

重要事項調査議員団（第一班）報告書

団	長	参議院議員	柳本	卓治
		同	有村	治子
		同	岡田	直樹
		同	鉢呂	吉雄
		同	西田	実仁
同	行	憲法審査会		
		事務局次長	菱沼	誠一
		参事	加藤	誉憲

一、始めに

本議員団は、イタリア共和国、フランス共和国及びスウェーデン王国における二院制の運営及び国民の政治参画の促進策等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、平成二十九年一月七日から十四日までの八日間の日程で三か国を訪問した。

主な訪問先は議会、政府関係部局であり、議員及び担当者等に面会して、その説明を聴取し、意見交換を行った。

訪問したイタリア、フランス、スウェーデンの三国は、二院制や政治参画の促進等に関して、様々な特色を有している。二院制に関しては、イタリアは、昨年、二院制の在り方等を主要な課題とした憲法改正の国民投票を行ったこと、フランスは、上院が間接選挙である二院制を採用していること、スウェーデンは四十数年前に二院制から一院制に移行した国であることである。また、女性議員の比率に関しては、日本は極めて低いことがかねてより指摘されているが、スウェーデンやフランスは、この点に関し、従来から積極的な取組を行っている。さらに、スウェーデンでは、若年層の選挙における投票率が極めて高い。

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・情報収集に努めるとともに、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、上院議員選出の方法及び当該方法に対する評価、両院間で異なる意思が示された場合の調整手法及び当該手法に対する評価、女性議員比率の向上策の成果及び課題、国民投票制度の運用状況及び課題、それに、若年層の政治参加を目的とした主権者教育等の取組及び課題等である。

派遣日程及び訪問先は以下のとおりである。

一月七日（土）

- ・東京発、（ヘルシンキ経由）ローマ着

一月八日（日）

- ・現地情勢ブリーフィング

一月九日（月）

- ・イタリア上院訪問
- ・ローマ発、パリ着

一月十日（火）

- ・フランス上院訪問
- ・現地情勢ブリーフィング

一月十一日（水）

- ・パリ発、ストックホルム着
- ・青年事業庁訪問
- ・現地情勢ブリーフィング

一月十二日（木）

- ・文化省訪問
- ・スウェーデン議会訪問

一月十三日（金）

- ・学校庁訪問
- ・ストックホルム発（ヘルシンキ経由）

一月十四日（土）

- ・東京着

二、イタリア共和国

イタリアでは、昨年末、憲法改正に関する国民投票が行われ、レンツィ前首相の提案した憲法改正案が否決されたことから、同国の選挙制度や二院制等の今後の在り方が極めて注目されている中での調査となった。

（一）上院第一常任委員会（憲法問題）及び第二常任委員会（司法）メンバー

議員団は、上院を訪れ、憲法問題を所管する第一常任委員会や司法を所管する第二常任委員会のメンバーであるロレダーナ・デペトリス議員、ルーチョ・マラン議員及びジョルジョ・パリアリ議員と意見交換を行った。

現在、両院がほぼ同じ権限を持つとされている憲法の規定を、上院議員を主として地方の代表者で構成するとともに、定員を現在の三百十五人から百人に削減すること等を主な内容とする憲法改正案が昨年十二月四日の国民投票で否決されたことは、前述のとおりである。

意見交換において、これら三名の上院議員に、今回否決された憲法改正案が上院を間接選挙としている点に関する評価を質問したところ、上院を地方代表とするもので民主制を弱めるものではないとする意見があった一方で、まさに民主制を弱めるものであるために否決されたとする意見もあり、評価が分かれた。

また、議員定数の削減等に関しては一定の合意がなされているものの、上院改革の方向性や首相・大統領の直接公選制については、いまだ広汎な合意が得られていないこと、今回の国民投票の結果、二院制の存続が決まったため、国会規則等の見直しが必要となる可能性があるが、今後の長期的な二院制の在り方等については、ひとえに現在検討中の選挙法の改正次第であること等の認識が示された。そして、選挙法の改正の方向性に関しては、一月二十五日に予定されている憲法

裁判所による判断を待つ必要がある上、州の規模の大小の調整がついていないこともあって、全く不透明な状況であるとのことであった。なお、本調査団帰国後の報道によれば、イタリア憲法裁判所は一月二十五日、下院の選挙制度について、上位二党による決選投票で勝者に単独過半数議席を与える仕組みなど、選挙法の一部が違憲との判決を下し、選挙法の速やかな改正を求めたとのことである。

さらに、法律等の廃止に関する国民投票においては、有権者の過半数が参加した国民投票の結果、有効投票の過半数の賛成があった場合に当該法律が廃止されるのに対し、憲法改正法案に関する国民投票では、投票率が過半数に満たなくても、有効投票の過半数で改正は承認されるとのことであった。

議員団が、上院を間接選挙とした場合の一票の較差の問題について質問したところ、下院についてはイタリクムと呼ばれる最多政党に全議席の五五％に当たるプレミアム議席を配分する制度が採用されていることもあり、一票の較差問題は生じうるが、上院に関しては、いかなる選挙法を作るかについて様々な意見があり、現時点ではまとまっていない状況であるとのことであった。

三、フランス共和国

フランスでは、法案審議において下院が優越する二院制が採られており、また、女性議員の増加を目的として、クオータと呼ばれる割当制が採用された結果、現在では、上院下院とも定員の約四分の一を女性議員が占めるに至っている。

(一) 上院事務総長

議員団は、まず、上院を訪問し、ジャン＝ルイ・エラン上院事務総長から、以下の説明を聴取し、意見交換を行った。

[国会議員への男女アクセスの平等]

国会議員への女性のアクセスは、選挙方法により左右される面が大きく、下院は多数決投票であるから実現が難しいところがあるが、上院は大部分が比例代表であるため比較的实现が容易である。市町村議会と州議会の議員も比例代表であり、名簿を男女交互にすることが義務付けられている。フランスでは、男女平等は歴史的には左派の伝統であったが、このような点も少しずつ変わってきており、いずれ男性の地位向上を考えなければならない時期が来るかもしれない。

議員団が、女性議員増加のメリットは男女双方が感じてこそ世論の支持を得られると思うが、どのようなメリットが考えられるかと質問したところ、社会の多様性を忠実に反映することが大切であり、政治の見方が異なる人に参画してもらうことが民主主義の前進のためのプラスアルファであると考えたとの答えがあった。

[二院制]

フランス革命後、一七九一年に生まれた議会は一院制であったが、立法府と行政府の対立関係もあり、一七九五年以降は、第二共和制期を除き、二院制となっている。ただ、歴史的説明だけでは不十分であり、二院制の存在理由としては三

点を指摘できる。一つ目は技術的理由、法律の質の改善である。二つ目は政治的理由、下院に対する対抗勢力としての機能である。下院は政府の支持のための機関であるが、上院は地方自治体の代表である。三つ目は制度的理由、教会を中心とする三万五千の教区からなるフランスでは、それがコミューンと呼ばれる市町村となっているが、各教区の草の根民主主義から出てくる意見を反映するのが上院である。ただ、ポピュリズムの台頭により、第二院への風当たりは強くなっており、上院は何の役に立っているのか、上院は民主主義にどのようなプラスの寄与をしているのか、ということへの国民の理解を得ることは難しくなっているとのことであった。

議員団が、上院が先議権を持つ地方自治体の組織に関する法律案の具体的内容について質問したところ、州を新たに作るとかその数をいくつにするかといった内容の法案であり、地方自治体の権限や議員定数に関するものは含まないとの答えであった。また、両院の意見が一致せず、政府が下院に決定権を委ねたケースに関しては、一九五八年以降でも九〇%の法律案は両院の合意により成立しており、政府が下院に決定権を委ねた法律案は一〇%程度とのことであった。

(二) 上院法務委員会副委員長

次に、ジャン＝ピエール・スユール上院法務委員会副委員長と意見交換を行った。スユール副委員長は、下院議員、市長、上院法務委員長等の経験を有し、仏日友好議員連盟のメンバーでもある政治家である。

同副委員長からは、二院制は憲法上規定された非常に重要なテーマであり、現行では、法案は両院間で可決されるまで両院間を往復することになるが、良い法律とは良いワインのようなもので、熟成には時間が掛かるものであること、何度も議論し、委員会審査を経ると海が海岸の砂を丸くするように美しい法律ができるものであること、ドイツでは上院は地方自治体から求められた問題しか扱わないのに対し、フランスでは上院でも全ての問題を扱うが、両院合同委員会もある上、必要であれば政府が下院に決定を委ねることもできることから、二院制はよく機能していると評価できること等の説明があった。

議員団が、法案に対する党議拘束等について質問したところ、拘束がないわけではないが基本的には緩やかであり、理論的には罰則もあるが、最近ではもっと自由であるとの答えがあった。また、二〇〇八年の憲法改正を受けてフランス議会議に設置された公共政策評価・統制委員会では、その調査報告者のうち一人は、必ず野党の議員を指名するようになっており、与党と野党が一体となって議院として政府統制を行っていると聞くが、その趣旨は、との質問に対しては、上院には一つ目が立法、二つ目が監視監督、三つ目が地方行政関連という三つの憲法上の使命があり、二つ目に関連して、議員は質問権を有しており、また、同調査委員会においては与党・野党のバランス等が配慮されているとのことであった。

(三) 上院代表制民主主義、参加型民主主義、男女平等民主主義に関する調査会会長、同調査会報告者及び上院理事部事務局・儀典及び国際関係部特別級参事官

次いで、上院代表制民主主義、参加型民主主義、男女平等民主主義に関する調査会のアンリ・カバネル会長、フィリップ・ボンヌカレール報告者及びマリー＝パスカル・ブートリー上院理事部事務局・儀典及び国際関係部特別級参事官との意見交換を行った。

[二院制]

ボンヌカレール報告者及びブートリー特別級参事官からは、フランスの上院について、現在の制度では、大統領の任期と国民議会の任期がともに五年であり、両者の支持はほぼ一致すること、上院は任期が六年であり、大統領には上院の解散権がないため、上院は、法律の作成と同時に、大統領の権限に左右されない対抗勢力として自由にその権限を行使することができること、二〇一二年の選挙から、上院は現在のオランダ政権に反対の勢力が多数となったが、二〇一五年、二〇一六年の予算は修正した後採択されており、与党であるから賛成、野党であるから反対ということではなく、微妙な力関係が働いていること等の説明があった。

[国会議員への男女アクセスの平等]

カバネル会長からは、フランスでは、議員職に対する男女のアクセスの平等の見地から、国のレベルでは、各政党は、例えば十人の選挙区について、男五人女五人の候補者を立てることが義務であり、これに反すると罰金を科せられること、州のレベルでは、一つの区を定員二名とし、男女でペアを組ませることにより、必ず、男女同数になること、約三千六百の市町村のレベルでは、名簿式に男・女・男・女という形となっていること等の説明があった。

意見交換に続いて、本会議を傍聴した。本会議では、テロ犯罪等の危険のある者に対する特別な上級裁判所の設置に関する法案の審議中であったが、議員団一行は議長により紹介されるという栄誉を受けた。

四、スウェーデン王国

スウェーデンは、義務的投票制度を持たない国の中で特に若者の投票率が最も高く、また、女性議員の比率も、一定規模を有する国レベルの議会の中では最も高い比率を持つ国である。そこで、政治参加を含めた若者の社会参加に関する政策や、女性議員比率の向上策等について調査を行った。

(一) 青年事業庁

議員団は、まず、青年事業庁を訪れ、レイネ・レダイネ支援・協力局担当とジェフ・ヨンソン開発・分析局担当から、以下の説明を聴取し、意見交換を行った。

[青年事業庁の活動]

青年事業庁の活動の第一は、十三歳から二十五歳の若年層の影響力を社会に反映させるために、コミュニンと呼ばれるスウェーデンの地方自治体の活動を支援することである。政策と実情を一致させるために、例えば、若者に対し、民主主義、生活状況、安全、健康等に関して、LUPP（ループ）と呼ばれるアンケートを実施し、その結果を可視化することで、コミュニンの政策立案に役立てると

いった支援を行っている。アンケートは、三つの言語に翻訳され、六つの分野において五十五の指標を用いて、数値化された結果が青年事業庁のホームページで公開されている。

活動の第二は、既に政治活動を行っている若年層の政治離れを防ぐことである。転居、高齢の政治家との意見の相違、経済的理由等、様々な政治離れの要因が存在することから、若年層政治家向けに政治教育、人脈構築支援、幼い子供を持つ若い政治家に対する保育所の提供や使用料低額化等の支援も行っている。

議員団が、政府、青年事業庁、コミュニケーションの関係に関する質問を行ったところ、コミュニケーションは独自性を有しているため、青年事業庁は助言を行うに止まっており、政府への伝言の仲介役を担うこともあるが、政治的議論には介入しないようにしていること、また、青年事業庁も教育省管轄下にはあるが教育省から独立した存在で、教育省から詳細な指示は行えないこと等の説明があった。

[投票率]

国政選挙やEU議会選挙の年齢層別の投票率や、スウェーデン国内の地域ごとの投票率については、青年事業庁のホームページ上で確認することができる。

議員団が、これらの投票率の違いについて質問したところ、投票率の違いは、年齢以上に家庭や教育のバックグラウンドの影響が大きいとの説明があった。

また、義務投票ではないにもかかわらず、投票率が高い理由についても質問したところ、スウェーデンの若年層は環境問題や地域問題に関心が高く、社会を変えていきたいという思いが投票行動に繋がっていること、伝統的に幼少期からスポーツや宗教関連団体等の地域グループに所属しているため、小さな頃から社会に対する関心が育まれること等の説明があった。

さらに、高齢者と若年層の間のギャップに関する青年事業庁の役割についての質問に対しては、若者の声が届いているという実感が若年層の政治への関心を向上させるため、学校における選挙の模擬投票を実施すること等によって政治への関心を高めているとの説明があった。

また、学校での模擬投票の投票制等及び結果の公表時期に関しては、投票結果は実際の選挙結果と同時に発表すること、過激な思想を有する政党に対しても平等にプレゼンテーションの機会を与えるべきかという点が教育の現場で問題となっていること等の説明があった。そして、教育の中立性と模擬投票の両立については、青年事業庁では、教師のための模擬投票マニュアルを作成し、民主主義をどのように教えるべきかについて情報提供しているとのことであった。

なお、二〇一四年は、EU議会選挙、スウェーデン国政選挙、学校での模擬投票の三選挙を実施したスーパー選挙年であり、投票を呼びかけるパンフレットの作成や、関係者の議論の中で、期日前投票の充実化、SNSの活用、討論会の開催、携帯アプリの開発、多様な言語の活用等の提言が行われたとのことであった。

[LGBT、ニート、過激主義]

若年層のLGBTやニートの問題は、スウェーデンでも優先的に取り組んでい

る課題であり、例えば、LGBTの子供達のありのままの姿を理解することが重要と考えていること、また、高校中退者や失業者をいかに社会に戻すかといった取組の実施にはニートの現状の正しい理解が必要と考えていること等が説明された。また、過激主義対策に関しては、若者に暴力的過激主義を身近に感じたことがあるか等の質問を行い、実情を把握しつつ、テロ等のニュースに遭遇した際は、自分で情報を判断する重要性を伝えるとともに、社会の分断を食い止めるため、コミューンごとに集会場等を設置し、人と人との繋がりを作るようにしていること等の説明があった。

(二) 文化省

次に、国民投票制度を所管する文化省を訪問し、民主主義・市民社会局の選挙、政治参画担当のパウラ・プロムクヴィスト課長から、以下の説明を聴取し、意見交換を行った。

まず、文化省の目標は、国民の活発な政治参加を達成することであり、具体的には、①国政選挙の高い投票率の維持、②選出された議員、特に女性議員に対する機会均等、③若年層の民主主義に関する意識向上、④暴力的過激主義から民主主義を守ることである。

そして、民主主義の中で国民の声を届けるための方法として、国政選挙と国民投票があるが、これまで六回行われた国民投票は諮問的な国民投票であり、法的拘束力を伴う憲法改正に関する国民投票は、かつて行われたことはない。また、国民投票の投票権者は国政選挙と同様の投票権者で、国会が国民投票を発議し、特別措置法を制定して国民投票が行われるが、これまで行われた国民投票で、最も投票率が高かったのは、一九九四年のEU加盟の是非を問う国民投票であった。

なお、憲法改正についての国民投票においては、①反対が有効投票の過半数を占め、かつ、②反対者の数が国民投票と同時に実施された総選挙における有効投票の過半数を占めた場合、憲法改正案は否決され、新国会における二回目の表決は実施されないことになり、国民投票で確定できるのは否決のみで、否決されなかった改正案を新しい国会が可決するか否かは任意である。

また、住民投票の発議は、コミューン内の投票権者が、投票権者の一〇%の書面による署名を提出することで住民投票を発議することができるが、二〇一一年から二〇一五年で七十件の住民投票が要請され、うち要件を満たした二十三件について実際に投票が行われたとのことであった。住民投票は、一般市民、NPO、政党が要請のイニシアティブを取ることが多く、問われる内容の多くは、過疎地の学校の閉鎖や建物の取壊しに対する反対など、学校、インフラ、福祉関係の案件が多く、コミューンの決定に対する反対意見の表明の意味合いが強いため、コミューン内の緊張感を高める側面もある。住民投票は一般的に投票率が低く、コミューン議会が必ずしも住民投票の結果に従わない政策決定を行うのは、その点に起因している。

(三) 元国会議長

さらに、議員団はスウェーデン議会を訪れ、二名の議員と意見交換を行い、本会議を傍聴した。最初に、ビョーン・フォン・シド一元国会議長と意見交換を行った。

元国会議長からは、スウェーデン議会は、一五二三年から一五六六年にかけての貴族、聖職者、市民、農民等から構成される四身分議会から始まり、一七〇〇年代に四者の代表から成る共通の委員会が作られ議論が行われるようになったこと、一八〇〇年代半ばの憲法制定を経て、一八六七年の二院制の国会が誕生したこと、その後、二つの院に対する投票傾向が接近する現象が生じたこと、第二次大戦後、第一院の社民党による圧倒的な支配状況を打破したいという声が高まって一院制への移行案が浮上し、一九六六年の選挙での社民党の敗北もあって、三百五十名の議員から成る一院制が誕生したこと、完全比例代表制の下、政党が議席を取得するためには全国で最低四%の得票率獲得が必要である旨のルール等が制定されたこと等の説明があった。

議員団が、一院制は民意が直接伝わるメリットがある一方、二院制における政府のチェック機能や慎重審議が果たされないといったデメリットがあるが、スウェーデンにおける実情はどうかと質問したところ、スウェーデンでは、民意の直接的反映がより重視されており、どの政党が政権を握るかを決定するための選挙に強い関心が寄せられる傾向にあり、例えば、EU議会選挙への投票率が約五〇%であるのに対し、国政選挙の投票率は約八六%ということであった。

(四) 国会第三副議長

さらに、エサベル・ディンギリアン国会第三副議長と意見交換を行った。ディンギリアン第三副議長は、議会の男女平等施策に関し二十年の経験を有しており、議長から議会内における男女平等推進の命も受けている方である。同第三副議長からは、以下のような説明があった。

私達の役割は、誰が議員として国会に入ってくるかをコントロールするのではなく、入ってきた人達が同じ条件で仕事をできるようにすることである。スウェーデンでは、強い女性活動団体の基盤があり、社会福祉制度が充実し、家族単位から個人単位に課税制度を変更し、男女平等に関して各政党のイニシアティブがあったために、男女平等が進んだとの研究がある。一九二一年、女性参政権が初めて導入され、当時当選した女性議員が男女平等を議会で大きく取り上げた。ただ、現在の委員会を見ると、ソフトな議題を取り上げる委員会には女性議員が多く、防衛、外交、憲法等ハードな議題の委員会には男性議員が多いという現状がある。

女性議員数の推移を見ると、一九七〇年代までは微増であるが、社会福祉の充実化等の複合要因により女性議員の数は増加した。しかし、一九九一年、女性議員が減少したことを受け、社民党内では候補者が男女交互にリストに掲載されるようになった。スウェーデンでは、クォーター制自体は導入されていないが、このような政党の自助努力により女性議員数が向上した。

一九九五年、当時の女性議長が女性議員に働き掛け、女性議員の議論グループを結成するなどして意識改革を行った。また、国会内に保育園を設置したり、かつては時間が決まっていなかったため深夜にずれ込むことがあった採決を、週二回水・木の十六時に固定する等、子供を持つ議員が働きやすい環境の整備に努めている。さらに、四ないし五週間ごとに、出席義務のある会議を一切開催しない週を作り、家族と過ごす時間を確保しやすくさせたり、議員にも育児休暇を認めるなどしている。議員の育児休暇取得の容認は世界でも珍しく、EU議会では認められていない。

改革で重要なのは、データであり、数値により全体像を把握すること、インタビュー等で実情を知ることが重要である。調査により、若い女性議員が男性議員よりも厳しい労働環境下で議員生活を送っていること、SNSにおける脅迫・誹謗中傷の対象になりやすいことが分かっており、若い女性議員向けに、有権者とどう向き合っていくかというセミナーの開催などを行っている。

議員団が、男女平等の推進において男性を巻き込んでいくことの重要性を質問したところ、男性を巻き込むことの重要さについては同意するとした上で、スウェーデンの男性に男女平等は重要であると思うかと質問すれば、民主主義のために男女平等は必要との回答が得られるであろうこと、これは男性にとっても男女平等は重要であるとの意識は根付いている証左であること、ただ、大学卒業生数の六五％は女性であるが、大学教授の数は男性が圧倒的に多く、同じ仕事をしていても女性の方が給料が安いのが現状であること等の説明があった。

(五) 学校庁

調査の最終日には学校庁を訪問し、ヒューゴ・ヴェステル教育局課長から、以下の説明を聴取し、意見交換を行った。

幼稚園や成人教育等を含む、スウェーデンの学校に適用される学校法には、民主主義と人権を尊重するとの指針が示されており、同法に基づき学校指導要領が定められている。学校指導要領には、子供達が民主主義や人権を正しく理解するために必要な能力として、コミュニケーション能力、物事に対する批判的思考をする能力、情報の真偽を確かめ情報源を確認する能力、複雑な問題を分析し理解する能力、身の回りで起こる事象についてよく考える能力などが挙げられている。

子供達が民主主義を身をもって学ぶためには、彼ら自身の声が届いているという実感を持たせることが重要であり、クラスや課外活動において自分が所属する社会の中で自分も影響力を有する一員であるとの自覚を持つことが、民主主義に対する理解と信頼を深めることになる。

各学校は、国会に議席を有する政党の関係者を招き、政策の紹介を行ってもらうことが推奨されている。実際の政党関係者から話を聞くことは、子供達にとって自分の国がどのように統治されているのか、民主主義がどう機能しているのかを学ぶ機会となる。

これらをまとめると、民主主義について（a b o u t）学ぶこと、民主主義を

通じて（t h r o u g h）学ぶこと、民主主義のために（f o r）学ぶことの三点に集約される。

議員団が、民主主義に関する教育には政治信条が絡むことの困難さについて質問したところ、学校はあくまで客観的である一方、全ての価値観に対してニュートラルである必要はなく、民主主義や人権といった価値は必ず尊重されるべきという価値観に基づいて教育が行われなければならないこと、個人の思想は尊重しつつも、客観的に民主主義を正しく伝えることが重要であり、これは容易なことではないこと等の答えがあった。

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。世界各地でのテロ事件もあり、一部に厳戒態勢も見ら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。八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、様々な方々の御協力を受けた。心から感謝の意を表する次第である。