



衆議院憲法調査会ニュース

H14.7.12 Vol.33

第154回国会

発行：衆議院憲法調査会事務局

7月11日に開会された小委員会

国際社会における日本のあり方に関する調査小委員会（第5回）

参考人：中 村民 雄君
（東京大学社会科学研究所助教授）

質疑者

近藤 基彦君（自民）	山田 敏雅君（民主）
赤松 正雄君（公明）	藤島 正之君（自由）
山口 富男君（共産）	金子 哲夫君（社民）
井上 喜一君（保守）	石川 要三君（自民）
首藤 信彦君（民主）	

質疑終了後、自由討議

中村民雄参考人の意見陳述の概要

1. EU統合プロセスにおける議論

(1) EUの列柱構造

- ・EU（欧州連合）は、(a)共通経済政策に関するEC（欧州共同体）、(b)共通外交・安保政策、(c)警察・刑事司法協力体制という3本の柱の上に成り立つ存在である。
- ・EUの管轄権は、拡大傾向にあり、経済政策だけでなく、政治的・社会的価値の実現に係る政策に及んでいる。

(2) EUの統治方式

ア 上記(a)の柱について

- ・立法権については、ECは、独自の立法権及び立法機関を有しており、EC法には、EC法が直接各国民に権利義務を発生させるという「直接効」と、EC法が憲法をはじめとする国内法に優先するという「優位性」とが認められている。しかし、加盟国の立法権が留保されている部分が多く、また、EUと加盟国との立法権限の配分は不分明である。
- ・政策実現（行政）については、ECの政策の多くは、各国政府を通じて実施される。
- ・司法権については、EC法の統一的な適用を確保するため、EC裁判所が設置されていると

もに、加盟国の裁判所が具体的な訴訟の中でEC法の解釈又は有効性についてEC裁判所の先決的な意見を求める「先決裁定手続」等の制度が整備されている。

イ 上記(b)及び(c)の柱について

- ・共通外交・安保政策及び警察・刑事司法協力体制の分野においては、各加盟国が強い権限を有している。

(3) EUに対する評価

- ・EUの政策の実現は各加盟国に依存する部分が多く、EUを「連邦体」として評価することは疑問である。EUは、前代未聞の特異な統治制度であり、発展途上にある「壮大な実験」と評価するのが適当である。

(4) EU憲法制定に向けた議論

- ・人民主権に基づくEUの統治体制を再確認することが、「EU憲法」制定に向けた動きの根本にある。
- ・EU憲法の制定に向けた議論における論点としては、(a)EU組織と加盟国との権限配分、(b)各国議会の役割、(c)EU基本権憲章等人権擁護に係る規範の法制化を挙げることができる。

2. EU統合に伴う各国憲法の変容

イギリスの場合

(1) 立法面及び司法面での影響

- ・議会が無制限の立法権限を有するというイギリスの「議会主権」の原理は、直接効及び優位性が認められているEC法と衝突することとなったが、判例において、EC法の優位性が認められることになり、また、その後、EC法に反する国内法を裁判所が適用しない事例も生じてくることとなった。このような状況から、「議会主権」は実質的に変容したと考えられる。

(2) 行政面での影響

- ・政府は、EUの政策を実施する主体としての側面も有するようになり、また、国内立法の提案に当たっては、事前に、EUとの協力関係を求めるようになった。

3. EUの経験を踏まえた上での日本に対する示唆

- ・経済のグローバル化が進展するにつれ、環境、資源保護等の分野においては、国境を超えた各国間協力による対処が不可欠となっている。そ

の意味で、EU がどのようなメカニズムに基づき機能しているかを参考にすべきである。

- ・EU の制度は、加盟国間の協議により築かれた公序に基づくものであり、その形成過程は、日本の国際協調主義の在り方の参考にすべきである。

中村民雄参考人に対する質疑の概要

近藤基彦君(自民)

- ・EU 統合に向けた条約の批准や EC 法を受容する過程において、加盟国が自国の憲法を改正した事例はあるのか。
- ・EU の列柱構造の第二の柱である「共通外交・安保協力政策」は、EU の法体系において、どのように規定されているのか。また、外部からの侵略があった場合、EU 加盟各国がそれぞれ集団的自衛権を行使する形ではなく、EU 自体が自衛権を行使する形になっているのか。
- ・EC 設立の原加盟国となった 6 カ国が、国力等の差異を克服できた理由は何か。
- ・ヨーロッパの安保問題については、ヨーロッパの域外の国である米国やカナダが加盟している NATO との関係が問題となると考えられるが、EU においてはどのような議論がなされているか。

山田敏雅君(民主)

- ・恒久平和の構築の鍵は、(a)軍事力を単一の統治の下に置くこと、(b)国際紛争を解決するための裁判制度を実効化することの二点であると思う。EU 統合を進めていく上で、加盟各国間の紛争を(b)のような裁判制度により解決することを念頭に置いた司法制度の整備が考えられているのか。また、各国は軍隊を有さず、「EU 軍」とでも称する軍隊を設置する議論は進んでいるのか。
- ・日本が国際的にリーダーシップを発揮していくには、日米安保体制を見直すとともに、アジアにおける経済共同体の構築を目指していくべきと考えるが、いかがか。

赤松正雄君(公明)

- ・参考人は、EU の統治制度は「連邦国家(国民国家)」モデルでは説明のできない前代未聞の特異な制度であると主張するが、これは、EU を既存の古い概念を用いて理解すべきではないということか。
- ・EU の将来像については、統合の推進により国民国家で構成する連邦体を構築すべきとする立場のフランス・ドイツと、国家主権を維持しつつ統合を深化させるべきとする立場のイギリスとの間で考え方の違いが見られるが、参考人は、

この点についてどのように考えるか。

- ・EU の結束を強調すればするほど、その域外の諸国に対する排他性は強まると考える。そのような排他性は、東ヨーロッパ諸国や旧ユーゴスラビア諸国との間に摩擦を生じさせるのではないか。また、コソボ紛争は、EU 統合の過程にどのような影響を及ぼしたか。

藤島正之君(自由)

- ・EU は、「連邦国家(国民国家)」モデルでは説明できない前代未聞の特異な制度とのことだが、この統合は、さらにさまざまな分野において進められていくのか、あるいは、現状が限界と考えられるのか。
- ・イギリスをはじめとして、各国の憲法は、EC 法にどのような影響を受けたのか。また、EC 法の優位性にかんがみれば、各国憲法と EC 法との関係は、条約優位と考えてよいのか。
- ・イギリスは英米法系の国であり、他方、ドイツやフランスは大陸法系の国である。このような法体系の違いは、EU 統合の過程で問題とはなっていないのか。
- ・イギリス、フランスやドイツといった似たような規模あるいは国力を有する国同志が EU のような統合を推進していくことは理解しやすいが、アジア等各国の事情の隔たりが大きい地域で、このような統合の可能性は考えられるか。

山口富男君(共産)

- ・50 年以上に及ぶ EU 統合の試みは、21 世紀の国際社会にとって大きな意味のある実験であると考えられるが、このような前例のない実験を支える「ヨーロッパ的な条件」とは、どのようなものであると考えるか。
- ・今日、欧州労連等が EU 基本権憲章を EU 憲法に明確に位置付けるべきであるとの主張をしているが、参考人は、この憲章自体をどのように評価しているか。また、EU 憲法を制定するに当たって、この憲章をどのように位置付けるべきかと考えるか。
- ・EU 統合過程の中で、国境を越えて行われる統一的な規制や国民の社会的権利の保護の進展は、どのように位置付けられると考えるか。
- ・ヨーロッパ各国の政治体制はさまざまであるが、EU 統合の過程で各国憲法に生じた変容について、典型的な整理をすることはできるのか。

金子哲夫君(社民)

- ・加盟国がそれぞれに憲法や憲法的伝統を持っており、人権の保障の在り方も異なると思うが、

法的拘束力はないとはいえ、EU 基本権憲章を短期間でまとめることができた要因は何か。

- ・EU 基本権憲章の制定に当たっては、各国の議会の代表がその制定過程に参加したが、過去において、各国の議会の代表がそのような役割を果たした例はあるのか。
- ・EC 法については、優位性と直接効が認められているが、EC 法以外の条約は、EU 加盟国においてどのように位置付けられているのか。
- ・欧州議会は、そのメンバーが直接に選挙で選ばれているにもかかわらず、欧州理事会等に比べてその位置付けが低いと考える。参考人は、欧州議会の役割について、今後どのように変化し、また、変化すべきであると考えているか。

井上喜一君（保守）

- ・EU において指令、規則等を制定するに当たっては、事項によって決定方法が異なると思うが、具体的には、どのような事項につきどのような決定方法があるのか。
- ・EC として加入している条約に EC 加盟国自身も個々に加入している場合、その法的関係はどのように整理されるのか。
- ・EU がどのような性質・性格のものなのか不明確である。外交交渉等においては、EU が主体となる場合や加盟国が主体となる場合があり、場面に応じて両者が使い分けられているように思われる。私は、加盟国を国際社会における主体と考えるべきであると思うが、いかがか。

石川要三君（自民）

- ・過去の歴史を振り返ると、イギリスは EC や EU に対して抵抗を示してきたと思われ、また現在も国内では反対が強いようである。イギリスの EC や EU に対する対応は、他の加盟国とはかなり異なると思われるが、その理由と実態はどのようなものか。
- ・現在、ヨーロッパの安全保障の問題に関しては、NATO の枠組みによる対応が図られているが、参考人は将来的にはどのようになると考えているか。
- ・「憲法」とは、国家の在り方の象徴であると考えている。参考人は、EU を連邦国家になぞらえて把握することは適当ではないと指摘するが、そうであれば、「EU 憲法」という捉え方は不適当なものではないか。
- ・東アジアは、ヨーロッパに比べて、宗教や経済力等の面においてはるかに多様性に富んでいると思われる。そのことを踏まえた場合、東アジアにおいて EU に相当するような共同体が成立する可能性について、参考人はどのように考えるか。

- ・我が国の憲法は、軍隊を持たないこと等を定めた世界の中でもまれな理想主義に立つ特殊な憲法である。憲法を改正しなければ、東アジアの共同体にも加盟することができないと考えるが、いかがか。

首藤信彦君（民主）

- ・EU は、基本的にはキリスト教国によって構成されているが、イスラム教国のトルコ等の加盟の問題について、どのように対処しようとしているのか。
- ・EU の統合には、過去において EU 加盟国が一国では日本に対抗できないという認識を持ったという意味で、日本の存在も大きく影響している。日本が国際社会の中で「脅威」ではなくなった現在、さらに EU の統合を進めていこうというモメンタム（気運）はあるのか。
- ・近年、EU 加盟国においては、政治の右傾化の傾向が顕著であるが、このことは、将来の EU の統合に対して、どのような影響を与えると考えるか。
- ・オランダがソフト・ドラッグを合法化するなど、麻薬・薬物問題への各加盟国の対応はかなり異なるが、EU 全体としては、どのように対処しようとしているのか。

質疑終了後の自由討議の概要（発言順）

赤松正雄君（公明）

- ・昨日、パキスタン大使と懇談した際、大使は、インドの軍事的野心を強調するとともに、(a)カシミール紛争の平和的解決、(b)インド・パキスタン間の緊張緩和、(c)南アジア地帯の非核化構想の3点について、日本の支持を求めた。他方、中国がパキスタン、ミャンマー、太平洋地域等への進出に意欲を見せていることについてどのように考えるかという質問に対しては、大使は、中国には軍事的脅威を感じないと述べた。
- ・我が国は、アジアにおける中国の進出やインド・パキスタン間の緊張関係に積極的に対応するため、外交の在り方を検討する必要がある。

中野寛成会長代理

- ・憲法を論議する際、国民国家の枠内でのみ考える傾向があるが、現実には、既に、EU のような国民国家を超えたリージョン・ステートが存在し、国民の福利や平和の構築という国家目的の実現を新たな形で補完する役割を負っている。このような現状を踏まえた上で、我が国も、新しい時代の憲法感覚を持つべきである。

中山太郎会長

- ・日本の国会は、欧州議会や欧州評議会と協議の場を持っている。これらの協議において特徴的と感じるのは、人権を大事にするというヨーロッパ共通の考え方があるということである。
- ・今後は、国境を越えて形成される地域共同体間の協議が行われるようになることが予想され、我が国は、これに対応できるような政治の在り方や国民の考え方が求められるだろう。

地方自治に関する調査小委員会（第5回）

参考人：北川正恭君（三重県知事）

質疑者

渡辺 博道君（自民）	山田 敏雅君（民主）
江田 康幸君（公明）	武山百合子君（自由）
春名 真章君（共産）	金子 哲夫君（社民）
井上 喜一君（保守）	伊藤 公介君（自民）
中村 哲治君（民主）	保岡 興治小委員長

質疑終了後、自由討議

北川正恭参考人の意見陳述の概要

1. 「生活者起点」の立場

- ・これまでの行政側の考え方は、税金を使う側の立場に立ったものであった。これからの行政には、税金を納める側の立場に立って、満足する行政サービスを受けているかどうかを判断しながら政策を進める「生活者起点」の理念が必要と考える。

2. 「情報提供」の考え方

- ・「生活者起点」の観点からは、「情報公開」が不可欠であるが、三重県では、単に結果だけを請求を受けて「公開」するのではなく、審議や決定の過程をも自ら積極的に公表する「情報提供」を行っており、さらに、県民との「情報共有」を目指している。それにより、県民との「コラボレーション（協働）」が可能となり、また、それが行政に対する県民の自己責任を問うことにもつながると考える。

3. 「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」の導入

- ・「生活者起点」の立場に立った行政を行うため、三重県では、民間企業における経営手法等を行政に導入した「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」を取り入れている。この考え方の下、当県では、(a)目標設定型行政から業績評

価型行政へ、(b)縦割り型組織からフラット化された組織へ、(c)予算主義から決算主義への転換等を行ってきた。

4. 地方分権の推進

- ・地方は国への依存体質を改める必要があり、また、「集権・官治」から「分権・自治」へと脱却することで、各地方の特色を活かした「モザイク国家」となり、地方の発展性を高めることができる。
- ・地方分権一括法により、地方が国に従属するのみであった両者の関係が大きく変化した。今後は、「対等・対立」ではなく、「対等・協力」の姿が求められる。

5. 国会議員及び知事の経験より

- ・かつて衆議院議員であり、現在は三重県知事であるという自身の経験から、知事と国会議員の立場の違いを痛感している。自治体と国会議員の討議等により、地方自治のための知恵を出し合うべきである。

北川正恭参考人に対する質疑の概要

渡辺博道君（自民）

- ・参考人らが、昨日、「地方分権研究会」を発足させたと報道されているが、その発足までの経緯と研究会の内容について伺いたい。また、参考人が主張する「モザイク国家」とは何か。
- ・参考人は、地方自治体は国に頼らない体質へと改善されるべきだという意見であるが、他方で、市町村は、地方分権の受け皿として成り立つのかという議論もある。参考人は、この点についてどう思うか。
- ・平成17年3月を期限とする合併特例法により、市町村合併が奨励されているが、参考人は、今の合併状況についてどう考えるか。

山田敏雅君（民主）

- ・三重県では、知事のアイデアや理念が県政の場で発揮されているが、そのアイデアや理念を打ち出す際に、参考人個人で考えているのか、あるいは誰かブレインがいるのか。
- ・知事の理念を現実化するに当たって、県庁内の古い考え・体質を変えることは大変なことだったと推察するが、これを進めるポイントは何かあったか。
- ・国、都道府県、市町村においては、同じ補助金事業を行う等多くの事務が重複している。この状況を踏まえて、地方分権を行うに当たり、国は権限をどの程度移譲すべきと考えるか。

江田 康 幸君(公明)

- ・税金の用途を納税者にとって分かりやすいものとし、地方の閉塞感を打破するためにも、地方への税・財源移譲が必要と考えるが、いかがか。また、5.5兆円分の税収を地方へ移譲するという片山総務大臣案等の具体案を、どう評価するか。
- ・参考人は、三重県で情報公開や行政評価など国に先駆けた改革を推進しており、まさに地方が国を改革に駆り立てる形となっている。今後、どのような改革を検討しているか。

武山 百合子君(自由)

- ・長年、国も地方も地方分権を訴えていながら、実行に移してこなかった。地方自治体という現場にいる立場から見て、この理由をどう考えるか。
- ・知事には大統領にも似た強い権限があるが、参考人は、この知事の権限についてどう考えるか。
- ・現在、教育現場の人事権は都道府県が握っている。しかし、私は、現場に近い市町村が持つべきだと考えるが、いかがか。

春名 真 章君(共産)

- ・現行憲法で新たに設けられた憲法 8 章(「地方自治」)の意義について、参考人はどう考えるか。また、憲法 25 条の生存権の規定は、地方自治の現場でも重要なものと考えているが、参考人は、日常の県政の運営に、どのように憲法 25 条の理念を反映しているか。
- ・民間企業における経営手法を導入した NPM という行政経営手法は、介護等の福祉行政や教育行政等のような市場原理に馴染まない分野には適用できないと考えるが、いかがか。
- ・三重県は、私企業であるシャープに対し、15年間で 90 億円を上限に補助金の交付を決めているが、このような公的な資金は、真珠の養殖業や他の農林水産業といった地場産業の育成に使うべきという考え方もあると思う。この両者のバランスをどう考えるか。

金子 哲 夫君(社民)

- ・地方分権を進めていく上で、地方の意見が中央に反映される仕組みを整えることが重要であると考えているが、現行の仕組みの評価を含めて、参考人はどう考えるか。
- ・地方自治体に自主財源を認めたととしても、地方自治体間の財政格差が生ずることは避けられない。地方自治体の自主財源の確保について、参考人はどう考えるか。
- ・林業が不振に陥っている中で、参考人が提言する「緑の雇用事業」(自然環境の保全を目的とし

た森林管理等の公共事業)に対して、県としてどの程度まで取り組むべきと考えているのか。

井上 喜 一君(保守)

- ・参考人が目指す県政の理念は、県職員に真に浸透しているのか。また、理念を浸透させるために、いかなる手法をとっているのか。
- ・地方分権では人材の確保が重要であると考えているが、三重県では、今でも中央省庁からの天下り人事を認めているのか。
- ・市町村合併が進むと、中間団体である都道府県の廃止や連合等が喫緊の課題となるが、参考人はどう考えるか。
- ・一政治家として、日本国憲法のどこを改正すべきと思うか、あるいは改正すべきではないのか。また、9 条のあり方、基本的人権の保障のあり方について、どう考えるか。

伊藤 公 介君(自民)

- ・地方議員の定数等の地方議会のあり方を法律で一元的に定めるのではなくて、各自治体が独自の判断で定めることができるようにすべきと考えるが、知事としての経験を踏まえ、参考人はどう考えるか。
- ・最近の政官をめぐる不祥事を考えると、公共事業の入札制度を改革する必要があると考える。例えば、横須賀における電子入札制度のような試みもあるが、公共事業の入札制度のあり方について、参考人はどう考えるか。

中村 哲 治君(民主)

- ・現在、自治体間競争が注目されているが、参考人は、三重県のどのような点が他県より優れていると思うか。
- ・道州制を念頭に置くと、自治体間「競争」から自治体間「協力」が重要になっていくと考えるが、参考人は、県相互間の協力について、どう思うか。
- ・国会議員と都道府県知事は、地方自治の実現において、どのような関係であるべきと考えるか。

保岡 興 治小委員長

- ・現在の日本は、目指すべき目標を見失っているため、国家理念とそれを実現させるための体制を再構築する必要があると思うが、知事のみから見て、新しい国家像をどう考えるか。
- ・市町村合併が進み、基礎的自治体に権限と財源が移譲された後には、中間的な存在である都道府県をなくして、道州制を導入することが望ましいと考えるが、いかがか。

質疑終了後の自由討議の概要（発言順）

伊藤 公介君（自民）

- ・三重県を含め、地方自治体の主要ポストに中央省庁から多くの国家公務員が外向していることは、地方分権を阻害していると思う。国家公務員の外向に頼るのではなく、民間人を登用できるシステムを考えるべきである。

森岡 正宏君（自民）

- ・三重県における「決算主義」への取組みは、国会においても実践すべきである。スキヤングルの解明等が中心となり、予算・決算の審議が行われていないような予算委員会及び決算行政監視委員会のあり方を改めるべきである。

中野 寛成会長代理

- ・日本では民主主義を標榜しながら、いつのまにか民主主義のルールを壁として作り、それを守ることが民主主義であるという錯覚に陥っている。今こそ、「民主主義の民主化」が必要であり、そのためには、地方分権と情報公開が不可欠である。
- ・二院制に関しては、両院での予算と決算の審査の役割分担、両院の議員の選出方法に差を設けること等を検討する必要がある。

中川 正春君（民主）

- ・地方自治体の統治システムは、全国一律に大統領制的な制度となっており、その上、首長と議会とでは圧倒的に首長の権限が強い。このような制度が本当に適切なのか疑問であり、住民参加の観点を重視しつつ、望ましい制度を検討する必要がある。

永井 英慈君（民主）

- ・日本は戦後の発展を経て、人口も経済力も巨大な国になったが、特に、内政部分が肥大化したグロテスクな国になってしまった。これからは、中央と地方の役割を峻別して、バランスのとれた国にしていくことが重要だ。

保岡 興治小委員長

- ・これからの日本は、「透明な自治の国の実現」により成熟した社会を目指し、これを国家目標にしていくべきだ。
- ・地方分権を進め市町村に権限を移譲すれば、都道府県の存在意義は薄くなっていく。その意味で、地方分権改革推進会議において、道州制の検討が始まったことは意義深いと思う。

春名 真章君（共産）

- ・地方自治においては住民自治が極めて大切である。しかるに、道州制が導入されると、現在の都道府県が大きくなることによって、住民の声が反映されにくくなるおそれがあるという懸念を持っている。

憲法調査会委員の異動

- 辞任 補欠選任
 中山 成彬君（自民） 谷川 和穂君（自民）
 （7月5日）

憲法調査会小委員の異動

- ・基本的人権の保障に関する調査小委員会
 補欠選任
 谷川 和穂君（自民）
 中山成彬君（自民 7.5 委員辞任）の補欠
 （7月11日）

今後の開会予定

日付	開会時刻	調査会
H14 7.25 (木)	午前 9:00	憲法調査会（第5回）

諸般の事情により変更される可能性があります。

意見窓口「憲法のひろば」

平成12年2月より、憲法について広く国民の声を聴くため、意見窓口「憲法のひろば」を設けております。

これまでに寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・受付意見総数：1774件（7/11 現在）
- ・媒体別内訳

葉書	1085	封書	351
FAX	197	E-mail	141

- ・分野別内訳

前文	32	天皇	72
戦争放棄	1215	権利・義務	50
国会	31	内閣	31
司法	7	財政	10
地方自治	9	改正規定	11
最高法規	8	その他	1155

複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。