

# ルネ・カピタンの議院内閣制論（2）

兵 田 愛 子

## 目 次

### 序——反・議会主義と議院内閣制

- (1) 本稿の目的・方法
- (2) ルネ・カピタンの議院内閣制論の概要と本稿の構成

### 1. 「諸・議院内閣制」(1933) —— 議院内閣制の定義

- (1) 主権が君主から議会へ移行していく過程
- (2) 主権が議会に集中していく過程
- (3) この過程の理論的延長線上にある類型
- (4) 分 析 (以上、本誌第68巻1号)

### 2. 『議会主義の改革』(1934) —— 議院内閣制のモデル

- (1) 議会による主権の行使
- (2) 議会による主権の行使のための改革
- (3) 分 析 (以上、本号)

### 3. 「フランスにおける議会主義の危機と改革」(1936) —— 議院内閣制の意義

- (1) 議会主義の機能不全の原因
- (2) 議会主義の改善策
- (3) 分 析

### 結——ルネ・カピタンの議院内閣制論とその示唆

- (1) ルネ・カピタンの議院内閣制論
- (2) 示 唆

## 2. 『議会主義の改革』(1934) —— 議院内閣制のモデル

「諸・議院内閣制」(1933) では、「議院内閣制」の定義は「議会に対して責任を負う内閣の統治」であり、① 内閣が議会に対して負う「政治責任」(議会と内閣の政策の不一致の際に内閣が辞任する法的義務)と②「内閣」による統治が、定義上重要な要素であることが明らかとなった。この「議院内閣制」は、君主から議会に主権が移っていく過程で誕生・変遷したものである。現代の西欧の

議会主義においては、この主権が、完全に議会に集中することとなる。

この理解に基づいて、『議会主義の改革』（1934）においては、議会がいかにして主権を行使するのが理想であるのか、議会主義のモデルが検討されることとなる。その結果、ここにおいて、カピタンは、イギリスの議会主義を模範とし、ワイマールの議会主義を反面教師にすることによって議会主義のモデルを検討し、フランスにおいてそのモデルを実践するための改革案を提示することとなる。

## （1）議会による主権の行使

### ① 議会と内閣の役割

「諸・議院内閣制」（1933）において明らかになったように、（現代の議会主義における）議院内閣制は国家元首と議会の対立・均衡からなる権力分立の制度ではなく、議会に主権が集中する一元的制度である。カピタンは、カレ・ド・マルベールとバジヨットが主張するこの議会制観に賛同する。ただし、本文献（『議会主義の改革』（1934））においては、以下のように補足をおこなう。

カレ・ド・マルベールとバジヨットは、議院内閣制について、議会に主権が集中する一元的制度と理解した上で、その主権の行使方法としては、議会が「立法権」だけでなく、議会の「執行」委員会である内閣を統制する権限を有するものとしていた<sup>1)</sup>。これについて、カピタンは、本文献において、「立法権と執行権との権力分立が語られるとき、いまだ立憲君主制の言語を語る」として、（現代の議会主義における）議院内閣制において立法権と執行権を区別することが誤りであると指摘する<sup>2)</sup>。カピタンによれば、制限君主制の下では、立法権と執行権がそれぞれ議会と国家元首に割り振られており、そのようにして両機関は対立・均衡関係を維持していた。しかし、（現代の議会主義における）

---

1) René CAPITANT, «Régimes parlementaires» (1933), repris dans R. CAPITANT (Choix de textes, chronologie, bibliographie et index établis par Jean-Pierre MORELOU), Écrits constitutionnels, Paris, CNRS, 1982, p. 237, pp. 248-249.

2) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, Paris, Recueil Sirey, 1934, p. 10.

議院内閣制において、権力は議会に一元的に集中しており、立法権と執行権を区別する必要はないこととなる。

このとき、議会の主権はいかにして行使されるのか。カピタンによれば、「議会主義とは責任を負う諸大臣による統治に他ならない」のであり、この議会主義のモデルは「政府が統治し、議会在統制する」という2つのルールによって総括される<sup>3)</sup>。すなわち、このモデルにおいては、主権者である議会が自ら有する主権を単独で直接的に行使するというわけではない。議会が政府を生み出し、政府に統治の役割を任じ、政府を統制することによって、議会が政府を通じて主権を行使することとなる<sup>4)</sup>。このとき、一方で、統治権は政府に集中することとなり、すなわち、政府は立法権も執行権も有することとなる<sup>5)</sup>。他方で、たとえ政府に全権限が集中するとしても、主権者は議会である以上、政府は議会の統制に服する。政府の権限の淵源は議会の主権にあるので、政府は議会から選出された「両院の代表団、両院の発散物」として権限を有するに過ぎず<sup>6)</sup>、さらに政府は議会に対して責任（政治責任）を負うこととなる<sup>7)</sup>。

カピタンは、議会主義において政府が議会に対して負う政治責任の重要性を強調し、フランスにおいて政治責任の追及による倒閣が乱発している事態への対応策を検討するにあたって、政治責任を軽視するのではなく、むしろ政治責

3) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 10.

4) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 10-13.

5) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 10-12 において、カピタンは、ラムゼイ・ミュアー (Ramsay Muir) の見解を参照したうえで、「強力な政府、全権限と全統治機関を彼の意思の下で掌握する、独裁者と同程度に強力な首相」という表現を用いているが、これは単に議会が主権を行使するために政府を生み出して政府に統治の役割を担わせて政府を統制するにあたり、政府が統治の役割を果たすために統治権が政府に集中することとなることを意味しているに過ぎず、あらゆる統制から開放された全能の権限保持者としての政府・首相を意味するのではない。「独裁者」という言葉の持つイメージは強烈ではあるが、注意が必要である。

6) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 12.

7) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 13.

任と内閣の安定性の両立を目指すべきであることを指摘する。これについてのカピタンの指摘は以下の通りである。「実際、共和国のあらゆる美德は、批判の自由、服従する前に自由な思考とデカルト的懐疑があらゆるドグマとあらゆる秩序に向ける抵抗の中に存する。この必要な抵抗こそが、正義と真理に到達する前に権力が乗り越えねばならないものである。それを行使することが両院の役割であり、彼らからその役割を奪えば共和国は滅びるであろう」<sup>8)</sup>。「さらに、はっきりさせておかなければならないが、この統制は倒閣の権利を意味する。内閣の責任は議院内閣制の要石であり、それについて依然として忠実であり続けることに我々が合意した以上、それを犠牲にすることを問題にし得ず、むしろ、いかなる条件においてその作動が正常かつ有益であり得るのみを問題とし得る。正確にいえば、重要な問題とは内閣の責任と安定性を調和させることである」<sup>9)</sup>。このように、政治責任の追及の乱発がフランスにおける政府の不安定性の原因になっていてもなお、政治責任が議院内閣制に不可欠な役割を果たすのを認め、何よりもまず政治責任を重視するカピタンの姿勢がここにおいて示されている。

## ② 政治責任の有効かつ正常に作動する条件（選挙制度、解散制度）

持続可能な統治制度として議会主義を構成するために、カピタンは、政治責任の作動の適正化、すなわち政治責任と「必要最小限の内閣の安定性」<sup>10)</sup>を両立させる方策を検討する。その方策としては、① 選挙制度を工夫することによって多数派を形成することと、② ひとたび形成された多数派を解散制度によって維持することが挙げられる。

議会主義の変遷によって、主権が君主から議会に完全に移行した。そこにおいて、主権者である議会は、政府を通じて主権を行使しなければならない。すなわち、議会は、政府を生み出し、その政府に統治を担わせ、その政府を統制することによって、主権を行使できなければならない。したがって、現代の西

8) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 13.

9) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., pp. 13-14.

10) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 14.

政の議会主義において「議会を主権者として構成し」、「この主権を行使するために、議会には、政府を生み出し支える多数派が必要である」こととなる<sup>11)</sup>。議会多数派を形成できる選挙制度の例としてカピタンによって挙げられたのが、イギリスにおける相対多数単記投票制 (élection au suffrage uninominal et à la majorité relative)<sup>12)</sup> である<sup>13)</sup>。この選挙制度についてカピタンは、「諸政党が多数派と反対派の2つにまで減る傾向があり、また、第三の党が2つの政党の間に滑り込むに至るときでさえ、勝利を得た政党が議席の絶対多数を獲得することを期待することができる」と指摘し、安定多数派を生み出す2大政党制を形成できるという点で評価している<sup>14)</sup>。他方で、比例代表制についてカピタンは、「比例代表制は議会主義と両立しない」と評価する<sup>15)</sup>。確かに相対多数単記投票制に比べて比例代表制の方が多様な政治的意見の正確な分布を反映させることができる。しかし、比例代表制は多党化をもたらすだけでなく、諸政党のそれぞれの自律性を強固なものにすることとなる。その結果、過半数を獲得する政党が現れる可能性もあるが、もし現れなかった場合、意見の相違を抱えた複数の政党が連合を組むこととなり、その連合はいつ解消しても不思議ではないような不安定なものとなろう<sup>16)</sup>。議会主義において、議会が主権を行使するために政府を支える安定多数派が不可欠である以上、「比例代表制は議会制に反

11) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 15.

12) すなわち、「小選挙区制のもとで相対多数をえた候補者一名だけを下院議員として選出する」選挙制度である。これについては、梅津實「イギリスにおける選挙制度の問題状況」同志社法学44巻4号(1992)1-29頁に詳しい。

13) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 16.

14) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 16.

15) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 15-16.

本文献においてカピタンが批判する比例代表制、名簿式投票は、ワイマールの選挙制度を念頭に置いたものである。この投票制度においては、各選挙区から複数人の議員が選出される。選挙に際して、各政党は指名した候補者に順位を付けた名簿形式で候補者推薦を行わなければならなかった。各選挙区においてはこれらの候補者名簿に投票が行われ、その票に比例して各選挙区の議席が配分されることとなる。これについては、渡辺重範『ドイツ近代選挙制度史 制度史よりみたドイツ近代憲法史の一面』(成文堂・2000)176-186頁に詳しい。

16) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 15-16.

する投票制度である」ということになる<sup>17)</sup>。

ここでカピタンが強調したいのは、議院内閣制における選挙制度が国民の意思の多様性を正確に反映する手段ではなく、あくまでも議会の主権を行使する「統治者たちを選択する手段」であるということである<sup>18)</sup>。この議会の主権と選挙制度の関係について、カピタンは以下のように述べている。「議会主義が要求するのは諸意見または諸利益の代表ではなく、権力そのものを生み出す選挙である。忘れてはならないのは、議院内閣制において議会が主権者であるということである。もし制限君主制に回帰するのを甘受するのであれば、議会を国家に対する国民の代表者として構成せよ。しかし、もし議会主義にこだわるのであれば、また我々がそれにこだわるのであれば、この代表の理念を諦めて議会を主権者として構成し、この主権を行使するために政府を生みだし支える多数派が議会に必要であることを考慮せよ」<sup>19)</sup>。これを敷衍すると以下の通りである。議会に主権が一元的に集中していない制限君主制においては、議会と国家元首が対立し、そこにおいて議会は、国民の諸利益を国家に対して要求する「代表」の役割を果たしていた。このような統治制度においては、国民の諸利益の分布を正確に反映する比例代表制がふさわしいこととなる。他方で、議会に主権が一元的に集中している議院内閣制においては、議会は、政府を介して主権を行使する「主権者」の役割を果たすために、政府を生み出し支える多数派を形成しなければならない。したがって、多数派の形成を困難にする比例代表制は、議院内閣制とは両立し得ないこととなるのである。

加えて、議会主義において、議会の主権が安定的に行使されるには、政府を支える多数派が安定的に維持される必要がある。その手段としてカピタンは解散制度を挙げる<sup>20)</sup>。解散制度の概観は以下の通りである。議会と内閣の政策に不一致が生じ、内閣が議会で少数派に陥ったときに、内閣は議会多数派の批判

---

17) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 15.

18) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., pp. 15-16.

19) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 15.

20) 「内閣の不安定性を防ぐ第2の手段は、解散である」と指摘するものとして René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 16.

に従って辞職するか、あるいは解散によって有権者に訴えるか選択する。内閣が議会を解散した場合、有権者は、議会多数派に対する信任をそのまま維持するか、それとも反対派（いまや内閣も含まれる）を支持して議会多数派の地位を引き継がせるか選択することによって、議会と内閣との対立を解消する<sup>21)</sup>。

「解散制度には多くの利点がある」<sup>22)</sup> とカピタンは指摘する。第一の利点として、解散制度のおかげで、通常の選挙の周期とは別に政治的に大きな出来事があったときに解散選挙が行われることによって、有権者がその政治問題に応じて内閣を選びなおすことができるという点である<sup>23)</sup>。すなわち、新たな政治問題が生じた際にその政策について議会と内閣の間で対立したとしても、有権者が解散選挙によってその政治問題に応じた新たな議会多数派を形成し、その議会多数派が新たな内閣を生み出すことにより、内閣の安定性が回復されることとなるのである。第二の利点として、解散制度が議員に対する脅しとして機能することによって、議会多数派の安易な分裂を抑制し、議会多数派の維持に資するという点である<sup>24)</sup>。すなわち、解散制度がなければ野心から内閣を裏切ろうとする議員が現れうるが、もし解散制度があれば、解散選挙で敗れるリスクがあると予想し得る場合には安易に内閣を裏切ろうとしないので、内閣の安定性が維持されることとなるのである<sup>25)</sup>。この意味で、解散制度は、当時の第

21) 「内閣が少数派に陥ったとき、内閣は辞任か解散か選択しなければならない。内閣は、その批判に十分に根拠があると自分自身で認識して立ち去るか、有権者に訴えるかである。それで有権者は、多数派に対する信任を維持するか、反対派に多数派を引き継ぐように要請することによって、その対立を仲裁する」と指摘するものとして René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 16-17.

22) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

23) 「解散は選挙のリズムの周期性を中断し、選挙のリズムを国政に影響を与えることとなるような大きな出来事のリズムに一致させることを可能にする。解散は国民を政府に結び付ける一種のレフェレンダムを構成する」と指摘するものとして René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

24) 「政府の長にとって、多数派の結束を維持する強力な手段」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

25) 「実際、解散は政府の長にとって多数派の団結を維持する強力な手段である。不一致、敵対関係、衝突が政府の同志の中で感じられると、解散のリスクは内閣の危機に至るのを妨げることとなる。分裂した政党があまり選挙の試練に打ち勝つ



3 共和制の諸政府が悩ませられてきた倒閣の乱発（議会による内閣に対する不信任決議の乱発）の抑制に役立つのである。このように、解散制度は内閣の安定性に資するので、「議院内閣制に不可欠な一要素」なのである<sup>26)</sup>。

これらの解散制度の利点からわかるのは、解散制度は、世論を基準にすることによって内閣の安定性を確保することを可能にするという点である<sup>27)</sup>。第一の利点においては、新たな政治問題によって議会と内閣が対立した際に、有権者は解散選挙によって議会多数派を総入れ替えし得る。第二の利点においては、解散の脅し（解散選挙で敗れる危険性）によって、世論を無視した倒閣が抑制されることにより、世論を基準とした不信任決議の適正化が実現される（逆に言えば、世論に一致した倒閣のみが行われる）。このように、解散制度によって、世論を基準に倒閣が適正化され、また世論が解散選挙を通じて安定多数派を形成することによって、内閣の安定性が確保されることとなるのである。

ただし、解散制度が存在するとしても、世論を基準に内閣の安定性が確保されるというメカニズムが機能するためには、前提条件として「人民の選好が揺れ動く2大政党の存在」<sup>28)</sup>が必要である。というのも、そのような2大政党が

---

「チャンスがなければいほど、そのリスクはより強力であり効果的である」、「解散はまさしく政府の長に内部警察の手段を与え、それは彼にとって野心を抑制して規律を維持するために必要である」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

26) 「解散はとりわけ政府の安定性の一要因であり、解散が議院内閣制に不可欠な一要素であるのはこの資格においてこそである」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

27) 「解散制度のおかげで国家における世論の変化に内閣の変化が一致する」と指摘するものとして René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

28) 「解散は、効果的であるために、人民の選好が揺れ動く2大政党の存在を前提とする。この条件において、解散はあるべき仲裁の役割を果たすのである」と指摘するものとして René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 18.

「人民の選好が揺れ動く2大政党」とは、どちらも政策次第で人民から支持を得られるような、2大政党を指す。詳しくは、René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» (1936), repris dans R. CAPITANT (Textes réunis et présentés par Olivier BEAUD), *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, Editions Panthéon Assas, 2004, p. 375.



存在していれば、世論は選挙において2大政党のいずれかを選択し、それによって議会多数派を形成することができるからである。これに対して、2大政党の形成が困難な比例代表制では、世論を基準に内閣の安定性が確保されるといふ解散制度のメカニズムが機能しない。敷衍すると、以下の通りである。比例代表制の下では互いに非協力的な政党が多数乱立し、選挙時に形成された連立はすぐに解消されることとなるので、解散選挙によって世論に一致した多数派を形成するメカニズムが機能しないこととなる。さらに、比例代表制の下では名簿式投票が採用され、解散選挙で敗れるリスクを負うのは名簿の下位の議員だけであるので、名簿上位者には解散の脅しが機能しない。その結果、世論を基準に倒閣を適正化するメカニズムが機能しないこととなる。加えて、比例代表制の下で、解散は、世論を基準にした内閣の安定性のメカニズムとして機能しない代わりに、単なる政党間の駆け引きの手段として機能するようになり、その結果、解散が乱発されるおそれがある。以上の理由により、カピタンは解散制度が適切に機能し得ないとして比例代表制を批判する。

### ③ 議院内閣制にこだわるべき理由

カピタンの示した議会主義のモデルは敷衍すると以下の通りである。君主から議会に主権が一元的に集中した現代の議会主義において、議会は主権を行使するために、政府を生み出し、政府に統治の役割を担わせ、政府を統制することになる。したがって、議会が、政府に統治の役割を果たさせるために統治に必要な権限（統治権——執行権と立法権が一体となったもの）を政府に集中させ、政府を統制する役割に徹することが、現代の議会主義のモデルということとなる。この議会主義のモデルが議会による主権の行使を趣旨とする以上、議会による政府の統制（政治責任）は軽視されるべきでなく、カピタンによれば政治責任は議院内閣制にとって最も重要であることとなる<sup>29)</sup>。したがって、当時の

29) 「内閣の責任は議院内閣制の要石であり、それについて依然として忠実であり続けることに我々が合意した以上、それを犠牲にすることを問題にし得ず、むしろ、いかなる条件においてその作動が正常かつ有益であり得るかのみを問題とし得る」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op. cit., p. 13. ↗

フランスにおいて議会による倒閣の乱発が政府の安定性を脅かし、議会主義による統治の安定性を阻害していたとしても、カピタンは政治責任を軽視するのではなく、むしろ、2大党制と解散制度によって世論に一致した議会多数派の入れ替えを実現するシステムを導入することにより、世論に一致しない政治責任の追及の乱発を抑制し、世論に一致した政治責任の追及を促進するという意味で、世論を基準とした政治責任の追及の適正化を目指そうとするのである。

この議会主義においてカピタンが重視するのは、議会による自由の保護である。敷衍すると以下の通りである。君主と議会が権力を分け合う制限君主制のもとでは、議会は君主と対立することによって自由を保護していた。しかし、現代において君主の主権が議会に完全に集中した結果、議院内閣制において、議会は政府を批判し統制することによって自由を保護することとなる<sup>30)</sup>。このようにして、議会による自由の保護の仕方が変わったのである。この変化から、議院内閣制においては、制限君主制のように権威（君主による統治）と自由（議会による抵抗）が対立するのではなく、権威（政府による統治）と自由（議会による統制）がともに議会に淵源を有することにより、それらの統合が実現することとなる。議院内閣制が実現する「権威と自由の統合」について、カピタンは以下のように指摘する。「議院内閣制は権威と自由の統合を実現し、そのことはまさにあらゆる憲法の至高の目的である。ここに我々が議院内閣制にこだわり続ける理由がある。この危機の時代において、その忠実さの理由を確認するのが得策である」<sup>31)</sup>。

このようにカピタンは、自由を保護する機関（議会）の下で権威（政府）と統制（議会）が実現し、自由を保護しながら統治することが可能となる（権威と自由の統合）ということこそが、議院内閣制の意義（「議院内閣制にこだわり続ける理由」）であるとする。カピタンは、この議会主義のモデルに照らして、フ

---

ㄨ また、「諸・議院内閣制」（1933）において議院内閣制の定義の中心に内閣の政治責任を据えていたことから、カピタンが議会による政府の統制を議院内閣制にとって最も重要であると評価していたことを読み取ることができよう。

30) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 18-19.

31) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 19.

ランスの議会主義の現状に対して肯定的な評価をし、さらに、この議会主義のモデルに沿うように、フランスの議会主義の現状に対する改革を提案する<sup>32)</sup>。

## (2) 議会による主権の行使のための改革

### ① 内閣による統治

すでに「諸・議院内閣制」(1933)で示されたように、現代の議会主義においては、国家元首の権限は衰退し、議会に主権が集中する。議会に集中した主権の行使の仕方については、前述したように、統治の任を担う政府(議会の委員会)に統治に必要な権限(立法権と執行権)を集中させ、議会が政府を統制することとなる。この議会主義のモデルに従えば、議院内閣制において統治の権限を有するのは、国家元首ではなく、政府ということとなる<sup>33)</sup>。カピタンは、この議会主義のモデルに照らして、フランスの議会主義の現状に対して肯定的な評価をする。敷衍すると以下の通りである。

現状のフランスにおいては、大統領は既に権限の多くを喪失しており、政府に対して署名を拒否することもできず、大臣を罷免することもできず、議회를解散することもできないという運用がなされていた<sup>34)</sup>。このような状況について、先述したように、成文法に従って大統領の権限強化によって対応するべき

---

32) 「今日、全ての諸権力が議会の掌中に集中しているではないか? それは結構。解決への一段階である。実際、議会が、それら諸権力を自身で行使する代わりに、両院の名において両院の統制の下で行動する委員会以外の何物でもない内閣に、それらを委任しなければならず、それで十分である。このように、我々はゴールの途中にいる。すでに踏破した道程を尊重し、残されたものを成し遂げねばなるまい」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op. cit., p. 20.

33) 「1875年の憲法制定者たちが予想していたような、ワイマール憲法においてヒンデンブルク大統領が実現しようとしたような、ミルラン氏が大統領の復権のためにキャンペーンの中で考案していたような、二元的システムに回帰するに至ることとなるようないかなる改革も、重大な誤りである」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 20-21.

34) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 20.

だという主張も存在していた<sup>35)</sup>。これに対して、カピタンは、フランスの議会主義において定着しているこのような運用について、主権が君主から議会に完全に移った現代における議会主義のモデルに一致するので、これを肯定的に評価する<sup>36)</sup>。ここで留意すべきは、カピタンが、成文法の内容にかかわらず、フランスで定着しているところの国家元首の権限が衰退している運用を肯定的に評価するのは、君主から議会へ主権が移行していく過程での現段階における議会主義のモデルに一致しているからこそであって、単に現状を追認しているのではないという点である。

さらに、フランスにおいては、デクレ＝ロワ (les décrets-lois)<sup>37)</sup> がその必要性からなされていたところ、デクレ＝ロワは政府によって法律を修正することを可能にするという点で議会の立法権に抵触するものとして批判されていた<sup>38)</sup>。これについて、当時の法学者は工夫を凝らしてデクレ＝ロワが議会の立法権に抵触しないものとして説明する。以下の通りである。デクレ＝ロワで修正された法律は効力を失うこととなるが、この現象を、議会が当該法律を既に「非法律化」していたものとしてみなすことにより、デクレ＝ロワで修正したのは法律でなく実はデクレであったと解するのである。このように説明するこ

35) René CAPITANT, «Régimes parlementaires», op.cit., p. 251. René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 21.

36) 「以上が、現在の慣習である。その慣習を修正する必要はない。その慣習は現代の議会主義の必要性に合致しており、また、この領域について国民議会が有益に実行し得る唯一の介入といえ、我々の憲法の文言をその慣習の指示に一致させる事であろう」と指摘するものとして、René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 20.

37) デクレ＝ロワについては、村田尚紀『委任立法の研究：フランス現代憲法における授權法』（日本評論社・1990）13-150頁に詳し。

38) 「ポワンカレ氏が、当時限度を超えたもののように思われていたデクレによって法律を修正する権利を主張した際に、1924年と1926年において議会で開催された議論を想起させる。議会においては皆が政治的情念によって駆り立てられていたのではないが、憲法違反を告発する声が上がっていた。法学者は、たとえそのような手段の必要性を前になびくとしても、いくらかの当惑がないではないし、彼らが持ち出した説明の巧みさによって判断するとしても、同様に不安を示していた」と指摘するものとして、René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 21.

とにより、デクレ=ロワが法律を修正するロワ（法律）ではなくデクレを修正するデクレ（行政命令）に過ぎないと主張するのである。これに対して、カピタンは、デクレ=ロワが法律を修正する「法律」であることを認めたくえて<sup>39)</sup>、現代における議会主義の要請（統治を担うのは内閣であるので、執行権も立法権も内閣に集中させるべきである）に一致するものとして正当化すべきであると主張する<sup>40)</sup>。ここでも留意すべきは、カピタンが政府によるデクレ=ロワについて憲法違反の疑いがあるにもかかわらず真正面から正当化しているのは、フランスにおけるデクレ=ロワの運用が、君主から議会へ主権が移行していく過程での現段階における議会主義のモデル（議会に主権が集中した現代の議会主義の段階において統治する役割を果たすのは政府であり、そこにおいて統治するとは立法することまでを含むことを意味する）に一致しているからこそであって<sup>41)</sup>、単に現状を追認しているのではないという点である<sup>42)</sup>。

39) 法律家の説明について、「デクレ=ロワがデクレ=ロワではないとしたら、デクレ=ロワは法律を修正するのではなく単なるデクレを修正することとなる。なぜならば、議会は法律を『非法律化（«délégalisé»）』したとみなすこととなり、その法律に違反することを政府に許可するからである。いやはや！違う、デクレ=ロワはデクレ=ロワであり、これはまさに法律なのである」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 21.

40) 「政府の諸権力全体を内閣に付与するには？ その方法は知られており、フランスは既に2回それに訴えた。それはデクレ=ロワである」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 21.

41) 「執行権と同様に立法権も政府の権力となった。歪曲、篡奪か？ いやそうではない。これらの諸定式は理念を示す、すなわち、今日機能すべき、機能し得る、現代の議会主義のまさに本質なのである」、「統治するとは立法することである」、「近代国家における立法とはまさに統治の手段である」、「統治するとは、もはや存在する諸法律の枠内で活動することではなく、統治するとはこの立法そのものを主導することであり、統治するとは、一言でいうと立法することである。二つの観念は今後密接に結びつけられ、また議会主義は、この真理を考慮し、政府の手中に諸権力を集中させなければ、正当化されえない」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 11.

42) 「デクレ=ロワに反対するどころか、そこに議会制の改革の本質的要素を見なければならぬ。違憲性を叫ぶどころか、そこに議院内閣制の必要かつ論理的な帰結を見なければならぬ。デクレ=ロワは、統治と立法の正常な道具にならねばならぬ」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du* ↗

## ② 2大政党制と解散制度

カピタンの議会主義モデルによれば、政府が統治し、議会在統制することとなり、特に議会による統制（内閣が負う政治責任が作動すること）が議院内閣制にとって最も重要な要素となる<sup>43)</sup>。したがって、議会主義を持続可能な統治制度として構成するために、政治責任の枠内で内閣の安定性を確保することが適切ということとなる<sup>44)</sup>。その方策として、先述したように、2大政党制と解散制

↳parlementarisme, op.cit., p. 21.

カピタンがデクレ＝ロワを正当化する背景には、議会による立法の矛盾がフランスにおいて混乱をもたらしていたという事情がある。この点について、「我々は、議会の手続きが、我々に提供するような法律が、矛盾した修正という奇形の寄せ集めが、条文の、委員会付託（renvois）の、修正された条文の錯綜が、現にいかなるものかを知っている。法律の論争と不整合は、裁判官に謎かけをし、無数の空隙を通じて不正行為を通すままにしておく。法律は、しばしば適用不可能で、常に計画が不十分で、発布されるや否や再検討しなければならず、しかし法律の予期せぬ反応は、法律が改善するはずの不都合をさらに悪化させる。法律の網目は常にさらに緻密で、さらにこんがらがり、さらに錯綜し、国民を枠づけることなしに取り囲み、国家が待ち焦がれる明快な秩序をもたらす代わりに無秩序に陥れる。フランスは秩序を渴望している。フランス人は赤面することなくパリ郊外のことを考えられるだろうか。身分制議会（l'Assemblée des Etats）の中で社会保障を創設する資格が最もない者の場合、その人は10回やり直す権利を有するだろうか。アルザス・ローヌ地方に第一次世界大戦後15年を経ても裁判官と行政官が途方に暮れる立法の錯綜状態を存続させたままにする権利があるのだろうか。フランスは立法的に破綻しているといわざるを得ない。20世紀において立法をすることはもはや議会にふさわしくないからである。議会には、統制し、また内閣の責任を機能させることがふさわしい！それで十分であり、というのも、それが議院内閣制のすべてだからである。もう一度、制限君主制から抜け出そう！」と指摘するものとして、René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., pp. 21-22.

このような現状を解決するために、カピタンはデクレ＝ロワが有用であると評価し、しかもそれが現代の議会主義の要請に一致すると指摘するのである。ただし、カピタンは、政府に立法権を集中させる方策としてはデクレ＝ロワを認めるにとどまり、一切の法律の制定に関しては政府がやるべきとまでは明示していない。カピタンにおいて議会の役割を内閣に対する統制としたときに、法律制定権を議会に認めるべきか否かについては後の研究課題とする。

43) 「内閣の責任は議院内閣制の要石である」と指摘するものとして、René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 13.

44) René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 14.

度を通じて議会多数派を形成し、維持することによって、世論を基準にした政治責任の追及（および解散）の適正化が行われ、内閣の安定性を確保することができることが示された<sup>45)</sup>。具体的には、単記投票制によって2大政党を生ぜしめ、選挙で勝った方によって議会多数派が形成され、議会多数派は内閣による解散の脅し（解散選挙における敗北のリスク）によって内閣を裏切ることなく維持され、議会は自身の政策が内閣よりも世論に一致している自信がある場合にだけ不信任決議をし、内閣は自身の政策が議会よりも世論に一致している自信がある場合にだけ解散し、解散選挙によって2大政党から選ばれた方が新たに議会多数派を形成し、その議会多数派が新たに生み出した内閣を支えることとなる、というメカニズムである。カピタンは、このメカニズムをフランスにおいて再現するにあたり、フランスの議会主義の改善点を検討することとなる。

カピタンは、フランスの議会主義においても、既に2大政党制のような運用が実現していると指摘する<sup>46)</sup>。その実現を可能にしているのが、フランスのアロンディスマン選挙（scrutin d'arrondissement）、すなわち単記2回投票制である<sup>47)</sup>。具体的には、フランスでは16の政党が存在しており、1回目の投票では

45) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 14-18.

46) 「選挙制度改革はなしで済ませられるかもしれない。我々の窮地においていままなお幸運の一つがそこにあり、そのおかげでフランスにおける議会主義の状況はワイマール憲法下でのドイツに比べてさほど絶望的ではないように思われる。それは、議会では16か17の分派があるが、しかし選挙では2つの政党しかないということである。我々の政治生活についてこの上ない意識と自覚の持ち主であるアンドレ・シーグフリード氏（André Siegfried）は、見事な方法でそれを示して説明した。選挙において2つの政党しか存在しない、左派と右派である。選挙において左派連合は存在する。議会の枠内で、その連合は選挙後にのみ崩壊する。しかし、2つの政党こそまさに議会主義の条件である！そしてこの条件は存在する。なんとという幸運、なんとという思いもよらない幸運！」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 22-23.

47) アロンディスマン選挙とは、各選挙区において1回目の投票で絶対多数を獲得した当選者がいなかった場合、候補者の数を絞ったのちに2回目の決戦投票で相対多数によって当選者を確定させる単記2回投票制である。アロンディスマン選挙については、只野雅人『選挙制度と代表制——フランス選挙制度の研究——』（勁草書房・1995）37頁以下に詳しい。



各政党が互いに争うが、1回目の投票によって候補者の数が絞られたのち、2回目の投票を前にして諸政党が右派と左派に分かれて連合を組むようになり、2回目の投票においては右派連合と左派連合が対立の様相を呈することとなる<sup>48)</sup>。フランスにおいてはこのようにして2大連合が形成されるので、実質2大政党制に類似した運用が可能となるのである。ただし、フランスにおいては、せつかく2大連合が形成されても、その連合は選挙が終わるや否や解消されてしまうので、内閣は自身を支える議会多数派を維持することができなくなってしまふ。その原因は、カピタンによれば、内閣による解散制度がフランスに存在しないからである<sup>49)</sup>。したがって、カピタンはフランスの議会主義の改善策

48) 「救済は我々の手の届く範囲にあるではないか！ それは16の分派ではなく2つの政党を強固なものにすることにある。ここでは政治的次元ではなく憲法的次元について議論しなければならない」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 23、「左派連合、右派連合というこれらの2つの政党が有権者団の中に存在する。そのようになるのは単記投票制においてこそである。」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 24、「同じ理由で、2回投票を擁護することとなる。おそらく、イギリス人は2回投票について無関心であるが、しかし、この点について彼らをまねた方が良いのかどうかは疑わしい。1回投票での当選未定 (ballottage) の何の文句があるのか？ その不道徳さは、言い換えれば、注意深く見れば、急進党員と社会党員の間での性質に反した同盟である。それは今しがたと同じ議論である。もはや今では価値をもたない。これらの同盟は必要であり、なぜならそれは政党の数を減らす条件だからである。2回目に投票することに対する非難があったとするならば、むしろ同盟が1回投票の当選未定のときまで遅れてしまうという点と、諸政党が1回投票でばらばらに現れることを可能にしてしまうという点であろう。しかし、そのシステムには議員のより良い選択を可能にするという利点がある。それは若い候補者たちにとってボーナスであり、1回投票で政党の公認候補に対して彼らのチャンスを守ることができる。これは政党のまさに内部での変革と活気の誘因であり、その点で、2回投票は我々にとって維持されるに値する。しかもその経験は、2回投票が我が国で2ブロックの形成を妨げなかったことを示す。さて、要点はそこである」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 27.

49) 「同様に重要なのは、選挙の次元に存在するものを議会の次元に移すことである。左派連合は、1924年と1932年の選挙において2度勝利した。左派連合は哀れにも政権で挫折した。なぜか。2つの政党（急進党と社会党）が選挙の翌日には彼らの独立性を取り戻していたからである。2度ともエリオ氏 (Herriot, 急進党) には

として、内閣による解散制度の導入を提示する<sup>50)</sup>。

### ③ 元老院

その他の問題としては、元老院が下院とは別に倒閣権を持っていることによって「内閣の危機（倒閣）の危険性が依然として2倍であることとなる」<sup>51)</sup>として、元老院の倒閣権が内閣の安定性を脅かすという点が指摘されているが、この点については、後述する「フランスにおける議会主義の危機と改革」（1936）において、元老院の存在と議会主義の両立の方策について詳述されることとなる。

### ④ 比例代表制に対する批判

フランスにおいて、単記2回投票制による2大連合の形成について、各政党の支持者に対する裏切りとして批判し、比例代表制を提案する学説が存在する<sup>52)</sup>。

---

↘同盟政党に従うように強いる武器を欠いており、その武器はマクドナルド氏 (Macdonald) に彼の在任期間中に保守派を維持することを可能にしたのであり、その武器とは解散制度である。もしエリオ氏に解散制度があれば、レオン・ブルム氏 (Léon Blum、社会党) は、エリオ氏を支持するかまたは参加ですら余儀なくされるはずであった。社会党員にとって連合は必要であったので、解散制度は必然的に社会党員に革新をもたらし、単なる解散制度の脅しが連合の解消を妨げたはずであった。フランスは2度、持続性のある左派内閣を有したはずであり、我々は無秩序の危機を回避し得たはずである。これらの危機のすべては、連合の瓦解に原因がある。振り返ると右派の不興を買うアイデアではあるが、もし共産主義かファシズムに場所を譲りたくないのなら、このようにして体制は機能すべきであったのであり、このようにして機能すべきなのである」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 27-28.

50) 「おそらく、解散制度はまさに既に我々の憲法の中に明記されているが、そこにおいては共和国大統領に託されている。さて、解散制度にふさわしいのは首相 (Président du Conseil) である。元老院との同意に基づいてしか彼の権利を行使しようにしなかったマク＝マオン元帥の綿密さについては、我々の憲法においてもはや一切存在する理由がない。したがって、重要なのはまさに改革である」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 28.

51) René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 30.

52) 「しかし、2つの政党こそがまさに議会主義の条件である！そしてこの条件は存在する。なんとという幸運、なんとという思いもよらない幸運！しかし、ある人々にとってはなんと無分別なことに、選挙改革は何よりもまず左派連合の解消である」

これに対してカピタンは、議会を主権者として構成するために安定した議会多数派が必要であるところ、比例代表制は安定した議会多数派を形成できないとして批判する<sup>53)</sup>。第一に、比例代表制においては各政党が連合を組まずとも得票することができるので、各政党は互いに自律性を堅持したまま議会に集うこととなる<sup>54)</sup>。その結果、そこで形成される議会多数派は連立政権を支えるための即席の政党連合に過ぎず、そのようにして形成された議会多数派は早晩解消されることとなる<sup>55)</sup>。第二に、比例代表制においては、政党幹部である名簿

---

ゝように思われている！というのも、その構想がアンドレ・タルデュー（André Tardieu）とポール・レイノー（Paul Reynaud）によって明確に認められていたからである。彼らの目的は、比例代表制を提案することにより、急進党を社会党から開放し、彼らを不道徳な同盟から引き離し、彼らに自律性を自覚させることである。しかし、その結果、まさにそれゆえに、政党から分派に変わってしまい、フランスにおいて16の諸政党を作り出し、我々の分断を強固なものにし、体制を決定的に停滞させ、体制に確実な死を宣告することとなる」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 23.

- 53) 「比例代表制についてここで完璧に批判するつもりはない。しかし、少なくとも重要なのは、比例代表制は議会主義と両立しないということである。議会主義が要求するのは諸意見または諸利益の代表ではなく、権力そのものを生み出す選挙である。忘れてはならないのは、議院内閣制において議会が主権者であるということである。もし制限君主制に回帰するのを甘受するのであれば、議会を国家に対する国民の代表者として構成せよ。しかし、もし議会主義にこだわるのであれば、また我々がそれにこだわるのであれば、この代表の理念を諦めて議会を主権者として構成し、この主権を行使するために政府を生みだし支える多数派が議会に必要であることを考慮せよ」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 15.
- 54) 「さて、比例代表制は議会制に反する投票である。比例代表制は不可避免的に多党化をもたらし、おそらくより一層深刻なのは、諸政党の組織と自律性の厳格さを促進することである。比例代表制は急速に、国家を一定数の政策、組織、規律を有する集団に分断する。そこで、多数派があるとしても、同盟でなければ、協定、協同、連合によってである。国家は分解される。政治は競売である。単一国家は連合の段階になる。ワイマールのドイツはぞっとするような有様を示した」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 15-16.
- 55) 「逆に、もし複数の自立的な諸政党が人民の投票で生じたら、選挙上の評決が分裂され、失われる。諸政党の連合が次々と生じるが、強固でもなく、長続きもしない」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 18.

上位者は名簿式投票によって当選が確実となり、彼らにとって解散制度は脅しとして機能しないこととなる<sup>56)</sup>。その結果、政党幹部は解散制度があっても恐れることなく無制限に連立の解消や再編を繰り返すことができる<sup>57)</sup>。この意味で、比例代表制は安定した議会多数派の形成には不向きであるということとなる。

加えて、カピタンによれば、議会は、世論による統制のもと、主権者として構成されなければならないところ、比例代表制においては世論による統制が機能しないとして、批判する<sup>58)</sup>。第一に、比例代表制においては、有権者は政党の作成した名簿に投票することしかできず、議会に送り込む議員を直接選択することができないこととなる。有権者にできることは、政党を信じて政党に投票することだけである。その結果、政党だけが、名簿を通じて議会に送り込む議員を直接選択することができることとなる<sup>59)</sup>。第二に、名簿式投票の下で当選

56) 「選挙上のリスクは『名簿の末尾』である政治的に影響力のない人物にしか機能しない。議席が保障されているトップらは、解散の脅威を前にしり込みしない」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 18.

57) 「しかし、解散制度は、選挙制度がその効果を妨げない限りでしか、この有益な役割を果たし得ない。このようにして、比例代表制は完全にその行為を無力化する。ドイツの例がそれを示した。解散制度は、効果的であるためには、人民の選好が揺れ動く2大政党の存在を前提とする。この条件において、解散制度はあるべき仲裁の役割を果たす」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 18.

58) 「単記投票制は、より直接的な有権者による統制に置き換えるために選挙委員会の支配を取除く。世論が政治的人事の浄化の必要性を認めるとき、いかに逆説的でも、なによりもそれを実現し得るのは単記投票制である」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 26.

59) 「選挙区がさらに拡大し、有権者につき可能となる議席の数がさらに増え、それによって立候補者の指名において政党の役割、選挙委員会の役割が増大する。有権者は10名の名簿に投票することを余儀なくされ、これら10人の候補者の各人について知ることも判断することもできない。不可避的に有権者は政党に投票し、また、そのような意見に従い、そのような組織に所属することを表明し、また議会で組織を代表することとなる人物を指名するために組織を信頼する。このようにして、ドイツの有権者は、ワイマール憲法の下で、投票したい政党に対して投票用紙にバツ印をつける（投票する）ことに甘んじるのである」と指摘するものとして、

するか否かは政党の作成する名簿に懸かっているもので、議員は政党に強く服従し、議員の自律性が過度な政党規律によって徹底的に奪われることとなる。その結果、議員は世論を窺いながら行動するのではなく、政党本部を窺いながら行動することとなる<sup>60)</sup>。これらの帰結として、世論ではなく、政党こそが、議会に送り込む議員を決定し、連立を組むのか解消するのか決定し、いかなる政策を採用するのか決定することとなり、政党による支配が実現することとなるのである。この意味で、比例代表制は、世論による統制の下での議会多数派の形成および入れ替えには不向きであるということとなる。

これらのカピタンによる比例代表制に対する批判は、主にワイマールの議会主義の状況を念頭に置いたものである。このワイマールの議会主義に対する批判的検討から、カピタンの議会主義モデルの詳細がより明らかになる。第一に、議会が実効的に主権を行使することができるように、安定した議会多数派を形成するような選挙制度が必要となる。第二に、世論によって議会多数派が形成され、統制される選挙制度が必要となる。なお、議会多数派に対する世論による統制に関連して、カピタンは、政党による支配を回避するために、過度な政党規律を否定し、議員に一定の自律性を確保することを重視する<sup>61)</sup>。この世論

↘René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., p. 25.

60) 「このシステムにおいて議員は人民の議員というよりも政党の議員である。議員は政党から議席を得て、議員が議席を失うか維持するかは政党次第である。したがって、議員は厳格な服従関係によって彼の政党と結び付けられるのだ。実際、議員は、政党の手中にある道具でしかなく、指揮下に置かれるのを余儀なくされる。このようにして、ドイツの議員は、ライヒ議会の階段席で政党によって整列させられ、最前列に座った党首から、議員たちの投票を決定する指令を受け取っていた。従順な集団を操作するには、肩越しに手を挙げて投票用紙の色を示すジェスチャーで十分である。それ以来、同じ人物たちが彼らの規律をよりよく示すために制服を着用していたようだ。そのようなシステムはたいそう危険であるように思われる。その萌芽が全ての名簿式投票のシステムに見られることに注意せよ」と指摘するものとして、René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.cit., pp. 25-26.

61) 「今日、どれほど議会での規律が必要であろうと、必要な程度を超えるのは有益ではない。それゆえ、単記投票制を維持しなければならないのである。多数派の形成を阻害することなく、単記投票制は議員に最小限の自律性を残すこととなる」と指摘するものとして、René CAPITANT, La réforme du parlementarisme, op.↗

による統制についてと、過度な政党規律と政党による支配に対する警戒<sup>62)</sup> については後述する「フランスにおける議会主義の危機と改革」(1936)において詳述されることとなる。

↘ cit., p. 26.

この点に関連して、カピタンは、イギリスの議会主義において、政党内で一定の多様性が存在することについて、「それ以上に、イギリスの諸政党は、一定の異質性を排除しない」と指摘するものとして、René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op.cit., p. 375.

62) カピタンは、世論による統制が機能せず、政党による支配が実現することに対して警戒を示す。この点については、以下の通りである。

イギリスの議会主義が世論による統治を実現していることについて René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op.cit., p. 375 で「穏健な有権者たちこそが、制度のモーター（原動機）であると同時にレギュレーター（制御装置）なのである。穏健な有権者たちこそが、政治的入れ替え（les renversements politiques）を引き起こす（圏点本稿筆者）」と指摘してこれを模範とする。

これに対して、ワイマールの議会主義が政党による支配を実現していることについては、René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op.cit., p. 378 で「ドイツの政治的心理と比例代表は、政党の自律性において強力に組織され要塞化された諸政党の多元主義の上に、ワイマールの議会主義を基礎付けていた。非常に顕著で非常に正確な方法で、この制度は諸政党の真の連邦制として定義された。諸政党は実際、制度のまさにど真ん中にあった。諸政党はそのモーター部分であった。諸政党こそが、立候補者らをほとんど主権的に指名していた。諸政党こそが、したがって、諸議員の政治的指導を決定していた。諸政党こそが、制度の政治的諸権力を構成していたのであり、その憲法的生活は制度の政治的諸権力から生じた合力でしかない。領土上の連邦制において国家が加盟国で構成されるように、同様に、ワイマールの国家は諸政党で構成される。政府は、言葉の適切な意味において同盟であり、多数派を有するために結合され、諸大臣によって各々代表された多くの諸政党の間での同盟であった。諸大臣は諸政党に代表として送られ、諸大臣がしなければならない政府の諸決定のために諸政党に一任する（圏点本稿筆者）」と指摘し、このようなシステムの下での過度な政党規律について René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op.cit., p. 380 で「過度で不法の影響」と指摘し、ワイマールの議会主義を「危険なルート」と評価する。



### (3) 分 析

本文献によれば、議会在主権を行使する方法として、内閣が統治し、議会在統制することとなる。内閣の安定性と議会在による統制が両立するには安定した議会在多数派が必要となり、その方策として、単記投票制と解散制度の組み合わせが提案される。フランスにおいて必要な改革は2点あり、内閣が統治するためにデクレ=ロワを積極的に認めることと、解散制度の導入である。

#### ① 「議会在」による統治

カピタンの議会在主義のモデルは、「内閣」が統治し、議会在が統制する仕組みであると理解され得るが、この理解は彼の理論に照らせば以下のように補われる余地がある。カピタンの理論においては、現代の議会在主義は、主権が君主から議会在に移行し終えた段階であり、議会在が主権者である。「議会在」が、内閣を生み出し、内閣に統治の任を担わせ、内閣を統制することにより、「議会在」が統治するのである。

この意味で「議会在」が実効的に統治するために、安定した議会在多数派が必要となるのである。したがって、本文献において、議会在多数派の形成と維持は政府の安定性を支えるためという文脈で取り上げられているが、カピタンの理論の論理的帰結として、安定した「議会在多数派」の形成は、統治の安定性だけでなく統制の実効性のためにも不可欠であることが導けよう。敷衍すると以下の通りである。

現代の議会在主義において議会在は主権者であり、議会在は統治と統制の両方の役割を果たす。いかにして議会在が両方の役割を果たすのかというと、「議会在多数派」が統治を担わせるために政府を生み出すと同時に、政府を統制するのである。政府が統治をするためには、バラバラの観点を有する者たちが集まったのでは、実効性に欠ける。したがって、統治について、ある程度同じ観点をもつ「議会在多数派」が政府を生み出す必要がある。同様に、議会在が政府を統制するためにも、バラバラの観点を有する者たちが集まったのでは、実効性に欠ける。したがって、政府に対する統制について、ある程度同じ観点をもつ「議会在多数派」が、政府を統制する必要がある。



政治責任は内閣と議会の一致のための仕組みであり、内閣が何に一致させねばならないかという「議会多数派」に一致させねばならない。「議会多数派」が存在しなければ、内閣は何に一致させればよいのであろうか。政治責任を機能させるには、まず政治責任が作動する基準となる「議会多数派」が常に形成されている必要がある。この意味で「議会多数派」の形成は、統治の安定性のためだけでなく、統制の実効性のために不可欠となるのである。このことはカピタンの議会主義モデルから論理的に導くことができよう。

## ② 主権移譲の理論による政治責任の意義

カピタンの議会主義のモデルは、内閣が安定的に統治するために内閣の安定性が最も重視されるように理解され得るが、この理解もまた彼の理論に照らせば以下のように補われる余地がある。カピタンの理論において「議会」が主権者である以上、議会による主権の行使の中で最も重要なのは、内閣を統制することである。したがって、議会主義にとって最も重要なのは、むしろ議会による統制なのである<sup>63)</sup>。このように、「諸・議院内閣制」(1933)において、歴史的にみて議院内閣制の定義上重要であった政治責任が、本文献においては、主権移譲の理論からも議院内閣制の運用上重要であることが改めて確認されている。

カピタンは、議会による統制を、自由を保護するという意味で非常に重視する<sup>64)</sup>。カピタンによれば、君主にまだ権力が残っている頃(制限君主制)から、

63) 「さらに、はっきりさせておかねばならないが、この統制は倒閣の権利を意味する。内閣の責任は議院内閣制の要石であり、それについて依然として忠実であり続けることに我々が合意した以上、それを犠牲にすることを問題にし得ず、むしろ、いかなる条件においてその作動が正常かつ有益であり得るのみを問題とし得る」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op. cit., p. 13.

64) 「実際、共和国のあらゆる美德は、批判の自由、服従する前に自由な思考とデカルト的懐疑があらゆるドグマとあらゆる秩序に向ける抵抗の中に存する。この必要な抵抗こそが、正義と真理に到達する前に権力が乗り越えねばならないものである。それを行使することが両院の役割であり、彼らからその役割を奪えば共和国は滅びるであろう」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 13. ↗

議会は自由を保護する役割を果たしてきた。現代の議会主義においては、自由の保護者である「議会」が主権者である。カピタンにとって、議会主義とは、自由の保護者である「議会」が主権者として統治するシステムなのである。そして、自由を保護する者が統治するからこそ、「危機の時代において」「議院内閣制にこだわり続ける理由がある」とカピタンは強調するのである<sup>65)</sup>。

カピタンは、後述する「フランスにおける議会主義の危機と改革」（1936）において、当時のフランス国内において勢いが増してきていた反・議会主義に直面し、自由を保護し得る持続可能な統治制度という意味での「議会主義」の有用性とフランスにおける実現方法を詳述することとなる。この文脈で「フランスにおける議会主義の危機と改革」（1936）を見ると、議院内閣制によらない直接民主主義に対するカピタンの警戒を見出すことができよう。

### ③ 「世論」による主権者の統制

カピタンの議会主義のモデルは、議会を主権者として構成しており、有権者をないがしろにしているかのように理解されうるが、この理解もまた彼の議会主義のモデルに照らせば以下のように補われる余地がある。カピタンの議会主義モデルは、論理的には、世論が議会多数派の形成・入れ替えをすることによって主権者たる議会を統制することを帰結とする。単記投票制による2大政の形成は、世論が議会多数派を直接的にデザインすることを可能にする。また、解散選挙で敗北するリスクは、世論の望まない不信任決議と解散を抑制することとなり、その結果、不信任決議と解散は世論の望む場合にのみ機能することとなり、世論に一致した解散選挙が議会多数派を入れ替えることとなる。

---

↘ 「モンテスキューのシステムのように、諸権力が2つの対立する組織の間で分離するのに対して、議院内閣制は政府に諸権力を集中させる。議院内閣制は、諸権力の永続的な対立ではなく政府に対する批判と公的統制を組織することにより、自由を保護する」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 18-19.

65) 「議院内閣制は権威と自由の統合を実現し、そのことはまさにあらゆる憲法の至高の目的である。ここに我々が議院内閣制にこだわり続ける理由がある。この危機の時代において、その忠実さの理由を確認するのが得策である」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 19.

「世論」と「議会多数派」、「内閣」との関係を敷衍すると以下の通りである。

- ①「議会多数派」は、政治責任を追及しようとする際に、その理由について「世論」による支持を得られなければ、政治責任追及後の解散選挙において落選する不安を抱えることとなる。(比例代表制においては、各政党の名簿上位者である主要人物は確実に通るが、単記投票制においては、主要人物の場合であっても世論に反する行動をとれば各選挙区において反対派の対立候補に敗北する可能性が等しく残ることとなる)<sup>66)</sup>。その結果、「議会多数派」は「世論」を窺いながら政治責任を追及することとなる。このようにして「世論」は「議会多数派」を統制する。
- ② 他方で、「内閣」においても、本文献において明示されていないものの、同様のメカニズムが機能し得る。「内閣」は、政治責任の追及に対抗して議会を解散しようとする際に、それについて「世論」による支持を得られなければ、同様に解散選挙において落選する不安を抱えることとなる。(内閣は議会を解散することができるが、世論を無視して安易に解散した場合、大臣自身が解散選挙で敗れるリスクがある)。その結果、「内閣」は「世論」を窺いながら議会を解散することとなる<sup>67)</sup>。このようにして「世論」は「内閣」を統制する。
- ③「議会多数

66) 「実際、解散は政府の長にとって多数派の団結を維持する強力な手段である。不一致、敵対関係、衝突が政府の同志の中で感じられると、解散のリスクは内閣の危機に至るのを妨げることとなる。分裂した政党があまり選挙の試練に打ち勝つチャンスがなければいほど、そのリスクはより強力であり効果的である」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 17.

67) 逆に、比例代表制の下で解散選挙に敗れるリスクが機能しないため、解散が乱発されるおそれがある点については、本文献において指摘されている。「選挙上のリスクは『名簿の末尾』である政治的に影響力のない人物にしき機能しない。議席が保障されているトップらは、解散の脅威を前にしり込みしない。解散は早晚、プロパガンダが議会戦術の手段となろう。ドイツではここ数か月の間に連発拳銃がごとく解散を用いた。このことは、国民の選挙反応を疲弊させ、革命を準備させ得るに過ぎない」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 18. ここから、論理的には、比例代表制の下では、内閣が世論を無視して安易に解散したとしても、解散選挙で敗れるリスクを負うのは名簿式投票の低位順位者だけであり、名簿式投票の上位者である大臣自身には解散選挙で敗れるリスクがないので、内閣は世論を気にせず駆け引きのためだけに解散することができることとなる。この意味で、世論を基準として解散の適正化が実現できないことが導けよう。

派」が「世論」に支持されている自信をもって政治責任を迫及し、これに対して「内閣」が「世論」に支持されている自信をもって議会を解散したとき、「世論」は選挙を通じて再び「議会多数派」を形成し、「議会多数派」を通じて「内閣」も形成する。このようにして「世論」は、「議会多数派」と、それが生み出す「内閣」を統制する。

確かに、本文献において示されたカピタンの議会主義モデルにおいては議会が主権者であることが強調されており、「世論」がないがしろにされているように見えるかもしれない。「議会」は主権者であり、議会が主権を行使するためには（安定した統治機関である政府を生み出すためにも、また実効的に政府を統制するためにも）「議会多数派」が必要である。その結果、「世論」の政治的選好の分布状況を忠実に反映する比例代表制は、議会を分裂させ得るので否定される。カピタンも指摘するように世論は選挙において二者択一を迫られるため、完全に好みと一致した候補者に投票することができない可能性がある。

それでも、カピタンが示した単記投票制の下での解散制度のメカニズムは、世論を基準にして政治責任の迫及も解散も適正化され、「世論」が「議会多数派」とそれが生み出す「内閣」を統制することを帰結とするのである。議会多数派の形成・入れ替えを通じて主権者たる議会を統制する「世論」の役割について、カピタンは本文献においても随所で意識しているが、この点について真正面に取りあげることとなるのが、後述する「フランスにおける議会主義の危機と改革」（1936）においてである。そこにおいてカピタンは、議会主義が個人主義を実現する手段としての民主主義的制度であると理解し、世論の役割について詳述することとなる。

#### ④ 政治責任の迫及と解散の適正化

日本の通説において、政治責任の迫及も解散も無制限に認められるとされているが、カピタンにおいては無制限ではない。議会も内閣も、単記投票制と解散制度の組み合わせにより、世論を窺いながら不信任決議するかどうか判断し、解散するかどうか判断するからである。この意味で、不信任決議も解散も、世論を基準に適正化される。敷衍すると以下の通りである。

野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第5版）』（2012・有斐閣）173頁、216頁において高橋和之は、民意を問う機会があればあるほど民主的に機能するので解散権の行使も政治責任の追及も無制限が望ましいとするが、カピタンにおいては、世論に合わない解散と政治責任の追及の乱発が制限され、さらに世論に合致した解散と政治責任の追及が義務付けられることとなる。すなわち、前者においては無制限に行使されうる「権利」として把握されるのに対し、後者においては世論を基準に制限され、義務付けられる「権限」として把握されている。

カピタンは、解散が制限されるべきとして、ワイマールの議会主義を例に挙げ、解散の乱発が望ましくない結果をもたらすと指摘する<sup>68)</sup>。さらに、世論に問わねばならない場面が生じた場合に限定して、内閣が望まないとしても解散しなければならないことを示唆する。すなわち、カピタンは、後述する「フランスにおける議会主義の危機と改革」（1936）において、イギリスの議会主義を例に挙げ、内閣が安定した議会多数派に支えられて不信任決議が行われる余地がないほど盤石の地位を築いている場合であっても、世論に問わなければならない場面が生じたら、それが内閣の安定性を揺らがせるとしても不信任決議を待つまでもなく議会を解散しなければならないこととなることを指摘する<sup>69)</sup>。

したがって、カピタンにおいては、民意を問う機会があればあるほど望まし

68) 「ドイツではここ数か月の間に連発拳銃がごとく解散を用いた。このことは、国民の選挙反応を疲弊させ、革命を準備させ得るに過ぎない」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 18.

69) 「諸内閣から、あらかじめ選挙上のキャンペーンの対象にならなかった何らかの政治問題が現れることとなる場合、また何らかの兆しが世論の変化を明らかにすることとなる場合、諸内閣は誠実に解散の試練を試みなければならないし、また、このようにして有権者に諸内閣の維持または政権における諸内閣の入れ替えを決定する機会を与えなければならない。イギリスの議会主義はこのようにして世論の統制によって支配されているのだ」と指摘するものとして、René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op.cit., p. 353.

いというのではなく、不信任決議も解散も乱発しないように「世論」を基準にして制限し、また「世論」を基準にして必要性があるときには、たとえ内閣にとって不利であっても解散を取って促進する議会主義が構想されている。ただし、当時のフランスにおいてはイギリスとは異なりそもそも内閣による解散制度が存在せず、内閣の安定性が確保されていなかったため、何よりもまず内閣による解散制度を導入することがカピタンにとって第一の課題であった。したがって、カピタンは、そのフランスの文脈において世論を基準とした解散の促進については議論をしなかったものと思われる。

#### ⑤ 「政策」を基準とした選挙

カピタンの議会主義のモデルは、単記投票制と解散制度という組み合わせを選択してさえいけば、世論が議会多数派を入れ替えられるかのように理解されるが、この理解もまた彼の議会主義のモデルに照らせば補われる余地がある。というのも、カピタンは、論理的には、世論が議会多数派を統制するメカニズムを機能させるために、「政策」を基準に選挙が行われることを前提とするからである。

カピタンは、本文献で、比例代表制について、政党が有権者を支配し、議員を支配した結果、政党が議会多数派をつくるとして批判する。しかし、この現象は2大政党制の下でも生じ得る。そのメカニズムについては、以下の通りである。

有権者は、イデオロギーを基準に投票する場合、政策ではなく、自分の信仰するイデオロギーを主張する特定の政党の名前に投票することとなる。このとき、議員は、政党から公認を得られるかどうかで勝敗が決まるので、政党に強く服従することとなる。議員は、過度な政党規律に服することとなり、政党の道具として、議会で政党を代表するようになる。その結果、世論ではなく、政党こそが、公認を通じて議会に送り込む議員を決定し、いかなる政策を採用するのかを決定し、どのタイミングで不信任決議または解散をするのか決定することとなり、政党による支配が実現することとなるのである。このようなメカニズムは、世論が議会多数派を統制すべしとするカピタンの議会主義に反する。



これを防ぐには、有権者が政策を基準に投票する必要がある。そのメカニズムについては、以下の通りである。有権者は政策を基準に投票する場合、その都度政策を選んで政党を選ぶこととなる。このとき、議員は、政策が有権者に支持されるかどうかで勝敗が決まるので、世論を窺いながら行動するようになる（政府に対しては一定の自律性を確保することとなる）。議員（大臣含む）は、議会で世論を窺いながら不信任決議と解散をするようになる。その結果、世論が議会多数派を支配することとなる。このようなメカニズムは、世論が議会多数派を統制すべしとするカピタンの議会主義に一致する。

実際、一方で、カピタンは、ワイマールの議会主義を例に挙げ、有権者が政策を基準に投票しない結果、議員が過度な政党規律に服することを批判している<sup>70)</sup>。なお、フランスにおいてもワイマールのような現象が生じるおそれがあるとして、政党とイデオロギーが結びつくことに対して警戒している<sup>71)</sup>。他方

70) 「不可避的に有権者は政党に投票し、また、そのような意見に従い、そのような組織に所属することを表明し、また議会で組織を代表することとなる人物を指名するために組織を信頼する。このようにして、ドイツの有権者は、ワイマール憲法の下で、投票したい政党に対して投票用紙にバツ印をつける（投票する）ことに甘んじるのである」「このようにして、今日いまだ、同じ選挙法律を用いることにより、政府はライヒ議会を構成して喝采することとなる議員の名簿を前もって作成する。このシステムにおいて議員は人民の議員というよりも政党の議員である。議員は政党から議席を得て、議員が議席を失うか維持するかは政党次第である。したがって、議員は厳格な服従関係によって彼の政党と結び付けられるのだ。実際、議員は、政党の手中にある道具でしかなく、指揮下に置かれるのを余儀なくされる。このようにして、ドイツの議員は、ライヒ議会の階段席で政党によって整列させられ、最前列に座った党首から、議員たちの投票を決定する指令を受け取っていた。従順な集団を操作するには、肩越しに手を挙げて投票用紙の色を示すジェスチャーで十分である。それ以来、同じ人物たちが彼らの規律をよりよく示すために制服を着用していたようだ。そのようなシステムはたいそう危険であるように思われる」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., pp. 25-26.

71) René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op.cit., p. 379 によれば、以下の通りである。

第一に、社会党については、「ドイツの社会党員の影響の下で、部分的に革命的でブルジョワ諸政党に敵対するマルクス主義的な教義に従って組織された」ので、



で、実際、カピタンは、イギリスの議会主義を模範として、政策を基準に投票されるべきことも指摘している<sup>72)</sup>。以上より、カピタンは、論理的には、議会主義において「政策」を基準に選挙が行われることを前提としているといえよう。

#### ⑥ 共和国大統領の役割の有用性

なお、カピタンの議会主義のモデルは、議会に主権が一元的に集中した段階にあるので、現代の議会主義において共和国大統領の役割に一切の有用性が認められないかのように理解されうるが、この理解もまた彼の議会主義のモデルに照らせば以下のように補われる余地がある。前述した「諸・議院内閣制」（1933）において示されていたように、現代の議会主義においては君主から議会に主権が完全に移行した結果、国家元首の権限は衰退したと指摘されているものの、カピタンは、フランスにおける国家元首の役割の一定の重要性を認めていた。この評価については本文献においても維持されており、「彼は、もはや我々の議会主義の付属的要素に過ぎず、しかしながら、その要素はそれでも

---

あり、「急進党員と緊密な関係のままであろう非マルクス主義的な社会主義者ら（des socialistes non marxistes）とは異なり、諸議員の独立性を失わせている間に急進党員と協力することを拒絶」し、社会党議員の役割を有権者の代表ではなく「党大会（congrès）に奉仕する道具」にするものとして指摘されている。

第二に、共産党については、社会党と「同じ原理に従って組織され」、「国会議員を同じ従属状態にまで縮減」するものとして指摘されている。

第三に、急進党についても、社会党と同様に「党大会の役割が大きくなる」現象が起きていると指摘されている。

これに対して左派だけでなく右派においても同様にイデオロギーによって政党が結び付けられていることが確認されるものとして、リーグ（極右団体）の出現も指摘されている。リーグについては、「イタリアのファッショ（des faisceaux italiens）またはドイツの連合（des Bünde allemands）のモデルに基づいて組織され」、「彼らの長の命令に絶対的に服従する、真正の部隊、ディシプリンとヒエラルキーの諸原理に完全に従属する政治的部隊からなる」ものとして指摘されている。

72) 「何よりもまず、選挙は、諸政党と綱領を前面に押し出す点で政治的委任の意味を帯びる」と指摘するものとして、René CAPITANT, «La crise et la réforme du Parlementarisme en France Chronique constitutionnelle française (1931-1936)» op. cit., p. 352.

なお必要である」と指摘されている<sup>73)</sup>。この国家元首の役割の有用性は、後述する「フランスにおける議会主義の危機と改革」(1936)において詳述されることとなる。

---

73) 「踏破された道、それは国家元首の衰退である。共和国大統領はもはや、憲法の一定の諸表現の中でいまだ読み取られ得るような執行権の長ではない。共和国大統領は、もはや憲法によって与えられた多くの諸特権を有していない。彼は、もはや我々の議会主義の付属的要素に過ぎず、しかしながら、その要素はそれでもなお必要である。共和国大統領の役割は3つである。共和国大統領は、内閣の危機において、ある種、議会の産婆役であり、新しい内閣を生み出す。第二に、共和国大統領は政府の助言役である。共和国大統領は審議に出席し、そこで発言し、意見を表明する。最後に、共和国大統領は恩赦権を行使する」と指摘するものとして、René CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, op.cit., p. 20.