

タイトル	「議会と時間」をめぐる最近の動向：フランスとドイツの場合
著者	岡田，信弘；OKADA, Nobuhiro；徳永，貴志； TOKUNAGA, Takashi；トゥルモンド，ジル； TOULEMONDE, Gilles；ヴァンゼル，セリーヌ； VINTZEL, Céline；河嶋，春菜；KAWASHIMA, Haruna
引用	北海学園大学法学研究，56(1)：55-85
発行日	2020-06-30

資 料

## 「議会と時間」をめぐる最近の動向 — フランスとドイツの場合

### (1) 概 要

岡 田 信 弘 (北海学園大学)・徳 永 貴 志 (和光大学)

本資料では、本年2月24日に、広島大学東京オフィスで開催された「議会と時間」研究会<sup>1</sup>での2人のフランス人研究者の報告原稿(翻訳)を掲載することにより、「議会と時間」をめぐるフランスとドイツの最近の動向を紹介することとしたい。なお、2人の報告は、岡田信弘編著『議会審議の国際比較 — 【議会と時間】の諸相』(北海道大学出版会、2020年)に収録された論文(第2章「フランスにおける議会の時間」と第7章「議会と時間 — ドイツ連邦議会の事例 —」)のそれぞれ続編にあたるものである。したがって、今回の2人の報告の趣旨や内容を正確に理解するためには、あらかじめ論文集に掲載されている各論文との位置関係を把握しておくことが望まれる。以下、そのことについて簡単に見ておくこととしよう。まず、ジル・トゥルモンド氏の論文集掲載論文から概観する。

同論文は、「時間」を切り口として、1958年に始まる第5共和制におけるフランスの議会制度を2017年頃までの諸規定を前提に分析したものであるが、その後もフランスでは主として議院規則の改正を通じて「時間」に関わる議会制度改革が進められ、立法手続や政府統制手続のあり方について模索が続いている。

そこで2月24日の研究会では、フランスにおける議会改革の新たな動向として、2019年に相次いで行われた上下両院の議院規則の改正、そして(実現には至っていないものの)同年に提出された憲法改正案を含

<sup>1</sup> 本研究会は、科学研究費(基盤研究(B))課題番号17H0245301、研究代表者岡田信弘)に基づく3年間(2017~2019)にわたる共同研究のまとめとして開かれたものである。

む政府の統治機構改革案について、それまでの改革との関連性も視野に入れた分析を同氏に報告していただいた。以下では、このような近年における議会改革の内容を理解するうえで必要と思われる上記論文のエッセンスを紹介し、「時間」というフィルターを通して議会制度を考察する意義を確認したい（上記論文における記述の該当頁番号をカッコ書で示す）。

トゥルモンド氏によると、「議会における時間」は、フランスにおいて革命以来議論されてきた問題であると同時に普遍的なテーマでもある。すなわち、議会制民主主義が存在する国家であればどこでも似た問いが提起され、それに対して当該国家の歴史、政治文化、政治的伝統に応じて異なる回答が示される（29頁）。例えば、フランスの議員たちは、本会議という場あるいは本会議における議論を好むのに対して、ドイツの議員たちは、委員会での検討作業に時間を費やすことを重視する。そのため、統計データは時として法案審議に費やされる時間について、フランスとドイツとの類似性を示すことがあるが、実際には、両国の議会における時間の使い方には相当な違いがある（31頁）。

こうした事実を踏まえ、同氏は、フランスを素材に、「用語」・「文法」・「活用」という3つの視点を結びつけることによって、議会における時間の流れやその編成を改革しようとしたこれまでの数々の試みを位置づけなおす。ここでは、彼が提示した3つの視点の1つである「用語」に着目した「議会における時間」の構成要素を紹介する。

第1の要素は、任期や会期といった期間（*durée*）である（32頁）。フランスにおいては、第5共和制の前から今日に至るまで、任期や会期が改革の対象となって何度も修正が加えられてきたが、その理由や背景を振り返ることで今日の課題も見えてくる。

第2の要素は期限（*délai*）である（34頁）。例えば、法案に対する修正案の提出期限や委員会におけるその検討期間がこれにあたる。これらの期限は、フランスにおいては相対立する2つの要請、すなわち、審議の効率化の論理から来る要請と（憲法院によって、憲法的価値を有する原則であるとされている）「議会審議の明瞭性と誠実性の要請」との間の妥協の産物であるとされる。

第3の要素は、特定の手続に入ることができる時機（*moment*）である（36頁）。例えば、政府が審議促進手続（憲法45条2項）を利用するタイミング、議会下院である国民議会において「審議入り拒否の動議（mo-

tion de rejet préalable)』<sup>2</sup>を提出するタイミング、あるいは、議会上院である元老院において「不受理の抗弁 (exception d'irrecevabilité)」<sup>3</sup>や「先決問題 (question préalable)」<sup>4</sup>の審議に入るタイミングが重要とされる。議員たちは、これらのタイミングを上手く操作することで、立法過程に影響を及ぼすことができるからである。

第4の要素は最終期日 (échéance) である (38頁)。国民議会において〔議員の任期である〕立法期の終了時点で採択されなかった議員提出法律案や元老院への提出後3回目の常会で採択されなかった議員提出法律案が廃案となるということに関わる問題である。

第5の要素はリズム (rythme) である (38頁)。特に、2008年の憲法改正によって導入された議会の新たなリズムが重要とされる。この憲法改正では、4週間単位の法案審議のスケジュールのうち2週間 (憲法改正前は4週間すべて) の議事日程について政府が優先権を持つ一方、1週間は議会による政府統制にあてられ、残りの1週間は各議院が決定した議事日程に優先的にあてられることになった。しかしながら、憲法上定められたこれらのリズムは、実際には十分に遵守されていない。その背景となる事象が、まさに今日のフランス議会が抱える問題を浮き彫りにしている。

このように、議会における時間は非常に多様な要素から構成されているが、他の要素に影響を及ぼすことなく一部の要素だけ手直しすることは難しい。また、時間に関するどのような解決策も、特定の要求を一時的に満たすものにはかならないことも少なくない。それだけ各要素は相互に結びついている。議会改革に着手する際には、これらのことを踏まえておくことが必要であると同氏は主張する。フランスでは、近年でも議会における時間の制御・管理がくり返し様々な議論を呼んでいる。例えば、法律に基づいて緊急事態の延長がなされた際、テロの危機が差し迫っているという当時の状況を考慮して極めて迅速な手続に委ねられた

---

<sup>2</sup> 提出された法律案が憲法の規定に違反していることを確認し、または審議を行う必要がないことを決定することを目的とする審議入り拒否の動議 (下院規則 91 条 5 項)。

<sup>3</sup> 提出された法律案が憲法またはその他の法令の規定に違反していることの確認を目的とする審議入り拒否の動議 (上院規則 44 条 2 項)。

<sup>4</sup> 提出された法律案の案文全体に反対か、または当該法律案の審議を継続する余地がないことを決定するための動議 (上院規則 44 条 3 項)。

ことが、世論や政界に大きな動揺や反発をもたらした（51頁）。議会における時間はまさにデモクラシーの発展にとって中心的な課題なのである。

では、次に、セリーヌ・ヴァンゼルの考察を概観することとしよう。同氏の今回の報告の課題は、2017年選挙で「極右政党」とされる AfD（「ドイツのための選択政党」）が連邦議会に加わることによって、それまで効率的な運営を行ってきた連邦議会の審議や運営のあり方が変化したのかについて検討することである。その際、「立法作業を行う議会（Parlement de travail）」と「論争する議会（Parlement de débat）」の区別を切り口に検討を行い、暫定的な結論として、一方で、ドイツの議会文化（la culture parlementaire）が著しい変化を経験していることを指摘し、他方で、議会法と議会生活（le droit et la vie parlementaire）に関しては現状維持と変化との間で揺れていると述べている。

このようなドイツ議会の最近の動向は、論文集掲載論文の結論とは趣きをかなり異にしたものである。すなわち、そこでの結論は、「ドイツ連邦議会は、両立できないもの、つまり古典的な議院内閣制の原則と現代的な議院内閣制の必要性や、あるいはまた、政府、制度としての議会、多数派、野党それぞれの利害を、両立させることができることを示す生きた証拠である」（160頁）というものであり、「議会における時間の管理を、ある国の議会と別の国の議会とで行われるゲームになぞらえるなら、最後に勝つのは常にドイツだ」（142頁）とも述べていた。

こうした「ドイツの奇跡」（142頁）と表現されている「議会における最適な時間管理」が、2017年に連邦議会に AfD が登場してからどのように「変化」しているのか、これが今回の研究会におけるセリーヌ・ヴァンゼルの報告の検討課題である。

(2) フランスにおける 2019 年の議会制度改革と改革案  
— 議会が自ら選択した時間と議会に対して押しつけられた時間 —

ジル・トゥルモンド (Gilles TOULEMONDE) (リール大学)  
訳: 河 嶋 春 菜 (帝京大学)・徳 永 貴 志 (和光大学)

[ ] は訳注、\* は訳者による文末訳注を示す。

2018 年の春に提出された広範な内容を含む統治機構改革案がいわゆるベナラ事件<sup>\*1</sup>と黄色いベスト運動を経て挫折した後、大統領と政府の主導によって国民大討論が実施された。政府がそこから導き出したさまざまな結論には憲法に関わる内容も含まれており、その成果は、「デモクラシーを刷新するための」3つの法律案、すなわち、憲法改正法律案、組織法律案、および通常法律案の形で表明された。これらの法律案は、2018 年に挫折した統治機構改革案に含まれていた多くの規定を改めて採用し、周辺の部分だけを手直したものであった (例えば、議員定数削減率を 30% から 25% に修正、比例代表制によって選出しようとする下院議員の割合を 15% から 20% に修正)。ただし、議会手続を迅速化するために設けられていた諸規定のうち異議の多かった部分は削除された。しかし、これらの法律案は議員の任期に対して直接的ないし間接的に影響を与えるため、議員の時間だけでなく議会そのものの時間にも無視できない効果をもたらす内容であった。

2018 年に挫折した政府主導の改革案はさまざまな理由から両議院にも影響を与え、その結果、議院規則の改正という形で各議院が自ら改革を実行することになった。下院である国民議会と上院である元老院の議院規則を改正するための決議<sup>\*2</sup>は、それぞれ 2019 年 6 月 4 日、同年 6 月 19 日に可決されたが、両者は対照的な内容であった。まず、国民議会規則の改正は、政府が主導した憲法改正と組織法律の挫折を直接に反映したものであった。政府案に含まれていた諸構想が国民議会規則の改正に多大な影響を及ぼしたのである。その 1 年前に大統領が目指したのと同様に国民議会にとっても、立法手続の大幅な効率化と迅速化を追求することが改革の目標であった。一方、元老院規則の改正は、より多くの権限を議院内部の機関に再配分することによって、元老院の活動をより自由に行えるようにしようとする意思に基づくものであった。このよう

に、国民議会規則の改正と元老院規則の改正は、議会の時間との関連では対照的なものである。

国民議会規則の改正は、時間を節約し議会審議を迅速化する目的で行われた。これまでの改革の試みが、議会審議を迅速化するというよりもむしろその効率化を図ることによって議会の時間をよりよく管理することを目指して行われてきたことからすれば、この新たな改革は後退と言える<sup>1</sup>。それに対して元老院規則の改正は、元老院自身が議会の時間を十分に管理できるようにするという目的を掲げて行われた。ジェラルド・ラルシェ (Gérard Larcher) 元老院議長<sup>\*3</sup>が主導した〔元老院規則改正のための〕決議案の内容は、報告者であるフィリップ・バ (Philippe Bas) の表現を借りれば、「ほぼ変わっていない右派の」改革であり、元老院におけるこれまでの慣行の延長にあるものであった。同様に、政府による「デモクラシーを刷新するための」新たな改革案も、2018年の改革の試みの延長として位置づけられる。また、リシャール・フェラン (Richard Ferrand) 国民議会議長<sup>\*4</sup>の手による〔国民議会規則改正のための〕決議案は、国民議会の法務委員会および財政委員会の慣行の一部を反映していたが<sup>2</sup>、国民議会の運営方法を修正する内容も含まれていたという意味では、過去との断絶を伴うものでもあった。

上記の改革および改革案は、法的制約と政治的制約と社会的制約との間に不可避的に生じ、かつ議会の時間に影響を与える緊張関係を浮き彫りにした。しかし、これらの改革および改革案は、議会自身が自分たちの時間の主たる管理者であることをも示した。加えて、それらの内容は議会が自分たちの時間の一部を自ら選択しているということだけでなく、議会とその構成員たちが時間の流れに否応なく従っているということも明らかにした。2019年の改革および改革案は、議会に重くのしかかる時間的制約を刷新しようとするものではあるが (I)、議会のリズム、時機、そして時間的価値を選択したのは議会自身であった (II)。

<sup>1</sup> Gilles TOULEMONDE, 《L'Assemblée nationale et le Sénat à la recherche de la maîtrise du temps》, in Claire MARLIAC (dir.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Turpin. État du droit, état des droits*, LGDJ, coll. Centre Michel de l'Hospital, 2017, p. 157 s.

<sup>2</sup> Georges BERGOUIGNOUS, 《Le caractère vivant du droit parlementaire: la consécration de pratiques par la réforme du règlement de l'Assemblée nationale》, *Constitutions*, 2019, pp. 194-197.

## I 議会における時間的制約を刷新する改革および改革案

各議院規則を改正する 2019 年の決議はどちらも議会の作業時間に重要な変更を加えるものであった (A)。ただし、議員の任期について再検討を試みたのは政府の改革案だけであった (B)。

### A) 議会における作業時間についての再検討

実行された改革は、政府活動の統制および公共政策の評価に費やされる議会の作業時間にいくつかの変更を加えるものであったが (1)、とりわけ通常の立法手続の効率性を向上させ、さらにはそれを短縮しようとするものであった (2)。

#### 1) 議会による政府統制のための時間の再編成

議会による政府統制のための時間を再編成したのは国民議会であったが、国民議会の改革は元老院にも一定の影響を及ぼした。

まず、国民議会規則は、公共政策の実現を目的とした予算法律に基づく国債の利用について正しく評価するためにこれまで国民議会議員が慣行として行ってきた「評価の春 (printemps de l'évaluation)」\*5 を公式に定めた。

次に、神聖不可侵の機会とされる対政府質問手続が改定された。対政府質問のための時間は、国民議会では 1995 年以降火曜日と水曜日の午後に合わせて 1 時間 30 分間設けられていたが、2019 年の改正によって火曜日の午後に 2 時間とされた。それまで対政府質問の時間配分については多数会派と反対会派は対等であるとの考え方が支配的であったが、時間が延長されたことによって、改正後は反対会派がより長い質問時間を享受するようになった。多数会派の国民議会議員が 8 件の質問しかできないのに対し、反対会派と少数会派は計 18 件の質問をすることができるようになったのである。対政府質問の際に、国民議会議員は大臣の応答に対して反論することができ、大臣もまた議員に反駁することができるが、質問と応答は全体として 2 分間で行われなければならないことになった。

このような後ろ向きの改革は否定的に捉えられたが、それでも週 2 回の対政府質問に戻すことは困難であろう。というのも、元老院は毎週水曜日の午後に時事問題に関する対政府質問のための時間を設け、この機



会を十分に活用しているからである。したがって、議会による政府統制の新しいリズムに慣れるほかないのである。もっとも、より大きな変更が加えられたのは政府統制手続よりもむしろ立法手続である。

## 2) 立法手続の改良と迅速化

フランスにおける立法手続の病理はよく知られている。多くの近隣諸国に比べて本会議の時間が長く、冗長な答弁や同じ議論の繰り返しによって審議の進行に生産性や予測可能性が時に失われ、結果として議会審議の効率性が阻害されているように思われる。簡潔に言えば、時間が飛ぶように流れ、時間が正しく使われていないという印象を与えているのである。

これらの病理に対処するため、2019年6月4日の国民議会規則改正では、元老院ですでに導入されていた「委員会立法 (législation en commission)」に類似する手続が設けられた。議事協議会が同手続の適用を決定すると、反対する会派長がいらない限り、法案に対する修正案の提出権は委員会ではしか行使することができず、本会議では議案の全般討議と各条文の議決だけが行われる。

冗長で無駄が多いとされてきた立法手続を、より効率化しようとする意図をここに見て取ることができる。しかし、この改正は立法手続を効率化するだけでなく迅速化することをも意味する。これを成し遂げるために2019年の国民議会規則改正は、議事妨害の手段になりうる異議申立て手続を次のように大幅に制限した。

- ・ 議長が特別に許可する決定を行わない限り、会派長は、同一の案文の審議中に2回を超えて審議の休憩を要求することはできない (国民議会規則 58 条 5 項)。
- ・ 議院規則への訴えが「明白に議事日程に異議を唱える目的で」繰り返し行われた場合には、議長は当該訴えを拒否することができる (国民議会規則 58 条 3 項)<sup>3</sup>。
- ・ 審議入り拒否の動議は、第 1 読会においては 15 分間の発言時間、第

---

<sup>3</sup> 本条は、2018年7月の憲法改正法律案の審議の際に生じた現象を踏まえて挿入されたものであると思われる。すなわち、このとき反対会派の国民議会議員は、憲法改正案の中身について審議することを妨害するために、議院規則違反との訴えを何度も繰り返したのである。

2 読会および〔両院協議会開催後の〕再読会においては 10 分間の発言時間、最終読会においては 5 分間の発言時間を使って主張することができる（国民議会規則 91 条および 108 条）。これらの新たな時間は、クリスティーヌ・ブタン議員が 6 時間を超えて「不受理の抗弁」を主張したのと比較すると大きな変化である。

この国民議会規則の改正は、発言時間を徹底的に短縮して立法手続を迅速化させたが、反対会派の国民議会議員の反発を買う内容も含まれていた。すなわち、議事協議会が特別に許可する決定を下した場合を除いて、本会議における〔報告者による〕報告時間は 10 分を超えてはならないとされたのである（国民議会規則 91 条）。全般討議は審議中の法律案の案文に関する各会派の政治的見解を述べる機会であるが、各会派には審議対象の案文に応じて 5 分または 10 分の発言時間が与えられるだけとなり、より大きな時間的制約が課されたといえる（国民議会規則 49 条）<sup>4</sup>。

この国民議会規則の改正は、全般討議において会派に与えられる時間に加えて発言者数も制限したが、逐条審議についても各会派 1 人に限りわずか 2 分間、無所属議員の場合も 1 人 2 分間の発言時間を与えることとしたために、なお一層反対会派の国民議会議員の大きな反発を引き起こしたのである。このような反対の一例として、ジャン＝クリストフ・ラガルド（Jean-Cristophe Lagarde）議員は、難しい法律問題について 5 分間で表現することのできる者などいないと述べている。また、ジュリアン・オベール（Julien Aubert）議員も、「ツイッターの全体討議」であるとこれを批判した。憲法院は、議会審議の明瞭性と誠実性に関わる憲法上の要請を毀損しない限りにおいてとの留保を付したうえで、当該規定の合憲性を認めている<sup>5</sup>。

このように 2019 年に国民議会規則を改正した決議は、議会審議に新たな時間的制約を課したが、政府の改革案も同様に議員の時間に一定の

---

<sup>4</sup> 全般討議は時として、1 人の議員による長く生産性のない発言に終始してしまうことを認めなければならない。例えば、いわゆる EGALIM 法案について、全般討議は 19 人を超える議員が登壇したが、それぞれが約 30 分間も演説したのである（ジャン＝リュック・メラシヨン Jean-Luc Mélenchon は 29 分 53 秒間、アンドレ・シャッセヌ André Chassaigne は 29 分 40 秒間）。このときの全般討議は合計 4 時間 6 分にわたった。

<sup>5</sup> Cons. const., 785 DC, 4 juillet 2019, §9.

影響を与えうるものであった。

## B) 議員の多選に制限を課す政府の改革案

政府によって企図された改革案は、いくつもの点において、議会の時間にマイナスの影響を及ぼすリスクを孕むものであった。

### 1) 選挙区において議員がより長い時間を費やすリスク

大統領と首相による統治機構改革案の最もよく知られた部分は、議員定数の25%削減である<sup>6</sup>。この提案は、国民議会の選挙制度の一部に比例代表制を導入することと合わせて示された。この改革案によれば、国民議会の議員定数の上限を〔現行の577人から〕433人に削減し、そのうち87人は全国を1選挙区とする比例代表選出とし、残りはこれまでと同様に小選挙区〔2回投票〕制によって選出されるものとしている<sup>7</sup>。この改革案は、平等選挙に関わる問題を生じさせるだけでなく<sup>8</sup>、まさに議員が有する時間に大きな打撃を与えうるものであった。

改革が実現すると、新たな定数に合わせて選挙区割りを改めなければならないが、全体として議員1人あたりの住民数は現在の2倍、すなわち1つの選挙区につき20万人になるように区割りがなされることになる。現在、パ・ドゥ・カレー（Pas de Calais）県の第1選挙区は、すでに294の市町村を含んでいる。もし改革案が実現したらどうなっていたのだろうか。年始に国民議会議員が自身の選挙区で行わなければならない宣誓式をどうするのか。国民議会議員が選挙区の中の市町村を移動する際、それが山岳地帯であったり都市化されていない地域であったりした場合の移動時間を想像してみたい。

そうなると、議員はより多くの時間を選挙区で過ごさざるを得なくなるため、この改革案が実現すれば議員のスケジュールに影響を与えるこ

<sup>6</sup> フランス人の4分の3以上が当該改革に賛同している。

〈<https://www.bfmtv.com/politique/sondage-pres-de-8-francais-sur-10-pour-une-diminution-du-nombre-de-parlementaires-1347358.html>〉

<sup>7</sup> ただし、在外仏人を代表する国民議会議員は、単一選挙区において比例代表制により選出されるものとする。

<sup>8</sup> Voir notre tribune 《Contre la diminution du nombre de députés》: 〈[https://www.lesechos.fr/09/08/2018/lesechos.fr/0302082042901\\_contre-la-diminution-du-nombre-de-deputes.htm](https://www.lesechos.fr/09/08/2018/lesechos.fr/0302082042901_contre-la-diminution-du-nombre-de-deputes.htm)〉

とは避けられなかっただろう。さらに、議員の任期を変更すれば、別の時間的制約が生じることになる。

## 2) 多選についての改革案

組織法律案は、同じ人物が連続3回を超えて議員となることはできないと定めていた。この規定は議員の刷新を図るもののように見えるが、実質的には意味のないものである。というのも、国民議会議員の平均在職年数は7年であり、3期連続〔15年〕には程遠いからである。したがって、このような単なるシンボリックな措置が議員に与える影響は限定的である。

他方、もしこの「デモクラシーを刷新するための」改革案が成立していたら、元老院議員の改選時期が変更されることになっていた。すなわち、定数を削減するため2021年9月に現職すべての元老院議員の任期を終了させ、そうすることで元老院議員を刷新することが予定されていたのである。しかし、その次の選挙で元老院議員の半数の改選を行おうとすると、それらの元老院議員は3年間しか任期を全うすることができない一方、残りの半数は6年間の任期を務めることになってしまう。このような改革を行う組織法律案が〔元老院でも採択されて〕成立することは最初から不可能であったと考えられるため、元老院におけるこの組織法律案の審議は単なる無駄なおしゃべりだったと断定して良いだろう。

ここまで見てきたように、2019年の改革および改革案は、議員と時間との関係そして議会と時間との関係を根本的に変えようとするものであった。これらの改革は全体として多数会派の国民議会議員の合意は得られたが、議会と時間との新たな関係については、より締め付けの厳しいものになったといえる。ただし、このような見方は、元老院に関してはあてはまらない。というのも、元老院は時間の経過をよりよく管理することこそが改革の目的だったからである。いずれにせよ、両議院は議会の時間の改革を自分たちのリズムに合わせることを選択したのである。

## II 議会が選択した諸改革における時間

2019年8月に政府によって国民議会に提出された憲法改正法律案と組織法律案は「デモクラシーの刷新」を目標に掲げていた。それに対し、国民議会規則の改正は「立法手続を改革」し「議会のあるべき姿を引き出す」ことを<sup>9</sup>、元老院規則の改正は「元老院規則を明確化し現代化する」<sup>10</sup>ことを目的に掲げていた。ここで用いられた言葉には喚起力があつたた

め、改正案の膨大な規定は与えられた議事日程にすべて組み込まれることになった。2018年に試みられた改革の挫折と2019年に行われた議院規則改革の成功は、議会自身が自分たちのリズムに合わせた改革を実行したことを顕著に示している（A）。しかし、時間は規範を生み出すものであるということ、あるいは、時間は規範の変容を要求するものであるということ、議員たちはどのように理解しているのかを先の改革の挫折と成功は物語っている（B）。

### A) 議会が主導権を握った時間の改革

大統領と首相によって提出された憲法改正法律案、組織法律案および通常法律案についての検討（1）と、国民議会規則と元老院規則を改正した決議案についての検討（2）とは区別する必要がある。

#### 1) 政府が目指した時間の改革

憲法上、政府は憲法改正を提案する権限を有しているが（これまでに行われた24回の憲法改正は、形式的にはすべて政府による提案であった）、その意思を議員に強制する権限はない<sup>11</sup>。政府は、〔通常の政府提出法律案とは異なり〕憲法改正法律案については、審議促進手続を利用することも、国民議会に対し憲法49条3項に基づいて政府の責任を賭けることも、可決の手続から元老院を排除して国民議会単独で議決するよう求めることもできない（ただし、憲法改正のために憲法11条〔の国民投票手続〕を利用する場合を除く）。政府の憲法改正案は2019年8月29日に国民議会に提出されたが、司法大臣はこれを直ちに国民議会の議事日程に組み込むことはせず、元老院の同意を得ない限り議事日程に組み込まないと述べた。その結果、今日まで議会においてこれらの憲法改正法律案の審議は始まっていない。

このように、政府が目指した時間の改革の主導権を握ったのは議会であった。他方、両院の議院規則改正における時間の改革については、議

<sup>9</sup> 決議案の趣意説明による（résolution n° 1882, 29 avril 2019）。

<sup>10</sup> 決議案のタイトルによる（résolution n° 458, 12 avril 2019）。

<sup>11</sup> ただし、政府による憲法改正法律案の場合、本会議で審議されるのは政府によって提出された原案であって委員会において採択された案文ではないという点で、ある種の特権を有している。

院が有する自律権が各議院の主導性を説明してくれる。

## 2) 両院の議院規則における時間の改革

両院の議院規則の改正においては、その決議案の提出前に議長とすべての会派長または会派の代表者との議論の場が設けられたが、決議案の提出後に各院で行われた議論の展開については両者に相違がみられた。つまり、国民議会規則の改正については4回の法務委員会<sup>12</sup>と6回の本会議<sup>13</sup>で議論されたのに対し、元老院規則の改正については2回の法務委員会<sup>14</sup>と1回の本会議<sup>15</sup>で議論されただけであった。

さらに、元老院規則を明確化し現代化することを目指した決議案を構成する26ヶ条の条文のうち20ヶ条は、部分的委員会立法手続 (*législation partielle en commission*\*<sup>6</sup>) で審議されたが<sup>16</sup>、このことは議会の時間が非常に効果的に迅速化されたことを意味している。この決議案が委員会と本会議で公式な議論の対象になった時間は計5時間20分だけであった。これほど迅速に進められた理由はこの改正が元老院議員の広いコンセンサスに基づいて行われたからであると説明することができるが、国民議会規則を改正したプロセスとは極めて対照的である。

実際、リシャール・フェラン国民議会議長の決議案が、委員会(13時間30分)においても本会議(16時間20分)においても、元老院と比べて長い時間をかけて審議されたことはおくとしても、ジェラルール・ラルシェ元老院議長の決議案と同程度に広いコンセンサスを得たとはいえない。2019年5月28日に開催された3回目の本会議において、国民議会議長と反対会派の国民議会議員が真っ向から対立したことに鑑みれば、国民議会では元老院とは正反対の状況であったといえよう。国民議会の審議では休憩が繰り返され、反対会派が審議欠席を決めるまでに至った。

<sup>12</sup> 2019年5月15日に3回(9時35分~12時55分、16時35分~20時、21時5分~1時)、同年5月22日に1回(9時35分~12時25分)開催された。

<sup>13</sup> 2019年5月27日に2回(16時~20時、21時30分~1時)、同年5月28日に2回(17時25分~20時、21時30分~1時5分)、同年5月29日に1回(16時30分~21時10分)、同年6月4日に1回(16時20分~17時5分)開催された。

<sup>14</sup> 2019年6月5日に2回開催された。

<sup>15</sup> 2019年6月18日に1回開催された。

<sup>16</sup> 第1条、第8条、第13条、第14条、第15条および第17条のみが通常の手続で審議された。

このような状況のなかで審議は足早に進められ、議会の時間は度重なる休憩によって断片化されたのである。

このように議院規則の改正に費やした時間もまさに対照的であった。元老院においては、迅速かつ一本調子で、予定された通りスムーズに審議が進められたが、国民議会においては、冗長で途切れ途切れとなり激しいやりとりも見られたため、反対会派の議員にとっては窮屈な審議となった。

もっとも、時間に対する同様の理解に基づく成果が得られた点では、両院の改革には共通性もみられる。

## B) 時間の成果としての改革

憲法改正法律案の趣旨説明では、この改正は「時間の要請に（憲法を）適応させる」ことを目的とすることが示された。時間の経過が議会に变革を求めたと考えることができる。しかし、実際には、政府の改正案も議院規則の改正も、議会自身を選出した時間的価値に制度を適応させるものであったように思われる。改革の中のある部分は時間に関する長い変化のプロセスから得られた成果であり（1）、改革の中の別の部分は、むしろ時宜的なものであって、単に特殊な事情に対応するためのものであった（2）。

### 1) 長期間の成果の反映

2019年の夏に提出された政府の憲法改正法律案の中のいくつかの条文は、時の「要請」に応えるために作成されたものであった。政府によれば、社会の変化は議会が考慮すべき変化を要求する。例えば、憲法典のなかに大臣職と地方執行職との兼職禁止規定を設けたり、公選職の兼職制限規定を設けたりすることは、フランス市民が求める政治家の多様化や刷新に対応するものである。また、とくに〔2008年の憲法改正における〕「合憲性の優先問題（QPC）」の導入以降、憲法院の裁判所化が進むなかで、元大統領が当然に憲法院の裁判官となるとする規定は整合的でないとの理由から、その規定の削除も盛り込まれた。

両院の議院規則の改正は、それまでに議会で蓄積された経験を踏まえた規定を含んでおり、かような経験を評価した結果として行われたものであった。例えば、女性議員と男性議員の同数化（パリテ）に関する規定を追加することで、1999年に実施された改革をさらに進めている。国

民議会においては、委員会理事部の構成もパリテを尊重しなければならないとされ（国民議会規則 39 条）、元老院においては、議会外機関における元老院議員の任命の際にパリテを考慮しなければならないとされた（元老院規則 9 条）。

議会法ではよくみられることであるが、一方の議院においてある仕組みが導入され評価された後に、他方の議院にも同様の仕組みが採用されることがある<sup>17</sup>。例えば、2019 年の国民議会規則改正によって導入された委員会立法手続は、2017 年 12 月 14 日に元老院で永続的な制度とされた部分的委員会立法手続に対応するものであったし、逆に、例えば、元老院議員の提出した文書質問に対して大臣には答弁のための 2 か月間の猶予を与えるとする規定のように、2019 年に改正された元老院規則の規定の中には国民議会規則から着想を得ているものがある。

2019 年に改正された両院の議院規則と政府による「デモクラシーを刷新するための」改革案には、今日の状況に即応するための規定も含まれていた。

## 2) 時宜的対応

2019 年 6 月に行われた両院の議院規則の改正には、当時の状況、時事的課題、あるいは殆ど喫緊の要請への対応として導入された規定も含まれている。その意味で、これらの規定は、議会における時間が非常に短いものでもあり、議会が自ら状況に即応することができるということを示している。

ここでは 1 つだけ例を挙げたい。国民議会は先の国民議会規則改正により、あらゆるハラスメントへの対策として防止規定を導入した。ある調査によって、議員の女性協力者〔秘書など議員の仕事を補佐する者〕の 2 人に 1 人が性的諧謔の被害者であり、3 人に 1 人が性的侮辱や執拗かつ不快な行為の被害者であり、さらには 5 人に 1 人が性的暴行の被害者であることが明らかになったためである<sup>18</sup>。このような緊急の事態に

<sup>17</sup> 古くは、1902 年 11 月 17 日に代議院において初めて設置された常任委員会が、元老院でも 1920 年 11 月 25 日と 1921 年 1 月 18 日の決議によって導入された例や、1911 年 11 月 8 日に代議院によって創設された議事協議会が 1921 年 10 月 18 日に元老院にも設置された例が想起される。

<sup>18</sup> Rapport AN, n° 1955, 22 mai 2019, p. 273.



駆り立てられて国民議会はハラスメント対策を講じる意思を示したが、このような改革は具体的な状況への応答であったといえる<sup>19</sup>。

このように、両院の議院規則改正、憲法改正法律案、組織法律案、および通常法律案は、両議院における時間の理解が異なっていることを示している。今日、国民議会においては、多数会派とその他の会派との政治的対立によって、時間の管理についても対立が生じている。元老院においては、議事協議会の決定を優先できるよう元老院規則の中の期日に関する規定を削除し、時間の管理は会派間のコンセンサスに基づいて行われている。このようなコンセンサスはベナラ事件への対応でも見られたが、このことは元老院における与党「共和国前進」の極めて脆弱な立場を裏付けている。しかし、将来党派構成が変わった場合に、このようなコンセンサスがいつまで維持されるかは不明である。

[訳者文末脚注]

- \*1 ベナラ事件：マクロン大統領の側近としてボディガードを務めていたアレクサンデル・ベナラ (Alexandre Benalla) が、2018年のメーデーのデモにおいて、暴徒化した市民を機動隊にまぎれて暴行する映像が報道されたことを発端に、同氏について数々の疑惑が生じた事件。それらの疑惑について調査するため、下院と上院の法務委員会はそれぞれ調査委員会を組織した。
- \*2 議院規則は、各議院の決議によって改正することができる (国民議会規則 82 条 1 項、元老院規則 24 条 3 項)。
- \*3 ジェラルド・ラルシェ：元老院議員 (イルドフランス・イヴリン選出、共和党所属)、元老院議長 (2008 年 10 月 1 日～2011 年 9 月 30 日および 2014 年 10 月 1 日～現在)。
- \*4 リシャール・フェラン：国民議会議員 (第 6 選挙区フィニステール選出・共和国前進所属)、国民議会議長 (2018 年 9 月 12 日～現在)。
- \*5 「評価の春」：国民議会の財政委員会において、決算法律 (La loi de règlement) 案の提出に向けた予算監視と公共政策の評価の手段として、2017 年から実施されてきたものである。財政委員会は、年度初めに評価プログラムを採択し、これに基づいて特別報告者が任命される。特別報告者は、予算について必要な調査や聴聞を行う。さらに、プログラムの山場として、5 月半ばから 6 月にかけて全ての大臣が所管領域の公共政策について委員会の聴聞をうける。さらに、6 月中旬には 3 日間かけて政府や会計検査院長官との質疑応答や討議が行われる。
- \*6 (部分的) 委員会立法手続：2017 年 12 月 14 日に成立した元老院規則改正によって導入された立法手続であり、議事協議会が法律案または決議案の全部または一

---

<sup>19</sup> 映画プロデューサーのハーヴェイ・ワインスタインによる事件や 2017 年秋の「豚を告発せよ (#balance ton porc)」運動に対する応答と考えることもできる。

「議会と時間」をめぐる最近の動向 — フランスとドイツの場合

部を本手続に付すことを決めた場合には、当該案文に対する修正案の提出とその審議は委員会のみで行われ、本会議では議案の趣意説明と表決だけが行われる。詳しくは、徳永貴志「フランス議会上院における法案審議の合理化と政府統制機能の強化」『議会審議の国際比較 — 【議会と時間】 の諸相』（北海道大学出版会 2020 年）99 頁以下を参照。

### (3) AfD の連邦議会加入 ドイツ議会にとって新しい機能のあり方か？

セリーヌ・ヴァンゼル (Céline VINTZEL) (ランス大学)

訳：河 嶋 春 菜 (帝京大学)・岡 田 信 弘 (北海学園大学)

[ ] 内は訳者による注を示す。

#### はじめに

2017年10月24日のドイツ連邦議会選挙は、ドイツにおいて真の意味での政治的混乱を創出した。極右政党 AfD 「ドイツのための選択枝党」(党首：Alexander Gauland) が 12.6 パーセントの票を獲得して、第 19 立法期の連邦議会の、709 議席中 91 議席を獲得し、CDU と SPD に次ぐ第三政党、すなわち、野党第一党となったからである。多くの専門家は、第二次世界大戦後に CDU・CSU の右側に位置する政党が連邦議会に代表を送るのは初めてであると説示しているが<sup>1</sup>、正確には、そうではない<sup>2</sup>。実際には、1949 年にドイツ保守党 (Deutsche Konservative Partei) と右派党 (Deutsche Rechtspartei) の 5 名の議員が連邦議会に選出されている。また、ナチを掲げずに当選したナチ系の何人かの議員が穏健政党の名簿で当選したこともあり、(穏健な右派政党である) ドイツ党 (Deutsche Partei) の名簿で当選した Wolfgang Hedler がその例である。これら 1949 年に選出された極右政党の議員の発言と、AfD による挑発的発言が比べられてきた。例えば、ドイツの日刊新聞 Frankfurter Rundschau は、AfD 党首である Alexander Gauland がトルコのアナトリエで、移民統合担当連邦弁務官 (commissaire du gouvernement fédéral à l'intégration) である Aydan Özugag の排斥を主張したことを伝える報道の中で、第 1 会期に、Wolfgang Hedler が「ガス室の使用はユダヤ人を根絶するという目的を達成するために最適な方法ではなかった」と述べ

<sup>1</sup> 例えば、参照、M. Weinachter, 《L'entrée de l'AfD au Bundestag, un choc et un défi》, *Allemagne d'aujourd'hui: revue française d'information sur les deux Allemagnes*, 222 (4) : 167, janvier 2017, p. 167.

<sup>2</sup> Rechtsextreme im Bundestag, es ist nicht das erste Mal, *Frankfurter Rundschau*, 25.10.2107, <https://www.fr.de/kultur/nicht-erste-11003074.html>.

たことを引き合いに出している<sup>3</sup>。2013年に、AfDは「基本的には、首相のヨーロッパ政策に代わる選択肢を提示する政党として登場したが（このことが政党名の由来となっている）、2017年には、移民政策に関する異なる選択肢を提示する政党として主張するようになった。2015年の秋の終わり以降にドイツが経験した難民の増大に伴って、AfDは、経済的社会的論点と国家のアイデンティティをめぐる論点に焦点を合わせつつ、反移民・反イスラムの言説を一層強調するようになったのである<sup>4</sup>。

AfD議員の連邦議会における演説やAfDに所属する公務員や党員のSNS上での発言については、連邦憲法擁護庁（Bundesamt für Verfassungsschutz：Bfv）が詳細に検討している。Bfvは、ドイツ国内において反憲法的な活動を監視する国家機関である。Bfvは、要確認事案（*Prüffal*）と疑わしい事案（*Verdachtsfal*）とを区別して監視を行う。Bfvがある政党を前者にあたるとした事案では、非公開情報や他の機関が保有する情報を調査のために利用することはできない。これに対し、ある組織が後者に該当するとされた場合には、Bfvは、非常に限られてはいるものの、非公開情報や他の機関が保有する情報にアクセスすることができる。2019年1月にBfvが公表した1069頁にわたる報告書では、BfvはAfD全体を「要確認事案」として、AfD青年部およびチューリッゲン地方部会を「疑わしい事案」として認定している<sup>5</sup>。しかし、多くの専門家は、AfD全体がいずれ「疑わしい事案」に認定されるであろうと評価している<sup>6</sup>。

このような極右の台頭によって生じた政治的異変を前に、効率的な運営を行ってきた連邦議会の管理運営方法が動揺しているといえるだろう

<sup>3</sup> Rechtsextreme im Bundestag, es ist nicht das erste Mal, *Frankfurter Rundschau*, 25.10.2107, <https://www.fr.de/kultur/nicht-erste-11003074.html>.

<sup>4</sup> M. Weinachter, 《L'entrée de l'AfD au Bundestag, un choc et un défi》, *Allemagne d'aujourd'hui: revue française d'information sur les deux Allemagnes*, 222 (4) : 167, janvier 2017, p. 169.

<sup>5</sup> <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Verfassungsschutz-beobachtet-kuenftig-die-AfD>.

<sup>6</sup> <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-11/afd-verfassungsschutz-beobachtung-rechtsextremismus>. <https://www.aldenburger-onlinezeitung.de/nachrichten/forscher-rechnet-mit-afd-beobachtung-durch-verfassungsschutz-31770.html>.

か。この課題をめぐっては、①議会文化、②議会法、③議会政治、④議会の時間の管理という、4つの論点が浮上する。ただし、④議会の時間の管理については前回2016年の北海道でのシンポジウムで報告したため（2016年の拙稿〔岡田信弘編著『議会審議の国際比較——【議会と時間】の諸相』北海道大学出版会、2020年、第7章。以下、「議会審議の国際比較」と表記）を参照）、②議会法と③議会政治について整理し、本稿の展開と結論を通じて、議会における最適な時間管理について探りたい。そこで、第一部で、ドイツ議会文化が著しい変化を経験していること（Ⅰ）、第二部では、議会法と議会生活に関連して、ドイツが現状維持と変化との間で揺れていることを見ることとしたい（Ⅱ）。

## I 議会文化の著しい変化

第19立法期の冒頭以降、連邦議会の議会文化は大きく変化しているが、議会法と政治学の専門家によれば、これからもこの変化は続くという<sup>7</sup>。主な変化として次の2点を検討したい。第一に、AfDの活動およびそれに対する他の議員の対応によって、立法作業のための議会であるというイメージが大きく変わっているということ（A）、第二に、伝統的には反対派と協調することが多かった政府・多数派が、AfDとは対立することが多いということである（B）。

### A 立法作業を行う議会としての連邦議会のイメージの喪失

ドイツ連邦議会が論争する議会（Parlement de débat）ではなく、立法作業を行う議会（Parlement de travail）であるということは、学者であれ市民であれ、誰もが認める連邦議会のイメージであった。論争する議会と立法作業を行う議会との区別は、Winfried Steffani が、著書「*Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie*」（1979年）で理論化したものである<sup>8</sup>。論争する議会とは、公的な場で様々な考えを交わし劇場政治を行う議会であり、

---

<sup>7</sup> 例えば、C. Butterwegge, G. Hentges, G. Wiegel, *Rechtspopulisten im Parlament. Polemik, Agitation und Propaganda der AfD*, Frankfurt/Main, 2018; C. Schönberger, S. Schönberger, 《Die AfD im Bundestag》, *Juristen Zeitung* n° 3, 2018, p. 105 et suiv.

<sup>8</sup> Opladen, Westdeutscher Verlag.

立法作業を行う議会とは、政治に任された立法という任務を全うするために具体的な貢献をする議会のことである<sup>9</sup>。

しかし、AfDの活動とそれに対する他の議員の対応によって、連邦議会が立法作業を行う議会であるというイメージは、大きく変化している。変化の原因となったのは、AfD議員による連邦議会に対する様々な攻撃である。例えば、2017年11月に、AfD議員Jörgen Pohlが、AfD議員のみが議席に座っている写真をツイッターに掲載し、あたかも彼らのみが連邦議会で実質的な仕事をしているかのような投稿をしたことである。実際には、Jörgen Pohlは審議前に撮影された写真に、「我々AfD戦士こそが連邦議会の主体である！古い政党は議会を軽視している。彼らの議席は空席である。ここにAfDの存在感が証明された。」というコメントを付してツイートをしたのであった。

また、AfDは、同党の議員こそが他党の議員とは異なり、連邦議会の議事規則を利用して、議員としての職務を全うする意欲があることを誇示しようとしてきた。例えば、AfDは、審議時間の削減を認める議事規則78条6項の適用を拒否したため、2017年以降、審議が倍増した。同項は、長老評議会で全ての党派が同意した場合には、本会議における討論の趣旨を書面の交換で代替することができると定めている。第19立法期までは、全会派は、とりわけ夜間審議になりうる審議については、議事規則78条6項の適用をほぼ定常的に合意していた。かような会派間合意を行うことは、AfDの合意を取り付けることができない今会期には、不可能であろう。そのため、他の政党の議員が討論の趣旨を書面によって示すことに同意したとしても、AfD議員に加え、たいいていの場合には政府から1名と反対会派の少なくとも1名の議員が本会議で答弁する。結果的に、議事日程上の論点が隔々まで議論されるため、前立法期に比べ現立法期の本会議における審議が長時間化している。そのため、ドイツにおいて、議会時間の管理は、もはや以前のように効率的に行われているとは言えない。

夜間審議が増加したこともまた、与党議員から大きな批判を受けている。それによれば、AfDが登場して以来、連邦議会がかつて名をはせたような立法作業を行う議会であるとは言えないという。これらの議員

---

<sup>9</sup> C. Vintzel, 《Droit et politique parlementaires comparés》, in O. Rozenberg, E. Thiers, *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruyant, 2018, p. 210.

は、AfD が連邦議会に議席をもつようになってから、連邦議会の効率性と生産性が落ちたと考えているのである。ドイツの議会文化においては、基本的なこととして、夜間審議を行わず休憩をとることこそが、議会運営の効率性を維持するために重要であると考えられているからである。ドイツ人が退勤時にかかる「Schönen Feierabend!」、あるいは「仕事を忘れてよい夜を！」という挨拶に表れているとおりである。本会議中に SPD 議員の Matthias Hauer が体調不良を起こした際に、救急措置を行った同党員で医師である Karl Lauterbach は、AfD のせいでは連邦議会の審議は議員の健康を悪化させていると述べている。Lauterbach によれば、Hauer が体調不良を起こしたのは、AfD が議事日程に組み込んだ現金支払いの廃止について議論している最中であり、まさに同党の議員が現金支払を維持すべきであると反論しているところであった。しかしそもそも、それまでに現金支払いの廃止が議会で主張されたことなど一度もなかった。そのため Lauterbach は、「連邦議会は、無意味な審議のせいで時間泥棒をする世界一の議会である」と述べている<sup>10</sup>。それ以来、連邦議会は、最も「非人道的な」働きかたをする議会なのかという悪評がメディアを埋め尽くした<sup>11</sup>。学説やメディアにおいては、AfD の意図的な挑発的言動が連邦議会のイメージを変えただけでなく、より広く、ドイツの民主主義と法の支配のイメージをも弱化させたと評価されている。そのような例として、移民に関する議論において、AfD 党首が「その存在自体が違法である人々がいる」と述べたことを挙げられよう<sup>12</sup>。

AfD が連邦議会に議席を有するようになって以来、政府与党と主要な野党との間の対立文化もまた、見られるようになった。

<sup>10</sup> 《Seit die AfD im Bundestag sitzt, ist die Belastung höher geworden》, Interview de Karl Lauterbach par Katherine Rydlink, 8 novembre 2019, spiegel Online, <https://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/karl-lauterbach-ueber-schwaecheanfaelle-von-politikern-im-bundestag-a-1295600.html>, site consulté le 2 janvier 2020.

<sup>11</sup> 《Zwei Schwaecheanfälle im Bundestag: Sind die Arbeitsbedingungen 《unmenschlich》?》, *Stern*, 07.11.2019. <https://www.stern.de/politik/deutschland/bundestag-zwei-schwaecheanfaelle--arbeitsbedingungen-unmenschlich--8991896.html>.

<sup>12</sup> F. Ruhose, *Die AfD im Deutschen Bundestag. Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur (L' AfD au Bundestag. Composer avec un nouvel acteur politique)*, 2019, Wiesbaden, Springer, p. 25.

## B 政府与党と AfD との対立の文化

議会文化のレベルでは、連邦議会は、第二次世界大戦以降経験したことの無い状況におかれている。これまでの議会文化では、政府与党と野党とのコンセンサスこそが伝統であった。しかし、AfD が議席をもつようになった第 19 立法期からは、政府与党の議員と AfD 議員とが対立しているのである。

一方で、政府与党とその所属議員は、本会議ないし委員会の前に AfD 議員との同意を探る事前調整の場を設けることを拒んでいる。そのため、例えば外国駐留ドイツ兵に関する投票のケースのように、本会議で〔その時に初めて AfD の動向がわかるので〕 AfD 議員が多数会派の議員に同調する投票行動を行うと、政府にとってバツの悪い状況がおきうる。というのも、政府は、チューリングゲンで自由党の Thomas Kemmerich が AfD の支持を得て当選した 2019 年 2 月 5 日まで、連邦レベルでもラントレベルでも、常に AfD を排斥してきたのである。この点、近時のチューリングゲン州の大臣主席の選挙で Thomas Kemmerich が当選したときには、ドイツ全土に衝撃が走った。Kemmerich は、自由党に所属するにもかかわらず、AfD の支持によって当選したからである。

他方で、AfD は、議事規則の規定を利用して、政府与党とは一線を画し、「同意しない権利」を行使している。連邦議会は、長老評議会の提案により議事日程を作成することで知られるが（20 条 1 項、2 項）、長老評議会は、全議員の利益を代表するとされる構成党派の全てが同意する場合にしか本会議に議事日程を提案することができない（6 条 2 項）。これまで、長老評議会では、議事日程について常に全員同意が得られてきた（この点については、「議会審議の国際比較」を参照）。ところが AfD は、野党第一党として、反対会派の議事日程に留保される第一項目（通常、木曜日の議事日程の第三項目）が反対会派間の交代制で行われ、且つ、野党第一党である AfD に演説の機会を与えない場合に限って、長老評議会で議事日程に反対する。長老評議会で議事日程が決まらない場合には、連邦議会は多数派によって提案された議事日程を採用する。

また、AfD は、連邦議会の議事規則 45 条 2 項および 51 条 2 項の定足数の確認を幾度も求めてきた<sup>13</sup>。その上、定足数が不足するように、AfD 議員が一時的に議場を離れることもある。ただし、この例は、2017 年 10 月 24 日から 2019 年 1 月 9 日までに 2 度のみである<sup>14</sup>。これについては



後述する。

これらの AfD 議員の言動は、AfD による連邦議会の妨害闘争であるといえるだろうか。換言すれば、それまで「議事妨害 (*filibustering*)」とは無縁であった連邦議会において (この点につき、拙稿「議会審議の国際比較」を参照)、議会時間の管理が動揺しているといえるのであろうか。

ドイツにおいて議事妨害は非常に繊細な論点であり、AfD が連邦議会において真の妨害戦術を行っているといえるかどうかについては、即断することは難しい。連邦議会の「憲法と行政」部局の専門家である Franziska Brand 氏にインタビュー調査を行ったところ、このような問いは法的問題ではなく政治的問題であるという理由で、氏は即答を避けた<sup>15</sup>。一方、一部の議員らは、AfD 議員が定足数に関する議事規則 45 条 2 項および 51 条 2 項を利用したことは、議事妨害ないしその試みであり、看過できないという<sup>16</sup>。リューネブルグ大学教授の Michael Koss は、2019 年 9 月 24 日から 26 日にかけてゲッティンゲン民主主義研究所 (Göttinger Institut für Demokratieforschung) が主催した「理論と実践におけるポピュリズムと極派主義」(*Populismus und Extremismus in Theorie und Praxis*) と題するシンポジウムにおいて、かかる疑問を提示している。同教授は、AfD は 1949 年以來、議会手続において「同意への足かせ」を試みた初めての極右ポピュリスト政党であり、妨害に対し連邦議会を弱体化させたと述べた。第 19 立法期が終わるまでに当該報告の論考は公表されないので、その要旨<sup>17</sup>のみを見て言えば、Koss 教授は

<sup>13</sup> 第 45 条 1) 定足数は、連邦議会議員のうち半数を超える者が議場で審議に出席しているときに充足されるものとする。2) 定足数は、投票の前にすべての会派または連邦議会議員の 5% に当たる出席議員による疑義が呈され且つ理事部によって全会一致の確認がなされていない場合、又は理事部がすべての会派の同意の下で定足数に疑義を挟んだ場合には、本規則第 52 条に規定する手続を適用し、制限時間が設けられた審議時間中の投票の際に、本規則第 51 条に従い投票数を数えることによって検証しなければならない。議長は、投票を短期間の間延期することができる。3) 定足数を充足していないことが明らかになったときには、議長は直ちに閉会する。

<sup>14</sup> メールによるインタビュー。

<sup>15</sup> 2020 年 1 月 9 日のメールによるインタビュー。

<sup>16</sup> 例えば、<https://twitter.com/VolkerUllrich/status/1073539983527632897>

<sup>17</sup> <http://www.demokratie-goettingen.de/blog/populismus-und-extremismus-in-theorie-und-praxis>.

AfD による議事妨害というテーマについて、慎重な表現を用いている。すなわち、たとえ AfD が戦後最も踏み込んで妨害を企図した政党であるとしても、「試みた」や「弱体化」という単語をみると、Koss 教授は、AfD が議事妨害に完全に成功したとは考えていないように思われる。

私見では、AfD の言動が、本当に審議の遅延を目的としているかどうか疑わしいと考えている。AfD は、自らこそが野党第一党であり、連邦議会でもよく働く政党として存在感を示したいだけではないか。長老評議会において AfD が議事日程に反対したのは、先に示したように 2 回のみである。定足数を武器にした行動も、「古い政党」が職務を全うしていないことを示したかっただけであると思われる。

最後に、ドイツ固有の事実と比較法に即して、本稿の分析を明確にし、二つの相反する結論を導きたい。歴史的にみれば、AfD は妨害戦術を用いたといえる。一方、比較法的にはそのように考えることはできない。ヨーロッパの他の議会 — 典型的にはフランス — では、膨大な修正案の提出が最も典型的な妨害の武器であることに照らせば、AfD の言動は妨害戦術であるとは到底言えないのである。

ドイツ議会文化は、現在、変化の時を迎えている。しかし、議会法と議会生活については、ドイツ議会の状況ははっきりせず、現状維持と変化との間で揺れている。

## II 議会法と議会生活：現状維持と変化の間で

伝統的に、議会法と議会生活は、連邦議会ではいつも非常に安定している。AfD 議員の選出は連邦議会の内部規則の内容に対してほとんど影響を及ぼしていない (A)。これに対して、議会生活のほうは、異なる 3 つの領域で変化を経験している (B)。

### A 内部（議事）規則の保持

連邦議会の内部規則は、不継続の原則によって規律されている。内部規則は一つの立法期のためだけにしか施行されないと考えられているからである。しかし実際には、ごく僅かしか変更されておらず、様々な制度的政治的アクター間のコンセンサスが実定議会法とその継続性に向けられている。にもかかわらず、連邦議会の内部規則の改革が採択された場合には、議会会派間の対立と結び付いた機能不全ではなく、連邦議会の現代化することが問題となっている。このような状況は、ヨーロッ

パの他の多くの下院のそれ、特にイタリアの代議院の状況と好対照である。イタリアでは、1946年以降、例えば、政府提出法案の優先性を確保するために議事日程の決定に関する規則を何度も変更してきたのである。この点で、2017年のAfDの連邦議会への加入は、今のところドイツ的伝統において断絶をもたらしてはいない。第19立法期の初めに、この政党の議員の選出によって、内部規則に「政治的な」修正、すなわち、極右議員によって「立法作業を行う議会への反抗」の行動や煽動を真っ向から封じるような内部規則の改正が行われたわけではない。こうして、第19立法期の冒頭以降、内部規則106条およびその附則4と7が、2019年2月21日に改正されただけである。それはドイツ的伝統そのものである。議会法を現代化することが問題であった。より正確にいうと、改正の目的は、政府に対する口頭質問(Fragestunden)と閣議に引き続いて行われる口頭質問(Actuelle Regierungsbefragung)をより活発なものにしようとするのであった。週に1度の対政府質問については、その目的を達成したとは必ずしもいえず、内部規則は幾度も改正されている<sup>18</sup>。2019年の改正以降、政府に対する口頭質問は半分に縮減された(3時間が1時間半)のに対して、閣議に引き続いて行われる口頭質問は2倍となった(30分から60分)。

現在、AfD議員の行動を理由とする内部規則の変更の問題は、連邦議会の本会議およびその機関(委員会、議会会派)のいずれにおいても議論の対象とはなっていない<sup>19</sup>。ドイツの法学や政治学の専門家がAfD議員の態度に対して採用すべき戦略を考察するとき、議会手続の改革ではなく専ら政治的戦術に言及している。ラインラント＝プファルツ州議会のSPD会派の助手であるFedor Ruhoseは、その著書『*Die AfD im Deutschen Bundestag. Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur*』において、例えば、AfD議員に討論の機会を与えないようにして審議を単略化しないこと、AfD議員の煽動に対し無頓着でいること、AfD議員と協働していかなるイニシアティブもとらないこと、インターネット上で独自の戦略をとること等である<sup>20</sup>。SNS上では、AfDによる

<sup>18</sup> A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 430.

<sup>19</sup> Franziska Brand氏(連邦議会「憲法と行政部局」)に対する2020年1月9日のメールによるインタビュー。

定足数規定の悪用への対策として、内部規則の改正を要望する声が上がったが、少数にとどまった<sup>21</sup>。

結局、AfDの問題に関連した連邦議会の内部規則の唯一の変更は、第18立法期の最後に行われたものである。それは次のようなものであった。2017年の議会選挙で当選しそうな最年長の議員がAfDのメンバーであることが予想されたのであるが、もしそうになると、彼が連邦議会の最初の会議の議長を務めることになる（2017年6月1日の改正）。このリスクに対して、新たに選出される議長または副議長の一人がその職に当たるまで、連邦議会の最古参の議員が、希望する場合には、議長職を務めることが決定された。複数の議員任期が同じ場合には、最年長の議員がその職を務めることになる。Christoph Shönberger および Sophie Shönberger 両教授が述べるように、不継続の原則の下では、従前の手続規則は新たに構成された連邦議会を法的に拘束しないことから、この改正は精神的・象徴的な射程しか有していなかった<sup>22</sup>。しかし、2017年に、本規定は維持された。

このように、2016年9月13日に行った拙稿〔「議会審議の国際比較」〕における考察に根本的な変更はない。すなわち、ドイツでは、議会法は、議会のアクターである政府与党、機関としての議会、そして反対会派と、それらの時間のためになるものであり続けている。

以上見てきたように内部規則は實際上完全に保全されているのであるが、議会生活は、3つの領域で大きく変化している。

## B 議会生活の変化

第19立法期の新しいデータの全体を包括しうるために、「議会生活」という極めて広い意味を有する語句を用いることとしたい。こうして、AfD議員の行動と結び付いた、議会慣行における大きな変化や連邦議会における与党議員（および特にその党首）の行動と反応と並んで、連邦議会規則のかつてない解釈や使用が扱われることになる。このような変化を識別することのできる3つの領域とは、議長の決定に基づく連邦議会議員を対象とする懲罰、主要なポストの比例配分、そして固有の意味

<sup>20</sup> Wiesbaden, Springer, 2019, p. 23-33.

<sup>21</sup> <https://twitter.com/VolkerUllrich/status/1073539983527632897>.

<sup>22</sup> 《Die AfD im Bundestag》, *Juristen Zeitung*, 3/2018, p. 105.

での時間管理であるが、懲罰の増加は連邦議会の時間を奪おうとする AfD 議員らの意図と関連付けて理解すべきである。

懲罰のあり方について、連邦議会は、幾つかの大きな変化を経験している。まず、議長の前静粛命令（議事規則 37 条）の数が増加していることを挙げることができる。2019 年 12 月 31 日現在で、第 19 立法期の冒頭以降 19 の前静粛命令が発せられている。これは先行する 4 つの立法期のそれを合計した回数を上回っている。そしてその大部分は AfD 議員に関するものであり、挑発的言動を行った AfD 議員に対して直接向けられた場合もあれば、AfD 議員の挑発に対応した他の議員に向けられたものもある<sup>23</sup>。次に、議長が、2011 年 11 月 8 日に議事規則に組み込まれてから初めて、2018 年 3 月 14 日に規則 37 条に訴えたことが注目される。規則 37 条は、議長は「連邦議会議員が連邦議会の秩序と尊厳に対して無視することのできない侵害行為を行った場合、事前に前静粛命令を発していなくても 1000 ユーロの罰金を科すことができる」と定めている。この連邦議会議長の決定は、一部の憲法学者が、規則 37 条の基本法違反を主張してただけにますます注目に値する<sup>24</sup>。連邦議会議規則 37 条の懲罰は、投票の秘密に違反したバイエルン州選出の AfD 議員 Petr Bystron に対して科された。Bystron は、2018 年 3 月 14 日に「私の首相にノー」というコメントとともに、自らの投票用紙を写した写真をツイートしたのである。彼は懲罰を受けた後、連邦憲法裁判所に連邦最高機関間の憲法訴訟手続（機関争訟）を提起し、ドイツ連邦議会の「議員は国民の代表であって、委任及び指図に拘束されることなく、自己の良心にのみ従う」と定める基本法 38 条 1 項違反を主張した。しかし、憲法裁判所は訴えを却下し、当該議員はまず不服申し立てを行うべきであるとした（2019 年 9 月 17 日判決）。

さらに、2017 年以降、連邦議会の典型的な特徴であった主要ポストの比例配分の慣行がもはや神聖視されていないことも注目される。連邦議会の副議長のポスト（議事規則 2 条 1 項）と委員会の委員長のポスト（議

<sup>23</sup> <https://www.n-tv.de/politik/Seit-die-AfD-da-ist-kracht-es-oeffter-article21483043.html>.

<sup>24</sup> 参照, C. Schönberger, S. Schönberger, 《Die AfD im Bundestag》, *Juristen Zeitung*, 3/2018, p. 112. Ingolf/Lenski, *JZ*, 2012, p. 120 et suiv. V. en sens contraire, Borowy, *ZParl* 2012, p. 635 et suiv.

事規則 58 条) については、法的原則としては存続している。しかし、連邦議会は、これら 2 つの点について、今まで経験したことのない状況にある。一方で、1949 年以降初めて、第 19 立法期の冒頭から、副議長ポストの一つが空席となっている。このことは、2019 年 12 月に AfD が 4 人目の立候補者として Paul Viktor Poolay を立てたが、その前任者である Albrecht Glaserm Mariana Harder-Kühnel および Gerold Otten のように、選挙で必要な多数票を得ることができなかった。これをうけ AfD は伝統的な政党が、「各党派は、事務局において、少なくとも一名の副議長によって代表される」と規定する議事規則 2 条 1 項に違反すると考えた。連邦議会議長の Wolfgang Schäuble は、選出方法に関する同条 1 項ないし 3 項に基づき、必要な多数票を得られなかった場合には、候補者は副議長になれないと主張した。参考までに、議事規則 2 条 1 項は、連邦議会はその副議長を秘密投票で選出すると規定する。同条 2 項は、初めの 2 回投票で当選するためには、候補者は連邦議会議員の絶対多数票を獲得する必要がある、第 3 回投票での当選には、単純多数票のみを要すると規定する。同条 3 項は、手続がとん挫したときには、「新たな候補者が提案された場合には…改めて選出手続を行う」ことを規定する。

AfD が連邦議会で副議長ポストを有していないという事実は、もちろん、連邦議会の運営の仕方や時間管理の問題を検討する際に考慮に入れなければならない。各副議長は、連邦議会の会議の司会を務め、議事日程を招集し、議員の討論を制御し、あるいは会議から議員を排除する役割を担うことが求められる。実際、副議長は連邦議会の会議の議長などを務めるのであるが、AfD が副議長ポストを占めていないということは、彼らをして一定の時間帯を有利に利用することを妨げることになる。

他方で、ドイツ連邦共和国誕生以降初めて、AfD 議員の委員長が交代させられるという事態も起きている。AfD 議員 Stephan Brandner は、「その挑発的言動が他の全ての政党によってその職責と相いれないと考えられた」ために、2019 年 11 月 13 日に司法委員会の長の職を辞することになったのである (Le Monde、2019 年 11 月 13 日)。AfD は今日まで Stephan Brandner の欠員を認めていないので、会議の司会は、副議長であり CDU 議員の Heribert Hirte によって担われている。

主要ポストの比例配分という慣行に関わるこれら二つの事態は、当然、与党と野党の間の協調的文化に対する侵害を強めることになろう。

最後に、議会生活については時間の管理に関する変化も経験している。第一に、木曜日の審議について、金曜日の冒頭の時間にまでかかってしまうことを避けるべく、2019年12月以来その一部を水曜日に前倒ししたこと。第二に、これも2019年12月以来、審議時間を38分から30分にしたこと。そして最後に、定足数の確認がその充足という結果に落ち着くように、定足数の数え方について他のEU諸国で行われたのと同様の実務を採用するようになり、定足数の確認の要請の時点では国会の中にいるが議場にはいない多数派議員が、定足数の確認が終わるまでに議場に戻った場合には、定足数のカウントに数えるようになったことである<sup>25</sup>。

## 結 論

AfD が連邦議会に参入したことによって、連邦議会に様々な変化がもたらされたことをみてきた。議会文化は根本的に修正され、議会生活も幾つかの側面については、これまでの立法期に比べれば異なっている。議会の時間は、もはや理想的なかたちで管理されているとはいえず、本会議と委員会審査は非常に長期化し、夜間審議も増えた。さらに、AfD によって多くの非生産的な議論の口火がきられ、審議が停滞させられたことが議会審議の障害となってきた。連邦議会が立法作業を行う議会であるというイメージは、AfD によるインターネットやSNSの炎上の利用のせいで、もはや崩壊しつつある。

しかし、歴史的には、議会運営を動揺させた政党はAfD だけではない。例えば、第10立法期と比べてみると、第19立法期における議事警告の数は少ない。第10立法期の1983年から1987年にかけては、緑の党の登場によって132回もの議事警告が行われたからである<sup>26</sup>。

伝統的に連邦議会に議席を有する政党は、議会生活が以前のように戻ることを望んでいるように思われる。しかし、第19立法期に、連邦議会規則を修正することによってAfDの騒動を抑え込むのではなく、AfDとのいかなるかたちでの協働も拒否している。チューリンゲン地方のAfD、CDU および自由党の協働によりかろうじて生まれた大臣主席

<sup>25</sup> 例えば、<https://twitter.com/VolkerUllrich/status/1073539983527632897>.

<sup>26</sup> <https://www.n-tv.de/politik/Seit-die-AfD-da-ist-kracht-es-oeffter-article21483043.html>

Thomas Kemmerich が、Merkel 首相らの批判をかい「即時効」によって辞任し、新たな選挙を宣言した例が典型的である。この例では、CDU の全国組織が、全国レベルであれ地域レベルであれ、AfD と協力することを明示的に禁止していたにもかかわらず、CDU と AfD との協調が行われたからである。Thomas Kemmerich の当選の後、Merkel 首相は、CDU [に加え AfD の支持をうけて当選すること] は「看過できない行為」であり、地方大臣主席の選挙が単純に「取消される」べきことを要請した。

伝統的な政党は、AfD に対抗しているとはいえ、徐々に同政党への支持が減少し、連邦議会が従来の運営に戻ることを望むばかりである。



