

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団による調査の概要報告

(平成 26 年) (案)

保利団長ご報告

この際、衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団を代表いたしまして、ご報告を申し上げます。

私どもは、去る 7 月 16 日から 26 日まで、ギリシャ、ポルトガル及びスペインの憲法及び国民投票制度について調査してまいりました。

この調査団は、本審査会のメンバーをもって構成されたものでありますので、この際、団長を務めさせていただきました私から、まず、その概要についてごく簡単にご報告し、その後、副団長を務めていただいた武正公一君から調査の具体的な内容についてご報告いただき、委員各位のご参考に供したいと存じます。

議員団の構成は、本審査会の会長である私を団長に、会長代理である民主党の武正公一君を副団長として、自由民主党から船田元君及び中谷元君、維新の党から馬場伸幸君、公明党から斉藤鉄夫君、日本共産党から笠井亮君がそれぞれ参加され、合計 7 名の議員をもって構成されました。なお、この議員団には、衆議院憲法審査会事務局、衆議院法制局及び国立国会図書館の職員が同行いたしました。

具体的な訪問地としては、ギリシャではアテネ、ポルトガルではリスボン、スペインではマドリードをそれぞれ訪れ、多忙な日程ではございましたが、それぞれの国において、①過去の憲法改正の内容と経緯、②憲法裁判所等における違憲立法審査権行使の実態、③財政規律条項や環境権条項を憲法に規定することの意義、④国民投票制度と間接民主制の関係など、各国の憲法や国民投票制度について、大変充実した調査を行うことができたと思っております。

振り返りますと本当に駆け足で回ってきた調査でありましたが、私は、この議員団に本審査会の多くの会派からご参加をいただきましたことを感謝するとともに、その真摯な調査への取り組みに敬意の念を表したいと存じます。

そして、その政治的立場、評価は別として、欧州各国における憲法や国民投票制度の実情について、派遣議員の先生方の中で共通の認識を持つことができたのではないかと思っております。この共通認識をここで委員各位とも共有しながら、今後の本審査会における憲法論議がより充実したものとなることを願っております。

最後になりましたが、今回の派遣に各種ご協力をいただきました各位に心から感謝を申し上げ、私のご報告とさせていただきます。

調査の具体的な内容については、引き続き、副団長の武正公一君からご報告をお願い致します。

武正副団長ご報告

今回の欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団において副団長を務めさせていただきました民主党の武正公一でございます。私からは訪問した各国における具体的な調査の内容について、訪問した順番に従いまして、その概要をご報告させていただきます。

【ギリシャ（アテネ）】

まず、最初の訪問地であるギリシャのアテネでは、①ミツオタキス行政改革大臣や②アテネ大学法学部のツァキラキス教授のほか、③最高行政裁判所ではシャープ長官代行をはじめ裁判官の方々と、④教育・宗務省ではキリアジス次官など、様々な方とお会いし、ご説明を受けるとともに意見交換をいたしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

（憲法改正）

まず、憲法改正については、ギリシャでは、総選挙を間にはさんで、2つの会期にわたる手続が必要とされ、さらに1度改正されると5年間は改正できないこととされているが、このことは憲法改正が非常に重いものであることを表しているとの説明がありました。

また、今後の憲法改正の見通しについては、①経済危機が非常に厳しいものとなっているなど、憲法改正に関する合意が簡単に形成されるような政治状況ではないとの認識が示された一方、②このような状況で憲法改正の議論を重ねることは、異なる意見をもつ政党の間で「協力」が生まれることも期待されるとのお話を伺いました。もっとも、③憲法改正について基本的な合意が得られず、前回2008年の改正のように本質的ではない小さな変更をするだけでは意味がないと考えているとの指摘もありました。

（憲法解釈の変更）

次に、憲法解釈の変更については、ギリシャ憲法には解釈規定があり、これを変更する際にも解釈規定以外の憲法の条文改正と同じ難しい手続が当然に必要となることから、憲法改正の手続を経ることなく、憲法の解釈だけを変えることで憲法を本質的に変えるということは難しいとの説明がありました。

（財政規律条項）

第三に、財政規律条項については、2013年のEUの財政協定を受けて、憲法レベルではないが、国内法の整備は進んでいるとの説明がありました。その上で、財政規律条項を憲法に導入することは、あまりにも国家主権を縛りすぎるものであり、適当でないとの意見も述べられました。

（環境権条項）

第四に、環境権条項については、環境問題は、開発と環境保護のバランスなど、非常に繊細なものを含んでおり、特に国民の賛成をしっかりと得ることが必要と考えているとの意見を伺いました。

（緊急事態条項）

第五に、緊急事態条項については、大規模な災害が起きて、通常のように国会で法案審議を行っている時間がない場合に備えたものであるが、欧州の債務危機が発生して以降のここ 4、5 年は、本来の「緊急事態」ではないにも関わらず、「時間がないから」という理由でこの緊急事態条項が何十回も使われており、民主主義の観点から問題であると考えているとのお話を伺いました。

（憲法裁判所）

第六に、憲法裁判所については、欧州には「欧州裁判所」と「欧州人権裁判所」の 2 つの裁判所が実質的に EU 単位での「憲法判断をする裁判所」として機能しているので、国内に憲法裁判所を作ったとしてもあまり大きな影響を持たないと思われるのご意見も伺いました。

（国民投票）

第七に、国民投票については、現行憲法になってから 40 年間実施されたことはないが、その理由の 1 つは、国民投票においては、イエスカノーカという簡略化した問いでなければならないため、物事の本質を問うという意味では非常に使いにくいということがあるのではないかと、とのご意見を伺いました。

（歴史教育・憲法教育）

最後に、歴史教育・憲法教育については、①歴史教育と憲法教育は密接に関わっており、憲法を教える際には、なぜこのような憲法が作られたのか、さかのぼって理由を教えることが憲法を理解するために不可欠であること、また、②歴史を教える際には、多角的・客観的に教えることに留意していることなどの説明を受けました。

【ポルトガル（リスボン）】

次の訪問地であるポルトガルのリスボンでは、①ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校では、エスペランサ校長、パイス教育・科学省調整官、②国会では、社会民主党のアブレウ・アモリン議員、社会党のラカオン議員とお会いするとともに、③マティアス大統領法律顧問、④アマラル憲法裁判所副長官、⑤テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣、⑥カトリック大学法学部のメデイロス教授、リスボン大学法学部のゴメス助教授をはじめ、様々な方からもお話を伺い、意見交換をいたしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

（憲法改正手続）

まず、憲法改正手続については、①ポルトガル憲法は、原則として直近の改正から 5 年を経過しないと改正できないこととされているが、特に見直しが必要な場合、議会の 5 分の 4 の賛成があれば、5 年未満でも例外的に改正ができる仕組みとなっていること、②憲法は安定したものである必要があり、この 5 分の 4 は重要な役割を果たしていること、また、③憲法改正そのものには議会の 3 分の 2 の賛成が必要とされており、このことにより憲法改正をするためには与野党が協議して最終的な結論に至る必要があることなどのご説明を伺いました。

（財政規律条項）

次に、財政規律条項については、憲法に規定すべきだという意見が強いが、一方で規定した場合には、何か突発的な問題が起こったりして、それを守ることができなくなった場合にはどうするのかという問題もある。一般的に言って、細かいことまで憲法に規定した場合、それを実行できなくなったときにどうするのかという問題もあるので慎重に考える必要があるとのご意見を伺いました。

（環境権条項）

第三に、環境権条項については、①憲法は国民を団結させるものでなければならないと考えており、環境問題もそのような「国家の理念」の一つということであれば、憲法に規定することは有意義であるとのご意見を伺いました。また、②ポルトガル憲法 66 条の環境権条項だけでは絵に描いた餅であり、民衆訴訟を認める 52 条が追加されてはじめて実効性のあるものとなったとのご説明を受けた後、③具体的に「環境」に関する規定を憲法に設ける際の留意点としては、権利という形ではなく、むしろ、義務・責務という形にすべきとのご意見を伺いました。

（司法権の位置付け）

第四に、ポルトガルでは司法権が行政権、立法権との関係で強すぎないかという点については、憲法では分権システムが採用されており、全体の調和がとれて、市民の権利が守られること、法廷での結論が政府の考え方に反することもあるが、それこそが重要であり、司法は政治によって左右されることがあってはならないとのお話を伺いました。

（憲法裁判所（裁判官の選任等））

第五に、憲法裁判所の裁判官の政治的中立性については、①裁判官 13 名のうち 10 名は国会が任命することとされているが、その任命に当たっては、国会の 3 分の 2 の賛成が必要であり、与党が自由に任命を行うなどということはないとのご説明を伺いました。また、②裁判官は政治に関わることは禁止されているし、政治色を持ち込むこともしないとお話を伺いました。

（国民投票）

第六に、国民投票については、①国民の意見は基本的に国会で代表されており、憲法改正、国家予算等の重要な問題については国民投票にかけることにはなっていないこと、さらに、②国民投票の結果が拘束力を持つためには、50%を超える投票率が必要だが、50%以下の場合でも、国民投票の結果自体は無効ではなく、実際、妊娠中絶の合法化の可否について問われた国民投票の結果は、拘束力を持つものではなかったが、合法化に賛成する意見が多かったことから、国会において立法措置がなされたとの説明がありました。

（歴史教育・憲法教育）

第七に、歴史教育・憲法教育については、①現在ポルトガルでは、政治の仕組み、法律、憲法などは歴史の時間に教えられていること、②歴史を振り返ってみると非常にネガティブな時代もあれば、栄光の時代もあるが、客観的に正しい知識を伝えるようにしていること、③全体的な政治に関することは教えるべきであるが、憲法 43 条

の趣旨から、例えば特定の政党の立場に偏ったような「偏向教育」は行ってはならないことなどの説明を伺いました。また、「政治教育」に関連して、④18歳から選挙権が認められていることで、クラス内に選挙権がある人とない人が混在するが、特段の問題は起こっていないこと、⑤生徒は、生徒会の選挙等を通じて市民としてどう振る舞うべきかを学んでいくことなどのお話もありました。

（憲法制定の経緯等）

最後に、①ポルトガル憲法は、1974年に革命が起きて、それまでの独裁政権が倒れて新しい民主政治に移行したときに制定されたものであること、②その際、独裁当時の記憶が強烈で様々な権利を守らなければならないということで、この憲法には300条近い詳細な内容が盛り込まれることとなったことなどのご説明がありました。

また、1976年憲法が当初「民主主義的で社会福祉を重視する法治国家」と「社会主義への移行期にある国家」といういわば2つの頭を持つ憲法であったことについて、①1974年の「革命」は本来の意味での革命ではなく、弱体化した独裁政権がいわば自然消滅したものであったこと、②そこで政治的空白が生じたが、その際、唯一の組織化された政党が共産党であり、当時の指導者がスターリンとも非常に近い関係にあって、この機会を利用して左傾化を図ったものであり、その後1989年の改正の際に社会主義的な条文が削除されたことなどのお話がありましたが、大変興味深く伺いました。

【スペイン（マドリード）】

最後の訪問地のスペインのマドリードでは、①首相府政治・憲法研究センターでサンチェス副センター長と、②下院議会では、ポサーダ議長、ジャネ第四副議長、サンチェス憲法委員会第二副委員長ほか、関係者の方からお話を伺うとともに、③サラゴサ大学のティラード教授や、④憲法裁判所のペレス・デ・ロス・コボス長官ほか憲法裁判所の方からもご説明を伺い、意見交換をしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

（憲法制定過程等）

まず、憲法の制定過程については、①1978年の制定当時は内戦の記憶が人々の中に残っており、多くの政党間で合意に達しなければまた過去の内戦のような状態になってしまうとの危機感が共有されていたため、そのような認識の下、多くの政党の合意を得て、様々な考え方を内包する現在のすばらしい憲法が制定されたとお話がありました。さらに、②そのような制定経緯から、憲法を改正することは、難しく恐ろしいことと考えられ、憲法改正はタブーであるとの意見すらあるとのことでした。また、③非常にバランスをとってできた憲法であるために、そのバランスが少しでも崩れたら、この憲法がまた崩れてしまうかもしれないとの危惧があり、基本的なルールを改正するには「大きな合意」が必要とされているとのご説明を伺いました。

（憲法裁判所）

次に、憲法裁判所については、①ヨーロッパの場合は、裁判官がナチスの法律や

ファシストの法律を許容・適用するなど、伝統的に裁判官が権力に従い過ぎる傾向があったため、そのような裁判官がきちんと法の適用をしてくれるのかという疑念があり、従来の裁判所とは別に、憲法裁判所が設けられることとなったとのご説明がありました。さらに、②憲法裁判所は政治的な課題に対して判断を下さなければならないが、一般に憲法裁判所の判決は尊重されているとのことでした。

（財政規律条項）

第三に、財政規律条項については、2011年に財政規律条項を導入するための憲法改正が行われたが、当時は深刻な経済危機であり、スペインは大丈夫であるというメッセージを市場に対して送る必要があった。そのような認識が二大政党の間でも共有され、非常に迅速に改正が行われることとなったとのご説明を伺いました。

（国民投票）

最後に、国民投票については、①スペインでは国民投票ができる場合は、厳しく制限されていること、②これにはフランコ独裁時代、しばしば国民投票が独裁を正当化する手段として利用されてしまったという歴史的な経験が背景にあるとのご説明を伺いました。

【おわりに】

調査の内容は以上でございますが、私が今回の調査で印象に残ったことを最後に述べさせていただきます、・・・・・・・・

ギリシャのツァキラキス教授からは、憲法の規律密度については、ギリシャ憲法は非常に詳細なものであるが、その点に関し、「憲法の単語数の多い国ほど経済的な発展に問題を抱えている」との研究がある旨の紹介がされ、憲法にあまり多くのものを詰め込んでしまうと国民や国会議員の動きを阻害することにつながるため、憲法は簡潔なものの方がよいとの意見を伺いました。一方、各国憲法にオンブズマン、ストライキ権や、裁判権が付与された会計検査院等が位置付けられていることには目を引かれました。

また、昨年11月の当審査会での海外派遣報告では、チェコ上院憲法・法律委員会副委員長から、会合の最後に「憲法改正のない日本はうらやましい」と挨拶があったことを紹介しましたが、今回の南欧3か国は70年代まで独裁政権が続いていただけに、その後作られた各国憲法については実は改正に慎重でありました。このことは日本ではあまり知られていないことですが、各国の例を参考にするときは、各国憲法それぞれの成り立ち・生い立ち・歴史経緯を踏まえる必要があるとも感じました。

私からの報告は以上でございますが、その足らざるところは、後ほどの調査に参加した委員の皆さんからのご発言で補充していただければ、と存じます。

最後に、今回の調査に当たり、種々ご協力をいただきました各位に心から感謝を申し上げますとともに、大変充実した調査ができましたことに、私からも心からお礼を申し上げます。

以上、簡単ではございますが、このたびの海外調査の内容をご報告させていただきました。