

**衆議院**  
**ロシア等欧州各国及びイスラエル**  
**憲法調査議員団**  
**報告書**

平成13年11月

平成13年11月

衆議院議長 綿貫民輔 殿

衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団

団長 衆議院議員 中山太郎

衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団は、ロシア、オランダ、イスラエル及びスペイン並びにハンガリー、ポーランド、チェッコ、ルーマニア、スウェーデン、デンマーク及びベルギー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> .....	4
<a href="#">第二 派遣目的</a> .....	4
<a href="#">第三 派遣日程</a> .....	5
<a href="#">第四 調査概要</a> .....	9
<b>訪問国に関する諸表</b>	
<a href="#">訪問国の憲法の特徴、政治システムの概要等</a> .....	10
<a href="#">訪問国の基礎的指標一覧（日本との比較）</a> .....	13
<a href="#">オランダ、スウェーデン、スペイン、デンマーク及びベルギーの君主制の比較表</a> ...	15
<b>ロシア連邦</b>	
<a href="#">ロシア連邦憲法に関する調査報告</a> .....	16
説明聴取・質疑応答	
<a href="#">・ロシア国家院における説明聴取・質疑応答（その1）</a> .....	40
<a href="#">・ロシア国家院における説明聴取・質疑応答（その2）</a> .....	48
<a href="#">・ロシア国家院における説明聴取・質疑応答（その3）</a> .....	51
<a href="#">・ロシア法務省における説明聴取・質疑応答</a> .....	60
<a href="#">・ロシア連邦憲法裁判所における説明聴取・質疑応答</a> .....	68
<b>東欧諸国</b>	
<b>ハンガリー共和国</b>	
<a href="#">ハンガリー共和国憲法に関する調査報告</a> .....	77
<b>ポーランド共和国</b>	
<a href="#">ポーランド共和国憲法に関する調査報告</a> .....	88
<b>チェッコ共和国</b>	
<a href="#">チェッコ共和国憲法に関する調査報告</a> .....	101
<b>ルーマニア</b>	
<a href="#">ルーマニア憲法に関する調査報告</a> .....	112
説明聴取・質疑応答	
<a href="#">・ハンガリー、ポーランド、チェッコ及びルーマニアの憲法に関する説明聴取・質疑応答</a> ...	121
<b>オランダ王国</b>	
<a href="#">オランダ王国憲法に関する調査報告</a> .....	168
説明聴取・質疑応答	
<a href="#">・オランダ女王官房府における説明聴取</a> .....	190
<a href="#">・オランダ内務省における説明聴取・質疑応答</a> .....	194

<b>君主制の諸国</b>	
<b>スウェーデン王国</b>	
<a href="#">スウェーデン憲法に関する調査報告</a> .....	206
<b>デンマーク王国</b>	
<a href="#">デンマーク王国憲法に関する調査報告</a> .....	219
<b>ベルギー王国</b>	
<a href="#">ベルギー王国憲法に関する調査報告</a> .....	232
説明聴取・質疑応答	
<a href="#">・スウェーデン、デンマーク及びベルギーの憲法と王室制度に関する説明聴取・質疑応答</a> ...	250
<b>イスラエル国</b>	
<a href="#">イスラエル憲法（基本法）に関する調査報告</a> .....	269
説明聴取・質疑応答	
<a href="#">・ショフマン検事次長からの説明聴取・質疑応答</a> .....	296
<a href="#">・シトリート司法相からの説明聴取・質疑応答</a> .....	303
<a href="#">・ショハム議会憲法・基本法委員会法律顧問からの説明聴取</a> .....	313
<a href="#">・ピネス議会憲法・基本法委員会委員長からの説明聴取・質疑応答</a> .....	318
<a href="#">・ペレス副首相兼外相からの説明聴取・質疑応答</a> .....	325
<a href="#">・カルモン博士からの説明聴取・質疑応答</a> .....	332
<a href="#">・セガル教授からの説明聴取・質疑応答</a> .....	342
<b>スペイン</b>	
<a href="#">スペイン憲法に関する調査報告</a> .....	352
説明聴取・質疑応答	
<a href="#">・スペイン国務院における説明聴取・質疑応答</a> .....	362
<a href="#">・スペイン下院憲法委員会における説明聴取・質疑応答</a> .....	370

## 第一 派遣議員団の構成

### 衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団

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		葉梨信行（自由民主党）
	衆議院議員		保岡興治（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		斉藤鉄夫（公明党）
	衆議院議員		山口富男（日本共産党）
	衆議院議員		金子哲夫（社会民主党・市民連合）
	衆議院議員		近藤基彦（21世紀クラブ）

### 同行

衆議院参事	橘 幸信（憲法調査会事務局総務課長）
衆議院参事	望月 譲（憲法調査会事務局総務課課長補佐）
衆議院参事	花島克臣（憲法調査会事務局総務課課長補佐）
衆議院議員	中山太郎秘書 田村琢実
衆議院議員	鹿野道彦秘書 谷口 裕
国立国会図書館調査員	山岡規雄（調査及び立法考査局政治議会課 憲法室副主査）

### 同行記者

N H K記者	増田 剛
朝日新聞記者	大島 隆

## 第二 派遣目的

ロシア等欧州各国及びイスラエルの憲法に関する実情調査

### 第三 派遣日程

1 期 間 平成13年8月28日(火)から9月7日(金)まで

2 派 遣 先

ロシア 国家院(下院)  
法務省  
連邦憲法裁判所

ハンガリー

オランダ 第一院(上院)  
女王官房府  
内務省

イスラエル 司法省  
外務省  
クネセット(議会)  
その他学識経験者

スペイン 国務院  
下院

なお、在ハンガリー日本国大使公邸にて、ハンガリー、ポーランド、チェッコ及びルーマニアの憲法について、それぞれの大使館から招致した書記官より説明を聴取し、質疑応答を行った。

また、在オランダ日本国大使館にて、スウェーデン、デンマーク及びベルギーの憲法と王室制度について、それぞれの大使館から招致した書記官等より説明を聴取し、質疑応答を行った。

3 日 程

8月28日(火)

成田発、モスクワへ

(モスクワ泊)

8月29日(水)

国家院(下院)

ザドルノフ議員

ジューコフ議員

ザカーエフ議員  
バルジャンOVA議員  
ルキン副議長  
ルキャノフ国家建設委員長

法務省

エブドキーモフ第一法務次官  
ジーミン対外関係局第一次長  
フェドロフ連邦構成主体法制局次長  
パンチェンコ立法活動局長  
シュリピツィン法案作成局次長  
ポロディナ国家・地方機関関係法担当局長  
ゴルジュスキン対外関係局専門員  
連邦憲法裁判所附属憲法裁判分析センター  
ストラシュン副所長  
クドリャブツェフ事務局長

(モスクワ泊)

8月30日(木)

モスクワ発、ブダペストへ

ハンガリー、ポーランド、チェッコ、ルーマニアの憲法の概要について、それぞれの大使館員から説明聴取・質疑応答(於:大使公邸)

在ハンガリー日本国大使館:安田国彦書記官

在ポーランド日本国大使館:大杉恵美書記官

在チェッコ日本国大使館:佐藤輝書記官

在ルーマニア日本国大使館:好井正信書記官

ブダペスト発、アムステルダムへ

(アムステルダム泊)

8月31日(金)

アムステルダム発、ハーグへ

第一院(上院)

アルテス議長(表敬訪問)

女王官房府

ロディウス長官

内務省

ピータース憲法問題王国関係局長代理

ヴェーゼル法律顧問  
スウェーデン、デンマーク、ベルギーの憲法と王室制度について、そ  
れぞれの大使館員から説明聴取・質疑応答（於：大使館）  
在スウェーデン日本国大使館：梶本洋之書記官  
在デンマーク日本国大使館：藤田順三参事官  
在ベルギー日本国大使館：大槻大輔書記官  
ハーグ発、アムステルダムへ  
  
(アムステルダム泊)

9月1日(土)  
アムステルダム発、エルサレムへ  
  
(エルサレム泊)

9月2日(日)  
シヨフマン検事次長（於：ホテル内会議室）  
司法省  
シトリート司法相  
シヨハム・クネセット基本法委員会法律顧問（於：ホテル内会議室）  
ピネス・クネセット基本法委員会委員長（於：ホテル内会議室）  
  
(エルサレム泊)

9月3日(月)  
外務省  
ペレス副首相兼外相  
カルモン博士（於：ホテル内会議室）  
セガル・テルアビブ大学教授（於：ホテル内会議室）  
アレンス・イスラエル日本友好議員連盟会長（懇談）  
  
(エルサレム泊)

9月4日(火)  
エルサレム発、マドリッドへ  
  
(マドリッド泊)

9月5日(水)  
国務院  
カベロ議長



ラビージャ常任評議員  
ロドリゲス常任評議員  
エレロ評議員  
下院憲法委員会  
マリスカル・デ・ガンテ委員長  
シスネロス議員  
ベラ議員  
ジャーネー・イ・グアスク議員  
ベルムデス・デ・カストロ議員  
ガリード議員  
ドレゴ・デ・カルロス委員会課長

(マドリッド泊)

9月6日(木)

マドリッド発、成田へ

(機中泊)

9月7日(金)

成田着

は説明聴取・質疑応答有り は説明聴取・質疑応答無し
------------------------------

## 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 各国の憲法に関する調査報告について

「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』及び『東欧諸国及び君主制の諸国の憲法等に関する資料』中の「各国の憲法の概要」の部分を、今回の海外調査で得た調査結果（訪問国での議会、政府等における面会相手との質疑応答の内容、訪問国において収集した資料等）に基づいて、衆議院憲法調査会事務局の責任において加筆し、まとめたものである。

### 2 訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について

「訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答」の部分は、訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答の内容を、当日の録音テープや筆記メモ等を基にして、再現したものであるが、できるだけ平易かつ正確な記述にするため、一部、重複を省いたり、資料等により記述を補うなど事務的な整理をした。

## 訪問国の憲法の特徴、政治システムの概要等

### 1 憲法の特徴等

	ロシア連邦	オランダ王国	イスラエル国	スペイン
面積	1688.85 万km <sup>2</sup>	3.39 万km <sup>2</sup>	2.06 万km <sup>2</sup>	49.94 万km <sup>2</sup>
人口	1 億 4690.9 万人	1569.8 万人	596.3 万人	3937.1 万人
現行憲法の公布年	1993 年	1815 年 1983 年に大改正が行われた。	形式的な意味での憲法は存在しない	1978 年
政治体制	共和制(連邦制)	立憲君主制	共和制	立憲君主制
憲法の特徴	共産党一党支配体制の終了後、新憲法を制定。近代立憲主義の理念および制度の多くを導入。強大な権限を持つ大統領を中心に、中央集権的連邦国家を形成。	国王に関する詳細な規定が設けられている。また、人権規定は、裁判で直接援用することができず、法律による具体化が必要とされる。なお、裁判所に違憲審査権は認められていない。	形式的な意味での憲法は存在せず、統治機構及び人権を個別の「基本法」によって定めている。 1996 年から首相公選制を導入したが、2001 年に廃止された。	フランコ総統による独裁体制の終了後、新憲法を制定。立憲君主制の下で、憲法上、国王に広汎な権限が与えられている。知る権利、環境権等の新しい人権を豊富に規定している。自治州制度が設けられている。

・面積と人口は平成 13 年版外交青書による。

## 2 政治システムの概要

	ロシア連邦	オランダ王国	イスラエル国	スペイン
元首	大統領	国王	大統領	国王
元首の権限	実質的に三権を超越する地位として、大統領令公布権、首相の任免権、法案署名拒否権など、広汎な権限を有する。	立憲君主制の下で、国王は政府の一員として行政権等を行使する。国王は無答責であり、責任を負うのは大臣である。	法律や条約への署名、外交使節の接受などの儀礼的行為を行い、政治上の実権を有しない。	立憲君主制の下で、国王に広汎な権限が与えられているが、国王の行為には、常に、大臣の副署が必要であり、副署した大臣がその行為について責任を負う。
政府の構成	政府は、大統領によって任命された首相と副首相及び複数の大臣によって構成され、大統領の下位機関として位置付けられる。また大統領の補佐機関として、大統領府が置かれている。	政府は、国王及び各大臣によって構成される。	政府は、国民から公選された首相（ただし、次期総選挙からは、首相は議会の信任を得て大統領が任命することとされている。）と複数の大臣によって構成される。	内閣は、内閣総理大臣、国务大臣等の閣僚によって構成される。
議会の構成	二院制 共和国など「連邦の主体」の立法機関及び行政機関の代表で構成される上院（連邦院）と小選挙区と比例代表の併用制により選出され、任期4年の下院（国家院）で構成される。	二院制 議会は、州議会議員による間接選挙で選出される議員により組織される第一院と、全国単位の比例代表直接選挙で選出される議員により組織される第二院から構成される。	一院制 比例代表制	二院制 国会は、県を単位とした比例代表制（定数は人口比で決まる。）で選出された議員により組織される下院と、各県から同数選出された議員により組織され地方代表の性格を持つ上院とで構成される。

<p>議会と政府 の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 下院は政府に対する不信任決議を行えるが、直ちには政府総辞職を意味せず、3ヶ月以内に再度不信任決議がなされた場合に、大統領が政府の総辞職か下院の解散かの選択を迫られる。</li> <li>・ 大統領による首相指名には下院の同意を要するが、下院が3回連続して拒否したときは、大統領は首相を任命し下院を解散することができる。</li> <li>・ 大統領は連邦議会が採択した法案への署名拒否権を持つ(ただし再議決あり)。</li> </ul>	<p>議院内閣制が採用されており、大臣が議会に対し責任を負う(国王は無答責である)。国王は各院を解散することができる一方、第二院は組閣後の首相による所信表明に際して政府に対する不信任を決議することができる。</p>	<p>議会は政府の不信任を決議することができる。また、政府は議会を解散することができる。</p>	<p>内閣は、下院に連帯して責任を負う。 下院は内閣の不信任動議(提出の際、次の内閣総理大臣候補者を明示しなければならない。)を可決でき、内閣総理大臣は下院、上院のいずれか又は両方の解散を国王に申し出ることができる。</p>
----------------------	---	---	--	--

## 訪問国の基礎的指標一覧（日本との比較）

	ロシア連邦	オランダ王国	イスラエル国	スペイン	日本国	
現行憲法公布 公年	1993年	1815年	形式的意味での憲法は存在しない	1978年	1946年	
首都	モスクワ	アムステルダム	エルサレム（国際的には承認されていない）	マドリッド	東京	
国王・大統領	ウラジミール・ウラジミロヴィチ・プーチン大統領	ベアトリクス女王	エー・カハヴ大統領	ファン・加奴一世	（天皇）	
首相	ミハイル・ミハロヴィチ・ミシュタイン	ウレム・コック	アリエル・シャロン	ホセ・マリア・アサール・ロペス	小泉 純一郎	
議会制度	二院制	二院制	一院制	二院制	二院制	
面積	1,688.85万km <sup>2</sup>	3.39万km <sup>2</sup>	2.06万km <sup>2</sup>	49.94万km <sup>2</sup>	37.78万km <sup>2</sup>	
人口	1億4,690.9万人	1,569.8万人	596.3万人	3,937.1万人	1億2,691.9万人	
平均余命 （男：女）	58歳：72歳	75歳：80歳	76歳：80歳	75歳：82歳	77歳：84歳	
GDP	2,766.11億ドル	3,818.19億ドル	1,005.25億ドル	5,532.30億ドル	3兆7,829.6億ドル	
一人当たり GNP	2,260ドル	24,780ドル	16,180ドル	14,100ドル	32,350ドル	
経済成長率	3.2%	3.6%	2.2%	3.7%	1.9%	
失業率	13.4%	4.4%	8.9%	15.9%	4.7%	
貿易収支	輸出	1,030億ドル	1,981億ドル	234億ドル	1,110億ドル	4,793億ドル
	輸入	339億ドル	1,841億ドル	306億ドル	1,402億ドル	3,797億ドル
	輸出	21.1億ドル	22.0億ドル	8.4億ドル	11.4億ドル	
	輸入	4.6億ドル	93.2億ドル	11.0億ドル	40.1億ドル	
主要貿易相手国	ドイツ、ベラルーシ、ウクライナ、イタリア、アメリカ	ドイツ、ベルギー、ルクセンブルグ、イギリス、フランス	アメリカ、イギリス、ベルギー、日本、ドイツ、イタリア	フランス、ドイツ、イタリア、イギリス、ポルトガル	アメリカ、ドイツ、台湾、韓国、中国、オーストラリア、インドネシア	

（平成13年版外交青書、外務省ホームページ及び各省ホームページの統計等より作成）



オランダ、スウェーデン、スペイン、デンマーク及びベルギーの君主制の比較表

	オランダ	スウェーデン	スペイン	デンマーク	ベルギー	日本(参考)
現在の君主	ベアトリックス女王(1980年即位)	カール 16 世グスタフ国王(1973年即位)	ファン・カルロス 1 世国王(1975年即位)	マルグレーテ女王(1972年即位)	アルベール 2 世国王(1993年即位)	明仁天皇(1989年即位)
政 体	立憲君主制(明文規定なし)	立憲君主制(明文規定なし)	議会君主制(1条3項)	立憲王制(2条)	立憲君主制(105条)	—————
主権の帰属	—————	国民(1章1条)	国民(1条2項)	—————	国民(33条)	国民(1条)
地 位	元首(明文規定なし)	元首(1章5条)	元首かつ国の統一及び永続性の象徴(56条1項)	元首(明文規定なし) 国際問題について王国を代表する(19条)	元首(明文規定なし) 国際関係を指揮する(167条)	日本国の象徴であり日本国民統合の象徴(1条)
国政上の権限	政府の構成員として行政権等 を行使する(42条1項) [その他の君主の権能] ・大臣の任免権(43条) ・各院の解散権(64条1項) ・枢密院の議長(74条1項) ・勅令制定権 ・叙爵権	・国務に関する情報受領権(5章1条) ・特別閣議の議長(同条) ・外交諮問委員会の主宰(10章7条2項) ・議会の召集 ・軍隊の最高代表 ・国際関係における国家代表	憲法及び法律が付与する権限 を行使する(56条1項) [例(62条、63条)] ・首相候補者の指名 ・大臣の任免 ・国会の召集及び解散 ・栄典の授与 ・閣議の主宰 ・軍隊の最高指揮権 ・外交代表への信任状の付与 ・宣戦の布告及び講和	立法権・行政権を有する(3条) すべての国事に関し最高の権 能を有する(12条) [例] ・大臣の任免権(14条) ・国務会議の議長(17条) ・緊急命令権(23条) ・総選挙命令権(32条2項) ・恩典の付与(25条)	憲法及び法律で付与する以外 の権限を有しない(105条) 連邦立法権及び連邦執行権を 有する(36条、37条) [例] ・職務の任命(107条) ・命令制定権(108条) ・議会の解散権(46条) ・軍隊の指揮権(167条) ・条約締結権(同条) ・叙爵・勲章授与権(113条、114条)	国政に関する権能を有しない (4条) [天皇の国事行為(6条、7条)] ・首相等の任命 ・国会の召集 ・衆議院の解散 ・総選挙の施行の公示 ・栄典の授与 ・外交文書の認証 ・大使及び公使の接受 ・儀式
権限行使の要件	勅令に対する大臣の副署(48条)	—————	大臣の副署(56条3項)	大臣の副署(14条)	大臣の副署(106条)	内閣の助言と承認(3条)
責任の所在	・大臣(42条2項) ・国王の無答責(同項)	・国王の不訴追(5章7条)	・大臣(64条2項) ・国王の無答責、身体の不可侵 (56条3項)	・大臣(13条) ・国王の無答責、人格の至聖 (同条)	・大臣(88条) ・国王の不可侵(同条)	内閣(3条)
王位継承の方法	・ウィレム 1 世の嫡出子孫が 継承(24条) ・年長者優先(25条) ・1983年憲法改正により男系 優先の原則が削除	・カール 16 世グスタフの子孫 が継承 ・年長者優先 ・1979年王位継承法改正によ り女性の王位継承を認める	・ブルボン家ファン・カルロス 1 世の継承者が世襲(57条1 項) ・直系相続、年長者・男子後継 者優先(同項)	・クリスチャン 10 世及びアレ クサンドリーヌ女王の子孫 が世襲 ・直系相続、年長者・男子後継 者優先	・レオポルド 1 世の直系、嫡出 の子孫が継承(85条) ・年長者優先(同条) ・1991年憲法改正により女性 の王位継承を認める	皇統に属する男系の男子たる 皇族が世襲

この資料は、国立国会図書館の協力を得て作成したものである。

カッコ内の条文は、憲法の条文を表す。スウェーデンについては、統治法の条文を引用している。

「—————」は、不明又は憲法上明示の規定がないことを表す。



# ロシア連邦憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

1980年代後半、70年にも及ぶ共産党一党支配の下にあったソ連・ロシア共和国において、ゴルバチョフ・ソ連共産党書記長の主導により改革（ペレストロイカ）路線が採られ、大統領制の導入、憲法裁判所の設置、権力分立制の採用、人民代議員大会の設置、多数政党制の容認等の自由主義的・民主主義的施策が次々に打ち出された。

この改革の過程において、ソ連構成国の連邦からの離脱を求める声が強まり、91年8月の「三日間クーデタ」によりゴルバチョフ・ソ連大統領が事実上失脚し、守旧派が権力の座を追われると、離脱に向けた流れは決定的となり、遂には、同年12月のソ連崩壊に至った。

ソ連崩壊と前後して断行された上述の改革の成果は、旧憲法（77年ソ連憲法、78年ロシア共和国憲法）<sup>1</sup>の改正という形で具体化されていたが、その一方で、ロシア共和国最高会議の下に設置された「憲法委員会」において、これらの改革を集大成するものとしての新憲法の制定作業が進められていた。しかし、ソ連崩壊後における改革の主導権をめぐる、エリツィン・ロシア大統領派と最高会議メンバーを中心とした議会派との対立が顕著となり、93年秋の「大統領の軍事クーデタ（最高会議ビルへの砲撃）」により大統領派が勝利すると、新憲法制定作業の場は、エリツィン大統領の政治判断により設置された「憲法協議会」に移ることとなった。

憲法協議会により確定した憲法草案は、人権の最高価値性（2条）、権力分立（10条）、憲法の最高法規性（15条）を規定するなど、ソ連時代の憲法とは全く異なる現代民主主義を体現する憲法として、93年11月に公表され、国民投票による承認を経て、同年12月に制定された。

---

<sup>1</sup> 現行憲法制定以前に通用していた憲法は、77年ソ連憲法及び78年ロシア共和国憲法である。このようにソ連時代は、ソ連憲法と、それと内容をほぼ同じくする連邦を構成する共和国等が制定した憲法との「二重構造」になっていた。現在、ロシア連邦と「ロシア連邦構成主体（ロシア連邦を構成する共和国等）」がそれぞれ憲法等を制定しており、ソ連時代と同様の「二重構造」が見られる。

なお、現行憲法に対しては、国民投票の成立要件及び可決要件が当時の法律（レファレンダム法）に反していたこと、新しい憲法の内容の国民への周知が十分になされないまま国民投票が実施されたこと、憲法草案に対する批判が許されていなかったこと等、その成立過程に関する疑義を提起する者もいる。

<ソ連崩壊、ロシア連邦成立の過程及びソ連・ロシア憲法の変遷略年表>

年月	出来事等	
1917年	ソビエト連邦憲法制定	建国からソ連崩壊まで
1936年	ソビエト連邦憲法（スターリン憲法）制定	
1977年10月	ソビエト連邦77年憲法（ブレジネフ憲法）制定	
1978年4月	ロシア共和国78年憲法制定	
1985年3月	ゴルバチョフ、ソ連共産党書記長に就任。ペレストロイカ（再編、改革）グラスノスチ（情報公開）路線を推進	
1989年10月	ロシア共和国憲法改正により人民代議員大会創設	
1990年3月	ゴルバチョフ、初代ソ連大統領に就任	
1990年6月	ロシア共和国主権宣言（「権力分立原理」の承認） ロシア共和国最高会議の下に「憲法委員会」が設置され、議会主導の新憲法起草作業開始	
1991年6月	エリツィン、初代ロシア共和国大統領に就任	
1991年8月	ヤナーエフ副大統領らが首謀し、クリミアにゴルバチョフ大統領を軟禁（三日間クーデタ）。ゴルバチョフ失脚の契機となり、以後連邦各国の独立気運高まる。	
1991年9月	バルト三国がソ連からの独立を宣言	
1991年12月	ロシアなど、ソビエト連邦構成の中心国が連邦消滅を宣言	
1992年4月	憲法改正により国名が「ロシア共和国」から「ロシア（連邦）」に	
1993年5月	「憲法協議会」設置により、大統領主導の新憲法起草作業開始	
1993年9～10月	エリツィン大統領が、最高会議及び人民代議員大会の解体を命令、議会派と大統領派の対立は頂点に。ハズブラートフ最高会議議長らが主導する議会派はロシア最高会議ビル（ホワイトハウス）に籠城、10月3～4日にかけて武力衝突。大統領派の勝利のうちに終息	
1993年11月	憲法最終草案確定、公表	
1993年12月	ロシア新議会選挙実施 国民投票を経てロシア新憲法制定	

**2 ロシア連邦憲法の概要**

(1) 統治機構

イ 特 色

1993年制定のロシア憲法に定める政治体制の特色として、中央集権的連邦体制及び連邦大統領の権限の強大さが挙げられる。

## □ 中央集権的連邦体制

### (イ) 連邦と「連邦構成主体」

ロシア連邦は、21の共和国、6のクライ（地方）、49の州、2の連邦的意義を有する都市（モスクワ市及びサンクトペテルブルグ市）、1の自治州及び10の自治管区からなる、総計89の「連邦構成主体(連邦の主体)」で構成され、これら連邦構成主体は、すべて同等の地位に立つ（5条、65条）。

#### <ロシア連邦の構成>

ロシア連邦					
21	6	49	2	1	10
共和国	クライ (地方)	州	市		自治区

連邦的意義を有する都市      自治州  
(モスクワ市及びサンクトペテルブルグ市)

ロシアの連邦制は、「主権国家間の条約国家」とされていたソ連時代の連邦制と異なり、憲法上、連邦の主権（4条1項）のみが規定され、連邦構成主体の主権が認められておらず、また、連邦構成主体の連邦からの離脱に関する規定（77年ソ連憲法72条等）がないなど、旧ソ連時代と比べても連邦構成主体に対する連邦の優位が明確であり、中央集権的色彩が強い。

### (ロ) 権限区分等

連邦と連邦構成主体との権限関係については、憲法上、連邦の管轄事項（71条）及び連邦と連邦構成主体との共同管轄事項（72条）がそれぞれ詳細に規定されているとともに、共同管轄事項であって連邦の権限外のものについて連邦構成主体が完全な国家権力を有すること（73条）が規定されている。

具体的には、国防や外交に関する事項、連邦憲法や連邦法の遵守の監督、司法制度や通貨・為替政策等広範にわたる事項が連邦管轄事項とされ、また、連邦構成主体の制定する憲法その他の法令が連邦憲法及び連邦法に適合することの保障、教育や文化等に関する一般的問題、少数民族の保護等が共同管轄事項とされている。

上記のように、管轄事項について詳細に定める一方で、連邦政府と連邦構成主体の管轄事項と権限の区分は、「条約」<sup>2</sup>により定められる（11条3項）とも規定され、管轄事項及び権限の区分につき、連邦と各連邦構成主体との合意により、憲法上の詳細な権限区分と異なる合意がなされる余地がある。同規定に基づき、1994年2月のタタールスタン共和国を皮切りに、現在までに42の連邦構成主体と連邦との間で、個別に「権限区分条約」が締結されている。

#### （八）中央集権化の流れ（「分離主義」と「連邦管区制」）

連邦の管轄事項が広範に認められているなど、憲法により中央集権的な連邦制が定められているロシアにおいて、主として90年代後半、連邦構成主体の自主性・独立性を強め、憲法秩序を乱し、連邦関係の安定を損なう様々な動きが見られ、「分離主義」として問題化した。具体的には、各連邦構成主体が連邦憲法等に反する法令を定めるような連邦内の法的統一性を乱す動き、連邦構成主体による連邦の専管事項の侵食、連邦への納税拒否等が見られた。

これに対し、連邦は、地方指導者の公選制の導入（95年）や権限区分条約（94年以降）等による地方分権策を講ずる一方で、各連邦構成主体へ派遣した（旧）「大統領全権代表」の権限強化（97年）等の中央集権化策を講じ、連邦制の安定を図った。

これらの施策は、連邦構成主体の連邦からの離反の抑制等に一定の効果を上げたが、2000年5月に就任したプーチン大統領は、より一層の安定を志向し、「連邦管区制」の導入等中央集権的色彩の強い政策を打ち出した。

「連邦管区制」は、各地方において連邦大統領の憲法上の権限遂行を確保するため、全土を7連邦管区に分け、それぞれに新「大統領全権代表」を置くものである（2000年5月、大統領令に署名）。新全権代表は、エリツィン時代の97年から置かれていた旧全権代表が実効性に乏しかったことの反省の上に立ち、7名中5名をいわゆる「武力省庁（軍や保安庁

---

<sup>2</sup> 連邦と連邦構成主体との関係は、憲法のほか、「条約」と称される連邦と連邦構成主体との間で締結される取極めにより、規律される。なお、連邦と外国等との間の国際的な取極めは「国際条約」と称され、「条約」と区別されている。

など)」から選ぶなど、全権代表の強制力を確保し、連邦構成主体の指導部から連邦省庁の地方支部の活動に対する監督権を奪還することを企図している。

なお、財政面においても、最近 4 年間で国家予算の 15% が地方予算から連邦予算に振り替えられるなど、連邦重視の姿勢が見られる。

## (二) 地方自治

地方自治（ロシアにおける「地方自治体」は、連邦構成主体の下にあり、日本の市町村に該当する地区や市等を意味する。）の保障や地方自治機関の国家権力機関の体系からの独立性が、憲法体制の諸原則を定めた第 1 章に規定されている（12 条）。

また、第 8 章（地方自治）には、住民による地方の諸問題の解決や選挙等を通じた地方自治の実行の保障（130 条）、地方自治機関による自治体財産管理権や予算編成権（132 条）、地方自治の制限の禁止（133 条）等が規定されている。

法整備の点においては、連邦レベルで 95 年 8 月に「地方自治法」が制定されているが、それに基づき各連邦構成主体も地方自治法を定め、さらに地方自治体はこれらを具体化するために独自に「憲章」を定めることになっており、その重層的な法構造によって幾多の混乱が生じているとされ、経済的停滞も手伝い、実質的な地方自治の保障はいまだ実現途上とされる。

## 八 連邦大統領

### (イ) 大統領制の導入

ソ連時代には、「ソ連邦最高会議（連邦会議及び民族会議の二院制）」が国家権力の最高機関とされ（77 年ソ連憲法 108 条 1 項）、両院から選出される「ソ連邦最高会議幹部会（同 119 条、120 条）」及び「最高会議幹部会議長（共産党書記長）」が全権を掌握し、閣僚会議（内閣）がその下に位置した。

閣僚会議議長（首相）以下閣僚会議の構成員が最高会議により任命され、閣僚会議が最高会議に責任を負うという体制は、表面的には議院内閣制に類似するが、最高会議幹部会は、法律に違反する閣僚会議の決定・命令を破棄することができる（同 121 条 7 号）など、近代立憲主義の下での権力分立とは大きく異なっていた。また、最高会議（幹部会）の方針は、実質的には共産党によって決定されていた。

80年代後半に至り、ペレストロイカ（改革）の時代を迎えると、議会（最高会議等）への権力集中から「権力分立原則」導入への転換を求める声が強まり、90年3月、ソ連に大統領制が導入された。同年6月には、ロシア共和国においても、「主権宣言」により同原則の導入が承認され、翌91年6月、エリツィンが初代大統領に就任した。続く92年4月の改正で、同原則は旧憲法中に規定されたが、ロシア人民代議員大会が「国家権力の最高機関」とされたままであり、しばらくは「二重権力」の状態であった。

その後、93年、議会側との抗争を征したエリツィン大統領の主導の下に制定された現行憲法に、強大な権限を持ち議会に対して優位に立つ大統領制（「第四権」とも言われる）が定められ、現在に至っている。

#### フランス大統領制との類似性・相違性

現行ロシア大統領制にモデルとして最も近いと考えられるのは、同様に大統領が直接公選され、政府の存立が大統領と議会（下院）の双方の信任に依拠するフランスの大統領制である（なお、このようなフランスの大統領制は、直接公選によって選出された大統領が執行権の実権を有し、議会に対して責任を負わない「大統領制」と、執行権の実権を有する内閣が議会に責任を負う「議院内閣制」との中間形態であるとして、「半大統領制」と呼ばれる。）

しかし、フランスではロシアと異なり大統領の首相任命に際して下院の同意は不要であるが、実際には下院の多数派に支持を得た者が首相に任命されることが多いのに対し、ロシアでは下院の同意が必要であるにもかかわらず、実際には大統領の意に沿う者が首相に任命され、下院の多数派の支持する者が首相になるのは難しいという実質的な違いも見られる。

#### （ロ）地位等

連邦大統領は、国家元首であり、「憲法、人並びに市民の権利及び自由の保証人」である（80条）。

連邦大統領は、国民の直接選挙によって選ばれ、任期は四年で、連続三選は禁止される（81条）。

#### （ハ）権限等

連邦大統領は、首相・閣僚の任免権を始めとする高級文武官の人事権、下院解散権、連邦憲法裁判所や連邦最高裁判所の裁判官の上院への提案権、大統領令の公布権、レファレンダム公示権、連邦政府と「連邦構成主体」間の紛争及び「連邦構成主体」相互間の紛争の調整権、外交交渉権、軍事権、非常事態権等の広範かつ強大な権限

を持つ(83条~90条)ことから、「三権を超越した存在(第四権)」であるとされる。

大統領の地位や権限の強大さを表す例として、以下の事項を挙げることができる。

#### a 大統領令

大統領令は、「憲法及び法律に反してはならない」とされており(90条3項)、規定上はあくまで法律の下位規範である。しかし一方で、法律事項と大統領令事項の区別が憲法上なされておらず、事実上、大統領令によって規律できる範囲は極めて広く、大統領権限の強大化の一因となっている。憲法裁判所も、96年4月に判決の中で、「立法による決定を必要とする問題について、法的規制の空白を補充する大統領令を公布することは憲法に違反しない」と判示し、事実上広範な大統領の立法権を公認した。

なお、昨年調査を行ったフランスでも、ロシアと同様に、行政による法令制定権が広範に認められている。すなわち、憲法上、法律事項が限定列挙され、命令事項が原則とされている(仏憲法34条、37条)。しかし、法律事項として列挙されている事由が広範囲に及ぶこと、命令事項に属する疑いのある議員提出法案に対しても政府が柔軟に対応していること等の理由から、議会の立法権に対する著しい侵害はないとの評価がなされている点において、ロシアと異なる。

#### b 法案拒否権

通常の法案は、上下両院の過半数以上の賛成を得たとき、下院の可決後14日以内に上院が「審議しないとき」<sup>3</sup>、及び上院が賛成しない場合において下院が議員定数の3分の2以上の多数で再可決したときに、連邦法となる。

大統領は、連邦議会で可決された法案に受理から14日以内に署名し公布するとされているが、署名をしない場合(拒否権を行使した場合)上下両院は、それぞれ議員定数の3分の2以上の多数での再可決をすることにより、法律案を成立させることができる(107条)(以上の流れにつ

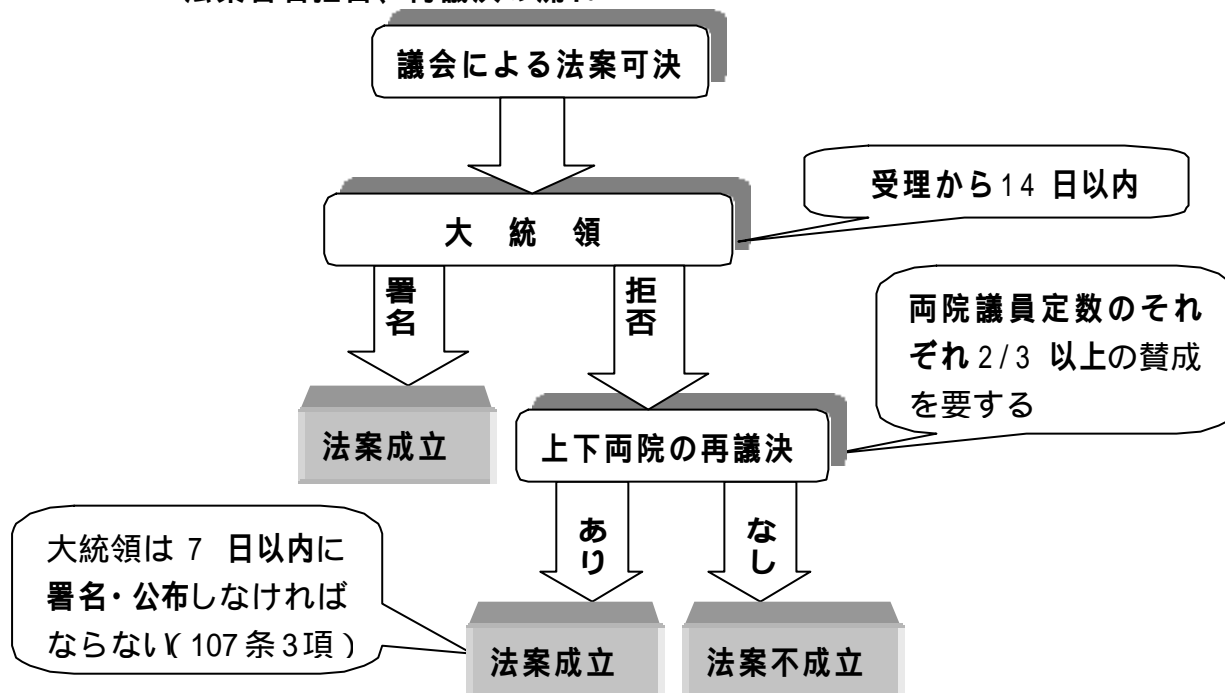
---

<sup>3</sup>この「審議しないとき」とは、「審議を開始しないとき」の意であり、「審議を終了しないとき」の意ではないとの憲法裁判所の判断がなされている。

いて、次ページの図参照。

なお、憲法的法律（憲法が規定している特に重要な法律）に関しては、最初からその成立に議会の特別多数（下院の3分の2以上、上院の4分の3以上）による可決が必要とされているため（108条）大統領に法案拒否権はない。

#### < 法案署名拒否、再議決の流れ >



#### c 大統領弾劾手続（93条）

大統領は、「国家への裏切り又はその他の重大犯罪」を理由として罷免される。

罷免に至る手続（次ページの図参照）は、複雑である。まず、下院においては、弾劾手続の発議を行い、特別委員会（下院が設置）による審査を経て、議員定数の3分の2以上の賛成をもって告発の決定を行う。続いて、連邦最高裁判所による犯罪構成要件該当性の審査及び連邦憲法裁判所による手続の適正性の審査を経て、最後に、上院において議員定数の3分の2以上の賛成をもって罷免を決定する。

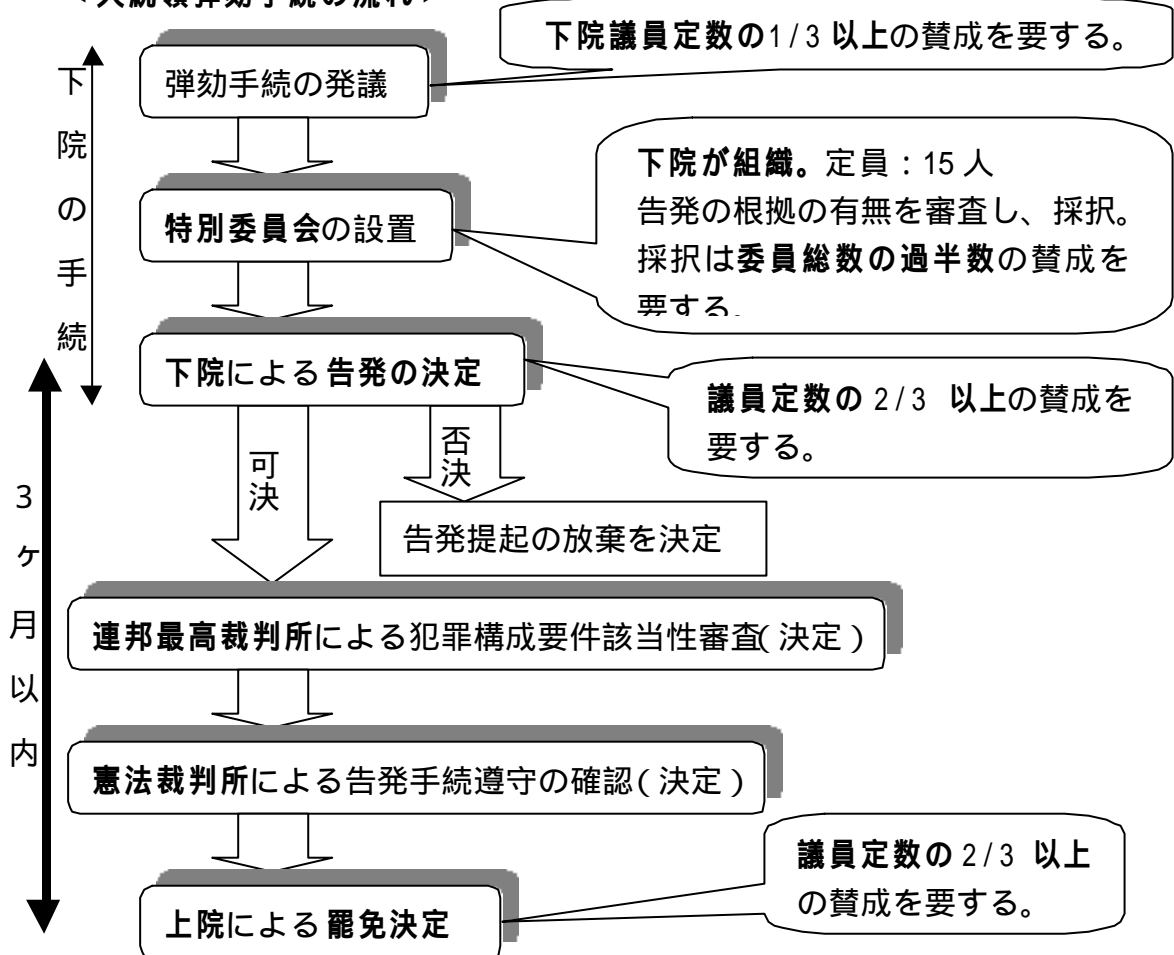
また、下院による告発の決定から上院による罷免決定に至るまで、3ヶ月以内に行われなければならないが、期間内に上院の決定がなされない場合は、弾劾は否決されたものとなる。

このように、罷免決定に至るハードルは非常に高いものとなっており、



現行憲法制定以来現在に至るまで、下院の告発の決定に至ったことはなく、当然罷免された例もない。

< 大統領弾劾手続の流れ >



## 二 連邦議会

### (イ) 二院制

連邦議会は、上院（連邦院）と下院（国家院）からなる二院制である。上院は各連邦構成主体の立法機関及び行政機関の「代表」（26頁参照）から構成され、下院は四年の任期をもって公選された議員から構成される。定数は、上院が178名、下院が450名である（94条～96条）（下院における会派別議員数につき、次頁の表参照）。

下院は、大統領による首相指名の同意権や政府不信任権（103条1項）、法案先議権（104条2項）等を有し、法律案の成立につき「下院の優越の原則」（後述）があるなど、上院より強い権限を持つ。

**「下院の優越」の原則（105 条4 項、5 項）**

下院で可決した法案は、上院で過半数の賛成を得られない場合でも、上院が 14 日以内に「審議しないとき」、及び下院議員定数の 2/3 以上の多数で再可決した場合には、連邦法として成立する。

**< 下院（国家院）における会派別議席数 >**

（2001 年 7 月 13 日時点。外務省資料より）

会派名	議席数
<b>【与党勢力】</b>	
統一	82
人民代議員	59
ロシアの地域	45
祖国・全ロシア	44
小計	230
<b>【左派勢力】</b>	
ロシア共産党	86
農業議員グループ	43
小計	129
<b>【その他】</b>	
右派同盟	38
ヤープロコ	18
自民党	12
無所属	17
小計	85
欠員	6
	総計 450

**ロシア議会の議決における慣行**

ロシア連邦議会の議案可決要件の慣行として、議決の基礎となる母数が出席議員数ではなく欠員を含む議員定数であること（憲法裁判所によって解釈が示されている）が挙げられ、議案可決の阻害要因となっているとの指摘がある。例えば、法案について大統領拒否権が行使された場合の下院の再可決には、下院定員の 3 分の 2 の多数、すなわち 300 票が必要であり、上記のような多数の政党が乱立する現状からすると、この要件は満場一致を要求するに等しいと指摘される。

**（ロ）下院による執行府（大統領）に対するチェック機能**

執行府（大統領）に対する立法府の有効なチェック手段として、下院による政府不信任権（103 条 1 項 2 号、117 条 3 項）及び 大統領による首相任命時の下院の同意権（103 条 1 項 1 号、83 条 1 号、111 条 1 項）

がある。

政府不信任権は、3ヶ月以内に2回決議された場合に初めて、大統領に下院の解散か政府総辞職かの選択を迫るという効果を生じる(117条3項)。また、首相任命時の下院の同意権に関しては、3回連続して下院が同意を拒否した場合、大統領は、首相を任命し下院の解散をすることができる(111条4項)。このため、下院は、大統領に対して議会多数派の支持する候補者を首相に任命させることは難しいとされ、この「同意権」には、あまり意味がないとの指摘がある。これら的大統領に対するチェック手段は、一定の場合(109条3項)を除き、下院が自らの解散を覚悟の上でなければ行使しえず、大統領の優位が明らかであるとされる。

また、首相指名について、指名は大統領の特権であり、下院の同意拒否の場合でも、同一人物を三度首相候補者として提案できるとの憲法裁判所の解釈がなされている(98年)。これに対しては、首相指名について定める111条において、2項及び3項に定める「首相の候補者」の文言が単数形であるのに対し、4項のそれは複数形であることなどから、大統領は複数の候補者を提案する義務を負っているとの指摘がなされている。

また、首相指名に同意しなかったため下院が解散され、総選挙後の新議会が再び首相指名に同意しない場合は、同様の事態が繰り返されることになる。

## (八) 上院(連邦院)

ロシア上院は、各連邦構成主体の立法・執行機関の各一名計二名の「代表」(後述)で構成され、戒厳令宣言及び非常事態宣言についての大統領令の承認権、憲法裁判所、連邦最高裁判所及び連邦最高仲裁裁判所の裁判官任命権等の下院とは異なる独自の権限を有している(102条)。

上院は、広大な領土からの地域代表という地理的な制約から、緻密な審議を行わず、下院が「採択(可決)」した法案の「賛否」を決定する(ただし、連邦予算や宣戦布告・講和に関する法律等は上院での審議が不可欠)(105条、106条)。このような権限を通じて、上院は、下院の可決した法案をチェックするという機能を担っている(上院の「拒否権」とも言われる)。

### 上院に関連するプーチン改革

～「代表」に関する新解釈～

プーチン改革の一環として、上院(連邦院)の議員選出方法(被選出者)に関する改革がなされた。従来の各連邦構成主体の指導者(共和国大統領や

知事等の行政長官及び地方議会議長)が自動的に上院議員に就任する方式を改め、憲法の規定する「代表」とは知事や議会議長である必然性はないとの新解釈の下、連邦構成主体の行政府と議会からそれぞれ 1 名上院議員となる者が選出されることとなった。

これは、連邦構成主体の指導者の国政への介入を排除することを狙った中央集権化策の一環と一般に考えられている(新制度に基づく上院議員の交替は 2002 年 1 月 1 日完了予定)。

～「国家評議会」～

また、国家評議会とは、大統領提案により実現した共和国大統領や知事等によって構成される大統領の「諮問機関」である。連邦構成主体の指導者の上院議員としての経験を国政に有効利用するためとされているが、上院改革によって上院議員の資格を失うことになる指導者達の不満に対するガス抜きの一側面もあると見られている。

国家評議会は、「地方(連邦構成主体)の声を代弁する」という意味で上院と役割が重複しており、現形態が最終的なものではなく、連邦議会の一院制への移行も視野に入れたものとの見方もある。また、同評議会が、大統領令に基づいて設置されており法的に不安定であることから、将来的な憲法改正の可能性も囁かれている。

なお、いずれの改革も、「全て厳格に憲法の枠内で実行されている(2000 年 12 月プーチン大統領)」とされる。

## ホ 連邦政府

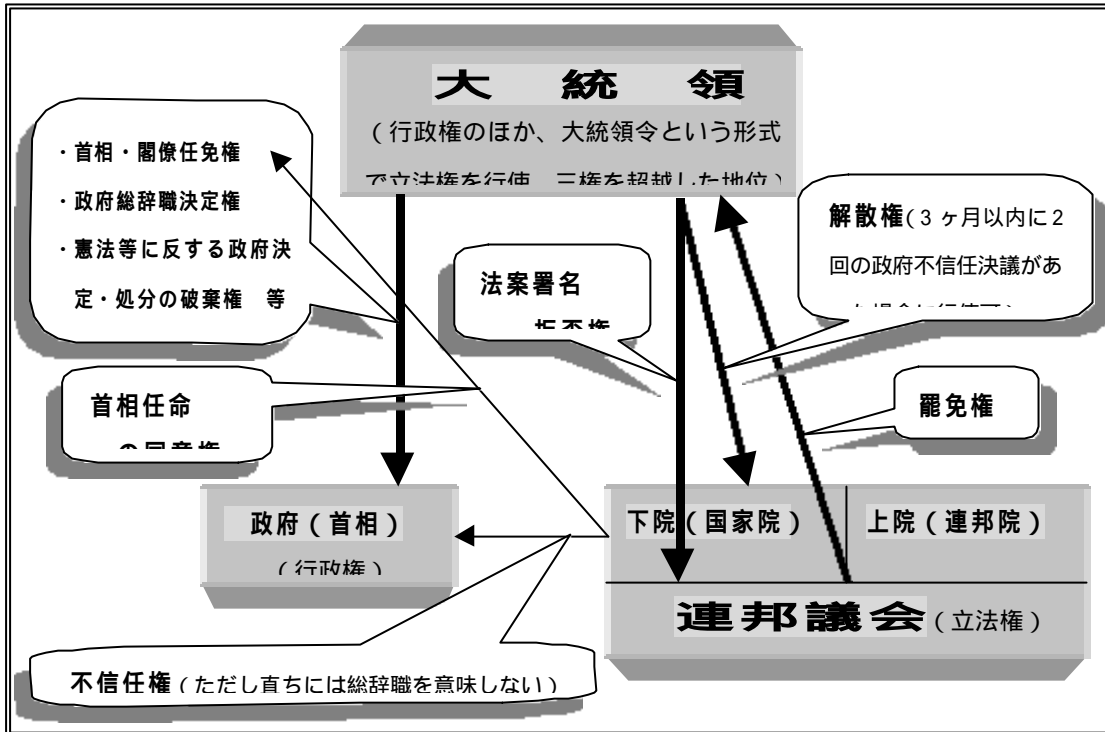
連邦政府は、首相、副首相及び各大臣からなる。首相は下院の同意を得て、副首相及び各大臣は首相の提案を受けて、連邦大統領が任命する(111、112 条)。

首相は、大統領に副首相及び閣僚候補を推薦し(112 条 2 項) 連邦憲法、連邦法及び大統領令に基づき、政府の活動の基本的方向を定め、政府の活動を組織する(113 条)。

政府は、決定及び命令の制定、連邦予算や決算の下院への提出、財政、為替政策などの実施の保障、連邦財産の管理、国防や対外政策実現へ向けた措置の執行等を行い、その活動のための手続は、連邦憲法的法律(97 年政府法)によって定められる。また、大統領は、政府決定や命令が連邦憲法、連邦法及び大統領令に反しているときは、これらを取り消すことができる(114 条、115 条)。

政府はその存立を大統領と議会(下院)との双方の信任に依拠しており、「二元的議院内閣制」としての面を持つ(なお、フランスも同様に、首相以下閣僚が大統領によって任免され、その一方で、政府が議会に対しても責任を負う「二元的議院内閣制」となっている)。

<ロシア政治機構図>



へ 司 法

(イ) 憲法裁判所

a 構成

大統領の提案に基づき、上院によって任命された19名の裁判官で構成される。通常は、10名と9名で構成される各「裁判院(小法廷)」において審理が行われる。

裁判官の任期は12年であり、再任はできない。また、犯罪、非行等一定の事由がある場合を除き、その意に反して罷免されない。

**憲法裁判所裁判官の「政治化」の懸念**

大統領の提案に基づく憲法裁判所裁判官の任命が、憲法裁判所の判断を大統領に有利に下す誘因となっているのではないかと指摘がある。

権力分立に関する代表的な判断の一つとして、執行権力の構成についての99年1月の決定が挙げられるが、憲法裁判所は、首相や大臣だけでなく広く諸官庁についても「連邦執行権力機関の機構(112条1項)」に含むとし、大統領令によりその新設・再編・廃止がなされることを公認した。執行権力の機構は、「法律による行政」の原理の観点からは法律事項とされるのが一

般的であることから、同決定は大統領側に与したものであると指摘される。このような判断が他にも散見されるとして、憲法裁判所に対し疑念を提示する向きもある。

これに対しては、最終的な任命権は上院にあり、その任期中に大統領により恣意的に罷免されることはなく、「政治化」の懸念は杞憂に過ぎないとの見解が示されている(憲法裁判所憲法裁判分析センター・ストラシユン副所長。71頁参照)。

## b 権限

憲法裁判所は、連邦大統領、上下各院、上下各院のそれぞれ 5 分の 1 以上の議員、連邦政府、連邦最高裁判所及び連邦最高仲裁裁判所、並びに連邦構成主体の立法機関及び行政機関による請求に基づき、大統領令、連邦法、国際条約等の憲法適合性を審査する(抽象的審査)(125条2項)。また、市民の憲法上の権利と自由の侵害に対する訴え又は裁判所の要請に基づいて、具体的事件に適用され、又は適用されるべき法律について、憲法適合性審査を行う(具体的審査)(同条4項)。

また、連邦国家機関間、連邦と連邦構成主体間及び連邦構成主体相互間の権限についての紛争の解決、連邦大統領、連邦政府及び上下各院等からの照会に基づく憲法解釈を行う(125条3項、5項)。

このほか、大統領弾劾手続の際には、上院の照会に基づき、手続の適正性について判断し決定を行う(93条1項、125条7項)。

## c 審理方式、判断の効果

審理は、口頭主義、公開主義、当事者主義等の原則で行われる。同一の争点を有する複数の事件は、併合審理される。判決は、最終的には裁判官の多数決に基づき下される。

憲法に不適合とされた法令等は失効し、条約は無効とされ適用されない(125条6項)。上訴はできない。

## d 提訴件数、よく争われている事項

設置以来、現在までの 10 年間に憲法裁判所に提訴された件数は、3000 件以上に上る。

審理された案件の中で、最も大きな割合を占めるのは、人権(憲法第 2 章)に関する案件、特に刑事手続に関する案件であり、社会権に関する案件、経済的自由権に関する案件、平等権に関する案件等がそれに続く。ほかに、連邦と地方の権限区分に関する案件、大統領権限に関する案件

等も取り上げられている。

#### e その他

憲法裁判所に付される案件に対応するため、大統領、政府及び下院は、それぞれ「憲法裁判所における大統領全権代表」、「政府全権代表部（部長は司法大臣）」及び「憲法裁判所下院常任代表」を常設している。

また、現在までに14の連邦構成主体に地方レベルの憲法裁判所が設置され、各連邦構成主体の定めた法令について連邦構成主体の憲法等との適合性を審査しているが、それらは、いずれも連邦憲法裁判所の管轄下にはなく、独立している。

### (ロ) その他の裁判所

憲法裁判所以外の司法権を行使する機関として、普通裁判所及び仲裁裁判所（経済紛争等を扱う）が置かれている。特別裁判所は禁止される（118条3項）。

その他、裁判官の独立（120条1項）、身分保障（121条）、不逮捕特権（122条1項）及び公開・対審の原則（123条）等が規定されている。

連邦憲法裁判所、連邦最高裁判所及び連邦仲裁裁判所の裁判官は、大統領の指名に基づき上院が任命し、その他の連邦裁判所の裁判官は、大統領が任命する（128条）。

### (ハ) 司法改革～陪審制の導入～

#### a 改革論議

ソ連時代末期より取り組まれてきたロシアにおける司法改革は、検察制度改革、弁護士制度改革など、広範囲に及んでおり、現在、その実現途上にある。そして、改革の主要なテーマの一つが、日本における司法改革論議でも取り上げられている「市民（国民）の司法参加」である。

#### b 参審制改革から陪審制導入へ

帝政ロシア時代には陪審制が採用されていたが、ソ連時代には国家理念である「市民全員の参加」の司法分野での実現と、専門知識に乏しい陪審員に裁判結果を委ねることへの疑念との折衷案として、職業裁判官とともに「人民参審員」が法廷を構成する参審制（職業裁判官1名と人民参審員2名で構成）が導入された。

参審制は、1936年制定のソ連憲法（スターリン憲法）に規定されて以

来、憲法上の原則の一つとなったが、次第に形骸化したため、ペレストロイカ期には、権限拡張等の参審制改革と並んで、陪審制導入（復活）が提案された。そのような改革の流れを受け、89年11月には、法改正により、各連邦構成共和国の判断で陪審制の導入が可能となった。その後、78年ロシア憲法への陪審制導入の明記を経て、93年7月、関係諸法の一括改正を目的とする「陪審裁判所法」が制定され、同法は現在でも、効力を有している（第2編「雑則及び経過規定」6項1号）。

現行憲法には、陪審制についての規定（20条2項、47条2項及び123条4項）が盛り込まれた一方、参審制についての規定はない。しかし実際上は、依然として参審制は存続し、陪審制と併存している。

### c 陪審制の現状

陪審制は、第一審として刑事裁判を審理する場合の州裁判所及びこれと同格の裁判所すべてに導入される。

その管轄に属するのは、重大犯罪に限定され、被疑者が陪審裁判を希望するときは、その請求をしなければならず（請求陪審）、請求がない場合は、参審制による裁判となる。

陪審員名簿から選定された12名の陪審員は、審理の後、被告人の罪責について原則全会一致で認定する（いわゆる「小陪審」）。陪審裁判所の判決に対して不服があれば、「連邦最高裁判所破棄部」に上訴することができるが、被告人に加え、検察官や犯罪被害者に上訴権が与えられている。

上記のように、陪審制は従来からの参審制と併存しており、財政的な事情もあり、現時点では少数の連邦構成主体でしか実施されていない。また、その問題点として、陪審裁判所以外の裁判所の判決に比べて無罪率が高いこと、それらの無罪判決の破棄部での取消し件数の多いことが指摘されている。そのため、陪審員の事実認定能力等に対する不信感が生じているとともに、陪審制に対する根本的疑問も提起されている。これに対しては、経済的停滞による国民の司法への参加意識の希薄化、国民及び職業裁判官の陪審制に対する理解不足等が原因であるとの指摘がなされている。



## (2) 権利義務

### イ 特 色

ロシア憲法では、「人、その権利と自由は、最高の価値である。人並びに市民の権利と自由の承認、遵守と擁護は、国家の義務である(2条)」との基本原則の下、第2章に人権規定が体系的に構成されている。

第2章の改正については、第1章(基本原則)及び第9章(憲法改正手続)とともに、他の章より改正要件が厳格である(135条)(改正手続については、38頁参照)。また、非常事態体制下において人権が制限される場合でも、生命の権利、個人の尊厳や良心及び信仰の自由等に関しては制限されてはならないとし(56条3項)、さらには憲法裁判所や人権問題全権代表(人権オンブズマン)等が設置されるなど、基本的人権を厚く保護しようとしている。

このほか、「ロシア連邦は、社会国家である(7条1項)」との基本理念の下、社会的平等を標榜した旧ソ連時代の名残とされる詳細な社会権規定を有する一方、その時代に対する反省として、国家秘密へのアクセス権、マスメディアの自由、刑事手続上の権利、団体加入の強制禁止等の規定が定められている。

### ロ 権利規定の概要

#### (イ) 総論(17条~19条)

人の権利及び自由の不可譲性及び生来性、内在的制約、具体的権利性(直接効)、立法・行政・地方自治体に対する拘束力、平等権等が規定されている。

#### (ロ) 自由権(20条~31条)

生命の権利、個人の尊厳、身体の自由、情報プライバシー権、住居の不可侵、民族的帰属及び言語の自由、居住・移転及び出入国の自由、良心及び信仰の自由、思想及び言論の自由、結合の権利、集会及び集団行動の権利等が規定されている。

#### (ハ) 参政権(32条、33条)

国務管理参加権、連邦及び地方における選挙権及び被選挙権、レファレンダム参加権、訴願権等が規定されている。

## (二) 経済的権利 (34 条~37 条)

経済活動の自由、私有財産の保護、損失補償、相続権、土地天然資源の私的所有権、労働の自由、強制労働の禁止、争議権、休息権等が規定されている。

## (ホ) 社会権 (38 条~44 条)

母性、児童及び家族の保護、社会保障、住宅の権利、保健医療に関する権利、良好な環境に関する情報に対する権利、生態学の観点から見ての違法行為による健康及び財産の侵害に対する補償請求権、教育権、創作活動及び教育の自由、文化財享受の権利等が規定されている。

現行憲法起草の際には、これらの社会権を、別個に法律を定めない限り裁判所によって擁護されない抽象的権利として位置付けようとする見解もあったが、最終的に具体的権利として位置付けるべきとの見解が多数を占めた。もっとも、これら社会権の保障は、経済的な停滞等により必ずしも規定どおりにはなされておらず、一連の規定は、現段階においては政治目標的な意味合いが強い。

### 社会保障規定の権利性

社会保障に関する規定を巡っては、現行憲法では「～法律で定められた場合、社会保障が保障される(39 条 1 項)」とされており、旧体制時代の憲法規定(「ロシア共和国市民は、～物質的保障を受ける権利を有する(78 年ロシア共和国憲法 41 条 1 項)」)と比べ後退しており、権利性が希薄ではないかとの指摘がある。

これに対しては、「権利を有する」との文言であっても、「保障する」と規定した場合と法的意味合いに差異はなく、ともに具体的権利として憲法上保障されているとの見解が示されている(憲法裁判所憲法裁判分析センター・ストラシユン副所長。74 頁参照)。

## (ヘ) 権利保障 (45 条、46 条)

権利・自由の国家的保護の保障及び自力救済権、裁判による保護の保障等が規定されている。

また、権利及び自由の保護について、国内的な法的手段が尽くされた場合に国際条約に従って国際機関に提訴する権利(46 条 3 項)に基づき、欧州人権裁判所等に、実際に提訴がなされている。(その他、人権擁護のための特徴的な機関については、35 頁以下を参照)

#### 欧州人権裁判所

欧州人権条約に基づいて設置され、加盟国による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、最終的なもので、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。

なおロシアは、1996年2月、条約の母体となったヨーロッパ審議会に加盟すると同時に欧州人権条約に署名している。

#### (ト) 裁判に関する権利 (47条~54条)

裁判を受ける権利、陪審請求権、法律的援助の権利、無罪の推定、一事不再理、自己に不利益な証言を拒否する権利、犯罪被害者等の保護、国家賠償請求権、遡及的責任追及の禁止等が規定されている。

#### (チ) 権利・自由の制限 (55条、56条)

憲法上の人権のカタログは、その他一般に認められる人権の否定や限定にはならないこと、権利及び自由を廃止又は制限する立法の禁止、人権擁護や安全保障等を理由とした非常事態下の必要最小限の人権制限等が規定されている。

また、非常事態下においては人権が制限される場合でも、生命の権利、個人の尊厳や良心及び信仰の自由等に関しては制限されてはならないとされている(56条3項)。

#### (リ) 二重国籍、外国人及び無国籍者の人権等 (62条)

ロシア連邦市民の二重国籍を容認し、連邦法や国際条約に特段の定めがない限り、それを理由として、権利・自由の保護及び義務の負担において、他の市民との間で区別されないと規定する(1項、2項)。

また、外国人や無国籍者は、連邦法や国際条約に定めのないときは、ロシア国民と同等の権利を有し義務を負う(3項)。つまり、連邦構成主体の制定する法令等では、外国人が連邦憲法によりロシア国民と同様に認められる権利を制限することはできない。

なお、日本でも議論のある地方参政権が認められるのかという問題については、連邦憲法32条2項において、参政権の享有主体は「ロシア連邦の市民」とされていることから、認められないとされる。

このように、憲法第2章の人権規定には、項目により「何人も(各人

は)」や「ロシア連邦市民は」との文言でその享有主体の範囲を区別しており、外国人及び無国籍者を保障の範囲に含まない権利等が見受けられる。

## 八 人権擁護のための特徴的な制度（人権オンブズマン等）

ロシアにおける人権擁護の制度には、通常裁判所や憲法裁判所に対する訴え（125条4項）のほか、人権問題全権代表等のいわゆるオンブズマン的機能を有する機関が設けられている。これらの制度は相互に独立しており、そのいずれに申立を行うかについては、一定の制限（後述（イ）d等）を除き、市民に選択権がある。

### （イ）人権問題全権代表（人権オンブズマン）（103条1項5号）

#### a ロシアのオンブズマン制度

憲法上、人権擁護機関として、「人権問題全権代表（人権オンブズマン）」（以下「全権代表」と言う。）の設置が明記されている。

97年2月に制定された「人権オンブズマン法」では、市民の権利と自由の国家的保護の保障の確保及び侵害された権利の回復等の促進が目的とされ、その活動は、現存する権利保護手段を補足するもので、既存の国家機関の廃止やその権限の見直しを伴わないとされている。

#### b 選出方法及びその地位

連邦の全権代表の候補者は、大統領、上院及び上下各院の議員団体によって提案され、下院の過半数の賛成を得て選出される（1名、任期5年、連続三選不可）。また、全権代表は、連邦構成主体にも、その予算措置に基づいて設置することができ、市民は、連邦と連邦構成主体のどちらの全権代表に訴えるかにつき選択権を有するが、連邦構成主体による設置は、現在のところ、一部に限られている。

全権代表は、その在職中、議員等の公務員との兼職、政治活動等が禁止される一方、不可侵権を持ち、原則として刑事責任や行政責任は追及されない。

#### c 権限及び措置等

全権代表は、市民等による申立に基づき、立法機関以外の国家機関や地方自治機関等の作為又は不作為に関する適正性を審査する。申立に対

する措置の決定に当たっては、全権代表は、国家機関への訪問や資料提出の請求をすることができる。

全権代表は、権利侵害を行ったと認められる国家機関等に、権利回復措置についての「勧告」を含む意見書を送付する義務を負い、意見書を受け取った国家機関等は、1ヶ月以内にそれを検討し、なされた改善措置につき書面で全権代表に通知する義務を負う。ただし、全権代表に、意見書の内容を強制力をもって実現する権限はない。

そのほか、大統領や上下両院等の立法発議権を持つ主体（憲法 104 条 1 項）に、法令の改正等に関する提言を行なうこと、下院に対し権利侵害について調査する委員会の設置の提案を行うこと、年次活動報告書を作成し、大統領、上下両院及び裁判所等に送付すること等を行う。

#### d その他

全権代表に訴えが殺到し、機能不全に陥ることを回避するために、裁判及び行政手続前置主義、出訴期間の制限等の措置が採られている。

#### (ロ) 検事監視制度

ロシアでは、ソ連時代に行政活動等の適法性確保を目的として行われていた国家統制の一つである「検事監視制度」に、監視対象から市民を排除し、「市民の権利自由の保護」を優先的な目的とする等の修正を施した。また、それと同時に、市民による申立を契機としてなされる行政監視機能、すなわちオンブズマン的機能の強化を図り、人権擁護機関としての体裁を整えた。

現行憲法下においては、憲法裁判所が設置されるなど、市民の人権及び自由の保護の機能は主に裁判所がその役割を担うことが予定されているとの見方もあるが、裁判所の手続の煩雑さ等の理由から、依然として検察監視の役割は大きいのが現状である。

#### (ハ) 大統領付置人権委員会

大統領令により「大統領付置人権委員会」が設けられ（93年9月）その職権により又は市民からの申立に基づき、人権侵犯事件の調査、国家機関に対する勧告等人権問題全権代表に類似する活動を行っている。

## 二 義務規定の概要

納税の義務（57条）のほか、自然及び環境の保護義務（58条）、祖国防衛及び兵役の義務（59条）が規定されている。

なお、59条3項において、「信条又は信仰に応召が反する場合」や連邦法によって定められたその他の場合に、兵役を「非軍事的な奉仕」で代替する権利を定めている。これは、昨年調査を行ったドイツ等で導入されている「良心的兵役拒否制度」（ドイツ連邦共和国基本法4条3項、12a条2項）と同趣旨のものとされる。

### （3）憲法改正規定

憲法の修正及び改正の提案権は、大統領、上下各院、政府、連邦構成主体の立法機関及び各院の定数の5分の1以上の議員集団にある（134条）。

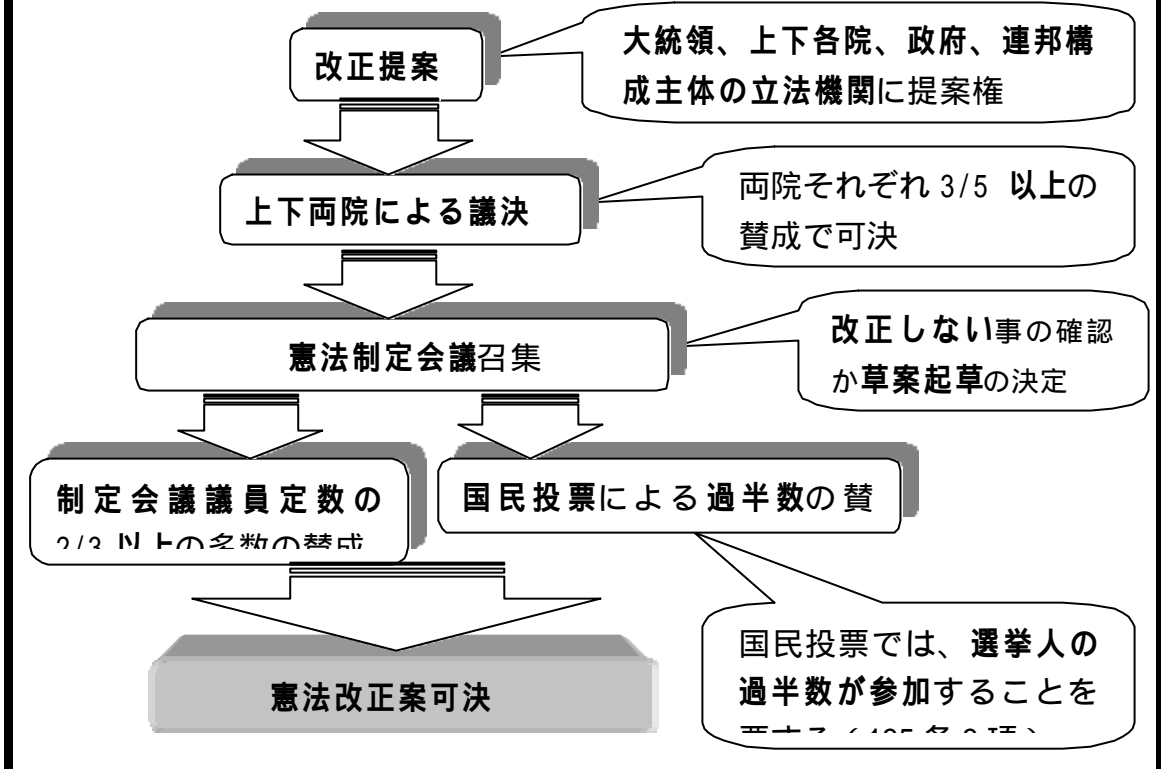
改正事項によりその手続が異なり、憲法第1章（憲法体制の諸原則）、第2章（人及び市民の権利及び自由）、第9章（憲法の修正及び憲法改正）についての改正は連邦議会ではなしえず（135条1項）、改正提案が上下両院で、それぞれ議員定数の5分の3以上の多数で可決されると憲法制定会議が召集され、改正の要否について決定する。その上で、新憲法草案は、憲法制定会議の議決が有権者の過半数の参加をもって成立する国民投票に付され、同会議の議員定数の3分の2以上の賛成を得るか、国民投票で参加者の過半数以上の賛成を得るかすれば、可決される（同条2項3項）。

第3章から第8章までの改正については、改正案が上院の議員定数の4分の3以上かつ下院の議員定数の3分の2以上の賛成で承認され、さらに、同案が3分の2以上の連邦構成主体の立法機関の多数の賛成を得て承認されると効力を生じる（136条、108条2項）。（以上の手続については、次ページの図参照）

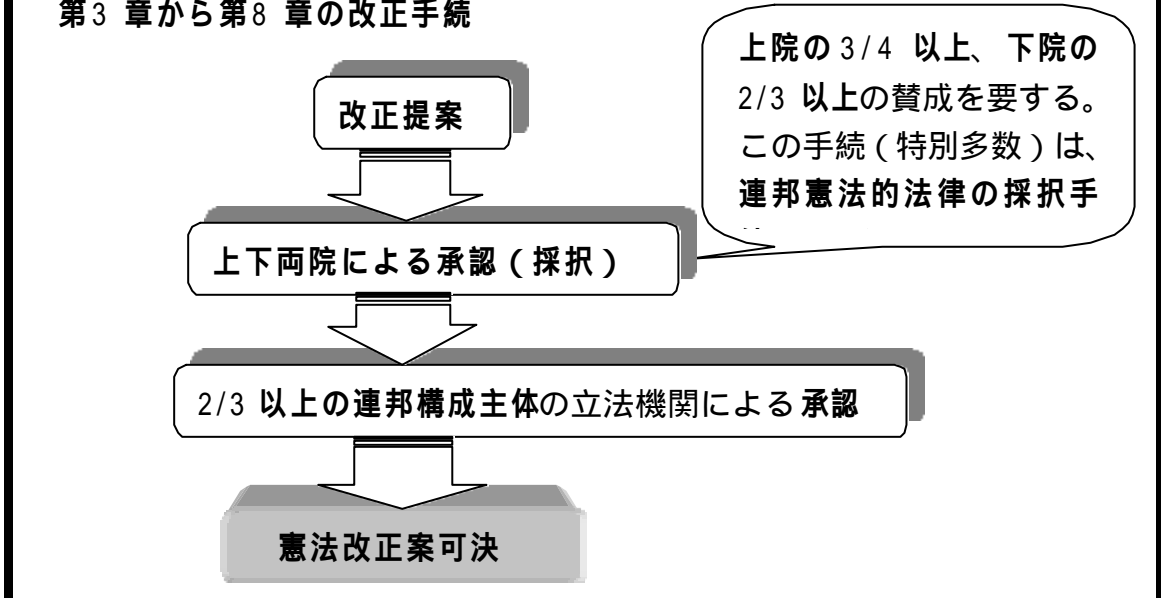
なお、憲法中に列挙されている連邦構成主体（65条1項）の名称変更があった場合には、「新しい名称は、ロシア連邦憲法65条に記される（137条2項）」とされているが、具体的にいかなる手続によるかは定められていない。実際に1996年1月、イングーシ共和国（現イングーシティア共和国）等が名称変更した際には、大統領令によってその変更がなされている。

< 憲法改正手続 >

憲法第1章、第2章、第9章の改正手続



第3章から第8章の改正手続



### 3 改正の動向

現行憲法制定以来、既に述べた連邦を構成する共和国の名称変更以外の実質的改正（135条、136条の手續による改正）は、一度もなされていない。

しかし、民主化・議会権限強化の観点から、下院の多数を占める政党（党派）から首相が選出される制度の確立（議会多数派政府論）や大統領による立法の制限等が、また、合理化による地方間格差の是正や連邦構成主体に対する統制強化の観点から、現在 89 ある連邦構成主体の統合等が主張されるなど、改正に関する提案は各方面からなされており、既に下院において審議中のものもある。



## ロシア国家院における説明聴取・質疑応答（その１）

平成 13 年 8 月 29 日 10：00～11：20

### ロシア側出席者

国家院議員（元財務大臣、口日友好議員連盟事務局長、会派「ヤープロコ」所属）

ザドルノフ（ZADORNOV Mikhail Mikhaylovich）

国家院議員（予算・租税委員長、会派「ロシアの地域」所属）

ジューコフ（ZHUKOV Aleksandor Dmitrievich）

国家院議員（サハリン選出、会派「ロシア共産党」所属）

ザカーエフ（ZHAKAEV Ivan Andreyevich）

国家院議員（ハバロフスク選出、会派「右派同盟」所属）

バルジャノヴァ（BARZHANOVA Margarita Valeryevna）

### （はじめに）

**ザドルノフ議員** 中山先生を代表として、日本の国会からモスクワに来られた国会議員の皆さんに、心から歓迎の言葉を申し上げたい。当方では、先日、貴国で行われた参議院議員の選挙結果について承知している。また、小泉首相による貴国の経済構造改革についての計画は、我が国のマスコミにおいてもよく議論されている。

中山先生が、日本の国会において衆議院憲法調査会を代表しておられることを、よく承知している。憲法の改革は、とても興味深い分野の一つだ。我が国が新しい国づくりの過程において、10年間にわたって蓄積してきた経験の中には、憲法と現実とが矛盾するようなこともあったが、そうしたことも含め、我々の経験について皆さんと議論することも可能であるし、また、我々の方から、貴国の憲法についての調査に協力ができることを、大変うれしく思う。

現在、我が国の議会が9月17日まで休会中のため、大半の議員がモスクワを離れており、皆様にはご満足いただけないかもしれないが、その点、御了承願いたい。ここで、特に、本日同席のザカーエフ議員を紹介したい。ザカーエフ議員は、サハリンから国家院議員に選出されており、我が国の議会と貴国の議会との交流に関する委員会のコーディネーターの役割を果たしているので、この場には適任である。なお、私自身も我が国と貴国との関係をコーディネート

する役目（口日友好議員連盟事務局長）を務めているので、中山先生はじめ、皆様からの質問に十分に答えられると思う。

**中山団長** ザドルノフ議員には、議会の休会中にもかかわらず、口日友好議員連盟の事務局長として会合を持っていただいたことにつき、お礼申し上げたい。また、ザカーエフ議員は、サハリン選出ということで、口日関係については、大変関心が深いことと思う。

（遅れてバルジャノヴァ議員着席）

**ザドルノフ議員** もう一人ご紹介をさせていただきたい。こちらが、バルジャノヴァ議員、彼女も日本に近いハバロフスク選出の議員である。

（今回の海外調査の趣旨等）

**中山団長** どうもありがとうございます。我々、日本の衆議院憲法調査会から、本日は、自民党をはじめとする各党の代表がそろって貴国を訪問している。

科学と技術の進歩によって、世界は大きな変化を遂げつつある。また、グローバル化の中で、貴国も我が国も大きく変わろうとしている。

我が国の憲法は、ご存知のとおり、第二次世界大戦後に占領軍の指導を受けながら制定したという経過をたどっている。ところが、その後、科学・技術の発達によって人間の生活自体が変わってきている。また、国際関係も変わってきている。そうした中で、昨年1月20日、日本国憲法について広範かつ総合的な調査を行うため、国会に憲法調査会が設置された。今回は、貴国をはじめ、東欧諸国、ヨーロッパの王制諸国及びイスラエルの憲法を調査することを予定している。

小泉首相は、首相公選制を国民に向かって主張している。しかし、それを実現するためには、憲法改正のための国民投票制度や現在の議院内閣制をどうするかなど、いろいろな問題に対する慎重な検討が求められている。

貴国においても、レーニンによる革命以来、度々、憲法制度の変更を行ってきている。特に、ゴルバチョフ政権以来、現在のプーチン政権に至るまでの間、憲法制度が大きく変わってきたということで、いろいろな問題点について各党から質問し、御意見を承りたい。

憲法問題を中心に話を聞かせていただくが、本日は、口日友好議員連盟のザドルノフ議員に加え、お二人の日本周辺地域から選出されている方がおられる

ので、最近、日本国民の大きな関心事となっている北方領土周辺の漁業問題について、口日間の外交ルートを通じて、きちんと議論していくべきだと思うが、この機会に、ご意見を伺いたい。

**ザドルノフ議員** 皆さんが関心のある分野について、意見交換を行うことは、十分に可能である。どのような質問に対しても、答える用意がある。しかしながら、まず本日は、憲法問題を中心とした会議であるので、特にお互いに深い関心を持っていると思われる、ここ数年のロシア憲法の変更やそのための検討、研究等について意見交換を行うことが妥当であると思う。その点、ご了承願いたい。

また、最初に、お断りさせていただきたい。ロシア側の出席者は、国家院のあらゆる政党を代表しているが、ここ数年、議会で憲法に関して行われた議論は、対立的、紛争的状况が続いていたので、我々の意見は、必ずしも一致するものではない。ただし、そのことによって、憲法に関する客観的な立場は、表明できると思う。

#### (日本の憲法調査会の役割、小泉首相による「首相公選制」の提唱について)

それから、皆さんに教えていただきたいことがある。貴国の憲法調査会には、憲法の草案等の起草についての期限が付されているのか。あるいは、2年から3年後には、憲法草案を提出することが課題とされているのか。それとも、あらゆる憲法を調査して検討することが主な目的であるのか。

**中山団長** 衆議院憲法調査会は、昨年1月に設置されて以来、第二次世界大戦後に連合国の占領下において作られた日本国憲法の制定経緯、最高裁判所による戦後の主な違憲判決、それから、21世紀の日本のあるべき姿についての議論を1年半行ってきた。

調査会は、衆議院憲法調査会規程2条の規定により、調査を終えた時点で報告書を作成すること及び調査の途中経過について中間報告を行うことができることとなっている。また、設置の際、各党間で、憲法調査会は、議案提出権がないこと、調査期間は、概ね5年程度を目途とすること等について申合せを行っている。

具体的な憲法改正が必要となる首相公選制については、小泉首相が自ら国民に訴えていることから、おそらく早い機会に議論を始めることになると思う。現在の我が国では、内閣総理大臣は、国会議員の中から選ばれることに憲法上

規定されている。しかし、小泉首相は、一般国民の中からでも内閣総理大臣の候補者となることが可能であってもよいと述べているので、この問題については、これから秋にかけて議論をしなければならないと思っている。

**ザドルノフ議員** 小泉首相による首相の直接公選制度導入の主張については、我々も承知している。

**中山団長** また、仮に首相公選制を導入することになったとしても、憲法改正を行うためには国民投票を必要とする旨の憲法上の規定が存在するが、我が国では、それを実施するための法律は制定されていない。この問題についても、具体的に研究する必要がある。

それから、貴国でも設けられている憲法裁判所については、昨年訪問したドイツ、イタリア、フランスにも同様の機関が設置されていたが、我が国では設置されていない。こうした点についても、これから専門家を集めて調査を行ってまいりたい。

しかし、将来どのような憲法がつくられることになろうとも、私は、「民主主義」、「人権の擁護」、「軍国主義にはならない」という三つの原則をもって、憲法調査会の運営に当たることを約束している。

### (ロシア憲法の変遷について)

**ザドルノフ議員** 皆さんには、一番関心の高い憲法の問題について質問をいただければありがたいと思う。

初めに、ここ数年のロシアの憲法について、どのような変更があったかということについて説明をさせていただきたい。

#### 1 旧ソ連時代

ご承知のとおり、ソ連時代には、二つの憲法が運用されていた。最初の憲法は、スターリン時代の1936年に制定された「スターリン憲法」と称されていたものである。その次に、1977年にブレジネフ書記長のもとで、新しい憲法が採択された。

#### 2 ゴルバチョフによる改革

中山先生のご指摘のとおり、ゴルバチョフによる改革では、憲法に関して大きな変更が行われた。最初の大きな変更は、1990年の人民代議員大会において、

大統領のポストが新設されたことである。このプロセスには、ザカーエフ議員も積極的に関与していたと記憶している。また、この時までは、ソ連共産党が憲法上、唯一の合法政党であったが、それに関する規定が削除された。こうして、複数政党制と大統領直接選挙制の導入が行われ、1991年5月の大統領選挙で、エリツィンが大統領に選出された。これは、国家元首に関する初めての直接選挙の例である。

### 3 エリツィン体制と新憲法の採択

この選挙後、議会に憲法委員会が設置され、そこで憲法の草案作りに積極的に取り組むことになった。憲法委員会は、大きな作業に取り掛かっていたが、その一方で、エリツィン大統領と議会の間で対立が深まっており、その結果、1993年9月には、議会の活動が大統領令をもって停止させられ、その翌月には、大統領による軍事クーデタによって議会の建物が砲撃されるという悲劇的な争乱が起きた。これによって、議会は機能を喪失させられ、憲法委員会の草案も、その一部しか採用されなかった。

この1993年の3月から10月にかけての政治的危機は、その大部分が憲法的な危機とみなされている。当時、各種の法令は、議会が憲法に基づいて制定することになっていたにもかかわらず、エリツィン大統領が憲法に基づかない大統領令を発して運用していたことが、この憲法的危機ということの主旨である。この政治的かつ憲法的危機は、1993年12月に連邦院と国家院の同時選挙が行われ、また、これと併せて行われた国民投票の結果、新しい憲法が承認されたことによって解決された。

### 4 新憲法採択から今日まで

この1993年の憲法採択から8年が経過しているが、この間、改正は行われていない。議会では、憲法改正案が審議されたことはあったが、採択には至らなかった。

(遅れてジューコフ議員着席)

#### (憲法裁判所について)

また、中山先生ご指摘のとおり、我が国には、憲法裁判所という機関があり、この憲法裁判所に憲法を直接に解釈する権限、特に、憲法のある条文について複数の解釈が存在する場合や解釈の不明確な条文についての解釈権が与えられ

ている。この憲法裁判所による判断は、最終的な判断とされており、議会在採択した法令が憲法に矛盾すると判断した場合には、当該法令を破棄する権限も持っている。

以上、我が国の憲法の背景と憲法裁判所について、簡単に説明をさせていただいた。

ご質問があれば承る。

### (現在のロシア憲法に対する国民の関心)

**鹿野議員** 1993年に新しい憲法を採択して以来、8年が経過しているが、この間の国民の憲法に対する理解や関心はどのようなものか。

**ザドルノフ議員** 国民からは、憲法について大きな関心が寄せられていると言ってよい。その根拠として、ここ数年、憲法裁判所に対する人権擁護についての訴えが増加していることが挙げられる。また、議会における憲法上の大統領や議会の権限などをめぐる議論の内容についても、国民の大きな関心が寄せられているし、連邦制度についても、社会で活発な議論が行われている。

このように、憲法を一定のツールとして、国民からのアピールがなされ、また、議論の対象となっているとすることができる。

### (ロシアにおける中央と地方の財源配分について)

**鹿野議員** せっかくの機会であるので、ザドルノフ議員に、元財務大臣という立場でお話いただきたい。我が国は、現在、財政改革が喫緊の課題となっているが、貴国の財政の方向付け、特に、中央と地方の財源の配分等についてお聞かせ願いたい。

**ザドルノフ議員** 財政の問題が出てきたので、ここで遅れて着席したジューコフ議員を紹介したい。彼は、国家院の予算・租税委員長を務めており、私と同じく、モスクワの選挙区から選出されている。

まず、1998年の財政危機後の3年間の事情について説明する。一番大きなことは、財政についてのバランスが採られたことだ。1992年から98年にかけて、連邦財政の赤字は、GDPに対して6%から9%だった。これが、財政バランスが図られたことによって、最近の2年間は、2%から3%くらいの黒字に転換して

いる。この結果を踏まえて、今年からは、税率の軽減が可能となった。現在までに、所得税及び法人税が減税されており、将来的には、付加価値税についても税率の軽減を計画している。税率は軽減しているが、徴税率は高まっている。

もう一つの大きな変更は、連邦中央と地方の財政配分についてである。1997年までは、連邦予算が歳入全体に占める割合は45%、地方の予算は55%であった。これが最近では、連邦中央と地方の予算比率が60%対40%に変更されている。言い換えれば、最近4年間で、国家予算の15%が地方から連邦中央に移されたということだ。この結果、連邦中央の経済的、政治的影響が強まった。

### (ロシア憲法における「家族」の規定について)

**中山団長** 貴国の憲法には、「家族」についての規定があるが、これについて説明を頂きたい。

**ザカーエフ議員** 現行憲法とソ連邦時代の憲法とを比較してみると、ソ連邦時代の憲法には、「家族」をソヴィエトの基礎とする旨の規定があったが、この規定は、現在の憲法には残っていない。ただし、家族に関する社会的な条項が、一部残されている。

**中山団長** 貴国の憲法38条に、「母親及び子ども、家族は、国家の保護の下におかれる。ノ子どもに対する配慮、その養育は、両親の平等な権利と義務である。」との規定がある。これは、我が国の憲法には存在しない規定だ。こういう点について、貴国では、関心があるということか。

**ザドルノフ議員・バルジャノヴァ議員** 幅広い意味で解釈されている社会的な権利は、憲法に定められている。例えば、教育、労働、住宅などに関する権利は、憲法に規定されてはいるが、これらは、いまだ政策目標の段階（プログラム規定）である。ソ連邦時代の憲法から、そのまま現行憲法に移された規定であって、我々が実現しなければならない目標として規定されているものである。したがって、残念ながら、法律のレベルで実現されていない規定が残されている。特に、社会権については、憲法の規定が実務的なレベルで実現されていないのが現状である。ただし、これらは、我々が設定した目標でもあり、憲法に定めた目標は、必ず達成しなければならないと考えているので、時間をかけて実現していきたい。

**ザカーエフ議員** 「家族」は、憲法によって国家の保護を受けるということを目標として、我々は行動している。エリツィン大統領の時に、家族に対する保障が実現されたことは、その一歩である。次の段階として、「子ども」に対する保護が実現されていくと思う。連邦法として新しい法律が整備されつつある。最近では、農村部において3人以上の子どもがいる場合には、自宅の建築に係る借入金について返済を免除するという法律が制定された。このほかにも、連邦レベルであらゆるプログラムが実行されている。例えば、連邦の北部に在住する子どもや母性に対する保護に関するプログラムなどがそうである。

### （ザカーエフ議員の憲法に対する考え方）

日本の新しい憲法の制定に向けて、大きな仕事をされている衆議院憲法調査会の皆様に対して、その成功をお祈り申し上げます。特に、新しい憲法は、国民の大多数から支持を得て、採択されることが望ましいと考える。なぜならば、社会が分裂した状況の中で憲法が採択されるより、社会の最大多数の支持のもとで採択される方が良いということを経験しているからだ。

日本の議会、日本の国民が内閣も含め、21世紀の憲法に関する幅広い調査を行っていることに、大変感心している。世界に先んじて、21世紀の憲法について調査を行っているというのは、正しいことだ。憲法は、聖書でも、福音書でも、コーランでもない。大きく変わりつつある社会を反映すべきものだ。第二次世界大戦後に制定された貴国の憲法にも、いろいろと改善すべき点が発生していることと思う。憲法の改善に向けて、さまざまな調査を通じた準備がされていることは、全く正しいことだ。皆さんは、いい仕事をされている。我が国も、憲法が制定されてから8年が経過した。貴国の56年間と比べれば、大変に違うが、近い将来に我が国の憲法についても改正が行われると思う。繰り返しになるが、皆さんが21世紀の憲法について調査を行っていることは、全く正しいことと思う。本当に感心している。

なお、先ほど、ザドルノフ議員から、我々の憲法に関する意見は必ずしも一致していない旨の発言があったが、所属政党が違っていても、憲法は全国民によって承認され採択されたものであるので、我々は、憲法を尊重して、それを正しく運用する義務があると考えている。

**中山団長** 大変にありがとうございました。

以上



## ロシア国家院における説明聴取・質疑応答（その２）

平成 13 年 8 月 29 日 11：20～11：40

### ロシア側出席者

国家院副議長（会派「ヤープロコ」所属）

ルキン（LUKIN Vladimir Petrovich）

### （はじめに）

中山団長 本日は、大変忙しい中、我々と懇談する機会を持って下さり、感謝する。貴国の憲法について、いろいろと勉強する機会を得たが、実際に、現場の声として、国会議員から話を聴くということは、大変意義があると考えている。

時間も限られているので、早速、本題に入りたい。まず最初に、国家院の副議長として、貴国の政界において指導的地位にある者という立場から見て、貴国の憲法の問題点は、どういったところにあるのか、お聞かせ願いたい。

ルキン副議長 中山団長を初め、皆様方に歓迎の言葉を申し上げます。日本の国会議員の皆様と懇談するのは、大変に久しぶりである。先ほどの、我が国の経済分野において指導的役割を果たしている議員グループとの懇談は、友好的であったと理解している。私も、皆さんの関心のある問題について、得意とする分野についても、また、詳しくない分野についても、すべての質問に全力で答えてまいりたい。

今回、憲法の問題については、日本側からの依頼に基づいて、ルキヤノフ議員らと事前に打ち合わせてきたこともあるので、会合をアレンジすることが可能になった次第だ。

### （ルキン副議長のロシア憲法に対する評価）

#### 1 憲法改正についての考え方

さて、早速、ご質問にお答えする。まず、我が国の憲法は、「悪くない」憲法

であると判断している。特に、民主主義的な成果をあらわしている人権の観点から見れば、優れた憲法である。この新しい憲法の改正については、慎重に考える必要がある。私は、古代ギリシャの高名な医学者ヒポクラテスの「私は、能力と判断の限り、患者に利益すると思う養生法をとり、悪くて有害と知る方法を決してとらない。」という、『ヒポクラテスの誓い』の一節は、憲法の改正に際しても適用されるべきであると考えている。

我が国の憲法改正には、単純でない手続が定められている。(例えば、連邦制度、統治機構及び地方自治について定めている憲法 3 章から 8 章についての) 改正のためには、まず最初に、国家院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で、憲法改正案を可決しなければならない。次いで、連邦院の 4 分の 3 以上の賛成を得た後、さらに、地方の統治機関、すなわち、「連邦構成主体」の 3 分の 2 以上の賛成を得なければならないと定められている。

## 2 ロシア憲法の今後の課題

次に、我が国の憲法では、執行機関に対する立法府の抑制及び監視がまだまだ不十分であると思っている。

例えば、国家院の財政に対する抑制は、かなり効率的となり、連邦議会の任命する会計検査官で組織される会計検査院によって、定期的に予算の執行状況に関する監督が行われるようになったが、この会計検査院には、報告書を作成する権限は与えられているものの、裁判所に訴える権限はない。つまり、会計検査院は、予算の執行について不当な支出が見出された場合、その情報を提出することは可能であるが、起訴する権限が与えられていない。これは、あまり妥当なことではないと考えている。

それから、連邦議会には、各種の委員会が設置されているが、委員会には、執行機関に対する勧告や調査を行うという権能しか与えられておらず、連邦議会に課せられた義務を果たす上で、不十分であると考えている。また、連邦議会と連邦政府との関係については、政府を構成するに当たって、大統領は自らの任命した首相について連邦議会の同意を得ることになっているが、首相以外の閣僚については連邦議会の同意を要しないことから、個々の閣僚に対する議会のコントロールが及ばない。

こうした問題について、我が国の優秀なオブザーバーの何人かは、大きな問題意識を持っている。権力分立の原理を今以上に推し進めることで、この問題を解決することができれば、完全な憲法になると考えられる。

中山団長 大変に要点を突いたお話をいただいた。貴国の憲法の現状では、大

臣に対する立法府のコントロールが不十分であるなど、執行機関に対する立法府の抑制の弱いことが一番大きな問題であるとのこと指摘をいただいた。

(おわりに)

ルキン副議長 今回の調査によって、我が国の憲法についての完全なイメージが形成されることを期待する。これは、日口関係について、我が国が貢献できることであると思う。お互いに民主主義的な道を歩んでいる両国にとって、最も友好的、かつ、効率的な在り方であると思う。お互いに、お互いが経験したことを学び合いながら、良い社会を形成していくことが双方にとって有益なことになると考える。私の知る限りでも、貴国でも憲法レベルでの問題が活発に論じられていると聞いている。例えば、首相公選制導入の是非について議論があると聞くが、本当か。

中山団長 そのとおりだ。

ルキン副議長 そうすると、次回お会いするときには、この問題がどうなったのかについて、お話を伺うことができると思う。

中山団長 良い宿題をいただいた。これは、非常に大きな問題と認識している。前の会議が延びたこともあり、大変に限られた時間であったが、ご丁寧なご説明をいただき、感謝する。ありがとうございました。

以上

## ロシア国家院における説明聴取・質疑応答（その3）

平成13年8月29日 11:50～12:50

### ロシア側出席者

国家院議員（国家建設委員会委員長、会派「ロシア共産党」所属）

ルキャノフ（LUKYANOV Anatoly Ivanovich）

### （はじめに）

ルキャノフ委員長 尊敬する中山団長、並びに日本の衆議院の皆さんに、ロシア憲法を取り扱う委員会に来ていただいたことは、大変喜ばしいことである。歓迎の言葉を述べたい。

今回、日本の衆議院の皆様とここでお会いでき、そして皆様に対して歓迎の言葉を申し上げることができるのは、もう20年間ほど、個人的に日本の国会議員の皆さんとの関係を持つ私にとって、非常に嬉しいことである。

今までに、日本のようなすばらしい国を、何度も訪れることができたのは、幸運であった。その際には、天皇陛下とお会いできたとともに、上下両院の議長、四人の首相経験者にもお会いでき、大変に光栄であった。また、様々な政党の皆さんと良好な関係を構築でき、さらには九州の長崎から北海道の札幌まで、日本全体にわたる旅行をする機会にも恵まれた。

そして、もう一つ強調したいのは、日本の学者・研究者の皆様と良好な関係を築いたことであり、大変喜ばしく思う。私は、比較憲法論が専門である。皆さんはご承知だと思うが、私がソ連の最後の国会議長を務めていた頃には、特に、日本の学者・研究者との深い関係を築くことができたと思う。

### （国家建設委員会）

さて、早速、私が代表する委員会について説明したい。国家建設委員会は、ロシアの国家院の中に設置されており、憲法に関する諸問題を扱っている。

皆さんが、我が委員会がよく開催される会議場に来て下さり、いい機会なので、もう少し細かく説明したいと思う。我が委員会には、全部で12名が参加しており、国会の全ての会派の代表によって構成されている。我が委員会が扱う

事項は、 憲法に関する改正案の諸問題、 憲法制定会議に関する諸問題、 選挙法や国民投票法に関する問題、 国会議員の地位や権限、 国会の地位に関する法律上の問題、 政府の活動に対する法律的な問題、 裁判・検察・弁護制度に関する問題、 国籍、 外国人の権利、 無国籍者の権利に関する問題等である。他にも、 国会が憲法裁判所に申請を出す段階で、 その内容に関して我が委員会を通じて議論が行われ、 また、 人権問題全権代表の活動も、 我が委員会が取り扱う。

以上は我が委員会に関する若干の説明だが、 私が事前に頂いた資料と今回の議員団の名簿を見る限り、 皆さん方に与えられた課題が非常に幅広いので、 皆さんからの質問に絞ってお答えした方が、 今回の会議を有意義なものにすることが可能になるのではないかと思う。

**中山団長** ありがとうございます。

重要な地位にあるルキャノフ委員長に、 お会いできて光栄である。我々は、 衆議院の各党・各会派を代表して、 ロシアを訪問し、 憲法に関する調査をしている。

**ルキャノフ委員長** こちらこそ皆さんのようなハイレベルな派遣団とお会いできて、 大変嬉しい。

#### ( 中山団長の憲法全般にわたる基本認識 )

**中山団長** 委員長もご存知だと思うが、 日本の憲法は、 占領下の連合国軍総司令部で、 ほぼ原案が作られた。旧憲法では、 憲法改正のイニシアチブは天皇にあったが、 戦後に作られた憲法は、 マッカーサーの同意の下に作られたものである。

今、我々は、 過去は過去として、 21世紀の新しい日本の基本法が、 どうあるべきかということについて、 積極的に議論している。つまり、 国家と地方、 小泉首相が提案している首相公選制、 科学技術の発展によって変化を続ける人間社会の諸問題、 グローバリゼーションの中で国はいかにあるべきか等を議論している。また、 日本ではメディアが発達しており、 その影響を受けやすい国民性があると言えるので、 そこから生じる問題も、 これから検討しなければならない。また、 情報伝達の手段としてのコンピューターシステムがグローバル化する中で、 自己に必要な情報に国民がどうアクセスするかといった「知る権利」の問題、 さらに地球環境の問題も重要である。最後に、 遺伝子の構造が、 こ

こ 2、3 年ですべて解明されるといった状況の中で、新しい人間の価値観が世界中で登場し、問題化する。また、それに関連して、「人間とは何か」といった問題が、若い世代、特に子ども達に意識されるようになり、これからの 21 世紀には、親と子の関係、家族の在り方、人間の愛情等が、各国において非常に大きな問題となってくる。我々は、このような様々な問題に取り組んでいきたいと思っている。

ただし、私は、三つの原則を主張している。一つは「人権の尊重」、次に「民主主義の確保」、三つ目に「軍国主義の否定」である。これら三つの、我々が学んできた歴史から導かれる方針にのっとり、調査会を運営している。

まず最初に、憲法全般に関する、ルキャノフ委員長個人の意見があれば伺いたい。

#### **（ルキャノフ委員長の憲法全般にわたる基本認識）**

**ルキャノフ委員長** 今の発言に関して、我々、あるいは私個人の持っている考えを述べたい。

やはり、21 世紀に入り、世界の様々な国で、憲法は社会に対してどういう役目を果たすべきかという問題が採り上げられたと思う。憲法は非常に「硬い」、「決まった形の」文章であるけれども、社会の環境・状況は急速に変化している。そして、世界が変わりつつある中で、その変化に適していない憲法を壊して、まったく新しい憲法を作るという一つの方法もあるが、時代の変化に合わせて、漸進的に新しい憲法を作り上げていく方法もある。ロシアも含め東欧は、古い憲法を壊し、新しい憲法を急速に作り上げていく道を歩み始めた。このような道を選んだ国々は、現在、憲法の破壊の結果として発生した事態の処理に関する問題に対処せざるを得ない。

日本は、例外であると思う。日本は、伝統を尊重する国であり、子どもの頃から、伝統を教える国であるからだ。日本には、象徴である天皇陛下が存在する一方、国会も活発な活動をしているということは、非常にユニークであると思う。

個人的な見解を述べれば、日本に新しい憲法に関する調査を行う委員会が設置され、そのような方法を皆さんが選び、順調にゆっくりと調査をしながら検討を進めていることは、まったく正しいことだと思う。

ここで、四つの問題を挙げたいと思う。

## 1 科学技術の発達と今後の社会の変容

一つ目は、科学技術革命が、全世界に大きな影響を及ぼしていることである。科学技術の発達により、社会生活上の利便性が向上する一方で、様々な問題も発生しつつある。特に、革命と言えるくらいに発達し、「第四の権力」と呼ばれるまでに強大になったメディアの領域では、インターネットの発達により、情報に対する抑制や管理が、まったく及ばないような状況が生じている。

今後は、あり得るパターンとして、社会の「原子化 (=核化、アトム化)」、要するに人間が完全に独立するか、それとも社会と密接なつながりを持って活動するかの、二つのパターンが考えられる。ロシアでは、「原子化」のパターンが強調されてきている。しかし、ロシアや日本はユーラシアの偉大な国であり、我々の伝統は、そのような考えとは異なる。充実した家族関係や、人生の半分の時間を過ごす職場における人間関係は、極めて重要なファクターであると思う。そして、国家と個人の間のパターナリズムの伝統も強い。特に、有名な芭蕉の俳句を知る人や、日本の神道や仏教に関する知識のある人に質問したならば、「原子化」というパターンは、ロシア、そして日本の伝統にも矛盾していると言うはずだ。ロシアにも、ロシア正教、回教等があり、仏教もある。そういう国として、集団主義、社会を大事にする原則が活かされているので、「原子化」という考えは、適合しないと考える。だから、そういったことが、国民、人間にとって、憲法はどのようなものにしなければならないか、どういう在り方がいいかという、冒頭に挙げた問題に対する答えになると思う。

## 2 国家主権とグローバリゼーション

次に、先程、中山団長が触れたように、世界はグローバル化しつつある。グローバリゼーションの時代であるから、国の主権は消えるのではないかとされている。しかし、いずれの国の憲法においても、国家主権というのは、根本的な原則であると思う。ロシアの国会議員の大多数は、一極だけの世界は、人類に対して大きな悲劇を持ち込んできた、そういう時代があったと考えている。したがって、国際法によって定められた原則が、国内法の原則より優先されることは妥当ではない。多極の世界の方が、豊かな世界であると思う。したがって、国家主権に関する問題も、グローバリゼーションの状況の中、憲法に関する問題として解決に向け取り組んで行くべきものである。これを、二番目の問題として指摘しておきたい。

## 3 権力分立

三番目の問題は、中山団長の発言にもあったが、民主主義の問題である。そ

の中で重要視されているのは、権力分立の問題である。その原理自体は、300年前に導入されたものだが、それは、今現在生きているものなのか。中曽根元首相と会って話し合ったとき、同じような問題を取り上げた。「権力は本当に分立されているか」に関して、彼は非常に賢明な考えを持っていた。つまり、「権力は常に一つであって、分離されるのはあくまでも権力の機能である。そういう意味での分立は認める」との表現をした。だから、多数の権力のバランス・平衡は、どちらかと言うと「権力のバランス」というより、「権力の機能のバランス」なのである。現在、日本では、首相公選制の議論があるが、国民投票によって首相を選ぶことになるかと秤がどのような動きをすることになるかを、常に考えざるを得ない。直接選挙で選出された首相は、多少なりとも国会と同じような権限を持っているということになる。全く国会から独立した立場の首相の存在が、天皇陛下が存在することと整合性をつくのかということを考えざるを得ない。大統領と国会議員の選挙を別々に行うという実践はロシアにもあったが、皆さんよくご存知のように、その結果、まず大統領派と議会派との間で「冷戦」になり、続いて「争乱」になり、結局、国会の建物が砲撃されるという事態に至ったのである。

#### 4 国家と地方の関係

最後に、中山団長の発言の中にもあった、中央と地方の関係に関する問題を指摘したい。ロシアの連邦構成主体（ロシア連邦を構成する各共和国等）の各機関が、国家の統治制度から独立しているという原則は、憲法にも規定があり、実際に導入されている。そのような原則の導入は簡単だが、我々の伝統に適しているのか。連邦構成主体は、好むと好まざるとに関わらず、国家権力の機能を果たすものである。そうであれば、連邦構成主体の各機関は、国家の権力と地方自治機能を同時に果たす機関と言うべきではないか。憲法上はロシアの国家統治機構に連邦構成主体の機関は含まれないが、実際上は連邦構成主体の各機関が、国家統治機構としての機能を様々な面で果たしていると言える。中央と地方の関係は、政治的な面ではなく、経済的な面で調整するべきである。特に、連邦構成主体の予算は、住民の要求を満たすレベルの額を確保し、より物質的な面で住民の要求が満たされるように、国家が自らの役目として管理を行うべきである。

今日は、お互いの意見交換としてディスカッションが行われているので、私個人の見解を述べた。



中山団長 ありがとうございます。大変見識の高い話を聞かせていただき、参考になった。

### (権力分立)

鹿野議員 ロシアにおいては、実質的に、権力分立の考え方が統治機構の原理になっているとのことだが、実際は、大統領権限が非常に強いと我々は認識している。そのような大統領と立法・司法との関係が、チェック・アンド・バランスという観点から、十分に機能しているのか、見解を伺いたい。

ルキャノフ委員長 まだ、バランス化されていないと考える。つい2、3年前にも、ロシアには、「分離主義」の動きが活発化していた。エリツイン大統領は一時、「連邦構成主体は、受け入れられる程度の主権を受け入れてほしい」という言い方をしていたので、そのような動きが始まったのだと思う。その結果、連邦構成主体は、受け入れられる程度の主権を吸収した。連邦構成主体によっては、連邦構成主体の法律が連邦の法律より優先される場合もあるという原理を導入するという連邦構成主体すらあった。海外に大使まで派遣した地方もある。また、連邦に収める税金を削減する連邦構成主体もあった。その際には、当時、連邦と連邦構成主体との間に結ばれていた40以上の条約が、その裏付けであるとして言い分に使われていた。

しかし、よく考えれば、それは人間の体全体が、手一本と条約を結ぶのと同じことで、ありえないことである。だから、連邦構成主体の機関はいずれも平等の権利を持ち、統一された管理が行われ、連邦の法律に反する連邦構成主体の法律を拒否する権利が連邦に付与されることは、重要である。このような秩序を確保できる法律を、国会で採択せざるを得ない。このプロセスは道半ばであり、続けていく予定である。

山口議員 権力のバランス化が、まだなされていないということだが、それは運用上の問題としてなされていないということなのか、憲法上の原則を変えずにバランス化を達成することは難しいということなのか。

ルキャノフ委員長 それは、93年憲法に定められた原理間の矛盾という問題だと考える。同憲法には、国民が権力を持つと定められ、その権力の実施は、統治・立法・司法の分立する三権が担うと定められている。しかし、その場合、大統領はどういう権力を有するのかという疑問が生じる。

大統領は、法案を国会に提出する権限、提出された法案を拒否する権限を有し、それとは別に大統領令公布権限も有するなど、「立法権限」を有すると言える。また、首相と閣僚の任命だけではなく、半数程度の省庁に対する管理を行う。それは、言うなれば、「執行権限」である。また、大多数の裁判官の任命を大統領が行うということからすれば、「司法権限」をも担うと言える。言い換えると、三権の他に、「第四権」があるということであり、その第四権はスーパーパワーを有し、特別な機能を果たしている。そして、この第四権（大統領）は、国会に対して、そのようなスーパーパワーを持つ根拠として、国会議員と同様の仕組みで、国民から直接選出されたものであるからだと説明し続けている。

以前の憲法では、国会が最高権力機関であったので、どのような問題でも扱うことができる権限が国会に与えられていた。憲法には、国民が権力を有し、国民は国民投票、あるいは国民が選ぶ代議員を通じて行使すると規定されているが、政府（と国民との関係）については規定がない。したがって、権力分立の問題は、憲法自体にある矛盾の一つである。そのような現状に対して、現段階では、既に約 30 の憲法改正案が提案されている。それらのうちの一つは、すでに第一読会が行われているが、それに対して大統領は、討議すること自体に反対している。なぜなら、現状を維持すれば、国会が法律の運用に関する権限や法律の解釈権限を有しない状況を保てるからである。

以上のようなことから、ロシア憲法は、フランス憲法に似ていると考える。ロシア大統領は、フランス大統領と同じような権限を持っているのではないか。ただし、私は、確かにフランス憲法に似ているが、それはミッテラン大統領の時代ではなく、ルイ・ボナパルトの時代のフランス憲法に似ているのだと、いつも付言する。それは、現行憲法が、ロシアの最近 10 年間の状況下で、矛盾を抱えたまま形成された憲法だからだ。

#### （人権問題全権代表）

**仙谷議員** 憲法 103 条 1 項 5 号に、「人権問題全権代表」とあるが、どのような制度か。

**ルキャノフ委員長** 人権問題全権代表は、国家院によって任命される。

任命された者は、市民から寄せられた人権に関するいかなるクレームでも扱い、検討し、最終的な判断を出せる機関に対して提言する権利を持つ。その機構は、北欧に既に 200 年以上の歴史を持って存在するオンブズマン制度に似ており、西側の制度をロシアに取り込んだ一つの例であると言える。この制度が

うまくロシアに根を下ろすかどうかは、将来の問題である。10年前には、市民からのクレームをどのようなプロセス・形・期限で判断や処理をすべきかということは、法律で細かく規定されていた。現在、そのような法律は存在しない。一人の全権代表が、全ての申請を処理することができるならば、ファンタスティックなことである。諸外国には様々な制度がある。例えば、ドイツの裁判型の制度（「憲法異議」制度）は、非常にうまく機能している。ロシアに一番適している制度は、北欧のオンブズマン制度なのか、ドイツで機能しているような裁判型の制度なのかを検討すべきである。私を知る限り、日本の法律専門家の方々は、ドイツの法律を常に慎重に検討してきたと思う。

**仙谷議員** そうすると現在、人権問題全権代表という具体的な人間や機関は、存在しないということなのか。

**ルキャノフ委員長** そうではない。人権問題全権代表は一人存在し、元国会議員のミロノフ氏がその任に就いている。また、連邦構成主体のうちの一つか九つにも、地方レベルの人権問題全権代表が任命されていたと記憶している。

#### （憲法問題に対する科学者の意見の反映）

**中山団長** 憲法問題には、科学者や科学アカデミーの意見は反映されるか。

**ルキャノフ委員長** 実は、国会に対する砲撃直後に制定された現行憲法は、国民のレベルでは、あまり幅広くは議論されなかった。国民投票の実施日まであまり時間的に余裕のない段階で公表されたものであったので、最近特に、比較法を専門に研究している学者から、憲法をそのような面から見て改正しなければならないと考えられる点に関して、いくつか法案やコメントが出されている。

そして、憲法に関する国民投票の結果について研究する学者は、法律的に起草が妥当であったかについて疑問を持つと同時に、実際の投票結果に関して、大きな疑問を呈している。

#### （大統領の下院解散権と議会の対応）

**保岡議員** 憲法には、大統領の首相指名によって成立する政府に対して、国会が首相指名の承認を拒否した場合や、政府に対し不信任決議をした場合、大統領は下院を解散できると規定されている。では解散後、選挙を経て新しく構成された下院が、同様に、大統領の首相指名に対する承認の拒否や内閣の不信任

決議をした場合、その効果はどのようになるのか。

**ルキャノフ委員長** 憲法には、いくつかの期間に関する規定がある。下院の解散に関しては、国会議員が選出されてから最初の一年間は解散は出来ず、また、首相指名が三回承認されない場合に初めて大統領は下院を解散できると定められている。

また、エリツィン大統領は、初回から一貫して同一人物を指名した。このような指名が許されるかどうかには異論もあったが、憲法裁判所は、そのような指名は大統領の裁量の範囲であるとの判断を下した。このことは、連邦議会に対して、大統領が憲法裁判所の長官・裁判官を指名する権限を持っていることの意味を再認識させた。

さて、御質問の点については、解散した後の選挙で再び承認を得られなかった場合は、同じことの繰り返しになる。結局は、憲法に定められた大統領のスーパーパワーの表れというほかはない。

**中山団長** 有意義な説明をありがとうございました。

以上

## ロシア法務省における説明聴取・質疑応答

平成 13 年 8 月 29 日 14 : 30 ~ 15 : 30

### ロシア側出席者

第一法務次官

エブドキーモフ (EVDOKIMOV Vyacheslav Borisovich)

対外関係局第一次長

ジーン (ZIMIN Vladimir Petrovich)

連邦構成主体法制局次長

フェドロフ (FEDOROV Andrey Vladimirovich)

立法活動局長

パンチェンコ (PANCHENKO Anatoly Vasilyevich)

法案作成局次長

シュリピツィン (SHIRPITSIN Andrey Yuryevich)

国家・地方機関関係法担当局長

ボロディナ (BORODINA Nataliya Vyacheslavovna)

対外関係局専門員

ゴルジュスキ (GORDYUSHKIN Igory Germanovich)

### (はじめに)

エブドキーモフ第一法務次官 事前に本日の会議の質問状をいただいたが、その他にも質問があると思うので、質疑応答の形をとる前に、ロシア法務省並びにその方針について、若干の説明をさせていただきたい。

中山団長 よろしくお願ひします。

### (ロシア法務省の歴史とその役割)

エブドキーモフ第一法務次官 ロシア法務省が設置されてから、来年の秋で 200 周年になる。その歴史には、発展の時代と停滞の時代があり、1970 年代には、最高会議の管轄の下に、ミニストリー(省庁)のランクではなくて、法務委員

会が設置されていたが、その後、法務省が復活した。法務省の役割は、最近 10 年間に大きく変更され、伝統的な機能である法案の憲法適合性審査等の法案についての様々な検討や人権と人間の自由に関する調査に加えて、いくつかの新しい機能も担っている。具体的には、裁判の監査、不動産の登録機関の創設、処罰・刑罰施設を管理する制度の実施が法務省の機能として加わった。また、法務省の管轄の下には教育施設があり、法務アカデミーと国際法務大学が代表的である。特に法務アカデミーでは、若い法務専門官の育成だけでなく、法務省の管轄の下にある施設で様々な責務を果たしている人員の研修も行われている。法務省の中核には、800 人以上が働いている。しかし、依然として、主な課題とされているのは、法案等の憲法適合性の審査である。ロシア連邦政府の法案採択計画を立てるだけでなく、政府提案ではない法案の監査、評価も行っている。それは、立法プロセスの中で法務省が果たす特徴的な役割である。この特徴ある役割を果たすために、法務省には、様々な業種、分野別に局が設置されている。

#### (出席者の紹介)

そして、このような状況を的確に皆さんに伝えるために、本日の会議には、様々な分野の職員が出席している。パンチェンコ氏は、立法活動局の局長であり、私の隣に座るジーミン氏は、対外関係局第一次長である。対外関係局は、単に外国のミッションの受入れに関する事務だけでなく、刑事・民事関係の条約や協定の準備作業等を行っている。皆さんから見て右側のフェドロフ氏は、連邦構成主体（ロシア連邦を構成する共和国等）が制定する法律に関する事務を扱う連邦構成主体法制局の次長である。連邦制を採るロシアにおいて、重要な職務である地方によって制定される法に関する事務を担当している。私の隣のシュリピツィン氏は、法案作成局の次長で、法案作成方法論の開発作業を担当している。ポロディナ氏は、憲法法律局で、国家・地方機関関係の法律部門を担当している。ゴルジュスキンは、対外関係局のスペシャリストで、法案や立法に関する事務を広く扱っている。私、エブドキーモフは、法案作成を担当している。

衆議院の皆さんは、直接、法案の作成に携わっていると思うが、我々法務省も法案作成に携わっているので、立場は近いのではないかと思う。我々は、皆さんの質問に対し、できる限り十分な情報を与えることができればと思う。

### (日本の憲法改正手続等)

中山団長 ありがとうございます。エブドキーモフ第一法務次官をはじめ、時間を割いていただき、感謝します。

我々は、衆議院憲法調査会の各党代表者で編成されている議員団である。

最初に、日本の状況を少し説明すると、日本国憲法は 103 条の条文から成っており、その理念を達成するための法律は、約 1700 ある。さらに、その法律を実際の国民生活の中で活かすために、約 5000 件の政令・省令等が定められている。そして、法務に関する事務を所管する行政機関である法務省とともに、内閣そのものにも、政府が国会に提案する法案についての合憲性を審査する法制局が設置されている。

また、憲法改正案は、発案後、各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成によって発議が行われ、その後、国民投票にかけられることになっている。そこで決定された改正案は、最終的に、国民の名によって公布される。

本日は、ロシア法務省の皆さんから、ロシア憲法に関する諸点について意見を聴取したい。早速、質問をさせていただければ幸いである。

### (ソ連消滅から 93 年憲法制定までの旧憲法の有効性)

鹿野議員 個別の論点も含め、三点質問したい。

第一点は、1991 年に旧ソ連邦が崩壊し、実質的にソ連憲法が失効するが、93 年 12 月の新憲法の制定までの間は、旧憲法が有効であったのかについて、説明願いたい。

エブドキーモフ第一法務次官 外国人には分かりにくいかもしれないが、ソ連（ロシア）の歴史をひも解いてみると、ソ連は当時連邦国家であって、連邦国家として憲法を有し、一方で、その構成国であり自らも連邦制を敷いていたロシアも、独自に憲法を有していた。ユニークな事実ではあるが、ソ連という連邦国家の内部に、その構成国としてロシアという連邦国家が存在していたことになる。

したがって、91 年以降は、（連邦憲法は失効したが）78 年成立のロシア共和国憲法が有効であって、これが 93 年の新憲法制定まで効力を有し続けた、ということだ。ただし、その間に、78 年ロシア共和国憲法については、様々な改正が行われている。

しかし、一方で旧来の条文を残していたことにより、規定間で矛盾を生じることもあり、例として、92 年の権力分立原則の導入による改正が挙げられる。

具体的には、2条には、最高会議が最高権力機関と定められ、一方、9条には、権力分立の原則が定められていた。また、大統領制度の導入の際にも、大幅な憲法の改正が行われた。その当時の特徴は、政治的に新しいシステムが構築されていく間に、それに伴って、憲法の根本的な改正がなされたことである。当然、経済的、社会的な影響もあったが、何より新しい政治的なシステムの構築により憲法の様々な改正が促され、その結果として、93年の新憲法の採択につながったということになる。

**鹿野議員** 要するに一言で言えば、旧憲法が有効であったということか。

**エブドキーモフ第一法務次官** 若干補足するが、77年にはソ連憲法が採択され、78年には、ソ連邦の各構成国が、それとほぼ同内容を定めた憲法を制定した。ソ連憲法と各連邦構成国の憲法との関係は、アメリカにおいて合衆国憲法と州憲法の両者が存在することをイメージしていただきたい。

つまり、91年にソ連が崩壊した後のロシア共和国においては、78年に制定されたロシア共和国憲法が、いまだ有効であった。

**鹿野議員** わかった。旧憲法が効力を有していたと理解する。

#### ( 憲法62条の外国人等の自国民待遇 )

**鹿野議員** 次に第二点は、憲法62条3項は、連邦法や国際条約に規定がない場合、外国人及び無国籍者をロシア国民と同様に扱うと規定するが、参政権も付与されるのかについて、説明願いたい。

**ジーンミン対外関係局第一次長** 62条3項を解釈すると、「国際条約や連邦法に規定がない場合」に、外国人及び無国籍者は、ロシアにおいて、ロシア国民と同様に扱われることが保障されている。

**鹿野議員** ということは、参政権の保障も含まれるのか。

**ジーンミン対外関係局第一次長** この問題を説明する前に、強調しておきたいことは、同条の「権利」から、ある権利が除かれるとしても、それは国際条約や連邦法によってなされるのみであるということと、同条の「権利」は、連邦レベルのものであって、連邦構成主体のレベルのものを規定するものではない。



いということである。

そして、連邦のレベルで定められている憲法 32 条の規定によって、参政権享有主体が、「ロシア連邦市民」とされていることから、まず、連邦レベルでの外国人の参政権は認められないことになる。

ちなみに、憲法の第 2 章にある権利や義務の規定等は、項目によって、「何人も」や、「ロシア連邦市民は」という言葉で、享有主体の範囲が区別されている。そして、他にも、自国民の権利に比べて外国人の権利を制限している法律が、いくつか存在する。ソ連時代の 81 年に採択された、ソ連における外国人の権利・義務に関して定めた法律のいくつかは、現在でも、憲法や連邦法に反しない限り有効である。また、例えば憲法には、全国民が兵役の義務を負うと定められているが、それは当然ロシア国民にだけ当てはまる規定である。

最近の北欧や EU 諸国では、外国人に参政権、特に地方自治体における選挙権が与えられる傾向が見られる。

**エブドキーモフ第一法務次官** それは、おそらく EU が、連邦の形態に移行するプロセスの中で、市民には少なくとも地方のレベルで参政権を認めようとしていると考えられるが、妥当なことであると思う。

**ジミン対外関係局第一次長** また、既に述べたように、条約によって、外国人の人権が制限されることも認められている。他方で、国際条約の遵守が憲法上定められており、外交官に対する不可侵の原則や二重課税の防止については、外国人の人権に対する保証に係る体制が整備されている。

**鹿野議員** 要するに、62 条 3 項の規定はあるが、外国人の人権は認められないと理解する。

#### (大統領令と法律の関係等)

**鹿野議員** 最後に第三点は、憲法 90 条に関して、大統領令と法律との相違点、また、大統領令と命令との相違点は何かについて説明願いたい。

**シュリピツィン法案作成局次長** 法律（連邦の定める法律と、連邦構成主体の定める法律とがある）制定の権利は、基本的に、連邦と連邦構成主体の二つのレベルで行うことが認められている。71 条、72 条には、それぞれの管轄事項が、76 条には権限関係が、それぞれ詳しく規定されている。

大統領令は、基本的に、連邦の法律に基づいて立案され公布されるものである。ただし、憲法には、緊急事態や軍事に関するものなど、法律の規定に基づかずに大統領令を公布することが認められている事項もある。また、ある事項について、本来ならば連邦の法律で規定されるべきものであっても、連邦法が採択されていない場合には大統領令によって規定され運用されるということが、憲法裁判所によって認められている。

(このように、多少のこぼこはあるが、基本的には)大統領令は、あくまで法律の下に位置する規範であり、法律に基づいて定められるものである。大統領令や命令は、あくまでも、官職の任命など、意義の高くない事項について規定するものである。要するに、法律に定めるまでもない事項について大統領令で定める。

#### ( 司法改革とロシア法務省 )

**保岡議員** 司法改革は、法務省の担当か。また、司法改革が、なぜ今テーマになっているのか。

**ロシア法務省** 直接には、司法改革の担当ではない。ただ、現在、ロシアでは、司法制度改革がなされている最中であって、それに関連する法案の準備には法務省も積極的に参加している。法務省が唯一司法制度に主体的に関わっていると言えるのは、いわゆる裁判管理人制度である。裁判管理人制度とは、裁判のプロセス、つまり、秩序が破られていないかどうかの管理や、裁判でなされた決議や判断が厳守されているかどうかの管理を行う制度であり、法務省が運用している。

93年の憲法によって、最終的に権力分立がなされ、司法権は、立法権や執行権と分立した。その結果として、連邦や各連邦構成主体ごとに憲法裁判所が設置された。ただし、憲法裁判所の機能は限られており、立法権と執行権との間に発生した紛争の解決を行う。司法改革は、それより広い範囲にわたって行われており、民事や刑事の分野もその対象となっている。帝政ロシア時代には、比較的軽微な犯罪を簡易に処理する裁判制度があったが、その復活がこの改革の一つの議題になっている。一方、重い刑罰を伴うような犯罪の場合には、職業裁判官ではなく一般市民が事実認定をし評決を下す制度(陪審制度)を導入すべきか否かということが、大きな議題となっている。もう一つ大きく議論されているのは、連邦最高裁判所や各連邦構成主体の最高裁判所等の上級裁判所の裁判官に任期制を導入するか否かということである。また、経済体制の変

革に伴って、仲裁制度の導入の必要性が生じたことにより、最高仲裁裁判所や連邦レベルの仲裁裁判所、さらには 89 ある連邦構成主体ごとに仲裁裁判所が設置されたことも、司法改革の一環として挙げられる。

### (93 年憲法制定及び司法改革と弁護士制度を巡る状況)

**仙谷議員** 今あった司法改革に関連する質問だが、93 年の憲法制定により、弁護士の位置付けは変わったのか。また、法律家の養成の方法は変わったのか。

**ロシア法務省** 弁護士制度については、今春の国会では、六つか七つほどの弁護士制度に関する法案が採り上げられた。私の記憶が確かならば、現段階では、旧ソ連時代の 80 年に採択された弁護士制度に関する規定が、いまだに有効である。

法務省の立場から見れば、弁護士団体に関して国家の果たすべき役割が、最重要事項である。一つの発想としては、弁護士団体としてあらゆる形態を認めることが考えられる。弁護士は、弁護士としての職務を全うするべく、資格を取得しさえすれば、いかなる団体における活動でも認められるというものである。したがって、現段階で既に存在する様々な形態の弁護士団体は、公認されることになる。しかし、問題点として、現行法の枠内で認められている正式な弁護士団体以外の新たに公認される団体には、優秀な弁護士が集まらないという状況を生じてしまうことが挙げられる。その一方で、ロシア国民には、法律によって、優秀で技能の高い弁護士によるサポートを受ける権利が保障されている。ならば、熟練していない弁護士に対して、国民の権利・自由を保護する権利を与えることは、妥当ではない。したがって、弁護士に関する法律には、弁護士活動に対する一定程度の管理や規制の規定を盛り込むべきであると思う。このような政策を採ることにより、裁判において、国民の権利・自由が、技能の高い、熟練した弁護士によって保護される体制が実現すると考える。

法律家の養成制度も、当然変わった。まず、教育制度全体が変わり、国立大学だけでなく、私立大学も参入するようになったが、数ある私立大学の中には、必ずしも、高いレベルの教育を施していない大学もある。また、ロシアの経済的・政治的な状況が変わりつつあるということが、教育制度にも反映すると思う。そして、弁護士等の法律専門家の育成プロセスには、同じ大陸法系に属する法体系を持つヨーロッパ諸国の貴重な経験を取り入れることができるように努力している。

中山団長 最後にお礼申し上げます。本日は、憲法及び法律問題に関して説明いただき、ありがとうございました。

以上

## ロシア連邦憲法裁判所における説明聴取・質疑応答

平成 13 年 8 月 29 日 16:20~17:30

### ロシア側出席者

憲法裁判所附属憲法裁判分析センター副所長

ストラシュン (STRASHUN Boris Aleksandrovich)

憲法裁判分析センター事務局長

クドリャブツェフ (KUDRYAVTSEV)

### (はじめに)

ストラシュン副所長 ロシアの隣国であり、経済や科学技術、文化等の分野で目覚ましい実績のある日本からいらっしゃった衆議院憲法調査会の皆さんに、歓迎の言葉を述べたい。中山団長を始め、皆さんが、ロシアの憲法に関心を示していただき、実際に訪問して下さったことは、光栄であり喜ばしく思う。

皆さんのせっかくの訪問にもかかわらず、憲法裁判所が休暇期間中のため、直に裁判官をこの場に同席させることができないことは、残念に思う。今回、ロシア側からは、憲法裁判所事務局の担当者が会議に出席している。こちらが、裁判所事務局のクドリャブツェフ氏である。私は、憲法裁判所に所属する憲法裁判研究センターに勤務するストラシュンです。センターの所長は、憲法裁判所の長官が務めているが、私は副所長を務めている。

事前に受け取った質問状に対して、できる限り詳細に答えるつもりだが、質問状にない質問があれば、それに対しても答えるつもりである。

### (憲法裁判所の歴史、訴訟において頻出する争点や条項、審議時間等)

中山団長 我々は、衆議院の各党からの代表者で構成される憲法調査を行う海外派遣団である。我々のロシア連邦憲法裁判所訪問に当たって、休暇中にもかかわらず協力いただき、御礼申し上げます。

事前に渡した質問状と重複する点があるかもしれないが、早速、私から四点、質問させていただきたい。

第一点は、ソ連時代も含め、ロシアにおいて、いつ憲法裁判所が設立された

のか。第二点は、どのような事項に関する訴訟が憲法裁判所に提起されるのか、多い順にいくつか挙げていただきたい。第三点は、審議にかかる時間はどれくらいか。第四点は、憲法のどの事項に関する違憲の訴訟が多いのか。却下される件数はどれくらいか。以上である。

**クドリャブツェフ事務局長** 憲法裁判所事務局を代表して、心から歓迎の意を表したい。それでは、中山団長の御質問に対し、順次説明したい。

## 1 憲法裁判所の設立

一つ目の質問についてであるが、まず、憲法裁判所の制度について述べる。ソ連時代に憲法裁判所の機能を果たしていたのは、最高会議であった。ただし、憲法裁判所の機能という面から見れば、歴史的、経済的あるいは機構的観点からしても、ふさわしいものではなかった。

続くペレストロイカ期の憲法裁判所は、優れたものであったと言える。ゴルバチョフ政権の下で大改革がなされ、その枠内で1988年に、「全ロシア憲法管理委員会」が創設され、翌年から活動を開始した。それは、あくまでも裁判所という位置付けではなく、最高会議の下で、様々な勧告を立案する機関として設立された。同委員会は、勧告を作成するという機能しか有していなかったにもかかわらず、ロシアの法律制度の変更に大きな影響を与えていた。特に、人権に関する法律に関しては、大きな変化がもたらされた。一例を挙げると、人権に関する法律には公表されたものと非公表のものがあり、非公表のものは、憲法に照らして認められないという決議が同委員会の勧告によりなされた。このような決議は、たった一回の決議であっても、当時のロシアの民主主義化の過程に非常に大きな影響を与え、貢献したと言える。ただし、91年のソ連崩壊により、ソ連邦レベルで設立された他の様々な機関とともに同委員会も活動を終えた。

そして、91年に独立国として活動を始めたロシアに、憲法裁判所が創設された。法律により構成その他が定められる本来の意味の憲法裁判所が創設されたと言える。言い換えると、一般的な裁判所と同じく、自発的に訴訟を開始する（起訴する）権限は与えられておらず、当事者による訴えの提起があって初めて訴訟を行う権限しか与えられなかったということである。

この憲法裁判所の権限についてはここでは省略するが、質問があれば、後程説明したい。一言で言えば、憲法裁判所は、連邦の基本法である憲法に基づいて様々な法案の憲法適合性を審査する役目を果たしている。ちなみに地方レベルでは、ここ数年間に、89ある連邦構成主体（ロシア連邦を構成する共和国等）

のうちの14ヶ所に地方憲法裁判所等が設置された。ただし、地方憲法裁判所は、連邦憲法裁判所の管轄の下にはない。地方憲法裁判所の主な機能は、地方レベルで制定された法律が、各連邦構成主体の憲法に矛盾していないかの審査である。憲法適合性を審査するという機能は、ある意味、一般的な裁判所も有する機能である。したがって、今説明した制度は、本格的な制度にはなっていないが、憲法の遵守や法律の憲法適合性を管理するという面からは、一定程度の効果をあげている。

## 2 よく争われる事項

次に、二つ目の質問に移る。この10年間に、憲法裁判所は、全部で188件の違憲訴訟を扱った。それらはすべて、当事者双方が出席し、公開の場で互いに主張し合う形式で行われたものである。裁判の特徴として、まず、同一の争点を有することを条件に、いくつかの案件をまとめて、同時に審理を行うことのできる制度が挙げられる。つまり、188件とは、188人が訴えを提起したということではなく、審理が188通りに整理されたということであり、実際の訴えの提起は3000件以上に上る。

もう一つの特徴は、訴えの提起を認めるか、却下するかを制度を設けていることである。訴えを受け入れるか否かという判断である。その判断は恣意的ではなく、文書でその理由を明示することになっている。例えば、ある案件について、同様の案件が以前に提起され判断がなされていた場合には、そのような事情を説明し、訴えを却下することになる。

憲法裁判所で、今まで審議された案件の中で、最も大きな割合を占めるのは、人権に関する案件、中でも、刑事手続に関する案件である。続いて、老齢年金受給権等の社会権に関するもの、中小企業事業者の権利等の経済的権利に関するものの割合が大きい。これらは市民から提起された案件だが、これら以外に、連邦機関から提起されたものがある。

## 3 審議期間

三つ目の質問に移る。審議期間は、案件により様々である。訴えの提起からその受入れを経て実際の審議に入るまで、数ヶ月から1年以上かかる場合もある。その主な理由として、案件によっては複雑なものもあることと、優先的に処理される事項等がなく、訴えが提起された順番どおりに処理されることの二つが挙げられる。

#### 4 争点として取り上げられることの多い憲法の条項

四つ目の質問に移る。憲法のどのような条項についての訴訟が多いかについては、すぐにはデータが浮かばないが、覚えている限りで答える。設置以後、現在までの10年間に、ほとんどの条項が訴訟で取り上げられた。訴訟においては、訴訟当事者による複数の条項に関係する問題であるとの主張に対し、憲法裁判所が、ある特定の条項のみに関係する問題であるとの判断を下す場合もある。

先程、代表的な審議案件を、件数の多い順に挙げたが、条項ごとに件数をカウントしても同様の順番になるだろう。すなわち、人権に関する案件が最も多く、実際、憲法第2章のほとんどの条項は、争点として取り上げられたことがある。特に、19条（平等）、46条（権利と自由の裁判的保護）を挙げておきたい。続いて、連邦法や中央と地方の権限関係に関する案件が多く、71条（ロシア連邦の管轄事項）、72条（連邦と連邦主体の管轄事項）や75条（各管轄事項に関する法令とその優劣）が取り上げられることが多い。当然、大統領の権限と国会の権限に関する案件がなかったわけではない。そして、そのような案件の中では、憲法の解釈に関するものが最も多かった。

#### （国際機関に対する人権救済の訴え）

中山団長 今挙げた、憲法第46条について聞きたい。

46条3項にあるように、人の権利・自由に関して、国際機関に訴えが提起された事例はあるのか。

ストラシユン副所長 多数ある。例えば、欧州人権裁判所にロシア市民から提起された案件は、約2000件ある。

#### （大統領令とその合憲性）

仙谷議員 エリツィン大統領の在任中は、大統領と議会が相当厳しい緊張関係にあり、大統領は、大統領令を頻発することで、自らの行政を執行しようとしたと聞く。そのような状況の中で、議会から、大統領令が憲法違反であるとの訴えは、多かったのか、また、そのような案件の中で最も意義の大きかったものは、どのような案件か。

ストラシユン副所長 まず、1992年1月14日の憲法裁判所が処理した最初の案件を紹介したい。当時、民主主義化の過程で、依然有力な機関であった国家



保安委員会（KGB）が三つの大きな部門に分裂させられた。それと同時期であり、訴訟が提起される直前の91年の12月には、エリツィン大統領は、保安省と内務省を結合させるような大統領令を導入しようとしていた。もしそれが実現していたら、旧ソ連時代と同様の人権を抑圧するような機構が復活していただろう。それに関して憲法裁判所は、そのような大統領令は憲法に矛盾するとの判断を下し、エリツィン大統領もそれを受け入れた。

また、立法権力と執行権力の対立の過程で、憲法裁判所を自らのツールとして使おうとする試みが何回か見られた。憲法裁判所は、原告が誰であるかとは無関係に、憲法に基づいて判断を行った。ただし、政治的に悪影響を及ぼした面があったことは、指摘しなければならない。当時は、いくつかの修正を加えられたソ連時代に採択された旧憲法が依然有効であった。そのような修正条項は、以前からある規定との間で矛盾を生じることもあった。例えば、訴えの提起の根拠として援用した条項が、それを排斥しようとして援用した条項とそもそも矛盾しているという状況を生じることもあり、そのような場合は、憲法裁判所が適切な判断を下すことは不可能であった。そういった問題を解決するために、憲法の根本的な改正の必要性が生じ、93年の新憲法制定に至った。新憲法の中には権力分立の原理が導入され、徹底された。また、新憲法の枠内に、憲法的な危機を解決する手段が導入された。

#### （裁判官の「政治化」の懸念等）

**保岡議員** 憲法裁判所の裁判官は、大統領によって指名されるが、そのような制度の下では、憲法裁判所が、大統領側に有利な判断をする傾向にならないか。また、事件の係争中に、大統領が裁判官を罷免するような制度はあるのか。

**ストラシユン副所長** 憲法裁判所の裁判官は、大統領によって提案がなされ、最終的にその候補者を任命するかどうかの決断は、連邦院が行う。そして、そのプロセスの中では、裁判官に政治的な影響が及ぶおそれはないと考えられる。もう一点強調したいのは、大統領は裁判官候補者の提案権を有するが、裁判官の任命後は、大統領が裁判官を罷免することは不可能ということである。

**中山団長** 裁判官は、基本的に、その任期中に罷免されることはないということか。

**ストラシユン副所長** そのとおりだ。

また、裁判官の任期は12年だが、大統領の任期は4年であり、連続三選が禁止されているため最大で8年である。

中山団長 日本では、最高裁判事の定年は70歳であり、任命後10年ごとに国民審査にかけられる。

ストラシユン副所長 日本の最高裁判事は、国民投票で選ばれるのか。

中山団長 そうではない。最高裁長官は、内閣の指名により天皇が任命し、それ以外の裁判官は、内閣が任命することになっている。ただ、就任後、最も近い衆議院議員総選挙の際に、また、10年経つごとに、国民審査が行われるということだ。

ストラシユン副所長 任命された人間が、国民審査によって罷免されたことがあるのか。

中山団長 そのような例は、今までにはない。

#### (憲法裁判所の採決方法)

山口議員 憲法裁判所の判断は、多数決で行われるのか。

ストラシユン副所長 最終的な決断は、19人中10名以上を要件とする多数決で決まる。しかし、ロシア連邦憲法裁判所は、それぞれ10名と9名で構成される二つの裁判院に分かれており、ほとんどの審理は、19名で行われるわけではなく、一つの裁判院において行われ、その中で多数決が行われる。

中山団長 本日は、憲法裁判所に関して、我々に分かりやすく説明して下さったことに対し、全員を代表して深くお礼申し上げます。

ストラシユン副所長 今回、日本の衆議院の皆さんが、ロシア憲法裁判所に大きな関心を持って下さったことは、大変嬉しいことである。これを機に、継続した関係になることを願う。ありがとうございました。

以下の記述は、今回のロシア連邦憲法裁判所訪問時に時間的制約からなされ得なかった質問事項（鹿野議員、近藤議員及び仙谷議員からの質問事項）に対する、憲法裁判所ストラシユン副所長による事後的な返答及び在ロシア日本国大使館の調査結果である。

#### （社会保障規定について）

鹿野議員からは、現行憲法が社会保障を受けることを個人の「権利」として認めず、単に社会保障が各人に「保証される（39条1項）」としており、ソ連時代の憲法よりも後退しているとの指摘もあることについての見解を求めるとの質問がなされた。

#### ストラシユン副所長からの返答

結論から言えば、「権利を有する」と規定されていようと、「保証される」と規定されていようと、その法的意味合いには差異はない。なぜなら、仮に一般国民から社会保障に係る憲法上の権利が侵害されたとの訴えがなされる場合には、憲法裁判所は、いずれにせよ、「権利の侵害」として、そのような訴えを取り扱うことになるからである。

「社会保障が各人に保証される」との現行憲法の規定振りは、憲法草案策定段階における、急進リベラル派と左派の社会国家信奉勢力の間で展開された論争の結果であるが、いずれにせよ、現行憲法のこのような規定振りも、社会保障の分野における国家の国民に対する義務を定めたものであり、例えば、年金給付等の面で憲法上の国民の権利が侵害されたとの訴えがなされれば、裁判所は国民の側に立つことになるであろう。実際、数年前に賃金、年金等の支払い遅延問題が深刻化した際、憲法裁判所は、このような事態は国民の権利を侵害するものであり、違法であるとの判断を行ったことがあるが、現実の問題としては、国家が支払いに必要な資金を実際には有しておらず、いかんともしいというのが実情であった。市場経済制度がいまだ確立せず、経済的混乱状態にあったロシアの現実においては、いくら憲法において国民の社会権的権利を優先度の高い権利と規定しても、そのような経済実態を背景とすれば、現実には、多くの規定は宣言的な規定に止まらざるを得ない。

一般的に言えば、西側の先進諸国は、社会権的権利の擁護は経済状況に大きく左右される面はあるものの、自由権的権利は絶対的権利であるとしていたのに対し、旧ソ連は、それとは逆の立場を採っていたと言えるが、社会権的権利に係る現行ロシア憲法の規定は、旧ソ連時代の考え方の名残を留めたものであるとも言える。その背景には、現行憲法策定段階における議論において、急進リベラル派は、社会権的権利に関する規定振りについて、社会権的権利を規定しつつも、そのような権利が直ちに裁判所によって擁護されるものではなく、別個の施行法がなければ権利としては実現されないとの考え方を基本とする、スペイン憲法のような規定振りを主張したが、結局そのような考え方は採用されず、社会権的権利も裁判所によって擁護され得る、有効な国民の権利であるとの意見が大勢を占めたという経緯がある。

また、現行憲法の採択が、当時の限られた時間的制約の中で採択されたものであることから、完全に整合性の取れた内容の憲法であるとは、必ずしも言えない面があるのは事実であり、例えば、教育を受ける権利を見ても、その規定振りは現実のプラクティスよりもはるかにリベラルなものとなっている。確かに、現行憲法の第一草案は、拙速で作成されたものであり、内容的にひどいものであった。憲法策定作業に参加した我々の課題は、それを何とか満足できるような状態にすることであったが、現行憲法に多くの空白や矛盾があることは、否定しがたい。

#### (憲法教育について)

近藤議員からは、現行憲法は、教科書における取扱いを含め、教育現場においてどのように教えられているのか、また、一般国民の間において憲法に関する知識の普及について、どのような措置が採られているのかについての説明が求められた。

#### ストラシユン副所長からの返答

学校において憲法を教える科目としては、以前には「社会科」、「国家と法の基礎」といった科目があったが、現在、その科目は廃止され、「公民科」(grazhdanovedenie)という、ロシア語としても奇妙な響きの科目が存在する。なお、ソ連時代の昔には、「ソ連憲法」という独立した科目が存在した。

一般住民に対する憲法知識の普及という点では、かつては社会団体として、「法律知識大学」という公開講座も開催されていたが、おそらく現在はこのような公開講座は存在しないであろう。したがって、学校で勉強する機会のある者以外の者が、憲法等についての知識を得る手段としては、新聞報道等を通じたもの以外は、あまり存在しないのが実情である。なお、最近、ソ連時代に様々な分野に関する公開講座活動等を活発に展開していた「知識普及協会」が復活しつつあり、状況は改善されていくかもしれない。

93年12月の憲法採択に係る国民投票に際しても、多くの国民は憲法の内容を理解していたとは言い難く、国民が支持したのは、憲法というよりも「変化」であり、「エリツィン大統領」であった。

憲法問題も含めた歴史認識一般について言えることであるが、ロシアの現代史の複雑な構造が理解されるためには、新しい世代の成長を待つ必要がある。直接その時代を生きてきた現在の世代が、感情を交えずにロシアの現代史を理解することは困難であり、それと同じように、法律教育もまた長いプロセスが必要であり、一朝一夕に実現できるものではない。したがって、自由化された現在のロシア社会で、例えば、教育現場において、個々の教師の政治思想によって憲法や歴史の教育内容が左右されるということは、大いにあり得ることである。

( 会計検査院について )

仙谷議員からは、会計検査院の組織概要についての説明が求められた。

在ロシア日本国大使館による調査結果

現行憲法は、「連邦予算の執行を監督するために、連邦院及び国家院は会計検査院を組織する(101条5項)」と規定し、国家院が「会計検査院長官及び会計検査官の半数を任命し、解任(103条1項4号)」し、連邦院が「会計検査院の副長官及び会計検査官の半数を任命し、解任(102条1項9号)」するとしている。会計検査院は、国家財政管理を実行する常設の独立機関であり、会計検査院に関する連邦法及び他の関係法令に従い活動を行っている。なお、ソ連時代の憲法には、かかる特別機関についての規定は存在しない。

1995年1月11日の「会計検査院に関する連邦法」によれば、会計検査院の主な任務は、以下の通りとされている。

- (イ) 連邦予算の歳入及び歳出項目の適時執行に対する管理の組織化及び実行、
- (ロ) 連邦予算案の評価、
- (ハ) 連邦法案の財政面の審査、
- (ニ) 連邦院及び国家院に対する連邦予算の実施状況及び実行中の具体的措置の結果に関する情報の提供

また、近時、会計検査院は、他省庁との協力関係を活発化させており、徴税省、検事総局、内務省、税務警察庁、連邦保安庁等の関係機関との間で、相互協力に関する協定を締結している。

以上

# ハンガリー共和国憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

### (1) 旧体制下の憲法

ハンガリーは、1946年に制定された憲法としての意義を有する国家臨時法の下で、大統領制・議会制に基づく統治形態がとられていた。この体制下で共産党は勢力を拡大し、1947年総選挙で第一党になった。共産党は1948年、社会民主党と合流してハンガリー勤労者党（社会主義労働者党の前身）を結成し、ハンガリー勤労者党は綱領の中で新憲法制定の必要性を主張していた。このような状況で1949年8月に制定されたハンガリー人民共和国憲法は、1936年制定のソ連憲法の影響を強く受けている。この憲法は、国会に「幹部会」と呼ばれる機関を設置し、国会の権限を実質的に行使する権能を持たせたため、国会は形骸化して、ハンガリー勤労者党による国家支配の体制が確立した。

ハンガリー人民共和国憲法は、1989年10月の体制転換に伴う改正までに20回の改正を行っている。この間の大きな改正としては1972年の改正が挙げられる。この改正では、国会の権限強化、司法の独立を保障する文言の追加等が行われた。しかし、同時に「労働者階級のマルクス・レーニン主義党は社会の指導的勢力である。」と規定して、政権党である社会主義労働者党に特権的地位を与えた。また、1983年の改正では、法規範の合憲性を判断する憲法評議会が創設された。

### (2) 1989年10月の改正

#### イ 改正の経緯

1980年代後半になると、東欧やソ連の民主化要求の流れに呼応するように、ハンガリー国内でも民主化を求める動きが高まり、1948年以前に活動していた党が復活したり、あるいは、新党が結成された。

#### 旧体制下の野党の状況

ハンガリー人民共和国憲法では結社権が規定されていたが、幹部会の制定した規則により、実際には制限されていた。その規則では、設立予定の団体は設立準備の段階で監督機関に届けを出し、監督機関が団体の目的が

国家秩序、社会秩序、経済秩序に反していると判断した場合等には、設立の準備作業を中止させることができた。このことから、1980年代後半に活動していた在野政党は1989年1月に結社法が制定されるまで、非合法だったと言える。この結社法では2条で「すべての個人は、共通の目的を追求するために、政党、労働組合、大衆組織及び憲法に反しないその他の団体を結成する権利を有する。」と規定している。

1988年、社会主義労働者党は政治改革の一環として憲法改正を決定し、1989年2月の党の中央委員会において、将来の憲法では党の指導的役割を放棄すること及び複数政党制を導入することを党の方針として決めた。同年の3月から、社会主義労働者党は、80年代後半になって結成あるいは活動を再開した政党や、社会主義労働者党に近い労働組合等の団体に政局運営の協議に応じるよう求めて、国会議長の斡旋の下で6月から協議がスタートした。

この協議に参加した政党・団体は次のとおり。

- ・政党 ... 民主フォーラム、小地主党、自由民主連盟、青年民主連盟、社会民主党、バイチジリンスキ協会、人民党、自由労組民主連合会、キリスト教民主人民党。(民主フォーラム、小地主党、自由民主連盟、青年民主連盟は、現在、国会に議席を有し、民主フォーラム、小地主党、青年民主連盟は与党である。)
- ・社会主義労働者党に近い団体 ... 労働組合中央、全国婦人評議会、全国青年組織評議会、レジスタンス同盟、愛国人民戦線、ミュニーヒ協会等の計7団体。

その協議の中で、憲法改正を含めた政治制度の改革について話し合いが行われ、その結果1989年10月23日に共和国の樹立を宣言し、ハンガリーの国名を「ハンガリー人民共和国」から「ハンガリー共和国」に改め、改正された憲法が施行された。憲法の名称も「ハンガリー人民共和国憲法」から「ハンガリー共和国憲法」に改められた。

## ロ 主要な改正点

このときの改正では、立法・行政・司法の三権分立を図り、複数政党制が導入されて、一党独裁体制は放棄された。また、大統領制が復活し、憲法裁判所や国会委員(オンブズマン)制度も導入された。

人権についての条文も1989年以前の憲法では「ハンガリー人民共和国においては、公民は、その諸権利を社会主義社会の諸利益に合致して行使し

なければいけない。」(旧 54 条 2 項) という規定により基本的人権の行使に制約を設けていたが、1989 年の改正では人権を神聖不可侵のものとし、その尊重と保護は、国家の第一義的責務である(8 条 1 項) と定めた。

### (3) その後の改正

このときの改正で変更された前文には「国会は、我が国に新しい憲法が制定されるまでの間、ハンガリー共和国憲法典を以下のとおり定める。」とあり、1989 年の改正当時、現行憲法は暫定的なものであると位置付けられていた。これを受け、1994 年の総選挙の後、国会に憲法起草委員会が設置され新憲法起草の作業に着手し、1995 年の改正で第 2 章「国会」の中に「新憲法を制定するための詳細について定めた決議案の可決には国会議員総数の 5 分の 4 以上の賛成が必要である。」(24 条 5 項：1998 年失効) という条項が追加されたが、与野党間の合意が整わず、結局、新憲法は制定されず、現在に至っている。

しかしながら、1989 年 10 月以降も 2001 年までに 16 回の改正を行い、地方自治制度の改革や NATO 加盟等に合わせて関係する条項を改正してきた。

## 2 ハンガリー憲法の概要

### (1) 国会

#### イ 地位・会期等

ハンガリーの国会は国権及び民意を代表する最高機関で(19 条 1 項)、一院制である。

国会議員の任期は 4 年であり(20 条)、総選挙後の最初の本会議から任期が始まる(28 条 1 項)。議員定数は 386 名である。

国会は、毎年 2 回、2 月 1 日から 6 月 15 日までの期間と、9 月 1 日から 12 月 15 日までの期間開会する(22 条 1 項)ほか、大統領、政府及び国会議員総数の 5 分の 1 以上からの要求がある場合は、臨時会が召集される(同条 3 項)。

#### ロ 国会の権限

国会は大統領や首相を選出し、憲法裁判所判事、国会委員(オンブズマン)、国家会計検査院の院長及び副院長、最高裁判所長官並びに検事総長を選出する権限を持ち、また、法律の制定や予算の承認、社会経済計画の策



定、政府大綱の決定、戦争状態の宣言や国防評議会を設置する等の様々な権限を持つ（19条3項等）。

国会は過半数で定足を満たし（24条1項）、通常は過半数の賛成で法案等が可決される（同条2項）が、憲法改正、大統領の選出、憲法裁判所判事や国会委員（オンブズマン）等の重要な公職者の選出、戦争状態の宣言や講和条約の締結等の特に重要な意思決定については国会議員総数の3分の2以上の賛成が必要とされている（同条3項等）。これ以外にも、国際条約に基づく法律、基本的人権に関する様々な法律、諸機関の運営に関する法律、公職者の地位や報酬に関する法律等の可決、軍隊の国内・国外での活動の決定等、一定の意思決定については出席議員の3分の2以上の賛成が必要であることが憲法で定められており、ハンガリー国会の特色の一つとなっている。

## 八 解 散

国会は自ら解散を宣言することができ（28条2項）、また、国会が年4回以上内閣不信任案を可決した場合と大統領による最初の首相候補者指名から40日経過しても国会が首相を選出しない場合は、大統領は国会を解散することができる（同条3項）。しかし、内閣には国会を解散する権限はない。なお、1989年の体制転換後現在までに、国会が解散されたことはない。

## 二 国民投票及び国民発議

ハンガリーにおける政治参加の手段は多様で、選挙で国会や地方議会の議員等を選出する以外に、国民投票及び国民発議という手段で民意を表現することが可能である。国民投票及び国民発議については第2章「国会」に規定が設けられている。

### （イ）国民投票

国民投票は20万人以上の有権者の発議があった場合行われなければならない（28C条2項）。また、国会は、大統領、政府若しくは国会議員の3分の1以上の議員からの要求又は10万人以上の有権者の発議により、国民投票を命じることができる（同条4項）。

なお、政府予算や税金に関する事項、条約に基づく義務規定、戦争、国家危機及び非常事態の宣言等については、国民投票の対象とすることはできない（同条5項）。

有権者の最低4分の1以上が同じ意見であれば、国民投票は成立する

(同条6項)。最近では、1997年にNATO加盟の是非についての国民投票が行われ、投票率が49.24%で、かつ85.33%がNATOの加盟に賛成していたので、「有権者の最低4分の1以上が同じ意見」という要件を満たし、国民投票は成立した。

## (口) 国民発議

国民発議とは、ある事案を、国会で審議することを要求するために行われる。国会は、国民発議によって提示された事案について審議しなければならない。国民発議には最低5万人の有権者の署名が必要である(28D条)。近年では、死刑制度の復活や徴兵制の廃止について国民発議が行われ、国会で審議された。

## (2) 大統領

### イ 地位・任期等

大統領はハンガリーの国家元首である(29条1項)。任期は5年で1回に限り再選が可能である(29A条)。大統領が一時的に不在等の理由で職務を遂行できない場合、国会議長がその職務を代行する(29E条)。

### ロ 選出方法

大統領は国会で選出される。体制転換当時、大統領は国民が直接選挙で選出するか、国会によって選出されるかが争点のひとつであったが、結局国会が選出することになった。選出に当たっては、まず、国会議員50人以上の書面による推薦が国会議長に提出され、国会議員の3分の2以上の賛成を得た者が選出されるが、2回投票を行っても3分の2以上の票を獲得した候補者がいない場合は、2回目の投票の上位2名を候補者とした3回目の投票で相対多数の支持を受けた者が大統領として選出される(29B条)。

## 八 権限

大統領の権限として、国際条約の締結、大使・公使の信任及び接受、国会及び地方議会選挙の告示、国立銀行総裁等の任免、勲章等の授与、恩赦権の行使等がある(30A条)。

大統領は、国会で可決された法案について署名して公布しなければならない(26条1項)。大統領は国会から送付された法案について同意しない場合は、送付されてから15日以内(議長が特に要求する場合は5日以内)に

意見を付して国会に差し戻すことができる（同条 2 項）。

また、大統領は、法律の条項のいずれかが違憲のおそれがあると判断した場合、憲法裁判所に意見を求めることができ、憲法裁判所が違憲であると認めた場合には、この法律は国会に戻され、憲法裁判所が合憲であると判断した場合は、大統領は 5 日以内に署名・公布しなければならない（26 条 4 項、5 項）。

ハンガリーの大統領制度はドイツの連邦大統領制度と近く、大統領の役割は形式的なものが多いと言われているが、このように政治的な権限もある。

## 二 罷免等

国会議員は大統領の不適格を発議でき、いかなる国会議員の提案であっても、国会はこの提案について決定を下さなければならない（31 条 2 項）。不適格が宣言された場合、大統領は罷免される。

大統領に対する責任追及手続は、全国会議員の 3 分の 2 以上の賛成で開始され、その審査は憲法裁判所で行われる（31A 条、32 条）。憲法裁判所が、大統領が法律を侵害したと判定した場合、大統領はその地位を剥奪される。

### （3）憲法裁判所

憲法裁判所は 11 名の判事からなり、判事の選出には国会議員総数の 3 分の 2 以上の賛成が必要である（32A 条 4 項）。憲法裁判所の判事の政治活動は禁じられている（同条 5 項）。

憲法裁判所は法律の合憲性を審査し、憲法裁判所が違憲と判断した法律は無効となる（同条 2 項）。

国会で可決した法案について違憲の疑いがある場合、大統領は署名の前に憲法裁判所にその法案を送付して、憲法裁判所から意見を聴取し（26 条 4 項）、憲法裁判所が違憲と判断した場合、大統領は法案を国会に差し戻す（同条 5 項）。

大統領の責任追及手続等も憲法裁判所で行われる（31A 条）。

なお、法律に定められた手続にのっとって外国人を含めて何人も憲法裁判所に提訴できる（32A 条 3 項）。

### （4）国会委員（オンブズマン）制度

ハンガリーでは基本的人権を擁護するために、オンブズマン制度が設け

られている。国会委員（オンブズマン）は大統領の指名に基づき、国会が選出・任命する。憲法上、人権担当国会委員と少数民族担当国会委員を任命することが定められているほか、憲法上の個別の権利を保護するために、特別の国会委員を選任することができる（32B条4項）。現在、同項による特別の国会委員として個人情報保護・公益情報公開担当国会委員が設けられている。

裁判所を除くすべての国家機関の行為について、憲法に定める権利自由の侵犯があった場合、何人でも国会委員に対して申立てができる。国会委員は、申立てに基づいて行った調査の結果、憲法上の権利の侵犯があるとの結論に達したときは、侵犯を行った機関の監督機関に対し救済の勧告を行うことができ、また、権利の侵犯が法規範の不整備に由来する場合は、立法権限を有する機関に法令の廃止・制定等を勧告することができる。さらに、憲法裁判所に法令等の違憲性の審査や国際協定に違反するかどうかの審査等を要請することもできる。

国会委員は、その活動内容について国会に毎年報告することが義務付けられているが、この年次報告以外にも勧告を受けた機関の対応状況によっては国会に報告をして、当該問題を国会で審議することを求めることもできる。

## （5）政府（内閣）

首相は大統領の指名を受け、国会議員の過半数の賛成をもって選出される（33条3項）。実際には、大統領は与党第一党が推薦する首相候補者を指名するのがハンガリーの慣例である。また、大臣は首相の推薦に基づき大統領により任命され（同条4項）、首相は大臣の中から首相代行を指名する（同条2項）。

政府の主な権限及び任務は、法案の提出、法律の執行、社会経済計画の策定及び実現、軍隊及び警察等の活動の指揮、地方自治体の監督等である（35条1項等）。

政府は国会に対して責任を負い、国会に定期的にその活動内容について報告する義務を負う（39条）。

国会議員は国会議員総数の5分の1以上の賛成で、首相候補者を指名したうえで首相に対する不信任案を提出することができる（39A条1項）。この不信任案は提出された日から3日以降8日以内に審議し採決をしなければならない（同条2項）。この不信任案に対抗して政府側は信任投票を提案することができる（同条3項）。

## (6) 国防等

武力行使や国防については、いくつかの章で条文を設けている。第1章「総則」では「国家間の紛争の解決手段として戦争を否定し、他国の独立若しくは領土に対し武力を用いること、又は武力による威嚇を行わない。」(6条1項)と規定されている。

第8章では、「祖国の軍事的防衛と国際条約に由来する集団的防衛任務の遂行」を軍隊の任務と定めている(40A条)。

兵役については、第12章「基本的人権及び義務」において、「国民は、一般的国防義務に基づき、武装若しくは非武装の兵役又は法律に規定された諸条件に基づく非軍事的奉仕活動を遂行する。」(70H条2項)と規定されている。また、第2章「国会」において、国家危機や非常事態に際してとられる措置について定められている。

### イ 国家危機及び非常事態

国家危機とは「戦争状態又は外部権力による武力攻撃の直接的脅威(戦争の危機)」のことである。国会は、戦争状態や外部権力による武力攻撃の直接的脅威(戦争の危機)に際しては、国家危機を宣言し、国防評議会を設置する(19条3項h)。国防評議会は、国会の権限の一部、大統領及び政府の権限を併せ持つ機関で、ハンガリー軍隊の活動や外国の軍隊のハンガリー国内での活動について決定できる。また、一部の法律を除いて法律の適用を停止し、特別の措置をとることもできる(19B条)。

国防評議会のメンバーは、大統領、国会議長、国会に議席を有する議員団の代表、首相、大臣、ハンガリー国軍総司令官及びハンガリー国軍参謀総長である。大統領が国防評議会の議長を務める(同条2項)。

非常事態は、「憲法秩序の打倒若しくは権力の独占的獲得を目指す武力行為、国民の生命及び財産の安全を大規模に脅かす武力による重大な暴力行為又は自然災害若しくは産業事故」が発生した際に宣言される(19条3項i)。非常事態の際は国会と連携の上、大統領が必要な措置をとる(19C条)。また、非常事態時でも警察だけでは十分に対処できない場合には、軍隊が出動できる(40B条2項)。

なお、国会が国家危機や非常事態の宣言をなしえない場合は大統領がこれを行う(19A条1項)。また、外国の軍隊に攻撃され、国会が国家危機又は非常事態を宣言するまでの間、ハンガリー国軍と同盟軍とが領土を防衛するために、政府は直ちに必要な措置を講じることとなっている(19E条)。

この他、国民の生命・財産を脅かす自然災害時(「危険事態」)に政府が

とるべき措置について規定が設けられている（35条1項、3項）。

国家危機、非常事態及び危険事態

	状 態	措置をとる機関	措 置	軍隊の出動
国家危機	・戦争状態 ・武力攻撃の差し迫った危機が存在するとき	国防評議会 (国会の宣言に基づき設置される。)	一部の法律を除いて、法律の適用を停止し、特別の諸措置を実施することができる。憲法の適用を停止することはできない。	出動
非常事態	憲法秩序の打倒若しくは権力の独占的獲得を目指す武力行為、国民の生命及び財産の安全を大規模に脅かす武力による重大な暴力行為又は自然災害若しくは産業事故が存在するとき	大統領	同上 (大統領は適用した措置について国会議長又は国会国防委員会に通告しなければならない。)	出動 (警察の出動では不十分な場合)
危険事態	国民の生命・財産を脅かす自然災害	政府	国会の権限賦与に基づき、法律の規定と異なる政令を発し、決定を下すことができる。	

## □ NATO 加盟

1999年3月、ハンガリーはNATOに加盟したが、それに伴い2000年に軍隊の任務に「国際条約に由来する集団的防衛任務」を追加し（40A条1項）軍隊の出動に関する要件を緩和する（2000年の改正以前には軍隊の外国への派遣等の活動については、「国会議員総数の3分の2以上の賛成」が必要だったが、「出席国会議員の3分の2以上の賛成」に改めた（19条））等関係する条文の改正を行った。

## (7) 地方自治

旧体制下では地方自治体は国の支部と位置付けられていたが、体制転換後の1990年に憲法改正も含めて大幅な地方自治改革を行って、地方自治体は独立した団体とされた。ハンガリーは1980年代後半から地方自治制度を改革するための準備を進めていたため、体制転換後に迅速かつ包括的な地方自治改革が実施できたと言われている。

ハンガリーの行政単位は首都、県、市及び町（村）であり（41条1項）県及び首都と市町村の二層構造だが、県には市町村の監督権限はない。地方自治体は独立して、民主的に地域の諸事務に対処し、地域住民の利益に沿って地域の公共の権力を行使する（42条）。地方自治体の権利の行使につ

いては司法の保護が与えられ、権利の保護のために憲法裁判所に訴え出ることができる（43条2項）。

地方議会は、地方自治体の事務を管理し、独自に歳入を処理し、地方税の種類や税率を決定し、条例を制定する等の権限を有する（44A条）。また、住民は地方議会議員や市（町村）長の選挙及び住民投票で地方自治に参加する（44条）。なお、県知事は県議会によって選出され（71条2項）、また、地方議会の議長は地方自治体の長を兼ねている。

現在ではヨーロッパの中でもハンガリーは地方分権が進んでいると言われているが、その一方で地方自治体の活動は国会や政府によって制約を受ける。例えば、国会は政府の勧告に基づき、憲法裁判所の判定を受け、その活動が憲法に抵触するとみなされた地方議会を解散することができる。また、国会は県の境界、名前及び県庁所在地を決め、県と同等の権利を持つ市の設立を決めることができる（19条3項1）。政府は地方自治体による法律の執行を監視する（35条1項d）。

## （8）司法

ハンガリーには最高裁判所、控訴院、首都裁判所、県裁判所、地域裁判所、労働裁判所があり、また、法律により特別の裁判所を設置することもできる（45条）。

最高裁判所長官は大統領の指名に基づき、国会議員総数の3分の2以上の賛成により選出され（48条1項）、他の職業裁判官は大統領が任命する（同条2項）。裁判官は法律にのみ従う（50条3項）。

裁判所は合議制で判決を下す（46条1項）が、ハンガリーでは非職業裁判官である参審員が裁判（第一審のみ）に参加する参審制が採用されている（同条2項）ため、通常、判事団は職業裁判官1名と参審員2名の計3名で構成され、判事団の長には職業裁判官が就く。参審員は職業裁判官と同等の権利・義務を有する。参審員は各裁判所のある地方自治体により4年の任期で任命される。

## （9）人権規定

基本的人権については、まず、「ハンガリー共和国は人間の神聖不可侵な基本的諸権利を承認する。これらの権利の尊重と保護は、国家の第一義的責務である。」（8条1項）と定め、基本的人権の保護をうたっている。

具体的な規定の主なものとしては、所有権（13条）、裁判を受ける権利（57条）、移動の自由（58条）、思想、良心、信仰の自由（60条）、表現の自由

(61条) 集会の自由(62条) 請願権(64条) 選挙権・被選挙権(70条)、法の下での平等(70A条)、職業選択の自由、(70B条)、学問の自由(70G条)等の日本国憲法と共通する規定のほか、プライバシー権(59条) 公益に関する情報へのアクセス権(61条)等のいわゆる「新しい人権」や、庇護権(65条)や少数民族の権利の保護(68条)、国籍保持者の保護(69条)等日本国憲法にはない規定も定められている。

少数民族の権利の保護については、政治参加を保障し、少数民族の文化の保護及び母語の教育や母語を使用する権利を規定している(68条)。また、移民としてハンガリー国内に住む非ハンガリー人に地方自治体の選挙や住民投票及び国民発議への参加等の参政権を認めている(70条2項)。この他、ハンガリーでは少数民族の権利担当国会委員を設置するだけでなく、司法省の下に少数民族庁(the Office for National and Ethnic Minorities)なる組織を設置して、ブルガリア系、ロマ系、ポ・ランド系等国内の少数民族の権利保護に努めている。

なお、国家危機、非常事態及び危険事態においては、法律の適用が停止されることがあるが、その場合においても、人間的尊厳に対する固有の権利(54条) 権利能力(56条) 遡及効処罰の禁止や刑事被告人の権利(57条2~4項) 思想、良心、信仰の自由(60条) 両性の平等、母体保護(66条) 児童の保護(67条) 少数民族の権利の保護(68条) 国籍保持者の保護(69条) 社会保障を受ける権利(70E条)等の基本的人権は制限又は停止することはできない(8条4項)。

### 3 憲法改正の動向

ハンガリーの憲法は、1949年の制定以降2001年までに計37回の改正が行われた。

ハンガリー人民共和国時代の改正回数は、50年(1回) 52年(1回) 53年(2回) 54年(3回) 55年(2回) 56年(1回) 57年(1回) 70年(1回) 72年(1回) 75年(1回) 83年(1回) 85年(1回) 87年(1回) 89年(3回)の計21回であり、また、ハンガリー共和国成立(89年10月23日)以降の改正回数は、90年(6回) 91年(1回) 95年(1回) 94年(3回) 95年(1回) 97年(2回) 2000年(1回) 2001年(1回)の計16回である(ハンガリー共和国成立以降の改正内容については、152頁を参照)。



# ポーランド共和国憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

### (1) 円卓会議(体制転換)

1988年8月、全国規模のストの收拾を図るため、共産党(統一労働者党)政府は、反体制の自由労働組合である「連帯」との対話を決定した。1989年2月から4月にかけて、統一労働者党改革派と「連帯」の穏健派との間において、体制転換をめぐり円卓会議が開催された。4月5日、大統領制を導入すること、上院を創設すること、下院(Sejm:「セイム」)において、体制側の統一労働者党及びその衛星政党に議席の65%を残し、残りの35%について自由選挙を実施すること等について、両者は合意した。4月7日、旧体制の下でできた1952年憲法に、上記合意に関する大幅な修正が加えられた。

### (2) 1989年6月選挙(「連帯」の圧勝)

1989年6月、セイム及び上院の選挙が実施され、反体制の「連帯」は、セイムにおける35%の自由選挙枠のすべてと上院の100議席のうち99議席を獲得し圧勝したが、セイムには、依然として体制側勢力の枠が存在し、新憲法の制定へとは一挙に進まなかった。同年12月29日、国名を「ポーランド人民共和国」から「ポーランド共和国」に変更し、統一労働者党の指導的役割を記した条項を削除する等の憲法改正が行われ、1990年9月27日には、大統領の直接選挙制を導入する等の憲法改正がなされた。しかし、基本的な枠組みは1989年4月7日のいわゆる「円卓憲法」のままにされた。1990年12月には、大統領選挙が実施され「連帯」の指導者であったワレサが勝利した。

### (3) 1991年10月選挙(小党の分立及び「小憲法」の制定)

1991年10月、セイムの完全な自由選挙及び上院選挙が実施されたが、セイムについて小党に有利な複雑な選挙制度を採用したこともあり、小党が分立し、憲法改正のための多数派は議会において形成されなかった。代わりに、立法権と行政権の相互関係や地方自治等、これまで不透明であった統治機構に関する事項を整理した法律、いわゆる「小憲法」が1992年

10月に採択された。

#### (4) 1993年9月選挙及び1997年憲法の制定

1993年9月に行われた議会選挙の結果、旧体制系の民主左翼同盟とポーランド農民党が、議会において3分の2に近い勢力となった。1995年11月の大統領選挙では、民主左翼同盟のクファシニェフスキが、「連帯」系の現職のワレサ大統領を僅差でやぶり、コアビタシオンの状況も解消された。1997年4月、憲法連立と呼ばれた民主左翼同盟、ポーランド農民党、自由同盟、労働同盟の賛成により、新憲法が採択された。

## 2 ポーランド共和国憲法の概要

### (1) 特色

#### イ 特色

東京大学の小森田秋夫教授によれば（阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集（第2版）』、有信堂、1998年、407～408頁）、1997年憲法は、脱社会主義という体制転換を表現するものとして以下の特色を備える。

国家の階級性を直接・間接に表現する規定の一掃

政党結成の自由を含む政治的・イデオロギー的多元性の承認

私的所有と経済活動の自由の保障

大統領制を伴う権力分立原理の採用

国際的規範に適合的な人権の保障、個人的権利・自由権的権利を中心とした人権カタログ、裁判所を通じた人権保障

憲法裁判所を担い手とする違憲審査

### ロ 憲法制定の論点

憲法制定の主な論点として、

統治機構の問題として、大統領制をどのように位置付けるか、

国家の介入を重視するのか、市場を重視するのかという国家の経済政策をめぐる対立軸と、キリスト教的伝統を重視するか、より普遍的な価値を重視するのかという価値観の対立軸の間で、いかなる規定を憲法に盛り込むべきか、

等の争いがあった。

の論点に関して、より「強い」大統領を志向する立場と議院内閣制的

に機能する制度の中で調整的な役割を期待する立場が対立し、結果として、後者の立場が反映され、大統領の権限に関し、ア)法律の拒否権の行使に関する権限の縮小、イ)首相による組閣への介入の制限等、「弱められた」大統領制が選択された。

の論点に関して、経済的対立軸、価値観的対立軸における、それぞれの主張が反映された。ワルシャワ大学の Pitor Winzorek 教授は、1997 年憲法の第 1 章「共和国」及び第 2 章「人及び市民の自由、権利及び義務」におけるキリスト教的な価値を表す規定として以下のものを挙げる (“ Axiological Foundation of the Polish Constituion ”, *Constitutional Essay* , Institute of Public Affairs , Warsaw , 1999 , pp.68-70. )

キリスト教的な規定	共同善としての国家(1 条) 地方自治(16 条) 職業自治(17 条) 国家と宗教(25 条 2 項~5 項) 人間の尊厳(30 条) 生命の保護(38 条) 宗教に関する自由(53 条 2 項、3 項及び 5 項) 家族の福祉(71 条)
-----------	---

## (2) 統治制度

### イ 概 説

ポーランドの統治制度の特徴として、他の東欧諸国と同様に大統領制を採用していることが指摘される。ポーランドの大統領制は、大統領が国民の直接投票により選出される点で、議会による間接選挙で選出されるハンガリー、チェッコに比べ「強い」大統領の基盤を有しているが、実際の行為の多くには首相による副署が必要とされる等それほど「強い」大統領制とはなっていない。内閣は大統領によって任命されるが、その成立及び存続には下院の信任を必要とし、下院に責任を負う等、制度の実質は、議院内閣制に近いものとなっている。また、立憲主義の確立のため、憲法裁判制度があり、人権擁護官、児童権利擁護官が憲法上の機関として設置されている。

### ロ 大統領

#### (イ) 地位及び選出方法

国の最高代表者及び国権の継続性の保障者であり(126 条 1 項) 憲法の遵守を監督し、国家の主権及び安全並びに領土の不可侵を擁護する(同条 2 項)。任期 5 年で国民による直接選挙により選出され、三選は禁止される(127 条)。

(ロ) 大統領の代行

大統領の 死亡、 辞任、 選挙の無効の確認又は就任拒否、 両院総会の法定総数の 3 分の 2 以上の決議に基づく健康上の職務不能の決定、 弾劾の場合、 新たな大統領が選出されるまでは下院議長が大統領の職務を代行する ( 131 条 )。

(ハ) 大統領の弾劾

憲法若しくは法律に違反し又は犯罪を犯した大統領は、 両院総会の議員 140 名以上の提案に基づき、 法定総数の 3 分の 2 以上の多数により採択された議決により弾劾される ( 145 条 )。

(二) 権 限

大統領の行為には原則として首相の副署が必要である ( 144 条 2 項 )。 下院の解散 ( ただし、 解散できる場合は憲法に規定されている。 ) 等の行為には副署は必要とされない ( 同条 3 項 )。

( 大統領の主な権限 )

	事 項	副署
議会に係る権限	下院の解散 ( ただし、 解散の場合は憲法に規定されている ) ( 225 条、 155 条 2 項 )	不要
	法案の発議 ( 118 条 1 項 )	
	法律への署名又は署名の拒否 ( 122 条 )	
	政令・大統領令の制定 ( 142 条 )	
政府に係る権限	首相の指名及び任命 ( 154 条 )	不要
	下院が不信任した大臣の解任 ( 159 条 2 項 )	
司法に係る権限	最高裁判所長官等の任命 ( 183 条 3 項等 )	必要
	憲法裁判所長官及び副長官の任命 ( 194 条 2 項 )	
	憲法裁判所への提訴 ( 122 条 3 項、 133 条 2 項、 191 条、 192 条 )	
非常事態・安全保障に係る権限	軍の最高指揮官、 国防大臣を通して軍を統制 ( 134 条 1 項、 2 項 )	必要
	下院が召集できない場合の宣戦布告 ( 116 条 2 項 )	
	首相の要請に基づく戒厳令及び非常事態の導入 ( 229 条、 230 条 )	
外交に係る権限	対外関係における国家の代表者 ( 133 条 1 項 )	必要
	条約の批准及び破棄 ( 133 条 1 項 1 号 )	
その他	国民投票の命令 ( 上院の同意が必要 ) ( 125 条 )	不要

## 八 政 府（閣僚会議）

### （イ）地 位

政府は内政及び外交を実施し、その他国政に係る問題を所管する（146条1項、2項）。

### （ロ）政府の任命

大統領が首相（閣僚会議議長）を指名する。指名された首相は閣僚名簿を作成し、大統領に対してその任命を要請し、大統領はそれを任命する（154条1項）。任命された首相は、下院において所信表明演説と政府の信任を要請する。下院は、出席議員の過半数の賛成により信任を与える（同条2項）。政府が不信任された場合、下院は出席議員の過半数の賛成により、新たな首相及び首相が指名する政府を選出する（同条3項）。下院が新たな首相を選出できない場合、大統領は再び首相及び政府を任命し、下院は、出席議員の多数の票によりそれらを信任する（155条1項）。下院が再び不信任の場合、大統領は下院の任期の短縮（解散）を命ずる（155条2項）。

### （ハ）政府の辞職

政府の辞職は、下院選挙後の最初の本会議のほか（162条1項）、以下の場合に行われる。下院により信任決議が可決されない場合、下院により不信任決議が可決された場合、首相の辞任（同条2項）。

### （ニ）国事法廷への告訴

憲法若しくは法律に違反し又は犯罪を犯した政府の構成員について、大統領又は115名以上の下院議員の提案に基づき、下院の法定総数の5分の3以上の賛成により、国事法廷（下院の選出による16名の者から構成され、大統領、首相、政府の構成員等の憲法、法律違反等の責任を問う機関（199条））に対して、下院が告訴する（156条）。

### （ホ）下院に対する責任

政府は、下院に対して連帯して責任を負う（157条1項）。首相は、政府の信任を下院に申し出ることができ、信任は出席議員の多数の票により与えられる（160条）。下院は、後継首相を指名した46名以上の発案により、総議員の過半数の票により政府の不信任を表明する（建設的不

信任制度)(158条)。政府は、下院により政府信任が拒否されるか又は政府不信任が表明された場合、総辞職しなければならない(162条)。

## (ヘ) 権 限

政府は、内政及び外交政策を実施するほか(146条1項)、その他の国家機関又は地方自治に属さない権限を行使する(同条2項)。主な権限として以下のものがある。法律の執行の確保(同条4項1号)、政令の制定(同項2号)、予算案の策定(同項5号)、対外的安全保障の確保(同項8号)、外交関係の全般的監督(同項9号)、批准を要する条約の締結及びその他の条約の承認及び破棄(同項10号)等。

## (ト) 首相の権限

首相は、閣僚会議を代表し、閣僚会議の活動を指揮する(148条1項1号、2号)等の権限を有する。

## 二 議 会

### (イ) 構 成

議会は、ともに任期4年の460名からなる下院(96条)及び100名からなる上院(97条)から構成される(95条)。

### (ロ) 選挙制度

下院は、比例代表制によることが憲法上明記されている(96条2項)。上院は、現行制度では中選挙区制が採用されている。上院の任期は、下院に従属しており、下院の任期が短縮される場合、上院の任期も短縮され(98条4項)、大統領は、下院と同時に上院の選挙も実施しなければならない(同条5項)。選挙権は18歳以上のポーランド市民に与えられ(62条)、被選挙権は、下院は21歳以上、上院は30歳以上のポーランド市民に与えられる。

## (ハ) 立法手続

### a 法案提出権

下院議員、上院、大統領、政府のほか、選挙権を有した10万名以上の市民集団にも認められる(118条)。

## **b 法律成立までの手続**

法案は下院が先議する（119条1項）。出席議員の多数で可決された法案は上院に送付され（121条1項）、上院は、受領後、30日以内に、可決、否決又は修正の議決を行う（30日以内に何らの議決がなされない場合は、法案を可決したものとみなされる（同条2項））。可決された法律は、署名のため大統領に送付されるが、署名に先立ち、大統領は、憲法裁判所に合憲性の判断を求めて提訴するか（122条3項）、又は下院に再審査のため送付するか（同条5項）、いずれかを選択できる。合憲の判決が下された場合、署名を拒否することはできず（同条3項）、下院が、再審査において出席議員の5分の3以上で再可決した場合も同様である（同条5項）。

## **ホ 国民投票**

国にとり重要な問題について、下院は、出席議員の過半数の議決により、又は、大統領が上院の同意を得て、国民投票を実施することができる（125条1項、2項）。投票権者の過半数が賛成した国民投票の結果は拘束力を持ち（同条3項）、その有効性は、最高裁判所が確認する（同条4項）。

## **ヘ 司 法**

司法機関は、最高裁判所、普通裁判所、行政裁判所及び軍事裁判所から成る（175条）。

### **(イ) 最高裁判所及び普通裁判所**

最高裁判所は、判決に関し、普通裁判所及び軍事裁判所を監督する（183条1項）。最高裁判所長官は、最高裁判所裁判官総会の提案に基づき、任期6年で大統領によって任命される（同条3項）。普通裁判所は、他の裁判所の管轄に属さないすべての事件を扱う（177条）。裁判官は、全国裁判評議会の提案に基づき、期間の定めなく大統領によって任命される（179条）。

### **(ロ) 行政裁判所**

行政活動並びに地方議会の議決及び地方行政機関の条例の法律適合性を監督する（184条）。また、地方自治機関と政府行政機関の権限紛争を解決する（166条3項）。最高行政裁判所長官は、最高行政裁判所裁判官

総会の提案に基づき、任期 6 年で大統領によって任命される（185 条）。

#### （八）全国裁判評議会

全国裁判評議会は最高裁判所長官、司法大臣、大統領によって任命を受けた者、最高裁判所等の裁判官、上院及び下院議員等から構成され（187 条）、裁判所及び裁判官の独立を擁護する（186 条）。

#### ト 憲法裁判所（憲法法廷）

ポーランドの憲法裁判制度は、体制転換以前の 1982 年から 1985 年の間に導入された。体制転換後は活発に活動し、現在では年間 10 件程度の事件を扱うようになっている。体制転換に伴う所有権に関する事件が多い。

#### （イ）沿 革

##### （憲法裁判所の創設）

1970 年代半ばより、ポーランドは、深刻な経済危機に直面し、ワレサ率いる反体制の自由労働組合「連帯」が勢力を伸ばし、統一労働者党の求心力が低下した。そのため、統一労働者党政権は「連帯」や、ポーランド国民の大半が信奉し国民に対し大きな影響力を有していたカトリック協会等の反体制の政治的勢力に対して、妥協的な政策をとらざるを得なくなった。このような状況の中で、法制面で、行政活動の適法性を確保する制度を求める機運が高まり、1980 年には行政裁判所の制度が導入され、続いて 1982 年に憲法改正により、憲法裁判制度の導入が決定され、1986 年に、憲法裁判所が活動を開始した。

##### （共産党政権化での憲法裁判制度の概要）

この憲法裁判制度の概要は以下のとおりであった。審査対象は、中央国家機関の規範的アクトである。規範的アクトは法律などの立法的アクトとその他のアクトについて区別され、前者の違憲判決については、国会において出席議員の 3 分の 2 以上の議決で覆すことができた。提訴権者については、50 名以上の国会議員、閣僚会議、最高裁判所長官等の政府機関のほか、非政府組織である国民再生愛国運動の全国評議会執行委員会等にも提訴権が認められていた。しかしながら、この制度は、  
のように国会が違憲判決を覆すことができる等、共産党の権力集中のドクトリンから外れることはできなかった。



### ( 体制転換と憲法裁判所の活性化 )

1986 年の活動開始から、もっぱら行政に関連した提訴が多かったが、1988 年から人権擁護官が新たな提訴権者として活動を開始し、1989 年に体制転換がなされると、市民の権利擁護に関し活発な違憲提訴がなされるようになった。また、1989 年の円卓合意により、大統領にも議会が可決した法律を憲法裁判所に提訴する権限が与えられ、憲法裁判所は法律の事前審査権を行使できるようになった。強い大統領を目指したワレサ大統領により、1992 年の「小憲法」においてもこの権限は維持され、1993 年 9 月以降、旧体制系の民主左翼同盟とポーランド農民党が与党となり、コアビタシオンの状況が生まれると、この権限は、大統領による法律拒否権とともに積極的に行使され、たびたび政治の停滞を生んだ。

### (1997 年憲法制定と憲法裁判所)

体制転換以後、活性化した憲法裁判所であったが、1992 年憲法でも改正されなかった問題として、違憲判決の効力の問題があり、国会は依然として違憲判決を覆すことが可能であった。また、個人による憲法訴願も認められていなかった。

1997 年憲法では、判決の最終的な効力を認めた(190 条 1 項)。判決は原則として公布の日から効力を生ずることとなる(同条 3 項)。大統領の憲法裁判所に対する提訴権については、従来、法案拒否権の行使に重ねて、憲法裁判所への提訴を認めていたが、いずれかのみ選択できるものとした(122 条)。また、個人による憲法訴願を認めた(79 条)。

### (口) 構成

下院により 9 年の任期で 15 名の裁判官が選出され、再任は認められない(194 条 1 項)。長官及び副長官は、憲法裁判所裁判官総会によって提案された候補者の中から大統領が選出する(同条 2 項)。

## (八) 提訴権者及び審査対象

提訴権者	審査対象
大統領、上下院議長、首相、50名以上の下院議員、30名以上の上院議員、最高裁判所及び最高行政裁判所の長官、検事総長、最高監査院総裁、人権擁護官（191条1項1号）、地方自治体の決定機関（自己の活動に関連する範囲に限る。）（同項3号）等	・法律、条約の憲法との適合性 ・政党の目的又は活動の憲法との適合性等（188条）
大統領、下院議長、上院議長、首相、最高裁判所長官、最高行政裁判所長官、最高監査院総裁（192条）	憲法上の中央国家機関相互の権限紛争（189条）
すべての裁判所（193条）	継続中の事件の解決に関する憲法をめぐる法的質問（193条）

## チ その他の機関

### (イ) 最高監査院

国の最高監査機関で、下院に属し、合議制により活動する（202条）。政府の機関、国立銀行、国营企業等の国の各種組織団体の活動を、合法性、経済性、合目的性等の多様な観点から監査する（203条）。下院に対して国家予算の執行分析等を提出する（204条）。最高監査院総裁は、上院の同意を得て、下院により任命され、三選は禁止される（205条）。現在、1,700名の職員を抱え、年間4,000～5,000件の審査を行い、政治的にも重要な機関となっている。

### (ロ) 人権擁護官（市民の権利弁務官）

人権擁護官制度は体制転換以前の1987年に設立され、1988年末には55名のスタッフを有していた。1997年憲法においても、憲法及び法律で規定されている市民の権利と自由を擁護する任務を負う機関として位置付けられている（208条）。人権擁護官は上院の同意を得て下院により5年の任期で任命される（209条）。議会に対して、自己の活動及び人権の遵守状況について毎年報告を行う（212条）。

### (ハ) 児童権利擁護官（子どもの権利弁務官）

1997年に憲法72条4項に基づき創設され、2000年6月より活動を開始した。児童の権利擁護、保護者の権利・義務について、政府機関、地

方自治体の機関等に対し、調査、保護業務を命じ、必要に応じて、議会に対して立法等の働きかけを行う。

## (二) 全国ラジオ・テレビ評議会

全国ラジオ・テレビ評議会はラジオ、テレビにおける言論の自由、情報の権利及び公共の利益を擁護する(213条)。テレビ、ラジオ局の認可及び取消し、業務監査等を行う。下院、上院及び大統領が評議会員を任命する(214条)。

## リ 地方自治

憲法上、地方分権化の推進(15条)、団体自治及び住民自治の保障(16条)、第7章「地方自治」等の規定がある。1999年に改革が行われ、全国49県が16県に統合された。16の県、その下に308の郡及び都市、さらにその下に基礎的自治体である2,489のグミナ(gmina)があるという三層構造が確立している。

## (3) 権利及び義務

第2章「人及び市民の自由、権利及び義務」には、憲法制定時のイデオロギー的対立から、多様な価値を基礎に持つ規定が混在している(90頁参照)。

また、個人情報保護(51条)、情報取得権(61条)、国等の環境保護義務(74条)、個人の環境配慮義務(86条)等の現代的な人権及び義務規定や、旧体制下での弾圧行為等の責任追及を行うための刑事責任に関する時効中断規定(44条)、人権が侵害された場合の個人による憲法訴願(79条)等の特色ある規定が存在する。

義務に関しては、国家への忠誠義務(82条)、法の遵守義務(83条)、公的負担を負う義務(84条)のほか、祖国防衛義務(85条)の規定があり、その中で、兵役義務とともに良心的兵役拒否についても規定されている。

## (4) 安全保障

### イ 総則規定

安全保障に関する憲法の規定として、第1章「共和国」に、軍の任務として国の独立、領土、国境の安全を守ること、軍の政治的中立及び文民統制の原則を定める規定がある(26条)。

## ロ 議会の関与

講和、同盟、軍事条約等の批准及び破棄には、議会による承認が必要である（89条1項1号）。下院は、戦争状態及び講和について決定する。下院が本会議を招集できないときは大統領がその決定を下す（116条）。国外における軍の使用は、法律又は条約により原則を定めなければならない。外国軍の駐留、国内通過も同様である（117条）。

## ハ 大統領及び政府の役割

大統領は軍の最高の指揮官であり（134条1項）、平時においては国防大臣を通じて軍を指揮し（同条2項）、戦時においては首相の提案に基づいて軍の最高司令官を任免する（同条3項）。また、政府の提案に基づき動員又は軍の使用を命ずる（136条）。以上の大統領の行為には、首相の副署が必要である（144条1項、2項）。政府は、対外的安全保障を確保し（146条4項8号）、国防の全般的監督と兵役召集人数の決定を行う（同11号）。

### （5）緊急事態

特別の脅威のある状況において、通常の憲法手段が十分でないとき、戒厳令、非常事態、自然災害事態を導入することができる（228～233条）。

	導入される場合	導入権者	期間	下院の承認
戒厳令	対外的脅威、武力攻撃、共同防衛義務の発生(229条)	大統領（首相の要請に基づく。）	規定なし	大統領令に署名後、48時間以内に下院に提出、下院は法定総数の半数以上の出席の下、過半数以上で否決可能。
非常事態	憲法体制、市民の安全秩序に対する脅威(230条)	大統領（首相の要請に基づく。）	90日間（下院の承認で60日間延長可能）	同上
自然災害事態	自然災害、技術的な事故(232条)	政府	30日間（下院の承認で延長可能）	なし

## (6) 憲法改正手続

### イ 発案権者

下院の法定総数の5分の1以上の議員、上院又は大統領(同条1項)

### ロ 改正手続

改正は、法律により行われる(235条2項)。下院の法定総数の半数以上の出席の下、3分の2以上の賛成で可決された後、上院の法定総数の半数以上が出席の下、過半数の賛成により可決される(同条4項)。

## 八 国民投票

第1章「共和国」、第2章「人及び市民の自由、権利及び義務」及び12章「憲法改正」の規定の改正については、上院で改正が可決された後、憲法改正発案権者は、45日以内に国民投票の実施を下院議長に要請できる。下院議長は、要請の日から60日以内に憲法改正の国民投票を実施する。憲法改正は投票の多数が賛成した場合に承認される(235条6項)。

### 3 憲法改正の動向

1997年憲法は、2001年9月現在まで改正されていない。

# チェッコ共和国憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

### (1) ビロード革命

1989年11月、チェコスロヴァキア連邦共和国では、プラハでの学生デモをきっかけにして、反体制側は「市民フォーラム」を結成し、連日の市民集会、スト等を通して、共産党政権を打倒した。いわゆる民主革命（ビロード革命）の成立である。11月29日、共産党の指導的役割を述べた条項の削除等を内容とする憲法改正が行われ、12月に入ると、反体制の劇作家ハベルが、議会において大統領として選出された。1990年1月には、体制側及び反体制側による円卓会議において、新憲法起草のために任期を2年と区切った新議会選挙の実施が合意された。

### (2) 1990年6月自由選挙

1990年6月には、複数政党による自由選挙が行われ、連邦議会において、チェッコの「市民フォーラム」とスロヴァキアにおける姉妹組織である「暴力に反対する公衆」が勝利をおさめた。この選挙によって成立した議会は、新憲法制定の役割が期待されたが、内実は、連邦及び両共和国間の権限争いに終始した。8月には、これらの対立を解消すべく、連邦及び両共和国間で三者協議が行われ、12月12日、共和国側に多くの権限を移譲する憲法改正がなされるが、この改正も、特に、スロヴァキアにとり満足のいくものとはならなかった。

### (3) 連邦憲法制定の失敗

1991年1月9日には、連邦議会において「自由及び基本憲章」が採択されるが、当初、2年間で十分に制定可能と思われていた連邦憲法は、結局、制定されなかった。この背景には、スロヴァキアにおいて「暴力に反対する公衆」から展開し支配的な政党となった「民主スロヴァキア運動」の指導者メチアルが分離主義的な態度を取ったこと、共産党政権下における憲法を基に、比例代表制により全国民から直接選出された人民院とチェッコ及びスロヴァキア両共和国から同数の議員が選出された民族院により構成された連邦議会において、憲法改正等の重要議案に関しては、少数勢力

であったスロヴァキアでも大きな影響を行使することができたことがある。

#### (4) 連邦の解消と新憲法の制定

1992年6月、体制転換後、2回目にあたる議会選挙が実施され、スロヴァキアでは、民族主義的な傾向を強めた「民主スロヴァキア運動」が大勝利、「民主スロヴァキア運動」のメチアル議長と、チェッコにおいて第一党となった「市民フォーラム」の一部から政党化した「市民民主党」のクラウス党首による数度の話し合いにより、連邦の解消が平和裏に決定された。これを受け、1992年10月、スロヴァキア議会が独自の新憲法を制定し、続いて、12月、チェッコ議会も新憲法を制定した。

## 2 チェッコ共和国憲法の概要

### (1) 特 色

チェッコ共和国憲法は、他の東欧諸国と同様に大統領制を採用し、立憲主義を確保するため憲法裁判制度を導入している。大統領は、議会により間接的に選出され、また、実質的な権限も少なく、国民による直接選挙によって選出されるロシアのように「強い」大統領ではない。政府は下院に対し責任を負い、その成立及び存続は下院の信任に拠り、議院内閣制がとられている。

体制転換に伴う過渡的性格を有しており、例えば憲法に規定がある行政裁判所は依然として未設置となっている

国民の権利義務は、憲法と同様に憲法秩序の一部をなしている「自由及び基本憲章」により規定されるが、義務の規定は存在していない。

### (2) 憲法秩序の構成要素

チェッコ共和国の憲法秩序は、「チェッコ共和国憲法」、「自由及び基本憲章」及び「憲法律」より構成される(112条)。

#### イ チェッコ共和国憲法

チェッコスロヴァキア連邦共和国の解体に伴い、1992年12月にチェッコ議会により採択された。

## ロ 「自由及び基本憲章」

「自由及び基本憲章」とは、チェコスロヴァキア連邦共和国の連邦議会が、1991年1月9日に採択した豊富な人権カタログを備えた権利章典であり、チェッコ共和国憲法の憲法秩序の一部を構成している（3条）。

## 八 憲法律

憲法律とは、憲法に規定がある国家の組織・活動及び国民の自由・権利の基本事項に係る法律であり、その制定及び改正には上院及び下院のそれぞれの総議員の5分の3以上の賛成を必要とする（39条4項）。

憲法上、憲法律に関する規定として、国民による直接の国家権力の行使についての法律（2条）、憲法改正についての法律（9条）、国境の変更についての法律（11条）、広域地方自治の創設・廃止についての法律（100条）がある。

### （3）統治機構

#### イ 大統領

##### （イ）総 説

大統領は、国民による直接選挙ではなく、議会による間接選挙によって選出され、またその行為の多くには内閣の署名が必要とされる等、「強い」大統領とはなっていない。国民の間には、1918年独立当初に大統領として就任し、超党派的な態度を貫いたマサリクが、大統領像として定着していると言われている。

##### （ロ）地 位

大統領は、「共和国の元首」とであると憲法上明記されている（54条1項）。

##### （ハ）選出方法及び任期

大統領は、議会の両院合同会議において選出される（54条2項）。候補者は、上院の被選挙権を有し（57条1項）、10名以上の下院又は上院議員の指名を獲得することが必要となる（58条1項）。

両院合同会議において、下院及び上院のそれぞれの総議員の過半数の賛成を得た者が、大統領に選出される（同条2項）。過半数を獲得した候



補者がいない場合、各院での最高得票者が第 2 回投票に進出し、第 2 回投票でそれぞれの院の出席議員の過半数を得た者が大統領に選出される。第 2 回投票で過半数を得た者がいない場合、第 2 回の投票の候補者に対し、第 3 回投票が行われ、第 3 回投票でも過半数を獲得した候補者がいない場合、新たな選挙が行われる（58 条）。

大統領の任期は、5 年であり（55 条）、連続して 2 期を超えて選出されることはできない（57 条 2 項）。

## （二）権 限

大統領の権限は、憲法 62 条、63 条及び 64 条に列挙されている。しかし、その権限の多くには憲法上の制約が課せられており、儀礼的、名目的なものに過ぎなくなっている。

### （主な権限）

条文	事 項	憲法上の制約
62 条	総理大臣、その他の大臣、政府等の任免権	総理大臣及び政府の任命には下院の信任が必要（68 条）。
	下院の解散	解散権を行使できる場合が憲法上明記されている（35 条）。
	憲法裁判所の裁判官の任命	上院の同意が必要（84 条 2 項）。
	憲法裁判所の長官及び副長官の任命	
	議決された法律を議会へ差し戻す権限	下院が総議員の過半数で再議決した場合、当該法律は公布される（50 条 2 項）。
	法律への署名	
63 条	対外的な国家の代表、条約の締結及び批准、軍の最高司令官等	総理大臣又は担当大臣の副署が必要（63 条 4 項）。
64 条	下院及び上院の本会議、委員会等への出席権及び発言権 閣議への出席権及び政府からの報告聴取権	

## (ホ) 下院の解散

大統領は憲法に規定された例外的な場合に下院の解散を命ずることができるに過ぎない。その場合は以下の通り。

35 条 1 項 a	下院議長の提案により大統領が任命した総理大臣を下院が信任しない場合
同条 b	内閣がその信任を結びつけて提出した法案を下院が 3 ヶ月以内に採決しない場合
同条 c	下院の会議が許容期間を超えて中断している場合
同条 d	下院が会期中又は召集があつてから 3 ヶ月以上定足数を満たさない場合

## (ヘ) 大統領制をめぐる最近の動向

与党であった右派の市民民主党の政治献金疑惑をきっかけとして 1998 年 6 月に行われた下院選挙の結果、左派の社会民主党が下院議席 200 中の 74 議席、市民民主党が 63 議席となり、左派の社会民主党が第一党となった。その後、両者の間で大連立が成立した。2000 年 1 月、社会民主党と市民民主党は、小党に不利な選挙法の改正と、チェッコ銀行の銀行評議員、最高裁判所裁判官及び最高監査院総裁の任命権、恩赦の決定権の剥奪並びに弾劾事由の増加を内容とする大統領権限を縮小する方向での憲法改正について合意した。ここから、現職のハベル大統領が必ずしも支持されていないことが伺われる。しかし、同年 11 月の上院選挙において、市民民主党と社会民主党は敗北し、上院において過半数に達しなくなったことから、この改正は実現していない。

## ロ 政 府

### (イ) 地 位

政府は「行政権の最高機関」とされ(67 条 1 項)、下院に対して責任を負う(68 条 1 項)。

### (ロ) 政府の任命

総理大臣は大統領が任命し、総理大臣の指名に基づき大統領が政府を任命する(68 条 2 項、5 項)。政府は、任命後 30 日以内に下院の信任を得なければならず(同条 3 項)、信任が得られない場合、大統領は新たな政府を任命する。その政府が信任を得られない場合、下院議長の提案に

基づいて、大統領は新たな総理大臣を任命する（同条 4 項）。その総理大臣も信任されない場合は、大統領は下院を解散する（35 条 1 項 a）。

#### （ハ）政府の不信任

下院議員 50 名の発議に基づき、下院は総議員の過半数で政府の不信任決議を可決することができる（72 条）。また、政府は下院に対して、その信任決議の議決を要求することができる（71 条）。政府は、信任決議の要求を否決されるか、不信任決議が可決された場合、総辞職を申し出なければならない。また選挙後、新たな下院議会が召集されたときにも辞職を申し出る（73 条）。

#### （ニ）閣議決定

政府は一体として閣議決定を行い、閣議決定には総構成員の過半数の賛成が必要である（76 条）。

#### （ホ）権 限

政府は、行政権の最高機関である（67 条 1 項）。総理大臣又は所管の大臣の副署が必要とされる大統領の行為に対して、政府は全体として責任を負う（63 条）。立法に関する権限として、下院に対する法案提出権（41 条 2 項）、法律の委任に基づく政令制定権（78 条）がある。

### 八 議 会

#### （イ）構 成

議会は、任期 4 年の 200 名の議員からなる下院及び任期 6 年の 81 名の議員からなる上院により構成される（16 条）。上院の創設に関しては、政治的な背景として、連邦の解消により廃止が想定される連邦議会の議員の反対を抑えるため、その受け皿として、上院の創設を図ったとの観測がなされている。

#### （ロ）選 挙

下院選挙は、普通、平等、直接及び秘密選挙による比例代表選挙で行われ、上院選挙は、普通、平等、直接及び秘密選挙による小選挙区選挙で行われることが明記されている（18 条）。また、上院は 2 年ごとに 3

分の1ずつ改選される(16条2項)。下院及び上院の選挙の選挙権は18歳以上のチェッコ市民に与えられる(18条3項)。下院議員の被選挙権は、選挙権を有した21歳以上のチェッコ市民(19条1項)に対し、上院の被選挙権は、選挙権を有した40歳以上のチェッコ市民に対し与えられる(同条2項)。

## (八) 下院の優位

憲法上、立法権は上院及び下院から構成される議会に属するとされるが(15条) 下院の優位が確立されている。主なものとして、 法案提出権の優位(上院は院としての法案提出権のみで、下院は議員個人、会派に認められる。)(41条2項) 法案の先議(同条1項) 予算審議権の独占(42条2項) 上院により否決された法案の再議決(47条) 大統領により拒否された法律の再議決(50条)がある。

## (二) 立法手続

### a 法案の提出権

法案の提出権は、下院議員、下院の会派、上院、政府及び広域地方自治体の代表が有する(41条)。

### b 法案の審議

法案は下院が先議権を有し(41条1項)、法案の成立には両院の議決を有するが、下院で可決し、上院に送付した法案を、上院が修正又は否決しても、下院が総議員の過半数で原案を再可決すれば、法案は成立する(45条~48条)。成立した法案は大統領に送付され、大統領は、法案の受領を拒否し、差し戻すことができるが、修正権はなく、下院が総議員の過半数で再議決した場合には、当該法律は公布される(50条)。

## 二 最高監察院

最高監察院は、国家財産の運営及び予算の執行を監査する独立の機関である(97条1項)。最高監査院の総裁及び副総裁は、下院議長の指名に基づき、大統領が指名する(同条2項)。現在の職員定数は507名である。2000年には、社会福祉事業に従事する非政府機関への補助金監査等37件の監査を行った。

## ホ 司 法

司法機関は、最高裁判所、最高行政裁判所、高等裁判所、地方裁判所及び地区裁判所から構成される（91条）。

裁判官は、大統領により任期の定めなく任命される（93条）。

## へ 憲法裁判所

### （イ）経 緯

チェコスロヴァキア連邦共和国における憲法裁判所は、1992年2月に創設され、12月に連邦が解体するまで機能した。1992年12月に採択されたチェコ共和国憲法では、第4章において、憲法裁判所の創設が予定された。これを受け、憲法裁判所の運営の詳細を定めた法律が、1993年6月16日に採択され、7月には、最初の12名の裁判官が任命され、憲法裁判所は機能を開始した。1994年1月、その他の3名の裁判官が任命され、憲法上の定員を充足した。

### （ロ）構 成

憲法裁判所は、15名の裁判官で構成される（84条1項）。

### （ハ）憲法裁判所裁判官の任命及び任期

憲法裁判所裁判官は、上院の同意を得て、大統領によって任命される（84条2項）。任期は10年であり（同条1項）、再任は自由である。裁判官に任命されるためには、品行方正であり、上院の被選挙権を有し、法科大学の学位を持ち、少なくとも10年以上の法曹実務の経験を有することが必要である（同条3項）。任命される以前に政府の構成員又は議員であったことは問われないが、裁判官在任中は、特定の政党に属することができず、原則として兼職は禁止される。

### （ニ）憲法裁判所長官及び副長官

憲法裁判所長官及び二人の副長官は、大統領によって任命される。この場合、上院の同意は必要とされない（62条1項e）。

### (ホ) 出訴主体及び審査対象 (87 条等)

<b>審査対象</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 法律その他の法規の合憲性の審査</li><li>・ 地方自治体の憲法訴願</li><li>・ 基本的権利・自由の公権力による侵害に対する憲法訴願</li><li>・ 選挙・議員資格の確認</li><li>・ 上院による大統領弾劾</li><li>・ 議会による大統領の職務不能等決議の取消しを求める大統領の訴え</li><li>・ 政党の解散</li></ul>
<b>出訴主体</b>	大統領、下院議員団、上院議員団、係争中の事案で憲法判断が必要となった裁判所、広域地方自治体、憲法訴願を行う個人等

### (ヘ) 判決の効力

憲法裁判所が別段の定めをした場合を除き、公布後、直ちに効力を生ずる (89 条)。

## ト 地方自治

### (イ) 憲法上の規定

第 1 章「基本規定」において地方自治体による自治 (8 条) が保障され、第 7 章「地方自治体」において地方自治体の単位 (99 条)、地方自治体の階層関係 (100 条)、代表理事会 (101 条)、選挙 (102 条)、条例 (104 条) 等が規定されている。

### (ロ) 制度の概要

99 条は、地方行政単位に関し、基本的な地域自治単位である自治体 (obec) と広域地方自治体 (kraj) より構成される旨を規定しており、行政的な区分として、プラハ (プラハ市一市で kraj 扱いとされる)、ボヘミア地方に 9 つ、モラビア地方に 4 つ、計 14 の広域地方自治体 (kraj) がある。それぞれの広域地方自治体は、さらに下層の地方自治体 (okres) に分割され、その総数は 77 となっている。その下に、基礎的な地方自治体として 6,231 の市町村 (obec) がある。2000 年にチェッコの EU 加盟の準備のため、地方自治体法が成立し、現行制度が確定した。

#### (4) 国民の権利及び義務

人権に関しては、憲法秩序の一部を構成する「自由及び基本憲章」に規定されている(3条)。主な規定として以下のものがある。なお、義務の規定はない。

##### イ 第1章 総則(1条~4条)

基本的権利及び基礎的自由の本質(1条)、国家の基本原則(2条)、基本的権利及び基礎的自由の保障(3条)、基本的権利及び基礎的自由の制限(4条)等の規定がある。

##### ロ 第2章 第1款 人権及び基本的自由(5条~16条)

所有権(5条)、生命の権利、死刑の禁止(6条)、私生活等の不可侵、拷問等の禁止(7条)、人身の自由、強制労働の禁止(8条)、名誉、私生活、個人情報等の保護(10条)、財産権(11条)、住居の不可侵(12条)、通信の秘密(13条)、居住及び移転の自由(14条)、思想、良心及び信仰等の自由(15条)、宗教の自由(16条)等の規定がある。

##### ハ 第2章 第2款 政治的権利(17条~23条)

表現の自由(17条)、請願権(18条)、集会権(19条)、結社の自由(20条)、参政権(21条)、政治的勢力間の自由競争の保障(22条)等の規定がある。

##### ニ 第3章 民族的又はエスニックな少数民族の権利(24条、25条)

民族的又はエスニックな少数者の保護(24条)、民族的又はエスニックな少数者の権利(25条)等の規定がある。

##### ホ 第4章 経済的、社会的及び文化的権利(26条~35条)

職業選択の自由(26条)、労働基本権(27条)、労働条件(28条)、労働関係における女性、青少年及び障害者の保護(29条)、生存権(30条)、健康の権利(31条)、家族及び子どもの保護(32条)、教育を受ける権利(33条)、知的活動の保護(34条)、環境権(35条)等の規定がある。

## へ 第5章 裁判権及び法的保護(36条~40条)

裁判を受ける権利(36条) 刑事手続上の諸手続(37条~40条)

### (5) 安全保障

#### イ 個別的自衛権及び集団的自衛権

憲法上、個別的自衛権とともに、集団的自衛権(「侵略行為に対する共同防衛に関する条約上の義務を果たす」)を明記している(43条)。

NATO加盟に伴い、外国への軍隊の派遣を定めた43条が改正され、新たな条項が追加された。

それによれば、議会は、加盟する国際組織の決定に従った防衛体制の加入を決定し(同条2項) 政府留保事項以外に関する軍隊の国外派遣、他国の軍隊の国内駐留に同意を与える(同条3項)。

政府は、条約上の義務履行のために、平和活動(受け入れ国の同意が条件)又は自然災害等の救助活動への参加のための軍隊の国外派遣、他国の軍隊の国内駐留について(同条4項) また、他国の軍隊の領土、上空の通過について決定する(同条5項)。

4項及び5項の決定について、政府は速やかに議会に報告し、議会は政府の決定を取り消し、変更することができる(同条6項)。

#### ロ 議会の議決要件

宣戦布告及び国内における他国の軍隊の駐留の承認には上院及び下院のそれぞれで総議員の過半数の賛成が必要となる(39条3項)。

## ハ 大統領の役割

大統領は国軍の最高司令官と規定されている(63条1項c)。

### (6) 憲法改正

憲法は、憲法律によってのみ、改正ができる(9条)。憲法律の承認のためには、上院及び下院のそれぞれで総議員の5分の3以上の賛成を必要とする(39条4項)。

#### 3 憲法改正の動向

NATO加盟に伴う国外への軍の派遣等に関する規定、地方自治に関する規定等について憲法改正が行われている。



# ルーマニア憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

1866年にホーエンツォレルン家から君主を迎え、憲法を制定したルーマニアは、長い間立憲君主国であったが、第二次世界大戦後、他の東欧諸国と同様に社会主義勢力が政権を奪取し、王政は廃止され、その後は共産党による一党独裁が行われてきた。社会主義体制下最初の憲法は、1948年のルーマニア人民共和国憲法であった。そのような中、権力を掌握したチャウシェスクの指導の下、1965年8月にルーマニア社会主義共和国憲法が採択され、国家の政体が社会主義共和国と規定された。1974年には憲法改正によって新設された大統領職にチャウシェスクが就任し、さらに強固な独裁体制が敷かれることとなった。

1989年、東欧諸国において民主化運動が湧き起こる中、ルーマニアにおいてもそれまでの圧政と貧困に対する不満が、民衆の暴動という形で爆発した。発端は12月16日のティミショアラでの暴動であり、21日にはルーマニア全土でデモが勃発、翌22日にはチャウシェスクが逮捕され、その後裁判、処刑へと事態は急展開した。この「革命」の後、ルーマニアにおいては民主化政策が進められたが、同時に新憲法制定の動きも起こり、1991年12月、革命より2年を経て、現行憲法であるルーマニア憲法が制定された。以後、同憲法は改正されることなく現在に至っている。

## 2 ルーマニア憲法の概要

### (1) ルーマニア憲法の特徴

#### イ 総論

ルーマニア憲法の大きな特徴としては、政治的多元性の保障及び少数民族の権利保護の二点が挙げられる。これらは、旧体制下での共産党の一党独裁体制と、その圧政下での少数民族への迫害に対する反省から生じたものである。

この他の特徴としては、民族主義的傾向、広範な人権規定、大統領の下での議院内閣制、両院に差異のない二院制、立法委任制度、独立した司法制度、自由市場経済の保障、広範な権限を有する憲法裁判所、基本法の存

在等が挙げられる。

## ロ 政治的多元性（プルーラリズム）

旧体制下では、憲法に、「ルーマニアは社会主義共和国であり、かつ共産党が国家の指導勢力である。」と明文で規定されており、事実上共産党の一元独裁体制が規定されていた。これは、ルーマニアのみならず、当時の東欧諸国の憲法にはほぼ共通の内容であり、各国において脱ソ連等の独自路線が選択された時期においても、共産党独裁体制そのものが変化することはなかった。

1989年の革命以後、民主化に必要なのは、どのような政権においてであれ独裁を許さない体制であるとの考えが支配的となり、その考えが政治的多元性の保障（一般的には複数政党制の保障と解される）という形で憲法に取り入れられるに至った。現行憲法では1条3項で、「ルーマニアにおいては…政治的多元性は最高の価値を有しており、保障される。」と規定されている。また、政治的多元性は立憲民主制の条件であるとされ（8条1項）、これに反する政党等が禁止されている（37条2項）ほか、政治的多元性に関する規定の改正の禁止（148条1項）が規定されており、絶対的な保障がなされていると言える。

## ハ 少数民族の権利保護

ルーマニアは国内に多くの少数民族を抱えた複雑な多民族国家であり、旧体制下においては共産党一元独裁による中央集権体制の維持のため、少数民族に対して、特に厳しい政策がとられていた。このことは西側諸国からも人権問題として非難されており、少数民族に対する待遇の改善は、民主化後のルーマニアがEU加盟を見据えた上で欧州諸国の仲間入りをするための条件の中でも最も重要なものの一つと考えられていた。このような経緯から、現行憲法の中にも少数民族保護やその権利保護のための規定が随所に見られる。

具体的規定としては、民族による差別を禁止する平等権規定（4条2項）等の一般的な規定のほか、少数民族の権利保護のための積極的な規定として、少数民族のアイデンティティ保持の権利（6条）、母語を学ぶ権利及び母語で教育を受ける権利（32条3項）、少数民族政党に対する下院議席取得のための優越規定（59条2項）及び裁判における通訳の権利（127条2項）が挙げられる。

もっとも、憲法の条文には、外国人の土地所有の禁止（41条2項）、ルー

マニア語の公用語規定（13条）等、少数民族保護の姿勢と反する民族主義的な規定も見られる。これは、旧体制崩壊後の新国家体制建設の過程の中で、東欧諸国に半ば必然的に強まってきた民族主義の影響によると言える。

## （2）統治規定

### イ 概要

ルーマニアの政治制度は、大統領制及びその下での議院内閣制を採用している。三権分立制が確立されており、司法制度では最高裁判所を頂点として各裁判所が設置されている。また、憲法裁判所が存在する。

### ロ 大統領

#### （イ）地位

現在の大統領は、イオン・イリエスク大統領である。

大統領は、国家の代表であり、擁護者である（80条1項）。また、大統領は国家機関間や国家と社会の間の「調停者」とされている（同条2項）が、これは強い指導力を持つ大統領の待望と、強大な独裁権力を握ったチャウシェスク時代への反省とが憲法制定時に対峙したことから生じた折衷的な規定であると解されている。実質的にも大統領の権限はあまり大きくはない。

#### （ロ）選出方法

大統領は、国民の直接選挙で選出される（81条1項）。投票の過半数を得た候補者が当選し、過半数を得た者がいない場合は、上位2名の決選投票で決定される（同条2項、3項）。任期は4年であり（83条1項）、三選は禁止され（81条4項）、被選挙権を得るには35歳以上でなければならない（35条2項）。

#### （ハ）権限

大統領の権限には、首相候補者の指名及び閣僚の任命（85条1項）、議会の解散（89条）、国政事項に関する国民の意思を確認するための国民投票の実施（90条）、条約締結等の外交権限（91条）、国防に関する最高指揮官としての権限（92条）、非常事態に関する権限（93条）等がある。このうち、首相候補者の指名には、それに先立つ議会の大政党との協議が必要であるとの明文の規定が存在し、閣僚の任命にも議会の承認が必

要とされる（85条、102条）等、大統領の権限はやや限定されている。

## （二）義務、弾劾等

大統領には宣誓義務があり（82条2項）また、公的私的な職務との兼職を禁止されるほか、厳格な中立を要求され、政党の党员であってはならない旨規定されている（84条1項）。

大統領は、反逆罪を犯した場合は議会により弾劾され（同条3項）その他憲法を侵害する重大な行為があった場合は議会の決議により職務が停止される（95条）。

## 八 政府

### （イ）政府の地位、首相の選出等

政府は、首相及び閣僚等で構成され、議会に承認された施政方針に則して行政を総合的に統轄する（101条）。首相は政府の活動を指揮する（106条1項）。首相及び閣僚には、大統領と同様に、宣誓義務（103条）及び兼職禁止が規定されているが、内容は若干異なり、政党からの党籍離脱等は要求されない（104条）。

首相の選出に関する直接的な憲法上の規定としては、85条1項の大統領による指名が見られるのみであるが、大統領は指名に先立ち大政党との協議が必要とされる（102条1項）など、実質的には議会によって首相が選出されると言える。

### （ロ）議会との関係

新政府は議会に対しその承認を求め（102条2項、3項）政府不信任制度が存在し（112条）議会の信任の撤回により政府が職務を解かれる（109条2項）点から、明文の規定はないものの、政府が議会の信任の上に立つ議院内閣制がとられていると言える。

政府に対する不信任決議は、下院及び上院の両議院合同会議での投票の過半数によって可決される（112条）ため、一方の院のみではなく、常に議会全体として判断されることとなる。また、不信任の結果として政府は総辞職しなければならないが、議会は解散されることはない（109条2項）。

信任制度と関係した特徴ある制度として、政府の信任をかけた法案等の提出制度が存在する（113条）。これは、政府がその信任をかけて議会

に法案等を提出した場合は、三日以内に不信任動議が上程され、かつ、それが可決されなければ、当該法案等は議会において可決されたものとされる制度である。ただし、不信任動議が可決された場合は政府は総辞職しなければならない。

## (八) 政令

政府の権限で特徴的なものは、政令を発する権限である。政令には決定及び命令がある(107条)。決定は、単に法律の実施のために発せられるものであるが、命令は、特別な許可法の下で、その規定に従って発せられるものであり、委任立法の一種であると言える。議会は、政府に立法を委任する場合に許可法を制定するが、それには委任の範囲及び期間の明定が必要とされ、その範囲も基本法(後述)の範囲外の領域に限られる(114条1項、2項)。また、許可法に規定があれば、命令は、その規定された期間内に議会の承認を得る必要があり、承認を得ずに期間を超えた場合は効力が消滅する(同条3項)。この他、政府は、緊急の場合には、許可法の成立を待たずに事後的に議会へ承認を求めるという手続をとることにより緊急命令を発することができる(同条4項)。

政令に関するこれらの規定は、三権分立の例外的規定であり、同趣旨の規定は諸国の憲法にも見られるものであるが、ルーマニアにおいては、実際に緊急命令が頻発されており、議会の権限との関係上問題となっている。

## 二 議会

### (イ) 構成

議会は、下院及び上院で構成される(58条2項)。両院とも議員は直接選挙で選出され、任期は共に4年、年齢は下院議員が23歳以上、上院議員が35歳以上とされている(35条2項、59条1項、60条1項)。議員は政府の役員以外の公職との兼職を禁止される等の兼職禁止規定がある(68条)。

### (ロ) 少数民族政党の優遇政策

ルーマニア憲法に特徴的な規定として、少数民族政党の議席確保の規定が挙げられる(59条2項)。これは、選挙の結果、一議席も得られなか

った少数民族政党にも、選挙法で規定された一定の得票があった場合は下院に一議席を与えるというものであり、少数民族保護の理念に基づいた規定である。この制度のため、少数民族の多いルーマニアでは、現在 18 もの少数民族政党が下院に議席を有しており、下院議員は 345 名（ちなみに上院は 140 名）となっている。

#### （八）法案提出権

法案の提出権は、政府、下院議員及び上院議員の他に、有権者である一般国民にも認められている。この場合、提出には全国の 4 分の 1 以上の県（ブカレスト市も一つの県と同視）においてそれぞれ 1 万人以上かつ全国で 25 万人以上の署名が必要である（73 条 1 項）。

#### （二）解散

議会には解散制度が存在する。新政府の信任が要求後 60 日以内になされず、かつ信任要求が 2 回以上否決された場合、大統領は議会を解散できる（89 条）。議会が解散されるのはこの場合が唯一であり、やや限定された解散制度と言える。

#### （ホ）二院の関係

ルーマニア議会に関しては、上下両院に差異のない二院制がその特徴として挙げられる。共に任期が 4 年で、解散は両院同時、選挙制度も各県を選挙区とする比例代表制が選挙法により両院共に採用されており、一方の院の優越権や先議権の制度もないため、構成のみならず権限にも差異がなくなっている。このため、二院制採用の意義が疑問視され、制度の改正が議論されている。

議院は、それぞれ独立して活動するが、特定事項に関しては両議院が一体となった両議院合同会議が開かれる（62 条等）。両議院合同会議が開かれる事項は比較的多いため、ルーマニアの議会制度は一院制に近いものとなっており、このことが、現在の二院制議会制度の改正論に拍車を掛けている。

#### （ヘ）基本法と一般法

ルーマニアの法律には、基本法及び一般法がある。基本法とは、国家機構の組織等、重要かつ基礎的な事項を定める法律であり、特定の事項

は基本法により定めることが憲法上規定されている（72条3項、3条2項等）。基本法は一般法と比較して効力に差異はないが、その法案の可決には、各議院の在職議員数の過半数の賛成が必要とされ（74条1項）制定及び改廃の要件が厳格になっている。

## ホ 司法

裁判は法の名の下に行われるものであり、裁判官は独立した存在で、法律にのみ従うとされ（123条）憲法でその地位が保障されている。

司法裁判所は、最高裁判所を頂点とする各級裁判所で構成され、特別裁判所は禁止される（125条）。

また、裁判官の指名、昇進や懲戒のための機関として司法最高評議会が設置される（132条等）。

## ハ 憲法裁判所

憲法裁判所は9名の裁判官で構成される。その任期は9年であり、延長及び再任は禁じられる。大統領、下院及び上院によりそれぞれ3名ずつ任命され、3年ごとに3分の1が更新される（140条）。

憲法裁判所の権限は広範囲にわたり、そのうち主要なものは、公布前の法律の合憲性審査（提訴権者は、大統領、いずれかの院の議長、政府、最高裁判所、50名以上の下院議員又は25名以上の上院議員）、憲法改正の発議の合憲性審査（必要的審査）、具体的争訟に際しての法律等の合憲性審査、大統領選挙及び国民投票の手続の確保及び結果の確認等である（144条）。

憲法裁判所の審査の結果、公布前の法律が違憲と判断された場合は、当該法律は議会の再審議に付される。各議院で、3分の2以上の賛成で再び可決された場合、当該法律の違憲性は消滅する（145条1項）。

憲法裁判所の判決は、将来に対してのみ拘束力及び効力を有する（同条2項）。

## (3) 人権規定

### イ 権利規定

ルーマニア憲法においては、憲法自体が新しいこともあり、人権規定は比較的充実していると言える。

平等権に関しては、国民の平等（4条）、平等権（16条）の規定がある。

自由権に関しては、外国人及び無国籍者の保護（18条）、生命、身体及び

精神の権利（22条）、身体の拘束の要件（23条）、被告人の防御権（24条）、移動の自由（25条）、住居の不可侵（27条）、通信の秘密（28条）、良心及び信教の自由（29条）、表現の自由（30条）、集会の自由（36条）、結社の自由（37条）、私有財産の保護（41条）、相続権（42条）等の規定がある。

社会権に関しては、教育の権利（32条）、健康権（33条）、労働者の権利及び社会的保護（38条）、強制労働の禁止（39条）、ストライキ権（40条）、生活水準の確保（43条）、子ども及び若年者の保護（45条）、障害者の保護（46条）等の規定がある。

参政権に関しては、選挙権（34条）、被選挙権（35条）の規定がある。

国務請求権に関しては、裁判を受ける権利（21条）、請願権（47条）、国家賠償請求権（48条）の規定がある。

これらの伝統的諸権利のほかに、プライバシー権（26条）、情報権（アクセス権）（31条）といった新しい人権の規定があるほか、各権利もその内容が詳細に規定されているもの（例：労働権規定における最大労働時間の明定）が多い。

また、憲法における人権規定は、世界人権宣言及びルーマニアが加盟したその他の国際条約等に従って解釈され、かつ人権に関しては条約が国内法に優越すると規定されている（20条）。

## □ 義務規定

国民の義務としては、国家への忠誠（50条）、法の遵守（51条）、財政的寄与（53条）のほか、防衛及び兵役義務が定められており（52条）、20歳以上の男性には兵役の義務が課される。

## 八 人権擁護官

人権擁護官は、国民の権利及び自由の擁護のため設置された機関であり、任期を4年として上院によって任命される（55条）。いわゆるオンブズマン制度であるが、実際は、その制度が憲法に規定されているにもかかわらず、組織や権限に関する法律の制定が遅れたこともあり、国民の関心も低く、満足に機能していない。

## （4）改正規定

憲法の改正は、改正の発議、議会の通過、国民投票、の三段階の手続を経ることが必要である（146条、147条）。

改正の発議における発議権者は、（ ）政府の提案を受けた大統領、（ ）4



分の 1 以上の下院議員又は上院議員、 ) 有権者である一般国民 ( 全国の半数以上の県 ( ブカレスト市も一つの県と同視 ) においてそれぞれ 2 万人以上かつ全国で 50 万人以上の署名が必要 ) の三者である ( 146 条 )。

議会の通過に関しては、改正案が、下院及び上院で各議院在職議員の 3 分の 2 以上の賛成で可決される必要がある ( 147 条 1 項 )。一方の院で可決、他方の院で否決され、調停手続によっても合意がなされなかった場合は、両院合同会議において 4 分の 3 以上の賛成が得られれば可決され、議会を通過する ( 同条 2 項 )。

国民投票は改正案の議会通過の日から 30 日以内に行われ、承認されれば改正が成立する ( 同条 3 項 )。

憲法には明文で改正の限界が規定されており、国家、独立、共和制、政治的多元性及び公用語等、国家の本質に関する規定の改正や、人権を抑制する改正は禁止されている ( 148 条 )。

### **3 憲法改正の動向**

現行憲法は、1991 年 12 月の制定以後、改正されたことはない。

# ハンガリー、ポーランド、チェッコ及びルーマニアの 憲法に関する説明聴取・質疑応答

平成 13 年 8 月 30 日 11:15 ~ 13:15

於：在ハンガリー日本国大使公邸

## 説明者

在ハンガリー日本国大使館：安田国彦書記官  
在ポーランド日本国大使館：大杉恵美書記官  
在チェッコ日本国大使館：佐藤輝書記官  
在ルーマニア日本国大使館：好井正信書記官

## 各国憲法の概要説明

伊佐敷真一ハンガリー公使 これより東欧諸国の憲法について各国大使館の担当者より説明させていただきます。まず、各国憲法の概要を説明し、その後すべての国について質疑応答を行います。

### 1 ハンガリー

安田書記官 ハンガリーの憲法について、その概要を説明させていただきます。

#### (1) 構成

ハンガリー憲法の正式名称はハンガリー共和国憲法といい、条文の数は 122 カ条で、1 章から 15 章までである。基本的権利と義務の条項がやはり一番多く、12 章に 28 カ条の条項がある。

#### (2) 沿革

##### (改正回数)

沿革としては、形式上、今の憲法は 1949 年に制定された、いわゆるソ連型とされている人民共和国の憲法を改正したものになっている。49 年に制定されて以降、現在までに 37 回改正されて、今の憲法になっている。37 回の改正のうち、ハンガリー人民共和国時代の、いわゆる社会主義時代の改正は 21 回であ

る。ハンガリー共和国に、つまり、今の体制になるときに大幅に憲法を改正して、これは1989年10月23日に公布された。この改正でほぼ今の形になった。それ以外の改正は、マイナーな細かいところの改正である。

### (1989年の改正)

89年の改正の経緯だが、当時の独裁主義政権の社会主義労働者党(共産党)、反体制派の政治組織を結集して作られた反対派円卓会議、社会主義労働者党に比較的近い第三勢力の三者間で合意がなされて1989年10月の国会で可決され、今の憲法のもとになった。

ちなみにこの反対派円卓会議の中に、今でも国会に議席を有して活動している政党として、ハンガリー民主フォーラム、自由民主連盟、青年民主連盟、小地主党等が入っていた。なお、小地主党と青年民主連盟は現在は与党である。

### (新憲法制定の動き)

どうして新憲法を作らずに、憲法を改正したかということ、89年から90年にかけて、体制転換で、早急に新体制を発足させる必要があったので、新憲法を起草する時間がなく、時間を取らないためには改正した方がいいと考えられていたようであり、また、とにかく新しい体制を早く立ちあげて、新体制の下で新憲法がつかれるだろうと、当時、どの勢力も考えていたようである。これに関して、憲法裁判所の関係者は、「少しナイーブであった。」と言っている。

とにかく、そういった事情で、憲法改正のかたちをとったので、正式には、1949年法律第20号の改正の形式をとっている憲法である。

しかし現行憲法では49年制定当時の規定はほとんど残っていない。極端に言うと、国旗はどういう国旗で、首都はブダペストである、といった条文以外は全部改正されている。これは事実上新憲法といってもいいと思う。

ただ先程申し上げたように、新しい体制の下で新しい憲法を作ろうという動きが数年前まであった。94年に、社会党(旧体制下の社会主義労働者党が西欧型の社会民主主義を標榜する政党を目指し、発展的に解消したもの)と自由民主連盟の連立政権ができたが、この時に、国会の中に憲法起草委員会を設置した。そして新憲法のコンセプトをまとめ、それを国会決議で可決したわけだが、その後具体的に起草作業等を進めていくにしたがって、国会内での与党と野党の間でコンセンサスが成立しなくなった。それで、新憲法制定の動きは頓挫して、今では全く新憲法制定の動きは出ていない。また、近い将来新憲法が制定

される可能性も低いというのが、憲法裁判所から話を聞いた時の彼らの意見である。

### (3) 特徴

#### (国会)

国会は国権及び民意の最高機関であるという規定(19条1項)がある。議員は4年に1回の総選挙によって選出される。体制転換後の最初の選挙は1989年、その次が1994年、そして2年前の1998年に選挙が行われた。

解散は、憲法上の規定では、国会の議決によるか(28条2項)、例外的に大統領も国会を解散することができる(28条3項)が、大統領がこの権限を行使したことはない。また、憲法に首相の解散権に関する規定はない。

#### (国民投票)

国民投票という制度がハンガリーにはある。20万人以上の有権者の要請がある場合、国民投票を実施しなければいけないという規定(28C条2項)がある。あるいは、大統領、政府、3分の1以上の国会議員、あるいは10万人以上の有権者の発議があれば、国会は国民投票の実施を決めることできる(28C条4項)。

最近の国民投票は、義務的なものではなかったが、NATOにハンガリーが加盟する時に、国会が自発的に国民投票を行っている。ちなみにこの時は投票率が低かったが、投票者の85%がNATO加盟に賛成した。この投票の結果が悪くても、NATOに加盟するか否かとは直接リンクするわけではなかったが、国民の間でコンセンサスを得られるという点で大変意義のある国民投票であったと思う。

#### (大統領)

大統領はハンガリーの国家の元首であり、国民の一体性を体現するという条項(29条1項)があり、象徴の性格が強い大統領で、こちらの関係者によると、いわゆる、「弱い大統領制」のようである。

大統領の権限は条文に列記されているが、主な条項は、国会で可決された法案に署名すること(26条1項)、また大統領がこの法案について「危険性がある」、「良くない」と判断した法案は国会に差し戻すことができるが、再度国会で可

決された場合は、署名しなければいけない(26条2、3項)。

大統領は国会で選ばれる(29A条1項)。国会議員の投票で選ばれるので直接投票ではなく、間接投票である。全国会議員の3分の2以上の得票があれば、選出される。最初の投票で全国会議員の3分の2以上を得票した者がいなかった場合は、2回目の投票を行い、2回目の投票でも3分の2以上を得票した者がいなかった場合は、上位2人の候補者のうち3回目の投票で過半数の投票を得た者が当選する仕組みである(29B条)。三選は禁止されており、1回再選されるだけである(29A条3項)。

ちなみに、現在の大統領はマードル大統領といい、今年の夏に選出されたが、候補者は彼1人であり、与党の候補であった。野党が候補者を出さなかったので、最初の投票で決まるかと思ったが、最初の投票では決まらず、結局3回目まで投票を行って選出された。

## (政府)

首相は大統領が指名することになっている。大統領の指名に基づき、国会の過半数の議決で選出される(33条3項)。しかし、オーストリア・ハンガリー二重帝国時代からの伝統・慣例により、大統領は総選挙で与党第一党となった政党の首相候補を指名するのが慣しとなっている。条文上は大統領は与党第一党の候補者でない人も指名できるとも読めるが、事実上そういったことはしない。今までも3回の総選挙が行われてきているが、いずれの場合も大統領は与党第一党の首相候補者を指名している。

政府に対する不信任として、国会議員の5分の1以上で首相に対する不信任案を提出できる。この不信任制度は、いわゆる「建設的不信任制度」であり、ただ不信任するというのはできない。不信任案を提出するときは必ず新しい首相候補者を指名しなければいけない(39A条1項)。

## (憲法裁判所)

当国には憲法裁判所という制度があり、最高裁判所とは別に憲法裁判所がある。憲法裁判所は違憲と判断した法令を無効にする機能を持っている(32A条)。

憲法裁判所には11名の判事がおり、その判事の下に事務局、百数十人にのぼる憲法裁判所の組織がある。11名の判事は国会で国会議員の3分の2以上の賛成で選出される(32A条4項)。

特徴的なのは、違憲審査の手続だが、別途定められた法律の要件に従えば、

外国人を含めて誰でも、ある法律を違憲だと訴え出ることができるということだ。

憲法裁判所は旧体制下にはなかった制度であり、導入されて11年になるが、今まで15,000件くらいの訴えがあった。しかしほとんどは憲法裁判所が扱う事項とは関係ないものであり、2,500件から3,000件の訴えが受理されたが、そのうち違憲だと判断したのはごく一部である。ハンガリー人もまだよく分かっていない制度のようであり、「私は悪いことをして牢屋に入れられて、8年の刑を受けた。でも私は無実なので、助けてくれ。」というような訴えを含めて15,000件なのである。

## （国防）

国防に関する条項は、いくつかの章に分かれている。諸国間の紛争解決の手段としての戦争を放棄する条項(6条1項)が第1章の一般規定のところにある。

第12章の基本的な人権と義務のところ、兵役又は代替奉仕は義務である(70H条)と定められている。

戦争状態を宣言することは国会の役目であり、全国会議員の3分の2以上の議決によって戦争状態を宣言する。国会は戦争状態又は武力攻撃の差し迫った危険があると宣言した場合、国防評議会を設置する(19条3項、4項)。国防評議会は法律の適用を一時的に停止するほどの権限を持っている(19B条)。

## （憲法改正）

憲法改正に関する条項は一つだけしかない。全国会議員の3分の2以上の賛成で改正ができる(24条3項)という条項だけである。先程のNATO加盟のときの例のように、条文上は、国民投票は必要とされていないが、ハンガリーのこれまでの慣例上、こういう重要なことを国会で行うときには、国民投票を行うので、憲法の内容を大きく変えるようなときには国民投票を行う可能性もあると思う。

## 2 ポーランド

大杉書記官 ポーランド憲法について説明します。

## ( 1 ) 憲法の制定経緯

ポーランドでは、18世紀に、最初の憲法が制定され、100年以上の長い憲政史を有しているが、まず、その根底に流れている精神といったものから説明する。ポーランドは西スラブの国であり、10世紀半ばにキリスト教を受け入れ、西欧文明の国として現在までに至っている。

### (1791年憲法)

初めての憲法は、1791年5月3日に採択され、偶然に我が国と同じであるが、5月3日はナショナル・ホリデーとなっている。この憲法はヨーロッパにおいても古い憲法であると言えるが、この4年後、ポーランドは、ロシア、プロイセン、オーストリアにより分割されたため、この憲法はほとんど機能することなく、ポーランドは、国家として消滅した。

### (3月憲法)

第一次大戦後、1918年になって独立を回復し、1921年3月に、いわゆる3月憲法が制定された。これはフランスの第二共和国憲法をモデルとして制定されたものであり、三権分立、責任内閣制、国会の二院制、司法の独立及び人権規定も設けられ、当時として進歩的な憲法であった。そして、1935年になって大統領の権限を強化する憲法改正が行われた。

### (共産党政権下での憲法)

第二次世界大戦を経てドイツによる占領から独立を回復した1944年以降、旧ソ連が主導する体制に組み込まれることとなり、1952年には、共産党政権の主導により、3月憲法とは全く異なる社会主義的な色彩の濃い憲法が制定され、国名も「ポーランド人民共和国」に変更された。1976年には憲法改正がなされ、条文の中に、社会主義国家体制、社会主義建設における共産党の指導的な役割が明記された。

### (共産党政権の崩壊)

1989年、東欧諸国で体制転換がなされる中で、ポーランドでも新たな憲法を

制定しようとする動きが生じたが、当時の政治的、経済的な状況の中では、全く新しい憲法を制定するのは難しいとの認識が広まり、現行の憲法を改正するということから着手することとなった。党・政府と連帯代表による円卓会議の結果を受け、1989年4月7日、上院の創設、大統領制の復活、部分的な自由選挙の導入を主な内容とする憲法改正がなされた。この時の大統領は、国民による直接選挙ではなく上下院合同協議会により、ヤルゼルスキー大統領が選出された。この大統領には、法案の拒否権、国会の解散権等が付与され、また、社会主義的イデオロギーを表す文言が憲法から削除された。同年12月には再び憲法が改正され、国名を「ポーランド人民共和国」から、「ポーランド共和国」に戻すとともに、国章の鷲のマークに王冠を被せ、戦前のものに戻ることが定められた。1990年にも憲法改正が行われたが、新憲法の制定に関して、政治的に不安定であったため、1992年に「小憲法」と言われる国会、政府、大統領、地方自治に関する規定が暫定的に定められ、これと52年憲法を併用する状況が1997年まで続いた。

### （新憲法（1997年憲法）の制定）

新憲法の制定が困難であった政治的な背景には、1990年に選出されたワレサ大統領と旧統一労働者党の政府が共存し、いわゆるコアピタシオンの状況があった。1995年になり、現在のクワシニエフスキ大統領が選出され、新憲法制定の気運が一気に高まることとなった。1996年6月には憲法起草委員会が上下院合同で設立され、憲法起草作業が進められた。秋に選挙を控えた1997年4月に、両院総会が行われ、新憲法が採択され、その年の5月には、国民投票が行われ、新憲法が承認されるに至った。

## （2） 憲法の概要

### （前文）

現在の1997年憲法を制定するに当たり、大きな対立があった点は、前文であると言われており、ここでは、ポーランドのカトリックの伝統等に言及されている。



## （憲法の自由、人権、義務関連条項）

第2章は、全部で57カ条の条文があるが、自由・人権に関する規定がこと細かく規定されている。

## （大統領）

ポーランドでは、国会及び大統領は国民による直接選挙によって選出される。

大統領は元首であり、任期は5年である。昨年10月に大統領選挙が行われ、クワシニエフスキ大統領が再選された。三選は禁止されているので今回は最後の任期となる。

大統領は国の最高の代表者であると憲法で定められており、憲法の遵守、国の主権と安全、領土の不可侵を監視し、法律の提出権、法案への署名の拒否権を有し、限定された範囲で、大統領令を發布することもできるとされている。アメリカ等と異なり、副大統領の規定はない。大統領が職務不能に陥った場合、下院議長がその職務を代行するものとされている。

## （国会）

国会の任期は4年となっており、上院100名、下院460名から構成される。今年の9月に選挙が行われることになっている。我が国と異なり、上院及び下院の選挙は、必ず同時に行われることになっている。下院が解散されると、上院も同時に解散されることになる。

## （政府）

首相は、選挙の後、大統領によって任命される。通常は、第一党の党首又は連立政権の領袖が任命される。次回の選挙では、左寄りの統一労働者党がおそらく第一党となり、政府を構成すると予想されている。

## （改正手続）

最後に、憲法の改正手続について説明する。憲法の改正は、下院の定数の5分の1以上の下院議員、上院及び大統領がこれを提出し、下院で3分の2以上の多数を得て可決された後、上院の過半数の賛成を得て可決され、その後国民

投票により賛成多数であれば承認される。

### 3 チェッコ

佐藤書記官 チェッコ憲法については、まず、いわゆる社会主義時代の憲法と比べ特徴的なこととして、国民の権利を重視していること、憲法と実態の間に乖離があり過渡的な性格を脱しきれていないということ、この二つが挙げられる。この点を冒頭に指摘しておきたい。

#### (1) 制定経緯

さて、憲法制定の経緯であるが、1989年に共産党の独裁体制が崩壊し、その後、新憲法の制定まで、2年以上を要した。1992年の12月に議会において、新憲法が可決されている。1989年12月、体制が崩壊した後、翌年の6月に総選挙があり、新たに召集された新議会の下で、憲法制定作業が本格化した。チェッコにおいて特徴的なこととして、当初、スロヴァキアとの連邦を維持するというので、連邦憲法とそれぞれの共和国憲法の制定作業が進められた。しかし、チェッコとスロヴァキアの関係の推移に伴い、その作業も一進一退し、1993年1月には、両国は分離した。

#### (2) 憲法秩序の三つの構成要素

次に、「チェッコ共和国憲法」、「自由及び基本権憲章」、「憲法律」という三つの構成要素をもって憲法秩序となすという規定が憲法の112条にあることを指摘しておきたい。これは国民の権利の保護を強調する趣旨であると解される。すなわち、国民の権利、基本権・自由に関して、全部で44カ条の条項を持つ「自由及び基本権憲章」を別途定め、国民の権利の保護に意を用いている。これに加え、「憲法律」、英語で言えばConstitutional Actがある。これらの憲法秩序構成要素は、憲法と同価値を有し、改正についても憲法と同様の手続を経ることが必要である。

まず、「チェッコ共和国憲法」は、第1章基本条項、第2章立法権、第3章行政権、第4章司法権、第5章最高監査庁、第6章チェッコ国民銀行、第7章地方自治、第8章経過規定及び最終規定から成っている。

次に、憲法秩序構成要素である「自由及び基本権憲章」は、全体で6章、44カ条から構成される。

最後に「憲法律」に関しては、憲法で指定されている国家の組織・活動

及び国民の権利の基本的なことに係る法律を憲法律と称し、この改正には、憲法本体の改正と同様に、上院及び下院の定員の5分の3以上の賛成を必要とする。現存する憲法律としては、チェッコ共和国国境に関する憲法律、チェッコスロヴァキア連邦解消に関する憲法律、スロヴァキアとの国境変更に関する憲法律、広域地方自治体創設に関する憲法律等、国境、地方自治体に関するものがある。このほか、憲法律に関して、国民による直接的国家権力行使に係る法律、憲法改正に係る法律、国境の変更に係る法律、広域地方自治体の形成・廃止、上院の設立に関して、憲法上の規定がある。

### (3) 憲法の概要

#### (基本原則)

以下、チェッコ共和国憲法について、その概要を説明する。

まず、国の基本原則について、近代憲法の基本原則である国民主権、権力分立、基本権の保障が2条、3条という憲法の冒頭に規定されている。

憲法改正については、国民投票は必要とされないが、通常法律では、出席議員の過半数により可否を決するところ、憲法改正には、上院及び下院の定員の5分の3以上の賛成が必要とされており、緩やかな硬性憲法であると言える。

#### (新国家体制構築の過渡的性格)

冒頭チェッコ憲法の二番目の特徴として挙げた新国家建設の過渡的な性格について述べたい。例えば憲法に規定されている行政裁判所は、いまだ未設置であり、上院も憲法の施行から5年を経過した98年に創設された。また、広域地方自治体について、昨年、14の広域地方自治体の枠組みが定められはしたが、その権限、財源等については議論は収束されていない。

#### (国民の権利・義務)

国民の権利義務に関しては、前述のように、「自由及び基本権憲章」を設け、国民の権利義務に関する規定を憲法典から独立して置いている。ここでは、環境権等の新しい基本的人権についても明記されている。また、少数民族についても独立した章を設けて配慮している。

一方、国民の義務に関する規定がないということが指摘されており、国民の権利擁護に重きをおくばかりに国防義務、勤労義務等、国民の義務に関する規

定を欠いているという指摘が憲法学者等からなされている。

### （立法権）

立法権については、下院の優位が確立されており、議案の提出について、上院は院全体としてのみ提出権が認められるのに対して、下院は、個々の議員又は議員団にも認められ、その範囲が広がっている。予算に関しては、下院が独占的な審議を行い、上院の法案否決及び大統領拒否権を覆す下院の最終議決権が規定されている。戦争状態の宣言を唯一行うのも下院とされている。下院の解散は、大統領による解散、内閣不信任による解散、3ヵ月間の審議の停滞の場合の三つの場合に認められている。

### （行政権）

行政権は、大統領と内閣により分掌され相互に抑制されている。大統領は、54条で国家元首であることが定められ、両院の合同委員会による間接選挙によって過半数の賛成を得たものが大統領に選出される。

内閣は、首相をはじめとして各閣僚を大統領が任命するが、行政権の最高機関は内閣であるという明確な規定が67条にある。また内閣は下院に対して責任を負うということになっている。

大統領と内閣の抑制・均衡の関係について、大統領の権限が62、63条に分割して規定されている。この中で63条に、大統領の行為には、内閣の副署が必要であると定められており、これにより大統領の行為に枠がはめられているという形になっている。

### （安全保障）

安全保障については、集団防衛権が43条に明記されており、下院が戦争状態の宣言をする。また、両院の承認により外国へ軍隊を派遣することができる。

大統領が国軍の最高司令官であるという規定が63条にある。

### （司法権）

司法権について、通常の裁判所以外に憲法裁判所及び行政裁判所というもの

が規定されているが、行政裁判所はいまだ未設置である。憲法裁判所の裁判官は、大統領により任命され、かなり活発な活動を行っている。1991年の設置以来 1,000 件の決定をなしている。

#### ( 地方自治 )

地方自治について、86 あった県というものを 14 の州に統合するという動きがある。この動きは、一つは、EU 加盟に向けた地方行政組織の改革、もう一つは憲法の条項に則した形での広域地方自治体の創設という二つの要因により動いている。国及び既存の自治体との権限・予算の配分をめぐり議論が続いており、各州知事等の位置付けが不明の状態にある。

今後の課題として、EU 加盟に向けて、国家機構、国民の権利義務に関する法体系をどのような形で、EU の法体系に適合させていくかという問題がある。

## 4 ルーマニア

好井書記官 ルーマニア憲法の特徴としては、私見では大きく以下の六点が挙げられると思う。

政治的プルーリズムと市場経済の確立

少数民族の権利及び保護の重視

民族主義的傾向

大統領権限における調停者としての役割

両院に違いのない二院制

法律としての効力を有する政府政令の制度の存在と政府によるその頻発という現状

以上の六点について説明する前に、まず憲法制定経緯について説明したい。

#### ( 憲法制定経緯 )

ルーマニアは、19 世紀後半に独立国家となったが、その際にドイツのホーエンツォレルン家から君主を迎え、立憲君主制の憲法が制定された。第二次世界大戦後、社会主義政権が成立し、1948 年にルーマニア人民共和国憲法が制定された。この憲法は、1965 年に国名が人民共和国から社会主義共和国に変わったため、ルーマニア社会主義共和国憲法に改正された。

現行憲法は、チャウシェスク政権の崩壊を受けて 1991 年 12 月に制定された

「ルーマニア憲法」である。国名については、「ルーマニア」とすべきか「ルーマニア共和国」とすべきか議論された。結局、共和国という語は国名には付かなかったが、憲法では共和制であることが宣言されている。君主制への回帰を主張する勢力も存在したが、現行憲法下で君主制に戻ることはない。

次に、当初述べた六点の特徴を説明する。

### （ 政治的プルーラリズムと市場経済 ）

社会主義憲法の下では、共産党が全社会の指導的政治勢力とされ、その一党独裁及び社会主義経済制度が規定されていることが一般的であり、ルーマニアも旧体制下ではそうであった。しかし、社会主義政権崩壊後、民主的国家として存続していくには政治的な多元性が必要であるという結論に達し、現行憲法では、政治的プルーラリズム（政治的多元性）及び市場経済制度が明文で規定されている。また、政治的プルーラリズムは憲法改正の対象にならないことも定められており、一党独裁体制には戻ることはない。

### （ 少数民族の権利・保護 ）

旧体制下のチャウシェスク政権は、少数民族に対する扱いについて国際社会からの非難を受けていた。同政権崩壊後、国際社会の中での孤立からの脱却と欧州社会への復帰が国家の目標とされ、欧州社会では少数民族の権利やその保護を重視していることや、バルカン半島に位置するルーマニアには多数の少数民族が存在するという事情から、ルーマニアでも少数民族が重視されるようになり、憲法にも各所に少数民族に関する規定が定められた。

少数民族の権利には、独自の母国語で教育を受けたり、母国語で裁判を受けたり、通訳をつけることができる権利がある。

また、非常に特徴的な制度として、下院に議席を得るための少数民族優遇の制度がある。ルーマニアの選挙制度には足切り制があり、直近の選挙では得票率 5%での足切りがあった。少数民族による政党の多くは得票率が 5%に達しなかったため、本来なら議席が得られないところであった。しかし、憲法及び選挙法の規定により、下院議員当選者の平均得票数、これは全体を平均すると 3 万票か 4 万票程度であるが、その 5%をルーマニア全土で得票していれば、少数民族政党は下院に 1 議席を占めることができた。そのため、現在 18 もの少数民族政党が下院に議席を有している。

## （ 民族主義的性格 ）

他方、前述の「少数民族保護」に相反するような形で、憲法は民族主義的性格も有する。少数民族保護の精神は社会主義政権崩壊後すぐに主張されはじめたが、民族主義的傾向は、憲法会議というものを開いて憲法の草案作成を進めていく中で、徐々に強まってきた。これは周りのバルカン諸国でも民族主義的傾向が強まってきたことと関係がある。

ルーマニア憲法 1 条 1 項にも「ルーマニアは民族国家（英訳では National State）である。」と規定されている。私はこの規定の「ナショナル」を「民族」と訳している。一般の用語法に従って「国民（国家）」とも訳せるが、ルーマニア憲法の中では、国民は「シチズン」と英訳されており、また、「ナショナルリティがルーマニアであり、ナショナルリティがハンガリーである」という言い方をすることもあるので、むしろ「民族」と訳すべきだと思うからである。ハンガリー系の少数民族の政党はナショナルという言葉に非常に嫌がっていて、削除したがっているが、この部分は憲法 148 条で改正の対象とすることを禁じられているので削除できない。そのため、ナショナルはそのまま残される。

公用語はルーマニア語とするという、戦前のルーマニア憲法にもあった規定が現行憲法にも存在している。これも憲法改正の対象にはなり得ない。また、ルーマニア国民の国家に対する忠誠は神聖なものであるという規定もある。

外国人は土地の所有権を取得できないという規定があるが、これは憲法制定の際に議論するうちに、もし外国人に土地所有権を認めたら、ハンガリー人がトランシルバニアを買い占めて、ハンガリーにトランシルバニアを取られてしまうという極端な議論まで出てきた（注：トランシルバニアは、第一次世界大戦前はハンガリー領であった）ことから推測できるように、民族主義的、エモーショナルな観点から定められた規定である。ルーマニア人はそうではないと言っているが、私はこの規定は民族主義的な規定だと思う。

## （ 調停者としての大統領 ）

現行憲法制定のための憲法会議を主導した当時の多数党勢力は、王制の採用には反対し、大統領制の採用が決定されたが、どのような大統領制を採用するかについては多くの議論がなされた。強大な権力を持つアメリカ式の大統領制ではチャウシェスクのような独裁政治が再び台頭する危険があるという意見もある一方で、大統領に権限がまったくないのも困るという意見もあった。その結果、選出方法は議会ではなく国民の直接選挙によるが、その権限は大きく制

限されることとなり、結局のところそういう意味で「調停者」であるとされた。条文上は、国家権力間及び国家と社会の調停者とされている。そのため、大統領はその選出時に政治的に無所属にならなければならないとされている。

大統領の権限は多様であり、例えば首班指名ができるが、これについても制限があり、各党との話合いの結果、マジョリティ（過半数勢力）があれば、マジョリティの政党が推す候補を首相に指名しなければならないし、マジョリティがなければ中核になる政党と協議して指名しなければならないとされている。大統領が任意に指名することはできない。

それでは実際にどのような役割を果たしているかと言うと、調停者としての役割はしばしば務めていると言える。各政党の人間を集めて、また、社会的な問題がある場合は労組の人間等いろいろな立場の人間を集めるなどして、大統領官邸で会合を開くなどしているが、実質的にそれほど大きな権限はないと言える。

#### （ 相違のない二院制議会 ）

ほとんど権限に相違のない二院制という点もルーマニア憲法の大きな特徴であるが、これは現在、憲法改正の議論の争点になっている。

上下両院とも任期が 4 年で、選出方法は各県を選挙区とする比例代表制という点で完全に一致している。法律については、特定の法律に関しては上院下院どちらに先に出すという規定や優越権もなく、適宜それぞれに出して、それぞれが可決しなければならない。異なる文言において可決された場合は、上下両院が協議会を開き、協議会でまとまらなかった場合は、上下両院の合同会議で決するため、両院の議員が集まって、投票するという事になっている。また、大事な法案や予算案、内閣不信任案等は、当初から上下両院の合同会議で審議するという事になっている。このように、両院にはほとんど差がない。差があるとすれば、被選挙権を得られる年齢が上院は 35 歳で下院は 23 歳ということと、定数が違うということくらいである。

そのため、憲法改正に関して多くの議論がなされており、一般法案は下院に任せる等多くの意見があるが、議論の集約には至っていない。

#### （ 政府政令 ）

もう一点、むしろ、議会の方から問題視されているのが、政府が、法律としての効力を有する政府政令（命令）を出すことができる、ということである。



議会は特別法（許可法）を採択することができ、その特別法の中で、「何年何月何日から何年何月何日までの間、これこれの分野を除いて、政府は法律の効果を持つ政令を出すことができる」と定めることになっている。また、政府は、特別法の縛りのない緊急政令（命令）というものも出すことができる。それには単に緊急の特別な場合という制限しかないので、政府がどんどん政令を出し、その後、その政令を議会に提出し、議会がそれを追認することにもなる。議会がそれを否決すれば、その時点で、一旦公布された緊急政令は効力を失うが、実際には非常に多くの政令を議会が追認する形になっている。

議会が特別法により委任した形でないものについても、緊急政令という名で、どんどん政令が出されている。これが、議会の権限との関係等で問題があるのではないかと議論されている。もっとも、与党側と政府の意思というのは常にほぼ同じなので、大きく問題視するのは、常に野党側である。

これがルーマニア憲法の一般的な、というか、私の方で気付いた特徴である。

#### 質疑応答

##### （チェッコ：環境権及び生存権）

中山団長 チェッコ憲法に関して、生存権と環境権の規定は、相当厳しい規定なのか。

佐藤書記官 一般的な規定ではあるが、現在関連法案というものを EU の一般規定に照らして整備しているところである。社会主義時代、かなり環境悪化が激しかったことから、市民の環境意識は高く、環境はかなり改善されつつあるが、いまだ、体系的な環境関連法の制定に至っていないようである（後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」166 頁参照）。

##### （チェッコ：大統領と政府の関係）

中山団長 大統領の権力抑制の手段として、大統領の行為に対する内閣の副署が必要とされているが、内閣は大統領の行為をコントロールしているということか。

佐藤書記官 そういう意味かと思う。

中山団長 内閣の副署に、議会が関与することはないのか。

佐藤書記官 ない。首相又は所管の閣僚の署名が必要である。また大統領自身は、大統領令の発布のような立法的権限を有していない。

(チェッコ：最高監査庁)

仙谷議員 97条に最高監査庁の規定がある。これはいかなる組織、体制、権限を持つ機関か。

佐藤書記官 手持の資料では、我が国の会計検査院のような機能を果たすことを期待されている機関であるようであるが、チェッコ憲法の過渡的な性格から、実体上は、憲法裁判所のような機関と比較すると、その活動は極めて低調なようであり、資料等も少ない(後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」167頁参照)。

(ハンガリー：「社会的市場経済」の意味について)

山口議員 四カ国は、旧体制下において、ソ連からひどい抑圧を受け、ポーランド、チェッコ、ハンガリーでは一連の干渉が起きた。そういった体制が変わっていく中では、政治と経済の両面が問題となる。政治的な問題としては、一党制や政権党の規定の問題などは社会主義をめざす国にとって、本来、普遍的なものではない。

そういった政治の問題とは別に、経済の問題については、ポーランドとハンガリーの憲法には「社会的市場経済」という文言が、前文や、本文に出てくる。ポーランド憲法の20条には「経済活動の自由、私的所有並びに社会的パートナーの連帯、対話及び協力に立脚した社会的市場経済は、ポーランド共和国の経済体制の基礎をなす」との規定がある。ある種独特の言い方であると思うが、この文言が採用された経緯、その意味はいかなるものか。

安田書記官 “社会的”というのは社会主義という意味での社会ではなく、社会的な連帯とか、社会的福祉とか、ワイルドなキャピタリズムにならないようにするための条項だと思う。

( チェッコ：地方自治体の法案提出権 )

山口議員 41条で、法案提出権が地方自治体にも認められているのはなぜか。訳語としては広域地方自治体ないし上級地方自治体どちらが適切か。

佐藤書記官 訳語の問題は、原文からすると広域地方自治体の方が良いようだ。また、憲法の前文に、チェッコの領土というものは、チェッコ、モラビア及びシレジアからなると表明されており、そういうリージョナルないしテリトリアルな形での国民の意思の反映の手段として広域地方自治体の提案権を認めたのではないか（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」167頁参照）。

( ポーランド：兵役義務 )

中山団長 兵役義務はあるのか、代替役務は可能か。

大杉書記官 兵役義務はあるが、新しい憲法になって、良心的兵役拒否の場合、ソーシャル・ワーク等の代替役務を行うことが可能となった。

中山団長 ドイツと一緒にか。

大杉書記官 そうである。

( ポーランド：憲法裁判所 )

中山団長 憲法裁判所はないのか。

大杉書記官 ある。違憲法令審査権を有し、一定条件を満たせば国民が出訴することも可能である。

先程、大統領に法案への署名拒否権があると説明したが、拒否権を発動する、あるいは、法律の合憲性というものを憲法裁判所に提訴できるということになっている。

仙谷議員 憲法法廷とあるが、これは憲法裁判所と異なった機関か。

大杉書記官 いわゆる憲法裁判所のことである。

仙谷議員 憲法法廷の下した決定の主要なものを教えてほしい。

大杉書記官 調査して回答させていただきたい（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」164 頁参照）。

（ポーランド：各種裁判所の序列）

中山団長 最高裁長官、最高行政裁判所長官、憲法法廷長官、国家法廷長官の任命は大統領が行うのか。

大杉書記官 そうである。

中山団長 これらの者の序列はどうなのか。

大杉書記官 明文規定はないが、一般に、最高裁長官が一番の上の格付けにあると認識されている。例えば、国家法廷というものがあり、これは、大統領等の職務遂行の際の憲法違反に対して責任を問う権限を有しているが、最高裁長官はこの法廷の議長に就くものとされている（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」165 頁参照）。

（ポーランド：最高監査院、児童権利擁護官及び全国ラジオ・テレビ評議会）

仙谷議員 最高監査院はいかなる機関でどれほどの力を有した機関なのか。

大杉書記官 手元の資料では十分な回答ではできないが、最高監査院は、我が国の会計検査院的な役割を担うのと同時に、国家機関の行為の合法性をも審査する役割を担っており、多数の人員を有している（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」165 頁参照）。

実際、最高監査院は強い機関といえる。最高監査院の長の任命は、政治的にも問題となる非常に重要なポストとなっている。旧体制下で行われた国家行為の合法性の監査まで行っており、体制の移行期において、非常に重要な機関となっている。

仙谷議員 児童権利擁護官はいかなる機関か。

**大杉書記官** 個別な事件に対処するのではなく、児童の就学の権利であるとか、児童虐待等に関してオンブズマン的な役割を担っている（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」165 頁参照）。

**仙谷議員** 全国ラジオ・テレビ評議会はいかなる機関か。

**大杉書記官** 全国ラジオ・テレビ評議会について、簡単に述べると、この機関は、ラジオ・テレビの新規の開設に関しても権限を有し、非常に強い権限を持っている。現在、連帯系の政府が政権を担っているが、ラジオ・テレビ評議会のメンバーは旧体制のエリートであった大統領が任命することになっており、左寄りのメンバーが大勢を占めている。例えば、カトリック系のテレビ・ラジオ局の開設に関して、この評議会との関係が問題となることが多い（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」166 頁参照）。

**近藤議員** ラジオ・テレビだけでなく、新聞・雑誌等のマスメディアは対象とならないのか。

**大杉書記官** インターネット等は分からないが、ラジオ・テレビに限定されている。

（ポーランド：政教分離原則）

**斉藤議員** ポーランドにおいて政教分離原則と憲法に関し、いかなる議論があったのか。

**大杉書記官** 政教分離原則は、25 条に規定されているが、ポーランドの国民の 95% がカトリック教徒であることともあり、憲法上、ポーランド共和国とカトリック教会との関係は、ローマ法皇庁と締結される国際約束及び法律で規定されているとされている。1989 年から憲法制定に関する熱い議論が行われてきたが、旧体制の打倒に大きく貢献したカトリック教会に対し、いかに妥協するかということで苦心された表現が、この表現となった。

**葉梨議員** ポーランドは、国家と宗教の関係について解決したと考えていいのか。

大杉書記官 細かい対立はあるが、そのように考えていい(後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」166 頁参照)。

(ポーランド：児童虐待)

中山団長 ポーランドでは、子どもの虐待等があるのか。

大杉書記官 最近、問題となっている。

中山団長 何が背景にあるのか。

大杉書記官 失業率が 10 数%と高く、一部の地域では 20%を超えることもある中で、子どもの多い家庭や、母子家庭等が存在すること、また、都市化の進展で近隣の監視の目が届かないということもある。

(ポーランド：わいせつ表現の規制)

中山団長 ポーランドでは、女性のヌードが雑誌などに掲載されることはないのか。

大杉書記官 掲載されることはある。カトリック教会が圧力をかけ、ポルノ禁止法案が国会で可決されたが、大統領は拒否権を行使した。

仙谷議員 表現の自由を重視したということか。

大杉書記官 大統領自身もポルノには反対であるが、EU 等から、そういったものが流入するし、全面禁止するよりも制限することの方が現実的という判断であった。

(ハンガリー：国民投票と国民発議について)

仙谷議員 ハンガリーで国民投票と国民発議というのがあるが、実際行われているかどうか。何について行われているのか。

安田書記官 詳しいことは調査して、後程、お知らせしたい。

まず、国民投票についてだが、これまで行われた国民投票は 10 回以下だと思う。概要説明の際に申し上げたように、NATO 加盟時に行った。

また、体制転換時、大統領の選出方法をめぐって、当時の共産党と野党で、直接投票制にするかそれとも国会で選ぶのか折り合いがつかず、それについて国民投票が行われた。その結果、在野勢力が提出した、国会が選出するという案が採用され、新国会を選出した後で大統領を選ぶことになった。これは、当時の在野勢力には有利な方法であった。共産党が直接投票することを主張したのは、ハンガリーの場合、ルーマニアやチェッコと異なり、共産党が「大政奉還」というか、総選挙の実施や国境の開放を自ら決めて平和的に新体制に移行したので、共産党の改革派の政治家は人気があったからである。

次に国民発議については、条文を見ていただければわかるが、国会で審議をしてくれという願いをするものである。国民発議の例については調査して報告する（後掲の「 後日各大使館より寄せられた回答」162 頁参照）。

#### （ハンガリー：一院制と国会議員数）

**鹿野議員** ハンガリーは一院制だが、国民は一院制をいいと認識しているのか。また、あなた自身は、一院制はうまく機能していると思うか。ニュアンスも含めて教えてほしい。

**安田書記官** 国民からは二院制にしようという声は聞こえてこない。良いと判断していると思われる。私自身も国会は非常にうまく機能していると考えている。もちろん、与党と野党の対立があるが、もともと国会解散という条文があまりないということもあって、国会がストップしたら国会で決議して解散するという話にはならない。今までは、政権党が 4 年間任期を全うするというのが続いている。与野党が対立しても、国会自体が危機に陥ることはない。

**鹿野議員** 東欧の中で一院制はハンガリーだけか。

**佐藤書記官** スロヴァキアも一院制である。

**松本和朗ハンガリー大使** 来年 5 月に選挙が予定されているが、野党の社会党の首相候補は二院制を提案している。しかしオルバーン首相は一院制のままでよいといっている。そういう議論がちょっと出ている。それがどういう意味を持つのか今後フォローしていきたい。また、与野党両方からハンガリーは人口

に比べて国会議員の数が多過ぎるという主張が聞かれる。

**中山団長** ハンガリーの人口に比して国会議員は何人いるのか。

**安田書記官** 人口約 1000 万人に対して国会議員の数は 386 人である。

#### (ハンガリー：国会の解散)

**保岡議員** 首相に解散権がないし、大統領も解散権の行使については限定されている。現在、野党の社会党の方が人気があって、与党である青年民主連盟は急進的にやりすぎ人气が落ちているため、教育大臣を党首に迎えて次の総選挙を臨むようである。これに関連して、解散がなくて国会はうまくいっているかもしれないが、国民の方から、任期の途中で国民の意を問う制度がない、信任を問うことが難しいことについて不満は出てこないのか。

**安田書記官** おっしゃるとおりだが、それがもとで国民の間で議論になるという状況にはない。大臣を頻繁に変えても、それが原因で国民の信を問うていないじゃないかという議論にはならない。ちなみに、青年民主連盟の党首を変えた話だが、青年民主連盟は 89 年の体制転換のときに学生団体の集まりが発展したような組織で、前の党首クベールは当時の急進的な活動家の中心的な存在で、手法がかなり強引でこわもてな人間と言われており、来年の総選挙の前に少し柔らかい人間を党首に据えて人気を取り戻そうというようなことがあったと聞いている。今の党首ポコルニは、昔からのメンバーだが国民からの印象がよい、柔らかい政治家である。両者とも多分 40 歳にっていないのではないか。

#### (チェッコ：両院の選挙制度)

**葉梨議員** 二院制の国で、両院とも同様の選出方法を採用する国と、一院は比例代表制、もう一院は小選挙区制を採用する等して、両院の選出方法に差異を設ける国があるようだが、両者の違いはいかにもたらされたか。

**佐藤書記官** チェッコに関しては、下院が比例代表制、上院が多数代表制を採用している。これに関してチェッコのような小国に上院は不要でないかとの議論がある。実際、昨年 11 月に行われた上院選挙は、投票率が 36% と大変低い数字となった。もう一つの議論として、良識の府としての役割を期待される上院



が選挙区制の選挙を通じて、地域の代表として選出されることはどうなのかと  
いうことがある。もっとも、この指摘は、もっぱら法律学者からなされている  
ものであり、実際の政治の現場からこのような声は聞こえない。

( チェッコ：自由及び基本権憲章23条 )

鹿野議員 衆議院の事務局が用意した資料の中には、自由及び基本権憲章 23 条  
に「抵抗権」とあるがどのような権利か。

佐藤書記官 裁判所に対して、人権侵害について直接訴えを提起できる権利と  
いう形で規定されていると思う。

仙谷議員 一般に「抵抗権」とは、裁判所に訴えを提起できるというのでなく、  
市民が自力救済できることを意味するのではないか。

佐藤書記官 的確かどうか分からないが、憲法裁判所が最近下した判決を挙げ  
る。農業協同組合の民営化に関して、民営化に着手したころの規定では、農民  
の側に三つの選択肢があり、一つは民営化された農場の一員となる、一つは独  
立した農民となる、もう一つは権利の金銭的な補償を受けるというものであっ  
た。10年が経過し、農場の経営が上手く行かないということがあって三番目の  
選択をした者が十分な金銭的な補償を受けられないという事態が生じた。それ  
に対し、農務省が、金銭補償を10%まで削減するという省令を制定したが、こ  
の法律について、補償を受ける農民が、その法律の違憲性を憲法裁判所に対し  
て訴え、憲法裁判所は当該省令が違憲であるとの判決をした。

( チェッコ：EU憲法制定の反応 )

中山団長 EUの憲法を制定する動きがあるが、チェッコの政府、国民の反応は  
いかなるものか。

佐藤書記官 二つの意見がある。超国家的な組織・権限を認めようというもの  
と、国家の主権を守り限定的な形でEUに主権を譲渡しようという考えである。  
どちらかというとなら右派政党は、主権を維持しようという傾向があり、左派政党  
は、超国家的・主権的なものに移行しようとする傾向がある。

**(ハンガリー：国会委員制度、会計検査院)**

仙谷議員 人権担当国会委員にはオフィスがあるのか、また会計検査院の組織・体制・予算はどうなっているのか、どういう実績があるのか。

安田書記官 調査して後程お知らせする(後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」163頁参照)。

**(各国共通：体制転換後の憲法の改正状況と旧体制下の憲法)**

仙谷議員 体制転換以後の憲法改正の実例を教えてください。また、旧体制下での憲法の概要についても調べてほしい(後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」149頁参照)。

好井書記官 議会は一院制であった。大統領制に関しては、1974年にチャウシエスクが新設の大統領職に就任したが、大統領選挙は、各選挙区・選挙母体につき1名しか立候補できず、立候補には共産党の推薦が必要であった。

1948年のいわゆる旧ルーマニア憲法は、ソ連憲法が基になっている。条文作成や制定に関しても、ソ連からそれなりの人間がやってきた。

**(各国共通：人権擁護のための司法制度)**

保岡議員 ここ10年において、人権を担保するための司法制度はどう整備され、運用されてきたのか(後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」153頁参照)。

中山団長 今回、回答できない質問については調査して結果を送ってほしい。

**(各国共通：憲法教育)**

近藤議員 憲法に関する教育の現状についても調査項目に加えてほしい(後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」157頁参照)。

**(各国共通：国政選挙等の投票率と国民意識の変遷)**

金子議員 国民投票や国政選挙の投票率と国民意識の変遷についてもお願いし

たい（後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」158頁参照）。

**好井書記官** ルーマニアでは昨年11月に大統領及び上下両院の選挙があったが、投票率は60～70%であった。旧体制下では99.9%ほどであったが、これは投票しない場合は処罰されたからである。現在は自由投票のため、市町村長選挙では50%を切るものもある。選挙への関心の希薄化などから今後も投票率の低下が予想される。

選挙に関しては、上下両院が選挙制度も権限も同じなので、一院制と変わらないため、上院に良識の府としての役割を持たせようという議論がある。

#### （各国共通：所有権、営業の自由の現状）

**保岡議員** 所有権、営業の自由はどのように保障されているのか（後掲の「後日各大使館より寄せられた回答」160頁参照）。

**保岡議員** また、ルーマニアの外国人の土地所有に対する制限について教えてほしい。

**好井書記官** ルーマニアの場合、ハンガリー系少数民族が、第一次大戦前にハンガリー領であったトランシルバニアの土地を買い占めてしまうのではないかと、民族的感情が背景にある。EU加盟についてもハンガリーと比べて遅れるのは必然的であり、そのような民族的感情が、土地の所有に関する法改正の点でも障害となるであろう。この他、移動の自由、資本の自由というものもルーマニアにとって大きな問題であり、他の3カ国とは状況がかなり違う。

#### （ルーマニア：経済状況）

**葉梨議員** ルーマニアの経済状況はどうか。

**好井書記官** ルーマニアに関しては、経済状態は非常に悪いと言える。1997～2000年の間、経済は低下の一途であった。社会主義政権が崩壊した時に経済改革がスムーズに行かなかったため意識改革が遅れており、現在でも国民感情は民営化に対して消極的である。7割が国有企業のためリストラを許さない上に、国有企業の売却に関してもリストラに厳しい制限を付け、結果的に外国企業の誘致等を阻んでしまっている。リストラができれば国有企業の民営化は難

しいが、旧体制下で苦しんだ国民にショック療法はかわいそうだという新体制発足後の指導部の判断が、現在、経済の停滞を長引かせている原因となっている。

**葉梨議員** それは、ルーマニアの民族性が原因なのか、それとも優れた指導者がいなかったことが原因なのか。

**好井書記官** 民族主義的傾向は確かにある。経済改革の遅れや民族問題も影響している。

**(ルーマニア：農地の所有形態)**

**仙谷議員** 農地の所有形態はどうなっているのか。

**好井書記官** 農地は、社会主義体制以前の状態に戻された。ただ、国民の意識に改革が見られず、例えば農業用水を買うという意識がなく、金を払わないので灌漑施設が機能しない。農地は細分化されたので、大規模機械化農業に逆行して牛耕を行っている。農業生産を向上させたいが、共同農場体制には農民のアレルギーが強い。現在は JICA のプロジェクトの協力を得て、指導してもらっている。

**中山団長** 予定の時間を大幅に超過しましたが、勉強会はこれで終わりとします。ありがとうございました。

以上

後日各大使館より寄せられた回答

1 各国に対する共通質問

(体制転換後の憲法改正状況)

問：体制転換以後の憲法改正の実例を教えてください(仙谷議員)(146頁参照)。

ハ ン ガ リ ー	<p>在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>体制転換後の憲法改正(計16回の概要)</b></p> <p>(1)90年法律第16号 大統領の選出方法の変更(国民の直接選挙、任期4年)、大統領弾劾手続条項の改正、軍の名称変更、少数民族の代表に国会議席を保障する義務規定の追加。</p> <p>(2)90年法律第20号 首相の名称と選出方法の変更、閣僚の選出方法の変更、無任所大臣の設置など。</p> <p>(3)90年法律第40号(89年秋の改正に続く大改正)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ハンガリー共和国の定義の変更(「市民民主主義と民主的社会主義の利益を実現する」を削除)</li><li>・立法手続の若干の変更、基本的人権の本質部分の法律による制限の禁止の明確化</li><li>・一部基本的人権の「国家危機」「非常事態」時の制限の可能性への言及</li><li>・所有権の保障、「国防評議会」の構成員の変更、大統領が国会を解散できる要件の若干の変更</li><li>・大統領選出方法の変更(国会が5年任期で選出)</li><li>・大統領選出手続を詳細に示す条文の追加</li><li>・憲法裁判所判事の選出方法の変更</li><li>・「少数民族の権利担当国会委員」に関する条項の追加</li><li>・国立銀行に関する条文の追加</li><li>・内閣の職責の消滅要件の追加</li><li>・内閣不信任手続の変更(いわゆる「建設的不信任制度」の導入)など。</li></ul> <p>(4)90年法律第44号 国章についての規定の追加。</p> <p>(5)90年法律第54号 国会議員の免責特権条項の文言上の修正。</p> <p>(6)90年法律第63号 政府の提案に基づく国会の地方議会解散権の規定の修正、第9章「評議会(旧体制時代の地方自治体に相当)」の章を「地方政府」とし章全体を改正、他の章にある「評議会」の単語を「地方政府」に変える修正など。</p>
-----------------------	---

ハ ン ガ リ ー	<p>(7)91 年法律第58号 (90年に追加された条項の発効時期についての法律)</p> <p>(8)93 年法律第107号 突然の外国軍の侵攻の際の政府の緊急対抗措置を認めた条項の追加や軍・警察職員の政治活動の禁止の条項の追加など。</p> <p>(9)94 年法律第61号 地方議会・自治体の長の任期に関する条項の改正、選挙権・被選挙権の要件に関する条項の改正など。</p> <p>(10)94 年法律第73号 国会が選出する公職者の範囲の変更。</p> <p>(11)94 年法律第74号 憲法裁判所の判事数の変更。(15人 11人)</p> <p>(12)95 年法律第44号 新憲法起草のための規則に関する国会決議可決の条件を示す項の追加。 (この憲法改正法では、この項が94年総選挙で選出された国会の任期終了とともに失効する、と規定している。)</p> <p>(13)97 年法律第59号 ・国民投票及び国民発議に関する条項の追加(明文化) ・政府の消滅要件の追加、閣僚の任期終了の要件の追加 ・首相の任期終了の場合の事務代行者に関する規定の追加 ・通常裁判所の種類を明記した条項の内容変更(控訴院と労働裁判所の追加) ・最高裁判所に関する規定の変更 ・個人の利益を侵害する裁判所・行政当局の決定に対する法的救済を保障する条項の一部変更など。</p> <p>(14)97 年法律第98号 国会総選挙の頻度に関する条文の変更(実施時期の特定)、国民投票成立のための要件に関する条項の追加、地方議会選挙の実施時期を明記する条項の追加。</p> <p>(15)2000 年法律第91号(NATOの加盟に伴い、軍隊に関する条項を改正) (イ)国会の権限の一つである「自国軍隊の外国・国内での展開を決める」との条項(19条3項j)に、「外国軍隊のハンガリー国内での、あるいはハンガリー領内から国外への展開、軍隊の平和維持活動への参加、外国での紛争地域でおこなわれる人道活動、軍隊の外国への駐留、外国軍隊のハンガリーでの駐留」を追加したうえで、この決定に必要な条件を「全国会議員の3分の2以上の賛成」から「出席国会議員の3分の2以上の賛成」に変更。それに合わせて「国家危機」(戦争などを想定)の際の国防評議会の権限に関する条項(19B条1項)も改正。</p>
-----------------------	---

ハンガリー	<p>(ロ) 突然の外国軍の侵攻の際の政府の緊急対抗措置に関する条項(19E条1項)の中の「国土の上空をハンガリー軍により防護するに際して」を「国土の上空をハンガリー軍と同盟軍により防護するに際して」に変更。</p> <p>(ハ) 軍隊の任務の定義(40A条1項)の「祖国の軍事的防衛」に「及び国際条約に由来する集団的防衛任務の遂行」を追加。</p> <p>(ニ) 「(1) 有効な国際条約による定めがない限り、外国の軍隊は、国会の事前の承認なしにハンガリー共和国の領土を通過し、これを使用し、駐留することはできない。(2) 国防に関する条約は、法律においてこれを承認し、公布されなければならない。」(40C条)を、「同盟軍は、国の領土の防空軍による防衛のため、政府の許可により哨戒活動を行うことができる。」に変更。</p> <p>(ホ) 「軍隊は、有効な国際条約に基づく軍事演習または国連の要請により行われる平和維持活動を除き、国会の事前承認の下でのみ越境することができる。」(40B条1項)を失効させる。</p> <p>(16) 2001年法律第42号</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「国防評議会」の構成員の若干の変更(19B条2項)</li> <li>・軍隊の指揮の権限に関する条項(40B条3項)に「軍隊の指揮及び軍の高級幹部に関する規則は、出席国会議員の3分の2以上の賛成により可決した法律が定め、詳細規定は政府が定める。」を追加。</li> </ul>
ポーランド	<p>在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。 1997年憲法は、2001年9月現在まで改正されたことはない。</p>
チェッコ	<p>在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。 改正の例はない。 国立国会図書館の調査に依れば若干の改正が行われている模様である。</p>
ルーマニア	<p>在ルーマニア日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。 現行憲法は、1991年12月8日に発効したが、これまで憲法の改正は行われていない。</p>

(旧体制下の憲法)

問：旧体制下での憲法の概要について調べてほしい(仙谷議員)(146頁参照)

ハン ガ リ ー	<p>在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>共産主義体制下での憲法の概要(社会主義体制の特徴)</b></p> <p>(1)「ハンガリー人民共和国は社会主義国家である。」(2条1項)</p> <p>(2)「ハンガリー人民共和国においては社会の指導階層は労働者階級であり、労働者階級は、協同組合に結集した農民とともに、知識層及び社会の他の勤労層とともに、権力を行使する。」(2条3項)</p> <p>(3)「労働者階級のマルクス・レーニン主義政党が、社会の指導勢力である。」(3条)</p> <p>(4)「ハンガリー人民共和国は、社会主義建設の事業における社会組織の参加を保障する。」(4条1項)</p> <p>(5)「ハンガリー人民共和国では、搾取階級の根絶により、社会主義的生産関係が支配的となった。経済体制の基礎は、生産手段の社会所有である。」(6条1項)</p> <p>(6)「ハンガリー人民共和国の経済は、国家の人民経済計画が定める。(後略)」(7条)</p> <p>(7)「ハンガリー人民共和国は、青少年の発展と社会主義的教育に特に力を入れる。(後略)」(16条)</p> <p>(8)「ハンガリー人民共和国では、国民の権利は、社会主義的社会の利益と調和のとれた形で行使されねばならない。(後略)」(54条2項)</p> <p>(9)「ハンガリー人民共和国は、社会主義と人民の利益に従って、言論の自由、報道の自由、及び集会の自由を保障する。」(64条)</p>
ル ー マ ニ ア	<p>在ルーマニア日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>共産主義政権下での憲法の概要</b></p> <p>(1)沿革 ルーマニア社会主義共和国憲法は1965年8月21日に発効し、1968年、1969年、1971年、1974年、1975年、1979年にそれぞれ改正されている。憲法は9編、121条からなる。</p> <p>(2)政体は社会主義共和国を規定 1条に「ルーマニアは社会主義共和国である。ルーマニア社会主義共和国は労働者国家である。」旨規定。</p> <p>(3)共産党の一党独裁を規定 3条に「ルーマニア社会主義共和国における全社会の指導的政治勢力はルーマニア共産党である。」旨規定し、事実上共産党による一党独裁を規定した内容となっている。</p> <p>(4)経済は社会主義経済を規定 5条に「ルーマニアの国民経済は生産手段の社会主義的所有を基礎とする社会主義経済である。」旨規定。</p>



( 5 ) 言論、出版、集会等の自由の制限

29 条に「言論、出版、会合、集会及び示威の自由は社会主義体制及び勤労人民の利益に敵対する目的のために使用することはできない。」旨規定。

( 6 ) 議会は一院制

44 条に「大国民議会の代議員は均等な住民数をもつ選挙区で選出される。各選挙区について 1 名の代議員が選出される。」旨規定。

( 7 ) 国家元首は大統領

71 条に「ルーマニア社会主義共和国大統領が国家元首であり、ルーマニア社会主義共和国の国内及び国際関係における国家権力を代表する。」旨規定。

( 8 ) 裁判所は社会主義体制を擁護

102 条に「裁判所は司法活動によって人民に法律尊重の精神を教えつつ、社会主義体制及び人権を擁護する。」旨規定。

( 人権擁護のための司法制度 )

問：ここ 10 年において、人権を担保するための司法制度はどう整備され、運用されてきたのか ( 保岡議員 ) ( 146 頁参照 )

在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

**人権擁護を担保するための司法制度**

- ・ 独立した裁判所 ( 50 条 3 項 )
- ・ 憲法における基本的人権の保障 ( 第 12 章 )
- ・ 人権侵害があった場合に一個人でも提訴できる憲法裁判所の存在
- ・ 人権オンブズマン ( 人権担当国会委員 ) 制度 但しオンブズマンに強制執行能力はない

**体制転換後の刑事訴訟法の変遷概要**

ハ  
ン  
ガ  
リ  
ー

( 1 ) 今までの改正概要

( イ ) 現行の刑事訴訟法は 1973 年法律第 1 号。4 部 20 章全 407 条。

( ロ ) 主な改正とそのポイント

( a ) 1989 年法律第 26 号

- ・ 国際取り決めとの調和を図るための改正。
- ・ 捜査段階における予備逮捕の執行命令権を検事から裁判官に移す。
- ・ 捜査段階における弁護人の権限の拡大。
- ・ 最高裁判所の一審裁判権を廃止。

( b ) 1992 年法律第 69 号

・ 検事総長及び最高裁判所長官による、法的拘束力を持つ判決に対する無制限の抵抗権、変更権を廃止。

( c ) 1995 年法律第 41 号

- ・ 未成年者の予備逮捕は、更正施設、刑執行期間、あるいは警察の留置所において行われるものとし、いずれの場所にするかは裁判所の判断によるものとした。

・検事は、起訴を行う条件が成立している際に、5年の禁錮刑よりも軽微な犯罪の場合、被疑者の起訴を1年から2年の間猶予するかあるいは保護司による監察処分を決めることができることとした。

(d) 1995年法律第61号

・裁判の簡略化、迅速化を目指し、審理を省略して言い渡せる判決の種類を拡大した。

(e) 1998年法律第88号

- ・証人保護、内定調査員に関する規定の追加。
- ・成年者に対する起訴猶予の可能性拡大。
- ・刑の執行猶予に関する規定の改正。

(f) 1999年法律第75号

・組織犯罪対策につき、主に犯罪の防止に関する規定を追加。

(2) 新たな刑事訴訟法の発効予定(1998年法律第19号)

(イ) 同新法は、内容、構成において旧法を根底から変更するものではない。

(ロ) 新法制定の主な理由

(a) 1989年に改正された憲法や1990年以降に締結された国際取決め(特に欧州人権条約)との調和を図る。

(b) 増加する犯罪に対応するために、効率的、迅速な刑事手続が要請されたこと。

(c) 旧法が数々の改正により扱いにくくなったこと。

(ハ) 発効は2003年1月1日。当初発効期日は2000年1月1日の予定だったが、別途法律により発効期日を変更した。6部30章全605条。

(参考) 司法への国民参加

(1) ハンガリーでは1949年以降、職業裁判官と同等の権利を有する参審員(1990年まで「人民参審員」、それ以降「参審員」)が審理、判決に参加する参審制が採用されている。参審制導入後は、第1審、第2審ともに参審員が裁判に参加していたが、1954年の刑訴法改正以降、参審員の参加は第1審にのみ限定されている。

(2) 判事団は通常、広範な裁判指揮権限を有する職業裁判官1人、参審員2人の計3人から成る。複雑な事案の場合は、職業裁判官2人、参審員3人の計5人から成る。つまり、数の上で、参審員の方が職業裁判官よりも多い。

(3) 参審員は、30歳以上の有権者の中から選挙により選出される。候補者は、国民及び社会団体(政党を除く)が推薦できる。各裁判所のある地方自治体が4年の任期で選出する。参審員は、職業裁判官と同等の権利・義務を有する。

(4) なお、ハンガリーでは過去、1896年から1919年まで陪審制が存在した(12人からなる陪審員団と複数の職業裁判官からなる判事団の二つが陪審法廷を形成する)が、1919年に同制度が停止されて以降、復活していない。当時、陪審員は、出自、身分ではなく財産、学歴、教養に基づき市民の中から選出されていた。その後、1919年から1949年までは、職業裁判官のみが審理・判決を行った。

ポーランド	<p>在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>人権擁護のための司法制度</b></p> <p>1997年憲法は広範な人権、社会権、自由権を規定している。特に健康、家族生活への配慮、児童の権利・保護、環境権、消費者保護等につき規定し、人権擁護の精神は幅広く反映されている。また1987年に導入された人権擁護官制度に加え、1997年憲法により児童擁護官制度が導入された。良心的兵役拒否も代替役務従事により承認されている。</p> <p>刑法はクファシニェフスキ大統領が、新刑法に署名拒否をし、1997年刑法が今後暫く効力を有することとなっている。</p>
チェッコ	<p>在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>人権保護に関する新・旧体制の比較</b></p> <p>(1) 民主化後の憲法ではその10条に「人権及び基本的自由に関する国際条約は自明であり強制的であり法律に優先する」旨を明記。</p> <p>(2) 現行憲法においては、2条「国家権力はすべて市民に奉仕し、法律が定める場合及び範囲、方法においてこれを行行使することができる」及び4条「基本権及び自由権は司法権の保護にある」旨を明記し、国家権力による不当な人権侵害を排除し、法による保護を規定している。</p> <p>(3) チェッコスロヴァキア社会主義憲法においては、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・チェッコスロヴァキア社会主義共和国は、労働者、農民、知識階級の堅固な結びつきにより創設される社会主義国家であり、労働者階級がその頂点に立つ。</li> <li>・すべての権力は勤労者に帰する。</li> <li>・社会の指導勢力は、労働者階級、共産党及び覚醒した労働者、農民及び知識階級の自発的な結びつきである。</li> <li>・国家経済の基礎は、社会主義経済体系である。</li> <li>・勤労者は資本主義的搾取を除去する。</li> <li>・チェッコスロヴァキアは、労働者階級を頂点とする勤労者により組織された社会主義国家 人民機構である。</li> <li>・「能力に応じた勤労」という社会主義の原則を実現する国家である。</li> <li>・すべて努力は共産主義国家への移行に向けられ、「能力に応じて働き必要に応じて受け取る」との共産主義の最高命題が実現される。</li> </ul>

ル ー マ ニ ア	<p>在ルーマニア日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>人権擁護を担保するための司法制度の整備</b></p> <p>憲法は、司法権が最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属し、裁判官は独立して職務を行い、法律にのみ拘束される旨規定して、司法の独立の確保に努めている。しかしながら、憲法に基づく法的整備は未だ進捗しておらず、司法制度の改革には実際ほとんど手が付けられていない。現在のところ、刑法及び刑事訴訟法の抜本的な改正が検討されているが、改正法案の議会への提出の目途は立っていない。</p> <p>なお、憲法に規定されているオンブズマン制度（人権擁護官に関する規定）については、憲法制定後6年を経て1997年に漸くオンブズマン法が成立し、上院が任命するオンブズマンの下に法律専門家を含む約60名の職員が常勤しているが、オンブズマン制度そのものに対する国民の意識は未だ十分と言える状況ではない。</p>
-----------------------	---

( 憲法教育 )

問：憲法に関する教育の現状について伺いたい（近藤議員）（146 頁参照）。

ハンガリー	<p>在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>憲法教育の現状</b></p> <p>( 1 ) 学校で憲法教育を義務付ける法令はない。</p> <p>( 2 ) 初等学校 ( 8 年制 ) 中等学校 ( 4 年制 ) 用の教科書として、憲法の内容を分かりやすく説いた「国民の知識」と称する公民科の教科書があるが、これを使っての公民科の授業はすべての学校において必修科目ではない。</p> <p>( 3 ) 多くの中等学校では「担任の時間」があり、この時間内に憲法に規定されている事項を教えることが多い。</p>
ポーランド	<p>在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>憲法教育</b></p> <p>義務教育 ( 小学校 6 年制、中学校 3 年制及び高校 ( 普通科の場合 3 年制 ) ) において社会科授業の一環として憲法に関する教育が行われる。</p> <p>小学校 5、6 年生 社会生活科 ( 憲法に関する基本的知識 )</p> <p>中学校 1～3 年生 社会科 ( 憲法の概要 )</p> <p>高校 1～3 年生 社会科 ( 法律：ポーランドの国家体制及び憲法 )</p>
チェッコ	<p>在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>教育現場での憲法教育</b></p> <p>教育省令に、憲法及び法律に関する教育を行うべき旨規定されており、これに基づき教育現場での憲法教育が行われている。</p>
ルーマニア	<p>在ルーマニア日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>憲法教育の現状</b></p> <p>ルーマニアの教育制度は、小学校 4 年、中学校 4 年、高等学校 4 年、大学 4 年 ( 但し、医学部は 6 年、理科系は通常 5 年 ) となっており、高等学校の第一段階 ( 高校 2 年 ) までが義務教育で、義務教育期間は 10 年間 ( 小学 4 年、中学 4 年、高校 2 年 ) である。憲法は、11 年生 ( ルーマニアの高校 3 年生、学年的には我が国の高校 2 年生に相当 ) の「市民・道徳教育」の授業において、国家機関の仕組みや国民の権利義務などに関連して憲法の内容が紹介されている。なお、義務教育では「ルーマニアの歴史」の授業において 1989 年のルーマニア革命以降の出来事の中で新憲法の採択にふれる程度であり、憲法の内容が教育現場でとりあげられることはない。</p>

( 国政選挙等の投票率と国民意識の変遷 )

問：国民投票や国政選挙の投票率と国民意識の変遷について伺いたい（金子議員）（146頁参照）。

ハ ン ガ リ ー	<p>在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>総選挙・地方議会選挙の投票率</b></p> <table> <tr> <td>1989年国民投票</td> <td>58.04%</td> </tr> <tr> <td>1990年総選挙</td> <td>第1回投票 65.10%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>第2回投票 45.54%</td> </tr> <tr> <td>1990年地方自治体選挙</td> <td>第1回投票 40.19%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>第2回投票 25.86%</td> </tr> <tr> <td>1990年国民投票</td> <td>13.98%</td> </tr> <tr> <td>1994年総選挙</td> <td>第1回投票 68.92%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>第2回投票 55.11%</td> </tr> <tr> <td>1994年地方自治体選挙</td> <td>43.44%</td> </tr> <tr> <td>1997年国民投票</td> <td>49.24%</td> </tr> <tr> <td>1998年総選挙</td> <td>第1回投票 56.26%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>第2回投票 57.01%</td> </tr> <tr> <td>1998年地方自治体選挙</td> <td>45.66%</td> </tr> </table>	1989年国民投票	58.04%	1990年総選挙	第1回投票 65.10%		第2回投票 45.54%	1990年地方自治体選挙	第1回投票 40.19%		第2回投票 25.86%	1990年国民投票	13.98%	1994年総選挙	第1回投票 68.92%		第2回投票 55.11%	1994年地方自治体選挙	43.44%	1997年国民投票	49.24%	1998年総選挙	第1回投票 56.26%		第2回投票 57.01%	1998年地方自治体選挙	45.66%
1989年国民投票	58.04%																										
1990年総選挙	第1回投票 65.10%																										
	第2回投票 45.54%																										
1990年地方自治体選挙	第1回投票 40.19%																										
	第2回投票 25.86%																										
1990年国民投票	13.98%																										
1994年総選挙	第1回投票 68.92%																										
	第2回投票 55.11%																										
1994年地方自治体選挙	43.44%																										
1997年国民投票	49.24%																										
1998年総選挙	第1回投票 56.26%																										
	第2回投票 57.01%																										
1998年地方自治体選挙	45.66%																										
ポ ー ラ ン ド	<p>在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>国民投票及び総選挙の現状</b></p> <p>( 1 ) 投票率</p> <table> <tr> <td>1989年</td> <td>( 体制転換後初めての ) 総選挙 ( 連帯系勝利 )</td> <td>62%</td> </tr> <tr> <td>1991年</td> <td>大統領選挙 ( ワレサ大統領当選 )</td> <td>43.2%</td> </tr> <tr> <td>1993年</td> <td>総選挙 ( 旧左翼系勝利 )</td> <td>52.08%</td> </tr> <tr> <td>1995年</td> <td>大統領選挙 ( クワシニエフスキ大統領当選 )</td> <td>68.23%</td> </tr> <tr> <td>1997年5月</td> <td>新憲法採択のための国民投票</td> <td>42.86%</td> </tr> <tr> <td>1997年</td> <td>総選挙 ( 連帯系勝利 )</td> <td>47.93%</td> </tr> <tr> <td>2000年10月</td> <td>大統領選挙 ( クワシニエフスキ大統領再選 )</td> <td>61%</td> </tr> </table> <p>( 2 ) 国民の意識</p> <p>旧体制下では選挙は国民の義務として罰則規定を含む法律が存在したが、新体制下になり、現憲法では選挙は国民の権利であり義務であると規定されている。1989年の体制転換後初めての選挙での投票率は62%と、当時の政治情勢にかんがみると低い数字であった。その後、移行期における経済的困難等により政治に対する関心は一定の低下を見せたが、NATO加盟を果たし、EU加盟を控えた2000年の大統領選挙における関心は高かった。</p>	1989年	( 体制転換後初めての ) 総選挙 ( 連帯系勝利 )	62%	1991年	大統領選挙 ( ワレサ大統領当選 )	43.2%	1993年	総選挙 ( 旧左翼系勝利 )	52.08%	1995年	大統領選挙 ( クワシニエフスキ大統領当選 )	68.23%	1997年5月	新憲法採択のための国民投票	42.86%	1997年	総選挙 ( 連帯系勝利 )	47.93%	2000年10月	大統領選挙 ( クワシニエフスキ大統領再選 )	61%					
1989年	( 体制転換後初めての ) 総選挙 ( 連帯系勝利 )	62%																									
1991年	大統領選挙 ( ワレサ大統領当選 )	43.2%																									
1993年	総選挙 ( 旧左翼系勝利 )	52.08%																									
1995年	大統領選挙 ( クワシニエフスキ大統領当選 )	68.23%																									
1997年5月	新憲法採択のための国民投票	42.86%																									
1997年	総選挙 ( 連帯系勝利 )	47.93%																									
2000年10月	大統領選挙 ( クワシニエフスキ大統領再選 )	61%																									

チ エ ッ コ	<p>在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>選挙投票率実績（議会選挙以外の国民投票制度は存在しない）</b></p> <p>1994年11月地方選挙 62.3%</p> <p>1996年6月下院選挙 76.41%</p> <p>1998年6月下院選挙 74.03%</p> <p>同年 11月地方選挙 46.7%</p> <p>2000年11月上院・地方選挙 33.64%</p>
ル ー マ ニ ア	<p>在ルーマニア日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>国民投票及び総選挙の現状</b></p> <p>国民投票は、1991年12月8日の憲法採択に際して実施されたが、現行憲法採択以降は国民投票は実施されていない。憲法採択に関する国民投票は、投票率67.25%、賛成77.3%、反対20.4%、無効2.3%であった。</p> <p>憲法90条に「ルーマニア大統領は、国民的関心を有する事項につき、議会との協議を行った後に、国民投票によりルーマニア国民の民意を問うことができる。」旨規定されているが、国民から国民投票を求める声はなく、国民の意識は高くないものと見られる。</p> <p>最近の総選挙における投票率は次のとおり。</p> <p>1990年5月20日 86.2%</p> <p>1992年9月27日 66.9%</p> <p>1996年11月3日 76.0%</p> <p>2000年11月26日 65.3%</p> <p>（注）1990年の総選挙は社会主義政権崩壊後の最初の選挙で国民の関心が高く、1996年の選挙は与野党伯仲が予想されたことから国民の関心が高かったものと見られる。</p>

( 所有権、営業の自由 )

問：所有権、営業の自由はどのように保障されているか ( 保岡議員 )( 147 頁参照 )

ハン ガ リ ー	<p>在ハンガリー日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>所有・営業の自由の現状</b></p> <p>( 1 ) 所有の現状</p> <p>( イ ) 現在、農地については、自然人 1 人あたり 300ha を限度に所有が可能。現在は外国人の農地取得は禁止されているが、EU 加盟交渉において、外国人の農地取得制限を EU 加盟後 7 年間とする EU の立場を受諾済み。</p> <p>( ロ ) 旧体制当時、農地の所有状況は、約 90% が集団農場と国営農場のもので、10% のみが個人所有であった。旧体制下においても農地の個人所有は建前上 ( 法的には ) 認められ、また集団農場からの脱退も可能であったが、当局の強制・嫌がらせにより、事実上、集団農場からの脱退や土地の個人所有は非常に難しく、ほとんどの農民は集団農場に属していた。</p> <p>( ハ ) 体制転換後、個人所有の農地の割合は全農地面積のうち約 40%。</p> <p>( 二 ) 不動産の取得は原則自由。但し、外国人の不動産取得には当局の許可が必要。</p> <p>( 2 ) 営業の自由の現状</p> <p>体制転換に伴う経済自由化とそれを法的に保障する憲法 9 条 2 項 ( 営業の権利と経済競争の自由の承認 ) により、体制転換以降、有限会社、合資会社を設立する個人事業主が急増。</p>
ポ ー ラ ン ド	<p>在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>所有・営業の自由の現状</b></p> <p>( 1 ) 所有・営業の自由</p> <p>経済活動の自由、所有権、財産権、相続権等については、憲法 20 条、21 条及び 64 条で、職業選択・就労の自由は 65 条で、それぞれ規定されている。但し、外国人の土地・不動産取得に関しては滞在資格や目的等により一定の制限が設けられている。</p> <p>( 2 ) 農地改革の現状</p> <p>ポーランドの農地面積は 1,840 万 ha で国土の 60% を占めており、その 92% が個人農家の所有である。戦後の社会主義化の中で農場の集団化が試みられたが、個人農家の抵抗が強かったため、共産政権下においても農地の私有率は約 76% と高かった点が、他の東欧諸国と明確に異なった特徴である。約 1600 カ所存在した旧国営農場は、1995 年 9 月時点ですべて解体され、その資産等は国庫農業資産庁へ移管され、売却、無償譲渡、リース等が行われている。個人農家の戸当り平均経営面積は 7.9ha ( EU 諸国の平均の半分程度 ) と小さく、その大規模化が重点政策の一つとなっている。</p>



チ ェ ッ コ	<p>在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>所有権についての規定</b></p> <p>チェッコ憲法秩序の一部である「自由及び基本権憲章」11条によって、所有権が保障されている。</p> <p>概要は以下のとおり。</p> <p>11条</p> <p>(1) すべての者が財物を所有する権利を有する。すべての所有者の所有権は法的に同様であり、同様の法的保護を受け、相続を保障される。</p> <p>(2) 法律は、どのような財物が社会の安全及び国民経済の発展のために必須であるかを特定しなければならない。公共財は独占的に所有される。</p> <p>(3) 所有権は制約される。他の者は所有権の侵害及び公共の利益に反して濫用してはならない。またその行使に当たっては、法による定めを超えて、人間、自然及び環境に損害を与えてはいけない。</p> <p>(4) 収用または強制的な所有権の制限は、公共の利益のために、法に基づき、補償を伴ってのみ可能となる。</p> <p>(5) 税及び罰金は法に基づき徴収される。</p>
ル ー マ ニ ア	<p>在ルーマニア日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。</p> <p><b>所有、営業の自由の現状</b></p> <p>社会主義体制下の憲法においては、「生産手段の社会的所有とは、その財物が全人民に所属する国有財産あるいはその財物が協同組合に所属する協同組合財産である。」旨規定されていた。協同組合化されていた農地については、1991年2月に採択された土地法に基づき返還が実施され、協同組合化された当時の土地台帳の不備等の問題から一部農地の返還が遅れたものの、返還はほぼ完了した。また、不動産については、1945年以降の共産主義政権下で国有化された不動産に対する旧所有権を包括的に認める国有化不動産返還法が本年2月に発効し、返還請求要請の提出期限が本年11月までとなっており、同法律に基づく返還の進展が期待されている。</p> <p>社会主義体制下の企業については、国家が株式を保有する国営企業と公団（基幹産業の電力や国鉄）とに分け、電力公団や国鉄も分割して国営企業化を進めている。ルーマニア政府は世銀等の支援を受けて民営化を進めているが、多くの国営企業が赤字体質で買収する魅力に欠けていることから、民営化が順調に進捗していない状況にある。</p>

## 2 ハンガリーに対する質問

### (国民投票と国民発議について)

問：ハンガリーで国民投票と国民発議というのがあるが、実際行われているかどうか。何について行われているのか(仙谷議員)(142頁参照)。

在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 国民投票及び改正の発議の実績

(1) 国民投票 これまでに3回行われている。

(イ) 1989年11月末(現行憲法採択直後)

自由民主連盟(当時野党)が国民投票実施に必要な数の署名を集めて、四つの設問を問うた。すなわち、職場から党(社会主義労働者党)組織を排除すべきか、社会主義労働者党の資産を清算すべきか、大統領は自由選挙後に新国会で選出すべきか、労働者保安隊(党の軍組織)を解散すべきかの4点。

投票率58.04%(成立)。四つの質問すべてに過半数がYESと答えた。

(ロ) 1990年7月

社会党(当時野党)のイニシアチブにより、大統領の選出に当たり直接選挙とするか否かの是非をめぐる国民投票。投票率13.98%(不成立)。

(ハ) 1997年11月

NATO加盟の是非をめぐる国民投票。投票率49.24%(成立)。85.33%がNATO加盟に賛成。

(2) 国民発議 国民発議の結果国会で審議された事項は次のとおり。

(イ) 1991年 優遇金利ローンの金利免除について

(ロ) 1992年 戦後に損害を受けた国内ドイツ系住民に対する補償について

(ハ) 1991年~1992年 国鉄職員が複数の事項について数度にわたり国民発議を提起

(ニ) 1992年 公教育法を「3分の2法」(法案可決・法律修正に、出席国会議員あるいは全国会議員の3分の2以上の賛成が必要な法律)とすべきかについて

(ホ) 1992年 自動車交通に関わる国の歳入の清算、自動車責任保険(強制保険)制度の国会による監督について

(ヘ) 1993年 ハンガリー・ラジオ及びハンガリー・テレビを監督する組織の設立について

(ト) 1993年 女性の年金受給開始年齢引上げ(の反対)について

(チ) 1999年 死刑制度復活について

(リ) 2000年 2002年以降徴兵制を廃止し、志願制(職業軍人制)を導入することについて

## (国会委員制度、会計検査院)

問：人権担当国会委員にはオフィスがあるのか、また会計検査院の組織・体制・予算はどうなっているのか、どういう実績があるのか(仙谷議員)(146頁参照)。

在ハンガリー日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

### 1 国会委員(オンブズマン)制度

#### (1) 種類

人権(国民の権利)担当国会委員、少数民族担当国会委員、個人情報保護・公益情報公開担当(直訳はデータ保護担当)国家委員の3人。但し、個人情報保護・公益情報公開担当国会委員については、憲法内に規定なし。

#### (2) 地位

首相府作成の高位公職者プロトコル・リストによれば、「法的及び俸給面」で、閣僚と同等の扱いを受ける。

#### (3) 任務

国家機関、軍、裁判所を除く司法機関、地方自治体等による、

- ・人権侵害及びその差し迫った危険(人権担当)
- ・少数民族の権利の侵害及びその差し迫った危険(少数民族担当)
- ・個人情報秘匿の権利及び公益に関する情報を知る権利の侵害(データ保護担当)

について、提訴した国民の訴えに基づき、これを調査し、勧告、立法提案を行う。強制執行力はない。

#### (4) 制度発足以降のこれまでの訴えの数

人権担当国会委員：45,000件

少数民族担当国会委員：2,300件

個人情報保護・公益情報公開担当国会委員：6,000件

#### (5) スタッフ数

人権担当国会委員：32人

少数民族担当国会委員：15人

個人情報保護・公益情報公開担当国会委員：27人

国会委員事務所(Parliamentary Commissioners' office)：49人

#### (6) 予算

(国会委員事務所(Parliamentary Commissioners' office) 2001年)

5億9,930万フォリント(国家予算総額のおよそ0.01%)

日本円で約2億5,770万円

### 2 会計検査院

#### (1) 法令

憲法の規定(19条3項k)及び1989年法律第38号(会計検査院法)に基づき設置。

#### (2) 主要任務

- ・国家財政運営の検査、国の債務負担に関する契約への(総裁による)副署

- ・租税・金融・関税当局の活動の検査
- ・国の予算で活動する機関及び国家予算の助成を受ける地方自治体、財団、団体の検査
- ・国有財産の運用及び国有企業の検査
- ・政府プログラム及び国家予算を使う投資についての意見表明
- ・国立銀行と国家財政との関係及び紙幣・硬貨発行に関わる事項の検査
- ・社会保障基金の検査、別途法律に基づく政党の会計検査

### (3) 組織

総裁、副総裁 2 名を国会で選出。任期は 12 年（任期：総裁は 2009 年 12 月 9 日、副総裁は 2001 年 10 月 31 日及び 2001 年 11 月 23 日まで）。総裁・副総裁の下に、総裁会議の構成員であり、かつそれぞれの局の長である 6 人の検査局長。局の下に、各課と地方自治体の検査のための地方支部がある。全職員数約 400 人。

### (4) 予算 (2001 年)

33 億 2,900 万フォリント（予算総額のおよそ 0.08%）

日本円で約 14 億 3,147 万円

## 3 ポーランドに対する質問

### (憲法裁判所)

問：憲法法廷の下した決定の主要なものを教えてほしい（仙谷議員）（140 頁参照）

在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 憲法法廷の現状

(人員) 裁判官 15 名（下院選出、任期 9 年、再選禁止）

(予算) 6 万ズロチ（約 14,300 ドル） 人件費を除く。

(活動内容) 1982 年の旧憲法改正によって規定が設けられ、1986 年に設置された。憲法 188 条に定める事項に関する憲法解釈につき判決を下す。法案拒否権を有する大統領が法案の合憲性につき審査請求することも可能。年間約 10 件程度の事件を扱う。体制移行に伴う所有権形態に関する事例が多く、最近の判例では不動産の永久使用権を所有権に移行させる法律に関し、合憲性を認める判決が下されている。

### (各種裁判所の序列)

問：最高裁長官、最高行政裁判所長官、憲法法廷長官、国家法廷長官の間の序列はどうか(中山団長)(140頁参照)。

在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 各種裁判所の序列

ポーランドの司法制度では、最高裁判所、普通裁判所、行政裁判所及び軍事裁判所(175条)があり、最高裁判所が判決に関し普通裁判所及び軍事裁判所の活動を監督する(183条)。行政裁判所は別途設けられる最高行政裁判所の下に置かれる。なお、憲法法廷(188条)及び国家法廷(198条)は独立した機関として設置される。

### (最高監査院)

問：最高監査院は実質的にどれほどの力を持った機関なのか(仙谷議員)(140頁参照)。

在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 最高監査院の現状

(人員)最高監査院長1名(任期6年、再選は一回限り可) 職員数1,700名(予算)32万ズロチ(約76,000ドル) 人件費を除く。

(活動内容)政府行政機関、国立銀行、国営企業など国の各種組織団体の活動を合法性、経済性、活動内容の合目的性等多様な観点から監査する機関(203条)。下院に従属する。年間約4,000~5,000件の審査を行っており、最近では、公務員試験によらず任意に任命される中央官庁の顧問制度、業務内容及びこれら顧問に対する報酬についての最高監査院見解を示した。

### (児童権利擁護官)

問：児童権利擁護官はいかなる機関か(仙谷議員)(140頁参照)。

在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 児童権利擁護官

(人員)定員1名

(予算)資料なし

(活動内容)1997年憲法72条により設置され、2000年6月より運用が開始された。児童の一般的権利擁護(生命・健康、家庭、福祉、学業等)及び保護者の権利・義務に関する事項につき、政府機関、地方自治体の所轄機関、あるいは団体に対し、調査、保護業務を命令する。必要に応じ、議会に対して立法、法改正の働きかけを行う。

#### 人権擁護官

(人員)定員2名：但し現在は1名のみ(任期5年)

(予算)5万5千ズロチ(約13,000ドル) 人件費を除く。

(活動内容)人権擁護官は憲法208条~212条に基づき国民の自由、人権及び

市民の権利を擁護するため、政府機関、地方自治体の所轄機関、あるいは団体に対し、それぞれの権限の範囲内で適切な調査、手続の執行を命令する。議会に対しては活動内容及び人権遵守状況につき毎年報告を行う。

#### (全国ラジオ・TV評議会)

問：ラジオ・テレビだけでなく、新聞・雑誌等のマスメディアは対象とならないのか(仙谷議員)(141頁参照)。

在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

##### 全国ラジオ・TV評議会

(人員)定員9名(上院、下院、大統領が評議会議員を任命)

(予算)25万ズロチ(約59,500ドル) 人件費を除く。

(活動内容)テレビ、ラジオにおける言論の自由、情報の権利及び公共の利益保護。テレビ・ラジオ局設置認可及び取消、業務監査。ラジオ・テレビ分野における国際協力業務の調整。テレビ・ラジオ関連著作権に関する関連機関との協力。

#### (政教分離原則)

問：ポーランドは、国家と宗教の関係について解決したと考えていいのか(葉梨議員)(141頁参照)。

在ポーランド日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

##### 政教分離の現状

現行憲法において、政教分離の原則(国家の宗教的中立:25条)及び信教の自由(48条、53条)が明文化されている。しかし、国民の90%以上がカトリック教徒であるという特有の事情から、カトリック教会との関係はローマ法皇庁との間で締結されるコンコルダート(1998年2月締結)で規定されるとしている。また、大統領、首相、閣僚、国会議員は就任宣言において「神」に言及することができる(104条、130条、151条)。

## 4 チェッコに対する質問

#### (環境権及び生存権)

問：チェッコ憲法に関して、生存権と環境権の規定は、相当厳しい規定なのか(中山団長)(137頁参照)。

在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

##### 環境法案の体系

(1)自由及び基本憲章35条に国民が快適な環境で生活できる権利及び環境・資源に関する情報へのアクセス権(ただし、法の規定を越える権利の濫用を

禁止)を保護。

(2) 憲法の同規定に基づき、野生動物保護法(1997年)、環境法(1998年)、化学原料・薬剤規制法(1998年)、農地保護法(1999年)が制定され、関係省庁が必要に応じ、省令・布告を発令している。

### (最高監査庁)

問: 97条に最高監査庁の規定がある。これはいかなる組織、体制、権限を持つ機関か(仙谷議員)(138頁参照)

在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 最高監査庁

(1) 設立根拠法: 憲法97条及び最高監査庁法(93年5月制定)

(2) 目的: 国家財産の管理及び国家予算の履行を統括

(3) 組織: 長官1名、副長官1名、監査委員16名、評議会、規律委員会。職員数は507名を上限とする。

(4) 職責:

- ・長官(同庁の最高責任者で業務を統括。最高監査委員会、同評議会を主宰)
- ・副長官(長官の不在時又は長官の授権によりその業務を代行)
- ・監査委員(委員会のメンバーとして監査業務を行い、監査報告案を作成する)

上部組織:

監査委員会: 長官副長官監査委員で構成。監査計画・報告等を承認。

評議会: 副長官及び3名の委員で構成。実際の監査業務を指導・監督する。

規律委員会: 同庁における規律の維持

- ・下部組織(最高監査本庁3局及び地方事務所。これらの組織は監査委員による監査命令に基づいて業務を行う。)

(5) 業務実績

2000年: 監査件数37件(社会福祉事業に従事する非政府機関への補助金監査、石炭・鉄鉱石採掘事業への政府補助金監査等)

### (地方自治体の法案提出権)

問: 法案提出権が、地方自治体にも認められているのはなぜか。また、訳語として広域地方自治体ないし上級地方自治体という語があげられているようだがどちらが適切か(山口議員)(139頁参照)

在チェッコ日本国大使館より寄せられた回答は以下のとおり。

#### 広域自治体

(1) 地方自治に関する憲法7章99条は、共和国の地方行政単位に関し、基本的な地域自治単位である自治体(obec)と広域(ないし上級)自治体(kraj)

より構成される旨を規定。

- (2) また、チェッコの EU 加盟のために、EU 側より行政改革の必要性を指摘されており、内務省は、「地方自治体改革」を「中央（国）行政改革」及び「行政業務改革」と並ぶ行政改革の柱と位置付けていた。
- (3) かかる事情を背景に、国会に地方自治体法が提出・可決（2000 年）され、全国を 14 の広域（ないし上級）自治単位より構成する現行制度が決定された。



# オランダ王国憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

オランダの地は、歴史的に、「ヨーロッパの十字路」と称されたように、流通、商業、文化等が交差する要所であった。このため、諸外国の戦略拠点とされ、長年にわたり、神聖ローマ帝国やイスパニア王国の支配を受けていた。しかし、1568年に始まる「80年戦争」と称される独立闘争を経て、1648年、ミュンスター条約でオランダ共和国（Republiek der Verenigde Nederlanden）として国際的に承認されるとともに、ウエストファリア条約でイスパニア王国からの独立を正式に認められた。

独立以降のオランダは、当時のヨーロッパ諸国では稀な共和制の下に、通商、交易等を通じて発展していった。しかし、18世紀における金融業を主体としたいわゆる「かつらの時代」と称される爛熟から衰退の時期を迎えて、1795年にフランス革命軍に占領され、1806年にナポレオンの直接統治を受けることとなった。

その後、ライプチヒでの敗北を契機としたナポレオンの失脚（1813年）及びナポレオン戦争の戦後処理を協議するウィーン会議（1814年～1815年）を経て、1814年、オランダ総督であったオラニエ・ナッサウ家（Orange-Nassau）のウィレム五世の嫡子であるウィレム六世がイギリス等からの支援を受けて帰国し、オランダ国王ウィレム一世（William I）として即位したことにより、フランスから独立し、現ベルギー領を含むオランダ王国（Koninkrijk der Nederlanden）が成立した。このとき、オランダ国民は、オラニエ家に国王として復帰することを要請し、他方、ウィレム六世は、憲法を制定し、憲法に国王及び国民の地位及び権限を明記することを条件に、この要請を受け入れる旨を表明したとされている。これにより、1815年8月24日、ウィレム一世の

【表1】 憲法制定に関する略年表

年	事 実
1556年	イスパニア王国による支配
1568年	80年戦争の勃発
1581年	独立宣言
1609年	オランダ共和国樹立の宣言
1648年	80年戦争の終焉 イスパニア王国からの独立承認
18世紀	「かつらの時代」
1795年	フランス革命軍により占領 バタヴィア共和国に改称
1806年	フランスに合併
1813年	ナポレオンの失脚
1814年	ウィーン会議 ウィレム一世の即位 オランダ王国の成立
1815年	オランダ王国憲法公布

下にオランダ王国憲法( Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden )が公布されることとなった。同憲法は、その後数次の改正を経て、現行の憲法に至っている。

## 2 オランダ王国憲法の概要

### (1) 総論

現行のオランダ憲法は、基本的権利(1条～23条)、政府(24条～49条)、議会(50条～72条)、枢密院、会計検査院、オンブズマン及び補助機関(73条～80条)、立法権及び行政権(81条～111条)、司法権(112条～122条)、州、市その他の公的機関(123条～136条)、憲法改正(137条～142条)、補則(1条～30条)<sup>4</sup>から構成されている。また、国王就任等の宣誓の文言、法律案の送付文や法律の公布文の書式等を定める1972年憲法の一部の規定が、現在において、引き続き効力を有している。

オランダ憲法の特徴としては、以下の点を挙げることができる。

- ・ 国王に関する詳細な規定が定められていること。
- ・ 国王が政府を構成する一員として位置付けられていること。
- ・ 裁判所に違憲審査権が認められていないこと。

### (2) 国王

#### イ 王室の歴史等

オランダの王制は、ヨーロッパにおける王制としては比較的歴史が浅く、1813年に発足した。オランダ国王(Koning)として迎えられたオラニエ・ナッサウ家は、オランダの地において、総督として軍の司令官等を務め、独立闘争を指揮するとともに、文化及び芸術の庇護者として君臨してきた貴族であって、その起源は、15世紀にまで遡る。

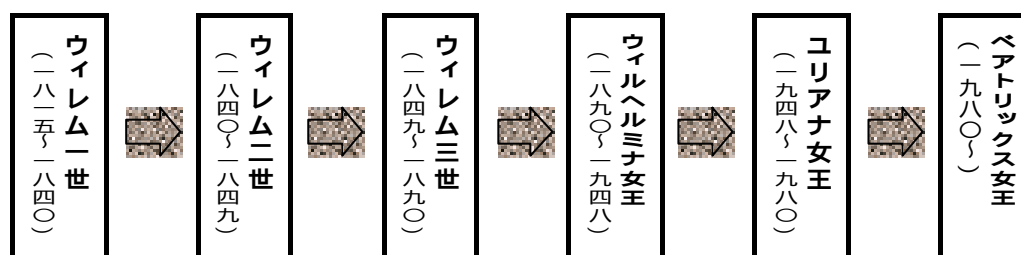
19世紀半ばにおける自由主義運動や第一次世界大戦及び第二次世界大戦を経て、ドイツ、オーストリア、イタリア、ルーマニア、ユーゴスラビア等多くのヨーロッパ諸国において王制が廃止される中で、オランダ王室は、国民からの高い人気と支持を維持しつつ、依然として存続し続けている。その理由としては、王制発足の当初から、憲法において国王の権限が明記され

<sup>4</sup> 補則においては、経過規定が定められており、この規定に基づき、1972年憲法の一部の規定が引き続き効力を有することとされている。なお、この経過規定は、1983年以降の改正により、11条及び19条を除き、削除された。

ていたこと、共和制の下に都市及び経済の基盤が確立していたとともに、堤防（polder）に囲まれた低地が多く、水害等の災害に対し国民が一致団結して対処しなければならないという実情から、国王、貴族等が特権階級として君臨するという土壌が育ちにくい環境にあったこと、国王（ウィレム二世）自らのイニシアチブによりその権限を縮小する 1848 年憲法改正がなされるなど、国王自身が歴史の変化を十分に理解し、柔軟な対応をしてきたこと、オランダ王国成立以降、一貫して、オラニエ・ナッサウ家が王室を構成し続けてきたこと等が挙げられる。

現在、国王及び王室は、EU の統合プロセスが進行しつつある中で、オランダ文化及び国民のアイデンティティを確認するための存在として必要であり、また、国内に居住する外国人が増加して人口構成が変化する社会状況において、国民の継続性を示す象徴として重要であると考えられている。このような事情にかんがみれば、オランダ国民は、システムとしての王制を支持しているというよりも、王室に対する敬愛の情を抱いており、それこそが王制存続の最大の理由であると考えられている。<sup>5</sup>

【図1】 国王の系譜



#### ロ 王位の継承方法

王位は、国王の死亡又は退位の場合に、オラニエ・ナッサウ家の正当な子孫に年齢順に従って世襲される（24 条、25 条及び 27 条）。女子差別撤廃条約（1968 年）を背景として、政治的権利における男女平等を王位継承について適用する趣旨から、1983 年の憲法改正により、男系後継者優先主義が改められた。実際に、3 代 100 年以上にわたって、女王の時代が続いているところである（図 1 参照）。なお、王位継承者がいないことが予想される場合、王位継承者は、国王又はその代理人から発議される法律により指名される（30 条 1 項）。

<sup>5</sup> この点について、議員団が面会したピータース内務省憲法問題王国関係局長代理は、「ベアトリクス女王（Beatrix）の夫であるクラウス王配殿下（Claus）の『オランダは、文化的及び心情的には共和国であるが、王室によって結び付いており、その中から国王という大統領が選出されている』というお言葉は、オランダ王室に対する国民の考え方を的確に言い表している」と述べた（204 頁参照）。

王位継承権は、法律の定めるところにより、国王の三親等以内の王族について認められている。また、血統を重視する観点から、国王及び王位継承者の婚姻については、法律による承認を得なければならないとする制約が課されている。法律による承認を得ずに婚姻をした場合、国王は、退位したものとみなされ、王位継承者は、その婚姻により生まれた子孫も含め、世襲から除外される（28条）。

## 八 国王の地位及び権限

### (イ) 地 位

国王が元首であるとする憲法上の明示の規定は存在しないが、元首規定が設けられていた1814年憲法以降君主体制に変更が加えられていないという24条の歴史的解釈から、国王は、元首であると位置付けられている。実際、国王の即位の儀式は、国王に元首としての地位を授ける儀式という形式で行われている。他方、42条において、国王は大臣とともに政府を構成する旨が明記されている。また、国王は、元首としての行為であるか、政府としての行為であるか、私的な行為であるかを問わず、その行為について責任を負わない。国王の政府としての行為に係る大臣の副署制度が設けられているが（47条）、大臣の議会に対する責任は、国王のすべての行為について及ぶこととされている。

### (ロ) 権 限

#### a 元首としての権限

国王は、国際関係において国家を代表する。具体的には、外交代表団の接受、外国への表敬訪問、条約の締結等を行う。

また、国内関係において、国王は、国家統合の象徴として、被災地への慰問、伝統行事への参加、爵位の授与等の儀式をその主たる職務とする。ただし、国王は、枢密院副議長、両院議長及び第二院において会派を形成する政党の党首の助言を受けて組閣担当者又は組閣調査官を指名する独自の権限を有していることから、組閣の場面において果たす役割は小さくないと言われている（組閣手続の詳細については、176頁参照）。

#### b 政府の一員としての権限

国王は、大臣とともに政府を構成するが、政府内部における国王と大臣とは、協力・平等・相互依存の関係にある。しかし、現在の議会制民主主義システムの下においては、国王の国政上の実質的な権限はほとんどなく、「相談を受ける権利、奨励する権利及び警告する権利」（ウォルター・バジョット）があるに過ぎない。

具体的な国王の権限又は役割としては、首相、大臣、閣外大臣、州

知事、主要都市の首長等との非公開の懇談の場を設け、さまざまな形で国政についての情報を受領し、意見を交換すること、すべての国内法令に対し署名を行うこと（47条）、議会の開会に当たってスピーチを行うこと（65条）、政府の諮問機関である枢密院の議長を務めること（74条1項）等が挙げられる。

**【王室改革に関する論議】**

歴史的に、国民各層からの比較的高い人気と支持を得ていると言われるオランダ王室であるが、国王が新内閣の組閣に当たって一定の政治的影響力を行使し得る独自の権限を有すること、ベアトリックス現女王が政治問題について独自の主張をすることがあると言われていること等の理由から、王室改革に関する論議が各方面から提起されている。

2000年5月、連立与党の民主66のデブラーフ党首は、国王の政治的権限を撤廃し、その役割を儀礼的なものに限定する改革案を提案した。同じく連立与党の労働党では、1977年採択の党綱領において「元首公選」が明記されており、また、対独抵抗運動や戦後復興の求心力としての国王の役割は終わったとして、王制廃止論を唱える者もいる。いずれにせよ、今後は、王室自身も参加する形で、王室改革論議が進められていくものと考えられている。

**(3) 統治制度**

**イ 議 会**

**(イ) 組織及び構成**

議会（Staten-Generaal）は、二院制を採用している（51条1項）。定数は、第二院（いわゆる「下院」に当たる機関。Tweede Kamer）が150名、第一院（いわゆる「上院」に当たる機関。Erste Kamer）が75名であり（同条2項及び3項）、任期は、ともに4年である（52条1項）。

**【表2】 議会の構成(2001年8月現在)**

	政党名	第二院	第一院
与 党	労働党	45	15
	自由民主国民党	38	19
	民主66	14	4
野	キリスト教民主同盟	29	20
	グリーンレフト	11	8
	社会党	5	2
	カルヴァン党	3	2
	改革政治連盟	3	0
党	カルヴァン政治連盟	2	4
	無所属	0	1

第二院議員の選挙制度は、全国単位の比例代表制拘束名簿方式の下における18歳以上の者による直接選挙が採用されている（54条）。比例代表制は、死票が少ないこと、恣意的な選挙区変更ができないこと等の理由から1917年以降採用されているが、投票者と被投票者との関係が希薄なこと、国民は連立の在り方に対し意思表示をする機会がないこと等の問題点も指摘されている。議席は、有効投票総数の獲得の割合に応じて配分さ

れるが、完全比例代表制が採用されているため、1議席を獲得するためには、少なくとも総投票数の0.66%を獲得することが必要とされている。他方、第一院議員は、州議会議員による間接選挙で選出される(55条)。第二院及び第一院の議員の被選挙資格は、ともに18歳以上の者に認められている(56条)。なお、第一院議員は、毎週火曜日にだけその職務を行う非専門議員である。

#### (ロ) 権 限

第二院は、法律案を発議し(82条)、政府提出法律案を修正し(84条)、大臣に対する質問権(70条)、国政調査権等を通じて行政権の行使を監視する等の権限を有する。また、法律案、予算案及び条約案の審議に係る先議権を有するとともに、その議席割合が組閣に影響を与える。他方、第一院は、法律案の提出権及び政府提出法律案に対する修正権を有さず、第二院を通過した法律案等に対する拒否権、大臣に対する質問権等が認められているに過ぎない。このため、これまで何度か第一院の廃止論が提起されてきたが、いずれも実現に至っていない。一般に、第一院は、第二院が日常的な政治決定に関与するのに対し、大局的な見地から政治決定に関与し、法律案等について異なる観点から判断するという慎重審議を担保するための機関として位置付けられており、二院制が実効的に機能していると考えられている。

また、議院内閣制が採用されていることから、議会と政府との間に「信任のルール(vertrouwensregel)」が存在する。すなわち、第二院は、組閣後における所信表明に対する是非を問う場合、予算案を承認しない場合等に、内閣又は関係大臣の不信任動議を提出することができる。不信任動議が可決された場合、政府は、議会を解散しない限り、辞職しなければならない(不信任動議に関する憲法上の規定はない。)。これに対し、政府は、勅令により各院を解散することができる(64条)。

#### (ハ) 立法手続

法律(wet)の制定に係る権限は、政府及び議会が共同して行使するものとされ(81条)、政府及び第二院が法律案の提出権を有することとされている(82条)。ただし、大半の法律案は、政府から提出されるのが実情である。<sup>6</sup>

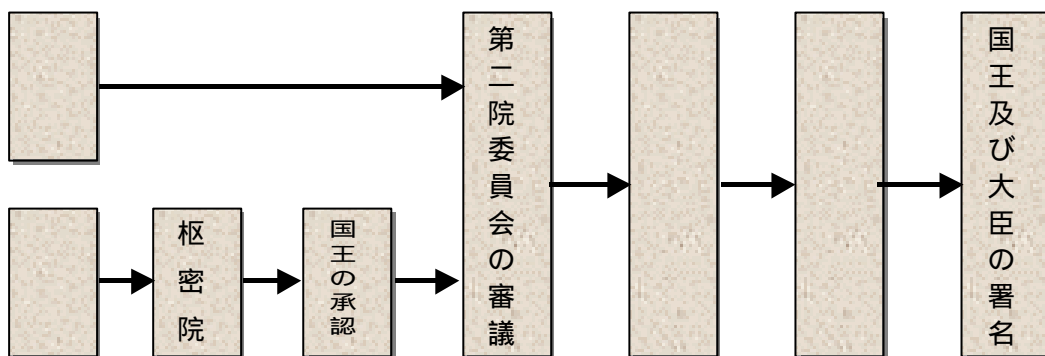
政府提出法律案については枢密院の諮問を経て国王の承認後、議員立

---

<sup>6</sup> この点について、議員団が面会したピータース内務省憲法問題王国関係局長代理は、「議員立法が少ないという点で立法に対する受動的側面はあるが、オランダの議員は、自らを立法者というよりは、立法のコントローラーであると認識している」と述べた(203頁参照)。

法については直接、第二院に上程され、委員会に付託される。委員会審議の後、第二院及び第一院の審議を経て、国王及び関係大臣の署名を得て成立し、法律の定めるところにより、公報（staatsblad）をもって公布される。この場合において、第二院は修正権を有するが（84条）、第一院は第二院を通過した法律案に対する拒否権のみを有するに過ぎない。なお、第一院が拒否権を行使することは極めて稀であるが、拒否権が行使された場合、その法案は、廃案となる。ただし、同じ内容を有する法律案を再提出することは、可能である。

【図2】 立法手続



## （二）立法過程における国民の意思の反映

オランダの社会では、政策課題に応じて、政策審議会、諮問機関、NPO等の合意形成に向けた機関やシステムが整備されており、国民のさまざまな意見、利益等を統合して問題解決を図るという「ポルダー・モデル」と称される方式が採られている。政策審議会等は、政府や議員に対し法律の制定を働きかけ、又は政府からの諮問を受けるといった形で立法過程に参加する。また、特定事項に係る国民の意見を汲み取る観点から、第二院の委員会における法律案の審議（図2参照）中に開催される公聴会等の場が設けられている。

なお、2001年7月10日、「法律等の廃止に係る諮問的な国民投票に関する法律案」が可決された。この法律に基づき、政府及び議会は、国民投票において否決された法律案等について、廃案とするか否かを判断しなければならないこととされている（国民投票制導入に関する憲法改正案については、190頁参照）。

## （ホ）その他

議会の会期は1年であり、毎年、9月の第3火曜日に両院合同会議における国王のスピーチをもって開会される（65条）。両院合同会議は、国王に関する事項の審議（28条～30条、32条及び34条～37条）、戦争状態

の布告に関する審議（96条）等の場合に開催され、第一院の議長により主宰される（62条）。なお、議会における議事は、原則として、公開される（66条）。

## □ 政 府

### （イ）組織及び構成

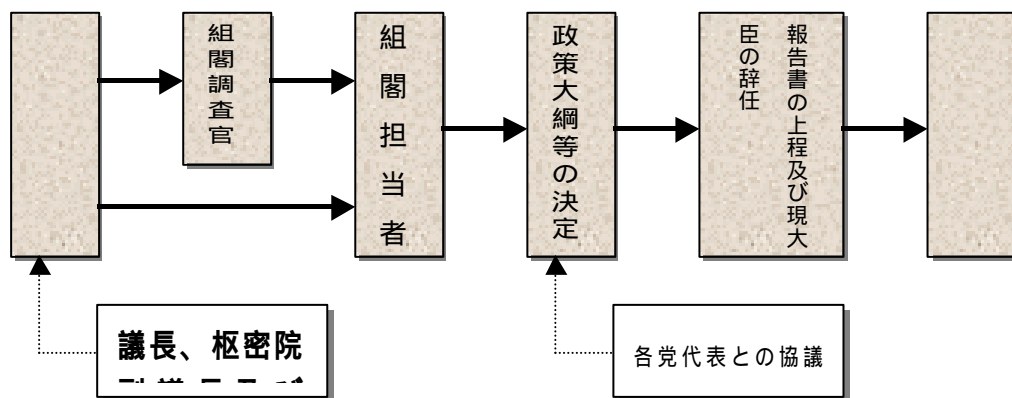
政府（regering）は、国王及び国王により任命される大臣から構成される（42条1項）。大臣は、原則として、各省の長として位置付けられるが、無任所で特定事項を職務とする者もいる（44条）。また、大臣の職務を補助し、又は代行する者として、閣外大臣（staatssecretarissen）が任命される（46条1項）。閣外大臣は、内閣の構成員ではないが、閣僚会議（Ministerraad）への参加が認められている。なお、大臣及び閣外大臣は、議員との兼職が禁止されている（57条2項）。

### （ロ）組閣の手續

組閣に当たっては、第二院選挙の結果を踏まえ、国王が、両院の議長、枢密院副議長及び第二院の各政党の党首からの推薦に基づき、「組閣担当者（fotmateur）」を指名する、<sup>7</sup> 組閣担当者が、各派代表等との協議の上、政権の構成、閣僚の配分、政策の基本方針等を決定し、これらを報告書の形で国王に提示する、国王が各大臣を任命する（通例、組閣担当者が内閣総理大臣に任命される。）以上の手續を経ることとされている。なお、組閣担当者の人選が難航する場合、国王は、組閣担当者を決するため、「組閣調査官（informatieur）」を指名することができる。

この一連の組閣作業には、通常でも1ヶ月程度の期間を要し、半年程度かかる場合もある。

【図3】組閣手續



<sup>7</sup> 組閣担当者は、通例、第一党から選出される。また、国王の組閣担当者等の任命に係る責任については、現内閣が負うこととされている。



## (八) 意思決定の在り方

オランダ社会では、宗教的又は思想的な分化（カルヴァン派、カソリック派、自由主義派及び社会主義派）が顕著であり、それぞれの主張、利益等を代表する政党の下に、教会、学校、労働組合等の日常生活に関わる社会的機能団体が組織されている。このような「柱状社会」と称される社会においては、政党が比例代表制の選挙制度の下に第二院で単独過半数を獲得することは著しく困難であり、連立政権が常態化している（現在の政権構成については、表 2 参照）。しかし、各政党の基本政策上の差が大きいこと、歴史的に国民が一体となって水害に対処してきた「干拓地造りの精神」に基づく話し合いの伝統があること等の理由から、比較的安定的な政権運営がなされている。

連立の形成に当たって各政党間の政策調整及び次期政権のベースとなる政策合意が図られることになるが、この場合において、各政党間のコンセンサスが得られるよう十分な協議が行われることが、組閣の際に一定の期間が必要とされる理由の一つとなっている。また、閣僚会議における意思決定に当たっても、形式上、秘密投票による多数決方式が採用されているが、実際には、連立政権内でのコンセンサスが得られるよう働きかけるのが実情である。

## (二) 権限及び職務

議院内閣制の下、政府は、勅令により、各院を解散することができる（64 条 1 項）。従来、解散権（Kamerontbinding）は、議会と政府との対立を解消する手段の一つとして位置付けられていたが、比例代表制が導入された 1917 年以降、連立政権が常態化することにより従来の解散権行使の意義が薄れ、現在では、政府は、議会において多数の支持がなければ解散権を行使することができず、また、解散は、選挙及び新内閣の組閣の期日を早めるだけに過ぎないと考えられている。なお、第一院の解散については、相対的に第二院が政治的意義を有していること、第一院の選挙制度は間接選挙であり、直接民意を反映させるシステムではないこと等の理由から、ほとんど行われない。

このほか、大臣及び閣外大臣は、議員の要求に基づき口頭又は文書で情報を提供する責務を負う（68 条）とともに、議会の会議に出席し、かつ、審議に参加する権利を有する（69 条 1 項）。

## 八 常設機関

### (イ) 枢密院

枢密院（Raad van State）の起源は、イスパニア国王カルロス五世が

オランダ総督の諮問機関として設置した 1531 年に遡る。

枢密院は、国王を議長として、王族（第一順位の王位継承者であって 18 歳以上のもの及び法律で定める者）及び政治的、経済的、外交的又は軍事的な経験を有する者の中から国王が任命するものから構成される（74 条 1 項及び 2 項）。国王の議長としての地位は、儀礼的なものであり、また、国王及び王族は、投票権を有さない。国王及び王族以外の構成員は、任期の定めなく任命され、70 歳を定年とされている。

政府の最高諮問機関である枢密院は、政府が提出する法律案及び国際条約の承認を求める案件について、国会提出前に、政府からの諮問を受け（73 条 1 項）<sup>8</sup> 立法上及び行政執行上の提案を行うことができ（同項） 最高行政裁判所としての機能を有し（同条 2 項） 一定の条件の下に、君主大権を行使する（38 条）。

#### （ロ）オンブズマン

北欧諸国で発達してきたオンブズマンは、1809 年に創設されたスウェーデンの制度がその起源であるとされ、現在、多くの国で同様の制度が採用されている。オランダのオンブズマン（Nationale Ombudsman）は、デンマークのオンブズマン制度及びイギリスの行政監察委員をモデルとして、1982 年に独立行政監察機関として設置され、1999 年の憲法改正により、憲法に明文化された。

オンブズマン（1 名）は、6 年の任期で、枢密院副議長、最高裁判所長官及び会計検査院長から構成される委員会の推薦に基づき、第二院により任命される（78 条 a2 項）。なお、再任が認められている。

その職務は、個人からの請求に応じて又は職権によって国家行政機関の活動の適正を調査し及び裁定し、その報告書を第二院（オンブズマン常任委員会）に提出すること、年次報告書を第二院及び政府に提出すること等である。ただし、オンブズマンの調査対象は、国家行政機関の活動に限定されており、王室、議会、枢密院、司法、地方政府等の行為に関する調査は認められず、また、その裁定に強制執行力はない。

#### （ハ）その他の常設機関

枢密院及びオンブズマンのほか、中央政府、特殊法人等の歳入及び歳出をチェックする独立機関として会計検査院（Algemene Rekenkamer）が、政府の常設諮問機関（vaste colleges van advies）として社会経済委

---

<sup>8</sup> 政府は、枢密院の答申に拘束されないが、通常、答申に従った法律案及び条約承認案件の修正がなされる。また、枢密院は、議員提出法律案であっても、審議前に、第二院に対し当該法律案について助言することがある。

員会 ( Sociaal-Economische Raad ) 選挙委員会 ( Kiesraad ) 教育委員会 ( Onderwijsraad ) 等が設置されている ( 79 条 ) 。

## 二 裁判所

### (イ) 組織及び構成

裁判所は法律に基づき設置されており ( 112 条 2 項及び 116 条 1 項 ) 民事及び刑事に関する通常裁判については、現在、61 の郡裁判所 ( kantongerechten ) 19 の地方裁判所 ( arrondissementsrechtbanken ) 5 の控訴裁判所 ( gerechtshoven ) 及び最高裁判所 ( Hoge Raad ) が設置されている。また、行政裁判所、軍事裁判所等の設置が認められている。

裁判官は、任期の定めなく勅令により任命され、他の任命職と異なり、裁判所の判決によってのみ解職される ( 117 条 1 項及び 2 項 ) 。

### (ロ) 権限

オランダの裁判所は、法律及び条約の合憲性判断を行うことが禁止されており ( 120 条 ) このため、憲法の解釈権は、議会に専属することとされている。120 条の規定は、1848 年の憲法改正により設けられたもので、裁判所が国民の選挙により選出された者で構成された機関ではないため、国民の代表者が議会で決定した事項を裁判所が覆すことはできないという伝統的な議会中心の民主制の原理が背景にあるものと考えられる。また、1989 年の最高裁判所判決では、裁判所は合憲性審査だけでなく、法律と王国憲章 ( Statuut )<sup>9</sup> 及び法の一般原則との適合性審査を行うことができないと判示された。

他方、裁判所は、法律と EC 法及び一般拘束力を有する国際条約との適合性を審査する権限を有する。このため、憲法等との適合性審査が認められていないこととバランスを欠くとする批判が強く、裁判所に違憲審査権を認めるべきとする議論がこれまでも繰り返しなされてきたが、具体化には至っていない。

## ホ 地方制度

### (イ) 組織及び職務

オランダの地方制度は、州 ( provincies ) と市 ( gemeenten ) という二層制を採用しており ( 123 条 ) 現在、州は 12、市は 504 存在する。州及

---

<sup>9</sup> オランダ王国は、オランダ本土とアンチル諸島 ( Antilles ) 及びアルバ島 ( Aruba ) から構成される。それぞれが基本法である憲法を有する一方で、王国憲章において、オランダ王国の構成、組織等が定められている。なお、王国憲章では、オランダ ( 本土 ) の憲法が基本とされていることから、1954 年以降、オランダ ( 本土 ) の憲法が「オランダ王国憲法」と称されるようになった。

び市には、それぞれ、最高機関である議会、執行機関である参事会等が設置されている。

#### a 州

州は、地域行政の基本計画の策定、市及び水利組合の監督、市予算の承認、環境保護や社会福祉行政等の中央政府からの委任事務等をその職務とする。

州議会 (provincial staten) の議員は、任期 4 年で、比例代表直接選挙により選出される (129 条)。州行政の実質を担う参事会 (gedeputeerde staten) は、州議会議員から選出される者で構成され、州議会により決定された事項に係る立案、執行等をその職務とする。なお、州議会及び参事会の議長を務める州知事 (commissaris van de Koningin) は、内務大臣の推薦に基づき、任期 6 年で、勅令により任命される (131 条)。このため、その地位は、州の行政長であると同時に中央政府の代表と位置付けられている。

#### b 市

市は、教育、福祉・保健、生活環境、道路・交通、消防・防災、警察等の住民生活に関連する領域に属する広範な事務を行う。

市議会 (de raad) の議員は、任期 4 年で、比例代表直接選挙により選出される (129 条)。市議会選挙においては、EU 市民及び 5 年以上居住している外国人住民の参政権が認められている。市行政の実質を担う参事会 (college van burgemeester en wethouders) は、市議会議員から選出される者で構成される。なお、市議会議長及び参事会委員長を務める市長 (burgomaster) は、州知事の推薦に基づき、任期 6 年で、勅令により任命される (131 条)。市長は、市業務の遂行に係る最高責任者であるとともに、中央政府の代表としての立場から、市業務遂行に係る監視を行う。

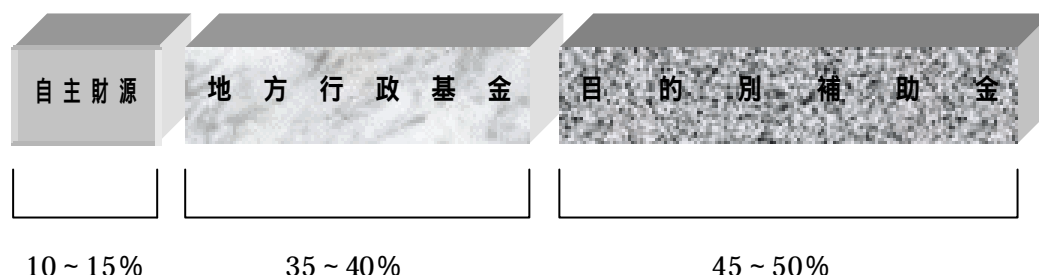
### (口) 地方財政

中世以降、市においては、独自財源を基盤とした行政が行われていたが、その後、市間の格差が拡大したことを受けて、国税から一定割合を地方の規模等に応じて給付する地方行政基金制度が創設された。現在、地方財政の 90%程度が同基金からの給付及び補助金で賄われている。補助金は中央政府の政策目的に応じて交付されるが、基金からの給付金の用途については、地方の自由裁量に委ねられており、財政監査を受けるに過ぎない。また、地方財政と中央財政の規模は、約 1 : 3 (1998 年現在で、地方予算 655 億ギルダ、国家予算 1,766 億ギルダ) となっており、相応の金額が交付されていると言える。

なお、近年、都市部における行政需要の増大及び行政サービス領域の

拡大に伴い、地方自治の実効を担保するため、自主財源の拡充の必要性も認識されているところである。

【図4】 地方財政(州と市とを合わせたもの)の内訳



#### (八) 地方分権の推進

オランダでは、中世ギルドの時代から、地域又は都市レベルでの自治権が唱えられ、その実現が図られてきた。そして、現在、首長の任命制度、脆弱な自主財源、機関委任的な事務等の中央集権的な枠組みを制度上残しながらも、中央政府からの経済的支援を受けて、市、NPO 等が主体となって地方行政を運営し、実質的な自由の確保、伝統文化の維持、共生社会の実現等が図られている。

近年では、官僚の削減及び政府と個人との距離の解消の観点から、教育、社会福祉等に係る権限及び責務の一部が中央政府から州及び市に移譲されている。例えば、1994 年には、都市政策大臣が任命され、教育、雇用インフラ整備、文化等の増進を図るため、25 の都市に公的資金を投入する都市再生計画が実施された。また、行政の効率化の観点から、市の統廃合が進められている。

#### (4) 国民の権利及び義務

##### イ 権 利

##### (イ) 総 論

オランダにおいて保障される基本権 (grondrechten) は、憲法、EC 法及びヨーロッパ司法裁判所判例、国際人権規約及びその附属議定書、ヨーロッパ人権条約等の国際条約、一部の判例法をその法源としている。

憲法上保障されている権利については、第 1 章に定められている。第 1 章では、表現の自由、宗教・信条の自由等の古典的自由権に係る規定が中心となっているが、いわゆる「新しい人権」と言われるプライバシー権の規定も有する。また、社会権については、雇用の提供、福祉、環境保護、健康、教育等の分野において国が配慮する事項 (zorg van de overheid)

という形で規定されている。このほか、110条では情報アクセス権が、114条では死刑の禁止が規定されている。

#### (ロ) いわゆる「新しい人権」の保障

##### a プライバシー権

プライバシー権については、10条から13条までに規定されている。10条では自己に関する情報をコントロールする権利を、11条では10条を補完する趣旨から個人の不可侵性を、12条では住居に関する権利を、13条では通信の秘密を定めている。そして、10条2項及び3項の規定に基づき、個人情報保護、個人情報へのアクセス及びその修正の権利、手続等を定める「情報及びセキュリティ・サービス法」(1987年)、「データ保護法」(1988年)等が制定されている。

##### b 情報アクセス権

情報アクセス権については、110条において、政府機関のその職務の執行に伴う情報公開義務として規定されている。この規定に基づき、1991年10月、行政情報の公開請求に係る手続等を定める「政府情報へのアクセスに関する法律」が制定された。

#### (ハ) 社会権の保障

社会的、経済的及び文化的権利は、社会権と総称されており、基本的には、18条から23条までの規定がその内容とされている。社会権については、その実現は行政府の責務であるとされ、また、行政府及び立法府を対象とした権利であること、国民が裁判所において直接援用できないこと、私人間適用が困難であること等がその特徴として挙げられる。

##### a 男女共同参画

男女の平等権については、1条において保障されている。女性の権利を求める運動は、1970年代から活発化し、1978年のEEC理事会による「男女の賃金平等に関する指令」及び「労働市場における男女均等取扱いに関する指令」を受けて、1980年、「男女均等取扱いに関する法律」、「公務員に関する男女差別の禁止に関する法律」等が整備された。

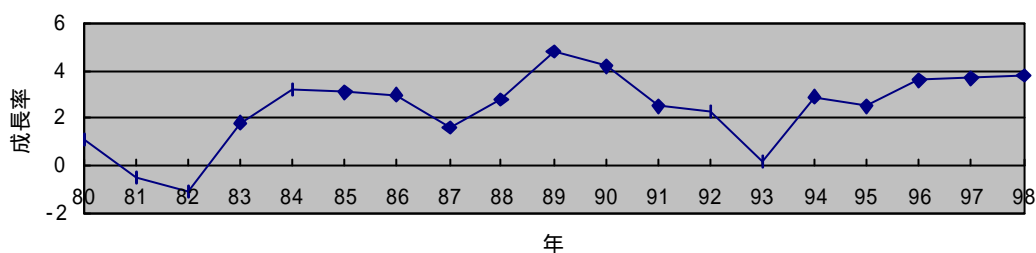
##### b 雇用及び福祉と「ポルダー・モデル」

雇用及び福祉については、19条及び20条に規定されている。

オランダは、1980年代前半に「オランダ病」と称された失業率の増大及び経済の低迷から脱却し、現在、着実な経済成長を遂げている(図5参照)。この現象は、「ポルダー・モデル」、「オランダの奇跡」等と称され、先進諸国の注目を集めている。オランダ経済の低迷の原因は、労働賃金の高騰及び財政難にあった。このため、1982年の「ワッセナー(Wassenaar)の合意」において、経済再生に当たっては抜本的な構造改革が不可欠であ

るとの認識を政労使で共通のものとした上で、 財政赤字を解消するための徹底した歳出管理及び所得税減税、 自主的な賃金抑制による雇用の創出を目的とした労働賃金の適正化、 受給に係る差別を解消するための社会保障制度改革等の措置が講ぜられた。

【図5】オランダの実質GDP成長率の推移



【雇用の創出】 賃金差別を禁止するとともに、政府の施策の下にパートタイム労働及びワーク・シェアリングが推進されており、 男性を含むパートタイム労働者の増加、 共稼ぎ家庭の賃金抑制、 労働時間の短縮、 男女の家庭における役割分担の均等化、 雇用の創出及び失業率の低下等の効果が上がっている。

【表3】 主要国のパートタイム労働者比率

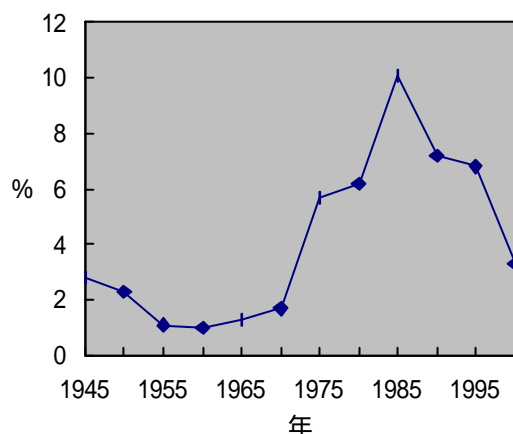
	全体	女性	男性
オランダ	38.0	67.9	17.0
ドイツ	17.5	35.1	4.2
フランス	16.8	30.9	5.5
イタリア	7.1	13.7	3.3
イギリス	24.9	44.9	8.8
スウェーデン	24.4	41.4	9.3
EU	16.9	32.4	5.8
日本	19.0	36.0	10.0
アメリカ	18.0	28.0	11.0

出典：Eurostat&OECD

数字は、1997年現在のもので、単位

はパーセント

【図6】 オランダ失業率の推移



【社会保障制度改革】 パートタイム労働者及びフルタイム労働者の社会保障に係る待遇の均等化を図るため、企業年金の差別禁止、失業保険及び障害保険の平等化等に係る措置が講ぜられている。また、実質賃金を維持するための社会保障負担の軽減、就労インセンティブを高めるための社会保

険の最大受給額の引下げ等に係る措置が講ぜられている。

#### c 生存権

生存権については、20条に規定されている。オランダの社会保障政策は、すべての者が平等な役割を担う社会を実現することを目標とし、その実現に当たっては、基礎的自治体である市が主たる責務を負うとともに、NPOが実施主体として活動している。

生存権の保障に係る具体的政策としては、低所得者に対する経済援助、老人及び身体障害者に対する車椅子、住居等の提供、身体障害者及び失業者に対する仕事の確保等が挙げられる。これらの施策を通じて、人々の社会的な自立が促されている。

#### d 環境保護

環境保護については、21条に規定されている。世界で最も人口密度の高い国の一つであるオランダでは、国土、天然資源、環境等を効率的かつ適切に活用することが求められることから、経済と生態環境とのバランスを図りつつ、持続可能な発展を維持することが重要な課題となっている。具体的施策を講じるに当たっては、政府と企業との間で協定を締結し、企業のイニシアティブにより実施するいわゆる「ダッチ・アプローチ」の方式が採用されている。

また、国際的な環境保護についても、地球温暖化問題、環境衛生問題等において、EC諸国の先導的役割を果たしている。

#### e 教育を受ける権利

教育を受ける権利については、23条に規定されている。オランダでは、5歳から18歳までの者に対し義務教育が課せられており、国は、義務教育を無償で提供することとされている。国は、公立学校を設立するとともに、私立学校に対し経済的援助を行っている（1998年現在、教育関係費は、GDPの5.5%に上る。）。18歳以上の者に対する教育については、大学教育及び高等職業教育が提供されており、また、種々の奨学金制度が整備されている。

### ロ 義 務

法律の定めるところにより、民間防衛のための義務を課することができる（99条a）。なお、徴兵制度については、形式上存在しているが、1997年1月1日以降、停止されている。また、納税義務、法律遵守義務、18歳までの者に対する義務教育その他の義務は、法律事項とされている。



## (5) 国際関係

### イ 総 論

オランダは、NATOの加盟国であり、NATOを通じた国際紛争の解決に貢献している。また、外交政策として、中小国としてのプレゼンスの強化を図る観点から、ベネルクスにおける連携及びその共通利益の促進に基軸を置きつつ、EUの一員として欧州統合プロセスを積極的に推進するとともに、環境、婦人の地位向上等に係る施策の推進、都市貧困の撲滅等を目的とした開発途上国への援助及び平和維持に係る国際協力を推進する旨を表明している。

### ロ 国防及び平和維持活動

#### (イ) 国防軍の役割及び機能の変容

冷戦の終焉及び欧州統合を背景に、オランダは、NATO領域の防衛だけでなく、国連、OSCE<sup>10</sup>等を通じた平和維持活動に対する積極的な貢献という国防軍の役割を明らかにしている。このため、国防軍は、NATO領域に対する侵攻対処部隊及び機能を削減するとともに、平和維持活動及び人道的救援活動能力の向上等を目的として、領域防衛及び平和維持活動の双方に活用し得る部隊や機能の整備が図られている。

なお、こうした事情を背景に、徴兵制は、形式上、不測の事態に備え存続している(98条及び99条)が、1997年1月1日以降、停止されている。

#### (ロ) 平和維持活動の実践

冷戦終結後における宗教、民族等をめぐる紛争の解決に当たっては、対話、信頼構築等の手段を通じた紛争の未然の防止及び迅速かつ効果的な対応が不可欠であるとの観点から、オランダは、国連待機軍<sup>11</sup>を設置した上で、積極的に平和維持活動に参加している。

---

<sup>10</sup> ヨーロッパ安全保障協力機構(Organization for Security and Co-operation in Europe=OSCE)は、欧州諸国、アメリカ及びカナダの50数カ国から構成され、欧州の安全保障に係る問題を協議する場を提供する地域的な国際組織である。

<sup>11</sup> 国連待機軍とは、国連の使用に供するため、各国があらかじめ自国内に指定し、国連からの要請があれば直ちに出動できるように準備した軍隊をいう。国連待機軍は、「北欧待機軍」型と「カナダ待機軍」型とに類別することができる。両者の差異は、待機軍の創設に当たって特別の立法が必要とされているかどうか、国防軍とは別の組織を創設し、その要員を志願制により採用するものか、それとも、国防軍の一部を国連用に指定し、その要員に特別な訓練を施すものか、という点にある。オランダ待機軍は、国防軍の正規部隊の一部を国連用に指定する「カナダ待機軍」型を採用している。このため、将校の訓練等については、地理的に近い北欧諸国よりも、カナダとの協調を強めている。

具体的な派遣に当たっては、国連等からの要請を受けて、国防省及び外務省を中心に政府としての意思決定を行った後に、議会に諮ることとされている。なお、待機軍の海外派遣について、特別の法的措置は必要とされない。

【表4】 オランダが参加する主な活動一覧

名 称	派遣先	活動の概要
SDOR	旧ユーゴ	NATO 主導の下に、1996 年から展開されている SDOR は、同地域における平和の安定化に寄与するとともに、内政の再建に援助を行っている。オランダは、1500 名規模の人員を派遣している。
UNDP	カンボジア	UNDP の援助計画に基づき同国における地雷除去を目的とした活動を展開している。オランダは、1997 年以降、地雷除去のアドバイザーとして陸軍将校を派遣している。
UNTSO	イスラエル国境	1948 年のイスラエル独立戦争以降、同国国境の監視を目的として活動を展開している。オランダは、1956 年以降、12 名の軍事監視員を派遣している。
UNDOF	ゴラン高原	1974 年のイスラエル - シリア間の協定の実施を監視することをその職務とする。オランダは、1995 年に UNDOF の司令官を派遣した。
UNAVEM	アンゴラ	和平協定の実施及び同地域における平和の確保を目的として 1995 年から展開している。オランダは、20 数人の軍事監視員を派遣している。
OSCE	モルドバ	OSCE 主導の下に、1993 年から展開されているこの活動は、モルドバからのロシア軍の撤退を監視すること等をその職務としている。オランダは、1 名の軍事監視員を派遣している。
UNSCOM	ニューヨーク	イラクの保有する大量破壊兵器を廃棄することを目的として 1994 年から展開されている。オランダは、核・生物・化学戦争の専門家を派遣している。

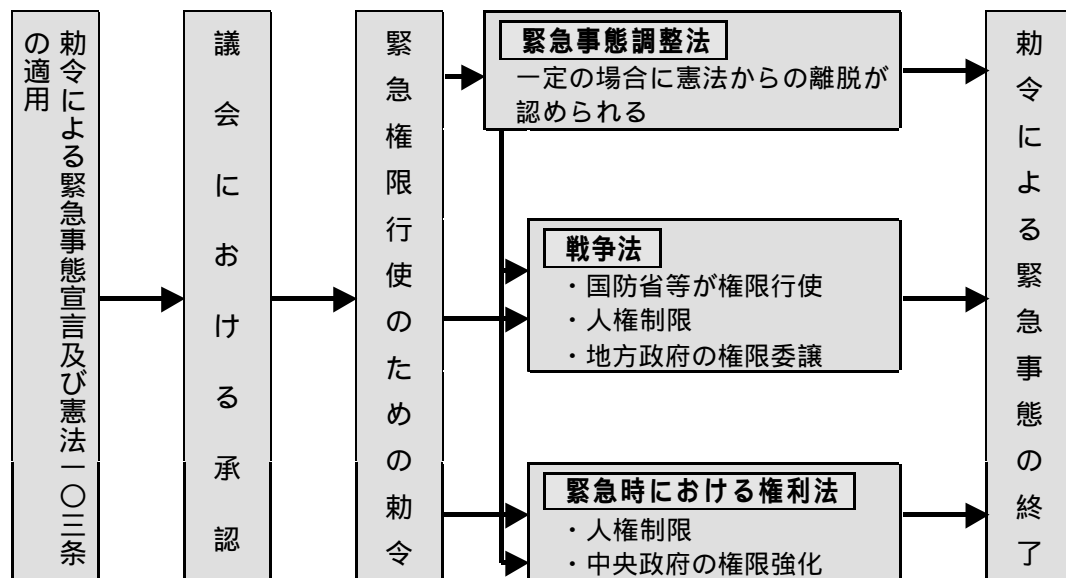
#### (八) 緊急事態への対応

国家の独立、安全等を図ることは政府の責務であり、したがって、戦争の脅威、水害等の自然災害、流行病の蔓延、暴動等の緊急事態が発生した場合、政府は、迅速かつ効果的に対処する責務を負う。その責務を果たすに当たっては、「非常事態における意思決定に係るガイドライン」に従った措置を講ずることが求められる。また、103 条の規定に基づき、「緊急状態調整法」、「戦争法」、「緊急時における国民の権利に関する法律」等の法制度が整備されている。

緊急事態は、勅令により宣言され、直ちに、議会に通知される。議会は、緊急事態を継続するか否かを決議する。緊急事態権限は、緊急事態を

宣言する勅令とは別の勅令に基づき、上記の法律等に従い行使される。この場合において、一定の事態及び条件の下に、国民の基本権の制限、地方政府の権限の委譲等を始めとする憲法条項からの離脱が認められる。また、緊急事態の終了は、勅令によりなされる。

【図7】 主な緊急事態法制



## 八 開発援助

オランダは、「持続可能な開発」を政策課題に掲げ、開発途上国に対する援助を積極的に行っている。その開発援助支出は GNP の約 0.8% に上り、経済開発協力機構 (OECD) / 開発援助委員会 (DAC) の加盟諸国の中で、GNP の 0.7% 以上を政府開発援助 (ODA) に充てるという国連の目標を達成している数少ない国家の一つである。援助の大部分は無償援助であり、また、ODA の 10% 程度の額が NGO 等を通じて実施されている。

「持続可能な開発」に当たっては、援助終了後も自力での開発及び発展が可能な状態とすること、貧困を生み出す原因となる環境破壊を防止すること、経済的、社会的及び政治的貧困を撲滅すること等を目標として掲げ、国際的な開発援助組織、NGO 等との協調を図っている。近年では、環境支援等に重点が置かれている。

## 二 国際法の発展の推進

オランダでは、国際法の発展を推進する立場 (90 条) から、憲法に反する内容を有する条約であっても議会における 3分の2 以上の賛成をもって承認することができる (91 条 1 項) とともに、国内において一般拘束力を有する国際条約又は国際機関の決議に抵触する国内法令を適用することがで

きない旨が明記されている（94条）。また、EU統合を積極的に推進するため、欧州委員会等国際機関に対する権限委譲が明記されている（92条）。

なお、ハーグには、国際司法裁判所、国際刑事裁判所等を始めとする国際機関が設置されている。

#### 【安楽死法と国際条約】

オランダ社会では、家族医師制度、自宅での終末ケアの習慣等独特な医療制度が確立していること、多様性を容認する寛容な社会であること、個人の自主性及び自己決定権が重視されていること等の理由から、安楽死が事実上広く容認されており、過去30年の主たる議論は、どのような形で安楽死に係る医師の犯罪責任を阻却するかというものであった。

2001年4月に制定された「要請に基づく生命の終焉及び自殺補助に関する法律」では、安楽死とは、本人の意思及び真摯かつ継続的な要請により医師が当該本人の生命を故意に終焉させることと定義されている。ただし、安楽死が認められるのは12歳以上の者であり、12歳以上16歳未満の者については親権者の同意を必要とし、16歳以上18歳未満の者について親権者との協議を必要とする。また、安楽死に係る要件として、耐え難い苦痛があること、治療を尽くしたこと、患者からの明確な意思表示があること、第三者の意思と協議すること、安楽死に至る経過をすべて記録すること等が挙げられている。

同法の制定に当たって、同法が国際人権B規約6条及びヨーロッパ人権条約2条に規定する「生命に対する権利」に反するかどうか議論された。しかし、国際条約の解釈に当たっては、当事国の国内法制に基づく一定の裁量が認められるべきであること、これらの国際条約の規定は、個人の意思に反して生命を奪うことを禁止する趣旨であり、かつ、回復の見込みのない耐え難い痛みによる侵害から個人の生命の尊厳を擁護する趣旨を含むものであること、条約加盟国は、「生命に対する権利」を保護するための国内法令を整備する必要があること等の理由から、国際条約違反ではないとの判断がなされた。

#### 市民的及び政治的権利に関する国際規約(国際人権B規約)

第6条 すべての者は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない。

#### 人権及び基本的自由の保護に関する条約(ヨーロッパ人権条約)

第2条 すべての者の生命に対する権利は、法によって保護される。何人も故意にその生命を奪われない。ただし、死刑をもって法が罰する犯罪に係る裁判所の判決を執行する場合は、この限りでない。

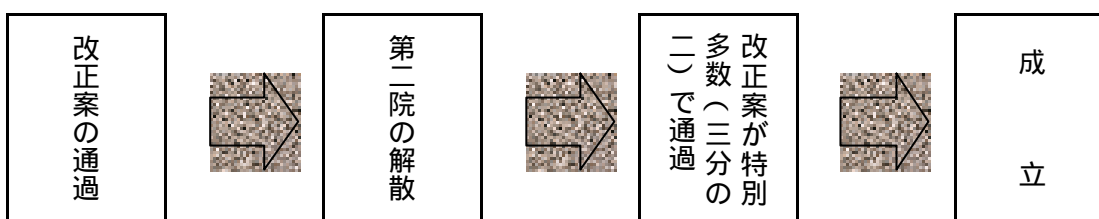
2 生命の剥奪は、次に掲げる目的のために絶対に必要な権力の行使の結果であるときは、この条に違反して行われたものとみなされな  
1.1

## (6) 憲法改正手続

まず、発議された憲法改正案を審議する旨を定める法律案（通常、憲法改

正案と同一のもの)が第一読会として議会を通過し(137条1項)、これが公布された後、第二院が解散される(同条3項)。そして、新たに選出された議員で構成される第二院が召集された後、第二読会として議会で憲法改正案の審議が行われる。この場合においては、立法技術的な修正のみが認められ(138条)、また、採決に当たり、両議院において3分の2以上の賛成を要する(137条4項)。なお、第二院は、政府の提案に基づき、憲法改正案を複数の改正案に分割することができる(同条5項)。

【図8】 改正手続のフローチャート



### 3 憲法改正に係る論議及びその動向

#### (1) 改正の経緯

オランダでは、憲法改正の中で、1848年と1917年及び1922年の改正が最も重要であると認識されている。1848年改正では、当時の自由主義運動の影響から、政体が立憲君主制に転換し、国王の不可侵及び大臣責任制が導入された。また、1917年改正では男性の普通選挙が、1922年改正では女性を含めた形での普通選挙が導入された。

20世紀に入ってから、1922年、1953年、1963年、1972年及び1983年に大改正が行われた。特に、1983年改正では、基本的枠組みを残しつつも、条文構成が大幅に変更され、社会権を含む人権の章の設置、第二院の権限強化、文言の体系化等が図られた。なお、最近では、1996年、1999年及び2000年に憲法改正がなされている。

このように憲法改正が頻繁に行われてきた理由としては、改正事項が、政治的重要性をほとんど有していないものであったこと、国際関係の変化に伴うものであったこと等が挙げられている。

【表5】 主な憲法改正の経過

年	改正の概要
1848年	立憲君主制への転換等
1917年	男性の普通選挙制度の導入等
1922年	女性の普通選挙制度の導入等
1953年	国際協定締結に係る議会の関与の強化等

1963年	王位継承方法の改正、 第二院議員選挙における選挙権及び被選挙権に係る年齢を 25 歳に引下げ等
1972年	王室財政の改正、 成人年齢を 18 歳に引下げ等
1983年	社会権を含む人権の章の設置、 第二院の権限強化、 文言の体系化、 水利行政、 貧民救済等の法律事項への移行等
1987年	住居立入りに係る例外措置、 大臣に対する情報請求要件の緩和等
1996年	憲法改正手続の緩和等
1999年	オンブズマン制度の明文化
2000年	徴兵の延期に関する議会の立法権、 民間防衛義務、 軍隊の出動に関する政府の事前報告制度等

## ( 2 ) 近年の憲法改正に関する論議

1999年、法律の廃止に係る国民投票制度導入に関する憲法改正案が発議され、第一読会を通過したが、第二読会において、連立与党の自由民主国民党に属する議員から反対票が投じられ、否決されることとなった。同改正案の否決を受けて、その成立を政策目標に掲げていた連立与党の民主 66 が連立からの離脱を表明したため、政権の維持が危ぶまれる事態となったが、同改正案を再提出することにより、政権運営の危機は回避された。再提出された憲法改正案は、第一読会として第二院を通過したが、第二読会において 3 分の 2 以上の賛成を得ることは難しい状況であると言われている。

### 【国民投票制度の概要】

- (1) 法律等が成立してから 3 週間以内に 4 万人以上の有権者が発起人となり、6 週間以内に 60 万人以上の署名を得られた場合に、国民投票が実施される。
- (2) 投票数の過半数の賛成があり、かつ、賛成票の数が有権者総数の 30% 以上である場合に、当該法律等が否決される。
- (3) 王室、予算、インフラ整備等に関する法律等は、国民投票の対象とされない。

# オランダ女王官房府における説明聴取

平成 13 年 8 月 31 日 11 : 30 ~ 12 : 40

## オランダ側出席者

女王官房府長官

フェリックス・エドゥルド・ロベルト・ロディウス (Felix Edurd Robert Rhodius)

### (はじめに)

ロディウス長官 皆さん、ようこそいらっしゃいました。このようなハイレベルの方々を官房府にお迎えすることができて、大変うれしく思う。皆さんの関心は、オランダ政治の実情、特に、王制の在り方にあると伺っているので、王制がどのような機能を果たしているのかについて、簡単に説明する。

### (オランダ王制の歴史)

本論に入る前に、王室の歴史的背景について、多少の説明をさせていただきます。

#### 1 王制の発足

オランダの王制は、ヨーロッパにおける王制としては比較的歴史が浅く、1813年に発足した。その発足は、ヨーロッパの歴史に密接な関わりがあり、ナポレオンの敗北が直接的な契機となった。

1813年まで、オランダは、フランス軍に占領されていたが、ナポレオンの敗北を受けて、フランス軍がオランダから撤退した。そして、当時、共和国であったオランダにおいて、国民は、オラニエ公に国王として復帰することを要請し、これに対し、オラニエ公は、憲法を制定し、憲法に国王及び国民の地位及び権限を明記することを条件に、この要請を受け入れる旨を表明した。

このような歴史的事情から、オランダの王制の在り方は、その発足の当初より、共和制下において国民が王制を選択し、憲法により国王の権限が制限されていたという点において、他のヨーロッパ諸国の王制と比較して異なっていると見える。

## 2 1848 年憲法改正

ヨーロッパの歴史において重要な年と位置付けられている 1848 年には、ヨーロッパ各国で自由主義の機運が高まり、憲法を制定し、憲法により国王の権限を制限すべきであるとする主張又は運動が見られるようになった。このようなヨーロッパの政治状況を受けて、既に憲法を制定し、憲法により国王の権限を制限していたオランダでは、重要な憲法改正が行われた。すなわち、憲法 42 条において、「政府は、国王及び大臣から構成される。大臣は、政府の行為について責任を負う」旨の規定が新たに設けられた。この改正条項は、今日においても、オランダ憲法の中心をなす規定である。

## 3 第一次世界大戦後

その 60 年後、第一次世界大戦を経て、ドイツ、オーストリア等多くのヨーロッパ諸国において王制が廃止されることになったが、オランダでは、社会党による王室廃止運動があったものの、王室は、存続し続けた。その理由としては、都市及び経済基盤の確立という共和国の伝統があったとともに、貴族制が強固でなく、また、国王の権限が制限的なものであったこと、王制発足の当初から、立憲君主国として、憲法において国王の権限が明記されていたこと、国王のイニシアチブによりその権限をさらに制限する 1848 年憲法改正がなされるなど、国王自身が、歴史の変化を十分に理解し、柔軟な対応をしてきたことが挙げられる。

## 4 第二次世界大戦中

第二次世界大戦中、オランダがドイツに占領されたため、政府は、ロンドンに亡命政権を樹立した。この難局においても、女王は、実質的な権限を有していたわけではなく、ラジオを通じて国民にレジスタンスを呼びかけ、国民を支援し、激励していたに過ぎない。しかし、当時のイギリス首相であったチャーチルが「オランダ政府には、一人の男がいる。それは、女王である」と語ったと言われているように、第二次世界大戦中、女王は、オランダのシンボルとしての存在であった。このため、女王は、実質的な権限を有していないにもかかわらず、逆に、国民の間での人気は高まっていった。

第二次世界大戦後、イタリア、ブルガリア、ルーマニア、ユーゴスラビア等多くのヨーロッパ諸国において王制が廃止される中で、オランダの王室は、依然として、存続し続けている。これは、王室が国民の間で高い人気を維持し、かつ、常に歴史の変化に柔軟な対応をしてきたからであり、また、この高い人気と歴史の変化に対する柔軟な対応こそが、オランダ王室の在り方を特徴付け



ていると言える。

## 5 現在の王室

第二次世界大戦後、オランダ社会は急速に変化し、発展していったが、その中で、唯一変わらないものとして存在し続けてきたのが王室である。今日、ヨーロッパ統合、すなわち、国家の権限がブラッセルにある欧州委員会に移譲されていくプロセスにおいて、王室はいかなる役割を果たすべきかという新たな問題が提起されているが、オランダ王室は、依然として高い人気と支持を維持しており、また、ヨーロッパが統合されていくからこそ、オランダの文化及び国民のアイデンティティを確認するための存在として必要であると考えられている。そして、モロッコ人、インドネシア人、南米のオランダ領ギアナのスリナム人、トルコ人等の外国人の占める割合が増加することによりオランダ社会における人口構成が変化し、また、これらの者がオランダ国民としての地位を取得する中で、国民の継続性を示す象徴として、女王が存在していると考えられる。

## 6 王制存続の理由

オランダ王室が高い人気を維持しつつ、このような役割を果たすことができた要因としては、共和国としてのルーツを有していること、歴史の変化に対し柔軟な対応をしてきたこと、15世紀以降、オラニエ家とナッサウ家が統合したオラニエ・ナッサウ家が王室を構成し続けてきたことが挙げられる。オラニエ・ナッサウ家は、軍の総司令官や総督を務めるとともに、美術や芸術の庇護者としてオランダに君臨してきた。このため、オランダ国民は、システムとしての王制を支持しているというより、王室に対する敬愛の情を抱いていると考えられる。

### (国王の権限及び女王官房府の職務)

次に、本論である国王の権限及び女王官房府の職務について、説明する。

#### 1 国王の憲法上の地位

憲法において、オランダの政府は国王及び大臣から構成される旨が規定されている。すなわち、国王は、政府の一部を構成する者として位置付けられている。ただし、国王の行為については、大臣が責任を負うこととされている。な

お、憲法上、「国王」とあるのは、女王を含む意味であり、実際、3代100年以上にわたって、女王の時代が続いている。

## 2 国王の事実上の権限

国王の権限については、憲法上規定されていない不文律も存在する。すなわち、著名なジャーナリストであるウォルター・バジェット氏の言葉を借りれば、国王は、「相談を受ける権利」、「国民を奨励する権利」及び「警告する権利」を有するとされている。また、国王は、政府の一員として、首相を始めとする大臣、次官、州知事、主要都市の首長等との非公開の懇談の場を設け、さまざまな形で国政についての情報を受領し、意見を交換している。

## 3 官房府の職務

国王は、すべての法律及び王制令について、その承認のために署名を行い、その後、関係大臣が当該法律及び王制令に署名を行うこととされている。官房府は、国王が憲法に規定された職務を執行するに当たって、これを補佐することをその職務としており、例えば、官房府に持ち込まれたすべての法律及び王制令を審査し、国王及び関係大臣の署名という手続を確認することも、職務の一つである。署名されたすべての法律及び王制令は、官房府の文書庫に保存される。これらは、20年を経過後、王室古文書館に送られることになる。

(おわりに)

これで、私のオランダ王室に関する簡単な説明を終わります。

中山団長 長官からの説明を受けて、オランダの国王と日本の天皇との憲法上の立場が根本的に異なるものであることが分かった。

どうもありがとうございます。

それでは、残りの時間は、記録をとらずに、王室制度、憲法事情等について、各出席者から自由に発言するという懇談の形式に移りたいと思う。

(懇談 略)

以上

## オランダ内務省における説明聴取・質疑応答

平成 13 年 8 月 31 日 15 : 00 ~ 16 : 30

### オランダ側出席者

憲法問題王国関係局長代理

ピーターズ ( J.A. Peters )

法律顧問

ファン・ヴェーゼル ( G.R.J. van Wesel )

### (はじめに)

ピーターズ局長代理 内務省によろこそおいでなさいました。本来であれば、大臣が皆さんをお迎えするところであるが、金曜日は閣僚会議の定例日であり、また、一昨日、コック首相が来年に党首の地位から引退する旨の発表をしたことを受けての閣僚会議であるため、大臣は、そちらに参加している。

なお、私は、英語よりもオランダ語の方が流暢に話すことができるが、OHP (二重枠の部分) を英語で作成したので、英語で説明する。また、私の簡単な説明の中で、質問や疑問点があれば、遠慮なく説明を中断して質問をして下さい。それは、決して非礼なことではなく、皆さんが関心を持っているからだとして理解している。皆さんの関心事項については、事前に資料を受領しているところであり、その関心事項に沿った形で説明をしようと思うが、説明の中で皆さんが関心のない事項について触れるような場合には、遠慮なく「先に進んでくれ」と申し付けて下さい。

### (オランダ憲法の特徴)

#### 1. オランダ憲法

##### 主な特徴

- ・王 国
- ・民主主義
- ・分 権

ピーターズ局長代理 まず、オランダ憲法の特徴としては、王制国家であること（憲法上、「国王」とあるのは、女王を含む意味である。）民主主義の社会であること、地方分権を採用している国家であること、以上の3点を挙げることができる。

以下では、この三つの特徴について、それぞれ、説明する。

## （国王）

### 2. 王国

- ・国王の無答責
- ・大臣責任制
- ・より象徴的な機能
- ・新政府の組閣に当たっての役割
- ・政府の一員

ピーターズ局長代理 国王に係る憲法上の特徴として、まず、国王は何らの責任も負わず、その言動については、大臣が責任を負うこととされていることが挙げられる。つまり、国王の行為、スピーチ、休暇先等については、すべて政府が説明責任を負っている。例えば、2年前にオーストリアで極右政権が誕生した際に女王一家が休暇で訪問したことがあったが、極右政権の国家には休暇であっても訪問すべきでないという国民感情があったため、国会でもこの問題が取り上げられた。国会での質問に対し、説明責任を有する首相は、女王のプライベートな問題であると答弁した。このように、国王の地位は、象徴的なものである。

オランダの王室は、ヨーロッパにおける王室としては比較的歴史が浅く、1813年に発足した。その発足は、フランスに対抗するためイギリス等の国家がオランダに要請したことに基づくものであったが、王室を構成することとなったオラニエ家は、以前よりオランダの地において統治していた貴族であった。その後、ヨーロッパ各地で革命の機運が高まった1848年に、国王の憲法上の地位及び権限が憲法に明記され、国王は不可侵であり、大臣がすべての責任を負うこととされた。国王は、強大な権限に固執することで民衆の反発を招き、共和制が台頭して王制が廃止されることを恐れて、その権限の縮小を決断したと考えられる。この事実をもって、民主的ルールが確立されたと考えられている。

国王は、政府の一部を構成し、すべての国内法令について関係大臣とともに署名を行う。法案の内容等に関する国王と大臣との間の協議は非公開とされて

いるため、具体的な内容は不明であるが、国王は、事前に、法案や政治任命職への任命に反対する旨の意思を非公式な形で内閣に対し提示することがあると言われている。

そして、現在、国王の職務の中で最も重要とされているのが、新内閣の組閣に当たっての役割である。オランダでは、連立政権が常態化しているため、選挙後、国王は、党首及び両院の議長を宮殿に召喚し、どのような形の政権が望ましいかについて助言を行う。他方、国王は、各方面からの助言を受けて、「組閣担当者 (formateur)」や「組閣調査官 (informateur)」を任命する。新内閣の組閣に当たって、最終的には、政治家の決定が最も大きな影響力を有することになるが、国王も、組閣担当者や組閣調査官の任命を通じて、一定の影響力を有するものと考えられる。新内閣が組閣されると、内閣は、新たな政策を議会に提示することになる。ただし、国家の最高機関は国民の代表から構成される議会であることから、議会は、提示された政策が不十分であると認めるときは、内閣に対する不信任を決議することができる。

**葉梨議員** 組閣における国王の関与は、連立に当たってどの政党を組み合わせるかという場面でなされるのか、それとも、各大臣に誰を任命するかという場面でなされるのか。

**ピーターズ局長代理** 組閣に当たっては、上述の「組閣担当者」と称される首相候補者が主要な役割を果たす。組閣担当者は、各政党から提出された大臣候補者名簿に基づき組閣案を作成し、これを国王に提示する。この組閣案に対し国王が反対することは多くの困難な問題を生じさせるものであり、また、実際上も極めて稀であることから、この場面における国王の影響力は、限定的であると考えられる。特定の個人について大臣への就任が好ましくないと認める場合には、国王は、組閣手続が開始される前に、非公式な形で要望することになるだろう。

**山口議員** 第一次世界大戦後のヴェルサイユ会議において、ドイツ皇帝であるヴィルヘルム 2 世の処遇をめぐる、国内法上皇帝の無答責が定められている場合であっても国際関係においてはその責任を問うことができるという国際法上の問題が生じた。今日、国際社会との関係において、君主の無答責規定が問題となっているか。

**ピーターズ局長代理** 大変に興味深い質問である。その点については、最近、

議会で議論されたところである。というのも、国際刑事裁判所をハーグに設置する予定があり、その設置条約中に「人道上の罪を犯した者は、何人も裁判にかけることができる」旨の規定が定められているため、オランダ憲法に定める国王の不可侵との関係が問題となり、議会において、国王の不可侵性が国際関係にも及ぶのかが議論されたからである。結局、この設置条約は、オランダ憲法に反するものと判断された。そして、憲法上、憲法に反する条約を締結するためには議会で3分の2以上の賛成を得る必要があると規定されていることから、3分の2以上の賛成を得て、同条約は批准された。

### (民主主義)

#### 3. 民主主義

- ・チェック・アンド・バランス：立法、行政及び司法
- ・第二院の総選挙：比例代表制
- ・州議会による第一院の間接選挙
- ・基本権

**ピータース局長代理** オランダの民主主義の特徴としては、第一に、立法、行政及び司法を要素とする三権分立の下でのチェック・アンド・バランスが挙げられる。オランダにおいて、行政及び司法は独立しているが、立法機能は、議会及び政府に認められている。法律は、政府の承認を得ない限り、成立しないのである。なお、議会は、第一院（上院）及び第二院（下院）から成る二院制を採用している。比例代表制の下に直接選挙で選出される150名の議員で構成される第二院は、州議会の間接選挙により選出される75名の議員で構成される第一院と比較して、重要な意義を有している。

第二に、基本的人権の保障が挙げられる。基本的人権は、憲法のみによって保障されるのではなく、国際条約、特にオランダ国内で直接的に適用されるヨーロッパ人権条約によって保障される。裁判所は、国内法令がヨーロッパ人権条約と整合性を有するものであるかどうかを審査する権限を有する。

### (第二院)

#### 4. 第二院

- ・立法権の共有

- ・法律の提案権
- ・修正権
- ・予算権
- ・国政調査権
- ・信任のルール

ピーターズ局長代理 第二院は、第一院及び政府と立法機能を共有している。第二院議員は、法案の提出権を有しているが、實際上、大半の法律案は政府により提出され、議員立法が提出されることは稀である。議員立法の例として、最近、キリスト教民主同盟から提出された「安全に対する市民権に関する法律」を挙げることができる。昨年起きた花火工場の爆発事故及び昨年の大晦日に起きた北部の小さな町のディスコでの大火災という二つの多くの死傷者を伴った大惨事を背景として提出された同法においては、国家に安全を求める国民の権利等が定められている。

また、日本の衆議院と同様に、第二院は、政府提出法案に対する修正権や政府の提案する予算案に対する修正権及び拒否権を有している。

さらに、第二院は、国政調査権を有している。特定事項について調査の必要があると認める場合、調査委員会を設置し、すべての国民を議会に出頭させ、宣誓の下に証言を求めることができる。

そして、議会と内閣との関係においては、「信任のルール」が存在する。すなわち、議会は、内閣の不信任を決議することにより、内閣を辞職させることができる。内閣の不信任の意思表示は、例えば、政府の提出する予算案を承認しない、あるいは象徴的に大臣の給料を 1 ギルダ－減ずる法案を提出するという形でもなされることがある。

## (第一院)

- 5. 第一院
  - ・再考の府
  - ・修正権及び法案の提出権はない
  - ・予算権
  - ・間接選挙

ピーターズ局長代理 第一院は、再審議のための機関である。75名の議員は、職業政治家ではなく、また、1週間に1回の審議しか行わない。第一院は、法案

の提出権及び修正権を有さず、第二院において可決された法案について拒否権を有するに過ぎない。ただし、法案について修正すべき点があると認める場合、拒否権を盾にして、政府に対し事実上修正を要求することもあると言われる。

**金子議員** 第一院で否決された法案は、その後どのように取り扱われるのか。

**ピーターズ局長代理** 第一院で法案が否決されると、その法案は、廃案となる。ただし、同じ内容を有する法案を再提出することは可能である。例えば、国民投票の導入に係る憲法改正案が以前に提出されたことがあるが、連立与党の自由民主国民党の議員の反対票により、憲法改正に必要な 3 分の 2 以上の賛成を第一院で得ることができず、同改正案は、廃案となった。このため、同改正案の成立を政策目標として掲げてきた連立与党の民主 66 党が連立を離脱する意思を示し、政権の維持が危ぶまれる事態となったが、同改正案を再提出することにより、政権運営の危機に係る事態は、回避された。しかし、このように、第一院で否決された法案を再提出するということは、極めて例外的なことである。

## (行政)

### 6. 行政

- ・ 国王により任命される大臣
- ・ 議会の信任
- ・ 大臣の議員との兼職禁止
- ・ 毎週開催される閣議
- ・ 首相、同輩中の首席
- ・ 連立政権
- ・ 単独過半数を得る政党はない
- ・ ポルダー・モデル：妥協と合意

**ピーターズ局長代理** 大臣は、女王の任命によりその職に就くが、その就任に当たっては、議会の承認が必要とされる。イギリスの制度と異なり、大臣は、議員との兼職が禁止されている。

閣僚会議は、金曜日を定例日として開催される。首相は、閣僚会議の議長を務めるが、他の大臣と上下関係にあるのではなく、平等の関係にあり、投票においては他の大臣と同様に一票を有するのみである。ただし、首相は、すべての大臣又は省庁の遂行する政策を調整するという意味において、一定の影響力



を有している。

オランダでは、比例代表制が採用されていることとも関係して、政党が単独過半数を獲得することは著しく困難であり、連立政権が常態化している。連立政権における政策決定過程は、「ポルダー・モデル」と称される協調とコンセンサスにより特徴付けられる。現在の首相は、まさに、「ポルダー・モデル」の象徴であると言える。このような協調とコンセンサスに基づく政策決定過程は、日本の実情と似ているのではないかとと言われることがあるが、皆さんは、どのように考えるであろうか（笑）。

### （憲法の硬性）

#### 9. 憲法の硬性

- ・ 第一読会では両院で単純過半数
- ・ 第二院の選挙
- ・ 両院での第二読会：3分の2の賛成
- ・ 1848年以降、根本的改正はない

ピーターズ局長代理 時間が限られてきたので、司法制度及び地方分権の説明を割愛し、皆さんの関心事項の一つであり、かつ、オランダ憲法の特徴の一つでもある憲法の硬性について、説明したい。

憲法改正に当たっては、まず、第一読会として、両院で単純過半数の賛成を得て、その後、第二院の解散及び選挙を経て、新たに召集された議会において、第二読会として、両院で3分の2以上の賛成を得る必要がある。

このように、憲法改正に当たっては複雑な手続を経なければならないことから、国王の不可侵性を定め、大臣の責任制を導入した1848年の憲法改正以降、根本的な改正はなされていない。1848年以降に行われた憲法改正は、いわば「化粧直し」的なものであり、現行憲法は、いまだ、1848年憲法の枠組みを保っている。ただし、普通選挙の導入に係る1917年の憲法改正は、重要な改正であると位置付けられている。

また、裁判所に違憲法令審査権が認められていないことも、憲法の硬性を理由付ける一つの要因である。立法については、議会が主権を有しており、議会を通過した法律に対し、裁判所が憲法に反するという判断をすることはできない。ただし、違憲法令審査権を有していないことと一見矛盾するかのように見えるが、裁判所は、法律が国際法との整合性を有するか否かを判断する権限を

有している。

**ピーターズ局長代理** 時間が限られてきたので、私の説明は、これで終わりにする。質問があれば、お答えする。

#### ( 閣僚会議の意思決定方法及び法案の再提出 )

**保岡議員** 閣僚会議の意思決定に当たっては、全会一致制が採用されているのか。また、第一院で否決された法案を再提出する場合、その度に第一院が否決するという繰り返しにならないのか。

**ピーターズ局長代理** 最初の質問について、形式的には、秘密投票による多数決方式が採用されているが、実質的には、コンセンサス方式により意思決定がなされている。というのも、現在、三つの政党から成る連立政権が組織されており、ある政党が受け入れ難い政策を多数決により決定しようとするれば、その政党が連立を離脱する危機を招くことになるからである。このため、閣僚会議の意思決定に当たっては、コンセンサスを得るよう働きかけるのが実情である。

二番目の質問について、第一院が第二院を通過した法案について拒否権を行使することは、極めて稀であり、全体の1%にも満たない。したがって、第一院で拒否権が繰り返し行使される可能性は、ほとんどないと考えられる。第一院が拒否権を行使し、法案が再提出された例は、オランダ議会史において、過去に2回しかない。一つは、19世紀末のことで、このときは、政府が、再提出した法案について第一院が再び拒否権を行使するのであれば解散権を行使するという意思を示して、同法案を承認させた。もう一つは、先程紹介した国民投票導入に係る憲法改正案である。再提出された同改正案は、今年の7月に第一読会として第二院を単純過半数で通過したところであるが、来年に予定されている選挙後に新たに召集される議会において、3分の2以上の賛成が得られるとは考えられていない。

#### ( 行政権及び政府と国会との関係 )

**鹿野議員** 行政権は内閣に属するという理解でよいか。簡潔にお答え願いたい。

**ピーターズ局長代理** 行政権は、政府に属する。そして、政府は、女王及び内閣から構成される。

**鹿野議員** 議員立法に比較して政府提出法案が圧倒的に多いという説明であったが、国会は、内閣の下請けのようになっているのではないか。

**ピーターズ局長代理** オランダの議員は、そのように考えていないだろう。議員立法が少ないという点において立法に対する受動的な側面はあるが、議員は、自らを立法者であるというよりは、立法のコントローラーであると認識している。また、公務員は、さまざまな側面において、与野党を問わず、議員をサポートしている。例えば、先程紹介した「安全に対する市民権に関する法律」は、野党であるキリスト教民主同盟により提出されたものであり、内務大臣は好意的な評価をしていないが、我々内務省職員は、法案の起草に当たって技術的支援をするなど、さまざまなサポートをした。

#### (地方財政)

**鹿野議員** オランダ憲法の特徴の一つとして地方分権が挙げられると説明されたが、地方の自主財源が8%程度であるという実情にかんがみれば、むしろ強力な中央集権国家であると言えるのではないか。

**ピーターズ局長代理** 難しい問題であり、その意見については、同意すべき点もある。確かに、地方財政の90%程度が中央からの一般補助金で賄われているという事実から、財政面では中央集権的側面があるという考えも成り立ち得るであろう。しかし、この一般補助金は、いわゆる「ヒモ付き」ではなく、その使途については、地方の自由裁量に委ねられ、財政監査を受けるに過ぎない。

私は、財源を支配する者がすべての実権を握っているという考え方に、にわかには賛同することはできない。そもそも、地方分権の推進の程度は、相対的なものである。オランダは、フランスと比較すれば地方分権が進んでいるが、イギリスやベルギーと比較すればその推進の程度は遅れていると考えられる。このような国際比較の中で、オランダを「地方分権制の単一国家」と位置付けることは可能であろう。

#### (国民の義務)

**中山団長** 国民の義務には、どのようなものがあるか。

**ピーターズ局長代理** 難しい質問である。国民は憲法で保障されている権利を

有しているが、何らの義務も負っていないと主張する政治家もあり、また、国民の義務について論ずることは、オランダではあまり好まれない。しかし、法律上、納税義務、法律遵守義務等多くの国民の義務が規定されている。これらをすべて憲法に明記することは、困難であると考え。なお、かつて、投票は、義務であったが、現在は権利であるとされている。もっとも、他のヨーロッパ諸国における低い投票率にかんがみ、投票を義務にすべきであると考える政治家もいるようである。

**中山団長** 徴兵を拒否した者を社会奉仕活動に従事させるようなシステムは、法律上、整備されているか。

**ピーターズ局長代理** 数年前に徴兵制が廃止されたため、そのようなシステムは、現在、整備されていない。なお、青少年の義務としては、18歳までの義務教育がある。

#### ( 国王の存在理由 )

**斉藤議員** 日本国憲法においては、1条に天皇の存在理由が明記されているが、オランダ憲法には、国王の存在理由を明記した条文が見受けられない。国王の存在理由については、どのように考えられているか。

**ピーターズ局長代理** オランダ憲法には、憲法の性格等を述べる前文が設けられておらず、また、オランダでは、特段のイデオロギーは存在しない。他方、オランダ社会は、多様な価値観によって成り立っている社会であり、フランス革命の精神に反対する者、国家としての基礎は人民にあると考える者、それは神から授かったものであると主張する者、オランダをカトリック支配からの解放と自由の象徴であるとするプロテスタント系の者等さまざまな考えを有する者が存在する。

しかし、王室については、これをおとぎ話の世界として理解する者もいるが、一般的に、国民の間で人気が高く、したがって、王制に反対する政治家であっても、その旨の発言をした場合は次の選挙で落選するおそれがあるため、公然と王制反対を唱えることはしない。現在の女王の夫であるクラウス王配殿下の「オランダは、文化的及び心情的には共和国であるが、王家によって結び付いており、その中から国王という『大統領』が選ばれているのだ」というお言葉は、オランダの王室制度に対する国民の考え方を的確に言い表していると考え

る。

中山団長 ありがとうございました。

以上

なお、会議終了後、近藤議員から、憲法教育の在り方、教科書における憲法に関する記述の実例について、在オランダ日本国大使館に対し、照会があった。これに対する同大使館からの回答は、以下のとおり。

1. オランダにおける憲法に関する教育は、高校教育の課程の中で、他の政治関連事項とともに、歴史教育の一事項として扱われている。高校生（特に課程終了前の2年間）においては、歴史は選択科目であるが、歴史を選択した生徒は、必ず憲法を含む政治について教わることになる。憲法に関する教育事項は、教科書により、また、担当教諭の教授計画により異なる。
2. オランダの高校で多く用いられており、かつ、憲法に関する記述が比較的多い政治関連の教科書（『国家と権力』）における、主要な関連記述は、以下のとおり。

- ・ どのような形態をとるか（君主制）、政府機関（議会、内閣、地方議会）がどのように組織されるかなど、政府の基礎は、憲法に規定されている。
- ・ 政府が行政権を、議会と政府が立法権を司る。司法を司る裁判官は、政府や議会から独立している。
- ・ 制約されるべきではない市民の権利は、基本権又は人権と称される。その例としては、意見表明の自由がある。何人も、公共機関によって妨げられることなく自らの意見を表明することができる（これは、表現された結果に対する制約がないことを意味するものではない。意見の表明により他人の名誉が毀損された場合、告発されることもあり得る。）
- ・ 議会が基本権を制約する法律を制定して施行した場合、憲法上、裁判所は、このような法律に対して違憲判決を下すことはできない。しかし、これは、必ずしも政府が憲法の定める規定に服さないことを意味するものではない。第一に、議会が新しい法律を制定するときは、憲法と照らし合わせつつ行うことが求められる。特に、第一院はそのような照合の任務を負い、第一院と第二院との協力が立法には不可欠である。市民の意見は、代表者である議員を通じて表明される。
- ・ 憲法で保障されている基本権の多くは、オランダが批准している諸々の条約の中でも規定されている。オランダの裁判所は、こうした条約の条文や欧州人権委員会裁判所による本条文の解釈をオランダの国内法と同様に

# スウェーデン憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

スウェーデンは、立憲君主国である。統一的な憲法典は存在しないが、「統治法」、「王位継承法」、「出版の自由に関する法律」及び「表現の自由に関する法律」が国の基本法と定められている。

絶対王政下の1634年に制定された最初の「統治法」は、摂政が統治を行うための行政規則として制定された。その後、カール十二世の死去及び北方戦争での敗北による絶対王政の終焉と議会主義の時代、グスタフ三世のクーデターによる絶対王政の復活を経て、ナポレオン戦争における敗退後の1809年、モンテスキューの三権分立の思想(国王と議会との権限分担)等を取り入れた新しい「統治法」が制定され、再び議会主義の時代が幕を開けた。そして、同年に「王位継承法」が、翌1810年に「国会法」及び「出版の自由に関する法律」が制定され、これら四つの法律は、基本法として位置付けられた。その後、スウェーデンの近代化に伴い、議院内閣制、普通選挙制の導入等民主主義的な制度が整備されるとともに、国王の権限が形骸化したため、「統治法」上の文言と現実とのギャップを埋める観点から、1974年、現行の「統治法」が制定された。また、翌1975年に、「国会法」が基本法から除かれるとともに、1991年に、「表現の自由に関する法律」が新たに基本法として加えられることとなった。これらの基本法は、制定後数次の改正を経て、今日に至っている。

### 【スウェーデン憲法典の制定及び改正の沿革】

年	主な出来事
1634年	最初の統治法成立
1718年	国王カール12世死去、北方戦争に敗北(絶対王政の終焉)
1719年	新たな統治法を制定(翌年全面改正。政党政治の発達、議会主義の時代)
1723年	国会法制定
1772年	国王グスタフ3世によるクーデタ(新たな統治法が制定され、議会主義が終焉し、翌年に絶対王政復活)
1809年	・ナポレオン戦争での敗北により国王グスタフ4世が退位(議会主義の復活) ・統治法制定(同年に王位継承法、翌年には出版の自由に関する法律及び国会法が制定され、これら4法典を基本法と位置付け) ・オンブズマンの創設
1866年	国会法全面改正(二院制の採用。上院は地方議会による間接選挙、下院は直接選挙)
1909年	・国会法を改正し、両院選挙に比例代表制を導入。 ・第二院に男子普通選挙制を導入

1912年	女子の普通選挙制を導入
1917年	議院内閣制の採用（統治法に明文規定なし）
1949年	出版の自由に関する法律を全部改正
1954年	議院内閣制の明文化等のため、基本法委員会を設置
1971年	国会法を改正し、議会を二院制から一院制に移行（議会による不信任決議の効力を明文化）
1973年	国会が新たな統治法及び国会法を議決（選挙をはさんで翌年に再議決し成立）
1975年	統治法及び国会法施行（権能等の原理的規定を国会法から統治法に移管し、国会法は、基本法から除外）
1976年	統治法改正（基本的人権の明文化）
1991年	表現の自由に関する法律制定（基本法としての位置付け。翌年施行）
1994年	統治法改正（公用収用に対する補償、職業の自由、義務教育の無償、欧州人権条約のスウェーデン法への組込み、EUへの加盟等）

ゴシック体は、現行「基本法」を示す。

## 2 スウェーデン憲法の概要

### (1) 総論

スウェーデンにおいては、統一的な憲法典は存在せず、「統治法」、「王位継承法」、「出版の自由に関する法律」及び「表現の自由に関する法律」が国家の基本法であると定められている（統治法1章3条）。

「統治法」は、国家の統治機構のほか、基本的人権等についても規定しており、基本法の中で中心的な機能を担っている。「統治法」の特徴として、体系的な人権規定が整備されていること、憲法委員会、オンブズマン等を通じた厳格な行政監視権限が議会に認められていること、非常事態に係る詳細な規定が設けられていること等が挙げられる。

「統治法」を始めとする基本法の内容は、以下のとおり。

法律名	主な内容
統治法	基本原則、人権規定、統治制度等
王位継承法	王位継承方法等
出版の自由法	報道の自由、公文書の定義、公文書公開の原則、印刷物の編集者に匿名で情報を提供する権利（匿名権）、印刷物を頒布する者の責任、損害賠償請求、裁判手続等
表現の自由法	表現の自由、匿名権、表現の自由に係る違反事項、表現をする者の責任、損害賠償、裁判手続等

### (2) 国王

#### イ 王室の歴史等

スウェーデン王制の起源は、10世紀末のユングリング家にまで遡る。ヴ

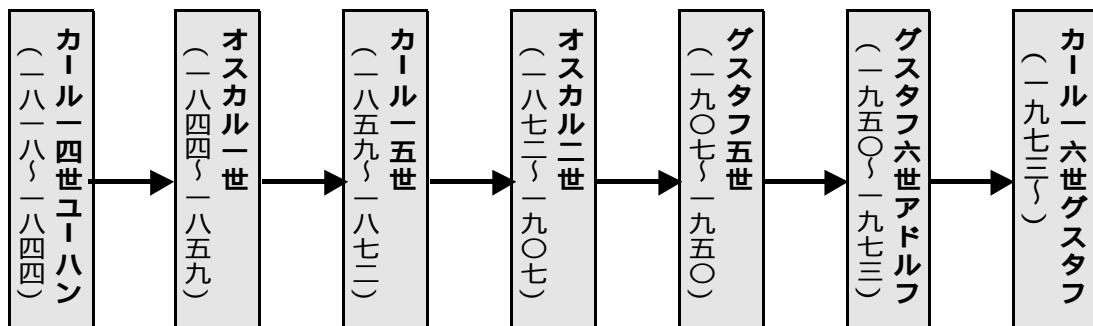


アイキングの時代から高度の自治組織が発達していたスウェーデンにおいては、長い間、貴族による選挙君主制度が採用されていた。<sup>12</sup> このため、スウェーデンの歴史上、10以上の王家が王室を構成してきたが、現在の王家は、1818年に即位したフランスの軍人であるカール14世ユーハンを最初の国王とするベルナドッテ家である。そして、現在の国王は、1973年に即位したカール16世グスタフである。

19世紀半ばにおける自由主義運動や第一次世界大戦及び第二次世界大戦を経て、ドイツ、オーストリア、イタリア、ルーマニア等多くのヨーロッパ諸国において王制が廃止される中で、スウェーデンの王制は、国民からの幅広い支持を得つつ、依然として維持されている。その理由としては、立憲君主制の下に政治的及び経済的民主主義が確立され、国民生活の安定がもたらされたこと、議会専制の苦い経験があること等が挙げられる。

現在、スウェーデンの王室は、「スウェーデンのために - 時代とともに」というスローガンを掲げる開かれた王室として、国民からの高い人気と支持を得ており、「欧州王室改革のモデル」とも称されている。このため、王室廃止に係る議論については、過去に何度か提起されたことがあるが、実現に至っていない。

【ベルナドッテ家における国王の系譜】



## ロ 王位継承の方法

王位は、国王の死亡又は退位の場合に、カール16世グスタフの直系の男子又は女子の子孫のうち年長者によって世襲される(王位継承法1条)。1977年に誕生した現国王の第一子が女子(ヴィクトリア王女)であったという事情もあり、両性の平等の観点から、欧州の王制諸国では初めて、1979年の王位継承法改正により男系後継者優先主義が改められた。このため、1979年に男子(カール・フィリップ王子)が誕生したが、第一子であるヴィクト

<sup>12</sup> 世襲君主制度が採用されたのは、1523年に即位したグスタフ1世ヴァーサ以降のことである。

リア皇太女が王位継承権を有している。なお、王家が途絶えた場合、議会在政府の指名に基づき暫定的に元首の職務を執行する摂政を選任する。摂政にふさわしい者がいないと認める場合、議会の議長がその職務を行う（統治法5章3条）。

血統を重視する観点から、王子及び王女の婚姻については、法律による承認を得なければならないとする制約が課されている。法律による承認を得ずに婚姻をした場合、王子及び王女は、その婚姻により生まれた子孫も含め、王位継承権を剥奪される（王位継承法5条）。また、王子及び王女は、国王及び議会の同意を得ずに外国の主権者となることはできない。この同意を得ずに外国の主権者となった王子及び王女は、その子孫も含め、王位継承権を有さない（同法8条）。

## 八 国王の地位及び権限

### （イ）地 位

スウェーデンにおけるすべての公権力は国民に由来し（統治法1章1条1項）、かつ、議会在国民の最高代表機関であるとされている（同章4条1項）中で、国王は、元首として位置付けられている（同章5条）。なお、国王は、その行為について訴追されない（同法5章7条）。

### （ロ）権限及び役割

旧統治法（1809年～1974年）においては、「国王のみが王国を統治する」と規定されていたが、すべての国王の権限行使に当たっては内閣の承認が必要とされ、また、實際上、国家権力は、国王及び国会により分担されていた。そして、議院内閣制の確立、普通選挙制の導入を始めとするその後のスウェーデンの近代化及び民主化の流れの中で、国王の権限は次第に形骸化してゆき、1975年に施行された現行の統治法において、国王は、実質的な国政上の権限を有さず、国家を代表する儀礼的な役割を果たすに過ぎない旨が明らかにされた。

現行の統治法においては、 国務に関する情報を総理大臣から受領すること（5章1条）、 特別閣議に出席すること（同条）、 外交諮問委員会<sup>13</sup>の議長を務めること（10章7条2項）等が国王の職務として明記されている。なお、首相の任命や大臣の認証等について形式的な意味でも国王の権限行使又は関与を認めていない点が、他の王制諸国と比較して、特

---

<sup>13</sup> 外交政策について政府と議会とが協議する場として、議長である国王、議会議長及び9名の国会議員から構成される諮問機関。政府は、同委員会に対し、外交上の重要事項を報告するとともに、外交上の決定を行うに当たって事前に諮問する義務を負う。

徴的な点として挙げられる。

このほか、国王は、外交使節の接受、外交使節の信任状への署名等、外国への公式訪問、国会の開会の宣言（国会法 6 条）、ノーベル賞授賞式等の各種式典への出席、軍事における最高の地位（名誉職）等の職務を果たす。また、私的な活動として、世界スカウト財団の名誉総裁等を務めている。

### （3）統治制度

#### イ 議 会

##### （イ）組織及び構成

イギリスに次いで長い議会政治の歴史を有するスウェーデンでは、1866 年以降、地方議会の間接選挙を基盤とする第一院及び直接選挙を基盤とする第二院から構成される二院制が採用されていたが、1971 年に、一院制に移行した。この背景には、連邦国家でもなく、多数民族国家でもないスウェーデンにおいて、多額の経費がかかる二院制を維持する理由はないとする合理主義の思想があると考えられている。また、一院制への移行に伴い、議員総数も削減された。現在、議員定数は 349 名で、任期は 4 年である（統治法 3 章 1 条及び 3 条）。なお、各議員に予備議員<sup>14</sup> が置かれる（同章 9 条及び 4 章 9 条）。

選挙制度については、満 18 歳以上の国民の直接選挙による比例代表制が採用されている（統治法 3 章 2 条）。349 議席のうち 310 議席は、全国を 29 の選挙区に分割し、各選挙区における有効投票総数の獲得の割合に基づき配分され、39 議席は、不公平是正及び調整の観点から、全国を一単位として、得票数に基づき配分される（同章 6 条）。小政党の乱立を防止する観点から、政党が 1 議席を獲得するためには、少なくとも総投票数の 4% を獲得することが必要とされ、他方、地方レベルでの意見を十分に反映させる観点から、選挙区における投票数の 12% を獲得した政党は、1 議席を配分される（同章 7 条 2 項）。なお、被選挙資格は、満 18 歳以上の者に認められている（同章 10 条）。

【現在の議会の構成】

政党名	議席数
社会民主党（与党）	131
穏健統一党	82
左党	43
キリスト教民主社会党	42
中央党	18
国民党・自由	17
環境党・緑	16

98 年 9 月の前回選挙以降のもの（外務省資料より）

<sup>14</sup> 議員が大臣に任命された場合、国内に不在の場合等院内活動を遂行できない場合に、当該議員の職務を代行する者をいう。

## (口) 権限、立法手続等

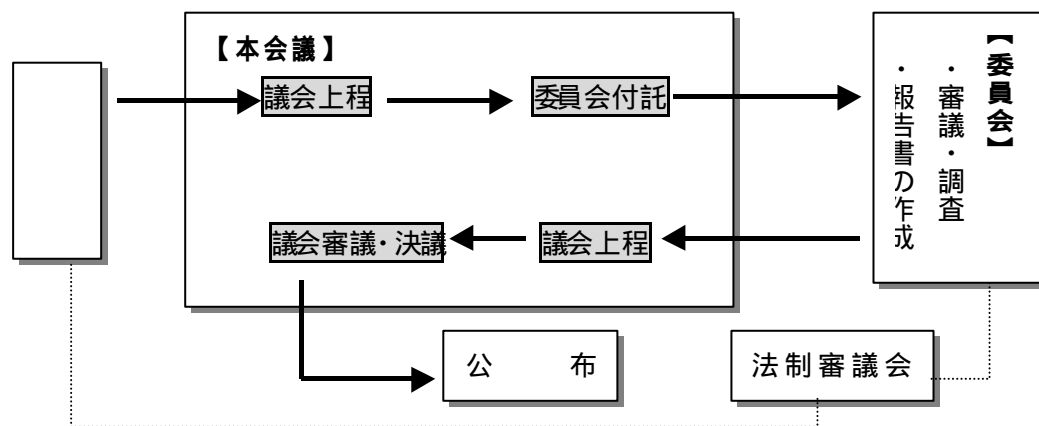
議会は、法律案を発議し（統治法 4 章 3 条 1 項）、予算案について審議し（同法 9 章 2 条）、憲法委員会による大臣の法的責任の追及（同法 12 章 3 条）、オンブズマン（同章 6 条）及び国会会計検査官（同章 7 条）の設置、国政調査権等を通じて、行政権の行使をコントロールする権限を有する。

### a 立法手続

法律案の発議権は、議員、政府等が有する（統治法 4 章 3 条 1 項）。政府提出法律案については、政府の要求に基づき、法制審議会<sup>15</sup>が意見を述べる（同法 8 章 18 条 1 項）。発議された法律案は、本会議に上程された後、いずれかの委員会に付託され、委員会において作成された報告書が本会議に上程される。委員会審議においては、委員の 3 分の 1 の提案により、法制審議会に意見表明を要求することができる（同項）。報告書の上程後、本会議での議決により成立し、公布される。

なお、今日、政党政治が定着し、かつ、政策課題が多様化・専門化する中で、政府提出法律案が増加する傾向にあるが、議会政治の伝統を背景に、議員提出法律案の数が政府提出法律案の数を圧倒している。

#### 【立法手続】



### b 国民投票制度

国民投票制度は、1922 年に導入された。国民投票は、国民投票の争点、選択肢、期日等について定める特別法に基づき実施される（統治法 8 章 4 条）。ただし、その効力は諮問的なものであり、国民投票の結果を具体化するためには、議会や政府による立法措置等を待たなければならない。ま

<sup>15</sup> 法制審議会は、最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官から構成され、法律案について法的見地から意見を述べる。

た、争点について複数の選択肢が提示される場合、国民投票の結果についての解釈は、議会に委ねられることになる。

なお、国民投票は、1922年の制度導入以降、5回実施されている。その概要は、以下のとおり。

年 月	概 要	投票率	結果	立法措置等
1922年8月	全面的アルコール禁止の導入	55.1%	反対	なし
1955年10月	自動車の右側通行への切換え	53.2%	反対	右側通行に切換え
1957年3月	付加年金問題	72.4%		付加年金改革
1980年3月	原子力開発問題	75.7%		2010年を目途に 全面廃棄
1994年11月	EU加盟問題	83.3%	賛成	EU加盟

「 」は、複数案が提示されたが圧倒的多数を得た提案がなかったことを意味する。

### c 議院内閣制

議会と内閣との関係においては、議院内閣制が採用されている。すなわち、政府は、議会に対し責任を負い（統治法1章6条）、内閣は、議会の信任に基づき組織される（同法6章2条2項）。また、議会は、総理大臣又は国務大臣に対する不信任を決議することができる（同法12章4条）。不信任の決議があった場合、議長が当該総理大臣又は国務大臣を罷免する。これに対し、政府は、不信任の決議があった日から1週間以内に、議会を解散する旨の決定をすることができる（同法6章5条）。

### d オンブズマン制度

第二次世界大戦以降、世界各国で採用されているオンブズマン制度は、1809年に創設されたスウェーデンの議会オンブズマン制度がその起源であるとされている。現在、スウェーデンでは、議会オンブズマン制度をさらに発展させ、企業と消費者、雇用主と労働者、多数者と少数民族など、より特定された領域における権利衝突の場面で機能するオンブズマン制度が整備されている。

議会オンブズマン（「国会法」の規定に基づき4名）は、4年の任期で、議会により選任される（統治法12章6条1項）。なお、再任が認められている。4名のオンブズマンは、対等かつ独立の関係にあって、合議機関を構成するものではない。

その職務は、公権力の行使から市民の基本的権利を擁護するいわば「市民の代理人」としての立場から、個人からの申立てに応じて又は職権によって、行政機関、公務員等の作為又は不作為の適正を調査するとともに、その調査結果に基づき、意見表明等の形式で議会又は政府に対し勧告を行

い、又は訴追することにある。ただし、オンブズマンの調査対象は、国会議員、地方議会議員、国務大臣等に及ばず、また、その勧告に強制執行力はない。

## ロ 政 府

### (イ) 組織及び権限

政府は、総理大臣及び総理大臣から任命される大臣で構成される（統治法 6 章 1 条）。総理大臣は、議長が各政党の党首と協議の上総理大臣候補者を確定した後、これを議会に提出し、議会が 4 日以内に過半数の賛成をもって承認することにより選出される（同章 2 条）。この場合において、議長が議会に代わって総理大臣に任命書を交付する（同章 4 条 2 項）。議長の提案が議会において 4 回否決された場合、議会選挙が行われることとされている（同章 3 条）。

政府は、国防軍の指揮権、国教会の監督権、減刑権、解散権、法律案、予算案等の提出権、政令、規則等の制定権、外交権、公務員の任命権等の権限を有する。

### (ロ) 二元的な行政組織

各省大臣は、下部機関に対する指揮監督権を有する行政部門の長ではなく、その所掌に属する案件に関する政府のスタッフとして位置付けられている。また、各省は、比較的小さな組織であり、また、大局的な行政機能を遂行する観点から、重要事項に係る政策立案、政府提出法案の準備、独立行政庁に対する指令、公務員人事、予算編成等をその職務とする。他方、具体的な行政の執行、重要事項以外の政策決定については、内閣の外局である独立行政庁又は地方政府に委任されている。内閣は、予算、指令、人事等を通じて、独立行政庁による行政の執行等を監督するに過ぎない。

今日における行政機能の拡大及び多様化を背景として整備されてきたこのような制度は、政策実行に係る政府と独立行政庁との方向性が異なる事態を生ずるおそれがあるという問題点も指摘されているところであるが、政策立案と具体的執行とを分化することにより、行政の効率化が図られること、個別の政策遂行について上級官庁等からの介入を受けないため、責任の所在が明確になること等の利点があると評されている。

## 八 裁判所

### (イ) 組織等

通常事件については、最高裁判所を頂点とする三審制を採用する通常

裁判所が、行政事件及び租税事件については、最高行政裁判所を頂点とする行政裁判所が、これを管轄する（統治法 11 章 1 条 1 項）。また、重大事件及び刑事事件については、裁判官と国民とが対等な立場で裁判に参加する形での参審制が採用されている。

#### （ロ）違憲審査権

違憲審査権は、1980 年の統治法の改正により、通常裁判所に認められたもので、ドイツ、イタリア等のように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した憲法裁判所は存在しない。ただし、裁判所は、違憲の疑いのある規定が政府又は議会が制定したものである場合、当該規定が外見上明白に違憲であると認められるときを除き、その権限を行使することはできないとされている（統治法 11 章 14 条）。

## 二 地方制度

### （イ）総論

地方制度については、24 の県（地域的自治体）と 300 弱の市町村（基礎的自治体）という二層制が採用されている。また、統治法上、各地方自治体に対し、決定権及び徴税権が認められている（統治法 1 章 7 条）。県は、広域地域レベルにおいて、保健・医療、障害者教育、文化活動、地方交通整備等に関する事務を所管し、市町村は、学校教育、社会保障、土地利用計画、居住環境の維持、電気・水道の供給、公衆衛生、防災政策等の住民生活に関する事務を所管する。

### （ロ）組織

県及び市町村の議会の議員は、任期 4 年で、住民による直接選挙により選出される。地方議会選挙においては、3 年以上スウェーデン国内に住民登録をし、かつ、居住している外国人住民、EU 市民等の参政権が認められている。なお、日本の地方自治体における首長に該当する職務は存在せず、議会において選出される者から構成される執行委員会が行政の実質を担っている。

### （ハ）地方自治の推進

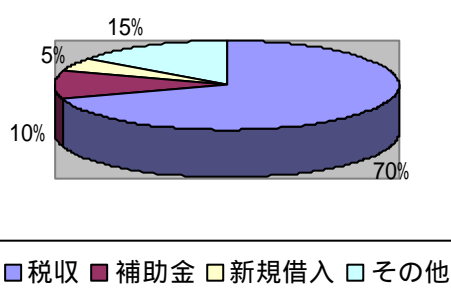
ヴァイキングの時代にまで遡る地方自治の伝統を有するスウェーデンにおいては、現在、1960 年代に始まった高齢化社会現象を契機として、地方自治の推進及び拡充に関する議論が活発に行われている。

スウェーデンの地方自治の特徴としては、社会福祉等の公共サービスの提供に係る住民の要求に応えるため、行政能力の向上を目的として、

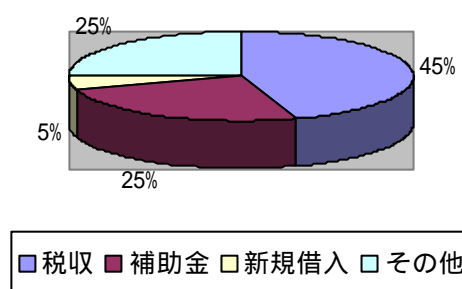
基礎的自治体である市町村の規模の適正化が図られていること、住民の要求に応じた効率的なサービス体制の整備を図るため、社会福祉、教育等の分野に係る職務、権限等が市町村に移譲されていること、地方政府に対し情報提供等の援助を行うとともに、国家に対し地方政府の意見及び要求を代表する実質的な権限を有する地方自治体の全国協議会が設置されていること、憲法上、地方自治体の徴税権が保障されていることから(統治法1章7条) 県においては70%弱が、市町村においては50%弱が、自主財源として確保されていること等が挙げられる。

今後は、地方における民主主義の拡充を図る観点から、情報公開による政策決定の透明性の確保、政策決定過程に対する住民の自発的な参加等の課題が議論されていくものと考えられる。

【県の歳入割合】



【市町村の歳入割合】



#### (4) 国民の権利及び義務

##### イ 総 論

1976年の改正により、統治法において、人権規定の明文化及び体系化が図られた。統治法における人権規定の特徴としては、比較的新しく制定された憲法典であることから、「知る権利」、個人情報の保護等のいわゆる「新しい人権」が規定されていること、自由及び権利に対する制限事由が列挙されていること等が挙げられる。また、出版の自由に関する法律では、出版及び報道の自由に関する諸規定や公文書へのアクセス権に関する詳細な規定が、表現の自由に関する法律では、テレビ等のメディアを対象とした表現の自由に関する諸規定が定められている。

##### ロ 権 利

##### (イ) 権利規定の一覧

統治法 2 章「基本的自由及び権利」に掲げられている人権規定は、以



下のとおり。

精神的自由	表現、情報、集会、示威運動、結社及び信教の自由（1条）意見表明、集会への参加等の強制からの自由（2条）個人情報の保護（3条）
身体の自由	死刑の廃止（4条）体刑、拷問等の禁止（5条）身体の自由の不可侵、住居の不可侵、盗聴の禁止等（6条）国外追放、入国妨害及び国籍剥奪の不可（7条）移動の自由（8条）
適法手続	裁判における手続の合法性の確保（9条）事後法の禁止（10条）特別裁判所設置の禁止及び裁判の公開（11条）
法の下での平等	人種差別の禁止（15条）両性の平等（16条）
社会権	労働組合及び雇用主の権利（17条）、財産権（18条）、著作権（19条）労働の権利（20条）教育を受ける権利（21条）国内に居留する外国人の権利（22条）
その他	欧州人権条約の遵守（23条）

#### （口）自由及び権利に対する制限

自由及び権利に対する制限は、民主主義社会において許容される目的を達成するため必要な範囲内において認められている。ただし、その制限に当たっては、自由な意見形成に対する脅威とならない限度においてなされなければならないとともに、政治的、宗教的又は文化的信条に基づいてなされてはならないとする条件が課されている（統治法2章12条1項及び2項）。具体的には、表現の自由及び情報の自由（同章13条）、集会・示威運動の自由（同章14条）及び財産権（同章18条）に係る制限事由が明記されている。

また、法律による制限を設ける場合には、国会議員の6分の5の賛成がある場合を除き、10人以上の国会議員による法律案の発議、委員会議決後12ヶ月を経ての本会議における議決、以上の立法手続を経ることが必要とされる。なお、法律案の作成に当たって当該手続を経る必要があるか否かの判断は、憲法委員会において審査される（統治法2章12条3項から5項まで）。

## 八 義 務

統治法上、国民の義務を具体的に定める明文の規定は存在しないが、納税等の国民の義務については法律で定めなければならないという一般的な規定が定められている（8章3条）。この規定に基づき、納税義務、義務教育等のさまざまな国民の義務が法律により定められている。

なお、スウェーデンでは、「全体防衛義務に関する法律」に基づき、国民すべてが国防に参画する「全体防衛」と称される体制の下に、16歳か

ら 70 歳までのすべての国民に全体防衛義務が課されており、特に、19 歳から 47 歳までの男性（統治法に定める男女平等の例外として、女性については、志願制が採用されている。）に兵役義務が課されている。兵役拒否者は、非軍事的役務に従事することとされている。

## （５）国際関係及び安全保障

### イ 安全保障

スウェーデンは、19 世紀初頭のナポレオン戦争に敗れて以降、一貫して、非同盟・中立を外交政策の指導原則として掲げている。1992 年の国会決議においても、「近隣における戦争発生時に中立であることを可能とするためのスウェーデンの軍事的非同盟は、これを維持する。その前提として、十分な防衛力が必要である」という基本方針が確認されている。しかし、冷戦の終焉によりスウェーデンにとっての脅威がなくなり、かつ、緊急対応部隊の創設等 EU における共通安保・外交政策が具体化するにつれ、中立政策に対する疑問が唱えられるようになってきている。<sup>16</sup>

また、国防については、冷戦時代には、中立政策維持のため相応の防衛力が必要とされ、「全体防衛」と称する強力な体制が整備されていたが、冷戦終焉後の今日では、国防予算及び徴兵人員の削減が図られている。

### ロ 非常事態

統治法 13 章では、戦争及び戦争の危機における公的機関の権限関係が詳細に規定されている。すなわち、必要と認めるときに議会を代替する戦時代表団の発足及びその権限（2 条及び 3 条）、政府及び議会の責務（4 条及び 5 条）、政令への委任（6 条）、裁判所の管轄の例外（8 条）、地方自治体の議決権の制限（13 条）等が定められている。

## 八 平和維持活動

スウェーデンは、人権抑圧や平和に対する脅威への対応は国連に委ねるべきであるとの立場から、国連を始めとする国際機関を通じた紛争調停及び平和維持活動に積極的に参加している。特に、国連平和維持活動については、他の北欧諸国とともに「北欧待機軍」を創設し、これまでに組織されたほとんどすべての国連平和維持活動に参加している。この背景に

---

<sup>16</sup> 昨年のペーション首相による「冷戦後に中立概念は不要」との発言を契機として、中立政策に関する論議が続けられている。政府は、軍事的な非同盟を安全保障政策の基本として、紛争発生時には、国連憲章に基づき自由な政策判断を行うべきであるとの主張を展開しているが、反対論も根強い。

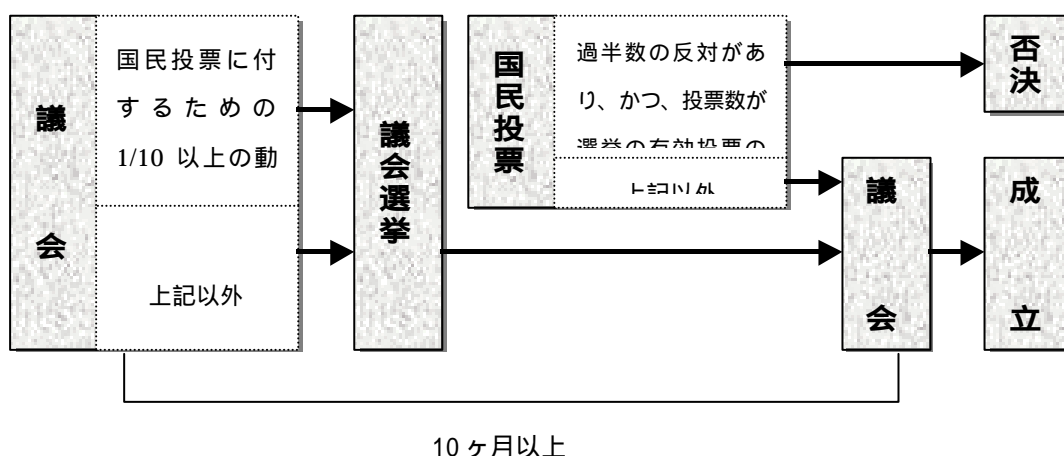
は、平和維持活動により地域紛争の拡大が防止されれば、自国の安全保障につながることを、平和維持活動は非強制・中立を基本原則としていることから、非同盟・中立を外交政策に掲げているスウェーデンは、その条件に最も適った国であること等が考えられている。

具体的な派遣に当たっては、国連等からの要請を受けて、関係省庁間の協議及び外交諮問委員会における協議を経ることとされている。なお、中立国としての立場から、国連等との間の協定において一定の条件を付するのが常である。

### (6) 改正手続

基本法の改正に当たっては、原則として、議会の選挙を挟み、かつ、10ヶ月以上の期間を空けた議会における2回の審議において議決されることを要する(この場合の議決に当たって、特別多数は必要とされていない。)ただし、憲法委員会は、6分の5以上の賛成により、例外的な手続を決議することができる。また、1回目の議決の後10分の1以上の議員からの動議が提出され、かつ、議員の3分の1が当該動議に賛成した場合、議会の選挙と同時に、改正案が国民投票に付されることとなる。国民投票において、過半数が改正案に反対し、かつ、投票者数が選挙の有効投票の半数を超える場合、改正案は否決され、それ以外のときには、改正案は2回目の議会審議にかけられることになる(統治法8章15条)。なお、「国会法」は、基本法として位置付けられていないが、その改正に当たっては、基本法と同様の手続を必要とする。

【通常の改正手続のフローチャート】



# デンマーク王国憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

10世紀初頭に王国としての形態を整えたデンマークにおいて、王位は、選挙により継承され、また、国王の権限は、国王と貴族及びカトリック僧侶との間に締結される協定に基づき、ダネーホフと称する議会による大幅な制約を受けていた。

しかし、1517年のルターによる宗教改革の影響がデンマークにも波及し、

プロテスタント主義が急速に展開された結果、1536年、コペンハーゲン議会において、カトリック僧侶の政治的権限が剥奪され、国王の権限が次第に強化されていった。そして、1660年に、フレデリック3世の下に王権の世襲制が確立して絶対君主の時代に入るとともに、1665年には、絶対主義体制を詳細に規定する最初の成文憲法が制定された。

その後、19世紀前半のフランス革命の影響からヨーロッパ各地で自由主義運動が活発化すると、デンマーク国民の間でも自由主義的及び民主主義的機運が高まり、国民は、自由主義的憲法の制定をフレデリック7世に要求した。この要求を受けて、フレデリック7世は、1848年、絶対主義の放棄を宣言して立憲君主国に転換するとともに、翌1849年、制憲議会を召集し、国民から提案された草案を「デンマーク王国憲法」として承認し、公布するに至った。この「デンマーク王国憲法」は、その後数次の改正を経て、現行の1953年憲法に至っている。

【憲法制定に関する略年表】

年	事 実
10c 初頭	デンマーク王国の成立
1517年	ルターの宗教改革
1536年	コペンハーゲン議会
1660年	絶対君主制の確立
1665年	最初の成文憲法制定
1830年	フランス7月革命
1848年	絶対主義の放棄
1849年	デンマーク王国憲法制定

## 2 デンマーク王国憲法の概要

1849年に公布された「デンマーク王国憲法」は、主として1831年ベルギー憲法をモデルにしたものと言われており、あらゆる特権の廃止、司法機関と行政機関の分立、普通選挙等の民主政治システムの導入等を内容としていた。これらの諸原理は、現在においても、デンマークの基礎をなしている。1953年に改正された現行憲法は、11章89条から構成され、その主たる内容として

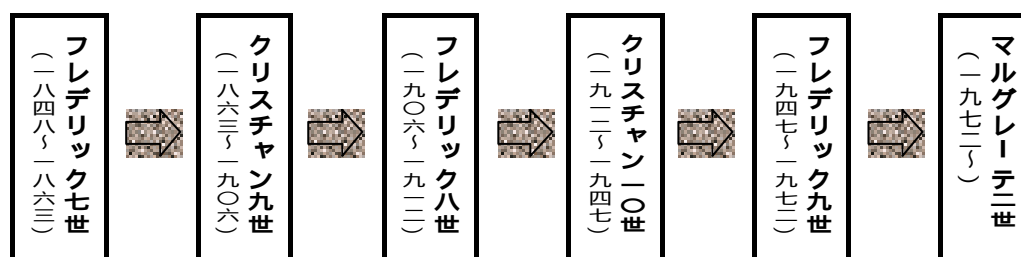
は、一院制の採用、議院内閣制の明文化、オンブズマン制度の導入等が挙げられる。具体的には、以下のような特徴を有する。

## (1) 国王 イ 王室の歴史等

上述のように、デンマークの王制は、建国当初の10世紀初頭にまで遡る。貴族、カトリック僧侶等の特権階級が実権を握っていたデンマークにおいては、長い間、選挙君主制度が採用され、国王の権限は、特権階級から構成されるダネーホフと称する議会による大幅な制約を受けていた。しかし、ルターによる宗教改革の影響から、カトリック僧侶の政治的権限が剥奪される一方、国王の権限が次第に強化され、1660年に王権の世襲制が確立し、絶対君主制の時代に入った。そして、19世紀前半には、フランス革命の影響を受けて、国民からの自由主義的及び民主主義的要求が高まり、貴族階級の勢力が失墜した。このように旧来の特権階級が実権を失う中で、国王は、国民の求心力の象徴として一定の役割を果たしてきたが、自由主義及び民主主義の実現及び発展に当たっての障害となることが次第に明らかになった。このため、1848年、当時の国王であるフレデリック7世は、自由主義的憲法の制定を国民に約するとともに、絶対王政の放棄を宣言した。その後、デンマークは立憲君主国として今日に至っている。なお、現在の国王は、1972年に即位したグリュックスブルク家のマルグレーテ2世女王である。

第一次世界大戦及び第二次世界大戦を経て、ドイツ、オーストリア、イタリア、ルーマニア、ユーゴスラビア等多くのヨーロッパ諸国において王制が廃止される中で、デンマークの王制は、国民からの高い人気と支持を得つつ、依然として維持されている。その理由としては、「開かれた王室」として、国民に親近感を与えていること、立憲君主制の下に、政治的及び経済的民主主義が確立され、国民生活の安定がもたらされたこと、古くは特権階級に対抗する求心力として、第二次世界大戦中はドイツ支配に対する解放への象徴として、現在では国家の元首として、重要な役割を果たしてきたこと等が挙げられている。

### 【立憲君主制下における国王の系譜】



## ロ 王位継承の方法

王位継承の方法については、主として1953年3月27日に制定された「王位継承法」に規定されている。王位は、国王の死亡又は退位の場合に、クリスチャン10世及びアレクサンドリーヌ女王の直系かつ嫡出の男子及び女子のうち年長者によって世襲される。この場合において、男子が女子に優先する（1条、2条及び5条1項）。国王に子孫がない場合は、その傍系が継承し（3条及び4条）。また、王位が欠けた場合において王位継承者が存在しないときは、議会が国王を選出する（憲法9条）。

血統を重視する観点から、国王の婚姻については、議会の同意を得なければならないとする制約が課されている（王位継承法5条2項）。また、王位継承者は、議会の同意を得ずに婚姻をした場合、その婚姻により生まれた子孫も含め、王位継承権を剥奪される（同条3項）。

## ハ 国王の地位及び権限

### （イ）地 位

デンマークは、国王を元首とする立憲君主制を採用している（2条）。国王は、自己の行為に対し責任を有さず、また、その人格は至聖であるとされている（13条）。

### （ロ）権限及び役割

#### a 立法における国王の権限

憲法上、立法権は、国王及び議会に連帯して属するとされている（3条）。国王は、法律案の提出権を有するとともに（21条）、重要な統治上の措置及びすべての法律案を審議する国務会議<sup>17</sup>の議長を務める（17条1項）。このほか、国王は、法律案に対する裁可権、公布権及びその執行への配慮義務（22条）、議会が集会できない場合における暫定命令権（23条）、国会の解散権（32条2項）等の権限を有する。ただし、議会制度が確立しているデンマークにおいて、これらの権限を国王が行使するに当たっては、大臣の副署が必要とされ（14条）、実際上、大臣又は内閣によって行使されている。

#### b 行政における国王の権限

憲法上、行政権は国王に属し（3条）、また、国王は、すべての国事に関する最高の権能を有するとともに、これらの権能を大臣を通じて行使す

---

<sup>17</sup> 国務会議は、議長である国王及び大臣から構成される。王位継承者は、成年に達した場合にその構成員となる。

ることとされている（12条）。具体的には、大臣の任免等（14条）、大臣の弾劾（16条）、恩赦（24条）、恩典等の付与（25条）、貨幣の鑄造（26条）、公務員の任命、国際問題における国家代表（19条1項）等の権限を有する。ただし、法律の定めるところにより、統治の実施に対して責任を負うのは大臣である（13条）。また、国王の署名の下になされる立法及び統治に関する決議には大臣の副署を必要とし、副署した大臣が当該立法及び統治について責任を負う（14条）。

### c 司法における国王の権限

多くの立憲君主国において、司法権は国王の名において裁判所が行使することとされているのに対し、デンマーク憲法では、三権分立を徹底する観点から、司法権は、司法裁判所に属することとされている（3条）。司法における国王の具体的権限としては、王国高等法院に対する提訴（60条）、最高裁判所裁判官の任命等が挙げられるが、いずれの権限も、形式的又は名目的なものに過ぎない。

## （2）統治制度

### イ 議 会

#### （イ）組織及び構成

1848年における絶対王制から立憲君主制への体制転換以降、デンマークでは、二院制が採用されていたが、1953年の憲法改正により、一院制に移行した。この理由としては、政党政治が活発化して政府与党が上院においても多数を占めるようになり、上院の重要性が薄れたこと等が挙げられる。議員任期は4年であり（32条1項）、定数は179名以内で、議員のうち2名はフェロー諸島から、また、2名はグリーンランドから選出される（28条）。なお、フェロー諸島及びグリーンランドから選出された議員は、本土の国内問題の議決に参加しないこととされている。

選挙制度については、満18歳以上の国民の直接選挙による中選挙区比例代表制非拘束名簿方式が採用されている（31条）。175の本土議席のう

【現在の議会の構成】

	政党名	議席数
与党	社会民主党	63
	急進自由党	7
野党	自由党	42
	保守国民党	16
	デンマーク国民党	13
	社会主義人民党	13
	中道社会民主党	8
	赤色同盟	5
党	キリスト教国民党	4
	進歩党	4
	フェロー諸島代表	2
	グリーンランド代表	2

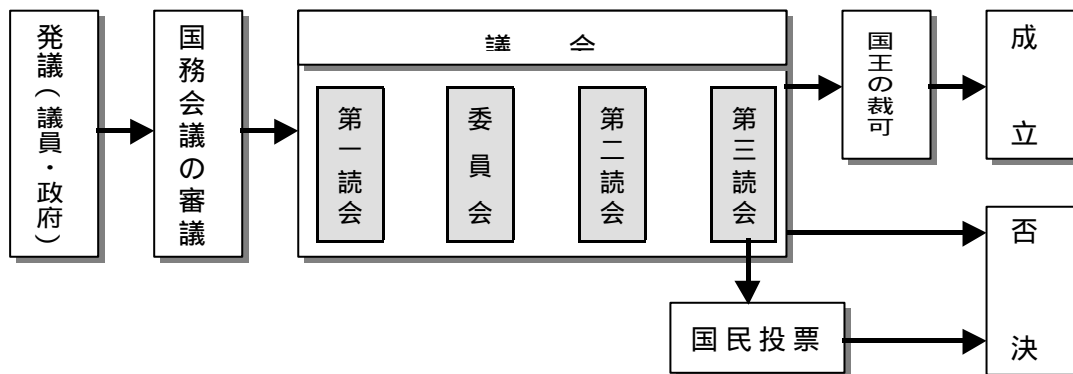
98年3月の前回選挙以降のもの（外務省資料より）

ち 135 議席は、全国を 17 の選挙区に分割し、各選挙区における有効投票総数の獲得の割合に応じて配分される。また、補足議席と称される 40 議席は、全国総投票数の 2%以上を獲得した政党に対し、その得票数の割合に基づき配分される。なお、被選挙権は、満 18 歳以上の者について認められている。

## (ロ) 立法手続

法律案の発議権は、政府（形式的には国王）及び議員が有する（21 条及び 41 条）。法律案は、議会審議前に国務会議による審議を受ける（17 条 2 項）。また、議会審議については三読会制が採用されており、発議された法律案は、法案全般に係る審議を行う第一読会、委員会審査後に逐条審議を行う第二読会（第二読会后、更に委員会審査が行われる場合もある。また、緊急性を要する法律案の審議の場合を除き、議員の 5 分の 2 以上の賛成をもって、第二読会終了後 12 日間、第三読会を開会しないよう議長に要求することができる。）、最終討論及び最終表決を行う第三読会を経ることとされている。議会において可決された法律案は、可決後 30 日以内に国王の裁可を得て成立するが、一定の要件の下に、当該法律案の廃止に係る国民投票が行われる場合がある。

### 【通常の立法手続】



## (ハ) 国民投票制度

1953 年の憲法改正により、広範な分野にわたる国民投票制度の導入が図られた。すなわち、予算案、政府起債法案、帰化法案、公務員法案、条約の承認に関する法律案、給与法案、課税法案、収用法案等を除く法律案の賛否を問う場合及び投票に係る年齢要件を変更する場合については法的拘束力を有する国民投票を、また、議会が必要と認める場合には諮問的な国民投票を実施することができる（42 条 6 項）。なお、国際機関に権限を移譲する場合（20 条）及び憲法改正の場合（88 条）においても、国民



投票が実施される。<sup>18</sup>

法律案が議会で可決された場合、議員の3分の1以上の賛成をもって、当該法律案可決後30日以内に、議長に対し国民投票に付するよう要求することができる(42条1項)。この場合において、議会は当該法律案の撤回を決定することができ(同条3項)、他方、国王は当該法律案に裁可を与えることができない(同条2項)。法的拘束力を有する国民投票においては、投票総数の過半数かつ有権者総数の30%以上の反対により、当該法律案を否決する効果を有する(同条5項)。国民投票によって当該法律案が否決された場合、国民投票後14日以内に出される公告により、当該法律は、その効力を失う(同条7項)。

## (二) 議院内閣制

1953年の憲法改正により、1849年以降国政上の習律であった議院内閣制が明文化された。すなわち、内閣は、議会の信任に基づき組織され、議会に対し責任を負う。また、議会は、総理大臣又は大臣に対する不信任を決議することができる。総理大臣に対する不信任案が可決された場合、議会を解散しない限り、内閣は、総辞職しなければならない(15条2項)。また、大臣の不信任案が可決された場合、当該大臣は、その職に留まることができない(同条1項)。これに対し、内閣(形式上は国王)は、いかなる場合においても、議会を解散する旨の決定をすることができる(32条2項)。

## (ホ) オンブズマン

現在、世界各国で採用されているオンブズマン制度がデンマークにおいて導入されたのは、スウェーデンやフィンランドと比べて遅く、1945年のことである。その後、1953年の憲法改正により、憲法上に明文化された(55条)。

1名又は2名のオンブズマンは、4年の任期で、議会により任命される。なお、再任が認められている。その職務は、個人からの請求に応じて又は職権によって、中央・地方行政及び軍事行政を監察すること、その監察結果に基づき、政府や議会に対し勧告し若しくは懲戒処分に付するか否かの審査を命じ、又は検察官に対し訴追を行うよう要請すること、年次報告書を作成し、議会に提出すること等である。ただし、オンブズマンの調査対象は、裁判官等に及ばない。

---

<sup>18</sup> 国際機関に権限を移譲する場合における国民投票については、230頁参照。また、憲法改正の場合における国民投票については、231頁参照。

## ロ 政 府

### (イ) 組織及び構成

内閣は、国王により任命される総理大臣その他の国务大臣から構成される（14条）。国王が形式上組閣に係る責任を有するが、実際には、議会における政党間バランスに基づき内閣が構成される。なお、組閣が困難であると認められる場合、議会議長等が「組閣担当者」に指名され、各党の代表者との協議の上、政権の構成、閣僚の配分、政策の基本方針等の決定について主導することとされている。

各省大臣は、政府の構成員であるとともに、所管する行政機構に対する指揮監督権を有する行政部門の長として位置付けられており、通常の政策課題については、大臣において決定される。

なお、すべての者の生活水準の向上及び平等化を目標とするデンマークの社会福祉は、公共政策の分野が広範囲にわたるため、一定規模の公的部門が必要とされている。しかし、租税負担率が50%を超える現状においては、より高いレベルの公共サービスを提供する観点から、行政の効率化が求められている。このため、行政実務の運営については、大臣の統轄下にはないスタッフ組織の導入が図られ、省庁の規模が抑制されているとともに、多種多様な分野において、地方への権限移譲が図られ、アウトソーシング（外部への委託）が活用されている。

### (ロ) 権限及び職務

議院内閣制の下、内閣（形式上は国王）は、いかなる場合においても、議院を解散する旨の決定をすることができる（32条2項）。また、大臣は、議会の議事に出席し、希望に応じて発言する権利を有するとともに（40条）、議員の要求に基づき公の利害に関する事項について発言する責務を有する（53条）。

## 八 裁判所

### (イ) 組 織

司法権は、司法裁判所に属する（3条）。通常裁判については、現在、84の地方裁判所、2の高等裁判所及び最高裁判所が設置されている。また、裁判官は、国王により任命され、他の任命職と異なり裁判所の判決によってのみ罷免される（64条）。なお、法律の定めるところにより、行政裁判所の設置が認められているが、行政裁判所の判決に対する上訴は、最高裁判所の管轄に属する（63条2項）。

## (ロ) 参審制と陪審制

デンマークでは、参審制及び陪審制の併用制が採用されている。すなわち、検察官の求刑が4年以上の重大な事件については高等裁判所で陪審制により、検察官の求刑が4年未満の軽微な事件（ただし、自白事件については、裁判官制による裁判が行われる。）については地方裁判所を第一審として裁判官と国民とが対等な立場で審理に参加する参審制により、裁判が行われる（65条2項）。

デンマークでは、重大事件に係る事実審理において一審制が採用されている。このため、現在、事実問題に係る審理における裁判の公正を確保する観点から、重大事件についても上訴を認めるとともに、参審制による審理を行うべきであるとする改革案が提示されている。

## (ハ) 職務及び権限

裁判所は、人権擁護をその機能の本質とし、特に、人身の自由、表現の自由、集会の自由、結社の自由等の擁護に関する重要な役割を担っている。また、違憲訴訟については、ドイツ、イタリア等のように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所掌する独立した憲法裁判所は存在せず、最高裁判所を頂点とする通常裁判所において審理することとされている。しかし、裁判所は憲法判断をすることについて消極的であると評されており、実際に、これまで政治的に重要な法律案等について違憲判断を下したことはない。

## 二 地方制度

### (イ) 総論

地方制度については、14の県と273の市町村という二層制が採用されている。また、国家の監督の下に独立してその固有の事務を処理する市町村の権利については、法律で定める旨が憲法上規定されている（82条）。県は、広域レベルにおいて、保健・医療、身体障害者保護、環境保護、地域計画、輸送機関及び施設の整備等に関する事務を所管し、市町村は、初等教育、社会福祉、文化活動、電気・水道・ガスの供給等の住民生活に関する事務を所管する。

### (ロ) 組織

県及び市町村の議会の議員は、任期4年で、住民による比例代表直接選挙により選出される。地方議会選挙においては、EU市民及び3年以上デンマーク国内に合法的に居住している外国人住民の参政権が認められている。また、議会では、議会議長を兼任する首長及び1名又は2名の助

役が選任され、地方行政の実質を担う。なお、県においては、内務大臣が任命する地方長官が設置されており、県及び市町村を監督する職務を担っている。ただし、地方長官は、その職務を執行するに当たり、県議会が選任する 5 名の委員から構成される監督委員会と協議することが義務付けられている。

## (八) 地方自治の推進

デンマークにおける地方分権は世界的に高いレベルにあり、既に、1849 年憲法において、当時教区であった地方自治組織について、一定の独立が保障されていた。

1960 年代後半以降に本格化したデンマークの地方分権は、「地方にできることは地方に任せる」という考えの下に、効率的な財政運用が可能な地方機関の設立、一地域に一政府の設置、市町村統合における地方の尊重という三つの原則を掲げ、その推進が図られている。業務の分担又は移譲の観点からは、社会福祉、教育、健康・医療等の地方レベルにおいて取り扱うことのできる業務の相当部分について、県又は市町村が所管することとされている。また、財政的な観点からは、自主財源の拡大、用途が特定されている特定補助金から用途を定めない一般補助金への切替え等の措置が講ぜられ、地方行政の財政基盤が確保されている。さらに、組織運営の観点からは、1980 年代以降、中央の一般計画及び規制を免れ、補助金をより自由に使用するという市町村独自のシステムを確立する「フリー・コミュニケーション」が整備され、独自かつ固有の行政運営方式が認められている。

## (3) 国民の権利及び義務

### イ 権 利

#### (イ) 総 論

国民の権利については、67 条、68 条、70 条及び第 8 部「国民の権利」において、宗教の自由、思想の自由、言論の自由、結社の自由、集会の自由等の精神的自由、身体の自由、適法手続、特権の廃止、財産権、勤労権、生活の扶助を受ける権利、教育を受ける権利等の社会権等が規定されている。古典的な自由権が中心であり、いわゆる「新しい人権」に係る規定は存在しない。ただし、現行憲法に規定されていない権利又は利益については、憲法の柔軟な解釈、法律、国際条約及び慣習法の適用等により対応しており、現在のところ、深刻な問題は生じていない。

## (ロ) 国教との関係

憲法上、福音ルーテル教会が国教として認められ(4条)、また、国王は福音ルーテル教会の会員でなければならないとされている(6条)。他方、礼拝のための集会の自由(67条)及び宗教の自由(71条1項)が保障されているとともに、寄付の強制が禁止されている(68条)。

デンマークの初等教育では宗教教育が提供されているが、今日、ムスリム人等の福音ルーテル教徒以外の外国人が国内に流入する中で、宗教教育の提供は、憲法違反であるとの主張もある。しかし、初等教育における宗教教育は、宗教に関する情報を提供する観点から実施されており、憲法上の問題はないとする意見が大半を占めている。

## ロ 義 務

国民の義務として、武器を携行できるすべての男子に対し、法律の定めるところにより、国家防衛義務が課せられている(81条)。また、法律上、18歳から32歳までの男子に対し、9ヶ月間(戦闘及びエンジニア部門については、11ヶ月間)の兵役義務が課されている。

## (4) 国際関係及び安全保障

### イ 安全保障

デンマークは、中立政策を掲げていたが、第二次世界大戦において独立を保持できなかった歴史<sup>19</sup>から、1949年にNATOに加盟することで、中立政策を放棄し、NATO体制において自国の安全を確保する政策を掲げている。ただし、平時における外国軍の駐留及び核兵器の持込みを認めない政策がとられている。また、武力の行使については、自国に対する武力攻撃に対する防御の場合を除き、議会の同意が必要とされる(19条2項)。

## ロ 国際協力

デンマークは、大国依存の地域同盟機構による安全保障よりも世界的な平和機構である国連の機能を強化する方が望ましいとの立場から、国連を通じた平和維持活動に積極的に参加している。他の北欧諸国とともに「北欧待機軍<sup>20</sup>」を創設し、平和維持活動に最も多くの兵力を提供してきており、また、文民の派遣も活発である。具体的な派遣に当たっては、国連が

<sup>19</sup> 1940年から1945年まで、デンマークは、ドイツに占領されていた。

<sup>20</sup> デンマークの待機軍は、その使用目的が国連平和維持活動への参加に限られており、国防目的には使用されない。

らの要請を受けて、政府が、議会（外交政策委員会）との協議の上、独自の立場から決定する。

また、デンマークは、「持続可能な開発」を政策課題に掲げ、開発途上国に対する援助を積極的に行っている。デンマークの開発援助支出は GNP の約 1% に上り、経済開発協力機構（OECD）/ 開発援助委員会（DAC）の加盟国の中で、GNP の 0.7% 以上を政府開発援助（ODA）に充てるという目標を達成している数少ない国家の一つである。開発援助の実施に当たっては、被援助国の自助能力の伸長、人材開発、環境支援、貧困の撲滅等に重点が置かれるとともに、NGO 等の参加が図られている。

## 八 その他国際関係

### （イ）欧州統合

デンマークは、1973 年の EC 加盟後、EU 協力を表明しているものの、国民の間において国家主権の喪失及び外国人の国内への流入に伴う福祉水準の低下に対する危惧感があることや官僚主導の欧州統合推進論議に対する根強い懸念があることから、欧州統合の深化及び拡大については、一定の距離を置いた立場をとっている。実際、1992 年 6 月のマーストリヒト条約の批准に係る国民投票及びユーロ参加の是非を問う国民投票においては、国論が二分し、結局否決された。<sup>21</sup>

#### 【デンマークと EU との関係】

年 月	出来事
1973 年	EC に加盟
1992 年 6 月	国民投票でマーストリヒト条約批准を否決（賛成 49%、反対 51%）
同年 12 月	デンマークに関する特別措置（共通通貨、防衛協力、司法・内務協力及び EU 市民権の留保）を EU 諸国との間で合意
1993 年 5 月	再国民投票でマーストリヒト条約批准を承認（賛成 57%、反対 43%）
1998 年 5 月	国民投票でアムステルダム条約批准を承認（賛成 55%、反対 45%）
2000 年 9 月	国民投票でユーロ参加を否決（賛成 47%、反対 53%）

### （ロ）北欧協力

第二次世界大戦後、歴史の共有、東西冷戦による北欧諸国の分裂に対する危機感等を背景に、北欧諸国間の協力体制が制度化され、1952 年に議会レベルでの協議の場として北欧理事会が、1981 年に政府レベルでの協議の場として北欧閣僚理事会が設置された。そして、このような協議の

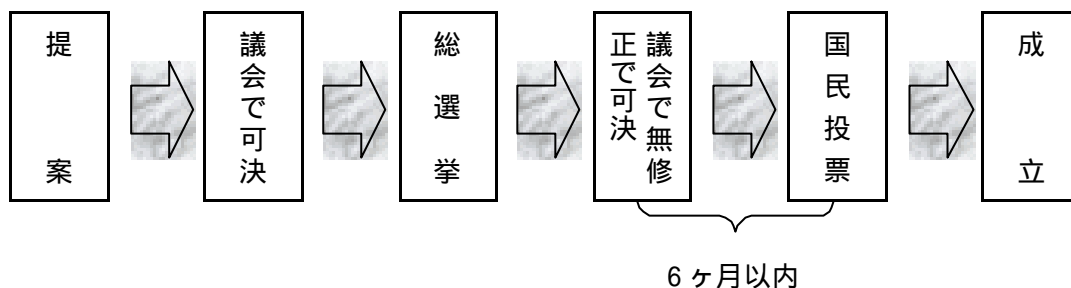
<sup>21</sup> 国際機関への権限委任に関する法律案については、議員の 6 分の 5 以上の賛成により可決される。6 分の 5 以上の賛成が得られない場合、国民投票に付される（20 条 2 項）。

場を通じて、環境、社会経済、教育文化、交通、通信、紛争予防等のさまざまな分野において、共通政策の策定及び実施が図られている。

### (5) 憲法改正手続

憲法改正に当たっては、議会において選挙を挟む 2 回の審議において可決された改正案について、改正案が可決された日から 6 ヶ月以内に国民投票が行われることとされている。議会の議決に当たって特別多数は必要とされないが、2 回目の審議においては、改正案を無修正で可決しなければならない。また、国民投票においては、投票総数の過半数かつ有権者総数の 4 割を超える賛成を得なければならない(88 条)。

【改正手続のフローチャート】



### 3 憲法改正の動向

20 世紀に入ってから、デンマーク憲法は、1915 年、1920 年及び 1953 年に改正された。1915 年及び 1920 年には、上院の民主化と下院の重要性の増大、女性参政権及び比例代表制の導入、内閣の権限拡張等の改正がなされた。また、1953 年には、上院の廃止による一院制の採用、女子による王位継承権の承認、議院内閣制の明文化、多様な領域にわたる国民投票制度の導入、選挙権の年齢要件の引下げ、オンブズマン制度の導入、憲法改正手続要件の緩和、自治領(グリーンランド及びフェロー諸島)に対する憲法の適用等の大幅な改正がなされた。しかし、1953 年以降、デンマーク憲法は、改正がなされていない。その理由として、国民投票において有権者総数の 4 割を超える賛成を得なければならないとする憲法改正の要件が厳しすぎること、規定振りが一般的であり、柔軟な解釈が可能であること等が挙げられる。

また、デンマークにおける近年の憲法改正論議は、極めて低調である。1999 年には、議会議長の主導による憲法改正に関する会議が召集され、2000

年には、ユーロ参加の是非を問う国民投票が実施された際に主権の移譲と20条との関係が議論されたが、いずれも、具体的な改正案を提示するには至っていない。



# ベルギー王国憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

ベルギーの地は、9世紀以降、強国の支配下であり、1815年のウィーン会議において、ナポレオン失脚後のフランスの再拡張を抑える緩衝地帯として、オランダに併合された。オランダ国王は、オランダ人、オランダ語を優遇し、ベルギーのカトリックに対して宗教統制を行うなどの圧政を行ったため、ベルギー人の中には、不満が広がり、都市ブルジョアジーとカトリック教会の2つの勢力が結びついてオランダの圧政に反対した。1830年のフランス7月革命直後の8月25日に、ブリュッセルのモネ劇場で上演されていたナポリ人の独立闘争をテーマとするオペラを鑑賞していた人々が興奮、暴動を起こし、これが契機となり、暫定政府が作られ、10月4日ベルギー諸州の独立が宣言され、12月20日のロンドン会議において、ベルギーの独立が列強により承認された。その間、10月6日に14名の委員から構成された憲法起草委員会が設置され、起草作業を開始し、同月27日には草案が政府に提出された。11月に憲法制定議会となる国民議会が召集され、憲法案の審議を開始し、憲法案は、1831年2月7日採択された。

ベルギー王国憲法は、その後、6次にわたる改正を経て、今日に至っている。

## 2 ベルギー王国憲法の特徴

ベルギー王国憲法では、オランダ支配体制への批判から徹底した自由主義が貫かれているとともに、議会制の徹底及び君主権限の形式化を内容とする議会制君主制の典型が示されており、「19世紀自由主義の典型的な産物」とも評されている。また、歴史的に、北部のフラマン人と南部のワロン人との言語上の違いに起因したさまざまな紛争があること、首都ブリュッセルにはフランス語系住民及びオランダ語系住民が、東部にはドイツ語系住民が共存していること等を背景に、独特かつ複雑な統治制度及び行政制度が整備されている。

### (1) 連邦制度

南北の地方間の言語的、文化的な違いに起因して、連邦制に向けた国家改革がなされた結果、連邦政府と基本的に同等の権力を有し、法律として

の効力を有するデクレ（décret）<sup>22</sup>の制定権を有する「共同体」（communauté）と「地域」（région）という二種類の連邦構成体が並存する、二元的なシステムが採用されている。

## イ 連邦制導入の経緯

### （イ）言語対立の要因

ベルギーは多言語国家であり、それに起因した対立・紛争が見られる。ベルギー北部のフランドル地方にはオランダ語を話すフラマン人（全人口の57%）が、また、南部のワロン地方にはフランス語を話すワロン人（同33%）が居住し、また東部にドイツ語を話す地域（同0.7%）があり、首都ブリュッセルにはフランス語系住民及びオランダ語系住民が共存する。

憲法がフランス語とオランダ語の平等性を規定していたにもかかわらず、第二次世界大戦まで、北部のフランドル地方においても、フランス語が公用語とされ、これに対し、フラマン人は文化・言語面での自治を要求した。例えば、ベルギー独立後、フランドル地方に起こった「フランドレン運動」は、表向きはフランドルの文化・芸術を擁護するものだが、そのねらいは、言語や社会面での差別撤廃、不平等の是正にあった。

他方、南部のワロン地方は過去、石炭・鉄鋼業を背景に、フランドル地方に対して経済的に優位にあったが、1960年代の産業斜陽化により経済的な力関係が逆転した。また、国内人口に占める割合が小さく、政治的にも少数派の立場であったため、その地位の復権のために、地域制度の創設を求めた。

### （ロ）連邦国家への改革

こうした激しい対立抗争を背景に、1970年の憲法改正で、「文化的共同体」（後に「共同体」に変更）と「地域」の二元的な地域制度が導入され、同時に中央政府の大臣についてオランダ語、フランス語の各言語話者を同数にするなど、言語的対立に起因する諸問題を克服するための改革が行われた。

---

<sup>22</sup> 連邦構成体はそれぞれの権限の枠内において、国家の立法である法律（loi）、共同体・地域の立法であるデクレ（décret）、ブリュッセル首都圏地域の立法であるオルドナンス（ordonnance）を制定することができる。オルドナンスは、通常裁判所の限定的司法審査、国家当局の行政コントロールの対象となる点で、デクレと基本的に異なる。ブリュッセル首都圏地域圏に認められたのがデクレではなく、オルドナンスであるのは、ブリュッセルの国際的役割と首都としての機能を守るためであるとされる。

1989年の憲法改正では、フランドル地方に属するものの、フランス語話者が多い首都ブリュッセルが地域と位置づけられ、デクレより若干劣位におかれるオルドナンス制定権が認められた。また、共同体、地域の権限が大きく拡大された。このように徐々に単一国家から連邦制国家へと体制を整え、1993年の憲法改正で、連邦制国家である旨が明記された。

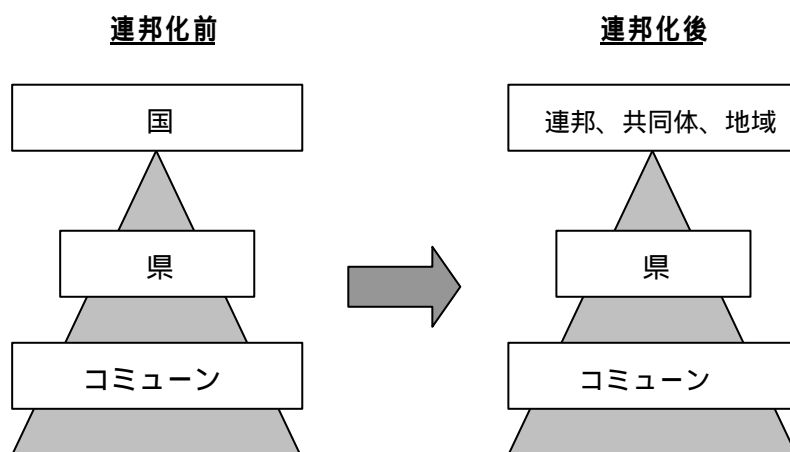
## ロ 共同体及び地域の位置付け及び権限

### (イ) 特徴

1993年の憲法改正では、1条が「ベルギーは県（province）を包含する」から「ベルギーは、共同体及び地域を包含する連邦制国家である」に改正され、連邦国家であることを明確にし、立憲連邦君主制という珍しい体制をとることとなった。

ベルギーの連邦制は、国家レベルでその権限を連邦国家、共同体、地域に分けるものである（1条）。共同体や地域は独自の憲法を持たず、<sup>23</sup>その構成を規定、変更するのは連邦憲法である。他の多くの連邦制国家においては、独立した地理的単位である州等が連合し、連邦制度を整備していったのとは対比して、ベルギーはもともと単一国家だったものを連邦制国家に改革した点で、他の連邦制国家に見られない特徴を持つ。

#### 【ベルギー連邦制のイメージ】



### (ロ) 権限

連邦国家化に伴い、中央政府の機能を縮小し、3つの共同体（オランダ

<sup>23</sup> 1993年の憲法改正により、共同体、地域の各議院に、議会の選挙、政府組織の構成や運営などの決定に関する権限が付与され（118条）これにより、各議会は、3分の2の賛成をもって制定されるデクレにより、自らの組織形態を定めることができることとなった。将来的には各連邦構成体に憲法制定を認める方向に進むとの見方もある。

語、フランス語及びドイツ語)及び3つの地域(フランドル、ワロン及びブリュッセル)に大幅な権限委譲を行った。

連邦政府は、外交、国防、司法、社会保障等に関する権限をもち、共同体は、文化・教育関係に関する権限(言語・教育・文化政策、移民の同化策、健康・看護対策、家族関係等の個人に関する事項)を持ち、地域は、主に経済的事項に関する権限(環境政策、都市政策、エネルギー・水政策、通商政策、観光政策、農業政策、雇用政策、住宅政策、条約締結権、地域間交流等の地域全般に関する権限)を持っている(127条~140条)。

共同体、地域は定められた権限の枠内で法的効力を持つ「デクレ」、「オルドナンス」を定めることができる<sup>24</sup>。連邦国家、共同体、地域の間においては、原則として権限は重ならないこととされているが、実際には判断が難しい場合も多く、それぞれの立法間の抵触問題を解決することを目的に、仲裁院<sup>25</sup>が設置されている。

憲法上、共同体と地域は一定分野において条約の締結権<sup>26</sup>を持つ。

共同体、地域は連邦国家の構成要素であって、連邦政府の下位機関ではないため、両者は連邦政府による後見監督等のコントロールを受けない。

## 八 共同体及び地域の機関

共同体及び地域には、直接選挙で選出される任期5年の議員から構成される議会及び首相(ministre-président)が主宰する執行機関が設置されている(115条、121条等)。

オランダ語話者はフランドル地方に集中しているため、オランダ語共同体はフランドル地域を取り込み、組織上統合されて、1つの議会と政府しかない。一方、フランス語話者はブリュッセルとワロンにまたがっているため、共同体、地域は分立しており、フランス語共同体の議会は、ワロン地域の議員とブリュッセル首都圏地域のフランス語グループの議員から構成される。

二つの公用語(蘭・仏語)が認められているブリュッセルに対して、オランダ語、フランス語共同体は一定の権限を持っている。このため、ブリュッセルには共同体委員会(commission communautaire)(オランダ語共同

---

<sup>24</sup> 「デクレ」、「オルドナンス」については、234頁の脚注を参照。

<sup>25</sup> 仲裁院については、245頁参照。

<sup>26</sup> 共同体、地域の条約締結権については、248頁の「(5)安全保障と外交政策」を参照。

体委員会、フランス語共同体委員会、合同委員会)が設けられている。

【連邦システムの概略図】

国家	連 邦 国 家 (国王・上院・下院)				
共同体	ドイツ語 共同体	フランス語共同体	合同共同体委員会		オランダ語共同体
			フランス語 共同体 委員会	オランダ語 共同体 委員会	
地域	ワロン地域		ブリュッセル 首都圏地域	フランドル地域(オランダ語共同体と一体化)	
言語圏	ドイツ語 圏	フランス語圏	二言語圏 (ブリュッセル)		オランダ語圏

(2) 王制

イ 王制導入の経緯

1830年のベルギー独立にあたり、国民議会にとっては、いかに列強にベルギー独立を承認させるかが重大課題であった。体制を立憲君主制とするか、共和制国家とするかについては長く議論されたが、列強は、独立と引き換えに「君主制」という条件を提示し、国民議会も、こうした状況下で君主制を選択した<sup>27</sup>。当初、フランスから国王を迎えようとしたが、イギリスの反対により、ドイツのザクセン地方の領主ザクセン・コーブルク公爵家のレオポルド王子を招致、1831年7月に初代国王レオポルド一世として即位した。

ロ 国王の地位及び権能

国王は、国家元首としての地位を有する。国民主権が憲法上明記されており(33条1項) 国王は、憲法、法律が正式に付与する以外の権限を有しない(105条)。国王は不可侵とされ、民事、刑事いずれの手續にも服さず、政治的にも責任を負わない。国王の行為には、関係大臣の副署が必要とされ(106条) 国王の行為に対する責任は、政府が負う(88条)。

連邦立法権は国王、下院及び上院により共同して行使され(36条) 予算・決算等に対する下院の専権的権限は、国王と下院により共同行使される(74条)。連邦立法権との関係で、国王は、議会の解散権(46条)、臨時議会の召集権(44条4項)、法律の発議権(75条)を持つ。

連邦執行権は国王に属する(37条)。連邦執行権との関係で、国王は、大

<sup>27</sup> 「君主制」の条件提示の認識については、269頁参照。

臣の任免（96条1項）、法律の裁可、公布（109条）、法律の執行に必要な規則制定（108条）を行う。

組閣に当たり、国王は、政党の代表者等と相談した上、情報提供者（informateur）を任命し、状況を報告させた後、組閣担当者（formateur）を任命して組閣作業及び政策協議を行わせる。組閣担当者は、通常、首相に任命される。国王は組閣担当者を任命する局面において、政治的に重要な役割を果たすとされる。この首相任命プロセスは、憲法や法律には規定されておらず、慣習的なものである。

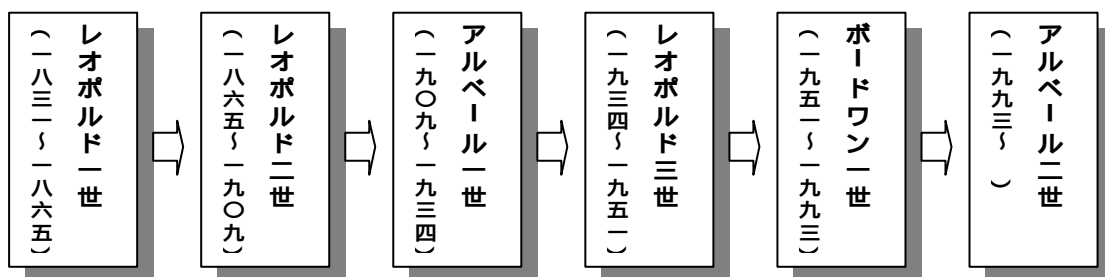
ベルギー国王が、組閣担当者の任命などにおいて、政治的な影響力を保持している要因としては、言語グループ間に文化的、政治的、経済的相違と対立が存在し、また、比例代表制の選挙制度の下で連立政権が長く続いてきた中で、中立的な立場をとる国王が、仲裁、統合といった意味の上で重要な役割を果たしていることが挙げられる。

司法権との関係では、国王は判事、検察官の任命（151条、153条）を行う。

その他、国王は、条約の締結、軍隊の指揮、戦争状態及び敵対関係の終了等の確認（167条）を行う。

## 八 国王の権限行使と王制に関する議論

### 【国王の系譜】



284

19世紀において、各国と姻戚関係のあったレオポルド一世（在位 1831 ~ 1865）は、政府の外交政策を決定し、強力な政党が存在しない中で、政府の構成を自ら決定した。レオポルド二世（在位 1865 ~ 1909）も都市計画などに私財を提供し、また、外交政策に影響力を持った。アルベール一世（在位 1909 ~ 1934）は、第一次世界大戦で軍隊を指揮し、外交面で主導権を發揮した。

レオポルド三世（在位 1934 ~ 1951）の代において、第二次世界大戦中の国王の権限行使の在り方を巡って、ベルギーの君主制は危機に遭遇した。

237

1940年のドイツ軍の攻撃の際、亡命を勧める政府の助言を拒否した国王は、単独で降伏を決定、ドイツ軍の捕虜となり、国王の権利が剥奪された。戦後、国王の復位問題が国論を二分する重大問題となり、1950年の諮問的国民投票の結果、57.68%で復位賛成票が過半数を占めたが、混乱はおさまらず、1951年7月に皇太子ボードワンへ譲位することにより決着を見た。

ボードワン一世（在位1951～1993）は、首班指名に深く関与していたとされるが、その一方で、政府決定に関わるすべての書類に接し、また、首相との定期的な接触を通じて、多くの情報を得、どの政党、言語共同体にも偏らない中立的な姿勢を示すことにより、その発言は重みを持って受け取られた。また、1990年には、敬虔なカトリック教徒である同国王が、両院を通過した人工中絶を合法化する法案の裁可を拒否する事態が生じた。内閣は、国王の同意の下、国王が君臨不能であることを確認し、国王の権限を代行することにより法案を成立させた。その二日後、両議院の合同集会において、国王の君臨不能状態の終了が確認された。このことから、法案に対する裁可権等の国王の権限を制約する提案や、共和制へ移行してはどうかとの議論がなされた。

しかし、現在の王室は連邦制国家のシンボルとしての役割を果たし、王室の存続自体に反対する世論は弱い。

## 二 王位継承

王位はレオポルド一世の直系嫡出の子孫に、年長者を優先して継承される（85条1項）。女性の王位継承については1991年の憲法改正により認められることとなった。国王の同意なく婚姻した継承者は、王位継承権を失う（85条2項）。レオポルド一世の子孫がないときは、両議院の同意の下に国王が継承者を指名する（86条1項）。譲位については憲法上明記されていないが、可能であるとされている。現国王は、1993年に即位したアルベール二世である。

### （3）統治制度

ベルギーの統治制度において特徴的なのは、連邦制を採用していることと異なる言語グループが存立することを前提とした制度が、随所に見られることである。

#### イ 立法

連邦立法権は、上下両院からなる国会と、内閣（形式的には国王）によ

り行使される（36条）。間接民主制を採用し、両議院の議員は、国民の代表であり、選出をなした者のみを代表する者ではない（42条）とされるが、連邦化の進展により、上院における議員の構成が言語グループによりあらかじめ指定されるなど、各言語グループの代表としての性格を強めている。レフェレンダム制度は採用されていない。

## （イ） 議会の組織、権限

### a 組織

連邦議会は二院制を採り（36条）比例代表制の下に18歳以上の国民により選出される議員で構成される下院（Chambre des Représentants）（定数150名、任期4年）（61条～65条）及び各共同体議会等により指名又は選出される議員で構成される上院（Sénat）（定数71名、任期4年）（67条～70条）からなる。議員定数は1993年の憲法改正により、下院が212人から150人に、上院が183人から71人に削減された。

被選挙権は、両院とも21歳以上の者に与えられる（64条、69条）。なお、選挙における投票が義務づけられている<sup>28</sup>（62条、68条）。

議員は、閣僚等の役職との兼職が禁止されている（50条）。

上院は地方代表による議会としての役割を期待されている。上院の議員数71名のうち、40議席は直接選挙によって選出され、21議席は、共同体議会の中から選出され（議員は上院と共同体の議員を兼ねる）、10議席はオランダ語、フランス語の各言語グループに属する議員により、人口比に従い指名される（67条）。

---

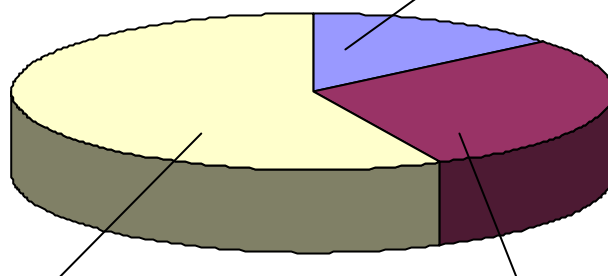
<sup>28</sup> ベルギーの義務投票制の細則は、ベルギー選挙法に規定される。正当な理由なく投票を棄権した者は、けんせき 譴責処分（réprimande）または罰金に処せられ、さらに、15年間に少なくとも4回棄権した者は、10年間選挙人名簿から抹消され、その期間中、公共機関による任命、昇任、表彰を受けることができない。



## 【上院の構成】

**上院 71名**

10名 人口比に従い、蘭語・仏語グループの議員により指名（蘭語6名、仏語4名）



40名 直接選挙  
（蘭語話者25名、仏語話者15名）

21名 共同体議会から選出  
（蘭語共同体10名、仏語共同体10名、独語共同体1名）

### b 権限

両院は、ともに法案の審議を行ない、国政調査権（56条）を通じて、行政府をコントロールする。

通常の法案は下院を通過した後、上院から要求があった場合にのみ、上院で審議され、また、予算・決算等は上院での審議は不要とされ、下院が専権的権限を持つ等、下院の優越性が明確である。

政府は、下院の信任の上に成り立っており（101条1項）、下院が、首相後継者の提案を伴う建設的不信任動議を可決した場合、内閣は辞職する（96条2項）。これに対し、国王は、下院が首相後継者の提案を伴わない不信任決議案を可決した場合など一定の条件の下に、下院を解散することができる（46条1項）。これにより、上院も解散される（46条4項）。

他方、上院は、憲法改正、条約の承認、連邦構成体の地位などを定める法案等については下院と同等の権限を有するが、その他の法案については、自ら審議の請求を行った場合のみ審議を行う。また、連邦構成体の利害対立を調整する役割を担っており、それぞれ立法権をもつ連邦国家、共同体、地域の各議会間の利害対立に関し、理由を付した意見をもって、決定を下す（143条2項）。

以上のように両院の役割分担は明確にされており、下院は「政治の議院」（Chambre politique）、上院は「熟慮の議院」（Chambre de réflexion）と称されている。

### （ロ）立法手続

法律案の提出権は、上下両院及び国王にある。国王が提出する政府提

出法律案は、草案の段階で、助言を受けるために国務院( Conseil d' Etat )の立法部に提出される。助言に基づき、可能な範囲で修正がされた法案は、閣議にかけられ、閣議を通過した法案に国王が署名をする。議員提出法律案は、その院において事前審議に付される。明らかに憲法違反である場合のほか、不受理となるケースはまれである。

法案は、立法手続上の違いから、共同体・地域の地位などを定める、「特別多数<sup>29</sup>を要する法案」、条約の承認や裁判所の地位に関する法案等の「両院が平等の権限を持つ法案」( 77 条 )、「通常の法案」の 3 種類に分類される。

「通常の法案」は、下院を通過し、上院に送付された後 15 日以内に、15 名の上院議員により請求があった場合にのみ、上院で審査される<sup>30</sup>。この審査の要求がないときは、国王により法案は裁可され、立法手続は終了する。上院の審査の結果、可決されれば、法案は裁可のため国王に送付され、修正されれば、法案は下院に回付される。上院が 60 日以内に可決・修正の決定をしない場合には、法案は下院から裁可のため国王に送付される( 78 条 )。

議長は、提出された法案を所管の委員会に付託する。委員会では、法案についてその審議を踏まえた報告書が作成され、報告書について採決がなされる。その後、本会議において、全般的な審議と、逐条及び修正事項に関する審議を経て、条文ごとに採決が行われた後、全体について採決される( 76 条 1 項 )。一方の院で法案が可決されると、他院へ送付される。両院を通過した法案は、国王により裁可、公布される( 109 条 )。

委員会と本会議の審議を通じて、政府と議員は、法案の修正と、各条項及び修正事項の分割の権利を持つ( 76 条 2 項 )。

## (八) 特別多数による法案の議決及び警鐘手続

各言語グループの権利擁護の観点から、議会の手続に関する特別な規定が定められている。

### a 特別多数による法案の議決

議会における通常の議決は、投票の過半数で行われる( 53 条 1 項 )が、言語地域の境界線の変更や、共同体・地域の政府の権限など、共同体・地域に関する基本的な事項を定める法案については、各議院の各言語グ

---

<sup>29</sup> 次項の「(八)特別多数による法案の議決及び警鐘手続」を参照。

ループ構成員の過半数が出席し、かつ 2 つの言語グループでの賛成投票総数が 3 分の 2 に達することを条件に、各議院の各言語グループにおける過半数で可決する「特別多数」による議決が必要とされる（4 条、35 条等）。

## b 警鐘手続

「警鐘手続」は、両院における各言語グループの権利擁護、特に少数者であるフランス語グループを保護するために、1970 年の憲法改正で導入された。

委員会が法案について報告書を提出した後、本会議における最終的な採決が行われる前に、1 つの言語グループの少なくとも 4 分の 3 の議員が署名をし、理由を付した動議を提出することにより、当該法案が、共同体間の関係を重大に損なうような性質のものであると宣言することができる（54 条）。これにより、議事手続は停止され、動議は内閣に送付され、内閣は 30 日以内に動議について理由を付した意見を述べ、関係議院に対し、法案の修正を含めて判断を要請する。予算及び特別多数を必要とする法律はこの手続から除外され、また、同一法案に対し動議が提出できるのは、各言語グループから一度のみである。実際には、共同体間で問題になる事項は、言語同数制を採る内閣で協議されることなどから、この手続がとられることはあまりなく、予防的な規定となっている。

## ロ 行政

連邦執行権は、国王に属する（37 条）。政府は、国王により任命される 15 名の大臣から構成され、内閣総理大臣を除く 14 名の大任は、オランダ語及びフランス語の使用から、それぞれ、同数が任命される（99 条 2 項）。この内閣の言語同数制は、1970 年の憲法改正により導入されたものである。また、国王は、大臣を補佐する連邦政務次官を任免することができるが、連邦政務次官は内閣を構成しない（104 条 2 項）。

慣習上、1 人又は複数の副首相が設けられ、首相を補佐する。通常、連立政権を構成する政党のうち、首相とは異なる政党に属する者が務め、重要な政策決定のために首相と非公式な会合を持つことが多い。

首相と大臣により構成される閣議は首相が主宰し、政府の政策を決定する。

---

<sup>30</sup> 上院議員提出法律案は、上院で審議された後、下院に送付される（81 条）。

連邦政府は、連邦行政機構の管理運営、外交・防衛政策、司法・治安維持、社会保障政策、財政・金融政策等に関する事務を遂行し、大臣は、当該事務の遂行について下院に対し責任を負う（101条1項）。

## 八 国務院

政府の諮問機関である国務院は、提出前の法案に関して法技術的な助言を行うほか、連邦構成体（国、共同体、地域）の権限規定の解釈、法体系との整合性について、拘束力を伴わない助言を行う。

また、国務院は、最高行政裁判所としての機能も持つ（160条）が、各行政裁判所の決定に対する上訴は、法律によって、破棄院（最高裁判所）に提起することとされる場合も多い。国務院の決定が通常裁判所の司法権に抵触する場合には、破棄院によって破棄される。

なお、行政裁判所は、設置法定主義がとられ（161条）、政治的権利に関する争訟であって法律が定めた場合に裁判管轄権を持つ。

## 二 司法

### （イ）組織

司法権は、法院および裁判所により行使され、判決は国王の名により執行される（40条）。最高裁判所である破棄院（Cour de Cassation）を頂点とする裁判制度のほか、軍事裁判所、商事裁判所及び労働裁判所の設置が認められている（157条）。

### （ロ）権限

通常裁判所は、私権を対象とする争訟と、法律で定める場合以外の政治的権利を対象とする争訟を、その管轄とする（144条、145条）。破棄院は事実審理を行わない（147条2項）。

ベルギーでは、法律の最終的解釈権は議会に留保されており（84条）。また、国、共同体、地域の各立法の抵触問題を扱う憲法裁判所として、仲裁院が設置されており、通常裁判所には、違憲立法審査権が認められていない。

### （ハ）陪審制

刑事事件、政治的犯罪及び出版に関する事件については、陪審制が採用されている（150条）。

## (二) 裁判官の身分

1996年に起きた幼児性的虐待事件で、警察・司法の機能不全が露呈し、1998年の憲法改正を含む、警察・司法改革が行われた。これにより、裁判官の裁判機能の行使における独立と、検察官の捜査及び訴追の行使における独立が、憲法上明記された。また、司法機関の活動を外部から統制するために、裁判官・検察官と上院が任命する者とはそれぞれ半数ずつを占める「司法高等評議会」が設置され、裁判官・検察官の国王による任命は、司法高等評議会の推薦に基づくこととなった(151条)。なお、検察官の独立は、刑事政策について指令権限のある大臣の権利を損なわないこととされる。

裁判官は、判決によらなければ地位を奪われない(152条)。

## ホ 仲裁院(憲法裁判所)

### (イ) 権限

仲裁院(Cour d'Arbitrage)は、国家、共同体・地域がそれぞれ持つ立法権の抵触問題に関し、権限配分を尊重しない立法を無効とする権限を持つ憲法裁判所で(142条)、1980年に設置された。

1988年の憲法改正により、権限が拡大され、それまで、国と共同体・地域にのみ提訴権が認められていたのに加え、個人にも提訴権が認められ、また、法の前平等、教育の自由・権利に関する立法の合憲性を審査する権限が付与された(142条)。

### (ロ) 仲裁院の審査形態

仲裁院の司法審査は、国家、共同体・地域の各権限に抵触する法律、デクレ等を無効とする抽象的審査と、通常裁判所の具体的な訴訟の過程で、合憲性に関する判断を「先行決定」として行う具体的審査を通じて行われる。の法律等の無効手続は、法律の成立から6ヶ月以内に、国、共同体・地域の行政機関、各議会議長(議員の3分の2の要求が必要)、利害を有する個人(法人を含む)の提訴により、また、の先行決定は、通常裁判所の訴訟中に法律等に憲法上の疑義が生じた際に、裁判所から仲裁院への提訴により、それぞれ審査が開始される。仲裁院の判断は最終的なものとされる。

## (八) 構成

仲裁院は、上院及び下院から交互に提出されるリストの中から国王により任命される 12 名の裁判官から構成される。半数が上級判事、法廷公務員、学士院に属する弁護士で、残りの半数が前国会議員である。

## へ 地方制度

ベルギー独立後には、強い中央政府の下に州と市町村が置かれる中央集権型の地方制度が採用され、連邦制への移行後も、既存の地方制度は、温存されている(162条~166条)。地方自治体として、県(province)、コミューン(commune)がある。連邦構成体の「地域」が、県、コミューンに対する行政上の監督権を持つ。

## (イ) 県

ワロン地域圏に 5 県、フラマン地域圏に 5 県の計 10 県がある(5条1項)。県には、議会、知事、常任理事会の各機関が設けられている。

議会は、任期 6 年で直接普通選挙により選出される議員から構成され、県有財産管理、予算の承認、各種規制を行うオルドナンスの制定等を行う。

知事は、国王が任命する。国会議員又はその経験者から任命されることが多いが、任命後は政治家としての立場を失い、公務員の立場で職務を執行する。また、知事は、県における国家の代表者として、政府や県内の国の行政機関等との連携、協議を推進する省間委員会を主宰する。

県の実質的な運営については、議員の中から互選される 6 名の理事から構成され、知事が主宰する常任理事会が担っており、議会の意思決定に主導的役割を果たすだけでなく、法律、デクレ、オルドナンスの執行、財政運営、一般行政事務の監督、コミューンに対する後見監督等を行っている。

## (ロ) コミューン

コミューンは従来 2300 以上あったが、1977 年に大規模な合併が行われ、589 に再編された。コミューンにおいては、議会、首長、コミューン理事会等の機関が設けられ、治安及び警察、教育、社会福祉、住宅・都市計画、環境・公衆衛生、文化、レジャー、スポーツ、交通など、地域の利益に関する事務を行っているが、連邦制の導入に伴い、その決定事

項は減少している。

コミューン議会議員は、任期 6 年で比例代表制による直接普通選挙により選出される。コミューン長は、コミューン議会議員の中から、議会の意向を踏まえて国王により任命され、コミューン議会及び議会多数派で構成される執行機関であるコミューン理事会を統括するとともに、コミューンにおける国家、共同体、地域の代表を兼ねる。コミューン理事会は、公共施設や所有財産の管理、コミューンが行う公共工事の監督等を行う。

なお、コミューンとは別の法人格を持ち、コミューンごとに運営される公的社会援助センター（centre public d'aide sociale）は、公的扶助や失業対策・職業訓練、老人ホーム・保育所・病院等の保健・福祉施設の運営等の社会福祉を担当する。コミューン議会議員の中から比例代表制で選出される議員で構成される社会援助議会と、執行機関であるセンター長、常任事務局が設けられている。

#### （４）国民の権利及び義務

国民の権利については、2 編「ベルギー国民及びその権利」に規定されている。その内容は、古典的な自由権のほか、人間の尊厳に値する生活を送る権利（23 条）を担保するための社会権の充実が図られている。いわゆる新しい人権の規定については、良好な環境保護に対する権利（同条 3 項 4 号）や公文書へのアクセス権（32 条）が保障されている。また、国民の義務については、選挙における投票義務（62 条、68 条）はあるものの、その他の憲法上の規定は、見られない。徴兵制度は 1994 年に廃止された。

ベルギー領土内にいる外国人も、法律に定められた例外を除き、身体、財産に与えられた保障を享有する（191 条）。

#### イ 法の前平等

法の前平等、公務就任権（10 条）、イデオロギー的・哲学的少数者保護（11 条）が規定されている。

仲裁院は、連邦構成体の立法（法律、デクレ等）について、上記の規定及び 24 条の「教育の自由・教育に対する権利」に関し、違憲立法審査権を持つ（142 条 2 項）。

#### ロ 人身の自由及び刑事手続上の諸権利

個人の自由、訴追及び逮捕に対する保障（12 条）、裁判を受ける権利（13

条) 罪刑法定主義(14条) 住居の不可侵(15条)が規定されている。

## 八 精神的自由

信仰の自由、意見表明の自由(19条) 宗教上の強制の禁止(20条) 国の宗教への不干渉(21条) 教育の自由・教育に対する権利(24条) 出版の自由(25条) 集会の権利(26条) 結社の権利(27条) 信書の秘密(29条) 言語の使用(30条)が規定されている。出版については、検閲の禁止や、出版者等の訴追免除、裁判の非公開に対する制限、陪審制の規定がある(25、148、150条)が、ラジオ、テレビ等の新たなメディアについてのこのような憲法規定はない。

## 二 財産権、社会権

財産権として、財産権の保障(16条) 財産没収刑の禁止(17条)が規定されている。また、人間の尊厳に値する生活を送る権利を担保するため、労働権、社会保障に対する権利、文化的、社会的発展に対する権利等を含む経済的、社会的、文化的権利を保障することとされる(23条)。

## ホ 新しい人権

私生活の尊重(22条) 良好な環境保護に対する権利(23条) 公文書へのアクセス権(32条)が規定されている。また、1996年の幼児性的虐待事件を契機に、子どもは道徳的、身体的、精神的、性的無辱性を尊重される権利を有するとする、「子どもの辱めを受けない権利」(22条の2)が新たに規定された。

## (5) 安全保障及び外交政策

NATOの加盟国であり、NATOを通じた国際紛争の解決に貢献している。また、外交政策として、小国としてのプレゼンスの強化を図る観点から、ベネルクスにおける連帯及びその共通利益の促進を基軸に置きつつ、EUの一員として欧州統合を積極的に推進するとともに、コンゴ、ルワンダ及びブルンジの中央アフリカ諸国に対し、経済協力を積極的に推進する旨表明している。首都ブリュッセルはEU本部やNATO本部がおかれ「欧州の首都」と称されている。

外交に関する権限は、従来、中央政府の専属事項だったが、1993年の憲法改正で、共同体と地域の権限に関わる事項について、共同体・地域の政



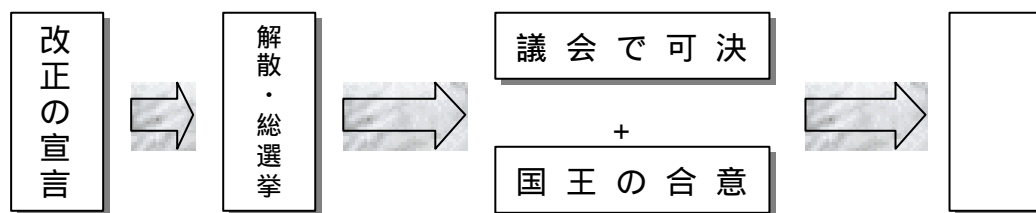
府が条約を締結し、その議会在批准することができるようになった（167条3項）。条約締結交渉が始まった段階で、共同体・地域の政府は連邦政府にその旨の報告義務を負う。これに対し、連邦内閣は、30日以内に反対を表明することができ、この場合、交渉は中断され、連邦政府と共同体・地域の政府の関係閣僚により構成される外交政策閣僚間会議に付託される。同会議は30日以内に条約の交渉を継続するかどうかについての統一見解を出す。

### （6）憲法改正手続

憲法の改正に当たっては、連邦立法権を行使する国王および両議院は統一して、憲法改正の必要性を宣言、連邦議会の解散、新たに召集された連邦議会において、国王との合意の上、改正案の採択、以上の手続を経ることとされている。憲法改正案を可決するためには、通常の議案と異なり、3分の2以上の議員の出席及び投票総数の3分の2以上の賛成が必要とされていることから、硬性憲法に分類される（195条）。

総選挙後の新議会では、改正宣言がなされた条文についてのみ改正ができるが、選挙前の議会の意思に拘束されることはない。通常、憲法改正事項は総選挙の主要な争点とはなっていない。

【改正手続のフローチャート】



### 3 憲法改正の動向

ベルギー王国憲法は、1831年の制定以来、6次にわたる改正を経て、今日に至っている。改正の時期及び概要は、以下のとおりである。

改正の時期	改正の概要
第1次(1892-1893)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議会制民主主義の徹底を図るための普通選挙の段階的導入</li> </ul>
第2次(1919-1921)	
第3次(1967-1971)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「共同体」及び「地域」の制度化</li> <li>・仲裁院の設置</li> <li>・内閣の言語同数制（仏語系大臣と蘭語系大臣とが同数）</li> <li>・国会の警鐘手続</li> <li>・イデオロギー的・哲学的少数者保護の明記</li> </ul>
第4次(1980-1985)	
第5次(1988-1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「共同体」及び「地域」への権限委譲及び財政制度の確立</li> <li>・仲裁院の権限拡大</li> <li>・女性の王位継承</li> <li>・ブリュッセル地域圏の設置</li> </ul>
第6次(1993-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「連邦制国家」の明記</li> <li>・連邦議会改革（議員定数削減、下院の優越性の明確化）</li> <li>・人間の尊厳に値する生活を送る権利、公文書へのアクセス権等の明記</li> <li>・司法改革</li> <li>・子どもの辱めを受けない権利の付与</li> </ul>

# スウェーデン、デンマーク及びベルギーの憲法と 王室制度に関する説明聴取・質疑応答

平成 13 年 8 月 31 日 17:00~18:10  
於：オランダ大使館

## 大使館側出席者

在スウェーデン日本国大使館：梶本洋之書記官  
在デンマーク日本国大使館：藤田順三参事官  
在ベルギー日本国大使館：大槻大輔書記官

## 1 スウェーデンの基本法と王室制度

### (スウェーデン王国の基本法について)

**梶本書記官** 在スウェーデン日本国大使館の梶本と申します。スウェーデン王国の基本法と、基本法における国王の位置付けについて説明する。

スウェーデンにおいては、4つの法律が基本法として位置付けられている。基本法の改正は、特別な手続を必要とする点で他の法律と異なる。議会における2回の決議を必要とし、2回の決議の間に国政選挙を挟む。基本法には含まれていないが、国会法も特別な改正手続を必要とする。

4つの基本法の中心をなす「統治法」は、他国の憲法に相当する内容をほとんど含む。「王位継承法」は、王位の継承方法を規定する。「出版の自由法」は、出版を中心とした報道の自由について規定する。「表現の自由に関する基本法」は、ラジオ、テレビ等新しいメディアに対応し、出版関係以外の部分について表現の自由を保障するため1992年に施行された。

### (基本法における国王の位置づけ)

**梶本書記官** 基本法における国王の位置付けについて歴史的経緯を含めて説明する。現行の統治法は1975年に施行された。1809年から1974年までの165年間は、米国に次いで世界で2番目に古い憲法であった旧統治法が施行されていた。旧統治法は、モンテスキューの権力分立の概念を導入し、専制君主の権限を制限する観点から制定されている。「国王のみが王国を統治する」という規

定がある一方、すべての決定を為すに当たって内閣の承認が必要とされた。国家権力は国王と国会により等しく分担されていたが、課税権は国会のみが有するという構造となっていた。

近代化に伴い 1866 年には二院制の議会在設置され、1921 年には完全普通選挙が導入された。これにより実質上民主主義の形態がとられるようになり、「国王のみが王国を統治する」とする規定と議会有する民主主義国家とのバランスを図る観点から、旧統治法の改正を進めるべきとの意見が出てきた。

1954 年以降、旧統治法改正の検討がなされ、1974 年に現在の統治法が成立した。現行の統治法では、国王は国の元首として位置付けられ、代表的・儀礼的な役割のみを果たし、政治的な実権を持たないこととされている。

統治法における国王の位置付けに関する基本原則は、「国民主権」、「議院内閣制」、「国王は国の元首」である。すなわち、スウェーデンにおけるすべての公権力は国民に由来する、国会は国民の最高の代表機関であり、政府は国を統治し、国会に対して責任を負う、国王又は女王は国の元首である、とされている。

国の元首として国を代表するという役割を果たすために、国王は国内の事情について首相から報告を受けるという規定があり、政府は必要に応じて国内事情を説明するために特別の閣議を開催することとされている。

政府との関係では、国王は、首相の任命、大臣の認証等を行わない。

国王は、外交政策に関する重要事項を国会と政府が相談する場として設置されている外交諮問委員会の議長を務める。この委員会は、諮問機関であり政治的な意思決定を行わない。

国王は、統治法に規定する以外に、外交使節の信任状の受領・承認、スウェーデンの外交使節の信任状への署名、国会開会の宣言を行い、陸軍、海軍、空軍における名誉職として最高の地位を与えられている。その他、ノーベル賞授賞式等各種式典への出席、賞の授与を行い、私的な活動として世界スカウト財団の名誉総裁等を務める。

### （王位継承権を巡る動きと王室制度を巡る世論等）

**梶本書記官** 1977 年に誕生した国王の第 1 子が女子であったことから、両性の平等の観点より 1979 年に王位継承法が改正され、女子の王位継承権が認められた。

スウェーデンの王室は、国民に親しまれており、幅広い人気、支持を得ている。王室は維持されるべきかどうかに関して、昨年の世論調査の結果は、維持

されるべきとする意見が 85%と圧倒的に高い。

今年の 3 月に王制を廃止すべきという提案が国会に提出されたが、圧倒的多数で否決された。与党社民党は、長期的課題として共和制への移行を志向しているが、王制を直ちに廃止することには反対している。

説明は、以上のとおりである。質問等があればお答えしたい。

#### ( 徴兵制度 )

中山団長 国民の徴兵制度はないのか。

梶本書記官 後ほど報告する。

在スウェーデン日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

### 「スウェーデンにおける徴兵制について」

(1) スウェーデンでは、国民すべてが国防に参画する「全体防衛」の考え方の下で、16歳から70歳までのすべてのスウェーデン国民（男女問わず）には全体防衛義務を果たす責任があり、特に、19歳から47歳までのスウェーデン市民である男性には、軍事的任務を行う義務が課されている。

#### 【制度の概要】

- ・18歳から24歳までのスウェーデン男性は国家サービス庁に登録する義務があり、身体的・精神的な試験を受けなければならない。その後、試験結果と個人の希望などを踏まえ任務が割り当てられ、最も適した者が軍事任務又は非軍事任務に配属され、残りは訓練予備隊に配属される。
- ・軍事訓練の最初は軍内部で基礎訓練（最大615日）を受け、その後、戦時における軍の階級が与えられる。基礎訓練の後、（通例数年おきに行われる）補強訓練は合計240日を超えてはならず、基礎訓練と補強訓練の合計は700日を超えてはならないとされている。
- ・非軍事任務は、通常、全体防衛組織のシビリアン部門で行われる。

(2) この全体防衛を行う義務については、憲法（基本法）上に直接の規定はなく、「全体防衛義務に関する法律」が直接の根拠となっている。憲法上の根拠としては、統治法（基本法の一つ）第8章第3条の「私人に課せられた義務に関するまたはその他私人の私的、経済的状況に対する侵害となる、行政と私人との関係に関する規定は、法律で規定しなければならない。」との規定があり、これに基づき「全体防衛義務に関する法律」が制定され、同法第1章第2条に「全体防衛に対する人員の供給は、16歳から70歳までのすべてのスウェーデン国民に適用される全体防衛義務の遂行責任を通じて保障される」とされ、同法第1章第5条において「軍事的任務を行う義務は19歳から47歳までのスウェーデン市民である男性にのみ適用される」とされている。なお、女性の軍事的任務への参加は志願制を通じて行われている。（これについては、統治法上、男女平等の例外として認められている。）

## 2 デンマーク憲法と王室制度

### （デンマーク憲法の概要）

藤田参事官 在デンマーク日本国大使館の藤田と申します。デンマーク憲法と王室制度について説明する。

デンマーク憲法は150年の歴史をもつ。1849年憲法により立憲君主制が導入された。これまで4回改正され、直近の改正は1953年である。現在、憲法改正論議は若干あるが、国民的議論にはなっておらず、半世紀近く現行の憲法が施

行されている。

1953年に改正された点は、二院制の廃止、デンマーク自治領（グリーンランド、フェロー諸島）に対する憲法の適用、女性への王位継承権、国民投票の対象範囲の拡大等である。

現行憲法が長い歴史を持つ背景は、改正手続が容易でないことと、憲法の規定ぶりが簡潔かつ一般的であるため、柔軟な解釈を可能としていることだ。改正手続は、国会の解散・総選挙を挟む二度の国会での可決と国民投票が必要である。1953年以前は、国民投票で有権者の45%の投票が必要であった。1939年、憲法改正法案が二度の国会を通過したが、国民投票で有権者の45%の投票を得られなかった。そこで、この点に関し改正議論がされ、1953年改正により、国民投票では有権者の40%の投票とその過半数の賛成が必要となった。

### （王室制度）

**藤田参事官** 2条において、政体は立憲君主制とする。1953年の憲法改正の際、王位継承権法が制定され、女子にも王位継承権ありとされた。当時国王に娘が3人しかいないという事情があった。王位継承権法は、7条からなる非常に短い法律だ。国王が崩御した場合、息子、娘に王位が継承されるが、継承順位は男子が女子に対し優位に立ち、子どもが複数いる場合は年長者が優先する。子どもがいない場合は、国王の兄弟に継承され、これも年長者順で男子が優位に立つ。正統な婚姻関係から誕生した子どものみが王位継承権を有することとされる。

6条では、国王は福音ルーテル教会に所属しなければならないとされる。国の宗教は福音ルーテル教と規定されている。12条では、国王の権能を定める。国王は憲法上の制限に服するほか、国の最高の権能を有し、大臣を通じて権限を行使することとされる。13条では、国王は自らの行為に責任を負わず、神聖不可侵であると定める。14条から27条では、国王の役割が規定されている。いずれも名目的なもので、実質的な権限はない。

### （憲法に関するその他の特記事項）

**藤田参事官** 次に、憲法改正手続、憲法改正論議、地方分権制度、国家と宗教の関係、新しい人権問題への対応について述べる。

### ( 1 ) 憲法改正手続

憲法改正は、手続的に非常に困難である。現国会での改正法案の採決がまず必要であり、その後国会が解散され、総選挙後の新国会で修正なしの改正案の採決が必要とされる。その上で、同改正案は国民投票にかけられ、過半数(総有権者の 40%の投票が条件)の支持が必要である。

### ( 2 ) 憲法改正論議

デンマークにおける憲法改正論議は、極めて低調である。ユーロ参加の是非を問う国民投票が行われた際は、主権の委譲問題に関し 20 条を巡る議論がなされた。ユーロ(通貨)参加は、国の主権をある意味で EU 委員会に委譲することを意味する。ユーロ、国防問題、司法法務 - 難民関係、EU 市民権の 4 つについて、デンマークは留保を付し参加していない。当分留保を解くようでもないが、来年の EU 議長国でもあり、どういう形に対応するか、政府の頭の痛いところだ。1999 年には国会議長団のイニシアティブによる憲法改正の必要性に関する会議が召集されたが、活発化せず進展がない。

### ( 3 ) 地方分権制度

1849 年憲法に既に地方分権の導入が規定されており、実際に、デンマークにおける地方分権制度は、世界的に高いレベルにある。地方分権は 1960 年代から本格的になっており、市は水道、ガス、幼稚園、初等教育等を、県は病院、国民健康保険、幹線道路、高等学校等を、国は警察、外交、防衛等を主要業務としている。国民に密接なところは地方に行わせることを基本としている。

国の税金は、かなりの部分が用途を定めることなく地方に流れている。税収は、国 64、地方 36 で、業務を通じた予算の配分は、国が 37、地方 63 である。

### ( 4 ) 国家と宗教の関係

デンマークの国教は福音ルーテル教で、国王は福音ルーテル教会に属することとされる。その一方、71 条で宗教の自由を規定し、68 条で教会税について義務的に支払うことはないとされる。

現在キリスト教徒でないムスリム人等が国内に多く流入する中で、初等教育における宗教、特にキリスト教の教育について、憲法違反ではないかとの議論があるが、裁判所に訴えるまでは至っていない。ノルウエーでは一部の NGO が、ムスリム人が就学する小学校での宗教教育に対し、宗教の自由を定める憲法に対する違反ではないかとして訴えたが、最高裁判決で違憲ではないとされた。



デンマークの学校における宗教教育は、あくまで情報を提供する意味で行われており、憲法上の問題はないとされている。

#### (5) 新しい人権問題への対応

最近のプライバシー、環境問題に関して、憲法は現在の状況を想定しておらず、憲法上規定がないところは、国内法や国際条約などを適宜適用している。

説明は、以上のとおりである。質問等があればお答えしたい。

#### (環境税)

仙谷議員 環境税は導入されているか。また、間接税として課税されるのか。

藤田参事官 税金は、憲法上、法律をもってしか課せられないとされている。環境税の種類は多く、知る限りで20種類以上ある。去年の国会では、各家庭に来る山のような宣伝パンフレットに税金をかけてはどうか議論となったが、実現しなかった。ガソリンを買うと、一般消費税25%とは別に、間接税として環境税が課される。100円のガソリンなら、25円が一般消費税、5円くらいが環境税、その他いろんな税金が入っている。

#### (租税負担)

中山団長 全体を併せたらどのくらいの税をとっているのか。

藤田参事官 租税負担率は平均50%以上である。給料が40万円の場合を例にとると、所得にかかる税は50%、その内訳は地方税(市税?)20%、県税10%、残りの20%が国の所得税だ。地方税は17%から22%で、平均20%である。手取りの収入は50%だが、物を購入すれば25%の一般消費税分がとられるし、ガソリンを買えば環境税もつく。貯金する余裕はまったくないが、国が老後を保障してくれるので、貯金の心配はない。

最近、福祉関係で難しい問題が生じている。デンマークの社会保障は税金で成り立っているが、EUの拡大に従って税金を払わない外国人が入ってくることに、議論がなされている。去年9月のユーロ参加の是非を問う国民投票での議論の焦点は、ユーロ導入に伴う外国人流入増加が、50年かけて培った福祉に及ぼす影響という点だった。

教育費は無料だ。小学生は、学校に行くと教科書やノートを無料でもらえる。日本と異なる点は、教科書が何回も繰り返し使用される点だ。基本的なところは教科書を何回も使い、足りないところは新聞等を利用する。

**葉梨議員** 収入から引かれる 50%の税金のうちに社会保障分は含まれるのか。

**藤田参事官** 税金にすべて含まれる。

**葉梨議員** スウェーデンはどうか。

**梶本書記官** 企業の負担分も含めると 62%、個人の負担は 50%程度だ。

#### (労働を巡る状況)

**斉藤議員** それだけ税金をとられると、働く意欲を与えるモチベーションは維持されるか。

**藤田参事官** 働く意欲を削ぐことになってない。失業率は、女性も働く中で 5%と非常に低い。夫婦供稼ぎをしないとそれなりの生活ができないのも事実だが、働く意欲は決してそがれていない。

**中山団長** 仕事はあるのか。

**藤田参事官** 仕事はあるが、介護ヘルパー等ほとんど公共セクターだ。福祉関係の就労人口が多い。

**仙谷議員** 公共セクターでパートタイム公務員は導入されているか。

**藤田参事官** 公務員概念が日本と違う。法律上の「公務員」は別に定義があるが、通常は公共セクターの職員も公務員と呼んでいる。パートタイム労働はこちらではあまり見られないが、フレキシブルな働き方が可能である。例えば赤ちゃんがいる場合、半日間、あるいは 2 時間短くして働くなどだ。

### （男女共同参画社会とクォーター制）

鹿野議員 男女共同参画社会を意識した憲法の条文はあるか。女性の採用について、クォーター制（割当制）を導入しているのか。

藤田参事官 憲法の条文に何人も差別されないとの条項がある。国会においては、179人のうち36%は女性だ。クォーター制は採用していないが、社会的な国民の意識でそうなっている。女性が働かないと成り立たない社会になっており、そのため、幼稚園等がきちんと整備され、残業もしない。産前産後の産休は現在6ヶ月だが、延長に向けて議論されている。男性の産休も、産後1ヶ月から2ヶ月間、認められる。

鹿野議員 スウェーデンも同じような認識か。

梶本書記官 そうだ。スウェーデンも、憲法上、男女平等が明確に規定されている。国会議員の数も女性が43%で世界一と言われており、中央政府の職員の半数以上が女性である。これはクォーター制によるものではなく、男女共同参画が制度上容易になっているためであると理解している。

### （企業の国際競争力）

斉藤議員 租税負担率や労働状況にかんがみると、国内企業の国際競争力はとても維持できないイメージを抱くがどうか。

藤田参事官 法人税率は30%で、世界的レベルから見ると低い。さらに、ニッチ産業、すきま産業に秀でている。日本の豚肉市場の3分の1はデンマーク産であるし、糖尿病薬のインシュリンはほとんどがデンマーク産だ。その他、医療機器もある。風力発電は世界一だが、最近ドイツが追ってきているので、デンマークは、次の産業に向けて何かないかという具合に先へ行っている。

### （憲法改正議論）

近藤議員 1953年の憲法改正の際に議論になった点は何か。

藤田参事官 政府が特に重視していた点は、二院制を一院制にすることと、女性にも王位継承権を認めることであった。当時、第一党だった社民党が、貴族

院的な上院を廃止し、一院制にしたいと考えた。また、国王に 3 人の娘しかいないという事情があった。

#### ( 憲法改正手続 - 国民投票 )

近藤議員 憲法改正の国民投票は、各項目ごとに実施されるのか。

藤田参事官 各項目でなく、一つの法案として一括される。

中山団長 国民投票に必要とされた、現行憲法改正前の「有権者の 45% の投票」という条件は、いつ定められたか。

藤田参事官 少なくとも 1800 年代後半の改正では 45% だ。1915 年、1920 年の改正も 45% である。1939 年に憲法改正が実現しなかった経緯から、1953 年に 40% となった。デンマークでは投票率が高く、前回のユーロに関する国民投票の投票率は 90%、通常の国会選挙も 90%、地方選挙では 60% 程度だ。

#### ( 地方分権と地方業務のアウトソーシング )

鹿野議員 デンマークの地方分権は、市と県と国がうまく機能しているか。

藤田参事官 うまく機能していると見受けられる。地方税率は、地方が自由に決められるが、自ずと 16、17% から 22% の間に落ち着いている。国からの補助金は、用途が自由で、有効に機能している。地方自治を巡る最近の話題は、外部委託、アウトソーシングが非常に盛んであることだ。

鹿野議員 首長のマネージメントが問われるということか。

藤田参事官 そうだ。今は何でもオープン入札で民間に委託している。ただし責任は市がとることとなっており、その点が民営化とは違う。

近藤議員 県、市の数はいくつか。

藤田参事官 全部で市が 240 程度、県 15 程度だ。県を廃止してはどうかとの議論がある。県の主要な任務は病院だが、病院が最近うまく機能していないため、病院関係業務を国に戻そうとの議論だ。

**保岡議員** アウトソーシングで入札制度を採りつつ、責任を市が負うことは難しい問題を生じさせるのではないか。

**藤田参事官** 委託先の決定は、オープン入札で行っている。例えば、下水道など、3つの会社が入札し、委託する。市はきちんと監視するが、監視役もアウトソーシングである。会社の業務状況が悪ければ、市はすぐに契約を解除することができるし、会社側も市と25年の契約ができるので非常に安定し、お互いメリットがある。ファーロー市では、アウトソーシングだけでなく、市が所有していた市役所、消防車、雪上車等の財産を売却し、売却代金を国債で運用している。売れなかったのは地方の道路だけだ。しかし、下水道まで民間に売却して、将来ストライキがあった場合のこと等を国が心配し、去年の法律で、財産の売却は禁止された。アウトソーシングは現在も可能だ。

#### ( 憲法改正手続 - 期限 )

**近藤議員** 憲法改正に当たって、解散から何日以内とする等の期限は設けられているか。

**藤田参事官** 憲法上、規定はない。

#### ( 憲法教育 )

**近藤議員** 各国共通の質問だが、教育の現場で憲法をどのように教えているか。また、憲法が載っているような教科書の実物があれば入手したい。

**藤田参事官** 憲法は中学、高等学校で勉強しているが、詳細は調査する。

在スウェーデン日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

スウェーデンの義務教育は、9ヶ年で第1～3学年(日本の小学校低学年に相当)、第4～6学年(日本の小学校高学年に相当)、第7～9学年(日本の中学校に相当)に分かれており、各学校は、国が定めたカリキュラムに沿って教育内容を定めている。教科書については、検定制度はなく、どの教科書を採用するかは各学校の教師同士の話し合いで決定される。

憲法に関する具体的な記述が初めて社会科教科書に登場するのは第9学年(日本の中学校3年)で義務教育の最終学年に当たる。

ある学校の第9学年の社会科の教科書を取り寄せたところ、憲法に関する記述は別紙のとおりであった。このほか、国会に関しては予算の内訳、法律の決定に至る手順、政府(内閣)の選出方法、選挙の方法などが説明されている。

(別紙) 第9学年社会科教科書「今日の社会(p250)(抜粋・仮訳)

## 2. 国会の責務

国会には、三つの主な責務があります。

- 法律をつくること
- 国の歳入と歳出について決めること
- 政府の仕事を監察すること

国会は法律をつくる

国会は新しい法律について決定し、時代遅れになった法律を廃止します。基本法と一般法の間には区別があります。

一般法は国会の投票を通じて制定され、改正されることができます。基本法を改正することはより難しくなっています。二回の国会の会議が基本法に関する案件について決定を行わなければなりません。更に、これら二回の投票の間に総選挙が行われなければなりません。基本法は我々の国の憲法です。

我々の基本法

国会や政府がいかにスウェーデンを統治するかを定め、我々の基本的自由や権利を規定する法律が基本法と呼ばれています。基本法には(次の)4つがあります。

- 統治法(1974年制定) この法律は国会と政府がいかにして任命され、いかにしてそれらが役目を果たすかを定めるものであり、我々の基本的な自由と権利も述べられています。
- 王位継承法(1810年から) この法律はいかに王位が王室の中で継承されるべきかを定めています。国会の決定により1980年から女性の王位継承権が認められました。ヴィクトリア皇太女は統治する女王となることができます。
- 出版の自由法は、すべてのスウェーデン人に自分の考えや意見を文書(例えば新聞や本)で述べる自由を与えると同時に、公文書を読む権利を与えています。
- 表現の自由に関する基本法は、ラジオやテレビ、映画やビデオにおける言論の自由を保護しています。

在デンマーク日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

- 1 デンマークの国民学校（義務教育で我が国の小学校、中学校に相当する）においては、我が国のような文部省検定の教科書は一切存在せず、また、文部省制定のカリキュラムもない。他方、義務教育の授業内容については、国民学校法において国民学校で基本的に教えるべき外枠が規定されている。憲法関連について言えば、「学校教育は精神の自由、平等、民主主義に基づかなければならない」と規定する同法第1条第8項であり、右に言う「民主主義」が憲法の授業を行うに際しての法的根拠となっているとのことである。
- 2 デンマーク教職員協会の説明によれば、特にデンマーク憲法だけを取り上げた授業というものはないが、多くの教師は高学年の歴史や社会の授業の中で、適宜、憲法も取り上げているが、授業での憲法の上げ方は、それぞれの学校、教師により異なり、また、使用している教材も異なるとのことであった。
- 3 因みに、デンマークの国民学校において使用されている教材で、憲法につき言及がある典型的なものを入手した…（省略）。右教材はデンマーク語で、社会科での授業において使用されることを想定しており、憲法関係は第1章第2項の「憲法とは何か？」の項目の下で、「憲法とは基本法である」、「憲法とは何か？」、「市民の権利は民主主義の根幹である」、「議会は憲法に反することを扱ってはならない」の4つのサブ・タイトルから成っている。

在ベルギー日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

中等教育段階（日本でいう中学、高校）において、国の制度や民主主義などを教えることを通じて、憲法に規定されている中身を教えることはありますが、「憲法」それ自体という形では教えていません。また、歴史の授業において、19世紀におけるベルギーの独立や憲法の制定といった歴史的事実は教えますが、「憲法」それ自体という形では教えていません。

いずれにしても、ベルギーの場合、教科内容の細部（「憲法」の内容を踏み込んで教えるかどうかも含めて）については、個々の教師に任されている部分がかなり大きいようです。

（学級の定員数）

鹿野議員 学級は何人か。

藤田参事官 16人から20人以内だ。最近増えてきて問題になっている。

### 3 ベルギー王国憲法と王室制度

#### (王室の起源)

大槻書記官 在ベルギー日本国大使館の大槻と申します。王制と憲法の関係について説明する。

王室及び国家の起源は、1830年10月にベルギーがオランダから独立した時に遡る。翌年、憲法を採択し、立憲君主制を採用する独立国家となった。古くからあった王室ではなく、憲法ができて王室を作ったという順番になっている。

かつてはベルギーという国家は存在せず、この地域は中世以来フランス、神聖ローマ帝国、ハプスブルク家に支配されていたが、1830年にベルギー人が立ち上がり独立を勝ち取った。その際、共和制にするか王制にするかの議論があり、共和制だと過激に見られるのではないかと列強国への配慮から、君主制を採用した。その後国王を探し、ドイツのザクセン地方の領主の公爵家から国王を迎えた。

#### (王位の継承)

大槻書記官 憲法に、王位継承規定がある。85条1項で、「国王の憲法上の権限は、レオポルド・ジョルジュ・クレティアン・フレデリック・ドゥ・サクス・コプール陛下の直系、実系及び嫡出の子孫において、長を先に、これを継承する」とされている。これは、初代の王の正式名称である。「実系」とは養子でないこと、血がつながっていることであり、「直系」とは祖父、父、子とつながっていることであり、「嫡出」とは、庶子でない、私生児でないということである。

1970年に国際婦人年があり、また、男女平等の思想がヨーロッパに普及して、ベルギーでも女王を認めるべきとの議論がなされ、1991年6月の憲法改正で、「但し、女性の王族は永久に継承権はない」とあったのを削除した。

現在の国王はアルベール2世で、フィリップ皇太子が継承順位第1位、アストリッド王女が第2位、アストリッド王女の子供たちが第3位、ローラン王子が最後だ。フィリップ皇太子のマチルダ妃が妊娠しており、生まれればその子どもが第2継承順位となる。生まれた子どもが女性なら次の次は女王ということが確定する。この場合、ローラン王子の継承順位との関係では、生まれた子どもの方が優先される。直系の原則は実は崩れており、兄や甥が国王になる場合もある。男女に優先順位はなく、年長順である。

経過規定によって、次の国王の代になってから91年改正の新ルールを発効することとなっている。新规定では国王の姉のジョゼフィーヌシャルロット王女が第1順位になる可能性があり、ルクセンブルク王妃である同王女がベルギー



の女王になるのは政治的に好ましくないということのようだ。

## （国王の憲法上の権限）

### 大槻書記官

次に、国王の憲法上の権限について述べる。

#### （１）国王の不可侵性と大臣の責任

国王は不可侵であり、大臣が責任を負うという規定が 88 条にある。国王は絶対に間違えないという思想に基づいたもので、この結果、国王は、政治的に責任を負ったり、刑事的に訴追されることはない。実際に、国王が単独で行動することは予定されておらず、すべて大臣の助言を受けて行動し、大臣が責任を負うこととされる。

#### （２）国王の権限の憲法上の位置付け

次に、国王の権限の憲法上の位置付けについて説明する。33 条 1 項に「すべての権力は国民に由来する」とあり、国民主権の原理が示されている。当然、国王の権利も「すべての権力」に含まれるので、国王の権限は国民にあると言える。33 条 2 項に「権力は憲法で定められた方法により行使される」とあり、国王の権限も、当然憲法に定められた方法により行使される。初めに国王ありきでなく、まず国民がいて、国王に権力をいわば委託しているという考え方が見られる。

#### （３）具体的な国王の権力

実際の国王の権力は、具体的には、三権 - 立法、行政、司法権に現れている。

立法権は、36 条により、国王、下院及び上院により共同して行使される。立法権に関する国王の具体的な権限は、下院の解散権、臨時議会の召集、法律の発議権（政府提案の法案）、国王と下院の共同行使となる連邦立法権である。「国王と下院の共同行使」とされる下院の専権的事項は、上院と下院の類似性について批判があったのに対応して、1993 年の憲法改正で国会の改革を行い、下院の優越性を明確にしたものである。例えば、予算は、下院に提出され、下院の審議が終われば成立し、上院では審議しない。

行政権は、37 条で国王に属するとされる。同時に、106 条により、いかなる国王の行為も大臣の副署がなければ効力を有さず、大臣は副署によってのみ責

任を負うとされる。基本的に連邦政府が仕事をし、最後に国王がサインをするということだ。行政権に関する国王の具体的権限としては、大臣の任免権、法律の裁可・公布、規則の制定等がある。

1990年の人工妊娠中絶の法律に対し、国王がキリスト教的良心から署名できないとし、非常に難しい問題が生じた。その際、憲法の、国王の君臨不能時の手続規定が利用された。すなわち、国王が君臨不能であるとき、摂政又は後見役が置かれるが、それまでの間、内閣が国王の権限を代行できるとされ、内閣が署名を代行して法案は成立した。このとき、国王は首相に書簡を送り、非常にオープンに議論が行われた。議会も反対せず、世論も落ち着いていた。

司法権は、法院及び裁判所により行使され、判決は国王の名において執行されると規定され、立法府や行政権に比べると、司法権に対する国王の権限は弱い。国王は、判事等の任命を行う。

その他、国王は、国際関係の指揮、条約の締結、軍隊の指揮等を行う。

説明は、以上のとおりである。質問等があればお答えしたい。

#### (憲法裁判所)

中山団長 憲法裁判所はないのか。

大槻書記官 長らく憲法裁判所はなかったが、第3次憲法改正で、1980年に仲裁院が設置された。ベルギーでは、1969年以降、毎年のように憲法改正が行われている。一連の改正は、単一国家であったものを連邦国家に衣更えするためのものだ。連邦、共同体、地域間の権限争議が予想される中、これら連邦構成主体間の権限の抵触を解決することを目的として、憲法裁判所である仲裁院が設けられた。権限の抵触以外にも法律の違憲・合憲解釈について、様々な訴訟が提起される。

#### (EUへの権限委譲と憲法)

仙谷議員 EUへの主権委譲に関して、憲法的な議論はないか。

大槻書記官 EU加盟など国際化への対応の必要もあり、「特定の権力行使は、条約または法律をもって、国際公法の機関に授権されることができ」とする34条が追加された。政治的にも、ベルギーは、EUを推進する立場にある。

中山団長 EU 憲法の議論がなされているが、全体的に見て各国憲法が符合するように憲法改正をせざるを得なくなるだろう。

大槻書記官 まず EU の将来の在り方として、国家連合とするのか、大きな統一的国家にするのかの議論をした後、憲法をどうするのかの議論になると考える。

### （連邦国家化と憲法）

仙谷議員 連邦国家化の結果、憲法上に新たに共同体、地域の規定が定められたのか。

大槻書記官 そうだ。単一国家のときは、「国」 - 「州」 - 「コミューン」の三層の制度の下に、中央集権的な体制が敷かれていたが、国の権限・機能を「連邦」、「共同体」、「地域」に並列的に割った。それぞれの役割は、共同体は文化、教育関係、地域は経済的事項、残りが国(連邦)の権限だ。

ベルギーは大きく南北に分かれ、北のフランドル地域はゲルマン系のオランダ語を話す人々が居住し、南のワロン地域はラテン系のフランス語を話す人々が居住する。両者がことごとくあらゆる面に対立し、統一国家を維持することが次第に難しくなったということが背景にあった。フランドル地域は、文化、教育が比較的遅れており、その分野を整備するため、連邦から権限を委譲させて共同体を作った。一方、経済的に遅れているワロン地域は、経済に重点を置いて地域を作り、このような複雑な制度になっている。

### （国王の政治的影響力）

保岡議員 オランダでは王制への国民の信頼もあって、様々な場面で国王の実質的な役割があるようで、許される微妙な限度で、政治的意義のある行為を行っていると聞く。ベルギーは首相任命についてオランダと同じような仕組みを持つが、国王の政治的影響力はどうなっているか。

大槻書記官 国王の影響力は政治的にはほぼゼロだが、首相の任命は例外である。ベルギーの選挙制度は完全比例代表制なので、少数政党の多数連立になり、新首相を誰にするかが問題になる。その連立協議の際に国王が一枚かむという感じである。

### (総理の権限)

鹿野議員 憲法上、総理の権限は規定されているか。内閣における総理の位置付けはどのようなものか。

大槻書記官 行政権は形式的には国王に属するとされ、総理としての権限は特段規定されていない。

### (ユーロトランスプラント)

中山団長 ベルギーはユーロトランスプラント(ヨーロッパ臓器移植センター)に入っているか。デンマークは自分の国で心臓移植の手術をするのを好まず、デンマーク人がオランダ等に来て手術している。そのため、ヨーロッパ議会で、デンマーク人には一切移植をしないことになったと聞いている。

大槻書記官 承知していない。

在ベルギー日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

「ベルギーはユーロトランスプラントに入っている。臓器移植に関する法律も整備されている。」

### (人権規定、オンブズマン制度、環境税、租税負担率)

仙谷議員 人権、オンブズマン、環境税等、北欧諸国が有する制度等について、ベルギーではどうなっているか。租税負担率等はどうか。

大槻書記官 基本的人権はかなり整備されている。1831年憲法制定時から高水準の自由権規定が整備されており、その後、1960年代、1970年代には社会権が整備されてきた。最近の憲法改正では、22条の私的及び家族的生活の尊重、23条の人間尊厳に値する生活を送る権利、32条の公文書を閲覧し、複写を入手する権利など、他国に見られない先進的な規定を盛り込んでいる。また、22条の2の子どもの辱めを受けない権利等もある。

オンブズマンは、1995年に初めて設置された。行政府を外部からコントロールする役割を負い、オランダ語話者、フランス語話者それぞれ1人ずつ2人い

る機関として下院に置かれている。主として国民と行政機関との個別の争いを処理する機関との位置付けである。苦情の審査や議会の求めに基づく調査も行い、関係行政機関に勧告する機能を持つ。憲法上の機関ではなく、個別法で規定されている。

環境税については、承知していない。租税負担率については、一般にベルギーは、ヨーロッパの中でも最高水準で税金が高いと言われている。

在ベルギー日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

「二酸化炭素の排出を抑えるためにガソリン等に課税するような環境税については、現在はなく、政府において導入が検討されている段階です。」

#### （ベルギー独立時における君主制導入の経緯）

山口議員 ベルギーは、ロンドン会議で独立と引き換えに君主制という条件を示されてそれを呑んだとの指摘がある。先ほどの説明は欧州列国への配慮として君主制を選択したとのことだが、どう理解したらよいのか。

大槻書記官 ロンドン会議で当時ロンドン議定書が作られたが、その中で必要な条件として書き込まれていたのかどうか調べたい。

在ベルギー日本国大使館から寄せられた回答は以下のとおり。

「1830年の11月4日からロンドン会議が始まったなかで、11月18日に独立宣言、11月22日にはベルギーは独自に『立憲君主制を採用する』との政令を出しており、主体的な選択であることには違いないが、ロンドン会議等の情勢を考えて、それ以外の選択はほとんどあり得なかったという状況のようだ。そしてベルギーにおけるそういった動きを前提の上で、12月20日にロンドン会議においてベルギー独立の承認への流れがはっきりするようだ。また、実際に憲法の起草は10月から行われていたが、その中でも既に君主制を志向するものであった。しかし、君主制が決まった後も、列強は誰を国王にするかでベルギーに干渉し始めるので、ベルギーが自由意志で何でも決められたというものでもないと思う。」

以上

# イスラエル憲法（基本法）に関する調査報告

## 1 憲法（基本法）制定の経緯

1947年11月の国連総会におけるパレスチナ分割決議を受けて、1948年5月14日、イギリスの委任統治が終了し、同年3月に成立していたパレスチナ・ユダヤ国民評議会は、主権国家としてのイスラエル国の建国を宣言した。その直後、周辺のアラブ諸国はイスラエルに攻撃を開始し、戦闘は翌年7月まで、15ヶ月間に及んだ。

1949年2月、制憲議会（クネセット：the Knesset）がエルサレムで開催され、共和国の統治制度を定めた暫定法を制定、公布した。これにより、クネセットは、大統領にハイム・ワイツマン（Chaim Weizmann）を選出し、3月には、ダヴィット・ベングリオン（David Ben-Gurion）内閣が成立した。

この後、4ヶ月にわたり、憲法制定の審議が続けられたが、建国直後からアラブ諸国との戦争状態が継続されている中で、憲法制定が最優先課題とはならず、国家の性質・目標等を最終的に確定するのは時期尚早であること、また、聖書、タルムード（ユダヤの律法）の規定の扱いについて意見の対立等があったことにより、意見の一致をみることはできなかった。1950年6月、クネセットにおいて、正式の憲法の採択を延期し、今後制定される一連の基本法（Basic Laws）をもって、これに代える旨の決議が採択された。これに従い、憲法的な性格を持つ基本法が、順次、整備、施行され、最終的にその統合が図られることとなっている（注）。

### （参考）【各基本法の制定年一覧】

議会	1958年	国土	1960年
大統領	1964年	政府	1968年
国家経済	1971年	軍	1976年
首都	1980年	司法	1984年
国家会計検査官	1988年	人間の尊厳と自由	1992年
職業の自由	1992年(1994年全面改正)		

（注）現在、「基本法：立法」、「基本法：裁判における権利」、「基本法：表現及び結社の自由」及び「基本法：社会的権利」の各基本法案の審議が予定されている。

## 2 イスラエルの憲法（基本法）の概要

### （１）統治制度

#### イ 特色

1948年の「建国宣言」では、イスラエルは「ユダヤ人(注)の国家(Jewish State)」であると同時に「民主国家(Democratic State)」であるとされている。

(注)後述の「帰還法」によれば、「ユダヤ人」とは、「ユダヤ人の母から生まれた者又はユダヤ教に改宗し、かつ、他の宗教の構成員でない者」をいう。ちなみに、この定義は、1950年の同法制定当初は存在せず、1970年になって修正されて入ったものである。

#### ロ ユダヤ人の国家

1950年の「帰還法(Law of Return)」によれば、世界中のすべてのユダヤ人はイスラエルに移民する権利を有し、この権利を行使したユダヤ人は、1952年の「国籍法(Law of Citizenship)」により当然にイスラエル国籍を付与される権利を有する。

大統領をはじめ政治的官職に就くのにユダヤ人である必要はないが、「基本法：議会」によれば、イスラエルがユダヤ人の国家であることを否定する政党の所属員は議会の議員になれない(同法7A条)。また、いわゆる宗教政党が多数存在し、議会に議席を有している。さらに、安息日等ユダヤ教の休日における労働を禁ずる「労働時間及び休息時間法」やユダヤ教文化の価値を重視した初等教育をするよう定める「国家教育法」など、ユダヤ教の伝統を守るための制定法が存在する。なお、婚姻・家族等の身分関係については、一般裁判所とは別の宗教裁判所(当事者の信教により、ユダヤ教、イスラム教、ドゥルーズ教等の宗教裁判所が存在する。277頁参照。)が管轄権を有する。

ただ、「ユダヤ人の国家」であるといっても、イスラエルには、ユダヤ人でない国民も存在する(ユダヤ人でなくとも、出生、帰化等によりイスラエル国籍を取得することができる。)。法律上は、彼らはユダヤ人と同等の権利を有している。

## 八 民主国家

イスラエルは、議会制民主主義国家（parliamentary democracy）であると言われている。国民から選挙された議員が議会を構成し、議会は国家元首たる大統領を選出し、政府は議会の信任を得て成立する。裁判所は、他の権力から独立している。

### （イ）大統領

大統領（The President of the State）は、国家元首（the head of the State）である（「基本法：大統領」1条）。大統領は、議会（クネセット）によって選ばれ、任期は7年（1999年の同法改正前は、5年）で、再選は禁止される（同法3条、4条。1999年の同法改正前は、三選禁止）。

大統領は、法律への署名、外交使節の接受等の儀礼的行為を行い（同法11条）、政治上の実権を有しない。

イスラエルで首相公選制が施行される1996年までは、大統領は、首相の選出に関与していた。すなわち、議会の総選挙後、大統領は、議長、各会派の代表者その他議会関係者の助言を受けて議員の中から組閣担当者を指名し、その者がまとめた閣僚名簿が議会で承認されれば、大統領はその者を首相に任命していたのである。

これに対し、首相公選制が実施されていた期間においては、大統領は、首相の任免に何らの関与もすることはなくなった。

ただし、首相公選制が廃止される次回の議会総選挙からは、大統領は、従前どおり首相の選出手続に関与することが見込まれている。

### （ロ）議会（クネセット）

議会は、一院制で、定数120名である（「基本法：議会」3条）。議員は、全国一区の完全比例代表選挙によって選出され（同法4条）、任期は原則4年だが（同法8条）、解散があればその時点で任期は終了する（同法34条）。

議会は、イスラエル建国当初、制憲議会として成立したものである。しかし、1で述べたような事情から憲法制定に至らないまま、自らを立法府と位置づけ、今日では両者の機能を併せ持つ機関とされている。

#### a 選挙制度

以下に、イスラエル議会の選挙制度について、やや詳しく説明するこ



ととする。

前述のように、イスラエルの議会選挙は、全国一区の完全比例代表選挙である。18歳以上のすべての国民に選挙権が、21歳以上のすべての国民に被選挙権が与えられており、直接、平等、秘密投票が保障されている。

選挙に係る候補者名簿は、少なくとも一つの登録政党が作成したものであることを要する。したがって、二以上の登録政党が共同して一つの候補者名簿を作成してもよいし、ある登録政党が、その党員のほかに非登録の政党の党員又は個人を加えた候補者名簿を作成してもよい(注)。ただし、候補者名簿の中に、人種差別主義者又は民主主義制度若しくはユダヤ人国家としてのイスラエルを否定する者がある場合には、当該名簿は投票の対象外とされる。

候補者名簿を提出した政党等が議席を獲得するには、当該名簿に対する投票数が、投票総数の1.5%以上でなければならない。この条件を満たした政党等に対して、得票数の比率に応じた議席が配分される。

このような制度の下、イスラエルでは、議会に議席を得る政党等は常に10以上に上る。さらに、同一の候補者名簿から議席を得た議員は、議会内では同一の会派を構成することになるが、任期途中で会派の分裂又は合同が認められているため、任期終了前の会派数は、任期開始時の会派数よりも多くなるのが普通である(例えば、1999年の総選挙では15の候補者名簿から議員が選出されたが、2001年10月1日現在、18会派に増えている。)

なお、イスラエル史上、一つの会派が議会の絶対過半数(61議席以上)を占めたことがないため、これまでのイスラエルの政府は、常に連立政権であった。

(注) 1999年に行われた第15期議会の総選挙では、労働党(Labor Party)は、他の2つの登録政党ゲシエル(Gesher)及びメイマド(Meimad)と共同して「一つのイスラエル(One Israel)」という名前で候補者名簿を作成した。また、「統一アラブ・リスト(United Arab List)」という候補者名簿は、アラブ民主党(Arab Democratic Party)が、非登録政党であるイスラム運動(Islamic Movement)に属する数人を含めて作成したものである。

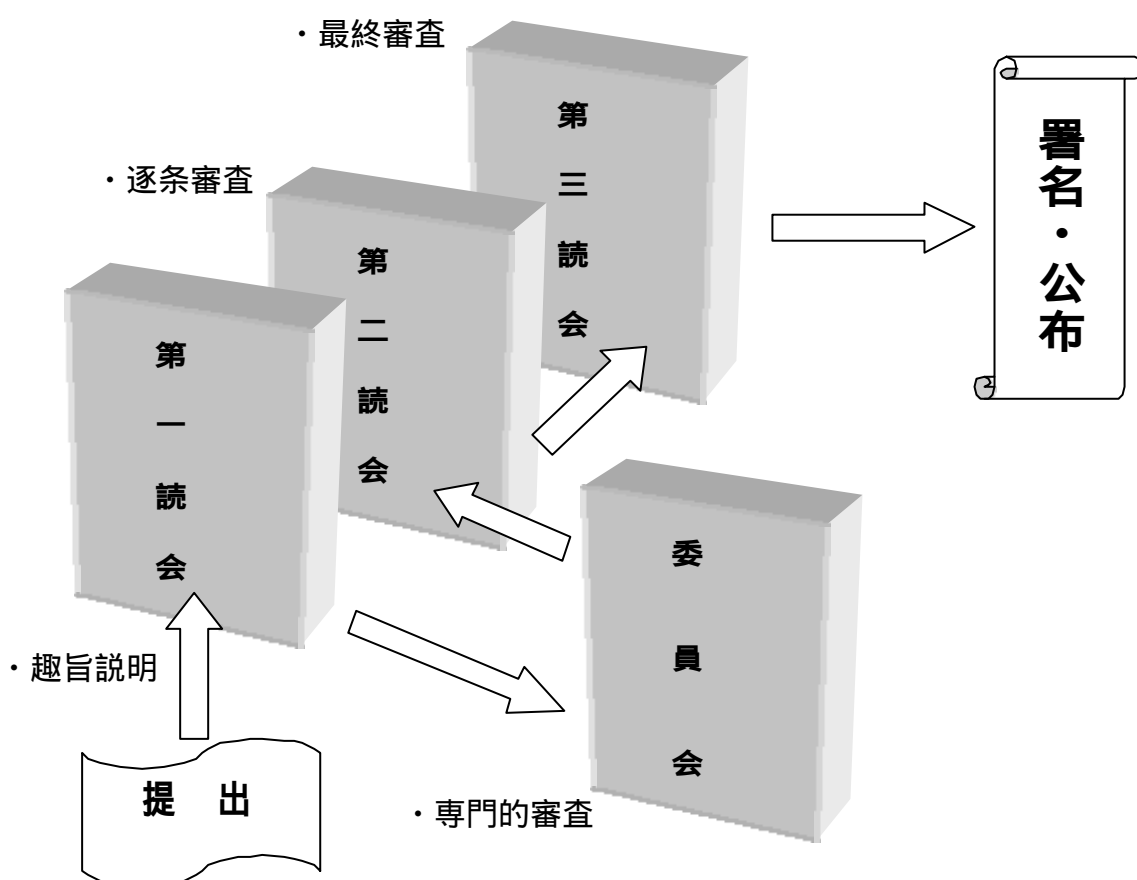
## b 立法過程

イスラエル議会における法案の審査は、三読会制を基本としている。以下に、法案の種類ごとにその立法過程を説明する。

### ( a ) 政府提出法案

政府提出法案は、関係大臣から議長に提出され、議長はこれを上程する。第一読会の始めに大臣又は政務次官が趣旨説明を行い、討議の後、本会議は当該法案を否決するか、又は第二読会に向けて委員会に付託するかを決する。法案を付託された委員会は、当該法案につき、その主たる目的を逸脱しない限り、どのような修正もすることができる。委員会は、議院委員会（我が国の国会の議院運営委員会に当たるもの）の承認を得て、複数の案を併合し、又は一案を二以上の案に分割することができる。委員会における審査が終了すると、法案は本会議に戻され、第二、第三読会に進む。第二読会は、当該法案が付託された委員会の委員長又は委員によって開かれる。第二読会では逐条で審議が行われ、ここで採択された留保条件を条文化する必要があるれば委員会に再付託されるが、そうでなければ直ちに第三読会に移る。法案が第三読会で採択されるまで、政府は当該法案を撤回することができる。

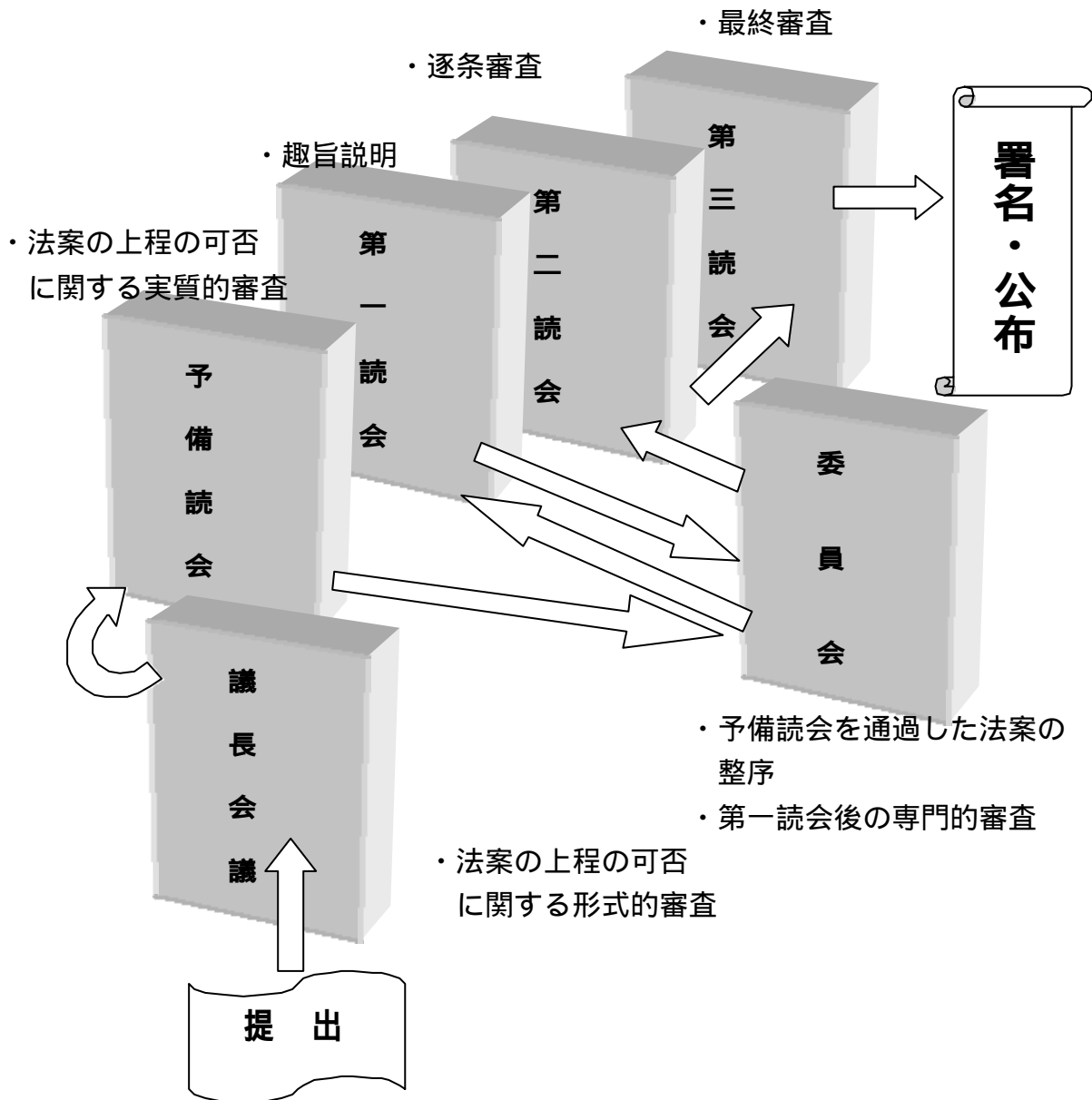
イスラエルにおける政府提出法案の立法過程概略図



(b) 議員提出法案

議員提出法案は、提案議員から議長に提出される。議長会議（議長及び副議長（複数）で構成される。）は、これを議事日程に載せるか否かを決する。法案の内容が人種差別的要素を含み、又はユダヤ人国家としてのイスラエルの存在を否定するものであるときは、法案は上程されない。上程が可とされた法案は、まず本会議の予備読会にかけられる。本会議は、当該法案を以後の議事日程から外すか、第一読会にかけける準備のため委員会に付託するかを決する。ここから後の手続は、政府提出法案と同じである。議員提出法案は、第一読会後の委員会審査が終了するまで、

イスラエルにおける議員提出法案の立法過程概略図



撤回することができる。議会年度の始めに、各会派が会期中に何本の議員提出法案又は動議を上程することができるかが決められる。

#### 議員立法の最近の動向（下表参照）

第 11 期議会から、議員立法の数は、每期 2 倍超のペースで増えている。しかし、上程された法案の成立率は、一貫して減少傾向にある。また、いわゆる「宣言法」（提案者が可決成立をはじめからあきらめている法案）が増加している。

一方、成立した法案に占める議員立法の比率は、増加している。

議会回次 （カッコ内は 西暦）	提出件数 （ A ）	予備読会 上程件数	成立件数 （ B ）	成立率 （ B / A ）	全成立法案中 議員立法が占 める割合
第 3 期議会 (1955-1959)	47		18	38.3%	6.2%
第 11 期議会 (1984-1988)	721	278	74	10.3%	25.2%
第 12 期議会 (1988-1992)	1,473	535	129	8.8%	40.6%
第 13 期議会 (1992-1996)	3,629	1,187	245	6.7%	51.8%

#### （ c ）委員会提出法案

委員会提出法案の手続は、政府提出法案の手続と同様である。議員提出法案と異なり、委員会提出法案は、基本法又は議会、総選挙、議員若しくは国家会計監督官（ State Comptroller ）に関する法律しか扱うことができない。

#### （八）政府

政府は、首相及び各大臣からなる。

イスラエルでは、1992 年の総選挙までは議院内閣制をとっていたが、1996 年の総選挙から世界でも類を見ない首相公選制に移行した。しかし、今年 3 月に「基本法：政府」が改正され、次回の総選挙から議院内閣制へ復帰することが決まっている。この間の経緯については、章を改めて詳述することとする。

#### （二）裁判所

一般裁判所は、最高裁判所を頂点とする三層構造をとる（「基本法：司

法」1条)。そのほかに宗教裁判所及び特別裁判所が存在する。

【イスラエルの裁判所機構の概要】(国立議会図書館作成資料より)

名 称	管 轄 等
最高裁判所 (Supreme Court)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方裁判所の民事及び刑事事件の判決に対する上訴等</li> <li>・他のどの裁判所にも属さない事件、人身保護令状等に関する事件及び公務員を被告とする事件等の第一審。この場合、高等裁判所(High Court of Justice)と称する。</li> </ul>
地方裁判所(District Courts of Law)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・マジストレート裁判所の管轄に属さない民事・刑事事件の第一審</li> <li>・マジストレート裁判所及び都市裁判所の判決に対する上訴等</li> <li>・種々の行政委員会の決定に対する司法審査等</li> </ul>
マジストレート裁判所(Magistrates Courts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・訴額45万ニュー・シェケル以下の民事事件(ただし、不動産に関する事件については、訴額の制限はない。)及び罰金刑又は法定刑が3年以下の自由刑である刑事事件の第一審</li> <li>・マジストレート裁判所の判決については、地方裁判所への控訴が可能</li> </ul>
宗教裁判所 (religious courts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各宗教社会の構成員の結婚等の身分関係に関する事項を管轄</li> <li>・第一審として、ユダヤ教法裁判所、イスラム教法裁判所、キリスト教法裁判所及びドゥルーズ教法裁判所があり、各宗教裁判所の上訴審として、宗教科控訴裁判所が置かれている。</li> <li>・上記各控訴裁判所の判決に対しては、最高裁判所への上訴は原則不可</li> </ul>
特別裁判所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市裁判所(各都市地区の条例違反事件等及び軽微な刑事事件を扱う。)、労働裁判所、少年裁判所、交通裁判所等</li> </ul>

最高裁判所判例調査会『世界の裁判所』海外司法ジャーナル別冊、1995を参考に作成

\* マジストレート裁判所の訳語について

英米法で Magistrate は、治安判事及び下級裁判所裁判官を意味する。治安判事とは、非法律家から任命されるパート・タイム裁判官で軽微な事件の処理にあたるものをいう(田中英夫編『英米法辞典』東京大学出版会、1991)。

イスラエルのマジストレート裁判所の訳語も、「治安判事裁判所」とするものが多い(アリエル・ビン・ナン著、半田紳訳『イスラエル法入門』法律文化社、1996、p.113など)。

なお、イスラエル大使館ホームページ (<http://israelembassy-tokyo.com>) 上の司法制度の解説では、マジストレート裁判所にあたるものを「簡易裁判所」としている。

## (2) 権利義務

### イ 基本的人権の保障

イスラエルには、拘束力を有し、かつ、体系的な権利章典は存在しない。ただし、「建国宣言」では、宗教・人種・性別にかかわらずすべての市民に対して完全な社会的・政治的平等の権利が与えられ、宗教・良心・言語・教育・文化の自由が保障されると規定している。また、1990年代に入って、身体・住居・所有物の不可侵やプライバシーの権利等を保障する「基本法：人間の尊厳と自由」や職業の自由を保障する「基本法：職業の自由」が制定されている。

しかし、この国において、市民的自由を実質的に保障してきたのは、何といっても最高裁判所の判例である。最高裁判所は、公式の憲法又は権利章典がない中、個人の権利を保障するための努力を続けてきており、その活動は、国内の憲法学者からも高い評価を受けている。

#### (イ)「憲法革命」と最高裁判所

議会優位 (parliament's supremacy) の原則が認められ、裁判所の他の国家機関 (特に、議会) に対する権限が明文化されていないイスラエルにおいては、裁判所による法律の合憲性審査がどの程度可能なのが問題となってきた。

上述の「基本法：人間の尊厳と自由」及び「基本法：職業の自由」が制定される以前においては、最高裁判所は、法律が違憲である旨の判決を4回下しているが、これらは、いずれも選挙手続関連のものであり、射程範囲が限定されていた。

しかし、1992年に「基本法：人間の尊厳と自由」が制定された後、最高裁判所から二つの画期的判決が出て、注目された。

まず、1995年の「ミズラヒ銀行事件 (Mizrahi Bank Ltd. vs. Migdal Co-operative Village)」判決 (注) で、最高裁判所は、明文の規定の有無にかかわらず基本法はそれ以外の法律の上位に位置し、基本法に定める例外を除き、基本法に反する法律は無効であること、すべての下級裁判所は、基本法に反するという理由で法律の無効を宣言することができること、を判示した。

次に、1999年の「ツェマツハ事件 (Zemach vs. The Minister of Defense)」判決では、最高裁判所は、兵士を裁判官の面前に連れていく

ことなく 96 時間拘留できるとしていた軍事裁判手続法の規定は、一般市民の拘留期間が 24 時間であることに比べて不当に長く、身体の自由に関する基本権を侵害するものとしてこれを違憲無効とした上で、当該違憲判決の効力発生を 6 ヶ月延期し、議会に対し、その間に当該拘留期間を 48 時間以下に改めるよう求めた。

1990 年代に行われたこれら人権に関する基本法の制定と最高裁判所の判決は、イスラエルに「憲法革命 (constitutional revolution)」をもたらしたものと評価されている。

(注) 農業を営む者が負った債務につき債権者が裁判・執行手続を用いることを禁じ、特別の支払手続を設けた法律が、財産権を保障する「基本法：人間の尊厳と自由」3 条に違反するかどうか争われた事件。第一審の地方裁判所は債権者の主張を採用し、同法律は違憲無効であると判示したが、最高裁判所は、同法律における「権利の否定又は制限が、正当の目的の下に最小限度でなされ(「基本法：人間の尊厳と自由」8 条)」たものであるとして、原判決を破棄した。

#### (ロ) 最高裁判所に対する国民及び議会の評価

1990 年代の初頭の調査では、イスラエル国民の 65% が、人権保障を含む民主主義の基本原則に反する法律を最高裁判所が違憲であると宣言することについて賛成している。また、1990 年代の末に行われた調査では、80% の国民が、最高裁判所を支持し、司法審査の対象を拡大することに賛成している。

これに対して、超正統派 (ultra-orthodox : ユダヤ教の戒律を重視し、伝統を厳守する人々) は、一般裁判所が信教・良心の自由がからむ問題を扱うことに強い不満を感じており、法律の司法審査を積極的に行おうとする最高裁判所に対する批判を強めている。

こうした声を受けて、議会の一角を占める超正統派政党は、最高裁判所に対し、法律の司法審査を避けるよう、また、価値観、イデオロギー、政治的要素が含まれる問題に立ち入らないよう求める決議案を提出した。1999 年 11 月に、司法積極主義、特に法律に対する司法審査に反対するこの決議が議会で可決されたが、直後から国民の批判が殺到し、翌月には先の決議を取り消す議会決議がなされた。この後の決議の中で、議会は、初めて「法律の司法審査が民主政治において不可欠であること及び基本法によってその権限が最高裁判所に付与されていること」を認めることとなった。

\* (イ)及び(ロ)の記述については、セガル・テルアビブ大学教授から提供された資料 (Zeev Segal “Parliament in the Era of Judicial Review” *Development in European, Italian and Israeli Law* edited by Alfredo Mordechai Rabello – Andrea Zanotti, 2001) によった。

## ロ 国民の義務

「基本法」レベルでは、「基本法：軍」4条が「兵役の義務及び徴兵の方法については、法律で定めるところによる。」と規定している。

現在、イスラエルでは、18歳に達した健全な男女の国民に兵役義務を課している（なお、良心的兵役拒否は認められていない。）。兵役期間は、男性が3年、女性が2年（ただし、結婚した女性は兵役免除）である。ただし、神学校の生徒に対しては、勉学を続ける限り、徴兵が延期される。この結果、18歳に達した者のうち6%が徴兵を免れており、議論的的になっている。また、ドゥルーズ教徒を除くマイノリティも、兵役を免れる。

## 3 イスラエルにおける首相公選制の導入及び廃止の経緯

### (1) 概観

まず、イスラエルにおける首相公選制の導入及び廃止に関する主要な出来事を年表にまとめると、次のようになる。

1988年	第12回議会選挙後の組閣難航を受け、4人の議員が、それぞれ、首相公選制の導入を内容とする「基本法・政府」改正案（以下「首相公選法案」という。）を提出。
1990年3月	大連立内閣瓦解及びそれに伴う政治的混乱。
1990年5月	四本の首相公選法案、議会本会議で第一読会。
1992年3月	議会本会議第二、第三読会で四案が一本化されて首相公選法案が可決成立。次の総選挙から施行されることが決まる。
1996年5月	最初の首相公選が議会総選挙とともに行われ、ネタニヤフ氏（リクード）がペレス首相（労働党）を破って首相に当選。その直後、首相公選制の廃止を内容とする「基本法・政府」改正案（以下「廃止法案」という。）が提出される。以後もいくつかの廃止法案が提出されるも、議会本会議の第一読会を通過するに止まる。



1999年5月	第2回の首相公選が議会総選挙とともに行われ、バラク氏（労働党）がネタニヤフ首相（リクード）を破って首相に当選。
2001年2月	バラク首相の辞任を受けて第3回の首相公選が単独で行われ、シャロン氏（リクード）がバラク首相（労働党）を破って首相に当選。
2001年3月	首相公選の廃止が連立政権内の合意となり、シャロン政権の発足と同時に廃止法案が可決成立。次回総選挙（任期満了の場合は2003年11月に施行予定。政局によっては早まる可能性あり。）から旧制度に復することが決まる。

以下では、1990年以降の議会の動きを中心に、首相公選制の導入及び廃止の経緯を詳述することとする。

## （2）首相公選制導入の経緯

### イ イスラエルの政治状況

イスラエル社会は、極めて多様性に富んでいる。同じユダヤ人といっても、ほとんどが他国から移民してきた者又はその子孫で、出身国は世界100カ国以上に及ぶ（大まかには、東欧出身のアシュケナジ（Ashkenazi）系と北アフリカ、中東出身のセファルディ（Sephardi）系に分かれる。）。その上、信仰心の篤さにも違いがある（戒律を守る度合いの大きさの順に、超正統派、正統派、保守派、改革派及び世俗派に分かれる。）。また、イスラム教、キリスト教等ユダヤ教以外の宗教を信仰する国民も存在している。さらに、労働組合を基盤とする左派と経済自由化を主張する右派の対立、国の安全保障政策に関する穏健派と強硬派の対立などが、社会の断片化を進めている。このような社会状況を背景に、イスラエルでは、異なる政治的意見を持つ多様なグループを代表する形で、多くの小政党が政治活動を行っている。また、議会選挙では、多様な民意を忠実に議席に反映させることができる比例代表制（注）が採用されている。

その結果、イスラエルでは、議会に議席を得る政党等は常に10以上に上り、一つの会派が議会の絶対過半数（61議席以上）を占めることは、過去、一度もない。

このようなことから、イスラエルにおいては、連立政権成立に向けての交渉及び連立政権の維持が、最大の政治課題であり続けている。そし

て、連立政権のリーダーとしてその課題に取り組む責任者が、首相その人である。

(注) そもそも、イスラエルが比例代表制を採用したのは、建国前のパレスチナにおけるユダヤ人コミュニティ(イシューブ: Yishuv)でこの制度が採用されていたからであると言われている。また、19世紀末に始まるシオニスト運動(Zionist Movement: ユダヤ人国家を建設し、世界中に離散した同胞を呼び寄せて民族の再興を図ろうとする運動)において、多くの支持者を集めるために、世界に散らばる大小さまざまなユダヤ人コミュニティの様々な意見が反映されるような代表選出方法として採用されたという経緯があるようである。

## ロ 首相公選制導入前の政権運営

首相公選制導入前のイスラエルの議院内閣制は、首相が議員から選ばれる点では日本と同じであるが、日本のように議員による首班指名選挙が行われることはなく、大統領が特定の議員(通常は第一党党首)に組閣を命じる点が異なる。また、政府は議会の信任の上に成立し、議会は政府不信任決議(出席議員の過半数の賛成で可決される。)によって政府を総辞職に追い込むことができる(ただし、大統領は不信任された首相に再度組閣を命じることができる。)が、首相が議会を解散することはできなかった(議会は、解散法案の可決によってのみ、解散することとされていた。)

このような制度の下、首相は、連立与党の一部が政権から離脱するなどして議会における過半数の支持を失えば、たちまち難局に直面することとなった。この場合、議会の解散権を有しない首相は、他党に対し、政権内のポストを与えること及び当該政党及びその支持者に対する優遇措置を約束することによって、議会における過半数の支持を回復するほかはない状況にあった。その結果、数合わせのために入閣し、又は閣外協力する少数政党が政権運営に関するキャスティングボートを握ることとなり、実際、少数政党との政策調整ができないために組閣ができない事態も発生したり、組閣後も少数政党の意向に配慮せざるを得ないため、第一党が自ら欲する政局運営ができないなど政権の安定性が損なわれることも少なくなかったという。

## 八 首相公選制導入に向けての動き

### (イ) 大連立政権の瓦解と政治的混乱

1980年代、イスラエル議会は労働党(Labor Party)及びリクード

(Likud) がそれぞれ左派勢力及び右派勢力の中心となり、両勢力は拮抗する状況にあった。1984年及び1988年には労働党及びリクードがともに政権に入る大連立政権が組まれることもあった。しかし、中東和平問題をめぐって両者は鋭く対立し、1990年春には大連立政権を率いるイツハク・シャミル首相 (Yitzhak Shamir : リクード) に対する不信任案が内部離反した労働党等の賛成によって可決されたものの、その後、大統領から組閣の要請を受けた労働党のペレス党首が超正統派政党の要求をのむことができず組閣に失敗するなど、政治的混乱(注1)が続いた。国民の間にも、超正統派政党が議席以上の政治的影響力を発揮して政局の命運を左右したり、その結果として超正統派が補助金等の優遇措置を得たりしていることに不満が蓄積していたのに加え、この1990年春の混乱時にポストやカネをめぐり政治工作があったことが露見したことから、この不満が爆発する形でデモや集会が行われた。

このような動きの中、さまざまな学者、議員グループが選挙制度改革案を提案した。それには大きく分けて、選挙区制の一部導入、議席獲得に必要な最低得票数の引上げ(注2)、首相公選制の導入の三つがあった。このうち最初の二つは過去の議会でも提案されたことがあるが、議席を減らすことを恐れる中小政党の強い反対が見込まれ、1990年の時点では実現の可能性は低いと見られていた。これに対して、首相公選制は、最初の二つと比較して実現可能性が高いものであった。

首相公選制導入の狙いは、首相の政治的指導力の強化、安定的な二大政党制の実現、小政党の過度の影響力の排除であった。すなわち、国民が首相を選ぶことにより、首相の権威が高められ、これを背景に、首相が小政党の影響を受けることなく強力な指導力を発揮することが期待された。また、国民の多数の支持を得られる首相候補者を擁立できるのは大政党に限られると想定されたため、首相選挙と同時に議会選挙を行うことを原則とすれば、首相候補者への投票と連動する形で大政党の得票が伸び、小政党の勢力は減少するものと予測されていた。

(注1)このような政治的混乱を引き起こした原因として、モシェ・アレンス(Moshe Arens) 議員・元国防相(リクード)は、リクードと労働党の二大政党間の不信感が大きいと指摘する。同議員は、二大政党間でなされた政治的合意は、一方がそれを自党の利益のために利用してしまうため、長続きしないのだと説明する。例えば、小政党に不利な改革について二大政党間で合意がなされた場合、一方の党が小政党に合意文書を暴露して、「あの党(他方の党)があなたがた小政党を痛めつけようとしている。これが証拠だ。」と申し向けることもあったという。この手法は、大政

党が、自党が中心となる連立政権に小政党を引き込む手段として使われたということである（本議員団の調査で入手した文献である Gideon Doron and Michael Harris "Public Policy and Electoral Reform-*The Case of Israel*"(Lexington Books 2000)p.79 の記述より。）

（注2）1988年に議席獲得のための最低得票数がそれまでの1%から1.5%に引き上げられたが、これをさらに引き上げようとするものである。

## （ロ）首相公選導入法案の成立

議会においては、首相公選制を導入するための基本法改正案が、1988年に、ダヴィット・リバイ(David Libai:労働党)、ウリエル・リン(Uriel Lynn:リクード)、アムノン・ルビンスタイン(Amnon Rubinstein:シヌイ(Shinui))、ヨアシュ・チドン(Yoash Tzidon:ツオメット(Tzomet))の4人の議員からそれぞれ提出された(注1)ものの、上程されないでいた。しかし、1990年春の政治的混乱の時期に、彼らの改正案が議会の第一読会にかけられ、首相公選制についての議論が議会でも開始された。

シャミル首相及び彼が率いるリクードは、首相公選制に反対であった。もし、首相公選制が導入されたならば、次の総選挙が行われる1992年には労働党のイツハク・ラビン(Yitzhak Rabin)氏がシャミル首相を圧倒することが見込まれたからである。この予想は、1991年にラビン氏が労働党の党首に選出されたことで、現実味を増してきた。

一方のラビン氏は、首相公選制の導入は自分に有利であると考えていたようである。ラビン氏の娘であるダリア・ラビン=ペロソフ(Dalia Rabin-Pelosof)議員(労働党)は、ラビン氏が首相公選制を支持したのは、それが「彼にぴったり合う」という理由からだと述べている(注2)。ラビン氏のカリスマ性もあって、労働党は、議論の末に首相公選制に賛成することとした。

議会内では、宗教政党も首相公選制に賛成した。この制度の導入が自分たちにとって有利になると見込んでいたのである。また、議会の外では、首相公選制を支持する政治団体が、「あなたこそが首相を選ぶことができる。」というキャッチ・フレーズで首相公選制導入促進運動を行い、世論の支持を広げていった。

1992年1月、リクードは、問題の棚上げをねらって首相公選に関する法案を委員会に差し戻した。しかし、世論の強い反発に遭い、制度改革に何ら取り組まないこと自体、労働党を利する結果となると悟った。そ

の後 4 本の法案が一本化されて、1992 年 3 月、第 12 期議会の最終日に成立した。ただし、首相公選の実施は、第 14 期議会の総選挙からと修正された。これなら同年に 77 歳を迎えるシャミル首相に影響が及ぶことはなくなるからであった（注 3）。

なお、このとき、首相公選の導入に加えて、首相の地位強化を図るため、首相に議会解散権を与えるとともに、政府不信任案の可決に絶対過半数（61 票以上）を要することとされた。

（注 1）これら 4 人のうち、エンジニア出身のチドン議員を除く 3 人の議員は、みな弁護士出身であった。（同上書 p.90）

（注 2）2000 年 11 月 6 日付「ハアレツ（Ha'aretz）」（イスラエルの有力紙）の解説記事“Let's take a leaf out of America's law book”（セガル・テルアビブ大学教授執筆）の記述による。

（注 3）しかし、1992 年の総選挙でリクードは労働党に敗れ、ラビン首相が誕生した。そのラビン首相も 1995 年に暗殺され、首相公選を経験することはなかった。

### （3）首相公選制のポイントと論点

#### イ 首相公選制のポイント（295 頁の別表及び 296 頁の別図参照）

##### （イ）首相選挙

##### a 選挙時期

首相選挙は、（ホ）及び（ヘ）に掲げる場合を除き、議会選挙と同時に行われる（「基本法：政府（1992 年）」4 条）。

##### b 立候補資格

首相選挙に立候補するには、立候補の届出時において 30 歳に達しており、議会選挙の立候補資格を有し、議会選挙において候補者名簿の先頭に記載されている者（首相選挙が単独で行われる場合は、現に議員である者）でなければならない（同法 8 条）。

##### c 立候補者推薦資格

議会選挙において候補者名簿を提出した院内会派で、直前の議会で

10名を超える議席を得ていたもの、 議会選挙において合同で又は個別に候補者名簿を提出した複数の院内会派で、直前の議会で合計10名を超える議席を得ていたもの、 5万名以上の有権者(首相選挙が単独で行われる場合は、議会で10名を超える議席を有する一若しくは二以上の院内会派又は5万名以上の有権者)は、首相候補者を推薦することができる(同法9条)。

#### d 投票、当選者等

首相選挙は、国民の直接、平等、秘密投票によって行われる(同法3条b項)。有効投票の50%を超える票を得た者を当選者とし、第1回目の投票で当選者が決まらない場合は、上位2名で決選投票が行われる(同法13条)。

#### (口) 組閣

首相は、選挙結果の公示日から45日以内に、組閣を完了し、議会の承認を受けなければならない(同法14条a項)。

#### (八) 議会の解散

首相は、国会の多数が政府に反対し、結果として政府の効率的運営が阻害されていると認めるときは、大統領の同意を得て、議会を解散することができる(同法22条a項)。この場合、新たに首相選挙と議会選挙が行われる。議会在解散法案を自ら可決した場合も、同様である。

#### (二) 政府に対する不信任

議会は、61名以上の議員の賛成で、政府に対する不信任を決議することができる(同法19条)。この場合、政府は総辞職し、新たに首相選挙と議会選挙が行われる。会計年度開始後3月を経過しても予算法が通過しない場合(同法20条)、政府の構成に関する首相の提案を拒否した場合(同法3条d項)も、同様である。

#### (ホ) 首相の罷免等

議会在61名以上の議員の賛成で重罪を犯した首相を罷免した場合(同法26条)、首相選挙だけが単独で行われる。80名以上の議員の賛成で首相を罷免した場合(同法27条)も、同様である。

## (ヘ) 首相の辞任等

首相が辞任した場合、首相が死亡し、又は職務遂行が不能となった場合、新首相が選挙結果の公示日から45日以内に組閣を完了できなかった場合には、首相選挙だけが単独で行われる。

## ロ 首相公選制導入時の論点

### (イ) 公選首相と国家元首との関係

イスラエルの国家元首である大統領は、議会の選挙によって選ばれる。首相公選制の導入前は、首相は、議会との協議の下に、大統領が任命していたが、首相公選制の導入後は、大統領は、首相及び各大臣の任命に何ら関与しなくなった(首相公選制の廃止後は、導入前と同様の制度に戻るようである)。これは、公選首相が「国民の直接投票による選出」という、民主政治において最高の正統性を有していることから、さらに国家元首による任命行為は不要であるとの判断によるものと推測される。しかし、さらに踏み込んで考えると、民主国家において、国民の直接選挙により、国政に関する主権者の負託を一身に受けた公選首相の地位こそ、まさに国家元首たるにふさわしいものであるとも考えられる。

このような観点から、首相公選制を導入したにもかかわらず、大統領の地位やその選出方法に何らの変更を及ぼさなかったのはなぜかについて本議員団が調査したところ、「大統領はもともと儀礼的存在であるから、首相公選制の導入に当たり、大統領の関係で問題が生じることはなかった。」との回答を得た(320、350頁参照)。

### (ロ) 公選首相と議会との関係

イスラエルが導入した制度では、議会は、61名以上の議員の賛成で首相を不信任することができるほか、80名以上の議員の賛成で首相を罷免することができるものとされていた。このことから、国民の直接選挙で選ばれた首相は、議会の動向に常に気を配らなければならない、逆に、議会内政党、特に小政党が、首相を支持する見返りとして自党の利益になるような要求を突きつけるなど、強い影響力を持つようになった。

そこで、首相のリーダーシップを強化するために首相公選制を導入するのであれば、米国型の大統領制に類似した制度をとるべきではなかったかについて本議員団が調査したところ、「公選首相に対して大きな権力を与えれば、独裁政治につながるのではないかという懸念があったか

らである。」との回答を得た（321 頁参照）。

#### （４）首相公選制廃止の経緯

##### イ 首相公選制実施の結果

首相公選は、1996 年、1999 年及び 2001 年の 3 回実施された。つまり、最初の公選首相であるネタニヤフ氏の政権は 2 年半で、次のバラク政権は 1 年半で瓦解したことになる。中東和平交渉という国論を二分する問題が直接の引き金だったとはいえ、首相公選制導入の目的である「首相の地位強化」、「政権の安定化」は、結局、達成できなかったと言えよう。

##### （イ）ネタニヤフ政権（1996 年選挙～1999 年選挙）

ベンヤミン・ネタニヤフ氏（Benjamin Netanyahu：リクード）は、シモン・ペレス首相（Shimon Peres：労働党）を僅差で破って首相に当選したが、同時に行われた総選挙では、自身の出身政党であるリクードは 32 議席しか獲得できなかった（289 頁の表参照）。ネタニヤフ政権は、1996 年 6 月、閣外協力を含めて 66 議席からなる連立政権としてスタートしたが、早くもその 4 ヶ月後には連立与党を構成する政党が予算案に反対の態度を示したり、イスラエル軍のヨルダン川西岸地区からの撤退に関するヘブロン合意（Protocol Concerning the Redeployment in Hebron：1997 年 1 月）の承認に対する投票では、反対票のほとんどが連立与党に属する議員のものであったりした。

その後も、ヘブロン合意に関する裏取引疑惑、中東和平プロセスに関する大統領と首相の対立が明るみになる中、連立政権から離脱する政党も出てきた。

1998 年 11 月、ネタニヤフ首相は、パレスチナとの間で、イスラエル軍のヨルダン川西岸地区からの追加撤退に関するワイ・リバー合意（The Wye River Memorandum）を結んだ。そして、これに反対する勢力を懐柔するため合意履行に条件を付けるなどしたが、今度は合意賛成派の支持も失う結果となり、1999 年 1 月には、議会において、2000 年に予定されていた首相選挙及び総選挙を前倒しして行う法案が可決された。



1988年、1992年、1996年及び1999年のイスラエル総選挙における各党議席獲得数

政党	支持層	議席獲得数			
		1988年	1992年	1996年	1999年
労働党	世俗・左派	39	44	34	26
リクード	世俗・右派	42	40	32	19
シャス	超正統派(セファルディ系)	6	6	10	17
国家宗教党	宗教・右派	5	6	9	5
メレツ	世俗・左派	5	12	9	10
イスラエル・バアヤ	ロシア系移民			7	6
ハダシュ	共産主義者	4	3	5	3
第三の道	世俗・中間右派			4	
統一トーラ	超正統派(アシュケナジ系)	7	4	4	5
統一アラブ・リスト	アラブ系	2	2	4	5
モレデット	世俗・極右	2	3	2	
シヌイ	世俗・反宗教	2			6
中道党	世俗・中道派				6
民族統一	右派				4
イスラエル・ベ・イツ	ロシア系右派				4
マパム	左派	3			
バラッド	アラブ系				2
アム・エハッド	世俗・左派				2
テヒヤ	右派	3			

(備考)

- 1 「労働党」は、1999年総選挙には、他党と合同して「一つのイスラエル」として候補者リストを提出した。
- 2 「モレデット」は、1999年に、他党と「民族統一」を結成した。
- 3 「マパム」は、1992年に、「メレツ」に合流した。
- 4 「アム・エハッド」は、1999年に、「労働党」から分離した。

出典：Gideon Doron and Michael Harris "Public Policy and Electoral Reform-*The Case of Israel*"(Lexington Books 2000)ほか

## (ロ) バラク政権 (1999 年選挙 ~2000 年首相辞任)

1999 年 5 月の前倒し選挙では、エフド・バラク氏 (Ehud Barak : 労働党) がネタニヤフ首相 (リクード) を大差で破って首相に当選したが、同時に行われた総選挙では、自身の出身政党である労働党は 26 議席しか獲得できなかった (289 頁の表参照)。超正統派政党のシャスが前回 10 議席から 17 議席へと勢力を伸ばしたほか、議席を獲得した政党の数は 15 と史上最高となった。バラク政権は、1999 年 7 月、閣外協力を含めて 68 議席からなる連立政権としてスタートしたが、政権内部には右派や超正統派に属する政党が含まれていた。

2000 年夏、パレスチナの最終地位協定期限が迫る中に行われたキャンプ・デービッド会談は不調に終わったが、この過程で首相が独断でパレスチナ側に過大な譲歩をしたとする 3 政党 (合計 26 議席) が政権から離脱、バラク政権は少数政権に転落した。同年 9 月、パレスチナの大規模な武装蜂起 (アル・アクサ・インティファダ) に始まるイスラエルとパレスチナの衝突激化により、政権の支持率は低下した。同年 12 月、議会解散法案が第一読会を通過し、総選挙が避けられない情勢となる中、バラク首相は突如、辞任を表明した。

## ロ 首相公選制失敗の原因

### (イ) 選挙制度上の問題

首相公選制が失敗した原因の第一は、議会の選挙制度を変えないまま新たに首相選挙を導入し、有権者が議会選挙で 1 票、首相選挙で 1 票を持った場合の投票行動を見誤ったところにあると言われている (注)。

首相公選制の導入に積極的な論者は、原則として首相選挙が議会選挙と同時にされることから、多くの有権者の支持を得て当選する可能性の高い首相候補者を擁立できるのは大政党に限られ、首相候補者への投票と連動する形で大政党の得票が伸び、小政党の勢力は減少すると主張した。

実際には、有権者は、国の安全保障のような大きな問題については、首相選挙において、大まかな穏健派・強硬派のような色分けに従って二大政党のいずれかの首相候補者に投票しつつ、自らの利益に関係があるような日常の問題については、議会選挙において、二大政党以外で、よりきめ細かな政策を掲げる政党 (例えば宗教政党、民族政党、移民政党等) に投票したとみられる。結果として、首相の出身政党であるリクード及び労働党が、議会ではともに議席を減らし続けるという現象が起き

た（292 頁のグラフ参照）。

このことの背景には、イスラエル社会における政治的、文化的、宗教的分裂の拡大がある。具体的には、過去 10 年間、中東和平の進展に伴い、労働党とリクードの政治的距離が縮まる一方で、なおも和平に反対する極右勢力が右派から分離してきた、超正統派勢力が力を増してきたことに伴い、そのような勢力が政治や世俗的な市民生活に介入することに反対する勢力も増大してきた、ソ連崩壊後、ロシアから大量のユダヤ人が一気に移民してきて、独自のコミュニティを形成した、出生率の高いアラブ系イスラエル人が全人口の 2 割を占める（2001 年現在）ほどになっていることが挙げられている。

いずれにせよ、イスラエルの議会は、首相公選制導入後、小政党の乱立に拍車がかかって、国民各層の利益代表が支持者の要求を代弁するような場となり、本来備えるべきはずである政権の基盤を支える機能を失っているような状況となった。このような中、首相は、旧制度下と同様に、連立政権の樹立とその維持に精力を費やさざるを得なくなったことが指摘されている。

また、首相公選制の導入時、この制度を支持する論者は、「原則として首相選挙が議会選挙と同時に行われることから、ある小政党が首相に反対する立場をとっていても、自分が議席を失う危険を冒してまで、首相に圧力をかけることはしないだろう。」と主張した。

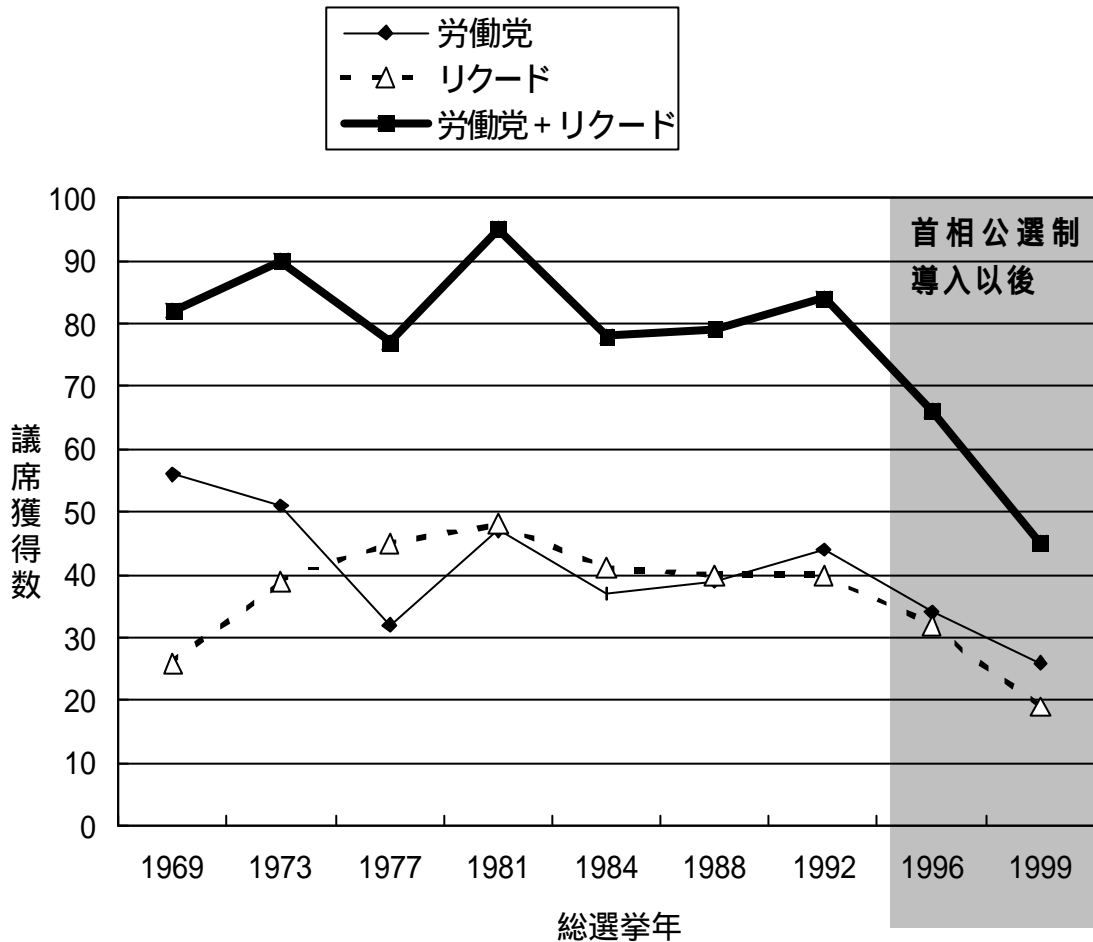
しかし、実際には、小政党は、首相公選制が自らに有利であることが分かったため、たとえ政権与党の一角を占めていても、首相が自党の政策と異なる政策を推進しようとするときには、有権者の支持を失うことを恐れて政権から離脱することをためらわなくなった。そのような小政党の動向が政権の死命を決することもあるなど、小政党は、なおも政権運営のキャスティングボートを握ったままであった。

こうした中、連立政権の樹立及び維持に関する政治工作は、減るどころか、逆に激化した。本議員団の調査したところによれば、首相候補者は首相に当選するために、首相に当選した者は閣僚名簿につき議会の承認を得るために、組閣に成功した首相は連立政権の基盤を維持するために、以前にも増して小政党への働きかけを強めたとのことであった（339 頁参照）。

（注）この点に関し、Gideon Doron and Michael Harris "Public Policy and Electoral Reform-*The Case of Israel*" (Lexington Books 2000)p.80 は、首相公選制の導入に至る一連の過程に政治学者が加わっていなかったこ

とを「奇妙な (curiously)」ことだと評する。

1969年から1999年までのイスラエル二大政党の議席獲得数



出典：Gideon Doron and Michael Harris "Public Policy and Electoral Reform-*The Case of Israel*"(Lexington Books 2000)ほか

### (口) 政治制度上の問題

首相公選制が失敗した原因の第二は、この制度が大統領制と議院内閣制を混在させたようなものとなった結果、双方の長所が失われてしまった点にあると言われている。

米国型の大統領制の長所は、国民の選挙で選ばれた行政の首長が、弾劾のような例外的場合を除き、議会からの掣肘を受けることなく、その地位が保障された状態で任期を全うできる点にある。しかし、イスラエルの首相公選制では、国民の直接選挙によって選出された首相が、議会の総議員の過半数に当たる 61 議席以上の賛成で不信任され(この場合

は、首相選挙と議会選挙が行われる。) 80 議席以上の賛成で議会の解散を伴うことなく罷免されるとした。このことにより、首相は、常に、誰が、いつ自分の地位を脅かしにくるのかを警戒しなければならなくなり、目先の利害調整に追われて、長期的かつ建設的視野に立って政策を展開することが困難となったのである。

他方、議院内閣制の長所は、社会に分断があり、又は多様な対立軸がある場合に、当面する課題を妥協又は譲歩により解決することができる余地を残しているという点及び国民と政府をつなぐ仲介役（国民の多様な意見を集約して政府に伝え、又は政府の行動を監視する一方で、政府の政策に対する評価材料を国民に提供する役割）として議会が機能しているという点である。しかし、イスラエルの首相公選制の下で、議会における小党分立の激化は妥協及び譲歩の可能性を著しく低め、公選首相の登場は国民と政府を直結させるルートを開き、議会の仲介性を喪失させた。この結果生じたのが、「政党の崩壊」、「政治制度の自殺」と言われる議会政治の機能不全であったと言われている（308、351 頁参照）。

## 八 首相公選制廃止に向けての動き

2001 年 2 月、シャロン氏（リクード）が、バラク首相（労働党）を大差で破って首相に当選した。首相公選制が当初の目的と全く異なる結果をもたらしたことは明らかとなり、特に同制度下で議席を減らし続けた労働党とリクードにとっては、制度変更が緊急の課題となった。

同年 3 月 7 日、シャロン首相はリクード、労働党ほか 7 政党 78 議席から成る連立政権をスタートさせたが、同じ日に、リクードのウツィ・ランダウ議員（Uzi Landau）及び労働党のヨシ・ベイリン議員（Yossi Beilin）によって 1996 年に共同提出されていた首相公選制を廃止するための「基本法：政府」の改正案が成立した。関係者の話を総合すると、法案審議の最終段階では、議会及び政府の法律専門家が、法案の整序作業に加わったという。議会本会議の第三読会における採決では、72 対 37 で改正案が可決された（注）。

新たな制度は、次の議会選挙から適用される。首相公選制導入前の制度と新たな制度の違いは、首相に議会の解散権が認められたこと、議会が首相不信任決議を可決するには、新たな首相候補者を明示して総議員の過半数の賛成を得なければならないこと、大統領から組閣を命じられた議員が最終的に組閣に失敗した場合には、総選挙が行われることである。

(注) 首相公選制の廃止に反対した政党のうち、シヌイのヨセフ・ラピド党首 (Yosef Lapid) は、廃止法案を「退嬰的」、「長期的に民主政治に害を及ぼすことになる極端な動き」であると評し、イスラエル・バアリヤのナタン・シャランスキ党首 (Natan Sharansky) は、首相公選制の廃止は「社会に存在する多くの声を無視する形で進められた。」と述べた (2001年3月8日付『エルサレム・ポスト (Jerusalem Post)』紙)。

## (5) まとめ

首相公選制が廃止された直後ということもあって、イスラエル側関係者の首相公選制に対する評価は厳しいものであった。どの関係者も、元来、政権安定のために導入したはずのこの制度が、逆に小党乱立に拍車を掛ける結果となってしまい、その狙いが全くはずれてしまったことを異口同音に指摘した。中には、制度導入に当たっての思慮が足りなかったことを率直に認めた上で、「失敗したがるのはイスラエルの国民性だ。」と述べる者もいた (315頁参照)。

次に、議院内閣制に復帰したことについては、必ずしも議院内閣制が最良の制度と判断した上でそうしたわけではなく、首相公選制の弊害を緩和するための緊急避難的な措置であることが強調された。複数の関係者は、一番望ましいのはアメリカ型の大統領制及び二大政党制であるとしつつ、今後重要なことは、議院内閣制の下での選挙制度改革 (例えば、議席獲得のための最低得票率を大幅に引き上げること、小選挙区制を導入すること等) を進めることによって、小党乱立状況を解消することであると述べた (310、330頁参照)。

我が国においては、首相公選制に関し、内閣の組織・権能、議会との関係、天皇制との関係等広範な憲法上の論点が指摘されているが、今回のイスラエルの事例は、我が国と比較して歴史、社会、文化的諸条件に大きな差異があるとしても、政治の制度設計に当たっては、達成しようとする目標とその手段の選択、当該制度がもたらす効果・影響等について、大局的かつ多角的な見地から慎重に検討する必要があることを示している。関係者の一人は、この点につき、次のように述べている。「首相公選制を導入した当時、我々は、議院内閣制と大統領制を取り混ぜて、その長所を生かそうとしたのだが、現実には、両方の短所が出てしまった。だから、私は、日本のみなさんに首相公選制を勧めることはしない。ただ、言いたいのは、『注意深くあれ。』ということだ。制度の変革がどういった結果をもたらすかということ、慎重に検討するべきだ。」 (321頁参照)

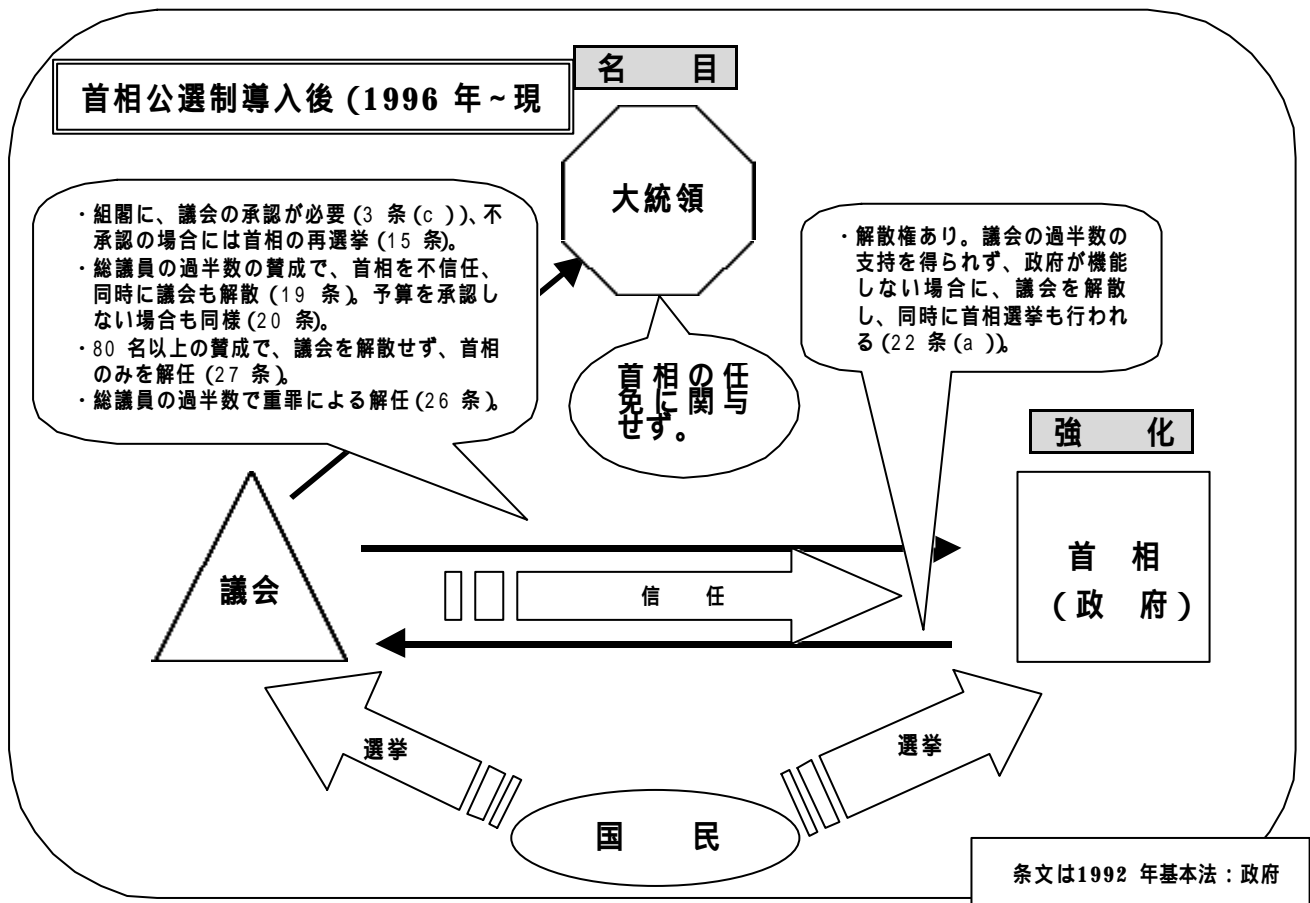
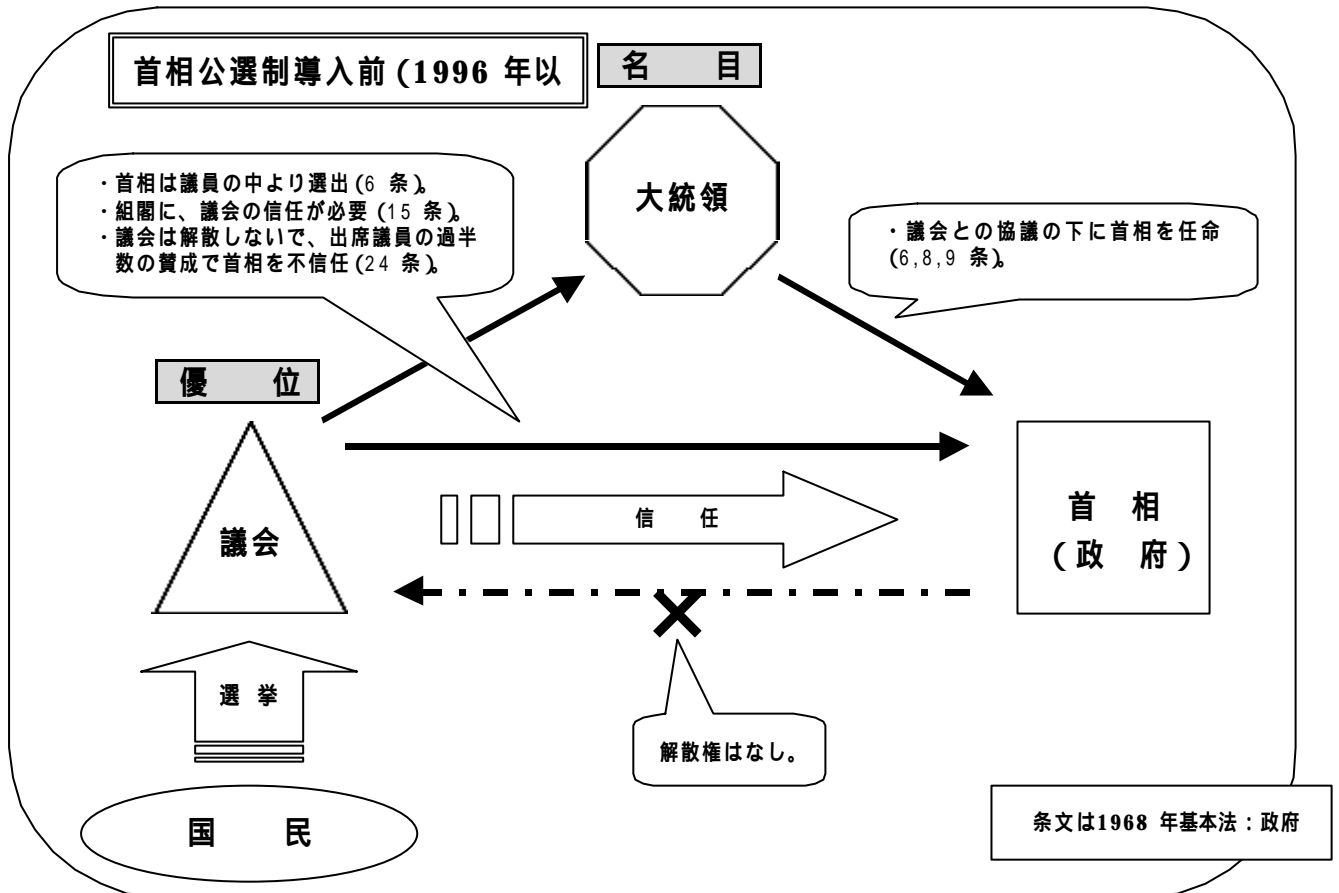
## 別表 イスラエルにおける議会及び政府の関係の変遷

網掛け部分は首相の権限の強化に関連した部分

	首相公選制の導入前 (条文は1968年基本法) (1996年以前)	首相公選制の導入後 (条文は1992年基本法) (1996年～現在)	首相公選制の廃止後 (条文は2001年基本法) (次期総選挙以降)
首相の選出	第一党党首が選出されるのが慣例であったが、法律上は、議会との協議のもとに、大統領が任命(6、8、9条)。	国民による直接選挙(3条(b))。	議会との協議のもとに、大統領に指名された組閣担当者(おおむね第一党党首)が議会の承認を経て首相に就任(7～10条、13条)。
政府の議会解散権の有無	×	(22条(a)) 同時に首相選挙も行われる。	(29条)
議会の政府不信任決議等の要件及び効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>出席議員の過半数の賛成により、政府不信任案を可決する(24条)。</li> </ul> <p>政府が総辞職し、議会の総選挙は実施されない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総議員の過半数の賛成により、政府不信任を採決する(19条)。</li> <li>会計年度開始から3ヶ月経ても政府予算を採択しない(20条)。</li> </ul> <p>首相の選挙と同時に議会の総選挙も実施される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総議員の過半数の賛成により、内閣不信任案を採決する。ただし、不信任案を提出する場合には、代替の首相候補を推薦しなければならない(建設的不信任制度)(28条)。</li> </ul> <p>政府が総辞職し、議会の総選挙は実施されない。</p>
その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>首相が犯罪行為を犯した場合、総議員の過半数で罷免する(26条)。</li> <li>首相の死亡若しくはそれに準ずる非常事態、又は辞任する(28、30条)。</li> </ul> <p>首相の選挙のみが実施される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>会計年度開始から3ヶ月経ても、議会が政府予算を採択しない場合</li> </ul> <p>議会は当然に解散し、総選挙が実施される。</p>

出典：浦野起央・西修編著『資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史』第7巻憲法資料(中東)1979年、クネセット公式ホームページ(<http://www.knesset.gov.il>)、イスラエルの新聞社ハアレツ紙ホームページ(<http://www3.haaretz.co.il>)ほか

# 別図 イスラエルの政治機構概略図（首相公選制導入前後の比較）





## ショフマン検事次長からの説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 2 日 9:00~10:00  
於：キング・デイヴィッド・ホテル

### イスラエル側出席者

検事次長

ヨシュア・ショフマン (Joshua Schoffman)

### (はじめに)

ショフマン検事次長 みなさんがイスラエルに来られて私が初めての説明者であるということなので、最初にイスラエル全体の法制システムについてお話を  
して、それから、どのようにに首相公選制が導入され、また廃止に至ったか  
という経過をお伝えしたいと思う。

### (イスラエルの基本法)

ご存知のように、私たちは、憲法を持っていない。建国時に憲法を作る予定  
はあったが、その後いろいろ問題があって、実現するには至らなかった。建国  
当初から安全保障の問題、人権の問題、それから宗教の問題といったように、  
国民の間で大きく意見が分かれている問題があり、多数の意見をまとめること  
は困難であると判断したからである。

そこで、憲法制定については、まず基本法をいくつか制定して、それらがで  
きた後で、それらをまとめる形で憲法を作ることが考えられた。そういうわけ  
で、建国当初にできた憲法制定議会は、それ自体が憲法を作ることはなく、そ  
のまま第 1 期議会 (クネセット) へと変化したのである。

議会は、通常の立法府であるというだけでなく、基本法をも制定する機関と  
して機能している。そして、基本法の採択手続は、普通の法律の採択手続と全  
く同じである。

## （議会の立法手続）

ここで、立法手続について説明すると、法律案は、政府及び議員のどちらからでも提出することができる。

政府提出法案は、本会議の第一読会にかけられ、その後所管委員会に付託され、専門的な議論がなされる。委員会審査後本会議に戻り、第二読会において逐条で審議・採決がなされ、第三読会で全体の採択がなされる。

これに対して、議員提出法案は、政府提出法案より一つ手続が余分にかかる。本会議における予備読会の後、委員会での採択が行われ、そして、第一読会へ進むこととなる。その後の手続は、政府提出法案と同じである。

第三の立法手続として、基本法、選挙法及び議会に関連する法案については、議会の憲法・基本法委員会が起草し、そのまま本会議の第一読会に提出することができる。

主要な法律は、ほとんど政府提出のものであるが、議員立法も活発であり、今期（第15期）の議会では、総選挙後2年を経た現在で、すでに3000本の議員立法が提案されている。

先述のとおり、憲法が制定されていないため、一連の基本法が、1960年代から作られてきた。最初に作られたのは、「基本法：議会」である。この30年間にいくつかの基本法ができたが、その大部分は議会、政府、司法、軍隊その他国家機関に関するものであった。人権に関しては、1992年になって「基本法：人間の尊厳と自由」及び「基本法：職業の自由（1994年に全部改正）」が制定されている。

## （議会の選挙制度）

ある分野について基本法が制定されるまでは、一般法（注1）が、その分野を規律していた。1968年に「基本法：政府」ができたが、これによって政治システムや選挙制度が大きく変わるということにはなかった。イスラエルの伝統的な政治体制はある意味で純粋な議院内閣制であって、議会は全国一区の比例選挙制を採用している。

議会は一院制で、定数は120名、すべての議員は政党・会派が提出する候補者名簿によって選出される。ご承知のようにイスラエルは分極した社会のため、いきおい議会の構成も多党化する。分極軸としては、イデオロギーを軸に別れているとも言えるし、民族つまりユダヤかアラブかという分断もあるし、宗教的か世俗的かという対立もあるし、ユダヤ人間でもアシュケナジ（中欧ユダヤ人）とスファルディ（アラブ・地中海沿岸ユダヤ人）の文化の違いを背景とし

た対立がある。その結果、ごくごく短期間の例外を除き、議会で過半数をとった政党は一つもない。ゆえに、連立内閣が不可避となる。多くの場合、連立は、多数党を核としていくつかの少数党が加わる形で形成され、連立に入る党の数が多くなることもしばしばである。いくつかの小政党は、自己のイデオロギー的位置付けをはっきりさせており、例えばメレツ（現在議席 10）は非常に左派であり、同じく左派に属する労働党中心の政権にしか入らない。その他の小政党は、柔軟な立場に立っている。特に宗教政党や移民政党は、リクード中心の右派政権でも労働党中心の左派政権でも連立に参加するオプションを残している。

（注 1）ここでいう「一般法」とは、通常法律のほか、イスラエルがイギリスの委任統治下にあった時代の制定法、慣習法等を指す。

#### （首相公選制導入前の状況）

このように、議員の選挙制度は変わらなかったが、首相の選挙は変わった。

1996 年までのシステムでは、議会の総選挙後、各党の党首が大統領に会い、誰が組閣するのかを決めていた。国家元首である大統領は、儀礼的存在である。ある意味では、この組閣担当者の決定が大統領の一番大きな実質的権限と言えるかもしれない。組閣担当者は、議員の中から大統領が指名する。大統領は、議会を構成する各会派の代表者と会うことによって、誰が組閣することができるかを探ることになる。大統領は、必ずしも第一党のリーダーを指名するとは限らず、むしろ、議員の中から一番支持を受けている政党のリーダーを選ぶことになる。組閣担当者に指名された議員は、一定期間内に組閣することとなるが、期限内に組閣できなければ、大統領は、その期間を延長することができた。

組閣担当者は、閣僚名簿を議会に提出し、そこで信任を受ければ、組閣は完成する。組閣に失敗した場合には、大統領は再度組閣担当者を指名することになるが、この場合、通常は、前担当者と対立する政党のリーダーを選ぶ。そのようにしても組閣することができなければ、再度総選挙を行うことになっていた。

議会は、いつでも政府不信任案を相対多数で可決することができ、その場合、政府は総辞職した。政府総辞職は総選挙に直結するものではなく、この場合、議会の有力者と大統領で相談し、再び大統領が組閣担当者を指名することもあった。

### (首相公選制導入の経緯)

1980年代から1990年代にかけて、イスラエルでは、大政党が弱体化し、小政党が力を強める傾向にあった。その結果、連立政権を組むことが次第に困難となり、大政党が小政党の力に押されるようなことも出始めた。つまり、2、3議席しか有しない党が、態度を変えることによって、政府総辞職に追い込むことも可能となった。国民感情としては、小政党が態度を変えたり、又は議員個人が所属政党を離脱することで非常に大きな力を持ち、政府をつぶすような力を持つことに、批判があった。国民の批判は、特に、小政党、個人の議員が「議席を売る」ことで閣僚になることに集中した。例えば、野党が連立内閣に参加している政党、議員個人に呼びかけ、政府不信任案に賛成すれば、次の政府での地位を約束するというような取引がなされることがあった。日本とのからみでは、当時の副大臣には三菱の自動車が公用車として与えられていたが、その自動車を得るために寝返りの取引をしたとして、「三菱取引」という言葉までできたほどだ(笑)。

同時期に、新聞等のメディアに異なる動きがみられた。マスコミは、選挙に際して、それまで政党の政策中心の報道をしていたが、だんだん個人戦の様相を強めてきた。それは、各政党が、自分たちの政策を前に出すよりも、名簿に登載されている候補者個人に力を入れた戦略を、メディアを通じてやり始めたということである。当時の政治システムに関する不満足がこのような形で出てきたこともあり、政府の役割をきちんと規定する憲法を作るべきという要求が強まった。テルアビブ大学法学部の教授を中心として、憲法草案を作る試みがなされた。この草案には、人権に関する規定、比例代表制の変更を含む選挙制度の改革、そして首相公選制が盛り込まれていた。このような草案のいくつかの部分のうち首相公選制だけが議会で議論され始めたのである。

1990年代初期に、議会の憲法・基本法委員会に、1968年施行の「基本法：政府」の改正案が出された。当時、国民や議会の全体的な雰囲気として、何かが変わらなければならない、古いシステムは機能していないとの考えが充満しており、周到な準備や細かい議論がないままこの法案が決定されたということ、残念ながら指摘せざるを得ない。議会自体、変革を望んでいた。つまり、一方では、首相公選制を望んでいたわけであるが、他方で、議会の権力が低下するのを懸念した。このようにして、最終的に通過した法案は、法律学の教授が作ったものとは思えない大統領制と議院内閣制の両方をごちゃ混ぜにしたものだった。

### (首相公選制の概要)

新しいシステムの下では、原則として議会総選挙と同時に首相選挙が行われるものとされていた。有権者は、従来どおり議員を比例で選挙するための 1 票に加え、首相を直接選挙するための 1 票を与えられ、合計 2 票を持つことになったのである。

首相候補者は、原則として首相選挙と同時に行われる総選挙における議員候補者名簿の第一位に登載された者でなければならないものとされた。有権者(投票総数)の過半数の得票がなければ首相に当選できず、第一回の選挙で過半数の得票に達する者がなければ、次に上位二人で決選投票を行うものとされた。これまで行われた首相公選では、一応、立候補者は 2 名以上いたが、選挙日までに立候補を辞退する者がいて、最終的には 2 名で争われた。

首相公選制導入法案は、草案段階では、首相が自由に閣僚を任命し、及び罷免することができるものとされていた。しかし、議会で審議中の第二読会において、大臣の任命には議会の承認を必要とするとの修正が入った。この結果、首相公選制を採用したにもかかわらず、首相は議会の承認なしに政府を作れない状態となった。つまり、新しいシステムの下でも、従来のような連立交渉をしなければならないという状態が続いてしまった。

なお、新しいシステムでは、政府不信任案可決の要件が、従来相対過半数から絶対過半数(61 議席以上)になった。

### (首相公選制導入後の状況)

首相公選制導入法案は、1992 年に成立し、1996 年に最初の首相選挙が行われた。この結果、非常に大きな変化としてみられたのは、大政党の力が一様に落ちたということである。有権者は、選挙の際に 2 票持つことにより、まず首相選挙では右か左か、つまり労働党かリクードかに 1 票を投じるが、議員選挙では自分が近い政党、たとえば宗教政党や民族政党といった小政党に投票した。こうした傾向は既にあったが、1996 年以降、更に激しくなったと言えよう。バラク前首相が選出された際、彼の率いる労働党は、議会では 26 議席しか獲得することができなかった。今から 1 年半ほど前、議会において首相選挙だけをやり直すかが議論されたとき、現在の首相であるシャロン氏が率いるリクードは、19 議席しかなかったのである。繰り返すが、議会の全議席 120 議席の中でのたった 19 議席である。

この首相公選の実施により、議会側がはっきり認識したのは、行政府の長である首相の能力が有効に発揮されず、首相の力が当初の意図に反して弱くなっ

たことである。また、大政党が力を落としたこと等が議会で大きく取り上げられ、首相公選制を廃止し、元に戻す動きが出てきた。一番懸念されたことは、この新しいシステムが、元のシステムに戻す際の障害にならないかということであった。つまり、首相公選制が定着することによって、古いシステムに復帰できなくなるのではないかというおそれが出てきたのである。首相公選制によって力を得たのは、小政党であった。議会の議席の多数がそのような小政党によって占められてしまうと、今度は古いシステムに戻る事が不可能になってしまう予測がなされた。

### （首相公選制の廃止）

首相公選制に対する不満やさまざまなグループの圧力については、明日カルモン博士から詳しい話があると思うが、そういうものがあって、実際の話、シャロン新首相が選出されてから 2 週間の間で、首相公選制を廃止し、議院内閣制に復帰する法律が成立した。非常に奇妙なことに、この間、実効的な政府は存在しなかった。というのは、バラク政権は敗北したので暫定政権としてしか機能しておらず、シャロン政権もまだ発足していなかったからだ。この 2 週間の中に、国の根幹に関わる基本法の改正が採択されたのだ。

私どもと司法省は、非常に緊急性のあるこの法案を早く通したいという議員を手助けする立場から、2、3 日で法案を起草した。新しい法律は次期総選挙から施行されるが、96 年以前の古い基本法をコピーしたものと言ってよい。ただし、2 点の変更がある。第一に、議会が単なる政府不信任をするのではなく、その際には少なくとも 61 議席の支持を得た代わりの組閣担当者を提示しなければならないことである（注 2）。第二の修正点は、首相は、大統領の許可を得て、議会を解散することができることである。例えば、議会が政府を不信任しそうなときに、先手を打って議会を解散することができるようにしたのである。しかしながら、そのような事態が起きないように、大統領が議会解散の命令を出したとしても、2 週間はその命令が効力を発生しないようにした。その間に議会から大統領に対して 61 議席以上の議員の署名をもって新たな組閣担当者の提示があった場合には、大統領は、提示された議員に組閣を命じることとされている（注 3）。

以上が、非常に簡単ではあるが、だいたいの説明であるが、みなさんからご質問があれば、お受けしたい。

（注 2）「基本法・政府（2001 年）」第 28 条参照。

（注 3）同法第 29 条参照。

**(首相公選制の評価)**

中山団長 今のご説明を承ったところでは、イスラエルとしては、首相公選制というのは、好ましいとは思えなかった、そういうことでよろしいか。

**ショフマン検事次長**

議員の一般的な見方、あるいは国民の多数の評価としては、確かに失敗だった。また、この首相公選制導入法案が法律学者によって作られ、政治学者が関わらなかった点を批判する者もいる。ある意味で、「世界で初めて行われたテスト」だったわけであるが、それがオリジナリティーを持つ実験結果にはならなかったと言える。

中山団長 予定の時間が来たようである。どうもありがとうございました。

以上

## シトリート司法相からの説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 2 日 10 : 30 ~ 11 : 45

於：イスラエル司法省

### イスラエル側出席者

司法相

メイル・シトリート (Meir Sheerit)

### (はじめに)

シトリート司法相 みなさん、ようこそ。イスラエルを取り巻く状況が厳しい折り、みなさんがわざわざおいでいただいたことに感謝する。

まず、第一に指摘したいことは、この 10 年間、イスラエルと日本の関係が非常に深まっているということだ。すなわち、当時外務大臣であった中山会長をはじめとする多数の高官が両国を往来し、貿易もドラマチックな形で増加している。ただし、これに付け加えて言っておきたいのは、両国間の協力はまだ始まったばかりだということだ。それと、もう一点指摘しておきたいのは、両国間の協力は、これからもっと深まらなければならないということだ。今日のこの会談もその深化のための第一歩だと思う。また、私自身、司法省関係の会議に出席するため、今年 12 月中旬から下旬に日本に訪問する予定でいる。

### (イスラエルにおける国政選挙の動向)

それでは、これから、みなさんが関心を持っていることについて議論をしていきたい。

私は、これまで 20 年間、議員をやってきた。だから、みなさんは私のところに来てよかった。私は、選挙制度並びに首相公選制の導入及びその廃止に関するどんな質問についても答えられる最適任者である(笑)。

建国以降、イスラエルの国政選挙は、全国を一区とする比例代表制を採用している。有権者は政党に対して投票し、そうして各政党が得票した数を集計し、若干の変更はあるがその数に応じて 120 議席を分配し、各党の議席が決まる。

建国当初、この制度の運用は非常に楽であった。というのも、当時、政党の



数は少なく、せいぜい五つ程度であった。有権者は、そのような少ない政党の中から一つの党に投票していた。そして、その中で事実上政権の中枢を担っていたのが労働党であり、建国以来約 25 年間、宗教政党と連立することはあっても一党独裁を続けてきた。私は、野党であったリクードの議員となった。当時の有権者の選択は三つあり、一つは政権与党の労働党、一つは野党のリクード、そしてその他の小政党に入れるという途だった。有権者の多くは非民主国家からイスラエルに移民してきた人々であり、彼らは民主的国家というものを知らなかったため、政権与党である労働党に「投票して下さい。」と言われれば「ああそうか。」ということで労働党に入れていた。

すなわち、民主主義制度を作り、維持することと、国民が民主主義を理解していることとは直接にはつながらないということなのだ。これは、おそらく日本でも同様だと思う。第二次世界大戦後、日本は急速に民主化を進めたのだろうが、国民が民主主義を消化するには時間がかかったのではないだろうか。イスラエルも同じだった。イスラエルに移民してきた人々は、急に民主主義を理解する賢者にならなくてはならなかったのだ。

当時は、2 万票を集めれば、議会（クネセット）に一つの議席を確保することができた。一定の数を確保すれば議席を獲得できることから、選挙をするたびに新政党が生まれた。1980、1990 年代には、あわせて 30 以上の政党が選挙に参加した。その 30 の党がすべて議席を確保したわけではないが、15 から 20 の党は議席を獲得した。

### （小党分立が政局に与えた影響）

イスラエルは、従来、議院内閣制を採用しており、首相は議会の 120 議席のうち 61 議席以上の支持を得なければならないため、首相になりたい者は、必然的に連立を組まざるをえない。したがって、大政党であるリクード、労働党双方にとって、小政党の動向、つまり彼らが連立政権に入るのか否かが大きな意味を持つ。具体的には、総選挙で労働党とリクードのどちらが勝つのかより、宗教政党がどちらにつくかが問題となる。

総選挙後、大統領が組閣担当者を選ぶが、それは必ずしも第一党の党首ではない。大統領からみて、第一党の党首でなくても政党間の連携により 61 議席以上の支持を得られる議員を組閣担当者指名する。このような状況の下、小政党の要求は、どんどん増加してきた。その要求というものは、宗教政策、教育政策、あるいは特定分野に係る措置又は閣僚ポストの要求であり、我々に言わせれば脅迫に近いものである。

さらに、所属議員が一人か二人しかいない政党でも、政局に決定的な影響力を持つ状況となることさえあった。典型例を示そう。イスラエルとパレスチナ解放機構（PLO）との間で「オスロ合意」がなされたときのことである。この合意はラビン首相によって署名済みであったが、そのうち 1993 年に締結された第 1 合意（5 年間のパレスチナ暫定自治、暫定自治期間の 3 年目までの最終地位交渉の開始等を定めたもの）につき、ラビン首相は議会の 61 議席の支持を取り付けることに成功した。しかし、1995 年に締結された第 2 合意（イスラエル軍のヨルダン川西岸の主要都市からの撤退を定めたもの）は承認を得るのが無理な情勢となった。というのは、政権与党内の極右勢力シャスがこれに反対して政権を離脱したためである。そこで、ラビン首相は、自分が署名した合意の批准を取り付けるため、野党から 2 名の議員を政権内に入れ、それぞれ大臣と副大臣のポストに就けたのである。

1984 年、労働党のペレス党首とリクードのシャミル党首を中心とする大連立政権が成立していたが、このときにも問題があった。ペレス党首はこの政権を分断させることで、自党を利することを企てた。これに対して、我々リクードはシャミル党首を中心に他党と交渉を行ったが、その過程でいろいろな要求が出てきた。たとえば、大臣ポストとして大蔵大臣、観光大臣をくれ、さらには 1 千万ドル、2 千万ドルの資金援助をしてくれ、などと。これを知って、イスラエルの全国民は、このような政治状況に嫌気がさしてしまった。

### （選挙制度改革の動き）

人々は怒った。これはどういう政府、どういう政権なんだと。そして、人々は変化を望んだ。大規模なデモが行われ、選挙制度改革が主張された。これは新しいアイデアではなく、昔からあった考えだった。実は、私は、選挙制度改革運動に最初からかかわっていた一人である。私には、この選挙制度を続けているとどういうことになるかが分かっていたのだ。私は 1979 年から改革運動を始め、さきほどふれた大規模デモも、私の運動がきっかけとなって行われたものだ。私は、常にベギン、ペレス、シャミルといった大政党の幹部と話をしてきた。そして、「小政党が議席以上の影響力を持つような選挙制度ではダメだ。だから我々大政党が協力して選挙制度を変えよう。そして、小政党の横暴を抑えるようにしよう。」と主張してきた。

それにしても、政権内にいる党首については多くの疑惑が取りざたされてきた。一方で、連立政権を率いる首相も、政権内の小政党に裏切られるのではないかと、いつ裏切られるのか、という疑惑の念に絶えずとりつかれていた。

そして、選挙制度改革は少しも進まなかった。というのも、連立政権ができるたびに、その連立合意の中に、「連立政権に参加するすべての政党の合意なしには、選挙制度を変えることはできない。」という項目があり、政権内の小政党がこれを楯に選挙制度改革にストップをかけてきたからだ。

私は、今でも、理想としては、首相は国民の直接選挙によって選ばれる方がよいと考えている。一方で、議員は、一定の地盤、選挙区から選ばれるべきである。そうすることによって、首相と議会の間で適切な抑制と均衡が働くと考える。

ここで議員の選挙について話をすると、現状では、候補者名簿を党内の予備選挙の結果に基づいて作っている政党もあるが、いくつかの政党では党首が順番を付けている。いずれにせよ、このようにして名簿に登載され議員に当選した者は、国民に対して責任をとるという感覚がない。例えば、シャスでは、有力なラビ（ユダヤ教の宗教的指導者）がいて、彼が一方向的に候補者を決めて名簿を作っていく。私が属するリクードの場合、議員候補者名簿に載りたければ、予備選挙の際、投票権を持つ党员たちに毎日電話して、媚びを売らなければならない。その党员たちが、党を支持する国民の意見を代表しているかどうかは分からないが、普通の議員が名簿に載るためにはそうしなければならないのだ。ちなみに、私は、そういうことはやっていない。やってはいないが、現実これまで議員を務めてきた。

党とその支持者の間には、常に摩擦がある。党と支持者の間で意見が食い違う場合、どちらが勝つかということになると、支持者は常に負け、党が常に勝つのである。つまり、政治家になるためには、党の支持者よりも党の言うことを聞かなければならない。このように、議員は党の主張に歩調を合わせて経験を積み、やがて大臣になる。ただ、支持者である国民を裏切ることになる。私は、これはよくないことだと思う。そして、私自身、ときにリクードの主張に反対する行動をとってきた。例えば、先述のオスロ合意が議会にかけられたとき、リクードは反対の立場をとり、議員にも反対するよう指示を出したが、私は、平和のため合意を支持した。そのほかにも、私は、いろいろ党に反対してきたが、まだ政治生命を保っている。私は重要な教訓を得た。それは、党は過去の遺産にすぎり、それを守ろうとするのに対して、政治家は流れに逆らって生きることもあるということだ。私の場合、常に支持者、国民と一緒にいることによって生き残ってきた。党は、そのような私を、ある意味、恐れていると言える。私が主導した選挙制度改革運動に対しても党は圧力をかけてきたが、私の身に変化はなかった。

## （首相公選制の導入とその結果）

選挙制度改革運動に押されて大政党がひねり出したのが、首相公選制だった。しかし、これは事態に何の変化ももたらさなかった。大政党が犯した間違いのうち、最も大きな間違いだったと言えよう。結果的に彼らは小政党に力を与えてしまったのだ。首相公選制の導入により、多くの有権者は、首相選挙においては労働党かリクードの大政党に投票する一方、議会選挙においては特定の利益を代表する小政党に投票した。国民はこのような結果に納得し、容易に受け入れた。

極右政党シャスを例にとってみよう。この政党は1984年に2議席、1988年に4議席、1992年に6議席を獲得した（注）。なぜ増えたか。彼らは議席を楯に脅迫を繰り返し、金を巻き上げ、その金を支持者に分け、そうすることでさらに支持を増やしたのだ。ところが1996年、初めての首相公選と同時に行われた総選挙では10議席、1999年にバラク氏が首相に選出されたときの総選挙では17議席と大躍進した。彼らは、首相公選が始まるとどういうことをしたかというところ、リクードの支持者のところに行って、「どうぞあなたは首相選挙でリクードの候補に投票して下さい。私たちシャスもリクードの首相候補を応援します。ところで、私たちは、あなた方の生活を考えてあげる。議会選挙では私たちの候補に投票して下さい。」と申し向けたのだ。

このような結果、イスラエルの政治制度の自殺とも言うべき現象が生じた。すなわち、首相の力を強くするはずが、事実上、首相が議会を解散しようと思っても議会の支持がなければできない状況に陥っている。つまり、議会の61議席以上の賛成で政府不信任案が可決されてしまうからだ。

首相公選制の下では、首相選挙は原則として議会選挙と同時にされることとされていた。首相選挙のみを行うには、議会総議員の3分の2以上、すなわち120分の80以上が必要となっていた。このように、新首相は、原則として同時に議会の議席を獲得した小政党の意向に配慮せざるを得ず、首相の権限強化が図られるどころか、小政党が強くなっていると言える。

現状の状況を簡単に確認しておこう。バラク氏が首相に選出された1999年の総選挙の結果、リクードは19議席しかない。20年前、私が初当選した1981年には47議席持っていたのである。一方、労働党は1999年総選挙では24議席であるが、1981年には44議席だった。つまり、リクード及び労働党の二大政党で1981年には91議席を押さえていたのに、1999年以降43議席しかない。両党が協力しても議会の過半数にも達しない。この状況では、両党が合意しても、制度改革をはじめ、何もできない。この膠着状況を打開するためのあらゆる動きには、常に小政党も巻き込む必要があるということだ。ただし、小政党

が簡単に同意するかということ、そういうわけにはいかない。

(注) イスラエル議会公式ホームページ (<http://www.knesset.gov.il>) によれば、シャスの議席獲得数は、1984年に4議席、1988年に6議席、1992年も6議席である。

### (首相公選制の廃止と今後の展望)

このような状況の下、私は新たな運動を展開することを決意した。そして、今回、シャロン氏が選出された首相選挙の際、首相公選を廃止し、古い制度に復帰することを主張した。首相は議会によって選び、政府不信任案決議を可決する要件として、古い制度下では相対多数だったのを、新しい制度では絶対多数(61議席以上)とした。

今回、この首相公選制の廃止がなぜできたかということ、バラク前首相が辞任し、首相選挙のみ実施されることになったからだ。この背景には、多くの政党の間に、早期の総選挙を回避したいという意向があったことが挙げられる。選挙ではリクードのシャロン氏が首相に選ばれ、連立合意の中で、「首相公選制は、廃止する。首相公選制廃止法案は、他のすべての案件に先立って処理する。もし、小政党がこれに合意しなければ、議会を解散する。」と書き込んだ。これで、古い制度への復帰が決まったのである。この動きは、全体の流れからいって、逆行に見えるかもしれない。しかし、今こそ、労働党とリクードが一緒に改革しないとだめになると思った。

2年後には行われる次の総選挙では、労働党とリクードで61議席はとりたい。その上で、さらなる選挙制度改革をしたい。目標は、首相を国民の直接選挙で選ぶだけでなく、議員は選挙区から選ぶこととすることだ。そうすれば小政党は消失するだろう。小選挙区制を導入し、一回目の選挙で過半数を得票する候補者がいない場合には上位2名で決選投票をすることにすると、小政党の候補者は決選投票まで駒を進めることができないからだ。

現在、私の主張する小選挙区制導入論には、批判もある。現行の比例代表制の方が死票が少なく、国民の意思が反映されてよい制度だというものだ。確かに、現在の制度では、投票総数の1.5%以上の支持あれば議席をとれることとなっているが、私は、この制度が国民の意思を反映しているとは思わない。同僚議員を見ていて思うのは、本当に政治家として良い人は、きちんとした地盤を持ち、そこで支持を得た人なのではないかということだ。

そして、繰り返しになるが、私に課せられた責務は、再び労働党及びリクードが組んで、議会において61議席をとり、選挙制度を改革することだと思って

いる。

### （憲法制定への見通し）

みなさんは憲法調査会のメンバーであるということで、ここで、イスラエルの憲法についてお話をしたいと思うが、私たちの国には、「憲法」はない。憲法に代わるいくつかの「基本法」があるだけだ。宗教界の圧力で、初代ベングリオン首相が憲法を制定できなかったのだ。では、現在ならそういう圧力はないかと問われれば、それは依然として存在し、今もなお、憲法を作る可能性はないと答えざるを得ない。例えば、「平等の権利」ということを憲法に書き込もうとしたとたんに宗教法との関係で問題が発生し、宗教勢力は、宗教法に合致しない限りだめだという。ある議員は、モーゼの十戒を憲法の冒頭に書くべきだと主張しているし、それはだめだという議員もいる。

他方で、これまでに制定されたいくつかの基本法の合体作業が進められていて、私もそれに尽力している一人である。しかしながら、次期総選挙で労働党とリクードが61議席とれば、憲法を制定するくらいのことなど簡単にできよう。

### （首相公選制の評価）

中山団長 結局、首相公選は何回実施されたか。

シトリート司法相 3回である。

中山団長 その間、イスラエルの政治に進歩はあったか。

シトリート司法相 首相は独自の選挙で選ばれるし、首相選挙でリクードの候補に投票した有権者のうちかなりの人が議会選挙ではシャスに投票しているという事情もあって、首相公選制導入後、首相は出身政党の意向に配慮するというよりも、自分だけの考えで行動するようになった。私は、こうした傾向は良くないと考えている。首相は議会との関係を常に考慮に入れ、それを良好に保つべきであると思う。

鹿野議員 そうすると、首相公選制の下、公選首相には「国民に選ばれた」という大統領制下の大統領にも似た意識が出てきた、すなわち議会に配慮しなければならぬ首相としての意識の低下があったということなのか。

シトリー司法相 そのとおりだ。もし私がやるなら、大統領制にしてしまった方がいいと思う。私が念頭に置いている米国の大統領制は、チェック・アンド・バランスが効いている。私は、アメリカ憲法を読むと感銘し、起草者たちに尊敬の念を覚える。あの憲法を読むだけで、彼らが権力分立について深く考えていたかが分かる。つまり、三権のうちの誰も決定的な権力を有してはいない。お互いがお互いを監視し、影響力を及ぼし合っている。そのことがいかによい結果をもたらしたか、歴史が証明している。というわけで、最初に言ったように、将来は首相公選制よりも大統領制を採用した方がいいと考えている。日本やイスラエルでは「チェック」と言った場合、「抑制(チェック)」ではなく、「小切手(チェック)」を指す場合が多いのではないか(笑)。冗談だが。

#### (議会の選挙制度、一院制か二院制か)

葉梨議員 現在、議員は、比例代表制で選んでいるとの話だが、小選挙区制に変更しようとしているのか。

シトリー司法相 私は小選挙区制を作りたいと思っている。私の知る限り、日本では全国区、小選挙区、比例区が混在する複雑な選挙制度を採用しているようだ。それに、二院制を採用している。両院のチェック・アンド・バランスをねらったもので、大きな意味があると考えている。

中山団長 しかし、日本では、二院制の良さが働かない場合、つまり両院の与野党の勢力が逆転している場合がある。

シトリー司法相 そうなると、両院の間でも、連立を組まなければならない。つまり、「チェック(小切手)」を2枚切らなければならなくなるわけだ(笑)。

葉梨議員 イスラエルが一院制にしているのは、そういう意味か。

シトリー司法相 二院制の議論はイスラエルでもあるが、問題は上院にどういう人を選ぶかだ。イギリスでは貴族が選ばれるし、アメリカでは州ごとに選ばれているが、イスラエルでは誰を選ぶかということについて議論に決着がついていない。

似たような話がある。ベングリオンのとき、議員にいかなる人を選ぶかが問題となった。「クネセット」というのは、もともとユダヤ王国が栄えていた時代

に、ラビたちが合議制で物事を決めていた機関を指す言葉であった。ベングリオンはチーフ・ラビに対し、「イスラエルの国会の名称として『クネセット』を用いたい。ついては、その場合、どういう人を選べばよいか教えてほしい。」と尋ねた。その答えはこうであった。「それは聖書に書いてある。条件として、まず 70 歳以上であること、金持ちであること、70 の国の言葉が使えること、そして、腐敗を嫌う人間であることだ。」ベングリオンは、即座に「そんな人間いるわけがない。」と言ったそうだ（笑）。

**中山団長** 中東情勢が変化する中、イスラエルで新しい政治体制を作る努力がなされていることに敬意を表する。イスラエルも日本も長い歴史を有する国であるが、日本では歴史的に天皇制を有している。天皇は国政上の権力を有しないものとされているが、この点が両国の政治システムを比較する上で違いを生じさせることになるかもしれない。

さて、先ほど、閣下が年末に来日されると伺った。閣下の訪日が有益なものになることを希望する。なぜなら、政治制度、選挙制度の改革は日本でも喫緊を要する政治課題とされており、我が国の議論が閣下に示唆するものが大きいと思われるからである。

**シトリート司法相** お言葉に感謝する。

#### （オスロ合意の評価）

**葉梨議員** 最後にもう一つ、オスロ合意についての評価を、もう一度確認したい。

**シトリート司法相** まず、私は、リクードの中で唯一、党の方針に反対してオスロ合意に賛成した議員である。私は、和平に対する大きな希望を持ってこの合意に賛成した。昨年、バラク前首相は、アラファト議長に大きく譲歩した。西岸地区の 98%、エルサレム旧市街を構成する 4 地区のうちの 3 地区、神殿の丘に関するすべての権利ではないが、少なくともあの地区をコントロールできる権利まで譲ろうとした。それに対して、アラファトはノーと言うばかりか、武力で対抗したのである。その武装蜂起は、今まで 10 ヶ月間続いている。あちこちで爆弾を破裂させ、銃撃を加えている。我々は、これを放置できるだろうか。自分が犠牲になったとしても、それはできない。我々から見ると、アラファトは元のテロのギャングに戻ってしまった感じがする。私は、今度の衝突が長期に及ぶと予感している。ただ、それが現在よりも激しい段階に入らないよ



う祈るばかりだ。他方、我々は、平和を交渉によって獲得しなければならないと信じている。暴力によってではなく、デュー・プロセスによってのみ物事は進まなければならないと信じている。我々は大きな代償を払わなければならないかもしれないが、まず、暴力を止めることが重要だ。アメリカが提案する「土地」と「平和」の交換だが、「土地」の譲歩だけが認められて、「平和」が達成されない状態は、我々には受け入れられないものだ。このような状況の下でも、我々は平和への希望を持って進まなければならない。ただ、そのための前提として、まず、暴力は停止されなければならない。

中山団長 ありがとうございます。

以上

## シヨハム議会憲法・基本法委員会法律顧問からの説明聴取

平成 13 年 9 月 2 日 13 : 00 ~ 13 : 45  
於：キング・デイヴィッド・ホテル

### イスラエル側出席者

議会憲法・基本法委員会法律顧問

シュロモ・シヨハム (Shlomo Shoham)

### (はじめに)

シヨハム法律顧問 ようこそ。みなさんのような貴賓をお迎えできて光栄である。私は、11 年間裁判官を務めた後、この 6 年間は、議会の憲法・基本法委員会の法律顧問をしている。

さて、最初はちょっとたとえ話から始めたい。

何年前か前、ある人が最高裁判所の有名な判事に、「あなたは、判決を書くときに、先に結論を決めてから書くのか、それとも事実を追いながら最後に結論を下すのか。」と尋ねたことがある。そのときに、その判事は、あるユダヤの賢人の話を引いて答えた。その話とは、次のようなものである。

さる国の王子が森の中を進んでいたときに、壁があって、そこに三重丸の的が描かれているのを見つけた。しかも、その的の一番真ん中に、見事に矢が射られていた。弓矢の名人でもあった王子は、供の者に、「見ろ、ここに私よりも優れた射手がいるぞ。」と告げ、この矢を射た者を探させることとした。供の者は、さんざん探したあげく、矢を射たという一人のユダヤ人を連れてきた。その背中は曲がっており、指の骨も折れており、背も低い男だった。王子は尋ねた。「今のお前の様子では、弓を引くことすら満足にできぬと思われるのに、どのようにして矢をあの的の的中させることができたのか。」男は答えた。「なに、たやすいことですよ。まず矢を壁に突き立てて、それからの的を描いたのです。」

判事は、このたとえ話をして、「私は、まず、言い渡すべき結論を感覚的にまとめ、それから、その結論に至る論理を書くのです。」と言ったそうである。

私がこの話をしたのは、今の状況に合っているということと、今日これからお話しする政治システムの変革も、最初に矢を立て、それからの的を描くというやり方でなされたからである。

### （首相公選制導入に至る社会的土壌）

みなさんが、これまでも、イスラエルの政治システムについて大体お聞きになったと聞いている。イスラエルは、若い国であり、同時に古い国である。若いイスラエルは、自分で間違いをしたがっている。私の息子も、私に「自分で間違いをしたいから、金をくれ。」と言う。日本でも同じ意味のことわざがあると思うが、「賢人は他人のした過ちから学ぶ。」と言う。しかし、このことわざとは別に、人間は、その欲求として、自分で間違いをしたがるものだ。そのように自分で間違いをして、そして学んでいきたいという気持ちがある。

我々は、建国以来 49 年間、一つの政治システムでやってきた。この政治システムの中に、問題があった。システムの持つ構造的な理由から、少数者が多数者を支配する状況が出てきたのだ。どうすればいいか、時間をかけて考えた。その結果、世界に目を向け、他の国がどういう風にやっているかを見る前に、まず自分達でやろうとしてしまった。先の話に出てきたユダヤ人と同様、とにかく矢を適当に立ててしまった。その後で、無理矢理に的を描こうとした。そして結果を出そうとした。しかし、実際は、どういうところに矢を立てたのかすら、分からない状態だった。正直、首相公選制が存在していた短期間に、的を描くことに成功したとは言えない。私たちの手に残ったのは、多くの問題を抱えた首相公選を規定する基本法であって、私たちは、それをどのように処理したらよいかも分からない状態だった。

### （首相公選制の廃止の経緯）

首相公選制を基本法に書き込む改正をした結果、一番大きな問題となったのは、小政党が大政党に対して「ゆすり・たかり」行為をする事態が少しも改善されないばかりか、かえって深刻になったことだった。なぜかというと、首相候補は、首相選挙前から、小政党に対して自分を支持することへの見返りを与えたからである。首相選挙前に、すでに政党間の合意が秘密裏になされている状態であり、その後、首相が選ばれた。首相は、選ばれたら終わりというものではなく、その後ずっと国の行政を司らなければならない。そして、国政を担当し続けるためには、議会における多数の支持が必要となる。したがって、首相は、首相選挙後も、さらに小政党に対して見返りを与え続けなければならない。首相が首相である限り、それをし続けなければならない。

そこで、私たちは、1 年間議論し、首相公選制を廃止して、元のシステムに戻すよう基本法を改正する決定をした。この間における事態の変化について説明したい。

最初の首相公選が行われた後、首相公選制を支持する人は、そのシステムが悪いというより、首相候補者の資質が悪いという論陣を張った。首相公選制を支持するある有名な政治家は、テルアビブにあるアヤローン・ハイウェイを例に出した。このハイウェイを建設するときに、統計上 100 年に 1 度洪水でこの道路は水浸しになるだろうという予測がなされた。道路完成の翌年、洪水が起き、ハイウェイは水浸しになった。しかし、100 年に 1 度起きる出来事がたまたま翌年に起こったのだという説明がなされた。つまり、その政治家は、このハイウェイと同じように、首相公選制も一度の失敗で止めるべきではなく、続けるべきだとした。これが最初の首相公選時の話である。

ところが、二回目の首相公選でも同じ問題が起き、三回目の公選で選ばれた首相は、このままではいけないという結論を出した。そこで、非常に短期間、1 ヶ月以内のうちに、四、五人の法律家が集まり、昔のシステムに戻すこととした。彼らは毎日議論し、どうせ戻るなら、昔のシステムの欠陥を除去して戻ろうということになった。

#### (首相公選制廃止法案の立案)

実は、私自身、この基本法改定作業に加わり、夜も眠れないほど緊張した。というのは、首相公選制はイスラエルの社会を非常に両極化し、分断したのであるが、いかにしたらこれを元の状態に戻せるか悩んだためである。より具体的に言えば、1992 年の首相公選制導入前までに得た知見の上に立って、1992 年に首相公選制の導入によって克服しようとした同じ問題を解決するには、どうしたらよいかということである。革命を起こすつもりはなかったし、それをしたいとも思わなかった。首相公選制の失敗という傷を受けた国民が、昔に戻りたいという気持ちを持つのは自然なことだ。しかし、改善も施したい。こういう状況の中で、細かな文言の使い方が後で非常に大きな問題となる法律の文章を書いていくのは、大変な苦勞だった。

最終的に、私たちのしたことは、まず、純粋な議院内閣制に戻ることであった。首相公選制は、民主主義の面から言えば、より民主的だとは言えよう。民主主義においては、より直接に国民の声が政治に反映されることが、より望ましいことである。イスラエルの大臣の一人は、「民主主義は、非常にいいシステムだと思うが、4 年に 1 回選挙があるのが邪魔になる。」と言ったことがある。

次に、首相公選を廃止して、バランスのとれた議院内閣制となるようにした。つまり、小政党の影響力を抑え、小政党が裏で取引することをできにくくすることを考えた。

ここで考えなければならないのは、政府の権威の基盤がどう違うかということである。首相公選制の下では、首相・政府の権威は、直接国民に由来するものであった。しかし、議院内閣制では、首相・政府の権威は、議会に由来するものである。

私たちが元の議院内閣制を修正した点の一つに、首相及び副大臣は国会議員でなければならないが、大臣は必ずしも議員である必要はないとしたことが挙げられる（注1）。これは、1992年に首相公選制が導入されたときの規定の趣旨をより徹底させたものである。つまり、この部分は首相公選制がもたらした肯定的な面であって、政府は行政を行うため、閣僚は議員でなくてもいいという考えに基づくものである。

あと、細かな点であるが、大臣はイスラエル国民であり、イスラエルに住んでいる者でなければならないという規定を、新たに付け加えた（注2）。

小政党の裏取引を防ぐためのいくつかの修正も加えた。私たちが小政党の裏取引を恐れるのは、政党の政策、イデオロギーでなく、政治家の個人的利害関係に基づいて資金やポストのやり取りがなされることであり、そのようなことがなくなるように考えた。これは、政治家すべてが持っている問題だろうと思う。有権者が、政治家が自己の思想信条に忠実にあってほしいと思うのは、当然である。しかしながら、政治家が危ないところに近づかないための支援策を考えることも必要である。

話は少しそれるが、私たちユダヤの伝承に、次のような教えがある。「チーズを取ったネズミは泥棒ではない。ネズミがチーズに近づけるように開いていた通り穴が泥棒なのだ。」というものだ。これと同じように、私たち法律家は、ネズミの通り穴を作らないようにすること、できるだけ法の網の目を細かくして、脱法行為が起きないようにするのが役割である。

要するに、最初から個人的利害関係が生じない状態であれば、政治家は裏取引をする危険を冒さなくてもよくなる。例えば、一つの政党から立候補し当選した議員が他の党に移ったとき、その者は議員としての任期中閣僚ポストに就くことができないという条項を入れた（注3）。議会には多くの会派があるが、イデオロギー的に厳しく対立する関係にあるものは少ないため、似通った立場をとる他の会派に所属替えをする議員は、少なくない。

（注1）「基本法・政府（2001年）」第5条第b項参照。

（注2）同法第6条第a項参照。

（注3）同法第6条第e項参照。

### (大統領の地位)

さて、時間も限られているようなので、ここからは、みなさんが興味を持たれている事項について、具体的に例を示して話をしたい。

大統領の地位についてだが、大統領の役割は、非常に形式的なもので、実質的権限はほとんど与えられていない。議院内閣制に復帰するに当たり、私たちは、大統領に一つ大きな権限を与えた。イスラエルの議院内閣制の下では、理論上、議会議員であれば誰でも組閣担当者になることができる。しかし、実際には、誰が組閣するのか。私たちは、誰が組閣するか決めるのは大統領だということを明らかにした。もちろん、首相にとって議会の多数の支持を得ることは常に必要になることから、そのような条件を満たさないような者を組閣担当者を選ぶことはできない。しかし、大統領が組閣担当者として最初に指名する議員は、非常に有利な立場に立つ。

さて、この場での説明はこの程度にして、この後の昼食会には私も席にいますので、ご質問があれば、お答えすることとさせていただきます。

中山団長 では、そのようにさせていただきます。

以上

## ピネス議会憲法・基本法委員会委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 2 日 14 : 00 ~ 15 : 00  
於：キング・デイヴィッド・ホテル

### イスラエル側出席者

議会憲法・基本法委員会委員長

オフィール・ピネス - パズ (Ophir Pines-Paz)

議会憲法・基本法委員会法律顧問

シュロモ・ショハム (Shlomo Shoham)

ほか

### (はじめに)

ピネス委員長 みなさん、ようこそ。日本から非常に重要な調査団をお迎えして、嬉しく思う。日本は、私にとって非常に特別な国である。最近、日本を訪れたのは、1992 年のことになる。イスラエルの若い政治家グループの代表として訪日したのであるが、その直前、議会総選挙が、当初の予定より前倒しして実施されることになった。私は、この時期にイスラエルを離れて訪日すべきかどうか悩んだ。訪日議員団名簿には、すでに私の名前が載っていた。悩んだ末、私は、訪日が重要だと思い、行くことにした。そのときの総選挙では落選してしまっただが、次の総選挙で当選することができた。このように、私の政治経歴の上で、日本は特別な国なのである。

さて、昨日未明、東京の繁華街（歌舞伎町）でビル火災があり、多数の死傷者が出たとの報道に接した。非常に残念に思うとともに、このような事故が二度と起こらないことを願うものである。

ここで、みなさんが興味をお持ちの首相公選制について、私がしゃべりだすと 5 時間あっても足りないと思うので、これまでずっとお話をお聞きになってこられて疑問に思われた事項についてお答えすることとしたい。

中山団長 それでは、最初に議員団を代表して、私から一言お礼を申し上げたい。このたびは、ピネス委員長の格段のご配慮をもってお招きいただいたことに感謝する。委員長は、9 年前に訪日されたということであるが、9 年前と今の

日本社会、そして国際社会は、大きく変化している。政治的にも、大変大きな変革が、起こりつつある。このたび新たに就任した小泉首相が、首相公選制というものを検討したいと発表したのだ。そこで、今回、私たちは、首相公選制を導入し、いろいろな経験をされた貴国を訪問し、その経験を学びたいと思っている。今朝ほどから、いろいろな方が、さまざまな角度で、その経過についてお話を下さった。

また、先ほどは、委員長から新宿のビル火災についてお見舞いの言葉をいただいたことに感謝するとともに、日本政府もまた日本国民も、中東に平和が構築され、この地域が一日も早く安定するよう願っていることをお伝えする。

**ピネス委員長** 今月、ユダヤ歴の新年を迎える。それに合わせて、乾杯しよう。良い年が、イスラエルに、日本に、そして世界に訪れるように。そして平和が訪れ、無意味な闘争が消え去るように。...乾杯（一同乾杯）

#### （首相公選制導入時の検討事項）

**鹿野議員** イスラエルで議院内閣制を採用したときには、当然イギリスの議院内閣制が念頭にあったものと思う。だとすれば、首相公選制の論議の際に、そもそも議院内閣制において首相公選制を導入するのは馴染まないのではないかというような基本的な議論はなかったのか。

それと、イスラエルの大統領は元首とされているが、それは議会で選出されることとされている。首相公選制を導入した場合に、国民から選挙で選ばれた首相に対して、大統領の地位が微妙なものになるのではないかという議論はなかったのか。

**ピネス委員長** その質問にお答えする前に、私の立場をはっきりさせておきたい。私は、議会において、首相公選制の廃止を推進する方向で働きかけをした労働党の一員である。しかし、1992年当時、首相公選制の導入を推進したのも労働党であった。

1992年当時、労働党を率いていたラビン氏は、首相公選制導入を積極的に唱えていた。党は2000人の代表を集めて真剣に議論をして、首相公選制を導入することに決めた。ラビン氏は非常にカリスマ的な指導者だったので、彼がいいと言うなら党としても進めようということだった。ちなみに、対立政党のリクードは、最初から首相公選制には反対だった。

イスラエルと日本では、政治システムが違うので一概に言えないが、少なく



ともイスラエルでは、首相公選制はうまくいかなかった。というのは、有権者が 2 票持つことによって、首相選挙で大まかな政治選択をしてしまい、議員選挙では自己の利益に一番近い主張をする政党に投票する傾向が生じたからだ。こうしてますます議会で議席を得る小政党の数が増え、その力も強くなった。議会の議員定数は 120 だが、現在、そこに 18 もの政党が存在している。いかに小党分立が進んでいるかお分かりになるだろう。

その結果、イスラエル社会の分断が進み、政治的対立が極端になるという状況が進んだ。また、政策決定がなかなかされにくい、各党が自党の支持者の利益しか考えなくなることによって、大政党が国民全体の利益というものを考えられなくなった。

それから、首相公選制は、首相の地位を強化し、相対的に大統領の地位を弱めるものだったのではないかという質問であるが、イスラエルでは、もともと大統領の権限というのは非常に儀礼的なものなので、大統領の関係で問題は生じなかった。

むしろ、イスラエルでは、権力を分立させ、権力相互間の関係をきちんと定めた憲法がないことから、国民から選ばれて首相となった者に大きな権力を与えることにすると、非常に極端な者が出てきた場合、それは独裁政治にならないか、国家が望ましくない方向に導かれてしまうのではないかという点が懸念された。

首相公選制導入当時、我々は、議院内閣制と大統領制を取り混ぜて、その長所を生かそうとしたのであるが、現実には、両方の短所が出てきたということだ。

だから、私は、日本のみなさんに首相公選制を勧めることはしない。ただ、言いたいのは、「注意深くあれ。」ということだ。制度の変革がどういった結果をもたらすかということ、慎重に検討していただきたい。

### (イスラエル政治の課題)

**仙谷議員** 先ほどから「社会の分断、多極化」ということが言われている。どういう対立軸でもって社会が多極化しているというのか。国の安全保障の問題か、経済問題か、それとももっと身近な問題で対立しているというのか。

**ピネス委員長** イスラエルは、建国してから 53 年の若い国である。しかも、世界各国からの移民を受け入れて成立している国である。一口にユダヤ人といっても、文化的背景はみな異なるし、そのほかにキリスト教徒、イスラム教徒もいる。イスラエル社会は、非常に多様な社会なのだ。

イスラエルの政治は、異常であると思う。それは、イスラエルの社会が異常だからだ。普通の国ならば、政治課題の最たるものは社会・経済問題だろう。しかし、イスラエルの場合、アラブとの紛争解決が第一の政治課題である。そして、その解決方法をめぐって、大きな政治的対立がある。もちろん、各政党の綱領には、安全保障、紛争解決のこと以外にもさまざまな政策が書かれているのだけれども、この問題が、政党を分ける場合の第一の軸になる。私の属する労働党は、左派であり、オスロ合意に従って和平を推進すべきという考えを持っている。対立する右派リクードは、もちろん平和を望むけれども、アラブとの和平交渉は難しいと考えている。安全保障以外の問題、例えば経済政策・社会政策については、労働党の中にも、リクードの中にも、右派的な人間と左派的な人間がいたりする。昨年からのインティファダ（パレスチナの武装蜂起）が深刻化する中、次の選挙の結果がどうなるかは分からないが、やはりパレスチナとの紛争に対する姿勢が、政党を分ける軸になることは間違いないだろう。

#### （首相公選制の評価）

**山口議員** 今日、イスラエルの首相公選制導入の経緯とその結果について何人かの人たちから話を伺ってきたが、ほぼ共通した説明がなされたと思う。首相公選制を廃止した際に、何か共同して確認した事項というものがあるか。

**ピネス委員長** 今までみなさんが話を聞いてこられた人々は、特定の立場の方々だということをおきたい（笑）。現在でも、議院内閣制に反対し、首相公選制を支持する政党は、けっこうたくさんある。しかし、有権者全般の反応としては、首相公選制には反対で、元に戻ることを支持したと言える。今「有権者全般が」と申し上げたが、それは私の目から見て国民は議院内閣制を支持しているということではなくて、はじめ国民は政治の安定を望んで首相公選制を支持したのであるが、その結果、首相が非常に早く交代することとなったために、政治の安定を望む国民は首相公選制に反対するようになったということだ。

聞くところによると、日本でも、結構早く首相が替わるのではないか（笑）。

#### （基本法の改正手続）

**斉藤議員** 首相公選制を廃止する基本法の改正は、電光石火で行われたと聞い

たが、これは、通常の基本法の改正手続にのっって行われたのか。

**ピネス委員長** 首相公選制の廃止には、5年かかった。確かに、最終的な改正は短期間になされたけれども。

首相公選制の廃止の動きは、最初の首相公選が行われた直後から起こった。正確に言えば、1992年に首相公選制が導入された直後からこれに反対する勢力が存在したわけだから、5年以上かかったと言うべきかもしれない。

最終的には、シャロン氏が首相に選出され、組閣作業が終わるまでに首相公選制を廃止したいということでバタバタと進んだが、法案の起草その他の準備はすでになされていた。

#### (首相公選制廃止の意図)

**保岡議員** 世界各国において、迅速的確な政治決断が求められるようになってい中、21世紀の国のあり方を見据えながら、日本では選挙制度を改革し、イスラエルでは政治システムを変更したのだろうと理解するが、このたびの議院内閣制への復帰は、小政党の「脅し」や次元の低い取引を排除し、もっと新しい、時代にあった制度にしようとする考えのもとになされたものか。

**ピネス委員長** 新しいシステムを考えたのかと言われれば、そのとおりだが、変革をするということは、実は、大変難しいことなのだ。システムの変更に關し、多数の支持を得ることは、往々にして困難である。私たちが議論をしていて、何か新しいことを入れようとする、必ずどこかの政党が反対する。なかなか新しいものできない。首相公選制を廃止する基本法の改正には、議会で61議席以上の賛成を必要とし、実際には72議席の賛成で成立したわけであるが、採決に至るまで、61議席以上の賛成がとれるのか、正直言って分からなかった。したがって、できるだけ保守的な、従来どおりのシステムでなければ、多数の者が納得させることはできなかったというのが現状だ。

実は、議院内閣制に復帰する法案において、私たちは、第一党の党首が、組閣担当者となる旨の規定を入れたかったが、小政党の反対で入れることができなかった。さらに、議会選挙における議席獲得のための最低得票数を、現在の投票総数の1.5%から2.5%へと引き上げることも考えたが、これも小政党の反対で実現できなかった。ただ、当時は、とにかく議院内閣制に戻すことが先決で、後は少しずつ変えていかなければどうにもならないということで、こうした小政党の意向に従うしかなかった。

### ( 比例代表制における候補者名簿の作成 )

**近藤議員** 議会の選挙が比例代表制で行われているということであるが、日本であるように、候補者名簿を作成する際に、政治家ではないけれども国民的に人気のある著名人を名簿の上位に登載するというようなことはあるのか。

**ピネス委員長** 確かに、ご指摘のようなことはイスラエルでもある。政党が名簿を作成するときに、できるだけ国民にアピールするものを作りたいということもあるし、政党自身が変わってきているということも指摘しなければならない。新しい政党であることをアピールするために、政治家でない人をもってくることもある。今の政府官房長官も、次の選挙では、おそらくどこかの党から立候補することになるのではないかと。

しかし、私は、この問題をそう深刻に受け止めていない。政治家というのは、高度に専門的な職業であるし、専門的な知識を必要とするものであるから、一朝一夕でなれるものではない。ただ著名人であるというだけで政治の世界に入ってきた人は、短時日のうちにそれを悟り、そこから去っていくだろう。政治家というのは、そんなに簡単な職業ではない。

### ( 政府の構成に関する基本法の規制 )

**金子議員** 今朝、シャロン政権の閣僚名簿を拝見したが、大臣の数が 28 人で、「基本法：政府」(首相公選制が導入されていた時期のもの)が定める数(8人以上18人以下)よりも多いが、これはどういうことか。それから、議院内閣制に復帰した新しい「基本法：政府」では、政府を構成する大臣の過半数が議員でなければならないという制限はあるのか。

**ピネス委員長** 後の方の質問から答えると、政府を構成する大臣の過半数が議員でなければならないというような規制は撤廃された。現在は、すべての大臣が議員であるが、私個人は、閣僚の地位と議員の地位は両立しないのではないかと考えている。

閣僚数が 28 人になっているという点については、これは、現在のイスラエルの政治というものを反映したものとしか言いようがない。今の連立政権を樹立する際の合意の結果である。なお、基本法の改正により、閣僚の数の上限は、すでに撤廃されていることを申し添える。

(おわりに)

ピネス委員長 残念ながら、失礼しなければならない時間となった。今回のみなさんの訪問が、有益なものになることを願っている。一言申し上げたいのは、イスラエルは日本を大変評価しており、日本の政治システムについても大変関心を寄せているということだ。これだけは忘れないでほしい。

中山団長 ありがとうございました。

以上

## ペレス副首相兼外相からの説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 3 日 10 : 00 ~ 10 : 50

於：外務省

### イスラエル側出席者

イスラエル副首相兼外相（労働党）

シモン・ペレス（Shimon Peres）

ペレス副首相兼外相 皆さん、おはようございます。皆様方、憲法調査議員団の我が国への訪問を歓迎する。大変重要な訪問団であると認識している。

法律というものは、民主主義の基礎であり、制度の改正に当たっては、注意深く検討されなければならない。

現在、我が国の情勢は、大変難しい状況にあるが、日本と我が国の関係は、経済面においても、政治の面においても、大変良い状態にある。また、日本の中東和平に対する貢献についても高く評価している。両国の友好が深まることは、大変に良いことだ。日本は、ヨルダンやエジプトとの間で「橋」の建設に努力されているが、これは大変に良いことだ。「栈橋」というのは、一方にしかつくられないが、「橋」は両方をつなぐものだ。だから、「橋渡し」の意味は大きい。

まずは、こちらから話をして、その後で質疑応答というかたちで進めてまいりたい。

中山団長 我々の訪問を受け入れていただき、感謝する。

我々が、今回、イスラエルを訪問した目的は、首相公選制について、是非、イスラエルの経験を学びたいということにある。我が国では、小泉首相が首相就任の際に、首相公選制の導入を検討することについて言及したことから議論になっている。我が国は、憲法上、議院内閣制を採用しているので、イスラエルの経験を何としても学びたい。

なお、本日、早朝にエルサレムにおいて爆弾テロが発生したということで、貴国における民族対立が続いていることに対して、深く憂慮するとともに、一日も早く、貴国の考えている方向で事態が解決されることを祈っている。我が

国の政府は、アラファト議長に対しても、中東地域の恒久和平の構築に協力するよう要請している。また、この地域に対する経済的支援を継続していくことについても、変わりはない。昨年、私は、イランのハタミ大統領と会談する機会を得たが、ハタミ大統領は、和平構築のための話し合いを大変重要視されていた。貴国政府による今日までの和平構築のための努力に対し、改めて敬意を表す。

### ペレス副首相兼外相による説明

ペレス副首相兼外相 首相公選制について意見を述べることについては、慎重にならざるを得ない。日本と我が国とでは、憲法制度が異なるので、単純な比較はできない。したがって、私の発言は、我が国の経験を述べるにとどまることについて、ご留意していただきたい。

### (首相公選制がイスラエルの政治にもたらしたもの)

我が国の議会の選挙では、全国一区の比例代表制を採用しているが、この制度の下で首相公選制を採用したことは、非常に大きな間違いであった。なぜならば、この制度の導入によって、すべての有権者が、首相選挙と議会選挙との二票を持つことになったからである。こうして、首相選挙のための一票は国益のために、議会選挙のための一票は自己の特定利益のために、という投票行動が現出した。この結果、首相を支持する勢力が議会の多数派を占めることができなくなった。首相は、議会の多数派を形成するために小政党との妥協を余儀なくされ、首相も議会もともに無力になってしまったのである。首相公選制の下では、チェック・アンド・バランスは機能することなく、選挙の後に残されたものは、「選挙の記憶」のみとなってしまった。

首相公選に立候補しようとする人間は、誰でも最初はしっかりとした“ビジョン”、すなわち、政策を持っているものであるが、それは最後には、小政党をはじめとした多様な集団に対する人気取り、すなわち、“テレビジョン”へと変更されていった。こうして、労働党とリクードという二大政党は力を失い、それとは逆に、小政党が力を持つようになっていった。小政党は、首相から、さらに多くのものを搾り取ることに力を傾注していった。

本年 3 月に法改正が行われたことにより、前回の首相公選が最後のものとなったが、我々の間では、首相公選の廃止に止まることなく、議会選挙への選挙区制導入にまで移行したいという希望も持っている。しかし、これに反対する

政党も少なくない。議会には、現在でも 18 もの政党が議席を有している。

本来は、首相公選制の導入とともに、議会への議席獲得に必要な最低得票率、いわゆる足切り率を 1.5%から 3%に引き上げることによって、小政党の数を減らしたかったのであるが、それも不可能であった。なぜならば、足切り率の引上げに対しては、小政党のみならず、二大政党の中にもこれに反対する、いわば、小政党の「衛星」のような役割を演じる議員がいたからである。これらの人たちは、そうすることが政権の安定に資することだと思っていた。しかし、結果は、首相公選によって選ばれたネタニヤフ、バラクの二人とも、4 年間の任期を全うできなかった。

### (首相公選制の課題)

このような状況を改めていくためには、二つの方法があると思う。一つは、アメリカ型の大統領制を採用することであり、もう一つは、公選首相の下で形成される政府においても議会との間にチェック・アンド・バランスの関係を持ってかわることである。アメリカでは、大統領と議会とが全く独立しており、チェック・アンド・バランスがうまく機能している。

首相公選制の課題の一つは、選挙の過程の中で、国民の希望するところのものを、どのように汲み取るのかである。国民の意思を日常的に反映させていくことは、不可能に近い。したがって、4 年に一度の選挙の機会に、国の将来の見通しなどについて、国民の大多数が希望するところのものは何か、を汲み取ることが大切になってくる。

第二は、公選首相の下に形成された政府が、いかなる行動をとるのかである。政府が勝手に動くようなことがあってはならない。必ず、議会との間にチェック・アンド・バランスの関係が必要である。

三番目は、政府は、毎週のように発表される世論調査の結果に基づいて行動するようなことがあってはならない、ということである。世論調査とは、香水のようなもので、良い香りはするが飲むことはできない。惹かれる人は多いが、取扱いには注意が必要だ。

以上、我々の経験から言えることを申し述べさせていただいた。

### 質疑応答

中山団長

高い見識に基づいたお話を伺い、問題点がよく分かった。



我が国には、1000年以上続いている天皇制がある。国民の多くは、天皇を事実上の国家元首であると考えている。実際、外交官の認証は、すべて天皇が行っている。しかし、天皇は、政府の行為に関する権限については、一切有していない。このような中で首相公選制を導入すると、国民によって直接選ばれた首相が国家元首になるのではないかと、言い出す人間も出てくるだろう。これが大きな問題だ。

我が国の憲法は、制定されてから55年が経過している。この憲法は、第二次世界大戦後、占領軍によって草案が起草され、占領軍の監視下のもと、若干の修正を経て成立したものである。制定から55年を経過する間に、科学技術やメディアの発達によって、社会情勢は大きく変化してきている。閣下の言われたとおり、世論調査とは香水のように惹かれる人は多いが注意が必要だ、ということは念頭に置いておかなければならない。

憲法調査会は、現在、21世紀のあるべき日本の姿とはどういうものか、また、国の基本法である憲法はどうあるべきかについての調査を行っている。また、この調査会には、すべての政党が参加している。

**ペレス副首相兼外相** 我が国の新しい首相選出方法では、(法制度上の担保はないものの、)議会内の第一党の党首が自動的に首相に選ばれるようになった。したがって、連立政権を樹立するための多数派工作の必要は、今後はなくなる。かつて、ナポレオンは、『『同盟と戦う』のではなくて、『同盟によって戦う』』と語っていた。

**中山団長** 大変参考になった。貴国の駐日大使のご配慮のおかげで、今回の訪問は、実に充実したものとなった。

#### (政治の在り方に対するペレス副首相兼外相の見識)

**鹿野議員** 閣下とお目にかかれたことを、大変光栄に思う。貴国の首相公選制の導入及びその廃止に至った経緯について勉強させていただいたが、その中で思ったのは、貴国にも政・官・業の「鉄の三角形」があるのではないかとということだ。これを壊していくための社会構造改革を、どのように考えておられるのか伺いたい。

**ペレス副首相兼外相** テレビ時代に、国を運営していくことは難しい。テレビには、良い面も悪い面もある。良い面は、専制政治はできないということ。悪

い面は、あまりに多くのことを人々が見過ぎてしまっていることによって、民主主義が機能しないことだ。

多くの政治家が、多くの国民から愛されたいと考え、一日中テレビに出ている。しかし、テレビに出る一方で、我々は、子どもたちに対して、テレビを見るとともにテレビに対して批判的にならなければならないということを教える必要がある。テレビが我々に見せてくれるものは“ショー”であって、物事の真の姿ではないことを教えなければならないのだ。

これまで、二つの時代があった。一つは「本の時代」であり、もう一つは「テレビの時代」である。書物は物事を分析し、それを読んだ人は考えるが、テレビは説明も分析もなく、考える時間がほとんど与えられない。

私は、60年以上も政治の世界に身を置き、そして、我が国のどの政治家よりも多くの批判を受けてきた。その中で私の得た教訓は、「あなたのイメージではなくて、あなたの人柄こそが最も大切だ。」ということである。私も、これまでに多くの間違いを行ってきたが、それにもかかわらず、私は今でも多くの国民に人気のある政治家の一人だ。それは、私の見栄えがよいからでもなく、また、私が穏健になったからでもなく、私が国のために確固たる立場をとってきたことを、多くの国民が認識してくれているからである。もっとも、カメラがなければ政治家も存在しなくなってしまうということも、また、確かなことであるが・・・。

#### （今後の選挙制度改革についての考え）

**保岡議員** 貴国の選挙制度について、全国一区の比例代表制を改め、小選挙区制を導入することは、政治改革の一つの方向であると思うが、それは、選挙区割が難しいために導入ができずにいるのか。

**ペレス副首相兼外相** 小選挙区制の導入は、私自身の望むところでもある。小選挙区制が導入できれば、大政党の周りの衛星のような小政党は、いずれは消滅するだろう。国民は、自分たちの政策が実現されることを望んでいるし、我が国の選挙制度の問題点も分かっている。しかし、「ネコをミルクの担当にする」ことは難しい。議席の獲得に必要な最低得票率を引き上げることができれば、結果として、小選挙区制を導入したに等しい効果を上げることができるのではないだろうか。

## (イスラエルにおける社会保障政策の展望)

### 葉梨議員

貴国には、全国民の 80%を占めるユダヤ人のほかにも、さまざまな民族が暮らしているが、そのような社会において、社会保障政策の理念と現実とは、どのようなになっているのか。

ペレス副首相兼外相 社会保障政策は、基本的には全国一律のものであるが、ユダヤ人社会とアラブ人社会という、二つの全く異なった社会が存在するのは、確かである。アラブ人社会は、農業が主たる産業で、伝統的、封建的な社会である。これに対して、ユダヤ人社会は、ハイテクの社会で、産業が発展しており、より民主的な社会である。したがって、現実の社会では、各コミュニティによってできることが異なっている。伝統的な社会では、家の中はきれいでも外は汚い、ということもある。

一国の政府というものは、世界経済のためには小さすぎ、毎日の生活のためには大きすぎる。だからこそ、地方自治体が重要となってくるのだが、アラブ人社会には、これが欠けている。ただ、アラブ人社会も、ユダヤ人社会のようにハイテクを採り入れることができれば、社会保障政策だけでは達成できない真の平等が達成できるのではないか。

## (今後の世界情勢についての展望)

中山団長 現在の世界の中では、アジアでも中東でも、未だ安定は達成されていない。今後、どのように世界は動いていくと考えているか。

ペレス副首相兼外相 私は、基本的には楽観的である。

数週間前、私は、モスクワでソルジェニーツィン氏と懇談の機会を持った。その席で、ソルジェニーツィン氏は、「20世紀の前半は恥ずべき時代であった。二つの大戦があり、多くの人々が死亡し、身体の一部を失い、また、家族をも失った。ホロコーストのような悲劇を経て、指導者たちが至った結論は、世界は破綻した、というものであり、そこから、20世紀の後半が始まった。」と述べたが、私は、その意見に同意しなかった。なぜならば、第二次世界大戦の直後の時点で、誰かが「3年後には世界は新しい時代を迎え、新しいヨーロッパや日本が誕生する。」と言ったとしたら、笑われたに違いないが、現実には、そうなかった。

そのようになったのは、「政治」によってではなく、「経済」によってである。

私は、政治的な問題は経済の分野で解決できると考えている。「ジャン・モネによって構想された EU は、ナポレオンが考えていたよりも大きな変化を、ヨーロッパに与えた。」と言われるように、EU によって、ナポレオンの成し得なかった欧州統合が実現されようとしている。また、日本が民主国家であってもハイテクがない国であったならば、現在のような存在にはなっていないであろう。

過去、戦争とは「土地と資源」を求めて行われていた。しかし、もはやそのような目的のために戦う必要はない。人々は、「新しい知識」を求めなければならなくなっているのだ。今や、いかに新しい空間を開き、いかに新しいものを導入するかの競争となり、「土地」よりも「知識」が重要となっている。こうして、新たな経済システムが世界中で導入されつつある。

中東地域は、未だに過去のものにこだわっているが、私は、「我々は、年齢は変えられないが、しかし、考え方は変えることができる。」と信じている。

**中山団長** すばらしい世界観だ。これからも、両国の友好関係のために、努力してまいりたい。

以上

## カルモン博士からの説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 3 日 12:00～13:20

於：キング・デイヴィッド・ホテル内

### イスラエル側出席者

イスラエル民主政治協会（The Israel Democracy Institute）会長

アリエ・カルモン博士（Dr. Arye Carmon）

### カルモン博士による説明

カルモン博士 皆さん、ようこそイスラエルにおいていただいた。

既に、いくつかの会合を持たれていると聞いているので、できれば、皆さんの興味のある問題について質問を受けるかたちで懇談を進めたい。こちらから話を始めてしまうと、長くなってしまいが、最初に、かいつまんで話をしたい。

### （はじめに）

我が国の憲法過程を見ると、この 10 年間の間に、注目しなければならない点が生きてきた。1991 年の選挙制度についての変更は、国民の間で議論がなされたわけでもなく、また、議会においても十分な議論のないまま相対的な多数の賛成によって、非常に急激に変更がなされたと言ってよい。また、10 年後に、この変更を元に戻す作業も、同じように急激に行われた。

こうした一連の経緯は、我が国の民主主義の弱さを露呈しているように思われる。選挙制度について、このように急激かつ抜本的な変化を加えるというのは、私の承知する限りにおいて、他の民主主義国家においてはあり得ないことだ。きちんとした憲法を持った国であれば、憲法制度を根幹から変更するためには、長時間にわたる議論、それも、どこまでもチェック・アンド・バランスを考えながら、慎重な議論が行われることだろう。しかし、我が国においては、それがなかった。

## (首相公選制導入の背景と廃止に至る経緯)

### 1 1980年代初期の政治状況

その背景を少し述べる。1980年代初期においては、政治の主たる議論の争点は、占領地を併合するのか又は和平を選ぶのかというものであって、双方の意見を支持する勢力がほぼ均衡するという現象が現われていた。この現象を政治学者の目から見るならば、我が国の有権者が「選択しない」ことを選んだ結果生まれたとも言えるであろう。

### 2 小政党の進出

このような状況の中で、両勢力の均衡を破ったのは、小政党、特に宗教政党が自己の利益を実現するためであれば、両勢力のどちらにも着くという現象であった。このことは、1980年代の終わりに至って、我が国の政治に耐え難い結果をもたらした。すなわち、議会内の多数を確保する必要から連立政権が生れ、その中で小政党による政治的な取引が頻繁になり、結果としてどちらの勢力も政治をリードすることができなくなった。このような状態に、有権者は、不満を募らせていった。

### 3 首相公選論の登場

この時期に、首相公選制を導入すべしという議論が出てきた。ここで強調しておきたいのは、この議論は、ごく少数のテルアビブ大学の研究者、それも正教授ではない研究者が、多くの専門家が反対する中で、我が国の政治の現状を打開するためには首相公選制を導入する以外にないという主張を行ったものであるに過ぎないということである。彼らは、人権カタログを含む広範な憲法の草案を作成しており、その中に首相公選制の導入についても言及されていた。しかし、その中で彼らが本当に制定を望んでいた人権カタログについては、基本法には反映されなかったし、憲法草案自体も受け入れられるものとならなかった。彼らは、自らの作成した憲法草案が包括的なかたちでは受け入れられないということを理解すると、憲法草案の一部分に過ぎなかった首相公選制に係る部分だけは実現させようと努力するようになった。

### 4 首相公選論を推進したもの

ここで、二つのことを指摘しておきたい。一つ目は、議会の選挙が行われるたびごとに露呈する決着のつかない勢力均衡の状態に、国民が不満を募らせて

いたことである。もう一つは、故ラビン元首相やネタニヤフ元首相ら、首相公選制を推進しようとした政治家個人の性格の問題である。こうした政治家個人の意識に加えて、さらに憲法を進めようとする動きが加わり、アメリカからの資金援助を獲得しての大規模な首相公選制導入に関するキャンペーンが実施された。

## 5 首相公選制導入時の議会の状況

興味深いのは、首相公選制の導入に関する法律が通過したとき、国会議員の大多数は、これに反対していたということである。しかし、当時労働党の党首であったラビン氏は、党内の68%もの議員が反対を表明していたにもかかわらず、首相公選制導入に賛成するよう党議拘束をかけた。他方、リクードは反対の立場を表明していたが、同党の中心的人物であるネタニヤフ氏は反対をしなかった。基本法の改正は議会を通過したが、実際にこの改正を支持していた議員の数は、過半数の61名に満たない、相対多数であったということを確認しておかなければならない。

## 6 首相公選制廃止のために行ったこと

この首相公選制導入の際の資金集めやPRキャンペーン、国民世論の形成といったものは、1990年代の初期に行われたものであったが、これを元の制度に戻す際にも、我々は、同じ方法を採用した。

## 7 まとめ

最後に、首相公選制導入の後、実際にネタニヤフ氏とバラク氏が直接公選によって選ばれたが、この二人が首相公選制の欠陥を体現しているということを書いておきたい。もし、ネタニヤフ氏ではなくてシャミール氏が、また、バラク氏ではなくてペレス氏がこの制度によって首相に選出されることで、この制度の欠点を顕わにすることがなければ、首相公選制は我が国にとって最悪の状況をもたらすという我々の予測どおりには行かなかったであろう。しかし、実際には、こうした若い首相たちがこの制度の欠陥を顕わにしてくれた。このような事情があったおかげで、元の制度に戻すことができたと言ってよい。

### 質疑応答

#### (首相公選制導入以前のイスラエルの政治情勢)

中山団長 要領を得たお話に感謝する。

まず、首相公選制を導入する以前の貴国の政治状況と首相公選制導入後、今日に至るまでの経緯を話していただいたが、同制度が導入される前の議会の政党の構成について確認したい。

**カルモン博士** 1960年代から首相公選制が初めて実施された1996年までは、リクードと労働党が議会のほぼ3分の2に当たる議席を占めていた。残りの3分の1の議席は、12ないし14の小政党であった。1992年の総選挙では、議会に議席を得るに必要な最低得票率が1.0%から1.5%に引き上げられ、10の政党が議会に議席を有することとなった。この時は、労働党とリクードの二大政党が全議席の3分の2を占め、残余の3分の1が八つの中小政党であった。故ラビン首相の下で中東の和平プロセスが推進されていた当時は、三つの政党が連立政権を形成していたが、これは、当時、46議席を有していた労働党を中心としたものであった。これによって、オスロ合意が可能となったのである。

今日では、議会には18もの政党が存在する。しかも、シャロン現首相は直接公選によって選出されたのであるが、この時のシャロン氏の得票率は、68%であった。しかし、彼の率いるリクードは、120ある議会の議席中の19議席しか有していない。首相公選制の導入がもたらしたものは、議会を構成する政党の細分化、すなわち、小政党が乱立するという状況であった。最後の首相直接選挙は、本年2月に行われたが、3月には、元の制度に戻すという基本法の改正が行われた。

各種の世論調査によれば、次の総選挙で国民が一票だけしか投じられないという元の状態に戻ることから、現在は議会の3分の1程度の議席しか有していない二大政党が、全議席の50%以上の議席を獲得するだろうという試算が出てきている。

#### (首相公選制導入の当初のねらい)

**鹿野議員** なぜ首相公選制が導入されたのかについて、今一度確認したい。和平か占領かという国の命運をかけた状況にあるとき、すなわち、まさに国益をかけての政治を行わなければならないときに、実際の問題として小政党による政権への支持が、政策の推進のために必要であった。このため、国をどうするかということよりも、政権の維持をどうするかということに政治家が走ってしまい、小政党への利益誘導が国益よりも優先されていった。この結果、国民の間に政治に対する閉塞感が募り、ここに、強力な政治のリーダーシップを発揮できる制度が導入されれば、この閉塞状況を打ち破ることができるという期待



感の中で、首相公選制が導入された。こういう理解でよろしいか。

**カルモン博士** 実際に首相公選制の導入を支持した人たちは、有権者に二票を与えることで、首相の力が強くなることを期待していた。ただいま述べられた仮説は、正しいものだ。1996年までは、国益が政治の最大の争点であったし、リクードと労働党からは、国益についての異なる見解が出されていた。しかし、実際に首相直接公選が実施されてみると、有権者は、首相の選挙については二大政党の提示する国益のどちらかを選び、議会の選挙については自己の利益に最も合致する政党を支持するという事になった。この結果、首相が50%以上の有権者の支持を得て当選したにもかかわらず、議会ではこれまで以上に政党の細分化が進み、それぞれの政党がそれぞれの利益を追求するという状態になり、国益を中心として勢力が分かれるという状況ではなくなった。

**鹿野議員** 首相公選制導入の動機が、利益誘導のためではなく、天下国家のためという健全なものであったのかどうか。このことを確認したい。

**カルモン博士** 一つははっきりさせておきたいのは、それまでは国民が国益について決定しない状態、すなわち、二大勢力の均衡状態という中で、政治の閉塞状況が続いていたということが前提としてあったということである。

何が国益であるのかを決定するのは難しい。首相公選制を導入した人たちも、世論操作をしていた。世論調査というのは、質問事項をどう設定するかによって世論を一定の方向に持っていくことができる。ここで、もう一つははっきりさせておかなければならないのは、その当時の国民の反応は、むしろ、政治に対して無関心であったということである。

#### (首相公選制廃止後の展望)

**保岡議員** 博士は、首相公選制には反対の立場をとり、10年前の変革に対しても慎重であったということであるが、本年3月に選挙制度が元に戻されたことで、国民の間に再びフラストレーションが溜まるという状態、すなわち、旧制度最大の欠点とされていた、多数党が小政党と取引をすることで正しいリーダーシップを発揮できないという状態に戻ることを危惧していないか。今回の制度改正によって、首相は多数党から選出されることになったと聞いているが、博士は、さらに良い制度を考えているのか。将来的に小選挙区制に移行することも、改革の正しい方向として考えているのか。

カルモン博士 確かに、首相公選制導入以前の政治制度には、問題があった。そこで、1990年代の初めには、立法府の権限を強化するためのいくつかの改革を行った。我々は、議院内閣制の本質の強化に努めてきている。我が国にとって大切なことは、政権の安定を保つことである。

ここで、「2001年のイスラエル」と「1990年代のイスラエル」との違いを話しておきたい。「2001年のイスラエル」というのは、以前とはずいぶん違ってきている。これは、「オスロ合意以降のイスラエル」、「和平の経験を経たイスラエル」である。実際に、隣国あるいは隣人たちとの接触を行ってきた。確かに、現在、パレスチナとの間に交渉もないし、関係も良くない。しかし、重要なことは、今でも大多数の国民は、それでも平和と交換に領土を譲歩することについて支持しているということだ。

もう一つの変化は、社会構成の面における変化である。我が国は、1990年代初頭から現在までに100万人もの移民を受け入れてきている。このことは、ユダヤ人人口の中でも大きな人口構成の変化が起こっている。更には、アラブ人人口が若年化してきており、若いアラブ人たちが政治的に発言権を行使するようになってきており、政治的にも社会構成の変容という事態を持つようになってきている。

新しい政治制度をより良くしていく方策として、議院内閣制の更なる強化が挙げられる。最大の目的は、政権安定である。そのために、議会に議席を有するための最低得票率を2%ないし3%にまで引き上げることで、小政党の数を少なくしていきたい。

選挙制度については、小選挙区制の導入は考えていない。むしろ、ヨーロッパ諸国のように、比例代表制に重点を置く方が、我が国の国民の意識を代表するという意味においても必要である。スウェーデンやベルギーのような大選挙区比例代表制をモデルにすることも考えているし、ドイツのような小選挙区併用型比例代表制という試みも考えられる。あるいは、全議席の3分の2を大選挙区制によって、3分の1を全国一区の比例代表によって選出するということも可能であろう。

もう一つの案としては、我が国の議会は一院制で議員定数も120名という小規模な議会で、しかも、その内の3分の1が内閣を構成するメンバーになっている。そういうことでは、議会の力を保つことが難しい。このため、ノルウェーのような方式を採用して、議員が内閣の一員となる際には議員としての資格を失い、政権が終了した時点で議員に戻るができるという改正を考えている。

### （選挙の持つ機能と実態）

斉藤議員 選挙の機能は、第一に民意の反映、第二に民意の集約である。こうした観点からすれば、首相の直接選挙と議会選挙が行われるというのは、ある意味で理想的である。首相公選制が失敗したのは、制度自体が悪かったのではなく、全体の制度設計が悪かったのではないか。例えば、議会に、直接公選された首相を不信任できる権限を与えたり、罷免できる権限を与えたというのは、矛盾している。こうした制度設計上の矛盾点について、検討されたのか。

カルモン博士 確かに、ご指摘のとおり、二つの機能が選挙にはある。しかし、最も大切な機能は、選挙によって選出された者に対して国家運営に携わる正当性を与えるということである。ところが、実際に起こったことは、有権者に二票を与えたことによって、一つの票で首相を選んで、その次の票でその首相に反対する政党を選んでしまうという状態、これによって正当性が二つに割れてしまうという状態をもたらしたことを指摘しておきたい。首相選挙でネタニヤフ元首相やバラク前首相に投票した人たちの中には、議会選挙において両首相を妨害する政党に投票した人が多数いたと考えられるのである。

実際、1949年から1996年までの47年間、連立政権樹立のための政党間の交渉は、選挙後に行われていた。しかし、新しい制度が導入されてからは、選挙の前から候補者自身が小政党に対する働きかけを行うことによって、連立政権の合意がされてしまうようになった。そして、選挙後の連立政権樹立の後も、ほぼ毎週のように政権合意をやり直さなければならなくなった。すなわち、アメリカから提案があった、パレスチナから提案があった、あるいは、キャンプ・デービッドで交渉をしなければならない、そうした政治的な問題が起き上がってくるごとに連立政権交渉を新たに行い、その度ごとに、宗教政党が関係している学校に対する教育費を拡充したり、移民のための住宅を新たに建設するなど、小政党の意向に沿って政権の合意事項が変わっていった。その結果、一番大きく影響を受けたのは、国家予算ということになったのである。

### （首相公選制廃止に対する世論の反応）

金子議員 首相公選制を導入しては元の制度に戻すという、急激な変化が行われた。その結果、国民は、首相を選ぶ権利を放棄することになったわけであるが、これに対する世論の反応はどうだったのか。

カルモン博士 1996年から2001年までの間に、世論は非常に変わった。特に、

首相公選制の導入については、賛成から反対へと大きく変わっている。なぜならば、ネタニヤフ政権は2年半、バラク政権は1年半で終わった。誰も任期を全うすることがないまま、4年間に3回もの選挙が行われた。もはや、首相公選制が失敗であったのは、誰の目にも明らかである。また、短期間のうちに元の制度に戻すことが可能であったのも、元の制度に戻すことについて国民の支持があったからこそであるとも言えることができる。

### （首相公選制導入を推進した主体）

**鹿野議員** 我が国においても、首相公選制を導入すべしという議論が出てきているということを踏まえて重ねてお聞きする。首相公選制が導入された当時、国民が無関心であったということであるが、そうになると、首相公選制を導入した主役は、政治家であったのか、労働党であったのか、リクードであったのか、小政党であったのか、議会全体であったのか、それとも、何か別の勢力であったのか。

**カルモン博士** 首相公選制の導入は、三つの勢力が連合して推進した。

第一は、非常に数の少ない個人的な利益を持った一部の人たちである。例えば、1991年に故ラビン元首相が野党であったときに、首相公選制の導入を推進しようとした。私は「首相公選制は、我が国にとって良くないからやめて欲しい。」と言ったのであるが、ラビン氏は「首相公選制以外に、自分が首相に選出される道はない。」と述べた。けれども、皮肉なことにラビン氏は、旧制度の下で首相に選出された。首相公選制の下では、ラビン氏が首相に選出されることはなかったであろう。また、ペレス現外相は、労働党の党首選挙の際、最初は首相公選制の導入に賛成していた。ところが、ラビン氏が党首に選出された後、首相公選制支持に回ると、今度は反対に回った。ペレス氏、ラビン氏、ネタニヤフ氏、彼らがここで言う個人的な勢力である。

第二は、小政党、特に宗教政党である。彼らにとって、首相公選制の導入は、得るもののみであった。1996年の選挙前、宗教政党の議会に占める議席数は16議席であった。これは、我が国の社会における宗教人口の割合を反映したものであった。しかし、これが1996年の選挙では、25議席にまで膨れ上がった。

第三は、PRキャンペーンである。国民の中に「あなたこそが首相を選ぶことができる。」というキャッチ・フレーズが広まり、世論の方向性をつくっていった。

鹿野議員 誰が、PR キャンペーンを行ったのか。

カルモン博士 憲法制定の運動を行う NGO が行った。彼らは、海外からの資金援助によって、PR キャンペーンを展開した。

金子議員 海外からの資金援助とは、どういうものか。

カルモン博士 それは、我が国の独立以来存在する、国外に在住するユダヤ人との独特の関係の下で行われたものである。国外に在住するユダヤ人は、我が国に対して農業、社会といった分野別に寄附を行ってきている。近年、我が国のさまざまな政治団体が海外のユダヤ人から資金援助を受けて活動するという動きが出てきている。我々の首相公選制を廃止して元の制度に戻そうというキャンペーンも、そうした資金援助を受けて行ったものである。

#### (カルモン博士によるまとめ)

最後に、まとめを行わせていただきたい。

1990年代の初期に国際政治学会が「安定した民主主義とは何か」という問題についての報告書を発表している。世界から80ヶ国の民主主義国をとり挙げて、さまざまな指標から、どのような国が安定した民主主義国であるのかについて研究したものである。その中で、調査対象80ヶ国のうち、28ないし32ヶ国がほぼ安定した民主主義体制を持っているという結果が出ている。1996年の時点で、この内の3ヶ国が、一票で大統領を選びもう一票で議会を選ぶという、アメリカ型の大統領制を採用し、その他は議院内閣制を採用する国家であったとされている。ところが、2000年の調査では、大統領制を採用し、かつ、安定しているとされた国は3ヶ国から、1ヶ国、すなわち、アメリカ合衆国だけになっている。それ以外のすべての国が議院内閣制を採用しているという状態になった。どの国も、最良の政治体制を敷いているとは言えない。少なくとも、どの国も第二次世界大戦後に、一度は選挙制度の改革を行っている。日本もそうであると思う。

議院内閣制に内在している要素の中に、一番問題が少なく、かつ、民主主義を成功させる要素が二つ含まれている。

第一に、特に、その国の社会に分断があり、さまざまな対立軸を持っており、また、紛争を抱えている場合において、議院内閣制という制度自体が、妥協あるいは譲歩を可能とする制度を保障している。そのこと自体が、民主主義の成

功であると言ってよい。さまざまな意見が社会にある中で、政策を決定していくというということは、相手に対してある程度の譲歩をしていくということである。したがって、議院内閣制自身が、既にその中に民主主義を成功させ、安定させていくという要素を持っていると言うことができる。直接公選という方法で「王様」を選んで、それで4年間政治を行ってもらおうというのは、幻想に過ぎない。このような制度は、さらに大きな問題を引き起こすものである。

第二の重要な要素は、議会自身が持つ仲介能力である。今日のように、複雑に分断された社会の中で、我々は、直接民主主義を望むことはできないはずである。間接民主主義という、その間接性というものを最もよく表しているのが議会である。例えば、今日のような技術革新の下であれば、我々は、ニュース番組の中で賛成の人は画面の右ボタンを、反対の人は画面の左ボタンを押す、などという方法で国民からの直接の声を聞くということができるだろうが、この状態というのは、無政府状態につながってしまう。したがって、国民と政府とをつなぐ議会の仲介性というものが、議院内閣制に内在する重要な要素である。そして、この中で我々が認識できたことは、仲介者としての政党の持つ役割の重要性であった。

#### (首相公選制を廃止するために要した行動)

**保岡議員** 最後にもう一点、選挙制度を元に戻す際の有効なキャッチ・フレーズは、何だったのか。

**カルモン博士** 首相公選制の導入の際には、この制度が良いということを訴えればそれで良かった。しかし、これを元に戻すときには、ネガティブ・キャンペーンにならざるを得ない。つまり、首相公選制がどれだけ悪いかを訴えることとなった。また、首相公選制によってどれだけ苦労したのか、ということを手を主張するしかなかった。その意味では、首相公選制を導入した論者たちよりも、難しい行動をとることとなった。なぜならば、選挙制度を元の制度に戻すためには、導入の時のような相対多数ではなく、議会の61議席以上の絶対多数が必要であったし、そのためには、右派の政党、左派の政党、アラブ人の政党に対しても、何が悪かったのかを訴える必要があったし、導入時に比べて、はるかに幅広い支持を得る必要があった。そのため、詳細に首相公選制の欠陥について、挙げる必要があったのである。

**中山団長** 丁寧なご説明に感謝する。ありがとうございました。

以上

## セガル教授からの説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 3 日 15 : 00 ~ 16 : 15

於：キング・デイヴィッド・ホテル内

### イスラエル側出席者

テルアビブ大学

ゼエブ・セガル教授 (Prof. Zeev Segal)

**セガル教授** 皆様方が、憲法の問題について私を訪ねてきてくれたことに加え、このような時期にお迎えして、友情の絆を結ぶことができることを、大変うれしく思う。日本の大使館の方から、皆さんの訪問のスケジュールをお聞きした。また、日本の国会は、英語では“Diet”であるとお聞きしているが、私は、この言葉が大好きだ。実は、今まさにダイエット中である。(笑)

### セガル教授による説明

**セガル教授** 首相公選制の問題は、この 5 年間の間、憲法あるいは基本法という観点から、最も熱心に議論された問題である。加えて、私は、皆様方が既にどのようなレクチャーを受けてこられたのかを承知しているので、そこでどのような説明があったのかについても、ほとんど理解している。まず初めに、首相公選制の全体像をはっきりとさせるため、細かい説明や私の個人的な意見を差し挟まずに、分析的、客観的観点から申し述べたい。

### (イスラエルの政治情勢)

私は、日本の政治制度について詳細に承知しているわけではないが、日本と我が国の政府及び議会の構成について比較してみると、大きな相違点が一つある。それは、我が国には、日本の自由民主党のような強い政党は存在しないし、また、「鉄の女」と呼ばれる土井たか子さんのような強い政治家も存在しないということである。

我が国では、1948 年の建国以前から 1977 年までの間、初代首相のダビット・

ベングリオン以来、常に労働党が最大政党として、議会を支配していた。ところが、1977年の選挙によってリクード政権が誕生し、ベギン首相が登場した。それ以来、労働党の勢力は、縮減の傾向にある。実際、今の連立政権は、8政党もの連立パートナーによって成り立っている。

## （首相公選制導入の背景）

### 1 首相公選制導入前の政治状況

首相の直接公選制を導入する直前の1990年、我が国の状況は、まさに政府の危機に直面していた。しかも、それは喜劇的な状況であった。どういうことかという、政権の維持が、たった一人の議員の力によって左右される、すなわち、ある一人の議員が与党陣営から野党側へと所属政党を変更するだけで、首相の存立基盤が脅かされるという状況であった。

### 2 本来求められていた改革

そのような状況に直面して、唯一の治療法は、国会議員の選挙制度を変更することであった。ご承知のとおり、我が国は、全国一区の比例代表制を採用しているが、それを例えば、小選挙区制にするとか、ドイツのように小選挙区併用型比例代表制にするとか、あるいは、日本のように小選挙区比例代表並立制に変更するといったことが求められていたはずだった。しかしながら、その当時の議会の勢力上、こうした改革は、不可能であった。

### 3 首相公選論の登場

それでも何らかのかたちで、この問題に解決を与えなければならない、何らかの「奇跡」を行わなければならないという状況に至って、この首相公選制という考え方が出てきた。もう一つの可能性は、とても小さな改革で、全国一区の比例代表制を維持した上で、議席を獲得するために必要な最低得票率、すなわち、足切り率が1%であったのを2%にまで引き上げるということだった。しかし、当時の議会では、小政党が占める勢力が大きかったために、最低得票率は、1.5%に引き上げられたに過ぎず、この改革も徹底は不可能であった。

### 4 首相公選制導入のねらい

首相公選制の導入の最も重要なねらいは、小政党の政権に与える影響力を抑えることにあった。この考えは、当時のテルアビブ大学法学部の4人の教授によってまとめられたものだ。私は、このグループには加わっていない。1987年



に、彼らは、首相公選制の導入に関する論文をまとめて発表した。その後、先に述べたような、1990年の政治の危機を迎えた。だから、首相公選制の導入のねらいは、首相の力を強めるとともに、小政党の力を抑えるという、この二つに尽きる。

## 5 首相公選論をめぐる論争

首相公選制の導入をめくっては、非常に厳しい議論が戦わされた。主に反対を唱えたのは、政治学者であった。このため、論争は、政治学者対法律家という構図であった。

## 6 首相公選制に対するセガル教授の予測

ここで少々個人的な話になるが、私自身は、イスラエルの高級日刊紙“ハ・アレツ”の法律関係の論説委員である。政治的にはいずれの政党にも関係していないので、中立の立場から、選挙の翌日の社説をまとめる役を受け持つこととなった。首相公選制に関する法律は、1992年に制定されたが、実際に実施されたのは1996年であった。このため、私が社説を執筆したのは、1996年5月27日のネタニヤフが選出されたときのものである。私は、この社説を実際の選挙が行われる前に準備し、その中で「小政党の力が落ちると期待していた人たちは、失望するだろう。むしろ、この選挙によって、小政党の力は強くなるだろう。」という予測をしていた。

### (首相公選制失敗の原因)

首相公選制の失敗の原因は、第一に、そのための法律が非常に短期間に準備されたということ、第二に、小政党の力がますます強くなってしまったこと、第三に、有権者に二票が与えられたということである。

イスラエルの国民は、「イスラエルには、600万人の首相がいる。」とか、「タクシーの運転手は、一人一人が、どのように国を運営したらいいか知っているかのように話す。」と言われるくらいに、非常に個人主義的である。こうした国民性のため、選挙で二回投票する機会を持つことについては、大変に歓迎された。こうして、第一の票では、誰が指導者になるべきかを選び、第二の票では、自分に一番近い政党、例えば、宗教的な人たちは宗教政党、人権問題に関心がある人たちは「メレッツ」のような人権問題を中心にする政党に投票するという投票行動がとられるようになった。

確かに、日本と我が国の政治情勢というものに違いはあるが、有権者という

のは、二票与えられると、必ずこれを使い分ける。一つは、大きな問題のために、そしてもう一つは、個人的な限定された特定の利益の追求のために使うという状態が出てくる。この結果は、はっきりとした数字で現われてきている。80年代には、労働党及びリクードの二大政党合わせて86名から96名の議員がいたが、現在では、両党を合わせても46名しか議員がいない。こうして、小政党が首相の力を縮減させてしまったというのが、一つ目の問題点である。

二番目の問題は、首相公選のための法律自体が、悪法であったということだ。もし、皆さん方が新しい法律を作られるのならば、良い法律も作れるということ、例を挙げてお話する。実際に首相公選制を導入するための法律を作るのであれば、首相が実際に機能できるようなシステムにすべきである。すなわち、アメリカ型の大統領制を導入すべきである。我が国が導入した首相公選制の間違ひは、首相に十分な権限を与えなかったことである。このため、首相であるにもかかわらず、十分な権限がない、ということになってしまった。

### （首相公選制失敗の分析）

私が今話していることは、私の個人的な意見の反映ではなく、客観的な情勢の分析に基づいたものである。皆さんが行おうとしている改革の参考になるよう、我が国が犯した基本的な間違いを分析していきたい。

首相公選制に係る法律の誤りの第一点は、議会に対して、総議員数の過半数に当たる61議席以上の賛成があれば、首相を不信任することができ（注1）また、80議席以上の賛成で、議会の解散を伴うことなく首相の公選のみを行える権限を与えたことである（注2）。このように規定したことで、首相は、誰が自分にヒ首を突き付けようとしているのか、常に警戒しなければならなくなった。

誤りの二点目は、アメリカと日本及び我が国を比較した場合、日本も我が国も、国民の心理的な面として、非常に強い人物が現われるのを恐れているということが一般的に言えると思う。それは、歴史的経験に基づいているわけだが、我が国では、強い人物にすべての権限を与えるということに対して、心理的に非常に強い恐怖心がある。我が国民の中には、自分は誰からも治められたくないと考えている者もいるくらいだ。そういうことで、法律がとても中途半端なものになってしまった。

第三には、政治の問題であった。この首相公選制の導入のための改革は、政治的な駆け引きによったものではないと言われているが、実際には、選挙によって首相に当選する可能性が強いと信じていた人たちによって支持され、賛成されたものであった。実は、私自身、70年代から4年間、政党外部の者という

立場からペレスの政治顧問を務めていたが、このペレスにしても、当初は、直接公選制に反対をしていた。それは、直接公選を行えば、ラビンが当選すると予測していたからである。ところが、ラビンが暗殺されると、今度は、自分が選出されるだろうという予測が強まり、彼は賛成に回った。しかし、結果として、彼が当選することはなかったのであるが・・・。

(注1)「基本法・政府(1992年)」第19条第a項参照。

(注2)同法第27条第a項参照。

### (首相公選制から得た教訓)

もし、首相公選制を導入するのであれば、アメリカのように、首相には4年の任期を与え、議会による不信任をなくし、罷免の場合でも、病気その他の事由による任期の不能や裁判で国家反逆罪の認定がされた場合を除いては、罷免できないという状態をつくって、4年間の任期を全うさせることが必要であろう。もっとも、三選禁止規定を設けることも必要だ。

閣僚に対する任免権についても、直接公選された首相の一身専属の権限として付与すべきであろうし、また、各省庁の機構や権限について決定する権限についても、全面的に首相に与えるべきであろう。

議会に対する解散権については、明確に法律に規定しておく必要がある。例えば、議会と政府との間の調整が着かずに、政治が機能できないことが明白な状態で、天皇の同意がある場合、すなわち、誰の目にも議会の解散が必要だと判断される場合には、首相が議会を解散できることとすべきだ。我が国では、首相は、大統領の同意の下に議会を解散できるというように改正された。イギリスでも、首相の議会に対する解散権は、法律で規定している。

### (首相公選制の利点)

首相公選制の利点を挙げるとすれば、第一に、首相に全面的に権限を与えることで、効率の良い政府を作れる。4年間という期限付きで、全面的な力を付与できる。第二に、選挙の結果のみで、誰が首相となるのかが判る。連立工作や政治的取引の結果でないかたちで、一人の首相が決まる。第三に、最近良く言われている参加型民主主義、すなわち、国民が直接投票することで首相選出のプロセスに参加できる。この三点が、利点として挙げられると思う。

### (首相公選制を導入する場合に留意すべき事柄)

首相は、国民によって選ばれたという事実をもって、自分をあたかも神の如くに扱うだろうし、実際に、国民によって信任されたという事実を持つことになる。したがって、首相公選制を導入するのであれば、法律によって、首相には、できるだけ権力は与えるべきであるが、同時に、彼は神でもなく、天皇でもないということを明記すべきだ。

首相は、議会によって与えられた権限のみを持つということを強調してもらいたい。法律によって与えられた以上の権力をも行使するというような状態は、避けなければいけない。誰にも持たれていない権限は、首相が持つという状態を作り出してはいけない。必ず、議会が定めた権限のみを持つということにしなければいけない。

また、首相は、議会から要求があった場合には、いつでも議会に出席して要求のあった事柄について説明する義務を、法律で明記すべきだ。首相の持つ権限の変更についても、議会の同意なくして行ってはならない。条約を批准するに際しても、議会の同意を必要とすることが必要だ。

もし、皆さんが新しい法律を作ることになるならば、これまでの苦い経験を踏まえて、是非、草案作りの際には、手伝いをさせていただきたい。

### 質疑応答

#### (公選首相と議会との関係)

中山団長 首相公選制を導入するのであれば、どのような問題点があるのか、ご指摘を頂いた。

ところで、首相公選制を導入する場合には、公選された首相に対する議会の罷免権が重要な問題となると思う。例えば、首相の任期を4年と憲法に規定し、さらに、国家に対する反逆罪が認定された場合以外罷免できないとすることも考えられる。そのような状況下で、首相の任期中に議会の選挙が行われ、その結果、議会内の多数派を形成する政党が首相の反対政党となり、政府の提出した法律案が議会を通過しないという事態が起こり得る。そのような場合に、首相は、どのような措置を採ることが可能となるべきであろうか。議会に対する解散権を憲法上、持つことができると考えるか。

セガル教授 議会内の多数派が首相の反対政党である場合というのは、アメリカではよく起こっている現象だ。

我々の問題として考えるならば、解決策は、首相に解散権を与えるというこ

とだ。首相に議会の解散権を与えると、「恐怖心のバランス」というものが生れる。議会の側が政府の提出した法律案を通さないでいると、首相は議会を解散することになるので、今度は議員の方で、もう一度選挙で当選しなければならないという恐怖心が、当然起こってくる。そうすると、さまざまな配慮が働いて、政府の提出する議案がすべて議会で否決されるとは限らないだろう。

法律に、首相は議会を解散することができ、その場合には、議会の選挙のみが行われると規定した場合には、首相は、大変に強力な権限を持つことになる。そうではなくて、議会を解散した場合には、議会の選挙と同時に首相の選挙も行われると規定すれば、首相の方にも議会を解散することについて恐れが出てくるので、「恐怖心のバランス」が、とられるということになる。加えて、首相の選挙と議会の選挙の期日を同日にするということも大切だろう。

#### ( 公選首相が欠けた場合の処置 )

**中山団長** 首相に 4 年という任期を与えたとすると、死亡その他の事由により首相が欠けた場合に備えて、副首相という制度を設けておかなければいけないと考えるか。また、その方法として、首相が、あらかじめ副首相を指名し、それについて議会の承認を得るとするのか、あるいは、国民投票によって承認するのか。

**セガル教授** 我が国の法律では、首相が欠けるという事態が生じた場合には、もう一度、首相の選挙を行わなければならないということになるが、私は、中山先生が言われるように、最初から首相と副首相を同時に選挙して、4 年間の任期中に首相が欠けた場合には、副首相によって残余の期間を全うするのがよいと思う。

#### ( 公選首相の性格及び権能 )

**鹿野議員** 首相公選制を導入する場合には、アメリカ型の大統領制に変えた方がよいと考えるか。それとも、議院内閣制のままで導入してもよいと考えているか。

**セガル教授** 私の念頭には、アメリカのシステムがある。アメリカのシステムは、立法府と行政府とのバランスがよくとれていると考えている。

直接公選によって選ばれる機関を首相と呼ぶか、大統領と呼ぶかは、名称の

問題であって、実質は同じことであると思う。

アメリカの大統領制で、もう一つ良いと思うのは、大統領が議会を通過した法律に対する拒否権を持っていること、また、大統領の拒否権を議会が特別多数の賛成によって覆することができるという点だ。

**鹿野議員** イスラエルの国家元首は、大統領であって、これは議会によって選ばれている。そして、先ほど、セガル教授が述べられたような強力な権限を持った首相が、直接公選によって選出されるということになると、この直接公選による首相をもって国家元首として、現在の大統領は廃止することになるのか。それとも、議会の承認を経るだけの大統領と、直接公選による首相とは両立していくのか。

**セガル教授** 我が国の大統領というのは、一切権限を持っていない。唯一持っている権限は、組閣担当者を指名することだけである。我が国の国家元首は、大統領であるが、これは、一切首相とは関係がない。また、首相は、あくまでも行政府の長であって、国家元首としての役割は果たさない。

日本の天皇制について詳しいわけではないが、国家元首の形式的な役割と、首相の実質的な行政府の長としての役割は、全く異なるものだと考えている。したがって、権限の強い公選で選ばれた首相とは別に、形式的な国家元首が存在しているとしても、矛盾することはない。

首相とは、平等な人たちの中の第一人者という立場にある者ということである。

#### (首相公選制導入の動機とその結果)

**斉藤議員** 首相公選制の導入は、小政党の力を縮減するための制度改革の一環であって、そもそもは、もっと大きな改革を目指していたのが、その中の首相公選制のみがつまみ食いされてしまったということであるが、その「大きな改革」の本来の目的は何だったのか。

**セガル教授** 1950年以降、私たちが考えてきた大きな改革というのは、当然、議会に関する選挙制度の改革であったのだが、それが不可能であったために、とにかく何かをしようということで、首相公選制ができたということである。

**斉藤議員** 首相公選制の導入というのは、改革の方向性としては正しかったが、

その制度設計を間違えたということか。

**セガル教授** 最初の段階から間違っていたので、結果も間違った。皆さん方は、私たちの失敗から学ぶべきだろう。問題は、まず、首相公選制を導入するか否か、そして、導入するならば、どういう法律を、しかも、最善の法律を作るかだ。

**斉藤議員** 政府と議会との関係は、1992年の首相公選制の導入以前、導入後の1992年から2001年までの間、2001年の廃止以降、どのように変遷していったか。

**セガル教授** 首相公選制を導入したことによって、我が国の議会の権限は、政府に比べて強くなった。これは、小政党の勢力が首相公選制の導入以前よりも強くなったためだ。日本が、力の強くない首相を望んでいるのなら、我が国と同様の制度を導入することで、議会の多数で首相の罷免ができてしまうような、権限の弱い首相でやっていけるだろう。

また、日本では、自由民主党が最も力のある政党であると思うが、首相の直接公選というのは、実は、首相を政党から解き放つという作用を持つ。直接国民から選ばれるということによって、首相は、政党の拘束から放たれ、政党に対して独立の立場をとるようになる。そういう状態を大きな政党が望むのであれば、首相公選制というのは良い制度ということになるだろう。実際、ネタニヤフもバラクもシャロンも、直接公選で選ばれた首相たちは、政党の拘束から離れて国民的視野に立って独立した権限を持っているというような心理的背景を持っていた。こうしたことは、首相公選制を導入しようと考えるのであれば、あらかじめ考慮しておくべきだ。

首相公選制が、我が国の政治にもたらしたものは、政党の崩壊であった。権力を誰かに与えるということは、裏側から見れば、誰かの権力を取られてしまうということだ。我が国に関して言えば、首相公選制を導入したことによって、政党本来の機能が弱まり、政党が崩壊していったということが言えるだろう。

**中山団長** どうもありがとうございました。予定の時間を超えてまでお話しただき、大変勉強になった。

**セガル教授** 首相公選の問題は、あたかも儒教に興味を抱いた人が孔子に関するセミナーを受講して、その結果、当初知りたかと思っていた初歩的なことは別の、高い次元だけを理解して帰ってきてしまったというようなもので、非

常に複雑ですべてを話ができなかったように思う。

こういう改革は、予見をすることが難しい。このため、私たちは、首相公選制という「改革」を5年間の試行の後、議会の72名の多数をもって元に戻したというのが現状である。

以上



# スペイン憲法に関する調査報告

## 1 憲法制定の経緯

### (1) フランコ独裁時代

1939年、スペイン内戦で人民戦線内閣に勝利したフランコ將軍は、国家権力を掌握し、国家元首として独裁的権力をふるった。この間スペインには統一的な憲法典は存在せず、各種の「基本法」が実質的な憲法の役割を果たしていた。そして、基本法の一つである「国家元首継承法」において、スペインは王国であること、国家元首がフランコであること、フランコがその後継者を国王として指名できることが規定された。すなわち、スペインは王国でありながら国王がおらず、フランコが指名した者が「フランコ以後」に国王になるという奇妙な国家体制がとられたのである。

老齢になったフランコは、1969年、「フランコ以後」の体制を固めるために、1931年まで国王だったアルフォンソ13世の孫である、ファン・カルロス1世を国王となるべき後継者として指名し、議会の承認を得た。フランコは、ファン・カルロス1世にフランコ体制を承継させようとしたのである。

### (2) フランコ死去から憲法制定へ

フランコ政権の末期である60～70年代にかけて、すでに、政治的自由化の動きは始まっていたが、1975年にフランコが死去した後、正式に国王に即位したファン・カルロス1世は、スアレスを首相に指名し、スアレス内閣の下で次々と民主化、自由化政策が実行されていった。その代表的なものが政治改革法の制定である。この政治改革法では、国会を二院制とすること、総選挙を行うこと等が定められ、上下両院からなる新国会が創設され、1977年の第1回総選挙ではスアレス首相の率いる民主中道連合が勝利し、憲法制定に向けた取組みが開始された。1978年、憲法起草委員会で起草された憲法草案は国会で圧倒的多数の賛成を得、国民投票でも承認され、同年12月29日に公布、施行された。

1936	フランコ率いる反乱軍と人民戦線内閣との間で内戦勃発。
1939.4	フランコ、内戦の勝利、終了を宣言。
1975.11	フランコ死去。ファン・カルロス1世、国王に即位。
1977.6	第1回総選挙実施。スアレス首相の民主中道連合勝利。

1977.8	下院の各党代表からなる憲法起草委員会を設置。
1978.10	憲法草案を国会で可決。
同 12	憲法草案を国民投票で承認。
同 12.29	公布・施行。

### (3) 憲法起草委員会での起草過程の特色

今回の調査では、スペインの憲法起草過程に携わった関係者と懇談を行ったが、彼らの言によると、スペイン憲法の制定過程の特徴として次のようなことが言えるとのことであった。

「スペイン憲法は左派、右派、地域主義政党等の様々な勢力の合意に基づいて起草が行われている。これは、内戦が行われた歴史を持つ国として、国民が対立を繰り返してきた過去には決して戻りたくないという意思の現われである。その影響で、憲法の内容も、いろいろな立場の考えが幅広く取り入れられる結果となった。一般的に言って、統治機構に関する部分は主として民主中道連合等の右派の意見が、権利に関する部分は主として共産党等の左派の意見が取り入れられている。」

## 2 憲法の概要

### (1) 統治機構

#### イ 議会君主制・国王

スペイン憲法の大きな特色は立憲君主制の採用にある。国の政治形態は「議会君主制」とであると明記され(1条3項)、主権在民の下(同条2項)、国王は国家元首であり、「国の統一及び永続性の象徴」であることが明記されている(56条1項)。また、国王は、国の諸制度の正常な機能を仲裁し、調整するとともに、国際関係において国の最高代表権を有する(同項)。

国王の権能は広範で、国会の召集、解散、内閣総理大臣候補者の指名、内閣総理大臣の任免、閣僚の任免、軍隊の最高指揮権の行使、宣戦講和の権限等(62条、63条)を有するが、国王の行為については、内閣総理大臣又は主務大臣の副署が必要とされている(64条)。

現国王ファン・カルロスは、フランコの死亡により、現行憲法制定前に国王に即位したのであるが、その後、憲法制定の際に、政治体制を王制にするか共和制にするかの議論がなされた。カタルーニャ、バスクの民族主義政党は連邦制を支持する観点から共和制を主張した。しかし、共産党、社会党等の左派政党は当初は王制に反対していたものもあったが、ファン・カルロス国王が民主化を推し進めていく姿勢を強く示していたことを評価し、王制を

支持するに至った。かくして、主要政党の圧倒的賛成の下で王制の継続が選択された。

憲法制定後、1981年にフランコ体制維持派の治安警察隊の一派がクーデターを企図し国会を占拠した際、国王は、テレビ演説を通じて、民主主義を断固として擁護する旨述べ事件の鎮圧を命じたことにより、国民の国王に対する支持はあっという間に高まった。今回の調査で懇談したスペイン側関係者の言によると、現国王は、政権が中道右派から社会主義政党に移った際も、自己の立場をわきま政治に介入することはせず、任務を着実にこなしてきたこともあって、国民から絶大の支持と尊敬を受けているとのことであった（スペイン国務院における説明聴取・質疑応答 369 頁参照。）

## □ 国会

スペインの国会は二院制を採用し（66 条 1 項）上院は原則的に各県 4 名の地方代表によって組織され（69 条 1、2 項）下院は県単位の比例代表によって選出される（68 条 2、3 項）。議員の任期は両院ともに 4 年である（同条 4 項、69 条 6 項）。国会は立法権、予算承認権、内閣の監督権等を有している（66 条 2 項等）。法律案の議決については、下院の優越が認められている（90 条）。

スペインにおいては、法律は、いくつかの種類に分けて分類されている。その主なものとして、次のものがある。

<b>組織法（81 条）</b> （最も重要な法律ゆえ、制定、改廃には下院の絶対多数を必要とする。）	・ 基本的権利及び自由の発展に関する法律 ・ 自治州条例及び一般的選挙制度を承認する法律 ・ 憲法で定めるその他の法律
<b>一般法</b>	通常の法律制定手続（79 条）に従って成立する法律
<b>基礎法（82 条）</b>	法律の細則等の制定を内閣に委任する法律 （なお、立法の委任をする際には、委任の目的及び範囲、委任の原則・基準を基礎法で明確に定めることとされている（82 条 4 項））

## 八 内閣

内閣は、内政、外交、行政、軍事行政、国防を指揮するものとされている（97 条）。

内閣総理大臣の選任については、国王が国会の各会派の代表者と協議して候補者を推薦し、その候補者が下院の信任を得た場合に、国王がその者を内閣総理大臣に任命する（99条）。

他の閣僚は、内閣総理大臣の申出により国王が任命する（100条）。

なお、重要な政治的決定については、内閣総理大臣は下院の承認を得て、諮問的国民投票に付することを提案できるとされている（92条）。

## 二 国会と内閣の関係

内閣は、政治的職務の執行につき、下院に連帯して責任を負う（108条）。

内閣総理大臣は、下院に対し、内閣の信任投票を求めることができ（112条）信任が否決された場合は、内閣は国王に辞表を提出する（114条1項）。

下院は絶対多数の賛成により、内閣不信任動議を可決することができる。ただし、不信任動議には内閣総理大臣の候補者を明示しなければならず（113条）いわゆる「建設的不信任制度」をとっている。（ちなみに、ドイツ基本法における建設的不信任制度では、内閣不信任案の提出は、連邦議会が、まず、過半数をもって次の首相を選任した上でなされなければならないこととされている。）

不信任動議が可決されたときは、内閣は国王に辞表を提出し、この場合、国王は不信任動議において示された候補者を内閣総理大臣に任命する（114条2項）。

内閣総理大臣は、下院、上院又は国会の解散を国王に申し出ることができる（115条）。

## ホ 緊急事態等

いわゆる非常事態に関しては、警戒事態、緊急事態及び戒厳について定められている（116条）。

警戒事態は、15日間を限度として内閣が宣言し、下院の事後承認を得る（同条2項）。

緊急事態は、下院で事前の承認を得て、30日間を限度として内閣が宣言する（同条3項）。

戒厳は、内閣が提案し、下院がその絶対多数をもってこれを宣言する（同条4項）。

なお、後述のように、緊急事態又は戒厳が宣言された場合は、国民の権利の一部が制限される。

## へ 司法制度

司法裁判所は、最高の司法機関である最高裁判所の下に統一されている（117条5項、123条1項）。司法に関する管理機関として、最高裁判所長官を議長とする司法総評議会が置かれている（122条2項）。

## ト 憲法裁判所

通常の司法裁判所の系統とは別に、憲法問題を扱う憲法裁判所が設けられている（159条）。

憲法裁判所の裁判官は、12名であり、4名が下院、4名が上院、2名が内閣、2名が司法総評議会により、それぞれ指名され、国王が任命する。また、裁判官の任期は9年であり、3年ごとに3分の1が改選される（同条）。

憲法裁判所は、ドイツの憲法裁判所と同様に、法律等が憲法に適合するかについての抽象的規範統制、国と地方公共団体等との間の機関訴訟、人権侵害についての憲法訴願等を扱う（161条）。抽象的規範統制に関する提訴権は、内閣総理大臣、上院議員、下院議員それぞれ50人以上のグループ等が持っている（162条）。2000年の憲法裁判所の受理事件数は、以下のとおりである。

違憲の訴え（抽象的規範統制）	35件
他の裁判所からの移送事件	85件
憲法訴願（個人の権利に関する訴訟）	約6,700件
機関訴訟 （国と地方との権限に関する訴訟等）	16件

受理事件の中では、憲法訴願が圧倒的に多いが、憲法訴願は6,700件中、6,100件が却下されており、憲法訴願を通常の裁判所の管轄に移すべきとの議論もある。

## （2）権利及び義務

### イ 全般的特徴

スペイン憲法は、以下のように、伝統的諸権利の他に、プライバシー権及び肖像権、知る権利、環境権及び環境保全の義務等のいわゆる「新しい人権」を積極的に採用している（1編2～4章）。これは、憲法起草時に、国際人権規約、ヨーロッパ人権保護条約等を参考にしたため、各種の人権が豊富に規定されることとなったのである。

なお、表現の自由、居住、移転の自由、法定手続の保障等の規定は、緊急

事態時、戒厳時には、停止されることがある（55条）。

## ロ 具体的な規定

まず、人間の尊厳、人格の自由な発展の尊重が定められているとともに（10条1項）、基本的人権はすべての公権力を拘束し、不可侵であることが定められている（53条1項）。また、人権規定の解釈は、世界人権宣言、国際条約に従う旨の明文があるのが、日本国憲法と比べて特徴的である（10条2項）。

古典的権利としては、法律の前の平等（14条）、生命、身体の自由（15条）、思想、宗教の自由（16条）、居住、移転の自由（19条）、表現の自由（20条）、集会、結社の自由（21、22条）等のように日本国憲法と同種の権利が定められている。

また、いわゆる「新しい人権」と言われる、知る権利（20条1項d）、名誉、プライバシー、肖像権（18条）のほか、健康保護に関する権利（43条）、文化へのアクセス権（44条）、環境権（45条）等の日本国憲法にはない権利も多く定められている（ただし、権利として規定されていても、その実態は、法規範性のない「プログラム規定」に近いものもあるようである。）

また、市民の義務として、国防義務、兵役義務（30条：良心的兵役拒否制度あり。）等が定められているほか、何人も環境保全の義務を負うこととされている（45条）。

## （3） 自治州制度

### イ 概要

スペインは、連邦制をとってはならず、地方行政の基本的な単位は県、市、町、村であるが、同時に、多民族国家であり、複数の公用語を採用するなど（3条）、伝統的に地方分権の発想が根強いことにかんがみ、歴史的、文化的、経済的共通性を有する隣接県、歴史的・地域的一体性を有する県等は自治州を組織することができることとされ（143条）、自治州による自治が認められ、現在、19の自治州が存在している。自治州の最高規範は、その構成する県の県議会議員及びその県から選出された国会議員からなる会議で起草し、国会で採択された自治州条例である（146条）。

カタルーニャ州、バスク州、ガリシア州などは、多くの自治権限を認められ、国家に極めて近い形をとった自治州であり、その意味で、連邦制に近いとも言えるが、他の自治州の中には、権限を多く移譲されていない自治州もあり、これらの州は両者の格差を問題視し、現在の制度を批判して

いる。

スペイン現行憲法は、制定以来、安定した運用が行われているが、次に記すように、自治州制度については、自治州の権限、財源をどのようにするかという点で、未だ解決していない問題が多いと言える。

## ロ 自治州の権限

自治州は、行政、立法等の機関を備え、一定の統治権を与えられ、財政自主権を認められている（156条）。

憲法では、国の固有の権限が定められているが（149条）、国の固有の権限であっても自治州に移管することもできる（150条）。具体的にどのような権限が移譲されるかについては、国と自治州が個別の交渉を行って決めており、各自治州によって獲得している権限の範囲はまちまちであるが、カタルーニャ州、バスク州等の歴史的に古くから自治を認められてきた自治州が多く、多くの権限の移譲を受けている傾向にある。例えば、カタルーニャ州、バスク州は医療、警察等について自主的権限を認められている。

このような国と自治州との権限の振り分けの問題については、これまでに憲法裁判所に争いが多く持ち込まれ、憲法裁判所がその解決に努力しており、また、自治州と市町村の権限の配分の問題もこれまでにかなり議論されてきた。

## ハ 自治州の財源

自治州の財政に関しては、歴史的経緯からバスク、ナバラ両州に認められている「特権制度」とその他の州に適用される共通制度とがある。

バスク、ナバラ両州の「特権制度」は中央政府と両州との間の経済協約に基づいて運用され、これにより、両州は徴税を独自に行う権限を認められ、税収は、中央政府との協議によって決められる分担金（バスク州で徴税額の6%、ナバラ州で1.6%）を除けば、自己の財源として自由に使用できる。

他方、その他の州の財政は、中央政府との間で5年ごとに見直しが行われる「自治州の財政に関する組織法」に基づく中央政府からの交付金によって運営されているが、最近の中央政府と各州との交渉で、所得税、消費税、たばこ・アルコール税等の還付率を拡大することが合意された。

また、地方間の財政格差を是正するための基金が、憲法158条に基づいて設置されており、自治州や県に基金から資金が配分されている。ただ、この基金については、財政的に豊かな州の負担が大きいことから、これら

の州の反発も見られるようである。

## 二 今後の自治州への権限移譲のゆくえ

現在の与党である民衆党は、96年の総選挙の際、自治州への権限移譲を抑制し、中央集権強化を図ろうとしたが、総選挙で過半数を得るに至らず、カタルーニャ同盟、バスク民族主義党等の地域政党の協力を得るため、自治州への所得税の還付率の引上げ等の措置をとった。また、最近も、教育に関する権限を自治州へ移譲したほか、医療に関する権限も近年中に自治州に移譲することになっている。

他方、最近になって政府与党は、今後これ以上の自治州への権限委譲は行わない旨を明言し、話題となっている。

### (4) 経済政策及び社会政策の指導原則

スペイン憲法では、経済政策及び社会政策の指導原則について定めを置いているが、その主なものとして、以下のようなものがある。これらの規定は、その規定の仕方が、「権利」と表現されているものもあるが、裁判所に対して救済を求めうる具体的権利ではなく、いわゆるプログラム規定ともいふべき性質のものである(53条3項参照)。

・家庭、子ども、母親の保護の保障(39条)
・社会保障制度の維持(41条)
・歴史的、文化的及び芸術的財産の保護・育成(46条)
・障害者の保護(49条)
・高齢者の保護(50条)
・消費者の保護(51条)

### (5) 憲法改正手続

憲法改正手続は、イ)全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利若しくは国王に関する規定の改正の場合と、ロ)その他の規定の改正の場合とで異なる。

#### イ 全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利若しくは国王に関する規定の改正(168条)

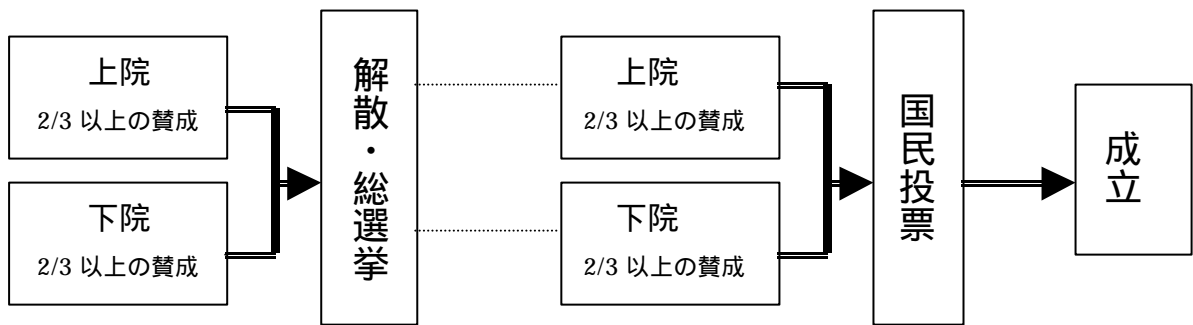
上下両院の各々3分の2以上の議員の賛成の後、国会を解散し、選挙後の両院の各々3分の2以上の賛成が必要。その後、国民投票に付する。



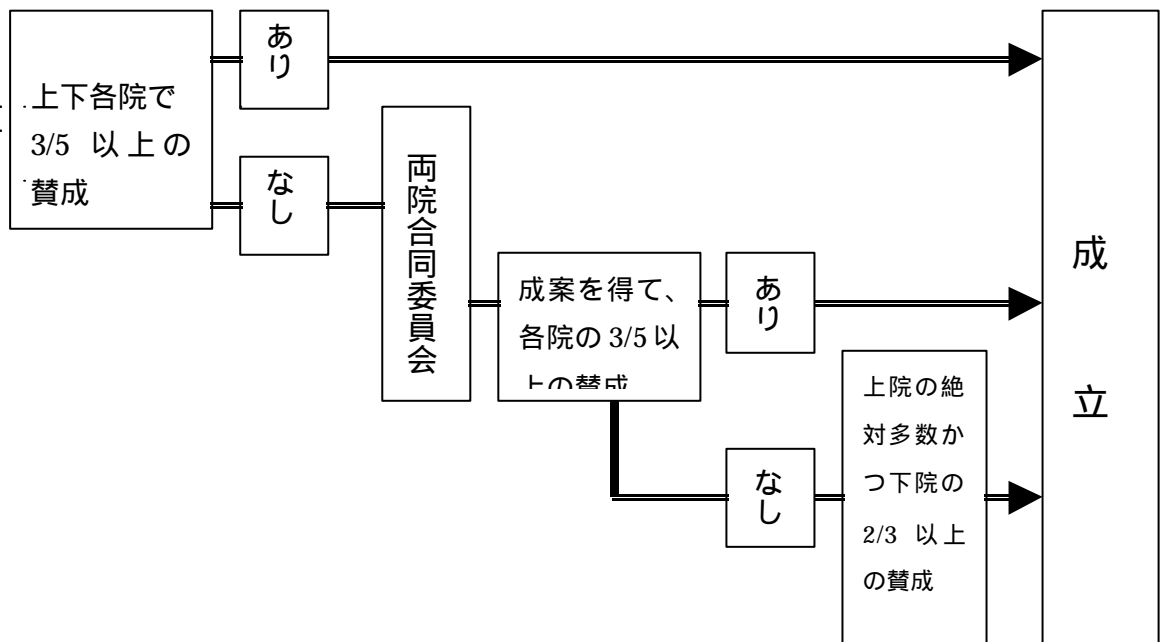
ロ その他の規定の改正（167条）

上下両院の5分の3以上の賛成が必要で、両院の合意が得られないときは、両院の合同委員会で成案を作成し、それを再度両院に提出する。この成案が承認されないときは、この成案が上院の絶対多数の賛成かつ下院の3分の2以上の賛成を得れば、改正が成立する。さらに、いずれの場合も両院いずれかの10分の1以上の議員の要求があれば、国民投票に付する。

（イ 全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利若しくは国王に関する規定の改正）



（ロ その他の規定の改正）



いずれかの議院の10/1以上の議員が要求する場合は、国会の可決後に国民投票に付す。

### 3 憲法改正の動向

スペイン憲法の改正は、マーストリヒト条約の批准に伴い、外国人の地方参政権に関する改正が1992年に1度行われているだけである(13条2項)。

## スペイン国務院における説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 5 日 10 : 30 ~ 12 : 45

### スペイン側出席者

国務院議長

カベロ ( Iñigo Cavero Lataillade )

国務院常任評議員

ラビージャ ( Landelino Lavilla Alsina )

国務院常任評議員

ロドリゲス ( Miguel Rodriguez-Piñero y Bravo Ferrer )

国務院評議員

エレロ ( Miguel Herrero y Rodriguez de Miñon )

### スペイン側出席者からの説明

**カベロ議長** 本日はようこそいらっしゃいました。

我々の憲法は、議会君主制を基本としており、1978 年に制定され、22 年が経っている。我々はこの間の成果にかなり満足している。また、私及び同席している者は、憲法について深い関わりを持っていることでもあるので、今日は、皆さんのお役に立てるものと思う。

日本大使館から、皆さんが主として関心を持っている項目を事前に五つほど教えてもらっているので、それに従って、順に話を進めていきたい。

#### 1 現行憲法の制定過程について

**カベロ議長** まず、現行憲法の制定過程について話をしたいが、その話をするにふさわしい者が二人ここに同席している。一人は、ランデリノ・ラビージャ・アルシーナである。彼は元司法大臣であり、憲法制定に深く関わった。もう一人は、ミゲル・ロドリゲス・ピネェロである。彼は、7 人の憲法起草委員の一人であり、憲法制定当時は民主中道連合の議員であった。

**ラビージャ評議員** まず、スペインでは、現体制の以前は、内戦に勝利したフランコによる政権だった。フランコ死後、ファン・カルロス国王が即位したが、

この即位は、フランコ時代の旧法（国家元首継承法）に基づいて行われたものだ。

この時代は、時代の転換点に立って、すべての制度を変革し、変更しようという勢力があった一方で、既存の法律を改正、改良して、政治システムを変えていこうという穏健的な勢力も存在し、両者の対立が激しかった。結局、すべてを新しく変革する方法がとられ、議会の中で新憲法を作成することとなった。

憲法草案を作成する過程においては、様々な政治勢力の共通点、一致点を見つけながら、諸勢力の合意に基づいて行っていくという考えをベースに作業が進められた。

このように合意に基づいて憲法が作成されたということは、極めて重要なことである。というのは、スペインは過去において、内戦時におけるように国民の間で対立が激しかったことがあったが、諸勢力の合意に基づき憲法を制定したことは、そのような過去を断ち切るという重要な意味を持っているのだ。

新憲法を制定する際には、政体を君主制にするか共和制にするかが大きな議論となった。しかし、現在の国王が、国王としての財産、地位にこだわらず、新しい政体の筆頭として国のために寄与する姿勢を強く示したので、多くの国民が君主制を支持した。現在の国王は、フランコ体制下で国王に即位したのであるが、憲法によって、その地位の民主的な基盤が確立された。

## 2 人権について

**ラビージャ評議員** 次に、権利についてだが、宗教の自由、教育の自由、社会的権利等について、昔からいろいろな議論がなされてきた。憲法制定過程では、権利の条項を起草するに当たって、各種の人権宣言、ヨーロッパ人権保護条約等がすでに存在していたので、それらを参考にしていることもあって、スペイン憲法には、人権規定が豊富に存在している。

### ヨーロッパ人権保護条約

ヨーロッパ諸国の地域的人権保障のための条約で、1950.11.4 ローマで署名され、1953.9.3 発効した。ローマ条約とも言われる。世界人権宣言に規定された人権のうち、特に自由権の保障を目指している。この条約の実効を確保するため、ヨーロッパ人権裁判所が設けられている。

**エレロ評議員** スペイン憲法はその制定に際し、政治家だけでなく、司法関係者が貢献したことが一つの特徴である。

草案作成に当たって一番難しかったのは、権利の宣言の部分だった。この部分は、レトリックが非常に難しい表現になっている。この部分はドグマティッ

クな内容であり文章にするのがとても難しく、ヨーロッパ人権保護条約のような国際的な規定をそのまま活用した。

これらの人権規定は、いくつかのカテゴリーに分けられる。

まず、人間の尊厳に関連する各種の基本的な人権があり（第1編第2章第1節）これは改正が厳しく制限されており、通常の訴訟だけでなく、憲法裁判所に憲法訴願を提起できる。

また、良心的兵役拒否権（30条2項）についても、憲法裁判所に憲法訴願を提起できる。

これに対し、社会、経済、文化に関して多くの規定があるが、これらはプログラムのなもので、個人として裁判所に提訴することはできない。

その他、憲法には自由経済的な規定もあれば、国家の経済計画を定めた規定もある。これは、現行憲法が、様々な勢力の合意の上に成立したことの結果とも言える。

### 3 地方自治について

**ラビージャ評議員** スペインでは、18世紀にフランスのブルボン朝が王位を占めて以来、中央集権の伝統が強かったが、19～20世紀に入って、スペインという一つの国家のまとまりの中で、地方の独自性を認めるという動きが生じ、それが自治州制度として結実している。

**エレロ評議員** 憲法制定時には、この際、地方分権をするのにいい機会だと考えられていたことも事実だ。そこで自治州制度を導入したわけだが、例えば、カタルーニャ、バスク、ガリシアなどは言語も違い、独自のアイデンティティをもっており、この三州で全人口の2割になる。しかし、これらの州はスペインから分離・独立しているわけではない。

このような制度は、連邦制に近いが、スペインの上院はドイツの連邦参議院のように州政府の代表で構成されるのではなく、住民の選挙によって選ばれた者で構成される点で、ドイツ等の連邦制とは異なっている。ただ、自治州政府は国と同じような形態をとっているため、連邦制に近いとは言える。もっとも、カタルーニャ、バスク、ガリシアなどは、国家に極めて近い形をとった自治州だが、他の自治州の中には、そのような形をとっていないものもあり、両者の格差が問題になっている。

スペイン憲法では、国の固有の権限が定められているが（149条）、国の固有の権限であっても自治州に移管することもできる（150条）。国と自治州の両者の権限の振り分けについては、これまでに憲法裁判所に争いが持ち込まれ、憲

法裁判所がその解決に努力してきた。また、自治州と市町村の権限の配分の問題も、これまでに議論されてきた。

これは、私見だが、地方自治というのは、地方のアイデンティティーの自覚に役立つのだが、「連邦制はできるだけ避けた方がよい」というイギリスのことわざが示唆深いと思う。

このようなスペインの自治州制度はスペインに特殊なもので、イタリアの地方制度とも、ドイツのそれとも異なるものだ。

現行憲法は、制定以来、安定した運用が行われているが、このように、地方自治の分野においては、自治州等の地方団体の権限をどうするか、地方の財源をどうするかという二点に関して、未だ解決していない争点が多い。

#### (国と地方の財源配分について)

**中山団長** 地方の財政について、国と地方の財源配分は、どうなっているのか。

**エレロ評議員** 現在、その議論が活発になされている。

原則的に、徴税は国が行うが、自治州の歳出にあてがうために、国から自治州に国税の一部が支給されているほか、交付金が交付されている。しかし、昨今は、地方に独自の税源を認めることが行われつつある。また、バスク等の特定の自治州には国の徴税権限の主要な部分が移管されている。また、地方間の財政格差を是正するための基金が設置され、自治州や県に基金から資金が配分されている。このような地方に対する交付金や基金については憲法 158 条に根拠規定が設けられている。

医療、教育等の事務を行うのは自治体だが、その財源は国が管理している。年金の財政も国が管理している。

#### 4 憲法裁判所等について

**ロドリゲス評議員** スペイン憲法は、かつての政体には戻りたくないという願望の現れである。ゆえに、人権について 30 ヶ条以上もの規定が置かれているのだ。しかし、憲法は過去だけではなく、将来へのプロジェクトでもある。

現行憲法は、様々な勢力の合意をベースにできていたので、経済計画の視点、企業の生産性の擁護の視点など、いろいろな視点を取り込まれている。

次に、憲法裁判所について説明したい。ヨーロッパにおいて、憲法裁判所は、専制政治を抑止する大きな力となっている。現行憲法制定時には、ヨーロッパには憲法裁判所はそれほど多くなかった。現在は、ロシア、東欧諸国でも多く見られる。これらの国は、専制政治の経験を踏まえて憲法裁判所を設けたのだ。

憲法裁判所の存在意義は、民主主義を守ることにある。通常の裁判所によって憲法を守らせることは難しいので、議会や通常の裁判所から独立した機関に民主主義の擁護を任せているのだ。憲法裁判所の裁判官の選出方法は通常の裁判所とは異なる。下院と上院の指名による者が各々4人ずつ、内閣の指名による者が2人、司法総評議会の指名による者が2人だ。任期は9年だ。

憲法裁判所の主な役割は、法律の合憲性を審査し、違憲の法律を破棄することだ。憲法裁判所への提訴権は、内閣、上院議員、下院議員それぞれの50人以上のグループ、自治州政府等が持っているほか、他の司法機関の裁判官は適用しようとする法律が違憲の疑いがある場合は、憲法裁判所に事件を移送できる。

その他、国と自治州の争議の解決を図ることもスペインの憲法裁判所の重要な役割だ。ドイツの憲法裁判所にも同様の権限があるが、ドイツでは、国と州との争いが連邦憲法裁判所に持ち込まれることはあまりない。しかし、スペインでは、憲法上国と地方の権限の関係が不明確な部分があるので、このような争いが多く憲法裁判所に持ち込まれる。また、国と自治州とで政権政党が異なっていたり、一部の自治州では、強くその独自性を主張していることなどもこのような争いが多く生じる原因である。

これらの争いの解決のために、憲法裁判所は適切な役割を十分に果たしてきたと考えている。

また、基本的人権に関する争い（憲法訴願）も憲法裁判所の審理の対象である。最近では、この種の訴訟の提訴が多く、その事務が中心となってしまい、憲法裁判所の本来の任務に支障をきたしている感もある。

2000年における、憲法裁判所の受理事件数は以下のとおりである。

違憲の訴え（抽象的規範統制）	35件
他の裁判所からの移送事件	85件
憲法訴願（個人の権利に関する訴訟）	約6,700件
機関訴訟（国と地方との権限に関する訴訟等）	16件

このうち、憲法訴願は、6,700件中、6,100件が却下されている。このように却下件数が多いが、却下すべきかどうかの審査に時間がとられることから、憲法訴願のような主観訴訟は、通常裁判所の管轄に移すべきだという議論がなされつつある。

## 5 王制について

**カベロ議長** 王制に関して説明する時間的余裕がないが、王制について一言説明するとすれば、スペインの国王の権限は、スウェーデンの国王、日本の天皇よりは強いが、ベルギーの国王ほど強くはないということが言える。

ここからは、皆さんの質問に答えることとしたい。

### 質疑応答

#### (環境権について)

中山団長 スペイン憲法には、環境権の規定があるが、この規定を盛り込んだ背景にはどういうことがあるか。

カベロ議長 憲法制定当時、各種の国際的な人権宣言・条約等や他国の憲法に、環境に関する規定がすでに存在していたことに影響を受けたということが言えるし、また、当時、国民の間にすでに環境に対する関心が芽生えていたことも背景にある。

#### (生命倫理について)

中山団長 体外受精等の生命倫理については、憲法に規定はあるか。

カベロ議長 生命の保護、人間の尊厳という規定は憲法にある(10条1項)。具体的な対応としては、現在のヨーロッパをはじめとした各国の動向を見ているところだ。

#### (地方分権について)

鹿野議員 本年度において、政府与党が、これ以上国から地方への権限委譲は行わない方針であると表明したとのことだが、そのようなことは、自治州への権限委譲を定める憲法148条と矛盾するのではないか。

カベロ議長 それは、マスコミの一部が報道していることに過ぎない。国は自治州憲章を尊重する義務があり、今後も地方への権限委譲のための国と自治州との話し合いが続けられることになるだろう。

#### (首相の権限等について)

鹿野議員 98条2項は、首相の権限を定めているが、このような権限では、首相がリーダーシップを発揮するのは難しいのではないか。



**カベロ議長** スペインの首相は、ドイツの連邦首相のような権限を持っている。首相は閣僚を任命することができる。

**鹿野議員** 98条2項を見ると、首相は、閣僚がその権限を行使するときには、その権限を侵害してはならないこととなっているが、これでは、首相の権限はかなり制限されているのではないのか。

**ラビージャ評議員** 国の行政の最終的な責任を負うのは内閣であるが、行政機関として各省が置かれていることから第一次的な責任は各省のトップである閣僚が負うということだ。

**鹿野議員** この首相の権限は、統括的な権限という理解でよいのか。

**ラビージャ評議員** そのとおりだ。首相は議会の信任を得ている唯一の者だ。与党のトップが首相になる。ちなみに、スペインでは、憲法制定後22年間で12年が与党単独政権であり、10年が連立政権だった。

#### (王制について)

**葉梨議員** 現国王が、フランコ総統から王位承継者に指名され、その後現行憲法においても国王として認められるに至った経緯を教えてほしい。

**ラビージャ評議員** カルロス国王は、旧政体下で、フランコから王位承継者に指名されたのだが、フランコ死後、改革の擁護者として政党の自由化等の改革を断行した。憲法を擁護する精神を示し、軍をコントロールし、反動的な動きを抑える役割を果たしていたこともあり、国民の支持を得、憲法において、国民から国王として承認され、その地位の民主的な基盤を正式に獲得するに至ったのだ。

**カベロ議長** 国民の王室に対する感情は、憲法制定時と今とではかなり違う。国王は、81年2月にフランコ体制維持派によるクーデターがあった際に、民主主義を擁護する姿勢を断固として示し、また、中道右派から社会主義政党への政権交代があった際も干渉はせず、自分の立場をわきまえ着実に任務をこなしてきたこともあり、人望を集めるようになった。各種のアンケートでも、議会等よりも王室に対する信頼・評価の方が高く、カルロス王シンパの国民がたく

さんいる。

**葉梨議員** すばらしい国王の下でスペイン国家が隆盛を続けていることは、誠に喜ばしいことだが、これから将来のスペインの政体の在り方についてはどのような展望を持っているか。

**カベロ議長** 憲法に基づき、政体は今後とも安定して持続していくと思う。王制については、ヨーロッパにおける君主制、共和制の諸国がEUの発展の中で、どう政治システムを変化させていくかという動きに合わせて、スペインでも議論がされていくと思われる。しかし、今のところ、憲法の枠組みを変更するような動きはない。

#### (憲法裁判所裁判官の指名方法について)

**保岡議員** 憲法裁判所の裁判官を上下両院でそれぞれ指名する際には、各々5分の3以上の賛成が必要となっているが、政治的対立等によりスムーズな選出がなされないおそれはないのか。また、指名をスムーズに行うための工夫は何かあるのか。

**ロドリゲス評議員** 状況によって、簡単な場合と難しい場合がある。現在は難しい状況にあると言える。一般的に言って、候補者のレベルが高い場合は比較的容易だが、レベルが低い場合は候補者が多数となり難しいと言える。ただ、このことが、それほど大きな問題になったことはない。

**カベロ議長** 本日はどうもありがとうございました。日本人の手で新しい憲法ができた際は、ぜひ、見せていただきたいと思います。

**中山会長** こちらこそ、たいへんありがとうございました。

以上

## スペイン下院憲法委員会における説明聴取・質疑応答

平成 13 年 9 月 5 日 13 : 00 ~ 14 : 00

### スペイン側出席者

憲法委員会委員長（民衆党）

マリスカル・デ・ガンテ（Margarita Mariscal de Gante）

下院議員（民衆党）

シスネロス（Gabriel Cisneros）

憲法委員会第二副委員長（民衆党）

ベラ（Juan Carlos Vera Pro）

憲法委員会第一書記官（カタルーニャ同盟）

ジャーネー・イ・グアスク（Jordi Jane I Guasch）

憲法委員会スポークスマン（民衆党）

ベルムデス・デ・カストロ（Jose Antonio Bermudez de Castro）

憲法委員会スポークスマン（社会労働党）

ガリード（Diego Garrido）

下院事務局委員会課長

ドレゴ・デ・カルロス（Alberto Dorrego de Carlos）

### スペイン側出席者からの説明

（はじめに）

**マリスカル委員長** 皆さん今日はようこそいらっしゃいました。皆様のご質問にできるだけお答えしたいと思います。

**中山団長** 本日はお忙しい中、私どものために時間を割いていただき誠にありがとうございます。

日本の憲法はアメリカによる占領下に作られたものだが、グローバリズムの進展や科学技術の発展等の昨今の情勢を踏まえて、21 世紀の日本のあるべき姿を探求するために、諸外国の憲法を調査しているところだ。

特に、インターネットをはじめとする情報技術が革命的に進展し、また、バイオテクノロジーによる人間の生命の解明が進む中で時代が大きく変わってい

ることを踏まえ、スペインでの実情等を教えていただきたいと思っている。

### (憲法制定経緯について)

**シスネロス議員** スペイン憲法の制定過程とその内容は、特にラテンアメリカ、東欧諸国で専制政治が終了した後の政治体制を築く際のよい模範となっている。歴史を振り返ると、スペイン内戦の結果、フランコによる専制政治が40年間続いた。フランコは75年に死亡したが、すでにフランコの専制政治の最中にも、フランコ死後は君主制がとられることが考えられていた。フランコが死んだ2日後には、ファン・カルロスが国王に即位したので、フランコの死による政治的空白はなかった。大事なことは、カルロス国王の民主主義に対する理解なくしては、スペインの現在はなかったということだ。

76年に政治改革法が成立し、その時から現行憲法の制定の動きが始まった。そして、同法に基づき、翌年、50年ぶりに総選挙が行われた。総選挙の結果、中道政党(民主中道連合)と左派政党(社会労働党)という大きな枠組みが誕生した。その他に、右派政党、共産党、カタルーニャとバスクそれぞれの独立を目指す政党も誕生した。

スペインは60年代に工業化が進み、70年代にはすでに社会の近代化はかなり進んでいた。よって、我々は、幸いにして、社会を変革するという仕事をする必要はすでになく、政治体制を変えるということが我々の課題だった。いずれにしろ、スペインの民主化移行期というのは、内部的にも外部的にも幸運な条件に恵まれていたと言える。

憲法草案の作成は議会がすべて行い、政府は関与していない。下院に7人の委員からなる憲法起草委員会が設けられた。草案の起草には長い時間がかかったが、その大きな原因の一つは二院制をとっていたということだ。憲法制定時に二院制がとられているということはあまりないことだ。総選挙の結果、絶対的な与党というのは存在しなかった。スアーレス党首率いる民主中道連合が第一党だったが、過半数に10議席足りない状況だった。それゆえ、現行憲法は、いろいろな政党の合意に基づいて成立したものだ。そのような合意が成立した背景には、かつて、内戦という悲惨な経験をしたことがあり、7人の起草委員の共通の認識も、二度と対立の過去には戻らないということであった。

このように、各党が譲り合いながら、憲法を作っていったわけだが、基本的人権に関わるドグマティックな部分は、共産党をはじめとする左派政党の意見が多く反映されている。その結果として、人権に関する規定は、部分的には、相当細かく規定されている箇所もある。しかし、統治機構に関する部分は、民

主中道連合の考えが多く反映されていると言える。また、内容的に、ドイツやフランスの憲法が大きく影響している。すなわち政府の地位の安定をできるだけ確保したいという考えが強く現れている。それは内閣不信任動議を提出するには次の首相候補を決めていなければならないという建設的不信任制度をとっていることに端的に現れている。

また、首相の地位も強化されており、首相は、自分の意思で他の閣僚を任命することができる。

### （その他の憲法の特徴について）

**シスネロス議員** 司法権に関しては、司法総評議会を設け、そこで裁判官の人事等を行うこととして、司法の独立を確保しようとしている。また、憲法裁判所を設けて憲法問題を独立して扱うこととしている。

また、地方自治については、自治州制度を設けているのが大きな特色である。しかし、この特色が他方で様々な問題を生じさせているのも事実だ。私見では、スペインという国は民族的にも言語的にも、多様な国家であるから、独自性を求める度合いも地方によってかなり異なる。ゆえに、一律に各地方を扱うのは困難である。たとえば、バスク、カタルーニャ、ガリシア、アンダルシア地方は憲法制定後すぐに自治を求め、他の自治州は、それより遅れて自治を求める結果となった。

### 質疑応答

#### （建設的不信任制度等について）

**中山団長** 建設的不信任制度はドイツの制度と似ているが、スペインでは、憲法制定以来、首相は何人誕生し、また、不信任動議が提案されたことは何度くらいあるのか。

**シスネロス議員** 過去に誕生した首相は 4 人である。また、不信任動議が提案されたことは 2 度あるが、いずれも可決されなかった。なお、スペイン議会では、首相の指名、内閣不信任、法律の議決等の面で下院が優越している。

#### （カタルーニャの地域主義政党所属議員の発言）

**ジャーネー議員** 申し訳ないが、私は、都合により、まもなく席を外さなければならないので、一言発言させていただきたい。

スペイン憲法は、考えの違う様々な政党の合意に基づいてできているので非常に安定している。

私が所属する政党は、カタルーニャ同盟であり、現に、カタルーニャでは政権をとっているが、この憲法を自分達の憲法であると考えている。それは、制定過程に自分達も参加しているからだ。この憲法は今後もスペインの安定を確固なものとするのに役立つと確信している。

(ジャネー議員退席。)

#### 地域主義政党

カタルーニャは、バルセロナを州都とする、スペインでもっとも豊かな地域の一つである。また、独自の言語を持ち、歴史的にも広く自治が認められてきた経緯を持つ。

このように、カタルーニャ、バスクのように自治意識の強い自治州では、地域の独自性、自治を強く主張する(地域主義)政党が、自治州議会で多数を占め、国会にも議員を送り込んでいる。地域主義政党のなかでも、自治・独自性の主張の程度には差違があり、バスク民族主義党は強く独自性を主張し政権に非協力的であるが、カタルーニャ同盟は政権に協力的である。

#### ( 国務院、憲法裁判所について )

**保岡議員** 国務院というのは統治機構上、どういう役割を果たす機関なのか。また、憲法裁判所とはどう違うのか。

**マリスカル委員長** 国務院は、政府の諮問機関で、法律の合憲性等の相談等にあずかっている。他方、憲法裁判所は憲法問題に関する訴訟を行うところであり、国務院は政府の顧問のようなところである。

**ガリード委員** アメリカにおいては、憲法判断は通常裁判所の裁判官がそれぞれ行うことができ、いわば、憲法を擁護する機関が分散しているのとは対称的に、スペインでは、イタリア、オーストリア、ドイツ等のヨーロッパ諸国と同様に、憲法裁判所のみが憲法判断を行うこととなっている。

憲法裁判所には三つの役割がある。

第一は、法律の合憲性の審査である。この訴えの提訴権者は、50名以上の上院議員、50名以上の下院議員、地方政府、護民官等である。

第二は、国と地方の争いの調整である。

第三は、国民の自由と基本的人権を擁護することである。通常の裁判所で人権に関する訴えが認められなかった者は、憲法裁判所に提訴できる。そして、

この訴えが憲法裁判所の受理事件数の 95%を占めている（注：スペイン国務院における説明聴取・質疑応答 368 頁参照。）。この訴えが認められなかった者は、さらに、ヨーロッパ人権裁判所に提訴することができる。

**（下院憲法委員会の役割等）**

**金子議員** 下院憲法委員会の役割について教えて欲しい。

**ベルムデス議員** 当委員会には、法律の中に憲法を展開するようにすること、行政が憲法に適合するように管理することという二つの役割がある。

憲法があるだけでは、国民をまとめることはできず、国民がまとまろうとする意思こそが重要だと思う。時の多数派のみの意思でできた憲法は永続することは困難だが、スペイン憲法の良いところは、いろいろな勢力の合意の下でできているということだ。

**中山団長** 本日は、たいへんありがとうございました。

以上