

## 重要事項調査議員団（第三班）報告書

団	長	参議院議員	柳本	卓治
		同	小坂	憲次
		同	金子	洋一
		同	河野	義博
		同	吉良	よし子
同	行	憲法審査会		
		事務局次長	森本	昭夫
		参事	佐藤	靖

### 一、始めに

本議員団は、ドイツ連邦共和国、イタリア共和国及び英国における憲法事情、憲法改正の動向及び国民投票制度の制度内容・運用状況に関する実情調査並びに各国の政治経済事情等視察のため、平成二十七年一月十三日から二十一日までの九日間の日程で三か国を訪問した。

訪問したドイツ、イタリア、英国の三か国は、EU加盟のヨーロッパ先進国という意味では共通しているが、憲法との関係ではそれぞれ特色が見られる。ドイツは連邦国家であること、イタリアは正に憲法改正の渦中にあること、英国は不文憲法の国であることである。

主な訪問先は議会、裁判所、政府関係部局であり、そのほかに法曹関係者や憲法学者に面会して、意見交換を行った。

事前に、外務省当局及び国立国会図書館から現地情勢等について説明を聴取する等、資料・情報収集に努め、議論が拡散しないよう、あらかじめ派遣メンバーで調査項目を定めて訪問先に示した。その主な内容は、環境保護規定の運用状況、緊急事態に対する議会統制、財政均衡条項の実効性確保手段、憲法裁判所による抽象的違憲審査の運用状況、議会の行政監督機能、上院改革の経過と展望等である。

派遣日程及び訪問先は以下のとおりである。

一月十三日（火）

- ・東京発、ベルリン着（ロンドン経由）

一月十四日（水）

- ・ドイツ連邦議会訪問
- ・ドイツ連邦参議院訪問
- ・ベルリン発、フランクフルト着

一月十五日（木）

- ・ドイツ連邦憲法裁判所訪問（カールスルーエ）
- ・フランクフルト発、ローマ着

- 一月十六日（金）
- ・イタリア憲法裁判所訪問
- ・イタリア議会下院訪問
- ・イタリア内務省訪問
- 一月十八日（日）
- ・ローマ発、ロンドン着
- 一月十九日（月）
- ・法曹関係者との意見交換
- ・憲法学者との意見交換
- ・英国最高裁判所訪問
- 一月二十日（火）
- ・英国議会（上下両院）訪問
- ・ロンドン発
- 一月二十一日（水）
- ・東京着

なお、本議員派遣は、当初、平成二十六年八月二十七日から九月五日にかけての日程を組んでいたが、災害や衆議院解散等の事情により、実施が常会召集前の時期となった経緯がある。

## 二、ドイツ連邦共和国

### （一）連邦議会

#### ア 連邦議会事務局

連邦議会事務局から、①財政均衡条項、②環境保護規定、③緊急事態条項について説明を聴取した。

#### ①財政均衡条項

ドイツの憲法である基本法第九条及び第十五条の財政均衡条項は二〇〇九年に改正されたもので、均衡財政を義務付け、赤字国債の発行を法的に禁止するものの、一年当たりGDPの〇・三五%の累積債務の増加は例外的に認めるというものである（事務局関係者は、この規定内容につき、「債務ブレーキ」という呼び方を用いていた）。均衡財政の義務付けが憲法上のものである点は、我が国とは異なっているが、連邦制度改革の一環としてなされた改正で、背景を異にしている。

国民の間には、国の借金が増えると社会保障制度を守れなくなるとの危機感があり、国庫債務の膨張を放置しないことは、下から湧き上がって形成された政治的コンセンサスであり、それを基に基本法改正が実現した。

債務ブレーキは、不況時の財政出動との関連で語られることが多いが、過去に好景気であるにもかかわらず新規債務が膨らんでいったことに歯止めを掛けることを目的としたものである。

その後、ドイツの国家財政は、二〇一四年に、一九六九年以来初めて黒字に転じた。

議員団からは、黒字好転の背景にギリシャ危機以降のユーロ安によるドイツの輸出の好調があるのではないかとの質問がなされたが、それは否定されなかった。

また、州の間での財政上の助け合いの形態について質問したところ、州間の財政調整は九十億ユーロの規模であり、税収能力の低い州に対して、平均以上の能力がある州が税収を差し出し、それは渡し切りであるとのことであった。

## ②環境保護規定

基本法第二十条 a では、「国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法的秩序の枠内において立法を通じて、また、法律及び法の基準に従って執行権及び裁判を通じて、自然的生存基盤及び動物を保護する。」と規定している。これは一九九四年に導入されたもので、「動物」の語がここに加わっていることが特徴的である。

基本法の規定として置かれたことによって、国や立法者はそれに見合った考慮を払うことが求められるものの、それを、いつ・どのように遂行するかは規定されていないため、その意味で立法者には裁量がある。

議員団から、原発ゼロの決断と環境保護規定の関連について質問したところ、立法者としては、脱原発は立法しやすくなったが、この問題は以前から議論されており、人々の健康や自然への影響が評価され、利害調整のバランスが考えられた結果、原発が危険なものと評価されるようになったとのことであった。

## ③緊急事態条項

一九六八年に緊急事態への対処が基本法に規定されるに当たっては、非常に大きな反対があったものの、改正後には議論は収まり、今問題視されているのは、連邦軍が国内のテロに対処することの是非のような、国内での個別テーマである。

ドイツ基本法の緊急事態条項は、内的緊急事態と外的緊急事態に区別して規定されているが、その背景にも連邦制があり、例えば、自然災害のような内的事態では、州単位で規定されている警察権等の越境が必要となってくる。

緊急事態に対する議会の関与は、外的事態についてはその関与が大きいものの、内的事態には、それを緊急事態と認めることや終息させるのに議会の関与は必要ないとの制度になっており、それに対する批判も見られる。

非常事態において人権を阻害しないためにどのような措置が採られているかとの議員団からの質問に対しては、①基本的権利の侵害の可能性は最初にポジティブな形で決める、②決められたこと以上のことはできない、③異議がある場合には憲法裁判所の判断を仰げるの三点が言及された。

## イ 連邦議会議員

予算委員長であるゲジネ・レッチュ氏と意見交換を行った。同氏は野党出身の議員であり、下院の予算委員長が野党議員であるのは珍しいが、ドイツの伝統であるとのことであった。

レッチュ委員長からは、予算委員会と基本法の関係、債務ブレーキについて説明及び所感を聴いた。

連邦議会では、基本法改正のための委員会は存在しないが、内務委員会や司法委員会がそれに関係している。予算委員会では、現在、欧州金融危機への対応策と基本法の関係に注視している。

同氏の所属する左派党は、債務ブレーキに反対し、むしろ、税収を増やすための税制改正を考えるべきであると主張している。

続いて、司法・消費者保護委員長であるレナーテ・キューナスト氏と意見交換を行った。

キューナスト委員長からは、憲法改正の在り方や同氏の所属する緑の党の政策に関連して環境保護条項についての所感を聴いた。

ドイツでは、基本法の改正が多いとの見方もあるが、その頻度はそんなに多いとは思わない。基本法は、原則的に、生きたものにしておく必要があり、変えなければならないのであれば変えるのがよい。解釈を変えて人々を動かしていくべきではない。改正のハードルは高いが、大連立の状況であれば可能である。

環境保護を基本法に規定することによって、それが国の目標として設定され、環境と相対する権利主体に対抗する措置が可能となった。また、基本法の規定を基に、環境保護政策が国の任務であるとの正当性が得られることとなった。

## (二) 連邦参議院

連邦参議院事務局から、①連邦参議院の役割、②連邦参議院の審議機能について説明を聴取した。

連邦参議院は、その構成が各州政府の代表から成り、その表決態度は州からの指示に基づくものであるという点において、通常の二院制における第二院ではない。

採決時には、各州が表決権を統一して行使しなければ無効であり、そのことは憲法裁判所の判決においても示されている。逆に、州政府の指示に反する表決態度でも、州の投票が統一して行使されれば無効とはならない。

各州が保持している表決権の数の基準は、各州一票とする考えと人口比例の考えの中間を取って決められたものであり、それが法律ではなく、基本法に規定されている。

現在、ほとんどの州が連立政権をとっており、中央の政党の意向をそのまま通せないことが多く、州の意見として妥協が必要となる。なお、各州の態度はそれぞれ州政府の閣議で決定されるため、その決定に至る経緯についての透明性は必ずしも確保されているわけではない。

議員団から、州の指示を前提として連邦参議院として議論を行う意義があるのかとの質問を行ったところ、表決について州政府から出される指示は必ずしも確定的なものばかりではなく、その本会議に先立って開かれるシェルパ会議において州の間で意見調整がなされる可能性もあるとのことであった。

連邦参議院の委員会はどのような機能を果たすのかとの質問に対しては、委員は各州の意見を代表する必要はなく、自らの立場で意見を表明することが可能であるとのことであった。

### (三) 連邦憲法裁判所

連邦憲法裁判所のペーター・フーバー裁判官と会談し、①抽象的違憲審査の運用状況、②憲法裁判所判事の民主的正統性に対する意識について説明を聴取した。

我が国のように司法裁判所が事件を処理する上で違憲審査権を行使するのは異なり、ドイツ連邦憲法裁判所は、具体的な訴訟事件を離れて抽象的に法令等の違憲審査を行う権限を与えられている。

ただし、法律に対する抽象的判断を求められた場合の運用については、事例や資料が足りないときには、それらが出そろうまで判決を控えることもある。また、法律を違憲と判断した場合でも、直ちに無効とするのではなく、議会に対して期限を設けて改善を求めるといった工夫により、具体性を備えた妥当な判断を追求している。

連邦憲法裁判所の裁判官は、議会によって選ばれ、政党に所属する者もあるものの、裁判官となった以上は、一党一派に偏した判断をするようなことはなく、国民に対するアンケートでは、九〇%に上る信頼を得ている。

議員団から、二つの小法廷の役割分担について質問したところ、第一小法廷が憲法異議等、人権保障に関する訴訟、第二小法廷が機関訴訟や連邦と州の間の訴訟を担当しているとのことであった。

また、欧州中央銀行をめぐる憲法訴訟についての質問に対しては、今後、連邦憲法裁判所の判断がドイツの姿勢に影響を及ぼすが、経済政策は各国の主権の範囲に含まれ、金融政策を行う欧州中央銀行の出る幕なのかどうか、ドイツも注視していく必要があるとの回答を得た。

さらに、基本法の改正の頻度が高いことに対する連邦憲法裁判所の人権保障のための役割をただしたところ、基本法の永久条項が人権侵害を防ぐ作用をしており、実際にも、基本権に関わる改正はほとんどないとのことであった。

## 三、イタリア共和国

イタリアの最近の政治の動きは急で、政権の交代が相次ぎ、現在の首相は民主党のマッテオ・レンツィ氏であるが、その下で、正に、憲法改正、特に統治機構改革が進められている最中である。本議員団が当地を訪れる直前に、ジョルジョ・ナポリターノ大統領が辞任し、その後任を選定するという状況下での調査となった。

### (一) 憲法裁判所

憲法裁判所では、副長官のジョルジョ・ラッタンツィ氏と会談し、抽象的違憲判断の運用について説明を聴取した。

憲法裁判所は十五人の判事から構成されており、そのうち五人は大統領が任命

し、五人は議会で選出し、五人は破毀院（最高裁判所）等が選出する。判事の要件は、二十年以上の実務経験を積んだ弁護士、法学を専門とする大学教授であることである。

憲法裁判所の違憲判決は対世効を有し、法律に欠けている部分を補う追加的違憲判決を下した場合には、それによって判決内容が法律に置き換わるという強い権限を持っている。例えば、一昨年に出された違憲判決により、現在の選挙法の内容は、その中に憲法裁判所の判断が入ったものとなっている。

また、イタリアでは、緊急の必要があるときに政府が自らの責任で緊急措置令を発することができるが、これに対しては議会が承認権を持ち、憲法裁判所は、法律に転換した後でなければ違憲審査を行えない。

## （二）議会下院

議会下院において、憲法問題委員会の副委員長であるロベルタ・アゴスティーニ氏と面会し、現在の統治機構改革を内容とする憲法改正がどのように進行しているのかについて説明を聴取した。

下院で審議中の憲法改正案は四十条にも及ぶ大規模なもので、その大きな改正点は、①対等な二院制の改革と②地方制度改革である。議会に関係する主な改正点として、上院議員の定数を大幅に削減し、地方代表色を強く打ち出すこと、重要な案件については議会に対して六十日以内に審議を終わらせることを政府が要請できるようにして法案審議の迅速化を図ることが挙げられる。

イタリアでは、憲法改正には上下両院がそれぞれ間を空けて二度議決することが必要で、かつ二回目の議決で三分の二以上の賛成がなければ、国民投票が必要となるが、既に上院では一度可決している。

議員団から、憲法改正案の審議の現状について質問したところ、下院での審議が難航しており、三十を超える修正案が出される中、それらを一つずつ処理していくことになる。抵抗の強さは、下院の規則で定める審議時間がなかなか守られていないという現実が物語っているとのことであった。

また、二〇一二年の憲法改正で均衡予算原則が加えられた点について質問したところ、憲法改正後も、その是非について議論が収まっておらず、EUの緊縮政策への寄与や投資の促進の必要性など、様々な意見が出ているとの回答がなされた。

## （三）内務省

内務省において、選挙局関係者から国民投票の制度及び運用を中心に説明を聴取した。

選挙法については、二〇一三年十二月に憲法裁判所で違憲判決が出ている。上下両院の選挙において、①最大得票した政党に五割を超える議席を保障する「多数派プレミアム制」と②拘束名簿式の比例代表制を違憲と判示するもので、いずれも国民の意向が議席に反映されないという理由によるものである。

国民投票制度の主なものは、憲法改正のための国民投票と法律廃止のための国

民投票であり、後者の国民投票では五〇%の最低投票率が設定されている。

イタリアでは近時、国民投票が多用される傾向にあるが、そのせいもあって、国民の関心が高くなく、話題を呼んだ二〇一一年の原子力発電の再開の是非を問う国民投票でも、投票率は五四%であった。法律廃止のための国民投票に際してはボイコット運動もあり、最低投票率を割ることが多い。

議員団から、最低投票率が定められていることがボイコット運動につながるのであろうが、運動の是非についてどのような議論がなされているのかを聞いたところ、そもそも、そのような問題意識はないような印象を受けた。

## 四、英国

### (一) 法曹関係者との懇談

英国在住の藤田明日香弁護士と会談し、英国憲法の特質について意見交換を行った。同氏は、日本人として英国で活動している、ごく少数の法廷弁護士の一人である。

マグナ・カルタ以降の英国憲法の歴史において形成された二大原則は、議会主義と法の支配である。

英国は不文憲法の国であるが、実際には、法律の形で実質的意味の憲法が存在している。それらは、議会主権の下では議会の過半数の賛成で改正することができ、その意味では軟性憲法でもあるが、英国においては、多くの慣習・判例が存在し、それらの不文の規範に当たるものとの関係を調整する必要があることから、一発改正というものは考えにくく、大きな変革は容易ではない。

議員団からの、過去の判例を覆すような法律を制定することによって、判例法を改めていくことができるのではないかと質問に対して、判例は一つだけではなく、そこから生まれている原則を全て法律で埋めてしまうことは困難であろうとの回答がなされた。

### (二) 憲法学者との懇談

憲法学者でロンドン・メトロポリタン大学教授のピーター・レイランド氏と会談し、英国における憲法の成文化に向けての動向及び貴族院改革について説明を受けた。

憲法の成文化については、従来からその議論がなされており、成文化の主張も見られるものの、その主張内容が多様なため収束しそうにはなく、また、実質的憲法を形成している様々な慣習の全てを成文化することは技術的に困難であるとの理由から、実現は困難である。

貴族院改革の方向性として、改革が頓挫しているのは、議会の中で反対があるだけでなく、これまでに提案された改革内容に欠陥が多かったことによる。今後の見通しとして、労働党の提案のように上院に地域代表色を出すというものもあるが、仮に改革が進んでも、上院としては、下院の判断の再検討・見直しの役割を担うに過ぎず、より強い権限を持つこととはならないだろう。

議員団から、不文憲法であることによる国民に対する憲法教育の困難さについて質問が出され、それに対しては、マグナ・カルタ以来の法制度が生きていることが前提であるものの、成文法がないことによる困難さが深刻であることも否定できないとのことであった。

また、慣習における内容上の傾向性について質問したところ、例えば人権問題については、国民にどのような影響が生まれてくるかバランスを最初に検討しなければならないと、全ての政党の合意が得られているとは限らない旨の回答がなされた。

### (三) 最高裁判所

最高裁判所事務局長から、最高裁判所の位置付け等について説明を聴取した。

英国では、従来から貴族院が最高裁判所の機能を担ってきたが、二〇〇九年、最高裁判所が設置され、権力分立の徹底が図られた。貴族院からの最高裁判所の独立は、司法の権限を政治から分離させるための試みであるが、実質的には大きな変化はないと言える。

議員団から、最高裁判所判事の選考方法について質問が出され、それに対しては、選考委員会は議会から独立し、そこで選考された者から最高裁判事が任命され、政党政治はその選考に関わらない旨の回答がなされた。

また、英国がEUから脱退した場合、EU法により妥当性を判断していた基準はどうかとの質問が出され、それに対しては、ほかにも国際法はいろいろあり、そういったもの全てから脱退するとは思えないが、EUからの脱退については予測できないとの回答がなされた。

### (四) 議会上院

二〇一五年はマグナ・カルタが制定されてから八百年の記念の年に当たり、同時に、英国議会の起源とされる諮問議会が召集されてから七百五十年の年でもある。本議員団が議会を訪問した一月二十日は、ちょうどその日に当たり、議事堂のホールでは記念のイベントが行われていた。

#### ア 二〇一三年王位継承法

保守党のジェイコブ・リースモッグ下院議員と会談し、意見交換を行い、二〇一三年王位継承法について説明を聴取した。

同法は、王位継承権を男女平等とすることを目的として制定されたものである。ウィリアム王子夫人キャサリン妃の懐妊もあり、必要に迫られて同法が成立したが、立案段階を含め、細目にわたる検討がなされたわけではなく、拙速な立法であった。具体的な問題点は、①貴族階級のタイトルや財産の継承に触れていない点、②王位継承と領地継承が分かれているという背景が顧慮されなかったこと、③王家とカトリックの関係が未決であることである。

議員団からの、王権に関する慣習を明文化する動きがないかとの質問に対しては、そのような意見がないわけではないが、主流とはなっていないとのことであった。

王がカトリック信者であってはならないとはどのようなことによるのかとの質



問に対し、一七〇一年にアン女王により、王位を継承する者はカトリックではないとされたのが現在も続いており、イスラム教徒でも仏教徒でもよいが、カトリックだけはなれないという不思議なルールであるとの回答があった。

## イ 二〇一一年議会任期固定法・貴族院改革

労働党のファビアン・ハミルトン下院議員と会談し、二〇一一年議会任期固定法及び貴族院改革について説明を聴取した。

この法律は、下院の総選挙の期日を五年ごとの五月の第一木曜日に固定するもので、首相の解散権が制限を受けることとなる。

議会任期が固定されることによって、選挙時期の予測が可能となったが、選挙運動の期間が長くなることによる候補者の疲弊も見られる。

首相の解散権は縛られることとなったが、下院の不信任決議や解散要求動議が三分の二以上で可決されたときに解散されることはある。

貴族院改革については、国民に関心がなく、下から改革の機運が盛り上がることはない。

世襲貴族の上院議員の数は減ったものの、残っている議員の世襲は続いていく点に手が付けられなかったのは不備である。

議員団から、与党に下院で不信任決議案を出させて、可決することで、首相が自由に解散権を行使できる可能性があるのではないかとの質問がなされたが、与党議員が自らの同僚に対して不信任案を出すことはあり得ないとの回答であった。

また、一代貴族の選出方法を質問したところ、その過程に透明性はなく、選考委員会のメンバーも知らないとの回答がなされた。

上院で政党に属さずに活動するクロスベンチャーと呼ばれる議員が重要な役割を果たしていることに対して批判が出ないのかとの質問に対しては、そのとおりであるが、国民の関心は、そのことにも及んでいないとのことであった。

## (五) 議会上院

### ア 委任立法統制

ロバート・イームズ上院議員ほか二名の上院議員と会談し、委任立法統制について説明を聴取した。

英国議会では、行政監督が主に上院の役割とされている。そこでは、議会が制定する法律を第一次立法と呼ぶのに対し、委任立法は第二次立法と呼ばれ、その根拠は第一次立法で明確にしておく必要がある。その上で、策定された第二次立法について、上院の委員会が精査するという仕組みが採用されている。

上院の第二次立法監視委員会は、審査の結果について他の議員に対して答弁する義務を負っている。

第二次立法の審査は、政党に関係なく、委員会の任務として行っている。

実際には、上院が第二次立法の審査を政府や下院に対する対抗手段、すなわち遅延戦術として用いることもある。

議員団から、第二次立法監視委員会の具体的活動について質問したところ、第

二次立法の内容、文言、目標や形式的な形態等、細かな点に至るまで全てを精査するのが役割であるとの回答であった。

#### イ フランセス・デ＝スーザ上院議長

上院では、フランセス・デ＝スーザ議長と面会する機会を得た。

デ＝スーザ議長からは、昨年、日本を訪問した際の礼が述べられ、日本と英国の国会議員の間には友好議員連盟もあるが、上院間の関係を強化するための方法を模索したいとの意向が伝えられた。

議員団からは、デ＝スーザ議長の提案を柳本団長から山崎参議院議長に伝える旨を述べた。

#### ウ その他

上院副議長のジョン・スーウェル氏から昼食の招待を受け、懇談したほか、ちよようど開かれた上院本会議を傍聴する機会に恵まれた。

### 五、終わりに

以上が本派遣議員団による調査の概要である。パリのテロ事件直後で一部に厳戒態勢が敷かれる中での渡航であったが、無事成果を収めることができた。九日間にわたる活動については、訪問先の関係者を始め、在外公館の関係者等、様々な方の協力を受けた。心から感謝の意を表する次第である。