

フランス第三共和制における議会の予算権限とその
改革(一)：確立期「議会中心主義」の構造・試論

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-04 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小沢, 隆一 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008668

フランス第三共和制における議会の予算権限とその改革 (一)

——確立期「議會中心主義」の構造・試論——

小沢隆一

序

- 一、予算議決過程に見られる「議會中心主義」
- 二、「議會中心主義」批判の登場 (以上本号)
- 三、「議會改革」論の意義——統治構造の改革——におけるその位置をめぐって
- 四、「議會改革」の実際——一九〇〇年三月一六日の代議院議院規則改訂とその後
- 五、まとめ——改革論議から見た「議會中心主義」の構造

序

近代市民憲法の財政議會主義を概観する際に、イギリスをその「創始国」とし、フランスをその「完成国」とする。喩
フランス第三共和制における議会の予算権限とその改革 (一)

えをしばしば目にする。フランスの著名な行政法学者であると同時に第三共和制における「財政法」（予算法）学の最高權威ともいえるジェーズ（Jezé, Gaston）は次のように述べる。「歴史的には、近代予算制度のよって立つ諸原則を最初に明らかにしたのはイギリスである。一方、フランスはそれをイギリスがおこなったよりもはるかに体系的な形で定式化し、すばやく実行に移した」⁽¹⁾。

こうした理解は、英・仏両国の議會制一般や、さらには市民革命の経緯とその性格の比較（早熟性・漸進性・妥協性に対する「相対的」後進性・徹底性）に繋がるものがあるが、ここではこうした比較に関わって提起される議會制（議院内閣制）としての「真性・不真性」云々（レズローブ⁽²⁾）や、市民革命としての「典型」性などの問題について論じるつもりはない。本稿の課題は、ジェーズが前記のごとく語った時（一九一〇年）に、当然、念頭に置かれていたであろうフランス財政議會主義の当時の到達点、すなわち第三共和制における議會の予算権限のあり様の「歴史的に固有な質」を明らかにすることにある。

フランス第三共和制が、当時のそしてまた戦後のフランス憲法学において、通例、「強い議會と弱い政府」の体制と特徴づけられてきたことは周知の事実である。このことは、わが国では、戦後、宮沢俊義によって紹介され、また、樋口陽一が、独自の視角（議會の①行政権・②裁判所・③国民・④憲法に対する優位）からの分析に基づいて、これを「議會中心主義」と呼んだ⁽⁴⁾。私も、フランス第三共和制の議會制を総括して表現するものとしては、この樋口の用語をとりあえず借りておく。

フランス第三共和制は、ナポレオン三世の軍事的敗北による第二帝制の崩壊とパリ・コミューンの血の弾圧の後、ティエール・ブローイ大公の暫定政府を経て、一八七五年、三つの憲法的法律（一八七五年二月二五日公権力の組織に関する法律、二月二四日元老院の組織に関する法律、七月一六日公権力の関係に関する法律、以下総称する場合は一八七五年憲

法」の制定とともに成立する。憲法制定の主体となった国民議會は王党派が多数を占めたことから、それは彼らの主観的意図としては「王制待ちの憲法」という位置づけを有するものであった。しかし、こうした「制憲者の意思」に反して、以後、第三共和制は「議會共和制」として磐石の基礎を固め、六五年間というフランス近代以降にあっては稀にみる長期の憲法体制が展開することになる。もともと、それは、同一の憲法体制という「形態」のもとで展開される政治的支配の「内容」に変化がなかったということの意味しない。私は、とりあえずのところ、第一次大戦をはさんでフランス第三共和制は經濟構造と階級闘争の質、それに伴つての社会的・政治的支配のあり方にかなり基本的な変化がもたらされる（憲法の運用における変化もこれらに規定されている）とみており、本稿で扱う議會の予算権限の「改革」もこの「支配構造の転換」の一つの（端緒的な）表れと考えているが、この点の詳しい説明は、他日を期することとしたい。本稿での検討対象は、一八八四年の「憲法改正」から第一次大戦の勃發に至る約三〇年間、すなわち議會共和制としての第三共和制の「確立期」ともいえる時期に限定する。「議會中心主義」なる概念は、それがこの時期に文字通りの姿で顕現するというイメージの下に構成されているように思われる。

〈予備的考察〉「議會中心主義」検討の視角

それでは、「議會中心主義」とはいかなるものか。すなわち、それはどのようなメルクマールによって把握されているのか。前述のように樋口は「四つの標識」でこれを示しているが、フランスにおける憲法学ではどうか。

管見では、プレロとブローワ（Prélot, Marcel Boulouis, Jean）の憲法教科書がもつとも網羅的・総合的にこれを明らかにしているように思われる。そこでは、「議會中心主義」（同書の中ではカレ・ド・マルベールの表現を借りて「絶対的議會主義」Le parlementarisme absolu）を、①議會の優位（A、立法権の優越と拡張 B、政府活動への影響力）、②執行府の弱体（A、共和国大統領権能の無力化 B、首相権能の發展の困難性 C、政府の不安定）、③人民の影響力の拡散

(A)、選挙制度 B、政党の数の多さと組織の不備) によって認識している⁽⁵⁾。他の書物の中にも、これほど包括的ではないにせよ、個々の指摘としては同旨のものを確認することができる⁽⁶⁾。

事実の問題として、一八七七年の「セーズ・メ事件」におけるマクマオン大統領の下院多数派への屈服以降、解散権の凍結、大統領の政治の第一線からの後退「裝飾」化⁽⁷⁾ ②-A)、議会による政府統制手段（質問 question interpellation・調査委員会 commission d'enquête 等）の活発な行使 ①・B) や、内閣の頻繁な交替（平均存続期間七ヶ月三週間 ②-C) などは「議会中心主義」の特徴をいかなく示している。

これらによって「議会中心主義」とは、いかなるものかであったのかは、ある程度明らかになっている。しかし、それが「なぜそのようなものとして成立しえたのか」という点については、未解明なものが多く残っていると思われる。そして、この点を解明しないことには、「議会中心主義」なるものの本質、すなわち歴史的に固有な質を理解したことにはならない。

この「なぜ」という問いの中には、前記の諸標識が第三共和制という体制の下で同時に確認されるのはなぜかという問題も含まれることになろう。そこで、各標識の相互関係が問われざるを得ない。

カピタン (Capitant, René) の議会制論は、この点での解明にいち早く手をつけている。彼は一九三四年に発表した『議会の改革』のなかで、政府が議会に対して一元的に責任を負うフランス議会制は、(レズローブの言うように)

「不真性な議会制」ではなくして、「真の議会主義への道を歩んでいる」と述べる一方、フランスでの内閣の不安定の原因を「強い議会」ではなく、議会における「多数派の不存在」(その意味での議会の「弱さ」)に求め、さらにこの多数派の形成は選挙制度(代表方法)に強く依存することを指摘している。二〇世紀初頭における政党組織の形成以来、「多党制システム」はフランス政治に深く染み着いた特色である。このシステムと小選挙区単記二回投票制の絡み合いの中から

「安定的多数派の不存在」「内閣の不安定」が帰結したという「事実の認識」は、そこから派生する政策的主張の当否は別として、「議會中心主義」の存立の基礎にふれるものとして貴重な指摘である。そこでは、「議會中心主義」の議會制としての特質が、国民・議會・政府をつなぐ「信任のあり方」を軸として把握されているのである。¹⁰⁾

しかし、こうしたカピタンの見解は、第三共和制の「議會中心主義」の構造の認識としては、なお不十分なものに留まっているように思われる。この見解は、前述のブレロらが設定した標識に即して言えば、①・Bと②と③の関連をある程度明らかにしてはいるものの、①・Aの議會の「立法」権の優勢なかんずく「拡張」という事態の意味を必ずしも十分に解き得ていない。

ただし、この「立法権の優越と拡大」が「議會中心主義」の基本的標識ではないとすれば、これを一応無視することもできよう。しかし、それはやはり第三共和制下の議會制（とりわけ確立期のそれ）の認識にとって不可欠の標識といわなければならぬ。樋口やブレロらがその「議會中心主義」概念を構成する際に等しく参照しているカレ・ド・マルベール（Carre de Malberg, Raymond）の見解——「絶対的議會主義」論¹¹⁾は、この点の確認から出発する。すなわち、第三共和制が実定法制度として採用するところでは、「法律」概念には「形式的概念」しかなく、それを内容的に規定（限定）する「一般的規範」や「法規」などの「実質的法律概念」は存在しない。それゆえ、議會が法律の形式をもって個別的な内容の事項を規定したとしても、それを阻止する法的限界は存在しない。¹³⁾カレ・ド・マルベールのこうした見解は「法」と「政治」の峻別論に立っての、「法学的世界」の記述として示されたものだが、彼をして「法律に内容的限界はない」と言わしめた背景には、彼の法学方法論の枠組を越えて展開する「議會による旺盛な立法活動」という「法的であると同時に政治的でもある事実」が存在していたのである。後に詳細に検討することになるが、「議會中心主義」の確立期にしばしば語られる「議會が政府の権限を篡奪している」という言説もまたこうした事態の反映にはかならない。「立法権の優

越と拡大」は「議會中心主義」にとつて本質的な標識なのである。しかし、その分析の対象を「法学的世界」に限定したカレ・ド・マルベールはもとより、ブレロラや樋口もまたこの「立法権の優越と拡大」という事態が「なぜ」生じたのかについては、ほとんど検討を加えていない。

そこで、本稿では特にこの点に留意した考察をおこなうこととしたい。その際、次のような視角をとりあえず念頭に置いている。議會が固有に担う立法権の「優越と拡張」という当時の現象は、国家意思形成の諸形態のなかで「法律」という形式が果たす役割の増大¹⁴を意味する。安定的な議會多数派によつて支えられていない政府は、国家意思の形成において十分なイニシアチブを発揮しえない。そして、そのことによつて国家意思形成における議會の地位が「相対的に」上昇することは、よくありうることである。第三共和制の議會制がこうした性格を有することは否定できないし、その最大の特徴をこの点に求めてきたのが従来の理解ということもできる。しかし、私は、第三共和制の「議會中心主義」の場合、議會とその立法権が担う政治的機能が、単に「政府との関係で相対的に大きくなった」というだけではなく、それ以前と比べて「絶対的にも」増大した時代であつたと考えている。それを促したのは、言うまでもなく、下院代議院での（男子）普通選挙制の導入である。「普通選挙の主権」は「議會中心主義」の正当化の最大にしてほぼ唯一のイデオロギーであつた。ただし、かかる強大なイデオロギー的支柱があつたがゆえに、「立法権の優越と拡張」が帰結したとするのは「転倒」した理解である。事柄の核心は、普通選挙制がその特殊な代表・投票形態をともなつて新たに創設されることで生じる政治的支配における議會の機能変化（とりわけ「社会」・選挙民とその内部における地域的・職能的諸集団）との関係で生まれる機能変化）と、それとの関わりで立法権の拡大という現象が生み出される構造・メカニズムにある。当時における「普通選挙の主権」は、あくまでもこうした政治過程を媒介するイデオロギーとして、またかかる政治構造による刻印を強く受けた「特殊な」觀念形態として把握されなければならない。本稿の検討も、このイデオロギーによる媒介を含めた

政治的支配の全体的構造としての「議会中心主義」の総体的認識に少しでも近づくことを目的としている。

〈議会の予算権限と「議会中心主義」〉

具体的には本論の中で明らかにするが、第三共和制の「議会中心主義」は、議会在が財政権限とりわけ予算議決権を行使する局面において顕著な徴表を確認することができる。私が、「議会中心主義」は国家意思形成における議会過程の比重の増大である、という場合、それ自体国家意思の重要なファクターである予算決定における議会権限の拡大という事実を踏まえてのことである。そこから、本稿では、予算決定過程において表出する現象を分析することで、「議会中心主義」の構造にせまるといふ方法をとる。

さらに、こうした分析方法をとるに際しては、次のような事情も考慮に入れた。

「議会中心主義」は、一八九〇年代から第一次大戦に至るまでの時期にひとまず確立をみるが、それは決して「確固不動の体制」として存立していたわけではない。「強い議会和弱い政府」というそれ自体不安定な要因を内包する体制の維持は、つねに「動揺のなかでの安定」という性格を帯びざるを得ず、それゆえ、当時の支配層にとって、「より安定的な統治システムを模索する」ということは常に現実的な課題として提起されていた。そこには、世界的には帝国主義体制が確立し、フランスでもまた国内外における新たな政治的・社会的対立が生じ、支配枠組の再編にせまられるという事情も当然のことながら介在している。

かかる状況のなかで、一八九〇年代の中葉から「議会中心主義」的政治システムの改革の構想が、政界を中心としてしきりと議論されるようになる。当時の表現をそのまま用いれば、「議会改革」(réforme parlementaire) 論議がそれである。そして、その際、議論の最大の焦点は議会の予算審議手続の改革、とりわけその権限の制限の問題であった。この改革論議は一九〇〇年三月一六日の代議院における議院規則の改訂を一つのピークとして展開する。この時はじめて、第三

共和制はその「議会中心主義」的政治構造の「改変」へと(ささやかではあるにせよ)動き始めたのである。第一次大戦後、「議会中心主義」の構造を破って現れてくる行政権の強化への動きは、この時期、未だに萌芽的なものではあるが、準備されていたことになる。

このひとまず確立したかに見える「議会中心主義」体制のもとで展開するその改変の動き、それによるこの体制の動揺、こうした事態の推移の中に確立期の「議会中心主義」の体制としての本質的性格を確認できるのではないか。「議会中心主義」のかかる「ゆらぎ」をもたらしたものの、すなわち「議会改革」論によってその欠陥が指摘され、その改革へと導かれることになっていった当のもの、それがなにものであるかを明らかにすることこそ、「議会中心主義」を固有に支えた特質の解明といえることができるからである。さらにまた、「議会改革」論が何を目指し、「議会中心主義」をどのように変えようとしたのかを明らかにすることは、確立期「議会中心主義」の歴史的に固有な性格を「裏側から」写し出すのに役立つはずである。そして、議会の予算権限とその行使の仕方が問題の最大の焦点であったことを考慮するならば、これに「議会中心主義」の構造分析の「鍵」としての位置づけを与えることも、あながち不当ではないといえることができる。

- (1) G. Jaze, *Traité de science des finances Le budget*, 1910, p. 9.
- (2) Cf. R. Redlob, *Régime parlementaire*, 1924. なおとりあえず以下も参照。宮沢俊義「議院内閣制のイギリス型とフランス型」比較法的考察、「『比較法雑誌』」巻一(一九四九年)後に「憲法と政治制度」一九六八年に収録、樋口陽一「議院内閣制の概念」小嶋和司編『ジュリスト増刊 憲法の争点(新版)』一九八五年。
- (3) 宮沢前掲論文参照。
- (4) 樋口「現代民主主義の憲法思想」一九七七年 五頁以下参照。
- (5) Cf. M. Prétot et J. Benouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8^eéd., 1980, p. 479 et. S.

- (6) Cf. C. Debbasch et al., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1983, pp. 400-402 ; A. Hauriou et J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 8^e éd., 1985, p. 645 et. s. ; J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2^e éd., t. 2, 1980, pp. 816-9 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 1982, pp. 171-4, pp. 239-251.
- (7) したがった憲法運用を定着させた共和国大統領の名をとりつづける憲法、(La constitution Grevy) と呼ばれる。cf. Prétot, *Pécis de droit constitutionnel*, 2 ed., 1952, p. 229 et. s. ; Chantebout, op. cit., p. 173-4.
- (8) Cf. R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, 1934, p. 19.
- (9) *Ibid.*, pp. 24-5. さらに彼は比例代表制を排し、単記投票制の維持を主張する。
- (10) 樋口前掲書 二六五頁参照。
- (11) R. Carré de Malberg, *La loi Expression de la volonté générale*, 1931, p. 196.
- (12) Cf. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 1, 1920, pp. 369-371. ; *La loi*, p. 52et. s.
- (13) Cf. Carré de Malberg, op. cit. *Contribution* ... , t. 1, pp. 299-300.
- (14) 「国家意思」とは、法学的意味におけるそれではなく、政治学・国家論上の概念としてのそれである。

一、予算議決過程に見られる「議会中心主義」

第三共和制下の議会制は、どのような意味で議会「中心」主義であったのか。この点をその予算議決過程にあらわれた特徴の中を探ってみよう。要するに、「議会中心主義」の「形態的特質」を確認する作業である。

第三共和制は、「大革命以来の共和主義の理念」の最終的勝利の時期に当るとされる。そこでの予算議決制度も、革命期に成立した原理と制度の刻印を一般的前提としている。そこでまず、革命とそれ以降の事態の推移を必要最小限度でふまえておこう。

すでに紹介したジエーズの言にもあるように、フランス革命期の予算制度、より広く議会による財政議決制度は、その「徹底性」を基本的特徴とする。

フランス革命は絶対王制の未曾有の財政危機を契機として勃発する。本来財政問題のみを審議する目的で招集されたエタ・ジェネロー（身分制議会）の「国民議会」への転化、そこに結集したブルジョワジーによる全国家権力の掌握、憲法制定の着手、という事態の中で成立する財政議会主義の原理は、次のような一七八九年の人権宣言第一四条に象徴される。

「すべての市民は、みづから、またはその代表者によって、公の租税の必要を確認し、それを自由に承認し、その使途を追及し、かつ、その数額、基礎、徴収および期間を定める権利を有する」。

こうした原理に基づいて、革命最初の憲法である一七九一年憲法が制定される頃には、租税その他の財政収入および財政支出の議決、会計の検査を「一括して」議会の権限とし、さらに、これらの権限の実効性を確保するための制度的保障も種々用意するという具合に（例えば、租税法案の作成過程への執行府の関与の禁止、執行府から独立した「財庫委員会」による予算案の作成、¹ 公金を濫用した大臣の「国民高等法院」一種の弾劾裁判所への訴追）、² 強力な「財政議会主義」の制度も一応の成立をみる。もともとこれらは、アシニア紙幣の発行とその帰結が示すように、困難を極めた革命財政と、憲法体制そのものの目まぐるしい転変の中で、その展開に必要な条件をついに得ることなく、ナポレオンの登場とともに成立する執行府中心の財政制度に取って替わられる。

この革命の所産である議会による予算議決が「制度として確立」するのは、一見、「逆説的」ではあるが、革命の精算を目論んだ「復古王制」（一八一四—一八三〇年）の時期である。この時期、フランスでは、毎年の「予算法」による財政収支の議決が確立されたのを中心として、財政学において近代予算の諸原則とされる支出議決の「個別性」の原則、² 予算の「総合性」の原則、「単一性」の原則、「会計年度独立」の原則などが採用されるようになる。その後、「七月王制」

「第二共和制」のもとで充実させられた「古典的」予算制度は、「第二帝制」で再び執行権の強化による後退を余儀なくされるが、この「第二帝制」の後半（一八六〇年代）には議会勢力の抬頭（「議会帝制」の成立）とともに、議会の予算権限の拡大・整備もすすむ。かくして、第三共和制の予算議決制度は、この「議会帝制」下での近代的予算制度の「復活」を「事実上の出発点」としてスタートする。後にふれるが、第三共和制下の予算制度の「法源」の中には、この帝制期に制定されたものが含まれている。

第三共和制の「議會中心主義」的予算制度は、以上のような迂余曲折を経た後に、「大革命以来の遺産」である近代的予算議決制度を受け継ぐことで成立した（またこの点がこの制度を正当化するイデオロギーとして強力に機能した）。そして、この継承の上に立って、そこには、従来のフランスが経験してこなかった新しい相貌をみてとることができる。以下、この時期の予算議決過程を、そこにおける新たな特徴に着目しながら、一瞥してみよう。

(1) 拙稿「フランス革命と財政議會主義」『一橋研究』一〇巻二号・四号、一九八五・六年参照。

(2) Cf. G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution Française* 5^e éd., 1982, p. 565 et. s.

(一) 予算の作成

第三共和制下の予算は、復古王制以来の伝統にしたがって、毎年「法律」という形式で議決された（「財政法」*loi de finances* または「予算法」*loi de budget*）。当時の予算は、一八六二年五月三十一日の「公の会計の一般的規則に関するデクレ」第五条の「予算は、国家、および法律が同一の規則に服せしめるその他の役務の毎年の収入・支出を予測し、承認す

フランス第三共和制における議会の予算権限とその改革」

る行為である⁽¹⁾という定義に基づいて作成・議決された。

なお、ここで「毎年の収入……を予測し、承認する」という文言に関わつて、租税の取扱について一言ふれておきたい。それは、いわゆる「フランス型・一年税方式」である。フランスでは、毎年の予算法は、当該年度に徴収される租税の見積額を示すだけでなく、その徴収の「承認」をもおこなう。すなわち、すでに創設されている租税でも、「〇〇年度につき、現行法に従つて、徴収が継続される」という形で予算法に規定されなければ、それを徴収することはできない。また、予算法の中で、租税の修正や新設でさえもおこなうことができた⁽²⁾。要するに、予算法は歳出のみならず歳入についても実質的な決定をおこなう「法律」であつた。これが、「毎年の収入・支出を……承認する」という言葉の意味でもあつた。

予算案の作成は、まず、大蔵大臣の要請を受けて、各大臣が所轄の省の「支出表」を作成する。これらは、歳出予算の中核である「国家の通常の職務に関する」「通常予算」(budget ordinaire)の内容をなすが、歳出予算にはその他に、特別に設定された公債などを財源としてまかなわれる軍事費・公共事業費などの臨時支出に関する「臨時財源予算」(de pensees sur ressources extraordinaires) だし一八九一年から一九〇七年まで廃止)、県やコミューン等の財政に関する「特別財源予算」(depenses sur ressources special) だしこれは一八九二年七月一八日法によつて廃止、地方団体の財政自主権の成立)、造幣局・郵便貯金・国立印刷所・国有鉄道等の会計に関する「一般会計付属予算」(budget annexes rattachés pour ordre au budget générale) があつた⁽³⁾。

これらと「収入表」を合わせて、「予算素案」(budget brut) が作られる。次に、蔵相は、収支の均衡を保たせて、この「素案」から「予算成案」(budget net) を作る。この時、必要とあれば、閣議が開かれる⁽⁴⁾。

こうして作成された政府の予算案(財政法案)は、まず、下院「代議院」に提出される(一八七五年二月二四日「元老院の組織に関する法律」第八条)。この政府案の取扱いのなかに早くもフランスの「議會中心主義」の特徴を確認するこ

とができる。政府案が提出されると、代議院議長は、その印刷と配付を命じるとともに、これを即座に予算委員会に送付する。⁽⁶⁾この時、政府案に対する本会議での質疑は一切おこなわれない。大蔵大臣の「予算演説」(Budget speech)をめぐって討論(とりわけ野党の質問)が激しく展開されるイギリスとの違いは歴然としている。かくして、議会での予算審議は、まず、予算委員会を主たる舞台として展開される。

ところで、我々が「予算案の作成」という表現で、通常、理解しているのは、政府によるその作成のことであつて、議会における過程は含まれないのが普通であろう。フランスでも案の作成は、第一次的には、政府がおこなう。しかし、当時フランスでは、代議院の予算委員会 (commission du budget) は、「事実上」蔵相と共同で予算案の作成にあたるものとして機能し、またそのように評価されていた。⁽⁶⁾予算委員会での審議・議決の過程がこのように独自の意義を有するところに、「議事中心主義」の特徴のひとつの表れをみる事ができる。

予算委員会は、代議院の「大常任委員会」として三三人の委員によって構成される。委員の選出は、毎年、政府予算案の提出と同時に行われるが、その方法は、当初、代議院の一一の「部局」(bureau)代議院議員は会期の冒頭に抽選で各「部局」に配属される)から三名ずつを選出するという方法がとられていたが、一九一〇年七月一日の代議院規則の改訂によって院内各会派への議席数に応じた比例配分に改められた。⁽⁸⁾ここに、本稿の対象となる時期が、会派の存在を認めない「古典的議会」の運営方法がなお維持されつつも、それが崩壊していく時期であることがうかがわれる。予算委員会は、政府案をときにはその原形を留めないほどに修正し、「自前の案」を本会議に提出した。たとえば、一九〇六年に提出された一九〇七年度予算案の場合、政府案の歳出総額約四〇億一〇〇〇万フランに対して、委員会案のそれは約三八億二四〇〇万フランで、最終的に成立した予算法のそれは約三八億三四〇〇万フランとなっている。かかる事態の背景には、時の蔵相ポワンカレが作成した「大軍拡予算」への代議院多数派「急進派」の反発があつた。⁽⁹⁾いずれにせよ、議会(委員会)

は、気にいらぬ予算案に対しただ「反対する」だけでなく、これを「書き替える」ことができたし、実際にそれをおこなった。

本会議では、この委員会案が審議の対象となる。もし政府が修正された部分の「復活」を求めたい場合には、一般の議員が行使用する（原案に対する）「修正」（amendment）という手続をとらなければならなかった。

委員会での審議の仕方も特徴的で、「報告者」制度を導入していた。委員会は委員長のほか、「総括報告者」（rapporteur generale）一名と、各省の区分には必ずしも対応しないが、役務の性質に応じて区分された（例えば、財政・司法・刑務・外交・内務・陸軍等々）⁽¹⁰⁾「個別報告者」（rapporteur speciaux）を選任する。前者は、全体としての予算を検討し、その結果を委員会に提出する。いわば委員会審議の「主役」である。後者は、個別の役務ごとの検討結果を報告する。委員会審議は「総括報告者」のリードで進められることから、自ずと、委員会の場で政府案をどのように書き替えるかは、多分に「総括報告者」の意向に従うことになる。そこで、政府としては、かれをターゲットとして政府案に対する同意を調達するよう努力するが、しかし一方、「総括報告者」の側としては、政府の予算政策を批判することこそ将来閣僚となる重要な「布石」（自己の政治手腕の宣伝機会）であり、かかる事情が、委員会での政府案の書き替えに「はずみ」をつけていた。⁽¹¹⁾「個別報告者」は、担当する役務に関して、より「印象的な」報告を作成することで、それを統轄する省と「親密な関係」を形成する。⁽¹²⁾ただし、個々の議員の予算修正要求に対しては、「総括報告者」は政府の意を体してこれを抑制する側にまわり、「節約大臣」（ministre des Economie）とも呼ばれた。⁽¹³⁾第三共和制の議会は、「常任委員会」を通じて議員たちが政府を強く統制するという点に特徴があったが、「栄達者の委員会」（la commission des successeurs）と呼ばれた予算委員会は、議員たちの憧れのポストとして、その中心に位置していた。各委員には、個室が割り当てられ、便箋や切手も豊富に支給され、さらに特別に職務を補佐する官吏が大蔵省から派遣された。こうしたことから「各代議士は、

ある省の予算についての報告を行った後は、その長（大臣・引用者）になることを約束されたと自認するようになる」のである。⁽¹⁴⁾

もつとも、こうした下院予算委員会の「独特な」存在は、当時のフランス支配層によって諸手を挙げて承認されていたわけではない。自由主義経済学者 J・B・セイの孫で当時蔵相も経験したレオン・セイ (Leon Say) は、次のように述べている。「委員会は、内閣による準備をほとんど考慮にいけない。そして、まるで大臣のように、予算の準備の任に当てることを自負している。……委員会内の影の内閣 (le ministre occulte) が予算を準備する。……フランスに予算の準備というものがもしあるとすれば、この準備は、大臣の権限を離れて、議会の予算委員会の本来の権限となつていっても誤りではない。この弊害は、国民代表の精神が、すべての公共の事柄について、統制と行動を常に混同するという害悪から解放されないかぎり治癒されない」⁽¹⁵⁾。本来、「統制」を任務とする議会在政府の任務である「行動」を侵害している、というわけである。彼は、予算発案権を政府に専属させることを提唱していた（これは当時のイギリスの制度・後述）とされることから、⁽¹⁶⁾ その彼が、こうした認識を持ったとしてもけつして不思議ではない。当時の「議会中心主義」批判としての「議会改革」論も、大方は、「強い議会」がその本来の権限の枠を越えて政府の権限を浸食している、という理解に基づいていた。そして、そのような理解を裏づける事実として、議会をとりわけ代議院の予算委員会とその活動は重要な位置を占めていた。

なお、予算委員会の権限の強大さは、予算の執行過程（政府による執行過程の監督）においても確認することができる。一九〇六年四月一七日の財政法（一九〇六年度予算法）は、両院の予算委員会（ただし元老院の場合の名称は「財政委員会」）に、陸海軍の装備・調達状況について、それぞれが選出する委員（各二名）に監査を行わせる権限を付与している。⁽¹⁷⁾ 委員会は政府を飛び越して、直接に軍隊を統制する権限を持つことになった。

- (1) デタンの正文については以下参照。 Cf., Bulletin des lois, 11^e s., N°1045, n°1052 7, 1862, p. 397.
- (2) R. Stourm, Cours de finances Le budget, 1906, pp. 206 - 213. 例として、一九〇一年度予算法における相續・贈与税の改正、一九〇三年度予算法における酒税の新設などがある。 Stourm, Cours ..., p. 213.
- (3) Cf., Stourm, op. cit. Cours ..., p. 197 et. s.; E. Allix, 'Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française', 2^e éd., 1909, p. 74 et. s.
- (4) Cf., Jéze, op. cit. Le budget ..., p. 210 et. s.
- (5) Cf., R. K. Gooch, 'The french parliamentary committee system', 1935, pp. 183-4.
- (6) Cf., Jéze, op. cit. Le budget ..., p. 210 ; L. Trotabas, 'Précis de science et législation financière', 3^e éd., 1933, p. 39 ; J. Barthélemy et p. Duez, 'Traité de droit constitutionnel', 1933, p. 804.
- (7) Cf., Allix, op. cit., p. 118 et. s. ; J. Barthélemy, 'Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions', 1934, p. 282.
- (8) 規則の正文については以下参照。 Journal officiel (Cf. J. O., 略す) 'Chambre, Débats, 1910, p. 2374 ; なお以下も参照。 Jéze, Cours science des finances et législation financière française 'Théorie générale du budget, 1922, pp. 261-2 ; 小野善康「フランス憲法における政党の地位」(『北大法学論集』二七卷二号、一九七六年参照)。
- (9) 今のときの軍事予算の取扱は表一の通り。歳出総額における政府案と下院予算委員会案の差額(約一億八六〇〇万フラン)にほぼ匹敵する、大なたが軍事予算部門で振るわれた。
- (10) Barthélemy, op. cit. Essai ..., p. 298. なお、「個別報告者」は複数兼任も可。
- (11) Cf., Gooch, op. cit., p. 193.
- (12) Cf., ibid., p. 190.
- (13) Cf., Barthélemy, op. cit. Essai ..., p. 292.
- (14) Barthélemy et Duez, op. cit., P. 804.
- (15) L. Say, 'La vie nationale Les finances', 1896, pp. 24-5.
- (16) Barthélemy et Duez, op. cit., p. 807.
- (17) 法律の正文については Cf. B. L. 12^e s. n°2752, t. 73, p. 1443. なお、以下も参照。 Jéze, op. cit. 'Théorie...', pp. 267-8 ; Barthe-

表一 一九〇七年度予算における軍事関連経費

	政 府 案	代議院予算委員会案	一九〇七年度予算法
陸軍費	九四四、二八五、〇五〇(フラン)	七八二、一六九、二八三 ◀ 六二、一一五、七六七	七七九、九八六、一三九
海軍費	三二八、四四四、三六一	三二二、四六二、六五八 ◀ 五、九八一、七三三	三二二、一六九、八二九
植民地費	一一三、二八一、八三九	一〇九、三〇七、二三九 ◀ 三、九七四、六〇〇	一〇九、四七三、七三九
計	一、三七六、〇二一、二七〇	一、二〇三、九三九、一八〇 ◀ 一七二、〇七三、〇九〇	一、二〇一、六二九、六九二

J. O. Chambe, Documents, J. O. 1907. 2. 1 より小沢が作成。

(二) 予算の審議

予算委員会での審議も、形式上は議会での審議過程に含まれるはずであるが、当時の事情からすでに「予算作成過程」のなかで検討しておいたので、ここでは、「予算本会議」(discussion publique du budget)での審議について検討する。なお、代議院・元老院それぞれの審議が問題となるが、とりあえず、代議院での審議のあり方を念頭において考察し、元老院に「固有に関わる」問題については後で扱うこととする。

フランス第三共和制における議会の予算権限とその改革(一)

予算委員会の「総括報告者」は、委員会での検討の結果として、本会議に財政法案を提出する。この時、数千頁にもなる委員会報告書も提出される。予算本会議は、「一般討議」(discussion générale)、「支出予算章別・財政法逐条討議」(examen des chapitres du budget des dépenses et articles de la loi de finances)の順に「一読会」制でおこなわれる。¹⁾蔵相も答弁のため出席しているが、この場でも討議の主役は予算委員会委員長や「総括報告者」であった。

本会議での審議に特徴的な点は、まず、討議・演説に時間の制限がないことである。議院規則は議長に「討論打ちきり」(clôture)の権限を与えていたが、例外的にしか行使されず、代議院での審議遅延が、予算の頻繁な年度内不成立の(一八七一一・一九一四年間にほぼ二年に一回の割合で暫定予算作成)一因をなしていた。²⁾次に、各議員は、予算について通常の法律と同様に発案権(droit d'initiative)本来の意味でのそれすなわち法律案の提出権と法案「修正」(amendement)の提案権の双方を含む³⁾を自由に行使しえた。一八七五年二月二五日の憲法的法律第三条は、法律の発案権を「共和国大統領」と「両院議員」に付与していたが、これにもとづいて、「当初」各議員は、予算審議の際に、収入・支出すべての部門の増額・減額を、自由に(たとえば歳出増・歳入減提案の場合に対応する財源の指示などを義務づけられることなく)、単独で、提案することができたし、また、実際にそのように運用された。この点でも、フランスの予算制度はイギリスのそれと著しい対照をなしている。イギリスでは、すでに一八六六年に、下院が予算発案権を全面的に政府に委ねることを決議していた。⁴⁾

この予算発案権の「無制限な保障の体制」は、当時、その「濫用」が重大な問題として取り沙汰されていた。それはまた、「議會改革」論の最大の論点といってもよい。もともと、それが、いかなる意味において「濫用」なのか、「議會改革」論はそれをどのように「改革」しようとしていたのか、という点は後に述べるとして、ここでは、とりあえず、ジェーズの次のような指摘を掲げておく。「代議士たちは、彼らの発案権を、とりわけ支出の増加と租税の削減を要求するために

用いた。個人の俸給の引き上げ、公共事業は、きわめて頻繁に経費増額要求の対象となった。そして、あまりにも頻繁に、この種の改革者は、国家の利益よりも彼らが出選されている選挙区の利益の方に重きを置く。この発案は、総選挙前夜には、恐るべきものとなる⁽⁵⁾。このジェーズの言葉が意味するところについてもまた、「議会改革」論の内容に関わつて後に検討する必要があるが、ここでは、このような事態にたいする批判の盛り上がりのおかげで、代議院も、ついに一九〇〇年三月一六日、議院規則の改訂というかたちで、はじめて、発案権に制限を加えたということだけを指摘しておく。改訂によつて新設された規定は次のようなものであつた。

「予算法に関しては、支出を増加させる修正 (amendment) および付加条項 (article additionnel) は、すべて、該章が記載されている報告が配布されて三日の会議を経た場合は、提出され得ない」(第五一条)。

「棒給 (traitements) ・手当 (indemnités) ・年金 (pensions) を増額し、または、役務 (services) ・官職 (emplois) ・年金を創設し、あるいは現行法が規定する限度を越えて拡張させる提案は、すべて、予算の修正または付加条項の形式でおこなうことができない」(第五一条の二)⁽⁶⁾。

当時、イギリスのように予算の発案権を完全に政府に委ねるべきであるという議論も見られることからすれば、この規則改訂は、比較的、控え目なものである。歳出予算の増額修正のみが規制の対象とされたことは、前掲のジェーズの言葉からその事情を伺うことができるが、「修正」と「付加条項」以外の方法による(例えば本来の意味の法律の「発案」)による増額要求は自由とされたし、五一條の二では、増額提案が規制される「対象」も限定されている⁽⁷⁾。そしてなによりも、当時、政府予算案の書き替えに絶大な権力を行使していた予算委員会の活動にはいっさい触れられていなかった。

もつとも、改訂そのものは限られたものであつたとしても、それが持つ「影響力」は決して小さくはなかつたようである。ジェーズと並ぶ当時の予算制度論の権威、ストウラム (Stourm, René) は、これを次のように評している。「改革の

重要性は、その極めて限定的な文言や現在までのとるに足りない結果という点ではなく、将来に向けて展望されるより良い状況への方向づけという点にある。……議員発案権の廃止は、…予算の均衡を確保しようという議会の意思を確固としたものにする⁽⁸⁾。議員による無制限な発案権の行使が予算の均衡を破壊している、こうした認識が、なぜ、どのようにして登場してくるのか。この点を解明することが、「議會中心主義」とは何であったのかを解く重要な鍵となるのであるが、この点の検討もあげて後に委ねることとする。

さて、議員たちは、予算修正を増額だけでなく、減額修正についても活発におこなった。もともとそれは、予算措置というよりも、「政治的技術」「議會闘争戦術」としての性格の強いものであった。

まず、歳出予算の経費の「名目的な修正」(modification nominale) という方法がある。これは、議員たちが一定の政策的意思を政府に対して表示するという意味を込めて、予算内のある経費に「少額」(例えば一〇〇フラン)の修正(削減)を加えるものである。予算修正そのものは財政的にはたいした意味を持たないが、承認されれば、問題となる「政策」についての一種の「議院決議」のような機能を果たした⁽⁹⁾。例えば、当時、地方行政機構の改革が問題となっていたが、これに関連して、一九〇一年二月一九日、代議院議員ヴァイヤン(E. Vaillant)は、「郡長」(sous-préfet) 県とコミュニティの中間に位置するアロンデイスマンの長)の廃止を求めて、その俸給に当てられた経費のうち一〇〇〇フランを削減する提案を行っている(議院では否決)⁽¹¹⁾。また、やはり当時重大な「政治的争点」であった「政教分離」問題に関連して、一九〇三年一月三日、代議院議員ドゥジャント(Dejante)が、裁判所の法廷における「宗教的紋章」の撤去を求め、「治安裁判所」の経費を一〇〇フラン削減する提案を行っている。このときは、僅少差(九票差)であったが、代議院で採択されている⁽¹²⁾。

一方、政府の行政を「より直截に」改革するために、より大規模な経費の削減が行われることもあった(「重大な修正」

modification considerable)。通常は、「予算による改革」(réforme par voie budgétaire)と呼ばれた。この方法も、当時「政教分離」問題でしばしば用いられた。フランスは、一九〇五年二月九日に政教分離法を成立させ、⁽¹³⁾ 国・地方公共団体の宗教予算を全廃することになるが、これにいたるまで、代議院では、特に「急進派」議員を中心に、執拗に宗教予算の削減(場合によっては全廃)提案が繰り返された。そのほかにも、元老院予算の全廃提案(一八九五年三月一四日ジョレス J. James 提案)、⁽¹⁴⁾ 死刑廃止のための刑事裁判経費の削減提案(一九〇二年二月一日デュムヤ J. Dumay 提案)⁽¹⁵⁾ などがあつた。本来ならば、これらの国家機構改革・行政施策の変更のためには法律(憲法)の改正が必要である。予算措置による方向づけは、ある意味では「正規でない」手段とも言え、それゆえ、学界でも当時その可否をめぐつて議論があつた。⁽¹⁶⁾ しかし、学者の議論をよそに議會では「予算による改革」が繰り返された。ジェーズの次の言葉には、なかば「諦め」のような響きがただよう。「フランス法においては、経費の削減は、法的な価値よりも政治的な価値を有している。……経費の削減は、間接的に、しかしほぼ確実に、職務の修正を帰結している。フランスの議會の権力は論駁の余地のないものとなつてゐる」⁽¹⁷⁾

さらに、当時の予算審議に関連して問題とされたものとして「予算への抱き合わせ」(adjonctions budgétaires)がある。これは、予算法の議決手続きの「迅速さ」を利用して、予算とはまったく関係のない法律規定をその中に挿入することである。例えば、一九〇〇年度予算法におけるコンセイユ・デタへの出訴期間に関する規定、一九〇一年度予算法における刑訴法改正規定、一九〇二年度予算法における選挙運動規制の規定などが⁽¹⁸⁾ある。予算法も「法律」である以上、形式論理的には問題がないということにもなるが、こうした運用については、学界はおおむね批判的であつた。⁽¹⁹⁾ しかし、この点でもジェーズは改革に悲観的な見解を示している。「現在の議會での世論の状態では、法律の形式を取るにせよ、代議院または元老院の規則という形式を取るにせよ、この問題について何らかの改革がおこなわれるチャンスは微塵もない。

大多数は、それを憲法が立法議会議員に与えた発案権に対する侵害とみている。……今のところ、弊害の改善の見通しはない。⁽²⁰⁾ もつとも、一九一三年七月三〇日の財政法には、この「だきあわせ」を禁止する規定が盛り込まれている。⁽²¹⁾ ただし、学説がその後もこの弊害を論じていることからすれば、問題はこれによって解決したわけではなさそうである。⁽²²⁾

なお、予算の審議時間・議員の発言時間が無制限であったことが、議事の遅延の一因となっていたことはすでに述べたが、これとの関連で、審議中の議員による政府に対する「質問」について言及しておく。フランス議会では議員による政府に対する質問として、「単純質問」(question)と「正式質問」(interpellation)の区別があった。前者は、議員の質問に政府のしかるべき代表が答弁をおこなうだけだが、後者は、内閣の答弁が議院の会議での討論に付され、討論についての議院としての意思を表明する「決議」によって終結するが、それは往々にして政府または大臣に対する信任・不信任を意味するものとなった。⁽²³⁾ 議員たちによるこの「正式質問」の乱発は、当然のことながら予算審議の遅延の原因の一端をなしていた。ちなみに、一九一一年一月八日、代議院は、予算審議中の「正式質問」の提出を禁止する議員規則の改訂を全会一致で決めている。⁽²⁴⁾

(1) Cf. Jaze, op. cit. *Theorie* ... p. 271.

(2) *Ibid.* p. 272. ただし、一九一五年には、修正案が提出されていない「章」にかんする討議につき、各議員の発言を一回限り、十五分間以内に制限する措置がとられている。 *Ibid.* p. 273.

(3) Cf. E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 1902, p. 70et. s. p. 843.; Barthélemy et Duez, op. cit., pp. 731-4.
(4) 庶民院は、王冠によって要求されなければ、公の職務に関するいかなる金額の請願も受け付けず、整理公債基金から支払われるものであろうと、議会によって与えられた金銭によって支払われるものであろうと、国家の収入の負担となるいかなる動議もとりあげない。 Cf. Hansard's parliamentary debates, 3rd S., vol. CLxxx II, p. 603; Jaze, op. cit. *Le Budget*, p. 194 et. s.

- quelques abus du pouvoir législatif. Revue politique et parlementaire. t. 62, 1909, p. 282 et. s.
- (19) Cf. Jéze, op. cit. Le Budget, p. 163 ; Esmein, op. cit. Éléments ..., t. 2, p. 427
- (20) Jéze, op. cit. Le Budget, p. 174.
- (21) Cf. B. L. nouvelle s., n°110, 1913, p. 1783.
- (22) Cf. Jéze, op. cit. Théorie ..., p. 55 ; Trobas, op. cit., pp. 57-8.
- (23) Cf. Pierre, op. cit. p. 790 et. s. ; Barthélemy et Duez, op. cit., p. 700 et. s.
- (24) Cf. J. O. Chamble, débats, 1911, 11. 8, p. 2900.

(三) 予算の「議決」

議会によつて審議に付された予算法案は、狭義の「議決」にかけられる（広義の議決・審議・議決の一連の流れ）と區別するためにかぎ括弧をつける。

審議を終えた予算法案は、まず「支出」を、次いで「収入」という順で投票にかけられる。この「支出議決の先行制」は、その起源を大革命にさかのぼる。すなわち、国家目的を人民の権利保障に集斂させる社会契約説にもとづく「国家権力の限定性」の理念は、財政においては、「租税の必要最小限性」の理念として具体化される。⁽¹⁾ 国家が市民の合意の産物である以上、その活動にかかる費用が明らかにされて初めて、租税の必要性とその額が決まってくるというわけである。第三共和制のもとでも、この制度がこうした原則を表明するものとして理解されていた。ブカールとジェーズは述べる。

「国家は課税権を有する。しかし、この権利は、支出が必要なものであるかぎりにおいて、正当なものとなる。国家は、私人にたいして十分に証明された必要に応じた犠牲しか課することができない。この必要は、まず最初に細心の注意をも

って決定されなければならない。……支出予算を先に議決することは、財政学の基本原理である。それは、公財政のよき管理にとつて本質的な事柄である。それは、納税者にとつて保障となる。⁽²⁾

予算法の「議決」は、当時のフランス議会の慣例にしたがつて「公開投票」の形式でおこなわれた。一八七五年七月六日の憲法的法律第五条は、両院の「会議の公開」の原則を定めていたが、両院は、これを発展させて、一八八五年、相次いで公開投票の原則を議院規則にもりこんだ。代議院規則の改訂の際に、バリユ (Barry) 議員は、次のように述べていた。「投票の公開は、国民に帰属する主権者としての統制権の不可欠の保障となるとともに、国民の代表者が、あらゆる状況のもとで、白日のもとに行動するという尊厳にとつて重要なものである⁽³⁾」。しかし、この制度は、前述のような「議員の予算発案権の濫用」が問題となると同時に、代議士を選挙区の利害に縛りつけるものとして批判されるようになる。当時の状況を、『財政法学雑誌』の「時評」は次のように伝えている。「議員が、その不人氣に無頓着で、悪い評判が立つことを恐れず、一定数の選挙人を自分に引きよせるような売り込みを訴えることをいさぎよしとしない、そんなヒーローではまったくないというのはあきらみかである。ここでは、経費の増額要求や租税の軽減などは、一定の議員たちにとつては、一定の選挙人たちの好意を安上がり⁽⁴⁾に獲得し、気前がよいという有利な名声を容易に手にいれるための絶好の機会である。公開投票は、このような国民の良き代表者にふさわしくない計略を助長する。秘密投票は、この弊害を根絶する⁽⁴⁾」。秘密投票制度復活の提案は、代議院でしばしばなされている。しかし、公開投票の原則は、維持された。⁽⁵⁾

なお、議会による予算の「議決」に関わつては、その「拒否」が問題となる。この問題が最もセンセーショナルな形で生じたのは、周知のように「プロンセン予算争議」であつた。⁽⁶⁾一八六二年、プロシアの下院は、政府が提出した軍備拡張予算の議決を拒否した。これに対して、宰相ビスマルクは、政府と議会の意思の不一致によつて生じた予算の空白状態は「憲法の欠缺」にあたること、そのような場合には君主は「緊急権」を行使しうることを理由として、議会の予算議決なしに財政運営を

実行した。結局、一八六六年まで続いた「無予算状態」は、政府の「免責法案」を下院が可決するという方法で収拾された。公法学者ラーバント（P. Laband）が、この顛末をその「予算行政」説によって「結論において」正当化したのは有名な話であるが、いずれにせよ、ロシアでは、議会の予算議決権はその「拒否」を「法的には」含み得ないものとされたのである。

これに対して、フランスでは、いわゆる「セーズ・メ事件」の過程でまったく別の経緯をたどることになる。一八七七年五月一日（Seize-Mai）、共和国大統領マクマオン（Mac-Mahon）は、代議院多数派（共和派）が支持するジュール・シモン（Jules Simon）内閣を総辞職させ、王党派のド・ブローイ（de Broglie）に組閣を命じた。この事件を発端に、議院共和派は大統領との対立を強め、大統領は代議院を解散させて対抗したが、選挙の結果は共和派の勝利であった。しかし、大統領がなおも王党派による組閣に固執したので、代議院は、一八七八年度予算法の「議決拒否」という手段に出た。一八七七年二月四日、予算委員会総括報告者ジュール・フェリイ（Jules Ferry）は、次のように宣言している。「四つの直接税（第一帝制以来の伝統的な直接税・地租・対人動産税・営業免許税・戸窓税のこと、当時の租税体系の中心を成していた）引用者注」の議決は、公権力の正常な機能のもとでは、実際には行政上のそして財政上の問題にすぎない。しかし、今日、この議決は、……完全な政治問題、すなわち立憲政治として議會制の問題を投げかけている。……諸君、責められるべきは、誰であろうか。議會制の原則に立ち戻することを要求している共和派の多数であろうか。自らが望んでいることを悟り、かつ、それを知らしめた国民であろうか。それとも、執行権のとりまきとなって、それを孤立させ、錯乱させている有害な助言者であろうか。我々は、一〇月一四日（総選挙のあった日）引用者注）に主権的に宣言された国民の権利の受託者である。我々は、最後の頼みの綱、自由な人民の最終的な保障となるものを手放しはしない。我々は、内閣が真に議會に基づくものとなるまで、四つの直接税の議決をおこなわない。……したがって、予算委員会は、状況が

改善されるまで、直接税予算についての報告をいっさいおこなわない⁽⁹⁾。引用が若干長くなつたが、フランスでの議会による「予算拒否」の意義はこのフェリイの言葉で表現され尽くしてゐるであらう。こうした議会の強硬な姿勢に対して、大統領はついに屈し、一月二三日、共和派のデュフォール (Dufaure) に組閣を命じる。事態は、共和派の「全面勝利」で終結した。

こうした予算議決の拒否の「政治的」・「立憲主義的」活用は、学界でも広く支持を受けてゐる。当時の「議会中心主義」的予算制度についてどちらかといえば批判的であつたエスマンやデュギーも、この「予算の拒否」の意義については高く評価してゐる。⁽¹⁰⁾

予算議決の拒否は、一八九六年に元老院がレオン・ブルジョワ (Leon Bourgeois) 内閣に対しても行使し、この時も内閣が倒れてゐる (詳しくは、予算に関する元老院の権限を問題にするところで扱う)。いずれにせよ、予算議決の拒否は、議院が政府 (内閣) 不信任の意思を表す最高かつ最終的な手段として当時位置づけられていたし、また、そのように機能してゐた。

- (1) 拙稿「フランス革命と財政議会主義」参照。
- (2) M. Boucard et G. Jéze, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2^eed., 1902, t. I, pp. 289—290. なお以下も参照。Stourm, *op. cit.*, p. 202-3. *そのころ* 当時「の原則が革命期におけるふうな、現実的意義」を持つていたわけである。この点については、Cf. Jéze, *op. cit.* *Theorie* …, p. 277
- (3) J. O., *Chambre, débats*, 1885, 2. 2. p. 81. なお、提案は四一四対八の大差で可決された。p. 87
- (4) *Chronique financière française*, *Revue scientifique de la législation financière*, 1910, p. 577.
- (5) Cf. J. O., *Chambre, documents*, 1908, n°1792, p. 964. J. O., *Chambre, débats*, 1910, I. 28, p. 421; J. Delpech, *Sur une proposition*

de resolution tendant au rétablissement du scrutin secret, Revue du droit public et science politique, t. 27, 1910, p. 104 et s.

(6) 前田光夫『プロイセン憲法争議研究』一九八〇年参照。

(7) 宮沢俊義『ドイツ型予算理論の二側面』『国家学会雑誌』五二卷一〇・一一号 一九三八年参照。

なお、ラーバントは次のように述べる。「もし、憲法の最高原則、すなわち、現存する権利や国家の法律制度は主権者と人民の代表者との合意によってのみ修正されるのであって、この二つの機関の一つによっていっほうてき似終生去れるのではないという原則を守るのであれば、帝国議會は、既存の法律の執行に必要な資金を拒否して、その法律を廃止または停止させることはできない」ということは、当然の帰結である。P. Laband, Le droit public de l'Empire Allemand, t. 6, trad. S. Bouyssy, 1904, p. 281.

(8) 事件の経緯についてはとりあえず以下参照。Jaze, op. cit. Le budget, pp. 135-8; M. Deslandres, Histoire constitutionnelle de la France, t. 3, 1932, p. 485 et s.

(9) J. O. Chambre, débats, 1877, 12. 5. p. 8073.

(10) 「財政法は、とりわけそれによって代表議會が執行権を任意に拘束する手綱であり、あるいはむしろ、代表議會が執行権から加えられるであろう侵害に対抗して有する効果的な防御策である。……議會政治のもとでは、予算の拒否の脅威は、その慣習的規範に本来的に備わる、かつ、最終的な制裁手段である」。Esmelin, op. cit. Elements ..., t. 2, pp. 419-420.

「公権力の憲法上の関係という観点からすれば、予算の議決、とりわけ支出の議決は、政府に対して統制と活動を行使するために議會に与えられた最も活力のある手段ということを忘れてはならない。したがって、もし、議會が予算の経費を拒否することによって、法律が設定した公役務の廃止ではなく、その意に反する大臣の辞職の強制を目的とするのであれば、議會が予算の拒否を行うことは、憲法上の懲罰に留まるものである」。Duguit, op. cit. Traité ..., t. 4, p. 459.

(四) 元老院の権限

第三共和制の「議會中心主義」は、上院である元老院の権限の大きさ、その政府統制機能の強さという点を一つの特徴としていた。この特徴は、財政に関するその権限の中でも確認することができる。

一八七五年二月二四日の憲法的法律第八條は、元老院の財政権について次のように規定していた。「元老院は、代議院と共同で、法律の発案、作成権を有する。ただし、財政法は、最初に代議院に提出され、議決されなければならない」。ここでいう「財政法」とは、本来「予算法」のみを意味するはずのものであったが、実際には、それ以外に、租税を創設する法律、税率（関税率も含む）を変更する法律、暫定予算・臨時予算・補正予算に関する法律、決算法（フランスでは会計の検査は法律という形式をとる）などもこの「財政法」に含まれた。⁽²⁾

憲法的法律の文言自体は、元老院の予算法審議権に「制限」を設けていなかったが、代議院議員が二五歳以上の男子の直接選挙によって選ばれるのに対して、元老院議員は代議院議員・地方議會議員による「間接選挙」によっていた（一八八四年の憲法改正までは「終身議員」も存在した）ので、「普通選挙の權威」を尊重するという建前から、予算法の発案・修正権も「自制」されていた。すなわち、元老院は、支出については、減額修正と政府が提出した「原案」の復活のみをおこない、それも、代議院が可決した予算案の均衡をそこなわなかつたかたちでおこなう、収入（租税）については、増額も減額も行わない、という慣行が成立していた。⁽³⁾

このような「自制」によってその権限が抑えられていたとはいえ、元老院の議決がなければ予算法が成立しない以上、その役割は決して小さなものではなかつた。一八八〇年代には、両院の議員の「政治傾向」に一定の乖離が存在していたこともあって、両院は、しばしば予算をめぐる対立した。代議院は、その審議を長引かせることで、元老院の審議権を制限しようとしたが、元老院の側もそう簡単には引き下がらなかつた。当時、首相をつとめたガンベッタやフェリイは、元老院の予算（復活）修正権を制限する提案を行っているが、いずれも失敗に終わっている。⁽⁴⁾

元老院の財政権の強さは、代議院に対してだけでなく、政府に対しても發揮された。それを象徴的に示したのが、前述の一八九六年ブルジョワ内閣の倒閣である。同内閣は、一八九五年、第三共和制の創設以来初めての「急進派」単独内閣

として成立した。元老院は、同内閣の所得税導入構想を挫くために、マダガスカルへの軍隊の派遣に関する経費について議決を拒否した。⁽⁶⁾ イギリス・ドイツに対抗して植民地確保に血道をあげる当時のフランスにあっては、元老院の行為の「政治的意味」は決定的であった。かくして、ブルジョワ内閣は、代議院の信任を得ていたにもかかわらず、元老院の信任によって倒れた。内閣は、代議院だけでなく元老院によっても、すなわち「二重に」信任されていなければならぬ。このことも、当時「議會中心主義」といわれる所以の一つであった。

- (1) Cf. Prélot et Boulouis, op. cit., p. 482-3; Barthélemy et Duez, op. cit., p. 708
- (2) Cf. Esmein, op. cit. Elements ..., 6^e ed., p. 1003; F. Goguel, Le rôle financier du Sénat français, 1937, p. 5; J.P. Marichy, La deuxième chambre dans la vie politique française, 1969, p. 423.
- (3) Cf. Goguel, op. cit., p. 6et. s.; Barthélemy et Duez, op. cit., p. 814.
- (4) Cf. Boucard et Jéze, op. cit., t. I, p. 267. もともと、代議院の審議そのものが年度開始前に終了しないという状況のもとでは、元老院にたいする「道義的圧力」もみなしうるのである。 Cf. Jéze, op. cit. Théorie ..., p. 246.
- (5) Cf. Boucard et Jéze, op. cit., t. I, pp. 267-8; Marichy, op. cit., p. 604.
- (6) Cf. J. O., Sénat, débats, 1896, 4. 21.

(五) 予算の諸原則と議會権限

市民革命期に成立して以後、近代的な意味における予算は、いくつかの基本的な原則を生み落としていく。財政学の分野で、「古典的予算原則」と呼ばれるものがそれである。⁽¹⁾ フランスは、この「古典的予算原則」の定式化についても「典型的な国」ということができ、それらはまた議會の強い予算統制権とむすびついている。以下、そのいくつかを検討して

みよう。

(a) 一年制の原則と「予算の繰越」

毎年の予算議決は、年度を越えて収入を見込んだり、支出を繰り延べたりすることを原則として禁止しなければ、その実効性をもたない。これを「会計年度独立の原則」ともいう。⁽²⁾これによつて会計の合理化と予算均衡の確保がはかられてきた。

そこで、もし、政府が会計年度内に支出されなかつた経費の「繰越」をおこなおうという場合は、議会に承認を求めなければならぬ。ただし、その場合も当初は国有鉄道などのいわゆる「公企業」部門に限定されていた。しかし、二〇世紀にはいると、財政構造の変様にもなつて「財政運営の継続性」の要請が高まる。軍艦建造費・郵便電信事業費などの経費の繰越を、議会の承認によらずに、政府のデクレだけでおこなえるようにしようという提案がしばしばなされている。⁽³⁾一九一二年度予算法は、「特別の法律」による繰越の対象に国防・公共事業を加えるという措置が取られた。

(b) 「事前性の原則」と暫定予算・補正予算

予算法が、一八六二年のデクレの定義にそつて、財政活動の「承認」であるとすれば、その議決は、会計年度開始前になされなければならない。すなわち、予算法は前年の一月三十一日までに成立していなければならない。予算の「事前性の原則」である。

しかし、前述のように当時の議会の予算審議は遅延をきわめ、一八七一年から一九一四年にかけての四四年間のうち半分(二二回)は、年度内に予算が成立せず、暫定予算に頼ることになつた。フランスにおける暫定予算制度は、その呼び名のごとく(暫定的な二二分の一) douzième provisoire) 議会が一月ごとの暫定収支を見積り、法律の形式でこれを議決するというものであつた。この暫定予算の頻発という事態も当時の「議会中心主義」と深く関わつていた。ジェーズは

その事情を次のように指摘している。「(予算議決の) 遅延は、時にはたとえば政治的危機や戦争のようなまったく例外的な事情に起因しているが、多くの場合は、議会の悪習、とりわけ予算に認められている政治的機能(正式質問・予算への「だきあわせ」)の過剰のほかに原因を持たないものである。規律を持たない議会が乗りあがる暗礁はここにある。予算は行政全般を批判するのにきわめて正当な機会を提供する。しかし、危険も存在する。それを饒舌家は無駄な演説に利用し、策略家は、自分の選挙区のための偽装した補助金を要求することに利用する。これらはすべて時間を浪費する」⁽⁴⁾。

また、予算法の議決後、何らかの事情で新たな収入や支出が必要になった場合、「事前性の原則」に従う以上、政府は、議会に予算の補正を求めなければならぬ。もし、政府がその責任において予算外の支出ができるのだとすれば、予算法の規範性はないものとなる。フランスでは、一九世紀初頭に近代予算制度が確立した当時は、政府による臨時支出権限を比較的ゆるやかに認めてきたが、その後は、議会による予算補正権限の「漸次的」拡大の歴史を辿ることになる。ここでその経過を概観しておこう。

復古王制の時期は、「非常かつ緊急の場合」に国王の勅令をもって、超過支出をする権限が蔵相に付与されていた(一八一七年三月二五日法)⁽⁵⁾。この超過支出は、直後の議会で承認されなければならぬとされていたが、議会の事前のチェックがないという点は予算に関するかぎり致命的なものであった。一八二七年には、予算に計上された経費が「不測の事態によって」限度額を超過した場合には、会計検査のための「決算法」によって最終的に承認されることになった(一八二七年九月一日勅令)⁽⁶⁾。「決算法」はその議決が当該会計年度から数年遅れることが通例(最短でも二年後)であったから、議会統制の実効性は結局期待できなかつた。七月王制期は、こうした政府の広範な予算補正権限に規制を加えることになる。政府の責任で臨時支出をおこなえる場合の要件を明確化し、議会閉会中の経費補正については「閣議」にかけることを義務づけた。さらに、前述の「決算法」による事後承認が廃止され、すべて「直後の会期」の議会に承認をもとめると

ともに、しかも、次年度の予算案の提出の前にこの承認がおこなわれなければならないとされた（一八三三年四月二四日法・一八三四年五月二三日法⁷⁾。その後、第二帝制下で「費目流用」の横行などによって議会による予算補正統制は再び弱められた。そして、これを再建することが、第三共和制の課題として浮上してくる。基本的には七月王制期の制度の復活であるが、一八七七年のあの「セーズ・メ事件」のさなかにマクマオン大統領が代議院を解散させて補正予算を組むという事態を経験したことから、より厳格な制度が実現した。一八七九年二月一日法は、「補正経費・臨時経費は、法律によってのみ承認される」という原則を掲げ、議会「開会」中は、特別に法律によって許可された場合以外での政府のデクレによる経費補正の禁止、議会の「延会」・「解散」など、⁸⁾人為的につくりだされた「議会の空白」の際も同じく禁止、議会「閉会」中にデクレによって補正できる対象の限定、などを定めた。

(c) 「個別性の原則」

予算法において支出の議決を「一括して」おこなったのでは、財政統制としての意味はない。そこで近代的な意味における予算は、歳出の議決を各省・各役務ごとにおこなう必要がある。この点でも、フランス予算法は、議会制の発展に対応して「個別性」の度合いを深めてきたという経緯を有する。

この原則が最初に確立したのは、一八一七年三月二五日法である。この時、「個別性の原則」はまず「省（ministre）」ごとの「個別性」として成立した。一八二七年には、「省」のすぐ下の区分である。「節（section）」ごとの議決となり、七月革命を経た一八三一年には、さらに下の「章（chapitre）」へと細分化された（一八三一年一月二九日法⁹⁾。この「章」ごとの「個別性」が第三共和制にも受け継がれた¹⁰⁾。

一つの「章」には、「関連する役務あるいは同一の性質の役務」しか含んではならないことになっていったから、国家財政の規模と範囲の拡大にもなつて、「章」の数も増大していった。一八三一年には一六四であったそれは、一八四八年

には、三三八、一八九二年には、八二九、一八九六年にはついに一〇〇〇を突破した⁽¹²⁾。そして、これらの「章」の一つ一つが、議會での審議・議決の対象となったのである。すなわち、原則としては一つ一つの「章」の議決を積み上げていって、最後に歳出全体について議決をおこなうという方式である。この方式が、前述の議員の「無制限な発言・提案権」と結びつく場合、どのような事態が生じるか、想像に難くないといえようが、そのような予算議決のあり様が、何故、生まれたのかは、のちに検討する事柄である。

もつとも、支出議決を個別的におこなうことで、政府の財政活動を縛ると言っても、議決される経費の種類によってそれが持つ意味は異なっていた。歳出予算の中には、「概算的経費」(credits evaluatis) ⁽¹³⁾ あるのは「既定役務」(services votes) と「制限的経費」(credits limitatis) との区別が存在していた。前者は、当該役務にかかる支出額があらかじめ一義的には定められないもの(例えば、国家賠償請求のような裁判の費用、海商・農業・漁業・工業保険)に当てられるもので、予算法による支出の承認は、その額の多少に関わらない。この場合、議決された経費は「概算」としての意味しか持たず、不足が生じた場合には、政府がデクレでこれを補正することができる(ただし議會が事後統制)。これに対して、後者は、例えば公務員の俸給や事務費用など、議會の議決が一義的に明確な限界となるものである。これについては、補正は議會の事前の承認を必要とする。さらに、この経費で大臣が勝手に超過支出をおこなった場合は、その政治責任が問われることももちろん、民事責任(賠償責任)も課せられることになっていた⁽¹⁴⁾。

「個別性の原則」の発展は、当時、財政議會主義のそれを象徴するものとされていた。「民主主義の発展は、政府の活動をしだいに狭い限界内に押し込めるといふやり方で、個別的な経費が適用されるカテゴリーの数を増大させることによつてもたらされた」⁽¹⁵⁾。

- (1) 佐藤進『財政学入門』一九八一年 五八頁以下参照。
- (2) Cf. Jéze, op. cit. *Théorie* ... , p. 139 et. s.
- (3) 法律の正文にのこすは、 Cf., B. L., Nouvelle s., n°76, t. 4, p. 438. et. s.
- (4) Cf. Jéze, op. cit. *Le Budget*, pp. 511-3.
- (5) 法律の正文にのこすは、 Cf., B. L. 7eS., t. 6, n°145.
- (6) 勅令の正文にのこすは、 Cf., B. L. 8eS., t. 7, n°184.
- (7) 法律の正文にのこすは、 Cf., B. L. 9eS., n. 97 ; n°126.
- (8) Cf. Jéze, op. cit. *Le Budget*, p. 414.
- (9) 法律の正文にのこすは、 Cf., B. L. 12eS., n°489, p. 907.
- (10) 法律の正文にのこすは、 Cf., B. L. 9eS., t. 2, n°19, p. 5et. s.
- (11) ちなみに「章」との個別性」は、第二共和制でも踏襲された後、第二帝制のもとで「省ごとの個別性」に後退させられた(立法府には「章」と「に区分された予算が提出されるが、議決されるのは「省」と)。その後、第二帝制の末期いわゆる「議會帝制」のもとで「章」の個別性」が復活する。 Cf., Jéze, op. cit. *Le Budget*, pp. 382-3.
- (12) Cf. Jéze, op. cit. *Le Budget*, pp. 382-4.
- (13) Ibid., pp. 395-7.
- (14) Ibid., pp. 388-9 ; Allix, op. cit. PP. 130-1. なお、「章」の下の「項」(article)の間の流用は、法的には禁止されていないが、大臣の政治責任を惹起するものがあるとされている。
- (15) Barthélemy et Duez, op. cit., p. 794.

二、「議會中心主義」批判の登場

一、での分析から、フランス第三共和制が、近代議會制の中でも、特殊に、強い権能を議會に与え、かつまた議會もそ

フランス第三共和制における議會の予算権限とその改革(一)

れを「現実に」行使していたということが、予算権限という限られた側面からとはいえ、明らかになったと思われる。問題は、こうした議會制の特殊なあり様が、なぜ、そのようなものとして存立しえたのか、この点の解明にある。これこそが「議會中心主義とは何か」を解くアルファでありオメガ（その「本質」の解明）となるはずである。

この点で注目されるのは、すでにたびたび述べているように、議員による「予算修正提案の濫発」・「予算審議の遅延」といった事態である。バルテルミイ・デュエズは、当時、次のように指摘している。「歴史的には、財政権は、人民によって固有の立法権よりも先に要求された。人民は、法律の制定に代表者を通じて参加することを要求するよりも先に、その代表者によって租税を承認することを要求した。議會を生み出したものは、国王の財政収奪から国民を保護する必要である。もつとも、この点については、民主主義は若干の失望を生み出した。議會は、支出の方法において浪費家となり、一方、政府が抑制するようになった。支出についての議員発案権は、予算の途方もない増大に大きな程度において責を負っている」⁽¹⁾。

本来、議會は政府の財政要求から国民の財産を保護することをその任務としてきた。にもかかわらず、その財政権が「逆に」国家予算の歯止めなき膨張をもたらす。この「近代議會制のパラドクス」ともいえる事態の中に「議會中心主義」の本質を探る手があるように思われる。「議會中心主義」は確かに近代議會制・近代立憲主義の「発展」、その「確立」として位置づけられる。このこと自体は否定のしようがない事実なのだが、それと同時に、かかる「特殊に」議會「中心」主義的な構造が、「近代から現代への転換点」としてのこの時代においてこそ現出したという事実も含めて、このパラドクスのもつ意味について考えてみる必要がある。一方、「議會改革」論は、こうした「転換点」にさしかかった議會制にたいする「一つの対応」の仕方として提起されてくることになる。

(一) 背景としての社会・政治状況

「議会中心主義」体制は、セーズ・メ事件を経て、一八八四年の憲法改正によって磐石の基礎を固めた議会共和制が、「ブーランジスム」の危機（一八八七—一八八九年）を乗り越える中で最終的に確立する。しかし、時をほぼ同じくして、それに対する批判すなわち「議会改革」論が展開されることになる。

前述の「議会が財政的に節約家から浪費家に転化した」といわれる現象は、当時の社会・経済・財政・政治状況と密接な関連を持っていたということは、十分に想定できることであり、この点を念頭において、「一八九〇年代という時期」の一般的な社会・政治状況をとりあえずスケッチしておこう。

時期を若干広くとって、第三共和制の前半すなわちその成立（一八七五年）から第一次大戦（一九一四年勃発）までの時期が、世界的にもまたフランス自体についても、独占資本の成立と「帝国主義」（植民地支配）の生成・確立によって特徴づけられることは、周知の事柄である。一八八〇年代に首相ジュール・フェリーの政治指導のもとで本格的な展開の緒についたフランスの帝国主義的対外進出は、国内における「民主化」—憲法改正、初等教育の自由化・無償化・世俗化、労働者の「団結の自由」の法認、集会・出版の自由保障等—とパラレルに展開していった。¹⁾「議会共和制」という枠組の確立は、国内外の帝国主義的支配秩序の形成に対応していた。いずれにせよ「王制か共和制か」という第三共和制成立時の最大の政治的争点は、「ブーランジスム」²⁾の発生とその衰退の過程で後景に退き、一八九〇年代は、「議会共和制」を不動の基礎とした政治過程が展開する。

一八九三年八月の代議院議員総選挙は、「第三共和制史上初めて共和制という政治制度が争点の外におかれた選挙」であつたといわれる。⁽³⁾一八九四年に創刊された雑誌『政治・議会雑誌』（Revue politique et parlementaire）なおこの雑誌の性格については(2)で述べる)の「時評」は、当時の状況を次のように伝えている。「二二年間、共和制の存続のために戦い、激しい反対派の反憲法的な敵対を追いつめなければならなかつた。闘争の必要がなにもにも優先し、『共和派連合』(プーランジズムに対抗して作られた共和派諸派の連合体・引用者注)それ自体も、この闘争の時代の要請から生まれた。：一八九三年になって新しい世代が政治生活に登場した。それは、いわば、『共和制に生まれた』(né dans la République) 世代である。今日の世代の人々は、帝制の権威的な体制を生き抜いてきたわけではない。⁽⁴⁾なお、こうした議員の「世代交代」の背後には、パナマ運河会社の乱脈経理隠蔽のためにおこなわれた大規模な政界汚職事件が、前年(一八九二年)に発覚する(パナマ事件)ことで、多くの大物政治家が落選したという事情も横たわっている。⁽⁵⁾近代から現代への転換点には「汚職の構造」の起源でもあつた。それはともかくとして、この年の選挙は、議員の「顔ぶれ」を変えただけではない。「時評」は続ける。「この共和制形態にたいするほとんど満場一致の承認が、別の帰結を生み出した。人々は、候補者が政策綱領をより明確にすることを望んだ。今や、我々にとつて、共和制に生きるのか、それとも、君主・皇帝・国王の下で生きるのか、問題なのではない。この共和制なるものが何かが問われている。何故ならば、人々は、千差万別の仕方でも共和制を望んでいるからである。……最も重要な問題、すなわち、統治形態の問題が解決すると、純粹に政治的な問題は、目に見えてその重要性を失つた。急進派の綱領の中心を成してきた憲法改正・元老院議員の選挙方法・政教分離は、世論を余り動かさなくなり、人々は未だにそれを論じてはいるものの、議論はもはや選挙区を興奮させはしない。今後関心が寄せられるのは、財政改革や社会問題である。⁽⁶⁾」ここでいう「財政改革」や「社会問題」の内容と性格については、その後で検討するとして、とりあえずここでは、共和制的秩序を前提としたうえで「政策上の分岐」が議会における政治的

対抗の焦点に据えられるのが、一八九〇年代フランスの特徴といふことができるであろう。

こうした傾向を前提として、議会内の勢力（党派）構成の再編成が進む。この時期を境にそれまでの広い意味での「共和派と王党派の二元的対抗」の構図が解体し、以後のフランス政治の伝統ともなる「多党分立状況」の端緒が形成される（ただし、この時期はなお近代的な組織政党は出現していない）。

以下、一八九三年総選挙以後現れた代議院の院内諸勢力（党派）の特徴を当時の政治状況との関わりにおいて概観しておこう。

(a) 王党派 (monarchistes) 「加担派」 Ralliés も含む) ・ボナパルティスト

一八七六年の総選挙で共和派に多数を奪われた王党派は、その後徐々に院内での勢力を後退させていった。一八八一年の総選挙では、王党派・ボナパルティストは、それぞれ四五議席を得たにとどまった（一方、共和派は四六七議席⁽⁷⁾）。こうしたなかでも、王党派では「正統（ブルボン）派」と「オルレアン派」の対立は解消せず、ボナパルティストの場合も、一八七九年のルイ・ナポレオンの死後、後継者をめぐってジェローム公とその長男ヴィクトルが反目していた⁽⁸⁾。

王党派勢力の社会的基盤は、教会とその「精神的・社会的支配」下にある農村であったが、それも共和派政府の「反教権政策」（とりわけ初等教育の世俗化）や王党派人物の（地方）公職からの排除によって徐々に解体していった。さらに、一八八九年の総選挙を席巻した「ブーランジェ旋風」は、「議会共和制の危機」を感じた共和派を結束させて逆に前進させる（三六六議席を確保）一方、王党派・ボナパルティストの本来の地盤を食いあらし、その後退に拍車をかける結果となった⁽⁹⁾。

こうした状況の中で、王党派自体の「内部崩壊」も進行し、共和制への「帰順」を表明する「加担派」が出現する（一八九三年総選挙で二七議席獲得⁽¹⁰⁾）。さらに、カトリック勢力が一八九一年の教皇レオ一三世の「回勅」によって伝統的な

保守主義から社会改良政策（「社会カトリシズム」）への転換をはかったことも無視しえない⁽¹¹⁾。

これらの勢力は、その後も議会内では退調の一途をたどる。

(b) 急進派 (Radicaux)

「急進主義」の社会的起源は、七月王政下に形成され、二月革命・第二共和制を通じて「普通選挙制の導入・労働権の保障」の要求を掲げた共和派最左翼勢力（ルドリュ・ロラン Ledru Rollin ルイ・ブラン Louis Blanc 等）に求められるとされているが、⁽¹²⁾ 第三共和制下の急進派は、「直接には」第二帝制末期にガンベッタらを中心に形成された政治勢力から生まれた。彼が、一八六九年の総選挙を前にして、パリ北部のプチ・ブルジョワジーと労働者の街ベルヴィル（Belleville）で選挙民の作成した「選挙綱領」を受託し、その実践に努めることを誓約したのは有名である（ベルヴィル綱領⁽¹³⁾）。こうした「命令的委任」に象徴されるような「大革命以来の人民主権理念」に依拠する「政治行動のスタイル⁽¹⁴⁾」と政治・社会のすべての生活領域をカバーする「プチ・ブルジョワ的要求の集大成」ともいえるその「政策プログラム」にこの勢力の特徴を見いだすことができる⁽¹⁵⁾。

院内勢力としての急進派は、一九〇一年フランス最初の本格的政党「急進＝急進社会党」（parti radical et radical socialiste）を結成するまでになるが、その「輪郭」はきわめてルーズなもので、一方で後に述べる「共和派主流派」との提携を志向する勢力を抱えながら、他方、選挙の際には「左翼ブロック」を形成したり、時々の政策では「社会主義勢力」との協力もおこなった。もっとも、急進派のこうした「アンビヴァレントな性格」は、その支持勢力としての中小の農民層・ブルジョワジーの当時における存在性格それ自体のなかに潜んでいたとみることができる。

一九世紀末のフランスは、第一次産業の就業人口が未だに全労働人口の約半数をしめる「農業国」の段階にあった。農業の近代化・大規模化は、一九世紀初頭以来の保護関税政策とフランスに固有な「高利貸帝国主義」を特徴づける資本の

海外流出によって妨げられ、農村には、生産性の低い小土地所有・小経営が広範に存在することとなった。こうした農民層は、一八七〇年代から西欧諸国をおそった「大不況」もとの農産物価格の下落の影響をまともに受け、その生産と生活の基盤を動揺にさらされていた。そしてこの動揺のたびごとに彼らは、私有財産制の維持を前提としつつ大所有を批判し小所有の保護を要求する「急進主義」のプログラム（保護関税の維持、地租の軽減、総合累進課税の導入）へと吸い寄せられていった。一八九〇年代から一九〇〇年代にかけての急進派の躍進（一九〇二年総選挙で「第一党」になるまでに成長する―「急進共和制の成立」）の背景には、こうした農村地域へのその浸透があった（「農村ラディカリズム」¹⁷）。

さらに、ガンベッタがこれも有名な一八七二年のグルノーブルでの演説で「新しい社会層」（*couche sociale nouvelle*）と表現した中小ブルジョワジー、具体的には、職人、小商店主、自由業者（弁護士・医師）、給与所得「ブルジョワジー」（技師・ジャーナリスト・官吏・教員）もまた急進派の有力な固有の基盤であった¹⁸。当時の急進派は、政党化した一九〇一年以降もふくめて、地方組織の「自律性」に特徴があり、ここにはこれら中小ブルジョワジーが多く結集していた¹⁹。各地の選挙運動の核となる地方委員会は、「大学教授・学校教師・小官吏・商店主・医師・ジャーナリスト・職人・富農層から成っていた」とされているが、なかでも、教師・小官吏（たとえば郵便局長）は、旧来からの「名望家」（地主・聖職者）にかわって地方の（とりわけ農村地域の）政治文化のヘゲモニーを掌握していった²¹。「議会中心主義」のもとの財政運営（予算政治）は、こうした「地方政治における状況の変化」と密接に関連していると思われるが、詳細は三、で述べる。

また、急進派は、当時生成しつつあった労働運動に対応して、労働者保護政策を提唱し、浸透をはかっていった。これは、伝統的にアナルコ・サンディカリスムの影響が強く、社会主義思想も一定広まりつつあった「労働者世界」を「共和

制秩序」へと統合するイデオロギー攻勢としての意義を有していた。その理論的支柱が、レオン・ブルジョワの「社会連帯主義」(solidarisme social) に他ならない。²²⁾

かくして、一九世紀末のフランスは、一方で、帝国主義体制がそれなりに形成されつつも、他方では、「高利貸帝國主義」たるその特質によつて独占資本の社会的支配におけるヘゲモニーが相対的に弱いことによつて、中小ブルジョワジーを「固有の基盤」とする政治勢力（急進派）が、議会内外で「量的にもまた質的にも」大きな影響力を行使する勢力として形成されたというところにその「特質」を見いだすことができる。

(c) 社会主義派 (socialistes)

一九世紀末の西欧諸国は、軒並み、資本主義（私有財産制）そのものの変革を展望する社会主義勢力の抬頭、とりわけその議会への進出によつて脅かされることになるが、フランスもまたその例外ではない。

パリ・コミューンの弾圧以後、一時、退潮を余儀なくされていたフランス労働運動・社会主義運動は、一八八一年の出版・集会の自由の保障、八四年の労働組合結成の自由化によつて再生する。一八九〇年代には、社会主義派が議会内に一定の「地位」を確保するにいたる（一八八九年総選挙二名当選、九三年総選挙では四一名当選²³⁾）。

もつとも、こうした代議士たちは、実際は、ゲード (Guesde) 派・ブランキ (Blanqui) 派・ブルース (Brousse) 派などに分裂し、さらに、ジョレス・ミランなどの「独立社会主義者」もいるという状況で、とても一つの「会派」としてとらえることのできないものであった。その上、議会外の労働運動は、ブルードン主義・革命的サンディカリズムの影響下にあつて、議会議力とは一線を画していた。²⁵⁾ 一九〇五年に社会主義派は、ジョレスの指導のもとで「統一社会党」を結成するが、「寄り合い世帯」としての性格をぬぐいきれなかつた。

以上のような事情から、当時の社会主義派には「院内主義的傾向」が強く、(社会主義)「革命」への志向性も弱かつた。

その選挙地盤も一部の工業地帯を除いては、中・南部の農村地帯であり、その点では、急進派とある意味で通じるものがあった。アゼマとウイノックは、当時のフランス社会主義を、「急進主義の一つの先進的形態」、「共和主義的伝統の最も忠実な支持者」と規定して、次のように述べている。「実際のところ、フランス社会主義は、マルクス主義よりもフランス革命に由来する人民的伝統に育まれて、体制にたいしていかなる脅威も及ぼすことはなかった。すなわち、ドレフェス事件から大戦の宣戦布告にいたるまで、その活動は、体制の打破を展望するというよりも、それを内部から変形し、民主主義と一七八九年の成果の言い替えである社会主義を作り出すことを展望した²⁶⁾」。こうした評価の真偽は、社会主義派の「議会中心主義」に対する態度を検討する中でその一端が明らかになるであろう。(四。参照)。

(d) 共和派主流派

以上のような諸勢力を両翼に配して、第三共和制成立以来の共和派主流派は、一八八〇―一九〇年代を通じて、政権担当勢力として君臨した(一八九五―六年のレオン・ブルジョワ内閣のみ例外)。この勢力は、八〇年代には「オポルテュニスト」、九〇年代には「進歩派」(Progressives)と呼ばれた。

この勢力の階級的基盤は、主として、オート・バンク(上層金融資本)や鉄鋼独占を中心とする「実業界」であり、フランス財界は、同時に外交官、裁判官、コンセイユ・デタ・会計検査院など的高級官僚の「供給源」でもあったから、ここに、政・財・官の「三角同盟」が形成された。²⁷⁾同派の政策の基本は、八〇年代フェリイによって敷かれた対外的な植民地進出と国内の「共和主義化」(民衆のナショナリズム的統合)の「統一」にあり、総体としての「帝国主義」推進路線であった。

こうした「路線」そのものはますます進展する一方で、共和派主流の議会内での地位は、一八九〇年代、急進派の抬頭もあって相対的に低下する。この時、同派内には、急進派との連携(その取り込み)の志向と、急進派の進出を抑えて自派

の勢力拡大を図ろうとする志向という、一見排反するようで実は密接に絡む動きが現れてくることになる。「議会改革」論は、共和派主流のかかる動向と無関係ではない。

一八九三年の総選挙では、これらの勢力の「顔ぶれ」がひとまずそろろう。それと同時にこの時期は、もはや自明のものとなった共和制秩序のもとで帝国主義体制が本格的に成立する劃期をなしていた。こうした状況を、前述のように当時の『政治・議会雑誌』の「時評」が最重要の政治的問題として挙げていた「財政改革」と「社会政策」の分野に探ってみよう。

当時のフランスの国家財政は、帝国主義段階のそれとして一つの「転機」を迎えていた。一八七二年から一九一三年にかけての約四〇年間の国家財政支出の伸びは、それ以前の四〇年（一八三一・七二年）に比べて、伝統的な国家機能（「消極的秩序維持機能」）のなかでも「行政」、「司法」、「警察・監獄」については、安定または低下しているが、「国防」、「外交」は増大しており、新しい国家機能である「教育」、「社会・経済活動」関係の経費は、飛躍的に増大していった。⁽²⁸⁾ いわゆる「国家機能の拡大」現象である。これら財政需要が拡大する一方で、フランスは、税制面では第一帝制以来の直接税（「旧四税」：地租・営業税・对人的動産税・戸窓税）を基本とする構造をこの時期まで維持していた。直接税の中核としての「地租」は、その「非弾力的」性格にくわえて一八七〇年代からの「農業不況」の中で減税を余儀なくされていた。「営業税」は、一応、商工業収入を捕捉するものであったが、当時の変貌する産業構造・企業形態・資本蓄積様式に対応しうるものではなかった。こうした直接税収の伸び悩みを補完する形で、間接税の増大が図られていったが、それも限界に達しつつあった。⁽²⁹⁾

かくして、一八八〇・九〇年代のフランス財政は「慢性的赤字」の状態で、一八八一年から九七年までの累積赤字が約六一億フラン（九七年度予算総額の約一・七四倍）という報告もある。⁽³⁰⁾ 増大する財政需要（とりわけ軍事費・植民地経費・

郵便事業・公共事業費) に対応するためにも「税制改革」が急務の課題となっていた。なかでも、総合所得税の導入が問題の焦点であった。なお、この問題では、小ブルジョワジーの利害を代表して「急進派」が、そして「社会主義派」もまた、「所得再分配」という見地からその導入を積極的に主張していた。ここで再び、『政治・議会雑誌』の「時評」(一八九四年八月)に、この問題での当時の状況を語ってもらおう。「代議院に提出された所得税問題は、フランス政治において新しいことではないが、かつてこれほどまでに有利な条件のもとで提起されたことはなかった。一八九三年の選挙の際に、ほとんどすべての候補者は、租税改革をその政綱のトップに載せていた。……選挙民は、多かれ少なかれ自覚的に租税改革を求めていた。みな、それを次のように定式化していた。『公的負担のより公平な分配』⁽³¹⁾」。

一八九四年には、代議院において、カヴェニャク (Cavaignac) とドゥメル (Doumer) が「予算委員会少数派」の名前で、また、ジョレスが、総合累進所得税案を提出している。さらに、一八九五年一月、第三共和制史上初の「急進派単独内閣」として成立したブルジョワ内閣も改革を試みた(農業の租税負担を軽減し商工業利潤への課税を増大させる「所得税導入」は、急進派の「年来の」主張であった)。一八九六年、蔵相ドゥメルは、税率一・五%の総合累進所得税(税収見込み一五〇〇〇万フラン)案を発表したが、これが前述のように元老院の反発を招き、「予算拒否」の中で倒閣そして廃案の「憂き目」に逢うことになる。フランスでの所得税導入は、第一次大戦前夜、一九一三年によりやく実現する。

こうした「遅滞」の原因としては、フランス財界の「保守性」(累進所得税イコール社会主義という観念への固執)が指摘されている。⁽³²⁾ここでの問題との関連では、「議員の予算提案権の濫用」が問題となり始めた一八九〇年代には、「入り」の方からの改革(租税改革)についての支配層内部のコンセンサスが未だに形成されていなかったということである。そういう段階での議論として「議会改革」論が展開されたという点にも注目しておく必要があると思われる。

次に、社会問題とりわけ労働問題も、当時にわかに浮上してきた問題であった。一八八四年三月二一日法によって「團結の自由」が法認されて以降、労働運動は活発化し、一八九五年には、全国統一組織としての「労働総同盟」(C.G.T.)を結成するまでに成長した。⁽³⁴⁾ 社会主義派議員は当然のことながら、急進派も「社会連帯主義」の名の下にこれを支援した。かくして、支配層の側も、こうした動きに対応を迫られることとなり、いわゆる「社会立法」を相次いで制定していった（一八八六年七月二〇日「高齢者退職国民金庫に関する法律」、一八九四年六月二九日「炭坑労働者の救済ならびに退職金庫に関する法律」、一八九八年四月九日「労働者災害補償法」など）。⁽³⁵⁾ 労働者の組織化に対抗して企業経営者団体も結成されるようになり、「社会主義に対する防波堤」として社会改良政策に積極的に乗り出していった。⁽³⁶⁾ 緒についたばかりとはいえ、こうした社会政策も、国家財政規模の拡大の一因となったことは否定できない。⁽³⁷⁾

このように一八九〇年代のフランスは、帝国主義体制の本格的展開にともなう国家機能とそれを支える財政構造の「転換期」としての意義を持つ。「議会改革」論議はまさにこのような時代状況のなかで登場するのである。

(1) 中木康夫『フランス政治史 上』一九七五年 三〇四ページ以下参照。

(2) 「ブーランジスムⅡブーランジェ事件」とは、一八八七年から八九九年にかけて展開された「対独強硬主義者」ブーランジェ将軍を「ポナバルト的独裁者」に据えようという運動である。長期の不況にあえぐパリの下層民衆が、その「愛国主義的・ジャコパンの」理念に共鳴してこれを支えたとされている。八八・八九年とブーランジェは下院補欠選挙に相次いで立候補し、圧倒的な勝利をおさめていくが、一八八九年の総選挙では、危機感を強めた共和派・急進派の結束もあって、ブーランジェの率いる勢力は少数（三八議席）に留まった。以後、運動は急速に下火となり、ブーランジェ自身もベルギーに亡命し、事態は「議会共和制の防衛」という結果で幕を閉じた。この事件についてはとりあえず以下参照、同上二六四頁以下、J. M. Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République 1870-1940*, 1984, p. 119 et. s.

(3) 中木前掲書（上）二八九頁。

- (4) F. Roussel, la vie politique et parlementaire en France I Chronique politique et parlementaire, Revue politique et parlementaire (以下 R. P. P. 略す) t. I, 1894, p. 99.
- (5) 中木前掲書 (上) 二八九頁。
- (6) Roussel, op. cit., R. P. P., t. I, pp. 99-100.
- (7) M. Prélot, Précis de droit constitutionnel, 1952, p. 230.
- (8) Mayeur and M. Reberieux, The third republic from its origins to the Great War 1871-1914, 1984, p. 77.
- (9) 以下参照。中木前掲書 (上) 一七八頁。J. Chastenet, Histoire de la Troisième République, t. 2, 1954, pp. 244-5.
- (10) Cf. Ibid., p. 325; A. Sedgwick, The Ralliement in french politics 1965.
- (11) 中木前掲書 (上) 二八五頁、中村陸男『社会権法理の形成』一九七三年一六六-一七四頁参照。
- (12) クロード・ニコレ『フランスの急進主義-大革命精神の系譜-』白井成雄・千葉通夫訳一九七五年、A. Milhaud, Histoire du radicalisme, 1951; J. Kayser, Les grandes batailles du radicalisme, 1962 参照。
- (13) 以下参照。Kayser, op. cit., pp. 318-9; 杉原泰雄『人民主権の史的展開』一九七八年二五七頁以下。
- (14) Le programme radical de 1881 accepte par Pelletan, cit. par. Milhaud, op. cit., p. 240. Mayeur, op. cit., p. 89-90.
- (15) たとえば「ネルヴィル綱領」には「普通選挙の完全実施、個人の自由の保障、公務員のリコール制、言論・出版の自由、政教分離、初等教育の非宗教化・無償化・義務化、税制改革などが盛り込まれていた。急進派議員の組織である「共和主義改革協会」(Association pour les réformes républicaines) の一八九四年八月九日の宣言では、次のような改革のメニューが記されている。
「行政的分権化、結社の自由、教会と国家の関係を規律する新立法、兵役の短縮、資本・収益・相続において獲得される富に課税されるべき税的全般的改革、婦人・児童労働の保護、すべての労働者の職業上の権利・利益を守るための自由な団結、農業・工業労働者のための退職金庫の国家の協力のもとでの組織、全ての形態における互助とりわけ農業保険と農業信用の振興、金融・商業・産業上の独占と集中に対する個人の権利とすべての人の利益の防衛」cf. Kayser, op. cit., p. 350.
- (16) J. P. Azema et M. Winock, La III^e République (1870-1940), 1970, p. 107-8.
- (17) 中木前掲書 (上) 三二六-七参照。一九〇七年の急進社会党のいわゆる「ナンシー綱領」では、農業技術教育の振興、協同組合・農業信用・保険事業の振興、農業協会への中小経営代表の選出の確保等の(中小)農民保護政策が盛り込まれている。

ニコノ前掲書七二頁参照。

- (18) Azema et Winock, op. cit. pp. 112-5.
- (19) D. Bardonne, *Évolution de la structure du parti radical*, 1960, p. 31et. s.
- (20) D. Tompson, *Democracy in France The Third and Forth Republics*, 3rd, ed., 1958, p. 106.
- (21) 当時は、地方政治のになら手たる市長村長・地方議員の社会的出自も、旧名望家から新興中小ブルジョワジーへと移行しつつあつた。以下参照。中木前掲書（上）二四五頁、Mayer, op. cit., p. 78; R. Magraw, *France 1815-1914*, 1986, pp. 245-6.
- (22) Cf. L. Bourgeois, *Solidarité* 8^eed., 1914, 中木前掲書一九四頁以下。
- (23) Cf. Chasteneu, op. cit., p. 325.
- (24) 中木前掲書（下）二八一頁以下、Reverieux, *Le socialisme français de 1871 à 1914*, dans J. Droz, *Histoire générale du socialisme*, t. 2, 1974, p. 160 et. s. 参照。
- (25) Cf. Azema et Winock, op. cit., pp. 123-5.
- (26) Cf. Azema et Winock, op. cit., pp. 127-8.
- (27) 中木前掲書（上）二四七頁、Mayer, op. cit., p. 93 J. B. Duroselle, *La France et les française 1900-1914*, 1972, p. 212. Azema et Winock, op. cit., p. 118. 参照。
- (28) Cf. M. Brugnière, *Les interventions financières du parlement (1871-1914)* dans *Administration et parlement depuis 1815*, 1982, pp. 77-8.
- (29) 森恒夫『フランス資本主義と租税』一九六七年一六〇頁以下参照。
- (30) ☆☆☆ *Les finances françaises et le budget*, R. P. P., t. 19, 1899, p. 326.
- (31) Roussel, op. cit. *Chronique* ..., R. P. P., t. 1, pp. 312-13.
- (32) ショレス案は、それによって五億フランの税収を見込むもので、この額は、当時の直接税収の半額を優に越すものであった。このような「抜本的」改革にはそれだけ抵抗も大きく、議会内では激しい反対にさらされた。 *ibid.*, p. 314。
- (33) 森前掲書二〇六頁参照。
- (34) ジョルジュ・ルフラン『フランス労働組合運動史』谷川稔訳一九七四年参照。

- (35) これらの法律の正文については以下参照。B. L. 12^{es}, n°1026, t. 33, p. 277 et. s. ; n°1637, t. 48, p. 1049et. s. ; n°1977, t. 57, p. 837 et. s.
- (36) Cf. E. Dolléans et G. Dehove, Histoire du travail en France, t. 1, 1953, p. 388 et. s. ; S. Elwilt, The Third Republic defended, 1986, p. 3.
- (37) Cf. R. Delorme et C. André, L'Etat et l'économie, 1983, p. 370.

(二) 「議会改革」論の登場

前述のような社会・政治状況を背景として、一八九〇年代は、議会制とその運用をめぐる議論がにわかに活発化する。とりわけ「議会改革」(réforme parlementaire)をスローガンに掲げるものが数多く確認される。そこで取りあげられた問題は多岐にわたるが、のちに一九〇〇年の代議院規則改訂へとつながっていく議員の予算発案権の制限問題は、そのなかでも中心をなす論点であった。もともと、九〇年代にきわめて多様な問題を含んで論議された議会の「改革」は、奇妙にも、この一九〇〇年の「改革」にほとんど集斂していくことになる。なぜそのような経緯を辿ることになったかについては後に検討することとして、ここではまず、九〇年代の「議会改革」論議をなるべく網羅的に紹介することで、当時の議会が抱えていた問題の「全体像」を明らかにしておきたい。

「議会改革」論議の嚆矢は、一八九四年創刊の『政治・議会雑誌』に掲載された諸論文と考えられる。同誌は、あたかも「議会改革」のプロバガンダ雑誌ともいえる様相を呈している。

ところで、この時期こうした「政治雑誌」が刊行されるようになったということ自体、興味深い事実である。一九世紀末のフランスは、日刊紙の大量販売による商業的マス・コミュニケーションの生成期にあたるが、こうした「一般ジャー

ナリズム」の成立と並行して、政治の世界にも「世論形成」の必要性が生じたことを、それは意味するからである。もちろん、この必要性は、帝國主義成初期のフランスが議会に立法能力・技術の「高度化」をせまり、それにもなつて議会上の困難もまた生じるといふ「客観的基礎」（必然性）に支えられてのことであることを忘れてはならない。こうした事情を、『政治・議会雑誌』の「創刊の辞」（題名「我々の計画」）は次のように吐露している。若干長くなるが引用しておく。

「すべてのレベルの政治や議会の世界に向けられた出版物の必要性は増大するばかりである、ということとは断言できる。政治生活への準備は、民主主義国家にとって本質的な問題である。この政治家の育成は、我が国の教育の欠陥によつて困難なものとなつている。新しい代議院議員・県議会議員・市町村会議員は、あるいは、政治生活に関心を寄せる単なる選挙人も、その作業を助ける特別の手段を手元に有してはいない。どうしたら法律案や法律の提案を知ることができるか。どうしたらあれこれの案の処理のされ方がわかるか。ある問題についての先行研究を、もし参照したいと思つたら、どこを探せばいいのか。立法状況とその成果をどのように追うことができるか。……この必要にこたえるために、政治家・教授・官吏そして出版人のあるグループが『政治・議会雑誌』を創刊する。法律の作成が提起する多くの困難のために、多くの問題をそれが要請する十分な配慮なしには議論することができないという認識に立つて、我々は、政治家や政治生活に関心を有するすべての人々に便宜を供するための新たな機関誌を発行することとする。それは、欠くべからざる情報を収集し、議会内外の識者に多くの立法問題について論じてもらうことを任務とする」²⁾。

要するに、『政治・議会雑誌』は、国家の任務と活動の拡大にもなう立法需要の増大、職業としての政治の成立、という一九世紀末の状況の「必然的産物」であった。そして、この状況の変化に機敏に対応していったのが他ならぬ共和派主流派であり、より正確には、そのなかの「議会改革」派であつたということになる。同誌は、実は「穩健共和派」の

肝煎りで作られたものであり、その証拠に、前述の「創刊の辞」は、本誌はあれこれの政策をもち上げたりはしないと述べ、特定の党派の機関誌でもないとしつつも、「最も広い意味での共和制の理念」に立脚するということを表明しており、さらに、「創刊の辞」に続く「巻頭論文」は、かの「セーズ・メ事件」の際にマクマオン大統領によって更迭された「共和主義の象徴的存在」ジュール・シモンの筆によるものであった。しかも、この論文が、冒頭から「議会改革」の必要性を説いているのである。

以下、「政治・議会雑誌」に掲載された「議会改革」関連の論文とそこでの論点を検討するなかから、当時の議会制の問題状況を探り出してみよう。一八九四年の創刊からとりあえず一九〇〇年の代議院議院規則の改訂までの間に掲載された「議会改革」関連の論文は次の通りである。

- ①ジュール・シモン「一八九四年の議会制」(一八九四年七月号)
 - ②フェルヌイユ「議院規則の改訂による議会改革」(同右)
 - ③アンドレ・ルボン「議会改革」(一八九四年一月号)
 - ④ルイ・ブードヌウ「総選挙にあつての共和派綱領の二つの論点」(一八九八年三・四月号)
 - ⑤ジュールジュ・グロー「議院規則の改訂」(一八九八年六・七月号)
 - ⑥エミール・ラルシエル「第六立法期(一八九三—一八九八年)における議院発案」(同右)
- また、「議会改革」を直接に扱っているわけではないが、当時の議会制の状況を論じる中で、多かれ少なかれ「議会改革」論が問題とした点に触れているものとしては、次のような諸論文があげられる。
- ⑦スピュレ「立法期の一四ヶ月間」(一八九五年一月号)
 - ⑧ミスリ「議会の暴政 議会法の研究」(一八九六年三月号)

- ⑨ フェルディナン・ドレフュス「憲法の危機」（同右）
- ⑩ フェルヌイユ「国民主権と普通選挙制の危機」（一九九六年二月号）
- ⑪ ドラーク「選挙の前日にあたって」（一九九八年三月号）
- ⑫ オウディフレ「来る総選挙について」（一九九八年四月号）
- ⑬ ド・マルセル「憲法と制憲者」（一九九九年二月号）
- ⑭ ドレフュス「一八七五年の憲法」（一九九九年三月号）

（以下、各論文からの引用等は番号で示す）。

(a) 諸論文における問題状況の把握

諸論文が指摘する議会の問題状況の中でまず目立つのは、議員による「正式質問」と法律発案の濫発、そのなかで「内閣の不安定」が生じ、予算審議が遅延するという事態である。例えば、次のような指摘がある。「それ（「正式質問」－引用者）は、弊害を防止するために必要な権利である。しかし、それが激しくなればなるほど、立法権と執行権の混交が直接に帰結される。この政府の弊害を防止することを想定した手段が、結局、政府を議会に移し替えることになる」⁽¹⁾。①。

「この（内閣の－引用者）不安定の原因は、今日では二次的な機構にすぎない国家元首の権力の性格にあるのではなく、憲法のメカニズムの主要部分である内閣と議会との関係にある。率直に言って、現在の議会制の運営は、内閣から独立を奪っている。…そして、公権力の均衡は執行府の立法府への緊密な従属によって破壊されている。このような内閣の権威の衰退は、とりわけ、代議院の本来の権能すなわち「正式質問」権と法律・予算についての発案権の規制の欠如に由来している」⁽²⁾。②。「妨害の愛好家たちが一般に行使する手段を知るには、最近の会期での代議院におけるいくつかの会議を

読みかえしてみれば十分である。∴「単純質問」「正式質問」の濫用の例はいうに及ばず、「付帯動議」・「修正」動議・「投票」動議の過剰な増大が、この戦術の採用に現行の規則によって与えられた共通の方策であることがわかる」(③)。

それでは、実際の状況はどうであったのだろうか。予算審議の遅延(暫定予算への依存)という問題は、何もこの時期に限らず、第三共和制に恒常的にみられる現象ではあったが、当時のそれは、確かに改革に値する状況を呈していた。一八九一年から一九〇〇年の一〇年間に予算法が年度開始前に成立したのは三回しかなく、九七年から一九〇三年にかけては七年連続して暫定予算に頼っている。

①②③論文が書かれた一八九四年当時についていえば、一八九五年度予算は、政府案の提出から代議院予算委員会案の作成まで実に八ヶ月かかっている(ただし、カルノー大統領暗殺一八九四年六月とその後の政治的「空転」という要因も加わる)。結局、予算法の成立は一八九五年四月一六日で、政府案の提出から一年以上も経過していた。なお、代議院では、植民地と陸海軍関連の予算審議に一五日以上が当てられたとされている。この間、首相の座は、カジミール・ペリエ(Casimir-Perier)からデュピュイ(Dupuy)、リボ(Ribot)へと目まぐるしく代わり、デュピュイ内閣時の蔵相ポワンカレ(Poincaré)の作成した相続税改革案(累進制の導入等)も、結局、審議促進の妨げになるということで葬られている⁽¹⁰⁾。内閣が次から次へと交替し、予算審議が遅々として進まず、その中で提起された財政政策も先送りとされていく、こうした状況を一新して統治を安定させたいという勢力が出てきても何ら不思議ではなかった。

当時の議員による発案権の行使状況については、論文⑥が詳しく伝えている。同論文に掲げられた表(表2参照)によれば、確かに、一八九三―九八年の立法期は、その前の立法期に比べて議員発案は数だけでなく、頻度も増えている。その中で、議院によって採択されたものの割合がそう変わっているわけではないから、「実数」が増えた分、見方によっては「濫発」と言えなくもない。さらに、同論文には発案の内容による区分が示してある(表3参照)。これによると、財

表2 第5立法期と第6立法期における議員発案動議の比較表

	第5立法期 (1889-1893)	第6立法期 (1893-1898)
会期数(a)	546	633
提案数(b)	873	1,112
$\frac{b}{a}$	1.6	1.8
代議院によって採択されたものの数(c)	138	178
$\frac{c}{b} \times 100$	15.8	16
拒否されたものの数	31	16
とり下げられたものの数	16	188
立法期末をもって廃案となったものの数(d)	688	730
$\frac{d}{b} \times 100$	78.8	65.6

出典. E. Larcher, l'initiative parlementaire pendant la sixième legislature (1893-1898), R. P. P., t.16 p.590

法経研究三九卷二号(一九九〇年)

表3

選挙立法	59
行政組織	28
司法組織	17
民法・民訴法・刑法・刑訴法・森林法	110
商法	6
財政・税制改革	265 (うち、経費増額提案170)
関税・経済制度	88
労働・社会保険・共済	132
陸・海軍	150
公教育・文芸	25
郵便・鉄道・海運	25
農業	36
アルジェリア・植民地	26
その他	109
議院規則(決議案)	29
憲法改正決議案	13

出典. Larcher, op. cit., R. P. P. t.16 p.593

政問題での発案（とりわけ経費増額提案）が目立って多い。なお、労働・社会政策・陸海軍に関連した提案が多いのも当時の政治状況との関わりで興味深い。

こうした発案権の濫用、「議事妨害まがいの」質問・動議・発言権の行使がなぜ生まれてくるのか。この点については、②が普通選挙制の導入とそれを結びつける。若干長くなるが、当時の問題理解の一端を示すものとして引用しよう。

「かつて制限選挙制のもとでも、議席の追及は政治の舞台の第一目標であり、しばしば、党派の精神が国民的利益の探求にとつてかわった。しかし、少なくとも選挙のあり方のおかげで、特権をもつ社会階層からなる議会と、したがって執行権の機能に敬意を払い、代議制の微妙なメカニズムによりよく従う多数派が存在していた。普通選挙制と共に、頻繁な内閣の危機が役職の追求を激しくし、諸個人や諸党派の競争が、共同体の高次の利益に対する配慮にますますとつてかわっていった。そのうえ、普通選挙制から生まれた多数派は執行権の機能に敬意を払わなくなり、他の統治機関の権限を侵害する傾向をより多く持つようになった。普通選挙によって選出された議会の平均的な姿としては、議会において事件を起す、壇上で法律案について論ずる、委員会のひそやかでひっそりとした薄明かりのもとで報告を準備したりするよりも大臣を訊問台に立たせる、などして、選挙民のまえで榮譽を手にいれようと狙う議員を常に数多く含むことを覚悟しなければならぬ」¹¹⁾。

かくして、②によれば、議会の無秩序よりは、普通選挙にもなつて「過激な反対の少数派」が議会に進出したことによるものであるということになる。同様の見解は、③によつても表明されている¹²⁾。また、⑩は、その題からもうかがえるように、フランスを含めヨーロッパ諸国で当時ようやく導入されつつあつた普通選挙制がもたらす波紋を正面から扱っている。「普通選挙制はそれ自体のうちに没落の萌芽を包蔵している」という認識にたつて、とりわけフランスの場合は、それによつて、議会が地方的、私的な利害の戦場となることで「恒常的に不安定」な状態におかれていたとする¹³⁾。

それでは、議会運営上の混乱はもっぱら「反対派議員」のこうした「議会戦術」に帰せられるのであろうか。⑥論文は、代議院で発案件数の多かった議員を上位二四名挙げているが（その発案総数三八四は全体の約三五%にあたる）、そのうち「社会主義派」が八名、「急進社会主義派」が四名と、確かに「相対的には」反対派が目立つが、与党「進歩共和派」議員も五名含まれている。なお当時は、アナキストのテロ（一八九三年二月代議院議員席への爆弾投擲事件 一八九四年六月カルノー大頭領暗殺）を口実とした言論・出版統制立法をめぐる⁽¹⁴⁾と野党「進歩派」と野党「急進派」・「社会主義派」が激しい攻防を繰り広げたり、⁽¹⁵⁾「政教分離」問題・ドレフュス事件等の「イデオロギー争点」で議会が二分するなど、与党にとっては激しい政局の舵取りにせまられていた時期であった。こうした中で、野党の議会活動を押さえ込もうという意図が、「議会改革」論に含まれていたことは十分に想像できる。

しかし、それ以上に問題とされたのが、すでにたびたび言及してきた選挙での当選日当での発案権の行使、いわゆる「お土産予算」の横行であった。論文⑥は述べる。「一八九八年度予算は、選挙の数週間前にやっと代議院において議決された（議決一八九八年三月一五日 選挙五月八日、引用者）。それは、多種多様な目的をもった五五〇の修正と三五〇〇万フランの支出の増額をともなった選挙予算（le budget électoral）のまろしく典型であった」⁽¹⁶⁾。こうした状況は、同論文に付された表（表4参照）からも読み取れる。そしてこの点では、与党議員も野党議員に劣らず「議事妨害」に積極的に加担し

表 4

会 期	発 案 数	
1893年（臨時会）	3	5, 500, 000フラン
94年	28	20, 595, 000
95年	56	52, 549, 000
96年	13	13, 140, 000
97年	68	246, 640, 000
98年（1-4月）	2	4, 000, 000

出典 Larcher, op cit., R. P. P. t. 16 p. 595

たのである。「政治・議會雜誌」一八九八年一月号の「時評」は、一八九八年度予算の審議状況を次のように伝えている。「予算は正規の期日に議決されなかった。支出の各章の三分の一がやつと審議されたにすぎない。一つの省にはほぼ3週間が費やされている。……一八九八年度予算の遅延は、反対派にのみ責任があるわけではないことをつけ加えるのが正当である。本会議においては、多数派の演説者も、他と同様に多弁であつた。彼らは、急進派や社会主義派と同様に、理論・考察・批判を積み重ねた。……現在の予算は、それが選挙予算であるということ以外に、これほど演説が多くなつてゐることの理由を持たない。選挙予算は、代議士を背反することを調和させる候補者にしてしまふ。すなわち、あれこれの利害関係人のために、租税を減免し、支出を増大させるということ」⁽¹⁷⁾。

この選挙予算の「生成のメカニズム」、すなわちそれが何故、どのようにして生まれたのかについては、「議會改革」論がこれをいかなる角度から問題とし、またそれをどのように「改め」ようとしたのかという点を検討する中で、明らかにしうと思われるので、三、に委ねることとする。それはともあれ、「議會改革」論の「帰結」としての一九〇〇年の代議院規則改訂がそのターゲットとしていたものが、他ならぬこの「選挙予算」であつたということだけは、ここで確認しておこう。

こうした「選挙予算」の実態を目の当たりにして、論文には、議會が「国家の一般的利益」を顧みず、「地方的・個別的利益」に従属し、振り回されている、という認識がしばしば見られる（もつともこの「地方的・個別的利益」が当時どのような内容と性格を有していたかが重要な問題なのだ）。たとえば、「不出来な」(inorganise) 普通選挙制の最大の弊害は、それが、国民の受任者の独立を、力と選挙人団と同時に服従させるということである。普通選挙制の圧力のもとでわが国の議會での風潮となつてゐるものとは何か、そして、大多数の代議士の選挙委員会への従属が、いかにして、日々、個人や地方の個別的利益のために国民の一般的利益を犠牲にしているか、を知らないものはいない」⁽¹⁸⁾。(10)。「民主

主義国家にとって得ることが最も難しいと思われるものは、その熱情と貧欲を抑制すること、…個別的利益を一般的利益に従わせること、…である」⁽¹⁹⁾ (13)。このような具合である。

そして、かかる議会（議員）の国民（選挙区）への「特殊な」従属を前提として、国家権力機構の内部では、議会権力の拡大（ある論文は「専制」*tyrannie*とこれを表現する）が生じているとする。

なお、これらの論文が掲載された「政治・議会雑誌」と奇しくも同じ年に「フランスおよび海外の公法・政治学雑誌」が創刊されている。その巻頭論文であるエスマンの有名な「二つの統治形態」もまた、当時の普通選挙制の導入等の事実を踏まえて、これを「古典的代表制統治」（*le gouvernement representatif classique*）とは原理を異にする「半代表制統治」（*le gouvernement semi-representatif*）として識別する。そして、それが、「選挙民の多数によって表明された国民の現実の意思をできるかぎり正確に表現し、執行すること」を「唯一の目的」とすることから、「人民の意思の正確な実現」という口実のもとで「単一の議会のほとんど無制限な専制」を帰結する危険性を示唆していた。⁽²⁰⁾「政界」と「学界」の双方でこのように「響き合う」ようにして問題が指摘されるほどに、改革の機は熟し、その機運も盛り上がっていったといえよう。

(b) 諸論文における改革提言

それでは、以上のように把握された問題状況にたいして、諸論文はどのような改革案を提示しているであろうか。すなわち、「議会改革」論としてのその「内容」である。

まず、「正式質問」の規制については、①が、議院の「部局」による承認を条件とする（代議院一一「部局」・前述のように各常任委員会委員選出の母体）のうち四の承認を要求）ことを提案している。⁽²¹⁾②は、それを引きついで、四〇また

は五〇の賛同議員の署名と各「部局」での三分の一または四分の一の賛成を条件としている。いずれも、「正式質問」が議会少数派の権利であるということとを留保した上で、その行使に「ハードル」を設けようというものである。しかし、これについては、⑤が批判的見解を提出している。「少数派は、いかに少数であっても、尊重されなければならない」というのがその理由である。なお、すでに述べたが、代議院は、しばらくして、一九二一年一月八日に、「いかなる正式質問も予算審議に付することはできない」という議員規則の追加を全会一致で採択している²²⁾。

諸論文における改革の最大の目玉は、議員の発案権とりわけ予算発案権の規制であった。①は、議員の法律発案にコンセイユ・デタの助言を付することを提案している²³⁾。②は、これに加えて、委員会による審査・可決を本会議上程の条件としている。また、直截には改革を提起していかないものの、予算発案権を政府に専属させるイギリスの制度を高く評価している。これこそが「議會制の真理に適合する」という持ち上げぶりである²⁴⁾。なお、この論文で注目されることは、こうした議員発案権の制限が、国家機能の現代的变化との関わりで必要とされてきたということを自覚している点である。それは、次のような叙述に現れている。「この法律発案権の制限は、国家にとって必要不可欠な手段に関わる経済領域への国家介入が増大するにつれて正当化される。なぜならば、法律が社会生活の微妙かつ複雑な現象に介入すればするほど、それはいつそう有識者・専門家によって取り扱われることを要請するからである²⁵⁾」。「代議制による国においては、君主国である」と共和国であろうと、政府は公の支出にあたる責任を排他的に負うことから、政府のみが、行政の全体の細部・国庫の財政状況・国民の担税力を十分に認識する²⁶⁾。すでに、この論文では、当時の議会の問題状況が普通選挙制の導入との関わりで検討されると述べたが、「議會改革」をこうした「新しい状況への対応」の問題として、これほどクリアーに把握しているものはほかにない。

④もまた、新たな政治状況の創出を展望しながら、予算審議中の支出の増加修正提案を禁止する議員規則改正を提案す

る。²⁷⁾ 筆者であるブードヌウは、当時、現職の代議院議員で、この論文は、目前に迫った代議院議員選挙にあたっての彼が所属する党派（院内最大で政権党派である「穩健共和派」）の「選挙綱領」の「私案」として発表されたものである。これを契機として新しい議會のもとで、議員の予算提案権の制限問題が活発に論じられるようになり、一九〇〇年の議員規則の改訂へと結びついていく。その意味で重要な論文であり、また、その提案の動機とその内容を仔細に検討してみると、「議會改革」論の「本質」ともいえる姿が浮き彫りになってくる、興味深いものといえる。この点は三。での検討に委ねる。

なお、⑤もブードヌウの提案に賛意を表明している。²⁸⁾

これら『政治・議會雜誌』での議論は「議會改革」の先鞭を付けたものと思われるが、それらを一瞥して感ずることは、改革提言が「院内に」すなわち「議事手続」の改革に比較的限られていることである。もともと、そのなかにあつて、議會の予算権限の制限と「地方行政改革」は密接に関連するふたつの「政策的柱」であるとする④や、選挙制度を改めなければ議員の提案権の制限等をおこなつてもそれは「幻想」に終わるとして、選挙制度の改革（強制投票制度、家長・中等教育修了者の一人二票制、職能代表制、の導入）²⁹⁾を提案する⑩などは、注目に値する。しかし、全体として問題をこのように「広く」とらえて統治機構全体の改革として扱うという志向は、必ずしも強くないようにみえる。

しかし、問題とされている状況そのものは、単に「議會内の」党派間対立に解消されるものではなく、それが当時の選挙制度（とりわけ下院のそれ）や国と地方の行財政関係と結びついているであろうことは、以上の諸論文での指摘から、漠然とにせよ、うかがうことはできる。そこで次に検討されるべき問題は、こうした「全体的状況」をにらんだ改革構想として「議會改革」論は提起されてきたものではなかったのか、もしそうであるとすれば、それはいかなる政策体系の中に位置づけられながら現れてくることになるのか、という点に求められることになる。

（未完）

- (1) 稲葉三千男『ケレノエス事件とノラ』一九七九年十六四頁以下参照。
- (2) M. Fournier, Notre programme, R. P. P., t. 1, 1894, pp. 1-2.
- (3) Cf. J. M. Mayeur, op. cit., p. 170.
- (4) M. Fournier, op. cit., p. 3.
- (5) J. Simon, Le régime parlementaire en 1894, R. P. P., t. 1, 1894; Th. Fernuil, La réforme parlementaire par la révision du règlement de la Chambre, R. P. P., t. 1, 1894; A. Lebon, La réforme parlementaire, R. P. P., t. 2, 1894; L. Boudinot, Deux points du programme républicain aux élections législatives, R. P. P., t. 15-16, 1898; G. Graux, La révision du règlement de la Chambre, R. P. P., t. 16, 1898; E. Larcher, L'initiative parlementaire pendant la sixième législature (1893-1898), R. P. P., t. 16, 1898; F. Spuller, Quatorze mois de législature, R. P. P., t. 3, 1895; V. Miceli, La tyrannie des chambliés étude de droit parlementaire, R. P. P., t. 7, 1896; F. Dreyfus, La crise constitutionnelle, R. P. P., t. 7, 1896; Fernuil, La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel, R. P. P., t. 10, 1896; J. Drake, A la veille des élections, R. P. P., t. 15, 1898, H. Audiffred, A propos des prochaines élections législatives, R. P. P., t. 16, 1898; De Marcère, La constitution et la constituante, R. P. P., t. 19, 1899; Dreyfus, La constitution de 1875, R. P. P., t. 19, 1899.
- (6) Simon, op. cit., R. P. P., t. 1, p. 16.
- (7) Fernuil, op. cit., La réforme..., R. P. P., t. 1, p. 19.
- (8) A. Lebon, op. cit., R. P. P., t. 2, p. 224. 当時、代議院議員であつたルボン・ガス会社の創設者を父に持ち、一八八二年から九三年まで元老院議長の秘書官をつとめた。一八九三年の代議院議員選挙に「進歩共和派」から立候補して当選している。一八九五年にはリネ・メリヌの二つの内閣で閣僚のポスト(商工業・植民地相)を得るといふ華々しい経歴の持ち主である。
- Cf. J. Jolly, Dictionnaire des parlementaires française, t. 5, 1970, pp. 2179 | 2180.
- (9) Cf., E. Dejean, Croneque politique (France), R. D. P., t. 3, p. 334 et. s.
- (10) Cf., F. Roussel, La vie politique et parlementaire en France I Chronique politique parlementaire, R. P. P., t. 1, p. 317.
- (11) Fernuil, op. cit., La réforme..., R. P. P., t. 1, pp. 20-21.
- (12) Cf., Lebon, op. cit., R. P. P., t. 2, p. 222.

- (13) Ferneuil, op. cit. La crise ..., R. P. P. t. 10, p. 489-492.
- (14) Larcher, op. cit., R. P. P. t. 16, p. 596.
- (15) Cf., A. Noland, The founding of the French Socialist Party (1893-1905), 1956, p. 43 et. s.; Roussel, op. cit. Chronique ... R. P. P. t. 1, p. 491.
- (16) Larcher, op. cit. (suiv.), R. P. P. t. 17, 1898, p. 87.
- (17) Roussel, Chronique ... R. P. P. t. 15, p. 204.
- (18) Cf., Ferneuil, op. cit., La crise ..., R. P. P. t. 10, p. 496.
- (19) Cf., De Marcère, op. cit., R. P. P. t. 19, p. 232.
- (20) Cf., A. Esmein, Deux formes de gouvernement Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, (以下 R. P. P. 卷十) t. 1, 1894, p. 25-35.
- (21) Simon, op. cit., R. P. P. t. 1, p. 17.
- (22) Cf., J. O., Chambre Débats, 1911. 11. 8, p. 2900.
- (23) Cf., Simon, op. cit. R. P. P. t. 1, pp. 13-4.
- (24) Cf., Ferneuil, op. cit., La réforme ..., R. P. P. t. 1, p. 2214.
- (25) Ibid., p. 23.
- (26) Ibid., p. 24.
- (27) Cf., Boudenoot, op. cit., R. P. P. t. 15, p. 494.
- (28) Cf., Graux, op. cit., R. P. P. t. 16, p. 556.
- (29) Cf., Ferneuil, op. cit., La crise ..., R. P. P. t. 10, p. 499 et. s.