された連合は次の大統領選挙まで継続し、決して他の投票機会において与党連合の組み替えは起こらないという事実によっても裏付けられる<sup>(22)</sup>。

大統領を頂点とするこうした政策決定メカニズムの定着は、公選制導入がその鍵であると考えられた。すなわち、公選制によって得られた民主的正統性が大統領のリーダーシップを可能にしたのである<sup>(23)</sup>。この考え方によれば、公選制が続く限り大統領のリーダーシップも維持されるはずであった。これに根本的な再検討を迫ったのが、八六年以降繰り返されるコアビタシオン——大統領と議会多数派および首相が、それぞれ対立する政治陣営に属しているような執行府の形態——である。

## 2 コアビタシオンにおける政治的リーダーシップ

コアビタシオンが第五共和制における大統領の地位・権限の解明に関してなした寄与は、いわば「王様は裸だ」ということを示したことにある。それまで、政府および議会多数派の支持の下に、政策決定をリードしてきた大統領は、彼に対立する政治勢力が議会の多数派を占めたとき、政策決定過程から端的に排除されることになったのである。大統領のリーダーシップの喪失に対して、公選によって得られたはずの民主的正統性は何の効果もなかった。大統領に残ったのは、憲法に明示された権限——より正確には、大統領が示し、政府・議会多数派が異議を唱えなかった憲法解釈にもとづく権限——だけだった。「憲法以外の何物でもなく、そして憲法のすべて」(rien que la Constitution, route la Constitution) によるという解決策<sup>(24)</sup>は、ドゴールの大統領中心主義が憲法に何ら基礎を持たないことを明らかにした。実際、コアビタシオンにおける政治的リーダーシップは首相によって発揮されるのである。

## 大統領中心主義の崩壊

コアビタシオンは、憲法二〇、二一条に本来の意味を与えた。すなわち、国政を決定するのは政府であり、それを主導するのは首相である。大統領はもはや首相を自由に罷免することはできない。それどころか、憲法によって保障されている首相の任命権すら形式化する。大統領は、議会多数派が推す者を首相に任命する以外に選択肢はないからである。それ以外の政府の構成員についても、同様である。確かに、法的には大統領の首相・閣僚任命権は羈束されないが、多数派が推す者以外の者によってあえて政府を構成した場合、議会によるあらゆる責任追及および完全なる協力拒否を覚悟しなければならぬ<sup>(25)</sup>。多数派が一致して推す候補者がいない場合のみ、大統領による政府形成には、裁量の余地が出てくるが、大統領に対立する多数派が大統領の介入を受け入れる可能性は極めて小さい。したがって、コアビタシオンの下では、大統領の首相任命・政府形成における影響力は事実上ゼロとなる<sup>(26)</sup>。

大統領はまた、政府の政策遂行を妨げることは、基本的にはできない。まず、政府における政策決定の最高機関である閣議は大統領によって主宰されるが、ここにおいて大統領はまったく決定に参加できない。政策遂行のためには不可欠の法律制定や予算の承認についても、議会の立法過程への関与はすべて首相の権限となっているので、ここでも介入の余地はない。政府の政策遂行に大統領が介入できた唯一の例は、閣議にかけられた若干の委任立法に対して署名を拒否したことだけである<sup>(27)</sup>。しかし、この場合でも、政府は拒否された委任立法と同じ内容の法律を議会に可決させることで、ほぼ目的を達した。さらに、大統領は、憲法上、議会によって可決された法律について再審議を要求したり、審署の前に憲法院に付託したりすることができるが、これらの権限も、大統領の固有の政治的観点から政府の政策遂行を妨げるのには有効ではなく、実際に行使されていない。

コアビタシオンの下では、政治的リーダーシップは大統領から首相に移行する。いかなる意味でも、政治の主導権

は首相にある。自らの党派を総選挙で勝利に導いた者あるいはその「身代わり」が首相に就任し、多数派の力関係の中でそのリーダーが政府の構成を決定する。一度構成された政府は、憲法の規定どおり首相の指導の下、統治の任に当たることになる。議会多数派は忠実に政府の活動を支持し、その規律の弛緩が政府の安定を脅かすことはない。首相は固有の民主的正統性はもたないが、規律ある議会多数派の存在によって、十分なリーダーシップを発揮できるのである。

「留保された領域」

しかし、このことは大統領が、たとえばイギリスの女王のように、政治的に無力となるということではない。コアビタシオンの下でも、大統領にはかなり強力な権限が残るからである。しかし、それは公選制がもたらす民主的正統性にもとづくというより、憲法の規定およびコアビタシオン当事者の政治的思惑にもとづくものである。

憲法上大統領が単独で行使できる権限は、一九条によって大臣の副署が免除された権限であるが、それは多くない<sup>(28)</sup>。それらの権限のうち、一一条のレフェレンダム付託権は、政府または議会両院による提案が条件となっているし、議会への教書送付(一一八条)や憲法院判事の任命権(五六条)、憲法院への提訴権(五四、六一條)は政治的に重要ではない。首相任命に関しては前述のような制約があり、非常事態権限(一六条)は現実に行使するのは困難である。したがって、残るのは議会解散権(一二条)と、明示の規定はないが、大統領辞任である。前者は、首相および両院議長への事前の諮問が必要であるが、大統領の判断を拘束するものではないので、大統領は自由に決定できる<sup>(29)</sup>。大統領辞任は、それにより大統領選挙の手続きが直ちに開始されるので、政治的力関係が新たに再定義されるという点で、議会解散に類似の効果を持つ。大統領が自由に行使できる政治的に重要な権限は、この最後の二つの権限だけである。

より微妙な問題は、大統領と政府・首相とが権限行使を共有している領域にある。コアビタシオンによって政治的リーダーシップが首相に移ることによって、それでもなお、大統領が政府に対して優越する領域、つまり「留保された領域」があるか、あるとすれば何か、が問題となった。これについてはしばしば言われるのが、防衛と外交である。実際、コアビタシオンにおいても、この二つの領域については、外務大臣、防衛大臣の人事をはじめとして、さまざまな具体的な決定においても、首相と大統領と合意の下で権限が行使されてきた。象徴的なものとしては、先進国サミットにもヨーロッパ理事会 (Conseil européen) にも、コアビタシオンの下では、首相と大統領がともに出席することである。なお、核兵器使用の最終決定権は大統領が握り続けている。この慣行は三度のコアビタシオンを通じて確立された。

この問題についての憲法論争の詳細に立ち入る余裕はないが、最初に確認すべきことは、「留保された領域」における大統領の政府に対する優越を決定的に基礎づける憲法上の根拠はないということである。<sup>(30)</sup> 次に確認できることは、まさにコアビタシオンがこの理論に新たな重要性を与えたということである。つまり、八六年以前、歴代大統領はみな、大統領の権限は国政全般に及ぶという立場をとってきたのに対し、第一回のコアビタシオンに臨んだミッテラン大統領が、外交と防衛に関する政府・首相の容喙を最小限に食い止めようと努力した結果、「留保された領域」理論が再び注目されたということである。<sup>(31)</sup> さらに第三に確認できるのは、大統領は外交・防衛の領域において、議会多数派の意思に反して、政治的リーダーシップを発揮しうる余地はほとんどないということである。確かに、上に述べたように、この領域で大統領は、実際に大きな権限を有している。しかし、この領域である政策を実行するために、議会の協力は不可欠である。重要な条約はすべて議会の承認がないかぎり批准できないし、防衛面においても、立法・予算を伴わなければ、いかなる政策も遂行できないからである。したがって、議会に多数派を有しない大統領

が、この領域でも——他の領域と同様に——リーダーシップを発揮することは不可能である。「留保された領域」が仮にあったとしても、そこでの大統領の優越は、コアビタシオン当事者の合意によって存在しているに過ぎない。<sup>(32)</sup> こうして、コアビタシオンは、政治的リーダーシップが、大統領ではなく、議会多数派のリーダーにあることを明らかにした。つまり、第五共和制における政治的リーダーシップの確立は、公選制による民主的正統性によるのではなく、議会多数派の安定的形成——「多数派現象 (fait majoritaire)」と言われる——によるということである。

## 二 大統領公選制の政治的リーダーシップ確立への寄与

コアビタシオンの経験は、大統領のリーダーシップ、大統領中心主義が、公選制による民主的正統性だけでは維持できないことを示した。しかし、それは公選制導入がリーダーシップの確立にとって無意味だったことをただちに意味するわけではない。それどころか、フランス第五共和制において公選制は、政党制の変化を通じて、政治的リーダーシップの確立に大きく寄与したと思われる。以下、公選制の二つの効果として、権力の人格化と政党制の二極化をとりあげて、この点を分析したい。

### 1 権力の人格化

この概念は、論者によってさまざまに定義されるが、主唱者の一人は「体制の頂点にいる指導者が権力を実際に行使し政治生活を支配していること」とし、より具体的には、その指導者への政治権力の集中と指導者による国家権力の象徴（権力の擬人化）の二つの要素を指摘している。<sup>(33)</sup> ここではこの定義を受け入れた上で、この概念の問題提起の

意味を考えた<sup>(34)</sup>。

人格化論の主唱者は、こうした権力の人格化現象を、まず、現代デモクラシーに必然のものとして考える。すなわち、現代デモラクシーにおいては強い執行権が必要であるが、その執行権の行使が民主的であるためには、権力と国民との間の「信任の回路」が必要であり、人格化現象は、その条件となる。権力が大統領によって象徴（人格化）されることにより、その大統領職をめぐって国民から指導者への権力の付託が行われ、他方、その指導者に対して権力行使についての責任追及が可能となるからである。しかし、権力の人格化は、デモラクシーにとって脅威でもある。権力の集中とその世論による正統化は、場合によっては独裁を招来しかねないからである。人格化は、また、市民の目を政治問題から指導者への問題へと向けがちであり、指導者の責任追及にとってマイナスに働く傾向がある。このように、権力の人格化論は、その現象の二面性を指摘することに意味があった。そこで、問題は、その現象をいかにデモラクシーの中で安定させるかであるが、それに対する解答の試みが、デュヴェルジエのいう「直接民主政」(democratie directe)である。それは、政府のリーダーが実質的に国民によって普通選挙で指名される制度である。そこでは、市民は自分たちが選んだ人物としてリーダーの決定に関心を持ち、その結果に対する責任を共有するとともに、次の選挙の機会に、信任を維持するか撤回するか決定できる。こうして、権力と国民との間の「信任の回路」が機能するのである。

ドゴールが実践した大統領中心主義が、このような権力の人格化に対応していることは明らかである。ここでは、大統領一人に実質的に政治権力が集中し、国政全般にわたってリーダーシップを発揮した。また、国民から見ても、誰が決定を行っているかは明らかであった。それは特にレフェレンダムの実践に顕著である。ドゴールが試みたレフェレンダムはすべて、ドゴール個人の責任で推進・提案されたもので、国民に対して、権力の行使とその責任との対応



関係を鮮明に提示していた。こうして、実際に政治権力は大統領に集中し、国民はドゴールに国家権力の象徴を見たのである。

ドゴールによる権力の人格化は、政党制についても重要な変化を引き起こした。それが多数派現象である。ドゴールの大統領中心主義は、第四共和制から存続する諸政党との間に深刻な対立を生み出したが、ドゴールはその対立を争点にしたレフェレンダムおよび総選挙を実施し、その二つに勝利することによって、フランス史上初めて執行権を支持する規律ある議会多数派を誕生させたのである。この多数派は、まさに権力の人格化の産物であった。なぜなら、その議員たちが選挙戦で訴えた政策は、ドゴール大統領の政策を支持することだったからである。したがって、この多数派には規律があった。議員たちは大統領を支持する点において一致があり、それに対する違背はすなわち多数派からの脱退を意味したからである。こうして、国民と指導者との間の「信任の回路」に、その大統領中心主義を支持する議会多数派が加わることになり、大統領中心主義はいっそう安定することになる。

一九六二年に導入された大統領公選制が、この権力の人格化現象の存続に貢献するものであることも疑いない。なぜなら、大統領選挙は、まず、大統領候補者に投票するものであり、しかも、それは全有権者がかかわるからである。それが二回投票制の仕組みによって、投票者の過半数が大統領個人に直接結びつくのである。それは国民から直接大統領個人への権力の付託を意味する。こうして、国民にとって、権力は大統領によって象徴されることになる。

しかも、公選制は、「直接民主政」を実現する方法のひとつでもある。つまり、人格化論者にとっては、その導入は、ドゴール個人の威信とレフェレンダムの多用によって支えられた不安定な人格化を、制度によって支えられた安定した人格化へと変換する画期的な変化だったのであり、人格化現象をデモクラシーの中に定着させる枠組の設定でもあったのである。

## 2 政党制の変化

大統領公選制は政党制に対して二重の変化をもたらした。ひとつは政党内部におけるリーダーシップの確立であり、もうひとつは政党制の二極化である。この二重の変化は、政治におけるリーダーシップの確立にとって死活的な重要性を持っている。政党内部にリーダーシップが確立していない限り、いくらその政党が議会の多数を占めても、そこからリーダーシップは生まれてこない。また、二大政党制まで行かなくても、議会内政治勢力が明確に二分されてはじめて、輪郭のはっきりした多数派が形成され、その多数派におけるリーダーシップが明確になるのである。

### 政党内部におけるリーダーシップの確立

フランスにおける近代的な政党の発達は第三共和制に始まるが、それら諸政党は、右の保守系政党から左の社会党(SFIO)<sup>(35)</sup>まで、基本的に議員政党で、政党の規律が弱く、したがって、執行部の統制力もきわめて脆弱であった。第四共和制下では比例代表制の採用に代表されるように、政党規律の強化が打ち出されるが、政党制の断片化に終わり挫折する。<sup>(36)</sup>しかし、ドゴールの第五共和制の実践は、ドゴール支持でまとまった規律の強い政党、明確なリーダーシップに率いられ、しかも議会の半数の勢力を持った政党(UNR)を生み出した。この政党は確かに、大統領公選制によって誕生したのではなかった。それは、ドゴールの政策を支持する目的で、その政策を実現する必要があることによって組織された。しかし、この政党の構造は、上述のような大統領中心主義において人格化した権力構造に適合したものであり、そのゆえ大統領選挙に臨む政党のプロトタイプとなった。

ドゴール派以外の政党におけるリーダーシップと規律の確立は、それら政党の大統領公選制への適応の過程であると同時に、それらの政党を利用して大統領を目指した政治家の息の長い取り組みの歴史でもあった。この点で典型的

なのが、社会党—ミッテランの例である。

ミッテランは、大統領公選制が自らの政治的将来に展望を開くものであること、つまり、公選制の導入によって、政治権力の頂点にある大統領に自らが就く途が開かれたことを最も早く理解した一人であり、その論理を即座に見抜いた一人だった。<sup>(37)</sup> こうして、彼は公選制導入直後から大統領選挙のための準備を始める。六五年選挙に向けて組織した「共和制度会議」(CIR)は、組織形態においてはドゴール派と相似であり、まさにミッテランを大統領選挙において支持する組織、ミッテランのリーダーシップに完全に率いられた組織であった。<sup>(38)</sup> しかし、ミッテランの戦略には弱点があった。CIRは小組織に過ぎず、ミッテランの出馬可能性は、左翼主要政党の戦術に依存していたことがある。この欠点は六九年に露呈することになる。

これに対し、SFIOの戦略は、六二年のダブル投票における敗北後、自己刷新の必要と組織防衛の間ですつきりまとまったものではなく、六五年には独自候補者を擁立できなかった。共産党も候補者擁立を見送った結果、弱小政党から立候補したミッテランを支持することになり、ミッテランが「左翼統一候補」となったのである。この方式はしかし、予想外に有効であった。ミッテランは、ドゴールを決選投票に追い込んだばかりか、第二回投票でも四五%を得たからである。

しかし、このパターンは続かなかつた。六九年の選挙では、SFIOはガストン・ドフェールを擁立したのである。共産党からはジャック・デュクロが立候補し、ミッテランは出馬しなかつた。ドフェールの立候補は、二つの点で、六五年のミッテランの立候補と対照的であった。ひとつは、多数派形成戦略、具体的には共産党に対する方針に関して、もうひとつは、社会党の自律性に関してである。第一の点は後で検討することにして、ここでは第二の点を問題にしたい。ミッテランの選挙戦では、SFIO・共産党の外部に、しかしそれらとの協力の下に、候補者のリーダ

ーシップの下に選挙司令部が組織され、そこで選挙運動にかかわるすべてが決定された。そのかぎりでは、党の自律性は大幅に制限された。これに対し、ドフェールの選挙戦は党組織に依拠して、その意味で党の現状を尊重して行われた。<sup>(39)</sup> その結果は5%の得票にとどまった。惨敗であった。しかも、議会勢力から見れば、ドフェールの立候補は、社会党の他にも急進派（マンデスフランス派）や穏健派からの支持も得て、形式的には共産党とドゴール派を除く諸勢力の支持を集めていたにもかかわらずである。

こうして、六九年の選挙はミッテラン、SFIO双方に教訓を残し、その接近を促すことになる。すなわち、ミッテランに対しては、大統領選挙に臨むに当たって、大政党——SFIO——の全面的支持が必要であること、そのためには自らその大政党を掌握する必要があることである。他方、SFIOに対しては、共産党との連携強化、非共産左翼の結集、党内におけるリーダーシップの確立の必要である。両者の合流点が七一年のエピネ大会である。ここで、SFIOは左翼諸政党と合同して「フランス社会党」(Parti socialiste français) となるとともに、ミッテランを党首として迎え入れたのである。新生社会党の指導権を握ったミッテランは、七四年大統領選挙の接戦を経て、八一年の勝利へとつなげてゆく。

こうして、大統領公選制は、ドゴールによって敷かれた大統領中心主義の下で、SFIOに変化を促し、それがミッテラン個人のイニシアティブと結びついて、党首のリーダーシップの下に規律ある新生社会党の誕生を導いた。もはや検討している余裕はないが、程度の違いはあれ、同様のことは、ジスカール・デスタンと独立共和派(RI)、シラクと共和国連合(RPR)——二期目として人民運動連合(UMP)——との関係にも当てはまる。<sup>(40)</sup> つまり、第五共和制の歴代大統領は、ドゴール派を継承したポンピドゥを除いて、すべて「自前の」政党を作り上げているということである。<sup>(41)</sup> 公選制の大統領選挙の実践を経ることで、フランスの政党構造は、このように、政治におけるリーダー

シップ確立のための条件のひとつを満たす形で、大きく変貌したのである。<sup>(42)</sup>では、もうひとつの条件、二大政党制はどうか。

### 政党制の二極化

一九六二年総選挙で国民議会にドゴール支持で結集した多数派が形成されたことをすでに述べた。この勢力が以後の総選挙を通じて議会に定着することにより、右翼における政治勢力が整理されていく。こうして、六〇年代にはドゴール派(UNRのちUDR)が議会の半数を占めることでほぼ単独で多数派を形成し続けるが、しかし、政党システムとしては二極化には遠かった。変化は七〇年代に進行する。すなわち、一方で、ジスカール・デスタンが中道右派の結集を進め、七七年フランス民主連合(UDF)を結成し、前年シラクによって再編されたドゴール派(RPR)とあわせて、右翼勢力の統合に成功する。他方で、ミッテランに率いられた社会党(PS)は社会主義勢力の結集を引き続き進めると同時に、共産党との提携を実現し、左翼もまた、社会党、共産党の二大政党を中心に再編されるのである。こうして、七〇年代末には、フランス政党システムは、四党によって「二極化」された。この二極化は、特に八〇年代以降の極右勢力の伸張によって、基盤が浸食されているが、なお基本的には妥当し続けている。以下、社会党を例にとって、二極化と大統領選挙との関連を検討する。<sup>(43)</sup>

第四共和制において、社共提携は、戦後直後の一時期を除いてなかった。SFIOは中道勢力と連携して政府に参加する一方、共産党を政権から排除することに協力したからである。しかも、中道勢力は、六〇年代はなお議会レヴェルで相当な勢力を維持していた。先に見たドフェールに代表される対共産党方針は、したがって、SFIOにとって「自然な」選択だったのである。しかし、六九年大統領選挙はこの戦略が公選制においては機能しないことを明らか

にした。ドフェールの中道派の票を狙う戦略は、有権者レヴェルではまったく機能しなかったからである。これに対し、共産党支持の有権者は、第二回投票において非共産左翼候補者に投票することを躊躇しないことが明らかであった。六五年選挙では、その有権者の大半はミッテランに投票し、六九年選挙では、党の棄権の呼びかけにもかかわらず、その三分の一が第二回投票で投票所に赴き、そのうち八五%はポエールに投票したのである。<sup>(44)</sup> 社会党にとって、共産党の票は十分吸収可能なものだったのである。

こうして、S F I Oは共産党との連携強化に動き、先に触れたエピネ大会において、ミッテランのイニシアティブで、共産党との間で政府綱領を作成することが決定された。この方針は翌年、「左翼共同政府綱領」として実を結ぶことになる。こうして、社共二大政党の提携のもとに、左翼勢力が結集され、R P R・U D Fの右翼に対抗する二大ブロック化が完成する。その後共同政府綱領は失効したが、八一年の政権交代において、社会党の単独過半数にもかかわらず、社会党と共産党は連立して政府を組織するのである。

四党二極体制は、その後、U D Fの混迷・分裂、共産党の衰退などがあって変化したが、右翼においてはR P R(現在はU M P)の優位の下に、左翼においては社会党の優位の下に、ともかくも二極的政党システムは維持されている。この両党においては、リーダーシップが確立しており、それが政権(大統領、あるいはコアピタションにおいては首相)におけるリーダーシップを支えているのである。

## おわりに

最後に、ここまでのフランスの大統領公選制の検討から、首相公選制について若干の示唆を引き出しておきたい。

以上のように、大統領公選制が狙いとし、それによって維持されていると考えられた大統領中心主義は、実は、コアビタシオンが明らかにしたように、はるかに多数派現象に依存している。確かに、大統領公選制導入と大統領の権力強化とは無縁ではない。しかし、その二つは、規律ある議会多数派の形成によって媒介されていることを見落とすべきでない。その三者の関係の中で、規律ある議会多数派の形成がそのリーダーの権力を強化することは間違いない。だとすれば、現在の日本の政治が抱える困難を、首相公選制導入で解決しようとする場合——あるいは、より広く、多数派デモクラシーの方向で解決しようとする場合——、問題は、その改革が規律ある議会多数派の形成に結びつくかどうか、そして、体制の安定を考えると、その議会多数派を牽制できる野党——多数派同様規律があり、政権交代可能な野党——が存在するかどうか、である。

フランスにおいて、政党制の二極化は、大統領選挙を實踐するなかで確立してきた。しかし、その始点には、ドゴールによる第五共和制の政治実践を争点とした政治対立があり、それによって、大統領公選制の実施前に、政党制は二極化し始めていたのである。その意味で、執行府の長の公選制導入が政党制の変化を引き起こすかどうかは、フランスの経験から示唆を引き出すことはできない。また、一般的に、政党制のありようは、執行府の長の選挙制度だけが唯一の規定要因ではない。日本において、フランスが六〇年代〜七〇年代に経験したような政党制の変化が再現されるかどうかは、首相の選任方法以外の要素に大きく依存していると思われる<sup>(45)</sup>。現在の日本のさまざまな条件が、政党制の二極化を可能にするかどうかは、慎重に検討されなければならない問題である<sup>(46)</sup>。

他方で、政党制の二極化のための条件が仮にあるとしても、首相公選制を導入すべきかどうかは、これまた別問題である。特に重大なのは、首相公選制——より一般的に、執行府の長を公選で選ぶ制度——は、議会選挙と並存することで、必然的に民主的正統性を帯びた政治機関を、二重に作り出すことである。つまり、執行府の長と議会の多

数が、それぞれ政治的に対立する政党(連合)に属することになる可能性を排除できないのである。フランスの場合、公選で選ばれるのが大統領であり、議会に責任を負う首相がそれとは別にあるおかげで、コアビタシオンという解決策を見出すことができた。すなわち、議会多数派の支持を受けた政府を首相が率いて政治的リーダーシップを発揮し、大統領は政府に政治指導を委ねることで、執行府のリーダーシップを確保しつつ、政治の機能障害を避けることができたのである。<sup>(47)</sup> 首相公選制をとる場合、フランスにおける首相の役割を誰が果たすのだろうか。首相公選制は、フランスの大統領公選制より柔軟性に欠ける面があることに注意しなければならない。

ある制度改革について考えるとき、期待された効果について実現可能性が定かでない場合には、制度に内在する弱点に着目することが合理的であるとするならば、現行制度と改革案の、どちらがより欠点が少ないか、あるいは欠点が重大でないかが検討されるべきであろう。この観点で見ると、首相公選制にはやや欠点が目立つように思われる。

- (1) 代表的なものとして、「首相公選制を考える懇談会」報告書(大石真ほか『首相公選を考える その可能性と問題点』中央公論新社 二〇〇二年所収)。
- (2) 長谷部泰男「首相公選論 何が問題か」世界、二〇〇一年七月号。なお、同論文の趣旨は、『憲法とは何か』岩波書店 二〇〇六年、九七頁以下に再現されている。
- (3) この問題の価値を指摘するものとして、糠塚康江「首相公選制」法学セミナー二〇〇〇年八月号三八頁。
- (4) V. Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation Legons d'une expérience*, P. U. F., 1993, p. 39 et s.
- (5) Charles de Gaulle, *Discours et messages*, tome IV, Plon, 1970, p. 23. なお、ドゴールは、「国家指導の責任を自らが大統領として担うことについての「国民の明示の信任」は、「歴史上の諸事件がすでに必要なことをし終えている」として、自分の大統領への任命方法(一九五八年の間接選挙制)には「特別の重要性を認めなかった」と述べている。
- (6) ドゴールについては、塚本俊之「シャルル・ドゴールの憲法構想(一)(二・完)」早稲田法学第七五卷二号、四号、二〇〇〇年。



- ミシェル・ドブレについては、Michel Debré, *La Nouvelle Constitution, Revue française de science politique*, 1959, n° 1, p. 46. 時本義昭「フランス第五共和制憲法の源流(一)(二・完)」法学論叢二一九卷二号、五号、一九九一年。キ・モレについては、Guy Mollet, *Quinze ans après... 1958-1973*, Albin Michel, 1973. フリムランについては、たとえば、*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. I, 1987, p. 257.
- (7) Didier Maus (dir.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, Édition à jour au 15 février 1995, La documentation française, 1995, doc. 8-100.
- (8) ただし、形式的にはドブレが辞任を提案したことになってゐる。V. Lettres échangées à l'occasion du départ de M. Michel Debré le 14 avril 1962, in Maus (dir.) op. cit., doc. 8-101.
- (9) De Gaulle, op. cit., tome III, p. 256 et s. レフレンドラム実施に関するデクレについては、Maus (dir.), op. cit., doc. 11-200.
- (10) V. Jean Charlot, *Le gaullisme d'opposition*, Fayard, 1983, p. 323 et s. モーリス・デュヴェルジェが、問題はドゴールが復帰するかどうかではなく、いつ復帰するかであるとする論説をルモンド紙に寄稿したのは一九五八年二月である。V. *Le Monde*, le 7 mars 1958.
- (11) この五原則とは、一・普通選挙が権力の源泉であること、二・立法権と執行権は分離されること、三・政府は議会に対して責任を負うこと、四・司法権は、諸自由の確保のため他の権力に対して独立していること、五・憲法はフランス本国と植民地諸国との関係の組織化を可能にすることである。
- (12) カッコ内は有効投票に対するドゴール支持票の割合。
- (13) V. *Le Monde*, le 17 novembre 1959.
- (14) V. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome I : *Le renouveau 1958-1962*, Plon, 1970, p. 286.
- (15) 一九五八年憲法上大統領に対する不信任手続きは存在しない。他方、形式的には、ポンピドゥ内閣が、ドゴール大統領に対し、この法案のレフレンドラム付託を提案したことになっているので、その提案をとらえて内閣不信任に訴えたのである。
- (16) De Gaulle, *Discours et messages*, tome IV, p. 164 et s.
- (17) 大統領の刑事責任について、最近、憲法院および破毀院によって、それぞれ異なる理由付けで、問題の行為が職務執行中であるかどうかにかかわらず、つまり、就任以前あるいは在職中の職務執行外であっても、大統領は、在職している間は、通常裁判所において刑事責任を追及されないものとされた。V. Conseil constitutionnel, Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 et Cour de cassation,

Assemblée plénière, 10 octobre 2001.

- (18) ルネ・カピタンの第五共和制論について、日本語による紹介は少なくないが、何より、高橋和之『「ドゴール憲法」の『本質』と『実存』』同『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、一九九四年）が参照されるべきである。最近のものとして、「オリヴィエ＝ポー第五共和制における執行権者の責任——憲法の運用および学説のからの検討——」（村田尚紀記）立命館法学二九一号（二〇〇三年）四四四ページ以下がある。
- (19) V. René Capitant, *Écrits constitutionnels*, Centre national de la recherche scientifique, 1982, p. 426 et p. 380 et s.
- (20) ただし、大統領中心主義は、ドゴール後、カピタンが描いたような形ではもはや機能しなくなっていた。ポンピドゥ大統領は、すでに一九七二年四月のイギリスのEC加盟承認に関するレフェレンダムに対して、自らの責任を明言しなかったし、ジスカール・デスタン大統領は、左翼の勝利が予想された一九七八年総選挙を前にして、左翼が国民議会の多数を制した場合においても辞任しない意向を明らかにしていた。したがって、カピタンが描いたような大統領中心主義の論理はかなり早く薄められていた。
- (21) Message du 8 juillet 1981, in Maus (dir.) op. cit., doc. 18-110.
- (22) Pierre Avril, *La fabrique politique*, Nicolas Wahl et Jean-Louis Quermone (dir.), *La France présidentielle*, Presses de sciences po, 1995, p. 56. このことは、大統領選挙直後任命された首相の施政方針演説を分析したジャン・マンによっても示されている。V. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du Gouvernement Dynarchie et hiérarchie*, La documentation française, 1993, p. 43 et s.
- (23) たとえば、次のように述べるジャン・ジッケルが代表的である。彼によれば、「一九六二年の憲法改正は、）アルジェリア事件を機に、条文の余白で展開してきた国家元首による政治指導という実践を追認することによって、合理化された議会制と大統領の仲裁を中心に設計された一九五八年の政治妥協の拒否を意味する。曖昧さは残るにしても、第五共和制の法的性質は変わったのである。」「一九六二年の法律（憲法改正——引用者）は、国家元首の選挙人の構成を変更したにすぎない。しかし、実際には、それが汲み出したエネルギーによって、従前の国家元首のありようをすっかり変えてしまった。国家元首は、政治闘争の仲裁者から、指揮官、いや最高の統治者の地位に昇進したのである。」(Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*, L. G. D. J., 1977, p. 258-259.)
- (24) 一九八六年総選挙における議会多数派の交代によって引き起こされたコアピタシオンという未知の政治状況における権力の運用に関して、ミッテラン大統領が打ち出した方針を要約する表現。 Cf. Message adressé par François Mitterrand au nouveau Parlement, le 8 avril 1986, in Maus (dir.), op. cit., doc. 18-111.

- (25) この場合、議会はさまざまな手段で大統領を追い込むことができる。たとえば、憲法六八条による訴追や、いわゆる「内閣スト」(grève ministérielle)つまり、議会多数派は、自ら望む構成以外のすべての内閣への参加を拒否し、自ら参加しない政府をすべて不信任するということもできる。この場合大統領は議会を解散できるが、解散に訴えて、敵対的な多数派が再度形成されれば、大統領は事実上辞任せざるをえなくなるであろう。結局、政府の構成に関して、憲法上は、大統領より議会多数派のほうが優越していることになる。
- (26) ただし、次に見るように、議会多数派(のリーダー)が受け入れるかぎりでは、大統領の意向がまったく反映されないわけではない。
- (27) ただし、大統領がこのような委任立法への署名を拒否することについて、憲法解釈論として問題がないわけではない。この場合、大統領の拒否に対して政府・与党が異議を唱えなかったため、それ以上に問題とならなかったに過ぎない。V. Cohendet, op. cit., p. 169 et s.
- (28) V. le tableau 4 de l'article d'Olivier Duhamel, Président, Premier ministre, gouvernement : les différents cas de figure, in Wahl et Quernonne (dir.), op. cit., p. 132.
- (29) ただし、解散による総選挙の後一年間、大統領は再び解散権を行使することはできない(憲法一一二条四項)。
- (30) Comparez, par exemple, Marie-Anne Cohendet, op. cit., p. 216 et s. et Jean Massot, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, op. cit., p. 102 et s.
- (31) V. Cohendet, op. cit., p. 233 et s. ; Massot, op. cit., p. 118 et s.
- (32) この合意の形成に重要な要素は、これまで三回のコアビタシオンの当事者は、第二回におけるミッテラン大統領をのぞいて、みな次期大統領選挙の潜在的候補者であり、実際に立候補したことである。そこで考えられるのは、ひとつは、自ら目指す大統領権限を縮小することに積極的でなかったということ、もうひとつは、政治運営のうえで支障を自分から創り出したかのような印象を国民に与えまいとしたことである。もちろん、コアビタシオン当事者の間で、外交・防衛をめぐる深刻な対立が実際になかったということも前提としてである。
- (33) V. Albert Mabileau, *La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques*, *Revue française de sciences politiques*, mars 1960, p. 39 ; du même, *La personnalisation du pouvoir et ses problèmes*, Léo Hamon et Albert Mabileau (dir.), *La personnalisation du pouvoir*, P. U. F., 1964, p. 12.

- (34) 詳しくは、参照、塚本俊之「フランス第五共和制と権力の人格化論」大須賀明編『社会国家の憲法理論』敬文堂、一九九五年。
- (35) 二〇世紀初頭以来フランスにおいて、社会主義勢力を議会で代表してきた政党は、労働者インターナショナルフランス支部 (Section française de l'Internationale ouvrière ≡ S.F.I.O.)であったが、一九七一年再編成され、フランス社会党 (Parti socialiste français) となった。本稿においては、両者を区別しない場合、「社会党」と表記し、区別する場合「S.F.I.O」または「社会党 (P.S)」と表記する。
- (36) 第四共和制下の政党制については、中山洋平『戦後フランス政治の実験 第四共和制と「組織政党」一九四四―一九五二年』東京大学出版会、二〇〇二年が詳しい。
- (37) ミッテランのほかに、公選制導入とほぼ同時にそのメカニズムを理解し利用した人物として、ヴァレリ・ジスカール・デスタンもあげられる。後述のように、彼も自前の政党として独立共和派 (Républicains indépendants) を育成し、大統領選挙に臨むスプリング・ボードに仕立て上げるのである。
- (38) V. Olivier Duhamel, *La gauche et la Ve République*, P. U. F., 1980, p. 286 et s.
- (39) V. *ibidem*, p. 288-289.
- (40) ジスカール・デスタンとRIについては、V. Jean-Claude Colliard, *Les Républicains indépendants Valéry Giscard d'Estaing*, P. U. F., 1971, シラクとR.P.R.については、V. Annie Collovald, *Jacques Chirac et le gaullisme*, Belin, 1999.
- (41) ポンピドゥの場合も、一九六七、一九六八年の総選挙において、ドゴール派の選挙戦を取り仕切ったことで、ドゴール辞職の時点では、ほぼ完全に党を掌握していたことに留意する必要がある。このため、ポンピドゥは、ドゴール引退後、ほぼそっくりドゴール派を継承することができたのである。V. Françoise Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : Essai sur le régime présidentieliste français*, Economica, 1979, p. 41 et s.
- (42) このように、大統領公選制が、フランスの主要政党内部における権力の人格化を促進・維持していることは間違いないが、政党制もまた、党首への権力集中を促す一要素である。フランスの政党制は、後述のように二極化されていくが、多党制であり続けるため、大統領選挙において過半数の票を獲得するためには、他の政党の候補者に投じられた票を吸収する必要がある。この観点からすると、大統領候補者が所属政党に従属しているとは見られることはマイナスである。つまり、候補者は自らの政党に対する優越性・自律性を誇示しようとするのである。また、他の候補者に投じられた票の取り込みのためには、第二回投票に進めなかった候補者や政党から支持を受けることが重要になるが、そのための交渉を有効に運ぶには、候補者個人の裁量を広く認めることが必要

になる。このように、多党制は政党における党首への権力集中を促進する面がある。逆に言えば、後述のように、今後、右翼においてUMP、左翼において社会党の優位が確立・定着するならば、党首への権力集中を促すひとつの要素が弱まることを意味する。(43) フランスにおける大統領公選制と「二極型」政党制の関連については、ジョヴァンニ・サルトリも指摘している。参照、G・サルトリ「大統領制でもなく議院内閣制でもなく」J・リンス、A・バレンズエラ編(中道寿一訳)『大統領制民主主義の失敗』南窓社、二〇〇三年、一七六頁。

(44) V. Duhamel, *op. cit.*, p. 291 et s.

(45) 悲観的な展望を示すものとして、長谷部・前掲論文。

(46) 他方で、フランスを例に取れば、政党制が一度二極化すれば、執行府の長の公選制はこの二極制を強力に維持する傾向があると見えそうである。前述した四党二極制は、大統領選挙第一回投票の得票分布を見れば、もはや有権者の意思を反映しなくなっているし、二〇〇二年選挙におけるジョスパンの第一回投票での敗退は、有権者レベルでのいっそうの多元化を示していると思われる。それでも、左翼・右翼の政治的分界線を越えて支持を集める戦略は、ことごとく失敗に終わっており、当選の可能性のある大統領候補は、結局、右翼または左翼の諸政党の支持を受けられる人物に限られている。

(47) とはいえ、大統領多数派と議会多数派の対立可能性がフランスにおける政治システムの不安定要因であることに変わりはない。

V. Jean-Claude Colliard, *La singularité française, Pouvoirs* n° 85 : *La démocratie majoritaire*, 1998.