

衆議院  
欧州各国憲法調査議員団  
報告書

平成12年11月

平成12年11月

衆議院議長 綿貫民輔 殿

衆議院欧州各国憲法調査議員団

団長 衆議院議員 中山太郎

衆議院欧州各国憲法調査議員団は、ドイツ、スイス、イタリア及びフランス並びにフィンランドの憲法に関する実情等を調査してまいりましたので、ここにその概要を報告いたします。

# 目 次

<a href="#">第一 派遣議員団の構成</a>	1
<a href="#">第二 派遣目的</a>	1
<a href="#">第三 派遣日程</a>	2
<a href="#">第四 調査概要</a>	5
<b>訪問国に関する諸表</b>	
<a href="#">訪問国の憲法の特徴</a>	6
<a href="#">訪問国における政治システムの概要</a>	7
<b>ドイツ連邦共和国</b>	
<a href="#">ドイツ憲法（ドイツ連邦共和国基本法）に関する調査報告</a>	9
質 疑 応 答	
<a href="#">ドイツ連邦憲法裁判所における質疑応答</a>	22
<a href="#">ドイツ連邦議会における質疑応答</a>	30
<a href="#">良心的兵役拒否者（民間代替勤務者）との懇談</a>	37
<b>スイス連邦</b>	
<a href="#">スイス憲法（1999年4月18日のスイス誓約者同盟の連邦憲法）に関する調査報告</a>	43
質 疑 応 答	
<a href="#">スイス連邦議会における質疑応答</a>	55
<a href="#">スイス連邦司法警察省における質疑応答</a>	68

## イタリア共和国

<a href="#">イタリア憲法（イタリア共和国憲法）に関する調査報告</a> .....	81
質 疑 応 答	
<a href="#">イタリア憲法裁判所における質疑応答</a> .....	98
<a href="#">イタリア衆議院（下院）における質疑応答</a> .....	107

## フランス共和国

<a href="#">フランス憲法（フランス第五共和国憲法）に関する調査報告</a> .....	112
<a href="#">（資料）フランス国民議会の回答書</a> .....	127
質 疑 応 答	
<a href="#">フランス国民議会における質疑応答</a> .....	143
<a href="#">フランス憲法院における質疑応答</a> .....	151

## フィンランド共和国

<a href="#">フィンランド憲法（フィンランド共和国憲法）に関する調査報告</a> .....	158
<a href="#">フィンランド憲法に関する質疑応答</a> .....	170
<a href="#">憲法に関する塩野七生氏との懇談の概要</a> .....	184

## 第一 派遣議員団の構成

### 衆議院欧州各国憲法調査議員団

団長	衆議院議員	憲法調査会会長	中山太郎	(自由民主党)
副団長	衆議院議員	憲法調査会会長代理	鹿野道彦	(民主党・無所属クラブ)
	衆議院議員		石川要三	(自由民主党)
	衆議院議員		中川昭一	(自由民主党)
	衆議院議員		葉梨信行	(自由民主党)
	衆議院議員		仙谷由人	(民主党・無所属クラブ)
	衆議院議員		赤松正雄	(公明党)
	衆議院議員		春名真章	(日本共産党)
	衆議院議員		辻元清美	(社会民主党・市民連合)

### 同行

衆議院参事	橋幸信
(憲法調査会事務局総務課長)	
衆議院参事	花島克臣
(憲法調査会事務局総務課課長補佐)	
衆議院参事	望月讓
(憲法調査会事務局総務課課長補佐)	
衆議院議員中山太郎秘書	田村琢実
国立国会図書館調査員	齋藤憲司
(憲法調査特別室主査)	

### 同行記者

N H K 記者	角田裕之介
産経新聞記者	高橋昌之
朝日新聞記者	藤田直央
読売新聞記者	笹森春樹

## 第二 派遣目的

欧州各国の憲法に関する実情調査

### 第三 派遣日程

1 期 間 平成12年9月10日（日）から9月19日（火）まで

2 派遣先	ドイツ	連邦憲法裁判所 良心的兵役拒否者が勤務する養護施設 連邦議会
	スイス	連邦議会 連邦司法警察省
	イタリア	憲法裁判所 衆議院（下院）憲法問題委員会
	フランス	国民議会 憲法院

なお、ドイツ大使公邸にて、在フィンランド日本国大使館から招致した書記官より、フィンランド憲法改正に関する説明聴取・質疑応答を、また、イタリア大使公邸にて、現地在住の塩野七生氏と懇談を行った。

### 3 日 程

#### 9月10日（日）

成田空港発、フランクフルト空港へ  
（フランクフルト泊）

#### 9月11日（月）

フランクフルト発、カールスルーエへ

##### ・ドイツ連邦憲法裁判所

ユタ・リンバッハ長官

ウド・シュタイナー裁判官

カールスルーエ発、ランゲンへ

##### ・アルベルト・トハー・ヴォーンハイム養護施設

良心的兵役拒否者と懇談

ランゲン発、フランクフルトへ

※仙谷議員合流

（フランクフルト泊）

### 9月12日(火)

フランクフルト空港発、ベルリン・テーゲル空港へ

- ・フィンランド憲法改正に関する説明聴取・質疑応答（於：ドイツ大使公邸）  
在フィンランド日本国大使館：鈴木徹書記官
- ・ドイツ連邦議会  
アルフレッド・ハルテンバッハ議員（社会民主党（SPD）法務部会長）

ベルリン・テーゲル空港発、チューリッヒ空港着後、ベルンへ  
(ベルン泊)

### 9月13日(水)

- ・スイス連邦議会  
レモ・ギジン下院議員（外務委員・元憲法改正委員、社会民主党）  
ウルリッヒ・フィッシャー下院議員（外務委員、自由民主党）  
レモ・ガリ下院議員（外務委員、キリスト教民主党）  
ジョン・クレール議会事務局次長  
アレッサンドロ・デルプレット議会事務局広報官
- ・スイス連邦司法警察省（於：連邦議会議事堂）  
ルチウス・マーダー憲法・行政部長  
ディター・ビダーマン上級顧問（元憲法改正チーム次長）  
リダ・フローア法制部長

(ベルン泊)

### 9月14日(木)

※中川議員離団

チューリッヒ空港発、フィウミチーノ空港へ

- ・作家 塩野七生氏と懇談（於：イタリア大使公邸）  
(ローマ泊)

### 9月15日(金)

- ・イタリア憲法裁判所  
チェーザレ・ミラベッリ長官  
フェルナンド・サントスオッソ破棄院部長  
リカルド・キエッパ國務院部長  
フランコ・ビーレ破棄院部長  
ジョヴァンニ・マリア・フリック判事  
マウリツィオ・ネーヴォラ儀典長

- ・イタリア衆議院（下院）憲法問題委員会  
ローザ・ルツォ・イエルヴォリーノ委員長（人民党）  
ジャコモ・ガッラ議員（中道右翼連合）

（ローマ泊）

#### 9月16日（土）

※赤松議員、辻元議員離団

フィウミチーノ空港発、ド・ゴール空港へ

（パリ泊）

#### 9月17日（日）

（パリ泊）

#### 9月18日（月）

- ・フランス国民議会

クリスティーヌ・ラゼルジュ副議長（社会党）

エティエンヌ・パント議員

（仏日友好議員連盟副会長・ヴェルサイユ市長、共和国連合）

- ・フランス憲法院

イヴ・ギュエナ総裁

シモンヌ・ヴェイユ委員

ジョン・クロード・コリアール委員

ド・ゴール空港発、成田空港へ

（機中泊）

#### 9月19日（火）

成田空港着



## 第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

### 1 訪問各国の憲法に関する調査報告について

- ・ 「訪問各国の憲法に関する調査報告」の部分は、今回の各国訪問に際して事前資料として作成した『訪問国の憲法等に関する資料』中の「訪問国の憲法の概要」の部分を、今回の海外調査で得た調査結果（①訪問国での議会、憲法裁判所等における面会相手との質疑応答の内容、②事前に訪問国に送付しておいた質問事項に対する当該国からの回答書の内容、③訪問国において収集した資料等）に基づいて加筆し、まとめたものである。
- ・ 「フランス憲法に関する調査報告」については、フランス国民議会に対する質問に対する回答書を参考資料として添付してある。この資料は、フランス国民議会からの回答書を和訳したものであるが、その際、日本語として理解しやすい範囲で、できるだけ原文に忠実に和訳することに留意した。

### 2 訪問各国の議会、憲法裁判所等における質疑応答について

- ・ 「訪問各国の議会、憲法裁判所等における質疑応答」の部分は、訪問各国の議会、憲法裁判所等における面会相手との質疑応答の内容を、当日の録音テープ、筆記メモ等を基にして、再現したものである。

再現に当たっては、実際の発言内容の趣旨を損なうことのないように留意したが、発言内容を一言一句そのまま再現したものではない。
- ・ ただし、イタリア衆議院（下院）及びフランス国民議会でのワーキング・ランチにおける質疑応答については、現場での録音が可能だったため、筆記メモを基に再現を行った。そのため、再現が不十分な部分がある。

## 訪問国の憲法の特徴

	ドイツ	スイス	イタリア	フランス	フィンランド (参考)
<b>現行憲法の制定年</b>	1949年	2000年	1947年	1958年	2000年
<b>憲法の特徴</b>	<p>①ナチスに対する反省から、「戦う民主主義」の思想に立ち、自由で民主的な基本秩序の擁護を徹底させている。</p> <p>②特に、抽象的審査権を有する憲法裁判所が憲法秩序の擁護に重要な役割を果たしている。</p> <p>③非常事態に関する詳細な規定が設けられている。</p>	<p>①代議制とともに直接民主制的制度がとられている。</p> <p>②邦 (Kanton) に広範な権限を認める連邦制がとられている。</p> <p>③国民皆兵を基礎に武装中立の政策がとられている。</p>	<p>①戦争放棄及び国際平和促進が謳われている。</p> <p>②市民の権利義務規定が体系的に規定されており、違憲立法審査権を有する憲法裁判所が人権保障の実効性を担保している。</p> <p>③地方自治の原則を保障した上で、州に広範な自治権を認めている。</p>	<p>①強大な政治的権力を持つ大統領とその指揮の下に存在する首相という二頭制の政治システムを採用している。</p> <p>②人権に関してはフランス人権宣言及び第四共和国憲法の規定を継承している。</p>	<p>①司法長官及び議会オンプズマンが、国及び地方の各機関の行為の合法性を確保している。</p> <p>②地方自治を憲法により保障している。</p> <p>③旧憲下において強大であった大統領の権限（単独での外交政策の決定権、内閣の指名権等）を議会及び内閣に委譲し、大統領の権限を大幅に縮小した。</p>
<b>憲法改正の手續</b>	連邦議会と連邦参議院の3分の2以上の賛成が必要である。	全面改正は、国民若しくは各院の提案又は連邦議会の決議により発議される。部分改正は、国民の請求又は連邦議会の決議により発議される。最終的に、これらの改正は、国民及び邦の採決に付される。	各議院において3ヶ月のうちに2回の議決（過半数による可決）を要し、その後国民投票に付される。	両議院での可決後、以下のいずれか。 ①国民投票での承認 ②両院合同会議での5分の3以上の賛成	議会において、選挙を挟んだ二つの会期で、選挙前の会期では過半数、選挙後の会期では3分の2以上の賛成が必要である。ただし、6分の5の賛成により緊急であると宣言された場合、一つの会期において、3分の2の賛成で改正を行うことができる。
<b>現行憲法の改正回数</b>	46回	1回	10回	14回	0回

## 訪問国における政治システムの概要

	ドイツ	スイス	イタリア	フランス	フィンランド (参考)
元首	<b>大統領</b>	<b>大統領</b>	<b>大統領</b>	<b>大統領</b>	<b>大統領</b>
元首の選出方法	<b>間接選挙</b>	閣僚の間での <b>輪番制</b>	<b>間接選挙</b>	<b>直接選挙</b>	<b>直接選挙</b>
政府の構成	連邦政府は、 <b>連邦首相</b> 及び <b>連邦大臣</b> によって構成される。	<b>首相に当たる者はなく</b> 、政府は議会によって選任される閣僚から構成される。	内閣は、大統領により任命された <b>大臣会議の議長(首相)</b> 及び <b>各大臣</b> から構成される。	政府は、 <b>首相</b> と複数の <b>大臣</b> によって構成される。	政府は、議会によって選出される <b>首相</b> 及び <b>首相の提案に基づいて</b> 大統領によって任命される複数の <b>大臣</b> によって構成される。
元首と政府の関係	<b>連邦大統領</b> は、統治権力を持つ元首ではなく、 <b>行政府の実質的な長は、連邦首相</b> である。	<b>大統領</b> といえども、 <b>同輩中の首席</b> にすぎない。	<b>大統領の権限は、儀礼的・象徴的存在と行政権の首長との中間形で、一定程度の実質的権限を有する。</b>	<b>大統領が政策方針を決定し、首相がそれに基づいて行政権を行使する(二頭制)。</b>	<b>大統領の政策決定のほとんどは、政府の提案に基づくことが必要である。</b>
議会の構成	<b>二院制</b> <b>連邦議会(小選挙区制と比例代表制の併用制)と連邦参議院(各州政府の代表者)がある。</b> ただし、日本の二院制のように、両者を併せて一つの議会を構成しているのではない。	<b>二院制</b> <b>国民院(比例代表直接選挙)と全邦院(各邦それぞれの方法で選出)で構成される。</b>	<b>二院制</b> <b>衆議院(小選挙区制と比例代表制の併用制)と元老院(小選挙区制と比例代表制の併用制による直接選挙議員+終身議員)で構成される。</b>	<b>二院制</b> <b>国民議会(小選挙区・直接選挙)と元老院(間接選挙)で構成される。</b>	<b>一院制</b> <b>比例代表制</b>

	ドイツ	スイス	イタリア	フランス	フィンランド (参考)
議会と政府の 関係	連邦議会が連邦首相の不信任決議をすることができ、連邦大統領が議会を解散することができる。	議院内閣制をとらないため、議会による内閣の不信任、内閣による議会の解散はない。	大統領は、議会に対し、法律案の再議を請求することができる。また、大統領は、両院又は一院のみを解散することができる。	大統領は法案の再審議要請権、国民議会の解散権を持つ。国民議会は政府の不信任を決議することができる。首相は政府の政策、法案について責任をかける形で国民議会に信任・不信任を問うことができる。	大統領は、首相の申出に基づき、新たな議会選挙を命ずることができる。政府及び各大臣は議会の信任に依拠する。
憲法裁判所	連邦憲法裁判所は、抽象的違憲法令審査権（提訴権者は、連邦政府、州政府、連邦議会の総議員の3分の1以上である。）及び具体的違憲法令審査権（何人も提訴できる。）を有する。	憲法裁判所に当たるものではなく、連邦裁判所が、憲法上の権利の侵害を理由とする訴えについて管轄を有する。	憲法裁判所は、法律等の合憲性に関する訴訟であって通常裁判所から移送されたもの（具体的違憲法令審査権）、機関訴訟、法律廃止に係る国民投票の許否等について、管轄を有する。	憲法院は、法律発効前における抽象的違憲法令審査権（「組織法」と呼ばれる重要法律については違憲審査は義務である。それ以外の法律については、違憲審査の付託ができる者は、大統領、首相、両院議長、両院の60名以上の議員である。）を有する。	憲法裁判所に当たるものはないが、各裁判所は、具体的違憲法令審査権を有する。

# ドイツ憲法（ドイツ連邦共和国基本法）に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

ドイツでは、第2次大戦の敗戦により国家が崩壊したが、米、英、仏の西側占領地区軍政府は、西側の11州の首相を集め、憲法制定会議を召集する権限を与えた。しかし、各州の首相は、憲法制定によって分断国家が固定されるのを恐れて、東西ドイツの統一がなされるまでの間は憲法（Verfassung）ではなく、暫定的性格を持つ基本法（Grundgesetz）を制定することにし、1949年5月8日、ドイツ連邦共和国基本法が制定され、5月24日から施行された。同法146条には、「この基本法は、ドイツ人が自由な決定で採択した憲法が施行される日に、その効力を失う」と定められていた。

1990年10月3日、東西両ドイツが統一されたが、これに伴って、新たな憲法の制定はなされず、従来の西ドイツの基本法が東ドイツの領域に拡大して適用されることとすることによって、対処された。これにより、本来暫定的な性格を持つはずだった基本法が事実上恒久化され、もはや、新しい憲法の制定が期待されているわけではない。

## 2 ドイツ基本法の概要

### （1）基本法の特徴と国家の基本原則

#### イ 「戦う民主主義」

ドイツ基本法は、ナチスに対する反省から、国家と国民に対し「憲法秩序」の擁護を要求し、そこには、「自由の敵に自由なし」という標語に集約される「戦う民主主義」の思想が強く表されている。その例としては、基本法改正の限界（79条3項）、憲法秩序に反する結社の禁止（9条2項）、自由で民主的な基本秩序（freiheitliche demokratische Grundordnung）を攻撃するために基本権を濫用する者に対する基本権喪失条項（18条）、自由で民主的な基本秩序を侵害する政党の禁止条項（21条2項）等が挙げられる。そして、このような「憲法秩序」を守るために、連邦憲法裁判所が、抽象的審査権を含む広範な違憲法令審査権を有している。

#### ロ 「連邦国家」

20条1項は、「ドイツ連邦共和国は、民主的、かつ、社会的連邦国家である」と規定している。これによって、ナチス時代の極端な中央集権制を排し、ドイツの伝統である連邦主義に立ち戻った。

## ハ 「民主国家」

20 条 2 項は「すべての国家権力は、国民より発する。国家権力は、国民により、選挙及び投票によって、並びに立法、執行権及び司法の特別の機関を通じて行使される。」と規定し、国民主権、代表民主制の原則を定めている。

## ニ 「法治国家」

20 条 3 項は「立法は、憲法的秩序に拘束され、執行権及び司法は、法律及び法に拘束される」と規定し、法治国家の原則を定めるとともに、同条 2 項は三権分立を定めている。

## ホ 「社会国家」

上述の 20 条 1 項は、「“社会的” 連邦国家」(sozialer Bundesstaat) という語を用いることによって、ドイツが社会国家であると定めている。この規定によって、国家は、社会的正義の実現と社会的弱者の保護援助に努める義務を負うことになるとされている。後述のように、この規定が根拠の一つとなって、社会的基本権の実現が図られている。

## (2) 統治制度

### イ 元首

元首について明文の定めはないが、連邦大統領が国際法上連邦を代表することとされているので (59 条 1 項)、連邦大統領が元首と考えられている。

### ロ 連邦大統領 (Bundespräsident) の選出方法

連邦議会議員及びそれと同数の各州議会の代表者から構成される連邦会議 (Bundesversammlung) によって選挙される (54 条 : 任期 5 年、再選は 1 回限り。)

### ハ 連邦政府 (Bundesregierung)

連邦政府は、連邦首相 (Bundeskanzler) 及び連邦大臣によって構成される (62 条)。

連邦首相は連邦大統領の提議により連邦議会の過半数によって選挙され、連邦大統領によって任命される (63 条)。

### ニ 連邦大統領と連邦首相との権限関係

連邦大統領は、統治権力を持つ元首ではなく、連邦を国際法上代表し、条約の締結、外交使節の接受、官吏の任免、恩赦の実施等を行う (59 条、60 条)。

行政府の実質的な長は、連邦首相であり、連邦首相は、政治の方針を決定し、その責任を負うこととなっている (65 条)。

## ホ 連邦議会 (Bundestag)

連邦議会は、国民の選挙（小選挙区制と比例代表制の併用制）により選出された議員から構成される（任期 4 年）。議員は全国民の代表であり、自己の良心にのみ従うこととされている。連邦議会の任務は、立法、連邦首相の選出、連邦政府の監督等である。連邦議会の議決は原則として過半数で決せられる（3 章）。連邦議会では委員会制度がとられており、連邦政府の各省庁に対応して委員会が置かれている。

現在の連邦議会（669 議席）は、98 年 9 月 27 日に実施された連邦議会選挙により選出された議員から構成されている。院内会派別構成は、以下のとおりである（在独日本大使館作成資料より）。

### <与党>

社会民主党 (SPD)	297 議席
同盟 90 / 緑	47 議席

### <野党>

キリスト教民主・社会同盟 (CDU・CSU)	245 議席
自由民主党 (FDP)	43 議席
民主社会主義党 (PDS)	37 議席

## ヘ 連邦議会と政府の関係

連邦議会が連邦首相の不信任決議をするには、後任の連邦首相を選出したうえで行わなければならない（67 条）。この制度を建設的不信任投票（konstruktives Mißtrauensvotum）と言う。

連邦大統領が議会を解散するのは二つの場合に限られる。第 1 は、連邦議会で 3 回、連邦首相の選挙をしても、過半数を得る者がいないとき、第 2 は、連邦首相が自己の信任案を議会に提出して過半数を得られなかった場合で、連邦首相の要求があったときである（63 条、68 条）。

### ※参考 直接民主制的制度の導入の議論

一般にドイツでは、ナチスに対する反省から、直接民主制的な制度はとられていないが、議員団が面会したハルテンバッハ連邦議会議員 (SPD) によると、連邦議会でも、国民のイニシアチブに基づいた政治制度の導入が、現在の第 14 回被選期における重要な課題となっており、直接民主制的制度導入の議論が始まったところのようである。

## ト 連邦参議院 (Bundesrat)

連邦参議院は、各州政府の代表者で構成される（各州の代表者の員数は州の人口に比例している）。連邦参議院は、国民代表機関ではなく、連邦国家において、州を代表し、連邦の立法、行政に協力する機関である。連邦参議院において、各州は州の人口の大小に応じて、3 票から 6 票の議決権を持っているが、この議決権は統一的にの

み行使される（4章）。連邦参議院の議員は州政府の閣僚が派遣されており、州政府の指示に拘束される。

## チ 立法手続

法律案の発案権を持つのは、連邦政府、連邦議会議員、連邦参議院である（76条）。多くの法律案は連邦政府から提案されている。

州の利害に関わる法案等の成立には、連邦参議院の同意が必要である。それ以外の法律には連邦参議院は異議を述べる権利を有し、連邦参議院が異議を述べた場合、その異議が過半数によるときは、連邦議会は過半数によってその異議を退けることができ、また、連邦参議院の異議が3分の2以上の多数によるときは、連邦議会は3分の2以上の多数でその異議を退けることができる（77条）。連邦議会在異議を退けたときは、その法律は成立する（78条）。

## リ 合同委員会（Gemeinsamer Ausschuß）

防衛事態の際に連邦議会、連邦参議院の権限を代行する機関として合同委員会が設けられる。合同委員会は、その3分の2を連邦議会議員、3分の1を連邦参議院議員をもって組織される（4a章）。合同委員会の権限については、後述の「防衛事態」の項を参照。

## ヌ 司法

司法権は、裁判官に委ねられ、連邦憲法裁判所、（それ以外の）連邦裁判所、州の裁判所によって行使されることとなっている（92条）。州の裁判所は原則として下級審である。

連邦憲法裁判所以外の連邦裁判所としては、連邦通常裁判所、連邦行政裁判所、連邦労働裁判所、連邦社会裁判所、連邦財政裁判所がある。

## ル 連邦憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）

### i 地位

「憲法秩序」の擁護を貫徹するために、あらゆる国家機関の行為が基本法に適合しているかを審査する機関として、連邦憲法裁判所が設けられている。連邦憲法裁判所は、ドイツの南西部の都市カールスルーエに在り、「カールスルーエ」という地名自体が、連邦憲法裁判所のことを指す名称として用いられることもある。

連邦憲法裁判所は、民事、刑事、行政、労働等の一般の裁判権の審級には属さず、憲法問題のみを専属的に扱う独立の裁判所である。そして、具体的事件を前提としない抽象的法令審査権をも有している。この点が、日本やアメリカの最高裁判所が民事、刑事等の一般的な事件と憲法事件を同時に扱い、また、具体的な事件の解決に必要な限度で憲法判断を行う具体的法令審査制をとっているのと大きく異なる。



基本法制定当時の議論では、現在の日本、アメリカのように、司法部の頂点に最高連邦裁判所を設けて、そこに違憲審査権を行使させるという案も提起されたが、憲法裁判所は、規範統制、機関訴訟、政党の合憲性審査等の権限を行使するという性格上、必然的に政治的性格を帯びることは避けられないので、それらを専門に扱う独立の裁判所とすることになったのである。

## ii 権限

連邦憲法裁判所が行使する違憲審査権としては、次のものがある。

### a 規範統制

#### a1 具体的規範統制

連邦憲法裁判所以外の裁判所は、具体的事件の審理の際に、問題となっている連邦法、州法が基本法に違反していると考えられる場合、あるいは、州法が連邦法に違反していると考えられる場合は、手続を中止して、連邦憲法裁判所の裁判を求めなければならない（100条1項）。

#### a2 抽象的規範統制

連邦憲法裁判所は、具体的な事件を前提とせずに、連邦政府、州政府、連邦議会議員の3分の1以上の提訴によって、法律等の合憲性、州法の連邦法適合性を審査する（93条1項2号）。

### b 憲法異議

基本権を侵害された個人は、連邦憲法裁判所に憲法異議の申立てをして救済を求めることができる（93条1項4a号）。ただし、あらかじめ裁判上の救済手段をすべてとることが必要である（94条2項）。

### c その他の権限

連邦の最高機関の権限の範囲に関する争訟（機関訴訟：93条1項1号）、連邦と州との権限に関する争訟（同項4号）、政党の合憲性審査（21条2項）、基本権濫用者に対する基本権喪失の宣告（18条）等がある。

このうち、政党の合憲性審査の結果、政党を違憲禁止にした例としては、過去に、極右政党である社会主義国家党（SRP）の違憲禁止判決（1952年）、ドイツ共産党（KPD）の違憲禁止判決（1956年）の2例がある。

なお、現在、ドイツでは、極右勢力が外国人の排斥を強硬に主張し外国人への襲撃を繰り返すなど、社会問題化しており、これらの勢力の母体となっているドイツ国家民主党（NPD）を違憲政党として禁止すべきであるとの議論が生じており、連邦政府、各州で、連邦憲法裁判所に違憲禁止の申立てをするかどうか検討中である。

### iii 裁判所の構成、裁判官の選出

連邦憲法裁判所は、二つの部から構成され、それぞれの部に 8 名の裁判官がいる。裁判官の任期は 12 年、再選はできない。

各部の裁判官のうち、3 名は他の系統の連邦裁判所の裁判官から選出され、他の 5 名は、大学教授等から選出されている。

これらの裁判官は、連邦議会、連邦参議院からそれぞれ半数ずつ選出される（94 条 1 項）。このような選出方法をとると、裁判官の選出が与野党の政治抗争になるのではないかという疑問が生じるが、現実には、各部 8 名のうち、CDU・CSU が 3 名、SPD が 3 名、中立派が 2 名の推薦枠を持つという慣行ができあがっており、通常は、平穏に選出が行われている。ただし、過去、政治色の強い者を選出しようとした際に、与野党で議論が紛糾した例がある。

### iv 裁判官の独立、身分保障、待遇

裁判官は、独立であって、法律にのみ従うこととされ、また、裁判によらなければ、罷免したり退職させたりできないこととなっている（97 条）。

連邦憲法裁判所の長官は連邦首相並みの、他の連邦憲法裁判所裁判官は連邦政府の次官並みの給与を支給されている。

### v 裁判官の政治的表現の自由

裁判官の人権の享有、とりわけ、政治的表現の自由が、裁判官の中立の要請の下で、どの程度保障されるのかについては、日本とかなり事情が異なるようである。

すなわち、議員団が面会したリンバッハ連邦憲法裁判所長官の説明によると、裁判官も一人の市民であるということが基本であり、政党に所属したり、政治団体の会合で発言することもそれが裁判官としてではなく一市民としての発言であれば特に問題とはされず、連邦憲法裁判所の裁判官の多くの者もいずれかの政党に属している（リンバッハ長官は SPD の党員である。）。ただ、政治活動に深入りしないことは、当然求められることであり、リンバッハ長官も現在は SPD の会合には一切出席していないとのことであった。同じく議員団が面会したシュタイナー裁判官によると、連邦憲法裁判所の裁判官の間では、暗黙のルールとして、裁判所の建物の中では、政治については議論しないということになっているとのことであった。

### vi 連邦憲法裁判所が処理する事件数、違憲判決の数等

憲法異議については、連邦憲法裁判所に、年間で約 5000 件の提起がある。憲法異議が提起された場合、まず、その事件が憲法に抵触することを内容としているか及びそれが申立人の本質的利益に関わるものかを審査し、この審査に通ったもののみ（全体の約 2.7%）が、本案審査に進むことができる。

連邦憲法裁判所が、1951 年の創設以来、法律を違憲であると判断した例は、507

件ある（シュタイナー裁判官）。最近の違憲判決で世論の関心を呼んだものとしては、墮胎処罰を緩和する刑法改正に対する違憲判決（1993.5.28）等が挙げられる。

#### <墮胎処罰緩和違憲判決>

墮胎については、東ドイツでは、人工妊娠中絶を認めていたが、西ドイツでは原則的に禁止していた。東西ドイツの統一に伴う法規定の整備により刑法が改正され、医師による助言を受けた妊婦の自由意思による妊娠中絶が合法化されるに至った。

この改正が、生命、身体の保護（2条2項）、人格権の保障（同条1項）、個人の尊厳（1条1項）等に違反するとして、連邦憲法裁判所に提訴がなされた。

判決は、1条1項、2条1項、2項から国家の生命保護義務を導き出すとともに、「過小保護禁止（Untermaßverbot）の原則」を打ち出し、胎児を保護するための国の措置として最低限の実効的な措置をとるべきであり、それが満たされていないときは保護義務違反となると説き、当該刑法改正規定は、医師による助言が実効的なものとなっておらず、十分な保護が尽くされていないとして、違憲と判断した。

#### vii 違憲審査権の積極的行使と裁判所が政治化する危険

ドイツ連邦憲法裁判所は、規範統制権等の行使によって、積極的に政治問題に介入していると言える。最近のその一例として、NATO 域外への連邦軍の派兵事件判決（1994.7.12）がある。

#### <NATO 域外への連邦軍の派兵事件判決>

NATO の域外へのドイツ連邦軍の派兵については、最大与党 CDU（キリスト教民主同盟）は現行基本法の下でも可能と解していたが、連立与党の FDP（自由民主党）が基本法に軍のそのような任務を新たに規定することによって派兵を行うべきとの立場だったので、連邦議会の3分の2の承認で派兵を行えとの改正案を用意した。しかし、野党の SPD（社会民主党）は、NATO のように国連の直接の傘下でない機関による軍事的な国連協力には反対したため、議会の3分の2の賛成が得られなかった。このため、1993年4月2日、与党 CDU は、連立与党である FDP の反対を抑えて、基本法を改正せずにボスニアへの派兵を決定した。そして、FDP、SPD 議員団はこの決定を基本法違反であるとして、連邦憲法裁判所に提訴した。

訴訟では、FDP、SPD 議員団は、基本法 87a 条 2 項では国防以外の軍隊の出動は基本法が明文で認める場合に限ることとされていることを根拠に、基本法に明文の規定のない国連協力としての NATO 域外派兵は同条項に違反すると主張した。

他方、政府・与党 CDU は、基本法 24 条 2 項が平和を維持するために相互集団安全保障制度に加入することを認めているので、国連協力としての派兵はこれに含まれる、また、NATO 域外での平和維持活動は、NATO が当初予定した任務ではないが、このような活動も NATO の正規の任務と認められると主張した。

判決は、政府の主張をほぼ全面的に取り入れ、裁判官全員一致の判決で訴えを退けた。ただし、派兵に際しては、事前に連邦議会の個別の同意が必要であると判示した。

この判決に見られるような政治問題に対する裁判所の積極的な介入は、日本の裁判所の司法消極主義とは対称的なものであり、ドイツでは、「カールスルーエは、連邦

議会よりも良い政治をする。」と言われる（シュタイナー裁判官）こともあるほどである。連邦憲法裁判所は全般的な規範統制を行うことを任務としている以上、政治問題に介入することは当然であり、基本法の立法者も、連邦憲法裁判所にその役割を期待していたと言える（リンバッハ長官）。連邦憲法裁判所の判決には「立法者よりも、我々の方が、将来の良い法案について考えることができる。」と断言しているものもある。

しかし、このような裁判所の政治介入に対しては、批判があることも事実であり、このような批判を意識してか、シュタイナー裁判官も、「連邦憲法裁判所は、議会や政治を尊重しており、裁判所と議会がお互い打ち返し合ってテニスのゲームを成り立たせているようなもので、どちらが優れているという問題ではない」と発言している。

### （3） 基本権（Grundrechte）及び義務

#### イ 特色

ドイツ基本法では、ナチスへの反省から、人権の重要性を強調するために、1章に基本権の規定が置かれている。そして、基本権の前国家的、自然権的性格が全面的に打ち出され、基本権の本質的内容に触れる制限は禁止され（19条）、また、人間の尊厳を定める1条の改正は禁止されている。

#### ロ 基本権の種類

ドイツ基本法で保障されている基本権としては、人間の尊厳（1条）、法律の前の平等（3条）、人格の自由、生命、身体の自由（2条）、住居の不可侵（13条）のほか、宗教、良心の自由（4条）、表現の自由（5条）、集会の自由（8条）、結社の自由（9条：憲法秩序、国際協調に反する結社は禁止）等の精神的自由権、所有権（14条：所有権の行使は義務を伴い、公共の福祉の制約を受ける）、移転の自由（11条）、職業選択の自由（12条）等の経済的自由権、公務就任権（33条）、選挙権、被選挙権（38条）、請願権（17条）等の参政権・国務請求権、婚姻、家族の保護（6条）、団結権、争議権（9条3項）等の社会権等がある。

#### ※参考

##### ・社会権の保障

社会権については、基本法に明文の規定が少ないが、20条の社会的国家の原則を通して間接的に保障がなされている。すなわち、同条には個々の請求権は明示されていないが、社会的公正に沿った政策が国家に義務付けられており、このような国家活動を要求する権利が存在すると解されている。ただし、この規定によって、特定の給付を請求する権利が国民に認められるわけではなく、どのような内容の給付を行うかについては国家に裁量が認められると解されている。

生存権についても、1条1項の人間の尊厳の規定、20条の社会的国家の規定を通じて、国家はすべての者が人間に値する最低限度の生活ができるよう条件を整え、援助を与える義務があると解されている。そして、このような義務を実施す

るための法律が多数制定されている。

#### ・自己情報決定権

連邦憲法裁判所の判例（国勢調査法違憲判決：1983.12.15）によって、「人格の自由な発展の権利（一般的人格権）」（2条1項）を根拠に、個々の国民が自己に関する情報を管理する権利（自己情報決定権）が認められている。ここから情報保護の原則が引き出され、それが様々な一般の法律に取り込まれている。

## ハ 外国人に対する基本権の保障

ドイツ基本法では、ナチスに対する反省から、性質の許す限り人権を保障しようとする姿勢に立ち、ドイツ人のみに保障される権利は、明示的に、「ドイツ人は…」という規定の仕方がとられ、そのような限定のない限り、基本権は外国人にも保障される。

参政権については、国政レベルでは外国人には認められていない。また、地方参政権については、かつて、基本法に外国人参政権の規定がなかった時代に、外国人に地方参政権を認める州法について、連邦憲法裁判所は、国家権力の担い手はドイツ国民（Volk）のみであることを理由として、当該州法を違憲と判断した（1990.10.30）。ただし、この判決は、基本法を改正して外国人に参政権を認めることは許容される旨を付言した。この判決を受けて、EU加盟に備えて基本法の改正が行われ、EU加盟国の国民に対しては、相互主義に基づいて、郡、市町村選挙について、選挙権、被選挙権ともに認められることが明文で規定されるに至った（28条1項）。なお、SPDは、改正の際に、すべての外国人に地方参政権を認めるべきという立場を取り、現在も基本的に同じ考えである。

## ニ 国民の義務（特に兵役の義務（Wehrpflicht）と良心的兵役拒否について）

基本法上の義務としては、子を監護、教育する義務（6条）、18歳以上の男子の兵役義務（12a条）等がある。

兵役義務が課せられる一方で、良心による兵役拒否も認められており（4条3項）、その場合は、社会福祉等の一定の民間代替役務に就くことが義務付けられている（12a条2項）。現在は、兵役が10ヶ月なのに対し、民間代替勤務は12ヶ月である（外務省資料による。）。

良心的兵役拒否は、基本法で保障されている良心の自由は国家防衛の理由をもってしても侵してはいけないという趣旨によるものだが、現在では、拒否が良心に基づくものかどうかの審査は行われていない。また、兵役義務者のうち、良心的拒否者の割合は現在約35%だが、最近のユーゴスラビアへの連邦軍の派兵などの影響で、この数は増える傾向にある。

このような事態から、志願兵制に切り替えるべきという意見もあるが、与野党ともに現在の徴兵制を維持する考えのようである。その背後には、現在のような制度によ

ってこそ、軍が民主主義と結びつきうると考えられること（リンバッハ長官）、また、今や、良心的兵役拒否者が社会福祉サービスの重要な担い手になっており、彼らの労力が得られなければドイツの社会福祉は成り立たなくなるのが現実であることなどがある。

最近では、基本法が女子の兵役を禁じていることが男女平等に反するとの判断が、欧州司法裁判所によって示され、これを受けて、女子にも兵役義務を課すべきかが議論されている。

#### **（４）連邦制**

ドイツは 16 の州（Land）からなる連邦国家である（20 条 1 項）。

国家権力は、立法、司法、行政の各分野で連邦と州に分配されているが、外交、国防、国籍、通貨制度等の立法権は連邦に専属している（73 条）。また、連邦と州が競合的に立法権を持つとされる事項（民法、刑法、裁判法、経済法、労働法等）についても連邦が立法権を行使した場合は、州は独自の法律を制定することはできない（72 条 1 項）。州の立法と同一事項について連邦が立法をすると「連邦法は州法に優越する」という規定（31 条）により、州法は失効する。

また、連邦が大綱的規定のみを制定しうるとされている事項（大学制度に関する一般原則等：75 条）については、その詳細を定めることは州の権限であるが、州は連邦の定める大綱に従わなければならない。

州が専属的に立法権を持つ事項としては、学校制度（大学制度の一般原則を除く。）、警察制度などがある。

#### **（５）内部的緊急事態（Innerer Notstand）、防衛事態（Verteidigungsfall）**

保守・革新の大連立の時代であった 1968 年に、天災、暴動等の「内部的緊急事態」に関する規定（91 条）と、外国からの攻撃を受けた場合の「防衛事態」に関する規定（10a 章）が追加された。特に、「防衛事態」に関しては、連邦の立法権の拡張、緊急立法、連邦議会の集会在不可能な場合の合同委員会による連邦議会・連邦参議院の権限の代行、連邦政府の非常権限等詳細な規定が設けられている。

##### **イ 内部的緊急事態**

天災、暴動等により連邦、州の存立に差し迫った危険が生じた場合は、州は、他州の警察や連邦国境警備隊に協力を要請できる（91 条 1 項）。

州が自ら危険に対処できない場合は、連邦政府は、その州及び他州の警察を指揮し、連邦国境警備隊を出動させることができる。また、危険が複数の州にまたがるときは、連邦政府は、州政府に指示を与えることができる（同条 2 項）。

## ロ 防衛事態

国土が武力攻撃を受け、又はその危険が切迫している場合は、連邦議会、あるいは、連邦議会の集会が困難な場合は合同委員会が、防衛事態の認定を行い、連邦大統領が官報等で公示する。ただし、その余裕もないときは、攻撃開始と同時に、防衛事態の認定が行われ、公示されたものとみなされる（115a条）。

防衛事態において、合同委員会の3分の2の多数で、連邦議会が適時に集会できないと判断した場合は、合同委員会は、連邦議会と連邦参議院の地位を併有する機関となって、両者の権限を統一的に行使する。ただし、基本法の改正はできない（115e条）。

防衛事態においては、連邦は、州の立法権限に属する分野においても、競合的に立法権を行使するほか、公用収用の補償、自由剥奪等について基本法の定めと異なった定めを法律によりすることができる（115c条）。また、防衛事態においては、連邦政府は、連邦全域に連邦国境警備隊を出動させることができるほか、州政府、州官庁に対して指示を与えることができる（115f条）。

## （6）基本法における国際関係に関する規定

### イ 平和主義

「世界平和に貢献しようとする決意」（基本法前文）、「人権を…平和及び正義の基礎として認める」（1条2項）等の規定から、ドイツは平和主義を基調としている。そして、侵略戦争の遂行を準備する行為は違憲であり、処罰される（26条1項）。

### ロ 国際機関、集団安全保障制度への加入

連邦は、法律によって主権的権利を国際機関に委譲することができる（24条1項）、また、連邦は、平和を維持するために、相互集団安全保障制度に加入することができる、その場合、主権の制限を容認するものとされている（同条2項）。この同条2項の「相互集団安全保障制度」がNATOのような集団的自衛権を前提とする軍事同盟も含むかという問題について、連邦憲法裁判所は、前述の「NATO域外への連邦軍の派兵事件判決」において、「集団的自衛権による同盟も、それらが厳密に平和維持を義務付けられている場合には、その限りにおいて、基本法24条2項の意味での相互集団安全保障制度である」として、NATOもこれに当たると判断している。

### ハ EU加盟

1992年12月マーストリヒト条約が調印されたのを受け、EU加盟に関する基本法の改正が行われた（23条）。

この改正に対して、EU加盟によって、ドイツの国家性が否定されること、連邦議会が重要な政治的決定ができなくなること等を理由として憲法異議が連邦憲法裁判

所に提起された。

#### <マーストリヒト判決> (1993. 10. 12)

上記の提訴に対する判決では、マーストリヒト条約では、連邦議会の決定がEUの意思決定に影響を及ぼしうることを理由として、マーストリヒト条約は合憲であるとの判断が示された。また、この判決では、連邦憲法裁判所が、欧州司法裁判所の判決が基本法に違反しているかを審査できるかという問題について、原則として欧州司法裁判所の判断が尊重されるが、基本権の保護水準が欧州司法裁判所によって確保されない場合は、連邦憲法裁判所が審査を行うことができるとの判断が示された。

#### ※欧州司法裁判所と欧州人権裁判所

欧州司法裁判所 (Court of Justice of the European Union) は、EUの一機関であり、EUの設立条約等の解釈及び適用についての法規の遵守を確保することをその職務とする。その管轄は、加盟国間の訴訟、加盟国とEU機関との間の訴訟、EUの設立条約の解釈等に係る訴訟が係属している加盟国の国内裁判所からの付託を受けて下す先行判決 (preliminary ruling) など、多岐にわたる。また、損害賠償請求訴訟等について、一定の要件を満たす私人にも、原告適格が認められる。

他方、欧州人権裁判所 (European Court of Human Rights) は、欧州人権条約に基づき設置され、同条約及び追加議定書の遵守を確保することをその職務とする。その判決は、終結で、当事者を拘束する。また、閣僚委員会の要請により、同条約及び追加議定書に関する法律問題につき勧告的意見を出すことができる。なお、条約上の機関及び締約国のほか、人権委員会に通報した個人にも、提訴権が認められる。

### (7) 改正規定

ドイツ基本法の改正には、連邦議会と連邦参議院でそれぞれ3分の2の賛成が必要である (79条)。ただし、連邦制、人間の尊厳規定 (1条)、民主国家・社会国家等の国家の基本秩序 (20条) に抵触する改正は許されない。

### 3 ドイツ基本法の改正の動向

ドイツ基本法は、制定後、現在まで46回の改正がなされた。このように多くの改正が行われたのは、連邦と州の権限に関する規定の手直しを頻繁に行ってきたり、欧州統合、東西両ドイツの統一等の大変革があった事情によるところが大きい。

これらの改正のうち実質的に重要な改正としては、①NATO加盟の際の再軍備 (1956年)、②緊急事態、防衛事態の整備 (1968年)、③東西ドイツの統合 (1990年)、④EU統合 (1992年) 等がある。最近の主たる改正項目としては、庇護権 (政治的に迫害されている者が保護を受ける権利) の制限、男女平等の徹底、国の環境保護義務規定の創設、非婚者の子どもの権利の保障等がある。



## ※参考

### ・庇護権の制限

ドイツでは、ナチスに対する反省から、政治的迫害を受けている者の保護について、寛大な態度を従来とってきた。しかし、難民数の著しい増加を受けて、安全な第三国からの入国者、法律の定める政治的迫害の行われていない国の出身者には庇護権を認めないという規定を加える改正がなされた（16a 条）。

この改正が、基本法改正の限界を定める 79 条 3 項に違反するとの訴えが連邦憲法裁判所に提起されたが、裁判所はこの改正は合憲であるとの判断を下した。

### ・男女平等の徹底

従来、基本法 3 条 2 項の「男女は平等の権利を有する。」との規定は、同条 3 項の「何人も性別……理由として差別され、優遇されてはいけない。」と同じく、性による差別を禁止するに止まる規定と解されていた。ところが、連邦憲法裁判所の判決（女性の深夜労働禁止違憲判決：1992.1.28）によって、3 条 2 項は、性による差別の禁止に止まらず、男女同権の実現を目指すものであり、生活関係の是正を目標とするものであり、女性の不利益を解消するための積極的措置を射程に入れた規定であることが示された。この判決を受けて、3 条 2 項に第 2 文「国家は、男女の平等が実際に実現するように促進し、現在ある不平等の除去に向けて努力する。」を加える改正が行われた。

### ・国の環境保護義務規定の創設

環境保護を国家の目標として規定することには、当時の与党 CDU・CSU と野党 SPD の間に合意があったが、CDU・CSU は、保護されるべき環境の意味として人間に関連する自然保護に限定し、また、環境保護義務の主体として立法権のみを念頭においていた。他方 SPD は、環境それ自体を保護の対象としようとし、また、環境保護の規定は、司法、行政をも拘束すべきものと考えていた。結局、両者の妥協として、20a 条「国は、将来の世代に対する責任からも、憲法的秩序の枠内で、立法により並びに法律及び法に基づく執行権並びに司法により、自然的な生活基盤を保護する。」を加える改正が行われた。

# ドイツ連邦憲法裁判所における質疑応答

平成 12 年 9 月 11 日 14 : 00～16 : 00

## ○ ドイツ側出席者

長 官

ユタ・リンバッハ (Jutta Limbach)

裁判官

ウド・シュタイナー (Udo Steiner)

**リンバッハ長官** 連邦憲法裁判所にお越しいただき感謝する。日本の衆議院憲法調査会の皆様をお迎えできて非常に光栄である。こここのところ、日本週間とでもいうほど日本からのお客様が多く、先日も最高裁判所の裁判官が来られた。

皆様に本日お越しいただいたのは、ドイツの裁判制度に対して皆様の関心が高いからだと考えているところだ。

**中山団長** 我々の訪問を快く受け入れていただき、一同を代表して御礼申し上げる。日本国憲法が成立して 54 年目を迎え、我々は、憲法について総合的な調査を行っているところだが、日本にはドイツのように憲法裁判所がなく、通常の司法裁判所で憲法裁判が行われているため、十分に憲法裁判制度が機能していない面もあるので、ドイツの憲法裁判制度を大いに参考にしたいと考えている。

## (憲法裁判所の裁判官の選出)

**中山団長** では、まず、私からいくつか質問させていただく。

連邦憲法裁判所の裁判官は連邦議会と連邦参議院の双方で半数ずつ選出されると聞いているが、誰を裁判官に選出するかが、与野党の政治抗争になることはないのか。

**リンバッハ長官** まず、ドイツの連邦憲法裁判所について、一般的な説明をしたい。

ドイツの連邦憲法裁判所は、日本やアメリカの最高裁判所とは異なり、憲法問題のみを独立して扱う裁判所だ。ドイツ基本法制定の際の 1948～49 年頃には、日、米のように司法裁判所に憲法訴訟を行わせるという制度にすることも検討されたが、憲法裁判は、政治的問題を含むことになるので、それを専門に扱う独立の裁判所とすることになった。すなわち、憲法裁判所は、特定の政党を違憲と判断したり、国家機関の権限の問題、公権力の問題を扱い、法規範の統制をする権限を有することから、どうしても政治的な要素を含む裁判所となるのだ。

基本法の立法者は、このような理由から、裁判官は行政が選任するのではなく党の委員会が決めるべきと考え、結局、連邦議会と連邦参議院で半数ずつ選ぶことになった。しかし、その選出には3分の2の賛成が必要なので、どんな大政党でも他党の協力が必要となる。

現在の16人の裁判官は1人を除き全会一致で選ばれている。

しかし、政治的抗争になることもないわけではない。それは、ある党が自分の利益になる人を選出しようとする場合だ。私が、裁判官になる前もそのような事件があった。それは、SPDの女性政治家（彼女は現在、連邦法務大臣である。）を裁判所の長官に選出するかどうか問題になったのだが、彼女は当時もSPDに積極的にコミットしている人だったので、彼女が適任かどうか非常に争いになった。この論議は1年間続き、結局、彼女が辞退して決着がつき、その結果、私が選出されることになった。

ただ、このような例は、稀なことであり、大体は平穏に選出されている。

### （憲法裁判所の事件処理の実態）

**中山団長** 連邦憲法裁判所は、どれくらいの件数の訴訟を扱っているのか。

**リンバッハ長官** 年間で約5000件の憲法異議の提起がある。このうち約2.7%が本案審理に付される。5000件にもものぼる憲法異議を16人の裁判官で処理するために、特別な審理方法をとっており、本案審理に入る前に、その訴えが重要なものかを審査し、それにパスしたもののみが本案審理を受けられることになっている。その審査基準は、①その訴えが憲法に抵触することを内容としているのか、②問題となっている憲法違反が申立人の本質的利益にかかわるものかの2点である。お手元の資料に、この審査過程が説明されている。

**シュタイナー裁判官** 世界各国に憲法裁判所を設けている国はたくさんあると思うが、ドイツの憲法裁判所のような制度を持っている国は他にないと思う。例えば、ドイツでは憲法訴訟を非常に重視し、いろいろなルートから憲法訴訟の提起をする途が保障されている。また、連邦憲法裁判所以外の各種の連邦裁判所、各州の裁判所等の裁判官は、法律が基本法に適合するかについて連邦憲法裁判所に照会できることになっている。

**リンバッハ長官** ここに連邦憲法裁判所設立以来の49年間の憲法訴訟の資料がある。今現在、継続中の事件は127件ある。

### （NATO域外への連邦軍派兵事件）

**中山団長** NATO域外への連邦軍派兵事件（1994.7.12判決）は、どれくらいの審理期

間を要したのか。

**リンバッハ長官** この事件は、口頭弁論は2日間しか行われず、口頭弁論の前に10日間の審理をした。そして、その後16日間の審理をした。

この事件では、たくさんの文献を読む必要に迫られ、NATOのコマンドの在り方、NATOの新戦略等について勉強したため、長時間かかった。ちなみに、今までもっとも長時間審理を要したのは、墮胎処罰を緩和する刑法改正を違憲と判断した事件（1993.5.28判決）であり、これには半年を要した。

**中山団長** NATO域外への連邦軍の派兵事件は、裁判官全員一致の判決だったのか。

**リンバッハ長官** そのとおりだ。この事件での派兵は、国連PKOに準ずるものである。ドイツ基本法では国連活動に協力することが規定されているので（24条2項）、このような派兵は基本法に反しないと判断したのだ。

#### **（科学技術、生命倫理、プライバシー権等の新しい問題）**

**中山団長** 科学技術、生命倫理、プライバシー等に関して、今後どのような問題が生じると予想しているか。

**シュタイナー裁判官** プライバシーの問題に関して言えば、出版、テレビ等のメディアと個人の人格権のバランスをどうとるかの問題、国家権力が、例えば、麻薬の取締りの調査のためにどの程度個人のプライバシーに立ち入れるか等の問題がある。

生命倫理の問題に関しては、刑法で、胎児を研究目的で扱ってはいけないこととされており、法律的な保護規定が存在しているので、憲法上問題になったことは未だない。

**リンバッハ長官** あるいは、犯罪者のDNAをどの程度研究目的で調査できるかについても、法律で決まっているので、これもあまり憲法問題にはなっていない。

**シュタイナー裁判官** ドイツ基本法では、基本権の保障がその核とされ、極めて重視されている。基本法で、人権の大部分は保障されている。生命倫理の問題を法がどう扱うべきかについては、臓器移植法の制定に当たり、連邦憲法裁判所で審理されたことがある。

**リンバッハ長官** この倫理の問題については、国民の意識が高い。基本権では、研究の自由が保障されているが（5条3項）、他方で人間の尊厳も保護されている（1条1項）。

基本法の立法者達は、ナチスによるホロコーストの苦い経験から、人間の尊厳を極めて重視しており、ドイツ人は倫理の境界を越えることには非常に敏感であって、研究活動に関しても、英米のように全くの自由な立場とは一線を画している。

### （EU 統合の基本法上の問題点）

**鹿野議員** マーストリヒト条約に関する合憲判決（1993.10.12）は、国家主権と超国家的理念との緊張関係について明確に意識して、連邦憲法裁判所としてそれに答えを出したもののなのか、あるいは、議会在承認した条約について裁判所として政治的介入を避ける意図で合憲と判断したもののなのか。

**リンバッハ長官** この判決は、国家主権と超国家的理念の緊張関係を認識した上でなされたものだ。

マーストリヒト条約に関する訴訟は、EU という超国家組織の民主的正当性の欠如を申立人が主張したものだ。連邦憲法裁判所は、全く疑いを持たず、欧州統合はドイツの国家目的に適うと判断した。

ドイツ人は民主国家、社会国家、権力分立等の基本構造を持ったドイツ基本法にプライドを持っている。EU においても、ドイツ基本法におけると同様の保障がなされると信じている。しかし、実際は、欧州司法裁判所の人権の保護のスタンダードは、ドイツ基本法のレベルに達していない。まあ、15 もの国が集まっているところだから、その点は少し差し引いて考えなければならないが。

EU の問題点は、欧州司法裁判所の判断が欧州委員会の指令の枠内であれば各国の裁判所はそれに従わなければならないのだが、欧州委員会の指令が加盟各国の権限にどこまで優越できるのかということだ。

※ 欧州司法裁判所については、「ドイツ憲法に関する調査報告」 p.26 参照。

### （政治的問題を審理する際の憲法裁判所の姿勢）

**鹿野議員** 日本では、裁判所は政治問題に対しては判断を避けたり、行政府の判断に追随する傾向にあるが、ドイツではそのようなことはないのか。

**リンバッハ長官** 憲法裁判は必然的に政治問題に絡むので、非常に難しい問題をはらんでいる。しかし、私が属している第 2 部が出した判決には、「立法者よりも我々の方が我が国の良い将来について考えることができる。」と言っているものもある。例えば、NATO 域外への連邦軍の派兵問題、相続税問題、家族の問題等が連邦憲法裁判所が政治的問題に介入したケースと言えるだろう。全般的な規範統制を行うという連邦憲法裁判所の任務からいって、政治に介入することがあるのは避けられない。そして、それは

ドイツ基本法の立法者の意図するところでもあるし、政治の力を連邦憲法裁判所が制限する必要があるのだ。

このように裁判所が政治に介入することについては、批判もある。例えば、NATO域外への連邦軍派兵事件などの際には、まさに、そういった批判があった。しかし、このような問題は、裁判所の知恵に任せるべきことではないかと思う。

**シュタイナー裁判官** ときどき、カールスルーエ（連邦憲法裁判所）は連邦議会よりも良い政治をすると言われることがある。しかし、我々は、議会や政治を尊重している。裁判所と議会・政府との関係はテニスのようなもので、お互いに打ち返し合ってゲーム（国政）を成り立たせているのであって、どちらが優れているという問題ではないと思う。

### （基本法の改正）

**赤松議員** ドイツでは憲法改正を46回も行っているが、憲法改正のイニシアチブは誰がとる場合が多いのか。政府か。政党か。

また、連邦憲法裁判所の判決が憲法改正議論に影響を及ぼすことはないのか。

**リンバッハ長官** 後の質問に先にお答えすると、立法者が憲法改正を企図して、連邦憲法裁判所に判断を仰ぐことはない。また、これとは逆のケースもあり、庇護権については、連邦憲法裁判所は伝統的に寛大な解釈をしてきたが、亡命者が増えすぎたため連邦内務省が連邦憲法裁判所の解釈を批判し、それを受けて、庇護権を制限する基本法の改正がなされたことがある。私は、政治家でもあるのだが、政治家としてのこの問題に対する私の考えは、議会が行った庇護権を制限する改正には反対であった。しかし、裁判官の立場としては、他の裁判官との審理を通じて、この改正が人間の尊厳を侵害するものではないと判断したので、この改正を違憲とは判断しなかった。

最初の質問については、今お話した庇護権についての基本法改正の際には、連邦政府、州政府、内務省が共同で改正案を作成した。そして議会で様々な議論が行われた。私自身も、当時、議会の憲法委員会の委員だったので、議論に参加した。

**シュタイナー裁判官** ドイツ基本法が46回も改正されているのに、日本の憲法は1回も改正されていないという点を見ると、日本の憲法が安定しており、ドイツ基本法は不安定だということも言えるのかもしれないが、ドイツで頻繁に改正が行われてきたのは、ドイツは連邦制をとっている関係で、連邦と州との権限を見直す改正を何度も行ってきた事情があるし、また、東西ドイツ統一という大変革もあったので、改正が多かったのだ。

**リンバッハ長官** 46回の改正の中で、本当に重要だったのは2ないし3回程度だろう。それは、①再軍備・徴兵制に関するもの、②緊急事態法制に関するもの、③東西ドイツ統一に関するもの、④EU統合に関するものなどではないか。他の改正はそれほど重要なものではない。

### (兵役義務)

**中山団長** 徴兵制を導入したときの世論の反応はどのようなものだったのか。日本では、徴兵制を採用する一方で、良心的兵役拒否者には社会奉仕義務を課すというドイツの制度に関心を持っている人が多い。

**リンバッハ長官** 徴兵制導入当時国民がどう思っていたのかについては、資料もないのでよく分からない。ただ、徴兵制については、最近まで真の意味での政治的なイシューとはならなかった。最近では、欧州司法裁判所の判決を受けて、女性にも兵役義務を課すべきかという議論、職業軍人制を導入するかという議論もある。しかし、興味深いのは、与党 SPD も野党 CDU も兵役義務は今のままで残したいと考えているということだ。これは、今のような制度でこそ、軍隊と民主主義とがつながっていられると考えられるからだ。

良心的兵役拒否者と認定するかどうかが、司法の場によく持ち込まれているが、この問題は司法領域の問題にとどまっており、政治問題にはなっていない。

### (憲法裁判所による違憲判決)

**辻元議員** 今までに、連邦憲法裁判所が法律を違憲と判断したケースで社会的に有名なものはどのようなものがあるか。また、違憲とされることによって法律が無効となった例はあるのか。

**シュタイナー裁判官** 現在まで、法律を違憲無効と判断した例は507件ある。これは、数だけ見ると多いようにも思えるが、連邦議会が成立させる法律全体の数から見れば、少ないものだ。

(リンバッハ長官とシュタイナー裁判官がしばらくの間話し合う。)

**リンバッハ長官** 社会的反響を呼んだ違憲判決で、今、2人の意見が一致したのものとして、先程の、墮胎処罰を緩和する刑法改正に対する違憲判決が挙げられる。また、先程の庇護権についての審理の際には、脅迫を受けたり、逆にアドバイスを受けたりした。

**シュタイナー裁判官** 法律を違憲と判断するということと、その法律によって過去に行われた行為の効力がどうなるか、あるいは、その法律の将来に向けての効力がどうなるか、議会は別の法律を作るべきか等は別の問題だ。それは、別途、審理されることになる。

### **(裁判官の自由の保障等)**

**春名議員** ドイツでは、裁判官の表現の自由等の人権はどのように保障されているのか。

また、連邦憲法裁判所が自由で民主的な基本秩序を守るために、基本権を濫用する者の基本権を喪失させたり（18条）、政党を違憲と判断したり（21条2項）する場合に、裁判所の判断に恣意が入る危険はないのか。

**リンバッハ長官** 裁判官も一人の市民であるということは避けられない。裁判官の政治的中立ということは前世紀では非常に重視されたことだが、今では、あまりこだわられておらず、裁判官も政党に所属することが認められている。また、裁判官の団体として、裁判官協会、裁判官連盟という二つの団体があり、これはどちらもかなり左寄りの組織だが、これらの組織に入って政治的な発言をすることも裁判官の裁量に任されている。ただし、その場合でも、裁判官としての立場ではなく、一市民として発言しなければならない。連邦憲法裁判所の裁判官の多くの者もいずれかの政党に所属している。しかし、政党の活動に積極的に関与するのは慎んでいるのが実態だ。私自身も SPD の党员だが、SPD の会合には出席していない。政党の政治活動に深入りしないことは、連邦憲法裁判所の裁判官としては重要なことだ。

**シュタイナー裁判官** 連邦憲法裁判所の裁判官の間の暗黙のルールとして、我々は、この建物の中では、憲法について議論はするけれども、政治については議論しないということになっている。

**リンバッハ長官** 自由の敵に自由を与えないという基本法 18 条、21 条 2 項等の規定は、ワイマール共和国の失敗から学んだものだ。連邦憲法裁判所は 1952 年に社会主義国家党を、1956 年にはドイツ共産党を違憲であるとして禁止している。これ以降は、政党を違憲と判断したことはない。この 2 件の判決は、極右、極左をドイツの政治の場から排除することによって、国内の安定に資するものだったといえる。今後、議論される可能性があるのは、社会問題にもなっている外国人の排斥を強硬に主張しているドイツ国家民主党の問題だ。連邦議会、連邦政府がこの党を禁止する申立てをしてくるか、現在、待っているところだ。

基本法 18 条の個人の基本権剥奪は、今まで適用されたことがない。私が就任してか



ら、2件の申立てがあったが、却下された。

### **（裁判官の退職後の生活）**

**赤松議員** 裁判官を終えた後で、政治の世界に戻ることはあるのか。

**リンバッハ長官** 連邦憲法裁判所の裁判官を終えた時点で、もう、職業年齢の終局に達しているのだから、後は年金生活だ。過去に、定年前に辞めた人も数人いたが、これらの人も、政治の世界には行かなかった。職に就くとしたら、大学教授になったり、復帰したりする例がほとんどだ。1人だけ例外がいる。ヘルツオーク元裁判官は、退任後、連邦大統領になった。私自身も、政治の世界に戻るつもりはない。

### **（裁判官の待遇）**

**中山団長** 大変失礼なことを聞くが、連邦憲法裁判所裁判官の給料はどれくらいか。ちなみに、日本の最高裁判所裁判官の年収は約2700万円だ（注：平成12年現在、最高裁判所裁判官の諸手当込みの年収は、約3300万円（国務大臣並み）となっている。）。

**リンバッハ長官** 長官の給料は連邦首相並みであり、他の裁判官の給料は、連邦政府の次官並みだ。十分な給料をもらっている。

**シュタイナー裁判官** 別な答をさせてもらうが、給料から税金を引いて、それを労働時間で割れば、一般の技術者と同じようなものだ。

余談だが、連邦議会の議員の給料を上げるのは世論の批判を受けやすく難しいので、よく、連邦議会の議員は「連邦憲法裁判所裁判官ぐらいの給料がほしいものだ」と言っている。

**中山団長** 本日は、長時間にわたり、大変ありがとうございました。

以上

## ドイツ連邦議会における質疑応答

平成 12 年 9 月 12 日 14 : 00～16 : 00

### ○ ドイツ側出席者

連邦議会議員・社会民主党 (SPD) 法務部会長  
アルフレッド・ハルテンバッハ (Alfred Hartenbach)

**ハルテンバッハ議員** 私自身の紹介をさせていただくが、私は、SPD の法務担当の者だ。また、連邦議会の法務委員会の委員でもある。法務委員会は、法律全般、憲法等を所管している。ゆえに、我々と衆議院憲法調査会が抱えている問題には共通性があるものと思う。

私は、大学で法律を学んだ後、弁護士となりその後裁判官を経て、6 年前に連邦議会議員となり、2 年前から SPD の法務担当となっている。

皆様から事前に寄せられた質問について日本大使館の担当者がペーパーを作ってくれているので、それを中心に説明したい。

### ○ ハルテンバッハ議員による説明

#### (社会的基本権)

社会的基本権については、基本法 20 条に間接的に規定されている。そこには個人の請求権は規定されていないが、国家が国民を保護することが義務付けられていると解され、目的に添った国家活動を請求することが可能である。連邦憲法裁判所はこのような原則に基づいて法律が違憲かどうかを判断する。その際には個人の利益と公共の利益が考量されることになる。

#### (直接民主制)

直接民主主義の要素を導入することは、連邦議会でも現在の第 14 回被選期における重要なテーマだ。これは、今まではあまり議論されてこなかった問題だが、国民のイニシアチブを土台とした政治を行っていきたいと考えている。しかし、これは非常に難しい問題でもある。例えば、連邦首相を直接選挙で選んでいないことは、民主主義に反するのではないかという問題は未だ議論されていない。連邦大統領を直接選挙で選ぶという提案はかつてなされたことがあった。

### **(基本法の改正手続)**

基本法の改正手続については、基本法にその規定があるが、連邦議会、連邦参議院の3分の2の賛成が必要である。基本法の中でも、州の区分、法治国家、権力分立、人間の尊厳等の原則的な規定は改正できないとされている。基本法は、頻繁に改正されてきたがその背景には、欧州統合、ドイツ統一など国家機構、法制度を根本的に変更する事態が生じたこと、連邦と州との利害を調整するための改正を幾度となく行ったことがある。

### **(過去の基本法の改正)**

ドイツ基本法が誕生して数年後に、再軍備、徴兵制について基本法に追加する改正を行った。まず、1954年に国防についての連邦の立法権、兵役義務が基本法に追加された。これは、欧州防衛共同体を創設する企てを背景になされたものだが、その企てが失敗した後、1956年に再軍備の規定が加えられた。

最近では、ドイツ基本法では女性の兵役を禁止しているが(12a条)、欧州司法裁判所によってこれが男女平等に反する旨の決定があった。この決定を遵守するために、基本法を改正する必要があるかが議論されているところだ。

※ 欧州司法裁判所については、「ドイツ憲法に関する調査報告」p.26 参照

### **(国外への連邦軍の派兵)**

連邦軍の国外派兵については、連邦憲法裁判所は、連邦議会の個別の同意が必要であるとの判決を下している(1994.7.12)。

### **(プライバシー権の保護)**

また、基本法では、一般的な表現振りの規定が拡大適用されてきている。その典型が2条の「人格の自由な発展の権利(一般的人格権)」である。そして、連邦憲法裁判所の判例によって、この一般的人格権から、個々の国民が自己に関する情報を管理する権利(情報についての自主決定権)が認められた。ここから情報保護の原則が引き出され、様々な一般の法律に取り込まれている。

### **(平等権)**

平等権については、これが適用できるかどうかは、個々のケースで考えていかなければならない。例えば、男女同一賃金は労働法に規定がある。具体的な差別の禁止としては、性、民族、宗教、障害による差別の禁止等がある。

### **(労働基本権)**

労働権については、基本法は労働する権利も労働の義務も規定していない。労働者の個々の権利が規定されている。

基本法は9条3項で、何人にも団結権を保障している。ゆえに、労働者の団結を妨害する行為は憲法違反である。また、同項は争議権の行使に対して、国家が、警察や軍隊を出動させることを禁じている。また、連邦憲法裁判所の判決によって、スト中の職場（例えば、郵便局）に別の公務員を動員する行為は法律によらなければ違憲であるとされている。ただ、こういった法律は現在もないし、将来も存在しないだろう。

### **(生存権)**

基本法1条1項の「人間の尊厳」の規定及び20条1項の社会国家原則に基づいて、国家は、すべての人が人間に値する最低限度の生活ができるよう条件を整え、援助を与える義務がある。この義務を実施するための法律は無数にある。

最低限度の生活保障に関連して、民事訴訟法850条では、給与が差押さえの対象とならない旨の規定がある。

### **(子どもを養育する権利)**

子どもの養育権については、基本法6条に規定がある。ここでは、子を養育するのは親の権利であり義務でもあるとされている。また、それは子どもの権利でもある。親が十分に親権を果たせない場合のみ、国家が関与することになる。親権は父親、母親両方にあり、離婚してもこれは変わらない。両親は、話し合って親権を共同で行使しなければならない。両親は、子どもの意思のみを考慮するのではなく、自分達も考えて、子どもにとって一番いい方法を探し出さなければならない。

最近、SPD、緑の党の連立与党で、暴力を受けずに教育を受ける権利を子どもに認める法律を連邦議会で成立させたが、連邦参議院で異議が出され、現在、宙に浮いた状態だ。

憲法の解釈というのは、日本でもそうだと思うが、いろいろな意見があって難しいものだ。かつて、ドイツ内務省は、基本法は法ではないという態度をとったことがあり、その時、彼らは、「いつでも基本法を持って歩けるものではない。」と言った。我々は、そういうことがないように、常に気をつけなければならない。

ドイツ語で書かれたものだが、手のひらサイズの基本法の条文集があるので、これを皆様にさし上げる。これは、「いつでも基本法を持って歩けるものではない」と言われたことに対するジョークとして作ったものだ。

## ○ 質疑応答

**中山団長** 本日は貴重な時間を割いていただき感謝する。我々は、衆議院の憲法調査会の幹事団だ。今年の1月から国会の両院に憲法調査会が設けられて、本格的な議論が始められた。日本では、これまで与野党とも憲法について議論をするのを避けてきたのだ。他方、ドイツでは、第二次大戦の敗戦で国家が崩壊した後分割統治され、長い年月の後に再統一を果たしたという国家の大きな変動の中で、国民が憲法に大きな関心を持ってきたと言えよう。また、再びナチスのような国家にはならないという国民的合意があったものと思う。

### (国家による宗教教育等)

**中山団長** では、私からお伺いするが、日本の憲法では、国家は、特定の宗教を支援してはいけないことになっている。また、国の教育機関は宗教について教育することは認められていない。他方、私の知る限りでは、ドイツでは、カトリックやプロテスタントについての教育が学校で行われているようである。かように、日本とドイツでは神に対する考えが大きく違っていると思うが、この点についてどうお考えか。

**ハルテンバッハ議員** ドイツの学校では、いろいろな宗教に関する授業が行われているが、受講することは生徒の義務ではない。いやな生徒は、参加しなくてもよい。その代わりに世界観に関する授業等が行われている。

この問題は、個々の州の問題として扱われている。基本法には独自の規定はなく、宗教、宗教団体に関しては、ワイマール憲法上の宗教に関する規定の承継を認める140条があるだけだ。宗教団体の活動は基本法上保障されているが、憲法の原則に反する宗教団体は禁止される。宗教団体と認定されると寄附金の控除等の税金面での優遇がある。また、一定の要件を満たすものについては、学校を設立することができる。現在、宗教団体に関して問題になっていることとしては、二つの組織が宗教団体として認定するように連邦憲法裁判所に訴えを起こしている。その二つとは、エホバの証人とサイエントロジーだが、サイエントロジーについては、訴えは棄却されたが、エホバの証人については、来週、口頭弁論があるので注目している。

### (非常事態)

**中山団長** 次に、ドイツ基本法には、外国から侵略を受けた場合、自然災害の場合について規定があるが、これはどのように発動されるのか。

**ハルテンバッハ議員** まず、対外的非常事態の場合、これは連邦軍の管轄であり、NATO、

欧州安全保障協力機構（OSCE）、国連の枠内で行われる。次に、内部的緊急事態については、連邦警察が、また、国境管理については、連邦国境警備隊が管轄している。

**中川議員** 自然災害で人命や財産に重大な被害が出るおそれがある場合はどうか。

**ハルテンバッハ議員** 自然災害に関しては、自然災害保護法が適用される。しかし、州の管轄か連邦の管轄かが難しい場合がある。複数の州にまたがる災害の場合は、各州の内務省が協議して自然災害保護法を発動する。2年前にボーダー川が氾濫して大災害が起き、被害が複数の州にまたがったが、このときは、州だけではなく、連邦内務省が連邦国防省に権限を与えて救援に当たった。ドイツでは、自然災害は比較的少なく、大災害というのはいらない。

**中山団長** 私が聞いたところでは、軍だけでなく、民間の組織が活躍するとのことだが。

**ハルテンバッハ議員** 日本でも同じと思うが、地方の消防団や民間の技術援助団体、また、赤十字などが活躍している。赤十字はドイツ国内だけでなく、トルコの地震の際も活躍した。

#### **（庇護権の審査機関）**

**鹿野議員** 3点お伺いしたい。まず、基本法 16a 条 1 項は、「政治的に迫害されている者は、庇護権を有する。」と規定するが、この場合、「迫害されている」かどうかは、誰が認定するのか。

**ハルテンバッハ議員** 庇護権の審査は、連邦庇護権担当庁という機関が審査するほか、行政裁判所の所管にもなる。また、審査のための情報収集は、連邦情報庁や申請者の属する国のドイツ大使館で行っている。

#### **（死刑の廃止）**

**鹿野議員** 基本法 102 条によって、ドイツでは、死刑は廃止されているが、死刑廃止によって凶悪犯罪は増加したか。

**ハルテンバッハ議員** 裁判官は、人の生死について判断すべきではないと思う。

死刑に凶悪犯罪の抑止力はないと思う。それはアメリカの各州では死刑を存続させているところがあるのに、凶悪犯罪が多発していることから見ても分かると思う。

### **(郵政事業の民営化と基本法改正)**

**鹿野議員** 基本法 143b 条は、郵政事業の民営化について規定しているが、このような事項をなぜ法律ではなく、わざわざ基本法に規定したのか。

**ハルテンバッハ議員** この質問については、皆様はドイツ基本法についてドイツ人よりも詳しく知っているようなので敬服した。郵政事業は、郵便、電話、貯金等を扱う公的的事业であり、また、情報を扱うサービス事業でもあり重要な事業である。また、その事業内容は法に定められたものであり、そこで働く職員は公務員であった。このようなことから、民営化の際には、基本法に規定を設けたのである。

### **(外国人に対する基本権の保障)**

**仙谷議員** ドイツ基本法では、条文を見ると、基本権の主体が「ドイツ人は、」となっていたり、「何人も、」となっていたりしているようだが、外国人に対する基本権の保障はどのようにになっているのか。

**ハルテンバッハ議員** ドイツ人にしか保障されない権利の場合は「ドイツ人は、」と規定されている。兵役の義務は、「ドイツ人は、」と書かれてはいないが (12a 条)、これに属する。

自然権的な権利は、外国人を含めて「すべての人」に保障される。2 条 (人格の自由)、3 条 (法律の前の平等)、4 条 (宗教及び良心の自由) 等がこれに当たる。このような自由は憲法を侵害する者には保障されないが、外国人を理由に適用を除外されることはない。

**仙谷議員** 自然権的な権利と言える、集会の自由 (8 条)、結社の自由 (9 条) の規定が「すべてのドイツ人は、」となっていて、外国人は除外されているが、これはどういうことか。

**ハルテンバッハ議員** 確かに、外国人には直接の保障はない。ただ、外国人が団体を結成することが禁止されているわけではない。

### **(外国人に対する参政権の保障)**

**仙谷議員** 外国人は、連邦議会の参政権はないと思うが、地方参政権は認められているのか。

**ハルテンバッハ議員** 郡、市町村の地方選挙については、EU加盟国の国民には皆、選挙権、被選挙権ともに認められている。

**仙谷議員** 相互主義ということか。

**ハルテンバッハ議員** そうだ。SPDとしては、EU圏外の国民についても認められるように主張している。

### **(良心的兵役拒否)**

**赤松議員** 3点お伺いする。まず、良心的兵役拒否の現状について伺いたい。

**ハルテンバッハ議員** 良心的兵役拒否については、現在では、拒否が良心に基づくものかどうかという審査は行っていない。この制度は、基本法で保障されている信仰・良心の自由を、国家防衛、防衛同盟の理由をもってしても侵してはいけないという趣旨によるものだが、兵役拒否者は社会福祉等の役務を提供する義務があり、ドイツの社会福祉は彼らが支えているので、この制度は非常にポジティブな意味を持っている。

**赤松議員** 良心的兵役拒否者の支持政党について、何らかの傾向があるか。

**ハルテンバッハ議員** 兵役拒否をする若者はまだ特定の政党の支持者だったりすることは少ないと思うが、全般的に言えることは、拒否者には、左翼的、自由主義的な思想を持っている者、小さい頃から家庭が保守的でそれに反発している者、基本権について詳しく勉強している者等が多いと言えるのではないかと。

### **(女性の兵役義務)**

**赤松議員** 女性にも兵役義務を課すべきであるという最近のドイツでの議論をどう思うか。

**ハルテンバッハ議員** 女性に兵役義務を課するという話は、私の考えでは、実現しないと思う。歴史的に見て女性に強制労働をさせるということは良い結果を生んでいないからだ。

**中山団長** 本日はどうもありがとうございました。

以上



## 良心的兵役拒否者（民間代替勤務者）との懇談

平成 12 年 9 月 11 日 18 : 30～19 : 30

於：アルベルト・トハー・ヴォーンハイム養護施設

### ○ ドイツ側出席者

アルベルト・トハー・ヴォーンハイム養護施設所長

インゴルフ・ライマー (Ingolf Reimer)

民間代替勤務者 2 名及び元民間代替勤務者 1 名

**ライマー所長** アルベルト・トハー・ヴォーンハイム養護施設によろこそ。この施設はオープン・ハイムという地区に三つある大きな施設のうちのひとつである。ここには精神障害のある人が 36 人住んでいる。この養護施設を運営している団体は、障害者援助団体であり、この団体は合計で 200 名の障害者のケアをしている。こちらには兵役を拒否した人達がやっている民間代替勤務のいきさつなどについてお知りになりたいということでお越しになられたということであるが、本日は、私どものところにおいて働いている 3 人全員が来ており、懇談していただきたい。民間代替勤務者というのは、私どもの養護施設にとって、大変重要な人達である。日常の課題をこなしていくためにはこの人達がいなければやっていけない。この人達は、もちろん主要な事務等を行うわけではないし、重要なことをやっていただくわけではないが、この人達の援助は大変に重要である。この人達は、障害者が医者に行くときに付き添ってくれたり、買い物に行ったり、美容院に行ったりするときに運転をしてくれたり、障害者の方々が自分の部屋を掃除するのを助けてくれたりしている。こちらから、質問であるが、皆様方、本日は民間代替勤務に従事している人達に、直接お会いになってお話をしたいのか。では、これから来てくれるように電話するので、その間に施設をご覧いただきたい。先ほど申し上げたように 36 名が生活している住居がある。私どもは、これまで一度でもこのように遠いところから訪問団をお迎えしたことはなく大変光栄である。

### (施設の経営)

**春名議員** この施設はどこが経営しているのか。市が経営しているのか。

**ライマー所長** 経営しているのはオープン・ハイム市区障害者援助団体という団体である。今年で創立 25 周年を迎える。勤務をしている人の数は全部で 300 名である。子供から大人に至る障害者の人達に対して、住居に住むということから、幼稚園に通うということから、在宅ケアといったものからそういったもの全部含めて行っている。この団

体というのは、障害者それぞれ個人が、国からいくらかの援助金をもらう請求権というものを持っており、その一人一人がもらう援助金を基にして、こちらの通常の経常予算を賄っている。

(代替勤務者登場)

**中山団長** 本日は、私達、日本の国会の議員、調査会を迎えていただき、感謝する。本日は、3人の青年に話を伺うことができるということで、いろいろと意見を聞き、勉強をしたい。

### (兵役の対象年齢)

**ライマー所長** 今、青年(ドイツ語訳が日本語の「青年」の概念と異なった模様である。)についてはと言われたが、誤解があるといけないので申し上げるが、民間代替勤務者というのは、兵役を拒否した人達で、少なくとも18歳以上でなければならない。兵役をする人達の最高年齢は、27歳である。ということは、高等教育をすでに終えたか、職業教育を少なくとも3年終えている人達だということである。

### (民間代替勤務と教育)

**中山団長** 職業教育というのは福祉の職業教育か。

**ライマー所長** 何人かは、高等教育を受けて、それから職業教育を受けた人達で、これから具体的に話していただきたい。

**代替勤務者** 私はアレクサンダー・ダイスラーと申しますが、一年前からこの民間代替勤務を始めている。その前に、3年間、小売業の分野で職業教育を受けている。

**代替勤務者** レネ・ビックレーベンと申します。21歳で、この民間代替義務が終わったら、職業教育を受けるつもりである。福祉でない関係で職業を教育を受けたいと思っている。

**代替勤務者** ジルマン・カイザーと申しまして、現在25歳である。こちらの養護施設では、97年～98年の間に民間代替勤務をさせていただいた。その後、介護についての教育を受けた。

### （兵役及び民間代替勤務の期間）

**中山団長** 民間代替勤務に従事する時間というのは、兵役に従事する時間に比べて短いのか。例えば、1年間兵役の義務があるとすれば、民間代替義務は10ヶ月であるとか。

**代替勤務者** 民間代替義務の方が兵役よりは長い。

**ライマー所長** 補足させていただくと、民間代替勤務は兵役に比べて、30%長い期間行う必要がある。現在では兵役が9ヶ月、民間代替義務が11ヶ月となっている。もう一つ付け加えたいのは、ドイツでは民間代替勤務にしろ兵役にしろ昔はもっと期間が長かったということである。かつては、民間代替勤務の期間は、24ヶ月であったが、その後18ヶ月、16ヶ月、11ヶ月と段々期間が短くなってきている。

### （兵役と民間代替勤務の関係）

**中山団長** 軍隊に入って国家の安全保障の任務につくということと、社会のために働くということは大きく異なると思うが、両者の関係はどのように整理されたか。

**ライマー所長** 1960年に兵役が導入された直後に、基本法に基づき、良心上の理由に基づいて兵役を拒否して良いということになった。最初は代替勤務と呼んでいたが、連邦憲法裁判所によって、これは代替ではない、兵役と同等の価値があるサービスであるというようになった。

### （民間代替勤務を拒否した場合の扱い）

**中山団長** 兵役を拒否し、さらに民間代替勤務を拒否した場合の扱いはどうか。

**ライマー所長** これはドイツで問題になっているが、このような人達を絶対拒否者と呼ぶ。この人達は、刑務所に入らなければならない。民間代替勤務をしている人達は、雇い主は国家なわけであり、裁判官とか公務員とかと同じような立場ということになる。このような人達が仕事をきちんとしないということとなると、厳しく処罰される。例えば、4日間何もいわずに勤務に出てこなかった場合、懲戒処分とか、大変厳しい処分を受けることとなる。

### （民間代替勤務の分野）

**中山団長** （民間代替勤務というのは、）社会福祉であるのか。

**ライマー所長** 今までは、民間代替勤務というのは福祉分野が主であったが、今では環

境分野で勤務するということがあり、民間代替勤務の分野、それに属する仕事の解釈は拡大している。

### （民間代替勤務につく割合）

**中山団長** 兵役勤務適齢期の青年の何割ぐらいが、こういう民間代替義務につくのか。

**代替勤務者** 50%くらいではないか(後の在ドイツ大使館を通じたドイツ国防省による回答によれば、年 43 万人の対象者のうち、35%とのことである)。

**辻元議員** 兵役拒否者は増加しているのか。

**ライマー所長** 湾岸戦争のあった 90 年、最近のユーゴスラビア等の関係があり、最近では明らかに兵役拒否者の数が増えている。付け加えて申せば、最近ドイツでは兵役というものをなくして職業軍人、志願兵制にしようという議論があるが、もしこの民間代替義務というものがなくなった場合、福祉事業に大きな打撃となる、なぜなら、そのような青年は福祉事業において重要な任務を果たしているからである。

### （兵役を拒否した理由）

**赤松議員** 兵役拒否に踏み切ったという理由、きっかけを伺いたい。いまこの選択をしてよかったと思っているかどうか、いかなる意味でも、周辺から偏見の目で見られたことはないか。

**代替勤務者** 私が兵役を拒否したのは良心の問題からである。武力をもって勤務するということは考えられなかった。いまでもそれは正しい判断であったと思う。

**代替勤務者** 私はやはり兵器を手に取りたくないという理由で拒否した。また、民間代替勤務ということで他の人をケアすることができ本当に良いことだと思っている。

**代替勤務者** ここで一言二言で申し上げるのは大変難しいが、主要な理由としては、軍事的なことでは何事も解決しないと思うからである。特に、国家レベルの大きな問題は、これは武器を使うことでは解決できない。これはドイツの歴史からもおそらく日本の歴史からも学べることだ。私は今でも民間代替勤務を選んだ方を正当であったと思う。それから、兵役を拒否したことで問題があったとか、差別があったとかいう質問があったが、

そういうことはない。ドイツでは、兵役を拒否すること自体が認められており、差別ということはない。他の人が言わなかったことで重要ではないかということがあがる。兵役を拒否するに当たって書面で、その理由を明らかにしなければならないということである。連邦民間代替勤務庁というのがあり、その連邦庁に対して書面で提出しなければならない。

**中川議員** 今、ドイツは平和なので戦争などは考えられないが、万が一国が脅威にさらされたときに、あなた方はどうするのか。

**代替勤務者** そういう事態になったら、国家が私達を戦争に連れて行くのか、あるいは私達が戦争に行くのかという問題で、現状では回答不可能な問題である。

**ライマー所長** 今、兵役制度自体の問題をお話したけれど、それはヨーロッパにおいて安全保障上の状況が変わったからであって、壁が崩壊したり、東西対立がなくなったり、仮想敵国がなくなったことによって軍事費が低下されたことによって、兵役自体を考え直すということになったわけですから。そこで問題となるのは兵役制度がなくなって民間代替勤務制度がなくなった場合、福祉に関する国の費用というのも少なくなっているわけですから、福祉を必要としている人間達はどうなるのかということになる。

**鹿野議員** 民間代替勤務の選択に関して、親、兄弟、恋人等の周辺の人々の影響で決断したということは一般的な事としてあるのか。

**代替勤務者** そうということはない。

### **(民間代替勤務に対する報酬)**

**中山団長** 給与はどうなっているのか。軍務に就くことに代わって国民の中で働くことに対して国が払う報酬は。

**鹿野議員** 具体的な金額は。

**ライマー所長** それは、民間代替勤務において何をなすかにかかわるが、月額大体 700～1,000 マルク（訪問時（平成 12 年 9 月）の円換算で約 35,000～50,000 円）である。ここで重要なのは、必要費用は補助を受けるということであって、民間代替勤務を行う者が、アパートを借りていた場合、そのお金も補助される。

**赤松議員** この施設にはずっと3名の者が民間代替勤務で来ているのか。

**ライマー所長** ここの施設では、大体八つの民間代替勤務で賄われる職種があるが、すべて満たされているわけではない。こういった施設での仕事はあまり魅力があるものではない。というのも、週末に働かなければならないとか、夜間働かなければならないとか、突然呼び出されるとかの不都合があり、労働時間としても週38.5時間と規定されているが、不定時に働かなければならないからである。八つの職種すべてが民間代替勤務によって埋められているわけではない。

**ライマー所長** これまで、いくつかの訪問団をお迎えしたが、日本のような遠くの国から、しかも、国会議員のような社会的地位の高い方々を迎えることができたのは初めてのことであり、大変感激している。今回の訪問が、皆様の今後の活動に少しでもお役に立つものであればと期待している。

以上

# スイス憲法（1999年4月18日のスイス誓約者同盟の連邦憲法） に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

1291年、スイス中央部のウリ、シュビツ及びウンターワルデンの3邦が、国防同盟であるスイス誓約者同盟（Schweizerische Eidgenossenschaft）を結成した。これ以後、この3邦及び近隣の邦は同盟関係を発展させ、1648年のウェストファリア条約により、13邦が神聖ローマ帝国から正式に独立した。主権を有し、独立した邦の緩やかな同盟体（*loser Staatsbund*）としてのスイスは、18世紀末まで続くことになる。

フランス革命後の1798年、スイスはフランス軍の侵略を許し、その主導の下で単一国家ヘルヴェティア共和国（*Helvetische Republik*）が成立した。しかし、フランスに類似した中央集権的国家を創設しようとする同共和国憲法は、スイスの国情に合うものではなかった。ナポレオンが没落した後、1815年のウィーン会議により完全独立及び永世中立が認められると、スイスは22の邦の同盟体に復帰した。

1830年代に入ると、スイスでは、自由主義的な邦と保守的なカトリックの邦との対立が激しくなり、1847年には内戦状態に突入した。この内戦に勝利した自由主義派により、1848年、基本的人権と代議制民主主義を基調とした近代的な連邦憲法が採択され、スイス連邦が成立した。1874年、連邦の権限強化、国民の政治参加の拡大等を企図した憲法の全面改正がなされた。この憲法は、制定後1999年まで140回部分改正されることとなった。

1874年憲法を全面改定しようという動きは、1935年に一度イニシアティブの形で提出されたが、これは否決された。1965年に議会で憲法の全面改正に関する提案がなされ、本格的に改正作業が始まった。最初の提案がなされてから30年以上経過した1999年4月18日、国民投票において憲法の全面改正が採択され、2000年1月1日より新憲法が発効した。

## 2 スイス連邦憲法の概要

### (1) 特色

スイス連邦憲法の特色として、①邦（*Kanton*）に広範な権限を認める連邦制がとられていること、②代議制とともに直接民主制的制度がとられていること、③国民皆兵を基礎に武装中立の政策がとられていることが、一般に指摘される。

## イ 連邦制

23 邦（うち 3 邦は、それぞれ、上院議員の選出及び邦レベルのレファレンダムにおいて通常の邦の 2 分の 1 の取扱いがなされる半邦（Halbkanton）二つからなる。）が連邦を構成し、各邦は、独自に定める邦憲法により自律的にその権限を行使する。

連邦憲法により連邦の管轄事項と定められた事項以外は、すべて邦の権限に属する（3 条）。邦は、上院に代表を送り（150 条）、レファレンダム（Referendum）やイニシアティブ（Initiative）に関与する（139 条～141 条）ほか、対外政策を含む連邦の政治的意思の形成に参画することが保障されている。

このようにスイスでは邦の権限が非常に強力であり、連邦の独断専行を抑制する機能を果たしている。また、ある事項を連邦の所管事項とするには必ず連邦憲法にその根拠を必要とすることが、スイスで頻繁に連邦憲法の改正がなされる大きな理由の一つになっている。

## ロ 直接民主制的制度

各邦では、伝統的に住民の意思とコンセンサスを重視した政治体制がとられており、専制、貴族制がとられることは稀であった。また、スイスが邦間の緩やかな同盟であった時代には、同盟の運営は各邦から選出された代表者のコンセンサスによって行われていた。このことが、連邦国家となった後も直接民主制的制度が採用される背景となっている。

連邦憲法が規定する主な直接民主制的制度は、下表のとおりである。

### <連邦憲法が定める主な直接民主制的制度>

レファレンダム： 国民投票	憲法レファレンダム	憲法の全面・部分改正について、国民及び邦の義務的レファレンダムが規定されている（140 条）。
	法律レファレンダム	連邦法律について 5 万人の有権者又は 8 邦の請求による任意的レファレンダムが規定されている（141 条）。また、緊急と宣言された連邦法律に対する事後的なレファレンダムが規定されている（140 条、141 条）。
	条約レファレンダム	議会が批准した条約について任意的レファレンダムが規定されている（141 条）。また、集団安全保障機構又は超国家的共同体への加盟については義務的レファレンダムとされる（140 条）。
イニシアティブ： 国民発案	憲法イニシアティブ	憲法の全面・部分改正について、10 万人以上の有権者によるイニシアティブが認められている（138 条、139 条）。法律イニシアティブについては、連邦レベルでは認められていない。

レファレンダムは、年 4 回行われ、1 回につき 4～12 件の案件がかけられる。同じ日に連邦レベル、邦レベル及び自治体レベルの案件がかけられるので、対象案件が非



常に多く、頻度も高くなっている。このことが、最近における投票率の低下を招いている。投票率が非常に低い場合には、少数者の意見がまかり通るというリスクがあるが、だからといってスイスの風土に根付いたこの制度を廃止しようという動きはないようである。

## ハ 中立政策と国民皆兵制

スイス連邦の安全保障の基本は武装中立にある。中立（Neutralität）について、憲法は、連邦議会の任務・権限として「スイスの対外的安全、独立及び中立の保持のための措置（Maßnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz）」を挙げ（173条1項a）、また連邦参事会の責任・権限として同様の規定（185条1項）を規定するのみである。しかし、中立の保持は、慣習上の憲法原則として改憲によらなければ、これを放棄したり改変したりできないものと解されている。

「中立」が憲法の前文にも、国家目的の条項でも言及されていないことについては、それがスイスの独立を保持するための手段にすぎず、それ自体が目的・目標ではないからと説明されている。

一方、スイスは軍を持ち、基本的に、民兵の原則（Milizprinzip）に従い組織される（58条1項）。そして、すべてのスイス男性は兵役の義務（Militärdienstpflicht）を負うこととされている（59条1項）。軍の規模は、徴兵兵力を含む総兵力が30万人で、うち職業軍人が約1万人である。兵役は20歳になった時点で始まり、まず4～5ヶ月の訓練を受ける。それ以降5年間は毎年3週間の訓練を、さらにそれを過ぎると毎年2週間の訓練を受ける。下士官以下の者は、42歳で兵役を終わる。なお、現在、兵力の専門化及び訓練体制の合理化が進められている。

なお、良心的兵役拒否が認められており、兵役と自己の良心を合致させることができない者は、代替役務（zivilen Ersatzdienst）に服する。代替役務は公益のために行われ、保健衛生、社会福祉、文化財保存、環境保護及び景観の保全、森林保護、農業、開発協力及び人道援助並びに災害援助の分野において行われる。代替役務の期間は、兵役期間の1.5倍である。また、代替役務に服する者の数は、毎年100人から200人であるとのことである。

## （2）連邦の統治機構

### イ 元首

元首について明文の定めはないが、連邦大統領（Bundespräsident）が元首とされている。

### ロ 大統領の選出方法

大統領、副大統領はいずれも任期が1年であり、連邦参事会の閣僚の中から輪番制

で選ばれ（176条2項）、再選は禁止される（同条3項）。

## ハ 政府

スイス連邦の行政権は、連邦の最高の執行的かつ指導的官庁（*oberste leitende und vollziehende Behörde*）である連邦参事会（*Bundesrat*）にある（174条）。この連邦参事会は、連邦議会で選ばれた7名の閣僚（同一の邦から2名以上の閣僚を出すことはできない。）で構成され、各閣僚の任期は4年である（175条）。

連邦参事会は、同僚体（*Kollegium*）として決定を行う（177条1項）。決定の責任は同僚体全員が負い、閣議における個別の閣僚の意見は公にされることはない。

連邦参事会の事務は、各閣僚を長とする各省に割り当てられる（177条2項）。このような部門制は、行政事務の増加に伴い、20世紀初めに導入されたものであるが、最近では、各閣僚が増加する一途の行政事務に対応しきれず、官僚の言いなりになっているという批判がある。

## ニ 大統領の権限

憲法上、大統領の権限は連邦参事会の議長職を掌理する（176条1項）のみであり、単なる同輩中の首席（*Erster unter Gleichen*）にすぎない。スイス社会は、伝統的に言語、宗教を始めとして極めて多様な要素から成り立っており、これを一人の指導者の強力なリーダーシップでまとめ上げていくのではなく、政府、議会及び国民が相互に影響を及ぼし合いながら国政を運営していくスタイルをとっているのである。特定の個人又は組織に権力が集中するシステムは、注意深く排除されている。

## ホ 議会

連邦議会（*Bundesversammlung*）は、国民及び邦の権利を留保した上で、連邦における最高機関とされている（148条1項）。連邦議会は国民院（*Nationalrat*：下院）と全邦院（*Ständerat*：上院）の二院から成り、両院は相互に対等（148条2項）である。ある事項について、一院が他院に優越する制度は存在しない。下院は200名の国民代表から成り、比例代表直接選挙により選出される（149条）。下院議員の任期は、4年である（145条）。上院は46名の邦代表（半邦は1名、その他の邦は2名が定数である。）から成り、各邦それぞれの方法で選出される（150条）。上院議員の任期も各邦が定めるが、4年としている邦が多い。議員の選挙権・被選挙権ともに18歳以上の者に与えられる（136条）。

解散の制度は存在しないが、任期満了前に両院議員の総選挙が行われる唯一の場合は、憲法の全面改正を求めるイニシアティブが提出され、又は憲法の全面改正について両院の意見が一致しなかった場合であって、国民の過半数が全面改正に同意したときである（193条2項、3項）。

## へ 政府と議会との関係

議院内閣制をとらないため、議会による連邦参事会の不信任の制度及び連邦参事会による議会の解散の制度はない。

このことから、重要な政治問題について連邦参事会（政府）と議会の上に大きな意見の相違が生じても、是正措置が講じられないおそれが生じるともいえる。しかし、スイス国民は不信任・解散がないことがかえって政治の安定性の源であると信じており、また、前述の直接民主制的制度により、政治上の重要問題については、国民は直接に意見を表明して政府や議会の決定に影響を与えることができるため、国政の運営に分裂が生じることはないようである。

現実問題としても、議会と政府の間に決定的な対立は生じにくい。と言うのは、議会の大多数を占める 4 つの党が政府閣僚のポストを分け合う政治的慣習が確立しており、いわば政府は、議会においては与党の大連合に支えられている形になっているのである。この状況を表で示すと、以下のようになる（2000年10月現在）。

政府閣僚の割当数	政 党	下院議席数	上院議席数
2	社会民主党（SP）	53	6
2	自由民主党（FDP）	43	18
2	キリスト教民主党（CVP）	35	15
1	スイス国民党（SVP）	44	7
	緑の党（GB）	10	—
	自由党（Liberale Partei der Schweiz）	6	—
	諸派連合	5	—
	無所属	4	—

## ト 裁判所

連邦の最高の裁判官庁として、連邦裁判所（Bundesgericht）が置かれる（188条1項）。ただし、伝統的な議会優位の考え方から、連邦裁判所は、連邦議会が制定した法律（Bundesgesetzes）について、違憲審査権（Verfassungsgerichtbarkeit）を有しない。

政府は、今回の憲法の全面改正案と同時に、司法改革（Reform der Justiz）に関する憲法改正案を議会に提出した。この司法改革の柱の一つは、特定の事案において憲法上の基本的人権の侵害があった場合に、連邦裁判所が連邦法律に対して違憲審査権を行使できるようにすることを意図したものであった。議会ではこの問題について論議した結果、現状を維持することとし、国民及び邦もこの議会の決定を支持した。

### (3) 国民の権利及び義務

#### イ 基本権

新憲法の制定により、これまで明文規定がなく国際法上又は判例法上認められていた権利が明文化され、体系的な人権カタログを持つに至った。主なものとして、包括的基本権として、人間の尊厳 (7 条)、法的平等 (8 条) 等、精神的自由、身体の自由として、生命及び人格的自由への権利 (10 条)、私生活等の私的領域の保護 (13 条)、意見及び情報の自由 (16 条)、言語の自由 (18 条)、集会の自由 (22 条) 等、経済的自由として、財産権の保障 (26 条)、職業選択の自由 (27 条) 等、社会権として、子どもと青年の保護 (11 条)、窮乏状態における救助を求める権利 (12 条) 等、受益権、刑事手続上の保障として、一般的手続保障 (29 条)、裁判を受ける権利 (30 条)、刑事手続 (32 条) 等、参政権として請願権 (33 条)、投票権等の政治的権利 (34 条) 等がある (上記文中下線を引いた権利は、新憲法において、新たに明文で規定されたものである。)

#### ロ 権利の制約条項及び義務に関する規定

基本権の制限 (Einschränkungen von Grundrechten : 36 条)、義務制の初等学校教育 (62 条 2 項)、軍事役務 (59 条)、防衛役務 (Schutzdienst : 61 条) 及び納税の義務 (128~133 条) がある。

### (4) 注目すべき規定

#### イ 個人の自己責任と社会的責任

6 条は、「いずれの個人も自らに対し責任を負い、その力に応じて国家及び社会の課題の達成のために貢献するものとする (Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.)」と規定している。これは、個人の権利、特に社会権規定が新憲法で多く導入された結果、国会に対する給付要求が増大することを懸念した右派政党により、議会で追加修正されたものである。

#### ロ 社会目的

基本権及び市民権の規定に続けて、「社会目的 (Sozialziele)」と題する一章が設けられた。そこでは、連邦及び邦はすべての人が社会福祉・社会保障の分野における利益を享受できるように尽くす旨が規定されている (41 条 1 項、2 項)。この規定は、連邦及び邦が立法・行政を行う際の指針とされており (同条 3 項)、国家に対して直接に給付を請求する権利 (unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen) を国民に与えるものではない (同条 4 項)。

## ハ 生命倫理

生殖医学 (Fortpflanzungsmedizin)、遺伝子技術 (Gentechnologie) の濫用からの保護 (119 条、120 条) 及び移植医療 (Transplantationsmedizin : 119a 条) に関する規定は、1990 年代に、医学界、人権団体、環境団体等から出された意見を反映する形で設けられた。生命倫理は、長期にわたり重要な問題であり続けることが予想され、しかも、この分野における日進月歩の技術革新に対し各邦がバラバラな対応をすれば社会に混乱をもたらすおそれがあることから、連邦憲法に規定されることとなったものである。

## ニ その他

環境保護 (Umweltschutz : 74 条)、動物の保護 (Tierschutz : 80 条) 及び犯罪被害者の救助 (Opferhilfe : 124 条) に関する規定のあることが、注目される。

### (5) 緊急事態における措置

緊急事態における措置として、憲法は以下のように定めている。

まず、議会のとりうる措置として、緊急立法 (Gesetzgebung bei Dringlichkeit) がある。上下各院の議員の過半数の決定により緊急性があるとされた法律は直ちに効力を発する。ただし、その有効期間は有限でなければならない (165 条 1 項)。このようにして制定された緊急立法は、レファレンダムが提起されたとき又はその緊急立法が憲法上の根拠を欠くときは、それぞれ 1 年以内に国民の投票又は国民と邦の投票で可決されない限り、1 年で失効するものとされている (同条 2 項、3 項)。

また、議会は、緊急事態下で必要のあるときは、命令 (Verordnungen) 又は単純連邦決議 (einfache Bundesbeschlüsse) をすることができるものとされている (173 条 1 項 c 号)。

次に、政府のとりうる措置として、公共秩序、対外安全保障又は国内の安全保障に重大な脅威となる現実の又は差し迫った混乱を回避するため、有効期限付きの命令 (Verordnungen) 又は決定 (Verfügungen) を行うことができる (185 条 3 項)。

さらに、政府は、緊急の場合、軍隊を動員することができる。ただし、活動する兵員が 4,000 名以上となる時又は動員期間が 3 週間を超えるとときは、議会の遅滞なく召集しなければならないものとされている (同条 4 項)。

### (6) 改正規定

憲法の全面改正 (Totalrevision) は、国民若しくは各院の提案又は連邦議会の決議により発議される (193 条)。また、憲法の部分改正 (Teilrevision) は、国民の請求又は連邦議会の決議により発議される (194 条)。

これらの改正は、国民及び邦の投票によって、そのそれぞれの過半数の賛成により効力を発する (142 条 2 項、195 条)。また、これらの改正は、国際法の強行法規を

侵害することはできない（193条4項、194条2項）。

### 3 今回のスイス連邦憲法の全面改正

#### (1) 全面改正の経緯

##### イ 概観

1874年制定のスイス連邦憲法は、これまで、年1回を超える頻度で部分改正が行われてきたが、加除修正が多く、体系性が損なわれるなどしたため、1999年4月18日の国民投票において、1874年5月29日制定憲法に対する全面改正が採択され、2000年1月1日より新憲法として発効した。全面改正の動きは1960年代から始まったが、今回の全面改正に至るまで3分の1世紀が費やされた。

その間の経緯を、年表にまとめると次のようになる。

#### スイス連邦憲法（1874年）の全面改正の経緯

1965年	上院議員オブレヒト（Karl Obrecht）及び下院議員デュレンマツト（Peter Dürrenmatt）、各院宛に憲法の全面改正を提案
1967年	連邦司法・警察省、全面改正の課題等のとりまとめのため、前連邦参事会閣僚ヴァーレン（F. T. Wahlen）博士を部会長とする作業部会を設置
1972年	ヴァーレン作業部会、各種団体からの意見聴取についての精査と整理を終了
1973年	最終報告書を公刊
1974年5月8日	連邦司法・警察省、46名からなる全面改正のための草案作成のための専門家委員会を設置
1977年12月	専門家委員会、報告書を添えて憲法改正草案を提示
1978年2月	草案、公刊
1980年12月	連邦司法・警察省による評価を踏まえた草案に対する意見聴取の結果、公刊
1985年11月6日	政府報告書（モデル草案）、両院に提出
1987年6月3日	議会在、条文の整理と慣習規定の明文化に限った憲法の全面改正を決議（草案作りは政府に委託）
1995年6月	政府が予備草案を国民に提示
1996年11月20日	政府が、意見聴取による非本質的な修正を加えた上で、政府案、解説とともに公表
1997年11月	憲法改正案が三つの独立した政令の形で議会に提出される
1998年1月19日	上下両院の本会議の審議に付される
1998年12月18日	両院、改正案を可決
1999年4月18日	国民投票の実施、採択
2000年1月1日	新憲法発効

以下では、1987年以降の政府の動きを中心に、改正までの経緯を詳述することにする。

## ロ 政府における原案作成作業

1987年、連邦議会は、その決議により、憲法全面改正案を作成するよう政府に委託したが、その決議では「現行の成文・不文の憲法法規を刷新し、これを体系的に分かりやすい形で記述し、体裁・文言を統一した新憲法草案を提示すること」とされていた。しかし、この決議があらゆる実質的な改革を憲法に施すことを禁じるものではないということが、議会・政府の了解事項でもあった。

これを受け、政府部内、具体的には憲法改正の実質的作業を担当した連邦司法・警察省（Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement）では、全体が五つからなる憲法改正のパッケージ群を策定した。その五つとは、①形式的刷新、②司法改革、③国民の権利に関する改革、④連邦主義に関する改革、⑤政府制度に関する改革、である。政府は、その後の議会の動向をも踏まえ、憲法の実質的部分の改革の必要性を指摘し、特に②司法改革と③国民の権利に関する改革を、①形式的刷新と同時に進めるべき重要分野と認定した。

政府の憲法改正原案は1995年に公表され、翌年まで国民的議論が展開された。同年、政府は国民的議論の動向と結果を評価し、当初の政府原案に修正を加えた案を作成、公表した。

1997年11月、政府から議会に提出された憲法改正原案は、①憲法の刷新に関する政令、②司法改革に関する政令、③国民の権利の改革に関する政令の3本の独立した政令からなっていた。政府が、このように憲法改正案を三つに分割して提示したのは、問題点を明確化するとともに、対立の少ない形式的改正を早期に実現しようとしたためである。

## ハ 国会における審議及び憲法レファレンダムの結果

翌年1月から開始された①憲法の刷新に関する政令の議会での審議においては、下院の右派議員が、新憲法案は国会による規制と社会国家に重点を置きすぎているとして、改革の必要性に疑問を投げかける提案を行ったが、否決された。逆に、左派議員は、社会権規定と国家による経済規制の規定がなお弱いこと、国連及びEU加盟への言及がないことを批判した。そして、いくつかの修正の後、1998年末に、両院で承認された（下院：賛成134、反対14 上院：全会一致）。

上記憲法の刷新に関する政令は、1999年4月18日の国民と邦の投票の結果、承認された。投票では国民の59.2%が賛成（投票率は36%であった）、23邦のうち13邦が賛成に回った。フランス、イタリア語圏に属する邦及びチューリッヒ、ベルン、バーゼル等の人口の多い邦が賛成し、東部及び中部の邦のうちルツェルンを除く邦が反対に回った。反対した者が多かった理由については、保守的なスイスの国民性や連邦

政府に対する不信感が挙げられている。

同政令に基づき全面改正された新憲法は、2000年1月1日から施行された。

## 二 その他の改正

残る2本の政令のうち、②司法改革に関する政令は、1999年末に議会を通過した後、2000年3月12日に国民と邦の投票に付され、承認された（国民の86.4%、21邦が賛成）。ただし、同政令の施行期日は未定である（2000年10月1日現在）。

一方、③国民の権利の改革に関する政令は、議会で否決された。連邦主義に関する改革及び政府制度に関する改革についての論議の動向を踏まえながら、さらに議論される予定である。

### （2）憲法の全面改正の目的、論点等

#### イ 目的

今回の憲法の全面改正案を起草した連邦司法・警察省の関係者の説明によれば、旧憲法を全面改正した理由は次のとおりである。

第一に、旧憲法制定後140回の部分改正が行われたため、体系的に非常に分かりにくい、つぎはぎだらけの憲法となってしまったこと。

第二に、旧憲法の中には、古くて使い物にならない表現、男性名詞のみの表現や、規定はあるものの使われていない条文があったこと。

第三に、旧憲法には、憲法で規定するには些末であり、法律で規定した方がよい条文があったこと。例えば、アルコールに関連する規定など。

第四に、憲法で規定されるべき最も重要な事柄が、旧憲法には規定されていなかったこと。例えば、国家統治の四つの柱（自由主義的法治国家の原則、社会国家の原則、直接民主制原則、連邦制の原則）及び国際法遵守原則並びに基本的人権規定の整備など。

以上のことから、憲法の刷新に関する政令は、①統治原則、慣習法等の明文化、②体系性の回復、③言語の平易化を目的として起草された。そして現在、起草者側は、この目的は達成したものと考えているとのことであった。

一方、政府から全面改正案の提出を受けた議会も、この改正案は旧憲法を全く新しい憲法にするのではなくて、新しい考え方を旧憲法に盛り込んだものと了解した。下院の憲法改正委員であった一議員は、新しい考え方を取り入れることの重要性とともに、旧憲法と新憲法の継続性を強調した。

#### ロ 論点

議会及び政府の関係者の説明を総合すると、今回の憲法改正において大きな論点となったのは次の諸点である。



### **i 法的平等 (Rechtsgleichheit : 8 条) の文言について**

旧憲法では、容認されない差別の例として、臣属関係や封建的特権に基づく差別等、古めかしい用例が挙げられていた。これを改めるに当たり、一般的に法の前の平等を定めるのみとするか、容認されない差別の例示を維持するかが議論された。この点につき、議会の憲法改正委員会は後者を選択した。次に、容認されない差別の例示として「年齢 (Alter) による差別」を入れるか否かが議論の焦点となった。これについては、結論として入れるということで落ち着いた。

### **ii 社会目的 (41 条) の法的性格について**

これは、旧憲法では何ら言及のなかった社会国家の原則を規定したもので、連邦及び邦が、すべての人々が社会福祉・社会保険の利益を享受し、医療衛生上の需要を満たせるよう個人の責任を補完する等と定めている。問題は、この規定が、訴訟で具体的な給付を国家に直接請求できる根拠となるか否かであった。結局、本条は社会的基本権とは異なり、同条を根拠として国家の給付を直接に請求できるものではなく、連邦及び邦に対して立法方針を示したものととどまるものとされた。

### **iii 連邦と邦の関係について**

連邦成立後、邦の有していた権限のうち郵便、警察等四つの事項は明示的に連邦に委譲されてきたが、いずれの権限に属するか不明確な分野が多くあった。連邦法は邦によって執行されるという原則も明文の規定がなかった。

連邦司法・警察省の関係者によれば、邦は、今回の憲法の刷新に当たり、ニューフェデラリズム (新連邦主義) を憲法に表現することを企図したということである。ニューフェデラリズムの下、補完性の原則 (42 条、43 条)、邦と連邦の相互尊重・協力関係 (44 条 2 項)、連邦レベルでの決定、特に外交政策に関する決定に邦が参加できる権利 (55 条) が憲法に明記された。ニューフェデラリズムは、連邦法を執行する主体は邦であるという原則 (46 条 1 項) に立脚している。

### **iv その他**

スイスは多言語国家であり、1874 年制定の旧憲法から、ドイツ、フランス、イタリア及びレトロマンスの四カ国語が国語とされている。下院の憲法改正委員であった一議員は、「言語が違えばメンタリティーも違うわけで、これを一つにまとめるのが重要な仕事であった」と述べた。

## **ハ 学界の評価**

議会側の説明では、スイスの憲法学界は、今回の憲法の全面改正を、新しい内容を盛り込み、体系的統一が図られて読みやすくなったと肯定的に評価しているとのことであった。

## **ニ 憲法改正に対する取組み**

スイスでは、今回の全面改正に至るまでに、旧憲法を 140 回、1 年に 1 回以上のペ

ースで部分改正をしてきたという事実でも分かるように、非常に頻繁に憲法改正が行われてきている。その理由として、議会側関係者は、大きく二つのことを挙げた。第一に、連邦がある事項を自己の権限とするには憲法に連邦の所管事項として明記する必要があるところ、近年、原子力エネルギーや生命倫理のように、連邦レベルで取り組まなければならない新しい問題が次々と生起し、これに連邦として対応するために憲法改正が必要になること、第二に、政治的な理由から連邦税の税率が憲法事項とされているため、税制改革をするには必ず憲法改正が必要になることである。こうした事情は新憲法においても変わらず、今後も、新憲法に対する部分改正が従来と同じペースで行われるものと予想される。

このような状況を反映して、議会も政府も、憲法を改正すること自体について、特段の抵抗を感じてはいない。下院議員の一人は、「(今後も)新しい問題が生まれることが予想され、それに対応するべく憲法を改良するのは当然である。」と述べた。

それでは、このように頻繁に、しかも大した困難を伴うことなく改正される憲法は、スイスでは、どのようなものだと考えられているのだろうか。これに関しては、次の下院議員の発言が参考となろう。「この新憲法を作る際の基本的発想は、①人間や市民がどういう権利を持っているかを規定すること、②そして、その規定が空文であってはならないということ、③その規定を基に実際に法律が作られ、又はその規定の直接適用によって人々が保護される、そのための実際的道具になるものが憲法であるということである。」

## スイス連邦議会における質疑応答

平成 12 年 9 月 13 日 10 : 00～12 : 00

### ○ スイス側出席者

下院議員（外務委員・元憲法改正委員、社会民主党）

レモ・ギジン（Remo Gysin）

下院議員（外務委員、自由民主党）

ウルリッヒ・フィッシャー（Ulrich Fischer）

下院議員（外務委員、キリスト教民主党）

レモ・ガリ（Remo Galli）

議会事務局次長

ジョン・クレール（John Clerc）

議会事務局広報官

アレッサンドロ・デルプレット（Alessandro Delprete）

**ギジン議員** 中山先生、それからみなさん、ようこそ。みなさんに来ていただいて、大変に嬉しく思う。今日は、ざっくばらんな形で話をしたい。残念ながら、私たちスイス側には、余り出席者がいない。その理由は、来週からは議会が始まるが、現在はベルンに議員が集まってきていないからだ。ともかく、くつろいだ雰囲気の中、活発に議論をさせていただきたい。

**中山団長** 派遣議員団を代表して、今回このように温かく我々を迎えていただいたことに感謝する。

### ○ 新憲法の概要説明

**ギジン議員** 早速始めたいと思うが、よろしいか。まず、前もっていただいた質問事項への回答について、何かご意見がおありか。これからすぐに質問の順序に従って答えることとするか。（「後で結構」と呼ぶ声あり）……本来ならば、シェッサー上院議員から説明をする予定だったが、今朝ファックスがあり、「これから急に病院に行かなければならなくなったので、大変失礼いたします。」とのこと。そこで、私の方から、新憲法について少し説明させていただく。

## （新憲法についての説明）

スイスの新憲法は、今年のはじめから施行された。1999年4月18日に国民投票が行われて、それで今回の新憲法の制定に至ったものである。新憲法草案は、連邦議会を構成する国民院（下院）及び全邦院（上院）において、2年間にわたって検討されてきたものである。しかし、新憲法に関する検討は、実は30年に及ぶものであった。スイスにおいて新しい憲法を作ることがいかに難しいかがお分かりになるだろう。憲法をめぐるのは、国民の間で政治的経済的な理由から争いが起きるのが常である。そこで、スイス政府が考えたのは、①古い憲法を全く新しくするのではなくて、新しい考え方を古い憲法に盛り込んでいこうということ、それから②旧憲法は、見れば分かるように、種々雑多なことが順序立てて書かれていない、それを順序立てて、系統的に書き直すということ、③旧憲法下においては憲法に書かれていない憲法慣習、国際法上の重要規範があり、それを今回明記すること、であった。

今回の憲法改正の重要なポイントは、三つある。憲法の条文をご覧になりながら、聞いていただきたい。第一に、スイスという国の特徴として、連邦主義が挙げられる。すなわち、26の邦（そのうち六つは、上院議員の選出及び邦レベルのレファレンダムにおいて通常の邦の2分の1の取扱いをされる半邦である。）が集まって連邦を形成していること、そして連邦、邦、（邦の下の）地方自治体の3層のうち、一番上の連邦はそれほど重要ではなくて、その下の邦が、スイスにおいては一番重要だと考えられているのである。ドイツではラント、フランスではデパルトマンというものに相当し、スイスではカントンと呼ばれる邦は、日本においてはなじみのないものかもしれないが、それがスイスの特徴づけるものなのである。

第二に、政府、議会と並んで国民が政治に及ぼす影響力が強いということである。このことに関しては、今回の憲法改正の際にもさまざまな議論があったが、イニシアティブ、レファレンダムといった制度が、新憲法でも規定されている。

第三に、スイスでは四カ国語が国語とされており、スイスの憲法を作る際にはこれが一番重要な問題だった。言葉が違えば、メンタリティーも違うわけで、これを一つにまとめるというのが、重要な仕事であった。その苦心は、新憲法の69条（文化）及び70条（言語）に現れている。

新憲法では、基本権及び市民権のほかに、41条に「社会目的」という条項を設けた。これは、世界の憲法のどこにもない規定である。条文を子細に見れば分かるように、社会保障制度が確立され、医療保険、失業保険が制度化されている。それから、住居を見つけない人が適当な貸家を見つけることができるよう憲法が保障している。この41条は、これを根拠として裁判に勝つということとはできないものとされ、今後の法律制定の際に指針とされるべきものである。

また、法的平等を定める8条についても、一般的に書くべきか、許容されない差別を

特に列挙して書くべきかで議論があった。結局、議会の憲法改正委員会は後者を選択し、同条 2 項において具体的に許容できない差別を列挙することとした。「年齢による差別」をそこに入れるかどうかで若干の議論はあったが、結論として入れることとした。

憲法の前文をご覧いただきたい。まず、新しい考え方をここに入れた。その中には、最近 EU でさまざまな協定がなされているが、それらの協定の考え方もとり入れられている。それと同時に、継続性というものを考えた。長時間かけて制定されたこの新憲法が、またすぐに変えられてしまわないようにするためである。

ここで、自由民主党所属のフィッシャー下院議員にバトンタッチしたい。

**フィッシャー議員** みなさん、ようこそ。みなさんに会えて大変嬉しい。ほとんどのことは、ギジン下院議員から説明があったと思うが、私は、まず、なぜ国民全員が憲法改正に同意しなかったのか、国民投票においてもかなりの国民の反対があった理由についてお話ししようと思う。

#### **(新憲法に対する国民の反応に関する説明)**

スイス人はどちらかというと保守的であって、大半の人は、旧憲法のままでも十分であって憲法改正は必要ないと考えていた。また、国民は、自分たちの知らない間に政府が何だかよく分からない条文を密かに設けるのではないかと危惧していた。つまり、政府に対する不信感があったのである。社会目的に関する 41 条についても、そこに規定された権利概念につき種々の議論があり、結局、法律制定の際の指針を示すのみにとどまった。他方、旧憲法下ではすべての基本的人権が明文化されていたわけではなかったが、国際法や判例で認知された基本的人権については、裁判等を通じて国会に対し具体的に権利の保全を要求できるよう憲法に明記されることになった。

#### **(生命倫理に関する条文について)**

次に、生命倫理に関する 119 条及び 120 条であるが、これは、新憲法制定前の 1992 年 5 月に行われたレファレンダムで設けられたもので、いろいろ論議を呼んだ条文である。これらの規定は、スイス憲法の条文が、変化する世界の情勢に柔軟に対応していることを示す好例といえる。とはいえ、なかなか問題をはらんだ条文でもある。なぜなら、技術は日進月歩であり、法律はどうしても後追いにならざるを得ない。

#### **(新憲法に対するスイスの憲法学界の評価)**

スイスの憲法学界が新憲法をどのように評価しているかについてだが、肯定的である。

というのは、新憲法には新しい内容が盛り込まれ、体系的統一が図られて読みやすいからである。

### **（今後のスイス憲法の展望）**

今後の展望についてだが、今後もスイス憲法はどんどん発展していくことだろう。というのは、新しい技術とか、それから新しい社会的問題が生まれてくることが予想され、それに対応するべく憲法の改良が必要になるからである。

### **（生命倫理に関する条文について）**

**ガリ議員** 第 119 条の翻訳をご覧になれば分かるように、スイスはこの条項に力を入れた。これは、医学界、人権団体、環境団体等から出された意見を反映したものである。憲法でヒトクローンについての規制条項を設けたのは、スイスが初めてである。現在、スイスでは、遺伝子工学についての委員会が設けられ、今後もこの問題が話し合われる予定であり、こうした遺伝子工学、生殖医療に関しては、法律的問題及び政治的問題だけではなくて、人間倫理の観点からも取り組んでいきたいと考えている。私は、そうした委員会が設けられなくても、第 119 条は、今でもすばらしい条文であると思う。

### **（スイスで頻繁に憲法改正が行われてきた背景）**

**クレール事務次長** スイスで頻りに憲法改正が行われてきた背景についての質問にお答えしたい。憲法 3 条は、「邦は、連邦憲法によって制限されない限りで主権を有する。」と規定する。この意味するところは、連邦憲法に連邦の権限として明記しなければ、連邦は何もできないということである。ところで近年、原子力エネルギーをはじめとして連邦レベルで取り組まなければならない新しい問題が生起しているが、これに対応するためにはいちいち憲法の改正が必要になってくるのである。もう一つの理由として、連邦税が憲法事項であるということである。このため税制を変えるには憲法改正が必要になるのである。以上が、スイスで頻りに憲法改正が行われる理由である。

## **○ 質疑応答**

**ギジン議員** あらかじめいただいた質問事項については、すべて答えたが、これについて何か質問はあるか。

### (生命倫理に関する条文について)

**中川議員** 生命倫理に関する憲法規定が世界で初めて憲法に明記されたということで非常に注意深く読ませていただいたが、この遺伝子研究、ゲノム研究というものは、科学としても、あるいはまた人類に与える影響としても、プラスの面もあるし、あるいはむしろ生物学上非常に問題のある面もある。この分野はまさに研究過程にあつて、国際的にも非常に大問題になっているが、スイス憲法のこの規定又はそれに基づく法律で、当面のすべての問題、日々進歩していく研究につれ新たに生じてくる問題をすべてカバーできるとお考えか。

**ギジン議員** もちろん、すべてがカバーされるとは考えていない。今後この分野の技術はどんどん発達していく。とりわけヒトクローンや臓器移植の問題が二つの重要な問題となる。臓器移植については、憲法全面改正の前に、1999年2月に前もって国民投票をして、119a条(注)を追加したところである。繰り返しになるが、現行の規定ですべてがカバーできるとは考えていないが、対処する準備はある。

(注) 119a条の条文は、次のとおりである。

#### 第119a条(移植医療)

- 1 連邦は、臓器、組織及び細胞の移植に関する法令を定める。この場合において、連邦は、人間の尊厳、人格及び健康を損なわないように配慮するものとする。
- 2 連邦は、臓器移植が公平に行われるように配慮するものとする。
- 3 臓器、組織及び細胞の提供は無償で行われるものとする。人間の臓器の売買は、これを禁ずる。

**仙谷議員** 今の生命倫理規定もそうなのだが、環境保護の規定も憲法上規定されているところである。このような規定を連邦憲法に規定をしたという理由が知りたい。スイス特有の考え方、つまり、邦と連邦の関係において統一性を保つために連邦憲法にこのような規定を設けたのか、あるいはより深い哲学的な意味において連邦憲法にこのような規定を置くべきであるということになったのか、お伺いしたい。

**ガリ議員** 今おっしゃられた環境保護の規定とか生命倫理の規定は、大変重要な問題である。ということは、今から20年後においても、問題になっているだろう。そのような重要な問題は、法令のレベルではなく、憲法のレベルで規定するべきである。憲法に規定することによって、それが(法令で規定する場合に比べて)遵守されることの保証にもなる。

**中山団長** 今の質問に関連して、これは非常に大きな、人類社会の全体の問題について、

スイスは世界で初めて憲法で規定したわけである。3年後には、ヒトの遺伝子地図がすべて突き止められ、国際的に開示される。それを利用して、医学、薬学の面では、人間の治療のための新しい薬の開発のため、製薬会社が全力を投入している。一方では、人間の倫理観、これが相対的に大きな変化を起こす。国際的には、特に若い世代の人々は、人間とは何かという、新しい疑問を持つに違いない。我が国でも、私は臓器移植法を推進した者の一人として、また医者として、この人間社会の倫理観というものが、大変化を起こすという危険性を感じている。このスイスの新憲法の規定が、市民社会において、工業化の面を含めて、どこまで規律できるか、お考えを伺いたい。

**ギジン議員** 今後も進展していくこの分野における研究を、今から制御することは不可能である。スイスでは、この規定を設けることにより、一部の胚研究については禁止したところである。しかし、今すでに問題になっているのが、動物の臓器をヒトに移植することの是非である。また、スイス国内だけでなく、国外においても研究が進むことによって、どのような事態が生じるか予想がつかない。一例を申し上げますと、私は、かつてバーゼル邦の厚生大臣として、この分野での法律を作ろうとしたが、連邦からストップさせられた。その理由は、このような重要な問題について、26の邦がバラバラに法律を作ったのでは大変な混乱を招くことになるから、連邦がこれを一手に引き受けることにするというものであった。スイスは、工業化が進んでいるといっても、ヨーロッパ社会の中で陸の孤島のような存在である。私は、他のヨーロッパの国々、その他の地域の国々における研究、それらをかみ合わせて、さらにこの憲法を進展させていく必要があると思う。

**中川議員** 実は、私も昨年まで農林水産大臣をやっていて、EUやアメリカとこの問題で議論をやったのだが、今、会長から話があったように、ヒト遺伝子は現在85パーセントまで解析が進んでいて、今後その利用方法がまさしく世界レベルでの競争になると思う。そこで、先ほど胚細胞の研究はストップさせたということであるが、例えば、自分の胚細胞を自分に移植することによって病気を治すという研究が、我が国でも世界でも進んでいるが、これも禁止したのか。

**ギジン議員** 憲法119条は、ヒトクローンその他一定の遺伝形質の移転を禁止しているが、今ご指摘の自分の胚細胞を自分に移植することの是非については言及していない。しかし、同条の規定が決定的な「最後の言葉」ではない。解決されなければならない問題、討論されなければならない問題は、ご指摘の問題を含め、未だたくさん残っている。個人的な見解だが、当面は条文の解釈に幅を持たせつつ、状況の変化にどう対応していけばよいかについて討論していくことが重要だと考える。



### (スイス憲法の特徴)

**辻元議員** やはりそれぞれの国によって、憲法の特徴がずいぶん違うなという感想を持った。憲法の捉え方が違うということだ。ところで、我が国の憲法は、主語が「何人も」とか「国民は」とかになっているが、貴国の憲法は、主語がほとんど「連邦は」となっている。推察するに、連邦憲法の主たる機能は連邦と邦の役割分担を決めることにあるのではないか。映画とかアルコールの所管をどこにするかという問題は、憲法で規定するには非常に細かなことだと思う。その一方で、生命倫理という大変重要な規定もある。このようなことが、貴国の憲法の特徴であると理解してよいのか。

**フィッシャー議員** 質問にお答えする前に、その前提となることからお話ししなければならない。スイスは、日本のように中央集権的国家ではなくて、邦を中心とした連邦国家である。だから、スイスの国民が何をしなければならないか、どういう権利が守られなければならないかという問題については、まず邦が中心となって、そのカウンターパートである連邦をどう規制していくかということになる。国民の権利を規定するためには、連邦が国民に何をしてくれるのか、何をしなければならないかを憲法で定めることがどうしても必要になる。他方、国民の基本的権利はどういうものかということの規定して、スイス国民はどういうことができ、どういうふうに守られているかということを知ってはじめてスイス人としてこの国で生活できるということになる。したがって、今ご指摘があったように、非常に細かな事項についてまで連邦の権限を規定する一方で、非常に高らかに人間としての基本的権利をうたいあげる規定があって、その双方がどうしても必要となるのが、スイスの憲法の特徴なのである。

**ギジン議員** 今の質問は大変よい質問なので、さらに解説を続けるが、この新憲法を起草する際の基本的発想は、①人間・市民がどういう権利を持っているかを規定すること、②そしてその規定が空文であってはならないということ、③その規定を基に実際に法律が作られ、あるいはその規定の直接適用により人々が守られる、そのための実際的道具になるものが憲法であるということである。したがって、今、質問があったように連邦は市民を守るために何をしなければならないのか、たとえば子どもに関する条項があり、女性に関する条項があるが、それはそのまま実施、施行されなければならないという発想に立って規定されているのである。なお、新憲法の中には哲学的な条項もあるという指摘を受けたが、人間は守られなければならないという観点から社会的権利に関する条項が多数存在するが、それらはそのまま市民のために実施されなければならない、そのように考えて起草したものである。

### （スイスの統治制度）

**鹿野議員** 統治制度について質問したい。スイスでは邦を中心に動いているということだが、さはさりながら連邦としての役割も当然あるはずで、そのときに、大統領が1年任期の輪番制で、その大統領は内閣の中でも同輩中の首席に過ぎず、そして議院内閣制も採用していない。したがって解散権もないし不信任もやらない。そういう制度の中で、果たして国の政治のリーダーシップというのはどういった形で発揮されるのか。国全体を誰がどこで運営しているのかというイメージがわいてこない。基本的に邦中心だとはいえ、あくまでもそれは26の邦だから、そこにそれぞれ権限が与えられているものの国そのものを運営していくのが連邦だという考え方に立てば、政治のリーダーシップというのがどこにあるのか、それをどういう形で補っているのか、また連邦議会というのがどのように運営されているのかを伺いたい。

**フィッシャー議員** 質問を二つに分ける形でお答えしたい。第一は、国家の指導力がすべて連邦にあるか否かという質問であったと理解する。この件に関しては、日本とスイスのシステムがだいぶ違う。先に説明したとおり、憲法では連邦の責任事項というのがはっきりと定められている。つまり、国に関わる事項のすべてを連邦が指導するというわけではなくて、憲法に明記されている事項、たとえば国防、外交といったものについてのみ、連邦が国家を指導するのである。

第二の質問は、統治システムに関するものであるが、ご指摘のとおり、スイスは議院内閣制を採用していない。我々は、長い間、連邦政府を4年間の任期で選ぶという方法をとってきた。そして、政府と議会の間には大きな意見の相違が生じて、議会を解散する、あるいは政府を選び直すということは全く行わない。我々は、このことを、政治の安定性の源であると評価している。国民もそのように理解していると信じている。したがって、このシステムを変える必要はないと信じている。

ここで、第一の質問に答えを付け加えさせていただくが、スイスにおいては、国家の指導力は、政府、議会、そして国民の三つからそれぞれ導き出されるシステムになっている。日本とは少し違うかもしれないが、政府は、日々の行政の中において新しいアイデアを持ち出すことができる。議会は、立法によって新しいアイデア、指導性を出すことができる。また国民は10万人の署名を集めればイニシアティブを出すことができるので、国民も、直接、国政の指導に参加することができるというシステムになっている。

### （今後の憲法改正の予定）

**赤松議員** スイスは1874年制定の旧憲法下において140回に及ぶ改正を行い、今回は全面改正を行い、条文を全部整理したということであるが、これからも、従前と同じペースで憲法改正を行っていこうと考えているのか。

**フィッシャー議員** ご指摘のとおり、今回は憲法の全面整理をしたわけであるが、今後、世の中はどんどん変わっていく。先ほど話題になった遺伝子工学の話、それから日本が特に力を入れている情報技術の分野でも、どんどん世の中は進んでいくと思う。したがって、今後、今までと同じ若しくはそれを上回るペースで、憲法の条項の変更というものがあろうと覚悟している。

**ギジン議員** 憲法を全面整理したということだが、旧憲法でごちゃごちゃだった規定を全部整理したということではない。たとえば、経済分野については余り手を加えていない。経済の透明性、社会的権利等については、まだ余り手を加えていない部分が残っている。これについては、今後、新たに、手を入れ、整理し直す必要があるかと思う。ただ、その機会がいつになるかは、まだわからない。

### **(スイスの中立政策)**

**赤松議員** スイスは世界に冠たる永世中立国であるが、PKO への参加はともかく、多国籍軍への参加は、伝統的な中立政策と矛盾するのではないか。

**フィッシャー議員** 大変難しい質問で少し歴史の話をしなければならない。まず、スイスの中立政策というものは、憲法に書かれてはいない。これは慣習法と申し上げるほかはない。そもそも、スイスの中立が認められたのは 1648 年のウェストファリア条約である。これは 30 年戦争が終わって結ばれたもので、300 年以上も昔の話だ。その後、ナポレオンが敗れて退陣した 1815 年のウィーン会議でスイスの中立が再確認されたが、(中立政策は) スイス国民の心の中に、あるいは歴史の中に根ざした慣習法である。

今世紀の 2 度にわたる世界大戦は、世界が二つの陣営に分かれて戦った戦争であるが、スイスは、いずれの戦争においてもどちらか一方に加担することなく中立政策を貫き通した。ただ、話はここでは終わらない。冷戦の終了後、そのような二つの大きな陣営若しくはブロックに分かれての国際的敵対的行動というものがなくなってきた。現在、どのような状況かということ、国際社会の中で、一国内において少数民族の人権が蹂躪されることが問題となっており、そのような国に国際社会が介入するという事態が生じている。こういう事態においては、スイスは自らの中立を損なうことなく PKO 活動に参加する可能性があると感じている。そのような状況の下で、今までもスイスは PKO への派遣を行ってきている。ただし、中立政策との関係から、その部隊を武装するかどうかという問題が徐々に議論されてきている。今までは、スイスの部隊は自衛用のピストルを含め、一切武装していない。これを、少なくとも自衛のための武装を可能にしようということで議論が行われ、この秋に開会される議会でも、この件が議題に取り上げられる予定である (注)。

(注) スイス軍の PKO 参加についての議論をまとめると以下のようになる。

まず、1989 年までは、国際平和維持活動に対するスイスの関与は、資金援助及び物資援助に限られていた。

1990 年にスイスの外交政策及び中立に関する政府の報告書が出され、そこでは、国際平和維持活動への関与を、国連又は欧州安全保障協力機構 (OSCE) の派遣部隊と行動をともにするための軍人の海外派遣にまで拡大する考えが示された。その後の国軍改革においては、軍及び軍事行政に関する連邦法に「平和の推進」という概念が導入された。この新法に基づき、政府は、いわゆる「ブルーヘルメット法」、すなわちスイス部隊が PKO に参加できるという法案を起草した。この法案は、スイス部隊を派遣するには PKO に関与するすべての当事者の合意が必要であること、部隊は公正中立を守ること、武器の使用は自衛目的に限られることなどを定めていた。さらに、スイスは、上記の合意が満たされなくなった場合や大きな状況の変化により部隊の安全が脅かされるようになった場合には、いつでも部隊を撤退させる権利を留保することとなっていた。

この法案は 1993 年夏に無修正で議会を通過したが、その年の秋にスイス民主党 (右翼政党)、チューリッヒのスイス国民党から法律レファレンダム (議会を通過した法律の存廃を決める国民投票) が提起された。

「ブルーヘルメット法」に反対する勢力は、「スイスは外国の紛争に介入するべきでなく、国連が中立であるともいえず、また、連邦財政が苦しい状況にあることから考えると PKO に参加する経費が高かつきすぎる」と主張した。中には、「スイスはこれまで十分な援助をしてきており、さらに軍事面の援助する必要はない」と主張する者もいた。レファレンダムを提起した者たちは、「この法案は国連加盟への踏み台になることを企図して立案されたものであり、これは 1986 年に国連加盟を拒否した国民の意思を無視するものである」と主張した。

これに対し、政府やブルーヘルメット法の賛同者は、「PKO への参加はこれまで人道的援助に徹してきたスイスの伝統的な国際貢献の新しい形を示すものであるし、紛争地域において平和を推進することはスイスに安住の地を求めて流入する難民を減少させるという利点もあり、さらに言えば、PKO は、スイスの軍人に危機的状況における経験を積ませる機会を提供することになる」と主張した。

1994 年 6 月 12 日に行われたレファレンダムで、国民の 57.2%、22 邦の反対でブルーヘルメット法は葬り去られた。わずかにジュラ、ジュネーブ、ヴォー及びヌーシャテルの 4 邦が賛成したにとどまった。投票率は 45.8%であった。法案に賛成したのは、フランス語圏の邦、都市部の住民及び左翼政党であり、農村部の住民の大部分とドイツ語圏の邦は反対に回った。

しかし、その後も政府は、平和維持部隊に参加するため武装部隊を海外に派遣する考えを変えていない。1999 年 6 月 7 日に出された防衛白書 (「協力を通じた安全保障」) でも、この考え方が示されている。同年末現在、政府は議会に提出する法案を作成中であり、その骨子は、連邦法の部分修正により海外派遣中のスイス部隊が武装できる

ようにすることである。

### （スイスの直接民主制）

**春名議員** 直接民主制について質問したい。①イニシアティブ、レファレンダムが国民の間に定着してきた歴史的背景はどのようなものか。②同じく国民が選挙した代表者からなる議会の意思と直接民主主義的制度で示された国民の意思の関係をどのように理解すればよいか。③それからレファレンダムでは有効投票総数の過半数で可決され、投票率は問わないのだが、投票率が非常に低い場合には、少数者の意思で国民全体を拘束することになるが、それで不都合はないのか。

**ガリ議員** 第一の質問に関して。スイスは、歴史的には 1291 年以降、邦間の国防同盟である誓約者同盟が発展する形で形成されてきた。この同盟は 550 年ほど続き、連邦国家となってからはまだ 150 年ほどしか経っていないことになる。このことからいえるようにスイスにおいては邦が基本であり、各邦においては専制、貴族制がとられることは稀で、住民の意思とコンセンサスを重視するという伝統が根付いていた。同盟時代には、その同盟を運営するために、各邦が代表者を出して、その代表者が集まって全体のコンセンサスを形成することが必要であった。これが、連邦においても直接民主制が採用されている背景となっている。

この 150 年の間、スイス国民はまず自分の自治体に属し、邦に属し、そして連邦に属することになった。その間、国民は、自分に一番近いコミュニティにできるだけたくさんの権限を与えたいと思ってきた。したがって、150 年前に連邦を結成した際に、邦がどのような権限を委譲したかということ、まず国防のみであった。その後、この 150 年間に邦が連邦に委譲した権限は、郵便、警察その他のたった四つしかない。これが、「できるだけ住民が自分に一番近い段階で自分たちの物事を決める」という補完性の原則である。

第二の質問は議員と国民の権力の関係に関するものと理解したが、今までの説明のとおり、国民が、権力を有しているのである。そして国民から選ばれた議員は、圧力団体の調整役として行動するほか、自ら圧力団体の代表としても行動するのである。

レファレンダムは年 4 回行われ、その期日はあらかじめ決められている。そのときには、連邦レベルの案件だけでなく、邦レベルの案件、自治体レベルの案件も投票にかけられる。つまり、レファレンダムといっても、連邦レベルの国民投票、邦レベルの住民投票及び自治体レベルの住民投票が同時に行われるのである。そういうわけで、1 回のレファレンダムで 4 から 12 の案件が投票にかけられる。議員は、このレファレンダムにかけられる案件を少なくするように舵取りを行っているのだ。

**ギジン議員** 議会と国民の関係だが、付言させてもらうと、現在「建設的レファレンダム」という案件が議論になっていて、9月24日のレファレンダムにかけられることになっている。この場合のレファレンダムは、法律レファレンダム、すなわち議会が可決した法案に対し国民が「これはおかしい」ということで署名を集めて請求するレファレンダムを指している。現在のシステムでは、議会の可決した法律全体に対してイエスかノーの意思表示をすることとされている。しかし、国民の中にはいろいろな考え方があって、「法律の90パーセントには賛成なのだが、この部分だけを削除したい。」という意見をもつ者も多い。「建設的レファレンダム」というのは、5万名の署名を集めて、たとえば「この法律のこの部分だけを削ってほしい」というような逆提案が可能になるようにするものである。これについて、来る9月24日にレファレンダムが行われる予定である。(注)

**(注) レファレンダムの結果、国民の66%、すべての邦の反対により、この案件は否決された。投票率は42.5%であった。**

**フィッシャー議員** 第三の質問について。レファレンダムの投票率がだんだん低下しているというのは、事実である。かつてカトリックの強い邦においては、投票に行かないと罰金刑を科すというところもあった。しかし、現在は、投票するもしないも住民の自由であって、自己の責任をもって投票するか否かを決めるべきという考え方に立って、この罰金刑というのは撤廃されている。ただし、レファレンダムの件数が増えるに従って、またそれにかける案件が専門化するに従って、投票率が低下するのはやむを得ないことだと考えている。ご指摘のとおり、利害関係を有するごく一部の人間だけが投票に行き物事を決めてしまうという危険性はつとに指摘されているわけであるが、ただそれに代わるものがない、つまり、国民が全く参加しないで物事が決められるようなシステムをとる余地が全くないということから、この危険性を承知の上で、あえて現在のシステムを継続しているのである。

### **(国民皆兵制)**

**中山団長** 最後に、私の方から安全保障と国土防衛、民間防衛について、お尋ねをしたい。スイスは、憲法で国民皆兵ということになっているが、この中で、兵役義務に服さない場合、市民は代替義務に就かなければならないところ、代替義務として、どういうことをやっているのか。また、その期間はどのくらいか。代替義務にも就かない場合には公課が課されることになっているが、その内容はどのようなものか、具体的に説明していただきたい。

**ギジン議員** この国民皆兵制については、その制度自体について大きな議論が巻き起こっているところである。今日までスイスは民兵制をとっているが、そのために毎年2週間の訓練を受けなければならない。軍務に就かない者は、年にせいぜい100人から200人にすぎないという状況である。現在起こっている議論は、この民兵制を今後も維持すべきなのか、あるいは訓練の在り方はこれでいいのか、専門的な職業軍人を育成すべきではないか、というもので、すべては、現在、議論がなされている最中である。

お答えの途中になったが、予定の時間も過ぎたので討論はこの辺でとどめたい。現在スイスは、グローバリゼーションという大きな波の中で、どのような舵取りをして進むか、真剣に議論している。これは、国民、議会、政府が一丸となって取り組まなければならない問題であって、財政金融関係、経済関係を中心に、この大きな荒波を乗り切るべく努力をしているところである。貴国もグローバリゼーションの中の一員であるし、世界のグローバリゼーションをどのようにするかということを考える上においても、本日、貴国の議員団と意見交換できたことは大変大きな意味があるものと思う。今後とも、両国の関係を大事にしていきたいと思う。

以上

## スイス連邦司法警察省における質疑応答

平成 12 年 9 月 13 日 15 : 00～17 : 00

### ○ スイス側出席者

憲法・行政部長

ルチウス・マーダー (Lucius Mader)

上級顧問・元憲法改正チーム次長

ディーター・ビダーマン (Dieter Biedermann)

法制部長

リダ・フローア (Rhida Frauoa)

**マーダー部長** みなさん、ようこそ。みなさんがスイスの新憲法に興味を持たれているということに深い喜びを感じる。我々は、みなさんの質問に対して、誠実に、深く、根源まで答えるように努力したいと思う。大使館員の方から質問のリストをいただいているので、よろしければ、まず、それから答えさせていただく。もちろん、それ以外の事項でも、質問があれば、遠慮なく言っていただきたい。自分からいろいろお話しするよりも、みなさんが何を学び取ろうとしているのか、それに応えていきたいと思う。

ここで、スイス側の出席者を紹介したい。ビダーマン上級顧問は、新憲法についていろいろ研究されてきた専門家である。フローア法制部長は、憲法及び基本的人権の専門家である。私は、今回の憲法改正に寄与させていただいた一員である。

まず、今回の憲法改正の経緯と、なぜ憲法を改正したのかについて答えることとした。

### (憲法改正の経緯と改正理由)

憲法改正作業は、今から約 40 年前に始められた。とはいえ、憲法改正作業が、今回の新憲法制定をもって終結したということとはできない。今なお、改正を必要とするところがある。

我々は、五つの憲法改正パッケージを作った。まず最初のパッケージは、「旧憲法の刷新」である。これが 2000 年 1 月 1 日施行の新憲法であり、すでに作業は終了したところである。第二は、「司法改革」であり、すでに邦と国民の賛成を得ているが、現在のところ、未施行である(注)。第三は「国民の権利に関する改革」で、これは現在、議会で議論中である。第四は「連邦主義に関する改革」で、現在、邦と連邦の財政統一並びに邦と連邦の費用負担の在り方について議会で議論中である。第五は「政府制度に関する改革」で、これは行政当局で現在準備中である。



(注)「司法改革」パッケージは、「旧憲法の刷新」及び「国民の権利に関する改革」の二つのパッケージとともに議会に提出され、1999年10月8日に議会を通過した。そして、2000年3月12日に国民投票に付され、国民の86.4%、すべての邦の賛成により成立した(投票率は42%であった)。その骨子は、①現在各邦がバラバラに定めている民刑事手続法を連邦が統一するための憲法上の根拠を設け、加えて、②裁判を受ける権利を保障することによって法的保護を推進し、③連邦最高裁判所の負担を軽減するため、邦レベルで下級審を、連邦レベルで刑事裁判所及び行政裁判所を設けることとするものである。さらに、④司法機関の独立も、明記されることとなった。国民投票で承認を得た司法改革に関する政令の全文は、この質疑応答録の末尾に掲載する。

本日、みなさんが最も興味を持たれているのは、刷新された新憲法であると思うので、その内容についてお話しさせていただきたい。

なぜ我々は憲法を改正したか。第一の理由は、旧憲法制定後140回の部分改正が行われたが、それによって、旧憲法が非常に分かりにくい、つぎはぎだらけの憲法となってしまったこと。第二に、旧憲法の中には、古くて使い物にならない表現、規定はあるものの使われていない条文があったが、これを取り除くこと。例えば、旧憲法には移民当局に関する条文があるが、これまで使われたことはなかった。第三に、旧憲法には、憲法で規定するには些末であり、法律で規定した方がよい条文があったこと。例えば、酒類の販売規制に関する条文が3ページにもわたって書かれていた。このような問題に関して、3ページにわたる条文を憲法のレベルで書くべきではないことは明らかだ。第四に、憲法で規定されるべき最も重要な事柄が、旧憲法には規定されていなかった。例えば、国際法、確立された最高裁判例及び行政官庁の慣行により重要な憲法規範として認知されたものが、規定されていなかった。基本的人権の中の生存権とかプライバシー権、それから邦が他邦又は外国と協約又は条約を締結できることが書かれていない。スイスの特徴である連邦主義、法治国家の原則、社会目的等の根本となる統治原則が書かれていなかった。加えて旧憲法は、その構成や使われている言語が古いということがあった。

今回の「憲法の刷新」は、①統治原則、慣習法等の明文化、②はっきりとした構成、③わかりやすい言語を目標とした。この目的は達成したものと考えている。

以上で概括的説明を終える。質疑応答に入りたい。あらかじめ提出された質問リストに基づいてお答えさせていただいてもよいか。それとも個別の質問に答える形を取るか。

**中山団長** 午前中の連邦議会の訪問時に、質問リストについてはあらかじめのお答えをい

ただいたので、リストの記載の有無に関わらず、個別の質問に答えていただければ幸いです。

### **（憲法改正の際に議論された論点）**

**葉梨議員** 質問リストにあった事項だが、今次の憲法改正で最も国民の意見が分かれた論点は、どのようなものか。

**マーダー部長** 第一は、41条（社会目的）の規定ぶりについてである。同条は、28条（労働者団結の自由）が規定するような社会的な基本権とは、性格が異なる。41条は、邦と連邦が住宅供給、雇用促進等に努める旨規定しているが、その意味につき大きな議論があった。結局、同条は、これを根拠に訴訟を提起できるという性格のものではなく、プログラム規定であるということに落ち着いた。同条4項をご覧になれば分かるが、社会的な基本権とこの社会目的ははっきり分けられている。同項に規定するとおり、同条を根拠に具体的給付を受ける権利は生じ得ず、単に立法方針を示したものととどまるのである。

第二に、邦と連邦との関係についてである。例えば、42条が連邦に任務を負わせる書きぶりになっているのに対し、43条は邦に自分の遂行すべき任務はこれであるという決定権を与える書きぶりになっている。邦は、今回の憲法の刷新に当たり、ニューフェデラリズム（新連邦主義）を憲法に表現することを企図した。ニューフェデラリズムの下、補完性の原則、邦と連邦の相互尊重・協力関係、連邦レベルでの決定、特に外交政策に関する決定に邦が参加できる権利が憲法に明記された。ニューフェデラリズムは、連邦法を執行する主体は邦であるという原則に立脚している。

第三は、国内法と国際法の関係である。これについては、憲法5条4項に規定されているとおり、国内法に対する国際法の優位を認めた。

### **（家族・青少年をメディアの悪影響から保護することについて）**

**中山団長** 憲法41条1項c号は、「成人と子どもからなる共同体としての家族が、保護され、かつ、促進されるようにすること」と規定している。ところで、我が国では核家族化、少子高齢化が進んでいる。また、若い世代が社会に対する責任感を欠いていることが問題になっている。新憲法は、マスメディアが家族や若い世代に与える影響、特に映像がもたらす影響について、どのように考えているか。

**マーダー部長** それは大変難しい問題で、憲法のみ問題にとどまらないものだ。まず新憲法の家族に関する条項及びメディアに関する条項についてお話しし、次に両者の関係について議論する、といった流れで説明したい。

第一に、家族に関する条項について。新憲法には、14条（婚姻と家族への権利）、13条（私的領域の保護）の規定があり、家族生活が保護されている。加えて、新条文である11条（子どもと青年の保護）で、子どもと若者の成長促進請求権を規定した。ご指摘のように、社会目的を定めた41条1項c号にも掲げられている。また67条（青少年及び成人教育）をご覧になれば分かるように、新憲法は、家族や青少年を重要なものと受け止めてさまざまな規定に取り入れた。

次にメディアに関する条項について。まず基本権として16条（意見及び情報の自由）、17条（メディアの自由）が規定されている。さらに、連邦及び邦の権限に関する93条（ラジオ及びテレビジョン）の規定がある。同条2項には「ラジオ及びテレビジョンは、教育と文化的発達に、また、自由な意思形成と娯楽に寄与する。」との規定がある。この条項により、政府は、例えば新しいテレビ局の開局申請に対し、同項を基準としてその申請を審査することができるのである。

最後に、メディアの家族への影響についての考え方である。重要なことが二つある。まず、連邦は、メディアは文化的発達に寄与すべきであると法律に規定することができるということ。次に、メディアの悪影響から家族や青少年を保護することについては、国が第一次的責任を負うべきではないということだ。新憲法6条に書かれているように、まず国民が、自己責任で、規制しなければならない。同条は、「何人も、自己に責任を負い、また、国家と社会における課題成就のために、その力に応じて寄与しなければならない。」と規定している。国ではなく家族が、まず最初にメディアの悪影響に対抗しなければならない。この分野では国家の責任は二次的であり、家族の責任が第一だ。

### **（IT条項の欠如及び憲法改正に際し他国の憲法を参考することについて）**

**赤松議員** 第一の質問として、これからの社会を考えたときに、スイス憲法にインターネット、ITに触れている規定がないのは、なぜか。

次の質問として、スイスは非常にユニークな憲法をお持ちであるが、今回の憲法改正に当たってどこかよその国の憲法を参考にしたということはないのか。我々は、我が国の憲法をどうするかという問題をめぐって、こうやってスイスに来ているわけであるが、スイスには、そういう発想はないのか。

**ビダーマン顧問** 第一の質問について。ご指摘のように、インターネットに関する条項はない。しかしながら、16条3項で情報アクセス権を規定している。同項を根拠に、誰もがインターネットを通じて情報を得る権利がある。加えて、93条にラジオ及びテレビジョンという規定があるが、同条1項で、これらに関する立法をする権限は連邦にあると規定している。ただ、放送内容をいかにコントロールするかが、憲法上問題となる。現在、スイスから外国に情報が流出することを制御する憲法上の根拠はない。IT

関連条項の導入は、確かに喫緊の課題であると思う。

第二の質問について。今回の憲法改正に当たり、我々は、他の憲法をいろいろ勉強をした。最初に、各邦が行っている邦憲法の改革を参考にした。過去 20 年にわたり、多くの邦は、特に基本権の分野で、邦憲法の大幅改定・整理をやっていたのである。次に、国際人権規約のような国際法上の規定、裁判所の判例及び EU 法規の一部も参考にした。しかし、概して言えば、スイスはユニークな連邦主義を採用しており、またそれを固持する必要があって、他の国をまねることはできなかった。

### (基本権の主体の書きぶり)

**仙谷議員** 基本権の主体の書きぶりが、「スイス人は」、「市民は」、「何人も」、「人は」などといういろいろあるが、それぞれ違いはあるのか。主体の範囲が違うことを意識して規定しているのかどうか伺いたい。

**マーダー部長** とてもよい質問だと思う。表現上の微妙な書き分けだが、法律上は非常に重要な意味がある。新憲法を作る際に、新たなロジックを作ったわけではない。基本方針としては、自然人が基本権の主体のときは、「何人も (Jeder Mensch)」。例えば 10 条 (生命及び人格的自由への権利) は、自然人が主体だからそのように書いた。これが基本なのだが、例えば 8 条 (法的平等) は例外で、ここは「すべて人は (Alle Menschen)」とした。法的平等の考えは、自然人だけでなく法人にも適用されるのであるが、伝統的な書き方に合わせたのである。この点、英語版の仮訳には誤訳もある。例えば 10 条も間違いで、英訳では「いずれの者も (every person)」とあるが、「何人も (every human)」とすべきである。英語はスイスの国語ではないため起こったもので、国語ではきちんと書かれている。

**仙谷議員** スイス国籍のあるなしで主体を書き分けているのか。

**マーダー部長** スイス人だけが権利の主体である場合—例えば、24 条 (居住の自由) や 138 条 (参政権)—には、もちろん「スイス人は (Schweizerinnen und Schweizer)」と書いている。同様に、義務も主体を限定して書かれている。例えば、59 条 (兵役及び代替役務) 1 項の主語は「いずれのスイス人男性も (Jeder Schweizer)」である。

### (税制)

**仙谷議員** 税制について質問したい。憲法 127 条で租税法定主義、つまり租税については法律で決めるといいながら、次の 128 条では連邦直接税の税率を、130 条では連邦付加価値税の税率まで書いている。こんな、税率まで書いた憲法は見たことがない。我々の感覚で言うと、税率まで憲法に書くと、変えるときに大変であると思う。だいたい、

万国、税率は議会が制定する法律で決めるもので、憲法で税率を定めることとすると、財政は硬直しないか。

**マーダー部長** 私が憲法を成立させることができたなら、ここまで書かなかった。……  
今のは、立法技術者としての答えであって、政治家としての答えではない。政治的には、今ご指摘の税率を法律レベルにもっていくのは不可能だった。連邦税の税率はとても大きな問題で、第一に邦では扱ってくれないし、第二に国民の反対が多い。ゆえに、細かなことだけれども重要な事柄として憲法に書かれているのである。

税制について、もう少し付言させていただく。128条に定める連邦の直接税課税権は、2006年までと時間的に制限されている（196条（経過規定）第13節）。このことは、国民が税制に鋭敏になっていることを示すものだ。

最後に、スイスでは、税率が憲法に規定されていてもそれほど問題ではない。なぜなら、憲法の改正がそれほど難しくないからである。

### （新憲法制定のレファレンダムの状況）

**春名議員** 新憲法の内容は膨大なものであり、内容も詳細にわたっているが、改正までにいかなる国民的議論が行われたのか。レファレンダムにかけられたというが、投票のための期間はどのくらいのものだったのか。

**マーダー部長** 我々にとっても重要な問題だ。そして、そのためにずいぶんと我々は苦勞した。一般に、法律を制定するには、作業に着手して8年から10年かかる。ということは、政府にとっても、国民にとっても、法律が制定されるまで、議論するのに十分な時間が与えられていることになる。特別な例外として緊急立法が認められる場合があるが、憲法は違う。今回の憲法改正作業は、40年前から着手された。関係者は30年間努力したが、80年代後半に、突然、改正作業はストップさせられた。1994年夏に作業を再開し、できあがった新憲法は2000年1月1日に施行された。本格的な作業プロセスとしては、どちらかというところ短かった。それには二つの要因がある。第一に、先に30年間かけて作った草案をそのまま後の作業に生かすことができたこと。第二に、議会が、政府の提出した草案を緊急事案として扱ったこと。議会としても、議員の任期である4年以内に憲法改正を完結させようという意気込みを示したのである。

1996年、政府は、憲法改正案を公示して国民に議論を呼び掛けた。1万人余りの国民が意見を送ってきた。だから、国民世論を十分に考慮したと考える。

憲法レファレンダムの期間は3週間である。最終投票日の4週間前に各家庭に草案が送られ、その後3週間郵便で投票できる。直接投票は最後の3日間である。

**辻元議員** 今回の憲法レファレンダムの投票率及び賛成、反対の比率は、どのくらいか。

**マーダー部長** たくさんの投票があった。50%の投票率があった（注）。そのうち60%が賛成した。投票期間が長いので、かなり多くの人が投票する。「投票期間が短いから投票できなかった」というのは、理由にならない。

**（注）スイス政府の公式ホームページ（<http://www.admin.ch/>）によれば、投票率は36%である。**

**中山団長** 我が国は憲法を改正したことはないが、憲法改正には国民投票が必要とされている。そういうわけで、スイスのレファレンダムについて関心を持っているのだ。

**マーダー部長** 私が考えるに、日本でもやはり憲法は生きていると思う。憲法の条文は改正されなくても、慣習とか解釈で変わってきていると思うが、どうか。

**中山団長** 我が国の憲法は103条からなっているが、解釈で運用してきた部分も多い。相当無理な憲法解釈をやっている。

**マーダー部長** 憲法解釈でいろいろやっていくのは、面白いことではないか。

**中山団長** いやいや危険です。

**マーダー部長** 危険だということは分かる。生きている憲法と書かれている条文の間に乖離ができてはいけない。それをなくすためにも、ときどき改正すべきではないか。

### **（憲法 35 条（権利の実現）の趣旨）**

**中川議員** 憲法でいろいろ権利を保障している一方、先ほどの話にあったように、個人の自己責任が強調されているとか、子どもについてはその成長度合に応じて判断能力が制限されるとか、権利制限的な条項がいろいろとある。そこで、①新憲法と旧憲法を比較した場合に、権利及び義務の関係について条文上変更した点はあるのか。それから、②35条では「基本権は、あらゆる法秩序の中で、これを妥当させなければならない。」とあるが、憲法で保障されているものが、法律体系の中で制限されるということは、どのように整合的に考えればよいのか。

**フローア部長** 35条や36条は、基本権のカatalogの重要な一部である。

**ビダーマン顧問** 35 条（基本権の実現）は、一般市民を名宛人として、何かをさせようという規定ではない。基本権が実際に使われるように、各個人ではなく法の制定者が、基本権の実現に向けて努力するようという規定である。同条は、国のみでなく、一般企業も守らなければいけないものと考えている。

**中川議員** そういう解釈もできるかもしれないが、逆に言えば、憲法で保障される権利が、別の法律で定める目的のために制限されるというふうにも解釈されることはないのか。

**ビダーマン顧問** 憲法 36 条に、基本権の制限が規定されている。同条では、基本権が法律で制限できると明記している。基本権の制限のためには条件が必要で、その条件がそろってから、制限が可能となる。制限には法律が必要で、行政庁が勝手に制限することはできない。また、その制限は、公共の利益に資し、比例の原則に従っていなければいけない。

**中川議員** 36 条に書かれていることは、よくわかる。ところが、35 条では「法秩序の中で」基本権を実現するとあり、法秩序を超えた基本権の保障には、限界があるとも解釈できる。このように、逆の意味での解釈はあり得るのかということを探っている。

**ビダーマン顧問** 35 条の趣旨について、お話しする。基本権は、ただカタログのように書き並べただけでは、十分に実現しない。カタログだけでなく、国民がその基本権を行使したい、裁判所に行って訴えたいといった場合に備えて、訴えの基本手続が書かれる必要がある。基本権の実現は、各個人ではなくて、行政官庁だけではなくて、それら全体が努力しなければならないことを書いている。

**中川議員** 答えになっていない。

**仙谷議員** 35 条の条文は今説明されたような条文なのだ、といえば、それはそれでいいのではないか。

**中川議員** だから、手続とか、訴訟法とか、そういったものを基本権の実現のために、きちんと整備しなさいよという意味以外のものはないということで、国民の間にも、法律的にも、異論はないということでもいいのか。

**マーダー部長** 基本権を実現するにはどうするべきか、具体的例を挙げて説明しよう。憲法 8 条（法的平等）3 項には「男女は、同一価値の労働について同一の賃金を請求す

ることができる。」と規定している。ということは、これに反した場合、裁判所に訴えることができるということだ。この条項自体は、1980年に旧憲法に設けられた。しかし、制定されてから現在まで、1度も裁判になったことはない。男女の賃金を比較した場合、男の方が3分の1以上賃金が高いが、誰も訴えなかった。ただし、同項によって保障される権利を保障するための法律を制定する義務は、35条によって法の制定者が負うのである。

**中川議員** それはわかった。聞いているのは、35条を今説明していただいた意味でしか解釈しないということで、国民的に疑問はないかということだ。

**マーダー部長** 国民の間に疑問はない。国民は、その条文の意味を十分知って、賛成したのだ。話を続けるが、8条3項（男女同一賃金）を基礎に法律が作られた。そして、この法律は国民の100パーセントの同意を得た。男女同一賃金法の特徴は、労働者側が、男女同一賃金制が実施されていないことを証明する責任を負うのではなく、使用者側が、男女同一賃金制を実施していることを証明する必要がある。このように、憲法35条は、法律家にとって前進的なものだ。

### （議会の両院の地位）

**鹿野議員** 憲法148条で、連邦議会を構成する上下両院は相互に対等であると規定されているが、その理由は何か。両院の違い、特徴は何か。意思決定が異なる場合どうするのか。

**マーダー部長** 両院とも同じ権限であるから、両院の意思が違う場合、議決されない。一院を通過した法案が他院で修正された場合、修正案は先議院に回付される。このような回付は3回まで許されるが、駄目なら廃案となる。これが、法律制定まで時間がかかることの理由の一つである。

### （兵役義務）

**中山団長** スイス国民には国防の義務があり、兵役に就かなければならないということであるが、兵役を拒否した人の代替義務について、その年限はどのくらいか。

**マーダー部長** 兵役期間とされる期間の1.5倍である。憲法59条の規定を受けた文民役務法で規定している。このように、代替義務よりも兵役を選ぶように法律で誘導しているといえる。



**中山団長** 代替義務を拒否した場合の罰金は、どのくらいか。

**マーダー部長** 刑法に触れ、犯罪を構成することとなる。もちろん罰金も払わなければならないが、より重大なことは、刑法により刑に服さなければならないことだ。憲法 59 条 3 項に規定する「軍事役務、代替役務のいずれも遂行しないスイス人男性」というのは、兵役に耐えない病気療養中の者や身体障害者等を指すのであって、兵役に耐える者が兵役も代替義務も遂行しない場合には、前述のように、刑務所に行かなければならないのだ。

**仙谷議員** 憲法 59 条 1 項の「代替役務」とは、具体的には何か。

**マーダー部長** 例えば病院、学校での労務のように、社会にとって重要な仕事である。法律で規定している。

**仙谷議員** 具体的には、行政官庁から指示されて行うのか。

**マーダー部長** そのとおり。例えば、ある者に対し「おまえはごみ集めをせよ。」というように。ただ、ここで指摘しておかなければならないのは、国民に兵役か代替役務かを選択する自由はないことだ。兵役を拒否するには申請書が必要であり、委員会がその申請者一人一人を呼び出して、宗教上の理由等を厳格に調査している。(注)

(注) 代替役務に関する事務を行う民間役務庁 (Der Vollzugsstelle des Zivildienstes) は、そのホームページで、代替役務について以下のように説明している ([http://www.zivil-dienst.ch/d\\_grundzug.html](http://www.zivil-dienst.ch/d_grundzug.html))。

1. 一般的国防義務 (Allgemeine Wehrpflicht)

連邦憲法 59 条に基づき、民間役務は兵役の代替役務とされている。代替役務と兵役は自由に選択されるものではない (ein Ersatzdienst ist keine frei wählbare Alternative zum Militärdienst) し、兵役の代替としての役務の内容に決まったものはない。それゆえに、民間役務に就くには、兵役を経由しなければならない (Der Weg in den Zivildienst führt somit über den Militärdienst)。すなわち、兵役に耐えうるとされた者であって、信用するに足る方法により、兵役と自己の良心とを合致させることができないことを証明したもののみが、民間役務に就くことを承認されるのである。

2. 民間役務の承認 (Zulassung zum Zivildienst)

民間役務に就きたいと希望する者は、承認申請書を提出しなければならない。民間役務庁は、独立行政委員会 (einer verwaltungsunabhängigen Kommission) の答申を受けて、申請を承認するかどうかを決定する。委員会は、答申をするに当た

り、個々の申請者につき個別に聴聞を行う。

### 3. 民間役務の実行 (Leisten des Zivildienstes)

民間役務に就く者は、すべて公益事業に従事する。それゆえ、民間役務は、公的組織であれ、私的組織であれ、それが公益活動を行っている限り、その組織の中で行われるのである。一般原則によれば、民間役務期間は、兵役期間のうち実際に兵役に就かない期間の 1.5 倍であり、期間を区切って異なる配属先に配属される。

**赤松議員** スイスには、職業軍人は何人いるか。

**マーダー部長** 約 1 万人である。

**赤松議員** それに対し、徴兵されてくる兵力は、どのくらいか。

**マーダー部長** 後備役は、30 万人である。しかし、現在は 3 分の 1 程度削減されている。20 万人よりも少ない数だ。

**中山団長** 予備役の訓練の内容は、どのようなものか。

**マーダー部長** 20 歳になった時点で 4 ヶ月、場合により 5 ヶ月の訓練期間がある。その後の 5 年の間は毎年 3 週間の訓練が、それ以降 42 歳までの間は毎年 2 週間の訓練がある。しかし、まもなくこの制度は変わるだろう。現在協議中であるが、最初の訓練期間を 4 ヶ月よりも長くし、その代わり毎年 3 週間のトレーニングをなくすことを検討している。

**赤松議員** そうすると、政治家のみなさんも訓練をやっているのか。

**マーダー部長** もちろん私もやった。歩兵として、まず 6 週間の訓練を受け、その後の 8 年間に 3 週間の訓練を 5 回受けた。その後毎年 2 週間の訓練を受け、現在は 42 歳を過ぎたので訓練は受けていない。もし、士官任官を希望するのであれば、訓練期間はずっと長くなる。

以上

## (資料) 1999年10月8日の司法改革に関する連邦政令

### I

1999年4月18日の連邦憲法の一部を次のように改める。

#### 第29a条(裁判を受ける権利の保障)

何人も、司法機関による裁判を受ける権利を有する。連邦及び邦は、法律で、例外的な事案については裁判を受けられない旨を定めることができる。

#### 第122条(民事法)

- 1 民事法及び民事手続法を定める権限は、連邦に属する。
- 2 民事に属する司法機関の組織及び司法行政は、法律に別段の定めがある場合を除き、邦の管轄に属する。
- 3 (現行どおり)

#### 第123条(刑事法)

- 1 刑事法及び刑事手続法を定める権限は、連邦に属する。
- 2 刑事に属する司法機関及び司法行政並びに刑及びその他の処分の執行は、法律に別段の定めがある場合を除き、邦の管轄に属する。
- 3 (現行の2項のとおり)

### II

1999年4月18日の連邦憲法第5編第4章を次のように改める。

#### 第4章 連邦裁判所及びその他の司法機関

#### 第188条(連邦裁判所の任務)

- 1 連邦裁判所は、連邦の最高司法機関である。
- 2 連邦裁判所の組織及び手続は、法律で定める。
- 3 連邦裁判所は、自らその司法行政事務を行う。

#### 第189条(連邦裁判所の所管事項)

- 1 連邦裁判所は、次の各号に定める訴えにつき裁判権を有する。
  - a. 連邦法の違反を理由とする訴え
  - b. 国際法の違反を理由とする訴え
  - c. 邦間の法の違反を理由とする訴え
  - d. 邦憲法の違反を理由とする訴え

- e. 自治体の自治その他邦が公法上の団体に与えた保障の違反を理由とする訴え
  - f. 政治的権利に関する連邦及び邦の法令の違反を理由とする訴え
- 2 連邦裁判所は、連邦と邦の間の紛争及び邦間の紛争について、裁判権を有する。
  - 3 法律で、連邦裁判所に他の権限を付与することができる。
  - 4 連邦議会及び連邦参事会の行為は、連邦裁判所において裁かれない。ただし、この例外については、法律で定める。

### **第 190 条（適用法）**

連邦裁判所その他のいかなる司法機関も、連邦法律又は国際法の適用を拒むことはできない。

### **第 191 条（連邦裁判所への訴えの提起）**

- 1 連邦裁判所に対する訴えの提起の要件については、法律で定める。
- 2 基本的に裁判に適する問題を含まない訴えを排除するため、訴えの利益の最低限度を法律で定める。
- 3 一定の領域に属する事項については、法律で、連邦裁判所への提訴を排除する。
- 4 根拠を欠く上訴を排除するため、簡易な裁判手続を法律で定める。

### **第 191a 条（連邦の他の司法機関）**

- 1 連邦は、刑事裁判所を設置する。連邦刑事裁判所は、法律の定めるところにより、連邦の司法管轄下の事案につき第一審として裁判する。連邦刑事裁判所のその他の権限については、法律で定める。
- 2 連邦は、連邦行政の管轄に属する事項に関する公法上の訴訟につき裁判権を有する司法機関を設置する。
- 3 その他の連邦司法機関については、法律で定める。

### **第 191b 条（邦の司法機関）**

- 1 邦は、民事、行政及び刑事上の訴訟について裁判権を有する司法機関を設置する。
- 2 邦は、自治体の司法機関を設置することができる。

### **第 191c 条（司法機関の独立）**

司法権限の行使に当たり、司法機関は独立であって、ただ法律のみに拘束される。

## **III**

- 1 この政令は、国民と邦の投票に付される。
- 2 連邦議会は、施行期日を定める。

# イタリア憲法（イタリア共和国憲法）に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

18～19 世紀前半までのイタリア半島は、小国分立の状態にあったが、ピエモンテ王国（Piemonte）を中心に独立・統一運動が高まり、1861 年 3 月 17 日イタリア王国が誕生し、普仏戦争を経て、1870 年 10 月 2 日、ローマ併合をもって、統一が完成された。その体制下においては、1843 年 3 月 4 日にピエモンテ国王カルロ・アルベルト（Carlo Alberto）により勅令の形式で制定されたいわゆる「カルロ・アルベルト憲章」がイタリア王国の基本法として位置付けられることとなった。同憲章は、第一次世界大戦後、ファシズムの台頭の中でムッソリーニ（Benito Mussolini）政権が成立し、事実上の制限又は変更を受けることとなったが、形式的には存続し、イタリア共和国憲法施行まで効力を有することになる。

1943 年 7 月 25 日、ムッソリーニ首相が国王側近及びファシズム内反対派のクーデターによりその座を追われ、ファシズム体制に終止符が打たれた。その後、連合国との間の休戦協定の締結、反ファシスト政権の樹立、連合軍によるローマ占領、国王と反ファシスト政権との間のサレルノ協定（Patti Salernitani）の締結、全国土の解放等を経て、1946 年 6 月 2 日に政体問題に関する国民投票が行われ、その結果、王制が廃止され、共和制が発足することとなった（共和制支持 54.3%、王制支持 45.7%）。そして、同日行われた選挙により発足した憲法議会（556 名の議員から構成）において、75 名の委員から成る憲法委員会により憲法草案が起草された。同草案は、1947 年 12 月 22 日に反ファシズム諸政党の主導により 453 票対 82 票で可決成立し、1948 年 1 月 1 日に施行された。

## 2 イタリア共和国憲法の概要

イタリア共和国憲法は、フランス第四共和国憲法をモデルにしたものと言われている。前文（制定の経緯について簡単に述べた文書）、本文 139 条並びに経過規定及び最終規定 18 条から構成され、その内容は、反ファシズムの思想に貫かれているとともに、制定過程において各政党の主張を様々な形で取り入れたことから「自由主義とマルクス主義とカトリシズムとの不安定な混合にある」（Kogan）と評される。

具体的には、以下のような特徴を有する。

### （1）基本原則

基本原則（Principi Fondamentali）では、国家の基本的性質及び憲法の特質が国家目的又は国家の基本政策を示すものとして宣言されている。

#### イ 労働に基礎を置く民主共和国（1 条、3 条、4 条）

1 条では、国家の基本的性質を「労働に基礎を置く民主共和国（*Repubblica democratica, fondata sul lavoro*）」と位置付けた上で、国民主権及び社会国家の理念を掲げた民主主義の原理が表明されている。これは、カトリシズムとマルクス主義との妥協・調整により、自由主義を基調とする民主主義を発展させ、人格の発展及び社会進歩に不可欠な労働権を重視し、かつ、市民の政策決定過程への参加を本質とする新たな民主主義の確立を宣言するものであると考えられる。これを受けて、3 条では、実質的平等の実現を、4 条では、すべての市民に労働の権利を認めた上で、この権利を実効あるものとするための諸条件の推進を、国家に義務付けている。

## ロ 社会組織における人権の保障及び社会連帯の義務（2 条）

個人の権利を保障するという自由主義に基づき、憲法は国家と国民との関係においてとらえられがちであるが、2 条では、カトリック思想に基づき、国家と国民との間に介在する中間団体として、個人の権利を保障し、かつ、人格を発展させる場としての社会組織（*formazioni sociali*）の存在を認めている。また、人間は他者との関わりにおいて生活を営むというカトリック思想を背景とする「連帯（*solidarietà*）」意識が重視されている。さらに、権利と義務とは表裏一体の関係であって、自由の行使は義務の履行を伴うという思想が内在している。

## ハ 国家と宗教との関係（7 条、8 条）

### イ 国家とカトリックとの関係

憲法 7 条 1 項では、国家とカトリックは、「その固有の秩序において独立であり、かつ、最高である（*ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*）」と規定されている。同項は、教会の秩序、すなわち、教会法を国家の存在から派生するものではなく、カトリック教会の主権から派生する固有かつ根元的なものとして位置付けている。これは、イタリアがカトリック教会と歴史的・文化的に特殊な関係を保ってきたこと、憲法制定当時のイタリアにおいては、法体系の複数形態説（法は国家からのみ派生するものではないとする説）が通説であったこと等が背景になっていると考えられる。

1929 年 2 月 11 日にローマ問題（1870 年にイタリア王国がローマを併合した際のイタリア王国と教皇との関係断絶）を解決するために締結されたコンコルダート（*Concordato fra la Santa Sede e l'Italia*）等の三つの文書からなるラテラノ協定（*Patti Lateranensi*）では、ヴァチカン市国の創設、カトリックの国教化等が定められた。その後、共和制の発足及び新憲法の発効並びに宗教の自由の尊重及び教会改革という政治社会情勢の変化に伴い、1984 年 2 月 18 日、コンコルダート改正（*Accordo di revisione del Concordato Lateranense*）がなされ、カトリックの国教化が否定された。なお、カトリック以外の宗派の自由は、8 条において保障されるとともに、国家との関係について、法律で規定されている。

## ii 政治分野における宗教

イタリア憲法では、国家の世俗性 (laico) が基本原則の一つと考えられている (3 条、7 条、8 条)。これにつき、憲法裁判所は、公立学校での宗教教育に係る訴訟において、「国家の世俗性という最高原理は共和国憲法の定める国家形態の諸側面の一つである」と判示した (1989 年 203 号判決)。他方、イタリアは、カトリック教会との間に歴史的、文化的及び社会的に特殊な関係を有していることから、国民の 9 割以上がカトリック信者であり、また、社会政策面においてカトリック思想に大きな影響を受けている。

また、宗教法人が直接的な政治活動を行うことは認められないが、政党を通じて宗教団体が間接的に政治活動を行うことを禁止する法規はなく、実際、カトリック勢力を背景とした政党が政権与党としてイタリア政治の中心にある。

## 二 庇護権の保障 (10 条 3 項)

国際法上、庇護権は、国籍国の迫害から逃れた個人から保護を求められた国家が、当該個人に対し入国及び滞在を許可することにより、当該個人を保護する国家の権利であって、個人の享有する権利として認められていない。しかし、イタリア憲法では、国際法の遵守を掲げ、特に外国人個人に庇護権 (diritto d'asilo) を認めている点に特徴が見られる。なお、同様の規定は、ドイツ基本法 16a 条に見られる。

## (2) 再軍備問題及び安全保障

11 条において、他国民の自由を侵害する手段又は国際紛争を解決する方法としての戦争の放棄及び国際平和の促進等が宣言されている。また、祖国防衛及び兵役を国民の義務と位置付けた上で (52 条)、戦時における措置として、各議員任期の延長 (60 条 2 項)、両議院から政府に対する権限付与 (78 条) 等が規定されている。

### イ 戦後の再軍備問題

連合国との平和協定にイタリアの再軍備を禁止する旨の規定がなかったこと、ナチス・ドイツに対抗し、ファシズム勢力を一掃する必要があったこと等の理由から、イタリアは、敗戦当初より再軍備の実施に着手した。そして、1959 年には、冷戦構造化における西洋諸国の平和的安定の確保を背景に、NATO 加盟を果たした。NATO 加盟に当たっては、当時の野党から強烈的な批判があったが、今日では、その趣旨及び目的について広く理解されており、反対する者はほとんどいない。

### ロ 安全保障政策の転換

冷戦下においては、イタリアの軍事及び防衛は事実上 NATO の指揮下に置かれていたが、冷戦の終結及び欧州統合という国際情勢の変化に伴い、イタリアは、NATO を含めた欧州連合の一員として加盟国との国際的な軍事協力を視野に置きつつ、独自の国防政策を試みている。具体的には、バルカン半島、東欧諸国及び中

東アラブ諸国との平和的共存をその責務とするとともに、平和維持活動、人道的活動等の多様な国連活動を積極的に支持し、及び強化する立場に立つ。このような安全保障政策の転換の背景には、①冷戦の終結により、軍隊は平和を維持するための道具であり、かつ、人権を擁護するための道具であるとの認識がされていること、②国際の平和及び安全の維持に対する世界各国の連帯意識を重視するイタリアの思想があること等が挙げられる。

## ハ 兵役義務

52条2項に基づき、満18歳から45歳までの男子は、10月間の兵役に服する。また、1998年法律230号により、良心的兵役拒否が認められ、兵役を拒否する者に対して、12月間の非軍事的役務が課される。しかし、近年、①欧州統合に伴い、軍事分野においても共通外交安全保障政策の下に軍事統合・軍事協力が図られつつあることから、国防の優先性及び重要性が薄れてきたこと、②装備が複雑化した現代の軍隊では、十分な訓練が必要であること、③良心的兵役忌避者が憲法裁判所の判決を契機として増加傾向にあること（この背景には、兵役義務に対する国民の意識が、軍事的な祖国防衛という義務から、社会集団に対する貢献又は奉仕の義務及びイタリアで重視される「連帯」に対する義務に転換しつつあるという状況がある。）等の理由から、徴兵制に対する疑問が提示されるようになった。こうした情勢の中で、2005年を目途に徴兵制を廃止し、職業軍人制度に移行するという内容の法案が衆議院を通過し、現在、元老院で審議中である。

## (3) 国民の権利及び義務

人権の内容及び保障については、基本原則において、人権保障及び基本的義務（2条）、市民平等（3条）並びに労働の権利及び社会に対する寄与の義務（4条）を明らかにした上で、第1編「市民の権利及び義務」（13条～54条）を設け、これを市民関係、倫理・社会関係、経済関係及び政治関係に類別して、基本原則の具体化を図っている。そして、違憲立法審査権を有する憲法裁判所により、人権保障の実効性が担保されている。

### イ 市民関係

基本的人権保障の原点として、共同体関係及び家族関係の枠を離れた独立の個人としての日常生活における権利義務を定めている。具体的には、人身の自由（13条）、宗教の自由（19条）、表現の自由（21条）等が規定されている。なお、秘密結社の禁止（18条2項）、政治的理由による権利剥奪の禁止（22条）、裁判過誤に対する賠償（24条4項）、死刑の原則廃止（27条4項）等が明文上規定されている点が特徴的である。



### 【表現の自由と個人の尊厳】

1948年、死体や自殺しようとする者の写真を掲載し、及び頒布することについての是非が論じられた。この問題について、国会は、このような写真の掲載、頒布等を禁止し、これに違反した場合には刑事罰を科すること等を内容とする法律を制定した。この法律の合憲性が争われた裁判において、憲法裁判所は、このような写真の掲載、頒布等は表現の自由の一環と認められるが、個人の尊厳が侵害されることを防ぐ必要があるとの観点から、同法を合憲とする判断を下した。この点につき、議員団が面会した憲法裁判所裁判官の一人は、「個人の尊厳は、憲法の支柱であり、いかなる自由の行使も個人の尊厳を侵害するものであってはならない」と述べた。

## ロ 倫理・社会関係

家族関係等における権利義務を定めている。具体的には、婚姻による基本単位とし、男女が平等の権利及び義務を有する家庭の形成（29条）、非嫡出子の保護（30条3項）、母性及び年少者の保護（31条）、学問の自由（33条1項）、教育の機会均等（34条1項）等が規定されている。なお、義務規定として、親の子を教育する義務（30条1項）及び初等教育義務（34条2項）が規定されている。

## ハ 経済関係

労働権及び財産権の側面から、いわゆる社会権を網羅している。労働権については、労働の保護（35条1項）、男女を問わずすべての労働者が平等な報酬を受ける権利（36条1項）、女子及び年少労働者の保護（37条）、組合結成権（39条）、同盟罷業権（40条）等が、財産権については、経済的創意の自由（41条1項）、経済活動の統制（同条3項）、私有財産制の保障（42条2項）、労働者の経営参加（46条）、貯蓄の奨励（47条1項）等が規定されている。

## ニ 政治関係

権利として、選挙権（48条1項）、政党結成権（49条）、公職就任権（51条）等が、義務として、投票義務（48条2項）、祖国防衛義務及び兵役義務（52条）、忠誠義務（54条）等が規定されている。

### i 投票の行使の位置付け

48条では、投票の行使を市民の権利（*diritto dei cittadini*）であると同時に、義務（*doveri dei cittadini*）であると位置付けている。

1948年衆議院選挙法では、正当な理由なく棄権した者に対し、その氏名を市の告知板に1月間掲示するとともに、善行証明書に5年間「不投票」と記載するサンクションを科していた。このため、平均90%前後の高い投票率を維持してきた。しかし、投票の行使は有権者の自由な判断に委ねるべきとの意見が繰り返し主張されてきたことから、1993年衆議院選挙法では、投票の行使は市民の権利として位置付けられ、棄権に対するサンクション規定は削除された。これにより、投票の義務制は、廃止されたものと考えられている。なお、同法の下に行われた1996年衆議院議員選挙では、棄権17%、無効6%の結果となった。

## ii 政党結成権

49 条に規定されている政党結成権 (*diritto di associarsi liberamente in partiti*) は、ドイツ基本法、フランス第五共和国憲法等にも見られる規定であるが、ドイツ基本法では統治機構に関する章で政党の結成の自由を認め、フランス第五共和国憲法では主権に関する章で政党に関する規定を設けている。イタリア共和国憲法では、「市民の権利及び義務」の章において市民の国政参加のための新しい人権として政党結成権を認めている点が特徴的である。

## (4) 統治システム

### イ 立法

#### i 議会の組織、権限等

国会は、両院制であり、630 名の議員からなる衆議院 (*Camera dei deputati*) 及び 315 名の議員からなる元老院 (*Senato*) により構成される (55 条 1 項)。ともに任期は 5 年であり (60 条 1 項)、また、被選挙権は、衆議院議員については満 25 歳以上の者に (56 条 2 項)、元老院議員については満 40 歳以上の者に与えられる (58 条 2 項)。元老院には、若干名ながら選挙によらない議員 (共和国大統領であった者並びに社会、科学、芸術及び文学の領域における最高の功績によって祖国の名を高めた 5 人の市民) が存在する (59 条)。両者の権限は、政治的に前者が重要視されるが、形式上同等である。このため、法案は、一院で可決されても、他院で否決されれば成立しない。

国会は、立法権 (70 条)、調査権 (82 条) 等を有するとともに、共和国大統領を弾劾する権限を有する (90 条 2 項)。

#### ii 立法手続

**【発議主体】** 71 条では、多様な価値観を反映させるため、政府、両議院の各議員及び 5 万人以上をもって条文を起草する市民に対し法案の発議権を認めるとともに、経済労働国民会議及び地方議会に対しその職務に関連する事項に係る法案の発議権を認める旨規定されている。もっとも、発議される法案の大半は、政府提案又は議員提案に係るものである。議員提案立法は、賛成者数要件等の制限がないため、その数は非常に多いが、成立率が低く、重要な法案については、政府提案による場合がほとんどである。

**【委員会立法】** 通常、法案は、議院 (*sessione plenaria*) から付託を受けて委員会 (*commissione*) において審議され、その後議院において議決されて成立する (72 条 1 項)。しかし、立法過程の迅速化並びに議院及び議員の負担軽減を図るため、議長が審議にかかる法案につき対立点がないと判断した場合、議院に諮った上で、委員会の議決のみで法案を成立させる手続を認めている (同条 2 項及びイタリア衆議院規則 92 条)。現在、立法の大半は委員会立法によるものであるが、国際条約の批

准の承認、予算及び決算に関する法案については、委員会立法によることができないとされている（72条4項）。

**【暫定措置】** 77条2項では、必要かつ緊急の場合における政府の暫定の応急措置（*provvedimenti provvisori con la forza di legge*）を認めている。暫定の応急措置を講じた場合、政府は、公布後60日以内に、これを法律とするため両議院に提出しなければならない。今日効力を有する法律のうち約3分の1が暫定の応急措置が立法化されたものであると言われ、議会の形骸化が指摘されている。

### iii 法律廃止に係る国民投票

**【意義及び問題点】** 75条では、50万人以上の有権者又は5州以上の州議会からの要求に基づく法律及び法的効力を有する行為の廃止に係る国民投票（*referendum*）を認める旨規定されている。これは、市民の積極的な国政参加が現代民主主義の要請であるとの認識に基づき導入された制度で、議会及び政府の機能不全の中で大きな政治的役割を果たしてきたと一般に評価されている。しかし、近年、一部の特定の団体から数多くの請求があること、安直に国民投票に訴えるべきとする機運があること、投票率が低下していること等の問題が生じてきており、これを見直すべきとの主張も各方面からなされている。

**【手続】** 具体的手続は、1970年法律352号に規定されている。国民投票に係る請求は、最高裁判所に提出され、要件を満たしているか否かの形式的審査の後、憲法裁判所に移送される。憲法裁判所では、当該請求について、憲法解釈の観点から、当該請求が75条の規定により国民投票の対象とすることができないとされる租税、予算、大赦、減刑及び国際条約の批准の承認に関する法律を対象とするものではないか、明確な選択肢が用意されているか等について判断を下す。これらの手続を経た後、原則として、4月15日から6月15日までの間に、国民投票が実施される。そして、有権者の過半数の投票をその成立要件として、有効投票数の過半数をもって可決される。なお、国民投票が否決された場合、5年間、当該国民投票と同一の案件を有する国民投票に係る請願を行うことはできない。

**【効力】** 国民投票の効力について、明示の規定はないが、憲法裁判所は、「最終的かつ再度問うことのできない国民の意思であって、国民投票の結果廃止された法規は、形式的及び実質的に復活させることはできない」と判示した（1990年）。なお、国民投票の可決により、請求の対象について新たな法規範が創設されるわけではなく、議会により、新たな立法措置が講ぜられることが通例となっている。

**【対象】** 国民投票の対象は極めて多岐にわたり、提出された請求案件は、合計100項目を超える。実際に国民投票に付された案件は、以下のとおりである。

対 象	年 月	投票率	結果
離婚法の廃止	1974.5	87.7	×
政党活動への国庫補助の廃止	1978.6	81.2	×

治安法の廃止	1978.6	81.2	×
反テロリズム法の一部廃止	1981.5	79.4	×
終身刑の廃止	1981.5	79.4	×
武器携帯免許法の廃止	1981.5	79.4	×
中絶法の限定規定の廃止	1981.5	79.4	×
中絶法の廃止	1981.5	79.4	×
賃金の物価スライド率削減法の廃止	1985.6	77.9	×
司法官の民事責任規定の廃止	1987.11	65.1	○
国会の審問委員会に関する規定の廃止	1987.11	65.1	○
原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	1987.11	65.1	○
原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	1987.11	65.1	○
外国法人との原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	1987.11	65.1	○
ヨーロッパ議会へのヨーロッパ憲法制定権限の付与	1989.6	80.7	○
狩猟の規制	1990.6	43.4	—
私有地へのハンターの立入規制	1990.6	42.9	—
殺虫剤使用の禁止	1990.6	43.1	—
衆議院選挙法改正	1991.6	62.2	○
元老院選挙法改正	1993.4	76.9	○
政党活動への国庫補助の廃止	1993.4	76.9	○
個人使用のための麻薬保持の容認	1993.4	76.9	○
貯蓄信用金庫役員に対する財務大臣の人事権の廃止	1993.4	76.9	○
環境保護行政の地域保険機構の管轄からの排除	1993.4	76.9	○
観光省の廃止及び州政府への権限移譲	1993.4	76.9	○
農業省の廃止及び州政府への権限移譲	1993.4	76.9	○
国家持株省の廃止	1993.4	76.9	○
職場の労働者代表の3大労組による独占の廃止	1995.6	56.9	×
職場の労働者代表の3大労組による独占の廃止	1995.6	56.9	○
公務員の組合に民間労組と同様の団体協約締結権付与	1995.6	56.9	○
マフィアメンバーの身柄保護	1995.6	57.0	○
国営ラジオ・テレビの民営化	1995.6	57.2	○
小売店開設規制の緩和	1995.6	57.0	×
組合費の天引き制度の廃止	1995.6	57.1	○
人口1.5万人以上の市の選挙法の改正	1995.6	57.1	×
小売店営業時間の自由化	1995.6	57.1	×
全国ネットのテレビ局の一企業による保有の上限設定	1995.6	57.9	×
テレビ番組の広告による中断の禁止	1995.6	57.9	×
ラジオ・テレビ広告代理店法の改正	1995.6	57.8	×
黄金株の廃止	1997.6	30.2	—
良心的兵役拒否	1997.6	30.2	—
私有地へのハンターの立入制限	1997.6	30.2	—
司法官の自動昇任	1997.6	30.2	—
ジャーナリスト同業組合の廃止	1997.6	30.1	—
裁判官への司法職以外の者の任命	1997.6	30.2	—
農林食糧資源省の廃止	1997.6	30.1	—
衆議院選挙法改正	1999.4	49.6	—
政党選挙資金補助	2000.5	32.2	—
衆議院比例制の廃止	2000.5	32.4	—
最高司法会議比例制	2000.5	31.9	—

判事職と検事職との区分	2000.5	32.0	—
司法官兼職禁止	2000.5	32.0	—
解雇労働者の再雇用	2000.5	32.5	—
組合費控除	2000.5	32.2	—

※ 結果の項中、○は可決を、×は否決を、—は不成立を表す。

## □ 行政

### i 共和国大統領

元首たる大統領（Presidente della Repubblica）は、7年の任期で、両院の議員及び各州から選出される代議員の3分の2以上の多数により選出される（83条）。大統領は、法律の公布（87条5項）、栄典の授与（同条12項）等の儀礼的権限のほか、両院の解散権（88条）、法案の再議要求権（74条）、軍の統帥権（87条9項）等を有しており、一定程度の実質的な権限が認められている。

### ii 首相

内閣は、大統領により任命された大臣会議の議長（Presidente del Consiglio＝首相）及び各大臣（ministri）から構成され（92条）、議会の信任を受けなければならず、議会に対し責任を負う（94条1項）。首相は、政府の一般政策を指揮し、その責任を負うとともに、政治上及び行政上の方針の統一を維持する（95条）。

首相は、「同輩中の首席」としての地位を有しているに過ぎず、また、組閣に当たっては、党派間のバランス、大臣の選出地域間のバランス等に配慮せざるを得ないことから、内閣の一体性の保持は困難であり、政局は常に不安定な状況にある。同時に、首相の活動を支える組織及び制度の不備、閣僚数の多さ、省庁間のセクショナリズム等が政策決定機関としての内閣の実現を阻んできた。このような問題に対処するため、インナーキャビネット制度の導入（1983年）、首相府改革（1988年）等が図られてきたが、いずれも抜本的改善にまで至っていない。

#### 【イタリアの政権—第一共和制から第二共和制—】

政治的に多様な価値観が存在すること、比例代表制を採用してきたこと等の理由から、イタリアでは、共和制発足以来、常に連合政権を余儀なくされ、その基盤は不安定なものであった。そして、キリスト教民主党及び社会党を中心とした連立政権が繰り返されてきたが、1992年以降の「司法による革命」と称される政財界における一連の汚職事件の摘発並びに冷戦の終了及びEU統合という国際情勢の変化の影響を受け、既存政党が解体又は弱体化したことにより、いわゆる「第一共和制」は終焉を迎えた。

その後の政治勢力の再編成、選挙法改正、衆議院選挙等を経て、政権交代可能なシステムが構築され、「オリーブの木」政権が誕生するに至った。しかし、「オリーブの木」政権も安定的な運営がなされているわけではなく、憲法改正を含む様々な改革の必要性が認識されており、現在は「第二共和制」への過渡期であると考えられている。

### iii 補助機関

政府の補助機関として、経済労働国民会議（Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro）、国務院（Consiglio di Stato）及び会計検査院（Corte dei conti）が設置されている。経済労働国民会議は、各界の代表者等で構成され、政府からの諮問

に答え、及びその職務に関連する範囲内で法案を発議する職務を有する（99条）。  
国務院は、フランスのコンセイユ・デタに倣ったもので、行政裁判を管轄し、及び法律の執行に係る諮問に答える職務を有する（100条1項）。会計検査院は、予算運営の監査、会計事項に係る裁判を行う（同条2項）。

## ハ 司法

### i 管轄及び組織

裁判権は、通常、行政、会計及び軍事に区分される。民事及び刑事の通常事件は最高裁判所（Corte di Cassazione）を終審とする通常裁判所が、行政事件は州行政裁判所及びその上訴審としての国務院が、会計事件は会計検査院が、軍事事件は軍事裁判所（tribunali militari）が、それぞれ管轄権を有する。また、民事事件、刑事事件及び行政事件の審理中に違憲の疑いがあると裁判官が認める場合、当該裁判官は、審理を中止し、これを憲法裁判所に移送しなければならない。

通常裁判所は、①調停裁判所、②簡易裁判所、③地方裁判所、④重罪裁判所、⑤高等裁判所及び重罪高等裁判所、⑥最高裁判所から構成され、他のいかなる機関にも従属せず（104条）、法のみ拘束される（101条）。通常事件の終審機関であり、かつ、国家法の統一及び管轄争議の解決に当たる最高裁判所の審理は、法律審であり、事実審理を行わない。また、その決定は、下級裁判所を拘束する。

裁判権は、通常、職業裁判官により行使されるが、102条に基づき、重罪地方裁判所及び重要高等裁判所は、2名の裁判官及び6名の人民裁判官（素人裁判官）から構成される。人民裁判官は、事実認定だけでなく、法的判断も行う。

### ii 司法制度改革

イタリアでは、訴訟の長期化が深刻化しており、ヨーロッパ人権裁判所によりヨーロッパ人権条約6条に違反する旨の認定を受けるまでに至っている。こうした情勢の中で、正義、公正、効率の基本理念の実現を図るため、法制度の整備を通じて、様々な司法制度改革が図られている。民事司法においては、少額裁判所及び治安裁判官の創設、単独裁判官制度の導入、口頭主義・直接主義・集中審理主義の実質化等訴訟手続の簡素化及び合理化を通じて、裁判の迅速化が図られている。また、刑事司法においては、刑事訴訟の当事者主義が図られている。

なお、廃案となった1997年憲法改正案では、①刑事訴訟システムの改革、②判検分離（現行憲法下では、検察官は、最高司法会議の統轄下にその身分を有し、裁判官とともに司法官という単一の法的地位を有している。）、③最高司法会議制度の改革、④憲法裁判所制度改革等を目的とする改革案が提示されていた。

**【ヨーロッパ人権条約】**

第6条 何人も、その民事上の権利及び義務又は自己に対する刑事上の問責の決定に当たって、法律により設けられた独立の公平な裁判所による合理的な期間内の公正な公開の審理を受ける権利を有する。(以下略)

**iii 最高司法会議**

ファシズム体制下における政治による司法への侵害の反省から、行政に対する司法の独立を実質的に担保する組織として、司法政策の基本を決定する権限、裁判官及び検察官の採用並びに懲戒措置、裁判事務の組織及び運用に関する権限等を有し、大統領を会議の主宰者とする最高司法会議（Consiglio superiore della magistratura）が設置されている（104条、105条、110条）。

近年、最高司法会議における政党派閥と司法官派閥との間の政治的争いが問題となっており、廃案となった1997年憲法改正案では、外部からの政治的操作の排除を目的とする改革案が提示されていた。

**(5) 地方自治**

基本原則において地方自治及び地方分権の原則を保障した上で（5条）、114条から133条までに地方自治に関する詳細な規定が置かれている。

**イ 地方行政制度**

基本的な地方行政組織は、州（Regioni）、県（Province）及び市町村（Comuni）から構成され（114条）、現在、州は20、県は103、市町村は8102存在する。州、県及び市町村には、それぞれ、立法権を有する議会、執行機関である執行委員会等が設置されている。

**i 州**

固有の権力及び機能を有する自治体としての州は、国の認める範囲内での法律制定権（117条）、組織面及び財政面での自律（119条、123条）等一定の自治権が保障されている。具体的な国から州への権限委譲は、国土計画、農業、環境等の専ら地方的利益に関する分野において進んでいる反面、社会福祉、文化、経済開発、産業、金融等の分野において限定的である。財政については、国からの交付金及び支出金が平均90%近くを占めるが、1998年に州生産活動税の導入が図られたことにより、国への財政依存度は低下傾向にある。

**ii 県**

共和国一般法により定められた原則に基づく自治団体（128条）である県は、一定程度の自治権、事務執行に係る命令制定権等を有しているが、州からの委託事業活動の管理、県道の整備及び保全、公共教育等の分野にその職務は限定されており、また、財政は中央政府からの財政移転に依拠していた。このため、1970年代には、

県の廃止論が唱えられたが、その後の 1990 年法律 142 号、1995 年暫定措置令 77 号等に基づく改革により、独自の課税の可能性が保障される等財政運営における機能強化が図られている。

### iii 市町村

県と同様に共和国一般法により定められた原則に基づく自治団体（128 条）である市町村は、住民に最も近い行政単位として、地方警察、保健衛生、廃棄物の収集及び処分、都市交通網の整備、社会福祉、電力供給等その職務は多岐にわたる。また、財政基盤は、独自の税収及び国庫支出金により支えられているが、市固定資産税が導入されたことにより、独自財源が中心となっている。

## ロ 地方行政改革

### i 地方分権の意義

現在、イタリアは、国内における社会的経済的变化、政治情勢の変化及び EU 統合を背景に、連邦制（federalismo）を志向していると言われるが、その趣旨は、アメリカやドイツのような高度の連邦制の確立ではない。地方自治を保障する 5 条は、単一体としての国家を前提に、地方自治を憲法上国家が地方に対し認めたものと位置付けている。したがって、国家を分割する方向での分権でなく、州の独自性を強化する方向での分権を意味する。ただし、イタリアは、工業及び農業の発展の利益を享受する北部と北部産業を支える労働力の供給源としての南部との関係から生ずる「二つのイタリア」という問題を抱えている。このため、豊かな北部に基盤を有する政党からは、高度の連邦制の確立を求める声もある。

### ii 近年の地方制度改革

行政の効率化及び安定した地方政府の確立を目的に、1990 年法律 142 号が制定された。同法では、①地方自治体の法主体性の確認、②県の再確認、③地方行政に対するコントロールの縮小、④市民参加システムの確立等が定められている。そして、その後の一連の地方分権関連法により、地方選挙制度の改正、地方自治体の独自財源の充実、財政政策における自治権の拡大等が図られる一方で、行政機能の分化が進められている。そして、1999 年には、中央及び地方における政治の安定化を図るため、州の執行委員長（*Presidente della Giunta*）の直接公選制導入に係る憲法改正が実現された。現在では、州の立法制定権を制限する 127 条の改正が議論されている。

### iii EU 統合と地方制度改革

EU 統合が実質化するにつれ、従来の行政単位及び政治単位を越えた柔軟な対応が求められるようになり、国家の枠組みは相対的にその意義を失いつつある。EU 統合は政治的観点からの勢力拡大であって、地方行政単位である州等の運営等については各国の裁量に委ねられているが、今日における事実上の連邦制導入の議論は、



国家の保護から独立した地域の競争力を強化する必要性並びに権限及び富の合理的な再分配の要請に起因するものと考えられる。

## (6) 憲法の保障（憲法裁判所）

### イ 構成

政治的中立性を確保するため、憲法裁判所（Corte costituzionale）は、法律の専門家である大学教授、20年以上の職務経験のある弁護士、裁判官等高い法律専門知識を有する者の中から、大統領、議会及び司法機能を執行する終審機関（最高裁判所、国務院及び会計検査院）によりそれぞれ5名ずつ選任される15名の裁判官から構成される（135条1項、2項）。また、裁判官に対する厳格な兼職禁止規定が設けられている（同条6項）。なお、任期は9年で、再任は認められない（同条3項）。長官は、裁判官の中から互選される。任期は3年で、裁判官としての任期内に限り、再選が認められる（同条5項）。

大統領の弾劾裁判においては、15名の裁判官のほか、元老院議員の被選挙資格を有する市民の名簿から抽選で選出された16名が参加する（同条7項）。

### ロ 職務

憲法裁判所は、①法律等の合憲性に関する訴訟であって裁判所から移送されたもの（具体的規範統制）、②機関争訟、③州法等に対する政府の異議申立（事前違憲審査制）、④大統領に対する弾劾、⑤法律等の廃止に係る国民投票の許否について、管轄を有する（134条）。

憲法裁判所の審査の対象は、立法機関により制定された法律、法的効力を有する規範（委任立法及び暫定の応急措置）、憲法的法律（legge costituzionale）、法律等の廃止に係る国民投票及び国際条約である。

## ハ 裁判手続

### イ 訴えの提起の主体

憲法裁判所に対し、訴えを提起することができる主体は、裁判官、州及び各国家機関である。裁判官は、事件審理中違憲の疑いが生じた場合、憲法裁判所に対し訴えを提起することができる。したがって、事件審理中に裁判当事者が違憲の疑いを持った場合であっても、当該事件審理を担当する裁判官が違憲の疑いを持たない限り、憲法裁判所に訴えが提起されることはない。また、法律として成立する以前に、国会議員等から憲法裁判所に判断を要請することもできない。また、州は、国家が州の有する権限を侵害していると判断する場合、憲法裁判所に対し訴えを提起することができる。ただし、憲法裁判所は、国内法と州法との関係において紛争が生じている場合、訴えの提起を待たずして、独自に判断することができる。さらに、各国家機関は、国家機関間の紛争の解決を図る場合、憲法裁判所に対し訴えを提起す

ることができる。

## ii 法律等の合憲性審査（具体的規範統制）に係る手続

具体的な事件の審理に当たって、裁判官が適用させようとする法律が違憲ではないかとの疑いを持った場合、当該裁判官が違憲の疑いのある法律及び該当する憲法の条文を記載した要請書を憲法裁判所に対し提出することになる。憲法裁判所における審理に当たって、裁判当事者は、書面を提出することができるとともに、憲法裁判所に出廷し、及び主張することができる。なお、憲法裁判所は、一審かつ終審であって、判決に対する不服申立の手段はない。

## 二 判断基準

### i 合憲・違憲判断

憲法裁判所は、争いとなっている法律の憲法上又は憲法的法律上の規範との整合性について判断をする。したがって、憲法上の規範又は憲法上保障すべき利益として認められていない事項に関する行政行為に係る当不当の問題及び議会の裁量行為に係る理非の問題について判断することはできない。

憲法上の規範又は憲法上保障すべき利益に関する争いであると認められた場合、憲法裁判所は、法律の適用の合理性について判断することになる。その際、様々な情况及び個別具体的な制限を考慮した上で、目的達成のために講じられた手段の相当性及びその結果を検討する。

### ii 国民投票の可否の判断

憲法裁判所は、国民投票の可否の判断に当たって、憲法解釈の観点から、①国民投票の請願が租税、予算、大赦及び減刑並びに国際条約の批准の承認に関する法律を対象とするものでないか、②内容的に実施可能なものであるか（例えば、国民投票により提起された主題が一つの案件を対象とするものであるか、明確な選択が用意されているものであるか等）、③憲法に保障された人権及び自由を侵害するものでないか等について判断することになる。

## ホ 判決

### i 判決手法

憲法裁判所は、法律の違憲部分と合憲部分とを切り離す一部容認判決、法律の欠陥、立法の不作为等を補う操作判決、立法者に対し改善措置を勧告する指導判決等の手法を用いて判決を下す。また、常に合憲又は違憲の二者択一的な判断をするわけではなく、ある法律の条項についていくつかの解釈が存在する場合、先例等に基づき合憲とされる解釈を適用するよう、訴えを提起した裁判官に促す形で判断を下す場合もある。

### ii 判決の効力

合憲判決は、個別的効力のみ有し、したがって、同種事案について他者が提訴す

ることも可能である。また、判決理由も、主文の解釈手段としてのみ認められる。

他方、違憲判決は、一般的効力（*erga omnes*）を有する。違憲と判断された法律又は法的効力を有する行為は、以下のいずれかの手続に従うことになる（136条）。なお、同条の適用に当たって、イタリア衆議院規則 108 条では、憲法裁判所の判決を実行するための手続を定めている。

**【法律等の失効】** 違憲と判断された法律は、議会による新たな立法行為を待たずして、判決の公布の翌日に失効し、又は当該法律等が旧法の否定の上に制定されている場合には旧法が復活する。また、当該法律等に基づく執行及び刑罰は終了する。この場合において、議会は、違憲判決を実効化する立法措置を講ずる。

**【操作判決】** 議会による新たな立法行為を待たずして、操作判決により、憲法との整合性を図るため条文が改正される。その効力は、判決の公布の翌日から発効する。この場合において、議会は、違憲判決を実効化する立法措置を講ずる。

**【原則の付加判決】** 原則の付加判決（*sentenza additiva di principio*）により、違憲と認められる法律等を改正するに当たって立法が従わなければならない原則を提示する。これは、議会により、直ちに適用されるものではないが、憲法裁判所に対し訴えを提起した裁判官及び立法行為に先立って事案を解決しなければならない裁判官は、この原則を遵守しなければならない。

## へ 判決の動向等

憲法裁判所に対し、平均して年間 800 件～900 件の提訴がある。その中には、一人の裁判官が同様の案件で重複して提訴する場合があります、実質 500 件程度である。そのうち約半数は、根拠のないもの又は判断を行う必要が明白にないものであるため、残りの 250 件程度について憲法裁判所が判断をすることになる。違憲判決は、その中の 20%程度、約 50 件に対し下されている。

## ト 憲法上の位置付け及び役割

憲法裁判所は、国家の諸権力間のバランスを図り、一機関による憲法に掲げられた理念の侵害を防止することにより、社会の秩序ある発展及び市民の憲法上の権利を確保する憲法保障の機能をその本質としており、法律の適用の適否を判断する裁判所とはその機能を異にする。このため、憲法裁判所は、司法組織の一部を構成するものでなく、三権の外にある機関として位置付けられている。

憲法制定後 50 数年間（ただし、憲法裁判所の発足は、裁判官の選任を巡る問題のため、憲法制定後 8 年を経た 1956 年である。）、憲法裁判所は、戦前のファシズム体制下におけるイデオロギー、政治制度、法体系等を 180 度転換させる役割を担ってきた。そして、この 50 数年間においてその役割を終え、今後は、権力機関間の調整を主たる役割とするものと考えられる。

## (7) 改正規定

### イ 改正手続等

憲法改正については、通常の法律制定手続と異なり、高いハードル（各院において3月以上の間隔を置いて2回の議決、2回目の表決時における議員の絶対多数による可決及び国民投票）が用意されている。国民投票は、議会で3分の2以下の過半数で可決された場合において、何れかの院の5分の1以上、50万人以上の有権者又は5つの州議会の要求があったときに行われるが、特にその要求がない場合又は議会で3分の2以上の多数で可決された場合には行われず（138条）。イタリア憲法は、これまで10回の改正を経ているが、国民投票が実施された改正はない。なお、共和制（直接的には、1条1項に規定されている。）は、憲法改正の対象とすることができないものとされている（139条）。

### ロ 憲法改正の経過

イタリア共和国憲法は、施行以来10回の改正がなされている。改正の日付及び改正の概要等は、以下のとおりである。

年月日	改正の概要等
(1948.1.1)	(イタリア共和国憲法施行)
1963.2.9	両院の議席配分変更（56条、57条）及び元老院の任期（60条）
1963.12.27	モリゼ州の新設に伴う改正（57条、131条）
1967.11.22	憲法裁判所裁判官の任期の短縮（135条）
1989.1.16	大臣の弾劾裁判制度廃止及び大臣の犯罪の裁判管轄（96条、134条、135条）
1991.11.4	大統領が解散権を行使できる期間の緩和（88条）
1992.3.6	大赦及び減刑の法律事項への変更（79条）
1993.10.29	議員の不訴追特権の一部廃止（68条）
1999.11.22	州の自治権強化に係る地方自治改革（121条～123条、126条）
1999.11.23	公正な裁判の確保及び刑事被告人の権利保障（111条）
2000.1.17	在外投票（48条）

## 3 近年の憲法全面改正に係る論議及びその動向

### (1) 政治制度改革のための両院合同委員会（1983年～1985年）

1983年10月、「政治制度改革のための両院合同委員会」において、政治の安定強化、選挙制度改革、両院の在り方の再検討等を目的とした憲法全面改正が試みられた。同委員会における審議の結果、1985年10月には報告書が提出されたが、与野党間の最大の争点であった選挙制度改革について合意が得られず、実現に至らなかった。

### (2) 国民投票による選挙制度改革（1991年～1993年）

冷戦の終結及びEU統合という国際情勢の変化並びに戦後政治の枠組みの変動を背景として、マリオ・セーニ（Mario Segni）を中心に国民投票による選挙制度改革

が提唱された。その結果、1991年に衆議院選挙システムが、1993年に元老院選挙システムが変更されることとなった。これを受けて、1993年8月に小選挙区制を中心とする新選挙法が成立し、憲法全面改正に向けた道が切り開かれることとなった。

### **(3) 憲法改正両院合同委員会 (1997年)**

冷戦の終結及びEUの統合という国際情勢の変化を背景に、1997年1月、プローディ (Romano Prodi) 内閣の要請により、議会に、「憲法改正両院合同委員会」(各院35名ずつ) が設置され、同年6月、共和国の組織を全面的に改正する委員会草案が議会に提出された。同委員会案は、①事実上の連邦制の導入、②大統領の直接選挙制の導入及び大統領の権限強化、③非対等の両院制への移行、④EU加盟に関する規定の新設、⑤憲法訴願制度の導入等を内容とするものであった。

しかし、中央と地方との権限範囲、大統領の議会解散権、両院の機能等に関し、与野党が対立し、合意を得ることが困難な状況にあった。特に、大統領の議会解散権については、その行使を内閣の総辞職の場合に限定すべきとする与党の主張と、その行使は絶対的かつ非拘束的であるべきとする野党(特に、フォルツァ・イタリア (Forza Italia) のベルルスコーニ (Silvio Berlusconi) 元首相) の主張とが対立したため、同改正案の審議は事実上挫折した。

### **(4) 最近の動向**

憲法改正両院合同委員会の改正案審議の挫折を受けて、政党間での合意が得やすい実現可能な小さな改革から進められることとなった。これにより、1999年、①公正な裁判の確保及び刑事被告人の権利保障を図るための検察官権限の見直し(111条)、②中央及び地方における政治の安定化を図るための州の執行委員長の直接公選制の導入(121条～123条、126条)、③在外投票(48条)が実現された。

現在では、①建設的不信任案(首相に対する不信任案を提出する際の要件として、あらかじめ、次の首相になる者を選出しておかなければならないとするもの)、②対等な権限を有する両院制の見直し等について、議論されているところである。

## イタリア憲法裁判所における質疑応答

平成 12 年 9 月 15 日 9:30～11:40

### ○ イタリア側出席者

長官

チェーザレ・ミラベッリ (Cesare Mirabelli)

破棄院部長

フェルナンド・サントスオッソ (Fernando Santosuosso)

国務院部長

リカルド・キエツパ (Riccardo Chieppa)

破棄院部長

フランコ・ビーレ (Franco Bile)

判事

ジョヴァンニ・マリア・フリック (Giovanni Maria Flick)

儀典長

マウリツィオ・ネーヴォラ (Maurizio Nevola)

**ミラベッリ長官** 改めまして、皆様ようこそいらっしゃいました。皆様をお迎えすることを大変感謝するとともに、大変喜ばしいことと感じている。先日、日本の最高裁の方々をお迎えしたところであり、日本からのお客様をお迎えするのは、今年で 2 回目ということになる。

皆様のお手元に用意した各書類は、先に提出されていた質問書に従って用意した。その他の質問に関しては、今から、質疑応答を行う。

まず、イタリア側のメンバーを紹介する。私の左が、サントスオッソ教授である。民事・刑事の最高司法機関である破棄院から選出された者である。私の右が、キエツパ氏です。行政裁判所から選出され、任命された者である。サントスオッソ教授の隣が、元法務大臣のフリック教授である。教授は、大統領の任命によりメンバーとなっている者であり、刑事法及び刑法に関する専門家である。その隣が、フランコ・ビーレ氏である。同氏も、サントスオッソ教授と同様に、破棄院から選出された者である。こちらの方の紹介は以上である。

では、これから、皆様からの質問にお答えする。

**中山団長** 衆議院では、本年 1 月 20 日、日本の基本法である憲法を調査するため、50 人の委員からなる調査会が発足した。日本には、最高裁判所はあるが、憲法裁判所とい

う独立した専門機関はない。このため、日本の最高裁判所は、民法、刑法等の諸法律に係る争訟とともに、違憲問題、すなわち、違憲訴訟を扱う最高の裁判所として機能している。他方、第二次世界大戦後制定された日本国憲法は、施行されて既に 50 数年が経過をしたが、一度も憲法改正はなされず、また、その議論すら十分に行われてこなかったという歴史がある。このような現状にかんがみ、調査会は、憲法制定経緯の検討及び最高裁判所からの意見聴取を行い、そして今後は 21 世紀の日本のあるべき姿をテーマに議論しながら、現在の憲法の抱える問題点や意義等を議論し、その結果を国会に報告するという任務を負っている。

### **（憲法裁判所の位置付け、職務等）**

**ミラベッリ長官** 憲法裁判所は、1948 年に公布された憲法にその設置、権限等が規定されており、1956 年からその権能を有している。そして、憲法裁判所には、憲法を保障するという大きな役割が与えられている。憲法裁判所の審理の機能には、二つのタイプがある。一つはイタリアの法律が違憲か合憲かを判断するというもの、一つは法律を違憲と判断した場合に、国会に対しその法律をどうこうしなさいと指示するのではなく、法律の効力を有するものとして、違憲の判決が出されるというものである。

イタリア共和国憲法においては、憲法裁判所のみが違憲判決及び合憲判決を下すことができる機関と位置付けられている。このため、各裁判所の裁判官は、ある法律を適用しようとする場合において、その法律が違憲ではないかという疑問を持ったとき、憲法裁判所に対しその判断を仰ぐことになる。したがって、ある裁判の場面で、個人から違憲又は合憲の判断を憲法裁判所に求めることはできず、裁判官が違憲ではないかという疑いを持ったときに初めて、その裁判官から憲法裁判所に対し判断を要請することとなる。また、法律として成立する以前に、国会議員から憲法裁判所に対し違憲又は合憲の判断を要請することもできない。

ただし、憲法裁判所が例外的に唯一直接的にアクションを起こすという場面がある。憲法裁判所が管轄している法律として、国家の法律、すなわち国内法とイタリアの 20 の州が制定する州法とがあるが、国内法と州法との間の関係において問題が生じる場合がある。例えば、州の権限を国家が侵害している、又は侵害しているのではないかという疑いを持っている場合、州が憲法裁判所に対し違憲であるか否かについての判断を仰ぐことになる。また、その逆の場合があって、州が国家の法律を侵害しているのではないかという疑いがある場合には、国家が憲法裁判所に対しその判断を求めることになる。これらの場合においてのみ、憲法裁判所が直接的なアクションを起こすことができる。

さらに、憲法裁判所には、国家機関内部における権力の衝突を判断し、及び解決するという機能もある。具体的な現在進行中の例を挙げると、国会と司法府との間での衝突に係る問題であるが、ある国会議員が国民に対し発した表現が国民を侮辱するものでは

ないかという争いが生じた。この発言が国会議員の職務の範囲内で発せられたものであるのか、それとも範囲外で発せられたものであるのか、すなわち、国会議員の特権の範囲内の事項であるのかどうかということを審議している最中である。そのような問題についての判断をする裁判官もいる。

### （憲法裁判所と最高裁判所との機能上の差違）

**サントスオツソ裁判官** まず、皆様に知ってもらおうと有効であると思われることは、憲法裁判所は、イタリアの国会において制定される法律がイタリア共和国憲法にのっとり、かつ、憲法に保障される形で制定されているかどうかを判断する機関であるということである。つまり、法を裁くのがその機能である。他方、最高裁判所は、民事事件及び刑事事件において、裁判所において表明された裁判の判決が正しく適用された結果であるのかどうか、また、イタリアの法律が正しく適用された形で判決が出されたのかどうかを判断する機関である。この点に、両者の大きな違いがある。

### （レファレンダムの審査）

**フリック裁判官** レファレンダムについてのコメントをする。憲法裁判所は、上述以外の役割も有していて、国民投票（レファレンダム）を行うかどうかを判断する任務を有している。憲法裁判所は、国民投票に際し、すなわち、イタリアの法律について、例えばこれを削除するかどうか、又は廃止するかどうかという判断を国民に求めるに際し、実際に国民に判断を委ねる前に、国民投票をやるべきかどうかを判断する。

**ミラベッリ長官** 憲法裁判所は、国民投票にかけられるべき案件かどうかという判断をするわけであるが、それに際しては、いくつかの制約がある。税制に関するもの、国際協約に関するもの等の憲法上国民投票にかけられない案件及び国民投票にかけるべき意図が明確でない案件については、事前に、国民投票にかけるべきでない旨の判断を行うことになる。例えば、最近出された国民投票の案件には、刑法の中にあるいくつかの犯罪に係る規定を削除するというものがあった。一つの犯罪に係る規定を削除するか否かの選択であれば、その賛否を通じた国民の意思は明確になるが、この事案では、国民が賛成の意を表明した場合、対象とされる犯罪に係る規定すべてが削除されてしまうことになるため、一部について賛成であるが一部について反対であるとする意見が反映されないことになり、国民の具体的な意思が曖昧となってしまう。このため、この事案については、投票の明確さ及び投票の自由が完全に保障されていないという理由で、国民投票は実施されなかった。



**ミラベッリ長官** では、質問をどうぞ。

**中山団長** ありがとうございます。それでは、鹿野議員どうぞ。

### **(裁判官の選任)**

**鹿野議員** 憲法問題について判断を下す終審機関であり、また、最高裁判所に属さない独立機関である憲法裁判所にとっては、政治的中立性を保つことが重要であると考えますが、裁判官の選任に当たって、どのような方法がとられているか。

**ミラベッリ長官** 憲法裁判所における政治的中立性を保つための保障として、三つの要素を挙げることができる。一つは、メンバーの構成員である。憲法裁判所は、全部で15名の裁判官から構成されている。5名は最高裁判所の民事事件及び刑事事件の裁判官、行政裁判所からの裁判官及び会計検査院の裁判官から選出される。すなわち、司法機能を執行する終審機関から5名が選出されている。また、両院から5名が選出される。この5名の者は、与野党からの賛同が就任の要件とされる。残りの5名は、大統領により任命される。このように、立法府、行政府及び司法府の三権からそれぞれ5名ずつが選出されることになっている。この構成員の混合が、政治的中立性の一つの保障になっている。二つは、構成員の高い専門的知識が挙げられる。構成員には、法律の専門家である大学教授、20年以上の経験のある弁護士、裁判官等高い専門知識を有する者が選出されている。三つは、憲法裁判所の裁判官は、いかなる政治的な権能を持ち合わせず、また、他のいかなる政治的職務に就くことは許されていないことが挙げられる。

### **(訴えの提起の主体及び手続)**

**仙谷議員** 訴えの提起の主体、判断対象となる主題、手続等について、憲法上の規定だけでは多少不明な点もあるが、その詳細については、憲法137条1項に基づく法律に規定があるものとする。そこで、国と州との法律が相互に権限を侵害し合う場面があるとの説明が先程あったが、その場合、国又は州の政府から権限の侵害がある旨の申立てがあつて憲法裁判所が動き出すのか、申立てのような正式な要請ではないが、事実上の訴えの提起が国又は州により提起されて憲法裁判所が動き出すのか、それとも、申立て等がなくとも独自に憲法裁判所がアクションを起こすのか。

**ミラベッリ長官** まず、訴えの提起の主体についての質問であるが、これは、どのような裁判官であっても提起することができる。

そして、ある裁判において、裁判官自身はその審理の中で適用させようとする法律が違憲ではないかと疑問を持った場合、裁判官が直接、違憲の疑いのある法律及び該当す

る憲法の条文を記載した要請書を憲法裁判所に対し提出することになる。裁判当事者側から法律の適用が違憲であるとの主張がなされた場合であっても、裁判当事者から直接憲法裁判所に対し要請することはできない。その場合でも、裁判官を通して要請する必要がある。つまり、裁判官が違憲ではないかと疑いを持たない限り、当事者から憲法裁判所に対し要請することはできないということである。

憲法裁判所に提出される要請は、年間 800～900 件である。憲法裁判所の判断を仰ぐ旨の要請が提出された場合、裁判当事者は、訴えの提起はできないものの、自らの立場を守るために憲法裁判所に出廷し、及び主張することができる。

**仙谷議員** それは、補助参加みたいなものか。

**ミラベッリ長官** 当事者が出席しないと審理が行われられないというわけではない。当事者は、審理に参加することができるという規定なので、前もって用意した書面を提出するだけでも構わない。また、書面を提出後、憲法裁判所に出廷し、自らの主張を述べる機会も与えられる。

**サントスオツソ裁判官** 憲法裁判所に対し判断を仰ぐ旨要請することができる主体として、裁判官のほか、州がある。州は、国家又は国会が州の有する権限を侵害していると考えるとき、その判断を憲法裁判所に求めることができる。さらに、国家機関間の衝突及び紛争を解決するため、各国家機関から憲法裁判所に判断を求めることができる。したがって、憲法裁判所に直接判断を求めることができる主体は、裁判官、州及び国家機関の三者ということである。

#### **（レファレンダムの実施の手続等）**

**仙谷議員** レファレンダムは、その要件を満たしていれば行われることとなると思うが、その実施前に、レファレンダムに適した案件であるか否かについての判断を必ず憲法裁判所に求めなければならないのか。

**フリック裁判官** レファレンダムは、法律を導入するかどうかについて、国民に判断を委ねるという形で実施することはできない。国会がある法律を廃止しようとする意思がない場合において、その法律を廃止するかどうかを国民の判断に委ねるときに、国民投票が行われることになる。

国民投票を行う場合には署名活動が重要になるが、国民投票を成立させるためには、50 万人以上の署名が必要とされる。50 万人以上の署名が集まった後、最高裁判所が 50 万人以上の署名が集まっているかどうかその他の国民投票を実施する条件が揃ってい

るかどうかを判断することになる。つまり、国民投票に係る形式的なチェックを行うのは、最高裁判所なのである。その後、憲法裁判所に事案が移送され、憲法裁判所が判断を下すことになる。憲法裁判所は、憲法解釈の観点から、憲法をどのように解釈するかについて判断を下す裁判所である。他方、最高裁判所は、既存の法体系中の各法律を適用して判断を下す裁判所である。したがって、憲法裁判所は、レファレンダムの審査に当たっては、憲法に照らして国民投票の内容が実施して問題ないものかどうか、また、憲法に保障された人権、自由等を侵害するものであるかどうかの判断を行うことになる。

近年、一部の特定の団体から国民投票を求める要請が多く出されていること、安直に国民投票の手段に訴えるべきとする機運があること等の問題が生じてきており、政府及び司法において、この制度を見直すべきとの主張もなされている。

なお、国民投票の要請に係る書類は、最高裁判所に備えられている。また、国民投票の結果は、憲法裁判所から宣言され、又は発布されることはなく、通常の法体系の最高機関である最高裁判所から宣言されることになる。

### **(違憲判決の動向及び国民投票の対象)**

**石川議員** 3点伺いたいと思う。第1点は、年間800～900件の要請があると説明を受けたが、その中で違憲判決が下されるのはどの程度の数であるのか。第2点は、年間の要請件数に係る近年の動向をお教え願いたい。第3点は、近年の社会情勢の変化に伴い国民投票において求める事項は内容的にも変化してきているのではないか。つまり、環境問題、国防問題等時代及び社会情勢が反映された事項が国民投票の主題となってきたのではないか。

**ミラベッリ長官** 憲法裁判所に対し、年間800～900件の提訴があるが、その件数は、毎年増加し、又は減少しているという固定的な傾向はない。その年によって800件程度であったり、1000件程度であったりして、継続的に増加し、又は減少しているということはない。

違憲判決の数については、年間800～900件の提訴があるといっても、一人の裁判官が同様の案件で重複して提出するという場合があるので、実際に審理されるのは500件程度である。その500件程度のうちの約半数は、根拠のないもの又は明白に判断を行う必要のないものである。残りの250件程度について、憲法裁判所が判断することになるが、その中の20%程度、約50件に対し違憲判決が出されることになる。

**サントスオツソ裁判官** もっとも、必ずしも憲法裁判所が違憲又は合憲の判断を下すわけではない。ある法律についていくつかの解釈が存在する場合、先例等に基づき合憲とされる解釈を適用するように訴えを提起した裁判官に促す形で判断を下す場合もある。

つまり、合憲又は違憲の二者択一的な判断を下すわけではないということである。

**ミラベッリ長官** 近年提出された案件にどのような傾向があるかという質問については、社会保障関係、労働関係、民法・刑法、国と行政機関との関係等に係る案件が多いと思われる。

**ミラベッリ長官** その他質問項目にある事項については、書面で解答している。それ以外の質問があれば、喜んで答える。

### **（憲法裁判所の成立過程及び最高裁判所との関係）**

**辻元議員** ありがとうございます。非常に厳格な運営がなされているとの印象を受けた。そこで、歴史的な背景について質問するが、イタリアは、過去に独裁政権を経験したことに対する反省から、民主主義及び法治国家としての一つの知恵として、憲法裁判所を誕生させ、そして位置付けていったと考えてよいか。つまり、憲法裁判所は、歴史的過程の中で生じたものと考えてよいか。

**ミラベッリ長官** 質問に対する直接的な答えになっているかどうかわからないが、憲法裁判所と最高裁判所との関係についても厳格に定まっているという印象を受けたと思う。憲法裁判所は、現行法体系の枠組みの外にある機関、すなわち三権の外にある機関として位置付けられている。憲法裁判所は、あくまでも憲法の解釈のみを行い、判断する。他方、最高裁判所は、現行の法律に対して判断する。このような役割分担がされている点において、両者のバランスが図られている。

**サントスオツソ裁判官** 先程、憲法裁判所が合憲又は違憲の判断を必ずしも下すというわけではなく、解釈としてこのようなものはいかがかと訴えを提起した裁判官に促すという説明をしたが、仮に、その勧告についてその裁判官が納得しない場合、憲法裁判所は、違憲又は合憲の判断を下すことになる。

**ミラベッリ長官** この二つの機関のバランス及び独自性は、その役割分担において確保されている。他方、憲法裁判所は、最高裁判所の判例を無視するわけではなく、最高裁判所の判例を援用した上で憲法裁判所の判断として提示する場合もあり、両者は、事実上、協力関係に立ち、又は歩調を合わせることもある。もっとも、過去においては、最高裁判所と憲法裁判所との間の折り合いがよくなかった時期もあったが、現在、そのような問題は、ほとんど生じていない。

### **（憲法裁判所の発足が遅れた理由及び憲法裁判所の役割）**

**春名議員** 1948年に憲法が制定され、1956年に憲法裁判所が創設されている。その間8年のブランクがあるわけだが、それは、憲法制定以降、新たな法体系の整備のためであったのか、憲法裁判所の必要性について国民間の認識の高まりを待っていたためであるのか、その理由をお教え願いたい。

**キエツパ裁判官** 歴史的経過を説明すると、憲法制定を担当した憲法制定委員会においては、伝統的な自由党及びキリスト教民主党を中心とする中道の各党からの賛成が得られた。そして、先程の過去の反省や歴史的過程の中で憲法裁判所が誕生したのかという質問に一部答えることになるかもしれないが、ファシズム体制・全体主義の時代に対する反省から、この新しい憲法を制定することに賛成したのが自由党及び中道の各党であった。もっとも、新憲法制定に反対する政党もあった。

**ミラベッリ長官** この8年間の遅れは、憲法制定後、憲法裁判所が機能するまでの間に、憲法裁判所の裁判官の選任に関する法律について、与野党間における論議があり、合意が得られない状態が続いたことが原因である。つまり、憲法制定については自由党及びキリスト民主党を中心とする中道の各党から賛成が得られたが、その中身を具体的に決める段階で政党間に意見の対立があったため、8年の遅れがあったのである。

**フリック裁判官** 憲法制定後50数年間、戦前のファシズム体制下におけるイデオロギー、法制度、法体系等を全く違った形態に移行させるために、憲法裁判所は存在してきた。楽観的な観測をすれば、この50数年の間で、ファシズム体制下のイデオロギー的なもの、政治的なもの及び法体系的なものを180度転換させる移行作業はほぼ終了し、今後は、権力機関間の調整等を主たる職務とすることになると考えられる。

### **（祖国防衛義務）**

**中山団長** 時間がだいぶ迫ってきた。いろいろ熱心な討議が行われ、非常に有意義なご意見をいただいた。最後に私からお伺いする。

先の戦争でイタリア国民は様々な体験をしたわけだが、憲法において国民に対し祖国防衛義務を課している点について、国民からどのような反応があったか。

**ミラベッリ長官** 憲法裁判所の判断を通じて、本人が希望して認められた場合には、兵役の代替措置として民間の業務への就任又は奉仕活動への参加が、次第に認められてきている。これは、憲法裁判所の判決において見られる傾向であるとともに、むしろ、憲法裁判所の判断を契機として、兵役の代替措置が認められる方向になってきたと考えら

れる。その背景には、兵役義務に対する国民の認識が、軍事的に祖国を守るという義務から、社会集団に対する貢献若しくは奉仕の義務又はイタリアでは大変重視される連帯に対する義務に転換しつつあるという事実がある。そして、現在では、軍隊は平和を維持するための道具及び人権を守るための道具として使われるものであるという認識がされている。

### **(表現の自由)**

**中山団長** 表現の自由を保障する憲法 21 条 6 項に「良俗に反する印刷物、興業物及びその他すべての表現は許されない」と規定されているが、この点についての国民の反応はどのようなものであったか。

**ミラベッリ長官** 憲法 21 条について、イタリア憲法の基本的な考え方として、思想に対するあらゆる統制を拒否するという原則がある。表現の自由を保障する憲法 21 条の根底には、イタリアという国の有する一つの原則が表されていると言える。つまり、批判をするという自由、様々な意見を主張する自由、個人の思想及び考え方等を保障することは、イタリア憲法の中で重要な柱なのである。そして、イタリア憲法の中でもう一つの大きな柱となるのが個人の尊厳である。いかなる自由の行使も、この大きな柱の一つである個人の尊厳を侵害するものであってはならないのである。すなわち、個人の尊厳の観点からすれば、憲法上保障されている自由であっても、その行使を制限されることはあり得る。一つ例を挙げて説明すれば、1948 年に、今まさに自殺しようとしている人の写真や死体の写真の掲載、頒布等に関する議論があった。この問題について、国会は、このような写真の掲載、頒布等を禁止し、これに違反した場合には刑事罰を科すこと等を内容とする法律を制定した。この法律の合憲性が争われた裁判において、裁判所は、このような写真の掲載、頒布等は表現の自由の行使とも言えるが、個人の尊厳を侵害しており、これを保障する必要があるとの観点から、同法の適用を合憲とする判断を下した。

以上

## イタリア衆議院（下院）における質疑応答

平成 12 年 9 月 15 日 12:00～13:00

### ○ イタリア側出席者

憲法問題委員会委員長（人民党）

ローザ・ルツ・イェルヴォリーノ（Rosa Russo Jervolino）

憲法問題委員会委員（中道右翼連合）

ジャコモ・ガッラ（Giacomo Garra）

**イェルヴォリーノ委員長** まず、自己紹介する。私は、ローザ・ルツ・イェルヴォリーノである。衆議院憲法委員会の委員長を務めている。イタリア人民党に所属している。私の右が、ジャコモ・ガッラ委員である。衆議院憲法委員会及び選挙委員会の委員である。フォルツァ・イタリアという政党に所属している。

それでは、改めまして、皆様ようこそいらっしゃいました。このような機会において、両国の相互理解を通じて、有益な会談となることを心から期待している。

お手元には、イタリア共和国憲法及び議院規則に関する小冊子と憲法に関する英訳文のパンフレットを用意した。

なお、議会は、月曜日から木曜日までをその活動期間としている。したがって、金曜日の今日は、議会活動は行われておらず、残念ながら他の議員は地元に帰ってしまっているため、我々2人しか出席することができなくて申し訳ない。他の議員も、皆様によろしくと言っていた。また、私は 13:00 まで、ガッラ委員は 12:45 までしか時間がとれないので、優先順位の高い事項について集中的に質疑応答を行い、それ以外の質問については、書面で解答する。

**中山団長** まず、憲法裁判所での議論が長引いたため、お約束の時間に遅れたことをお詫び申し上げます。そして、このような機会を与えていただき、大変感謝する。本日 13:00 までということでも時間も限られているようなので、質問の要点について、自民党、民主党及び公明党の各党の代表者から質問する。

### （戦前の憲法と戦後の憲法との連続性）

**葉梨議員** イタリアは、日本と同様、第二次世界大戦の敗戦国であるが、戦前の憲法と戦後の憲法との連続性について、どのような理解の上で、戦後の憲法が制定されることになったのか。

**ガッラ委員** イタリアは、1946年に共和制を確立するまで、王制が敷かれていた。その体制下においては、1848年にカルロ・アルベルト王により制定されたいわゆるカルロ・アルベルト憲章がイタリアの基本法として存在していた。しかし、第二次世界大戦後、王制が危機に瀕したことを受けて、1946年6月2日に、レファレンダムという民主的な方法を通じて、国民自らが王制を廃止し、共和制を選択した。これにより、イタリア共和国憲法を制定する基盤が整ったものと考えられる。

### **(再軍備問題及び安全保障問題)**

**葉梨議員** 戦後の憲法下における安全保障問題については、日本でも様々な議論があり、未だに大きな課題として解決が得られていない状況である。しかし、イタリアでは、憲法制定当時から軍事関係規定が定められている。そこで、憲法制定の際、再軍備問題及び安全保障問題について、具体的にどのような議論があったのか。

**ガッラ委員** 憲法11条には、自衛のための戦争以外の戦争は認められない旨規定されている。他方、平和協約及びイタリア共和国憲法には、再軍備を禁止する規定は含まれていなかった。このため、イタリアは、当初より、再軍備の実施に着手していた。そして、1959年には、NATOに加盟した。NATOへの加盟は、西洋諸国の中での平和的安定を図るため、そして、自国を他国の武力行使やソビエトの脅威から防御するための一つの選択であった。その当時、NATO加盟について、野党からの強烈的な批判はあったが、現在では、その趣旨及び目的を含め広く理解されている。

**イエルヴォリーノ委員長** イタリア共和国憲法11条では、「イタリアは、他国民の自由に対する攻撃の手段及び国際紛争を解決する手段としての戦争を放棄し、他国と同等の条件で、諸国家間の平和と正義を保障する機構に必要な主権の制限に同意し、この目的のための国際組織を促進し、かつ、助成する」と規定されている。この規定が意味するところは、イタリアは武器を保有するが、それは戦争のためのものではないということである。これまで、イタリアは、コソボ、アルバニア、東ティモール等様々な政治的・社会的問題を抱えている国や地域に対し、国際の平和及び安全を確保するため、積極的に派兵し、人道的援助を行ってきた。人道的援助に関しては、世界で3番目の実績を有している。つまり、イタリアの軍備及び軍隊は、このような人道的貢献を図るためのオペレーションを展開するための軍隊として位置付けられているということだ。こうした政策を積極的に推進する背景には、国際の平和及び安全に対する世界各国の連帯意識を重視するイタリアの思想がある。

**葉梨議員** ありがとうございます。



## (地方分権の推進)

**鹿野議員** 憲法 5 条には、地方自治の原則及びその保障が明確に定められている一方、127 条では、地方自治体の立法に対する政府の監督権が規定されている。これについて、5 条に掲げられた地方自治の精神が形骸化しているのではないか、5 条と 127 条とは矛盾しているのではないか等の批判が地方自治体から生じていないのか。また、近年、地方分権推進、首長の直接公選制の導入、連邦制の導入等を内容とする憲法改正案が議論されているようであるが、これは、上述のような批判が背景となっているのか。さらに、欧州連合に主権の一部を委譲する旨認めているようであるが、これと地方分権との関係はどのように理解しているのか。

**イエルヴォリーノ委員長** 今の質問は、昨日一日中、当委員会で議論されていた問題だ。この問題は、アマート首相が提出した州制度改革案に係る問題で、来週の火曜日に議決にかかる予定である。

私たちが大学時代に教えられてきたことは、イタリア共和国憲法には三つの柱があるということだ。一つは基本的人権の保障に関する 2 条、一つは家族制度に関する 29 条、一つは地方自治及び地方分権に関する 5 条である。5 条に規定される地方自治は、憲法上、国家が地方に対し認めたものである。つまり、国家は単一体であって、分割することができないということが前提とされている。今回の改正案も、この前提を踏まえた上で地方分権を推進していこうとするものである。このような方向性にかんがみれば、127 条と 5 条とは矛盾するという批判はあり得るであろう。今後のイタリアの地方自治改革は、連邦制の導入の方向に向かっていくものと思われる。現在当委員会で議論されていることは、5 条はそのままに、州の立法に対する政府の関与を取り除くため、127 条 2 項を改正しようとするものである。最終的には、憲法裁判所に判断を要請することになると考えられる。国会での論議においては、与野党とレッガという豊かな北部に足場を置く北部同盟の政党との間に意見の違いが見られる。5 条に掲げられた精神は、単一体である共和国を前提に独立した主権を州に与えるとするものであるが、レッガは、分権主義に基づき、地方分権を推進することにより国家を分割していこうとする主張を有している。

**ガッラ委員** 1925 年～1945 年までの全体主義政治の後に生じた思想として、シュトルソという人物の思想がある。彼は、キリスト教の司祭であり、キリスト教民主党の創設者である。彼は、自ら憲法制定の作業に関わっていたわけではないが、全体主義に対する思想体系を体現する者として、各州に独立性を持たせる分権には賛成したが、シチリア等で動きのあった分離独立については反対していた。すなわち、州の独自性を認める方向での分権は認めるが、国家の分割となるような方向での分権は認められないという

ものである。5条の規定は、この思想を反映したものと言える。

**鹿野議員** 欧州連合と地方分権の関係についてはいかがか。

**ガッラ委員** 確かに、欧州連合等の欧州統合に向けた動きが進行中である。これが意味するところは、政治的な勢力範囲の拡大である。その点において、地方分権と相反するようにも思われるかもしれないが、欧州連合は、あくまで政治的観点からの統合であって、地方の行政単位である州、邦等の運営等については、各国に委ねられている。したがって、欧州統合の動きが直接地方分権の推進に影響を与えているということではないと理解している。

### (近年の憲法改正に係る動向)

**赤松議員** 近年、イタリアでは、憲法の全面改正に向けた動きがあると聞いている。その中で議論となった、大統領又は首相の権限強化、非対等な両院関係等について、どのように認識しているか。

**イエルヴォリーノ委員長** 現在の憲法改正に係る議論は、共和国の機構を対象とするものであり、権利義務関係は対象とされていない。

1997年、憲法改正問題について議論するため、プローディ前首相の意向により、両院に憲法改正委員会が設置された。同委員会での議論のテーマは、国家の形、政治の形態及び両院の在り方についての改革であった。しかし、中道左派政党に属するダレーマ前首相の活動を牽制しようとする動きが中道右派政党であるフォルツァ・イタリアの党首であるベルルスコーニを中心に生じたため、両者が妥協・調整することができる実現可能な小さな改革から進めていくという方策をとった。これまでに行われた改革は、二つである。一つは、裁判に関する111条の改正である。これは、裁判審理において強大な権限を持っていた検察について、その権限を弱め、裁判当事者が有する条件と同等のものとする改正である。また、一つは、州の執行委員会の長の直接公選制の導入である。これは、周知のように、イタリアには政党が乱立しているため、中央政府と地方政府との連携が必ずしも確保されているわけではなく、中央及び地方における政治の不安定を生じさせる原因となっている。このため、中央及び地方における政治の安定化を図るため、州の執行府の長である執行委員長の直接公選制導入に係る憲法改正が必要となったのである。なお、その改革以前に、市長の直接公選制が導入されたが、これは憲法事項でなかったため、憲法改正を必要としなかった。

大統領の権限強化に係る改正については、現在、議論されていない。イタリアは、アメリカ型の大統領制の導入を望んでいるわけではなく、大統領と首相とが相互に協力し

て政策を遂行していくという形が望ましいと考えている。現在、政府及び委員会において議論されていることは、首相に対する不信任案を提出する際の要件として、あらかじめ次の首相候補者を選出していなければならないとする、いわゆる建設的不信任案である。つまり、首相に対する不信任案の提出に当たっては、次の首相を誰にするのか、どのような連立政権を組織するのかという政権構想を提示した上で行うべきとする憲法改正案が論議されているところである。

また、今国会での成立は不可能であると考えられるが、両院の関係に関する憲法改正論議もされている。現行憲法では、完全に対等な権限を有する両院制を採用しており、ある法律案について衆議院で可決しても、元老院で否決されれば成立しない。このような両院の在り方に関し、あまり重要でない法律については衆議院の可決のみで成立させることができるとする改革案、州の代表者を国会に参加させることにより、州の協力を得る形で国会を運営するという改革案等が主張されている。これらの改革案については、来期以降の国会で議論されることになると思われる。

**中山団長** どうもありがとうございました。今後の調査会においては、今回の調査の結果を踏まえ、21世紀の日本のあるべき姿をテーマに議論を進めていきたい。

以上

# フランス憲法（フランス第五共和国憲法）に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

1789年、フランス革命に際してフランス人権宣言が制定された。その後、政権交代等に伴い様々な憲法が制定された後、第二次世界大戦後の1946年に第四共和国憲法が制定された。そして、1958年のアルジェリアの反乱を機にド・ゴールが政界へ復帰、首相として第四共和国憲法の改正規定に則って憲法の改正を進め、国民投票を経た後、10月4日に第五共和国憲法が成立した。その後、ド・ゴールは新憲法の規定による選挙を経て、大統領に選出された。この憲法制定経緯の特色としては、憲法制定議会でなく、政府がその権限において草案を作成したこと、制定のための期間（ド・ゴールによる政府成立から改正最終案発表まで）が約3ヵ月と短かったことなどが挙げられる。

## 2 フランス第五共和国憲法の概要

フランス憲法の特色としては、人権に関する旧憲法等との複合的な構造のほか、強大な大統領の権限が挙げられる。その大統領権限の強大さと、ド・ゴール自身が大柄であったことから、時にこの憲法は、「ド・ゴールの“身の丈に合った”憲法」と評される。

大統領と首相が並立する国においては、首相が政治的実権を有し、大統領は元首として社会的・対外的に重要な地位を占めるのみという形式が一般的であるが（ドイツ、イタリア等）、フランスでは大統領が強大な政治的権力を有し、事実上の二頭制になっている。

### （1）統治制度

#### イ 大統領(Président de la République)

元首は大統領と解されている。大統領は、憲法の尊重を監視するとともに、その裁定により、公権力の適正な運営及び国家の継続性を確保し（5条1項）、国の独立、領土の保全及び条約の尊重の保障者である（同条2項）とされている。

#### i 大統領の選任

大統領は直接普通選挙により選出され、任期は5年である（6条1項）（注・現大統領の任期は7年）。再選に関する規定はなく、何度でも再選可能と解されている。任期を5年に短縮する憲法改正案が本年9月24日に国民投票にかけられ、賛成多数

で承認されたばかりである（後述）。

選挙は国民による単記投票制で行われる。1回目の投票で候補者のいずれもが有効投票の絶対多数を得られなかった場合、辞退者を除いた上位2名により決選投票が行われる（7条1項）。

#### （参考）第五共和制下における大統領

	選挙理由	第1次投票	第2次投票	当選者	備考
1	—	1958.12.11	—	ド・ゴール	間接選挙
2	任期満了	1965.12.5	12.19	ド・ゴール	直接選挙
3	ド・ゴール辞任	1969.6.1	6.15	ポンピドー	同上
4	ポンピドー逝去	1974.5.5	5.19	ジスカルール・デスタン	同上
5	任期満了	1981.4.26	5.10	ミッテラン	同上
6	任期満了	1988.4.24	5.8	ミッテラン	同上
7	任期満了	1995.4.23	5.7	シラク	同上

## ii 大統領の地位

大統領の辞任・死亡、あるいはその職務を行使し得ない障害があると憲法院が判断した場合、大統領の職は元老院議長によって代理される。また、元老院議長に代理の職務を行使し得ない障害がある場合は、政府によって代理される（7条4項）。

大統領は政治的に無答責であり、また、職務に関して民事、刑事ともに責任を負わないとされている。ただ、国家に対する反逆罪の場合のみ責任を負い、高等法院(Haute Cour de justice)により裁判される（68条）。

## iii 大統領の権限

**【首相の任免等】** 大統領は首相を任命する（8条1項）。これは大統領固有の権限で、国会による事前の指名や承認も不要である。しかし、実際は大統領も国会の多数派への配慮から、まったく任意に指名することはできず、それが原因で政治的に不安定な保革共存（コアビタシオン）体制を招きやすくなっている。

首相の辞任、閣僚の任免等に関して、憲法は首相の辞表の提出や任免の提案に基づく等、手続に関する規定を定めている（8条）が、実際は大統領の任意の任免ができるような運用がなされている。

#### 保革共存（コアビタシオン）(Cohabitation)

フランスの政治制度は大統領と首相に権限が分属する二頭制であり、しばしば保守派に属する者と革新派に属する者がそれぞれこれらの職務に就き、その政治的立場の対立のため政治体制が不安定になることがある。現在も保守派のシラク大統領の下、社会党のジョスパン首相が任命されている。首相の任命は大統領の任意であるが、実際問題として大統領も国会の勢力分布を考慮しないわけにはいかず、長らく問題となっている。現在までは保革共存体制下においては個々の事態に対して両者の協議により概ね現実的な対応がとられており、また、国防に関する事態等においては意見の対立はなかったようであるが、何らかの制度上の改善が望まれており、今回の大統領任期短縮の改正が保革共存体制の出現を防ぐことを期待されている。

**(参考) 過去の保革共存政権**

	期間	大統領	首相
1	1986. 3～1988. 5	ミッテラン (革新)	シラク (保守)
2	1993. 3～1995. 5	ミッテラン (革新)	バラデュール (保守)
3	1997. 6～現在	シラク (保守)	ジョスパン (革新)

**【立法に関する権限】** 大統領はまた、法律の審署及び再議要求権や法律案の国民投票への付託等、立法行為に密接に関連した権限を有する。

法律案が採択された場合、大統領は 15 日以内にこれに審署する (10 条 1 項)。また、その審署前に国会に当該法律の再審議を要請することもでき、国会はこの要請を拒否できない (同条 2 項)。

大統領は法律案を、国会を通さずに直接国民投票にかけ、成立を図ることができる (11 条)。この場合、国民投票の対象となるのは、公権力の組織に関する法律案や条約の批准を承認する法律案などに限られている。

**(参考) 現在までの国民投票**

	投票日	内容	結果	備考
1	1961. 1. 8	アルジェリア自治	承認	
2	1962. 4. 8	エヴィアン協定 (アルジェリア独立)	承認	
3	1962.10.28	大統領直接選挙制 (憲法改正)	承認	根拠: 11 条
4	1969. 4.27	地方自治改正、元老院改組 (憲法改正手続)	否決	根拠: 11 条
5	1972. 4.23	E C 拡大	承認	
6	1988.11. 6	ニューカレドニア自決	承認	
7	1992. 9.20	マーストリヒト条約	承認	
8	2000. 9.24	大統領任期短縮 (憲法改正)	承認	根拠: 89 条 2 項

大統領の権限の強いフランスにおいても、立法権は第一義的に国会に属するものであり、11 条は例外的な規定に過ぎない。そのため、近年では 11 条の国民投票制度は、制定時において本来の目的であった法律の制定よりも条約の承認など、むしろ国民に一定の国家政策について選択をさせるために運用されるようになってきている。また、ド・ゴールはこの制度を、憲法改正案を直接国民投票にかけける制度として利用したことがある。

**【国民議会の解散】** 大統領は、国民議会の解散権を有する (12 条 1 項)。これは大統領固有の権限で、首相と両院議長への諮問が必要であるが、その答申には拘束されず、事実上自由に解散権を行使できる。我が国の衆議院の解散とよく似た制度であるが、解散は我が国ほど頻繁ではなく、現憲法施行後 42 年間に 5 回である。

**【緊急措置権】** 大統領は、共和国の制度や独立等が脅かされ、かつ、憲法上の公権力の運営が阻害されるような非常時には、状況により必要とされる措置をとる (16 条 1 項) とされ、ほぼすべての国家権力の行使が可能となる。この緊急措置権の発動には、首相、両院議長及び憲法院への諮問が必要とされるが、大統領はその答申に拘

束されることはない。

現在までにこの権限が行使されたのは、ド・ゴール時代の1961年、アルジェリア暴動に際してのみである。

**【その他】** 大統領は、条約の交渉及び批准を行う（52条1項）など、対外的権限を有する。その他、オルドナンス及びデクレへの署名（13条1項）、恩赦（17条）等の権限を有する。また、軍隊の首長である（15条）。

## □ 政府(Gouvernement)及び首相(Premier Ministre)

政府は首相以下の閣僚により構成され、国政を決定し指揮するとともに、行政及び軍事力を掌握する（20条1項、2項）。首相は、政府の活動を統率し、国防について責任を負い、法律の執行を確保する（21条1項）。

また、大統領と政府、政府と国会との関係では、実質的に大統領が定めた施策を政府が施行し、政府が国民議会に対し責任を負う体制がとられており、政府が国会と大統領の双方の信任に依存するという二元主義型の議院内閣制となっている。

### i 政府構成員の地位

首相以下閣僚は大統領によって任免される（8条）が、任免は実質的に大統領の任意によるので、その立場は若干不安定なものとなっている。

政府を構成するのは、国务大臣、各省大臣、委任大臣及び大臣補佐であり、その人数は政府ごとに異なり一定していないが、平均すると50名程度である。

政府構成員は、国会議員等の公職及び他のすべての職業との兼職を禁止されている（23条1項）。これは政府の安定性確保のためである。ただし、公職が市町村長や地方議会議員等選挙によるものである場合は、一部例外を除き兼職が許される。

政府は、首相の交代又は国民議会による不信任に基づいて大統領に提出される政府の辞表の受理によって職務を終了するほか、一般的に総選挙及び大統領選挙後にも辞表を提出する。

### ii 政府の権限

**【閣議】** 政府は、大統領によって主宰される閣議（大臣会議）(conseil des ministres)によって重要な決定を行う。これはすべての大臣によって構成される合議機関である。

**【首相の権限】** 政府の活動を指揮するのは首相であるが、大統領の権限が強いため、政府に対する指揮権も相当程度弱いものとなっている。首相の権限としては、政府の代表者としての国会への出席、法律案の署名・発議、憲法改正の提案、合憲性審査のための憲法院への付託等が挙げられる。

**【政府の権限】** 政府の権限は、まず、通常のものとして、国政の決定及び指揮が挙げられる（20条1項）。もっとも、大統領の権限が強いため、実際は政策の準備と執行の範囲にとどまるところも多い。この他、政府は行政と軍事を司る（同条2項）。

次に、政府の例外的な権限として、重大な危機状況に際しての戒厳令及び緊急令の発令が挙げられる（36条1項）。

**【オルドナンス・命令の制定権】** 法令に関する権限として、オルドナンス制定権（政府の権限）と命令制定権（首相の権限）がある。現憲法は法律の所管事項を限定し（34条）、それ以外を命令の所管事項としている（37条1項）ため、これらの権限は非常に重要なものとなっている。

### **オルドナンス(ordonnance)**

オルドナンスは、委任立法権限に基づく法規である。本来法律をもって規律すべき特定の事項について、国会が授権法律によって授権した場合に、政府がオルドナンスという形で期間を定めて制定するものである（38条）。オルドナンスは政府が追認の法律案を国会に提出しない限り、期間満了により失効する。国会がこの法律案を可決すれば、オルドナンスは法律の効力を有し、否決した場合は効力を失う。ただし、国会がそのまま放置した場合はオルドナンスのまま存続することになり、法律によってしか改廃し得ない。もっとも、オルドナンスは行政立法であるため、行政裁判所による適法性の統制が及ぶ。

### **命令(règlement)**

命令制定権、いわゆる行政立法権限は首相に属する（21条1項）。首相が制定する法規はデクレ(décret)という法形式をとる。

現憲法下では法律の所管事項が限定されており、それ以外のものは命令の所管事項となる（37条1項）。これは第五共和国憲法に特有の規定であり、これにより、首相は、法律事項に属する事柄については、従来と同様に法律の執行のための従属命令(règlement subordonné)を制定しうることに加えて、命令事項については独立命令(règlement autonome)を制定しうることになった。

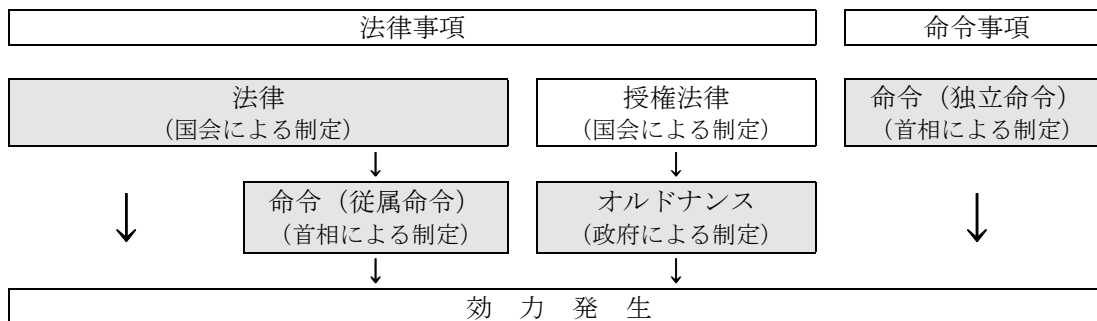
命令やオルドナンスのような行政立法がフランスにおいて広く認められている背景には、歴史的な経緯がある。かつてのフランスでは、議会優位の考えに基づき、国会が立法権を掌握しながらも小党分立のために適切な立法能力を欠き、違憲の疑いが強い政府への白紙委任的立法委任（この委任を受けてデクレにより制定されていた法規がデクレ・ロワ(décret-loi)である。）や特定事項の立法権限からの除外（非立法事項化(délégalisation)）を行ってきた。現憲法では行政府優位の姿勢を打ち出すとともに、憲法自身が、これらの制度を形を変えた上で認めたのである。



**(参考) フランス特有の各種法規範**

オルドナンス (ordonnance)	政府が法律の領域に属する事項について国会の許可を得て行う行為。オルドナンスを発する権限は、その期間及びその対象において制限されている。オルドナンスは国会による承認までは行政立法としての性質を有し、承認後は法律としての性質を取得する。
デクレ (décret)	大統領又は首相により署名された、一般的又は個別的効力を有する執行的決定。形式であり、法規範そのものではない。
アレテ (arrêté)	一若しくは複数の大臣又は他の行政庁が発する一般的又は個別的な効力範囲をもつ執行的決定。
デクレ・ロワ (décret-loi) (旧憲法下の制度)	法律の授権に基づき、通常は国会の権限に属する領域において政府のデクレにより制定された法規。法律と同等の効力を持ち、現行の法律を改正することができた。(オルドナンスの原形)

**(参考) 法律事項と命令事項における各種法規範の種類**



**【その他】** 国民議会における政府の不信任及び政府の信任をかける法案提出については後述する。

**ハ 国会(Parlement)**

**i 国会の構成**

国民議会(Assemblée nationale) (下院) と元老院(Sénat) (上院) の二院制である(24条1項)。

**◎両院の比較**

	国民議会 (下院)	元老院 (上院)
定員	577名	321名
任期	5年	9年(3年ごとに3分の1ずつ改選)
立候補資格(年齢)	23歳以上	35歳以上
選挙制度	直接選挙(24条2項) 小選挙区2回投票制(第1次投票での12.5%以上の得票者による相対多数制)	間接選挙(24条3項)(選挙人の大多数は市町村議会代表) 県を選挙区とする多数投票制又は比例制
政府不信任決議	可能	不可
解散	あり	なし

国会議員も閣僚と同様、一般に兼職が禁止されるが、選挙による公職との兼職は認

められるものが多い。また、免責特権と不逮捕特権が認められている（26条）。

予算法案及び社会保障財政法案が先に付託されること（39条2項）、合同審査会で成案が得られない場合の国民議会による議決（45条4項）等について、国民議会の元老院に対する優越が認められている。

国民議会が直接選挙制であるのに対して、元老院は間接選挙制のゆえもあって伝統的に保守的であり、政府の活発な行政権行使の障害となることも多いという点で存在意義を疑問視されることもある。

1969年にド・ゴールは元老院の実質的廃止を意味する憲法改正案を国民投票にかけたが否決された。

## ii 国会の権限

国会の権限として最も重要なものは立法権及び政府に対する統制権である。もっとも、行政権優位の立場をとる現憲法下では、国会の権限も行政府により制限されている場合が多い。

その他の権限として、憲法改正についての議決（89条）、条約に対する法律による承認（53条）、宣戦布告の承認（35条）等がある。もっとも、宣戦布告に関しては、実務上、国連の要請に従って軍隊を派遣する場合は戦争ではないとして国会の承認は不要とされており、これに対しては国会の反発が強い。

## iii 立法権に対する制限

国会の立法権に対しては、以下のような制限がある。

**【法律の所管事項の制限】** 法律の所管事項は34条2項～4項で列举されており、これら以外のものは命令の所管事項となる（37条）。重要な事項はほぼすべて法律の所管事項に含まれているとはいえ、形式的には命令事項が原則であって、法律事項が例外という形になっている。これに加えて前述のオールドナンスの制度もあり、行政立法によって立法権が制限されていることは否めない。

**【法律案の国民投票制度】** 憲法上、大統領による法律案の国民投票制度が規定されている（11条）。特殊な制度であり利用頻度も高くないとはいえ、立法府たる国会を通過することなしに法律が成立する制度の存在は、第四共和制以前の立法府重視の姿勢への反省という、現在のフランス憲法の姿勢を明らかにしている。

**【信任・不信任制度】** 首相の指名や組閣において国会が関与しない現憲法下では、国会による政府に対する統制として最大のものは、国民議会による政府に対する不信任決議である。これについては憲法上3種類のものがあり、中にはむしろ政府側の権限とも言うべき特徴を備えたものもある。

### ◎信任・不信任の手続

根拠条文	49条1項	49条2項	49条3項
動議提出者	首相	国民議会議員	国民議会議員
動議提出の条件	特になし	議員の10分の1以上の署名(署名回数制限あり)をもって提出	政府が特定の法案の採択に際し政府の責任をかけたことに対し、24時間以内に同左の署名(回数制限なし)をもって提出
対象	綱領又は一般政策	政府そのもの	当該法案及び政府そのもの
採択時期	特になし	動議提出後48時間の経過が必要	同左
必要な要件	有効投票の過半数(通常の議決と同様)により信任	国民議会構成員の過半数(絶対過半数)により不信任	同左
不信任の効果	首相が大統領に政府の辞表を提出(50条)	同左	同左かつ法案は否決
その他			不信任とならなかった場合(法案の提出に際し、そもそも署名による不信任動議が提出されなかった場合も含む)、法案は可決されたものとみなされる。

上記の3種のうち、最も特色のあるものは49条3項によるものである。これは動議の提出者が国民議会側であるとはいえ、実際は政府側のイニシアチブによるものである。また、不信任とならなかった場合、法案が可決されたのと同様の効力を持つため、実際は、政府が法案の可決を図って、あえて不信任制度を利用するという事例が多い。国民議会で法案反対勢力が過半数を占めていても不信任案の可決には至らない場合も多く、また、不信任の結果政府の辞表が提出されたとしても、大統領がそれを受理する代わりに国民議회를解散することも考えられるため、不信任案可決の可能性は低くなるからである。

元老院に対しては、首相が一般政策の承認を求めることができる(49条4項)。ただし、元老院に関しては、国民議会に関する50条のような不信任決議に基づく政府の辞表提出等の規定がないため、その政府に対する統制は弱いものとなっている。

**【議員提出法案に対する制限】** 国会の立法権に対する制限の一つに、議員提出法案の制限(40条)がある。これは、歳出の増加等を生じる法律案の提出権を実質的に政府に限定したもので、選挙目的の利益誘導型の法律を制限するのが目的であるが、国会主導の実効的かつ積極的な法律の制定に対する制限となっている。

## 二 司法

我が国と異なり、フランスでは裁判所は一元的体制をとっていない。基本的には、民事及び刑事裁判を管轄する司法裁判所と行政裁判を管轄する行政裁判所に分ける

れ、それぞれ司法権と行政権に属するが、この 2 系列のいずれにも属さない裁判所がいくつか存在し、各系列の裁判所にも多様なものがあるため、その種類は実に数十に及ぶ。

◎各種裁判所の日仏対応表（代表的なもの）

日本			地方裁判所	高等裁判所	最高裁判所
フランス	司法裁判所	民事	民事普通裁判所 各種例外裁判所	控訴院	破毀院 (Cour de cassation)
		刑事	刑事普通裁判所 各種例外裁判所	控訴院 重罪院	破毀院
	行政裁判所		行政普通裁判所	行政控訴院	コンセイユ・デタ

注・日仏の裁判制度は、審級制度、管轄、事実審と法律審等の点において大幅に異なっているので一概に比較はできない。この表はあくまでも目安である。  
また、コンセイユ・デタ以下の行政裁判所は、司法権ではなく行政権に属する。

ホ コンセイユ・デタ(Conseil d'Etat) (國務院)

コンセイユ・デタ（國務院、参事院等と訳される）は設置以来 200 年を数える歴史的な機関であり、その役割も政権の交代に伴い様々に変化してきた。現在は行政裁判所的権限と諮問機関的権限を併せ持つ機関となっている。

i 行政裁判所的権限

コンセイユ・デタは通常の行政事件については、行政控訴院の判決に対する破毀審として、また、特定の行政事項については第一審かつ終審としての管轄権を有する。

憲法院による合憲性審査は法律に対してのものであり、命令に対しては審査権がないため、行政裁判所としてのコンセイユ・デタの人権保障における役割が重視されてきている。また、コンセイユ・デタが行政機関の一つであることから、その人権保障の効果に懐疑的な見解もあるが、組織的に行政的部分と司法的部分は峻別されており、基本的には公正な判断が下されていると言える。

ii 諮問機関的権限

コンセイユ・デタの有する諮問機関的権限としては、政府提出法律案及び行政立法案の準備、政府の行政処分に際しての諮問、法令の解釈についての意見の陳述等があり、我が国の内閣法制局とよく似ていると言える。

へ 憲法院(Conseil constitutionnel)

憲法院は現憲法によって初めて設置された機関である。フランスでは伝統的に国民の代表である議会を尊重してきたため、長らく法律に対する審査機関がなかった。憲法院の当初の設置目的は、憲法裁判所としての立法府に対する抑制であったが、その後の社会の変化や判例の変遷等によって、現在では当初の目的に加えて、人権保障機能が注目されてきている。

i 憲法院の構成

憲法院は、法律上当然の終身委員たる元大統領と、9名の任命制の委員によって構成される（56条1項、2項）。現在はジスカール・デスタン元大統領が下院議員であり、兼職禁止規定にかかる（57条）ため、9名で構成されている。任命制委員は、大統領、国民議会議長及び元老院議長によって、それぞれ3名ずつ任命される。任期は9年で、再選されず、3年ごとに3分の1の委員が更新される。任命された委員の中から大統領が総裁を任命する（56条3項）。法曹関係者が大部分を占める我が国の最高裁判所と異なり、委員には法律に精通した元国会議員や学者が多い。

## ii 憲法院の権限

憲法院の権限は多様であるが、そのうち主要なものは、審署前の法律又は国際条約等の合憲性を判断すること並びに大統領選挙、国会議員選挙及び国民投票の適法性を監視することである。この他、法律の所管事項と命令の所管事項の画定、諮問的権限等がある。

**【法律の合憲性審査】** 合憲性審査の対象となる法律は、すべての組織法（憲法を補完するものと位置づけられている法律。憲法は16カ条にわたって、国会の組織等組織法の定める事項を規定している。）及び特に付託された一般法（付託できる者は、大統領、首相、両院議長又はいずれかの院の60名以上の議員である。）であり、審査は大統領の審署前に限られる（61条1項、2項）。審査の期間は1ヵ月であり、政府の緊急の要請があった場合は8日以内となる（同条3項）。審査の結果、違憲と判断された法律は審署も施行もできず、裁決に対するいかなる不服申立てもできない（62条）。ただし、違憲と判断する場合であっても、全面的違憲のほか、一部違憲の判断も可能であり、違憲とは判断しないが法律の解釈に留保を付けるという判断が下されることもある。

このように、合憲性審査が事前審査に限られるため、違憲の要素を含む法律の成立そのものを防ぐことができるという長所を持つ反面、すでに成立した法律に対しては違憲判断が下せないなどの短所もある。

また、一般法においては、違憲判断を下すべき法律であっても、付託がなされなければ憲法院の審査がなされず、そのまま成立することになる。かつては付託権を有する者は、大統領、首相及び両院議長のみであったが、1974年の改正により、両院の60名以上の議員が追加された。これにより、野党側の付託の機会が飛躍的に増加した。

条約に関しては、一般法とほぼ同様の付託及び審査の手続がとられる。違憲と判断された場合、批准や承認の許可は憲法改正後でなければ行えない（54条）。例えば、マーストリヒト条約に対する批准の際、同条約がフランスの主権を制限する内容を含んでおり、憲法に抵触していたため、憲法改正後に批准がなされている。

前述のように、法律とともに命令が重要視されるフランスにおいては、憲法院の合

憲性審査が立法府の制定する法律に限られ、行政府の制定する命令に及ばないのは制度上不十分であるとする見解も有力であるが、これに対しては、命令に対する審査は伝統的にコンセイユ・デタの所管であり、コンセイユ・デタが行政機関の一種であっても、公平な審査が期待できると反論されている。

**(参考) フランスにおける三つの裁判的機関(憲法院、コンセイユ・デタ、破毀院)の合憲性審査の比較**

	合憲性審査の有無と対象		審査の時期
	憲法院	法律	
コンセイユ・デタ	命令(具体的事件の審査を通じて)		事後
破毀院	なし(破毀院は合憲性審査機関ではなく、民事及び刑事事件の最高裁判所である。法律審であり、原則として自判しない。)		

注・本来は命令所管である事項について法律が制定されている場合、所管に対する判断権は憲法院が有する。憲法院が命令の性格を持つと判断した法律は、首相がコンセイユ・デタへ諮問した後、デクレにより改正できる。

**【選挙の監視】** 憲法院は、選挙に関しても種々の権限を有する。大統領選挙、国会議員選挙及び国民投票において、適法性の監視、異議申立ての審理及び投票結果の公表等を行う(58条~60条)。

**【法律と命令の所管事項の画定】** 憲法院は、法律の所管事項と命令の所管事項の画定を行う(37条2項)。これも、本来は命令で定められるべき事項について制定された法律に対して、それが命令の性格を有すると判断することで、デクレによって当該法律を改正できることとなる効果があり、立法府に対する制限となっている。

**【諮問的権限】** 憲法院は諮問的権限を有する。一つは、政府の諮問により、大統領に職務を遂行するに当たっての障害があるかを審議するものであり、障害ありと認定された場合は大統領の職は元老院議長が代行する(7条4項)。もう一つは、大統領の緊急措置権発動時であり、大統領は憲法院への諮問を必要とする(16条)。ただし、大統領はこの諮問の結果に拘束されない。

**iii 人権保障機能**

現憲法には人権規定がほとんど見られず、その代わり前文において人権宣言と第四共和国憲法前文の人権に対する愛着(attachement)を表明している。1971年に憲法院は、現憲法前文の実定的・憲法的効力を認め、それを通じてこれら旧憲法等の人権規定の効力を認める判断を示した。ここにおいて憲法院の人権擁護的意義が増大し、前述の1974年の付託権者の追加によって更に強化された。その後、憲法院の判例の積み重ねにより、確固とした人権保障体系が築かれるまでに至っている。

このように、憲法院が制定当初の目的とされた立法府に対する抑制機関から人権擁護機関へと役目を広げていったことは社会の動きや要望とも対応したものであり、今日でも好意的に受け止められている。ただ、人権擁護のためには、憲法院がその権能を有しない事後審査も重要な要素であること、付託権者が限られていること、人権規

定が旧憲法等のものであり、その充実が見込めないこと等の限界も主張されている。

## **(2) 国民の権利及び義務**

前述の通り、現憲法下においては、人権宣言及び第四共和国憲法前文の人権規定が継承されると解されている。

### **イ 第五共和国憲法（1958年）**

前文において人権宣言及び第四共和国憲法前文の人権に対する愛着を表明するほか、恣意的な拘束の禁止（66条1項）が定められている。また、1999年の改正により、政治参加に関する男女平等規定（3条5項、4条2項）が追加された。

### **ロ 人権宣言（人および市民の権利宣言）（1789年）**

フランス革命を経て起草された人権宣言は、アメリカ独立宣言等を典拠としている。具体的には、以下の権利及び義務が定められている。

自由及び権利の平等（1条）、政治的団結権（2条）、国民主権（3条）、権利行使の限界（4条）、法律による禁止（5条）、市民の立法参加権（6条）、恣意的な拘束の禁止（7条）、罪刑法定主義（8条）、無罪の推定（9条）、意見の自由（10条）、言論・出版の自由（11条）、公の武力（12条）、租税の分担（13条）、租税に関する権利（14条）、行政の報告を求める権利（15条）、権利保障及び権力分立（16条）、所有権の不可侵及び正当な補償（17条）

### **ハ 第四共和国憲法（1946年）**

第四共和国憲法は、前文において、1789年の人権宣言及び諸法律により承認された基本原則を再確認した上で、若干の基本的権利を列挙している。このため、前文は、実質的な人権の宣言であると考えられている。具体的には、以下の権利及び義務が定められている。

男女平等の保障、庇護を受ける権利、労働義務及び職務を得る権利、組合活動の自由及び加入の自由、罷業権、労働者による労働条件決定及び企業管理への参加、国の公役務又は独占の性格を有する財産及び企業の公共化、個人及び家族の発展に必要な条件の確保、児童、母親及び老齢労働者の生活保障等、教育の機会均等

## **二 兵役の義務**

兵役に関しては、憲法上の規定は以前から存在せず、国民役務法によって定められている。

兵役及び非軍事的役務からなる国民役務制度は、2000年4月以降、段階的に志願制に移行している。1979年1月1日以前に出生した男子は、2002年12月31日までの間、国民役務に10ヵ月間（兵役等の場合）従事することとされている。非軍事的役務は、良心的兵役拒否者の役務であって、国家警察役務、海外協力役務、海外技

術援助役務、民間安全役務（消防・救急の補助等）からなる。

**（参考）義務に関する教育**

フランスにおいては市民教育が重要視されており、中学校及び高校の教育課程において市民教育という科目が存在する。また、現在、中学生対象の新しい国防教育プロジェクトが予定されている。

青少年に対して、市民としての義務の理解や法律の遵守を説く一方、彼らの将来のためにも社会的な問題の解決を図らねばならないという意見も強い。

### （３）地方自治

憲法上定められている地方公共団体は市町村、県、海外領土である（72条1項）が、法律の規定により県を複数含む州が存在している。州及び県には中央政府の代理人たる官選の知事が存在し、従来広範な執行権を有していたが、1982年の地方分権法による権限移譲により執行権が県議会議長及び州議会議長に移譲され、知事は純粋に国の広域行政のみを担当するようになった。

### （４）国際法との関係

国際法との関係においては、主に条約に対する憲法及び法律の優劣が問題となる。違憲判断を下された条約の批准等は憲法改正後しかできない（54条）とされているため、形式的には条約よりも憲法が優位にあると解される。しかし、1992年のマーストリヒト条約に際しての憲法改正及び1999年のアムステルダム条約に際しての憲法改正は、ともにそのままでは主権に関して憲法に抵触するため、それらの条約の批准のために急いでなされたものであった。これを、実質的には憲法に対して条約が優位する場合もある証拠と見るか、欧州統合へ向かう社会の動きや時代の流れに合わせて憲法も形を変えていくべきであるというフランスの考え方の発露と見るか、判断の難しいところである。

法律と条約の関係においては、条約が適法に批准又は承認されたものであれば法律に優越する（55条）。

### （５）改正規定

憲法改正の発議は、首相の提案に基づいて大統領が行うか、又は国会議員が行うことができる。改正案は両議院において可決され、国民投票により承認された後に確定的となる。ただし、政府提出改正案は、大統領が両院合同会議として召集される国会への付託を決定したときは国民投票に付されない。この場合、改正案の承認には有効投票の5分の3が必要となる（89条1項～3項）。

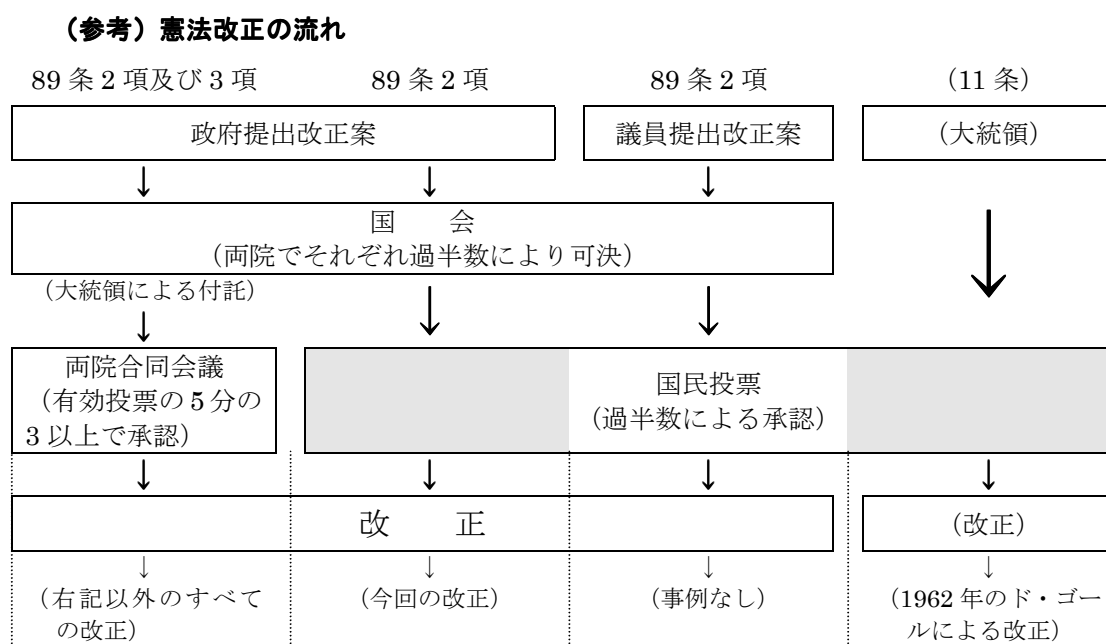
現在まで14回（大統領任期短縮に関する改正含む）の改正がなされたが、そのうち12回は両院合同会議によるものであり、今回初めて両院可決後に国民投票を経る



方法がとられた。なお、その他の1回は、1962年にド・ゴールが、法律を直接国民投票にかけて成立させる制度である11条により憲法改正を行ったもので、これに対しては、同条文中には「法律案」とのみ規定され、「憲法改正案」とは規定されていないこと、本来の改正規定である89条が11条に何ら言及していないこと及び89条が両院の可決と国民投票の二重の審査を課している意味がなくなること等の理由から、違憲であるという見解がある。一方、これに対しては、主権者である国民の投票によって成立した法の至高性を基礎として合憲であるという反論がある。元老院議長はこの改正を憲法院の審査に付託したが、憲法院はこのような憲法・法律に対して審査権はないとして判断を回避した。よって、問題は未解決のままである。

また、ド・ゴールは1969年にも同様の方法で憲法改正を図ったが、この時の改正案は国民投票で否決され、それが大統領辞任の原因となった。

なお、共和政体は改正の対象とすることができない(89条5項)。



### 3 第五共和国憲法の改正の動向

#### (1) これまでの改正

1958年の制定以来、現在までに14回改正されている(大統領任期短縮に関する改正含む)。中でも、90年代においては、ほぼ毎年のように改正されている。

### ◎現憲法の主な改正

	改正年月日	改正内容	改正手続の根拠
第2回	1962.11.6	大統領の直接選挙制（6条、7条）	11条
第4回	1974.10.9	憲法院への付託権者拡大（61条）	89条2項、3項
第6回	1992.6.25	マーストリヒト条約批准のため（2条、54条、74条、88条の1～4）	同上
第9回	1995.8.4	国民投票へ付託できる法律案の拡大（11条） その他	同上
第11回	1998.7.20	ニューカレドニアの地位（76条、77条）	同上
第12回	1999.1.25	アムステルダム条約批准のため（88条の2、88条の4）	同上
第13回	1999.7.8	政治参加に関する男女平等（3条、4条） 国際刑事裁判所の創設の承認（53条の2）	同上
第14回	2000	大統領任期短縮（6条）	89条2項

### （2）今回の改正—大統領任期短縮に関する改正

2000年9月24日、6条1項に定められた大統領の任期を7年から5年に短縮する憲法改正案が国民投票によって承認され、憲法が改正されることとなった。第14回の改正である。当初より国民投票による承認は確実視されており、結果としてはむしろ、その投票率が低い（約30%）ことが問題となった。

今回の改正にはその改正方法と改正目的ともに特徴がある。

**（改正方法）** 14回目の改正にして初めて両院通過後に国民投票を経る方法がとられた点が特徴として挙げられる。これは、シラク現大統領の強い意向であるとされる。大統領が国民投票で選出される以上、その任期も国民が直接選択すべきであるとの考えによると言われる。もっとも、大統領自身はもともと任期短縮に反対であったが、保革両勢力ともに賛成であったためその流れに抗しきれず、改正の主導権を国会から取り戻すことを狙って国民投票にかけたという見方も強い。

**（改正目的）** 現在の7年という任期は民主主義政体においては長過ぎて、世界の新しい動きに対応できず、かつ、権力の長期一極集中を生み、独裁的体制に繋がるという批判があり、今回の改正はそれに応えたものでもあるが、やはり最大かつ直接の目的は保革共存体制の防止と解される。大統領の任期を国民議会議員の任期と同じ5年にして、毎回ほぼ同時期に選挙が行われるようにすれば、大統領と首相の政治的立場が対立する事態を避けやすくなると推測されているためである。

ただ、保革共存体制の解消により、もともと強力な大統領の権限が更に強化されることは否定できず、そのため、大統領の三選の禁止等、その他の制度の改正も必要とする見解があるが、むしろ現在必要とされているのは第五共和制の体制そのものの見直しであり、今回の改正はその第一歩に過ぎないという見解も有力である。

## (資料) フランス国民議会の回答書

注：当議員団は、フランス国民議会を訪問した際、事前に送付した質問項目について、詳細な回答書を先方から受理した。以下に当議員団の質問事項及び先方の回答書（原文はフランス語）を掲載することとする。ただし、先方の回答書の構成は、当議員団の質問事項の順番に沿ったものでないことを、あらかじめご了承ください。

### 一. フランス国民議会に対する質問事項

#### (1) 大統領及び政府との関係

- ・ 大統領の持つ国民議会の解散権及び国民議会における政府に対する信任不信任決議について
- ・ 立法範囲が法律事項に限定されていることについて
- ・ 政府が法律案提出に際し自らの信任不信任をかける制度について

#### (2) 二院制

- ・ 上院たる元老院の存在意義について

#### (3) 人権

- ・ 人権に関して人権宣言及び第四共和国憲法の精神を継承し、人権規定を持たない現憲法下における人権保障について

#### (4) 緊急事態

- ・ 16条に基づく緊急事態における大統領大権について

#### (5) 憲法改正

- ・ 憲法改正に当たって国民投票を必要とする方法とそうでない方法について
- ・ 現在改正を検討中の事項について（9月24日に大統領の任期を5年に短縮する改正案が国民投票にかけられる予定）

#### (6) 憲法教育

- ・ 学校教育課程における憲法教育のシステムについて

#### (7) 社会的権利等

- ・ 以下の権利についての憲法上の位置付け、運用実態について
  - ①法の下での平等、男女平等
  - ②生存権（国家から最低限度の生活の保障を受ける権利）
  - ③教育を受ける権利
  - ④労働者の団結権・団体交渉権・争議権等の労働基本権

## 二. 回答書

今朝（2000年9月18日）みなさんをお迎えして、憲法問題について話し合うことができることを大変うれしく思う。このテーマが、現に日本でみなさんが推進なさっておられる中心議題であるかもしれないが、多分ご存じのようにフランスにおいても同様に今日の問題だからである。大統領任期に関する政府提出の憲法的法案についての議論を契機に、我が国の制度を改正することの是非について、国会だけに止まらず政界と国民の間でも広く論争が繰り広げられている。主要な問題は、国会の権限、共和国大統領と首相間の行政府における役割分担、そして行政府と立法府間の関係に関わっている。大統領制に対する我が国の制度の変遷、あるいはより古典的な国会タイプへの回帰といったことも、しばしば問題にされるようになった。

いずれにせよ、現在進行中の憲法改正に率先して取り組んでいる共和国大統領は、その議論が5年任期の問題に限定されることを望んでおり、改正範囲を他に広げる修正案が可決された場合には政府提出の憲法的法案を撤回することをきわめて明確に告げている。したがって、第一段階においては、改正案は大統領任期の問題に限られたものであり、みなさんのご意見を伺う前にこの件に関して若干の説明を行い、それからご関心のあるその他のテーマを取り上げて行きたいと考えている。私たちの会合は一時間に限られているが、もちろんご一緒する昼食の時間に話し合いを続けることができると思う。

目下のところは、国民投票によって来週の日曜日（2000年9月24日）には結論が出るはずの憲法論議を見極めるに当たり、第五共和制の憲法典により大臣の副署なしに行使できる数多くの特別権限－首相の任命、国民投票への付託、国民議会の解散権、危機に際しての非常事態権限、国会への教書伝達、憲法院への提訴権及び大統領によりその構成員の内の三名の任命権－を有する強力な共和国大統領と、同様に国会との関係においてとりわけ重要な権限を有する首相との執行二元制が制定されていることに触れておきたいと思う。

### 1. 現在、憲法改正を検討している点（大統領の5年任期制）について

1962年の憲法改正から、共和国大統領は直接普通選挙で選ばれており、そのことによって明らかに大統領の正統性は強固なものになっている。

ところが、大統領が両議院によって選ばれ、その職務が本質的に代表的役割に留まる限定的な権限しか有していなかった第三及び第四共和制下と同じように、大統領の任期

は7年間に据え置かれたままであった。

その上、この7年という期限は、初めはもっぱら状況にかんがみて、ほとんど偶然ともいえる形で据え置かれていたと言わなければならない。と言うのも、第三共和制初期の1871年に第二帝政を引き継ぐ制度についての議論が始まった時には、国民議会が多数派で分裂していた王政主義者と共和主義者とが対立していたことによるからである。したがって、王政主義者は彼らの勢力を連合させて王位継承者を中心に結束するための時間が必要だった。その一方で、共和主義者は立場を強化して彼らの信念に適った政体を樹立するために、十分な期日を行使できることを願っていた。このような状況の中で、王政主義者たちによって共和国大統領に祭り上げられたマク＝マオン元帥 (maréchal Mac-Mahon) の職務権限は、きわめて現実に即した形で7年に定められた。とはいえ、逆説的にこの7年任期が時間の経過とともに、共和主義者たちの原則の一つとなっていることに変わりはない。

しかし、大統領任期の短縮問題は、30年ほど前から止むことなく持ち上がっている。1973年、ジョルジュ・ポンピドー (Georges Pompidou) 大統領はすでに5年任期制を制定するための改革に着手していた。国民議会と元老院はこの方向に沿って法案を採択したが、しかし5分の3の多数票があって初めて承認される両院合同会議―すなわち、召集された国会の両議院会議―で十分な有効票を得ることができなかった。

昨年の春には、今度は共和国大統領ジャック・シラク (Jacques Chirac) 氏が、大統領任期の短縮法案を提議する意向を公表した。当然のことながら、彼は首相のリオネル・ジョスパン氏 (M. Lionel Jospin) の支持を得ていた。と言うのも、首相は先の大統領選挙戦の折に、この改正に前向きな姿勢を示していたからである。

5年任期に賛成する論拠はさまざまある。まず、重大な権限を行使する制度の正統性を今まで以上に確認する機会を増やすことが望ましいという考え方がある。そして、7年という期間は、今日の民主主義政体の要請に照らし合わせて考えてみると、あまりにも長い期間と言える。その上、一人の大統領候補者がある公約を表明しても、その実行はそれほど長期にわたって想定されたものではないと考えられるからである。この点に関しては、大統領任期中の突発的な総選挙によって、明らかにこうした公約の実行が検討し直される可能性が生じてくることが指摘されるに違いない。より一般的に言うと、敵対する多数派の当選によって、国会の多数派陣営出身の首相と共存しなければならない国家元首の権限低下が現出している。したがって、保革共存のリスクを抑えることは、確かに大統領任期を短縮させる理由として挙げられる根拠になっているように思われる。

他方で、大統領と国民議会の2つの任期の一致が確実でないために、結果として大統領任期の短縮が保革共存のリスクを回避させることにはならない点に注目しなければならない。というのは、共和国大統領は国民議会の解散権を行使できるからである。さらに、大統領任期が、大統領の死去あるいは辞任によって任期満了前に早まって中断されることもあり得るからである。

多分、我が国の制度の変遷に関しては、さらに徹底的な考察を重ねなければならないと思う。5年任期では、第一歩しか踏み出すことしかできない、と言えるかもしれない。しかし、保革共存という現実の中で、より広範な改革に関するコンセンサスがない以上、ここから先の議論が煮詰まるとは考えられなかった。

## 2. 大統領の国民議会解散権について

共和国大統領は国民議会の解散権を有している（12条1項）。それは大臣の副署なく、大統領が行使できる特別権限である。事前に、大統領は両議院議長と首相に諮問しなければならないが、しかしそれらの答申に拘束されることはない。

国民議会が解散したときには、解散後20日以降40日以内に総選挙が行われる（12条2項）。

この総選挙後1年以内に再び解散が行われることはない（12条4項）。

第五共和制の憲法典施行以来、以下のように国民議会は5回解散している：

- ◇1962年10月、ジョルジュ・ポンピドー内閣に対する不信任決議の後を受けて、ド・ゴール将軍（Général de Gaulle）による解散
- ◇1968年5月、国中を混乱させた騒乱の後、同じくド・ゴール将軍による解散
- ◇1981年5月、大統領選挙の後、ミッテラン（Mitterrand）大統領による解散
- ◇1988年5月、任期更新の後、同じくミッテラン大統領による解散
- ◇1997年4月、繰上げ総選挙を実施するために、シラク大統領による解散

この最後の解散の場合を除き、解散後に行われた総選挙の結果、常に共和国大統領を支持する与党によって国民議会が形成されている。

### 3. 国民議会の政府不信任決議について

国民議会では、不信任決議によって政府の責任を追及することができる（49条2項）。

不信任決議案は、少なくとも10分の1の国民議会議員によって署名されていなければならない。国民議会議員は、通常会期中—通常会期は10月の最初の平日に始まり、6月の最後の平日に終わる—は3回、臨時会期中は1回を超える不信任決議案の署名者となることはできない。

議長・委員長会議—国民議会議長のほか、6名の副議長、常任委員会委員長及び会派の代表者たちが召集される—によって、審議に関する準備方法が決められ、その日程が設定される。審議は、不信任決議案提出から48時間後の遅くとも会期の3日目に行われる。

この期間は不信任決議案の表決に関して憲法で定められている最短期間である。表決は壇上で記名投票によって行われる。

不信任決議は国民議会の構成員の過半数によってでしか採択されず、賛成する代議士だけが投票を行う。

この賛成票が過半数に達したときには、首相は共和国大統領に閣僚全員の辞表を提出しなければならない（50条）。

第五共和制の憲法典施行以来、大統領選挙を普通選挙にするためにド・ゴール将軍が国民投票による憲法改正を提議する意向を発表したのを受けて、ジョルジュ・ポンピド—内閣に対する不信任決議が一度だけ1962年10月に採択されている。

### 4. 法律事項の制限について

第三及び第四共和制下では、法律事項に制限はなかった。法律の定義は明確で、すなわち、法律とは国会によって採択された文章そのものだったのである。

第五共和制の憲法典では、具体的な基準によって法律を規定するという新機軸が採り入れられている。すなわち、立法府の管轄事項を限定的に明示しているのである。34条では、細則まで法律で定められる事項と基本原則のみを法律で定められる事項とを区

別しながら、法律事項に属する分野が列挙されている。

その上、憲法典には立法府が管轄事項を逸脱しないように、さまざまな制度が規定された。

まず、憲法典施行前に成立した法律形式の法文で、現憲法下で命令事項に属するものは、コンセイユ・デタ (Conseil d'Etat) の答申に従ったデクレ (décret) により修正することができる (37 条 2 項前段)。

次いで、立法手続の過程で、政府は立法府に対し管轄事項を逸脱させない手段を行使できる。と言うのは、政府は、議会が法律事項に属さないあらゆる議員提出法案又は修正案を受理することに、命令事項であるとの理由で反対することができるからである (41 条 1 項)。そして、この場合、当該議案を受理するか否かの決定は各議院の議長の職権となっているが、議長と政府間で意見の一致をみない場合には、いずれかの請求により憲法院の審議に付され、憲法院は、8 日間の期間内に裁決しなければならないことになっている (同条 2 項)。

最後に、法案が法律事項を逸脱して採択された場合でも、憲法院が、その法案が命令事項に含まれると宣言したときは、政府はデクレによってそれを改正することができる (37 条 2 項後段)。

当初は革新的なものとして、国会の権利に関する大きな制約であると学説で言われている法律事項と命令事項の区別は、現実には限られた影響力しか及ぼしていない。と言うのも、34 条によって規定されるその事項は、非常に広範囲に及んでいると言われている。その上、憲法院の判例は、ほとんど法律事項に制限を加えるものではなかった。政府は、国会における審議の過程で、前述した命令事項に属する議員提出議案の受理に反対する権利をほとんど行使していない。このように、命令事項に属する議員提出法案及び修正案に対する政府の不受理申立権は、すぐさま空文化してしまった。また、実際には、政府が提出する法案が命令事項に属する条項を含んでいることも、稀ではないのである。政府は、立法手続の過程において、自分に都合と思われる提案を可決させるよう、さまざまな手段を行使しており、その一環として、法律事項と命令事項の区別に関して柔軟な対応をしているのである。

第五共和制の憲法典では同時に、法律事項について国会の権限を政府に対して授権する手続が規定された。すなわち、政府は、その綱領の実施のために、限定された期間につき、通常は法律事項に属する措置をオルドナンス (ordonnance) により定めることの承認を国会に求めることができるのである (38 条 1 項)。



## 5. 法案採択に関し政府の責任をかけることについて

首相は大統領主宰の閣議で審議した後、法案採択に関し国民議会に対して政府の責任をかけることができる（49条3項）。この権限は、法案に関する議論の全段階において自由に行使できる。つまり、首相は、拘束を受けずに自らの責任をかける法案の内容を決定するのであって、その対象はもともとの起案に係る政府提出法案であってもよいし、国民議会ですでに議論され表決されているか又はそうでないかにかかわらず、首相自らが選んだ修正案であってもよいということである。

上記のような場合、審議は直ちに24時間の間中断される。

この時間内に、憲法により規定された正規の要件に従って不信任案を提出することができる。不信任案を提出するには、国民議会議員の少なくとも10分の1の署名が必要ではない。しかし、同一国民議会議員による不信任決議案への署名の回数が通常会期中は3回、臨時会期中は1回に制限されている措置は、適用されない。

不信任案が提出されたときには、それは通常要件に従って審議される。その不信任案が国民議会の構成員の絶対過半数により可決された場合は、政府が責任をかけた議案は否決され、首相は共和国大統領に閣僚全員の辞表を提出しなければならない。逆に不信任案が否決された場合は、政府が責任をかけた議案は採択されたものとみなされる。

24時間内にいかなる不信任案も提出されないときには、政府が責任をかけた議案は、いかなる表決も行われることなく採択されたものとみなされる。

法案採択に関し政府が責任をかける手続をとることにより、議事妨害手段による《膠着した》議論を一時中断させることができる。そうすることによって、とりわけ政府は法案の表決に関して多数派が躊躇し沈黙している状況を打開することができるからである。

法案採択に関し政府が責任をかけることによって、政府に反対する勢力にとっては、通常の政府提出法案であれば絶対過半数により否決することができたのに、今や絶対過半数で不信任案を成立させることが必要となる。また、政府がそうすることで、議会審議の争点は別の性格を帯びてくる。と言うのは、もはや法案表決だけが問題ではなく、政府の存立そのものが争われることになるからである。

実際のところは、第五共和制の憲法典施行以来、法案採択に関し政府が責任をかけた

この結果として、不信任案が採択されたことはない。この手続は、これまで変則的に運用されており、議会の多数派がまとまりをみせているときほど頻繁にとられてきた。今の政府は、現立法期中に、一度もその手続をとったことがない。

## 6. 二院制について

二院制における両院の関係は、フランスにおいては、両極端の間で変遷してきた。第三共和制下では、立法に関し、両議院—下院と上院—は、同等の権限を有していた。その上、憲法には規定されていなかったが、慣行上、上院に対する政府の責任も同様に確立していた。逆に第四共和制下では、第二院—上院という名称を失い、共和国評議会と呼ばれた—は、たとえその権限が共和制の終末まで継続していたにしても、もはやオブザーバー的役割しか有していなかった。

第五共和制は、こうした両極端の中間に位置している。というのは、第五共和制でも現に二院制がとられているが、しかし、両院の権限は不均衡なものであるからだ。

法律は両院で可決される。政府の介入がなければ、両院は同等の権限を行使できる。法案—政府提出法案であれ、議員提出法案であれ—は、同一の文言で可決されるまで両院の往復を続ける（45条1項）。しかし、政府は、国民議会議員7名と元老院議員7名からなる両院合同委員会の召集を要請することによって、法案の両院往復を中断させることができるのである（同条2項）。合同委員会は、両議院間の不一致に関する妥協案を探る。合同委員会で法案の修正ができ、国民議会と元老院で採択された場合には、その法案は成立する。だが、合同委員会で法案の修正ができないか、あるいはそれが否決された場合には、政府は両議院で新たな読会を行った後、国民議会に対して最終的な裁決を要求することができることになっている（同条4項前段）。

したがって、政府の提唱により、国民議会は立法手続における最終裁決ができるのである。しかし、この手続は元老院に関する組織法—すなわち、憲法を補完する法律—には適用できない（46条4項）。さらにこの手続は、憲法改正に関しては適用できない（89条2項）。それゆえに、これら二つの事項に関して元老院は、国民議会と同等の権限を有しているのである。

政府の責任を問う権限に関しては、間接選挙によって選ばれた元老院ではなく、直接普通選挙によって選ばれた唯一の議院である国民議会がこれを有する。しかし、政府は、元老院に対して、その表決が政府の存立に重大な影響を及ぼすとは言えないまでも、施

政方針表明の承認を要求することができる（49条4項）。その一方で、政府の責任を問題にすることとは別に、元老院は国民議会と同じ政府活動の監督権限（質問手続、調査委員会の設置...）を行使できる。

憲法典は元老院が共和国の地方公共団体の代表であることを明示している（24条3項）。とはいえ、あいまいに規定されているその責務については、いかなる特権も示されていない。

## 7. 憲法と基本的権利の保護について

フランス革命以来、施行された数々の憲法典の中で、基本的権利の憲章が含まれることはなかった。そうした憲法典は、公権力のさまざまな機関やそれらの関係に関する定めを設けることだけに止まっている。したがって、最近まで基本的権利を保護する憲法上の原則の集大成がなかった。1789年の人権宣言が長い間、拘束力を持つほどの規範上の影響力はないにしても、立法府の判断あるいは裁判所の判決を導くことのできる準拠法文となっていたのである。このような状況は、1958年以前に存在していた多様なフランスの統治制度において、憲法裁判所を欠いていたことによっても説明付けられる。つまり、憲法制定者たちは、つまらない判事たちの支配を避ける配慮から、その名にふさわしい法律の合憲性審査制度を設けることを拒んでいたのである。こうした中、基本権は、現に効力を有する法令の合憲性が争われるということがないまま、立法府によって定義され、司法府によって実効あらしめられてきたのである。

第五共和制は、憲法院を創設することによって、法律の合憲性審査制度の欠如という伝統を部分的に切断した。ただし、この切断の適用範囲は限定的なものにならざるを得なかった。と言うのは、当初、憲法院は立法手続の適法性を監視し、行政府の権限に対する立法権の侵害を防ぐことを主要な使命としていたからである。加えて、憲法院への提訴は、法律の審署前（事前かつ抽象的な審査）においてしか行うことができず、提訴権はもともと共和国大統領、首相、そして両議院議長に限られていたためである。

実は、憲法院が自ら行使する審査の性格を修正したのは、その判例によってであった。というのは、1971年から憲法院は第五共和制の憲法典前文に基づき、判例の中で、超立法的な諸原則からなる憲法的諸規範（憲法ブロック：un bloc de constitutionnalité）を確立し、その適用範囲を規定したのである。これらの諸原則は、1789年の人権宣言と、共和国の法律によって承認された基本的原則に依拠し、かつ、憲法院が判例の中で規定している第四共和制の憲法典前文に由来しているのである。

こうして憲法院は、平等の原則（法の前への平等、国税負担に関する平等、公務への就任における平等）と、思想の自由な伝達の原則と、人権宣言に直接関連している私有財産の保護に憲法的価値を付与している。

さらに憲法院は、共和国の法律によって承認された基本原則（1）を記載し、現代において特に必要とされる原則（2）が列挙されている第四共和制の憲法典前文に基づき、基本的権利に関する憲法上の数多くの原則を明らかにしている。中でも最重要と思われるものが、以下に記載されている：

#### **(1) ー共和国の法律によって承認された基本原則**

- ◇結社の自由：憲法院 1971 年 7 月 16 日
- ◇個人の自由：憲法院 1977 年 1 月 12 日
- ◇教育の自由：憲法院 1977 年 11 月 23 日
- ◇弁護権の尊重：憲法院 1976 年 12 月 2 日
- ◇行政権の独立性：憲法院 1980 年 7 月 22 日
- ◇大学教授の独立：憲法院 1984 年 1 月 20 日

#### **(2) ー現代において特に必要とされる原則**

- ◇いかなる人民の自由に対しても、公法、国際法及び武力非行使の規範の尊重：憲法院 1975 年 12 月 30 日
- ◇相互主義の留保のもとに、平和の組織化と擁護に必要な主権の制限：憲法院 1976 年 12 月 30 日
- ◇労働条件の集団的決定及び企業の管理への労働者の参加権：憲法院 1977 年 7 月 5 日
- ◇無償かつ非宗教的な公教育の組織化：憲法院 1977 年 11 月 23 日
- ◇ストライキ権：憲法院 1979 年 7 月 25 日
- ◇庇護を受ける権利：憲法院 1980 年 1 月 9 日
- ◇性別間の平等：憲法院 1981 年 12 月 30 日
- ◇雇用される権利：憲法院 1983 年 5 月 28 日
- ◇組合に加入する自由：憲法院 1983 年 7 月 19-20 日

その一方で、憲法院により実施される審査は、1974 年の憲法改正によって容易となっている。というのは、憲法改正によって 60 名の議員がその審署前に法律の合憲性に異議を申し立てることができるようになったからである。しかしながら、ある種の法的安全を保障するとともに、法律が通常の裁判所で行われる訴訟の際に無効となることを避ける配慮から、現在、個人による憲法院への提訴は認められていない。個人による憲法院への提訴の道を開く法案が、1993 年に憲法改正委員会（comité de révision de la Constitution）により提出されたが、可決されることはなかった。

さらにフランスは、1974年にヨーロッパ人権条約（Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme）を批准しており、フランスの裁判所ではその原則が適用され、協約条項によって承認された基本的権利と矛盾している場合には直ちに、施行されている法的規定でさえも退けられてしまう。国内での不服申立ての道が途絶えた後も、当事者にはヨーロッパ人権裁判所（CEDH）に申立てを行うことができるようになった。現在、ヨーロッパ裁判所によって下される有罪判決は、違約金の支払いという形で示されている。ちなみに、フランスでは最近、CEDHで有罪判決を招いた事件に対してフランスの裁判所で下されていた最終判決の再審請求についての権利を付与するために、刑事訴訟手続を修正している。

## 8. 危機に際しての共和国大統領の非常事態権限について

憲法典 16 条には、共和国大統領は危機に際しての非常事態権限を行使できることが明記されている。

この非常事態権限が行使される要件は、厳密に規定されている。すなわち、共和国の制度、国の独立、領土の保全又は国際的取極めの執行が、重大かつ直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の正常な運営が阻害される場合である。

こうした要件が満たされているかどうかを判断するのは、共和国大統領の義務である。それは、大臣の副署なしに行使できる大統領の固有の権限である。しかしながら、大統領は公式に首相、両院議長及び憲法院に対して諮問しなければならない。それらの答申は公表されるが、共和国大統領を拘束するものではない。

共和国大統領に認められた権限は、明確に定義されてはいない。憲法典には、大統領が《状況により必要とされる措置》をとることができる」と記載されているに過ぎない。したがって、いかなる事項も大統領の介入からは逃れられない。大統領は、特に立法的性格を有する措置をとることができる。実際のところ、共和国大統領によってとられる措置に対する制約は、16 条 3 項で定められている目的に、その根拠が置かれている。つまり、それは《憲法上の公権力に、最少の期間内に、その任務を遂行する手段を確保させる意思が貫かれなければならない》というものである。そして、こうした制約は言うまでもなく、適切な措置に関する主観的な判断を許容することになるのである。憲法上の公権力の運営を回復させることが重要となるので、非常事態権限の行使中に大統領が憲法改正を企てることができない点は、考慮しなければならない。

非常事態権限の行使中、大統領権限の行使に対するコントロールは、非常に限定されたものになる。憲法院は、国家元首によってとられるあらゆる措置に関する答申を行う。しかし、この答申はもっぱら諮問に対してなされるものであって、公表されることはない。コンセイユ・デタに関して言えば、16 条を適用するか否かの決定は統治行為に属し、したがって、非常事態権限の行使期間についての審査と同様に、その合法性を審査することは行政裁判官の権限ではないとの見解を示している。その上コンセイユ・デタは、法律事項に介入する共和国大統領の行為を審査することを自ら禁じているのである。

国会は非常事態権限の行使中、法律上当然に召集される（16 条 4 項）が、国民議会が解散されることはない（同条 5 項）。しかしながら、ド・ゴール將軍の解釈によれば、国会の権限は厳密に制限されていることになっている。その非常事態権限の範囲内で共和国大統領によってとられる措置に関して、国会は決議を行うことができない。通常会期以外において、国会ではいかなる法律の審議もできなければ、執行府に対するコントロールを行うこともできない。16 条が行使された際の国民議会議長だったジャック・シャバン＝デルマス氏（M. Jacques Chaban-Delmas）は、「たとえ憲法によってはっきり排除されていないにせよ、国民議会は政府に対する不信任案を決議することはできない」との判断を下していた。

1958 年以來、16 条は 1961 年 4 月 21 日、アルジェリア戦争時の将官たちによる軍事クーデターの折に、一度だけ適用されている。武装蜂起が 4 月 25 日にはすでに終わっていたにもかかわらず、16 条の適用は、アルジェリアにおけるフランスの影響力を継続させるために闘う破壊活動組織、OAS（秘密軍事組織）との戦闘に備えるために、5 カ月間以上続いた。その際にとられた措置は、非常事態を作り出すこと、破壊行為に走る公務員を解職すること、行政官を更迭すること、そして特別裁判所、すなわち高等軍事裁判所を設置することを目的としていた。

このような長期間にわたって 16 条が行使され続けたことによって、多くの非難が起きた。手続そのものが問題にされ、この制度の廃止が強く望まれた。今日、そうした議論への関心は失われている。おそらく、非常事態権限の行使はすでに遠い過去の話となっており、同様の事態が繰り返されることは考えにくくなっているためであろう。

## 9. 憲法の改正について

憲法改正の発議権は、首相の提案に基づく共和国大統領及び国会議員に属している（89 条 1 項）。

改正手続の第一段階は、国会で行われる。政府提出あるいは議員提出の憲法改正案は、通常法案と同様に両議院で審議される。しかしながら、それらの改正案は両議院により同一文言で可決されなければならない（89条2項）。つまり、それは政府が法案の両院往復を中断させ、国民議会に対して最終的な裁決を要求できないということである。

両議院で可決された改正案は、国民投票によって承認されなければならない（89条2項後段）。しかし、政府提出改正案に関して—この手続は議員提出改正案に対しては適用できない—、共和国大統領は両院合同会議への付託を決定することができる（同条3項）。この場合、政府提出改正案は有効投票の5分の3の多数によって承認されなければならない。

第五共和制の憲法典施行以来、上記のような手続に従って行われた12回の改正は、両院合同会議によって承認されている。現在進行中の大統領任期を5年に短縮する憲法改正案のように改正案が国民投票に付されるのは、初めてのことである。

とはいえ、ド・ゴール将軍が1962年10月に、国会手続を踏まずに、共和国大統領選挙を直接選挙にする政府提出の憲法改正案を国民投票に直接付したことがあった。当時、この方法に対して多くの異論が生じ、政治家同様数多くの法律家は憲法違反とみなした。いずれにせよ、提案された改正案は国民投票によって承認され、したがって憲法典に記載されることになった。

1969年4月、ド・ゴール将軍は再び憲法を改正するために、国会の議決を経ずに直接国民投票に訴える手続をとった。しかしながら、元老院の廃止と地方分権化を目指して提案された改正案は否決され、その結果ド・ゴール将軍は辞職に追いやられてしまった。以来、歴代の大統領は、二度とこの手続をとったことがない。

## 10. 憲法教育について

フランスの教育システムにおいて、法律は、小学校と中等教育において教えられる科目には入っていない。ただし、公民科教育は生徒たちの全教育課程にわたって課せられている。この教育の目的は、国家防衛と国家主権、市民権と民主主義といった根本的な問題を学習することにある。それは同時に、差別、暴力、あるいは市民としての常識に反する事柄といった社会的な問題も扱っている。規律の精神は、《生徒たちの日常的な経験の中から生じる具体的な例に基づく根本的な問題に取り組むこと》から養われる（1998年7月7日の学校教育担当大臣補佐の通達）。その分野において達成された水準の評価は、中等教育の就学期間が終了する時、この種の教育を担当する歴史—地理学教

授によって下される。その一方で、公民科はバカロレア（大学入学資格試験）の科目には入っていない。

高等教育においては、憲法は大学及び幾つかの専門高等教育機関で教えられる。法学部では、法律教育の最初の2年間（DEUG：大学一般教育免状）にあらゆる憲法教育が行われる。それから、さらに学業を継続する学生たちによって、公法が専攻されることがある。最後に、各地の政治学院（IEP：Instituts d'études politiques）では将来の幹部たる高級官吏を養成するために、3年間にわたる公法教育が行われている。と言うのも、そうした学生たちは、憲法上のあらゆる問題に精通していることが試される国家選抜試験によって採用が決まるからである。憲法の試験は、筆記試験（論文、資料に関する解説）と口頭試問によって行われている。

### 1 1. 法の前の平等と男女間の平等について

法の前の平等は、人権宣言に明記されている原則の一つである。行政裁判所は、国税負担、納税義務、司法上あるいは公職への就任（志望者の意見を考慮し、あるいは性別を理由にした差別をすることの排除）における市民の平等を保障する判例の中で、平等の原則の適用範囲を規定している。その一方で行政裁判官は、平等の原則が別の状況下では異なる方法で扱われることもあり得ることを認めている。

人権宣言に基づき、憲法院においても1973年の判決（納税額の職権決定）から、平等の原則を、憲法的価値を有する原則としている。

最近の憲法改正（1999年7月8日の憲法的法律）によって、さらに立法府がさまざまな名簿式投票制において女性候補者の最少人数を課し、選挙に出馬させる女性の数に応じて政党とは別の資金制度を設立できるように、憲法典3条及び4条が修正されている。この憲法修正に基づく二つの法律改正案が可決され、これらの原則の行使が明確になった。改正後の二つの法律によれば、単独出馬の場合は別として、名簿式投票制においては男女候補者が同数でなければならないこと、そして多数決2回単記投票制で行われる国民議会選挙で男女候補者数を同数出馬させていない政党に対しては財政的ペナルティが科せられることが定められている。

ちなみに、第四共和制の憲法典前文には《法律は、女性に対し、すべての領域において、男性の権利と同等の権利を保障する》ことが規定されている。憲法院は、その判例の中でたびたびこの原則を適用している。



## 1 2. 国家から最低限度の生活の保障を受ける権利について

第四共和制の憲法典前文に掲げられている、現代において特に必要とされる原則は、雇用される権利、とりわけ高齢者あるいは病人のための健康及び物質的保護を受ける権利を認めている。これらの原則は同様に、国家が個人及び家族に対して、その発達に必要な条件を確保することを明示している。しかしながら、憲法院はその判例の中で、第四共和制の憲法典前文で宣言されている社会的権利としばしば矛盾する、例えば人権宣言によって公式に保障されている所有権のような、他の憲法上の原則を考慮しなければならなかった。

その一方で、立法府はフランスに合法的に居住する 25 歳以上の全ての者に対して、社会的保護を受ける権利とともに最低限の生活水準を保障する雇用促進最低収入制度を導入している。しかし、法の現状において、この給付は憲法によって直接課せられている義務に起因しているものではない。

## 1 3. 教育を受ける権利について

教育、職業訓練及び教養に関する権利は、現代において特に必要とされる原則として、第四共和制の憲法典前文に次のようにはっきり明記されている。《国は、子ども及び大人の、教育、職業訓練及び教養の機会均等を保障する。あらゆる段階での無償かつ非宗教的な公教育の組織化は、国家の義務である。》この最後の条項は、1977 年 11 月 23 日の憲法院の判決の中に取り入れられている。それに憲法院は、教育の自由（1977 年 11 月 23 日の判決）と大学教授の独立（1984 年 1 月 20 日の判決）を、共和国の法律によって承認されている基本原則とみなした。

## 1 4. 労働の権利と社会的権利について

19 世紀末から立法府によって実施に移された社会的権利の大半は、現代において特に必要とされる原則として、第四共和制の憲法典前文で再確認されている。

憲法院の判例によって、これら原則の大部分の実質的な適用範囲は、以下のように示される：

◇労働条件の集団的決定及び企業の管理への労働者の参加権（1977 年 7 月 5 日の判決）

- ◇ストライキ権（1979年7月25日の判決）
- ◇雇用される権利（1983年5月28日の判決）
- ◇組合に加入する自由（1983年7月19-20日の判決）

さらに憲法院は、1989年7月25日の判決によって、賃金生活者の個人の自由を憲法的価値を有する原則とした。

以上

## フランス国民議会における質疑応答

平成 12 年 9 月 18 日 12:00～13:00

### ○ フランス側出席者

副議長（社会党）

クリスティーヌ・ラゼルジュ(Christine LAZERGES)

国民議会仏日友好議員連盟副会長・ヴェルサイユ市長（共和国連合）

エティエンヌ・パント(Étienne PINTE)

**ラゼルジュ副議長** 憲法調査会の方々を国民議会に迎えることができ、大変光栄に思う。現在、日本とフランスは経済面において非常に重要な関係にある。この上、憲法の面でも関心が深まるのはとても歓迎すべきことで、共に憲法の話ができるのをとても嬉しく思う。

### （大統領任期短縮の憲法改正）

**ラゼルジュ副議長** 現在、日本では憲法問題が盛んに議論されているというが、フランスでも現在、憲法は大変注目されている。それは、9月24日に大統領任期短縮の憲法改正に関する国民投票があるためであり、大統領の任期の変更についての審議が行われた際に、憲法の内容そのものについての審議も広く行われたためである。

現在議論の中心となっているテーマは国会の役割である。フランス憲法は、立法府に多くの権限を与えておらず、実際、行政府の力が強い。ただ、議論の中心となっているといっても、更に大統領の権限を強化するのか、逆に以前のような議会中心の制度に戻すのかについては、まだ結論が出ていない。

今回の改正に関しては大統領が国民投票のイニシアチブをとったが、大統領自身は今回の改正を大統領任期の年数の変更のみに限る意向で、国会が現在提出されている憲法改正案を修正しようとするならば、改正案そのものを撤回するとはっきり述べている。現在、フランスでは、政体に新しい息吹を頻繁に吹き込むことができるように制度を近代化しようという動きがあり、その観点からは7年という大統領の任期は民主制度の様々な動きに対して長すぎるといえる。国民議会議員の任期は5年であるため、一人の大統領の任期の間に必ず国民議会議員選挙があり、時には議会の多数派、与党が変わるため、政治上不安定なコアビタシオン（保革共存）状態が生じるなど、様々な活動が影響を受ける。もちろん、大統領には解散権もあるため、大統領の任期を5年にして国民議会議員の任期と同じにしたとしても、コアビタシオンが起こらないというわけではないが、その回避も今回の改正の大きな理由の一つである。今回の改正は大統領の任期を

5年に縮める以外のことは含まないので、多くの国会議員は、今回の改正は今後続く様々な大統領制度の改革の第一歩だと冷静に考えている。

### **(過去の憲法改正)**

**中山団長** フランスの過去の憲法改正手続について説明してほしい。

**ラゼルジュ副議長** 過去の憲法改正（総計13回）においては今回のような国民投票は行われなかった。

憲法改正の方法には2種類ある。改正案が、国民議会と元老院を共に通過した後、①国民投票により承認される、②国民議会と元老院とで構成される両院合同会議で5分の3以上の多数により承認される、のいずれかである。

この手続に則った過去12回の改正では、いずれも国民投票の方法をとらず、両院合同会議の方法がとられている。

しかし、ド・ゴール大統領は、国会の審議を経ずして直接に憲法改正案を国民投票に付したことが2回ある。1回目は大統領の選出方法を間接選挙から直接選挙に改めるというものであり、国会での審議がないまま国民投票にかけられ、フランス国民の多数の賛成により成立した。これは1962年のことで、これ以来フランス大統領は直接選挙で選ばれている。2回目は1969年のことであり、ド・ゴール大統領は憲法改正案を国会に提出せずに直接に国民投票に付した。改正案の内容が元老院の廃止というものであったため、元老院の通過を避けたのである。しかし、国民投票で改正案は否決され、それを機会に大統領は辞職した。それ以来、憲法改正案が国会を通過することなく大統領によって直接に国民投票に付されたことはない。また、この手続は多くの憲法学者によって違憲と解釈されている。

### **(EUとフランス憲法)**

**中山団長** ヨーロッパ全体の統合へ向けての新しい動きに対してフランス憲法はどのように対応していくのか。

**ラゼルジュ副議長** 最近行われた改正の一つにこれに該当するものがあつた。アムステルダム条約の批准のために憲法を改正するというものである。

憲法88条の1では「共和国は、その設立条約に従い一定の権限を共同行使することを自由に選択した国家により構成される欧州共同体および欧州連合に加盟する。」と規定されている。アムステルダム条約への批准は単なる加盟ではなく、むしろ主権の委譲を意味する。そのため、この条約を批准することとなった各欧州共同体のメンバー国はすべて憲法改正が必要となった。

このように、我々は新しいヨーロッパの建設に合わせて憲法の形を変えてきている。

**中山団長** EUの決定はフランス憲法を拘束するのか。

**ラゼルジュ副議長** 欧州連合体が批准した条約をフランスの国会が批准しないとすれば別であり、批准したとしても、それは必ずしも憲法の改正をしなくてはならないというわけではない。欧州連合の決定には様々なレベルのものがああり、すべてがその決定に応じて憲法を改正しなくてはならないというわけではない。

### **(国民の義務、教育)**

**中山団長** 現在、湾岸戦争や国際協力など国際情勢の変化が激しく、また、日本国内では少子高齢化が進んでいる。このような中で、我々はこれからの国の在り方についても議論を進めている。社会に対する個人の義務についてどのように考えているか。特に兵役の義務や社会への奉仕についてどうか。

**ラゼルジュ副議長** ヨーロッパでは義務というものを人権と一緒にして考える傾向がある。そして、人権、つまり権利ばかりを強調し、権利の裏側にある義務を十分に理解していないと言われる。しかし、権利は市民的なものであり、同時に政治的で、社会的である。よって、義務もまた市民的、政治的かつ社会的に存在するといえる。

兵役については、フランスは兵役を廃止した（1996年。現在は段階的に廃止中）が、そうであるからといって、成人たる国民が、国家に対しての尊敬の念を持たなくていいというものではない。我々は、兵役は廃止したが、国民としての国防に対する意識を高める日というものを新しく設置した。これは男性女性ともに対象としている。いわゆる兵役そのものは段階的に廃止しているが、それは軍隊を職業軍人制度で運用するという事に過ぎず、市民としての義務が消滅したという意味ではない。市民としての義務を果たしたいと希望する者には、行政の特定のセクターで一定期間奉仕活動に従事してもらうよう、現在準備中である。その活動は非軍事的なもので、具体的には学校、病院、社会福祉関係、あるいは海外において大使館から要請のあった活動、人道援助などである。

**中山団長** 社会に対する義務についての学校教育はどの段階で行うのか。

**ラゼルジュ副議長** フランスにおいては市民教育が強く、中学校と高校には市民教育という科目がある。実際には社会科の先生が担当するが、試験等はない。

我々は2年前、首相にフランスにおける未成年の非行問題についての答申を提出した。

その時に、市民教育の欠如からくる大きな問題を意識した。市民教育は早くからする必要があり、3歳程度、つまり幼稚園教育において始めなければならないと感じた。市民教育というのは、他人に対して敬意を払うことや、なぜ人権が存在するかということを理解させることである。

**中山団長** 日本では、10代の青少年による殺人事件が増加している。若者たちが健全でなくては国家の未来はどうなるのか。

**ラゼルジュ副議長** 若者に対して、法律を守るよう求めても、そこに明るい将来があるという保障がなければ、法律を守る気にはならないだろう。我々は法律の遵守を学ばせると同時に、難しい状況にある若者たちの将来のため、社会的経済的な問題の解決を進めている。

青少年の非行といっても3種類ある。一つ目は、非行が大人になるための一つのきっかけとなっているもので、さほど心配ない。二つ目は、非行が病的なものや麻薬中毒からくるようなもので、問題である。そして、三つ目、これが大きなものだが、社会から阻害されたと感じている若者たちの非行である。貧しい地域に生まれ育ち、自分たちには将来がないと思っているような若者たちの非行というのは非常に大きな問題である。政府はこれに対して様々な対策を講じており、2年前から多額の予算が計上されている。

**中山団長** これから来る新しい時代において、どのような形の憲法教育を考えているか。

**ラゼルジュ副議長** 学校において若いうちから法律を教えることが大事である。幼い子どもには法律ではなく道徳の授業で教えるべきである。フランスの子どもは数学が優秀であるが、法律や民主的ディスカッションなどの能力ではもっと改善すべき要素がある。

### **（立法府の権限、二頭制）**

**鹿野議員** 質問は二点ある。一つ目は、34条2項が立法府の権限を限定しているということに対して、国民は三権分立という考え方からどう受け止めているのかということ。二つ目は、15条では大統領は軍隊の首長であるとされ、21条では首相は国防について責任を負うとされているが、コアピタシオン体制を招きやすい現憲法下において、両者に対する権限と責任の分属はどうなっているのかということ。

**ラゼルジュ副議長** 一つ目の質問に対しては、34条だけでなく、37条も挙げなければ

ならない。1958 年以來、立法府の法律事項と行政府の命令事項という役割の分担がなされ、法律事項については 34 条ですべて列記されている。

34 条では法律事項の範囲すべてをリストアップしているのに対して、37 条ではリストアップしているのではなく、ただ、法律事項でないものは命令事項になると定めているだけである。そのため、34 条と 37 条を読み比べてみると、立法府が権限を狭められているような印象を持つかもしれないが、実際に内容を比較すると、第四共和国憲法などと何ら変わるところはない。また、34 条に列挙された法律事項を一つ一つ検討してみると、その範囲は広く、国会の持っている権限が非常に強いということが分かるはずである。憲法学者には、法律事項の限定的列挙が立法権に対する束縛であるとしてフランス憲法を批判するものが多いが、国会には多くの法律に関する事務があり、法律事項が少ないというわけではない。また、刑法については、国会は重罪と中罪及びそれに関する刑罰に対してのみ定義する権限を有し、軽罪及びそれに関する刑罰については権限は及ばないが、それはドイツも同様である。

二つ目の質問に対しては、コアビタシオン体制は 1958 年の憲法制定以来何度かあったが、実際には大統領と首相が協議し、個々の事態に対して意見の決着をみている。そして、これまでのところ国防については大統領の意見と首相の意見が違ったことはない。しかし、確かにコアビタシオン体制下において意見が対立する危険はある。

また、国防に関しては国会には強い不満がある。というのは、35 条から、宣戦布告の時には国会の承認が必要であるとされているが、国連軍にフランス軍が参加する場合は戦争ではないとして、国会の承認が必要ないとされるためである。実際、コソボ戦争に際してフランス軍が参加した時も国会の意見は実際に軍隊が参加した後で聴かれ、国会は強い不満を表明した。日本がティモール紛争に参加した時には国会の意見聴取や承認決議は行われたのか。

**中山団長** ティモール紛争の際の派遣は文民であった。

**ラゼルジュ副議長** それでは、日本ではまったく国会の意見は聴かれてないということか。フランスにおいても国連軍の下で参加する場合は国会の意見は聴かれない。

**中山団長** そのような軍隊を派遣する場合、国連憲章と憲法のどちらに従うのか。

**ラゼルジュ副議長** 国連として軍隊を派遣する時は国連憲章に従う。その時にはフランスから主権を委譲し、放棄していると解釈する。日本の憲法は知らないが、フランスの憲法の下では条約が批准されたり承認されると国内法より上位の効力を持つということがある。ただ、効力の差ははっきりしているようであるが、憲法と条約の関係は明記されておらず、不完全なものである。法的思考からは、憲法は批准された条約の上位に

あると解される。

**(労働条件)**

**春名議員** 週 35 時間労働について、成果と課題を聞かせて欲しい。

**ラゼルジュ副議長** その問題は一言で話すには複雑すぎる。十分に答えたいが時間がないので今回はここまでとしたい。



## ○ フランス国民議会での質疑応答の続き

予定の時間を超過したので、引き続いて、ワーキング・ランチを取りながら、ラゼルジュ副議長・パント議員と議員団一行との間で、次の諸点について、活発な意見交換が行われた（録音テープも、また詳細なメモもないため、詳細な復元は不能）。

### （35 時間労働法制）

この制度が中小企業等に与えている影響その他の運用実態について、活発に意見交換がなされた。ラゼルジュ副議長は、「この制度が労働について考えるよい機会になっている」と述べたが、パント議員は同意を留保した。

### （少子高齢化）

フランスでは、出生率が最も低い時期でも 1.9 人であり、奨励措置の効果もあって、現在では 3～4 人の子どもがいるのが一般的な家庭という。また、介護保険制度などについても議論になった。

### （兵役義務と社会的（市民的）サービスへの従事）

フランスでは、兵役義務は憲法上の規定ではなく法律上の義務であったが、あまり役に立たない者の訓練にコストをかけることの問題などにかんがみて、つい最近廃止された（1978 年生まれの者に 10 カ月の義務があり、これをもって廃止）とのこと。なお、これに代替する社会的（市民的）サービスへの従事も、まだ始まったばかりであり、義務化しているものではないので、ほとんど実績はないとのことであった。

### （フランス憲法における人権規定の欠如）

現行フランス憲法の本則の中には人権規定はないが、その前文において、1789 年の人権宣言及びそれを補完している第四共和制憲法前文の人権規定への「愛着（attachement）」を宣言しており、これによって人権保障はなされているとのことであった。

### （生命倫理規定）

その問題の重要性についての認識は十分あるが、現時点のフランスでは、この問題についてはかなり慎重で、遺伝子操作などは「治療行為の分野にのみ限る」という認識が

一般的だと思う、とのことであった。

以上

## フランス憲法院における質疑応答

平成 12 年 9 月 18 日 15:00～16:30

### ○ フランス側出席者

総裁

イヴ・ギュエナ(Yves GUENA)

委員

シモンヌ・ヴェイユ(Simone VEIL)

委員

ジョン・クロード・コリアール(Jean-Claude COLLIARD)

**ギュエナ総裁** 皆様ようこそいらっしゃいました。

日本の国会の憲法調査会として憲法の改正について調査すると聞いており、これをお迎えする側として、大変光栄に思う。ただ、本日は時間が 1 時間半ほどしかないとのことなので、できるだけ無駄を省いて話そうと思う。

**中山団長** フランス国内で最高に権威のある憲法院を訪れることができ、こちらとしても大変に光栄に思う。

54 年前、日本国憲法は原案のほとんどが占領軍によって起案され、占領下に成立した。その後長い間、国会に憲法改正の気運は起こっていなかった。しかし、この 54 年間における国際情勢の変化や国の進歩によって、国内には憲法に関する様々な問題が発生し続けている。そのため、国会の中に憲法調査会を設置することが合意され、これまでに憲法制定の経緯、最高裁判所の憲法判断・違憲訴訟の調査を終えた。

今後は 21 世紀の日本のあるべき姿をどうするか議論することになるが、その前に、我々はドイツ、スイス、イタリア、フランスといった国々を回って、憲法についてのいろいろな考えを聴くこととした。我々は各国で国民の権利・義務、安全保障等あらゆる分野の意見を聴いてきた。中央政府と地方自治体との関係なども聴いてきたが、ちょうどフランスでは数日後、大統領の任期を 2 年短縮するという国民投票が行われると聞いている。これらに関しての事務上の問題やヨーロッパ共同体の中におけるフランスの在り方と憲法の関わりについて聞きたい。

### (憲法院の説明)

**ギュエナ総裁** まず、憲法院の説明から始めたいと思う。

憲法院の構成メンバーの特色は第一に法律の専門家である点、第二にフランスの各政体・組織の中で様々な役職に携わった人間である点が挙げられる。

**【憲法院の役割】** 憲法院には二つの大きな役割がある。一つ目は国会で裁決された法律の合憲性の審査であり、二つ目は国内の様々な選挙に対しての監視である。

選挙に対する監視の内容は、①国民議会議員及び元老院議員選挙についての適法性審査、②大統領選挙についての適法性の監視及び結果の公表、③国民投票の実施の適法性の監視及び結果の公表、の三つである。

合憲性審査と選挙の監視はそれぞれの目的も範囲も違う。

**【法律の合憲性審査】** 憲法院が合憲性審査をするのは法律が国会で採択された後で、大統領が法律に対しての審署をする前である。大統領が一旦法律を審署すると、その後はどのような司法機関においても法律に異議を申し立てることができず、そのまま合憲性があるものと認められる。これはフランスで言うところの法律の安全性の原則に基づいているものである。

憲法院の審査の対象となるのは法律であるが、フランスにおいては法律は二種類、組織法と一般法がある。組織法の定義は憲法に述べられているが、国の基本的事項に関する法律といえる。

組織法においてはそのすべてが合憲性審査の対象となる。一般法においては申立てがあった場合に限り合憲性審査の対象となる。申立てができるのは、大統領、首相、国民議会議長、元老院議長、国民議会の 60 人以上の議員又は元老院の 60 人以上の議員である。

合憲性審査の結果として、①当該法律が全体として合憲であり有効と認める、②全体として違憲であり却下する、③いくつかの条文だけを違憲であるとして却下し、それ以外のものについては有効と認める、のいずれかの判断が下される。この決定はあらゆる機関に対して効力があり、シンプルなシステムになっている。

**【条約の合憲性審査】** 憲法院の審査には条約の合憲性審査もあり、この場合は当該条約が調印された時点から批准のために国会に提出される前までの間に審査を行う。当該条約が違憲条項を含むと判断された場合、憲法が改正されない限り、国会で批准の許可はできない。

具体的な例を二つ挙げる。一つはマーストリヒト条約に関するもので、同条約のいくつかの条文は憲法に適合しないと認められたので、憲法の条文が改正され、その後同条約が批准された。もう一つは、地方言語を国が尊重しなければならないという義務のある条約についてで、明らかに憲法と矛盾した。この件では大統領は憲法を改正すべきでないと判断し、この条約を批准しなかった。

**【憲法院のメンバー構成】** 憲法院のメンバーは 9 人おり、3 年ごとにそのうちの 3 人ずつが交代する。9 人のうち 3 人は大統領、3 人は元老院議長、3 人は国民議会議長により任命される。憲法院総裁は大統領により任命される。独立性確保のため、憲法院委員は罷免されず、再選もない。現在のところ、メンバーには 4 人の元大臣がおり、そのうち 3 人は元国會議員である。また、2 人が大学教授であり、ここに出席しているコリ

アール教授もそうである。公法教授で、政府機関内でも重要な地位を占めていた。もう1人は政治学の教授である。それから、1人は元州知事であり、1人は元国民議会議長である。

### （命令に対する審査）

**鹿野議員** 憲法院の合憲性審査は立法府が成立させた法律のみに限られており、行政府の定めた命令には及ばない。これらの命令に対しても違憲審査を認めるべきではないか。

**コリアール委員** 命令に対する合憲性の判断はコンセイユ・デタ（國務院）の役割である。フランスの司法制度においては各機関の役割分担が明確になされている。日本のように最高裁がすべてを管轄するような国の人は驚くかも知れないが、最高裁が三つあるようなものである。

まず、公法と私法の差があり、私法の司法制度の頂点には破毀院がある。また、公法についても、政府の出す命令については、憲法院の隣のコンセイユ・デタで審査がなされている。1958年まで、国民の代表である国会が採択した法律については、それを審査する必要がないというのが一般的な考えであった。しかし、1958年の現憲法成立時に、法律についても合憲性審査が必要だとして憲法院が作られた。ただ、行政府によって作られる命令等については、以前からコンセイユ・デタで審査がなされていたため特段変更を要しなかった。

### （違憲審査の時期）

**鹿野議員** 憲法院の合憲性審査は法律の審署以前に限定されているが、法律の施行後に審査の必要性が出てくることもあるのではないか。

**ヴェイユ委員** 残念なことだが、合憲性に疑いのある法律であっても、審査要求がない限り憲法院の方から審査するということはできず、法律はそのまま成立してしまう。そして成立した以上、合憲性審査はできない。唯一審査の可能性があるとするれば、違憲であると解される条文が、ある新しい法律の中に取り入れられ、その新しい法律に対して審査要求があるような場合である。

### （憲法院の人権擁護的側面）

**春名議員** 最近では憲法院が単なる憲法適合性審査機関にとどまらず、人権擁護機関的側面が強くなっていると聞いている。そのように変化してきた背景にはどのようなものがあるのか。また、行政府が作る命令や規則には合憲性審査が及ばないのであれば、そのような命令や規則が人権を侵害するような場合、どうやってそれらを排除していくのか。

**コリアール委員** 今のご質問は、皆さんの関心のレベルがきわめて高いものであることを示している。それは、憲法的諸原則（憲法ブロック：un bloc de constitutionnalité）に関するものだ。十数年前から、憲法院は民主的自由や人権を守る機関であるという評判が出てきており、我々はそのような評判を誇りに思っているし、今後もそのような存在でありたいと思っている。憲法の中には憲法院が人権を守る存在だとは規定されていない。しかし、憲法院が人権擁護へと役割を広げるといのは定められた宿命のようなものであった。アメリカの憲法には最高裁は合憲性を審査するとは規定されていないが、同国の最高裁は合憲性審査をしており、これも同様である。

憲法によって定められている憲法院の役割は、法律の合憲性に目を光らせる、特に立法院における法律の制定の対して目を光らせるというものであった。1971年7月24日に憲法院は非常に重大な決定をした。それは憲法の本文だけでなく前文も合憲性審査の基準であると判断したことである。憲法前文には1789年の人権宣言の内容が含まれている。そのため、それ以来合憲性審査においては、憲法の前文、特に人権宣言の内容に適合しているかを審査するようになったのである。

二つ目の質問、命令事項に対する人権擁護については、コンセイユ・デタで審査することになる。憲法院とコンセイユ・デタの法的権限というものは非常に近いものがあり、手続についても類似している。市民が権利の侵害を認識した場合は、2ヵ月以内にコンセイユ・デタに審査要求できる。

### （命令に対する審査）

**仙谷議員** 大統領が広義の法令である命令の制定権を有し、憲法院は命令に対しての合憲性審査権を有しないという現行制度は、司法権の行政権に対する牽制が効かず、三権分立の観点からも不都合ではないか。

**ヴェイユ委員** どのような形をとっていようと命令事項は命令事項であり、憲法院ではなく、コンセイユ・デタの管轄となる。

**コリアール委員** コンセイユ・デタは行政府の行為を監督・審査するが、コンセイユ・デタそのものは行政府に属している。コンセイユ・デタの役割の中には司法権に属することも行政権に属することもあるが、実際に審査をする場合、コンセイユ・デタ内部の行政的部分と司法的部分は明確に別れているし、過去の判例を見てもコンセイユ・デタの判断は政府とはまったく独立している。つまり、コンセイユ・デタは、三権分立の観点からは司法に属するわけではないが、実際の役割としては司法的役割をして、三権分立にかなっている。

**ギュエナ総裁** 憲法院が命令の合憲性審査権を有しない理由として歴史が挙げられる。

日本の憲法の歴史同様、フランスの行政に対する審査にも歴史がある。

1789年に裁判所は行政府の決定に対して判断を下せないとされ、裁判所には国に対しての異議申立てはできないこととなった。そして、1800年にコンセイユ・デタができた時、その役割はただ一つで、政府に対して意見を述べるというものであったが、徐々にコンセイユ・デタの権限は拡大し、国民が政府の行動に対して不満を持つ場合に、その不満に応じて審査をするようになった。130年前から、コンセイユ・デタは政府の行為に対しての判断を下しており、命令事項に対する市民の異議申立ては130年前からコンセイユ・デタが解決するという点で決着している。よって、憲法院は、議会で作られた法律の合憲性審査という、それまでのどの機関にも属していなかった権限の行使のために作られたといえる。

### **(審査の件数)**

**中山団長** 1年間にどれくらいの審査要求があるか。

**ギユエナ総裁** レミ・グランジュ氏（事務局員）によると、選挙における紛争は別にして、法律に対する審査の決定は1年間に約25件あるという。

### **(審査権の内容)**

**仙谷議員** 質問が二点ある。一つ目は、法律に対する違憲審査権は憲法院だけが持っているのかということ。二つ目は、改正された憲法の条文に対する判断は憲法院の任意に任されているのかということ。

**ギユエナ総裁** 一つ目の質問については、そのとおりである。

二つ目の質問のような疑問は出たことがないが、答はNOだ。つまり、我々は憲法に対する下僕であり、憲法そのものが変わると、変わった後の憲法に下僕として仕えることになる。

**ヴェイユ委員** ある法律を通すために憲法を変えるという行為自体に合憲性がないとも言える。1971年には憲法院の役割が広げられ、社会も時と共に変化しているが、そのようなことを契機として、今日では多くの法律が合憲性なしとの判断を下されている。

合憲性審査と憲法改正の関係の事例として、選挙における男女同数当選のための法律が挙げられる。はじめは、地方選挙において男女同数を当選させる法案に関して、そのような法律を制定したい国会と合憲性なしとする憲法院が対立した。この場合は地方選挙であったが、国会としては同数当選の対象を国会議員選挙にまで広げる意図があったため、国会議員選挙の際に憲法院に違憲と判断されないよう、まず、憲法そのものの改

正を目指した。そして憲法が改正され、国会議員の選挙における男女同数当選のための法律が作られた。この場合は、既に憲法が改正されていたので、憲法院は改正後の憲法に従い、当該法律に合憲の判断を下した。

**仙谷議員** 質問が二点ある。一つ目は、年間約 25 件の合憲性審査のうち、組織法と一般法の割合はどうなっているかということ。二つ目は、合憲性の判断に際しての基準は何か、また、前文がその基準になったという事例はどのくらいあるのかということ。

**コリアール委員** 一つ目の質問に対して、組織法と一般法の割合だが、審査が必要とされている組織法に対する決定は 1 年間に 3~4 件である。

二つ目の質問に対して、決定の形は、①ある法律が合憲性ありと認める、②まったく違憲とする、③法律全体でなく一部条項のみが違憲とする、④法律の解釈に留保を付ける、の 4 種類がある。このうち、解釈について留保付きで認めるという決定が最も多い。法律全体をまったく違憲とすることはほとんどなく、むしろ、ある条項のみとか、ある条文の中の一項目だけについて違憲とするというものの方が多い。合憲性の判断は難しく、違憲であるからといって、ある法律のある条項を削減してしまうと、他の部分の内容が変化することもあり、そのようなときには解釈の条件・留保を付けなくてはならない。

**中山団長** 審査の対象となる法律が憲法院に提出されてから決定までにどのくらい時間がかかるのか。

**ギユエナ総裁** 憲法で、通常は 1 ヶ月以内と決められているが、緊急の場合は政府の請求に基づき、8 日以内に審査しなければならない。現在のところ、政府がその請求をしたことはない。

また、予算に関しては常に審査要求がある。フランスでは例年 12 月 22 日頃に成立し、歳入も歳出も実際に施行されるのは翌年の 1 月 1 日である。そのため、毎年、12 月 23 日から 31 日までは常に審査をしている。

### (議員提出法案の制限)

**春名議員** 40 条で、「議員提出の法律案および修正案は、その採択の結果として、歳入の減少あるいは歳出の創設または増加を生ずるものである場合、これを受理することができない」となっている。これを文面通り解釈すると、議員提出法案は、金銭の絡むものはすべて不可ということになるが、おかしいのではないか。



**ヴェイユ委員** この条文の意図は予算のバランスをとることであり、国会議員が勝手に法律を成立させて、それに対する予算が足りないという事態を防ぐためである。そのため、新しい歳出の増大をもたらすような法案の場合には、それに対応した、何らかの節約をするような案を同時に提出しなくてはならないということになっている。

ただ、そのような節約の案はなかなか難しく、現実的でないため、実際は国民議会の議長や委員会の委員長などによる例外措置がほとんどの場合に認められ、審理もされる。議員は選挙民たちにアピールするためにいろいろな法案を吹聴するが、この条項で成立が防がれる。

**ギュエナ総裁** 皆さんが憲法を改正するならば、このような条項を入れておくのはなかなかいいアイデアだ。

以上

# フィンランド憲法（フィンランド共和国憲法）に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

歴史的に、フィンランドは、スウェーデン及びロシアの2強国に囲まれ、長くスウェーデンに統治された。その後、ロシアの支配を受けたが、1917年、ロシア革命の際に独立を果たした。独立以降、国家統治の基本原則、国民の基本権などを定める政体法（1919年）、国会法（1928年）、閣僚責任法（1922年）及び弾劾裁判法（1922年）の四つの基本法が憲法とみなされた。

### イ 1980年までの憲法改正

1980年に至るまで、四つの基本法について、技術的な改正はなされたが、実質的な改正は行われなかった。その背景には、憲法改正によらず、例外法により、超憲法的措置をとることができたことがある。例外法の制定手続は、憲法と同様であるが、1919年から1995年の間に、実に869本制定された。

#### （1980年までの憲法改正）

1937年	国会法の改正（国会の国民年金局のコントロール）
1947年	政体法の改正（教会聖職の任命）
1948年	国会法の改正（国会図書館の設置）
1955年	国会法の改正（国会議員任期の3年から4年への延長）
1955年	国会法の改正（国会議員の国内旅費の無料化）
1956年	政体法の改正（大統領・首相の執務不能時の代理指名）
1964年	国会法の改正（国会議員の本会議における自由発言権）
1967年	政体法の改正（外国人の国籍取得）
1969年	国会法の改正（選挙違反者の失職）
1971年	国会法の改正（禁治産者の立候補禁止）
1972年	国会法の改正（選挙権年齢の引き下げ）

### ロ 1983年から1995年までの憲法改正

1980年以降、強力な指導力を有していたケッコネン大統領（在任期間は1956年から1981年までの25年間。ソ連との友好を推進し、東西間の緊張緩和の促進に貢献した。）が辞任すると、議会制民主主義を強化する動きが生じ、憲法改正議論が活発化した。また、対外的にも、冷戦の終結、ソ連の崩壊、フィンランドの欧州統合への参加などの変化が起こり、こうした情勢の変化に対応する必要性が生じてきた。このような対内、対外の情勢変化の下、いくつかの実質的な憲法改正が実施された。

### (1983年から1995年までの憲法改正)

1983年	国会法の改正（国会議長権限強化、法案審議手続の充実等）
1987年	政体法の改正（国民投票（Kansanäänestys）の追加、大統領選挙手続の一部改正）
1991年	政体法の改正（大統領選挙を直接選挙制へ、大統領の3選の禁止、大統領の国会解散権の縮小）
1992年	国会法の改正（通常法案の採決はすべて単純過半数に）
1993年	国会法の改正（国会の外交問題への関与の強化）
1994年	国会法の改正（国会のEU問題に関する関与を明文化）
1995年	政体法の改正（基本権に関する章を充実）

### ハ 2000年新憲法制定

95年3月の国会選挙において、主要な政党は、一致して、国民に分かりやすい単一の憲法典を作るべきであると、憲法の全面改正の必要性を強調した。選挙後に、社民党主導により組閣されたリッポネン政権は、2000年を目途に、議会制民主主義に基づく全面的憲法改正を検討するとの提案を政権プログラムに織り込み、国会の承認を得た。これがきっかけとなり、憲法改正のプログラムが具体的に動き出すこととなった。憲法改正の経緯は、以下のとおりである。

1995年春	国会事務総長を長とする専門家作業グループが設置された。
同年 秋	作業グループ報告（欧州連合（EU）時代に適合した国民に分かりやすい憲法を作るべきとの勧告）が政府に提出された。
1996年1月	政府の主導により、超党派の国会議員及び法律専門家からなる憲法改正委員会が設置された。政府は2000年3月1日をもって新憲法が発効するタイムスケジュールで新憲法案を作成するように要請した。
1997年6月	憲法改正委員会は全体で12章から構成される一本の新憲法案の起案を終了し、同案を政府に提出した。
1998年2月	政府は新憲法案を国会に提出した。
1999年1月	国会の憲法委員会は、国会本会議に新憲法案に対する委員会報告書を提出した。
同年2月	国会は、野党を含め圧倒的多数（賛成170、反対4）の賛成で新憲法案を承認した。
同年3月	国会選挙
同年5月～6月	憲法改正の手続に従って、選挙後の新国会は再度、新憲法案について審議した。
同年6月4日	国会の本会議において、憲法改正に必要な3分の2を圧倒的に上回る多数（賛成175、反対2）で新憲法案を可決した。
同年6月11日	大統領が新憲法案に署名した。
2000年3月1日	新憲法発効

## 2 2000年新憲法の概要

### (1) 改正のポイント

新憲法は、四つの基本法を一つの文書に統合したものであり、基本的に従来の法体系を受け継いでいるが、実質的な改正も行われた。改正ポイントは、以下のとおりである。

**イ 政体法、国会法、閣僚責任法、弾劾裁判法の四つの基本法を、一つの憲法に統合した。**

**ロ 憲法の規定を簡素化した。これまで四つの基本法で 200 条以上あった条文を、新憲法では 131 条にまとめた。**

**ハ 議会制民主主義に基づき国会権限の強化を図り、同時に大統領権限を制限した。その主な内容は以下のとおりである。**

#### **i 首相任命権限の国会への移譲**

従来は、大統領が、国会議長、各党代表の意見を聴取した後、首相を任命していたが、新憲法においては、国会が首相を選出し、その結果を受けて大統領が任命することとした (61 条)。

#### **ii 国会の情報入手権限の拡大**

従来は、行政府からの情報入手権限は、国会又は常設委員会に属するものとされたが、新憲法においては、国会議員が単独で行政府から必要な情報を入手することができることとした (47 条)。

#### **iii 法案審議の簡素化**

従来は、本会議での法案審議は、三読会制が原則であったが、新憲法では二読会制とした (72 条)。

#### **iv 会計検査行為の民主的コントロールの強化**

従来は、会計検査院は大蔵省が管轄していたが、新憲法では、会計検査院を政府から独立させ、国会の管轄下に置いた (90 条)。

#### **v 法案提出権の政府への移譲**

従来は、大統領が法案提出権を有していたが、新憲法では、政府が有することとした (39 条)。

#### **vi 外交の民主的コントロールの強化**

従来は、外交権限は大統領が専管していたが、新憲法においては、政府と協働して、

これを行行使することとした（93条）。

## **vii 国防の民主的コントロールの強化**

従来は、大統領が動員を決定したが、新憲法においては大統領は、政府の提案に基づいて動員の決定を行うこととなった（129条）。

## **（２）国民の権利及び義務**

### **イ 基本権及び自由**

新憲法では、基本権に関する規定について、一切の変更がなされず、政体法の基本権規定がそのまま移植された。政体法の規定は、95年に大幅に改正されているが、これは、フィンランドがこれまで、国連を中心とした人権条約及び欧州人権規約の締結並びに法律の制定により整備してきた基本権規定を、憲法に明白に規定することで国民に分かりやすく示し、同時に、フィンランド市民のみが対象であった基本権規定を改正し、フィンランドに合法的に在留する外国人に対しても基本権の一部を保障し、基本権の普遍化を図ったものである。新憲法の2章に規定される基本権の主な内容は、以下のとおりである。

#### **i 包括的基本権**

法の下での平等（95年改正で、差別要因の具体的列挙規定、児童の取扱いの平等規定、男女の平等規定が追加修正された。）（6条）が規定されている。

#### **ii 人身の自由及び刑事手続上の諸権利**

人身の自由及び刑事手続上の諸権利として、生命、身体の自由及び保全（95年改正で、死刑の禁止などの規定が追加修正された。）（7条）、刑事裁判における適法性の原則（95年改正で追加修正された。）（8条）、プライバシーの保護（10条）が規定されている。

#### **iii 新しい人権**

95年改正で追加修正された規定として、情報アクセス権（12条2項）、環境権（20条2項）がある。

※ 情報アクセス権が追加修正されたことを受けて、1999年に、情報公開法（1951年）が全面改正され、①公開する情報の範囲の拡大、②審議検討段階における情報公開、③情報提供及び管理方法の改善、④非公開情報の根拠条文の統一などの改正がなされた。

#### **iv 精神的自由**

宗教及び良心の自由（11条）、表現の自由（95年改正で、映像の影響から児童を保護する規定が追加修正された。）（12条1項）、集会・結社の自由（95年改正で追加修

正された。) (13 条) が規定されている。

#### **v 参政権**

選挙権 (95 年改正で、「フィンランドに永住している 18 歳以上の外国人は、法律の定めるところにより、地方選挙及び住民投票における選挙権を有する」との規定が追加修正された。) (14 条) が規定されている。

#### **vi 経済的自由**

移動の自由 (95 年改正で、フィンランドに合法的に居住している外国人に関する規定が追加修正された。) (9 条)、財産の保護 (15 条) が規定されている。

#### **vii 文化権**

言語及び文化権 (95 年改正で、サーメ人、ロマ人及びその他の民族に関する規定が追加修正された。) (17 条) が規定されている。

#### **viii 社会権**

教育権 (95 年改正で、高等教育への就学機会についての規定が追加修正された。) (16 条)、労働権及び商業活動の権利 (95 年改正で、就労機会に関する規定が追加修正された。) (18 条)、社会保障権 (95 年改正で失業などの際の最低収入保障の規定が追加修正された。) (19 条) が規定されている。

#### **ix 国務請求権**

裁判を受ける権利 (21 条) が規定されている。

#### **□ 義務及び権利の制限**

##### **i 兵役義務**

憲法 127 条 1 項は「すべてのフィンランド市民は、法律の定めるところにより、国防に参加し、及びこれを支援する義務を有する。」と規定する。これに基づいて、兵役に関する法律が定められている。同法によれば、年齢 18~60 歳までの男子が兵役義務の対象となる。18~28 歳の男子 (女子も希望すれば参加できる。) は、階級及び習得する専門技術などに応じて、180 日、270 日又は 362 日の徴兵訓練が義務付けられる。徴兵訓練後は予備役として編成される。

一方、同条 2 項は「良心に基づき兵役を拒否する権利」を認めており、これにより、代替活動に関する法律が制定されている。良心的兵役拒否者には 395 日間の代替役務に就く義務が課せられる。良心的兵役拒否者の占める割合は 8%程度とされており、99 年にも 8%の良心的兵役拒否者があった。

## ii 緊急事態における基本権及び自由の一時的制限

憲法 23 条は「人権に関するフィンランドの国際義務に合致し、かつ、フィンランドに対する武力攻撃がある場合又は国家を脅かし、法律により武力攻撃と同程度の深刻な状況を引き起こすとみなされる緊急事態が存在する場合に必要とされる基本権及び自由に対する暫定的な例外措置は、法律で定める。」と規定している。91 年に例外法をもって非常事態法が制定され、有事、大規模災害の場合、政府は、国会の承認を得て、同法が定める権限を行使することとなった。

## iii 環境保護の責任

95 年改正で、「自然及び生物の多様性、環境並びに国家遺産については、すべての者が責務を負う。」という規定が追加修正された（20 条 1 項）。

## （3）統治制度の概要

### イ 国会（Eduskunta）

#### i 構成等

フィンランド国会は一院制であり、4 年間の任期で選出される 200 名の議員によって構成される（24 条）。共和国大統領は、首相の申出に基づき、議会の会派の意見を聴取した後、新たな国会選挙の実施を命ずることができる（26 条）。国会は、年 1 回、国会の設定した日に召集され、大統領が国会の開会を宣言する（33 条）。

#### ii 立法手続

立法権は、国会により行使される（3 条 1 項）。法案提出権は、政府及び議員にある（70 条）。すべての法案は、本会議における最終審議前に委員会に付託される（40 条）。付託委員会が報告書を提出した後、法案は本会議において二読会制の審議にかかり、最終的な採決に付される（72 条）。可決成立した法案は、承認を得るために大統領に送付される。大統領は、法案受領後、3 ヶ月以内に法案の承認の是非を決定しなければならない。大統領が承認しない場合、法案は、再審査のために国会に返付される。国会が、実質的な変更なく、法案を再可決すると、法案は承認なしで効力を生ずる（77 条）。成立した法案は大統領によって署名される必要がある（79 条 2 項）。1 会期で採決に至らなかった法案は、次の会期までの間に議会選挙が行われる場合を除いて、後会に継続する（49 条 1 項）。

#### iii 質問

20 名以上の議員団は、政府及び各大臣に対し、それらの権限内の事項に関し質問書を提出することができる。質問書の審議において、政府又は大臣に対する不信任動

議が提出された場合、信任投票がなされる（43条）。

#### **iv 政府声明及び報告**

政府は内政及び国際関係に関する問題について声明を発し、又は報告することができる。声明に係る審議において、政府又は大臣に対する不信任動議が提出された場合、信任投票がなされるが、報告の審議においては不信任動議を提出することはできない（44条）。政府は、その活動、議会の決定の執行、財政の運営状況について、年次報告書を提出する（46条）。

#### **v 情報の収集に関する権限**

国会、委員会、議員は、それぞれ政府から必要な情報を入手する権限を有する（47条）。

### **□ 大統領（Presidentti）**

#### **i 選出方法**

共和国大統領は、任期6年として、直接選挙で選出される。大統領の立候補者は、投票権を有する生来のフィンランド市民である必要がある。第1回の投票において、過半数を得た候補者がいない場合には、上位2名による決選投票が行われる。決選投票において比較多数の票を得たものが大統領となる。大統領の任期を3期連続して務めることはできない（54条）。

#### **ii 政策決定**

大統領は、政府による提案に基づいて、政策決定を行わなければならない。大統領が、政府提案に従った決定をしない場合、事案は、政府に差し戻される。その後、大統領は政府からの新たな提案に基づいて、当該提案の諾否を決定する。ただし、①政府及び大臣の任命及び罷免、②特別国会選挙に関する命令の発布、③恩赦並びに法律に明記された市民に関する事項及び閣議での審議を必要としない事項、④オーランド諸島の自治に関する法律に規定された財政に関する事項以外の事項などについては政府からの提案なくして決定することができる（58条）。

#### **iii 政府又は大臣の辞任の承認**

大統領は、その求めに応じ、政府及び大臣の辞職を承認する。大統領は、首相の提案に基づき、大臣の辞職を承認する。大統領は、求めがない場合であっても、議会の信任を得られないと認めるときは、政府又は大臣を罷免する（64条）。

#### **iv 国家公務員などの任命**

大統領は、司法長官及び副司法長官（69条）、裁判官（102条）、検察長官（104条）、行政機関の事務局長、大統領府の事務局長、政府報告者及び外交使節団の長（126条）



を任命する。

## **v 国防**

大統領は、議会の同意を得て、宣戦を布告し、講和を約する（93条1項）。大統領が軍の最高司令官である（128条）。大統領は、政府の提案に基づき、軍の動員を決定する（129条）。

## **vi 大統領の代行**

大統領が職務執行不能となった場合、首相が代行し、首相が同様の場合には、副首相が職務を代行する（59条）。

## **vii 大統領の犯罪責任**

司法長官及び議会オンブズマンは、大統領が反逆罪又は人道に対する罪を犯したと確信したときは、議会に対しそれを伝達しなければならない。この場合、議会が4分の3の多数により訴追を議決すると、検察長官は、弾劾高等裁判所に大統領を起訴する。裁判の手續が進行する間、大統領は職務の執行を停止される。その他の場合には、大統領はその公的な行為について訴追されない（113条）。

## **ハ 政府（内閣）(Valtioneuvosto)**

### **i 政府の形成**

政府は、首相及びその他の大臣によって構成される（60条）。国会が、首相を選出し、大統領が任命する。大統領は、首相の指名に従って、その他の大臣を任命する。首相が選出される以前に、各会派によって、政府の政策及び構成について交渉が行われ、合意が形成される。この合意に基づき、議長及び会派の意見を聴取した後、大統領が、国会に対し首相の候補者を通知する。国会における公開投票で、その候補者が投票数の過半数の票を得れば、首相となる。過半数の票を得ることができなかった場合、他の候補者が同様の手續を経て提示される。その候補者も投票数の過半数を得られなかった場合、自由投票による首相選挙が行われる。この場合、比較多数の票を得た候補者が首相となる（61条）。政府は、遅滞なく政権プログラムを、声明の形で国会に提出しなければならない（62条）。

### **ii 閣議**

政府の権限に属する事項は、閣議ないし所管の大臣によって決定される。広範な所管に及ぶ事項その他重要とされる事項は閣議によって決定される（67条）。

### **iii 首相の責務**

首相は、政府の活動を指揮し、政府の権限内の事案及び審議を監督し、並びに閣議

を主宰する（66条1項）。

#### iv 首相の代行

首相が職務執行不能の場合には、副首相が代行し、副首相が同様の場合には、最も閣僚経験の長い大臣が代行する（66条2項）。

#### v 大臣の違法行為

大臣の職務上の違法行為についての訴追は、弾劾高等裁判所において審理される。訴追をなすか否かの決定は、大臣の行為の違法性に関して、憲法委員会の意見を聴取した後、国会がこれを行う。訴追を行うのは、検察長官である（114条）。

## 二 司法長官及び議会オンブズマン

### i 司法長官 (Valtioneuvoston oikeuskansleri)

司法長官（邦訳では「法務総裁」と訳される場合もある。英訳は“the Chancellor of Justice of the Government”。）は、フィンランドにおける法の番人とされる。9章「司法」(Lainkäyttö: 英訳は“Administration of justice”。)に規定される独立した裁判所とは異なり、政府に附属した機関である。大統領によって任命される（69条）。司法長官の主な職務は、①政府及び大統領の行為の合法性を監督すること、②大統領、政府及び各大臣に対して、法律問題に関する情報及び意見を与えること、③裁判官、公務員、公的な業務を行うその他の者が法を遵守し職務を遂行しているかを監督すること、④基本権、自由及び人権が保障されているかを監視することである（108条）。

司法長官の起源は、18世紀のスウェーデン統治下にさかのぼり、ロシアによる支配を受けた間も、法の遵守を確保するその職務は総督代理に引き継がれた。フィンランドが独立する際に、現在に通ずる司法長官が創設された。

### ii 議会オンブズマン (Eduskunnan oikeusasiamies)

議会オンブズマンは、司法長官と同様にフィンランドにおける法の番人となっている。議会は、4年の任期で議会オンブズマン及び2名の副オンブズマンを選出する（38条1項）。議会オンブズマンの主な職務は、①裁判官、公務員、公的な業務を行うその他の者が法を遵守し職務を遂行しているかを監督すること、②基本権、自由及び人権が保障されているかを監視することにある（109条）。司法長官とは職務を同じくするところが多いが、政府の行為の監視については、主に司法長官が担っている。

## ホ 司法 (Lainkäyttö)

### i 裁判所の種類

司法権は、最高裁判所及び最高行政裁判所を終審とする独立した裁判所により行使

される（3条3項）。裁判所の種類には、最高裁判所、控訴裁判所、地方裁判所、最高行政裁判所、地方行政裁判所及び法定の特別裁判所がある（98条）。終身裁判官は、共和国大統領により任命される。その他の裁判官の任命に関する規定は、法律に定める（102条）。

## ii 最高裁判所

最高裁判所は民事及び刑事裁判における終審裁判所である（99条）。最高裁判所は、控訴裁判所のみならず、いくつかの特別裁判所の上告を扱う。最高裁判所法廷は、通常5名の裁判官によって構成される。重要性の薄い案件については、2、3名の裁判官によることもある。最高裁判所は重要な案件のみを扱い、上告は、裁判所による許可に基づいてのみこれを行うことができる。最高裁判所の裁判官は、従前から裁判官であった者が多いが、大学教授、司法省の官僚又は弁護士出身者が含まれる場合もある。

## iii 控訴裁判所

控訴裁判所は、民事及び刑事裁判に関する管轄に属する地方裁判所からの控訴を扱う。控訴裁判所は、全国に六つ設置されている。

## iv 地方裁判所

地方裁判所は、民事及び刑事裁判を管轄する。刑事及び特定の民事裁判において、市民の司法参加が認められている。

## v 最高行政裁判所

行政機関に対する異議は、以前は、行政機関自身によって処理されてきたが、1918年に最高行政裁判所が設置されると、いくつかの例外を除き、最高行政裁判所がその管轄を有することとなった。最高行政裁判所は、最高裁判所と同等の地位を持ち（99条）、通常5名の裁判官によって法廷が構成される。最高行政裁判所の裁判官のほとんどは、裁判所の固有の職員か、地方行政裁判所の裁判官、ないし官僚出身者である。

## vi 地方行政裁判所

地方行政裁判所は、いくつかの例外を除き、行政事件に関する包括的な管轄権を有する（98条2項）。地方行政裁判所が扱う事件の多くは、税に関するものである。この他に中央政府と地方自治体又は私人と政府の間の法的な争訟を扱う。また、子どもの後見などを含んだ市民権に関する問題も取り扱われる。法廷は、3名の裁判官によって構成される。地方行政裁判所は、全国に八つ設置されている。

## **(4) 国家財政**

国の財政の在り方は、国会により決定される（3条1項）。租税法律主義（81条）が定められている。国会は、債務の引受けについて同意を与え（82条）、国家予算を決定する（83条）。

## **(5) 国際関係**

### **イ 国際協力への参加**

平和の保持及び人権の擁護並びに社会の発展のための国際協力への参加（1条3項）が規定されている。

### **ロ 外交政策**

政府との協働において、共和国大統領が外交政策を決定する（93条）。国会は、国際問題について、情報入手権を有する（97条1項）。

### **ハ 条約及び国際義務**

条約の締結・放棄又は国際義務の受容・放棄について、国会の承認が必要とされる（94条）。条約及び国際義務の規定は法律により効力を有する（95条）。

## **ニ EUに関する事項**

政府は、EUにおける決定の国内的履行について責任を有する（93条2項）。国会は、EUで提起される条約及び規則の審議権（96条）、EUに関する情報入手権（97条）などの権限を有する。

## **(6) 地方自治**

フィンランドでは、地方自治は憲法上保障されている（121条）。法律に基づき、知事は大統領により任命される。国の行政単位としては、南フィンランド州、西フィンランド州、東フィンランド州、オウル州、ラップランド州の5州及びオーランド自治州がある。各自治体は、住民への課税権を持ち、教育、保健医療、福祉、地域計画を担っている。

## **(7) 憲法保障**

フィンランドでは、憲法裁判所のような機関は存在せず、また、新憲法施行以前の解釈では、裁判所及びその他の国家機関は、国会の制定した法律に対する違憲法令審査権を持たないと解されていた。そのため、主として国会が憲法保障を担い、特に、国会に設置された憲法委員会が重要な役割を果たしてきた。「憲法委員会は、法律案及びその審議に供されるその他の事案の合憲性並びに国際的な人権条約との関係に関する声明を発する」ものと規定され（74条、cf. 旧国会法 46条）、憲法委員会による事前審査によって、法律の合憲性が担保された。

しかし、このような事前審査のみでは、国民の権利保障が十分に満たされない場合があるとの認識が広がり、新憲法では、「裁判所により審理された事案において、法律の適用が憲法に明らかに違反するときは、裁判所は、憲法上の規定を優先する」との規定（106条）が挿入され、付随的な違憲法令審査権が裁判所に認められた。もともと、判決の効力は個別的な事案についてのみ生じ、法律が全面的に効力を失うことはないものとされており、その効力は、個別的なものにとどまっている。

## **(8) 憲法改正の手續**

### **イ 通常の憲法改正（73条1項、旧国会法67条1項）**

国会に憲法改正案が提出され、本会議の第二読会において投票数の単純過半数で可決されると、次回の国会選挙が行われるまで、改正案は未決の状態におかれる。選挙後の最初の会期において再審議され、投票数の3分の2の多数によって可決されると、同案は成立し、大統領による署名の後、発効する。

### **ロ 緊急の憲法改正（73条2項、旧国会法67条2項）**

国会に憲法改正案が提出され、本会議において投票数の6分の5の賛成により憲法改正の緊急性が宣言されると、国会選挙を挟むことなく、同一会期中において審議が行われる。本会議において投票数の3分の2の多数によって可決されると、改正案は成立し、大統領による署名の後、発効する。

# フィンランド憲法に関する質疑応答

平成 12 年 9 月 12 日 11:10～12:10

於：ドイツ大使公邸

## 出席者

在フィンランド日本国大使館一等書記官

鈴木 徹

**鈴木書記官** 在フィンランド日本国大使館鈴木と申します。フィンランド憲法について、資料 1「フィンランドの憲法改正」、資料 2「基本的人権に関する 1995 年憲法改正と情報アクセスの権利」、資料 3「非常事態・国防についての憲法規定」及び資料 4「国際関係についての憲法規定」の 4 種類の資料に基づいて、説明する。

## 1 資料 1「フィンランド憲法の改正」

フィンランドでは、本年 3 月 1 日をもち新憲法が発効した。これについて、概要、改正のポイントを説明するが、その前にどうしてもフィンランド憲法の改正の歴史と背景について、説明することが不可欠であるので、冒頭、フィンランド憲法の歴史と改正の経緯について説明する。

### (1) フィンランド憲法の原形

フィンランドは、もともとスウェーデンの統治下に長い間あり、あらゆる面でスウェーデンの影響を受け、法律についても、基本的にスウェーデンの影響を強く受けている。フィンランド憲法の原形と呼ばれるのは、1772 年のスウェーデン統治下に制定された政体法である。その後、フィンランドは、ロシアの支配下に置かれたが、1917 年に独立を達成した。フィンランドでは、四つの基本法が憲法とみなされてきた。その第一は、政体法であり、これは 1772 年の政体法を改正したもので、国の基本、人権等について規定している。この他に、国会法、閣僚責任法、弾劾裁判法があり、以上の四つをもって憲法とした。フィンランドでは長いこと一つのまとまった憲法がなかったことになる。

### (2) フィンランド憲法改正の手続

フィンランド憲法改正の手続について、67 条で規定され、2 種類の方法がある。一つは国会が憲法改正を緊急と判断したとき、まず緊急性を判断する投票を行い、投票の 6 分の 5 の賛成をもって国会が憲法改正を緊急と判断した場合には、直ちに改正案について審議し、投票の 3 分の 2 の多数で可決、大統領の署名をもって、憲法の改正が成立する。同じく 67 条で規定されているが、通常の方法として、本会議で単純過半数で憲

法改正案を可決し、同一国会ではなくて国会選挙を途中で挟み、選挙後の新しい国会で3分の2以上の多数の賛成が得られた場合に、大統領の署名をもって発効する方法がある。

### **(3) フィンランド憲法改正の歴史と背景**

フィンランドでは一つのまとまった憲法がないということもあり、憲法改正に対する根強い動きというものがある。しかし、数回の条文改正を除き、大きな改正の動きは1980年まで実現しなかった。その主たる要因というのが、憲法の規定を超えた柔軟な例外法の存在である。例外法の制定手続は、憲法の改正と同様の方法であるが、例外法の制定により、憲法の条文に手をつけず、憲法改正と同様の効果をもたらすことができた。例外法は、1919～95年の間、実に869本制定されている。この例外法は、フィンランド独自のものであるが、大きく分け、三種類ある。第一は、独立直後の公共の用地の収用に関する措置、第二は、第二次世界大戦の間に、ソ連と戦争した際にとられた戦争時の緊急避難的措置、第三は、戦後、ケッコネン大統領という非常に強い権威主義的な大統領の下、大統領の体制を維持するためにとられた措置であって、例えば、1974年に大統領の任期6年を、大統領選挙を経ず、国会が例外法の措置をもって急遽4年間任期を延長したことがある。

#### **イ 独立から1980年までの憲法改正**

独立から1980年までの憲法改正について、1970年代までの改正は、主として技術的な改正といわれる。

#### **ロ 1983年から1995年までの憲法改正**

1983年から1995年までの憲法改正について、81年にケッコネン大統領が病気で辞任し、新しい大統領に移行し、議会制民主主義を強化しようという動きが出てきた。これとともに、国会内においても憲法改正の動きが活発化した。

#### **ハ 1983年改正**

1983年、国会法についてかなり大きな改正が行われた。第一に、従来なかった国会召集権を新たに国会議長に付与した。第二に、国会の法案審議手続を強化した。具体的には、従来は大統領が署名拒否した場合、同一会期内で審議することができなかったが、同一会期内でも再審議し、過半数で可決した場合、法案が成立することとした。

#### **ニ 1987年改正**

1987年には、政体法の改正が行われた。ここで初めて大統領選挙手続について、国民投票が追加された。従来は間接選挙で選挙人投票をもって大統領を選ぶという手続であったが、初めに国民で直接投票を行い、そこで過半数が取れた場合には、大統領を選出し、取れなかった場合には、間接選挙で選ばれた選挙人がそこで大統領を選ぶという

手続に改正された。

#### **ホ 1991年改正**

90年代に入ると、毎年、憲法改正が行われた。91年の憲法改正では、政体法の改正により、大統領選挙を完全に直接選挙に一本化した。大統領の再選禁止について、以前には再選禁止はなかったが、3回連続禁止ということになった。大統領の国会解散権について、従来は大統領は単独で国会を解散できたが、この改正により、内閣の承認を要するということになった。

#### **へ 1992、1993年改正**

92年において、通常法案はすべて単純過半数にするという改正が行なわれた。また、93年は、ちょうどフィンランドがEU加盟申請をする年であったので、加盟交渉を行う過程において国会の外交顧問団の関与を強化するため、必要な条文がつけ加えられた。

#### **ト 1994年改正**

94年には、翌年にEUに加盟するということが事実上決定し、それに合わせて、国会のEU問題に関する関与権限を明文化するという改正が行われた。

#### **チ 1995年改正**

95年には、政体法の改正により、基本的人権に関する章を充実させた。

#### **リ 1990年代憲法改正の背景**

90年代には憲法改正が非常に多い。この背景には三つの要因が指摘されている。第一は、80年代から続いた議会制民主主義強化に伴う国会の権限強化の動きである。第二は、冷戦の終結とソ連崩壊による対外環境の変化により、従来、大統領個人に依存していた外交権限の行使について、その民主的コントロールを強化しようという動きがでてきたということである。第三は、欧州統合への参加であり、フィンランドは1989年に欧州評議会に加盟し、冷戦終結後のEU加盟への流れの中で、EUの法体系に合わせる必要性が発生したことが指摘される。

#### **(4) 2000年新憲法起草の背景**

先ほど説明したとおり、憲法とみなされる基本法が四つに分かれ、さらに90年代に入り、たびたび憲法改正が行われたため、国民に分かりにくい規定となっていた。そのため憲法改正の議論が国会で行われるたびに、憲法委員会を中心として、四つの憲法を一本化して一つの憲法を作るべしという意見が強まっていた。95年1月、フィンランドはEUに加盟したが、同年3月、国会選挙が行われ、与野党問わず、すべて主要各党が議会制民主主義に基づいた憲法の全面的改正の必要性を強調した。選挙後、社民党主導で5党連立の内閣が成立し、2000年をめどに四つの基本法を統合した議会制民主主義に基づく全面的憲法改正を検討することが政権プログラムに盛り込まれ、国会の承認



を得た。

## イ 2000年新憲法起草の経緯

政権プログラムが国会の承認を得たこともあり、政府は95年春に、国会事務総長を長とする専門家作業グループを設置した。同グループは、秋に、作業グループ報告という形で、EUに適合し、かつ国民に分かりやすい憲法を作るべきとの勧告をした。この勧告を受け、政府は、96年1月、超党派の国会議員及び法律専門家からなる憲法改正委員会を設置し、2000年3月1日をもって新憲法が発効するタイムスケジュールに基づき、新憲法を作成するように、同委員会に要請した。この場合の2000年3月1日というのは、次期大統領が就任する日を意味し、新しい大統領から新しい憲法でスタートすることを意図するものである。96年を通じ、憲法改正委員会が作業を進め、97年12月には、全体で12章から構成される一本の新憲法案の起草をし、同案を政府に提出し、2000年3月1日に、新憲法を発効させることを提案した。この憲法改正委員会の提案を受け、政府部内で、技術的な調整を行った上、98年2月に、政府は、新憲法案を国会に提出した。98年中を通じ、国会内で憲法委員会を中心に新憲法案を審議し、99年1月、憲法委員会は、国会本会議に新憲法に対する委員会報告書を提出した。99年2月、本会議において、与野党を含め、賛成170、反対4の圧倒的な多数をもち（フィンランド国会は一院制で定数は200名である）、新憲法案は承認された。その後、新憲法案は、憲法改正手続に則り、途中、国会選挙を挟み、99年5月、国会選挙後の新国会において再度審議され、6月4日本会議において、憲法改正に必要な3分の2を圧倒的に上回る賛成175、反対2で可決された。憲法改正に必要な大統領の署名も、その一週間後に行われ、2000年3月1日から新憲法が発効した。

## ロ 2000年新憲法の概要

2000年新憲法の概要について、全体の構成と改正のポイントについて説明する。まず概要について、全体で131条からなる新憲法は、13章から構成され、特に議会制民主主義に基づき国会の権限を相対的に強化したことが注目される。全体の法体系の基本は、従来の四つの基本法をそのまま受け継いでいる。第1章は基本条文、第2章は基本権であり、これは1995年に行われた改正をそのまま横滑りさせ、文言については一切修正を行っていない。第3章は国会と代表、第4章は国会制度、第5章大統領と内閣については、大きな実質的な改正が行われている。第6章は法律、第7章は財政、第8章は国際関係、第9章は司法、第10章は法の監督（ここでは、オンブズマンと司法長官という制度が定められている）、第11章は行政・地方自治、第12章は国防、第13章は補則となっている。

## ハ 改正のポイント

続いて、改正のポイントについて説明する。大きく分けて三つある。

## **i 四つの基本法の統合**

第一は、国民に分かりやすい憲法にするということで、政体法、国会法、閣僚責任法、弾劾裁判法の四つの基本法を一つの憲法にした。

## **ii 憲法の簡素化**

第二が憲法の簡素化である。これも国民に分かりやすい憲法というのに通じるが、従来四つの基本法で計 200 以上の条文があった憲法を、コンパクトに、一つの文書で 131 条にまとめた。

## **iii 国会の権限強化と大統領権限の制限**

第三は、これが実質的な変更になるが、議会制民主主義に基づく国会権限の強化と大統領権限の制限である。従来、大統領権限が非常に強かったわけであるが、今回の改正をもち、国会の権限を大幅に強化した。具体的には以下ようになった。

### **① 首相の任命権の国会への移譲**

従来は、大統領が国会議長、各党の代表の意見を聞き、首相を任命していたが、新法においては、国会が首相を選出し、その結果を受け大統領が任命することとなり、事実上国会が首相を選出することになった。また、国会で、首相を選出できない場合のみ大統領が一方的に首相を任命することが可能となっている。

### **② 国会議員の情報入手権限の拡大**

旧法においては、行政府からの情報入手権限は、国会又は常設委員会に属するというようになっており、国会議員個人についての規定はなかったが、新法において、国会議員は単独で行政府から必要な情報を入手することができるようになった。

### **③ 法案審議の簡素化**

旧法では本会議において三読会制がとられていたが、新憲法においては本会議での審議は二読会制にするということになった。

### **④ 会計検査行為の民主的コントロールの強化**

会計検査行為の民主的コントロールの強化について、従来、会計検査院は大蔵省が管轄していたが、新法においては内閣から独立し国会の管轄下におくことになった。

### **⑤ 大統領の法案提出権の内閣への移譲**

従来は、内閣の提案を受けて大統領が法案を提出するということが大統領に法案提出権があったが、新法においては内閣に法案提出権が移譲された。

### **⑥ 外交の民主的コントロール（内閣の関与）の強化**

従来は、外交は大統領の専属事項ということで、大統領が外交の権限について、最終

的な決定権を持っていたが、新法においては、外交は大統領が内閣と協力しこれを行使するということになり、内閣の関与を認めた。

## ⑦ 国防の民主的コントロール（内閣の関与）の強化

旧法においては、大統領が大統領閣議において最終的な動員の決定を行うということになっていたが、新法においては、大統領は内閣の提案によって動員を決定するとされ、事実上内閣の提案がなければ動員の決定ができないことになった。

## 2 資料 2「基本的人権に関する 1995 年憲法改正と情報アクセスの権利」

さきほど、説明したように、95 年に基本権についてかなり大幅な改正が行われている。別添資料として、この 5 条から 10 条 d までの仮訳を添付したが、アンダーラインを付したところが正しく 95 年憲法で字句修正されたところである。該当する条文が異なるということがあるが、文言については一切修正が加えられていない。かっこ内にある条文が、今回の 2000 年憲法での該当する条文になっている。

### (1) 背景

95 年の憲法改正の背景について二つの要因がある。第一は、フィンランド憲法は、1919 年に政体法が制定されて以来、たびたび憲法改正が行われたにもかかわらず、基本権については全く手付かずの状態で、かなり基本権自身の規定が古くなってしまった。もっとも、フィンランドは人権について法律上整備してこなかったというわけではなく、むしろ、フィンランドは、人権の推進について熱心であり、国連を中心とした人権条約、欧州人権規約、それから通常法律で人権規定を整備してきた経緯がある。第二として、冷戦が終わり、89 年には、欧州評議会に加盟し、冷戦後の議会制民主主義を強化するという流れの中で、国民に分かりやすい形で、憲法に基本的人権を示す必要があった。この二つが大きな背景となっている。

### (2) 改正のポイント

改正のポイントについてであるが、一つは、繰り返しになるが、人権条約、通常法律で整備された基本権を最高法規である憲法で分かりやすく国民に示している。第二は、人権の変化ということで、国民の権利のみならず外国人の人権についてまで配慮する改正が行われた。これを具体的に見ると、9 条で「国民及び合法的にフィンランドに居住する外国人は移動の自由と住居選択の自由が保障される。」と移動の自由が規定されている。同条 4 項には「外国人の入国及び滞在については、別途、法で定める。外国人が本国で死刑、拷問のおそれがあるときは追放されない」という規定がある。他にも外国人の権利について基本権で定めるが、人権の普遍化を憲法で謳ったということが 95 年憲法改正のポイントである。

### **(3) 情報アクセスの権利**

情報アクセスの権利について、95年憲法改正により、新しく「行政機関が有する文書は別途法律で定められない限り、公開するものとする。何人なりとも公開された文書について情報を入手する権利がある」という文言が新たに追加された。

### **(4) 情報公開法の改正のポイント**

この情報アクセスの権利が追加されたことで、フィンランド国会は91年の情報公開法を99年に全面改正した。情報公開法改正のポイントは、以下のとおりである。

#### **イ 情報公開の適用範囲の拡大**

これまで政府、地方自治体、協会の公文書が公開の対象であったが、新法において、公的機関だけでなく、民間であっても法に従って公的権限を行使した場合にはその適用があることとし、情報公開の適用範囲を拡大した。

#### **ロ 審議検討段階における公開性の向上**

従来は、審議段階における公文書は公開の対象となっていなかったが、新法においては、行政決定が行われた後は、非公開指定を受けた文書を除き、審議段階の公文書も公開の対象とした。また、審議段階であっても、情報開示の要望があれば重要事項を口頭で説明する義務を負わせた。

#### **ハ 情報の入手・管理方法の改善**

従来、公文書の複写のみを規定していた情報の入手・管理方法について、公開文書のリストの整備及び時代に沿ったインターネットでの情報検索体制の整備を義務付ける規定が追加された。

#### **ニ 情報の非公開事由の一本化**

情報非公開の根拠について、情報公開法ではなく様々な法令で、例外規定が設けられていたが、新法においては、120余りあった法令を一本化し、新法で個別に列挙して分かりやすく国民に提示した。

### 3 資料3「非常事態・国防についての憲法規定」

#### (1) 23条

「フィンランドに対する武力行使、その他国民の安全に対する不測の事態において、別途、法の定めるところによって、国際人権条約に抵触しない基本権に対する例外を定めることができる」と23条は規定している。

#### (2) 非常事態法(1991年例外法)

フィンランドでは、91年に例外法の制定を機に非常事態法が制定され、非常事態、即ち、有事、大規模災害の場合には、国会の承認を得て、非常事態法が定める権限を内閣は行使できることとなっている。なお、国際条約の義務、思想・信条の自由については、非常事態法の制限の対象外においている。

#### (3) 例外法の規定

例外法の制定について、新しい憲法においてもその制定の余地を残している。憲法73条において「憲法の制定若しくは改正又は憲法の規定を超えた例外法の制定には」という部分を残しており、事実上、憲法改正と同じ手続により、緊急事態においては別途、非常事態法のほかに、例外法をもって有事に対応できる体制をとっている。

#### (4) 国防義務

続いて、国防義務であるが、憲法12章「国防」において定めている。

#### イ 127条

127条において、「フィンランドの国民は、祖国防衛に参加し、又は法の定めるところにより国防を支援する義務がある」と規定し、国防の義務を定める。もっとも「信条により国防軍への参加を免ずることについて、別途、法律に定める」と規定し、良心的兵役拒否についてはその可能性を残している。

#### ロ 128条

128条は、大統領が国防軍最高司令官であるという規定であるが、憲法改正によって、「大統領は内閣の提案により」という文言が新しく加わった。また、最高司令官の職務を他のフィンランド国民に授けることができるということになっている。

#### ハ 129条

129条は、動員規定であるが、これも今回の2000年憲法改正において、「内閣の提案により」という事項が追加された。

## 4 資料4「国際関係についての憲法規定」

### (1) 国際協力に関する規定

国際関係についての憲法規定について、関連する箇所としては、まず、国の基本について定める第1章に、「フィンランドは平和と人権を擁護し、社会を発展させるために国際協力に参加する」という規定がある。

### (2) 国際関係に関する規定

第8章には、国際関係という章が設けられており、93条から97条の条文があるが、これは主に大統領、内閣、国会の外交への関与を定めている。

#### イ 93条

93条は、外交は、大統領が内閣と協力しこれを執行するということを定める。それから、2項において、EUの決定について、決定が国会の承認を必要としない場合には、内閣が国内事項について必要な規定を整備することとされる。これは、94年の憲法改正から追加されたものである。

#### ロ 94条

94条は、国会の国際条約の承認権限について定める。国会は国際条約及び国内法に関連する国際義務の締結を承認する。

#### ハ 95条

95条は、国際条約等の義務に法律事項がある場合、別途法律を定めることを要する等としている。

#### ニ 96、97条

96、97条は、EUに加盟する前に94年の憲法改正によって行われた改正をそのまま受け継ぎ、EU関連事項に関する国会の関与権限を定めている。国会はEUの条約及び規則の提案を審議することとされる。国会ではこの審議は大委員会において行われる。大委員会とは、一院制のフィンランド国会において重要な法案の審議の慎重性を確保するために設けられている大人数の委員会のことである。EUに加盟したことで、EU事項だけではなく、EUの共通外交安保政策に関する問題にも対処する必要が生じ、国会においては、通常EUに関する審議は大委員会で審議されるが、この外交安全事項に関する事項については、外交委員会が審議するものと規定された。また、EUの最高意思決定機関である欧州議会、EUサミットについて、欧州理事会が開かれる場合には、事前に首相が国会に対して説明し、事後には、速やかに報告しなければならないという規定が置かれている。

以上、資料1から4について、順を追って説明したが、質問等あれば、お答えしたい。

## ○質疑応答

### (憲法改正の性質)

**赤松議員** 基本的なことであるが、2000年3月に、新憲法が発効し、それまでは四つの基本法が憲法とみなされていた。厳密に言えば、憲法改正というより基本法の再生という言い方が正しいのではないか。

**鈴木書記官** 四つの基本法のうち、国会法が1928年に一番最後にできているが、そこには、前述の四つの基本法をもってフィンランド国の基本法とみなすとある。それを英語で訳すると constitution という訳になっており、そこは非常に微妙である。

### (新憲法制定以前の改正動向及び有事法制)

**赤松議員** 基本法の段階にまで遡ると何回改正したのか。それから、この憲法で、いわゆる国家緊急の事態の場合に、基本的な人権を制限する場合は法律によって具体的に定めると書いてある。いわゆる有事法制だと思うが、具体的な法律はもうできているのか。

**鈴木書記官** 91年例外法の制定措置により、非常事態法が立法化されている。非常事態において、有事において、基本権を制限できるという例外法は今も生きている。

**中山団長** 国民の義務としてそういう法体系があるということか。

**鈴木書記官** そうである。

### (兵役義務及び良心的兵役拒否)

**中山団長** 国民の義務として、徴兵制度はあるのか。あった場合、良心的な兵役拒否はできるのか。

**鈴木書記官** 徴兵は18歳から、予備役も60歳までである。良心的な兵役拒否については、全体で8%が拒否するということであり、去年でも8%が拒否している。

### (国際平和協力)

**中山団長** コソボ問題ではEUは独自に行動したが、その際、フィンランドはどのように対応したか。

**鈴木書記官** NATOの空爆ではなく、空爆後の平和維持活動については、フィンランドも、EUの決定に従って参加している。

### (憲法と条約の関係)

**中川議員** 日本の98条の解釈でも同様の議論があるが、条約と国内法が抵触した場合、どちらが優先するのか。

**鈴木書記官** 規定上は必ずしも明確ではない。もちろん、憲法は最高法規であるという規定はあり、他方で、国際義務の国内法への法制化及び国際条約の承認の際に、憲法委員会が、憲法との整合性を審議でき、事実上憲法違反のおそれのある条約については、はねられるということになっているが、もしその国際条約を…

**仙谷議員** 95条2項には「国際義務に効力を与える政府法案は、通常の立法手続に従って審議される。ただし、その提案が憲法に関するものである場合、議会は、少なくとも3分の2の多数により、未決とすることなく、採決することができる」とあるが。

**鈴木書記官** 94条の話をしており、そこには「国際条約及び国際義務の締結は、投票の過半数を必要とする。ただし、憲法の規定及び国境線の変更に関する条約は、投票の3分の2以上の多数の承認を要する。」と規定されている。

**中川議員** 国際条約と憲法が抵触して国際条約を守る方がいいと判断した場合には、憲法改正ができるということか。94条には、国際義務は、国の基礎を脅かすものであってはならないとあるが、これは、国際条約によっても侵しえない、憲法上の根源的な基礎があるということなのか。

**鈴木書記官** 憲法の規定を超えた条約の締結の可能性について、フィンランド議会憲法委員会の解釈（新憲法審議における国会憲法委員会の審議報告書（1998年10月））によれば、憲法の規定を含んだ条約の国内法制化は可能であるが、憲法は、このような憲法に関する条約を無制限に締結することを可能としているとは解釈すべきでない。憲法1条3項（平和及び人権の保護規定）及び94条3項（国際義務は憲法の民主的基礎を脅かすものであってはならない）という規定によって制限されていると解釈すべきであるとされる。

### (国会と大統領の関係)

**鹿野議員** 国会の権限が強化されたということで、イメージとして、要するに改正前は大統領の権限が強かった。それにバランスを取った。だいたい対等の関係になったということなのか。それとも国会の権限が優位になったのか。



**鈴木書記官** 国会の権限が優位になったのがフィンランドでのイメージである。一部には、従来の大統領の権限が弱くなりすぎたという方もおり、かなりこれで象徴制に近くなってしまったという見方をする方もいる。その意味で、国会の権限がより強化されたと言える。

**鹿野議員** そのことによって指導者のリーダーシップを発揮するという点において新たな問題が生じてくるような感じはしないか。

**鈴木書記官** 一つ問題とされているのはいわゆる外交権限であるが、従来は大統領が最終的な意思決定権限を持っていて、これが専管事項であった。新しい憲法改正によって、内閣と協働でということになった。そこで、もし、大統領と内閣が外交問題について違う意見を持っていた場合、どうやって、内閣と大統領が調整していくのかが問題になっている。ただ、今の大統領は、社民党出身であり、今の内閣も社民党主導であって、實際上、まだ、半年しか過ぎていないということもあり、外交権限において、大統領と内閣がもめる事例は発生していない。

**鹿野議員** しかし、これからはそういうことがありうるということか。

**鈴木書記官** そうである。

#### **(憲法改正についての国民論議)**

**春名議員** 新憲法を作るときに国民的な論議というか、合意があったのか。国会の選挙が99年3月に行われたが、そこでは、各党が、こういう改正をやろうとか提案してそれで支持を得たとか、どういう国民的な討論が行われたのか。

**鈴木書記官** 今回の改正ではほとんど国民的な討論というのは起こらなかった。というのは、与野党すべて憲法改正に賛成ということであったためである。外交権限に内閣をどうやって関与させるのかという問題について、与野党間で若干もめたが、結局、国会権限を強化するというので、賛成175 反対2の結果からも分かるように、与野党すべて、憲法改正に賛成に回った。また、今回の憲法改正では基本的人権については一切手を入れていないということで、節目節目で大きく報道されたが、新聞でもほとんどあまり大きく取り上げられることはなかった。後に、国民との関係では、憲法が発効する直前に、パンフレットと新しい憲法の条文を全ての家庭に配布することを行っている。

### （国会と大統領との関係）

**鹿野議員** 大統領選挙が直接選挙になって、公選制になれば、権限が強化されることになるのではないかと。議会制民主主義の強化によって国会の権限が強化されたことと、直接選挙の導入で大統領の権限が強化されたということは矛盾することになるのではないかと。

**鈴木書記官** 国会の権限を強化し、大統領の権限を削減する見返りとして、90年代初めに、直接選挙を行ったと言われている。相対的に国会の権限を強化する一方で、大統領も、国民に直接選ばれることによって、その立場を強化するという意味では、相対的に拮抗させるという意味はあるのだと思うが。ただ、その後の憲法改正では、国会の立場を強化する法律のみが可決されている。

### （外国人の人権）

**仙谷議員** 外国人の人権の問題があるが、実態としてどのくらい外国人あるいは移住者などがフィンランドにいるのか。スウェーデンに比べてはどうか。また、その数は増加しているのか。

**鈴木書記官** スウェーデンに比べては少ない。EUに入ってから増加している。

**仙谷議員** バルト三国等から来るのか。

**鈴木書記官** 難民が多いが、例えば、アフリカからずいぶん難民を引き受けている。

**仙谷議員** 基本権の享有主体について、資料には国民の権利とか訳されているが、他方でフィンランド市民及び外国人と訳されている例もある。基本権の享有主体について、英文ではどのような用語が用いられているのか。それから、20条に環境保護の責任とあるが、これは99年改正で初めて挿入されたのか。

**鈴木書記官** 20条については95年改正で挿入された。

### （司法長官の意義）

**仙谷議員** 司法長官という概念があるがこれは何か。司法長官という機関があつてその下に役所があるのか。司法長官の責務はオンブズマンと同様な機能なのか。「第9章司法」と、司法長官の「司法」は、原文では同様の言葉なのか。

**鈴木書記官** 司法長官はオンブズマンと同様の機能を営んでいる。司法長官の下には、副司法長官がおり、スタッフもいる。司法長官制度は、これはスウェーデンの制度であり、もとをたどれば、スウェーデン国王の法律顧問から発祥し、これをフィンランドが独立するに当たって、大統領司法長官として採用したということであり、法の番人とフィンランドでは呼ばれている。第9章司法と、司法長官の司法は、原文では異なっている。

※フィンランド語原文では「司法長官」は“Valtionevoston oikeuskansleri”、第9章の「司法」は“Lainkäyttö”と表記される。

### （進歩的な憲法規定についての国民の反応）

**辻元議員** 今まで聞いた中で、例えば外国人の人権、死刑廃止、情報公開、オンブズマン、環境、プライバシーというような進んだ規定があるが、日本の憲法を考えると、国防にしか関心がない人が多い。このような規定を挿入するということになると国防のことを言っている半分ぐらいの人は反対すると思う。フィンランドの中で、このような規定を挿入するに当たって、すんなり決まったのか、国論を二分するような議論はなかったのか。

**鈴木書記官** 議論はなくすんなり決まった。

### （会計検査委員及び会計検査院）

**仙谷議員** それともう一つ、90条の会計検査院のところを見ると国会に附属する会計検査委員と独立の組織である会計検査院の別組織があるように見えるが、どうなのか。後で調べてもらえるか。

**鈴木書記官** 分かりました。

※会計検査について、国会会計検査委員及び会計検査院の二つの機関が存在する。国会会計検査委員は、国会議員で構成され（90条）、国会に対してのみ報告を行うのに対して、会計検査院は、国会に報告書を提出するとともに、政府、会計検査を受けた部局及び国会会計検査委員に対して報告書を配付する。

以上

## 憲法に関する塩野七生氏との懇談の概要

平成 12 年 9 月 14 日 18:30～20:30

於：在イタリア日本大使公邸

### 【塩野七生氏と懇談をするに至った経緯】

衆議院憲法調査会では、9月下旬から年末にかけて、「21世紀の日本のあるべき姿」をテーマに議論するに当たり、参考人の一人として、イタリア在住の塩野七生氏に出席を依頼したが、日程の都合がつかず、やむを得ず断念した。

そこで、衆議院欧州各国憲法調査議員団は、議員団がイタリアに赴いた際に懇談するべく日程の調整を行い、塩野七生氏には在イタリア日本大使公邸まで出向いていただき、懇談をする機会を得るに至った。

### 1 塩野七生氏からの憲法問題に関する意見の表明

私からは、大きく二つの意見を述べさせていただきたい。一つは、古代のローマ人は法律をどのように考えていたかということ。もう一つは、私自身が日本国憲法をどのように考えているかについてである。

#### (1) 古代のローマ人は法律をどのように考えていたか

私の著書『ローマ人の物語』（新潮社 1992年より毎年1巻ずつ刊行されている。議員団の訪問時までI～VIII巻が刊行されていた。なお、帰国後の9月30日に、IX巻が刊行された。）あるいは『ローマ人への20の質問』（文藝春秋 2000年1月刊行 文春新書）などを読んでいただいている方には重複する話になるかもしれないが、法治国家を作ったのはローマ人である。また、法の整備とは、「国のかたち」をどうするかという話でもある。その意味で、古代ローマの歴史について語ることは、あながち的を外れたものではないだろう。

#### ◎古代ローマにとっての「法」（ギリシャ及びユダヤとの比較から）

人間というのは、社会を形成して生活をしていくものである。社会で暮らす以上、その構成員として社会を機能させていくために、一人一人が「何をすべきか、また、何をしてはいけないか」についての「行為のただして」を求める必要がある。

この「行為のただして」は、民族によって異なる。古代ローマ時代を代表する三つの民族を例にとれば、ギリシャは「哲学」、ユダヤは「ユダヤ法」、ローマは「ローマ法」

であり、それぞれの特徴は、以下のものであった。

### **ギリシャ** — 「純血国家」としての都市国家を支えた哲学と市民権

ギリシャ哲学は、「人間は何をすべきか」について示唆するが、「何をしてはいけないか」については、あまり提示することがない。ギリシャ哲学の命題は「人間、いかにして良く生きるか」であるが、当時の庶民にとっては、どうやって日々の糧を得るのかが関心事であって、そういう人々からすれば、「何をしてはいけないか」の方がわかりやすく、大切であったはずである。しかし、ギリシャ哲学において、それはあまり重要視されなかった。

それでもあまり不便がなかった理由は、ギリシャの都市国家というのが、いずれも「純血国家」であったという点にある。純血国家とは、例えば、アリストテレスのようにアテネに長年居住し、かつ、アテネ文化の伸張に寄与しようとも、両親がともにアテネ人でなければアテネ市民権を持つことができなかったということである。これは換言すれば、アテネの法は、アテネ市民権を持つ者だけに適用されるということでもあった。

### **ユダヤ** — 排他的な一神教、モーゼの十戒

次に、ユダヤの法であるが、これはモーゼの十戒の第一に「おまえは私のほかに、何ものをも神としてはならない。」とあるように、多神教のギリシャやローマと異なり、ユダヤは、一神教であってユダヤ教以外の宗教を認めない。したがって、ユダヤの法は、ユダヤ教を信じる者にしか規範となり得ない。

### **ローマ** — 「普遍帝国」形成にローマ法が寄与

それでは、ローマはどうであったのか。ローマは、ローマに居住する者すべてに市民権を与え、市民権保有の根拠を血統や宗教に求めなかった。こうしたことからローマ法は、民族や宗教を超えて適用され、普遍性と妥当性を持つに至ったのである。ローマ街道が単なる街道ではなく帝国内のネットワークを形成したように、ローマ法はネットワーク化されていったと言ってよい。こうして、ローマ帝国は、ハンチントンに言われるまでもなく、「人種が違い、文化が違い、宗教が違い、肌の色が違い…」という様々な人間をすべて加えてできあがった帝国は、ローマの先にも後にもない」という「普遍帝国」を形成するに至ったのである。

### **ユダヤ法とローマ法** — 「法」の概念についての相違

ユダヤ法は、神が定めて人間に与えたもの、すなわち、神聖不可侵のものであって変えてはならない。これに対し、ローマ法は、人間がつくったもので神聖不可侵のものではなく、必要に応じて改変が可能であった。言い換えれば、ユダヤは、法律に人間を合わせ、ローマは、人間に法を合わせたということである。ローマ人自身、「法律とは、善と公平を目的とした“アルテ”である。」と述べている。“アルテ”とは、英語の“Art”の語源で、日本語の「技術」に相当する言葉である。

## ◎「ローマ法大典」の編纂（法の集大成＝法の改革）

ローマ帝国が東西に分かれた後の6世紀、東ローマ帝国皇帝ユスティニアヌス（皇帝在位：紀元527～565年）がローマ法大典を編纂している。実は、東西に分かれる前のローマにおいても法典編纂は二度試みられている。最初の試みはカエサルにまで遡ることができる。

### ユリウス・カエサル — 帝政移行の試みとその挫折

カエサル（紀元前100～44年）は、元老院を中心とする寡頭政治の変革、すなわち、共和政ローマから帝政ローマへの移行という政治システムの変革を意図した。そのため、法の集大成を図ったのである。法の集大成とは、過去のすべての法律を集め、不必要なものは破棄し、改正を要するものは改め、不備のものは新たに制定するということで、まさに「法の改革」であった。しかし、この事業は、カエサルが元老院派によって暗殺されたことで頓挫してしまう。

### アウグストゥス — 「法の改革」なき帝政移行

カエサルの跡を継いで初代ローマ皇帝となったアウグストゥス（皇帝在位：紀元前27～紀元14年）は、この法の集大成の事業を行わなかった。それは、アウグストゥスが政治的に優れた人物であり、カエサル暗殺の理由を察知していたためである。アウグストゥスは、元老院派を欺くため、共和政の外見は維持したまま、実質的な帝政に移行させたのである。実際、彼自身、「皇帝」と呼ばせることなく、「ローマ市民中の第一人者」を意味する“プリンチペス”を用いている。こうした中では、法の集大成は行い得るものではなかった。

アウグストゥスの時代においてもローマは、「共和国」を意味する英語の“republic”の語源である“レス・プブリカ”＝「国家」であった。ローマにとって「帝国」とは、皇帝による統治ではなく、様々な人種や民族によって形成される国家を意味していた。

### ハドリアヌス — 「法の集大成」と大ローマ帝国の完成

アウグストゥスがなし得なかった法の集大成は、五賢帝の一人、ハドリアヌス（皇帝在位：紀元117～138年）によって、紀元131年に完成された。ハドリアヌス時代、既に共和政は完全に形骸化しており、もはや暗殺を警戒する必要はなくなっていた。これに加え、ハドリアヌスは、属州の代表がローマに参勤して陳情し、それに基づいて法律が制定されるという従来の方法を改め、自身が属州を巡って実情を見分している。このハドリアヌスによる法の集大成によって、カエサルの指向した、本国と属州を合わせての「ローマ帝国」が完成したのである。

### ユスティニアヌス — 東ローマ帝国に受け継がれたローマ法

このハドリアヌスによる法の集大成は現存しないが、ユスティニアヌス法典は、この

ハドリアヌスによる集大成を相当部分吸収している。ユスティニアヌスは、東ローマ帝国というキリスト教国家に合わせた法の集大成を行う必要があったが、ローマ法は普遍性が高かったため、キリスト教国家においても受け入れられるものが多かった。そして、これが今日、ユスティニアヌス法典としてローマ法研究に欠かすことができない史料となっているのである。

### ◎キリスト教の普遍性について（ユダヤ教との比較から）

キリスト教は、ユダヤ教の中から生れてきた。そこでモーゼの十戒に立ち返ってみる。

#### モーゼの十戒

- 一 おまえは私のほかに、何ものをも神としてはならない。
- 二 おまえは自分のために、刻んだ像をつくり、それを崇拝してはならない。
- 三 おまえは、おまえの神の名をみだりに唱えてはならない。
- 四 安息日を覚えて、それを聖とせよ。
- 五 おまえの父と母を敬え。
- 六 殺してはならぬ。
- 七 姦淫してはならぬ。
- 八 盗んではならぬ。
- 九 隣人について、偽証してはならぬ。
- 十 隣人の家を、侵してはならぬ。

このうち、五から十までの6項目は、ユダヤ教でなくとも適用が可能な、宗教を超えて普遍のものである。

それでは、ユダヤ教から生れたキリスト教ではどうなるであろうか。一については、キリスト教もユダヤ教と同様に一神教であるから、守られる。ところが、二の偶像崇拝の禁止、三の神の名をみだりに唱えることの禁止については、全く守られない。ギリシヤやローマなどの多神教の民族は、偶像崇拝を行っていたし、また、“Oh! my God!”の類の言葉も用いており、キリスト教は、むしろそちらの方に合わせていく。また、四の安息日についても、ユダヤ教のように祈りを捧げる以外何もしない日ではなく、ローマ人の休日と同様、仕事などの普段していることはやらない日とした。こうした違いがキリスト教を普遍性の高い世界的宗教に押し上げ、一方、ユダヤ教は一民族の宗教に過ぎないという状況を作ったのではないだろうか。

## ◎再びローマ法について（ローマ人にとっての「法の精神」）

### 「普遍帝国」の完成 — ハドリアヌス法典と「国のかたち」

紀元 131 年のハドリアヌス帝による法の集大成の後、1 世紀を経ない 212 年、カラカラ帝（皇帝在位：紀元 211～217 年）は、ローマの全自由民に対してローマ市民権を与える。これによってローマは完全な「普遍帝国」になるわけであるが、その法的準備はハドリアヌスによってなされたと言えよう。法治国家とはこうしたものであり、法とは、まさに「国のかたち」をつくるものである。

### ローマ法の制定経緯 — 十分な調査に基づいた体制の選択

紀元前 5 世紀、ローマは成文法をつくる。それまでのローマ法は、少数の貴族間での口伝であり、そうした少数の者が勢力を握っていたのである。しかし、こうした体制は、民衆からの反対にあい、誰もが理解し得る成文法の必要が求められるようになった。このため、ローマは、当時の法律の先進国であったギリシャに 3 名の元老院議員を 1 年間派遣し、当時、ペリクレスの下で最盛期を迎えていた民主政アテネのソロン法律、それと好対照をなす全体主義的なスパルタのリュクルゴスの法などを調査させた。1 年間の調査を終え、紀元前 449 年にローマが作った法律は、ローマ唯一の成文法である「十二表法」であった。そして、ローマが選択した政治体制は、民主政でも全体主義でもなく、従前どおりの少数指導者層による寡頭政治、すなわち、「共和政ローマ」であった。

### ローマ法の改正 — 必要に応じた改正と将来像の提示

ローマでは、法律をどのように改正していたか。それは、まず、必要と思われる法律案を作成し、その可否を元老院に判断させるというやり方であった。現に存在する法律を改めるのではなく、適切と思われる法文を新たに制定するのである。法律が成立すると元の法律中の新しい法律と抵触する部分は削除される。抵触するかどうかの判断は、法律家を意味する“ジュリスト”の語源でもある“ユリス”と呼ばれる、現在の日本で言えば内閣法制局に当たる人々が行った。こうしたやり方をしていたため、ローマでは、法の集大成という作業が必要であったのである。

ローマ人にとっての法の精神とは、「必要に応じて変える」ということであり、変えるに当たっては、将来の姿を提示することであった。マキアヴェッリの言葉に、「人間は、具体的な提示があれば正確な判断を下す。」、また、「新しい改革はなぜ難しいか。それは、改革によってどう変わるのかが見えないからである。」というのがある。ローマは、この言葉どおり、改革に当たっては、まず新しい法律とそれによって描かれる将来像を提示するのである。今まではこうだったが、これを今後も続けるか否かを問うのではなかった。



## (2) 日本国憲法についてどのように考えているか

### ◎まず、96条のみを改正すべきである（「普通の国」ではなく「普通の憲法」へ）

私自身の日本国憲法に対する考え方について、結論から先に申し上げれば、日本国憲法は改正されるべきである。しかし、そうすべき理由は、アメリカに押しつけられたものであるとか、9条を改める必要があるからとかいうものではない。

改正すべき理由は、いわば「普通の国」にするために改正するのではなく、「普通の憲法」にするために改正しようというものである。人間が作ったものである以上、神聖不可侵ではいけない。法に人間を合わせるのではなく、人間に法を合わせるべきである。また、神聖不可侵は、歴史的にも弊害が多い。十字軍、異端審判、魔女裁判、ナチス、神国日本、共産主義など、いずれも「神聖不可侵」となったとたんには必ず人類はすさまじい害を被っている。

また、押しつけ憲法論をとらないのは、「押しつけ」が嫌であったならば、講和条約を締結した際に改正すれば良かったわけで、その時に改正せずに、今ごろになって改正しようとするのかという疑問が必ず国内外から起きるのがわかっているからである。9条を改める必要があるからというのも同様である。つまり、こうした理由は説得力を持たず、改憲を目指す上での戦術としてもよろしいものではない。

日本国憲法も人間が作ったものであり、実際、改正のための規定も設けられている。しかし、この規定は、両院の3分の2以上の賛成による発議と国民投票での過半数の賛成を要すると定めてあり、技術上難しい状態である。私は、憲法草案を作成したアメリカ人の中にユダヤ系の方がいらしたのではないかとすら勘ぐってしまうほどである。

日本国憲法の改正は、「法を本来の“法”に戻す」という理由によってのみなされるべきである。したがって、私の考える憲法改正は、96条のみを改め、改正は、両院の過半数の賛成のみをもって足りることとするというものである。

### ◎96条のみを改正する理由（「法」の在り方と政治の在り方）

96条のみを改正すべしとする第一の理由は、法は人間に合わせるべきであって、そのためには、しばしば変えることができる可能性を持つべきだからである。法は、あくまでも“<sup>アルテ</sup>技術”なのである。

第二に、私は、国民投票というものが、いかに実効性を持たないかということ、自身がイタリアに暮らしていて、痛切に感じている。代議政の国家では、有権者は国会議員を選んでいるのであり、それにもかかわらず、しばしば国民投票が行われるとなると、国民の側はうんざりしてしまう。国民の多くは、離婚の問題や墮胎の問題など、個々人の生活や権利に密接に関わる問題以外は、国民投票に関心を示さないものである。現代イタリアの政治家たちの多くも、この制度が国民の権利であるので建前上は“ノー”とは言わないが、本音ではなるべく国民投票はやりたくないと考えているだろう。事実、

旧共産党やフォルツァ・イタリアなどは、なるべく国民投票に付さずに済むような方法をとっている。

第三に、96 条を改正することによって、国会議員に責務をより強く認識してもらうということである。国会議員とは、これほどまでに重要な事を決めなければならないということを議員一人一人に認識してもらう。そうすることで、有権者の国会議員を選ぶ態度も真剣になるのではないかと期待している。憲法の改正は、党議に縛られないという意味で、最初は無記名投票の方が良いと思うが、定着してきたら、記名投票によってなされるべきであろう。

第四に、9 条の改正の是非を問題にし続けている限り、憲法を改正するという、国の方向を決める大切な問題は、いつまでも実現しないだろうと考えている。「普通の国」にするための改正ではなく、「普通の憲法」にするための改正をする方が実現の可能性が高いのではないか。マキアヴェッリは、「政治とは可能性の“アルテ”である。」と述べている。戦術上のことで申し上げれば、一番弱いところから攻めるのが常套手段である。憲法の条文で言えば、96 条というのは一番弱い、つまり、誰もが反対しにくいのではないか。政治が可能性の“アルテ”、すなわち、「技術」であるならば、実現ということが非常に大きいことである。実現させるためには、反対派が反対しづらい部分から攻めていく、戦場では、主戦力を非戦闘化させた時に勝利できるのである。

私は、新潮社のフォー・サイトという雑誌上で、ここ 5 年ほどの間、日本の再建について、それをやろうと思えばできる立場にある人たちを対象にして提言を続けてきた。しかし、それが実現されたためしがない。憲法の改正について、本日の私の提言が同様の運命をたどることのないよう願っている。

## 2 議員団との質疑応答

### (96条のみを改正することの意義について)

**赤松議員** 公明党でも若手の方から、96条を改正するべきだという話が出て、議論の末、何をどう考えるのが大事なのであって、96条を改正するというだけではだめだという話になったことがある。

**塩野氏** 私は、9条を改正するというのは、96条を改正した後の話であると思う。また、9条の改正など、やらなくてもいい問題でもある。なぜなら、武器というのは、全く持っていないのと、持っているのに使わないのとでは、相手に与えるインパクトが違う。だから、日本は、再軍備しなくても良い、しようと思えばできるという状態にしてあげれば良いのである。

**赤松議員** ローマ法の改正の仕方についての話からすれば、96条の改正と9条の改正とを同時にやってもいいのではないか。

**塩野氏** もちろん、改正を行うことで日本のかたちが将来どうなるのかを提示する必要があると思う。私は、日本国憲法が改正の難しいつくりになっているというのは、国際競争力を持たない法であると考えている。

### (今日までの日本の姿について)

**中山団長** イタリアにお住まいになって歴史を研究しているという立場から、日本はこのままの姿を続けた場合、どうなっていくと思われるか。

**塩野氏** 日本は、国内で使う言葉と、国外で使う言葉とを、これまでは分けざるを得なかったのではないか。例えば、「平和憲法」というのは、外国ではどうやって言うのであろうか。我が国の憲法は、平和憲法であると述べた場合、他の国の憲法は平和憲法ではないということにならないか。また、「護憲」というのも英語でどうやって言うのか。最初のうちは、使い分けをしていることを理解した上でしていたと思うが、長く使用しているうちに、それは本当にそうなんだと思うようになっていくものである。

### (ローマ帝国の統治機構について)

**鹿野議員** ローマが一大帝国を築き上げた当時、その統治機構は、どういうものであったのか。大きな政府であったのか、それとも小さな政府であったのか。

**塩野氏** ローマ帝国ほど広大であった国はない。それがどうやって統治されていたのか。ローマは、中央集権と地方分権とを実にうまく組み合わせて統治を行っていた。

カエサルは、現在のフランスに当たるガリアを征服するが、征服後はガリアの部族の存在をすべて認める。そして、それらの部族の本拠地をすべてローマ街道で結んでいくのである。ガリアにローマが一から作った都市はリヨンだけである。

地方自治について、ガリアなどローマよりも西の地方は、その当時は文明の水準が低い状態であったが、ローマは、その部族の独立を認め、その本拠地を“ムニチピア”と呼ぶ地方自治体として内部の自治を完全に認めた。また、現在の“ケルン”の語源でもある、退役したローマ兵を植民させた“コロニア”は、ローマ市民権を有する者が居住するのであるから、当然にして自治を有する。この“コロニア”と“ムニチピア”の違いは、住民の市民権がローマ市民権なのか、あるいは、ラテン市民権なのかである。この市民権の相違は、簡単に言えば国政に関する投票権の有無だけであった。ラテン市民権は、ローマ市民権予備軍と言うべき存在であった。この“コロニア”と“ムニチピア”が帝国の西半分における地方自治の核であった。これに対して帝国の東半分は、歴史のあるポリスや王国であった。ローマは、スパルタやアテネなどのポリスを“自由都市”として認め、王国は“同盟国”としてその存在を認めることで、広大な領土を統治することができたのである。

中央集権の部分で行うことは、安全保障と税制とローマ街道や下水道などのインフラストラクチャーの整備だけであった。インフラの整備は、その敷設はローマ軍団兵が行うが、維持管理は、地方自治体の責務であった。

### （ローマ帝国における福祉及び教育）

**鹿野議員** ローマ帝国の福祉や教育というのは、どのように行われていたのか。

**塩野氏** 以前、宮澤喜一元首相に尋ねたことがある。それは、「税制を調べてみると、現代ぐらい税率・税収ともに高い時代はない。ローマ帝国は、収入税は10%、消費税は1%、関税は5%、相続税は5%で六親等以内は控除になっていた。このような低い税率で、どうしてあれほど広大な帝国の運営ができたのか。」ということであった。「軍事はどうしていたのか。」と問われ、軍事は国費で賄っていた旨を告げると、宮澤元首相からは、「それなら、現代の高額な税負担の原因は『福祉』ですね。」という答えが返ってきた。

ローマ人は不老不死を求めなかった。病を得て延命処置を望んだ皇帝は一人も存在しない。ただ、軍団基地に置かれた軍病院は立派なもので、戦闘その他による怪我に対する治療は万全であった。

カエサルは、医療と教育に従事する者に対しては、人種の別を問わずにローマ市民権

を与えた。ローマ市民権を得るということは、直接税を免除されるということであった。つまり、財産の面で優遇する代わりに、適切な価格で運営せよということである。現代風に申し上げれば、医療と教育は、民間活力に拠っていたということである。

ローマは、大学を本国内に設置することもなかった。ギリシャのアテネやロードス島、エジプトのアレキサンドリアなどにあった最高学府をそのまま利用し、しかも、国家援助を行った。学問を修めたい者は、それらの土地で学んだが、それがその後のキャリアに影響するということにはなかった。

### **（今後の日本とアジア諸国との関係について）**

**仙谷議員** 今後、日本がアジアとの共生を図っていく上で、どのようなことを考慮すべきと思うか。

**塩野氏** 私が、外国に住みながら日本の再建に提言を繰り返している理由は、外国から見ていると日本は何とかわいそうな国だなと思うわけである。なぜなら、日本はアジアに位置しながらアジアの国ではない、もちろん、ヨーロッパの国でもないからである。これほど特殊な国はない。日本の繁栄はすばらしいと良く言われるが、私は、それは、日本が周辺に出稼ぎできる国が存在しなかったからで、四つの島だけで頑張らなければいけなかったからに過ぎないと答えている。

アジアと仲良くするというのは当然のことであるが、アジアの一員であるからと思っただけで仲良くできるものであろうか。それよりも、日本は、アジアの他の国々とは違うアジアの国であると思っただけでうまくいくのではないか。これは、ある部分、本音を言うということであるのだが、アジアの指導者の多くは、西洋人以上に西洋的だと思うからである。したがって、そのように言う方が彼等とはうまくいくのではないか。

私は、日本の 50 年というのは、嘘ばかりついていたと思う。人間は、嘘ばかりついているうちに、それを信じてしまうものである。それが現在の昏迷の原因ではないだろうか。ものごとは、はっきりさせる方が良い。それを嫌う人は、責任の所在はどこにあるか決めるのを嫌う、責任をとりたくないからである。これまでは、はっきりさせない方が得であるという選択をしてきたのであろうが、それによってどれだけ我々は損をしてきたか。

他の国の言葉に変えることができる言葉を日本語でも使うべきだ。そうすれば子どもたちもはっきりしてくるはずだ。なぜなら、今は親がはっきりしていないから、はっきりとしたことを教えていないのである。

もう一つ、96 条を改正すべきだと言えば、次に 9 条を改正するのはそんなに簡単なことではないと必ず言われると思う。それはそのとおりだが、それは、山に登らない前に、あの山の向こうには谷があって…というようなものである。しかし、もしこの山を

登れば谷もあるかもしれないが、もっと高い山もあるかもしれない。つまり、登ってみなければ判らないのである。確かに、一つの可能性は谷であるかもしれない。しかし、それを理由にして山に登るのをやめようというのであれば、それは、過去にとらわれた考え方ではないだろうか。

### **(再び 96 条のみを改正することの意義について)**

**春名議員** 日本の憲法というのは、なかなか優れていると思う。改正手續を考えるとしても、憲法に規定されている内容を認識した上でないと、まずいのではないか。塩野さんは、今の憲法の内容をどう考えているのか。

**塩野氏** 私は、まずは、憲法に規定されている内容をあえて考えないで、96 条の規定だけを見た方が良いという考えである。法というのは、変えない状態にあるなら、法の健全なるかたちではない。そのようなかたちの憲法を 21 世紀まで持ち続けるのであれば、それは、我々にとっては不幸である。だから、法の内容について私はあえて申し上げないし、あまり考えない方が良く思っている。

つまり、とにかく山に登りましょうということである。登ってから、次に考えれば良い。ローマ法の改正も、まず将来はこうなるという具体的なものを提示して、判断を求めていたのである。普遍性を重視しておられる共産党であれば、私の考えに、真っ先に賛成を下さると思っている。

**辻元議員** 先ほどの話の中で「普通の国」にするために改正するのではなく、「普通の憲法」にするために改正するのだという部分、大変興味深く聞かせていただいた。ところで、「普通の国」というのは、一時期、我が国で熱病のようにもてはやされたあの「普通の国」のことか。

**塩野氏** もちろん、小沢一郎氏の用いた「普通の国」を指している。私は、あの意見に必ずしも賛成ではない。

**石川議員** 法律は、人間が作ったものであり、人のために変えるものだという事であった。これは、日本国憲法が現状に合わなくなってきたから、現状に合わせて変えるべきだという示唆と受けとめたが、いかがか。

**塩野氏** そういうことではない。現状に合わせて、憲法の規定を改正しようと思っていれば、いつまで経っても改正はできない。

私が申し上げているのは、法律というのは、変えることができる可能性がなければ法

律とは言えない、その意味で、日本国憲法 96 条の規定では、改正が事実上できないということである。また、国内外に対する説得力を有しなければ、改正などできない。法の改正というのは、優れて政治である。

### **（地方自治における直接民主政の是非について）**

**仙谷議員** 国民投票に対して疑問を提されたが、市町村レベルで身近な問題について住民投票を行うことについては、どう思うか。

**塩野氏** それは良いのではないかと思う。

歴史的に見て、直接民主主義は、ある程度の規模以上になると機能しなくなる。ローマがなぜ帝政になったかといえ、共和政ローマの当時は、ローマ市民権を有するものが年に一回、フォロ・ロマーノに集まり、その年一年間を担当する執政官の選出を始め、あらゆることを投票によって決めていた。有権者、すなわち、ローマ市民権を有する成人男子の数は、30 万人程度で、これは直接民主政を行っていたアテネの有権者数とほぼ同数であった。ところが、アウグストゥスの時代には、ローマ市民権の所有者は、イタリア全土で 500 万人を超えており、これはもはや直接民主主義を行い得る規模ではない。帝政の選択は、帝国を機能させるか否かという問題であったのである。

したがって、市町村のような小さい規模であれば、住民投票は可能であると考えられる。ただし、あまり回数が多いと、住民から飽きられるだろう。また、マキアヴェッリが言うように、「民衆というものは、判断力を持っていないわけではない。ただ、彼らには具体的に見せてやらなければならない。」ということである。抽象的なものと具体的なものとをきちんと分ける必要がある。

**仙谷議員** ローマは、帝政に移行してからも属州においては住民投票があつて自治が行われていたようであるが、実態はどうだったのか。

**塩野氏** ローマの属州というのは、例えば、イベリア半島は三つの属州に分かれていて、一つの大きさは九州か四国くらいの面積である。ここは、属州総督が派遣されて統治を行う。軍事行動が行われない元老院属州の場合、属州総督の任期は一年である。派遣された総督が悪政を行った場合、総督の任期中は訴訟を起すことができないとされていたので、任期終了後、ローマ中央に対して提訴することになるが、判決は、国家の大事であるので元老院が行う。ローマは法治国家であったので、裁判では、元老院議員の中から、被告・原告それぞれに対する弁護人が付けられた。

ナポリのような地方自治体の場合には、議会が存在し、実際、発掘されたポンペイの遺跡からは、選挙運動のためと思われる落書きが数多く発見されている。帝政への移行

により、ローマ市民は、皇帝を選出することはなくなった。また、政府の役職は、元老院での互選となった。しかし、地方自治体においては、依然として民衆が中心であった。

直接民主主義には、規模というのは欠かせない要素であろう。アテネの直接民主政でも、1万人くらいが投票にすれば良い方で、ペリクレスの追放で有名な「陶片追放」にしても最小値は6千票である。20万のアテネ市民全員が投票していたわけではない。市民を追放しようという投票が、20万分の6千で成立するものではない。常時の投票参加者が1万人程度であったから、過半数の6千という数字が出てきているのである。

### （「21世紀の日本のあるべき姿」について、古代ローマとの比較から）

**赤松議員** 憲法調査会では、今後、「21世紀の日本のあるべき姿」について調査を進めることとなっている。そうした角度から意見をお伺いする。

今年の1月、朝日新聞に21世紀の日本の姿というインタビューを受けられた中で、ヨーロッパがローマ帝国の崩壊後、1500年を経て、戦争や各種の争い事からは離れて、平和の方が得であるということを手学しただけでも、日本は違うということを手べられていたが、アジアにおける中国の存在をどう捉えるべきか。

**塩野氏** 私は、アジアの安定のためには、中国が分割された方が良く手考えている。いろいろとやり方はあると思うが、IT化されていけば必ずなると手思う。私は、地方分権については、日本についても賛成である。日本の規模は、アジア諸国の前では大きすぎる。地方分権によって規模を小さくすれば、アジア諸国の規模にも近くなって、各国が日本に対して身構えるということも少なくなってくるのではないか。要は、威張るのではなく、うまくやることなのである。「アジアの一員であるから仲良くしましょう。」などと、相手が生じてくれそうにないことを言うべきでない。日本は、本当にそう信じているのか。それとも、手っているうちに本当だと信じてしまったのだろうか。

私の著作は、現在韓国でも読まれており、その関係で二度ほど韓国に行ったことがある。その時に、韓国は日本と仲良くやっ手ていくべきかという質問を受け、韓国として得策であると思われる政策をとれば良く手答えた。損得勘定にまで落として考える必要はないと思うが、得策であるか否かということは、健全な判断の基準になると思う。

私は、『ローマ人の物語』を写いていて、“パクス・ロマーナ”というのがどれだけ大きいものであったのか痛感させられた。ローマ皇帝の二大責務は、「安全保障」と「食」であった。なぜ、「安全保障」と「食」なのか。よくアフリカの飢餓が報道されることがある。また、私自身がアフリカ人女性をメイドとして雇った経験などから言えることは、各民族には、それぞれ固有の「食」の文化があるということ、そして、それは平和な状態が確保されていれば、畑が生され、作物が収穫されることによって守られていくということである。畑は、人が耕していかなければ荒地となっ手ていく。ローマ時代、北



アフリカ一帯は緑に覆われた農地が広がっていた。ローマ帝国を支える穀倉地帯だったのだ。それがどうして砂漠になってしまったのか。要するにローマが平和な時代だったということではないか。そういう視点から、「安全保障」は「食」よりも先にくるべきものなのである。

ローマ帝国の素晴らしさは、国外の蛮族による侵害を防いでいるばかりでなく、国内の紛争についても防護策が講じられていることである。コソヴォの紛争など、ローマ帝国であったならば、どのように解決したであろうか。近々出版される『ローマ人の物語 IX』では、ドナウ河からローマへとつながっているローマ街道をたどって、トラリアヌス帝がローマへと帰ってくるという記述が出てくる。現在、そのトラリアヌス帝のたどった道を使って、ドナウ河畔とローマの間を行き来できるだろうか。その途中には、ボスニア＝ヘルツェゴビナがあり、なかなか難しい。ルーマニアの私の友人は、ハンガリーへ迂回してローマとの間を往復している。現代の方が、ローマ帝国時代よりも遠回りになってしまった。“パクス・ローマナ”とは何だったのか、その時初めてわかった。

だから、私は、「平和」というのであれば、土井たか子さんに負けることがないくらいに絶対に平和主義である。自分は何もしないでいながら「平和」と言うつもりはないが、「平和」は最大の価値である。

以上