

衆議院
欧州各国憲法及び国民投票制度
調査議員団
報告書

平成25年12月

平成25年12月

衆議院議長 伊 吹 文 明 殿

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団

団 長 衆議院議員 保 利 耕 輔

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団は、ドイツ連邦共和国、チェコ共和国及びイタリア共和国における憲法及び国民投票制度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

訪問国等に関する基礎的資料

1 訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）	7
2 訪問国における経済指標等の推移	8

ドイツ連邦共和国

■ドイツ連邦共和国の憲法等の概要

一 ドイツ憲法（ドイツ連邦共和国基本法）の概要	15
二 ドイツ連邦憲法裁判所の概要	22
三 憲法改正手続等の概要	30
四 国民投票制度の導入に関する議論	34
五 統治機構改革及び二院制の在り方	36
六 緊急事態条項の概要	40

■説明聴取・質疑応答等

○シュルツェビアー連邦憲法裁判所裁判官からの説明聴取・質疑応答	54
○ジルバーホルン連邦議会議員、コッホ連邦議会議員からの説明聴取・質疑応答	65
○レットラー連邦参議院事務局次長からの説明聴取・質疑応答	76
○ヴァルトホフ教授（フンボルト大学）からの説明聴取・質疑応答	84
○ヴィット連邦議会事務局議会法専門部局係官からの説明聴取・質疑応答	96
○クレーニング元連邦議会議員からの説明聴取・質疑応答	110
○ヌスバウム ベルリン州財務大臣兼連邦参議院議員からの説明聴取・質疑応答	121

チェコ共和国

■チェコ共和国の憲法等の概要

一 チェコ共和国憲法等の概要	131
二 憲法改正手続の概要	155

(参考) チェコにおける最近の政治情勢 (今般の下院の解散に至るまでの経過) … 167

■説明聴取・質疑応答

○アントル上院憲法・法律委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答…………… 171

○国会研究所からの説明聴取・質疑応答…………… 188

○ゲロフ教授 (カレル大学) らからの説明聴取・質疑応答…………… 201

イタリア共和国

■イタリア共和国の憲法等の概要

一 イタリア共和国憲法の概要…………… 213

二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要

A 憲法改正手続 (憲法改正国民投票を含む) の概要…………… 219

B 法律廃止に関する国民投票制度の概要…………… 228

(参考) イタリア国民投票法の制定前後の動き…………… 234

■説明聴取・質疑応答

○フィノッキアーロ上院憲法問題委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答…………… 236

○内務省国民投票部局からの説明聴取・質疑応答…………… 242

○アゴスティーニ下院憲法問題委員会副委員長からの説明聴取・質疑応答…………… 250

○シルベストリ憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答…………… 258

○破毀院民事部からの説明聴取・質疑応答…………… 270

○カーラヴィータ教授 (ローマ大学) からの説明聴取・質疑応答…………… 278

(参考) チェコ共和国憲法等 (仮訳) …………… 291

チェコ共和国の憲法等の条文については、最新の邦訳の入手が困難であったため、チェコ下院 HP 等に掲載されている英訳等を基に衆議院憲法審査会事務局において仮訳したものを掲載した。

ドイツ連邦共和国基本法及びイタリア共和国憲法の条文については、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 [第 2 版]』(三省堂、2010 年) 等を参照されたい。

第一 派遣議員団の構成

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団（政経２班）

団長	衆議院議員	保	利	耕	輔	君（自民）
副団長	衆議院議員	武	正	公	一	君（民主）
	衆議院議員	船	田		元	君（自民）
	衆議院議員	中	谷		元	君（自民）
	衆議院議員	伊	東	信	久	君（維新）
	衆議院議員	斉	藤	鉄	夫	君（公明）
	衆議院議員	畠	中	光	成	君（みんな）
	衆議院議員	笠	井		亮	君（共産）
	衆議院議員	鈴	木	克	昌	君（生活）

同行

衆議院法制局参事 （法制次長）	橘	幸	信
衆議院参事 （憲法審査会事務局次長）	阿	部	哲也
衆議院参事 （憲法審査会事務局総務課課長補佐）	益	田	理
衆議院参事 （憲法審査会事務局係長）	草	処	哲也
衆議院法制局参事 （法制企画調整部企画調整課）	原	田	昌幸
国立国会図書館調査員 （調査及び立法考査局憲法課長）	小	林	公夫

第二 派遣目的

欧州各国の憲法及び国民投票制度に関する実情調査

第三 派遣日程

1. 期間

平成 25 年 9 月 12 日（木）から 9 月 22 日（日）まで

2. 派遣先 ドイツ連邦共和国

連邦憲法裁判所
連邦議会議員会館
連邦参議院
大使公邸（学識経験者・元連邦議会議員）
連邦議会
ベルリン州財務省

チェコ共和国

上院
下院
カレル大学

イタリア共和国

上院
内務省
下院
憲法裁判所
破毀院
カーラヴィータ教授事務所

3. 日程

9月12日（木）

成田発、フランクフルトへ

（フランクフルト泊）

9月13日（金）

フランクフルト発、カールスルーエへ

○ドイツ連邦憲法裁判所

ヴァイルヘルム・シュルツェビアー裁判官

同席 ヴォルフガング・シェンク 調査官

フィーデリック・ランゲ 調査官

フランク・モール 調査官

◇ドイツ連邦憲法裁判所視察

カールスルーエ発、フランクフルトへ

（フランクフルト泊）

9月14日（土）

フランクフルト発、プラハへ

（プラハ泊）

9月15日（日）

（プラハ泊）

9月16日（月）

○チェコ上院憲法・法律委員会

ミロスラフ・アントル委員長

同席 ミロスラフ・ネヌティル副委員長

ミロスラフ・シュカロウド副委員長

イジー・ディーンズビール委員

トミオ・オカムラ委員

ヤン・キセラ教授

クヴェタ・スコウパー秘書官

※保利団長離団

○チェコ国会研究所（於：下院）

シュチェパーン・ペハーチェク国会研究所一般教養部部長

同席 マルティン・カヴィエナ国会研究所研究員

ヤロミール・ベラン下院憲法・法律委員会秘書官

◇チェコ下院本会議場視察

○学識経験者（於：カレル大学）

アレシュ・ゲロフ・カレル大学教授

同席 ヘレナ・ホフマノヴァー講師

（プラハ泊）

9月17日（火）

プラハ発、ベルリンへ

※斉藤議員離団

○ドイツ連邦議會議員（於：連邦議會議員会館）

トーマス・ジルバーホルン議員

ハラルド・コッホ議員

◇ドイツ連邦参議院視察

○ドイツ連邦参議院事務局

ウーテ・レットラー事務局次長

同席 ルース・ベルケフェルト議会関係担当部員

○学識経験者（於：大使公邸）

クリスティアン・ヴァルトホフ・フンボルト大学教授

(ベルリン泊)

9月18日（水）

○ドイツ連邦議会事務局

カールステン・ヴィット事務局議会法専門部局係官

○元ドイツ連邦議会議員（於：大使公邸）

フォルカー・クレーニング元連邦議会議員

○ベルリン州財務大臣兼ドイツ連邦参議院議員（於：ベルリン州財務省）

ウルリヒ・ヌスバウム・ベルリン州財務大臣兼連邦参議院議員

同席 マルガレータ・ズートホーフ・ベルリン州財務省事務次官

(ベルリン泊)

9月19日（木）

ベルリン発、ローマへ

○イタリア上院憲法問題委員会

アンナ・フィノッキアーロ委員長

同席 ニコラ・モッラ副委員長

○イタリア内務省

ジャンピエロ・ボッチ政務次官

同席 ウンベルト・ポステリオーネ内務・国土総局長

リッカルド・ウバルディ内務・国土総局次長

ナディア・ミナーティ選挙局長

チンツィア・トラッコ内務・国土総局官房長

ブルーノ・ストラティ政務次官秘書室長

ファブリツィオ・オラーノ選挙局企画・総務課長

ジョヴァンニ・カプアーノ選挙局選挙・国民投票課長

○イタリア下院憲法問題委員会

ロベルタ・アゴスティーニ副委員長

◇イタリア下院本会議場視察

(ローマ泊)

9月20日(金)

○イタリア憲法裁判所

ガエターノ・シルベストリ長官

同席 ジュゼッペ・トロッキョリ総務部長

マリア・フィエッロ調査部部長

リカルド・ネヴォーラ調査部部員

ウンベルト・ジンガーレス総務部部員

◇イタリア憲法裁判所視察

○イタリア破毀院

ジュゼッペ・サルメ民事部長

※笠井議員、鈴木議員離団

○学識経験者(於：カーラヴィータ教授事務所)

ベニアミーノ・カーラヴィータ・ローマ大学教授

(ローマ泊)

9月21日(土)

ローマ発、フランクフルト経由で成田へ

(機中泊)

9月22日(日)

成田空港着

第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

- ・ **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、当日の録音データ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。

訪問国等に関する基礎的資料

訪問国等に関する基礎的資料

1 訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）

		ドイツ連邦共和国	チェコ共和国	イタリア共和国	日本国
首 都		ベルリン	プラハ	ローマ	東京
政 体		連邦共和制	共和制	共和制	—
元 首		ヨアヒム・ガウク 大統領	ミロシュ・ゼマン大 統領	ジョルジョ・ナポリ ターノ大統領	(天皇)
首 相		アンゲラ・メルケル	イジー・ルスノク	エンリコ・レッタ	安倍晋三
議 会 制 度		二院制	二院制	二院制	二院制
面 積		35.7 万 km ²	7.9 万 km ²	30.1 万 km ²	37.8 万 km ²
人 口 (2011 年)		8,175 万人	1,050 万人	6,063 万人	1 億 2,780 万人
出 生 率 (2011 年)		1.36	1.49 (※2010 年)	1.42	1.39
言 語		ドイツ語	チェコ語	イタリア語	日本語
主 な 宗 教		カトリック、プロ テスタント	カトリック、無宗教	カトリック	仏教、神道等
名 目 GDP		3 兆 3,970 億ドル	1,963 億ドル	2 兆 120 億ドル	5 兆 9,640 億ドル
一人当たり 名 目 GDP		41,513 ドル	18,579 ドル	33,115 ドル	46,736 ドル
実質 GDP 成 長 率		0.7%	▲1.2%	▲2.4%	2.0%
財政赤字の 対 GDP 比		▲0.2% (黒字)	4.4%	2.9%	8.9% (※2011 年)
国民負担率 2010 年(度)		50.5%	52.5%	62.0%	38.5%
失 業 率		5.5%	7.0%	10.7%	4.4%
貿 易 収 支	輸 出	1 兆 4,072 億ドル	1,568 億ドル	5,003 億ドル	8,013 億ドル
	輸 入	1 兆 1,672 億ドル	1,410 億ドル	4,861 億ドル	8,886 億ドル
	対 輸出	219 億ドル	7 億ドル	72 億ドル	—
	対 輸入	211 億ドル	29 億ドル	41 億ドル	—
主 要 貿 易 相 手 国		フランス、オラン ダ、アメリカ、中国	ドイツ、スロバキ ア、中国、ポーラ ンド	ドイツ、フランス、 アメリカ、中国	中国、アメリカ、韓 国、オーストラリア

資料：外務省 HP(2013 年 8 月現在)、日本貿易振興機構 HP、OECD “Country statistical profiles”等

注：特に断りがない限り経済指標は 2012 年の計数

2 訪問国における経済指標等の推移

1. 日本と訪問国の経済的関係

対訪問国間の貿易及び直接投資が全体に占める割合の推移

貿易



直接投資（フロー）



（出所） 財務省「貿易統計」、OECD “Foreign Direct Investment Statistics”より作成

注 1. 貿易総額は、財・サービス輸出と財・サービス輸入の合計で計算し、対世界全体の貿易総額との比。

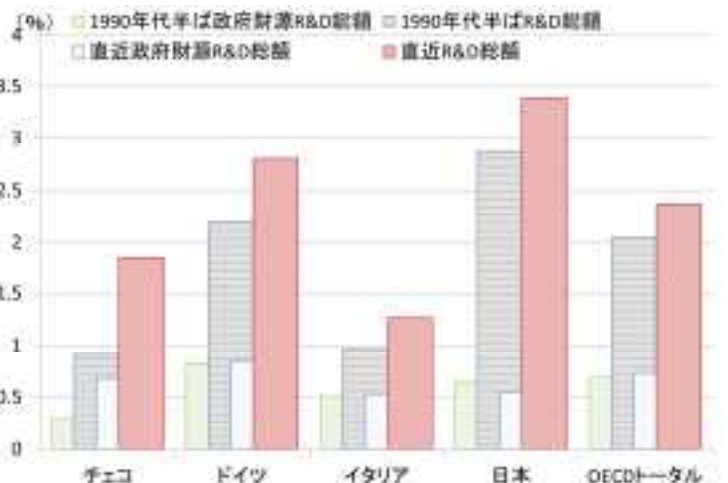
注 2. 直接投資総額は、inward と outward の合計で計算し、対世界全体の直接投資総額との比。

2. マクロ経済指標

消費者物価上昇率の推移



国内総研究開発費（R&D）対 GDP 比

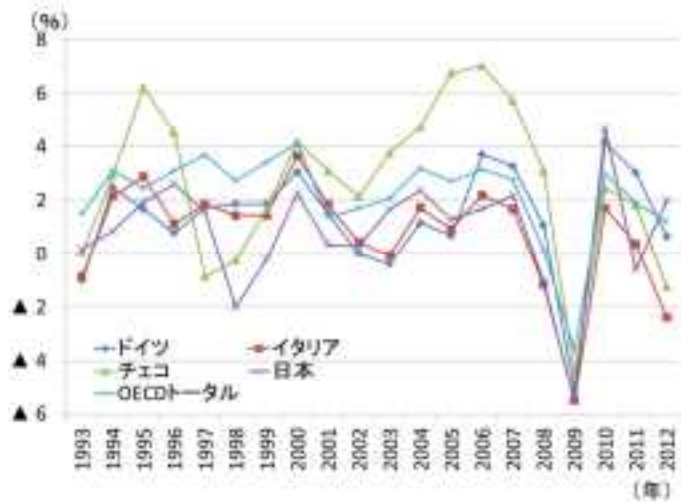


（出所） OECD “Country Statistical Profiles”、OECD “Science and Technology Indicators Innovation Policy Platform statistics”より作成

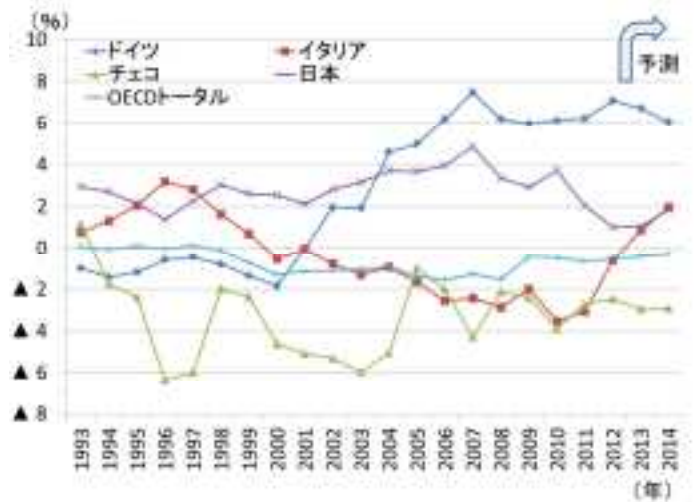
注 1. 消費者物価指数は、食料及びエネルギーを除く総合指数

注 2. 国内総研究開発は、1990 年代半ばについては、全ての国が 1995 年データ、直近については、ドイツ、イタリア、OECD トータルが 2010 年、チェコ、日本が 2011 年データ。

実質 GDP 成長率の推移

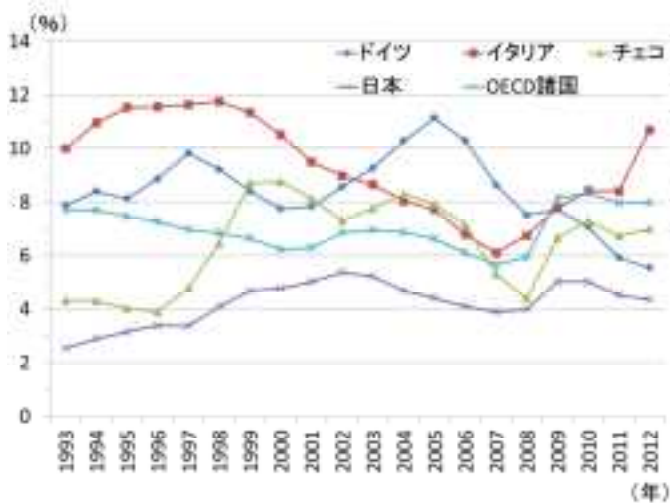


経常収支対 GDP 比の推移



(出所) OECD “Economic Outlook No.93”より作成

全年齢区分失業率の推移

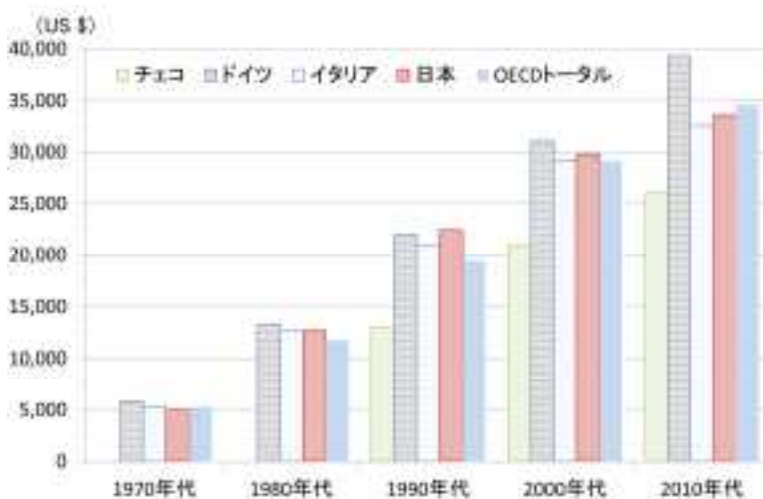


若年者（25 歳～29 歳）失業率の推移



(出所) OECD “Labour Force Statistics by sex and age”より作成

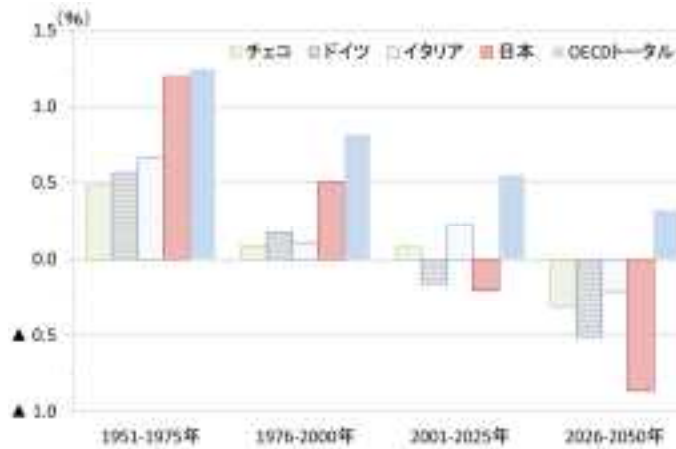
一人当たり GDP の推移



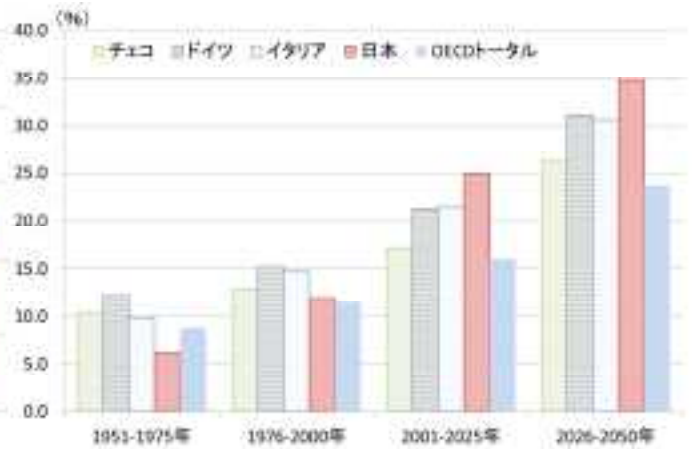
(出所) OECD “Country Statistical Profiles”より作成
注. 年代ごとの期中算術平均値。購買力平価ベース

3. 人口動態

人口成長率の推移



高齢化率の推移

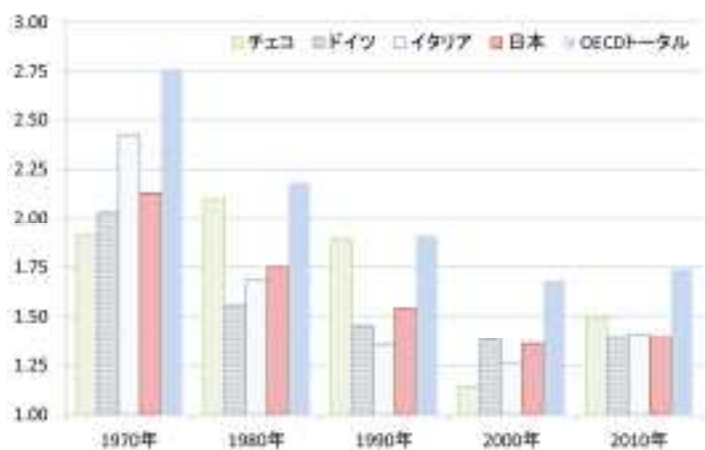


(出所) OECD “Country Statistical Profiles”より作成

注 1. 四半世紀ごとの人口成長率の算術平均値。将来の計数は予測値を使用して計算。

注 2. 高齢化率は、全人口に占める 65 歳以上人口

出生率の推移



(出所) OECD “Country Statistical Profiles”より作成

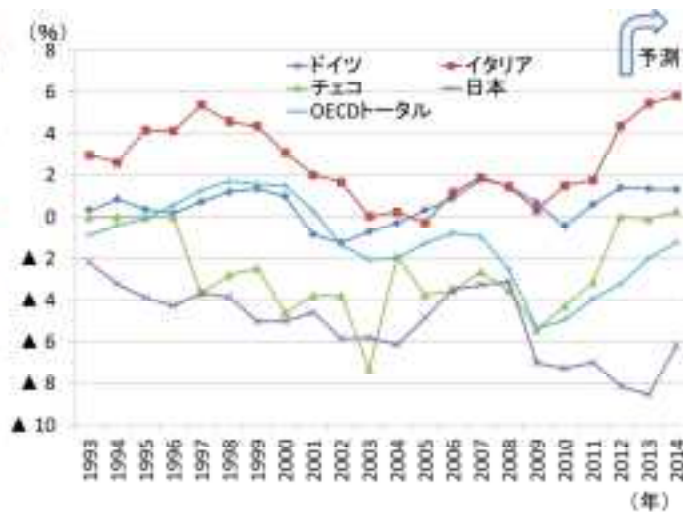
注. 掲載年ごとの数値。

4. 財政指標

一般政府債務残高対 GDP 比の推移



プライマリーバランス対 GDP 比の推移



（出所）OECD “Economic Outlook No.93”より作成

注 1. 債務残高は粗債務残高

注 2. プライマリーバランスは構造的プライマリーバランス。構造的プライマリーバランスとは、景気変動及び一時的な特殊要因を除いたプライマリーバランス。GDP は潜在 GDP を使用。潜在 GDP とは、その国の生産要素（労働、資本）を平均的な水準まで投入した場合に達成される経済供給水準。

国民負担対 GDP 比



一般政府支出対 GDP 比



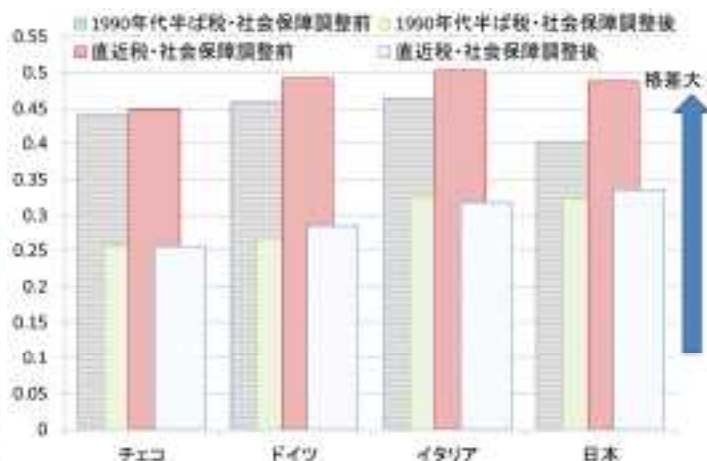
（出所）OECD “Revenue statistics”、OECD “National Accounts General Government Accounts Government expenditure by function”、” National Accounts”、内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算確報」より作成

注 1. 直近は、チェコ、ドイツ、イタリアが 2011 年データ、日本、OECD トータルが 2010 年データ。

注 2. 日本は内閣府経済社会総合研究所データを使用。日本は、期中の SNA 統計の基準変更に伴い、1995 年と 2011 年において統計の定義が不連続である。

経済協力対 GDP 比の推移

所得格差の変化



(出所) OECD “Aggregate official and private flows Total flows by donor”, “National Accounts”, OECD “Social Protection and Well-being Income Distribution and Poverty”より作成

注 1. 経済協力は、政府開発援助 (Official Development Assistance)、その他の政府資金 (Other Official Flows)、民間資金 (Private Flows)、民間非営利団体による贈与の支払及びコミットメント額の純ベース合計

注 2. 所得格差の指標として、ジニ係数を使用。1 に近付くほど格差が大きいことを表す。

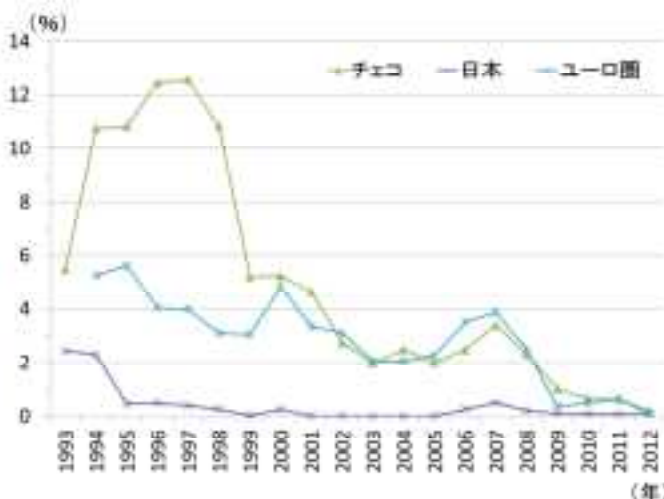
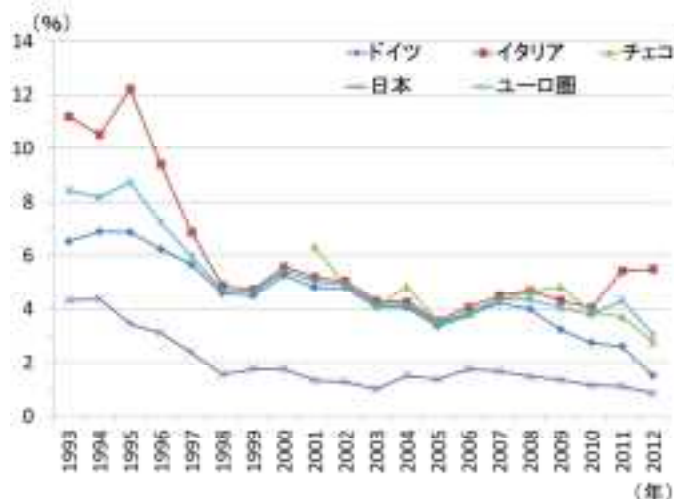
注 3. 1990 年代半ばについては、チェコが 1996 年、その他の国が 1995 年データ、直近については、日本が 2009 年、その他の国が 2010 年データ

5. 金融指標

政策ターゲット金利

(インターバンク翌日物レート)

長期金利 (10 年国債金利) の推移



(出所) OECD “Monthly Monetary and Financial Statistics Long-term interest rates”より作成

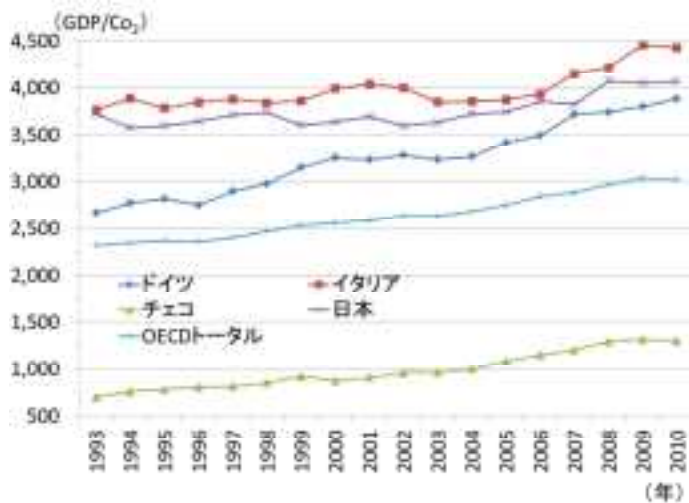
為替レートの推移



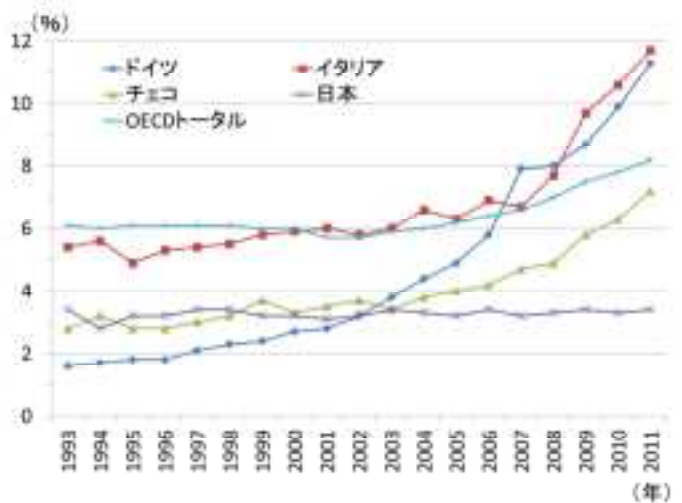
(出所) OECD “Country Statistical Profiles”より作成
 注. 為替レートは、実質実効為替レート。

6. 環境・エネルギー

環境効率の推移

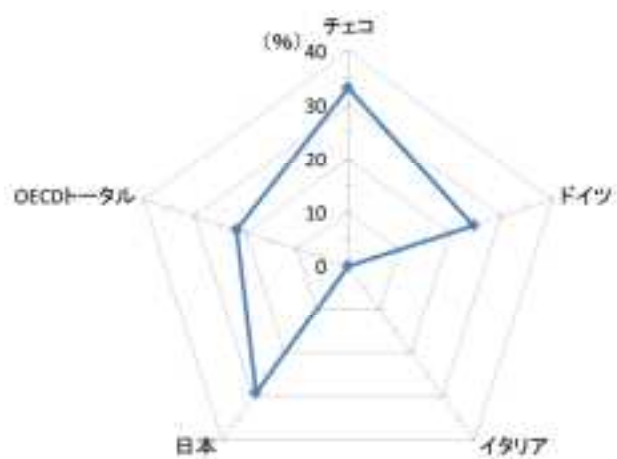


エネルギー総供給に対する 再生可能エネルギーの寄与度



(出所) OECD “Country Statistical Profiles”、“National Accounts”、OECD “Country Statistical Profiles”より作成
 注. 環境効率は、実質 GDP（米ドルベース）/化石燃料消費に伴う二酸化炭素排出量

総発電量に占める原子力発電の割合（2010 年）



（出所） OECD “Country Statistical Profiles”より作成

ドイツ連邦共和国

ドイツ連邦共和国の憲法等の概要

一 ドイツ憲法（ドイツ連邦共和国基本法）の概要¹

1 憲法制定の経緯

ドイツにおいては、第一次世界大戦後の 1919 年にワイマール憲法が制定されたが、ナチスの台頭とともに形骸化されていった（下記表参照）。

その後、ドイツは第二次世界大戦の敗戦により国家が分断されたが、当時の西ドイツ側の各州政府は、東西ドイツの統一がなされるまでの間は憲法（Verfassung）を制定するには時期尚早なので、暫定的性格を持つ基本法（Grundgesetz）を制定することにした。1949 年 5 月 8 日、ドイツ連邦共和国基本法が制定され、同月 24 日から施行された。

1990 年 10 月 3 日東西両ドイツが統一されたが、これに伴って、新たな憲法の制定はなされず、従来の西ドイツの基本法が東ドイツの領域に拡大して適用されることとすることによって対処された。これにより、本来暫定的だったはずの基本法が恒久化され、もはや、新憲法の制定が待望されているわけではない。

（表）ワイマール憲法が形骸化される経緯

年 号	出 来 事
1919 年	ワイマール憲法制定。
1923 年 11 月 8 日	ヒトラー率いるナチス、ミュンヘン一揆を起こすが失敗。
1928 年 5 月 20 日	議会選挙において、ナチス、初めて議席を獲得。
1929 年	世界大恐慌、ドイツにおいても失業者増大。
1930 年 9 月 14 日	議会選挙において、ナチス、第二党に躍進。
1932 年 7 月 31 日	議会選挙において、ナチス、第一党に躍進。
1933 年 1 月 30 日	ヒトラー、首相に就任。
2 月 1 日	ヒトラー、議会を解散。
2 月 28 日	国会議事堂放火事件を受け、ヒンデنبルク大統領が緊急命令（「国民および国家を保護するための大統領令」）を布告。ワイマール憲法の基本的人権に関する規定の一部を廃止して、言論・集会・結社の自由及び人身の自由等を大幅に制限。
3 月 5 日	議会選挙において、ナチス、一大躍進。
3 月 24 日	「全権委任法」可決。ライヒ（注）政府に法律制定の権限を与え、政府の制定した法律に矛盾する憲法の規定は効力を失うものとされる。 ⇒ <u>ワイマール憲法の議会制が実質崩壊</u>
4 月 7 日	「職業官吏制度再建法」制定。ユダヤ人を公務員の地位から排斥。
7 月 14 日	「新政党設立禁止法」制定。ナチス以外の政党を禁止。
11 月 12 日	議会選挙において、投票総数の 88%がナチスを支持。

¹ 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成 12 年 11 月）9～21 頁を参照した。

12月1日	「党と国家との統一の確保に関する法律」制定。 ⇒ナチスの一党独裁確立
1934年1月30日	「ライヒ改造法」制定。州政府をライヒ政府に従属させ、州議会を廃止。
2月14日	「ライヒ参議院廃止法」制定。ライヒ参議院を廃止。
8月1日	「国家元首法」制定。ヒトラーが大統領の権限と首相の権限とを終身間取得するものと規定（同月19日、国民表決で可決）。
10月16日	「ライヒ大臣および州大臣の宣誓に関する法律」制定。ライヒ大臣は議会に対して責任を負わず、ヒトラーに対してのみ責任を負担。就任の際、ヒトラーに忠誠を誓う旨の宣誓を義務付ける。

(注) ライヒ (Reich) …ドイツ全体を意味する。支配領域 (Herrschaftsgebiet) の意味。ドイツ帝国成立 (1871 年 1 月 1 日) 以来、ドイツが第二次世界大戦で崩壊するまで、ドイツ国全体を意味する言葉として用いられた。現在は連邦 (Bund) という言葉がこれに代わった。
(出典：山田晟著『ドイツ法律用語辞典 改訂増補版』(大学書林、平成 6 年) 523 頁)

2 ドイツ基本法の概要

(1) 「戦う民主主義」

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

また、行政府においても、連邦憲法擁護庁が置かれている。これは連邦内務省の下部組織であり、自由で民主主義的な憲法秩序に反する組織の監視を任務とし、州の憲法擁護機関と協力しながらドイツ国内の過激組織に関する情報収集を行っている。

(2) 統治制度

イ 元首

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

ロ 連邦大統領の選出方法

連邦大統領は、連邦議会の選挙権を有し、かつ 40 歳に達したドイツ人の中から、連邦議会議員及びそれと同数の各州議会の代表者から構成される連邦会議の過半数によって選挙される (54 条)。任期は 5 年で、再選は 1 回のみ可能である。

ハ 連邦政府

連邦政府は、連邦首相及び連邦大臣によって構成される（62 条）。

連邦首相は連邦大統領の提案により連邦議会の過半数によって選挙され、連邦大統領によって任命される（63 条）。また、連邦大臣は、連邦首相の提案に基づいて、連邦大統領によって任免される（64 条）。

二 連邦大統領と連邦首相との権限関係

連邦大統領は、連邦を国際法上代表し、条約の締結、外交使節の接受、官吏の任免、恩赦の実施等を行う（59、60 条）が、その権限は儀礼的・形式的なものにとどまっている。

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

ホ 連邦議会

連邦議会は、国民の選挙（小選挙区制と比例代表制の併用制）により選出された議員から構成される（3 章：任期 4 年）。定数は原則 598 だが、選挙制度上の調整のため、定数よりも多くなることがしばしば発生している。なお、政党は、比例代表の投票の 5%以上を獲得するか、小選挙区で 3 人以上が当選しない場合、議席を獲得できない（「5%条項」と呼ばれる）。

議員団による調査直後の 2013 年 9 月 22 日に連邦議会選挙が行われ、各会派別の議席数は次のとおりとなった（ドイツ連邦議会ホームページ参照）。

キリスト教民主／社会同盟（CDU／CSU）	311
社会民主党（SPD）	193
左派党	64
同盟 90／緑の党	63
（合計 631）	

※ 自由民主党（FDP）は、5%条項をクリアできず、1949 年の戦後初の連邦議会選挙以来初めて議席を失った。

院内会派を構成する政党の概略は以下のとおりである。

政党名	党 首	概 要
キリスト教民主 ／社会同盟 （CDU／CSU）	アンゲラ・メルケル首相（CDU） ホルスト・ゼーホーファー（CSU）	CDU は、富裕・中間市民層を支持母体とし、キリスト教精神を基調とする保守政党。 CSU は、バイエルン州のみを支持基盤とする、保守色が濃い政党。ともに 1945 年結成。両者は姉妹政党として連邦議会において統一会派を形成、二大政党の一角を担っている。シンボルカラーは黒。
社会民主党	ジグマー・ガブリエル	二大政党の 1 つ。1863 年結成。ドイツ最古

(SPD)		の国民政党。中道左派の社会的政治・政策を追求し、経済に対する政治の優位を強調する。最も重んじる価値は、自由、正義、連帯。シンボルカラーは赤。
左派党	カティア・キッピング ベルント・リクシンガー	伝統的な労働運動の継承者を名乗る民主的 社会主義政党。2007 年、旧東ドイツの独裁 政党であったドイツ社会主義統一党の後身 である民主社会党に、SPD を脱退した勢力 が合流して結成。シンボルカラーは赤 (SPD もシンボルカラーが赤だが、それよ りも紫に近い。深紅と表記されることもあ る)。
同盟 90／緑の 党	クラウディア・ロート ジェム・エズデミル	1993 年、環境保護などを掲げる緑の党 (1980 年結成)と東ドイツの市民運動から 生まれた同盟 90 (1990 年結成) が合併し て誕生。1998～2005 年まで、SPD との連 立により初めて国政を担う (シュレーダー 政権)。シンボルカラーは緑。

へ 連邦参議院

連邦参議院は、各州政府の代表者により構成される (4 章)。各州の代表者数は、州の人口に比例して 3～6 名であり、2013 年 3 月現在の定数は 69 名である。連邦参議院は、国民代表機関ではなく、州を代表し、連邦の立法、行政に協力する機関である。

連邦参議院の議長は、1950 年より継続している慣行に従い、各州の首相が毎年輪番で務めている。また、連邦大統領に事故あるとき又は任期満了前に欠けたときに、その職務を代行する (57 条)。

ト 連邦議会・連邦参議院と政府の関係

連邦首相は連邦議会によって選出されるため、連邦首相は連邦議会に対してのみ責任を負う (連邦参議院に対して責任を負わない)。また、連邦議会に対して責任を負うのは、連邦首相のみである (連邦大臣は責任を負わない)。したがって、連邦議会は連邦首相に対してのみ不信任決議案を提出することができ、個々の連邦大臣に対して不信任決議案を提出することはできない。

連邦議会在連邦首相の不信任決議をするには、後任の連邦首相を選出した上で行わなければならない (67 条)。これは「建設的不信任投票」と呼ばれる制度であって、これまでに 1 回倒閣の成果が挙げられている²。

連邦大統領が連邦議회를解散するのは二つの場合に限られる。第一は、連邦議会で 3 回連邦首相の選挙を行っても過半数を得る者がいない場合にお

² 1982 年秋、SPD 出身のシュミット首相が不信任され、CDU/CSU 出身のコールが新首相になった。

いて、3 回目の選挙における最多数得票者を連邦首相に任命しないとき（63 条）、第二は、連邦首相が自己の信任決議案を議会に提出して過半数の賛成を得られなかった場合において、連邦首相の要求があったときである（68 条）。

チ 政党制

ドイツ基本法は、21 条で政党設立の自由を憲法上に明文で位置付ける一方、ナチス党の経験を受け、政党が違憲かどうかについて連邦憲法裁判所が判断するという独特の制度を設けている。そして現に 1952 年には右翼政党の社会主義国家党（SRP）が、1956 年にはドイツ共産党（KPD）が、連邦憲法裁判所によって違憲と判断されている。

最近では、連邦参議院が 2012 年 12 月 14 日、極右政党である国家民主党（NPD）の非合法化を連邦憲法裁判所に申請することを賛成多数で決めた。連邦政府も 2013 年 3 月 20 日の閣議で、非合法化を支持する方針を決定している。

リ 連邦憲法裁判所

「憲法秩序」の擁護を貫徹するために、あらゆる国家機関の行為が基本法に適合しているかを審査する機関として、連邦憲法裁判所が設けられている。所在地はカールスルーエ（バーデン・ヴュルテンベルク州）である。

連邦憲法裁判所は、他の裁判所が具体的な事件を処理する際に憲法問題が生じた場合に、事件の移送を受けて憲法判断をするほか、具体的な事件がなくとも連邦政府、州政府、連邦議会議員の 4 分の 1 以上の提訴によって、法律等の憲法適合性を審査する。また、厳格な要件の下ではあるが、基本権を侵害された個人は連邦憲法裁判所に憲法異議の申立てをして救済を求めることができる（93 条）。

連邦憲法裁判所の裁判官は 16 名で、連邦議会及び連邦参議院によって、それぞれ半数ずつ選挙される（94 条）。

ヌ その他の裁判所

ドイツ基本法は、95 条において、連邦通常裁判所、連邦行政裁判所、連邦財政裁判所、連邦労働裁判所、連邦社会裁判所の設置を規定しているほか、96 条において、軍刑事裁判所を規定している。

（3）国民の権利及び義務

イ 特色

ドイツ基本法では、ナチス時代の反省から、人権の重要性を強調するために、1 章に基本権の規定が置かれている。そして、基本権の前国家的、自然権的性格が全面的に打ち出され、基本権の本質的内容に触れる制限は禁止さ

れ（19 条）、また、人間の尊厳を定める 1 条の改正は禁止されている（79 条 3 項）。また、ドイツ人のみに保障される権利は、明示的に、「ドイツ人は…」という規定の仕方が取られ、そのような限定のない限り、基本権は外国人にも保障される。

一方で、基本法の「自由で民主的な基本秩序」を攻撃するために基本権を濫用した者は、連邦憲法裁判所によって基本権を失うものとされている（18 条）。

ロ 基本権の種類

ドイツ基本法により保障されている基本権は、人権と公民権とに分類される。前者は、ドイツ連邦共和国の公権力に服するあらゆる人間に保障される基本権である。したがって、ドイツ連邦共和国に居住する外国人にも保障される。これに対して後者は、ドイツ連邦共和国の国民のみに保障される基本権である。

前者に当たるものとしては、人間の尊厳（1 条）、人格の自由、生命・身体を害されない権利（2 条）、法律の前の平等（3 条）、宗教・良心の自由（4 条）、表現の自由（5 条）、婚姻、家族の保護（6 条）、住居の不可侵（13 条）、所有権・相続権（14 条：所有権の行使は義務を伴い、公共の福祉の制約を受ける）、請願権（17 条）等がある。一方、後者に当たるものとしては、集会の自由（8 条）、団結権を除く結社の自由（9 条 1 項）、移転の自由（11 条）、職業選択の自由（12 条 1 項）、公務就任権（33 条）等がある。

ハ 国民の義務

子を監護、教育する義務（6 条）、18 歳以上の男子の兵役義務（12a 条）等がある。

なお、12a 条の兵役義務に関しては、2011 年 7 月 1 日に停止されたが、緊迫及び防衛事態に際して復活できるように、憲法上の規定は残されている。

（４）連邦制

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

国家権力は、立法、司法、行政の各分野で連邦と州に分配されているが、外交、国防等の立法権は連邦に専属している（73 条）。また、連邦と州が競合的に立法権を持つとされる事項についても連邦が立法権を行使した場合は、州は独自の法律を制定することはできない（31 条）。

なお、2006 年及び 2009 年に、連邦と州との統治における権限配分を一層明瞭にし、連邦と州の協力関係をより効率的なものに再構築することを目的として、連邦と州の権限配分の変更や連邦立法に対する連邦参議院の権限縮小等を内容とする基本法の改正が行われた。

(5) 緊急事態、防衛事態

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

(6) 改正規定

ドイツ基本法の改正には、連邦議会と連邦参議院でそれぞれ 3 分の 2 の賛成が必要である（79 条）。国民投票は改正成立のための要件ではない。

ただし、連邦制、人間の尊厳規定（1 条）、民主国家・社会国家という国家の基本秩序（20 条）に抵触する改正は許されない。

3 ドイツ基本法の改正の動向

ドイツ基本法は、制定後、現在（2013 年 12 月）までに 59 回の改正がなされている。大きな改正としては、NATO 加盟の際の再軍備（1956 年）、緊急事態や防衛事態の整備（1968 年）、東西ドイツの統合（1990 年）等がある。

直近の基本法の改正は 2012 年に行われているが、最近行われた比較的大規模な改正としては、連邦制改革実現のための改正（2006 年及び 2009 年）が挙げられる。

二 ドイツ連邦憲法裁判所の概要³

1 地位

- ・「憲法秩序」の擁護を貫徹するために、あらゆる国家機関の行為が基本法に適合しているかを審査する機関として設けられている。
- ・ドイツ南西部の都市カールスルーエにあり、「カールスルーエ」という地名自体が連邦憲法裁判所のことを指す名称として用いられることもある。
- ・民事、刑事、行政、労働等の一般の裁判権の審級には属さず、憲法問題のみを専属的に扱う独立の裁判所。
- ・具体的事件を前提としない抽象的法令審査権も有する。
- ・法治国家的、かつ民主的で自由な秩序に対する危険、また、ワイマール憲法によって、ナチスが権力を握って支配したという歴史の繰り返しを防止するためにも設けられた。
- ・「戦う民主主義」の理念に基づく自由主義的な憲法秩序の維持、すなわち秩序を脅かす政党や個人からドイツ国家・社会を防衛する任務も、連邦憲法裁判所の重要な権限として位置付けられる。

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

2 構成

(1) 裁判官、長官の任命、任期

- ・裁判官：16名（長官、副長官各1名を含む。）
- ・任期：12年（再任不可）
- ・連邦議会（8名）、連邦参議院（8名）が選出し、大統領が任命。
- ・長官は連邦議会と連邦参議院が交互に任命。

(2) 構成

- ・8名の裁判官で占められている2つの部（第1部と第2部）よりなる。
- ・両部は並列的に置かれており、各部の権限は法律で定められている。（第

³ 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成12年11月）、諸橋邦彦「違憲審査制の論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『シリーズ憲法の論点⑨』（2006年）、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室「各国における憲法裁判所の構成及び権限」（2003年5月）（衆憲資第29号に収録）及び名雪健二『ドイツ憲法入門』（八千代出版、2008年）を参照した。

1 部の権限の重点は基本権の適用に関する決定、第 2 部は機関訴訟及び連邦争訟について決定する権限を有するとされる。)

(3) 裁判官の資格

- ・裁判官に就く資格を有する 40 歳以上の者、うち 6 名については、連邦最高裁判所で 3 年以上裁判官であった者。

※ 大臣、連邦又は州の議会議員、他のすべての公的又は私的職務（法学を専門とする大学教授職を除く）との兼職はできない。

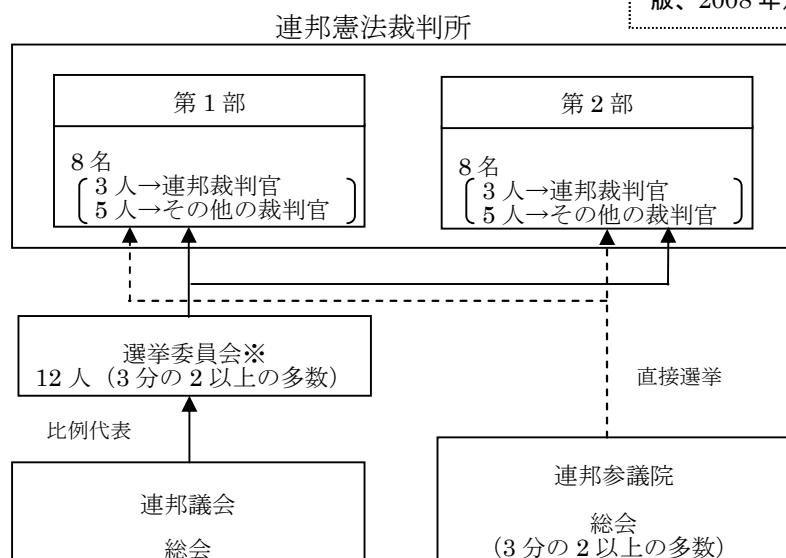
※ 連邦憲法裁判所の発足段階では、職業裁判官としての資格を有しない、いわゆる素人裁判官の導入が議論された。導入論の根拠は、連邦憲法裁判所の判断は、その性質上政治性を有することは免れ得ないから、政治的バランス感覚を素人裁判官に期待しようとするものであったが、法的な素養は不可欠であるとする意見が強かったことなどから、結局導入されなかった。連邦憲法裁判所の資格要件をめぐる議論の背景には、連邦憲法裁判所を政治的機関と理解するか法的機関と理解するかの対立があったとされる。

(4) 裁判官の選出方法

- ・(1) 記載のとおり、裁判官は連邦議会、連邦参議院からそれぞれ半数ずつ選出されるが、両議院による選出は、司法大臣の作成したリストを基にはじめられる。このリストには、必要条件を全て満たした連邦裁判官の氏名と、連邦議会の各会派・連邦政府・州政府の提案する全ての志願者の氏名が登載され、各議院はこのリストに基づいて選任する。

【参考】連邦憲法裁判所裁判官の選挙

名雪健二『ドイツ憲法入門』（八千代出版、2008 年）101 頁を参考に作成。



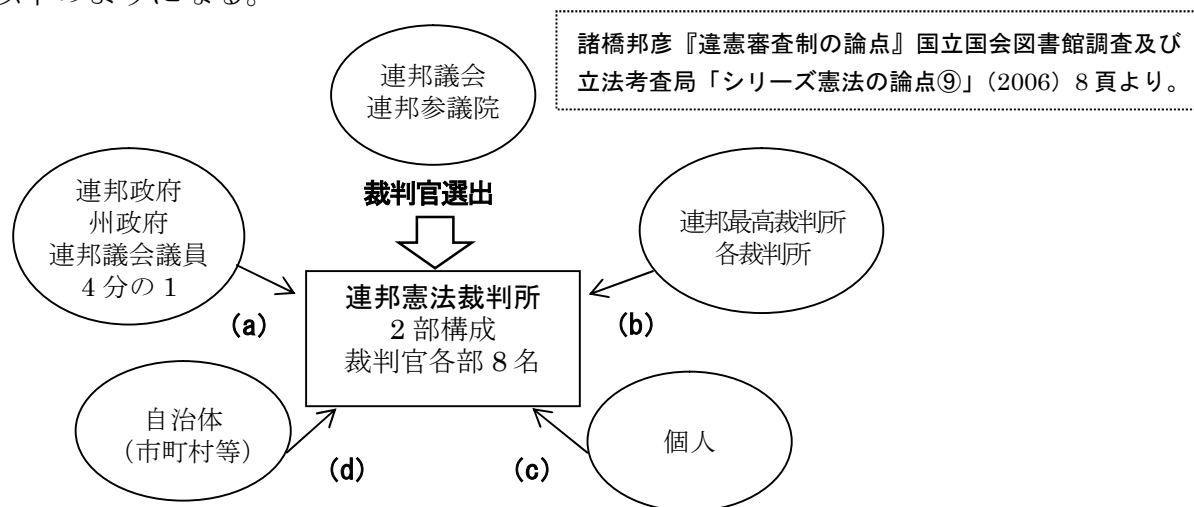
※ 連邦議会では間接選挙の方式が採られており、比例代表選挙の規則に従い、12 人の選挙人が連邦議会議員から選任され、この選挙人の 3 分の 2 の多数により裁判官が選任される。

(5) 裁判官の独立、身分保障、待遇

- ・裁判官は、独立であって、法律にのみ従うこととされ、また、裁判によらなければ、罷免したり退職させたりできないこととなっている。
- ・連邦憲法裁判所の長官は連邦首相並みの、他の連邦憲法裁判所裁判官は連邦政府の次官並みの給与を支給されている。

3 違憲審査手続、その他の権限

連邦憲法裁判所の主要な違憲審査手続は、大きく三つの形式に分かれる。すなわち、抽象的規範統制、具体的規範統制、憲法異議である。これを図示すると以下のようになる。



(a) 抽象的規範統制の申立て

- ・具体的事件と関係なく、法律について基本法との適合的審査を行う。
- ・申立権者は、連邦政府、州政府又は連邦議会議員の4分の1以上。

(b) 具体的規範統制のための移送

連邦憲法裁判所以外の裁判所が、具体的に法律を適用しようとする場合に、その法律が違憲であると考えたときには、審理を中止して、これを連邦憲法裁判所に移送してその判断を仰ぐ。

(c)、(d) 憲法異議

- ・公権力や法律によって基本権などを侵害された国民が連邦憲法裁判所に直接申し立てる。
- ・申立権者は、基本権を侵害された当事者能力を持つ「何人」にも認められる。ただし、前もって法的手段が全て尽くされていなければならない。
- ・憲法異議の対象は、立法権、執行権及び裁判権の全ての領域であり、法律、条約、行政立法、行政行為、裁判所の判決等が対象となる。
- ・自治体（市町村及び市町村組合）が自治権を侵害された場合にこれを行う

形式も存在する。

その他の主な権限

- ・連邦の最高機関の権限の範囲に関する争訟
- ・連邦と州との権限に関する争訟
- ・政党の合憲性審査
- ・基本権濫用者に対する基本権喪失の宣告

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

4 最近の事件数の推移・憲法異議について

ドイツ連邦憲法裁判所ホームページによれば、2007～2012 年に連邦憲法裁判所へ提起された訴訟件数は年間 6,000 件程度であり、憲法異議が大部分を占めている。

しかし、実際には、連邦憲法裁判所の部会（裁判官 3 人で構成）が、事前に適切ではない憲法異議を不受理と決定することができる手続が存在するため、憲法異議が憲法裁判所の部で処理される割合は、極めて低い⁴。

2012 年に連邦憲法裁判所に提起された総訴訟件数は 5,947 件であり、そのうち憲法異議の訴訟件数は 5,818 件、具体的規範統制に関する訴訟件数は 28 件、抽象的規範統制に関する訴訟件数は 3 件である。

【参考】連邦憲法裁判所へ提起された訴訟件数（2007 年～2012 年）

		2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
総訴訟件数		6154	6378	6508	6422	6208	5947
内 訳	憲法異議	6005	6245	6308	6251	6036	5818
	具体的規範統制	27	33	47	19	35	28
	抽象的規範統制	1	0	2	0	7	3
	その他※	121	100	151	152	130	98

※一時差し止め命令の申立て、連邦と州の権限に関する争訟など

【ドイツ連邦憲法裁判所HP（<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2011/A-II-2.html>）を元に作成】

⁴ 諸橋・前掲注 3・10 頁。

5 平成12年調査時における調査のポイント

以下では、平成12年衆議院欧州各国憲法調査議員団による調査の成果の中から、今回のドイツ連邦憲法裁判所における調査の基礎として特に参考にした点を挙げる。

(1) 連邦憲法裁判所と政治との関係について

平成12年の調査時における連邦憲法裁判所長官らの発言（要旨）⁵

① 政治的問題を審理する際の憲法裁判所の姿勢について

- ・全般的な規範統制を行うという連邦憲法裁判所の任務からいって、政治に介入することがあるのは避けられない。それはドイツ基本法の立法者の意図するところでもあるし、政治の力を連邦憲法裁判所が制限する必要がある。（リンバッハ長官）
- ・裁判所が政治に介入することについては、批判もある。しかし、このような問題は、裁判所の知恵に任せるべきことではないかと思う。（リンバッハ長官）
- ・ときどき、カールスルーエ（連邦憲法裁判所）は連邦議会よりも良い政治をされると言われることがある。しかし、我々は、議会や政治を尊重している。裁判所と議会・政府との関係はテニスのようなもので、お互いに打ち返し合ってゲーム（国政）を成り立たせているのであって、どちらが優れているという問題ではないと思う。（シュタイナー裁判官）

② 連邦憲法裁判所裁判官の政治的発言等について

- ・裁判官の政治的中立ということは、前世紀では非常に重視されたことだが、今ではあまりこだわられておらず、裁判官も政党に所属することが認められている。政治的な発言をすることも裁判官の裁量に任されている。ただし、裁判官としてではなく、一市民として発言しなければならない。（リンバッハ長官）
- ・連邦憲法裁判所の裁判官の多くの者もいずれかの政党に所属している。しかし、政党の活動に積極的に関与するのは慎んでいるのが実態だ。私自身も SPD の党员だが、SPD の会合には出席していない。政党の政治活動に深入りしないことは、連邦憲法裁判所の裁判官としては重要なことだ。（リンバッハ長官）
- ・連邦憲法裁判所の裁判官の間の暗黙のルールとして、我々は、この建物

⁵ 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成12年11月）22～29頁。平成12年当時、連邦憲法裁判所長官であったユタ・リンバッハ長官及びウド・シュタイナー裁判官に面会し、質疑応答を行った。

(連邦憲法裁判所) の中では、憲法については議論するけれども、政治については議論しないということになっている。(シュタイナー裁判官)

(2) 連邦憲法裁判所における憲法異議の審理方法等

平成12年当時の連邦憲法裁判所の説明によれば、年間で約5,000件の憲法異議の提起があり、このうち約2.7%が本案審理に付されるとのことである。1951年の創設以来、法律を違憲と判断した例は507件とのことであった。

年間5,000件にも上る憲法異議を16人の裁判官で処理するために、特別な審理方法を採用しており、本案審理に入る前に、その訴えが重要なものかを審査し、それにパスしたもののみが本案審理を受けられるとのことである。

また、その審査基準としては、

- ①その訴えが憲法に抵触することを内容としているのか、
- ②問題となっている違法違反が申立人の本質的利益に関わるものかが挙げられている。

なお、平成12年の調査時に、世論の関心を呼んだ具体的な違憲判決として、連邦憲法裁判所から、堕胎処罰を緩和する刑法改正に対する違憲判決(1993年5月28日)等が挙げられた。

6 近年の連邦憲法裁判所の主な判決

(1) 2008年及び2012年の連邦選挙法に対する違憲判決⁶

ドイツ連邦議会選挙制度は小選挙区選挙を併用して定数の半数（299）の議席を定めながらこれを含む全体の議席配分を原則的に比例代表制で定める小選挙区比例代表併用制（以下、単に「併用制」という。）である。連邦議会選挙の際、有権者は、小選挙区候補者に対する第1票と州名簿に対する第2票を併せて投票することとなる。この制度は、その仕組みの複雑さとわかりにくさ、連立政権の常態化や制度に特有の「超過議席」（比例代表による配分で得た州別の議席を超える小選挙区議席を州内で得た政党があるときは、その差が超過議席となり、全体の議席数が増える。）の発生などが問題点として指摘されつつも、60年以上にわたり制度の基本は維持され、国際的にも模範とすべき選挙制度の1つの代表例と評価されてきた。

しかし、2008年7月3日の連邦憲法裁判所判決は、従来の選挙制度の下では、「政党の得票の増大がかえってその政党の議席の減少をもたらす、逆に政党の得票の減少がその政党の議席の増大をもたらすことがある」という「負の投票価値」の問題を、従来の制度の有する重大な欠陥として指摘し、このような可能性を含む連邦選挙法の規定は、基本法第38条第1項の保障する選挙の平等及び直接選挙の原則を侵害し、違憲であると判断した。そして2011年6月30日までの法改正を立法者に命じた。

上記判決後、「負の投票価値」の問題を解決するための選挙制度改革について、各党派間及び自然科学者を含む有識者の間でかつてなく広範な議論が展開され、併用制の変更を含むさまざまな改革案が提示された。

結局、CDU／CSU及びFDPの連立与党の改正法案が連邦議会における一部修正を経て改正法として成立した。新たな方式は、併用制の枠組みは維持したまま、各州に、投票数に応じて議席を配分した上で、州単位で政党の当選人数、当選者を決定し、さらに議席に結び付かなかった残余票を全国レベルで集計して追加議席を配分するものである。また、超過議席も存続することとなった。

この改正に対し、野党のSPDと同盟90／緑の党は、新法上も負の投票価値が生ずる余地があり超過議席は憲法上正当化しがたいとして、連邦憲法裁判所に憲法訴訟を提起した。この申立てに対する2012年7月25日の連邦最高裁判所判決は、新法の議席配分方法等に関する規定を違憲とした。

なお、上記判決を受け、2013年の連邦選挙法改正により、超過議席に見合う数の「調整議席」が、超過議席の発生しなかった政党に追加配分されることとなった。

(2) 連邦議会の同意なき連邦軍派遣に対する違憲判決（2008年5月7日）⁷

イラク戦争開戦直前の2003年2月、NATOはトルコに対するイラクからの攻撃を

⁶ 山口和人「ドイツの選挙制度改革—小選挙区比例代表併用制のゆくえ—」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』737号（2012年6月）、河島太朗・渡辺富久子「【ドイツ】2011年改正後の連邦選挙法に対する違憲判決」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』253号（2012年10月）及びドイツ連邦共和国大使館HPを参照した。下線は憲法審査会事務局。

⁷ 山口和人「【ドイツ】連邦議会の同意なき連邦軍派遣に違憲判決」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2008年7月）。下線は憲法審査会事務局。

防止するため、AWACS（早期警戒管制機）によるトルコ領空の監視を行うこととし、この決定に応じて連邦政府（シュレーダー政権）は、連邦軍兵士の搭乗するAWACSをトルコに派遣した。連邦軍の武装兵力の出動については、すでに1994年7月12日の連邦憲法裁判決で原則として連邦議会の事前の同意を要するとされていた。すなわち、NATOのような集団安全保障機構による域外活動への参加は可能であるが、その一方で、武装部隊の国外派遣については連邦議会の承認を必要とするというものである。

しかしながら、連邦政府は、今回の当該出動は、同盟の日常的行動であり、厳格に防衛目的に限定されたトルコ空域の監視飛行であるとの理由から、連邦議会の同意を求める手続を行わなかった。

当時の連邦議会野党の自由民主党（FDP）会派が、この連邦政府の行動が基本法に違反することの確認を求めて連邦憲法裁判所に提起した訴えに対し、連邦憲法裁判所は、2008年5月7日、連邦政府が、連邦議会の同意を得ないで連邦軍を参加させたことを違憲とする判決を下した。連邦軍の国外派遣についての議会の関与権及び連邦憲法裁判所の審査権を大幅に認める内容とされる。

（３）ユーロ導入国救済に関する連邦憲法裁判所判決（2012年9月12日）⁸

2012年6月29日、連邦議会及び連邦参議院は、欧州安定メカニズム（ESM）設立条約及びEU財政協定⁹を承認した。これを受けて、左派党議員や多くの市民らが、連邦大統領による両条約の批准を差し止める仮命令を出すよう、連邦憲法裁判所に申し立てていた。

連邦憲法裁判所は、9月12日、次の2点を留保して両条約の批准を認めたとして、当該申立てを却下した（2 BvR 1390/12）。①ESM設立条約で定めるドイツの負担額1900億ユーロ（内訳：資本払込220億ユーロ、保証1680億ユーロ）はこの額を上限とし、条約の規定の解釈によってこれを増額することは、連邦議会の同意がなければ認められない。②ESM関係者の守秘義務は、連邦議会及び連邦参議院に対する包括的な情報提供を妨げない。

連邦政府は、9月26日、この2点の留保事項を盛り込んだESM設立条約の共同宣言（Erklärung）案を承認した。ユーロ加盟国は同日中に当該共同宣言を採択し、連邦大統領は、9月27日、両条約を批准した。

⁸ 渡辺富久子「【ドイツ】ユーロ救済に関する連邦憲法裁判所判決」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』253号（2012年11月）を参照した。下線は憲法審査会事務局。

⁹ EU財政協定は、批准国の単年度の財政赤字（景気循環の影響を除去した後の財政収支から、一時的な変動要素を除いたものとされる構造的財政収支の赤字）を国内総生産の0.5%以下に抑えるなどの財政規律を義務づけるものである。

ESMは、ユーロ加盟国のための恒久的な救済機関であり、総額7,000億ユーロの規模である。加盟国が3年間にわたって、あらかじめ払い込む資本額は800億ユーロで、ドイツはそのうち約220億ユーロを負担する。また、請求次第支払われる資本金として各国が用意する額は6,200億ユーロで、そのうちドイツの負担は約1,680億ユーロである（加盟国全体の負担額に対するドイツの負担割合は、約27%になる）。しかし、EU財政協定及びESM設立条約は、議会の予算権を大幅にEUに移譲するものであり、民主主義の根幹にかかわるとして、連邦憲法裁判所に対して合憲性審査を求める訴願が相次いでいた。

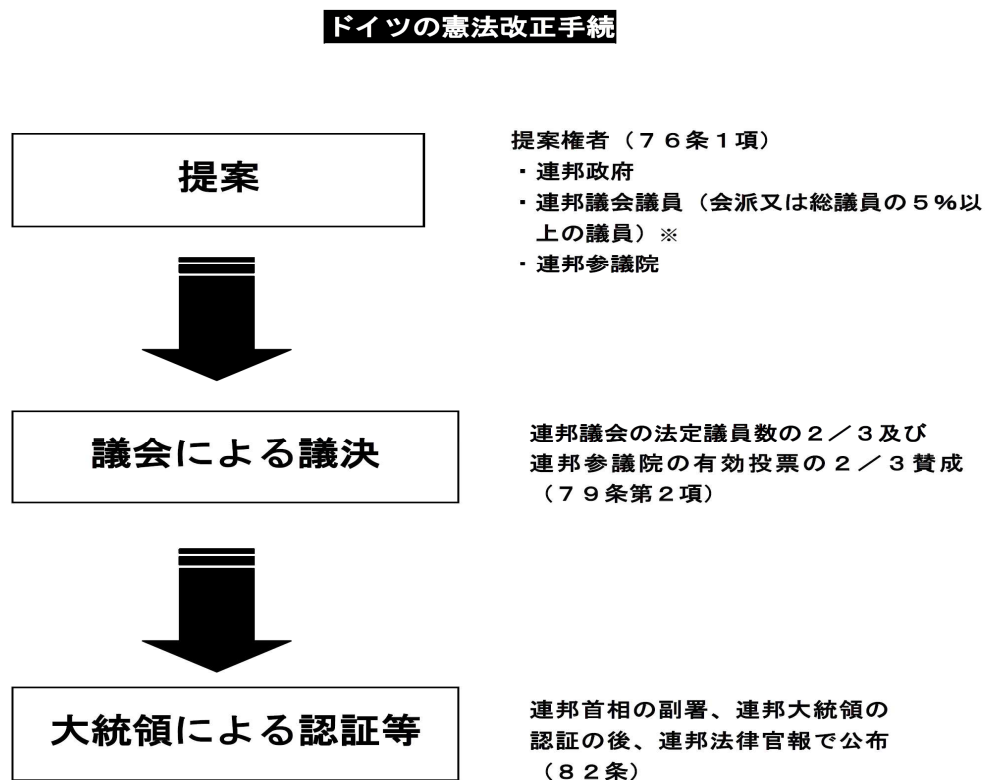
（参照：渡辺富久子「【ドイツ】EU財政協定及び欧州安定メカニズム設立条約の承認」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』252号（2012年8月）、矢澤朋子「欧州安定メカニズム（ESM）」大和総研『経済の広場〈入門 欧州経済〉第8回』（2013年8月）、田中理「欧州の債務危機対応で注目される新財政協定の概要と課題」公益財団法人資本市場研究会『月刊 資本市場』（2012年5月））

三 憲法改正手続等の概要

1 憲法改正手続の概略

ドイツ基本法は 79 条に改正手続を規定しており、2 項で「連邦議会議員の 3 分の 2 及び連邦参議院の表決数の 3 分の 2 の賛成」が必要と定めている。

基本法改正案の提出、議会における審議手続や、成立後の認証、公布については、通常の立法手続と同じ条で規定され、これを図示すると次のとおりである。



※ 憲法改正手続に国民投票は定められていない。

※会派の結成には、総議員の 5 % 以上の議員の参加が必要である。

※2013 年 9 月 22 日の総選挙の結果、議席数は 631 となったため、会派の結成及び議案の提出には、32 人以上の議員が必要である。

2 憲法改正の限界

ナチスによるワイマール憲法の形骸化を抑止できなかった経験¹⁰に鑑み、戦後の基本法では、憲法の規範性を確立し、維持するために憲法の基本原則を条文上明確にし、基本原則について改正を禁止する措置をとった。これにより、人間の尊厳、民主主義、法治国家、社会国家、連邦国家という憲法秩序の核心に抵触するような改正は排除される（79条3項）¹¹。

3 過去の憲法改正

ドイツ基本法は、59回の改正を経ているが、このように改正回数が多い理由として、わが国では法律レベルで規定されているような内容も基本法で規定している点や、連邦と州との権限を頻繁に見直していることなどが指摘されている。

¹⁰ その背景には、ワイマール憲法に基本原則の明示的保障がなかったことや、法内容の当否を問わない法実証主義の形式主義的思想があったとされる（塩津徹『現代ドイツ憲法史』（成文堂、2003年）121頁）。

¹¹ 塩津・前掲注10・121、122頁

4 過去の憲法改正に至る過程

過去の大規模な基本法改正のうち、①緊急事態条項を盛り込む改正（1968年）、②ドイツ統一後に環境保護規定を盛り込む改正（1994年）、③第一次連邦制改革（2006年）、④第二次連邦制改革（2009年）を取り上げ、改正に至る過程を紹介する¹²。

	緊急事態条項の創設 (1968・17次)	環境保護規定等 (統一条約5条に基づく見直し) (1994・42次)	第一次連邦制改革 (2006・52次)	第二次連邦制改革 (2009・57次)
改正内容	緊急事態条項の創設	環境保護、男女平等、障害者差別禁止、連邦と州の立法権限に係る改正等	連邦と州の立法権限の再編、連邦参議院の立法権限の縮減等	連邦と州の財政関係を中心とする改正
政権枠組	CDU/CSU・SPDによる大連立 [成立当時]	CDU/CSU・FDPによる連立	CDU/CSU・SPDによる大連立 [成立当時]	CDU/CSU・SPDによる大連立
協議機関	・10年に及ぶ検討の過程で、政府からの数次にわたる草案提出、議会における審議を通じて、広範な修正がなされた ・特に、大連立成立以後は、政府における草案作成にSPDも関与することとなった	両院合同憲法委員会 ○連邦議会の議決と連邦参議院の議決に基づき設置 ○構成：両院議員32名ずつ（合計64名）の委員 ○基本法の改正勧告は各項目ごとに3分の2の多数で議決	連邦制秩序の現代化に関する調査会 ○連邦議会の議決と連邦参議院の議決に基づき設置 ○構成： ・両院から16名ずつ指名される委員32名 ・連邦政府の代表4名・16州の州議会代表6名、地方自治体中央連合会代表3名（発言権・提案権はあるが、票決権はない） ・学識経験者12名（発言権のみ）	連邦と州の間の財政関係の現代化のための合同調査会 ○連邦議会の議決と連邦参議院の議決(2006.12.15)に基づき設置 ○構成： ・両院から16名ずつ指名される委員32名（連邦議会側の委員には連邦政府の大臣4名を含む） ・16州の州議会代表4名、地方自治体の代表3名（発言権・提案権はあるが、票決権はない） ○委員の3分の2の

¹² 次の文献を参照した。

山口和人「連邦制改革の合同調査会設置」ジュリスト1264号（2004年）、同「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）—基本法の改正」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』243号（2010年3月）、同「両院合同憲法委員会の審議終了」ジュリスト1030号（1993年）122頁、初宿正典「ドイツ連邦共和国基本法の最近五回の改正—二〇〇六年八月以降の状況」自治研究85巻12号（2009年）3頁、同「最近のドイツの憲法改正について（一）（二）」自治研究71巻2号（1995年）3頁、71巻3号（同年）3頁、吉田栄司「ドイツ憲法問題合同調査会最終報告」ジュリスト1036号（1993年）77頁、長野實「いわゆる西ドイツの非常事態法」時の法令664、665号（1969年）、粕谷友介「(資料)西ドイツ緊急事態憲法の制定過程」上智法学論集17巻1号～18巻3号（1973～75年）

			○委員の3分の2の 多数決により意 思決定	多数決により意 思決定
改 正 に 至 る 経 緯	1954・1956 再軍備に係る基本法改正。緊急事態条項の設置が検討されていた 1960.4 最初の基本法改正案が連邦議会に提出されるが、野党SPDの反対により審議未了 1963.1 基本法改正案が政府(CDU/CSU・FDPの連立政権)により連邦議会に提出されるが、3分の2の合意を得られず、成立せず 1966. 11 CDU/CSU・SPDの大連立政権発足(キージンガー政権) 1967.6 政府、基本法改正案を連邦議会に提出 1968.5.30・6.14 連邦議会で修正可決・連邦参議院で同意	1990.8.31 ドイツ統一条約締結。第5条に将来の憲法改正に関する検討課題を規定 1992.1 両院合同憲法委員会の発足 1993.11.5 両院合同憲法委員会が最終答申案を連邦議会に答申 1994.1.19 連立与党(CDU/CSU・FDP)と野党SPD、基本法改正案を連邦議会に提出 1994.6.30 80の改正案のうち3法案のみが、連邦議会で可決 1994.8.26 SPDが主導権を握る連邦参議院が、連邦議会の可決した改正案を否決。合同協議会(基本法77条2項)の開催を要請 1994.9.1 合同協議会の招集。翌2日に合意成立 1994.9.6・9.23 合意案が連邦議会で再議決・連邦参議院で同意	2003.11.7 連邦制秩序の現代化に関する調査会の協議開始 2004 年末 教育関係の権限をめぐる連邦と州の意見の対立から頓挫 2005.11 CDU/CSU・SPDによる大連立政権(メルケル政権)の成立。連立協定により調査会の活動再開 2006.6.30・7.7 基本法改正案が連邦議会で可決・連邦参議院で同意	2007.3.8 連邦と州の間の財政関係の現代化のための合同調査会の協議開始 2008.6.23 検討の重点項目を発表。その後、深刻化した経済危機に対応する規定も検討 2009.3.5 調査会の提案を議決 2009.3.24 連立与党(CDU/CSU・SPDの大連立)、基本法改正案を連邦議会に提出 2009.5.29・6.12 基本法改正案が連邦議会で可決・連邦参議院で同意

四 国民投票制度の導入に関する議論¹³

ドイツの諸州には、州民投票制度が存在する。しかし、連邦レベルでは、連邦領域の再編成の場合の住民投票（29、118 及び 118a 条）を除けば国民投票に関する規定は存在せず、事実、現行憲法下で国民投票が行われたことはない。この背景には、第二次世界大戦以前の全体主義の悪しき経験が、プレビシットの・ポピュリズム的手法への警戒感を生み出したことがあるとされている。

しかしながら、近年、国民投票を再評価する動きもある。2005 年の欧州憲法条約の批准に当たっては、社会民主党（SPD）や同盟 90／緑の党を中心に、国民投票を求める動きが広がった¹⁴。しかし、キリスト教民主／社会同盟（CDU／CSU）では反対者が多く、基本法改正を含めた法整備には至らなかった。

法律一般（基本法改正を含む。）についての国民投票に係る法案としては、2002 年に、当時の連立与党であった SPD と同盟 90／緑の党から基本法改正案が提出されたが、連邦議会で 3 分の 2 の賛成を得られず否決された。2006 年には、野党である自由民主党（FDP）と同盟 90 年／緑の党から相次いで、基本法改正案が提出された。

上記 2002 年と 2006 年の改正案の内容は、大筋において共通する部分も多いため、ここでは 2002 年の改正案の内容を紹介する。

1 基本法改正 手続の改正	基本法改正手続（連邦議会構成員の 3 分の 2 及び連邦参議院の表決数の 3 分の 2 の同意）に、「国民票決を通じた同意」による場合を加える。
2 国民発案	有権者 40 万人で連邦議会に法案を提出することができる（ただし、予算法や税法、死刑導入に関する発案等は除外される）。
3 国民請願	国民発案により提出された法案が 8 か月以内に成立しない場合、国民発案の発案者は、国民請願を行うことができる。しかし、連邦議会構成員の 3 分の 1 以上などが、提出された法案を違憲だとみなした場合は、連邦憲法裁判所に違憲審査を求めなければならない。国民請願は、6 か月以内に有権者の 5%の同意を集めれば成立する。
4 国民票決	国民請願が成立した場合、6 か月以内に国民票決が行われる。その際、連邦議会は独自の対案を票決に付すことができる。通常の法案の場合、有権者の 20%以上が投票し、かつ投票者の過半数が賛成することが必

¹³ 山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例【第 2 版】」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.796（2013 年）17 頁、渡辺斉志「国民投票制度の導入ならず」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2002 年 7 月）及び同「国民投票法案」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2006 年 3 月）を参照した。

¹⁴ FDP から、欧州憲法の採択のみを対象とした国民投票実施のための法案が提出された。

	要。基本法を改正する法案の場合、有権者の 40%以上が投票し、かつ投票者の 3 分の 2 が賛成することが必要。連邦参議院の同意を必要とする法案の場合、及び基本法を改正する法案の場合、ある州での投票の結果は、連邦参議院での投票とみなされる。

（国民投票制度導入に対する賛否の意見の概要）

以下では、両院合同憲法委員会（ドイツ統一後に環境保護規定等を盛り込んだ 1994 年の改正等について協議した機関。国民投票制度導入も大きな争点となったが、結局基本法改正を勧告するには至らなかった。）での議論などを参考として、賛成・反対の意見の要旨を概観する¹⁵。

	導入に賛成	導入に反対
議会制民主主義との関係	直接民主制は、現行の議会制民主主義を有意義に補い、参加民主主義へと発展させるもの。	国民投票は、議会制民主主義を弱めることになり、議会軽視の危険を有する。現代のような多元的社会では、「賛成か反対か」の国民投票より、議会制的手続を通じて妥協を見出すことが必要。
ワイマール時代の経験への評価	ワイマール時代の民主主義は、国民投票によって失敗したものではない。（むしろ議会の機能不全による。）	ワイマール時代の民主主義の失敗という経験に基づき、戦後の基本法には、意識的に直接民主主義を盛り込まなかった。
政治や政党に対する倦怠感	政治や政党に対する国民の倦怠感、政治家と国民の間の隔離を克服するためにも、国民投票制度が必要。	国民投票が政治や政党に対する倦怠感を克服することができるというのは、幻想である。頻繁な国民投票と定期的な選挙は、国民に投票への疲労感を与える。
他国や州レベルでの経験	近隣諸国や州レベルにおいても、国民投票等の経験を有する。	近隣諸国や州の国民投票等の経験は、普遍化できるものではなく、連邦に転用することはできない。

¹⁵ 渡辺暁彦「統一ドイツにおける基本法改正論議の一側面」同志社法学 48 巻 3 号（1996 年）545～549、569～576 頁を参照した。

五 統治機構改革及び二院制の在り方

1 連邦参議院の立法権限の縮小（連邦制改革）

2006 年に、連邦議会と連邦参議院の多数派が異なることによる弊害を解消するため、連邦参議院の権力を弱める基本法改正が行われた。

（１）問題となった状況

ドイツでは、連邦議会で誕生した政府与党が推進する政策への反発から、別の政党がその後の州議会選挙で挽回し、それが連邦議会と連邦参議院との間で、いわゆる「与野党逆転」の状況を生むことも稀ではないとされる。

このような状況が生じると、連邦参議院の構成員である各州政府の閣僚は、州の利害よりも党利党略によって行動する契機が増大し、連邦政府与党が連邦法律の制定を通じて推進する政策を、連邦参議院を通じてブロックするという事態が生まれやすいことになる¹⁶。

（２）連邦参議院の立法権限の縮小（同意法律の縮減）

法律の制定過程での連邦参議院の関与の形態として、基本法には、「異議法律」¹⁷と、「同意法律」¹⁸という 2 つの形態が規定されている。連邦議会と連邦参議院とで多数派が異なる場合に、特に「同意法律」を成立させることが困難になっているため、その比率を従来の約 60% から 35～40% まで引き下げるのが改正の目標とされた。

（３）連邦と州の立法権限の再編との関連

連邦参議院は、連邦議会と並ぶ二院の一つというよりも、州が「連邦の立法と行政…に協力する」ための機関という基本的性格を有するため、連邦参議院の立法権限は、連邦の立法に対する州の関与の権限とも見ることができる。

したがって、連邦参議院の「同意法律」の縮減は、いわゆる「二院制」における両院の権限関係の問題としてだけではなく、連邦と州の権限分配にも

¹⁶ 服部高宏「連邦法律の制定と州の関与」法学論叢 160 巻 3・4 号（2007 年）134 頁

¹⁷ 異議法律：連邦議会の可決した法律案に対して連邦参議院は「異議」を申し立てることができるが、連邦議会はその異議を退けることができる（連邦参議院の異議が過半数による場合は過半数、3 分の 2 以上による場合は 3 分の 2 以上）。

¹⁸ 同意法律：連邦参議院の同意が法律制定の要件となっており、連邦参議院に、いわば「絶対的な拒否権」が認められる。連邦参議院の同意を要するのはあくまでも例外であり、基本法にその旨の明文の根拠規定がある場合に限られる。

2006 年改正前にはそのような根拠規定は 45 箇所にとどまり、とりわけ 84 条 1 項の改正が最大の論点となった。逆に、2006 年改正により同意権限が拡大したと指摘されるものとして、104a 条 4 項がある。

関わる問題であり、その意味では、2006 年の改正で同時に行われた連邦と州の立法権限の再編とも密接な関係を有するものである。

2 法案審議合合同協議会（両院協議会）¹⁹

（1）法案審議合合同協議会の概要

連邦議会と連邦参議院の意思が合致しないときの調整の仕組みとして、法案審議合合同協議会（両院協議会）がある²⁰。その構成は、次のとおりである。

- ・連邦議会・連邦参議院それぞれ 16 名ずつの 32 名で構成。
- ・連邦議会側の委員は、会派の勢力に応じて選出される。
- ・連邦参議院側の委員は各州 1 名が選任される。連邦参議院側の委員は、同院の通常の審議の際と異なり、州政府の指示に拘束されない。
- ・協議会の議決は、出席委員の過半数により決せられる。

（2）法案審議合合同協議会への評価

法案審議合合同協議会については、

- ①頻繁に開催されていること、
- ②その成案作成実績は平均値約 85%にも及ぶこと、
- ③協議会の開催請求の大半が連邦参議院により申し立てられ、連邦参議院の意思が反映される形で成案が成立していることが指摘される。

これらの点について、連邦議会と連邦参議院が受け入れ可能な妥協案が形成されており、高度の政治的妥協により両者の意思疎通を探し出すことに成功しているという積極的評価がある。

一方で、協議会では過剰な妥協がなされているとの批判や、協議会の成案に対して連邦議会が事実上賛成せざるを得ない状況となっている点に関し、連邦議会を単なる確認機関に格下げし、国民の立法手続への不信を生むなどの指摘がある。このほか、妥協と調整を可能にするため議事の非公開制を貫いていることについて、「反議会的」であるとか、民主主義の原理である決定への責任から逃れさせることになっているとの批判もある。

¹⁹ 加藤一彦「ドイツ基本法における「法案審議合合同協議会（VA）」の憲法的地位と権能」現代法学 21 号（2012 年）15 頁を参照した。

²⁰ 法案審議合合同協議会がどのような場合に開催されるかは、同意法律か異議法律かによって異なる。同意法律の場合、連邦参議院が同意を拒否したときに、協議会の開催を求める権限が連邦参議院に発生する。他方、連邦議会及び連邦政府は、連邦参議院が同意を拒否したか、あるいは同意する可能性がない場合（3 週間経過後）、開催を要求することができる。異議法律の場合は、開催請求権は連邦参議院のみが有する。

【参考 1】ドイツにおける法案の審議手続

1 法案の提案権者

ドイツにおける法案の提案権者は、①連邦政府、②連邦議会議員（会派又は総議員の 5%以上の議員）又は③連邦参議院である。

2 連邦参議院における第 1 回審議（政府提出の場合）

政府提出法案の場合は、提出に先立って連邦参議院に送付され、同院は原則として 6 週間以内（基本法改正案の場合は 9 週間以内）に賛否・修正の態度を決める。政府は、この態度決定と政府の意見を添えて、連邦議会に法案を提出する。

連邦議会議員提出法案の場合は、このような手続は置かれず、連邦議会の審議がまず行われる。連邦参議院提出法案は、各州が提出した原案が可決された場合に法案となり、6 週間以内に政府の意見を付して連邦議会に送付される。

3 連邦議会における審議

連邦議会における法案審議は、三読会制により行われる。法案の基本線のみが審議される第一読会の終了後、法案は委員会に付託される。委員会は非公開が原則であるが、政府構成員の出席を要求し、その他専門家や利害関係者の意見を聴くため公聴会を行うことができる。委員会審査終了後に開かれる第二読会では各議員が、第三読会では会派又は総議員の 5%の議員が、それぞれ修正案を提出することができる。

4 連邦参議院における第 2 回審議

連邦議会でも可決された法案は、連邦参議院に送付される。本会議は年に 13 回程度開かれるだけであるので、実質的な審議は委員会において行われる。各州は、割り当てられた複数の議席について、表決権を統一的にのみ行使することができる。

5 両議院関係

(1) 同意法律と異議法律

法律の制定過程での連邦参議院の関与の形態として、「異議法律」と「同意法律」という 2 つの形態が基本法に規定されている。

異議法律	連邦議会の可決した法律案に対して連邦参議院は「異議」を申し立てることができるが、連邦議会はその異議を退けることができる。（基本法 77 条） （連邦参議院の異議が過半数による場合は過半数、3 分の 2 以上による場合は 3 分の 2 以上）
同意法律	連邦参議院の同意が法律制定の要件となっており、連邦参議院に、いわば「絶対的な拒否権」が認められる。（基本法 78 条） （連邦参議院の同意を要するのはあくまでも例外であり、基本法にその旨の明文の根拠規定がある場合に限られる。ある法律が同意法律か異議法律かは、最終的には連邦憲法裁判所が決する。）

(2) 法案審議合同協議会

連邦議会と連邦参議院の意思が合致しないときの調整の仕組みとして、法案審議合同協議会がある。

出典：国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度（基本情報シリーズ⑤）』（2010 年）29～32 頁
加藤雅彦ほか編『事典 現代のドイツ』（大修館書店、1998 年）159～162 頁
服部高宏「連邦法律の制定と州の関与」法学論叢 160 巻 3・4 号（2007 年）134 頁

【参考 2】ドイツの議会制度

項 目		連 邦 議 会	連 邦 参 議 院
議員定数		598 名 ※調整議席を含め 631 名	69 名 (人口に応じて州ごとに3～6名)
任 期		4 年 ※解散あり	不定 ※任期は各州政府での在任期間による。
選挙制度		直接選挙 ※小選挙区比例代表併用制 (小選挙区 299+比例代表 299)	任命制 ※各州政府が所定の数の政府構成員を議員に任命する。
選挙権 被選挙権		選挙権 18 歳以上 被選挙権 18 歳以上	
議会の主な権限		○首相選出権(下院) ○首相不信任決議権(下院) ○立法権(一部下院の優越) ○予算統制権(予算は立法による) ○条約承認権(条約承認は立法による)	
会期制度		○下院では議員の任期が議会期。上院には議会期の制度は存在しない。 ○会期制度は存在しない。 ○上院では毎年 11 月 1 日から 10 月 31 日までが1職務期。 ○会期制度が存在しないため、未了議案は議会期末まで継続。	
議院運営機関		○議長・副議長 ○長老評議会(下院) (「長老」とは象徴的な意味で、実態は、ほぼ日本の議院運営委員会に相当する。)	
本 会 議	定足数	議員の過半数	出席している州の有する票決権数の 合計の過半数
	表決方法	○挙手 ○起立表決 ○記名投票 ○点呼表決(上院)	
委員会制度		○常任委員会 ○特別委員会 ○調査委員会(下院のみ) ○調査会(下院のみ) ○合同委員会	
立 法 過 程	法案提出権	○政府 ○下院議員 ※ただし、会派又は 5%の議員の署名を要する。 ○上院	
	審議手続き	三読会制 ○本会議(第一読会) ○委員会 ○本会議(第二読会、第三読会)	○委員会 ○本会議
	両院関係	○法案の種類により両院の対等性が異なる。 ・上院の同意を要する法律については、下院が法案を可決した場合には、上院は同意を拒否することができるが、同意を要しない法律については、上院は異議を申し立てることができるのみ。下院が上院の異議を覆すには、上院が過半数により異議を申し立てた場合にあっては総議員の過半数による議決が、上院が3分の2により異議を申し立てた場合にあっては3分の2かつ総議員の過半数による議決が必要。 ○法案審議合同協議会(両院協議会):協議委員数は、各院 16 名ずつ計 32 名。成案の決定は出席協議委員の過半数による。	

出典：国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度（基本情報シリーズ⑤）』（2010 年）
加藤雅彦ほか編『事典 現代のドイツ』（大修館書店、1998 年）149 頁

六 緊急事態条項の概要

1 緊急事態の種類（1968 年の憲法改正により創設）

	緊急事態類型	根拠条文	要件	確認(同意)の主体	効果と終了
対外的緊急事態	防衛事態	基本法 115a 条 1 項 1 段	連邦領域への武力攻撃又はその直接の接迫	連邦議会(投票数の 2/3・連邦参議院の同意) ↓ 上記が不可能な場合は、合同委員会	①軍隊の命令権・指令権が連邦国防大臣から連邦総理大臣に移行 ②連邦はラントの専属立法事項につき競合的立法権を取得 ③公用徴収の保障は法律によらず仮に定めることができる。 ④自由剥奪は裁判官に支障あるとき、最高 4 日間まで定めることができる。 ⑤連邦国境警備隊を全連邦領域に出動させる ⑥連邦政府が、ラント政府・官庁への指示を与える。この権限を連邦政府が指定したラント構成員に移譲しうる ⑦民間物件の保護、交通規制のための軍隊の出動 ⑧国防義務者への非軍事的役務給付の義務づけ、非軍事的役務への女子の徴用等々 ※上記③④⑧による人権制限措置のほか、移転の自由・住居の不可侵の制限を明文で規定(2) 〔連邦参議院の同意を得た連邦議会の要求により、又は事態認定要件を欠くに至った場合は終了〕
	緊迫事態	80a 条 87a 条 3 項	(文言上規定されていない)	連邦議会 (投票数の 2/3)	①民間人の保護を含む国防に関する連邦法律(個別的緊急事態法律)が適用される ②民間物件の保護、交通規制のための軍隊の出動 〔連邦議会の要求により終了〕
	部分的緊急事態	80a 条 1 項 12a 条 5 項 1 段 6 項 2 段	(文言上規定されていない)	連邦議会 (緊迫事態以外の特別の同意、投票数の 2/3)	①国防義務者への非軍事的役務給付の義務づけ ②職場放棄の自由の制限 ※上記①②による人権制限措置のほか、移転の自由・住居の不可侵の制限を明文で規定(2) 〔連邦議会の要求により終了〕
	準備事態	12a 条 5 項 2 段 115c 条 1 項 4 項	(文言上規定されていない)	連邦政府 連邦参議院(同意)	①緊急事態発生前の職業訓練行事への参加の義務づけ ②防衛事態の準備のために連邦法律はラントの立法権限に属する領域の事項についても制定され、かつその実施の準備のために適用される
	同盟事態	80a 条 3 項	同盟条約の範囲内での国際機関の決定あること	連邦政府(同意)	連邦政府⇒防衛事態・緊迫事態のためにのみ定められた法規定の適用が可能となる(連邦議会の同意は不要) 〔連邦議会の議員の過半数の要求により終了〕
対内的緊急事態	災害事態	35 条 2 項 2 段 3 項	自然災害又はとくに重大な災厄事故(1)	ラント ↓ 1 ラントの領域を越えるときは連邦政府	①ラント⇒他のラントの警察力・行政庁・連邦国境警備隊の人員と施設を要請しうる ②連邦政府⇒必要な限度でラント政府に指示を与え、また連邦国境警備隊・軍隊を出動させる 〔連邦参議院の要求がある場合、又は危険が除去された場合中止〕
	憲法上緊急事態Ⅰ	91 条 1 項	連邦又はラントの存立、自由な民主主義的基本秩序への緊迫の危険の存在	ラント	ラント⇒他のラントの警察・行政庁の人員と施設を要請しうる ※通信の秘密・移転の自由の制限を明文で規定(3)
	警察緊急事態Ⅱ	91 条 2 項	危険の急迫しているラントに危険に対処する用意がなく、また対処する状態にないこと	連邦政府	連邦政府⇒当該ラントの警察力を指揮下におく 連邦国境警備隊の出動
	軍隊の出動	87a 条 4 項	・連邦又はラントの存立、自由な民主主義的基本秩序への緊迫の危険の存在 ・警察・連邦国境警備隊の力が不十分なこと	連邦政府	連邦政府⇒警察・連邦国境警備隊の支援のために軍隊を出動(民間物件の保護、組織され、軍隊的に武装した反徒の鎮圧)
	配慮事態	20 条 4 項	・この秩序[自由な民主主義的基本秩序]を除去する企ての存在 ・他の防衛手段がないこと	「すべてのドイツ人」 (私人又は公務員)	抵抗権の行使

- (1) 「自然災害」：地震、洪水、解氷、森林火災、落雷、旱魃、疫病の流行など
「災厄事故(重大な事故)」：飛行機や鉄道などの交通事故、生活上重要な施設に影響を与える停電、原子力発電所の事故、放射線に被曝する恐れのある事故 (ドイツの非常事態法制) (「外国の立法 251」国立国会図書館 p162)
- (2) 移転の自由及び住居の不可侵は、国防のための法律で制限され得る旨規定されており(17a 条)、必ずしも特定の事態の発生と直接関連付けて規定されているわけではない。
- (3) 移転の自由は、これ以外にも、伝染病の危険、自然災害若しくは重大な災害事故への対処等の場合にも制限することができる旨規定されている。(11 条 2 項)
- ※基本法上文言として出てくるのは太ゴシック体のものだけである。 ※ラントとは州のことである
(出典：水島朝穂『現代軍事法制の研究』(日本評論社、1995 年) 228、229 頁
松浦一夫『ドイツの災害対処・住民保護法制』(三和書籍、2012 年) 234 頁
国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国における緊急事態への対処』(2003 年) 28-33 頁)

2 緊急事態条項に係る基本法改正の過程

(1) 緊急事態条項の背景

1949年に制定されたドイツ基本法には、37条（連邦の強制措置）、81条（立法緊急事態）や91条（内部的緊急事態）などの例外的な規定を除くと、緊急事態に関する条項は存在していなかった。

基本法の制定経緯を見てみると、バイエルンの名勝ヘレンキームゼーの旧宮殿に、基本法制定機関である「議会代表会議²¹」（州の代表者等で構成）の専門委員会が開かれ（1948年8月10日～23日）、いわゆる「ヘレンキームゼー草案」が起草された。当初、この草案の111条には、ワイマール憲法48条（非常権限）に類似する緊急権条項があった²²。

- ・「公共の秩序と安全に対する差し迫った危険」に対処するため、連邦政府は、緊急命令を発することができる。
- ・緊急命令によって、言論、出版、集会、結社の自由及び通信の秘密の基本権を停止できる。

しかし、ワイマール憲法時代の国家緊急権の在り方^{（後掲）}に対する強い反省があったこと、またこの問題が基本法制定に際しての中心的な問題とは考えられていなかったことなどから、結果的に基本法に国家緊急権に関する条項は採択されなかった²³。結局、基本法には良心的兵役拒否（4条3項）、侵略戦争遂行準備行為の違憲性（26条1項）、戦争遂行用武器の製造等に対する規制（26条2項）、平和維持のための相互的集団安全保障体制への加入（24条2項）といった規定が置かれていた²⁴。

○ワイマール憲法時代の国家緊急権

1919年のワイマール憲法48条2項は、「公共の安寧及び秩序に重大な障害が生じ、又

²¹ 英米仏・三占領軍政府は、西ドイツ11州の首相をフランクフルトに招集し、フランクフルト三文書を手交した。その一つが「遅くとも48年9月1日までに憲法制定国民会議を召集する権限を与え」たものだが、各州の首相は、西側（の意向）だけの憲法制定議会による「憲法」の制定は統一ドイツの道を阻害すると考え、制憲議会を選出せず、議会代表会議を設定し、憲法の代わりに暫定的な基本法を制定することで意見一致した（小林孝輔『ドイツ憲法小史』（学陽書房、1992年）192頁）。

²² 清水隆雄「ドイツ緊急事態法の制定過程とNATO軍」国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国における緊急事態への対処』（2003年）207頁

²³ 山内敏弘「西ドイツの国家緊急権」ジュリスト701号（1979年）33、34頁

²⁴ 「これらの規定は、ドイツ占領政策を方向づけたポツダム協定の「ドイツの完全な武装解除と非軍事化」の要求を反映しつつも、当時の「冷戦」状況を背景として、「共産主義国」に対抗するための再軍備の余地を残していたのである。この意味で基本法は「戦後憲法」というよりは、むしろ「冷戦期の憲法」と言えよう」（水島朝穂『現代軍事法政の研究』（日本評論社、1995年）48頁）。

はその恐れがあるときは、大統領は、公共の安全及び秩序を回復させるために必要な措置を取ることができ、必要な場合には、武装兵力を用いて介入することができる²⁵⁾とされ、そのために「114 条（人身の自由）、115 条（住居の不可侵）、117 条（信書・郵便・電信電話の秘密）、118 条（意見表明等の自由）、123 条（集会の権利）、124 条（結社の権利）及び 153 条（所有権の保障）に定められている基本権の全部又は一部」の停止が規定されていた。また、この措置は議会の事後的統制に服するものとされ（同条 3 項）、措置の詳細は、法律で定めるとされていた（同条 5 項：結局この法律は制定されなかった）が、大統領に「必要な措置」というあいまいで限定不能な権限を、議会閉会中という要件なしに与えていた²⁶⁾。

1928 年の選挙でドイツの議会は 14 にものぼる小党分立の状態となり、内外の急迫多難な状態に直面しても早急な決定をなすことを不可能にし、48 条による大統領の緊急命令を発動させることになった。議会は国民の人気を損ねるような措置を不可避とは知ってもみずからの責任において採ることをせず、（大統領の）緊急命令によってみずからの責任を免れたのである。

実際、1931 年 1 月から 12 月までには 40 の緊急命令が発布されたが、法律は 1 件も制定されなかった。また、1932 年には 5 件の法律が発布されたのに対し、59 の緊急命令が発布された²⁷⁾。大統領の緊急命令権は、「公共の安寧及び秩序」の「攪乱」に対処するために用いらただけでなく、「税金の新設あるいは変更から社会事業費の支出削減まで、物価の値下げから外国為替管理、銀行の監督に至るまで」の経済・財政の多様な領域において、立法に代位したのである²⁸⁾。このようにして、本来、監督と批判を与えてこれを抑止すべき議会がまったく無力化するにおよび、総理大臣の任免も大統領の意のままに行われることになった²⁹⁾。この「大統領の緊急命令権」と「議会解散権（25 条）」が、ナチス独裁への法的架橋を提供するに至ったとされている。

1950 年 6 月 25 日に勃発した朝鮮戦争によって、国民世論は大きく再軍備肯定へと移動する。その後、1952 年 5 月 26 日、米英仏と旧西ドイツとの関係に関する条約（「ドイツ条約」）が、翌 5 月 27 日にはヨーロッパ防衛共同体条約（「パリ条約」）が、それぞれ調印される。そして、これらの条約と基本法との適合性を明確にし（79、142a 条）、連邦の専属的立法権限に「18 歳以上の男子の国防義務」を加える（73 条 1 項）とする**第 4 次基本法改正**（1954 年）がなされた。

1954 年 8 月 30 日にフランス議会がパリ条約の批准を拒否したため、いったんは頓挫したが、10 月 23 日、パリ諸条約の締結により、ドイツの占領体制の終結、旧西ドイツの NATO 加盟の承認などが決定された。

これにより、再軍備はさらに加速され、1955 年に志願兵法が制定されて一般兵役義務導入への前提が作られた。1956 年の**第 7 次基本法改正**では、良心的兵役拒否の場合の代替役務規定、兵役中の基本権の制限といった徴兵

²⁵⁾ 高田敏・初宿正典『ドイツ憲法集（第 6 版）』（信山社、2010 年）124 頁

²⁶⁾ 大西芳雄『憲法の基礎理論』（有斐閣、1975 年）229、253 頁

²⁷⁾ 山田晟『ドイツ近代憲法史』（東京大学出版会、1979 年）105、106 頁

²⁸⁾ 水島・前掲注 24・204 頁

²⁹⁾ 山田・前掲注 27・106 頁

制に向けた改正が行われた。また、連邦国防相（平時）及び連邦首相（戦時）による命令・指揮権（65a 条）、連邦議会防衛委員会（45a 条）及び防衛監察委員会（45b 条）が規定され³⁰、議会による軍隊の統制、軍隊内での基本権保障の対応が図られている。

○年 表

年月日	事 項
1949. 5.23	ボン基本法公布
1950. 6.25	朝鮮戦争勃発
1952. 5.26	ドイツ条約署名
1954.3.26	第 4 次基本法改正
1954.10.23	パリ会議でドイツ条約を修正・確認（1955. 5. 5 ドイツ条約発効） 西ドイツの NATO 加盟を承認
1956. 3.19	第 7 次基本法改正
1959.11	SPD、バート・ゴースベルク綱領決定。国防を肯定
1960. 4.20	緊急事態憲法草案（シュレーダー草案） 上程 …①
1962. 5	SPD、ケルン大会で 7 項目決議（緊急事態立法に賛成の立場を明確化）
1962.10.31	緊急事態憲法草案（ヘッシャル草案） 上程 …②
1966.12. 1	CDU/CSU と SPD の大連合成立
1967. 5.10	緊急事態憲法草案（ルッケ草案） 閣議決定 …③
1968. 5.30	第 17 次基本法改正

（山内敏弘「西ドイツの国家緊急権」ジュリスト 701 号（1979 年）33 頁より抜粋）

（２）緊急事態条項の制定過程³¹

① 1960 年 4 月 シュレーダー草案

1958 年 10 月 30 日、アデナウアー政権（キリスト教民主／社会同盟（CDU／CSU）＋諸会派の連立政権）の連邦内務大臣 G.シュレーダーは、警察労働組合の集会で基本法に広範な緊急事態憲法の補充が必要であることを力説し、1960 年 4 月 20 日に基本法改正草案（シュレーダー草案）を提出する。

ドイツ基本法に緊急事態条項を補充する当該草案を連邦議会に提出した連邦政府の提案趣旨は、概略以下のとおりである。

³⁰ 水島・前掲注 24・50 頁

³¹ 以下、ドイツ基本法における緊急事態規定を補充した改正経緯については、粕谷友介「西ドイツ緊急事態憲法の制定過程（1）」上智法学論集 17 巻 1 号（1973 年）を参考にした。

改正されたドイツ条約では「連邦共和国に駐留する軍隊の安全保障に関して、参加国が従来保有し、行使していた諸権利は、ドイツの管轄官庁がドイツの立法によって、これに相応する全権を取得し、公の安寧秩序に対する重大な攪乱に対処し得る能力を含め、駐留軍の安全保障のために有効な措置を取ることができるようになれば消滅する」と留保されている。三国（英米仏）が当該留保している権利を消滅させるためには、それ相応の規定を基本法に補充することが必要であり、そのような基本法における不備を憲法上、時宜にかなって完備させるための配慮をする必要があることを連邦政府は痛感している。この点で、ワイマール共和国末期におけるワイマール憲法 48 条の緊急委任権の乱用に関する指摘に耳を傾けなければならない。つまり今後決められるべき新しい緊急委任権は、事実在即したものであり、緊急委任権の担い手の種類と認容される権利の範囲が、一方において非常に厳しい内外から生ずる危機を除去するために十分なものであり、他方において民主主義の崩壊のために乱用を許すことのないように立法されなければならないということである。

国民の安全と法治国秩序にとって異常な危険のために、民主的国家が特別の緊急委任権を保持していることは、西欧民主主義政体の国法が表明しているところである。

国家生活のほとんどすべての範囲に関連を持つ特別な命令を包含している緊急権は法構造の観点から、基本法のいずれかの章の中に増補することはできない。従って、基本法 10 章と 11 章の間に 10a を加えることが適当であると考ええる。草案 115 条 a は、ワイマール憲法 48 条より、詳細な規定を包含している。その理由は、今日の厳しい、かつ複雑な情勢にあって生ずる急迫した事情を斟酌したためである。

そのほか、1960 年の段階で緊急事態条項の制定が提案された背景としては、①西ドイツにおいて再軍備のための憲法改正とそれに伴う基本的な軍事法制の確立が、先述のとおり 50 年代の後半期をもって一段落を迎えたこと、②それと関連して 50 年代前半に見られた再軍備に対する国内の反対意見も、かなり弱いものになっていったということが挙げられる。当初は再軍備に反対していた社会民主党（SPD）も、59 年のバート・ゴードスベルク綱領³²では「ドイツ社会民主党は、自由で民主的な基本秩序の防衛を信奉することを公表する。ドイツ社会民主党は、国防を肯定する」と表明している。

こうした世論の変化について、ベルリンの壁に象徴される東西の冷戦状況の固定化に、その要因を見出すことができるといった指摘³³もある。

連邦政府によって提出されたシュレーダー草案は、

³² SPD の 6 番目の綱領。バート・ゴードスベルク綱領を契機に SPD は「階級政党」から「国民政党」へと転換したといわれる。キリスト教の倫理、ヒューマニズム、古典哲学といったヨーロッパの思想的伝統を重視する一方、「社会主義」については定義を避け、社会主義を最終目標とするような従来のマルクス主義思想は暗黙のうちに退けた」ものであり、具体的な政策では経済における市場経済の容認、国防の肯定などを意味していた（永井清彦『われわれの望むもの—西ドイツ社会民主党の新綱領』（現代の理論社、1990 年）142 頁）。

³³ 山内・前掲注 23・36 頁

- ・非常事態の類型が区別されておらず、連邦議会の単純多数をもって、非常事態が議決されることになっている。
- ・連邦議会の議決に抗しえない支障がある場合、連邦大統領が連邦首相の副署を得て、非常事態を命じ、公布する。
- ・緊急事態が継続している場合、連邦政府は緊急命令権によって、基本法 5 条（表現の自由）、8 条（集会の自由）、9 条（結社の自由）、11 条（移転の自由）、12 条（職業の自由）、104 条 2 項、3 項（自由剥奪における権利保障）を制限する権限が与えられている。

を内容とするもので、ワイマール憲法 48 条 2 項を手本にしている復古型草案などと各方面から批判³⁴され、連邦議会において審議未了となった。

なお、シュレーダー草案に対して、同年、**連邦参議院は所見ともいふべき対案**を提出しており、その趣旨説明は概略以下のとおりである。

まず、連邦参議院は緊急法の規定を基本法に補充する必要があることを認めるものである。しかし、連邦政府草案（115 条 a）に大幅な修正が必要であると考え。従って、連邦参議院の対案を提出する。

連邦参議院は基本法 9 条 3 項によって結成された団体の労働闘争は非常事態宣言の理由とならないと考える。また非常事態の命令に関する意思形成は可能な限り広く国民によってなされなければならない、非常事態に関する議決は基本的には連邦議会と連邦参議院にあるという見解をとっている。もし連邦議会と連邦参議院の一つが集会をすることに妨げがある場合、連邦議会と連邦参議院の代表者から構成される緊急委員会に非常事態宣言を担保させる。緊急事態委員会が集会を妨げられる場合だけ、連邦大統領は連邦首相の副署をえて非常事態を公布することができる。その場合、できれば連邦大統領は事前に連邦議会と連邦参議院の議長だけでなく、その代理者の意見を聞く。

また、連邦参議院は非常権限の範囲を種々の点で効果を阻害することなく、制限することができるものと考えている。このことはなにかんづく基本権の制限、財政条項の例外およびラントに固有な行政の制限に関しても妥当する。また連邦政府は連邦政府草案にみられる非常権限をラントの諸機関により大幅に委譲することを留意すべきではないか。恐らく 115 条 a に「非常事態の公布後 6 か月に、管轄権を持つ当該官庁は、非常事態を続行すべきか否かを新たに議決する」という規定が必要ではないか。この規定にはいろいろ問題があるので連邦参議院は保留しておく。

② 1962 年 10 月 ヘッシャー草案

1962 年 10 月 31 日、連邦参議院に連邦政府（アデナウアー政権：CDU／CSU＋FDP の連立政権）は基本法補充のための新しい草案を提出し、更に 1963 年 1 月 11 日連邦議会に提出した（ヘッシャー草案と呼ばれる）。この草案は、**SPD の要求や 1960 年連邦参議院対案の内容を大きく**

³⁴ 水島朝穂「ドイツ基本法と「緊急事態憲法」」水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』（法律文化社、2003 年）89 頁

受け入れ、事態を外的緊急事態（115 条 a～h）と内的緊急事態（115 条 i～l）、災害事態（115 条 m）とすることや外的緊急事態の発生の「確認」には、連邦参議院の議決を必要とすることなどの規定を含んでいたが、

- ・ 外的緊急事態の発生は、連邦参議院の同意を得て連邦議会が議決することを前提としているが、その議決に克服しがたい障害がある場合には緊急事態委員会の議決で足りる。
- ・ 「切迫した危機」の場合、外的緊急事態は、連邦首相の副署を得た連邦大統領の命令によって効力を発する。襲撃の場合、外的緊急事態が自動的に確認される。
- ・ 内的緊急事態の場合には、外的緊急事態とは異なり、「事態」の確認の手続き規定がなく、もっぱら連邦又は州政府の判断に左右され、連邦議会が介入する余地がなかった。自然災害の場合にも同様に連邦政府が同じような権限を持っていた。
- ・ 基本権の制限に関しては 1960 年シュレーダー草案とほぼ同じ内容。

などとなっており、「ヘッシャル草案は個別的な緊急事態と平時とを区別する境界線が明確でなく『武力による連邦共和国への攻撃』、『武力の威嚇』、『緊張状態』、『外部からの作用』等は、自由自在な概念であり、外政・内政の危機にあって、行政権の合法的行為の基礎となり便利なものである」と評された³⁵。

1963 年 1 月 24 日、連邦議会はヘッシャル草案を法務委員会の審議に付した。審議の結果、広範な修正が加えられ、1965 年 5 月 21 日の法務委員会草案となったが、同年 6 月 24 日の連邦議会において、基本法改正に必要な 3 分の 2 の多数が得られず、否決された。

③ 1967 年 5 月 ルッケ草案

1966 年に、保守 CDU/CSU と野党 SPD の大連立政権が誕生し、緊急事態に係る基本法改正は新たな局面を迎える。

1967 年 5 月 10 日、基本法補充のための法律案（ルッケ草案）が閣議決定された。その大綱は、

- ・ 労働者の大多数は「防衛目的のために」強制的義務を負う。
- ・ 合同委員会は、議会と並行して、ないしは議会の代わりにその任務を履行する。
- ・ 自然災害特に重大な災害、および「武装した反徒」を含む内的緊急事態に、連邦政府軍隊を「警察力」として出動させることができる。
- ・ 「外的緊急事態の場合」州の立法管轄に属する領域にも、連邦は競合的立法権を有する。外的緊急事態継続中、この管轄権を合同委員会に移さなければならない。

となっており、緊急命令発布のための明示された全権委任というものが形

³⁵ 粕谷・前掲注 31・109 頁

式的には姿を消した。また、以前の草案にみられた自由権の制限に関する規定を、本草案においては自制している。

同草案は 1967 年 6 月 13 日に連邦議会に提出された。連邦議会は、6 月 29 日に法務委員会と内務委員会の審議に付した（その後、両委員会は合同公聴会を開催するなどしている）。そして 1968 年 5 月に法務委員会の審議を終え、労働組合が行う合法的な労働争議を緊急事態から明確に区別する規定等を新たに盛り込んだ**法務委員会案**を決定する。

この法務委員会案について、連邦議会で 20 条 4 項（抵抗権）及び 80a 条（緊急事態における法令の適用）の修正が加えられ、1968 年 5 月 30 日に議決された。

△1968 年の世界情勢

1 月	ベトナム戦争で北ベトナム人民軍が、南ベトナム軍および同政府を支援する米軍に一斉攻撃を仕掛けた「テト攻勢」。
3 月	ポーランドのワルシャワ大学の学生・知識人たちが民主化を要求した「3 月事件」が発生。
4 月	米国の黒人公民権運動家マーティン・ルーサー・キング牧師が暗殺される。
5 月	フランス各地の街頭で、学生たちが大規模な反体制デモを展開。13 日にはパリでゼネストが行われ、学生が警官隊と衝突、仏全土はまひ状態に陥った。このいわゆる「5 月革命」に触発され、イタリア、ドイツ、トルコ、日本（東大紛争など）、ブラジルでも学生による反体制運動が広がった。
6 月	故ジョン・F・ケネディ米大統領の実弟、ロバート・F・ケネディ上院議員が大統領選の選挙活動中に暗殺される。
8 月	チェコスロバキアで当時のアレクサンデル・ドプチェクが 1 月、共産党第 1 書記に就任。「人間の顔をした共産主義」を掲げた民主化運動、「プラハの春」が起こったが、ワルシャワ条約機構軍が侵攻し、動きを圧殺。
10 月	メキシコ五輪を 10 日後に控えたメキシコ市で、民主化要求デモに警官隊が発砲し、学生ら 200-300 人が死亡。
11 月	大統領選挙で共和党のリチャード・ニクソンが第 37 代大統領に就任。同月、北爆を全面停止。

（2008 年 4 月 18 日 AFP 配信記事をもとに作成）

3 ドイツにおける災害対策

2001 年 9 月 11 日のアメリカの同時多発テロ事件、2002 年のエルベ川の洪水³⁶などがあり、ドイツでは、基本法で定められてきた「戦時＝連邦、平時＝州」という事務の分担が適切かどうかということが議論になった。

2002 年の内務大臣会議（連邦参議院に置かれている、専門分野ごとに州の大臣が集う会議）において、「ドイツにおける住民保護新戦略」が議決された。

「新戦略」では、国家的規模の危機や損害に備え、それらを克服するために、連邦と州の協力関係を最適化することを目指すもので、現在、この「新戦略」が危険防護政策の基礎となっている。また、州は、連邦に対して、旧来的な防衛事態でない場合でも、連邦がより責任を負うこと、特に調整・情報伝達の機能を担うことを要請した。

これらを受け、2004 年に連邦内務省の下に連邦住民保護・防災支援庁が設置され、以来、民間人保護、テロ、サイバー攻撃、自然災害等の原因を問わず、大災害に対応できるような制度の整備が目指されている。基本法における「戦時＝連邦、平時＝州」の事務分担は維持されているが、州が防災のために備えている部隊や施設を、戦時の民間人保護のためにも投入する代わりに、連邦が民間人保護のために州の装備を補完し、また、民間人保護のための補完的訓練を行うという協力体制がとられている³⁷。

連邦住民保護・防災支援庁は、防災対応の実働組織を持たず、各組織の調整や住民保護・重要社会基盤保護対策のための計画等を行う。（民間人保護や防災のために機動的な役割を果たす連邦の組織は、連邦技術支援隊、連邦国境警備隊（連邦警察）及び連邦軍である。）

³⁶ エルベ川は、チェコに源流を持ち、ドレスデン、マグデブルク、ハンブルクをとおって北海に注ぐ。2002 年には、エルベ川とドナウ川で大きな洪水があり、その被害総額は 91 億ユーロであった。

³⁷ 住民保護に係る現行の主要な法律として、（1997 年民間人保護法を改正した）**民間人保護・防災支援法**がある。この中で「民間人保護」や「防災」という概念は、組織ではなく、危険防止の 2 つの面を示すにすぎない。よって、それぞれに対して別個の組織や施設を用意することは無駄であるという反省から、連邦の制度と州の制度を合理的に一体化して運用するための体制が検討されてきていた（渡辺富久子「ドイツの非常事態法制」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』251 号（2012 年 3 月）160 頁）。

〔参考〕2013 年 5 月の豪雨によるエルベ川・ドナウ川の洪水

5 月から続いていた大雨が原因で、エルベ川やドナウ川などが増水し、ザクセン州やザクセン＝アンハルト州、バイエルン州などが大規模な洪水被害に見舞われている。連邦政府はこの事態を受け、80 億ユーロの支援金拠出を決定した。13 日付のヴェルト紙などが報じた。

被害地域は南東部からシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州など北部まで、国内 9 州にまたがっており、農業における被害総額だけでも数億ユーロに上るとみられている。中でも被害が最も甚大とみられているのが、ザクセン＝アンハルト州の州都マグデブルクで、同市ではエルベ川の水位が通常よりも 5 メートル近く高くなり、エルベ川とザーレ川が合流する地点のダムが決壊。2 万 3000 人の住民に避難勧告が出された。

今回の事態を受け、メルケル首相（キリスト教民主同盟＝CDU）とガウク大統領は相次いで被害地域を訪問。ザクセン＝アンハルト州のハレ市とザクセン州のマイセン市を 9 日に訪れたガウク大統領は、救援活動を行っている市民ボランティアをねぎらい、被害地域への寄付と結束をドイツ全土に呼び掛けた。一方、12 日にシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州のラウエンブルク市を訪れたメルケル首相は、「被害支援に上限を設けない」と明言。被害地域の州首相を集めて緊急会合を開き、連邦と州で支援基金を設けて 80 億ユーロの支援金を拠出することを約束した。これに伴う増税は行わないとしている。ショイブレ財務相（CDU）の広報官は、「重要なのは増税するか否かという問題ではなく、いかに迅速に十分な支援が行われるかである」とコメント。さらに、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州のアルビッヒ首相（社会民主党＝SPD）は「緊急の支援を必要としている人たちがいる今、財源についての論議をしている場合ではない」と述べた。

今回の洪水被害は「世紀の大洪水」と呼ばれた 2002 年時のものよりも甚大とみられている。当時、連邦政府と州政府は災害基金を設立して 70 億ユーロを拠出、これに伴う増税が行われた。一方、ドイツ赤十字の関係者は、「当時は急速な勢いで寄付金が集まったが、今回はその流れが比較的緩やか」と述べている。

（出典：ドイツを 100%楽しむ！ードイツ生活情報満載！ドイツニュースダイジェスト
<http://www.newsdigest.de/newsde/news/top-nachrichten/5173-2013-06-13.html>）

4 最近の国内テロ対策と緊急事態条項改正についての議論

(1) 航空安全法の制定

他の欧州諸国の場合と同様、米国同時多発テロ事件の発生は、ドイツにおいても再び航空交通分野でのテロ対策が大きな話題となる契機となった。さらに、フランクフルトにおいて 2003 年 1 月に発生した軽飛行機の乗っ取り事件³⁸を受けて、航空交通分野におけるテロ対策に関する包括的な法制度たる航空安全法が 2005 年 1 月から施行された。

これは、ハイジャックされた航空機が一種の武器として用いられる危険が迫っている場合には、その撃墜を軍に命じることができるようにすること等を内容とした法律であった。同法は、テロ防止のために軍を活用することに主眼が置かれており、1 章 3 節には「軍による支援および職務上の補助」の規定が置かれ、特にハイジャックされた航空機を軍が撃墜することを認めた 14 条 3 項は航空機テロによる大規模な被害を防ぐためとはいえ、無辜の乗客の命を奪うことが正当化されるのかという倫理的な問いかけとともに、同法が軍の活動範囲を外敵からの国家防衛という本来的任務から逸脱させるものである以上、憲法を改正して軍の機能を定義し直すべきだという主張をも惹起した。

航空安全法は成立したものの、連邦大統領 H.ケーラーは、基本法 82 条 1 項に基づく航空安全法の認証に当たり、憲法適合性に重大な疑義があるとして連邦憲法裁判所が明確にするよう訴訟提起の勧告を行った。これを受け、野党（FDP）議員らにより憲法裁判所へ憲法異議の訴えが提起された。

2006 年 2 月 15 日には、連邦軍の国内使用における明文規定の必要性とハイジャックされた航空機の無辜の乗客が持つ人間の尊厳（ドイツ基本法 1 条 1 項）と結びついているところの「生命への権利」の尊重（同 2 条 1 項）という点で、航空安全法の規定の一部は違憲であるとの判断が連邦憲法裁判所により下された。このため、同法は、14 条 3 項を停止したまま法律自体は

³⁸ ドイツ西部のフランクフルトで 5 日夕（日本時間同日深夜）、ハイジャックされた小型飛行機が同市上空を旋回し、CNN テレビによると、市内の欧州中央銀行ビルなどに突っ込むと地上に伝えた。同ビルと周辺のビルから人々が避難。フランクフルト空港は閉鎖されたが、飛行機は約 2 時間後、同空港に着陸した。ドイツ通信などによると、ハイジャックしたのは短銃のようなものを持った男で、警察のヘリがハイジャック機を追跡する一方、ドイツ連邦軍の戦闘機も出動したという。航空管制官は男とテロとの関係はないとみているという。

ドイツの NTV テレビによると、男は「だれも殺さない。自殺したい」と語っているといい、ハイジャック機をビルなどに衝突させるのを避けるよう、航空管制官らが説得したという。

航空管制官によると、小型飛行機はフランクフルトに近いバーベンハウゼンの空港で同日午後 2 時 45 分ごろ男に強奪され離陸した（朝日新聞、2003 年 1 月 6 日）。

現在も活用されている。

(2) ドイツ基本法改正案提出の動き

9.11 米国テロ事件後、同様のテロ攻撃に対処する軍隊の出動を可能にするため、憲法改正の動きは早くからあった。バイエルン州とザクセン州政府は、2001 年 11 月 23 日に「基本法 (35 条) 改正法案」を連邦参議院に提出した。しかし、SPD+同盟 90/緑の党連立政権は改憲に消極的であり、同年 12 月 20 日には、連邦議会への提出を見送る決定がなされた。

その後、2004 年 3 月 5 日にはバイエルン、ヘッセン、ザクセン、テューリンゲンの 4 州が、「基本法 (35 条および 87a 条) 改正法案」を連邦参議院に提出した。

同月 9 日には、航空安全法案を提出したシュレーダー政権 (SPD+同盟 90/緑の党連立) に対抗し、当時野党であった CDU/CSU 会派も基本法改正案を連邦議会に提出している。

この改正案は、航空安全法案と同じ会議において否決されたものの、航空安全法施行後の 2005 年 1 月 18 日、再提出された³⁹。

軍隊の国内出動任務を改憲により拡大することについては、SPD とともに、野党 (FDP、同盟 90/緑の党、左派党) いずれも消極的である。その背景には、軍隊の国内使用の可能性が広がれば、国内治安維持を任務とする警察と対外的防衛を主任務とする軍隊の機能区分が曖昧になり、ドイツ国民がかつて経験したように、国内治安維持の軍事化を招き、軍隊が政府の権力手段として利用され、やがては内政問題への軍部の介入を招くのではないかという根深い危惧がある。

ワイマール憲法 48 条 2 項は、公共の安全と秩序に著しい障害が生じ、またはその恐れがある場合には、その回復のため、必要措置を講じることができ、「必要な場合には、武装兵力を用いて介入する」ことも認めた。ワイマール初期の不穏な時代には、共和国軍による暴動鎮圧が頻繁に行われたが、これにはしばしば非正規部隊が協力していた。また主要政党も配下に擬似軍隊組織を保有しており、内政の軍事化を自ら招いた。軍事組織の頻繁な政治介入の結果、軍隊は「第四権力」として内政に発言力を得、民主的憲法体制の権力分立と均衡を破壊するファクターとなっていたのである。第二次大戦後、再軍備と非常事態憲法により導入されたドイツ基本法の軍事規定は、このような軍隊の反動的な内政介入の歴史への反省から生まれたものである⁴⁰。

³⁹ 松浦一夫「航空テロ攻撃への武力対処と「人間の尊厳」」防衛法研究 30 号 (2006 年) 161 頁

⁴⁰ 松浦・前掲注 39・131、132 頁

(3) 軍の国内出動の一般化

軍の国内的任務の拡大を巡る意見対立の先鋭化は、2006年6月から7月にかけてドイツで開催されるサッカーのワールドカップに際し、治安維持のために軍を出動させるという連邦内務省の方針によってもたらされた。

この構想を推進したのはヴォルフガング・ショイブレ連邦内務大臣（CDU／CSU）である。同大臣は、ワールドカップの開催期間中は軍に重要施設の警備を行わせる必要があります、そのためには基本法の改正が必要である⁴¹と主張した。

だが、これに対しては、ヨーゼフ・ユング連邦国防大臣（CDU）が反対を表明したほか、国政野党である90年連合／緑の党とFDPもこのような出動に反対する動議を連邦議会にそれぞれ提出するなど、異論が続出した。そのため、ショイブレ大臣も一旦は基本法の改正を断念し、現在の憲法の規定の下でも軍を出動させることは可能であるとの解釈に沿って軍派遣の可能性を探る姿勢を示すようになった。

ところが、その後、連邦憲法裁判所が航空安全法の規定の一部について違憲判決を下した（先述）のを受けて、ショイブレ大臣は方針を転じ、基本法を改正してテロ対策への軍の投入に道を開くべきだとの主張を再び展開するようになった⁴²ものの、現在に至るまで改正はされていない。

⁴¹ ドイツ基本法では、87a条3項「防衛事態および緊迫事態において、国防の任務を遂行するために必要な限度で、非軍事的物件を保護し、かつ交通規制の任務を遂行する」場合、4項「危険が急迫している州が自ら危険に対処する用意がなく、または対処できない」ことを条件に、「非軍事的物件を保護し、組織化され、武装した反徒を鎮圧するのを支援するため」及び35条2項「自然災害または災厄事故が1つの州の領域を超えて危険を及ぼすとき」に軍隊を出動させることができるとしている。

⁴² 渡邊斉志「ドイツにおけるテロリズム対策の現況」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』228号（2006年5月）140、141頁

(参考 1) 徴兵制の停止

ドイツでは、2011 年 7 月 1 日に徴兵制が停止され、志願兵制が導入された。

もともとドイツでは 1957 年から徴兵制が実施されてきた。徴兵制の目的は主に国防のためであり、冷戦中の連邦軍には 50 万人弱の兵士がいた。しかし、冷戦の終結以降、連邦軍の主な目的が国防から紛争解決のための海外派兵へと移るのに伴い、連邦軍の規模は少しずつ縮小され、現在では 25 万人弱の規模となっている。

これらの背景から、連邦政府は、徴兵制から志願兵制に移行することとした。

なお、徴兵制自体は廃止されず、緊迫及び防衛事態に際して復活できるよう憲法上の規定は残されるが、「実際は廃止に限りなく近い」とされる。また、徴兵制では男子のみを対象としていたが、志願兵制では男女とも対象となる。

また、徴兵制の停止に伴い、これまで良心的兵役拒否者が社会福祉施設等で行ってきた非軍事役務も停止になったが、これまで非軍事役務の労働力を活用してきた社会福祉施設等に影響を与えないよう、連邦ボランティア役務制度が導入された。

(参考 2) 環境保全条項の導入

ドイツ基本法 20a 条は、「国は、来たるべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法的秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準にしたがって執行権および裁判を通じて、自然的生存〔生命〕基盤および動物を保護する。」と規定している。

本条は、ドイツ統一後の 1994 年 10 月 27 日の第 42 回改正で追加された規定である。その目的は、環境保護という価値に憲法ランクの位置付けを与えて、環境問題の解決を促進することにあった。

本条の追加を巡っては、国の保護を受ける対象を人間のための環境保護に求め、立法者の環境保護政策の主導権が行政権や裁判所によって奪われないように「法律の留保」の明文化を求める CDU/CSU と、生態系それ自体を保護対象とし、「法律の留保」の明文化には反対する SPD が対立した。結局、妥協の結果、上記条文のように規定することとなった。

本条は、学説上、国家目標を定めた規定と解されており、個人の請求権を直接に保障する形にはなっていない。しかし、「その抽象性にもかかわらず、積極的・具体的な環境保護の取り組みを支えるものとなっている」との指摘がされている。

なお、本条の最後にある「および動物」という文言は、1994 年の改正時にはなく、2002 年 7 月 26 日の第 50 回改正において追加されたものである。これは、家畜を含む動物愛護運動の高まりを反映するものとされている。

[ドイツ]

シュルツェビアー連邦憲法裁判所裁判官らからの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 13 日 10:05～12:15

於：ドイツ連邦憲法裁判所

○ ドイツ側出席者

シュルツェビアー (Schluckebier) 連邦憲法裁判所裁判官

シェンク (Schenk) 連邦憲法裁判所調査官

ランゲ (Lange) 連邦憲法裁判所調査官

モール (Moll) 連邦憲法裁判所調査官

第一部 連邦憲法裁判所シュルツェビアー裁判官との質疑応答

(はじめに)

保利団長 本日はお忙しい中、裁判官はじめ多くの方にお出迎えいただき感謝申し上げます。日本には憲法裁判所の制度がないのでぜひ色々とお教え願いたいと思っています。よろしくお願いします。

シュルツェビアー裁判官 本日はお越しいただき御礼申し上げます。

フォスクレー連邦憲法裁判所長官は、残念ながら所用で同席できないが、くれぐれもよろしくお伝え下さいとのことであった。日本とドイツが協力関係を結び情報交換を互いに行っていることを嬉しく思う。

本日は、第一部では、一般的な連邦憲法裁判所の概略について私からお話しし、その後、第二部で専門のメンバーから、具体例についてお話しする。

(司法機関と立法機関の関係)

シュルツェビアー裁判官 まず、基本法には、連邦憲法裁判所の権限やその機構などが規定されており、その運用については、法律によって定められている。立法機関と司法機関は常に協力関係にあるので、よほどのことがない限り、裁判所が一致して決めたことに対し、あえて立法機関がそれに反する行動を取るようなことはない。

その具体例として、ここ数年来ドイツでは、非公開とされている憲法裁判所の判決までのプロセスに関する資料を、歴史研究の専門家が閲覧できるようにしたいとの議論があり、その結果、60 年経過した資料については、公開あるいは専門家の閲覧を可能にする法律が成立した。その成立の前段階においては、本法案について、連邦憲法裁判所の内部の担当委員会で活発に議論がなされ、

連邦憲法裁判所がこれを了承した。その上で、議会で法案が可決されたものである。

（連邦憲法裁判所の民主的正統性）

シュルツェビアー裁判官 事前にいただいた資料によれば、皆様の関心が高いと思われる、連邦憲法裁判所の民主的正統性に関する議論、すなわち、連邦憲法裁判所が民主的基盤を有する議会が制定する法律を無効と判断できることについて議論があるかということについては、ドイツではあまり議論の対象になったことがない。

これには、歴史的な理由があり、1933年から1945年にかけてナチス政権下の議会で基本権¹を大きく侵害する法律が成立したにもかかわらず、阻止できなかった経験があるからだ。そのためドイツでは、憲法裁判所の独立性を重要視しており、一般市民の基本権を侵害する可能性がある法律に対して、待ったをかけられるという制度を基本法で構築している。つまり、民主的正統性に関わる一つ目の点として、連邦憲法裁判所の権限が基本法に既に明文化されているという点がある。

民主的正統性に関わる二つ目の点として、裁判官の選出方法がある。連邦憲法裁判所裁判官の半分は連邦議会、もう半分は連邦参議院によって選出されており、連邦議会は、約600名の連邦議会議員の中に委員会を作り、その3分の2以上による可決を必要としている。連邦参議院も同様に、民主的に選出している²。

つまり、議会は国民代表機関であると考えることができ、民主的に選ばれた代表者によって裁判官を選出しているのだから、ドイツで連邦憲法裁判所の民主的正統性が問われることはあまりない。補足だが、裁判官の任期は12年、再任は不可能だ。これはそれぞれの裁判官の独立性を保つためのものでもある。

（連邦憲法裁判所と最高裁判所及び下級裁判所との関係）

シュルツェビアー裁判官 連邦憲法裁判所と最高裁判所の違いだが、成立した法律を無効と判断できる権限は連邦憲法裁判所にしかないものである。

また、各専門の法廷である下級裁判所³も基本法にのっとって裁判を行わなければならないので、扱っている案件が基本法に反するとの懸念が生じる場合は、

¹ ドイツ基本法における基本権の概念については、前掲「一 2（3）ロ 基本権の種類」（20頁）参照。

² 前掲「二 2（4）裁判官の選出方法」（23頁）参照。

³ ドイツにおける連邦権裁判所以外の裁判所については、前掲「一 2（2）ヌ その他の裁判所」（19頁）参照。

〔ドイツ〕

手続を一度打ち切って連邦憲法裁判所に持ち込み、合憲性を判断させるという手段を採ることができる。ある意味、下級裁判所は連邦憲法裁判所に上げる前の一次審査のような形をとっているという解釈も間違っていない。さらに、連邦憲法裁判所の判断は、司法だけではなく立法、行政にも拘束力を持っているという特徴がある。

まずはざっと概観という形でお話ししたが、この時点で何か質問はあるか。

（三権分立について）

保利団長 日本に憲法裁判所は存在しないが、代わりに最高裁判所が最終的な合憲性を判断する唯一の機関となっている。最近も一票の格差についての訴訟が最高裁に持ち込まれている。日本は 100 年以上前から憲法による政治を行っているが、その中の一番大事な考え方は立法権、司法権、行政権の三権は互いに独立しており、互いに干渉はしないというものである。しかし、裁判所から違憲判決が出ると国会は対応しなければならないという事態になるため、三権分立をどのように考えていくかというのが大きな問題になっていると思う。

シュルツェビアー裁判官 三権分立については、ドイツでは、連邦憲法裁判所は立法機関の機能を尊重しており、無駄に干渉はしない。立法機関のある程度の憲法解釈の自由といったものは尊重しているが、その境界線は、基本法に絶対このようにしなければならないと明文化している部分に触れているか否かという点にあると思う。立法機関の政治的な判断が行われることもあるのだから、それは立法権の範囲に入ることになるため、あえて干渉はしないことになる。おおまかな線引きについては、具体的な事例があればお答えできると思う。

（憲法裁判所裁判官の資格、選出について）

船田議員 2 点伺いたい。一つは憲法裁判所裁判官の資格の問題、もう一つは選出の方法の問題についてである。

まず、現在の連邦憲法裁判所裁判官の選出資格は、法曹界に携わった人しか選ばれないと聞いているが⁴、法律の専門家でなくても高い見識のある人であれば選ばれるといった方法を考えているか伺いたい。

また、選出のタイミングについて、16 名の裁判官全員の選出を一度に行うのか、それとも五月雨式に行われるのか伺いたい。というのも、一度に入れ替わる場合、懸案事項や過去の経緯などの引き継ぎが難しくなるのではないかと考えるからだ。

⁴ 前掲「二 2（3）裁判官の資格」（23 頁）参照。

シュルツェビアー裁判官 まず資格に関しては、前提条件として 40 歳以上であること、法曹の国家試験に合格していることが必要である。連邦憲法裁判所は 2 部制になっており、16 名の憲法裁判所裁判官がそれぞれ 8 名ずつに分かれるが、その 8 人のうち 3 名は必ず連邦最高裁判所から選ばなければならない。残り 5 名は大学教授や時には元政治家の方が就くことになる。

法曹界以外の連邦憲法裁判所裁判官が誕生し得るかという議論はなく、連邦憲法裁判所レベルでは法曹界出身の者しかいない。下級裁判所の場合、レベルによっては、法曹界以外の出身の人が裁判官に就くことはあるが、特殊な事例だ。一方、各州の憲法裁判所については、連邦憲法裁判所と全く別物になり、州ごとに違いがある。

選任のタイミングについては基本的に前任者が辞めるときに後任を決めることになるので、12 年の任期を終えたとき、又は 68 歳の定年を迎えたときに後任を選任している。したがって全員一斉にということはない。同時に入れ替わることがあっても 2、3 人程の規模だ。

シュルツェビアー裁判官 申し訳ないが、私はここで失礼させていただく。この後も活発な議論を進めていただければと思う。皆様の任務は非常に責任重大だと思うが、ご活躍をお祈り申し上げます。

《シュルツェビアー裁判官、退席》

第二部 連邦憲法裁判所調査官との質疑応答

（連邦憲法裁判所の選挙法の合憲審査に対する姿勢）

中谷議員 日本では国会議員の定数不均衡について最高裁から違憲判決が出た。その理由は、人口が多いところか少ないところかにかかわらず、一票の価値は平等だということである。その後、議会は、格差是正の措置を講じたものの、これに対しても違憲の判決が出された。同様の事例はドイツにおいてもあるか。

モール調査官 まさに似た事例というのが 2008 年、2012 年の連邦憲法裁判所の判決である。まず、前提として連邦議会が出した法案に対し連邦憲法裁判所が違憲の判断ができるということを申し上げる。また、選挙権とは権力であるとともに、権利でもあると解釈している。そして、この点は言葉を選ばなくてはならないが、選挙に関わる法律は、多数派の政党がその多数である状態を維持するために、選挙法を自分達の利益となる方向に持っていく危険性があり得るということだ。そのため、特に選挙法や選挙権の行使に関する法律について

【ドイツ】

は、連邦憲法裁判所はしっかり目を通して合憲性を判断している。

（最低得票率が問題となった事例）

モール調査官 ドイツにおいて EU 議会の選挙に関する法律を整備していたときの話であるが、この法整備について、EU は大枠しか提示せず、具体的な立法は各国の法律に任せていた。そのとき話題になったのがドイツの伝統的な選挙法における「各政党は、最低 5% の得票率がなければ議会に議員を送れない」という規定についてであった。この規定によって、小さな政党に一票を投じた者の声が届かなくなり、一票が平等に扱われるべきという原則に反しているという見方があるのだが、こと EU 議会の選挙に関しては、2011 年 11 月、連邦憲法裁判所はその正当性が見出されないとした。

（2008 年及び 2012 年の連邦選挙法の違憲判決）

モール調査官 2008 年、2012 年に出された連邦選挙法の違憲判決において問題とされたのが、小選挙区比例代表併用制の下で、政党の得票が増大するにもかかわらず、それがかえって連邦議会に選出できる議員が減ってしまう事態を招くという「負の投票価値」の問題であり、これが生じる背景には、ドイツの複雑な選挙制度の事情がある。

すなわち、ドイツの連邦議会議員約 600 名の選挙制度は、選挙区が 16 の州にまず区分され、600 名のうち、①300 名は小選挙区制によって選出され、②残りの 300 名は各党が州ごとに候補者名簿を作り、比例代表制によって選ばれる。この②の比例代表による議席の計算は、州ごとに①の小選挙区選挙によって確定している 300 議席と合算して算出⁵するのであるが、その合算によって負の投票価値と呼ばれる状態が生じていたのである。

⁵ 「比例代表による議席数と小選挙区による議席数を合算して算出する」との説明があったが、その説明について補足すれば、以下のとおりである。

ドイツの小選挙区比例代表併用制では、有権者は、2票与えられ、第1投票を選挙区候補者に、第2投票を州（比例代表）名簿に投票する。我が国の採用する並立制のように小選挙区選挙と比例代表選挙の当選者数が別々に決定されるのではなく、比例代表選挙に相当する選挙（州名簿に対する投票）で政党に投じられた票数に比例して政党の獲得議席数を決めた上で、この数から小選挙区選挙での当選者数を控除した残りを州名簿からの当選者とするものであり、比例代表制の性格が強い。そして、当時のドイツ連邦選挙法では、ある政党が第2投票で比例配分された議席数を第1投票の小選挙区で獲得した議席数が上回った場合、その過分は有効な議席として認められる。これを「超過議席」と呼んでおり、「負の投票価値」の問題は、この「超過議席」の発生可能性と、2段階の議席配分の方式（州名簿の結合により全国レベルで政党に議席を配分し、これを各政党の州別の得票数に従って州名簿に配分する）とが結びつくことが原因となって発生するものである。

【参考文献】山口和人「ドイツの選挙制度改革—小選挙区比例代表並立制のゆくえ—」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』737号（2012年6月）32頁）

具体例を挙げると、ザクセン州では保守政党が小選挙区で全て勝利して上記①による選出者の全てを占めたため、ザクセン州が連邦議会に出せる議員数の50%以上を既にこの保守政党が収めることになる一方、上記②の比例代表制により、連邦議会に選出できる保守政党の割合はわずか40%であった。この状態の下で再選挙が行われると、比例代表でより多くの票を投じたとしても、その党の議席を増やせないという事態に陥ってしまうのである。そして、実際にザクセン州のとある選挙区で選出された議員が死亡したため、再選挙が行われることになった。その際、保守政党のザクセン州における得票が一定数を超えると、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の獲得議席を1人減らしてザクセン州に回すことになるが、その場合でも小選挙区当選者数が比例代表獲得議席数を既に上回っているためザクセン州の保守政党の獲得議席数は変わらず、全国的に見ると保守政党の議席が一つ減ってしまうことになった。このため、政党の得票の増大がかえってその政党の議席の減少をもたらし、逆に政党の得票の減少がその政党の議席の増大をもたらすという非常に矛盾した事態を招いてしまったのである。今日において、「負の投票価値」は是正され、連邦全てで議席数を割り出すのではなく州単位で出すようになっているので名簿の結合は行われなくなっている。

中谷議員 国会が決めたことに憲法裁判所がノーと言える権利があるということか。

モール調査官 そうだ。そして法的拘束力も持つ。2008年の連邦憲法裁判所の判決では、2011年の夏までに新しい合憲の法律を整備することを立法機関に求めている。

(一票の格差)

保利団長 ドイツは非常に複雑な選挙制度で、我々も100%理解できるわけではないが、日本の今の問題点を説明しておく、一票の格差について最高裁は1対2までは憲法の範囲内ということで認めているが、参議院の方は1対5までとしており、このあたりに大きな矛盾があるので、我々立法府にとっても重い課題であると認識している。

モール調査官 ドイツでも、旧東ドイツの州から人口がかなり移動しており、今までの区割りでは人口に対する比率にかなりばらつきが出てきている状態である。したがって、20年前と比べ全く違う状態なので、昨年、連邦憲法裁判所から区割りを新しくするようにと……。

[ドイツ]

中谷議員 それは 1 対 2 という比率ということか。

モール調査官 1 対 2 よりもっとこちらの方が厳しいと思う。

中谷議員 どういう基準なのか。

モール調査官 だいたいプラスマイナス 15%くらいまでだ。

シェンク調査官 例えば平均的な選挙区に 10 万人いたとすれば、それよりも多い選挙区が 11 万 5,000 人を超えてはいけない。したがって前回の選挙では一つの選挙区だったのが、その次の選挙では人口が減少したため隣の選挙区と合体するというような微調整は必ず選挙前に行われている。

保利団長 同じことはアメリカの下院でも起こっており、一票の格差を非常に厳しく規定している。ところが上院の方は一票の格差というのは考慮せずに各州 2 人ずつ議員を出している。一票の格差絶対論でいくかどうかというのは政治的な大きな課題だと思う。

モール調査官 選挙人口をどのように定義するかということもあるだろう。ドイツ国籍を有する者だけを選挙人口とみなすのか、いわゆる有権者だけとするか、外国人等も全て含むのかということで随分選挙人口は変わってくる。

ランゲ調査官 補足になるが、ドイツもアメリカと似ており、連邦参議院の場合は、各州の代表が送られてくるので、各州の人口までは反映していない。さらに EU 議会の場合は、一院であり、加盟国全ての代表者が議会に参加する必要があると同時に、それぞれの国の人口も反映させなくてはならないため、非常に複雑な計算式になってしまう。ドイツ連邦憲法裁判所から見れば、ドイツの一部の選挙法よりも EU 議会の選挙法の方が、民主的な透明性は劣っているという見方もある。

（連邦憲法裁判所と州（ラント）の関係）

武正副団長 連邦憲法裁判所には、年間 5,000 件程度の申立てがあると聞いているが、そのうち州からの申立ての割合はどのくらいなのか、また、連邦憲法裁判所と州の憲法裁判所の関係について説明いただきたい。

シェンク調査官 連邦憲法裁判所には年間約 6,200～6,500 の申立てがあり、そのうちの約 9 割が憲法異議の申立てだ。憲法異議とは、市民が法律によって基本権が侵されたと感じた時に連邦憲法裁判所に訴えることができるというものである。それとは別に、基本法は連邦と各州との争訟を取り扱うことも規定しているが、これは非常に稀なケースであり、連邦憲法裁判所ができてから 27 回、過去 10 年では 3 回の実績にとどまる。

ランゲ調査官 連邦憲法裁判所と州の憲法裁判所との関係については、各州の憲法裁判所の制度は州によってばらつきがあるため、複雑な制度になっている。基本的に州の憲法裁判所は州の憲法にのっとって裁判を行っているが、もちろん基本法にもものつとる必要がある。連邦憲法裁判所としては、なるべく州の憲法裁判所の判断を尊重するようにしている。州の憲法裁判所と連邦憲法裁判所が関わるケースとして、①市民が州によって基本権が侵された場合に州の憲法裁判所又は連邦憲法裁判所に訴訟を起こすケース（ただし、州によっては、両方同時並行で訴えることはできない場合がある）、②州の憲法裁判所の判決を不服として、連邦憲法裁判所に訴えるケース（ただし、連邦憲法裁判所は州の憲法裁判所の出した判決が適正な手続にのっとったものかどうかという点のみの判断を行う）がある。

（ドイツの司法体系等）

中谷議員 日本は全て一つの体系で司法を行っているが、ドイツではなぜ、憲法裁判所が連邦と州に分かれているのか。その意義を教えてください。

ランゲ調査官 違憲審査権は、主に二つのモデルが挙げられると思う。一つは最高裁判所が持つアメリカ型、もう一つはオーストリアのケルゼンが作ったモデルで、独立した裁判所を設けるというものである。ドイツでは部分的にはアメリカ型を採っているが、基本的にはオーストリア型を採用している。その理由は推察することしかできないが、ナチス政権下での経験から、司法に対する非常に大きな不信感が生まれた。このような失敗を踏まえ、司法の外に独立した機関を作って信頼を回復させようとしたのではないかと考えられる。ヨーロッパ各国を見てもそれぞれの歴史、経験に基づいて体系が構築されていると思うが、実際の運用を見ていくと、アメリカ型もオーストリア型も似てきている部分はあると思う。最高裁を採用している国のように下級裁判所の案件を最高裁が受け継いで判決を下す例もあれば、ドイツのように独立した憲法裁判所を持つ国であっても、第一次的には下級裁判所が違憲性の判断を行った上で、連邦憲法裁判所に移送することもあり、二つのシステムは非常に近づいてきてい

[ドイツ]

るのが現状であると思う。

笠井議員 先ほど、シュルツェビアー裁判官もランゲ調査官も述べていたが、ナチス時代の教訓によって司法の独立性と権限が憲法裁判所という形で担保されているという話があった。連邦憲法裁判所が具体的案件を扱うに当たって、ナチス時代の出来事を取り上げながら議論されることはあるか。

シェンク調査官 おそらく連邦憲法裁判所ができた当時は、そういうことはかなり慎重に議論されていたと思うが、今日において日常的に過去のケースが引き合いに出されるかという、そこまではないと思う。なぜなら、連邦憲法裁判所ができてから既に 60 年以上経ち、この間、連邦憲法裁判所は確固たる地位を築いてきたからだ。市民は、連邦憲法裁判所を必ず私たちの権利を守ってくれるところと見ており、行政、立法機関も基本法にのっとって業務をこなしている。日常的にナチス時代の経験を引き合いにすることはないと思う。

(憲法裁判所の議会への関与等について)

中谷議員 連邦憲法裁判所の連邦議会への関与について、どうしても引っかかるのだが、ナチス時代に司法がしっかりしていなかったから憲法裁判所を作ったと言われたが、本来であれば、連邦憲法裁判所は司法機関として、政治とは独立したものであるべきと考えるがどうか。

ランゲ調査官 連邦憲法裁判所は、長年の伝統に基づき、政治のプロセスに対しては非常に開放的である、つまり、色々なものを受け入れる準備がある。

例えば、連邦憲法裁判所の判決は、最終的には生きた民主主義というものを保つために出されていると言っても過言でもなく、これが私たちの一番の目標である。議会における少数政党の権利の保護、政党間の機会の均等、選挙の平等性、連邦議会の機能を維持することも我々の役割だ。同時に言えることは、連邦憲法裁判所はある程度の政治の枠組みを提示することはあるが、自ら政治を行うということは決してしないということだ。わかりやすい例として、欧州の債務問題に関し、多くのドイツ国民が政府の政策は権利を侵していると訴えてきたことがある。連邦憲法裁判所としては、ある程度の限度を設けてコントロールする方向へと導くことはできるが、具体的な政治的政策の是非などについての権限はない。連邦憲法裁判所ができることは、政治家が議論を行わなければならないという判決を下したり、これ以上は行き過ぎであるという枠を設けるというものである。政治家の役割に関わる部分に関して干渉することはしない。

シェンク調査官 補足だが、連邦憲法裁判所が実際どの程度連邦議会の判断に介入しているかを数値でみるとわかりやすい。例えば、年間で違憲判決を出すものが10件程度に対し、連邦議会は年間何千もの法律を採択している。この数値を比較しただけでも連邦憲法裁判所はなるべく立法機関の判断を尊重していることがわかると思う。

(国民投票制度)

武正副団長 ドイツには憲法改正に国民投票の制度はないが、2002年、2006年に国民投票法案が議会に提出されているとのことである。憲法裁判所では国民投票制度の是非についてどのような議論があるのか教えていただきたい。

シェンク調査官 国民投票を導入すべきという議論はドイツでも活発に行われている。州レベルでは導入している所もあるが、連邦レベルの国民投票制度の導入には結論が出ておらず、議論の最中である。連邦憲法裁判所としては現在有効な基本法にのっとって判決を下しており、この部分の議論については関与しない。

(訴えなしに違憲判決を出すことはあり得るか)

斉藤議員 最後に、一つだけ簡単に。国民などからの訴えなしに立法や行政に対して、その行為は憲法違反であると判決を出すことはあるか。

シェンク調査官 連邦憲法裁判所は監視機関ではないので、国民等からの申立てがあって初めて動き出す。

(おわりに)

保利団長 長時間にわたり有意義なお話をいただき感謝申し上げます。今の現実にはドイツはドイツなりに、日本は日本なりに歴史を背負っているのだと思う。ドイツの場合は、ナチスの出来事から色々なことが考えられてきたのだと感じた。日本の場合はポツダム宣言の受諾という大きな歴史的事実に基づいて今の憲法体系になっているということがある。いいか悪いかは別として、引き続き考えていかなければならない問題だと思う。もっと議論をしたかったが、時間の都合があり、これで失礼させていただかなければならない。ご協力をいただき厚く御礼を申し上げます。

シェンク調査官 この後プラハやベルリンなどに行かれると伺っているが、

【ドイツ】

色々、お役に立てられる情報が入手できるよう、今後のご活躍を祈念する。こちらの憲法裁判所もぜひ時折思い出していただければと思う。本日はありがとうございました。

以上

ジルバーホルン連邦議会議員、コッホ連邦議会議員からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 17 日 11:05～12:45

於：ドイツ連邦議会議員会館

○ ドイツ側出席者

ジルバーホルン (Silberhorn) (キリスト教社会同盟) 連邦議会議員

コッホ (Koch) (左派党) 連邦議会議員

(はじめに)

ジルバーホルン議員 本日は連邦議会にようこそ。皆様ご存知だと思うが、ドイツは総選挙を間近に控えている。そのため、議員の多くは自分の選挙区に戻り、選挙運動をしている真っ最中である。私は日独議員連盟の副会長をしており、また、実は先週末のバイエルン州の州議会選挙で非常に良い成績を挙げたので、私は安心してこちらにいられる。そういうこともあって、こうして皆様をお迎えしている。

本日ご出席のコッホ議員はベルリン、とりわけ新連邦州と言われている旧東ドイツ側の議員であり、そこでは彼の所属する左派党は非常に強いので、安心してこちらで皆様をお迎えできるわけである。

多くのご質問を事前にいただいているが、改めてご質問を受けながら進めていきたいと思う。

武正副団長 ジルバーホルン議員、コッホ議員及びスタッフの皆様には、本日貴重なお時間をいただきありがとうございます。

本日はジルバーホルン議員からもレクチャーではなく意見交換を、という話をいただいたので、我々議員の方からも質問をさせていただければと思う。

まず、私からお尋ねするが、ドイツ基本法では、憲法改正は議会の議決のみで可能であり、国民投票は必要ない。他方、日本では、議会の議決、さらに国民投票が必要となっているが、ドイツ議会ではこうした国民投票についての議論はどのような状況になっているか。与野党でそれぞれ立場は違うと思うが、議員の考えをお聞かせいただきたい。

(選挙権年齢)

ジルバーホルン議員 国民投票の前に、選挙権の話をさせていただきたい。現在、ドイツでは選挙権は 18 歳であるが、それまで各州では違った変化を遂げて

〔ドイツ〕

きた。私のいるバイエルン州では 25 歳であったことがあり、それが 21 歳になり、これが長く続いた。21 歳で選挙権が得られる一方、連邦議会の被選挙権は 18 歳以上というような状況もあった。さまざまな議論を経て、現在ではドイツ全土において、あらゆる選挙の選挙権は 18 歳になっている。

現在議論になっているのは、18 歳以下の人たちをどう国政に取り込んでいこうかということである。選挙権を 16 歳にしよう、という声もないこともない。しかし 16 歳では、あまりまだよく政治のこともわかっていないのではないかと思う。ただし、こうした議論は全て市町村、州レベルの選挙についての議論であり、連邦議会のレベルでの選挙権は 18 歳であり議論はない。

また、有権者を 0 歳まで引き下げようという意見もある。前立法期のときに、超党派で出された法案で、全ての生まれたドイツ人の子どもたちに選挙権を与える（親が代理投票）という案もあった。

この法案の目的は、漸次高齢化していく社会の中で、若年層をどうやって国政に取り込んでいくかということであって、それにより、政治は、総選挙と総選挙の間だけ見て動くものではなく、長期的に目を配っていかなければならない、という事を明らかにしたかったのである。この法案は、超党派と言っても大半が賛成したわけではなく、非常にマイナーな法案であったけれども、私はこの法案に署名をした一人であり、今後も声高に主張していきたい。

（国民投票）

ジルバーホルン議員 それでは国民投票の話に移りたい。基本法では、国民投票が行われるのは、二つの場合であるとされている。一つは、州を再編する場合である¹。これを国民投票にかけなければならないとしているからこそ、おそらくこれまで州の再編成が行われてこなかったのだとも言える。

もう一つは、憲法を新しく全部入れ替えるときである²。しかし、国民投票は必要ではなく議会の議決のみでよい、という説もある。

ドイツでは、国民投票というものを基本法に書き込もう、基本法を改正して国民投票を根付かせようという動きがある。これに関しては、社会民主党、同盟 90／緑の党、左派党が賛成しており、過去には自由民主党も賛成であった。

¹ 基本法 29 条 2 項には「連邦領域の再編成のための措置は、連邦法律によって行われ、かつその法律は、住民表決による承認を必要とする。関係する州の意見を聴かなければならない」とある。

² このような場合に国民投票が必要であるとの明文の規定はない。この部分の発言は、本質疑応答最後のコッホ議員の発言などを併せて考えると、基本法 146 条に基づく新憲法の制定が行われる際に、国民投票を行うことを想定したものと考えられる。基本法 146 条には「ドイツの統一と自由の完成によって、全ドイツ国民に適用されるこの基本法は、ドイツ国民が自由な決定によって決議する憲法が施行される日に、その効力を失う」とある。

一方、キリスト教民主／社会同盟はこれに賛成したことはない。いつもこれを「否」としてきた。

キリスト教民主／社会同盟がこれまで反対してきた理由の一つは、ドイツでは、非常に重要な決定が行われたとき、その決定について国民がどう思うかをアンケート調査してみると、国民の大半はその決定に反対であるが、国民から選ばれた議会はそれを通してという事実があるからである。例えば、NATO加盟や、ユーロ危機における救済問題などである。

私は、党の主張とは反対に、連邦のレベルでも国民投票を取り入れるべきと考える、キリスト教社会同盟所属の数少ない議員の一人である。

これまでのところ、バイエルン州の我々キリスト教社会同盟は、キリスト教民主同盟の姉妹党であるが、選挙公約としては、EUに関わる非常に重要な問題については国民投票にかける、とするのがよいのではないかと訴えてきた。私どもの党の選挙公約に入っているが、これはキリスト教民主同盟の公約からはかけ離れており、キリスト教民主同盟ではこれを是としていない。

なぜ私が国民投票が必要と考えるかという、その理由はEUの特殊性である。EUが決めたことは、直接各加盟国の法律に整合させなければならないという拘束力を持っており、各国はそれを改変できない。例えば、EUで一度決めると、各国はそのとおりに法制化しなければならないからである。EUの、この超国家的な力は、その他の国際機関の在り方と抜本的に違う。

本来ならば、議会代表制の下では、一度総選挙があつて、政府が決めたことに異議があればその次の選挙で政権を変えることができる。つまり、その総選挙の際に、国民が改めて是非の判断をして再びロールアウト（展開）することができる。しかし、先ほど述べたEUの特殊性により、ドイツ人にはこの方策が残されていない。ドイツ人が嫌だと言っても次の総選挙でドイツ人の意思を反映してくれる政府を選べないわけで、限定された民主主義であると考え。そのため、私は先に直接民主制のツールを取り入れておくべきだと考える。

もう一つ理由がある。もちろん、その国民投票が決定を行うプロセスであるという事も重要だが、国民投票に至るまでの議論の中で、政治的な意思の形成が行われる可能性がある、という意味もある。

例えば、EUレベルで色々な交渉が行われるが、国民投票があるデンマークやアイルランドは、国民投票で否と言われるようなことはできない、ということを考えながら交渉していく。また、ドイツでは各州で州民投票が行われているが、州がある決定をする段階で、州議会の野党が「それなら州民投票に諮るぞ」と言うと、与野党の折衝がまた始まり、与党の方も折れ、妥協が成立する、というプロセスがよく見られる。

もちろん、国民投票について批判も多いのは承知の上だが、批判の大部分は、

【ドイツ】

おそらく国民投票をどのように導入するかという技術的な部分でかなり問題が解決できるのではないかと思う。

例えば、国民投票のイニシアチブ（発案権）を誰が取るか、という問題については、国民もイニシアチブを取ることができるようにする、という方法もあるが、国際条約の是非が問題のときは議員のみがイニシアチブを取ることができることとし、そこで行われた国民投票の結果賛成多数だった場合は議会が行う条約の批准に国民の理解を得たものとする、すなわち国民投票をもって批准ということではなく、批准の「プラスアルファ」として取り上げることとする、などである。

コッホ議員 私が申し上げたいことは、ジルバーホルン議員の方からかなり説明いただいたので、少し補足的にお話する。

私は左派党であるが、基本的には国民投票に賛成であり、ジルバーホルン議員と同様である。しかし、現在ドイツでは、国民の間に政治に対する嫌気というものが高まっている。これを各党とも何とかしなければならないと考えている。

私が国民からよく聞くのは、「私は選挙に行って貴重な一票を投じるのに、4年間ずっと黙って見ているしかない」ということである。

2012年11月に行われた非常に著名なアンケート調査があるが、一つ目の質問は「今の連邦政府の仕事に満足ですか？」というもので、72%が「不満足」と答えた。二つ目の質問は、「メルケル首相はいい仕事をしていると思いますか？」というもので、ほぼ同じ72%くらいが「していると思う」と答えた。これは実に矛盾である。連邦政府はいい仕事をしていないのにメルケル首相はいい仕事をしているとみんな思っているわけで、私からすると、国民は政府がしていることをよくわかっていないのではないか、と思うのだが。いずれにせよ、国民の間に不満が高まっているという状況を何とかしなければならない、「政治という大きな塔に乗せて一緒に連れて行かなければならない」というのが各党の一致した考えであり、そこで、国民を直接政治に取り込む国民投票という手法が現れる。

ここ10年来のことだが、アフガニスタン派兵についてドイツ国民の70%が反対であった。これだけ大きな反対があるにもかかわらず、連邦議会は1年ごとにこれを延長してきたというのが事実であり、これだけ重要な問題に対してこれだけの国民の意見があるのであれば、左派党としては、やはり直接国民に聞かなければならないと思う。

非常に重要な問題に対しては、国民投票を行うことが重要である、というのが私の考えで、そうすれば政治家も、より責任を持って政治を行うと思う。政

治家がもっと街頭に出て行って、どうしてこういう決定をしたいのか、という説明をもっともっとなければならなくなる。そうすれば、国民の間にも理解が生まれ、最終的には議会が行う決定と国民投票の結果でさほど乖離がなくなると思う。

それから左派党としては、選挙制度の抜本的な改革を掲げている。現在、ドイツでは 5%獲得できなかった党は議席を獲得できない³。私は、それは撤廃した方がいいと思う。というのは、先週のバイエルン州の選挙で投票者の 10%の票が無駄になっている。その人たちが選んだ党は 5%を取れなかったので、議席を得ていない、その 10%の票は、他の 5%以上取った党にばらまかれていることになる。

有権者の選挙年齢の引下げについてであるが、現在既に親の了解が得られれば 17 歳であってもドイツ連邦軍に入ることができる。であるならば、私は 16 歳に選挙権があっても何の問題もないと思う。

畠中議員 国民投票について少しお伺いしたい。何についてでも国民投票ができるわけではないと思うのだが、国民投票の範囲あるいは制限についてどのような考えをお持ちか。

ジルバーホルン議員 まずドイツでは、16 全ての州とかなりの市町村で住民投票が可能になっている。そこで除外されているテーマは、多くの場合、予算に直接関係することで、分かりやすい例は税制である。これについて国民投票をしたら、誰も税金を払わない方に投票するだろうから、税に関する国民投票はタブーということで行われない。

コッホ議員 私はジルバーホルン議員に反対だ。予算に係ることであっても、二つは絶対に国民投票にかけなければならないと思うものがある。一つは、連邦や州の法律で、新規借入は GDP の何%まで、というふうにブレーキをかけて、それ以上は借入れができないようにするものがある。このような法律は、現在だけではなく、今後長い世代に影響していくわけであるから、これは国民投票にかけべき問題だったと思っている。

それからもう一つは、今ドイツでは、以前あった財産税を富裕層に再び課すかどうか、という議論があり、これも、同じように長い世代にわたる問題なので、やはり国民投票にかけた方がいいと思う。

あとは、金銭に関係ないところでも、基本法に触れるところは国民投票にかけべきだし、国際的な義務に関係あること、後からは変えることができない

³ 「5%条項」については、前掲「一 2 (2) ホ 連邦議会」(17 頁) 参照。

[ドイツ]

もの、例えば NATO や EU に関するもの等については、私は国民の意思を問うのがいいのではないかと思う。

(連邦議会と連邦参議院、両院協議会)

船田議員 日本の議会では、衆議院と参議院の間で多数党が違うという、いわゆるねじれの状態があり、その間、法案が通りにくかった。今はそれが解消されているが。

ドイツにおいては連邦議会と連邦参議院の議決が異なった場合には、両院協議会が開かれると聞いているが、そこでの議論が建設的であり、かつ最終的に法律として成立する割合が 8 割を超えているとのことである。そうした仕組みや秘訣を教えてください。

ジルバーホルン議員 私の個人的な考えでは、おそらく 5%条項があるために連邦議会に小政党が分立していないからである。それでうまくいっているのだ。

コッホ議員 だから（キリスト教民主／社会同盟は）5%条項の撤廃に反対なわけだ（笑）。

ジルバーホルン議員 ドイツでは、連邦議会の野党が、州では政府与党になるということが結構ある。これはドイツ国民の中にある「バランスを取りたい」という深層心理によるものではないかと思う。そうすると連邦議会と連邦参議院は当然ねじれる。

もう一つ、基本法には連邦の専属的立法分野、州の立法分野の原則が規定されているが、戦後、かなりの立法裁量が連邦に集中してきた。その中で連邦が行う立法のうち 60%程度は、連邦参議院の賛成がないと立法できない同意法律になっているので、連邦参議院の立場はかなり強くなる。

そこで、私たちは 2003 年に連邦制度改革のための委員会を作り、連邦に一極集中してきた立法裁量をかなり州に移した。

また、逆に連邦参議院の賛成がなくても連邦議会だけで立法ができるものも加えた。現在では同意法律の比率が下がり、40%くらいになっている⁴。

コッホ議員 左派党として一つ残念なのは、総選挙あるいは州議会選挙の前には、色々な政治的取引が行われることである。例えば、州議会選挙の前には、ある州において本来州がやらなければならない州の資金繰りを「連邦が行う」とする法律を通してしまうことで、その州の与党の選挙状況を良くしようとす

⁴ 前掲「五 1 連邦参議院の立法権限の縮小（連邦制改革）」（36、37 頁）参照。

る等だ。選挙に関する駆け引きであり、良くないことだと思う。

もう一つは、党自体を見ても、連邦レベルと州レベルで言っていることとやっていることが違うということがある。この二つを問題提起しておきたい。

ジルバーホルン議員 州と連邦間の財政調整はいつも問題になる。おそらく今度の総選挙が終わった後、その件に関しての委員会がもう一度設置され、抜本的に見直すことになるだろう。おそらく基本法を改正して州と連邦の財政調整を行うと思う。

(憲法改正手続(要件)、国民の政治に対する評価)

鈴木議員 2点伺う。日本の憲法改正の発議は両議院の3分の2であるが、今それを2分の1に下げようという考え方が一部にある。憲法改正が両議院の3分の2の賛成という要件で59回も変えたドイツとして、これについてどうお考えになるか。

もう一点は、先ほどコッホ議員から、ドイツの政治は不満が約72%、しかしメルケル首相の支持が同じく約72%という話があったのだが、これはドイツ国内の政治とEUの政治のギャップで差が出ているのではないかと考えるが、いかがか。

コッホ議員 二つ目のご質問の方からお答えすると、メルケル首相が国際的に見て非常によくやっていると国民が思っているということだけではなくて、良い悪いの分担が政府の中であって、悪いニュースは全部大臣が引き受けて、何か良いニュースが出てくると、メルケル首相が出て行って「私が」ということで政治ショーをやっている。ショーマンシップでは優秀な方だと思う。

ジルバーホルン議員 しかし、それは政治の技術であり、ドイツではどこの政党もやっている。

コッホ議員 うちの政党でもやっている(笑)。一つ目のご質問である、憲法改正に関して2分の1の議決で発議を可能とするという意見があるとのことだが、左派党としてはそれには大反対である。政情が不安定になるのは目に見えており、政権が変わるたびに憲法が変わる可能性があるということで、賛成できない。3分の2ずつの賛成が両議院で必要なのに加えて、私は国民の審判を問うべきだと思う。むしろもっとハードルを高くして、国民投票にかけなくてはならないようにすべきだ。

ジルバーホルン議員 ドイツでは、「基本法は、議会制民主主義のベースであり、このベースを変えるには連邦議会と連邦参議院の 3 分の 2 の賛成という大幅な賛成が必要である」、というのはどの党にとっても議論の余地のない大きなコンセンサスとなっている。

そして、3 分の 2 条項には、基本法改正が政治的な日常的な駆け引きのツールにならない事を担保するという、非常に大きな利点があると思う。それにしても、確かにドイツでは 59 回も基本法の改正が行われてきたが、個人的には内容的にも形式上でもその全部の改正に賛成するわけではない。変えれば変えるほどいろいろな人がいろいろなことを言って、さまざまな望みを取り入れていくと基本法そのものが大きくなりすぎ、わかりにくくなるからだ。私は、米国人がよく言う「シンプルに、短く、簡潔に」という主義だ。

しかし国民投票にかけるということであれば、国民投票は 2 分の 1 でいいと思う。「主権在民」からすれば、国民の過半数の賛成が得られれば、そのようにすべきだと思う。

コッホ議員 ドイツがなぜ 3 分の 2 にこだわるのかというと、ワイマール共和国、その後のファシズムの時代という、歴史上の理由がある。今考えれば、ヒトラーがその全権を掌握するなどということは 3 分の 2 という条項があればできなかったはずだ⁵。それで私たちは非常に 3 分の 2 にこだわるのだ。

笠井議員 関連だが、ドイツでは基本法が 59 回改正されたということだが、回数が多い理由を改めて確認したいのと、その中で国論を二分するような政治的対立の中で改正されたことはあったのか。3 点目は、基本法改正のためには 79 条 2 項で連邦議会議員及び連邦参議院の表決数の 3 分の 2 以上の賛成が必要ということだが、それを得るのに非常に苦労したことがあったか。

ジルバーホルン議員 確かに 59 回と聞くと非常に多いような気がするかもしれないが、これは 2005 年から 2009 年の間のように、大連立の結果、既に 3 分の 2 が取れている政権があったからである。その時期に小さい改正が沢山行われた。なぜ回数が多いかというと、ドイツが EU に加盟したことから、EU 法に従って

⁵ ワイマール憲法下において、憲法改正は、ライヒ議会の定数の 3 分の 2 が出席し、出席者の 3 分の 2 が賛成することが必要とされていた。1933 年 3 月 24 日の「全権委任法」の議会における採決もまた、形式的には「3 分の 2 の出席」と「3 分の 2 の賛成」の要件を満たす形で行われているが、法案の採決直前に議院規則を改正して無断欠席議員を出席扱いにする裁量権を議長に与えることにより「3 分の 2 の出席」の要件を満たすなど、姑息な手段により法制定を強行したとされる（塩津徹『現代ドイツ憲法史』（成文堂、2003 年）75 頁）。

基本法を改正し、整合させていかなければならなかったというのが一つ。それと、もう一つは特殊事情だが、東西ドイツの統合によって、かなり多くの部分を改正しなければならなくなったこと、また、連邦制度改革による改正も必要になったことなどが挙げられる。しかし、国を二分するような対立があつて、なお行われた改正となると、1950、60年代のドイツの再軍備の際、及び緊急事態条項を基本法に取り入れた際の改正⁶を挙げることになるだろう。それ以外、今のところ大きな問題になっているところはない。

（連邦憲法裁判所）

伊東議員 連邦憲法裁判所についてお聞きしたい。憲法裁判所で伺った話によると、憲法裁判所の判断は国民の信任をかなり得ているという話だったが、憲法裁判所は議会と違って民主的基盤を有していない。そうした中、選挙制度について2回違憲判決が出ているわけだが、議会の立場から憲法裁判所についてはどう捉えているか。

ジルバーホルン議員 その問題は、ドイツだけではなく、独立した司法があり、議会がその裁判官を任命するというシステムを採っている国ではどこでもあり得る問題であると思う。

ドイツでは、連邦憲法裁判所の裁判官と通常裁判所をはじめとする連邦裁判所の裁判官を選任するために、連邦議会及び連邦参議院に選任委員会が作られている⁷。ここでは、各院内会派がバランスを取り、どの党からも順番に提案できるようにする、というシステムが採られている。したがって今政権を取っている党が何人も任命できる、という事ではない。どの政党、どの州も自分たちの提案がいずれは聞いてもらえるシステムにしてあるつもりだ。そこで選任された裁判官には、中立でなければならないという大きな使命が与えられており、どの党が選んだからといってその党に縛られるということはないし、実際今まで一人たりとも中立であることに反したと考えられる裁判官は現れていない。むしろ、選んでくれた党ががっかりするような判断をしたり、自分を選ばなかった党に「この人はなかなか」と思わせるようなことをやったりと、驚かされることが結構ある。

⁶ 緊急事態条項を基本法に取り入れた際の改正については、前掲「六 2 緊急事態条項に係る基本法改正の過程」（41～47頁）参照。

⁷ 連邦議会による裁判官の選挙は、選挙委員会を通して行われる。したがって間接選挙である。選挙委員会は12名の連邦議会議員からなり、連邦議会の総会で選挙される。少なくとも8票以上の得票者が裁判官に選ばれる。一方、連邦参議院による裁判官の選挙は、その総会において直接選挙で行われ、その3分の2以上の多数で裁判官が選ばれる（名雪健二『ドイツ憲法入門』（八千代出版、2008年）101頁）。

[ドイツ]

議会は確かに国民から選ばれているが、議会がやっていることを審査する機構は必ず必要で、それをどこができるかといえば、やはり中立の裁判所でしかない。ドイツで今議論になっているのは、今までのように選任委員会で裁判官を決めるのではなくて、連邦憲法裁判所の裁判官などは議会そのものにかけることによって、正統性を得るのがよいのではないかという意見もある。

もう一つ議論になっているのは、裁判所は政治から中立であるか、本当に必要とされている場合だけ、かつ自分を前面に押し出さずに引いた形でチェックしているか、それとも政治への接触が強くなってしまっているのかという議論である。

例えば、昨年、連邦憲法裁判所は、ドイツで行われる欧州議会選挙にもかけられていた 5%条項は憲法違反であるという判断をしている⁸。これは今まで憲法裁判所がとってきたスタンスと全く反対のものだが、ドイツでは、これにより 3%条項にしたという経緯がある。3%にしたからといって、また憲法裁判所が違憲としないということではないので、再び違憲になるかもしれない。

(日本の憲法事情についての所感)

中谷議員 1990年に東西ドイツが統一されたが、全く主義・主張が違う国の統一ということで、憲法を新たに制定したのか、それとも西ドイツのものを流用したのか。

また、ナチズムに戻らないための条項があるのか。例えば、変えてはいけない、変えられない条文が存在しているのかどうか。

さらに、日独ともに敗戦国であるが、我が国は 67 年間一度も憲法を改正していない。軍の存在も、国家の非常事態も、軍の海外活動も日本の憲法には規定がないのだが、これほど長期に一度も改正せずに来ていることについて、ドイツはどう感じているか。

ジルバーホルン議員 大変親しみを感じる議論だ。一つ目の質問について、東西ドイツ統一は、ボン基本法をそのまま流用している。西ドイツに東ドイツが

⁸ 2011 年 11 月 9 日、連邦憲法裁判所は、ドイツにおける EU 議会議員の選挙について定められた 5%条項を、選挙権の平等と政党の機会の平等を侵害し無効と判断した。もっとも、EU 議会の活動を妨げないとの観点から、ヨーロッパ議会におけるドイツの議席を再配分すべきとの主張や再選挙を行うべきとの主張は斥けた。これを受けて、2013 年 6 月 13 日には、連邦議会が 5%の制限を 3%に引き下げる法案を議決した。これについては、連邦憲法裁判所はあらゆる足切りを否定しているのであるから、3%に引き下げても違憲となるとの主張がある一方、2012 年 11 月 22 日に EU 議会が、選挙における足切りを設けることにより EU 議会の機能を確保すべきとの決議を行ったことなどの情勢の変化を踏まえるべきとの指摘もある (Library of the European Parliament(2013), 'Electoral thresholds in European Elections. Developments in Germany')。

参加したという形になっている。二点目については、人権や連邦制等は改正できない、とする条項があり、これはどのような方策をとっても変えることはできない。「永久禁止条項」と言われている。

また、西ドイツの時代に憲法裁判所は NATO や国連への派兵を合憲としており、憲法解釈で派兵している。

コッホ議員 補足すれば、基本法の 146 条にあるとおり、ドイツ国民の自由な意思により新しい憲法ができたときにこの基本法は効力を失うとされている。このような条項が作られたのは、東西ドイツ統一の際に新しい憲法を作って国民投票を行うべきだと考えていたからだろう⁹。

日本での議論について、私がものを言うのは大変おこがましいが、歴史を顧みていただきたい。外国に兵を出さないことが重要なのではないかと思う。

(おわりに)

ジルバーホルン議員 また東京に伺ったときにもお話をしましょう。

武正副団長 総選挙を目前に控えたお忙しい中、本日はありがとうございます。

以上

⁹ 東西ドイツ統一は、基本法 23 条に基づく東側の西ドイツへの加入という方式で行われ、その際には、基本法 146 条を削除すべきとの主張もあったが、新憲法の制定による統一を主張してきた社会民主党の要求により、同条は修正の上存置された。また、1990 年のドイツ統一条約 5 条は、統一後 2 年以内に基本法の改正を行うことを規定し、その際に検討すべき課題として、「基本法 146 条の適用およびその範囲内での国民投票の問題」を挙げており、当該課題を処理するための枠組として、社会民主党は、当初、連邦議会議員に加えて在野の人材を広く加える「憲法協議会」で新憲法草案を作成し、それを国民投票に委ねることを主張した。これに対し、新憲法の制定が論理的には 79 条 3 項の永久禁止条項による改正の限界を超え得ることを危惧し、東西ドイツ統一後も基本法が維持されることを最重要とする側からは、146 条は宣言的な規定に過ぎないとの見解や、146 条による新憲法の制定の際にも 79 条 3 項の制限が妥当し、かつ、国民投票をする場合には 79 条の改正が必要である等の見解が示された（広渡清吾『統一ドイツの法変動』（有信堂、1996 年）308～313 頁）。

[ドイツ]

レットラー連邦参議院事務局次長からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 17 日 15:10～16:05

於：ドイツ連邦参議院

○ ドイツ側出席者

レットラー (Rettler) 連邦参議院事務局次長

ベルケフェルト (Berkefeld) 連邦参議院事務局議会関係担当部員

(連邦参議院の視察 (質疑応答前))

レットラー連邦参議院事務局次長からの説明聴取・質疑応答の前に、ベルケフェルト連邦参議院事務局議会関係担当部員から、連邦参議院の建物の由来、連邦参議院の役割や議事運営の特色などの説明を受けながら 1 時間にわたって本会議場をはじめとして連邦参議院の視察を行った。

(はじめに)

武正副団長 午前中は連邦議会の二人からもお話を伺った。3 日前にはカールスルーエの憲法裁判所の方にも伺った。本日は特に連邦参議院と憲法改正や国民投票との関係、また連邦議会との関係について話を伺いたいと思っている。時間も限られているので、よろしければ我々から質問をさせていただきたい。

レットラー次長 本日はようこそお越しくださいました。

実は連邦参議院議長が最近訪日し、ここ数日新聞にも取り上げられるなど、ドイツでも関心が高い。これによって日独の理解と関心が高まったと思う。

ご質問は後でいただくが、まず短く概観を説明させていただきたい。

(ドイツの両院協議会の概要)

レットラー次長 ドイツの建国の父たちは、非常に複雑な立法手続をドイツ連邦共和国に残した。私は 20 年来この仕事をしているが、ドイツ人でもこの立法手続をよく知らないのではないか、と思うことがある。

連邦のあらゆる法律は、連邦議会と連邦参議院の両方の議決で決まる。連邦議会という下院は選挙された議員が座っており、非常に政治色が強く、連邦の政治は専らこちらで行われるわけだが、一方、連邦参議院には、議員がいるのではなく、各州の政府が送ってくる代表が座っている。このような上院がある国は世界で一つしかないと思う。

連邦の法律は、どの法律もまず連邦議会でも可決されたものが連邦参議院に送

られてくるが、これには二つの種類がある。

一つは同意法律といい、必ず連邦参議院の同意が必要なもの。もう一つは異議法律といい、連邦参議院が異議を申し立てることができるが、連邦議会がこれを覆すことが可能なものだ。とりわけ、州の財政や行政事務に関わるものになると、州の同意が必要な同意法律となる。

異議立法については、連邦参議院に拒否権があるという事になるが、拒否権といっても再び連邦議会で覆されることがあるので、必ずしも連邦参議院で立法がブロックされてしまうということにはならない。

また、立法手続において非常に特殊なのは、イエスかノーかで終わらせるのではなく、州の代表者で構成された連邦参議院と連邦議会とが一緒にテーブルに着いて話し合いをして妥協策を見つける機関——両院協議会が設置されていることだ。

この両院協議会のメンバーは、連邦参議院については 16 の州から一人ずつ選出される。これとバランスをとるために、連邦議会からも各会派の勢力配分により 16 人が選出される。また、両院協議会には、議長が二人いる。一人は連邦議会から、もう一人は連邦参議院から選任され総選挙と総選挙の間の 4 年の間に 3 か月ごとに交代する。

両院協議会の実際の手続は、基本法ではなく事務規則で定められているが、そこでもかなりの裁量があり、非常に柔軟に動くことができる。

この協議会は大変重要で、例えば基本法改正のときに問題があって 1 回で物事が片付かないときは、両院協議会で話し合い、妥協策を見つけていく¹。その場合、非常に高いレベルの各党代表者が送られてくる。例えば、連邦議会では院内総務の長であるとか、連邦参議院では各州の首相であるとか、最終的には自分の意見で「これでよし」と承服できるか、決断できるかが重要なので、そのような方が集まることになる。

おそらく先生方も日常的な仕事の中でご存知だと思うが、枠組みがある中で物事を決めなければならないという方が、時には物事が簡単に動くことがある。大臣などは非常に詳細なところをずっと見ていくため、とすれば大枠が見えなくなっており、話が先に進まなくなる。しかし、枠組みの中で物事を決めていかなければならないとなると、話が進みやすい。

私は、近年ヨーロッパの議会を多く見てきたが、やはり両院協議会でよい結果が出て立法に結びつくかどうかを決めるカギとなるのは、非常に強いパーソナリティを持つ方がいて、その方が「とにかく、絶対にここで結果を出す」という意思を強く持つかどうかだと思う。それがどのような結果かは置いておく

¹ 両院協議会の概要については、前掲「五 2 法案審議合同協議会（両院協議会）」（37 頁）を参照。

【ドイツ】

としても。

法案によっては、18 年間も結論が決まらないまま連邦議会と連邦参議院を行ったり来たりしているものがある。そこでは 95%くらいまではみんな妥協しているのに、最後の一步が踏み込めない。その最後の一步で誰かの「これで妥協する」という意思が必要なのだ。

この両院協議会の在り方は、これまで成果を上げてきたので、基本法改正に関係する「連邦制度改革の委員会」を作ったときには、この両院協議会と同じような、いわばコピーのような形にした。つまり、連邦議会と連邦参議院から同じ人数を選出し、各連邦機関の助言を得ながら議長を二人置いて交代で進めていく。そこでも非常に重要だったのは、政治的な意思があり、意思をもってこれを牽引していく人がいるかどうかということであった。もちろん、全ての問題を解決できたわけではなく、テーマによっては後回しにしたものもあるが、こうした解決に欠かせない、高いレベルの政治家の「最後の一言」があった、ということが大変重要だったと思う。

これがうまくいった時期というのは、両院協議会でも、両院協議会と同じような委員会であっても、二つの大きな政治的な力がぶつかりあい、そこで妥協を見つければよい時代であった。より小さい会派が入ってきて、数が多くなれば多くなるほど妥協を見つかるのが難しくなっていく。

さらに重要なのは、人望があって人をまとめていく力のある方が果たしているかということである。ほとんどのところで全員が妥協しても、最後に「では、これでいこう」と誰かが言わないと、なかなか前に進まない。全く問題のない制度はないだろうが、私たちドイツでは、このような両院協議会の在り方でこれまでうまくやってきたと思っている。

（連邦参議院の開会・議案提出）

武正副団長 ご説明ありがとうございました。では、私からは基本的なことを伺いたい。

まず、連邦参議院はどのくらいの頻度で開かれているのか、本会議なのか委員会なのか、が 1 点。2 点目は両院協議会が頻繁に開かれているといわれるが、その頻度を伺う。それから、各州の行政部の代表の方が頻繁に出席されるというのは大変だと思うが、代理の方が出席されているのか。

また憲法改正について、連邦参議院の方からの提案というのはどのくらいの割合、件数があるのか伺いたい。

レトラー次長 連邦参議院は 1 年にだいたい 11 回、会議を開く。1 回につき

3、4週間のものであり²、夏休み、クリスマスには休みが入る。会合時には全州から代表者が来るが、州の首相が来ることもある。各州は、人口に応じて 6 票から 3 票の票数を持っているが、連邦参議院の議席は州政府代表者であることから、出席者は州の首相か大臣になる。

そして、委員会も多いのだが、ほとんどの場合事前に事務レベルでの調整はついている。本会議となると、議事として 90 から 100 くらいの法案が上程されるが、その中で政治的に意味があり議論が必要なものは 5 から 10 くらいで、やはり多くは事前の調整がついている。

両院協議会というのは、その時々に応じて、例えば、「ねじれ」のあるなしによって開かれる回数が大きく違う。そのため総選挙と総選挙の間に 80 回開かれた時期もあるし、今のように、「ねじれ国会」が半年くらいのもので、その前は「ねじれ」でなかった場合には、前総選挙から 16 回しか開かれていないことになる。また、連邦議会と連邦参議院の間でどのような政治状況になっているかによっても違うが、それでも国民にセンシティブな影響を与えるテーマである社会給付、例えば失業保険や失業手当、生活保護の問題などを案件にするようなときは協議会を作ることが多い。両院協議会がどれだけの期間話し合いをするのかというのも、問題によって異なる。

また、基本法改正の提案を連邦参議院がどれくらいとったかということだが、非常に少ない。伝統的には、連邦政府から出される提案がほとんどである。その理由は簡単で、各省庁は非常に多くのマンパワー、専門家を抱えており、彼らが中心となって土台を固めて改正法案が提出される。そのような力は私たちにはない。また、議員は大体のところ各政党にも属しており、議員が何か法律を変えたいと思えば、政党を通じてイニシアチブをとる。「政党を通じて」というのは、とりもなおさず政府に働きかけるという事だ。翻って連邦参議院の中で考えてみると、連邦参議院で多数派でない政党に属している小さい州の議員がいるとして、例えばその人たちが立法したいと思っても、勝算があるかというと、あまり現実味がない。となると他の方策を考えるだろう。連邦参議院から出すイニシアチブも、すぐにそれが法案として進行するというよりは、むしろ連邦議会に「こういう立法を考慮して欲しい」という余地を促す、プッシュするという意味合いにとどまり、連邦参議院からの立法というのはさほど行われていない。

（両院協議会の成案成立率と合意形成スタイル）

船田議員 3 点質問したい。一つは、両院協議会に持ち込まれた案件のうち、実

² 後に鈴木議員からこの点をさらに確認する質問がある。3、4 週間の間隔を置いて 11 回開くとの趣旨。

【ドイツ】

際に法律として成立する成立率、割合はどのくらいか。二つ目は、両院協議会の中で修正することは可能か、修正した場合にはそれぞれ連邦議会と連邦参議院に戻すという事があるのか。三つ目は、今ご説明いただいたところでは、これをうまく機能させるには人間的要素が非常に大きい、とのことだ。パーソナリティの強い人、物事をまとめることに非常に熱心な人がいると、非常にうまくいくということであるが、逆に言うと、そういう人がいない場合にはやはり頓挫してしまうのか。そうした場合、やはり両院協議会の在り方、制度というものについて見直しをしよう、という意見が出たことがあるか。

レトラー次長 まず、両院協議会の成案成立率だが、前回の総選挙から現政権下で見ると、かなり多くの部分はうまくいっていたと思う。おそらく 80%くらいか。今は総選挙の直前で、どの議員もコンセンサスを見つける、先に進めるという事に関心が高いので、非常にうまくいっている時期ではある。しかし政治的に内容を見ると、非常に重要でこれは成立させた方がよかったのにできなかったというものが残っている。

例を挙げて説明すると、ドイツではエネルギー政策の転換が行われている最中である。つまり原発を止め、それに代わり分散型エネルギー供給にしていこうということだが、その一つの大きな柱となっているのが、古い建物のエネルギー消費の問題である。ドイツの古い建物に断熱等の修復を加えることで、消費エネルギーを節約し、これにより CO₂を削減するというものだ。趣旨についてはみなオーケーなのに、誰がどう資金を出すかということで連邦と州がまとまらなかった。例えば、一方はこれを税控除で行うべきと言い、もう一方は低金利融資によるべきと主張して、そこでまとまりがつかずに立法ができなかった。非常に重要な問題が残ってしまった。

二つ目のご質問については、両院協議会は、もちろん修正をしてそれを「助言」という形で案を提示することはできるが、決定権はこの協議会にはない。案が連邦議会に持ち帰られ、そこでオーケーであればそれが連邦参議院に回り、立法手続にのっとって立法されることになる。

三つ目のご質問、強い大人物がいないとうまくいかないのかということだが、私の個人的な印象を申し上げれば、今までは、確かにそういう人がいた。ところが、長老としてみんなが認める、この人だったらみんなついていくという人が、最近二人とも御歳の関係で引退されたので、実はまさに今、世代交代の最中にある。45 歳から 55 歳くらいの中堅の先生方で、「私について来い」と言う人がなかなかいない状況である。もし自分がそうしてみても、もしかしたら誰もついてこないかもしれない、というので、現在は次の選挙を待ってみましょうということになっているのではないかと。総選挙の結果でおそらく勢力関係が

形成されてくるだろうという期待を私は持っている。

また、スタイルの変化というのものもある。昔のように二、三人で赤ワインでも飲んでどこかで決めてしまうのではなく、大きな部屋でみんなで話し合うというスタイルも多くなっているので、今後もこれまでのような二人の大物でやっていくのかどうかというのはわからない。

（連邦参議院の開催と連邦首相・連邦大臣の出席）

鈴木議員 先ほど団長から連邦参議院の開催は年 11 回くらいで、1 回 3 週間から 4 週間というふうに伺った。そうすると年間相当な日数が開催されるわけだが、基本法では、確か委員会からの要請があれば連邦首相、連邦大臣は出席しなければならないとなっている³と思う。実際には、どのくらい拘束されているのか、というのが一つ。

もう一つは、要請があったにもかかわらず、何らかの理由はあるにせよ、出席しなかったケースがあるか。

レットラー次長 先ほどの説明では誤解を与えたかもしれないが、年に 11 回会合を開くが、3 週間から 4 週間の間隔を置いて、ということだ。

毎回、金曜日の 9 時から 15 時までというように概ね決まっている。

まず、連邦の法律について審査するときは必ず連邦参議院で質疑応答しなければならないので、連邦大臣は頻繁に連邦参議院に来ている。もちろん時間マネジメントが厳しく、秘書が電話で何時にどこに、と難しい連絡をしているが、それでも大臣はよくいらっしゃる。

連邦首相は、連邦参議院にはほとんど来ない。ただし、出席要求があるのに来ないわけではなくて、要求するような事項がなかったからである。

ドイツでは、連邦機関と呼ばれる連邦議会、連邦参議院それぞれに敬意を持ち合ってお互いを処することという決まりがあり、それに誇りを持っているので、うまくいっていると思う。

（連邦参議院での議員の任期・首相の出席）

伊東議員 連邦参議院の議員の任期が決まっていないという事だが、それについて何か不具合はないのか。また、首相があまり来られないという事だが、私の個人的な考えでは、首相こそ連邦参議院に来た方がいいのではないかと思う。連邦参議院に来るためだけの、例えば連邦大臣のような専門の職を設けるとい

³ 基本法 53 条は大臣の出席について「連邦政府の構成員は、連邦参議院及び委員会の審議に参加する権利を有するとともに、要求があるときは、義務を負う。これらの者は、いつでも発言することができる」と規定する。

【ドイツ】

う考え方はないのか。

レットラー次長 まず一つ目のご質問だが、連邦参議院議員には任期がないと申し上げたが、連邦参議院に来る人たちというのは、各州政府のメンバーである。バイエルン州を例にすると、今まではキリスト教社会同盟と自由民主党が連立していたが、今回、バイエルン州の州議会選挙があり、自由民主党は5%条項をクリアできなかったため連立できなかった。そのため、連邦参議院での新しいバイエルン州政府代表者というのは、自由民主党抜きという事になる。他方、バイエルン州首相は変わらないので同じ人である。政府が変われば来るメンバーが変わるだけで、任期という概念の必要がないのだ。

二つ目のご質問は、連邦首相が連邦参議院に来ない、という事だが、確かになかなかお見えにならないけれども官房長官級、大臣級の方は必ず連邦参議院に出席する。連邦参議院の総会が金曜日にあるので、前日の木曜日には左派党と社会民主党が参議院に向けた党内部の話し合いを行っている。金曜日の早朝にはキリスト教民主／社会同盟がやはり議会对応について話し合いをしている。メルケル首相はキリスト教民主同盟出身の首相であるから、そこで一緒に連邦参議院関係の話し合いをしている。そこでいろいろ参議院関係の話し合いをしているのだ。そのほか、メルケル首相は割とよく各州の首相と話し合っているようだ。

（長期にわたり両院協議会で継続した法律）

笠井議員 先ほどのレットラーさんの話の中で、両院協議会の中でいろいろ話し合いをするということであったが、18年間決まらなかった法律というのは具体的にどのようなものだったか。18年間にわたって断続的に協議会があったのか、その中で決まらないからには国民的にも議論が分かれていると思うのだが、その法案についての国民的議論というのはどのような形で行われているのか、お伺いしたい。

レットラー次長 この問題は、18年間にわたって各政権が考えに考えあぐね、何度も両院協議会にかかった問題である。実は、これは国民を二つに割るほどの大した問題ではなくて、行政サービスの対価を国民が払うが、その課徴金をどういうふうに連邦と州で分けるかという問題である。

武正副団長 本日はどうもありがとうございました。

我が国には存在しない各州の代表が集う連邦参議院のイメージがなかなか浮かばなかったところ、具体的なお話をいただき、よく理解することができた。

御礼申し上げたい。

レットラー次長 本日はたくさんの質問をいただきありがとうございました。私としても楽しい時間を過ごせたと思う。最後にこちらからも質問させて顶きたい。ドイツでも女性の進出が遅れているが、今般の派遣団はみな男性ばかりで女性がいなのはなぜでしょうか。

武正副团长 この点については、私共としても宿題としたいと思う。

以上

[ドイツ]

ヴァルトホフ教授（フンボルト大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 17 日 16:25～18:10

於：在ドイツ日本大使公邸

○ ドイツ側出席者

ヴァルトホフ（Waldhoff）フンボルト大学教授¹

（はじめに）

武正副団長 議員団を代表してご挨拶を申し上げます。議員それぞれからの質問もたくさんあるので、今日はよろしくお願いいたします。

ヴァルトホフ教授 ありがとうございます。質問には喜んでお答えしたい。

これまで日本とは緊密にやりとりしてきたところで、5 月にも大阪と福岡の大学、それから東京にも行き、東京大学との関係を構築してきた。

武正副団長 それでは早速質問に入りたい。

（原子力政策についての議論や国民への説明の在り方）

船田議員 憲法と直接関係はないが、原発を 2022 年までにゼロにするという選択肢をメルケル政権が発表したことについて、国民全体の反応と、原発をゼロにすることのデメリット、すなわちコストがかかるため、それが電気料金に反映されることや、CO₂ の排出が増加するといったことを、政府としてきちんと説明した上で発表したのか、あるいは、そのようなデメリットに対する措置を政府が行うということを宣言した上での決定だったのかどうか、お伺いしたい。

ヴァルトホフ教授 確かにその決定は非常に急であったと思う。国民も、福島第一原子力発電所の事故を受けたものとして当惑していたように思う。もともとは、前政権で脱原発を決めていたが、今のメルケル政権になって、その残存稼働年数を延ばす、つまり原発をやめるまでの期間を少し後にすると決めた。ところが福島第一原子力発電所の事故が起きて、メルケル政権は、その決定を覆して前倒しすると決めた。

こうした急な動きがあったが、私の印象では政治の場で十分な議論があった

¹ 1965 年生まれ。2012 年より現職（フンボルト大学法学部公法・財政法講座担当教授）。また、フンボルト大学法学部の副学部長を務めているとの説明があった。

とは思っていない。国民に対しても、コストやデメリット、技術的に可能かといった点について十分な説明があったとは思えない。福島第一原子力発電所事故によるプレッシャーが大きくて、それに急に対処したものであったと思う。

（新憲法制定の動き）

中谷議員 現在の「基本法」に代えて、正式な憲法を制定しないのかという質問である²。日本は戦後 67 年間憲法改正を一度もしないでいるが、私は、日本国民が自ら憲法を作るべき、軍も集団的自衛権もそれに明記すべきとの立場である。ドイツ基本法 146 条で、基本法は憲法が制定されたら効力を失うと書かれているが、戦後 59 回改正されている中で、この 146 条を削除するという意見や、本来は統一憲法を作るべきだとの意見はあるのか。

ヴァルトホフ教授 1990 年の東西ドイツの再統一に当たり、新憲法を制定した方がよいという議論はあった。統一に当たって、憲法上は二つの方法があった。一つは新しく憲法を作り直すというものだが、これは採らなかった。もう一つの方法として、西ドイツに東ドイツが参加する形を法律上採った。

したがって、ドイツの再統一に際しては、1949 年に作られた基本法を部分的に改正するにとどめた。基本法を大きくなった統一ドイツに合うように少しずつ近代化はしたが、新憲法を作ることにはならなかった。

今日になって、この議論が復活してきたところであるが、これはドイツの統一とは関係ない議論である。連邦憲法裁判所が、現行の基本法では、EU の統合を進めるに当たって限界があり、今後さらに EU の統合を進めて、ドイツの主権移譲を進めるのであれば、基本法 146 条に基づき新しい憲法を制定しなければならないとの見解を示したところである。もっとも、連邦憲法裁判所は基本法に忠実であるべきで、基本法を変えるという見解を示してよいのか、学術的に非常に問題があると考えているが、そうでないという意見もある。

私個人としては、新しい憲法を制定することには反対である。それを行った場合は、基本法全部を見直すことになり、これも直したい、あれも直したいということで、どんどん直す部分が広がって行って、政治的に大変な問題、衝突が生じるだろう。EU 統合のためだけにドイツで大きなぶつかり合いをすることを、私は是としない。

² 1990 年 10 月 3 日東西両ドイツが統一された際には、西ドイツにおける暫定法としての基本法に代えて全ドイツに妥当すべき新憲法を制定するとの主張もあったが、結局従来の西ドイツの基本法を東ドイツの領域に拡大して適用することによって対処された。ただ、新憲法制定後に伴う基本法の失効について定めた基本法 146 条の規定は、一部改正の上で残された（詳細については、前掲「ジルバーホルン連邦議会議員、コッホ連邦議会議員からの説明聴取・質疑応答」注 9（75 頁）参照）。

[ドイツ]

中谷議員 その意見を支持している政党や政治家はどのくらいいるのか。

ヴァルトホフ教授 政党という枠組みでは賛否を分けられない状況になっている。EU 統合を進めることに対して、個人的にどういう立場をとっているかに左右されるようだ。キリスト教民主同盟、キリスト教社会同盟、自由民主党、社会民主党、緑の党といったどの政党にも、EU 統合を進めていくために憲法の制定も考えるべきという人はいる。逆に、EU に懐疑的な声はやはりどの党にもあり、統合を進めていくとドイツは損するだけで危険であるとか、やらない方がいいと警告する声もある。

中谷議員 ワイマール憲法や大ドイツに戻そうといった思想は、もうほとんどないということによいのか。

ヴァルトホフ教授 そのような声は全く聞こえていない。地理上のドイツの国境線は、法律的には、ドイツの統合で最終的に決着したものである。EU を統合していくべきというのも、地理的にドイツを大きくしないでいようという立場の議論だ。ワイマール憲法の頃のようにドイツを大きくするという人が仮にいるとしても、政治的には何ら重みをもたない、全くとるに足らない勢力だ。

(緊急事態条項)

畠中議員 ドイツの基本法は過去の反省から、人権や民主主義、自由という秩序を徹底して守ろうとしているとお聞きしているが、緊急事態の条項と憲法秩序との関係はどうなっているのか。あるいは緊急事態は別物として考えられているのか、議論をご紹介いただきたい。

ヴァルトホフ教授 緊急事態条項は、実はまだ使われたことはない。基本法が制定された時にはなく、1968 年になって入った条項である。これを使うことが本当に起きるとしても、人権を無視して使うことは許されていない。あくまでも、人間が持っている、揺るがし難い基本的な権利は守った上で、緊急事態条項を使うことになっている。緊急事態だからといって人権や自由を無視していかというと、絶対にそうではない。

また、緊急事態条項は、緊急事態に陥った際にどのように国の統治を維持していくかという、組織上の問題に関わる条項が大半である。例えば、非常に重大な問題が起きて、議員がベルリンの議会に物理的に来られないような場合には、小さな集団（合同委員会）に決定権を付与するといったことである。

他方で、1968年には、20条4項が新しく基本法に加えられており、これは抵抗権の規定である。基本法を排除しようとする力が働き、基本法を揺るがするような事態が起きそうになった場合には、国民はこれに抵抗する権利があると謳われているが、これも過去の反省によるものである。1920年にカップ（Kapp）による、右からの転覆の事件³があり、そのような国を揺るがそうとする力があるときには、抵抗する力を得ることが許されなければならないということで、謳われた規定である。労組のストライキ権とも関わる事件であったので、労組の非常に強い意見により入ったものである。

（憲法改正要件・永久禁止条項・ワイマール時代の歴史と憲法愛国主義（憲法パトリオティズム））

鈴木議員 今、日本では、両議院の3分の2という憲法改正要件を、2分の1に変えてもよいのではないかと主張する者がいる。憲法を専門とし、日本国憲法にも精通している教授において、この問題についてどのように考えているのか、お聞かせ願いたい。

ヴァルトホフ教授 私が知る限り、貴国の憲法改正の要件は、世界でもおそらく非常に厳しい方のものだと思う。ドイツの場合は、連邦議会と連邦参議院の3分の2が必要だが、国民投票は必要とされていない。国民投票と両議院の3分の2の両方を一緒に要件としている国は、私はほかに知らないし、だからこそ貴国ではこれまで憲法改正がなかったのかもしれない。ドイツはおよそ60年の間に59回改正を行っている。アメリカはそう多くなく、200年の間に20回くらい、スイスに至ってはほとんど毎年改正している。この点は制度によっていろいろ変わるものだと思うが、貴国を拝見していて、必ずしも最良のやり方ではないのではないかという気がしている。憲法であっても、改正をする可能性は残されていなければならない、憲法を絶対に変えないでやっていくというのは、おそらく政治的なユートピアであり、民主主義上も問題があるのではないかと私は思う。憲法改正に高いハードルを設けることには賛成だが、変えられないようにしておくことには賛成できない。憲法を変えられないことによって国政はかえって不安定になっていくと考えられるからだ。

ドイツはかなりマイルドな形で変えられるようにしてある。基本法の79条3項に、永久禁止条項がある。ここに変えられない事項を謳っており、例えば人権や、ドイツが連邦制を採っていることは変えられないが、その内容をソフト

³ 1920年3月13日、右翼政党の一員であったカップが、リュトヴィッツ将軍と結んで起こした反乱。反乱軍はベルリンを占領してカップを首班とする新政府を樹立したが、ドレスデンに亡命した政府の指示によりゼネストが行われ、反乱は失敗に終わった。

〔ドイツ〕

の面から変えていくことは許されている。変えるか変えないかではなくて、少しずつ合わせていくという、マイルドなソフト面での変更が可能ないように作られており、それが私たちドイツの選んだ道なのである。

鈴木議員 ちなみに、午前中に連邦議会の両議員のご意見を伺った際には、考え方が右の方と左の方と偶然そろっていて、非常に参考にさせていただいたが、その中で、3分の2はむしろもっと上げてもいいのではないかと、ナチス政権当時3分の2を厳格に守っていれば、あのような状況にはならなかったのではないかと意見もあった。そういう考え方がドイツの中で多くを占めているのかどうか聞かせていただきたい。

ヴァルトホフ教授 確かに国民の間でそういう意識は強いと思う。ドイツの現在の基本法を理解する上で、ワイマール共和国からナチスの政治に移行してしまったこと抜きにはできないと思う。ワイマール憲法上も、憲法の改正をするにはやはり3分の2の賛成が必要だった。ところが、3分の2が集まってしまうと憲法のどの部分でも変えてよかったために、憲法のアイデンティティを覆すような形で変えられてしまい、ナチスの政権掌握という事態が発生してしまった。今でも法律家の間では議論のあるところだが、いわば合法的にナチスは政権を掌握し、憲法を変えて、自分たちの力で国を掌握したということになる。そのため、戦後の基本法では、79条3項の永久禁止条項で憲法のコアとなるものを定め、3分の2の賛成があっても変えられないことにしている。すなわち、人間の尊厳、民主主義、法治国家、連邦制度という、ドイツがドイツたる原則の部分は、3分の2があっても廃止してしまうことは許されない。もちろん、連邦制度の変更、組み直し、それから法治国家の制度の組み直しもできるが、法治国家であること自体を止めることもできないし、人間の尊厳を無視してしまう事もできないし、連邦国家であることを止めることもできない。そういうコアの部分を絶対に維持するのは、ワイマール共和国からナチスに移行してしまったことに鑑みたものである。この経緯については、ドイツでは詳しく学校で教える。国民の間に広く浸透して、皆が意識していると思う。

もう一つ付け加えさせていただきたいのが、だからこそドイツ人にとって、基本法は、外国の方から見ると非合理的なほどに情緒的に、過大に大事なものとしてドイツ人は思っている面があるということだ。これも歴史を抜きにして考えられない。あのような歴史があったすぐ後にできた基本法であり、これを持っていれば大丈夫だとして、皆がそこに自分のアイデンティティを見出すようになっている。ドイツ語で愛国心という言葉があるが、愛国心ならぬ愛基本法、基本法への「愛着心」こそが、その発露であると言われるくらいである。それ

くらいドイツ人は基本法のことを大事に思っている。

鈴木議員 むしろ 3 分の 2 は決して高いハードルではないと個人的には思っている。日本の憲法が変わらなかったのは、本当に変える必要がなかったから今日まで変わらずに来たのだという考え方の人もいることも申し上げておきたい。

(国民投票制度)

伊東議員 先ほどの関連であるが、日本では、憲法改正の要件を両議院の 2 分の 1 に下げた場合でも、主権者である国民の判断を仰ぐための国民投票がある。他方で、ドイツには国民投票がないが、これについてお考えをお聞きしたい。

ヴァルトホフ教授 国民投票については、ドイツではあまり直接民主主義を採って国民投票をやりたいとは思ってこなかったという歴史があった。実はワイマール憲法が導入されたときにも国民投票にかけられていない。憲法制定評議会が決めたのであって、国民投票にはかかっていない。1948 年、49 年に基本法を作るときにも、直接民主主義をやりたいくなかったというのが本音だろう。

ワイマール憲法が崩れてしまった理由が本当に国民投票にあるのかというと、私は必ずしもそう思っておらず、この点で一般に考えられていることや他の学者の意見とも違いがあるが、いずれにしても直接民主主義の制度を取り入れていきたいという声はある。しかしながら、これは州レベルの話であり、現に州レベルでは盛んに行われている。それを連邦レベルでも導入したいという希望は時々出てくるが、それも基本法の改正について国民投票を導入したいという声にはつながっていない。むしろ通常法律を変えるに当たって国民投票を導入してほしいという意見であって、基本法の改正に当たって国民投票を行ったり、国民請願を受け付けるという意見とはなっていない。

(連邦参議院の在り方・州と連邦の立法権)

伊東議員 ドイツの連邦参議院の議員は各州の政府から任命されるとのことだが、日本では、道州制と関連した参議院の在り方についての議論として、各自治体の首長が参議院の議員となるという考え方もある。ドイツでは各州の政府から任命されるというが、特に州の首相が必ず参加するという議論や、特定の決められた大臣が参加するという議論はないのか。また、医療制度に関する法律が州ごとに異なれば、法の下での平等が崩れてしまうという懸念はないのか。日本の医師免許を持っている者として、道州制を議論する際に、こうした議論にどう答えるべきなのかお聞きしたい。

[ドイツ]

ヴァルトホフ教授 確かに私も、アメリカ型の上院、それからスイスの議会のように、選挙で選ばれた議員が参議院に入る方が、おそらく民主主義上もよいのではないかと時々思う。1948年、49年に基本法が制定された際には、アメリカ・スイス式にするのか、それとも、ドイツの今までの歴史と伝統を踏襲して、1871年にビスマルクを中心に統治機構が形成された際のように、州の行政から送られる人によって上院を形成するのかなという、二つの選択肢があり、今までのドイツ式でやっていこうということで、連邦参議院ができている。

しかしながら、私も今のドイツ方式の連邦参議院の大ファンというわけではない。むしろアメリカ・スイス式のモデルにより、選挙で選ばれた人が入っている方が、憲法上の意味があるのではないかなと思う。

一方、連邦参議院には各州の首相がいつでも来ており、場合によっては関係大臣も来ている。州政府という州民が選んだ政治機構、行政機構を構成する人々が集まるため、連邦参議院には政治的な要素が必ず入り込んでくる。各州の首相は、どの人もみんな力を持っている、権力の強い、自信にあふれた人たちだ。こういう人たちが政治力を行使しながら物事を動かしていくのが、連邦参議院である。最良でない形であるのは確かだとは私も思うが、そういう経緯によって今の連邦参議院が成り立っている。

立法権については、連邦と州がそれぞれどういう分野の立法を行うのかを見ると、重要なものはほとんどが連邦の立法である。州が立法するものはそれほど多くない。州が立法に対して影響力を行使するのは、連邦参議院を通じて連邦法を立法するときである。先ほどご指摘の医療やヘルスケアの分野は、ほとんどが連邦法である。連邦法で規定されている内容に基づいて、州はこれを実行するための施行法を作るが、どのような形でやらなければならないかは連邦法で決めてあるため、スイスやアメリカにおける各州ごとの違いの大きさに比べれば、ドイツの各州における差は取るに足らないものである。

(緊急事態への対処)

武正副団長 緊急事態への対応として、ドイツには連邦住民保護・防災支援庁というものがあるようだが、それについて説明いただきたい。

ヴァルトホフ教授 私は災害法について詳しくはないが、連邦住民保護・防災支援庁は、例えば自然災害があった場合に備えて計画を立てていく役割を負っているが、災害や緊急事態において自ら決定を下す権限や裁量は持っていない。

(建設的不信任)

武正副団長 基本法 67 条の「建設的不信任」の生まれた背景、そしてその評価

について伺いたい。

ヴァルトホフ教授 建設的不信任は基本法 67 条に定められているが、これもワイマール憲法の下で、多くの政党が出てきて力関係が不安定になり、ナチス政権が誕生してしまったことの反省からできた条項である。簡単に言えば、今の首相に辞めてもらいときに、その反対側の野党が多数を取ったとしても、首相が立てられるのでなければ不信任案を提出できないという決まりである。

しかしながら、本当にそれによって政権が安定するのかは別の問題であって、多数を取っていても不信任を出さない場合には、首相は少数で政権を運営していかなければならない。そのような状況が安定しているとはいえないであろう。これまでに、建設的不信任案は 2 回出されたことがあるが、1 回は成功し、1 回は成功に至らなかった。

成功しなかった方の話を申し上げますと、1972 年、保守派であるキリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟が、当時の首相であった社会民主党のヴィリー・ブラントを降ろそうとしたときである。そのほかにもスパイ疑惑など、いろいろ複雑な状況があって通らなかった。

その次が 1982 年で、これは成功した例である。社会民主党と自由民主党の連立政権であるシュミット政権を、コール首相に変えたときである。それは自由民主党が今度は社会民主党ではなくキリスト教民主同盟、社会同盟と組むことにしたので、多数がそちらに動いたからだ。

建設的不信任という制度は、大衆には人気がある。しかし私のような憲法学者の目から見ると、本当にこれで政権の安定につながっているかという、必ずしもそうは言えないというのが私の意見である。

(財政規律条項)

武正副団長 財政法が御専門ということなので伺いたいですが、連邦と州の財政規律を守るためのものとして、どのような法体系があるのか。基本法には財政規律を守ることが規定されているのか。

ヴァルトホフ教授 基本法に財政規律に関する言及がある。2009 年に基本法が改正されたことによって入った条項であり、これは債務ブレーキをかけるというものである⁴。無限に債務を負い続けることはできない、借入をどんどん増

⁴ 2009 年の基本法改正により、「連邦及び州の予算は、原則として信用調達からの収入によることなく収支を均衡させなければならない」として、収支均衡の原則が規定された (109 条 3 項 1 文)。

当該収支均衡の原則に関しては、連邦にあつては信用調達からの収入が名目 GDP の

[ドイツ]

やしていくのは許さないということである。2009 年に基本法は改正されたが、すぐに実施されるものではなく、順々に導入されていくものであり、2016 年と 2020 年に大きな変更があるという制度になっている。そのため、この制度が本当にうまくいくのかは、現時点では判断できない。

加えて、基本法には大まかなことしか書かれていないため、解釈をどうするかによって、制度がうまく機能するかどうか左右される。政治家が本当に基本法に書き込まれた債務ブレーキをきちんと踏まえていくのかどうか、問題によっては連邦憲法裁判所に解釈についての判断を仰ぐことになるため、それを今後見守っていく必要がある。

もっとも、債務ブレーキに関しては、州のレベルでは、各州の基本法に既に入っていて、かなり秩序立って実施されてきている実績がある。州できちんとブレーキが働いているため、私は比較的楽観的である。基本法による債務ブレーキもおそらくうまくいくのではないかと思う。順々に導入されていくものであるから、2016 年、2020 年という時期を見守っていきたいと思う。

武正副団長 財政規律に関する条項は、基本法の何条に入ったのか。

ヴァルトホフ教授 109 条 3 項及び 109 a 条、そして 115 条である。もちろんそれは基本法の規定だけである。その他いろいろな関連法がある。

その内容を簡単に申し上げると、2020 年から各州のレベルではもう新規借入れは許されないことになる。そして連邦のレベルでは、2016 年から GDP の 0.35%しか新規借入れはできないという規定になっている。

もちろん例外規定がある。これから興味深く見守っていきたいのが、この例外というものが何を意味するのか、その解釈である。

(ワイマール時代の歴史的経験を踏まえた憲法上の特徴)

笠井議員 先ほどからお話を伺っていて、日本においてもドイツにおいても憲法にとって歴史経験が非常に重いということを痛感している。教授が先ほど、ドイツ国民の中には「愛基本法」という気持ちが強いと言われたが、日本国民

0.35%を超えない場合は、これに合致するものとされ（同項 4 文、115 条 2 項 2 文）、州にあっては信用調達からの収入が許容されない場合に限り当該原則が遵守されることとされた（109 条 3 項 5 文）。

これらの改正が 2020 年以降に完全に実施されることを予定して、州については 2019 年末まで、連邦については 2015 年末までの間、一部の規定の逸脱を許容する経過規定が置かれた（143d 条）（山口和人「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）－基本法の改正」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』243 号（2010 年 3 月）7、8、14～17 頁）。

の中にも「愛日本国憲法」という気持ちが非常に強いと思う。その点で、憲法改正手続を緩和することについては、日本でも世論で言えば過半数が反対しているし、改憲派の憲法学者や自民党の元幹事長でさえも反対であると言っている。そこで伺いたいのは、先ほどもドイツの歴史的経験、ナチス時代の反省・教訓から、79条3項の永久禁止条項を置いたというお話があり、その他様々な場でも、ナチス時代の反省に立って基本法があるとのことであった。79条3項以外に、ナチスの時代の教訓が生かされている点を特徴的に整理するとどうなるのか。

ヴァルトホフ教授 まず申し上げたいのは、基本法そのものの構成である。最初のところに人権をはじめとする基本権を謳っている。その後に、国の統治についての規定が置かれる。ワイマール憲法は逆だった。最初に国がこのような機構を持つというところから始まり、その後に基本権とはこのようなものであるという規定が置かれていた。意図的に基本権を先に出すことによって、今までとは違うところを非常に強く打ち出していると思う。

それから、その基本権においても、その謳い出しの部分で人権を保障する、人権は何者も侵すことができないと定める。これはナチスの政権が人権を蹂躪したからにほかならない⁵。

法律学者としては、人権は何者も侵すことができないと言われても何を意味するのだろうと考えがちであるが、政治的には非常に大きなメッセージとなっている。これもやはりワイマール憲法の反動であると思う。

その他にもたくさんある。例えば79条3項、先ほどから出ている永久禁止条項や、67条の建設的不信任は、ワイマール共和国の時代にうまくいかなかったことの反省として作られている。

もう一つ重要なのが、首相の力である。メルケル首相は非常に大きな力を持っていると皆さんは思われるだろう。確かにそのとおりである、何か言えば大臣もクビになってしまうくらいの力を持っている。首相に力を与え、その代わりに連邦大統領の力を比較的下げたということ、これがワイマール憲法からの違いであるかと思う。

ワイマール憲法の時代にはヒンデنبルクという大統領がいたが、あまりうまく機能してくれなかったと皆が思っている。このため、大統領に力を与えるのではなく、大統領はあくまでも国を代表し、象徴する人と位置付ける。大統領を選ぶのは国民でも議会でもなく、大統領を選任するために招集された連邦会議で大統領を選ぶという、象徴的なセレモニーによって行う。

⁵ ドイツ基本法における基本権及び人権の概念については、前掲「一 2 (3) ロ 基本権の種類」(20頁) 参照。

〔ドイツ〕

まとめてみると、ワイマール憲法との違いを前面に押し出すことによって戦争時代、ナチス時代との別離を強調しているわけである。人権、永久禁止条項、首相の力が強い民主主義と連邦大統領の力の低下、それから連邦憲法裁判所、これが力を強く持っている。世界中を見ても、これほど力の強い憲法裁判所はおそらくない。国民は自分の権利が侵されていると思えば憲法裁判所に訴え出ることができ、一年に大体 5,000 件くらいは国民からの憲法異議がある。以上のようなことはワイマール憲法にはなかった。これが戦争との別離を望むドイツの憲法の在り方ではないかと思う。

それから一つ補足させていただきたいが、国際的にオープンであるということも定められている。国際法との関係や EU の統合について基本法で定められているように、ドイツは条約や国際的に約束したことを原理として、その上に法律を立てていくのである。

そのほか、国の存立を危うくしたり、基本法を揺るがすような勢力に対しては、それに抵抗する権利を与えるということがある。具体的な例を申し上げると、NPD という極右の政党を禁止する動きがあるが、そうすることによって本当に意味があるのかどうかは別として、基本法を認めないような勢力を排除することが可能であると基本法に書かれている。

（憲法的秩序を揺るがすような結社の禁止）

中谷議員 今お話のあった、基本法を揺るがすような結社の禁止は、表現の自由や思想の自由に反しないのか。

ヴァルトホフ教授 全く反しない。基本法を揺るがすようなことを言っている政党を禁止することができると基本法に書かれているからだ。第二次世界大戦後現在までに二つの政党が禁止されたことがある。

まずナチス党の後身というものが出てきて、これが禁止された。1950 年代のことである。それから共産党が禁止された。この二つが禁止されただけである。

現在、禁止の行われようとしている党は、極右の党でそれほど多くの人が信奉しているわけではなく、取るに足らない党であるが、シンボルとしてこれを禁止することが政治的に重要であると考えられている。その禁止の判断は、連邦憲法裁判所が行う。

（ドイツ人の基本法への信頼感）

畠中議員 私からは、ドイツ国民の基本法に対する認識について伺いたいと思う。基本法は過去 59 回改正されているが、一方で歴史的な反省もドイツ国民の心の中にある中で、改正することを不安に思わないのはなぜか。

ヴァルトホフ教授 まず、なぜドイツ人がそんなに改正があるにもかかわらず基本法に信頼感を持つかという、絶対に変わらないコアとなる部分を永久禁止条項で定めて、そこに触れられないことに自信を持っているからである。

確かに 59 回改正が行われてきたが、ほとんどはテクニカルな改正であって、根本的な変更はあまりなかった。もちろん、二つ三つ大変な議論になったものがあって、1956 年のドイツの再軍備、つまり軍隊を持つことを決めたとき、それから 68 年の緊急事態条項、これを導入するときにはやはりナチス時代の反省から非常に大きな議論になったが、それも皆様ご存知のような帰結となっている。

それから、これまでドイツは亡命者を受け入れ、非常に手厚い権利を与えてきたが、その権利を少しだけ制限することになった際にも、それからテロ撲滅などの関係で盗聴により捜査を行うことの是非に関わる決定が行われた際にも、やはり大変な議論になった。しかし、基本的には技術的な改正がほとんどであったし、絶対に変えられないコアの部分には触れないということが国民にも理解されているから、信頼が醸成されるメカニズムがあるのだと思う。

(おわりに)

武正副団長 今日のやり取りでドイツ憲法の理解が深まった。感謝申し上げます。日本に帰ってこの成果を他の議員とも共有したい。ありがとうございました。

ヴァルトホフ教授 そのような評価をいただき、私も大変嬉しい。ありがとうございました。

以上

[ドイツ]

ヴィット連邦議会事務局議会法専門部局係官からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 18 日 9:30～11:05

於：ドイツ連邦議会

○ ドイツ側出席者

ヴィット（Witt）連邦議会事務局議会法専門部局係官

（はじめに）

武正副団長 本日は、ヴィット係官に対し、連邦議会や法律全般、また憲法改正に関して、色々と各議員から質問をしたいので、ご回答いただければありがたい。

ヴィット係官 今日はようこそお越しく下さいました。私でお役に立てるのかわからないが、できるだけのことをしたい。

もしよろしければ、私が概観を短く説明した後、ご質問に対して回答したい。また、私からも貴国についてお聞きしたいことがあるので、それについて回答いただければ幸いである。

（政治的「妥協」の重要性について）

ヴィット係官 まず、「基本法改正については、どのような機関がどのようなコンセンサスを得るのか」との質問についてだが、どのようにコンセンサスを得るのかについての処方箋はない。しかし、最も必要で重要なことが「妥協」をする用意だ。これがなければ、いくら話し合っても無駄であるからだ。

ドイツの政治に携わる方々は、コンセンサスを得ることに非常に熱心で、「妥協」に対する用意がある。これは、私たちの持っている「基本法」の枠組みと関係があると思う。

基本法が、ワイマール憲法と大きく異なる点は、大統領の持つ権力だ。ワイマール憲法では、大統領の権力が非常に強く、議会で少数政党が乱立して、何も決定できなくなると、権力の強い大統領が首相を任命し、法律を作ることができた。基本法ではこれを禁止し、連邦大統領はあくまで国を代表・象徴する存在であり、立法は国民の代表である議会が行うこととした。とりわけ連邦議会には重い責任が求められている。強い責任を議会に負わせている国は他にもあるが、中には、強い責任を求められながらも議員に責任感がないために国家体制の危機に至っている国もあろう。しかし、ドイツではそうっていない。

ワイマール及びその後の独裁体制に対する反省があるため、絶対にそのようなことはさせないとの意思が非常に強く連邦議会議員の中にあると思う。そういう責任感があるので、妥協してもきちんとした方向に国政を持っていかなければならないと議員各位は考えていると思う。

（連邦議会と連邦参議院の意思調整）

ヴィット係官 連邦参議院が持つ、連邦立法に関する非常に重要な地位については既にご存知だと思う。「異議法律」と「同意法律」があり、「異議法律」については、連邦参議院が異議を申し立てることができるが、連邦議会がこの異議を覆すと、そのまま立法となる。しかし、「同意法律」の場合は、連邦参議院の同意なくして法律を制定することができない。その面からも、議員の妥協に対する意思、コンセンサスを得ようとする意思は強いと思われる。もともとは「同意法律」が例外的で、ほとんどが「異議法律」だった。しかし、年月の経過につれて変化し、1990年から2005年における立法のうち、約50～60%が「同意法律」になっている。その意味でも、連邦議会と連邦参議院のコンセンサスが必要になったと言える。その時期に、連邦議会と連邦参議院のコンセンサスが取れないために両院協議会に付された法案の中で、最終的に良い結果を見て成立したものの割合は84～88%である。つまり、両院協議会に付されれば、ほとんどの場合は良い結果となって成立する状況である¹。

（政治的「妥協」と選挙制度）

ヴィット係官 「妥協」に対する意思はまた、選挙制度とも関係していると思われる。ドイツの選挙制度は、小選挙区の部分もあるが、大もとは比例代表に基づいていると考えて構わない。そうすると、一つの党が単独で絶対多数を獲得することはなく、政権獲得のためには、必ず複数の政党が連立する必要がある。

戦後の歴史をみると、絶対多数を取った党がずっと政権についていることはほとんどなかった。一度だけ、1957年の選挙で保守陣営が絶対多数を取った事例以外は、少なくとももう一つの政党がパートナーとして必要で、連立の合意に至って政権を樹立するまでの間に「妥協」をする必要がある。簡単に言えば、ドイツの政治家の中で、本当に頑固で「自分はこれ以外に絶対嫌だ。これを譲ることはない」と言っている人にはチャンスがない。ドイツの政治家で必要なのは「妥協」をする用意であり、その能力である。それがある人たちだけが、トップの座に就く政治家になっている。もちろん、それだけが重要なわけではない。例えば、各国には、院内会派が党よりも強い所と、党の方が強い所とが

¹ 前掲「五 統治機構改革及び二院制の在り方」（36、37頁）を参照。

【ドイツ】

あるが、ドイツの場合は、院内会派よりも党の方が強く、党の意向が非常に重要な重みをもつ。それから、政党と緊密に関連している労働組合や雇用者団体などからの要求といった、外側からの要因も見ていかなければならない。あとは、非常に熱くなりすぎてしまったトピックを、クールダウンさせる能力も必要になってくるだろう。皆様の関心の対象である基本法の改正について言えば、「妥協」なども必要だが、それ以外に、改正が行われるタイミングも重要なポイントである。総選挙前が近づくと衝突しやすい状況になるため、基本法改正を考える政党は、政権獲得後比較的すぐに改正を行って、後遺症が残らないようにする。

（基本法改正手続）

ヴィット係官 基本法を改正する手続は、ドイツでは、他の立法の際に用いた手続方法と全く同じである。基本法改正のために新たに委員会を設置することはしない。今までの方法でうまくやってきたのだからこれを踏襲すればよいということだ。そこに関わっている関係者もまた同じ人たちだし、慣れた方法で行う。ただ、成立要件として、連邦議会及び連邦参議院の各々3分の2の賛成が必要となる。国民投票が求められることはない。

私が基本法改正の特徴の一つとして申し上げられることは、基本法改正を求める声が出てきたときには、できるだけ早期に関係者をプロセスに取り込むことだ。そして、下のレベルからもコンセンサスを見つけるように努力する。最も基礎的な部分は、各党が出すシェルパ（責任者の代理として交渉実務を担当する者）が集まって話し合う。そこから決まらない部分だけを、上層部に上げて決めていく。時には、党首や政府が出てくることもある。そのように、固められる部分は下から固めていき、固まらない部分だけを上層部に上げていくプロセスで進む。普通の立法の時もそうだが、必要であれば、例えばヒアリングの形で委員会に国民を呼んでその意見を取り入れることも可能だし、外部の専門家の意見を聞くことも可能だ。そのような手法は立法の際に全て許されている手法であって、基本法改正だからといって特段に使われるわけではない。通常の立法過程の際に用いられる手法が基本法改正の際にも使われる。その意味でフレキシブルであり、色々な手法を使うことが可能である。例えば、基本法改正のための委員会を設置することも可能である。委員会を設置して、連邦議会及び連邦参議院議員で構成し、外部の方たちを呼んで意見を述べてもらい、委員会であらかじめ調整した後に、連邦議会及び連邦参議院のプロセスに乗せていく方法も可能である。

以上がおおよその概要である。

（連邦議会選挙後に提起される可能性のある基本法改正のテーマ）

武正副団長 では、各議員から質問を行いたい。まず、私から質問をしたい。

現在、連邦議会選挙が行われている²が、先ほどの話では、選挙直後に憲法改正の可能性があるとのことであった。今度の選挙後に具体的にどのようなテーマで憲法改正が提起される可能性があるかお聞きしたい。

ヴィット係官 まだ選挙が終わっていないため不明な部分もあるが、今のところ、第三次連邦制度改革委員会が設置され、連邦制度改革を推進していくことに伴い、基本法改正が必要かもしれないと言われている。ドイツでは、これまで 2 回にわたり連邦制度改革を行ったが、連邦制度は年月の経過とともに非常に複雑に絡み合ってきた。とりわけ、連邦と州、州間の財政をどうするかに関して非常に不透明な部分があることから、これを整理する意味で、第三次連邦制度改革に関する委員会が設置されると思われる。基本法改正が議論されれば、これがおそらくテーマとして挙がってくるのではないかな。

（政治的「妥協」とメディア）

武正副団長 連邦議会議員の「妥協」に対するポジティブな理由については伺ったが、あわせて、例えば、メディアや世論が妥協を強く求めているといったことがあるのかについて、伺いたい。

ヴィット係官 これはテーマによって状況が異なる。例えば、再軍備とか、緊急事態条項導入の際を思い起こすと、これはイデオロギーの世界になるので、自分の信奉する理念はどちらであるのかははっきりしている。そのため、極端な立場から譲りたくない人たちが政治家にも国民にもいた。その場合、妥協する動きにはならない。しかし、それ以外の、妥協の必要があるテーマでは、国民は「なぜそんなことでもめるのか。さっさと決めてくれ」と思うことも多いだろう。例えば、財政に関することがそうだ。「なぜ連邦と州がそんなに喧嘩をするのかわからない、もっとちゃんとやってくれないとストップするではないか。こんなことでストップされてはかなわない」と国民が思う場合もある。そのような場合には、国民、メディアの側からプレッシャーをかけることになる。したがって、ケースバイケースである。

かつては憲法委員会が作られたこともあった。1970 年代と 90 年代に 1 回ずつ、合計 2 回作られたが、これは何か問題があったから設置されたわけではな

² 派遣議員団の帰国後、ドイツでは、2013 年 9 月 22 日に連邦議会選挙が行われ、メルケル首相が率いるキリスト教民主／社会同盟が第一党となり勝利した。選挙結果については、前掲「一 2（2）ホ 連邦議会」（17 頁）を参照。

〔ドイツ〕

く、これからどのように改善していくかについて議論する委員会であった。しかし、変えた方がよいとの提案もあったものの、総じて、あまり改善する必要がなかった、変えなければならないとのプレッシャーがなかったために変わらなかった。だから、憲法委員会を作っても、「憲法を変えないと物事が動かない」というプレッシャーがなければ、なかなか妥協しないし変わらない。

ここで皆様にお聞きしたいが、皆様の所属している憲法審査会は常設のものか、それともアド・ホックのものか。また、どういう目的で設置されたもので、どういう活動をしているのか。

武正副団長 既に設置されて13年経過する。当初は「憲法調査会」、次いで「憲法調査特別委員会」、そして3番目として今の「憲法審査会」が設置されている。

「憲法審査会」は、衆参両院に設置された常設の機関である。日本国憲法に関する調査を行うほか、憲法改正原案や憲法改正国民投票法の改正についての審査を行う。

ヴィット係官 仮にドイツで同じものを設置するとすれば、おそらく連邦議会と連邦参議院を一緒にして、一つの委員会にする。そこで、両院各々3分の2を取れる妥協を最初から探していくという手法を採るのではないか。

（国民投票制度）

船田議員 国民投票制度に関して質問したい。

ドイツでは、ナチス時代の反省から、国民投票制度については否定的な意見が多いと聞いている。先ほどヴィット係官が説明した、議会内、あるいは国民間のコンセンサスを得るためには、国民投票制度も有効ではないか。特に、議会の中でコンセンサスを得たものを国民投票で問い直す場合に、議会の中の理屈だけで物事が決まるのではなく、国民が何を求めているかを背景にして議会の中で妥協が進むこともあると思うが、見解を伺いたい。

ヴィット係官 その質問に回答する前に確認したいが、国民がどのような投票行動をとるのかを、議会があらかじめ大体知っていないと、一定の方向で決めるというプレッシャーにはならないのではないか。あるいは、国民の意見を聞くため、何らかの準備的なアンケート調査を最初にしないといけないということか。日本でも特にそういうことは行っていないのではないか。

船田議員 まだ行っていない。日本において国民投票制度の議論をしている中で、予備的国民投票という公の世論調査のようなものを実施してはどうかとの

アイディアも出ている。しかし、これは決定されたものではない。

ヴィット係官 私の意見では、国民投票はあまり役に立たないのではないかと
思う。妥協の際にはかえってうまくいかないのではないか。国民は皆、共通し
た一つの意見を持っているのではなく、それぞれ意見がある。例えば、ドイツ
において緊急事態条項を導入しようとした際、関係議員はものすごい数の会議
を開き、理解を深め、その上で妥協点を見つけていった。しかし、予備的に国民
に聞く場合は、良いか悪いかしか聞けないため、イエスかノーかの答えしか
出してくれない。国民にとっては妥協の余地がどこにあるのか、物事を突き詰
めて最終的に見ていくとここは譲れるけれどもここは譲れないといった答えが
ない。したがって、そのやり方について私は懐疑的である。

そして、国民投票とは、国民が責任なく気分的にイエスかノーかを決めて投
票するものだ。そこが議員と異なる。議員は議会で仕事をし、選挙民と自分の
属する政党に対して責任を負っている。自らの投票行為は、責任ある行為であ
る。失敗した場合は、その人及びその人の属する政党の責任である。一方、国民
は秘密投票のもとで気分的に投票を行うから、責任はないし誰にもばれない。
後で誰かから責任を問われることもない。妥協を求める際にそのプロセスに国民
を入れることは、妥協を促進するどころか、逆に阻むのではないか。

もう一つ非常に重要な点は、急いで決めなくてはならないことに関して議員
の先生が大変な思いをして妥協して決めたにもかかわらず、国民投票にかけた
らノーと言われてしまった場合、どうすればよいのかという点である。一度ノー
と言われたら、次の総選挙までそのままにしておくしかないが、果たしてそ
れでよい問題なのかが問わなければならない。そのままにした挙句にもう一度
同じことをやって国民投票にかけるとなると、国民も「またやるのか」との気
分になるだろう。

国民の意見を問うのは一つの考え方だが、基本法の改正には、国民が選んだ
連邦議会と連邦参議院の各々3分の2が必要であることで、正統性は十分に担保
されているとドイツでは考えられている。

先生の考えと異なっていると思うが申し訳ない。

畠中議員 ドイツの再軍備や緊急事態条項の整備の際を振り返ったとき、おそ
らく国民の意見も割れたと思われるが、そういう状況を想定したとしても、予
備的国民投票は役に立たなかったと思われるか。

ヴィット係官 私は、あまり役に立たなかったと考える。その時もそうだった
が、国を二分する事項は、賛成派と反対派しかない。そういう意見を政治家が

【ドイツ】

知らなかったわけではない。国民がどのようなことを言っているか、どのような出版社が何を書いているか、議会内で吸い上げている。それでも、緊急事態条項も、再軍備も、決めたわけである。大変な議論を経て導入した後は、これで良かった、言われていた大悲劇は来なかったとの気持ちになってくる。逆に、当時予備的国民投票を行っていれば、再軍備も緊急事態条項の導入も実現できなかったかもしれない。再軍備も緊急事態条項の導入もできなかった状態を、今のドイツが置かれている状況に鑑みて考えた場合に、本当にそれで良かったのかと聞かれれば、私は良くなかったと思う。予備的な国民投票は必要なかったと思うし、やらなくて良かったと思う。ただ、これは私の意見であるから、他の人は、やった方が状況は良かったと言うかもしれない。

なお、現在五つある院内会派のうち一つは国民投票に大反対、もう一つは国民投票に大賛成と言っており、私の意見は議会の意見ではないことにご注意願いたい。

笠井議員 今、代議制を採っているから国民投票に否定的であると個人の意見をおっしゃった。また、政治家なり議員なり政党としての責任感があるので妥協するとの話であったが、責任感と言うのであれば、選挙で選ばれている点からしても、国民に対する責任感が大きいのではないか。そういう点からすれば、国民投票ではないにしても、ある種のテーマに関して、国民的な議論を徹底的にやるのが政党なり政治家の役割だと思うが、そのようなものをどのように保障して、どのように反映させていくのか。先ほど、ヒアリングをしたり外部から意見を募ったりとの話があったが、国にとって大事なテーマについて、国民的な議論をどう反映させながら妥協していくのか、その点について具体例があれば教えていただきたい。

ヴィット係官 今はインターネットの時代になり、国民の意見を吸い上げる点においては簡単になったと思う。アンケート調査という昔からのテクニックもあるが、例えば、基本法を改正する際に諮問委員会が立ち上がって、そのホームページを開くと国民が意見を書き入れることができるようになっている。一つの例だが、今でも嘆願委員会において嘆願を集めるが、個人でもインターネットによって嘆願を載せることもできるし、集団で嘆願することもできる。署名が必要であれば、インターネットの世の中であるから、簡単に署名を載せて嘆願できるようになっている。

しかし、インターネットを使って国民の意見を簡単に吸い上げることができても、民主主義においては、寝ている国民を起こしてどうぞ来て下さいというわけにはいかない。つまり、国民も国政に参加したいと興味を持って、インタ

インターネットのサイトに入ってクリックしてくれなければ仕方がないわけである。無理やりクリックさせるわけにはいかないため、そういう人たちの意見を吸い上げることはインターネットでもできない。その点は意識しなければならない。もちろん、インターネットなどのツールを使うだけではなく、色々改善する点はあると思うが、人々が何を考えているかについては、メディアやインターネットなどの手法によってかなりうまく吸い上げているのではないか。

私が持ってきたものの中に、1990年代に作られた憲法委員会の報告書があって、この委員会がどのような活動をしたかについて書かれている。もしよろしければ、この報告書を、大使館を通じて皆様にお渡しできればと考えている。この報告書には、会議が公開で行われたこと、どのような広報活動をしたかについても掲載されている。もちろん、その頃にはまだインターネットなどのツールはなかったが、憲法について審議する委員会がこの頃に国民の意見をどのように吸い上げていったかについておわかりいただけると思う。

伊東議員 先ほどの話の中で、日本とドイツで異なるのは、日本の場合は、一度も憲法が改正されていないことである。昨日もフンボルト大学のヴァルトホフ教授と懇談したが、「基本法に対する愛」がドイツ国民にはあるとのことであった。しかし、戦後ドイツでは59回も基本法を改正している。変更することができるから自分たちの基本法として認識されているのではないか。日本の場合は、確かに調査によっては半数以上の人々が憲法改正に賛成していないとの結果が出るかもしれないが、実際に国民投票を行ったときに、また違う結果も予測される。つまり、最終的な国民の判断は、公式な投票によってなされるのではないかと私は考える。加えて、憲法という国の根幹をなすものを最初に変えようと思ったら、いくら政府が、議会が、議員が国民から信託を受けているからといっても、最終的には国民投票にかけた方がよいのではないかというのが我が党の考えである。私見でよいので、その点についてお答え願いたい。

ヴィット係官 愛とか憲法史に関しては、私も申し上げたいことがある。ドイツ国民は自分たちの歴史を振り返ったときに、誇れるものがないと考えている。過去の歴史において、非常に良くないことを多く行ってしまい、ドイツで誇れるものはサッカーチームくらいだと思っている。そこに出てきたのがこの基本法である。最初これは仮のものとして制定されたが、これを使ってみたら皆とても良いものと思うようになった。これにみんな非常に愛着を感じ、これを拠り所としている。歴史的に他に拠り所がないのでこれを拠り所としている感じさえある。これを使ってみて、蓋を開けてみたら他国でよく見られる国家的危機といったものは全然なく、うまく機能している。そういうこともあって、ド

〔ドイツ〕

イツ人が今まで持っていた中で一番自由な憲法であると思っており、これを輸出しているくらいである。独裁体制を経験した国の中には、この基本法を学ぶためにドイツに来て、同じようにしたいと言ってくるところがあることから、私たちはこの基本法を他国に売れるくらいだと思っている。

日本では憲法改正反対という人たちがたくさんいるとのことでびっくりした。

伊東議員 いや、たくさんいるとの意味ではない。

ヴィット係官 失礼した。改正したくない人たちもいるということですね。しかし、ドイツの基本法は、あまり細かい部分まで規定していないことが多いため、確かに良いことをたくさん規定しているものの、どのように解釈するかについて、違いが生まれてくる。そこがはっきりしないと、最終的には連邦憲法裁判所の判断を仰ぐことになる。連邦憲法裁判所が、基本法のこの文言はこういう解釈をしなければならないと判断することで初めて、規定していることがわかることさえある。そうすると、それをまた基本法に取り入れていく上で改正が必要になってくる可能性がある。それをやらないと基本法の解釈があいまいなものとなり不透明になりかねない。だから私は改正できることは非常に素晴らしいことだと思う。もちろん、ハードルを高くする必要があるが、連邦議会と連邦参議院とで各々3分の2である改正要件を引き下げようとの動きは今のところ全然ないし、逆に要件を高くすると事実上改正できないことになってしまうので、そういうこともしたくない。事実上改正したくないとなると、解釈が曖昧なまま不透明なものになるので、そういうことは皆やりたくないと思っている。

また、国民投票の方が民主主義の正統性を担保するのではないかとの意見については、私自身はそう考えない。連邦議会及び連邦参議院で各々3分の2の必要があることで、議会政治としての国民の意見を反映する正統性は十分にあると思う。ただ、基本法の改正には、ドイツがEUの統合をもっと進めていくべきかといった、ドイツ人の生活に非常に大きく関わってくる問題もあるし、そうではない、例えば動物愛護といった問題もある。もし、基本法改正に国民投票が必要となれば、EU統合に関しては、国民投票をした方がよいと考えるかもしれないが、動物愛護など本当に小さな問題についても、国民投票をすべきなのか。しかし、基本法改正を国民投票に付すことをいったん決めてしまえば、どんな些細なことでも全部一つずつ国民投票にかけなければならないことになる。それが本当に意味のあることなのか、私は疑問である。

（徴兵制停止）

伊東議員 ヴィット係官も兵役に行ったようだが、最近、ドイツでは徴兵制が停止になったと聞いている。それに関して、国民の意見はどのように反映されたのか。

ヴィット係官 徴兵制停止が決定されたプロセスだが、あまり前もって国民に広く知らされなかったことから、夜陰に乗じてこっそりやられてしまった感を国民は持っているのではないか。もしかしたら、きちんと知らせるべきであったかもしれない。しかし、その背景には、私の世代ですら既に半分は兵役に就かなかったという状況がある。忌避には色々な方法があったが、例えば、高齢者のケア施設で働くなどの徴兵代替制度があったから、そちらの制度を利用した。それから、連邦軍の規模が縮小されていき、あまり兵隊の数が要らなくなった。どうやって対応したのかというと、徴兵の条件を厳しくして不合格者を多くし、その厳しい条件をクリアした者のみ採用した結果、あの人は視力が悪いから行かなくてよい、自分は視力がよいから兵役に行かなければならないといった、非常に不公平な状況が国民の中に生まれた。したがって、徴兵制を停止するに当たり、国民の間から反対の声はなかった。キリスト教民主／社会同盟には、これは自分たちの文化的な拠り所だから維持したいとの感情的な意見もあったかもしれないが、最終的には合理的に考えて、連邦軍は職業軍人で成り立っている方がよいと納得し、徴兵制が停止された。

(マスコミの影響力)

鈴木議員 ドイツの議員も、日本の議員も、国家と国民の幸せのために働く点は、私は共通のことだと思う。ここで質問したいのは、マスコミについてである。

国民の世論を形成する上において、マスコミの影響は非常に強い。ややもすると政治家も、国民の声に迎合し、マスコミに動かされていく傾向がなきにしもあらずではないかと私は考えている。ドイツでは実際、マスコミはどのような働きをしているのか、マスコミに対して国民や政治家はどのような影響を受けていると考えるか。

ヴィット係官 一言で回答するには非常に難しい質問である。本当に広い分野に関する件について、問題提供をしてくれたと思う。

一言で言えば、ドイツではジャーナリズム、メディアの持っている世界は多彩である。高級紙と呼ばれるものがあるが、日刊の新聞のほかに、週1回発行される「ツァイト」紙や、「シュピーゲル」紙がある。これらは高級紙の類に入るが、これ以外にも例えば、左派党寄りの新聞、保守寄りの新聞などが

〔ドイツ〕

あり、かなりのレベルできちんと仕事をしている。この人たちは必ずしも、自分が右だからとか左だからとかといって、必ずしも右寄りや左寄りのことばかり書いているわけではない。えてしてジャーナリストとは政府に批判的なものだが、比較的中立の態度を保ちつつ批判的に書いていると思う。

ただ、時としてメディアキャンペーンが大きく出てくることがあり、それは問題だと思う。例えば、少し前に、前の大統領が辞任したことがあった³。今では、そのスキャンダルはそれほど大したものではなかったと私は思うが、その時はジャーナリズムによって一斉にスキャンダルに関する攻撃を受け、大統領は辞任に追い込まれた。今、インターネットを使ったメディアもあるが、この様子を見てみると、時間的余裕が無くなっているという大きな問題がある。スピードがものを言うために、短期的に反応しなくてはならなくなった。先ほどから問題になっている緊急事態条項も、2年かけて話し合いをして、10年かけて作った条項だが、そんなことは今はとてもできない。皆それを求めているし、さっさと解決してくれということで、インターネットを通じて急がせる。政治家も急いで反応する。しかし、迅速に解決されたからといって、それが本当に良い解決法だったかということ、そうではないことはよくある。

メディアのプレッシャーは、良いプレッシャーもあるが、時間的なプレッシャーという意味では非常に問題になっていると感じる。

（基本法に対する信頼）

畠中議員 今日話を聞いて、ドイツ国民の基本法に対する信頼が非常に大きいことがわかった。しかし、過去の歴史の中で苦い経験があったにもかかわらず、なぜ基本法に対してそこまで信頼を寄せることができるのか、気になっている。その信頼の理由とは、基本法の根底をなす精神を現す条文によるものなのか、それとも、憲法裁判所などの権力分立の仕組みによるものなのか。あるいは、極端に走らない統治機構の仕組みによるものなのか、それとも、政治家や政党が国民から信頼されているのか。信頼を得ている一番の理由となっているものは何か、教えていただきたい。

ヴィット係官 まず、政治家に対する信頼が大きいからかとの点については、そうだとはいえられない。では、国民が基本法を具体的に全部知っているかと言えば、必ずしもそうではないと思う。しかし、今までのところこれで非常にうまくいき、ドイツは平和で繁栄している。危機の時代がなかったという経験が非常にあって、これがあるために過去のどれよりも良かったではないか、

³ 2012年に、当時のクリスティアン・ヴルフ大統領が、ニーダーザクセン州首相時代の汚職疑惑を受けて辞任したことを指していると思われる。

こんなにうまくいっているものだから守らなければならないと皆考えている。そしてもう一つ、連邦憲法裁判所がしばしばニュースに出てくる。ニュースでは「連邦憲法裁判所がこう言った」と取り上げられることから、非常に大きな力を持っている。国民は、「憲法裁判所が言っているのだから」と、何となく自身を守ってもらっている気になる。それが一つあると思う。

それから、基本法の 1 条に、「人間の尊厳は不可侵である」と書いてある。ドイツ人なら、他の条文の文言は知らなくてもこの条文なら誰でも知っているくらい知られている条文である。この条文と、これが象徴する法治国家や民主主義が基本法に書かれていることは知っている。だから、こういう良いことを書いてあるのだからこれを守りたいと皆思っているのではないかな。

(EU の統合と憲法違反)

中谷議員 EU の統合が進んで、憲法違反の指摘があると昨日聞いたが、どこの部分が憲法違反の指摘を受けているのか、また、どこを直すべきで、今後 EU とドイツのギャップに対してどう対処するのか。

ヴィット係官 それについては、専門家ではないので、申し上げることはできない。ただ、私が知っている限りのことを申し上げると、確か、連邦政府が勝手に決めてはいけない、連邦政府は、自分たちがこうしたいと思うことの一定部分以上については連邦議会の判断を仰がなければならないと、連邦憲法裁判所が言ったのではないかな。もう一つ具体的には、ユーロ救済のときに言われたことだが、今の方法は、欧州中央銀行（ECB）に対する国家補助ではないかとの意見がある⁴。ECB はどこの国家からも中立でなければならないことから、そこに対して補助の形でお金を注入するのはいけないと言ったのではないかな。た

⁴ ユーロ危機に際し、2012 年 6 月の EU・ユーロ圏首脳会議において、欧州安定メカニズム（ESM）からの直接の銀行支援、銀行監督の一元化が決定されたことに対し、ドイツの経済学者からそれに反対する声明が出された。ユーロ圏の銀行の一元管理（銀行同盟）により、杜撰な経営で危機に陥った他国の銀行を、ドイツの納税者、預金者の負担で救済することになる、というのが反対の論拠であった（新井俊三「ユーロ支援を躊躇するドイツ」一般財団法人国際貿易投資研究所（ITI）フラッシュ 157（2012 年 9 月 4 日））。

また、ドイツの連邦憲法裁判所に、「OMT」（ECB が 2012 年 9 月に発表した国債買い取り策）の違憲訴訟が提起されている。訴状は、「OMT は ECB の権限を逸脱しており、ECB がドイツ連邦議会の承認なしにこの措置を決定したことは、議会の予算決定権を侵害しており違憲である」とするもので、換言すれば、ドイツに影響のある重要政策にドイツ議会が影響力を行使できないことへの不服申立てと言えるが、ECB は、「EU 諸機関からの独立性」を条約上厳格に保証された組織であり、「ECB の政治からの独立」は他ならぬドイツの主張を取り入れて確立されたものであることから、訴状そのものが自己矛盾との指摘もある（三菱東京 UFJ 銀行「BTMU FX Monthly Global Markets Research」平成 25 年 6 月 26 日）。

[ドイツ]

だ、これをどのように解釈して変えていくかに関しては、私にはわからない。

（思想良心や表現の自由に対する制限の範囲）

中谷議員 思想・表現、政治活動、結社の自由については、現在、基本法上に制限があると聞いているが、この制限に対して、思想・表現の自由があるからおかしいのではないかという動きはないのか。

ヴィット係官 確かに表現の自由となると、多少の制限はあるが、基本法 1 条にある「人間の尊厳は侵すべからず」については無制限である。「尊厳」については絶対に制限はできない。しかし、表現の自由となると、その他の立法によって制限は可能である。なぜなら、人は、他の人の誹謗中傷を無限にやってよいわけではないからだ。誹謗中傷は制限されるべきであり、それは表現の自由とは関係ない。

それからもう一つ、ドイツで特殊なのはホロコースト、つまりユダヤ人虐殺がなかったという「ホロコーストの嘘」を唱える人は刑事処罰の対象になることだ。ホロコーストはなかった、ユダヤ人は殺されていないと主張する人は逮捕され、訴追される。非常に奇異に映るかもしれないが、それほど私たちは歴史を重く見ており、そういうことを言う人の表現の自由は許さない。私たちが犯した誤りであるから、そういう表現の自由は許さないということで制限している。ただし、表現の自由も簡単に制限できるわけではなく、一定の条件の下での非常に限定された制限である。

それから、基本法に書いてあることについては、簡単に行政命令で制限することは不可能である。基本法に表現の自由を許すと書いてあるのであれば、他の立法をして、きちんと制限する手続が必要である。

（愛国心と基本法）

中谷議員 現在、愛国心的な記述や規定は基本法にあるのか。

ヴィット係官 ない。昔、連邦大統領だった人が「私は妻は愛しているが国は愛せない」と言ったことがある。いくら法律に「国を愛せよ」と書いても、「愛する」ことが本当にその人の行為として伴っていなかったら無理であることを言いたかったのではないか。歴史的に見てもドイツでは愛国心を鼓舞する「国を愛せよ」という文言を基本法に入れることはしなかった。また、ドイツ人はいまだに「愛国心」という言葉を聞くと「怪しい」と思うし、あの時（ナチス時代）のようなことになるのではないかと思う節があるようだ。だからドイツでは愛国心を鼓舞するような文言が基本法に書かれることは全くなじまないし、

入っていない。

(おわりに)

武正副団長 本日はどうもありがとうございました。議員の憲法に対する理解が深まった。我々が帰国してからも議員間で共有したい。

ヴィット係官 本日はこうして来ていただいて感謝する。皆様と話ができて嬉しいし、光栄なことである。最初私はおっかなびっくりでここにやってきたが、途中からは話が止まらなくなった。楽しく話をさせていただいた。感謝したい。

以上

[ドイツ]

クレーニング元連邦議会議員からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 18 日 13:05～14:35

於：在ドイツ日本大使公邸

○ ドイツ側出席者

クレーニング（Kröning）元連邦議会議員¹

（はじめに）

武正副団長 本日は貴重なお時間をいただいたことに対し、議員団を代表して、御礼の挨拶を申し上げます。

事前に質問を出しているなので、各々の議員からの質問に入りたい。

クレーニング元連邦議会議員 話に入る前に、まず、こうしてお呼びいただいたことに対して感謝したい。

あらかじめいただいた質問によれば、過去の基本法改正についてご関心があるようなので、今日は回答に先立って、その過去の変更について、歴史的そして政治的にどういう背景があったのか述べたい。

（基本法制定の経緯・特徴）

クレーニング元連邦議会議員 まず、1949 年に制定された基本法は、国民が直接正統性を与えていない。旧西ドイツの各州議会に是非を問い、その結果成立した。つまり、間接的な民主主義による正統化が行われた。

この基本法の特徴は、基本権が何であるかについて最初に謳っていることである。それが、1 条の「人間の尊厳は不可侵である」という規定である。それからもう一つ非常に特徴的なのは 20 条である。この条文は、ドイツは民主的かつ社会的な国家であること及び連邦制を採る旨規定している。基本法を改正する際には、連邦議会及び連邦参議院において各々 3 分の 2 の賛成が必要だが、国民投票は必要ない。そして先ほど申し上げた 1 条及び 20 条というドイツの国を規定する根本的な条項は永久禁止条項とし、基本法 79 条 3 項において、たとえ 3 分の 2 の賛成があっても変更することができないと規定している。

¹ クレーニング氏は 1945 年生まれ。1994～2009 年に連邦議会議員を務めた。その間、2003～2004 年に「連邦制秩序の近代化のための委員会」委員として第一次連邦制改革（2006 年）、2007～2009 年に「連邦・州間財政関係の近代化のための委員会」委員として第二次連邦制改革（2009 年）の議論に参画した。

基本法は、東西ドイツの再統一が行われる前は、その前文において、ドイツは東西の統一を目指す旨規定していた。また、23 条には、基本法の適用範囲について規定されていたが、その規定は、国際法その他の法律には見られない書きぶりであった。具体的には、ある地域が基本法の定める地域に「参加する可能性」があると規定されていたが²、この「参加する可能性」とは、協会法³など他の法律には見ることができるが、それ以外の、例えば「国際連合に参加する」といった形では使われない文言である。そして最後の条項には、この東西ドイツが再び統一され、統一と自由が達成された暁には、新しい憲法を作り、これを国民投票にかける旨規定されていた⁴。しかし、実際に東西ドイツが統一したとき、この規定は使われなかった。

(連邦制度改革)

クレーニング元連邦議会議員 続いて、連邦制度改革についての話を、次に、緊急事態条項が 1960 年代に導入された経緯や、再軍備が 1950 年代になされた経緯について話をした後、皆様の質問を受け付けたい。

先ほどの東西ドイツ統一の話に関して、「統一と自由を達成して」と申し上げた。「統一と自由」とあるが、「自由」については比較的早期に達成できた。しかし、「統一」は非常に難しい仕事で、見方によってはまだ完全に終わっていないとも言える。現在のドイツは、東西で違う歴史を経てきたドイツが一緒になって、同盟の形を組み、西側が払う連帯税という課徴金で東側の貧しい人たちを助ける形がとられている。ドイツの再統一は東ドイツが西ドイツに参加する形で成し遂げられた。東ドイツが西ドイツの持っていた基本法の適用区域に入ってきたことになるが、入る直前、東ドイツの独裁体制は崩壊していた。そこには民主的に選ばれた政府ができて、各州も成立していた。1990 年の春から夏頃には、東ドイツには民主的に選ばれた議会があったし、五つの州があった。そして 1990 年の後、ドイツでは連邦体制の修正が行われていく。1950 年から

² 基本法 23 条の制定当初の文言は、以下のとおりである。

「この基本法は、さしあたり…（中略）…の諸ラントの領域に適用される。ドイツのその他の部分については、この基本法は、その〔連邦共和国への〕加入後に効力を生じるものとする」（出典：高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集 第 6 版』（信山社、2010 年）224 頁）

³ ドイツ語で Verein は「社団、〔団体名の一部として〕…協会」を意味し（田沢五郎著『独＝日＝英ビジネス経済法制辞典』（郁文堂、1999 年）965 頁）、また、結社法が Vereinsgesetz（山田晟著『ドイツ法律用語辞典 改訂増補版』（大学書林、1991 年）826 頁）であることから、本文中の「協会法」とはこの「結社法」を指すのではないかと思われる。

⁴ 基本法 146 条の当初の文言は、以下のとおりである。

「この基本法は、ドイツ国民が自由な決断で議決した憲法が施行される日に、その効力を失う」（出典：高田ほか・前掲注 2・311 頁）

〔ドイツ〕

1970 年くらいまでの非常に中央集権的であったものを、分散化する方向に動いた。これはもちろん西ドイツ側の努力もあったが、大部分は、旧東側が参画したからこそその動きである。私はそれらを、連邦と州のレベルにおけるドイツの再議会化、ドイツの再連邦化が起こった時代と呼んでいる。連邦化とは、旧西ドイツの 11 の州ではなく、ベルリンを含む五つの旧東側の州が入ったので、全部で 16 の州となった。これが 2006 年の第一次連邦制度改革⁵である。これについては、ここでは繰り返さないが、一つ強調したいことは、第一次連邦制度改革の評価さえも、今日まだ出てきていないことである。私が先ほど申し上げた再議会化や再連邦化が本当に第一次連邦制度改革でうまくいったのか、その評価が出てくるのは今年の秋であり、今それを待っている段階である。これは、ハノーヴァーにある連邦制度研究所が提出する。同研究所にいるシュナイダー先生が中心となって、法社会学的にこれを評価する作業を行っている。

先ほど、基本法 23 条に、東側の各地域が連邦共和国の国に参加することができる旨規定していると申し上げた。これは、ドイツの再統一が完了した後も削除されることはなかった。そこにまた新しい条項が加わり、これを EU の統合に関する条項に直した⁶。

第二次連邦制度改革は 2009 年に施行されたが、その結果、州をどのようにするかについてだけではなく、ドイツがどのように EU と向き合っていくのか、どのように責任を取るのかについてや、EU の統合に対してどのように関わっていくのかについて考え、場合によっては基本法に規定しなければならなくなった。とりわけ、EU 統合は、各国間の結合の度合いがどんどん強くなっていくことである。今まで国がやっていたことを、多数の国家の結合体である EU が決めている。ドイツで立法されるものの 3 分の 2 が EU の指令による整合化の立法である。

第二次連邦制度改革は 2006 年から 2009 年までかかったが、その間に一つ大きな危機があった。リーマンショックである。

リーマンショックは 2008 年に生じて既に 5 年経過したが、その危機に際して、我が国はすぐに景気対策を取った。そのみならず、大きな構造改革に即座に着手した。この中には、金融・財政面の構造改革もあったが、政治的・法律的な構造改革につながるものもあった。その一つが、基本法 109 条に謳われた、これ以上の新規債務を課してはならないことを内容とする債務ブレーキ⁷の導入

⁵ 第一次連邦制度改革は、連邦と州の立法権限の再編及び連邦の立法に関する連邦参議院の権限の縮小を内容とする。なお、ドイツ統一により 16 の州になったのは 1990 年である。

⁶ 制定当初の基本法 23 条は、1990 年 8 月 31 日調印の統一条約によりいったん削除されたが、その後マーストリヒト条約への同意に伴う基本法改正によって、欧州連合の諸原則に関する内容が規定された（出典：高田ほか・前掲注 2・224 頁）。

⁷ 2009 年の基本法改正により、「連邦及び州の予算は、原則として信用調達からの収入によ

である。これは国内法であるから、ドイツ連邦及び各 16 州、公的借入れをできる機関が全て従わなければならないことになった。これ自体、中央集権的であると言える。そして、これがその後 EU 法の素案になったとも言えよう。例えば債務をこれ以上増やしてはならないという収斂条項は、マーストリヒト条約によって規定はされていたものの、それをきちんと守ることができない状況であった。それを遵守するよう、EU 法 104 条やユーロの通貨同盟の協定などに、ドイツが行った債務ブレーキの条項が取り入れられるようになった⁸。つまり、ドイツが何か立法をすると、EU の法律に素案として取り入れられることもあり、対外的な影響が非常に大きくなってきている。

（過去の基本法改正）

クレーニング元連邦議会議員 皆様ご関心のあるとおり、1960 年代には緊急事態条項導入のための大連立時代もあったし、1950 年代はドイツが北大西洋条約機構（NATO）に加盟し、再軍備をして、国防軍を持つことになるなど、国防に関して非常に揺れた時代であった。その両時代とも、連邦議会及び連邦参議院の各々 3 分の 2 ずつの賛成を得た立法をもって基本法改正を行ってきた。それでは、皆様からのご質問にお答えすることとしたい。

（連邦憲法裁判所が果たす役割）

武正副団長 まず、私からお聞きするが、連邦憲法裁判所が果たす役割として、国民への安心感を指摘される方が多いが、これに関して、クレーニング先生のご意見を伺いたい。

クレーニング元連邦議会議員 党と私の意見は異なるが、連邦憲法裁判所はおそらく、政治的な機構としては一番人気のある機関であると言える。もちろん、連邦憲法裁判所の下す判決は批判にさらされることも多いから、ここで活動する裁判官はしばしば政治家より非常に厳しい批判を受けて立たなければならない。とりわけ、基本法 1 章にある人の基本権に関する判断、例えば、表現の自

ることなく収支を均衡させなければならない」として、収支均衡の原則が規定された（109 条 3 項 1 文）。

当該収支均衡の原則に関しては、連邦にあっては信用調達からの収入が名目 GDP の 0.35% を超えない場合は、これに合致するものとされ（同項 4 文、115 条 2 項 2 文）、州にあっては信用調達からの収入が許容されない場合に限り当該原則が遵守されることとされた（109 条 3 項 5 文）（山口和人「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）－基本法の改正」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』243 号（2010 年 3 月）7、8、14～17 頁）。

⁸ 収斂条項は、マーストリヒト条約では 104 条に規定されていた。同条項は、リスボン条約（2009 年 12 月 1 日発効）による EU 運営条約の改正後は、126 条に規定されている。

[ドイツ]

由とか、データ保護の問題に関して果たした役割は、評価してもし過ぎることではない。だからこそ、連邦憲法裁判所の裁判官は評価されているし、人気もある。そのため、メルケル首相は一時、次期連邦大統領に連邦憲法裁判所の長官を据えることを検討した。ところが当の長官は、自分は連邦憲法裁判所の長官でありたい、こちらの方が力もあると言った。もちろん、国民からは非常に人気はあるが、連邦議会や州議会の議員からすると、連邦憲法裁判所はただ喜ばしい機関であると言えは言えない。なぜなら、連邦憲法裁判所が、政府の行為が基本法に基づいて正しくないと判断したものを、政府がそれでもなお実施したいのであれば、連邦議会と連邦参議院の各々の 3 分の 2 の賛成をもって、基本法を直していく必要があるからだ。このように、連邦議会や連邦政府などと国民のつながりよりも、連邦憲法裁判所と国民のつながりの方が、親近感という意味では強い。

そして、連邦憲法裁判所が担当しなければならない分野は、多岐にわたる。例えば、個人以外に、国の機関も連邦憲法裁判所の判断を仰ぐことができる。また、連邦の機関のみならず、州の機関も同様である。そのため、ブレーメン州では、非常に予算が緊迫した際に、連邦憲法裁判所が、緊急事態だとして、ブレーメン州に対する緊急事態を発動した。額にすると大体 90 億ユーロ位であったが、これがなければブレーメン州は大変なことになっていた⁹。これほどまでに、連邦憲法裁判所は裁量を持っている。

このように連邦憲法裁判所は、連邦と州との間の規定、州間の規定、つまり、組織をどう分けるかという判断まで行う。この連邦憲法裁判所における政治の駆け引きがあるからこそ、ドイツは法治国家であり続ける自信があると言っている。私は、この連邦憲法裁判所に対して非常に大きな誇りを持っている。

ドイツでは今四つの垂直的なレベルで物事を見なければならない。一番下にあるのは市町村、その上が州、その上に連邦があるが、その上にさらに EU がある。現在、連邦憲法裁判所の負担が大きくなってきているのは、EU と連邦の

⁹ ブレーメン州はかつて、厳しい財政難に陥ったことを受けて、連邦の財政援助を求めて連邦憲法裁判所に提訴したことがある。連邦憲法裁判所は 1992 年、『『極度の財政緊急事態』に陥った場合には、連邦国家共同体のすべての構成国家は、財政安定化のための援助を行い、その政治的自治を取り戻し、憲法上の任務を果たすことができるようにする義務がある』とした。これを受けてなされた立法措置により、ブレーメン州は、連邦政府から「財政再建特別連邦補充交付金」を 2004 年まで受領したが、その合計金額は 85.3 億ユーロに上った。クレーニング氏の発言は、このような経緯を念頭に置いていると思われる（「ブレーメン州による財政調整違憲訴訟とドイツの第 2 期連邦制度改革」自治体国際化協会『平成 19 年度比較地方自治研究会調査研究報告書』（2008 年）60 頁、三宅裕樹「ドイツの地方債市場から得られるわが国への示唆」野村資本市場研究所『資本市場クォーターリー』（2008 年夏号）113、114 頁を参照）。

間で、どこまでが基本法にのっとっていて、どこからが違憲なのかとの判断をしなければならなくなっているからだ。なぜそうなったかという、ヨーロッパ中央銀行（ECB）が超国家的機関として、各国の生殺与奪の鍵を握っているからだ。そのため、本来各国政府や議会が責任を持ってやらなければならないにもかかわらず、ECBの超国家性により規定される部分があまりにも多くなっており、どんどん侵食している感じがする。ドイツの憲法裁判所は、本来は自分たちの管轄でない欧州裁判所が担当すべき事柄まで、視野に入れなければならないことが多くなっている¹⁰。つまり、ドイツ連邦とEUのダブルの合憲性を担保していかなければならない。連邦憲法裁判所は、単に法にのっとって見ればよいのではなく、これからこの法律がどうなっていくのか、どうしていくべきかという展望を見ながら判断を下さなければならないという、非常に難しい状況になっている。

（国民投票に関して）

武正副団長 昨日、キリスト教社会同盟のジルバーホルン議員は与党でありながら基本法改正の際の国民投票に賛成だと述べていた。左派党の方は賛成と聞いているが、社会民主党やクレーニング氏は、基本法改正の際に国民投票を入れることに関してどのような意見を持っているか。

クレーニング元連邦議会議員 最近、とりわけ州のレベルでもって直接民主制度の広がりが増えている。つまり、ボトムアップの形での民主制であると考ええる。

（EUの統合の在り方）

船田議員 今のEUと連邦の話は非常に興味深く聞かせていただいた。そこで、28か国まで拡大したEUが、将来どうなっていくのか、特に、EUから脱退する国があってもよいと考えているか伺いたい。

もう一つ、今の話でも出ていたが、EUで決めるべきことが非常に多くなって、

¹⁰ 以上の発言で直接念頭に置いているか否かは定かではないが、最近話題になった事例として、以下のようなものがある。

2012年9月にECBが決めた債務過重国の国債買い取り策「アウトライト・マネタリー・トランザクションズ（OMT）」に対し、ドイツの欧州統合懐疑派が違憲だとして同国の連邦憲法裁判所に提訴した。2013年6月11日及び12日、同国の連邦憲法裁は公聴会を開会し、ECB幹部や経済学者から証言を聴取した。証言を行った一人であるECBのアスムセン専務理事は、ECB関連の問題について裁決を下せるのは欧州裁判所だけであると述べている。なお、連邦憲法裁は、2013年内にもOMTの合憲性について判断を下す見通しである（「ダウ・ジョーンズ債券・為替情報」2013年7月29日等より）。

【ドイツ】

ドイツ連邦としての権限が EU に移っているケースが増えたと思うが、連邦あるいは州において、これ以上ドイツとしての権限を EU に手渡すことはしたくないとの意見も強くなっていると思うが、その辺の状況はどうなっているか。

クレーニング元連邦議会議員 まず、一つ目の質問から回答したい。

ここで、EU の他の加盟国がある一国を追い出す場合と、自分から脱退する場合と、両方について考えなければならない。まず、他の加盟国がある一国を追い出す場合というのは考えられない。なぜなら、ドイツにおいて不幸にして生まれたファシズムや共産主義によって、ヨーロッパを揺るがすような連帯の欠如が生まれたという非常に大きな反省があるために、EU は「連帯・結合」で成り立っている組織となっているからだ。その見本となる例が、ギリシャである。ギリシャはヨーロッパの文明のゆりかごであり、そこから東西のローマが誕生し、ビザンチンが生まれたのは皆さんご存知のとおりである。しかしそれを差し引いても、ギリシャはヨーロッパの中で、連帯を享受する国の一つであり、その国に撤退してもらうことはできないし、考えられない。次に、ある国が自ら脱退するパターンについては、法的には十分にあり得ると思う。しかし、そういうことが本当に起こるかと問われれば、私は起こらないのではないと思う。

脱退についてお話しさせていただいたが、関連して EU の拡大についてお話しさせていただきたい。今後、EU が 29 か国、30 か国と増えていくのかと心配することがよくある。私の経験上の意見だが、ヨーロッパの拡張と言った時に、面積を増やしていく拡張と、統合という垂直的に深化させていく拡張とは、同じくらい重要だ。現在、バルカン半島のクロアチアについては既に EU に統合された¹¹。しかし、バルカン半島まで加えると、おそらくヨーロッパは手いっぱいになると思う。東側に目を向けると、ベラルーシ、ウクライナがあるが、こちらはむしろ特惠的な協調関係のようなパートナーシップは結べても、それ以上に踏み込んで EU の加盟国になることはないと思う。それから、トルコに関しては何年にもわたり話し合いをしている¹²ものの、今の状況を見ると、自分で自分の首を絞めていると言える。おそらく実際上加盟は難しいと思われる。そのように見ていくと、EU は多くても 30 か国くらいになったところで文化的な力で引き留めておくことができなくなっていくと思う。私はユーラシア大陸において、どんどん EU が広がっていくのは、緊張が強すぎることになるため、不可能だと思う。もし、21 世紀も西側の世紀でありたいのなら、つまり、日本がアジアにあり、アメリカがあり、EU があり、大西洋圏を結んでいることを望

¹¹ クロアチアは 2013 年 7 月 1 日、28 番目の加盟国として EU に加盟した。

¹² トルコは、2005 年 10 月より加盟交渉を開始している（外務省ホームページ資料より）。

むなら、ヨーロッパはあまりに大きくなり過ぎてはならないと思う。

そこで、二つ目の質問に対する回答に移りたい。本当に色々なアクセスの道があると思うが、ヨーロッパにはヨーロッパの欧州協定と、ヨーロッパをどう動かしていくかという手続に関する事務的な協定の二つがある¹³。例えば、金融を安定させるのは一つ目のヨーロッパの欧州協定に入っているが、ドイツでもヨーロッパでも、新しい協定が必要との声にはなっていない。新しくするのではなく、少し訂正を加えていくことが必要とされている。金融機関に対する同盟であっても、南と北の非常にギャップの大きい国々との調整はあるが、責任問題をどう規定するかについても、今ある協定の小さい訂正でやっていけると思われている。今統合が進んでいる協定¹⁴を踏まえた上で、少し訂正を加えながら、統合を進めていくことになると思われる。

(地方分権)

鈴木議員 私の経歴から言って、どうしても地方分権の話について伺いたい。簡単に申し上げると、先ほどの話では、1950年から70年は中央集権、1970年以降は地方分権とのことであった。1990年の東西統合で、さらに分権が進んだと理解したが、日本もまさに中央集権から地方分権に進めなければならないと考えている。そこで、地方分権は具体的にどういう形で展開されたのか。例えば、財源や権限は、どういう動きをしたのか。

クレーニング元連邦議会議員 一番難しい質問をいただいた。基本法を見ると、まず、連邦制度と言っても、任務を分ける場合と、管轄を分ける場合がある。ドイツは、アメリカのように任務を分けているのではなく、管轄を分けている。つまり、ドイツは基本法によって、任務としての立法は、ほとんどの部分が連邦で行われ、州は連邦の立法に参画することができることになっている。一方、施行は州にさせる、つまり行政に関してはかなりの部分が州で独自にやることになっている。詳しくは基本法の7章に連邦が立法を、8章に州が行政を行うと規定されている¹⁵。したがって、行政は原則として州が行う。しかし、中央集権

¹³ EU法の主たる法源として、第一次法と第二次法がある。第一次法とは、EUを設立する基本条約、修正条約、付随議定書などの全てを、第二次法とは、第一次法に基づいてEUが制定する法律や、EU司法裁判所が出した判決などの判例を指す（森井裕一『ヨーロッパの政治・経済』（有斐閣、2012年）201頁等を参照）が、ここで言う「二つ」ある協定がこの第一次法と第二次法を指しているのかは不明である。

¹⁴ 「経済通貨同盟（EMU）における安定、協調、統治に関する条約」と思われる。

¹⁵ 基本法7章70条1項は、「ラントは、この基本法が連邦に立法の権限を付与していない限度において、立法権を有する」と規定し、8章83条は、「ラントは、…（中略）…その固有の事務として、連邦法律を執行する」と規定している。

〔ドイツ〕

化が進むにつれ、両方ともかなりの部分が中央の任務となった。つまり、本来なら州が行うべき行政も、管轄のかかなりの部分を連邦が行うことになった。これを解消し、行政連邦の形にならないよう作り直すため、2006年に連邦制度改革を行った。そこで一つ目標とされたのが、連邦と州のウイン・ウインの状況を作ることであった。

連邦にとってのウインとは、かつては州の管轄であった治安関係の一部を連邦が担うことになったことである。具体的には、対テロ関係で、ナチスの残党みたいな極右テロや、9・11後に多く発生したテロについては、各州の管轄ではなく、連邦の管轄にした。

一方、州側のウインとは、教育である。教育と言うと、ドイツではフンボルト大学などの高等教育や中等教育につながりがちだが、そうではなく、初等教育や、初等前の幼児教育についてである。初等教育改革のかかなりの部分を自分たちでできるようにすることが州の願いであった。ドイツにはもちろん研究機関、学術機関、大学機関、非大学機関の州を超えた協力関係はあるが、より下位レベルで州の力を強めた。それによって、州間での競争ではなく、比較の可能性を新しく教育分野に入れていくことを考えた。

このような2006年の連邦制度改革だが、これに対する評価はまだ出ていない。連邦制度改革の方向性について協議する委員会¹⁶には、各16州の首相と、連邦議会の16人の議員が出てきている。連邦政府はここに全く関与していない。これも、ドイツの連邦制度の非常に特徴的なところで、連邦議会と連邦参議院が中心となって推進したと言ってよいと思う。

もう一つ、連邦制度改革で州が非常にウインであったことは、人事法や公務員法でかなりの裁量を得たことである。例えば、公務員の恩給は非常に高くなっていて、コストがかさみ、州は大変に困っていた。これを連邦制度改革によって分散することができ、州は自分たちの財政に見合った形で法律を立てて、公務員へ支給することができるようになった。鈴木議員は首長でもあったからご存知かもしれないが、これに対しては、特に、被用者側から大きな反発が出た。州に関係している労働協約であれば、今までは交渉相手が一つだったのが16に増えたからだ。しかし、そういう形で州と連邦のバランスを取っていくことが連邦制度改革で望まれたことであり、先の公務員の支払いに関する各州の立法を見ると、各州によって異なる状況が見て取れる。

行政に関しては、各州の力を非常に強め、連邦から州へ権限を移譲したが、それが財政についてまで進んだかと言えば、改革はそこまで進んでいない。本当は、第二次連邦制度改革で財政制度まで手を付けて改革を進めていきかけたが、残念ながらリーマンショックが起り、金融危機が発生したため、財政

¹⁶ 2003年に設置された「連邦制秩序の近代化に関する調査会」を指す。

には触れられない状況となった。例えば、連邦から州という垂直的財政調整や、州間の財政調整の話など、やらなければならない問題はたくさんあるが、まだ行われていない。しかしこのために、第三次連邦改革が必要であるかと問われれば、私はおそらくそれは不要であり、今の枠組みの中で基本法を改正することによってできるのではないかと思う。制度そのものを大きく抜本的に変える必要はないと思うが、財政の部分にまでどうやって手を付けるかについては、連邦議会選挙が終わらないと分からない。

そして、どの分野でも言えることだが、持続可能な健全な公的財政を目指すためには債務を削減する必要がある。基本法上、今後、州の新規債務の借入を認めない、連邦は今後 GDP の 0.35% までしか新規債務の借入れができないというストップがかけられている。大変な状況にあるときには例外があり得ると書かれてはいるものの、厳しい規定である。このドイツの規定は、EU にとっての青写真にもなった。EU には財政同盟¹⁷があり、加盟国に非常に厳しい規律を課しているが、これはおそらくドイツの意思によるものだと思う。面白いことに、EU の規律を守ろうと、ユーロ圏であるか否かにかかわらず、ほとんどの国がこの同盟に入っているが、英国とデンマークだけ¹⁸は入っていない。英国はこの同盟に入らないと決めたが、その結果、EU 内での発言力が低下してきているのも事実であり、キャメロン首相が思っているほど、EU における英国の発言力は強くないのではないか。

(おわりに)

武正副団長 まだまだ質問したいこともあるが、時間になった。今日はこうして機会をいただいたことに感謝したい。

クレーニング元連邦議会議員 最後に追加で説明したい。

財政機構の構造については、基本法 10 章に規定されている。これは今まで最も触れられてこなかった部分であり、この 65 年間に於いて改正の少なかった部分である。ここは「憲法内憲法」と私たちが呼んでいる部分であり、一言でいえば、税というのはほとんど連邦の立法で行うと規定している。しかし面白い

¹⁷ 正式名称は「経済通貨同盟 (EMU) における安定、協調、統治に関する条約」。2012 年 3 月に、当時の 27 加盟国のうち、英国とチェコを除く 25 か国が調印、2013 年 1 月 1 日に発効した。本協定では、一般政府予算は「均衡又は黒字」(構造的赤字が対 GDP 比 0.5% 以内、但し例外あり) とし、財政均衡ルール及び自動是正メカニズムを本条約施行 1 年以内に憲法等の国内規定に導入することや、債務残高対 GDP 比 60% 超の締約国は、年平均 1/20 ずつ減少させること等を規定している (外務省ホームページ、駐日 EU 代表部ホームページ等を参照)。

¹⁸ 実際は、デンマークではなく、チェコが加盟していない (注 17 参照)。

【ドイツ】

のは、債務ブレーキというのは連邦が決めて、一番下の市町村レベルまで秩序付けるといふ命令がかかっていることである。

また、これから問題になっていくであろうと思われるのは、税収の分配についてである。州は任務も裁量も増えたが、自分たちで使える税収も多くなった。しかしながら、各州の不均衡が大変大きい。これを均衡化するメカニズムが今のままでよいのか、見直しがなされなければならないはずで、これを見守っていく必要がある——これが今ホットなトピックであると紹介しておきたい。

どうもありがとうございました。

以上

ヌスバウム ベルリン州財務大臣兼連邦参議院議員からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 18 日 15:10～16:25

於：ベルリン州財務省

○ ドイツ側出席者

ヌスバウム (Nußbaum) ベルリン州財務大臣兼連邦参議院議員¹

ズートホーフ (Sudhof) ベルリン州財務省事務次官

(はじめに)

武正副団長 調査団を代表して御礼とご挨拶を申し上げます。ヌスバウム大臣は、連邦参議院の両院協議会の委員も務められており、また、ベルリン州、ブレーメン州の財務大臣として、2009 年の財政規律に関する基本法改正について勉強されているとのことなので、この点も含めて有意義な議論ができればと考えている。

ヌスバウム州財務大臣 ようこそベルリンにお越しいただいた。本日は 1 時間ということなので焦点を絞り、効率的にお話ししたいと思うので、まず、皆様のご関心の対象を伺ってからお話しさせていただきたい。

武正副団長 今回、かなり幅広くドイツの状況について勉強させていただいたので、こちらの方からヌスバウム財務大臣に質問させていただきたいと思う。

(州間財政調整の現状)

伊東議員 先ほどのクレーニング元連邦議会議員との意見交換で、州の経済的な独立性はいまだ確立されておらず、特にベルリン州は予算の緊急事態に対して連邦予算から垂直的な援助が必要であったと伺っている。ドイツは、州の歴史が古いので、州間の地域格差を前提として制度ができていると思うが、例えば州間の水平調整がなされずに、予算の緊急事態が起き、憲法裁判所が介入するというのは、法制度的に不備があるのではないかと思うのだが、見解を伺いたい。

¹ 1957 年生まれ。ブレーメン州財務大臣、ブレーメン大学国際法・欧州法及び金融関係担当教授等を経て、2009 年より現職。憲法、国際法、EU 法を専門とし、ブレーメン州財務大臣としては、前掲のクレーニング元連邦議会議員の後任に当たるとの説明があった。

ヌスバウム州財務大臣 まず、前提として、ドイツは州があつて、それが一緒になって連邦を形成している。最初に連邦があつてそれが州に分かれているのではない。財政に関しては、16の各州は基本的に、州税（相続税、不動産税、営業税、変わったところでは、ビール税、犬税がある）によって自己の歳入を得ている。一方、それとは別に連邦税（売上税、所得税、法人税がある）によって連邦全体で歳入を得て、それを複雑なメカニズムの下で16州に分配するという構造をとっている。州間財政調整、すなわち、州間の水平調整はずっと行われてきたのだが、これについては遅くとも2020年までに改革の必要性があるとされている²。その理由は、新規債務を負うことにブレーキがかけられていることはご存知かと思うが、州については2020年までに新規借上げができなくなってしまうからである。現在、各州は、資本市場に出て行って好きなだけ金融市場で資金調達してよいわけだが、これが0になる。ここ20年の間、税法は色々複雑に変わってきたが、州間財政調整をもってしても不均衡からバランスを取り直すまでの調整はできていないのである。

1960年代の例だが、ドイツでは多くの企業が所得税を払っており、企業で働く人も賃金税を払っていた。要するに勤め人も一流企業も税金を払っているのである。この両者の税金の支払先は、働いている場所ではなく、住んでいる場所なのである。多くの人々は、ブレーメンやベルリン、ハンブルクのような都市で成り立っている州で働くが、住む場所は、周囲の緑豊かな州にするため、職場のあるベルリンなどがインフラを整備して、働きやすい環境にしても、そこで働く人たちの税金は、自分たちが住む周りの州に支払われてしまうのである。

また、日本の消費税に当たる売上税は、連邦税であるため、まず、連邦が得た上で、各州に複雑なメカニズムで分配される。しかし、この分配の方法は、各州の経済生活の能力に関係なく数式によって分配されることになっているため、例えばブレーメンは経済活動が盛んなので他の州に比べて経済能力が130%程度あるが、収入は、130%以下となっている。それを調整するために州間財政調整という機構があるが、調整しきれていない部分があり、ここは改革しなければならないと考えられている。

² 2009年の基本改正により、新たに基本法109条3項に均衡予算の原則として、「連邦及び州の予算は、原則として、信用調達からの収入によることなく収支を均衡させなければならない」と規定され、2020年以降に完全に実施されることを予定して、州については2019年末まで、連邦については2015年末までの間、一部の規定の逸脱を許容する経過規定が置かれた（山口和人「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）－基本法の改正」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2010年3月）7、8頁）。

(社会保障分野における基本法上の連邦と州の役割分担についての課題)

伊東議員 社会保障に関して、連邦が法的な枠組みを決め、各州が具体的な医療等の体制を決めるということだが、各州間で医療サービス、クオリティに差が出てくるとすれば、国家による人間の尊厳の保護を規定した基本法 1 条³と不整合が出てこないか。

ヌスバウム州財務大臣 基本法には、ドイツのどこに住んでも同価値の生活水準を保障されなければならないとされている⁴。同じ生活をさせなければならないと言っているわけではなくて「同価値の」という言葉が使われている。つまりチェコとの国境に住んでいるバイエルン地方の人と北ドイツやベルリンに住んでいる人の間で学校やインフラ、生活の水準そのものがあまり異なってはならないとされている。ベルリン州はこれを守るために、社会保障、学校、インフラなどに支出するのであるが、収入がないためにギャップが出てしまうのである。

病院、医療についても同様であり、デュアルシステムという二元体制を採っている。すなわち、州が機械や建物などの病院のハードの部分に対して投資を行い、人々の治療というソフトの面には、法的な法定疾病金庫などによって保険の形で担保される。決まりとしては基本法に書いてあるとおり、ドイツではどこにいても同水準の医療が受けられるようにしなければならない、バイエルンでもベルリンでも同じように医療が受けられなければならない。そこで、ベルリンでも病院に対する投資が必要なのだが、ベルリンは債務超過の貧しい州で、現在の債務は 630 億ユーロにも上っている。ちょうど今 2014 年、2015 年の予算編成をしているが、病院に対して、基本法を守るために必要な投資額が十分に出せない状況にある。今までなら、新規借入をして対応するのだろうが、2020 年にはそのツールはなくなる。したがって、2020 年までには連邦と各州が一緒になって新しい財政の制度設計を考えなければならない。貴国にも進言したいのは、国や州において、必要な任務や義務といった支出がある一方で、収入という面も考える必要があり、この収支を合わせることを目指さなければならない。どちらかが大きすぎるのではバランスが崩れてしまうため、自分たちの収入で支出をカバーできるような体制にしていかなければならないと思う。現在のドイツの間違った点は、連邦がスタンダードを立ててドイツ全土に広げなけ

³ 第 1 条〔人間の尊厳〕(第 1 項)

「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、および保護することは、すべての国家権力の義務である」

⁴ 生存権について、上記基本法 1 条 1 項及び 20 条の社会的国家の規定を通じて、国家は全ての者が人間に値する最低限度の生活ができるよう条件を整え、援助を与える義務があると解されている(『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成 12 年 11 月) 16、17 頁)。

〔ドイツ〕

ればならないと決めることである。例えば、社会保障や医療の分野も基準は連邦が決めるが、施行を任されるのは州である。州は収入がないのに連邦から言われるスタンダードを自分たちの収入の中で処理しなければならないが、ここに間違いがあるのだと思う。今後はこの間違いを正していくために、連邦と州の話し合いをしていかなければならないと思う。

中谷議員 介護保険が社会保障システムで導入されたとのことであるが、それでカバーできそうなのか。

ヌスバウム州財務大臣 介護保険については、先ほどの医療保険といったソフトの部分の話で、病院の投資とは別の話である。今の話をつなげるならば、年金の問題がある。例えば、働き続けてきたものの、非常に僅少な所得であったため、社会保障システムへの払込みが少なかった人がいるとする。この人が高齢になっていくと、連邦が保障すべきとされる水準以下の年金しか受け取れない場合が出る。その受け取る実額と連邦が決めた保障されるべき金額のギャップは、今までは州が支払うとされてきた。しかし、先ほどの問題と同様、基準は連邦が決め、コストを支払うのは州である。私たちは、連邦の決めた最低水準の生活を保障するため、道路の修復や学校等への投資は後回しにして、法律に抵触する部分だけボトムアップしようということになる。この問題については、連邦も理解しており、年金額のギャップの埋め合わせは今後、連邦が負うとされている。

（ベルリン州の公務員制度、地方議員の定数削減等の取組について）

畠中議員 一連の連邦制度改革の中で公務員制度に関して州が変更等の権限を勝ち取ったと聞いたが、ベルリン州やブレーメン州で公務員制度の改革について過去の実績や今後の見通しについてはどうか。また、地方議員の定数削減や報酬などの話も含まれているか伺いたい。

ヌスバウム州財務大臣 大変良いご質問をいただいた。実は私の隣に陪席している事務次官は、その当時の連邦制度改革の真っ只中におり、その時は連邦側の人だったのであるが、私がヘッドハンティングしてきたのだ。

確かに公務員法が改正され、州に大きく権限が移譲された。しかし、少し自己批判的な話を申し上げなければならないが、各州ともあまり移譲された権限を使いこなして改革をしたとは申し上げられない状況である。ベルリンでも、公務員所得、賃金についてはかなり改革を行ったものの、公務員制度そのものにメスを入れるということはまだできていない。ベルリン州には優秀な公務員

がたくさんいる。しかし、公務員の性として、彼らは保守的な人達なのである。したがって、新しいコンセプトを取り入れることに対しては抵抗が大きいというのもあり、中々メスを入れられないのである。

また、州議会については、ベルリンの州議会の議員はフルタイムで議員活動をしているわけではなく、兼職していることを前提に申し上げるが、議員定数を減らしたことはなく、議員に対する所得カットを実施したこともない。その理由は、この人達がとりもおさず予算を決める当人だからである。私は財務大臣として、様々なところに大きくメスを入れてカットしているが、議会という主権者たる国民から選ばれた人たちが行うことに対しては、コメントを差し控えたい。

(過去の歴史の教訓に対する姿勢について)

笠井議員 基本法全体に関わることだが、これまでの訪問先で話を伺って、ドイツは過去の歴史に向き合う姿勢が徹底していると純粹に感じた。ナチス時代の記憶の反省に立って基本法 1 条や 20 条が作られているということであるが、国民的な過去の歴史の体験を次世代に継承するという点ではどのような努力がされているのか。ベルリン州の大臣及び連邦参議院の州代表として、また、ブレーメン大学で教鞭をとられている立場を含めて伺いたい。

ヌスバウム州財務大臣 まず、ベルリン州では、大変多岐にわたるイニシアチブによって、ナチス時代の蛮行を忘れてはならないと警鐘を鳴らしている。州としてサポートしている例として、ベルリンにある、ユダヤ人協会連盟という所がある。また、日本語ではジプシーとまだ呼ばれているが、シンティ・ロマ人という人たちがおり、かつてドイツ人は、ユダヤ人の方と同じように大変な殺戮や蛮行を働いたものであるから、十分な注意を払ってその人たちを受け入れようとしている。学校の授業でも定期的にナチス時代の出来事について教えており、ベルリンのみならず連邦としても、ナチス時代に事件の起きた現場に対し、慰霊碑や歴史的な資料館を建てるなど、盛んに活動が行われている。足を運ばれた方もいるかもしれないが、テロのトポグラフィー⁵という、かつて蛮行が行われた土地に記念館が建てられ、現在、資料を公開して、これまでの出来事を伝えている。このようにドイツでは歴史と向き合うという点についてはかなり進んでいると思う。私には 21 歳の息子と 19 歳の娘がいるが、家族の中で、第二次世界大戦やナチス時代の出来事について、よく話題にする。私の父

⁵ 「Topography of Terror」 ナチス時代に SS（親衛隊）とゲシュタポの本部があった場所
で現在はナチス時代の恐怖政治を伝える展示場となっている。
(<http://www.topographie.de/en/the-historic-site/>)

【ドイツ】

の世代というのは直接の体験をした人たちであり、私の父自身もロシア侵攻に参加した。その祖父なくとも、また、忘れないようにと言わなくても、普通に家族の話題になるのである。ドイツでは公的な場所を含め、第二次世界大戦というテーマに関しては、非常に敏感であり、極右というものに対するアレルギーというのは大変な反応がある。これは、歴史からくるドイツ人の実態ではないかと思う。

もう一つ具体例を挙げると、ベルリンには市内の交通を一手に引き受けている近距離の公共交通機関、略称 **BVG** という機関がある。地下鉄もバスも全て仕切っており、年間 10 億ユーロの売上げで、1 万 2,000 人が働いている。ここは市の予算を使っている部分が多いので、監査役会に市州が入っており、私は財務大臣として監査役会長を務めている。ベルリン州は、100 年以上続いているこの会社に対し、第二次世界大戦中にナチス政権とどのように関わったのか検証をさせているところである。戦後 60 年以上経った今でも自分たちがナチスとどう関わったのかという検証はドイツでは頻繁に行われている。その目的は、自分に鞭を打ち、どれ程自分達が悪かったのかを知ることではなく、例えば、その当時、公共交通機関が強制労働者を連れて線路を作らせたのではないのか、また、劣悪な労働環境ではなかったかなど、考えるだけではなく、過去を直視することによって、一步前に出て普通の生活ができるようになりたいと皆思っているからである。

（連邦参議院の州代表内の意思決定、両院協議会での意思決定について）

船田議員 ヌスバウム大臣はベルリン州の代表として連邦参議院のメンバーでもあり、両院協議会のメンバーでもある。連邦参議院のベルリン州の代表は、ヌスバウム大臣を含め 5 名いるとのことだが、議会や両院協議会で意見の食い違いというのはメンバー内で出てくるのか。また、食い違いが出た場合は評決にはどのような形で加わるのか。

ヌスバウム州財務大臣 良い質問を頂戴した。連邦参議院の意思決定において、州代表の中で意見が食い違った場合、不文律のルールのようなものがある。

例えば、ベルリン州は、キリスト教民主同盟（CDU）と社会民主党（SPD）の連立であるが、連邦は、CDU と自由民主党（FDP）の連立である。このような状況では、ベルリン州の CDU が連邦の CDU が主張することを、飲めない場合がある。なぜなら、連邦の CDU が A にすると言っても、ベルリン州では、CDU と SPD が大連立を組んでおり、CDU の連立パートナーである SPD が反対して、B であると主張した場合は、A を通すことはできない。この場合、ベルリン州は棄権することになる。票は 5 票あるが、これを 3 対 2 に分けるとい

ったことはできないので、ベルリン州としては 5 票全部 A にするか、5 票全部ノーにするか、あるいは、棄権するしかないということになる。

一方、両院協議会の場合は各州の代表は一人ずつなので、事情が異なる。ベルリン州からは、私一人だけが出席するため、自由に意思決定ができる。また、評決は秘密投票であり、プレスも入らない。

中根駐ドイツ大使 議事録は 30 年後に初めて公開される。

ヌスバウム州財務大臣 両院協議会で大げさなスピーチをする必要もないし、他の議員も私が何を言いたいのかは知っているから、そういった建前抜きにして投票することができる。

武正副団長 だから妥協が成立するのか。

ヌスバウム州財務大臣 そうだとは思うが、それでも政治的な立場や主義主張に沿っていくことになる。面白いことが、連邦対州の垂直的な対立になったときに時々みられる。州は両院協議会でも、自分の州の利益を追求するが、ことお金の問題になると対連邦という構図が強くなり、州は団結する。ドイツ語でよく、「友情関係はお金の話になるとそこで関係終了」とも言われるが、これは、党内の政治にもよく見られる。

例えば、先ほど、連邦が決めた保障すべき最低水準の生活レベルを実施する州支出の穴埋めは、最終的に連邦が支出することになったとお話したが、その折衝を両院協議会で行っていた 2 年程前のときのことだ。各州の代表、とりわけベルリン州は穴埋めのコストは連邦に持ってほしいと思っていた。この両院協議会に、連立与党の党首であり、州の首相でもある政治家が出席していた。連立与党の党首として、連邦政府の政府代表の立場である一方、両院協議会に出席する場合は、州の首相としての立場でもあるため、そこで、その政治家は、この穴埋めのコストは、連邦が持つべきと考え、自ら所属している政党の方針に反対した。その結果、最終的に連邦がコストを持つことになったのである。

また、基本法に規定されているものではないが、ドイツでは州の首相を経験した人は普通ならば連邦の大臣に就ける資格を得たとみなされ、場合によっては連邦の首相になってもよいと位置付けられる。歴代の連邦首相も各州の首相経験者がたくさんいる。これは別に決まりではないが、州の首相の経験がある連邦首相はその経験により、州の首相が何を言いそうかわかるし、州を熟知する人が連邦の首相になることが多いのである。

(連邦財務大臣と州財務大臣の関係)

中谷議員 ドイツは現在、総選挙前であり、ギリシャの債務危機が選挙の争点になっている。連邦のジョイブレ財務大臣はギリシャには第三次支援が必要だと発言したことについて、メルケル首相が火消しをして、この危機を隠していたのではないかと問題になっている⁶。このような状況で、州の財務大臣の立場として何か異議を申し込むということはあるか。

ヌスバウム州財務大臣 各州の財務大臣というのは定期的に会合を開いており、ジョイブレ連邦財務大臣が出席する場合もある。それとは別に、州財務大臣として、いつでも連邦の大臣と話しても良いことになっており、ジョイブレ連邦財務大臣とも頻繁に合う機会がある。実は以前、私は会議で喧嘩とまでは言わないが、ジョイブレ大臣とぶつかったことがある。というのは、ユーロ支援に関してジョイブレ大臣の行うことに賛成できないからだ。もちろん掴み合いになるようなことはないが(笑)。総選挙の前に国民に対してギリシャに沢山の支払いが必要であると明言する政府はいないと思う。ただ、私としては、ここまでドイツが支援してきているのだから、追加支援が必要と言っているのに、これをせずに今までの支援を無にすることはよくないと考えている。

中谷議員 ではそのジョイブレ財務大臣の発言について責任を追及することか。

ヌスバウム州財務大臣 そのようなことはない。これは、首相と財務大臣の計算済みの役割分担なのだろう。同じようにベルリン州の首相であるヴォーヴェライト氏が非常に受けのよいことを言って、私はいつも財務大臣として嫌われることをやっている(笑)。しかし、首長は選挙に勝たなくてはならないから当然である。首長は選挙されるが私は任命されるだけだからだ。同じように連邦首相も首相、党首として選挙に勝たなくてはならない使命をもっている。ジョイブレ大臣は議員ではあるが、それでも大臣としては任命されている立場である。したがって、このような役割分担はあって当然だと思う。

⁶ ジョイブレ独財務相は、8月20日、ギリシャに対し第三次支援を実施することが必要になるとの見解を示した。ジョイブレ財務相はこれまで現行の支援プログラムが終了する2014年末以降、新たな支援を検討する必要があるとする一方、追加支援が不可避との見解を示したことはなかった。これに対し、メルケル首相はインタビューでもギリシャをめぐる憶測の払拭に努め、「ギリシャに対する新たなヘアカット(債務元本の削減)は見込んでいない。われわれは一步ずつ前進している。ギリシャに多くの変革が必要であることは間違いないが、前進も明確であり、われわれはそれを認識している」などとしている(ロイター通信、2013年8月21日)。

[ドイツ]

中谷議員 「政治」がよくわかった（笑）。

武正副団長 本日は貴重なお話をいただき感謝申し上げます。

以 上

チェコ共和国

チェコ共和国の憲法等の概要

一 チェコ共和国憲法等の概要¹

1 憲法制定の経緯

(1) 第一次世界大戦後から第二次世界大戦後

第一次世界大戦でオーストリア・ハンガリー帝国が崩壊し、1918年10月、チェコスロバキア共和国（第一共和国）が成立した。帝国時代の1911年の選挙結果に基づいて各チェコ人政党に議席を配分し、かつハンガリー王国領に属していたスロバキア人の代表を一定数加えて構成された暫定国民議会が招集され、1920年にはフランスの第三共和制憲法をモデルとする憲法が制定された。同憲法は、国民議会の二院制の採用、大統領については、議会の投票による選出、国家元首としての位置付け、内閣の任命権、法案の拒否権、議会の解散権などが規定されたことが特徴であった。同憲法に基づくチェコスロバキア議会は、1938年ミュンヘン危機に至るまで機能した²。

第二次世界大戦後、1946年総選挙で共産党が第一党になり、1948年2月の共産党による政権掌握と、5月の憲法改正以後、複数政党政治は機能しなくなるが、国民代表原理に立つ議会と、議会によって選出される大統領といった旧制度の形式だけは継承された^{3 4}。1948年6月、チェコスロバキア人民共和国を樹立、1960年7月公布の新憲法で、国名を社会主義共和国に変更した⁵。1968年10月の憲法改正によって、翌年からの連邦制が採用され、従来の国民議会は人民院と民族院の二院からなる連邦議会となり、新たにチェコ社会主義共和国とスロバキア社会主義共和国の国民議会が地方議会として置かれた^{6 7}。

¹ 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（2001年11月）101～111頁を参考に作成した。なお、本稿中に引用されている憲法等の条文は、衆議院憲法審査会事務局における仮訳である。

² 林忠行「チェコ共和国の議会と政党」伊東孝之編著『東欧政治ハンドブックー議会と政党を中心にー』（日本国際問題研究所、1995年）56～57頁

³ 林・前掲注2・57頁

⁴ ただし、上院は廃止され、一院制であった（岡崎長一郎「チェコスロヴァキアの国家機構ー1948年憲法を中心として」立命館法学3号（1953年）116頁）。

⁵ 共同通信社編『世界年鑑 2013』（共同通信社、2013年）499頁

⁶ 林・前掲注2・57～58頁

⁷ 1969年から連邦制が導入され、チェコとスロバキアがそれぞれ対等の社会主義共和国となり、のちにスロバキアが正式な独立国となる過程をたどったことは、1968年の西側諸国との格差等に対する改革の加速（プラハの春）が残した成果であるとの評価がなされてい

(2) ビロード革命

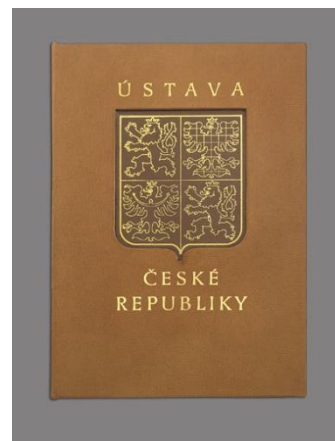
ベルリンの壁崩壊後の 1989 年 11 月、プラハでの学生デモをきっかけにして、反体制派は「市民フォーラム」を結成し、連日の市民集会、スト等を通して、共産党政権を打倒した。12 月 29 日には、民主化運動の指導者とみなされた劇作家ヴァーツラフ・ハベルが大統領に選ばれた。これが暴力を伴わずに成功した、いわゆる「ビロード革命」である⁸。

それまでの憲法で共産党に与えられていた「指導勢力」としての特別な地位や国民戦線という枠組みが廃され、国民戦線のなかで活動が制約されていた共産党以外の政党は自立的な活動を始め、また、さまざまな在野勢力も新しい政党や政治運動を組織することになった。当初は、円卓会議と呼ばれた非公式協議の場で、政府＝共産党と在野勢力の合意がなされ、それに基づいて連邦議会が憲法改正の措置を行うという方法で、政治体制の転換が行われた。この議会によって制定された選挙法や政党法に基づいて 1990 年 6 月に選挙が実施され、本格的な議会政治の回復が行われた⁹。1991 年 1 月 9 日には、連邦議会において「自由及び基本権憲章」が採択された。

(3) 連邦の解体

1992 年 6 月の総選挙では、チェコでは急速な経済改革を指向する「市民フォーラム」の右派が結成した市民民主党（ODS）が、スロバキアでは、共和国の主権の強化とスロバキアの条件を考慮に入れた経済改革を主張する民主スロバキア運動（HZDS）がそれぞれ第一党となった。両者は、連邦レベルでの連立内閣を形成することができず、ODS 党首のクラウスと、HZDS 党首のメチアルの話し合いにより、連邦解消が決定した¹⁰。

これを受け、1992 年 10 月、スロバキア国民議会が独自の新憲法を制定し、続いて 12 月、チェコ国民議会も新憲法を制定、1993 年 1 月 1 日、両国は正式に分離した。



チェコ共和国憲法
(出所：チェコ下院 HP)

る（薩摩秀登『図説 チェコとスロヴァキア』（河出書房新社、2006 年）112～114 頁）。

⁸ 薩摩・前掲注 7・115 頁

⁹ 林・前掲注 2・58 頁

¹⁰ 馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック〔第 2 版〕』（東京大学出版会、2010 年）109 頁

2 チェコ共和国憲法の概要

(1) 特色

チェコ共和国憲法は、他の東欧諸国と同様に大統領制を採用し、立憲主義を確保するため憲法裁判所を導入している。大統領は、2012年の憲法改正により、国民により直接選出されることとなったが、従前と同様、実質的な権限も少なく、ロシアのように「強い」大統領ではない。議会と内閣の関係でみると、実質的には下院の信任に基礎をおく議院内閣制がとられているといえる。

憲法と同様に憲法秩序の一部を成している「自由及び基本権憲章」において、国民の権利義務が規定されており、義務教育に関する規定（33条1項）がある。また、同様に憲法秩序の一部を成している「安全保障に関する憲法的法律」（110/1998 Sb.^{11）には、国防の義務に関する規定（3条2項）がある。}

(2) 憲法秩序の構成要素

チェコ共和国の憲法秩序は、「憲法」、「自由及び基本権憲章」、憲法の規定によって制定された「憲法的法律」並びにチェコスロバキア国民議会、チェコスロバキア社会主義共和国連邦議会及びチェコ国民議会が制定した「チェコ共和国の国境の確定に関する憲法的法律」並びに1992年6月6日以後においてチェコ国民議会が制定した「憲法的法律」をもって構成される（112条1項）。

イ チェコ共和国憲法

チェコスロバキア連邦共和国の解体に伴い、1992年12月にチェコ国民議会により採択され、1993年1月1日、チェコ共和国の独立とともに施行された。

ロ 「自由及び基本権憲章」

「自由及び基本権憲章」は、チェコスロバキア連邦共和国の連邦議会が1991年1月9日に制定した豊富な人権カタログを備えた権利章典であり、現在でも引き継がれている¹²。

¹¹ 法令の表記は、「/」の前が法令番号を、後ろが公布年を表す。「Sb.」は、法令集の略語である（早川弘道ほか「チェコ共和国憲法裁判所試論」比較法学38巻1号（2004年）45頁）。

¹² 「自由及び基本権憲章」は、連邦が解体して新憲法が施行された1993年1月に2/1993 Sb.として改めて公布された。なお、チェコ憲法裁判所のLubomír Majerčík氏（分析部門）に問い合わせたところ、「連邦が解体されるという事情もあって同憲章は再び公布された。ただし、同憲章は憲法112条1項の規定により憲法秩序の一部を成すと規定されているため、この再公布は、既に存在している憲法的法律を承認する宣言としての意味を持つのみ

「自由及び基本権憲章」は、チェコ共和国の憲法秩序の一部を構成している（3条）。

ハ 憲法的法律

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

なお、憲法上、憲法的法律をもって定めることとされている事項及び制定された憲法的法律は、次のとおりである。

（憲法的法律をもって定める事項）

項 目	条 文
国民による直接的な国家権力の行使	2条2項
憲法の補充・改正	9条1項
国際組織への権限移譲に関する条約の批准に係る国民投票の実施	10a条2項
国境の変更	11条
広域地方自治体の創設・廃止	100条3項

（制定された憲法的法律一覧）¹³

憲法的法律	法律番号
自由及び基本権憲章を導入するための連邦憲法的法律	23/1991 Sb.
自由及び基本権憲章 ¹⁴ ¹⁵	2/1993 Sb.
チェコスロバキア連邦共和国を解体するための方策に関する憲法的法律	4/1993 Sb.
チェコスロバキア連邦共和国を解体するための追加方策に関する憲法的法律	29/1993 Sb.
スロバキア共和国との国境の再配置に関する憲法的法律	74/1997 Sb.
上位の地方自治体の設置及びチェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律 ¹⁶	347/1997 Sb.
下院議員の任期短縮に関する憲法的法律	69/1998 Sb.
チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律 ¹⁷	110/1998 Sb.

である」旨の回答を得た（2013年8月29日回答）。

¹³ チェコ憲法裁判所 HP（www.usoud.cz/）、チェコ下院 HP（www.psp.cz/sqw/hp.sqw）による。

¹⁴ 162/1998 Sb.により改正

¹⁵ 前掲注12参照

¹⁶ 176/2001 Sb.、135/2011 Sb.により改正

¹⁷ 300/2000 Sb.により改正

憲法的法律	法律番号
自由及び基本権憲章の改正に関する憲法的法律	162/1998 Sb.
チェコ共和国憲法及びチェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律の改正に関する憲法的法律	300/2000 Sb.
上位の地方自治体の設置及びチェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律に関する憲法的法律	176/2001 Sb.
チェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律	395/2001 Sb.
チェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律	448/2001 Sb.
チェコ共和国の EU 加盟についての国民投票及びチェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律	515/2002 Sb.
オーストリア共和国との国境の再配置に関する憲法的法律	76/2004 Sb.
ドイツ連邦共和国との国境の再配置に関する憲法的法律	633/2004 Sb.
第五期下院議員の任期短縮に関する憲法的法律 ¹⁸	195/2009 Sb.
チェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律	319/2009 Sb.
上位の地方自治体の設置及びチェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律に関する憲法的法律	135/2011 Sb.
チェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律	71/2012 Sb.
オーストリア共和国との国境の再配置に関する憲法的法律	235/2012 Sb.
チェコ共和国憲法の改正に関する憲法的法律	98/2013 Sb.

※ 表中の太線は現行憲法の施行日（1993 年 1 月 1 日）を表し、太線より上に掲載される憲法的法律は、1992 年以前に成立したものである。なお、後掲「国会研究所からの説明聴取・質疑応答」における、「18 件の憲法的法律が成立した」旨のペハーチェク博士の発言（189 頁）は、太線より下の 1993 年以降に成立したものを指すと思われる。

（３）統治機構

イ 大統領

（イ）総説

大統領の選出は、従前は両院合同会議による間接選挙制であったが、2012 年の憲法改正により、国民による直接選挙制が導入された。大統領の行為の多くには内閣の署名が必要とされる等、制度上「強い」大統領

¹⁸ 後に憲法裁判所により無効とされた。経緯は、後掲「二 2（２）イ（ハ）備考 2：下院議員選挙を早期に実施するための憲法的法律に対する憲法裁判所の無効判決に関する経緯」（159～161 頁）参照。

とはなっておらず、対外的に国家を代表し、国家の統合を象徴する機能と国会の立法活動に対する一定の抑制機能を与えられているに過ぎない^{19 20}。

(ロ) 地位

大統領は、「共和国の元首」とであると憲法上明記されている（54 条 1 項）。

(ハ) 選出方法及び任期

大統領は、2012 年の憲法改正（2012 年 10 月 1 日施行）により、チェコ国民による直接選挙によって選出されることとなった²¹。

大統領は、国民によって直接選出され（54 条 2 項）、18 歳以上のチェコ国民は投票権を有する（56 条 6 項）。

大統領候補者は、上院の被選挙権を有し（57 条 1 項）、20 名以上の下院議員、10 名以上の上院議員又は 5 万人以上のチェコ国民（18 歳以上）の署名による推薦を受ける必要がある（56 条 5 項）。

有権者による有効投票のうち過半数の投票を得た候補者が、大統領に選出される。有権者の過半数の投票を得た候補者がいない場合、第 1 回投票の 14 日後に、投票の最多数を得た候補者 2 名について第 2 回投票が実施される（56 条 2 項）。

第 2 回投票において、有権者による有効投票のうち、より多く票を獲得した候補者が大統領に選出される（56 条 3 項）。

大統領選挙は、少なくとも 90 日前に上院議長により公示され（56 条 8 項）、現職大統領の任期満了前の 60 日間に、遅くとも現職大統領の任期満了 30 日前に行われる。大統領が欠けたときは、その日より 90 日以内に選挙が行われる（56 条 7 項）。

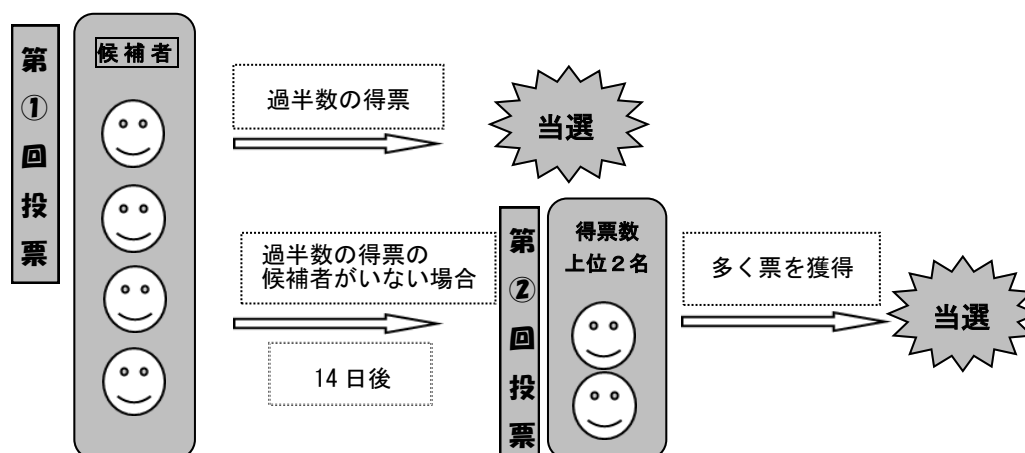
大統領の任期は、5 年であり（55 条）、連続して 2 期を超えて選出されることはできない（57 条 2 項）。

¹⁹ 林・前掲注 2・60 頁

²⁰ なお、後掲「アントル上院憲法・法律委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答」（174～175 頁）において、キセラ教授は「大統領直接選挙制の導入によって、（大統領職の在り方には）何らの変化も起こらないと考えられていた。しかし、導入後の状況からすれば、当初の思惑は外れたと言える」旨の発言をしている。これに対しては、ディーンズビル委員は「直接選挙後の変化は、大統領の個性・人格によるものである」旨の反論をしている。

²¹ 改正後、初となる大統領選挙が 2013 年 1 月に実施された（後掲「一 2（3）イ（へ）大統領選挙の実施」（139～140 頁）参照）。

(大統領直接選挙の流れ)



(二) 権限

大統領の権限は、憲法 62 条、63 条及び 64 条に列挙されている。しかし、その権限の多くには憲法上の制約が課せられており、儀礼的、名目的なものに過ぎなくなっていると言われている²²。

(大統領の主な権限)

条文	事 項	憲法上の制約
62 条	①首相その他の内閣の構成員の任免	内閣の任命には下院の信任が必要 (68 条 3 項)。
	②下院の招集	
	③下院の解散	解散権を行使できる場合が憲法上明記されている (35 条)。
	④憲法裁判所の裁判官の任命 長官及び副長官の任命	裁判官の任命には、上院の同意が必要 (84 条 2 項)。
	⑤最高裁判所の長官及び副長官の任命	
	⑥議決された法律（憲法的法律を除く）の 議会への差戻し	下院が総議員の過半数で再議決した場合、当該法律は公布される (50 条 2 項)。
	⑦法律への署名	
	⑧最高監査院の長官及び副長官の任命、 チェコ国立銀行の理事の任命	最高監査院の長官及び副長官の任命は、下院議長の指名に基づく (97 条 2 項)。

²² しかし、首相任命に当たって大統領が与党の推薦候補を任命しない事例（2013 年 6 月）も存在するなど、大統領の権限行使が少なからず政治に影響を与えることもある模様である（後掲「(参考) チェコにおける最近の政治情勢（今般の下院の解散に至るまでの経過）」（169～170 頁）参照）。

条文	事 項	憲法上の制約
63 条	①対外的な国家の代表、軍の最高司令官等 ②条約の締結及び批准 ③下院及び上院の選挙の実施の公示 ④裁判官の任命 ⑤恩赦	首相又は担当大臣の副署が必要 (63 条 3 項)。
64 条	①下院及び上院の本会議、委員会等への出席及び発言 ②閣議への出席及び政府からの報告聴取	

一方、直接選挙制の導入に伴い、大統領の免責特権及び大統領に対する弾劾についての規定等の整備が行われた。

(2012 年改正の直接選挙制導入に伴う主な規定の整備)

主な関係条文	従 前	改 正
65 条 1 項、3 項 (免責特権) (職権期間中に犯した 犯罪行為に関する)	終身	在任期間中に限定
65 条 2 項、3 項 (大逆罪等について の大統領の弾劾)	上院は、憲法裁判所に訴 追することができる	上院は下院の同意を得て、憲法裁判 所に訴追することができる 上院による訴追の採択は出席議員 の 5 分の 3、下院による同意の採択 は総議員の 5 分の 3 の賛成が必要
63 条 1 項、3 項 (刑事訴訟の取止め 等)	訴訟が開始されていない 又は係争中の刑事訴訟の 取止めも決定可	訴訟が開始されていない又は係争 中の刑事訴訟の取止めについては、 首相（委任された大臣）の同意を条 件化 ²³

(ホ) 下院の解散

下院の解散は大統領の権限であるが、大統領は憲法に規定された特定の場合に下院の解散を命ずることができるに過ぎない。その場合は以下のとおりである。

(下院の解散事由に関する規定)

条 文	概 要
35 条 1 項 a 号	下院議長の指名に基づいて大統領が任命した首相を含む新内閣について、下院が信任しない場合 ²⁴

²³ 大統領による刑事訴訟の停止等については、今回の改正により、従前の 62 条 1 項（内閣の同意を要しない大統領権限を列举した規定）から 63 条 1 項（内閣の同意を要する大統領権限を列举した規定）に移行した。

²⁴ 内閣は大統領による任命後 30 日以内に、下院の信任を得る必要があり（68 条 3 項）、同信任が得られない場合、大統領は、新たな首相を任命し、首相の指名に基づき新たに内閣を任命する。その内閣も信任を得られない場合、大統領は、下院議長の指名に基づいて、

条 文	概 要
35 条 1 項 b 号	内閣がその信任をかけた内閣提出法律案について、下院がその提出後 3 か月以内に議決しない場合
35 条 1 項 c 号	下院が、休会することができる期間を過ぎてなお休会している場合
35 条 1 項 d 号	下院が会期中又は招集があつてから 3 か月以上定足数を満たさない場合
35 条 2 項	下院の総議員の 5 分の 3 以上の賛成により解散を要求する決議がなされた場合

※ただし、任期満了前の 3 か月は解散することができない（35 条 3 項）。

（へ）大統領選挙の実施²⁵

ミロシュ・ゼマン チェコ共和国大統領

1944 年生まれ。1993 年チェコ社会民主党 (CSSD) 党首（～2001 年 4 月）、1996 年下院議長、1998 年首相（～2002 年 7 月）、2009 年政党「ゼマン-市民の権利」（SPOZ）を創設、2010 年 SPOZ 党首（～5 月）、同名誉党首（10 月～）。（出所：外務省 HP）

2012 年の憲法改正による大統領直接選挙制の導入後、大統領の任期満了（5 年）に伴う初めての大統領選挙が、2013 年 1 月 11 日及び 12 日に実施された（第 1 回投票：投票率 61.31%）。第 1 回投票において、9 名の候補者いずれも有効票の過半数を獲得できなかったことから、同月 25 日及び 26 日に、得票率 1、2 位である、ゼマン候補（元首相、ゼマン-市民の権利（SPOZ）所属、中道左派：得票率 24.21%）とシュワルツェンベルグ候補（副首相兼外相、TOP09 党首、中道右派：得票率 23.40%）との間で、第 2 回投票（投票率 59.11%）が行われた。ゼマン候補（得票率 54.80%）がシュワルツェンベルグ候補（45.19%）を破り、大統領に選出された。

ゼマン現大統領の任期は、3 月からの 5 年間となった。

2013 年 1 月実施の大統領選挙に立候補を表明した日系人であるオカムラ上院議員は、6 万 2 千人の推薦者の署名を集めた。署名は、内務省に提出され、不正がないか統計的にサンプルチェックし、解析されることとなるが、オカムラ氏の集めた署名の一部が、調査の結果無効と判断され、立候補条件である 5 万人を下回ったため、内務省は同氏を失格とする判断を示した。同氏を含む複数の失格者らは、最終的に憲法裁判所に異議を申し立て、選挙の延期を求めたが、訴えは棄却され、大統領選挙は当初の予定通り実施された。

（出所：OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (2013), “THE

新たな首相を任命し、首相の指名に基づき新たな内閣を任命する（68 条 4 項、5 項）。その内閣も信任されない場合は、大統領は下院を解散することができる（35 条 1 項 a 号）（後掲「一 2（3）ロ（ロ）内閣の任命」（140 頁）参照）。

²⁵ 在チェコ日本国大使館「2013 年チェコ大統領選挙（決選投票）結果速報」（2013 年 1 月 28 日）を基に作成。

CZECH REPUBLIC PRESIDENTIAL ELECTION 11-12 January 2013,”
OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report 30 April 2013、朝日新聞デジ
タル HP)

ロ 内閣

(イ) 地位

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

(ロ) 内閣の任命

首相は大統領が任命し、首相の指名に基づき大統領が内閣を任命する（68 条 2 項、5 項）。内閣は、任命後 30 日以内に、下院において所信を表明して、その信任を得なければならない（68 条 3 項）。

信任が得られない場合、大統領は、新たな首相を任命し、首相の指名に基づき新たな内閣を任命する。その内閣が信任を得られない場合、大統領は、下院議長の指名に基づいて、新たな首相を任命し、首相の指名に基づき新たな内閣を任命する（68 条 4 項、5 項）。その内閣も信任されない場合は、大統領は下院を解散することができる（35 条 1 項 a 号）。

(ハ) 内閣の不信任

下院議員 50 名の発議に基づき、下院は総議員の過半数で内閣の不信任決議を可決することができる（72 条）。また、内閣は下院に対して、その信任の決議を要求することができる（71 条）。内閣は、信任決議の要求を拒否されるか、不信任決議が可決された場合、総辞職を大統領に申し出なければならない（73 条 2 項）。

(二) 閣議決定

内閣は一体として閣議決定を行い（76 条 1 項）、閣議決定には総構成員の過半数の賛成が必要である（76 条 2 項）。

(ホ) 権限

内閣は、行政権の最高機関である（67 条 1 項）。首相又は所管の大臣の副署が必要とされる大統領の行為に対して、内閣は全体として責任を負う（63 条 4 項）。立法に関する権限として、下院に対する法案提出権（41 条）、法律の委任に基づく政令制定権（78 条）がある。

ハ 議会

(イ) 構成

議会は、上院及び下院からなる二院制（15 条 2 項）で、下院は任期 4 年の 200 名の議員、上院は任期 6 年の 81 名の議員により構成される（16 条）。

(ロ) 選挙

下院議員選挙は、普通、平等、直接及び秘密選挙による比例代表選挙で行われ、上院議員選挙は、普通、平等、直接及び秘密選挙による小選挙区選挙で行われることが憲法に明記されている（18条1項、2項）。また、上院は2年ごとに3分の1ずつ改選される（16条2項）。

下院議員及び上院議員の選挙権は18歳以上のチェコ国民に与えられる（18条3項）。下院議員の被選挙権は、選挙権を有する21歳以上のチェコ国民（19条1項）に対し、上院議員の被選挙権は、選挙権を有する40歳以上のチェコ国民に対し与えられる（19条2項）。

(ハ) 下院の優位

憲法上、立法権は上院及び下院から構成される国会に属するとされるが（15条1項）、下院の優位が確立されている。主なものとして、①法案の先議（41条1項）、②予算審議権の独占（42条2項）、③上院により否決された法案の再議決（総議員の過半数）（47条）、④大統領により拒否された法律の再議決（総議員の過半数）（50条2項）がある。

(二) 立法手続

a 法案の提出権

法案の提出権は、下院議員、下院の会派、上院²⁶、内閣及び広域地方自治体の議会が有する（41条2項）。

b 法案の審議

法案は下院が先議権を有し（41条1項）、法案（予算を除く）の成立には両院の議決を有するが、下院で可決し上院に送付した法案を、上院が修正又は否決しても、下院が総議員の過半数で原案を再可決すれば、法案は成立する（47条）。

上院は、下院からの送付後30日以内に法案を議決しなければならず、期間内に議決しなかったときは可決したものとみなされる（46条）。なお、上院は当該法案に干渉しない旨の議決を行うことができ、その場合、法案は成立する（48条）。

成立した法律は大統領に送付され、大統領は、法律の受領を拒否し、15日以内に差し戻すことができるが（50条1項）、修正権はなく、下院が総議員の過半数で再議決した場合には、当該法律は公布される（50条

²⁶ 41条2項に規定される上院の法案提出については、上院議員が法案を直接下院に提出することができるということである（国会研究所、2013年8月28日回答）。

なお、『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（2001年11月）131頁では、議案の提出について、「上院は院全体としてのみ提出権が認められる」旨の説明が記載されている。

2 項)。

なお、内閣はすべての法案について意見を述べるができるが、法案の受領から 30 日以内に意見を述べないときは、賛意を示したとみなされる (44 条 1 項、2 項)。また内閣は、その提出した法案に信任をかけたときは、下院に対し、3 か月以内に審議を終えるよう求めることができる (44 条 3 項) ²⁷。

c 法律の署名及び公布

成立した法律は、下院議長、大統領及び首相が署名し (51 条)、公布される (52 条)。

二 最高監査院

最高監査院は、国家財産の管理及び予算の執行を監査する独立の機関である (97 条 1 項)。最高監査院の長官及び副長官は、下院議長の指名に基づき、大統領が任命する (97 条 2 項)。

最高監査院の概要及び検査件数等は、以下のとおりである。

(最高監査院の組織概要)

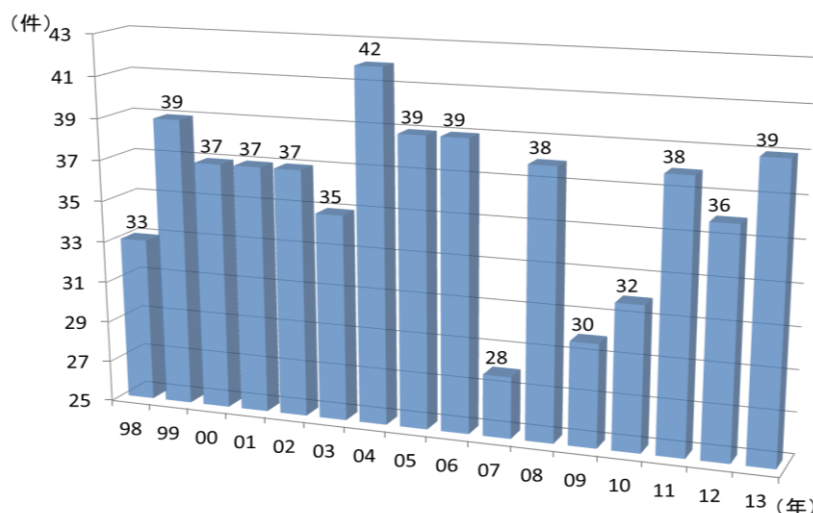
名称	Supreme Audit Office Czech Republic (SAO)	
設置	根拠法	憲法 97 条、最高監査院法 (93 年 5 月制定)
	設置年	1761 年にオーストリア・ハンガリー君主国の一部のチェコランドに組織。変遷を経て現行組織は 1993 年 7 月に設立。
目的	国家財産の管理及び国家予算の執行の監査 (憲法 97 条 1 項)	
地位	共和国からの独立 (憲法 97 条 1 項、最高監査院法 2 条 1 項)	
組織	長官 1 名、副長官 1 名 (下院議長の指名に基づき大統領が任命。憲法 97 条 2 項)	
	監査委員 15 名 (監査委員会は、長官、副長官を含む 17 名で構成)、評議会、規律委員会。	
	・長官 (最高責任者で業務を統括。最高監査委員会、同評議会を主宰) ・副長官 (長官の不在時、長官の授権又は、規則に定められる場合に長官の業務を代行) ・監査委員 (委員会メンバーとして監査業務を行い、監査報告案を作成。一人当たり年間約 4.5 件 (2012 年) の監査を担当。下院により選任 (最高監査院法 12 条)。65 歳定年。)	
	職員数は、462 名 (2012 年。本庁 329 名、地方事務所 133 名、平均年齢 46 歳)	
予算規模	歳入 466 千コルナ、歳出 512,331 千コルナ (2012 年)	
会計検査	計画は、長官、副長官、監査委員で策定。下院による提案も考慮に入れる。	
議会との関係	・監査委員は下院により選任 (最高監査院法 12 条)。 ・検査報告は、下院に意見として提出 (最高監査院法 5 条)。 ・下院又は上院から要求があったときは意見を提出 (最高監査院法 6 条)。	

²⁷ なお、3 か月以内に下院が議決しない場合は、大統領は下院を解散することができる (35 条 1 項 b 号)。

・長官は、下院又は上院からの要求に基づき出席・説明しなければならない（最高監査院法 8 条 5 項）。

（最高監査院の検査件数等）

最高監査院の検査計画件数及び主な検査内容の推移



1998 年：チェコ鉄道の国有財産・資金管理、国内銀行・商社の預金状況など

2006 年：領域を超えた協同プログラムのための財源、文化省の財産・国家予算基金の状況など

1999 年：結核・呼吸器疾患のためのプロセチュニチェにある医療機関の国有財産管理、運輸省国家予算など

2007 年：雇用促進政策実施のための分配基金、社会労働省の国家予算の決算など

2000 年：チェコ陸軍近代化のための財産・予算基金状況、国有財産管理など

2008 年：シェンゲン協定に関する法的枠組みに関連する ICT 予算基金の支出、チェコ土地基金による国有不動産売却管理など

2001 年：社会労働省国家予算、チェコ軍軍事力向上のための開発プロジェクトに関する国家予算基金など

2009 年：内務省警察学校管理下の財産状況、外務省管理下の財産状況など

2002 年：利水・低環境負荷構築物の再構築及び開発のための支出財源、歴史的建造物保護プログラムのための国家予算基金など

2010 年：社会労働省 2009 年国家予算標目の決算、中央軍事病院スタッフのための宿泊施設・駐車場に関する官民パートナーシッププロジェクトなど

2003 年：EU 農業領域に関するメンバー参加準備のための国家プログラムの実施、輸送インフラ基金管理下の財産状況など

2011 年：防衛省 2010 年国家予算標目の決算、軍所有の森林・農地のための財産・基金の状況など

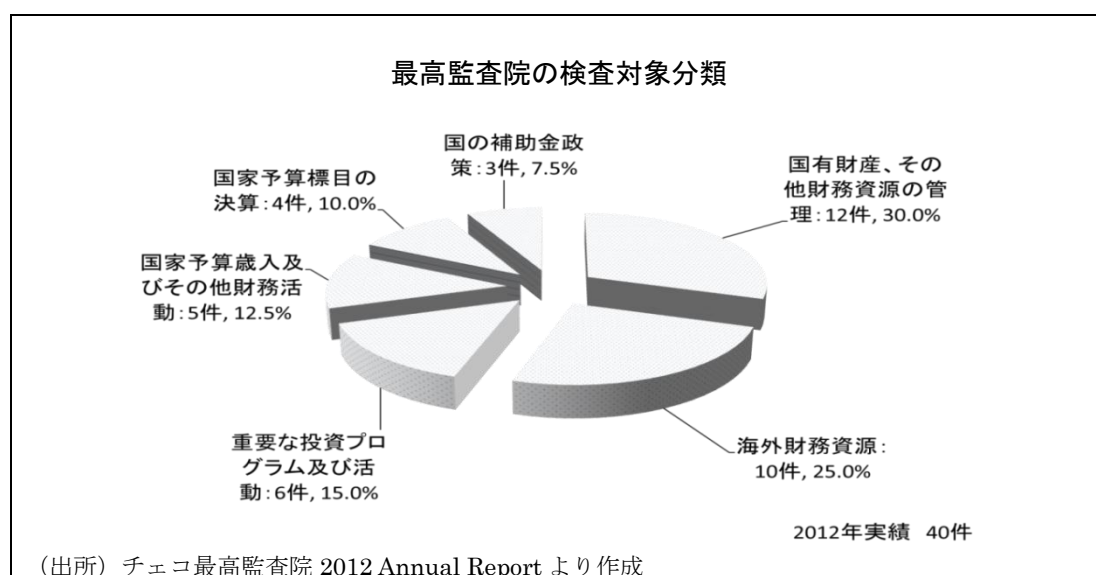
2004 年：全国民スポーツプログラムのための国家予算基金、西ボヘミア大学、オストラバ大学施設の建設・改築のための国家予算基金など

2012 年：技術的機器、陸軍及びチェコ軍特殊部隊の兵器購入のための基金、重要鉄道ジャンクション近代化のための基金など

2005 年：官房財産局による国有財産管理、国家証券印刷局による国有財産管理など

2013 年：汚水処理のための環境目的基金運用プログラム、直接支払のための基金など

（出所）チェコ最高監査院 HP “Audit Plan”より作成



ホ 司法

司法機関は、最高裁判所、最高行政裁判所、高等裁判所、地方裁判所及び地区裁判所から構成される（91条）²⁸。

裁判官は、大統領により任期の定めなく任命される（93条）。裁判官は、判断するに際しては、法律及び法秩序の一部を構成する国際条約にのみ拘束され、また、その他の法令が法律又はこれらの国際条約に適合するかどうかを判断する権限を有する（95条1項）。

裁判所は、特定の事件に適用すべき法律が憲法秩序に違反すると判断したときは、当該事件を憲法裁判所へ移送することとされている（95条2項）。

ヘ 憲法裁判所

（イ）経緯

チェコスロバキア連邦共和国における憲法裁判所は、1992年3月に創設され、12月に連邦が解体するまで機能した。

同連邦の解体後、1993年に施行されたチェコ共和国憲法では、第4章において、憲法裁判所について定めている。憲法裁判所は、「憲法秩序を擁護する司法機関」（83条）であり、同憲法及び憲法裁判所法をその根拠法とする。同憲法における裁判所の構成に係る規定（91条）からは、憲法裁判所が除外されていることからわかるように、憲法裁判所は通常裁判所制度の一部を構成しない独立の裁判所である。憲法裁判所は、1993

²⁸ チェコの裁判制度は基本的には三審制を採用している。最高裁判所及び最高行政裁判所はブルノ市に置かれ、高等裁判所は、ボヘミア地方（国土の西半分）を統括するものがプラハ市に1か所、モラヴィア地方（東半分）を統括するものがオロモウツ市に1か所ある（大場佐和子「EU・Conditionality《加盟条件》がチェコの司法制度へ与えた影響」神戸法学雑誌62巻1・2号（2012年）274～275頁）。

年 7 月 1 日に、ブルノ市を所在地として発足した²⁹。

(ロ) 構成

憲法裁判所は、15 名の裁判官で構成される（84 条 1 項）。法廷は、全裁判官で構成される総会と、裁判官 3 人から構成される 4 つの部会からなる³⁰。

(ハ) 憲法裁判所裁判官の任命及び任期

憲法裁判所裁判官は、上院の同意を得て、大統領によって任命される（84 条 2 項）。任期は 10 年であり（84 条 1 項）、再任は可能である³¹。裁判官に任命されるためには、品行方正であり、上院の被選挙権を有し（40 歳以上）、法科大学の学位を持ち、少なくとも 10 年以上の法曹実務の経験を有することが必要である（84 条 3 項）。裁判官在任中は、特定の政党に属することできず、原則として兼職は禁止される³²。

憲法裁判所の長官及び副長官³³は、大統領によって任命される（62 条 e 号）。この場合、上院の同意は必要とされない。

(ニ) 憲法裁判所裁判官の独立性

憲法裁判所裁判官は、その判断を行うに際しては、憲法秩序及び訴訟手続に関する法律のみに拘束される（88 条 2 項）。

また、裁判官は、①任期の満了、②上院の被選挙資格の喪失、③故意による犯罪行為の確定判決が下された場合、④憲法裁判所法に基づく懲戒決定が、裁判所によって公表された場合にその職を失う³⁴。

(ホ) 憲法裁判所の審査対象

憲法裁判所が裁判し得る事項については、憲法 87 条が定める。その概略は以下のとおりである。①憲法裁判所の職権審査が認められない。②法律の事前審査が認められない。③市民に憲法異議の申立権が認められる。④審査対象に条約が含まれる。⑤憲法裁判所が大統領弾劾に関与する。⑥国家機関の権限範囲に関して裁判する。⑦政党の解散に関する決定又は政党の活動に関するその他の決定に関して裁判する³⁵。

総会と部会の権限配分については、審査対象のうち、規範統制、大統領の弾劾手続、政党の解散、上院及び下院の決議の無効については、総会のみが裁判し、部会はそれ以外の事項として、憲法異議、上院又は下

²⁹ 早川・前掲注 11・45 頁

³⁰ 早川・前掲注 11・45 頁

³¹ 早川・前掲注 11・46 頁

³² 憲法裁判所法 4 条 3 項・4 項

³³ 憲法裁判所法 2 条によれば、副長官は 2 名である。

³⁴ 憲法裁判所法 7 条 3 項、早川・前掲注 11・46 頁。

³⁵ 早川・前掲注 11・49 頁

院の選挙の有効性及び資格についての争訟並びに機関争訟について裁判する³⁶。

87 条及び憲法裁判所法に規定する憲法裁判所が裁判し得る事項について、審査対象ごとに区分し整理すれば、以下のとおりである。

（憲法裁判所の審査対象）³⁷

	概 要
抽象的規範統制	法律・規則の違憲性の審査 ・ 出訴主体は、法律の違憲審査の場合は①大統領②41 名以上の下院議員又は 17 名以上の上院議員、規則の違憲審査の場合は①内閣②25 名以上の下院議員又は 10 名以上の上院議員^{38 39} ・ 憲法裁判所の職権による審査開始及び法律の事前審査は認められない。 ・ 手続は総会のみに限られ、規範を無効とするには 9 名以上（5 分の 3）の裁判官の賛成が必要。
具体的規範統制	①憲法異議について審理中の部会が、関連法令の適用を違憲であると判断した場合 ②憲法異議の出訴人が、原因となった法律・規則の無効を申し立てる場合 ③通常裁判所が、審理中の事案の解決のために適用されるべき法律の違憲審査を移送する場合（憲法 95 条 2 項）
憲法異議	①憲法上保障された基本的権利及び自由が、公的諸機関による決定により侵害されたとして、自然人又は法人が申し立てる場合 ②地方自治体諸機関が、国家による違法な介入に対し申し立てる場合 ③政党が、解散決定又はその他自らの活動に関する決定が、憲法的法律又は法律に違反すると申し立てる場合
大統領の弾劾及び職務の遂行についての資格に関する	大統領に対する憲法上の訴追 ・ 上院の訴追（下院の同意を要する）に基づき、手続が開始される。

³⁶ 総会と部会の権限配分については憲法裁判所法 11 条に定められている（早川・前掲注 11・49 頁）。

³⁷ 早川・前掲注 11・49～50 頁を基に作成。

³⁸ 憲法裁判所法 64 条

³⁹ 規則の規範統制について、憲法裁判所法には、その他の出訴主体として、上級地方自治体の代表機関、人権オンブズパーソン、内務省（上級地方自治体又は首都プラハの一般的拘束力を有する規則の無効又は地方自治体の法的規定の無効を申し立てる場合）、所轄大臣（上級地方自治体又は首都プラハの命令の無効を申し立てる場合）、地方自治体の代表機関（それが所属する上級地方自治体の法的規定の無効を申し立てる場合）も出訴が可能と規定されている（早川・前掲注 11・50 頁）。

	概 要
審査	・ 同訴追についてはすべての案件に優先して直ちに審理を行う。
機関争訟	国家機関と地方自治体の各権限範囲に関わる争訟 (国家機関間及び地方自治体諸機関間の権限についても申立てが認められる)
条約と憲法秩序の適合性	国際組織・機構にチェコ共和国の権限を一部移譲する条約や憲法 49 条に規定する条約*について、 <u>その批准前に憲法秩序との適合性の審査をしなければならず</u> 、憲法裁判所の決定前は、同条約は批准することができない（憲法 87 条 2 項）。 ・ 出訴主体は、条約の批准手続に応じて、下院又は上院、41 名以上の下院議員又は 17 名以上の上院議員、大統領 ⁴⁰ (*憲法 49 条に規定する条約とは、①個人の権利及び義務に関する条約、②同盟条約、講和条約その他政治的条約、③チェコ共和国を国際機関へ加盟させることとなる条約など)

※ その他の審査対象として、選挙・議員資格の確認、議会による大統領の職務不能等決議の取消しを求める大統領の訴え等がある。

(へ) 判決の効力

憲法裁判所の決定は、法律で定める方法によって公布された後に、効力を生ずる（89 条 1 項）。条約が憲法秩序に違反する旨の憲法裁判所の決定がなされたときは、違反する部分を取り除かれるまで、当該条約は批准することができない（89 条 3 項）。

(ト) 活動の状況

チェコ憲法裁判所へ提起される申立件数は年々増加し、2012 年の申立件数は 5,000 件近くであり、そのうちの大部分が憲法異議の申立てとなっている。

2012 年になされた憲法裁判所の判決のうち、総会による法令等の違憲性の審査に関する判決は 29 件、部会による憲法異議に関する判決は 4,535 件であった。

⁴⁰ 憲法裁判所法 71a 条

チェコ憲法裁判所の申し立て件数の推移

(単位: 件、カッコ内構成比%)

年	申立件数		
		总会	部会
1993	523	47 (9.0)	476 (91.0)
1994	862	33 (3.8)	829 (96.2)
1995	1,271	47 (3.7)	1,224 (96.3)
1996	1,503	41 (2.7)	1,462 (97.3)
1997	2,022	46 (2.3)	1,976 (97.7)
1998	2,199	30 (1.4)	2,169 (98.6)
1999	2,568	24 (0.9)	2,544 (99.1)
2000	3,136	59 (1.9)	3,077 (98.1)
2001	3,045	39 (1.3)	3,006 (98.7)
2002	3,183	44 (1.4)	3,139 (98.6)
2003	2,548	52 (2.0)	2,496 (98.0)
2004	2,788	75 (2.7)	2,713 (97.3)
2005	3,039	58 (1.9)	2,981 (98.1)
2006	3,549	94 (2.6)	3,455 (97.4)
2007	3,330	29 (0.9)	3,301 (99.1)
2008	3,250	42 (1.3)	3,208 (98.7)
2009	3,432	38 (1.1)	3,394 (98.9)
2010	3,786	60 (1.6)	3,726 (98.4)
2011	4,005	38 (0.9)	3,967 (99.1)
2012	4,946	31 (0.6)	4,915 (99.4)
合計	54,985	927 (1.7)	54,058 (98.3)

(出所) チェコ憲法裁判所 “Ročenka 2012”より作成

法令の違憲性の審査に関する判決件数

(単位: 件)

	2010	2011	2012
判決件数	45	28	29
認容(少なくとも部分的)	15	11	6
不認容	30	17	23
判決件数(再掲)	45	28	29
法律の廃止	36	21	24
規則の廃止	9	6	3

(出所) チェコ憲法裁判所 “Ročenka 2012, 2011, 2010”より作成

憲法異議判決件数

(単位: 件数)

	2010	2011	2012
憲法異議	3,668	3,682	4,535
認容(少なくとも部分的)	206	177	170
不認容	3,374	3,400	4,256

(出所) チェコ憲法裁判所 “Ročenka 2012, 2011, 2010”より作成

注: 憲法87条1項c号地方自治体からの国の違法な干渉に対する異議申立て、j号政党の解散又はその他政党の活動に関する処分の憲法的法律その他の法令等との適合が含まれる。

憲法裁判所の姿勢については、2001 年 1 月、少数与党・社会民主党 (CSSD) と最大野党・市民民主党 (ODS) が、両党に有利な選挙法改正を行ったところ、憲法裁判所は、憲法と「自由及び基本権憲章」に反するとして、同法の一部条項の無効を宣言し、また、2009 年 9 月には、下院議員の任期を一時的に短縮する憲法的法律の無効を宣言するなど、政治面に重大な影響を与える司法判断を躊躇することなく示してきた⁴¹⁾、と指摘されている。

ト 地方自治

(イ) 憲法上の規定

第 1 章「基本規定」において地方自治体による自治が保障され (8 条)、第 7 章「地方自治体」において地方自治体の単位 (99 条)、地方自治体の階層関係 (100 条)、地方議会 (101 条)、選挙 (102 条)、条例 (104 条)

⁴¹⁾ 大場・前掲注 28・319 頁。

なお、憲法裁判所の姿勢に対しては、理想主義的でラディカルに過ぎ、現実を認識していないとの指摘もあるが、2011 年 2 月に行われた世論調査によれば、66%の人々が憲法裁判所を信頼していると回答し、政府や議会への信頼度よりも高い値を示した、とのことである (同 320 頁)。

等が規定されている。

(ロ) 制度の概要

地方自治体の種類については、基礎的な地方自治体となるべき市町村と、上位の広域地方自治体より構成される旨を規定している(99条)。「上位の地方自治体の設置に関する憲法的法律」では、広域地方自治体として、プラハ市及び県(kraj)を計14設置している(プラハ市単独で広域地方自治体としての扱いがなされる)⁴²。

同憲法的法律において、各広域地方自治体は、さらに計76の地方自治体(okres)に分割されている⁴³。その下に、計6,251の基礎的な地方自治体(obec:市町村)が設置されている⁴⁴。

(4) 安全保障

イ 個別的自衛権及び集団的自衛権

憲法43条1項では、チェコ共和国が、武力攻撃を受けたとき又は侵略行為に対する共同防衛に関する国際条約上の義務を果たす必要があるときは、国会は、宣戦布告を決定すると規定しており、憲法上個別的自衛権とともに、集団的自衛権を明記しているといえる。

1999年のNATO加盟に伴い、外国への軍隊の派遣を定めた43条等が2004年に改正され、新たな条項が追加された。

それによれば、国会は、①加盟する国際組織の決定に従った防衛体制への参加を決定し(43条2項)、②軍隊の国外派遣、内閣留保事項以外に関する他国の軍隊の国内駐留を承認する(43条3項)。

内閣は、①侵略行為に対する共同防衛に関する条約上の義務を履行する場合、②加盟する国際組織の決定に従って平和維持活動に参加する場合、③自然災害等の救援活動に参加する場合には、国外への軍隊の派遣及び他国の軍隊の60日以内の国内駐留について、決定しなければならない(43条4項)。

また、内閣は、①他国の軍隊の領土、領空の通過、②国外における軍事演習への軍隊の参加及び国内の軍事演習への外国の軍隊の参加について決定する(43条5項)。

内閣は、43条4項及び5項の決定をしたときは、速やかに国会に報告しなければならない、国会は、政府の決定を取り消し、変更することができる

⁴² 上位の地方自治体の設置に関する憲法的法律1条

⁴³ 前掲注42

⁴⁴ チェコ統計局(CZECH STATISTICAL OFFICE)(2012), "Statistical Yearbook of the Czech Republic 2012,"

(43 条 6 項)。

ロ 議会の議決要件

宣戦布告、軍隊の国外派遣、国内における他国の軍隊の駐留の承認及び加盟する国際組織の決定に従った防衛体制への参加の議決には、上下両院の総議員の過半数の賛成が必要となる (39 条 3 項)。

43 条 4 項及び 5 項の決定について、国会は、少なくとも一つの議院において、その総議員の過半数の賛成で反対の決議を議決することにより、内閣の決定を覆することができる (43 条 6 項)。

ハ 大統領の役割

大統領は国軍の最高司令官と規定されている (63 条 1 項 c 号)。

3 「自由及び基本権憲章」・その他の憲法的法律

(1) 「自由及び基本権憲章」の概要

人権に関しては、憲法秩序の一部を構成する「自由及び基本権憲章」に規定されている。主な規定として以下のものがある。

なお、義務の規定については、「自由及び基本権憲章」には、義務教育に関する規定 (33 条 1 項) があり、同様に憲法秩序の一部を成している「安全保障に関する憲法的法律」(110/1998 Sb.) には、国防の義務に関する規定 (3 条 2 項) がある。

イ 第 1 章 総則 (1 条～4 条)

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

ロ 第 2 章 第 1 節 人権及び基礎的自由 (5 条～16 条)

所有権 (5 条)、生命の権利、死刑の禁止 (6 条) 私生活等の不可侵、拷問等の禁止 (7 条)、人身の自由 (8 条)、強制労働の禁止 (9 条)、名誉、私生活、個人情報等の保護 (10 条)、財産権 (11 条)、住居の不可侵 (12 条)、信書及び通信の秘密 (13 条)、移動及び居住の自由 (14 条)、思想、良心、信仰等の自由 (15 条)、信教の自由 (16 条) 等の規定がある。

ハ 第 2 章 第 2 節 政治的権利 (17 条～23 条)

表現の自由 (17 条)、請願権 (18 条)、集会権 (19 条)、結社の自由 (20 条)、参政権 (21 条)、政治的勢力の自由競争の保障 (22 条)、抵抗権 (23 条) 等の規定がある。

ニ 第 3 章 少数外国人及び少数民族の権利 (24 条、25 条)

少数民族に対する差別の禁止 (24 条)、少数民族に属する国民の権利 (25 条) 等の規定がある。

ホ 第4章 経済的、社会的及び文化的権利（26条～35条）

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

ヘ 第5章 司法上の保護その他の法律上の保護を求める権利（36条～40条）

裁判を受ける権利（36条）、刑事手続上の諸手続（37条～40条）等の規定がある。

（2）「チェコ共和国のEU加盟についての国民投票に関する憲法的法律」の概要

イ EU加盟のための国民投票について

EU加盟の是非を国民に問うため、2002年11月に憲法的法律（515/2002 Sb.）が制定された。この憲法的法律は、EU加盟の是非に限った国民投票の実施を定めるもので、いわゆる「一般的国民投票」の実施について定めるものではない。

この憲法的法律の審議経過等は次のとおりである。

日付	経過
2002.09.20	上院が下院に提出
2002.10.08	〔下院〕第一読会
2002.10.16	〔下院〕第二読会
2002.10.17	〔下院〕第三読会：可決（賛成180、反対0）
2002.11.14	〔上院〕可決（出席議員67（3/5は41）、賛成67、反対0）
2002.12.13	公布（515/2002 Sb.）

ロ チェコにおける国民投票の事例

チェコ共和国における国民投票の実施例（1993年の建国後）は、次のとおりである⁴⁵。

実施日	提案内容	投票率	賛成	結果
2003.06.14	EU加盟の是非	55.2%	77.3%	○

ハ EU加盟に関する国民投票制度の概要

この憲法的法律では、チェコ共和国のEUへの加盟については国民投票によってのみ決することができることとするほか（1条1項）、当該国民投

⁴⁵ チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト（www.c2d.ch/）による。

票の実施に関する基本的事項が次のとおり定められている⁴⁶。

【EU 加盟のための国民投票の実施に関する主な基本的事項】

事項	内容
国民投票における質問 (1 条 2 項)	「あなたは、チェコ共和国の欧州連合への加盟に関する協定に従い、チェコ共和国が欧州連合の一員となることに同意しますか？」
投票権者 (1 条 3 項)	18 歳以上のチェコ共和国の国民
布告 (1 条 4 項)	大統領が、法律の公布と同様の方法で行う。
布告及び国民投票の時期 (2 条)	布告：EU 加盟に関する協定の締結の日から 30 日以内 国民投票：布告の日から 30 日～60 日以内
承認されなかった場合の対処 (3 条)	同一事項に関する新たな国民投票は、内閣により、又は下院若しくは上院の 5 分の 2 以上の賛成により、大統領へ提案可 新たな国民投票は、国民投票の日から 2 年以後に実施
承認の要件 (5 条 1 項)	投票者の過半数
法律への委任 (6 条)	国民投票の実施等に関する詳細は、別に法律で定める。

二 その他

2005 年に、内閣から、重要な国内政策又は外交政策について国民投票を実施することができるようにするための憲法的法律案が提出されたが、上院によって否決されたことがある。

日付	経過
2005.03.10	内閣が下院に提出
2005.03.24	〔下院〕 第一読会
2005.06.21	〔下院〕 第二読会
2005.06.29	〔下院〕 第三読会：可決（賛成 127、反対 52）
2005.12.01	〔上院〕 否決（出席議員 63（3/5 は 38）、賛成 7、反対 46）

（3）「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」の概要

イ 緊急事態の類型

「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」では、緊急事態の類型として、「戦争状態」、「国家緊急事態」及び「非常事態」を規定している（2 条 1 項）。同法に規定される事態の宣言の開始及び終了、宣言の及ぶ地域・期限、布告に係る議会の関与については、次の表のとおりである。

⁴⁶ その他、憲法の改正規定（EU 加盟の国民投票の布告について、大統領の権限規定等へ追加。当該国民投票の実施に関する審査について、憲法裁判所の審査対象規定へ追加。）が盛り込まれている。

(憲法的法律に規定される緊急事態規定の概要)

類型	想定される事態	宣言	地域・期限	議会の関与	宣言の解除・終了
戦争状態	チェコ共和国の主権と領土の一体性若しくは民主主義の原理が脅かされ、若しくは国内の秩序若しくは治安、国民の生命、健康若しくは財産若しくは環境が明らかに脅かされているとき又は共同防衛を行う地域における国際的な義務が生じたとき (2条1項)	(国会による宣戦布告 (憲法 43 条 1 項))	国土の全域 (2 条 2 項)	(上下両院の総議員の過半数により議決 (憲法 39 条 3 項))	
国家緊急事態	国家主権又は国土の一体性若しくは国の民主主義の原理に切迫した危険があるとき (2 条 1 項、7 条 1 項)	国会による布告 (7 条 1 項)	国土の全部又は一部 (2 条 2 項)	上下両院の総議員の過半数により承認された場合に限り布告 (7 条 2 項)	
非常事態	国民の生命、健康若しくは財産又は国内の秩序及び治安を脅かすおそれが明らかな自然災害又は環境上若しくは産業上の事故、事件若しくはその他の危機が生じたとき (2 条 1 項、5 条 1 項)	内閣による布告 (5 条 1 項) 首相は (内閣の布告が) 機を失うおそれがあるときは布告できる (5 条 3 項) この場合、内閣は 24 時間以内に承認又は廃止 (5 条 3 項)	国土の全部又は一部 (2 条 2 項) 特定の期間及び地域 (6 条 1 項) 30 日を限度 (下院の事前の同意により延長) (6 条 2 項)	直ちに布告された旨が下院に通知されなければならない (5 条 4 項) この場合、下院は、同布告を廃止することができる (5 条 4 項)	布告において定められた期間の満了をもって終了 (6 条 3 項)

なお、2013 年 6 月 2 日、豪雨災害によるモルダウ川の水位の上昇のため、チェコ政府は、一部を除いたチェコ西部ボヘミア地域全域において、非常事態を宣言した^{47 48}。

ロ 緊急事態の効果

(イ)「戦争状態」及び「国家緊急事態」における圧縮審議

「戦争状態」又は「国家緊急事態」にある時は、内閣は、国会に対し、その提出した特定の法律案に関する圧縮審議を求めることができる (8 条

⁴⁷ 在チェコ日本国大使館「チェコ経済月報 (5 月)」(2013 年 6 月)

⁴⁸ 「非常事態」は、2002 年、2006 年及び 2013 年の大洪水の際や、2007 年の暴風の際に布告された。「国家緊急事態」及び「戦争状態」については布告されたことはない (後掲「国会研究所からの説明聴取・質疑応答」[カヴィエナ研究員発言] (196 頁) 参照)。

1 項)。下院は、そのような内閣の要求があったときは、当該法律案の提出から 72 時間以内に、これについて議決しなければならない。上院は、当該法律案が下院から送付されたときは、当該送付から 24 時間以内に、これについて議決しなければならない。この場合において、上院がこの期間内に議決しないときは、当該法律案は、可決したものとみなす(8 条 2 項)。なお、この圧縮審議の手続は、憲法的法律には適用しない(8 条 4 項)。

また大統領は、圧縮審議の手続により成立した法律を拒否する権限を持たない(8 条 3 項)⁴⁹。

(ロ)「非常事態」に関する制限

内閣は、「非常事態」の布告に際しては、その理由を明らかにするとともに、特別の法律で定めるところにより制限されることとなる権利及びその制限される程度並びに新たに課されることとなる義務及びその程度を示さなければならない(6 条 1 項)。

(ハ) 公職の任期延長

「戦争状態」、「国家緊急事態」又は「非常事態」にある間、公職の任期満了までの間に選挙を実施することができないときは、6 月を限度として、法律で任期延長することができる(10 条)。

(ニ) その他

下院の解散中は、上院は、「非常事態」の延長又は廃止、「国家緊急事態」又は「戦争状態」の布告について議決する権限を持つ(11 条(a))。

「戦争状態」、「国家緊急事態」及び「非常事態」に係る布告は、すべて報道機関を通じて公表するとともに、法律として公布しなければならない。布告たる法律は、当該法律で定める日から施行する(12 条)。

⁴⁹ 通常法律については、憲法 50 条 1 項には、「大統領は、憲法的法律を除き、議会において可決された法律を、その受領後 15 日以内に、理由を付して拒否することができる」、憲法 62 条 h 号には、大統領の権限として「議会が可決した法律（憲法的法律を除く。）を議会へ差し戻すこと」との規定がある（ただし、憲法 50 条 2 項には、下院が総議員の過半数で再議決した場合、当該法律は公布されとの規定がある。）。

二 憲法改正手続の概要

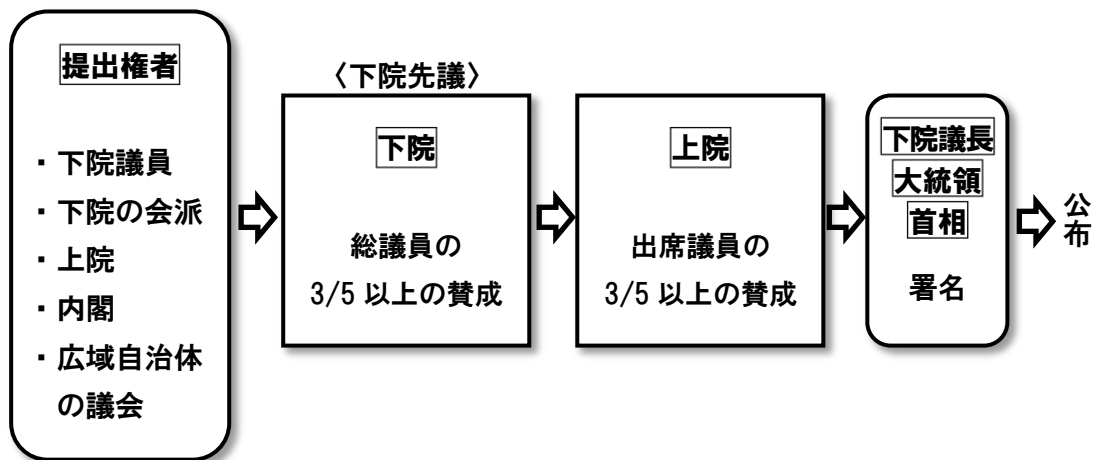
1 憲法改正手続

チェコ憲法の改正は、憲法的法律によって行われる（9条1項）。

憲法的法律の制定には、国民投票は要件とされていない。

なお、民主的法治国家としての基本的属性は、変更できないこととされている（9条2項）。

【チェコ憲法の改正手続】



（１）憲法的法律案の提出権

憲法的法律案の提出は、通常法律案と同様に、下院議員⁵⁰、下院の会派、上院⁵¹、内閣及び広域地方自治体の議会に対して認められている（41条2項）。

（２）議会における審議及び議決

憲法的法律案は、通常法律案と同様に、下院に提出されることとされているため、下院から先に審議される（41条1項）。

各議院における議決は、下院では総議員の5分の3以上の賛成⁵²が、上院⁵³

⁵⁰ チェコ国会研究所に問い合わせたところ、議員1名で提出することができるとの回答があった（2013年8月28日回答）。

⁵¹ チェコ国会研究所に問い合わせたところ、法案は上院議員が直接下院に提出することができる旨の回答があった（2013年8月28日回答）。

なお、『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（2001年11月）では、議案の提出について、「上院は院全体としてのみ提出権が認められる」旨の説明が記載されている。

⁵² 下院の定数は200名（16条1項）であるので、5分の3は120名である。

⁵³ 上院の定数は81名（16条2項）である。

では出席議員の5分の3以上の賛成がそれぞれ必要である（39条4項）。

なお、上院は、通常法律案の場合は下院からの送付後30日以内に議決しなければならないが（46条1項）、憲法的法律案の場合はこの審議期間の制限はないとされている⁵⁴。

（3）署名、公布

可決された憲法的法律は、通常法律と同様に、下院議長、大統領及び首相が署名し（51条）、その効力を生じさせるために公布される（52条1項）⁵⁵。

（4）大統領の権限

大統領は、通常法律であれば可決された法律を議会へ差し戻すことができるが、憲法的法律については差し戻すことができない（50条1項）。

2 憲法改正事例

（1）改正事例の概観

チェコ憲法は、1993年の施行以来、8回の改正を経験している。その概要は次のとおりである。

（チェコ憲法の改正事例）

	改正日 ⁵⁶	公布された 憲法的法律 の法律番号	改正の主な内容
1	1997.12.03	347/1997 Sb.	広域自治体に関する規定の整理
2	2000.08.14	300/2000 Sb.	NATO加盟に伴う関係規定の整備
3	2001.10.19	395/2001 Sb.	EU加盟に伴う関係規定の整備
4	2001.11.27	448/2001 Sb.	中央銀行の設置目的の変更
5	2002.11.15	515/2002 Sb.	EU加盟の国民投票の実施に伴う規定の整備

⁵⁴ 下院 HP 中の解説（www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173）による。

⁵⁵ 下院 HP 中の解説（www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173）には、大統領が署名しない場合であっても憲法的法律が公布される旨が図示されている。チェコ国会研究所に確認したところ、「仮に大統領が署名しないことがあったとしても、署名の有無にかかわらず憲法的法律は公布される。しかし、そのような事例はない。」旨の回答を得た（2013年9月11日回答）。

⁵⁶ 最後に議決した議院の議決日を記載した。

	改正日 ⁵⁶	公布された 憲法的法律 の法律番号	改正の主な内容
6	2009.09.11	319/2009 Sb.	下院の自発的解散規定の追加
7	2012.02.08	71/2012 Sb.	大統領直接選挙制の導入、大統領の免責特権に係る期間の短縮、大統領の弾劾事由・要件の明確化等
8	2013.03.20	98/2013 Sb.	国会議員及び憲法裁判所判事の免責特権に係る期間短縮

(2) 最近の改正事例の概要

イ 2009 年の憲法改正

(イ) 憲法改正の内容

改正内容の概要は、次のとおりである。

- ① 下院の 5 分の 3 以上の賛成による決議に基づき大統領が下院を解散する規定を追加する (35 条 2 項)。
- ② 大統領が欠けた場合に首相へ移譲される大統領権限について、下院議員選挙及び上院議員選挙の公示を追加する (66 条)。

(ロ) 審議経過

この憲法改正案の審議経過は次のとおりである。

日付	経過
2006.08.11	上院が下院に提出
2006.12.08	〔下院〕 第一読会
2009.05.06	〔下院〕 第二読会
2009.09.08	〔下院〕 第三読会：再度第二読会を行う動議を可決
2009.09.08	〔下院〕 第二読会
2009.09.11	〔下院〕 第三読会：可決 (賛成 149、反対 8)
2009.09.11	〔上院〕 可決 (出席議員 72 (3/5 は 44)、賛成 63、反対 3、棄権 6)
2009.09.14	公布 (319/2009 Sb.)

(ハ) 経緯等

2009 年改正については、従前から憲法 35 条に規定される下院の解散事由に対する問題点が指摘されてきたことに対応し、新たに大統領の下院の解散事由の追加がなされたものと考えられる。

なお、同憲法改正成立前の 2009 年 9 月 10 日、憲法裁判所によって、下院議員の任期を短縮し下院選挙を早期に実施することを内容とする憲法的法律を無効とする判断が示された。

【備考 1：2009 年憲法改正に至る経緯】

(1998 年 下院議員の任期短縮に関する憲法的法律 (69/1998 Sb.) の制定)

- 1998 年 3 月、下院議員の任期短縮に関する憲法的法律が制定されたが、これは、憲法上の議会の解散に関する規定への干渉が、最初に問題となった事例である。
- 憲法 35 条の大統領の解散規定は、下院で与党が多数を確保できないような状況に対し、実行可能な解決法を認めていなかった。
- したがって、仮に与野党で解散の合意が得られていたとしても、解散には、内閣が信任をかけた法案を 3 か月以内に議決しないことや、内閣の不信任を計 3 回行う必要があるため⁵⁷、時間を要するといった問題を有していた。
- 1993 年の現行憲法制定後、わずか 5 年で、そのような問題に直面した。その問題への実行可能な解決法の 1 つが、下院議員の任期短縮に関する規定を憲法的法律により設けることであった。1998 年に成立した憲法的法律は、1996 年に選出された議員に限って任期を短縮するという、アドホックな立法措置によるものである。

(2001 年の憲法改正案の否決)

- 2001 年、上院から下院に対し憲法自体を改正する提案がなされた。同提案の一部は、2009 年改正のベースともなっている幅広い改正案であったが（当時の案では、下院総議員の過半数の同意で内閣総辞職と同時に解散できることとされていた）、上院の提案後、下院の第一読会で直ちに否決された。
- Kudrna チェコ・カレル大学准教授(2009)は、下院の否決理由について、①非常に広範にわたる複雑な憲法改正案であったこと⁵⁸、②内閣総辞職と下院の解散とが同時になされることを条件とする規定となっていたことが主な原因であると指摘している。

(2005 年、2006 年における提案)

- 2005 年、2006 年にも、上院から下院に対し同種の提案⁵⁹があった。これらは広範なものではなかったが、2001 年提案にも規定されていた、下院総議員の過半数の同意で「内閣総辞職と同時」に解散される規定の追加のみを行う内容であった。
- 2005 年の案については、解散の理由付けがないままに大統領権限を強化することは、下院を不安定にさせるとの批判がなされ、否決された。しかし、同案がベースとなり、①「過半数」を「3/5 以上」に改める、②「内閣総辞職と同

⁵⁷ 内閣は大統領による任命後 30 日以内に、下院の信任を得る必要があり（68 条 3 項）、同信任が得られない場合、大統領は、新たな首相を任命し、首相の指名に基づき新たに内閣を任命する。その内閣も信任を得られない場合、大統領は、下院議長の指名に基づいて、新たな首相を任命し、首相の指名に基づき新たな内閣を任命する（68 条 4 項、5 項）。その内閣も信任されない場合は、大統領は下院を解散することができる（35 条 1 項 a 号）（前掲「一 2（3）ロ（ロ）内閣の任命」（140 頁）参照）。

⁵⁸ 25 条、27 条、33 条、35 条、40 条、41 条、46 条、47 条、50 条、62 条、63 条、66 条、84 条、86 条、87 条、91 条、97 条、98 条の修正及び 48a 条、80a 条の挿入からなる改正案であった。

⁵⁹ 2005 年と 2006 年の憲法改正案は同一内容。2005 年に提出された憲法改正案は下院の第一読会で否決されたものの、上院は 2006 年に同一内容の憲法改正案を提出。その後、後述のとおり修正を経て成案となった。なお、2006 年の改正案提出前に下院総選挙が実施され、議会構成が異なっている。

時に」という規定を削除するとの修正がなされ、2009 年の憲法的法律制定へとつながった。

(2009 年における下院議員選挙を早期に実施するための憲法的法律の成立及び憲法裁判所による同法の無効判決)

○1998 年と同様、下院議員選挙を早期に実施するための憲法的法律（2006 年総選挙で選出された下院議員の任期を特例的に短縮しようとするもの）が 2009 年 5 月に制定された。

○しかし、下院議員の提訴を受けた憲法裁判所により、同年 9 月、同法律は無効とされた。

(2009 年憲法改正)

○その後、今回の 2009 年憲法改正が行われ、解散事由が憲法へ追加されることにより、下院議員の任期短縮を事実上可能とする恒久的規定が置かれることになった。

○なお、憲法裁判所の無効判決前には同年 10 月 9-10 日に予定されていた下院議員総選挙は、今回の憲法改正を経て同年 11 月に実施されるとの見通しもあったが、任期満了まで実施されず、翌 2010 年 5 月 28-29 日に実施された。

【備考 2：下院議員選挙を早期に実施するための憲法的法律に対する憲法裁判所の無効判決に関する経緯】

2006 年 6 月、任期満了に伴う下院議員選挙が実施された。野党第一党の市民民主党（ODS）が勝利したが、同党の獲得議席は 200 議席中 81 議席にとどまり、単独過半数を得ることはできなかった。3 か月に及ぶ交渉の末、9 月にトポラーネク ODS 党首を首班とする少数内閣が発足したが、同内閣は下院の信任を得られずに総辞職した。その後、再度トポラーネク ODS 党首が首相に任命され、第二次トポラーネク内閣は 2007 年 1 月に下院で信任された。

2009 年 3 月 24 日、下院で内閣不信任案が可決されたことを受け、トポラーネク内閣は総辞職した。しかし、下院の多数の支持を得た新たな内閣の発足は困難な状況にあった。下院議員の任期は 2010 年 6 月初旬までであったが、主要政党は、このような状況を打開する最適の解決策として、下院議員選挙を早期に実施することで合意した。この合意に基づく選挙は、2009 年 10 月又は 11 月中に実施することとされていた。

憲法によれば、下院の解散は大統領の権限行使により行われるが、当時の憲法には、下院の解散事由として次の 4 点のみが明記されていた。

- ①下院議長の名に基づいて大統領が任命した首相を含む新内閣について、下院が信任しない場合（35 条 1 項 a 号）⁶⁰
- ②内閣がその信任をかけた内閣提出法律案について、下院がその提出後 3 か月以内に議決しない場合（同項 b 号）
- ③下院が、休会することができる期間を過ぎてなお休会している場合（同項 c 号）
- ④下院が会期中又は招集があつてから 3 か月以上定足数を満たさない場合（同項 d 号）

このため、下院の解散ではなく、下院議員の任期を短縮すること（2006 年に

⁶⁰ 前掲注 57 参照

選出された下院議員の任期を、2009年10月15日までの間に実施される下院議員選挙の日に終了させること)を主な内容とする新たな憲法的法律⁶¹を制定し、アドホックな対処がなされることとなった。

この憲法的法律は、2009年4月7日に提出され、5月13日に下院で可決⁶²された後、5月28日に上院でも可決⁶³され成立し、6月29日に公布された(法律番号は195/2009 Sb.)。

【憲法的法律(195/2009 Sb.)】(事務局仮訳)

第1条 2006年に選出された下院議員の任期は、2009年10月15日までの間に実施される下院議員選挙の日に終了する。

第2条 (略: 諸法令の読み替え規定)

第3条 この憲法的法律は、公布の日から施行する。

これに対し、Miloš Melčák 下院議員(無所属)が、成立した憲法的法律の無効を求めて憲法裁判所へ提訴した。同議員の主張は次の3点であった。

- ①公選職の職務を行使する権利の侵害であること。
- ②法の遡及適用であること。
- ③「民主的法治国家としての基本属性は、変更することができない」と定める憲法9条2項違反であること。

憲法は、憲法裁判所に憲法的法律について判断する権限を与えていない。反対に、憲法は、憲法裁判所の判決は憲法的法律に拘束されると明示的に述べている。以上のことから、憲法裁判所が、このケースについて判決を下すべきかどうかという深刻な問題が存在していた。しかし、憲法9条2項を保護する効果的な手段がなければ、規定自体が無意味となる故に、憲法裁判所は本件を審理することとした⁶⁴。

そして憲法裁判所は、その立法手続には問題がないとしつつも、次の3点により、憲法的法律(195/2009 Sb.)を無効とする旨の判決⁶⁵を下した。

- ①本件は、明らかに憲法の一時的停止であり、憲法9条1項が憲法的法律に認める憲法の補充、改正ではない。
- ②本法は、議員が選出された後にその任期を改めるもので、遡及である。
- ③本法は、下院の解散に関する現行憲法上の規制を避けるもので、憲法9条1項及び同条2項違反である。

この判決による実力行使と過大な議会権限への干渉は、既に選挙準備に入っていた政治家や、憲法裁判所の論証の乏しさに起因して憲法学者からも厳しく非難された。一方、Maxim Tomoszek (2012)は、この判決について、議会との境界線を描き、憲法を保護するために、必要かつ例外的なものであると、憲法裁判所自身が認識していると指摘している。

なお、先述のように1998年にも同種の憲法的法律が制定されたことがある⁶⁶

⁶¹ 憲法9条1項では、「この憲法は、憲法的法律によってのみ、補充し、及び改正することができる。」とされている。

⁶² 賛成172、反対9。

⁶³ 出席議員71(3/5は43)、賛成56、反対8、棄権7。

⁶⁴ この主張は、説得力がない旨の指摘もある。例えば、Kudrna(2009b)。

⁶⁵ Pl.US 27/09

⁶⁶ 69/1998 Sb.

が、このときは憲法裁判所への提訴がなかったため、今回のような事態とはならなかった⁶⁷。

【参考文献】

- ・ Höllander, P. (2005), “Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce,” *Právník*, No.4(144), pp.313-336.
- ・ Jan Kudrna (2009a), “DISSOLUTION OF THE CHAMBER OF DEPUTIES IN THE CZECH REPUBLIC - THE ORIGIN AND ESSENCE OF APPLICABLE CONSTITUTIONAL LEGISLATION,” *Jurisprudence*, No.3(117), pp.69-110.
- ・ Jan Kudrna (2009b), “Počátek nového pojetí „ochrany ústavnosti“ v České republice,” *Acta Iuridica Olomucensia*, Vol.IV(7), pp.339-352.
- ・ Maxim Tomoszek (2012), "Proportionality in Judicial Review of Constitutional Amendments," Workshop 9 - Proportionality as a principle on VIII World Congress of Constitutional Law, 8 December 2010.

ロ 2012 年の憲法改正

(イ) 憲法改正の内容

主な改正内容の概要は、次のとおりである。

- ① 大統領の選出方法を、両院合同会議による間接選挙制から国民による直接選挙制に改め、大統領選挙に関する規定を整備する(54 条 2 項、56 条、58 条)。
- ② 永久に刑事訴追等を受けないとされていた大統領の免責特権（大逆罪等を除く）について、その期間を在任期間中に限ることとする。また、大逆罪等の場合における大統領の弾劾について、大逆罪等の定義規定を設けるほか、上院による弾劾の決定及び下院による同意の際の議決要件（上院の決定：出席議員の 5 分の 3 以上の賛成、下院の同意：総議員の 5 分の 3 以上の賛成）を明記する（65 条）。
- ③ 大統領が、訴訟手続を開始しないこと（開始された場合は、これを停止すること）を決定する場合には、首相等による同意を要件とする（63 条 1 項）。
- ④ 大統領が欠けた場合に首相へ移譲される大統領権限について、下院議員選挙の公示については上院議長に、上院議員選挙の公示については下院議長に、それぞれ移管する⁶⁸（66 条）。
- ⑤ 2002 年改正で追加された「EU 加盟のための国民投票」に関する規定を削除する（62 条、87 条 1 項）。

⁶⁷ しかしながら、当時の憲法裁判所副長官であるホランダーは、Höllander(2005)で、この制定された憲法的法律が、憲法 9 条 2 項違反である旨を指摘している。

⁶⁸ なお、「下院議員選挙及び上院議員選挙の公示」は、大統領欠員時に首相へ移譲する大統領権限として 2009 年改正により追加された権限である（前掲「二 2（2）イ 2009 年の憲法改正（イ）憲法改正の内容 ②」（157 頁）参照）。

なお、現行憲法における大統領の地位、選出方法及び任期、権限等については、前掲「一 2 (3) イ 大統領」(135～140 頁) 参照。

(ロ) 審議経過等

この憲法改正案の審議経過等は次のとおりである。

日付	経過
2011.06.29	内閣が下院に提出
2011.09.20	〔下院〕 第一読会
2011.12.09	〔下院〕 第二読会
2011.12.14	〔下院〕 第三読会：可決（賛成 159、反対 3）
2012.02.08	〔上院〕 可決（出席議員 75（3/5 は 45）、賛成 49、反対 22、棄権 4）
2012.03.12	公布（71/2012 Sb.）
2013.01.11-12	大統領選挙第一回投票実施
2013.01.25-26	大統領選挙第二回投票実施

(ハ) 経緯等

チェコにおける大統領の直接選挙制導入については、2001 年以降、議会において議論されていたが、両院合同会議による間接選挙制度に対する圧力団体等からの不当な影響等や不正行為、議会に選ばれた大統領の民主的正統性の問題などを背景として、2012 年に憲法改正がなされたと考えられる⁶⁹。

【備考：大統領の直接選挙制導入の経緯】

（チェコ大統領の間接選挙制度の歴史：1989～1990 年末）

大統領が間接的に選ばれる国は、ヨーロッパにおいては少数派⁷⁰であり、チェコもその中の一つであった。

チェコの間接選挙制度は、チェコスロバキア共和国（第一共和国）が成立した 1918 年から続いていた。1989 年末のビロード革命では、直接選挙制が大きな議題となったが、直接選挙制度は導入されず、共産党政権打破運動の中心であったハベル氏が、間接選挙制により大統領に選出された。

1992 年のチェコ共和国成立の際には、時間的制約から直接選挙制導入には至らなかった。

なお、1990 年代末には、同じく間接選挙制を導入していた隣国スロバキアに

⁶⁹ なお、後掲「アントル上院憲法・法律委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答」（174～176 頁）において、キセラ教授は「大統領の直接選挙に関する議論は 2001 年から始まり、議員の支持を徐々に得てきた。その理由の一つとして、2008 年の大統領選挙における実況中継を挙げることができるが、決定的な理由は現れず、なかなか実現には至らなかった。賛成派は市民に支持者が増えていることを、反対派は制度導入がもたらす影響についての十分な事前検討をそれぞれ主張したが、結局、世論の高まりによって導入された」旨の説明をしている。

⁷⁰ Jan Kudrna(2011)によると、チェコ以外には、アルバニア、エストニア、イタリア、ラトビア、ハンガリー、マルタ、モルドバ、ドイツ、ギリシャ、スイスである。

において、議会の停滞が約 1 年間もの大統領の空位を招いたため、直接選挙制が 1999 年に導入されるという事態が発生した⁷¹。

(直接選挙制導入に関する議会における議論①：2001～2003 年)

その後、2003 年のハベル大統領の任期満了が近付いた 2001 年以降の直近 10 年間は、議会の構成にかかわらず議会レベルで活発な議論がされていった。

2001 年には、基本的に大統領の選出メカニズムに対する懸念について修正する憲法改正案⁷²が、4 党共同提案で提出されている。この憲法改正案は、提案から 2 か月後に第一読会で否決された。

2002 年には、上記の否決された憲法改正案をベースとし、立候補者の条件に 10 名以上の国会議員の支持⁷³も追加された緩和的な案が連立与党会派から提案されたが、提案から 1 か月半後に第一読会で否決された。その他にも同年には、大統領選の立候補要件を国民 2 万人の署名のみとし、議会による推薦を認めないとする一方、これまでの案と異なり、絶対的過半数ではなく、相対的多数による選出方法を採用した提案が行われたが、これも提案から 1 か月後に第一読会で否決された。

2003 年初めには、立候補に必要な国民の署名を 2 万人から 1 万人へと低下させた憲法改正案が提出されたが、2 年後の第三読会で否決された。さらに、この 2003 年提案の付託後、クラウス大統領が就任したが、半年後の 2003 年 6 月には、立候補要件を国民 1 万人の署名、下院議員 20 名以上又は上院議員 10 名以上とするとともに、大統領の法的権限及びその履行方法の説明責任の問題を部分的に解決することを試みた憲法改正案が提案された。しかし、当該憲法改正案は最終的には、政府のサポートが得られたにもかかわらず、1 年半後に第三読会で否決された。

(直接選挙制導入に関する議会における議論②：2007～2008 年)

2006 年の下院総選挙後の 2007 年 10 月には、2003 年 6 月提案をベースとした憲法改正案が提出された。当該憲法改正案に対しては、政府は著しく否定的な立場をとり、2009 年 2 月には、政府自身が憲法改正案を提出するに至った。

その後、2007 年提案は第三読会まで進んだものの、最終セッションが 2010 年下院議員総選挙の 2 日前に行われたため、最終的な議決投票が行われるに至らなかった。また、政府提出の憲法改正案も第一読会より先には進むことはできなかった。

その他、2008 年 5 月には、少し変わった提案もされている。それは、直接選挙制を導入するかどうかの国民投票制度とセットになった憲法改正案であった。本案は、①国民投票、②立候補要件、③選出方法の 3 要素から構成されており、その他の大統領権限等に触れるものではなかった。しかし、提出から 1 年半後には、提出者である緑の党の下院議員が自らの提案を取り下げている。

(直接選挙制導入に関する議会における議論③：2010 年)

2010 年 5 月の下院総選挙では、大統領の直接選挙制導入を主な争点として掲げた政党が躍進した。それと同時に、有権者の政治への影響力強化策として大統領

⁷¹ The Prague Post, “Chamber debates direct presidential vote~Change depends on unlikely prospect: compromise between the ODS and CSSD~,” 2011 年 9 月 28 日。

⁷² そこでは候補者は、国民 2 万人の署名を得る必要があるなどの規定が設けられていた。

⁷³ その条件は、国民 2 万人の署名又は下院議員 10 名以上若しくは上院議員 10 名以上の支持によるものとされた。

領の直接選挙制が注目され、政府も政治課題として挙げるまでに至った。

OSCE/ODIHR(2013)で紹介されているように、大統領の間接選挙制は、不正行為が起きやすい、あるいは、ビジネス及びロビーネットワークから不当な影響を受けやすい傾向にあると認識されていたため、大統領の直接選挙制の導入は国民からの支持を受けていた。加えて、議会に選ばれた大統領の正統性が非常に弱いとの指摘もあったとともに、現職のクラウス大統領が 2013 年で任期満了を迎える⁷⁴という要因も影響し、直接選挙制の導入が大きな争点となっていた。ある世論調査では、国民の 75%が直接選挙制に賛成するという結果もあった⁷⁵。

そのような背景から、直接選挙制導入のための土壌は整っていき、2011 年 2 月には、下院で立候補者指名問題に関する第一セッションが開催された。そこでは、①従来の案とは異なり国民の署名要件を 5 万人とすること、②選出方法については単純さと有権者への分かりやすさから絶対多数システムを採用すること——で合意された。同年 3 月には、第二セッションが開催され、上記の合意が承認されるとともに、大統領職の履行について議論された。そこでは、大統領の弾劾について規定することとされた。

(直接選挙制導入に関する憲法改正案の成立：2011～2012 年)

その後、2011 年 6 月に内閣から憲法改正案が提出され、議会による修正を経て 2012 年 2 月 8 日に憲法改正案は可決・成立した（大統領選挙の実施は、2013 年 1 月 25、26 日）。

Jan Kudrna (2011)は、直接選挙制の導入は、大統領職の民主的正統性を上昇させることでその地位を強化し、大統領自身が政治の重要な当事者になると主張している。

その一方で OSCE/ODIHR(2013)では、国際的には、選挙制度が選挙実施の 1 年以内に変わることは望ましくないとされているとの指摘も紹介されている。

大統領選挙の公示後の 2013 年 1 月 1 日、クラウス大統領は、チェコ共和国 20 周年を記念して、幅広い恩赦を発表したが、大統領の間接選挙制で欠点として認識されていた、汚職や詐欺事件の犯罪者が対象となっていたため、大きな論争を引き起こした。

【参考文献】

- ・ OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (2013), “THE CZECH REPUBLIC PRESIDENTIAL ELECTION 11-12 January 2013,” OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report 30 April 2013.
- ・ Jan Kudrna (2011), “THE QUESTION OF CONDUCTING DIRECT ELECTION OF THE PRESIDENT IN THE CZECH REPUBLIC,” *Jurisprudence*, No.18(4), pp.1295-1321.

ハ 2013 年の憲法改正

(イ) 憲法改正の内容

改正内容の概要は、次のとおりである。

- ① 所属議院の同意がなければ永久に刑事訴追を受けないとされていた

⁷⁴ チェコ憲法上、大統領の三選は認められていない（57 条 2 項）。

⁷⁵ The Prague Post, “Senate Oks direct election~Fischer leads polling ahead of popular vote for president in 2013~,” 2012 年 2 月 15 日。

国会議員の免責特権について、その期間を在任期間中に限ることとする（27条4項）。

- ② 上院の同意がなければ永久に刑事訴追を受けないとされていた憲法裁判所判事の免責特権について、その期間を在任期間中に限ることとする（86条1項）。

（ロ）審議経過

この憲法改正案の審議経過は次のとおりである。

日付	経過
2012.06.13	下院会派が下院に提出
2012.10.23	〔下院〕第一読会
2013.02.05	〔下院〕第二読会
2013.02.13	〔下院〕第三読会：可決（賛成 148、反対 5）
2013.03.20	〔上院〕可決（出席議員 71（3/5 は 43）、賛成 58、反対 6、棄権 7）
2013.04.25	公布（98/2013 Sb.）

（ハ）経緯等

本憲法改正案は、下院では 148 票、上院では 58 票の賛成多数をもって可決され、2013 年 4 月に公布された。

審議の過程において、下院では、カロウセク（Miroslav Kalousek）財務大臣（TOP09）が、免責を議会での発言に限定する旨の抜本的な免責特権の縮減案を示したものの、支持は得られなかった。上院では、市民民主党（ODS）が免責は議会での発言に限定させることを求めて、憲法改正案に反対した。

免責特権の制限については、1994 年以降で 18 回試みられたことがあるが、その時々様々な理由により支持が得られず、成立には至っていなかった事実がある。直近では、2012 年 2 月にも提案されていたものの、ここでも上院の同意が得られず成立しなかった。

【備考】

今回の憲法改正案について、Grayling Czech Republic(Mar.2013)は、国民の強い支持があったと分析している。

さらに、プラハ・ポスト（2013 年 2 月 20 日付）は、最近のいくつかの汚職スキャンダルや反汚職キャンペーンによって、一般国民の中で政治不信が高まっており、この憲法改正は歓迎されるだろうと指摘している。

その一方で、パロウベク元首相（NS-LEV21）は、この憲法改正が適用されると、刑事訴追が政争の具として濫用される恐れがあると指摘している。

また、デイヴィッド・オンドラツカ（国際 NGO トランスペアレンシー・インターナショナルチェコ代表）は、この憲法改正をもってしても、他のヨーロッパ諸国と比べて免責特権規定から受ける利得が高いとしている。特に、フィンランド、ノ

ルウェー及びスウェーデンでは、立法者にはいかなる免責特権も存在しないことを指摘している。

なお、チェコ共和国成立の 1993 年以降、刑事訴追を免れた下院議員は 19 名で、2010 年半ばから始まった今立法期では、6 名の下院議員が免責特権を剥奪されている。

【参考文献】

- ・ チェコ通信 (ČeskéNoviny), “Chamber lifts life immunity for Czech lawmakers, Senate to decide,” 2013 年 2 月 13 日.
- ・ チェコ通信 (ČeskéNoviny), “Czech Senate agrees with life immunity abolition at second try,” 2013 年 2 月 20 日.
- ・ プラハ・ポスト(The Prague Post), “MPs give up immunity in ‘symbolic’ new bill ~Corruption fighters push on with proposals to rein in lawmakers~,” 2013 年 2 月 20 日.
- ・ チェコ下院(Chamber of Deputies, Parliament of the Czech Republic)ホームページ
- ・ Grayling Czech Republic, “Czech Parliament agrees to end lawmakers’ lifetime immunity,” monthly public affairs digest, March 2013.

(参考) チェコにおける最近の政治情勢（今般の下院の解散に至るまでの経過）⁷⁶

日付	出来事
2010 年 5 月 28・29 日	・ 下院選挙実施、野党 CSSD（社会民主党）が第一党となるも与党 ODS（市民民主党）と僅差。
7 月 13 日	（ネチャス内閣発足） ・ ODS、TOP09、VV（公共の物）によるネチャス内閣（右派・中道）が発足。
10 月後半	・ 上院選挙実施、野党 CSSD が単独過半数を獲得し、ねじれ発生。
2012 年 10 月後半	・ 上院選挙実施、野党 CSSD が議席を増やし、ねじれ強まる。
4 月後半	・ ODS、TOP09、LIDEM（VV から分裂した新党）による右派・中道内閣が発足。
2013 年 1 月 25・26 日	（ゼマン大統領選出） ・ 大統領選挙（決選投票）実施、ゼマン候補を次期大統領に選出。
6 月 2 日	・ 豪雨によりヴルタヴァ川（モルダウ川）の水位が上昇。 ・ チェコ政府、チェコ西部ボヘミア地域（一部を除く）において、「非常事態」を宣言。
6 月 14 日	・ ネチャス首相（当時）側近であるヤナ・ナジョヴァー首相府官房長らが逮捕（贈収賄と職権濫用の共謀 ⁷⁷ ）。
6 月 17 日	（ネチャス首相辞任） ・ ゼマン大統領、ネチャス首相の辞任を受理。
6 月 20 日	・ 与党 ODS、ニェムツォヴァー下院議長を次期首相候補に提案。 ・ 野党 CSSD ソボトカ党首、下院議長の経済政策の手腕に疑問。

⁷⁶ JETRO「ルスノク新内閣が発足、下院の信任獲得は困難な見通し（チェコ）」（通商弘報 2013 年 7 月 12 日付）、在チェコ日本国大使館「チェコ経済月報（6 月）」（2013 年 7 月）、同「チェコ経済月報（7 月）」（2013 年 8 月）、チェコ下院 HP（www.psp.cz/sqw/hp.sqw）を基に作成。

⁷⁷ ナジョヴァー官房長は、軍情報局に首相夫人を含む複数の一般人を監視させたとされている。また、2012 年の税制改革政府案の下院投票の際、法案に反対の姿勢をとっていた元 ODS 下院議員 3 名に対し、議員辞職と引き換えに国営企業のポストが与えられたとして、この 3 名の下院議員が逮捕されているが、この贈収賄にナジョヴァー官房長も関与した疑いがある（通商弘報 2013 年 7 月 12 日付）。

6 月 21 日	・ゼマン大統領、ニェムツォヴァー下院議長の首班指名を拒絶、ルスノク元財務相⁷⁸の指名を検討。 ・与党（ODS）次期首相候補ニェムツォヴァー下院議長、民主的ではないとゼマン大統領の調整を批判。
7 月 10 日	（ルスノク首相任命） ・ゼマン大統領、ルスノク首相を含む 15 閣僚を任命。実務型暫定内閣発足。
7 月 17 日	・CSSD、KSCM（共産党）、VV、下院解散を動議するも 120 票に達せず（96 票）、解散ならず。
8 月 7 日	（ルスノク内閣不信任） ・下院、信任投票でルスノク内閣を信任せず。 ・ルスノク首相、辞意表明。
8 月 13 日	（ルスノク内閣総辞職） ・ルスノク内閣、総辞職。
8 月 20 日	（解散決議が可決） ・下院、5 分の 3 以上の賛成（140 票）により解散決議を可決。
8 月 28 日	・ゼマン大統領、下院を解散。
10 月 25・26 日	・下院選挙実施、与党敗北。野党 CSSD が第一党となるも、新党（ANO2011）と僅差。

（ネチャス内閣の成立）

2010 年 5 月、任期満了による下院議員選挙が実施され、チェコ社会民主党（CSSD）が第一党となったが、チェコ・モラビア共産党（KSCM）と合わせた左派勢力の議席数が右派勢力を下回ったため、同年 7 月、ネチャス・市民民主党（ODS）党首を首相とし、第二党の ODS を中心とした右派・中道内閣（ODS、TOP 09、公共の物（VV）による連立内閣）が発足した。

2012 年 4 月、VV の分裂により、ODS、TOP09 及び VV の連立政権が解消され、ODS、TOP09 及び元 VV 所属議員の一部により結成された新党 LIDEM からなる連立政権が下院により承認された。

（ねじれ国会）

2010 年 10 月に上院議員選挙が実施され（上院議員選挙は 2 年毎に全体の 3 分の 1 改選）、最大野党 CSSD が単独過半数を獲得し、その結果「ねじれ国会」となった。

その 2 年後の 2012 年 10 月の上院選挙では、野党第一党である CSSD が大きく議席を増やし、ねじれの状態が更に強まる結果となった。

⁷⁸ ゼマン大統領の側近で大統領経済顧問。同大統領が首相だった 2001 年～02 年に財務相を務めた（時事通信 2013 年 7 月 10 日付）。

(上下院の会派構成)

政党・会派		略称	傾向	下院議席数 (2013年8月8日 現在) ⁷⁹	上院議席数 (2013年8月30日 現在) ⁸⁰
	社会民主党	CSSD	中道左派	54	45
	市民民主党	ODS	中道右派	48	15
	TOP 09	TOP 09		42	—
	チェコ・モラヴィア 共産党	KSCM	左派	26	5 (Senátorský klub SPOZ+KSČM +Severočech)
	公共の物	VV		11	—
Klub pro obnovu demokracie - KDU-ČSL a nezávislí				—	9
Klub Starostové a Ostravak				—	5
無所属				19	2
計				200	81

(ネチャス前首相辞任、ルスノク現首相の指名)

2013年6月のネチャス前首相退陣後も、与党は、引き続き政権を担当することが筋⁸¹だとして、ODSのニェムツォヴァー下院議長を次期首相とする連立政権維持案につき下院議員の過半数の署名を集め、大統領に対し専門家による暫定内閣を任命しないよう要求した。

しかし、元CSSD党首のゼマン大統領は専門家からなる実務型内閣が妥当との考えから、与党の意思に反して、大統領経済顧問のルスノク元財務相を次期首相に指名した。

新内閣は、大統領による任命から30日以内に下院の信任を得る必要があるが(憲法68条3項)、与党は、「ルスノク内閣は下院の構成を無視し、大統領がその側近と関係者から独断で組閣させたもので、専門家としてもマイナーリーグの内閣だ」と批判し、信任しないとの意向を示すとともに、暫定的な内閣の成立についても支持しないと宣言した。

⁷⁹ チェコ下院 HP (www.psp.cz/sqw/hp.sqw) による。

⁸⁰ チェコ上院 HP (www.senat.cz) による。

⁸¹ 与党議員数は、与党議員の離党やVVの分裂により大幅に減少していたが、依然として下院の過半数を維持(200議席中101議席)していた。

[チェコ]

8月7日、下院でルスノク内閣の信任投票が行われたが、信任に必要な過半数の賛成は得られなかった（賛成 93、反対 100）。このため、ルスノク首相は辞意を表明し、8月13日、ルスノク内閣は総辞職した。

8月20日、下院解散決議が下院で可決され（200 議席に対し、賛成 140 票）、8月28日、ゼマン大統領は下院を解散した。2009年に憲法が改正され、35条2項として下院の総議員の5分の3以上が賛成する要求決議がある場合の大統領の解散について追加されてから、同条項による初めての解散となる。

憲法 17 条 2 項では、下院解散後の選挙は解散の日から 60 日以内に実施することを規定している。10月25、26日に下院議員選挙が実施され、与党は議席を半減させて敗北した。野党 CSSD は第一党（50 議席）となったものの、新党・不満市民の行動 2011（ANO2011）47 議席と僅差となった。

アントル上院憲法・法律委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 16 日 9:30～11:45

於：上院

○ チェコ側出席者

アントル (Antl) 上院憲法・法律委員会委員長

ネヌティル (Nenutil) 上院憲法・法律委員会副委員長

シュカロウド (Škaloud) 上院憲法・法律委員会副委員長

ディーンズビール (Dienstbier) 上院憲法・法律委員会委員

オカムラ (Okamura) 上院憲法・法律委員会委員

キセラ (Kysela) 教授・上院憲法・法律委員会顧問

スコウパー (Skoupá) 上院憲法・法律委員会秘書官

(はじめに)

保利団長 本日は大変お忙しい中、上院議員の方々にお目にかかる機会をいただきまして、本当にありがとうございます。大勢で参りましたところを温かくお迎えをいただき、そして、濃密な議論をさせていただくということで、大変ありがたく思っております。

2 年半ほど前に、我が国の東北地方で地震と津波による大災害が発生した。貴国からも大変暖かい援助をいただいたことに、心から厚く御礼を申し上げる。我が国の現行憲法は終戦の 2 年後の 1947 年に作られ、それが今日まで続いており、一度も改正されていない。いま申し上げたような災害時における対応について、憲法にいかに盛り込むかというようなテーマなども私どもは抱えている。

アントル委員長 衆議院憲法審査会の会長、委員の皆様、日本国大使をはじめ、ご同行の皆様、上院憲法・法律委員会をご訪問下さいましてありがとうございます。私は、当委員会の委員長を務めるアントルと申します。こちらは、チェコスロバキア第一共和国の議会が開かれた場です。この場に皆様をお迎えできることを、非常に光栄に思っております。

それではまず、事前にいただいた皆さんの関心事項について、チェコで最も有名な大学であるカレル大学の法学部で教鞭をとっているキセラ教授から説明をさせていただきます。

キセラ教授 それでは、皆さんの関心事項に沿って、憲法改正に関与する機関、2009 年、2012 年と 2013 年の憲法改正、国民投票、憲法裁判所、そして緊急事

態の各項目について、私から簡単に基調的な説明をさせていただきながら、上院議員が議論に加わる形にしていきたいと思う。

（憲法改正に関与する機関）

キセラ教授 まず憲法改正に関与する機関であるが、これについては、Committeeとしての憲法・法律委員会とCommissionとしての憲法審査会の二つがある¹。

一つ目の憲法・法律委員会は、憲法だけでなく、刑法、民法その他の様々な司法関係全体を取り扱う委員会である。

二つ目の憲法審査会は1998年に設立され、こちらにはもう少し狭い範囲の任務が与えられている。憲法を分析し、憲法の利点がどこにあるのかということを探る機関だ。そして、大学との提携関係を結んでおり、どちらかというところという観点から憲法を捉える機関となっている。憲法審査会で様々な分析が行われた結果、2001年に諸提案が行われたが、それは、憲法改正として結実することはなかった。しかし、その当時の分析内容は現在でも繰り返し議論されており、その結果、国民投票に対する関心を高めている。上院は、2010年までどちらかというところ中道派から右派の方が強かったため、国民投票への関心があまり高くはなかった。唯一の例外がEUへの加盟を問う国民投票で、これは上院も承認して行われることとなった。それから、憲法審査会は、憲法だけでなく上院の規則も扱っている。憲法の施行法としての意味を持つためである。

上院の憲法・法律委員会の弱みの一つとしては、下院との連携関係が非常に薄いということが挙げられる。明確に政治的目的を持っている下院の委員会に対して、上院は、細かい問題を検討しているという側面があり、そして、差し迫った問題に関しては、あまり時間を割いて取り扱うことができないという状態にある。

（2009年の憲法改正：下院の自発的解散）

キセラ教授 次に、最近の憲法改正についてである。まず、2009年に行われた憲法改正についてだが、これは下院の自発的解散に関するものである。

¹ チェコ上院の委員会（Committee）は、上院議長を委員長とする「組織に関する委員会（Organization Committee）」及び「権限と免責特権に関する委員会（Mandate and Immunities Committee）」のみが議会規則に明記されており、その他の委員会は、毎期、本会議にて設置が諮られる。上院に提出された法案は、「組織に関する委員会」が付託先を決定する。また、審査会（Commission）は、議会規則に、①複数の委員会にまたがる事項、②全委員会の所管には含まれない事項を処理するために設置されるものと規定されている。なお、選挙後の最初の会期で「選挙に関する審査会」を設置することのみが、議会規則に規定されている。

チェコ憲法は 1992 年に制定されたが、当時から議会の解散については問題を残していた。そこで、2009 年に憲法を改正する憲法的法律²が制定され、下院の自発的解散のための一般的な解散規定が設けられた。1998 年には、解散ではなく、任期を一時的に短縮するための憲法的法律を制定して繰上げ選挙が行われたことがある。1998 年の時も 2009 年の時と同じような状況であったのだが、1998 年の時には政治的な観点から批判を受けただけにとどまった。しかし、2009 年の時には法律面での批判³を受けるという状況になった。

ディーンスビール委員 そのため、繰上げ選挙を行うには、憲法を改正して自発的解散に関する規定を設けなければならないという状況になった。

キセラ教授 2009 年にとられた手法は、憲法上の解散に関するルールを変更せずに、それを避けるためにとられた方策⁴であった。このため、憲法裁判所によって憲法的法律は無効とされる結果となった。しかし、既に選挙運動が始まっていたため、下院の自発的解散を認める規定を憲法上に盛り込むという圧力がなかった。それが 2009 年の憲法改正に関する背景である。

ディーンスビール委員 憲法裁判所が無効とした理由は、憲法を変更するものではなく、一時的に憲法の内容を変更するものであるため、認められないというものだ。

(憲法、憲法的法律と憲法改正の関係)

中谷議員 一つ確認しておきたい。憲法的法律というものは、憲法改正の手続の一部なのか。憲法改正とはどのような関係にあるのか。

斉藤議員 関連して、憲法と憲法的法律とはどのような違いがあるのか、お聞きしたい。

² 憲法的法律には、①憲法の改正を内容とするもののほかに、②憲法の改正ではなく、憲法の補充を内容とするものがある。

³ 2009 年に、繰上げ選挙を行うため、下院議員の任期を一時的に短縮する憲法的法律（これにより、事実上の解散の効果を持つ。前掲注 2 の②に当たるもの。）を制定したが、憲法裁判所が違憲判決を下して同法律を無効とした（チェコの憲法裁判所には、法令が憲法秩序に反する場合に、その無効を決定する権限が与えられている。本件に関連する、抽象的規範統制については、前掲「一 2（3）へ（ホ）憲法裁判所の審査対象」（145～147 頁）参照。）。

⁴ 前掲注 2 の①ではなく、②によるもの。

ディーンスビール委員 憲法的法律は、憲法を追加したり変更したりするためのもので、憲法も憲法的法律も、憲法秩序（constitutional order）の一部を構成する法典であると、憲法に明記されている⁵。そして、憲法の本文を変更する際には、変更する手段として憲法的法律を制定し、それによって憲法を改正するということになる。

キセラ教授 憲法秩序の中で最も重要なものは「憲法」の本文だが、その他に、「自由及び基本権憲章」と「憲法的法律」も憲法秩序を構成する法典である。憲法的法律は複数存在しており、ご関心のある「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」も含まれている。

中谷議員 日本であれば憲法の条文を変更するが、チェコではそのようなことはしないのか。

ディーンスビール委員 憲法的法律の中に憲法を改正する規定が含まれていれば、憲法の本文が改正されることとなり、憲法改正規定以外の規定があれば、その憲法的法律は憲法とともに憲法秩序を構成することとなる。

なお、憲法的法律をもって定める事項は、憲法の本文で明記されているもののみとなる⁶。例えば、国民投票に関しては、憲法的法律に基づいて規定するようにということが憲法の本文の中に書かれている。

（2012 年の憲法改正：大統領の直接選挙）

キセラ教授 2012 年に行われた憲法改正は、大統領の直接選挙に関するものであり、これまでで最も大きな変更と言われている。大統領の直接選挙に関する議論は 2001 年から始まり、支持する議員が徐々に増えてきた。それには、いくつかの理由がある。その理由の一つは、2008 年に行われた大統領選挙でテレビの実況中継が行われたのだが、その内容があまり芳しくなかったというものだ。しかし、大統領の直接選挙をなぜ行わなければならないかということについては、その最も重要な引き金となる意見はなかなか現れなかった。よって、議論は行われてきたのだが、その実施にはなかなか至らなかった。これを支持する議員の中には、大統領の直接選挙を行う理由として、市民の中にそれを支持す

⁵ 憲法 112 条 1 項「チェコ共和国の憲法秩序は、この憲法、基本権及び自由憲章、この憲法の規定によって制定された憲法的法律並びにチェコスロバキア国民議会、チェコスロバキア社会主義共和国連邦議会及びチェコ国民議会が制定したチェコ共和国の国境の確定に関する憲法的法律並びに 1992 年 6 月 6 日以後においてチェコ国民議会が制定した憲法的法律をもって構成する。」

⁶ 前掲「一 2（2）ハ（憲法的法律をもって定める事項）」（134 頁）参照。

る声が増えてきていることを挙げる人もいた。しかしその一方で、反対派からは、大統領の直接選挙制を導入すると様々な落とし穴があるのではないか、憲法と衝突する部分がある可能性があるのではないか、という懸念が示されていた。そして最終的には、上院で採決が行われるまで、この憲法的法律が成立するかどうか全く分からないという状況だったのである。

ディーンスビール委員 私からコメントをさせていただきたい。キセラ教授は、大統領の直接選挙に関しては、最初から反対の意見を持っておられた方なので、いまの説明の方向性は、どうしてもそちらからの風を受けざるを得ないということを確認しておいていただきたい（笑）。

キセラ教授 最終的には、議員の中ではほぼ全員が大統領の直接選挙に賛成したが、法律の専門家は反対した。しかし、専門家の間では、大統領の直接選挙そのものに対する反対があった訳ではない。大統領の直接選挙を一旦導入すると憲法上の様々な所に影響が出てくる、その影響がどのようなものなのかを導入前にもっと考えていた方がよいというのが専門家の意見だった。大統領選挙が行われた後の我が国の状況を見てみると、大統領を直接選挙で選んだからといって何も変わらないだろうと考えられていた当初の思惑は、外れたと言えると思う。

ディーンスビール委員 いまの教授の見解については、私から反対の意見を述べさせていただきたい。大統領が直接選挙で選ばれた後の変化は、大統領選挙の方法が変更されたことによるものではなく、選ばれた大統領自身の個性、あるいは人格によることが非常に大きいということを付言しておく⁷。

アントル委員長 私からも付言しておく、本委員会にメンバーとして加わっているディーンスビール委員とオカムラ委員は、大統領選に立候補したことがある⁸。その立候補者としての経験を持つこの二人が本委員会に加わっているということで、この委員会における議論は非常に豊かなものとなっている。

シュカロウド副委員長 大統領の直接選挙制の導入に賛成する意見の背景を説明すると、大統領を直接に選挙できるということで、政治に対する国民の関心

⁷ ゼマン大統領の動向を含むチェコの最近の政治情勢については、前掲「（参考）チェコにおける最近の政治情勢（今般の下院の解散に至るまでの経過）」（167～170 頁）参照。

⁸ オカムラ委員については、最終的には立候補できなかった。その経緯は、前掲「一 2（3）イ（へ）大統領選挙の実施」（139～140 頁）参照。

を高めることができると考えたというのが一つある。より民主的な政治になり、大統領選挙が各政党の影響の下に行われなくなることで、政党の伝統や政治的な影響を受けずに大統領が選ばれるということだ。

私個人は、専門家の方々と同様に反対派だ。専門家はほぼ 100%が反対派だが、それはなぜかという、大統領選挙は 5 年というサイクルで行われるが、その中で国家権力のバランスが崩れてしまうのではないかと危惧されたからだ。そして、そもそも、大統領直接選挙制の導入は諸問題の解決には繋がらないのではないかと考えられたということである。

船田議員 大統領の直接選挙制の導入が政治的な効果をもたらしたということは分かったが、大統領の権限や役割というものは具体的に拡大したのか。それとも、それは変わらなかったのか。

キセラ教授 権限の拡大には至らなかったが、それをどう履行するかというその方法に少し変化が起こった。何故かと言うと、直接選挙制の導入前に選ばれた大統領は、具体的な政治プログラムを持っていないという前提で選ばれることになっており、各政党の様々な意見をまとめるコーディネーターとしての役割を担っていた。直接選挙制の導入後に選ばれた大統領は、どちらかという政治的な意見を述べる大統領になったと言える。

(2013 年の憲法改正：国会議員の免責特権)

キセラ教授 本年に行われた憲法改正は、上院議員と下院議員の免責特権に関するものである。刑事訴追に関して、20 年にわたって世間で非常に関心を呼んでいた議論である。

ディーンズビール委員 その内容は、刑事訴追されないという免責特権の期間を短縮するというものだ。

(直近 3 回の憲法改正について)

キセラ教授 2009 年に行われた憲法改正は、政治的に非常に緊張する中、最終的には繰上げ選挙が認められず、結果的に憲法改正が行われることとなったもので、2012 年と 2013 年に行われた憲法改正は、世間からの圧力が非常に高まる中で行われたものである。

(国民投票と住民投票)

キセラ教授 次に、チェコの国民投票に関して簡単に説明する。チェコには、

国民投票について一般的に定める法律はない。国民投票の実施例は1回のみで、それは2003年に実施されたEU加盟に関する国民投票である。この時は、新たに制定された憲法的法律を基に行われた。

国民投票に関する一般的な法律の提案はなされているが、その内容はどれも似通ったもので、国内外の政策のうち是非を諮るべきものについて実施するものとなっている。つまり、国の主権と政治に関わるものや、国の公共の権力が国民に対してどの程度の影響を与えるかということに関するものである。人権などのどうしても守られなければならない分野は、国民投票の対象とすべきではないと考えられていると思われる。

それから、地方自治体レベルでの住民投票は導入されている。

ディーンスビール委員 地方自治体の住民投票は、管轄内の事象に関するもののみとなる。

キセラ教授 これまでの住民投票は、憲法の改正を必要とする内容ではない。

ディーンスビール委員 国民投票となると、それを導入するためには憲法的法律で認められなければならないことになるが、その憲法的法律が承認されるためには両議院の5分の3の票を得なければならない。このため、EU加盟の是非を問うもの1回を除いては、国民投票は行われていない。

(住民投票の議題設定)

鈴木議員 私は地方の首長を経験しており、是非、首長経験者のネヌティル副委員長に伺いたい。住民投票の議題はどこで決められているのか。

ネヌティル副委員長 私は、西ボヘミア地方のある町の首長をしていた。

住民投票は、その町の住民に関する内容のうち、投票に付した方がよいというものを議会が提案する。しかし、住民投票は頻繁に行われている訳ではない。私はストシーブロ (Stříbro) という町の役場に8年間いたが、住民投票が行われたのは1回のみだ。その内容は、町の近くに発電所を作るべきか否かを問うもので、その住民投票は有権者の25%以上が投票しなければ成立せず、投票の過半数が賛成したならば議会はそれを受け入れなければならないことになっていた。

(憲法裁判所)

キセラ教授 あと二つほどテーマが残っているが、そのうちの一つが憲法裁判

所についてである。皆様は憲法裁判所の裁判官とお会いになると伺っているので、簡単に説明させていただく⁹。上院は、大統領とともに憲法裁判所の裁判官を選ぶ機関となっている。その手続とこれまでの経過については、上院議員から話を聞くのがよいと思う。

憲法裁判所は、非常によく活動をしている裁判所である。憲法裁判所に訴訟案件を持ってくる人達が、非常に活発であるからだ。近年は、与野党の政治的対立に関するもので、法律の内容が憲法に違反するのではないかというものだけではなく、法案審議の内容・方法が憲法に違反するのではないかというものまで持ち込まれるようになって、案件が増加している。判決の内容は大きく二つに分かれ、一つは憲法裁判所が控えめな立場から述べるもの、もう一つは議会に対して積極的に「こうしなさい」という意見を述べるものである。しかし、憲法裁判所は非常に権威を持った裁判所なので、憲法裁判所が法律を無効としても、それが問題だと考えられることはない。これまでの判決の中には、憲法的法律までも無効とするというものがあったが、憲法的法律レベルを無効とするということになっても、問題だと考えられたことはなかった。

憲法裁判所について、少し細かい点を申し上げると、チェコが EU に加盟する前は、憲法裁判所が司法機関中の最高の機関であるとは誰も考えていなかった。しかし、近年、憲法裁判所と最高行政裁判所のどちらが最高の機関であるかということが議論になった。これは、憲法の解釈と EU 法の解釈に関するものであった。その後、その案件は、ルクセンブルクの欧州裁判所に最終的に持ち込まれた。そして、EU の加盟国は、EU のメンバーである限り、EU の機関が最終的な権限を持つものだということで、どうしても妥協せざるを得ないことが明らかとなった。

憲法裁判所の詳細については、憲法裁判所の裁判官とお会いになった時に議論していただければと思う。

（憲法的法律に対する違憲判決）

伊東議員 憲法的法律を無効とするという判決が下されたということだが、具体的にどのような内容の法律を無効としようとしたのか、教えていただきたい。

キセラ教授 それは、下院議員の任期を一時的に短縮するために 2009 年に制定された憲法的法律で、その後の下院の自発的解散を認める憲法改正に繋がったものである。

⁹ 憲法裁判所のリヘツキー長官と意見交換を行うべく調整していたが、日程が合わず、結局意見交換は行われなかった。

ディーンスビール委員 憲法的法律が無効とされるという事態に至った訳だが、憲法裁判所の判断としては、その内容は、憲法的法律と銘打つべきものではなかった、つまり、憲法の変更又は補充を行うという法律ではなかったと述べて、この憲法的法律を無効とすることとしたようだ¹⁰。

（「戦争状態」、「国家緊急事態」及び「非常事態」）

キセラ教授 最後のテーマとなる。1992年に憲法が制定された当時は、憲法では、緊急事態として「戦争状態」のみを謳っていた。しかしこれは、憲法の発効後まもなく、憲法としてはミスであったことが明らかになった。その後、緊急事態としてどのような事態を憲法で取り上げるべきかという議論が行われ、その結果制定されたのが1998年の「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」¹¹である。

現在のところ、次の三つが特別な事態として挙げられている。まず、「戦争状態」である。これはチェコが国として攻撃を受けた場合、危険にさらされている場合である。そして、「国家緊急事態」である。これは、国が脅威にさらされている状態にある場合で、内戦や市民戦争が起こった場合を対象としている。そして最後に、「非常事態」である。これは頻繁に使われている事態で、自然災害や工業災害のときに布告されるものである。チェコのこれまでの歴史を見ると、この「非常事態」は洪水の時や突風が吹いた時に布告されている。

「非常事態」の布告は政府が行う。これには30日という期間が設けられているが、その後延長するかどうか、その「非常事態」を廃止するかどうかは議会の決定による。「非常事態」が布告されると事態に対応する様々な体制が整えられ、それによって、移動の自由が制限される場所には滞在してはならないということを強制することができることとなる。「国家緊急事態」あるいは「戦争状態」については、これまでそういった事態に至ったことはない。その二つの事態の布告のためには、両院の過半数の賛成が必要となる。

私からの説明は、これで終わらせていただく。

アントル委員長 それでは、質問があればどうぞ。

¹⁰ 憲法裁判所は、「本件は、明らかに憲法の一時停止であり、憲法9条1項が憲法的法律に認める憲法の補充、改正ではない。」旨を判示した模様である。(Maxim Tomoszek, "Proportionality in Judicial Review of Constitutional Amendments," Workshop 9 - Proportionality as a principle on VIII World Congress of Constitutional Law, 8 December 2010. P.2)

¹¹ 前掲「一 3 (3)「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」の概要」(152～154頁)を参照。

（日本・チェコ友好議員連盟）

船田議員 質問の前に申し上げたい。私は、日本・チェコ友好議員連盟の会長を務めている。下院は現在選挙の最中なので下院議員と意見交換ができず、やや残念に思っている。上院議員の方々は議員連盟というものを作っていないと聞き及んでいるが、もし可能であれば、上院議員の方々も日本・チェコ友好議員連盟の会員に是非なっていたきたい。これはお願いである（笑）。

アントル委員長 日本・チェコ友好議員連盟については、皆さんがお帰りになった後に、是非、上院の中で話をしたいと思う。

オカムラ委員は下院選挙にも立候補しているので、当选した場合はチェコ議会全体として日本・チェコ友好議員連盟をリードしてもらえるのではないかと期待している。万が一、オカムラ委員が当选しない場合には、上院議員として残ってもらうので、上院で中心的な役割を果たしてくれるものと思う。

（国民投票・住民投票における公務員の投票運動規制）

船田議員 では、質問をさせていただく。国民投票・住民投票において、公務員の投票運動に対する規制はあるのか。もしあるのであれば、議員の選挙のときの規制よりも強いのか弱いのか、お聞きしたい。

ディーンスピール委員 住民投票に関して¹²、公務員に政治活動をしてはならないと定めるものは、全くない。

ネヌティル副委員長 選挙に関しては、公務員自身が立候補し、その結果当选したならば、元の職務は辞職しなければならないという制限はもちろんかけられている。

斉藤議員 例えば、公立学校の先生が、授業で「今度の投票について、私は賛成派だが、お父さんやお母さんにもそのように伝えなさい」と述べても、罰則はないのだろうか。

キセラ教授 それは問題だ。

ネヌティル副委員長 学校では、そのような政治活動はしてはならないことに

¹² チェコの国民投票は、EU加盟の是非を問う国民投票の1回しか行われたことがないため、このような回答となったと思われる（前掲「一 3（2）「チェコ共和国のEU加盟についての国民投票に関する憲法的法律」の概要」（151～152頁）参照）。

なっている。学校では、様々な意見を公平に学生に教えなければならないことになっているので、政治的な宣伝という形で活動をしてはならない。例えば、私が学校に行って講義をする機会を得たとすると、上院あるいは上院議員として自分のことを述べることはできるが、社会民主党を代表して行き、社会民主党はこういう考えだという話に持って行ってしまうことになる。

斉藤議員 それは、選挙に関する法律で決められているのではなく、教育に関する法律で決められているのか。

ネヌティル副委員長 学校に関する法律で定められている。

(法案提出時の機関承認)

鈴木議員 我が国では、議員が法案を提出する際には、自分の所属している会派の承認が必要とされているのだが、チェコでは、そのような党内での手続はあるのか。

ディーンスビール委員 憲法上は、会派の合意を得るということは定められていないので、所属する政党、会派での規約がどのようになっているかということになるかと思う。法案の提出は、政府のほか、議員であれば 1 名であっても可能である。それは、憲法的法律であっても同様だ。それから、地方自治体の議会も提出することができることとなっている。

(憲法的法律制定の際の議決要件①)

笠井議員 憲法的法律を制定する際に、下院では総議員の 5 分の 3、上院では出席議員の 5 分の 3 の賛成がそれぞれ必要だと聞いているが、下院では「総議員」とされ、上院では「出席議員」とされるこの違いには、どのような理由があるのか。

キセラ教授 「総議員」と「出席議員」の違いについて考えられる最も可能性の高い理由は、「偶然」だと思う (笑)。

ディーンスビール委員 上院議員の方が賢者が多いであろうということで、「出席」でよいのではないかと考えたのかもしれない (笑)。

アントル委員長 あるいは、上院議員の方が年齢層が上なので、出席する時刻に間に合わないのではないかとということで、「出席議員」の 5 分の 3 としたので

[チェコ]

はないか（笑）。

キセラ教授 議決要件については、どのような割合とするか憲法制定時に大きな議論が行われた。政府は過半数で通したかったのだが、野党は 5 分の 3 で押し通した。当時の政府が 5 分の 3 の議席を確保していなかったことが理由だ。そして、最終的には、上院の方は「出席議員」の 5 分の 3 でもよいということで妥協が図られた。

（憲法的法律制定の際の議決要件②）

笠井議員 憲法的法律を制定するための議決要件を、「5 分の 3」から緩和しようという議論はあるか。

キセラ教授 議決要件の「5 分の 3」を緩和するとの議論は、これまで行われていない。むしろ、厳しくする方向での議論は行われたことがある。

アントル委員長 申し訳ないのだが、所用で 11 時に席を外させていただかなければならない。チェコには歴史的な建築物などもあり、そういったものをご覧いただく時間を十分にとるため、2 週間滞在していただけないのが非常に残念だ。今後も皆さんと連絡をとり、協力させていただきたいと思っている。

この度は上院にお越し下さいまして、厚く御礼を申し上げます。

《アントル委員長、退席》

（チェコ憲法の安定性）

武正副団長 いまの議論を伺っていると、憲法的法律という仕組みを含め、チェコでは現行憲法はあまり変えないような仕組みにしようという姿勢が当初からあったのではないかと思えてくるのだが、どうか。

キセラ教授 1992 年に憲法が制定された当時、チェコスロバキア連邦共和国の中でのチェコ側の国会では、憲法の安定性を大切にしなければならないという全体的な意見があり、また、フードリヒ・ハイエクが政治的・経済的に様々な活動をしていたこともあって、安定を求めたいという意向が全体的な流れとしてあった¹³。しかし、ところどころ憲法に変更を加える、あるいは追加することが

¹³ 1974 年にノーベル経済学賞を受賞したオーストリアの経済・哲学者、フリードリヒ・ハイエク（1899-1992）（『世界大百科事典 22』（平凡社、1988 年）299～300 頁）のことか。先行研究では、①ハイエクの二院制論は、チェコ上院の設置に影響を与えている（三輪和

必要であるという事態になった。それは、地方の行政地区をどのように設定するのかというテーマがまだ解決していなかったこと¹⁴、それから、他にもカバーされていない部分があるということが分かったからである。

（憲法裁判所裁判官の任命における上院の同意）

武正副団長 先ほど、上院は憲法裁判所の裁判官を大統領とともに選ぶという話があったが、上院が憲法裁判所の裁判官の任命に同意しなかった事例はあるか。

キセラ教授 統計上の正確な数字は覚えていないが、10 件ほどそういった事例があったと記憶している。上院が同意しなかった裁判官候補のうち、2 名は、上院に 2 度提案されたが 2 度とも同意されなかった。今、ディーンズビル委員が「全体の 4 分の 1 くらいは同意されなかったのではなかったか」と指摘しているが、私ははっきりとした数字は覚えていない。

（地方議会による憲法改正案の提出例）

武正副団長 地方議会にも憲法改正案の提出権があると伺ったが、その事例数についてお伺いしたい。

キセラ教授 この質問についても、私の方ではっきりお答えすることはできないが、地方議会が憲法の改正案を提案するということは、これまでなかったと思う。何故かと言うと、地方議会というのは地方の住民に関する事柄を直接扱う機関であるからだ。

スコウパー秘書官 私から 1 点補足したい。チェコにはヴィソチナ (Vysočina) という地方があり、そのヴィソチナが憲法的法律の改正を提案したことがある。ただ、その内容は州の名称を変更したいということだけであった。

（国民投票を憲法改正の要件とすべきという議論の有無）

畠中議員 憲法改正の際に国民投票をその要件とすべきという議論は、過去に

宏「諸外国の上院の議員定数配分」国立国会図書館調査及び立法調査局『レファレンス』（2008 年 8 月）87 頁）、②チェコは、立法府・行政府間での立法権の分割についてのハイエクの考え方に強く影響を受けている（ヤン・キセラ「チェコ上院 HP “Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives”」）等の指摘がある。

¹⁴ 広域地方自治体の設置をめぐる立法過程については、林忠行「チェコ共和国における地方自治改革と政党政治－1993-2000 年」『スラブ研究 NO.49』（北海道大学スラブ研究センター、2002 年）8～16 頁参照。

[チェコ]

あったか。

キセラ教授 憲法改正のために国民投票が要件とされる必要があるかということに関しては、これまで 1 回のみ議論が行われたことがある。その当時は、最も極端な右派と左派がどうにかして合意を見出さなければならなかった時期で、与野党間で一定の契約に基づいて政権運営がなされていた。当時の野党は、憲法の安定性をより高めるため、改正要件に国民投票を導入するべきだと主張していたが、これらの政党が上院選で負けてしまったため、この問題は消えてしまうことになった。

（憲法改正に当たっての国民との合意形成）

畠中議員 憲法改正に当たっての国民との合意形成は、どのように行われて、何に気を付けているのか。

ネヌティル副委員長 憲法改正の際に国民とどういった合意を形成していくかということに関しては、本当に政治的な話になっていくかと思う。直近 2 回の憲法改正、つまり、大統領直接選挙、免責特権に関する改正については、国民の間から一部こういった内容を求める動きがあった。それが様々な形で上の段階まで広がっていくことになり、最終的には憲法改正に至ったという経緯がある。

シュカロウド副委員長 私もコメントしたい。現在でも、一般市民の間にも専門家の間にも憲法を変えたいという意思が一部にある。どのような内容かと言うと、市長の直接選挙を導入したいというもの、最高監査院¹⁵の権限を変えたいというものだ。

（国民の義務）

シュカロウド副委員長 日本では、憲法に国民の義務を盛り込むべきであるという議論があると伺っている。現行憲法には、国民の義務として、どのようなものが規定されているのか教えていただきたい。

保利団長 義務の中で最大のものは納税の義務である。そのほか、教育の義務というものがある。これは、子どもに義務があるのではなくて、親に義務がある。つまり、子どもを学校に行かせなければならないという義務である。兵役の義務というものは、日本にはない。憲法以外の下位の法律で規制をかけたり、

¹⁵ 前掲「一 2（3）ニ 最高監査院」（142～144 頁）参照。

あるいは義務条項があったりするものはある。いま、武正副団長からご指摘をいただいたように、日本の憲法には、これらに加えて勤労の義務が規定されている。憲法に規定されている義務は、その三つだ。

（国家元首及び国旗）

保利団長 二つ質問したい。日本は天皇制を敷いている。これは憲法 1 条に書かれているが、「天皇は君臨するとともに統治せず」という言葉に代表されるように、権力は有しておらず、10 項目の国事行為が憲法に書かれている。そして、日本の憲法には元首という国の代表者の規定がない。そこで、チェコ憲法には元首という規定があるのかどうか質問したい。

それからもう一つ、ここにきれいな三色のチェコ国旗と日の丸があるが、国旗の規定がチェコ憲法にはあるのかどうか。日本の日の丸については、憲法上の規定はないが、国旗について定めた法律がある。

キセウ教授 元首という用語は、チェコの憲法の中で使われており、チェコの大統領が元首と規定されている¹⁶。しかし、この元首という用語に関して、その内容がどういったものであるかについては、必ずしもはっきりとしている訳ではない。憲法では、大統領の権限が規定されているが、元首としての大統領の権限の内容については、細かく定められていない。

したがって、大統領としての権限がこの先失われてしまい、全く権限がなくなってしまったならば、「元首」が何を意味するのかについて、その時になって改めて議論する必要がある出てくる。

そして、国旗と国歌に関しては、憲法の施行法のレベルで決められている。

整理すると、憲法上では、チェコは国旗を有していることが定められているが、その国旗が、一体どういったものかについては、施行法レベルで規定されていることになる。国家の象徴に関しては、国旗のみではなく、他のものも規定されている¹⁷。

（大統領と首相における方針の差異の調整）

斉藤議員 大統領が直接選挙で選ばれるようになって、政治性を増したというご発言があったが、大統領と首相の方針が違った場合は、どのような調整をしているのか。

¹⁶ 憲法 54 条 1 項「大統領は、共和国の元首である。」

¹⁷ 憲法 14 条 1 項「チェコ共和国の象徴は、大小の国章、国色、国旗、大統領旗、国印及び国歌とする。」、同条 2 項「国家の象徴及びその使用法については、法律で定める。」

ディーンスビール委員 ちょっと政治的なご質問をいただいたかと思うが、先ほど政治性を増したと申したが、憲法で定められている大統領の権限が変わった訳ではない。したがって、行政権の最高機関は内閣であり、大統領ではない。仮にご質問のような状況になるとしたら、解釈の問題になる。そして、大統領と首相の権限は、憲法裁判所が最終的には判断することになる。過去にそういった事例が 1 件あった。チェコ国立銀行の総裁の任命については、憲法上は大統領の権限なのだが、首相の承認が必要なのかどうかについて問うものであった。

チェコの大統領というのは、大統領のみが合意すれば認められる案件がある一方で、それ以外の多くの案件に関しては、首相の合意が必要になるということが定められている。憲法には、大統領は自らの職務を遂行することに対して、責任を問われないと定められている¹⁸。その責任というものが一体どういったものかということは明らかではないのだが、そういった規定があるために、大統領の職務遂行に関する行政的な責任は、内閣が取るべきと考えられている。故に首相が最終的には行政府の代表としてサインをしなければならないこととなっている。

ネヌティル副委員長 それでは、そろそろ最後のご質問をいただく形で終わりにしたいと思います。

(投票権年齢)

中谷議員 投票権は、18 歳以上の者に認められているのか。

ネヌティル副委員長 そうだ。被選挙権に関しては、下院は 21 歳、上院は 40 歳となっている。

(投票率)

武正副団長 投票率は、どのくらいか。

ディーンスビール委員 25%～65%の間だ。選挙の種類による。

ネヌティル副委員長 高いのは地方自治体といった下のレベルの選挙、次に高いのは下院の選挙となっている。

伊東議員 大統領選挙の場合はどうか。

¹⁸ 憲法 54 条 3 項「大統領は、その職務の遂行としてした行為について、責任を問われない。」

キセラ教授 約 65%だ。

シュカロウド副委員長 上院は約 30%、欧州議会の選挙も同じく約 30%だと思う。

(おわりに)

保利団長 今日は、大変長時間にわたりまして、皆様から貴重なご意見、またご教授をいただきましてありがとうございました。厚く御礼を申し上げたいと思います。今、日本の国会は閉会中でありますけれども、10 月には秋の臨時国会が開催される予定になっております。その場では皆様方のお話を参考にして、憲法の問題について、いろいろ議論を深めていきたいと思っております。今日は、いろいろ教えていただいてありがとうございました。心から厚く御礼を申し上げます。

ネヌティル副委員長 委員長から最後の言葉を申し上げるように言われている。

日本の憲法が 1947 年から全く改正がなく現在に至ることができたということを、我々は非常にうらやましく思う。チェコでは憲法がこれまでかなり頻繁に改正されているという状況にあるが、改正がそれだけ頻繁であることによって、上院の憲法審査会、憲法・法律委員会に、それだけ重きが置かれていると言ってよい。日本で仮に、憲法改正に至ることになれば、その後は、これまで憲法改正がなされなかった期間と同じ位、改正されなくて済むような状況になることをお祈りする。

皆様、本日は、チェコ、そして上院までお越し下さいまして、どうもありがとうございました。本日の議論が皆様のお役に立てればよいと思っております。ありがとうございました。

保利団長 ご厚意ある発言をいただきましてありがとうございました。

以上

国会研究所からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 16 日 13:55～15:55

於：下院

○ チェコ側出席者

ペハーチェク（Pecháček）博士・国会研究所一般教養部部長

カヴィエナ（Kavěna）国会研究所研究員

ベラン（Beran）下院憲法・法律委員会秘書官

（はじめに）

武正副団長 本日は、お時間をいただきましてありがとうございます。団長の保利議員が所用で離団したため、派遣議員団を代表して、副団長の私がお挨拶を申し上げます。

先ほど、上院憲法・法律委員会のアントル委員長をはじめとする委員の皆様と意見交換をさせていただいた。現在、下院が選挙中ということもあり、国会研究所の皆様に、下院と憲法との関係についてお話を伺いたいと思っている。

ペハーチェク博士 皆様、ようこそいらっしゃいました。また、日本・チェコ友好議員連盟のメンバーがいらっしゃることも伺っています。今後とも、私ども下院と日本の衆議院との関係がスムーズにつながっていくように願っています。

当研究所は、憲法ほか議会に関する情報等の議員への提供や議会制度の具体的問題に関する研究を行うことを役割としている。それでは、事前にいただいた皆様の関心事項に沿って、まず簡単にご説明させていただく。

（チェコの議会制度の特徴）

ペハーチェク博士 チェコ憲法は代表民主制を採用しており、国民を代表する国会議員により政治が行われるとの性格を持っている。チェコの議会は二院制であるが、現在は下院が解散されていることにより、上院の置かれている位置が非常に重要な意味を持つ時期にあるとすることができる。

また、議会において、下院が上院より優位な地位を占めているとの特徴がある。特に、法案審議の手續について下院の優位が確立されている。すなわち、法案は下院が先議権を有しており¹、法案（予算を除く）の成立には両院の議決を要するが、下院で可決し上院に送付した法案を上院が修正又は否決しても、

¹ 憲法 41 条 1 項「法律案は、下院に提出しなければならない。」

下院が総議員の過半数で再可決すれば、法案は成立する²。さらに、予算については、下院においてのみ、審議・議決されなければならないとされている³。また、内閣に対して信任の意を示すことができるのは下院のみとなっている⁴。

（チェコ憲法の特徴と憲法的法律）

ペハーチェク博士 1993 年 1 月 1 日、現行憲法が施行されてチェコ共和国が設立された。同憲法は 1920 年に制定された憲法が基礎となっており、1920 年憲法における重要な点が 1993 年からの現在の憲法に織り込まれている。

そして、チェコの憲法秩序は、1993 年に制定された憲法、「自由及び基本権憲章」、その他の憲法的法律⁵によって構成されることが特徴である。

当研究所では 1993 年以降の憲法的法律案をすべて把握している。1993 年から現在に至るまで、全部で 127 件の憲法的法律案が提出され、そのうちの 18 件が成立した。このように多くの憲法的法律案が提出されてきた理由としては、その提出が、下院議員（1 名でも提出が可能）、下院の会派、上院、広域地方自治体の議会、内閣と、通常の方法と同様の主体に認められていることが挙げられる。これまでに提出された憲法的法律案の大部分は、議員 1 名又は複数議員のグループによるものであった。

憲法的法律の制定プロセスについて説明する。通常の方法については下院の優越が認められており、上院が法律案を否決した場合でも、下院が再び採決し総議員の過半数で可決したときは当該法律案は成立する。しかし、憲法的法律については下院の優越は認められず、同一内容について、下院は総議員の 5 分の 3 の賛成で、上院は出席議員の 5 分の 3 の賛成で承認する必要がある⁶。上院は下院から送付された案を修正することはできるが、その場合には、下院が修正部分について総議員の 5 分の 3 の賛成により承認したときに成立することとなる。

² 憲法 47 条 1 項「上院が法律案を否決したときは、下院は、当該法律案について再び採決する。当該法律案は、下院の総議員の過半数で可決されたときは、成立する。」、同条 3 項「下院は、上院の修正を否決した場合は、上院に送付した修正前の法律案について、再び採決する。当該法律案は、下院の総議員の過半数で可決されたときは、成立する。」

³ 憲法 42 条 2 項「前項の議案（引用者注：国家予算法案及び決算案のこと。）は、下院の公開の会議においてのみ、審議され、及び議決されなければならない。」

⁴ 憲法 68 条 3 項「内閣は、任命後 30 日以内に下院においてその所信を表明し、及びその信任の決議を求めなければならない。」

⁵ 憲法的法律は、憲法に規定がある国家の組織・活動及び国民の自由・権利の基本事項に係る法律である。また、憲法の補充又は改正は憲法的法律をもって行われる（前掲「一 2（2）ハ 憲法的法律」（134～135 頁）参照）。

⁶ 39 条 4 項「憲法的法律及び第 10 a 条第 1 項に定める条約の承認の決議には、下院の総議員の 5 分の 3 以上の賛成及び上院の出席議員の 5 分の 3 以上の賛成を必要とする。」

（2009 年憲法改正の経緯）

ペハーチェク博士 それでは、これまでの憲法改正の事例をいくつか紹介しよう。2012 年の憲法改正では、大統領の直接選挙制が導入された。2013 年には、国会議員と憲法裁判所裁判官の刑事訴追の免責に関する改正が行われた。

そして、2009 年の憲法改正では、下院の自発的解散を認める改正が行われた。この改正は大きな意味を持っている。同憲法改正案は上院が提出したものである。提出時の内容は、内閣が下院における信頼を失い総辞職したとき、大統領が下院に対して解散の提案をし、同提案に対して下院の総議員の過半数が賛成したならば下院を解散できるというものであった。しかし、この案は修正され、下院がその総議員の 5 分の 3 以上の賛成により解散の要求決議をした場合には、大統領が解散するという現在の内容に変更された。提出段階の案と現行制度とを比較すると、内閣が不信任を受けている状況であること及び大統領の提案によるものであることが要件から外れ、下院の議決要件が総議員の「過半数」から「5 分の 3 以上」に変更された。

（国民投票制度）

ペハーチェク博士 憲法 2 条では、国民が直接に国家権力を行使する場合については、これを憲法的法律で定めることができると規定されている。これは、国民が直接権力を行使する場合である「国民投票」について規定されていると言える。チェコでは 1 度のみ国民投票が行われたが、それは EU 加盟の是非を問うために行われたものであり、憲法的法律を制定して実施された。しかし、このほかには、国民投票に関する憲法的法律は制定されていないため、2 条は十分に活かされていないことになる。なお、憲法改正の際にも、国民投票は要件とされていない。

国民投票に関しては、これまで様々な形の案が提出されているが、この 1 件を除いては、どの案も成立したことはない。しかしながら、最近の傾向として興味深いのは、多くの政党の政策において、国民投票を導入する憲法的法律を制定し、これによって直接民主主義を積極的に取り入れていくべきであるとの主張がなされていることだ。

冒頭のご説明はこの程度にとどめ、ご質問をお受けしたいと思う。

（広域地方自治体の議会による憲法的法律案の提出）

鈴木議員 広域地方自治体の議会が憲法的法律案を提案することができると聞き及んでいるが、どのような理由から地方は憲法改正に関与できることとされているのか。私は、地方議会の議員は地方のことを考え、国会議員は国政を考

えるのが常識的であると考えるのだが、そのような制度となった経緯はどのようなものか。

ペハーチェク博士 広域地方自治体の議会が憲法改正に関与できるようになっているのは、憲法的法律案が、通常法律案に関する手続や範囲と同じものであると捉えられているためだ。通常法律案を広域地方自治体の議会が提出できるのであれば、憲法的法律案も提出できるべきという考え方に基づいている。憲法的法律には広域地方自治体に関係するものもあり、広域地方自治体の境界線に関しても憲法的法律で扱うものである⁷ことから、広域地方自治体の議会が改正案を提出できるということである。例えば、ある自治体がこちらの地方に入っているのはおかしいのではないかというようなことになった場合には、憲法的法律案を提出するということになる。

鈴木議員 では、「法律案の提出」については、地方議員と国会議員に与えられた権限は、基本的には同じであると理解してよいか。

ペハーチェク博士 「法律案の提出」に限って言えば、同じレベルの権限が認められていると言える。ただし、地方議員は、議員個人ではなく議会として提出しなければならない。下院議員は一人でも法律案を提出することが可能であり、そういった点での違いはある。

（二院制）

船田議員 先ほどは、日本・チェコ友好議員連盟に触れていただき、ありがとうございました。是非、下院議員選挙が終わった際にはサポートしていただきたいと思う。

さて、チェコ憲法では、下院の役割・権能が大変強いとの印象を持っている。極端な話ではあるが、議会においては、下院が機能すれば上院は置かれなくてもよいのではないか、チェコ全体の人口⁸からすれば、二院制ではなく一院制であっても構わないのではないか、との考え方もできると思うが、それについてはどのように考えるか。

ペハーチェク博士 一般的な議論の中で、二院制が本当に必要であるか、ある

⁷ 憲法 100 条 3 項では「上位の広域地方自治体は、憲法的法律によってのみ、創設し、又は廃止することができる」と規定されているほか、「広域的地方自治体の設置に関する憲法的法律」が制定されている。

⁸ 2012 年 6 月末現在で、1,051 万人である（外務省 HP）。

いは、議員定数をもう少し縮小してもよいのではないか、といった意見が出たことはある。二院制は、1918年に成立した第一共和国時代の伝統を引き継ぐために採用された。また、現在のように下院が解散した状態でも、立法権については上院が肩代わりする仕組みとなっており⁹、そのような場合であっても、議会全体が機能していると考えることができるため、国民が「議会が解散したので議会がなくなってしまう」と心配することは全くなくなる。

（2009年憲法改正の経緯：下院の自発的解散）

伊東議員 下院の自発的解散を認めるために 2009 年に行われた憲法改正に関して質問したい。下院の議決要件が、当初案の「2 分の 1」から「5 分の 3」に修正されたという経緯を伺った。なぜ、5 分の 3 に変更されたのか。また、2009 年改正の前に、下院議員の任期を特例的に短縮するための憲法的法律が憲法裁判所によって無効とされたと承知しているが、そのことがこの憲法改正に影響を及ぼしたのか。その辺の事情を教えてください。

ペハーチェク博士 2009 年改正が行われるまでは、下院が自発的に解散することは不可能であった。

2009 年の状況について申し上げますと、まず、下院が内閣に対し不信任を表明し、下院に議席を持っていた政党が、①事務处理的な内閣を作ること、②下院議員の任期を特例的に短縮する憲法的法律を制定することで合意した。憲法上は、下院議員の任期は 4 年と定められており、下院が自発的に解散することができなかったために、この憲法的法律を新たに制定することによって現役議員の任期を短縮し、事実上の解散をしようとしたのである。

しかし、ある 1 名の下院議員が、任期を短縮されることによって自らの下院議員としての職責を果たすことができなくなるとして、憲法裁判所に訴え出たのである。審議の結果、憲法裁判所は、下院議員の 4 年間の任期を憲法的法律によって短縮することはできないという判決により、同法を無効とした。

そこで、上院が 3 年前に提出していた憲法改正案を審議することになった。繰り返しになるが、同改正案は、内閣が下院の信任を得ていない場合には大統領が下院の解散を提案し、その提案に対する下院の過半数の賛成により、下院を解散することができるという内容だった。その後、内容が修正され、議決要件も過半数から 5 分の 3 に変わった。5 分の 3 に変わった理由は、下院が自発的に解散を決める場合にあっては、やはり憲法改正の際の議決要件とされている 5 分の 3 と同様にすべきであるということであった。

⁹ 憲法 33 条において、下院が解散されている場合の上院による立法上の措置が規定されている。

斉藤議員 そもそも、解散や内閣の総辞職といったことは、統治機構の最も根本に関わることであるのに、なぜ最初から憲法に規定されていないのか。後から変えるものではないような気がするのだが、その点をお聞きしたい。

ペハーチェク博士 解散事由については、憲法に規定されてはいる¹⁰。しかし、解散できる場合は非常に限られていた。この点については当時問題となり、専門家が集まって根本的な議論が行われた。自発的解散がなぜ憲法に定められなかったのかについては、憲法の起草者達が答えるべき質問であり、また、様々な解説書が出版されているのでそれらに譲りたいと思うが、この件を解決したのが憲法裁判所であったということになる。

（現行憲法に新しく盛り込まれた理念）

畠中議員 1993 年に国家としてチェコ共和国が誕生して憲法が制定されたが、その重要な要素は 1920 年憲法が基になっているとのことであった。では、現在の憲法に新しく織り込まれた理念や仕組みがあれば、教えていただきたい。

ペハーチェク博士 まず、二院制に関しての考え方が変わったということが言える。1920 年当時の二院制は、上院と下院で全く同じ権限であったが、現在は、両院に与えられている権限は同じではない。選挙の方法についても、1920 年憲法の下では全く同じであったが、現在は上院と下院で違う方法がとられている¹¹。

次に、現行憲法の新しい考え方として、代表制の形をとった政府であるということが言える。これは、まず国民が政治に参加するという意思を持ち、その意思が議会に現れて、議会という形で政治が行われるという考え方に基づくものである。

さらにもう一つ新しく変わった点は、大統領の権限である。1920 年憲法の制定時には、トマーシュ・ガリーク・マサリクという、チェコスロバキアの建国に対して非常に大きな影響を与えた第一共和国の初代大統領がいた。そして、1992 年に現在の憲法が制定された時にも、チェコに対して大きな影響を与えたヴァーツラフ・ハベル大統領がいた。こうした人物が務める大統領の権限というものを、最小化した形で憲法の中に織り込むのではなく、一定の内容を持った形で憲法に織り込みたいという意味が反映されているのが現在の憲法である。つまり、大統領としては比較的大きな権限を持っているということが言える。

¹⁰ 前掲「一 2（3）イ（ホ）下院の解散」（138～139 頁）参照。

¹¹ 下院議員は比例代表選挙によって、上院議員は小選挙区選挙によって選出されることが憲法 18 条に明記されている。

それから、1920 年憲法には最高監査院及びチェコ国立銀行について規定されていなかったが、1990 年から 1993 年にかけて新しく民主化をしていく過程で、これらの機関が現在の憲法に織り込まれるようになったという経緯がある。

時間の関係もあるので、ここでテーマを憲法裁判所に移したいと思う。

（憲法裁判所①：総論）

カヴィエナ研究員 チェコの憲法裁判所の在り方は、ドイツの憲法裁判所と非常によく似ており、チェコの憲法裁判所の決定内容・決定方法に関しては、ドイツの憲法裁判所にそのモデルを見ることができる。

憲法 83 条では、憲法裁判所は、憲法秩序を守るための機関であると規定されている。そして、憲法裁判所は、司法制度の中で頂点に当たる機関との位置を占めている訳ではなく、一般の裁判所の体系とは別に置かれた、憲法秩序に関する事項を扱う裁判所である。一般の裁判所の体系で最上位に置かれている裁判所は、最高裁判所及び最高行政裁判所である。

（憲法裁判所②：抽象的規範統制）

カヴィエナ研究員 憲法 87 条 1 項では、憲法裁判所がどのような内容を扱うかということが規定されているが、その中でも主要なものは、法令の無効を決定することである。憲法裁判所は、法令自体を抽象的に扱い、違憲判決を下した時点で法令を無効とすることができる。ただし、国際条約については、批准前にのみ、憲法秩序との適合性を審査することができる。国際条約は、批准されてしまったならば、いくら憲法裁判所でも無効とすることはできないということだ。

抽象的なレベルでの法令の合憲性について提訴できるのは、大統領、41 名以上の下院議員、17 名以上の上院議員などとなっている¹²。

（憲法裁判所③：憲法異議）

カヴィエナ研究員 個人の場合は、法律が実際に適用された場合の具体的なケースについてのみ、合憲性を問うことができる。これは、具体的なケースに関してその合憲性を問うというアメリカと同じ方法である。

（憲法裁判所④：憲法裁判所の判決と下院の関係）

カヴィエナ研究員 皆さんから事前にいただいた関心事項で、「法律について違憲判断がなされた場合に、下院はどのような対応をするか」とのご質問をいただいている。

¹² 提訴権者については、憲法裁判所法 64 条 1 項に規定されている。

憲法裁判所が、この法律は合憲性に欠けているという判断を示した場合、同判断について、下院として意見を述べるということは認められていない。憲法裁判所の判決は、判決が公表されたその時点でそれに効力を持たせることが可能である¹³。つまり、その瞬間に、自動的にその法律を無効とすることが可能だ。そのほか、無効の効力の発生を数か月先に延期し、下院に対して合憲性が確保された法案を審議し成立させるための猶予期間を与えることも可能である。

（憲法裁判所⑤：憲法裁判所の意義）

カヴィエナ研究員 また、「民主的な基盤を有しない憲法裁判所が、民主的な基盤を有する議会で定められた法律を無効とすることについて、どのように考えるか」とのご質問をいただいている。

憲法 1 条には、チェコ共和国は、民主的な法治国家であると規定されている。これは、民主主義と法治主義のバランスをとった国であることを意味する。つまり、憲法の全体的な規定から見ると、チェック・アンド・バランスと英語で言われているように、両者のバランスをいかにとっていくかということが、非常に強く謳われていることが分かる。

政治家の中には、昔苦勞して議会で成立させた法律が憲法裁判所によって無効とされたことに対する不満から、憲法裁判所は、議会の「第三院」に当たるような機関であると批判した者もいるが、それは事実とはかけ離れている。議会は法律を制定する機関であるのに対して、憲法裁判所は、制定された法律について、これはノーであるということは述べることができるけれども、法律を制定する権限は与えられていないからである。そして、民主的基盤を有する議会は、過半数の賛成を得れば法律が制定されるというシステムの下に機能しているが、これに対して憲法裁判所は、過半数に入らなかった少数派に当たる人々の基本的人権や自由を守るために機能する機関であるということが言える。

（憲法裁判所⑥：憲法裁判所裁判官の任命と上院の関係）

カヴィエナ研究員 憲法裁判所の裁判官について、大統領が任命できるのは、上院が同意した人物のみとなっている。大統領が選んだ裁判官候補者を上院において審議したところ、裁判官への任用を認めないという事態に至ることはある。つまり、議会として、憲法裁判所の将来的な方向性を決めることができることの現れであるとも言える。

それでは、ご質問を受けたいと思う。

¹³ 憲法 89 条 1 項「憲法裁判所の決定は、法律で定める方法によって公布された後に、効力を有する。ただし、憲法裁判所がその効力に関して別段の決定をした場合は、この限りでない。」

（憲法裁判所裁判官の任命資格）

船田議員 憲法裁判所の裁判官になるべき者の条件として、法曹資格や法律的な実務経験の有無といった制限はあるのか。

カヴィエナ研究員 憲法裁判所の裁判官の資格については、憲法 84 条 3 項に、①品行方正な市民であること、②上院の被選挙権を持っていること、つまり、40 歳以上であること、③大学の法学部の卒業生であり、更に、④法曹界で 10 年以上の経験を積んでいることが規定されている。

（緊急事態①：緊急事態の種類）

カヴィエナ研究員 それでは、時間の制約もあるので、ここで緊急事態についてのご説明に移りたいと思う。緊急事態に関しては、「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」に定められているので、それを中心にご説明する。

「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」は 1998 年に成立した。チェコは 1999 年に NATO へ加盟しているが、その前年に制定されたものである。

同憲法的法律では、緊急事態の種類として、「非常事態」、「国家緊急事態」及び「戦争状態」が規定されている¹⁴。この三つの緊急事態の布告は、その事態の規模、範囲、状況等を見て判断される。「非常事態」については、基本的には内閣が布告するが、緊急の場合には首相が布告することとなっている¹⁵。

（緊急事態②：緊急事態の布告の具体例）

カヴィエナ研究員 現在までに、「非常事態」は布告されたことがあるものの、「国家緊急事態」及び「戦争状態」は、この憲法的法律が制定されてから一度も布告されたことはない。

「非常事態」は、2002 年、2006 年及び 2013 年の大洪水の際や、2007 年の暴風の際に布告された。

¹⁴ チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律 2 条 1 項「チェコ共和国の主権と領土の一体性若しくは民主主義の原理が脅かされ、若しくは国内の秩序若しくは治安、国民の生命、健康若しくは財産若しくは環境が明らかに脅かされているとき又は共同防衛を行う地域における国際的な義務が生じたときは、当該事態の緊急性、地域的な広がり及びその性質に応じて、非常事態、国家緊急事態又は戦争状態の布告を行うことができる。」

¹⁵ チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律 5 条 1 項「内閣は、国民の生命、健康若しくは財産又は国内の秩序及び治安を脅かすおそれが明らかな自然災害又は環境上若しくは産業上の事故、事件若しくはその他の危機が生じたときは、非常事態を布告する権限を有する。」、同条 3 項「総理大臣は、（引用者注：内閣の非常事態の布告が）機を失するおそれがあるときは、非常事態を布告することができる。この場合においては、内閣は、24 時間以内に総理大臣が布告した非常事態を承認し、又は廃止するものとする。」

（緊急事態③：「非常事態」の期間）

カヴィエナ研究員 「非常事態」の布告は、内閣が、最高 30 日という期限をもって行う。今までの具体例を見ると、まず短期間で布告され、その後に 30 日まで延長されている。そして、30 日を超える必要が生じた場合には、下院の承認を得れば延長することができることとなっているが、実際にそういうケースに至ったことはない。

（緊急事態④：「非常事態」の効果）

カヴィエナ研究員 「非常事態」の布告によって、内閣が、個人の権利や社会権、基本権に関して、効力を一時的に停止することが可能となる。つまり、内閣は、住民等に避難を命じるため、所有権や居住権を一時的に停止することができる。また、人の移動の自由及び権利も一時停止されるため、避難を命じた地域に立ち入る権利や、そこでの事業活動の権利を一時停止することが可能となる。

2002 年と 2006 年には、ストライキに関する権利も一時停止することができたので、例えば、医師のストライキによる救助活動への影響を避けることができた。しかし、その一方で、ストライキが行われているからといって、それを理由として「非常事態」を布告することはできないことになっている。

（緊急事態⑤：「戦争状態」の布告及び手続）

カヴィエナ研究員 「戦争状態」については、憲法 43 条に基づいて手続がとられ、内閣ではなく議会が決めることになっている。

憲法 43 条 1 項では、宣戦布告を決定する二つのケースについて規定されている。一つは、チェコ共和国が武力攻撃を受けた場合、もう一つは、加盟している NATO のために、軍事的な活動を合同して行わなければならない場合である¹⁶。

（緊急事態⑥：チェコ軍の国外派遣、他国の軍隊の国内駐留）

カヴィエナ研究員 先ほども申し上げたように、「戦争状態」の布告がされたことはない。軍事行動に関する内容については議会が決定することができるようになっているが、他方で、内閣は、救援活動、平和維持活動又は国際協定に基づく合同の活動を理由とした、チェコ国外へのチェコ軍の派遣、及び他国の軍隊のチェコ国内への駐留（最高 60 日）について決定することとなっており¹⁷、

¹⁶ 憲法 43 条 1 項「国会は、武力攻撃を受けたとき又は侵略行為に対する共同防衛に関する国際条約上の義務を果たす必要があるときは、宣戦布告を決定する。」

¹⁷ 憲法 43 条 4 項「内閣は、次の場合は、チェコ共和国の領域外へのチェコ軍の派遣及び他

これは頻繁に行われている。

そして、他国の軍隊が 60 日を超えて駐留する場合、及びチェコ軍の他国への派遣の理由が今申し上げたもの以外である場合には、内閣は議会の合意を得れば、決定することができることとなっている¹⁸。

（緊急事態⑦：他国の軍隊による領土・領空の通過、軍事演習への参加）

カヴィエナ研究員 チェコの領土・領空内を他国の軍隊が通過する場合には、内閣が決定するようになっている。さらに、内閣は、チェコ軍が、国外で他国の軍隊と合同演習を行う場合や、チェコ領土内で他国の軍隊と合同演習を行う場合についても、決定するようになっている¹⁹。

内閣は、これらの決定を行った場合は、遅滞なく上下両院に報告をしなければならず、どちらか一院が内閣の決定に反対する場合には、その決定を覆すことができることとなっている²⁰。その点では、上院及び下院に与えられている権限は同じということになる。

それでは、ご質問があればどうぞ。

（下院解散中の緊急事態への対応）

鈴木議員 先ほどペハーチェク博士が、今のように下院が解散されている期間中は、上院が重要な意味を持っているとおっしゃった。下院の解散中に、もし、大きな事件や国難があった場合には、現在機能している上院がすべてを決定するのか。それとも、解散前の下院議員が緊急に招集されて、議論に参加するのか。

国の軍隊の 60 日以内の国内の駐留について、決定しなければならない。

- a) 侵略行為に対する共同防衛に関する条約上の義務を履行する場合
- b) チェコ共和国が加盟する国際組織の決定に従って平和維持活動に参加する場合。ただし、受入国の承認があるときに限る。
- c) 自然災害、産業活動に起因する災害又は生態系上の災害が生じた際の救援活動に参加する場合」

¹⁸ 憲法 43 条 3 項「国会は、次の事項を承認する。

- a) チェコ共和国の領域外へのチェコ軍の派遣
- b) 他国の軍隊の国内の駐留。ただし、その決定権が内閣に留保されている場合を除く。」

¹⁹ 憲法 43 条 5 項「内閣は、次の事項についても、決定しなければならない。

- a) 外国の軍隊によるチェコ共和国の領土又は領空の通過
- b) チェコ共和国の領域外における軍事演習へのチェコ軍の参加およびチェコ共和国の領域内における軍事演習への外国の軍隊の参加」

²⁰ 憲法 43 条 6 項「内閣は、前 2 項の決定をしたときは、遅滞なく、その旨を国会の両議院に通知しなければならない。国会は、少なくとも 1 の議院において、その総議員の過半数の賛成で反対の決議を議決することにより、内閣の決定を覆すことができる。」

ペハーチェク博士 「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」では、下院の解散中には、上院が、「非常事態」であれば期間の延長及び廃止について、「国家緊急事態」及び「戦争状態」であれば布告について、それぞれ決めることができることとなっている。そのほか、チェコ軍の他国への派遣、他国の軍隊の国内駐留について決める権限も上院に与えられている²¹。したがって、解散中の決定権限を持つのは上院ということになる。

（緊急事態に関する議会の議決要件）

伊東議員 他国の軍隊が 60 日を超えて国内駐留する場合などにおいては、内閣が議会の合意を得るとのことだが、この場合の議会の議決要件は過半数となるのか。

カヴィエナ研究員 過半数である。

（下院憲法・法律委員会について）

ベラン秘書官 それでは最後に、私から下院の憲法・法律委員会の活動についてご説明をさせていただく。

いま皆様がいらっしゃるこの部屋は、普段、憲法・法律委員会が会議を開いている場所である。そして、憲法・法律委員会は、憲法だけではなく、民法、商法、刑法その他の一般の法規に関しても扱う委員会である。国会研究所、大学その他の専門家と緊密な提携関係を結んでおり、委員は、様々な分析・比較によって作成された資料に基づいて決定を下している。

委員会の任務は、法律案の内容を詳細に検討し、下院に対して承認・不承認の提案又は修正の提案をすることである。修正の提案をするケースが最も多く、当委員会が行った修正の提案は、その多くが下院で認められている状況にある。

そして、当委員会は、セミナーや公聴会といった、外部の専門家から厳しい目を見て批判をしていただく機会を設けている。

そのほかにも、外国に研修に出かけることもしている。例えば、これまで、皆さんと同じように各国の憲法や裁判所の在り方について学び、また、民法が最近改正されたのだが、民法についても学んできた。そのほか、外国からの派

²¹ チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律 11 条「下院の解散中においては、上院は、次の権限を有する。

- (a) 非常事態の延長又は廃止、国家緊急事態又は戦争状態の布告及びチェコ共和国が加盟する国際機関の共同防衛体制へのチェコ共和国の参加について議決すること。
- (b) チェコ共和国の領域外におけるチェコ軍の任務及びチェコ共和国の領域内における外国軍の任務について承認すること。ただし、これらの権限が内閣の権限に属するものである場合は、この限りでない。」

〔チェコ〕

遣団をお迎えするのも、当委員会の重要な役割となっている。

では、そろそろ時間となったので、簡単ではあるが説明を終わらせていただく。

武正副団長 本日は、意見交換の機会をいただき、ありがとうございました。

以上

ゲロフ教授（カレル大学）らからの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 16 日 16:45～18:35

於：カレル大学

○ チェコ側出席者

ゲロフ（Gerloch）カレル大学法学部教授

ホフマノヴァー（Hofmannová）カレル大学法学部講師

（はじめに）

武正副団長 ゲロフ教授にはお時間をいただき、ありがとうございます。中欧で最も古いカレル大学をこうして訪れ、教授にお話を伺う機会を得ましたことを大変うれしく思います。

本日は、午前中に上院で憲法・法律委員会のメンバーと、午後は下院で国会研究所のスタッフとそれぞれ意見交換をさせていただいた。是非、教授からも、質疑応答の中でご意見を拝聴させていただければと思う。

ゲロフ教授 衆議院憲法審査会の皆様、カレル大学の法学部にお越し下さいまして、ありがとうございます。こちらでこうした議論ができることを、大変うれしく思っております。

皆さんはこれまでに様々な情報を得ていると伺っているので、こうした質疑応答という形での会議の進行は、とても有意義だと思う。

（上下両院と憲法との関わり）

武正副団長 では、まず、私から先に質問させていただく。現在、下院が選挙の最中であるため、下院議員諸氏と意見交換をすることができなかった。そこで、チェコにおける上院と下院の憲法との関わりについて、特に下院の役割について教授からご説明をいただきたい。

ゲロフ教授 チェコの政治システムは二院制となっているが、憲法上、両院の権限は平等ではなく、多くの事項で下院の権限の方が強くなっている。ただし、憲法の改正に関わる事項については平等である。

これは憲法秩序に関しても言えることだが、この両院間の権限が平等であるということは、ある一定の案件に関し、その手続の中でブレーキをかける効果があるという意味がある。両院は選挙の方法が異なり、下院は比例制だが、上

院は多数代表制、つまり過半数をとった議員が選ばれる、そういった選挙システムになっている。この選挙方法の違いがどういった点に現れるかというと、下院は、どちらかというと政党による政治が行われる場であるのに対して、上院は、政党の政策に左右されるというよりも、選ばれた上院議員個人の政策が反映されるということになる。こういった両院の選挙制度の違いは、憲法秩序の安易な変更についてブレーキをかけるという意味を持っている。

（憲法秩序と改正手続）

ゲロフ教授 皆さんのこれまでの意見交換の中で必ず出てきた話だと思うが、チェコの憲法秩序は複数の法典から成っており、憲法本体の法典のほかに、「自由及び基本権憲章」、様々な憲法的法律といったものも全部含めて憲法秩序が構成されている。複数法典化がチェコ憲法の特徴だ。よって、チェコ憲法の改正は、憲法本文の改正だけではなく、そのほかの法典にも関わる憲法秩序の改正ということで捉えることができる。

憲法の改正を提案することのできる者は、法律の改正を提案することのできる者と範囲が同じであり、内閣、下院（議員 1 名、又は複数名のグループ）、上院（上院全体としてまとまって）、そして地方議会となっている。ただし、評決数は、下院は総議員数の 5 分の 3 以上——議員が 200 名いるので、その 5 分の 3 の 120 名以上——の賛成が必要で、上院は出席議員の 5 分の 3 以上——議員は 81 名いるが、その 81 名のうち何名が実際に出席しているかによって決まることになる——の賛成が必要である。

それから、改正することのできる憲法の内容については、どういったものがあるかということ詳しく定めたものはない。しかし、他国と同様、国の機関の設定、基本的人権及び自由に関するもの、緊急事態に関するものといったものが改正されている。ただし、憲法の内容について全部を改正できる訳ではなく、基本的な民主主義の重要な点というものは改正できないことになっている¹。最近では、財政健全化を担保するための規定を憲法秩序の中に定めようとする提案があったのだが、下院が解散に至ったため、この案件についての討議は途中で終わってしまった。

（チェコ憲法の制定経緯①）

中谷議員 そもそも、チェコ憲法は、チェコスロバキアのときの憲法を改正して使われているのか。それとも、チェコが建国されるときに短時間で制定されたものなのか。

¹ 憲法 9 条 2 項「民主的法治国家としての基本属性は、変更することができない。」

ゲロフ教授 1989年に政治体制が変わり、その後、1920年当時の憲法²をまた蘇らせようという動きがあった。しかし、それは実際のところは無理な話であった。それは、1920年当時というのはチェコスロバキアとして一つの国だったのだが、その後に連邦制が採用³されて、チェコ共和国とスロバキア共和国という二つの共和国に分かれたという経緯があったためだ。

よって、1992年の現行憲法の制定に当たっては、1920年当時の憲法というものにインスピレーションを得るという形で、考え方としては学ぶものがあるけれども、しかし、憲法としては全く新しく作成されたものということになる。

中谷議員 その憲法の制定主体を教えてください。

ゲロフ教授 チェコスロバキア連邦共和国の中にチェコとスロバキアがあり、それぞれの国にそれぞれの議会が置かれていたが、現行チェコ憲法は、チェコスロバキア連邦共和国の中のチェコ共和国に置かれていたチェコ議会によって制定されたものだ。

チェコスロバキアには連邦としての連邦議会があり、まず、その連邦議会のレベルで連邦を廃止するということを決め、その後に、チェコとスロバキアのそれぞれの議会のレベルでそれぞれが憲法を制定したという関係になる。両国の憲法は、スロバキアでは1992年9月に、チェコでは同年12月にそれぞれ制定された。つまり、スロバキアの方が一步早い⁴。

(チェコ憲法の制定経緯②)

笠井議員 いまの中谷先生の質問に関連してお伺いする。1989年に体制が変わったが、だからといって1920年の憲法をそのまま使う訳にはいかないという説明はよく理解できた。インスピレーションを得ながらという点に関して言えば、1920年からでいうと、その後にナチスによる占領・併合があり、ソ連による侵略があり、そして89年にそれまでの体制が崩壊するという事態があった。そこでお伺いするが、こういったチェコ国民の体験あるいは教訓というものが、いまの憲法の特徴に生かされているということで理解してよいのだろうか。そして、そうであれば、それはどのように生かされているのか、あるいは、まだ残っている課題があるのか。その辺りについて教えてください。

ホフマノヴァー講師 非常に複雑なテーマだ。我々がこれまでの歴史から学ん

² チェコスロバキアが社会主義国となる前の、第一共和国時代の憲法のこと。

³ 1969年に施行された憲法改正によって、連邦制が採用された。

⁴ この間の経緯については、前掲「一 1 憲法制定の経緯」(131～132頁)参照。

だ内容は、主に、「自由及び基本権憲章」⁵の中に見出すことができると思う。市民あるいは国民の権利をどう擁護するかということについては、この憲章で謳われている。実は、1920 年当時にも名称は違うものの、似たような、現在の憲章に相当する基本的人権のカatalogが存在していた。「自由及び基本権憲章」は、現行憲法制定の 2 年前、つまり 1991 年に制定されており、その後の法律体制というものを築いてゆく原点となった権利章典であるということをまず申し上げたい。

ゲロフ教授 「自由及び基本権憲章」は 1991 年に成立したが、スロバキアも同じ憲章を使っている。つまり、チェコとスロバキアは、連邦は崩れたが、全くの異国になってしまったという訳ではないということだ。

また、1920 年と現在との違いという観点で言えば、1920 年当時にも憲法裁判所はあったが、その役割は現在に比べるとかなり制限され、重きが置かれていなかったという点を挙げることができる。現在の憲法裁判所は、個人の権利・自由を守るための機関として非常に大きな役割を獲得している。

（ソ連の侵攻と憲法）

中谷議員 ソ連の侵攻の時には、憲法は変えなかったのか。

ゲロフ教授 1968 年のプラハの春、つまりソ連を中心としたワルシャワ条約機構軍がこちらに侵攻してきた時には、東側ブロックの中でチェコスロバキアという国を維持しようという動きがあったために、チェコスロバキアの憲法に関しては変えるという動きは一切見られなかった。

付け加えると、憲法の発展に関しては先ほども少し申し上げたが、チェコの憲法は、継続性のある時期と、継続性のない時期の二面性を有している。1920 年に承認された最初の憲法は、ナチス軍によって占領される 1938 年から 39 年あたりまで続いた。ただし、それ以降もチェコスロバキア亡命政府というものができ、そちらの政府ではこの憲法が使われ、つまり有効であった。一方で、チェコの領土内ではナチス軍が占領してしまったので、その有効性はなくなってしまった。亡命政府で有効性を繋いだとも言える。そして、1948 年にまた次の憲法が承認され、チェコスロバキアにおける共産党政権の時代になった。そして、その後 1960 年にまた新しい憲法が承認された。この時には、前の憲法を大幅に改める新しい憲法ができた。それが結局 1992 年まで続いていたという状況になる。

⁵ 前掲「一 3（1）「自由及び基本権憲章」の概要」（150～151 頁）参照

（「戦争状態」時における権利・自由の制限・配慮）

畠中議員 現行憲法の制定後に、緊急事態についての整理が行われたと聞いているが、「戦争状態」の時における個人の権利・自由に関する制限・配慮の規定というものが見受けられないように思う。この点について、どのような議論があるか教えていただきたい。

ゲロフ教授 「戦争状態」は、議会の両院が共にこれを承認することにより発効することとなる⁶。チェコ共和国が攻撃を受けた場合、又は NATO の一員として共通の義務を履行する場合がこれに当たる。「戦争状態」になったとき、基本的な自由にどのような制限が加わるかという点について申し上げると、まず、制限が加わることがあっても、自由というものを完全に奪うことはできないということになっている。これはどういうことかということ、憲法に定められている諸機関が機能しなくなるということはないし、様々な人権についても、それを全く奪い取ってしまうことは不可能であるということだ。ただし、一定の権利に関しては制限を受けざるを得ない。例えば所有権を上げることができる。これは「戦争状態」のみならず、「非常事態」や「国家緊急事態」のときも同様だが、所有権に関しては、個人又は会社の持ち物を、例えば軍隊が利用してもよいことになる。あるいは、6 か月間選挙が行われないこととすることもできる⁷。こういったものが影響を受けることになる。しかし、例えば拷問の禁止⁸といったもの、つまり、基本的な権利・自由であって剥奪が禁止されているものは、戦争が起こったとしても禁止されていることには変わりはないので、「戦争状態」だからといって影響を受けることはない。

中谷議員 それは、条文に明記されているのか。

ゲロフ教授 これに関しては、まず、先ほど申し上げた憲法秩序の一部を構成する「自由及び基本権憲章」、それから、1998 年法令集の第 110 番に当たる「チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律」、それからもう一つ、これに関連する法律として、危機の状況に陥った時のいろいろな政策といった、そういった

⁶ 憲法 43 条 1 項「国会は、武力攻撃を受けたとき又は侵略行為に対する共同防衛に関する国際条約上の義務を果たす必要があるときは、宣戦布告を決定する。」

⁷ チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律 10 条「非常事態、国家緊急事態又は戦争状態にある間において、チェコ共和国の領域内に広く存在する事情のため、公選の職の通常の任期が満了するまでの間に選挙を実施することができないときは、6 月を限度として、法律で、この任期を延長することができる。」

⁸ 自由及び基本権憲章 7 条 2 項「何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは侮辱的な取扱い若しくは刑罰を受けない。」

法律が別途あり、その三つのカテゴリーの中でこれが定められている。最も重要なものは、二つ目の憲法的法律だ。

（両院間のバランスとブレーキ）

伊東議員 二つ質問させていただきたい。まず、両院間のバランスとブレーキに関して伺います。両院の選挙方法が異なると、そのことによって政権与党が上院と下院で異なる、つまり「ねじれ」が起こることにも繋がるが、このことはブレーキをかけるという意味でよしとしているのか。それとも、しばしばこのことに関して議論があるのか。

ゲロフ教授 現在の両院関係においては、下院で承認された法案について上院がそれを承認しなかった場合、その法案が再度下院に戻されて、下院で過半数を取ることができればその法律は成立することになっている⁹。つまり、上院の権限は下院よりも弱くなっている。他方で、先ほども申し上げたように、連邦の時代にはやはり二院制だったのだが、両院が同等の権限を有していた。よって、再議決の権限が下院にはなかったために、本当にブレーキがかかってしまって問題であるという事態が発生した。しかし、現在では下院の方が権限が強いので、そういったことにはならない。

ところが、そういった、上院が認めないためにブレーキがかけられてしまう状態というのが発生し得るケースがある。その唯一のケースが憲法的法律である。憲法的法律の場合は、どちらかの院がこれを不承認としたならば成立しない¹⁰。しかし、これには合理性があって、憲法というものが容易には変わらない、つまり、憲法というものはそんなに変えるものではないという、憲法擁護の視点から非常に正しいものであると考えられている。

法律の制定に関して付言すれば、大統領は拒否権を有している¹¹。大統領によって拒否された場合、下院が過半数で再度それを承認した場合には法律として認められる¹²こととなり、何らかの理由で過半数を得られなかった場合には、その時点でその法案は無効となる。そのほか、法律の制定後に、反対派議員が法

⁹ 憲法 47 条 1 項「上院が法律案を否決したときは、下院は、当該法律案について再び採決する。当該法律案は、下院の総議員の過半数で可決されたときは、成立する。」

¹⁰ 憲法 39 条 4 項「憲法的法律及び第 10 a 条第 1 項に定める条約の承認の決議には、下院の総議員の 5 分の 3 以上の賛成及び上院の出席議員の 5 分の 3 以上の賛成を必要とする。」

¹¹ 憲法 50 条 1 項「大統領は、憲法的法律を除き、議会において可決された法律を、その受領後 15 日以内に、理由を付して拒否することができる。」

¹² 憲法 50 条 2 項「下院は、大統領が拒否した法律について、再び採決する。この場合においては、当該法律を修正することができない。当該法律は、下院がその総議員の過半数でこれを再び可決したときは、公布される。再可決がされないときは、当該法律は、否決されたものとみなす。」

律に対する疑義をあくまで主張する場合や、あるいは大統領の方でも、一度拒否したにもかかわらず下院が再議決して成立した法律に対し、あくまで反対したいという場合には、憲法裁判所に申し出て、憲法裁判所が最終的にその法律の無効を判断することができるシステムになっている。つまり、少数派の意見もそこで汲み取ることができるというシステムとなっている。

（憲法的法律の憲法適合性）

伊東議員 次に、憲法秩序を構成する複数の法典があるということに関してだが、例えば、新しく制定された憲法的法律が憲法の内容に反するという事態が生じた場合、どちらが優先されることになるのか。学問的な見地でよいので教えていただきたい。

ゲロフ教授 これは、憲法を起草する立法府、それから憲法に関連する機関の在り方というものに非常に関係してくることだと思う。

憲法的法律が制定されたにもかかわらず、それが違憲であるということで、無効判決に至ったという事例はこれまで一度起きている。おそらく、皆さんのこれまでの意見交換の中でもう既に出てきた話だと思うが、それは、2009年の下院の自発的解散に関する案件に関連した、下院議員の任期を一時的に短縮するという内容の憲法的法律のことである。この憲法的法律は、違憲であるとして憲法裁判所によって無効とされたのだが、民主国家として、その中のこれだけは変えられないものがある、それに該当するか否かということが判断の基となっている。

ホフマノヴァー講師 しかし、そういった形で2009年の案件を憲法裁判所が解決したということについては、批判がなされている。議会が下院議員の任期を一時的に短縮することを認める憲法的法律を制定したことに對して、憲法裁判所が、国民から選ばれた機関である議会の権限の中にまで、一体口を挟んでよいものなのかどうかということ、これが専門家のレベルで非常に批判された点である。

（憲法裁判所による法令違憲判決）

鈴木議員 伊東議員の質問に関連してお伺いしたい。下院でも承認され、上院でも承認されたものが、憲法裁判所で否定されたことについて、教授自身はどのようにお考えになっているか、是非お伺いしたい。

ゲロフ教授 憲法裁判所が実際の法律を無効であるとして廃止するところにま

で至ってしまうのは、憲法裁判所の権限という点から非常に議論を呼ぶところだと思う。

それから、一般的にチェコでは、憲法裁判所が違憲であるとしたその時点で、その法律自体の有効性が失われることになるが、他国では、違憲ではあるけれども、例えば効力を失うのはこれから 1 年後まで延期するので、その間に議会でその内容をもう一回審議して、合憲となるよう措置してもらおうということにするのが通常だ。ただ、その場合にやはり疑問が生ずるのは、憲法裁判所がその法律が有効であると決めた 1 年間であっても、結局、その法律が合憲ではないことになりはなく、それが有効として扱われることが正しいことなのかどうかという点だ。それから、もう一つ議論の対象になるのが、制定後に憲法裁判所が合憲性を問うという形ではなく、制定前、つまり議会で可決されるその過程の中で、こういった合憲性について審議をするべきではないのかということである。

更にもう一つ申し上げておきたい。下院は、上院と比べて最終的な決定権を持っているというお話を先ほど申し上げたが、憲法裁判所の裁判官の選出に関しては、下院は一切権限を持っておらず、大統領が任命して上院が同意するという形で決めることになっている¹³。そうすると、下院と上院で多数派が異なる場合、あるいは、大統領と上院の考え方と下院の考え方が異なる場合などにおいては、15 名の裁判官をどのように構成するかによって、一定の法律を無効にするということに持ち込むことも可能となる。よって、憲法裁判所に関しては、一定の政治的色付けをすることが可能であるということも事実である。

(2009 年の違憲判決と憲法改正)

鈴木議員 2009 年に下院の解散事由を追加する憲法改正が行われたと承知しているが、その憲法改正と、下院の任期短縮に関する憲法的法律の違憲判決との間には関係があるのかないのか、この点についてお聞かせいただきたい。

ゲロフ教授 2009 年に憲法が改正される前の当時の規定によれば、下院のみで自発的に解散するということが非常に難しく、解散の条件が、院としてもうほとんど機能しないという場合や、内閣を選出しようとしたところが何度やっても選出できない場合に限られていた。そこで、一時的に特別な憲法的法律を受け入れて、下院議員の任期を短くしようとした訳だが、憲法裁判所はそれが違憲であると判断した。そして、その後、憲法そのものを改正するという形で下院を自発的に解散することをできるようにしたのが 2009 年の憲法改正である。

しかしながら、こういった経緯があったにもかかわらず、結局、任期満了前

¹³ 憲法 84 条 2 項「憲法裁判所の裁判官は大統領が任命し、上院がこれに同意する。」

の繰上げ選挙は行われず、下院の選挙は 2010 年 5 月に、つまりこうした事態のおよそ 9 か月後に任期満了後の総選挙の形で行われることとなった。これに対しては、憲法裁判所がこのように口出しをしたために全体が遅れて、2009 年 10 月当時に選挙ができなくなったのであり、正しくなかったのではないかという意見もみられた。2009 年 10 月に選挙が行われていたら、2010 年 5 月に行われたときとは違った政治構成になっただろう（笑）。

（近代立憲主義について）

船田議員 大変基本的な議論ではあるが、憲法というものは、権力者の権力を縛って、そして国民の権利を最大限守るものであるという、いわゆる近代立憲主義の考え方が非常に有力だ。しかし、また一方で、憲法の中にはその国の在り方や国民としての守るべきルール、道徳律、そういったものも加味して、両方のバランスをとるべきである、そのような議論もあると思うのだが、教授はこの点についてどのように考えておられるか。

ゲロフ教授 これに関しては、ジャン・ジャック・ルソーが、それぞれの国民の道徳の到達度に応じて憲法の内容を決定すべきだと述べたことや、あるいはドイツでは、国民がどこまで成長しているかということを読み取るべきだという考え方があると承知している。チェコの憲法は、それぞれの国によってあまり変わらない、普遍的な、ユニバーサルな権利・価値観に基づいて作られた憲法だ。しかし、私個人としては、その両方を適切に混合させながら考えていくべきだとは思っている。というのは、チェコ憲法は、皆さんご存知のとおり、政治体制が変わってから作られた新しい憲法で、まだ若く、その伝統は弱い。例えば、アメリカなどは立国してからもう 200 年も同じ憲法が使われている。あるいは憲法だけではなくて最高裁判所の在り方に関しても、伝統のある国とは全く比較にならない、そういった事情がある。よって、現在のチェコの憲法の在り方、憲法に関連する諸機関の在り方というのは、理想的であるとは全く言えない。

しかし、その中でどうしても非常に大切となるものが、個人、少数派の意見をどのように守ってゆくかということだ。多数派が言うからそれが正しいかというと、そうではないという考えも大切にする必要がある。チェコでは、その考えは憲法裁判所の在り方に現れている。憲法が新しくなってから 20 年ほどしか経ていないので、その在り方は政治的・社会的な面からはまだ非常に弱い状況にあるということが言える。経済的な面については、他国に比べて弱いという状況にはないが、やはり政治的・社会的には弱い。しかし、さすがに、政治的・社会的な制度の在り方を根本から疑う動きはもうなくなってきているが、

今回の10月の選挙が終わった後、憲法を一部手直しした方がよいのではないかということを出し出す人達がおそらく現れるだろうと私は考えている。

なお、EUとの関係について付言しておく、チェコはEUの一員なので、憲法で定められている諸機関の権限は、EUの機関に移行されている。また、チェコの法律についても、EU法にかなりの影響を受けており、これからどのようにチェコの憲法が進むのかということも、EU全体としての流れの中で決まってゆくことが予想される。

ホフマノヴァー講師 国民の道徳がどのくらいまで達しているかという点に関して言えば、例えば、中絶の問題や脳死の問題、最近アメリカでテーマになっている自殺のほう助を認めるべきかどうかという問題などは、法律でどこまで個人の問題に入っていくことができるのか、法律でどこまで定めることができるのか、道徳に関わる問題で非常に難しいテーマだ。

(憲法改正の限界)

斉藤議員 先ほど、変えてはならない、変えられない部分が憲法にあると伺った。おそらく基本的人権のことではないかと思われるが、それは、「ここは変えてはならない」という明確な規定があるということだろうか。

また、もちろん大切なものだということは分かるが、そうだとすると、「永久に変えてはならない」ということを、いま生きている我々が言ってよいものかどうか、この点についての教授のお考えをお伺いしたい。

ゲロフ教授 1問目については、憲法9条に、憲法を改正するとしたならば憲法的法律のみで改正ができるということ¹⁴と、憲法の基本的・根本的な内容に関しては改正することができないということ¹⁵、それから、法を解釈する上で、国の民主的な側面を失う形で解釈をしてはならないということ¹⁶が謳われている。特に3点目については、憲法裁判所がどのような手続を行うかということに非常に大きな影響を与える内容が書かれている。しかし、憲法で変えてはならない内容は、具体的にどのようなものであるかということに関しては、チェコの憲法では詳細には明記されていない。ドイツの憲法ではそれが細かく明記されているが¹⁷、チェコの事情とは違うということになる。

¹⁴ 憲法9条1項「この憲法は、憲法的法律によってのみ、補充し、及び改正することができる。」

¹⁵ 憲法9条2項「民主的法治国家としての基本属性は、変更することができない。」

¹⁶ 憲法9条3項「法令の解釈は、民主国家の基礎を否定し、又は侵害する行為を正当化する手段として用いてはならない。」

¹⁷ ドイツ基本法79条3項を指す。

ホフマノヴァー講師 いま教授からドイツの憲法に関する言及があったので気付いたのだが、永久に変えてはならないということを現在の人間が言ってよいかという 2 問目に関しては、ドイツの例がとても参考になると思う。ドイツでは、ホロコーストがあったために、その後の憲法の中で「人間の尊厳」というものは絶対的に最高の価値であるということが謳われている。ただ、時代を経るにつれ、時代が変わるにつれて、言論の自由の在り方も様々な社会の在り方も変わってきている中で、「人間の尊厳」のみが他に優る最上位の価値で本当によいのかということになると、法律の解釈上で様々な支障が生じてきているというのが現在のドイツの事情である。ただ、ドイツではその内容を厳密に明記しているのだが、チェコでは大きくまとめた形での言い回しになっているため、支障が生じる可能性は低い。チェコで最も重要なものは、まず民主主義である——民主主義が 40 年間なかったので民主主義が最重要の価値である——ということで、現在でもそれを模索中であるということが言えると思う。

ゲロフ教授 先ほど質問の中で基本的人権について言及があったが、基本的人権に関してはかなり安定性が出てきているということが言えると思う。この 20 年間で憲法については 8 回、その他の憲法的法律については数回改正されたが、「自由及び基本権憲章」についてはこれまで 1 回改正されたのみである。その改正内容は非常に部分的で、具体的には刑事事件の被疑者等の勾留時間を 24 時間から 48 時間に延長しただけである。このように、改正が 20 年間に 1 回であるということになると、かなり安定してきているということが言えると思う。

（下院の自発的解散）

中谷議員 最後の質問になると思う。

今回、大統領が首相を任命し、議会がそれを拒否したために解散・総選挙が行われることになった。まず、議会が自ら解散をする権利というものが認められているのか伺いたい。さらに、今度の選挙の後に大統領が前回と異なる人物を首相に任命するとなると、大統領の権力を議会が侵すことにもなり、また、大統領の権威の失墜を招くのではないかとも思うが、この後、首相は誰がどのように決めることになっているのか伺いたい。

ゲロフ教授 まず、憲法上の権力は様々な機関に分かれているということを把握する必要があるが、首相の選出については、大統領のみではなく、また、下院のみでもなく、大統領と下院の両方がそれに加わるという形になっている。そのプロセスは、まず大統領が首相になる人物を任命し、その任命された首相

が組閣を行い、その内閣について一定期間内に下院の信任を得るというものである¹⁸。下院の信任は、出席議員の過半数が認めるかどうかで決まるが、信任を得ることができなければ、このプロセスを繰り返すことになっている¹⁹。

現大統領は直接選挙で選ばれており、また、現在はその直後でもあることから、大統領が支持している内容が、議会よりも、どちらかという国民の声を反映していると捉えられているところがある。よって、選挙²⁰まではその状況が続くと思う。しかし、選挙が終わり、選挙によって選ばれた議員によって下院が組織される段階になったならば、もう大統領の方が国民の声を反映しているとは捉えられなくなると思う。

中谷議員 現在では、議会に解散権が認められているという理解でよいか。

ゲロフ教授 2009年に憲法が改正され、下院が自発的な解散を行うことができるようになった。今回の解散に至る状況を説明しておくと、これまで連立政権が維持されていたところ、連立を組んでいた政党が一つそこから離脱し、さらに、与党から離党する議員が相次ぐという状況であったため、連立政権はいずれ過半数を維持できなくなると見通されていた。そういった状況に至ったところ、2009年の憲法改正により自発的解散が認められてその環境が整備されていたために、今回は解散することができたということだ。

(おわりに)

武正副団長 どうもありがとうございました。教授、講師には、時間を超過しての意見交換の機会をいただきましたことに感謝を申し上げます。

ゲロフ教授 皆さんからチェコの憲法に関するご質問をいただきまして、ありがとうございます。皆さんがよく勉強していらっしゃる事が、よく分かりました。

以上

¹⁸ 憲法 68 条 2 項「大統領は、総理大臣を任命するとともに、その提案に基づき、その他の内閣の構成員を任命し、並びにそれらの者が所管の各省及びその他の機関を統括することを認証する。」、同条 3 項「内閣は、任命後 30 日以内に下院においてその所信を表明し、及びその信任の決議を求めなければならない。」

¹⁹ 憲法 68 条 4 項「新たに任命された内閣が下院の信任を得られなかったときは、前 2 項に規定する手続きを引き続き行わなければならない。これにより任命された内閣が再び下院の信任を得られなかったときは、大統領は、下院議長の指名に基づき、総理大臣を任命しなければならない。」

²⁰ 2013 年 10 月 25 日・26 日に実施された下院議員選挙を指す。

イタリア共和国

イタリア共和国の憲法等の概要

一 イタリア共和国憲法の概要¹

1 憲法制定の経緯

連合軍のシチリア上陸などにより、第二次世界大戦の敗戦の色が濃くなる中、1943年7月25日、ムッソリーニ首相が、国王及びファシスト党内の反ムッソリーニ派による同首相の解任の動きもあり失脚し、ファシズム体制に終止符が打たれた。その後、ファシスト勢力による巻き返しがあったものの、1945年4月には全国土がファシズム勢力から解放された。政体の選択と新憲法の制定が現実性を帯びた課題となる中、1946年6月2日に政体問題に関する国民投票が行われ、その結果、王制が廃止され、共和制が発足することとなった。また、同日行われた選挙により制憲議会が発足し、75名の委員から成る憲法委員会が、憲法草案を起草した。新憲法は、1947年12月22日に可決成立し、1948年1月1日に施行された。

2 イタリア共和国憲法の概要

イタリア共和国憲法は、フランス第四共和国憲法をモデルにしたと言われている。本文139か条並びに経過規定及び最終規定から構成され、その内容は、反ファシズムの思想によって貫かれているとともに、「自由主義とマルクス主義とカトリシズムとの不安定な混合にある」と評される。具体的には、以下のような特徴を有する。

(1) 基本原則

国家の基本的性質を労働に基礎を置く民主共和国と位置付けた上で、国民主権及び社会国家の理念を掲げた民主主義の原理が表明されている（1条）。また、国際法の遵守を掲げ、特に外国人に庇護権を認めている点（10条）に特徴が見られる。

(2) 安全保障及び緊急事態における措置

他国民の自由を侵害する手段又は国際紛争を解決する方法としての戦争の放棄及び国際平和の促進等が宣言されている（11条）。一方、祖国防衛及び兵役を国民の義務と位置付けている（52条）。なお、戦時における措置として、各議院任期の延長（60条2項）、両議院からの政府に対する権限付与（78条）等が規定されている。また、緊急時における措置として、政府による暫定の応急措置（77条2項）が規定されている。

¹ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006年10月）121～124頁を参照した。

(3) 国民の権利及び義務

人権の内容及び保障については、人権保障及び基本的義務（2 条）、市民の平等（3 条）並びに労働の権利及び社会に対する寄与の義務（4 条）を基本原則として明らかにした上で、第 1 部「市民の権利及び義務」（13 条～54 条）を設け、これを市民関係、倫理・社会関係、経済関係及び政治関係に類別して、基本原則の具体化を図っている。そして、憲法裁判所に違憲立法審査権を付与することにより（134 条）、人権保障の実効性が担保されている。

イ 市民関係（13 条～28 条）

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

死刑の禁止に関して、かつては「ただし、戦時軍法に定める場合は、この限りでない」という規定があったが、2007 年 10 月にこの規定は削除され、死刑は全面的に禁止された（27 条 4 項）。

ロ 倫理・社会関係（29 条～34 条）

家族関係等における権利義務を定めている。具体的には、婚姻による基本単位としての家庭の形成、非嫡出子の保護、母性及び年少者の保護、学問の自由、学校教育の平等等が規定されている。なお、義務規定として、親の子を教育する義務及び初等教育義務が規定されている。

ハ 経済関係（35 条～47 条）

労働権、財産権、社会権に関する規定が置かれている。労働権については、労働の保護、平等な報酬を受ける権利、女子及び年少労働者の保護、組合結成権等が、財産権については、私的経済行為の自由、経済活動の統制、私有財産制の保障、労働者の経営参加、貯蓄の奨励等が規定されている。社会権については、社会保障の権利、事故・病気・障害・老齢・失業に対する保障がある。

ニ 政治関係（48 条～54 条）

権利として、選挙権、政党結成権、公職就任権等が、義務として、祖国防衛義務及び兵役義務、共和国に対する忠誠義務等が規定されている。なお、2003 年の憲法改正により共和国は公務就任における男女の機会均等を促進する措置をとらなければならないとする規定が追加されている（51 条 1 項）。

(4) 統治システム

イ 立法

議会は、二院制であり、下院（630 名）及び上院（315 名）から構成される（55 条）²。議員は両院ともに普通直接選挙により選出される（56 条・58 条）。なお、上院には、別途、若干名ながら選挙によらない議員（元大統領等）が存在する（59 条）。

上下両院は、立法権（70 条）、調査権（82 条）等を有するとともに、共和国大統領を弾劾し、首相及び各大臣の訴追を許諾する権限等を有する。なお、有権者又は州議会の要求による法律の一部又は全部を廃止する国民投票制度が置かれている（75 条）³。

[参考] イタリアの二院制の特徴⁴

イタリアの二院制は、選出方法においても、任期においても、権限においても、二つの議院は同じであり、これほどまでにシンメトリック（対称的）な二院制は他にない。立法過程において、上院と下院がほぼ同じ権限を有する二院制諸国は珍しくはないが、イタリアは「立法機能は両議院が共同して行使する」（70 条）としている。

また、政権は下院のみならず、上院の信任も必要としており、上院も不信任決議権を有している。イタリアの上院は、二院制諸国の中で、政府を倒すことができる唯一の第二院である。このように、二つの議院が鏡に映ったような対称性をもつことが、イタリア議会の特徴である。

イタリアの上院・下院の概略⁵

定数	任期	議員の選出方法等	両院関係・権限等
上院 315 (公選部分)	5 年 ※解散あり。 ※通例、両院の選挙は同時に実施。	●直接選挙（比例代表制 308＋単純小選挙区制 7） ●任命制（社会、科学、芸術及び文学の分野の功績者で大統領が任命する者 5 名まで＋元大統領）	●両院ともに政府不信任決議権を有する。 ●予算審議の両院関係は通常の法案審議と同様。 ●法案審議において両院は対等。 ●大統領の選挙と宣誓、大統領の弾劾、憲法裁判所判事の選任等の際に両院合同会議開催。
下院 630	5 年 ※解散あり。	直接選挙（比例代表制 629＋単純小選挙区制 1）	

※ 大統領は上下両院のいずれか、又は上下両院を解散することができる（88 条 1 項）。

² 2000 年の在外投票の保障に関する憲法改正を受けて行われた 2001 年の憲法改正により、下院の 630 議席のうち 12 議席、上院の 315 議席のうち 6 議席が在外投票によって選ばれる議席とされた（56 条 2 項、57 条 2 項）。

³ 後掲「二 B 法律廃止に関する国民投票制度の概要」（228 頁以下）参照。

⁴ 岩崎美紀子「二院制議会（八）」『地方自治 第 741 号』（ぎょうせい、2009 年）52、53 頁をもとに作成。

⁵ 古賀豪「諸外国議会の一院制・二院制の別（2013 年）」国立国会図書館調査及び立法考査局『国政の論点』（2013 年 6 月）をもとに作成。

ロ 行政

イタリア共和国の元首である大統領は、両院の議員及び各州から選出される代議員の3分の2以上の多数により選出され、任期は7年である(83条・85条)。大統領は、法律の公布(87条5項)、栄典の授与(87条12項)等の儀礼的な権限のほか、両院の解散権(88条)、法律の再議要求権(74条)、軍の統帥権(87条9項)等を有しており、一定の実質的な権限が認められている。

他方、内閣は、大統領により任命された首相及び各大臣から構成され(92条)、議会(上下両院)の信任を受けなければならない(94条)、議会に対し責任を負う。首相は、政府の一般政策を指揮し、その責任を負うとともに、政治上及び行政上の方針の統一を維持する(95条)。

ハ 司法

司法権は、憲法が定める例外を除き、通常司法官によって行使される(102条)。憲法は具体的な裁判機構の規定を設けていないが、地方裁判所、控訴院(我が国の高等裁判所に当たる)、破毀院(我が国の最高裁判所に当たる)等が設置されている⁶。司法機関は、他のいかなる機関にも従属せず(104条)、法律にのみ拘束される(101条)。破毀院は、上訴された判決について法律的に裁判するだけで、事実審理を行わない。また、行政に関しては国務院に、公的な会計に関しては会計検査院に、戦時における法律で定める事項及び平時における軍隊所属員の犯した軍事上の罪に関しては軍事裁判所に(以上103条)、租税に関しては租税委員会に(憲法上規定なし⁷)特別裁判権が認められている。

なお、裁判官の採用、懲戒措置等に関する権限は、大統領を主宰者とする最高司法会議に与えられている(104・105条)。

二 憲法裁判所

憲法裁判所は15人の裁判官から構成されており、その3分の1は大統領により、3分の1は議会の合同会議により、残りの3分の1は通常および行政の最高司法機関により選任される。裁判官の任期は9年である(以上、135条)。憲法裁判所は、①国及び州の法律等の合憲性に関する争訟、②国の機関間の権限等に関する争訟、③大統領の弾劾(以上、134条)、④法律廃止に関する国民投票の許可⁸等の権限を有する。法律の規定等を憲法裁判所が違憲であると宣言した場合は、当該規定等は、判決の公示の翌日から

⁶ 山岡規雄「諸外国の憲法事情 イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』(2001年4月)118頁

⁷ 同上

⁸ 憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律(1970年5月25日法律352号)33条

効力を失う（136 条）。

**[参考] 憲法裁判所の権限などについて（上記①の関連）
（合憲性審査の形態）⁹**

イタリアの憲法裁判所では、以前は、具体的規範統制（具体的な事件の審理に当たって裁判官が適用させようとする法律が違憲ではないかという疑いを持った場合、裁判官は訴訟手続を中止して、憲法裁判所へ移送し、合憲性の判断を求めること）が職務の大半を占めていた。しかし、1995 年頃からは、憲法裁判所から各原審裁判所に対し、憲法の条文に適合するような解釈を行うようにとの命令が発せられたため、その件数は減少している。

また、抽象的規範統制として、州が国や他州の法律について違憲審査を申し立てること、中央政府が州法について違憲審査を申し立てることができる¹⁰（127 条）。2001 年の憲法改正で国と州の権限が大きく変更され、国の権限と州の権限が衝突する状況が増えたため、この型の違憲審査は近年増加している。

（最近の違憲判決の例）¹¹

最近の違憲判決として、イタリアの憲法裁判所は、2011 年 1 月 13 日、「出廷の障害に関する規定」（2010 年 4 月 7 日の法律 51 号）について、一部違憲の判決を下した。

この法律は、首相及び閣僚は公務多忙を理由に刑事裁判の出廷を拒否できるとするもので、複数の刑事事件の被告となっているベルルスコーニ首相の救済のための法律と批判されていた。

憲法裁判所は、公務多忙が出廷を妨げる正当事由となり得ることは認めただが、出廷の可否の判断は裁判所が個別に行うことであるとしたうえで、この法律を憲法 3 条（法の前の市民の平等）及び同 138 条（憲法的法律の手続）に違反していると判断した。

なお、ベルルスコーニ首相は、2008 年にも、「国家の要職にある者の刑事裁判の一時停止に関する規定」（2008 年 7 月 23 日の法律 124 号）を成立させて訴追逃れを図ったが、この法律も、2009 年 10 月 7 日に違憲との判断が下され、施行停止となっている。

⁹ 諸橋邦彦「違憲審査制の論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『シリーズ憲法の論点⑨』（2006 年 2 月）15 頁、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（2000 年 11 月）をもとに作成。審査件数の推移については、後掲「シルベストリ憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答」[フィエッロ調査部部長発言]（266 頁）参照。

¹⁰ ドイツと異なり、議会議員や中央政府が国の法律について違憲審査を申し立てることはできないこととされている。

¹¹ 萩原愛一「【イタリア】 憲法裁判所による首相救済法の違憲判断」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2011 年 2 月）26 頁

(5) 地方自治

イタリア憲法は、基本原則において地方自治及び地方分権の原則を保障（5条）している。なお、2001年に地方自治の章（114～133条）の大部分の規定が修正ないし削除されるという大改正が行われた。

2001年の憲法改正により、共和国の構成要素として「共和国は、市町村、県、大都市、州及び国から構成される。」（114条1項）と規定され、行政権限は、国や上位の自治体の権限とされている場合を除き、基礎自治体である市町村に属することとされている（118条）。

また、州の立法権が強化され、国の排他的立法事項と国と州の競合的立法事項を限定列挙し、残余の事項は州の排他的立法事項とされた（117条）。

財政についても「連邦主義的改革」がなされ、「市町村、県、大都市及び州は、収入と支出に関する財政自治権を有する。」（119条）と規定し、地方自治体の財政自治権、自主課税権限が広範に認められた。

(6) 財政

イタリア憲法は財政に関する独立した章は設けておらず、「国会」の章に予算及び決算の承認に関する規定（81条）、「地方自治」の章に財政自治権の規定（119条）等を置いている。

2012年に行われた憲法改正によって均衡予算原則が導入された。具体的には、97条（行政組織に関する規定）に、行政（地方自治体を含む）は、欧州連合の法規と一致するよう、財政収支の均衡及び債務の持続可能性を保障することを規定された。また、国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障することとされた（81条）。さらに、地方公共団体は、予算の均衡を遵守した上で、欧州連合の法規から生ずる経済的及び財政的拘束の遵守を保障するよう協力する規定等も追加された（119条）。¹²

¹² この段落は、芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2012年11月）69～71頁をもとにした。なお、この改正は2014年度から適用される。

二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要¹³

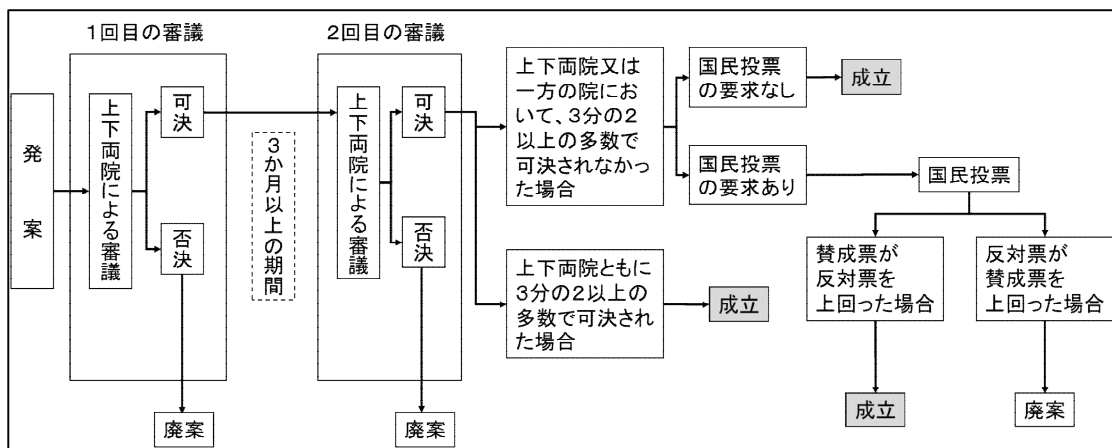
A 憲法改正手続（憲法改正国民投票を含む）の概要

【イタリア共和国憲法¹⁴】

138 条【憲法改正法律・憲法法律】

- ① 憲法改正の法律およびその他の憲法法律は、各議院において、3 ヶ月を下らない期間においてなされる連続した 2 回の議決をもって採択され、かつ 2 回目の表決では、各議院の議員の絶対多数によって可決されなければならない。
- ② 前項の法律は、公布後 3 か月以内に、一議院の議員の 5 分の 1、50 万人の選挙権者または 5 つの州議会の要求があるときは、国民投票に付される。国民投票に付された法律は、有効投票の多数によって可決されなければ審署することができない。
- ③ 法律が、2 回目の表決において、各議院でその議員の 3 分の 2 の多数で可決されたときは、国民投票は、これを行わない。

【イタリア憲法の改正手続】



1 憲法改正案審議手続

イタリア憲法の改正については、通常法律制定手続と異なり、高いハードル（各議院において3か月以上の期間をあけた2回の議決及び2回目の議決時における議員の絶対多数（在職議員数の過半数）による可決並びに国民投票）が課せられているが（138条）、国民投票は、特にその要求がない場合、又は、2回目の議決が両院で3分の2以上の多数で可決された場合には行われない¹⁵。なお、共

¹³ 以下の記述は、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006年10月）131～141頁及び山岡・前掲注6・121～125頁をもとに作成した。

¹⁴ 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』（有信堂高文社、2009年）35頁

¹⁵ イタリアでは、憲法の改正手続についても、憲法的法律（憲法と同等の効力を持つ法律であり、憲法やその他の憲法的法律を廃止または改正することのできる法律）によって特例を設け

和制は、憲法改正の対象とすることができない（139 条）。

(1) 憲法改正案の発案権

政府、両議院の各議員、国民（5 万人以上の有権者）、州議会（州に関する事項のみ）が憲法改正案を発案することができる（71 条、121 条）。また、政府の補助機関である経済労働国民会議にも発案権があると解されている（99 条 3 項）。

(2) 議会における審議及び議決

上下両院で、3 か月以上の熟慮期間をあけた、それぞれ 2 回の議決が必要とされる¹⁶（一方の議院が先に 2 回議決を行うことは許されていない）。また、2 回目の議決に際しては、「各議院の議員の過半数」が必要とされる。「各議院の議員の過半数」とは、通常の議決に必要とされる出席議員数の過半数ではなく、在職議員数の過半数である。

なお、1 回目の議決、2 回目の議決を問わず、憲法改正案が否決された場合、通常法律と同様、6 か月の間は同趣旨の憲法改正案を再提出することはできない¹⁷。

2 憲法改正国民投票の手続

議会における 2 回目の議決で、賛成が過半数を得たものの、各院で全議員の 3 分の 2 に達せず、かつ、一定数の議員、国民等の要求があった場合、国民投票が実施される。

(1) 官報による公示

過半数で可決されたものの、各院で全議員の 3 分の 2 の多数を得ることのできなかった憲法改正案は、「第 2 回目の評決で、各議院の議員の 3 分の 2 より少ない過半数で可決された憲法的法律の本文」というタイトルの下に官報に掲載される。

ることができる。

実際、憲法改正のための両院合同委員会を設置するために制定された、1993 年 8 月 6 日と 1997 年 1 月 24 日の憲法的法律により特例が設けられた例がある。両者はいずれも国民投票を義務的にするものだが、後者では、それに加えて国民投票は有権者の過半数が投票しなければ成立しないという条件も付けられていた。しかし、いずれの憲法改正案も議会で可決されなかったため、これまでの憲法改正は、すべて通常の改正手続に則って行われている（山岡・前掲注 6・121、122、132、134 頁をもとに作成）。

なお、2013 年 11 月現在検討がなされている二院制の改革等に関する憲法改正案についても、その改正手続の特例を設ける憲法的法律が議会で審議されている。詳しくは、後掲 237 頁・注 4 参照。

¹⁶ 各議院における 2 回の議決は、同一の案文に対する議決でなければならないため、いずれかの議院で修正が加えられた場合には、再送付された憲法改正案を他方の議院が改めて議決し直しても、それは 2 回目の議決とはみなされず、最初の議決として扱われることとなる。

¹⁷ 山岡・前掲注 6・122 頁

(2) 国民投票の要求

国民投票の要求を提起できる期間は、官報による公示後 3 か月以内である。憲法改正案を国民投票に付するためには、①一議院の 5 分の 1 の議員、②50 万人の選挙人、③五つの州議会のいずれかの要求がなければならない。

国民投票を要求する者は、破毀院の書記局へ要求書を提出する。なお、官報による公示後 3 か月以内に国民投票の要求が提起されなかった場合、期限の満了後 1 か月以内に、大統領が憲法改正案に審署し、憲法改正の手続は完了する。

(3) 破毀院による審査

国民投票の要求があった場合、破毀院に設置された国民投票中央事務局¹⁸は、当該国民投票の要求の適法性を 30 日以内に審査し、国民投票の許可・不許可に関する決定を行う。

なお、国民投票中央事務局によって、国民投票の要求の不適法性が宣言された場合は、憲法的法律の公示の日から 3 か月を経過した後に大統領による審署が行われ、憲法改正の手続は完了する。

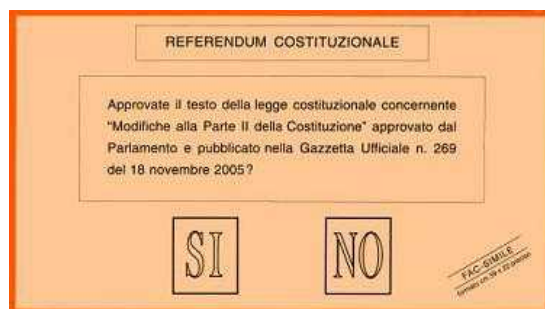
(4) 大統領による公告

国民投票の公告は、国民投票中央事務局による国民投票の許可に関する決定が下された後、60 日以内に大統領令により行われる¹⁹ ²⁰。また、国民投票の期日は、公告の命令の発布後 50 日から 70 日までの間に設定される²¹。

(5) 投票

18 歳以上の市民は、国民投票の投票権を有する。投票用紙には、改正案全文は記載されないが、改正される部分がどこであるかについて明記され、有権者は、投票用紙の質問に「同意 (SI)」又は「不同意 (NO)」の記号に印を付け投票する。

【2006 年 6 月 25、26 日に行われた憲法改正 国民投票における投票用紙】



¹⁸ 国民投票の実際の執行は、内務省により行われている。

¹⁹ 国民投票の実施は、大統領令によって官報に公告されることとなるが、国民投票の対象となる憲法改正案の中身は、間接的に明示されるにすぎない。すなわち、大統領の公示は、「〇年〇月〇日の官報に掲載された憲法改正案に関する国民投票を実施する」という形であり、大統領令において言及された官報を見れば当該憲法改正案がわかるという仕組みとなっている。

²⁰ 他の憲法的法律が公示されている場合は、二つの国民投票を同一の日に実施するために、国民投票の公告を、通常の期限である 60 日を超えて、6 か月まで延期することができる。

²¹ 憲法改正のための国民投票と国政選挙とを同時に行うことを禁止する規定はないが、これまで憲法改正のための国民投票は 2 回（2001 年、2006 年）行われているのみであり、いずれも国政選挙とは別の日程で行われた。

憲法改正案に対する賛成票が反対票を上回った場合、大統領による審署が行われ憲法改正は成立する。反対票が賛成票を上回った場合、結果が官報に公示される（最低投票率要件は、設けられていない）。白票及び無効票は、賛否の判断からは除外される。

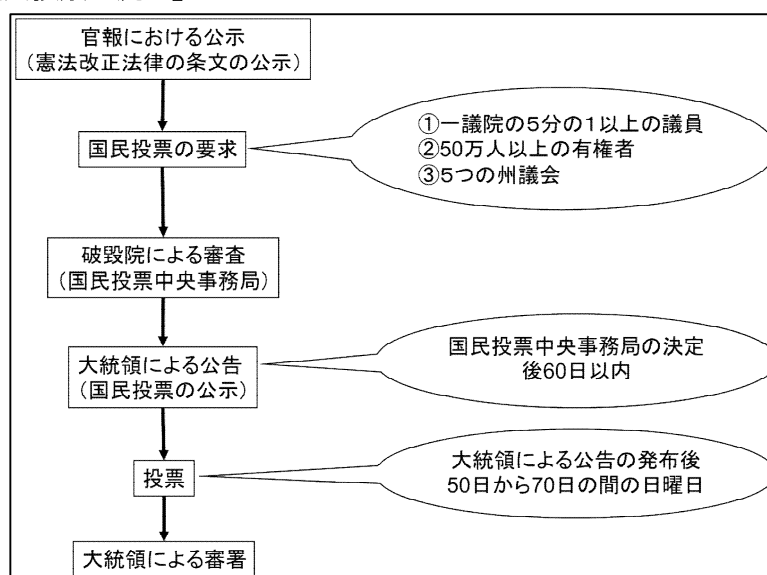
なお、国民投票により憲法改正案が否決された場合、議会における否決の場合と同様に、同趣旨の憲法改正案の提出は6か月間禁止される²²。

(6) 大統領による審署

- ①議会の2回目の議決において3分の2以上の多数で可決された場合
- ②国民投票の要求がなかった場合
- ③国民投票の要求の手續に違法性があり、国民投票が認められなかった場合
- ④国民投票の結果、賛成票が反対票を上回った場合

上記の場合において、大統領は審署を行い、憲法改正の手續は完了する。

【憲法改正国民投票の流れ】



3 憲法改正国民投票運動に対する規制

(1) 運動期間

国民投票運動は、投票日の30日前から行うことができる。また、一定の運動を、選挙日前日又は当日に行うことは禁止されている。

- ・前日から禁止：①公共の場所での演説会
②新たなポスター、壁新聞等の掲示
- ・当日の禁止：①投票実施中における投票所前での広報活動
②投票所前における投票者に対する調査（出口調査）
③新聞、テレビ・ラジオによる広報活動

²² 山岡・前掲注6・124頁

(2) 運動の主体

国民投票運動に関し、運動主体に対する規制は設けられていないが、メディアにおいて国民投票に関し賛成・反対の運動を行う個人及び団体は、国民投票の実施を公示する大統領令の公布から一定の期間内に、「情報通信の監督に関する独立行政委員会（アウトリタ）」に届け出ることが義務付けられている。

(3) 運動規制

国民投票運動については、原則的に規制はない。しかしながら、通常の国政選挙の選挙運動に準じた一定の規制（ポスターの掲示場所・寸法、拡声機を搭載した車両使用の際の市町村の首長からの許可等）が設けられている。

(4) メディアに対する規制

- ・テレビ及びラジオ放送は、賛成派・反対派の討論番組、意見広告の放送においては賛成派・反対派に均等な放送時間の確保を義務づけているほか、新聞の意見広告についても同様の規制を課している。
- ・放送事業者による投票の指示及び投票の選好の表明は禁止されている。
- ・投票日の15日前から投票の終了までの期間において、世論調査の実施及び結果の公表が禁止されている。
- ・上述の規則は、国民投票の公示日から適用される。

(5) 議会の広報活動

議会の広報活動に関する規定は設けられていない。

4 イタリア共和国憲法の改正の動向

イタリアでは、現行憲法が施行されてから60余年になるが、第12立法期まで（1948～1996年）は小幅な改正が行われているにすぎず、その間の憲法の変容は憲法習律や憲法裁判所の判例によるところが大きいとされていた。しかしながら、第13立法期（1996～2001年）に入って憲法改正の動きが活発となり、憲法施行後、現在までに16回の憲法改正が成立している²³。

年月日	改正の概要等	国民投票
1948.1.1	イタリア共和国憲法施行	—
1963.2.9	両院の議席配分変更（56・57条）及び上院の任期（60条）	—
1963.12.27	モリゼ州の新設に伴う改正（57・131条）	—
1967.11.22	憲法裁判所裁判官の任期の短縮（135条）	—
1989.1.16	大臣の弾劾裁判制度廃止及び大臣の犯罪の裁判管轄（96・134・135条）	—

²³ 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』（有信堂高文社、2009年）19頁
山岡規雄・北村貴「諸外国における戦後の憲法改正〔第三版〕」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報－ISSUE BRIEF－No.687』（2010年8月）9、10頁

[イタリア]

1991.11.4	大統領が解散権を行使できる期間の緩和 (88 条)	—
1992.3.6	大赦及び減刑の法律事項への変更 (79 条)	—
1993.10.29	議員の不逮捕特権の一部廃止 (68 条)	—
1999.11.22	地方自治改革 (州自治権の強化・州知事の直接公選制の導入) (121～123・126 条)	—
1999.11.23	刑事被告人の権利保障 (111 条)	—
2000.1.17	在外投票の保障 (48 条)	—
2001.1.23	在外選挙区の設置にともなう定数の変更 (56・57 条)	—
2001.10.18	地方自治の深化 (中央政府と州・県・市の関係の抜本改正) (114 ～133 条)	承認
2002.10.23	旧王家の子孫の選挙権・公務就任権の承認、男系子孫の入国の 承認 (経過規定 13 条)	—
2003.5.30	公務就任に関する男女の機会均等について政府が適切な措置 をとるべき文言の追加 (51 条)	—
2007.10.2	死刑禁止の例外規定の削除 (27 条)	—
2012.4.20	均衡予算原則の導入 (81・97・117・119 条)	—

※ イタリアの憲法改正において国民投票が実施されたのは、2001 年の地方自治の深化を問う国民投票が初めてである。

(1) 1980 年代までの動き

イタリア憲法は、政党の役割の積極的承認、権力の集中を抑制する「保障主義」(対等な二院制、憲法裁判所、州制度、国民投票等の安全装置)、多様な価値観の尊重を掲げていたが、「政党」を中心的なアクターとする政治(「政党支配体制(partitocrazia)」)が展開され、汚職の蔓延や社会的閉塞をもたらす中、様々な権力抑制手段は、効率的な行政の実現を阻み、「弱い政府」をもたらす一因として批判されることとなっていった。そのため、イタリアでは、1980 年代から政治制度全般にわたる改革論議が活発化し、憲法改正に対する議論は、何度となく繰り返されたが、いずれも大きな成果を上げることはできなかった。

(2) 1990 年代の動き

90 年代には、国会に二度にわたり、憲法第 2 部「共和国の組織」(統治機構)の全面改正を目指し、憲法改正案の起草権を持った「両院合同委員会」が設置されたが、いずれも失敗に終わった。

このため、ダレーマ内閣は、一つの体系的な改革案による「大改革」の断行という路線を放棄して、より急を要するものの中から部分的に改革を積み上げて行くという路線を選択した。この方式が功を奏して、①地方自治改革(州自治権の強化・州知事の直接公選制の導入)(121～123・126 条)、②刑事被告人の権利保障(111 条)という二つの重要な憲法改正が、1999 年、議院の大多数の賛成で実現された。

(3) 2000 年代の主な動き（国民投票が行われたもの）

① 2001 年憲法改正

1999 年の「部分的な改革」の成果に立って、ダレーマ内閣はさらに、地方自治の深化を目指した憲法第 2 部第 5 章の政府改正案を作成し、議会に上程した。下院の憲法問題委員会においては、その改正案をもとに、多様な政治勢力間の「協力・協調」の促進を目的とした統一案を起草する動きがあった。しかしながら、2001 年春に予定された総選挙への影響等を考慮し、与野党が対立姿勢を明確にし始めたため、統一案の起草は困難になった。

このため与党は、野党との対話から正面突破へ路線を変更した。最終的に政府提出改正案は、上下両院においてそれぞれ 2 回可決されたが、2 回目の議決において上下両院ともに野党の反対（野党側が本会議を欠席）により 3 分の 2 以上の賛成が得られなかったため、与党及び野党双方から当該憲法改正案の可否を問うための国民投票が請求された。2001 年 10 月 7 日に実施された国民投票²⁴において、当該憲法改正案は、賛成多数により承認された（賛成 64.2%、反対 35.8%、投票率 34.1%）。

② 2006 年憲法改正国民投票（否決）

その後、2003 年 10 月 17 日、ベルルスコーニ内閣（中道右派）は、内閣提出法案として憲法第 2 部「共和国の組織」に関する憲法改正案を上院に提出した²⁵。この改正案は、現行憲法の条文（全 139 条）のうち約 3 分の 1（55 条）を改正するもので、①二院制の見直し（上院の改組（上院→連邦上院）、権限の見直し、議員定数の削減等）、②警察や医療、教育に関する行政権限の国から地方自治体への移譲、③大統領が持つ議会解散、選挙実施等の権限の首相への移譲、④議員、大統領の被選挙権年齢の引下げ等を内容としていた。

当該憲法改正案は、2004 年～2005 年末にかけて、上下両院でそれぞれ 2 回可決されたが、2 回目の議決において上下両院ともに野党の反対により 3 分の 2 以上の賛成が得られなかったため、2006 年 2 月に野党から国民投票

²⁴ 憲法改正案の可決から国民投票が実施されるまでの間に総選挙（2001 年 5 月 13 日）が行われ、政権が交代（ベルルスコーニ内閣が成立）した。

²⁵ 「一内閣が統治構造の分野に限定されているとはいえ、野党との事前協議もなしに包括的な憲法改正案を提出したのは、戦後の憲法史上初めてのことである。」（高橋利安「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法改正問題』（2005 年）275 頁）

なお、この改正案は、連立与党連合「自由の家」の 4 人の「賢人」（上院憲法問題委員会委員長アンドレア・パストーレ（フォルツァ・イタリア）、国民同盟上院議員団長ドメニコ・ナニア、上院副議長ロベルト・カルデローリ（北部同盟）及びキリスト教中道センター上院議員団長フランチェスコ・ドノフリオ）が北イタリアの避暑地ロレンサーゴの山荘において、わずか 3 日間で起草した「賢人案」（ロレンサーゴ草案）に基づいたものであった。

が請求され、国民投票が実施されることとなった。

その後、2006 年 4 月に総選挙が行われ、その結果、ロマーノ・プローディ元首相・前欧州委員会委員長率いる野党（中道左派連合）が僅差ながらも勝利し、ベルルスコーニ内閣からプローディ内閣に政権が交代した。そのため、政権与党が憲法改正案に反対し、野党が賛成するという状況下で、2006 年 6 月 25、26 日に国民投票が行われ、反対多数で憲法改正案は否決された（賛成 38.7%、反対 61.3%、投票率 52.3%）²⁶。

(4) 2012 年憲法改正²⁷

イタリアでは、2012年4月、81条、97条、117条及び119条を改正して均衡予算原則を導入する憲法改正案が可決された（2012年4月20日の憲法的法律²⁸第1号「憲法への均衡予算原則の導入」）。

この憲法改正をめぐる審議は、2011年8月の独仏緊急首脳会談²⁹等を受け、同年9月に政府法案が提出されてから実質的に開始された。両議院における2回の審議は迅速に行われ、過度に厳格な規律（拘束）が経済に悪影響を及ぼすといった批判はあったものの、いずれの表決もその議員の3分の2を超える多数で可決された³⁰。

5 憲法改正国民投票の実施例

イタリアにおいて、憲法改正に関する国民投票が行われたのは、以下の 2 回のみである。

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
2001.10.7	地方自治の深化（中央政府と州・県・市町村の関係の抜本改正）（2 編 5 章）	34.1%	64.2%	承認
2006. 6.25, 26	二院制の改革、首相の権限強化、地方への権限移譲等	52.3%	38.7%	不承認

²⁶ AP 通信 2006 年 6 月 27 日

²⁷ 芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2012 年 11 月）65、66 頁をもとに作成。

²⁸ 憲法的法律とは、憲法本文の改正のほか、追加的規定を定めることができ、憲法と同等の効力を有する。

²⁹ そこでは、ユーロ加盟国が、財政赤字及び債務残高に係る財政規律を憲法に規定すること等が提案された。

³⁰ 上院における 2 回目の表決（2012 年 4 月）では、北部同盟（Lega Nord）と「価値あるイタリア（Italia deivalori）」が反対（棄権を含む）に回った。

[参考] 最近の憲法改正をめぐる動き

2013 年 2 月 24、25 日の上下両院選挙³¹において、下院選挙では中道左派連合が過半数の議席を得た。しかし、上院選挙では二大政党連合の拮抗等により議席の過半数を得る勢力がなく、下院とは議席構成が大きく異なる結果となった³²。

2013 年総選挙結果³³

		中道左派連合		中道右派連合		五つ星運動 (M5S)	中道勢力連合		その他
		(全体)	民主党 (PD)	(全体)	自由国民党 (PDL)		(全体)	市民の選択 (SC)	
下院	得票率	29.6	25.4	29.2	21.6	25.6	10.6	8.3	5.1
	議席数	340	292	124	97	108	45	37	0
上院	得票率	31.6	27.4	30.7	22.3	23.8	9.1	—	4.7
	議席数	113	105	116	98	54	18	—	0

両院の権限が立法及び政府の信任について対等で、新政権が上下両院で信任を受ける必要がある（94 条 3 項）イタリアにおいて、両院におけるこうした構成の相違は、政権の樹立及び運営にあたって深刻な問題であるといえる³⁴。

実際に、2013 年 4 月 28 日にレッタ政権が発足するまで、新しい政府を構成することができない状況が続いた³⁵。

こうした状況下で、主要政党は、イタリアの政治制度が正しく機能するよう解決策を導入しなければならないという強い認識を持つようになった。また、現レッタ政権の政策としても、安定した政治を行える政府を構築できる方向への制度改革を行うことが挙げられている³⁶。

首相の諮問的機関である有識者委員会の報告書が既に提出されており³⁷、これを踏まえて、議会で今後議論が進められていく見込みである。

³¹ 財政緊縮策と構造改革を進めてきたモンティ首相の辞任を受け、大統領が上下両院を解散したことにより、この選挙が行われることとなった。

³² イタリアの上下両院の選挙における議席配分の方法については、後掲 237 頁・注 2 参照。

³³ 芦田淳「【イタリア】2013 年総選挙の結果と選挙法の課題」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2013 年 4 月）をもとに作成。なお、在外選挙区、多数派プレミアム適用外の一部の選挙区の結果は含まれていない。

³⁴ 芦田・前掲注 33 をもとに作成。

³⁵ 最近の政治の動きの詳細については、後掲「カーラヴィータ教授（ローマ大学）からの説明聴取・質疑応答」（278～280 頁）参照。

³⁶ この段落については、後掲「カーラヴィータ教授（ローマ大学）からの説明聴取・質疑応答」（280 頁）参照。

³⁷ 有識者委員会の報告書の内容については、後掲「カーラヴィータ教授（ローマ大学）からの説明聴取・質疑応答」（280～283 頁）参照。

B 法律廃止に関する国民投票制度の概要

【イタリア共和国憲法³⁸】

75 条〔法律廃止の国民投票〕

- ① 50 万人の選挙権者または五つの州議会の要求があるときは、法律または法律の効力を有する行為を、全部または一部、廃止するかどうかを決定するために、国民投票が行われる。
- ② 国民投票は、租税および予算、大赦および減刑、国際条約の批准の承認に関する法律については、認められない。
- ③ 衆議院の選挙権を有するすべての市民は、国民投票に参加する権利を有する。
- ④ 国民投票に付された提案は、有権者の多数が投票に参加し、かつ有効投票の多数が獲得された場合に、可決される。
- ⑤ 法律は、国民投票の実施に関する方式を定める³⁹。

1 法律廃止に関する国民投票の手続⁴⁰

(1) 国民投票の発案

50 万人の選挙権者又は五つの州議会の要求により、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部を廃止するために、国民投票が行われる（75 条 1 項）。ただし、租税及び予算、大赦及び減刑、国際条約の批准の承認に関する法律についての国民投票は、認められない（75 条 2 項）。

(2) 破毀院による審査

国民投票の要求は、破毀院の事務局に提出される。なお、提出の期間は以下のように制限される。

- ① 提出は、各年 1 月 1 日から 9 月 30 日の間に限定⁴¹。
- ② 上下両院の一方の任期満了前 1 年及び両院のうち一方の選挙後の最初の集会の日から 6 か月間は、提出不可

要求の提出を受け、破毀院に設置された国民投票中央事務局が、要件の適法性につき審査を行う（10 月 1 日に審査を開始し、最終的に 12 月 15 日までに当該国民投票の要求の適法性に関する決定を行う）。

(3) 憲法裁判所による合憲性審査

国民投票中央事務局が、国民投票の要求を適法と決定した場合、当該要求は、

³⁸ 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』（有信堂高文社、2009 年）27 頁

³⁹ 国民投票の実施に関する具体的な手続は、1970 年制定の国民投票法に定められている。

⁴⁰ この項の記述は、井口文男「イタリアの制度改革と国民投票制度」比較憲法学研究 No.13（2001 年）、井口文男「国民投票制度の諸問題」神戸学院法学 9 卷 4 号（1979 年）及び内藤光博「イタリア憲法における国民投票制度の構造と実態」専修法学論集第 74 号（1998 年）によった。

⁴¹ これは、1 年のうちに 1 回以上の国民投票が行われるのを避ける狙いがあるとされる。（井口文男「イタリアの制度改革と国民投票制度」比較憲法学研究 No.13（2001 年）24 頁）

憲法裁判所に送付される。

憲法裁判所は、当該国民投票の要求する法律の廃止が、75 条 2 項の定める国民投票の除外事項（租税及び予算、大赦及び減刑並びに国際条約批准の承認に関する法律）に当たるか否か等の審査を行い、最終的に 2 月 10 日までに判決を下す。

(4) 大統領による国民投票の公示

大統領は、国民投票を適法と認める憲法裁判所の判決を受けた場合、閣議決定に基づき、4 月 15 日から 6 月 15 日の間に投票日を定め、大統領令により、国民投票を公示する。なお、この間に議会が解散された場合、国民投票は自動的に延期され、新議会が選挙された 365 日後に再度、手続が開始される⁴²。

(5) 投票

国民投票の有権者は、下院の選挙権を有するすべての市民（18 歳以上）である（75 条 3 項）。投票用紙には質問が明瞭で読みやすい文字で書かれており、有権者は、投票用紙の質問に「賛成（SI）」又は「反対（NO）」の記号に印を付け投票を行う。

国民投票は、有権者の過半数が投票し（最低投票率要件⁴³）、賛成票が有効投票の過半数に達した場合に成立する（75 条 4 項）。白票及び無効票は、投票率を計算する場合には算入されるが、賛否の判断からは除外される⁴⁴。

なお、国民投票において「廃止に反対」とする結果が出た場合、以後 5 年間は、当該法律の廃止についての国民投票を要求することはできない⁴⁵。

(6) 大統領の法律廃止の宣言

国民投票の結果、法律廃止の結論が出た場合、大統領は、大統領令により当該法律の廃止を宣言する。廃止は官報への公示日の翌日から発効する。

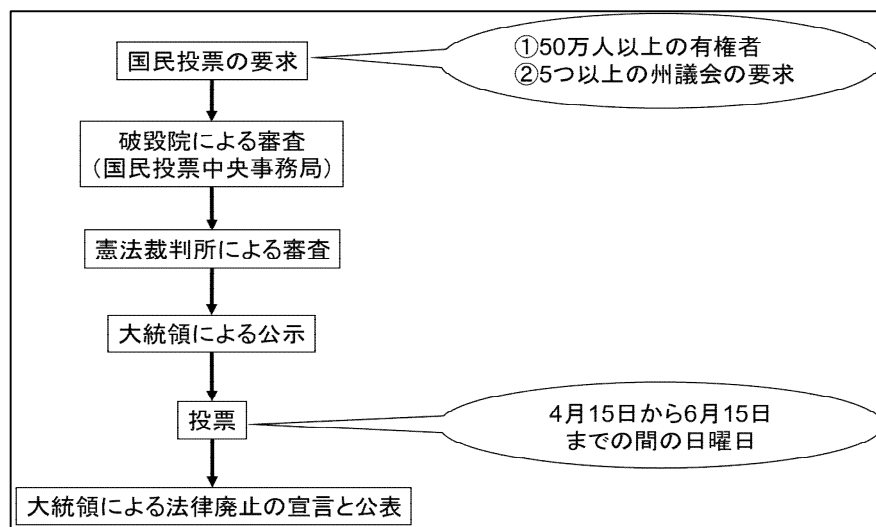
⁴² 国民投票により法律が廃止になった場合に立法機関が存在しないと対処ができなくなってしまうため、法律廃止に関する国民投票の時期が国政選挙の時期に重なることは禁止されている。後掲「破毀院民事部からの説明聴取・質疑応答」（276 頁）参照。

⁴³ 法律廃止に関する国民投票制度と憲法改正国民投票制度の大きな相違点として、法律廃止に関する国民投票には、国民投票成立のための要件として、有権者の過半数の投票を必要とするという条件（最低投票率要件）が課されているのに対し、憲法改正国民投票には、こうした要件は課せられていないということがある。その理由については、後掲「シルベストリ憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答」[シルベストリ長官発言]（260、261 頁）参照。

⁴⁴ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 10 月）193 頁

⁴⁵ 憲法改正国民投票の場合には、国民投票で否認されると、同趣旨の憲法改正案の審議は 6 か月間禁止される。（前掲「二 A 2 憲法改正国民投票の手続（5）投票」（222 頁）参照）

【法律廃止に関する国民投票の流れ】



2 法律廃止に関する国民投票運動に対する規制

法律廃止に関する国民投票運動に対する規制は、憲法改正国民投票運動に対する規制と同様である⁴⁶。

3 法律廃止に関する国民投票の動向

法律廃止に関する国民投票は、1970年の法律制定以来、過去16回66件行われ、うち23件が賛成多数により承認されている。

●法律廃止に関する国民投票の実施例（現行憲法下）⁴⁷

（表中、結果の列において、「○」：承認、「×」：不承認、「－」：不成立を意味する。）

投票期日	提 案 内 容	投票率	賛成	結果
1974.5.12	離婚法の廃止	87.7%	40.7%	×
1978.6.11	政党活動への国庫補助の廃止	81.2%	43.6%	×
	治安法の廃止	81.2%	23.5%	×
1981.5.17	反テロリズム法の一部廃止	79.4%	14.9%	×
	終身刑の廃止	79.4%	22.6%	×
	武器携帯免許法の廃止	79.4%	14.1%	×
	中絶法の限定規定の廃止	79.4%	11.6%	×
	中絶法の廃止	79.4%	32.0%	×
1985.6.9	賃金の物価スライド率削減法の廃止	77.9%	45.7%	×
1987.11.8	司法官の民事責任規定の廃止	65.1%	80.2%	○
	議会の審問委員会に関する規定の廃止	65.1%	85.0%	○
	原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1%	80.6%	○

⁴⁶ 前掲「二 A 3 憲法改正国民投票運動に対する規制」（222、223 頁）参照。

⁴⁷ 山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例 [第 2 版]」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報－ISSUE BRIEF－No.796』（2013 年 8 月）13～15 頁をもとに作成。

	原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1%	79.7%	○
	外国法人の原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	65.1%	71.9%	○
1990.6.3	狩猟の規制	43.4%	92.2%	—
	私有地へのハンターの立入り規制	42.9%	92.3%	—
	食品の残留農薬の制限	43.1%	93.5%	—
1991.6.9	下院選挙法改正 ⁴⁸	62.2%	95.6%	○
1993.4.18	上院選挙法改正	76.9%	82.7%	○
	政党活動への国庫補助の廃止	76.9%	90.3%	○
	個人使用のためのソフトドラッグ保持の容認	76.9%	55.3%	○
	貯蓄信用役員に対する財務大臣の人事権の廃止	76.9%	89.8%	○
	環境保護行政の地域保健機構の管轄からの除外	76.9%	82.5%	○
	観光省を廃止し、州政府に権限を移管	76.9%	82.2%	○
	農業省を廃止し、州政府に権限を移管	76.9%	70.1%	○
	国家持株省の廃止	76.9%	90.1%	○
1995.6.11	職場の労働者代表の3大労組による独占の廃止	56.9%	49.97%	×
	職場の労働者代表の3大労組による独占の縮小	56.9%	62.1%	○
	公務員の組合への民間労組と同様の団体協約の締結権の付与	56.9%	64.7%	○
	マフィア・メンバーの身柄保護	57.0%	63.7%	○
	RAI（国営ラジオ・テレビ）の民営化	57.2%	54.9%	○
	小売店開設規制の緩和	57.0%	35.6%	×
	組合費の天引き制度の廃止	57.1%	56.2%	○
	人口1.5万人以上のコムーネの選挙法の修正	57.1%	49.4%	×
	小売店営業時間の自由化	57.1%	37.5%	×
	全国ネットのテレビ局の一企業による保有の上 限設定	57.9%	43.0%	×
	テレビ番組の広告による中断の禁止	57.9%	44.3%	×
	ラジオ・テレビ広告代理店法の修正	57.8%	43.6%	×
1997.6.15	黄金株の廃止	30.2%	74.1%	—
	良心的兵役忌避	30.2%	71.7%	—
	私有地へのハンターの立入り規制	30.2%	80.9%	—
	司法官の自動昇任	30.2%	83.6%	—
	ジャーナリスト同業組合の廃止	30.1%	65.5%	—
	裁判官への司法職以外の者の任命	30.2%	85.6%	—
	農林食糧資源省の廃止	30.1%	66.9%	—
1999.4.18	下院の比例代表制の廃止	49.6%	91.5%	—
2000.5.21	国民投票及び選挙運動費用の償還の廃止	32.2%	71.1%	—
	下院の比例代表制の廃止	32.4%	82.0%	—
	最高司法会議の構成員の選挙方法	31.9%	70.6%	—
	検察官と裁判官のキャリアの分離	32.0%	69.0%	—
	司法官の副職禁止	32.0%	75.2%	—

⁴⁸ 当該国民投票自体は、下院選挙法の一部の廃止を目的に行われたが、当該国民投票を提案した国会議員等により当該規定が廃止された場合の選挙制度が提示されていた。当該国民投票の結果、下院選挙法が改正された。

[イタリア]

	不当に解雇された労働者を再雇用する義務の廃止	32.5%	33.4%	—
	社会保障機関による組合費控除の廃止	32.2%	61.8%	—
2003.6.15	不当に解雇された労働者の再雇用の拡大	25.5%	86.7%	—
	土地所有者に対する電線の配線の義務の廃止	25.6%	85.6%	—
2005.6.12	受精卵に関する臨床研究等の廃止	25.4%	88.0%	—
-13	体外受精卵の数の制限等の廃止	25.5%	88.8%	—
	誕生した者の諸権利とヒト胚の諸権利を同等とする規定の廃止	25.5%	87.7%	—
	第三者の配偶子を用いた受精に関する禁止の廃止	25.5%	77.4%	—
2009.6.21	第1党への優先的議席配分の廃止（下院）	23.3%	77.6%	—
-22	第1党への優先的議席配分の廃止（上院）	23.3%	77.7%	—
	複数選挙区における同一候補者の立候補の禁止	23.8%	87.0%	—
2011.6.12	良質な水道水の供給について水道事業者収益を認める法律の廃止	54.8%	95.3%	○
-13	水道事業の民営化を認める法律の廃止	54.8%	95.8%	○
	原発再開計画を許容する法律の廃止	54.8%	94.1%	○
	首相等の自ら関係する刑事裁判への出廷義務を免除する法律の廃止	54.8%	94.6%	○

[参考] 原発の是非を問う国民投票の経緯⁴⁹

イタリアでは、過去に1987年11月と2011年6月の2回、原子力発電についての国民投票が行われている。

(1) 1987年11月の国民投票

1986年のチェルノブイリ原子力発電所事故の影響を受け、1987年に原子力関連の法律3件の廃止の可否を問う拘束的国民投票が行われ、いずれも可決された。

この国民投票の結果を受けて、1988年、政府はすべての原子力発電施設の建設を取り止めることとし、運転中だった2基の発電所の運転を取り止め、1990年までの廃炉を決定、1990年6月には全原子炉が閉鎖された⁵⁰。

提 案 内 容	投票率	賛成	結果
原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1%	80.6%	○
原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1%	79.7%	○
外国法人の原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	65.1%	71.9%	○

⁴⁹ 原発の是非を問う国民投票の経緯については、後掲「シルベストリ憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答」〔フィエッロ調査部部長発言〕（261～264頁）、「破毀院民事部からの説明聴取・質疑応答」（274、275頁）も参照。

⁵⁰ 高山丈二「我が国の原子力発電の現状と課題」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2009年12月）89頁

(2) 2011 年 6 月の国民投票⁵¹

1987 年の国民投票で原子力発電の全廃を決定したイタリアであったが、2008 年 5 月には原発復活を選挙公約に掲げたベルルスコーニ政権が発足、原子力発電所計画を打ち出した。また、同年 8 月には、原発施設の国内における建設等を内容とする国家エネルギー戦略を首相が策定する規定を含む法律が制定された。

これに対し、原発の再開は 1987 年の国民の意思を無視するものとの批判から、その規定の廃止を求める国民投票実施の運動が起こり、2011 年 1 月には、同年 6 月の国民投票が実施できる見込みとなった。

このような状況下において、同年 3 月 11 日には福島第一原発事故が発生、反原発の世論が高まったことを受けて、政府は急遽、原発再開に関する議論を凍結する暫定措置令を制定した⁵²。

原発議論の凍結へと政府の方針が転換されたことにより、国民投票実施の回避の可能性を示唆する報道も一部あった。しかし、国民投票を提起した側は、当該国民投票の意図は原発再開計画の完全な中止であって、議論の凍結ではないとして、その実施を求めた。このため、当該国民投票を実施するか否かについての破毀院の判断、設問の適切性に対する憲法裁判所の審査が改めて行われ、最終的に実施が認められた。

本国民投票では、投票率が国民投票の成立要件である過半数に達し、賛成票が 9 割以上と圧倒的多数に達した。首相は、「政府と議会は国民投票の判断を完全に受け入れる義務がある」と声明を発表し、原発再開を断念する意向を示した⁵³。

提 案 内 容	投票率	賛成	結果
原発再開計画を許容する法律の廃止	54.8%	94.1%	○

⁵¹ この記述は、産経新聞 2011 年 6 月 15 日、山岡規雄「【イタリア】原発の是非を問う国民投票」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2011 年 7 月）、萩原愛一「【イタリア】原子力発電再開の凍結」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2011 年 4 月）、萩原愛一「【イタリア】原子力発電への回帰—伊仏原子力協定の調印」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2009 年 4 月）をもとに作成した。

⁵² イタリア憲法では、政府は、緊急の場合に法律の効力を有する暫定措置をとることができることを定めている（77 条 2 項）。暫定措置令は、法律に転換するために、制定した日に議会に提出され、公布後 60 日以内に法律に転換されない場合は、制定時にさかのぼって効力を失う（77 条 2 項・3 項）。

⁵³ 産経新聞 2011 年 6 月 15 日

(参考) イタリア国民投票法の制定前後の動き⁵⁴

イタリア憲法 75 条 5 項は、「国民投票に関する事項は法律でこれを定める」こととしており、同条同項を実施するための法律として「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律」⁵⁵（以下「国民投票法」という。）が 1970 年に制定された。この法律は、憲法改正国民投票だけではなく、法律廃止のための国民投票等の手続をも定めている⁵⁶。これまでに、憲法改正のための国民投票は 2 件行われ、うち 1 件、法律廃止に関する国民投票は 16 回 66 件行われ、うち 23 件がそれぞれ賛成多数により承認されている。

1 国民投票法制定前の動き

イタリア憲法は、その成立過程において「憲法的妥協」と言われる各党の協力関係の下に制定された。しかしながら、冷戦の開始に伴う与野党の対立により、憲法に定められた種々の制度が整備されない期間が続いた（憲法的凍結）。つまり、与党キリスト教民主党が統治の障害となる制度（国民投票制度、憲法裁判所等）の整備に消極的となり、野党がその実現を求めて対立するという構図となっていたのである。しかし、1950 年代半ばから、徐々に諸制度の整備が進められ、国民投票法は、1970 年に制定されることとなった。

2 国民投票法制定後の動き～1970 年代以降

1970 年に国民投票法がキリスト教民主党と他の諸政党との間の妥協により成立すると、1974 年の離婚法の廃止の是非を問う投票を皮切りに、さまざまな問題が国民投票に付託されるようになっていった。

1989 年の東欧諸国における市民革命に始まる社会主義の崩壊と東西冷戦の終結や欧州統合へ向けての動きは、「政党支配体制」の存続を危機に晒すこととなった。既成政党に対する不信は、北部同盟などの新興政党の勃興、汚職の摘発等へと向かい、1994 年の総選挙において、既成の中道諸政党が崩壊していくこと

⁵⁴ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 10 月）142、143 頁を参照した。

⁵⁵ 「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律」（1970 年 5 月 25 日法律第 352 号）は、53 条からなり、第 1 章が憲法 138 条に定める憲法改正法律及び憲法的法律制定のための国民投票に関する規定、第 2 章が法律廃止のための国民投票に関する規定、第 3 章が憲法 132 条に定める州の区域の変更のための国民投票に関する規定、第 4 章が国民発案に関する規定という構成となっている。

⁵⁶ 同法律によらない国民投票として、1989 年 6 月に EU 統合の深化の是非を問う諮問的国民投票がある。諮問的国民投票に関する憲法上の規定はないため、1989 年 4 月 3 日憲法的法律第 2 号を制定し、この問題に限って国民投票が行われた。（山岡・前掲注 6・117 頁）

によって「第一共和制」が終焉し、「第二共和制」へ移行したと言われている⁵⁷。

この過程において、新興政党の勃興や汚職の摘発と並んで重要な役割を果たしたのが、国民投票制度の活用であった。

キリスト教民主党所属の議員であったマリオ・セーニは、国民の政治不信を深刻に受け止め、国民投票制度を活用して選挙制度改革に挑戦した。まず、1991年には、政治腐敗の温床と考えられていた下院議員の連記制による選出方法を単記制に改める提案が、次いで、1993年には、上院議員の選出について、小選挙区で65%以上の得票がなければ当選できない等とする65%条項の廃棄を求める提案が、それぞれ国民投票に付託され、承認された。この結果は、国民の「政党支配体制」への不満・反感がいかに根強いかを示すとともに、従来からの議会における選挙制度改革の議論を加速させ、同年中に両院の選挙法が改正された⁵⁸。

この間の動きは、「国民投票による革命」とも呼ばれ、議会政治の危機・機能不全を直接、国民自身の手で改革することが可能であることを意味するものであると評価されている⁵⁹。

しかし、1997年以降は、国民投票に付されるテーマが多様化してきており、諸団体や諸政党の間においても合意が形成されていない問題を投票の対象とすることが増加しているため、国民が判断に迷った結果、投票率が低下しているとの指摘もなされている⁶⁰。ただし、2011年に行われた「新たな原子力発電所の計画・建設の廃止」等4項目の国民投票では、投票率が54.8%に再び上昇した。

⁵⁷ 馬場康雄・岡沢憲英『イタリアの政治』（早稲田大学出版部、1999年）126、127頁

⁵⁸ 初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第2版〕』（三省堂、2010年）125頁

⁵⁹ 馬場・岡沢・前掲注57・135頁

⁶⁰ 同上

フィノッキアーロ上院憲法問題委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 19 日 14:00～14:55

於：上院

○ イタリア側出席者

フィノッキアーロ（Finocchiaro）上院憲法問題委員会委員長

モッラ（Morra）上院憲法問題委員会副委員長

（はじめに）

フィノッキアーロ委員長 本日は上院にお越しいただき、ありがとうございます。歓迎申し上げます。

現在、上院では、選挙法や憲法改正についての議論が盛んに行われている。これらは、長く議論されている問題であるが、途中で議論が中断してしまうなど、非常に困難を極めながら、現在も議論が続けられているものである。現在は、首相及び上下両院の憲法問題委員会のもとで議論されているところだが、共和国大統領からも、きちんとやるようにということでお墨付きを得ている案件である。今回の御訪問は、貴国における同じような二院制の問題に対する問題意識から生まれたものと理解している。

武正副団長 本日は、上院が開かれているにもかかわらず、私たちの議員団にお時間をとっていただき、ありがとうございます。

（二院制の評価、最近の憲法改正の動向等）

武正副団長 それでは限られた時間なので、私たちの方から質問させていただきたい。委員長もおっしゃったとおり、日本でも、二院制における衆議院と参議院のねじれという問題もあり、衆参両院の合意形成に工夫が必要ではないかという議論がある。昨年の衆議院選挙、本年の参議院選挙を経て、両院で自由民主党が第一党となり、与党が過半数を得たことで現在は解消されているが、それまでは、6年前の参議院選挙以来、日本でも両院のねじれ状態が生じていた。

イタリアの二院制は、上下両院の権限が同等に近いと伺っているが、このような二院制に対する評価を委員長に伺いたい。また、ねじれ解消を目指す憲法改正に向けた動きがあると聞いているが、こうした憲法改正の主な内容、最近の動向について伺いたい。

フィノッキアーロ委員長 イタリアにおいては、この両院が完全に対等な二院制¹をどのように改善していくかが長年議論されている。現在議論されているのは、上院に、より地域色・連邦色を持たせ、地域に根差した問題について州・地域の意見や利害関係を吸い上げるような立法をすることができる院にしていることである。なお、現在は、地方団体として州、県、市があるが、県については今後廃止する方向で議論が進められている。

この改正が成立すると、連邦制の意味合いが強まり、立法権は上下両院に置きつつも、地方に焦点を当てた問題は上院で取り上げるという性格が強くなっていくと思う。

ねじれの問題については、選挙法改正を通して解消していきたいと考えている。直近の総選挙でも、上下両院の選挙法が異なるために²、下院では中道左派が過半数を獲得したにもかかわらず、結局大連立を組むことになったという状況がある。現在の大連立政権は、政治的にも歴史の中でも、非常に例外的なものだと私は位置付けており、この選挙法改正は、現在の議論の中で優先的な課題として取り上げられている。

次に憲法改正については、既にそのプロセスを開始して、今回の憲法改正の手続を定める憲法的法律³を議会で審議中であり、もうすぐ可決される見込みである。今回の憲法改正においては、現行憲法にはない手続として、仮に議会で 3 分の 2 の多数が得られた場合においても、国民投票を利用することで国民に対して意見を問うというプロセスが新たに加えられている⁴。

¹ イタリアの二院制の特徴については、前掲「一 2 (4) 統治システム」(215 頁) 参照。

² イタリアでは、下院選挙では全国で、上院選挙では州ごとに、最多得票の候補者名簿連合又は候補者名簿に議席の約 55% が多数派プレミアムとして与えられ、その他の候補者名簿等には残余の議席が得票率に応じて配分される。(芦田淳「【イタリア】2013 年総選挙の結果と選挙法の課題」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』(2013 年 4 月))
なお、上下両院の選挙法の違いについては、後掲「アゴスティーニ下院憲法問題委員会副委員長からの説明聴取・質疑応答」(251 頁) も参照。

³ 憲法的法律とは、憲法と同等の効力を持つ法律であり、憲法やその他の憲法的法律を廃止又は改正することのできる法律である。(山岡規雄「諸外国の憲法事情 イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』(2001 年 4 月) 121 頁)

⁴ 2013 年 11 月現在イタリア議会で審議されている憲法的法律の議案によると、この憲法改正手続の改正は、今般議論される二院制の改革等に関する憲法改正の手続に関してのみ適用されるものであり、憲法改正手続を定める憲法 138 条そのものを改正するものではない。
なお、同議案の主な内容は、①憲法改正等を目的として上下両院の合同委員会を設置すること、②現行憲法では、上下両院で改正の議決が行われた後、3 か月以上の熟慮期間をあげ、さらに上下両院で 2 回目の議決が必要とされているが、この熟慮期間の「3 か月」を「45 日」に短縮すること、③現行憲法では、上下両院とも 3 分の 2 以上の多数で最終的に可決された場合には国民投票は不要とされているが、この場合であっても一定数の議員や国民から要求があれば国民投票を行うことである。

この憲法的法律の議案は、上院では 2013 年 10 月 23 日に 2 回目の可決が行われている。

この手続法に関する議論が終結すると、具体的に憲法改正の内容に入っていくことになる。具体的な改正の内容としては、両院が完全に対等な二院制の解消と国・政府の形態に関する議論が取り上げられている。これまでも議論があった半大統領制⁵導入等についても、今後議会で議論がなされていくと思う。また、もう一つの大きな点として、首相の権限を強化するという内容もある。

こうしたテーマを中心に政府から案が提出され、これに加えて、議員からも案が示される等、色々な形で議論が膨らんでいくと思う。

現在、首相の諮問的機関である有識者委員会による報告書も既に出されており⁶、これを踏まえて、上下両院の 40 名の議員からなる合同委員会において議論が進められていく。この 40 名は、政治的にも文化的にも非常に広範な議員から構成されている。こうした有識者委員会、合同委員会等を通して、憲法学者等を含め、広い範囲からの様々な意見をくみ上げることができ、国民の世論や意見も大きく反映された内容になっていくのではないかと、心強く思っている。

また、イタリアの現状を最も反映している問題として、議会における議論が非常にゆっくりで効果が少なく、非効率的になされてきたという状況がある。これは両院が完全に対等な二院制に起因し、そこから派生する問題だが、一つの法案を仕上げるにもかなり長いプロセスが必要であるという状況を解消しなければならない。

これを解消するために、これまで暫定的にとられてきたのが、政府による緊急政令の提出という手段である。イタリアでは、政府により議会に緊急政令が提出された場合には、一定期間内に法律化されなければならないということになっているが⁷、こうした形でどんどん立法行為が行われていくというのは、イタリアの議会制度に対する屈辱的な行為だと考えている。今後、議会が自分たちの力を取り戻し、有効に立法行為を行っていくためには、こうした部分の改革が、根本的に必要ではないかと考えている。議会が立法権を取り戻し、上院

下院では 1 回目の可決が同年 9 月 10 日に行われており、同年 12 月 10 日以降に 2 回目の議決を行うことが可能となる。

⁵ 半大統領制とは、①国民の直接選挙で選ばれ固定任期を務める大統領が、②憲法上一定の行政権力を有するが、③同時に（大統領の指名に基づいて）議会の多数派によって選ばれ、その信任に依存する首相が存在し、行政権を分担掌握する執政制度のことを指す。（建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』（有斐閣アルマ、2008 年）106、107 頁）

⁶ この報告書の主な内容については、後掲「カーラヴィータ教授（ローマ大学）からの説明聴取・質疑応答」（280～283 頁）参照。

⁷ 政府は、緊急の場合に法律の効力を有する暫定措置をとることができるが（憲法 77 条 2 項）、これは、法律に転換するために、制定した日に議会に提出しなければならないものとされ（同項）、公布後 60 日以内に法律に転換されない場合は、制定時にさかのぼって効力を失う（同条 3 項）。憲法では、緊急に必要な場合に限るという限定を付しているが、実際には緊急度の低い案件に関しても多数制定されている。（山岡・前掲注 3・118 頁）

が地方を代表するという意味を含めて議会が国民の代表機関として機能していくことが非常に重要ではないかと思っている。

また、政府に対しては、安定的な強い政権運営を可能とする権限が与えられることが必要だと考えている。また、新しい点として議論されているのは、「建設的不信任」の制度⁸である。これは、政権に対して不信任案を提出する際に、どのような多数派、リーダーが代わりに政権を担い得るかという政権の代替案を示した上で、不信任案を突き付けるという制度である。

こうした改革を成し遂げていくためには、選挙法の改正は必須である。現在の選挙法では、政党が選んだ候補者の拘束式名簿があり、国民には政治家を選ぶ権利は与えられていない。これは非常に問題であり、過去に導入されていたような、国民にきちんと選択肢を与え、国民が政治家を選ぶことのできる選挙法に戻していくべきである。

（憲法改正における国民の意思の反映）

船田議員 憲法改正においては、一定の条件がなければ国民投票は行われな一方、法律廃止に関する国民投票の場合には、要件を満たす申請があれば、必ず実施されると聞いている。私の考えでは、逆に憲法改正の方が、国民の意思をより反映させるべきではないかと思うが、ご指摘があれば伺いたい。

フィノッキアーロ委員長 憲法改正については、同じ内容の改正案が、両院で最終的に 3 分の 2 の多数をもって可決された場合には、国民投票には付されないことと決められている。しかし、現在議論している改革においては、この点を変更し、最終的に 3 分の 2 の多数で可決された場合であっても、国民等から要求がある場合には、国民投票に付すことを考えている⁹。また、各項目について個別に国民投票にかけることで、国民の意思を問うことも考えている。

憲法改正国民投票の在り方については、これまで議会の中でも激しい議論が行われてきた。イタリアでは、民主政の危機であるとか、国と国民とが非常に乖離しているといった指摘もなされてきたが、これをもう一度正常な、本来あるべき形に戻していかなければならないという強い信念のもとで進められている改革ともいえる。

（憲法改正に対する国民の関心）

畠中議員 イタリアでは、憲法改正に対してどういった世論があるのか、国民

⁸ 建設的不信任の制度については、後掲「カーラヴィータ教授（ローマ大学）からの説明聴取・質疑応答」（286 頁）参照。

⁹ 前掲注 4

の憲法改正に対する関心について、委員長、及び五つ星運動に所属していらっしゃるモッラ副委員長に伺いたい。

フィノッキアーロ委員長 これは非常に重要な問題である。というのは、これまで憲法改正の議論は、エリートの間又は政党間での政争の議論だと国民に認識されてきた側面が強いと考えている。他方で、歴史的に見れば、約 20 年前に行われた選挙法に関する国民投票の事例¹⁰や、直近の議会が可決した憲法改正案を国民投票で国民が否決した事例¹¹もあり、国民は、自分の生活に直接関わると感じる場合には強い関心を示すと言えるのではないかと考えている。

国民と政治の乖離という観点からは、議員数の削減や、国民が自分の日常生活に直結した問題であると感じるような問題について議論が深化していくことは重要ではないかと考えている。

モッラ副委員長 私は、五つ星運動に所属している議員だが、これまでに国と国民との距離が非常に遠く、溝が深くなってきたことを実感している。これは、総選挙における投票率の漸減という事実にも明らかに表れている。戦後、共和制が導入されて以降、投票率は非常に高かったが、これは、自ら国政に携わっていかなければならないという国民の高い意識が表れていたのだと思う。近年、そうした意識がどんどん低下し、国と国民の距離が乖離してきたことは、ゆゆしき問題であるし、自由民主主義の危機だと考える。

これを改善するためには、社会倫理的な観点から、国民がより多くの正確な情報・知識を得る必要があると考えている。イタリアにおける一つの問題としては、マスコミの情報伝達において、非常に公正さに欠ける部分があるということが挙げられるのではないか。

多くの国民が直接的に政治に参加していくことは、非常に重要だと思う。今回の憲法改正に際しても、できる限り多くの国民が直接参加できるような形がとられることが重要だと思う。民主主義は、強い責任のもとで国民の強い意識がきちんと反映されるようなものでなければならないと思う。憲法改正において、議会の効率性の向上、首相の権限強化、議員数の削減といった議論ももちろん重要だが、最も重要なのは、議会等の組織から国民に力を移していくことではないかと考えている。

¹⁰ 1991 年 6 月に下院の選挙法改正に関する国民投票（投票率 62.2%）が、1993 年 4 月に上院の選挙法改正に関する国民投票（投票率 76.9%）が行われている。

¹¹ 2006 年 6 月実施。詳細は、前掲「二 A 4 (3) ②2006 年憲法改正国民投票(否決)」(225、226 頁) 参照。

(おわりに)

武正副団長 本日はありがとうございました。委員長をはじめ、憲法問題委員会の委員の方々のご活躍をお祈りしております。また、イタリア・日本間の議員間の友好を進めていきたいと思います。

フィノッキアーロ委員長 またこちらにお越しいただけるのを楽しみにしております。そのときには、憲法改正が実現している状況であることを心から願っています。

イタリア滞在の期間中に、このような真面目な議論のみならず、イタリアという国を大いに満喫してお帰りいただきたいと思います。

以上

内務省国民投票部局からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 19 日 15:30～16:40

於：内務省

○ イタリア側出席者

ボッチ（Bocci）内務省政務次官

ポスティリオネ（Postiglione）内務省内務・国土総局長

ウバルディ（Ubaldi）内務省内務・国土総局次長

ミナーティ（Minati）内務省選挙局長

トラッコ（Torraco）内務省内務・国土総局官房長

ストラティ（Strati）内務省政務次官秘書室長

オラーノ（Orano）内務省選挙局企画・総務課長

カプアーノ（Capuano）内務省選挙局選挙・国民投票課長

（はじめに）

武正副団長 本日はお忙しいところ、お時間をとっていただきありがとうございます。

これまでドイツやチェコの憲法改正、あるいは憲法裁判所について調査をしてきて、本日イタリアに着きました。フィノッキアーロ上院憲法問題委員会委員長を訪問しており、予定より遅れてしまったことをお詫び申し上げます。

ボッチ政務次官 皆様方、こちらにお越しいただき、ありがとうございます。

（内務省の業務）

ボッチ政務次官 内務省は、イタリアの民主制度において大変重要な役割を果たすとともに、内政全般を担当している。こちらの本省のみならず、イタリア各地に配属されている、内務省から派遣される知事（プレフェット）を通して、政府の政策を実際に地域内で実行していく役割を持っている¹。また、国家警察

¹ 内務省は本省の他に、各県にプレフェツテューラと呼ばれる事務所を置いている。このプレフェツテューラの代表者がプレフェットと呼ばれ、彼らを通じて内務省の意向や指示は各県に伝えられる。つまり、内務省から派遣された各県における監督官のような役割を担っている。プレフェットはしばしば「県知事」と日本語に訳されるが、選挙で選ばれた県知事は別におり、むしろ政治的に配置された「内務省任命知事」である。（独立行政法人労働政策研究・研修機構『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合－独・仏・英・

を主体として国内の治安を守る役割を持つと同時に、消防署も内務省の管轄下にあり、消防隊員は、防火・消防活動だけではなく、大災害発生時の救助活動も行っている。

また、内務省には人権保護という重要な役割もあり、国民の市民権や、外国人の処遇、宗教関係の問題への対処といった幅広い役割を担っている。内務省というと、国内の治安のみに対処していると思われがちであるが、そうではなく、非常に幅広い役割を果たしており、今ここにおいて、我々はまさに国家の心臓部分に在るといって間違いはないだろう。

国家の心臓と申し上げたが、国家というのは単に中央政府を意図しているのではなく、中央政府以外の地方行政のネットワークもすべて含めた概念である。我々は、県（プロビンチョ）や市（コムーネ）のような、自立した地方行政団体をはじめとする地方行政をも含んで国家と呼んでおり、実際にこれらが我が国の民主制度を支えていると言える。

イタリアの県は、日本の県より少し規模が小さいもので、106 県存在する。県には、中央政府である内務省から派遣される知事（プレフェット）が配属されており、この政治的知事によって、中央政府の政策が地域で実行されている。

また、本日の調査テーマともなっている、選挙や国民投票の運営という役割も内務省は持っており、この職務は最も重要と評価できるのではないかと思う。

第二次世界大戦後にイタリアが共和国として誕生して以来、多くの選挙が行われてきた。これらの選挙はすべて内務省によって運営されたが、政党や政治的グループ等から選挙結果に対して疑問を呈されたことは、一度もない。これはまさに、公平中立な立場を常に守っているという点における、内務省に対する深い信頼に基づく結果と言える。

（イタリアにおける国民投票の歴史的背景）

ポッチ政務次官 イタリア国民が直接政治活動に参加することを目標として、イタリアの憲法や関連法は、国民投票の制度を設けている。私からは、イタリア国民の生活の中で非常に重要な意義を持っている国民投票の歴史的背景をお伝えしたい。

1946 年 6 月 2 日、イタリア人は国民投票という制度を通じて、それ以前に存在していた王国制度を継続するか、共和国として再出発をするかという、非常に重大な選択をした。その選択に従って現在のイタリア共和国が誕生したわけであり、この時の国民の選択は歴史的な選択とも評価されている。

この 1946 年の国民投票は、有権者数約 2800 万人、投票者数約 2500 万人、

投票者の中で共和制を選択した割合が約 54.3%、約 1270 万人という結果で²、共和国としての新たな国の制度が成立したわけである。このような国民投票を通して選択された共和国の体制が、1948 年のイタリア共和国憲法制定によってスタートした。

イタリア共和国憲法は、国民投票制度を規定している。国民投票は、国民が直接に民主政に参加するという役割や、国民による政治に対する監視が行われるという役割も果たしている。実際にこの制度が頻繁に活用されるようになったのは 1970 年以降であるが、現時点においても、新たな国民投票を実施する必要性が様々な方面から唱えられている。つまり、国民投票は、1946 年に歴史的な重要性を持った投票が行われたという過去の歴史においてのみではなく、現在においても重要な意義を有する制度だと言える。

私の歴史を踏まえた考察が、皆様方の今後の活動に役に立てれば喜ばしく思う。この後、内務省を代表して実務担当者からの説明があり、また、我々としても、皆様方からも評価や忠告等を頂ければ幸いである。

私は残念ながら、この後、イタリアの中央政府と州との協議会に参加しなければならないため、ここで退席させていただく。この協議会は、実際に中央政府と地方との連携を図るために非常に重要な役割を果たしているものである。

《ボッチ政務次官、退席》

（法律廃止に関する国民投票の手続の概要）

オラーノ選挙局企画・総務課長 イタリアの国民投票は大きく三つに分けられる。一つ目に、一般の法律を廃止するための国民投票（憲法 75 条）、二つ目に、憲法や憲法に準ずる法律を改正する国民投票（同 138 条）、三つ目に、国家内の組織を含めた制度の改正に向けた国民投票（住民投票）（同 132 条、133 条）がある。

私からは国民全部が関与する最初の二つの国民投票、つまり法律廃止に関する国民投票と、憲法改正国民投票について説明する。

イタリアで最も幅広く活用されている国民投票は、法律廃止を目的とした国民投票である。法律廃止に関する国民投票を行うためには、まず、50 万人以上の有権者の署名又は五つの州議会からの申請が必要である。通常、申請がなされるのは、50 万人の署名によるものである。

その後、申請の内容について、破毀院が適法性の審査を行う。この審査は、

² チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト

（<http://www.c2d.ch/>）のデータによると、投票者数約 2495 万人、有効投票数は約 2344 万票、賛成票が約 1272 万票であり、有効投票に占める賛成の割合は約 54.3%である。

署名が確かなものか、予定された数がきちんと集められているかということを含めた審査である。

この破毀院による適法性の審査の後、憲法裁判所が、国民投票の対象となっている設問が憲法に抵触していないかという違憲性の審査を行う。イタリア憲法では、予算法や、受刑者の恩赦や大赦、国際条約批准の承認に関する法律は、国民投票の対象とすることが禁じられている（憲法 75 条 2 項）ので、そのような憲法の条文に抵触していないかどうか、憲法裁判所で判断する。

また、国民投票の設問が理論的な一貫性を持っているか、国民に混乱や選択の誤りを生じさせることがないか、といった観点からも審査を行う。

破毀院及び憲法裁判所の審査を経て、国民投票の実施が認められた場合は、共和国大統領の権限で、投票の日程が設定される。投票の日程は春、4 月 15 日から 6 月 15 日までの間に設定されることになっている。

（法律廃止に関する国民投票における最低投票率要件）

オラーノ 選挙局企画・総務課長 この法律廃止に関する国民投票においては、その法律の廃止に対して、賛成の数が反対の数を上回ることに加え、有権者の 50%+1 以上の人数が投票をすることが必要条件となっている。

投票率は、法律廃止に関する国民投票では非常に大きな役割を果たしている。その法律を廃止することに利害を持っている有権者は、投票所に行き、実際にイエスという投票をするが、そのようなテーマに関して興味を持っていない有権者は、ノーに投票するのではなく、投票所そのものに出向かない。したがって、投票率要件の達成がそこで阻害されることになるので、これは非常に重要な問題になる。

近年における国民投票では、最低投票率要件を満たしていない事例が多く見られるが、最低投票率要件を満たした場合には、結果として賛成が反対を上回り、法律の廃止がなされることが多い。つまり、その法律の廃止に全く興味を示さない国民は、基本的にはノーという投票をするのではなく、投票所に最初から出向かないので、50%+1 が投票して最低投票率要件を満たすという状況になれば、たいていの場合、法律は廃止されることになるわけである。

（法律廃止に関する国民投票の事例）

オラーノ 選挙局企画・総務課長 イタリアにおいて、法律廃止に関する国民投票が最初に行われたのは、1974 年の離婚法に関する事例である。その後、いくつかの重要な国民投票が行われたが、次第に各政党や政治グループによる国民投票の活用が増えてきて、近年ではあまりにも多くの事項が国民投票で問われることとなり、国民の参加意識が低減したという事実がある。実際に、1997 年

から 2009 年の間には、多くの国民投票が公示されたが、投票者の数が足りずに不成立となってしまった事例が多くある。

（憲法改正国民投票）

オラーノ選挙局企画・総務課長 一方で、憲法改正国民投票は様相が異なる。イタリアで憲法改正が行われる際には、両院において 2 回の議決がなされなければならない、その 2 回の議決の間には 3 か月を経過しなければならないという条文がある。上下両院の 2 回目の議決において、在職議員の 3 分の 2 以上の多数に達せずに改正案が可決された場合には、国民投票に問うことができる旨が規定されている（憲法 138 条 1 項・3 項）。

この国民投票の申請については、50 万人の有権者の署名による申請、五つの州議会による申請、上院又は下院の議員の 5 分の 1 による申請、という三つのうちいずれかを満たすことが条件となる。この最後の、いずれか一院の 5 分の 1 の議員による申請というのは、割合としては非常に小さな人数で憲法改正法に対する国民投票が行えるため、頻繁に活用される可能性がある。

憲法改正国民投票においては、法律廃止に関する国民投票とは異なり、最低投票率要件は定められていない。したがって、結果が賛成多数であれば、投票率にかかわらず承認されことになる。

カプアーノ選挙局選挙・国民投票課長 次に、オラーノ課長から申し上げた三つの国民投票のうち、三つ目の「国家内の組織を含めた制度の改正に向けた国民投票（住民投票）」に関して私からご説明する予定としていたが、これは本日取り上げるべきテーマなのか、皆様方が興味を持っていらっしゃるかどうか、伺いたい。

武正副団長 住民投票については、今回の調査の主要テーマではないので、質疑に入らせていただきたい。

（選挙法の改正）

中谷議員 現在イタリアで議論されている選挙法の改正が、今後大連立を左右し、1 年以内に再選挙もあり得る等と日本では報道されているが、選挙法を改正しなければならない理由及び改正すべき箇所をご教示願いたい。

オラーノ選挙局企画・総務課長 非常に複雑な質問だが、現在のイタリアの政治の姿、政党間の力関係によって、政治そのものが不安定になっている。特に、

三つの政治グループが有権者からの大きな賛同を得ており³、その政治グループ同士のしのぎ合いが見られることから、選挙法を改正することで政治の安定化を図ろうというのが大きな目的になっている。改正内容については、今後各政党又は政治グループの間での合意形成が必要となる。

（2011 年 6 月の原発の是非を問う国民投票）

笠井議員 法律廃止に関する国民投票は、2009 年までは提起されても成立しない事例が多かったということだが、そういう中においても 2011 年 6 月の原発の是非を問う国民投票が成立した理由はどこにあると捉えているのか。

また、当該国民投票においてボイコット運動が行われたと聞いているが、ボイコット運動はどのような形で行われたのか。

さらに、ボイコット運動が行われたにもかかわらず国民投票が成立した背景には、福島原発事故の影響があったと見られているのか。

オラーノ選挙局企画・総務課長 まず、福島原発事故の影響があったかという最後のご質問に対しては、これはまさにそのとおりである。この 2011 年 6 月の国民投票⁴は、新たな原子力発電所の建設だけではなく、水道網の自由な使用等も含めた水の公共性についても問われた国民投票であった。この国民投票が最低投票率要件を満たして成立し、また、原子力発電所の新規建設に対して大きな反対の投票がなされたのは、福島原発事故が多大な影響を及ぼしたからだということは、ここで申し上げることができる。

国民投票制度は非常に優れた制度であり、国民が直接に民主政に参加することによって、国の政治そのものへの方向性を示すという役割を果たしている。ただし、あまり濫用することは避けるべきではないかということが、イタリアの経験上、言えると思う。過去において、一回の国民投票で 10 から 15 余りの設問が同時になされたことがあり、かつ、それらが一貫性のある設問ではなく、それぞれ異なった設問であったために、国民の間で、一体なぜ何のために投票しなければならないのかという動機付けが薄れてしまった。こういう事情があるので、やはり国民投票を濫用することは避けるべきであると申し上げたい。

（憲法改正国民投票の在り方、地方分権）

伊東議員 憲法改正国民投票について、議会の中で 3 分の 2 という高いハードルがあって、それで可決しなかったときに国民投票の要求があれば国民投票を

³ 2013 年総選挙の結果については、前掲「二 A [参考] 最近の憲法改正をめぐる動き」(227 頁) 参照。

⁴ 前掲「二 B [参考] 原発の是非を問う国民投票の経緯」(232、233 頁) 参照。

実施するということだが、たとえ議会の 3 分の 2 で可決されたとしても、国民の声を反映させるために国民投票は必要なのではないかと考えているのだが、いかがか。

また、内務省は警察、治安を所管しているそうだが、治安というのは各地方の自治で行うべきものだ和我党では考えている。内務省では、地方自治、地方分権に関しては、理想どおりうまくいっているとお考えか。

オラーノ選挙局企画・総務課長 憲法改正国民投票の在り方については、イタリア共和国憲法制定会議の中でも、立法者が多くの議論を行ったところである。その結果として、イタリア憲法は硬性憲法となり、両院による 2 回の議決を必要とする、要するに 4 回の議決が求められるという、憲法改正に対して非常にハードルの高い手続が必要なものとなっている。

一方では、そういった意味で硬性憲法のハードルを守りつつ、もう一方では議会の 3 分の 2 以上の多数で可決された場合には、国民投票にかけが必要がないという制度を構築するに至ったわけである。

この 4 回の議決が全く同じ結果とならなければ憲法改正には至らないということ、そして 2 回目の投票においては、現職議員の 3 分の 2 以上の賛同を必要とするということから、それだけの賛成票があった場合には、国民投票にかけする必要はないだろうという、当時の立法者の判断が働いたわけである。

しかし、だからといって他国において国民投票の制度を設計する際に、全く同じ制度を導入する必要はないので、各国の事情に合わせて、国民投票が必要であれば導入するという選択が否定されるというものでは当然ない。

ウバルディ次長 地方分権は、日本でも非常に興味・関心の高い問題だと受け止めている。地方分権の問題については、連邦主義を導入するかどうか、現在でも政界で激しい議論が行われている。地方の独立性、自立性を保障するとともに、国家の統一を侵害しないような、バランス感覚のとれた接点を探っていかなければならないという現状にある。

連邦主義や地方分権がテーマとして取り上げられた当初は、地方分権の推進派が多く見られた。しかし、分権が進みすぎたことで、今度は国家全体の統一に問題が生じたため、少し後戻りをしているという状況もあり、現在は、どちらとも言えない状況である。地方に対して権限を大きく与えることは、当然これから求めていかなければならないが、その中でも地方間の格差の解消を保障しなければならないので、地方分権に関する憲法改正が再度行われるという事態になれば、当然また同様の議論が高まるものと認識をしている。

（インターネットによる運動の規制）

畠中議員 貴国では、選挙運動や国民投票運動において、インターネットに関する規制は存在するか。

ウバルディ次長 インターネットに関する規制ということだが、イタリアの民主主義の下では、インターネットへのアクセス又は活用について、国家からの干渉は全くできないことになっているので、こういった観点からご質問されたのか伺いたい。要するに、ある国で行われているように、例えばページが突然暗くなって閲覧できなくなってしまうようなことを念頭に置かれているのか。

畠中議員 そういった意味合いではない。国民投票に当たり、一定の期間メディアに対する規制があると思うが、これは、インターネットにも適用されるのか。

オラーノ選挙局企画・総務課長 インターネットは全く自由である。

ウバルディ次長 少し話が違うかもしれないが、中国政府がグーグルに対して行ったようなことは、イタリアでは全くできない。

（おわりに）

武正副団長 本日は、貴重なお話をたくさん伺うことができました。もっと質問させていただきたいところですが、いただいたお時間が来てしまいました。本日はありがとうございました。

以上

アゴスティーニ下院憲法問題委員会副委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 19 日 17:20～18:35

於：下院

○ イタリア側出席者

アゴスティーニ（Agostini）下院憲法問題委員会副委員長

（開会前）

笠井議員 7 年前の訪問時も同じ部屋で会議が行われたが、当時もこの絵が掛けられていた。この絵は、ローマの何らかの制度に反し、死刑を宣告された人物が中央に描かれているとのことだ。当時話を伺ったヴィオランテ委員長は、この絵に大変恐れを抱いているので捨ててしまいたいと言っていたが（笑）¹。

《一同、絵を眺め、アゴスティーニ副委員長到着までしばし懇談》

（はじめに）

アゴスティーニ副委員長 本日はこちらにお越しいただき、大変歓迎申し上げます。シスト委員長は現在本会議での投票の方に入っておりまして、どうしても参加できず、心よりお詫び申し上げます。

現在、本会議場では同性愛者への差別的な行為に対する対処法の審議がなされている。これは非常に重要な法案で、何年も前から議論されていたにもかかわらず成立せず、前立法期から引き続いて本立法期でも議論されており、ようやく法律の成立にこぎつけられるかどうかという重要なタイミングにある。

私は憲法問題委員会の副委員長を務めているアゴスティーニと申します。こちらは通常、委員会を開催している部屋です。

実は私は今回初当選で議員になったので、こうした調査団をお迎えするのは初めてだが、過去にも憲法調査特別委員会、憲法調査会の調査団が日本からお越しになったことは承知している。日伊の二国間関係をさらに強化していくためにも、議会間のこのような交流は非常に重要だと思っている。私どもの憲法問題委員会は、今後上下両院の合同委員会で憲法改正を進めていくための議論を、つい先日まで行っていたところである²。

¹ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（平成 18 年 10 月）186、187 頁。

² 2013 年 11 月現在、イタリア議会では憲法改正等を目的として上下両院の合同委員会を設置すること等を定める憲法的法律の議案が審議されている。この議案は、同年 9 月 10 日

武正副団長 アゴスティーニ副委員長にはお忙しいところ、また委員会のスタッフの皆様にもお時間をいただいたこと、調査団を代表して御礼の御挨拶を申し上げます。

副委員長がおっしゃったように、過去 2000 年と 2006 年の 2 回、下院憲法問題委員会に伺っておりますが、2006 年からもう 7 年が経過しているので、その間様々な出来事があったと拝察いたします。特に上下両院のいわゆるねじれ解消の合意形成等について、現在の状況等を伺いたいと思います。

(二院制の評価、最近の憲法改正の動向等)

武正副団長 先ほど上院でも質問したのだが、イタリアでは上下両院の権限が同等に近い二院制を採用していると聞いている。この二院制について、副委員長の評価を伺いたい。

また、ねじれ解消を目指す憲法改正に向けた動きがあるとも聞いている。上院では、選挙制度の見直しに関連して拘束式名簿方式を変えるのだというお話を伺ったが、具体的にねじれ解消を目指す憲法改正の内容、最近の動向についてご説明をお願いしたい。

アゴスティーニ副委員長 2006 年から 7 年経ち、選挙法自体は同じものであるが、色々な面で状況が変わってきたと言えると思う。現在の選挙法は、先ほどおっしゃったように拘束式名簿による選挙法だが、上院では州ごとにプレミアム議席が付与される制度になっている。他方、下院では、全国単位でより多くの票を獲得した党ないし連立に対してプレミアム議席が付与される制度になっている³。

実際の得票数がほとんど変わらず、非常に僅差で一方が勝利したという場合であっても、下院においては、プレミアム議席で多くの議席を獲得できるのに対し、上院においてはそれが州ごとの配分になるために、両院で非常に異なった状況が生じる。

二院制については、現在議論が盛んになされているところである。まさに私どもの憲法問題委員会においても、この改正に向けての法案を議論している。下院の委員会では既に一つの案ができており、今後上院にそれが出されるという状況まで来ている。憲法に定められている現在の二院制というのは、今や存在意義をなくしてしまっており、改革が必要だと考えている。改革の内容としては、一院に対して立法の優越権を与えることが重要であり、もう一院には州

に下院での 1 回目の可決が行われており、アゴスティーニ副委員長の発言はこの議案の審議のことを指しているものと思われる。(前掲 237 頁・注 4 参照)

³ 前掲 237 頁・注 2 参照

を代表する性格を与える必要があると考えている。

もう一つ、非常に重要な改革としては、議員数の削減がある。現在、下院は 630 名、上院は 315 名の議員がいるが、これは非常に大きな数であり、これを削減していくことは必要だと思う。

（憲法改正における議会での議決）

鈴木議員 関連して、少し具体的にお伺いしたい。憲法改正には、上下両院で 2 回ずつの議決が必要だということだが、過去に、1 回目と 2 回目の議決が異なる結果となったことはあるのか。

また、上院と下院で異なる議決となったことはあるのか。ある場合には、回数も合わせて教えていただきたい。

アゴスティーニ副委員長 1 回目と 2 回目の議決が異なる結果となったことはないのではないかと思います。

（多くの憲法改正が行われている理由）

伊東議員 関連した質問になるが、上院と下院で 2 回ずつ、合計 4 回の審議があり、かつ 3 分の 2 以上の多数が必要という高いハードルがあるにもかかわらず、これまでに 16 回も憲法改正が行われているというのは多いように感じるが、それはなぜか。

アゴスティーニ副委員長 現在の共和国憲法が制定されてから、60 年の歳月が流れている。確かに御指摘のように、イタリア共和国憲法は改正に高いハードルを設けている。ただ、一言申し上げたいのは、憲法改正手続のハードルの高さについては、現在も議論しているところであり、若干ハードルを下げる方向で考えている。

これまで 16 回の改正が行われたと言っても、州と国の権限や関係を定めた憲法の第 2 部第 5 章に当たる部分に関わる改正が多く部分を占めている。よって、憲法の本質的な部分を変えるような改正というのは、実はこれまでなされていないというのが現状である。

（憲法改正の発案に際しての両院合同審査会の有無）

船田議員 憲法改正の発案は、国会や州議会によりなされると思うが、特に国会議員の発案において、上下両院の間で、原案を調整して同じ案にするための合同審査会のような組織はあるのか。

アゴスティーニ副委員長 今おっしゃった合同審査会のような組織は存在していない。二院それぞれが独立して活動しているので、その独立性を保つためにも、上院ないし下院それぞれで法案が提出されるという状況である。

（憲法改正手続について）

笠井議員 憲法改正手続のハードルを下げる議論があるとのお話があったが、どんな議論が現在行われているのか。

先ほど上院では、2回目の議決が両院で3分の2以上の多数で可決された場合、現行制度では国民投票は不要とされているところを、要求があれば国民投票で問うことができるように変更する方向で議論が進んでいると伺ったのだが、その場合は、ハードルはさらに高くなるのではないか。このような変更を行う理由も含めて伺いたい。

アゴスティーニ副委員長 改正のハードルを若干下げると申し上げたのは、1回目と2回目の議決の間に置かなければならない期間を、現行の3か月から45日に縮めるという意味である。これにより、議会での議論の迅速化につながるため、民主主義及び国民に対する様々な議論の透明性を確保するという観点にも合致した改革である⁴。

また、国民投票に付すという要件については、御指摘のとおりであり、政治的な決定ということが言えると思う。現在議論されている憲法改正は、非常に重要な内容を有しているもので、我々議会としても、是非とも通したいという強い意志を持って進めているところである。こういう重要な憲法改正の手続において、その決定プロセスに国民にも関与してもらうことは非常に重要だと考えている。特に現在、政治に対する批判や、政治と国民の溝の深まり等が言われているが、そういう時代であるからこそ、憲法改正を国民投票にかけて国民からの支持を得ることが非常に重要だと考えている。

（複数の項目を同時に国民投票にかけることについて）

武正副団長 複数の項目を同時に国民投票にかけることの弊害はないのか。

また、多数の項目を国民投票にかける場合、有権者が混乱しないようにどのように周知広報を行っているのか。2点お伺いしたい。

⁴ 2013年11月現在イタリア議会で審議されている憲法的法律の議案によると、この憲法改正手続の改正は、今般議論される二院制の改革等に関する憲法改正の手続に関してのみ適用されるものであり、憲法改正手続を定める憲法138条そのものを改正するものではない。（前掲237頁・注4）

アゴスティーニ副委員長 確かに御指摘のように、そういった事例はこれまでも多くある。特にイタリアにおいて最も多く行われている国民投票である法律廃止に関する国民投票については、公示されたにもかかわらず、結局最低投票率を満たさずに不成立となったケースが過去に多くある。これはまさに様々な案件が同時に国民投票にかけられることで、国民の中に若干の混乱が起きたりした結果、最終的に国民が投票所に行かないという選択をしてしまうことの表れだと思う。御指摘の状況は大いにイタリアでは起きていることである。

このような状況を解消するためには、国民投票にかける案件をきちんと絞っていく必要があると私は強く思っている。また、国民投票にかける案件を分かりやすく、国民が理解できるような形できちんと広報していく必要があると考える。

(憲法改正国民投票における投票の対象)

武正副団長 憲法改正国民投票の際、内容や項目、テーマもバラバラなものについて10項目、20項目をセットでイエスかノーか問われると伺っている。個々の項目について、これについては賛成だが、こちらは反対というような意思があったとしても、問い方としては、全部パッケージでイエスかノーかになるのか。

アゴスティーニ副委員長 憲法改正案が全体として国民投票にかけられるのは、それが一つの法律として議会通过しているからである。一つの憲法改正案の中に多くの違う条項に関するものが入っていたとしても、それは一つの法律、一つのパッケージとして可決されるので、その案がそのまま国民投票においても全体としてイエスかノーかで問われることになる。項目ごとに個別の国民投票に付されるわけではない。

(国民投票に対する議会の見方)

畠中議員 昨今の国民投票において、低投票率が問題になっていると伺っている。貴国の議会の中では、このような問題に対して、改善をして国民投票を拡大していくべきとの考え方と、逆に国民投票は減らしていくべきとの考え方の、どちらの方が多いのか。

アゴスティーニ副委員長 おっしゃるとおり、議会の中にも、どんどん国民投票を活用していくべきだという意見を持つ党もあれば、もっと案件を絞っていくべきだという党もある。それは、それぞれの党の考え方によっても異なるし、党がどのようなことを進めていこうとしているかによっても、かなり異なると

思う。例えば、急進党という政党は、かなりの頻度で国民投票を提案しているが、なかなか成立はしてしない。したがって、議会内ないし議会外においても、国民投票を拡大すべき、あるいは減らすべきといった議論は大いにある。

特に法律廃止に関する国民投票においては、近年でも、労働憲章 18 条の廃止に関する国民投票や、人工授精に関する法律の廃止を求める国民投票等もあったが、最低投票率に達せず不成立に終わっている⁵。

他方、最低投票率に達して成立した事例としては、直近のもので原発に関する法律の廃止、水の公共財としての活用に関する国民投票等がある。

（国民投票における破毀院と憲法裁判所の役割、県の廃止の議論）

伊東議員 二つの違う観点から質問したい。一つは国民投票が行われるまでの手続についてだが、明日、破毀院と憲法裁判所に伺う予定なので、その前に下院憲法問題委員会の意見を伺いたい。国民投票に関する両者の役割分担として、破毀院が手続上の審査を行い、憲法裁判所が違憲性の審査を行うと聞いているが、手続を簡素化するためには、どちらか片方がまとめて行うことも可能ではないかとも感じるのだが、その点についてはどう考えているか。

2 点目に、16 回の憲法改正のうち、多くは州と国の権限に関する改正というお話だが、上院の憲法問題委員会で、県については廃止の議論があると伺った。これは二重行政が行われているためなのか、それとも県がなくても州と市があれば、住民に対して細かいサービスも可能であるということなのか、県の廃止の議論に関して詳細を聞かせていただきたい。

アゴスティーニ副委員長 まず一つ目の国民投票の件については、破毀院と憲法裁判所は、完全に別の機能を有している裁判所なので、それぞれが出す見解を統一するという事は全く検討されていないと理解している。破毀院が行うのは、署名がきちんと集まっているか、国民投票を実施するに当たって必要な条件が整っているかという観点からの審査である。一方で、憲法裁判所が行うのは、憲法と照らした設問内容の合憲性の審査ということなので、その二つを統合することは全く考えられていない。

二つ目の県の廃止についてだが、実は私は国会議員になる前に県議会の議員を務めており、県が、市及び州の中間として広い所掌を持ち、重要な役割を果たしていることも熟知している。ただ、イタリアにおいては現在、財政問題が非常に大きな問題になっており、よりコストを削減できるところがあるのではないかとという観点から、県の持つ所掌事務を市及び州に振り分け、そこできち

⁵ 法律廃止に関する国民投票の実施例については、前掲「二 B 3 法律廃止に関する国民投票の動向」（230～232 頁）参照。

[イタリア]

んと管轄していくという議論がなされている。

これは最近始まった議論ではなく、前政権以前から話が出ているものである。ただ、例えばローマ、トリノ、ミラノ、ジェノバのような大きな市においては、州と市の間に、県というものが存在することでうまく調整できる分野もある。県の廃止による権限の委譲・分割は、何か新たな組織のようなものを作って進めていかなければならないと考えている。

ただ、政府は県の廃止に向かって議論をしているところであり、自分としても、現在進んでいる議論の方向性は間違っていないと思っている。

(地方分権)

鈴木議員 私も実は国会議員になる前に県議会議員と市長を務めていたので、地方分権について非常に関心がある。

106 の県に内務省から知事を派遣していると聞いているが、現在、国と地方の関係について、どのようなことが課題となり、議論になっているのか。また、現在議論されている憲法改正の中では、こういった方向性が出されていくのか、連邦制等の議論の有無や権限・財源の問題も含めて、副委員長のことを聞かせていただきたい。

アゴスティーニ副委員長 地方分権は、これまでも長い期間議論されてきているテーマであり、簡単に説明するのはなかなか難しい。

イタリアでは南北の格差が非常に大きく、北は生産性も高く非常に豊かだが、南は貧困で行政サービスも必ずしも十分でないという厳しい状況にある。ただ、現在も州レベルでは、様々な分野において独自の法律を作ることができる立法の権限は相当程度与えられており、それぞれの地方の実情に適合するような法律を制定することは可能である。

それから、国と州との間での権限争いも多く、国と地方との間で安定化協定というものが結ばれ、学校教育、保育、医療といった点において、きちんと均等なサービスが各州で提供されるように、議論がなされている。

また、最近中央政府レベルで固定資産税の廃止が決定されたが、固定資産税は地方税として納入されることになっていたため、その財源をどのような形で確保していくかということも、大きなテーマとして現在議論されている。

いずれにしても、この地方分権というのは、憲法改正にも大きく関わってくる議論である。地方と国の関係を定めた憲法第 2 部第 5 章においても、地方と国の間での権限の重複や色々な無駄な部分が残っているので、そうした部分をどのように整理していくかという点が大きな課題として残っている。

（公務員による国民投票運動）

畠中議員 貴国では、公務員による国民投票運動について、何らかの規制を設けているか。もし設けている場合には、その規制は選挙運動における規制と異なるものであるか。

アゴスティーニ副委員長 イタリアにおいては、特に規制はない。これは選挙においても、一部の公務員、特に司法官等の公務員に対しては若干の規制はあるが⁶、公務員全体にかかっている規制はないので、同様に国民投票についても特段の規制はない。

日本では何か規制がかかっているのか、逆に関心がある。

畠中議員 日本では、公務員の政治的中立性が非常に大切にされているので、一定の規制はある。

（おわりに）

アゴスティーニ副委員長 本日はありがとうございました。私もこれから本会議での投票に参りますのでこれで終わらせていただきますけれども、またお目にかかれるのを楽しみにしております。

武正副団長 本会議中にもかかわらずご対応いただきありがとうございました。委員長、また委員の方にもよろしくお伝えください。

以上

⁶ この点については、破毀院において「司法官は国民投票運動を行うことは自由だが、政党に所属することは禁止されている」旨の説明があった。（後掲「破毀院民事部からの説明聴取・質疑応答」（275頁）参照。）

シルベストリ憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 20 日 8:54～11:05

於：憲法裁判所

○ イタリア側出席者

シルベストリ（Silvestri）憲法裁判所長官

トロッコリ（Troccoli）憲法裁判所総務部長

フィエッロ（Fierro）憲法裁判所調査部部長

ネヴォーラ（Nevola）憲法裁判所調査部部員

ジンガーレス（Zingales）憲法裁判所総務部部員

《当初、応接室に通されて、そこでお互いに挨拶を交わす》

武正副団長 まず、昨日長官になられたということで、お祝いを申し上げます。2000 年、2006 年に続いて 3 回目の憲法裁判所への訪問となります。お時間をいただき、心から感謝を申し上げます。

シルベストリ長官 この憲法裁判所の建物、こちらはイタリア語で「コンスルタ」という名前が付けられているが、この建物に皆様方をお迎えすることは我々にとって非常に喜ばしいことです。

日本とイタリアの文化的、また制度上の関係は、日に日に強化され、深くなっている。また、本日取り上げられるテーマも、両国の関係において非常に重要な意味を持っている。

武正副団長 この 7 年間の間に、我が国では憲法改正国民投票法が成立した。

シルベストリ長官 それは、国民が民主政に直接参加するという面において、法的・制度的な観点からの大きな前進であり、非常に喜ばしいことと捉えている。国民が直接立法の手續に参加する、あるいは国民が望んでいない法律に対して廃止の声を上げることができるというのは、国民にとって直接に民主政に参加する重要な手段と考えている。

武正副団長 またこの間、司法制度改革も我が国では進んでおり、裁判員制度の導入なども行ってきた。ただ、司法の立法府に対する憲法判断については、

まだ試行錯誤という状態だと思う。

シルベストリ長官 今のお話を伺ったところ、現状では日本には、イタリアの憲法裁判所のような、憲法判断を専門に行う裁判所は存在しないということか。

武正副団長 存在しない。

シルベストリ長官 そうした状況において、日本の中でも憲法裁判所の設置を望む声は存在するのか。

武正副団長 本日各党の代表が来ているが、党によって意見は異なる。

シルベストリ長官 ではここで御挨拶を終了させていただきまして、上の階で具体的な議論を行いたいと思います。

《応接室から会議室に移動》

(はじめに)

シルベストリ長官 みなさんおはようございます。

日本の衆議院の皆様方をこの場にお迎えすることができまして、非常に喜ばしく思います。本日の議論の中で、イタリアの経験を皆様にお伝えすることができればと思います。

イタリア憲法及び憲法に関連する一連の問題や判例も含めて紹介するとともに、特に今回の調査のテーマとなっている国民投票制度の問題について皆様方と議論を深めていきたい。国民投票制度は、国民が直接に民主政に参加をする制度であり、代表民主制を補完し、完成させる重要な手段だと考えている。

(国民投票制度の概要)

シルベストリ長官 イタリア憲法は、75 条に国民投票の規定を設けているが、これは、法律の廃止を目的とした国民投票であり、50 万人の有権者の署名あるいは五つの州議会の申請によって、国会が制定した法律の廃止を国民の側から直接求めることができる制度となっている。したがって、国会で制定された法律は、国民投票によりそれが承認されるまで有効であるという言い方もできる。

(憲法裁判所の判断基準)

シルベストリ長官 法律廃止に関する国民投票は、税法、予算法、国際条約を批准するための法律、そして恩赦、大赦に関わる法律以外は、すべて国民投票にかけることを可能としている（憲法 75 条 2 項）。

また、そのほかにも、過去の憲法裁判所の判例によって、制限が設けられている。特に重要なのは、国民投票にかける設問の内容が明確で、一貫性を持つことである。したがって、不明瞭であり、又は一貫性に欠けるような設問の場合には、憲法裁判所は認めない。このような要件が設けられたのは、国民の自由な選択を保障するためである。設問が不明瞭で、互いに相反するような設問が設けられた場合には、国民の投票に混乱を生じる原因となり得る。こうした事態を避けるために、憲法裁判所の判例が出されたわけである。

もう一つ重要な制限として、憲法上必要な法律に関しては、廃止のための国民投票にかけることができないというものがある。憲法で規定されている制度・機関を設けている法律を廃止してしまうと、例えば憲法裁判所が国民投票によって廃止されてしまうといった事態になるので、そのような法律は国民投票の対象にすることはできない。

このような一連の制限に則して、憲法裁判所が国民投票の申請を認めるか、棄却するかを判断することになる。したがって、憲法 75 条で定める限定要因に抵触していないかを判断した上、その点について問題がないとしても、明瞭性・一貫性に欠ける内容に関しては、憲法裁判所の判断で棄却されることになる。反対に申請を認める憲法裁判所の判決が出された場合には、国民投票が実際に実行される。

残念ながらこの後大統領と面会する予定が入っており、もうすぐこちらを退席させていただくことになるので、私の方に何か皆様からご質問があれば受け付けたい。

（法律廃止に関する国民投票に最低投票率要件を設けた理由・憲法改正国民投票に最低投票率要件がない理由）

武正副団長 それではご厚意に甘えて、長官にご質問させていただきたい。貴国では、法律廃止に関する国民投票には最低投票率要件が設けられており、憲法改正国民投票には最低投票率要件はないと聞いているが、その理由を伺いたい。

シルベストリ長官 法律廃止に関する国民投票は、国民が求めている法律を廃止することを目的としたものである。憲法制定会議における立法者の見解によれば、この法律廃止に関する国民投票に最低投票率が設けられた理由は、多数の国民の見解を反映して制定された法律が、ごく少数の国民の見解によって

廃止されてしまうことを避けるためである。例えば、全有権者の 20%しか投票に参加せず、12%が賛成、8%が反対した場合、仮に最低投票率要件がなければ、100%から比較をするとごく少数の国民の見解によって国民の代表である国会が定めた法律が廃止されてしまうことになる。こうした事態を避けるために、最低投票率が設けられたのである。

ただし、これに対しては、国民投票に積極的に参加をしない有権者は、投票を行う有権者に自らの決定権限を委託していることになるので、最低投票率要件は必要ないのではないかという批判もなされている。

一方で、憲法改正国民投票は、法律廃止に関する国民投票とは異なり、憲法改正法はまだ施行されていない段階である。というのは、国会で 2 回の議決がなされても、その 2 回目の議決で 3 分の 2 の賛成を得ることができず、在職議員の過半数のみによって通過した憲法改正案は、国会は通過したけれども、まだ法律としての効力を持っていない状態にある。この段階で、国民が憲法改正案を受け入れるかどうか意見を求められるわけである。したがって、国の基本法である憲法の改正に対して、国民がその改正に反対した場合には、たとえ投票者が少数であってもその意見は尊重されなければならないという理由に基づいている。

ただし、両院で 3 分の 2 以上という非常に幅広い賛成をもって法案が通過した場合には、それに基づき、国民から賛意が得られているという前提を憲法は既に立てているので、国民投票は必要とされていない。

残念ながらここで退席させていただきます。みなさん、ぜひ成果の多い会合を続けられることを祈っております。

《シルベストリ長官、退席》

（原発の是非を問う国民投票）

フィエッロ調査部部長 原子力発電所の建設に関わる法律の廃止に関する国民投票についてお話をさせていただく。原子力発電所の新規開発というテーマは、イタリアの近年の歴史において大きな進展を見てきた問題であり、また、実際にイタリアの国民投票がどのような形で進められているか、いかに複雑な様相を呈しているかを示す好例である。

2011 年 1 月、憲法裁判所の判決 28 号により、国民投票の申請を認容した。これは非常に多くの設問が設けられていたが、基本的には新規の原子力発電所の開発・建設に関するものであった。

国民投票の申請に対し、憲法裁判所がどのような過程を経て判断を下すのかについてだが、シルベストリ長官が申し上げたように、二つの側面からこの申

請に対する審査を行う。

一つ目は憲法 75 条で規定する、国民投票が認められない法律に該当しないかという側面からの判断、二つ目は、これまでの憲法裁判所の一連の判例に鑑みて、一貫性・明瞭性・統一性を持つかといった側面からの判断である。

一つ目の側面に関して、国際条約、特に EU における一連の条約又は合意に抵触するかどうかが問題となる。

（1981 年の判決）

フィエッロ調査部部長 原子力発電所の新規開発に関しては、イタリアが 1957 年に批准した EURATOM 条約¹というヨーロッパでの条約がある。過去に申請された原子力発電所の新規開発を問う国民投票に対し、この EURATOM 条約に基づいて憲法裁判所が申請を棄却した事例がある（1981 年の判決 31 号）。

この判決では、原子力の平和的活用は EURATOM 条約の目的に沿ったものであり、したがって、イタリアにおける原子力発電所の開発も、原子力エネルギーの平和的活用というこの条約の趣旨に沿ったものであるとの判断がなされた。つまり、ヨーロッパの条約で規定された原子力エネルギーの平和的活用を促進するための法律が国民投票により廃止されてしまうと、イタリアがヨーロッパに対して行った約束に違反してしまうことにつながるとの判断のもと、憲法裁判所は国民投票の申請を棄却した。

（1987 年の判決）

フィエッロ調査部部長 憲法裁判所は、1987 年にも同様の国民投票に対する判断を求められた。その際には、原子力発電に関わる三つの設問に対し、憲法裁判所は棄却ではなく認容の判決を出した。

1987 年に出された申請の設問内容は、外国、特にヨーロッパとの条約に抵触するものではなく、原則的にイタリアの内政に関わる問題が取り上げられていたからというのが、その理由である。イタリア国内組織の権限・財政に関する問題、そして ENEL（エネル）という電力会社がエネルギー開発に際して外国企業を活用する資格を有するかどうかといった問題は、まさに内政の問題であり、ヨーロッパとの問題は発生しなかったために、棄却ではなく認容という判決が出された。

（2010 年の判決）

フィエッロ調査部部長 その後に出された 2010 年の判決 278 号は、我々にとって画期的な判決と言える。この判決は、国民投票の申請に対する判決ではなか

¹ 欧州の原子力開発における共同体に関する条約。

ったが、EURATOM 条約とイタリア国内法との関係について判断が行われたものだった。

この判決では、イタリアは、EURATOM 条約の批准により、必ずしも原子力発電所の設備を建設し、原子力発電を行うことを義務付けられたものではなく、その反対に、国民の健康や環境を保護することを約束したものであるという判断が下された。この判決 278 号によって、憲法裁判所は、国内法との関係における EURATOM 条約の解釈を見直すという役割を果たした。

その後、EU 委員会から各国に対し、各国がそれぞれの権限の中でどのようなエネルギーの取扱いをするのかは、各国の裁量に任せられるという通知が出されたが、これは憲法裁判所の判決を再確認するものとも捉えられる。

また、EU 機能条約には、幅広くエネルギーに関する項目が設けられているが、その条文において、各 EU 加盟国はそれぞれエネルギー源を自由に設定することができる裁量権を持っていることが明記されている²。

また、同条約の中では、EU として、もう少し限定的にエネルギー源を設定する可能性も残されてはいるが、現状においては、原子力を主要なエネルギー源とするような法律を設定した国は存在しない。したがって、これまでの状況に鑑みて、憲法裁判所は国民投票に係る申請を認めたわけである。

（一貫性、明瞭性の判断）

フィエッロ調査部部長 憲法 75 条によって、国際条約又は EU との条約への抵触がないことが確認された後、一貫性や明瞭性という側面からの判断が下される。

申請された原子力発電所の新規開発に関する設問は、非常に数が多かったが、憲法裁判所の審査においては、確かに設問の数は多いものの、それぞれの設問が無関係な、矛盾するようなものではなく、最終的には同じ結果を呈するものであり、国民がすべてに対してイエスかノーかの判断を簡単に下すことができるとの判断がなされ、認められたわけである。

（福島原子力発電所事故の影響）

フィエッロ調査部部長 その後、残念ながら 2011 年 3 月 11 日に日本において大災害が発生し、イタリアも含め、世界中が大きな感情の波に巻き込まれ、既

² EU 機能条約（欧州連合運営条約）194 条【連合のエネルギー政策】（抜粋）

2 …欧州議会および理事会は、通常立法手続に従い、…必要な措置をとる。…これらの措置は…エネルギー資源の使用に対する条件、加盟国が選択する異なるエネルギー資源およびエネルギー供給の全体的構造を決定する加盟国の権利に影響を与えるものではない。

（出典：奥脇直也・小寺彰編『国際条約集 2013 年版』（有斐閣、2013 年）74 頁）

に実施が決定していた国民投票にも大きな影響を及ぼした。

2011 年 3 月末、イタリア政府は、このような時期に国民投票を行うのは適切ではないという判断から、緊急政令³によって原子力発電設備に関する法律の適用を一時停止するモラトリウムを設けた。この緊急政令は、5 月に修正を加えた上で法律化されたが、その法律化された条文によると、国民投票の対象として既に認められていた法律の条文を、新たな法律によって廃止するという内容であったわけである。

国民投票の対象となっている法律そのものが廃止されたことから、その段階で、破毀院の国民投票に関する事務局において、この廃止をしたという政府の意図が、実際に国民投票にかけられる予定だった法律といかなる関係を持っているのか、緊急政令による廃止法に至った政府の意図に関する評価を行った。そしてその結果、新たな緊急政令による法律の内容は、将来的に原子力発電所の新規開発を全く除外するものではなく、原発の新規開発は、新たな法律の下でもまだ可能性として残されているという評価が行われた。

要するに、申請された国民投票では、将来原子力発電所を開発する、あるいは新規建設をするという可能性を一切除外するということを目的としていたが、新規法によるとその可能性は否定されないということであった。したがって、その国民投票の有効性は否定されていないとの判断がなされ、破毀院の当局で、元々の国民投票の設問となっていた対象法律を新たな法律と差し替える手続が行われた。

破毀院での審査を通過した後、再度、憲法裁判所において憲法に抵触がないかという観点から評価がなされ、2011 年の国民投票は認められた（2011 年の判決 174 号）⁴。

国民投票の結果については、皆様も十分ご承知でいらっしゃるように、国民が、原発の新規開発に関わる法律は廃止をするという表明を行ったわけである。

武正副団長 ご説明ありがとうございます。それでは、議員から質問させていただきたい。

（EURATOM 条約に関する解釈変更の理由）

伊東議員 EURATOM 条約に関する解釈に関し、2010 年にほぼ 180 度に近い方向転換がなされたということだが、この理由や経緯を詳しく教えていただきたい。

³ 前掲 238 頁・注 7

⁴ 2011 年 6 月の国民投票については、前掲「二 B [参考] (2) 2011 年 6 月の国民投票」(233 頁) 参照。

フィエッロ調査部部長 憲法裁判所の判決として、歴史的又は政治的背景に基づき、全く異なる判決が出される事例はそれほど多くない。しかし、この EURATOM 条約に関しては、制定から 2010 年まで長い年月が経っており、最初の判決である 1981 年においては、まだ EU 制度そのものが構築されていなかったということもあって、批准した EURATOM 条約を厳格に遵守しなければならないという認識が強かった。

また、当時は原子力開発に対する世論等も、反対・賛成にかかわらず成熟していなかったということ、環境保護団体による運動等も当時はほとんど存在せず、原子力に対して国民の大きな認識が向けられていなかったこと等も背景にあった。

その後 EU 制度が構築され、EU の見解も示されたわけだが、その当時は EURATOM 条約に関してその条文の内容と異なるような解釈を行うのは不可能な状況にあった。

ネヴォーラ調査部部長 少し付け加えるが、環境問題、特に原子力開発という問題に対する EU 内での世論が高まっており、そのような中で EU 委員会から各国に対する通知がなされたという話が先ほどあった。

EU の統合は、1950 年代の EURATOM を含む三つの分野における統合⁵に始まり、現在では 25 以上の国が EU として統合している。その間、1992 年のマーストリヒト条約により質的にも前進を見るなど、1950 年代の三つの分野を吸収する形で成長がなされてきたのである。

イタリアの憲法裁判所における判例も、ヨーロッパの組織としての成長過程や、ヨーロッパ域内での市民の認識の高まりと、ほぼ足並みをそろえて変化をしているのである。

（解釈変更に対する原発事故の影響等）

笠井議員 2010 年に判断の見直しがなされことに関連した質問だが、1986 年のチェルノブイリ原発事故を受け、翌 1987 年に国民投票が行われたことも、見直しの判断を行う上で大きな要素になったのか。また、7 年前にこちらに伺った際、イタリアの憲法と憲法裁判所は人権保障という重大な職責を持っており、それをこれからも果たしていくというお話をビーレ長官から伺ったが、そういう根本的な観点から判断したと理解してよろしいか。

⁵ 3 つの分野における統合とは、経済的統合 (EEC)、炭素・石炭・鉄鋼に関する統合 (ECSC) 及び原子力に関する統合 (EURATOM) を指す。

フィエッロ調査部部長 憲法裁判所の判断は、当然にその時代における社会や国民の世論に大きな影響を受けているものであり、その時代の世論の認識が憲法裁判所の判決にも反映される。したがって、その観点から旧ソ連で発生した原発の事故、日本で発生してしまった事故から大きな影響を受けたというのはまさにそのとおりである。

伝統的に原子力依存度の高いフランスですらも、現在既存の原子力発電所の存続についての議論が国民の間で高まってきているということから、ヨーロッパ内で原子力に対する認識が大きく変わってきていると言える。

(憲法裁判所の職務)

船田議員 憲法裁判所の職務としては、法律廃止に関する国民投票の設問に対する審査に加え、議会が一般の法律を作るときの合憲性の審査、また、一般の裁判所から憲法裁判所に持ち込まれる具体的な訴訟案件の処理といった様々な仕事があると思うが、それぞれの仕事がどのぐらいの割合を占めるのか。

フィエッロ調査部部長 まず国民投票に関する審査については、1975年から現在に至るまで、200件余りの判断を憲法裁判所で行ってきた。現在係属中の申請案件も12件ある。とはいえ、憲法裁判所の職務全体の中で国民投票に関わる部分は、ほんの僅かな割合でしかない。

憲法裁判所が主要な職務として行っている違憲審査に関しては、2000年までは付随的な、すなわち裁判所からその一連の訴訟手続の中で移送されてくる案件についての判断が大半を占めていたが、その少し前の1995年頃からこうした付随的な違憲審査は件数が減ってきている。それは、この間に、憲法裁判所から各原審裁判所に対して、憲法の条文に適合するような解釈を行うようにという命令を発したために、一般の裁判所の裁判官ができる限り法律が憲法に適応できるような形で解釈を行うことが増えてきたためである。

その反対に、国の法律が州の権限を侵害していないか、又は州の法律が州の権限を超えていないかを判断する違憲審査（憲法127条）は、同時期において非常に多くなってきている。このような違憲審査が増えたのは、2001年の憲法第2部第5章の改正によって、国と州の権限が大きく変更され、国の権限と州の権限が衝突する状況が増えたためである。

したがって、国又は州から提訴される案件数が増えてきている。一方でここ数年、全体的に見て憲法裁判所が審査する件数は減ってきている。全体的に件数は減少しているが、その中で国や州から提訴をされる件数が増えているというのが現状である。

鈴木議員 今説明があったような件数の推移については、ホームページで拝見させていただいた。

こうした推移の背景としては、イタリアの憲法では、議会議員や中央政府が国の法律を訴えることは認められていないことも関係しているのか。つまり、国会議員が国の法律を訴えてはいけないこととなっているために、州が国の法律について違憲判断を仰ぐという形で、国会議員が提訴できない代わりに州が提訴しているのではないかという気がしたのだが、いかがか。

フィエッロ調査部部長 主要な理由としては、憲法第2部第5章の改正で国と州の権限が見直されたものの、その権限の境界が明確に規定されていないことから、国と州がそれぞれの権限を侵害しているのではないかという意味での提訴が頻繁になっていることが挙げられる。

ただ、実際には御質問のように、州政府と国の政府の政治色が異なるということも当然頻繁にある。したがって、政治的な衝突が国会の中で解消されなかった場合には、州の方でそれを肩代わりするような状況になっており、例えば政府と全く反対の政治色を持つ州が、国が制定した法律と正反対の法律を州法として設定してしまうこともある。そうすると国が介入してくる、又は逆のことが生じるという状況になる。

(憲法裁判所の独立性の担保)

畠中議員 最近の違憲判決の中で、ベルルスコーニ元首相に関係する違憲判決が出たと聞いている。憲法裁判所で扱う案件には、極めて政治的な案件もあるのではないかと思うが、憲法裁判所の独立性を担保するための仕組みはどのようなになっているか。

フィエッロ調査部部長 憲法裁判所の審査は、各国民の生活や社会に関わるものなので、政治家や政界の問題に対して判決を下すから政治的な側面が強いということではなく、相対的に、どのような審査においても非常に政治的な色合いは強くなる。

ただ、例えばサッカーのようなゲームで考えてみると、国会議員はそのゲームの中で法律を制定するという側面において「選手」のようなものであり、憲法裁判所はそのゲームのルールが憲法で決められた枠組みの中に収まっているかどうかを審査する「審判」的な役割を果たしている。当然、この政治的な問題に関わる事実審と、それに対する憲法問題の法律審という境界線をはっきり引けるものではないが、我々に与えられている権限・役割を乗り越えないよう

に従事するということは、歴史の中でも遵守されてきていると思う。

また、15人の裁判官の出身がそれぞれ異なっているために、ある意味でバランスがとれているということができるのではないか。異なる出身を背景に、極端な判決が出されないように、バランス感覚のとれた判決につながるようになっているのではないかと考えている。

憲法裁判所は、「保障をする組織」という認識がなされているが、この憲法裁判所による判決には、深みを帯びたというか、非常に幅広い理由が付されている。ただ単なる判決ではなく、その判決に至った考察の結果、経過又は理論立てというものが、その理由文の中で非常に詳細に説明されているため、第三者が判決文を読んだときにも、どのような経過をたどって判決に至ったかが明確になるわけで、そこでも「保障する組織」としての役割を果たしていると思う。

（多数の項目にわたる憲法改正国民投票に対する認識）

武正副団長 2006年の憲法改正国民投票⁶においては、139条ある憲法の条文のうち55条、3分の1以上の条文について改正の是非が問われたと伺っている。

このようにあまりにも多い改正項目についての意見を同時に問われることは、国民にとって混乱を招いたのではないかというふうに思うが、明瞭性という観点から、憲法裁判所はどのような認識をお持ちだったのか。

ネヴォーラ調査部部長 まず前提として、憲法裁判所は、法律廃止に関する国民投票の申請に対する合憲性の判断は行うが、憲法改正国民投票についての判断は行わない。例えば、国民投票が違憲ではないかということで別ルートで提訴されて憲法裁判所の判断に至るということはあるにせよ、基本的には直接に判断の対象とはされていない。

2006年6月の国民投票も憲法改正に関わるものなので、憲法裁判所による直接的な判断は行われなかった。もし通常法律廃止に関する国民投票で55条、55項目も設問の対象になっているとすると、憲法裁判所の方で一貫性や明確性という観点からの判断がなされたかもしれないが、2006年のこの国民投票についてはそういう判断に付されなかったという事実がある。

しかし、この国民投票の設問の多さや国民投票に至った経緯に関しては、その後世論・学説からも大きな批判がなされている。というのは、この2006年の憲法改正案は、当時の与党から提案がなされ、与党だけで決定した内容であったために、幅広い合意形成に至っていなかったことが問題であったと評価されているからである。

⁶ 2006年の憲法改正国民投票については、前掲「二 A 4 (3) ② 2006年憲法改正国民投票（否決）」（225、226頁）を参照。

また、2001年に憲法第2部第5章を改正した際も、国民投票によって最終的には改正がなされることにはなったが、あまり幅広い合意は形成されていなかったという問題を残している。

したがって、合意形成がないまま、幅広い内容を有する憲法改正案を国民投票にかけてしまうと、その幅広い中に国民が賛成できる内容も存在するにもかかわらず、賛成できない内容があることによって、その賛成できる部分までもがかき消されてしまうという危険性を伴っている。2006年には合意形成がないまま憲法改正案が国民投票にかけられたために、全体として国民から否定をされることとなったが、その中で、本来なら賛成を得ることができたはずの部分についてもかき消されてしまったという経過をたどっているものと、私は判断している。

イタリアの場合には、憲法改正の対象になるのは、例えば政府の形態や国そのものの制度にもつながってくるものであり、そのような問題についての憲法改正には、非常に幅広い合意を形成することが必要である。こうした考え方が、国会議員の3分の2以上の賛成という幅広い合意を得た場合には国民投票を回避できる制度としていることの背景にもあるのではないかと思う。

(おわりに)

武正副団長 本日はどうもありがとうございました。大変有益な質疑またご意見を伺うことができましたので、この調査の成果を日本に持ち帰って仲間の議員と共有をしてまいりたいと思います。

以上

破毀院民事部からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 20 日 11:55～13:35

於：破毀院

○ イタリア側出席者

サルメ（Salme）破毀院民事部長

《破毀院内部を案内されながら、挨拶を交わす。》

（はじめに）

サルメ民事部長 私からは、まず国民投票についての一般的な説明を行い、その後、1980 年代そして近年行われた、原子力発電所の開発に関する国民投票について話をさせていただければと思う。

（イタリアにおける国民投票制度の概要）

サルメ民事部長 イタリアにおける国民投票の制度は、1948 年に制定された。イタリアにおける国民投票は、細分すると 6 種類ある。

一つ目は、法律の廃止に関する国民投票（憲法 75 条）。

二つ目は、憲法改正案の承認にかかわる国民投票（憲法 138 条）。

三つ目は、対象地域の住民を対象とした住民投票（憲法 132 条、133 条）。

四つ目は、州の定款の承認に関する住民投票。

五つ目は、政府に対して国民の側から政策の方針を表明するもの。これはイタリアの歴史上 1 回しか行われていない。1989 年にヨーロッパ経済共同体から EU に移行することを承認するかどうか、そして EU 議会に対してその加盟国に対する一連の法律制定権限を与えるかどうか国民に問われたものである。

六つ目は、国の制度そのものを決定するもの。これは 1946 年 6 月 2 日に行われた、王政から共和国制への移行を諮ったものであるが、現在の共和制については、憲法でそれを廃止することが禁じられているため（139 条）、この形の国民投票は事実上二度と行われなくなっている。

実際に国民投票を運用するための実行法は、1970 年に制定された¹。この法律により、これらの国民投票の手続が規定された。

¹ 国民投票法については、前掲「二（参考）イタリア国民投票法の制定前後の動き」（234 頁）参照。

（原発の是非に関する国民投票の結果に与えた影響等）

サルメ民事部長 現在まで、法律廃止に関する国民投票は 66 件行われているが、そのうち、39 件が最低投票率のハードルをクリアし、さらに実際に法律が廃止されたのは 23 件である。

原子力発電所建設にかかわる法律を廃止する国民投票はこれまで 2 回行われている。1987 年と 2011 年である。どちらも最低投票率のハードルはクリアしており、投票に対してイエスの割合は 1987 年のものは 80.57%、2011 年のものは 94.05%となっている²。

どちらの国民投票とも、世界で発生した原子力発電所の大災害、1987 年のものは 1986 年のチェルノブイリ、2011 年のものは残念ながら日本の福島事故から大きな影響を受けている。

（国民によるイニシアチブの段階）

サルメ民事部長 法律廃止に関する国民投票は、その手順を大きく三つに分けることができる。国民が構成する委員会によるキャンペーン活動等を含めた「イニシアチブの段階」、「監督の段階」、そして「投票段階」である。

国民投票のキャンペーン活動は、有権者 10 人又は州議員 1 名以上が、破毀院書記局に署名用紙を提出するところから始まる。その用紙には、何が対象となっているのかという設問が明記されており、その後、その用紙を使用して署名集めが行われる。破毀院においてその用紙が正式なものと認められてから 3 か月以内に、50 万人以上の有権者の署名又は五つの州議会の申請を実現すべくキャンペーンが進められる。

集められた署名は、それが真正なものであるという評価がなされなければならないが、その真正性については、公証人又は治安判事、そして日本でいうところの高等裁判所の書記局又はその署名をした市民が居住をしている市の書記長のうち一人から承認がなされる必要がある。また、署名者は投票権がある有権者である、つまり 18 歳以上であることを証明することも必要となる。

五つの州議会から申請がなされるためには、州及び特別自治県のうち五つの議会において、在職議員の多数によって承認されることが必要である。

また、破毀院に対する国民投票の申請時期については、毎年 1 月 1 日から 9 月 30 日までと定められている。

なお、国民投票が行うことができない期間も設けられている。議員の任期終了 1 年前及び新たな国会が開始してから 6 か月間は、国民投票を行うことができない。

² 前掲「二 B [参考] 原発の是非を問う国民投票の経緯」（232、233 頁）参照。

（破毀院、憲法裁判所による監督の段階）

サルメ民事部長 次の「監督の段階」は、破毀院の国民投票事務局と憲法裁判所が担う。国民投票事務局は基本的に手続上の齟齬がないかについて判断を下すものであり、憲法裁判所は具体的な設問内容について、憲法に抵触していないかどうかを判断するものである。

破毀院には民事部が 6 部、刑事部が 7 部、全部で 13 の部があるが、これらの部の部長のうち、年齢の高い 3 人がまず選ばれ、それにプラスして全ての部から 3 人ずつ、39 人の判事が構成要員として選ばれることにより、国民投票事務局は自動的に構成される。

「イニシアチブの段階」で国民が構成する国民投票の運動を促進する委員会のメンバーには、法律により特殊な行為が認められている。例えば、破毀院及び憲法裁判所によるチェックに対して異議を唱えたり、上申書などを提出することも可能である。

また、国民投票が行われ、最低投票率に達しなかった場合には、その後 5 年を経過しなければ同じテーマで国民投票を申請することはできない。

国民投票の申請後に、例えばその対象となっている法律に対する違憲判決が下された、又は法律そのものが廃止になった場合、国民投票事務局で手続を一旦中断し、その違憲判決又は廃止の処分によって国民投票の対象事項が全てそこで消滅したかどうかという判断を行う。一部のみが無くなった場合は、残っている部分に設問の内容を移し替える作業を行う。実際に、この手続は、前回の原子力発電所に関する国民投票で行われている。

国民投票事務局には非常に重要な二つの権限がある。一つ目は、設問に同じようなものがあつた場合にはそれを一体化する権限であり、二つ目は、国民投票に名前を与える権限、つまり命名権である。

（憲法裁判所における審査①：形式的な側面）

サルメ民事部長 憲法裁判所では、形式的な側面と具体的な側面という二つの側面によるチェックが行われている。

まず、形式的な側面について判断の基準となるのは、それぞれの設問の均一性である。一つ例を申し上げると、以前、刑法の 97 の条文を廃止する国民投票が申請されたことがあるが、それは条文と条文の間での均一性に欠けるということで棄却された。なお、この判断は、こちらの事務局で設問を一つにまとめる前の、単独の設問に対して行われる。

もう一つの形式面での基準は明瞭性である。イニシアチブを行う委員会が、何を目的としているかが明瞭で、そしてまた一貫性を持っているかどうかということが評価されることになる。

一貫性に関して一つ事例を申し上げると、2011年に国民投票の設問として、水の配給に対する民間の関与を認める法律を廃止するという設問を設けたところ、憲法裁判所はその申請を棄却した。その理由は、国民投票の対象となっていない法律を活用することによっても民間の関与が可能となっていたことから、国民投票を実施したとしても、民間の関与を排除するという投票の目的を達成することができないと判断されたためである。

（憲法裁判所における審査②：具体的な側面）

サルメ民事部長 次に、国民投票に付される設問の具体的な側面でのチェックである。

イタリアでは、憲法 75 条 2 項によって、税法若しくは予算法又は恩赦及び大赦に関わる法律、そして国際条約の批准に関わる法律に関しては、国民投票に付すことができないとの規定がある。

また、憲法裁判所は、憲法 75 条 2 項に規定する法律以外にも、場合によっては国民投票に付することが不可能な法律が存在するという判決を 1978 年に出した。この判決により国民投票に付すことを否定されたのは、

- ① 憲法を改正する法律
- ② 憲法と同等と見なされる、憲法上非常に重要な側面を持っている法律（例えば、ラテラノ条約の実行法）
- ③ 憲法によって拘束されている法律（例えば、平和時における軍刑法等）
- ④ その法律が廃止されると国の制度が機能しなくなるような法律（例えば、選挙法、最高司法官会議（CSM）の組織に関する法律）

である。

①の憲法改正については、憲法に厳格な手続が定められており、国民はその規定の中で見解を表明していると解されることから、憲法を改正する法律を廃止する国民投票は行えない。

②の例に挙げたラテラノ条約は、バチカンとイタリアとの間で 1929 年に締結され、イタリアの国と教会との関係を憲法の上で規定しているものであるため、国民投票の対象にすることができない。

③、④については、その法律の条文の一部を廃止することはできるが、その法律自体を全体として廃止する国民投票を行うことはできない。

（投票段階：国民投票の投票日、投票率等の算定方法）

サルメ民事部長 国民投票の投票日については、4 月 15 日から 6 月 15 日の間の日曜日とされていたが、法律の改正により日曜日プラス月曜日となっている。なお、1987 年には 11 月に投票がなされているが、これは特殊な状況であった

ために例外的に行われたものである。

また、国民投票の手続が進行している間に上院又は下院が解散になった場合、その手続は一旦中断され、公示日が決まってから再開される。

なお、細かい話だが、投票率の算定に際しては、白紙票及び無効票も含めて集計される。一方、国民投票の結果を計算する際には、白紙票と無効票は除外し、有効投票数を分母として過半数を算定することとなる³。

（法律廃止に関する国民投票の効果）

サルメ民事部長 国民投票による法律廃止の効果は即時に発生するものではなく、首相府の見解を経た上で共和国大統領がその法律廃止の効果の発生を 60 日間引き延ばすことが可能である。これは、この 60 日間で国会において何らかの対処ができるように設けられたものである。

また、廃止された法律の取扱いについては、①一度国民投票で廃止された法律は同じものを再度法律として提出することはできないという見解、②国民投票が行われた際の任期中の国会では同じ法律を提出することができないが、後の国会であれば提出可能だとする見解、③国会は国民投票の結果に縛られる必要はなく、自由に同じ法律を再度提出することができるという見解が共存している。

（原発の是非に関する国民投票）

サルメ民事部長 次に、原子力発電所の開発に関する国民投票について説明する。1987 年の国民投票以前には、イタリアには四つの原子力発電所があり、1966 年の時点では、アメリカ、イギリスに次いで世界第 3 位の原子力発電を行っていた国であった。

1987 年の国民投票の後、4 か所の原子力発電所はすべて閉鎖された。その原子力発電所で排出された核廃棄物は、一部はフランス、一部はイギリスで処理がなされており、その処理されたものがフランスからは 2025 年、イギリスからは 2017 年にイタリアに返却されることになっている。

2008 年に国会が新たな法律を制定し、原子力発電所の再開を決定したことを受け、原子力発電に関する国民投票が行われることとなった。しかし、その後政府は、国会を通じてこの法律の適用を一時停止することにより、原子力発電所の建設を一時中断するとともに、原子力発電所の建設を再開するか否かは危険性等に関する評価を受けて再度決定するという内容の法律を制定した。政府としては、これにより国民投票を阻止できるという配慮が働いていた。

その後、破毀院の国民投票事務局及び憲法裁判所により、この法律のみでは

³ 前掲「二 B 1 法律廃止に関する国民投票の手続 (5) 投票」(229 頁) 参照。

今回の国民投票の本来の目的を達成するには不十分であるという判断がなされ、当初予定されていた設問内容を変更する形で国民投票を行った。その結果、90%以上の民意が反映されて廃止になるという状況に至った。

（公務員の国民投票運動に対する規制の有無、インターネットの選挙運動）

畠中議員 国民投票運動や選挙運動において、公務員は他の有権者と同じように運動することができるのか。

また、我が国ではインターネットを使った選挙運動が今年の夏に解禁されたが、貴国ではこのインターネットを使った選挙運動あるいは国民投票運動はどのような状況になっているのか。

サルメ民事部長 選挙運動等は個人の人権の一種として行われるため、公務員であっても、公務員以外の人と全く同等の選挙運動ができる。ただし、職場でそのような選挙運動を行うことは、職場の関係で仕事に向ける精力がその分そがれてしまうということが懸念される場合には、控えた方がいいかもしれない。しかし、それは規制の対象となっているというものではない。なお、裁判官や検察官といった司法官については、国民投票も含めて個人で選挙運動を行うことは自由であるが、政党に所属することは禁止されている。

メディアによる選挙活動又は国民投票のプロモーション活動であるが、民間放送については全く規制されていない。国営放送（RAI）については、国民投票であればそれが最終的に認められて以降、選挙であれば選挙が実際に公示されて以降、報道を行うことができる。つまり、ただ単に署名を集めている段階では、国営のメディアがその件を報道することは禁止されている。

また、インターネットは非常にオープンな公共のスペースと考えられているため、インターネット上での運動に対する公的な規制は一切ない。なお、イタリアは日本と同じように、インターネットを使つての投票は行われていない。

（破毀院と憲法裁判所の役割分担等）

伊東議員 破毀院の審査では複数の同じような設問をまとめる権限を持っていると伺ったが、同じ設問についてまた憲法裁判所で審査するというのは不合理のように感じる。両者が別々に審査を行うのはなぜか。

また、水の配給に対する民間の関与を認める法律の廃止に関する国民投票についてご説明いただいたように、形式的な面で国民投票の申請が棄却されることがあるようだが、そのようなことにならないよう、破毀院や憲法裁判所がコンサルタントとして事前に指摘を行うことはできないのか。

サルメ民事部長 まず破毀院と憲法裁判所の役割分担であるが、破毀院が同じような設問を一体化する権限を持っているのは、有権者の観点でわかりやすくなるよう手続を簡素化するという目的である。一方、憲法裁判所の判断においては、手続が簡素であるかどうかは全く問題とされず、その設問内容が違憲ではないかということのみを判断する。つまり、法律で規定されている手続どおりに国民投票手続が行われているかを法律に照らして評価するのが破毀院で、その手続を経た上で国民投票に付される設問の内容の合憲性を評価するのが憲法裁判所ということになるのであり、両者の役割は全く異なっている。

次に、事前に忠告できなかったのかということだが、何か手続上問題があった際に、破毀院がプロモーターである委員会に何らかの指示を出すことは禁じられていない。したがって、何らかの方向を示したり、誤りが発見されたときにこれは直した方がいいという忠告を行うことがある。ただし、設問に対して50万人の署名が集められたものである場合には、50万人の見解がそこに表明されているので、破毀院で設問の修正を行うことはできず、破棄するしかない。

（国民投票を行うタイミング、「破毀院」の名前の由来）

畠中議員 国民投票のタイミングについて、国政選挙とは重ならないようになっていると思うが、地方選挙と重なることはあるのか。

また、「破毀院」という名前の由来を教えてください。

サルメ民事部長 国政選挙については、国民投票により法律が廃止になった場合に立法機関が存在しないと対処ができなくなってしまうため、国民投票と時期が重なることは禁止されている。それに対して、地方選挙であればそういった問題は生じないため、地方選挙に関しては国民投票の期間と重なることは可能である。ただし、場合によっては政治的な配慮によって、地方選挙であっても日をずらすということはある。

「破毀院」の名前の由来であるが、もともとはフランス語の伝統を受け継いだものである。破毀院の役割は、新たな判決を行うのではなく、一審、二審の判決が手続に違反している場合にそれを破棄することである。破棄したからといって自ら判決を下すわけではなく、それを原審に差し戻して、再度そこで新たな判決をすることになるため、破毀院と呼ばれている。

（おわりに）

武正副団長 どうもありがとうございました。

サルメ民事部長 武正議員をはじめ、代表団の皆様方には、心よりお礼を申し

上げます。また次回にお会いできますことを期待するとともに、その際にはまた双方にとって有益な情報交換、意見交換ができることを望んでおります。ありがとうございました。

武正副団長 サルメ部長のますますのご活躍を祈念しております。

以上

カーラヴィータ教授（ローマ大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 25 年 9 月 20 日 17:30～19:40

於：カーラヴィータ教授事務所

○ イタリア側出席者

カーラヴィータ（Caravita）教授

（はじめに）

武正副団長 カーラヴィータ教授には、お忙しいところお時間をとっていただき、ありがとうございます。

カーラヴィータ教授は、憲法改正のための有識者委員会の委員であり、10 月に上下両院合同委員会に、憲法改正や選挙法改正のたたき台を出されると伺っている。

カーラヴィータ教授 日本の国会議員の皆さんを当事務所の方にお迎えできたことは、非常に喜ばしいことです。

本日は、両院合同委員会の開催に至る重要な展開について説明したい。

（近年の憲法改正）

カーラヴィータ教授 イタリア共和国憲法の発布は 1947 年 12 月 22 日、施行は 1948 年 1 月 1 日であり、現在に至るまで、部分的にはあるが、多くの箇所が改正されている。しかし、大規模な改正は、これまでに試みはあったものの、現在に至るまで実現していない。

ここ 15 年余り、1999 年から現在に至るまでに、かなり重大な改正が行われている。1999 年には州知事の直接選挙が導入された。2001 年には憲法の第 2 部第 5 章が改正され、国と州、県、市といった地方団体との関係を見直す改正が行われた。2012 年には、イタリアが EU の加盟国であり続けるために、財政の均衡化を憲法で規定する改正が行われた。

その中で最も注目されるのは、2005 年に国会で可決されたものの 2006 年の国民投票で否決された憲法改正案である。

（最近の政治の動き）

カーラヴィータ教授 我々有識者委員会が首相府に提出した報告書は、2011 年に当時のベルルスコーニ内閣が危機に陥ったことを背景としている。当時、経済危機の影響により、ベルルスコーニ内閣が総辞職をして、モンティ内閣がテ

クノクラート内閣（実務者内閣）として誕生した。この内閣は、民主党（PD）、ベルルスコーニ元首相の率いる自由国民党（PDL）、そしてキリスト教民主党（UDC）といった主要政党から支援を受けて成立した内閣である¹。

モンティ政権は 2011 年 11 月に誕生したが、自由国民党が支援をやめたために、内閣不信任につながり、2012 年 12 月に辞任した。2013 年 2 月には総選挙が行われ、現在に至っている。

中谷議員 なぜ、自由国民党は支援をやめたのか。

カーラヴィータ教授 基本的にモンティ内閣の経済政策が国民から多くの支持を得ていないのではないかということから、支援を取りやめたとの説明がなされている。ただ、不信任に至らなくても、総選挙は 2013 年 5 月には行われることが決まっており、自由国民党が支援をやめたのは総選挙の期日のほんの少し前だったわけである。

2013 年 2 月の総選挙²には、主要な政党として、自由国民党（次期首相候補はベルルスコーニ元首相、北部同盟と連盟）、中道左派である民主党（次期首相候補はベルサーニ書記長、自由の党と連盟）、モンティ元首相による政党（キリスト教民主党と連盟）が立候補をした。

選挙の結果だが、選挙前には、民主党が簡単に勝利するのではないかと予想されていたが、実際には、民主党は 30%あまり、自由国民党は 29.5%の得票率ということで、予想外の結果であった。また、ベッペ・グリッロという喜劇役者が立ち上げた政治グループ（五つ星運動）が 25%、モンティ元首相の政治グループは約 10%の得票率であった。

このように票が分散した選挙の結果、完全な多数党が存在しない状況で、ねじれの状態が生まれ、政府を構成することができなかった。また、この総選挙の数か月後には大統領の任期が切れてしまうという状況にあったため、一方では政府を成立させるための多数派を模索する必要があり、もう一方では、新たな大統領を選出するための多数派を模索しなければならないという、そういう局面にイタリアは立たされていた。

この数か月、下院で多数派となった民主党は、上院でも五つ星運動を引き込

¹ 2011 年 11 月、イタリアでは、財政危機を背景としたベルルスコーニ首相の辞任を受け、経済学者で欧州委員会委員等を歴任したマリオ・モンティが組閣を委ねられた。同氏は、大臣に国会議員を含めずに組閣し、両院において圧倒的な信任を得た。（芦田淳『【イタリア】モンティ新政権の主要政策』国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2012 年 1 月）

² 財政緊縮策と構造改革を進めてきたモンティ首相の辞任を受け、大統領が上下両院を解散したことにより、この選挙が行われることとなった。

[イタリア]

むことで多数派を構成しようという試みを行い、同時に、新たな大統領選出のための多数派グループの構成も試みたが、失敗に終わってしまった。

大統領の新規選出に向けた選挙はイタリアの歴史の中でも非常に劇的な結果に終わった³。下院で多数派であった民主党は、最初は自由国民党の合意のもとにフランコ・マリーニ氏を大統領とすべく選挙を行ったが、これは失敗に終わった。その後、首相を2回務めた経験もあるプロウディ元 EU 委員会委員長を選出しようとしたが、やはりそれも失敗に終わってしまった。

このような混乱した状態を解消するため、五つ星運動を除いた各政党間の合意により、前共和国大統領が再選された。大統領を2期務めることは、イタリアの歴史の中でも、非常に特殊な事例である。

2013年2月から5月まで、イタリア政治が大混乱に陥った経験を踏まえ、主要政党は、イタリアの政治機能が正しく機能するよう解決策を導入しなければならないという強い認識を持つようになった。

ジョルジョ・ナポリターノ現大統領が選出されてから、五つ星運動は別として、民主党、自由国民党、そしてモンティ元首相の政治グループが合意を形成し、各政党が参加して政府を構成することになった。

こうした大きな困難の末に誕生した現政権の政策は、基本的に三つある。1点目は、経済回復である。2点目は、2014年後半にイタリアが EU 理事会の議長国を務めるということもあり⁴、EU 域内でのイタリアの存在感の強化である。そして3点目に、イタリアの政治制度上機能していない部分があるために今回のような混乱をきたしたという認識から、安定した政治を行える政府を構築できる方向への制度改革を行うことである。

(有識者委員会とその報告書の概要)

カーラヴィータ教授 この3点目の方針に基づき、各政党間で、憲法改正に向けた有識者委員会を設置して、議会に対する提言を行うこと、その提言に基づき、両院による合同委員会で憲法改正に向けた手続を制定すること、そして、憲法改正手続を軽微に改正することが合意された。

私がその一員となった有識者委員会は35人で構成されるが、政治色はそれぞ

³ イタリアの大統領は両院の議員及び各州から選出された代議員の3分の2以上の多数により選出される（憲法83条）。

⁴ EUには、欧州議会とともにEUの立法を司る「EU理事会」（閣僚理事会）があり、各加盟国を代表する閣僚によって構成されている。EU理事会には議長として特定の人物がいるわけではなく、加盟国が6カ月ごとに輪番制でEU理事会議長国を務めることとされており、2014年7月から12月まではイタリアが務めることとされている。

（参照：駐日欧州連合代表部ホームページ（<http://www.euin-japan.jp/union/institution/council-02/>） 駐日欧州連合代表部公式ウェブマガジン 2012/02/17（<http://eumag.jp/issues/c0212/>））

れ異なるので、いわばすべてのイタリアの文化、学識、そして政治を代表した有識者委員会と言えるのではないか。

この有識者委員会は、2013年6月から9月まで活動を行い、先週活動を終了したが、会議の総時間数は110時間に及んだ。最終的に9月17日に提出した報告書の内容について、簡単に紹介する。

報告書は六つの章から成っている。一つ目は二院制に関するテーマ、二つ目は立法に関するテーマ、三つ目は国と州、地方団体との関係に関するテーマ、四つ目は政府の形態に関するテーマ、五つ目は選挙法に関するテーマ、そして六つ目は、国民の直接参加ということで、国民投票に関するテーマである。

6章とも、イタリアが現在EUに加盟していることを踏まえ、イタリアの共和国としての憲法の取扱いが大きく変わったことを認識したうえで、この報告書の内容が作成されている。六つの章の結論について、簡単に紹介する。

(報告書の概要①：二院制)

カーラヴィータ教授 一つ目の論点について、イタリアは、完全に対等な二院制が敷かれているといわれている。この完全に対等な二院制というのは、両院とも政府に対する不信任案を決議することができるということと⁵、両院が立法において全く同等の権限を持っていることから、そう言われている。

有識者委員会は全員一致で、現状における完全に対等な二院制は乗り越えなければならないという見解に達している。具体的には、「政府に対する不信任案の決議に関しては一院のみが行うべきである。また、対象となっている事項によって、上院又は下院のみが当該事項に関する優先的な立法権を持つべきである」という見解である。

(報告書の概要②：法律の制定手続)

カーラヴィータ教授 二つ目の論点、法律の制定手続ということに関しては、以下のような見解に達した。法律をいくつかのカテゴリーに分ける、特に今までは中間的なカテゴリーが存在せず、普通法又は憲法若しくは憲法に準ずる法律に区分されていたが、フランスの制度を導入し、「組織的な法律」という法律のカテゴリーを定める。その後、政府の発案による法案の成立に関して、期限を切って、30日から60日の間には必ず議決がなされることを制度上規定する。そして、イタリアで非常に幅広く活用されてきた緊急政令の仕組み⁶を廃止する

⁵ イタリア憲法94条1項により、政府は両議院の信任を有しなければならないこととされている。また、同条3項により、政府は成立後10日以内に両議院にその信任を求めることとされている。

⁶ 前掲238頁・注7

ことを目標とした。

（報告書の概要③：中央政府と州、地方団体の関係）

カーラヴィータ教授 三つ目の論点は、中央政府と州、それから地方団体との関係についてである。特にその中で大きくとりあげられたのが、州の立法権である。2001年の憲法改正で州に多くの立法権限が与えられたが、有識者委員会の見解では、その与えられた州の立法権を少し縮小する必要があるのではないかということになった。特に、州が持っている空港や港、交通網、エネルギーといった問題に対する立法権限は、元のとおり、国の権限に戻すことが必要なのではないかという考えに至った。

また、州法に対する国の法律の優先権限というものが提案された。その他の提案は、細部にわたるもので法律というよりも規則に関わる側面であるが、国と地方団体の機能配分の見直しについても提案された。

地方行政に関わるため、非常にデリケートな問題ではあるが、イタリアには現在あまりにも多くの階層の政府が存在している。中央政府、州政府、その下に県（プロビンチョ）があり、県の下にはローマのような大都市（メトロポリタン）、その下にもっと小さな市（コムーネ）が存在している。このように複数層になってしまっている状況に対して、州と大都市及び市との間に入っている県の行政組織は廃止が必要なのではないかとの提案がなされた。

（報告書の概要④：政府の形態）

カーラヴィータ教授 政府の形態に関しては、三つの提案が出されたが、それら三つの提案にそれぞれ同じくらいの有識者が賛同し、有識者の意見がほぼ三分化された。

この三つの提案の一つ目は、共和国大統領の直接選挙を導入することによって、フランス型の半大統領制を導入すべきであるという提案である。

二つ目は、ドイツとスペインの制度を参考として、議会を中心とした政府を強化することとともに、政府の安定化を図るメカニズムとして、建設的不信任の制度⁷を導入すべきであるという提案である。

三つ目の提案は、共和国大統領ではなく、首相を直接選挙することを中心とした提案である。選挙法の改正によって、国民が直接首相を選出できるような提案となっている。

この有識者委員会は、いくつかの提案があった中で、特にそれらを一つにしぼって選ぶことはしていない。しかし、暗黙の了解として、三つ目の首相の直接選挙については、他の二つの提案を支持する委員からも、ある程度の賛同が

⁷ 同制度の説明については、後掲 286 頁参照。

得られていると考えられている。

（報告書の概要⑤：選挙法の改正）

カーラヴィータ教授 次に選挙法の改正についてだが、委員は、選挙法の在り方と政府の形態とには非常に密接な関連があるという認識を持っている。

政府の形態が一つ目の提案である半大統領制をとる場合には、小選挙区の制度で、1回目の投票で過半数に達しない場合には決選投票が行われるような選挙制度が必要だと考えている。

二つ目の現行の議会を中心とした政府制度の強化という提案には、比例制が最適なのではないかと考えている。ただし、比例制度を導入すると、非常に小さな政党がたくさん議会に存在するということにもなるので、そういう場合には、あるパーセンテージに達しない政党は議会に議員を送ることはできないという、足切り型の比例制度を導入することが最適なのではないかと考えている。

三つ目の首相の直接選挙による政府の形成に最適な選挙制度としては、2回投票の決選投票制を導入すべきであると考えている。これは、1回目の投票には比例制度を導入し、その投票で1位・2位の得票数を得たグループ・政党が首相候補を立てて決選投票を行った上で、政府の安定化が図れるように、プレミア票を与えるという仕組みが想定されている。

中谷議員 それは過半数がとれたときか。

カーラヴィータ教授 このプレミア票が与えられるというのは、決選投票で勝利した方にある程度議席を与えるということである。つまり、最初の比例制度の結果、1位と2位になったグループが決選投票を行うわけだが、それに勝利した方にプレミアの議席が与えられる。

（報告書の概要⑥：国民投票制度の強化）

カーラヴィータ教授 最後に六つ目の論点であるが、国民投票の制度をさらに強化することを主眼とした提案が有識者委員会からなされている。ただし、これは有識者委員会からは提案を行ったに過ぎず、実際にその提案に基づいて憲法138条をいかなる形で改正するのかは議会の裁量のもとに決められる。

これで、簡単ではあるが、説明を終わらせていただき、質問を受け付けたい。

（EUと憲法改正）

畠中議員 イタリアはEU加盟によって、憲法をはじめ様々な改革を行っているように思われるが、EUとの関わりで最も影響を受けているのは、財政の問題

〔イタリア〕

か。あるいは他の問題か。

カーラヴィータ教授 イタリアは EU 設立に当初から関わっているということもあり、EU の制度そのものが今後ともさらに成長していくということを心底信じている国である。したがって、一連の改革がなされるのは、イタリアが常にこの EU のメンバーであり続けられることを保障するためであることに間違いない。

そうした背景の中で、イタリアの EU における使命も強く感じているが、ここ 5 年から 10 年、イタリアは経済財政面で非常に大きな問題点を抱えており、いまだにその完全な解決策をとるには至っていない。そして、他のパートナーである EU 諸国から最も危惧されているのは、イタリアの経済財政状況である。EU では、安定成長協定で規定されている国家の公的赤字が GDP の 60%を超えないということが、加盟国である一つの必要条件となっているにもかかわらず、イタリアは 130%余りに到達してしまっている。これは日本の状況と比べると少し軽度とはいえるが（笑）、いずれにしても EU の中で 2 番目に大きな財政赤字を抱えている。この問題を解消しなければならないため、一連の改革はそうした方向に重点が置かれているというのは確かなことである。

（EU に対する主権移譲）

船田議員 イタリアとしては今後とも EU に当然とどまるということであるが、その中でイタリアの持つ主権と EU に委ねる主権があると思う。今後イタリアとしてはイタリア自身が持つ主権をさらに EU に移譲していくのか、それとも現状のまま留めるのか、その方向性をお聞きしたい。

カーラヴィータ教授 主権をどの程度 EU に移譲するかについては、根源的な問題であり、これはイタリアだけではなく、ドイツ、フランス、イギリス、ギリシャ、それからまた新規加盟国であるポーランドやエストニアなどの国々でも、国内で大きな議論が進められている問題でもある。10 年位前まで、イタリアは EU 加盟国のなかでも、主権を EU に対して積極的に移譲している国であったと言える。しかし、その後状況が変わり、あまり主権を移譲したくないという見解の方が高まっている。その理由は、個人的な見解であるが、EU 域内での連邦主義化が、加盟各国が期待していた以上に前進しており、19 世紀にアメリカが行ったような連邦主義化に非常に近づいているからではないかと私は考えている。

（二院制の改革）

中谷議員 二院制の問題では、どちらの院を優位にする方針なのか。加えて、法律にカテゴリーを設けるという説明があったが、例えば予算や外交等、議案の内容によって、いずれかの院に振り分けるつもりなのか。カテゴリーの内容を伺いたい。

カーラヴィータ教授 イタリアでは、1860年の統一以降伝統的に、国王に任命された議員で構成する上院と普通選挙で国民から選ばれる代表者で構成する下院の二院制がとられていた。1947年に共和国憲法が制定された時点でも二院制を排除するには至らず、両院がそのまま存続することとなった。同時に、両院とも政府への不信任案を決議することができ、同じ立場で立法の手續に参与することができることとされ、被選挙人と選挙人の資格要件は少し異なるが⁸、それを除いては全く対等の立場にある。

我々委員会が提案した改革の内容は、下院は今までと同様に選挙によって選出される議員から構成する一方、上院は州及び地方団体の代表から構成するというものである。

このような上院の構成を変える提案を前提に、その両院に付する法律の内容を三つのカテゴリーに分けることを考えている。一つ目は、憲法に準ずる法律で、これは非常に重要な法律であるので、現在と同様に両院対等に議論される。二つ目は組織的法律であり、例えば選挙法、州や地方団体との関係に関する法律等を考えているが、これについては、両院で議決を行うが、下院の議決の方が重みをもつ。そして、三つ目は、下院でまず議決をしたものに対し、上院が修正案を出すことができる法律である。上院から出された修正案に対して、下院が最終的な決定を下す。こういった三つのカテゴリーに分けている。

中谷議員 下院が予算で上院が決算というような分け方は、考えていないのか。

カーラヴィータ教授 予算、決算の法律に関しては、三つ目のカテゴリーに入るので、まず下院で議決がなされ、それに対して上院から修正案が加えられ、その修正案を踏まえた上で、下院が最終的に決定する権限を持つ。

(建設的不信任の制度、連邦制)

伊東議員 政府の形態に関して三つの提案があったが、そのうちの2番目の議

⁸ イタリアでは、被選挙権は上院が40歳以上、下院が25歳以上に与えられている。また、選挙権は、上院が25歳以上、下院が18歳以上に与えられている。(国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ② 主要国の各種法定年齢 選挙権年齢・成人年齢引下げの経緯を中心に』(2008年12月)21、22頁)

会の強化のための安定化メカニズム導入の中の建設的不信任について、詳細を教えてほしい。

また、3番目の国と州・地方団体との関わり合いの話の中で、連邦制を導入するという議論もあると思うが、連邦制にした方がよいのかどうか、教授の意見をお聞きしたい。

カーラヴィータ教授 建設的不信任はドイツで典型的に導入されている制度であり、スペインやスカンディナビア諸国等でも同様の制度が導入されている⁹。この建設的不信任の制度では、野党は不信任案を出すけれども、その不信任案では、現行の政府を倒壊させるということだけではなく、それと差し替わる政府を、各政治勢力の合意の下に、きちんと提案する。歴史的には、1982年当時、ドイツは社会民主党と自由党が連立政権を構成していたが、そのときの社会民主党のシュミット氏が不信任案を受け、それと同時に、次期政権を担う役割として民主党の候補者が立てられていたという事例がある¹⁰。

2つ目の質問である連邦主義の導入に関して、個人的な見解を示したい。2001年の憲法改正によって、国と地方との関係が大きく変わり、州制度の強化が図られた。現在、その2001年の憲法改正から12年が経過しているが、この12年間の経験を踏まえると、残念ながら、イタリア国内における連邦主義は失敗に終わっているのではないかと私は評価している。その理由は、イタリアが連邦制を導入することに困難をきたしたということではなく、その間にヨーロッパ全体の連邦主義制度が非常に前進をしたためではないかと思っている。ヨー

⁹ 建設的不信任制度に関する諸外国の憲法の規定の例

ドイツ連邦共和国基本法（抄）

67条 ① 連邦議会は、その議員の過半数をもって連邦首相の後任者を選挙し、かつ、連邦大統領に連邦首相を罷免すべきことを要請することによってのみ、連邦首相に対する不信任を表明することができる。連邦大統領は、この要請にしたがい、選挙された者を任命しなければならない。

スペイン憲法（抄）

113条 ① 下院は、議員の絶対多数の賛成により、不信任動議を可決し、内閣の政治責任を求めることができる。

② 不信任動議を提出するには、下院議員の少なくとも10分の1の賛成を必要とする。不信任動議は、内閣総理大臣の候補者を明示するものでなければならない。

114条 ② 下院が不信任動議を可決したときは、内閣は、国王に辞表を提出する。この場合、不信任動議に提案されている候補者は、第99条で定める議院の信任を得たものと見なされ、国王は、この者を内閣総理大臣に任命する。

（参照：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』（有信堂高文社、2009年））

¹⁰ ドイツにおいて建設的不信任案が提出された事例は、1972年（不成立）と1982年（成立）の2例のみである。（渡辺富久子「ドイツ連邦議会による政府の統制－調査委員会を中心に－」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』（2013年3月）90頁）

ロッパで連邦主義が導入されていると同時に、国内でも連邦主義を導入し、二層の連邦主義を構築するというのは、不可能なのではないかと判断するからである。

このイタリアがきたした困難というのは、州制度の強化あるいは連邦制度の導入を意図していた他の国でも同じような経験をしている。失敗例を申し上げますと、2006年に中央集権的な側面を残した連邦主義が導入されたドイツのほか、イギリスでも、州を設置する法律が採決されたが2012年に廃止になった。スペインでも、同じように州制度は大きな危機に直面している。伝統的に中央政府の強い国であるフランスにおいて80年代に導入された州制度も、それ以上成長することなく、停滞しているという状況である。

(首相公選制)

中谷議員 首相公選制を導入した場合、大統領がますます弱くなって、混乱が生じないか。また、人気の五つ星運動ではないが、そういう人が首相になったら、ますますイタリアは混乱するのではないか。

カーラヴィータ教授 これは冗談として、もうベルルスコーニは怖くない、今脅威になっているのはベッペ・グリッロだとよく言われている。実際にこの問題は世論の間でも強く感じられている。

ただし、これは、選挙法や政府の形態に関わる問題ではなく、イタリア国内の政治に対する姿勢の問題である。仮に首相公選制ではなく、議会制度を強化する選挙法を導入したとしても、例えばこの五つ星運動が40%の民意を得れば首相になりうるので、制度とは別の問題と考えている。

ただ、一つの事例を申し上げますと、2002年のフランス大統領選挙において、1回目の投票では社会主義者の投票が分裂したため、シラク候補とルペン候補の決選投票となった。2回目の決選投票では、最初は分裂していた社会主義者がみなシラク氏に投票した¹¹。要するに、ルペン氏が大統領になるという事象をフランスの国民が非常に恐れたから、そのような結果になったので、実際にイタリアも同じように、ベッペ・グリッロ氏が首相として選ばれることはないのでは

¹¹ 2002年4月16日と5月5日に行われたフランス大統領選挙では、第1回投票で、誰もが予想していなかった極右の国民戦線(FN)のルペン候補が現職の首相ジョスパン候補を僅差で押さえて2位につけ、1位を獲得したシラク大統領と決選投票に臨むという大番狂わせが生じた。フランスでは各地で極右の台頭に抗議集会が巻き起こり、ルペン氏を阻止せんがため、第1回投票で敗れた社会党をはじめとする左派の支持者までもが右派シラク氏に票を投じざるをえない皮肉な状況が現出し、その結果シラク氏はルペン氏に圧倒的な差をつけて勝利した(得票率81.21%)。(門彬『【フランス】大統領選挙、総選挙後のフランス議会』国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』(2002年7月))

ないかと考えている。

中谷議員 大統領との権限関係はどうなるのか。

カーラヴィータ教授 首相が国民による直接選挙で選ばれることになると、民意を表明しているわけなので、共和国大統領もその民意を重視することが必要になる。要するに、民意で出される方針に大統領も従うことが求められるため、大統領としての権限は縮小することになる。

イタリアは現在の状況とは非常に異なった歴史をもっている。かつてのイタリアは、伝統的に比例代表制をとっていた中で、共産党が強い権限を持っており、さらに与党となっていたキリスト教民主党の中でも様々な考え方があった。そういった多くの政治的考え方が存在する中で、共和国大統領は常にそのバランスをとるような采配を行ってきた。したがって、ちょうどこのバランスをとるためのピンのような役割を果たしてきたのが、イタリアの共和国大統領といえる。

ただし、現状のイタリアの社会では、首相を直接選挙で選ぶことができないような制度は今後成り立たないのではないかと考える。その理由は、ヨーロッパにおける他の民主主義国家の状況と比較をすることによって、イタリアでも同じような制度を導入するのではないかということが推測できるからである。他の民主主義の大国というと、ドイツ、スペイン、イギリス等を挙げることができる。選挙法は多少異なるが、いずれの国でも、大統領や国王は選挙結果に介入する権限を持っていない。そういうこととイタリアの状況を比較すると、流れとして、イタリアもヨーロッパの他の国に近づくのではないかということが推測される。

(憲法改正手続の改正)

武正副団長 本日は長い時間をいただき、ありがとうございました。上下両院の憲法問題委員会において、最終的に議会の 3 分の 2 で憲法改正を議決した場合も国民投票を行うことを検討すると伺った。この改正には、実現可能性があるのかどうかを、最後にお伺いしたい。

カーラヴィータ教授 皆様がもう両院で話を聞かれたように、現在憲法改正手続の改正に向けた議論がなされており、その改正法が第 1 回投票を通過している。

改正の内容は大きく三つある。具体的には、現在、憲法の改正は上院・下院に設置されている憲法問題委員会がそれぞれ議論をするという形になっている

が、そうではなく、両院を合同した委員会を設置することによって、一つの場合で事前の調査的な手続を行い、提案を作成するといったことが、改正の一つ目として挙げられている。また、現在では最終的な決定までに非常に長い時間がかかっているものを、時間短縮を目指すことが改正の二つ目として挙げられている。三つ目は、議会で3分の2以上の賛成で議決されたものであっても国民投票に付するということである¹²。

この法案は、今申し上げたように第1回投票は既に通過しているので、第2回投票も通過するのではないか、要するに決定するのではないかと予測している¹³。ただし、場合によっては政府が危機状態になる可能性もあるので、そうすると話はまた別になる。それから、現在、議会で議論が行われているこの法案は、憲法改正の内容そのものではなく、憲法改正の手続の改正を行うための法案であることを注記させていただきたい。

（おわりに）

武正副団長 ありがとうございます。教授の更なるご活躍をご期待申し上げ、本日の教授とのこうしたセッションも日本に帰りまして仲間の議員と共有をしたいと思います。どうもありがとうございました。

カーラヴィータ教授 本日のこの会合が皆様方の議院としての研究に役立ちましたら、幸いです。そして、また憲法の歴史というのは、イタリア、日本と共通の部分も非常に多いと思いますので、そういった観点からも非常にいい会合ができたのではないかと思います。ありがとうございました。

以上

¹² 2013年11月現在イタリア議会で審議されている憲法的法律の議案によると、この憲法改正手続の改正は、今般議論される二院制の改革等に関する憲法改正の手続に関してのみ適用されるものであり、憲法改正手続を定める憲法138条そのものを改正するものではない。（前掲237頁・注4）

¹³ 同上

(参 考)

チェコ共和国憲法等（仮訳）

(参考) チェコ共和国憲法等 (仮訳)

※ 本仮訳は、チェコ下院 HP 等に掲載されているチェコ共和国憲法等の英訳等を基に衆議院憲法審査会事務局において仮訳したものである。目次及び大括弧〔 〕の記述は、同事務局において付したものである。

なお、チェコ共和国憲法の訳出には当たっては、早川弘道ほか「チェコ共和国憲法」比較法学第 36 巻第 1 号（2002 年）231～245 頁を参考にした。

【チェコ共和国憲法】

[目次]

前文

第 1 章 基本規定（第 1 条―第 14 条）

第 2 章 立法権（第 15 条―第 53 条）

第 3 章 行政権

第 1 節 大統領（第 54 条―第 66 条）

第 2 節 内閣（第 67 条―第 80 条）

第 4 章 司法権

第 1 節 総則（第 81 条・第 82 条）

第 2 節 憲法裁判所（第 83 条―第 89 条）

第 3 節 裁判所（第 90 条―第 96 条）

第 5 章 最高監査院（第 97 条）

第 6 章 チェコ国立銀行（第 98 条）

第 7 章 地方自治体（第 99 条―第 105 条）

第 8 章 経過規定及び最終規定（第 106 条―第 113 条）

前文

我々、ボヘミア、モラヴィア及びシレジアのチェコ共和国市民は、

独立したチェコ国家の再生に際し、

ボヘミア王冠諸邦の一体性及びチェコスロバキアの一体性という良き伝統に忠実に、

人間の尊厳と自由を不可侵の価値とする精神の下に、他者に対する義務及び社会に対する責任を自覚した平等かつ自由な市民の祖国として、人権の尊重と市民社会の原則に基づく自由で民主的な国家として、またヨーロッパ及び世界の民主主義諸国の一員として、チェコ共和国を建設し、保持し、及び発展させることを誓い、

自然的、文化的、物質的、精神的遺産を保護し、発展させることを誓い、

法治国家におけるあらゆる普遍的な原則を遵守することを誓い、

自由な選挙で選ばれた我々の代表を通じて、このチェコ共和国憲法を採択する。

第 1 章 基本規定

[国家]

第 1 条 チェコ共和国は、個人及び市民の権利

及び自由の尊重に基づく、独立しかつ統一された民主的な法治国家である。

(2) チェコ共和国は、国際法上の義務を遵守する。

[国家権力]

第 2 条 国民は、すべての国家権力の源泉である。国民は、立法、行政及び司法機関を通じて、この権力を行使する。

(2) 国民が直接に国家権力を行使する場合については、これを憲法的法律で規定することができる。

(3) 国家権力は、すべての市民に奉仕するものでなければならない。国家権力は、法律の定める場合に、法律の定める制限の下に、かつ、法律の定める方法によってのみ、行使することができる。

(4) 何人も、法律で禁止されていない行為を行うことができる。何人も、法律上の義務ではない行為を強制されない。

[憲法秩序]

第 3 条 自由及び基本権憲章は、チェコ共和国の憲法秩序の不可分な一部である。

[司法権による保護]

第 4 条 基本的権利及び自由は、司法権の保護を享受する。

[政治体制]

第 5 条 政治体制は、民主主義の基本原則を尊重し、かつ、利益追求の手段としての暴力を否定する複数の政党の自由かつ自主的な形成と、これらの政党の間の自由競争を基礎とする。

[多数決の原理]

第 6 条 政治的な決定は、自由な投票によって示された多数の意思に基づいて行う。この場合において、多数者は、少数者の保護に留意するものとする。

[自然資源]

第 7 条 国は、自然資源の効率的な利用及び自然資産の保護について配慮する。

[地方自治]

第 8 条 地方自治体の自治は、これを保障する。

[憲法改正及びその限界・法令解釈の原則]

第 9 条 この憲法は、憲法的法律によってのみ、

補充し、及び改正することができる。

- (2) 民主的法治国家としての基本属性は、変更することができない。
- (3) 法令の解釈は、民主国家の基礎を否定し、又は侵害する行為を正当化する手段として用いてはならない。

〔条約の効力〕

第 10 条 公布された国際条約で、その批准が国会により承認され、かつ、チェコ共和国を拘束するものは、法秩序の一部を構成する。国際条約が国内法の規定に抵触するときは、国際条約を適用する。

〔国家権力の移譲〕

第 10a 条 チェコ共和国の統治機構の特定の権限は、国際条約により、国際組織又は国際機関に移譲することができる。

- (2) 前項に規定する国際条約を批准するには、国会の承認を要する。ただし、憲法的法律により国民投票による承認を要するものとしたときは、この限りでない。

第 10b 条 内閣は、国会に対し、前条に規定する国際組織又は国際機関にチェコ共和国が加盟していることにより生じる義務に関する問題について、定期的に、及び前もって、通知しなければならない。

- (2) 国会の各議院は、それぞれの議事手続に従った方式で、当該国際組織又は国際機関の決定に対し、意見を表明する。
- (3) 前項の規定により各議院に与えられた権限は、国会審議の原則並びに両議院間及び第三機関との交渉に関する法律により、両院合同会議の権限とすることができる。

〔領土〕

第 11 条 チェコ共和国の領土は、不可分一体の領土を構成する。その国境は、憲法的法律によつてのみ、変更することができる。

〔市民権〕

第 12 条 チェコ共和国の国籍の得喪に関する事項は、法律で定める。

- (2) 何人も、その意に反して、国籍を剥奪されない。

〔首都〕

第 13 条 チェコ共和国の首都は、プラハとする。

〔国家の象徴〕

第 14 条 チェコ共和国の象徴は、大小の国章、国色、国旗、大統領旗、国印及び国歌とする。

- (2) 国家の象徴及びその使用法については、法律で定める。

第 2 章 立法権

〔国会〕

第 15 条 チェコ共和国の立法権は、国会に属する。

- (2) 国会は、下院及び上院の 2 院で構成する。

〔議院〕

第 16 条 下院は、選挙された任期 4 年の 200 名の議員で構成する。

- (2) 上院は、選挙された任期 6 年の 81 名の議員で構成する。上院議員の 3 分の 1 は、2 年ごとに改選する。

〔選挙〕

第 17 条 それぞれの議院の選挙は、その任期が満了する日の 30 日前から、任期が満了する日までの間に実施する。

- (2) 下院が解散されたときは、その選挙は、解散の日から 60 日以内に実施する。

〔選挙権〕

第 18 条 下院の選挙は、普通、平等及び直接の選挙権並びに比例代表の原理を基礎とした秘密選挙により行う。

- (2) 上院選挙は、普通、平等及び直接の選挙権並びに多数代表の原理を基礎とした秘密選挙により行う。

- (3) 18 歳以上のすべてのチェコ国民は、投票権を有する。

〔被選挙権〕

第 19 条 選挙権を有し、かつ 21 歳に達したすべてのチェコ国民は、下院議員に立候補することができる。

- (2) 選挙権を有し、かつ、40 歳に達したすべてのチェコ国民は、上院議員に立候補することができる。

- (3) 下院議員及び上院議員への国政の負託は、選挙をその基盤とする。

〔制限〕

第 20 条 選挙権の行使に関するその他の制限、選挙に関する機関及び司法審査の範囲に関する事項は、法律で定める。

〔両議院の議員の兼職の禁止〕

第 21 条 何人も、同時に、両議院の議員となることができない。

〔兼職の禁止〕

第 22 条 大統領、裁判官及び法律で定めるその他の職は、下院議員又は上院議員と兼ねることができない。

- (2) 下院議員又は上院議員は、大統領、裁判官その他の下院議員又は上院議員の職と兼ねることができない職に就いた日に、下院議員又は上院議員の職を失う。

〔宣誓〕

第 23 条 下院議員は、その出席した最初の下院

の本会議において、宣誓を行わなければならない。

- (2) 上院議員は、その出席した最初の上院の本会議において、宣誓を行わなければならない。
- (3) 下院議員及び上院議員の宣誓は、次のとおりとする。

「私は、ここにチェコ共和国への忠誠を誓う。私は、チェコ共和国の憲法及び法を擁護することを誓う。私は、自らの名誉にかけて、私の信ずる限り、国民の利益のために、誠実にその職責を果たすことを誓う。」

〔辞職〕

第 24 条 下院議員又は上院議員は、その属する議院の本会議において、自ら宣言を行うことによって、その職を辞することができる。やむを得ない事情により宣言を行うことができない場合は、法律で定める方法により、その職を辞することができる。

〔失職〕

第 25 条 下院議員及び上院議員は、次に掲げる場合に、その職を失う。

- a) 宣誓の拒絶又は留保付きの宣誓
- b) 任期の満了
- c) 辞職
- d) 資格要件の喪失
- e) 下院議員にあつては、下院の解散
- f) 第 22 条に規定する兼職禁止の規定との抵触

〔職権の独立〕

第 26 条 下院議員及び上院議員は、その職権を、自らがなした宣誓に従い、個人として行使しなければならない。この職権の行使に際しては、いかなる指示も受けてはならない。

〔免責特権〕

- 第 27 条** 下院議員又は上院議員は、下院若しくは上院の本会議又はそれらの機関においてした表決を理由として責任を問われない。
- (2) 下院議員又は上院議員は、下院若しくは上院の本会議又はそれらの機関における発言に関し、刑事訴追されない。下院議員又は上院議員は、その属する議院の規律のみに服する。
- (3) 下院議員又は上院議員は、その非行について、法律に別段の定めがない限り、その属する議院の規律のみに服する。
- (4) 下院議員又は上院議員は、その属する議院の同意がなければ、刑事訴追されない。議院が訴追の同意を与えないときは、その任期中、当該議員を訴追することはできない。
- (5) 下院議員又は上院議員は、現に罪を行い、又は罪を行ってから間がない時に逮捕された

場合に限り、勾留することができる。当局は、[議員を勾留したときは]、直ちに、当該議員が属する議院の議長にその旨を通知しなければならない。この場合において、当該議院の議長が勾留の後 24 時間以内に当該議員の裁判所への送致に同意しないときは、当局は、当該議員を釈放しなければならない。議院は、[その後の] 直近の本会議において、刑事訴追の許諾について最終的な議決をしなければならない。

〔守秘〕

第 28 条 下院議員又は上院議員は、その職務の遂行に当たって知り得た事項について、証言を拒否する権利を有する。その職を退いた後も、同様とする。

〔議長〕

第 29 条 下院は、その議長及び副議長を選任し、及び解任する。

- (2) 上院は、その議長及び副議長を選任し、及び解任する。

〔特別調査委員会〕

第 30 条 下院は、総議員の 5 分の 1 以上の要求があるときは、公的利益のある事項に係る特別調査委員会を設置することができる。

- (2) 特別調査委員会の手続は、法律で定める。

〔委員会〕

第 31 条 各議院に、その機関として、委員会及び小委員会を置く。

- (2) 委員会及び小委員会の活動は、法律で定める。

〔兼職禁止〕

第 32 条 内閣の構成員である下院議員又は上院議員は、下院又は上院の議長若しくは副議長又はそれらの委員会、特別調査委員会若しくは小委員会の委員となることができない。

〔立法上の措置〕

第 33 条 下院が解散されているときは、上院は、遅滞なく処理すべき事項であつて法律の制定が必要となるものについて、立法上の措置を講じなければならない。

- (2) 前項の規定にかかわらず、上院は、憲法、予算、決算、選挙法及び第 10 条に規定する条約に関する事項については、立法上の措置を講じることができない。

(3) [第 1 項の] 立法上の措置については、内閣のみが、これを上院に提出することができる。

(4) 上院で可決された立法上の措置については、上院議長、大統領及び総理大臣が署名しなければならない。この立法上の措置は、法律と同様の方法で公布しなければならない。

- (5) 上院による立法上の措置は、下院の選挙の

後の最初の本会議において、下院による承認を得なければならない。下院がこれを承認しないときは、当該立法上の措置は、将来に向かってその効力を失う。

〔会期〕

第 34 条 両議院は、常に開会するものとする。

下院は、その選挙の後 30 日以内に大統領がこれを招集する。大統領が下院を招集しないときは、下院は、選挙の日から起算して 30 日後に集合しなければならない。

(2) 各議院は、その議決により、休会することができる。休会の期間は、年に 120 日を超えてはならない。

(3) 下院又は上院の議長は、休会中においても、それぞれの議院を開会日前に招集することができる。大統領、内閣又はそれぞれの議院の総議員の 5 分の 1 の要求があった場合は、下院又は上院の議長は、それぞれの議院を招集しなければならない。

(4) 下院の会期は、その任期の満了又は解散によって終了する。

〔解散〕

第 35 条 大統領は、次に掲げる場合においては、下院を解散することができる。

a) 下院議長の指名に基づいて大統領が任命した総理大臣を含む新内閣への信任を下院が議決しなかった場合

b) 内閣がその信任をかけた内閣提出法律案について、下院がその提出後 3 月以内に議決しなかった場合

c) 下院が、休会することができる期間を過ぎてなお休会となっている場合

d) 下院が、休会ではなく、かつ、繰り返し招集されているにも関わらず、その定足数を 3 月以上満たさない場合

(2) 大統領は、下院の総議員の 5 分の 3 以上が賛成する要求決議がある場合は、下院を解散するものとする。

(3) 下院は、その任期が終了する前の 3 月間は、解散することができない。

〔公開〕

第 36 条 両議院の会議は、公開しなければならない。会議の公開は、法律で定める要件を満たす場合に限り、その例外を設けることができる。

〔合同会議〕

第 37 条 両議院の合同会議は、下院議長が招集する。

(2) 両議院の合同会議の議事は、下院の議事規則によって行う。

〔内閣の出席〕

第 38 条 内閣の構成員は、両議院の本会議、委員会及び小委員会に出席することができる。内閣の構成員には、その要求に応じていかなるときも発言する機会を与えなければならない。

(2) 内閣の構成員は、下院の決議がある場合は、下院の本会議に自ら出席しなければならない。委員会、小委員会又は特別調査委員会についても同様とする。この場合において、内閣の構成員は、当該内閣の構成員が自ら出席することが明示的に要求されている場合を除き、その代理又は他の内閣の構成員を出席させることができる。

〔定足数、議決数〕

第 39 条 各議院は、それぞれの総議員の 3 分の 1 が出席したとき、定足数を満たすものとする。

(2) 各議院の議事は、この憲法で別段の定めをした場合を除き、それぞれの議院の出席議員の過半数で決する。

(3) 宣戦布告、チェコ共和国国外へのチェコの軍隊の派遣又は国内における他国の軍隊の駐留の承認及びチェコ共和国が加盟している国際組織の決定に従った防衛体制へのチェコ共和国の加入の決議の議決には、下院の総議員の過半数の賛成及び上院の総議員の過半数の賛成を必要とする。

(4) 憲法的法律及び第 10 a 条第 1 項に定める条約の承認の決議には、下院の総議員の 5 分の 3 以上の賛成及び上院の出席議員の 5 分の 3 以上の賛成を必要とする。

〔選挙及び議事手続法〕

第 40 条 選挙法、審議の原則並びに両議院間及び院外との交渉に関する法律並びに上院の議事手続に関する法律の制定には、両議院での可決を必要とする。

〔法律案提出権〕

第 41 条 法律案は、下院に提出しなければならない。

(2) 下院議員、下院の会派、上院、内閣及び広域地方自治体の議会は、法律案を提出することができる。

〔予算〕

第 42 条 国家予算法案及び決算案は、内閣が提出しなければならない。

(2) 前項の議案は、下院の公開の会議においてのみ、審議され、及び議決されなければならない。

〔軍事行動〕

第 43 条 国会は、武力攻撃を受けたとき又は侵略行為に対する共同防衛に関する国際条約上の義務を果たす必要があるときは、宣戦布告を

決定する。

- (2) 国会は、チェコ共和国が加盟する国際組織の決定に従った防衛体制へのチェコ共和国の参加について決定する。
- (3) 国会は、次の事項を承認する。
 - a) チェコ共和国の領域外へのチェコ軍の派遣
 - b) 他国の軍隊の国内の駐留。ただし、その決定権が内閣に留保されている場合を除く。
- (4) 内閣は、次の場合は、チェコ共和国の領域外へのチェコ軍の派遣及び他国の軍隊の 60 日以内の国内の駐留について、決定しなければならない。
 - a) 侵略行為に対する共同防衛に関する条約上の義務を履行する場合
 - b) チェコ共和国が加盟する国際組織の決定に従って平和維持活動に参加する場合。ただし、受入国の承認があるときに限る。
 - c) 自然災害、産業活動に起因する災害又は生態系上の災害が生じた際の救援活動に参加する場合
- (5) 内閣は、次の事項についても、決定しなければならない。
 - a) 外国の軍隊によるチェコ共和国の領土又は領空の通過
 - b) チェコ共和国の領域外における軍事演習へのチェコ軍の参加およびチェコ共和国の領域内における軍事演習への外国の軍隊の参加
- (6) 内閣は、前 2 項の決定をしたときは、遅滞なく、その旨を国会の両議院に通知しなければならない。国会は、少なくとも 1 の議院において、その総議員の過半数の賛成で反対の決議を議決することにより、内閣の決定を覆すことができる。

〔審議〕

- 第 44 条** 内閣は、すべての法律案について、意見を述べることができる。
- (2) 内閣は、法律案を受領してから 30 日以内に意見を述べないときは、当該法律案に対し、賛意を示したものとみなす。
 - (3) 内閣は、その提出した法律案に信任をかけたときは、下院に対し、当該の法律案の審議をその提出から 3 月以内に終えるよう求めることができる。

〔上院への送付〕

- 第 45 条** 下院は、遅滞なく、可決した法律案を上院に送付しなければならない。

〔上院の議決〕

第 46 条 上院は、送付された法律案を審議し、その送付から 30 日以内に、これについて議決するものとする。

- (2) 上院は、前項の議決において、当該法律案を可決し、否決し、若しくは修正して下院に回付し、又はその法律案に干渉しない旨を決定する。
- (3) 上院は、〔法律案について〕第 1 項の期間内に議決することができなかったときは、当該法律案を可決したものとみなす。

〔上院による否決〕

第 47 条 上院が法律案を否決したときは、下院は、当該法律案について再び採決する。当該法律案は、下院の総議員の過半数で可決されたときは、成立する。

- (2) 上院が法律案を修正して回付したときは、下院は、修正部分について採決する。当該法律案は、下院が修正部分を可決したときは、成立する。
- (3) 下院は、上院の修正を否決した場合は、上院に送付した修正前の法律案について、再び採決する。当該法律案は、下院の総議員の過半数で可決されたときは、成立する。
- (4) 下院は、上院が否決し、又は修正した法律案について審議を行うに際しては、当該法律案を修正することができない。

〔不干涉〕

第 48 条 上院が法律案に干渉しない旨の議決をしたときは、当該法律案は、成立する。

〔条約の批准の承認〕

第 49 条 次に掲げる条約については、その批准に国会の承認を必要とする。

- a) 個人の権利及び義務に関する条約
- b) 同盟条約、講和条約その他の政治的条約
- c) チェコ共和国を国際機関へ加盟させることとなる条約
- d) 一般的な経済協定
- e) その他法律をもって規律すべき事項に関する条約

〔大統領の拒否権〕

第 50 条 大統領は、憲法的法律を除き、議会において可決された法律を、その受領後 15 日以内に、理由を付して拒否することができる。

- (2) 下院は、大統領が拒否した法律について、再び採決する。この場合においては、当該法律を修正することができない。当該法律は、下院がその総議員の過半数でこれを再び可決したときは、公布される。再可決がされないときは、当該法律は、否決されたものとみなす。

〔署名〕

第 51 条 可決された法律は、下院議長、大統領及び総理大臣が署名する。

〔公布〕

第 52 条 法律は、その効力を生じさせるため、公布しなければならない。

(2) 法律又は国際条約の公布の方法は、法律で定める。

〔質問〕

第 53 条 すべての下院議員は、内閣又はその構成員に対して、その所掌に属する事項について質問をすることができる。

(2) 質問を受けた内閣の構成員は、その〔質問の〕通知があった日から 30 日以内に、これに回答するものとする。

第 3 章 行政権

第 1 節 大統領

〔元首〕

第 54 条 大統領は、共和国の元首である。

(2) 大統領は、国民投票によって直接選出される。

(3) 大統領は、その職務の遂行としてした行為について、責任を問われない。

〔宣誓及び任期〕

第 55 条 大統領は、宣誓を行い、その任に就く。大統領の任期は、宣誓の日から 5 年間とする。

〔選挙〕

第 56 条 大統領の選挙は、普通、平等及び直接の選挙権を基礎とした秘密選挙により行う。

(2) 有権者の有効投票の過半数を得た候補者は、大統領に選出される。該当する候補者がいないときは、第 1 回投票の 14 日後に、投票の最多数を得た候補者 2 名について第 2 回投票を行う。〔第 2 順位の候補について〕得票数が同じ候補者がいるときは、すべての候補者が第 2 回投票に進む。〔後段は訳出せず〕

(3) 第 2 回投票において多数を得た候補者は、大統領に選出される。該当する候補者が複数いるときは、大統領は選出されないものとし、10 日以内に新たな選挙を行う。

(4) 第 2 回投票における候補者が、大統領の被選資格を失い、又は立候補を取り下げたときは、第 1 回投票における次点の候補者が第 2 回投票に進む。第 2 回投票は、候補者が 1 名となった場合であってもこれを行う。

(5) 18 歳以上のすべてのチェコ国民は、5 万人以上の有権者の署名を条件に、候補者の指名権を有する。20 名以上の下院議員又は 10 名以上の上院議員は、候補者を指名することができる。

(6) 18 歳以上のすべてのチェコ国民は、投票権を有する。

(7) 大統領選挙は、現職大統領の任期満了前の 60 日間に、遅くとも任期満了の 30 日前に行われる。大統領が欠けたときは、90 日以内に選挙を行う。

(8) 大統領選挙は、少なくとも 90 日前に上院議長により公示される。大統領が欠けたときは、上院議長は、遅くとも 10 日前及び 80 日前に大統領選挙を公示しなければならない。

(9) 上院議長が欠けているときは、下院議長が大統領選挙の公示を行う。

〔立候補の要件〕

第 57 条 上院の被選挙権を有する者は、大統領の被選挙権を有する。

(2) 何人も、連続して 2 期を超えて、大統領に選出されることはできない。

〔候補者〕

第 58 条 大統領選挙における選挙権の行使に関するその他の制限、大統領候補者の指名の詳細、大統領選挙の公示及び実施並びに司法審査に関する事項は、法律で定める。

〔宣誓〕

第 59 条 大統領は、上院議長の指揮する両議院の合同会議において、宣誓を行う。

(2) 大統領の宣誓文は、次のとおりである。

「私は、チェコ共和国に忠誠を誓う。私は、憲法及び法を擁護すること誓う。私は、自らの名誉にかけて、国民の利益のために、誠心誠意その職務を果たすことを誓う。」

〔宣誓の留保〕

第 60 条 大統領が宣誓を拒否し、又は留保付きの宣誓をしたときは、その者は、大統領として選出されなかったものとみなす。

〔辞職〕

第 61 条 大統領は、上院議長に辞職願を提出することにより、その職を辞することができる。

〔権限〕

第 62 条 大統領は、次に掲げる権限を有する。

- a) 総理大臣その他の内閣の構成員を任免し、及びその辞職を受理し、並びに内閣を罷免し、及びその総辞職を受理すること。
- b) 下院を招集すること。
- c) 下院を解散すること。
- d) その総辞職を受理し又は自らが罷免した内閣に対し、新内閣が任命されるまでの間、暫定的にその職務を行使する権限を付与すること。
- e) 憲法裁判所の裁判官、長官及び副長官を任命すること。
- f) 最高裁判所裁判官の中から、最高裁判所の長官及び副長官を任命すること。

- g) 裁判所が科した刑の免除及び軽減を命じ、並びに既になされた判決を破棄すること。
- h) 議会が可決した法律（憲法的法律を除く。）を議会へ差し戻すこと。
- i) 法律に署名すること。
- j) 最高監査院の長官及び副長官を任命すること。
- k) チェコ国立銀行の理事を任命すること。

第 63 条 前条に定めるもののほか、大統領は、次に掲げる権限を有する。

- a) 対外的に国家を代表すること。
 - b) 国際条約を締結し、批准すること。ただし、条約の締結権は、内閣又は内閣の承認を得た特定の内閣の構成員に委任することができる。
 - c) 軍の最高司令官たること。
 - d) 代表使節の長を接遇すること。
 - e) 代表使節団の長に信任状を与え、及びこれを召還すること。
 - f) 下院及び上院の選挙を実施を公示すること。
 - g) 将軍を任命し、及び昇進させること。
 - h) 栄典を授与すること。ただし、他の機関にその権限を移譲した場合を除く。
 - i) 裁判官を任命すること。
 - j) 刑事手続を開始しないこと（刑事手続が開始された場合にあっては、これを停止すること）
 - k) 恩赦を決定すること。
- (2) 大統領は、憲法的法律に明示されていない権限についても、法律で定められた場合には、これを行行使することができる。
- (3) 前 2 項の規定に基づいてした大統領の決定は、総理大臣又は総理大臣が権限を移譲した内閣の構成員による副署がされた場合に限り、その効力を有する。
- (4) 総理大臣又は総理大臣が権限を移譲した内閣の構成員の副署を必要とする大統領の決定については、内閣がその責任を負う。

〔出席〕

第 64 条 大統領は、両議院の本会議、委員会及び特別調査委員会に出席することができる。大統領には、その求めに応じていつでも発言する機会を与えなければならない。

- (2) 大統領は、内閣の会議に出席し、内閣及びその構成員から報告を求め、並びに内閣又はその構成員とそれらの所管事項について議論することができる。

〔免責特権〕

第 65 条 大統領は、その在任中、拘禁され、刑事訴追を受け、又は違法行為若しくは行政事犯による訴追を受けない。

- (2) 上院は、下院の同意を得て、重大な反逆行為、憲法又は憲法秩序に対する著しい違反行為を理由として、大統領を憲法裁判所に訴追することができる。反逆とは、共和国の民主的秩序に反する行為のみならず、共和国の主権及び完全性に反する大統領のあらゆる行為を指すものとする。この憲法上の訴訟によって、憲法裁判所は、大統領の地位を喪失させ、及び再任を禁止することができる。

- (3) 上院による訴追は、出席議員の 5 分の 3 以上の賛成を必要とし、下院による同意は、総議員の 5 分の 3 以上の賛成を必要とする。上院が同意を求めた日から 3 月以内に下院が同意しないときは、同意しなかったものとみなす。

〔空位〕

第 66 条 大統領が欠けた場合において新たな大統領が選出されていないとき若しくは新たな大統領が未だ宣誓をしていないとき又は大統領が重大な理由により職務を遂行することができない場合において下院及び上院がその旨の議決をしたときは、第 63 条第 1 項 a 号から e 号まで、h 号から k 号まで並びに第 2 項に規定する大統領の職務は、総理大臣がこれを代行する。総理大臣が当該大統領の職務を代行する間は、第 62 条第 1 項 a 号から e 号まで及び k 号並びに第 63 条第 1 項 f 号（上院選挙の公示に限る。）に規定する大統領の職務は、下院議長がこれを代行し、第 63 条第 1 項 f 号（下院選挙の公示に限る。）に規定する大統領の職務は、上院議長がこれを代行する。下院が解散されている間に大統領が欠けたときは、〔下院議長が代行すべき〕大統領の職務は、上院議長がこれを代行する。

第 2 節 内閣

〔行政権〕

第 67 条 内閣は、行政権の最高機関である。

- (2) 内閣は、総理大臣、副総理大臣及び大臣で構成する。

〔任命〕

第 68 条 内閣は、下院に対して責任を負う。

- (2) 大統領は、総理大臣を任命するとともに、その提案に基づき、その他の内閣の構成員を任命し、並びにそれらの者が所管の各省及びその他の機関を統括することを認証する。
- (3) 内閣は、任命後 30 日以内に下院においてその所信を表明し、及びその信任の決議を求めなければならない。

(4) 新たに任命された内閣が下院の信任を得られなかったときは、前2項に規定する手続を引き続き行わなければならない。これにより任命された内閣が再び下院の信任を得られなかったときは、大統領は、下院議長の指名に基づき、総理大臣を任命しなければならない。

(5) 前項の場合においては、大統領は、総理大臣の提案に基づき、その他の内閣の構成員を任免し、並びにその者が所管の各省及びその他の機関を統括することを認証するものとする。

〔就任の宣誓〕

第69条 内閣の構成員は、大統領の前で就任の宣誓を行わなければならない。

(2) 内閣の構成員の就任の宣誓文は、次のとおりとする。

「私は、チェコ共和国に忠誠を誓う。私は、憲法及び法を擁護し、実施すること誓う。私は、自らの名誉にかけて、その職務を誠実に果たし、その地位を濫用しないことを誓う。」

〔職務専念義務〕

第70条 内閣の構成員は、その職務遂行の妨げになるような性質を有する活動に従事してはならない。詳細は、法律で定める。

〔信任決議〕

第71条 内閣は、下院に対し、信任の決議を求めることができる。

〔不信任決議の発議権〕

第72条 下院は、内閣の不信任を決議することができる。

(2) 下院は、50名以上の議員から書面による発議があった場合に限り、内閣の不信任案を審議することができる。その議決には、総議員の過半数の賛成を必要とする。

〔辞職〕

第73条 総理大臣の辞職は、大統領に対して申し出るものとする。その他の内閣の構成員の辞職は、総理大臣を通じて、大統領に対して申し出るものとする。

(2) 内閣は、下院が信任決議の要求を拒否した場合又は不信任の決議をした場合は、総辞職しなければならない。内閣は、下院選挙後の議会構成会議の後に総辞職しなければならない。

(3) 前項の規定により内閣から辞職の申出があったときは、大統領は、これを承認しなければならない。

〔大臣の罷免〕

第74条 大統領は、総理大臣から提案があったときは、大臣を罷免しなければならない。

〔内閣の罷免〕

第75条 大統領は、辞職すべき場合に辞職しな

い内閣を罷免しなければならない。

〔決定〕

第76条 内閣は、一体としてその決定を行う。

(2) 内閣の決定には、その総員の過半数の賛成を必要とする。

〔総理大臣〕

第77条 総理大臣は、内閣の活動を統括し、内閣の会議を主宰し、総理大臣としての行為を行い、及び憲法又は法律により授権されたその他の職務を遂行する。

(2) 総理大臣が不在のときは、副総理大臣又はその他の大臣がその代理を行う。

〔政令〕

第78条 内閣は、法律を実施するため、その委任の範囲で、政令を制定することができる。政令には、総理大臣及び主任の内閣の構成員が署名するものとする。

〔規則〕

第79条 各省及びその他の行政庁は、法律によってのみ、これを設立し、及びその権限を定めることができる。

(2) 各省その他の行政庁において勤務する国家公務員の法律上の地位は、法律で定める。

(3) 各省、その他の行政庁及び地方自治体は、法律で権限を与えられたときは、法律の授権に基づき、法律が定める範囲内で、規則を制定することができる。

〔検察〕

第80条 検察官は、刑事事件において公訴を提起する。検察官は、法律で定める場合は、その他の職務も行う。

(2) 検察官の地位及び管轄は、法律で定める。

第4章 司法権

第1節 総則

〔裁判所の独立〕

第81条 司法権は、独立した裁判所が共和国の名において行使する。

〔裁判官〕

第82条 裁判官は、独立してその職権を行使する。何人も、裁判官の公平性を損ねてはならない。

(2) 裁判官は、罷免され、又はその意に反して他の裁判所に異動させられない。特に懲戒のためになされるその例外については、法律で定める。

(3) 裁判官の職は、大統領、国会議員又はその他の行政に従事する公務員の職と兼ねることができない。裁判官の職と両立することができないその他の活動は、法律で定める。

第2節 憲法裁判所

〔権能〕

第 83 条 憲法裁判所は、憲法秩序を擁護する司法機関である。

〔構成〕

第 84 条 憲法裁判所は、任期 10 年の 15 名の裁判官で構成する。

(2) 憲法裁判所の裁判官は大統領が任命し、上院がこれに同意する。

(3) 品行方正であり、上院の被選挙権を有し、法科大学の学位を持ち、及び少なくとも 10 年以上法曹実務の経験を有する者は、憲法裁判所の裁判官に任命することができる。

〔就任の宣誓〕

第 85 条 憲法裁判所の裁判官は、大統領の前で就任の宣誓を行って、その職に就く。

(2) 憲法裁判所の裁判官の宣誓文は次のとおりである。

「私は、その名誉と良心にかけて、個人の人權及び市民の権利の不可侵性を保護し、憲法を擁護するとともに、誠心誠意、独立かつ公正に判決を下すことを誓う。」

(3) 裁判官が宣誓を拒否し、又は留保付きの宣誓をしたときは、その者は、裁判官として任命されなかったものとみなす。

〔免責特権〕

第 86 条 憲法裁判所の裁判官は、上院の同意なくして刑事訴追されない。上院の同意が得られないときは、刑事訴追は、その在任中に行われない。

(2) 憲法裁判所の裁判官は、現に罪を行った時又は罪を行ってから間がない時に逮捕された場合に限り、勾留することができる。当局は、その旨を直ちに上院の議長に通知しなければならない。この場合において、その者を裁判所に送致するための勾留から 24 時間以内に上院の議長がこれに同意しないときは、当局は、その者を釈放しなければならない。上院は、直近の本会議において、最終的な刑事訴追の許諾を決定しなければならない。

(3) 憲法裁判所の裁判官は、その職務の遂行に当たって知り得た事実について、証言を拒否する権利を有する。その職を退いた後も、同様とする。

〔管轄〕

第 87 条 憲法裁判所は、次に掲げる事項について決定する。

- a) 法令又はその個別の条項が憲法秩序に反する場合に、これらが無効とすること。
- b) 規則又はその個別の条項が憲法秩序又は法律に反する場合に、これらが無効とする

こと。

- c) 地方自治体からの国の違法な干渉に対する憲法上の異議申立て
 - d) 憲法の保障する基本的権利及び自由を侵害する公的機関の最終的な決定及びその他の関与に対する憲法上の異議申立て
 - e) 下院議員又は上院議員の選挙の効力に係る決定についての法律上の救済
 - f) 第 25 条に規定する上院議員又は下院議員の資格の喪失又は兼職規定に関する疑義
 - g) 第 65 条第 2 項に規定する上院による大統領の弾劾
 - h) 第 66 条に規定する下院及び上院の議決の取消しを求める大統領による訴え
 - i) チェコ共和国を拘束する国際法廷の決定の実施に不可欠な措置。ただし、当該決定を他の方法により実施することができる場合を除く。
 - j) 政党の解散又はその他政党の活動に関する処分の憲法的法律その他の法令との適合
 - k) 国の機関及び地方自治体の権限の範囲をめぐる争訟。ただし、当該争訟が他の機関の管轄に属する場合は、この限りでない。
- (2) 憲法裁判所は、第 10 a 条及び第 49 条に規定する国際条約について、その批准の前に、憲法秩序との適合性を判断しなければならない。憲法裁判所の決定がなされるまでの間は、その条約は、批准することができない。
- (3) 次に掲げる事項については、法律により、憲法裁判所に代わり最高行政裁判所が決定するものとする。
- a) 法律に違反する下位法令の全部又はその個別の条項を無効とすること。
 - b) 国の機関及び地方自治体の権限の範囲をめぐる争訟。ただし、当該争訟が他の機関の管轄に属する場合は、この限りでない。

〔訴えの提起、憲法裁判所の独立〕

第 88 条 憲法裁判所に対する訴えを提起できる者及びその条件並びにその他の〔訴訟〕手続に関する規則は、法律で定める。

(2) 憲法裁判所の裁判官は、その判断を行うに際しては、憲法秩序及び前項の法律のみに拘束される。

〔拘束力〕

第 89 条 憲法裁判所の決定は、法律で定める方法によって公布された後に、効力を有する。ただし、憲法裁判所がその効力に関して別段の決定をした場合は、この限りでない。

(2) 効力を有する憲法裁判所の決定は、すべて

の機関及び個人を拘束する。

- (3) 第87条第2項の規定により条約が憲法秩序に違反する旨の憲法裁判所の決定がなされたときは、当該条約は、当該憲法に違反する部分を取り除かれるまでの間、批准することができない。

第3節 裁判所

〔目的〕

第90条 裁判所の第一の任務は、法律の定める方法により権利を擁護することにある。裁判所のみが、刑事事件の有罪及び刑罰を決定するものとする。

〔構成〕

第91条 司法機関は、最高裁判所、最高行政裁判所、高等裁判所、地方裁判所及び地区裁判所から構成する。これらの機関については、法律で他の名称を付することができる。

- (2) 裁判所の管轄及び組織は、法律で定める。

〔最高裁判所〕

第92条 最高裁判所は、憲法裁判所又は最高行政裁判所が所管する事項を除き、裁判所が所管する事項についての最高の司法機関である。

〔裁判官の任命〕

第93条 裁判官は、終身官として、大統領が任命する。裁判官は、就任の宣誓をして、その職に就くものとする。

- (2) 品行公正で法科大学の学位を持つ者は、裁判官に任命することができる。その他の資格要件及び任命の手続は、法律で定める。

〔法廷〕

第94条 合議体の裁判を行う場合及び合議体の構成については、法律で定める。その他の場合においては、裁判官は、単独で裁判を行う。

- (2) 市民が裁判官とともに司法判断に参加する事件及びその方法については、法律で定めることができる。

〔法律の拘束〕

第95条 裁判官は、その判断を行うに際しては、法律及び法秩序の一部を構成する国際条約にのみ拘束される。裁判官は、その他の法令が法律又はこれらの国際条約に適合するかどうかを判断する権限を有する。

- (2) 特定の事件に適用すべき法律が憲法秩序に違反すると裁判所が判断したときは、当該事件は、憲法裁判所に移送される。

〔当事者対等の原則、裁判の公開〕

第96条 司法手続に参加するすべての当事者は、対等の権利を有するものとする。

- (2) 裁判所における手続は口頭かつ公開で行うものとし、その例外については法律で定める。

判決は、常に、公開の法廷で言い渡さなければならない。

第5章 最高監査院

第97条 最高監査院は、独立の機関である。最高監査院は、国家財産の管理及び予算の執行を監査する。

- (2) 最高監査院の長官及び副長官は、下院議長の指名に基づき、大統領が任命する。

- (3) 最高監査院の地位、権限、組織その他の詳細は、法律で定める。

第6章 チェコ国立銀行

第98条 チェコ国立銀行は、国の中央銀行である。その主要な任務は、物価の安定を図ることとする。チェコ国立銀行の任務に対する介入は、法律に基づいてのみ、行うことができる。

- (2) チェコ国立銀行の地位、管轄その他の詳細は、法律で定める。

第7章 地方自治体

〔地方自治体の種類〕

第99条 チェコ共和国は、基礎的な地方自治体となるべき市町村と、上位の広域地方自治体となるべき地域に分割する。

〔自治執行権〕

第100条 地方自治体は、特定の地域に居住する住民の共同体とし、自治権を有する。地方自治体が行政上の地域となるための要件については、法律で定める。

- (2) 市町村は、常に上位の広域地方自治体の一部を構成するものとする。

- (3) 上位の広域地方自治体は、憲法的法律によってのみ、創設し、又は廃止することができる。

〔地方議会〕

第101条 市町村は、市町村の議会により、独立して運営される。

- (2) 上位の広域地方自治体は、その代表者による議会により、独立して運営される。

- (3) 地方自治体は、独自の財産を保有し、及び独自の予算に基づき運営される公共法人とする。

- (4) 国は、法律を遵守するため必要がある場合に限り、かつ、法律に定める方法によってのみ、地方自治体の活動に介入することができる。

〔選挙〕

第102条 地方自治体の議会の構成員は、普通、平等及び直接の選挙において、秘密投票によって選出する。

- (2) 地方自治体の議会の任期は、4年とする。その任期が満了する前に地方自治体の議会の選挙を実施すべき場合については、法律で定める。

第103条 削除

〔管轄、条例〕

第 104 条 地方自治体の議会の権限は、法律によつてのみ定めることができる。

(2) 市町村の議会は、当該共同体の自治に関する事項を決定する。ただし、法律により上位の広域地方自治体の議会の権限とされた事項については、この限りでない。

(3) 地方自治体の議会は、その管轄の範囲内で、一般的な拘束力を有する条例を制定することができる。

〔国の事務の委任〕

第 105 条 国の事務は、法律の規定がある場合に限り、これを地方自治体に委任することができる。

第 8 章 経過規定及び最終規定

〔国会に関する経過措置〕

第 106 条 この憲法の施行の日において、チェコ国民議会は下院となるものとし、その任期は 1996 年 6 月 6 日に終わるものとする。

(2) この憲法の規定により上院が選挙されるまでの間は、上院の権限は、暫定上院が行使する。暫定上院は、別に憲法的法律で定めるところにより構成する。この憲法的法律が施行されるまでの間は、暫定上院の権限は、下院が行使する。

(3) 下院は、前項の規定により上院の権限を行使している間は、解散することができない。

(4) 国会の両議院の議事手続に関する法律が制定されるまでの間は、両議院の議事は、チェコ国民議会の議事手続にしたがって行う。

〔上院に関する経過措置〕

第 107 条 上院の選挙に関する法律は、最初の上院の選挙においてその任期が 2 年となる 3 分の 1 の上院議員及びその任期が 4 年となる 3 分の 1 の上院議員を特定する方法について定めるものとする。

(2) 上院の会議は、選挙の日から 30 日以内に共和国大統領が招集する。大統領が会議を招集することができないときは、上院は、選挙の日から 30 日目に集合するものとする。

〔内閣に関する経過措置〕

第 108 条 1992 年に実施された選挙の後に任命され、この憲法の施行の日において現にその権限を行使しているチェコ共和国の内閣は、この憲法の規定に基づいて任命されたものとみなす。

〔検察制度に関する経過措置〕

第 109 条 国の検察官の制度が確立されるまでの間は、その権限は、チェコ共和国の検察庁が行使する。

〔軍事法廷に関する経過措置〕

第 110 条 1993 年 12 月 31 日までの間は、司法制度は、軍事法廷を包含するものとする。

〔裁判官に関する経過措置〕

第 111 条 この憲法の施行の日において裁判官及び最高裁判所裁判官として勤務しているチェコ共和国のすべての裁判所の裁判官及び最高裁判所裁判官は、チェコ共和国憲法の規定により任命されたものとみなす。

〔憲法秩序〕

第 112 条 チェコ共和国の憲法秩序は、この憲法、基本権及び自由憲章、この憲法の規定によつて制定された憲法的法律並びにチェコスロバキア国民議会、チェコスロバキア社会主義共和国連邦議会及びチェコ国民議会が制定したチェコ共和国の国境の確定に関する憲法的法律並びに 1992 年 6 月 6 日以後においてチェコ国民議会が制定した憲法的法律をもつて構成する。

(2) 現行の憲法、チェコスロバキア連邦に関する憲法的法律及びそれを改正する憲法的法律並びにチェコ国民議会が制定したチェコ共和国の国章に関する憲法的法律（1990 年第 67 号）は、廃止する。

(3) この憲法の施行の日においてチェコ共和国の領域内で効力を有するその他の憲法的法律は、法律としての効力を有する。

〔施行期日〕

第 113 条 この憲法は、1993 年 1 月 1 日から施行する。

【自由及び基本権憲章】

〔目次〕

前文

第1章 総則（第1条―第4条）

第2章 人権及び基礎的自由

第1節 基本的人権及び自由（第5条―第16条）

第2節 政治的権利（第17条―第23条）

第3章 少数外国人及び少数民族の権利（第24条・第25条）

第4章 経済的、社会的及び文化的権利（第26条―第35条）

第5章 司法上の保護その他の法律上の保護を求める権利（第36条―第40条）

第6章 共通規定（第41条―第44条）

〔前文〕

連邦議会は、チェコ国民議会及びスロバキア国民議会の提案に基づき、

自然権、市民権及び法による統治の不可侵性を確認し、

普遍的な人間性の価値並びに我らの祖国の伝統としての民主制及び自治から発展し、

人権及び基礎的自由が、我が国において抑圧された時代の苦い経験に反省し、

すべての自由な諸国のこれらの権利を擁護する共通の努力に期待し、

チェコ及びスロバキア国民の自治の権利に由来し、

地球上のすべての生命の運命のため、未来の世代に対し責任を共有することを想起し、

チェコスロバキア連邦共和国が、これらの価値を尊重する国々の一員に尊厳を持って加わることを誓い、

この自由及び基本権憲章を制定する。

第1章 総則

〔基本的権利及び基礎的自由の本質〕

第1条 何人も、自由であり、等しく人間として尊重され、権利の平等を享受する。すべての人の基本的権利及び基礎的自由は、固有の、譲り渡すことができない前憲法的な権利であって、これを廃止することはできない。

〔国家の基本原則〕

第2条 民主的価値は、国家の基礎である。国家は、排他的なイデオロギー又は特定の宗教の教義に拘束されてはならない。

(2) 国家権力の行使は、法律の定める要件、範囲及び手続に基づいてのみ、正当化することが

できる。

(3) 何人も、法律で禁止された行為を除き、いかなる行為も行うことができる。何人も、法律で義務づけられた行為を除き、いかなる行為も強制されない。

〔基本的権利及び基礎的自由の保障〕

第3条 何人も、性別、人種、肌の色、言語、信仰及び宗教、政治的又はその他の信念、出身国又は社会的出自、少数外国人又は少数民族の集団への帰属、財産、血統、その他の地位にかかわらず、基本的権利及び基礎的自由の保障を享受する。

(2) 何人も、自由に国籍を選択する権利を有する。この選択に影響を及ぼす行為は、その方法の如何を問わず、禁止する。人の国籍の帰属に対する抑圧を目的とした圧力は、その形式の如何を問わず、禁止する。

(3) 何人も、その基本的権利及び基礎的自由を主張したことのみに理由として、不利益な取扱いを受けない。

〔義務並びに基本的権利及び基礎的自由の制限〕

第4条 義務は、法律の根拠に基づき、法律の定める範囲内において、個人の基本的権利及び基礎的自由を尊重する場合に限り、個人に対してこれを課すことができる。

(2) 基本的権利及び基礎的自由は、法律に基づき、かつ、この基本的権利及び基礎的自由の憲章（以下「憲章」という。）で定める条件に従う場合に限り、これを制限することができる。

(3) 基本的権利及び基礎的自由に対する法律上の制限は、当該特定の条件に合致する全ての事案について、同じ方法で、これを適用しなければならない。

(4) 基本的権利及び基礎的自由に制限を課する条項を援用する場合においては、基本的権利及び基礎的自由の本質及び意義を損なってはならない。この制限は、その制定の目的以外の目的のために濫用してはならない。

第2章 人権及び基礎的自由

第1節 基本的人権及び自由

〔所有権〕

第5条 何人も、権利の享有主体となり得る。

〔生命の権利、死刑の禁止等〕

第6条 何人も、生命の権利を有する。人の生命は、その出生前においても、保護される。

(2) 何人も、その生命を奪われない。

(3) 死刑は、禁止する。

(4) 法律により犯罪を構成しない行為に関連する場合であっても、本条に違反して、制裁として生命を奪うことはできない。

〔私生活等の不可侵及び拷問等の禁止〕

第7条 個人及び私生活の不可侵は、保障する。
これらは、法律で定める場合に限り、制限することができる。

- (2) 何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは侮辱的な取扱い若しくは刑罰を受けない。

〔人身の自由〕

第8条 人身の自由は、保障する。

- (2) 何人も、法律で定める理由及び手続に基づく場合を除いて、訴追され、又はその自由を奪われない。何人も、契約上の債務の不履行のみを理由として、自由を奪われない。
- (3) 刑事事件の被疑者又は被告人は、法律で定める場合にのみ、拘束することができる。拘束された者は、直ちに拘束の理由を告げられ尋問された後、48 時間以内に、釈放されるか、又は裁判所に送致されなければならない。裁判官は、拘束された者を尋問し、その送致を受けてから 24 時間以内に、勾留又は釈放の決定をしなければならない。
- (4) 犯罪行為の被疑者は、裁判官が発付する逮捕の理由を記載した逮捕状に基づいてのみ逮捕することができる。逮捕された者は、24 時間以内に裁判所に送致しなければならない。裁判官は、逮捕された者を尋問し、24 時間以内に、勾留又は釈放の決定をするものとする。
- (5) 何人も、法律で定める理由があり、法律で定める期間内に限り、かつ、裁判所の決定に基づく場合に限り、勾留することができる。
- (6) 人をその同意なく医療施設に送致し、又は留置するための要件は、法律で定める。当該措置がとられた場合は、24 時間以内にその旨を裁判所に通知しなければならない。裁判所は、7 日以内に、当該措置の適否について決定しなければならない。

〔強制労働の禁止〕

第9条 何人も、強制的な労働又は役務に服させられない。

- (2) 前項の規定は、次に掲げる事項には、適用しない。
- a) 懲役刑に処せられた者又は懲役に代わるその他の刑に処せられた者に対し、法律で定めるところにより課される労働
- b) 兵役又は強制的な兵役に代わるその他の役務として、法律で定めるところにより課される役務
- c) 自然災害、事故、又はその他の人命、健康、その他重要な財産を脅かすおそれのある場合において、法律で定めるところにより課される役務

- d) 他者の生命、健康、その他の権利を保護するため、法律で定めるところにより課される行為

〔名誉、私生活、個人情報等の保護〕

第10条 何人も、人間としての尊厳、個人の名誉及び名声の尊重並びにその社会的名誉の保護を求める権利を有する。

- (2) 何人も、私生活及び家族生活に対する正当な権限に基づかない侵入から保護される権利を有する。
- (3) 何人も、その個人的な情報に関し、正当な権限に基づかない収集、公表その他の不正な使用から保護される権利を有する。

〔財産権〕

第11条 何人も、財産権を有する。各人の財産権は、同一の内容であり、同様の保護を受ける。相続は保障される。

- (2) 社会全体の要求、国家経済の発展及び公共の利益を確保するために必要な財産については、国、地方公共団体又は特定の法人による独占的な所有が認められる財産を法律で指定する。このほか、国民又はチェコスロバキア連邦共和国に本拠を持つ法人による独占的な所有が認められる財産の品目について、法律で定めることができる。
- (3) 所有は義務を伴う。所有権は、これを濫用して他者の権利を損ない、又は法的に保護された公共の利益を害してはならない。財産権は、その行使に当たり、法律の制限を超えて、人の健康、自然又は環境を害してはならない。
- (4) 財産に対する収用及びその他の制限は、公共の利益のため、法律の根拠に基づき、補償がなされる場合に、認められるものとする。
- (5) 税及び負担金は、法律の定めがある場合に限り、これを課することができる。

〔住居の不可侵〕

第12条 住居は不可侵である。居住者の同意なくその住居に立ち入ることは、認められない。

- (2) 住居は、刑事訴追の目的のためにする場合に限り、裁判官が発付し、その理由が記載された搜索令状に基づいて、これを搜索することができる。住居の搜索の方法は、法律で定める。
- (3) その他の住居の不可侵に対する例外は、民主的な社会において、人の生命若しくは健康の保護、他者の権利及び自由の保護又は治安及び公の秩序に対する重大な危難の回避のため必要不可欠である場合に限り、法律で認めることができる。住居が営利事業又はその他の商業的な目的に使用されている場合は、行政機関の職務遂行のためにも、法律で同様の例外を認める

ことができる。

〔信書及び通信の秘密〕

第 13 条 何人も、法律で定める場合において、かつ、法律で定める手続による場合を除き、私的に保管されたものであるか郵送又はその他の手段により発信されたものであるかを問わず、信書その他の書類又は記録の秘密を侵してはならない。電話、電信その他の通信手段による通信の秘密も同様に保障される。

〔移動及び居住の自由〕

第 14 条 移動及び住居の選択の自由は、保障する。

- (2) チェコスロバキア連邦共和国に合法的に滞在する者は、何人も、自由に国外に退去する権利を有する。
- (3) これらの自由は、国家の安全保障、公共秩序の維持、他者の権利及び自由の保護又は特定の地域における自然保護のためやむを得ない場合には、法律で制限することができる。
- (4) すべて国民は、自由にチェコスロバキア連邦共和国に入国することができる。国民は、すべてその祖国からの退去を強制されない。
- (5) 外国人は、法律で定める場合に限り、これを追放することができる。

〔思想、良心、信仰等の自由〕

第 15 条 思想、良心及び信教の自由は、保障する。何人も、その宗教若しくは信仰を改め、又は無宗教となる権利を有する。

- (2) 学術的調査及び芸術的な創造の自由は、保障する。
- (3) 何人も、その良心又は宗教的確信に反する場合において、兵役に就くことを強制されない。詳細は、法律で定める。

〔信教の自由〕

第 16 条 何人も、礼拝、布教、教義の実践及び遵守を通じて、単独若しくは団体で、又は私的若しくは公的に、自己の宗教又は信仰を自由に表現する権利を有する。

- (2) 教会及び宗教社会は、その内部規律に関し自律権を有する。教会及び宗教社会は、国家機関より独立して、その組織を設立し、及びその聖職者を任命し、並びに宗教上の秩序を確立し、及び教会の機構を設立する。
- (3) 国立の学校において施すことができる宗教的な教育に係る制限については、法律で定める。
- (4) これらの権利は、民主的な社会において、治安及び公の秩序、健康及び道徳又は他者の権利及び自由を保護するために必要がある場合には、法律で制限することができる。

第 2 節 政治的権利

〔表現の自由、検閲の禁止、知る権利等〕

第 17 条 表現の自由及び知る権利は、保障する。

- (2) 何人も、言論、執筆、出版、図画その他手段の如何を問わず、自己の意見を表現する権利を有する。また、国の内外を問わず、自由に思想及び情報を求め、受領し、及び伝播する権利を有する。
- (3) 検閲は、禁止する。
- (4) 表現の自由並びに情報を求め、及び伝播する権利は、民主的な社会において、他者の権利及び自由、国家の安全保障、治安、健康又は道徳を保護するため必要がある場合には、法律で制限することができる。
- (5) 国及び地方自治体の機関は、適切な方法により、その活動に係る情報を開示しなければならない。その条件及びその実施に関する事項は、法律で定める。

〔請願権〕

第 18 条 請願権は、保障する。何人も、公的な又はその他共通の利益に関し、単独又は集団で、国及び地方自治体に対し、要求、提案又は苦情の形で請願をすることができる。

- (2) 請願は、裁判所の独立を侵害するために濫用してはならない。
- (3) 請願は、この憲章で保障する権利及び自由の侵害を求める目的に濫用してはならない。

〔集会権〕

第 19 条 平穩に集会する権利は、保障する。

- (2) この権利は、公共の場所において開催される集会については、民主的な社会において、他者の権利及び自由、公の秩序、健康、道徳、財産又は国家の安全保障を保護するため必要がある場合には、法律で、その行使を制限することができる。ただし、集会の開催は、公的な機関による許可制の下に置いてはならない。

〔結社の自由〕

第 20 条 結社の自由は保障する。何人も、他者ととともに、同好会、組合、その他の団体を結成する権利を有する。

- (2) 国民は、政党及び政治的運動を組織し、並びにこれらに参画する権利を有する。
- (3) これらの権利は、法律で定める場合において、民主的な社会において、国家の安全保障、治安及び公の秩序の維持、犯罪の防止、他者の権利及び自由の保護のため必要がある場合には、法律で、その行使を制限することができる。
- (4) 政党及び政治的運動は、他の団体同様に、国家から分離される。

〔参政権〕

第 21 条 国民は、直接に、又はその代表者を選

ぶための自由な選挙を通して、公務の運営に参画する権利を有する。

- (2) 選挙は、選挙を行うべき期間として法律で定める所定の期間内に実施しなければならない。
- (3) 選挙権は、普通かつ平等であり、秘密投票により行使される。選挙権の行使の条件については、法律で定める。
- (4) 国民は、平等な条件の下に、公選の職その他の公職に就く機会を保障される。

〔政治的勢力の自由競争の保障〕

第 22 条 政治的権利及び自由に関する法律は、民主的社会における政治的勢力の自由な競争を可能にし、保護するものでなければならない。その解釈及び適用についても、同様とする。

〔抵抗権〕

第 23 条 憲法上の制度に基づく活動又は法律上の手段の実効的な行使が阻害されているときは、国民は、この憲章が保障する人権及び基礎的自由の民主的な秩序を破壊しようとするいかなる者に対しても、抵抗する権利を有する。

第 3 章 少数外国人及び少数民族の権利

〔少数民族に対する差別の禁止〕

第 24 条 何人も、少数民族の集団に属することを理由として、不利益を受けない。

〔少数民族に属する国民の権利〕

第 25 条 少数民族の集団に属する国民には、あらゆる面での発展を保障するとともに、当該少数民族の集団の他の構成員とともに独自の文化を発展させる権利、その使用する言語により情報を伝播し、及び受領する権利並びに少数民族の集団として結社する権利を保障する。詳細は、法律で定める。

- (2) 少数民族の集団に属する国民には、法律で定めるところにより、次の権利を保障する。
 - a) その言語により教育を受ける権利
 - b) 公的な関係において、その言語を使用する権利
 - c) 少数民族に係る問題の解決に参加する権利

第 4 章 経済的、社会的及び文化的権利

〔職業選択の自由〕

第 26 条 何人も、職業選択の自由及び職業訓練の機会を保障される。商業的及び経済的な活動に従事する自由についても、同様とする。

- (2) 特定の職業又は活動に従事する権利については、法律により、条件を付し、及び制限を課することができる。
- (3) 何人も、労働により生計を立てるための手段を得る権利を有する。国は、その責によらず

この権利を行使することができない者に対し、物質的に十分な生活水準を保障する。その条件については、法律で定める。

- (4) 外国人には、異なる法規制を課することができる。

〔労働基本権〕

第 27 条 何人も、その経済的及び社会的利益を守るため、自由に他者と団体を結成する権利を有する。

- (2) 労働組合は、国から独立して設立しなければならない。労働組合の総数に制限を設け、又は特定の企業若しくは産業分野における労働組合を優遇してはならない。
- (3) 労働組合の活動並びに経済的及び社会的利益の擁護のための類似の組織の設立及び活動は、民主的な社会において、国家の安全保障、公の秩序又は他者の権利及び自由の保護のため必要がある場合には、法律で、これを制限することができる。
- (4) 同盟罷業の権利は、法律で定める条件の下で、これを保障する。この権利は、裁判官、検察官、軍人及び警察官には、保障されない。

〔労働条件〕

第 28 条 労働者は、その労働に対して適正な報酬を受け、及び満足な労働条件を保障される権利を有する。詳細は、法律で定める。

〔労働関係における女性、青少年及び障害者の保護〕

- 第 29 条** 女性、青少年及び障害者は、その健康に関する職場での特段の保護及び特別の労働条件を保障される。
- (2) 青少年及び障害者は、労働関係及び職業訓練の補助において、特別の保護を受ける権利を有する。
- (3) 詳細は、法律で定める。

〔生存権〕

第 30 条 国民は、高齢期及び就労することができない期間においては、物質的に十分な生活を保障される権利を有する。その扶養者を喪失した場合についても、同様とする。

- (2) 何人も、物質的な欠乏状態にあるときは、最低限の生活水準を維持するために必要な範囲で、こうした支援を受ける権利を有する。
- (3) 詳細は、法律で定める。

〔健康を保護される権利〕

第 31 条 何人も、健康を保護される権利を有する。国民は、公的な保険により、法律で定める条件の下で、無料の医療サービスを受取る権利を有する。

〔家族及び子どもの保護〕

第 32 条 子どもの養育及び家族関係は、法律で保護される。子ども及び青少年については、特別の保護が保障される。

- (2) 妊婦については、特別な配慮、労働関係における保護及び適切な労働条件が保障される。
- (3) 子どもは、嫡出であると否とを問わず、平等の権利を享受する。
- (4) 子どもを養育することは、両親の権利である。子どもは、その両親による養育を求める権利を有する。法律に基づいて裁判所が決定した場合に限り、親権を制限し、又は両親の意思に反してその監護のもとから未成年者を隔離することができる。
- (5) 子どもを養育する親は、国からの補助を受ける権利を有する。
- (6) 詳細は、法律で定める。

〔教育を受ける権利〕

第 33 条 何人も、教育を受ける権利を有する。法律で定める期間は、義務教育とする。

- (2) 国民は、無償で初等及び中等教育を受ける権利を有する。国民は、その能力及び社会の許容力に応じて、高等教育を受ける権利を有する。
- (3) 私立学校の設置及び私立学校における教育は、法律で定める条件の下においてのみ、行うことができる。私立学校における教育は、有償で行うことができる。
- (4) 国民が教育を受ける期間において国から援助を受ける権利に関する条件は、法律で規定する。

〔知的財産権の保護等〕

第 34 条 個人がその創造的な知的活動より生じた成果を得る権利は、法律で保護する。

- (2) 国の文化的な財産に接する権利は、法律で定める条件の下で保障される。

〔環境権〕

第 35 条 何人も、良好な環境を求める権利を有する。

- (2) 何人も、環境及び天然資源の状況に関する完全かつ時宜を得た情報を得る権利を有する。
- (3) 何人も、その権利の行使において、法律の規定による制限を超え、環境、天然資源、種の多様性又は文化的な遺産を脅かし、又は害してはならない。

第 5 章 司法上の保護その他の法律上の保護を求める権利

〔裁判を受ける権利〕

第 36 条 何人も、法律で規定された訴訟手続を通じて、独立し、かつ公平な裁判所（特定の事件については、その他の機関）において、その権利を主張することができる。

- (2) 法律で別段の定めをした場合を除き、行政機関の決定により自己の権利を害されたと主張する者は、裁判所に対し、当該決定の合法性の審査を求めることができる。ただし、この憲章に規定する基本的人権及び基礎的自由に影響を及ぼす決定についての司法審査権は、裁判所の管轄から除外することができない。

- (3) 何人も、裁判所その他の国家機関若しくは行政機関の違法な決定により生じた損害又は不適正な公の手続の結果として生じた損害について、賠償を求める権利を有する。

- (4) 詳細は、法律で定める。

〔証言拒否権〕

第 37 条 何人も、自己又はその近親者が刑事上の責任を追及されるおそれがあるときは、証言を拒否する権利を有する。

- (2) 何人も、裁判所その他の国家機関又は行政機関における手続が開始された場合は、当該手続の当初から、法律上の援助を受ける権利を有する。

- (3) これらの手続は、すべての当事者に平等に適用する。

- (4) 何人も、手続において使用される言語を話すことができない旨を表明したときは、通訳を要求する権利を有する。

〔裁判を受ける権利及び裁判の公開〕

第 38 条 何人も、資格を有する裁判官による裁判を受ける権利を妨げられない。裁判所の管轄及び裁判官の資格は、法律で定める。

- (2) 何人も、自らが出席する公開の法廷において迅速な裁判を受け、提出されたすべての証拠に対して弁明を行う権利を有する。裁判は、法律で定める場合に限り、これを非公開とすることができる。

〔罪刑法定主義〕

第 39 条 犯罪を構成する行為及びこれに違反した場合に科される刑罰又は権利若しくは財産に対するその他の不利益処分は、法律によってのみ、これを定めることができる。

〔刑事被告人の権利〕

第 40 条 犯罪行為に対する有罪の宣告及び刑の決定は、裁判所のみが行うことができる。

- (2) 刑事手続が開始された者は、裁判所による最終的な判決がなされるまでの間は、無罪とみなす。

- (3) 被告人は、弁護の準備をし、及び自ら又は弁護人による弁護活動を可能にするための時間及び機会を求める権利を有する。法律により弁護人を付す必要がある場合において被告人が弁護人を選任することができないときは、裁

判所が弁護人を選任する。被告人が無償で弁護人を選任することができる事件は、法律で定める。

- (4) 被告人は証言を拒絶する権利を有する。この権利は、その形式の如何を問わず、奪うことができない。
- (5) 何人も、既に確定判決を受け、又は無罪とされた行為について、再び刑事訴追を受けない。ただし、この規定は、法律で定めるところにより、法律上の救済のための特別の手続の適用を妨げない。
- (6) ある行為が犯罪となるか否かの判断及び当該行為に対して科すべき刑罰については、その行為時において効力を有した法律に従う。事後法は、行為者に有利な場合に限り、これを適用する。

第6章 共通規定

〔法律の留保〕

第41条 第26条、第27条第4項、第28条から第31条まで、第32条第1項及び第3項、第33条並びに第35条に規定する権利は、これらの条項の規定を実施するための法律の範囲内で行使することができる。

- (2) この憲章において「法律」とは、連邦議会が制定した法律をいう。ただし、憲法の規定による立法権の分割の結果、当該事項が国民議会の制定する法律によって規律すべきものとなったときは、この限りでない。

〔国民の定義〕

第42条 この憲章において「国民」とは、チェコスロバキア連邦共和国国民を意味する。

- (2) 外国人は、チェコスロバキア連邦共和国の領域内にあるときは、この憲章が保障する人権及び基本的自由を享受する。ただし、国民のみに適用がある旨について明文で規定されたものは、この限りでない。
- (3) 施行されている法令が「国民」という用語を用いている場合において、当該法令がこの憲章においてその国籍を問わず全ての者に適用される基本的人権及び基礎的自由に関するものであるときは、その用語は、全ての者を意味する。

〔庇護権〕

第43条 チェコスロバキア連邦共和国は、政治に関する権利及び自由を主張したために訴追されている外国人に対して、庇護を与える。庇護は、基本的権利及び基礎的自由に反する行動をとった者に対しては、拒否することができる。

〔裁判官、警察官等の権利行使の制限〕

第44条 営利事業その他の経済活動を行う権利

は、制限することができる。裁判官及び検察官並びに国家機関及び地方自治体において特定の地位を占める公務員の第20条第2項に規定する権利及びこれらの者の第27条第4項に規定する権利の行使並びに警察官及び軍人の第18条、第19条及び第27条第1項から第3項までに規定する権利の行使(その職務の遂行に関連するものに限る。)についても、同様とする。人の生命及び健康の保護のため必要不可欠な職業に従事する者の同盟罷業の権利の行使は、法律で制限することができる。

【チェコ共和国の安全保障に関する憲法的法律】

【目次】

- 第1章 基本的条項（第1条－第4条）
- 第2章 非常事態（第5条・第6条）
- 第3章 国家緊急事態（第7条）
- 第4章 法律案の圧縮審議（第8条）
- 第5章 国家安全保障会議（第9条）
- 第6章 公職の任期の延長（第10条）
- 第7章 補則（第11条・第12条）

第1章 基本的条項

【国の義務】

第1条 チェコ共和国の主権と領土の一体性を防衛し、民主主義の原理を維持し、並びに〔国民の〕生命、健康及び財産を防衛することは、国の基本的な義務である。

【非常事態、国家緊急事態又は戦争状態の布告】

第2条 チェコ共和国の主権と領土の一体性若しくは民主主義の原理が脅かされ、若しくは国内の秩序若しくは治安、国民の生命、健康若しくは財産若しくは環境が明らかに脅かされているとき又は共同防衛を行う地域における国際的な義務が生じたときは、当該事態の緊急性、地域的な広がり及びその性質に応じて、非常事態、国家緊急事態又は戦争状態の布告を行うことができる。

(2) 非常事態及び国家緊急事態は、国土の全部又は一部について布告することができる。戦争状態は、常に国土の全域について布告するものとする。

【国防の組織及び国防の義務】

第3条 チェコ共和国の安全は、軍、武装治安部隊、救助部隊及び救急隊によって保障する。

(2) すべての国の機関、すべての地方自治体の機関並びにすべての法人及び個人は、国防に従事する義務を負う。国防の義務の範囲及びその他の詳細は、法律で定める。

【徴兵及び軍事組織】

第4条 軍の徴募は、徴兵制を基本とする。

(2) 徴兵の義務の範囲、軍、武装治安部隊、救助部隊及び救急隊の任務、組織、訓練及び人事並びにこれらの組織の構成員の法律上の地位については、軍に対する文民による監視を確保しつつ、法律で定める。

第2章 非常事態

【非常事態の布告】

第5条 内閣は、国民の生命、健康若しくは財産又は国内の秩序及び治安を脅かすおそれがある明らかな自然災害又は環境上若しくは産業上

の事故、事件若しくはその他の危機が生じたときは、非常事態を布告する権限を有する。

(2) 非常事態は、権利又は正当な経済的及び社会的利益を守ることを目的として行われる同盟罷業があることを理由として、布告することができない。

(3) 総理大臣は、〔内閣の非常事態の布告が〕機を失するおそれがあるときは、非常事態を布告することができる。この場合においては、内閣は、24時間以内に総理大臣が布告した非常事態を承認し、又は廃止するものとする。

(4) 内閣は、非常事態を布告したときは、直ちに、その旨を下院に通知しなければならない。この場合においては、下院は、内閣の布告を廃止することができる。

【非常事態に関する制限】

第6条 非常事態は、特定の期間及び特定の地域に限って、布告することができる。内閣は、非常事態の布告に際しては、その理由を明らかにするとともに、特別の法律で定めるところにより制限されることとなる権利及びその制限される程度並びに自由及び基本権憲章の定めるところにより新たに課されることとなる義務及びその程度を示さなければならない。

(2) 非常事態は、30日を限度として布告することができる。この期間は、下院の事前の同意がある場合に限り、延長することができる。

(3) 非常事態は、その布告において定められた期間の満了をもって終了する。ただし、その期間が満了する前に内閣又は下院がこれを廃止した場合は、この限りでない。

第3章 国家緊急事態

第7条 国会は、国家主権又は国土の一体性若しくは国の民主主義の原理に切迫した危険があるときは、内閣の求めに応じて、国家緊急事態を布告することができる。

(2) 国家緊急事態は、下院の総議員の過半数及び上院の総議員の過半数をもって承認された場合に限り、布告することができる。

第4章 法律案の圧縮審議

第8条 国家緊急事態又は戦争状態にあるときは、内閣は、国会に対し、その提出した特定の法律案に関する圧縮審議を求めることができる。

(2) 下院は、前項の内閣の求めがあったときは、当該法律案の提出から72時間以内にこれについて議決しなければならない。上院は、当該法律案が下院から送付されたときは、当該送付から24時間以内にこれについて議決しなければならない。この場合において、上院がこの期間

内に議決しないときは、当該法律案は、可決したものとみなす。

- (3) 国家緊急事態又は戦争状態にあるときは、大統領は、圧縮審議の手続により成立した法律を拒否する権限を有しない。
- (4) 圧縮審議の手続は、憲法的法律には、適用しない。

第5章 国家安全保障会議

第9条 国家安全保障会議は、総理大臣及び内閣が定めるその他の大臣で構成する。

- (2) 国家安全保障会議は、内閣が定めるその権限の範囲内で、安全保障に関する施策を提案する。
- (3) 大統領は、国家安全保障会議の会議に出席し、国家安全保障会議及びその構成員に対して報告を求め、並びに国家安全保障の所掌に属する諸問題について国家安全保障会議又はその構成員と討議を行う権限を有する。

第6章 公職の任期の延長

第10条 非常事態、国家緊急事態又は戦争状態にある間において、チェコ共和国の領域内に広く存在する事情のため、公選の職の通常の任期が満了するまでの間に選挙を実施することができないときは、6月を限度として、法律で、この任期を延長することができる。

第7章 補則

[下院の解散中における上院の権限]

第11条 下院の解散中においては、上院は、次の権限を有する。

- (a) 非常事態の延長又は廃止、国家緊急事態又は戦争状態の布告及びチェコ共和国が加盟する国際機関の共同防衛体制へのチェコ共和国の参加について議決すること。
- (b) チェコ共和国の領域外におけるチェコ軍の任務及びチェコ共和国の領域内における外国軍の任務について承認すること。ただし、これらの権限が内閣の権限に属するものである場合は、この限りでない。

[非常事態等に係る法律の公布及び施行期日]

第12条 非常事態、国家緊急事態又は戦争状態の布告は、すべて報道機関を通じて公表するとともに、法律としてこれを公布しなければならない。非常事態、国家緊急事態又は戦争状態の布告たる法律は、当該法律で定める日から施行する。

附 則

第13条 この憲法的法律は、チェコ共和国法令集における公布の日から施行する。