

紹介

フランス国民議会の現在

— Bernard Accoyer, *L'Assemblée nationale*, Le Cavalier Bleu Éditions,
La collection « Idées Reçues », Paris, 2010, 128p

井上 武史

1. 本書の題名の「L'Assemblée nationale」とは、二院制を採用するフランス議会における下院（日本の衆議院に相当する）のことであり、わが国では「国民議会」と呼ばれている。実のところ、この名称は古くフランス革命にまで遡る。1789年5月、ヴェルサイユでおよそ170年ぶりに招集された全国三部会が議決方法を巡って行き詰まると、第三身分は6月17日、シェイエスなどの主導により国民議会の設立を宣言した。憲法制定まで解散しないことを誓った6月20日の球戯場の誓いには、国民議会の名が登場する。もっとも、議会全盛期だった第3共和制では、国民議会とは両院合同会議のことを指し、議会下院は代議院（Chambre des députés）と呼ばれていた。しかし、1946年の第4共和制憲法、その後の1958年の現行第5共和制憲法によって、国民議会は議会下院として位置づけられるようになった。同議会は現在、パリ市セーヌ河畔のブルボン宮殿を本拠としている。

本書は、フランス国民議会の現在の姿を描くものであるが、その紹介にあたっては書き手もまた重要な意味をもっている。著者ベルナル・アコイエ氏は、1945年リヨン生まれの医師であったが、1989年にオート・サヴォア県のアヌシー・ル・ヴィユー市長に選出されたことを皮切りに、政治家としての道を歩み始める。1993年には共和国連合（RPR）の国民議会議員として初当選し、この時より国会議員職と市長職とを兼務している（現在ともに4期目である）。その後、2004年から2007年まで国民運動連合（UMP）の党首を務め、2007年6月、第14代国民議会議長に選出され現在に至っている。なお、憲法に関する著書として、Dominique Chagnollaud et al., *Les 50 ans de la Constitution : 1958-2008*, Litec, 2008 などがあり、また同氏は憲法・議会関係のシンポジウムにおいても報告者やコメントーターとして積極的に発言を行っている。

本書の目的は2つある。第一は、国民議会の役割や議員の仕事を国民に伝えることである。2008年7月23日の憲法改正とそれに伴う2009年の議院規則改正によって、議会の組織・運営のルールは大きく変更された。このため、従来の解説書では、現在の国民議会を理解するには不十分である。したがって、現職議長の手になる本書は、新たな議会制度についての最良の導きの書となるであろう（なお専門書としては、アヴリル教授とジッケル教授

一九八

による体系書『議会法』の第4版が2010年に刊行された。Pierre Avril=Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 4^e éd. Montchrestien, 2010)。第二の目的は、国民議会やその議員に関する誤解や俗説を解くことである。そもそも本書は、「Idées reçues」シリーズの一書として著された。「Idées reçues」とは「偏見、先入観」という意味であり、これについては、19世紀後半のフランス社会における様々な定義やアフォリズムを辞典というかたちで集成したG. フローベール(1821~1880年)の *Dictionnaire des idées reçues* (1913年。小倉孝誠訳『紋切型辞典』岩波文庫)が有名である。しかし、本シリーズの目的は、同じ辞典の現代版を作ることでない。むしろフローベールの意図とは反対に、著者が人口に膾炙している偏見や先入観を一つずつ取り上げて、それが必ずしも的を射たものでないこと、さらには誤解であることを客観的に明らかにするというスタイルをとっている。もちろん、本書の叙述もそれに倣っていることは言うまでもない。

最初に本書の全体を概観しておこう。本書は、第1部「議員は特権階級なのか?」、第2部「国民議会は手の届かないところか?」、第3部「議会の仕事は見掛け倒しか?」の3部からなり、それぞれに読者の興味に訴えるテーマが配置されている。いくつか思いつままに挙げると、「議員には多額の金銭が支払われており、また議員は多くの利益を享受している」(第1部第1章)、「議員は社会を反映したものではない」(同第5章)、「政治家階級は実社会とは切斷されている」(同第6章)、「議会には多額の費用がかかっている」(第2部第1章)、「本会議場は常に空席だらけであり、議員は働いていない」(同第4章)、「議会は旧態依然の方法で運営されている」(第3部第1章)、「議会はもはや追認機関に過ぎず、政府を統制する手段をもたない」(同第2章)、などである。このように見ると、日本でも近年、国会や議員に対して同じような批判が向けられていることに気づく。そして日本人の読者としては、フランスでも議会に対して国民から同様の批判が提起されていることを知り、少し安堵させられる。しかし、それ以上に興味深いのは、こうした世の中の先入観や偏見に対して、フランス国民議会の現職議長がどのように応答しているかにある。そこで以下では、日本の問題状況にも照らして、いくつかのトピックを拾い上げて紹介してみたい。

2. (a) まず冒頭の「議員には多額の金銭が支払われており、また議員は多くの利益を享受している」というトピックを取り上げてみたい。数ある問題の中で、本書が議員歳費の問題から始めていることは興味深い。この点は、近年の日本でも問題とされているところなので、ここでは具体的な数字を含めて少し詳しく見てみよう。

フランスの国民議会議員の歳費は、①基本給与、②住居手当、③職務手当の3つの部分からなる。このうち①基本給与の額は、一般公務員とは区別される上級公務員の給与体系上、最も少ない額と最も多い額との中間の額とされており、具体的には月額5,487.25ユーロ(約65万円。1ユーロを120円として計算。以下同じ。)である。次に住居手当は基本給与の3%をあてるものとされ、月額164.62ユーロ(約2万円)が支給される。さらに職務手当として、基本給与と住居手当の合計の25%にあたる1,412.97ユーロ(約17万円)が毎

月支払われる。これらを合わせると議員は毎月7,064.84ユーロ（約85万円）の金銭の支払いを受けることになる。これは、日本の国会議員の歳費月額が129万7千円（国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律1条）であることと比べると少ない額である。このうち、税金や年金を差し引くと、実際の手取りは月額5,261.01ユーロ（約62万円）になる。国民議会議員にはこの他に秘書、交通費、交際費など職務遂行のための費用として月額5,884.91ユーロ（約71万円）が支払われる。これについても、日本の国会議員が受ける文書通信交通滞在費が月額100万円である（前掲法9条）のと比較すると少ないことがわかる。さらに、国民議会議員は、1人から5人まで秘書を雇うことができ、その費用として毎月9,093ユーロ（約110万円）が支給される。議員に事務所が割り当てられる点は日本と同じであるが、議員宿舎は存在しない。その代わりに先に挙げた基本給与の3%にあたる住居手当が支払われることになっている。それでは、交通費についてはどうか。議員には選挙区とパリとの往復旅費が年間40回まで支給され、パリ以外の都市と選挙区との往復旅費が年間6回まで支給される。もちろん、公共交通機関での移動に際しては一等席を利用してはならない。また、議員には独自の社会保障制度や年金制度もあり、退職後受け取る年金額は平均で月額約2,400ユーロ（約29万円）である。

以上が、フランスの国民議会議員が毎月受け取る金銭の内訳である。そこで問題は、「多額の金銭」とされるこうした議員歳費と経費について、どのような正当化が与えられているかである。この点につき、本書は他国の議員歳費との比較でもって応えている。まず、アメリカでは議員歳費が月額13,800ドル（約124万円）であること、次いでドイツでは7,668ユーロ（約92万円）の歳費と毎月3,782ユーロ（約45万円）の経費が支給されている事実が示される。その上で「民主主義、社会の多様性、独立性を維持するものとして、フランスの議員の給与と特典は、議員がその職務を申し分ない条件で遂行することを可能にする」（19頁）と述べられている。また、民間企業の経営者と比較しても、議員歳費の額はそれほど多いものではないという。このようにして、国民議会議員が得る歳費は、他の先進国の議員や民間企業の経営者と比べても「極めて合理的なものにとどまっている」（同頁）との結論が導かれている。

(b) 次に、国民議会が現実の社会を反映した構成になっていないのではないか、という疑問を取り上げる。まず現在の所属議員を年代別に分けてみると、577名の現職議員の中で、20・30歳代が16人、40歳代が111人、50歳代が227人、60歳代が199人、70歳が24人となっており、全体の約40%が50歳代の議員である。また性別で見ると、女性議員の数は114人であり全体の約18.5%を占めているに過ぎない（日本の衆議院において女性議員が占める割合は11.3%であり、フランスよりさらに少ない）。このような比率は、たしかに社会の構成を反映したものとは言えないであろう。しかし、著者は、こうした比率を是正する措置としてのクォータ制（人数割当制）には反対である。それは次のような理由により正当化されている。「議員は国民の代表者なのであって、特定の集団、性別、年代の代表者ではない。議員はまさに多様性を有する全ての国民から負託を受けているのである。クォータ制に頼ることは、共和国の強さと一体性を形作るこの普遍的な観念を傷つけることになる

であろう」(40頁), と。

同じく議員と社会との関係で問題となるのは、議員の出身母体である。2008年現在で最も多いのは、管理職・技術者の114人(19.7%)であり、その後、公務員87人(15.0%)、教員87人(15.0%)、医師45人(7.7%)、弁護士37人(6.4%)、企業経営者28人(4.8%)、労働者22人(3.8%)、農業者16人(2.7%)、ジャーナリスト7人(1.2%)と続く(その他は112人)。こうした数字を根拠として、著者は「議員職が生業として獲得されたものでないことを思い起こす必要がある。多くの議員にとって、国民議会に至る前後には職業生活があるのだ」(43頁)と指摘する。また、エリート中のエリートである ENA(国立行政学院)出身者についても、2007年現在30人に過ぎず、全体の5.2%を占めているに過ぎないことが示され、エリート支配でないことが強調されている。

(c) フランスの国会議員がその在職中にしばしば他の公職を兼ねていることは、よく知られている。さすがに、他院の国会議員との兼職や欧州議会議員との兼職は認められていない(さらに、憲法57条により憲法院判事との兼職も禁じられている)、地方首長職とりわけ市長職との兼職を行っている国会議員は多い。たとえば、シラク前大統領が国民議会議員さらには首相在任中もパリ市長(在任期間:1977年~1995年)を兼任していたことは有名であり、さらに、先に紹介したように、本書の著者であるアコイエ議長も議員と市長との兼職を現在に至るまで続けている。このような兼職の慣行は、日本とは事情が大きく異なっているだけに、私たちの興味を惹くテーマである。もっとも、国会議員の兼職は近年フランスでも問題視されており、だからこそ本書でもこの問題が取り上げられている。この点について、著者はまず2000年4月5日の憲法附属法律によって、現在、国会議員の兼職が特定の職に限定されているという事実を提示する。しかしそれでも、2009年現在で、270人の国民議会議員が市長職を兼任している事実には驚かされる。そこで今日では、兼職の制限ではなく、兼職そのものの妥当性が疑問視されている。その批判としては、第一に国会議員個人レベルの問題として、兼職によって議員は多額の報酬を得ているのではないかということ、第二に一般的な問題として、地方行政職との兼職は国会議員の独立性の点からふさわしくないこと、が挙げられている。

こうした批判に対して、現職議長はどのような反論を試みているのか。まず、前者の報酬の点については、1992年2月25日の憲法附属法律により、兼職によって受け取る報酬は、議員の基本給与の2分の1を超えてはならない旨定められていることが示され、兼職により受け取る報酬は悪評を得るほどのものではないと反論している。他方、独立性批判の要点は、たとえば、市長職を兼任している国会議員についていえば、国レベルでは政府を統制する立場にある国会議員が、地方レベルでは当の行政を行う当事者ではないか、という点にある。この批判については、第一に国会議員が兼職により政府や地方自治体の影響を受けるとしても、予算を議決し法律を採択するのは国会議員自身であること、第二に国会議員は政党や会派、さらには選挙区の地方自治体から絶えず要求や陳情を受けるのであり、政府からの独立だけを問題視するのは不当であること、さらに第三に、国会議員が市長職の経験により社会の現実を知る立場にあることは、現実の審議においても抽象的な議論を

排することができる点でメリットがあり、むしろ必要なのだという理由が示されている。そして、著者は最後に次のように述べて締めくくっている。「有権者は騙されてはいない。というのも、すでに地方で公職を得ている候補者を選挙において支持したのは、最終的には有権者自身だからである」(28頁)。

これほどまでに兼職が正当化されるフランスに対して、日本ではその状況が大きく異なる。制度上、国会議員の地方公共団体公務員との兼業が包括的に禁止されているだけでなく(国会法39条)、さらに国会議員はその地位のままでは立候補すらできない(公職選挙法90条)。仮に兼職が可能であったとしても、政治家がそうした「二足の草鞋」を穿くことに対する国民の視線は冷たい(最近でも、長野県知事が国政選挙のために新政党を設立し知事職中のままその代表に就任したが、県民の支持を得られなかった)。このような違いは、各々の国の政治文化に基づくものであろう。また、わが国では東京都知事が毎日登庁しないことが批判されるように、国民が政治家に何を求めているかという問題もある。しかし、政治的資質・能力を持った者が限られているのだとすると、政治職の兼務には一定の合理性が認められるのではないか。少なくとも、失職しなければ立候補すらできないという日本の現行制度は、早急に改善されるべきではないか。

3. 本書の問題点をあえて挙げるならば、国民が感じる素朴な疑問に対して、著者が現状肯定的な応答に終始していることである。現職議長という立場を考えると、仕方がないのかもしれない。しかし、重要なのは著者の示した応答そのものについてではない。むしろ、それをフランス国民がさらには同じような問題を抱える日本の読者がどのように受けとめるかであろう。日本でも国会や議員に対する批判が高まる現在、私たちは、本書を手掛かりに同じような問題について、客観的な論拠に立脚して冷静に考えてみる必要があるのではないか。

なお最後に、評者が気になった点の一つだけ挙げておきたい。それは、近年日本でよく言われる議員定数削減問題について、本書では一切触れられていないことである。フランスでは約6,500万人の人口に対して、577名の国民議会議員が存在する。他方で、フランスの人口のはほぼ倍に当たる約1億3,000万人を抱える日本には、480名の衆議院議員しかいない。単純に人口比で考えるならば、フランスの下院議員は日本の衆議院議員より2倍以上多い計算になる(なお、フランスの上院議員は343人である(2011年からは348人))。にもかかわらず、日本において定数削減が声高に叫ばれ、フランスでそうでないのはなぜか。それは、政治(家)に対する信頼の違いに由来するのだろうか。この問題について、私たちに自前の思考が求められよう。

本稿では取り上げなかったが、本書第3部は2008年憲法改正後の新たな議会制度を要領よく解説したものであり、その概要を短時間で掴むのに便利である。また、本書の巻末には、議会史年表や議会用語の解説さらには詳細を知りたい読者のために文献一覧も挙げられている。その意味でも、本書はフランス国民議会の内実を知るための最良の入門書である。