

衆議院
米国、カナダ及びメキシコ
憲法調査議員団
報告書

平成16年2月

平成16年2月

衆議院議長 河野 洋平 殿

衆議院米国、カナダ及びメキシコ憲法調査議員団

団 長 衆議院議員 中山 太郎

衆議院米国、カナダ及びメキシコ憲法調査議員団は、米国、カナダ及びメキシコ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

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第一 派遣議員団の構成..... | 1 |
| 第二 派遣目的..... | 1 |
| 第三 派遣日程..... | 2 |
| 第四 調査概要..... | 6 |
| 訪問国に関する諸表 | |
| 訪問国の憲法の特徴、政治システムの概要等..... | 7 |
| 訪問国の基礎的指標（日本との比較）..... | 9 |
| アメリカ合衆国 | |
| アメリカ合衆国の憲法事情（国立国会図書館作成）..... | 11 |
| カリフォルニア州の憲法事情（国立国会図書館作成）..... | 15 |
| 合衆国における統治機構のシステム..... | 19 |
| 大統領の選出過程..... | 38 |
| 説明聴取・質疑応答等 | |
| 連邦政府における調査 | |
| ・アーミテイジ国務副長官との懇談（概要メモ）..... | 46 |
| 連邦議会における調査 | |
| ・レイノルズ共和党選挙対策委員長からの説明聴取・質疑応答..... | 53 |
| ・チャボット司法委員会憲法小委員長からの説明聴取・質疑応答..... | 58 |
| ・ネイ議院管理委員長からの説明聴取・質疑応答..... | 63 |
| ・会計検査院（GAO）における説明聴取・質疑応答..... | 68 |
| 会計検査院（GAO）の概要..... | 73 |
| アメリカの予算編成過程..... | 75 |
| ・議会予算局（CBO）における説明聴取・質疑応答..... | 77 |
| 議会予算局（CBO）の概要..... | 83 |
| 連邦裁判所における調査 | |
| ・連邦最高裁判所における説明聴取・質疑応答..... | 85 |
| 違憲審査制度..... | 90 |
| カリフォルニア州における調査 | |
| ・UCバークレイ校における中山団長の講演及び質疑応答..... | 92 |
| ・ヴォーゲル准教授らとの日米関係についてのワーキングランチ..... | 105 |
| ・UCバークレイ校における質疑応答..... | 116 |
| ・カリフォルニア州の憲法・政治等に関する説明聴取・質疑応答..... | 124 |
| カリフォルニア州における直接民主制度..... | 138 |

カナダ

| | |
|--------------------------|-----|
| カナダの憲法事情（国立国会図書館作成） | 143 |
| ケベック州の憲法事情（国立国会図書館作成） | 148 |
| 説明聴取・質疑応答等 | |
| ・カナダ連邦最高裁判所における説明聴取・質疑応答 | 151 |
| カナダのオンブズマン制度の概要 | 162 |
| 参照意見制度の概要 | 165 |
| ・カナダ国防省における説明聴取・質疑応答 | 168 |
| ・カナダ連邦議会下院における説明聴取・質疑応答 | 178 |
| ・カナダ枢密院事務局における説明聴取・質疑応答 | 186 |

メキシコ合衆国

| | |
|---------------------------------|-----|
| メキシコ合衆国の憲法事情（国立国会図書館作成） | 197 |
| メキシコ合衆国憲法の概要 | 201 |
| メキシコ憲法 103 条及び 107 条（アンパロ関係）の概要 | 207 |
| メキシコ憲法 105 条（憲法争議・違憲の訴訟）の概要 | 209 |
| 説明聴取・質疑応答等 | |
| ・セラーノ国立自治大学法学部長からの説明聴取・質疑応答 | 210 |
| ・ブルゴア国立自治大学名誉教授からの説明聴取・質疑応答 | 222 |
| ・ゴンゴラ連邦最高裁判所判事からの説明聴取・質疑応答 | 228 |
| メキシコに関する質問書 | 233 |
| ゴンゴラ連邦最高裁判所判事回答書 | 234 |
| ・ソラーナ元外務大臣からの説明聴取・質疑応答 | 248 |
| （参考）派遣議員団に関する新聞等の報道 | 255 |

第一 派遣議員団の構成

衆議院米国、カナダ及びメキシコ憲法調査議員団

| | | | | |
|-----|-------|-----------|---------|--------------|
| 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 | 仙 谷 由 人 | (民主党・無所属クラブ) |
| | 衆議院議員 | | 中 川 昭 一 | (自由民主党) |
| | 衆議院議員 | | 山 口 富 男 | (日本共産党) |

同 行

| | |
|--|---------|
| 衆議院法制局参事 (法制企画調整部企画調整監・第一部第一課長事務取扱) | 橋 幸 信 |
| 衆議院参事 (憲法調査会事務局総務課課長補佐) | 望 月 讓 |
| 衆議院参事 (憲法調査会事務局総務課課長補佐) | 中 村 清 |
| 国立国会図書館調査員 (調査及び立法考査局政治議会課憲法室長) | 矢 部 明 宏 |
| 衆議院議員中山太郎秘書 | 小 嶋 いお子 |

同行記者

| | |
|-------|---------|
| 読売新聞社 | 笹 森 春 樹 |
| 朝日新聞社 | 佐 藤 孝 之 |

第二 派遣目的

米国、カナダ及びメキシコの憲法に関する実情調査

第三 派遣日程

1 期 間 平成 15 年 8 月 31 日（日）から 9 月 13 日（土）まで

2 派 遣 先 **アメリカ合衆国** UCバークレイ校
会計検査院（GAO）
議会予算局（CBO）
連邦議会下院
連邦最高裁判所
国立公文書館
その他学識経験者及び政府関係者

カナダ 連邦最高裁判所
国防省
連邦議会下院
枢密院事務局

メキシコ合衆国 国立自治大学（UNAM）
連邦最高裁判所
その他学識経験者及び政府関係者

3 日 程

8月31日（日）

成田発、サンフランシスコへ

（サンフランシスコ泊）

9月1日（月）

カリフォルニア州の憲法事情等について質疑応答

バリー・キーン元カリフォルニア州上院議員

スコット・キーン在サンフランシスコ日本国総領事館政治コンサルタント

（サンフランシスコ泊）

9月2日（火）

UCバークレイ校訪問

中山団長講演 演題：衆議院憲法調査会の活動と21世紀の「日本の憲法」

日米関係等について質疑応答

ペンベル政治学部教授
ヴォーゲル政治学部准教授
ツィーレンツィガーUCバークレイ東アジア研究所客員研究員
加藤淳子UCバークレイ客員講師
米国憲法及びカリフォルニア州憲法事情等について質疑応答
ショパー法学部教授
バーネット法学部教授
シルバースタイン政治学部助教授
ヴォーゲル政治学部准教授

(サンフランシスコ泊)

9月3日(水)

サンフランシスコ発、メキシコシティーへ

(メキシコシティー泊)

9月4日(木)

国立自治大学(UNAM)
セラノ法学部長
ブルゴアUNAM名誉教授(於:自宅)
連邦最高裁判所
ゴンゴラ判事
ソラーナ元外務大臣(於:自宅)

(メキシコシティー泊)

9月5日(金)

メキシコシティー発、ニューヨークへ

(ニューヨーク泊)

9月6日(土)

(ニューヨーク泊)

9月7日(日)

ニューヨーク発、ワシントンDCへ

(ワシントンDC泊)

9月8日(月)

会計検査院(GAO)

ウォーカー院長

議会予算局(CBO)

ホルツイーキン局長

(ワシントン DC 泊)

9月9日(火)

連邦議会下院

レイノルズ議員(共和党選挙対策委員長)

チャボット議員(下院司法委員会憲法小委員長)

ネイ議員(下院議院管理委員長)

国務省

アーミテイジ国務副長官

連邦最高裁判所

スカリア判事

(ワシントン DC 泊)

9月10日(水)

ワシントン DC 発、オタワへ

(オタワ泊)

9月11日(木)

連邦最高裁判所

マクラクラン長官

バスタラシェ判事

国防省

ロバートソン国際安全保障政策局長(海軍少将)

キーラー国際安全保障政策局平和維持政策部員

連邦議会下院

ブードリア国務大臣・下院政府総務

枢密院事務局

クリスティ事務総長補(政府間関係担当)

(オタワ泊)

9月12日(金)

オタワ発、シカゴ経由で成田へ

(機中泊)

9月13日(土)

成田着

上記のほか、公式日程として、9月6日にはWorld Trade Center 跡地を視察し、献花を行った。また、9月10日にはトマス・ジェファソン記念会堂及び米国国立公文書館を視察した。米国国立公文書館では、GHQ 文書等について、出向中の国立国会図書館職員から、説明を受けた。

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（州）の憲法事情について

「各国（州）の憲法事情」の部分（アメリカ合衆国の憲法事情、カリフォルニア州の憲法事情、カナダの憲法事情、ケベック州の憲法事情及びメキシコ合衆国の憲法事情）は、国立国会図書館作成の資料によるものである。

上記資料は、国立国会図書館の承認の下に、同館の調査及び立法考査局が国会審議の参考に供するために作成した資料を転載したものです。当該資料を無断で改変すること、及び無断転載又は複製によって第三者へ配布することを禁止します。

2 「合衆国における統治機構のシステム」について

「合衆国における統治機構のシステム」の部分は、本海外調査に先立つ平成15年8月29日に、在日本国アメリカ合衆国大使館で開催された、アメリカ合衆国における統治機構のシステムに関する事前勉強会において、ダニエル・ボブ総合研究開発機構（NIRA）リサーチアドバイザーが行った基調講演及び質疑応答を、ボブ氏本人の許諾を得た上で、衆議院憲法調査会事務局がまとめたものである。

3 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随行者の筆記メモ等を基にして、再現したものである。なお、再現に当たっては、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、訪問国において入手した資料等により記述を補うなどの整理をした。

「ゴンゴラ連邦最高裁判所判事からの説明聴取・質疑応答」については、メキシコに関する質問書に対するゴンゴラ連邦最高裁判所判事回答書を参考資料として添付した。この資料は、ゴンゴラ連邦最高裁判所判事からの回答書を和訳したものであるが、その際、日本語として理解しやすい範囲で、できるだけ原文に忠実に和訳することに留意した。

4 訪問国等の憲法（条文集）について

過去の海外調査報告書において添付していた「訪問国等の憲法（条文集）」は、本報告書では、著作権等の関係上、添付していない。

訪問国に関する諸表

訪問国の憲法の特徴、政治システムの概要等

| | アメリカ合衆国 | カナダ | メキシコ合衆国 |
|----------|---|--|---|
| 現行憲法の公布年 | 1788年 | 1867年、1982年等 | 1917年 |
| 改正回数 | 18回 2003年9月時点 | (1982年以降) 10回 | 119回 2002年11月時点 |
| 政治体制 | 共和制(連邦制) | 立憲君主制(連邦制) 英連邦の構成国として 国家元首にイギリス国王 を戴いている。 | 共和制(連邦制) |
| 憲法の特徴 | <p>現行の成文憲法としては、世界最古である。もっぱら連邦政府を中心に統治の組織と諸権限を明記する。連邦政府と州政府との間の権限の分割を認め、この両者の相互関係について規定する。連邦政府の立法・執行・司法の三権の厳格な分離と抑制・均衡を図る。当初、権利章典は存在せず、最初の10カ条の修正条項によって盛り込まれた。</p> | <p>一つの成文憲法典として存在するのではなく、複数の法律や憲法慣習等から形成される。その中心は、1867年に英国により制定された英領北アメリカ法(1867年憲法法)及び1982年にカナダの要請により英国が制定したカナダ法(同法別表B=1982年憲法法)である。1982年憲法法により、憲法制定権がカナダに移管された。英米両国の憲法的性格を併有するが、1982年憲法法でアメリカ法の性格を強めた。強い州権を認め、また、州の意向を制度的にも反映する連邦制を採用する。文化的・民族的多様性を反映し、言語に関する権利や少数派言語教育に関する権利を規定し、また、現代的問題に対処するため、積極的差別解消措置を定める等、特徴ある内容の人権規定を持つ。</p> | <p>現在の憲法は、メキシコ革命を経て制定された1917年憲法であるが、制定以来、頻りに改正されている。連邦憲法の改正には、連邦議会の出席議員の3分の2以上の賛成の他に、州の議会の過半数の承認が必要である。メキシコは、現在、31の州及び一つの連邦直轄区により構成されており、各州は、それぞれ民選の知事及び議会をおき、それぞれ固有の憲法を持っている。連邦の最高権力は、その行使のため、行政、立法及び司法に分けられている。人権については、自由権等各種の人権が列挙されているが、「土地・水の所有権」、「社会・労働権」、「政教分離」等の規定に特色があるとされる。また、2002年には、「先住民の権利」が明記された。</p> |

| | | | |
|---------------------|---|--|---|
| <p>憲法改正の 手続</p> | <p>連邦議会の両院のそれぞれ3分の2の賛成による提案、または、3分の2の州議会が発議し、連邦議会が召集する憲法会議により提案され、4分の3の州議会の承認、または、4分の3の州における憲法会議の賛成により成立する。</p> | <p>1982年以降、たびたび憲法改正が行われているが、その改正方式は一様でない。基本的な手続としては、連邦議会の決議（38条） 州議会の決議（38条、41条、43条） 総督による改正布告の公布であるが、1983年改正においては憲法会議といったものも開催されている。</p> <p>州議会の決議は、一般的条項については人口の過半数を占める3分の2以上の州議会の賛成決議、重要条項については全州議会の賛成決議、特定の州に関する改正の場合には当該州議会の賛成決議が必要とされ、改正内容により、要件が異なっている。</p> | <p>連邦議会における手続（連邦議会の出席議員の3分の2以上の賛成）のほかに、各州の承認手続（州議会の過半数の承認）が必要である。</p> |
|---------------------|---|--|---|

・「諸外国の憲法事情」（2001年4月 国立国会図書館調査及び立法考査局）等より作成

訪問国の基礎的指標（日本との比較）

| | | アメリカ合衆国 | カナダ | メキシコ合衆国 | 日本国 | |
|-----------|----|--------------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|---|
| 首都 | | ワシントン D.C. | オタワ | メキシコシティ | 東京 | |
| 国王・大統領 | | ジョージ・ブッシュ大統領 | エリザベス 2 世 | ビセンテ・フォックス大統領 | (天皇) | |
| 首相 | | - | ジャン・クリエテン | - | 小泉純一郎 | |
| 議会制度 | | 二院制 | 二院制 | 二院制 | 二院制 | |
| 面積 | | 963.1 万 k m ² | 997.1 万 k m ² | 197 万 k m ² | 37.78 万 k m ² | |
| 人口 | | 2 億 8,056 万人 | 3,150 万人 | 1 億 3,040 万人 | 1 億 2,693 万人 | |
| 主な宗教 | | プロテスタント諸派、ローマ・カソリック | ローマ・カソリック | ローマ・カソリック | 仏教、神道等 | |
| GDP | | 10 兆 4,460 億ドル | 7,359 億ドル | 6,372 億ドル | 4 兆 784 億ドル | |
| 一人当たり GDP | | 36,209 ドル | 23,204 ドル | 6,199 ドル | 32,131 ドル | |
| GDP 成長率 | | 2.4% | 3.3% | 0.9% | 0.1% | |
| 失業率 | | 6.1% | 7.7% | 2.7% | 5.1% | |
| 貿易収支 | 輸出 | 6,931 億ドル | 2,617 億ドル | 1,607 億ドル | 4,166 億ドル | |
| | 輸入 | 11,613 億ドル | 2,269 億ドル | 1,687 億ドル | 3,043 億ドル | |
| | 対日 | 輸出 | 514 億ドル | 61 億 8,556 万ドル | 4 億 6,860 万ドル | - |
| | | 輸入 | 1,214 億ドル | 74 億 7,849 万ドル | 93 億 4,856 万ドル | - |
| 主要貿易相手国 | | カナダ、メキシコ、日本、英、独 | 米、日本、英、中国 | 米、カナダ | 米、独、台湾、韓国、中国、オーストラリア | |

・外務省ホームページ、日本貿易振興機構（JETRO）ホームページ等より作成

国王・大統領及び首相のデータは訪問時（2003年9月）のものである。

GDP、一人当たり GDP、経済成長率、失業率（米国と日本は2003年9月のもの）及び貿易収支のデータは2002年のものである。

GDP 及び一人当たり GDP は「名目 GDP」、GDP 成長率は「実質 GDP」で計算したものである。

アメリカ合衆国

アメリカ合衆国の憲法事情

1 特色

最古の成文憲法

連邦制：統治権限を連邦と州に分割、各州相互の地位が平等

- ・合衆国の立法権限を列挙（第 1 条第 8 節第 1 項～第 18 項）し、残余権限を州に付与（修正第 10 条）
 - ・上院議員の各州同数配分（第 1 条第 3 節第 1 項）
 - ・憲法改正の要件として州の承認（第 5 条）
- 厳格な権力分立

2 前史と成立過程

1775 年 4 月 イギリス軍と武力衝突、米 13 植民地による独立戦争開始

1776 年 7 月 大陸会議、「独立宣言」を採択

1777 年 11 月 大陸会議、「連合規約」を採択（1781 年 3 月発効）

1783 年 9 月 パリ条約で独立承認

1787 年 5 月 連合規約改正のための会議開催 「憲法制定会議」

9 月 合衆国憲法採択

1788 年 6 月 9 州の承認を得て憲法成立

1790 年 5 月 13 州すべてが承認

1791 年 12 月 修正第 1～10 条で「権利の章典」を付加（発議は 1789 年 9 月）

3 アメリカ合衆国憲法の内容

前 文

第 1 条 連邦議会（全 10 節）

- ・立法権は連邦議会（上院・下院）に専属（第 1 節）
- ・下院の任期は 2 年、定数は人口比例で各州に配分（第 2 節）
- ・上院の任期は 6 年で 2 年ごとに 3 分の 1 ずつ改選、各州 2 名ずつ選出（第 3 節）
- ・定足数は過半数（第 5 節第 1 項）、各議院で秩序を乱した議員は 3 分の 2 の同意で除名（第 5 節第 2 項）
- ・法律案に対する大統領拒否権：両院が各 3 分の 2 の多数で再可決すれば成立（第 7 節第 2 項）

- ・連邦議会の立法権限：租税の賦課徴収、国債の発行、内外の通商規制、貨幣の鑄造・度量衡の標準の確定、著作・発明の権利保護、下級裁判所の設置、国際犯罪の処罰、戦争の宣言、陸海軍の設立と維持、「必要かつ適切な」法律の制定、等（第8節第1項～第18項）
- ・連邦議会の権限の制限：人身保護特権の停止の禁止、私権剥奪法・遯及処罰法の制定の禁止、輸出品への課税の禁止、貴族制の禁止、等（第9節第1項～第8項）
- ・州に対する制限：外交・通貨・立法・関税に関する制限、貴族制の禁止、常備軍維持・戦争の原則禁止、等（第10節第1項～第3項）
- ・上院に専属する権限：条約締結に対する承認および外交使節・最高裁判所裁判官その他上級公務員の任命に対する承認（第2条第2節第2項）、弾劾裁判（第3節第6項）
- ・下院に専属する権限：歳入の賦課に関する法律案の先議（第7節第1項）、弾劾の訴追（第2節第5項）

第2条 大統領（全4節）

- ・行政権は大統領に帰属、任期は4年（第1節第1項）、3選禁止（修正第22条：1951年）、新旧大統領の交代は1月20日（修正第20条第1節：1951年）、副大統領は大統領と同じ任期で、上院議長となる（第1条第3節第4項）
- ・大統領が欠けたとき（免職、死亡、辞職等）は副大統領が大統領に昇格（第1節第6項、修正第25条：1967年）
- ・大統領の権限：合衆国軍隊の最高司令官、弾劾の場合を除く刑の執行停止・恩赦（第2節第1項）、上院の承認を条件とした条約締結権および最高裁判所裁判官等上級公務員の任命権（第2節第2項）、立法の勧告、非常時の議会召集、法律が忠実に実行されるよう配慮、合衆国公務員の任命（第3節）
- ・大統領、副大統領その他文官は弾劾で有罪判決ならば免職（第4節）、大統領弾劾の審理は最高裁判所長官が議長（第1条第3節第6項）

第3条 連邦司法部（全3節）

- ・司法権は最高裁判所および下級裁判所に帰属、裁判官の身分保障および報酬減額の禁止（第1節）
- ・連邦司法権の管轄：合衆国憲法・連邦法・条約に関わる事件、外交使節に関わる事件、海事・海上関連の事件、合衆国が当事者である争い、州間の争い、異なる州の市民間の争い等（第2節第1項、修正第11条）
- ・最高裁は、上記のうち外交使節に関わる事件及び州が当事者となる事件につき第一審管轄権、その他につき上訴管轄権（第2節第2項）
- ・違憲審査制については、憲法上の明文規定は存在せず、1803年のマーベ

リー対マディソン事件判決で確立

- ・その他：陪審制（第2節第3項）、反逆罪（第3節第1～2項）

第4条 連邦制（全4節）

- ・州間の関係：他州の法令や司法手続を相互に承認する義務（第1節）、他州民の差別の禁止（第2節第1項）、州相互間で逃亡犯人を引き渡す義務（第2節第2項）
- ・合衆国と州の関係：合衆国は各州に共和政体を保障し、他からの侵略に対して、または州内の暴動に対しては州の要請に基づき、州を保護（第4節）
- ・その他：連邦議会の権限として、新州の設置、合衆国直属の領土に関する措置（第3節）

第5条 憲法改正

- ・「4 改正手続」を参照
- ・修正条項を付加していく方式

第6条 最高法規

- ・合衆国憲法、連邦法及び条約は国の最高法規であり、州憲法及び州法に優先（第2節）
- ・連邦議会議員、州議会議員、連邦・州の全行政官・裁判官の憲法遵守義務、公職に就こうとする者への宗教審査の禁止（第3節）

第7条 発効

- ・9つの州の憲法会議が承認すれば憲法は発効

修正第1条～修正第10条 権利の章典

- ・権利の章典の欠如が新憲法の承認過程で問題となったことから、1789年の第一回連邦議会で権利の章典の付加が発議され、1791年に確定
- ・内容は、国教禁止・信教の自由・言論出版集会の自由（修正第1条）、武器保有権（修正第2条）、軍の宿営の制限（修正第3条）、不合理な逮捕・搜索・押収からの自由（修正第4条）、大陪審の保障・二重の危険の禁止・自己負罪拒否特権・適正手続・私有財産の保障（修正第5条）、公平な陪審裁判及び迅速な公開裁判を受ける権利・嫌疑を知らされる権利・証人喚問権・弁護人依頼権（修正第6条）、民事事件における陪審裁判の保障（修正第7条）、過大な保釈保証金および残虐な刑罰の禁止（修正第8条）、憲法に列挙された以外の人民の権利保障（修正第9条）、州および人民に留保された権限の保障（修正第10条）
- ・その後の人権に関する憲法改正：奴隷制度の廃止（修正第13条：1865年）、市民権・法の平等な保護（修正第14条：1868年）、投票権における人種差別の禁止（修正第15条：1870年）、女性参政権（修正第19条：1920年）、人頭税不払いによる投票権剥奪の禁止（修正第24条：1964年）

年) 18歳選挙権(修正第26条:1971年)

4 改正手続

- ・両議院が3分の2で発議
または
 - ・3分の2以上の州議会の要請に基づき連邦議会が召集した憲法会議が発議
- 4分の3以上の州議会または州の憲法会議が承認すれば成立(どちらの承認方法をとるかは連邦議会が定める)
- ・憲法改正の限界:上院における州の平等を奪うには当該州の同意が必要

5 憲法改正論議

- ・財政均衡を義務づける憲法改正案
- ・犯罪被害者の保護に関する憲法改正案

カリフォルニア州の憲法事情

1 アメリカ合衆国における州憲法事情

合衆国憲法と州憲法

- ・合衆国憲法により合衆国に付与された権限および州に禁止された権限以外の残余権限を州に付与（合衆国憲法修正第 10 条）
- ・州や自治体の統治機構・権限、州の人民の私権等に関しては、各州の人民の意思により決定される州憲法が規定

州憲法の特質

- ・州憲法に共通な基本原則： 1)権利の章典、2)三権分立、3)民主的統治機構
- ・州議会は、ネブラスカ州（一院制）を除き二院制
- ・行政機関は州知事のほか直接公選による職が多く、州の裁判官についても多くは直接公選制を採用
- ・州内の自治体に関する規定
- ・多くは詳細な規定を持ち、改正が頻繁

2 カリフォルニア州憲法の前史と成立過程

| | |
|--------|--|
| 1769 年 | スペインが占領 |
| 1821 年 | メキシコの独立とともにその統治下に入る |
| 1848 年 | 米墨戦争の結果、アメリカ合衆国の傘下に入る 金鉱発見、ゴールドラッシュ |
| 1849 年 | 1849 年憲法制定 |
| 1850 年 | 州に昇格（31 番目） |
| 1879 年 | 1879 年憲法制定 |

3 カリフォルニア州憲法の内容（1998 年 11 月現在）

前 文

第 1 条 権利の宣言（全 32 節）

- ・生命・自由・財産権、安全・幸福・プライバシー権
- ・言論・出版の自由、集会の権利、請願権、良心・信教の自由
- ・軍の文官統制、平和時の軍の不設置

- ・法の平等な保護、特権の禁止、参政権に対する財産資格制限の禁止、就職差別の禁止、奴隷・強制労働の禁止
- ・不当な押収および搜索の禁止、刑事被告人の諸権利（証人・弁護人・英語通訳を求める権利、迅速な公開裁判、一事不再理、法の適正手続、陪審、残虐刑の禁止等）残虐な死刑の禁止、反逆罪の要件
- ・土地収用に対する正当補償、遺贈等の財産の夫婦別有
- ・魚をとる権利とその規制
- ・犯罪被害者の保護（損失の回復、学校の安全、保釈の留保、犯罪歴の参照等）

第2条 投票、住民発議、住民投票およびリコール（全20節）

- ・政治権力はすべて人民に由来
- ・投票権：州に居住する18以上の国民
- ・住民発議（initiative）：前回知事選投票数の5%の署名で法律制定、8%の署名で憲法改正（「4 改正手続」を参照）の発議
- ・住民投票（referendum）：州議会を通過した法律につき、前回知事選投票数の5%の署名で、州民投票に付すことを請願 次回州議会選挙で実施
- ・リコール：知事、州務長官、州議会議員、公平委員会委員、裁判官など州公選職のリコール

第3条 カリフォルニア州（全9節）

- ・合衆国憲法の最高法規性、州境、州都サクラメント、三権分立、共通言語および公用語としての英語

第4条 立法府（全27節）

- ・上院（Senate）：定数40、任期4年で2年ずつ半数改選、3選禁止
- ・下院（Assembly）：定数80、任期2年、4選禁止
- ・上下両院とも小選挙区制、選挙は偶数年の11月第一月曜日の次の火曜日とともに実施
- ・ロビイスト等からの報酬の禁止および罰則、議員資格の審査：各議院とも3分の2の多数により除名、選挙違反および議員の贈収賄は重罪
- ・弾劾（州の公選職、州公平委員会委員、州裁判官）：下院が弾劾を申立て、上院による弾劾裁判で3分の2の多数で罷免
- ・法案に対する知事の拒否権 各院3分の2以上の再議決により成立
- ・予算案は知事が提出
- ・宝くじ、競馬、カジノに関する法制、漁区・猟区に関する法制
- ・有事対応法制：知事、または5分の1以上の議員が失われた場合の後継、議会の招集等

第5条 行政府（全13節）

- ・知事 (Governor) : 任期 4 年、州議会議員選挙と同時に選挙、3 選禁止
- ・知事の権限 : 法の忠実な執行、立法府に対する各年報告・勧告、行政府の組織編成および公選職以外の行政府公務員の任命、州兵の最高指揮官、刑の執行猶予・恩赦・減刑
- ・副知事 : 上院議長となり、賛否同数の際に表決権のみを有する、知事が欠けたときは知事を後継
- ・副知事、法務長官、会計検査院長、州務長官、財務長官も知事選と同時に選挙、3 選禁止、これらの各々が欠けたときは知事が両院の同意を得た上で残りの任期を務める者を指名
- ・知事以下の州上級公務員の汚職に関する規定

第 6 条 司法府 (全 25 節)

- ・州の裁判組織 : 最高裁判所、控訴裁判所、上級裁判所、地方裁判所
- ・最高裁判所 : 長官および 6 名の裁判官で構成
- ・控訴裁判所は州内をいくつか分けた地域ごと、上級裁判所はカウンティごと、地方裁判所は人口 4 万人以上に分けた地区ごとに置く
- ・最高裁・控訴裁裁判官は任期 12 年、上級裁・地方裁裁判官は任期 6 年、裁判官は知事選と同時に選挙

第 7 条 一般公務員 (全 11 節)

- ・人事委員会、贈収賄による失職、等

第 8 条 [削除]

第 9 条 教育 (全 16 節)

- ・州の文部長官、カウンティの学校長官 : 知事選と同時に選挙、州およびカウンティの教育委員会
- ・公立学校制度
- ・教科書無償制度 : 1~8 年生、州教育委員会が教科書を採用
- ・宗派経営の学校への公金支出および公立学校での宗教教育の禁止

第 10 条 水利 (全 7 節)

- ・水資源の有効利用、ウォーターフロントの利用権、等

第 10A 条 水資源開発 (全 8 節) [1980 年に採択、未発効のまま失効]

第 10B 条 1990 年海洋資源保護法 (全 16 節)

- ・刺し網等の使用制限、海洋資源保護基金、漁獲に関する調査、海洋保護区の設定、等

第 11 条 地方政府 (全 16 節)

- ・州はカウンティに分割され、州議会がカウンティおよび市の権限を規定
- ・カウンティおよび市は、憲章を採択することでより広範な自治権を獲得
- ・カウンティおよび市の命令・規則制定権

第 12 条 公共事業 (全 9 節)

第 13 条 税 (全 37 節)

- ・財産税、所得税、銀行・法人税、州公平委員会、自治体への配分、食品への売上税の非課税、等

第 13A 条 税の上限 (全 7 節)

- ・不動産税の上限、増税に対する特別多数決要件、等

第 13B 条 政府支出の制限 (全 16 節)

- ・歳出増額の制限、歳入超過の半額は教育費へ、等

第 13C 条 自治体課税に対する有権者の承認 (全 3 節)

第 13D 条 財産評価に関する改善 (全 6 節)

第 14 条 労働関係 (全 5 節)

- ・最低賃金、8 時間労働制、労働者の先取特権、労働災害に対する補償、等

第 15 条 法定利率 (全 1 節)

第 16 条 公財政 (全 21 節)

- ・州債発行の要件、財政支出の目的、宗教に対する支出の禁止、等

第 17 条 [削 除]

第 18 条 憲法改正 (全 4 節) 「 4 改正手続」を参照

第 19 条 自動車関係税 (全 9 節)

第 19A 条 公共運輸基金債 (全 2 節)

第 20 条 雑則 (全 10 節)

第 21 条 州議会両院、連邦議会および州公平委員会の選挙区再区分 (全 1 節)

- ・州議会両院、連邦議会および州公平委員会の選挙区 (すべて小選挙区) は、10 年毎の国勢調査を受け人口が均等になるよう再区分する、等

第 22 条 ~ 第 33 条 [削 除]

第 34 条 公共住宅事業法 (全 4 節)

- ・低所得者のための公共賃貸住宅事業は、当該自治体地域の住民投票による承認がなければ実施できない

4 改正手続

各院とも議員総数の 3 分の 2 の多数で改正を發議 住民投票で過半数の承認が得られれば成立

前回知事選投票数の 8% の署名で住民發議 総選挙と同時に、または知事の指示により行われる住民投票で承認されれば成立

また憲法改正のために、各院議員総数の 3 分の 2 の多数で「憲法会議」を設置することができる。

合衆国における統治機構のシステム

平成 15 年 8 月 29 日 10:00 ~ 12:00

於：在日本国アメリカ合衆国大使館

訪米に先立ち、在日本国アメリカ合衆国大使館においてアメリカ合衆国における統治機構のシステムについて事前勉強会が設けられた。勉強会では、ダニエル・ボブ氏による基調講演の後、質疑応答が行われた。ダニエル・ボブ氏の基調講演及び質疑応答のポイントを掲載する。

米国側出席者

- (基調講演) ダニエル・ボブ (Daniel Bob) NIRA リサーチアドバイザー・外交関係委員会国際問題フェロー
- (司会) マーク・デイヴィッドソン (Mark Davidson) 在日本国アメリカ合衆国大使館文化部長

ダニエル・ボブ氏略歴

| | |
|-----------|---|
| 1978-1982 | エール大学より建築学で学士号を取得 |
| 1983-1985 | ハーバード大学ジョン・F・ケネディー・スクールより公共政策・国際開発で修士号を取得 |
| 1983-1986 | フルブライト・スカラシップ 太平洋諸島の再生可能エネルギー開発計画に携わり、14の太平洋島嶼諸国のエネルギー担当官とエネルギー計画プログラムの調整作業を行う。 |
| 1987-1991 | ジャパン・ソサエティ 日米関係プログラム・プロジェクトを企画立案。日本企業による対米投資の影響に関するプロジェクトを率いる。 |
| 1991-2001 | ウィリアム・V・ロス、ジュニア (William V. Roth, Jr.) 上院議員のアジア・太平洋問題特別補佐官。核不拡散や核物質の輸出管理についてのアドバイスを行う。アジア・太平洋地域の国々に広範なコンタクトを持ち、歴訪した。 |
| 2001-2002 | リード・スミス LLP (Reed Smith LLP - 国際法律事務所) 上席アドバイザー |
| 2002-2003 | 外交問題評議会 (Council on Foreign Relations) 国際問題研究員として来日。米国のシンク・タンクのために日本の政策決定過程についてのプロジェクトを手がけている。同時に総合研究開発機構 (NIRA) の調査研究アドバイザー。日本の国会及び米国議会の政策立案過程についての著作を執筆中。 |

(在日本国アメリカ合衆国大使館提供の資料によった)

ダニエル・ボブ氏の基調講演 (連邦政府の構造)

最初に、米国の連邦政府の構造についてお話してみたいと思う。当初、私は地方政府の構造についてもお話をしようと思ったのだが、それについては、簡単に触れるだけにしたい。その後で、若干、米国の大統領の選挙制度についてお話してみたいと思う。既に大統領の選挙戦がかなり進んでいる。これによって、今後一年半程度、ワシントンで起こることすべてが影響を受けてくる。

まず、米国は 50 州からなる連邦国家であることを理解することが重要である。コロンビア特別区に連邦政府があり、憲法において、政府の構造、政府の権限・活動といったものが規定されている。また憲法において、連邦政府と州政府の関係が規定されている¹。50 の州のそれぞれにおいていろいろな政府の単位がある。郡、タウン、市、町といったものがあり、それぞれが政府を持っている。

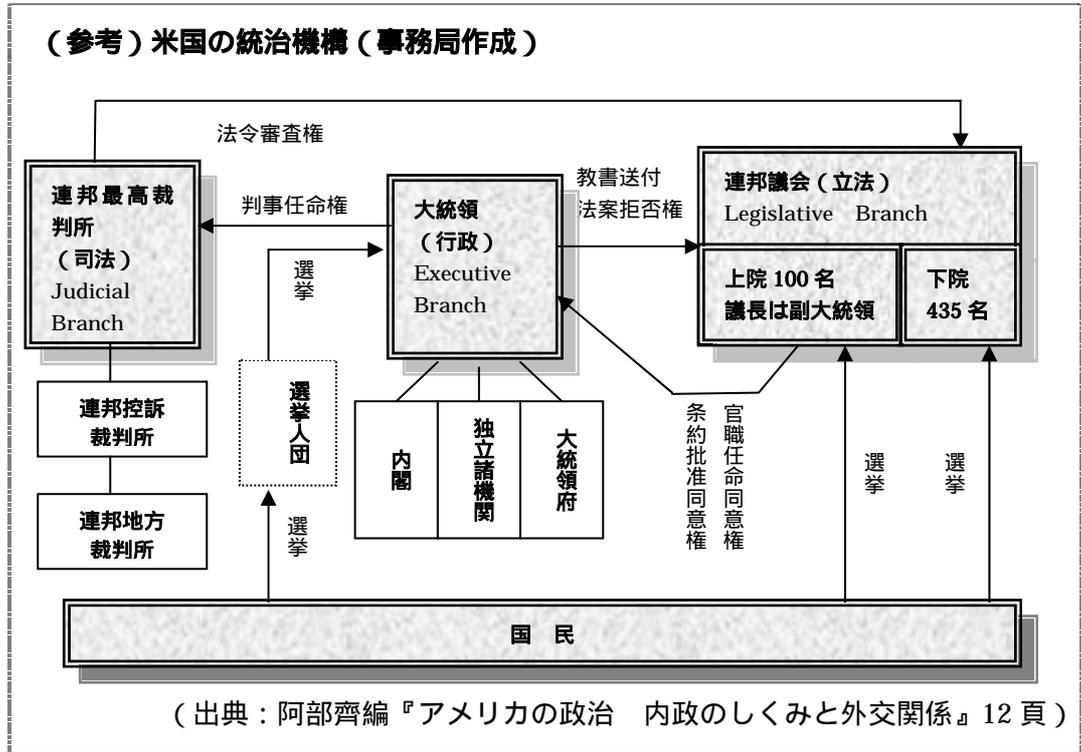
(権力分立 総論)

米国の連邦政府において、国政レベルにおける権限は分散されており、制限されている。すなわち、権力が分離されていて、三つの府、立法府、行政府、司法府が独立した形でそれぞれ仕事をしている。この独立した状況の下において、いわゆる抑制と均衡という制度が盛り込まれており、これによって権力の集中が特定の組織や個人に起こらないような仕組みになっている。

例えば、大統領は、議会を通過した法案に対して拒否権を行使することができる。大統領が連邦裁判所の職員を任命するが、これは、上院の承認を必要とする。最高裁は、議会を通過した法律や大統領のとった措置を違憲と判断することができる。また、クリントン大統領のときに起こったように、議会は、大統領を弾劾することができる²。また、連邦裁判所の判事を弾劾する権限を持っている。上院の裁判において 3 分の 2 の賛成があれば、失職することになる。

¹ 「アメリカは、連邦制の国である。50 の各州は、それぞれ独自の憲法を有しており、連邦憲法は連邦政府の構造を定めている。連邦政府は、あくまで憲法によって授けられた権限のみを有しており、州政府が有するような一般的な統治権を有してはいない。...憲法によって連邦政府に委ねられておらず、また憲法によって禁止されていない権限は、州及び人民に留保されている(修正第 10 条)。(松井茂記『アメリカ憲法入門〔第 4 版〕』14 頁)

² 元ホワイトハウス実習生モニカ・ルインスキーとの不倫もみ消し疑惑をめぐり、下院の臨時大統領弾劾訴追決議案が賛成多数で可決されたが、1999(平成 11)年 2 月、弾劾法廷である上院が評決投票を行い、連邦大陪審での偽証、司法妨害いずれの弾劾訴追条項でも、大統領は罷免に相当しないとする無罪評決が出された。



また、憲法において、明確な形で政府に制限が加えられており、それによって個人の権利、政治的自由を守ろうとしている。それが憲法の一部である権利章典によって保障されている。米国の憲法は、比較的短いものであって、日本の憲法よりも短いものである。世界のほとんどすべての憲法よりも短い。また、米国のほとんどの州の憲法よりも、連邦の憲法の方が短い。

ちなみに、憲法は修正することができるが、修正のプロセスは非常に難しい³。憲法のひとつの側面として、憲法は非常に広汎な観点から起草されたという点があるので、修正するのは難しくなっている。このように、安定したシステムを意図した憲法になっている。

先ほど申し上げたように、議会、大統領それに裁判所は、別個の固有の政治的基盤を持っている。これは、憲法で列挙されている。そして、権限が分離されていて、それによって特定の個人や組織に権限が集中するのを防いでいる。

³ 「連邦議会は、両議院の3分の2が必要と認めるときは、この憲法に対する修正を發議し、または各州中3分の2の議会の要請があるときは、修正發議を目的とする憲法会議を召集しなければならない。いずれの場合においても、修正は、4分の3の州議会によって承認されるか、または4分の3の州における憲法会議によって承認されるときは、あらゆる意味において完全に、この憲法の一部として効力を有する」(合衆国憲法5条)。なお、本稿の脚注における合衆国憲法の訳文は、樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集〔第4版〕』2001年によった。

日本と異なり、議員は行政府で仕事をする事ができない。また、行政府の人間は立法府で仕事をする事はできない。例えば、副大統領が上院の議長を務めるといった小さな 2、3 の例外はあるが。これが何を意味するかというと、上院が行き詰まり、可否同数のときにだけ、彼は最終的な票を投ずることができるということである。もうひとつの例外は、最高裁長官である。最高裁長官が大統領の弾劾裁判で裁判長を務める。

(連邦政府の機能とチェック・アンド・バランス)

実際の連邦政府の機能ということになると、抑制と均衡を次のように説明すると理解しやすいと思うが、例えば、ひとつの重要な機能は、立法である。これは、共有されている責任である⁴。大統領は、議会が法案を通過させても、それに対して拒否権を発動する権限を持っている。この拒否権を覆すためには、上下両院の 3 分の 2 の賛成票が必要である。それに加えて最高裁は、司法審査権を用いて、法律や法律の一部を違憲と宣言することができる⁵。

国家安全保障の問題に関しては、そのコントロールはやはり分割されて分担されている。大統領が軍の最高司令官とされているが、議会は、戦争を宣言する権限を持っている⁶。そして軍の予算を決定する権限は議会が持っている。やはり、軍を動かすに当たっては、財布を握っているという力は強い。また、条約についても責任は共有されている。大統領が国際条約を締結する交渉をするが、上院によって批准されなければならない。下院ではなく、上院の 3 分の 2

⁴ 「下院および上院を通過したすべての法律案は、法律となるに先立ち、合衆国大統領に送付しなければならない。大統領は、法律案を承認するときはこれに署名する。承認しないときは、拒否理由を付して、これを発議した議院に還付する。その議院は、拒否理由の全体を議事録に記載し、その法律案を再議に付する。再議の結果、その議院が 3 分の 2 の多数をもってその法律案の通過を可決したときは、拒否理由と共にこれを他の議院に回付するものとする。他の議院でも同様に再議を行い、その 3 分の 2 の多数をもって可決したときは、その法律案は法律となる。」(合衆国憲法 1 条 7 節 2 項)

⁵ 「合衆国憲法には、司法審査権、つまり裁判所が法律やその他の政府の行為が憲法に反すると判断した場合にそれを違憲と宣言しうる権限を明文で定めた規定は存在しない。にもかかわらず、最高裁はそのような権限を認め、それ以降、この司法審査権は、アメリカの憲法構造の不可欠の要素として展開してきた。」(松井茂記『アメリカ憲法入門(第 4 版)』75 頁)

⁶ 「大統領は、合衆国の陸海軍および現に召集されて合衆国の軍務に服している各州の民兵の総指揮官である」(合衆国憲法 2 条 2 節 1 項)。「連邦議会は、左の権限を有する。…戦争を宣言し、捕獲免許状を付与し、陸上および海上における捕獲に関する規則を定めること」(合衆国憲法 1 条 8 節 11 項)。また、1973 年戦争権限法により、大統領が外国への軍事行動を行うなどの場合には、議会との協議・議会への報告等を行うことが義務付けられている。

によって批准されなければならない⁷。下院も、条約について役割を担う。通常、条約には実施法や財政的な裏付けが必要となる。そのため、上院だけではなく、下院も役割を果たすこととなる。

行政府と司法府の職員の任命において、大統領が指名を行うが、上院が承認を行う⁸。違法行為の調査を議会は行うが、この訴追は連邦裁判所が行う。同時に議会は、他の府の行動をチェックする。その一つとして、弾劾のプロセスがあるが、これは議会の最高の権限である⁹。大統領、副大統領、裁判官に対して弾劾をする権限を持っている。大統領は、法律を誠実に施行する責任を負っているが、議会も大統領が法律を誠実に施行しているか監督する。また、司法府は、議会や行政府をチェックする。それによって憲法違反が生じないように、裁判所が目光らせている。行政権は憲法によって大統領に付与されている。

（三権の政治的基盤）

大統領や議員などの選挙で選ばれた公職者は、それぞれ異なる任期を持っている。また、支持基盤も違う。また、選挙のタイプも違っている。それによって、お互いの独立を保障しようとしている。いくつかの選挙のサイクルがある。ご承知のように、議会には上下両院がある。上院議員は 100 人で 50 州それぞれから二人ずつ選出される。下院議員の数は、435 人である。下院議員は、だいたい同じ規模の選挙区から選ばれる。国勢調査が行われた後、10 年ごとに、どのくらいの議席数をそれぞれの州に割り振るかが決定される。上院議員は 6 年の任期を持っている。この任期の長さは、ちょっとぜいたくだと思うが（笑）、2 年ごとにずれた形で改選される。同じ州の二つの議席が同時に選挙されるということはない。下院議員は、2 年ごとに選挙される。七つの州は、非常に人口が少ないので、下院議員は一人しか選出されない。私は、デラウェア州選出のロス議員のスタッフをしていたが、同州は非常に小さいので、下院議員は一人しかいない。しかし、上院議員は二人いるので、例外的な形になっている。

⁷ 「大統領は、上院の助言と承認を得て、条約を締結する権限を有する。ただし、この場合には、上院の出席議員の 3 分の 2 の賛成を有する。」（合衆国憲法 2 条 2 節 2 項）

⁸ 「大統領は、大使その他の外交使節および領事、最高裁判所の裁判官、ならびに法律によって設置される他のすべての合衆国の公務員で、この憲法にその任命に関して別段の定めなきものを指名し、上院の助言と承認を得て、これを任命する。」（合衆国憲法 2 条 2 節 2 項）

⁹ 「すべての弾劾につき、これを裁判する権限は、上院に専属する。この目的のために開会されるときには、議員は宣誓または確約をしなければならない。合衆国大統領が裁判される場合には、最高裁判所首席裁判官を議長とする。何人も、出席議員の 3 分の 2 の同意がなければ、有罪の判決を受けることはない。」（合衆国憲法 1 条 3 節 6 項）

米国の政府の本質として、分割政府ということが生ずる。一方の政党が大統領を握り、もう一方の政党が議会の握るということがよく起こる。過去 35 年間のうち 27 年間は分割政府という状況であった。

(参考) 連邦議会の概要 (事務局作成)

| 上院 (the Senate) | 下院 (the House of Representatives) |
|---|--|
| 議席 100 名 | 議席 435 名 |
| 2003 年現在 共和 51、民主 48、その他 1 | 2003 年現在 共和 229、民主 205、その他 1 |
| 任期 6 年 (2 年ごと 3 分の 1 ずつ改選) | 任期 2 年 |
| 選出 各州より 2 名 | 選出 人口に応じた定数だけ各州より選出 |
| 被選挙権 30 歳以上、9 年以上合衆国市民である、選挙の際に選出州の住民である | 被選挙権 25 歳以上、7 年以上合衆国市民である、選挙の際に選出州の住民である |
| 議員秘書 手当は選出州により異なるが、人口 500 万未満の州では、年間最高 166 万ドル、人口 2000 万人以上の州では、年間最高 193 万 5000 ドルを支給される。雇用人数に制限はなく、平均 43 名の秘書を雇っている。 | 議員秘書 秘書雇用のために年間 56 万 8560 ドルを支給され、この範囲内で、22 名 (常勤 18 名・非常勤 4 名) まで秘書を雇うことができる。 |

(藤本一美『米国議会と大統領選挙』6-7 頁、316 頁をもとに作成した)

司法府には、独自の独立性を保障する憲法上の基盤がある。最高裁の判事及び連邦下級裁の判事は、大統領によって任命され、その際には上院の同意と承認が必要である。これは、終身職である¹⁰。これを罷免するためには、議会における弾劾という長いプロセスを経なければならないが、そのようなことはめったに起こらない。

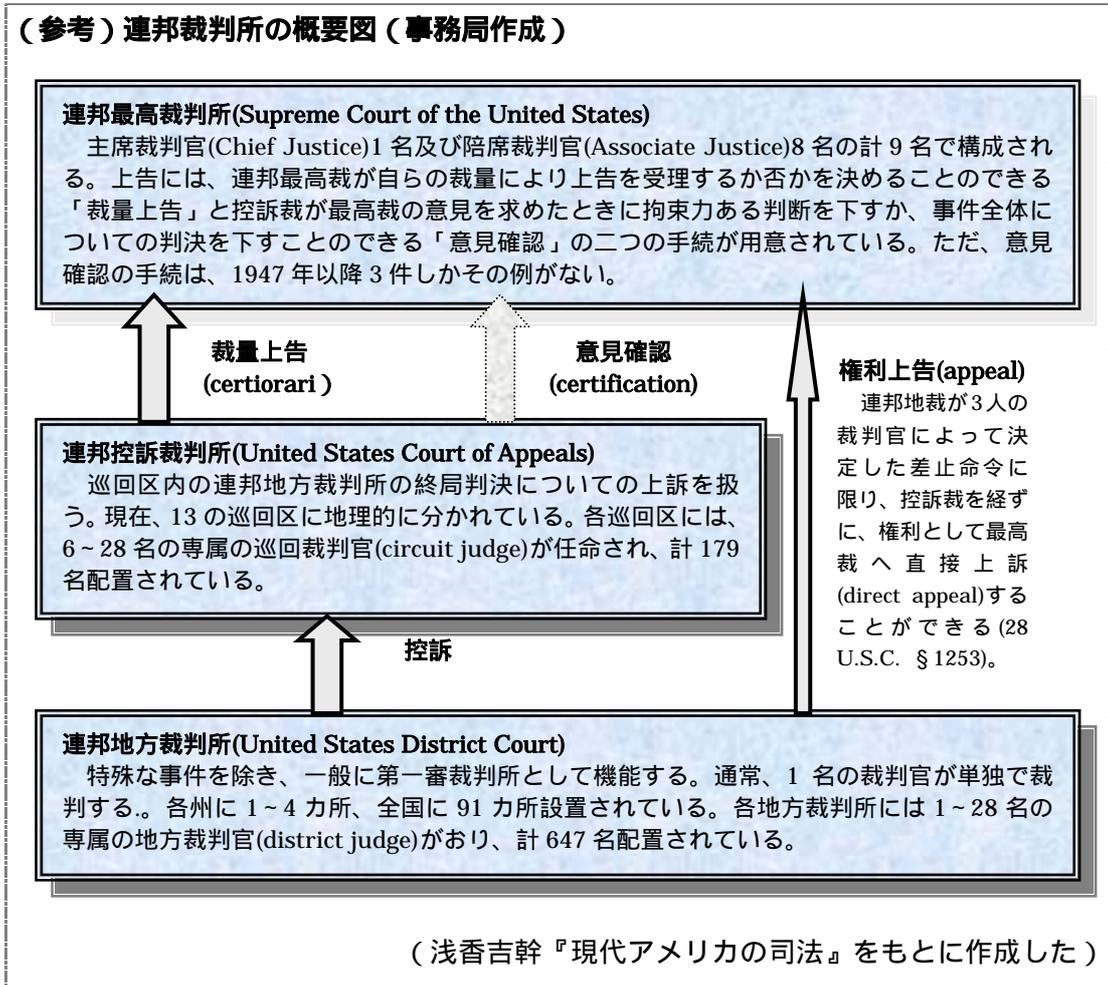
(参考) 現在の連邦最高裁判事の構成 (事務局作成)

| 保守派 | 中道派 | リベラル派 |
|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| レーンキスト (78 歳) 男 72 年・ニクソン指名 | オコーナー (73 歳) 女 81 年・レーガン指名 | スティーブンス (83 歳) 男 75 年・フォード指名 |
| スカリア (67 歳) 男 86 年・レーガン指名 | ケネディー (66 歳) 男 88 年・ブッシュ指名 | スター (63 歳) 男 90 年・ブッシュ指名 |
| トーマス (55 歳) 男 91 年・ブッシュ指名 | | ギンズバーグ (70 歳) 女 93 年・クリントン指名 |
| | | ブライヤー (64 歳) 男 94 年・クリントン指名 |

(朝日新聞 2003 年 7 月 4 日をもとに作成した)

¹⁰ 連邦最高裁判所、連邦控訴裁判所及び連邦地方裁判所の裁判官は、大統領によって指名され、連邦議会上院の承認を受けなければならない。候補者の名前は、上院議員や大統領の所属する政党の国会議員から推薦されてくる。上院司法委員会において候補者の審査が行われる。合衆国憲法の第 3 条は、これらの裁判官は終身任命である旨定めている (合衆国連邦裁判所 HP の Frequently Asked Questions より)。「最高裁判所および下級裁判所の裁判官は、非行なき限り、その職を保ち、またその職務に対して定時に報酬を受ける。」(合衆国憲法 3 条 1 節)

(参考) 連邦裁判所の概要図 (事務局作成)



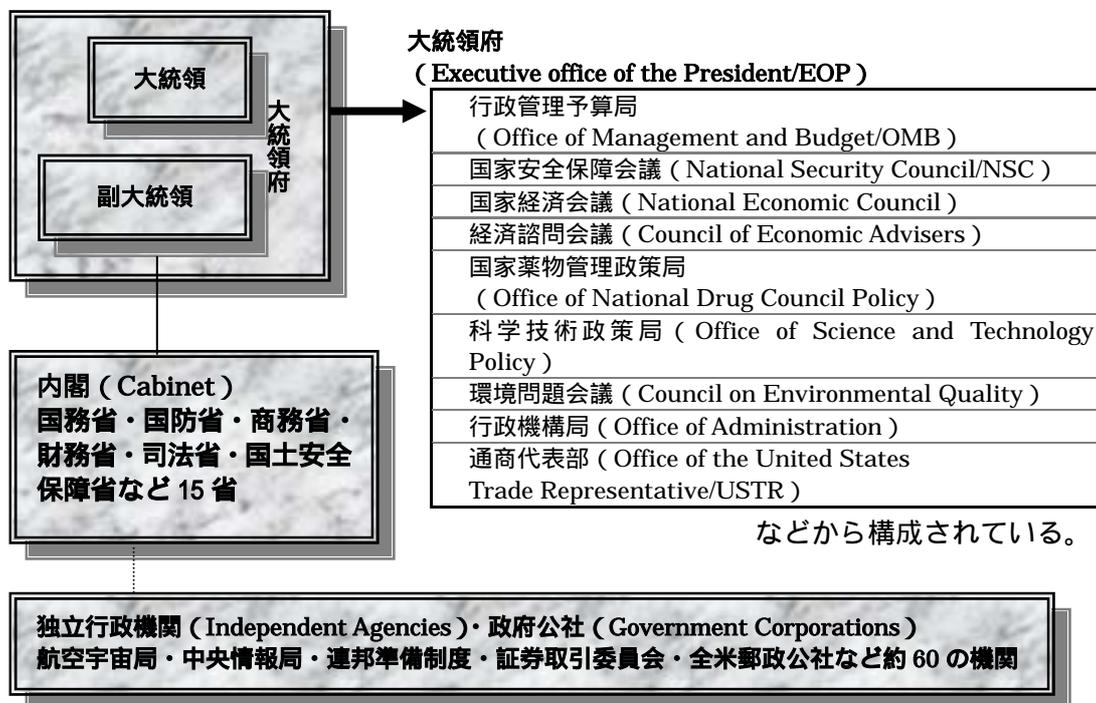
(補佐システム)

三権分立を保障するために、それぞれの府にはサポートするための専門家が働いている。また、議員は、自分のためにプロのスタッフを雇うことができる。各委員会や小委員会にもスタッフがいる。上下両院議長、政党にもスタッフがいる。議会を補佐するものとして、三つの大きな機関が設置されている。みなさんが行かれる議会予算局(CBO)、議会調査局(CRS)それから会計検査院(GAO)である。これらはいずれも大きな組織で、CBOには200人くらいが働いている。CRSには700人くらいが働いている。GAOには3400人くらいいると思う。たくさんの専門家たちが働いているということである。議会のスタッフすべてを含めると、2万人くらいになる。議会のスタッフも、大統領のスタッフ、裁判所のスタッフも税金で雇われている。大統領は、もちろん自分の個人的なスタッフを持っている。

行政府にはいろいろな機関がある。ホワイトハウス事務局、行政管理予算局、副大統領事務局、経済諮問会議、国家安全保障会議、通商代表部などたくさんある。また、大統領は閣僚や各省の補佐を受けて政策の立案などを行う。

憲法が具体的な形で各省庁を設置しているわけではない。各省庁は法律によって設置されており、最近の例としては、国土安全保障省が設置された。いろいろな機関があり、それらが政策を遂行している。各省庁に加えて、環境保護庁やCIAといった機関が置かれている。連邦規制委員会や連邦取引委員会などの委員会もある。郵政公社などの公社もある。

(参考) 米国の行政機構図 (事務局作成)



(ホワイトハウス HP <<http://www.whitehouse.gov>> をもとに作成した)

(地方政府)

次に、ごく簡単に、地方政府、州についてお話ししてみたいと思う。起草時に、憲法は、連邦政府が最高の政府であると規定したが、しかし同時に、もっと直接的な、国民に接するレベルでの政府も必要であることを認識していた。そして、そのニーズを満たさなければならないと考えた。そこで、50 の州とコ

ロンビア特別区が置かれた。州がさらに、郡や市、町、村と分かれている¹¹。例えば、軍事や通貨の調整、外交関係といった機能については、強力な中央政府において統制されるが、そのほかのより身近なもの、例えば衛生であるとか、教育、地元の輸送に関わるものについては、地元が管轄した方がよいわけである。一般的に、州の管轄の中に収まりきるものについては、州の管轄ということになっている。国の政府と同じように、州政府にも同じように、行政、立法、司法の三つがあって、連邦政府の構造と似たような形になっている。公選で選ばれた州知事が行政のトップとして、2年又は4年の任期を勤める。市（city）も重要である。米国人は、80～85%が市又はその郊外に住んでいると言われている。そして、連邦あるいは州のレベルで見ても、市がもっとも直接的に国民に接しているわけであるから、衛生、警察、消防、教育、運輸などについては、市が最も直接的に所掌している。国勢調査局によると、自治体の単位とされている郡、市、町、学区あわせて85,000あるということである。

これで、連邦と自治体レベルまで概略した。

（大統領選挙のプロセス 総論）

次に、大統領選挙のプロセスについて触れたいと思う。ご存じかとは思いますが、米国においては、既に選挙戦が相当程度始まっていると言っていいかと思う。まず、政党について見てみると、現在、二大政党制となっていて、共和党と民主党がある。民主党はよりリベラルで、共和党はより保守的と言われるが、両方とも穏健派も存在する。両方の党も、米国人から幅広く支持を得ていて、党の中にも、いろいろな幅広い意見が存在する。米国人は、政党に属していなければいけないとか、そうでなければ選挙はできないとか言われるが、そのようなことはない。しかし、資金に対するアクセスなどを考えると、二大政党のどちらかに属していないと、なかなか選挙に打って出ることは難しい。ジェームズ・ジェフォーズ氏は、かつて共和党に属していたが、現在は無所属である¹²。

¹¹ 米国は、連邦制度を採用している。連邦は州から成り立ち(国に主権があるのではなく、州に主権がある)、地方公共団体は各州の「創造物」とであるとされる。したがって、米国で「地方自治」を語る場合、対象となるのは、市町村やカウンティ(郡)等の行政であり、州については「地方自治」の範囲に含まれない。また、地方公共団体が各州の「創造物」であることから、50の州がそれぞれ自分の州の地方自治制度について、各州憲法あるいは州法で定めており、地方公共団体の種類及びそれぞれの種類ごとの自治の範囲、役割は州によって違いがある。そのため、これら地方公共団体をまとめて「地方政府」(Local Government)として扱う場合が多い。(自治体国際化協会『米国の地方公共団体の種類と権能』より)

¹² バーモント州選出の共和党のジェームズ・ジェフォーズ上院議員は、2001年5月、離党を表明して無所属となり、共和党が上院でわずか一議席の差で少数党に転落、大統領、

州議会の議員は全部で 7,300 人いるが、民主党にも共和党にも属していない人は、20 人程度である。最近の二大政党以外の候補者として、ロス・ペロー氏の改革党というものがあつた。92 年、96 年と話題をさらつた。元プロレスラーのジェシー・ベンチュラ氏は改革党からミネソタ州知事選に 89 年に出馬している。しかし、共和・民主以外の政党は、命脈が短いのが一般である。民主・共和両党はいろいろな政策を取り入れ合っているのが現実で、ほかの独立系の政党からも支持者を奪ってしまうからである。

大統領・副大統領選挙は、4 年に一回あるわけだが、米国においてもっとも関心が高く、投票率も高い選挙である。選挙制度については憲法も定めており、法律も定めており、また、政党もルールを定め、これまでの伝統や慣行により規律される部分もある。

大統領選挙は、大きく五つの部分から構成されると言つてよいと思う。一番最初が、今進行中の部分であり、思考的な、トライアルの部分と言つてよいと思う。風向きを見ながら、立候補するか否か思考する段階である。二番目が予備選の段階である。州レベルで予備選挙が行われる。そこで代議員が選ばれて党の全国集会へと進む。三番目は、全国大会である。実際に、誰が党の指名を獲得するのかが決まる。だいたい、選挙の前の夏である。実際の選挙になると、指名を獲得した人と独立系の候補者が全国を対象に選挙戦を繰り広げる。そして、11 月の投票日を迎えることになる。しかし、これですべてが終わるわけではない。2000 年のことを記憶されているかもしれない¹³。最後に選挙人による投票がある。実際に、大統領と副大統領が選ばれる段階である。

（第一段階）

このそれぞれの段階についてもう少し述べてみると、まず一番最初の段階、候補者が出るか出ないかを定める段階である。近年、相対的に党の指導部の影響力が減ってきていて、候補者自身が出るか出ないかを定める決断が大きくな

上下院のすべてを握る共和党の支配体制が崩れた。現在、その後の上院議員選挙の結果、再び共和党が主導権を握っている（共和党 51、民主党 48、無所属 1）。

¹³ 「共和党のジョージ・W・ブッシュテキサス州知事と民主党のアル・ゴア副大統領の一騎打ちとなつた 2000 年の大統領選挙は、11 月 7 日に投票が行われたが、この大統領選挙は近年まれにみる大接戦であつた。そのため、通常であれば即日開票の結果次期大統領が早々と確定されるのに、今回は翌日になつても勝利者が確定せず、再集計が行われ、さらに機械による再集計ではなく手作業による再集計が求められ、そのうち選挙結果をめぐる多くの訴訟が提起されるという前代未聞の様相を呈する結果となつたのである。そして最終的には、合衆国最高裁判所のブッシュ対ゴア判決によって、事実上大統領選挙の結果が決められたのであつた。」（松井茂記『ブッシュ対ゴア』1 頁）

ってきている。世論が、本当に自分を支持しているかどうかを、候補者が自分のスタッフを使って探るわけである。出馬する決断をすれば、それを宣言するわけであるが、そのタイミングが非常に重要である。政治的なインパクトもあるし、法律的な制約も考えなければならない。実際に出馬するという決断をすると、どれだけ選挙戦に資金を投入するかという制約に縛られることになるし、それから、テレビなどを使う時間的制約もかかる。

（第二段階）

予備選の段階になると、だんだん、候補者が絞られてくる。最近では、予備選を行うケースが増えてきた。また、本選挙の投票日に対して予備選挙が前倒しされる傾向が強くなっている。黨員集会が行われる場合もある。これは、黨員が集まって、誰を指名するかを決定する。もうひとつ、選挙期間が長期化する傾向が挙げられる。2004年の大統領選挙は、実際には、2000年の選挙が終わった時点で始まったとも言われている。アイオワ州における共和党の予備選挙を民主党の黨員集会の日につけるために1月19日に設定された76年くらいからこのような傾向が生じてきている。また、最近の傾向として、候補者の数が増えてきていることが挙げられる。88年には、全国レベルで60回も討論が行われ、テレビ放送もされた。選挙運動も非常に複雑な形で組織化されるようになってきている。国のレベル、地方のレベルで組織化がされている。

（第三段階・第四段階）

全国大会で指名が決まると、この組織も大きくなって、党の専門家・スタッフ、それから指名を獲得できなかった人たちも入って、党を上げての戦いとなる。最近の選挙戦のスタイルをみると、全国をなるべくくまなく回ることが増えている。32年くらいまでは、このようなことはなかった。フランクリン・デラノ・ルーズベルトがいわゆるホイッスル・ストップ・キャンペーン¹⁴ということで列車に乗って全国をくまなく回ったことでこのような傾向が生じた。現在はもちろん、飛行機で回ることが増えている。飛行機を使うことにより、一日のうちに全国を移動することができるし、テレビの出演時間も多くとることができる。やはり、今、テレビが大きなカギを握るようになってきている。テレビが最初に使われたのは、52年のことである。アイゼンハウアー

¹⁴ 列車に乗って全国を遊説し、停車するとホイッスルを鳴らして聴衆を集め、最後尾の展望車両から演説を行う選挙方法

が大統領候補として、初めて、テレビを組織的に使った。200 万ドルくらいテレビコマーシャルにかけたと言われている。現在では、テレビについて、次のことを言うことができる。まず、ニュースとして扱われる。それから、コマーシャルとなる。候補者がコマーシャルの枠を買うという場合が一番多い。もともとは、候補者がテレビで 30 分くらいスピーチをするという形式だった。その後、それは 5 分くらいのスポットに変わり、現在では、60 秒や 30 秒のコマーシャルスタイルになっている。こういうコマーシャル型の選挙宣伝には、だいたい、一つか二つのやり方がある。ひとつは、積極的にポジティブな事柄を流す。もうひとつは、ネガティブなメッセージが流れるというものである。中傷合戦に近いものであるが、これは、テレビのコマーシャルが最近このように使われるようになってきたひとつの特徴と言うことができる。このような候補者には票を投ずるべきではない、あるいは、まったく投票に行かない方がよいのではないか、などというメッセージである。無料のテレビ広告もある。米国人の 75% は、大統領選挙に関する情報をテレビから得ると言われている。したがって、候補者は、自分たちの資金を使わずにテレビに出演するように力を尽くすと言われている。例えば、空港でもどこでもよいのだが、記者の前にほんの少しでも姿を現し、そして別の場所に飛んでいく。実際に選挙活動とは呼べないようなものであっても、少しでも記事として扱ってもらうために顔を見せるということである。テレビ討論が登場したのは、60 年代である。それ以来、テレビ討論は当たり前ようになってきた。92 年になると、ブッシュ(先代)・ペロー・クリントンのテレビ討論を全米 9,700 万人の米国人が見たといわれている。この候補者が大統領として適格なのかということの有権者が見ることができるわけで、候補者の方も、大変な時間をかけて準備をする。このような質問が出るのではないか、ネクタイがきちんとなっているか、テレビ映りがよいか、というようなことを事前に準備する。最近は、世論調査が非常に重要になってきた。テレビでもよくご覧になると思うが、いわゆるトラッキング・ポールというものが非常に重要になってきた。これは、選挙陣営そのものが民間の会社に委託して行うものである。継続的に、ほとんど毎日のように、支持率がどのくらいあるかを調査していくものである。どのようなところに弱点があるか、どのような年齢層に支持されているか、支持されていないかというようなことを調べていく。それから、フォーカス・グループというような方法もとられる。これは、有権者になり得る人々に集まってもらって、意見を聞く手法である。その答えをもとに、さらに改善を行っていく。

（第五段階）

投票日になると、50の州とコロンビア特別区で投票が行われる。そこで選ばれるのは、選挙人団である。選挙人達は、この大統領候補に投票するということを約束する。そして、法律によると、この選挙は、11月第一月曜日の次の火曜日に行われることになっている。この選挙人団についてであるが、これは憲法に定めのあるものである¹⁵。そして選挙人団は、現在、538人いる。そして、ほとんどすべての州において、総取り式という方式がとられる¹⁶。ネブラスカ州とメイン州だけはどれだけ得票したかという別の方式である。選挙人達は、この候補者に投票するということを約束するが、それを縛る法律はない¹⁷。憲法の起草者達は、選挙人が自分の判断で投票することを想定していた。ただ、選挙人が約束した人に投票するということが慣習のようになってきている。そして、約束したとおりに投票しなかった場合には、「不実な選挙人」という言い方がされる¹⁸。大統領に当選するためには、選挙人のうちの270人の票を獲得しなければならない。選挙人制度において注目すべきは、有権者の過半数の票を獲得しても、当選できないということが起こるわけである。2000年がそうであったし、過去3回起こっている。

（大統領就任）

最後に、大統領・副大統領が選ばれると、2ヵ月後に、2000年のときはもう少しかかったが、就任式を行う。そして、大統領に就任する。修正憲法のもとで、就任式は、1月20日に行われる¹⁹。

¹⁵ 「各州は、その議会の定める方法により、その州から連邦議会に送り得る上院議員および下院議員の総数と同数の選挙人を選任する。ただし、上院議員、下院議員または信任もしくは報酬を伴う合衆国の公職にある者は、選挙人に選任されることができない。」（合衆国憲法2条1節2項）

¹⁶ その州の投票でより多数の得票を獲得した政党が、その州の選出できる選挙人のすべてを選出する方式

¹⁷ 松井茂記大阪大教授は次のように記述している。「24の州とコロンビア特別区では、選出人がその州の選挙で勝利した候補者を大統領に選出することを州法で義務付けている。したがって、これらの地区では、選出人の反乱は起こらない…。これに対し残りの26の州では、そのような法的義務はない。」（松井茂記『ブッシュ対ゴア』47頁）

¹⁸ 「1988年の大統領選挙では、ウェスト・ヴァージニア州の選出人が、同州で選挙に勝利したマイケル・デュカキスではなく、そのランニングメイトであったロイド・ベンツェン上院議員に投票したことがある。」（松井茂記『ブッシュ対ゴア』48頁）

¹⁹ 「大統領および副大統領の任期は、本条の承認がなければ任期が終了すべき年の1月20日正午に終了し、上院議員および下院議員の任期は、同じ年の1月3日正午に終了する。その後任者の任期は、その時点より開始する。」（合衆国憲法第20修正1節）

ちょっと情報が多すぎたかもしれないが、米国の政治制度は非常に複雑なプロセスである。このあたりで、具体的な点について質問を受け、ディスカッションしたいと思う。個人的なことを申し上げますと、私は、アーミテイジ・グループ²⁰に入っていて、2000年にレポートを出した。²¹このレポートにおいて、日本の憲法についてかなりのことが書かれた。私は、当時、ロス上院議員のスタッフであったが、日本の憲法問題についてもタッチした。当時はまだ日本では憲法改正について議論することはタブーであったが、現在、それがオープンになったことは、非常にうれしいことである。今回、予算のプロセスやSECについては触れなかったが、これは、質疑応答に委ねたいと思う。

デイヴィッドソン文化部長 どうもありがとうございました。一年間に渡る政治大学院の講義を受けたような内容でした。非常に複雑な米国の政治システムをこのような短時間でまとめることができる人はなかなかいないと思う。ボブさんだからこそであろう。ディスカッションをする前に、一つだけ指摘しておきたいと思う。本日は、米国大使館でこの会議を行っているが、彼は、米国政府の立場から発言しているわけではない。日米両国の政治に精通した一人のアナリストとしてお話をしていることをご承知いただきたい。

²⁰ 以下のメンバーにより構成されていた（肩書は当時のもの）。リチャード・アーミテイジ（アーミテイジ共同研究グループ）、ダニエル・ボブ（ロス上院議員事務所）、カート・キャンベル（戦略国際問題研究所）、マイケル・グリーン（外交問題評議会）、ケント・ハリントン（ハリントン・グループ有限会社）、フランク・ジャヌージ（上院外交委員会民主党スタッフ）、ジェームズ・ケリー（戦略国際問題研究所）、エドワード・リンカーン（ブルッキングス研究所）、ロバート・マニング（外交問題評議会）、ケビン・ニーラー（スコウクロフト・グループ）、ジョセフ・ナイ（ハーバード大学）、トーケル・パターソン（ジオ・イン・サイト社長）、ジェームズ・プリュジスタップ（国防大学）、ロビン・サコダ（サコダ共同研究グループ）、バーバラ・ワナー（フレンチ&カンパニー）及びポール・ウォルフビッツ（ジョン・ホプキンス大学）

²¹ 「アーミテイジ=ナイ・レポート」（p.50 参照）

質疑・応答のポイント

(国家主権について)

国家主権の在り方が 21 世紀において変わらざるを得ない、あるいは変わりつつある、そのような議論は現在米国においてあるのか。

世界の潮流では、国家を超えるある種の統治機構が作られつつある。そのような場合、伝統的なスタイルの国家の主権を上位の国際機関に譲り渡すということをしなければならない場合が生じてくる。個別具体的には、環境規制をめぐる京都議定書問題、国際刑事裁判所の問題、あるいは、FTA のような問題だが、従来国家が持っていた主権というものが、相当程度、形を変えてこなければならない場面が生ずるが、この点について、米国ではどのような議論がされているのか。

ポプ氏 主権というのは、米国でもかなり微妙な問題になっている。右寄りの人にも左寄りの人にも見られるかなり広汎な議論としては、米国の主権は侵害されるべきではないという強い意見がある。国連は、しばしば、一部の米国人のグループから見ると、主権を米国から奪うものであると見られている。このような意見が声高に主張されているが、一方、世論調査によると、60~70%の米国人は、国連を支持しているとされる。しかし、国連は米国の主権を奪う「邪悪な機関」であるという強硬な論者もいる。しかし、御指摘の具体的な問題に関しては、「主権」の維持が原動力となってこういった議論がされているとは思わない。京都議定書²²、あの文言は議会には非常に評判が悪かった。草案の段階で、クリントン政権はこれを支持したが、上院では 99 対 1 で反対の立場が示された。上院の 3 分の 2 の賛成で批准されなければならないのであるから、京都議定書が批准される可能性は全くなかったわけである。これは、主権の問題というより、中国が京都議定書の多くの点において免除されていたといった点に問題があった。また、国際刑事裁判所の問題²³、これには主権が関わってくる。一部の米国人がやり玉にあがって罰せられてしまうのではないかと、政治的な問題から国際刑事裁判所が使われてしまうのではないかと、といった問題で

²² 1997 年の地球温暖化防止京都会議で採択された「気候変動に関する国際連合枠組条約」の議定書。2008 年 12 年の間に、CO₂ など 6 種類の温室効果ガスの排出量を、先進国全体で 1990 年より 5.2% 減らすことを決め、EU 全体で 8%、米国で 7%、日本で 6% など国ごとの削減目標値も定められた。発効には 55 カ国以上の批准と、先進国の批准国の排出量が先進国全体の 55% を超えることが必要となる（毎日新聞「今日のことば」より）。いまだ発効していない。2001 年 3 月にはアメリカが離脱を表明した。

²³ International Criminal Court. 国家から独立した裁判組織であり、国際法のもとで重大犯罪、例えば大量虐殺、戦争犯罪、人道に対する罪などを起訴し裁く。2003 年 4 月に発足したが、アメリカは ICC 条約を未批准。

ある。それによって、米国人に問題が生ずるのではないかという懸念がもたれている。個人的には、これは、かなり誇張された見方だと思う。というのは、国際刑事裁判所の機構においては、そういったことが起こらないような措置が盛り込まれているからである。しかし、軍事行動を世界で行っており、米国人が国際刑事裁判所で訴追されるということがあり得ないわけではない。とにかく、国際刑事裁判所に米国が近いうちに加わるとは思わない。自由貿易協定に関しては、特定の自由貿易協定について、というよりも WTO²⁴とのからみで議論されている。WTO が米国の主権侵害をするのではないかという議論である。また、WTO がその規則違反に対してペナルティを加えることができるのではないかという議論があり、そう考えている人が WTO や自由貿易協定に反対している。鉄鋼問題などがその例である。米国は WTO に提訴されて、敗訴している。貿易の自由化を望んでいない米国人は、米国の主権が WTO によって侵害されているという論法を使うわけである。米国人は一般的にいて自分の行動の自由を放棄したくないわけで、主権はどうしても維持したいと考えている。これは右寄り左寄り双方の人が考えている。主権というのは、米国では機微な問題である。場合によっては、特定の具体的な問題において起こることもある。全般的な話では、主権自体が論じられているということではない。しかし、繰り返しになるが、米国人は、自国の主権を守ろうとしている。

デイヴィッドソン文化部長 これは、米国のポピュラーカルチャーに関係する問題かもしれない。たまたま先週末に宿舎の米国の有線テレビで放映された映画を見た。題名は覚えていないが、内容を簡単に紹介すると、米国のパイロットが旧ユーゴにおける戦争中に自分の戦闘機が撃ち落とされて、セルビア人による戦争犯罪の証拠を目撃し、セルビア軍に追われることになった。米国海軍はそのパイロットを救い出そうとするが、このハリウッド映画における悪役は、セルビア軍の司令官ではなく、NATO 軍の司令官 これはフランス海軍の将校なのだが なのである。彼は、米国海軍がパイロットを救出することを抑えようとする。というのは、和平プロセスに悪影響が及ぶのを恐れたわけである。あまりいい映画ではないのだが、ハリウッドは何百万ドルも投入して、この 90 分の映画を作った。ここにおいて、米国海軍は、セルビア軍と NATO 軍という二つの敵と戦うことになる。NATO は米国と同盟関係にあるのだが、米国の主権よりも和平プロセスを重視したわけである。私は、米国のポピュラーカルチャーがこの映画に反映されているのではないかと興味深く思い、釘付けになっ

²⁴ WTO (世界貿易機関) は、GATT (関税と貿易に関する一般協定) ウルグアイ・ラウンドにおける合意に基づき、1995 年 1 月に発足した。世界貿易の秩序維持を目的とする。

てこれを観た。米国海軍の司令官は NATO 軍の司令官の命令を無視して、パイロットを救出したわけだけけれども、彼は自分の司令官としての地位を失ったがヒーローになった。これは、ポピュラーカルチャーがよく表現されていると思う。

（一院制議会と二院制議会の優劣）

米国は連邦制であるから二院制の議会である必要性があるのだと思うが、機能的に見ると、一院制の議会の方が優れているのではないか。

ポブ氏 州のレベルで見ると、ネブラスカ州は州のレベルでは立法府は一院制である。州の中ではあそこだけだったと思うが。ニュージーランドでは国政レベルで一院制だったと思う。ただ、憲法を起草した父祖たちの意図としては、やはり権力の分散、そして抑制と均衡ということがあったわけである。ある意味で、二院制により、立法府の中における抑制と均衡が可能になるのではないかということがあったわけである。上院と下院、同じ立法府でも違いがあり、雰囲気も違う。上院は 100 人であり、よくクラブに例えられることがある。100 人しかいないので、毎日、親密に顔をつき合わせて親しく仕事ができるという雰囲気がある。議事妨害といったことに関するルールなどもある。つまりこれは、上院議員一人一人に非常に権限があって、何か議事を一切進めさせないようなことも、しようと思えばできるということを示している。下院の方は、435 人もいるから、極端な意見を持つ人も入ってくる。私は、上院議員のスタッフをしていたので、下院の方をちょっと...と見てしまうのであるが(笑)。我々は、“people’s house”(人民の家)という言い方をする。上院か下院、相手方の院のことは、もう一つの家という言い方をする。下院の方は、そもそもの憲法起草者の意図としては、より国民に近いものにしたいというものがあった。より迅速な決定をし、より国民の体温に近いものにすることが考えられた。上院の方は、より冷静なものという受け止め方がある。もともとは、上院は、州の議会で選ばれた人たちで、一般投票で選ばれていなかった。下院は、この紅茶のカップに見立てて(テーブルの上に置かれているカップを手に説明)お茶をいれると熱いままであるが、これを一度ソーサーの方にこぼすと冷める、その役割をするのが上院だという説明をされることもある。いずれにしても、

2001 年 11 月より新ラウンドが立ち上げられている。

米国の伝統からすると、二院制が機能しているのではないか、これを一院にすると立法府の権限が強くなりすぎるのではないか。

（予算編成プロセス）

- ・ 予算編成のプロセスについて
- ・ 予算編成に関わる立法府及び行政府の機関について

（予算編成プロセスについて）

ポブ氏 予算編成のプロセスは、長い複雑なプロセスである。まず、大統領が予算教書を提出する。そして、それが予算委員会に回される。予算委員会で、次期会計年度の予算の大枠を決める。実際の歳出は、歳出委員会で決められるが、これは別個のトラックである。最終決定権は歳出委員会にある。議会予算局は、予算編成の過程において中心的な役割を果たす。非党派的立場に立つし、専門的知識を持つので、ここが中心となるわけである。いろいろな措置や法案のコストなども算定する。議会予算局に案を渡すと、コストがどのくらいかかるかを試算してくれる。これは効果的なツールである。議会にとってのすばらしい情報源にもなっている。私は予算のプロセスの専門家ではない。大使館の中林美恵子さんは上院の予算委員会で長年仕事をされた方だが、米国の予算プロセスの専門家である。給料をもらって米国の議会で働いた最初の日本人だと思う。8年か9年、米国の議会で働かれたと思うので、この方に話を聞かれたら参考になるのではないか。

（財務省の予算編成プロセスにおける位置付け）

ポブ氏 行政府には、行政管理予算局（OMB）という機関がある。これは大統領の下にある行政機関であり、行政府においては、ここが主な予算編成部局となる。ほかにもいろいろな省庁がかかわり、当然、財務省も非常に大きな権限を有するから、重要なプレイヤーとなる。ただ、行政府において実際の予算案をまとめるのは、行政管理予算局である。

（議会予算局、議会調査局、GAO 及び行政管理予算局について）

ポブ氏 行政管理予算局は行政府の機関であるが、GAO は議会の機関であり、

行政府のプログラムを監督する立場にある。行政府の行為についていろいろな調査をすることもあるし、議会のために研究をすることもある。議会に情報提供をすることもある。また、監査をするような立場にある。予算編成との関係では、議会予算局の方がより予算編成に関わり、GAOの方は、調査を行う性質の機関である。議会調査局（CRS）は、より分析的なシンクタンクの機能を持つ機関である。いろいろな法案が出てきたり、テーマが出てきた場合に超党派の立場に立って分析する。知識の最もベースとなる部分を提供する役目を果たす。議員も忙しいので、なにもかも知ることは難しいわけだが、議会に持ち上がった案件について適切な情報提供する。

以上

(参考資料) 大統領の選出過程

アメリカ合衆国の大統領は、行政の執行権を持つ(2条1節1項)ほか、軍の最高司令官であり、また条約締結権などの外交権をもつなど(2条2節1項・2項)強力な権限を握っている。大統領の任期は4年(2条1節1項)であり、4年に1度(通常は夏季オリンピック開催と同年、4の倍数の年)大統領選挙が催される。また、何人も、出生による合衆国市民でない者、35歳に達しない者、14年以上合衆国の住民でない者は、大統領となることはできない(2条1節5項)。

・大統領の選出過程の概略

予備選挙 (caucus, primary) 2月~6月

各政党において、アメリカ全土で予備選挙・党員大会が開かれ、全国党大会に送り込まれる代議員が選出される。代議員の選出は、各州での予備選挙によって行われるが、州によってコーカス方式(=党員集会、政党の組織の基層支部から上位の支部へ代表者を選出していって、最後の州党大会で代議員を決定する方式)と、プライマリー方式(=予備選、党員による直接選挙によって代議員を決定する方式)のいずれかが採用されている。1月から2月に、アイオワ州でのコーカス(党員集会)、ニューハンプシャー州でのプライマリー(予備選)が実施されるのを皮切りに、3月の第2火曜日にいくつかの予備選挙が集中するスーパーチューズデーを山場に、6月にかけて全国の州で予備選挙が繰り広げられる。

予備選挙の過程で、勝算がないと判断される候補者が、選挙資金の調達・選挙運動が困難となり脱落していくことで、党候補者の数が次第に絞られていく。

全国党大会 (national convention) 7月~8月

民主党と共和党でそれぞれ党大会が開かれ、予備選挙で全国から選出された代議員の投票によって、各党で大統領候補者及び副大統領候補者が選出される。

選挙運動 9月~11月

各政党の候補者間での選挙戦が開始する。各候補者は、選挙人・有権者の支持を取り付けるべく全国を飛び回り、討論会、テレビ討論会・テレビを通じた広告合戦などを繰り広げる。

一般選挙 (popular voting) 11月の第1月曜日の翌日の火曜日

(憲法に有権者による一般選挙についての規定はない)

- ・有権者が選挙人を選挙する。
- ・選挙人候補者は、各政党で選出されており、その政党の「筋金入りの党员」であることがほとんどで、選出された選挙人は当然に自らの政党の大統領候補者を支持することになるため、この一般選挙が実質上の大統領選挙となっている。

実際の投票は、選挙人の選出というよりも、有権者による大統領の直接選挙に近いものであり、例えば投票用紙を見れば分かるように、大統領と副大統領の候補者の氏名や政党名は記載されているが選挙人候補者の氏名は省略されているという形式のものが多く使われている。この場合であっても、有権者は、その大統領候補者を支持する選挙人候補者に投票したものとみなされている。(投票用紙の例は後掲)

選挙人 (Presidential electors) の選出 (2条1節2項)

- ・一般選挙の結果を受けて、各政党の選挙人名簿などにに基づき、より多数の得票を獲得した政党 (大統領候補者) が、選挙人を選出できるが、その際、「勝者がすべてをとる (winner-take-all)」慣行によって、勝利政党 (大統領候補者) がその州に割り当てられている選挙人すべてを選出するのが通常である。(ただし、ネブラスカ州とメイン州の2州は、選挙区ごとで選挙人を選出するため、一人の大統領候補者が州全体の選挙人を独占するとは限らない)
- ・選挙人には、その州の一般選挙で勝利した大統領候補者を支持する者が選ばれる。

例：テキサス州で共和党候補者 (ブッシュ・チェイニー) が勝利

テキサス州は、州に割り当てられた人数分 (テキサス州は32人) のブッシュ支持の選挙人 (= 必然的に共和党員であるが、憲法の規定により連邦議会議員など選挙人に任命してはいけないとされている者がいる) を選出する。

- ・各州における選挙人の数は、各州に割り当てられた連邦上下両院の議員数と同数である。最低で3名、最高でカリフォルニア州の54名で、全米で538名であり、大統領になるためにはその過半数の270名の支持を得る必要がある。

各州への選挙人の割当については後掲の図 (選挙人票による州の政治的比重を示す図) を参照

選挙人による大統領の選出 12月の第2水曜日の次の最初の月曜日

(修正12条)

- ・選挙人は、選挙人集会を開き、大統領候補者の投票を署名・認証し封印した

上で、上院議長に宛てて合衆国政府所在地に送付する。選挙人は、当然に自らが支持する政党の大統領候補者（つまりはその州で勝利した候補者）に投票することになる。（しかし、選挙人がその州で勝利した大統領候補者を大統領に選出することを州法で義務づけていない州が 26 州ある）

連邦議会における開票 翌年 1 月 6 日（修正 12 条）

- ・ 連邦議会において、各州の選挙人から郵送されてきた投票を開票し、最も多くの選挙人の支持を得たものが大統領に選出される。
- ・ しかし、全選挙人の過半数（270 名）の得票を得ない場合、大統領は選出されず下院における投票（一人一票ではなく一つの州の下院議員団で一票を有する形式）に持ち込まれる。二大政党制が機能し、大統領候補者が実質的には二人にしばられている今日では、下院での投票に持ち込まれることはまれである。

大統領の就任 翌年 1 月 20 日（修正 20 条 1 節）

この「大統領の選出過程」は、以下の文献をもとに事務局において作成した。

- ・ 本間俊太郎『アメリカ大統領選挙の研究』（慶應義塾大学法学研究会 1996）
- ・ 浅川公紀『アメリカ大統領と外交システム』（勁草書房 2001）
- ・ 松井茂記『ブッシュ対ゴア』（有斐閣 2001）

・ アメリカ合衆国憲法における大統領選出手続に係る主な規定

（在日本国アメリカ合衆国大使館ホームページ掲載の訳文による）

第 2 条第 1 節

第 1 項 行政権は、アメリカ合衆国大統領に帰属する。大統領の任期は四年とし、同一任期で選任される副大統領と共に、左記の方法で選挙される。

第 2 項 各州はその州議会の定める方法により、その州から連邦議会に選出できる上院および下院の議員の総数と等しい数の選挙人を任命する。ただし、両院の議員、または合衆国政府の下で信任あるいは報酬を受ける官職にある者は、選挙人に任命されてはならない。

第 4 項 連邦議会は、選挙人を選任する時期および彼らが投票を行う日を定めることができる。この日は合衆国全土を通じて同じ日でなければならない。

第 5 項 何人も、出生による合衆国市民あるいはこの憲法確定時に合衆国市民でなければ、大統領となることはできない。三十五歳に達しない者、また十四年以上合衆国の住民でない者は、大統領となることはできない。

修正第 12 条（第 2 条第 1 節第 3 項を 1804 年に修正） 選挙人は各々その州に会合し、秘密投票によって、大統領および副大統領を決定する。この二人の内、少なくとも一人は、選挙人と同じ州の住民であってはならない。選挙人は、その投票において大統領として投票する者を指名し、別の投票において副大統領として投票する者を指名する。また選挙人は、大統領として投票されたすべての者あるいは副大統領として投票されたすべての者の表ならびに各人の得票数の表を作成し、これらの表に署名し証明した上、封印をして上院議長に宛て、合衆国政府の所在地に送付しなければならない。上院議長は、上下両院議員出席の下に、すべての証書を開封し、次いで投票が計算される。大統領として最多得票を獲得した者を大統領とする。ただし、その数は任命された選挙人総数の過半数でなければならない。もし何人も右の過半数を得なかった時は、大統領として投票された者の内、三名を超えない最高得票者の中から、下院が直ちに秘密投票により大統領を選任しなければならない。大統領の選任に際して、各州の下院議員団は一票を有するものとし、投票は州を単位として行う。この目的のための定足数は、全州の三分の二の州から一名またはそれ以上の議員が出席することによって成立し、また選任のためには全州の過半数が必要である。もし右の選任権が下院に委譲された場合に、下院が 次の三月四日まで 大統領を選任しない時は、大統領の死亡またはその他の憲法上の不能力を生じた場合と同様に、副大統領が大統領の職務を遂行する。副大統領として最多得票をした者を、副大統領とする。ただし、その数は任命された選挙人総数の過半数でなければならない。もし何人も右の過半数を得なかった時は、右の表の内、二名の最高得票者の中から、上院が副大統領を選任しなければならない。この目的のための定足数は、上院議員の総数の三分の二とし、また選任のためには総数の過半数が必要である。しかし何人といえども、憲法上大統領職に就く資格のない者は、合衆国副大統領の職に就くことができない。

修正第 20 条（1933 年確定）

第 1 節 大統領および副大統領の任期は、もし本修正箇条が承認されていなかった場合の任期が終了する年の一月二十日の正午に終了し、上下両院議員の任期はそれぞれの任期が終わる年の一月三日の正午に終了する。その後任者の任期はその時に開始する。

「(大統領候補者)(副大統領候補者)を支持する 党の
選挙人」とのみ記載されている投票用紙

出典：太田俊太郎『アメリカ合衆国大統領の研究』

慶応義塾大学法学研究会（1996年）52頁

図1 短式大統領投票用紙——ニューヨーク州（1964年）の例——

| | 1 FOR ELECTORS OF PRESIDENT AND VICE-PRESIDENT (Vote Once) | 2 UNITED STATES SENATOR (Vote for One) | 3 Justice of the Supreme Court (Vote for One) | 4 Representative in Congress (Vote for One) |
|-------------------------------|---|--|---|--|
| REPUBLICAN A | 1 A Republican Presidential Electors for Barry M. Goldwater William E. Miller | 2 A Republican Kenneth B. Keating | 3 A Republican T. Paul Kane | 4 A Republican Carlton J. King |
| DEMOCRATIC B | 1 B Democratic Presidential Electors for Lyndon B. Johnson Hubert H. Humphrey | 2 B Democratic Robert F. Kennedy | 3 B Democratic T. Paul Kane | 4 B Democratic Joseph J. Martin |
| LIBERAL C | 1 C Liberal Presidential Electors for Lyndon B. Johnson Hubert H. Humphrey | 2 C Liberal Robert F. Kennedy | | 4 C Liberal Joseph J. Martin |
| Conservative D | | 2 D Conservative Henry Paolucci | | |
| SOCIALIST LABOR E | 1 E Socialist Labor Presidential Electors for Eric Hass Henning A. Blumen | 2 E Socialist Labor John Emanuel | | |
| SOCIALIST WORKER F | 1 F Socialist Worker Presidential Electors for Clifton DeBerry Edward Shaw | 2 F Socialist Worker Richard Garza | | |

Source: Neal R. Peirce and Lawrence D. Longley, *The Peoples President*, Revised edition, 1981; p. 280.

大統領候補者、副大統領候補者、政党名のほか選挙人候補者の氏名も記載されている投票用紙

出典：太田俊太郎『アメリカ合衆国大統領の研究』

慶応義塾大学法学研究会（1996年）53頁

図2 長式大統領投票用紙——カンザス州（1960年）の例——

| NATIONAL TICKET | |
|---|----------------------------|
| <p>If you wish to vote for the group of electors nominated by one of the political parties place a cross X in the square opposite the names of the candidates of that party for president and vice-president.</p> <p>If you do not wish to vote for the group of electors nominated by any of the political parties you may write in the following blank spaces the names of all the electors for whom you wish to vote, placing a cross X in the square at the right of each.</p> | |
| <p>For President and Vice-President</p> <p>DECKER AND MUNN</p> <p>Prohibition <input type="checkbox"/></p> <p>Presidential Electors, RAYMOND BALTY, Burr Oak MERLE M. FAWLEY, Milford ADRIAN G. FIELDS, Bucklin SHELDON G. JACKSON, Highland WILBUR ST. JOHN POMEROY, Emporia STEWART REED, Emporia ALBERT E. SMITH, McPherson DALE YOCUM, Overland Park</p> | |
| <p>For President and Vice-President</p> <p>KENNEDY AND JOHNSON</p> <p>Democratic <input type="checkbox"/></p> <p>Presidential Electors, EDITH BECKMAN, Hoxie J. DONALD COFFIN, Council Grove REA CRESS, Junction City MRS. MARIE HARDING, Ottawa JOHN D. HENDERSON, Topeka KARL C. FANKHURST, Wichita JOHN B. SANDERS, Tonganoxie ROBERT L. SHUMWAY, El Dorado</p> | |
| <p>For President and Vice-President</p> <p>NIXON AND LODGE</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> <p>Presidential Electors, DONALD G. CONCANNON, Hugoton HARRY R. HORNER, Wichita R. E. JACOBS, Lenora HENRY B. JAMESON, Abilene SADIE JURNEY, Kingman HENRY OTTO, Manhattan WILLIAM H. VERNON, Larned EMMETT E. WILSON, Independence</p> | |
| <p>For Presidential Electors</p> <p>_____ <input type="checkbox"/></p> | |
| <p>To vote for a person, mark a cross X in the square at the right of the party name or political designation.</p> | |
| <p>For Governor</p> <p>J. J. STEELE, Coffeyville</p> <p>Prohibition <input type="checkbox"/></p> <p>JOHN ANDERSON, JR., Olathe</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> <p>GEORGE DOCKING, Lawrence</p> <p>Democrat <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |
| <p>For Lieutenant Governor</p> <p>SAM WALKER, Junction City</p> <p>Prohibition <input type="checkbox"/></p> <p>HAROLD H. CHASE, Salina</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> <p>JACK GLAVES, Wichita</p> <p>Democrat <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |
| <p>For Secretary of State</p> <p>K. L. SMITH, Wichita</p> <p>Democrat <input type="checkbox"/></p> <p>MARIE HADIN, Leonardville</p> <p>Prohibition <input type="checkbox"/></p> <p>PAUL R. SHANAHAN, Salina</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |
| <p>For State Auditor</p> <p>CLAY E. HEDRICK, Newton</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> <p>WILLIAM A. BELL, Franklin</p> <p>Democrat <input type="checkbox"/></p> <p>ROLLAND FISHER, Kansas City</p> <p>Prohibition <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |
| <p>For State Treasurer</p> <p>WALTER H. PEERY, Topeka</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> <p>NATHAN De YOUNG, Manhattan</p> <p>Prohibition <input type="checkbox"/></p> <p>GEORGE HART, Wichita</p> <p>Democrat <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |
| <p>For Attorney General</p> <p>DALE A. SPIEGEL, Emporia</p> <p>Democrat <input type="checkbox"/></p> <p>WILLIAM M. FERGUSON, Wellington</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |
| <p>For State Superintendent of Public Instruction</p> <p>A. F. THROCKMORTON, Wichita</p> <p>Republican <input type="checkbox"/></p> | <p>Vote for One</p> |

Source : Neal R. Peirce and L. D. Longley, *op. cit.*, p. 282.

出典：太田俊太郎『アメリカ合衆国大統領の研究』
慶応義塾大学法学研究会（1996年）238頁

省略

出典：太田俊太郎『アメリカ合衆国大統領の研究』
慶応義塾大学法学研究会（1996年）248頁

省略

アーミテイジ国務副長官との懇談（概要メモ）

平成 15 年 9 月 9 日 15:20 ~ 15:45

於：国務省内の会議室

米国側出席者

リチャード・アーミテイジ (Richard Armitage) 国務副長官

ノーマン・ヘイスティングス (Norman Hastings) 国務省日本部長

ほか数名

本懇談については、現場での録音が困難であったため、随行者の筆記メモ等を基にしてその概要を取りまとめた。このため、細部の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があることにご留意されたい。

（はじめに）

アーミテイジ国務副長官 本日は、ようこそいらっしゃいました。

中山団長 お約束の時間に遅れて、申し訳ない。それにしても、ワシントン DC 内の至る所にバリケードが置いてあるのには、驚いた...

アーミテイジ国務副長官 私自身もホワイトハウスと議会の方におり、少々遅れたので、約束の時間の件に関しては全く問題ない。ただ、中山先生ご指摘のバリケードは、テロという現実があり、これを防止するためには、これ以外の解決方法は、残念ながらない。仕方のないものである。

（テロ防止に対する日本の姿勢）

中山団長 日本も、テロ防止については全力を挙げて支援をしている。

アーミテイジ国務副長官 日本政府の努力は、とても素晴らしいと思う。(テロ特措法などを審議する)日本の国会の様子もこちらのテレビで放映されており、確かに、かなり意見の相違があるということは拝見させていただいているが、私は、米国政府の一員として、日本政府のテロ防止への取組みにとっても感謝している。とくに素晴らしいのは、日本は、国益に基づいて、自らが決断をされ

たということだと思う。

（現在の日米関係について）

中山団長 今ほど、日本国民に日米安保条約の重要性が認識されたことはなかったと思う。

アーミテイジ国務副長官 日米の安全保障同盟が、今までにおいて最高の状況にあることを、我々は、とても光栄に思う。また、経済においても、日本が徐々に回復しつつあることは、とても喜ばしいことと思う。もちろん、なされなければならないことは、あまりにもたくさんあるが…。

（北朝鮮問題に関する六者会合）

アーミテイジ国務副長官 先月、（六者会合において）ケリー国務次官補が北朝鮮の核問題及び拉致問題について話し合ってきたが、日米が協力して、中国がその地位にふさわしい役割を果たすように促していかなければならないと考えている。

中山団長 おっしゃるとおりである。今回の六者会合¹は、日米韓の協議も含めて非常にしっかりとした交渉だったと思う。

アーミテイジ国務副長官 六者会合において、北朝鮮も、日米が協力をしているというこの事実を感じ取ったのではないかと思う。さらに、日米の立場もちろんそうだが、韓国、中国、ロシアも、実に確固とした立場をとった。それを表す一つの例として、昨晚の北朝鮮の建国 55 周年のパレードでは、新しい軍事ミサイルが発表されなかった²。我々は、北朝鮮がミサイルを持っているということを認識しているが、それが提示されなかったのである。これは、北朝鮮の変化（配慮）の一例であると思われる。

¹ “ Six-Party Talks on North Korean Issues ” .いわゆる「六カ国協議」。平成 15 年 8 月 27 日から 29 日まで北京で行われた北朝鮮問題に関する交渉。日本・米国・韓国・中国（議長国）・ロシア・北朝鮮が参加。全体会合及び二国間会合が行われ、北朝鮮の核兵器開発問題や拉致問題が協議された。

² 北朝鮮では建国 55 周年の平成 15 年 9 月 9 日、朝鮮人民軍の閲兵式や大衆パレードなどが行われたが、ミサイルなど兵器は動員されなかった。

中山団長 それは、一つの象徴的出来事であろう。

アーミテイジ国務副長官 ただし、北朝鮮に関しては、何ごとも確実なことは言えない、ということだ。ただ、六者会合の進展には、今後とも、期待していきたい。今の段階では、次の協議が行われるという確証はないが、行われるものと期待している。

（憲法調査会の調査状況について）

アーミテイジ国務副長官 ところで、今日は、私にとってとても興味深い日だということをお中山先生はじめ皆さんに申し上げたい。我々は、よく自民党の方をお迎えすることはある。また、民主党の方や保守党、公明党の方がいらっしゃることもある。しかし、共産党の先生方は、まれにしかこちらにいらっしゃらない。そういう意味で、本日、共産党の山口先生を我が国務省にお迎えすることができたことは、大変に光栄なことである。

中山団長 これは歴史的な日といってよいでしょう（笑）。

アーミテイジ国務副長官 そう思う。そして、これは同時に、憲法調査会の重要性を示すものであると、私は感じている。そして私は、憲法調査会の調査結果に関しても、常日頃から大変に興味を持っている。

中山団長 憲法調査会は、来年、最終報告書を出すことになっている。終戦後 58 年が経過し、GHQ の占領下で作られた日本の憲法だが、世界情勢の変化、そして国内の経済情勢の変化、教育の変化など、そういった諸々の情勢変化を背景としながら、国の基本となる法の問題点について、現在、広範かつ総合的で真剣な議論を行っている。

アーミテイジ国務副長官 とても重要なことである。

中山団長 中曽根元総理が指摘するように、我々は、これからの 21 世紀にどう対応するかという「国のかたち」を考えながら、調査を進めているところである。

(日本が国際社会において果たす役割について)

アーミテイジ国務副長官 私は、日本が 21 世紀を迎えるに当たって最初にとった方法、“showing the flag” 及び “boots on the ground” は、とても素晴らしい決断だったと思う。日本はいろいろな面で米国を支持してくれたが、米国も日本を支持している。特に国連改革において、米国は、日本が安全保障理事会の席を得ることを、長い間、期待してきた。ただし、集団的自衛権に関する根本的な決断をしないと、安全保障理事会に席を得ることは難しいのではないかと思う。

小泉首相にしばしば申し上げてきたが、日本は、現在、「観客席からグラウンドに出てきて、フィールドにいるところ」だと思う。これはとても素晴らしいことであるが、ただ、そのフィールドで、これから日本が「ピッチャー」をやるのか、「キャッチャー」をやるのか、「レフト」あるいは「ライト」をやるのかは、分からない。それは、日本自身が決定されることだと思うけれども、世界は、それを受け入れる準備はできていると思う。

中山団長 我が国の国民の中には、国連の年間予算の約 20% を我が国が税金で負担しているということ、まだ十分に認識していない面がある。今、アーミテイジ副長官がおっしゃったように、国連安保理常任理事国になった場合に、責任をどう果たすかという問題とその解決策を、国民に提示し、判断しなければならない。

アーミテイジ国務副長官 そのような決定は、もちろん、日本と日本国民がしなければならないことである。ただし、日本がどのような決定をしようと、日本は我々の同盟国であり、友人である。

(アーミテイジ=ナイ・レポートについて)

アーミテイジ国務副長官 このことに関連して、私は、長い間、内閣法制局がもう少し 9 条の柔軟な解釈をすればよいと考えてきた。これには、少し私の偏見が入っているかもしれないが...

実は、私は、ここにちょっとおもしろい資料を持ってきた。2000 年にハーバード大学のナイ博士が書かれたレポートである³。もしよろしければ、私が一番誇らしく思う部分を読ませていただきたいと思う。

³ 2000 年 10 月に発表されたアーミテイジ=ナイ・レポートといわれるもの。アーミテイジ氏のほか、ジョセフ・ナイ氏（ハーバード大ケネディ行政大学院長）などアーミテイジ・グループがまとめた日米関係に関する提言。

「日本による集団的自衛の禁止は米日間同盟協力にとって束縛となっている。この禁止を取り払えば、もっと密接で、もっと有効な安保同盟となるであろう。ただしその決定は、日本国民だけにできることである。米国は日本の安全保障政策を特徴づけている内政上の諸決定を尊重してきたし、今後もそうせねばならない。しかし、ワシントンは日本がさらに大きな貢献をし、もっと対等な同盟のパートナーになるのを歓迎することを明確にしておくべきである。」

もちろん、松井選手がヤンキースでプレーしているように、日本が国際社会においてプレーしなければならないということではない。しかし、国際社会のプレーイング・フィールドには、日本が活躍する十分な役割、そして十分な仕事と場所があると思う。もし、中山先生の憲法調査会が結論を出し、それに基づいて国民が決断するのであれば、こういった役割が待っていると思う。

22年前、1981年の3月か4月だったと思うが、私は、ナショナルプレスクラブで当時の鈴木首相が「日米は同盟国である」と発表されたのを覚えている。そのために外務大臣が辞任したと記憶しているが、それから今日まで、実に大きな変化があった。

中山団長 サンフランシスコ講和条約や国連憲章は、日本に個別的自衛権及び集団的自衛権の存在を認めている。また、地域の安全保障に参加することも認められている。そういうことを踏まえて、我々は、国民の意思をどのように反映していくかということが重要であると思う。

アーミテイジ国務副長官 まさにご指摘のとおりだと思う。日本は、自ら集団的自衛権を制限しているのであって、私は、こういった議論が日本で起こること自体、大変に重要だと考えるし、憲法調査会が設置されたときから、このような議論・発言をととても歓迎している。

（現在の日本の政治状況について）

中山団長 この11月に衆議院議員の総選挙が行われると予測されている。さらに、来年の6月、7月には参議院議員の通常選挙もある。これらは、日本の21世紀の方向性を決める重要な選挙になるだろう。

国際情勢は、大きく変化している。世界の安全保障と自国の安全保障のために、日本がどのような決断をするかということが、これから一年の間に真剣に求められている議論である。

アーミテイジ国務副長官 次の選挙でどのような結論が出るかという予想は土

台無理であるが…。ところで、自民党総裁選の方はいかがか。

中山団長 おそらく小泉氏だろう⁴。

アーミテイジ国務副長官 私は、本日、日本の世論調査で、小泉首相が 60 パーセント以上の支持を得ているという結果を拝見した。私は、首相が今より 18 歳か 20 歳も若かったころから仕事をしているベテランである（笑）。橋本派が分裂しているという話も聞くが…。

中山団長 今年、そして来年の選挙で、徐々に政党の再編成が行われていくだろう。それ自体、大変興味のある「ドラマ」ではないか（笑）。

アーミテイジ国務副長官 ワシントンのように日本から遠く離れている地にいる我々にとっても、そのドラマは、大変に興味深いものである。

（「中山三原則」について）

中山団長 まだ若干時間があるので、最後にもう一言申し上げるが、我々が憲法調査会を発足させるに当たり、私は、衆議院憲法調査会長として、周辺国及び世界の大使に対して、三つの原則をメッセージとして発した。一つは「民主主義の堅持」、一つは「基本的人権の保障」、最後の一つが「日本が再び侵略国家とはならないこと」、の三つである。この三つの原則、いわば「中山三原則」とでもいうべきものをメッセージとして送り、憲法調査会の調査に理解を求めたのである。

このメッセージの効果があったのか、現在のところ、どこの国からも、憲法調査会に対する批判的なコメントはいただいている。

アーミテイジ国務副長官 中山先生のお話は、集団的自衛権の議論も含めて、おっしゃるとおりであり、深く理解する。

（おわりに）

アーミテイジ国務副長官 せっかくであるから、仙谷議員や山口議員からも御意見等を伺いたい。

⁴ 自民党総裁選は平成 15 年 9 月 20 日に行われ、小泉純一郎首相が総裁に再選された。

仙谷副団長 私もゆっくりお話をしたいのだが、次の予定があり、残念ながらお話しする時間がない。

アーミテイジ国務副長官 我が国務省との懇談よりも重要な相手がいるというのか？（笑）

山口議員 みなさん方とは、憲法と集団的自衛権をはじめ意見の相違がある。同時に、それは今後の交流、意見交換の妨げにはならない。

アーミテイジ国務副長官 どのような決定を日本がされようと、同盟国はその決定を尊重する。それは、確実である。ありがとうございました。

仙谷副団長 来るべき総選挙で民主党が勝利する可能性もあり、今度お会いするときは、民主党政権かもしれない。今度は、じっくりとお話をしたい。

中山団長 本日は、ありがとうございました。

以上

レイノルズ共和党選挙対策委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 9 日 10:50 ~ 11:20
於：連邦議会（下院）

米国側出席者

トマス・レイノルズ（Thomas Reynolds）下院議員・共和党選挙対策委員長

（はじめに）

中山団長 お目にかかることができ、光栄です。本日は、よろしく申し上げます。

レイノルズ下院議員（共和党選挙対策委員長） 私も、皆さんとこうしてお会いすることを大変に光栄なことだと思っております。皆さんの訪問の目的は、憲法の調査と聞いていますが、私自身も、憲法は重要なものだと認識しております。

お互いに学び合うということは、楽しいことだ。既に世界中の憲法について調査を進めてこられていることと思うが、ここ米国の憲法や議会における議論の概要などを可能な限り紹介させていただきたい。おそらく、楽しんでいただけることと思う。私自身も、イスラエルを始め中東諸国についての勉強をしており、非常に多くのものを得てきているところだ。

（共和党の大統領選挙対策）

中山団長 今、イラク戦争で議会は大変だと思うが、次の大統領選挙において、レイノルズ議員もこれから忙しくなることと思う。早速だが、全般的な御意見を伺わせていただきたい。

レイノルズ下院議員 今度の選挙において、共和党には、三つの重要分野がある。共和党は大統領の党であり、また、上下両院共に共和党が多数を占めている。上下両院共に共和党が多数を占め、同時に大統領も共和党であるということは、何十年ぶりのことである。

申し上げたように、三つの主要な問題点に我々是对処しなければならないが、

選挙対策ということで、私にとって最も重要なことは、テロとの戦い・国家安全保障である。召兵された際、すぐに機能する強い軍隊を持つことは重要なことである。このことは、大統領自身も重要であると考えており、イラクの現状がどうなるか、これから将来どうなっていくか、我々が引き続きしなければならないことは何かを国民に直接訴えかけている。この訴えは、9月11日の同時多発テロ直後に大統領が訴えたことを再び思い起こさせてくれる。テロとの闘いは非常に長いプロセスだという訴えを。

2番目は、国土安全保障である。議会でも、国土安全保障は、様々な委員会で議論されている。米国では、国土安全保障は全く新しい分野であり、9月11日の同時多発テロが起こる前まで、国土安全保障を集中して監督・監視する機関は、米国に存在しなかった。今、米国は、連邦・州両レベルで、様々な情報機関、法執行機関を共働させ、政府として、重点を守っていかなければならない。その中には、例えば、ホワイトハウスや連邦議会議事堂のような記念碑的な建造物を守るということもある。また、原子力発電所やその他民間会社が持っているものも、テロの危険から守らなければならない。そのためには、政府は、国土安全保障に対して非常に高いコストを払わなければならないが、一方で、国土安全保障とコストの均衡も保たなければならない。一例として、ソビエト連邦が崩壊した一つの理由に、あまりにも国土安全保障に熱中し過ぎ、結局は倒産に追いやられてしまったということが挙げられる。

3番目だが、来年の選挙で、最も影響力を持つ要素は、景気・経済である。米国経済が回復の途にあることは、多くの兆しが示している。その指標として、例えば、物の購入が、原料・完成品両方を含め、伸びており、第2四半期が予測よりも良い成長度を示している。しかし、いまだに失職・失業に苦しんでいる分野は製造業であり、あるものは海外に出て行き、そうでないところでも前より少ない人数しか雇用しない状態にある。これは、米国民だけでなく日本国民もそうだと思うが、自分の懐具合が良いか悪いかで、選挙の投票をする傾向にある。した

がって、経済が非常に活発で、米国民が満足している状態ならば、必ずしも良いと思わなくとも、ブッシュ大統領を大統領として認める投票をし、共和党の議会に対しても信任すると思う。しかし、経済が悪化した場合、共和党議員といえども、一人一人自分の責任で選挙に挑まなければならないことになるだろう。

これは、歴代の我々の大統領の写真である。左下はフォード大統領であるが、任期を全うできなかった理由として、彼は、経済を回復させる能力がなかったからだと述べている。それから、右下のレーガン大統領だが、彼は非常に低迷していたカーター大統領時の経済を回復することで大統領選挙に勝ち、1984年

の再選の時には、大差で再び勝って、2度の任期を非常に人気のある大統領として終えた。右上はブッシュ・シニア大統領である。1992年の再選の選挙運動が始まった時、すべての指標が経済は回復していると示していたが、米国民は、実際の米国経済について、大統領のアドバイザー達が言うほど、良くなっているとは感じなかった。そこで、クリントン大統領は、経済・景気というメッセージのみでブッシュ大統領を負かせてしまった。左上は、現在のブッシュ大統領である。今のところ、経済は良く見えているが、2004年の選挙において、国民は、どう判断するだろうか。

来年の選挙に関して、我々は、党の幸運さについて一般的に楽観視している。

(選挙に関する最近の立法等について)

レイノルズ下院議員 先生方の属する委員会と私の属する議院運営委員会とは、共通の点もあるので、2,3の重要な点を申し上げたい。

歴史的にも、非常に僅差であったブッシュ対ゴアの大統領選挙であるが、あのような場合でも、大統領が権力に就くプロセスが憲法に盛り込まれていたので、結果的に困難を乗り越えることができた。

先般の議会の会期中、投票に関するいろいろな新装置を買うための資金を連邦政府が州政府へ提供するという立法が議会で行われた¹。確実な装置を買えるようにすることで、より多くの者が投票者になるための登録ができ、米国民であるすべての者がより簡単に投票でき、軍に属する人間や外国在住の米国民も投票しやすく²しようとする法律である。

米国の選挙は、州がコントロールしていることもあって、連邦政府が法律を作り、資金を出し、選挙に対し積極的な役割を果たしたのは、今回が初めてである。米国の投票方法には、コンピューターから、レバーマシン³、前回フロリ

¹ **米国投票制度改善法(Help America Vote Act(H.R.3295))** : 2000年の大統領選挙の後にフロリダ州で起こったような投票の問題を防ぐことをおよび選挙手続を明確にするための法律。2002年10月29日、連邦政府が選挙手続を州に任せつつ、投票およびすべての票を正確に集計する容易な手段の保障を望んだ両党の意見が合致して成立した。(財団法人自治体国際化協会『米国の州および地方団体の選挙』52頁参照)

² **軍人および海外在住者の不在者投票法(Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act)** : 1986年に成立。この法律によりアメリカにおける在外投票制度が確立した。米国投票制度改善法は第7章において「軍人および海外在住者に対する投票の改善」を盛り込んでいる。(財団法人自治体国際化協会『米国の州および地方団体の選挙』13頁参照)

³ **レバーマシン方式(LEVER MACHINES)** : 機械に候補者リストが記載されており、リストの横にある小さなレバーを下げることによって候補者を選択する。その後、前面にあるレバーを横に倒し、投票を確定させる。機械が大きく、既に部品の手入が困難なことから、減少している。(財団法人自治体国際化協会『米国の州および地方団体の選挙』47頁参照)

ダ州で問題になったいわゆるチャド⁴、紙の投票用紙まで、それぞれの州やその中の小さな地方政府ごとに、あらゆる形態がある。そこで、我々は、21世紀に合った形での投票方法を米国に導入し、選挙の公正さを確保しようとしている。

米国では、投票者の登録は簡単である。政府諸機関や地方の選挙委員会に登録用紙がある。郵送での登録もでき、是非登録するようにと、政党、候補者、市民グループからも奨励される。不正を防ぐため、最初の投票時に身分証明書を提出しなくてはならない。政党は、常に投票者が自分の党に属してくれるよう積極的に働きかけるが、最近の米国の投票者は無党派の人達が多く、無党派層は政治家が是非、選挙に際して自分達の側につけたい大集団になっている。

(選挙資金改革法について)

レイノルズ議員 そして、議会は選挙投票の改革に加え、選挙資金改革法⁵を通させた。我が党の主な議員は、多くの理由があるが、この改革法に反対だった。ただ、何人かの共和党所属議員は、民主党と一緒に賛成投票をしている。その中でも特に有名なのが、上院では、ジョン・マッケイン議員、下院では、コネチカット選出のクリス・シェイズ議員である。多くの者は、議会が成立させたこの法律が最高裁により違憲とされてしまうのではないかと心配している。今週、最高裁は、選挙資金改革法訴訟について審理することになっている⁶。夏休みを早めに切り上げて、第一段階の決定を早めに行うということである。

⁴ **チャド**：投票用紙を候補者のリストが印刷されている機械に入れ、支持する候補者の横にある穴に鉛筆を押し込むことにより穴をあける投票方法をパンチカード方式(PUNCH CARD)という。2000年大統領選挙において、紙片(チャド)がきちんと抜け落ちていない投票用紙の有効性がフロリダ州で大きな問題となった。(財団法人自治体国際化協会『米国の州および地方団体の選挙』47頁参照)

⁵ **選挙資金改革法(Bipartisan Campaign Reform Act of 2002)**：2002年3月27日に成立。これまで、連邦選挙運動法で厳しく制限されてきた政治家個人へのハードマネー献金に対して、政党へのソフトマネー献金は無制限で金権選挙の温床と批判されてきた。ソフトマネー献金の規制には、共和党保守派を中心に批判が強かったが、ブッシュ政権の要人に巨額の政治献金をしていたエンロンの疑惑が法案可決を後押しした。(毎日新聞 2002年3月21日参照)

⁶ **選挙資金改革法違憲訴訟**：選挙資金改革法の違憲性について、確認判決及び違憲性を理由とする差止め命令(declaratory and injunctive relief)を求める訴訟。declaratory reliefとは、宣言的判決(declaratory judgment)と同義で、いまだ具体的事件として熟していないものの、原告がその権利について不安を持つ時に、権利関係、法的地位を宣言することで紛争の終結を目指してなされる制定法上の救済である。かつて、事件争訟要件を充たすか問題とされたが、今日では法律上の根拠がある場合に広く認められており、本件では選挙資金改革法403条が制定法上の根拠となっている(ニューヨークタイムズ紙 2003年9月9日参照)。

(違憲審査制度の流れ)

中山団長 どのくらいの時間で最高裁は適正かどうかの結論を出すのか。

レイノルズ下院議員 裁判所は、立法府、行政府、司法府の三権の一つである司法府である。したがって、裁判所は他の府から左右されたくないの、どのくらいの時間がかかるのかは、あくまでも推定でしかない。しかし、裁判所を日頃からウォッチしている人達によると、今年の11月から12月の初めに出るのではないかとされている。昨日、この問題についての口頭弁論が行われているので、どんなに遅くとも、次の選挙が行われる頃には結論が出ているであろう⁷。

中山団長 議会が最高裁に判断を求めることは、憲法上認められているのか。

レイノルズ下院議員 いいえ。

上下両院で全く同じ文言の法案が通過し、それに大統領が署名した場合に法律は成立する。ある議員個人、何らかの利益団体、憲法の専門家、全国的な政党、その利益団体、法の変更・修正により影響を受ける人達が裁判を起こす時まで、法律である。そして、地方裁判所などの下級裁判所に訴訟を提起し、判決に納得しなかった場合には、最高裁まで持っていかれるが、ご存じのように、最高裁では法律が合憲かどうかの判断も行う。当事者が最高裁の判断を仰ぎ、違憲の判断が下されるまでは、法律である。

中山団長 残念ながら、約束の時間が過ぎてしまったようである。どうもありがとうございました。

以上

⁷ 連邦最高裁は、平成15年(2003年)12月10日、選挙資金改革法が合憲との判断を示した(法廷意見はスティーブンス判事・オコナー判事が起草、スーター判事・ギンズバーグ判事・ブライヤー判事が賛成)。しかし、9人の裁判官のうち4裁判官(ケネディ判事・スカリア判事・トーマス判事・レーンキスト首席判事)は、「憲法が保障する言論の自由に反する」等の反対意見を述べる僅差の判断となった(インターナショナル・ヘラルドトリビューン紙 2003年12月12日参照)

チャボット司法委員会憲法小委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 9 日 11:30 ~ 12:10
於：連邦議会（下院）

米国側出席者

スティーブ・チャボット（Steve Chabot）下院議員・司法委員会憲法小委員長

（はじめに）

チャボット下院議員（司法委員会憲法小委員長） 本日は、お会いできてとてもうれしく思っています。皆様は、世界各国を回り、憲法の調査をし、5 年のプロセスで、日本国憲法を修正することが適切であるか、また、必要であるかを報告するということですが、確か 1947 年にできた憲法でしたね。

（日本国憲法の改正と「中山三原則」について）

中山団長 本日は、時間をとっていただき、ありがとうございます。私の個人的な意見だが、憲法を改正するとすれば、日本の歴史や文化といったものを、新しい憲法に取り入れていくべきだと思う。例えば、日本の伝統的な価値観である家族と家庭の問題がまったく憲法に書かれていない。そのような中でどのようにすれば良いのか、日本の姿というものをスタディーしている最中である。一方、国際的には、米ソの冷戦が終わり、グローバリゼーションが進み、FTA がますます進行している。そういった中、地域の安全保障と FTA の関係も議論されている。

チャボット下院議員 憲法調査会での調査の結果、憲法修正・改正は必ずなされるのか。まだ検討しているということか。

中山団長 全面的に改正するという結論は、まだ出してない。しかし、戦後 58 年が経過し、現在の憲法には、部分的に不適当な部分が存在するということは確認されている。

例えば、国連設立当時は、加盟国は 51 カ国だったが、現在、191 カ国もある。

そういう中で、国連憲章の安全保障条項に沿って日本が行動することは、現在の憲法ではできない。そのような条項の趣旨を、憲法において、どのように位置づけていくか、国際社会で生きていく国として考えなければならないことであると考える。

ただし、もし、憲法を一部改正する場合にしても、私は、三つの原則を堅持していきたいと考えている。一つ目は「民主主義」、二つ目は「基本的人権の保障」、三つ目は「再び侵略国家にならないこと」。この三つの原則を踏まえつつ、次の時代の「国のかたち」をどうするかという議論を行っているところである。

チャボット下院議員 私は、下院の憲法小委員会の委員長をしている。したがって、憲法の修正案が来る時には、常に私の小委員会に回ってくるわけだが、何百も来る。しかし、200年前に出された最初の憲法修正文である権利の章典の10条項を除き、その後200年の間に17回しか修正されていない。そして、17回のうち、二つは、禁酒法の導入と禁酒法を撤回するというものである。この二つを除くと15回しか修正はない。米国の憲法修正は、非常に困難な手続を伴う。上下院3分の2の賛成を得、さらに州の立法府の4分の3の賛成がないと修正に至らない。ただ、ここ10年ほど私は下院議員をしているが、予算の均衡について憲法が修正されるのではないかということがあった。下院は3分の2の票を得たが、上院では1票足りず3分の2には至らなかった。我々には、このような経験がある。

(米国連邦議会における司法委員会憲法小委員会の活動)

仙谷副団長 憲法小委員会の委員長をしておられるということだが、小委員会の役割は、修正案が提起され、審議するだけなのか。それとも、法案の憲法解釈についても議論するということなのか。

チャボット下院議員 我々は、学会、大学の法律専門家、憲法の専門家、判事等の専門家に来て頂き、証言してもらっている。公聴会でヒアリングをし、憲法についての理解及び知識を持つ人達が小委員会において証言する。共和党は、現在多数党で、私も共和党に属しているが、共和党・民主党両方とも証人を呼ぶことができる。そして、その公聴会が進み、委員会を通過することができそうだと思う場合には、マーク・アップ¹と呼んでいるが、投票を行うことになる。

¹ **マーク・アップ(逐条審議)**: 公聴会が終了した後、小委員会は通常法案の細目を審査するため非公開の委員だけの会議(executive session)を開き、ここで委員会に勧告する案文を決定する。法案を原案のまま承認し、あるいは修正し、書き直しを行い、又は、棚上げ

（連邦憲法の修正手続）

山口議員 私は、日本国憲法について改正する必要がないという立場である。私が聞きたいことは二点ある。第一に、下院で憲法修正案をつくる場合に、他の法律案の提案と比較して、条件に違いがあるのか。例えば議員が何割以上でないと提案できないなどの条項はあるのか。第二に、まず下院から提案するのか。それとも上院が提案する場合もあるか。

チャボット下院議員 まず、二点目の御質問からお答えすると、上下院どちらから出してもよい。お金を含む法律案では下院から始めなければならないものもあるが、憲法修正については、どちらから出してもよい。

一点目の、プロセスや条件が他のものと違うかという質問だが、憲法修正案と通常の法案とでは文言的に少し違うので、案文をつくる時に、委員会の中の弁護士資格を持った人間が正しく適切な法律用語を使ってつくることになるが、手続は、両者とも全く同じである。ただ例外として、普通の法案の場合には、過半数（下院で言えば 218 人）でも通るが、憲法修正の場合には、非常に特別なものなので、上下院 3 分の 2 が賛成しなければならず、そこが違う。それから、先生がおっしゃるように、憲法を修正すべきではないと思う人もたくさんいる。憲法修正は、最後の切り札なので、なるべくしないで済むようにしたいため、この 200 年の間に 15 回しかしていない。例えば、奴隷制の禁止や女性の参政権など、非常に重要な事柄についてのみ修正をしている。私自身が現在の憲法を修正すべきと思う点は、二つある。一つは、連邦政府についても、毎年、予算の均衡をすべきという条項を設けるべきであると思う。州の場合には州憲法があり、すべての州が毎年予算を均衡させなければならないこととされているが、ワシントンはしなくて良いことになっているので、この点は、修正すべきであると思う。もう一つは、犯罪被害者の権利についての修正を行うべきであるという点である。現在の憲法では、犯罪者は、例えば自分の不利になる証言はしなくてよく、自分に有利な証人を強制的に召喚することもでき、また弁護士を得る権利や陪審員を使える権利もあり、非常に保護されているが²、一方

にする。小委員会は、そのいずれをとることもできるが、その結果に従って委員会に報告する。（中村泰男『アメリカ連邦議会論』23 頁）

² 「何人も、大陪審の告発または起訴によらなければ、死刑を科せられる罪その他の破廉恥罪につき罪を負わされることはない。...何人も、同一の犯罪について重ねて生命身体の危険に臨ましめられることはない。何人も、刑事事件において自己に不利な証人となることを強制されることはなく、また法の適正な過程によらずに、生命、自由または財産を奪われることはない。何人も、正当な補償なしに、私有財産を公共の用のために徴収されることはない」（第 5 修正）。「すべての刑事上の訴追において、被告人は、犯罪が行われた州お

で被害者の権利は、憲法上何も保障されておらず、これは間違っているのではないかと思う。したがって、少なくとも犯罪被害者は、犯罪者と同等の権利を憲法上保障されるべきであると思うのである。

（日米の議員立法の比較）

仙谷副団長 もう一点、よろしいか。米国は、立法の方法は、すべて議員立法であると同っているが、その場合に、法律案を提案する段階で、憲法適合性をチェックするような組織はあるのか。

チャボット下院議員 まず、議員のスタッフがいる。私の事務所にいるスタッフは法律の専門家で、彼女は弁護士資格を持っており、特に憲法を勉強している。私自身も弁護士だが、米国の議員の場合、半分くらいは弁護士資格を持っており、もともと、法律的な素養があるということが挙げられる。そのほかにも、司法委員会のスタッフ、また道の向こう側の議会図書館に CRS² という議会調査局があるが、そこに相談することもできる。

したがって、法案として提出する前に、既にそういったチェックはすべてしている。とはいっても、場合によって、これはおかしいのではないかと指摘されることもある。今、最高裁に行っている選挙資金改革法³だが、一方が合憲だと思っても、違憲であると思う人もいるわけである。そのように意見が合わない場合、裁判所で決めてもらうこともある。それから、中絶法等も違憲性が指摘されることがよくある。そういった時には、最高裁に決めてもらうことがある。

仙谷副団長 すべて法律は、成立後に合憲違憲の判断が裁判所で行われるのであって、事前に、立案スタッフ以外に、公的な機関によるチェックは行われな

よびあらかじめ法律によって定められた地区の公平な陪審による迅速な公開の裁判を受け、かつ事件の性質と原因とについて告知を受ける権利を有する。被告人は、自己に不利な証人との対質を求め、自己に有利な証人を得るために強制手続を取り、また自己の防御のための弁護人の援助を受ける権利を有する」(第6修正)。訳文は、樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集〔第4版〕』によった。

² CRS：議会調査局「Congressional Research Service(CRS)」は、米国議会図書館の一部局で、連邦議会に対して国政課題に関する情報と調査、政策分析の提供を目的として活動している議会の立法補佐機関の一つである。CRSは、法律により、調査に関し完全な自律性と最大限の組織管理上の自律性が保障されている。(米村隆二「米国議会図書館議会調査局(CRS)における議会サービスの現状」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』2002.2. 52頁参照)

³ 選挙資金改革法：レイノルズ下院議員、p.56注5参照。

いという理解でよいか。

チャボット下院議員 いや、私が議長をしている憲法小委員会がする。我々は、法律の制定前でも、制定後でも、合憲か否かということは見ている。上院にも、憲法小委員会があり、そこでも見ている。法案作成段階で、常に弁護士がチェックし、本当に合憲かどうかを非常に注意深く見ている。というのは、文言を少し変に書いてしまったばかりに、法案が駄目になってしまうことのないようにするためである。

仙谷副団長 なぜこんな事を聞くかということ、日本では議員立法の場合、衆議院にも参議院にも法制局というものがあり、他の法律との関係や法律用語の問題を全部そこでチェックするのである。政府も直接法案を出してくるが、内閣法制局が法律の合憲性までチェックするというやり方になっている。

改めて伺うが、米国の場合には、法案を提出する議員の責任でその辺をチェックするという理解でよろしいか。

チャボット下院議員 そういう意味ではそのとおりである。だが、法制局と似たような組織はある。立法顧問局⁴というが、そこには専門の弁護士がおり、正しく適切な文言を使っているかを見ている。書きぶりが適切かどうかも見ている。そこが少し法制局と似ているかもしれない。しかし、最終的には法案を作成した議員の責任ということになる。

中山団長 どうもありがとうございました。

以上

⁴ **立法顧問局(法制局とも訳されている)**: 立法顧問局 (office of the Legislative Counsel) は、立法の審査に関し助言援助を行うとともに、立法の草案の作成、修正案の作成、報告書の準備の援助等を行う(中村泰男『アメリカ連邦議会論』371-372頁)。

ネイ議院管理委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 9 日 13:50 ~ 14:30

於：連邦議会（下院）

米国側出席者

ロバート・ネイ（Robert Ney）下院議員・議院管理委員長

（はじめに）

ネイ下院議員（議院管理委員長） 昨年の春、東京に行き、国会で委員会を見せて頂き、米国議会下院の運営委員会の技術等についての意見交換も行い、非常に良い訪問ができたと思っております。ヘリコプターから見た東京の上空は、実に興味深いものでした。ここにいる二人も、一緒に東京に参りました。

また先日も、日本の代表団を迎え、1 時間半から 2 時間ほどお時間をご一緒し、下院のこの委員会や議院の管理についての質問にお答えした。

米国と日本の 2 国間は非常に良い関係にあると思う。ドイツのヘルモント・コール首相と話をした時、「日本も良い国だが、ドイツにももっと来て下さい」と述べていた。

本当によろそおいで下さいました。どのような質問でも結構ですので、喜んでお答えさせていただきます。

（日米における議会運営の差）

中山団長 今日は大変お忙しい中、お時間をとって下さり、ありがとうございます。日本を訪問され、日本の議会の運営等について大変関心をお持ちのようだが、日本と米国の大きな差は、どこにあると思われるか。

ネイ下院議員 両者の制度は非常に似ていると思う。日本と違うところは、こちらの管理委員会の方がコントロールとまでは言わないが、一人一人の議員の行動につき、より多く管理しているということだと思う。どのようにお金を使うかについてもタッチしている。技術についてのコントロールも我々の委員会が行い、例えば、電子メールの設定の仕方等にも関与している。日本の国会に行った時に非常に興味深く思ったのは、スタジオがあり、そこで公聴会等の録

画をいつでも好きな時に取り出すことができるようになっていたことである。

我々のシステムは、かなり自動化している。例えば、議員が飛行機で出張する際に電子的に金銭を引き出せるようになっている。また、ほとんどすべての議員が Web サイトを持ち、議会の Web サイトからすぐにリンクできるようになっている。この Web サイトをコントロールしているのが我が委員会である。つまり、民主党、共和党問わず、Web サイトに何を載せ、どのように運営するかということを我々の委員会が統括しているのである。それから、今お見せした緊急時の必需品である「ブラックベリー¹」であるが、これも我々の委員会が管理している。したがって、下院議員一人一人と我々の委員会との関係はより密であると思う。

私が非常に感銘を受けたのは、日本の国会では、非常に迅速に投票が行われていることだ。米国よりも日本の方が政党に対する忠誠心・党内規律がしっかりしているからだと思う。

（米国議会のサービス）

中山団長 私から見て、米国の国会議員に与えられている権力や議会からのサービスは、日本とは数倍違っていると思う。

ネイ下院議員 本当に細かいが、一例として、ここの一階にはカフェ・テリアやドライクリーニングのサービスを提供するところもあり、散髪もでき、必要なものはほとんどまかなえる。それは議員のみならず、10,500 人ほどのスタッフも利用することができる。議会での仕事は非常に長時間で困難だが、そういう中で少しでも利便性を図ろうとしているのである。また、「ワンストップ」で、例えば一本電話をかければ、自分のクレジット・ユニオンがすぐ分かり、内部にある旅行代理店で旅行の準備がすぐにできるようになっている。

また、政策面についてだが、我々管理委員会は、現在 18 ある委員会の委員長に資金を出している。他の様々な議会と比べても、米国議会のスタッフ数は本当に恵まれていると思う。下院議員の場合、重要な職にあるか否か、長年いるかないかに関わらず、22 人のスタッフを持つことができ、22 人の構成はワシントン DC と選挙区にどのように分けてもよく、私の場合、オハイオ州にオフィスを持つので、そちらに 10 人のスタッフ、ワシントン DC に 12 人のスタッフを置いている。それから、委員会の場合、私のこの委員会はかな

¹ **ブラックベリー**：電子メール、電子手帳等を含む双方向多機能ポケベル。従来の携帯端末向けのメールとは違い、大スクリーンで、使い勝手のよいキーボードを備え、常時接続機能もある。（毎日新聞 2000 年 4 月 12 日参照）

り小さな委員会だが、スタッフ数は45人である。大きな委員会では、100人以上のスタッフを持つ委員会もある。そのことにより、我々は非常に助けられているとすることができる。というのは、選挙区との... **《国務長官から電話入る》** ...間の伝達をすることができるからである。今、私はここにいるが、オハイオ州で12の行事が行われていても、私のスタッフが代わりにやってくれるのである。私も仕事に集中でき非常に助かっている。

《ネイ議院管理委員長、退席》

ケヌピッチュ部長 申し遅れたが、ポール・ケヌピッチュである。ここ議院管理委員会のスタッフで、部長(Director)をつとめている。フレッド・フェイは法律顧問である。委員長が戻るまで、私とフレッドの方からお答えできることは何でもお答えします。

(米国議員を支えるスタッフのコスト負担)

中山団長 22人のスタッフのコストは、全額議会が支払うのか。

ケヌピッチュ部長 そのとおりである。すべての議員のオフィスは予算を配分されているが、予算額は、選挙区がどの位の大きさか、どの位の物価か、そこで運営するにはどれ位の費用がかかるかにより少し違う。そして議員のオフィスは、配分された予算を使ってスタッフの俸給を支払い、選挙区のオフィスを借りたりする。

もともと議会が創設された頃には、議員はすべて議事堂の中にオフィスを持っていたが、とても全員は入りきれなくなり、この議員会館及びこの議員会館の南に一つ、北に一つ議員会館ができた。そして、そこにそれぞれの議員のオフィスがあり、費用を議員が払う必要は全くなく、議会によりすべて提供されている。

中山団長 平均いくらかの予算を配分されているのか。

ケヌピッチュ部長 議員の一人一人に割り当てられるお金(MRA²)は、2年の任

² MRA(職員代表職務手当、Member's Representational Allowance): 秘書雇用手当、事務諸費用手当、公務用郵送手当の三つの手当からなるが、議員は総額の枠内で自らの裁量で用途を自由に決定できる。平均111万4,969ドル(2002年、1億3,603万円)(古賀豪「欧米主要国の議員秘書制度」国立国会図書館『ISSUE BRIEF』 397 3頁参照)

期で一人平均 100 万ドル位である。

（議員立法の件数）

中山団長 連邦議会における立法は、議員立法で全部行っているというが、議員の立法総件数は年間どれ位あるのか。

ケヌピッチュ部長 会期により、活発な時とそうでない時があるので、一概には言えない。例えば、法案が議会を通過しても、大統領が署名をしないとか、拒否権を発動したりなどで法律にならないこともあるし、あるいは上院は通ったが下院は通らない、逆もしかりということもあるので、何を基準にするかで異なってくる。したがって、平均してどのくらいかということは非常に言いにくい。

大体、会期中は、委員会は 1 週間に 3、4 日運営され、1 日に三つ四つの法案が通過するというところだろうか。しかし、これは、あくまで推定である。歳出法案は、通過しないと連邦政府の金が動かず、政府が運営できなくなるので、これに関する 13 の法案は必ず通過させなければならない。それから、その他に、非常に有名で注目を集める法案、例えば教育に関するものや国防に関して承認を与えるものもある。ただ、それほど有名でない、例えば、ある一定の地域に郵便局を作るのを認める小さな法案もいくつもある。主だった立法は一会期中に 5 件くらいか。先般の会期中には、財政法、選挙資金改革法等非常に大きな法律が通った。

〈ネイ議院管理委員長、着席〉

ネイ下院議員 パウエル国務長官からよろしくということでありました。

中山団長 彼とは、韓国の大統領就任式の時に一緒でした。

（米国議会の審議中継）

仙谷副団長 米国議会は、テレビ中継しているのか。本会議や委員会は、どのくらいの回数や時間、放映されているのか。そして、テレビ放映に対して、議会からテレビ局に補助金を出すといった援助をしているのか。

ネイ下院議員 C-SPAN³というチャンネルがあり、そこが生中継し、会期中は、毎日放映している。C-SPAN は、議会中継用には、四つの委員会用のチャンネルを持っており、委員会、公聴会等を下院の中のどこでも見られる形で放映している。また、その中からピックアップして、全国に中継している。本会議場は中継で全国に流しているし、それぞれの委員室にも放映システムを設置してあるので、C-SPAN が全国に流すこともできるわけである。

C-SPAN に補助金は出していないが、C-SPAN のテレビカメラ、スタジオなどの費用は我々が出している。

それから、プラハにいる証人の証言をテレビ中継して流すこともあった。また、ニューヨークとかオハイオ州のトレドとの間でテレビ会議もできる。選挙区の学校とリンクして直接話すこともできる。これは非常に便利である。

Web サイトも非常によくできていて、目の不自由な方でもアクセスでき、聞くだけで情報を得ることもできる。それから、電子メールシステムも米國中にかなり広まっており、1日に1,000通のメールを受け取ることもある。

1年半ほど前に、炭疽菌がこの議会の建物の中に入ってきてしまったので、実際には建物の外で郵便物を開封し、内容をデジタル化して送ることで、郵便物自体を持って来なくて良いようにしている（デジタルメールパイロット）。

もしできれば、政策面について一言申し上げたい。日本の代表団の方は必ずこのことをお聞きし、京都に行った時には、府知事からも聞かれたので申し上げます。米国が京都議定書についてあまり賛成の意見を持たないということだが、議定書に入っていない中国、インド、メキシコ、これらの3カ国が入れば米国も承認できると思う。

中山団長 どうもありがとうございました。

以上

³ C-SPAN：議会の様子を編集せずにそのまま流すことを目的とした非営利のケーブルテレビ局。ケーブルテレビ業界各社が資金援助する非営利の私企業であり、1979年に米下院議会中継を始めて以来、1986年には上院議会中継を、また1997年にはラジオ放送も開始している。中継のすべてをノーカットで放送し、その評価・判断は見る側に委ねている。（C-SPAN HP 参照 <http://www.c-span.org>）

会計検査院（GAO）における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 8 日 9:10～10:00

米国側出席者

デビッド・ウォーカー（David Walker）会計検査院長

（はじめに）

デナガン氏 大変申し訳ないことに、ウォーカー院長は少し遅れているが、まもなく来ると思うので、時間の関係もあるため先に始めたい。私は、メリー・デナガンで、会計検査院（GAO）の国際プログラムの専門家である。私の右側は、広報担当のアシスタント・ディレクターのスーザン・ベッカーと法律顧問のアンソニー・ギャンボワーである。それでは中山先生の方から、日本側のメンバーをご紹介頂きたい。

中山団長 こちらが中川昭一議員で、所属は自由民主党で憲法調査会の与党の幹事をつとめており、以前、農林水産大臣をつとめた。仙谷由人議員は、憲法調査会の会長代理であり、野党第一党の民主党ではシャドーキャビネットの経済財政大臣をつとめている。山口富男議員は、日本共産党の中央委員をつとめている。また、憲法制度に関する専門スタッフとして衆議院憲法調査会事務局及び国立国会図書館のスタッフが同席しているほか、日本の代表的新聞社である朝日新聞、読売新聞の政治部の記者も参加している。

憲法調査会の活動経過を簡単に申し上げる。衆議院憲法調査会は、約 3 年半前に戦後初めて衆議院に設けられた日本の基本法を検討する組織である。調査活動として、憲法の制定経緯、最高裁判所の機能、将来の日本のあるべき姿、中央と地方の政治の在り方、国際環境の中での日本の協力の在り方及び基本的人権の保障といった問題について議論を重ねてきた。また、毎年、海外調査を行っており、オランダ、イギリス、スペインといった王室を持つ国、ロシアや東欧といった旧共産主義諸国、中立を維持するスイスの他、中国、タイ、インドネシア、フィリピン、韓国などを訪れた。そして、今年は米国の行政府・議会の在り方について意見交換をするために貴国を訪れたわけである。

現在、日本では改革が進められつつあるが、貴国における GAO と政府・議会との関係を、日本の新しい時代の立法府の役割を考えていく際の参考としたい

と思っている。

我々の憲法は、占領軍の間接統治の下にあった時代に制定された。戦後、国際政治や科学技術の進歩など 58 年の間に大きな変化を体験した。これからの議会の在り方を考える上で、議会を補佐する GAO のような組織が日本ではどのように機能するか調査していきたい。

《遅れて、ウォーカー院長が入室・着席》

ウォーカー院長 まず、遅れて大変申し訳ない。下院議会の監視委員会から電話があったためである。

米国、そして GAO によろこそ。日本にも同様の機関があり、世界 189 カ国にも同様な組織がある。我々は、これらと緊密な関係にあり、同じ関心に基づいて意見交換を行っている。それぞれの政治や議会のモデルは違うが、政府がよりよく改善されるようサポートするという機能をもつ点及び国民に対して説明責任がある点は、世界に共通するところであろう。互いの知識・経験を交換できることを大変楽しみにしている。

（GAO 長官の任期等）

中山団長 GAO は、議員立法¹をどのようにサポートしてきたか。また、GAO 長官の任期は 15 年と規定されているが、これは憲法で規定されているのか、法律で規定されているのか。また、15 年の間に政権が代わることもあるのではないか。そして、GAO の仕事として特筆すべきことは何か。我々の調査では無駄な経費の節約が効率的に行なわれているとのことである。以上の点をお聞きしたい。時間が 30 分しかなく、通訳を入れると 15 分しかないので…。

ウォーカー院長 とても素晴らしい質問である。GAO は、1921 年の法律で設立された。この制定法が長官の任期を 15 年と定めている。なぜそれほど長いかという理由は、GAO が複雑かつ多様な問題を扱っており、その多くが賛否両論を伴い議論を醸し出すものであるため、時間をかけて効率的に事態の処理を行うことが求められているからである。15 年の任期は連邦政府の官職の中で一番長く、次いで連邦準備制度理事会（FRB）理事が 14 年、連邦捜査局（FBI）長

¹ **米国の議員立法**：アメリカ合衆国憲法は厳格な三権分立の原則を規定しており、「この憲法によって付与される立法権は、すべて合衆国連邦議会に属する。」（憲法 1 条 1 節 1 文。訳文は、樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集〔第 4 版〕』による。）こととされているので、法律案の発案権は上下両院議員のみが有する。なお、第 107 議会（2001-2002 年）に提出された法律案件数は、上院 3,189 本下院 5,767 本で、両院合わせて 8,956 本に上る。

官が 10 年となっている。

(GAO の仕事)

ウォーカー院長 GAO の活動は四つから成り立つ。 連邦政府の省庁が目的に合わせて出費をしているか、その際に法律・規則を遵守しているかを監視すること、 連邦政府の省庁の行為が、経済的に効率的であるか、世界の中で米国が直面する課題に対処しているかを監視すること、 議会に対してさまざまな情報、意見を提供すること、時宜を得て危機の際にもしっかりとした情報を提供すること、 訴訟で議会の意見を代弁し、特に歳入法や政府が結んだ契約に対する反対・抵抗があった場合の手助けをすることである。

議会では新しい法案が極めて多数出されるので、GAO は、法案があるからといって自動的に調査を行うわけではない。多数の法案の中で、重要な審議が行われる可能性があり、かつ議会から要請があったものを取り扱うのである。調査の具体例として、社会保障制度のうち高齢者の年金制度の改革について、そのモデル・枠組みを示して、予算や対象となる人口などについて算出したことがある。また、法案が立法化される前にどのくらい費用がかかるかを分析する機関は議会予算局 (CBO) であるが、その仕事を行うに当たっては GAO の調査が役に立っており、例えば国防総省の再編の際も我々の調査が貢献した。

最後に、GAO が何を成し遂げ、何を誇りに思っているかという点だが、これについては財政的な業績が大きいものとして挙げられるが、他方、数字にはできない業績もあると考える。我々の勧告を採択したことによって連邦政府は 377 億ドルを節約できたが、これは投資収益率 (GAO の調査費用 1 ドル当たり) で、88 ドルの収益があがったことを意味する。そして、数値化できない業績として、安全保障、治安、プライバシーに係る問題などの点で貢献したことである。米国国民及び米国議会によい結果をもたらすことができ、政府をよいものへと改良でき、国民へのアカウンタビリティー (説明責任) を果たし、ひいては世界の変化に貢献したことは、我々の誇りである。

皆様のご都合がよろしければ、時間を 15 分延長したい。今月 16 日、上院の委員会で GAO に関する公聴会が行われる予定なので、GAO の業務内容・成果・課題について触れている証言原稿のコピーを差し上げたい。

< GAO 検査業績結果 >

| | 1999 結果 | 2000 結果 | 2001 結果 | 2002 | | 2003 目標 |
|----------------|------------|------------|------------|------|-----|------------|
| | | | | 目標 | 結果 | |
| 財政節約額 (億\$) | 201 | 232 | 264 | 300 | 377 | 325 |

出典：「Performance and Accountability HIGHLIGHTS Fiscal2002」GAO

中山団長 15分延長していただき感謝する。与党・野党それぞれ一人ずつ質問をどうぞ。

(GAO の調査の契機、会計制度)

仙谷副団長 仙谷と申します。

GAO の政策評価は、委員からの要請に基づいて行うとのことだが、要請があればすべて取り上げるのか、それとも取り上げるかどうかの基準があるのか。個々人の議員からの要請によって GAO は調査に入るのか、それとも議会の委員会の決議が必要なのかという点が一つである。もう一つは、GAO の会計の方法はどのようになっているのか。企業会計には単式と複式があるが、GAO は、公会計制度のようなものを導入しているのか。

ウォーカー院長 まず、私どもの調査の 90% は、議会、委員会及び小委員会からの命令並びに個々の議員からの要請に基づいている。残りの 10% は、要請はないが GAO 院長の決定によって行うものである。法律によると、委員会や小委員会からの要請のみを受ければよいのだが、これでは少数派に不利であるため、少数派の筆頭委員からの要請を委員長等からのものと同等とみなして、これに答えることにしている。我々に能力があり、他に案件がない限り、要請には応じているが、数がだんだん多くなっており、こちらの人的資源が足りないため調査が追いついていない。ただ、重要なのは、委員会や小委員会からの要請に答えることである。

会計処理は複式簿記によって財政報告を出している。キャッシュフロー報告書も修正的な方法を用いて公表している。我々の財務報告書は、公認会計士の監査を受けているが、ルールを遵守しており問題はないとの結果をもらっている。

(GAO と予算編成)

中川議員 昨日、大統領は、追加予算を議会に要請したが²、一方、今まさに来年度の予算編成の最中であると思う。これに関連して、本予算と追加予算が同時並行でなされる場合に GAO はどのような仕事をするのか。

ウォーカー院長 昨晚、大統領は 870 億ドルの追加予算を議会に要請したが、これはイラク問題と世界のテロリスト対策に関するものであり、2 月 1 日に出される通常の予算要求とは別のものである。一体どれくらいの費用がかかるかの算定は CBO の仕事である。ただ、GAO は、要請があった場合、議会にとってどのような利点があるかは調査する。予算が通った後、行政府の出費が適切になされているか、議会が課した制限が遵守されているかを調査することは我々の任務である。

もう一つ、我々のイニシアティブによって、大統領の要請の中身がどのようなものかを分析することはある。私自身は、870 億ドルは追加予算として高すぎると感じているのだが、この内訳について部下に調査を指示することはありうる。

(おわりに)

中山団長 大変貴重な時間をいただいた。GAO の仕事の中身が理解でき、大変参考になった。9 月 16 日に議会で証言されるそうだが、できればそのコピーを日本大使館経由でいただけるとありがたい。日本側を代表して心から感謝申し上げます。

ウォーカー院長 大変光栄である。本日は遅れて申し訳なかった。コピーは送らせていただく。何かご質問があればどうぞお寄せいただきたい。

以上

² **ブッシュ大統領の追加予算要請**：2003 年 9 月 7 日、ブッシュ大統領は「対テロ戦」に関する国民向けの演説を行い、連邦議会に対し、イラクとアフガニスタンでの軍事行動と復興に係る追加予算 870 億ドルを要求することを表明した。そのうち 660 億ドルは、軍事行動と情報活動の軍事経費に充てるものとしている。その後、上院は原案で全額無償援助としていたイラク復興支援費(203 億ドル)の半額を融資とする修正案を可決。両院協議会で協議された結果、復興支援費を 186 億ドルに削減した上で全額無償とすることで決着し、11 月 6 日、大統領が補正予算案に署名し、成立した。

(参考資料) 会計検査院 (GAO : General Accounting Office) の概要

1 歴史

米国の会計検査院(GAO)は、1921年設立の立法府に属する調査機関である。財務省に予算局が設立され、大統領の予算権限が強化されたため、予算執行に対する議会の監視機能強化を図ったものである。

GAOの設置当初は歳出の正確性と合規性を検査していたが、政府の拡大に伴い、検査の増加に対応できなくなった。そこで、1950年代には、GAOは各省庁の会計原則を指導し、個別支出検査は各省庁に委ねられることになった。

その後、1960年代半ばに行政府の予算局出身でエコノミストのエルマー・スターツが院長に就任したのを機に大改革がなされ、プログラム評価に取り組むことになった¹。プログラム評価の定着には人材の育成も含めて、15年以上の歳月を要したが、現在、世界の中で最も積極的にプログラム評価を実施している強力な検査機関として活躍している。

2 行政府に対する独立性

GAOは行政府に対して強力な調査権限を持つが、これは院長の地位と強力な情報入手権限の保障による。院長の選任は、議会が作成した候補者リストから大統領によって任命され、罷免は両院の共同決議がある場合に限られる。院長の任期は15年間であり非常に長く、政治的圧力からの自由が保障されている。

また、GAOの予算は、予算教書を策定する政府機関である行政管理予算局 (Office of Management and Budget : OMB) の査定を経ずに、議会が直接承認する。2002会計年度の予算額は約4億3200万ドルである。

3 組織・人員

政策分野別の13のチームが検査活動を実施しており、プロジェクトごとに各チームから必要な人材を集めるマトリクス型管理を行っている。

約3200人とされる職員は、会計だけでなく、法律、経済、公共政策、コンピュータ・サイエンスなど幅広い分野のスペシャリストが集まっており、50%以上の職員は学位を有している。

¹ **プログラム評価**：広義のプログラム評価は、行政活動をプログラム（施策）単位でとらえ、プログラムを対象として実施される評価のことを示す。狭義のプログラム評価は、ある施策（プログラム）を効率性や目的の達成度の観点から評価する手法のことをいう（島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価』東洋経済新報社1999年）。

4 活動及び実績

GAOの活動は、大きく次のように分類される。

| |
|--|
| 検査...政府機関の財務・業務の検査（約 20%） 財務監査 ² において、各省庁長官が議会に提出する報告書を検査する。 |
| 評価...政府の政策・プログラムに対する評価（約 80%） 議会からの要請 ³ に基づき、プログラム評価を行う。 調査...違法性や不適切に関して疑惑のある活動への調査 意見...法的取決めや意見の発行 基準...基準の設定（政府検査基準、内部統制基準等） |

2002年度においては、財務的利益として377億ドルを達成したとされ、これはGAOの予算に対して88倍の節約になった。その他、非財務的な業績として、法律や規則の制定・改正に結びついた活動数、過去の処置要求事項に対する政府機関の対応率、処置要求の新規指摘件数、証言件数などを報告している。

・GAOの実績（2002会計年度）

| | |
|------------------------|------------------------------|
| 財務的利益（費用対効果）: | 377億ドル（GAOの活動1ドルに対して88ドルの便益） |
| 法律や規則の制定・改正に結びついた活動数: | 906件 |
| 過去の処置要求事項に対する政府機関の対応率: | 79% |
| 新規の処置要求指摘件数: | 1950件 |
| 議会での証言件数: | 216件 |

この「会計検査院（GAO：General Accounting Office）の概要」は、以下の文献をもとに事務局において作成した。

- ・財団法人 社会経済生産性本部『欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題 - アメリカ合衆国及びカナダの事例より - 』会計検査院平成14年度委託研究
- ・国立国会図書館 財務金融調査室・課「米・英・独・仏の決算審議と会計検査院」『調査と情報』No.306（1997）

² **財務監査**：財務監査は、各省庁に置かれている監察総監（Inspector General）が行う。監察総監は年2回、財務監査を各省庁長官に報告しなければならない。さらに各省庁長官は受け取って30日以内に各歳出委員会又は歳出委員会小委員長へ、長官のコメントを含んだ報告書とともに提出し、これをGAOが点検する。GAOのこの業務はGAO全体の業務の約10%にあたる。

³ 上下院の各委員会委員長からの要請を中心に、可能な範囲で議員個人からの要請にも応えている。

(参考資料) アメリカの予算編成過程

日本では予算案は、法案と異なる「予算案」として内閣が編成し、国会に提出され審議が行われる。一方、アメリカでは、予算案は形式的に法案の形をとり、予算決議 (budget resolution)、歳出予算法案 (appropriations bill)、予算調整法案 (budget reconciliation bill)、財政権限法案 (authorization bill) などから成り立っており、いずれも連邦議会で作成、提出され、議決がなされる。

アメリカ連邦政府の会計年度は10月1日からの1年間である。会計年度開始日の1年半前の春頃より行政管理予算局 (OMB) による概算要求の取りまとめが始まり、年末にかけて OMB と、大統領・各省庁・経済諮問会議 (CEA) 等の機関との間で協議が繰り返されたのち、予算教書が作成されていく。予算教書は、年明け2月の第1月曜日に大統領により議会に提出される。

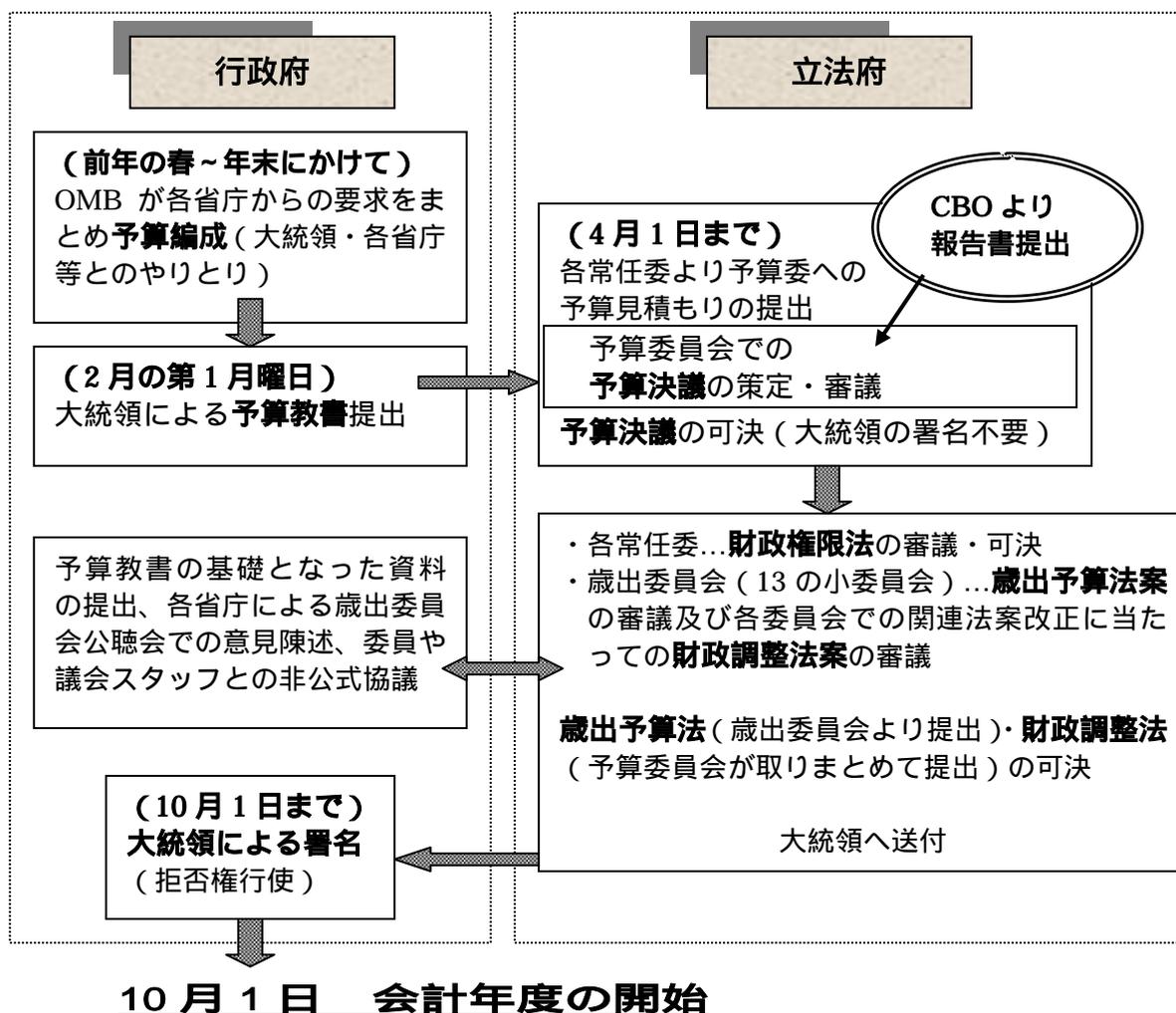
これを受けて議会の予算委員会では、予算の大枠を定める予算決議が策定される。策定に当たっては、議会予算局 (CBO) の調査報告書及び各常任委員会からの予算見積もりなどが参考とされるが、このうち CBO による経済予測・財政予測は、大統領府側 (OMB) に対抗できる議会側における経済状況の情報源を提供する点で、アメリカの予算編成期過程の大きな特色となっている。ちなみに、予算教書は、連邦議会に対して何らの拘束力もないが、実際には、問題のない部分はそのまま受け入れられ、議論の余地がある部分についても歳出法案に対し大統領が拒否権を行使することができるため、予算教書の内容は、議会と行政府間の交渉を通じて歳出法案にかなり反映されるのが実情である。

また、行政庁が行う歳出に関しては、義務的経費 (予算の約7割) に関しては財政権限法が、裁量的経費 (予算の約3割) に関しては財政権限法に加えて各省庁に歳出を認める歳出予算法の制定が必要とされる。歳出委員会では、各省庁に対応した13の小委員会で、裁量的経費に係る歳出予算法案が策定され、審議・可決される。議会で可決された法案は、大統領の署名がなされて法律になる。

本頁及び次頁は、以下の文献をもとに事務局において作成した。

- ・ 築山信彦「米国連邦議会における予算プロセス (主要国の議会予算成立過程)」『議会政治研究』No.49 (1999.3)
- ・ 中村泰男『アメリカ連邦議会論』(勁草書房1992)
- ・ 廣瀬淳子「アメリカの政策形成過程と政官関係」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』No.213 (2002.8)
- ・ 片山信子「米国の財政再建と議会予算局 (CBO) の役割」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』No.635 (2003.12)

(アメリカの予算編成過程)



議会予算局（CBO）における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 8 日 11:10 ~ 11:45

米国側出席者

ダグラス・ホルツイーキン（Douglas Holtz-Eakin）議会予算局長

（はじめに）

中山団長 衆議院憲法調査会は 50 人のメンバーで構成されている。

戦後、米軍の占領統治の下で憲法が制定され、その下で議会が行動してきたが、国内外の情勢は、58 年を経て当時と現在とでは大きく変わった。その意味からも法律だけを改正して、この新しい変化に対応することの限界が今来ているのではないかと考える。現在、日本では政府も野党も改革を求めており、政府・議会・司法等あらゆる分野でいかなる改革が必要か検討がなされている。今回で 4 回目となる海外派遣では、諸外国の憲法と法律の調査を行ってきた。多くの国々で憲法が改正され、新しい国際情勢の変化や科学技術の進歩に対応した改革が行われていることを知った。とりわけエレクトリックガバメントの構築への取組みには興味を抱いた。また、プライバシー保護をいかに確保することも重要である。なお、改革の一環として、日本では中央政府の持っている徴税権などの権限を地方自治体に移譲しようという動きが起こっていることも伝えておきたい。

（CBO の主な仕事）

中山団長 さて、早速質問に入りたいが、議会予算局（CBO）は、議会の立場に立って仕事をしているようだが、議会が予算案を作成するに当たって、CBO はどのような役割を果たしているか。

ホルツイーキン局長 まず最初に、立派な先生方に CBO に来て頂き光栄である。日本の予算編成の参考になるものとして、我々の経験に興味をお持ちであるとお察しした。

米国憲法は 1789 年に制定された古いものだが、CBO は、1975 年に予算を作る上での補佐機関として議会に設けられた若い組織である。CBO 設立以前は、

予算の分析や立法費用の算出は行政府のみが握っていたが、CBO の設立によって議会も予算に関して行政府と同様の能力を持つに至った¹。CBO の仕事としては、1月 連邦政府における予算の展望を発表する、3月 大統領の予算教書を受けて、財政的均衡や財政を支出させた場合の影響等についての分析を議会に提出する、夏 景気や経済の一般的变化、大統領提案の法案に関する変更、予算計画の中間的訂正事項など最新情報を掲載した“ Up data ”を作成する。通年 数千にも及ぶ予算関連法案の審議に際して、費用の増大や歳入の減少といった点について調査を行う。

それでは、今から、CBO が議会を補佐する手続についてご説明でしょうか、それとも中央から地方への税源や権限の移譲について又は電子政府に関するCBOの役割についてお答えでしょうか。

（税源移譲・電子政府）

中山団長 私からは、連邦から地方への税源移譲と e-ガバメントについて伺いたい。後に他の議員からも質問があると思う。

ホルツイーキン局長 米国憲法には連邦政府の権力について明記されており、それ以外は全部州の権力ということになる。CBO が立法の分析をする際には、必ず、その立法が連邦政府の予算にどのような影響を及ぼすかのみならず、州や地方政府にどのような影響を及ぼすかをも計算しなければならず、その額が大きい場合にはどのくらい大きくなるかも計算しなければならない。こうすることで、州が通常ならば行使しない権力を行使せざるえないことを連邦議会が認識できる。また、州が増税や支出を余儀なくさせられる場合、議会は法案にその項目を記載しなければならない。議会は、このように州政府が負担する費用を認識することができるので、議会は、州政府に対し必要な額を提供したり、州政府とともに負担することができる。連邦政府から州政府へ歳入を移譲する際に重要な分野として、医療・住宅・高速道路・教育の四つがあるが、これらに関する連邦から州への支出額は、連邦と州の間で常に交渉が行なわれる。

電子政府²に関しては、米国では、行政府内の行政管理予算局（OMB）³が非

¹ 片山信子「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』No.635、2003.12 参照

² **米国の電子政府**：従来、米国における電子政府の取り組みは、省庁・州政府等個別になされてきており、分権傾向の強い米国にあって、省庁間ないし連邦政府・州政府間の連携を図るのは至難の業であった。そこで、縦割り行政の弊害を排し、横断的な電子政府プロジェクトを実現すべく、行政管理予算局(OMB)内に電子政府事務局(Office of E-Government)を設置し、省庁横断型の IT プロジェクトに 4 年間に 3 億 4,500 万ドルの電子政府基金を与

常に大きなイニシアチブを発揮している。電子政府は、具体的には、ウェブサイトの利用・採用・調達・発注・規則の発効・国民へのレポート公開などの場面で効果が発揮されている。CBO はこうした分野にはほとんど責任を負わないが、多くのレポートをウェブ上で公開している。

(予算の変更・財源調達)

中川議員 2点伺いたい。まず、2002年に農業法が成立した。6年間で500億ドルの追加予算とのことだが、政府の構成が変わったなど状況が変更になった場合に、この額を変更することはできるのか。2点目は、連邦財政は大変厳しいと認識しているが、先日、大統領は、イラク戦争関連の駐留経費や復興支援費として870億ドルの予算の追加要求を行った⁴。この財源はどこから持ってくるのか。

ホルツイーキン局長 最初の質問の方が簡単なので、そちらからまずお答えする。議会は法案を通過させたのち、どのような法律であろうと修正できる。議会が、農業法を変更したい場合はそれを行うことはできる。ただ、こうしたことは可能ではあるが、実際にはあまり起こることはない。議会が農業法の条件が変わったと考えた時、1年間の補正法案・補正予算案を出すことができる。予算に関しては、増加・減少ともにあり得るが...

中川議員 いつも増加する...

ホルツイーキン局長 そう、実際には増加だけである。

中川議員 その場合、総額が変わるのか。

ホルツイーキン局長 その通り、総額が上がる。農業法だけでなく、例えば交

えることなどを柱とする「電子政府法」(E-government Act of 2002)が、2002年12月17日に成立した。なお、国連が発表した世界各国の電子政府の評価ランキング(2003年11月4日)によると、総合評価で米国は1位、日本は18位であった(平野美恵子「米国の電子政府法」国立国会図書館調査及び立法考査局『ISSUE BRIEF』No.423、2003年11月5日 朝日新聞 参照)。

³ **行政管理予算局 (Office of Management and Budget : OMB)**: 大統領府に属し、連邦予算案の作成、大統領への意見具申、法律案の再検討、政府機関全般の行政管理などを行っている。電子政府の推進に従事する「電子政府事務局」が局内に設置されている。

⁴ **ブッシュ大統領の予算追加要求**: 2003年9月7日のブッシュ大統領のテレビ演説。詳細は p.72 の脚注「ブッシュ大統領の追加予算要請」を参照。

通対策費でも毎年変更することができるが、これもやはり下がることはなく、いつも上がっている。総額が下がった事例というのは、一生懸命思い起こしているが、まったく思い浮かばない。

次に、イラク戦争のための資金繰りについての質問だが、お手元のサマリーの一番下に、2004年の赤字は4800億ドルと記載されている。CBOが予算の見込みを立てる時は、現在施行されている法律のみを基準にするのであって、法案については考慮に入れない。今回の場合、昨年イラク戦争などの費用で790億ドルを支出する法律が成立していたため、これにインフレなどを加味して820億ドルという予想を立てたが、結果として大統領が要請していた870億ドルという数字に近くなった。しかし、これは大統領の要請を予測して算出したのではなく、法律に基づいて算出したのである。

【CBOの予算収支予測】(本説明聴取時の配付資料)

(単位:10億ドル)

| | 2002 (実際) | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2004- 2008 総計 | 2004- 2013 総計 |
|----------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|---------------------|
| 予算不足額(-) | -317 | -562 | -644 | -520 | -425 | -421 | -434 | -426 | -417 | -298 | -143 | -105 | -2444 | -3833 |
| 予算剰余額 | 160 | 162 | 164 | 179 | 199 | 219 | 237 | 255 | 273 | 289 | 304 | 317 | 999 | 2436 |
| 収支総計 | -158 | -401 | -480 | -341 | -225 | -203 | -197 | -170 | -145 | -9 | 161 | 211 | -1445 | -1397 |

出典：CBO「The Budget and Economic Outlook」2003.8

(CBOの政治的中立性)

仙谷副団長 CBOの活動は政治的に中立であって政策的な判断はしないという立場に立っていると聞いたが、正しいか。

ホルツイーキン局長 その通りである。

仙谷副団長 さはさりながら、予算・歳出は最も政治的色彩を帯びざるを得ないと思う。国会議員は、やはり支出の拡大という方向に心理が働くのが一般的であり、野党は政府の財政行動に対し批判的になり、与党は逆に同調的になる。CBOのように、予算に関する見解を出すことは、政府に対して批判的になったり、あるいは同調的になったりしてしまうのではないか。

ホルツイーキン局長 政治色を帯びず、党派的に中立であるのは、我々が事実を述べるのみであり、良い悪いといった判断は下さないからである。事実のみを提示するので、何らかの事を達成したいという人にとっては、結果的に悪

い情報を示すことになるかもしれない。だから、私は CBO の局長として誰からも感謝されない。しかし、我々の仕事は、あくまでも分析を通じて事実を提示することである。“CBO testimony” にまとめてあるように、予算委員会の要請を受けて長期的な予算・歳出に関する証言をしている。我々の仕事は、議会に対して自分から行うのではなく、議会の要請に基づいて行うのである。

仙谷副団長 日本には、累積赤字が対 GDP 比約 140%、単年度予算に占める財政赤字の比率が約 45% という、巨額の財政赤字がある。GDP が 500 兆なのに 1 年間で 40 兆円の国債を発行するという経済構造になってしまっている。このようなことが持続可能なのか否か、国債市場はどう反応するかといった予測も CBO は出すのか。

ホルツイーキン局長 国債市場がどのように反応するのかといった分析は行う。米国の単年度財政赤字の対 GDP 比は約 4.3%、累積赤字の対 GDP 比は約 37% であるが、この条件下で、我々は、金利が上昇し経済的見通しは良くなるという前提で長期的な展望を発表した。日米間の経済状況の違いは、金融政策だと考えるが、我々は、FRB がこの 2 年間でどのような政策を打ち出すかについての予測も行っている。

仙谷副団長 予算規模総額がこれで妥当なのかどうか、これに占める赤字国債の発行額が妥当かどうかという判断はしないのか。

ホルツイーキン局長 適切かどうか、良いか悪いかの判断はしない。4,800 億ドルの赤字のために国債を発行した場合に何が起こるか、現在及び将来の金利はどうかについて議会に提言するだけで、最終的には議会が決定する。こうしたレポートを作ることは議論の出発点になるものであって、決定は我々の仕事ではない。

仙谷副団長 中川議員が述べたような資源配分の問題又は先ほど話題に挙げた地方への補助金の問題に関連して、例えば、医療に対する歳出を多くして高速道路に対しては少なくせよとか、高速道路への歳出を削って教育に回せといった提言を CBO が出すことはあるか。

ホルツイーキン局長 ある。議会の要請に基づいて分析をする。CBO は二つの部門があり、一つはこれまでご説明したような予算の分析であり、もう一つが議会の要請に基づく具体的トピックについての調査である。予算の配分、地方

への補助金、あるいは交通・運輸の問題、例えばアムトラック（米国鉄道公社）の資金繰りについての分析なども行った。

仙谷副団長 先ほどから「議会の要請に基づいて」という言葉が頻出するが、具体的には委員会の決議に基づいてということか、それとも委員長などの意向や判断に基づいてということか。

ホルツイーキン局長 議会の議員であれば誰でも要求を出しさえすれば、我々はそれに応じる。ただ、非常に要請の数が多いので、CBOの根拠法に記されている優先順位の高い順（予算・歳出・税務といった各委員会は優先順位が高い。）に行っており、他は後回しになってしまう⁵。しかし、時間がある限りできるだけのことをやっている。どこから先に仕事をするかだけが私の「政治的任務」である。

（おわりに）

中山団長 お話をうかがって得るところが多かった。心から感謝する。

ホルツイーキン局長 CBOにお越しいただき大変感謝する。今後もいつでもお越しいただきたい。今回は時間がなくお受けできない質問もあったと思うが、質問があればいつでもお答えする。私の名刺にe-mailアドレスがあるので、いつでもe-mailでご質問をいただきたい。

以上

⁵ 片山前掲論文参照

(参考資料) 議会予算局 (CBO : Congressional Budget Office) の概要

1 歴史

議会予算局 (CBO : Congressional Budget Office) は、1974 年に議会予算法 (Congressional Budget and Impoundment Act of 1974) により、上院予算委員会及び下院予算委員会が設けられた際に、その補佐機構として設けられた。予算委員会 (Committee on the Budget) の任務は、予算決議案の作成、既存の予算関連法律の見直し等で、予算委員会が行政府に対抗しつつ議会側の財政見通しに基づいて予算決議案を作成することが出来るのは、CBO に負うところが非常に大きいと言われている。

2 予算

CBO には、その任務と職務の遂行するために必要とされる額の歳出予算が、各会計年度ごとに認められている。なお、歳出予算が承認されるまでの間は、上院の予備金から支払われることになっている。

3 組織・人員

CBO の現在の定員は 232 名であり、うち 204 名が専門スタッフ、28 名が事務スタッフとなっている。

CBO 局長は、両予算委員会の推薦に基づき、下院議長と上院仮議長によって任命される。任期は 4 年であるが、再任も認められ、在職制限はない。また、議会はいつでも決議により局長を罷免できる。CBO は政治的に中立とされるが、局長は多数党の意向に沿った者が選ばれるのが実情である。ただし、職務は中立の立場で遂行する必要がある。

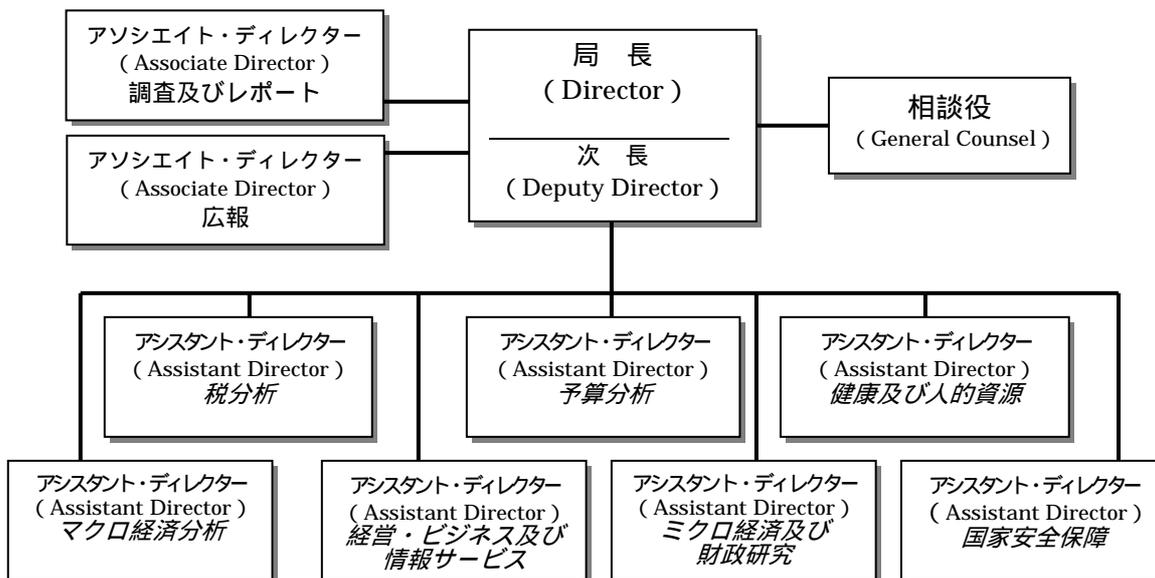
4 CBO の活動

CBO は、予算プロセスに必要な財政見通し等の情報や経済分析等の専門知識の提供を任務とし政治的に中立的な機関であり、政策的な判断は一切行わない。

CBO の仕事は、法律に基づく業務と委員会からの依頼による業務とに分類される。CBO にとっての委員会の優先順位は、予算委員会、歳出委員会及び歳入に関する委員会 (上院財政委員会、下院歳入委員会)、その他の委員会である。

また、CBO の仕事を審議内容の関係で分類すると、予算決議案作成の補助 (財政見通しの作成等)、予算決議案実施に関する補助 (各委員会から予算委員会に報告された法案の効果分析等)、義務的経費の評価に関する補助、財政・経済問題の審議に関する補助、の四つに分けることができる。

・議会予算局（CBO）組織図



出所：Congressional Budget Office HP

この「議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）の概要」は、以下の文献をもとに事務局において作成した。

・廣瀬淳子「アメリカの政策形成過程と政官関係」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』No.213（2002.8）

・片山信子「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』No.635（2003.12）

連邦最高裁判所における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 9 日 16:20 ~ 17:00

米国側出席者

アントニン・スカリア (Antonin Scalia) 連邦最高裁判所陪席判事

(はじめに)

スカリア判事(連邦最高裁判所判事) 昨日おいで下さなくて、残念でした。というのは、大変重要な裁判があったのです。

中山団長 テレビで見ました。

スカリア判事 私自身はご覧にならなかったと思うが、私の肖像画はご覧になれたと思う。というのは、法廷にはカメラを持ち込めないのです。

(米国の違憲審査制)

中山団長 早速だが、米国の違憲審査は、現在どのような問題を抱えているのか。

スカリア判事 まず、最初に申し上げておくが、皆様は、我々の審査するすべての事件が違憲審査に関わるものとお思いだろうが、実際、違憲審査の割合は小さく、全体の約 15%程である。大多数は、内国歳入法、破産法など連邦法の解釈に関するものである。

欧州では、違憲審査の裁判所が別個にあり、その他の一般の事件については最高裁があるが、米国では最高裁がその両方の役割を一緒に行う。私は、この方(米国型)が良いと思う。というのは、違憲審査のみにしか携わらないと、法律家であることを忘れてしまうが、常に内国歳入法、破産法等の他の法律の解釈をすることで、自分の民主主義国家での役割をあまり過大に考えることがなくなるからある。であるから、法律家が民主主義の中で果たす役割を常に思い起こすことができるという意味で、他の事件も扱うことは良いことだと思う。

先ほどの質問にお答えする。過去 2,3 年であるが、年間に審査する事件の件数

は 80 件程であった。そのうち 15%程が違憲審査である。私が連邦最高裁判事になった頃は年間 150 件を担当していたが、その数が減少したことは良かったと思う。年間 100 件までならきちんと審査できるが、100 を超えると多すぎる。

ご理解いただかなければならないのは、連邦最高裁の機能は今までに行われた誤りを是正することではない。年間に 8,000 の上告が最高裁になされ、我々に事件を聞いてくれと言って来るが、とてもそのようなことはできない。ここ 1 世紀以上、我々の仕事は、連邦法の適用が均一で、統一のとれたものであることを保障することである。つまり、二つの裁判所（連邦の下級裁判所、州の最高裁判所等）が、例えば破産法等の連邦法の適用につき、異なる結論を出した場合、その両方の事件について見るか、あるいは片一方を見て、それが統一をとれた連邦法の解釈になるようにするわけである。ですから、このようなある程度限定した機能であることを考えれば、年間に 100 件までならば審査できるということも十分ご理解頂けると思う。

（憲法裁判所について）

中山団長 どうもありがとうございました。連邦国家との相違が大変明らかになった。

ヨーロッパ、ロシア等を視察しているが、いろいろなところで憲法裁判所が存在していたことも、我々の関心事の一つである。日本の最高裁は、行政関係の違憲訴訟につき、判決を下さないケースも見られ、行政事件に関しては、明確な判断がなされていない。

スカリア判事 憲法裁判所制度は、この国には存在しない。欧州の憲法裁判所と我々の裁判所の違いだが、欧州の憲法裁判所の多くは、議員が法律の合憲性につき訴訟を起こすことができ、場合によっては、まだ法律になっていない法案段階でも、議員が法案を憲法裁判所に持っていき訴訟にかけることができる。しかし、米国の司法審査制度では、連邦議員は法廷に訴訟を持っていく権利を有していない。権利があるのは、ある法律により被害を受けた個人のみで、その者のみが、その法律に対してチャレンジできるのである。その結果、この国では法律が制定されてから 2,3 年後に、初めてその法律に関して訴訟が提起されることになる。つまり、政治的な議論がまだまだ白熱し、いろいろな賛否両論があるとか、そういった時ではなく、政治色がなくなり何年も経ってから、誰かがその法律により被害を受けたときは、地方裁判所や控訴裁判所を通して、最終的に我々の所に来るのである。私は、欧州の憲法裁判所制度よりも我々の制度の方が良いと思う。というのは、議院が混乱状態で、非常に白熱した論争

をしているところに、我々が巻き込まれるのはあまり良いことではないからである。何年か前に、私は、ロシアの憲法裁判所の長官であるドーキン氏とお会いしたが、2 カ月後には、彼は、もう長官ではなくなっていた。政府と衝突し、辞任してしまったということである。ですから、政治的なものを含まない我々のようなシステムの方が優れているのではないかと思う。

（憲法解釈について）

仙谷副団長 私は、日本で 33 年間弁護士をし、憲法訴訟も何件か担当した。日本の最高裁判所は、極力、憲法判断を避け、また学者の世界でも、法律家の世界でも、いつまでも違憲・合憲論争が続いている。米国の最高裁判所のような憲法解釈の最高権威、最終的な解释权を日本の最高裁判所は自ら放棄している。一方、内閣法制局というものがあり、法案作成段階で憲法審査を非常に厳しく行い、あたかも憲法解釈の最終的な解释权を内閣法制局が持っているような状態に事実上なっている。大変困った事態であると私は考えている。

スカリア判事 もちろん、我々の制度、つまり最高裁が違憲審査に関与する方がずっと良いと思う。ただ、最高裁判所の役割に関するご意見が少し違うと思うので、指摘させて頂きたい。我々は、合憲性についての最終的な権威ではない。我々の行った憲法判断が最終的なものであってその結論は絶対に動かしてはならないというものではないのである。ドイツの憲法の中には、憲法裁判所が最後の一言を持っている¹と書いてあるが、我々の憲法には最高裁が憲法解釈の上での最高の専門家であり、権威であるとは一言も書かれていない。我々は、あくまでも、訴訟についての最終的な権威を持ち、原告と被告の争いに対し最終的に判決を下すのである。我々は原則・理論を言い、もちろんそれは尊重しなければならないが、行政府であろうと立法府であろうと、最高裁の判断を必ずしも受け入れなければならないものではない。つまり、ほとんど起きないが、議会は、違憲判決の翌日であっても、全く同じ内容の法律を再び通過させることも理論的にはできるし、また、大統領に勇気があり、事が重要だと思えば、これを無視することもできるのである。実際、南北戦争の時、アブラハム・

¹ **連邦憲法裁判所の裁判の拘束力(Bindungswirkung)**:連邦憲法裁判所法 31 条 1 項には「連邦憲法裁判所の裁判は、連邦及びビラントの憲法機関、並びにすべての裁判所及び行政庁を拘束する」と規定され、一般に拘束力と呼ばれている。この拘束力は、ヘレンキームゼー憲法草案には規定されていたものの、理由は明確でないが基本法中に採用されず、現在は法律レベルで採用されている。(工藤達朗編『ドイツの憲法裁判 連邦憲法裁判所の組織・手続・権限』218-219 頁参照)

リンカーン大統領は、そのようなことをした²。それこそが三権分立の制度であり、我々の三権の中には均衡と抑制の機能が働いているわけである。我々は、「最高」(supreme)ではないからこそ、注意深くあらなければならない。

(司法権の独立)

山口議員 三権分立の制度は、米国が確立したと思うが、三権の抑制と均衡が図られる中で、司法の独立というものはどのように確保されているのか。

スカリア判事 我々の司法制度の中で、連邦判事は終身制がとられているが、これは極端なまでの制度であって、究極的な独立性の証拠であると思う。つまり、私が判事を辞めると決めるか、死亡するまで、ずっと最高裁判事であり続けるわけである。年齢制限もない。これは、普通では考えられない制度である。そういった中、すべての連邦判事が終身制なので、独立性が非常に高く保たれるとともに、この独立性は、国民から信頼されている。日本のように正直で秩序正しい社会では、特に驚くに値しないかもしれないが、以前、欧州からの客人を迎えたときに、「私が判事になって 22 年になるが、たった一度として、どのような議員の方からも、行政府の人間からも、今その時の係争中の事件について、不適切な形でアプローチされた事はない」と申し上げたら、その方は本当に驚かれていた。我々は、本当に司法の独立を高く保っていると思う。判事が任命さえされれば独立性は高く保たれるが、一方、任命されるまでの過程は、かなり政治的である。ごく最近、その例もありましたが³。

もし日本の最高裁に対して大きな権力を付与しつつ、独立性を維持したいと

² **違憲判決の権威性**：連邦最高裁は、奴隷が所有者とともに奴隷所有禁止州に行ったことでミズーリ協定によって奴隷から解放されたと主張して所有者を訴えた事例である *Dred Scott v. Sandford*, 19 How. (60 U.S.) 393 (1857)で、黒人に対する連邦憲法上の保護を認めなかった。この判決に対して、リンカーン大統領は、同判決にもかかわらず政治的には奴隷制に反対するという見解を表明した。(松井茂記『アメリカ憲法入門〔第4版〕』88,122頁参照)

³ **連邦裁判事の人事**：最高裁判事の登竜門とも言われる首都ワシントン連邦高裁判事の人事に関して、ブッシュ大統領は保守派のミゲル・エストランダ氏を指名したが、これに対し民主党は上院での承認採決をすべて議事妨害戦術で葬った。2003年9月4日にエストランダ氏本人が指名を辞退し、長い戦いは幕を下ろした。大統領は「上院の歴史に残る汚点」と非難する一方、民主党のケネディ議員は「極端な思想の持ち主」を選んだ大統領の責任だと反論している。本件は連邦最高裁判事の引退が噂されるレンキスト長官とオコーナー判事の後任人事に影響するとも見られている。ブッシュ大統領の意中の後任は、前テキサス州最高裁判事であるゴンザレス氏とされるが、保守派のゴンザレス氏では民主党が反発するのは避けられないと見られている。(朝日新聞 2003年7月4日・読売新聞 2003年9月12日参照)

思うならば、最高裁判事の任命過程に何らかの政治的なものをインプットすると良いと思う。もともと、欧州の裁判所には、米国の最高裁のように立法を無効にする権力は与えられていなかった。その頃の判事は、判事間の中で選ばれるというもので、何らかの審査により新米の判事になり、判事で構成される委員会を通過して、判事になるという、全く政治的色合いのないものだった。しかし、欧州各国が憲法裁判所を設立した時、判事の選択に関して判事同士で任せしておくというようなことはせずに、政治的なプロセスを入れたのである。

米国でも、判事の任命自体は、非常に政治的なプロセスである。まず、最初に大統領が判事候補を指名し、そして 100 人で構成される上院がこれを承認する。そして、任命について政治的なプロセスを設けるとしたら、一番良いのは、任命時だと思う。任命時に政治的なものを入れ、そして、いったん任命されれば、後は独立性を保つということである。

（おわりに）

中山団長 ありがとうございます。本当に非常に良いご説明を伺いました。厚く御礼申し上げます。

スカリア判事 お迎えでき大変嬉しく思う。日本は私の良き友人であり、日本に 3 回行かせていただいた。五つの大学で講演もし、法学部長にも何人も友人がいる。最近、最高裁判事を退官された園部判事とは、非常によい友人であり、こちらの在米大使館で、2,3 週間後に、夕食を共にすることになっている。日本で受けた沢山の素晴らしいもてなしに対して、少しでも恩返しできればと思う。

中山団長 それは素晴らしいですね。本日は、本当にありがとうございました。

以上

(参考資料) 違憲審査制度

付随的違憲審査制

これは、民事・刑事・行政の裁判を扱う通常の司法裁判所が、係属した訴訟事件の審理判断に付随して、事件解決のための前提として適用法令の合憲性を審査する方式である。アメリカ、カナダ、日本、インドなどで採用されている。これは、アメリカ型といわれ、通常の司法裁判所が主体となることで、司法裁判所型と呼ばれることもある。

抽象的違憲審査制

これは、特別に設置された憲法裁判所が法定された提訴権者の申立てに基づいて、具体的事件と関係なく法令そのものの合憲性を審査する方式であり、ドイツ、オーストリア、イタリア、スペインなどの欧州諸国や韓国などで採用されている。これは、ドイツ型とよばれ、特別の憲法裁判所が違憲審査を行うため憲法裁判所型ともよばれる。

この類型では、原告適格等の訴訟要件が厳しく制限されず、抽象的な形で違憲審査を請求できる。さらに違憲判決の効力も違憲と認定された当該法律等が無効とされ、一般的効力をもつことが特徴となるが、一般的効力をもつかわりにその効力は遡及せず、将来的な効力のみが認められる。

2 類型の合一化傾向

以上のように、違憲審査制度の類型については、大きく二つに分けられるが、実際には、アメリカ型・ドイツ型の双方で、おのこの欠点を補うべく制度を修正しており、両者の合一化傾向が認められる。

たとえば、アメリカ型では個々の権利救済が違憲審査制の一義的な機能とされ訴訟要件が制限されていたことが改められ、次第に当事者適格等を緩和するような運用が認められてきた。それによってドイツ型のような客観的な憲法秩序保障に近いものが導入されつつあるといえる。

他方、ドイツ型でも、もともとは法律上の制度であった「憲法訴願（憲法異議）」の制度が、1969年の基本法改正後、憲法上の制度となり（ドイツ基本法93条1項4a）、国民が憲法裁判所に個別的な基本権侵害の排除を申し立てることが認められて、個別的救済の機能が重視されている。

その他の類型

さらに、これらの2種類の類型とは異なって、憲法審査が法律制定後、施行前に行われる事前審査型も存在する。フランスの憲法院による違憲審査制がそれである。アメリカ、ドイツ、フランスの違憲審査制の比較については、次頁の図のとおりである。

アメリカ・ドイツ・フランスの違憲審査制度の比較

| 国 名 | 違憲審査制の性質 | 備 考 |
|------|--------------------------|---|
| アメリカ | 付随的違憲審査制 | 違憲審査制に関する明文の規定は憲法上存在しないが、最高法規条項及び裁判官の憲法遵守義務から、判例をもって、裁判所の違憲審査権が解釈上確立している。 |
| ドイツ | 抽象的審査制 具体的審査制 憲法異議 | 裁判部門の頂点である憲法機関としての憲法裁判所が、違憲審査権を集中的に行使することを通じて「憲法の擁護者」としての役割を果たす。 |
| フランス | 事前審査制 | 司法から独立した憲法院が、法令の施行前に当該法令の憲法適合性の審査をすることを通じて人権保障機能を果たす。 |

<出 所>

衆憲資 29 号「司法制度及び憲法裁判所（憲法の有権解釈権の所在の視点から）」に関する基礎的資料より抜粋（11-12 頁）

UC バークレイ校における中山団長の講演及び質疑応答

平成 15 年 9 月 2 日 12 : 00 ~ 13:30

司会

スティーブン・ヴォーゲル (Steven Vogel) カリフォルニア大学政治学部准教授

冒頭、司会のヴォーゲル准教授より、出席者の紹介があった。

中山団長の講演の概要

(はじめに)

日本の衆議院憲法調査会の会長をしております中山でございます。本日、この有名なバークレイ校で講演をいたしますことを、大変に名誉に思います。

本日は、日本国憲法の制定過程について簡単にお話をした上で、衆議院憲法調査会の活動の概要、調査の中で浮かび上がってきた主な論点、そして今後の見通し等について、ご報告したいと思います。

(日本国憲法の制定経緯 ~GHQ による草案の起草)

日本では、明治 22 年 (1889 年) に明治天皇が制定した大日本帝国憲法が最初の近代憲法であり、これは昭和 20 年 (1945 年) まで施行された。昭和 20 年 (1945 年) というのは、第二次世界大戦で敗北した日本がポツダム宣言を受諾、降伏文書に署名した年であり、同年 8 月末に日本に連合軍最高司令官として降り立ったマッカーサー元帥の指揮の下、連合軍によって間接統治による占領が開始された。

ここで、日本の敗戦時の状態を、同じ敗戦国であるドイツと比較して説明しておく。ドイツは 1945 年 5 月に降伏文書に署名したが、当時ドイツには「政府」と呼べるものは存在せず、その署名をしたのはドイツ軍の軍人であった。一方、日本では、最終的にポツダム宣言の受諾し、降伏の決断をしたのは天皇であり、天皇の下に内閣、議会といった統治機構が存在していた。だからこそ、「間接統治」が可能であったのだ。このように、同じ敗戦国であっても、両者では降伏時の状況が全く異なっていたのである。これが新憲法の制定過程にも反映されていくことになる。

日本が連合国に降伏した翌年 (1946 年) には、新しい憲法の草案がマッカー

サー総司令部により作成され、日本政府に渡された。そして、実質的にマッカーサー総司令部により作成された案が、形式的には日本政府の案として国民に発表され、国会に提出・審議されていったのである。

ここで付け加えると、現在、日本の国会でもっとも議論の対象になっていることの一つは、マッカーサー総司令部がわずか10日間ほどで作った憲法の草案の中では、日本の歴史とか文化、伝統、あるいは家族といったものに全く触れていないということである。このことは、現在生きている日本人にとっても、非常に残念なことであると思っている。このことに関連して、その翌年の1947年には、この新しい憲法の理想を教育を通じて実現することを目的とした「教育基本法」が制定されているが、日本の歴史・文化・伝統に関する国民教育の必要性の高まりと相まって、現在、憲法とともにこの教育基本法の見直しの議論も出ているところである。

（日本国憲法の制定経緯 ～当時の国際情勢とその後の変化）

話を元に戻すと、米国が最初に広島、長崎に原子爆弾を使用することを決意した1945年の4月から6月にかけて、サンフランシスコでは、次の世界の秩序をつくるための会議が開かれ、51カ国の手により、国際連合が設立されている。そして、その国連憲章には、戦争の悲惨さを二度と人類に体験させないためにここに国際連合を樹立すると明記されている。第二次世界大戦後の世界を、国連を中心として、再び戦争を行わず、各国が協力しながら平和を維持していくのだという思想が、その根底に流れている。日本国憲法の前文や第9条には、当時の国際情勢を反映した、このような思想が現れているのだと思う。

しかしながら、1949年にソ連が原子爆弾の開発に成功していわゆる「冷戦」が始まると、国連安保理は全く機能しなくなってしまう。国連安保理が機能し始めるのは、1989年から1990年にかけてのソ連共産党支配の崩壊を待たざるを得なかったのである。

（憲法調査会の設置）

「冷戦」構造の崩壊後、日本の国会では、世界の情勢の変化、あるいは国内の生活環境の変化などによって、日本の法制度の基本である憲法を見直すことが必要だという議論が国会議員の中で高まってきた。しかし、憲法を改正するには、衆参両院でそれぞれ国会議員の3分の2以上の賛成による議決が必要で、それは非常に難しい。そこで、私はまず、各院に憲法を調査する常任委員会を設置する運動を始めることにした。この運動に賛同する憲法調査委員会設置推

進議員連盟には、衆参両院合わせて約 370 人の国会議員が参加した。

これは、憲法を調査するための委員会を設置するのには十分な数であった。調査委員会設置のための議員提出法律案を出せば、成立することは確実であったからである。しかし、最終的には「憲法調査委員会」ではなくて、議案提出件を持たない「憲法調査会」として衆参両院に設置することとなり、また、調査の期間は 5 年間という申合せが議院運営委員会でなされた上で、2000 年 1 月に、この憲法調査会はスタートしたわけである。

残念ながら、この憲法調査会を設置しようという運動に賛同する議員連盟には、社会民主党、日本共産党の議員は参加されず、また、憲法調査会設置のための法律案にも反対されたが、しかし、憲法調査会が設置され、実際に調査を開始してからは、これら両党も含めてすべての政党が揃って、委員数 50 人の中にメンバーを送り込んできている。そして、全党が参加して、日本国憲法に関する広範かつ総合的な調査について、議論してきているところである。

（憲法調査会における調査の開始に当たって～「中山三原則」）

ところで、第二次世界大戦で我が国によって被害を受けた国々の政治家たちは、日本が新しい憲法を考えるということについて、大変ナーバスになっている。そこで、私は、憲法調査会の調査を開始するに当たって、在京の各国大使宛に、「中山三原則」を送付した。これは、憲法調査会長に就任したときの挨拶の中で言及したもので、それを英訳したものを送付したのである。

その内容は、第一に「民主主義を守ること」、第二に「個人の基本的人権を尊重すること」、そして第三に「再び侵略国家とならないこと」、というものである。私は、この三つの原則は、次代の日本の「国のかたち」の中でも堅持していくべきものであると考えているが、このことを、憲法調査会の責任者として明確にすると同時に、これを各国代表にも通知し、日本の憲法調査会の活動に理解を求めたのである。

（主な論点 ～日本国憲法の制定経緯）

さて、このようにして始まった衆議院憲法調査会の調査であるが、まず、「日本国憲法は、どのようにして作られたのか」というテーマから調査を開始した。冒頭にも申し上げた「日本国憲法の制定経緯」に関する調査である。もう少し敷衍すると、その調査の中で改めて確認されたことは、日本政府自身も明治憲法を改正しようと考えていたこと、しかし、その改正案がマスコミにスクープされ、それを見たマッカーサー総司令部は、「そのような微温的な改正案ではダ

メダ」としてその案に反対し、自ら、GHQ 内に 20 名程度のスタッフを集めて全く別個の憲法の改正草案を作り、それを英文のまま日本政府に渡した、ということであった。

このような制定経緯を踏まえて、調査会では次のような議論があった。すなわち、「ハーグ陸戦法規」というものがある。この国際条約は、どの国が戦争を行っても、戦争に勝った国が占領した国家の法律を変えてはならないということを定めており、このことは、明確に国際的に約束されている事項なのである。このような確立した国際法規である「ハーグ陸戦法規」に、日本憲法の制定経緯は違反しているのではないか、そうだとすれば、日本人の手で速やかに見直すべきではないか、という意見である。しかし、一方では、米国人の書いた憲法の草案であっても、その内容はとても素晴らしいものであるのだから、この素晴らしい憲法を維持していくことが好ましい、という意見もある。

（主な論点 ～裁判所の違憲審査権）

「日本国憲法の制定経緯」に次いで、次にテーマとしたのは、「憲法訴訟」の在り方についてである。日本では、法律が憲法に違反しているかどうかの判断は最高裁判所を頂点とした裁判所が行うことになっている。日本国憲法は 103 カ条からできており、その憲法 103 カ条の実施法として、約 1700 の法律が制定されている。ある法律について、国民の誰かが基本法である憲法に違反しているのではないかと行って訴訟を起こした場合には、その合憲・違憲の判断は裁判所が行う、こういうシステムになっているのである。

しかし、実際には、最高裁判所をはじめとする日本の裁判所は、憲法に適合しているかどうかの判断を避けているケースが多く見られる。憲法違反の有無を判断する権限と責任を有しているはずの裁判所が、その判断を避けていることについては、憲法保障の観点から非常に大きな問題があるのではないか。こういうことを、憲法調査会の委員は、十分認識している。

衆議院憲法調査会は、すでにヨーロッパやアジア諸国の憲法の調査を行っている。日本と同じような王制を採用しているイギリス・スペイン・オランダ、日本と同様に第二次世界大戦の敗戦国であるイタリア・ドイツのほか、近代憲法の母国であるフランスや中立国のスイスといった西ヨーロッパの国々、また、ロシアをはじめとする旧共産圏の国々、そして、中国・韓国・タイ・シンガポールなどのアジアの国々である。その結果、これらの多くの国々に憲法裁判所あるいはこれに類する組織が独立して存在していることが分かった。

例えば、ドイツでは、初めて NATO 域外への連邦軍派兵の決定をした際に、憲法裁判所の判断を受けている。このように、政府の行う決断が憲法に違反し

ているかどうかということ扱う特別な裁判所として、憲法裁判所が存在しているのである。アジアでも、タイや韓国には、憲法裁判所が設置されており、かなり実質的に活動しているということも、ここで紹介しておこう。

（主な論点 ～時代の変化により生じている種々の憲法上の論点）

また、衆議院憲法調査会では、「21世紀における日本のあるべき姿」をテーマに、時代の変化により生じている諸問題について幅広く取り上げて、これを憲法的観点から調査した。現在、国際情勢の変化、国内の経済・文化・社会的構造の変化などに伴って、新しい問題が生じてきており、それが憲法の規定に反映している例が、いろいろな国でも見られるからである。

例えば、コンピューター化された社会では、プライバシーをどのように保護していくのかということなどは、そのような事例の一つである。これについては、例えば、フィンランド憲法は、個人がいつ、いかなるときでも政府のデータベースにアクセスできる権利を保障していることが参考になろう。また、ライフ・サイエンス関係の研究が盛んになっているスイスでは、バイオ・テクノロジーを使った人間の生殖活動について、憲法で規制しているといったことも例に挙げられよう。

（主な論点 ～合意を得られた事項）

また、現在は、憲法 103 条のすべてを網羅するべく、個別のテーマを設定した調査を進めている。その中では、各党間で意見の分かれるところと、認識を共通にするところが明確になってきているが、これまでの調査において、各党が基本的に合意をした論点として重要な点が二つあると、私は考えている。一つは、天皇制を今後とも維持すること、もう一つは、日本の自衛隊の存在を認めるということ、である。

（主な論点 ～安全保障と憲法）

今、自衛隊の問題に言及したが、最近の国際情勢の変化に対応した憲法上の論点と言えば、何といても、安全保障の問題であろう。この問題は、憲法調査会でも最も活発に議論された論点の一つである。

国家間には、常に安全保障という問題が存在している。しかし、一昨年 9 月 11 日、ニューヨークの貿易センタービルに民間航空機が突入して多くの人命が失われた事件は、国家以外の者によるテロ行為によって非常事態が発生することを安全保障の中でどのように考えるか、という困難な問題を提起した。ま

た、化学兵器等の大量破壊兵器をどのように規制するかといった問題も、安全保障上の大きな問題となってきた。

個別的に自分の国を守る権利と、集団的に自分の国を守る権利（これは、同盟国をも守る、いわゆる集団的自衛権であるが）、この二つの権利は、いかなる国にも認められており、国連憲章上も、あるいはサンフランシスコ講和条約上でも、はっきりと文書で承認されたものである。ところが、歴代の日本の内閣総理大臣は、「国際法上は日本も集団的自衛権を有するが、憲法上はこれを行えない」と言ってきた。この問題についての関心は、国内的にも国際的にも、最近ますます高まってきていると言えよう。

現在の日本の安全保障は、日米安保条約に頼っている。というのは、日本は、国際連合に加盟し、米国に次いで約 20%もの分担金を国民の税金で負担しているにもかかわらず、国連軍によって日本人の生命が完全に守られるなどということは、現在の国連の姿から見て考えられない事態だからである。他方、日本国民は、日米安保条約に基づく日米地位協定によって、この地位協定を維持するための多額の負担を負っている。例えば、横田、嘉手納の空軍基地、佐世保、横須賀の海軍基地といった基地の維持費、人件費、土地の費用、そういった経費全体の額の 67%を、日本国民は税金で負担しているのである。また、これらの基地を拠点とする米国軍は、米国艦隊司令部の指揮の下、日本の安全だけではなく、東南アジア、ひいてはインド洋、中東地域に至るまでの地域の安全をも守っている。

私どもが、近い将来においてもし憲法を改正するとしたならば、以上のようなことを踏まえ、時代の趨勢に対応してもっと先進的に物事を考えると同時に、日本の歴史と伝統・文化についてもきちんと言及する、そういう新しい憲法をつくる可能性がきわめて大きい、ということをごここで申し上げておきたい。

(主な論点 ~FTA と地域協定)

安全保障とともに、今後ますます重要になってくるのが、経済的統合である。世界は、新しい時代を迎えようとしている。すなわち、FTA といわれる二国間又は多国間の自由貿易協定が、多くの国々の間で成立している。米国、カナダ、メキシコとチリ、来年までには、おそらくラテンアメリカ全部が一つの経済圏になるであろう。一方、ヨーロッパでは、すでに、フランス、ドイツ、イタリア、デンマーク等を含む 15 の国が、EU に加盟している。そして、このうちのほとんどの国が、国家の主権の一つである通貨発行権を放棄している。ドイツはマルク、フランスはフラン、イタリアはリラ、それらを全部やめて、ユーロになった。

さらに、来年は、旧ソ連の衛星国であるハンガリー、ポーランド、チェコ、スロバキア等 10 カ国が、新たにヨーロッパ連合に参加する。つまり、25 カ国によるひとつの「連邦国家」ができる。また、EU では、独自の EU 軍創設に向けて話し合いが進められているし、独自の憲法、EU 憲法制定の動きも急である。

一方、アジアでは、そのような動きは、現実にはまだ起こってきていない。しかし、日本とシンガポールの間には FTA が締結された。また、昨年、中国の江沢民国家主席がシンガポールで演説をし、10 年以内に ASEAN 各国と中国との間に FTA を形成することを提案した。ところが、その中国の構想の中には、日本も韓国もメンバー国に入っていない。しかし、日本は現在、韓国、中国を含めて、アジアの国々と一つの自由貿易協定を作るための外交交渉を行っている。

このように、世界では、今、新たな経済的な地域協定の枠組みが作られつつあるのである。そして、このことは、経済的な統合にとどまらず、政治的側面においても重要な意味を持っていることは言うまでもない。こうした新しい時代を迎える中で、日本がどのような「国のかたち」「国の基本」を作るかは、党派を超えて真剣に議論しなければならないことであると考えている。

(憲法調査会の今後の見通し)

最後に、憲法調査会の今後の調査日程について、お話ししたいと思う。

以上ご報告したように、これまで衆議院憲法調査会では、日本国憲法の制定経緯、憲法訴訟の在り方、21 世紀の日本のあるべき姿、そして憲法 103 カ条を網羅した個別テーマごとの調査と、実にいろいろな角度から議論・調査を行ってきた。今後も、「国のかたち」に関する議論を更に重ね、その方向性を「最終報告書」にまとめて、衆議院議長に報告することになる。

報告書の期限は、調査会設置から 5 年を経過した時点であるから、今から数えるとあと 1 年数ヶ月しか残されていない。ところが、日本の衆議院議員の任期は来年の 6 月までで、いつ選挙があるか分からないし、選挙があれば、その前後 4 ヶ月は審議できない。したがって、この期間を差し引けば、結論を出すまでの時間は、残りわずかなのである。さらに、来年の 7 月には参議院議員の選挙があるので、審議日程は一層窮屈なものとなる。こうしてみると、最終報告書を取りまとめるために、我々に与えられた時間は、きわめて短いものなのである。

（おわりに）

こうして我々がいろいろな議論をしている最中にも、科学技術は大変な勢いで進歩している。IT 技術、あるいはバイオサイエンス、様々な技術が出てきているが、私どもは、そうしたものも踏まえて、次代の日本の「国のかたち」をきっちりと捉えたいということで、現在、精力的に作業をしている。その一環として、今回は米国の連邦憲法、あるいは州憲法と連邦憲法との関係、また、メキシコ及びカナダの憲法事情の調査を行うこととしている。今回の海外調査は、憲法調査会設置後 4 回目の海外調査となるが、本日はそのスタートとして、ここ UC バークレイ校でご報告及び意見交換をさせていただいているわけである。

お聞きいただいて、どのようにお感じになったでしょうか。これからの日本が抱えている大きな課題、世界がともに考えなければならない大きな課題について、私が取り組んでいる作業の一端を率直に紹介させていただいたつもりである。ご質問があれば、後ほど答えさせていただきたい。

ご静聴、ありがとうございました（拍手）

質疑応答

ヴォーゲル准教授（司会） 仙谷先生、山口先生にも、後ほど発言の機会をさしあげたいと思っているが、まずは、今の中山先生のご講演を踏まえて、中山先生とお二人の先生に、フロアからご質問があれば、どうぞ。

（憲法裁判所の裁判官の人選について）

質問者 中山先生に伺いたい。

憲法調査会において、憲法裁判所についての話が出ているとのことであるが、裁判所の構成次第では、本来は政府に対するチェックになるはずの裁判所が、お墨付きを与えるだけの裁判所になりかねないと思う。日本の憲法調査会では、憲法裁判所の裁判官の人選について、どのような議論があるのか。

中山団長 ご質問ありがとうございます。ご指摘の点はもっともであり、憲法裁判所を設置することとした場合には、極めて重要な論点になることは我々も十分に認識しているし、海外調査も含めて、そのような調査及び議論はなされている。

ただ、憲法裁判所を設置するかどうかということ自体について、いろいろな意見がある。したがって、判事の構成をどうするかということについて、まだ具体的に詰めた議論はしていない。

ところで、皆様方にご理解いただきたいことは、憲法裁判所の論点以外にも、現在の日本国憲法に関してはさまざまな問題があるということである。裁判所に関する問題に限っても、例えば、79条・80条の問題がある。これは、最高裁判所や下級裁判所の裁判官は、就任時の報酬を在任中引き下げられない、という規定であるが、昨年、国家公務員全体の給与引下げが問題となった際に、最高裁判所は、裁判官会議を開いて人事院の給与引下げの勧告を受け入れ、自らの報酬をカットすることに同意した、という経緯がある。ことの是非は別として、これなどは、明らかな憲法違反ではないか、と考えている。

よく問題となる憲法9条以外にも、日本国憲法の問題点はまだまだある。もう一つだけ例を挙げると、日本国憲法96条では、憲法を改正する場合には、国会議員の3分の2の賛成により議決した上で、国民投票を行わなければならないと規定されている。ところが、この国民投票を実施するための法律は、憲法制定後今日に至るまで、制定されていないばかりか、法案として国会に提出・審議すらされたことがないのである。

このように、憲法上の問題があっても解釈の変更（解釈改憲）などだけで対処していくのでは、かえって憲法に対する国民の信頼性は低下していくのではないか、そこをどうするかという問題も、我が憲法調査会の課題であると考えている。

（9条改正問題について）

質問者 9条改正について、中国、韓国、とりわけ韓国では緊張が続いているが、時期的な観点から、今、9条を変えることの外交面での影響ということが一つ。また、「再び侵略国家とはならない」とのメッセージを中国、韓国をはじめとする在京大使館に送ったということだが、現在、日本は米国の軍事力に頼っており、今後、自衛隊以上の「何か」を作る場合に、「侵略」ではない「何か」についての説明が曖昧であるということが一つ。それから、日本は、米国の軍事力に頼って生き続けるのか、それとも米国の基地を廃止して日本だけの軍事力を作るのかということが一つ。以上の三点について伺いたい。

中山団長 韓国、中国に対して、日本が9条を改正した場合、不安を与えるのではないかと心配については、私どもはそのような不安を与えないように、互いが情報交換し合うことが必要であると考えている。

私が外務大臣であった当時、今から 12 年前であるが、ARF (ASEAN 地域フォーラム) を形成する提案をし、現在、これが見事に成功して、韓国、北朝鮮、中国、ロシアも入って、毎年、定期的に軍事情報の交換も行われている。

私は、アジアで将来 FTA が形成される場合には、アジアでも各国が協力し合って、地域の安全保障システムを構築していく必要があると考える。そのときには、韓国や中国と一緒に PKO 部隊の訓練をするなど、地域の安全保障をお互いが協力しながら守っていくというような方向にもっていくべきであると考えます。

(天皇制について)

質問者 こちらの大学院で勉強している者だが、天皇制の維持ということについてはコンセンサスがとれているとのことであったが、なぜ天皇制の維持についてコンセンサスがとれたのか、また、天皇制の持つ役割についてどのように考えているのか、伺いたい。

中山団長 ご案内のように、現在の日本の天皇には、政治に關与する権限は憲法上認められていない。明治憲法では、軍隊に対する統帥権も含めて広範な権限が認められていたが、現在の天皇には、そのような政治に關与する権限は一切認められていない。例えば、我々が持つような国政に關する最も基本的な権利である投票権すらも、天皇だけではなく皇族の人たちには、与えられていないのである。

このように、現在の天皇は政治とは全く隔離された存在となっている。天皇は、日本国民の「シンボル」として存在しているのであって、このような天皇制の在り方について、現在までの日本国憲法の運用を踏まえて、国民的なコンセンサスがとれている、とご理解いただきたい。

仙谷副団長及び山口議員の発言

ヴォーゲル准教授 (司会) 仙谷先生、山口先生、何かありましたら一言お願いします。

仙谷副団長 仙谷由人と申します。

私は民主党に所属している。中山会長同様、私も憲法調査会の委員として、この 4 年間、日本の現在の憲法状況の問題点について研究してきた。

ただ、中山会長とは、二つの点で違っている。一つは党が違うことと、もう一つは（このようなことを言うと後で会長からおしかりを受けるかもしれないが）、生まれた時代が少々違う（笑）。私は、1946年1月に生まれた。

（いわゆる「押し付け」憲法論について）

今の日本の憲法論議の問題点の一つは、先ほど中山会長からもお話があったように、「押し付け」憲法だということである、マッカーサーから押し付けられた「民主主義」、「基本的人権の尊重」、そして「9条」だというのが、これまでの日本の保守派に属する人たちからの重大な問題提起であった。

しかし、私の世代は、生まれて物心ついた頃には、日本国憲法（1947年5月施行）は自明の前提として存在していた。私の名前は「由人」であり、英語で言うと「リベラル・パーソン」である。当時の日本人も、マッカーサーに押し付けられた要素があるとはいえ、日本が明るい自由な時代になった、リベラルな時代になったということを楽しんで、その頃生まれた私に「自由の人」という名を付けた、そういう時代でもあった。

今の日本はさらに進んで、私どもの子ども達がそろそろ中心になる時代になってきているが、日本の憲法が、そして戦後の軽武装・経済成長国家、経済成長第一主義といった日本の路線が、グローバルイズされたこの社会の中で行き詰まり見せていることは、ご承知のとおりである。

（日本の憲法の三つの課題）

私は、日本の憲法的な課題に三つほどの問題点があると考えている。まず、一つ目は、安全保障を含めた国際的な平和の秩序づくりに日本がどう関わるのか、その関わり方について、日本国憲法がそれを可能とするような仕組みになっているのかということである。これは、一つの重要な問題であると考えている。

もう一つは、経済成長路線にはふさわしかった日本の中央集権的な体制、とりわけ優秀な官僚が中核としてこれを引っ張っていくという体制が行き詰まっている、ということである。日本では「地方分権」と言っているが、住民、あるいは国民が参加し、地域社会の中で自己責任原則に基づいた地方政府を作っていくことを可能にするような憲法体制・秩序が必要である。

三つ目は、民主主義を「豊富化させる」という意味で、基本的人権の保障を実効的、効果的に行うための仕組みがこれでいいのか、ということである。先ほど、憲法裁判所の問題を中山会長が提起されたが、憲法裁判所や独立の人権

委員会というものが必要ではないか。あるいは、税金との関係では、米国の持っているような GAO（会計検査院）のような仕組みが必要ではないか。民主主義や国民主権の体制を実効ならしめる、このようなサブシステムについても、もっと考えなければならない時期に来ていると考えている。

（法の支配・法治主義の確立の視点の重要性）

最後に、以上の三つの問題を含め、更に重要なことは、日本の場合には経済成長、儲かればいい、という感覚で、「法の支配」、「法治主義」というものを少々ないがしろにしてきた部分があるのではないかと思う。中山会長から先ほど「解釈改憲」の話が出たが、憲法も含めた法律は、そもそも概念の問題としては相当幅広い部分を持っているが、目をつぶって、法律に違反しているが法律を変えるまでもない、憲法を変えなくてもこのまま既成事実化してやっていってしまおうということが増えすぎているのではないか、という問題意識がある。

「法の支配」、「法治主義」をより確立するためにも、憲法上もそういう観点から考えた方がいいのではないか。そういう趣旨もあって、憲法裁判所の問題を憲法調査会で提起する人が多くなってきているのである。判事の人選によっては、政府の行為を憲法裁判所が、正当化、合理化する危険性があるのではないかと指摘もあったが、日本の戦後は、ある意味で、誰も判断する人がいないために、既成事実がどんどん積み重なっているという実態がむしろあると言ったほうがいいのではないかと考えている。

まとまりのない話になりましたが、以上で終わります。

山口議員 日本共産党の山口富男です。

発言の機会をいただきありがとうございます。私は三つ発言したいと思う。

（日本国憲法の制定過程の豊かさ）

第一は、日本国憲法の制定過程である。日本国憲法の制定過程は大変豊かなものであった。それは、三つの面から言える。第一は、当時存在していたすべての政党が新しい憲法の案を提出したことである。第二は、今の憲法の、9条もその他の問題も、ずいぶん憲法制定議会で新しい文章に変わったことである。第三は、国民の多数が圧倒的に歓迎したことである。以上から、私は、今の憲法は、21世紀にこれから力を発揮する憲法だと考える。

少し余談に入るが、私の秘書は三人いるが、そのうち二人はカリフォルニア大学に留学の経験を持つ。私の部屋の「構成」、すなわち“Constitution”（これ

は「憲法」という意味でもある)は、皆さん方の影響を受けている(笑)。

(憲法 9 条とアジアの危機)

二つ目にお話したいのは、憲法 9 条の問題である。日本では、自衛隊が存在し、憲法違反の状態が生じている。これを今のアジアの危機という状況の中で、どうやって解決するかが大問題となっている。アジアの危機というのは、朝鮮半島をめぐる危機と、台湾をめぐる危機である。そして、憲法 9 条を危機に追いこんでいる背景の一つに、日本と米国の軍事同盟の問題がある。私は、世界とアジアの平和と安定のために安保条約をなくして、9 条が生きる社会を作るべきであると考えている。

(天皇制について)

第三に発言したいのは天皇制の問題である。やはり、人民主権と、特定の個人をシンボルとすることは相容れないと思う。しかし、これは 21 世紀に国民の多数の認識になったときに解決される問題であると考えている。現状では、憲法が定める「国の政治に関わらない」ということをきちんと守らせることが大事であると考えている。

(補足～安保条約についての世論調査)

最後に、一点補足したい。それは、安保条約の問題である。今年の 1 月に毎日新聞という日本の全国紙が世論調査を行った。そこで、21 世紀という世紀の視野で見たときに、安保条約は必要かという設問があった。将来も維持すると答えた人は 37%、何らかの形でこれをなくすべきと答えた人が 52%であった。これも日本の現実であるということを、皆さんにお伝えしたいと思う。

ご静聴、ありがとうございます。

ヴォーゲル准教授 ありがとうございました。

以上

ヴォーゲル准教授らとの日米関係についてのワーキングランチ

平成 15 年 9 月 2 日 14:00 ~ 15:00

於：UC バークレイ校

米国側出席者

T. J. ペンペル (T. J. Pempel) カリフォルニア大学政治学部教授

スティーブン・ヴォーゲル (Steven Vogel) カリフォルニア大学政治学部准教授

マイケル・ツィーレンツィガー (Michael Zielenziger) UC バークレイ東ア

ジア研究所客員研究員

加藤淳子 UC バークレイ客員講師

(はじめに)

ヴォーゲル准教授 どうぞ、食事を召し上がってください。食事をしながらディスカッションを行いたい。皆さんからご質問があれば、私やペンペル氏とできる範囲でお答えしたい。我々は安全保障、日米関係について若干コメントできると思う。ペンペル氏は、日米関係だけでなく、アジア地域に詳しい。

(イラク戦争についての UC バークレイ校における議論)

仙谷副団長 今回のイラクに対する米英の攻撃については、私はいかような観点からも国際法上、合理化できないと考える。英国の有名な国際法学者十数名も、国際法違反との意見を発表し、それが報道された。国際法は、時代と共に変わり、国家間の行動を通じて作られる側面がある。先制攻撃論や大量破壊兵器の搜索、廃棄という理由によっているが、やはり、最低限、国連あるいは多国間の枠組みの中で認定されるべきであり、米英が、あそこにあるはずだからと、軍事的に攻撃して搜索、排除するという事は、国際法的に正当化できないと考える。こうした議論は、バークレイの国際関係論、あるいは安全保障の議論の中でなされているか。

ヴォーゲル准教授 仙谷先生だけではなく、独仏の政府もこのような解釈に基づき米国の行為に反対している。国際社会でも、反対の立場からは、明らかに国際法違反との見方が多かったのではないかと思う。ご存じのとおり、米国政

府は、明らかにそうでないと言っている。米国内の議論は、法律や国際法に違反するかどうかというより、国内政治の戦いになっている。ブッシュ政権支持層は、この戦争は正しいと考えているし、国際法違反との指摘についても納得していない。一方、ブッシュ政権反対派は、もともと戦争には反対であった。国際法上の問題もあるが、最初からイラクを一方向的に攻撃すべきではないという見方であったので、法律という合理的な議論というより、もっと政治的な、ブッシュ政権の見方に賛成か反対かという議論であるとする。バークレイは「左より」であるとの評判が多いが、実際は、幅広い意見が存在する。しかし、数字で見ると、ブッシュ政権反対、戦争反対とする者の数が若干多いと思う。

（イラク戦争の体験がもたらすもの）

山口議員 今の話、私も仙谷先生と同じ意見だが、そういう体験を世界がした。これを21世紀という今後を考えたときに、積極的な体験になるのか、否定的な体験になるのか。私の意見を申し上げれば、これは、立憲主義を超えてしまうものだと考えている。つまり、決めたことはきちんと守りなさいということ、国連憲章や平和秩序をきちんと守りなさいということに反しているのである。

ヴォーゲル准教授 そういう議論は米国においてもなされている。戦争反対の立場からは、もともとイラクを一方向的に攻撃すべきではない、という意見が多かった。細かい国際法上の話に入らなくても、イラク攻撃により、せつかく9.11以降に構築されてきた国際的な連立を壊してしまうのではないかと、独仏の反対に逆らって無理をすると、せつかく構築された、いい意味での国際協力が失われてしまうのではないかとという意見は、米国においても、かなり強い。こうしたことから、米国では、過半数は戦争を支持してきたが、反対した人は、かなり強硬に反対した。

（日本がイラク攻撃に反対した場合の日米関係等）

中山団長 日本がイラク攻撃に反対した場合は、日米関係はどうなったと考えるか。

ヴォーゲル准教授 日本でこの問題についてスピーチしたときに、今の質問が日本の外交官から出た。日本は、とてもそういうことはできなかったというのが彼の考えだった。私は、日本も、独仏と同じように反対と言えたと思う。もちろん、ワシントンの人々は驚くだろうし、非常に怒る人もいるだろう。しかし、独仏と同じように、時間がたてば、日本がそういう見方でもいいのではな

いか、ということになるので、日本が米国にノーと言えないということはないと思う。もちろん、日本が米国を支持したことによって、安全保障の面で日米関係は非常にうまくいっており、ブッシュ政権下の国防省、国務省は、日本はよくやってくれたということで喜んでいるだろう。もし、日本が独仏のように、米国の攻撃に反対との意見をとった場合には、難しい時期を迎えることはあったと思うが、それにより日米関係が非常にひどくなるとか、大きな問題となるということはないと思う。

中山団長 米国議会は、もし、日本が反対したら、どのような態度をとったと考えるか。

ヴォーゲル准教授 議員個人、特に共和党議員は怒るだろう。しかし、そのことについて、日本に対する何らかの決議を採択するようなことにはならなかったのではないかと。先生はどのように考えるか。

中山団長 私は、米国議会がもっと意見を出してきたと思う。同盟国でありながら、そのような行動をとったことに対して、日本は信用できない、ということで、様々な決議が出てきたのではなからうか。

ヴォーゲル准教授 独仏も同盟国であるが、そのような事態にはならなかった。

中山団長 独仏も同盟国であるが、日本は貿易のシェアが全く違う。貿易関係で何らかの障害が起こる可能性があるのではないかと非常に心配をしていた。

ヴォーゲル准教授 我々は、日本について研究しているが、もはや、米国の日本に対する「怒りの時代」は終わっていると考える。特に貿易・経済問題に関して、日本はいけないとか、やっつけなければいけないという時代は終わっている。そういう意味で、それほど大きな騒ぎにはならなかったのではないかと考える。ただし、「ノー」と言うときには、米国の立場が嫌だから「ノー」というのではなく、国際法違反であるので、といった理由をうまく米国に伝えられるかが大きなポイントになると思う。

(イラクの戦後の秩序づくりについて)

仙谷副団長 国連大使を務め、現在、国際司法裁判所判事である小和田氏が、先般、朝日新聞に執筆していた。その中で同氏は、戦争は有志連合でも行うこ

とができ、軍事的な封じ込めやフセイン政権を倒すというところまでは可能であるが、その後の秩序づくりは、多国間の枠組みによるものでなければ無理であり、国連を中心としたイラクの戦後の秩序作り、多国間あるいは国連の力が必要であると述べている。国際法といっても、ある面では力により作られる部分もあるわけだから、米国のイラク攻撃を一概に否定できるわけではないが、米国もこれから先は、米英主導の下でやろうなどとは考えない方がいいという趣旨であった。こうした意見についてどのように考えるか。

ヴォーゲル准教授 その辺は、非常にブッシュ政権が困っているところだ。戦争の最中も、直後も、米国独自で行ったので、戦後も米英スペインでやりましようとの立場をとってきた。しかし、今になって、戦争で勝利しても、イラクにおいて秩序を作るのは難しい問題であることに気付き、米国だけではなく、もっと国連を関与させる形がいいという考え方に少しずつ変化してきているようである。問題は、米国だけでは資源が限られるということ、また、ある程度国連という形で、国際合意に基づく方が反対されにくいということがある。個人的見解であるが、最初から国連が関与した方がよかったと思う。

（米国政府の意思決定）

山口議員 ヴォーゲル准教授が朝日新聞に書かれた論説を読んだが、米国政府の意思決定は、大統領府の中で行われるのか、それとも共和党という政党の中で行われるのか。考え方を変えるとき、どこが主体になっているのか。

ヴォーゲル准教授 その点は、我々が政治学者でありながら、なかなかわからないところである。安全保障の問題は、国内の社会問題、経済問題と違って、どちらかということ意思決定に関与する者の範囲が狭く、大統領と閣僚、特に国防省と国務省の影響力が強い。米国のマスコミは、ブッシュ政権においては、チェイニーあるいはパウエルが強そうであるとか、今はラムズフェルドの色が濃いなどと分析を行っているが、実際にこの辺りの中核メンバーの影響が強い。特に、イラク問題は、ラムズフェルドとかチェイニーの力が強かったのではないか。議会はもちろん、共和党のリーダーと相談をし、さらに、緊密に調整を行うが、最終決定は、大統領と閣僚によりなされる場合が多いのではないか。

（イラクへの派遣について）

中山団長 イラク問題については、アラブ周辺国の外交官の意見をいろいろと

聞くが、非常に反米的な意見が強い。

ヴォーゲル准教授 もちろんそうであろう。これからの世界秩序は、米国にとっても心配である。一つの国が強すぎると、その国自体に対する反対、反抗を自然に引き起こすからである。

中山団長 イラク周辺にいる米国の若い軍人はよく辛抱している。

ヴォーゲル准教授 なかなか帰国できなくて困っているとの話を聞く。戦争が終わったら帰国できるかと思ったらそうでもなかった。日本人のイラクへの派遣について、日本国内の意見はどうか。

中山団長 自衛隊の派遣については、やはり慎重論が多いのではないか。憲法的観点からも、戦争が現に行われている地域には自衛隊は出さないということなので、イラクの治安があのように悪化してくると、自衛隊の派遣が、実施されたとしても、事故が起こった場合には、政府は致命的打撃を受けるだろう。

仙谷副団長 イラクに自衛隊を派遣すべきだという議論は、外務省、防衛庁の幹部以外にはほとんど見られないのではないか。法案成立までは、そのような意見を持っていた人も、今の状況を見て後込みしている。自衛隊の隊員レベルでは「行くべきではないし、行きたくない」という声も聞こえてくる。

山口議員 私は、米国の政権が世界の動きを読み間違えたと思う。9.11 のテロ問題について、私たちはアフガニスタンへの攻撃に反対だったが、多くの国は認めていた。イラク問題では、戦端を開けばついてくるという気持ちがあったのだろうが、世界はそうはいかなかった。

ヴォーゲル准教授 アフガニスタン攻撃の際と同じように、きれいな世界的な連立ができれば、ブッシュ政権にとってもよかっただろうが、今回は、連立ができなくても行くのだという、計算の問題というよりも頑固なところがあった。反対する人たちには、アフガニスタンでは世界的な連立ができたが、イラクの場合は、それができないからやめた方がいいとの声が強かった。

中山団長 フランスのシラク大統領が拒否権行使を表明した後、米国として、十数万の米軍を展開したままでいることは、軍の立場上、非常に難しかったのではないか。

ヴォーゲル准教授 難しかったのではないかと思います。微妙な政治的な計算が行われたのではないかと。

(イラクの戦後統治)

仙谷副団長 日本の戦後統治が天皇を使って間接統治を行って成功したことから、イラク戦争を始める前に、イラクの戦後統治にも日本方式を取り入れることについて、米国の政府内やシンクタンク等において、研究、発言があったという話を聞くが、そのような拙い考えでイラクの戦争を始めたのか、また、ひとつのモデルケースとして日本が取り上げられているのか。

ヴォーゲル准教授 少なくとも米国の日本研究者は、日本とイラクがいかに違うかについて懸命に説いている。比較しても意味がないと考える。また、当時と異なり、今の米国政府には、イラクに対し、多額かつ長期的に投資をする気があまりない。イラクや中東の秩序維持は、数ヶ月でできることではない。米国として投資、協力する気があるのかということ、疑問である。戦争で勝利し、早い段階で現地の人々にバトンタッチして終わりというやり方については疑問を感じる。

中山団長 アラビア半島の王族達は、米国式民主主義が導入された場合には、権力を失うことになる。彼らが黙ってみているかという問題がある。

仙谷副団長 その点については、ダブルスタンダードでいかにざるを得ないのではないかと。イスラエルはともかく、サウジアラビア等の国々は、ある種の独裁体制をとっており、これほど非民主主義的な国はない。ある種の独裁体制と言える。もし、民主主義と人権のためにというイデオロギッシュな理由で、言うことをきかない政権を倒すということを論理的に通すならば、こうした国の政権を全部倒すことになってしまう。

ヴォーゲル准教授 そのようなことは、国際法上許されない。今回の戦争のきっかけは、核兵器、化学兵器であり、その後こうした兵器がどこにあるか、ないのではないかと議論が起きた。それなのに、イラク政権があまりに人権問題等においてひどすぎる、という理由にするのであれば、先生の言うとおり、他の国もどうかということになる。前例として危険なところがある。

(ドミノ理論)

山口議員 ケネディ政権時のドミノ理論¹は今でも生きているか。

ヴォーゲル准教授 ベトナム戦争時のドミノ理論は、最近はあまり聴かない。

山口議員 そうすると、ネオ・コンの原理主義も消える可能性があるのか。

ペンベル教授 確かにあの当時とは逆方向であるが、肯定的なドミノ、イラクが民主主義になることによって周辺国が民主化することはある。

中山団長 私はそう思わない。

ペンベル教授 そういう考え方があり得るということを申し上げたまでである。

(日本の憲法改正議論に対するアジア各国の対応等)

ヴォーゲル准教授 ところで、憲法事情の調査のため、アジアについては、どの国を訪問したのか。

中山団長 訪問先は、タイ、シンガポール、中国、韓国である。また、シンガポールでは、フィリピン、マレーシア、インドネシアの憲法の概要について、それぞれの国の日本国大使館員から説明を聴取した。

ヴォーゲル准教授 アジアにおいては、日本の憲法改正についてかなり厳しい態度がみられるか。

中山団長 そのようなことはないと考えている。私としては、先程のスピーチで言及した「中山三原則」を、その都度説明している。

ヴォーゲル准教授 例えば、「攻撃をしない」ということは、憲法を改正する場合に書き込むことになるのか。

中山団長 それは「侵略国家にならない」ということであるが、攻撃されたらもちろん自衛権の範囲内で対処することとなる。

¹ **ドミノ理論**：冷戦時代に唱えられた、一国の共産主義が連鎖反応を起こし、国境を越えて広がっていくとする理論

山口議員 アジアにとっては、日本の侵略戦争とベトナム戦争という二つの経験があった。今、マレーシアのマハティールを中心として、アジアのことはアジアでという動きが非常に強まっている。経済面では、ASEAN を中心とした経済協定がある。ASEAN 自身がベトナムを抱え込むことにより、社会体制の違いを前提に共存していく方向を打ち出しているので、非常に面白い動きがアジアに起こっている。その中に位置付けて考えたときに、アジアにおいてはかなり深い危惧があると思う。

ヴォーゲル准教授 その危惧は、それぞれの国で違っているのか。

山口議員 違っていると思う。

ヴォーゲル准教授 山口先生は、憲法に改正すべきところがあると思うか。

山口議員 21 世紀という世紀の単位で考えると、社会が変わるのであるから、当然、改正論が出てくると思うが、現時点においては、改正する必要はないと考える。日本国憲法には改正条項がある。

中山団長 現在、共産党と社会民主党は、憲法改正に反対の立場をとっている。

ヴォーゲル准教授 日本の政治システムの中でもいろいろな意見があり、それを議論しながら調整するということは、関心深いことである。今日話を聞いている学生にも、大事な教訓である。

（政治学の議論の状況）

山口議員 日本の場合は、例えば政治学では、いろいろな問題を考える際に、学派の考え方により問題が捉えられることもある。米国の場合、例えば、今日議論になった日米関係などについて、何らかの学派のようなものをつくって共同討論されるのか。それとも個々の研究者の方々がいろんな意見を持っていて、おのずとその中で一つの考えが抽出されるのか。

ヴォーゲル准教授 なかなか難しい質問だが、米国の政治学の中では、かなり意見、立場が割れている。どちらかと言うと、かつては、民主党寄りとか共和党寄りという政治に対する分け方であったと思うが、最近は、政治というより、研究方法により分かれている。数量的に考えると、哲学的に考える等の分け

方ができる。具体的に言うと、国際関係論の中では、昔からある現実派、理想派がある程度残っており、日米関係に関しては、レビジョニスト（revisionist）とそれに対するもっと親日的な見方を持つ立場との間にかなり長い間の議論あったが、そうした対立も、最近は変わってきている。

山口議員 日本では適当な言葉が見つからず、「修正主義」と訳してしまうので、議論がうまく伝わっていないように思う。

（ネオ・コンサーバティブの背景等）

仙谷副団長 マスコミで喧伝されている米国のネオ・コンサーバティブには、学問的、理論的背景はあるのか。

ヴォーゲル准教授 難しい質問である。宗教的な背景が存在している。

ペンベル教授 背景にあるのは、キリスト教のいわゆる原理主義という運動、すなわち、ファンダメンタリズムである。これは、演繹的な手法で哲学的に考える学問理論というより、基本的には、米国外交とは米国のイメージどおりに世界を変えることであるという非常に保守的な考え方で、プログラマティックな考え方ではなく、とにかく白黒つけて敵を全部倒してしまうという主義のもとにある。

仙谷副団長 その論理によると、邪魔者は消せということになり、大量破壊兵器を廃棄させることを超えて、大量虐殺をやってよいという論理にならないか。

ペンベル教授 彼らの一番の敵は、イスラム原理主義者たちであり、政治的にイラク、アフガニスタンを変えるということ、中東に民主主義や平和をもたらすことにより、米国に対し敵対的でないようにすることが目的である。前政権とのもう一つの大きな違いは、今の政権は、現状維持型ではなく、現状を変えなくてはならないという原則に則って政治を行っている。そのため、米国が日本に来て直接的にいろいろなことを要求しているが、それは、前政権にはなかったスタイルである。

（米国の政権交代の影響）

山口議員 そうすると、先ほど日米関係の問題で、日本がイラク戦争に反対し

た場合についての話があったが、日本側からすると、米国の政権が変わることによって、日本自体が影響を受けることにならないか。例えば、ブッシュ政権の下で、日本に対する様々な要求がきているということだったが、日本の立場に立つと、米国での政権交代により、日米関係が、米国側から影響を受ける面があるのではないか。

ヴォーゲル准教授 そのとおりである。米国の政権が変わると世界に対する立場は変わるし、日本に対する政策も変わる。それによって、日本が反応するということになる。次の大統領選でブッシュ大統領が再選されるか否かによって、日米関係の行方も変わってくるのは当然のことである。具体的に見ると、クリントン政権の最後の頃は、日本は経済的にも政治的にも困難な状況にあったので、日本に安全保障面での協力を無理に求める必要はないという感じだった。それに対し、ブッシュ政権は明らかに異なり、日米同盟が本当に機能するためには、ガイドラインどころではない、もっとアップグレードしないといけない、本当に機能する同盟にしなければならないと考えている。

（日米安保体制について）

仙谷副団長 何のためにアップグレードさせる必要があるのか。

ヴォーゲル准教授 国防省が非常に心配しているのは、例えば、韓国で何かがあった場合に、日本との間で現実面での協力がスムーズに行われるのかということである。ある程度のアップグレードがないと、有事の際、日本の役割はこれであるからすぐにやってくれと言っても、それは憲法違反になるかどうか、解釈の問題があるから少し待ってくれということになり、それを恐れている。また、憲法問題のほかに、日本の政治システムが有事の際にどうなるのかということも心配している。有事の際に、日米はこうするというのを計画しておかないと、何かがあった場合に機能しないのではないかとというのが彼らの見方である。

山口議員 朝鮮半島は戦争が起こる可能性をもつので、米国政府の心配は当然であると思う。問題は、どうするかということで、その点の選択肢はそれぞれ違うと思うが、日米関係が安全保障面でも転機にある、変わり目に来ているとの認識をお持ちだということか。

ヴォーゲル准教授 やはり日本の安全保障に対する考え方や政策は、最近変わ

りつつあるように思う。特に朝鮮半島問題が契機となって考え直すという人々がいるのではないかと。ただし、そのことが直ちに、自衛隊の強大化につながることはないと考えられている。

中山団長 韓国の盧武鉉政権は、非常に曖昧な政治を行っている。

ヴォーゲル准教授 最初は反米的な発言をしていたが、それがだいぶおさまってきた。朝鮮半島の問題に関して、韓国、日本、米国、中国のそれぞれの見方があまりに違いすぎるのが今後とも難しい問題ではないかと思う。

(おわりに)

山口議員 今日は随分熱心な質問が、参加者からあった。UC バークレイ校では、ディベート、討論を重視しているのか。

ヴォーゲル准教授 なるべく重視しているつもりである。授業は 80 分であり、教師が 30 分講義し、その後、学生に対する質問、ディスカッション、ディベートを入れる形が多い。その中では、なるべく対立した意見を出させるようにしている。最近はインターネットを使い、意見を出してもらうことも試みている。例えば、あるテーマについて、インターネット上で学生 2 人に意見を出させる。両者の意見は同じようであるが、よく見てみると若干違っている。そこで、私が、2 人の意見が両立することは有り得ないということを指摘しつつ、ディベートをさせる。また、正式なテーマを掲げてディベートをすることもある。例えば、日本政治の授業において、米軍はすべて日本から撤退させるべきかをテーマにする等である。

中山団長 どうもありがとうございました。

以上

UC バークレイ校における質疑応答

平成 15 年 9 月 2 日 15:00 ~ 16:30

米国側出席者

ジェシー・ショパー (Jesse Choper) カリフォルニア大学法学部教授

ステファン・バーネット (Stephen Barnett) カリフォルニア大学法学部教授

スティーブン・ヴォーゲル (Steven Vogel) カリフォルニア大学政治学部准教授

ゴードン・シルバースタイン (Gordon Silverstein) カリフォルニア大学政治学部助教授

(はじめに)

ヴォーゲル准教授 米国側出席者の 3 名については略歴をご覧いただいているかと思うので、詳細な紹介は省くこととしたい。この 3 名は米国憲法、カリフォルニア州憲法そして米国政治の専門家、本校の優秀な研究者達だ。

バーネット教授がカリフォルニア州憲法についての簡単なプレゼンテーションを準備しているので、もしご要望があれば行うが、そちらから質問や関心事項を指摘していただき、我々がそれに返答するというのが一番良い方法だろう。もし質問に答えられないようであれば、その旨を率直に白状する(笑)。

ショパー教授はロースクールの前学部長で、米国憲法の専門家だ。バーネット教授はカリフォルニア州憲法が主な専門、シルバースタイン助教授は米国政治と米国憲法についての研究をしている。

中山団長 ありがとうございます。今日は先生方にお出ましのいただき、私どもに意見交換の機会を与えてくださりまして、感謝を申し上げます。

(米国憲法の修正の実態)

中山団長 まず、米国憲法は具体的にどのようなときに修正が行われてきたのか、それをお聞かせいただきたい。

ショパー教授 米国憲法の修正例は少ない。200 年以上の間に 28 件か 29 件くらいだ。初めの 10 件は初期の段階で素早く修正がなされたので、残余はさらに少数だ。

修正要因についてはいくつか挙げられるが、最高裁が憲法解釈を行い、その解釈に対抗するために行われた修正もある。例えば、最高裁は、議会には所得税を設定

する権限はないと判断した。そのため、それはすぐに憲法の修正で覆された。

その他に、社会運動から出てきた修正もある。一番有名なのは禁酒法に関するものだ。アルコールの販売等が禁止されたが、それを覆す修正が短期間のうちに行われた。

また、経験に基づいた修正もある。第二次世界大戦後に大統領任期を制限する修正を行った。ルーズベルト大統領が4期務めた後のことだ。

いくつか例を挙げてみたが、どういうことから修正が行われることになったのかについて、これでお分かりいただけると思う。

（最高裁判所と憲法修正の関係）

中山団長 最高裁の判事は何人いるのか。また、最高裁が憲法の修正に関与することはあるのか伺いたい。

ショパー教授 最高裁の判事は9名である。終身制なので最高裁から排除するのは非常に難しい(笑)。排除しようとする動きが時々みられるが、成功した例はない。それから、最高裁の判事が憲法の修正に関与することはない。憲法の修正は政治面の産物である。特に議会と州が関与するが、最も重要な役割を担うのは州である。4分の3の州が承認しないと修正は成立しない。州は修正案を検討する憲法会議を開くことができるものの開かれたことはほとんどなく、通常は州議会で承認が行われる。

最高裁としては、修正プロセスにできるだけ関わらないようにしている。今日では、多くの修正案が7年以内に法定数の州で承認されなければならない旨を付記しているが、すべてがそうである訳ではない。この場合、修正案の承認がどのくらいの期間内に行われなければならないかという承認期限の設定の問題が起きる。一例として児童労働禁止に関する修正案を挙げることができる。この修正案は長い間未承認のままであるが、この間に州の一つが一度行った決定を覆したことがある。このときでさえ最高裁はこれについての判断を拒んだ。

端的に言えば、最高裁は修正に関する役割をほとんど担っていないということだ。

シルバースタイン助教授 ショパー教授の話もあるが、「修正」というのは特定のものを指して修正されている。トップダウン、ボトムアップの両方で提案が可能だが、広範囲に修正が及ぶ大きな問題が出てきた場合には、できるだけそこまで事を大きくせずに済むようにということを大体の人達は考える。というのは、州は憲法のすべてを変える可能性を有する憲法会議を開く権利を持っているので、もし憲法会議の開催となると完全に新しい憲法の制定に至ってしまう可能性もあるし、各種

団体が様々な提案をして非常に扱い難い状態に陥ってしまう可能性もあるので、それらを避けるため特定の修正だけを扱うという傾向がある。

（カリフォルニア州憲法の修正）

バーネット教授 カリフォルニア州憲法の修正はまた全然違う方法なので、ここで御説明したい。

カリフォルニア州の憲法は、権利章典も三権分立も規定されており、その点は合衆国憲法と似ている。しかし違う面もある。それは長さだ。合衆国憲法は非常に短いものだが、カリフォルニア州憲法は長く、34 カ条から成り立っている。日本国憲法は百数カ条もあるそうだが.....。

中山団長 103 カ条だ。

バーネット教授 103 カ条だとすると、カリフォルニア州憲法は日本国憲法ほどには長くはないか（笑）¹。

カリフォルニア州憲法が長い主な理由は、常に修正を繰り返していることにある。19 世紀の終わりに進歩的な政治運動があった。これは大企業や鉄道関係の有力者に対抗することに起因する運動なのだが、その結果、直接民主主義制度が提案された。その一番大きな要素が、イニシアティブとレファレンダム、これは州民にはカリフォルニア州議会の決定を覆す権利があるということであり、もう一つは今話題になっているリコールの 3 点だ。これは非常に多くの修正が行われる要素になっている。

1911 年に直接民主主義制度の採用が決まった。これによってイニシアティブの手法で州民が州憲法を修正できるということになり、1911 年から 1990 年までの間、3 回を除くすべての選挙時に州憲法の修正案が提案され、1911 年以降 425 の修正が行われている。付け加えることはあっても取り出すことはないのでカリフォルニア州憲法はこれだけ長いものになった。

（州憲法と連邦憲法との相違）

中山団長 各州の憲法は大体似通っているのか。相当異なっているのか。

¹ カリフォルニア州憲法は、34 条(article)から成り立っているが、各条を構成する節(section)が膨大な数にのぼるため、実際には、カリフォルニア州憲法の方が日本国憲法よりも長い。

バーネット教授 すべて異なっている。共和制の採用、司法、立法、行政の三権分立といった根本的な州の成り立ち方は同じだが、それぞれの内容はかなり異なっていると思う。

シルバースタイン助教授 歴史的にみれば、州は合衆国ができる以前から存在した。例えばマサチューセッツ州やバージニア州等はもともとそれぞれの憲法を持っていて、その後に合衆国になったということだ。

バーネット教授 人民の根本的な権利である権利章典は、合衆国憲法と同じようにすべての州憲法に規定がある。

（人権条項が修正されない理由）

山口議員 米国の憲法は人民主権においては世界の故郷とも言われるような憲法だ。1791年に人権部分の修正条項が成立しているが、この人権規定が200年を超える生命力を持った理由は何か。

ショパー教授 大変難しい質問だ（笑）。憲法制定の当時、国の創設者たちは人権規定は必要ないという考え方だった。もともと憲法というのは統治者の権力を制限するものという理解だったので、それで十分だと考えられていた。しかし、人権規定の追加を約束しないと連邦憲法を批准しないと州が主張したため、それが入れられたのだ。

物議を醸している最高裁判決の多くが個人の人権に関するものだ。憲法修正によってこれらの判決を覆そうという試みが何度もなされている。シルバースタイン助教授の方が詳しく説明できると思うが、それらが覆されていない理由は、学校内でのお祈りの禁止のように非常に支持のあることだからという訳ではない。その理由は二つある。一つは憲法の修正は難しい手続であり、その実現は困難であるということ。二つ目は曖昧かもしれないが伝統だ。時が経つにつれて、特に人権に関するものには触わりたくないという伝統が定着しているということである。もし何か変えたいのであれば他の方法をとって変える。例えば、最高裁判事が辞任したときに、次の人を選ぶときにどのような人を入れるのか、そういう方法によって少しずつ変えるという方法である。

シルバースタイン助教授 当初は連邦政府の方が州政府より力が弱かった。人権に関する10カ条が州レベルで実行されていない場合に、最高裁がそれを違憲であると判断するようになったのは1860年頃からである。よって、それほど歴史は長く

ないと言えるかもしれない。その後、連邦政府の方が力が強くなり、今では連邦政府から州に対して違反を指摘する事例が多くなってきている。

人権条項が覆されていないもう一つの理由は、細かいところでは異議があるかもしれないが、根本的なところでは原則的には米国人はそれぞれの条項に合意しているということだ。例えば、表現の自由、信仰の自由について反対する者は誰もいない。それがどういう意味かというところで、それぞれ解釈が違うかもしれないし、ある人の解釈が他の人の解釈と異なっているかもしれない。そのところで差異がある場合にはそれを最高裁まで持って行くということが度々ある。

（議会制民主主義と直接民主主義の関係）

仙谷副団長 先ほどからイニシアティブ、レファレンダム等、直接民主主義の制度についてのお話があった。これらは人民の側から見ると権利だが、反対側から見ると政治的な意思決定の根拠の問題でもあると思う。通常は議会が国家や共同体の意思決定に関する最高権力だ。ところがカリフォルニアの場合には住民投票というものが、議会の決定が優越するのか住民投票が優越するのか、このところが我々にはよく分からない。昨日も話を聞いたが、住民投票の制度が議회를軽視することになるとか、あるいは議会の問題解決能力をまったく無くしてしまって政治の混乱を生んでいるというお話があった。この住民投票制度について、憲法学や政治学といった学問的な領域ではどのように位置付けられているのか、そこをお伺いしたい。

バーネット教授 非常に良い指摘だ。カリフォルニア州のこれらの制度は、実際に行政に対して不信を抱いているということから成り立っているようにも見える。それが、立法府や州知事を信じないで州民の希望を他の方法で表出することにつながっている。一方、連邦憲法にはそのような部分がない。連邦憲法は、議会や大統領がなんとかうまく働いて物事に応じていくということをベースに成り立っている。最近のカリフォルニア州の傾向を見てみると、直接民主主義が何かと力を得てきており、重要になっているように思われる。この40年間を見てみると、カリフォルニア州では非常に重要な課題のうち、レファレンダムやイニシアティブによって決められたものが結構あり、死刑制度をどうするか、州議会議員の任期制限、アフーマティブアクション、課税の制限といったことがすべて住民投票で決められている。

（ナショナルガード（州兵）と州憲法の関係）

中山団長 州兵に関しては、州憲法で決めているのか。

シルバースタイン助教授 州憲法により、ナショナルガード（州兵）が存在している。ナショナルガードは、州知事の指示の下、州内に出動させることができる。数年前には、このパークレイ校にも入ってきた例がある。もちろん、例えば「メキシコへ行け」というような国際的なことについては権限がない。今、イラクなどに行っているナショナルガードは、合衆国軍の一部として行っているということになっている。ただ、これは非常に微妙な問題も含んでいる。そもそもは州が軍隊を持っていたところから始まって、連邦が軍隊を持つという形に推移してきたという歴史的経緯がある。

（米国憲法と国際法との関係）

山口議員 21世紀の憲法を考えた際に、国際社会との関係が問われると思う。例えば今米国の外交政策がユニラテラリズムとして批判されているが、米国の憲法は国際法との関わりをどのように考えているか。

ショパー教授 米国の憲法と国際法との関わりかたについては、今のところあまり論議されていない。米国の軍隊が他国の指揮下において外国に出動できるかという問題があるが、大統領は、憲法の解釈に基づいて、国連や他のイラク等に関わっている国の指揮下に米国の軍隊を派遣することはできないと言っている。PKOとして行くのならば、他国のリーダーにも従わなければいけないと考える人も多いかもしれないが、憲法を変えるなりしてどうこうするというところまで議論が発展していない。

バーネット教授 そういった議論は、大統領と議会との政治的な交渉の枠内で行われており、憲法を変える、修正するというレベルではない。

シルバースタイン助教授 1940年代の後半から1950年代前半にかけて、特にアイゼンハワー大統領の時に、ブリッカー・アmendメント²、すなわち米国の軍隊が国連でも働けるようにするという憲法の修正についても議論されたが、そのような修正はされなかった。前提として、米国は、国際的な場においては独自の利点、利益を見て、また、軍事的なものについては独立心を持って関わるということだ。

² “Bricker Amendment”.ブリッカー上院議員が提案した憲法修正案

仙谷副団長 その種の論理と行動は、米国がスーパーパワーを持っているゆえに事実上許されているだけの話ではないかと思う。つまり国際協調ではなく、ある種の帝国路線、すなわち、米国独自の判断と決定を他の諸国に対しても押しつけて従わせていけるということになるのではないか。国際的な取決めや約束ができればこれに従う、従わなければならないというゾレンの世界があるとすれば、各主権国家から見たときに、あらかじめ主権を渡してしまう、移したという論理構成を取らない限り、整合性は保てなくなる。米国だけがそうでなくても大丈夫なんだという論理は、スーパーパワーを持っているからという事実上のことにすぎないのではないのか。最近の国際刑事裁判所に参加する、しないという問題も、実はその論理と大いに関係があるのではないかと思っている。一国の刑事司法権を一部であれ、国際刑事裁判所に移すということについては反対だという論理があるのではないか。

ショパー教授 まったくそのとおりだ。誰もそれには反論できないと思う。これはまさに憲法に関わってくる課題である。憲法によって、合衆国軍の士官レベルを任命する権限は大統領にあることとされている。ブッシュ大統領は、合衆国軍を外国の指揮下におくことは、米国の権限の失墜につながると考えているのではないか。国際司法の場で外国の判事に従うということについても同様だろう。

山口議員 今、日本では米国論がブームになっている。そのキーワードは二つあり、一つは、帝国あるいはユニラテリズム、もう一つはグローバリズムだ。チャーマーズ・ジョンソンの著作も翻訳されているし、スターウォーズをもじって「帝国の逆襲」という名を模した本まで出ている。それらが提起する問題は仙谷先生が指摘された点に関わるものだ。

シルバースタイン助教授 文化的、地理的な面も考慮しなければならない。米国はスーパーパワーを持つだけでなく、実際に非常に大きな国である。また、他国との間に大きな海が二つもあり、長い間米国のことだけを考えればよいというような状況にあった。その結果、外から独立しているという考え方が強い。また、自足できるということを自負してきた。今は、すべての石油がテキサスから来、すべての食べ物がネブラスカから来ているという状況ではない。しかし、それを本当に理解している米国人というのは少ないかもしれない。ほとんどの米国人の根底にはまだそういった考え方が尾をひいており、世界の他の国と関わるかどうかは自分たちで決められるものだと思う。

ショパー教授 米国人の考え方は、昔も今も非常に多様だ。政治家の間でもいろいろな意見があり、ブッシュ政権の一番高いレベルにおいても意見の相違点はある。

仙谷副団長 第一次世界大戦後はウィルソン大統領が音頭を取って国際連盟を作ろうとした。しかし、米国自身が加入せず失敗だったとの総括があって、第二次世界大戦の時には戦争中から、戦後は国際連合を作って主権国家の平等という考えの下に世界の新しい秩序を作るという構想を発表し、その構想の正当性をもって世界をリードしてきたということもあると思う。しかし、今度の戦争ではそういう普遍的な価値、新しいニュー・ワールド・オーダーを提示しないで、ただ「我々が正しいからついてくればいいんだ」という帝国路線にしかなっていないのではないか。こういう路線は、国際社会の中で各主権国家やそこに住んでいる人々から支持されないのではないか。

ショパー教授 憲法的な答えを申しあげる。今の指摘は正確かもしれない。しかし、法律的、憲法的な面での米国と国連とのつながりとは条約である。米国の憲法によれば、議会や大統領の憲法的な活動によっては、国際法や条約に反するようなことになってもその場合には認められるということだ。

(おわりに)

中山団長 今日はどうもありがとうございました。極めて有意義に話を聞かせていただき、勉強になった。特に今朝の私のスピーチの後の質疑応答では、若い方からも質問が出たりして大変良かった。韓国の若い女性が日本の憲法第9条について非常にナーバスな質問をしたことについては、これからしっかりと日本も説明していかなければいけないということを痛感した。

以上

カリフォルニア州の憲法・政治等に関する説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 1 日 12:00 ~ 13:30
於：デルタ・キング (Delta King)

米国側出席者

バリー・キーン (Barry Keene) スタンフォード大学及び UC バークレイ教授・前カリフォルニア州総務庁長官・元州上院議員

スコット・キーン (Scott Keene) 在サンフランシスコ日本国総領事館政治コンサルタント・ロビイスト・弁護士

(はじめに)

仙谷副団長 今日はお休みのところ、私達のためにおいでいただき大変ありがとうございます。今日は、中山団長が所用のため出席できないがよろしく願います。

バリー・キーン (以下、バリー) 氏 今日は皆さんを迎えることができ、また私をこの席にお招きいただき感謝申し上げます。私は人生を通じて、政府及び政府の意思決定過程に非常に深い関心をもって仕事をしてきた。このような派遣団と一緒にランチができることを非常に嬉しく思う。

仙谷副団長 今、日本は色々な課題に直面している。その中で最も重要な課題の一つとして、中央政府と地方政府の関係をいかに定めるか、特に財政、税金の徴収と配分の在り方、いわゆる地方分権の問題があげられる。本日は、米国諸州の中でも、地方自治の中心的なテーマである住民の自治が最も進んでいるカリフォルニア州の自治の仕組みや実態、州憲法の経緯、現状について勉強して、日本のこれからの地方分権、地方自治、住民の自治という問題に係る改革に関するヒントを得ることができれば幸いである。

短時間ではあるが、忌憚のない議論ができれば大変嬉しく思う。

(米国における憲法の存在理由)

バリー氏 さっそく始めたいが、米国における憲法の存在理由は三つあげられる。

一つ目は、政府の組織、権力及び義務を定めること、すなわち統治機構を定

めることである。

二つ目は、個人の人権、権利を定めることである。これは英国王の統治時代の政府に対する不信感が背景にあるのだが、政府機能が非常に制限されていた当時、個人の人権、権利を憲法において保障されるべきかという議論が行われた結果、取り入れられたという経緯がある¹。

三つ目は、チェック・アンド・バランス (checks and balances) である。今、政府に対する不信感があったと言ったが、これを様々な機関が抑制しあう形で解決していった。その中には連邦と州間の均衡も含まれている。このチェック・アンド・バランスの中の一つに、連邦と州の関係を定めた連邦主義 (Federalism) というものがあるが、これは常に進化し続けている。

連邦主義の一例を挙げる。現在、ほとんどの州予算は赤字であり、各州は連邦政府が補助金を出す等の支援をすべきだと考えている。一時、連邦政府は非常に黒字であったが、最近では、その連邦予算も赤字になってしまった。

ところで、皆さんは非常にいいタイミングでここに来られた。というのは、現在カリフォルニア州は憲法上の危機と言うべき状況にあるからである。最初の挨拶の中で、どのように住民は政府の意思決定過程に参加するかという話があったが、それに関連する問題である。

(直接民主制度)

バリー氏 カリフォルニア州憲法には、政府に対する不信感への対処法として連邦憲法とは違う方法、すなわち、権力を住民と分かち合う (sharing-power) という方法を取り入れた²。この中には、憲法を変更する権利、立法権、公選の公務員を解雇する権利が含まれる。

現在では、連邦憲法との差異は小さなものではなく、カリフォルニア州民は憲法上、政府を無効にしてしまうほどの力を有するに至っており、カリフォルニア州民と州政府はこの25年間、常に戦争しているような状態にある。ゆえに、

¹ **米国憲法制定時の人権保障論議**：「フェデラリストの構想の中では、連邦憲法には権利章典は含まれていなかった。憲法は委譲された一定の制限的な権限のみを持つ政府を樹立するもので、権利を侵害する恐れはないと考え、またもし一定の権利を列挙すればそれ以外の権利は存在しないと解釈されるかもしれないと恐れたのである。むしろこの起草者達の構想の中では、憲法によって樹立されるであろう統治の構造それ自体がまさに権利保障の役割をはたすものと考えられたともいえよう。反フェデラリストの批判にあって、結局起草者達は権利章典を付加した。」(松井茂記『アメリカ憲法入門〔第4版〕』16頁)

² **カリフォルニアの直接民主制度**：カリフォルニア州では「権力を住民と分かち合う」方法として直接民主制度 (住民投票) を導入している。具体的には、カリフォルニア州憲法2条8節~19節において「イニシアティブ」「レファレンダム」「リコール」に係る規定を定めている。これらの詳細については、p.138を参照。

有識者の中にはカリフォルニア州は統治不可能だと考えている人もいる。

カリフォルニア州民には、政府の失政は立法者が愚かであるからだという考え方が前提としてあり、政府の要職から権限を剥奪することがこれら失政への懲罰になると彼らは考えているのである。

しかし、このような考えは実は自らの首を絞めるようなものだと思はう。なぜなら、権限の剥奪という懲罰は政府の機能麻痺を生じさせ、問題を解決するという政府の役割を果たせなくしてしまうというジレンマに陥ってしまうからである。この状況に陥ると、問題解決できない政府、それに対する非難、懲罰、問題解決できない政府...という悪循環にはまってしまふ。実際、カリフォルニア州はそのような悪循環を経験してきた。

（直接民主制度の弊害）

バリー氏 住民発案によりなされた大幅な制度変更の一つに、議員の任期制限の導入がある³。この任期制限の導入により、議員は現在の問題にだけ頭を使い、自分が議員であることのない将来のことについては考えなくなるなどの弊害が出て来ている。

州憲法 4 条 2 節（州議会両院の構成及び任期）

a 上院の定員は 40 人とする。上院議員の任期は 4 年とし、2 期を上限とする。2 年ごとに半数を改選する。下院の定員は 80 人とする。下院議員の任期は 2 年とし、3 期を上限とする。（以下略）

また、選挙区の区画改定（redistricting）⁴をこの先 10 年間にわたり行うことになっているが、二大政党の民主党と共和党の間で、議席を確保するために立候補者の選挙区を調整するということが実際に行われている。これにより議員の問題解決能力が失われるという問題が発生している。

³ **議員の任期制限の導入**：1990 年にイニシアティブによって導入された。上院議員は 2 期、下院議員は 3 期までとしている。ただし、この任期制限は同一の院にのみ適用される。例えば、上院議員を 2 期勤めた後、下院議員になることは可能である。

⁴ **選挙区の区画改定**：選挙区の策定方法に関する規定は 1849 年のカリフォルニア州憲法から存在している。現行の規定（21 条）は、1980 年のレファレンダムで定められた。

州憲法 21 条 1 節（国勢調査後の選挙区再編成）

州議会は、連邦議会の指示により 10 年毎に行われる国勢調査の翌年に、その新基準に適合するように州議会両院、連邦議会及び税査定平準委員会の選挙区の改定を行うものとする。

住民発案は、非常に視野が狭く、それに伴う副作用や代償などをあまり考えずになされる傾向がある。

例えば、予算に関する議決には 3 分の 2 以上の賛成を必要とされている。これは、議決要件を厳しくすることにより予算の節約ができるだろうとの住民の誤解のもとにきている。しかし、実際には、この厳しい議決要件のせいで、予算に係る施策がなかなか決まらないというデッドロックの状況に陥ってしまっている。

また、憲法の変更に制限を設けることもなされてきた。例えば、13 条 10 節のどのように課税をしていくかというようなことである。

州憲法 13 条 10 節（ゴルフ場査定評価）

先取特権を得た日より 2 年以前、もっぱら非営利的なゴルフ場としての目的で使用されている 10 エーカー以上の不動産は、その不動産又はその不動産から発生する炭化水素その他の鉱物を採掘する権利から生ずる鉱山、採石場、炭化水素原料又はその他鉱物に伴う価値を加えたその不動産の使用方法を基準として課税する。

その他、予算の使い道に非常に厳しい条件をつけたりというようなこともなされてきた。

これらのイニシアティブは結果として、政府の失敗を防ぐのではなく、逆に政府を不完全な、余計悪い状態にしてしまった。

以上のことから、住民の政府の意思決定過程への参加の制度は非常に混乱状態にあると言える。現在のリコール騒ぎはその好例である⁵。

⁵ **州知事のリコール問題**：カリフォルニア州の民主党出身のグレイ・デービス知事は 2002 年 11 月に再選された。しかし、州の電力危機や財政赤字など行政手腕に対する批判を受け、再選からわずか 3 ヶ月後の 2003 年 2 月に、デービス知事に対するリコール署名収集が開始された。そして、7 月に法定署名数が集まったことが確認され、リコール投票と出直し知事選を 10 月 7 日に実施することが決まった。後任の知事選には、俳優のシュワルツェネッガー氏、プスタマンテ州副知事を始めとする 135 名が立候補し、この訪問時（2003 年 9 月 1 日）は、激しい選挙戦が繰り広げられている最中であった。

なお、デービス知事は、リコール投票の延期を求める訴訟を州の裁判所に起こしたが、州最高裁はこれを棄却し、予定通り 10 月 7 日に住民投票が実施された。その結果、デービス知事のリコールが成立し、後任の州知事に共和党のシュワルツェネッガー氏が当選した。

そこで、我々からのアドバイスは何かと聞かれると、我々がやったことをやるなということになると思う（笑）。住民に権利を与えすぎると、議員の権限を弱めてしまうことになりかねない。

山口議員 中央政府、地方政府、住民の関係を見事に話されたのに驚いた。米国は民主共和制の故郷である。話を聞いていて、トーマス・ジェファースンを思い出した。

バリー氏 トーマス・ジェファースンは、歴代の有名な人の中で最も人民に信頼を置いていた人の一人だと思う。ただ、みんな民主主義そのものにはあまり信頼を置いていなかったと思う。

（カリフォルニアの地域格差）

山口議員 二点質問する。第一は、憲法上の危機と言われたが、これは憲法で定めたことが実現されていないという危機なのか、それとも憲法に問題があるという危機なのか。二点目は、日本では、カリフォルニアには地域格差があると思われているが、実際にあるのかどうか。

バリー氏 二点目の質問から先に答えるが、カリフォルニア州は地域格差がとても激しく、各地域は幅広い多様性を有している。これは地理的な差によるものと人口構成によるものと両方あると思う。基本的には市街地域と郊外地域は常に仲が悪い。このカリフォルニアの地域の多様性も、州政府が抱える難題の一つであると思う。

それから最初の質問だが、これは両方ともイエスである。憲法自体にも問題があるし、実現されていないという問題もある。

カリフォルニア州憲法の中に、リコール後の取扱いに係る条項と州知事空席の取扱いに係る条項の間で抵触する部分がある⁶。通常、こうした抵触部分の解釈は裁判所が行うところであるが、今回は、州民の選挙に対する期待を見て取

⁶ **州知事後任に係る規定**：ここで言う抵触する規定とは、2条15節（リコール投票）と5条10節（公職の後任）を指すと考えられる。すなわち、リコールの対象とされた職の後任者について「...必要な場合には後任者の決定のための投票を...実施する」（2条15節、太字部分は事務局が付した）と定め、リコールされた職の後任者を選挙することは必須とはされていない。一方で、州知事職が空席になった時の後任について「州知事が欠けた場合には、州副知事が州知事に就任する」（5条10節）と定めている。よって、州知事のリコールが成立した場合は、「5条10節を根拠に副知事が後任者となるべき」との解釈と「2条15節を根拠に後任者選びの住民投票を行って後任者を決めるべき」との解釈が共に成り立つこととなる。

り、裁判所は判断を避けた。リコールのプロセスは「津波」みたいなものである。

州憲法 2 条 15 節（リコール投票）

州知事は、公務員のリコール及び必要な場合には後任者の決定のための投票を、法定署名数の認証が為された日から 60 日以上 80 日以下の期間において実施するものとする。（以下略）

州憲法 5 条 10 節（公職の後任）

州知事が欠けた場合には、州副知事が州知事に就任する。（以下略）

もう一つの危機は、カリフォルニア州が未だかつてないほどの財政赤字を抱える中、州知事が誰になるのかまったくわからない不安定な状態になっていることである。

山口議員 ありがとうございます。

（直接民主制度の是非）

仙谷副団長 民主主義はどうしても衆愚政治という形になったり、もう少し激しくなるとアナーキズムになる可能性があるというバリーさんの指摘はよく理解できた。また、今の議題は、日本もそうなりつつあるが、米国ではとりわけテレビやインターネットといったメディアにより、メディアポリティクス（media-politics）と言われるような、きちんとした議論の中で政策や制度の議論が行われるというよりも、イメージとか報道による印象により住民が動いていく、そういう現状の問題点をも指摘されたもの考える。

ただ、人類が、あるいは先進国に暮らす人々にとって、独裁や専制、全体主義よりも、このほうがいいというふうにしてきたのがここ数百年の歴史であり、例外があるとしても、それは人々が選んだ結果であるからその結果は甘受して、そのことによる弊害やデメリットはそこから再び直していくという作業をするしかないのではないか。

リコールやイニシアティブ、レファレンダムも、制度自体の問題という部分はないにしてもあらずかもしれないが、それだけではなく、それを使う人々の成熟度のようなものが、極端な行き過ぎを作ったり、自らが自らを統治するという部分を抜きにして、非常に無責任な、ある種アナーキーな行動になったりするというところに過ぎないのではないか。

バリー氏 概ね同意するが、少し意見が異なる点もある。

制度というのは人の行動体系に影響を与え、政府に入ってくる人間の種類にも影響を与えるものである。カリフォルニアではリコール、イニシアティブ等の制度が悪循環をもたらす大きなエネルギーとなっていると思うが、政府に対して罰を科するべしという人々の考え方を変えさせて、良い方向に向かわせるのは非常に難しい状況にある。

これは住民が愚かであるからではない。基本的に、彼らには非常に複雑な問題に対して焦点を集中して取り掛かるだけの時間がないこと、あるいは、それ自体に十分な興味を有していないということが原因ではないかと考える。

それからもう一つの理由として、全体像をみるとか、導入に伴う代償となるものは何かなどの立法者が考えなければならない諸条件について、住民はそれらを考えることなく、非常に狭い視野で判断を下してしまうということが挙げられる。

現在、カリフォルニア州が混乱に陥っているのは周知の事実であり、なぜ混乱に陥ったのかという経緯や責任の所在に関して多くの人々が議論をしているが、メディアはそういった議論を好んで取り上げる。リコールはまさに格好の話題であり、あまり健康的でない形で議論が進んでいると思う。

仙谷副団長 政府に対して罰を加えようという動きで、下向きであろうとダイナミズムが生まれるのであれば、まだ救われていると私は思う。日本では、政府よりも政治家に罰を加えようという下向きのモチベーションが国民の間で非常に高い。いわばガス抜きというか、自分が立ち上がるという政治的担保がないから、大変な批判と内向きのアパシーとなり出て行ってしまい、上向きであろうと下向きであろうと、政治的なダイナミズムは生まれてこないんじゃないかと心配している。

バリー氏 日本の文化や制度を理解していないので、適切な提案とは言えないかもしれないが、あえて言わせてもらおうと、住民に対して選挙で公務員を選ぶ以上の権力を付与することをやられるのは構わないが、非常に慎重にやっていただきたい。

（カリフォルニア州憲法の由来）

山口議員 カリフォルニア州憲法は 1849 年に制定されたと聞く。その前年、1848 年にヨーロッパで大きな変化があった⁷。そこで聞くが、カリフォルニア

⁷ 1848 年のヨーロッパ情勢：フランスでは、労働者や共和主義者の普通選挙要求運動など

州憲法は国内的な影響を受けたものか国際的な影響を受けたものか。

バリー氏 1849年の憲法はヨーロッパの様々な権力形態の変化の影響を受けている。特にカリフォルニアはメキシコの延長ということで、スペイン統治の要素が強かったため、それらが様々な影響を与えていると思う。

なお、現行の憲法は1879年に大まかな部分が定められているが、住民参加に関する項目は1911年に定められたものである。

（カリフォルニアの政治風土）

山口議員 もう一点だけ尋ねたい。イラク戦争のことである。カリフォルニア州ではイラク戦争に対して反対の声が強かったと聞く。反対の中身にも色々あるとは思いますが、カリフォルニア州にはこうした戦争に反対するとか、政府の施策に批判的な「カリフォルニア的」とでも言うようなものを生み出す独自の条件のようなものがあるのか。

バリー氏 カリフォルニア、特に都市部では、政府の行動に対して常に注意深く管理、観察しなければならないという意識を強く持った地域が数多くあり、政府の行動に対する批判は強く意思表示すべしという土壌がある。

今回のイラク戦争に関して、彼らの多くは、ブッシュが主張するイラク開戦の理由は説得性に欠けると考えていた。

山口議員 最後の部分は全く同感である。

（イニシアティブの評価）

スコット・キーン氏 イニシアティブに関して、私は兄のバリーとは違う意見である。カリフォルニアは戦後、民主党が支配してきたという歴史がある。そして、政権を握る党がそれ以降も政権を確保できるようにするために、選挙のための再区画（redistricting）ということが行われてきたのである。

立法府においては、ほぼ日本と似た状況であり、40年もの間、党は一つ、いわゆる一党独裁的な状況であったと言っていいと思う。それに対して、少数党

を背景に1848年2月に「2月革命」が勃発し、第二共和制が成立した。同年11月に制定された第二共和制憲法では、公選の大統領と一院制議会がおかれ、同憲法の人権宣言には、無償の初等教育や労働者の雇用の確保などが規定され、社会権の萌芽が認められた。また、この2月革命の影響を受け、ドイツでは各地で暴動が発生し「3月革命」が開始された。（樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』95-99頁、146-149頁参照）

はイニシアティブという手段を用いて、住民と共に提案を行ってきたという経緯がある。

<州議会議員・州知事の概要>

| | 定員 | 任期 | 被選挙権資格 | 選挙区 | '03年10月現在の議席 |
|------|-----|----------------------|-----------------------------|------|--|
| 上院議員 | 40名 | 4年 (半数改選) 3選禁止 | 25歳 州に3年以上 選挙区に1年以上在住 | 小選挙区 | 民主党：25 共和党：15 |
| 下院議員 | 80名 | 2年 4選禁止 | 21歳 州に3年以上 選挙区に1年以上在住 | 小選挙区 | 民主党：48 共和党：32 |
| 知事 | - | 4年 3選禁止 | 18歳 州に5年以上在住 | | 共和党 アーノルド・シュワ ルツェネッガー (2003年11月17 日就任) |

カリフォルニア州から選出される連邦議会議員は、上院2議席を民主党が独占し、下院も52議席中民主党が32議席、共和党が20議席を占めるなど、同州における民主党の勢力の強さがうかがわれる。

カリフォルニアが抱えている現在の問題は、公正な選挙が行われてこなかったことから発生しているというのが私の持論である。

1980年代に二つのイニシアティブがあった。それは、今述べた選挙のための再区画(redistricting)といったものの廃止を内容とするもので、非常に有名である。このように、少数党は自分たちの存続のためにイニシアティブ制度を活用しているのである。

私からのアドバイスは、日本では選挙区制(district)の選挙をすべきでないということである(笑)。

バリー氏 私たち兄弟は17歳違いだ、なぜ兄弟でそんなに考え方が違うのかと聞かれたら「私は一人っ子だったが、彼はそうじゃなかった」と答えることにしている(笑)。

民主党の一党独裁的な状況に対する少数党の救済手段としてイニシアティブが用いられてきたというスコットの意見に私は反対である。

予算に係る法案には3分の2の賛成が必要とされているが、これは少数党が実質的に拒否権を有していることを意味する。確かに、これまで議会内では民主党が優勢であったが、知事に関してはチェリー・ブラウンとグレイ・デービ

ス以外は共和党の知事だった。

州憲法 4 条 12 節（歳出配分法案の議決要件）

d （前略）...州の一般財源に係る歳出配分法案は、公立学校への支出に関するものを除き、各院の議事録に賛否を記録する点呼表決において、それぞれ 3 分の 2 以上の多数による議決がなければ、無効とする。

増税の法案には 3 分の 2 以上の賛成が必要だが、減税の法案は単純多数決とされている。カリフォルニア州の人口構成の変化もこうしたことに影響を与えてきている。政府機能を発揮させなくすることができることは、少数派の人たちにとって大きなアドバンテージになっていると思う。

州憲法 13A 条 3 節（州税変更のための議決要件）

この規定が効力を発する日以降、税率を引き上げるか計算方法を変更するかにかかわらず、その税収からの歳入増加を目的とする州税変更は、議会の両院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成により通過した法律によらなければならない。ただし、不動産若しくは売上に対する従価税又は不動産販売に対する事業税が課されない場合は、この限りではない。

（州憲法の修正と改正の相違点）

橋衆院法制局参事 僭越ではあるが、一つ事務的な点についてお伺いしたい。バリーさんはたびたびカリフォルニア州憲法の修正・改正に関与されたと聞きますが、カリフォルニア州では、「修正」(amendment)と「改正」(revision)とは、どのように区別されるものなのか。

バリー氏 カリフォルニア州においては、「修正」というのは、「改正」よりも狭い範囲もしくは個々の案件について取り扱うものとされている。一方、「改正」というのは、もっと広い視点からみて様々な案件を包括した形で行うものとされている。

橋衆院法制局参事 ある事項が、「修正」なのか「改正」なのかの判断は、誰がどのような基準に基づいて決めるのか。

バリー氏 カリフォルニア州憲法には、人民に対する提案は一つの議題でなければならないという条件が課せられているのだが、その規定の例外として、「改

正」というものがある⁸。この基準によって判断するしかないが、原則は「修正」ということだ。

橋衆院法制局参事 もう一点お伺いしたい。「改正」案と「修正」案とで、条文の立案・手続に違いはあるのか。

バリー氏 ある。「修正」は、議員なら誰でも立案することができ、議会で3分の2の賛成投票を得て通過した後、住民投票にかけられる。

他方、「改正」の場合は、専門の特別委員会が設けられ、そこでの審議を経た上で本会議にわたるという点で、修正とは異なっている。

(手元の書類を指し)ここにあるのは、それぞれ1966年と1968年の改正の際に委員会が行った提案(recommendation)の書類である。ここで用いられているフォーマットは、片側に提案されている改正部分、それに対応する反対側に既存の条文という具合に対比させる形で並べている。そして、改正理由を記述するという形をとっている。これが「改正」案のスタイルである。

山口議員 両方とも住民投票が必要だという点は変わらないか。

バリー氏 その点は、両者とも同じである。住民投票で50%以上の多数をとれば可決ということになる。議会では3分の2以上の賛成が必要である。

山口議員 これまでに否決されたことはあるか。

バリー氏 住民投票時に否決されたことはないが、議場での否決は何度かあった。一度議会で賛成されてしまえば、基本的には住民投票でも採択されているという状況である。ただ、これは改正の話であるが。

山口議員 その住民投票というのは、そのためだけに単独で行われるのか、それとも選挙などに合わせて行われるのか。

バリー氏 選挙の日と一緒にやる。

山口議員 節約ですね(笑)。

⁸ 州憲法18条1節の「...各修正は、個別に表決に付することができるように起草・提案されなければならない」を指す。

バリー氏 憲法でそう定められているから、そうする（笑）。

州憲法 18 条 1 節（州憲法修正又は改正に係る州議会の提案）

州議会は、議事録に賛否を記録する点呼表決により、各院が一致してその総議員の 3 分の 2 の賛成を得て、憲法の修正又は改正を提案し、かつ、同様の手続によりその提案を修正又は撤回することができる。各修正は、個別に表決に付すことができるように起草・提案されなければならない。

（赤字予算禁止規定）

仙谷副団長 カリフォルニア州には予算上の赤字を 2 年続けてはいけないという規定はないのか。

バリー氏 予算は常に収支が取れていなければならないという条項はあるが、そうっていないのが現実である。

州憲法 4 条 12 節（知事の予算案）

a 州知事は、毎年 1 月 10 日までに、説明教書を添付して、歳出勧告と歳入見積の項目別記載書を含んだ次の会計年度の予算案を州議会に提出しなければならない。歳出勧告が歳入見積を超過する場合には、州知事は、歳入増を図るための財源を勧告するものとする。

仙谷副団長 連邦にはそのような法律があるという話を聞いたことがあるが。

バリー氏 カリフォルニア州の本年度予算は、先ほどの条項に合致させるために、かなりの州債を発行することになった。しかし、運営経費のために州債を発行することは憲法違反の可能性があり、これに対して提訴されることになるのではないかと思う。

仙谷副団長 それは州憲法に違反するということか。

バリー氏 そのとおり。

（ブッシュ政権の減税効果）

仙谷副団長 ブッシュ大統領の大型減税措置⁹はかなりの額に上るが、日本のエコノミストの一部は、減税のうち半分くらいは各州が行う増税、すなわち各州が財政赤字を2年間続けられないとの連邦法の規定によって、前年度の赤字を埋めるために、あるいは財政赤字を出せないために、今年度は増税をしなければならず、ブッシュ減税の経済効果は薄くなるのではないかと議論する人がいるのだが、どのように思うか。

バリー氏 私はブッシュ大統領を援護する最後の人間だと思うが（笑）、今述べられた日本のエコノミストの感覚は正しいと思う。ただ、少なくともカリフォルニア州では3分の2の投票を得ることができないので、増税はできないだろう。

（財政赤字の原因）

仙谷副団長 日本では憲法改正を国民に発議するのに国会で3分の2の賛成が必要なのだが、それが厳しすぎるという意見が強い。カリフォルニア州は憲法のみならず増税の際も3分の2以上の賛成を要するのならば、確かに身動きできないということになるだろう。

バリー氏 だから380億ドルという赤字になってしまった。

仙谷副団長 いや、それは違うと思う。日本は過半数だが、国は700兆円もの財政赤字を抱えている。

日本の場合、選挙に負けたくない自民党という一党支配の政党が、増税すると選挙に負けるということを10年前に理解してから、まともな増税がほとんどできなくなっている。その間、景気刺激のための財政拡大と増税禁止という極めてポピュリズムの政治になってしまったのが、その原因だと私は思っている。

バリー氏 カリフォルニアでは、共和党の候補者が有権者に対して、自分たちは増税する法案には賛成しないという公約を掲げており、それで増税することができずに、住民が望む事業(program)に使える財源がなくなっている。この住

⁹ **ブッシュ大統領の大型減税策**：ブッシュ大統領は、立ち上がりが遅れる国内景気を刺激するために、株式配当課税の撤廃等を内容とする向こう10年間で7260億ドルにのぼる大型減税構想を2003年1月に発表した。しかしながら、財政赤字の拡大を懸念する議会の反対もあり、最終的には、2003-2013年で総額3500億ドルの減税を行うことで合意し、5月に減税法が成立した。

民が望む事業というのは、通常民主党が支持しているような事業なのだが…。

カリフォルニア州では、IT が非常に興隆したときに多くの資金が流入してきて、予算が非常に潤った時期があった。その時に、事業の実施を求める様々な要求に対してほとんど拒絶することなく…必ずしも意味のある事業ばかりではなかったと思うが、予算を抛出してしまった。そのため、現在では余剰部分がなくなってしまい、新たに事業に抛出できる資金がなくなっている状況にある。

仙谷副団長 民主主義は大変難しい。人間に物質的な欲望がある限り。

バリー氏 カリフォルニアの民主主義、カリフォルニアで行われている様々な問題の解決法、危機の話聞かせてほしいと多くの人が訪れるが、我々の答えはあまり意味がないのではないか。解決不能と思えるような非常に大きな問題を抱える我々がアドバイスをすることに、少なからず躊躇するところである。

(おわりに)

仙谷副団長 大変貴重な話をいただき、ありがとうございました。

バリー氏 私のほうも色々と学ばせていただきました。

仙谷副団長 哲学的にも原理論的にも大変興味深かった。

以上

本稿に掲げたカリフォルニア州憲法の訳文は、California State Senate, “*Constitution of the United States and Constitution of the State of California, 1879*”, 1999-2000 におけるカリフォルニア州憲法のテキストをもとに衆議院憲法調査会事務局において仮訳を行ったものである。

(参考資料) カリフォルニア州における直接民主制度

米国では、ほぼ全ての州で何らかの形で直接民主制度（住民投票）が導入されており、間接民主制を補完する制度として社会に広く受け入れられている。特にカリフォルニア州では住民投票が積極的に活用されている。

カリフォルニア州で直接民主制度が憲法に明記されたのは1911年であり、以後、幾度もの修正・改正を経て現在に至っている。

現行の州憲法は、イニシアティブ、レファレンダム¹、リコールの3種類の直接民主制度について、2条に詳細な規定を設けている。

<カリフォルニア州憲法2条に規定される直接民主制度の概要>

| | イニシアティブ (initiative) | レファレンダム (referendum) | リコール (recall) |
|---------------|--|---|--|
| 内容 | 法律案・憲法修正案を住民が提案し、その賛否を住民投票で決する制度 | 議会で提案され通過した法律案又はその一部について、承認の賛否を住民投票で決する制度 | 公選の公務員の罷免を住民が提案し、その賛否を住民投票で決する制度 |
| 提案に必要な有権者の署名数 | 法律制定の場合 直近の州知事選挙での全候補者への投票数の <u>5%</u> に相当する数 | 直近の州知事選挙での全候補者への投票数の <u>5%</u> に相当する数 | 全州単位で選出される公務員（州知事、法務長官等）の場合 その官職の直近の選挙での総投票数の <u>12%</u> に相当する数 及び 各郡それぞれの上記投票数の <u>1%</u> に相当する数の署名を <u>5郡分</u> |
| | 憲法修正の場合 直近の州知事選挙での全候補者への投票数の <u>8%</u> に相当する数 | | 州議会議員、税金定率委員会委員、控訴裁・予審裁判事の場合 その官職の直近の選挙での総投票数の <u>20%</u> に相当する数 |
| 投票に付される案件 | イニシアティブで提案された法律案等の賛否 | レファレンダムの対象とされた議会通過の法律案等を承認することの賛否 | リコールの賛否 （「リコールが成立した場合の後任者の選出」の投票を同時に行うことも可能） |
| 投票期日 | イニシアティブ受理後 <u>131日以上</u> を経て行われる総選挙又は特別投票日 | レファレンダム受理後 <u>31日以上</u> を経て行われる総選挙又は特別投票日 | 署名の認証日から <u>60日以上80日以下</u> の期間又は <u>180日以内</u> に行われる通常選挙日（一定の条件あり） |
| 法案等の効力発生日 | その法案等の中に別段の定めがない限り、投票日の翌日に発効 | その法案等の中に別段の定めがない限り、投票日の翌日に発効 | 別法にて規定 |

¹ カリフォルニア州憲法では、**憲法の修改正(18条)**、**郡の境界変更(11条)**、**超過課税(13条)**、**公債発行(16条)**等に係る議会の決定に関しては、義務的に住民投票を行い、その賛成の承認を得なければならないとする旨の規定を設けており、これらは**義務的レファレンダム**と呼ばれる。州憲法2条に規定される住民発案によるレファレンダムは、**請願レファレンダム**と呼ばれ、カリフォルニア州では、この2種類のレファレンダムが存在する。

イニシアティブ (initiative)

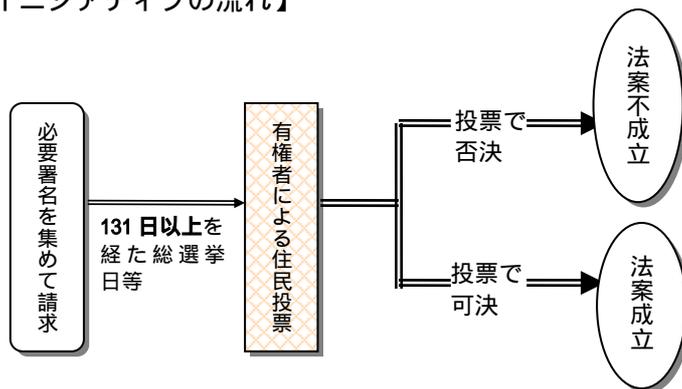
イニシアティブとは、有権者に対し憲法の修正及び法律の制定の提案を認める直接立法制度であり、請求の経路を経て、その提案を有権者の表決（住民投票）によって受け入れたり拒否したりする制度である。

提案に必要な有権者の署名数は、法案と憲法修正案とで異なる（前頁の図表を参照）。必要署名数を収集し、州当局によりイニシアティブの申出が受理されると 131 日以上の期間を置いて住民投票が実施される。通常の場合、住民投票は総選挙（大統領選、州知事選等）に附随して行われるが、このイニシアティブの住民投票のために特別選挙を実施することも可能である。

住民投票の結果、過半数の賛成を得られれば、その法案等は成立する。

法案等が成立した場合、法案等の中に特段の規定がされない限り、投票日の翌日に発効される。

【イニシアティブの流れ】



レファレンダム (referendum)

レファレンダムとは、議会が提案した憲法の修正及び法律の制定等を住民投票によって承認するか否かを決める消極的な性格を持つ直接立法制度である。イニシアティブとの基本的違いは、まず初めに議会で可決された法案等が存在し、それに対して住民投票が行われる点にある。なお、レファレンダムは手続や性格から、いくつかの種類に分類される²。

議会で成立した法案等に対して異議がある場合、提案者は法案等の議会成立日から 90 日以内に、提案に必要な有権者の署名数を集めて、レファレンダムの申出を行う。ただし、憲法改正等ではこの手続は不要である³。申出の受理後

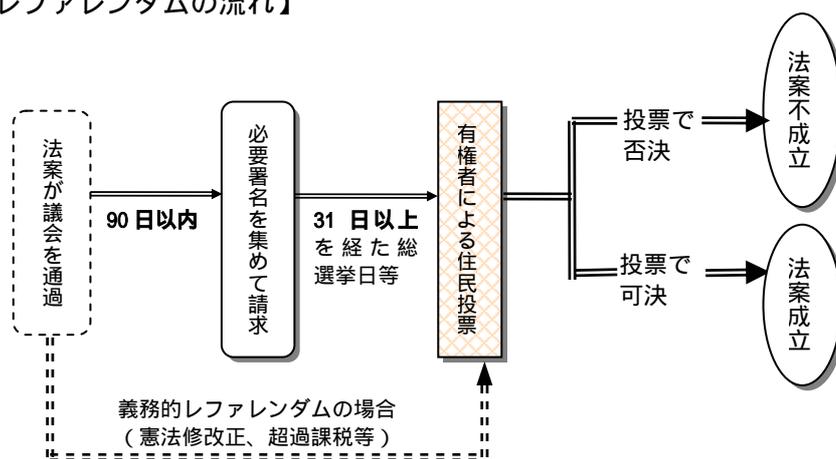
² カリフォルニア州で採用されている請願レファレンダムと義務的レファレンダムのほか、住民投票が議会の裁量に任されている諮問的レファレンダムというものがある。

³ いわゆる「義務的レファレンダム」。前頁の脚注 1 を参照。

31 日以上の期間を置いて住民投票が実施される。通常は総選挙に付随して行われ、特別選挙を実施することも可能である点はイニシアティブと同じである。

住民投票では、法案等の承認の賛否が問われるため、過半数の賛成の場合、その法案等は成立することになる。イニシアティブと同様、法案等の発効は特別の規定がない限り、投票日の翌日である。

【レファレンダムの流れ】



リコール (recall)

リコールとは、公選の公務員を住民投票により罷免する制度である。

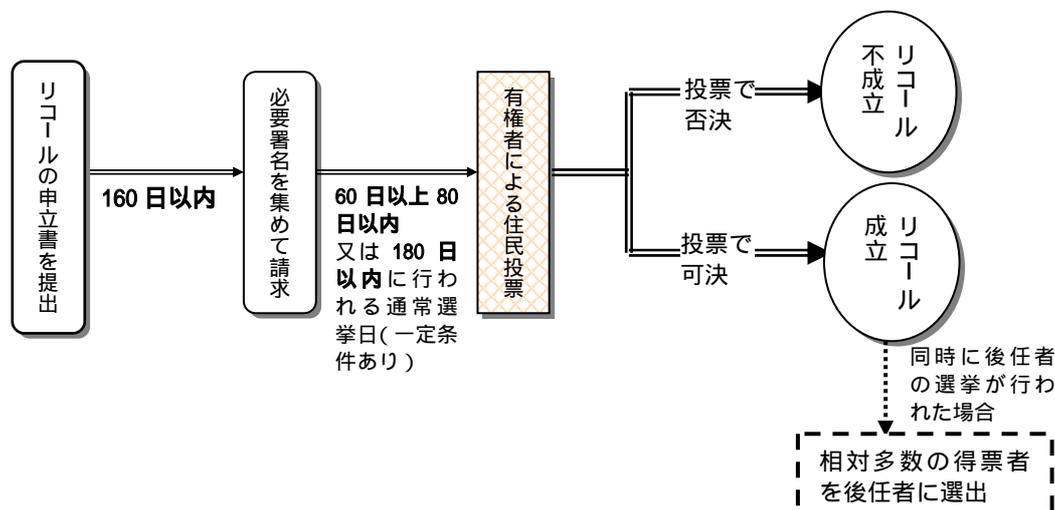
提案者は、リコールの申立書を州当局に提出してから 160 日以内にリコールに賛成する有権者の署名を法定数集めなければならない。必要署名数は、全州単位で選出される公務員（知事、副知事、法務長官、州教育長等）と、州上院・下院議員、税査定平準委員会、控訴裁判事及び予審裁判事とで異なる。法定署名数の達成が州当局に認証されると、認証日から 60 日以上 80 日以下の期間で行うリコールの特別投票あるいは 180 日以内に行われる通常選挙（有権者数がリコール選挙対象の全有権者数の 50% 以上を占めることが条件）に付随して、リコールの賛否、後任者選出の住民投票が実施される。ただし、後任者選出投票の実施は必須ではない。

住民投票の結果、過半数の賛成を得られれば、リコールが成立する。後任者選出の住民投票を同時に行った場合には、相対多数を得票した候補者が当選者となる（リコールの成立が前提）。なお、住民投票でリコールが否決された公務員に対しては、投票後 6 ヶ月間は改めてリコールを起こすことはできない。

最近では、2003 年 7 月にグレイ・デービス州知事に対してリコールが請求され、10 月にリコールの賛否を問う住民投票と後任者選出の住民投票が行われた

結果、州知事のリコールが成立し、後任の州知事として俳優のアーノルド・シュワルツェネッガー（ ）が当選したことで話題になった。

【リコールの流れ】



() アーノルド・シュワルツェネッガー (Arnold Schwarzenegger) 略歴 (共和党)

- 1947年 オーストリア・グラーツ生まれ
- 1968年 渡米
- 1979年 ウィスコンシン州立大学卒業
- 1983年 米国市民権取得
- 1990年 米大統領諮問機関保健体育評議会議長就任
- 2001年 第2回年間世界スポーツ賞特別賞受賞
- 2003年 加州知事リコールに伴う後任の州知事選に出馬し当選、州知事就任

<参考文献>

- ・ 今井一 『住民投票』 日本経済新聞社
- ・ 生田希保美・越野誠一 『アメリカの直接参加・住民投票』 自治体研究社
- ・ 横田清 『住民投票』 LG ブックス

カナダ

カナダの憲法事情

1 特色

(1) 複数の法で構成

1982 年憲法法第 52 条が挙げる法

- (a) 1982 年憲法法を含む 1982 年カナダ法
- (b) 1982 年憲法法の別表に掲げる法律及び命令
(1867 年憲法法、1867 年憲法法の改正法等)
- (c) 上記(a)(b)の改正

その他の法：憲法慣習、裁判所の決定、英国の先例・慣行等

(2) 君主制

- ・ 英国国王がカナダの国家元首
- ・ 国王の代理としての総督（1952 年以降、カナダ人。通常 5 年の任期。形式的・儀礼的権限）

(3) 連邦制

- ・ 憲法条文上は連邦優位。実際は州の権限が強い。

2 歴史

- ・ 1867 年 英領北アメリカ法（後「1867 年憲法法」と改称）
4 つの英領北米植民地がカナダ連邦結成
- ・ 1931 年 ウェストミンスター法
- ・ 1949 年 英領北アメリカ法(第 2 号)：連邦権限に関する憲法改正権の移管
- ・ 1949 年 英国枢密院司法委員会への上訴制度を最終的に廃止
- ・ 1981 年 憲法改正の方法に関する最高裁判所判決
- ・ 1981 年 連邦政府とケベック州を除く 9 州との間で憲法改正について合意
- ・ 1982 年 1982 年カナダ法発効：憲法改正権の全面移管

3 1867 年憲法法、1982 年憲法法の構成

(1) 1867 年憲法法：連邦及び州の統治機構を規定（全 147 条）

第 1 章 はしがき / 第 2 章 連邦 / 第 3 章 執行権（女王、枢密院、総督等） /
第 4 章 立法権（連邦議会、上院、下院、法案の裁可等） / 第 5 章 州の機構
（副総督、4 州の執行府・立法府等） / 第 6 章 立法権の配分（連邦議会・州
議会の立法権限等） / 第 7 章 司法（裁判官の任命、裁判官の身分保障等） /

第 8 章 歳入・債務・資産・課税 / 第 9 章 雑則 (旧来の法等の効力の継続、英仏語の併用等) / 第 10 章 (削除) / 第 11 章 他の植民地の加入 / 別表

(2) 1982 年憲法：人権憲章、憲法改正手続等を規定 (全 61 条)

第 1 章 権利及び自由に関するカナダ憲章 / 第 2 章 カナダ連邦の先住民の権利 / 第 3 章 平等化及び地域的不均衡 / 第 4 章 憲法会議 (削除) / 第 5 章 改正手続 / 第 6 章 1867 年憲法法の改正 / 第 7 章 総括規定 (憲法の構成、最高法規性等) / 別表

4 人権

(1) 権利及び自由に関するカナダ憲章 (1982 年憲法第 1 章)

- ・ 憲章は、合理的かつ法で定める制限に服する (第 1 条)
- ・ 7 つの権利カテゴリー (第 2 条 ~ 第 23 条)
 - 基本的自由 (信教、思想及び表現の自由、集会・結社の自由、良心の自由)
 - 民主的権利 (選挙権、連邦議会及び州の立法府の会期に関する規定等)
 - 移転の権利 / 司法上の権利 / 平等権 (アファーマティブアクションを含む) / 公用語 / 少数言語教育権
- ・ 権利・自由侵害の際の訴え / 権利・自由を侵害・否定する方法で得られた証拠の非採用 (第 24 条) / 先住民の権利・自由の廃止・制限の禁止 (第 25 条) / 他の権利・自由の存続 (第 26 条) / 多元的文化の伝統との一致 (第 27 条) / 男女平等に保障 (第 28 条)
- ・ 適用対象：連邦議会、連邦政府、州議会、州政府 (第 32 条)
- ・ 一部の権利について、連邦議会又は州議会による憲章の適用除外の宣言が可能 (有効期間 5 年) (第 33 条)

(2) 先住民の権利 (1982 年憲法第 2 章)

- ・ 土地に対する権利を含め、先住民の権利を一括して保障

5 統治機構

(1) 特徴

- ・ 英国型議会制度、議院内閣制
- ・ 連邦制 (1867 年憲法第 2 章、第 6 章)
 - 連邦の立法権限：通商の規制、財政、郵便、国防、漁業、通貨、刑事法等及び州の専属的立法権限以外の事項 (残余権限) (第 91 条)
 - 州の立法権限：直接税、州の組織、自治体、財産権・市民権、民・刑事裁判所等 (第 92 条)、天然資源 (第 92 条 A)、教育 (第 93 条)

(2) 連邦議会 (1867 年憲法第 4 章)

- ・ 国王 (総督が代理) 上院、下院で構成
- ・ 上院: 上院議員 定数 105 名 (西部カナダ 24、オンタリオ 24、ケベック 24、東部沿海部カナダ 24、ニューファンドランド 6、準州各 1)。上限 113 名。首相の助言で総督が任命。30 歳以上。定年 75 歳
- ・ 下院: 下院議員定数 301 名。任期 5 年。小選挙区制
- ・ 憲法上、上下両院は、ほぼ同一権限。実際は、下院優位

(3) 行政

- ・ 首相: 下院で過半数を制する党の党首を任命
- ・ 内閣: 憲法慣習による。
- ・ 下院が重要な政府法案を否決又は不信任案可決 内閣総辞職又は議会解散
- ・ 枢密院: 政府に助言を行う顧問機関

(4) 司法

- ・ 一元的裁判制度
- ・ 連邦最高裁判所 (1867 年憲法第 101 条、最高裁判所法)
長官及び裁判官 8 名で構成 (首相が任命。3 名以上はケベック州出身)。
連邦裁判所上訴審部及び州控訴裁判所からの上訴の審理、法律の憲法適合性、連邦及び州の法律の解釈、連邦及び州の法令合憲性に関する勧告的意見、連邦及び州間の権限配分につき連邦又は州政府から付託された場合の審査
- ・ その他の裁判所: 連邦裁判所 (上訴審部、事実審部)、州控訴裁判所、州高位裁判所、州地区裁判所等
- ・ 裁判官: 任命権限は、連邦政府と州政府に分属

(5) 外交・軍事

- ・ 陸海空軍の最高指揮権は国王に帰属 (1867 年憲法第 15 条)
- ・ 首相・内閣は、宣戦布告、平和維持軍の国外派遣に関する決定を含め、外交政策の全面にわたり完全かつ独占的に権限行使

(6) 地方自治

- ・ 州が地方制度のあり方を決定するため (1867 年憲法第 92 条)、地方自治体は州によって異なる。

(7) 先住民の自治政府

- ・ ヌナブット準州

6 州憲法 (「ケベックの憲法事情」参照)

7 憲法改正手続

(1) 改正の発議

- ・ オンタリオ、 ケベック、 ブリティッシュコロンビア、 大西洋諸州の 2 州以上（人口合計 50%以上） 大平原諸州の 2 州以上（人口合計 50%以上） の 5 カテゴリーの過半数の同意に基づき政府が決議案を提出（第 41 条、第 43 条及び第 38 条第 3 項の場合を除く）
- ・ 第 38 条及び第 41 条の改正は、事前に憲法会議を開催して合意（慣習）

(2) 改正手続の種類（1982 年憲法第 5 章）

| | 改正対象条項等 | 手続 |
|-------------------------------|--|--|
| 7/50 手続 (第 38 条) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 一般改正手続 ・ 必ずこの手続による改正（第 42 条 1 項）: 下院における州の比例代表の原則 / 上院の権限及び上院議員の選出方法 / 各州に配分される上院議員定数及び上院議員の居住資格 / 連邦最高裁判所（その構成以外） / 準州への領域拡張 / 新州の設置 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦議会上下両院の決議 + 3 分の 2 以上（7 州）の州議会の決議（州の人口の合計が全州人口合計の 50%以上） 総督の布告 ・ 州の離脱権（第 38 条第 3 項） ・ 州に対する補償（第 40 条） |
| 全員一致手続 (第 41 条) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 女王、総督及び副総督の地位、下院議員の定数配分 / 英語又は仏語の使用 / 連邦最高裁判所の構成 / 憲法改正手続 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦議会上下両院 + 全州の合意 総督の布告 |
| 特定の州に関する手続 (第 43 条) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 一部の州に適用される憲法の改正（州間の境界変更、州内の英語又は仏語の使用等を含む） | <ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦議会の上下両院の決議 + 改正が適用されるすべての州議会の決議 総督の布告 |
| 連邦議会のみの手続 (第 44 条) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦政府及び上下両院に関する憲法（第 41 条、第 42 条に規定された事項以外） / 上院における州の代表数の割り当て等 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 決議案ではなく法律案として提出・審議、三読会を経て、国王の裁可 連邦法 |
| 州議会のみの手続 (第 45 条) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 第 41 条以外の事項について、カナダ憲法に含まれる州の憲法条 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 各州の立法府が州の法律を制定 州法 |

8 憲法改正事例（1982 年以降）

- ・ 1983 年憲法改正布告：先住民の権利の範囲拡大
- ・ 1985 年憲法法（代表）：下院議員の定数是正
- ・ 1987 年憲法改正布告（ニューファンドランド法）：宗教学校の権利確立
- ・ 1993 年憲法改正布告（ニューブランズウィック）：英語系・仏語系コミュニティの同等の権利
- ・ 1993 年憲法改正布告（プリンスエドワード島）：連邦の汽船運航業務に関する改正
- ・ 1996 年憲法改正法：憲法改正の発議手続き
- ・ 1997 年憲法改正（ケベック）：1867 年憲法法第 93 条の適用除外
- ・ 1998 年憲法改正（ニューファンドランド法）：宗教学校の権利の縮減
- ・ 1999 年憲法法（ヌナブット）：準州ヌナブット創設に伴う上院議席の付与
- ・ 2001 年憲法改正（ニューファンドランド及びラブラドル）：州の名称変更

9 最新動向

(1) 1982 年憲法体制へのケベック参加問題

- ・ 1987 年 4 月 連邦及び全州政府間のミーチレーク合意（「独特の社会」条項等） 数州の反対で成立せず。
- ・ 1992 年 8 月 シャーロットタウン合意（「独特の社会」条項、州権拡大、上院改革等） 国民投票で否決
- ・ 1995 年 10 月 ケベック州の主権確立のためのレファレンダム 主権獲得案否決
- ・ 1998 年 2 月 ケベック州の主権問題に関する最高裁判所決定：カナダの法律又は国際法に基づき一方的な連邦脱退はできない等

(2) 上院改革の動き

- ・ Triple-E Senate（選挙制、有効な権限、州の平等な代表）

ケベック州の憲法事情

1 州憲法一般

(1) 州憲法

- ・ 州憲法は、単一の成文憲法典ではなく、1867年憲法中の州に関する部分、各州の議会法、選挙法、裁判所法、人権法、慣習及び判例等で構成
- ・ 狭義の州憲法：連邦結成・加入のための法律（1867年憲法法、マニトバ法等）
- ・ 広義の州憲法：政治的権限を付与するための重要な規範

(2) 州の組織

- ・ 副総督：州における国王の代理人。連邦首相の助言に従い総督が任命
- ・ 州政府、州首相、州の立法府（副総督、州議会（一院制））

2 ケベックの歴史

- ・ 17世紀初め ニューヴェル・フランスの建設開始
 - ・ 1763年 7年戦争の結果、パリ条約締結。英領ケベック植民地創設
 - ・ 1774年 ケベック法
 - ・ 1791年 1791年憲法法：植民地をアップパー・カナダ（現オンタリオ）とロワー・カナダ（現ケベック）に分割
 - ・ 1841年 連合カナダの成立
 - ・ 1867年 4つの英領北米植民地がカナダ自治領（連邦）結成
 - ・ 1950年代~1980年代 ケベック・ナショナリズムの伸張（特別地位構想、連合国家制構想、独立構想、主権・連合構想等）
 - ・ 1980年 ケベック州においてレファレンダム実施（「主権・連合」を否決）
 - ・ 1981年 ケベック上訴裁判所判決
 - ・ 1982年 1982年憲法法を含む1982年カナダ法発効
 - ・ 1982年 連邦最高裁判所判決
- （以下、「カナダの憲法事情」8最新動向を参照）

3 人権

1982年憲法法第2条、7条から15条の適用除外を宣言（1982年憲法法第33

条)

人権及び自由に関するケベック憲章 (1975 年)

- ・ 第 1 章 自由と基本的権利 (生存権、良心・言論・集会・結社の自由、人の尊厳の保護、私生活の尊重、財産の平穏な享有、住居の不可侵、職業上の秘密の保護等) / 第 1 章の 1 平等権 / 第 2 章 政治的権利 (請願権、選挙権・被選挙権) / 第 3 章 司法上の権利 / 第 4 章 経済的・社会的権利
- ・ 実施機関：人権委員会、人権裁判所
- ・ 政府と州民の関係だけでなく私人関係にも適用 (第 4 章を除く)
- ・ 第 1 章～第 3 章は、他のすべてのケベック法に優位 (第 52 条)
- ・ 平等への接近プログラム

多数の人権関係国際条約に拘束されることを独自に宣言

仏語憲章 (1977 年制定)

- ・ 仕事言語、教育言語、サイン表示言語、法律言語、公共サービス言語における仏語優位性
- ・ 憲章実施大臣、仏語局、仏語審議会、仏語保護委員会の設置
- ・ 連邦最高裁判所の違憲判決 (1979 年、1984 年、1988 年)
- ・ 憲章を改正し内容を緩和、バイリンガリズムの一部容認

4 統治機構

(1) 特徴

- ・ イギリス型議院内閣制

(2) 議会 (1867 年憲法第 71 条、[ケベック]議会法等)

- ・ 副総督及び国民議会 (National Assembly) で構成
- ・ 副総督：国王の代理。法律を裁可又は裁可を拒否する権限。拒否 (留保) 権限は、ほとんど行使しない。州元首。議会の召集、閉会、解散等内閣の助言によって行為する。
- ・ 議会：一院制。議員定数 125 名。単純小選挙区制
- ・ 議会の機能：州の立法管轄事項について立法。行政の監視
- ・ 年 2 会期

(3) 行政 (1867 年憲法第 5 章、[ケベック]行政府法等)

- ・ 首相：多数党の党首を副総督が任命。任期は最長 5 年。
- ・ 内閣：首相が内閣構成員を任命。

(4) 司法（1867年憲法第92条14号、第101条、[ケベック]裁判所法等）

- ・ 控訴裁判所、上位裁判所：連邦政府が裁判官を任命
- ・ 地区裁判所その他の下位裁判所：州政府が裁判官を任命

(6) 外交

- ・ ケベック外務省の設置（1988年）。フランスなど外国政府等との外交活動

(7) 地方自治

- ・ 約1400の自治体

カナダ連邦最高裁判所における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 11 日 9:20 ~ 11:00

カナダ側出席者

ベヴァリー・マクラクラン (Beverly M. McLachlin) 最高裁判所長官
マイケル・バスタラシェ (Michel Bastarache) 判事

本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要をとりまとめた。このため、発言の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに、ご留意願いたい。

マクラクラン長官への表敬及びバスタラシェ判事との懇談に先立ち、法廷及び裁判官会議室を職員の案内により視察した (9:20 ~ 9:50)。

(はじめに)

マクラクラン長官 ようこそおいでくださいました。日本からのご訪問を歓迎いたします。

中山団長 お会いできて光栄です。時間が限られているので、早速、質疑応答に入らせていただきたいが、よろしいか。

マクラクラン長官 もちろん、どうぞ。

(個人情報の保護とオンブズマン制度)

中山団長 現在、我が国では、IT化の進展、e-ガバメント計画の進展などに伴って、個人情報などのプライバシー保護の問題が、憲法上の問題として議論されている。貴国では、裁判所の判決の中で、この種の問題に対して、どのような対応がなされているか。

マクラクラン長官 カナダでは、「情報の自由法」と「プライバシー法」が制定されており、この二つの法律によって個人情報の保護が図られている。そして、最近では、個人情報をめぐっての訴訟も起こされている。

(バスタラシェ判事入室、質疑応答に加わる。)

中山団長 このことに関連してお尋ねするのだが、オンブズマン制度¹については、どのように整備されているのか。

マクラクラン長官 一般的制度としてのオンブズマン制度は、連邦レベルでは設置していない。ただ、州レベルでは設置されているところもあり、行政に対する苦情の受付を行っている。というのも、カナダでは連邦制を採用しているので、市民からの苦情は、州レベルで受けることとしているからである。

バスタラシェ判事 若干の補足をすれば、(一般的制度としてではないが) オンブズマン制度自体は連邦レベルでも設置されている。それは、公用語に関する苦情についてのみ受け付けている「公用語オンブズマン」と言われるもの等である。

(情報アクセス権とこれに関する訴訟)

中山団長 カナダでは、情報アクセス権については、どのような法制度が整備されているか。

バスタラシェ判事 ご指摘の情報アクセス権については、「情報の自由法」によって保障されている。この法律により、国民から情報開示の請求があれば、政府は、決められた期間内に請求者に対して回答しなければならないこととなっている。また、政府として情報開示に応じられない場合には、その理由を明示した上で、

やはり一定期間内に請求者に対してその旨を回答しなければならない。

情報開示請求に係る個人情報に関しては、「プライバシー・コミッショナー」が設置されており、そこに訴えを起こすことになるが、それでも問題が解決されない場合には、最終的には、連邦裁判所に提訴されることとなる。

なお、すべての州において、「情報の自由法」と同趣旨の法律(州法)が制定されている。

中山団長 そうすると、情報アクセス権(情報開示請求権)は、憲法上の制度

¹ カナダのオンブズマン制度の概要(情報コミッショナー、プライバシー・コミッショナー、公用語コミッショナーを含む)については、p.162 参照。

ではなくて、法律上の制度なのか。

バスタラシェ判事 そのとおりである。情報アクセス権(情報開示請求権)は、憲法上の権利ではない。

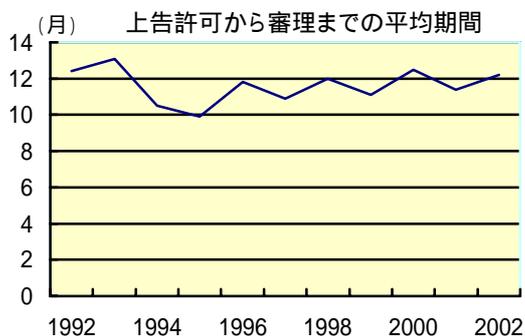
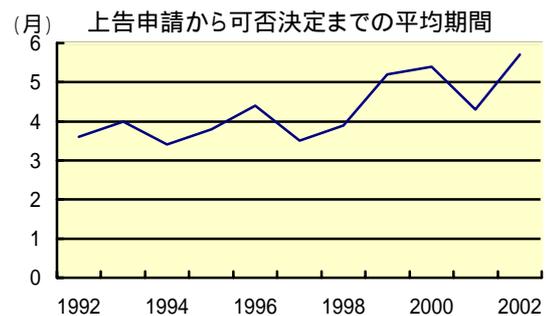
中山団長 情報開示請求に関する訴訟は、年間どのくらいあるのか。

バスタラシェ判事 実は、最近、最高裁の法廷で情報開示請求訴訟が1件あった。ただ、最高裁にまで上がってくるのは、この種の訴訟のうちのごく一部で、しかも何年もかかってくるものだ。したがって、最高裁の判決は、これらの訴訟に対して原則を示すことになる。

(「合理的な期間」内に判決を受ける権利の保障²)

中山団長 今、判決に要する期間の話が出たが、我が国では、提訴から判決までに時間がかかり過ぎているという批判がある。貴国では、一般的に、裁判にはどれくらいの時間がかかっているのか。

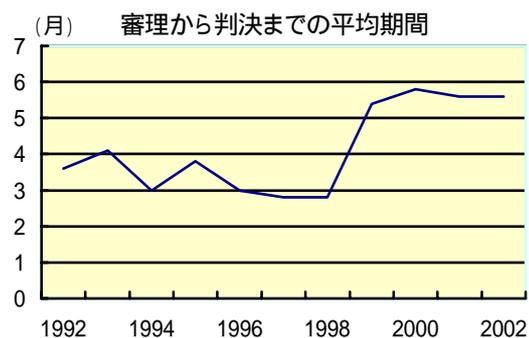
バスタラシェ判事 カナダでは、憲法の規定によって、判決は「合理的な期間」内に出さなければならないとされており、この「合理的な期間」とは、原則として、おおむね半年から1年と認識されている。



ただし、これを明示した判決があるわけではないが……。一般に、判決に遅れがあるかどうか(「合理的な期間」を徒過しているかどうか)の判断は、第一に、その遅れが被告の側に責任がなく正当化できないものであること、第二に、判決の遅れが訴訟当事者にとって不利になるものであること、によって判断される。

² 文中のグラフは、“SUPREME COURT OF CANADA STATISTICS 1992 to 2002”より作成した。

マクラクラン長官 私からも一言付け加えれば、この「合理的な期間」内に判決を受ける権利は、憲法上の権利とされているものであるから、裁判所としても、その解釈運用は厳格に行っている、ということである。



(青少年犯罪の扱い)

中山団長 最後にもう一つ、青少年犯罪の問題であるが、我が国では、14歳未満の児童・生徒によって起こされた犯罪については、これを起訴することができないとされている。この点について、貴国ではどのような扱いとなっているのか。

マクラクラン長官 カナダでは、12歳未満の児童による犯罪については起訴できないこととされている。青少年犯罪者法 (Youth Offenders Act) により、16歳以上については成人と同じ法廷で審理されることとなっている。

カナダでも、青少年犯罪への対処をめぐる議論は、二分されている。一つは、青少年による犯罪であっても深刻な犯罪に対しては厳罰をもって臨むべきであるとするものであり、もう一つは、罪を犯した青少年についてはリハビリテーションに努めることによってその更生を図るべきであるとするものである。現在のところ、青少年犯罪者法の改正によって、両者のバランスを図っているところである。

(女性の裁判官の割合)

仙谷副団長 貴国では、最高裁判所の判事9名のうち、長官を含め3名が女性であるということで、女性の司法部門への進出がめざましいと感じた。下級裁判所や裁判所の職員についても、女性の割合は多いのか。

マクラクラン長官 そのとおりである。下級裁判所でも、全判事の3分の1は女性によって占められている。職員では、その割合はもっと多くなる。

大変に申し訳ないが、所用のため、私はここで失礼させていただく。

中山団長 お忙しい中、大変に有意義な意見交換を行うことができました。あ

りがとうございました。

(マクラクラン長官退室。引き続き、バスタラシェ判事との意見交換に入った。)

バスタラシェ判事 皆さんの今回のカナダ訪問の目的については、事前に頂戴した質問票によれば、カナダにおける憲法改正の状況と連邦制の実情等について特に関心がおありと伺っているが、それに限らず、どうぞ、何なりとご自由に質問していただいて結構です。

(最高裁判所で審理される事件の件数等について)

仙谷副団長 それでは、遠慮なく質問をさせていただきたい。

この懇談に先だって、最高裁判所の法廷を視察しながら、簡単なお説明をいただいたが、貴国のように、極めてオープンな審理を行っている最高裁判所を訪れたのは初めてだ。それも TV 中継ばかりでなく、英仏 2 カ国語への同時通訳³を行っているというのは聞いたことがない。私は、30 数年間、弁護士をしており、また、これまでにいろいろな国の法廷をみてきたが、貴国の法廷の在り方は、大変に素晴らしいと感じた。

ところで、視察の際に伺った説明によれば、最高裁判所の年間の受理事件数は約 600 件ほどあり、そのうちの約 100 件が審理に付されると伺ったが、この 100 件は、直接に実質審理される件数と理解してよいか。

バスタラシェ判事 それでは、ご質問の点について、もう少し正確にご説明しよう。

まず、刑事事件として上告されてくるものが 15 件ほどある。これは、憲法上の権利であるから、必ず審理に付されるものである。

次に、レファレンスに対する回答、すなわち憲法その他の法解釈に関して勧告的意見を述べるというものがある(いわゆる「参照意見制度⁴」)。これは、件数自体は少なく、最近の 6 年間で 4 件にとどまっているが、しかし、その内容は、ケベックの分離独立問題など、いずれも重要な問題が扱われている。一番

³ カナダ憲法は、英仏両語をカナダの公用語とし(1982 年憲法 16 条)、連邦議会、裁判所、連邦政府における両語の使用について規定している(1867 年憲法 133 条、1982 年憲法 17 条~20 条)。

⁴ 参照意見制度の概要については、p.165 参照。

最近の例では、同性愛者の婚姻を認める法律が人権憲章に抵触しないか否かについて意見を求められており、これについては、この秋に審理がなされる予定である⁵。

以上のほかに、通常の事件として年間に 600～700 件の訴訟があり、このうちの 90 件ほどが最高裁判所で実質審理に付される⁶。その裁判は、すべて公開で行われる。また、国民には、出廷することなく、書面のみを法廷に提出する権利も認められている。

中山団長 それらの訴訟のうち、いわゆる違憲訴訟の件数はどれくらいあるのか。

バスタラシェ判事 違憲訴訟は、1982 年憲法法の制定直後の時点では、全体の 35%にも上ったが、それは、1982 年憲法法には人権憲章が盛り込まれているため、それ以前に制定されていた法律について、その合憲性が問われたものが多かったためである。その後は減少の傾向にあり、現在では、全体の 15%程度になっている。これは、現在では、法律を制定する際にあらかじめ人権憲章との整合性が考慮されているからである。

また、提訴される事件の性格も変わってきており、1982 年から 10 年間くらいの間は刑法犯に関する事案が中心であったが、最近では、平等権をめぐるものや政治的権利や選挙資金関係のものが増えてきている。

（最高裁の違憲審査権の根拠）

仙谷副団長 最高裁の違憲審査権については、憲法上、明文の規定はあるのか。また、憲法についての最終的な解釈権は、最高裁判所にあるのか。

バスタラシェ判事 法律などの合憲性を審査する権限は、カナダでは、常に存在した。ただ、1982 年以前は慣習法上のものであり、憲法上の明文の規定によるものではなかった。明文の規定はなくても、連邦と州との権限関係を調整するためには、このような制度がどうしても必要だったからである。

その後、「憲法のカナダ化」といわれる 1982 年憲法法で人権憲章が盛り込ま

⁵ カナダでは、オンタリオ州、ブリティッシュコロンビア州において、同性間の婚姻が認められている。オンタリオ州では、異性間に限定する「婚姻法」を憲法違反とする裁判所の判断が下された。（平成 15 年 8 月 25 日 東京新聞）

⁶ 1975 年の最高裁判所法改正により、最高裁への権利としての上訴の多くは廃止され、上訴許可制度が導入された。（ロバート・J・シャープ「カナダ憲法における司法制度と違憲審査権（1）」『法学雑誌』43 巻 1 号（1996））

れたことによって、違憲審査の対象となる範囲は、大幅に拡大された。すなわち、連邦と州の権限関係の調整だけではなくて、人権憲章との抵触関係に関する判断も求められるようになったからである。

なお、この違憲審査の権限は、1945年（1949年の誤りか？）以前には英国の枢密院も有していたが、同年に、カナダの最高裁判所に全面的に移管された。

（違憲判決と法律の効力停止について）

バスタラシェ判事 裁判所の違憲審査権との関連で、ここで、一言ご説明しておく、カナダでは、最高裁判所だけではなくてすべての裁判所において違憲判決を下すことが認められている。そして、下級裁判所において、ある法律に対する違憲判決が出されると、当該法律は、その効力を一定期間停止するものとされている。これは、立法府に対し、一定期間内に当該法律について見直すよう指示するとともに、見直しのための猶予期間を与える、という趣旨のものである。

ただ、効力が停止されるのは、判決を出す州裁判所のある州内に限られるため、統一性保持のため、この種の事件は、間違いなく最高裁判所まで上がってくることにはなる。

なお、この違憲判決による法律の効力停止の原則については、重大な例外がある。それは、人権憲章33条が定めるものであり、法律の中に議会が適用除外規定をおくことにより、5年間に限って、裁判所から違憲判決を下されるという事態を回避することができるものとされている。この適用除外の5年間の期間は、更新することもできる。

しかし、このような我が国のシステムについては、現在、大きな議論となっている。それは、議会主権と裁判所の違憲判決との関係という形で議論されているものなのだが、例えば、英国では、いわゆる1998年人権法が制定された際に、裁判所の判断それ自体によって法律を無効とすることはできず、あくまでも裁判所は1998年人権法に「抵触する」旨の宣言のみを行い、これを踏まえて、法律を改正するかどうかの判断は、議会に留保している⁷。すなわち、憲法適合性の判断について、カナダでは裁判所が行っているのに対して、英国では、最

⁷ 議会主権とは、議会以外の機関は議会の制定する法を無効としたり排除したりできないことを意味する。英国の1998年人権法4条は、国内法がヨーロッパ人権条約（ECHR）と抵触した場合、裁判所は「抵触を宣言する」ことができるものとしている。その前段階として、国内法をECHRと齟齬がないように解釈することが裁判所に求められている。他の国の場合、憲法裁判所が違憲と判断した場合、当該法律を廃止することになるが、英国では伝統的に「議会主権」があるため、ECHRにそこまでの効力を認めなかった。（参考）『衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書』（平成15年3月）

最終的に議会が行っているわけであり、英国のように議会の決定に委ねるべきではないか、という議論がわき起こっているのである。

（いわゆる「参照意見制度」について）

仙谷副団長 先ほど言及されたレファレンスに対して勧告的意見を述べるという裁判所の権限についてだが、これは、制度として確立しているものなのか。また、このレファレンスは、内閣からくるものなのか、議会からもくるものなのか、あるいは、州政府や州議会もそのような照会をする権限はあるのか。

バスタラシェ判事 まず、この憲法その他の法解釈に関する照会に対して勧告的意見を述べる制度は、制度として確立しているものである。根拠は、最高裁判所法（第53条、条文については、p.166参照）にある。

次に、照会することができるのは、内閣（形式的には、総督）である。具体的には、内閣が、総督を通じて、最高裁判所に意見を求めるということになる。意見を求められる問題は、法律問題だけに限られていない。ただし、裁判所では、純粋な政治的問題（political question）や政治的問題が大きなウェイトを占めているものについては、たとえ照会があっても回答を拒否することとしている。

州の場合には、州政府から各州に置かれている副総督を通じ、州の控訴裁判所に意見を求めることができる。控訴裁判所からの意見書に対して州政府として不服である場合には、州政府は、さらに最高裁判所に上告できる。

なお、この制度によって意見を求められる法律問題は、国内法だけに限られない。例えば、ケベック問題などはその例で、これは、州が連邦との合意のないままに一方的に独立宣言を発することができるのかということについて、国際法上の判断を求められたものであった。

（最高裁判事の法服等について）

仙谷副団長 なるほど、よくわかった。

ところで、少々話題がずれるが、貴国の裁判官の法服は、サンタクロースのような大変に鮮やかな色づかいであるが、これは、どのようなことに由来するものか。

バスタラシェ判事 あのガウン（法服）は、英国の伝統から受け継いだものである。現在では、儀式用として、例えば、議会の開会式や裁判官就任時などの

場合にしか着用しない。帽子もかぶることはなく、手に持っているだけである。

中山団長 裁判官の議会の開会式への出席は、法律上の規定による義務か。

バスタラシェ判事 慣習法によっている。古くからの伝統で、議会の開会に当たり、議会からの招待がある。出席は自由であるので出席しなくともよいが、大半の裁判官は、開会式のたびに出席している。

（最高裁判事の任命手続、任期等について）

中山団長 最高裁判所の裁判官の任命には、議会の承認が必要なのか。

バスタラシェ判事 裁判官の任命は、議会の承認事項ではなく、首相の排他的な権限に属する。実際には、首相が司法大臣の作成した裁判官候補者リストの中から人選し、閣議を経て任命されている。この一連の手続は、すべて慣習法上のものである。付け加えておくと、裁判官となるためには、最低でも10年間の法曹界における資格を有することが必要とされている⁸。

なお、現時点において、すでに現首相の後任が実質的に決まっている⁹が、彼は、裁判官の任命に関する現在の手続を改め、議会承認制に切り替える旨を表明している。

最高裁内部でも、任命過程に関して、透明性を求める声は根強い。

中山団長 我が国では、衆議院議員の総選挙の際に最高裁判所裁判官の国民審査が行われているが、国民には、最高裁判所の裁判官がどのような人物でどのような判決に関わってきたのかなど、ほとんど認識されておらず、このシステムが機能しているとは言い難い。なお、国民審査は、任命直後の衆議院議員の総選挙の際、及びそれ以後は10年を経るごとの衆議院議員の総選挙の際に、行われる。また、最高裁判所の裁判官の定年は70歳である。

バスタラシェ判事 カナダでは、裁判官の定年は75歳であり、その任期の途中

⁸ 最高裁判所法第5条により、最高裁の裁判官になるための資格は、州の上位裁判所の裁判官または少なくとも10年間州の弁護士をしていた者とされている。

⁹ クレティエン首相は、支持率低迷で党首選敗北が現実視されたのを受け、2002年8月に首相引退を表明し、2003年11月14日に与党自由党の新党首に選出されたマーティン氏が、2003年12月12日に首相に就任した。マーティン氏は自由党が政権をとった1993年に財務相に就任したが、クレティエン首相との対立が目立ち、2002年6月に財務相を辞任していた。

で何らかの審査に付されることはない。

【カナダ最高裁裁判官の任命】

最高裁判所は、長官及び判事 8 名の計 9 人の裁判官により構成され、慣例により、連邦の司法大臣の助言に基づき、総督（実質的には首相）により任命される。

任命の過程において、優れた裁判官や弁護士の意見を聞く非公式な協議は行われるが、任命予定者を審査する公式な場はなく、また、任命に関して、連邦議会や州政府が関与することもない。このため、任命過程の不透明さに対し、批判が高まっているとされる。1987 年の「ミーチ・レーク憲法改正案」や 1992 年の「シャーロット・タウン憲法改正案」においては、カナダ最高裁の裁判官は、州政府が提出した名簿の中から任命する旨の規定が含まれていたが、いずれも実現していない。

（参考）ロバート・J・シャープ「カナダ憲法における司法制度と違憲審査権（1）」『法学雑誌』43 巻 1 号（1996 年）

（陪審制について）

仙谷副団長 貴国においては、陪審制による裁判は行われているのか。

バスタラシェ判事 陪審制は、刑法上、保障された権利となっている。民法上の事件については、オンタリオ州では陪審によることが認められている。

仙谷副団長 陪審員に任命されることについて、国民の反応はどうか。嫌忌されることなく、受け入れられているか。

バスタラシェ判事 これまでは喜んで陪審員を務める傾向にあったが、最近、マフィア組織の集団での裁判が行われた際には、判決に対する報復をおそれたことから、また、ホワイト・カラーの犯罪は概して長引く場合が多いことなどから、嫌がられることがある。

（おわりに）

中山団長 長時間にわたって、大変に有意義な意見交換ができたことに感謝します。ありがとうございました。

バスタラシェ判事 こちらこそ、お役に立てたとすれば、光栄です。

以上

(参考資料) カナダのオンブズマン制度の概要

1 カナダのオンブズマン制度

カナダでは、連邦レベルでの一般オンブズマン¹ (苦情の対象が特定の行政分野に限られることなく、行政救済を行うものをいう。)は設置されていない。

個別分野におけるオンブズマンとしては、情報コミッショナー、プライバシー・コミッショナー、公用語コミッショナーが置かれている。

州レベルでは、同じ英連邦国のニュージーランドのオンブズマン制度等をモデルに、各州で一般オンブズマンが導入されている。ほとんどの州のオンブズマンは、議会やその特別委員会の推薦により、副総督によって任命されるが、ケベック州では、首相の発案により、議会の3分の2の多数決に基づいて議会から任命され、また、ノヴァスコシア州では、知事により任命される。

2 情報コミッショナーとプライバシー・コミッショナー

「情報コミッショナー (Information Commissioner = IC)」は、「情報アクセス法 (Access to Information Act)」54条を根拠に、政府保有情報の不開示等に対する救済機関として、また、「プライバシー・コミッショナー (Privacy Commissioner = PC)」は、「プライバシー法 (Privacy Act)」53条を根拠に、同法の運用に包括的責任を有する機関として、1983年に設置された²。後者は、2000年に制定された「個人情報保護・電子情報法 (Personal Information Protection and Electronic Documents Act)」においても、同法の適切な運用を担保する救済機関として位置づけられている。

両者は、連邦議会の決議を経て総督により任命され、それぞれ、上記法律の運用に係る紛争処理を担う第一次的な救済機関として調査、勧告等を行う権限を有する。格付け (各省次官級)、給与 (連邦裁判所判事と同額)、任期 (7年、再任可能) 等の点において、同等の扱いがなされている。いずれも連

¹ 1809年スウェーデンで創設された、国会の代理者として行政を監視し国民からの苦情を直接受ける第三者機関で、第2次世界大戦後、世界に普及した。現在では、一般的に、法に基づき国や地方自治体などから任命・委嘱された者が、市民の権利・利益を行政権力からまもるとともに、行政監視の任に当たる「公的制度」とであるとされる。(参考) 猪口孝他編集『政治学事典』(2000年) 弘文堂、林屋礼二『オンブズマン制度』(2002年) 岩波書店
² 「情報アクセス法」は、政府保有情報の公開について定め、対象情報、適用除外情報、救済機関・手続等について定める。「プライバシー法」は、政府機関の保有する個人情報に関わるプライバシー保護と、データ主体本人による政府保有情報へのアクセスの確保等について定める。両者は、1983年、表裏一体のものとして、制定された。また、2000年に「個人情報保護・電子情報法」が制定され、私企業等における個人情報の適切な取扱い等が定められた。

邦議会に属する役職で、その解任には両院の同意が必要である。

【情報コミッショナーとプライバシー・コミッショナー】

| | 情報コミッショナー (IC) | プライバシー・コミッショナー (PC) |
|---------|--|---|
| 根拠法令 | 情報アクセス法 (54 条) | プライバシー法 (53 条) |
| 任命方法 | 上院及び下院の議決による同意を得て、総督が任命 | 同左 |
| 任期 | 7 年 (再任可) | 同左 |
| 地位 | 各省次官級の地位とされ、次官の有する権限を有する。 他の官職や有給職との兼職は禁止 報酬は、首席裁判官、次席裁判官を除く連邦裁判所裁判官と同額 | 同左 |
| 職責 | 政府保有情報にアクセスする権利を確認し、情報開示の可否に関する審査が情報保有機関から独立してなされること等を定める情報アクセス法の運用全般に責任を負う。開示拒否があった場合等において政府機関と申立人の間に入り仲裁を行う。職権による苦情の提起も可能。 | 連邦政府機関や私企業等における個人情報の適切な取扱いを担保する。個人情報に関する苦情申立てを受理し、調査する。職権による苦情の提起も可能。 |
| 調査権 | 任意調査のほか、強制調査を含む強力な調査権を有する。 宣誓証言、証拠の提出、一定条件下の事務所への立入検査 | 同左 |
| 勧告 | 調査結果に基づき、申立てに理由ありと判断した場合、当該記録を管理する政府機関の長に対し、改善勧告を行う。 強制力のある命令を出す権限はない。 | プライバシー法 ：調査結果に基づき、申立てに理由ありと判断した場合、当該個人情報の取扱いについて権限を有する政府機関の長に対し、改善勧告を行う。 個人情報保護・電子情報法 ：苦情申立てに基づく調査の後、勧告等を内容とする報告書を申立人及び私企業等に送付する。 いずれの場合も、強制力のある命令を出す権限はない。 |
| 裁判所への提訴 | IC に対する救済申立てにもかかわらず、結果的に情報開示が拒否された場合、連邦裁判所への提訴が認められる。 開示請求者の同意がある場合、IC 自身による提訴も可能。 | プライバシー法 ：PC に対する救済申立てにもかかわらず、当該申立人にアクセスが認められないときは、裁判所への訴訟提起が認められる。 苦情申立人の同意がある場合、PC 自身による提訴も可能。 個人情報保護・電子情報法 ：PC が報告書を送付した後、申立人は裁判所に聴聞を求めることができる。申立人の同意がある場合は PC も聴聞を求め得る。裁判所は命令を発することができる。 |
| 予算 | 約 490 万カナダドル (2002 年度予算) | 約 1190 万カナダドル (2002 年度予算) |
| 職員数 | 56 名 (フルタイム等価) | 103 名 (2003 年 3 月現在の正規職員数) |

3 公用語コミッショナー

1969 年に制定された「公用語法 (Official Languages Act)」により、英語と仏語がカナダの公用語であると定められ、連邦の各種機関 (立法、司法、

行政)及び国営企業における両言語の平等が規定されるとともに、公用語法運用の監視のため「公用語コミッショナー (Commissioner of Official Languages)」が設置された。「公用語コミッショナー」は、上院及び下院の議決による同意を得て、7年の任期で任命される。1988年の公用語法改正により権限が強化され、公用語に関する苦情を調査する「オンブズマン」、連邦機関で二つの公用語が平等に尊重されているかをみる「監査役」、及び二つの公用語使用地域間の平等、理解、公平、友好の「推進役」としての任務を負っている。

この「カナダのオンブズマン制度の概要」は、以下の文献をもとに事務局において作成した。

- ・ 園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法』新版 弘文堂 (1997年)
- ・ 下河原忠夫「カナダのプライバシー・コミッショナー」『行政苦情救済&オンブズマン』(2002年4号)
- ・ 宇賀克也「カナダ連邦の情報コミッショナー」『行政苦情救済&オンブズマン』(2002年Vol.7)
- ・ 前掲在カナダ日本国大使館作成「情報アクセス権・プライバシー権」
- ・ 長内了・佐藤信行「カナダの情報公開法」ジュリスト(1994年5月増刊)
- ・ 長内了・佐藤信行「カナダの個人情報保護法」ジュリスト(1994年5月増刊)
- ・ 城由紀子「カナダ二公用語政策の新たな挑戦」『文化女子大学紀要人文・社会科学研究』4集(1996年1月)
- ・ カナダ司法省ホームページ

（参考資料）参照意見制度の概要

カナダの司法は、憲法問題を具体的な事実関係の中で審査する付随的違憲審査を中心としつつ、特色ある制度として、抽象的な違憲審査を可能とする参照意見制度（Reference）を有している。これは、連邦政府からの諮問・照会に対し、最高裁判所が憲法解釈、連邦法・州法の解釈・合憲性、連邦政府及び州政府の権限問題等を審理し、勧告的意見を出す制度である。出された意見に法的な拘束力はないが、実務においては、照会に対する裁判所の意見は後の判決によってほぼ踏襲され、通常の事件における判決と同様に扱われているとされる。

州レベルでは、10州すべてにおいて、州政府が州控訴裁判所に対して照会すること及びその意見を得た後、連邦最高裁に対し上訴することが州法により認められている。

連邦政府と州政府は、それぞれ、他の政府の法律や予定されている行為の合憲性についても照会することができる。裁判所は、照会された事項に対する回答について、質問事項が成熟していない場合¹や質問事項が過度に漠然としているため十分な回答が出せない場合などにおいて、回答を拒否する裁量権を有する。

【参照意見制度のメリット・デメリット】

| メリット | デメリット |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・新法や政策の合憲性につき、具体的訴訟の提起を待つことなく、理論的・仮説的な争点について審査、判断することを可能にする。 ・当事者適格の問題を回避し、私人による提起が困難であるような憲法問題についても判断を求めることができる。 ・最高裁への上訴について、上訴許可制度がとられる中で、重要な憲法問題が最高裁によって確実に判断されることを保障する。 ・憲法問題を迅速に解決できる。そのため、期間を要する通常の上訴手続の有効な代替手段としても機能している。 ・事前審査制度として用いることにより、人権憲章違反の法律制定を防ぐことができる。 ・照会事件訴訟の遂行は政府によるため、経済的負担からの訴訟断念という事態が生じない。 ・各レベルの政府が他の政府に対し、権限の正当性を立証するための弾力的手段を提供する。 | <ul style="list-style-type: none"> ・適切な事実関係に基づかずに抽象的法理論を形成する傾向がある。 ・司法判断に適さない政治的問題に関する判断を裁判所に強いることとなる。 ・対審の手続を前提とせずに、抽象的な憲法問題を判断することが、裁判所の能力を超える。 ・適切に代表されない私人の権利利益に不当な影響を与え、デュー・プロセスの原則に反する。 <p>現在の参照意見制度の審査過程は、利害関係者が適切に代表されるための手続、事実問題を含む必要な情報を収集するための手段の開発、対立する立場を代表する弁護士等による争点の十分な展開など整備が進み、デメリットとして掲げた問題点は、かなり解決されてきていると指摘されている。</p> |

佐々木雅寿『現代における違憲審査制の性格』有斐閣（1995年）をもとに作成。

¹ 「現実的で現在の紛争を生じていない」ため、「司法問題というより学問的問題」である質問に対する回答拒否の例を挙げている（佐々木雅寿上記掲載書）。

【事例 1】憲法改正に関する照会（1981 年）

1980 年初頭、憲法改正問題について、州すべての合意が得られない状況下において、当時のトルドー首相が、州政府の合意を得ずに、連邦政府が一方的に憲法改正を行う方針へと転換した際、マニトバ、ニューファンドランド、ケベックの 3 州の州政府がそれぞれの州の控訴裁判所に対し、連邦・州の関係や州の権限に影響を与える憲法改正に、州政府の合意が憲法慣例上、また、憲法規定上必要かどうかについて照会を行った。その後、連邦最高裁により、連邦政府の一方的な改正は合法的であるが、他方、歴史的には州政府の合意を必要としてきたとの意見が出され、その結果、連邦政府及び州政府は、再度交渉のテーブルにつき、憲法改正案に重要な改正が加えられた上で 1982 年憲法が制定された。

【事例 2】ケベック州の独立に関する照会（1998 年）

ケベック州の一方的独立が認められるかどうかについて、1995 年に実施されたケベック州住民投票（独立反対派が勝利）を踏まえた連邦政府からの諮問に対し、連邦最高裁は、1998 年、州の一方的独立は認められない、ただし、州民の明確な意思表示があった場合、連邦政府には分離独立交渉を開始する義務が生ずる旨の意見を提出した。連邦政府は、その意見を受け、州民の「明確な意思表示」に関する基準を示す“ Clarity Act ”を制定した。

この「参照意見制度の概要」は、以下の文献をもとに事務局において作成した。

- ・加藤普章『カナダ連邦政治』（2002 年）東京大学出版会
- ・佐々木雅寿『現代における違憲審査制の性格』（1995 年）有斐閣
- ・佐々木雅寿「カナダにおける違憲審査制度の特徴」『北大論集』39 巻 3 号（1988 年）
- ・ロバート・J・シャープ「カナダ憲法における司法制度と違憲審査権（1）」『法学雑誌』43 巻 1 号（1996 年）

《最高裁判所法》

総督による意見照会

（意見照会）

第 53 条 総督は、次に掲げる事項に関する法又は事実の重要な問題について、審理のため最高裁判所に対し照会することができる。

- (a) 憲法の解釈
- (b) 連邦法又は州法の合憲性若しくは解釈
- (c) 1867 年憲法並びに他の法律及び法により総督に与えられた教育に関する事項についての上訴管轄権
- (d) すでに行使されあるいは行使されようとしている連邦議会若しくは州議会の権限、又はその政府の権限

総督は、第 1 項に掲げた事項に含まれるか否かの最高裁判所の判断に関わりなく、総督が照会することを適当であると判断した事項に関する法又は事実の重要な問題について、審理のため最高裁判所に対し照会することができる。

第 1 項及び前項に掲げられた事項及び総督により照会された事項に関する問題は、すべて重要な問題であると終局的にみなすものとする。

第 1 項及び第 2 項に基づき最高裁判所に対して照会がなされた場合、当該裁判所は、照会された事項を審理し、それぞれの質問に対し回答を与えなければならない。最高裁判所は、それぞれの質問に対する理由を付した裁判所の意見を、その参考にするため、総督に対し文書で示さなければならない。かかる意見は最高裁判所への上訴事件の判決と同様の方法で宣言されなければならない。多数意見と異なる意見を有する裁判官は、同様の方法でその意見を文書で示さなければならない。

照会された質問事項が州議会において制定された法律若しくはその条項の合憲性に関連する場合、又は、なんらかの理由によりいずれかの州が当該質問事項に特別の利害関係を有する場合、その州の法務総裁は、自ら適当と判断する場合その主張を裁判所に対して行うため、当該照会事件における聴聞について通告を受けるものとする。

最高裁判所は、利害関係を有する者並びに利害関係を有する者の団体が存在する場合係る団体の代表としての一人若しくは複数の者に対し、本条に基づく照会における聴聞に関して通告が行われること、また、かかる利害関係者が裁判所において自己の主張を提出する権利を有することを保障するため、命令する権限を有する。

最高裁判所は、その裁量において、利害関係を有しかつ弁護士により代表されていない者の利益を主張することをいずれかの弁護士に対し要請することができる。そのために必要とされる合理的費用は、連邦議会により訴訟費用として配分された財源の中から、大蔵大臣により支払われることができる。

最高裁判所法の条文は、佐々木雅寿「カナダにおける違憲審査制度の特徴」『北大論集』39 卷 3 号(1988 年)の訳文を引用しつつ、現行法に合わせて衆議院憲法調査会事務局において部分的に更新した。

カナダ国防省における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 11 日 11:20 ~ 12:00

カナダ側出席者

ドルー・ロバートソン (Drew Robertson) 国防省国際安全保障政策局長
キャロライン・キーラー (Carolyn Keeler) 国防省国際安全保障政策局平和維持政策部員

本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要をとりまとめた。このため、発言の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに、ご留意願いたい。

(はじめに)

ロバートソン局長 ようこそ、おいでくださいました。まず、皆さまのご訪問に対して、私より御礼申し上げます。

国防大臣は、本日、中国訪問から帰国予定のため、また、統合幕僚長は NATO の会議に出席しているため、ともに不在であるので、私がお相手をさせていただくことを、お許してください。私は、制服組の海軍少将です。

ここ国防省本部では、制服組と背広組とが一緒になって業務をこなしている。本日は、まず、私からカナダの軍隊が国際社会の中でどのような役割を果たしているのかについて簡単に説明をした後、同席のキーラー（彼女は、背広組である）から、PKO に軍隊を派遣する際の基準等について説明させる。

近年、国際協力の分野におけるカナダと日本の関係は、非常に高まってきており、共同で行う活動が増加の傾向にある。例えば、オマーン湾における反テロ活動、ゴラン高原や東ティモールにおける PKO 活動などである。我々としては、今後とも、国際協力の分野における日本との協力関係を拡大していきたいと考えている。

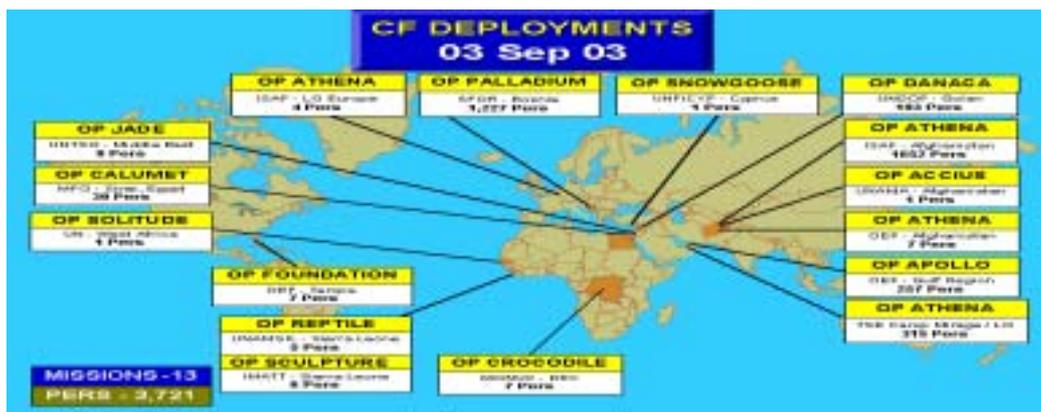
中山団長 お忙しいところ、お時間を取っていただきありがとうございます。よろしく願います。

(カナダのPKO活動の実績について)

ロバートソン局長 それでは、プロジェクターを使いながら、ご説明させていただきます。

まず、〔図1〕をご覧ください。

〔図1〕



カナダ国防省の説明用スライド。以下、国防省における説明聴取のページに掲げる図表は、ことわりのない限り、同スライドに衆議院憲法調査会事務局が訳を付す等の処理をしたものである。

カナダの国防軍は、総勢 6 万人程度の小規模なものであるが、その活動は活発で、現時点においても、全部で 4,000 人くらいの間人が PKO などの業務に従事している。派遣先も世界中に散らばっており、派遣の規模も 1～5 名くらいの小規模のものから 1,000 人規模のものまで、さまざまである。

しかし、〔図2〕の国連が実施するPKO活動への派遣人数の各国比較とな

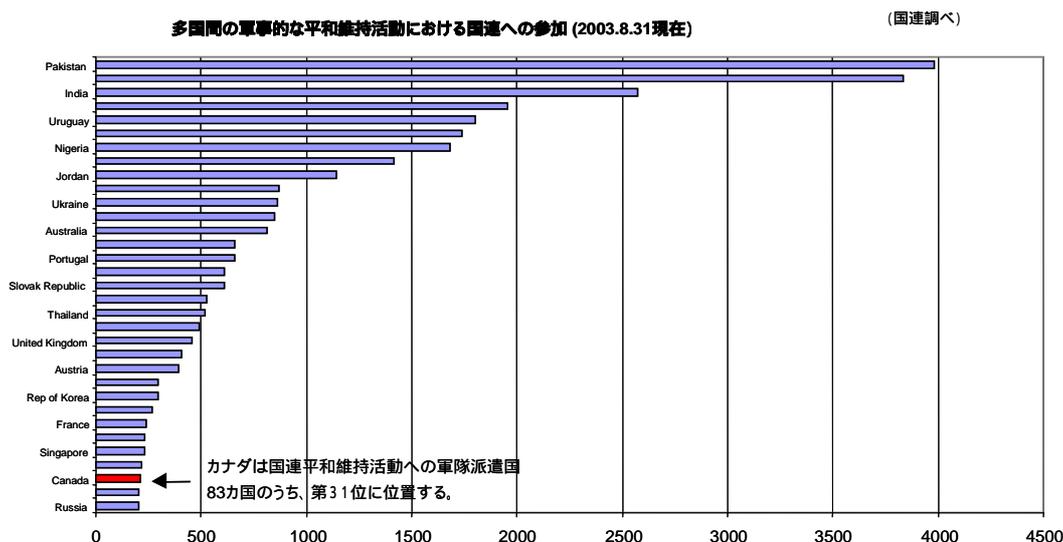
<カナダ軍の展開状況(2003年9月3日現在)>

| 作戦名 | 参加部隊名等 | 人数 |
|------------|-----------------------------|--------|
| アテナ作戦 | 国際治安支援部隊 (ISAF) | 4 人 |
| | 国際治安支援部隊 (ISAF) (アフガニスタン) | 1652 人 |
| | 不屈の自由作戦 (OEF) (アフガニスタン) | 7 人 |
| | ミラージュ基地 (TSE) | 315 人 |
| パラディウム作戦 | 平和安定化部隊 (SFOR) (ボスニア) | 1227 人 |
| スノーグース作戦 | 国連キプロス平和維持隊 (UNFICYP) | 1 人 |
| ダンカ作戦 | 国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF) (ゴラン高原) | 193 人 |
| アキウス作戦 | 国連アフガニスタン支援派遣団 (UNAMA) | 1 人 |
| アポロ作戦 | 不屈の自由作戦 (OEF) (湾岸地域) | 257 人 |
| クロコダイル作戦 | 国連コンゴミッション (MONUC) | 7 人 |
| レプタイル作戦 | 国連シエラレオネミッション (UNAMSIL) | 5 人 |
| スカルプチャー作戦 | 国際軍事諮問訓練隊 (IMATT) (シエラレオネ) | 6 人 |
| ファンデーション作戦 | 不屈の自由作戦 (OEF) (アメリカ・タンパ) | 7 人 |
| ソリチュード作戦 | 国連 (西アフリカ) | 1 人 |
| カルメット作戦 | シナイ半島多国籍軍 (MFO) (エジプト) | 30 人 |
| ジェイド作戦 | 国連休戦監視機構 (UNTSO) (中東) | 8 人 |

(カナダ国防省のスライドを基に衆議院憲法調査会事務局が作成)

ると、カナダは世界で第 31 位ということで、規模そのものは決して大きいわけではない。むしろ、日本の方が上位である。したがって、カナダの PKO 活動は、活発ではあるが、人数的には少ない、ということが言える。もちろん、その活動は、決して他の国々に劣るものではないと自負している。

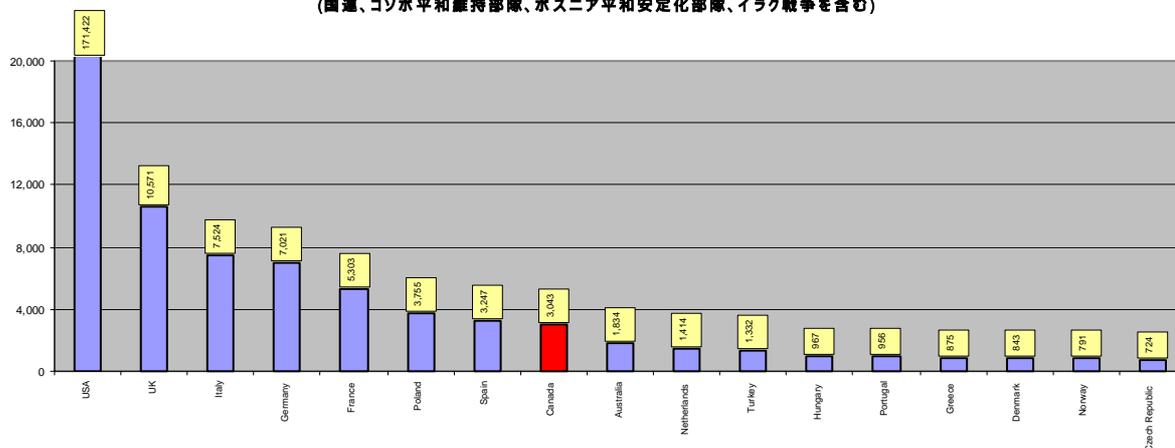
〔図 2〕



それを示すために、次の図をご覧ください。〔図 3〕は、多数国間の協力による軍隊派遣のうち NATO 加盟諸国とオーストラリアを合わせた各国比較を行ったものであるが、ここでは、カナダは約 3,000 人を送り出している。米英両国が抜きん出ているように見えるが、これは、イラクへの派遣分が入っているからである。

〔図 3〕

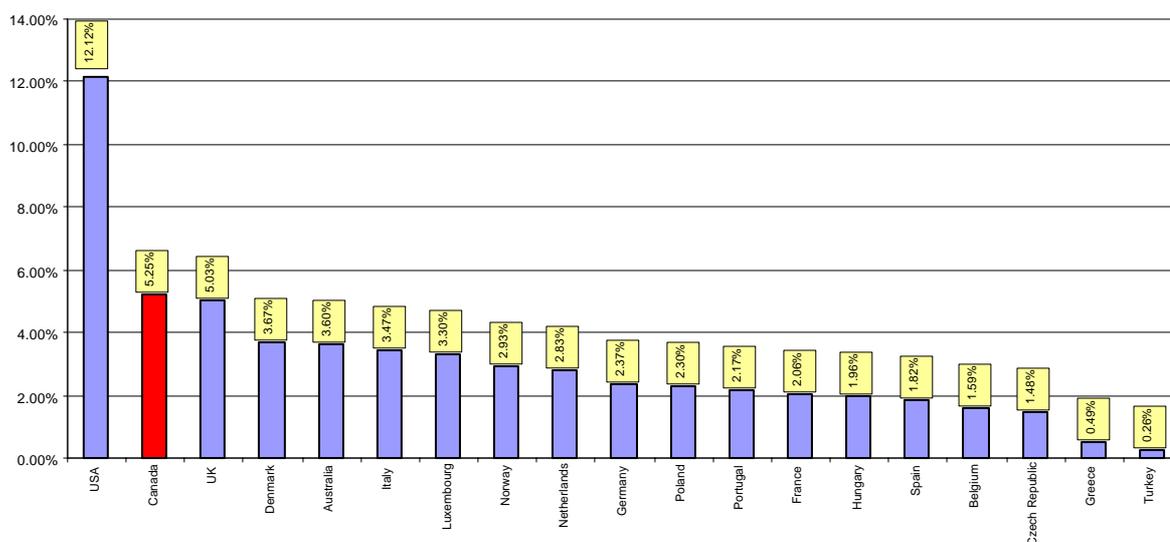
多国間の協力による兵力派遣
(国連、コソボ平和維持部隊、ボスニア平和安定化部隊、イラク戦争を含む)



さらに、〔図4〕は、その展開兵力の自国軍に占める割合であるが、カナダは、軍全体の5%強に相当し、米国に次いで大きいものとなっている。

〔図4〕

多国間の協力による兵力派遣 自国軍に占める割合
(国連、コソボ平和維持部隊、ボスニア平和安定化部隊、イラク戦争を含む)



私からのご説明は、以上である。

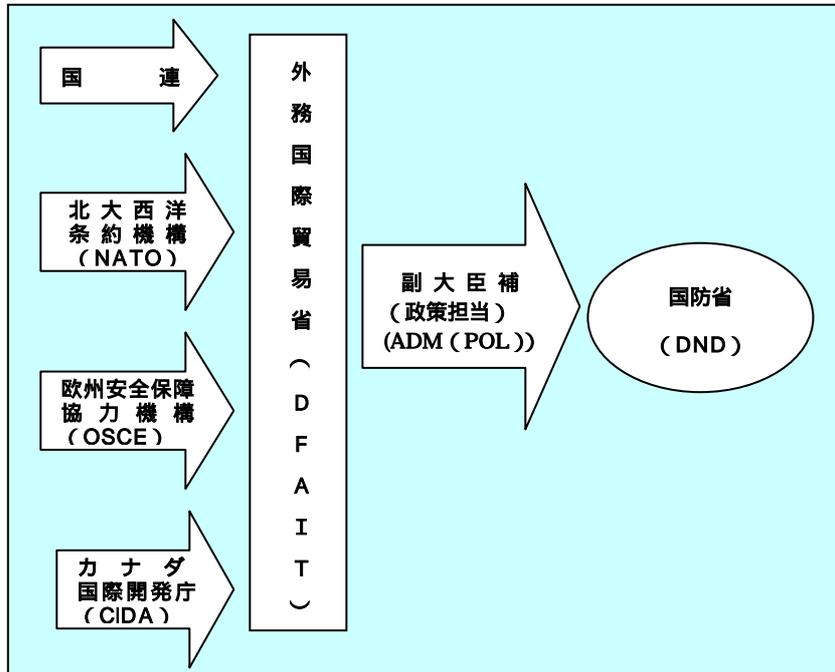
それでは、次に、PKO 等に対する軍隊派遣に関するカナダ政府内の意思決定プロセスについて、キーラーの方から説明させる。

(カナダにおける PKO 等への軍隊派遣の意思決定プロセスについて)

キーラー平和維持政策部員 それでは、私から、カナダにおける PKO などに対する軍隊派遣のプロセスについて説明をさせていただきます。

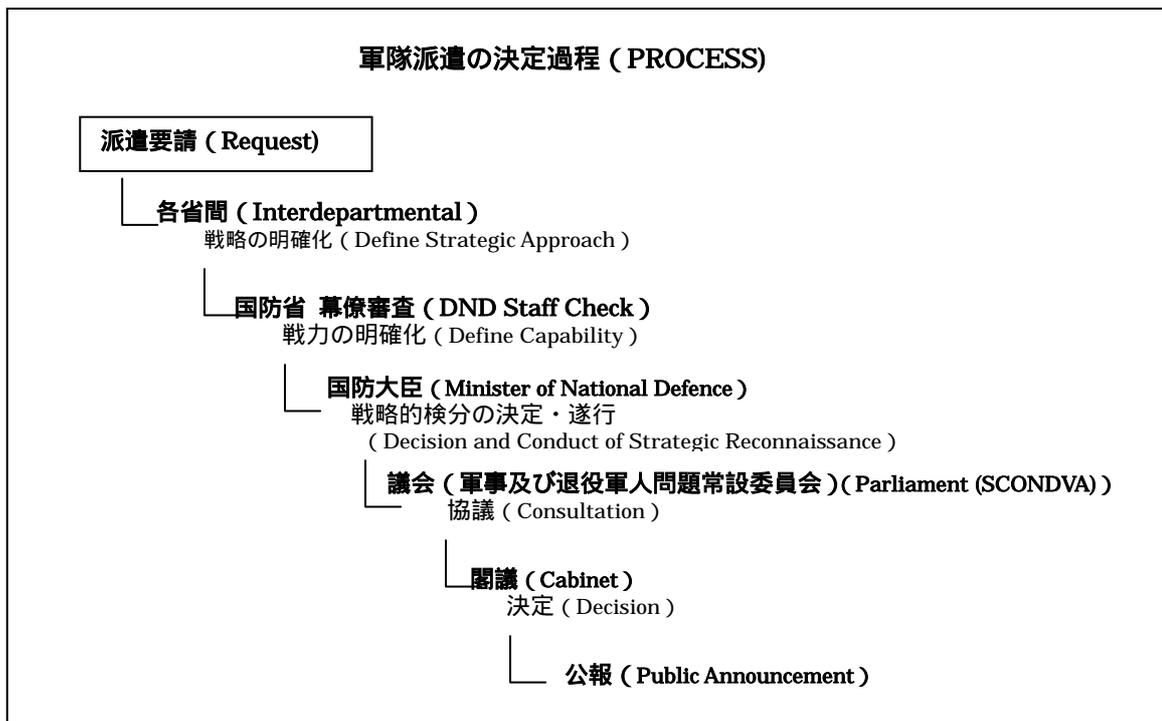
カナダに対する軍隊の派遣要請は、国連、NATO、OSCE などさまざまな方面から持ち込まれている。ただ、どのようなソースからの派遣要請であろうと、政府内部の意思決定プロセスは、全く同じである。〔図5〕をご覧いただきたい。すなわち、政府は、まず、外務国際貿易省を通じて派遣要請を行ってきた相手と交渉を行いながら、どのような分野での協力が可能であるか（経済援助か、軍隊派遣かなど）を検討していく。もし、軍事力を提供する必要があるとの判断がなされると、政策担当の副大臣補等を通じて、国防省との協議に入ることになる。

〔図5〕



キーラー平和維持政策部員 〔図6〕は、その軍隊等の派遣の決定過程である。

〔図6〕

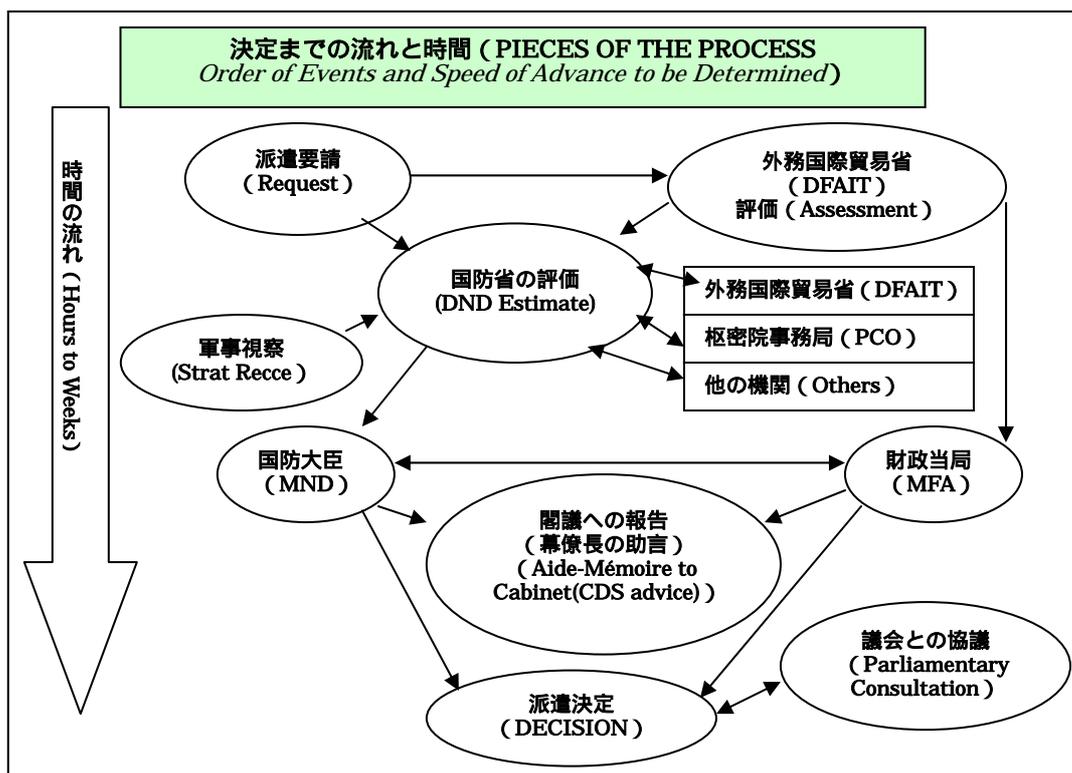


キーラー平和維持政策部員 外務国際貿易省・国防省だけでなく、人員提供の要請が複数の省庁に対してなされる場合には、関連する各省庁間の協議会が開催される。国防省においては、その中から、軍隊派遣など国防省に関連するものを検討する。すなわち、軍隊の派遣要請に基づき、どのような対応が可能であるかについて、省内における検討調査を行い、その結果に基づいて派遣規模などを決定するわけである。省内で固まると国防大臣の承認を得ることになる。

この一連のプロセスにおいて、場合によっては連邦議会が関与することもあるが、その場合であっても、兵力等の派遣に関する最終決定権は、大臣及び政府に存しており、議会が直接に派遣の決定自体に関与することはない。

以上、一本の線を辿ったような形で説明したが、実際には、〔図7〕のように、いろいろなレベルの協議が、並行してなされ、その上で決定がなされているのである。

〔図7〕



(国防省における軍隊派遣決定のガイドラインについて)

キーラー平和維持政策部員 それでは、次に、国防省内における軍隊派遣の決定に際してのガイドラインについて説明する。この点については、1994年の国

防白書¹に、詳細に記載されているのだが、まず、〔図8 - 1〕を見ていただきたい。

「的確かつ実効的な指令」、

〔図8 - 1〕

「明確かつ受け入れやすい権限」、「透明性の高い責任分担」、「適切な兵力構成」、「派遣に関する各政党の同意」である。要するに、権限・任務が明確であること、命令系統が明確であること、責任分担（軍か民かなど）が明確

兵力派遣の決定に際しての ガイドライン

- ・ 的確かつ実効的な指令
- ・ 明確かつ受け入れやすい権限
- ・ 透明性の高い責任分担
- ・ 適切な兵力構成
- ・ 平和維持活動へのカナダの参加に対する全政党の同意

であること、紛争当事者のすべてがカナダの参加を要請していること、である。

このガイドラインは、国連のPKO改革の一環として発表された、いわゆるブラヒミ報告²にも影響を与え、また、これとの関係でも見直しを進めているが、基本は、「mandate が明確であること」と言えよう。そして、国防省としては、ガイドラインの中では、何よりも、「指令の透明性」を大切にしている。

このガイドラインは、さらに〔図8 - 2〕

〔図8 - 2〕

のように続いている。

なお、このガイドラインに関して、二つ、覚えておいていただきたいことがある。一つは、ガイドラインとして掲げた項目はあくま

- ・ 任務に合致した派遣要員の規模、訓練、装備
- ・ 明確な任務に関する理念、効果的な命令及び指令系統並びに明確な交戦規則
- ・ 国際的な政治的意思及び十分な財政

¹ 1994年の国防白書は、冷戦終結による国際情勢の変化とカナダの膨大な財政赤字を背景に、クレティエン自由党内閣が1993年11月に国防政策の包括的見直しを発表し、翌年2月に設置された国防政策に関する上下両院合同委員会が提出した報告書の勧告を反映させてまとめられたものである。第6章「国際的安全保障に対する貢献」の中で、兵力派遣に際しての原則が述べられている。

² 2000年3月、アナン国連事務総長の指示の下、国連の平和活動に関するあらゆる問題を検討するために設置された国際的な有識者パネル（国連平和活動検討パネル）が同年8月に提出した報告書（Report of the Panel on United Nations Peace Operations）。同報告書においては、国連平和維持活動における強制行動は国連の能力を超えること、国際の平和と安全を維持するためには、平和維持（peace-keeping）と平和構築（peace-building）とを有機的に一体化させることを通じて紛争の解決を図る必要があることという認識の下に、紛争予防、平和維持及び平和構築活動から構成される一連の平和活動を国連がより効率的かつ実効的に展開できるようにするための提言がなされた。

でも検討のための基盤であって、必ずしもそこに掲げられている項目のすべてに合致しなくともよいということ、もう一つは、派遣を要請してきた相手がどのような国際機関又は国であるかに関係なく、この同一のガイドラインを適用していること、である。詰まるところ、軍隊派遣については、国際的、そして政治的意思がなければならない、ということになる。

それでは、ご質問があれば、ご自由にどうぞ。

（PKO 活動に伴う犠牲者の人数について）

中山団長 貴国におけるこれまでの PKO 活動による犠牲者の人数は、どれくらいか。

キーラー平和維持政策部員 これまでで 100 人強といったところではないか。

ロバートソン局長 カナダの PKO の経験は 50 年近くに上るものであり、その中での 100 人強である。

キーラー平和維持政策部員 しかも、この中には、PKO 活動中の事故による死亡者も含まれている。

（派遣要請の主体について）

仙谷副団長 ただいまの説明は、国連や OSCE といった国際機関から軍隊派遣の要請がなされる場合の手续であったように思うが、軍隊派遣の要請は、それらの国際機関に限られるという認識でよいのか。それとも、特定の国家（例えば、米国）からの要請に対しても応える場合があるのか。

ロバートソン局長 そういうこともある。現に、東ティモールへの派遣は、オーストラリアからの要請に基づくものであった。

（米国との提携について）

中山団長 私は、米国のコロラド州デンバーにある「北米宇宙防衛軍センター」を視察したことがあるが、米国とカナダの間では、国家と国家といったレベルにおいて緊密な軍事関係が形成され、その中で、合同訓練などが行われているのではないかと。そういう認識でよいのか。

ロバートソン局長 カナダと米国の関係は、ますます緊密なものとなってきており、ご指摘の点は驚くに値しない。ただ、確かに、カナダからすると、米国との関係は、あらゆる面で特殊な面があり、例えば、(軍事上の)情報交換のルートについて言えば、上は首相と大統領の間のルート、下は将軍同士の間でなされる情報交換ルートなど、多様である。現在では、高いレベルで、全国ミサイル防衛構想について協議が行われている。

このほかにも、対アフガニスタンについてはブリュッセルにおいて、対イラクについてはタンパにおいてという具合に、多方面での協議がなされている。

ただし、例えば、国際テロに対する戦いについては、その作戦はフロリダ州のタンパにおいて作られるが、そこで決定された作戦に我々が参加するか否かの決定は、ここオタワでなされる。このことは、申し上げておく必要がある。

【安全保障上の米加関係】

カナダは、緊密な米加関係を背景に、北大西洋条約機構(NATO)、欧州安全保障協力機構(OSCE)、米州機構(OAS)、国連等多面的な外交を展開している。隣国であるアメリカでの同時多発テロは、カナダに強い衝撃を与え、政府は、空港や国境の警備、テロ支援活動取締り等を強化させ、艦艇、輸送その他特殊部隊を含む約2500人の兵士をアフガニスタンに派遣した。

カナダは、英国とともにアメリカの最も緊密な同盟国であるが、アメリカの対テロ戦争を支持しつつも、ブッシュ政権の「悪の枢軸」発言や国際刑事裁判所への対処には批判的な姿勢をとっている。今年3月のアメリカ等によるイラク攻撃に対して、クレティエン首相は、国連が承認する場合にのみ軍事行動に参加するとの方針を打ち出す一方、戦後のイラク再建には協力する意向を示し、対テロ作戦に従事する米英軍を支援するためペルシャ湾に派遣している海軍艦艇3隻の任務継続を決定した。

(参考) 読売新聞夕刊(H15.3.18)/日経ネット

(カナダ本国の防衛体制について)

仙谷副団長 貴国のPKO活動は、世界的によく知られているものであるが、他方、貴国の本国自体の防衛体制については、どのように定められているのか。例えば、仮想敵国であるとか、重要な防衛拠点とかについての方針はあるのか。

ロバートソン局長 カナダの防衛の基本は、まず、第一にカナダ本土の防衛であり、次に、北米の防衛、次いで、NATOを通じての貢献と範囲を広げていき、最終的には、全世界の平和と安定への貢献を目指す、ということに

なっている。

その上でのことであるが、カナダにおいては、仮想敵国のような具体的な脅威を想定してはいない。今申し上げたような ~ のための軍事能力を確保し、維持することが必要であると考えている。何ととっても、6万人という小さな軍隊なのだから…。

（日本の自衛隊に対するカナダの認識について）

中山団長 時間が来たので、この辺で…。

ロバートソン局長 こちらこそ、どうもありがとうございました。私自身は、カナダ東海岸での訓練など、日本の自衛隊と交流した経験もある。今後とも、日本の自衛隊との間では、交流を深めてまいりたいと考えている。

中山団長 幼稚な質問で恐縮だが、最後に、1点だけお伺いしてみたい。ロバートソン局長ご自身は、我が国の海上自衛隊と行動を共にしてみて、これについて、どのような認識を持たれているのか。つまり、“NAVY”と見ておられるか、それとも、“Self-Defense-force”として見ておられるか。実は、これは我が国の憲法とも関わる基本的な問題なので、伺うのだが…。

ロバートソン局長 海軍士官として、一般論を申し上げれば、私どもの活動が公海で行われる可能性がある以上、そこでは、どこの国の「海軍」だろうと「自衛隊」だろうと、海で活動する以上は、それだけの能力を有する必要がある、ということだ。

中山団長 大変に政治的に配慮されたお答えで、ありがとう（笑）。

ロバートソン局長 私の経験から付け加えれば、今後とも、日本の“NAVY”のような能力を持つ組織と行動をともにしたいと考えている。

中山団長 お忙しい中を時間を割いていただき、心から感謝いたします。

以上

カナダ連邦議会下院における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 11 日 14:40 ~ 15:40

カナダ側出席者

ドン・ブードリア (Don Boudria) 国務大臣・下院政府総務

本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要をとりまとめた。このため、発言の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに、ご留意願いたい。

(はじめに)

中山団長 本日は、お忙しい中、我々の訪問をお受けいただき、ありがとうございます。

今、我が国の国会は、様々な問題を抱えており、大きな転換点を迎えている。行政改革、地方分権及びそれに伴う地方への税源の移譲など、ここ 3 年くらいに間に断行しなければならない問題が山積している。そして、最も基本的な問題が、憲法をどうするかであり、これについて議論するのが我々の仕事である。

まずは、カナダの憲法事情について、概括的なお話を伺ってから、意見交換をしたい。

ブードリア国務大臣 日本からの議員の方々のご訪問に対し、まずは、御礼を申し上げます。

カナダの人間として、私個人が日本からの代表団を受け入れることは、大変に名誉なことである。また、隣人、友人として、大変嬉しく思う。日本と我が国とでは、国の組織の在り方などについて、その違いは大きいですが、お互いの経験を分かち合うことは大変意義深いことと考えている。

私は、現在、与党の「下院政府総務」という役職、米国でいえば「下院院内総務」、また、フランスに例えれば「議会関係担当大臣」に相当する役務に就いている。日本では、これに相当する職があるのか。あれば、その方によろしくお伝えください。

中山団長 我が国では、さしずめ「内閣官房長官」といったあたりだろうか。現在の官房長官はよく知っている人なので、しっかりと伝えておきます。

（カナダの憲法事情について）

ブードリア国務大臣 それでは、カナダにおける最近の憲法事情の変化について、ご説明させていただきます。

カナダでは、1982年に「憲法のカナダ化」といわれる大きな憲法体制の改正が行われた。したがって、それからまだ21年しか経っていないということになる。1982年の改正、すなわち、1982年憲法法の制定により、憲法体制は、英国の国内法から脱却して「カナダ化」されたのである。ただし、それによって連邦と州との関係が改変されたわけではない。1982年憲法法の大きなポイントは、「権利及び自由に関するカナダ憲章」（いわゆる「人権憲章」）が憲法体制の中に位置付けられたことである。

カナダの憲法改正の手続は複雑で、連邦政府の一方的な考えのみでは行うことができない。まず、改正には、連邦政府と州との間の合意が必要である。改正の内容が特定の州を対象としたものである場合には、連邦政府とその州の合意が要求されるし、連邦全体に関係する改正の場合には、連邦政府と一定数の州の合意が必要となる。さらに、上院及び最高裁判所などに関する改正の場合は、全会一致が求められている。このため、我が国の憲法改正は、極めて複雑で、困難になっている。

<カナダ憲法について>

1 特色

カナダ憲法は、一つの成文憲法典として存在しているのではなく、複数の法律から構成される。なかでも重要なのは、カナダ建国に際して英国議会によって制定された「1867年英領北アメリカ法」（The British North America Act, 1867（BNA法）現「1867年憲法法」）と「1982年憲法法」である。

BNA法は、アメリカ独立後、北米大陸に残された英国の3つの植民地を一つの自治領に統合し、連邦議会と州議会の立法権限の配分を中核とする統治機構を規定したものであり、今日の連邦制カナダの基礎を築いた。同法は、英国議会制定法であり、その改正等は英国議会により行われたが、1982年3月、英国議会による最後の立法として、「1982年カナダ法」が制定され、英国の立法権がカナダに及ばなくなることが宣言され（2条）、さらに別表Bにおいて、1982年憲法法が制定された。これにより、カナダは、完全な憲法改廃・制定権を獲得した。

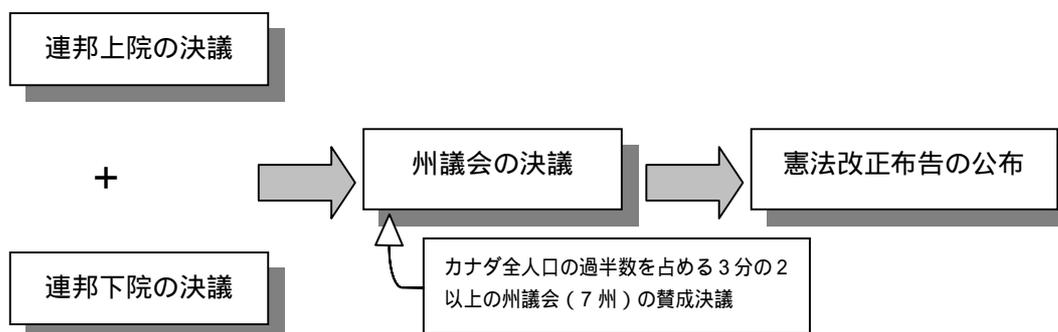
2 特色

1982年以降、たびたび憲法改正が行われているが、その改正方式は一様で

ない。手続の流れとしては、連邦議会の決議（38条） 州議会の決議（38条、41条、43条） 総督による改正布告の公布であるが、1983年改正においては、憲法会議が開催され、また、1992年の憲法改正を含む包括的な合意（シャーロット・タウン合意）については、国民投票（否決。改正は不成立）が実施されている。

州議会の決議は、一般的条項については人口の過半数を占める3分の2以上の州議会の賛成決議、重要条項については全州議会の賛成決議、特定の州に関する改正の場合には当該州議会の賛成決議が必要とされ、改正内容により、要件が異なっている（改正手続の類型については p.146 参照）。

< 改正手続の一例（7/50ルールによる改正） >



（参考）

國武輝久編『カナダの憲法と現代政治』（1994年）同文館 11頁

加藤普章『カナダ連邦政治 多様性と統一への模索』（2002年）東京大学出版会 238頁

（現政権下における諸改革）

ブードリア国務大臣 こうしたことから、現政権が発足した1993年以降、カナダでは、憲法改正は1回も行われておらず、すべての改革は憲法改正以外の方法によってなされてきた。

1993年以降の我々の戦略は、まず、第一に「財政改革」であった。1993年以前のカナダの国家財政は、深刻な赤字を抱えていたからである。このため、政府は、4年以内に均衡予算を実現するという財政の立直しに関する方針を公約として掲げた。実際には、これを3年で達成することに成功した。これによって黒字が出るようになってからは、新規施策への着手や累積債務の返済が可能となり、カナダ経済の立直しを行うことができた。また、財政改革の一環として、公務員の15%削減も行った。これは、実に困難なものであった。

我々のもう一つの戦略は、「議会の近代化」であった。ただ、「議会の近代化」というのは、我々がどんなに努力しても、国民からは、なかなか理解してもら

えないものだ。まるで、美德をいくら積んでも美德に終わりが無いのとよく似ている。それでも、お知らせすることができるものとして、議会改革については二つの報告書が出ている。一つは、議事規則の近代化による「議会の民主化」で、これは国民のためによりよいものへと改革したものだ。もう一つは、「選挙制度の近代化」で、こちらは複数の法律を改正することによって選挙の方法と政治資金の在り方を改革したものだ。政治資金の改革は、来年の1月に施行されることとなっており、その内容は、企業団体献金を廃止して個人献金のみとし、その個人献金についても上限額を設けようというものである。

なお、これらは、議会改革のほんの一例であって、これですべてではないことを付け加えておく。

私からの説明はこの辺にして、あとは、ご質問を受けながら、意見交換に入りたい。何でも、どうぞ。

（日本における改革の課題）

中山団長 今のご説明を伺って、貴国では、実に大胆な改革がなされていると認識した。我が国は連邦制ではないので、貴国の改革とは、また違ったやり方になっていると思うが、ここで我が国における現在の改革の状況について、ご紹介しておこう。

我が国における改革の一つは、「行政改革」で、これによって閣僚の員数を削減するとともに、中央省庁の統廃合を行った。また、公務員については、10年間で10%の削減を行うこととなっている。

現在進行中のものとしては、一つは、現在3,300ほどもある地方自治体の合併を進めて1,000程度にしたいというもの、もう一つは、e-ガバメントの推進で、これは、やがて全国の地方自治体に波及することと思うが、その際、個人情報をごどのように保護するのが最大の課題だ。

また、国際情勢としては、貴国と我が国とではその地理的条件も異なっているが、我が国の場合、すぐ隣に位置する朝鮮半島をめぐる情勢には複雑なものがあり、この地域の平和をごどのように構築していくかが最大の課題となっている。なお、我が国は、米国との間で安全保障条約を結んでいるが、米国との同盟関係を維持するために駐留軍経費として、在日米軍に係る全体の経費の67%を負担している。

以上が、我が国の抱えている課題についての概観ということになる。

後は、仙谷先生からご発言をいただこう...

（カナダにおける市町村合併）

ブードリア国務大臣 その前に、今の中山先生のご発言に関連して、2点ほど、申し上げたい。中山先生のお話を伺って、まず、地方自治体の合併の問題に、大変に興味を持った。カナダでは、地方自治体については州政府の管轄ということになっているが、実は、オンタリオ州とケベック州においては自治体の合併が盛んに行われている。ところが、オンタリオ州ではスムーズに進捗している合併が、ケベック州では大きな問題となっており、その是非をめぐっていまだに議論が続いている。

私見では、この両州の相違は、オンタリオ州では、州政府が十分な準備期間を設定して住民に対する説明を行うことで理解を得ながら進めてきているのに対し、ケベック州では、州政府が住民との協議を経ないままに施策を進めてきたために混乱を来しているということであると思う。ご参考までに、ご紹介させていただいた。

（e-ガバメントとプライバシー・コミッショナー制度）

ブードリア国務大臣 中山先生のお話にあったもう一つの点、e-ガバメントについては、カナダにおいても、その整備が進められているところである。現在、政府機関の電子化に関していえば、歳入省のオンライン化が最も進んでいる。2005年中には、政府機関の完全オンライン化を達成したいと考えているところだ。お話にもあったように、プライバシー保護の問題は、電子化と密接に関係する問題と認識している。カナダでは、数年前に「個人情報保護・電子情報法」を制定し、同法によってプライバシー・コミッショナーという一種のオンブズマンを設置してプライバシー保護に取り組んでいる¹。もし、スケジュールに余裕があれば、お会いしてみてもどうか。現在のプライバシー・コミッショナーは、下院の事務総長を務めていた人物だ。

中山団長 大変にありがたいご提案だが、残念ながら、調査日程の関係上お会いするのは難しい。明日の朝6時には出発しなければならないのだ…。ただ、プライバシー・コミッショナーについては、非常に興味がある。

ブードリア国務大臣 それなら、また、カナダを訪問する理由になるではないか（笑）。

仙谷副団長 プライバシー・コミッショナーについて、その根拠法や実際の機

能などについて、もう少し詳しくご説明いただけないか…。

ブードリア国務大臣 簡単に申し上げれば、プライバシー・コミッショナーは、議会に対して責任を負っており、その任命は、内閣が人選を行い、議会の承認を経ることによってなされている。また、任期は7年で、内閣から独立した機関である。詳細については、プライバシー・コミッショナーによる報告書が出されているので、そちらをご覧くださいのがよいと思う。後日、日本大使館の方に、報告書をお届けしよう。

仙谷副団長 ありがたい。大変に興味を持った。これは、憲法改正によらずに、法律に基づいて設置されているものか。

ブードリア国務大臣 そのとおりである。より正確に言えば、プライバシー・コミッショナー自体は、15～20年くらい前に、前政権下においてすでに設置されていたものである。現政権下において行ったのは、「個人情報保護・電子情報法」の制定の際に、電子化に伴うプライバシーの保護に関する事項を、プライバシー・コミッショナーの新たな職務として追加したことだ。

（カナダと日本における内閣と与党との関係の相違）

仙谷副団長 もう一つ、個人的に興味のあることについてお伺いしたい。

先程、中山団長から、ブードリア大臣の現職に相当する我が国の職は「内閣官房長官」であるとの発言があったが、これは、半分はそのとおりであるが、残り半分はそうではないということを申し上げたい。

これは、我が国の政府・与党の執行体制の問題点として、学者や言論界など各方面から指摘されてきているところであるが、我が国では、政府と与党に権力が「二元化」している。与党内（例えば、自由民主党内）には、「幹事長」及び「国会対策委員長」というポストがあって、これらの者が閣内に入ることなく、すなわち、閣僚ではない立場で法案の審議日程や政党間の調整を行っている。さらに、「政務調査会長」というポストも同様のかたちで存在する。このため、内閣は、法案を閣議決定して国会に提出し、その成立を図るためには、与党内の事前審査を経なければならないという事態が生じている。その結果、政策によっては政府と与党が全く異なる考えを表明する場合があり、それが問題となっているのである。

¹ プライバシー・コミッショナー等のオンブズマン制度については、p.162 参照。

ブードリア国務大臣 カナダでは、そのようなやり方は採られていない。カナダにおいては、「閣僚」はすなわち「議員」であり、英国と同様の制度になっている。例えば、総理大臣であるクレティエンは、同時に、議員でもある。

仙谷副団長 いや、「閣僚」が「議員」であること自体は、原則として、我が国でも同じである。問題は、閣僚が、自分が担当する各省庁の代理人のようになってしまっていて、内閣総理大臣による統制が利かない状況になっている、ということなのである。

加えて、与党の中に、各省庁に対応する形で「族議員」と呼ばれる議員のグループが形成され、これが内閣の推し進めようとする施策に抵抗することがまある。これが先ほど申し上げた、内閣と与党の権力の二元性という問題である。特に、財政改革を断行しようとする場合などには、この問題が顕著な弊害となって出てくる。

ブードリア国務大臣 お話を伺っていると、貴国の統治システムは、カナダとはずいぶん違うようだ。カナダでは、議員からの不平は、むしろ閣僚と政府が「密着し過ぎている」というものだ。

仙谷副団長 政策決定過程について、ボトム・アップ方式とトップ・ダウン方式と、どちらが優れているのかについては言うことはできないが、私は、我が国のように、各省庁が自らの利益のみを主張するようなやり方は、極めて不合理な方法だと考えている。カナダでは、各省庁間の利害調整というのは、ブードリア大臣が務めている「政府総務」の役割なのか。

ブードリア国務大臣 違う。それこそが、リーダーである首相の仕事である。首相は、閣議を主宰する議長であり、かつ、政府を統制する役割を担う。まさしく、名実ともに「内閣の長」である。このことは、我が国の統治システムの基本であり、各閣僚、与党内のスタッフ及び各省庁においても、誤解されることなく正確に認識されている。

私が担当している「(下院)政府総務」というのは、「議会(下院)内における調整役」である。法案の審議日程の調整や各党間の折衝が主な業務で、これが、私の日々の仕事である。このほか、選挙法と住民投票制度についても管轄している。

（民間人の国務大臣について）

中山団長 我が国では、憲法の規定により、国務大臣に民間人が就任できることになっており、大きな問題となっている。この点も、カナダと違うところではないか。

ブードリア国務大臣 カナダでも、民間人が国務大臣に就任することは可能である。ただし、民間人から閣僚に任命された者は、任命後の早い機会に選挙に立候補して議員になる必要がある、と認識されている。最近の例では、2名が民間から閣僚に任命されており、この時は、与党の強い選挙区から選出されていた議員に辞職してもらって補欠選挙を行い、そこに立候補させて当選させている²。

万が一、落選するような事態となれば、直ちに閣僚を辞任してもらうことになるだろう。

（おわりに）

ブードリア国務大臣 予定の時間を過ぎてしまいましたが、皆様のご訪問に、改めて感謝いたします。まだ議論を続けたいのですが、残念です。

個人的には、いずれ日本を訪問する機会があることを願っております。無事のご帰国を、お祈り申し上げます。

中山団長 本日は、貴重な時間を割いていただき、ありがとうございました。

以上

この後、ブードリア国務大臣のお取りはからいにより、連邦議会下院及び上院の議場を、職員の案内により視察させていただいた。

² 大使館の補足説明によれば、現職議員を辞職させ、民間人大臣のために選挙区を空けることは、首相のリーダーシップ発揮の重要な場面であるという。また、辞職する議員のために、大使のポストを用意するなど、さまざまな手段がとられることとなっている。

カナダ枢密院事務局における説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 11 日 16:20 ~ 17:35

カナダ側出席者

キース・クリスティ (Keith Christie) 枢密院事務総長補

本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要をとりまとめた。このため、発言の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに、ご留意願いたい。

(はじめに)

クリスティ事務総長補 ようこそ、おいでくださいました。

まず、私から、枢密院事務局「政府間関係部」についての簡単な紹介をさせていただき、それから、カナダの連邦制について説明することで、皆さんにこの国の持つ多様性を感じ取ってもらいたい。また、その多様性の例として、いわゆる「ケベック問題」についてもご説明申し上げ、最後に質疑応答とさせていただきますたいが、よろしいか。

中山団長 結構です。よろしく願いいたします。

(1) 枢密院事務局「政府間関係部」の役割について

(連邦・州首相会議と枢密院事務局)

クリスティ事務総長補 まず、枢密院事務局「政府間関係部」の役割について説明する。

連邦国家であるカナダの最高の責任者は「首相」であるが、その下に、連邦運営のためにいくつかの組織が設けられている。そのトップ・レベルの組織が「連邦・州首相会議¹」である。これは、連邦首相と各州及び準州の首相(「知事」

¹ 連邦・州首相会議とは、連邦と州との政策協議のための会議をいう。1970年代から1980年代、西部や大西洋岸では支持が極めて弱かった自由党政権において、連邦首相と州首相の直接交渉が有力な政策遂行手段となり、以後この「連邦・州首相会議」は恒常的なものとなっている。(加藤普章『カナダ連邦政治』東京大学出版会 2002年 43頁)

ではなくて「首相」と呼ばれる)による会合で、定期的に行われているものだが、これをサポートするのが、枢密院事務局「政府間関係部」である。

このように、枢密院事務局「政府間関係部」はいわば首相の省とでもいうべき存在であるが、そのため、私には、たくさんの「上司」が存在することになる。すなわち、一つの命令系統は、「政府間関係部」の次官、そして国務大臣といった系統のものであり、もう一つの命令系統は、次官を通じて、枢密院事務総長・首相といった系統のものである。したがって、同じ問題について、一つは「政府間関係部」の大臣に、もう一つは直接に首相に、といったように二つのレポートを作成することも、ままある。

(連邦・州の実務的な協議会と枢密院事務局)

クリスティ事務総長補 さて、連邦と州との実質的な協議となると、財務、保健、農業といった各セクターごとに実務的な協議の場が設けられている。例えば、財政関係であれば、連邦の財務大臣と各州の財務大臣との協議会、といった具合である。いわば「連邦政府内部の外交」、あるいは「国内における政府間関係」とでもいうべきものである。カナダにおける連邦制では、連邦と州は、上下関係ではなくて、対等な国際関係と同じ性質のものと認識されているからである。

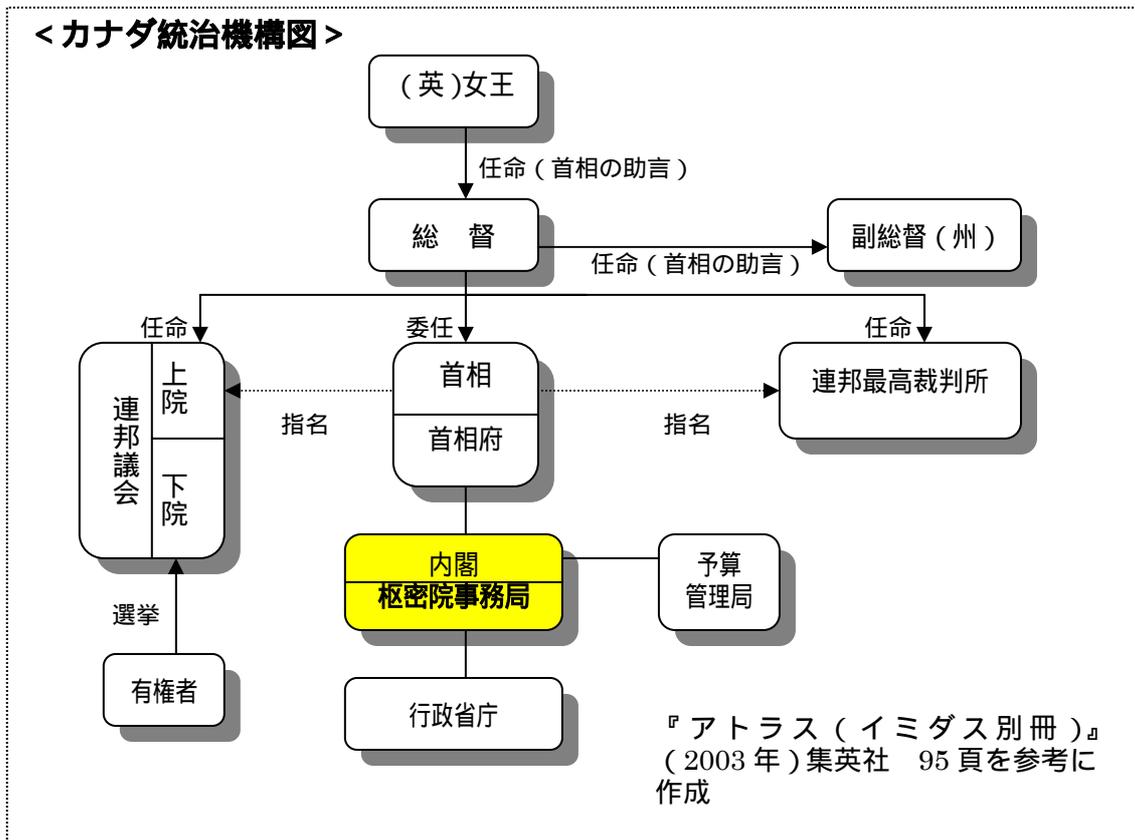
このような実務的協議に関して、我々の枢密院事務局「政府間関係部」では、首相及び各大臣に対して、州及び準州への財政的支出の問題、全国的に統一されるべき諸問題、憲法に関する問題、連邦と一部の州との間の特定の問題などについて、報告を行うこととされている。連邦と州との間の管轄権の問題は、成文法及び慣習法(憲法的慣習)によって規律されているが、どちらかのみが管轄することとされているものは少ないので²、このような協議が重要になってくるのである。

このほか、先住民問題に関するアドバイスも、我々の枢密院事務局が行うことになっている。先住民問題それ自体は、連邦政府の専管事項であるが、都市部など居留地以外の地域に居住している先住民に関しては、連邦と州の共管事項となっているからである。また、公用語問題に関するアドバイスも、我々の枢密院事務局の職責である。例えば、ケベック州における英語系の市民、他の州におけるフランス語系の市民など各言語地域における少数派についてのア

² 1982年以前のカナダ憲法では、従来、連邦及び州のそれぞれの権限を専管的に規定する方法を原則としており、競合権限は例外的であった。しかし、1982年憲法により、資源に関する規定が競合分野となったことで、連邦と州との共管事項が増加している。(岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい 1997年 52頁)

ドバイスである。

簡単ではあるが、以上が、枢密院事務局「政府間関係部」の役割のアウトラインである。



(2) カナダの連邦制の特色について

(特色その1: 言語的・文化的民族的・人口的な多様性)

クリスティ事務総長補 続いて、カナダの連邦制の特色について、ご説明する。まず、はじめに、カナダの連邦制には、「多様性」と「地方分権」という二つの大きな特徴があるということを申し上げておきたい。

さて、その一つである「多様性」であるが、既にいろいろと聴かれていることとは思いますが、これには、「言語の多様性」と「文化的民族的な多様性」というものがある。ちなみに、トロント市は最も民族的に多様な市で、実に 200 程度もの民族が居住する地域となっている。

このようなカナダの多様性というのは、カナダという国が、過去においても現在においても「新世界」の国、すなわち、移民によって形成されてきた国であることに由来しており、これは、将来的にも変わることがないであろう。た

だし、カナダに入ってくる移民は、ここ 30 年の間に、ヨーロッパ系からアジア系又はカリブ海系へと大きくシフトしてきている。ともあれ、この移民によって形成されてきた国内の多様性こそが、カナダの誇りであり、また、カナダの強みとして認識され、かつ、歓迎されてきたという側面がある。

こうした言語的・文化的民族的な多様性のほかに、もう一つの多様性をカナダは有している。「人口的多様性」である。この人口的多様性も含めて、次に、カナダの連邦制が有するさまざまな「多様性」を、具体的な数値でもってお示ししてみたい。

まず第一は、人口面におけるコントラストである。カナダには、現在、およそ 3,100 万人が居住しているが、このうち約 1,060 万人がオンタリオ州に居住している。これに対し、プリンス・エドワード・アイランド州の人口は 135,000 人程度(2001 年現在)、ヌナブット準州に至っては、わずかに 26,000 人程度(2001 年現在)が居住しているに過ぎない。とはいえ、カナダでは、どこか一つの地域だけで圧倒的な人口を有する、ということはない。オンタリオ州だけでは全人口の 38%だし、ケベック州が 24%、カナダ西部のブリティッシュ・コロンビア州とアルバータ州を合わせても 23%といった具合である。

第二は、各州におけるフランス語系の住民が占める割合である。フランス語系の住民が最も多く居住しているケベック州では、全人口のおよそ約 85%を占めているのに対し、すぐ隣のニューファンドランド・ラブラドル州では、その割合は 1%にも満たないという状況である。

第三は、各州の経済の国際貿易への依存度である。都市部を抱えるオンタリオ州では、実に、全体の約 70%超を国際貿易に依存しているのに対し、西海岸のブリティッシュ・コロンビア州の場合は、45%程度に過ぎない。

第四は、一人当たりの GDP の額である。東海岸に面するプリンス・エドワード・アイランド州では、26,000 カナダドルであるのに対し、カルガリー市のあるアルバータ州では、50,000 カナダドルということになっている。

(特色その 2 : 地方分権 ~ 財政的側面から ~)

クリスティ事務総長補 次に、カナダの連邦制のもう一つの特徴である「地方分権」についてであるが、私の説明を聞いていただければ、カナダは、非常に地方分権が進んでいる国家であることが分かってもらえると思う。なお、ここでは、憲法上の規定等についてはなく、実際上における基本的な部分、すなわち、財政面について申し上げたい。

まず、カナダでは、連邦政府・州政府ともに、歳出や債務借入れに関する制限は、ほとんど設けられていない。また、課税権も、連邦政府・州政府がとも

に対等に有しており、個人・法人の所得税も付加価値税も、いずれもそれぞれが課することができる。

他方、州政府のみの収入源とされているのは、ギャンブル、アルコール販売、固定資産税、それから公有の天然資源によるものである。天然資源からの収入はかなり多額の財源になるものであるが、例えば、アルバータ州の天然ガスや原油、ブリティッシュ・コロンビア州の林産資源などがある。これに対して、連邦政府のみの収入源とされているのは少なく、輸入関税と非居住者の所得税のみであり、これらはいずれもごく少額の税目である。こうしたことから、カナダが、財政的に最も地方分権が進んでいる連邦国家であることが、お分かりいただけたと思う。

次に、いくつかの連邦国家、皆さんが訪問してきた「米国」と「メキシコ」と、それから「ドイツ」(ヨーロッパの国々の中から経済大国としてドイツのデータを参照してみた)との比較の中で、説明させていただきたい。

〔総国家予算中における連邦政府の歳入の占める割合〕

まず、国家のすべての歳入のうち、連邦政府の歳入が占める割合であるが、カナダが全体の 47%程度と半分以下であるのに対し、米国では 58%、メキシコでは 77%、ドイツでは 69%ということになっている。カナダ以外の国においては、いずれも州政府の歳入の方が少なくなっている。

〔総国家予算中における連邦政府の歳出の占める割合〕

次に、どこの国でも、連邦政府(中央政府)はその歳入の一部を次のレベルの政府(州政府など)に移転しているものであり、このような移転後の金額がそれぞれの政府の歳出可能な額となるわけであるが、この数字(すなわち、国家の歳出全体に占める連邦政府の歳出の占める割合)で比べてみると、カナダが 41%、米国 51%、メキシコ 61%、ドイツ 62%ということになっている。

〔ヒモ付き補助金の占める割合〕

さらに、連邦政府から州政府に歳入の一部が移転される場合(具体的には、補助金や交付金などといった形で財源移転がなされる場合)には、その用途が特定されて移転される、いわゆる「ヒモ付き」のものが、どのくらいあるかを比べてみると、カナダがわずか 17%であるのに対し、米国では 100%、ドイツは 65%となっている(残念ながら、これに関するメキシコのデータは不明である)。

〔州政府予算における非独自財源の占める割合〕

最後にもう一つ数字を紹介しよう。州政府の予算中に連邦から移転される金額の占める割合であるが、カナダでは州の独自収入が多いことから 12%程度にしかならないのに対し、米国の各州では 28%、メキシコでは 35%、ドイツの各ラントでは 24%ということになっている。

世の中を動かすものが「お金」であるとするれば、以上のような比較から、カナダがいかに分権化された国であるかが、よくお分かりいただけると思う。

(3) いわゆるケベック問題について

クリスティ事務総長補 それでは最後に、いわゆる「ケベック問題」についてご説明したい。

最近行われたケベック州議会の選挙において、「分離独立派」のケベック党が敗北して、「連邦派」である自由党が多数を占めることとなった。このことについて、我々は、ポジティブ・シフトとして、非常に歓迎している。しかしながら、ここで注意すべきことは、新しい州政府（シャレー政権）は「連邦政府を支持する」としているのではなく、あくまでも「連邦に留まる」と宣言しているに過ぎないという点である。ともあれ、連邦に留まりながら改革を進め、各州とも友好的に協力していこうという政権が樹立されたことは、歓迎すべきことである。

このような今回の政権交代は、ケベック州内における暫進的变化をとらえたものという見方ができる。ケベック州は、他の州とは異なり、人口の大半がフランス語系の住民であることから、連邦からの離脱を唱える傾向が強かったのであるが、それがカナダに留まって改善を図っていくことを選択したということは、大きな変化の兆しと言えるからだ。

この問題は、極めてデリケートな問題であるので、立場上、極力「透明」に申し上げるが、この変化は、必ずしも恒久的なものとは言えない。ただ、今後10年から15年くらいの時間をかけて、今回の変化が恒久的となるような展望を開いていきたいと考えている。

ここで、二つの数字を紹介しよう。一つは、ケベックの分離独立を争点として行われた1995年の州民投票であるが、あの時は、ケベックの分離独立がわずかに1%以下の僅差で否決されるという綱渡りを演じた。もう一つの数字は、今回、まったく同じ質問項目を用いた世論調査が行われたのだが、そこでは、ケベックの分離独立に「賛成」と回答した割合は40%程度にまで下がっている。しかも、「改めて州民投票を行うべきか」という問いに対して、「行うべき」と答えた人はさらに12%ほど下がり、何と28%と全体の4分の1強程度しか賛成派が存在しなくなっているということである。

私どもは、ケベックの分離独立の運動が、「連邦主義」の正しい方向に向かっていると評価している。これを、もっと深く、もっと恒久的なものとしていきたいと考えている。

私からの概括的な説明は、以上である。

<ケベック州関連年表>

| 年代 | 出来事 |
|--------|--|
| 17世紀初め | フランスによるヌーヴェル・フランスの建設開始 |
| 1763年 | パリ条約によりイギリスがヌーヴェル・フランスを獲得。英領ケベック植民地の創設。 |
| 1774年 | フランス系住民のイギリス系への同化策を放棄するためのケベック法制定 |
| 1791年 | 植民地をアップパー・カナダ（現オンタリオ）とロワー・カナダ（現ケベック）に分割 |
| 1841年 | アップパー・カナダとロワー・カナダを統合し、連合カナダが成立 |
| 1867年 | 4つの英領北米植民地がカナダ自治領（連邦）を結成 |
| 1960年代 | ケベックの「静かな革命」。教育制度の近代化、経済改革、年金制度の整備等が実施されるとともに、ケベック・ナショナリズムが高揚。 |
| 1970年 | ケベックの「10月危機」。ケベック解放戦線による事件頻発、政治不安。 |
| 1977年 | ケベック・フランス語憲章制定。ケベック州におけるフランス語のユニリンガリズムを一段と強化。 |
| 1980年 | ケベック「主権・連合」構想（政治的にはケベックの主権を唱えつつ、経済的にはカナダとの連合を目指すもの）の是非を問う住民投票実施。59.6%対40.4%で「主権・連合」構想否決。 |
| 1982年 | ケベック州の反対を押し切り、連邦政府と9州政府の賛成によって1982年憲法制定。 |
| 1987年 | 「ミーチ・レーク合意」により、ケベック州が憲法体制に参加するための憲法改正案が合意。（結局は一部の州の反対により廃案） |
| 1992年 | ケベック問題の解決を最大の目標とした「シャーロットタウン合意」が連邦・州首相会議により合意。しかし国民投票の結果、廃案。 |
| 1995年 | 主権国家となることの是非を問う州民投票実施。48.56%対49.7%で主権獲得案否決。 |
| 1998年 | 連邦政府が、ケベック州の独立に関する意見照会を連邦最高裁に対して行う。 <詳細は p.166 > |

（日本カナダ学会編『史料が語るカナダ』（1997年）有斐閣などを基に衆議院憲法調査会事務局で作成）

（FTA がカナダにもたらしている影響について）

中山団長 詳細で、具体的なお説明、ありがとうございました。

早速、質疑応答に入らせていただくが、貴国では、FTA については、どのような方針を持たれているのか。また、FTA の締結に伴う既存の産業構造への影響には、どのようなものがあつたのか。

クリスティ事務総長補 実は、私は、現職に就く前は FTA 交渉の一員でもあつたので、ご質問の点については、ある程度責任を持った説明をすることができると。

カナダは、最初に米国との間に FTA を締結し、そこから NAFTA へと発展させてきた。数字で見るとより明確になるのだが、FTA は、カナダに大きな富をもたらしたと考えている。また、FTA の締結に伴い、産業構造の転換も図られたが、これは、FTA の締結がそうせざるを得ない状況をもたらしたからにほかならない。もちろん、それにはプラス面・マイナス面の両方があったが、トータルな結果としては、カナダ経済全体がより付加価値の高い方向に構造転換し、よい状況をもたらしたと考えている。

簡単にまとめると、FTA の締結によって、投資の拡大、貿易の拡大、産業部門の健全な構造改革、貿易と投資に関する健全で新たなルールの策定（このルール化はまだ不十分なものではあるが、しかし、アメリカの一方的なルールに従うよりは、はるかにましである）などがもたらされた、ということができる。

中山団長 FTA の締結は、アルバータ州のように天然資源を有する州とそうでない州との間の格差を、ますます増大させることになったのではないか。

クリスティ事務総長補 的確なご指摘である。どの州においても、全体としてはプラスの影響が出ていると言ってよいと思うが、しかし、天然資源や人口が少ないところ、すなわち、ニューファンドランド・ラブラドル州やプリンス・エドワード・アイランド州、ノヴァ・スコシア州などの大西洋沿海の諸州では、プラスの面は少なかった。これに対して、アルバータ州のほか、ケベック州、オンタリオ州、マニトバ州などの諸州では、プラスの面が大きかった。

（州間格差の財政調整制度について）

仙谷副団長 州政府は、憲法上、完全な課税自主権を有しているとのこと説明だったが、他方、各州間の貧富の格差を是正するための財政調整の仕組みはあるのか、また、あるとすれば、その制度は具体的にどのようなになっているのか。

クリスティ事務総長補 それについては、まず、連邦政府の直接の支出（具体的には、恵まれない州への支出）を通じて調整を図る、ということが可能である。

他方、それとは別に、我が国では、税・歳入の移転により州間の財政調整を図るといって、イコライゼーション・ペイメントのシステムが存在する。これには二つのシステムがある。

その一つは、連邦政府が各州の収入を勘案し、収入の少ない州に対して歳入

を移転するというものである。具体的には、全国平均の収入額の 97%未満の州に対して、その不足分の財政移転を行うもので、これは、当然に、裕福な州に対しては支払われない。

もう一つは、保健、医療、教育、社会保障（これらは、いずれも州政府の所管事項である）などの個別分野ごとに、連邦政府から州政府に財政移転が行われるというものである。こちらはすべての州に対して支払われるものであるが、恵まれない州に対しては、より多額の金額が追加的に支払われることになる。

こうした連邦政府による財政移転は、これまで 40 年間にわたって行われてきたものであるが、1982 年憲法法の制定に際し、憲法上の規定として正式に明文化され、盛り込まれることになった³。ちなみに、このイコライゼーション・プログラムは 5 年ごとに改定されることとなっており、皆さんがご訪問された今年は、ちょうどその改定期に当たる珍しい年でもある。

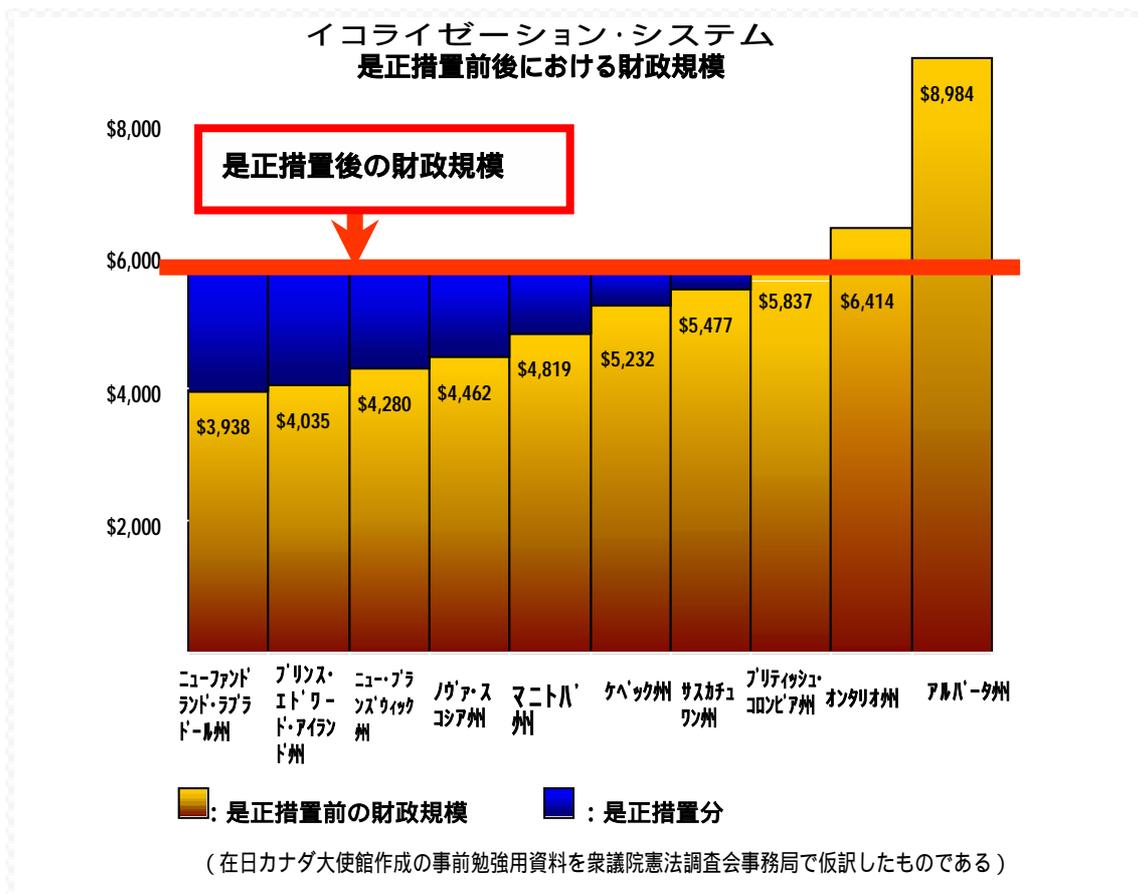
なお、この州間格差是正のためのイコライゼーション・プログラムについては、これを見直すべきではないかという議論が最近高まっていることを紹介しておく。それは、現行のシステムは、各州の「歳入」格差だけを勘案して行われているため、有効な格差の是正になっていないのではないか、というものだ。

例えば、人口 1 人当たりの GDP 比が 2 対 1 のアルバータ州とプリンス・エドワード・アイランド州において、ともに 1%の増税を行ったとすると、それだけでアルバータ州は、人口 1 人当たりの金額でみて、プリンス・エドワード・アイランド州の 2 倍の税収を得ることとなる。つまり、アルバータ州の歳入力（自力で歳入を増やすことができる力）はプリンス・エドワード・アイランド州の 2 倍あるのであって、このように、裕福な州ほど、自力による歳入増加は容易なのである。

だから、現時点での歳入額を固定的なものと考えて、その格差だけを基準とする財政調整では不十分なのであって、むしろ、歳出（支出）をも勘案すべきではないか、という主張がなされているのである。

³ 参考条文 1982 年憲法法—第 36 条〔平等な機会増進の約束〕

(2) カナダ連邦議会および連邦政府は、州政府がほぼ同様な課税水準で、ほぼ同様な水準の公共サービスを提供するに足る歳入を確保できることを保障する平衡交付金支出の原則に拘束されるものとする。



一つ、簡単な例を紹介しよう。人口が10万人規模のプリンス・エドワード・アイランド州では、すべての疾病に対処できる医療施設を整備することは不可能な状況にある。他方、カルガリー市やトロント市のような大都市を抱える大きな州では、その州内に（つまり、近隣に）難しい手術を受けることができる病院が設置されており、その住民は恩恵を享受している。ところが、カナダでは、全国均一の国民皆保険制度が導入されており、その州内に保険給付のための施設がないときには州政府の費用でもって別の州の医療施設に病人を運搬してやる必要がある。ということは、プリンス・エドワード・アイランド州の住民への医療サービスの提供コストは、裕福な州よりも何倍も大きいのである。

このように、ただいまのご質問は、大変に興味深いものであると同時に、非常に複雑な問題でもある。的確なご指摘に感服する次第だ。

中山団長 予定の時間を大幅に超過して、ご説明いただいた。本日は、貴重な時間を割いて我々の調査に協力をいただき、本当にありがとうございました。

以上

メキシコ合衆国

メキシコ合衆国の憲法事情

1 特色

- ・メキシコ革命（1911年）の精神を体現
 - 政教分離
 - 所有権の制限（第27条）
 - 労働者の権利の保障（第123条）
- ・アメリカ合衆国憲法の影響
 - 三権分立・大統領制 ただし、大統領の権限が強力
 - 連邦制 ただし、中央集権的国家（強力な大統領権限、政党の中央集権的構造、政治文化等が原因）

2 前史

- 1821年 スペインから独立、スペイン副王軍の士官イトゥルビデが皇帝に
- 1822年 サンタ・アナによる反乱、共和国樹立を宣言
- 1823年 イトゥルビデ亡命
- 1824年 メキシコ合衆国連邦憲法制定（共和制）
- 1835～1836年 7憲令（1836年憲法）を制定
- 1843年 メキシコ共和国政治組織基本法制定
- 1846年 対アメリカ戦争の開始、1824年憲法が復活
- 1855年 アメリカへの領土売却問題を機に反乱勃発、サンタ・アナ亡命
- 1857年 メキシコ共和国憲法制定（初めて人権の章が置かれる、1院制）
- 1858年 自由主義的改革をめぐる保守派と自由主義派の内戦（「レフォルマ戦争」）が始まる
- 1862年～1867年 フランスの干渉・占領、憲法の施行の停止
- 1867年 独立の回復
- 1876年 ディアスによる反乱（以後1911年まで事実上独裁）
- 1911年 メキシコ革命、ディアス亡命
- 1917年 メキシコ合衆国憲法（現行憲法）制定

3 内容

第1部

第1章 個人の保障（第1条～第29条）

差別の禁止、先住民の権利、教育を受ける権利、教育の目的、男女平等、健康への権利、住居権、未成年者保護、職業選択の自由、強制労働の禁止、思想表現の自由、出版の自由、請願権、結社の自由、集会の自由、武器保有の権利、移転の自由、貴族の禁止、法の下での平等、法の不遡及、人身の自由、住居の不可侵、通信の秘密、裁判を受ける権利、被疑者の権利、被害者の権利、残虐刑の禁止、一事不再理、信教の自由、国家による経済管理、土地・天然資源の国有化、農業の振興、独占の禁止、緊急事態における人権保障の停止など

第2章 メキシコ国民（第30条～第32条）

メキシコ国民の要件、教育の義務、国家警備隊への入隊義務、納税の義務など

第3章 外国人（第33条）

外国人の地位

第4章 メキシコ市民（第34条～第38条）

メキシコ市民の要件、選挙権・被選挙権、国家警備隊への入隊義務、投票の義務、国籍・市民権の喪失の要件

第2部

第1章 国家主権及び政府の形態（第39条～第41条）

国民主権、代議制、民主制、連邦制、政党の位置づけ、政党助成、選挙管理委員会の構成・権限

第2章 連邦の構成部分及び国家領域（第42条～第48条）

領土の定義、州の構成（31の州及び1つの連邦直轄区）

第3部

第1章 権力の分立（第49条）

立法・行政・司法の分立

第2章 立法権（第50条～第79条）

二院制

下院

定数：500名（小選挙区300名、比例代表200名）

議員の任期：3年（連続再選禁止）

専属的権限：会計検査機関の職務遂行の調整・評価、予算案の承認、決算の審議、公務員に対する弾劾の訴追など

上院

定数：128名

各州・連邦直轄区ごとに3名を選出（最多得票党から2名、次点の党から1名）、残り32名を全国比例代表方式により選出

議員の任期：6年（連続再選禁止）

専属的権限：条約の承認、検事総長・外交官・軍の高級士官等の任命の承認、軍隊の国外派遣・外国軍の通過・駐留の承認、暫定知事の任命、

州における機関争訟の裁定、最高裁判所裁判官の任命、公務員の弾劾裁判など

立法過程

各院の専属的権限を除き、法案は原則としていずれの院で先議されてもよいが、借款、課税、関税、軍の徴募に関する法律は下院先議
両院における可決をもって法案は政府に送付される。

立法権限について、基本的に両院は対等

政府によって拒否された法案は、先議の院に回付される。当該議院で3分の2以上で再可決された場合は、再度後議の院に送付され、3分の2以上で再可決されると法律になる。

第3章 行政権（第80条～第93条）

大統領

国民による直接選挙

任期6年、再選禁止

権限：大臣・検事総長・外交官・軍の高級士官等の任免、軍隊の指揮権、宣戦、条約の締結、臨時会の招集、恩赦、最高裁判所裁判官候補者の提案など

第4章 司法権（第94条～第107条）

連邦裁判所：連邦法・条約等に関する訴訟、機関争訟、アンパー口訴訟（公権力による憲法上の権利の侵害に対する訴え）、法律の抽象的違憲審査などを審理

最高裁判所

11名の裁判官（任期15年）大統領が提案、上院が任命

機関争訟、法律の抽象的違憲審査を専属的に管轄

巡回裁判所 裁判官は連邦司法審議会によって任命

区裁判所 //

連邦司法審議会

7名の委員（任期5年）

委員長は連邦最高裁判所長官。その他の委員については、連邦最高裁判所が3名、上院が2名、大統領が1名を任命。

選挙裁判所

全国人権委員会

議会によって設置され、行政による人権侵害に対し勧告を行う。

第4部 公務員の責任（第108条～第114条）

大統領、議員等の公務員に対する職務上の責任追及、刑事訴追に関する規定

第5部 連邦各州（第115条～第122条）

第73条に列挙された連邦議会の立法事項及び第117条に列挙された禁止事

項以外の事項について、州は立法権を有する。(残余事項は少ない)
州知事は住民による直接選挙で選ばれ、任期は6年以下、再選禁止
州議会議員は住民による直接選挙で選ばれ、連続再選禁止

第6部 労働及び社会保障 (第123条)

労働権、最大労働時間、少年労働の禁止、最低賃金、労働者の住居の保障、労災補償、団結権、罷業権、労使間の紛争の仲裁手続など

第7部 一般規定 (第124条～第134条)

公選職の兼職禁止、予算外支出の禁止、公務員の法律遵守の誓約、平時における軍の権限、政教分離、連邦憲法・連邦法・条約の州憲法・州法に対する優越

第8部 憲法の改正 (第135条) 4 参照

第9部 憲法の不可侵 (第136条)

4 改正手続

連邦議会の出席議員の3分の2及び過半数の州の立法府の承認

5 改正の歴史

2002年11月12日までに119回の改正(同じ日付に公布された改正を1回とカウントした)

<近年の主な改正例>

1992年1月 多元文化主義、土地所有制度改革、全国人権委員会の設置、政教分離原則の緩和

1993年9月 上院議員の定数増加

1994年12月 司法制度改革

1996年8月 政党助成、上院選挙制度の改正(比例代表制の部分的導入)、連邦直轄区長官の直接公選

2001年8月 先住民の権利

メキシコ合衆国憲法の概要

現行憲法の制定経緯等

1 制定経緯等

現行憲法は、メキシコ革命を経て制定された 1917 年憲法であり、国家の統治構造については米国憲法をモデルとした 1824 年憲法及び 1857 年憲法を踏襲し、連邦制・共和制を維持している。

1917 年憲法は、1910 年に始まったメキシコ革命の制度化を目標としている。革命は、ナショナリズム、リベラリズム、社会福祉の 3 プログラムを柱としている。革命の第一の柱であるナショナリズムは、大土地所有者であり特権を享受していた教会を政治勢力として否定し、宗教と国家を完全に切り離すこと、及び外資中心の経済から「経済のメキシコ化」を行い、国家が経済の推進主体となることである。この二つの目的を実現するためには、強力な政府が必要である。州政府ではこの任務を果たすことができず、中央政府が勢力を結集して行うこととなる。第二、第三の柱であるリベラリズムや社会福祉も同様である。メキシコ革命は国家主義に正当性を与え、革命目的を実現するために、大統領を核とする中央政府に権力が集中することになったとの指摘がなされている¹。

2 憲法改正手続等

(1) 改正回数

現行憲法は、制定以来、頻繁に改正が行われている（2002 年までにのべ 408 条について改正が行われている）。

(2) 改正手続

連邦憲法の改正には、連邦議会における手続（連邦議会の出席議員の 3 分の 2 以上の賛成）のほかに、各州の承認手続（州議会の過半数の承認）が必要である（135 条）。

¹ 岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998 年、118 頁等

国家組織の基本原則

メキシコは、「代議制・民主制・連邦制の共和国」である（憲法 40 条）。現在、31 の州及び一つの連邦直轄区により構成されており、各州は、それぞれ民選の知事及び議会を置き、それぞれ固有の憲法を持っている。

連邦の最高権力は、その行使のため、立法、行政及び司法に分けられている（49 条）。

1 立法府

メキシコ合衆国の立法権は議会に委託され、議会は、下院及び上院の二院に分かれるものとする（50 条）。

メキシコでは、一時、1857 年憲法で一院制をとったこともあったが（1874 年の改正で、二院制に復帰）二院制は、1824 年の初の憲法以来の伝統であり、米国の制度にならったものである。

下院と上院の比較

| | 下 院 | 上 院 |
|---------------|---|---|
| 定 数 選挙制度 | 500 名 ・小選挙区 300 名 ・比例代表 200 名（全国五つの選挙区、地域名簿制） | 128 名 ・32 の地方区（各 3 名） ・全国区（比例代表・32 名） |
| 任 期 | 3 年 | 6 年 |
| 被選挙資格（選挙日の年齢） | 満 21 歳以上 | 満 25 歳以上 |
| 専管権限 | 予算の承認等 | 条約、海外派兵の承認等 |

* 下院議員、上院議員のいずれについても 2 期連続の選出禁止。

なお、議会が開かれていない期間については、常任委員会（下院議員 19 名、上院議員 18 名の計 37 名により構成）が設置される（78 条 1 項）。

2 司法府

(1) メキシコの司法制度の特色

メキシコの司法制度の特色は、連邦制をとるため、連邦裁判所と州裁判所が存在すること（二元的構成）と 保護請求（Amparo）の訴えの制度（103 条、107 条）が存在することであるとされる（103 条、107 条については、p.267 参照）。

なお、105 条（最高裁の審理事項）においては、一定の機関の間で生じる憲法上の争議について判断する「憲法争議」（同条）一般的な性格を有する規範（法律

等)と憲法との抵触を訴えることを目的とする「違憲の訴訟」(同条)の制度がそれぞれ規定されている (p.209 参照)。

(2) 保護請求 (Amparo) の訴えの制度

このうち「保護請求の訴えの制度」は、憲法で保障された個人の権利を法律又は政府当局の行為若しくは裁判所の判決により侵害された個人の救済を目的とした制度である^{*1}。

*1 アンパロ裁判は、個人の権利だけではなく、憲法のシステム全体を守るものでもあるとされる (p.224 のブルゴア名誉教授説明参照)。

保護請求の訴えは、常に、被害者の請求^{*2}に基づいて行われ、これに対する判決は、訴えの提起の原因となる法律又は行為について一般的宣言をなすことなく、不服に係る特定の事件において、特定の個人のみには救済を与えるものでなければならないとされている (107 条、)。

*2 アンパロ裁判は、個人でも法人 (会社等) でも提訴できる。なお、個人の場合、メキシコに居住している者であれば、メキシコ人であるか外国人であるかを問わず、提訴できる。また、いかなる当局の行為 (例えば、大統領、上院・下院、州知事、州・市町村議会の決定) もアンパロ裁判の対象となる (p.224 のブルゴア名誉教授説明参照)。

3 大統領制

メキシコ憲法においては、連邦の最高行政権力の行使は、メキシコ合衆国大統領に付託されると規定されている (80 条)。大統領は、国民の普通・直接選挙により選出され、その任期は 6 年である。再選は禁止されている。この原則は大統領の再選を可能としていた過去において独裁政治が行われたという「メキシコの政治史の苦い過去の所産」であるとされる。

メキシコは、立法府と行政府の間でのチェック・アンド・バランスを期待する大統領制をとっている。実際には、PRI の一党支配の下、大統領に極度に権力が集中していたとされるが、2000 年 12 月にフォックス大統領 (PAN : 国民行動党) が就任し、71 年にわたる PRI 政権に終止符が打たれた。

4 連邦制

憲法は、メキシコが人民の意思に基づく連邦国家であり、国家は自由かつ自主的な州により構成されるが、連邦に結合されている旨を明定する (40 条)。

連邦と州の権限分割は、連邦権を明記し、州は残余権を有するという方法をとっ

ている（124条）。連邦権は、連邦議会権限（73条）、下院専管権限（74条）、上院専管権限（76条）、大統領権限（89条）と分けて明記されており、広範な分野が連邦政府の管轄となっている。

憲法にみる連邦と州との間の権限分割の特徴は、連邦権の強大さと州権の弱さである。残余権は州にあるものの、広範な連邦権ゆえに州権管轄分野はほとんど残されていない上に、州への権限配分を禁止する条項の設定があり、州権は制限されている。また、課税権は連邦政府がほぼ独占しており、権限・財源の双方における連邦権の圧倒的優位が、憲法に組み込まれているとされる。

また、実際にも連邦制を採用しながらも、PRIの一党支配の下、メキシコの政治は極度の権力集中の中で展開されてきたとの指摘がなされている²。

個人の保障

1 総説

メキシコ憲法は、1条において、「すべての個人は、この憲法が付与する保障を享受する」と規定し、奴隷制度の廃止、差別の禁止、先住民の権利等を定めるとともに、思想表現の自由や出版の自由等の自由権、選挙権、請願権、逮捕の要件や住居の不可侵等の刑事手続に関する権利等を規定している。

2 27条（土地・水の所有権）、123条（社会・労働権）、130条（宗教に対する国の干渉）

メキシコの現行憲法である1917年憲法は、メキシコ革命の目標を理念として成文化したものであるとされる。全9部136条からなるこの憲法は、基本的には1875年憲法の修正という方式をとっているが、革命運動の中で形成された新憲法の特質を集約的に表明しているのは、27条、123条、130条であるとされる。

(1) 27条（土地・水の所有権）

憲法は、私有財産制を認め、所有権の不可侵を規定しているが、27条において、「土地と水の所有権は国家に属する」として公共の利用のための国家権力の発動に根拠を与えている。同条は、当初、メキシコ人だけが、土地・水の所有権を取得する権利を有し、鉱山又は水の開発利用の権利譲渡を受けられること等を規定してい

² 岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年、116頁等。なお、p.219のセラーノ教授説明参照。

る。ただし、同条は、1992年に憲法改正で、外国人に対して農地所有を認めるなど、大幅に変更された。

(2) 123条（社会・労働権）

労働基本権及び社会保障政策を謳った123条は、8時間労働、夜間労働の最長7時間、週休、女性の産休と母体保護、最低賃金制、同一労働男女同一賃金、超過労働の賃金保障、労災保障、団結権、団体行動権、労使紛争の調停仲裁委員会の設置等を詳細に規定している。

(3) 130条（宗教に対する国の干渉）

現行憲法は、旧憲法より受け継いだ反教権主義をさらに徹底し、教育制度等について定める3条のほか、5条、27条、130条において、カトリック教会を国家の管理下に置くなど、教会の行動等を制限する規定を設けている。ただしこれらの規定についても、1992年の憲法改正により、大幅に変更された。

3 「個人の保障」の停止

29条は、「個人の保障」の停止について定めている。同条によれば、メキシコ大統領は、公共の治安の重大な騒乱の場合等一定の場合において、一定の要件に従って「個人の保障」を停止することができる。1942年、第二次世界大戦を理由として、同条に基づいて実際に「個人の保障」が停止された（「個人の保障」の停止については、p.217 セラーノ教授説明も参照）。

4 国民の義務

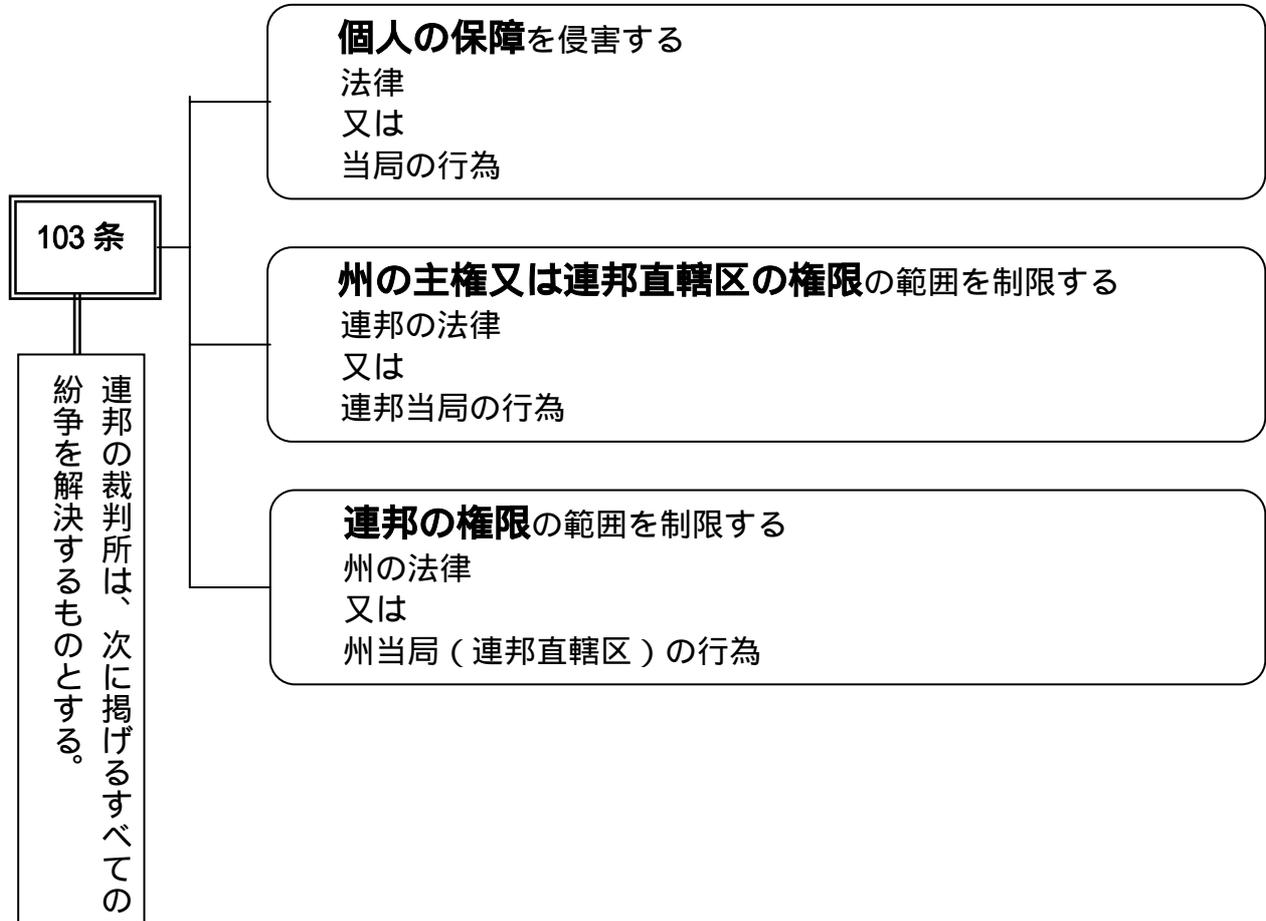
国民の義務について、31条は、子どもに普通教育を受けさせる義務、公民教育及び軍事教育を受ける義務、国家警備隊への入隊義務、納税義務を定める。

経済活動に対する国家の関与

経済活動における国家の役割（25条）、発展計画の策定（26条）がそれぞれ定められている。これらの条項において、国の発展を完全にすること、国の主権及び民主主義体制を強化すること等のため、国家の発展を統御することは、国の権限であるとし、国は、経済活動を計画し、一般利益が要求する諸活動の規制・助成を行う

ことを定める。また、国家発展のための民主的な計画策定の制度を整備すること等を定める。

メキシコ憲法 103 条及び 107 条（アンパロ関係）の概要



本条に規定されるすべての紛争は、107 条の規定に従って処理される。

メキシコ憲法 103 条及び 107 条（アンパロ関係）の概要



メキシコ憲法 105 条（憲法争議・違憲の訴訟）の概要

105 条

憲法争議

一定の機関の間で生じる憲法上の争議を最高裁判所が審理

- ・対象：連邦 州、連邦 市町村、州 州、州 市町村等
- ・効果：最高裁の決定は、原則として、当事者に対してのみ効力を有する。

違憲の訴訟

憲法と法律等との抵触を訴える訴訟。法律等の公布後 30 日以内に提起

- ・提訴の対象となる法律等及び提訴権者(主なもの)

| 提訴の対象となる法律等 | 提訴権者 |
|--------------|---------------|
| 連邦法、連邦直轄区の法律 | 下院又は上院議員の 33% |
| 条約 | 上院議員の 33% |
| 州法 | 州議会議員の 33% |

- ・効果：最高裁判所（定数 11 名）は、8 名以上の多数で法律等の無効を宣言できる。

最高裁への上訴等

遡及的效果、不履行の際の措置

- ・憲法争議及び違憲の訴訟における決定は、原則として遡及的效果を有しない。
- ・憲法争議及び違憲の訴訟における決定が不履行の場合
責任当局者の解任・熟慮期間の付与、差止めの執行、被害者への代償措置の提供

セラーノ国立自治大学法学部長からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 4 日 11:50~12:40

於：国立自治大学

メキシコ側出席者

フェルナンド・セラーノ (Fernando Serrano Migallón) 国立自治大学法学部長

(はじめに)

セラーノ教授 本日は、この大学にお越しいただき感謝します。

中山団長 お目にかかれて光栄です。

(メキシコ憲法の制定過程)

中山団長 早速だが、まず最初に、メキシコ憲法の制定過程等について教えていただければ幸いだ。

セラーノ教授 分かった。メキシコの独立戦争は 1810 年に始まったが、実際に独立したのは、1821 年である。武装紛争が続いていたその間、アパチンガン憲法が制定されたが実施されることはなく、その他の憲法制定の試みも実現しなかった。スペインには、名目的には、スペイン本国及び海外植民地に適用されるという憲法があったが、実際には、それがアメリカ大陸における植民地に適用されることはなかった。メキシコで最初の憲法ができたのは、独立から 3 年後の 1824 年であり、この憲法では、連邦制がとられていた。

19 世紀におけるメキシコの大きな流れは、中央集権派と連邦派との戦いであり、いわゆる保守派と自由派との対立であった。この最初の分権的な憲法は、12 年間続いたが、1836 年、新たに中央集権的で保守的な憲法が制定された。

この 1836 年憲法も 12 年間続いたが、その間に米国との戦争があり、メキシコは、200 万平方キロメートル、すなわち、領土の半分を失った。その後制定されたのが 1847 年憲法である。

その後、フランスの介入があり、その傀儡であるマクシミリアン政権ができたが、これは非常に中央集権的で保守的な政権であった。さらに、1857 年に再

度連邦主義的な憲法が制定された。この憲法が 1917 年の現行憲法制定まで続くこととなる。

中山団長 ずいぶん色々な憲法の変遷があったということですね。

セラーノ教授 そのとおりである。19 世紀を通じて、大きな揺れがあった。つまり、19 世紀における憲法というのは、相対立する両派のうち、勝利した方が憲法を制定するという状況であった。

それに対して、20 世紀は安定した状態であった。1917 年にメキシコ革命の結果として生まれた憲法が、80 年以上続いている。

中山団長 いろんな歴史があったのですね。

セラーノ教授 もし御興味があれば、憲法変遷に関する著作を差し上げますが、残念ながら、スペイン語です（笑）。

中山団長 憲法改正が頻繁に行われているが、その背景はどのようなものか。

セラーノ教授 19 世紀の場合は、武装闘争である。そこで制定された憲法には二つの典型的なタイプがある。1824 年、1847 年、1857 年の憲法は、自由主義的、連邦主義的で、議会が大きな力を持っていたが、これに対し、1836 年憲法、2 度の帝政の憲法は、行政府が大きな権限を持ち、中央集権的な憲法であった。

（憲法保障）

中山団長 ご説明で、メキシコでは憲法改正が頻繁に行われてきたことが理解できた。ところで、裁判所の違憲判決は、実際行われてきたのか。また、どの程度なされてきたか。

セラーノ教授 もちろんそういうことは行われてきた。特に、憲法を守るということで重要な制度は、メキシコに特徴的な制度である「アンパロ(保護請求)」である(アンパロについては p.203 参照)。これは例えば、法律や「当局」(autoridad)の行為によって市民の基本的権利が侵害された場合、あるいは、ある当局が別の当局によって自己の権限を侵害された場合に訴えを提起することができるという制度である。アンパロは、これに加えて、基本的人権保護の意味合いを持つ。この制度が、1847 年の保守主義的な憲法で初めてとり入れられたことは興味深い。

中山団長 当局が他の当局に対し、憲法違反を提訴する場合、どこに提訴するのか。

セラーノ教授 現行憲法によれば、連邦制を採用しているため、一つの州内部の問題である場合、当該州の最高裁判所又は高等裁判所に提訴する。一方、ある州の当局が他州又は連邦に対して権限侵害の訴えを起こす場合には、連邦最高裁判所に提訴することとなる。

（国家の安全保障）

中山団長 国家の安全保障について、メキシコ憲法はどのように定めているか。

セラーノ教授 主権は国民に存するが、その安全を保障するのは連邦政府の責任である。軍隊の指揮権は、大統領にのみ属する。しかし、例えば、宣戦布告の権利や、市民の個人的権利の停止については、議会が行うこととなっている。

国際関係や条約の締結については、大統領が権限を持っているが、条約を批准するためには、上院の承認が必要である。

（議会の概要）

中山団長 上院の定数は何人か。

セラーノ教授 上院の定数は、1州につき4人で、全部で128人である。下院の定数は、500人である。500人のうち、小選挙区制で300人、比例代表制で200人が選出される。

上院、下院の選挙制度

〔下院〕

下院は、3年ごとに選出される国民の代表により構成される（51条）。なお、下院の正議員各1名につき、補充議員1名が選出される。

下院の定員500人のうち、300人は小選挙区選挙で、200人は比例代表選挙（複数人区の選挙区（全国で五つ）で投票、地域名簿制）で選出される（52条）。

この地域名簿の登録を受けるためには、全国政党は、少なくとも200の小選挙区において候補者を立てることを証明する必要がある（54条）。

比例代表選挙全体（各選挙区の合計）で全投票数の2%以上を獲得した政党は、比例代表で議席の割当を受ける権利を有する（54条）。

いずれの政党も、下院において300以上の議席を持つことはできない（54条）。任期は3年である。

〔上院〕

上院の定員は、128人であり、32の地方区（31の州、1の連邦区）から3名ずつの

計 96 人を選出（相対的多数投票による選出）し（56 条 1 項）、全国区から 32 人（比例代表制）が選出される（56 条 2 項）。なお、地方区の選挙において、上位 2 人を特定政党が独占した場合には、第 3 位の当選者として、異なる政党の候補者で最上位の得票者を選出する（56 条 1 項）。任期は、6 年である（56 条 3 項）。

（憲法改正）

中山団長 憲法を改正する場合の議会の手続はどのようなものか。

セラーノ教授 憲法改正には、まず、改正案の提出方法として、大統領と上院議員及び下院議員各 1 名が共同提案者になるという方法がある。もう一つは、大統領及び 1 州の議会が共同で憲法改正案を提出するという方法である。次に、改正案の審議は、両院のうちどちらから始めてもよく、可決には、各院の 3 分の 2 以上の賛成が必要である。その後、各州議会にまわされ、51%の州議会、すなわち、16 の州議会の賛成があって、改正案が成立する。

中山団長 改正手続は厳格であるということですね。

セラーノ教授 そのとおりである。

（FTA（自由貿易協定）と国家の安全保障）

中山団長 現在の NAFTA（北米自由貿易協定）が今後、おそらく、中南米諸国を含めて締結されることになると思うが、こうした FTA（自由貿易協定）と国の安全保障との関係はどのようなものであると考えるか。

自由貿易協定（FTA）

自由貿易協定（FTA：Free Trade Agreement）とは、国や地域の間で結ぶ協定で、一般に、「実質上すべて」の貿易について関税や制限的な通商規則を撤廃することを定めるものである。

自由貿易協定は、域外国に対する貿易障壁を残すという意味で WTO の掲げる「無差別原則（最恵国待遇）」に反する。このため、関税貿易一般協定（GATT）24 条では、構成国間においては、実質上すべての貿易について制限的な通商規則を廃止すること、域外国に対し、自由貿易地域設定後に関税率を引き上げる等の制限的な通商規則を適用してはならないこと、自由貿易地域を妥当な期間（WTO の解釈によると、協定の発効から原則 10 年）内に設定することという条件の下に、これを「無差別原則」の例外と位置付けることで整合性を図っている。

現在世界に 180 の FTA があるといわれているが、WTO（世界貿易機関）の新ラウンド交渉が難航する中、二国間で自由化を進める FTA 締結の動きが活発化しているとの指摘がある。

こうした中、日本は、農産品の自由化を含めた初の本格的な FTA の交渉をメキシコとの間で進めてきたが、昨年 10 月の交渉では、合意に至らなかった。その後、交渉が再開され、本年 1 月に次官級交渉が行われた。

また、日本と韓国との FTA 締結に向けた政府間交渉が本年から開始されるとされている。

セラーノ教授 いかなる国際条約の締結も、ある意味では国家の主権に影響してくると考える。なぜなら、それまで国家が引き受けていなかった責任や義務をそうした条約によって負うことになるからである。これは例えば、雇用契約を結べば、どうしても個人の自由に制約が生じることと同様である。

現在、メキシコが締結している FTA は、NAFTA 等であるが、メキシコが留意している点は、国家の中心的な安全に関わる部分を含めないような条約にすることであり、また、文化に関わることについても、FTA に含めないようにしている。

北米自由貿易協定 (NAFTA)

北米自由貿易協定 (NAFTA : North American Free Trade Agreement) とは、米国、カナダ、メキシコ 3 国間の自由貿易協定であり、その概要は、次のとおりである。

- (1) 域内の GDP 約 11.5 兆米ドル、人口約 4.1 億人。EU を凌ぐ大規模経済圏。
- (2) 経済的成熟度の異なる先進国・途上国間の自由貿易協定。
- (3) 対外共通関税を持たず、労働力移動の自由化、経済政策の協調を内容に含んでいないが、重要産業分野につき厳しい原産地基準を定め、加盟国の相互の投資を優遇する規則やサービス貿易、知的財産権に関する規則、実効性の高い紛争解決手続の導入、政府調達における優遇を定める等、実効性ある経済統合の枠組みを有している。
- (4) 環境問題、労働者保護問題については、補完協定で規定。
- (5) 1992 年 8 月基本合意に到達、同 12 月に正式署名。94 年 1 月 1 日に発効。

外務省ホームページを参考に作成

また、メキシコは、国連の枠内で、武力の行使を伴うような条約を一度も締結していない。メキシコ人兵士が国連の PKO 活動に送られたことはない。

中山団長 それはどういう理由によるものか。

セラーノ教授 やはり、歴史的な理由が多い。隣人が隣人であるから、いかなる協力を行う場合であっても平等な関係を結びにくく、メキシコが不利な立場に置かれかねないとの懸念があるからである。例えば、1950 年代、アメリカ大陸でさまざまな安全保障条約が結ばれたが、そうした条約にメキシコは一切参加していない。

アメリカ大陸を非核地域にするというトラテロルコ条約があるが、これには追加議定書 と とがある。この条約は、メキシコのイニシアチブでできたも

のであり、これによってラテンアメリカは、世界で唯一の非核地域となっている。

トラテロルコ条約（中南米核兵器禁止条約）

世界最初の非核兵器地帯条約。1962年のキューバ危機を契機に中南米地域の非核化構想が進展し、63年、同地域の非核化を求める国連決議が採択された。その後、メキシコのイニシアティブにより条約作成作業が開始され、67年2月に署名を開始、68年4月に発効した。中南米33か国が対象で、現在全ての国が締約国となっている（キューバは2002年11月批准）。

条約は、締約国領域内における核兵器の実験・使用・製造・生産・取得・貯蔵・配備等を禁止する（平和目的の核爆発は容認）。

議定書は、この地域に属領を有する米、英、仏、蘭の4ヶ国に対し、当該属領において非核化に関する本条約の規定を適用することを規定している。

議定書は、核兵器保有国が域内において非核化の義務に違反する行為を助長しないこと、締約国に対し核兵器の使用または威嚇を行わないことを規定している（全ての核兵器保有国（イギリス、アメリカ、中国、フランス、ロシア）が批准済み）。

外務省ホームページを参考に作成

中山団長 その条約は、だいぶん前にできたと聞いているが...

セラノ教授 これは、メキシコの外務省があるトラテロルコで署名された条約である。いずれにしても、追加議定書は、最初は6カ国が調印したものであるが、これは、ラテンアメリカ諸国のどの国も核武装しない、核を持ち込まない、核を保有する基地を作らないということを定めている。追加議定書は、核を保有している国に対して、核を持ち込まないということを定めている。後者については正確には覚えていないが、確か、これに調印していないのは、旧ソ連だけであったと思う。

中山団長 アジアではご承知のように、東南アジア非核地帯条約や東南アジア平和・自由・中立地帯化構想（ZOPFAN）があるが、非常に興味深い点である。

セラノ教授 同感だ。興味深いのは、メキシコがこの条約をキューバ危機より前の1956年から57年に提案したということである。キューバ危機を予想していたといえる。

中山団長 現在、朝鮮半島の北の非核化が問題となっている。これについてどのように考えるか。

セラノ教授 その事態は承知している。日本も心配のことと思う。

（憲法と国際法の関係）

山口議員 本日はありがとうございます。

何点かお伺いしたい。まず第一に、憲法と国際法との関係である。メキシコでは、国際条約の内容が憲法に取り込まれているように思われる。例えば、経済資源の問題であったり、同一労働同一賃金の問題である。そのように理解してよいか。

セラノ教授 ご存知のとおり、国際条約の国内における実施には二つの方法がある。一つは、自動執行的、つまり、メキシコ憲法が採用する方式で、条約が批准されると、憲法 133 条により自動的に国内法になるというものである。もう一つがアメリカなどが採用する方法で、条約を批准すると、政府がそれを実施する国内法を制定するという方式である。

（憲法の構造 人権規定）

山口議員 第二に、憲法の構造について伺いたい。メキシコ憲法はまず人権に関わる条項を最初に掲げてある。そこから少し離れて、社会労働権といわれるものが第 6 章 123 条に定められている。なぜこうした構造になっているのか。

社会労働権（123 条）

労働と経営の合理的な均衡を求める 123 条には、8 時間労働、週 6 日労働、最低賃金、同一労働同一賃金の原則、労使双方の団結権、労働者の同盟罷業等広範な内容が規定されている。

1917 年憲法を産んだメキシコ革命は、ディアス独裁体制の打倒を目指して 1910 年に始まったとされる。ディアス時代の 1905 年にメキシコ自由党が結成されたが、自由党は、その綱領の中で、8 時間労働、最低賃金制、児童労働の禁止、労働環境の改善、労災保障、週 6 日労働、賃金の現金払い、購買部での付け払い購入制の廃止、労働者の負債帳消し等を含んださまざまな労働条件の改善を明記していた。メキシコ自由党綱領のこうした理念は、その 5 年後に勃発するメキシコ革命に受け継がれたとされる。

また、最低賃金・労働時間規制法などの制定、各種社会保障政策の積極的展開等を憲法レベルで初めて体系的に表現したのは、1919 年のワイマール憲法であるとされるが、これに先立って、1917 年、メキシコ憲法において、社会・労働権が定められたことは、極めて先駆的であるとの評価もあるところである。

セラノ教授 これには歴史的な理由がある。世界で初めてこうした社会労働権を憲法に謳ったのは現行の 1917 年メキシコ憲法である。

1910 年～16 年に革命があり、16 年に立憲議会が開かれ、1917 年に憲法ができた。現行憲法は、メキシコ革命に勝利した軍人が起草・制定したものだが、最初の草案にはこの社会労働権が含まれていなかった。そして、1916 年の立憲

議会において、労働者や農民の権利を憲法の中で保障するかについて長い議論があったが、革新グループが勝利した結果として、労働者や農民の権利を憲法で保障することとなった。具体的には、27条第2段に経済資源及び農民の権利が謳われ、28条第2段に独占の禁止、123条に労働者の権利が定められた。

そのスキームが、1919年のワイマール憲法、31年のスペイン憲法の手本となり、労働者の権利が一般的となったのである。

労働権については、もう一つ重要な点がある。人権は、国家の安全上重大な理由がある場合には停止されることがあるが、労働権は、基本的人権の中に含まれず、6章の123条に規定されているため、基本的人権が停止されても労働権は停止されないのである。

個人の保障の停止

29条は、「個人の保障」の停止について定める。1942年、同条に基づいて実際に保障が停止されたことがあるとされる。29条は次のとおりである。

29条 侵入、公共の治安の重大な騒乱の場合又は社会を重大な危険若しくは紛争状態に置くその他の場合において、メキシコ合衆国大統領は、各省庁の大臣、長官及び共和国検事総長の合意の下に、かつ、連邦議会の承認、連邦議会が開かれていない場合には常任委員会の承認を受けて、全国土又は一定の地域において、迅速かつ容易に状況に対処するため、障害である「個人の保障」を停止することができる。ただし、これは、時期を限って一般的警告の手段により行われなければならない、特定の個人に限ってはならない。個人の保障の停止が国会開会中に生ずる場合、国会は、政府が事態に対処するために必要と認める権限を与えるものとする。しかし、閉会中に保障の停止が行われた場合は、その権限を付与するため、遅滞なく、国会が召集されるものとする。

（憲法の理念と現実の政治）

山口議員 時間が限られているので、最後の質問である。メキシコ憲法は、社会権を制定すること等によりワイマール憲法に先駆けていたという説明であった。それでは、その憲法の理念や原則が、現実の政治の中で活かされていると考えているか。

セラーノ教授 もちろん、憲法には、実施可能な部分と政治的プログラムの部分があると思う。よって、1917年憲法においても政治的プログラムとして謳われた部分もある。教育権がメキシコ人全員に保障されているかといえばそうではなく、住宅に関する権利、労働権もそうである。しかしながら、憲法の中に政治的プログラムとして謳われていることについては、少なくとも、政府は、徐々にではあっても、それを実現する義務を負っているということである。

山口議員 ありがとうございます。

（これまでの憲法改正の概要）

仙谷副団長 私は、セラーノ教授とほぼ同じ生まれです。

早速質問に入らせていただくが、1917年憲法は、幾度となく改正されているが、どういう条項が改正され、重要な点はどこなのか。先ほどの説明では、基本的な問題は、中央集権か分権的な連邦制かという問題、また、27条、123条等の経済規制と基本的人権の関係であったと思う。改正のポイントは何か。どの条項について改正が行われたのか。

セラーノ教授 先生は、弁護士であると伺っている。大変素晴らしいことだと思う。

さて、ご質問についてだが、基本的人権についてはほとんど改正されていない。改正された点は、男女の平等権だが、これは表面的なものであって基本的部分の変更はない。政治的に一番重要な改正は、1953年の女性の選挙権である。

それから、現行憲法は連邦制をとっており、73条で中央政府の権限を定め、それ以外の権限は州に属するという仕組みを採用しているが、日進月歩の世の中であって、新しい技術等が生まれた場合、それを連邦が管轄できるように改正を行っている。これは例えば、都市計画やエコロジー、原子力エネルギー等の分野である。

仙谷副団長 それは、憲法に新たな権限を書き加えているということか。

セラーノ教授 そのとおりである。連邦権限について、当初30節ぐらいあったのが、現在37～38節ほどにわたって規定されている。

大統領に関しては、当初は再選禁止であったが、1927年、元軍人のオブレゴン大統領の再選を許すため、再選禁止規定が改正された。しかし、同大統領が暗殺されたため、1933年、再選禁止に戻された。このとき併せて、上院議員、下院議員それぞれについて、2期連続して選出されることが禁止されたが、現在これを維持すべきかどうかについて議論がある。

経済面に関しては、70年代末、中央政府が経済政策を進めるということが規定された。

（連邦制の憲法と現実の連邦制）

仙谷副団長 次に、連邦制の中身についてお伺いしたい。事前の勉強不足で失

礼な質問になるかもしれないが、ご容赦願いたい。

教授は連邦制主義、分権主義が自由主義的であり、ある種正しいものであるとし、一方で、中央集権的な統治の在り方を保守的であると考えていると理解した。しかし、メキシコの実際の政治は、憲法で連邦制を謳いながら、非常に中央集権的で、特に、財政面、税金の徴収と配分については、他の理由もあるかもしれないが、中央集権的に行われている。各州の課税権が中央政府から独立して、自由に課税を行っているという状況にはなっていないと理解しているのだが、そう考えていいのか。なぜ、分権連邦型の建前でありながら、そうなっているのか。

セラノ教授 そのとおりである。これには歴史的理由がある。アメリカ合衆国の場合、独立した 13 の植民地が一緒になって一つの国になった。メキシコの場合、一つの国が独立し、その後州に分かれ、その州がだんだんと権限を広げていくという過程であった。よって、独立後 2 世紀のメキシコの歴史は、州が少しずつ独立した権限を得ていく過程であるといえる。これに対して、アメリカの場合は、独立していた州がだんだんとその独立を失っていく過程であると理解している。そういうプロセスではあるが、現在、州がどの程度の独立性を有しているかとなると、議員の指摘のとおり少ない。

また、20 世紀に入ってから政治的理由として、大統領及びすべての州知事をも一つの党が独占していたことが挙げられる。そのため、当然のことながら中央集権的であった。しかし、現在ではいろんな党が州知事を占めるようになったため、情勢は変わってきている。

（分権と中央集権の問題）

仙谷副団長 住民や地方政府は、地域格差是正のため、中央政府に統一的な施策や財政補助等を求めている傾向にあると思う。また、中央政府には、ある種本能的に統一国家を維持するため、上からやりたがるという傾向があると思う。論理的には分権が正しいし、また、そうでなければこれからの時代はうまく運営して行くことができないと考える。このように分権と中央集権の問題は難しい問題であるが、どう考えているか。

セラノ教授 そのとおりだと思う。どの州も自分たちが何になりたいのか、何をしたいのかをはっきりさせているわけではない。例えば、連邦政府がすべての権限と義務を州に移譲するという事になった場合に、州の政治家・政権は、税金を徴収し、さらには、増税しなければならないといった政治的なマイナスをかぶる用意をしていない。そのため、中央政府にやってもらいたいとい

うところもある。つまり、実際に政治的にどのように運営していくかということ
を学ばなければならない。

(ラテンアメリカ諸国の地域安全保障)

中山団長 残念ながら、時間がなくなってきた。今日は有益な話をたくさん頂
戴した。感謝する。

最後に一つだけお伺いしたい。メキシコは、国連との間でブルーヘルメット
を送るという取決め(メキシコ軍の PKO への参加)をしていないという説明
があった。また、非核地帯協定の説明もあった。ラテンアメリカには、ほかに
国連との軍事協力をしていないという国はあるのか。

セラーノ教授 コスタリカだけである。

中山団長 メキシコとコスタリカだけということか。

セラーノ教授 メキシコとコスタリカだけである。ただ、ある意味では、コス
タリカの方がずっと先を行っている。というのもコスタリカには軍隊がないか
らである。コスタリカには国家警察隊があり、これが軍隊の役割を果たしてい
る。

もちろん、メキシコには三軍がある。

コスタリカ憲法における非武装規定

コスタリカの現行憲法は、1949年に制定されたが、軍隊の廃止を定める12条は、
憲法制定以来一貫して維持されている。12条は次のとおりである。

第12条 常設制度としての軍隊は、廃止される。

公共秩序の監視及び維持のために必要な警察力は、これを保持する。

軍隊は、大陸間協定に基づく場合又は国家の防衛のためにのみ、これを組織
することができる。いずれの場合も、軍隊は、常に文民の権力に従属し、個別的
であると集団的であるとを問わず、討議をし、声明を発し、又は宣言を行うこと
はできない。

コスタリカの非武装とは、常設制度としての軍隊を持たないということである。軍
隊に代わるものとしては、1949年5月以来、治安維持と国境警備のために市民警備隊
が設置されている。これは、警察隊の別称である。

同条で留意しなければならない点は、その第3項で軍隊の保持は完全には禁止され
ていないということであるとされる。つまり、地域的集団安全保障制度である米州機
構(OAS)や米州相互援助条約(リオ条約)といった「大陸協定」の要請、又は自国

防衛の必要性がある場合には、常設でない軍隊ならば、保持が可能とされているということである。しかし、当面の現実的政策として、コスタリカは、武力によらない安全保障を選択し、したがって、米州機構やリオ条約加盟に際しては、軍事的協力について留保しているとされる。(澤野義一「コスタリカの非武装・積極的永世中立 日本国憲法の平和主義をモデルとして」『龍谷法学』25巻1号78、79頁、1992年)

中山団長 本日は、長時間、貴重なご意見をありがとうございました。

セラーノ教授 こちらこそ、ありがとうございました。

以上

ブルゴア国立自治大学名誉教授からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 4 日 13 : 20 ~ 14 : 20

於：ブルゴア名誉教授自宅

メキシコ側出席者

イグナシオ・ブルゴア (Ignacio Burgoa Orihuela) 国立自治大学名誉教授

(はじめに)

ブルゴア名誉教授 日本からわざわざ著名な方に来ていただいて大変光栄に思っている。日本は賞賛すべき国であり、その歴史についてはあまり知らないが興味を持っている。日本国民を大変尊敬するとともに、日本は、人間の、また、人類の歴史においても手本となる国であると思っている。皆様のような高名な方たちに私の事務所に来ていただき、私の事務所に光がさしたという感じだ。

中山団長 本日は著名な先生にお目にかかれて、こちらこそ光栄です。

(訪問の目的・趣旨)

ブルゴア名誉教授 今回のご訪問の目的・趣旨はどのようなところにあるのか。

中山団長 我々の海外調査の目的をご説明する前提として、日本の憲法史を披瀝させていただきたい。日本では、アメリカ、ロシア、フランスの艦隊が日本に来たことを契機として、徳川時代、すなわち侍の時代が終わり、明治時代となった。その際、日本の新しい「国のかたち」をどうするか、そのために憲法をどのように構築するかということの調査等を行うため、各地域の若い研究者がヨーロッパやアメリカに派遣された。それまでは、長崎という港を通じてヨーロッパの文明・文化を取り入れていたが、武家の政治が終わりを告げて「国のかたち」をどうするかということで各地域の若い人たちが政治家も含めて海外調査を行うこととなったのである。

その当時、日本では、プロイセンの憲法に大変関心が持たれていた。日本には、天皇家が存在していたが、プロイセン憲法において皇帝を中心に国家が形成されているということを勉強した人たちが、プロイセン憲法を参考にして日

本の憲法を作ろう、天皇を中心に日本を治めようという考え方を持った。

国際的な自由化がなされた新しい時代に対応するための努力がなされ、1889年に成立した憲法において、天皇を日本の元首とする立憲政治、民主的な政治体制を作った。この憲法においては、軍を指揮・指令する統帥権と統治権の二つを天皇に集中するとともに、国民の代表を集めて議論する議会制度を作った。

アジアの小国である日本は、大国であった中国やロシアと戦い、その結果、日本では軍部が台頭してきた。その当時、朝鮮半島では、中国とロシアの圧力が増し、それに対応して日本の軍事力が強化された。そうした中で、日本の政治は、軍人の手に握られていくこととなった。その後、アメリカとの戦争（第二次世界大戦）で日本は、壊滅的な敗北をした。原子爆弾の投下後、日本はアメリカを中心とした連合国により占領されることとなった。

占領軍は憲法の草案を占領軍の手で作ってそれを日本政府に渡した。現在の憲法は、1946年に国会で制定され、その後一度も改正されることなく今日まで続いている。

憲法は103カ条から構成されているが、一番重要と考えられているのは約30カ条ある人権の条項である。人権条項はいかなることがあってもこれを変えてはならないとの保障がなされている。その他、日本の敗北の結果、憲法9条、前文には、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、日本は陸海空軍、その他の一切の戦力は保持しない、武力の行使は国際紛争を解決する手段として一切とらないということが定められている。しかし、その後の国際情勢の変化の中でアメリカとの間に安全保障条約を結び、そうした中で陸海空軍とは言わないが、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊という軍隊的な要素を強く持っている組織ができあがってきた。

このような状況の下において、2000年1月に、国の基本法である憲法を調査するため、衆参両院に憲法調査会が設置されることとなった。今日まで、憲法の制定経緯、21世紀の日本のあるべき姿等に関し調査を行ってきた。また、ロシアをはじめとするかつて共産主義体制であった国々、日本と同様に戦争に負けたドイツ及びイタリア、その他フランス、スペイン、イスラエル、アジアの諸国等について、海外調査を行い、本日は、先生のところにお邪魔してメキシコの憲法事情についてお話を伺おうと思っている。

ブルゴア名誉教授 ありがとうございます。よく分かった。皆様のご訪問の目的はメキシコ憲法の重要な点について知りたいということだと思う。

私も憲法の研究者であるので、どんなことでも質問があればお答えしよう。

(アンパロについて)

仙谷副団長 それでは早速質問したい。先生のご専門と聞いているが、「アンパロ（保護請求）」について、伺いたい（アンパロについてはp.203参照）。ア

アンパロにおいては、個人が訴えることができるのか。訴えを受け付けた裁判所には、アンパロを扱う特別の裁判部・裁判所があるのか。また、年間のアンパロ訴訟の件数はどのくらいあるのか。

ブルゴア名誉教授 私はアンパロの専門家のように言われているが、自分では必ずしもそうだとは思っていない。質問にお答えする前に、まずアンパロの概要について説明したい。

（アンパロ 創設の経緯等）

アンパロというのは保護とか保全・防御という意味である。「誰が」「何から」保護されるかということ、まず、「誰が」であるが、これは被統治者である。次に「何から」であるが、これは当局の行為、例えば、法律、施行規則、行政令、司法の判決など、いかなる公共部門の組織が行った決定もアンパロの対象となる。

アンパロはメキシコにおいて作られた制度であり、誇りに思っている。1840年12月のユカタン州の憲法の草案の中で最初に提案された。草案を起草した、つまりアンパロを作った人は、ユカタン総督府のマニユエル・クレセンス・オレフォンであり、私の後ろに写真が飾ってある人である。ユカタン州の憲法で1840年に創設されて以来、メキシコではアンパロが行われている。その後、マリアナ・オテールというハリスコ州の人が、1847年の改革の時に、憲法ではなく、法律の形でアンパロを作った。それを踏襲する形で1857年の憲法でアンパロが取り入れられた。みなさんご存知と思うが、メキシコは、19世紀を通じて非常に頻繁に政治的・社会的混乱があって、それが内乱に発展するということが多かった。そのような状態にあってもアンパロは、1847年、1857年の憲法で取り入れられて以来、常に機能してきた。1910年の革命の時にも2、3年を除いては、常にアンパロは行われていた。その後、区裁判所、すなわちアンパロ訴訟を扱う裁判所が設置され、革命の時代も含め、1917年の憲法が制定されてからもアンパロは機能している。

（アンパロ 裁判の構造と特徴）

次に、アンパロがどのような構造で行われているかということを説明したい。

アンパロ訴訟は、被統治者であれば誰でも提訴することができる。そして、誰でも、どのような当局の行為、例えば、法律、施行規則、行政令、大統領令に対して異議を申し立てられる。メキシコにおいては、いかなる当局のいかなる行為もアンパロの対象とならないものはない。個人だけではなく法人もアン

パロ訴訟を提訴することができる。すなわち、当局の行為によって影響を受ける会社や企業もアンパロ訴訟を提訴できるのである。

また、アンパロは、個人が人権を侵害された場合に申し立てられるだけでなく、憲法全体を保護するという機能も持つものである。つまり、「いかなる公共当局も憲法の設定している原則に従わなければならない」という原則がうち立てられている。公共セクター（公共組織、当局）のいかなる部門、例えば、大統領、上院・下院、州知事、州・市町村の議会の決定によって個人、法人が影響を受ける場合には、これに異議を申し立てることができるというのがアンパロ制度である。なお、個人の場合、メキシコに居住している者であれば誰でも、メキシコ人であるか外国人であるかを問わず、アンパロ訴訟を提訴することができる。

私は、メキシコ人として、この制度は世界の他国にないすばらしい制度だと思っている。なぜかと言えば、いろいろな法律関係のフォーラムであるとか講演、学会で世界の法律家が自国の人権保護制度を説明してくれたが、それは人権保護、あるいは憲法の保護という点でアンパロ以上に有効であるとは思えないからである。そしてこうした法律家の何人かがそのことを認めている。

この説明で二つの原則をご理解いただけたと思う。まず、第一に、アンパロ訴訟は個人でも法人（会社、企業）でも誰でも、何らかの公共組織、公共機関の行為によって自分の権利が侵害されたら提訴することができる。すなわち、アンパロは、個人の権利だけでなく、憲法のシステム全体を守るものである。もう一つは、アンパロ訴訟は、いかなる当局に対しても提訴することができる。つまり、機能、序列に関係なく、大統領から町役場の係官まで誰でも対象とできる。

以上述べたような内容を持つ司法制度（裁判制度）がアンパロである。これで第一点のアンパロ訴訟の提訴権者等については、大体ご理解いただけたと思う。

（アンパロ 提訴件数）

第二点の提訴件数であるが、提訴件数は人口増加とともに増えている。何千件にもなる。統計が取られていないので年間何件かは分からない。いずれにしてもアンパロ訴訟を受理する連邦司法裁判所は、膨大な数の提訴を受けている。判決において、当局の行為が憲法に違反しているという判断がなされると、特に対象となった（訴えられた）当局は、判決の内容に従わなければならない（その他の当局も判決の内容に従わなければならないこともある。）。以上の説明でよろしいでしょうか。他に質問があれば伺います。

(メキシコ「国民」とメキシコ「市民」の区別)

山口議員 私はメキシコ憲法を日本語で読んだので、そこからくる誤解かもしれないが、憲法でメキシコ「国民」とメキシコ「市民」を区別して位置付けているのはなぜか。

ブルゴア名誉教授 ご指摘のとおり、メキシコ憲法においては「国民」と「市民」は区別されており、それが通常だと思う。おそらく日本でもそうだと思うし、例えばドイツやスペインでもそうである。「国民」というのは憲法上の一定の条件を充足する者であるが、「国民」であっても、ある一定の歳になるまでは「市民」にならない。例えば、メキシコの場合、メキシコ「国民」は、18歳になれば自動的に「市民」になる。帰化した人も「市民」となるが、メキシコ「国民」全員が「市民」というわけではない。メキシコ「国民」でも17歳の場合にはまだ「市民」の権利はない。これでよろしいでしょうか。何か他に質問があれば、是非伺いたい。

(おわりに)

中山団長 本日は貴重なお時間をさいてお話を戴き、大変ありがとうございました。国の文化・歴史が憲法の中に反映されていることを強く感じた。

ブルゴア名誉教授 ご指摘のとおりである。メキシコは1821年にそれまで母国と呼んでいたスペインから政治的に独立したが、それ以来のメキシコ国民の歴史が現在の憲法の中に生きていると思う。私はメキシコ憲法は、「魂」を持っていると考えている。その「魂」は具体的には、さまざまな社会的、政治的、文化的な原則に表現されていると思う。いずれにしてもメキシコは、独立以来、いろいろな問題や紛争を抱えてきたが、それを通じて養われてきたメキシコ国民の「魂」が鏡のように憲法の中に反映されている。

私は人生を憲法の研究に捧げてきた。20歳以来、アンパロの研究をしている。メキシコのことわざで「亀の甲より年の功」と申しますか、「悪魔は悪魔であるからではなく、歳を取っているからいろいろなことを知っている」というものがある。私もその例です。

質疑応答を終わる前に、中山先生に私が60年前に書いたアンパロの本を差し上げたいと思う。私がこの本を初めて出版したときは25歳だった。その後、改訂を重ね、現在39版となっている。この本は私の「知的息子」ともいうべきものである。メキシコの大学の法学部ではテキストとして使われている。中山先生に是非お持ち帰りいただきたい。

中山団長 先生の好意をありがたく頂戴したいが、私個人が戴くというより、国立国会図書館等に本を備え付け、先生の研究成果を多くの研究者等が利用できるようにする方がよいと思うので、そのようにさせていただければと思う。

以上

以上の説明聴取・質疑応答の後、ブルゴア名誉教授から献本を受けた。その後、同名誉教授の書斎、庭園等をご案内いただき、懇談した。

ゴンゴラ連邦最高裁判所判事からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 4 日 17:20~18:10

於：連邦最高裁判所

メキシコ側出席者

ヘナロ・ゴンゴラ (Genaro Góngora Pimentel) 連邦最高裁判所判事ほか

(はじめに)

ゴンゴラ判事 本日はこのように重要な憲法調査会の方々にお越しいただいてたいへん光栄に思っています。

事前に質問書 (p.233 参照) をいただいているので、アシスタントと一緒に回答書を作っておいた (回答書については p.234 参照)。細心の注意を払って回答したつもりだが、もし何か間違いがあれば、あらかじめこの場でお詫びしておきたい。

すべての質問は、あたかも昆虫採集の蝶々を虫ピンで刺すかのように非常に問題の核心を突いたものとなっており、たいへん感心している。

中山団長 ありがとうございます。

ゴンゴラ判事 我々は本当のことを答えたつもりだ。それでは、この回答書に加えて何か質問やもう少し詳細な説明がほしいという点があれば喜んでお答えしたい。

(裁判所の法令審査権 - アンパロ・憲法争議・違憲の訴訟)

仙谷副団長 それでは早速だが、質問をさせていただく。メキシコの裁判所、最高裁判所は、法令の憲法適合性の審査権を持っており、具体的な事件を通してではなくても、法令そのものを憲法に適合するかどうか審査する権限 (いわゆる抽象的審査権) があると言われているが、そうか。

ゴンゴラ判事 メキシコの場合、司法当局は、何らかの申立てがなされない限り合憲であるか違憲であるかということを決定することはできない。

仙谷副団長 申立てさえあれば、具体的事件を前提としなくても法律そのものの憲法適合性を判断することができるのか。また、そうだとすると、どのような機関からの訴えを提起することができるのか。例えば、政党が国会で作られた法律や大統領令を憲法違反であると訴えることや、地方政府が国会で作った法律を違憲であると訴えることはできるのか。

ゴンゴラ判事 そのご質問については、まず、メキシコのいわゆる権利の保護システムについて申し上げたい。個人が当局に対して自分の権利を守りたいときは「アンパロ訴訟」になる。それから機関対機関の「憲法争議」、三つ目に「違憲の訴訟」というものがあり、これは議員、政党及び検察長官が何らかの法に対してこれは違憲であるという申立てをするものである。

したがって、例えば、個人が「この法律のこの条項は違憲である」と具体的に訴え出る場合には、アンパロ（保護請求）訴訟となり、その条項について裁判所あるいは司法部が判断を下すことができる。

また、機関同士、例えば大統領と議会あるいは地方の議会と州知事の間意見の相違がある場合、こうした機関間の訴えは、憲法争議ということになる。

次に、政党等が、法律が憲法違反であると訴えることができるかのご質問についてであるが、政党は当局、つまり公的部門の一つとは考えられない。憲法の105条には国の公的組織として、大統領、上院、下院、知事及び地方の議会などが書かれている。そのため、政党が、憲法争議を起こそうとする場合には、多数を占めるどこかの地方議会なり州議会などを通じて行うこととなる。

では、政党の党員が個人としてアンパロの提訴をすることができるかという点、例えば、政党が借りていた党本部のビルの家賃が払えなくてビルから追い出されたという場合には裁判を起こすことができる。そういう裁判は下級裁判所で始まるが、最後は連邦の裁判所においてアンパロ訴訟になることが多い。

さらに一点付け加えると、憲法争議についてだが、これは以前はあまりなかったが1995年の憲法改正後、非常に増えているということである。これは、かつては憲法105条にいう司法当局、行政当局、立法当局の組織のすべてを一党が占めていたため、それぞれの当局間の意見の相違点が余りなかったということである。そのため、たとえば知事や市長などがこれは違憲でないかと考えたとしても、内務大臣がそれを呼びつけて一言釘をさすとそれで収まっていた。しかし、現在は多数政党制の民主主義であるので、こうした憲法争議が非常に増えてきている。

仙谷副団長 「違憲の訴訟」の申立てはどこに対してするのか。

ゴンゴラ判事 「違憲の訴訟」の申立ては、最高裁に対して行うものであり、一審制である。下級裁判所から上がってくるというものではない。この趣旨は、

議会においては最終的には多数決により多数党の意見が通るが、少数党がそれでもこれは間違いだと思ふ場合には、最高裁に違憲との申立てをすることができるというものだ。

仙谷副団長 「憲法争議」と「違憲の訴訟」とはいずれも憲法上に規定されているものか。

ゴンゴラ判事 そのとおり。ともに 105 条に書かれている。105 条の第 1 段が憲法争議に関するもので、第 2 段が違憲の訴訟に関するものとなっている(105 条については p.209 参照)。

新聞などを読むとよく、少数政党が、「多数政党がこれで押し切るのなら、我々は最高裁判所に訴える。いずれ裁判所の判断があるだろう」と述べている記事がある。

仙谷副団長 それはたいへんおもしろく、また同時に素晴らしいことだ。手続法があると思うが、それを書いたものがあればぜひいただきたい。

ゴンゴラ判事 承知した。アンパロ法、それから憲法 105 条組織法というのがあり、その手続が書いてあるものがあるのでそれを差し上げる。それには「憲法争議」に関する手続、それから「違憲の訴訟」に関する手続が書かれている。

仙谷副団長 なるほど。ありがとうございます。

(裁判官の報酬の減額)

山口議員 一点だけお聞きしたい。まだ憲法が改正されていなければ、メキシコの憲法にも、最高裁判所の判事の給与は在職中減額しないという規定があると思うが...

ゴンゴラ判事 そのとおりである。

山口議員 日本の憲法にも同じ規定があり、司法権の独立を財政的に保障する規定と理解されている。メキシコの憲法の場合は、どういう意味の規定か。

ゴンゴラ判事 規定の趣旨は日本と同じ、つまり、司法権が独立していて、少なくとも最高裁の判事には、経済的なプレッシャーはかからないということだ。

いまのご質問で我々がこの数年間にわたり闘争してきたことを思い出したが、

この司法権の資金の問題について、私たちがよく言うのは、「剣は行政府が持っている、がま口（お金）は予算の審議権を持つ下院を擁する立法府が握っている、そして、司法府が持っているのは国民の信頼だけ」ということで我々は常にそのように思っている。

我々は、独立の予算を持ちたいということで大変努力してきており、下院は私が最高裁の長官をしているときに賛同したが、その後、いろいろな政治的問題があり、まだ我々自身で予算を決定するというにはなっていない。メキシコにおいて、独自の予算を作れるような資金的独立を有しているのは、中央銀行であるメキシコ銀行だけである。私としては本当の独立はやはり資金的独立性もなければ達成できないと考えており、ぜひ司法権もそのようなかたちで独立したいが、まだそのようにはなっておらず、そういう意味では、他の国の司法府と違った状況になっている。

中山先生も何かご質問があるのではないのでしょうか。目がそう言っているようですが（笑）。

中山団長 せっかくのお尋ねなので申し上げますが、ただいまのお話のように日本の憲法の79条、80条には、裁判官は、最高裁判所か下級裁判所かを問わず、就任時の報酬は在任中引き下げることができないということが書かれている。しかし、ここ一两年は日本の経済が悪いために、人事院があらゆる国家公務員の給与の引下げを勧告し、裁判官の俸給の引下げも問題となった。これに対して、最高裁判所は裁判官会議を開いて、俸給の引下げは79条、80条に反しないことを確認した。その一方で、最高裁判所の裁判官会議は、仮に裁判官から憲法違反の訴えが起こされる場合には拒絶しないということを同時に申し合わせてもいる。

ゴンゴラ判事 素晴らしい！

中山団長 どこが素晴らしいのか（笑）。

ゴンゴラ判事 私は、これは国の状況を考えたとても重要な決定であると思う。いまメキシコ市の市長（知事）が同じようなことを提案していて、彼は非常に謎めいた微笑を浮かべながら、「このような決定をしてもみなさん怒ってはいけない。高級官僚についてはやはり給与を下げるべきであり、それでだいたい20億ペソほどの節約ができる」と言っている。

私は、日本の最高裁判所の裁判官は非常に知恵者であると思う。なぜなら、給料が下げられてはいやだという裁判官が訴えを起こすことは認めるが、そういう訴えを起こす人は、経済状況が難しいのに自分だけは犠牲は払いたくない人なのだというのを、自ら公表することになるからだ（笑）。

（おわりに）

中山団長 時間が来たようですから、残念ですが終わらせていただきますが、今日はたいへんいいお話をしていただいたことを厚くお礼申し上げます。

ゴンゴラ判事 今日は本当にご訪問ありがとうございました。また、メキシコに関心を持っていただいてありがたく思っております。メキシコは現在、重大な経済問題を抱えており、そのため雇用が確保されておらず、アメリカに労働力として行く人達も多い。しかし、そうした状況から、アメリカの経済を動かすメキシコ人というものが多数いるわけで、その送金というものがメキシコ経済の大きなプラスになっている。いま、もし、メキシコ人が誰もアメリカで働かないということになると、アメリカの経済は停止するのではないかと思われるぐらいだ。

山はいろいろなところでできてそこから動けないわけですから二度と会うことはないわけですが、我々は人間でこういう時代に生きておりますので、またお目にかかる機会も必ずやあるかと思えます。

中山団長 またぜひ日本へいらしてください。

ゴンゴラ判事 招待状が来れば私は喜んで参ります（笑）。

以上

メキシコに関する質問書

メキシコ合衆国調査事項

総論等

- ・ 頻繁に憲法改正が行われている理由
- ・ 教育の目的・教育制度について憲法 3 条に規定されていることについて
- ・ 経済活動における国家の役割が憲法 25 条に規定されていることについて
- ・ 憲法 27 条（土地・水の所有権）の趣旨
- ・ NAFTA、EU との FTA など、自由貿易協定の締結を推進してきた経緯等
- ・ 日墨自由貿易協定交渉の進捗状況など

立法府

- ・ 下院と上院の役割分担について（各州の代表という性格を持つと思われる上院が、専属的に、連邦政府が締結する条約について承認権を持つこと、国境の外へ国軍が出ること、外国軍隊が領土内を通行すること等について承認する権限を持つこと等の意味）（憲法 76 条）
- ・ 2 期連続して国会議員に選出されることが禁止されていることについて（憲法 59 条）
- ・ 国会議員の資格要件として、「何らかの宗教上の僧侶にあらざること」という要件が設けられていることについて（憲法 55 条、58 条）
- ・ 下院の選挙制度において、小選挙区制に加えて比例代表制が採用されていることについて（憲法 52 条）

司法府

- ・ 保護請求の訴えの制度（憲法で保障された個人の権利を法律又は政府当局の行為（裁判所の判決も含めて）により侵害された個人の救済を目的とした制度）について（憲法 103 条、107 条）

大統領制

- ・ 大統領の「再選絶対禁止」について（憲法 83 条）

連邦制

- ・ 「国家制度として連邦制を採用しながらも、実際のメキシコ政治は極度の権力集中の中で展開されている。したがって、制度としては連邦制をとりながらも、権力非集中を前提とする連邦的關係は維持されていない」との指摘がある。2000 年 12 月のフォックス大統領（PAN：国民行動党）の就任以降、連邦制の実態に何らかの変化があるのか。

* 憲法にみる連邦と州の間の権限分割の特徴は、連邦権の強大さと州権の弱さである。広範な連邦権ゆえに州管轄分野はほとんど残されていない上に、州への禁止条項の設定があり、州権は制限されている。

ゴンゴラ連邦最高裁判所判事回答書

日本国衆議院憲法調査会との会談

I. 総論等

1. メキシコで頻繁に憲法改正が行われている理由

現行の憲法は 1917 年に制定されたものであるが、その後今日まで、何回も改正されてきた。一部の関係者は、改正された回数を数えるのは困難であると述べている。条文が具体的に改正されたと考えるか、何らかの結果として若しくは憲法改正の政令によって改正されたと考えるかによって、憲法改正の回数は異なるからである。大胆な人は、500 回以上改正が行われたと述べている。

事実、現行の憲法はかなりの回数にわたって改正されてきた。そして、それが憲法調査会の関心と呼ぶデータなのであろう。

ところで、憲法改正を行う手順は憲法 135 条に規定されており、そこでは、憲法を改正するには連邦議会の出席議員数（構成人数ではない）の 3 分の 2、そして地方議会の過半数の合意が必要であることが定められている。

それなら、憲法が何度も改正されてきたということは、連邦議会は容易に 3 分の 2 の合意に達し、諸州の立法議会の過半数はほぼ常に改正案を承認してきたことになる。

数で表わせば、下院の議席数を 500、上院の議席数を 128 とすると、憲法改正を行うには、各議院の議員が全員出席し、それぞれの議院で 3 分の 2 の承認を得る場合、下院議員 332 人、上院議員 84 人の賛成票が必要となる。さらに、16 の州の立法議会の承認を得なければならない。

さて、メキシコ史上、近年の時代においては、すなわち、一党が主導権を掌握していた時代で事実上一党制の政治体制であったときは、このような数に達することは容易であった。憲法改正は 2、3 日という記録的短期間でも可能であった、と冗談が言われることさえある。現職の大統領が、6 年間の任期のうちにその政策綱領を具体化する憲法改正を迅速に行うためには、連邦政府の省から 1 本電話が入ればそれで十分だったのである。

今日では、それとは反対に、憲法改正は考えるほど簡単ではないと述べさせて頂きたい。

私個人としては、1999年1月以降連邦司法権に関する憲法改正に注目してきたことが思い出される。当時、その手続には5ヶ月近くかかった。

メキシコ憲法の伝統に生じた変化を示すデータをさらに挙げれば、終了したばかりの第58会期の会期末に、憲法改正案が1件のみ可決されたことである。これは大統領の拒否権を回避するためであった(30日以内に法案を承認するか、または差し戻さなければ、議会はその公布を命じる)。

つまり、連邦議会の3分の2という数字は、一つの政党の議員のみで容易に達成し得るものではなく、意見の一致や合意が必要とされるのであるが、それが容易でない場合もある。

本年7月6日の選挙の結果、下院の議席数はPRI(制度的革命党)が222議席、PAN(国民行動党)が151議席、PRD(民主革命党)が96議席、PVEM(環境緑の党)が17議席、PT(労働党)が5議席、CD(民主統一党)が5議席となったことを思い起こして頂きたい。総議席数(実際には出席議員数でなければならない)の3分の2を占める332議席を獲得するには、少なくとも二つの多数派政党が連立しなければならない。

上院については、上院を構成する総議席数128のうち84票が必要であり、2000年以降上院はPRI:60、PAN:46、PRD:16、PVEM:5、CD:1の議席から構成されている。上院においても必要な票数(実際には出席議員数に基づく票数)を獲得するには2党の多数派政党の合意が必要であることは明白である。

最後に、必要とされる16の州立法議会の承認を獲得するのも容易ではない。政治展望として、今後さらに多党化が進み、その結果、立法議会に過半数を占める政党が存在しないこともあり得るためである。

最後に実施された大きな憲法改正は、先住民に関するもので、憲法2条が改正されたことを思い起こす必要がある。その際、州議会の承認を得ることが如何に困難であるかが明らかになった。何週間にもわたり州議会の承認が増えるのを一つずつ数えていかなければならなかったのだが、かつてはたった1日で達成できたのである。

2. 教育の目的・教育制度はなぜ憲法3条に規定されているか

歴史的に、メキシコでは教育が教会と強く結びついていたことから、1824年憲法ではカトリックを国家宗教と標榜し、教会が教育面をすべて運営していたことを指摘する必要が

ある。しかし、改革の諸法と政府のその他の活動の結果、国家が教会から分離すると、後の1857年憲法には、いかなる宗教の教義からも離れた教育という意味で教育の非宗教性が導入された。その結果、宗教色のない普通教育という原則が憲法に規定されることとなったが、この原則は長い間尊重されることなく、普通教育は、私人、特に教会の手に委ねられた。

背景としてこのような特徴をもつ現行の1917年憲法では、教育に社会的権利という性格が与えられた。なぜなら、この基本的権利が現実に守られ、特に非宗教性が尊重されるよう、国家が介入すべきであると定められたからである。さらに、国家が教育に介入しなければ、すべての個人が教育の恩恵を受けるのは難しくなり、私人が行う教育にあずかる資力がある者のみはその恩恵を享受するであろうという見解が考慮された。これが現行憲法発布前に大変懸念された状況であった。国民を教育することは重要視されていなかったのである。

そのため、国家は、社会的権利としての教育を受ける権利の発展と遵守のために介入するという役割を得、基礎教育すなわち初等教育と中等教育を無償で、しかも非宗教性を重んじて義務化する責務を負うこととなった。こうして、少なくとも資力の乏しい個人とその子弟は、宗教的指導のない基礎教育を受けられることになった。

私人が行う教育も、同様に、非宗教性を尊重しなければならず、経済力のある者のみはその恩恵を受けることができた。

1992年に憲法が改正され、それによって国家と教会の正式な関係が回復した。その結果、国家が提供する教育は既述の原則を守り続けるが、私人が行う教育に対しては非宗教性が適用されないこととなり、私立の教育機関では教育の実施において宗教の自由が享受されている。

最後に、これまで行われていなかった就学前教育を義務教育として国家の教育に含めるべきか否か、連邦最高裁判所で討議された。既に何年も前から、私人による教育には就学前教育が含まれ、大きな不均衡が生じていたのである。その結果、最高裁判所は、就学前教育という国家の義務を規定する法律は憲法に矛盾しないと判断した。さらに、裁判所が判決を下した後、就学前教育という国家の義務を含めるために憲法が改正された。

こうして、社会的権利としての教育を受ける権利は、就学前教育まで拡大された。

最後に、現憲法では、メキシコにおいて教育を受ける権利の基本理念が次のように定め

られている。

1. あらゆる個人は教育を受ける権利を有する。
2. 国家が行う教育は、独立と正義の下、人間としてのあらゆる能力の調和ある開発とともに、愛国心と国際連帯の意識を醸成しなければならない。
3. 国家が行う教育は、宗教的性格を帯びず、いかなる宗教の教理からも完全に分離する。
4. 国家が行う教育を方向づける基準は、科学の進歩を基本とし、無知、狂信的行為及び偏見と闘うものである。
5. 国家が行う教育は無償である。
6. 国家は就学前教育、初等・中等教育を行い、さらに、あらゆる種類、型の教育を推進し、科学技術の研究を支援し、文化の強化及び普及を促進する。
7. 私人はあらゆる種類、形態の教育を行うことができる。
8. 大学及び高等教育機関の自治性。

3. 国家はなぜ経済活動に介入するか

メキシコでは、経済成長と雇用の促進、および所得と富の公平な分配を通じて、個人の自由と尊厳が完全に実現されるよう、憲法第 25 条、第 26 条、第 28 条に基づいて、国の発展を統轄するのは国家が果たすべき役割となっている。

この意味で、国家の政治的、社会的、文化的な独立及び民主化のため、経済成長について民主的な計画制度を構築することもまた国家の責務である。憲法は、同様に、独占も禁止しているが、国家が排他的に介入する戦略的分野、例えば郵便、石油化学、石油、電力、貨幣の鑄造と紙幣の発行など、また衛星通信、鉄道などのような優先的分野は例外とされる。

このような意味において、前述の憲法の規定は、経済活動を正しく規制し、すべての公共、社会、民間部門の参加を可能にすることを目的として、国家の参加を確保することを意図している。

これは、国家のみが介入する計画経済が存在することを意味するのではなく、むしろ、社会の利益、個人の自由と尊厳を守りながら、国家がすべての経済活動の主体の参加を調整及び計画する役割を果たすという混合経済である。

4. 憲法 27 条の内容と意義

この憲法上の規定を理解するためには、次のことを考慮しなければならない。歴史的に

みて植民地時代、スペイン王室はあらゆる財の所有者であり、無差別的な土地分配を行った。下賜は、国王恩恵地の設定、又は土地をその土地に居住する先住民族とともにスペイン人に委託するエンコミエンダ制によって行われ、スペイン王室自身が土地分配を合法化しようとしたのであった。

その後、領土内の土地及び水に対して完全な権利を有していたのはメキシコ国家であったが、共和国が定める条件の下、個人にも直接所有権を認めた。

憲法 27 条の内容は以下のように要約できる。

- ・ 土地、水及び空域の直接所有権は、以下のようにメキシコ国家に属する。
 - a) 土地：領土内の土地、大陸棚の天然資源及び鉱物と石油。
 - b) 水：領海内の水。地下水の利用は公共の利益と考えられる。領海に隣接する排他的経済水域においては、国家は法の定める主権及び管轄権を行使する。
 - c) 空域：領土の上空にある空間。
- ・ これらの資源に対する国家の所有権は譲渡不可能であり、かつ時効によって消滅しない。個人による開発は、連邦行政府が付与する特別免許（コンセッション）を通じてのみ可能である。

石油、電力及び原子力の場合は、非常に特殊である。

石油、固体・液体・気体炭化水素又は放射性鉱物に関しては特別免許を付与することはできず、よってその開発は国家が行う。

電力については、公共サービスの提供を目的とする電力の発電、送電、変電、配電、供給は国家が専らその責任を負う。

原子力は、国家の責任において扱うべき事項であり、原子力の利用は平和目的に限定される。

- ・ 国家の土地及び水の所有権を個人が取得するためには、以下の条件に従わなければならない。
 1. 出生又は帰化によりメキシコ国籍を有する者のみ。外国人は、自国政府の保護を求めない場合に限り、これらの財産に関してメキシコ人とみなされる。
 2. 宗教団体は、その目的のために不可欠な財のみ取得又は管理できる。

3. 共有農地（エヒード）及び共同体の入植村に対しては、法的人格を認め、かつ土地所有権を保護する。、法的人格を認め、かつ土地所有権を保護する。
4. ラティフンディオ（大土地所有）は禁止され、よって小規模農地所有権（100、150、300 ヘクタール）及び小規模牧畜所有権（大きい家畜 500 頭）が認められる。
5. 農事裁判の実施が規定され、そのために、完全な自治権及び裁判権を備えた裁判所が法律によって設けられる（農事裁判所）。

・ 私有地について

- a) 公共の利益を目的とする場合に、補償を通じてのみ政府による収用が可能である。
- b) 公益によって命じられる方法・形態を課することができる。

5. メキシコが、NAFTA、EUとのFTAなど、自由貿易協定を推進してきた経緯は何か

NAFTA については、特に二つの要素を考慮しなければならない。カナダ、米国とともに北米を形成するという地理的要素と、メキシコの貿易はほとんどこの地域を出発点、目的地としていることである。

さらに、できる限り貿易上の障壁を取除き、中米諸国とも既に協力協定を維持してきている。

現在、地理経済学的観点からの地域統合は、貿易及び全般的な経済活動すべてについて新しい形態を示している。そのため、自由貿易協定が世界貿易の流れに参入する方法であることを重視して、NAFTA を締結したように、近年 EUとの協定にも調印した。その上、これらの経済圏に加入することは、経済指数、民主的側面、人権擁護を向上させるという重要な決意をも意味するのである。

さらに、生産水準、消費水準において大国としてのメキシコには、世界各地からの大規模な投資があり、FTA は、関税の他、いかなる障壁をも回避する上で役に立つことを考慮して頂きたい。

II. 立法府

1. 各州の代表という性格を持つと思われる上院が、国際協定や外交条約について承認す

る権限、国軍が国境の外へ出ること、外国軍隊が領土内を通行することや他国の軍隊が駐留することを許可する権限を専属的にもつことの意味（憲法 76 条）

これは何よりも歴史的理由による。1824 年以後、メキシコはアメリカ合衆国と同様に連邦国家となり、上院は確かに各州を代表し、下院は国民を代表するという考えに基づいて、上院と下院の二つの議院から成る連邦議会が生まれた。

このため、権限の分割は主として連邦国家の性格に基づいて行われた。そこでは、国全体が関係する問題、特に国際関係において大統領とともに関与する議院を定めることに特に配慮がなされた。

こうして、各州を代表する上院が国際問題に参加するよう定められた。したがって、上院は、連邦行政府が展開する外交政策を審議する権限を持ち、連邦行政府が締結する国際協定や外交条約を承認し、大臣、外交官、総領事の任命を承認する。さらに、国軍が国境の外へ出ること、外国軍隊が領土内を通行すること、メキシコ領海に他国の軍隊が 1 か月以上駐留することについて許可する。これらはすべて、外国との関係において何らかの形で連邦政府が関係する問題である。

その結果、外務は連邦行政府と上院に割り当てられた権限となっている。

対外問題を離れて国内に目を向けると、特に注目すべきは、上院が州の政権の消滅を宣言でき、また諸州の間に発生する政治問題を解決することができるということである。

しかし、連邦国家の性格を考えると、下院にも当然権限がある。下院は国民を代表することから、連邦の歳出予算を検討、審議、承認するという専属的な権限のように、国の重要問題を把握することは下院の責務となっている。これと同じ意味から、連邦組織のあらゆる職位の公的資金を監視することを目的とする連邦最高会計検査院長官を任命する。

上院は各州の代表という性格を持つと思われる、という質問に示されるように、当初の状況が変わってきたことも述べなければならない。対外問題について上院のみが専属的に関わることにしばしば疑問が呈されるからである。

歴史的にみると、上院は 1857 年憲法をもってメキシコの法律から姿を消し、1874 年に再び設置された。以後、上院は存続している。しかし、上院を消滅させるに至った論拠の一つは、上院が連邦の要素ではなく、貴族政治的要素に基づく議院であったことである。上院議員は貴族や富豪階級に属していたのである。さらに、各州に属していた下院議員が

各州の代表という性格を持っていると考えられていた。しかし、1874年には、両議院において人民的要素と州的要素の混合が優勢となった。

ところで、現行の1917年憲法の公布から1993年まで、上院はその構成の観点からは全く変更されなかった。相対多数、すなわち、得票数の多い者が当選するという唯一の原則に従って、各州には上院議員が2議席割当てられた。

1993年の改正により、各州には上院議員が4議席割り当てられ、そのうち2議席は相対多数の原則で、1議席は第一少数派政党から、そして残る1議席は比例代表制に従うことが決まった。専ら連邦制に基づいていた基準が変わり、多数政党制と代表制という要素が導入されることとなった。

しかし、上院の権限は変化しておらず、上院の権限とされている事項について、国民を代表する下院の関与が何度も要請されてきた。

いずれにしても、完全ではないにしても上院が各州を代表するのであれば、この役割を確認するために、各州の関与を認めるべきであるとする要請がなされた。

最後に、上院の権限の範囲に関して考慮すべき第二の側面がある。連邦行政府が進める外交政策を審議するのは上院の責務であるが、それは、外務に関係する閣僚の任命に反対できることを意味するのであろうか。その権限によって国内的影響も及ぼし得る国際的行為の執行を禁止できるであろうか。すなわち、この対外問題の分野において大統領が有する権限と比較して、同分野で上院の持つ権限の範囲はどこまで及ぶかということである。

2. 上院・下院議員が2期連続して再選されることの禁止（憲法59条）

これに関する規則は次の通りである。正規の下院議員と上院議員は、次期に再選されることはできない。その反対に、正議員の不在による代行をしなかった補充の下院議員と上院議員は、次期に選出されることができる。

この規則の結果として、正上院議員と正下院議員は、任期終了後に同じ職務に再選されるには任期を1度待たなければならず、よって、その間は、比例代表制等の別の職務を遂行することができる。つまり、下院議員であった者は、再び下院議員になるまでの間上院議員、地方議員、さらには自治体の首長になることもできる。

補充下院議員または補充上院議員は、それとは反対に、正議員の不在に際して代行しなかった場合は、絶好の機会を得ることができる。当選しなかったのであるから、正議員が離任した後、初めて選出される可能性があるからである。

これも歴史的な理由によるものである。人間が地位に終身固執することは歴史上実際に起こった事実でもあるが、そのような事態の発生を危惧し、その対応として、徹底的「再選反対」という憲法の原則が立てられた。一定期間で議員を交代させるため、こうしたテンポラリー・コントロールが認められているが、現在、これが不都合をもたらしている。

再選禁止について、反省事項となってきたもので、かつ具体的に起こり得る大きな問題は、経歴を積んだ職務の遂行が不可能になることである。すなわち、1人の下院議員が任期3年間に得た経験は生かされない。なぜなら、その職務を必ず離れなければならないからである。したがって、下院議員は少なくとも1度だけ2期連続して再選されること、または任期を延長することが提議されている。上院議員は大統領と同様に任期が6年である。上院議員の再選の場合は、6年の任期で2期連続して選出されること、或は任期を短縮することの是非は考慮すべき問題である。

3. 上院または下院議員になるには、何らかの宗教の僧侶にあらざること、という資格要件（憲法55条、58条）

再び歴史的側面に触れる。メキシコにおいて、国家と教会はその接近、分離のどちらについても強い関係を持ってきた。長い間、教会の役割が認められ、このことからメキシコは宗教国家となっていた。その後、両者の関係には距離がおかれ、少なくとも法律上の分離がもたらされた。しかし、1992年、国と教会の法的関係が回復し、教会に法人格が認められ、一定の状況下では国政に関与することも許されている。

こうして、憲法55条では下院議員の資格要件として、また当然上院議員についても(58条)何らかの宗教の僧侶にあらざることがはっきりと定められている。だが、この規定は憲法130条d)項と併せて解釈されるべきである。そこには次のように規定されている。「施行規則の条項によれば、聖職者は公職に就くことはできない。市民として選挙権は持つが、被選挙権はない。法の定める方法によって事前に聖職から離れた者は被選挙権を得ることができる。」

下線部は、「上院議員の再選の場合は、6年の任期で2期連続して選出されること、あるいは、6年の任期のまま再選禁止規定を緩和すると、12年間連続して上院議員の職に留まることができるため、6年の任期を短縮した上で2期連続して選出されうるという改正をすることの是非は、考慮すべき問題である」という趣旨であると思われる。

1992年の宗教的結社及び信仰に関する法では、その14条に次のように規定されている。「何らかの宗教の聖職を執り行うメキシコ国民は、適用される選挙法の条件に従って選挙権を有する。国民の選挙による職務に選出されることはできず、上級の公職に就くこともできない。ただし、前者の場合は選挙日より少なくとも5年前、後者の場合は当該の職務を受諾する日より少なくとも3年前に、正式、実質的かつ最終的にその聖職を離れるのであれば、その限りではない。その他の職務については6ヶ月でよい。」

したがって、投票はできるが、被選挙資格を得るには5年前に正式、実質的かつ最終的に聖職を離れなければならない。

4. 下院の200議席は比例代表制により選出される。これについて、いかなる政党も下院で300議席を獲得することはできず、ある政党の総議席数とその制限を超えた場合、残りの比例代表制による議席はその他の政党に与えられる、ということはどういう意味であるのか。

これは歴史的テーマであり、現在のテーマでもある。

現行の1917年憲法の原文には、相対多数に基づく選挙制度のみが存在していた。つまり、当該選挙区において得票数の多い者が当選者であった。これは、大政党がすべての議席を獲得するという結果をもたらした。野党の代表は実質的に存在しなかった。

そのため、1963年、政党別下院議席制度が導入され、こうして、全国の総投票数の2.5%を獲得すれば、どの政党も下院の議席割当を得る権利を有することとなった。1972年、この割合は1.5%に引き下げられた。

しかし、このような改革をもってしても、納得できる野党の代表性は未だに実現されなかった。

1977年、政党別下院議席制度は廃止され、相対多数と比例代表制から成る現在の並立制度が導入された。

こうして、300人の下院議員は相対多数によって選出され(当該選挙区では定数が1議席であるので、単一候補の議員としても知られる)、200人の下院議員は比例代表制によって選出される(当該選挙区では定数が複数であるので、複数候補の議員としても知られる)。

この並立方式の導入により、野党に参加の機会が得られるだけでなく、選挙で十分な得票数を獲得したすべての政党が議席を確保できることとなった。

憲法 54 条では、比例代表制による下院の議席配分の規則が定められている。先立つ問題として、次のことが指摘できる。全国を 5 ブロックに分け、各政党は比例選挙区の候補者名簿を提出するが、そのためには、少なくとも 200 の小選挙区で候補者を出すことを証明しなければならない。比例選挙区の地域名簿を提出するには、どの政党も総投票数の少なくとも 2% に当たる得票率を獲得しなければならない。

ところで、議席の配分に関しては二つの制限がある。いかなる政党も二つの制度によって 300 以上の議席を下院で獲得することはできない。さらに、小選挙区及び比例代表の二つの制度によって獲得することができる議席は、全国の総投票数に対する得票率に、8 ポイント加えた得票率に基づいて算出される議席を上回ることはできない。

その結果、残りの議席は各選挙区において、割り当てられる権利を有するその他の政党にそれぞれの総得票率に直接比例して配分される。

すべての異議申立てが解決された後、先週選挙プロセスが終了したばかりの本年 7 月 6 日に実施された選挙を例にすると、上記のことがさらによく理解できる。

総投票数は 26,874,778 票だったが、各種の無効票により、議席の配分には 25,205,607 票が集計された。

PRI (制度的革命党) は 9,294,527 票を獲得、得票率 36.90%。

PAN (国民行動党) は 8,264,646 票を獲得、得票率 32.79%。

PRD (民主革命党) は 4,741,382 票を獲得、得票率 18.81%。

PVEM (環境緑の党) は 1,653,362 票を獲得、得票率 6.55%。

PT (労働党) は 643,781 票を獲得、得票率 2.55%。

CD (民主統一党) は 607,909 票を獲得、得票率 2.41%。

この得票率に基づいて、相対多数により次のような議席数が得られた。

| | |
|------|-----|
| PRI | 160 |
| PAN | 80 |
| PRD | 55 |
| PVEM | 3 |

| | |
|----|---|
| PT | 0 |
| CD | 0 |

ご理解頂けるように、PT と CD は約 2.5% の得票率にもかかわらず、相対多数による議席を一つも獲得できなかった。当該選挙区で最高得票数が得られなかったためである。

だが、比例代表制による議席数配分の規則を適用すると、つまり、全国総投票数を比例代表制による議席数 200 で割り（自然数の商）、自然数の商を介して得られた各政党の得票数の余りで一番大きい残り（最大の余り）を考慮すると、各政党は次のような議席数を得た。

| | |
|------|----|
| PRI | 62 |
| PAN | 71 |
| PRD | 41 |
| PVEM | 14 |
| PT | 5 |
| CD | 5 |

その結果、両制度による各党の総議席数は次のようになる。

| | |
|------|--------------|
| PRI | 222、45%を表わす。 |
| PAN | 151、30%を表わす。 |
| PRD | 96、19%を表わす。 |
| PVEM | 17、3%を表わす。 |
| PT | 5、1%を表わす。 |
| CD | 5、1%を表わす。 |

合計：496 議席

この結果によると、今回、両制度による議席数合計は 300 までという制限は適用されなかった。しかし、次のことを考えると二番目の制限は起こり得る。

下院を構成する 500 議席のうち、496 議席が既に割り当てられ、4 議席（相対多数の 2、比例代表制の 2）だけ不足している。相対多数の 2 議席は異議申立てがあったので、10 月に再び選挙が行われる。

相対多数による選挙が実施されたら、その結果に応じて比例代表制による残りの 2 議席が割り当てられるはずである。

相対多数による二つの選挙区で PRI が勝てば、比例代表制では一人も割り当てられない。

相対多数による二つの選挙区で PRI が負ければ、全国得票率が 36.90%であったから比例代表制による 2 議席が割り当てられる。憲法の条文（54 条 V 項）に言及される下院に於ける議席数の最高限度を得るために、PRI の得票率に 8 ポイントを加えると、44.90%となる。この得票率に該当する議席数が、224 議席、すなわち、相対多数による 160 議席と比例代表制による 64 議席となる。

もし PRI が相対多数で 1 議席だけ獲得すれば、比例代表制の 1 議席が該当し、残る 1 議席は前述の規則に基づいて対応する政党に割り当てられる。

III. 保護請求（アンパロ）の訴えの制度

おおよその概念であっても、わずか数分でこの制度について述べることは難しい。もし具体的な疑問点があれば、私にそれを提起してもらうのが一番いいかもしれない。そうすれば、保護請求について包括的に理解できるであろう。

私と言えることは、保護請求（アンパロ）の訴えの中には人身保護、最高裁判所への上告、法律に対する異議申立て、行政訴訟、社会農事訴訟があることである。

IV. 大統領制

なぜ大統領はいかなる場合にも、いかなる理由でも再選されることができないか（憲法 83 条）

これもまた歴史に関係がある。1857 憲法で再選禁止が定められたが、1878 年の憲法改正によって、ポルフィリオ・ディアスは、その任期が終了してから 4 年後、マヌエル・ゴンサレスの後に実際に再選された。

1887 年、再度の憲法改正でディアスの 2 期連続再選が認められ、1890 年の改正で再選を阻むいかなる障害も抹消された。

現行の 1917 年憲法によって、大統領は再選されないことが定められ、代理又は臨時で大統領の職務に就く場合は、その直後の再選のみが禁止された。

1924年にアルバロ・オブレゴンの任期が終了すると、1927年に再び憲法改正が行われ、2期連続しての再選のみが禁止とされた。

最終的に1933年、憲法の条文はその原点に戻り、今日まで維持されてきたより広範かつ絶対的な条件で再選禁止を明文化した。

V. メキシコは制度として連邦制を採用しながらも、実際には権力非集中を前提とする連邦的關係は維持されていない

憲法の条文（40条、41条）によればメキシコは連邦国家であり、それに基づいて州と連邦の間で権限が配分されている。

実際面の問題を明らかにするには、社会学的調査が何よりも要求されるが、私達にはそれを行うことができない。

しかし、今日、公的主体によって違反される可能性がある連邦の権限の分割については、憲法に関する論争を通じて最高裁判所において異議を唱えるができると言える。自治体が州政府に不満を抱き、又は州政府が連邦政府に不満を持つこともあるが、そのような場合は自分が持つ憲法上の権限または権利を尊重するよう、最高裁判所に訴える。したがって、憲法の条文に定められる連邦という側面を尊重させることのできる制度が存在すると言える。

ソラーナ元外務大臣からの説明聴取・質疑応答

平成 15 年 9 月 4 日 19:20~19:50

於：ソラーナ元外務大臣自宅

メキシコ側出席者

フェルナンド・ソラーナ (Fernando Solana) 元外務大臣

(はじめに)

中山団長 今日はお忙しいところ、時間を取っていただきありがとうございます。以前、フランスで行われた欧州評議会でお会いしました。

ソラーナ元外相 お久しぶりです。11、12 年前にお互い外務大臣であったときに、ストラスブールでお会いしたほか、OECD でもお目にかかりました。とてもお元気そうですね。

中山団長 今回はメキシコの憲法事情の調査に参りました。その他に米国とカナダを訪問する予定です。

(メキシコ憲法の変遷)

ソラーナ元外相 すでに説明を受けられたかもしれないが、最初のメキシコ憲法は 1824 年に制定されたが、これは米国憲法とフランス憲法がインスピレーションの基となっていた。その後、2 回にわたって大きな変更があった。1 回目は 1857 年で、現在の憲法は 1917 年に作られたものだ。1910 年から 17 年まで続いた革命が、この憲法の制定によって一応終了したことになる。

米国は 18 世紀に作った憲法がほとんど修正なしで 2 世紀続いているのに対し、メキシコは 1824 年、57 年と 1917 年の 3 回の憲法の制定があり、状況はかなり異なる。また、現行の 1917 年憲法には修正手続が規定されているため、これまでにかんりの修正がなされている。

憲法修正のためには上下両院のそれぞれ 3 分の 2 以上の賛成が必要であるが、その上すべての州のうち半分以上がそれを承認することが必要とされる。そのため修正することはかなり難しいが、柔軟性を持って世界の状況の変化に対応してきたと思う。

みなさん方はいま、かなり根本的な憲法改正を考えているのか。

(対米関係)

中山団長 これから議論して詰めていかななくてはならない。ところで、今日こちらに来て一番驚いたのは、安全保障と国際協力の面でメキシコが PKO に 1 人も兵士を派遣をしていないということだ。

ソラーナ元外相 その理由としては、メキシコが 3000km 以上にわたって米国と国境を接していることが挙げられる。

メキシコにとって最も重要なのは、米国との共存である。誰か「1km でもいいから米国と国境を接していたら」と言った人がいたが、3000km もとなると若干問題だ。我々は、米国の友人であり同盟国であり、パートナーであるわけだが、同時にある程度距離を置くことによって生き延びてきたと思う。もちろん日本や他のラテン米国の国の場合はわからないが、メキシコの立場から言うと、PKO にメキシコ人兵士を送ればそれは米国の指揮の下に入ることとなり、我々としてはそういうことをしたくない。エルサルバドルの内乱が終わった時点で 300 人程度の警官を送ったことが唯一の例としてあるが、その和平協定はメキシコシティで調印されたもので、双方の交渉の支援を我々がしてきたし、メキシコ人の指揮の下にエルサルバドルの人を助けるということがはっきりしていたので送ったものである。もちろん日本のことを言っているわけではなく、メキシコのことだけ言うと、誰の国益のために部隊を送るかには疑問が残る。

今、米国は、パウエル国務長官らが中心となって、責任を分け合ってイラクの状況を改善できる国を探している。これから米国は、世界中の同盟国、友好国等に対して、軍事的あるいは経済的に、自ら破壊したイラク経済の立て直しを支援するようプレッシャーをかけてくるだろう。それぞれの国は国情も戦略も違うため、私は、他の国がどんな判断をしようとするかは批判の対象にならないと考えている。例えば今日、フランスとドイツは既に参加しないという決定を発表したようだ。もし私がメキシコの外務省の責任者であったら、決して兵士は出さない。政府がもし参加するという決定を出したら、メキシコ国民からすぐさまマイナスの評価を受けるだろう。オーストラリアはその「パーティ」に呼んでもらえれば大喜びで参加するだろう。イギリスは今の議会の状態ではどうだろうか。スペインのアスナール首相はイエスと言うかもしれない。ただし、その辺で終わりではないだろうか。

それぞれの国の決定はいずれも尊重すべきだと思うが、現在の世界情勢は一極集中のヘゲモニー体制となっており、その一極体制にどのように対処するかは、それぞれの国の状況、歴史や地理的な条件等によるので、それぞれの国に

委ねるしかないと思う。

（日墨の自由貿易協定）

ソラーナ元外相 ところで、メキシコは米国と自由貿易協定（p.213 参照）を結んでいる。私は、その当時外務大臣として非常に広範な問題に対処してきたが、対米関係においては重大な局面もあった。しかし、私は米国に対して「ノー」と言わなければならないと決定したときは、相手を尊重しながらもはっきり「ノー」と言うことが大事だと思う。

そのような状況の中でも我々は、メキシコにとってメリットのある自由貿易協定を締結することができて、現在、メキシコの対米収支は非常に良くなっている。

当時我々が持っていた唯一の武器というのは、優れた外交交渉や外交手段であったが、先ほども言ったようにそれぞれの国はそれぞれの決断をするので、おそらく米国は日本に対してプレッシャーをかけているものと思う。

中山団長 今の大臣のお話を聞いて現在の状況が非常によくわかった。現在、日本とメキシコの間で自由貿易協定の交渉が盛んに行われている。

ソラーナ元外相 大変関心のあるところだ。

中山団長 日本とメキシコが自由貿易協定を結ぶ際の問題の一つは、農産品については、メキシコの豚の価格が日本の5分の1であるため、それが日本に輸入され、日本の豚生産農家が影響を受けるということだ。ただし、工業製品については日本からメキシコに入りやすくなるという利点がある。そのため政府が交渉をしている最中だ。

ソラーナ元外相 FTAの交渉においては「双方が得をする」ということが常に必要かと思う。これはなかなか難しいが、それをするのがネゴシエーターの役目であると思う。

最終的には一番強い生産セクターが相手に輸出をすることになるが、現在のところ世界的な自由貿易という状況ではなくて、やはり恩典のある地域というのが決まっていると思う。たとえばメキシコの場合、42カ国とFTAを結んでいるが、最近、メキシコの経済はそれほど大きく成長しているわけではない。なぜなら、FTAが結ばれたり世界の自由貿易が促進されると、経済が成長する力があれば非常にプラスになるが、メキシコは期待したことが十分にできていないからだ。

メキシコと日本の間の FTA は、メキシコにとっては非常に重要であるが、日本にとってはメキシコの経済規模から言ってそれほど大きな問題ではないだろう。

中山団長 そうでもない。メキシコには日系企業が相当数あり、これらが日本から部品を買うときの関税がかなり安くなる。

ソラーナ元外相 それは理解している。もちろんなぜ日本がメキシコに関心があるかといえば、メキシコが米国に近くてメリットがあるからだろう。しかし、現在の世界の貿易中心地は大西洋ではなくて太平洋だ。そのためおそらく近々のうちに太平洋地域の大きな貿易協定ができるのではないか。おそらく日本にとってメキシコとの交渉は、すでに米国やカナダとの交渉を念頭においており、その意味で関心があるのではないかと思う。

いずれにせよ双方にとってメリットのある FTA が早く締結できることを期待している。メキシコにとっては経済的だけではなくて、政治的にも大きなメリットがあると思う。

（メキシコの多角化戦略）

ソラーナ元外相 最後になるが、メキシコと 3000km にのぼる国境を接した米国との共存戦略というのは、多様化のための戦いでもある。しかし、メキシコははじめからあまりに米国と接しているため、貿易については米国と協力できない。そのため我々は多様化・多角化戦略として、EU とも FTA を結んでいるし、OECD や欧州評議会にも入っている。日本の対墨投資というのは、我々にとってもこの多様化の一環であるわけで、しかも太平洋沿岸に位置しており、とても大切である。

中山団長 いま大臣が言ったことは私も非常によく理解できる。

この先 10 年間の GDP 成長率の推計が出ているが、やはりアジア・太平洋地域が一番大きい。

（メキシコの多国間会議の実情）

中山団長 一つ聞きたいが、メキシコの国会議員は、米国、カナダ等の国会議員との間で定期協議を行っているのか。

ソラーナ元外相 現在行われている国会議員の会議は二国間会議で、毎年行われているものとしては、米国、カナダ、スペインとのものがある。

米国との会議は約 40 年間続いているが、これまで国境を隔てた広範な問題の解決にも役立ち、また、いいチャンスもたくさん生み出した。

カナダとの間ではそれほど定期的には行われていないし、重要性も薄い。

スペインとの会議というのは、言語も同じであり、文化的な意味が強い。

三国会議も行われているが、これは貿易などの経済的な側面が強い。

私は 1993 年頃に 21 世紀を目指した日墨会議というのを立ち上げたことがあるが、メキシコと日本の中で毎年二国間の議員間会議などがあれば、両国の新しい関係を生み出していくためにたいへん有効であると思う。

中山団長 紹介するのが遅れたが、この方は野党第一党である民主党の仙谷衆議院議員、こちらは日本共産党の山口衆議院議員であり、あとは全員議会のスタッフである。

ソラーナ元外相 中山団長とは昔からのお知り合いなので、そういうご縁でみなさんに来ていただき、たいへん嬉しく思う。

中山団長 私は、今日大臣にお目にかかって新しい考え方が出てきた。

ソラーナ元外相 私もう一度お目にかかれて本当に嬉しい。もう 3 年ほど日本に行っていないが、次に行けるチャンスがあればぜひご連絡して、ゆっくりお話したい。

(太平洋沿岸を中心とした枠組みに向けて)

ソラーナ元外相 今日は時間がなくてそういった話はできなかったが、日本あるいはアジアから見た米国あるいは米国大陸の状況、中国のことをどう考えているか、また東南アジアの将来をどうみているのか、今後はやはり「太平洋」という考え方が必要になるかと思うが、ぜひそういうお話も伺いたいと思う。

中山団長 中国は ASEAN10 カ国と FTA に向けた協定を締結しているが、そこには日本と韓国は入っていない。しかし日本はいま、韓国、中国と ASEAN 10 カ国で FTA を作るという動きがある。

ソラーナ元外相 その中で日本は当然リーダーになるというようなお話だろう。しかし将来、何か問題が起きてそれが締結に至らなかった場合には、太平洋沿岸で、ということも十分に考えられるだろう。

メキシコと日本との FTA というのは、そういう意味でメキシコにとってはア

ジア側への、そしてまた日本にとっては米国側への橋頭堡と言えるのではないだろうか。

中山団長 ありがとうございました。

ソラーナ元外相 ありがとうございました。

以上

(参 考)

派遣議員団に関する新聞等の報道

派遣議員団に関する新聞等の報道

今回の議員派遣には、読売新聞社及び朝日新聞社から、記者が同行し、議員団の米国、カナダ及びメキシコの憲法調査の様態を報道した。

<読売新聞>

- ・ 9月18日(木)から9月20日(土)まで、「海外憲法事情」と題する連載記事で、「上：米カリフォルニア 直接民主制の弊害」「中：米・メキシコ・カナダ 違憲審査工夫凝らす」「下：カナダ 内閣・与党の一体化徹底」を掲載した。
- ・ 9月26日(金)に、「国会調査会 米議会付属機関 力を発揮」と題する記事を掲載した。

<朝日新聞>

9月29日(月)に、「国会の憲法調査会が海外調査 改憲・派兵 国ごとに事情」と題する記事を掲載した。

以上のほか、議員団の派遣に関して、新聞、雑誌及びテレビにおいて、以下の報道があった。

<東京新聞>

9月10日(水)に、「日本は憲法解釈変更を 米国務副長官 集団的自衛権念頭に」と題する記事を掲載した。

<HOKUBEI MAINICHI (北米毎日新聞)>

8月31日(土)(現地時間)に、「中山元外相が9月2日に講演 21世紀の日本国憲法 憲法調査会の活動など報告」と題する記事を掲載した。

<San Francisco Chronicle (サンフランシスコ・クロニクル)>

9月1日(月)(現地時間)に、「Japanese seeking legal advice at Cal Legislators may alter ban on military force」と題する記事を掲載した。

<THE DAILY CALIFORNIAN (ザ・デイリー・カリフォルニアン)>

9月3日(水)(現地時間)に、「Berkeley Professors Sought In Japan Constitution Tweak」と題する記事を掲載した。

<NEWS WEEK (ニュースウィーク日本版)>

- ・ 10月1日号 p.11の「連載コラム」と題する連載記事で、「カリフォルニアの混乱を反面教師に 州知事リコール選に揺れるカリフォルニアは日本の政治と憲法改正論議に教訓を示している スティーブン・ヴォーゲル(カリフォルニア大学バークレー校准教授<政治学>)」を掲載した。
- ・ 10月15日号 p.11の「連載コラム」と題する連載記事で、「イラク特措法は危険な大風呂敷 自衛隊派遣を求めてアメリカの圧力が高まるのは必至 日本は後戻りできない一歩を踏み出してしまった リチャード・サミュエルズ(マサチューセッツ工科大学教授)」を掲載した。

<NHK>

派遣期間中、ニュースの時間帯に、議員団の視察の様態を報道した。

<G+ (CS 放送)>

10月1日(水)・2日(木)に「読売ニュースナビ」という番組が、「海外憲法事情 - 衆院憲法調査会視察から」と題して本派遣を特集し、議員団に同行した読売新聞社の笹森春樹記者が解説を行った。