

第五共和制下フランス国民議会の質問制度

前企画調整室客員調査員 工藤 晶人 くどう あきひと

1. はじめに

国家基本政策委員会の合同審査会において、いわゆる党首討論が行われるようになってから7年が経過し、制度の更なる充実や活性化を求める声も少なくない。本稿ではこうした議論に資することを目的として、フランス議会における質問制度について紹介する。

日本の党首討論は周知のとおり英国の制度をモデルとしている。本誌においても既に紹介がなされているように、英国では政府閣僚がそれぞれクエスチョンタイムを担当して議員の質問に答える仕組みがあり、日本の党首討論はこの中の「首相に対するクエスチョンタイム」を参考にして導入されたものである¹。

フランス議会においては日本の党首討論に直接相当するものは存在しないが、類似する複数の質問制度が実施されている。その中でも重視されているのが、全閣僚合同のクエスチョンタイムともいえる「対政府質問」である。本稿ではこの対政府質問を中心にフランス国民議会の質問制度について検討する²。

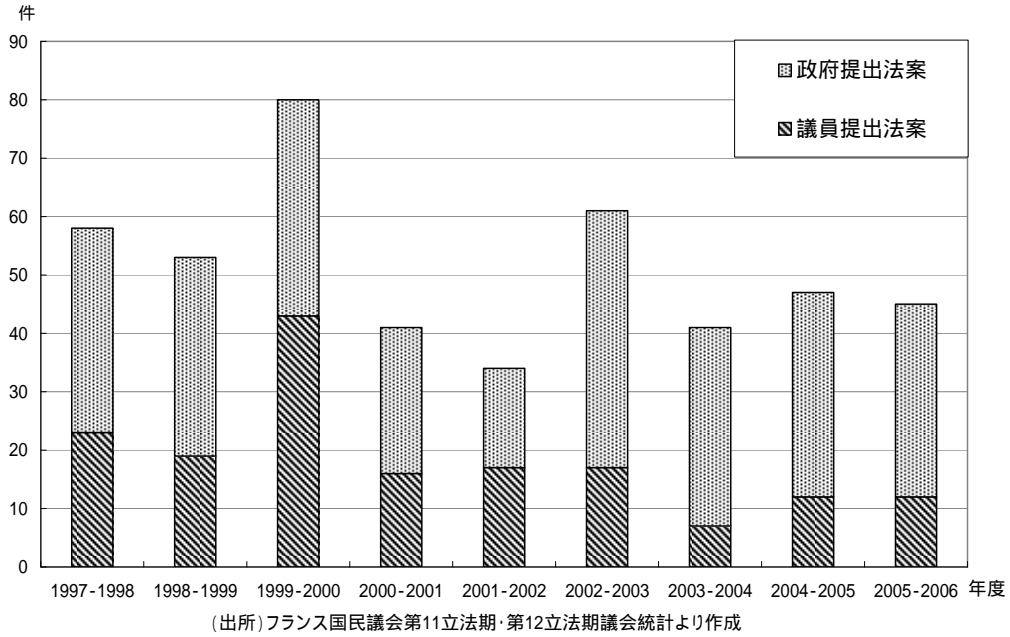
2. フランス現行憲法下の議会制

本旨に入る前提として、フランスの議会制の背景を整理しておこう。現行のフランス第五共和制（1958年より現在に至る）は、議院内閣制と大統領制の中間形態を持つと言われる。第五共和制憲法の特徴は、一方では議会に責任を負う政府が、他方では議会に無答責の大統領が、共に行政府の頂点に位置している点にある（「行政の二頭性」）。歴史的に政策運営の主導権を掌握してきたのは大統領であり、大統領が背景とする政治勢力と議会多数派が一致しない時期（いわゆるコアピタシオン）を除けば、首相は大統領の指導に従って具体的な政策の実施、調整を担当することが慣行となってきた。

それではフランス第五共和制の下でフランスの議会はどのような位置付けを与えられてきたのだろうか。第五共和制憲法の起草者は、それまでの議会制が小党乱立の下で内閣の不安定をもたらしていたという認識に立ち、その対策として立法手続を政府のコントロール下におき倒閣を困難にするための様々な措置を採った。議会の運営手続が憲法典の中に細かに規定され、また議院規則も憲法院の審査の下で様々な制約が課されている。こうした一連の措置は、「合理化された議院制」と呼ばれる³。

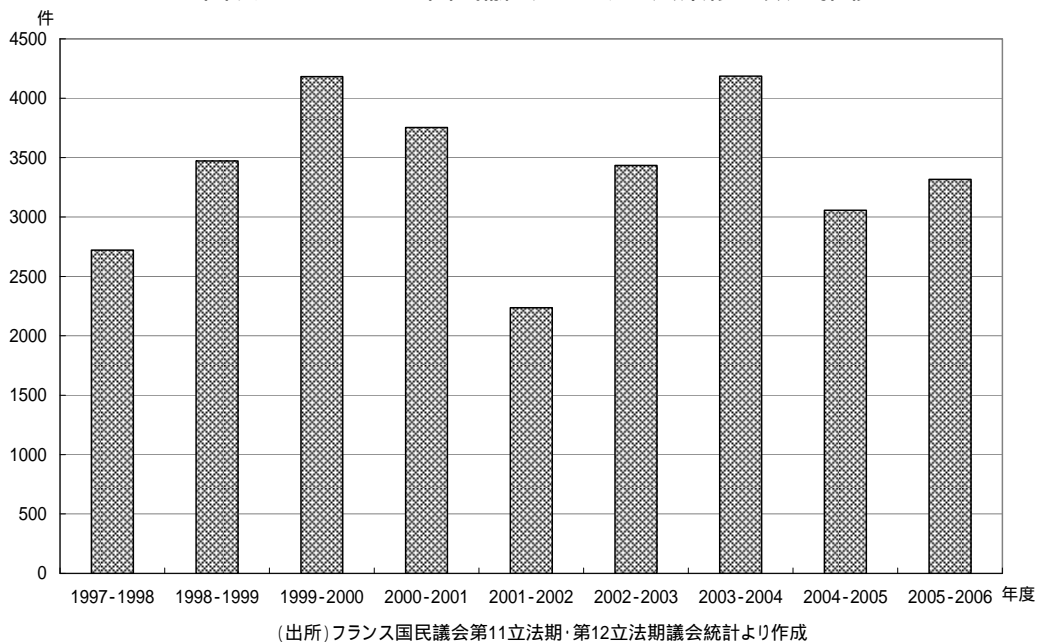
このような体制の下で、フランス議会の権限は20世紀前半までと比べて確かに規制されたものになった。しかしそれは、現在のフランス議会が諸外国と比べて特に弱体化していることを意味するものではない。立法活動に関する基礎的データの一つとして、近年の国民議会において採択された法案数の推移を見てみよう⁴。

図表 1 : フランス国民議会における法案採択数の推移



第一に、採択される法案の総数が日本と比較して少ないことが指摘できる(図表1)⁵。これは現行憲法下においては政府による命令制定権の及ぶ範囲が広く、議会立法の対象が限定されていることの反映と言える。その上で政府提出法案と議員提出法案数の比率に注目すると、近年採択された法案のうち平均して30%以上が議員提出によるものである。議員提出法案の中には実質的に政府のイニシアチブによるものが含まれていることを考慮しても、立法過程において議会が一定のプレゼンスを発揮していることが読み取れるであろう。

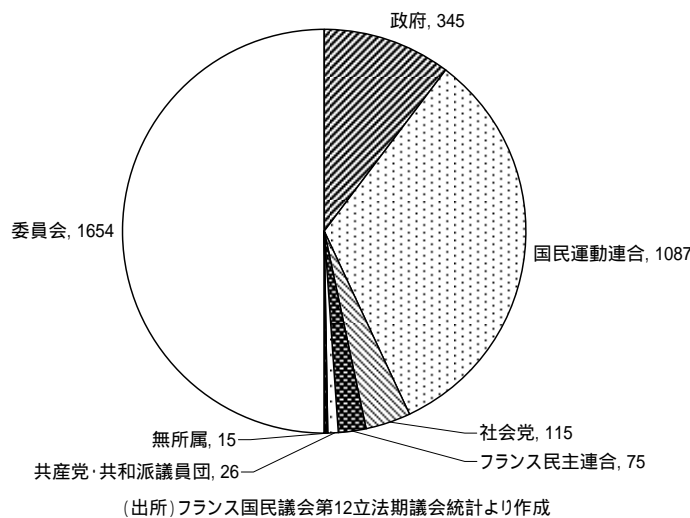
図表 2 : フランス国民議会における法案修正数の推移



さらに、図表2のグラフが示すように議会における法案の修正も活発である。毎年度約3,000～4,000件の法案修正が採択されており、採択されなかったものも含めて議会に付託される修正案は1年度あたり平均約15,000件に達する。フランスでは条文一つ一つに対して修正案が提出されるため件数だけを単純に他国と比較することは困難であるが、旺盛な法案審議が行われていることが確認できる⁶。

このうち、2005 - 2006年度に採択された3,317件の法案修正について提出者の内訳を示したのが図表3である。まず、本会議提出前の委員会審議段階での修正が1,654件と最も多い⁷。また、政府による修正が345件行われている。議員発案による修正は1,087件が国民運動連合（与党）によるもの、75件中中道右派フランス民主連合によるものである。野党による提案も少数ながら（社会党115件、共産党・共和派議員団26件、無所属15件）採択されている。

図表3：採択修正案の提出者別内訳（2005 - 2006年度）



3. 質問制度の概要

「合理化された議院制」の下で、フランスでは議会の復権のための様々な試みが行われてきた。議会による政府統制の手段としての質問制度の拡充はその一つである。現在の国民議会においては、大きく分けて質問主意書、本会議における無討議口頭質問と対政府質問という三つの仕組みが存在する⁸。

(1) 質問主意書

書面による質問は1909年に初めて議院規則に定められた。これを利用した質問数は年々増加してきており、1959年には3,705件であった質問件数は1984年に19,139件まで増加し、2006年には実に32,423件に達した。質問主意書の内容は極めて多岐にわたり、会派

の意向よりも議員個人の関心に依じて提出される傾向が強い。質問内容は公報に掲載され、政府側からは副大臣、閣外相も含めた全閣僚のうちから回答者が選ばれる。回答期限は原則1か月、例外的に2か月と定められているが、この期限は必ずしも守られていない。やや古い数値になるが、1990年代には公報掲載後2か月以内に返答が得られた割合は約30～40%にとどまった。質問主意書にはしばしば法令の解釈についての内容が含まれるが、閣僚による回答は法的な拘束力や規範としての意味を持つものではなく、参考となるものにすぎないとの解釈が示されている⁹。

(2) 無討議口頭質問

第五共和制憲法は第48条において、「国会議員の質問及び政府の答弁のため、週に1回の会議が優先的に留保される」と定めた¹⁰。これはフランス史上初めて議会における質問という行為が憲法上の根拠を得たものとして評価されている。この条項に基づく質問として現在行われているのは、「無討議口頭質問」という形式である¹¹。

無討議口頭質問は原則として週1回午前中に開催され、その曜日は1960年代以来金曜日に設定されてきた。しかし国会議員が自治体首長職や地方選出議員職を兼職することが多いフランスにおいては、週末にかけて首都を不在にする議員が少なくない。そのため無討議口頭質問における議員、閣僚双方の出席率の低さが問題となってきた。この点の改善を目指して1990年代以降は火曜日の午前中が開催日とされている。ただし後述するように、予算法案などの政府提出法案の審議が優先されて開催されない週も多い。

質問の進行は以下のように行われる。開催1週間前の院内会派議員団長会議において発言者が選定され、質問要旨が公報に掲載される。これに従って議会関係担当大臣と各閣僚官房が担当閣僚の出席を調整する。質問当日には、調整された順序に従って質問者がまず発言し、大臣が答弁を行う。その後希望によって質問者による反論と大臣による再反論が1回まで許される。質問者自身の持ち時間は最初の発言と反論を合わせて7分間を与えられている。

(3) 対政府質問

無討議口頭質問が必ずしも議会の活性化につながっていないという反省を踏まえて、ジスカル・デスタン大統領のイニシアチブによって1974年に創設されたのが対政府質問である。対政府質問はその後様々な変更を経て、今日では国会審議日程の中で最もメディアの注目を集める機会の一つとなっている。

対政府質問の特徴は、憲法院の審査を必要とする議院規則に基づかず、議員団長会議の合意によって運営手続を定めている点にある。このことは運用の柔軟性を確保する上で大きな意味があった。また、開始当初から閣議後の水曜午後を開催日とし閣僚と議員の出席率を高める配慮がなされたこと、さらに1981年以降テレビ中継が行われるようになり世論の注目が高まったことなどが、制度の成功の背景として挙げられる¹²。

対政府質問の進行は次のようなものである。開催時間は国会開会中に原則として毎週火曜日と水曜日の午後に1時間が確保される。質問時間は各会派の勢力に比例して割り当て

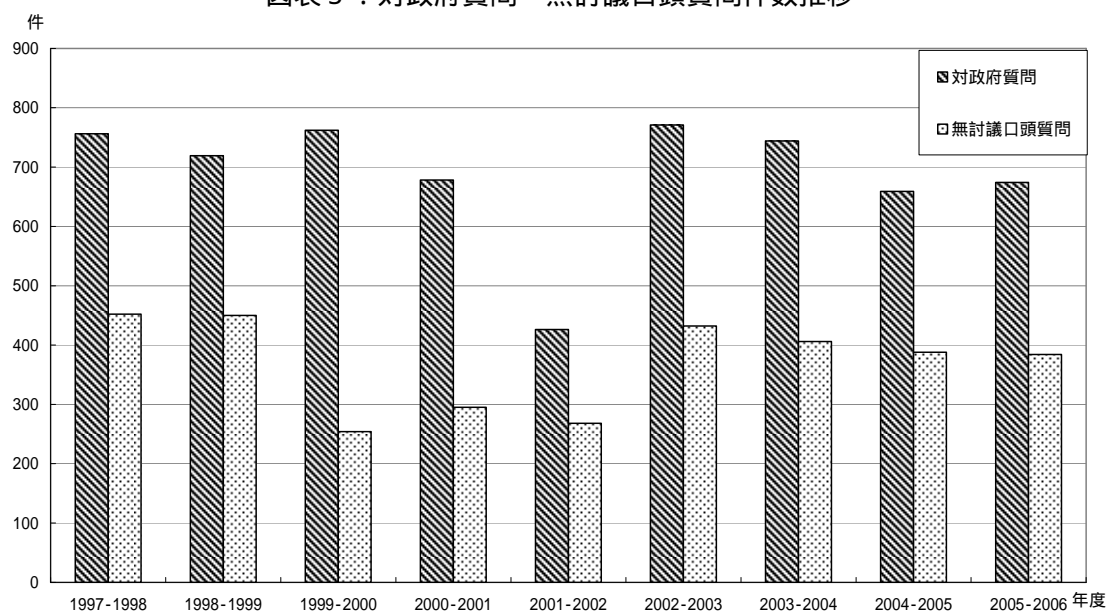
られ、質問順は輪番制となっている。これはそれぞれの会派が交代で会議冒頭の発言を担当できるようにとの配慮である。開会1時間前までに各会派は質問者名と対象となる閣僚名を届け出る。質問内容の通告は行われない。質問者と答弁閣僚はそれぞれ2分30秒の発言時間を持ち、合計5分間の間に一問一答が行われる。発言者に反論の機会はない。ただし首相だけは、上記5分間の枠外で閣僚の答弁を補足する発言を行うことが許されている。

対政府質問においては、政府側から原則として全閣僚が出席する。これは明文化された規則によるものではなく慣習的なものである。それぞれの質問に対して回答する閣僚を指名するのは政府側である。以上述べた対政府質問と無討議口頭質問の特徴と、近年の質問件数をまとめると図表4及び5のようになる¹³。

図表4：フランス国民議会における口頭質問制度の概要

	対政府質問	無討議口頭質問
開催日時	通常国会会期中の火・水曜 15 - 16時	通常国会会期中の火曜 午前の会議時間内
政府側出席者	原則として全閣僚	一部閣僚
質問の事前通告期限	開催当日1時間前まで	開催1週間前まで
質問内容の通告	なし (質問者名と対象とする閣僚名のみ通告)	あり (質問要旨を公報に掲載)
質問時間の割当て	各会派の議員数に応じて決定	各会派の議員数に応じて決定
質問者による反論機会	なし	あり(7分間の持ち時間内で)
テレビ中継	あり	なし

図表5：対政府質問・無討議口頭質問件数推移



(出所) フランス国民議会第11立法期・第12立法期議会統計より作成

4. 対政府質問の運用実績

この項では、2005 - 2006 年度通常国会（2005 年 10 月 1 日～2006 年 6 月 30 日）を例として対政府質問の運用実績を見ていこう。9 か月の開会期間に本会議は合計 110 日開催され、対政府質問は 58 回、無討議口頭質問は 17 回が開催された。質問数の合計は、対政府質問が合計 688 問、無討議口頭質問は合計 408 問であった。

対政府質問について会派ごとの質問数をまとめたのが図表 6 である。

図表 6：所属会派別の対政府質問数（2005 - 2006 年度通常国会）

質問者の所属会派	回数
国民運動連合（与党）	397 問 （上記のうち、会派議員団長による質問：2 回）
フランス民主連合（中道）	57 問 （上記のうち、会派議員団長による質問：2 回） （同、党首による質問：2 回）
社会党（野党）	171 問 （上記のうち、会派議員団長による質問：10 回） （同、党書記長による質問：8 回）
共産党・共和派議員団（野党）	58 問 （上記のうち、会派議員団長による質問：5 回） （同、党書記長による質問：2 回）
無所属	5 問
合計	688 問

（出所）フランス国民議会第 12 立法期議会統計より作成

まず目立つのは、与党国民運動連合による質問の多さである。これは前述のように会派の議員数に比例して質問時間が配分されるためである。また、政府が与党議員とのやりとりを政策広報の場として積極的に活用しているという側面も指摘できるだろう。

日本における党首討論との比較という観点から、各会派の質問数に党首並びに院内会派の議員団長による質問回数を付記した。対政府質問においては、会派議員団長の発言が党首の発言回数を上回る傾向が見られる。発言順という点でも、各会派の議員団長が国会会期の初回と最終回の対政府質問の質問を担当しており、その役割の重要性がうかがえる。

次に、回答者を省庁ごとに整理した表を以下に示す（図表 7）。合計 688 回の回答の内訳は大臣による回答が 456 回、副大臣による回答が 232 回となっており、大臣自らが質問に答えているケースが多い。2005 - 2006 年度に最も多くの質問を受けたのは雇用・社会統合大臣であった。これは、同時期に起こった郊外の青年暴動や若年者向け雇用法制をめぐる議論の高まりを反映したものであろう。首相の発言回数は 49 回と、経済財政産業大臣と並んで 2 番目の多さとなっている。

図表 7：対政府質問における各閣僚の答弁数（2005 - 2006 年度通常国会）

閣僚	回数	
首相	49	
議会関係担当副大臣	3	
機会均等担当副大臣	4	
国務大臣 内務・国土整備大臣	37	
地方公共団体担当副大臣	6	
国土整備担当副大臣	22	
防衛大臣	13	
退役軍人担当副大臣	5	
外務大臣	26	
ヨーロッパ担当副大臣	15	
国際協力・開発・フランコフォニー担当副大臣	2	
雇用・社会統合・住宅大臣	76	
雇用・青年就職担当副大臣	44	
社会統合・男女平等担当副大臣	22	
経済・財政・産業大臣	49	
予算・制度改革担当副大臣	37	
産業担当副大臣	16	
対外通商担当副大臣	13	
公教育・高等教育・研究大臣	36	
高等教育・研究担当副大臣	12	
法務大臣	21	
交通・設備・観光・海洋大臣	26	
観光担当副大臣	2	
保健・社会連帯大臣	44	
社会保障・高齢者・障害者・家族担当副大臣	29	
農業水産大臣	22	
公務員制度担当大臣	5	
文化・情報大臣	9	
環境・持続的開発大臣	8	
海外領担当大臣	11	
中小企業・商業・手工業・自由業担当大臣	17	
青年・スポーツ・アソシエーション担当大臣	7	
合計	688	内訳 大臣による回答： 456 回 副大臣による回答：232 回

（出所）フランス国民議会質問データベースより作成

首相発言 49 回のうち、野党議員団長及び党首からの質問に答えたものは 21 件（社会党書記長 7 回、議員団長 8 回、共産党共和派議員団長 4 回、共産党書記長 2 回）であった。質問で取り上げられた話題は、この時期に審議中であった上述の若年者向け雇用制度「初期雇用契約」法案がやや多く、その他にも歴史教育、フランス電力会社や EADS（ヨーロッパ航空防衛会社）の経営問題まで幅広い範囲に及んでいる。

質疑の一例を示そう。2006 年 1 月 26 日の対政府質問においてオランダ社会党書記長が質問に立った。オランダ書記長はまず、政府が社会党政権時代の雇用対策を次々に廃止したことを指摘し、政府提案の初期雇用契約法案は解雇を容易にして若者の生活の不安定さ

を助長するものであるとの認識を示した。そして以下の三つの点について首相の見解を質した。1. 法案提出前に労働組合との協議をしなかった理由は何か。2. 法案提出の手續が拙速にすぎるとはいないか。3. 首相はこの雇用制度を一般化する以前には十分な評価が必要であるという見解を示していたが、その評価はいつ行われたのか。

これに対するドヴィルパン首相の回答は以下のようなものであった。首相はまず、若者の雇用の多くが短期契約や任期付き契約であるため雇用の不安定が長期化しているという現実から政策を立案すべきだとの認識を示した。続いて、労働組合との社会的対話は首相就任以来公式、非公式の様々なチャンネルで絶え間なく続けられていると強調した。法案の内容については、同法案が若者に対して従来にない雇用の安定性をもたらすものであるとの見解を、具体的な措置（試用期間中の給与、外国語やITなどの研修、失業補償の適用等）を交えて力説した。第三の質問については、この雇用制度は若者のみを対象としたものであり一般化は検討されていないと示唆した¹⁴。

このように対政府質問は審議中の法案についての質疑を逐条審議の枠外で行う機会として利用されることもあり、その他の場合には一般的施政方針から個別の課題まで時事的な問題を広く取り扱う場となっている。

5. おわりに

フランスの対政府質問は、質問内容の事前通告がないことに端的に現れているように、出席者が自由に率直なやりとりを行うための制度設計がなされている。メディアの注目の集まる場で短時間に凝縮された発言が繰り返され、緊張感のある質疑が生まれていると評価することができよう。野党側にとっては政府の見解を質す貴重な機会であり、政府与党にとっては政策方針をアピールする場としての意味を持つ。本年10月に開会した通常国会においても、初回の対政府質問における与野党議員の質問とフィヨン政権各閣僚の発言内容をメディアは一斉に伝えている。

最後に、現在フランスで検討されている憲法改革論議について付言しておきたい。サルコジ大統領は2007年7月に「第五共和制諸制度の現代化と均衡のための諮問委員会」を設置した。右派と左派のベテラン政治家と法学者、政治学者など13人からなるこの委員会においては、大統領と首相の権限分担、大統領と議会の関係、議会権限の拡大など、国政の根本に関わる問題が議題とされている¹⁵。サルコジ大統領は大統領の権限強化を目指していると思われるが、この点については野党だけでなく与党内にも慎重な意見がある。同委員会は2007年11月に報告書を提出する。それを受けた法案が2008年3月までに国会に提出される予定となっており、今後の動向が注目されるところである。

¹ 稲毛文恵「今国会における党首討論～討議の概要と今後の課題～」『立法と調査』257号2006年7月

² フランスは国民議会(Assemblée nationale)と元老院(Sénat)からなる二院制をとる。前者は小選挙区2回投票制直接選挙で選出され、後者は国民議会議員、地域圏議会議員、県議会議員、市町村会議員代表から形成される選挙人団による間接投票で選出される。本稿ではこのうち国民議会について取り扱う。

³ 以下を参照。大山礼子「フランス議会」『レファレンス』37巻9号(1987); 勝山教子「フランス第五共和制における“合理化された議院制”の構造とその改革(1)(2)」『同志社法学』40巻6号、41巻1号(1989); 同「フランス議会の復権に関する一考察(1)(2)」『同志社法学』41巻6号、42巻2号(1990); 福岡英明『現代

フランス議会制の研究』信山社（2001）

⁴ 以下、統計情報についてはフランス国民議会ウェブサイトにおいて公開されている各種情報を基に作成した。主に参照したのは

第 12 立法期議会統計<<http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/statistiques-12leg.asp>>、

第 11 立法期議会統計<<http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/statistiques-11leg.asp>>

並びに質問データベース<<http://www.questions.assemblee-nationale.fr/>>である。

⁵ 先行研究の慣例に従い、国際条約等の批准に関する法案は除外した。

⁶ こうした議会活動を支える事務局は定員 1,351 人からなる。このうち議員の立法や調査の補助を専門とするスタッフとして行政官 = 参事官 174 人がいる。

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_63.asp>

⁷ 委員会審議は伝統的に非公開を原則としてきた（1988 年以降公聴会を中心に一部を公開）。このため委員会では与野党の枠を超えた自由な討議が行われ、委員会としての修正案に野党議員の意見が反映されることも少なくない。O. Duhamel, *Le Pouvoir politique en France*, Seuil, 5e éd., 2003, pp. 256-257.

⁸ 本節の記述に当たって以下を参照した。M. Mopin, J.-L. Pezant, "L'Assemblée nationale : organisation et fonctionnement," 2005, <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/1.asp>> ; R.

Neidhart et al., "Les questions à l'Assemblée nationale," 1997,

<<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/4.asp>>

⁹ R. Neidhart et al., op. cit..

¹⁰ 1995 年 8 月 4 日の憲法的法律による改正で「少なくとも週に一回」と文言が追加され現在に至る。一連の憲法改正については以下を参照。辻村みよ子「フランス共和国〈解説〉」樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第 4 版』三省堂（2001）251-267 頁

¹¹ この名称は 1970 年代まで行われていた「討議を伴う口頭質問」との区別の上で用いられる。

¹² 対政府質問は国営放送局 France3 及び議会専門テレビ局 LCP によって生中継される。France3 は地上波アナログ局である。LCP については地上波デジタル、衛星放送、ケーブルテレビ、インターネット配信を通じて視聴することができる。

¹³ 元老院においてもほぼ同様の質問制度が存在している。すなわち、質問主意書（2006 年の質問件数 5,243 件）対政府質問（木曜午後に 2 週間ごとに開催。2005 - 2006 年度には 18 回開催され質問数 180 件）、無討議口頭質問（火曜午前に 2 週間ごとに開催。2005 - 2006 年度には 17 回開催され質問数 297 件）である。また臨時に開催されるものとして、討議を伴う口頭質問（2004 - 2005 年度の質疑 7 件）、ヨーロッパ問題に関する討議を伴う口頭質問（2005 - 2006 年度の質疑 1 件）がある。<<http://www.senat.fr/role/fiche/questions.html>>

¹⁴ *J.O.R.F., A.N. (Q)*, 26 janvier 2006, p. 338.

¹⁵ パラデュール諮問会議議長の記者会見（2007 年 9 月 7 日）

<<http://www.comite-constitutionnel.fr/conferences/>>