

**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

平成18年10月

衆議院議長 河野 洋平 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 中山 太郎

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団は、ポーランド共和国、イタリア共和国、デンマーク王国及びエストニ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

## 訪問国等に関する諸表

EU各国及びスイスにおける国民投票制度・実施回数	7
訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）	8

## 主な調査事項

各訪問国に共通する調査事項	11
ポーランドにおける調査事項	14
イタリアにおける調査事項	16
デンマークにおける調査事項	18
エストニアにおける調査事項	20

## ポーランド共和国

ポーランドの憲法改正手続及び国民投票制度（国立国会図書館作成）	21
ポーランド共和国の憲法・国民投票制度の概要	
一 憲法制定経緯	25
二 ポーランド共和国憲法の概要	39
三 ポーランドの国民投票制度の概要	48
（資料）EU加盟に関する国民投票の投票用紙	54
説明聴取・質疑応答等	
サフィアン憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答	56
リマシュ国家選挙管理委員長からの説明聴取・質疑応答	67
カリシュ下院議員からの説明聴取・質疑応答	80
マゾビエツキ元首相らとの夕食会	87
トシュチンスキ最高行政裁判所長官からの説明聴取・質疑応答	105

## イタリア共和国

イタリアの憲法改正手続及び国民投票制度（国立国会図書館作成）	117
イタリア共和国の憲法・国民投票制度の概要	
一 憲法の概要	121
二 国民投票制度の概要	131
（参考）国民投票法制定前後の動き	142
（資料1）投票用紙	144
（資料2）国民投票運動用ポスター	149
説明聴取・質疑応答	
キーティ議会関係・制度改革担当大臣からの説明聴取・質疑応答	155
・日本国会調査議員団質問事項に対する回答書	164
トレモンティ下院副議長からの説明聴取・質疑応答	172
ヴィオランテ下院憲法委員会委員長からの説明聴取・質疑応答	180
・法律廃止に関する国民投票の手続	191
ビーレ憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答	194
フサーロ教授（フィレンツェ大学）からの説明聴取・質疑応答	203
・衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団に提出する簡潔な説明	213
内務省における説明聴取・質疑応答	221

## デンマーク王国

デンマークの憲法改正手続及び国民投票制度（国立国会図書館作成）	229
デンマーク王国の憲法・国民投票制度の概要	
一 憲法の概要	233
二 国民投票制度の概要	240
（資料1）2000年9月28日のユーロ導入を問う国民投票のための投票用紙	251
（資料2）欧州憲法条約に関し付された「熟考の期間」に関するEU情報センター 作成ポスター	253
（参考1）デンマークラジオ及びテレビジョン放送法（抄）【事務局仮訳】	254
（参考2）ラジオ及びテレビジョンの広告と番組スポンサーに関する政令（抄） 【事務局仮訳】	257
説明聴取・質疑応答	
ポリティケン紙本社における説明聴取・質疑応答	259
クリステンセン最高裁判所判事からの説明聴取・質疑応答	273
ハンセン助教授（コペンハーゲン大学）からの説明聴取・質疑応答	286
ペーデ内務・保健省選挙コンサルタントからの説明聴取・質疑応答	303
アウケン欧州議会議員からの説明聴取・質疑応答	314

## エストニア共和国

エストニアの憲法改正手続及び国民投票制度（国立国会図書館作成）	327
エストニア共和国の憲法・国民投票制度の概要	
一 憲法の概要	331
二 国民投票制度の概要	338
（資料）EU加盟のための憲法改正国民投票の投票用紙と広報ポスター	340
（参考）エストニア共和国憲法【事務局仮訳】	344
説明聴取・質疑応答等	
レインサル議会憲法委員長からの説明聴取・質疑応答	358
エストニア議事堂視察及びエストニア議会主催昼食会	370
議会選挙局における説明聴取・質疑応答	371
電子政府についての説明聴取・質疑応答	380
エルコテック社（Elcoteq）からの説明聴取	387
塩野七生氏との懇談の概要	389
（参考）派遣議員団に関する報道	435

## 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3班）

団長	衆議院議員	中山太郎君（自民）
	衆議院議員	保岡興治君（自民）
	衆議院議員	船田元君（自民）
	衆議院議員	枝野幸男君（民主）
	衆議院議員	斉藤鉄夫君（公明）
	衆議院議員	笠井亮君（共産）
	衆議院議員	滝実君（国民）

同行

衆議院法制局参事 （第二部長）	橘幸信
衆議院参事 （憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局総務課課長補佐）	望月讓
衆議院参事 （憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局主査）	神崎一郎
衆議院法制局参事 （法制企画調整部企画調整課）	正木寛也
衆議院法制局参事 （法制企画調整部基本法制課）	高森雅樹
国立国会図書館調査員 （調査及び立法考査局政治議会課憲法室）	那須俊貴
衆議院議員中山太郎秘書	平林透

## 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 18 年 7 月 16 日（日）から 7 月 29 日（土）まで

#### 2. 派遣先

##### ポーランド共和国

憲法裁判所  
国家選挙管理委員会  
民主左翼同盟本部  
ポーランド政界重鎮  
最高行政裁判所

##### イタリア共和国

首相府  
下院  
憲法裁判所  
学識経験者  
内務省

##### デンマーク王国

ポリティケン紙本社  
最高裁判所判事  
コペンハーゲン大学  
内務・保健省  
欧州議会議員

##### エストニア共和国

議会  
内閣府  
Elcoteq 社

#### 3. 日程

7月16日(日)

成田発、パリへ

(パリ泊)

7月17日(月)

パリ発、ワルシャワへ

(ワルシャワ泊)

7月18日(火)

サフィアン憲法裁判所長官(於:憲法裁判所)

同席 グジボフスキ判事

ヨハン判事

ステンピエン判事

グラニエツキ事務局長

リマシュ国家選挙管理委員長(於:国家選挙管理委員会)

同席 チャブリツキ国家選挙管理委員会書記

カリシュ下院議員(於:民主左翼同盟本部)

ポーランド政界重鎮(於:在ポーランド日本大使公邸)

ボルセヴィチ上院議長

マゾピエツキ元首相

ポロフスキ元下院議長(社会民主党党首)

ゲレメク元外相(欧州議会議員)

(ワルシャワ泊)

7月19日(水)

トシュチンスキ最高行政裁判所長官(於:最高行政裁判所)

同席 グラル長官府局長

ノヴァコフスキ対外関係担当官

ワルシャワ発、ローマへ

保岡議員合流

(ローマ泊)

7月20日(木)

キーティ議会関係・制度改革担当大臣(於:首相府)

トレモンティ下院副議長(於:下院)

ヴィオランテ下院憲法委員会委員長(於:下院)

ビーレ憲法裁判所長官(於:憲法裁判所)

同席 フリック副長官

サウツレ判事

カッセーゼ判事

フィノッキアーロ判事

プラティス事務総長

ベッロッチ調査研究部長

カッターノ報道部長

(ローマ泊)

7月21日(金)

フサーロ教授(フィレンツェ大学)(於:在イタリア日本大使館)

マズッカ内務省国際関係局長(於:内務省)

同席 トロッタ選挙部担当審議官

オノラト選挙部担当審議官

塩野七生氏(於:在イタリア日本大使公邸)

船田議員合流

(ローマ泊)

7月22日(土)

(ローマ泊)

7月23日(日)

ローマ発、コペンハーゲンへ

笠井議員離団

(コペンハーゲン泊)

7月24日(月)

サイデンファーデン総編集長(於:ポリティケン紙本社)

クリステンセン最高裁判所判事(於:在デンマーク日本大使館)

(コペンハーゲン泊)

7月25日(火)

ハンセン助教授(コペンハーゲン大学)(於:コペンハーゲン大学)

枝野議員離団

ペーデ内務・保健省選挙コンサルタント(於:内務・保健省)

(コペンハーゲン泊)

7月26日(水)

アウケン欧州議会議員(於:在デンマーク日本大使館)

コペンハーゲン発、タリンへ

(タリン泊)

7月27日(木)

レインサル議会憲法委員長及びヌット議員(於:エストニア議会)

同席 ライドヴェー憲法委員会首席参事官

ルッサール憲法委員会事務局コンサルタント

ビルディング議会選挙局長及びコティマエ議会選挙局参事官(於:エストニア議会)

エストニア議会主催昼食会(於:議会内レストラン「Kalevipoja Hall」)

ハンソン内閣府情報参事官及びハイデルベルグ経済通信省 IT 参事官(於:内閣府)

ガグル Elcoteq 社オペレーション・ディレクター及びパウツ同社通信マネージャー(於:Elcoteq 社)

(タリン泊)

7月28日(金)

タリン発、フランクフルト経由で成田へ

(機中泊)

7月29日(土)

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。

### 1 各国の憲法改正手続及び国民投票制度について

「各国の憲法改正手続及び国民投票制度」の部分は、国立国会図書館作成の資料によるものである。

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

### 2 訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について

「訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答」の部分は、訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答の内容を、当日の録音テープや随行者の筆記メモ等を基にして、再現したものである。なお、再現に当たっては、できるだけ平易かつ正確な記述にするため、一部、重複を省いたり、訪問国において入手した資料等により記述を補うなどの整理をした。

# 訪問国等に関する諸表

EU 各国及びスイスにおける国民投票制度・実施回数

国名	国民投票制度		実施回数 (1945年～)
	制度の有無	憲法上の規定	
アイルランド		(27、46、47)	28
イギリス	×		1
イタリア		(75、138)	63
エストニア		(56、65、104～106、162～164、168)	4
オーストリア		(43～46、49b)	2
オランダ	×		1
キプロス共和国(南)	×		2
ギリシャ		(34、35、44)	4
スイス		(140、141、141a)	396
スウェーデン		(統治法典8-4、15、17)	5
スペイン		(92、167、168)	6
スロバキア		(7、86、93～100、102、125b、129)	5
スロベニア		(3a、88、90、97、99、139、168～170)	12
チェコ	×		1
デンマーク		(20、29、42、88)	16
ハンガリー		(19、30a)	9
フィンランド		(14、53)	1
フランス		(11、89)	14
ベルギー	×		1
ポーランド		(90、125、144、228、235)	12
ポルトガル		(10、115、119、134、140、156、161、164、167、197、223、232、295)	2
マルタ		(66)	3
ラトビア		(48、50、68、72～75、77～80)	4
リトアニア		(9、67、69、71、148、151～154)	18
ルクセンブルク		(51)	1
ドイツ	×		

上記の表の各国データは、Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (ジュネーブ大学直接民主制研究所) HP <http://c2d.unige.ch/> のデータを基に作成した(2006年7月3日現在)。

「憲法上の規定」部分の括弧内数字は、国民投票制度に係る条文の番号を指す。  
「実施回数」は、設問の単位で集計したものである。例えば、一度の国民投票で複数の設問について答えさせるような場合、設問の数だけ実施回数にカウントしている。  
「実施回数」にカウントした国民投票は、必ずしも上記憲法上の規定に基づいて実施されたものに限らない。

訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）

	ポーランド共和国	イタリア共和国	デンマーク王国
首都	ワルシャワ	ローマ	コペンハーゲン
政体	共和制	共和制	立憲君主制
元首	レフ・カチンスキ 大統領	ジョルジョ・ナポリターノ 大統領	マルグレーテ 2 世女王
首相	ヤロスワフ・カチンスキ 首相	ロマーノ・プローディ 首相	アナス・フォー・ ラスムセン首相
議会制度	二院制	二院制	一院制
面積	32.3 万 km <sup>2</sup>	30.1 万 km <sup>2</sup>	4.3 万 km <sup>2</sup>
人口	約 3,830 万人	5,846 万人	541 万人
出生率	1.23	1.33	1.78
言語	ポーランド語	イタリア語	デンマーク語
主な宗教	カトリック	カトリック	福音ルーテル教
GDP	2,524 億ドル	1 兆 6,102 億ドル	2,430 億ドル
一人当たり GDP	6,610 ドル	27,699 ドル	45,031 ドル
経済成長率	5.3%	1.2%	2.4%
財政赤字の 対 GDP 比	4.8%	3.1%	- 2.3%（黒字）
国民負担率		59.9%	72.7%
失業率	19.1%	7.7%	6%
貿易収支	輸出	745 億ドル	662 億ドル
	輸入	890 億ドル	666 億ドル
	対輸出	1.7 億ドル	23 億ドル
	対輸入	17 億ドル	6.3 億ドル
主要貿易相手国	独、伊、仏、露	EU、米、スイス、中国	独、スウェーデン、 英、米、蘭

資料：外務省 HP、日本貿易振興機構 HP 等

2006年7月現在

エストニア共和国	日 本 国		
タリン	東京	首 都	
共和制		政 体	
アルノルド・リューテル大統領	(天皇)	元 首	
アンドルス・アンシブ首相	小泉純一郎首相	首 相	
一院制	二院制	議 会 制 度	
4.5 万 km <sup>2</sup>	37.8 万 km <sup>2</sup>	面 積	
135 万人	1 億 2,776 万人	人 口	
1.40	1.25	出 生 率	
エストニア語	日本語	言 語	
プロテスタント、ロシア正教等	仏教、神道等	主 な 宗 教	
112.4 億ドル	4 兆 5,882 億ドル	G D P	
7,080 ドル	45,118 ドル	一 人 当 たり G D P	
7.8 %	2.6%	経 済 成 長 率	
	5.6%	財 政 赤 字 の 対 G D P 比	
	37.7%	国 民 負 担 率	
10%	4.3%	失 業 率	
59.5 億ドル	5,982 億ドル	輸 出	貿 易 収 支
87.3 億ドル	5,186 億ドル	輸 入	
0.2 億ドル		輸 出 対	
1.4 億ドル		輸 入 日	
EU、ロシア、ノルウェー、中国	米、中、韓、台湾	主 要 貿 易 相 手 国	

(事務局作成)

# 主な調査事項

## 各訪問国に共通する調査事項

### 1. 議会内の合意形成プロセスについて

- ・ 憲法改正（あるいは国民投票に付されるような国政上の重要案件）に関しては、各政党間において意見が異なる場合も少なくないと思われるが、そのような場合、どのような手続・方法の下で、また、どのような交渉・協議を経て、その意見の相違を乗り越えて、各会派間の合意形成（政治的妥協）がなされているのか。具体的な憲法改正等の事例を挙げて、そこでの経験及びそこから導き出された教訓等について、ご教示願いたい。

### 2. 国民投票制度について

- ・ 次の諸事項のうち、特に、(5)(6)については、制度・実体の両面から、それぞれ趣旨と課題について、踏み込んだご説明をお願いしたい。

#### (1) 国民投票制度全般

- ・ 貴国における「憲法改正のための国民投票制度」その他の案件に係る国民投票制度の概要はどのようなものか。その特徴と問題点について、ご教示願いたい。
- ・ これまで、いかなるテーマについて国民投票が行われてきたか。また、その国民投票の結果が、国政にどのような影響（効果）を与えたか。

#### (2) 国民投票の投票権年齢（又は選挙権年齢）

- ・ 貴国における選挙権年齢は 18 歳以上と聞いているが、これは国民投票の投票権年齢も同様か。また、民法その他の法令上の成人年齢と同じ年齢としているのか。
- ・ 貴国においては、選挙権（投票権）年齢が 18 歳になったのは、いつか。そのような法改正が行われた際に、どのような議論がなされたか（例えば、若年者に選挙権や国民投票の投票権を与えることについて、その判断能力や成熟性の観点から問題があるという議論はあったか）。
- ・ 国民の政治的な判断能力を養うためには、そのための教育が重要であると考えているが、貴国において、憲法に関する教育その他のシチズンシップ教育は、どのようになされているのか。

### (3) 投票の方式・投票用紙の形式

- ・ 憲法改正に関する国民投票の場合、改正案文が一括して国民投票に付されるのか、個別事項ごとに付されるのか。個別事項ごとである場合、それはどのような基準で分けられるのか。
- ・ 貴国における国民投票の投票用紙は、どのようなものか（×の記載欄の有無などの形式について）。

### (4) 承認要件・有効要件

- ・ 国民投票において改正案が承認される要件は、どのようなものか。過半数とした場合、何の過半数か（例えば、有効投票の過半数、総投票の過半数、有権者数の過半数等）。
- ・ 国民投票の有効要件として、最低投票率の要件を設けているか（また、その前提として、実際の投票率はどの程度か）。設けているとした場合、その理由は何か。

### (5) 周知・広報の方法

- ・ 国民投票の周知方法として、どのようなことが行われているか。有権者に対して、憲法改正案の条文やその解説、パンフレットなどを送付するようなことは、行われているのか。行われている場合には、どのような機関が行っているのか。
- ・ 政府が、国民投票に際して、賛成又は反対いずれかの立場に立って広報をすることが許されているか。政府の広報活動について、国民投票の公正を確保するために制限はあるか（特に、国民投票に際しての政府の中立性を要求する国もあるようだが、貴国においては、そのような規定の要否についての議論はあるか）。

### (6) 国民投票運動に関する規制

- ・ 国民投票運動に関して、運動することができる「主体」に制限はあるか、そのような「主体」に対して、公費でもって運動費用の助成は行われているか、運動期間に制限はあるか、特に、マスコミが主体となってしまう国民投票運動やマスコミを利用した国民投票運動（テレビCM、新聞広告）等について、規制が行われているか（行われている場合、それはどのような内容のものか）。
- ・ 上記の国民投票運動に関する規制は、選挙運動に関する規制と同様か。異なるとした場合、その理由は何か。

## (7) 国民投票の無効訴訟

- ・ 国民投票の効力を争う制度(無効訴訟のような制度)は設けられているか。設けられている場合、それはどのような内容のものか(提訴期間や審理機関など)。
- ・ 審理機関によって国民投票の効力が争われている間、国民投票の効力はどのような状態に置かれるのか(判決(裁定)が出るまで、効力は発生しないのか)。

## ポーランドにおける調査事項

### 1 円卓会議から「大憲法」の成立まで

#### (1) 円卓会議

1989年のポーランドにおいて、なぜ、円卓会議という形によって合意形成が図られたのか。円卓会議では、どのように意思決定のルールがつくられ、実際に会議が運営されたのか。また、各陣営で意見が対立した場合に、どのように打開が図られたのか。さらに、円卓会議が貴国の憲法制定、ひいては東欧各国の変革に果たした歴史的役割・意義は何か。

#### (2) 小憲法の成立

円卓会議から、「小憲法」制定までの対立点は具体的にはどのような点であったか。対立点について、議会内・議会外・国民の間で、どのような協議や議論が行われたのか。また、「小憲法」というアイデアは、どのような議論の中で生まれてきたのか。

#### (3) 大憲法の成立

1992年に「小憲法」が制定され、1997年、最終的な憲法である「大憲法」が制定された。この約5年間に各陣営は、憲法制定についてどのような考えを持ち、議会内・議会外でどのように交渉・協議や妥協が行われたのか。また、なぜ、1997年の時点で憲法が制定されたのか。

また、1997年5月、「大憲法」が国民投票によって承認されたが、その際の投票率は半分以下の42.9%に止まり、賛成も52.7%でかろうじて半数を超える程度であった。この国民投票の際の国民への周知広報はどのようなものであったか。また、こうした国民投票の結果についてどのように考えているか。

### 2 国民投票制度

#### (1) EU加盟の国民投票

2003年6月、EU加盟についての国民投票が実施され、投票率は58.8%、賛成77.4%、反対22.6%でポーランドとしては加盟することが決定された。EU加盟に当たっては、必ずしも国民投票は義務的ではなかったと思われるが、どのような政治的背景の中で国民投票が選択されたのか。また、当該国民投票に関する周知広報はどのように行われたか。

**(2) 最低投票率制度**

貴国においては、投票率が 50%に達しなければ無効になるという最低投票制度が導入されているが、なぜこのような制度が設けられているのか。また、この制度があることによってボイコット運動は生じていないのか。

## イタリアにおける調査事項

### 1 憲法改正における合意形成プロセス

#### (1) 2006年の憲法改正

本年6月に地方自治や首相の権限を拡大することを目的とする憲法改正案が国民投票に付されるに至った経緯を伺いたい。特に議会内において、広範な合意形成のためにどのような取組が行われたか（あるいは、行われなかったのか）。議会内における審議の際に、公聴会の開催等国民の声を吸収するための手続としてどのようなことが行われたか。

今回の国民投票における否決という事態を踏まえて、憲法改正を実現するために超党派の合意、国民の支持を得るにあたって、心得るべき点にはどのようなものがあると、考えておられるか。

#### (2) 過去の憲法改正

貴国では、1997年の憲法改正両院合同委員会による憲法の「大改革」の挫折後も、1999年に議会内の大多数の賛成により二つの憲法改正が成功しており、2001年の国民投票においても憲法改正が承認されている。これらの事例において合意形成が成功した要因は何か。

### 2 国民投票制度

#### (1) 国民投票制度の意義

貴国では1970年の国民投票法(1970年5月25日法律第352号)制定後、頻繁に国民投票が行われているが、貴国の政治過程における国民投票の意義を伺いたい。

#### (2) 国民投票の周知・広報

国民投票について、議会や政府による広報は行われているのか。国民投票のパンフレット等が作成されている場合、それはどのような機関が作成し、どのような構成となっているのか。また、政党による国民投票運動について何らかの助成等はなされているのか。

本年6月の憲法改正国民投票においては、実施の決定から投票日の間までに政権交代があった。政権交代の前後を通じて、それぞれの政権がどのような周知・広報を行ったか。また、政権政党の立場の違いが国民投票の運動・広報等において影響があったと考えられるか。

### **(3) 国民投票における投票率要件**

2005年6月12日に実施された、「医療的に補助を受けた生殖に関する規則（2004年2月19日法律第40号）の部分的廃止を求める国民投票」において、いわゆるボイコット運動もあり、実際、当該国民投票は、投票者が有権者の過半数に至らなかったため不成立となっている。貴国において、法律廃止のための国民投票について投票率要件が定められている理由は何か。

## デンマークにおける調査事項

### 1 憲法問題その他の国政上の重要問題における議会内合意形成プロセス

#### (1) 少数政権下における議会内合意形成プロセス

貴国は、1953 年以来小党分立状態にあり、議会内で過半数を獲得できない少数連立政権が多いと聞いているが、そのような状況の下で、憲法問題その他の国政上の重要問題について、議会内における各政党間の合意形成は、一般的に、どのようなプロセスでなされてきたか。特に、政治上重要な意思決定が、制度として定められた議事手続のどの部分で、どのようになされたか。

#### (2) マーストリヒト条約の批准問題

1992 年に国民投票で否決されたマーストリヒト条約の批准の是非を、すぐ翌年の国民投票にかけることについては、議会内において、前回の国民投票の結果を無視することにならないかとの批判はなかったのか。また、マーストリヒト条約修正の際、国会に議席をもつ政党 8 党中 7 党による「国家的妥協 (det nationale kompromis)」はいかにして成立したのか。

#### (3) 憲法改正問題

貴国においては、ここ 50 年以上、憲法改正が行われたことはないと聞くが、議会内においては、この問題について各政党はどのような議論をしているか。これに関連して、1999 年に、憲法改正に関する会議が国会議長の主導によって召集されたと承知しているが、同会議の設置経緯、議論の内容、結論はどのようなものであったか。

#### (4) 憲法改正規定

また、デンマーク憲法の改正規定は諸外国と比べても硬硬度が高いものであり、改正が非常に困難ではないかと考えられるが、この改正規定の緩和についての議論はあるか。

### 2 国民投票制度

#### (1) 国民への周知広報

貴国においては、国民投票にかけられる案件について国民の承認を得るため、一般的に、各政党はどのように国民を説得するのか。そのために、国民投票制度上どのような手段が有益であるか。

**(2) マーストリヒト条約の批准に関する国民投票**

1992年と1993年に行われたマーストリヒト条約の批准に関する国民投票では、結果が逆転することとなったが、各政党の国民に対する説得、マスコミの動向、世論の反応等、国民投票の実際においてどのような違いがこのような逆転をもたらしたと考えるか。

**(3) デンマークにおける国民投票の意義**

貴国では、広範な分野にわたる国民投票制度が憲法に規定されているが、貴国の政治過程における国民投票の意義を伺いたい。

**3 その他**

貴国においては、社会福祉改革について、2006年6月下旬、国会において「歴史的合意」がなされたと聞かすが、どういう経緯で合意形成に至ったのか。

## エストニアにおける調査事項

### 1 1938年憲法の復活から新憲法の制定まで

#### (1) 1938年憲法の復活

独立回復後、貴国では1938年憲法の一部を暫定憲法として復活させ、その後1992年に新憲法を制定している。このように、いったん旧憲法を復活させたのち、新憲法を制定した経緯について伺いたい。

#### (2) 新憲法の制定

新憲法制定に当たって、1991年9月から1992年4月まで憲法議会が開催されたと聞いているが、その間の政治過程や、旧共産党勢力やロシア系住民との合意形成の過程を伺いたい。

#### (3) 現在の憲法論議

2004年、貴国はEUに加盟したが、加盟に当たって憲法にどのような影響があったのか。また、いま現在、憲法を改正しようとする動きはあるのか伺いたい。

### 2 その他

#### (1) 最高裁判所憲法審査部

貴国には憲法裁判所はなく、最高裁判所（Riigikohus）の一部門である憲法審査部（Kohtunikueksami komisjon）において、違憲審査が行われているときいている。憲法裁判所を設置することなく、通常裁判所に違憲審査機能を与えた趣旨について伺いたい。

#### (2) IT産業の振興

貴国では、閣議の一部をコンピュータ上で行うなど、インターネットをはじめとしたIT技術が発達しているときいている。新国家建設の土台として、IT産業の振興を選択した理由について伺いたい。

ポーランド共和国

平成 18 年 7 月 11 日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
政治議会課憲法室

## ポーランドの憲法改正手続及び国民投票制度

### 1. 現行憲法の制定過程

- 1989 年 6 月 総選挙で「連帯」大勝  
12 月 国名を「ポーランド人民共和国」から「ポーランド共和国」に変更するなど、体制転換に沿った憲法改正
- 1992 年 4 月 憲法制定手続法\*を制定  
10 月 暫定憲法（「小憲法」）制定
- 1993 年 10 月 憲法委員会発足（下院議員 46 名・上院議員 10 名） 政党 4 草案、上院草案、大統領草案、「連帯」労組推進の「市民草案」等を審査し、これらに配慮した妥協的な草案を作成
- 1997 年 1 月 憲法委員会、草案を国民議会（上下両院合同会議）に提出  
4 月 国民議会、最終草案を採択（賛成 461、反対 31、棄権 5）  
5 月 国民投票で採択（投票率 42.86%、賛成 52.70%、反対 45.90%）

- \* この憲法制定手続法においては、国民投票の手続が以下のように規定された。  
国民議会の採択後 14 日以内に大統領が国民投票を発令し、その日程は、発令後 4 か月以内の休日とする（第 9 条）。  
投票権者は下院議員選挙権者と同じ（第 10 条）。すなわち 18 歳以上の市民。  
投票は、賛成または反対の投票用紙による（同条）。  
投票に参加した者の過半数の賛成により承認される（第 11 条）。

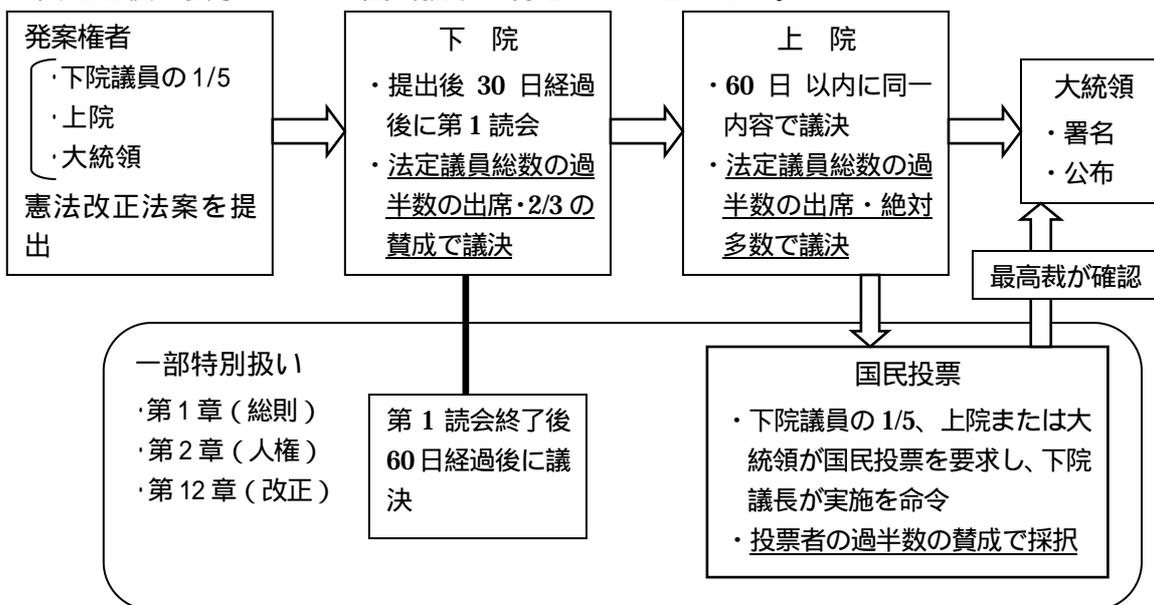
### 2. 憲法の内容（主に統治機構関係）

- 選挙権・国民投票の投票権者：18 歳以上の市民（第 62 条）  
議会：二院制
- ・下院：460 議席、比例代表による直接選挙制（第 96 条）
  - ・上院：100 議席、直接選挙制（第 97 条）
  - ・ともに任期 4 年、同時解散・総選挙（第 98 条）
- 大統領
- ・直接選挙制、任期 5 年、3 選禁止、被選挙権は 35 歳以上の市民（第 127 条）
  - ・法案拒否権 憲法法廷による合憲判断または下院の 3/5 による再議決で、法案成立（第 122 条）
- 政府
- ・執行権は、大統領と内閣（閣僚会議）が行使（第 10 条）

- ・首相（閣僚会議議長）は大統領が指名し、下院が信任（第 154～155 条）  
憲法法院
- ・法令・条約の合憲性、政党の合憲性、憲法訴願および機関争訟の審査を行い、判決は一般的な拘束力を有する（第 188～190 条）  
その他
- ・詳細な人権規定（第 30～81 条）
- ・国民の義務規定（第 82～86 条：国家への忠誠、法の遵守、公的負担、祖国防衛、環境への配慮）

### 3 . 憲法改正手続（第 235 条）

憲法改正は基本的には、下図の上段に示すように、上下両院の議決のみによって行われる。ただし、憲法の総則、人権条項および改正条項については、下段に示すように、上院通過後に要求があれば国民投票に付されることになる。



### 4 . 国民投票の種類

種類	根拠規定	提起する機関	結果
国際機関への主権の委譲	第 90 条	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下院（法定議員総数の過半数の出席による絶対多数）</li> <li>・大統領（上院が法定議員総数の過半数の出席による絶対多数で同意することが要件）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・拘束力をもつには有権者の過半数の参加が要件</li> <li>・最高裁が有効性を確認</li> </ul>
国家的重要事項	第 125 条		
憲法改正法案（第 1、2、12 章のみ）	第 235 条	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下院議員の 1/5</li> <li>・上院</li> <li>・大統領</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・投票者の過半数の賛成で採択</li> <li>・最高裁が有効性を確認</li> </ul>

## 5 . 国民投票の事例

### ( 1 ) 国民投票成立要件のバリエーション

- ・ 1987 年 5 月制定の国民投票法律：有権者の過半数が賛成したときに採択  
同年 10 月の国民投票では、投票率・賛成票がともに過半数に達したにもかかわらず不承認
- ・ 1992 年 4 月制定の憲法制定手続法：新憲法は、投票者の過半数が賛成したときに採択  
1997 年 5 月の憲法制定国民投票では投票率が過半数に達しなかったが成立  
現行憲法における憲法改正手続に反映
- ・ 1992 年 10 月制定の暫定憲法：有権者の過半数が投票に参加しなければ拘束力を有しない  
1996 年 2 月の民営化に関する国民投票では投票率が過半数に達せず不成立  
現行憲法における憲法改正以外の国民投票手続に反映

### ( 2 ) 国民投票の事例

投票期日	提案内容	投票率	賛成	反対	結果
1946.6.30	ドイツ・バルト海の国境	90.10%	91.36%	8.64%	承認
1946.6.30	経済改革	90.10%	77.15%	22.85%	承認
1946.6.30	上院の廃止	90.10%	68.03%	31.97%	承認
1987.11.29	政治改革	67.32%	73.75%	26.25%	不承認
1987.11.29	経済改革	67.32%	70.45%	29.55%	不承認
1996.2.18	民営化関連（5 件）*	32.4%	-	-	不成立
1997.5.25	新憲法制定	42.86%	52.70%	45.90%	承認
2003.6.8	EU 加盟	58.85%	77.44%	22.56%	承認

\* 1996 年 2 月 18 日に実施された国民投票においては、民営化をめぐる 5 件の事項について国民の判断が問われた。5 件のうち 4 件は 90%以上という高い賛成票で過半数を獲得したが、投票率は規定の 50%に達せず、不成立に終わった。

# ポーランド共和国の憲法・国民投票制度の概要

## 一 憲法制定経緯

### 1 円卓会議

#### (1) 円卓会議の成立<sup>1</sup>

1970年代のポーランドにおける対外債務の累積は、第二次大戦後初めての国民所得のマイナス成長、深刻な消費財不足をもたらした。

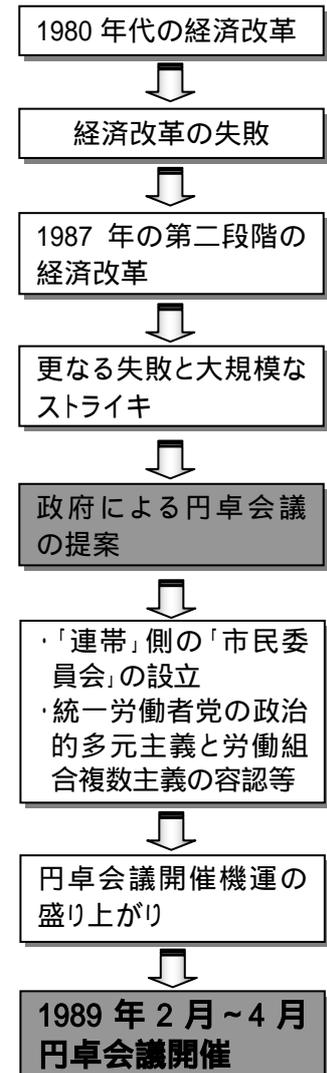
1980年7月、食肉価格の高騰をきっかけに大規模なスト（指導者：レフ・ワレサ（ヴァウエンサ））がグダンスク造船所で起こり、8月、政治的緊張の中、労働者側と政府によるグダンスク協定が結ばれ、既存の労働組合とは別個に新たな独立自主労組を結成することが認められた。これをきっかけに、全国の企業で続々と独立自主労組「連帯」が結成された。しかし、翌1981年にはヤルゼルスキ首相によって、戒厳令が布告され、「連帯」が非合法化された（戒厳令は1983年7月に解除された）。

1980年代に入りポーランド政府は大幅な経済改革を進めたにもかかわらず、経済は一向に好転せず、1980年代を通じて、生産国民所得は経済危機直前の1978年水準を回復することさえできなかった。

こうした改革の行き詰まりを打開するため、1987年11月、政府は、経済改革推進や市民権拡大を促進する改革の是非を問う国民投票を実施した。政府は、有効投票の過半数の賛成を得たことから政府の改革案が承認されたとみなし、経済改革の第二段階を開始した。しかし、インフレ率は1989年には250～350%にも達し、国民の生活水準はさらに低下した。

1988年2月の物価上昇をきっかけとして、労働者の不満が爆発し、各地でストが開始された。政府はこのストライキに対し弾圧をもって臨んだが、同年8月に再びストライキが開始された。ここに至って政府は、政治的問題の解決なしにはポーランドの現状を解決することはできないと確信した。

#### 円卓会議成立までの流れ



<sup>1</sup> 田口雅弘『ポーランド体制転換論』（御茶の水書房、2005年）46、85～89頁

1988年8月、内相チェスワフ・キシチャクは、テレビを通じて、教会、反体制グループも含むすべての社会勢力を一堂に会した円卓会議を提案した。

その後、ワレサは「連帯」議長直属の「市民委員会」を立ち上げた。また、ラコフスキ首相は、改革派として精力的に経済改革に取り組んだ。

1989年1月、統一労働者党（共産党）が政治的多元主義と労働組合複数主義を容認する決議を採択すると、円卓会議開催への機運は急速に高まった。

#### 1989年以降の憲法制定経緯

### (2) 議会の選挙制度と大統領職の創設 イ 円卓会議の構成<sup>2</sup>

1989年初頭のポーランドはこうした経済的、社会的、政治的な危機の最中であつた。体制側と「連帯」を中心とする反体制側との間で開かれた円卓会議は、1989年2月6日に開始され、4月5日に合意文書が調印され幕を閉じた。

会議では、特注された巨大な円卓を囲んで、政府側、反体制派・「連帯」側それぞれを代表する57名が座つた。

会議は、政治改革、社会・経済政策およびシステム改革、労働組合複数制の三つの部会に分かれて議論が重ねられた<sup>3</sup>。

この会議には、司教団がオブザーバーとして参加した。教会は公式には円卓会議に参加の意欲を示さなかったが、その準備においても会議期間中も大きな役割を果たし、「偉大な仲介者」であつたとされた。司教団の役割については、「この機構全体は、2ヵ月間にわたって作業したが、それに対して世論は痺れを切らした。数回にわたって危機的状況に陥つたが、それはいつもマグダレンカ（ワルシャワ近郊の都市：引用者注）で司教団代

年・月	事項
1989年2月	円卓会議（～4月）
6月	円卓会議を受けた議会選挙（上下両院）
7月	両院総会でヤルゼルスキ大統領（共産党側）を選出
8月	「連帯」側のマゾビエツキを首班とする大連立内閣が成立
12月	憲法から社会主義的部分（マルクス主義、共産党の指導的役割）を削除
90年9月	下院が大統領直接選挙制を導入する憲法改正案を可決
12月	ワレサが大統領に当選
92年10月	「小憲法」が成立
93年9月	議会選挙。旧体制側の流れを汲む上位2党が国会議席の3分の2を占める。 両院議員56名からなる憲法委員会による憲法起草作業
95年11月	旧共産党のクワシニエフスキがワレサを僅差で破り大統領に当選
97年4月	議会で憲法を採択
5月	国民投票で「大憲法」（現行憲法）を承認

<sup>2</sup> アンジェイ・ガルリツキ著、田口雅弘ほか訳、渡辺克義ほか監訳『世界の教科書シリーズ 12 ポーランドの高校歴史教科書【現代史】』（明石書店、2005年）664、665頁

<sup>3</sup> 同上 665頁。同書によれば、円卓会議会議での議論と見解作成は、三つの部会で行われた。これらの部会はさらに九つのサブグループと三つの作業部会に分かれていた。合計すると、これに関わった専門家は数百人に達した。

表の出席のもと、わずかな人数で集まって解決された」とされる。

### 円卓会議の様子 (省略)

資料: ガルリツキ・前掲注(2)665 頁

## ロ 円卓会議の合意事項

円卓会議の部会ごとの主な合意事項は、次のとおりである<sup>4</sup>。

円卓会議 部会ごとの主な合意事項	
1 政治改革	政治的複数主義の導入、言論の自由、自由選挙を柱とした国家権力機関の代表選出手続民主化、司法の独立と司法機関の権限強化、地方自治の拡大、一部自由選挙の実施と上院の新設、大統領制の導入
2 社会・経済政策およびシステム改革	国家予算規模の縮小による国家経済介入の制限、価格体系見直しと市場を通じた価格形成導入の原理、所有形態の多元化、自主管理の強化
3 労働組合複数制	労働組合複数制の導入、「連帯」及び農民「連帯」の再合法化、組合活動を理由に解雇された者の再雇用保障

## ハ 議会の選挙制度・上院の復活と、大統領職の創設

円卓会議で合意されたもののうち、議会の選挙制度と大統領職の創設については、次のとおりである<sup>5</sup>。

第一の議会の選挙制度・上院の復活については、下院（Sejm：セイム。「国会」と訳す論者もいるが、本報告書では「下院」とする。）の部分的自由選挙の内容、つまり、どの程度反対勢力に下院における議席を認めるのかが、争点となった。これは、統一労働者党（共産党）及びその衛星政党に相当数の「保全議席」をあらかじめ確保しておき、その上で、その他の議席について自由選挙を実施するという形で具体化された<sup>6</sup>。共産党政府側は、政権維持のため、こうした議会の非競争選挙制の維持のほかに広範な権限を行使できる大統領職（ただし議会

<sup>4</sup> 田口・前掲注(1)90 頁

<sup>5</sup> 大塚昌克「ポスト共産主義の東欧における憲法制定(2) - 合理的選択モデルに基づく一察 - 」早稲田政治公法研究 63 号 (2000 年) 116~119 頁、山崎博久「中・東欧の政治制度 - なぜ半大統領制なのか? - 」北陸法学 11(1・2) (2003 年) 135~140 頁を参考にした。

<sup>6</sup> マゾビエツキ元首相は、一定割合が自由選挙によって選ばれたものではないことから、調査議員団との夕食会においてこの議会を「契約議会」と述べている (91 頁参照)。

による選出)の創設を提唱した。

一方、反体制側は、「連帯」の合法化を要求した。また、反体制側は、上院(1951年に廃止されていた)を復活させ、その全100議席と下院の35%の議席を自由選挙にすることと引き換えに(下院の残り65%の議席は、ポーランド統一労働者政  
党を含む共産党系グループに確保されることになった)大統領職の設置に同意した(完全な自由選挙の実施は4年間の移行期間を経ることとされた)<sup>7</sup>。

このような不完全な自由選挙が容認された背景には、当時共産党には、議会に対する支配を放棄する意図がなかったという事情のほかに、あまりに急激な  
変革がソ連を刺激するのではないかという両陣営共通の危惧があったからである。当時、いわゆる「ブレジネフ・ドクトリン<sup>8</sup>」に基づくソ連の武力行使のお  
それは、いまだ完全に払拭されてなかったのである。

上院は下院と並んで立法権を行使するが、上院が否決した法案は下院が3分  
の2以上の多数で再可決しない限り廃案となるという両院関係にあった。

第二の大統領職の創設については、大統領は6年の任期で両院の合同会議によ  
って選出されるが、議院内閣制の名目的な国家元首とは異なり、法律の発案  
権を持ち、議会の可決した法案に対して拒否権を行使できる(この拒否権を議  
会が乗り越えるには3分の2以上の賛成が必要)首相指名権等を持ち、指名さ  
れた首相を下院が承認して正式に決定、閣僚の人選は首相が行うが、その際大  
統領と協議することを要する、といった強い実権を行使できることとされた。

#### 円卓会議における体制側と連帯側の当初の主張と合意された事項(主なもの)

	当初の主張		合意事項
	体制側	連帯側	
下院の選挙制度	体制側に相当数の保全議席を確保し、残りの議席について自由選挙を実施するという大枠については合意		保全議席 65% 自由選挙枠 35%
大統領職の導入・ その権限 (上院の復活)	既得権益を擁護する ため、広範な権限を大 統領に付与	強大な大統領を拒否	完全自由選挙によっ て選出される上院の 復活を条件に、強力 な大統領職を導入

<sup>7</sup> 上院の復活については、トシュチンスキ最高行政裁判所長官の「上院を復活させることの実質的意味はそれほど大きくなかったが、ポーランドの全体の政治状況の観点からは、非常に重要なものとなった。それは、1946年以降にソ連から新しい政治体制を教え込まれる以前の「ポーランドの伝統に戻す」という象徴的な意味が大きかったのである。」との発言がある(108頁参照)。

<sup>8</sup> ソ連がチェコに軍事侵攻した際に、それを正当化する理由としてブレジネフ第一書記が唱えたもので、社会主義圏の「制限主権論」すなわち、社会主義共同体のためには、個々のメンバー国の主権は制限されることがありうるという理論のことである(大島梓「ロシア・東欧と国際金融」敬愛大学国際研究15号(2005年))。

大統領の選出方法	下院と、共産党の影響下にあった既存の諸機関による選出	体制側の提案を拒否	両院合同会議による大統領の選出
両院関係(上院の拒否を下院が覆す場合の要件)	下院の55%又は65%の賛成	下院の3分の2の賛成	下院の3分の2の賛成
上院の選挙制度	原則各県2人選出の選挙区制度	比例代表制度	原則各県2人選出の選挙区制度

### (3) 円卓会議の特徴

円卓会議の特徴としては、次のものが挙げられている<sup>9</sup>。

- (1) 円卓に座る者は対等であり、そこには従来の大前提である共産党の指導的役割はもはや認められない。
- (2) 円卓の構成員は、選挙により選ばれた国民の代表ではなかった。1989年以降の東欧における円卓は、体制側つまり共産党及びその翼賛組織の代表者と、反体制指導者から構成された。両陣営の配分は、多くの場合ほぼ半々であったが、一部を除き意思決定は多数決で行われなかったため、出席者の配分はそれほど重要ではなかった。このように対立するアクター間の妥協を交渉により導き出すという手法という点で、円卓会議は憲法制定会議というよりは、労使間の団体交渉に類似していた。なお、若干の円卓会議、特にポーランドにおいては、教会が無視できない役割を果たした。
- (3) 円卓会議の下に、さらに協議体が設置される事例があった。例えばポーランドでは、「組合多元主義」、「政治改革」、「社会及び経済政策と体制改革」の三つの主要協議が設置され、その下に各種の下部協議、作業部会が設置された。
- (4) 円卓会議の公開性である。東欧の円卓会議では、反体制側から協議の公開が強く要求され、多くの円卓会議での討議の様子がラジオあるいはテレビで放送された。ただし、例えばポーランドでは、マグダレンカ交渉<sup>10</sup>のように、円卓会議の極めて重要な決定のいくつかは、秘密交渉によりなされた。
- (5) 円卓会議の決定事項を担保する強制力はなかった。つまり、円卓会議はそもそも超憲法的な存在であり、円卓会議の決定は結局エリート間の談合の結果であり、一種の「紳士協定」であった。

<sup>9</sup> 大塚昌克「ポスト共産主義の東欧における憲法制定(1) - 合理的選択モデルに基づく一考察 - 」早稲田政治公法研究 62号(1999年)80~88頁

<sup>10</sup> 「円卓会議の構成」26頁参照。

#### (4) 東欧革命と円卓会議の位置付け

##### イ 円卓会議の意義

円卓会議の意義について、調査議員団が懇談したカリシュ下院議員（民主左翼同盟）によれば、「円卓会議において話し合われ、決定されたことが、後の1992年の小憲法、そして1997年の大憲法の基盤となったことは、間違いない。この円卓会議のときに、既に、大統領制や二院制、市場経済の導入、国民の自由・権利義務などについて話し合われていたからである。また、国際的な意味でも、この円卓会議がなければヨーロッパの変革は始まらなかったことは、間違いない。この円卓会議がなければ、ベルリンの壁の崩壊、チェコスロバキア、ハンガリー、ルーマニアなどでの民主主義の誕生やソ連の崩壊もなかったであろう」ということであった<sup>11</sup>。

##### ロ 「憲法制定の波」と円卓会議

1989年以降、東欧における「憲法制定の波」とは異なる特徴として、憲法制定過程が二つの段階からなるということがある<sup>12</sup>。

第一段階は共産主義からの移行をもたらす円卓会議の開催である。円卓会議においては、体制側と反体制側との交渉に基づき、基本的政治の諸制度、つまり立法府及び行政府の基本様式が決定された一方で、既存の議会に代表される旧体制の政治機構においては、旧憲法の改正という名の下で憲法廃棄が漸進的になされた。

第二段階は、一部の例外を除き、新議会による本来の憲法制定である。

以上のような基本的特徴を前提にして、ポスト共産主義の東欧における憲法制定は、おおよそ次の四つのモデルに分類できる<sup>13</sup>。

##### ポスト共産主義の東欧諸国の憲法制定についての類型

類型	国名
以前の憲法の復活	リトアニア
既存の憲法の改正	ハンガリー、アルバニア
新憲法の制定	ブルガリア、ルーマニア
暫定憲法の制定後、新憲法の制定	ポーランド

## 2 1989年6月の議会選挙の結果 「連帯」側の勝利

円卓会議における合意から2か月後に実施された議会選挙の結果は、その合

<sup>11</sup> カリシュ下院議員との懇談（82頁）参照。

<sup>12</sup> もう一つの特徴として憲法及び憲法制定過程の著しい政治性があるとされる（大塚・前掲注(9)80頁）。

<sup>13</sup> 大塚・前掲注(9)80～88頁

意の前提を揺るがすものであった<sup>14</sup>。

### (1) 議会選挙における「連帯」側の圧勝

「連帯」派は、上院選挙で定数 100 のうち 99 議席を獲得し(1 議席は無所属)、下院選挙では自由選挙の対象となった 161 議席全部を独占した。この結果、上下両院を合わせた 560 議席のうち半数近くの 260 議席を「連帯」側が獲得したことになった。

### (2) ヤルゼルスキ大統領(共産党側)とマゾビエツキ内閣(大連立内閣)の成立

選挙結果は、「連帯」側にとっては急な展開で、まだ政権を取る準備ができていなかったことに加え、ソ連との関係や軍・警察機構の存在を考慮すると、政治的安定のためにはヤルゼルスキが大統領に就く方が無難であると「連帯」側は判断した。89 年 7 月、「連帯」側の協力の下、上下両院の合同会議でヤルゼルスキが大統領に選出された。ところが、数週間後、それまで体制側に付いていた農民・民主の諸政党が「連帯」側と連合してしまった。その結果、統一労働者党(共産党)は下院で 37.6%の議席を占めるに過ぎない少数党に転落し、8 月、共産党側の首相ではなく、「連帯」のマゾビエツキを首班として「連帯」の他に農民党・民主党を加え、さらに、体制側の統一労働者党のメンバーをも閣僚に含んだ大連立内閣が発足した。これは、東欧で初の非共産党系内閣であった。

## 3 憲法改正 社会主義的部分の削除と大統領制直接選挙制

1989 年 12 月、「ポーランド人民共和国」という国名を「ポーランド共和国」という戦間期のそれに戻し、「社会主義国家」という国家規定を「社会的公正の原則を実現する民主的法治国家」に改め、統一労働者党(共産党)の指導的地位を軸とする政党条項を削除して実質的な複数政党制に道を拓き、「社会主義的経済制度」を表現する諸規定に代えて「所有形態のいかなを問わない経済活動の自由」を謳い、「ソ連その他の社会主義国家との友好と協力の強化」という規定も削除するという憲法改正が、議会の圧倒的多数の賛成によって行われた<sup>15</sup>。

90 年、ヤルゼルスキ大統領を支えていた統一労働者党(共産党)が解散し、民主的正統性を備えた大統領の選出の議論が起こった。そうした中、中央同盟(PC、旧「連帯」の一派(37 頁参照))が「連帯」のリーダーであったワレサを大統領候補として支持を表明し、その他、マゾビエツキ首相が大統領候補として名乗りを上げた。

<sup>14</sup> 山崎・前掲注(5)137、138 頁

<sup>15</sup> 小森田秋夫ウェブサイト「ロシア・東欧法研究のページ」(<http://www.iss.u-tokyo.ac.jp/~komorida/index.html>)

中央同盟とマゾビエツキ派(民主同盟(UD))はそれぞれの政治的思惑から、大統領制について意見を持っていたが、1990年9月、下院は大統領直接選挙制を導入する憲法改正案を可決し、これによりポーランドにおいて初めて半大統領制が出現した<sup>16</sup>。

#### 4 「小憲法」

1990年12月に大統領に当選したワレサは、その権限を存分に行使しようとしたが、その当時の憲法が、旧憲法に対する継ぎ接ぎだらけの改正であったため、大統領の行動が議会や内閣と幾度も衝突した。また、人権分野に関して、上下両院の意見の隔たりは大きかった。

また、1991年10月、初めての完全自由選挙によって議会が成立したが、この議会は著しく小党分立化した。つまり、新議会は、前の議会に比べて民主的正統性については申し分ないものの、憲法制定に必要な多数派を形成する能力については、極めて疑わしいことが明らかとなったのである。

そこで議会は、これまで不明確であった憲法制定手続について「憲法の起草および制定の手続についての法律」を制定する一方、1992年10月、「立法権と執行権との相互関係および地方自治についての法律」を、暫定憲法として制定した<sup>17</sup>。これがいわゆる「小憲法」である。

#### 5 「大憲法」

##### (1) 小憲法制定以後の問題点

1992年の小憲法制定後も、政治制度をめぐり一院制か二院制か、形式的な国家元首か実権を備えた国家元首か、実権をどこまで認めるか、論争は続いた。また、憲法自体が、社会主義憲法である1952年憲法を何度も改訂したものであったため、整合性のない条文の集合体となっており、ポーランド政界では、新たな憲法が必要であるという認識があった<sup>18</sup>。

そうした中、上院と下院、大統領と首相などの間で争いが頻発し、とりわけワレサ大統領の容赦なき権限行使は、大統領と他の機関との間に大きな軋轢を生じ、それは必ずしも多くの国民から支持されるものではなかった。95年の大

<sup>16</sup> 半大統領制とは、議院内閣制(首相・内閣は議会に責任を負う)を柱にしつつも、国家元首である大統領が直接選挙で選出され(大統領制のように)権限においても単なる儀礼的な国家元首を超えた実権が憲法によって与えられている制度である(山崎・前掲注(5)134頁)。

<sup>17</sup> 小森田ウェブサイト・前掲注(15)

<sup>18</sup> ガルリツキ・前掲注(2)713頁

統領選挙では、ワレサは、僅差でクワシニエフスキに敗れ、再選はならなかった<sup>19</sup>。

## (2) 憲法制定手続

1992年4月に制定された「憲法の起草および制定の手続についての法律」によれば、新憲法の制定は次のような手続にしたがって行われるべきものであった<sup>20</sup>。

### 新憲法制定手続

議員グループ・大統領などによる憲法草案の提出  
国会による基本問題の討議  
国民議会（＝両院合同会議）によって選出された憲法委員会による一本化された草案の採択（出席議員の3分の2）  
国民議会における第一読会  
憲法委員会における審議  
国民議会における第二読会＝草案の採択（出席議員の3分の2）  
大統領による修正案の提出  
国民議会における第三読会＝大統領修正案の採択（出席議員の過半数）、最終草案の採択（出席議員の3分の2）  
レファレンダムによる採択（投票総数の過半数）

## (3) 「大憲法」の成立

### イ 93年議会選挙と議会の政治的正当性<sup>21</sup>

1993年9月に行われた議会選挙の結果、旧体制以来の流れを汲む民主左翼同盟とポーランド農民党という上位2党が、国会議席の約3分の2を占めることとなった。この後、上下両院の議員56名からなる憲法委員会による憲法起草作業は順調に進むかのように見えた。

しかし、この選挙結果は、多分に、小党分立を克服すべく新たに導入された阻止条項（原則として5%）と右派諸政党の乱立とによって得票率から議席率への歪曲効果が著しく働いた結果であった。つまり、ポーランド社会に少なからぬ基盤を持つ「右翼」的有権者の票の多くは死票化し、組織された有力な社会勢力である「連帯」労組とカトリック教会は、議会内の直接的な足場を失ったのである。

このようなことから、新しい議会もまた、新憲法を制定する主体としての政治的正当性が疑問視される立場に立たされることになった。

<sup>19</sup> 山崎・前掲注(5)141、142頁

<sup>20</sup> 小森田ウェブサイト・前掲注(15)

<sup>21</sup> 小森田ウェブサイト・前掲注(15)

## ロ 憲法制定手続の改正と憲法起草作業<sup>22</sup>

そこで議会は、憲法制定手続法に二つの改正を加えることによってこれに対応した。

一つは、前議会において提出された憲法草案を新議会に改めて提出することを認めたことである。その結果、四つの政党草案（民主左翼同盟、ポーランド農民党と労働同盟、民主同盟、独立ポーランド連盟の各草案）と上院草案、大統領草案の六つが、事実上前議会から引き継がれた（中道連合は撤回）。

もう一つは、有権者 50 万人の支持を集めることによって議会の外から草案を提出する道を拓いたことである。この可能性を生かして提出されたのが、「連帯」労組が推進した「市民草案」であった。

こうして、七つの草案を基に一本化された草案を起草する作業が、約 3 年間にわたって憲法委員会によって続けられ、議会内の主要 4 党（「憲法連立」と呼ばれた民主左翼同盟・ポーランド農民党・自由同盟・労働同盟）による、「連帯」労組やカトリック教会の立場をも考慮した妥協の結果として、憲法草案がまとめられた。この草案が、1997 年 4 月 2 日、国民会議によって採択された<sup>23</sup>。

## ハ 憲法制定の国民投票

憲法のテキストは大統領の名で全戸に配布され、テレビ・新聞などで活発に論じられただけでなく、街頭でビラも撒かれた<sup>24</sup>。

「中道左派」政権の打倒という政治戦略を優先した「連帯」労組が憲法草案に拒否の態度をとっただけではなく、その主張のかなりの部分を憲法に盛り込ませることに成功したカトリック教会も、国民投票での反対投票を示唆する見解を明らかにした。

5 月 25 日に実施された憲法改正国民投票は、賛成 52.7%、反対 45.9%という予想以上に賛否の接近した結果になった（投票率は 42.9%）。これは、反対勢力の動員がかなりの効果を発揮したためであった。

こうして新憲法は、大統領の署名を得て、1997 年 10 月 17 日に施行された<sup>25</sup>。

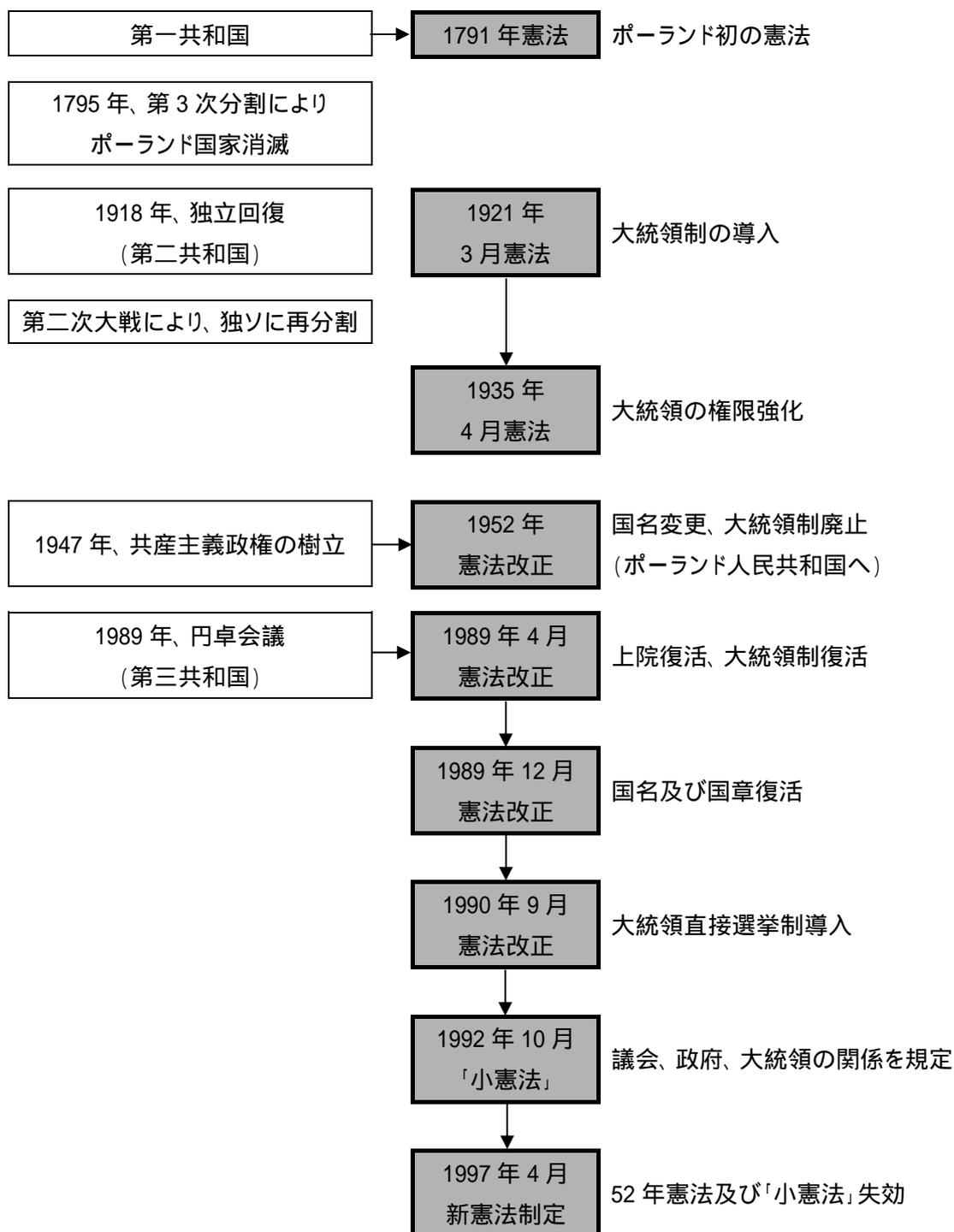
<sup>22</sup> 同上

<sup>23</sup> 憲法委員会による起草過程の特徴を一言で言えば、各政党の政治的・政策的主張が次々に持ち込まれるなかでの妥協案の模索に尽きる。そのさい、野党を含む議会内主要政党間の妥協だけでなく、市民草案やカトリック教会の主張をも可能な限り盛り込んだ妥協案が追求された。その象徴が、「真理・正義・善・美の源泉たる神を信ずる者」と「他の源泉に由来する普遍的価値を認める者」とを併記した前文にほかならない。その結果、国民議会は賛成 451、反対 40、保留 6 の圧倒的多数で憲法委員会案を可決したのである（小森田秋夫「ポーランド：妥協を促し対決を演出」井口秀作・只野雅人・浦田一郎・三輪隆編著『いまなぜ憲法改正国民投票法なのか』（蒼天社、2006 年）107 頁）。

<sup>24</sup> 小森田・前掲注(23)108 頁

<sup>25</sup> 小森田ウェブサイト・前掲注(15)

## 参考1 ポーランド憲法の変遷



在ポーランド日本大使館資料

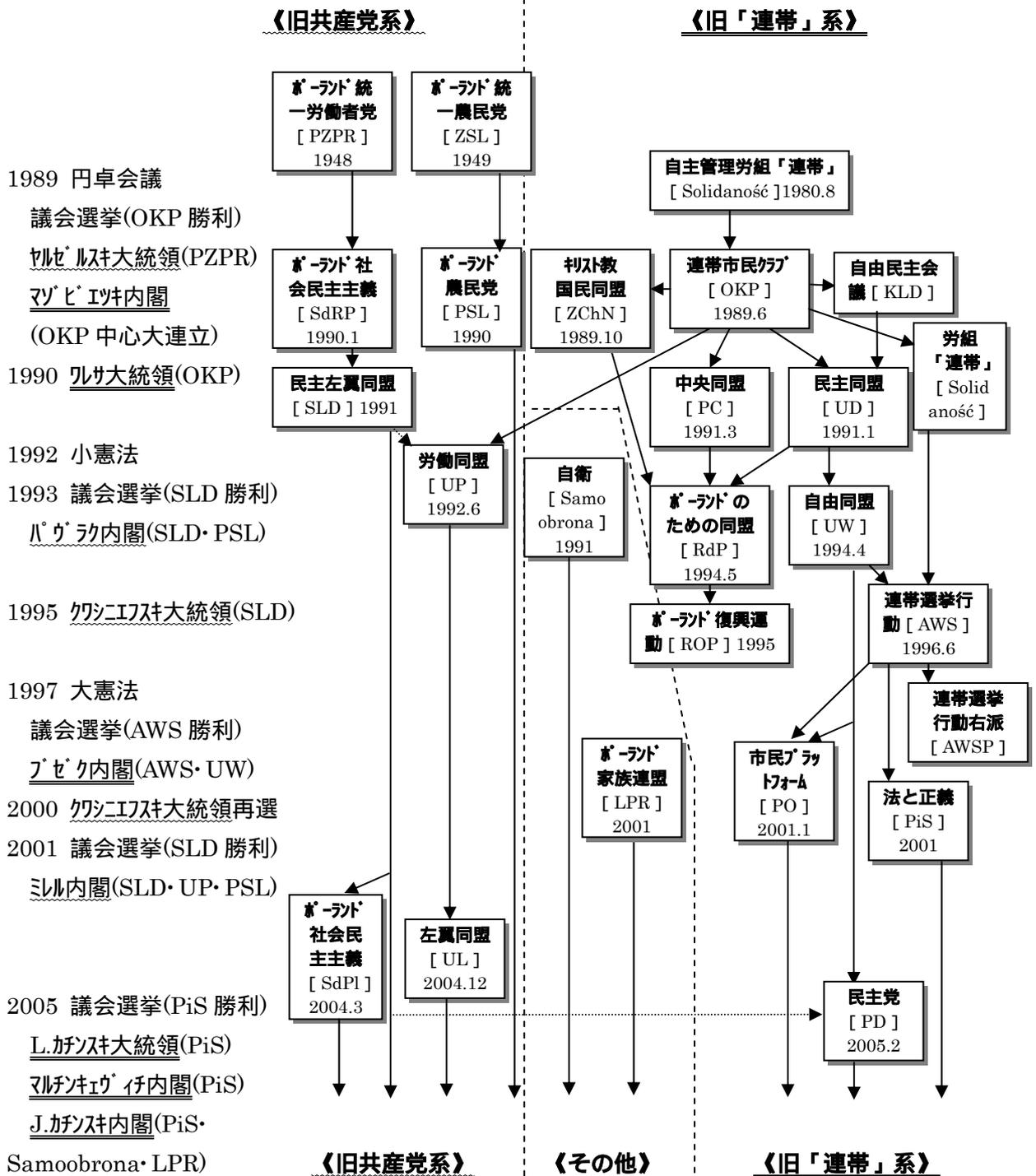
参考2 1989年体制転換後の政権

首相	大統領	年	
		89	← 円卓会議、 選挙で「連帯」圧勝
マゾビエツキ		90	
ピエレツキ	ワレサ	91	← 総選挙：旧「連帯」系の勝利
オルシェホフスキ		92	
スホツカ		93	← 総選挙：旧共産党系の勝利
パヴラク		94	
		95	
オレクスィ		クワシニエフスキ	96
チモシェヴィチ	97		
ブゼク	98		
	99		
	00		
ミレル	クワシニエフスキ	01	← 総選挙：旧共産党系の勝利
		02	
		03	
		04	
ベルカ		05	← 総選挙：旧「連帯」系の勝利
マルチンキェヴィチ	L.	06	
J.カチンスキ	カチンスキ		

旧反体制派（連帯系 網掛け）と旧体制派（共産党系）が交互に政権交替

在ポーランド日本大使館資料

参考3 ポーランドの政党の変遷（主なもののみ）



(参考文献) 田口・前掲注(1)151～184頁、仙石学「ポーランドの議会と政党」伊東孝之ほか『東欧政治ハンドブック』(日本国際問題研究所、1995年)、小森田ウェブサイト・前掲注(15)ポーランド情勢(<http://polandjousei.republika.pl/seitou.htm>)、木村武雄「ポーランド国民の特質と政治経済学」高崎経済大学論集 46巻2号(2003年)

#### 参考4 ポーランド議会（下院）の勢力分布

会派名		議員数
与 党	法と正義(PiS) [旧「連帯」系]...中道右派 Law and Justice 	155人
	自衛(Samoobrona)...農民・国民カトリック Self-defence of the Republic of Poland 	55人
	ポーランド家族同盟(LPR)...国民カトリック League of Polish Families 	29人
野 党	市民プラットフォーム(PO) [旧「連帯」系] ...中道右派 Civic Platform 	131人
	民主左翼同盟(SLD) [旧共産党系]...社会民主主義 Democratic Left Alliance 	55人
	農民党(PSL) ...農民・国民カトリック Polish People's Party 	25人
	国民議会グループ(NKP)	5人
	無所属	5人
合 計		460人

資料：ポーランド下院ホームページ (<http://www.sejm.gov.pl/english.html>)。

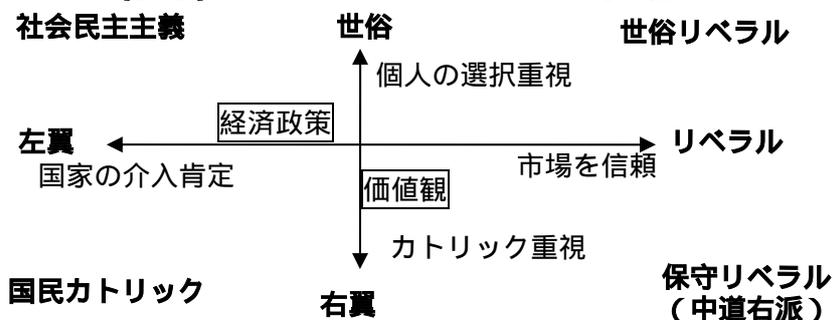
会派名の日本語訳は外務省ホームページによった(ただし、「国民議会グループ」は事務局仮訳)。平成18年7月14日現在。

会派の属性は、小森田ウェブサイト・前掲注(15)によった。

法と正義(PiS)、市民プラットフォーム(PO)は、いずれも「連帯」の流れを汲む中道右派政党だが、リベラルな経済政策を重視するPOの右翼(保守)色は穏健であるのに対して、PiSはより明確に右翼的であり、経済政策上は左寄りであるという違いがあるとされる。

なお、カチンスキ大統領は、「自衛」党首レッペル副首相を罷免した。これにより、連立政権の組替えが行われる見通しである(東京新聞9月23日付)。

#### (参考) ポーランド政界における主な対立軸



小森田秋夫「ポーランド新大統領が掲げる「道徳革命」の狙い」世界週報 86 巻 49 号(2005 年)を基に作成。「右翼」・「左翼」が、一般的用法と異なり、同一対立軸上にないことに注意。

## 二 ポーランド共和国憲法の概要<sup>26</sup>

### 1 特 色

東京大学の小森田秋夫教授によれば<sup>27</sup>、1997年憲法は、脱社会主義という体制転換を表現するものとして以下の特色を備える。

国家の階級性を直接・間接に表現する規定の一掃 政党結成の自由を含む政治的・イデオロギー的多元性の承認 私的所有と経済活動の自由の保障 大統領制を伴う権力分立原理の採用 国際的規範に適合的な人権の保障、個人的権利・自由権的権利を中心とした人権カタログ、裁判所を通じた人権保障 憲法裁判所を担い手とする違憲審査
--

### 2 前文

ポーランド憲法の前文は、神について言及しつつ、神を信じない者も受け入れられる規定となっている<sup>28</sup>。

### 3 統治制度

#### (1) 概説

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

<sup>26</sup> ポーランド憲法の概要については、『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（平成13年11月）を参照した。

<sup>27</sup> 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第三版]』（有信堂高文社、2005年）440～444頁

<sup>28</sup> ボルセヴィチ上院議長の説明。なお、こうした考え方を欧州憲法条約にも盛り込むようポーランド代表は主張したが、それは成功しなかった（88、89頁参照）。

## (2) 大統領

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

大統領の行為には原則として首相の副署が必要である（144条2項）。下院の解散（ただし、解散できる場合は憲法に規定されている。）等の行為には副署は必要とされない（同条3項）<sup>29</sup>。

大統領の主な権限

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

<sup>29</sup> ゲレメク元外相は、大統領の権限について、憲法草案の起草において「クワシニエフスキ元大統領が肯定的な役割を果たしたことである。彼は旧「連帯」系、旧共産党系がともに妥協できるように、尽力された。ちなみに、クワシニエフスキ氏は、当時のワレサ大統領（大統領権限を、より強いものにしようとしていた）を念頭に、大統領の権限をできるだけ制限しようとしていた。その当時、彼は、近い将来、よもや自分が大統領になるとは思ってもいなかっただろう（笑）。それと同時に、私たちは、憲法の考え方として、首相の権限をできるだけ大きくして、逆に大統領の権限を制限しようとした。ところが、その私たちも、将来のことは読めていなかった。なぜならば、「双子」が出てくること（現在の大統領・首相が双子のカチンスキ兄弟であることを指す：引用者注）までは、予測していなかったからだ（笑）」と述べている（96頁参照）。

### (3) 政府（閣僚会議）

#### イ 政府の地位及び任命

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

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

#### ロ 政府の辞職

政府の辞職は、下院選挙後の最初の本会議においてなされるほか（162条1項）、下院により信任決議が可決されない場合、下院により不信任決議が可決された場合、首相の辞任の場合にもなされる（同条2項）。

### 八 下院に対する責任

政府は、下院に対して連帯して責任を負う（157条1項）。首相は、政府の信任を下院に申し出ることができ、信任は出席議員の多数の票により与えられる（160条）。下院は、後継首相を指名した46名以上の発案により、総議員の過半数の票により政府の不信任を表明する（建設的不信任制度）（158条）。政府は、下院により政府信任が拒否されるか又は政府不信任が表明された場合、総辞職しなければならない（162条）。

### 二 政府及び首相の権限

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

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

#### (4) 議会

##### イ 構成及び選挙制度

議会は、ともに任期 4 年の 460 名の議員からなる下院（96 条）及び 100 名の議員からなる上院（97 条）により構成される（95 条）。

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

##### ロ 立法手続

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

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

#### (5) 国民投票

国民投票制度については、「三 ポーランドの国民投票制度の概要」（48 頁）を参照。

#### (6) 司法

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

##### イ 最高裁判所及び普通裁判所

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

任期の定めなく大統領によって任命される（179条）。

## ロ 行政裁判所

行政活動並びに地方議会の議決及び地方行政機関の条例の法律適合性を監督する（184条）。また、地方自治機関と政府行政機関の権限紛争を解決する（166条3項）。最高行政裁判所長官は、最高行政裁判所裁判官総会の提案に基づき、任期6年で大統領によって任命される（185条）。

## (7) 憲法裁判所（憲法法廷）

ポーランドの憲法裁判制度は、体制転換以前の1982年から1985年の間に導入された。体制転換後は活発に活動し、現在では年間10件程度の事件を扱うようになっている。体制転換に伴う所有権に関する事件が多い<sup>30</sup>。

## イ 構成

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

## ロ 提訴権者及び審査対象

憲法裁判所の提訴権者及び審査対象は、次のとおりである。

### 憲法裁判所の提訴権者及び審査対象

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

## 八 違憲判決の効果

憲法裁判所が法律の違憲判決を下した場合、改めて国会による立法行為（法

<sup>30</sup> 前掲注(26)『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』

律の廃止等)が必要となる<sup>31</sup>。

#### (8) 国家裁判所(国事法廷)

大統領、閣僚議会議長(首相)や軍最高司令官など一定の職にある者は、その職務に関連した又は、その職務の範囲における憲法又は法律の違反に対して、国家裁判所(the Tribunal of State、国事法廷)の前で憲法責任を負う(198条1項)。国家裁判所によって言い渡される罰の種類は、法律で定める(同条3項)。

国家裁判所は、国会議員以外の者から国会によって選出され、全部で19名からなり、うち、議長1名(最高裁判所長官)、議長代理2名である(199条1項、2項)。国家裁判所の構成員は、独立して職務を遂行する(同条3項)。

#### (9) 地方自治

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

### 4 権利及び義務

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

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

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

---

<sup>31</sup> サフィアン憲法裁判所長官によれば、憲法裁判所が法律の違憲判決を下しても、実際には、憲法裁判所が示したとおりには、国会による立法行為が行われないこともある(58頁参照)。

## 5 安全保障

### (1) 総則規定

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

### (2) 議会の関与

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

### (3) 大統領及び政府の役割

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

## 6 緊急事態

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

### 各種の事態に関する規定

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

## 7 憲法改正手続

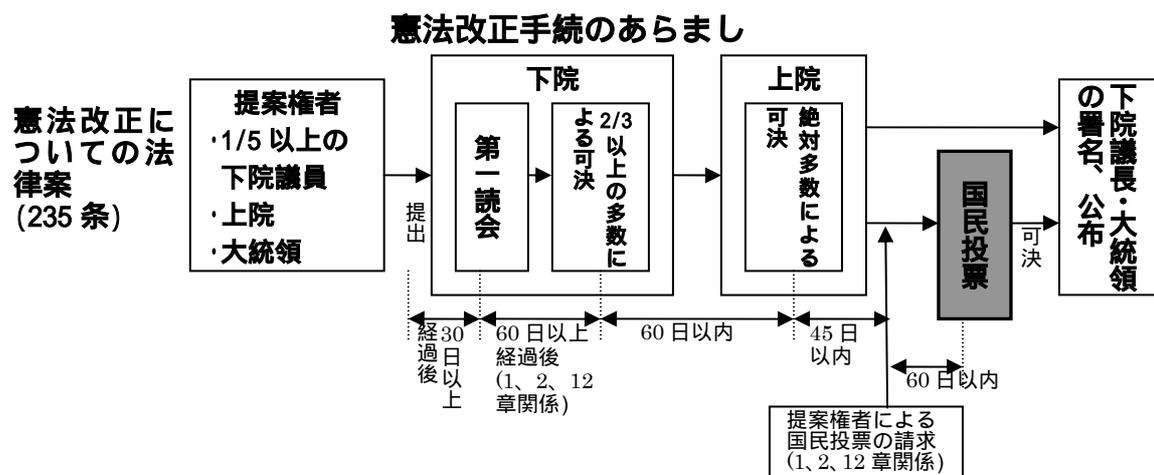
### (1) 改正手続の概要

発案権者は、下院の法定総数の 5 分の 1 以上の議員、上院又は大統領（235 条 1 項）。

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

### (2) 憲法改正国民投票

第 1 章「共和国」、第 2 章「人及び市民の自由、権利及び義務」及び 12 章「憲法改正」の規定の改正については、上院で改正が可決された後、憲法改正発案権者は、45 日以内に国民投票の実施を下院議長に要請できる。下院議長は、要請の日から 60 日以内に憲法改正の国民投票を実施する。憲法改正は投票者（白票等の無効投票を除く「有効投票総数」と解される。<sup>32)</sup> の過半数が賛成した場合に承認される（235 条 6 項）。



#### ポーランド共和国憲法

##### 第 235 条 【憲法改正】

- 1 憲法改正についての法律案は、法定議員総数の少なくとも 5 分の 1 の国会議員\*、上院または共和国大統領が、これを提出することができる。
- 2 憲法改正は、国会によって、次いで 60 日以内に上院によって同一の内容で議決された法律によって行われる。
- 3 憲法改正についての法律案の第一読会は、法律案が国会に提出された日から少なくとも 30 日を経過したのちに、これを行うことができる。

<sup>32)</sup> リマシュ国家選挙管理委員長との懇談においてチャプリツキ書記は、白票について「イエス・ノーの印がないので賛否には加算されない票となる。」と述べている（75 頁参照）。

- 4 憲法改正についての法律は、国会が法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで少なくとも3分の2の多数の票によって、かつ上院が法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで絶対多数の票によって、これを議決する。
- 5 憲法第1章、第2章または第12章の規定を改正する法律の国会による議決は、この法律の草案の第一読会の終了後少なくとも60日を経過したのちに、これを行うことができる。
- 6 憲法改正についての法律が、第1章、第2章または第12章の規定にかかわるとき、1項において定められた主体は、上院によって法律が議決された日から45日以内に、承認のためのレフェレンダムの実施を求めることができる。これらの主体は、この件について国会議長に提案し、国会議長は、提案が提出された日から60日以内にレフェレンダムを実施することを遅滞なく命ずる。憲法改正は、この改正に投票者の過半数<sup>33</sup>が賛成したとき、採択される。
- 7 4項および6項において定められた手続が終了したのち、国会議長は、議決された法律を、署名を求めて共和国大統領に提出する。共和国大統領は、提出された日から21日以内に法律に署名し、『ポーランド共和国法律公報』において公布するように命ずる。

出典：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005年）

\* 同書で小森田秋夫教授は、「セイム (Sejm)」を「国会」と訳出しているが、この資料の他の部分では「下院」とした。

## 8 憲法改正の動向

1997年憲法は、2006年9月現在まで改正されていない<sup>34</sup>。

---

<sup>33</sup> 有効投票総数の過半数の意味と解される。（前掲注(32)チャプリツキ書記発言）

<sup>34</sup> 現在の議会における憲法改正議論の動向については、90頁参照。

### 三 ポーランドの国民投票制度の概要

#### 1 ポーランド憲法上の国民投票制度

##### (1) 国民投票の種類

ポーランド憲法には、国家にとって重要な問題についての国民投票、国際機関への主権の移譲に関する条約の批准についての国民投票、憲法改正国民投票に関する規定がある。



##### (2) 一般的国民投票制度<sup>35</sup>

###### イ 国家にとって重要な問題についての国民投票

国家にとって重要な問題について、下院は、少なくとも法定議員数の半数の出席の下、その過半数の議決により、又は、大統領が上院の同意を得て、国民投票を実施することができる（125条1項、2項）。投票権者の過半数が参加した国民投票の結果は拘束力を持ち（同条3項）、その有効性は、最高裁判所が確認する（同条4項）。

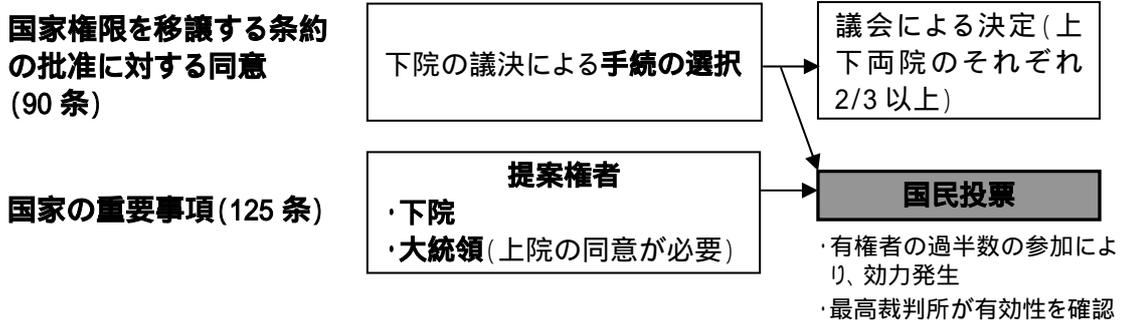
###### ロ 国際機関への主権の移譲に関する条約の批准についての国民投票

1997年憲法は、EU加盟を見越して、「条約にもとづいて、若干の事項につき国家権力機関の権限を国際組織または国際機関に移譲することができる」（90条1項）と定め、そのような条約の批准への同意は、上下両院のそれぞれ3分の2の賛成か、国民投票によることとしている（同条2～4項）。

国会での議決か国民投票かの選択は、下院における法定議員数の少なくとも半数の出席の下での過半数の議決によって行われる。国民投票が選択された場合には、125条（国家にとって重要な事項についての国民投票）に従って、国民投票が実施される。この規定に基づき、2003年6月、EU加盟条約の批准についての国民投票が行われた（詳しくは51頁参照）。

<sup>35</sup> この資料においては、国家にとって重要な問題についての国民投票、国際機関への主権の移譲に関する条約の批准についての国民投票の二つを「一般的国民投票」とする。

## 一般的国民投票制度の仕組み



### ポーランド共和国憲法

#### 第 90 条 【国際組織等への権限委譲】

- 1 ポーランド共和国は、条約に基づいて、若干の事項につき国家権力機関の権限を国際組織または国際機関に委譲することができる。
- 2 1項にいう条約の批准に対して同意を表明する法律は、国会\*により法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで3分の2の多数の票によって、かつ上院により法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで3分の2の多数の票によって議決される。
- 3 このような条約の批准に対する同意の表明は、第125条の規定に従い、全国レフェレンダムにおいてこれを議決することができる。
- 4 批准に対する同意を表明する手続の選択についての決議は、国会が、法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで絶対多数の票によってこれを採択する。

#### 第 125 条 【全国レフェレンダム】

- 1 国家にとって特別の意義をもつ事項について、全国レフェレンダムを実施することができる。
- 2 全国レフェレンダムは、国会が、法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで絶対多数の票により、または共和国大統領が、法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで絶対多数の票により表明された上院の同意を受け、これを命ずる権利をもつ。
- 3 投票権をもつ者の過半数が全国レフェレンダムに参加したとき、レフェレンダムの結果は拘束力を持つ。
- 4 全国レフェレンダムおよび第235条6項にいうレフェレンダムの有効性は、最高裁判所がこれを確認する。
- 5 レフェレンダムの実施の原則および手続は、法律がこれを定める。

出典：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第三版]』（有信堂高文社、2005年）

\* 同書で小森田秋夫教授は、「セイム(Sejm)」を「国会」と訳出しているが、この資料の他の部分では「下院」とした。また、「委譲」という用語を用いているが、この資料の他の部分では「移譲」とした。

### (3) 憲法改正国民投票

憲法改正国民投票については、46頁を参照。

## 2 国民投票の実施手続

国民投票の主な実施手続は、次のとおりである。

### 国民投票の実施手続の主な内容

項目	内容
投票期日	・国民投票は、上院での採決から45日以内に下院議長に対し発議され、下院議長は要請のあった日から60日以内の国民投票の実施を公示する。 ・国政選挙との同時実施については特に規定はない。
投票権者	・国政選挙と同じく、満18歳以上の国民。
投票の方式	・質問事項ごとに投票用紙に「賛成」と「反対」の両欄が置かれ、投票人はどちらかの欄に×印を付ける。
運動期間	・国民投票公告日から投票日の24時間前まで
運動主体規制	・主体に関する規制はない。
運動の規制	・ラジオ・TVの利用は、政党・院内会派や、一定条件を満たす団体・基金等に限定される。 ・一定の条件を満たした団体に、国営のテレビ・ラジオの無料放送枠が、平等に与えられる(注1)。 ・( )費用自己負担でマスコミで国民投票に関する宣伝等を行う場合は、費用負担者及びその見解の発表者の名称を明示する。( )国民投票運動期間中、放送事業者は、国民投票運動に関する広告料は各主体に平等にしなければならない。( )公共放送機構以外のラジオ・TVも、国民投票運動期間中、一定の放送時間を国民投票の広報活動に割り当てなければならない。 ・パンフレット、ポスター等の制作者の明示義務 / 行政・司法機関等の建物内での掲示禁止 / 市町村議会は、建造物及び環境保全のために、公共の場におけるパンフレット・ポスターの掲示を制限することができる / 虚偽内容のパンフレット・ポスター等の禁止
周知の方法	・議会自身の広報活動については特に規定はない。 ・政府は、テレビ・ラジオを利用して広報することができる。ただし中立でなければならない。 ・国家選挙管理委員会が、憲法改正案を記載した掲示書を作成し、遅くとも投票日の8日前までに全国紙にその内容を掲載し、また各投票区に配布する。
国政選挙との関係	・国民投票法における国民投票運動に関する規制では、政治活動に関する規制についての言及はない。また政治活動については、これを一般的に規制する法律はなく、集会に関する規制等、個々の活動に関する規制は各々の法律に規定されている。
投票結果確定のための要件	・有権者の過半数が投票に参加すること(一般的国民投票の場合のみ)。 ・投票者(有効投票総数と解される(前掲注(32)チャブリツキ書記発言参照。))の過半数の賛成を得、最高裁判所がその効力を確認した場合
投票に対する	・国民投票の有効性に関して、国民投票法の規定違反(投票、投票結果の集計等

項目	内容
異議の申出	<p>に関する犯罪行為)の根拠により異議があるいずれの有権者も、国家選挙管理委員会が国民投票の結果を発表する官報の発行日から7日以内に、最高裁判所に提訴できる(注2)。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・最高裁判所は、国家選挙管理委員会が投票結果を発表してから60日以内に、その有効性を決定しなければならない。</li> <li>・国民投票の有効性に影響を及ぼすような違反等が認められた場合は、国家選挙管理委員会は最高裁判所の当該違反の決定から20日以内に当該投票区での再投票を実施しなければならない。</li> </ul>

資料：衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(平成16年9月)、調査議員団による関係者との懇談録、在ポーランド日本大使館資料

注1：チャプリツキ国家選挙管理委員会書記によれば、国営テレビ・ラジオの無料の時間を使う権利を持つ組織数について、事前の調査によればおよそ50という結果を得ていた。しかし、実際に国家選挙管理委員会の審査を受けてキャンペーンに参加する組織として登録されたのは、27だけであった。というのは、前回の総選挙で3%の支持を受けたか、国民投票が実施される日の少なくとも1年前から活動をしていたという基準が厳しいものであったからである(78頁参照)。

注2：リマシュ国家選挙管理委員長によれば、これまで国民投票の結果に対する訴えが提起されたことはないとのことである(77頁参照)。

### 3 EU加盟についての国民投票の事例

#### (1) 国民投票実施までの経緯<sup>36</sup>

##### イ EU首脳会議におけるポーランド加盟容認

2002年12月12～13日にコペンハーゲンで開催された欧州連合(EU)首脳会議において、旧東欧のポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア、旧ソ連に属していたエストニア、ラトヴィア、リトアニア、それに地中海のキプロスとマルタとを加えた10か国を、2004年5月1日を期して加盟国として迎えるという決定が下された。

ポーランドについていえば、31の分野をめぐり5年近くに及んだ交渉を通じて、いくつかの点で妥協的な合意にこぎつけてきた。大きな論点の一つは、資本の自由移動の原則の一環としての、外国人による土地取得の自由であった。ポーランドは、土地価格の高騰とそれを見越した投機によって農業経営のコストが高まるおそれがあるという経済的理由に加えて、旧ドイツ領の土地が外国人に買われてしまうのではないかという、歴史的経緯に由来する情緒的な不安をも引き合いに出しながら、他の新規加盟国を上回る条件を引き出した。

また、最大の難問である農業分野についても、農民に対する直接補助金の積み増しについて、ポーランドの主張が一定程度取り入れられた。

<sup>36</sup> 小森田ウェブサイト・前掲注(15)

さらに、EU への分担金をはじめとする加盟に伴う財政負担が、特に加盟当初の数年に財政赤字を膨らませることを防ぐための補償の上乗せについても、2007 年以降に受け取るようになっていた構造基金からの支出の前倒しが実現することとなった。

こうした、特に加盟当初の数年に焦点を当てた短期的な実利を目指したポーランド政府の交渉姿勢の背後には、国内政治の厳しい圧力があったとされる。

## ロ EU 加盟問題についての政党・国民の態度

EU 加盟問題については、当時、議会に議席をもつ主要政党のうち、与党の民主左翼同盟 (SLD) と野党第 1 党の市民プラットフォーム (PO) は、EU 加盟を積極的に推進し、野党の自衛 (Samobrona) とポーランド家族連盟 (LPR) は、それぞれ農民の利益と国家主権への脅威を主な理由に、加盟に反対している。これに対して、法と正義 (PiS) と 3 月初めに連立政府を離脱したポーランド農民党 (PSL) は、原則として加盟を支持しつつ、いわば条件闘争の立場を示してきた。

このような状況のなかで、下院は、2003 年 4 月、「社会生活の道徳的秩序、家族の尊厳、婚姻、養育および生命の保護の領域におけるポーランドの立法は、国際的規制によるいかなる制限にも服するものではない」ことを確認する決議を採択した。また、農地の集中を制限する農業体制法も成立した。この決議は、妊娠中絶禁止、ホモセクシャルの権利承認反対などの論点を重視する PiS (及び LPR 支持層) に配慮したものであり、農業体制法は、外国人による農地の買占めの脅威を訴える PSL が推進したものであった (PSL は、農民の支持をめぐって自衛との競争関係にある)。

2002 年 4 月から 2003 年 4 月までの世論調査によれば、EU 加盟に対する賛否は、投票の意思を示している者のうちの 7 割前後が賛成、2 割前後が反対という水準で安定している。問題は、これらの人が実際に投票所に足を運ぶかである。世論調査結果は、過半数の投票率を確保して成立する見通しを示しているように見えるが、実際の投票率は世論調査より 20% は下がると言われている。実際、人物を選ぶ大統領選挙を別として、90 年代以降のポーランドの議会選挙では、投票率はめったに 50% を超えることがないのが現実である。

## 八 国民投票実施の決定

国民投票実施の是非については、当時の首相ミレルも、その前後の首相ブゼクもベルカも、批准に対する同意手続は議会ではなく国民投票で行うという態度を早くから表明してきたこともあって、国民投票実施を前提としてことが進んできたとされる。そして、2003 年 3 月、大統領案を基にした新しいレファレ

ンダム法が、激しい論議の末に成立した。

国民投票の実施については、投票率が 50%に達しない可能性が現実のものであるため、それへの対策が大きな問題となった。その対策の一つとして、投票日を 1 日又は 2 日のいずれかと定める、という妥協で落ち着いた。

もう一つは、国民投票の結果、賛成多数にはなったが投票率が過半数に達しなかったときは、国会が加盟の決定方法の選択をやり直し、両院の 3 分の 2 による決定という道をとることができるようにしたことである。

## (2) 国民投票の結果

2003 年 6 月 8 日、EU 加盟条約の批准についての国民投票が行われた。国民投票の結果は、投票率 58.8%、賛成 77.4%、反対 22.6%となり、EU 加盟が支持された。この結果を受け、ポーランドは、2004 年 5 月、EU に正式に加盟した。

なお、調査議員団がリマシュ国家選挙管理委員長から提供された EU 加盟についての国民投票の投票用紙については、次頁参照。

(資料) EU 加盟に関する国民投票 (2003 年 6 月) の投票用紙 (リマシュ国家選挙管理委員長提供)

**KARTA DO GŁOSOWANIA**  
w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. w referendum ogólnokrajowym  
zarządzonym przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
na dzień 8 czerwca 2003 r.

**Pytanie:**  
**Czy wyraża Pani/Pan zgodę na przystąpienie  
Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?**

**TAK**  **NIE**

**Wyjaśnienie dotyczące przedmiotu referendum:**  
Udzielenie odpowiedzi pozytywnej „TAK” oznacza zgodę, zaś udzielenie odpowiedzi negatywnej „NIE”  
oznacza brak zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu  
*między*  
Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem  
Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem  
Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji,  
Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii  
Europejskiej)  
\*  
Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską,  
Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką  
dotyczącego przystąpienia  
Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej,  
Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej  
do Unii Europejskiej  
— podpisanego w Atenach dnia 16 kwietnia 2003 r.

**Informacja o sposobie głosowania:**  
Głosujący udziela odpowiedzi na postawione pytanie, stawiając znak „x” w kratce obok odpowiedzi  
pozytywnej „TAK” albo w kratce obok odpowiedzi negatywnej „NIE”.  
Postawienie znaku „x” w obu kratkach lub niepostawienie tego znaku w żadnej z kretek spowoduje  
nieważność głosu.

  
miejsce na pióreczkę  
obwodowej komisji  
do spraw referendum



\* 実際の投票用紙の大きさは、A4 である。

**ポーランド共和国下院が施行する全国国民投票の  
2003年6月7日、8日の投票用紙<sup>37</sup>**

**質問：**

**貴殿／貴女はポーランド共和国の欧州連合（EU）加盟を  
支持するか**

**はい**

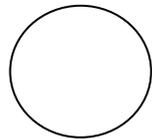
**いいえ**

国民投票の質問事項に関する説明：

ポーランド共和国大統領による、欧州連合加盟国（ベルギー以下国名列挙）と、加盟候補国（チェコ共和国以下国名列挙）間の、加盟候補国の欧州連合加盟に関する協定（2003年4月16日、アテネで署名）の批准に関し、回答「はい」は賛成、回答「いいえ」は反対を意味する。

投票方法に関する説明：

投票者は、「はい」又は「いいえ」の横にある欄に、「×」を記入することにより投票する。両方の欄に「×」を記入した場合、またはどちらにも記入していない場合は、無効票となる。



（国民投票地区委員会印）

（国家選挙管理委員会印（印刷））

\* 実際の投票用紙の大きさは、A4である。

<sup>37</sup> 在ポーランド日本大使館訳

## サフィアン憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 18 日 9:25 ~ 10:50

於：憲法裁判所

### ポーランド側出席者

サフィアン (Safjan) 憲法裁判所長官

グジボフスキ (Grzybowski) 判事

ヨハン (Johann) 判事

ステンピエン (Stępień) 判事

グラニエツキ (Graniecki) 事務局長

### (はじめに)

**サフィアン長官** 皆様今日は歴史的な意味を持つ 1 日になります。なぜなら、日本から見えた議員の方にお会いするのは初めてだからであります。だからこそ、今日はお会いできることを光栄に思います。

最初にポーランド側のメンバーを紹介したい。私は憲法裁判所長官のサフィアンである。こちらは、グジボフスキ教授である。グジボフスキ教授は、この判事であると同時に、ヤギウエボ大学の教授でもある。私の右に座っているのは、ヨハン教授とステンピエン教授である。二人とも、連帯の革命の際、自由なポーランドのために戦ったという貴重な経験を有している。また、二人とも、円卓会議にも参加した。皆様、円卓会議に関心があるようなので、ちょうどよい意見交換の機会になるだろう。

こちらはグラニエツキ事務局長である。局長は、ポーランド国会の総務局長を務めたこともあり、ポーランド国会と強い関係を持っている。

私は、皆様の関心事項を事前に伺っているので、その説明をするとともに、皆様の質問にもできるだけ答えたい。89 年から 90 年までの憲法改正について最も関心があると認識している。

では、その前に簡単に憲法裁判所について、ご説明させていただきたい。よろしいか。

**中山団長** 結構です。よろしく申し上げます。

### （ポーランドにおける憲法裁判所の歴史）

**サフィアン長官** ポーランド憲法裁判所は、先日、設立 20 周年を迎えた。もちろんポーランドの千年の歴史を考えると、その歴史は短いということになるが、中欧では初めての憲法裁判所であったことを強調しなくてはならない。この憲法裁判所が設立された時代は、共産主義が崩壊する直前であった。憲法裁判所の歴史において最も面白い時代が 1989 年に始まったのであり、それは、自由なポーランド共和国ができた時ということができる。その時からポーランドの政治体制に民主主義が導入されたのである。しかし、当時のことを思い起こせば、憲法裁判所があるといっても、それは、根本的な民主主義的な人権が保障されていない、古い 1952 年憲法の時代であったことも確かである。

ところで、1989 年の憲法改正によって導入された最も基本的な規定の一つは、ポーランドは民主主義国家であるというものである。その規定に基づき、ポーランドの法律に最も根本的な多くの改正が導入されることになった。

その次に、憲法裁判所の歴史において重要な時代とは、1997 年に新憲法が制定されたときから始まる。現在の憲法裁判所は、この 1997 年 4 月 2 日に決定された憲法に基づいて活動している。

### （憲法裁判所の権限）

**サフィアン長官** この 1997 年憲法においては、憲法裁判所の権限は広く定められている。憲法裁判所の最も基本となる活動は、法律が憲法に合致しているか否かを審査し、判決を下すことである。憲法によれば、そこでいう「法律」の中には「国際条約」も含まれるものと解されている。また、憲法裁判所は、各行政主体間の権限問題を決定する権限も有している。例えば、ある機関がどこまで憲法に基づいて活動をするかということである。また、大統領の資格問題についても、憲法裁判所が審査し、最終的に決定する役割を有する。

ところで、憲法裁判所が問題を解決するには、二つの方法がある。第一は、具体的な紛争が生じていなくても、法律を審査し、判決を下すという方法である（抽象的違憲審査権）。憲法において、このような裁判を起こすことができる主体について、明確に規定されている。すなわち、大統領、下院議長、上院議長、閣僚会議議長（首相）、下院議員 50 人のグループ、上院議員 30 人のグループ、最高裁判所長官、最高行政裁判所長官、検事総長、人権オンブズマン、最高監察院総裁であり、また、それ以外には、地方自治体のそれぞれの機関、営業者及び労働組合、宗教法人にもその資格がある。

もう一つの方法は、具体的な問題に関して裁判を起こす方法（具体的違憲審査権）であり、国民一人ひとりが憲法裁判所に訴えを起こすことができる。そ

の場合も、法律に対する違憲訴訟という形になるのだが、あくまでも、訴訟当事者間において具体的な紛争がある場合についてのみ、憲法裁判所に対し、その問題となっている法律の違憲を訴えることができることとされている。しかも、個人が、この方法による違憲訴訟を提起するには、一般裁判所での訴えが効果的でなかった場合にのみ、憲法裁判所に訴えることができることとされている。

また、併せて、最高裁判所を含めて一般裁判所は、法律が憲法に適合しているかどうかについて、憲法裁判所に意見を求める権限が認められている。

### （違憲判決の効果）

**サフィアン長官** 以上の違憲審査権を行使した結果、憲法裁判所がある法律について憲法に違反しているという判決を下した場合には、その法律は無効なものとなる。データを申し上げれば、1年に100件の判決を下した場合は、そのうちの約50%の法律が憲法に違反しているという判決になっている。この場合の判決は最終的なものであり、国会にその判決を訴える権限はない。

そうすると、無効となった法律について、国会では廃止・改正の手続きをとることになるわけであり、いつまでにそのような手続きをとらなければならないかについて、憲法裁判所は国会に指示を与えることになるのだが、実際のところ、残念ながら、私たちの指示を国会が時間どおりに履行しないことは、よくあることである。このことによって、法律全体に悪い影響が出ている。しかし、憲法裁判所というのは、元来が「ネガティブな法主体」であり、ある法律を違憲・無効であると判断できても、国会の代わりに法律を積極的に制定することはできない機関であるので、これは致し方ないことである。

### （憲法裁判所の構成）

**サフィアン長官** 憲法裁判所の裁判官は15人で、任期は一回きりの9年間であり、国会によって選出される。この国会における選出に当たっては、議員の50%が会議に出席し、その過半数による議決を得なければならない。

また、憲法裁判所の長官は、二人の候補者から大統領が選ぶことになっている。ちなみに、ステンピエン教授は長官の候補者であったし、グジボフスキ教授は、副長官の候補者であった。

### （憲法裁判所の独立性）

**サフィアン長官** 最後に、近年、問題になっていることとして、憲法裁判所の独立性の問題がある。憲法裁判所は、ある意味、国会まで管理していることになるため、どの国でも「好かれたい」機関であり、ポーランドでも国会からも政府からも好かれていない（笑）。実際、これまで、国会の大多数の政党や政府にとって都合の良くないいくつかの結論を、憲法裁判所は下してきた。

このように国の機関が憲法裁判所から距離を置くことは、むしろ望ましいことであると思う。なぜなら、憲法裁判所は、自律性を持つ独立した機関であるからである。他の欧州諸国の憲法裁判所長官たちと議論したときも、「憲法裁判所は、誰からも好かれていない状態が最も望ましい」という意見をよく聞く（笑）。

私の方からの簡単な説明は以上である。後は、皆様からの質問にお答えしたい。

### （ポーランドと日本）

**中山団長** 実に丁寧かつ適切なご説明、ありがとうございました。また、本日は、大変ご多忙の中、私どものために貴重なお時間を割いてくださって、本当にありがとうございました。まず、日本側の出席者を代表して、サフィアン憲法裁判所長官閣下とご出席の皆様、心から感謝申し上げます。

そもそも、ポーランドと日本は、1919年の国交開始以来、非常に良好な関係を続けてきた。ポーランドと日本の新しい出発は、1990年に、私が当時の海部内閣の外務大臣としてポーランドを訪問した時であった。当時は、労働組合「連帯」のワレサ議長が大変力強い運動をしておられたと記憶している。

今回ポーランドを訪問し、サフィアン長官のお話を伺い、ポーランドという国が長い歴史の中で、新たな歴史を刻んでいるという認識を強くした。

### （今回の調査の関心事項）

**中山団長** ところで、私たちの日本では、第二次大戦後、連合国による占領下において現在の日本国憲法が制定された。ところが、制定当時の状況と、現在の社会・経済状況や国際環境とでは、実に隔世の感がある。

そのような認識の下、私たちは5年間にわたって現行憲法の持つ課題と意義について、広範かつ総合的な観点から調査を行ってきた。この調査に当たって、私は、基本的に三つの原則を宣言した。それは、人権を尊重する、民主主義を守る、再び侵略国家とならない、この三つの原則を堅持した上で調査を行う、ということである。これこそが、第二次世界大戦で得た私どもの貴重な

教訓・見識であり、今後とも堅持すべき現行憲法の原則だと思うからである。そして、この5年間の調査の成果として、昨年春には、「現行の憲法のいくつかの規定については、改正を検討するべきではないかとの意見が多く述べられた」ことを明記した報告書を、衆議院議長に提出したところである。

そうした経緯を踏まえて、現在は、その憲法改正のための手続法である「国民投票法制」について、精力的な調査を行っているところであり、今回、貴国を訪問した動機も、その憲法改正手続と国民投票法制を調査しようという点にある。同時に、貴国の憲法裁判所制度についても、併せて勉強できれば、と思っている。

ついでに、私自身の問題関心についても述べさせていただけば、憲法改正手続といった論点のほか、憲法の内容自体については、医学をはじめとする科学技術の進歩と憲法の問題、世界規模で問題となっている環境保護の問題と憲法の問題、さらには、各地で発生している政治的なテロからどのように国民を守るのかということや憲法としてどのように受け取るべきか……より一般化すれば、国家の安全保障・地域の安全保障と人間の安全保障の問題とでも言えようか……そういう問題についても、大いに関心がある。来るべき憲法改正論議の際には、大きな論点になってくると思われるからである。お時間が許せば、以上のような点についても、ご所見をいただければ、幸いである。

**サフィアン長官** ご丁寧なご挨拶と貴重なご意見、ありがとうございます。中山先生がご関心を持っておられるテーマは非常に多く、幅が広いので、それぞれのテーマごとに別の会議を開催することもできるくらいである（笑）。したがって、本日は、事前にいただいている質問事項を中心に、基本的な点に絞って話をさせていただきたい。

**中山団長** 結構です。

#### （1989年の憲法改正の意義）

**サフィアン長官** まず、新しい憲法の制定手続について簡単に説明する。1989年の憲法改正（憲法から社会主義的部分（マルクス主義・共産党の指導的役割）を削除した部分的な改正）の経験は、私どもにとっては素晴らしいものであったが、しかし忘れてはならないのが、それが全体主義体制から民主主義体制への移行であったという点である。つまり、1989年のポーランドにおいては、全体としての新しい憲法体制を構築するということではなくて、全体主義的体制から民主主義体制に移行するというその一点こそが、根本的な問題であったの

である。そして、欧州の歴史において初めてのことであったと思うが、我がポーランドにおいては、円卓会議という手法によって、当時の支配政党であった共産党自らが、新しい民主主義体制を作ろうとする市民運動に、平和的に政権を譲ったのであった。

このような平和的な政権移譲ができた背景には、ポーランド国民が完全に共産主義体制を捨て新しい体制を望んでいたことを、共産主義者たち自身が十分に理解していたこともあったのだと思う。

### （1990年～1997年の憲法改正論議）

**サフィアン長官** それに続く1990年から1997年までは、新しい憲法、すなわち新しい政治・社会体制についての具体的な議論がなされた時代である。1791年に欧州で最初に憲法を制定した国であった我がポーランドは、冷戦後、東欧で政治改革が始まったときに、今度は、最後に新憲法を決議した国となった。

最終的に新憲法が決議されるまでには、実にさまざまな研究が行われ、また、さまざまな政治的な議論が上院でも下院でも行われた。ある時期には、二つの憲法案があり、そのうちの一つは、ここにいるステンピエン教授が上院議員として作成した憲法草案であり、もう一つの憲法草案は、下院の憲法委員会によって作成されたものであった。それ以外にも、例えば労働組合「連帯」によって作られた草案などもあった。

**グジボフスキ判事** 完全な憲法草案としては、政党などによって作られた七つのものがあった。また、それと同時に、それぞれの社会組織によって作られた憲法草案もいくつか存在していた。

**サフィアン長官** そのようなさまざまな草案が提案されるという状況を収斂させるため、1993年に「新憲法決議法」が国会において制定され、これに基づいて、両院合同憲法委員会が設立された。この両院合同憲法委員会は、それまでに作られていたすべての憲法草案をまとめる役となったのである。

ところで、ポーランドが全体主義体制から民主主義体制に移行した翌年1990年から始まった政治経済体制の改革論議、すなわち憲法改正論議は、1997年に新憲法が制定されるまでの7年間に、かなり激しい議論として展開された。その中では、根本的な国の体制、国のかたちに関する議論も行われた。例えば、大統領制の国にするのか、国会制（議院内閣制）の国にするのかという議論、人権と自由の範囲の問題についての議論、法律の制定手続をどのようにするかという議論などである。

その中でも最も重要な議論の一つは、1997年当時、ポーランドは既にEU加盟の準備を進めていたのだが、EU加盟についての規定をどのようなものとするかということであった。

### （憲法制定と国民投票・投票率）

**サフィアン長官** もう一つ非常に大事なことであるが、ポーランドの「国のかたち」を決める憲法については、できるだけ多くの国民のコンセンサスを得て制定されるべきであると考えられていたため、最終的には、国民投票に付することとなった。

上述のとおり、国会においてあまりにも激しい政治討論が行われていたため、国民投票の結果については、いろいろ不安があった。実際、国民の憲法に対する意見がかなり割れていたことは間違いなかった。しかし、国民投票を実施して大きな驚きとされたのは、これだけの討論があったにもかかわらず、投票率が40%をほんのわずかに超えただけであったということである<sup>1</sup>。

なぜ、これほどまでに投票率が低かったかということは、簡単に説明できるものではない。ただ、総選挙の場合も地方自治体の選挙の場合も、我が国では、投票率は非常に低い。

**グジボフスキ判事** 1980年代初めの戒厳令が発令された直後の話だが、当時の共産党政府が、経済改革に対する国民の意見を国民投票で調べようとしたことがあった。そのときの投票率は、非常に低かったという例がある。そうした経験から、憲法に対する意見を国民投票で諮るということについては、元々、リスクを伴うものであるという認識もあった。

**サフィアン長官** この憲法の制定（あるいは改正）の場合の国民投票とは別であるが、新憲法の中に設けられた国民投票（一般的国民投票）において、「有権者の50%超」が参加しなければ国民投票は成立しない（拘束力を持たない）という規定についても、このような要件はあまりにも厳しいものであり、緩和すべきではないかという議論もあった。

#### ポーランド共和国憲法

##### 第125条 【全国レフェンダム】

1 国家にとって特別の意義をもつ事項について、全国レフェンダムを実施する

<sup>1</sup> 憲法改正国民投票の結果は、賛成 52.7%、反対 45.9%、投票率 42.9%で、憲法改正が承認された。

ことができる。

2 略

3 投票権をもつ者の過半数が全国レフェレンダムに参加したとき、レフェレンダムの結果は拘束力を持つ。

(以下略)

出典：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』(有信堂高文社、2005年)  
以下同じ。

**グジボフスキ判事** しかし、他方では、投票率が50%以下となった場合には、大多数の国民が投票に参加しなかったということは、それを拒否したと見るべきであるとの見方にもつながるわけであり、この規定の是非については、そういう視点も考慮する必要があると思う。

**サフィアン長官** しかし、この投票率要件に関する規定を削除することに賛成の人たちの意見としては、国民投票に参加すらしないような受動的な行動をする国民が、より能動的に社会生活に参加する国民の意思を邪魔していいのか、それはいけないことではないか、ということも述べられている。

2003年に行われたEU加盟に関する国民投票についても、投票率を上げるために、初めて2日間(土・日)の投票を可能とするなど工夫したところであった。幸いこの国民投票の投票率は60%以上となり、問題はなかったが<sup>2</sup>、投票率があまりにも低すぎる場合には、どうするかということについて、事前に憲法裁判所は議決していた。すなわち、もし投票率が低すぎて国民投票が成立しなかった場合には、国会の下院と上院の決議によってEU加盟を決定できるという判決を下していたのである。国民投票に参加してその意思を積極的に表示しない国民によって、EU加盟を否定することは、適切でないと考えたからである。

### (現行憲法の改正手続)

**サフィアン長官** ところで、現在、ポーランドでは、憲法を作り替えて、第四ポーランド共和国の基盤とするべきである、という意見が唱えられている。

もちろん、そのような新憲法の制定も、現行憲法235条に規定されている憲法改正手続にのっとって行われることが必要であるから、その規定に定められ

<sup>2</sup> EU加盟に関する国民投票の結果は、賛成77.4%、反対22.6%、投票率58.8%となり、EU加盟が支持された。この結果を受け、ポーランドは、2004年5月、EUに正式に加盟した。

ている憲法改正の主体によってなされる必要があり、また、権利と義務の規定を含む一定の規定の改正に当たっては、最終的に国民投票で決定しなければならないことになる。

### （円卓会議の意思決定プロセス）

**中山団長** 既に予定の時間を過ぎているが、もしお許しいただければ、あと 10 分程度、他の先生方からも発言をさせていただきたいと思うが、よろしいか。

**サフィアン長官** どうぞ、喜んで。

**中山団長** では、枝野先生……。

**枝野議員** ありがとうございます。円卓会議においても、それから 1993 年の両院合同の憲法委員会においても、各政党間、各政治勢力間でかなりいろいろな妥協がなされていると聞いている。この場合、円卓会議のメンバーや憲法委員会のメンバーは、まずその会議において妥協を積み重ねて、それを各政党や各政治グループに持ち帰って、党内の了解を得る、というプロセスであったのか。具体的な合意形成のプロセスについて、ご教示願いたい。

**ステンピエン判事** 円卓会議は、歴史的に見れば「特別の会議」であったことは確かである。ただ、ポーランドの歴史を見れば、14 世紀からの伝統ある話し合いの手法でもあり、ポーランド人は、伝統的に、国家が大変な危機にあるときは円卓会議の中で一緒になって妥協してきたのである。

また、この円卓会議に参加していた者は、後日、円卓会議の結果として設立されることとなった上院と下院の議員となった。

ところで、1993 年の両院合同の憲法委員会の設置から 1997 年の新憲法の制定までの 4 年間は、1993 年の議会選挙の結果、「連帯」系の議員がほとんどいなかった時期である。そのため、新憲法を制定する主体としての政治的正当性が疑問視され、国会に代表者を持っていない政党や社会運動がどのように新憲法の制定に影響を与えることができるのか、ということが問題となったのであった。そのため、両院合同の憲法委員会においては、市民提案も含めた七つの憲法草案のすべてを検討の俎上に載せることとされ、その結果、国会に勢力を有しない「連帯」も新憲法の議論に参加できるようになったのである。

また、もう一つ大事なことだが、新憲法の討論が行われていた時代のカトリ

ック教会の影響も見過ごすことはできない。教会としては憲法草案を出すことはできなかったが、教会の代表者も、憲法委員会の会議に出席していた（もちろん、議決権はなかったのであるが）。同様に、国会に代表がなかった社会グループ・運動のメンバーたちも、議決権はなかったが、この会議には参加が認められていた。

その上で、先ほどの質問に対するお答えであるが、憲法委員会の場において妥協した人たちが、その出身母体に戻って皆を説得しようとしていたのかどうかについては、さまざまであった。例えば、「連帯」は、結局は、政治的思惑の中で最終的な憲法草案をボイコットするように呼びかけることとなったし、他方、その主張のかなりの部分を憲法に盛り込ませることに成功したカトリック教会は、国民投票に参加するように呼びかけてはいたが、反対投票を示唆するような姿勢を見せていた。もちろん、そのいずれの運動も、成功しなかったわけであり、国民投票において、この憲法草案は承認されることとなったのであったが……。

例えば、中山先生のご関心事項でもある、憲法 38 条の「生命の保護」に関する規定に関し、カトリックと「連帯」は、もっと幅広い規定にしようとしていた。最終的な規定は、「ポーランド共和国は、すべての人に生命の法的保護を保障する」というものだが、「連帯」とカトリック教会は、「子どもができたときから自然に死ぬまで」という表現を挿入しようとしていたのである。

また、「連帯」もカトリック教会も、「結婚は、男性と女性の関係である」とはっきり主張していた。これが議論されていた十数年前の時点では、現在ののような深刻な問題ではなかったが、そのときの討論の結果として、今の動きを先取りするかのように、「結婚は、男性と女性の間である」と明確に規定することとなったのである。そのことについては、憲法裁判所の判決も下されているところだ。

#### **ポーランド共和国憲法**

##### **第 38 条〔生命の保護〕**

ポーランド共和国は、すべての人に生命の法的保護を保障する。

##### **第 18 条〔結婚等の保護〕**

女性と男性との結合としての結婚、家族、母性および親としての立場は、ポーランド共和国の保護と配慮のもとに置かれる。

#### **（ポーランド憲法における日本国憲法の影響）**

**ヨハン判事** 私は、1997 年のポーランド共和国憲法の作成に携わった者がもし

かしたら 1946 年の日本国憲法を参考にしていたのではないかと考えている。

というのは、これは冗談のように思われるかもしれないが、「権利と義務」の条項に関しては、ポーランド憲法と日本国憲法は、ほぼ同じであると指摘しなければならないからだ。実際、個人の権利、生命の保護又は刑事的な権利義務に関しても、また、所有権の保護、経済的な権利と義務に関しても、ポーランドと日本の体制は、ほとんど何の 차이もない。

特に私が興味深いのは、日本国憲法 17 条（公務員の不法行為による損害賠償責任）である。それは、国民は、行政の不正な行為によって損害を受けた場合には、国家に賠償を求めることができる権利があるという規定であるが、ポーランド憲法にも似たような規定がある。この規定は、憲法裁判所の判決によって、実際に機能するようになっている。

こうしたことも含めて考えるに、ポーランドの議員たちが新憲法を作るときに、日本の憲法を大いに参考にしたに違いないと考えているのである（笑）。

#### **ポーランド共和国憲法**

##### **第 77 条〔損害賠償と裁判による保護〕**

- 1 各人は、公的権力の機関の、法に適合しない行為によって被った損害の賠償を受ける権利をもつ。
- 2 法律は、侵害された自由または権利を主張するための裁判的手段を、何びとに対しても閉ざすことはできない。

#### **（おわりに）**

**中山団長** 残念ながら、約束の時間を随分と過ぎてしまった。また、次のアポイントメントの時間も迫ってきた。本日は、非常に意義深いご説明を頂戴することができた。心より、感謝申し上げます。

**サフィアン長官** 皆様の次の会談相手である国家選挙管理委員会委員長は、以前、憲法裁判所のメンバーでもあった。

本日は、皆様にお会いできたことに、心より感謝します。非常に面白く、これからも交流できることを期待したいと思います。また、こうした意見交換から私たちも学ぶことができました。意義深い議論をありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、大変熱心にご意見をお聴かせいただき、ありがとうございました。

以上

## リマシュ国家選挙管理委員長らからの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 18 日 11:05 ~ 12:40

於：国家選挙管理委員会

### ポーランド側出席者

リマシュ (Rymarz) 国家選挙管理委員長

チャプリツキ (Czaplicki) 国家選挙管理委員会書記

### (はじめに)

**リマシュ委員長** 本日は、中山団長をはじめ皆様をお迎えできることを非常に嬉しく思います。

私はフェルディナンド・リマシュと申し、以前、憲法裁判所判事であり、8年前から国家選挙管理委員長を務めている。こちらのチャプリツキ国家選挙管理委員会書記は、選挙事務所の局長もしている。この選挙事務所というのは、国家選挙管理委員会の管轄に完全に置かれている事務所である。

**中山団長** リマシュ委員長及びチャプリツキ書記、本日はお忙しい中、私どものために貴重なお時間を割いていただき、本当にありがとうございます。

ポーランドと日本の外交関係は、1919年以來、非常に友好的な関係となっている。私は、前は、外務大臣としてポーランドを公式に訪問したが、それから15年経って、ポーランドの発展ぶりにたいへん敬意を表すものである。

さて、私ども日本側の出席者を紹介させていただきたい。こちらは日本の第二党である民主党の憲法問題の責任者である枝野議員、こちらは連立与党である公明党の斉藤議員、それからこちらは、共産党の笠井議員、そして新党日本の滝議員である。

### (投票権年齢・国家選挙管理委員会の役割)

**中山団長** 最初に、私どもの問題関心をご理解いただくために、私の方から二点だけ、述べさせていただきたい。

現在、我が国では衆参両院に憲法に関する調査会・委員会が置かれ、憲法問題について盛んに議論が行われている。その中の論点の一つに、憲法改正に際して国民投票を実施しなければならないと定めている現行憲法の規定に関する議論がある。その中で特に議論が行われ、かつ、意見が分かれているのが「投

票権者の年齢要件」の問題である。ポーランドでは、国民投票の投票権年齢は 18 歳となっているが、どのような理由で 18 歳とされているのか、ご教示願いたい。これが、一点目である。

次に、二点目は、国家選挙管理委員会は、国民投票においてどのような役割を果たしているか。また、国民投票の公正さを確保するためにさまざまなルール、例えば、憲法改正案の周知・徹底、広報のあり方、ラジオ・テレビの使用の制限などは、どのようになっているか。選挙管理委員会の関わり方とともに、ご教示願いたい。

**リマシュ委員長** 早速のご質問、ありがとうございます。

それでは、中山団長からのご質問にお答えする前に、その前提として、私から国民投票制度全体について説明させていただきたい。その後、ご質問に対する回答を含めて、事前にいただいている質問事項に対するより詳しい回答を、チャプリツキ書記の方から述べさせていただく。

#### **（国家選挙管理委員会の位置付け）**

**リマシュ委員長** ポーランドにおいては、国民投票に関しても、選挙に関しても、国の機関から独立した機関を置くということが基本である。そして、私どもの国家選挙管理委員会がそのような役割を果たしている。

この国家選挙管理委員会は、憲法裁判所及び最高行政裁判所の 9 人の裁判官の経験者から構成され、国のどの行政機関からも独立した機関である。本委員会は、すべての選挙、すべての国民投票を管理している。なお、ポーランドの場合、国民投票のことを「一般選挙」あるいは「一般市民選挙」ともいう。いずれにしても、国民投票においては、有権者は、国全体の動きに対して直接の自分の意見が言える制度となっている。

#### **（国民投票の経緯・実績）**

**リマシュ委員長** 国民投票も選挙法の規制に基づいて実施されている。国民投票の場合には、「イエス」、「ノー」を選択する権利を、真に国民に与えることが重要である。後ほど、国民投票用紙のサンプルをお渡しする（54 頁参照）。

ポーランドの国民投票は、スイスの国民投票からの影響を強く受けている。ポーランドの国民投票の伝統はそれほど古くなく、初めての国民投票が行われたのは 1946 年である。ただ、残念ながら、その結果が政治家によって修正されたために、国民投票は国民から信用されなくなってしまった。

1989年以降では、1992年の小憲法で国民投票が規定され、1995年に国民投票法が制定された。1997年の大憲法でも国民投票に関する規定が置かれた。すなわち、125条において、「国家にとって特に重要な問題について、国民投票ができる」とされている。

1989年以降、3回の国民投票が実施されている。最初は経済改革に関する国民投票（1996年）、2回目は憲法（大憲法）に関する国民投票（1997年）、3回目はEU加盟に関する国民投票（2003年）である<sup>1</sup>。

### （国民投票の実施手続）

**リマシュ委員長** 国民投票を発議する権限を持つのは、下院である。また、大統領も上院の同意を得て発議することができる。国民投票の発議に関する国会（下院）の議決は、議員の50%以上の出席で、その過半数で決する。また、内閣又は一般市民の50万人のグループは、国民投票を発議するよう、国会に提案（要請）することができる。しかし、内閣や50万人の市民からの提案（要請）があっても、国会（下院）がそれに従わなければならないというわけではない<sup>2</sup>。このような提案を踏まえて、国会（下院）で国民投票の発議に関する議決がなされることになる。なお、前述のとおり、国民投票は選挙法に基づいて実施される。

国民投票の実施事務は、国家選挙管理委員会、県の選挙管理委員会、それぞれの選挙区の選挙管理委員会によって行われる。選挙区での国民投票の実施に関する事務は、総選挙と全く同じルールに基づいて行われる。投票方法は、設問に対し「イエス」か「ノー」を答える形式又は選択肢を選択してチェックを入れる形式である<sup>3</sup>。

また、政府は、国民投票の実施にも結果の発表にも関与しない。ポーランドには、25,000の投票区があり、それぞれの選挙区の結果を集計した上で、国家選挙管理委員会が、国民投票の結果を公表する。国家選挙管理委員会は、結果を公表した後に、すべての資料を最高裁判所に提出し、最終的に最高裁判所が、投票が有効であったか無効であったかを決定する。

有権者は誰でも、最高裁判所にその投票の有効性について訴えることができる。私たちはもちろん国民投票が有効であることと、国民投票の結果とは、別

<sup>1</sup> それぞれの結果については、23頁参照。

<sup>2</sup> 憲法上、こうした規定を確認できない。なお、118条2項は、「立法発議権はまた、国会への選挙権をもつ少なくとも10万名の市民のグループにも属する。（以下略）」と規定している。

<sup>3</sup> 2003年6月のEU加盟に関する国民投票の場合、「イエス」又は「ノー」の脇の空欄に、「×」を記載する方式であった（54頁参照）。

のものであると考えている。この国民投票が有効である条件とは、投票自体が法律に基づいて行われたかどうかということである。

### （国民投票の成立要件）

**リマシュ委員長** 国民投票の結果については、投票率と、どれだけが「イエス」と答えられたかが最も重要な要件である。

まず、（重要な国政上の問題に関する）一般的国民投票の場合、投票率が50%を超えた場合に投票が有効となる。投票率が50%以下であった場合には、その結果は世論調査的なものとなって、その結果に拘束力はない。例えば、EU加盟に関する国民投票では、投票率が50%を超えたため、国民投票の結果は有効なものとなった<sup>4</sup>。政府は、結果が発表されてから60日以内に、結果に即して必要な措置を講じなければならないと、法律で規定されている。

次に、憲法改正の国民投票の成立（有効）要件だが、これは上記の一般的国民投票と、多少違っている。憲法改正国民投票の場合は、「投票率50%超」という条件はなく、「投票した有権者の過半数」が賛成した場合に、憲法改正案は承認されることとなる。なぜこのような条件になったかということ、伝統的にポーランドの低い投票率という問題を踏まえ、憲法改正を実現可能なものとするためである。

私からの概括的な説明は、以上である。これ以上の詳細なご説明は、チャブリツキ書記から述べさせていただく。

### （18歳選挙権・投票権の根拠）

**チャブリツキ書記** それでは、先ほどの中山団長からのご質問にお答えしたい。

選挙及び国民投票に参加する権利は、国民の最も基本的な権利の一つであり、憲法にそれに関する規定がある。こうした規定は、1791年に制定された「5月3日憲法」、そしてポーランドが20世紀初めに独立を回復した後に制定された憲法にも存在した。これらの憲法及び共産主義時代の憲法において、有権者の年齢は既に「18歳」と定められていた。なぜ「18歳」なのかということ、ポーランドの法律全体において、18歳になったポーランド人はすべての権利を得るという伝統があり、憲法の場合も同じ趣旨で規定されたもの、ということができる。

1997年の大憲法の議論においては、この有権者年齢も議論された。例えば、

---

<sup>4</sup> EU加盟に関する国民投票の結果は、賛成77.4%、反対22.6%、投票率58.8%となり、EU加盟が支持された。この結果を受け、ポーランドは、2004年5月、EUに正式に加盟した。

大統領選挙の場合には 21 歳や 25 歳に引き上げるべきではないかとの提案もなされたし、他方、地方自治体の選挙ではその年齢を逆に 16 歳に引き下げることにも提案された。しかし、最終的には、18 歳が最も適切であって、これこそが、十分自分の意見が述べられる年齢であると判断されたのである。ポーランドには高校を卒業すれば大人という伝統があったため、18 歳という年齢に決まったというわけだ。

### （選挙権・投票権の剥奪事由）

**チャプリツキ書記** 投票権の年齢要件に関連して、投票権の剥奪事由について、ここで説明しておきたい。憲法においては、選挙・国民投票に参加することができない条件もはっきりと規定されている。それには、いくつかの種類（グループ）がある。

第一のグループは、裁判の判決によって一定の権利を剥奪された者であり、最も重い犯罪の場合には、このような判決が下されることも珍しくはない。選挙権・投票権を含む一定の権利が剥奪される期間などは、その判決で定められる。

第二のグループは、選挙・投票に参加する権利のみを判決で剥奪された者である。1997 年憲法で設立された裁判所に、国家裁判所（国事法廷）というものがあるのだが、この国家裁判所の判決で決定される。この国家裁判所は、主に国家で最も重要な役割を果たす政治家、役人の活動に対する判決を下すことができる裁判所である。政治家は、主に政治活動中に犯した犯罪について、この裁判所で裁かれる。国家裁判所には、10 年の歴史があり、これまで 2 件の判決が下された。一人は経済大臣、一人は農業大臣であった。

第三のグループは、病気のためにそういう権利を裁判所によって停止された者である。

なお、以上の事項は、憲法において定められている事項であるから、法律でそれを拡大することはできない。

#### ポーランド共和国憲法

##### 第 62 条 【選挙権】

- 1 遅くとも投票の日に 18 歳に達するポーランド市民は、レフェンダムに参加する権利ならびにポーランド共和国大統領、国会議員、上院議員および地方自治機関への代表者を選挙する権利をもつ。
- 2 レフェンダムへの参加権および選挙権は、裁判所の確定判決によって禁治産者とされた者、または公的権利もしくは選挙権を剥奪された者は、これをもたない。

### 第 198 条 【国事法廷】

- 1 共和国大統領、閣僚会議議長および閣僚会議の構成員、ポーランド国立銀行総裁、最高監察院総裁、全国ラジオ = テレビ評議会員、閣僚会議議長が省の指導を委ねた者および軍最高司令官は、従事している職と関連した、または自らの執務の範囲における憲法または法律の違反に対して、国事法廷の前で憲法責任を負う。
- 2 国会議員および上院議員もまた、第 107 条において定められた範囲において、国事法廷の前で憲法責任を負う。
- 3 国事法廷によって言い渡される罰の種類は、法律がこれを定める。

出典：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年）以下同じ。

\* 同書で小森田教授は、「セイム (Sejm)」を「国会」と訳出しているが、この資料の他の部分では「下院」とした。

### （国民投票用紙）

**リマシュ委員長** こちらは、国民投票の投票用紙である(54 頁参照)。ここには、ポーランドが EU に加盟することに賛成ですか、という設問に対して、「イエス」、「ノー」という選択肢が記載されている。一番下にどのように印をつけるかという説明もある。国民投票においては、この用紙による投票だけが有効となり、他の用紙により投票されても無効となる。どの選挙と比べても、国民投票が最も簡単であり、開票も非常に容易である。そして、25,000 もある選挙区の結果が、インターネットでワルシャワに送られ、その結果に基づいて「仮結果」が発表される。最終発表は、書面でデータを受け取り、それをチェックした後、発表される。

### （国民投票キャンペーンの資金調達・主体）

**チャプリツキ書記** 次に、国民投票に関するキャンペーンについてご説明する。キャンペーンは、国民投票の実施の公示日から開始することができる。国民投票に関するキャンペーンの資金調達方法については、1995 年に制定され、2003 年に改正された国民投票法によって規定されている。

国民投票のキャンペーンに参加できるのは、総選挙において 3% の支持を得た政党又は総選挙において他の政党と組んでキャンペーンをしていた場合には 6% の支持を得た政党である。また、下院議員・上院議員の「クラブ」もキャンペーンの主体となれる。この「クラブ」を設立するには、15 人以上の議員が参加することが必要である。

政党のほか、市民運動の組織などもキャンペーンに参加できるが、国民投票の投票日の1年以上前から正式に登録された機関であり、かつ、全国的に活動している組織でなければならない、という条件がある。また、その活動は、当該国民投票において問われる問題に関する活動でなければならない。なお、国民の提案によって実施される国民投票の場合は<sup>5</sup>、その代表者もキャンペーンに参加できることとされている。

これらの要件を満たした上で、国民投票キャンペーンを行おうとする市民組織は、その旨を国家選挙管理委員会に申請しなければならない。この申請書には、上記の要件を満たしていることを証明する資料も添付しなければならない。国家選挙管理委員会は、これらの申請書・添付書類をチェックした上で、最終的に許可・不許可の判断をすることになる。なお、国家選挙管理委員会の不許可決定について不服がある場合は、申請者は、最高裁判所に訴えを起すことができることとされている。

#### **（国民投票キャンペーンの無料放送枠、有料の放送・広告）**

**チャプリツキ書記** こうした手続があるのは、国民投票キャンペーンに参加できるとされた市民組織は、国営テレビ・ラジオにおいて、無料でキャンペーンを実施することができるからである。国営テレビ・ラジオは、国民投票が実施される2週間前から特別なキャンペーン番組において、国民投票キャンペーンを行う政党や市民組織の意見を、たとえそれがイエスでもノーであっても、紹介する義務があるからである。

例えば、2003年のEU加盟に関する国民投票の場合には、ポーランド国営テレビでのキャンペーンの時間は、全国放送の場合、15時間あった。国営放送の地方局の場合には、同様に10時間、そうした番組を放送しなければならなかった。放送時間は、参加する政党・市民組織に平等に配分しなければならない。1997年に実施された大憲法に関する国民投票の場合にも、全く同じ番組が国営放送で放映された。併せて、国営テレビ・ラジオ局は、無料でスタジオなどを提供しなければならない。

もちろん、それ以外に、国営放送、民放を問わず、有料で番組（意見広告）を放映することは許されている。また、新聞広告も可能である。この有料の放送や広告については、一つだけ規制がある。キャンペーン時においては、すべての主体に対して、同じ価格を設定しなければならないということである。

---

<sup>5</sup> 憲法上、国民の発案による国民投票の規定は確認できない。前述（69頁）の、50万人以上の国民（市民）の提案を受けて国会（下院）が国民投票の発議をした場合のことを指しているようである。

### **（国民投票キャンペーンのその他の規定）**

**チャプリツキ書記** その他のキャンペーンの活動としては、集会を開催したり、チラシやポスターを発行したりするという普通のやり方もある。

このようなキャンペーンの実施が禁止されている場所としては、行政の敷地・建物内、学校、軍の基地、警察署などがある。しかし、国民投票に関する客観的な情報を提供するだけの活動は、これらの禁止場所においても行うことができる。

また、国の機関は、国民投票のキャンペーンに参加できない。ただ、国民投票に関する客観的な情報提供であれば行うことができる。これに関して問題が生じた場合には、国家選挙管理委員会に不服申立てを提起することができることとされている。これに関しては、次のような事例があるので、紹介しておこう。

一つは、1997年の憲法改正国民投票の前に、当時のクワシニエフスキ大統領が市民に憲法草案の文書を郵送した事例である。憲法改正に反対していた組織から、それは許されないという訴えがあったが、国家選挙管理委員会は、憲法草案についての情報を国民に与えるだけの行為であったと判断し、その訴えは認められなかった。

もう一つは、EU加盟に関する国民投票において、政府のEU担当の次官が市民の携帯電話に投票日の情報についてメッセージを送ったという事例である。私たち国家選挙管理委員会は、国民に情報だけを提供する行為であったと判断した。この判断（決定）に対しては、さらに、最高裁判所に訴訟の提起がなされた。しかし、最高裁判所も、私たちと同様に、情報提供だけの行為であったとの判決を下した。

### **（国民投票キャンペーンの期間）**

**チャプリツキ書記** 国民投票のキャンペーンは、国民投票が行われる前々日の夜中の24時までに終わらせなければならない。例えば、投票が日曜日にあるとすれば、金曜日の24時までにキャンペーンを終わらせなければならない。この規制に違反した場合には、罰金が科せられる。

また、国民投票の投票期日の前々日の夜中の24時以降は、国民投票に関する世論調査の結果を発表するような行為も、法律で禁止されている。

中山団長からのご質問への回答も含めて、私からの説明は、以上である。不明の点があれば、さらにご質問をいただきたい。

**中山団長** 大変に丁寧なご説明、ありがとうございました。それでは、ご質問

のある先生、どなたでも……。斉藤先生、どうぞ。

### （白票の取扱い）

**斉藤議員** ありがとうございます。具体的な質問だが、憲法改正国民投票及び国政重要問題に関する一般的国民投票のそれぞれにおいて、何も記載がなかった投票、いわゆる「白票」の扱いはどうなっているのか。

**チャブリツキ書記** それは、投票に参加したものであるから、一般的国民投票の成立（有効）要件とされる「投票率」（＝全有権者の過半数）にはカウントされる。しかし、イエス・ノーの印がないので、「賛」「否」いずれにもカウントされない票となる。したがって、ご指摘の「白票」は、「投票率」が重要な要件である一般的国民投票の場合には、重要な意味を持つてくることになる。

### （低投票率の要因）

**笠井議員** 1997年の憲法改正国民投票では投票率が5割を切り、また、伝統的にも投票率が低いというご説明であった。1997年の憲法改正国民投票の投票率が低かった要因について、選挙管理委員会のメンバーとして、どのように考えておられるか。

**リマシュ委員長** ご指摘の点に関しては、ポーランドの場合には、共産主義時代に戻って考えなければならないと思う。共産主義時代は、投票は法律上こそ義務ではなかったが、事実上は投票が強制されていたのである。そのため、総選挙のときには投票率が97%や99%となるなど、明らかに不自然なものであった。

このような共産主義の時代が去り、ポーランドは自由な社会になったわけだが、この「自由」というのは、選挙に行きたくなったら行く、行きたくなかったらキノコ狩りにでも行くという考え方を許容するものである。その結果、自発的に投票に参加する、より活動的な市民は、有権者全体の50%ぐらいのレベルに落ち着いたということである。

しかしながら、2回だけ投票率が割と高いことがあった。一つは大統領選挙で、ワレサ大統領とクワシニエフスキ議長が戦ったときであった。そのときの投票率は68%であった。もう一つは、先ほどからご説明申し上げている、2003年のEU加盟に関する国民投票のときである。

もちろん、私ども選挙管理委員会もその他の機関も、できるだけ投票率が高

くなるような活動はしている。ただ、残念ながらいまだにその成果は出ていないということだ。私たちとしては、やはり若者に対する呼びかけが大事であって、投票は国民としての責務であるという雰囲気为学校から作り始めなければならないと思っている。より多くの人たちが国民投票に参加すれば、その投票結果は、より多くの人たちが賛成できるものとなるからである。

### **（国民投票キャンペーンの主体に配分された放映時間の実際）**

**笠井議員** もう一点、伺いたい。国民投票キャンペーンについて、政党も市民組織も、国営のテレビ・ラジオで平等に時間が配分されるという説明であった。1997年の憲法改正国民投票のときには、実際にはいくつの政党・市民組織が参加したのか。そして、平等に配分された時間は、具体的にどの程度であったのか。「平等」ということは、その配分された時間は、政党も市民組織も、全く同じであったのか。

**チャプリツキ書記** まず、配分されるべき時間は、全く同じものと解されている。

ただ、私が先ほど説明した国営放送における時間配分は、2003年に改正された国民投票法に基づくものである。1997年の憲法改正国民投票の具体的な手続は、1992年の小憲法及び1995年の国民投票法（2003年改正前）によって定められていたものである。そこでは、憲法草案の内容を国家選挙管理委員会が国民に説明しなければならないと定められていただけであった。というのは、討論が激しかった時代に、国家選挙管理委員会だけが中立的に新しい憲法を紹介することが適当であり、同時に、その他の政党や社会組織がテレビなどでのキャンペーンができなかったからである。

1997年当時、国家選挙管理委員会としては、激しい賛否の意見の渦の中での「中立性」の確保という、大きなジレンマの前に立っていた。そこで、国家選挙管理委員会はどうしたかということ、憲法草案の客観的・中立的な紹介方法として、スタジオで賛成と反対の意見の人たちを集め、みんなの前で議論してもらうこととし、司会を国家選挙管理委員会が務めるという方法を選択した。そして、その番組では、議員クラブの代表たちの発言時間も決めて、それぞれの意見を述べるような方式とした。これにより、私たちが期待するような効果が得られたので良かったと考えている。

### （国民投票の結果に対する評価）

**リマシュ委員長** さらに一言付け加えたい。これまでの国民投票では、私どもはいい経験をしている。というのは、これまでどの有権者からも国民投票の結果に対しては、訴えを起こされたことはないからである。そして、国民投票の結果については、政府も十分これを尊重し、それらの結果は実際に実施に移されてきた。それと同時に、国民の方も、重要な事柄について自分の意見を言えた、影響を与えることができたとして、満足を感じていると思う。

そして、数年経ち、当時反対していた人たちが今はもう反対してはならず、どちらかというとな賛成の立場に立っているという例もいくつもある。1997年に制定された大憲法は、この時代のポーランドに一番適したものであって、現在高く評価されている。また、ポーランドのEU加盟についても、正しかったという意見が大多数である。

ただ、国民投票は、あまりにも頻繁に行うとその意味が失われるおそれがある。本当に重要な問題がある場合にだけ、国民投票で国民の意見を聞かなければならないのである。

### （国民投票に関する情報提供（広報）の主体）

**滝議員** 国民投票において、反対・賛成のキャンペーンをする際に、基本的な資料を国民に提供することは、国家選挙管理委員会が行っているのか。それとも、反対・賛成のそれぞれのグループがやっているのか。

**リマシュ委員長** 情報提供について、もちろんそれぞれのキャンペーン主体の方がより多くの情報を提供しているのであるが、それはイエスかノーという立場を説明するためのものでもある。

他方、国家選挙管理委員会も情報を提供する義務がある。ここでの「情報」は、より客観的・中立的な情報である。しかしながら、実際に、情報提供という観点において政治的に最も大きな役割を果たしたのは、内閣と大統領であろう。政治的な注目度が圧倒的だからである。これについては、いろいろと議論があったが、国家選挙管理委員会としては、内閣や大統領の国民投票に関する発言や活動について、それはキャンペーン的活動ではなく、単なる情報提供であると判断して、それを許容することとした。特にEU加盟に関する国民投票においては、内閣はそれぞれの地域において情報を提供する事務所まで設けて、そこで特に若者たちが市民にさまざまな情報を提供していた。

### （国民投票キャンペーン主体の認定の実情）

**滝議員** 無料のテレビ・ラジオの放送枠が、一般の市民組織にも政党と同様に配分されるという説明であった。その条件は、全国的な活動をしているということであったが、日本でそれを許すと、ものすごい数の団体が対象となり、全体で 15 時間という枠では到底収まらないように思うのだが、ポーランドでは、そういう心配はなかったのか。

**チャプリツキ書記** 国営テレビ・ラジオの無料の時間を使う権利を持つ組織が多ければ、1 回の時間があまりにも短くなり意味がなくなるのではないかと、という心配は、確かにあった。しかし、もしそうなっても、これは「無料」枠なのであるから、多くの組織がこの無料枠の権利を持つこととなったとしても、最低 1 回だけその枠を与えればいいのであって、それ以上にキャンペーンをやりたければ、自分のお金を使って有料でいくらでもやればいい、と考えた。

他方、私たちは、それまでに国民投票のキャンペーンに関する経験がなかったため、どのくらいの組織が出てくるか、事前に調査をした。その結果、無料でテレビの時間を使える要件を満たす市民組織は、およそ 50 程度であるということも分かっていた。実際に国家選挙管理委員会の審査を受けてキャンペーンに参加する市民組織として登録されたのは、27 の組織だけであった。というのは、基準が結構厳しいからである。既に説明したように、国民投票が実施される日の少なくとも 1 年前から活動をしていた組織であるという要件が定められているが、これなどは、国民投票のためだけに設立される組織を避けようという趣旨である。

また、ポーランドには 88 もの政党があるが、前回の総選挙で 3% 以上の支持を受けた政党は、88 のうち実に七つだけであった。

もちろん、次の国民投票の場合には、その無料枠の時間が短すぎたということで、その時間を延ばすという改正もできるが、そうするとキャンペーンの主体は、大喜びするだろうと思う。しかし、総選挙の場合にも同じ規制があり、そこからも判断すると、そうしたテレビの時間というのはそれほどの影響はないということが分かっている。したがって、それぞれの政党が、総選挙のときより長めにその時間を使おうとしているわけでもない。

### （外国の影響等）

**中山団長** 国民投票において、外国からの影響はあるのか。

**リマシュ委員長** そういう動きは一切ない。これについては、法律によって、

外国から財政的援助を受けることが禁止されている。

また、もう一つ大事なことであるが、国家選挙管理委員会は、選挙でも国民投票でも、キャンペーンが終わった後、キャンペーンの予算を非常に厳しく審査している。

また、先ほどの説明の中で国家選挙管理委員会の者が司会であったという話をしたが、それは非常に効果的であったと考えている。やはり、賛成や反対の意見を主張する人たちより、詳しく内容を説明することができたのではないか。情報を提供するという意味では、非常に効果的な番組になったと思っている。

### **（おわりに）**

**中山団長** 長時間にわたり、大変内容のあるお話を聞かせていただき、勉強になりました。ありがとうございました。

**リマシュ委員長** こちらこそ、本日は皆様にお会いできたことを嬉しく思います。初めて日本の議員の方々にお会いすることができたというだけでなく、非常に鋭いご質問をいただき、お答えすることも楽しかった。日本での良い憲法改正国民投票の実施をお祈りします。

こちらは、国民投票用紙である。国民投票が終わった後、古本市場でかなりの価値となったものであるが（笑）、皆様の枚数を準備した。本日は、本当にありがとうございました。

**中山団長** ありがとうございます。

以上

## カリシュ下院議員からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 18 日 15:05 ~ 16:00

於：民主左翼同盟本部

### ポーランド側出席者

カリシュ (Kalisz) 下院議員

#### (はじめに)

**カリシュ議員** 本日は、ようこそいらっしゃいました。

それでは、早速だが、最初に、事前にいただいているご質問に即して、簡単にご説明して、その次に、皆様からのご質問を答えることとしたいが、よろしいか。

**中山団長** 結構です。よろしくお願いします。

#### (円卓会議までの経緯)

**カリシュ議員** 皆様のご関心事項の一つである憲法改正(制定)のプロセスは、まず、1980年8月にまずグダンスク、次にルブリン、その他のポーランドの町において始まった労働者の反対運動によって開始されたことを言わなければならない。その時代には、労働者側に「連帯」労働組合が誕生し、彼らはそれまでの政治経済体制を批判していたわけだが、実は、当時政権を握っていた共産党内でも、「ポーランドに変化をもたらさないといけない」という20代の若者の活動家たちが発言し始めようとしていたのであった。

1981年12月13日にヤルゼルスキ将軍が戒厳令を発令して、その後約5年間は何の動きもなかった。動きがなかったと言っても、ポーランド改革のアイデアが消えてしまったという意味ではない。労働組合の中にも、そして共産党の中にも、お互いに理解し合うことによって変化をもたらすことができるという考えが、しっかりと残っていたことは間違いない。

そして、1987年になって、再び話し合いを始めようという密かな動きが始まり、そこからどのように変化を始められるかという少しずつの運動に変わっていったのである。

1988年になると、より交流、話し合いが始まっていったが、ここで強調しなければならないのは、当時の共産党の全員、労働組合「連帯」の全員がそういう

考え方を持っていたわけではないということである。労働組合「連帯」側ではマゾビエツキ、ゲレメクをはじめとするワレサ議長のアドバイザーを務めていた人々が話合いの中心となった。

1988年初めには、共産党側においては、当時32歳のアレクサンドル・クワシニエフスキという若い活動家が内閣の社会経済委員会のトップに任命され、当時の反対運動の活動家たちと話合いを行う任務を担った。大事なことは、この話合いに、ポーランドのカトリック教会も加わっていたことである。ポーランドのカトリック教会の役割を理解するためには、ポーランド人の90%がカトリック信者であることを忘れてはならない。私は、この1988年のことをよく覚えている。クワシニエフスキ氏と一緒に、反対派活動家との話合いに参加したからである<sup>1</sup>。

### （円卓会議の開催）

**カリシュ議員** そして、翌1989年の2月7日に円卓会議が始まり、同年4月4日に協定が結ばれた。その協定の一環として、国会の下院の3分の1と、上院のすべてが自由選挙で選ばれるということになった。

大事なことは、当時の権力者は100%共産党員であったが、1989年の当時のその共産党の幹部の地位にいた50歳代から70歳代の人々が、30歳代の若者たちに道を譲ったということである。つまり、89年の円卓会議の基盤となったのは、ポーランドの社会に自由があったということであり、そして、一方では、マゾビエツキ、ゲレメクといったワレサ議長のアドバイザーの人々には、このような若い共産党員と話し合い、妥協しながら変革を進めていくという考えがあったこと、また他方では、その当時、共産党の決定権は既に30歳代の若者たちに移っていたこと、である。また、ゴルバチョフ時代が始まり、圧迫感がなかったということもあろう。さらにもう一つの要因としては、社会主義の経済体制が何をしてもうまく機能しないということが、共産党の人々自身にも認識されていたということも挙げられよう。

私も当時30歳代で、円卓会議に専門家として参加していた。私は、その時に上院（復活）のアイディアを出した。そして、私の出したアイディアであるその上院は、今でも存在している。

ところで、その円卓会議であるが、共通の一つの大きな円卓があり、そこでみんなで話し合っていた。また、その下に大きな円卓が三つあり、労働組合間

---

<sup>1</sup> カリシュ議員は、その後もクワシニエフスキ大統領時代の1996年～97年に両院合同憲法制定委員会大統領特別代表、1997年～2000年に大統領府国務次官（法務担当）を歴任するなど、大統領の側近として活躍した（在ポーランド日本大使館資料）。

題、社会経済問題及び政治問題について、それぞれグループに分かれて議論をしており、その下にさらに小さなグループに分かれていた。その共通の方法（特徴）として挙げられるのは、どの会議・グループにも 2 人の会長を置いたことである。つまり、これは政府側・連帯側から選ばれた共同会長であり、これによって、問題があったら解決するまで議論するという友好的な慣例ができあがったのである。

### （円卓会議の影響）

**カリシュ議員** この円卓会議において話し合われ、決定されたことが、後の 1992 年の小憲法、そして 1997 年の大憲法の基盤となったことは、間違いない。この円卓会議のときに、既に、大統領制や二院制、市場経済の導入、国民の自由・権利義務などについて話し合われていたからである。

また、国際的な意味でも、この円卓会議がなければヨーロッパの変革は始まらなかったことは、間違いない。この円卓会議がなければ、ベルリンの壁の崩壊、チェコスロバキア、ハンガリー、ルーマニアなどでの民主主義の誕生やソ連の崩壊もなかったであろう。

### （小憲法の制定過程）

**カリシュ議員** 円卓会議の結果として自由選挙が行われ、政治体制が変化したのが、そこで一つの問題に直面した。それは、1952 年 7 月 22 日のスターリン時代に制定された憲法がそのまま残っていたということである。

この問題を解決するために議論され、制定された 1992 年の小憲法の役割は、まさしく、円卓会議で決められた体制に合う憲法を作る、というものであった。この小憲法を作る作業、すなわち、古い憲法を新しい時代に合わせるという作業は 2 年以上も続き、1992 年に至って、ようやく小憲法を議決することができたのだが、しかし、忘れてはならないのは、小憲法は 1952 年のスターリン時代の憲法を改正したものであり、その政治体制に関する部分を新しい時代に合うような形に変えただけ、ということである。したがって、私たちは、1992 年に小憲法を議決すると同時に、直ちに、全面的なポーランド共和国の新憲法（大憲法）の制定手続に関する法律を定めたのであった。

### （大憲法の制定過程）

**カリシュ議員** しかし、この新憲法制定手続法の下では、新憲法を議決するこ

とはできなかった。

1993年9月の選挙の結果誕生した新国会において、再び両院合同憲法委員会が設置され、その先頭にクワシニエフスキ氏が立つことになった。そして、その委員会の仕事の結果として、1997年4月2日に、現行憲法であるポーランドの新憲法（大憲法）が制定されたのである。

ところで、この憲法委員会の委員長は、最初はクワシニエフスキ氏であったが、後に彼が大統領になったので、その後任にチモシェビッチ氏、その次にマゾビエツキ氏が就任した。憲法を作ったのは、円卓会議から生まれた四つの党の人々であった。

大事なことだが、1993年の選挙においては、右翼政党（旧「連帯」などを基盤とする政党）があまり議席を取らなかった<sup>2</sup>。そして、1997年5月25日に憲法制定国民投票が行われたときに、それらの右翼政党は、憲法を拒否するような運動を展開した。その結果として、国民投票の投票率は42.9%に止まり、そのうちの50%ちょっとが賛成ということになった。

### （大憲法の内容）

**カリシュ議員** 確かに、憲法は妥協の結果でもあったが、この憲法によって、ポーランドは民主的な法治国家となった。「ポーランド共和国は、社会的公正の原則を実現する民主的法治国家である」とする規定（2条）である。そこでは、すべてのことが法律にのっとって決められ、大統領と政府、国会、裁判所の役割も、明確に規定された。平等権など、すべての人権を尊重し、一般裁判所の独立性を強調した憲法でもある。この憲法により作られた政治体制は、大統領の権限を強めたものであった。大統領は、ポーランド全国を代表することも規定された。

全世界の憲法専門家の意見では、この憲法は素晴らしいものであるとのことである。そして、9年も前からある憲法でありながら、一つの規定も改正されていない。右翼政党は、国民投票のときには憲法を強く批判していたにもかかわらず、1997年10月に右翼政党の内閣<sup>3</sup>が成立したときには、その憲法を改正しようとしなかった。

以上、私からの概括的な説明はこの程度にして、後は、ご質問があればお答えしたい。

---

<sup>2</sup> このことにより、組織された有力な社会勢力である「連帯」労組とカトリック教会は、議会内の直接的な足場を失った（33頁参照）。

<sup>3</sup> 1997年の総選挙による旧「連帯」系の勝利により、連帯選挙行動（AWS）と自由連盟（UW）の連立内閣であるブゼク内閣が発足した（37頁参照）。

### **（調査の趣旨）**

**中山団長** 質問に入る前に、一言、お礼を申し上げたい。本日は、お忙しいところ、私どものためにお時間を割いていただき、ありがとうございます。心から感謝申し上げます。

我が国とポーランドは、1919年に国交を開いて以来、友好的な関係が続いている。我が国は島国ではあるが、自由で民主的な国として、繁栄している。この我が国の憲法は、第二次大戦後の連合国の占領下において制定されたものであるが、この60年間、一度も改正されずに、維持されてきた。この間に、ポーランドをはじめとする東欧と同様に、我が国の周辺の北東アジアにおいても、国際情勢は大きく変化し、また、国内情勢も60年前とは比べものにならないほどの変貌を遂げている。そこで、現在の国内外の諸情勢にかんがみて、憲法は今ままでよいのか、そのような認識の下に、6年前に憲法について広範かつ総合的な調査をするための調査会が、国会に設置された。この調査会には、憲法改正に賛成の政党も反対の政党も参加し、超党派で議論が繰り広げられてきた。そして、各政党の意見を相互に尊重しつつ、5年間議論した結果をとりまとめた報告書を、今年の4月に議長に提出したところである。そこでは、「現行の憲法のいくつかの規定については、改正を検討するべきではないかとの意見が多く述べられた」ことを明記している。

その後、この報告書を基に具体的な憲法改正の議論に入るに先立って、憲法改正国民投票の実施法を制定するための、新たな委員会が設置された。それが、現在の我々の委員会であり、私どもは、この憲法改正国民投票法を制定するため、世界各国の国民投票法制について調査を進めているのである。また、併せて、各国の憲法改正の動向やその経緯についても、勉強しているところである。

本日は、このような問題意識の下に、ポーランドの憲法制定の過程、特に、カリシュ議員がクワシニエフスキ大統領の側近としてご活躍された、貴重な経験とご所見を承って、私どもの仕事の参考にしたいと思って訪問した次第である。

### **（憲法制定に当たって、政治家として心掛けるべきこと）**

**カリシュ議員** 私の仕事を評価していただき、感謝する。大事なことは、新憲法の制定は、国会のすべての政党の話し合いの結果であり、与党と野党の闘いなどではなく、共通の目標のために真摯に話し合う、ということである。

もう一つは、憲法を改正しなければならないという社会的な認識、国民一般の意識が醸成されていることがどうしても不可欠である。ポーランドや日本のような民主主義国家においては、憲法は市民からみて当たり前のものであるべ

きであり、将来のことを考えて作ったものではなく、まずは、今の現実に合ったものでなければならないと思う。

そのためには、国民に憲法草案（改正案）について、きちんと認識してもらわなければならない。何といても、最終的には、憲法は国民投票で承認しなければならないからである。その際、今の時代にはインターネットがあって、これは国民への周知広報の便利な手段と考えられがちであるが、しかし、インターネットは、皆様が直接に国民に語りかけることの代わりにはならないことに注意する必要がある。1997年4月2日に大憲法の草案が国会において議決され、国民投票が5月25日に行われるということが発表されてから、大統領をはじめとして、私たちのグループ全員は、毎日六つの町の市民に会ったりして、直接、国民に対する広報運動を展開した。ポーランド全国の大都会、町を走り回って、来る日も来る日も、市民と話し合った。憲法は、国民が納得して認める法にしなければならないからである。

2005年の選挙の結果、右翼政党、特にナショナリスティックな性格が強い政党が政権を取った。彼らは、「ポーランド第四共和国をつくる」ということから新憲法を制定するという主張をしていたが、最近では、私たちの1997年の大憲法で十分であるという主張に変わってきているようである。

### （おわりに）

**カリシュ議員** 予定の時間が来てしまったが、これからの皆様の憲法の調査、その後の憲法の仕事における成功をお祈りいたします。皆様の成功が日本国民全体の成功ということになりますように……。

最後に、皆様がポーランドを気に入ってくださったことを期待したいと思います。

**中山団長** ポーランドは、前から日本人に友好的である。

**カリシュ議員** 日本人は、ポーランドにおいて好かれていることは間違いない。皆様が有益な情報を集められるよう祈っている。

最後に、ポーランドでは、左翼政党、左翼運動をよく「ローズブラッド」という。それは、この建物が面している通りが「ローズブラッド通り」というからである。私たちは、そのことを喜んでいる。横に素晴らしい公園が広がっており、ワルシャワの中央に位置しているからである。私たちは、現在、あまり大きくない政党であり、野党の立場にいるが、我が国は民主主義の国であるから、このような状態はあまり長く続かないかもしれない（笑）。

本日は、ご訪問くださり、本当にありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、大変に貴重な、そして、率直なお話、ありがとうございました。心より感謝申し上げます。

以上

## マゾビエツキ元首相らとの夕食会

平成 18 年 7 月 18 日 19:30 ~ 22:00

於：在ポーランド日本大使公邸

### ポーランド側出席者

ボルセヴィチ (Borusewicz) 上院議長

マゾビエツキ (Mazowiecki) 元首相

ポロフスキ (Borowski) 元下院議長 (社会民主党党首)

ゲレメク (Garemek) 元外相 (欧州議会議員)

**《当初、応接室において、お互いに挨拶を交わす。》**

**《屋外で記念撮影の後、夕食会の会場に移動》**

(はじめに)

小野大使 まず、私の方から、一言、ご挨拶させていただきます。

本日、日本からの調査議員団のご訪問に際して、大使公邸における夕食会に、このような素晴らしい方々をお迎えできることは、この上ない喜びとするところであります。

本日のポーランド側のメンバーは、言うまでもなく、歴史的な円卓会議から体制転換までにおいて、今日の新しいポーランドの国づくりに主導的な役割を果たしたとされている方々である。また、日本とポーランドの関係強化の面においても、日頃大変ご尽力ご指導いただいている方々である。

ボルセヴィチ上院議長は、本年 7 月に中曽根弘文参議院議員がポーランドを訪問した際にもお会いされた。マゾビエツキ元首相は、1981 年、ワレサ「連帯」議長の訪日に同行され、1990 年の海部首相のポーランド訪問の際に、こちらの中山元外相ともお会いされている。ポロフスキ元下院議長は、2002 年の天皇・皇后両陛下のご訪問の際にも温かく迎えていただき、2003 年の小泉首相のポーランド訪問の際にも総理と親しくお会いいただいた。ゲレメク元外相も、2000 年に外相として訪日され、当時の小淵総理、河野外相にもお会いされており、また、人間の安全保障委員会においても非常に貴重なご意見を述べられている。

また、本調査議員団におかれては、本日、サフィアン憲法裁判所長官、リマ

シュ国家選挙管理委員長、そしてカリシュ下院議員と有意義な会談をされたと聞いている。今宵は、日本食を楽しみながら、有意義な意見交換をしていただければ幸いである。

それでは、中山団長から、乾杯のご挨拶を頂戴したい。

**中山団長** 日本とポーランドは、長い友好関係を有している。それぞれ激しい戦争を経験したが、こうして元気にお集まりいただき、また、親しく懇談できることを、心より嬉しく思う。このたび訪れたワルシャワは、16年前に外務大臣として訪問したときとは大きく変貌している。ご参集の皆様のますますのご健康・ご発展を祈念して、乾杯をしたいと思う。

乾杯！（一同、「乾杯！」）

**ボルセヴィチ上院議長** 本日は、大使閣下、そして日本の調査議員団の皆様と親しく懇談できる機会を設けていただき、ありがとうございます。

ポーランドにとって、日本との関係は非常に重要である。ポーランドにおいては、日本というのは、常に地に根を張った、素晴らしいブランドとして根付いている。日本との交流について申し上げますと、「連帯」の最初の外国訪問先は、日本であった。戦争中においても、日本とポーランドは、情報機関において常に協力関係にあるなど、反対陣営にあったという状況にもかかわらず、日本・ポーランドの協力関係は続いていた。その協力関係は、日本人とポーランド人の信頼関係に依拠しており、それは今日も続いている。その信頼関係に、もう一度、乾杯したいと思う。

乾杯！（一同、「乾杯！」）

## 《以下、歓談の概要（要点のみ）》

### （ポーランド共和国憲法前文について）

**ボルセヴィチ上院議長** 皆様は憲法の調査に来られたというので、憲法の話ですれば、現在のポーランド憲法の前文には、神への言及をしつつ、かつ、神を信じない者も受け入れられるような表現が盛り込まれている。これは、マゾビエツキ元首相が大変なご尽力をされた規定であるのだが、これは今でも大きな成功であったと思っている。こうした経験を通じて、欧州憲法条約の制定に当たっても、こうしたポーランドのやり方を提案した経緯もあったが、フランス

の主張などもあり、こちらの方は、なかなか難しかった。<sup>1</sup>

### ポーランド共和国憲法

#### 前文

(前略)・・・共和国のすべての市民は、  
真理と正義と善と美の源泉たる神を信ずる者も、  
この信仰を共にはしないが、他の源泉に由来するところの普遍的価値を認める者も、  
権利および共同善たるポーランドに対する責務において平等であり、  
われらが祖先に、その労働、巨大な犠牲によって贖われた独立のためのたたかい、国民のキリスト教的遺産と全人類的価値に根ざした文化に対して感謝し、・・・  
(以下略)。

出典：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』(有信堂高文社、2005年)  
以下同じ。

### 欧州憲法条約

#### 前文

(前略)・・・普遍的価値たる個人の不可侵にして不可譲の権利、民主主義、平等、自由および法の支配を発展させた欧州の文化的、宗教的、人道的継承財産に刺戟を受けて、・・・(以下略)。

出典：中村民雄『衆憲資第56号(委託調査報告書) 欧州憲法条約 解説及び翻訳』(2004年)71頁

**マゾビエツキ元首相** ポルセヴィチ上院議長が言及したフランスの主張とは、フランスの革命の経験から、彼らにとって宗教と政治の厳格な分離(政教分離)ということがモデル的なものであるということであった。この件について私は幾人かのフランスの政治家たちとも議論したが、そのフランスの政治家たちは、ポーランドの提案を受け入れる余地があるとも述べていた。しかし、フランスの社会は、それを受け入れられないのではないかと述べていた。

<sup>1</sup> 平成国際大学法学部入稻福智助教授のホームページ(<http://eu-info.jp/index.html>)では、欧州憲法条約前文における神への言及について、「憲法前文において、「神」(キリスト)について言及すべきかどうかについても争いがある。イタリア、ポーランド、マルタ、リトアニア、ポルトガル、チェコとスロバキアの7か国は、史実とヨーロッパの基盤を重視し、憲法前文で神について言及すべきであることを改めて強調しているが(なお、「神」とはキリストのみを指すものではないとしている)、フランスとベルギーはこれに反対し、単に、文化的、宗教的、また、民族的なヨーロッパの遺産について一般的に触れれば足りるとしている。また、カトリック教国のスペインも、前文で触れる必要はないとしている。」とされている。

### （現在の憲法改正の動きについての感想）

**マゾビエツキ元首相** ところで、現在、私が憲法について懸念しているのは、憲法改正の動きである。私たちが1997年憲法の際、特にこの前文を作成するに当たってお互いに達成した基本的精神というものが、近い将来の憲法改正によって壊される、あるいは置き去りにされてしまうことを、心から恐れている。ポーランドの現行憲法は、制定から既に9年が経過し、ポーランドにすっかり根を張っている。あのか、この憲法に反対の立場をとった者たちも、皆、今やこの憲法を受け入れている。

**ゲレメク元外相** ポルセヴィチ上院議長とは違う観点から、私からも、一言、申し上げたい。現在、ポーランドには憲法改正の機運がある。もちろん、現状に合わせるといふことは必要かもしれないが、私は憲法改正には反対である。

また、欧州憲法条約について、前文に宗教的価値が言及されており、今の形が一番いいのではないかと考えている。信教の自由、宗教間の対話も規定されており、今の形がいい。

### （ポーランドの憲法制定過程）

**ゲレメク元外相** 私は、1989年の体制転換後、国会における憲法委員会の委員長を務めた<sup>2</sup>。そのとき憲法草案を作成したが、1990年には残念ながら、それは採択されなかった。

というのは、憲法が採択されるには二つの場合があるが、当時は、そのいずれのケースに該当するような状況にもなかったからである。すなわち、第一のケースは、驚きというか情勢の流動的な状況、そうせざるを得ない状況というものであって、例えば、ポーランドの18世紀の憲法や、アメリカの最初の憲法の場合である。第二のケースは、幅広いコンセンサスがある場合である。1990年の時点では、第一のケースのような、驚きや情勢の流動的な状況にはなかったし、また、第二のケースのような、国会、政府、大統領といった国家機関の間に幅広いコンセンサスも成立していなかった。

それが、それから7年経った1997年になって、ようやく、国会、政府、大統領といった国家機関の間で憲法について議論をし、妥協ができるようになった。また、この頃には、社会（国民一般）との対話も始まり、議論がどんどん成熟していったのである。このように、憲法制定には、それを取り巻く状況といったタイミング（「時」）ということが、重要なのである。

---

<sup>2</sup> 同委員会の経緯については、トシュチンスキ最高行政裁判所長官の発言 110 頁参照。

**マゾビエツキ元首相** 先ほどの 1990 年の憲法草案に関して、その当時の下院の一定部分が自由選挙で選ばれたものではなく、ある意味「契約議会」であったという背景が大きい<sup>3</sup>。また、当時は、世界観や憲法のコンセプトについて、ワレサ議長は強力な大統領制を志向していたが、(当時、本格的な憲法を制定するほどの)合意には至らず、統治制度や地方自治についての小憲法をまず制定することになったのであった。

**ボルセヴィチ上院議長** 私は、当時「契約議会」であったという点は、(憲法が制定されなかった理由としては、)ある意味副次的であったと考える。というのは、当時の議会において一番重要な経済改革を導入することができたからある。しかし、憲法の制定は、象徴的な意味も持ち、当時のヤルゼルスキ大統領とワレサ議長の意見がまとまらなかったということがあったと思う。

**ゲレメク元外相** 政治家としてではなく、歴史家として、二点申し上げたい。

私は、1989 年 12 月、当時のヤルゼルスキ大統領に対し、憲法委員会の委員長として、最初の憲法改正の案文を提案した。その概要は、社会主義という言葉の削除、旧ソ連との友好の規定の削除、共産党の指導的役割の削除であり、ヤルゼルスキ大統領はこれに合意し、これがポーランドにおける小さな憲法改正となった。その後、国名をポーランド共和国に変更した。

二点目は、憲法委員長として、その後、当時のワレサ大統領に憲法改正草案を提案したが、結局ワレサ大統領は同意しなかったのだが、その理由は、大統領の権限が広く確保されていないということであった。

このように、政府、議会、大統領の間で合意がなかったため、当時は、(本格的な)憲法改正ができなかったのだ。

小憲法は、1992 年に採択されたが、これは大統領と議会の関係について、合意があったという重要なものであった。ポーランドの小憲法は、モンゴルにおいて参考にされ、モンゴルで導入されたと聞いている。言うならば、小憲法のおかげで、モンゴルで民主主義が機能しているということである。したがって、「小」憲法とはいえ、「大」きな意義があった(笑)。

### (ポーランド共和国憲法 1 条「共同善」について)

**小野大使** ポーランド憲法 1 条に、「ポーランド共和国は、すべての市民の共同善である」と規定されているが、この「善」とは、キリスト教からきている「善」を意味するのか。

<sup>3</sup> 議会選挙が部分的な自由選挙に止まった経緯については、27 頁参照。

**マゾビエツキ元首相** この規定は、キリスト教的な意味を持つかもしれないが、もっと普遍的な意味で使われている。というのは、一つのグループや階級ではなく、人々を統合させるという意味で使われている。

ところで、ポーランド憲法の最も重要な規定としては、前文と1条、そして、それ以外の規定の中では30条が挙げられる。この30条は、人は生まれながらの尊厳が保障されるという規定である。30条の意味は、非常に強くキリスト教と結びついているものである。

**ポーランド共和国憲法**

**第1条 【共同善としての国家】**

ポーランド共和国は、すべての市民の共同善である。

**第30条 【人間の尊厳】**

人の生まれながらの、奪うことのできない尊厳は、人および市民の自由と権利の源泉をなす。それは不可侵であり、その尊重と保護は公的権力の義務である。

**グレメク元外相** ユダヤ・キリスト教文明、ヨーロッパ文明から、「共同善」(共通善)という考え方が導き出されるが、ここで「共同善」とされているのは、民族的にウクライナ人やドイツ人というわけでなく、少数民族を含む市民の集合体としての「ポーランド全体」を強調するためである<sup>4</sup>。

**(大憲法の制定過程)**

**中山団長** 先ほども話題になったが、1997年憲法の前文の全体は、誰が中心となって書かれたのか。

**ボルセヴィチ上院議長** もちろん、マゾビエツキ元首相が、最も大きくこれに貢献されている。他方、ここにおられるSLD(民主左翼同盟=旧共産党系)に所属されていたポロフスキ元下院議長やクワシニエフスキ元大統領の貢献も、大きいと考えている。

<sup>4</sup> ここで「共同善」と訳されている部分は、英語では common good と表現されているものである(ポーランド共和国憲法英語版(ポーランド側提供資料・ポーランド下院発行))。「common good」は一般に「共同善」と訳されることが多いが、より普遍的に「共通の価値(公益)」と訳すこともある(東北公益文科大学のホームページ(<http://iaks.koeki-u.ac.jp/>))においては、「東北公益文科大学は、平成18年4月「公益総合研究所」を開設しました。公益総合研究所は、現代社会が抱える諸問題を、公益(common good あるいは public good)の理念に基づいて、公益視点から理系・文系の枠を超えて学際的・総合的に研究をする場です」とされている。また、日本公益学会も「common good」を「公益」と訳している(<http://www.koeki.gr.jp/>)。

**小野大使** そうすると旧「連帯」側と旧体制（共産党）側の合意で作られたということか。

**マゾビエツキ元首相** 当然である。議会での承認、各政党間のコンセンサスを得た上で憲法は採択されている。そのような幅広いコンセンサスがなければ、憲法は制定できるものではない。

**ポロフスキ元下院議長** それでは、私からも、ちょっと発言させてもらおう。私は、憲法が採択される条件として、二点ばかり指摘してみたい。

1991年から1993年にかけては、激しい憲法論議にもかかわらず、結果的には憲法改正は実現できなかったのだが、当時は、議会には14もの政党があって小党乱立の状況であった。各党が憲法草案作成に当たり、自分たちの主張を草案に盛り込みたい、後に自分たちの成果として自慢したい、ということがあった。次の議会になると、国会は五つの政党で構成されるようになり、政党の数は少なくなったが、しかし、憲法改正には議会における3分の2の賛成が必要とされているから、この条件を満たすことはできなかった。妥協するに当たっては、自分の国家に対する責任、信念との妥協を図る必要があった。

歴史的には分からないのだが、先ほど、ゲレメク教授が「時」ということを指摘していたが、それ以前もダメだし、それ以後もダメだという意味で、まさしく「時」の要素が重要である。これが、第一点である。

前文は、憲法の本体（本則）の条文ではないが、「連帯」側としては大変に重要視していた。ポーランド憲法の前文は、神を信じる者、神を信じない者、ポーランド以外の民族の者、ポーランドの歴史のすべてに言及している。この憲法前文の草案は、マゾビエツキ元首相がつくったものであったが、正直に申し上げて、最初の草案はあまり素晴らしいものとは言えなかった。私は、今日のポーランド側の出席者中、唯一、旧共産党側の人間であるが、私は、当時、マゾビエツキ首相が作った前文草案には、まったく価値を見出せなかった。しかも、クワシニエフスキ大統領（旧共産党系）は、ポーランド体制転換にとって前文が重要であると自分たちの陣営に確信させる必要性があると思っており、この前文に関する妥協は、ますます難しいものとなることが予想された。そこを、相互に議論しつつ、合意を形成していったのである。

私は、当時、そのような状況の中で、旧「連帯」側のマゾビエツキ元首相とともに前文をつくっていったのだが、もちろん、マゾビエツキ元首相が大きな役割を果たされたことは当然であるが、その結果としてできあがった現在のポーランド憲法の前文を、今から見て思うに、これは非常に多くの国にとっても模範になり得る、特に、宗教的問題、文化的問題、技術的問題などすべての問

題について、模範になり得るものであると確信している。

**中山団長** いや、大変に良いお話を聞かせてもらった。政治家として、実に、感激するようなお話だ。

#### (現在の憲法改正の議論の動向)

**小野大使** 現在の憲法改正論議の中に、前文を改正の対象とするような議論はあるのか。

**マゾビエツキ元首相** 前文はキリスト教以外の価値観にも言及しているのだが、この部分を削除すべきであるという意見を言う者は、確かにいる。

このように、前文まで含めて憲法改正の動きが現在あるわけであるが、私が懸念しているのは、自分が共同の執筆者という観点からではなくて、前文が改正されたあかつきには、1997年憲法において最も基本となってきたコンセンサスまで壊されてしまうということである。

私は、ポーランド憲法前文は、ヨーロッパ憲法の模範となり得ると思っている。同じ意見を以前、ローマ法王も述べていた。「共通善」という考え方は、ヨーロッパの模範となり得るということである<sup>5</sup>。

**ポロフスキ元下院議長** 私も、現在の議会状況において、そうした改正の動きがあることは承知しているが、しかし、新たな憲法の制定など、そう簡単に行けるものではないし、私自身は、そのような試みが成功するとは考えていない。

#### (大憲法制定過程の合意形成・国民的議論)

**枝野議員** 1997年憲法を作る過程において、各政党のリーダーが合意形成に努力され、それがうまくいったということは実にうらやましいことであるが、そ

---

<sup>5</sup> 教皇ヨハネ・パウロ2世は、「ヨーロッパにおける第二次世界大戦終結50周年のメッセージ」(1995年5月)において、「・・・西ヨーロッパにおける賢明な指導的政治家たちが、第二次世界大戦が引き起こした惨禍を熟考した結果、それぞれの国家の間を結ぶ共通の絆を創出しようと熱望するに至ったのは、偶然ではありませんでした。その協定は、続く数十年の間に進展を見せました。参加国の意思はそれぞれの未来に自分だけでは進んでいかない、手を携えて、という方向を取ることが明らかになりました。個々の民族の共通善に加えて、人類には共通善があること、この善が大戦によって暴力的に蹂躪されたことを、かれらは理解したのです。・・・」と述べている(裏辻洋二訳、カトリック中央協議会ホームページ(<http://www.cbcj.catholic.jp/jpn/index.htm>))。

それぞれの政治勢力には、リーダーだけでなく、バックベンチャーや周辺の支持グループなどがいて、そういう人たちは、合意形成に努力されている皆様よりも、はるかに急進的な意見を言っていたのではないか。それぞれの政党やグループ内において、そうした急進的な意見を抑えていかないと、とても合意形成などはできないと思うのだが、そのあたりの問題についてのお話を伺いたい。

**笠井議員** 今の質問に関連して、その際の国民的議論は、どのようなものであったのか。

**ポロフスキ元下院議長** 先ほどから話題に上っている前文を例に出して申し上げますと、前文において神について言及したことは、私たちの党（旧共産党系）の議員・支持者には全く受け入れられなかった。また、もう一つ例を出して説明すると、ファシズム的活動を禁止する規定……それは、全体主義的活動を禁止する趣旨の規定なのであるが……について、自分たちが今現在「共産主義」を掲げているわけではないけれども、過去に「共産主義」と関わりがあったということから、将来、非合法化されるのではないか、その際の口実にされるのではないか、という現実的な懸念が表明された。

結局、これらの条項は、いずれも採択され、私たちも受け入れることとなったのであるが、そこにもっていく背景には、新しい民主主義の体制構築に向けて、そうしたものは当然であるということが次第に明らかになっていったという、心理的な変化もある。

#### **ポーランド共和国憲法**

##### **第13条 【全体主義的団体等の禁止】**

自らの綱領においてナチズム、ファシズムおよび共産主義の活動の全体主義的方法および実践に訴える政党その他の団体、ならびにその綱領または活動が人種的・民族的敵意、権力を獲得しもしくは国家の政策に影響を及ぼすための暴力の使用を想定しもしくは許容し、または組織構造もしくは構成員を秘密にすることを予定している政党その他の団体の存在は禁じられる。

**マソビエツキ元首相** 私は、当時の自由同盟（旧「連帯」系の政党、37頁参照）に所属していたが、自分たちの党員の間でも、自分たちの任期の間に新憲法が採択されるのか、それとも次の選挙の後で採択されるのか、について確信はなかったが、とにかく、自分たちの党の現在の議員を必死に説得して、何とか自分たちの任期中に採択に至った。

国民の間、一般社会における憲法草案の受け止め方については、反対勢

力の攻撃が激しく、その中にはデマゴグと言ってもいいような攻撃もあって、社会の中で大きな抵抗感を呼び起こしたことも、事実であった。

**ボルセヴィチ上院議長** 特に、当時は右派からの攻撃やラジオ・マリアからの攻撃が激しかった。当時、「連帯」のマリアン委員長などは、「憲法は国の裏切りだ！」と叫んでいた。ただ、カトリック教会は、憲法前文の問題については中立的であった。この前文は、教会にとっては評価できるものだったようである。

**ゲレメク元外相** 一つ指摘したいのは、クワシニエフスキ元大統領が肯定的な役割を果たしたことである。彼は旧「連帯」系、旧共産党系がともに妥協できるように、尽力された。

ちなみに、クワシニエフスキ氏は、当時のワレサ大統領（大統領権限を、より強いものにしようとしていた）を念頭に、大統領の権限をできるだけ制限しようとしていた。その当時、彼は、近い将来、よもや自分が大統領になるとは思ってもいなかったらう（笑）。

それと同時に、私たちは、憲法の考え方として、首相の権限をできるだけ大きくして、逆に大統領の権限を制限しようとした。ところが、その私たちも、将来のことは読めていなかった。なぜならば、「双子」が出てくることまでは、予測していなかったからだ（笑）<sup>6</sup>。

### （全体主義的団体の禁止について）

**笠井議員** 先ほどボロフスキ元下院議長が言われていたが、全体主義的団体等の禁止を定める憲法 13 条において、「全体主義的方法および実践に訴える」団体は禁止されるとのことである。私は日本共産党所属の国会議員であるが、私たちのような政党がポーランドに存在したとしても、禁止されないと思う。というのは、私たちは、かつてのソ連のやり方は間違っており、ソ連と私たちの党は戦ってきたからである。また、私は、1980 年代の初めにハンガリーに 3 年ほど滞在していたが、そのときポーランドには戒厳令が布かれ、ハンガリーにいる私たちから見ると、そのようなポーランドの事態はとても「社会主義」とは相容れないと考えていた。それで、私は、ポーランドを訪れなかった。

私たち日本共産党は、「ソ連型」の社会主義を目指しているわけではなく、自

---

<sup>6</sup> 2006 年 7 月にレフ・カチンスキ大統領の双子の兄であるヤロスワフ・カチンスキ法と正義党首が首相に就任したことにより、現在、大統領と首相が、双子の兄弟となっている状況を指している。

主・独立としてやっているのだが、そういう全体主義でない共産主義・社会主義は、このポーランド憲法 13 条の下でも存在し得ると考えて良いか。

もちろん、私たちは、ポーランドにそういう組織を作ろうと思っているわけではないが……（笑）。

**ポロフスキ元下院議長** この条文については、私たちは、非常に多くの議論をした。政党の実践の方法として、例えば、力づくで権力を倒すとか収容所をつくるということを党のプログラムの中に謳っていれば、禁止されているということである。名称が「共産党」であっても、実践が「民主的」であるならば全く問題ない。

**ボルセヴィチ上院議長** つまり、日本共産党のような政党であれば、ポーランドでどうぞ活動してください、というわけだ（笑）。

#### （北方領土問題について）

**ゲレメク元外相** この際、日本共産党の政策について、お伺いしたい。日本共産党の北方 4 島に関する立場はどのようなものか。

**笠井議員** 実は、私は、参議院議員であったとき、参議院の沖縄北方委員会の委員長を務めていた。私たち日本共産党は、北方 4 島を含む全千島の返還をロシアに求めている。これらの島々は、スターリン時代に不法な占領が行われ、また、サンフランシスコ条約等の経過があるが、その中で取引したこと自体が問題であると考えている。だから、北方 4 島に止まらず、これを含む全千島を返還せよと、日本共産党は主張しているのである。なお、日本では、国会も北方 4 島を返還せよという立場である。

私は、実際に色丹島、択捉島を訪れ、旧島民の墓にも参り、ここはやっぱり日本の領土であると感じている。

**ゲレメク元外相** 北方 4 島の日本人の人口はどのくらいか。

**中山団長** 日本人は住んでいない。ロシアによって、実効支配されているからだ。そして、これが一番大きな問題なのだ。

### **（日本の憲法改正の議論の動向）**

**ポロフスキ元下院議長** 憲法調査団がこうして我が国を訪問し、また、日本国内でも憲法改正議論が行われていると思うが、日本の場合、何と言っても最大の問題は憲法 9 条であろう。この憲法 9 条に関して、集団安全保障に日本も関与すべきであるとか、集団的自衛権を行使すべきであると主張する政治家もいると認識している。それ以外に、日本の憲法改正に当たって、激しい見解の相違がある論点は何か。

**中山団長** 一番大きな問題は、ご指摘のように憲法 9 条である。憲法 9 条では、自国が武力攻撃を受けた場合以外の武力行使・武力による威嚇を禁止しているので、集団的自衛権は行使できないと解釈されており、これが国際貢献に当たってのネックになっていることも事実である。

**枝野議員** ただ、憲法 9 条は、集団安全保障への参加それ自体は、決して否定はしていない……。

**中山団長** 憲法 9 条に関しては、国民的な関心も高く、例えば、ノーベル文学賞を受賞した大江健三郎という作家などは、「9 条の会」という全国的ネットワークの会を作って運動している。

**ポロフスキ元下院議長** それは（9 条に関して）どういう主張の会か。憲法 9 条の改正に対して、賛成する会か、それとも反対する会か。

**中山団長** 憲法 9 条改正に断固反対の護憲の会である（笑）。

**マソビエツキ元首相** 憲法 9 条に関する国民の意見は、どのように分かっているのか。

**中山団長** 北朝鮮がミサイルを撃ったために、いつまでも平和に暮らせるという、戦後の概念が崩れ始めてきており、このような東アジアの緊張した情勢を反映して、国の防衛というものに関して、国民も関心を持つようになってきている。

**ゲレメク元外相** 中山団長のご発言は、日本の世界における地位に関わる重要な問題であると受け止めた。日本は、この世界における大国である。特に、ソフトパワーという意味で大国であると考えている。日本は、「人間の安全保障」

を掲げており、EU 以外で貧困国への援助を行っているのは、日本だけである。そういった意味で、日本は、国際社会で大きな役割を果たすことができるし、EU にとっても重要なパートナーになり得るということである。

しかしながら、日本と EU のパートナーシップは、これまで必ずしも十分ではなかった面がある。こうしたことを踏まえて、私は、日本国憲法 9 条の存在は日本のソフトパワーとしての大国という意味において、決して大きな障害にはならないと考える。日本は、将来、「平和的な大国」として、より大きな役割を果たすべきであり、また、必ずそうなる国だと考えている。

**中山団長** おっしゃるとおりである。日本人は、決して好戦的な国民ではなく、争いを好まない平和志向の国民である。

**ポロフスキ元下院議長** 憲法 9 条以外の改正論議のテーマについては、どうか。

**中山団長** 憲法 9 条以外の問題についても、私どもは、5 年余りの期間、広範かつ総合的な調査を行ってきた。その中では、まず、新しい人権の問題をどうするかという問題がある。今までの議論の中では、環境権やプライバシー権を憲法上の権利として規定すべきか、規定するとして、どのような形で規定すべきか、といったことについて議論が行われてきた。また、統治機構の分野では、両院制の問題、つまり、国会の改革問題について、これから具体的な議論をしていかなければならないと思っている。さらに、地方自治体の再編も大きな問題となっている。中央政府の権限をできるだけ地方政府に移譲し、地方分権を進めるためには、どのような地方自治体のあり方が望ましいのか、といった議論である。

また、貴国のような憲法裁判所を創設すべきではないか、といった論点もある。現在の日本では、憲法問題は、具体的な事件を通して最高裁判所を頂点とした一般の司法裁判所で処理されているが、しかし、私たちが調査した範囲では、多くの国において、通常裁判所とは別の憲法裁判所が設けられている。日本の近隣では、韓国、タイなどにも憲法裁判所が置かれている。ヨーロッパの多くの国々にもある。しかし、その設置に反対する勢力もある。その場合には、国会に常設される憲法委員会で、憲法問題を判断してはどうか、というような提案もある。一昨年、フィンランドを調査のために訪れたのだが、フィンランドでは国会に法律の合憲性の審査を行う委員会が設置されていると聞いた。また、フィンランドでは、国会が任命するオンブズマンの制度も設けられてお

り、これも興味深い制度である<sup>7</sup>。

いずれにしても、現時点では、いろいろな論点について議論が進んでいる最中であり、結論は、もちろん言うことはできない。

**枝野議員** 日本の憲法論議の特殊性を申し上げると、20年前、憲法制定から40年経った頃（1980年代頃）までは、憲法について議論すること自体がタブーであった。やはり、憲法9条の問題が大きかったため、憲法を議論することは憲法を変えることであり、憲法を変えることはまさに憲法9条を変えようとするのであって、それは、戦前の日本に戻そうという動きであるという政治的なつながりがあったため、タブーとされてきたのであった。そのこと自体は悪いことではないと考えるが、このように、憲法論議がタブーとされてきたことは事実である。

他方、タブーのない憲法論議ができるようになって、その中身の議論に入ると、憲法9条を変えないことによって平和を守ろうとする共産党のような考え方が一方にある。しかし、私たち（民主党）のように、日本が軍事的行動をしにくくするように憲法9条を変えるという考え方もあるのであって、憲法9条論議といっても、いろいろなバリエーションがあるのである。このように、ようやくまともな議論ができるようになったところだ。

**ボルセヴィチ上院議長** 先ほど、中山団長が言及されたフィンランド訪問は、非常に適切な訪問であったと考える。私が思うに、フィンランドとロシアの関係、日本とアメリカの関係を踏まえると、フィンランドの調査を行ったのは適切であったと言えよう。

ところで、また、日本共産党の笠井議員に質問したいのだが、日本における軍国主義の復活の可能性について、笠井議員は、どのように考えておられるか。

**笠井議員** 私自身は、最近、ますますそのような可能性があると考えている。しかも、アメリカとの関係で日米安保条約に基づきアメリカ軍と日本の自衛隊との共同で世界的に展開するという形で軍事力が強化されることが、特に危惧される。

中山団長と私とは、憲法9条をどうするかについては意見を異にしているが、しかし、中山団長がいつもおっしゃるように、あの戦争の経験は大変に重要であるという点においては、全く同感である。あの悲惨な戦争があったから、現

---

<sup>7</sup> フィンランドについては、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成12年11月）『衆議院EU憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書』（平成16年12月）を参照。

在に憲法 9 条があるのであって、それは 60 年経った現在においても、アジアとの関係、世界との関係で、この憲法 9 条は大事であり、今後とも大切にしていかなければならないと思っている。

もちろん、世界にはさまざまな紛争はあるが、しかし、国際社会は全体として戦争がない方向に向かっているという大きな流れの中にあると言える。その中で、憲法 9 条を持つ日本の存在は、大変に重要である。

一方で、現実として自衛隊が存在するが、憲法を現実に合わせてではなく、あくまでも現実を憲法に合わせて日本が進んでいくことが、大事であると考えている。

**中山団長** 前の戦争で日本によって、多大の被害を被ったアジアの国の政治家や国民にとって、日本の憲法がどう変わるかは、非常に大きな関心事である。どのような政治的立場に立とうとも、このことは、私どももしっかりと認識しておかなければならない。

その一環として、私は憲法調査会長として、私どもが 5 年間にわたって憲法調査会で議論したことをまとめた「報告書」の全文を英訳して、世界の国々に発信するよう、事務局に命じ、実際に、そのように取りはからったところである。これは、私たちの憲法論議は、決して「再び侵略国家となる」ような戦前に戻ろうとするものではなく、世界と共存するための改革であり、そのための真摯な議論であることを、アジアをはじめとする世界の国々に、誤解なく理解してもらうためである。特に、中国・韓国には誤解を与えないようにするために、そのサマリーは、中国語・韓国語にも翻訳させて、関係各国のしかるべき機関に送付している。

ちなみに、これは、(と、現物を手渡ししながら) 最終報告書のサマリー部分の英訳である。なお、衆議院ホームページには、すべての議論が、日本語と英語で掲載されている。

ところで、各国の方とお話ししていて感じるのは、EU とアジアの一番の違いは宗教の多様性の有無だ、ということである。それは、日本と韓国とでも、また違うし、中国とも違う。タイは仏教であるが、日本の仏教とは、これまた大分違う。マレーシアとインドネシアはイスラム教、フィリピンはキリスト教とイスラム教、インドはヒンズー教である。欧州議会と日本の議会は年次会合をやっているが、基本的な相違は宗教である。

理想としては、EU の集団安全保障のように、アジアの国々と共にお互いを守ることであるが、EU のようにその基礎にキリスト教という基盤があるわけではないので、実際にはなかなか難しい。

### (北朝鮮問題について)

**ボルセヴィチ上院議長** 一つ指摘したいのは、ポーランドとドイツの関係である。ドイツが統一を達成したとき、ドイツの影響力が大きくなるという意味で、ポーランドで大きな議論を呼んだ。最終的には、もちろん仕方がないということで議論は落ち着いたのだが.....。

グローバルな安全保障に関し、ポーランドもイラクやイランにおいて活動しているが、正直申し上げて、北朝鮮の問題は、かなりかけ離れた、遠いところにあり、実感として自分たちの問題とは感じられない。9条の問題とからんで、イラン、イラク、北朝鮮問題に対して、日本としてどのように対応しようとしているのか。笠井議員が言われたような、現実を憲法に近付けるという考え方は、ある意味、革命ではないかと考えるが、どうか。

**中山団長** 問題はこういうことである。究極的には、北朝鮮を平和な国にしていくことが求められる。しかし、ロシアは黒鉛炉を北朝鮮に提供していた。北朝鮮には天然のウランが産出されるため、それをそのまま処理すれば放射性物質ができる。そこで、EU、アメリカと日本で、KEDOという組織を作り、かなりお金をつぎ込んだわけだ。しかし、結局、全く使い物にならなかった。北朝鮮は、また、黒鉛炉を動かそうとするだろう。

ところで、関連物資がどのような形で輸入・運搬されているかを一番簡単に調べる方法は、偵察衛星を用いることである。偵察衛星は、攻撃性がなく、写真だけを送るものである。私たちは、これまで、必要に応じてアメリカから写真の提供を受けてきたが、日本が独自に写真を写すことができるようにするという方針を立てて、私自身がアメリカの国防長官に交渉したという経緯がある。現在では、全部完全には撮れないが、一日おきくらいには、写真が撮れるような体制になった。

**小野大使** この北朝鮮の問題においては、私どもは、ポーランドの情報を非常に高く評価している。ポーランドは、平和への貢献ということで、休戦ラインに要員を派遣し、大使館も維持している。

極東の安全保障は、即ヨーロッパにも影響すると理解している。今度の北朝鮮によるミサイル発射に対しても、ポーランド政府は直ちに強い懸念を表明した。極東の安全保障問題についても、両国間の政府で緊密に連絡を取り合い、今後も協力していくとした。

また、国連安保理の改革の問題についても、ポーランドは日本の国連安保理常任理事国入りに最初から支持をしており、感謝している。イラクにおけるポーランド軍の役割も高く評価している。これからも国際的な平和、特に、PSI

( Proliferation Security Initiative: 拡散に対する安全保障構想<sup>8</sup> ) の 3 回目の国際会議がワルシャワで開かれたが、これにも日本は代表を送り、協力している。

**ゲレメク元外相** 先ほどの日本における国際社会における地位に関連して、日本の安保理常任理事国入り問題について、ポーランドは、誰が政権を担うことになろうとも、日本の安保理常任理事国入りを支持する。

北朝鮮問題については、今後重要な問題であると思うが、アメリカの前政権の政策が適切であったのか、また、北朝鮮に対して西側は適切な政策を実施していないのではないかとといったことが考えられるが、いかがか。

**中山団長** おっしゃるとおりである。(北朝鮮は)非常に外交がうまい。EU 加盟国は、ほとんど承認しているのではないか。

**小野大使** 北朝鮮は、やはり生きるか死ぬかということで、今の政権を維持することだけが最大の目的である。その国家としての実態は、実質的には経済的に崩壊しているような現状である。しかし、北朝鮮の崩壊は、どの国も望んでいない。突然崩壊すれば、極めて大きなネガティブなインパクトがあるからである。中国も、北朝鮮をある意味必要としているところがある。朝鮮民族の統一への強い願いを日本国民も支持しているが、急激な北朝鮮の崩壊はどの国も望んでいない。そういう中で、日本にとって残された最後の外交関係のない国であるから、できるだけ早く関係を正常化したい。

最も大きな難しい問題としては、北朝鮮による拉致問題があり、これが問題を複雑化している。北朝鮮の最高指導者が、拉致したと認めていながら、事実関係を明らかにしていないという問題がある。カチンの森虐殺事件の問題でロシアが事実を認めたが、事実関係を明らかにしないということと少し似ている

---

<sup>8</sup> 国際社会の平和と安定に対する脅威である大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物資の拡散を阻止するために、国際法・各国国内法の範囲内で、参加国が共同してとり得る移転 ( transfer ) 及び輸送 ( transport ) の阻止のための措置を検討・実践する取組。

従来は、各国が自国の領域内において、国内管理、輸出管理等の措置を実施してきたが、PSI の下では、各国が、自国の領域内に限らず、自国の領域を越える範囲でも他国と連携して大量破壊兵器等の拡散を阻止する。また、国内においても、法執行機関、軍・防衛当局、情報機関等、関係機関の間の連携を重視する。

現在、日、米、英、伊、オランダ、豪、仏、独、スペイン、ポーランド、ポルトガル、シンガポール、カナダ、ノルウェー、ロシアの 15 か国をはじめとする 75 か国以上が、PSI の活動の基本原則を定めた「阻止原則宣言」を支持し、実質的に PSI の活動に参加・協力している。上記 15 か国に加え、デンマーク、トルコ、ギリシャ、ニュージーランド、アルゼンチンが専門家会合に参加。(以上、外務省ホームページより)

かもしれないが、拉致被害者の家族がまだ日本にいるのである。

**中山団長** 私が外務大臣のときに、中平大使を初めて北朝鮮に派遣したが、そのときに拉致問題を提起したという経緯がある。

**(おわりに)**

**中山団長** おや、もうそろそろ、時間である。

**ボルセヴィチ上院議長** 中山団長をはじめ調査団の議員の方々、小野大使閣下、本日は本当に楽しい夕食会でありました。また、胸襟を広げてさまざまな意見交換ができたことを、大変に嬉しく思います。

本日の会談では、日本にとっての重要な問題についても理解を深めることができ、また、ポーランドの問題についても理解を深めていただけたのではないかと思います。本当に、ありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、貴重なお話を数々お聞かせいただき、心より感謝申し上げます。ありがとうございました。

以上

## トシュチンスキ最高行政裁判所長官からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 19 日 9:35 ~ 11:05

於：最高行政裁判所

### ポーランド側出席者

トシュチンスキ (Trzeciński) 最高行政裁判所長官

グラル (Goral) 長官府局長

ノヴァコフスキ (Nowakowski) 対外関係担当官

### (はじめに)

**トシュチンスキ長官** 皆様、ポーランドによろこそいらっしやいました。皆様と会談できることを非常に嬉しく思います。また、事前に質問事項もいただいております。この質問事項にお答えできることを嬉しく思います。限られた時間の中ではあるが、皆様からのご質問にも、できる限り丁寧にお答えしたい。

私は、最高行政裁判所長官を務めているトシュチンスキである。憲法裁判所の副長官や下院議員を務めた経験もある。また、三つの憲法委員会の仕事もしており、ワルシャワ大学等で憲法を教えている。

次に、ポーランド側のメンバーをご紹介します。こちらが、最高行政裁判所の長官府局長を務めているグラル局長、そして、こちらが、同じく国際交流を担当しているノヴァコフスキ対外関係担当官である。

**中山団長** ありがとうございます。私は、この調査議員団の団長の中山太郎です。まず、日本側を代表して、一言、ご挨拶を申し上げます。

トシュチンスキ最高行政裁判所長官におかれては、長年ポーランドの立法改革のお仕事をされてきて、また、憲法裁判所、最高行政裁判所にも籍を置かれ、貴重なご経験をされている方であると伺っている。私どもの質問も事前に理解していただいているということで、本日は、有意義な訪問となることを確信する。

次に、派遣議員団のメンバーをご紹介します。まず、こちらは、民主党の枝野議員である。弁護士であり、また、最大野党の憲法問題の責任者である。政権が変われば、必ずや閣僚になられる方である。こちらは、連立与党の公明党の斉藤議員、こちらは、日本共産党きっての論客である笠井議員である。笠井議員は、1980年代初めにハンガリーにおられた。こちらは、新党日本の滝議員。立派な保守的な哲学をお持ちの、公務員出身の議員である。以上が、

本日参加している議員である。

それでは、事前にお送りさせていただいている質問事項にしたがって、ご説明をお願いできれば、幸いである。

**トシュチンスキ長官** それでは、まず私から、皆様のご関心のある 1992 年の小憲法及び 1997 年の大憲法について、その制定経緯の概略についてご説明させていただき、次に、時間が許す限り、質疑応答をお受けしたいと思うが、よろしいか。

**中山団長** 結構です。よろしく申し上げます。

#### **（ポーランドの憲法の黎明期）**

**トシュチンスキ長官** まず、何といたっても、1989 年という年は、ポーランドの憲法の歴史において最も重要な年となったことを申し上げなければならない。しかし、1989 年から始まったポーランドの新憲法体制は、実は、それ以前のポーランドの歴史に根付いていることも、忘れてはならない。

ポーランドの最初の憲法であり、また、ヨーロッパにおける初めての憲法でもある憲法が、1791 年に制定された。次のポーランドの憲法は、1807 年にナポレオンがポーランドに提供したものである。その当時、ポーランドは既に分割されていて、それは、ワルシャワ王国の憲法になった。ナポレオンの敗北後、ワルシャワにポーランド王国ができて、それは完全にロシアに支配されていたが、1815 年に、ロシアによって強制的に新しい憲法が制定され、施行された。

#### **（戦間期から第二次世界大戦直後の憲法）**

**トシュチンスキ長官** 第一次世界大戦後、ポーランドが独立を回復することができ、1921 年に新しい憲法ができた。しかし、この憲法の時代はすぐに終わり、1935 年にまた新しい憲法が誕生した。

この 1921 年憲法は、フランス第三共和制の憲法を模したもので、その長所も短所も取り入れたものであり、それは現在の憲法にも少なからず影響を与えている。すなわち、国会中心の統治機構を定めており、大統領の権限がかなり限定されたものであった。これに対して、1935 年の憲法は、逆に、大統領の権限を拡大したものである。フランスの憲法との対比でいえば、ちょうどド・ゴールの第五共和制憲法に似たものであった。

第二次世界大戦後しばらくの間は、1921 年の憲法を用いた小憲法が有効であ

り、当時の法律も、1935年憲法ではなく、1921年憲法に基づいて制定されていた。なぜ第二次世界大戦後の一時期、直近の1935年の憲法が拒否され、1921年憲法が有効なものとされたのかというと、1935年憲法は、国会の権限を制限して大統領の権限を大きくしていたから、この時代においては、不適切とされたからである。

### （共産主義時代の憲法）

**トシュチンスキ長官** しかし、そのような時期も短期間で終わり、1952年には、1936年のソ連の憲法に非常によく似た憲法が、ソ連により強制的に導入されることとなった。図書館には、スターリンがポーランドの憲法を自ら修正したことを示す一冊が保管されている。多くの国において、憲法が制定される際には、いくつかの憲法の影響を受けることは珍しくないように、この1952年の憲法は、1949年に制定されたハンガリーの憲法の影響を強く受けている。

この1952年憲法は、国会の議決を経て、かつ、国民投票も経て制定されたもので、形式的には、当時有効であったすべての手続にのっとりて制定されたものである。しかし、その内容においては、それ以前のポーランドの憲法の伝統から完全に乖離したものであった。まず、それは、「国権の統一性」というものを強く要求するものであった。憲法の表現では、「国権の最高機関は、ポーランド人民共和国議会である」と定められた（15条1項）。また、国の機関の構造的な体制も、それまでのポーランドの伝統とは完全に違うものであった。つまり、「国権の最高機関」という概念の下に議会及び国家評議会が、そして「国家統治の地方機関」として人民評議会などが設けられた。この人民評議会とは、地方自治体のような発想の地方行政の機関である。それら以外に、中央行政と裁判所があった。このように、第二次世界大戦後のポーランドにおいては、地方自治体がなくなってしまった。

#### ポーランド人民共和国憲法（1952年憲法）

##### 第3章 国権の最高機関

##### （議会）

**第15条** 1 国権の最高機関は、ポーランド人民共和国議会（Sejm）である。

2・3 （略）

##### （国家評議会の選挙及び構成）

**第24条** 1 最初の会合に際して、議会は、その議員の間から次の者よりなる国家評議会を選挙する。

国家評議会議長 1名

副議長	4名
国家評議会書記	1名
委員	9名

2・3 (略)

## 第5章 国家統治の地方機関

### (人民評議会)

**第34条** 1 部落、村、都市、比較的大きい都市の区、郡及び県における国家統治機関は、人民評議会である。

2 人民評議会は、住民により三年の任期をもって選挙される。

出典：京都大学憲法研究会編『新訂増補 世界各国の憲法典』(有信堂、1965年)

このような体制は、1989年まで続いた。もちろん、その間には、多少の修正はなされていった。時間の経過とともに、ポーランドにはより幅広い民主主義が導入されていったので、それに合わせて憲法も少しずつ修正されたのである。それらの修正の多くは、専ら1980年代に行われ、その結果、憲法裁判所、国家裁判所<sup>1</sup>、行政裁判所、オンブズマンの導入といった修正が実施された。したがって、1952年の憲法に導入された修正は、根本的に当時の政治体制を変えるものではなかったが、しかし、ある意味では国民の人権の幅を広げるものとなった。

### (円卓会議における上院の復活等)

**トシュチンスキ長官** そのような歴史の中で、1989年に円卓会議が開催されたわけである。この円卓会議の開催を可能とした政治状況について、まず簡単に説明すると、円卓会議は、当時の政治、政権に不満を感じた国民の反対運動のために始まったものである。私たち憲法専門家からすると、この運動は、1952年憲法に、初めて体制の根本的変革を迫るような修正をもたらすものとなった。そして、その修正は、同時に1952年憲法体制を、その内側から破壊するものとなっていった。

まず、最初の修正は、1989年4月に部分的自由選挙が行われる前になされたものである。その第一の修正点は、ポーランドの国会を下院と上院という形に戻したことである。上院を復活させることの実質的意味はそれほど大きくなかったが、ポーランドの全体の政治状況の観点からは、非常に重要なものとなっ

<sup>1</sup> 大統領の弾劾の判決を下す等の権能を有する機関。「国事法廷」とも訳される(44頁参照)。

た。それは、1946年以降にソ連から新しい政治体制を教え込まれる以前の「ポーランドの伝統に戻す」という象徴的な意味が大きかったのである。

ここで、ちょっと時代を遡って説明すると、1946年に国民投票が行われ、財産の国営化に賛成か、ドイツとの国境をオーデル川とすることに賛成か、上院を廃止することに賛成か、といった質問がなされた。しかし、この国民投票には、ポーランドの戦後体制を国民に問うという実質的意味は付与されなかった。というのは、当時の権力者である共産主義者たちは、この国民投票の結果を偽造して発表し、また、上院をなくすことまで決めてしまったからである。当時の国民投票の結果が「偽の結果」であることは、今でははっきりしているのだが、そういう意味を含めて考えると、上院の設置（復活）ということとは、ポーランドの民主主義体制のいわばチェック・シートの意味を持つものであったのである。

とにかく、この円卓会議では、上院を復活させなければならないということが決定された。それが政治的な結論であったということ（つまり、その実質的意味というよりは、上述したように、象徴的な意味が大きいものであったということ）は、現在の上院の権限がそれほど大きなものではないことが、それを示している。また、円卓会議によって、大統領制も導入された。ただ、その時点では、大統領の権限は比較的小さく、国会によって選出される大統領であった。そのときは、ヤルゼルスキが大統領に選ばれたが、その次のワレサ大統領は、国民により直接選出された。

また、国家裁判評議会という機関が設立され、裁判の独立性の保障を担うこととなった。さらに、憲法裁判所、行政裁判所、オンブズマンが存続することも確認された。それらの憲法の修正は、円卓会議で決定されたものである。そして、これらの改革に共通する意味とは、ポーランドに国会中心の統治体制を復活させたいということであった。そして、その体制の基盤となるものこそ、1921年憲法であった。そして、この憲法においては、裁判の独立性の保障が非常に強調されていたことも述べておこう。

### （1989年総選挙後の憲法の部分修正）

**トシュチンスキ長官** 1989年6月に総選挙が実施され、以前の共産主義政権が選挙で負けた。しかし、下院の自由選挙は部分的であったため、下院の共産党の大多数は残っていた。なぜこのような状況になったのかというと、円卓会議において、共産党の過半数の議席が保障されたからである。下院はそのような状況であったが、上院は完全な自由選挙であった。その結果、100人の定数のほぼすべてが「連帯」系の議員により占められた（31頁参照）。当時の下院では、

共産党が大多数を持っていたが、しかし、多くの共産党議員は古い体制に否定的になっており、実際の投票においては変革を支持していた。その国会で1989年12月と1990年9月の2度にわたって、憲法の修正が行われた。この修正は、もちろん、共産党議員も賛成したものであり、当時は、共産党議員の賛成なくしては憲法の修正は不可能であったのである。この1989年12月と1990年9月の憲法の修正は、次のような重要なものであった。

まず、ポーランドの国名が「ポーランド人民共和国」から戦前の「ポーランド共和国」に変わった。

次に、憲法からすべての社会主義的な文言が削除された。「労働者の重要性」という表現が削除され、「国民の重要性」という表現に置き換えられた。「共産党や統一労働者党の指導」に関する記述も削除された。その代わりに複数政党制に関する規定が加えられた。

また、非常に重要な修正として、地方自治体を創設したことがある。このことによって、国の体制が変わることになった。1952年憲法によれば、「国」というのは「国家機関」であり、地方行政を行う人民評議会は、「国家統治の地方機関」であるという発想であった。1952年憲法の基となった1936年のソ連の憲法は、19世紀末のドイツの憲法の影響を受けたものであるが、その19世紀末のドイツの憲法では、「国の機関が国そのものである」という発想が強く出ていたものだったからである。この発想は、ヘーゲルの国家論の哲学に根ざしているものである。ここに、パラドックスが生じることになった。すなわち、こうした憲法修正によって、地方自治体が誕生し、それにより新しい体制が誕生したわけだが、「国家」の一部に過ぎない中央行政とは別に、市民の組織である地方自治体が存在することが強調されることになったからである。このような修正は、政治家たち、つまり憲法を制定する人々の考え方の変化だけではなく、地方自治体をつくり出す人々の考え方の変化にも、強く結び付いていた。つまり、地方自治体に対する考え方として、中央と地方の権限をはっきり分けることの必要性が、強く認識されたのである。

#### (1992年の小憲法制定まで)

**トシュチンスキ長官** 以上の修正の後、下院に初めての憲法委員会が設立され、その委員長にゲレメクが就任した。その委員会の中で、権利と自由についての規定を検討するグループと、国家体制に関する規定を検討するグループが置かれた。前者のグループの委員長がスホツカ氏であり、後者のグループの委員長が私である。

憲法委員会の仕事として、今はほとんど忘れられている憲法草案が作成され

たが、国会は、この憲法草案を議決しようとはしなかった。なぜかという、政治的な反対があったことに加えて、当時のワレサ大統領が、完全な自由選挙で選ばれた国会ではないことから、そもそも憲法を議決する権限はない、と主張していたからである。それに加えて、憲法を議決するだけの状況がまだ整っていなかったということもあろう。まだまだ政治が動いており、その政治的主張がコロコロと変わっていた時代だったからである。

1991年11月に国会が解散されたが、その直前の9月に、「小憲法」を制定しようという発想が生まれてきた。そのときに、小憲法を紹介する役割を果たしたのは、私であったが、しかし、このときも農民党と旧共産党の左派がこれを拒否した結果、小憲法を制定するまでには至らなかった。拒否された理由は、大統領の権限をあまりに広げるものであったからである。その後1992年になって、総選挙の結果、新しい国会が誕生し、そこで新しい小憲法が議決・制定されることとなったわけである。

#### **(小憲法の内容及び位置付け)**

**トシュチンスキ長官** しかし、その小憲法は、国の中央行政と地方自治体の基本構造を決めるものにすぎなかった。その他の部分、すなわち権利と自由、裁判所、憲法裁判所などについては、修正されたとはいえ、1952年の憲法の規定が残っていた。したがって、小憲法では、新しい規定と、修正された1952年の規定とが混在しており、このような憲法が1992年から1997年まで存在することとなったのである。

そのような新旧の規定を混在する小憲法が過渡的にではあっても通用することができたということは、1989年に始まった改革の方針が正しかったことを証明するものでもある。すなわち、小憲法の最も簡単で一般的な説明は、第一に1921年のポーランド憲法の伝統に基づくものであること、第二に(多少意見は分かれているが、私見では)国会中心の統治体制を導入するものであること、この2点であると私は考えている。というのは、国会、政府、裁判所の役割はそれぞれ明確に記述されていたが、その中でも国会の権限が非常に拡大され、ほとんどの国、中央行政の機関が国会の管轄に置かれていたからである。このような形の国会の強い役割は、17世紀のポーランドの国会の歴史に由来するものである。ポーランドの伝統、ポーランド人の考えとしては、国会こそが国家において中心的な役割を果たすことが重視されているのである。したがって、このようなポーランドの伝統、国会中心の伝統がしっかりと根付いていることを背景にして、かつ、1989年からの3年間の政治的経験を取り入れたものにすることを踏まえて、1992年の小憲法が議決されたのである。

他方、政府と総理大臣の権限を強めることも決定された。もちろん、内閣と総理大臣の権限を強めるというのは、政治的な意味ではなく、法的な意味である。例えば、1990年にマゾビエツキ首相は、1人の大臣と仕事がしたくなくなっていたが、しかし、大臣を罷免する権限を有する国会はその大臣を罷免する意思がないという状況が続いていた。このような問題がいくつかあったので、総理大臣と内閣の権限を強化することが決定され、その結果として、総理大臣と内閣の関係を強めて、総理大臣と国会、内閣と国会の関係を弱めることとされたのである。

1992年の小憲法は、新旧の記述の組み合わせであったといっても、いろいろな誤り、難題もあった。例えば、国民の権利・自由の規定が、一番最後に置かれていたことなどである。今の状況では、むしろ逆であり、人権保障こそが憲法の究極の目的であることにかんがみれば、国民の権利・自由に関する規定は、国家のさまざまな統治機構に関する規定の前に、置くことが妥当である。現在の憲法は、そのようになっている。

#### **（大憲法の制定から現在まで）**

**トシュチンスキ長官** その後、1997年にポーランドの現在の憲法（大憲法）が制定された。この憲法が議決されるまでには、憲法委員会において激しい議論が闘わされた。

憲法委員会が草案の基盤としたのは、第一にポーランドの憲法の伝統である。上述したように、ポーランドの憲法の歴史において「国会」の役割が非常に大きかったことは、間違いない。国民の意見としても、国会こそが最も重要な役割を果たすべき国家機関であるとされている。それは、ポーランド国民の「国民精神」とでもいうようなもの……もし、そのようなものが存在しているとすれば……とすら、言えるものかもしれない。したがって、そのような国民の声は無視することはできない。

憲法委員会が草案の基盤とした第二のものは、それまでの憲法制定における経験、特に1989年以降の憲法修正の経験であった。それらは、多少の修正は施されながらも、全体的には、既に小憲法で記述されていた考え方が、大憲法の中にも導入されていった。その際に施された修正の一つの例を挙げれば、小憲法に比べて大憲法では、大統領の権限がさらに制限されたことがある。というのは、小憲法においては、大統領は、外務省・国防省・内務省にかなり強い影響を与えることができたが、大憲法においてはそのようなことはできなくなったからである。第二の修正の例は、裁判所が強化されたということである。政府、国会そして裁判所の関係を考えると、権限が対等・独立で、相互に協力し

合うという考え方が普通だが、ポーランドの憲法においては、裁判所は政府からも国会からも完全に独立しているとの記述になっている。このような記述は、ある意味で政府と裁判所の間の問題の原因にもなっているというのが現実である。

以上、ポーランドにおける憲法の歴史を略述してきたが、以上の説明においては、憲法を支える背後にある制度・システムについては、全く触れていない。しかし、同じ憲法の規定でも、国会の構造が異なれば、全く違った解釈がなされる可能性がある。つまり、現時点では、大憲法のいくつかの規定については、政治が安定しないと100%確実なことは言えないということでもある。まさしく、私たちは、今現在、ポーランドの政治体制をつくりつつある、そういう段階にあると考えている。

私からの説明は、以上である。

**中山団長** 実に詳細なご説明、ありがとうございました。

### (国歌について)

**トシュチンスキ長官** ところで、最後に、私の方から一つ質問させていただいてよろしいか。

**中山団長** どうぞ。何なりと……。

**トシュチンスキ長官** 日本の国歌「君が代」について、日本国憲法に記述はあるか。また、「君が代」は、いつ頃作られたものか。

**中山団長** まず、日本国憲法には、国歌に関する明文の規定は設けられていない。また、それがいつ頃作られたものかについては、非常に古い時代であり、よく分かっていない。その歌詞は、おそらくは1000年以上前とされていたと思う<sup>2</sup>。なお、その歌詞に曲がつけられたのは、確か、明治時代だったと思う。

**トシュチンスキ長官** なぜこのような質問をしたかということ、ポーランドの南

---

<sup>2</sup> 『古今集』(撰進延喜5年(西暦905年))巻七賀歌の巻頭に、題知らず、詠み人知らずの詞書のある、「我が君は千代に八千代にさざれ石の巖となりて苔のむすまで」という歌が据えられている。なお、初句が「君が代は」になったのは約100年後に成立した藤原公任撰『和漢朗詠集』の平安時代末あるいは鎌倉時代のある伝本からとされている。(宮本孝正「君が代」の由来」国立国会図書館 ISSUE BRIEF No.222 1993年 1頁)

西部にノバルダ（Nowa Ruda）という町があり、戦前はドイツ人の町であったのだが、私は、そこに住んでいて、その高校を卒業した。このノバルダ出身のエッケルトという人が、1852年に、日本の天皇陛下の作曲家として国歌を作曲した<sup>3</sup>ということを知っている。つまり、私の町と日本とは、このように古いご縁があるということを知ったのである。

**中山団長** いやあ、これはこれは、大変に感激いたしました（一同、頷きながら、笑）。

ちなみに、日本の皇室制度は、非常に古くから存在している。毎年秋には収穫祭のようなものが天皇家で行われる。それは天皇家の先祖に、その年穫れた作物を午後8時頃から午前1時頃までの間、特別の家でお供えする。このような歴史が最低1600年は続いている。

**トシュチンスキ長官** ポーランドの場合、憲法にも国歌に関する規定があるが、その歌詞は、ポーランドの歴史と伝統に強く結び付いた歌詞であるため、どうしても戦争の話になっている。このように、国歌は、国民の歴史、魂を表すものである。

#### ポーランド共和国憲法（1997年）

##### 第28条〔国章・国旗・国歌〕

1・2 （略）

3 ポーランド共和国の国歌は、ドンブロフスキのマズルカである。

4 ポーランド共和国の国章、国旗および国歌は、法的保護を受ける。

5 国章、国旗および国歌についての詳細は、法律がこれを定める。

出典：阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005年）

#### ドンブロフスキのマズルカ（日本語訳）

われわれが生きている限り ポーランドは失われず  
無理やり戦いで取られたものは剣によって取り返せ  
進め！ 進め！ ドンブロフスキ

<sup>3</sup> 「君が代」は、明治12年正月前後のある晩、奥好義が林広季と相談して作ったものを、林広季の父である林広守が数か月後に自作として発表したと伝えられている。複数の楽器で演奏するため「君が代」の和声付けは海軍省傭教師フランツ・エッケルトに委ねられ、総譜は、明治13年10月25日に完成した。（同上6、8頁）

イタリアからポーランドへ 我々を偉大な故国へ導け  
我々は故国を取り戻そう

世界の国旗・国歌ホームページ (<http://www.h3.dion.ne.jp/~pekochan/kokkikokka/kokkikokka.htm>) より

**(おわりに)**

**中山団長** 本日は、長官閣下からご説明を受け、ポーランド国民が国外からのさまざまな戦争の圧力、イデオロギーの圧力を受けてきて、苦勞した末に、新しい国づくりが行われ、それが現在の憲法に結実していることを、心から理解した。本当に、長官個人としても、また、ポーランド国家としても、大変なご苦勞があったことと思う。

私は、16年前に海部内閣の外務大臣として、ワレサ氏と食事をしたときのことが今でも忘れられない。彼は、長い間ロシアの強い影響を受け、共産化してきた国が、さまざまな圧力の中で、新しい国として歩んでいくことに不安で一杯だったようにお見受けした。

本日は、本当にありがとうございました。

**トシュチンスキ長官** こちらこそ、本日は皆様に会えたことを大変嬉しく思う。私たちにとっても非常に貴重な時間であった。また、ポーランドの憲法について、いろいろご説明できたことを嬉しく思っている。

**中山団長** 今日は、大学で講義を聴いたような気分である(笑)。

以上

イタリア共和国

平成 18 年 7 月 11 日  
 国立国会図書館  
 調査及び立法考査局  
 政治議会課憲法室

## イタリアの憲法改正手続及び国民投票制度

### 1. 憲法改正手続及び国民投票制度の概要

#### (1) 憲法改正手続の概要

- ・ 憲法改正の法律及びその他の憲法法律は、上院と下院それぞれにおいて、3ヶ月以上の期間をおいて行われる連続した2回の議決により採択される。2回目の表決では、各議院の議員の絶対多数による可決が必要とされる（憲法第138条第1項）。
- ・ 上記の法律は、公示後3ヶ月以内に、一議院の議員の5分の1、50万人の選挙権者、あるいは、5つの州議会の要求があるときは国民投票にかけられる。ただし、2回目の表決において、各議院において、その議員の3分の2の多数で可決された場合は、国民投票は行われぬ（憲法第138条第2項、第3項）。

#### (2) 国民投票制度の概要<sup>1</sup>

種類	根拠規定	提起する機関	結果
法律等の廃止 <sup>2</sup>	第75条	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 50万人の選挙権者</li> <li>・ 5つの州議会</li> </ul>	選挙権者の過半数が投票し、有効投票の過半数が賛成の場合、法律等が廃止される
憲法改正 <sup>3</sup>	第138条	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一議院の議員の1/5</li> <li>・ 50万人の選挙権者</li> <li>・ 5つの州議会</li> </ul>	有効投票の過半数の賛成があった場合に、承認される

<sup>1</sup> 表で示した2つのタイプのほかに、1989年6月18日には、EU統合の深化の是非を問う諮問的国民投票が行われた。1989年4月3日憲法的法律第2号が制定され、この問題に限って国民投票が実施された（投票率80.68%、賛成88.03%、反対11.97%）。

<sup>2</sup> 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は国民投票の対象とする事はできない。

<sup>3</sup> 上述したように、2回目の表決において、各議院において、その議員の2/3の多数で可決された場合は、国民投票は行われぬ。

## 2. 憲法改正国民投票の実施手続

### (1) 手続法

憲法改正の国民投票の手続は、法律レベルでは、「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する規範」(1970年5月25日法律第352号、以下国民投票法とする)で定められている。

### (2) 投票期日

憲法改正案が議会で可決され、公示後3ヶ月以内に国民投票を要求することができる(憲法第138条)。破毀院の国民投票中央事務局が国民投票の許可の命令を内閣に通知した日から60日以内に、大統領令で国民投票の許可について公告する(他の国民投票が予定される場合には、6ヶ月まで公告を延期できる)。当該大統領令の発布後50日から70日の間の日曜日に国民投票が実施される(国民投票法第15条)。

### (3) 投票権者

1967年3月20日の大統領令第223号の規定による選挙権者(国民投票法第17条)。すなわち、18歳以上の市民。

### (4) 投票の方式

「賛成」「反対」と印刷された文字の上又はそれを囲む四角形に印をつける(国民投票法第20条)。

### (5) 投票結果の確定のための要件

有効投票のうち、賛成票が反対票を上回れば、憲法改正が承認され、反対票が賛成票を上回れば、否決される(国民投票法第24条)。

### (6) 投票無効の訴訟

破毀院の中央事務局が、投票結果の確認の宣言をする前に投・開票に関する異議申立てについて裁決する(国民投票法第23条)。

### (7) 運動の規制

- ・ 掲示物の掲示場所、大きさ等に関する規制(「選挙運動の規律に関する規範」1956年4月4日法律第212号。「選挙運動の規律並びに国、州、県及び市町村の選挙における立候補の届出、候補者名簿の届出及び標識の届出に関する規範の改正」1975年4月24日法律第130号によって改正されている)。
- ・ すべての政治主体に対する情報手段への平等なアクセスの保障(「選挙運動期間及び国民投票運動期間の情報機関への平等なアクセス並びに政治的情報提供に関する規範」2000年2月22日法律第28号の第1条、具体的内容については第2条以下で詳細に規定)。
- ・ 放送事業者による投票の指示の禁止、投票の選好の表明の禁止(同法第5条)。
- ・ 世論調査の公表に関する規制(同法第8条)。
- ・ 行政機関による情報提供活動の禁止(同法第9条)。

### 3. 90年代以降の憲法改正を巡る動向

- 1991年11月4日 憲法改正。大統領の解散権行使に対する制限の緩和
- 1992年3月6日 憲法改正。大赦および減刑の法律事項への変更
- 1993年10月29日 憲法改正。議員の不訴追特権の一部廃止
- 1993年デ・ミータ＝イオッティ委員会（両院合同委員会）
- ・委員会の任務は、憲法第2部（統治機構に関する部分）と選挙制度改革の検討
  - ・憲法改正案は作成されたが、成功せず
- 1994年スペローニ委員会
- ・ベルルスコーニ首相（当時）が、有識者からなる首相の諮問機関として、この委員会を組織し、憲法改正を含む政治制度全般の改革の検討を指示
  - ・報告書は提出されたものの、成功せず
- 1997年ダレマ委員会（両院合同委員会）
- ・検討対象を憲法第2部（統治機構に関する部分）に限定
  - ・憲法改正は実現せず
- 1999年11月22日 憲法改正。州知事の原則公選化等の地方自治改革。
- 1999年11月23日 憲法改正。公正な裁判の原則。
- 2000年1月17日 憲法改正。在外投票の保障。
- 2001年1月23日 憲法改正。在外選挙区の設定。
- 2001年10月18日 憲法改正。地方分権改革。(2001年10月7日に国民投票あり)
- 2002年10月23日 憲法改正。旧王家の子孫の選挙権・公職就任権の承認、男系子孫の入国の承認。
- 2003年5月30日 憲法改正。男女平等の促進。
- 2006年6月25、26日 憲法改正国民投票 否決

(憲法改正に関する国民投票の結果\*)

投票期日	提案内容	投票率	賛成	反対	結果
2001.10.7	地方自治の強化等	34.05%	64.20%	35.80%	承認
2006.6.25、26	首相の権限拡大、地方自治、上下院の役割分担等	52.3%	38.7%	61.3%	不承認

\* イタリアでは多数の国民投票が行われているが、ここでは、憲法改正に関するもののみ掲げた。

# イタリア共和国の憲法・国民投票制度の概要

## 一 憲法の概要

### 1 憲法制定の経緯<sup>1</sup>

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の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名の委員からなる憲法委員会が、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 憲法の概要<sup>1</sup>

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、

<sup>1</sup> 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成12年11月)を参照した。

各議員の任期延長（60条2項）、両議院から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、公安官憲による暫定措置（13条3項）及び政府による暫定の応急措置（77条2項）が規定されている。

### (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、1編「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、死刑の原則廃止等が明文上規定されている点が特徴的である。

#### 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、教育の機会均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、経済的行為の自由、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、忠実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。

#### (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）<sup>2</sup>。両院の権限は形式上同等であるが、政治的に下院が重要視される。なお、上院には、若干名ながら選挙によらない議員が存在（59条）する（元大統領等）。

議会は、立法権（70条）、調査権（82条）等を有するとともに、共和国大統領並びに首相及び各大臣を弾劾する権限を有する（90条・96条）。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廃止する国民投票制度が置かれている（75条）<sup>3</sup>。

##### 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閣僚会議の議長（首相）及び各閣僚から構成され（92条）、議会の信任を受けなければならず、議会に対し責任を負う（94条）。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）。

#### 八 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<sup>4</sup>。司法機関は、他のいかなる機関にも従属せず（104条）、法律にのみに拘束される（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

<sup>2</sup> 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（憲法56条2項、同57条2項）。

<sup>3</sup> 後掲「法律廃止に関する国民投票の概要」137頁を参照。

<sup>4</sup> 山岡規雄「諸外国の憲法事情 イタリア」『諸外国の憲法事情』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2001年）118頁

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<sup>5</sup>）特別裁判権が認められている。

なお、裁判官の採用及び懲戒措置、裁判事務の組織及び運用等に関する権限は、大統領を主宰者とする最高司法会議に与えられている（105、110 条）。

## 二 憲法裁判所

憲法裁判所は、国及び州の法律等の合憲性に関する争訟、国の機関間の権限等に関する争訟、大統領の弾劾（以上、134 条）、法律廃止に関する国民投票の許可等の権限を有する。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効力を失う（136 条）。

## (5) 地方自治

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（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、共和国の新たな構成要素は、市町村、県、大都市、州及び国と規定され（114 条 1 項）行政権限は、上位の自治体に委譲されている場合を除き、原則として基礎自治体である市町村に属する（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、残余事項を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と規定され（119 条）、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。

## 3 憲法改正の動向

イタリアでは、現行憲法が施行されてから 50 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<sup>6</sup>とされている。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 14 回の憲法改正が成立している。

<sup>5</sup> 山岡・前掲注(4)118 頁

<sup>6</sup> 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年）19 頁

## 【イタリア共和国憲法の改正事例<sup>7</sup>】

年月日	改正の概要等	国民投票の有無
(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)	なし
1963.12.27	モリーゼ州の新設に伴う改正(57、131条)	なし
1967.11.22	憲法裁判所裁判官の任期の短縮(135条)	なし
1989. 1.16	大臣の弾劾裁判制度の廃止及び大臣の犯罪の裁判管轄(96、134、135条)	なし
1991.11. 4	大統領が解散権を行使できる期間の緩和(88条)	なし
1992. 3. 6	大赦及び減刑の法律事項への変更(79条)	なし
1993.10.29	議員の不起訴特権の一部廃止(68条)	なし
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)	なし
1999.11.23	刑事被告人の権利保障(111条)	なし
2000. 1.17	在外投票の保障(48条)	なし
2001. 1.23	在外選挙区の設置に伴う定数の変更(56、57条)	なし
2001.10.18	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)	あり (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)	なし
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)	なし

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) 2001年の憲法改正<sup>8</sup>

#### イ 憲法改正の背景

イタリアでは、1992年の政治汚職の摘発及び1993年の国民投票による、比例代表制から、小選挙区を主体とした選挙制度の移行などを契機とし、新たな憲法体制を模索する動きが続いており、1990年代以降、憲法2編「共和国の政治組織」の全面改正を目指して二度にわたり、議会で憲法改正案の作成権を持った「両院合同委員会」(デ・ミータ=イオッティ委員会及びダ

<sup>7</sup> 山岡規雄「諸外国における戦後の憲法改正[第2版]」国立国会図書館 ISSUE BRIEF No.431 (2003年)7頁、内藤光博「イタリアの改憲論の動向と憲法改正国民投票制度」現代の理論4号(2005年)135、136頁、高橋利安「イタリアにおける90年代以降の憲法改正の動向」専修大学社会科学研究所月報No.504(2005年)27頁及びイタリア下院HP(<http://www.camera.it>)を基に作成した。

<sup>8</sup> この項の記述は、高橋利安「イタリアにおける地方制度改革をめぐる動向」愛敬浩二ほか編『現代立憲主義の認識と実践』(日本評論社、2005年)、田中嘉彦・山岡規雄「諸外国における地方分権改革 - 欧州主要国の憲法改正事例 - 』地方再生』(国立国会図書館調査及び立法考査局、2006年)等を参考にした。

レーマ委員会)が設置されたが、いずれも憲法の改正に至らなかった。

このため、両院合同委員会を通じた特別の改正手続による憲法の大幅な改正という路線から、通常の憲法改正手続による「実現可能な部分改革の積み上げ」方式への方向転換がなされ、ダレーマ内閣(中道左派)は、アマート制度改革大臣のイニシアティブの下、「共和国の連邦制度」というタイトルを付けた憲法2編5章の改正案を1999年3月9日に閣議決定、同月18日に同改正案を下院に提出した。

## □ 改正案の内容

イタリア共和国憲法の地方自治に関する章を改正するもの(改正・削除が全体で15か条に及ぶ)であり、その主な内容は、以下のとおり。

- ・市町村、県、大都市の自治権を憲法上明記し、州に限定されていた自治権を市町村、県、大都市に拡大した。
- ・行政権限は上位の自治体に委譲されている場合を除き、原則として基礎自治体である市町村に属すると規定した。
- ・改正前の憲法は、州の権限を限定列挙していたが、改正後の憲法では、規定の仕方を逆転させ、国の専属的立法事項と国と州の競合的立法事項を限定列挙し、残余事項を州の立法事項とした。
- ・地方の財政的な自律性を憲法上に明記することとし、地方自治体の財政自治権、自主課税権を広範に認めた。
- ・国の州法に対する査証制度が廃止され、州法に対する国の統制を憲法裁判所への提訴に限定した。

## 八 議会による審議

当該憲法改正案は、下院の憲法問題委員会に付託されることとなったが、当委員会においては、多様な政治勢力間による「協力・協調」を促進することを目的として、提出された改正案をもとに委員会が統一案を起草することとなり、そのために小委員会を設置することが決定された。

しかしながら、2000年春に行われた州選挙の結果、2001年春に予定された総選挙等の影響から、与野党が政治的対立姿勢を明確にし始めるとともに、改正の内容についても重要な政治的争点として注目を浴びることとなった。

このため与党(中道左派)は、野党との対話から正面突破へ路線を変更し、最終的に当該憲法改正案は、上下両院においてそれぞれ2回可決されたが<sup>9</sup>、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、「オリーブの木(中道左派)」及び「自由の家(中道右派)」は、ともに当該憲法改正案の可否を問うため

<sup>9</sup> 2回目の議決は、下院が2001年2月28日、上院が同年3月8日である。(高橋・前掲注(8)200頁)

国民投票を請求し、国民投票が実施されることとなった。

その後、2001年5月13日に総選挙が行われ、野党（中道右派連合）が勝利し、アマート内閣からベルルスコーニ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国民投票が行われた。

## 二 憲法改正国民投票

国民投票は2001年10月7日に実施された。その結果、当該憲法改正案は、賛成多数により承認され、最終的に同月18日に施行されることとなった。

### 【国民投票の結果】

期日	投票率	結果
2001.10.7	34.1%	承認（賛成64.2%、反対35.8%）

（出典：イタリア内務省HP（<http://www.interno.it>））

## (2) 直近の憲法改正（2006年）の試み

二院制の改革、首相の権限強化、地方への権限移譲等を柱とした憲法改正案（ベルルスコーニ内閣提出）に対する国民投票が2006年6月25、26日に実施された。しかしながら、当該国民投票において、反対票が賛成票を上回ったため、当該憲法改正案は、否決された。

### イ 2006年の憲法改正国民投票に至る経緯<sup>10</sup>

年月	事項
2003.10.27	ベルルスコーニ内閣、憲法改正案を上院に提出
2004. 3.25	上院で可決：賛成 156、反対 110、棄権 1
2004.10.15	下院で修正の上可決（下院 1 回目）：賛成 295、反対 202、棄権 9
2005. 3.23	上院で下院修正案を可決（上院 1 回目）：賛成 162、反対 14、棄権 0
2005.10.20	下院で可決（下院 2 回目）：賛成 317、反対 234、棄権 5
2005.11.16	上院で可決（上院 2 回目）：賛成 170、反対 132、棄権 3
2005.11.18	官報掲載
2006. 4.9, 10	上下両院議員の任期満了に伴う総選挙において、プローディ前欧州委員長を首相候補とする中道左派「連合」が、ベルルスコーニ首相率いる中道右派「自由の家」を僅差で破り、上下両院を制する。
2006. 4.28	国民投票実施の大統領令（5.2 官報掲載）
2006. 5.17	第二次プローディ内閣が成立
2006. 6.25, 26	国民投票で否決：賛成 38.7%、反対 61.3%、投票率 52.3%

<sup>10</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課憲法室「今回のイタリア憲法改正国民投票にいたる議会審議の経緯」及び外務省 HP を基に作成した。

## ロ 改正案の概要<sup>11</sup>

本改正案は、全 57 か条からなり、連邦上院への改組、首相権限の拡大、地方分権の推進、憲法保障機能の強化等の観点から、憲法 2 編（共和国の組織）を構成する 85 か条中の半数を超える条項に改正を加えるものである<sup>12</sup>。

### (イ) 二院制の改革

「相違がない二院制」から「非対称的な二院制」への移行

- ・両院ともに、議員の選出方法、立法及び政府の成立・活動の統制に関する権限が同一という「完全に同権な二院制」を変更し、「上院」を州を基礎とした地域代表機関としての「連邦上院」に改組
- ・両院での審議・採決が必要な事項を憲法に限定列挙した上で、国と州の競合的立法事項の基本原則に関する法案は上院に<sup>13</sup>、国の排他的立法事項及び予算・決算に関する法案は下院に、優先的審議権（他院からの異議がない限り単独審議・採択が可能）を与え、立法権行使の任務分担体制を導入
- ・上院の解散制度を廃止し常設機関化(州の政治状況に即して上院議員を改選)
- ・首相に対する信任・不信任決議案の審議を下院のみとする。  
定数の削減・被選挙権資格の見直し
- ・上院の定数を 315 から 252 に、下院の定数を 630 から 518 に削減
- ・上院の被選挙資格を変更（25 歳以上（改正前 40 歳以上）の 州内の地方自治体又は州の公選職を務めたことがある者、 州内で上院議員又は下院議員に選出されたことがある者、 州の住民<sup>14</sup>）

### (ロ) 政府形態改革

「不安定で弱体な政府」を克服し「安定した強力な政府」を実現（特に、首相の権限強化）

- ・憲法上の首相の呼称を「閣僚会議議長」から「首相」に変更
- ・首相に強い政治的リーダーシップの基盤を与えるため、下院議員選挙における選挙民の意思を首相選出に反映させる仕組みを設け、首相の民主的正統性を強化
- ・首相に大臣の任命権だけでなく罷免権を付与
- ・政府綱領を、単なる政治的文書としてではなく法的に意味のある文書、すなわち政府の構成メンバーとともにすべての与党議員の行動を拘束する指

<sup>11</sup> この項の記述に当たっては、高橋利安「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」『法律時報増刊 憲法改正問題』（日本評論社、2005 年）及び高橋・前掲注(7)を参照した。

<sup>12</sup> 「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ザーゴの山荘において、わずか 3 日間で起草した「賢人案」（ロレンザーゴ草案）に基づいたものであった。」（高橋・前掲注(11)「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」275 頁）

<sup>13</sup> ただし、政府が重要事項と判断した場合には、大統領の許可を得た上で、連邦上院に修正を求めることができ、連邦上院がこれを受け入れなかった場合には、下院が最終的に議決することとなっている。（田中・山岡・前掲注(8)104 頁）

<sup>14</sup> 田中・山岡・前掲注(8)104 頁

- 針とし、その議会への提案権を首相に付与
- ・首相に政府の一般的政策の決定権を付与
- ・各大臣の活動を促進及び調整するだけでなく指導する権限を首相に付与
- ・下院の解散権を首相に付与（現行は大統領）
- ・政府の安定性を確保するために立法期間中の与党の組替え、すなわち選挙を経ずに連立与党からの離脱又は野党から連立与党への参加を防止

#### (八) 州と国家との関係に関する改正

##### 2001年改正に引き続き地方分権を推進

- ・保健、教育、地方警察に関する事項を州の排他的立法事項に移譲し、一層の分権化を推進
- ・国による州法の統制制度の導入（州法が国家的利益を侵害すると政府が判断した場合、国が州に対し国家的利益を侵害すると認められる部分の規定の削除を求めることが可能。また、州議会が当該規定の削除に応じなかった場合、両院の合同会議の構成員の絶対多数をもって州法又は州法の一部を取り消すことが可能<sup>15)</sup>）
- ・首都ローマに条例制定権を含めた特別の自治権を付与
- ・州及び地方自治体の代表者の「連邦上院」の活動への参加(表決権は持たない)
- ・憲法2編5章のタイトルを「市町村、県、大都市、州及び国」へ変更

#### (二) 憲法保障制度改革

##### 憲法裁判所判事の定数15を維持した上で、その選出方法を変更

- ・大統領による任命判事の数5から4に削減
- ・司法及び行政司法機関による選出を5から4に削減
- ・議会による選出を5から7に増加させるとともに、その選出方法を変更  
憲法改正手続の変更
- ・現行憲法においては、憲法改正案が2回目の審議の際、両議院において3分の2以上の特別多数で可決された場合、国民投票を請求することができないと規定していたが、3分の2以上の特別多数により可決されたとしても国民投票の請求が可能  
大統領の「憲法保障機関」としての役割の強化
- ・「共和国大統領は、憲法の保障人であり、現憲法によって明示的に与えられた権限を行使する」という規定を加え「国家の統一を代表する国家元首」という地位に加えて、「憲法保障機関」としての役割を強化
- ・大統領の選出方法を「共和国会議」によるものに変更

## 八 議会による審議

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2編「共和国の組織」に関する改正案を上院に提出した<sup>16)</sup>。

<sup>15)</sup> 田中・山岡・前掲注(8)104頁

<sup>16)</sup> 「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・前掲注(11)「最近のイタリア共和国憲法改正の動向」275頁)

当該憲法改正案は、上下両院においてそれぞれ2回可決された(2回目の議決は、下院が2005年10月20日、上院が同年11月16日)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。そのため、野党から国民投票が請求されることとなり、国民投票が実施されることとなった。

その後、2006年4月9、10日に総選挙が行われ、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国民投票が行われた。

#### 【総選挙(2006年4月9、10日実施)の結果】

連合・党派		下院	上院
与党・中道左派連合	オリーブの木	220	-
	左翼民主主義者	-	62
	マルゲリータ	-	39
	共産主義再建党	41	27
	バラを握りしめて	18	-
	価値あるイタリア	17	4
	イタリア共産主義者	16	-
	「連合」と共に	-	11
	緑	15	-
	その他	21	15
計		348	158
野党・中道右派連合	フォルツァ・イタリア(がんばれイタリア)	140	79
	国民同盟	71	41
	キリスト教民主・中道民主主義者連合	39	21
	北部同盟	26	13
	DC / 新社会党	4	-
	その他	1	2
計		281	156
その他	南米伊人協会	1	1
計		630	315

終身上院議員7名を除く(出典:外務省HP)

## 二 憲法改正国民投票

国民投票は2006年6月25、26日に実施され、その結果、反対多数で憲法改正案は否決された。

#### 【国民投票の結果】

期日	投票率	結果
2006.6.25、26	52.3%	不承認(賛成38.7%、反対61.3%)

(出典:イタリア内務省HP(<http://www.interno.it>))

## 二 国民投票制度の概要

### A 憲法改正国民投票の概要

#### 【イタリア共和国憲法<sup>17)</sup>】

##### 138 条〔憲法改正法律・憲法法律〕

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。

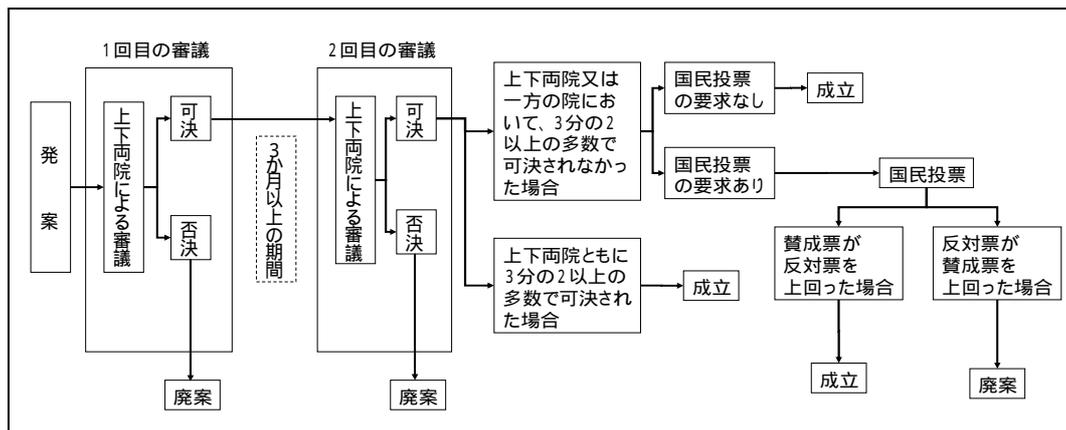
前項の法律は、公布後 3 ヶ月以内に、一議院の議員の 5 分の 1、50 万人の選挙権者または五つの州議会の要求があるときは、国民投票に付される。国民投票に付された法律は、有効投票の多数によって可決されなければ審議することができない。

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。

#### 1 憲法改正案審議手続<sup>18)</sup>

イタリア共和国憲法の改正については、通常の方法と異なり、高いハードル(各議院において 3 か月以上の期間を置いた 2 回の議決及び 2 回目の議決時における総議員の過半数による可決)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議会で総議員の 3 分の 2 以上の多数で可決された場合には行われ<sup>19)</sup>ない。なお、共和制は、憲法改正の対象とすることができない(139 条)。

#### 【イタリア共和国憲法の改正手続】



<sup>17)</sup> 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第三版]』(有信堂高文社、2005年)

<sup>18)</sup> この項の記述は、山岡・前掲注(4)を参考にした。

<sup>19)</sup> イタリアでは憲法の改正手続について、憲法的法律によって特例を設けることが可能である。実際、1997年1月24日の憲法的法律4条では、両院合同委員会によって作成された憲法改正案については、議会における過半数による議決のほか国民投票を必ず実施すべきものとされた。(山岡・前掲注(4)121、122頁)しかし、憲法的法律に基づいて設置された両院合同委員会において合意された憲法改正案が本会議で可決された例はなく、したがって、この特例によって国民投票に付された例はない。

### (1) 憲法改正案の発案権

政府、両議院の議員（一議院の5分の1の議員）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か月以上の期間を置いた、それぞれ2回の議決が必要とされる<sup>20</sup>（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、通常の議決に必要な出席議員数の過半数ではなく、総議員（在職議員数）の過半数という多数が必要である。

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、6か月の間は同趣旨の憲法改正案を審議することはできない（下院規則100条3項、上院規則124条3項）<sup>21</sup>。

## 2 憲法改正国民投票の手続<sup>22</sup>

憲法改正国民投票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（以下「国民投票法」という。）」（1970年5月25日法律第352号）<sup>23</sup>が1970年に制定された。なお、当該法律は、憲法改正国民投票だけでなく、法律廃止に関する国民投票等の手続をも定めている<sup>24</sup>。

憲法改正国民投票は、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、総議員の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に実施される<sup>25</sup>。これまでに、憲法改正国民投票は2件（2001年及び2006年）行われ、うち1件（2001年）が賛成多数により承認されている。

<sup>20</sup> 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回目の議決とは見なされず、最初の議決として扱われることとなる。（山岡・前掲注(4)122頁）

<sup>21</sup> 通常の法律案に適用される規定（下院規則72条2項、上院規則76条）を準用している。

<sup>22</sup> この項の記述は、山岡・前掲注(4)及び衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」（平成16年9月）によった。

<sup>23</sup> 国民投票法は、53条からなり、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、2章が法律廃止のための国民投票に関する規定、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、4章が国民発案に関する規定という構成となっている。（山岡・前掲注(4)122頁）

<sup>24</sup> 同法律によらない国民投票として、EU統合の深化の是非を問う諮問的国民投票（1989年6月実施）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(4)117頁）

<sup>25</sup> 注(19)参照。

### (1) 官報による公示

過半数で可決されたものの、総議員の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。

### (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、一議院の5分の1の議員、50万人の有権者、又は五つの州議会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（我が国の最高裁に当たる）の事務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

破毀院に設置された国民投票中央事務局<sup>26</sup>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、憲法改正案の公示の日から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<sup>27</sup>。国民投票の期日は、公告の命令の発布後50日から70日までの間の日曜日に設定される<sup>28 29</sup>。

### (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

<sup>26</sup> 国民投票中央事務局は、破毀院の部長のうちの年長者3名（最年長者が事務局長を務める）、各部の判事のうちの年長者各々3名によって構成される。（山岡・前掲注(4)124頁）

<sup>27</sup> 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、「年月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。（衆議院法制局・前掲注(22)）

<sup>28</sup> 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を実施するために、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。（山岡・前掲注(4)124頁）

<sup>29</sup> 憲法改正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。

全文は記載されないが、改正される部分、条項がどこであるかについては投票用紙に明記され、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する<sup>30</sup>。また、複数の異なるテーマ（例えば、地方自治に関する改正と国民の権利に関する改正）が同時に国民投票にかけられる場合<sup>31</sup>、テーマごとに異なる色の投票用紙が用意され、別々に集計される。

憲法改正案に対する賛成票が有効投票の過半数に達した場合、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<sup>32</sup>。

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審議は6か月間禁止される<sup>33</sup>。

#### (6) 投票に関する異議の申立て

- ・ 異議の申立てができる者の要件については、特に定められていない。
- ・ 異議の申立ての受理機関は、国民投票中央事務局
- ・ 申立てが可能な期間は、国民投票の投票結果が官報に掲載されるまでの間

#### (7) 大統領による審署

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  
国民投票の要求がなかった場合

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

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、大統領は審署を行い、憲法改正の手續は完了する。

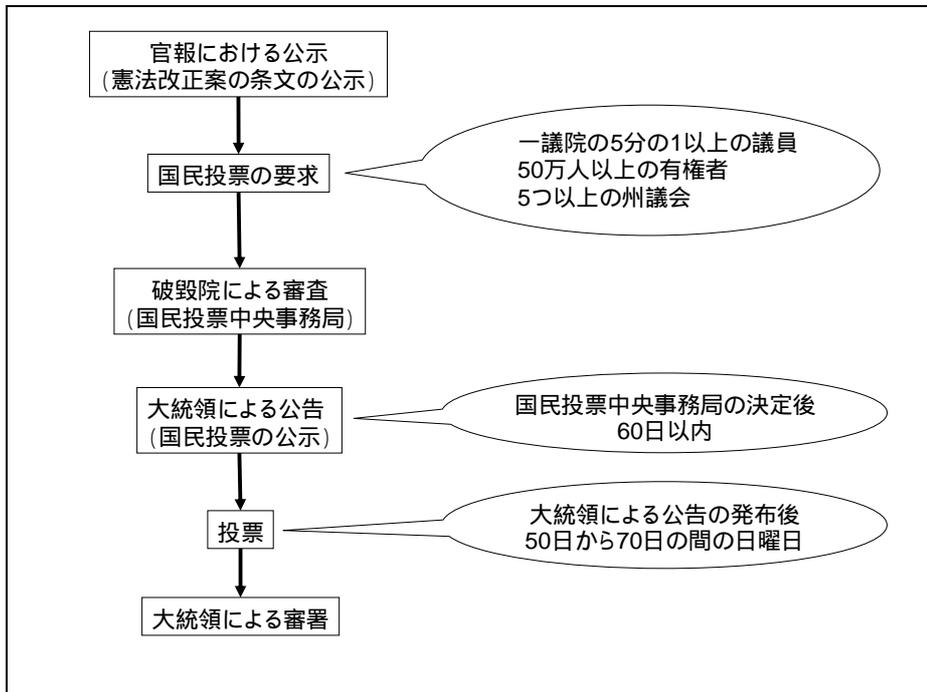
<sup>30</sup> 投票用紙は、後掲「資料1」144頁参照のこと。

<sup>31</sup> 憲法改正案のテーマが複数にわたるか否かは、議会の判断による。後掲「衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団に提出する簡潔な説明」220頁参照。

<sup>32</sup> 後掲「日本国会調査議員団質問事項に対する回答書」167頁参照。

<sup>33</sup> 山岡・前掲注(4)124頁。なお、法律廃止に関する国民投票の場合は、国民投票で否認されると、以後5年間、当該法律の廃止についての国民投票の要求ができなくなる。（後掲「法律廃止に関する国民投票の手續 (5)投票」138頁参照）

### 【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<sup>34 35</sup>

### (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<sup>36</sup>。また、一定の運動を投票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： 公共の場所での演説会  
新たなポスター、壁新聞等の掲示
- ・当日の禁止： 投票実施中における投票所前での広報活動  
投票所前における投票者に対する調査（出口調査）  
新聞、テレビ・ラジオによる広報活動

### (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、国民投票の実施に伴う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

<sup>34</sup> 衆議院法制局・前掲注(22)によった。

<sup>35</sup> 憲法改正国民投票運動と法律廃止に関する国民投票運動には、選挙運動の規制に関する法律（1956年4月4日法律第212号）が適用される（国民投票法52条）。

<sup>36</sup> 後掲「日本国会調査議員団質問事項に対する回答書」168頁参照。

いる<sup>37</sup>。

(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コムーネ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付けているほか、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。
- ・上述の規制は、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 憲法改正国民投票の実施事例

年月日	改正の概要等	国民投票
2001.10.18	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）	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	不承認

<sup>37</sup> 2006年に実施された憲法改正国民投票においては、2006年6月25日及び26日に実施される「憲法2編の改正」に関する憲法的法律の承認に関する国民投票の運動に係る政治的宣伝及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規制の実施規則（2006年5月29日イタリア共和国官報第123号）2条2項により、同規則が公布された日から5日以内に届け出ることが義務づけられた。

## B 法律廃止に関する国民投票の概要

### 【イタリア共和国憲法<sup>38</sup>】

#### 75 条〔法律廃止の国民投票〕

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。

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。

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。

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。

法律は、国民投票の実施に関する方式を定める。

イタリア共和国憲法 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国民投票法<sup>39</sup>が 1970 年に制定された<sup>40</sup>。これまでに、法律廃止に関する国民投票は 14 回 59 件行われ、うち 19 件がそれぞれ賛成多数により承認されている。

### 1 法律廃止に関する国民投票の手続<sup>41</sup>

#### (1) 国民投票の発案

憲法 75 条 1 項は、「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」と規定している。なお、これを実施するための具体的手続は、国民投票法の 2 章に定められている。

#### (2) 破毀院による審査

法律廃止に関する国民投票の要求は、破毀院の事務局に提出される。なお、提出の期間につき以下のとおりの制限が設けられている。

提出は、各年 1 月 1 日から 9 月 30 日の間に限定(国民投票法 32 条)<sup>42</sup>。

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のための選挙会が招集された後 6 か月間は、提出不可(国民投票法 31 条)

<sup>38</sup> 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』(有信堂高文社、2005 年)

<sup>39</sup> 注(23)参照。

<sup>40</sup> 注(24)参照。

<sup>41</sup> 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 巻 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。なお、後掲「法律廃止に関する国民投票の手続」191 頁参照。

<sup>42</sup> 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・前掲注(41)「イタリアの制度改革と国民投票制度」24 頁)

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により、国民投票の要求を適法とする決定が行われた場合、当該要求は、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、憲法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（判決の日から5日以内に判決を大統領、上下両院議長、首相、国民投票中央事務局、発起人等に伝達するとともに、官報に掲載する）。

### (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日の間の日曜日を投票日と定め、大統領令として国民投票を公示する（国民投票法34条）。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。

### (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（憲法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（国民投票法35条）。

国民投票は、有権者の過半数が投票し、賛成票が有効投票の過半数に達した場合に成立する（憲法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<sup>43</sup>。

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（国民投票法38条）<sup>44</sup>。

### (6) 大統領の法律廃止の宣言

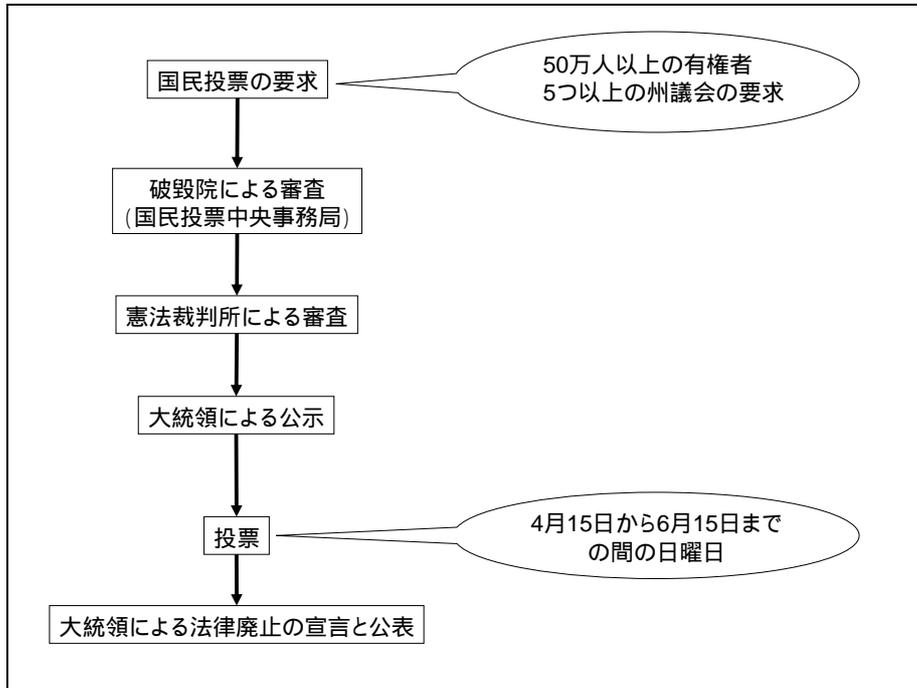
国民投票の結果、法律廃止の結論が出た場合、大統領は、大統領令により当該法律の廃止を宣言する。廃止は官報への公示日の翌日から発効する（た

<sup>43</sup> 後掲「法律廃止に関する国民投票の手続」193頁参照。

<sup>44</sup> 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「憲法改正国民投票の手続 (5)投票」133頁参照）

だし、法律又は規定の廃止に伴う不都合をなくし、必要な立法措置をさせる  
 目的で、当該廃止の発効を 60 日を限度に延期することが可能である（国民  
 投票法 37 条）。

**【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<sup>45</sup>。

**3 法律廃止に関する国民投票の実施事例**

投票日	対 象	投票率	結 果
74. 5.12	離婚法の廃止	87.7%	不承認(賛成 40.7%、反対 59.3%)
78. 6.11	治安法の廃止	81.2%	不承認(賛成 23.5%、反対 76.5%)
	政党活動への国庫補助の廃止	81.2%	不承認(賛成 43.6%、反対 56.4%)
81. 5.17	反テロリズム法の一部廃止	79.4%	不承認(賛成 14.9%、反対 85.1%)
	終身刑の廃止	79.4%	不承認(賛成 22.6%、反対 77.4%)
	武器携帯免許法の廃止	79.4%	不承認(賛成 14.1%、反対 85.9%)
	中絶法の廃止	79.4%	不承認(賛成 11.6%、反対 88.4%)
	中絶法の限定規定の廃止	79.4%	不承認(賛成 32.0%、反対 68.0%)
85. 6. 9	賃金の物価スライド率削減法の廃止	77.9%	不承認(賛成 45.7%、反対 54.3%)

<sup>45</sup> 前掲「憲法改正国民投票運動に対する規制」135 頁参照。

87.11. 8	司法官の民事責任規定の廃止	65.1%	承認(賛成80.2%、反対19.8%)
	議会の諮問委員会に関する規定の廃止	65.1%	承認(賛成85.0%、反対15.0%)
	原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1%	承認(賛成80.6%、反対19.4%)
	原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1%	承認(賛成79.7%、反対20.3%)
	外国法人との原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	65.1%	承認(賛成71.9%、反対28.1%)
90. 6. 3	狩猟の規制	43.4%	不成立(賛成92.2%、反対7.8%)
	私有地へのハンターの立入規制	42.9%	不成立(賛成92.3%、反対7.7%)
	殺虫剤使用の禁止	43.1%	不成立(賛成93.5%、反対6.5%)
91. 6. 9	下院選挙法改正 <sup>46</sup>	62.5%	承認(賛成95.6%、反対4.4%)
93. 4.18	環境保護行政の地域保険機構の管轄からの排除	76.8%	承認(賛成82.6%、反対17.4%)
	個人使用のための麻薬保持の容認	77.0%	承認(賛成55.4%、反対44.6%)
	政党活動への国庫補助の廃止	77.0%	承認(賛成90.3%、反対9.7%)
	貯蓄信用金庫役員に対する財務大臣の人事権の廃止	76.9%	承認(賛成89.8%、反対10.2%)
	国家持株省の廃止	76.9%	承認(賛成90.1%、反対9.9%)
	上院選挙法改正	77.0%	承認(賛成82.7%、反対17.3%)
	農業省の廃止及び州政府への権限移譲	76.9%	承認(賛成70.2%、反対29.8%)
	観光省の廃止及び州政府への権限移譲	76.9%	承認(賛成82.3%、反対17.7%)
95. 6.11	職場の労働者代表の三大労組による独占の廃止(最大要求)	57.2%	不承認(賛成49.97%、反対50.03%)
	同上(最小要求)	57.2%	承認(賛成62.1%、反対37.9%)
	公務員の組合に民間労組と同様の団体協約締結権付与	57.4%	承認(賛成64.7%、反対35.3%)
	マフィア・メンバーの身柄保護	57.2%	承認(賛成63.7%、反対36.3%)
	国営ラジオ・テレビの民営化	57.4%	承認(賛成54.9%、反対45.1%)
	小売店開設規制の緩和	57.2%	不承認(賛成35.6%、反対64.4%)
	組合費の天引き制度の廃止	57.3%	承認(賛成56.2%、反対43.8%)
	人口1.5万人以上の市の選挙法の改正	57.4%	不承認(賛成49.4%、反対50.6%)
	小売店営業時間の自由化	57.3%	不承認(賛成37.4%、反対62.6%)
	全国ネットのテレビ局の一企業による保有の上限設定	58.1%	不承認(賛成43.1%、反対56.9%)
	テレビ番組の広告による中断の禁止	58.1%	不承認(賛成44.3%、反対55.7%)
	ラジオ・テレビ広告代理店法の改正	58.1%	不承認(賛成43.6%、反対56.4%)

<sup>46</sup> 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。(後掲(参考)「国民投票法制定前後の動き」142頁及び後掲「内務省における説明聴取・質疑応答」〔オノラト審議官発言〕225頁参照)

97. 6.15	黄金株の廃止	30.2%	不成立(賛成 74.1%、反対 25.9%)
	良心的兵役拒否	30.3%	不成立(賛成 71.7%、反対 28.3%)
	私有地へのハンターの立入禁止	30.2%	不成立(賛成 80.9%、反対 19.1%)
	司法官の自動昇任	30.2%	不成立(賛成 83.6%、反対 16.4%)
	ジャーナリスト同業組合の廃止	30.0%	不成立(賛成 65.5%、反対 34.5%)
	裁判官への司法職以外の者の任命	30.2%	不成立(賛成 85.6%、反対 14.4%)
	農林食料資源省の廃止	30.1%	不成立(賛成 66.9%、反対 33.1%)
99. 4.18	下院選挙法改正	49.6%	不成立(賛成 91.5%、反対 8.5%)
00. 5.21	政党選挙資金補助	32.2%	不成立(賛成 71.1%、反対 28.9%)
	下院比例制の廃止	32.4%	不成立(賛成 82.0%、反対 18.0%)
	最高司法会議比例制	31.9%	不成立(賛成 70.6%、反対 29.4%)
	判事職と検事職との区分	32.0%	不成立(賛成 69.0%、反対 31.0%)
	司法官兼職禁止	32.0%	不成立(賛成 75.2%、反対 24.8%)
	解雇労働者の再雇用	32.5%	不成立(賛成 33.4%、反対 66.6%)
	組合費控除	32.2%	不成立(賛成 61.8%、反対 38.2%)
03. 6.15	労働憲章 18 条	25.5%	不成立(賛成 86.7%、反対 13.3%)
	強制的な送電線の設置	25.6%	不成立(賛成 85.6%、反対 14.4%)
05.6.12,13	ヒト胚の臨床的研究及び治験の制限	25.7%	不成立(賛成 88.0%、反対 12.0%)
	体外受精卵の取扱いに関する制限	25.7%	不成立(賛成 88.8%、反対 11.2%)
	誕生した者とヒト胚の権利を同等とする規定の廃止	25.7%	不成立(賛成 87.7%、反対 12.3%)
	第三者の配偶子を用いた体外受精の禁止	25.6%	不成立(賛成 77.4%、反対 22.6%)

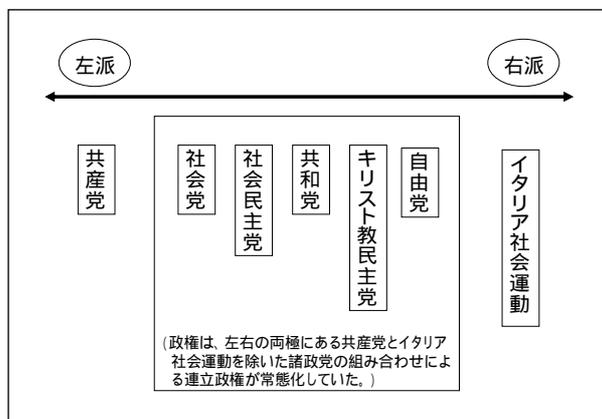
(出典:『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成 12 年 11 月) Ministero dell'Interno, *REFERENDUM COSTITUZIONE*, 2006 及び芦田淳「海外法律情報イタリア 生殖補助医療をめぐる議論」ジュリスト No.1298)

## (参考) 国民投票法制定前後の動き

### 1 国民投票法制定前の動き<sup>47</sup>

イタリア共和国憲法は、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。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。ただし、それは、離婚法の成立と引換えに、その廃止を可能にする手段をカトリック教会など離婚法制定反対勢力に与えるという妥協の産物として<sup>48</sup>であった。

### 【冷戦期のイタリア主要政党】



### 2 国民投票法制定後の動き～1970年代以降<sup>49</sup>

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、比例代表制の下での「政党支配制<sup>50</sup>」の存続を危機にさらすこととなった。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。

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。

<sup>47</sup> この項の記述は、山岡・前掲注(4)を参考にした。

<sup>48</sup> 田口富久治・中谷義和編『比較政治制度論[第3版]』(法律文化社、2006年)147、148頁

<sup>49</sup> この項の記述は、井口文男「イタリア共和国 解説」樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集[第4版]』(三省堂、2001年)を参照した。

<sup>50</sup> 94年までG7諸国の中では日本とともに政権交代が一度もなかったイタリアでは、政財官の癒着が深化した。政党が公共・民間部門を支配し、それを利権配分の対象とし、それに寄生する「政党支配国家」を生み出した。そして、制度改革の方策として小選挙区制への転換運動が展開された。(田口・中谷・前掲注(48)156頁)

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の廃止を求める提案が、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%条項の廃止を求める提案が、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。

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<sup>51</sup>と評価されている。

しかし、1995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<sup>52</sup>と指摘されている。

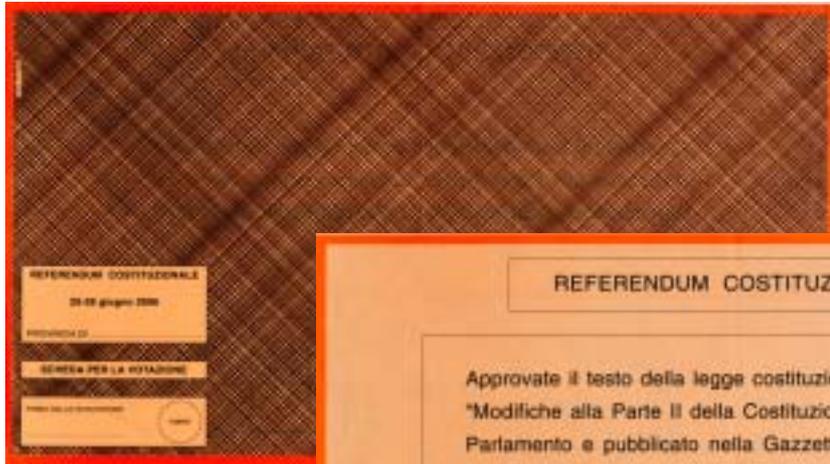
---

<sup>51</sup> 馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの政治』（早稲田大学出版部、1999年）135頁

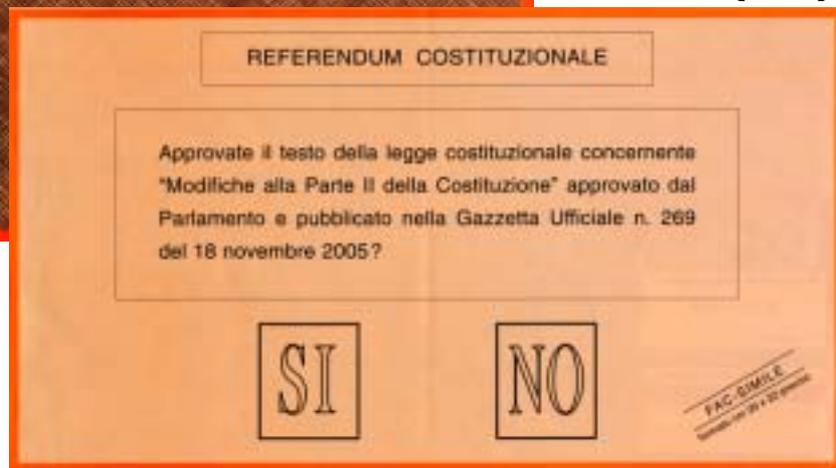
<sup>52</sup> 同上135頁

(資料1) 投票用紙 (イタリア内務省提供)

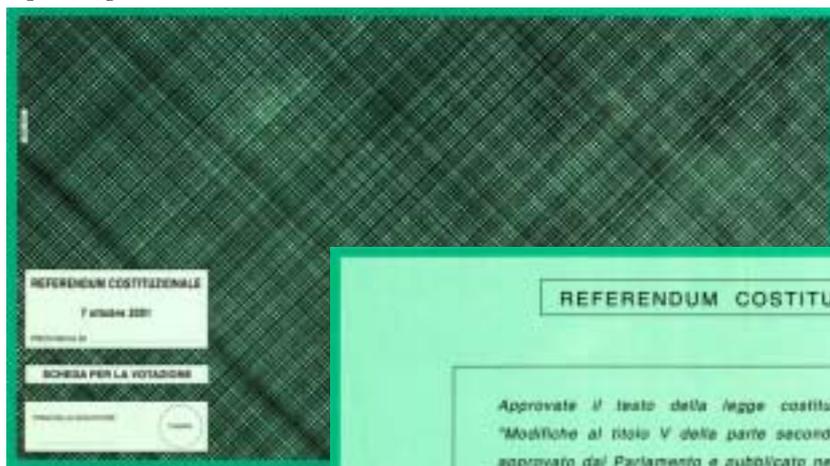
1. 2006年6月25、26日に実施された憲法改正国民投票  
(裏面)



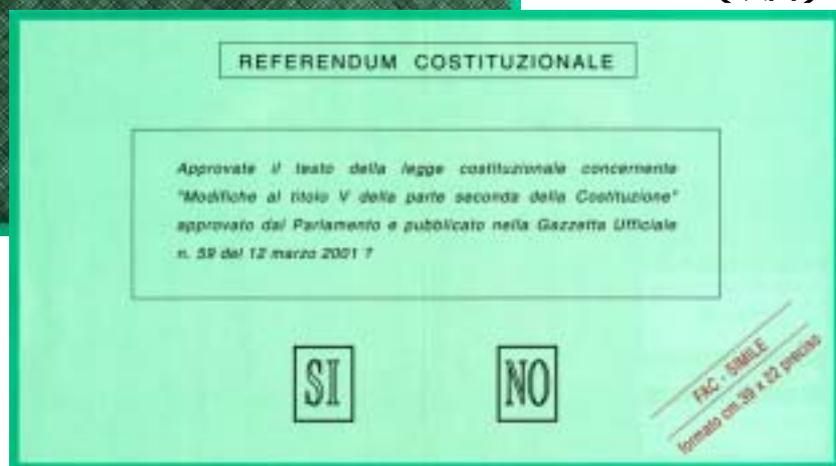
(表面)



2. 2001年10月7日に実施された憲法改正国民投票  
(裏面)



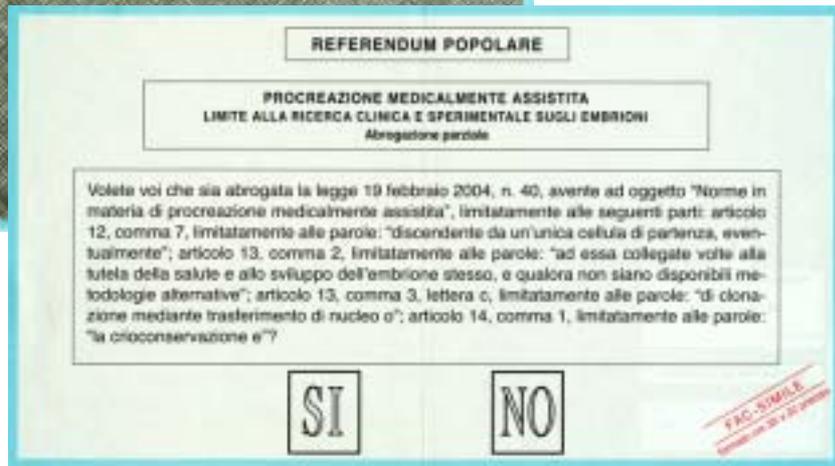
(表面)



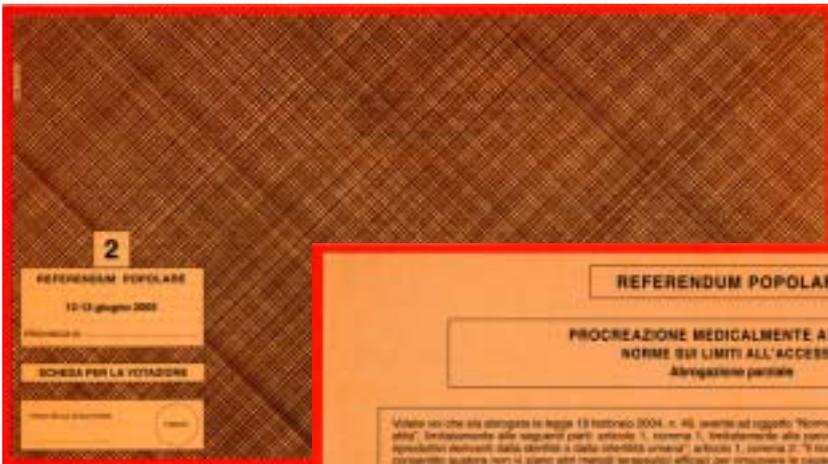
3 . 2005 年 6 月 12、13 日に実施された法律廃止に関する国民投票  
(裏面)



(表面)



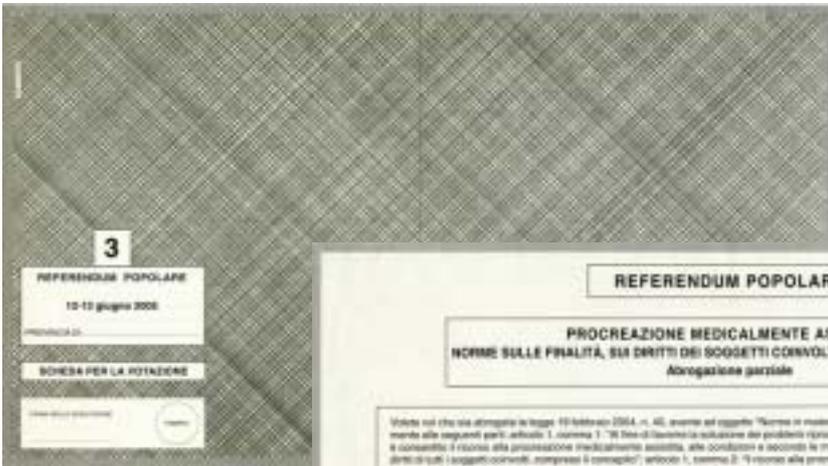
(裏面)



(表面)



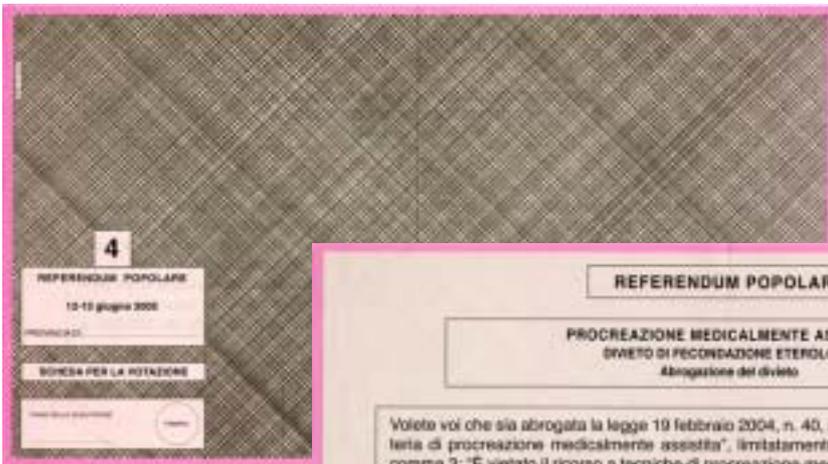
(裏面)



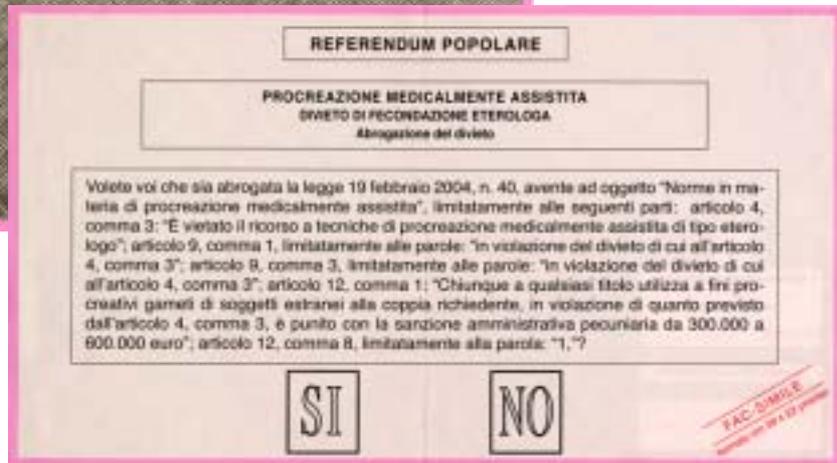
(表面)



(裏面)



(表面)

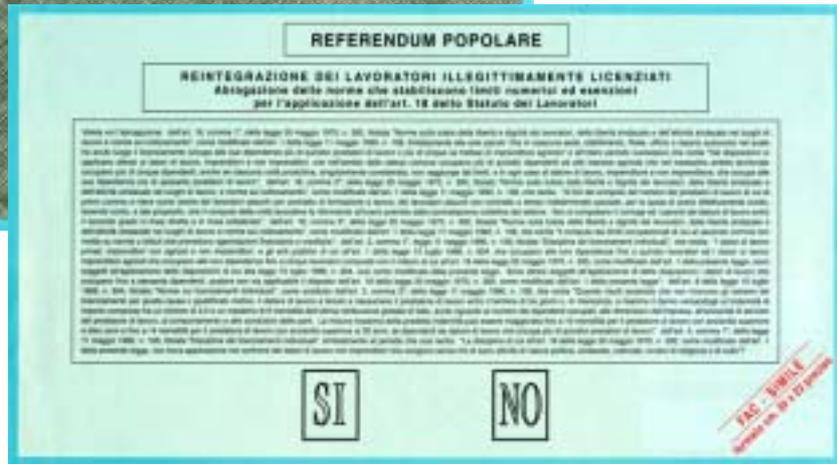


#### 4 . 2003 年 6 月 15 日に実施された法律廃止に関する国民投票

(裏面)



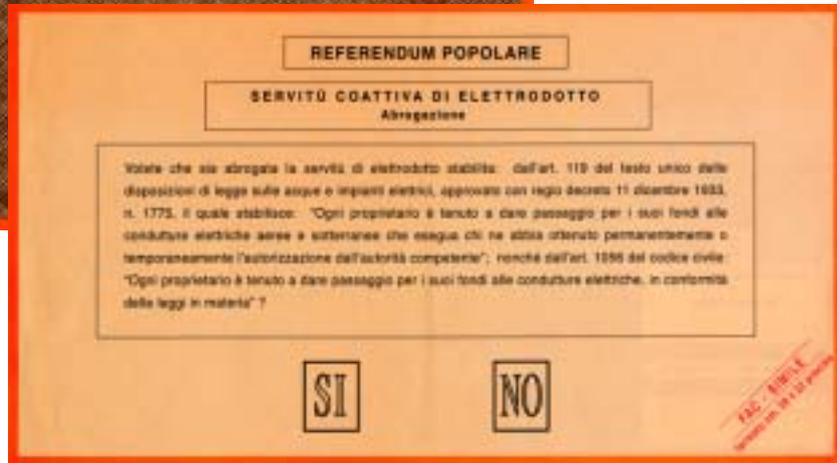
(表面)



(裏面)



(表面)



5 . 1946 年 6 月 2 日 に実施された政体選択に関する国民投票

(表面)



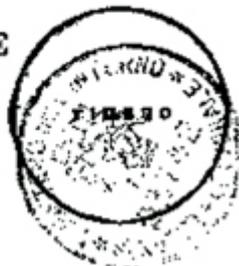
(裏面)

REFERENDUM SULLA FORMA ISTITUZIONALE DELLO STATO

SCHEDA PER LA VOTAZIONE

FIRMA DELLO SCRUTATORE

*Luigi...*



(資料2) 国民投票運動用ポスター〔キーティ議会関係・制度改革担当大臣及び  
ヴィオランテ下院憲法委員会委員長提供〕

1. 2006年6月25、26日に実施された憲法改正国民投票



**Referendum  
ANTI-SOVIET**

Referendum 25 e 26 giugno 2006

**VOTA**

**SI**



**Federalismo Devoluzione**

[www.dsonline.it](http://www.dsonline.it)

**NOOOO!**



**MIGLIORARE LA COSTITUZIONE SI PUÒ,  
FARLA A PEZZI NO.**

AL REFERENDUM COSTITUZIONALE  
IL 25 E 26 GIUGNO **VOTA NO.**




la **Costituzione**  
unisce l'Italia.



25 e 26 Giugno:  
**VOTA**  
**NO** alla controriforma

www.comitato-per-la-difesa-della-costituzione-di-cadumbe - comitato per il "NO"  
http://www.referendumcostituzionale.org

Referendum 25 e 26 giugno

**Viva  
l'Italia**

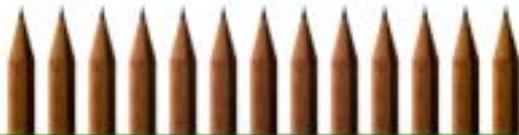
**NO**

**Per salvare  
la Costituzione**

*Il Comitato promotore*

[www.referendumcostituzionale.org](http://www.referendumcostituzionale.org)

**AL REFERENDUM**  
del 25 e 26 giugno



**VINCE chi VOTA**

**tantiNO** per

- salvare la Costituzione
- diritti e libertà eguali per tutti
- l'unità d'Italia
- una democrazia dei cittadini
- non dare tutti i poteri a una sola persona

**VOTA** ~~NO~~

COMITATO NAZIONALE SALVAMO LA COSTITUZIONE.IT

**LA COSTITUZIONE**  
**NON**  
**SI CANCELLA.**



**25-26 GIUGNO**  
**AL REFERENDUM PER LA**  
**COSTITUZIONE**

**VOTIAMO NO**

PER DIFENDERE I DIRITTI, LA CONTRATTAZIONE E LA PARTECIPAZIONE SOCIALE

CGIL   

CGIL  CISL  UIL 

**NEL REFERENDUM**  
del 25 e 26 giugno

**TANTI**



**PER GARANTIRE IL PRINCIPIO DELLA PARI DIGNITÀ SOCIALE DI TUTTI I CITTADINI**

**PER UNA COSTITUZIONE CHE GARANTISCA LA CONTRATTAZIONE E LA PARTECIPAZIONE SOCIALE**

**PER DIFENDERE IL RUOLO DI GARANZIA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

**PER AFFERMARE IL BILANCIAMENTO DEI POTERI TRA GOVERNO E PARLAMENTO**

~~NO~~ **UN VOTO PER UNIRE E NON DIVIDERE**

CGIL  CISL  UIL 

**NEL REFERENDUM**  
del 25 e 26 giugno

**TANTI**



**PER UNA**  
**COSTITUZIONE DI TUTTI**

~~NO~~ **UN VOTO PER UNIRE E NON DIVIDERE**

## Le ragioni di un NO

### Appello del Comitato Scientifico

Il referendum del 25-26 giugno è una decisiva occasione per azzerare una riforma che investe parti essenziali della Costituzione repubblicana. Il nostro proposito, dichiarato due anni fa, è stato: aggiornare, non demolire la nostra Carta costituzionale; ma le riforme coerenti con i principi fondamentali della Costituzione possono realizzarsi solo se viene cancellata questa pessima controriforma.

Il testo sottoposto a referendum, indicato con l'improprio nome di "devolution":

a) fersa l'unità nazionale attribuendo alle Regioni le funzioni esclusiva in materie che riguardano i livelli essenziali delle prestazioni per i diritti alla salute e alla istruzione. Oltre ai costi mai precisati di questa operazione, che sarebbero comunque molto alti, è chiaro che soluzioni dissociative di questa natura si risolverebbero in un ulteriore depotenziamento delle Regioni finanziariamente più deboli, rendendo vano ogni sforzo di perequazione nell'ambito del federalismo fiscale. In più, il sistema sanitario tenderebbe a differenziarsi per il diverso rapporto tra sanità pubblica e sanità privata. Bisogna poi tener conto dei pesanti effetti di differenziazione derivanti dalla attribuzione del carattere esclusivo alle competenze regionali nelle altre materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato (agricoltura, industria e turismo, tra le altre): in queste materie potrebbe diventare impossibile la determinazione di principi generali unitari e di qualunque politica nazionale;

b) concentra nel Primo ministro poteri che rendono del tutto squilibrata in senso autoritario la forma di governo dell'Italia, isolandola dagli Stati liberal-democratici. La binaturazione del vertice del governo è praticamente assoluta, perché la sua sostituzione con un altro Primo ministro appartenente alla stessa maggioranza (che eviterebbe lo scioglimento della Camera), è resa impossibile dall'altissimo quorum richiesto. Il Presidente della Repubblica perde il potere di scioglimento della Camera, che passa integralmente al Primo ministro: la Camera dei deputati è degradata ad una condizione di mortificante inferiorità: o si conforma alla richiesta di approvazione di un testo legislativo su cui il Premier ha posto la questione di fiducia o, se disente, provoca lo scioglimento dell'Assemblea e il ritorno di fronte agli elettori. La finalità "antibalzano" non giustifica queste scelte estreme, perché la stabilità del governo dipende soprattutto dall' "fatto maggioritario", realizzabile anche con l'attribuzione di un premio di maggioranza, come è già avvenuto nelle XIV e XV legislature;

c) Il superamento del bicameralismo paritario (escludendo il Senato dal rapporto di fiducia) non è giustificato dalla creazione di un vero Senato federale rappresentativo degli enti e delle comunità territoriali. La riduzione del numero dei parlamentari è un espediente puramente demagogico perché sarebbe operativa solo dal 2016, quando gli attuali parlamentari saranno per lo più in pensione;

d) La distribuzione delle attribuzioni legislative tra Camera e Senato in base alle diversità delle materie (quelle di competenza esclusiva dello Stato, le altre di competenza concorrente con le Regioni) rende del tutto incerto l'esercizio del potere di legiferare, anche perché il Primo ministro può spostare del Senato alla Camera la deliberazione in via definitiva sui testi ritenuti fondamentali per l'attuazione del programma di governo;

e) da ultimo, ma non per ultimo, il testo sottoposto a referendum viola l'art. 138 della Costituzione, che non prefigura "riforme radicali" della Carta, e viola i diritti degli elettori, radicati negli artt. 1 e 48 Cost., elettori che con un solo "sì" o "no" vengono costretti a prendere contemporaneamente posizione sulle modifiche delle funzioni del Presidente del Consiglio, delle funzioni del Presidente della Repubblica, del procedimento legislativo, della composizione e delle funzioni di Camera e Senato, delle competenze legislative regionali, della composizione della Corte costituzionale, del giudizio di legittimità costituzionale in via diretta e del procedimento di revisione costituzionale.

Se vincessimo si diventerebbe impossibile per molto tempo cambiare un testo approvato dal popolo; mentre se vince il no, c'è solo il rifiuto di "quella" riforma (votata nella passata legislatura) restando aperta la strada per emendamenti migliorativi puntuali coerenti con i principi ed equilibri fondamentali dell'impianto costituzionale: emendamenti da approvare a maggioranza qualificata, in forza della auspicata riforma dell'art. 138 della Costituzione, volta a mettere fine una volta per tutte all'epoca delle riforme costituzionali imposte a colpi di maggioranza.

Firmato da:

### Presidenti o Vice-Presidenti emeriti della Corte costituzionale (17)

Leopoldo Elia, Antonio Baldassarre, Enzo Cheli, Riccardo Chieppa, Piero Alberto Capotosti, Francesco Paolo Casavola, Giovanni B. Corso, Fernanda Conti, Mauro Ferri, Francesco Guizzi, Renato Granata, Carlo Mezzanotte, Guido Neppi Modona, Valerio Onida, Gabriele Pescatore, Giuliano Vassalli, Gustavo Zagrebelsky

### Professori universitari di diritto costituzionale, diritto pubblico e diritto amministrativo (184)

Franco Bassanini, Alessandro Pizzorusso, Lorenza Carlassano, Alessandro Pace, Federico Sorrentino, Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Sergio Stammati, Massimo Luciani, Umberto Allegretti, Fulco Lancaster, Paolo Caretti, Salvatore Prisco, Antonino Spadaro, Mario Dogliani, Maurizio Fioravanti, Giorgio Pastori, Roberto Sin, Paolo Ridola, Giancarlo De Martin, Adriana Vigneri, Roberto Zaccaria, Pietro Carlo, Luisa Torchia, Renato Balduzzi, Vincenzo Carulli Inelli, Domenico Sorace, Stefano Grassi, Enzo Balboni, Carlo Ammirante, Giuseppe Ugo Rescigno, Antonio Ruggieri, Augusto Cerri, Aldo Lodiolo, Mauro Volpi, Angelo Mattioli, Michele Scudiero, Adele Anzon, Massimo Villone, Marco Olivetti, Roberto Toriatti, Gregorio Arena, Paolo Carozza,

### Referendum 25 e 26 giugno

**Viva  
l'Italia**

**NO**

**Per salvare  
la Costituzione**

Il Comitato promotore

[www.referendumcostituzionale.it](http://www.referendumcostituzionale.it)

Massimo Carli, Maurizio Oliviero, Alfonso Di Giovine, Bernardo G. Madarelli, Alessandro Torre, Angelo Antonio Cervati, Annamaria Poggi, Ernesto Bettinelli, Giulio Vesperini, Vittorio Angiolini, Tania Groppi, Gianfranco D'Alessio, Silvio Gambino, Alfonso Celotto, Alberto Massera, Cesare Pinelli, Giovanni Serges, Giuseppe Di Gaspare, Enrico Grosso, Gladio Gemma, Roberto Pinardi, Agatino Carola, Andrea Pugliotto, Massimo Sicardi, Anna Chimenti, Eduardo Gianfrancesco, Angela Musumeci, Francesco Rimoli, Nicola Colajanni, Gianluca Gardini, Stefano Sicardi, Aurelia Benedetti, Carla Barbati, Paolo Carnevale, Gianni Sacco, Andrea Gratteri, Roberto Oliva, Francesco Vella, Mauro Renna, Ernesto Stocchi Damiani, Bruno Dente, Enarusele Conte, Marco Bombardelli, Alberto Lucarelli, Maria Paola Guerra, Nicola Lupo, Stefano Passigli, Maria Alessandra Sandulli, Maria Cristina Grisolia, Lorenzo Chieffi, Giovanni Cocco, Giorgio Grasso, Antonio D'Alò, Riccardo Guastini, Joerg Luther, Filippo Pizzolatto, Emanuele Rossi, Camilla Buzzacchi, Anna Marzanati, Aldo Sandulli, Gianmario De Muro, Fernando Puzzo, Barbara Marchetti, Francesco Bilancia, Paolo Giangaspero, Leopoldo Coen, Daria De Pretis, Giovanni Di Cosimo, Giuditta Brunelli, Antonio Cantaro, Rosanna Tosi, Claudio De Rionis, Saulie Panizza, Giuseppe Campanelli, Pietro Pinna, Omar Chessa, Elena Melfatti, Sandro Stelano, Francesco Rigano, Matteo Cosulich, Filippo Donati, Maria Stella Righettini, Valeria Piergigli, Luisa Azzena, Nicola Vizioli, Giampaolo Gerbasì, Luca Baccelli, Paola Marsico, Laura Ronchetti, Roberta Calvano, Sergio Congiu, Senato Pescara, Giovanni Saracino, Diego Corapi, Giulia Tiberi, Giulio Enea Vigevani, Pio G. Rinaldi, Alessandra Valastro, Luigi Cozzolino, Luca Castelli, Vincenzo Tondi della Mura, Roberto Romboli, Pasquale Costanzo, Barbara Pezzini, Carlo Colapietro, Raffaele Bifulco, Filippo Satta, Roberto Cavallo Penn, Guido C. di San Luca, Fabio Francario, Antonio Romano Tassone, Giorgio Cugurra, Luigi Volpe, Paolo Veronesi, Marina Calamo Specchia, Giovanni Duni, Alessandro Mazzobelli, Gianluca Bascherini, Giovanna Endric, Walter Nocito, Paolo Sabbioni, Sergio Gerotto, Maurizio Gobbo, Enrico Caterini, Guernino D'ignazio, Laura Rainaldi, Marco Ruobolo, Andrea Pirano, Andrea Giorgis, Edoardo Chiti, Rodolfo Lewanski, Nicoletta Rangone, Felice Besozzi, Mario Garino, Caterina Cittadino, Elisabetta Lamarque, Giancarlo Montedoro,

Francesco Carrone, Fabio Corvaja, Marco Giampiretti, Giovanni Tari

### Professori universitari di materie giuridiche (102)

Pietro Rescigno, Stefano Rodotà, Nicolò Lipari, Luigi Ferrajoli, Paolo Zatti, Enrico Di Nicola, Giuliano Lotti, Arianna Fusaro, Leopoldo Tullio, Anna Maria Pagliari, Mario Losano, Eligio Resta, Francesco Trimarchi, Maria Vittoria Cozzi, Clemente Santillo, Mario Florillo, Federico Carni, Alberto Oliverio, Luigi Berlinguer, Lucia Serena Rossi, Anna Lazzaro, Valentina Prudente, Alessandro Dal Poz, Francesco Domenico, Pietro Mancini, Sergio Caruso, Domenico Gallo, Fausto Guarniero, Carlo Cester, Giuseppe Pena, Giancarlo Guarino, Marco De Cristoforo, Gilberto Lozzi, Antonio Mantello, Giuliano Crifo, Mauro Catenacci, Oronzo Mazzotta, Massimo Cocchia, Maria Luisa Alaimo, Piero Antonio Bonnet, Maria Grazia Campani, Fausto Granelli, Pia Accoto, Antonio Marchesi, Carlo Renoldi, Mauro Meuccio, Francesco Maisto, Riccardo Fazio, Antonella Salomoni, Claudio Di Turi, Francesco Sbordone, Severino Nappi, Giorgio Graudi, Roberto De Luca, Renate Siebert, Massimo Fragola, Sabina Licursi, Fabrizio Amato, Silvia Albano, Emilio Sirani, Alessandra Facci, Thomas Casadei, Silvia Bozzelli, Franco Batistoni Ferrara, Giuliano Lemme, Lucio Lanfranchi, Antonio Carratta, Maria Donata Panfili, Gustavo Gozzi, F. Zanchini Castiglioni, Ermanno Vitale, Angela Del Vecchio, Lia Biscottini, Anna Cardota, Alessandra D'Amico, Nadia Del Frate, Giovanna Fava, Fabrizio Frasnedi, Samuela Frigeri, Fausto Gardini, Giuseppe Giampolo, Maria Elena Guarni, Raffaella Lamberti, Claudia Landi, Irene Mazzone, Rosa Mazzone, Elena Merlini, Elena Passanti, Patrizia Ravellini, Carlo Ronconi, Maria Grazia Scocchetti, Maria Teresa Semeraro, Elena Tascia, Stefania Tonini, Pierangela Venturini, Maria Virgilio, Vincenzo Ferrari, Sergio Mattone, Luca Lo Schiavo, Massimo Basilevecchia, Fabio Botta, Giovanna Mancini

### Professori universitari di altre discipline (184)

Pietro Scoppola, Giuseppe Alberigo, Pippo Ranci, Salvatore Settis, Alessandro Pizzorusso, Augusto Graziani, Guido Formigoni, Massimo Bordignon, Arnaldo Bagnasco, Marcello Messeri, Mario Sarcinelli, Riccardo Musari, Gianluigi Beccaria, Francesco Zajczyk, Silvia Gianni, Claudio Nunziata, Lorenzo Caselli, Valerio Spedale, Luciano Benadusi, Adriana Topo, Paola Tornaghi, Giuseppe Marotta, Gian Antonio Nian, Marcello Pazzi, Luciano Corradini, Franco Russo, Giovanbattista Zorzi, Umberto Mazzone, Michele Emmer, Manuella Salva, Michele Lella, Adele Masello, Luciano Hinna, Stefano Tortorella, Maria Giulia Amata, Marina Torelli, Joan FitzGerald, Silvia Carandini, Eugenia Equini Schneider, Ferruccio Marotti, Elena Piero, Francesco Romeo, M. Teresa Spagnoli Zulli, Fulvio Rino, Valentina D'Urso, Stefano Trinchese, Mario Vietri, Giovanna Bianchi, Livio Triplo, Marco Rossi, Silvana Saliello, Paolo Bosi, Alberto Buglio, Francesca Bettio, Maria Cecilia Guerra, Corinna Papetti, Ennio Bertolucci, Achille Flora, Carlangelo Liverani, Vincenza Orlandi, Federico Albano Leoni, Gemellino Pretrossi, Carmine Ampolo, Anna Oppo, Paolo Ramat, Gaetano Arfè, Marcello Cini, Giovanna Grignaffini, Irma Labate, Raniero La Valle, Simona Pergolesi, Aurelio Pricciocchi, Stefania Pastore, Enrico Pugliese, Gabriella Turnaturi, Antonella Tabacchini, Giorgio Vecchio, Claudio Ravone, Anna Rossi-Doria, Antonello Sotgiu, Antonio Bertacca, Carlo Cerotto, Cristina Peroni, Enrico Giusti, Ernesto Lamanna, Fernando Ferroni, Giuseppe Marchesini, Marta Cuccolini, Maurizio Benfatto, Pier Maria Gaffarini, Pier Raimondo Crippa, Renzo Vaccaroni, Roberto Bartolino, Roberto Bellotti, Roberto Cirio, Sergio Ratti, Giuseppe Catalano, Mario Regini, Tazio Pinelli, Wanda M. Alberico, Patrizia Menestrà, Maria G. Lo Duca, Bruno Anatra, Maria Barbara Ponti, Leonide Pandimiglio, Danilo Giulietti, Leopoldo Milano, Maria Italia Ferrero, Barbara Caccia, Amedeo De Dominicis, Fabrizio Bertinetto, Cristina Burani, Arnaldo Stefanini, Michele Livan, Sofia Casula, Davide Caramella, Ubaldo Bottigli, Marco Salis, Paola Benicchi, Tommaso Pizzorusso, Anna Laura Zanatta, Carla Varese, Giuliana Guati, Roberto Antonelli, Sandra Di Majo, Anna Antonini, Marco Budinich, Paolo Butera, Giulio Luzzatto, Giovanni Bachelet, Mario Calvetti, Laura Sennita, Carlo Bernardini, Giorgio Parisi, Giorgio Gallo, Emanuele Menegatti, Andrea Zanella, Claudio Natoli, Francesco Di Matteo, Amalia Signorelli, Giancarlo Monina, Paola Crucci, Albano Melloni, Marzolini Bartolini Bussi, Ferdinando Arzarello, Iala Masullo, Alessandro Lenci, Mauro Belli, Arnaldo Veci, Ennio Gozzi, Luca Fanfani, Daniele Zedda, Michelangelo Bovero, Filippo Zerilli, Giancarlo Gianella, Lucia Re, Mirella Enriotti, Giuliana Chiaretti, Carla Bazzanella, Maria Concetta Dentoni, Federico Butera, Luigi Mazza, Paolo Rossi, Gabriele Pasqui, Daniela Lapone, Enrico Rebbegani, Luciano Vettorello, Gian Paolo Caselli, Giorgio Prodi, Giorgio Zanetti, Giulio Conticelli, Giuseppe Dell'Agata, Francesco Fidaleo, Donatella Barzetti, Carlo Donolo, Laura Di Nicola, Lucia Sagui, Luciano Marit, M. Luisa Carrón Puga, Paolo Gramoleno, Franco Benigno, Maurizio Donato, Franco Eugeni, Giorgio Caravale

## 【事務局仮訳】

### 科学者委員会のアピール

6月25日及び26日に行われる国民投票は、共和国憲法の本質的部分を侵害する改革を打ち砕く決定的な機会です。2年前に明らかにした私たちの目的は、憲法を打ち倒すのではなく、現代化しようというものでした。しかし、憲法の基本原則に基づく改革とは、この最悪な反改革案の廃棄を実現することのほかにありません。国民投票にかけられる案は、「デポリューション（権限移譲）」という不適切な用語で次のようなことをしようとしています。

- a) この案は、健康及び教育に関する権利にとって本質的なものとなる行政活動について、州に排他的な権限を付与することとしています。これは国家的統一性を損ねるものです。この分野に係る行政コストがどのくらい高いものになるのか見当がつかない上、財政の連邦主義の名で進められている努力も実を結んでいないことから、財政的基盤が弱い各州においてさらなる弱体化が進むことにより、健康及び教育行政がバラバラなものになるのは確実です。さらに、医療保険制度は、公的なものと私的なものとの間で、さまざまな点で格差が拡大しています。国の立法管轄事項であると明確に分類されなかった他の分野（農業、工業、観光その他）が州の排他的権限とされたことによって生じる格差も、州財政にとり重い負担としてのしかかってくるのは間違いありません。このようなことでは、国家統一に向けての一般原則や国家的政策の決定は、不可能になりかねません。
- b) この案は、イタリアの政府の仕組みを、アンバランスで、独裁主義的なものになるよう、首相に権限を集中させ、自由民主主義国家からほど遠いものにしていきます。政府のトップとしての首相が身に付ける鎧は、実際には絶対的なものです。なぜなら、（下院を解散させないための方策として）現首相を選出したのと同程度の多数で別の首相を選出することは、それに求められる議決要件が高すぎて事実上不可能になっているからです。この案では、共和国大統領は下院の解散権を失い、それを首相に渡すことになっています。下院は、屈辱的なほど劣った立場に身を落とし、首相が信任をかける法律案の承認要求に応じざるを得なくなります。もしそれを否決したならば、下院は解散され、有権者の判断に委ねられることになるのです。「政権短命化対策」の目的があるからといって、このような極端な選択が認められるものではありません。政権の安

定は、何よりもまず、「過半数の議席という事実」にかかっているものであり、また、すでに第14及び第15立法期にみられたように、過半数議席を獲得したことに対するご褒美として実現することができるものにすぎないのです。

- c) 対等的二院制の克服（上院を政府との信任関係から除外すること）は、上院を真に地域の機関及び地域社会を代表するものにするとは関係がありません。また、議員定数の削減は、扇情的な方便に過ぎません。なぜなら、これが施行されるのは2016年からで、そのときには今いる議員は多くが年金生活に入っているからです。
- d) この案では、下院及び上院への先議権の配分は、当該立法事項（国に専属するとされた事項及び州との競合事項）の種類によることとされていますが、どちらが立法権を有するのか全く不明確になっています。というのも、首相は、政府綱領の実施のための基礎をなすと考える法案について、最終的に、審議の場を上院から下院に移すことができるからです。
- e) 最後に、しかし、これで終わりというわけではありませんが、国民投票にかけられる案は、この憲法の「全面改正」を予定していない憲法138条に違背し、又、憲法1条及び48条の中で定着している有権者の権利を侵害しています。有権者は、首相の権限、共和国大統領の権限、立法手続、下院及び上院の構成及び権限、州の立法権限、憲法裁判所の構成、直接請求による合憲性の裁判及び違憲審査の手続に関する改正に対する態度を、一緒に、ただ「賛成」又は「反対」でもって表明するよう強制されているのです。

もしこの案が国民投票で可決されてしまうと、国民から承認を受けた案であるということで、長期間改正することが不可能となってしまいます。一方、否決されてしまえば、「この」改革（前の立法期に属する議員が投票したに過ぎません。）が拒否されたにとどまり、立憲体制下の原則及び基本的な権力分立に沿った、真の意味での改善に向けた憲法改正への道が開けたままになります。それは、憲法138条が念頭に置いているところの議会の特別多数決による憲法改正です。多数の横暴に依拠する憲法改革の時代は、これできっぱりと終わりにしましょう。

（憲法裁判所長官・副長官経験者17名、憲法・公法・行政法の大学教授184名、その他の法律学の大学教授102名、その他の大学教授184名の署名）

2 . 2000 年 5 月 21 日 に 実 施 さ れ た 法 律 廃 止 に 関 す る 国 民 投 票

referendum del 21 maggio 2000

Pensi davvero che togliere tutela ai lavoratori aiuti a creare posti di lavoro?  
Difendi un tuo diritto fondamentale: il lavoro.

**NO**

VOTA

referendum #6 richiesta principio per abrogare l'art. 18 della Costituzione

COMITATO PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI NEL LAVORO

REFERENDUM DEL 21 MAGGIO 2000

QUALCUNO VORREBBE CHE  
LICENZIARE FOSSE FACILE  
COME BERE UN BICOCHIERE  
D'ACQUA\*



**noi no**

referendum del 21 maggio 2000

Pensi davvero che negando il diritto ad associarsi la società diventi più libera?  
Difendi la tua libertà di scegliere e di associarti.

**NO**

VOTA

referendum #7 richiesta abrogazione per abrogare la legge 307 sul diritto di associarsi

COMITATO PER LE LIBERTÀ E I DIRITTI NEL LAVORO

REFERENDUM ANTISOCIALI DEL 21 MAGGIO 2000

Qualcuno dice che per creare posti di lavoro bisogna dare la libertà di licenziare.

Tu digli di **no.**

CGIL/CISL/UIL  
Lombardia



## キーティ議会関係・制度改革担当大臣からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 20 日 9:05 ~ 10:10

於：首相府

### イタリア側出席者

キーティ (Chiti) 議会関係・制度改革担当大臣

### (はじめに)

**枝野団長代理** 本日は、当調査団に対し、大臣との会談の機会をお与えいただきまして、誠にありがとうございます。残念ながら、中山団長は、所用のためこの会談に参加することができませんので、私が団長に代わりましてお礼申し上げる次第でございます。

**キーティ大臣** 皆様、おはようございます。貴調査団のイタリア来訪を歓迎いたします。皆様の関心事項を事前に受け取っておりますので、それに答える形でお話し申し上げたいと思います。

### (憲法改正手続)

**キーティ大臣** 最初に、憲法の問題からご説明したい。ご承知のように、第二次世界大戦後すぐに新憲法が制定されたのだが、憲法の中には、憲法改正に関する条項、すなわち 138 条<sup>1</sup>の規定が盛り込まれている。憲法を改正する場合には、上下両院において、各院 2 回の議決で承認されなければならない。この 2 回目の議決は、各院で 3 か月の期間を置いて行わなければならない。両院の 2 回目の投票において、憲法改正案が 3 分の 2 以上で承認されない場合には、一定の要件の下で国民投票実施の要求があれば、国民投票に付されることとなる。戦後の新憲法下で、憲法改正についての国民投票は 2 回行われた。

ここで一言申し上げておきたいことがある。国民投票には二つの形態があり、一つは、今私が申し上げた憲法改正国民投票であり、もう一つは、法律廃止に関する国民投票であるが、前者は後者とは違い、最低投票率要件は設けられていない。

---

<sup>1</sup> 憲法 138 条の条文については、131 頁参照。

### （2001年の憲法改正国民投票）

**キーティ大臣** 2001年に憲法2編5章の改正が行われ、国民投票が実施された<sup>2</sup>。中央政府と州、県及び市町村（コムーネ）の関係を見直すための憲法改正であり、同年10月の国民投票で有権者はこの改正を承認した。投票率は34%であった。憲法改正案が国民投票によって承認された唯一の例が、この2001年の例であり、イタリアの政治・行政組織において、地方政府の権限が高められることとなったのである。なお、この憲法改正案は、与党であった中道左派その後、すぐに変わったがの賛成によって両院で承認され、国民投票に付されたものである。

### （2006年の憲法改正国民投票）

**キーティ大臣** 本年6月25、26日に行われた憲法改正の国民投票についてだが、投票率は52%であり、この憲法改正案に対して有権者は「反対」という答えを出した<sup>3</sup>。国民投票に付される前に議会で承認されているわけだが、今回も前回の2001年の改正と同様、議会では与党（中道右派）だけの賛成によって承認されている。

しかし、2001年の憲法改正が15か条の改正だったのに対して、今回の憲法改正案は、53か条を変更するというもので、これは憲法全体の約40%に当たるものであり、非常に大幅な広範囲に及ぶ改正案であった。先ほど、有権者の52%の投票があったと申し上げたが、投票率が10年ぶりに50%を上回った国民投票でもあった。

今回の改正案には、その改正内容の一つとして、前回の2001年の改正と同様に、中央と地方との関係の変更が盛り込まれていた。また、首相の権限強化も盛り込まれており、例えば、議会の解散権を首相に付与するという内容を含むものであった。その他には、大統領の職務の見直し、上下両院の権限の見直し、憲法裁判所の職務の見直し等が盛り込まれていた。つまり、一つの面だけを取り上げての改正ではなく、非常に広範囲な分野に及ぶ改正を試みており、それを憲法改正案として提出していたわけである。憲法138条が憲法改正手続を規定しているが、このような大改正というものは、過去に例があるとはいえ、原則としては、両院合同の憲法委員会等を設けて別の形でやらなければならないのではないかと思う。

この6月の国民投票の結果を、我々はどのように解釈しているかと言うと、イタリア国民は、現行の憲法こそが、我々が遵守しなければならない憲法であ

<sup>2</sup> 2001年の憲法改正の概要については、125頁参照。

<sup>3</sup> 2006年の憲法改正案の概要については、127頁参照。

ると認めたと解釈している。もちろん、現行憲法には改革しなければならない部分、新しい情勢に合わせなければならない部分が存在するという事は、我々は十分承知しているが、現行憲法の半分近くを変更する大幅な改正というものは、やはり、イタリア国民のコンセンサスを得られていないという解釈である。

もう一つ、大幅な改正は、その時の与党だけの合意で改正を図るのではなく、1948年の新憲法の制定の際もそうであったように、与野党で広範な合意形成を行った後に改正するべきであることが、国民の意見として示されたと、政治に関与する者は肝に銘じなければならないのではないかと考えている。

### （優先度の高い憲法改正事項）

**キーティ大臣** この国民投票の後、我々与党（中道左派）の議員と会談をしたのだが、そこで私は対話の重視ということを申し上げた。憲法改正を必要とする事項のうち、優先度の高い事項はいずれかということ、対話をしながら見つけていこうということである。

私は、優先度の高い事項は三つあると考えている。そして、それらのすべてを同時に行うということではなく、一つずつ対話をもって合意を形成していこうということである。

優先度の高い事項の一つ目は、先ほども申し上げた憲法 2 編 5 章が規定する部分で、中央政府と州、県及び市町村（コムーネ）の関係の見直しである。

例えば、エネルギーの流通の問題、インフラの整備、特に大規模なインフラ整備に関する問題については、中央と地方との権限配分が、2001年の改正時には細かいところまで規定されておらず、「宙ぶらりん」の状態になったままであり、この点をもう少し見直すべきということである。これは連邦制を採用する諸国、地方の権力が強固な諸国においても起こっていることであるが、中央と地方との間で意見の食い違いが生じた場合には、やはり、中央の、イタリアの場合は共和国だが、そのイタリア共和国の方針というものが強く、その中央の方針に基づいて行うという原則がある。

その他、憲法 119 条<sup>4</sup>が規定する財政面に関することも挙げられる。例えば、

<sup>4</sup> 憲法 119 条〔財政自治権〕

「市町村、県、大都市および州は、収入と支出に関する財政自治権を有する。

市町村、県、大都市および州は、自主財源を有する。これらの自治体は、憲法と調和して、かつ財政と租税体系との調和の原則と一致して、固有の租税と収入を確保し、実現する。自治体は、その地域に関係ある国税の一部を受ける。

国の法律は、住民の財政力が低い地域のために、使途に制限のない平衡基金を設ける。

前項の基金は、市町村、県、大都市および州が、財政的に見て、その機能を行行使するのに十分なものでなければならない。

経済発展、社会的団結と連帯を促進し、経済的および社会的不平等を是正し、人

地方が中央から 100 の資金の交付を受けたとしよう。このとき、交付を受けた 100 を超えて 120 を支出したとするならば、その欠損分の 20 は、あくまでも当該地方自治体の住民が負担するというように、地方が財政面においても責任を持つということを徹底しなければならない、と考えている。予算について地方政府が責任を持つことは、つまり、イタリアのように、北部、中部それから南部の間に地域的な格差が存在するような場合には、やはり、補助を必要としている地方に予算を付けて　つまり、ドイツで起こったように、旧東ドイツと旧西ドイツとの関係で西が東を援助するというような予算の付け方だが　そこで付いた予算に関しては、やはり、それを受け取った地方自治体が責任を持つということが大切ではないかと考えている。

次に、優先度の高い事項の二つ目としては、両院制の見直しが挙げられると思う。現行では、下院は 630 名、上院は 315 名の議員が在職しているが、両院が同等の権限を有し、同じことをやっているというのが現状である。地方自治体は一定の立法権も有しているのであるから、両院制の効率化、機能化を図る意味で、立法や予算作成に関連して、二院のうちの一院が主に中央と地方との関係及びその関連事項を扱うという新たな改革が必要と考えている。つまり、具体的には上院の扱いであるが、この改革によって、上院が政府の信任・不信任を行う権限を廃止して下院だけが行うこととし、上院は先ほどから申し上げているように、中央と地方との案件について集中的に議論するといったように、ドイツの議会に似た形を目指している。

ただ、上院議員の選挙制度に関しては、また別の話である。これは、国民が直接選挙で議員を選ぶ形を維持する考え方もある。また、ドイツの連邦参議院のように、各地方の代表で議会を構成する考え方もある　イタリアの場合は市長になるだろうか　。この点はまた別の議論で、選挙制度に関しては詰めなければならない議論である。

最後に、優先度の高い事項の三つ目は、選挙制度改革と政府の権限強化である。まず、選挙制度改革に関してであるが、これは憲法レベルではなく法律レベルの議論にもなるわけではあるが、選挙制度を見直す際には、やはり、広範な合意形成が行われた上で、これを改正していくようにしなければならないと考えている。この点、直近の選挙法の改正<sup>5</sup>について　これは中道右派政権の

---

権の効果的な行使を促進し、あるいは通常の権能の行使に属さないような目標を目指して、国は、一定の市町村、県、大都市および州のために、追加の財源を配分し、あるいは特別の事業を実施する。

(略)」（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年）を一部修正）

<sup>5</sup> 1993 年の選挙制度改革で導入された小選挙区・比例代表混合制（議員定数の 75% を小選挙区、25% を比例代表で選出）を、比例代表制へと戻すものである。改正案の特徴としては、このほか、小政党の乱立を阻止する条項を設けたこと、また、最も多く得票した政党

時に可決したものであるが、今になって、彼ら自身が、その選挙法改正はあまり良いものではなかったと認めている。

現行選挙法の欠点として、安定した政権を保障しない制度であることが挙げられる。前回の選挙では、我々にとっては奇跡に近いことが起こり、下院では安定多数を形成し、上院では 2 議席差で多数を形成することができたため、安定した政治を行うことができる。我々は、奇跡的に両院ともに多数を形成することができたが、もし、両院で与野党が逆転するようなことになれば、政治的には安定せず、すぐにもう一度総選挙を実施しなければならなかった。我々は他に多くの問題を抱えており、これら諸問題に対して政治は対処しなければならないため、このような類の危機で、再度総選挙を実施するということは絶対に避けなければならないと考えている。

この選挙制度に関し、現在のところ与野党間にある合意は、どの政党が連立するのか、その政策、そして、選挙で勝利した場合の首相候補、これらの点を国民に明確な形で示した上で選挙を行うということである。これらの点に関しては、与野党間で合意が形成されている。

皆さんも選挙法の改正には関心がおありだろうと思うが、一つは、選挙区制で行うもの フランスのような 2 回投票制が理想だが、もう一つは、ドイツのように比例代表制で、最低得票率要件を設け、得票が 5%に達しない政党は議会に議員を送れないという二つのオプションがあると思う。現在、どちらかと言えばドイツ型のものが良いのではないかという意見が主流になっている。この選挙制度改革に関しては、我々の内閣の後半、2009 年を目途に集中的に議論をしようと考えている。

次に、政府の権限強化に関してであるが、我々の方針は、議会制民主主義に基づいて政府の役割をもう一度見直していくということである。首相権限の拡大に関しては、現行法では、首相は大臣の任免権を持たない<sup>6</sup>が、これを首相に持たせるということ、この点に関しては合意が形成されつつあると申し上げてよいと思う。つまり、市長は、自らの市において国でいう大臣の役職に当たるメンバーを任命し、罷免もできる権利を有しており、これは州レベルでも同様であるにも関わらず、国レベルの長だけがその権限を有していないというのは非常に矛盾した話で、おかしな話であると思うのである。

それから、ドイツ、スペインに見られる形態であるが、議会内において、与野党のバランスが変化したときには内閣が総辞職するというような点についても、合意とまでは言えないが、その方向で行こうではないかという出発点の合

---

連合（又は政党）に対して、その得票率に関わらず、過半数の議席を保障するプレミアム制を設けたことが挙げられる。（芦田淳「海外法律情報イタリアー比例代表制の復活」ジュリスト No.1309）

<sup>6</sup> 首相と大臣の任命権は、大統領が有している。（憲法 92 条 2 項）

意はある。これには二つのタイプがあり、イタリアの議員の中で意見が分かれている。一つ目は、スペインのようなタイプだが、首相の交代は与党内だけで行い、議会においての与野党の関係は変化せず、それを保持したまま首相が交代するタイプが良いのか。あるいは、議会内の与野党の構成も変えて、そして首相も変えるという二つ目のドイツのようなタイプが良いのか。ドイツでは、首相が社会民主党のシュミットからキリスト教民主党のコールに交代した<sup>7</sup>ことは、当然のこととして受け入れられている。どちらのタイプにするかまでは、まだ、我々の中でも合意形成はなされていない。

これらが、6月の国民投票の後、我々が協議していこうと考えている点である。これらの点については、先ほど冒頭に申し上げたように、我々与党だけで可決するのではなく、やはり、広範な合意を形成してから、法制化しなければならないと考えており、また、これは我々の選挙民との公約でもある。

**枝野団長代理** プロセスから内容に至るまで、大変広範に有益なお話をいただきまして、ありがとうございます。

### （与野党が対立する情勢下での合意形成）

**枝野団長代理** それでは、早速だが、まず、私から質問させていただきたい。

与野党間で広範な合意形成を目指すというのは、非常に正しいことだと思う。しかし、与野党は、さまざまな政策課題で対立をし、論争していることが普通である。特に、選挙が近いとかなり激しく対立する。そうすると、憲法の内容の良し悪しの議論に至らずに、そうした政治的事情で合意形成が困難となる場合もあると思うが、この点について大臣はどのような認識をお持ちか。あるいは、そのような状況を避けるために、どのように配慮しなければならないと考えているのか、教えていただきたい。

**キーティ大臣** イタリアにおいても、与野党間で対立し、緊張した状況に陥ることはあるので、我々も、これは現実的な問題として対処している。広範な合意形成に関しては、もし、野党が、自らの政策プログラムをそのまま議会に持ち込むといった、従来の方法によるのであれば合意形成は不可能であるけれども、特に憲法改正については、忍耐強く対話していかなければならないと考え

---

<sup>7</sup> 1974年以來、シュミット率いる社会民主党（SPD）は自由民主党（FDP）との連立により政権を担っていたが、1982年、両党の関係悪化によりFDPが連立を離脱。同年10月、コール率いるキリスト教民主/社会同盟（CDU/CSU）がFDPと共同で建設的不信任を成功させ、コールが新首相に選出された。（H・K・ルツ、深谷満雄・山本淳訳『現代ドイツ政治史』（彩流社、2002年））

ている。

また、議会内だけではなく、議会の外にいる文化人や、社会的レベルにおいても議論が行われることも重要で、この憲法改正案がどのようなもので、その価値はどのような点にあるのかといったことが、議会の外においても議論されることが、幅広い合意形成につながると思う。もちろん、広範な合意形成が行われたからといって、それが絶対的に投票に反映されるとは限らないが……。

例えば、先ほど申し上げた中央と地方との関係については、我々は、広範な合意が形成されつつあり、合意が可能だと確信している。また、選挙制度の改正についても、確信を持って合意を形成していかなければならないし、形成できると考えている。

**枝野団長代理** ありがとうございます。それでは、保岡先生、ご質問をどうぞ。

#### **（与野党協議に臨む際の姿勢）**

**保岡議員** 本日は、貴重な時間を与えていただきありがとうございました。

ブローディ新政権の下、キーティ大臣は、野党と積極的に対話をして欲しいと首相から促され、また、野党にもそれに応じる姿勢があり、協議を始めていると伺っている。ただ、野党は、選挙に敗北してからまだ日が浅いことから、憲法改正に向けた具体的かつ積極的な動きをあまり見せないのではないだろうか。そのような状況下で、大臣は、憲法改正が喫緊の課題であり、イタリアにとって非常に重要な政治課題であるという認識を持って職務に励まれていると思うが、与野党協議において、具体的にどのようなことを心掛けておられるのか伺いたい。

**キーティ大臣** ご指摘のとおり、選挙の直後であり、我々中道左派は「反対」と主張し、中道右派は「賛成」と主張していたのであるから、与野党が、すぐに対話の席に着くことは、当然のことでは全くなかった。それにもかかわらず、野党側から、「建設的に対話を行っていく。その用意がある」という姿勢が示されたのは、実に喜ばしいことであった。

当然に、私たちもそれに向けて努力したのだが、そこでいかなることを念頭に対話の席に着いてもらうかと言えば、我々は「国のため」<sup>8</sup>に政治改革を行っているのだという基本原則をはっきりさせ、そして浸透させることである。つ

<sup>8</sup> 池谷知明教授（拓殖大学）によれば、ここで言う「国」とは、第二次世界大戦後に現行憲法で採用された「共和制原理の国」であって、反ファシストを前提としたものである。イタリアにおいては、「国を愛する」ことについて左右で意見の相違はなく、日本のような「君が代」「日の丸」をめぐる対立もない、とのことである。

まり、改革を行ったことによって、我々が行ったから我々が選挙に勝つとか、反対したから向こうが勝つというような、そのような意識から抜け出すことで、一緒に建設的に話し合おうではないかという意識が生まれる。そこがポイントであったと申し上げることができると思う。

### （政権交代のあり方）

**保岡議員** もう一つ、伺いたい。連立政権の形態と首相候補を明確にし、政権公約をはっきりさせた上で、国民の支持による強いリーダーシップを持った政権、安定した政権を作るというお話があったが、これは非常に理念的に明快であり、多くの国民にも理解されることではないかと思う。しかし、途中で議会構成が変わらないのに政権を変えることに対しては、疑問を感じる。そのような場合は、内閣は総辞職し、次の連立政権の形態を明確にした上で、改めて選挙に問うことが政治の安定につながるのではないか。

**キーティ大臣** 選挙後に多数の票を獲得した者が政権を担うということが、法制化されているか否かの問題だと思う。つまり、最近のドイツの例であれば、ご承知のとおり、社会民主党と緑の党がシュレーダーを推し、キリスト教民主党がメルケル現首相を推していたわけだが、どちらも絶対多数は取れなかった。そのような状況になった場合にどのようなことをするか、つまり、議会内で誰が多数を取って政治を動かしていくのかという点については、議会の自主性の問題であろうと思う。ドイツでは、社会民主党とキリスト教民主党が交代して政権を担っているのであるが、時によっては、チェスの目が変わってさまざまな連立を組んで多数を取っていくというようなことをやっていく<sup>9</sup>。つまり、法的に規制しているのか、それとも、規制がなければ自然な成り行きとして多数を取るための工夫をする、そこが問題の焦点であると私は強調したい。

### （おわりに）

**枝野団長代理** せっかくの貴重なお話であり、もっといろいろと伺いたいのですが、予定の時間を大幅に過ぎております。本日はどうもありがとうございました。大変参考になりました。

<sup>9</sup> 2005年9月実施の連邦議会選挙で、メルケル党首率いる野党キリスト教民主/社会同盟(CDU/CSU)は、シュレーダー前首相率いる社会民主党(SPD)を破り、4議席差で第一党の座を獲得したものの、同じ保守系の自由民主党(FDP)と連立を組んでも過半数に達しない結果となった。このためCDU/CSUとSPDは、いわゆる大連立に向けて協議を開始。同年11月にメルケルCDU党首を首相とする新政権が成立した。(外務省HPより)

**キーティ大臣** こちらこそ、ありがとうございました。皆様の我が国における調査が、実り多いことを祈っております。

以上

## 日本国会調査議員団質問事項に対する回答書<sup>1</sup>

( 議会関係・制度改革省作成 )

2006 年 7 月 20 日

### 各訪問国に共通する調査事項

#### 1. 議会内の合意形成プロセスについて

前回及び今回の選挙制度改革<sup>2</sup>の結果、イタリア議会の与野党分布は、政府にとって、安定した議会多数派の支持を得やすいものとなっている。このことは、各政治勢力間の「横の合意」を基にした同意構築ルートの体系的な利用が、必ずしも必要とされないことを意味する。

しかし、イタリア憲法は、憲法改正に関し絶対的過半数、また場合によってはそれ以上の賛成票を義務付けているため、各政治勢力は、いわば「ゲーム上のルール」となる枠組みを作り上げるに当たり、少なくとも初期の目標としてはできるだけ幅広い「横の合意」(各会派間の合意)を得ようと努める。この「横の合意」を得るため、従前、議会が、賛同を得られる憲法改正案を作成する手段を探求し、例えば同数委員会<sup>3</sup>を任命したことや、また、過去に三度、政治制度改革のための「両院合同委員会」<sup>4</sup>を設置したこともあった。その最初は第 9 立法期の「ボッツィ委員会」、次に、第 12 立法期の「デ・ミータ=イオッティ委員会」、そして、第 13 立法期の「ダレーマ委員会」である。しかし、この方法は、機能しなかった。上記の三度ともに、議会における投票に至る前に共同作業が停止してしまったからである。その主たる理由は、合意を探るための複雑かつ困難なプロセスをたどった後であるにもかかわらず、対立し合う政党による拒否権が行使されたことにあった。

それに対し、後に述べるイタリア憲法 138 条<sup>5</sup>に定める通常の憲法改正手続の方が、より良い成果を生むことができた。これは、2001 年及び 2005 年<sup>6</sup>に議会において憲法改正案の可決を可能にした唯一の方法であったが、これらは、当時の与党による一方的な過半数のみで可決されたという限界があった。すなわちこれら 2 回の憲法改正案の可決においては、すべての政治勢力から改正のための幅広い合意の基盤を構築する必要性が謳われたにもかかわらず、政治的対立による、それぞれの頑なな主張が結果的に強い影響をもたらしたのである。

このような経験から、政府の日常の活動範囲及び与野党間の対立の結果構築される政治

<sup>1</sup> 本回答書は、衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団が、2006 年 7 月 20 日にキーティ議会関係・制度改革担当大臣と懇談した際に、同大臣より手交された資料(同調査議員団が事前に提出した質問事項に対する回答書)を、事務局において和訳したものである。

<sup>2</sup> この選挙制度改革については、158 頁注(5)参照。

<sup>3</sup> 与党・野党の各々同数の委員からなる委員会。

<sup>4</sup> 憲法改正案の作成権を持った両院合同委員会のこと(125 頁参照)。

<sup>5</sup> 憲法 138 条の条文は、131 頁参照。

<sup>6</sup> 2005 年に議会で可決された憲法改正案は、2006 年に国民投票に付された。

的合意の範囲と、多様でより幅の広い政治的コンセンサスを形成し得る又は形成する必要のある政治改革の範囲とを、明確に区別しなければならないということを考えさせられる。言い換えれば、政治改革における合意は、野党（及び世論に対しても）に、政府を間接的に支えるよう強いるのではなく、むしろ、異なった次元において異なった見方や行動をとることを可能にしているのだ、ということが明確にされるべきなのである。

## 2. 国民投票制度について

### (1) 国民投票制度全般

憲法改正国民投票の実施は、イタリア共和国憲法 138 条に規定されている。同条の定めるところによると、上下両院において 3 か月以上の期間を置いた、それぞれ 2 回の可決がなされた憲法改正案は、その官報への掲載から 3 か月以内に、一議院の 5 分の 1 の議員、50 万人の有権者又は五つの州議会が要求した場合、その是非を国民投票によって問うことができる。ただし、上下両院における 2 回目の議決において、それぞれ全議員の 3 分の 2 以上の賛成をもって可決された場合、当該憲法改正案は国民投票に付されない。

また、イタリア共和国憲法は次の制限を明確に定めている。一つには、共和制という国家制度の変更はできないということ、また一つには、憲法 1 編に概ね述べられている国家秩序の基本原則の変更はできないということである。

イタリア共和国憲法はまた、憲法改正国民投票のほか、直接民主主義における重要な制度、「法律廃止に関する国民投票」を規定している。憲法 75 条<sup>7</sup>の定めるところによると、50 万人の有権者又は五つの州議会が要求した場合、特定の法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部の廃止の是非について決定するために、国民投票を実施することができる。ただし、租税及び予算、恩赦及び刑の執行免除を含む減刑並びに国際条約の批准の承認に関する法律については、法律廃止に関する国民投票を行うことはできない。

イタリア共和国憲法は、さらに、国民投票に付することのできる場合として、実施の頻度及び重要度は比較的低いものであるが次の 2 点を定めている。憲法 123 条<sup>8</sup>は、一般州設置法（特別州であるシチリア、ヴァッレ・ダオスタ、トレンティーノ・アルト・アディジェ、フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア、サルデーニャを除く）は、その官報への掲載から 3 か月以内に、当該州の有権者数の 50 分の 1、又は州議会議員数の 5 分の 1 が要求した場合、（州内での）住民投票を実施することができる。住民投票の結果、有効投票総数の

<sup>7</sup> 憲法 75 条の条文は、137 頁参照。

<sup>8</sup> 憲法 123 条〔州憲章〕

「各州は、憲法にしたがい、州政府の形態および組織と権限の基本原則を定める州憲章を有する。（後略）

（略）

州憲章は、公布の日から 3 か月以内に州の有権者の 50 分の 1 または州議会議員の 5 分の 1 の請求があるときは、州民投票に付される。州民投票に付された憲章は、有効投票の過半数によって承認されなければ、審署されない。

（略）」（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年））

過半数の賛成が得られなかった場合、当該州の設置法は発効しない。憲法 132 条<sup>9</sup>は、2 州あるいはそれ以上の州の合併を決定するために、当該各州内の住民投票を行うことができる。また、同条は、一つあるいはそれ以上の県、また一つあるいはそれ以上の市町村を、属する州から離脱させ別の州へと編入することを要求した場合、該当する県又は市町村の住民投票を行うことができると定めている。

- a) イタリアでは、2001 年及び 2006 年、憲法改正国民投票が実施された。2001 年の国民投票は、憲法 2 編 5 章の改正に関するもので、2006 年の国民投票は、憲法 2 編全体の幅広い改正に関するものであった。
- b) 2001 年の国民投票の結果は、改正直後においては政府の政策に多大な影響を及ぼしたものの、その影響は次第に弱まり、改正事項の多くが政府及び与党によって無視されるケースもあった。2006 年の国民投票の結果は、憲法改正反対を唱えた政府の立場が国民から支持を得たが、今後の政府の政策にどの程度の影響が及ぶかについて評価するにはいまだ尚早である。

## (2) 国民投票の投票権年齢（又は選挙権年齢）

国民投票に参加する権利は、下院の選挙権を有するすべての市民（18 歳以上の市民）に認められている。すなわち、国民投票に参加する権利と、総選挙・通常選挙・地方選挙で投票する権利はそれぞれ、「投票権」という総体的な権利の一側面なのである。

また、「18 歳以上」という年齢は、民法その他の国内法が定める、「行為能力」を持つ年齢の範囲である。

成人を「21 歳以上」とする規定は、1946 年の憲法制定議会選挙及び王制と共和国制を選択する国民投票のため、全国国民選挙参加を定めた際に導入したものである。その後、1975 年 3 月 8 日の法律で、選挙権年齢は、「18 歳以上」まで引き下げられた。当該決定の妥当性について当初は論議を呼んだが、その後の世論は、肯定的要素として問題なく受け入れられることとなった。

イタリアでは、既に高等学校で、内容に限りはあるものの、市民教育、法律等に関する教育が行われているが、数年前より、小・中・高すべての学校において市民教育を強化し、より効果的なものにしようと望む声が上がっている。また、大学において、特に政治学科や法律学科では、憲法に関する専門教育が行われている。

---

<sup>9</sup> 憲法 132 条〔州の合併・新設・離脱・編入〕

「関係住民の少なくとも 3 分の 1 を代表する市町村議会の要求があり、その提案が住民投票で関係住民の多数によって承認されたときは、州議会の意見を聞いて、憲法法律をもって、現存する州の合併または少なくとも 100 万人の住民を有する新しい州の創設をすることができる。

県および市町村は、その要求があるときは、州議会の意見を聞いて、住民投票および共和国の法律により、一の州を離脱して他の州への編入が認められる。（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年））

### (3) 投票の方式・投票用紙の形式

憲法改正国民投票の場合、投票の対象となる改正案は質問文の形で表され、有権者がそれに対し、自らの「賛成(SI)」又は「反対(NO)」の意思を示す、1回限りの投票である。したがって、白票又は無効票が、「賛成」又は「反対」の投票総数に加算されることはない。

国民投票の投票用紙には、唯一つの質問のみが記され、その文面は、たとえそれが憲法の特定の条項内の特定の一項目に対するものであっても、あるいは複雑に入り組んだ複数の改正事項が含まれたものであっても、当該憲法改正案全体を承認するか否かを投票者に問うものである。しかし、現在、イタリアでは、中道左派の各与党が提示した一つの試案、すなわち、市民が自分の投票の意味をより明確に認識し、各改正項目についてより幅広い柔軟性をもって自分の意思を決定することができるよう、国民投票に付す質問を憲法に沿って個別かつ同質なものに分割しようという案をめぐって、議論が交わされている。

国民投票法は、投票用紙を「全国共通の同一色、同材質の丈夫な紙」と定めている(20条)。また、投票用紙には以下の質問事項を記すことを定めている(16条)。「議会によって可決され、年月日発行、第号官報に掲載された、問題に関する憲法第条(場合によっては複数条)の改正法に、あなたは同意しますか」。この質問文の下方には、それぞれ中に「SI(賛成)」、「NO(反対)」と記された二つの四角形枠が設けられ、有権者は選択した回答に当たる枠に、投票所に備え付けられた鉛筆で印を付ける。

### (4) 承認要件・有効要件

国民投票の実施方法は、上下両院選挙及び地方選挙における実施方法と類似している。投票結果は、破毀院に設置された「国民投票中央事務局」によって発表される。国民投票中央事務局は、有効投票のみを取り上げ、国民投票に付された法律に対し、賛成票と反対票のいずれかが多数を占めるかを確認する。

法律廃止に関する国民投票においては、当該国民投票が成立するためには有権者の過半数の投票が必要であるのに対し、憲法改正国民投票の場合は、投票率が過半数に達しなくとも成立する。すなわち、有権者に意見を求めたという事実さえあれば、実際に投票を行った有権者の人数にかかわらず、憲法改正案に投票を行った有権者の過半数が賛成か否かを確認することのみである。有効投票総数のうち賛成票が多数であった場合、憲法改正案は、「国民投票によって承認された」という文言を付し共和国大統領により公布される。一方、反対票が多数の場合、国民投票の結果が公表されるのみである。

法律廃止に関する国民投票の実際の投票率は、1995年に実施されたテレビ放送に関する12件の国民投票(投票率58%)より後は今日まで、投票を有効とするために必要な50%+1人(過半数)という投票率に達した例がない。その主な理由は、国民投票制度が、あたかもインフレのような勢いで過剰に利用されたことにある。現に、毎年何十件もの国民投票の呼びかけ運動が行われ、1974年以降、投票率は下がる一方であった。一方、最低投票率の定められていない憲法改正国民投票については、2001年の、憲法2編5章の改正に関する国民投票における投票率は34.1%であったが、2006年の、憲法2編全体の幅広い改正

に関する国民投票においては52.3%であった。2006年の投票率の高さは、それまでの数年にわたり国民投票の投票率が低かったことに加え、当該国民投票の数か月前の総選挙及び地方選挙が行われたばかりであったため、世間を驚かせる結果となった。

### (5) 周知・広報の方法

憲法が定める国民投票を実施する際の賛否の表明活動は、投票日の30日前から行うことができる(1970年法律第352号「国民投票法」)。この表明活動については、1956年法律第212号<sup>10</sup>、同法の改正法及び附則の規定が準用されている。これらの法律によって、議会に議席を有する政党又は政治勢力に対し、また、国民投票を呼びかけた各団体(すべての団体は総括され一つの単位としてみなされる)などに対し、国民投票に直接参加する政党又は政治勢力としての権利が与えられる。

広報活動の手段としては、チラシや、憲法改正について解説するパンフレットも用いられる。

2006年の国民投票の際は、有権者に対し、憲法改正の全条文を掲載した資料は送付されなかった。この時は、憲法のうち計53にも上る条項が、それぞれすべて又は部分的に改正されるという案であったため、この改正案を解説する資料は膨大なものになったからであろうと思われる。

国民投票に際し、政府には、賛成・反対いずれかの立場を広報すること、又は棄権を呼びかけることが認められている。なぜなら、政府の構成員が自らの立場を表明することは法律で禁じられることでもなく、また表明したとしても、これはイタリアにおいて論争や非難の対象にならないからである。

### (6) 国民投票運動に関する規制

国民投票を要求する勢力(例えば、50万人の有権者)は、一定の政治的組織の仕組みを作り上げる。というのも、要求を実践しつつその勢力の利益を代表する主体を明確にする必要があるからである。こうした主体のうちでも最も顕著に利用されているのは、「推進委員会」である。国民投票の要求を実践に移すこれらの委員会は、憲法学では、要求者の代表団体と定義されているのである。すなわち、国民投票の推進委員会は、要求者により作り上げられた組織であり、言い換えれば、国民投票を要求する勢力が団体となった主体なのである。

1970年法律第352号「国民投票法」は、国民投票を実施するに当たって生じる費用を、国が負担するものと定めている。

国民投票運動(賛否表明活動)は、前項に記したとおり、投票日の30日前から行うことができる。その規制は選挙に際しての運動規制と同様である。つまり、すべての選挙運動を規制する基本的な原理は、ラテン語で「パル・コンディーチョ(par condicio)」と呼ばれるいわゆる「同条件」の原理である。これは、国営テレビ及びその他のマスメディア(民

<sup>10</sup> 「選挙運動の規制に関する法律」のこと。

放、新聞・雑誌など)において、各政治勢力に宣伝活動の機会を同等に与えるシステムである。この運動期間中、国営テレビにおいては、政党が提供するコマーシャルは禁止され、運動に関わる番組は、事前に決められたスケジュールと方式で運営されることになる。

宣伝活動や運動を行う主体は、国民投票を呼びかけた推進者と政党である。これらの主体者はすべて、自らの見解を国営テレビにおいて表明する機会を与えられる。

推進委員会として認められなかった個人又は組織は、運動自体を行うことはできるが、その費用が国から払い戻されることはない。また、外国の企業が国民投票運動に参加することに関する規定はない。

### (7) 国民投票の無効訴訟

イタリアの法制度の下では、法律廃止に関する国民投票であれ、憲法改正国民投票であれ、国民投票後、その結果を無効にしうる規定はない。国民投票の結果は恒久的な効力をもたらすものであるため、その効力を排除するためには、国民投票によって改正された、又は差し替えられた法律と同格の、新たな法律(法律廃止に関する国民投票の場合は通常法律、憲法改正国民投票の場合は憲法改正案)を成立させるのが唯一の方法なのである。

一方、国民投票を行う前の段階では、法律廃止に関する国民投票も、憲法改正国民投票も、その内容を審査される。前者の場合、破毀院の下に設置された国民投票中央事務局によりその合法性が審理され、その後、憲法裁判所により正当性が審理される。後者の場合は、国民投票中央事務局の審査のみに委ねられる。国民投票中央事務局は、要求される国民投票が、憲法 138 条の規定及び国民投票法の規定にのっとっているか否かを確認せねばならない。これも、合法性及び正当性に関する判断である。国民投票中央事務局が、要求の合法性又は正当性に問題があると判断を下した場合、国民投票の提案者は、その判断に対して異議を申し立てることができる。逆に国民投票中央事務局が要求の合法性又は正当性に問題はないと判断を下した場合は、憲法改正国民投票の公示と投票の実施へと進む。

## イタリアにおける調査事項(特記事項)

### 1. 憲法改正における合意形成プロセス

#### (1) 2006 年の憲法改正国民投票<sup>11</sup>

前立法期中道右派の与党議員は、2005 年に可決された憲法改正案において、横の合意の道をたどろうとする具体的な意思を見せなかった。この憲法改正案は、国全体及び市民社会を網羅した徹底した論議から生まれたのではなく、山間リゾート地であるロレンザーゴでの専門家グループによる数日間の作業から生まれたものであり、そのことから同案は通称「ロレンザーゴの草案」と呼ばれるようになった。国会に提出されたこの改正案は、

<sup>11</sup> 正確には、「2005 年に議会で可決された憲法改正案に対する 2006 年の国民投票」。

激論的となり厳しい非難を受け、その結果、さまざまな変更・改正が行われたが、それは常に政治的対立の環境下にあった。この対立環境の中、中道左派の野党議員全員、そして中道右派の中でも比較的中道寄りの穏健派に属していた与党議員数名が、法案への反対票を投じたのである。

2006年に実施された国民投票の否定的な結果（すなわち、2005年憲法改正案の不支持）は、幅広い横の合意を得ることができなかった結果とも言えるが、現在の政府及び中道左派の新しい与党議員は、政権交代につながった2006年の選挙運動の段階から既に、今後のすべての憲法改正は次のような基本的方法論に従うべきであると認識していた。

- a) 改正案をめぐる、公聴・作成・合意形成の段階において、国の組織、社会勢力、経済・文化勢力を幅広く巻き込む。
- b) 野党を参加させ、極力幅広い政治的支持を得るために、政府が議会との継続的な対話を行う。

## （２）過去の憲法改正

2001年以前の憲法改正案が議会で問題なく可決・成立した主な理由は、これらの改正が比較的小幅な改正であったことと、初期の段階から既に幅広い政治勢力の賛同を得ていたことである。その一例として、1999年の「州の独立を規定する憲法改正」を挙げることができる。また2001年の国民投票の成功は、憲法改正案が議会で提出された時点では議会における与党であり、それに対する国民投票の時点では野党となっていた中道左派による説得力に満ちた広報活動や運動によるものにほかならない。しかし、その国民投票の結果には、大部分の有権者による投票棄権という欠点があるため、ここから国民投票が成功した理由の徹底分析を行うことはできない。

## 2. 国民投票制度

### （１）国民投票制度の意義

離婚法に関する国民投票(1974年)から選挙法に関する国民投票(1991年及び1993年)、そして人工授精に関する国民投票(2005年)に至るまで、法律廃止に関する国民投票が直接民主主義の道具となり、イタリアの政治の成り行きに直接関与して影響を与えてきたその期間は、既に25年間以上にもなる。この法律廃止に関する国民投票のお陰でイタリア国民は初めて、家族、生命への権利、中絶といった倫理意識に関わる大きなテーマについて自らの意見を述べることができた。時にその結果は、人を驚かせる、予想外のものではあったこともあり、また時に、世論の確固たる成熟を示すものでもあった。国民投票を呼びかけたその波に乗って、二つの政党(急進党及び緑の党)及び民主同盟のような横の勢力(現在は存在しない)は、議会に議席を獲得することができた。また、法律廃止に関する国民投票の影響でイタリアは、1972年、1976年、1987年、1994年の4回にわたり、前倒し総選挙の実施を余儀なくされたこともある。そして1990年代の「大改革時代」ともいえる時期を開いた選挙法改正に関する国民投票の成功の後、国民投票制度は、有権者からの無関

心という危機に瀕することにもなった。その影響が現れ始めたのは1995年頃からであって、50% + 1票（過半数）という全有権者に対する投票率が達せられることの難しさによるものであったり、国民投票制度を過剰に頻繁に利用しようとする結果としての無関心であったり、あるいは、反対運動（つまり、「NO」）を呼びかけるよりも簡単に早く国民投票を無効にするための戦略的な手段として、棄権への呼びかけが行われたことによるものでもあった。しかし同時に、2001年以前には用いられなかった「憲法改正国民投票」が力強い存在感を見せるようになった。そして、今年の憲法改正国民投票の投票率の高さは、次の二つの事柄を証明した。すなわち、第一に、国民投票制度の危機は、構造的なものではなく、時勢的な政治状況及び運動やキャンペーンの内容に起因するということ。第二に、イタリア国民は、憲法改正のような政治的・制度的に多大な影響をもたらす問題に関して大きな責任感を伴う選択を迫られると、その呼びかけに応え、大勢が投票所に赴くことになるということである。

## （2）国民投票の周知・広報

国民投票の周知・広報活動は、企画実施段階では内務省を通して政府により管理され、国民投票運動においては推進主体に任されているが、これらの推進主体がマスメディアなどを正しく利用しているか否か、及びその他の運動において法律が遵守されているか否かを監視する管轄当局の管理のもとにある。

政党は、国民投票推進委員会と同様、国営テレビにおける割当てがあり、また部分的に国の助成を受ける。

2006年の国民投票の際、中道左派の新政府は、憲法改正案の承認に対する反対の立場を公に表明した。同様に、政権交代以前に当時の中道右派の政府は、憲法改正案の承認への賛成の立場を公に表明していた。しかし、この見解の違いが国民投票運動及び開票作業に影響を与えて、これらが秩序正しく行われるべしという保障を破ることはなかったし、またその可能性もなかった。

## （3）国民投票における投票率要件

前述のように、法律廃止に関する国民投票のために、憲法75条は、いわば最低「参加率」という基準を定めている。この最低「参加率」が満たされなかった場合、賛否のどちらが優位に立ったとしても、投票の効力はない。一種の「フィルター」とも言えるこの措置の目的は、議会で可決された国家の法律を廃止するという重大な結果が少数の有権者のみによってももたらされ得る、という事態を避けることである。しかし、ここ数年の法律廃止に関する国民投票の投票率の低さは、多くの政治家や有識者に、国民投票の効果を高めるためには、この最低「参加率」のラインの引下げ又は廃止が必要ではないかと考えさせる結果となっている。

## トレモンティ下院副議長からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 20 日 10:30 ~ 11:30

於：下院

### イタリア側出席者

トレモンティ (Tremonti) 下院副議長

#### (はじめに)

**枝野団長代理** 本日は、トレモンティ下院副議長と衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団一行が会談する機会を設けていただいたことにお礼を申し上げます。残念ながら中山団長は、所用のため席を外しておりますが、中山団長は、ご多忙の中、対応いただくことに、謝意を表しております。

我が国においても憲法問題に関する議論が進んでいるところである。当議員団は、憲法改正に反対の立場である日本共産党、一刻も早い憲法の改正を考えている自民党など超党派で構成されている。

**トレモンティ副議長** 本日は、ようこそいらっしゃいました。皆様のご関心事項は、事前にペーパーで頂戴しており、理解しております。何なりとご質問下さい。

#### (本年 6 月に行われた憲法改正国民投票)

**枝野団長代理** それでは、早速ですが、まず私の方から、ご質問させていただきます。

トレモンティ副議長は、ベルルスコーニ前内閣による大変意欲的な憲法改正案づくりの中心であったと聞いている。副議長の立場を考慮すると、大変、伺いにくい話ではあるが、まず、憲法改正案が本年 6 月の国民投票で否決された背景・理由について、どのようにお考えになっておられるか、伺いたい<sup>1</sup>。

また、その後、発足したプロディ内閣が、ベルルスコーニ前内閣の発議に反対していたにもかかわらず、幅広い合意の呼びかけを中道右派に対して行い、中道右派もこれに前向きに応じていると聞いている。それまでの経緯を考えると、自分たちが野党であったときは与党であった中道右派の提案に反対してお

<sup>1</sup> 2006 年の憲法改正案の概要については、127 頁参照。

きながら、自分たちが与党になった途端に話し合いの呼びかけを行うのか、との反発があっても不思議ではないと考えるが、この点についてもどう考えておられるか、伺いたい。

**トレモンティ副議長** イタリアにおいては、この10年間にわたり、憲法改正の必要性が与野党の間で議論されてきており、憲法改正の必要性についての幅広い合意がある。その結果、いくつもの憲法改正の試みが行われてきた。最近の重要な憲法改正の試みとしては、1997年から99年の2年にわたり両院合同委員会が設置された。憲法改正に対する広範な合意があったにもかかわらず、この両院合同委員会は、大きな成果を得ることができなかった。しかし、そこで議論されたテーマのうち地方分権に関する事項については、その後、中道左派のみの議決により議会を通過し、2001年の国民投票により改正が行われた<sup>2</sup>。残念ながら、当該国民投票の投票率は、非常に低かった<sup>3</sup>が、憲法改正国民投票においては、最低投票率要件が設けられていないため、賛成多数により当該憲法改正案は、承認された。

ベルルスコーニ政権下においては、一般にはデボリューション（地方分権）と呼ばれる、連邦制を特に強調した改革に係る憲法改正案が、議会で可決されたが、残念ながら、去る6月の国民投票において否決された。

私は、今回の憲法改正案は、政治的な対立により成功しなかったという見方をとっている。残念ながら、議会における憲法改正案の審議は、憲法改正案そのものに関する議論より、「政治的な議論」に終始していた。中道左派・中道右派間の政治的な対立がなければ、憲法改正案そのものについては、極めて広範な合意が得られているものと考えている。4月に総選挙が実施され、6月に国民投票が行われ、現在は、ようやく一連のサイクルが終わった時期にあり、このような時期に、政治色がなるべく付かない形で、建設的な議論を深めていきたいと考えている。

90年代後半に両院合同委員会によって策定された憲法改正に関するガイドラインに基づき、我々中道右派が政権を担っていた時代に主張していた改正案を、プローディ政権下においても、成し遂げたいと考えている。私は、憲法改正案の内容に関する困難・障害は、あまり存在しないと考えている。ただし、改正を成し遂げようとする意思・意識が足りない点が問題と考えている。

19世紀のフランスの哲学者の中には、「作られた権力というものは、作られた条件（＝憲法）に変更を加えることは許されない」と述べる者もいるし、また、「革命や戦争の後にはしか、憲法はできない」と述べる者もいる。私は、個人的

<sup>2</sup> 2001年の憲法改正の概要については、125頁参照。

<sup>3</sup> 実際の投票率は、34.1%であった。

には、戦争には反対であり、革命についても一部反対の立場にある。しかし、憲法改正は、何としても成し遂げなければならない、と思っている。

私は、経済問題、社会問題など、さまざまな優先課題がある中、その中の一つとして、憲法改正の問題もあると考え、すべては、議会、議院を構成する両院の議員、そして政府がどの程度この問題に真剣に取り組むかにかかっている。そのいずれかに優先順位を置き、どのような形で実行していくかについて、議会の中で議論されていくべきであると考えている。

**枝野団長代理** ありがとうございます。では、他の先生方からも、ご質問があれば、順次、ご発言をどうぞ。

### （国民投票で否決された憲法改正案の論点）

**斉藤議員** では、私からよろしいですか……。

去る 6 月に実施された憲法改正の国民投票は、非常に幅の広い項目にわたっていたと承知している。この点に関してだが、論点が多岐にわたった結果、改正内容の一部には賛成であるが、他の部分には反対という国民も、多数存在していたのではないかと思われる。つまり、国民投票の対象範囲が広すぎたということが、反対票が多数を占めた原因とも考えられるのだが、この点について、どう思われるか。

**トレモンティ副議長** 確かに、ご指摘のとおり、改正の対象となった項目は、50 項目にわたり、非常に広い分野が対象となっていた。

イタリアにおいては、2001 年の憲法改正により地方分権が進められてきたところであるし、また、私ども中道右派の内部においても、一部の勢力は、連邦制の推進を唱え、また、一部の勢力は、国の統一性を重視し、より均衡のとれた制度を求めているなど、意見に多少の違いは見られた。去る 6 月の国民投票で否決された憲法改正案は、このような中道右派内のさまざまな主張を反映させたものとなっているのである。つまり、地方分権に対する考え方を前提として、それが、「上院」のあり方（「連邦上院」への改組）の論点につながり、また、首相の権限強化など他の分野の論点とも関連していったのである。

これが、今回の憲法改正案の対象が非常に広い分野にわたった理由であり、確かに、国民の目にはその内容が非常に広範なものに映ったかもしれないが、しかし、このような場合であっても、これに対する国民の判断は、あくまでも「賛成」か「反対」という非常に単純なものなのである。

ただし、先ほど申し上げたとおり、憲法改正の議論の中で、非常に政治色が

強く出てしまい、国民にとっては、憲法改正案に対する「賛成」か「反対」という形ではなく、結果的に、中道左派及び中道右派それぞれに対する「賛成」か「反対」という選択になってしまった感がある。

### （憲法改正に対する民意）

**笠井議員** 私からも、今の発言に関連して、2点ほど質問したい。

まず、今回の憲法改正案の内容は、イタリアの国のあり方、あるいは原則を大きく変えるものであったと承知している。先ほど、副議長は、革命や戦争の後にしか、憲法改正はできないと述べられたし、また、議会内の憲法改正案の議論の様子は、政治色が強かったとも述べられたが、憲法改正案に関する議論の中では、そもそも、国民の意思（すなわち民意）を反映しながら、議論が進められたのか。例えば、憲法改正案の内容については、どのようにして民意を反映させた議論が行われたのか。

次に、4月に行われた総選挙の結果は、中道左派と中道右派が僅差であったと承知している。しかし、この総選挙の結果と比べて、国民投票の賛否の差は拡大している。このような投票結果から、憲法改正そのものに対する民意というものは、いかなるものであったか、と考えておられるか。

**トレモンティ副議長** 現在のイタリア議会は、完全二院制、つまり両院が全く平等な権限を有している制度をとっている。憲法改正が成立していた場合、「上院」は、中央政府と地方政府の関係を調整することを主たる任務とする「連邦上院」という形に改組されるはずであった。

先ほど、憲法というものは、戦争ないし革命の後に作られるものだという言葉を紹介した。イタリア共和国憲法は、第二次世界大戦後、王制から共和制に移行した際に民主的な形で導入された憲法である。現行憲法により、非常に大きな変革がイタリアにもたらされた。

今回の国民投票の投票率は、約 50%であった。中道右派・中道左派間の政治的対立が、非常に悪い形で、今回のこの国民投票に反映されたと考えている。

一例を申し上げますと、2001年の憲法改正によって中央政府と地方政府の予算関係は、既に大きく変更されている。そして、今回、我々が提案した憲法改正案においては、この地方に対する財源の付与という中央政府と地方政府の予算関係に係る条項については、全く手を加えておらず、今回の改正の対象からは外されていたのだ。ところが、中道左派政権のキャンペーンの結果、特に南部イタリア地方において、「地方政府の予算制度が改正されるのではないか」との懸念が生じ、反対票が多数を占めることになってしまった。中道左派は、政治

的に非常に有効なメッセージを送ることに成功したと言わざるを得ないが、そのキャンペーンの内容は、真実とは全く異なるものであった。

今回の憲法改正案に対する国民投票の結果は、北部イタリア地方においては賛成票が多数を占め、中部イタリア地方においては反対票が多数を占め、南部イタリア地方は反対票が大多数を占めた。なお、北部イタリア地方は主に中道右派が基盤を持つ地域であり、中部イタリア地方は中道左派の基盤が強い地域であり、南部イタリア地方は右派と左派双方の勢力が伯仲している地域である。そのような政治状況にかかわらず、南部イタリア地方の有権者の多くは、今回の国民投票において反対票を投じた。この理由は、憲法改正と政治が混同されたためだと考えている。

### （南北格差）

**滝議員** 南部イタリア地方の投票結果は、反対票が約 70%を占めていたと承知しているが、いわゆる「南北格差」が全面に出た国民投票だった、ということか。また、今回の憲法改正案の議会における審議の際、北部イタリア地方は賛成、中部イタリア地方及び南部イタリア地方は反対という形で議論は行われたのか。国民投票の運動の中に、そのような対立軸が持ち込まれたのか。

**トレモンティ副議長** 「南北格差」という言葉はあるが、あくまでもイタリアは均一的な状態にあり、統一性を保った共和国である、と考えている。確かに、経済的な面においては、格差は存在しているが、最近、南部イタリア地方の多くは、著しい発展を遂げている。イタリアは、政治的に南北に分裂しているわけではなく、国家としての統一性を持っている。そして、総選挙の結果にも、このような民意が示されていると考えている。

ご指摘のように南部イタリア地方において反対票が多数を占めた主な理由は、今回の国民投票に対するキャンペーンがそれを助長するようなものであったためと考えている。先ほど述べたとおり、地方政府の予算に関する項目については、改正の対象とされていないのに、あたかもそのようなことがなされるかのような真実と異なったキャンペーンである。

しかし、今後の憲法改正に関しては、私は、非常に楽観的な見解を持っており、地域の格差は、大きな障害になるとは考えない。憲法改正に対する「熱意」の有無こそが一番の問題だと考える。つまり、経済的な問題や改正内容の細部よりも、改正に対する「熱意」や「方向性」が重要と考えている。

## （憲法改正に対する「熱意」と手法）

**保岡議員** ここにお邪魔する前に、先ほど、キーティ議会関係・制度改革担当大臣と懇談してきた。その際、キーティ大臣は、「若干の問題はあるものの、憲法改正については広範な合意が形成されつつある」と述べておられた。また、キーティ大臣は、副議長が述べられた「熱意」に溢れているようにも感じられた。

このようなことを前提に、副議長は、今後、憲法改正は、どれくらいの期間で合意が形成され、国民投票に至ると考えるか。また、憲法を改正するに当たり、「熱意」のほか、対話の手法としてどのような点に留意をすれば良いのかを伺いたい。

もう一点、憲法改正には、国民の幅広い理解と支持が必要と考えるが、与野党の合意形成のプロセス及び合意形成後の国民に対するキャンペーンを与野党合同で行うことなども、念頭に置いているのかどうか、伺いたい。

**トレモンティ副議長** これまで多くの憲法改正の試みに加わった私の政治的な経験から 2 点申し上げたい。一つ目として、憲法改正は、政府ではなく、議会が中心的役割を果たし、議会全体ないし国民が力を合わせて行う必要があるということである。もちろん、政府は、一定の役割を果たす必要があるかと考えるが、それが主要な部分となつてはならないと考えている。

二つ目として、優先事項を定め、そこに集中することである。優先事項は、多すぎてもいけないが、少なすぎてもいけないと考える。

連邦制の議論とは、イタリア共和国憲法 2 編 5 章に係る中央政府の権限を弱め、より地方に権限を与えるということである。参考までに申し上げるが、旧イタリア憲法は、地方政府の権限を列記し、国の法律に定める基本原則の範囲内で柔軟に対応できる条文になっていた<sup>4</sup>。それは非常に意味のある文言だと考えている。中道右派が推進していた連邦制の導入に関する当初のアイデアは、その旧イタリア憲法に書かれていた文言を復活させようというものであり、特に保健、医療、教育の 3 分野については権限を完全に地方政府に移譲するものであった。

<sup>4</sup> 2001 年に改正される以前の憲法旧 117 条は、次のように規定されていた。

「旧 117 条 1 項 州は、次の事項に関し、国の法律の定める基本原則の限界内で、立法的規程を発する。但し、その規程は、国家的利益および他の州の利益に反することはできない。州に属する公職および行政体の規正。市町村の区域。都市地方警察および村落地方警察。市場。公共慈善事業ならびに健康および医療扶助。技術および職業教育ならびに育英事業。地方団体の博物館および図書館。都市計画。観光およびホテル業。州の利益に係る軌道および自動車線。州の利益に係る道路・水道および土木。湖水の航行および港湾。鉱泉および温泉。鉱山および泥炭坑。狩猟。内水の漁業。農業および林業。手工業。その他憲法的法律により定められる事項」（宮澤俊義訳『イタリア共和国憲法』（有斐閣、1954 年））

2001年の中道左派が推進した憲法改正の内容は、中央政府には、限定的な権限だけを残し、地方政府に多くの権限を移譲するといったように、むしろ連邦制を極めて強調したものとなっている。その内容は、私の目から見ても、地方政府に移譲される権限が、質量ともに、かなり大きく、多いという印象を受けるほどであった。

また、エネルギー、道路、交通などイタリア全体のインフラに対しても、中央政府と地方政府双方が権限を有することとされており、その相互の権限関係が曖昧となっている。これを明確にする必要性については、広範な合意があり、早急に改正されなければならないと考える。国家予算と地方予算の関係についても、同様である。

このように、憲法改正それ自体の必要性については、国民の広範な合意があるはずなのだが、国民投票の際のキャンペーンの過程において、正しい情報が国民に伝えられなければならない、このことが最も重要だと考えている。一般の国民は、自分自身の生活、給料、医療体制、年金制度等、実生活に直結する問題を重要視しており、日々、憲法改正のことについて考えているわけではない。そういう意味では、議会の中で広範な合意を形成することができれば、国民に対するメッセージも非常に公平なものになると考えられる。去る6月の国民投票で行われたような、一方の勢力が自らの得票を増やすことを目標とした意図的な広報をなくすことこそ、非常に重要な事柄であると考えている。いずれにしても、憲法改正は、国民に受け入れられるものだと考える。

今後、憲法改正をどのくらいの期間で成し遂げるのか、とのご質問に関しては、特に期限を切っているわけではないので、答えようがないが、憲法改正のプロセス及び「熱意」にかかっていると考える。

### (おわりに)

**枝野団長代理** 大変に有意義なお話を聞かせていただいて、心から感謝申し上げます。我が国は、憲法の問題につき、これから合意形成を行う段階です。また、現在は、国民投票の手続法が制定されていないため、その手続法について各党の合意形成から始めていこうとしているところです。

本日、副議長からお聞きしたお話を参考に、今後、我々の議論を進めていきたいと考えております。

**トレモンティ副議長** このような意見交換の機会を持てたことを非常に嬉しく思い、我々からも、心から感謝申し上げます。日本とイタリア、いずれが早く憲法改正を成し遂げることができるのか、競争したいと考えています(笑)。

また、本日午後に、ヴィオランテ下院憲法委員会委員長と会見すると伺っておりますが、是非、ヴィオランテ委員長とも、有益な意見交換をしていただければと思います。

以上

## ヴィオランテ下院憲法委員会委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 20 日 15:00 ~ 16:30

於：下院

### イタリア側出席者

ヴィオランテ (Violante) 下院憲法委員会委員長

#### (はじめに)

**ヴィオランテ委員長** ようこそお越しくださいました。こちらが下院の憲法委員会室です。私は、委員長を務めているヴィオランテと申します。本日、皆様をお迎えできることを、大変嬉しく思っております。下院の憲法委員長としまして、心から歓迎の言葉を申し上げます。

ところで、数年前にも、日本の衆議院の皆様にご訪問いただいたことを記憶している。イタリアの下院が最近変わったのと同様に、まさに、日本の衆議院も最近変わったと伺っている。

外国の憲法問題について関心を持っていただいたことに感謝をしている。いかなる質問に対してもお答えする用意があるので、何なりとご質問いただきたい。

**中山団長** 本日は、私ども衆議院憲法調査特別委員会の調査団一行に対し、委員長と会談する機会をお与えいただきましたことに、お礼を申し上げたいと思います。

前回(2000年)こちらを訪問させていただいた際には、主にイタリア憲法改正の歴史等についてのお話を伺ったと記憶している<sup>1</sup>。我々は、日本において、憲法改正のための国民投票法案をこれから審議することになっているので、今回は、先般イタリアで行われた憲法改正の国民投票についてのお話などを中心に、委員長からお話を伺いたいと思う。

なお、当調査団には、憲法改正やそのための国民投票法案に反対する立場の議員も参加されているが、私は、可能な限り幅広い人々の議論によって問題を解決したいと考えている。

#### (イタリアの国民投票制度の概要)

<sup>1</sup> 懇談の概要は、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成12年11月)を参照。

**ヴィオランテ委員長** では、まず始めに、私の方から、我が国の国民投票制度の概要について、簡単にご説明をしたい。

国民投票制度というものは、イタリア憲法の歴史において大変重要な役割を果たしている。第二次世界大戦後、イタリア国民は、国民投票を通じて君主制か共和制かを選ぶことになり、共和制を選んだ。その後、イタリアは二種類の国民投票制度を導入した。一つが憲法に関する国民投票制度であり、もう一つが一般的な法律の廃止に関する国民投票制度である。

憲法に関する国民投票制度というのは、憲法改正に関するもので、特殊な手続を踏むものとして導入された。まず、憲法改正案の本文は、同一の本文が上下両院において2回承認される必要がある。3か月以上の期間を置いて2回目の審議を受け、両院で3分の2以上の多数をもって可決されると、改正案は最終的なものとして確定する。一方、絶対多数（総議員の過半数）は超えたもののその3分の2には届かなかった場合には、国民投票に移行することになる。この国民投票が実施されるためには、一定数の下院議員若しくは上院議員、50万人のイタリア国民、又は五つの州議会によって請求される必要がある。この国民投票制度は、国民に対して、改正案を承認するか否かという意味を問う性格を有し、国民は「賛成」か「反対」で答えることになる。この国民投票には、最低投票率要件は定められておらず、仮に少数の国民しか投票に参加しなかったとしても、有効となる。

もう一つの国民投票制度は、法律を廃止するためのものである。こちらの国民投票に関しては最低投票率要件が定められており、有権者の半数を超える選挙人が投票に参加する必要がある。半数以下の国民しか投票に参加しなかった場合、国民投票は無効となる。

先ほども申し上げたとおり、イタリア憲法の歴史において、国民投票制度は大変重要な役割を果たしてきた。特に、君主制ではなく共和制を選んだ国民投票は重要なものであった。また、離婚法、中絶法に関する国民投票も重要なものであった。また、1990年代初めの選挙法の改正、つまり、比例代表制から小選挙区制への移行に関する国民投票も重要であった。そして、本年6月に実施された憲法改正の国民投票も重要であったが、この改正案は承認されなかった。

本年6月に国民投票に付され、国民によって否定されたこの憲法改正案<sup>2</sup>は、現在は政権与党の座を降りている中道右派が望んだものである。中道左派政権も、以前政権を担っていた時代に憲法改正を試みたが、この時は小幅な改正に限定していた。このときの憲法改正案は国民投票で承認された<sup>3</sup>。

憲法改正において重要なことは、与野党が合意をして事を進めるということ

<sup>2</sup> 2006年の憲法改正案の概要については、127頁参照。

<sup>3</sup> 2001年に実施された、地方分権改革のための憲法改正国民投票のこと。

である。憲法改正というものは、どちらが政権を取るにしても、その後、その作業は進めていかなければならないものだからである。実際、現政権である中道左派も、憲法改正の論議を進めていこうとしており、まさに、当委員会がその仕事を進めているところである。当委員会は、与野党協力して仕事を進めており、うまくやっていると自負している。

本日は、いくつか文書を用意させていただいた。まず、これは（と、文書の一つを手にとって議員団に示しながら）法律廃止に関する国民投票をまとめたもので、この中には、投票の一覧を載せてあり、その投票結果も一緒に載せている。詳細を知るには有益な資料となることであろう。また、国民投票の<sup>4</sup>、憲法改正のキャンペーンについての説明、国民投票の際に各政党が作製したポスター<sup>5</sup>、そして、国民投票の際に使用された投票用紙<sup>6</sup>も、用意した。これは（と、再び、資料を手に取りながら）最初の国民投票である、1946年に実施された君主制か共和制かを選ぶ歴史的な国民投票の投票用紙のコピー<sup>7</sup>（他の投票用紙は、本物であるが、これだけはコピー）である。これは、私どもにとっても大変に貴重なものであるので、中山団長にお渡ししておきたいと思う。

**中山団長** これは、大変に貴重な資料を、ありがとうございます。随行している事務局において、大切に保管させます。

### （上院改革）

**ヴィオランテ委員長** ここで、事前にいただいた関心事項に関連して、特に、上院改革についてご説明をしたいと思う。

上院改革というものは、国会の構成の一部を変革しようとするものであるから、大変な困難を伴うものである。ただ、私が重要だと考えているのは、上院がその役割を失ってしまうということではなく、上院の役割を変更するのだ、ということのを正しく理解することである。

我々は連邦主義の国家の建設を目指している。伝統的なイタリア国家は、中央に強大な政治機構があり、そこが法律を制定するというものであったが、連邦制においては、中央はもう一つ別の機能を持つことになる。それは、中央と地方の役割の調整である。この、現代の連邦制が持つ二つの機能を明確にすることが重要である。そして、ここで重要になってくるのが、法律を承認・否認する権限を上院から一部除外し、そして、上院に国と地方との関係を調整する

<sup>4</sup> 国民投票の手続は、191頁参照。

<sup>5</sup> ポスターは、149頁参照。

<sup>6</sup> 投票用紙は、144頁参照。

<sup>7</sup> 1946年に実施された国民投票の投票用紙は、148頁参照。

機能を持たせるといふことだ。私はその実現を望んでいる。

ここで付言しておきたいのは、他国の両院制とは異なって、イタリア上下両院は、全く同じ機能を有しているということである。我々が目指すのは、両院が完全に別の機能を持つ議会になることである。

冒頭の私からの概要説明は、以上である。

**中山団長** 懇切丁寧な説明とともに、貴重な資料を頂戴したことに、改めて心から感謝を申し上げます。

日本の国会は現在閉会中だが、次の国会にかけて、憲法改正の国民投票に関する意見を国民とともに収斂させていくことは、非常に大事なことだと考えている。日本国民が、自らが主権者であるということを憲法に従って実現する、戦後初めてとなる日が訪れることを私は祈っている。

それでは、議員団の他の先生方から、ご質問をさせていただきたい。枝野先生から、どうぞ……。

#### ( 合意形成を行う際の留意点 )

**枝野議員** ありがとうございます。

憲法改正については、与野党で意見も違ふだろうし、イタリアの場合でも、与党、野党、それぞれの中にも多様な意見があると思う。そのような状況で、合意を形成していくのは大変な苦勞があると思うが、委員会での議論を進める際、委員長として、どのような点に留意し合意形成に結び付けようとしているのか。

**ヴィオランテ委員長** 合意は徐々に形成されていくものである。与党で作ったものを野党に押し付ける、あるいは、野党で作ったものを与党に押し付ける、そのような強制的なものであってはならない。

そして、委員長の役割は、双方の意見を平等に聞くことである。そして、双方の議論をきちんと平等に吸い上げた上で、それを同じテーブルで議論していくことが必要だと思う。もっとも、イタリア国家を二分するような提案は受け入れられるものではない。折衷的な意見に集約するということが、一般的にはより簡単であろう。まずは、そういった簡単なところからまとめ上げつつ、難しい問題にも取り組んでいく必要があると思う。そうすることによって、作業の初日から議論を行き詰まらせてしまう事態を回避できるだろう。

我々は、このような方法を取り入れながら委員会の議論を行っている。繰り返しになるが、まずは、簡単な問題から解決していくということである。もちろん、簡単な問題の後には、難しい問題が待ち受けていることは、誰もが認識

している。だから、忍耐とやり遂げるという意思が重要なのであり、良い成果を上げるといった目的に向かって、全員で団結して進んでいくということである。

特に、憲法改正においては、与野党双方の立場がそれなりに反映されたものでなければならないと思う。双方の意見がきちんと反映されていることを、与野党それぞれを構成する人々が認識できる、そのような調和を図ることが委員長の役割であろう。場合によっては個人的に議論することも必要であろうし、委員会の各委員との個別の会談ということもあり得る。それが、委員会全体の運営を円滑にすることにも役立つのである。

### （報道の中立性）

**枝野議員** もう一点、私から質問をさせていただきたい。国民投票の際、テレビ等が、一方の立場に偏った報道をすることはないのか。この点についての認識を教えていただきたい。

**ヴィオランテ委員長** もちろん、テレビ報道は、賛成・反対双方の立場のキャンペーンが可能である。しかし、テレビ局の放送スペースは、平等取扱いの条件の下で提供される必要があり、一方に偏った放送はできず、両方の側に立った放送を行う必要がある<sup>8</sup>。

### （合意形成を行う際の留意点）

**保岡議員** 先ほど枝野先生からのご指摘があったように、憲法改正については、政党間、また政党内でも意見が異なることもある。このような案件について合意形成に向かわせるためには、何のために、どのような国を作るために、憲法改正を行うのか、といった「国家目標」について、まず、しっかりとした議論をしておく必要があると思われる。そのような基本的、理念的な議論は、どのように進めているのか。

**ヴィオランテ委員長** 大変に難しいご質問である。できるだけ、お答えできる

---

<sup>8</sup> 2006年6月25日及び26日に実施される「憲法2編の改正」に関する憲法的法律の承認に関する国民投票の運動に係る政治的宣伝及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規制の実施規則（2006年5月29日イタリア共和国官報第123号）【事務局仮訳】

3条1項 選挙運動期間及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律（2000年2月22日法律第28号）（以下「2000年法律第28号」という。）に基づき、この節を通じて、この決定の施行の日から国民投票運動が終了する日までの期間中、2000年法律第28号4条1項の規定により国民投票にかけられる問題に関する政治的宣伝を全国向けに放送する場合の各放送局における放送スペースは、当該問題に賛成する政治主体及び反対する政治主体の間で、平等に配分されなければならない。

よう頑張りたい。

ご指摘のとおり、国の中で、そして国際社会の中でどのような役割を果たしていくかという目標をはっきりさせていくことが必要であり、これは、憲法改正に限らず、どのような法律の改正においても必要な精神的側面であると言える。しかし、「まず最初に、国の目標などについて議論する」ということは、かえって害をもたらすということにもなり得るということを理解しなければならないと思う。

そのための解決の方法の一つとして、国の抱える具体的な問題をすべて一覧にしてみると、良いであろう。そして、それらの問題が、憲法を通じて解決できるような問題であれば、それらの問題の中で、解決の簡単なものと難しいものを仕分けしていくという作業に移るのである。どの問題が大多数の賛成を得ることができる簡単な問題であるのか、あるいは議論を生じさせるような難しい問題であるのかということ、最初に仕分けをするのである。そして、意見の一致が見られそうな簡単な問題から着手していくことにするのが適当であると考えている。

例えば、今まで認められていなかった、「プライバシーの権利」や、「環境的な権利」といった新しい権利を認めていくということもあり得るし、また、国はどのような形で機能していくかという問題なども、このような観点から仕分けしていくのである。このようにして、徐々に簡単な問題から難しい問題に進んでいく中で、自然と国の目標というものも明確になってくるのであり、これについて最初に議論するというのは、決して得策ではないと思われる。

ただ、当然のことではあるが、リーダーシップを担う人々は、当初から、最終的な国の目標を十分に認識しつつ、手続を進めていく必要はあろう。ただ、それを念頭に置きながら、交渉の現場では、日々、簡単な問題から少しずつ憲法改正の具体的論点について議論を進めていくべきなのである。

### （憲法委員会の職務）

**斉藤議員** 私からは、2点、ご質問させていただきたい。まずは、基本的な質問で恐縮だが、憲法改正案の内容については、すべて、このヴィオランテ委員長がこの委員会で取りまとめ、国会に提出されるのか。

**ヴィオランテ委員長** そうだ。そして、当委員会が作成した報告書には、当委員会が提案した憲法改正の発議内容がすべて含まれている。それらは、最終的な憲法改正が実現した後の全体的な憲法像が整合性を持って提案されているが、しかし、現実には、その最終的な形を目指しながらも、まずは、そこに盛り込

まれた提案の一つひとつについて、それを実現するように積み重ねていく方が  
良い結果を生み出すであろう。

### （法律廃止に関する国民投票の性格）

**斉藤議員** もう一つの質問は、一般的な法律の廃止に関する国民投票の憲法上の位置付けは、明確になっているのか、という点である。また、いわゆる代表民主制、議会制民主主義との関係、矛盾といったことは、どのように議論されたのか。

**ヴィオランテ委員長** 一般的な法律の廃止に関する国民投票の実施法は、現行憲法の施行（1948年）から22年を経た1970年に導入<sup>9</sup>され、最初に国民投票が行われたのは1974年である。それは、政治的な関係が絡む問題についての国民投票ということだった。

イタリアでは、かなり以前から離婚法についての問題が取り上げられている。当時の与党は離婚法に賛成の立場であったが、与党であったキリスト教民主党はカトリック教会の方針に非常に敏感であった。カトリック教会は離婚に反対の立場を取っていることから、当時の議会はそのバランスを探し求めることが重要問題とされていた。このような問題を解決するために、国民投票法が制定され、国民投票が行われた。当該国民投票を通じて、国民は、この離婚法をそのまま維持することを選んだ。この離婚法を成立させるために、国民投票法を制定する必要があったと言っても過言ではないと思う。このような形で、国民投票制度がイタリアで導入されたのである。

私自身は、このような形の国民投票制度と議会制民主主義との間に、何らかの衝突があるとは思わない。なぜならば、憲法1章では、主権は国民にあることが謳われているからである。ただし、この1章に規定する国民の主権というものは、あくまでも憲法に規定されている方法で行使されなければならない。そして、この法律廃止に関する国民投票制度は、憲法で認められている国民の主権を行使するための一つの方法なのである。

**笠井議員** 二つ質問をさせていただきたい。まず一つ目の質問だが、委員長の後ろに掲げてある絵は、何か憲法と関わりがあるのか………どういう由来のある

<sup>9</sup> 国民投票法の制定は、「離婚法と交換に、その廃止を可能にする手段をカトリック教会など離婚法反対勢力に与えるという妥協の産物としてであった。」田口富久治・中谷義和編『比較政治制度論 [第3版]』（法律文化社、2006年）147、148頁。なお、この点について簡単には、さしあたり、「（参考）国民投票法制定前後の動き」142頁を参照。

絵なのか……（笑）

**ヴィオランテ委員長** なかなか鋭いご質問である……。これは、私に大変な恐れを抱かせる絵であり、実は、私はこの絵を捨ててしまいたいと思っているのだ（笑）。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。委員会の事務局が、私の要望に応えてくれて、近いうちに、別の絵を置いてくれることになっている（笑）。ただ、幸いなことに、私はいつも前を向いているので、この絵を見ることはほとんどないのではあるが……（笑）

### （本年6月の憲法改正国民投票で示された民意の解釈）

**笠井議員** 二つ目の質問だが、冒頭のご説明で、イタリアにも歴史的条件というものがあり、それがイタリアにおける憲法論議に影響しているということは非常によく分かった。ただ、やはり、憲法問題を扱う上で、最も重要なのは主権者国民の意思だと思う。

冒頭の中山団長のご説明でも触れられていたとおり、我々日本共産党は、日本国憲法を変えることにも、この憲法を変えるための手続法を今の段階で制定することにも反対の立場である。憲法改正のための手続法が戦後60年間存在しなかったのは、日本国民が具体的に改憲を求めていなかったからであり、それゆえ、自民党政権下でも制定されなかったのである。具体的に言えば、憲法改正手続法は、憲法9条を変えるための条件づくりであると我々は見ているので、この手続法の制定にも反対という立場を取るのだが、しかし、このような立場に立ちながらも、この委員会には参加し、また、議論にも積極的に参加している。

さて、その上で伺いたいのは、先般の6月の憲法改正国民投票において、中道左派勢力と労働組合などは、「憲法を守ろう委員会」を組織しながら、今回の憲法改正案は国のあり方を大きく変えるものだ、ということで反対のキャンペーンを行い、他方、中道右派勢力の側は、そのようなキャンペーンは真実と異なると主張していたと思うのだが、今回の国民投票の結果を見た場合、どのような民意が示されたとお考えだろうか。また、今後、与野党を通して、憲法改正の議論を進めると言われているのだが、今回の投票結果で示されたどのような民意を共通のベースにしながら、今後、議論をしていく必要があるとお考えか。

**ヴィオランテ委員長** 私もイタリア共産党が解散されるまでは共産黨員だったので、我々は共通するものを持っていると思う。

イタリア憲法にも戦争放棄の規定<sup>10</sup>があり、他国民に対する攻撃、又は国際社会における紛争に関与する形での戦争は放棄することが規定されている。しかし一方で、イタリア憲法は、国の主権を守るため、国際的な同盟に参加するという形での防衛力の保持を認めている。したがって、EU、国連、NATOといった国際的なレベルで決定された国際派遣団へのイタリア軍の参加は可能である。これらが、イタリア憲法の戦争に関する規定である。

我々は、現在、アフガニスタンでのオペレーションには参加しているが、中道左派政権は、イラクからは軍を撤退することを決定した。中道左派政権による撤退の決定は、(アフガニスタンのケースとは異なり)イラクでの戦争は非合法なものだということを認識しての決断である。

さて、私が最近の国民投票をどのように見ているかということについてだが、民意というものの解釈は難しく、それは、民意を代表する人々に、ある程度任されているものと思う。

イタリアの選挙は、今議題に上がっている憲法改正を進めていくべきであるという立場と、別の形での憲法改正を進めていくべきであるという立場、二つに分かれて争われてきたと見ることができる。去る6月の憲法改正国民投票の例で言えば、当時野党であった中道左派は、当時与党であった中道右派の憲法改正案に対し、三つの理由から疑問を呈していた。

一つ目の理由は、連邦制において、イタリア国民の基本的な権利を侵害する可能性があることである。二つ目は、首相の権限に関する批判である。いくつかの点において、憲法改正案は首相の権限をあまりにも強大化しすぎるという側面を持っていた。この強大化した権限は、議会の権限を一部削減する方向に動く危険のあるものであった。三つ目は、司法手続の改正に対する批判である。この議論には混乱があり、きちんと整理されていない形での案となっており、議会との関係がより複雑化する、そのようなリスクがみられた。

もちろん、中道左派も、連邦主義への制度改革の必要性は認識していたし、また、首相により多くの権限を与えることの必要性や、立法府における手続の変更の必要性も認識していた。したがって、議論のポイントとなったのは、憲法を改正すべきか否かという点ではなく、どのような形で改革を行うかという点であった。この点において、与野党は対立したのである。

我々は、9月に2日間の日程で憲法改正に関するセミナーを開催しようと考えている。この場には、産業界及び労働組合の代表者、州、県及び市町村(コム

---

<sup>10</sup> 憲法 11 条〔戦争の制限および国際平和の促進〕

「イタリアは、他国民の自由に対する攻撃の手段としての、および国際紛争を解決する手段としての戦争を放棄し、他国と同等の条件で、諸国家間の平和と正義を保障する機構に必要な主権の制限に同意し、この目的のための国際組織を促進し、かつ助成する。」

(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第三版]』(有信堂高文社、2005年))

ーネ)の代表者が出席し、そして、司法界からも裁判官が代表で出席する。これらの代表者が、当委員会が提案する具体的な課題についてともに協議を行うことになっている。我々は、この課題を8月上旬までに提案したいと考えている。そして、9月末には、最終的な答えを取りまとめるための会議を催すつもりである。この手続については、与野党ともに合意をしている。

### (少数意見の取扱い)

**滝議員** イタリアにおいて憲法改正に成功したこれまでの事例を見てみると、そのほとんどは、議会で3分の2以上の合意が得られた事例であり、そのような事例では国民投票は行われていない。今、貴委員会で進められている作業も、基本的には国民投票を実施せずに憲法改正ができるような、つまり、議会で3分の2以上の合意形成を目指しているのであろうと理解をするのだが、その過程において、3分の1以下の少数意見を、全体の意見の中にどのように取り入れようとしているのか。この点について、お伺いしたい。

**ヴィオランテ委員長** 念のために申し上げておきたいのだが、中道右派が試みた今回の憲法改正も、また、以前に中道左派が行った憲法改正も、3分の2以上の賛成を得たものではない。ただ、両者が異なるのは、中道左派が提案した改正案は国民投票で承認され、中道右派が提案した改正案は国民投票で否認されたということである。

滝議員のご質問は、イタリア憲法の改正手続を理解する上で、非常に重要な点である。この3分の1の意見を誰が代表していくかという点であるが、現行憲法によれば、次のような解釈をすることが可能だと思う。つまり、仮に3分の2以上の多数で上下両院が憲法改正案を承認するということになれば、少なくとも国民の過半数が憲法改正案に賛成しているものと、憲法が擬制しているということである。このようにして、バランスを見出すことができたということになるのではないか。

### (おわりに)

**中山団長** ヴィオランテ委員長には、長時間に及ぶ懇切丁寧なご説明の上、各議員からの質問にも非常に丁寧なお答えをいただきましたことに、団長として心からお礼申し上げたいと思います。経験者のお話は、経験したことのない我々にとっては大変貴重なものでありました。

**ヴィオランテ委員長** 私からも、皆様に対して感謝申し上げたいと思います。

ここで、皆様の一つ提案をさせていただきたい。私は、2000年に下院議長を務めていた際、日本の衆議院議長に対して一つの提案をしたことがある。それは、日伊両国の議員、研究者、学者を交えてのセミナーを開催し、両国の憲法制度について比較しつつ、協議するというものである。本日、こうして皆様と持たせていただいた協議、そして、日本で今進められている憲法改正の作業というものを考えると、こうしたセミナーを行うことは有益なことではないかと思うので、再度、ご提案申し上げたい。東京とローマで1回ずつ、セミナーのセッションを持つというのはいかがだろうか。このセミナーは我々にとって大変有意義なものになると思う。

**中山団長** 極めて有意義なご提案をありがとうございます。

各国議会との意見のすり合わせ、議員間の議論というものの場合は、ご案内のように、日本の国会では、議院運営委員会の承認の下に、議長が決定することになっている。また、現在、日本の国会とEU議会との定期協議が、毎年1回ブリュッセルか東京で行われており、最近、EU側からは、意見交換の機会を年に2回持ちたいという申込みがある。

憲法問題に関しては、帰国後に議院運営委員長と議長に報告をし、できるだけ努力をいたしたい。

**ヴィオランテ委員長** 我々も下院議長と相談をしたいと思うが、我々の側は何の問題もなく同意を得ることができると思う。

皆様の今後の仕事に対し、成功をお祈りしたい。次にお会いするときには、双方の国でどのように憲法が改正されたかについても意見交換ができればと思う。本日は、皆様、どうもありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、ありがとうございました。

以上

(1970年5月25日法律第352号(以下「国民投票法」という。))

### 1. 国民投票の発案 1月1日から9月30日まで

- a) 10人より少なくない「発案者」が、破毀院事務局に申請書を提出することで手続が開始する。(7条及び27条)
- b) 後日、各発案が、破毀院事務局で審査の上、官報により公示される。(7条)
- c) 公示後、発案者又はいずれの有権者も、市町村(コムーネ)役場又は裁判所事務局に署名簿を提出する。この署名簿は2日以内に認証され、返却される。これで署名の収集が可能となる。(7条)
- d) 50万人の署名を収集する(署名の真正さや有権者であることを証明する書類の収集とともに)(8条)
- e) 署名簿の認証後3月内に、3人より少なくない提出者(発案者の中から指名される)は、すべての署名簿と証明書類を提出する。(28条)

署名簿の提出は、毎年1月1日から9月30日までに行わなければならない。(32条)

議会の一院の議員の任期が満了する前の年及び議会の一院の議員の選挙のため選挙会が招集された後6月間は、署名簿を提出することができない。(31条)

上記の規定の意味を明らかにすると、まずもって、署名簿を提出するとは、先例により、規定の署名数を満たした署名簿を提出することであると理解されている。さらに次の問題は「議会の一院の議員の任期が満了する前の年」の意味を、「議会の一院の議員の任期が満了する日の属する年の前の暦年」を指すのか、それとも任期満了日の前12月のことであるのかということである。1992年10月23日の命令のように、破毀院国民投票中央事務局は、この両説のうち前者の方がよいと考えている。

国民投票を求めることができない「選挙会が招集された後6月間」とは、どの間かということについて、考察しよう。この規定の文言からは、国民投票に係る署名簿提出の禁止期間の始期が、大統領令による議会の一院の選挙の告示の日を指しているのか、又はその選挙を実施するための大統領令が出された日を指しているのかが不明である。前者の解釈をとると、新たな議会の選挙に係る選挙運動期間の全部又は一部が重なる期間は、署名の収集も署名簿の提出もできないということになる。

31条は、明らかに、国民投票が、議会の選挙が予見される年と同じ年に行われることを避けようとしてこのような禁止規定を設けているものと考えべきである。

法律廃止に関する国民投票の結果が、当該法律又は当該規定の廃止に反対するものであ

<sup>1</sup> 本資料は、ヴィオランテ下院憲法委員会委員長からの説明聴取・質疑応答において提供された資料を、事務局において仮訳したものである。

ったときは、当該国民投票を行った後 5 年間は、同じ法律又は同じ規定の廃止を求める国民投票を申請することはできない。( 38 条 )

## 2. 法律適合性の審査 10 月 1 日から 12 月 15 日まで

破毀院国民投票中央事務局は、以下のタイムスケジュールに沿って審査を行う。

- a) 10 月 1 日 その年に提出された、すべての署名簿及び証明書類の審査の開始
- b) 10 月 31 日まで 国民投票中央事務局は、次のような命令を発する。 )署名簿の不備を発見し、是正期間 ( 11 月 20 日より遅くなくてはならない。 ) 中の是正を求め、是正に応じない場合には、当該期間中に、国民投票を求める署名簿に不備があるとされた代表者又は提出者から適宜書面による反論を出させる。 )対象が同一であり、又は類似する国民投票の要求を併合させる。この場合、命令は 5 日以内に裁判所を通じて通知されなければならない、当該命令で定められた期間内に、政党、政治団体及び署名簿の提出者の代表は、書面により回答を提出することができる。
- c) 12 月 15 日まで 裁判官会議の発する命令により、国民投票に係る署名簿の合法性を決定し、どれを併合し、どれを併合しないものとするかを定める。
- d) 国民投票の施行前の期間 破毀院は、さらに、国民投票にかけられる法律又はその規定が廃止された場合には、国民投票の中止を命令により宣言することができる。この命令は、今は、国民投票法 39 条の一部違憲を宣言した 1978 年の憲法裁判所判決第 68 号により確立された原則に基づいてなされている。( 6 . を見よ。 )

## 3. 憲法適合性の審査 12 月 16 日から翌年 2 月 10 日

- a) 破毀院の命令を受け、憲法裁判所長官は、1 月 20 日より遅くない日に裁判官会議の日を定め、担当裁判官を任命する。
- b) 代表者又は提案者及び首相に対し、裁判官会議の開かれる日を通知する。彼らは、1978 年に始められた先例により、その日の 3 日前までに、書面を提出することができる。提案者の代表者及び法務大臣 ( 政府の代表者として ) は、裁判官会議に出席することができる。
- c) 憲法裁判所は、2 月 10 日までに、国民投票の要求が憲法に適合するかないかを判決で宣言し、及び公告しなければならない。また、5 日以内に、国民投票法 33 条により大統領及び他の関係者に通知し、官報により公告する。

## 4. 国民投票の告示及び実施

憲法裁判所の判決の通知を受けた大統領は、閣議を経て、大統領令により、4 月 15 日から 6 月 15 日までの間の日で、国民投票を実施する日を定める。( 34 条 )

国民投票の期日の告示後、議会が解散された場合には、国民投票の手続は自動的に停止し、新議会が選挙された日から 365 日後に再び進行を始める。

この規定がどのように適用されるかは、かなり曖昧であり、離婚に関する国民投票 ( 1972 年 2 月 27 日大統領令第 18 号 ) のときは、翌日に議会が解散され ( 1972 年 2 月 28 日の大統領令第 20 号 ) 1972 年 5 月 7 日及び 8 日に投票が行われたため、国民投票は行われな

った。1973年及び1974年にも、この国民投票を行うかどうかについて問題が起きた。

国務院は、1973年2月24日に出した意見の中で、離婚に関する国民投票を1974年に実施するべしと述べた。

同様に、刑法10章中の数か条の廃止に関する国民投票が1976年4月15日に告示されたにもかかわらず議会在解散された(1976年5月1日)ため1978年にずれ込んだ上、1978年5月22日の法律第194号が成立したため、実施されなかったという例がある。

## 5. 国民投票の結果の宣言

国民投票中央事務局は、公開の会議を開き、憲法75条に規定する有権者の多数が投票を行ったかどうかを確認する。そこで、有効投票のうち賛成票の総数と反対票の総数を計算する。白票や無効票は賛否の判断からは除外されるが、投票率を計算する場合には算入される。

賛成多数の場合には、大統領は、大統領令により、当該法律又は規定の廃止を宣言する。法律又は規定の廃止の効力は、官報によって大統領令が公布されると同時に発生する。ただし、大統領は、当該法律又は規定の廃止に伴う不都合をなくすため、必要な立法活動をさせる目的で、公布の日から60日間、廃止の効力の発生を延期することができる。(37条)

## 6. 国民投票手続の延期及び中止

法令の規定及び過去の国民投票の先例に照らすと、国民投票の実施を延期し、又は回避する場合としては、次の二つに要約することができる。

第一の場合として、議会の一院が解散されたため国民投票が2年ずれ込むというパターン。特筆すべきこととして、1987年8月7日の法律第332号は、国民投票法34条の例外として、国務院がその意見の中で示した解釈のように、1987年の議会の解散に際し、その前に告示されていた国民投票を1987年10月15日から11月30日の間に行う旨定めた。

第二の場合として、国民投票の対象となった法律が廃止されるパターン(国民投票法39条に規定)。ただし、同条は、「国民投票の対象となった法律又は規定が、他の法律又は規定に取り込まれる形で廃止され、しかも、以前の趣旨が変えられず、本質的内容も変えられていないような場合には、国民投票は新たな法律又は規定に対して行われるべきである」として、一部違憲である旨の判決が出ている。

第二の場合において、廃止に係る新たな法律又は規定が、憲法裁判所によって明らかにされた原則に照らして、国民投票の対象となるかどうかを判断するのは、国民投票中央事務局である。対象にならない場合には、手続はストップする。対象となる場合には、国民投票中央事務局は、国民投票にかけられる以前の問題を、新たな法律又は規定に適合するように手直しをし、そのまま国民投票が行われる。

## ビーレ憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 20 日 17:00 ~ 18:20

於：憲法裁判所

### イタリア側出席者

ビーレ (Bile) 憲法裁判所長官

フリック (Flick) 副長官

サウッレ (Saulle) 判事

カッセーゼ (Cassese) 判事

フィノッキアーロ (Finocchiaro) 判事

プラティス (Pratis) 事務総長

ベッロッチ (Bellocchi) 調査研究部長

カッターリーノ (Cattarino) 報道部長

**(当初、暖炉のある応接室に通されて、そこで、お互いに挨拶を交わす。)**

### (はじめに)

**ビーレ長官** 本日は、2000年に続いての2回目のご訪問、ありがとうございます。憲法裁判所は、本年、イタリア憲法60周年(君主制か共和制かという、1946年の政体選択の国民投票から60年という意味と思われる)、また、憲法裁判所発足50周年という、記念すべき、節目の年を迎えた。私たちは、これからも、そして今後も、人権の保障という大事な職責を担っていく覚悟である。

**中山団長** ビーレ長官、そして他の憲法裁判所の判事の皆さん、本日は、お忙しい中、私どものために貴重なお時間を割いていただき、ありがとうございます。

ただいまの長官のご挨拶にもあったように、私どもは、2000年9月にも、憲法裁判所を訪問しており、当時のチェーザレ・ミラベッリ長官やフリック判事らと長時間(2時間超)にわたって懇談させていただいた。ビーレ長官にも、当時は破毀院部長として同席していただいたと記憶している。その懇談において伺った、貴国の憲法裁判所の活動は、その後の調査を進める上で、大変に参考になった<sup>1</sup>。当時の訪問の記録は、報告書にまとめ議長に提出するとともに、衆議院憲法調査会事務局にすべて保管している。

<sup>1</sup> 懇談の概要は、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』(平成12年11月)参照。

前回は、憲法裁判所の活動をはじめとするイタリアの憲法事情全般を調査目的としていたが、今回は、憲法改正その他の国政上の重要問題に関する国民投票制度を中心に、調査を行うために、2回目の訪問をした次第である。

### （国民投票における憲法裁判所の役割等）

**中山団長** 具体的には、次のような点についてご教示いただければ、と思っている。

まず、第一点は、国民投票における憲法裁判所の役割についてである。前回の調査では、憲法裁判所は、憲法改正以外の一般的国民投票（法律廃止に関する国民投票）について、それが国民投票に付する要件を満たしているかどうかを判断する権限を有していると同ったが、この点について、実態も含めて、更に詳細なご説明を伺いたい。また、憲法改正国民投票に関するご説明も、併せて頂戴できればと思っている。

第二点は、先ほどの長官のお話にもあったように、近代憲法の最大の理念である人権保障についてである。特に、今日のように情報化社会が進展していくと、多くの国々で、個人のプライバシー権のような「新しい人権」の問題なども盛んに議論されるようになってきていると思う。この人権保障の分野における憲法裁判所の役割についても、お伺いしたい。

最後に、第三点としてお伺いしたいのは、近年の国際情勢における「安全保障」概念の変化である。これまでの国家中心の安全保障から、地域の安全保障、そして人間の安全保障などが唱えられている。

これらの諸点について、ご所見を伺えれば、幸いである。

### （会談場所移動の提案・ローマ市内の眺望）

**ビーレ長官** 具体的な質疑応答に入られるのであれば、せっかくですから、ご同行の事務局の皆さんも座ることができる部屋を準備しているので、そちらへ移っていただいても、よろしいか。

**中山団長** それは、ご丁寧なご配慮、ありがとうございます。

**ビーレ長官** なお、その会議用の部屋に移動される途中で、ちょっとバルコニーに出ていただきたい。そこからのローマ市内の眺望は、実は、最高なのである。今日は、天気もいいので素晴らしい眺めをご覧いただけると思う。

**(一同、バルコニーに出て、懇談しながら、しばし、ローマ市内の素晴らしい眺望を楽しんだ後、会議室に移動)**

**(冒頭の中山団長の質問について)**

**ビーレ長官** それでは、先ほど中山団長からご質問いただいた三つの点について、それぞれの担当判事から、ご説明申し上げたい。

まず、第一点目の国民投票に関係する点について、副長官のフリック判事から説明させる。

**(中山質問 -1：法律廃止に関する国民投票)**

**フリック副長官** 副長官をしておりますフリックです。

中山団長のご質問は、最近行われた国民投票を念頭に置かれていることと思うが、まず、その前提として、我が国の国民投票制度について、その概要を簡単にご説明しておきたい。

我が国では、民主制を確保する観点から二種類の国民投票が設けられている。

一つは法律廃止に関する国民投票である。これは、議会が制定した法律を国民の意思によって廃止するためのものであり、国民の50万人の要求がある場合に行われ、憲法裁判所が、当該国民投票の要求が合憲か否かを審理することになる。なぜならば、法律廃止に関する国民投票は国民が直接的に立法に関わる直接民主制の一つの表れであるが、このような直接民主制も、憲法自体によって一定の制限が課されているからである。つまり、条約、予算、恩赦に関するものを国民投票にかけ、その廃止の是非を問うことはできないとされているのである。憲法裁判所は、国民投票にかけられる案件がこの制限に違反していないかどうかを判断する役割を担っているのである。このように、憲法裁判所には、憲法適合性の確認という容易ではない審査が義務付けられているのである。

なお、この法律廃止に関する国民投票には、最低投票率が定められており、過半数の有権者が投票しないと、国民投票は成立しないこととされている。最近では、国民投票に対する国民の関心が低くなり、投票率が下がってきていて、この最低投票率の要件を満たさずに成立しない例がほとんどである。ちなみに、ごく最近行われて不成立となってしまった国民投票の例として、人工授精に関する国民投票がある。

### （中山質問 -2：憲法改正国民投票）

**フリック副長官** もう一つ、中山団長から話があった憲法改正国民投票は、今ご説明した法律廃止に関する国民投票とは全く性質を異にするものである。

憲法改正案が議会での2回目の採決で3分の2以上の議員の賛成により可決されない場合、かつ、一定の要求がある場合には、国民の意思を問うために国民投票が行われることになっている。この憲法改正国民投票においては、最低投票率要件は設けられていない。すなわち、投票率がいくら低くても、賛成派又は反対派のどちらか多くの票を取った方が勝つことになるわけである。この6月に行われた憲法改正国民投票は、実に50項目にわたる憲法改正についての民意を問うものであったが、その投票率は珍しく高く、50%を超える投票率であった。しかし、反対票が多数を占めて、ご承知のように、憲法改正案自体は否決された。

### （中山質問：イタリア憲法と基本的人権）

**ビーレ長官** では、中山団長の第二点目の基本的人権に関するご質問については、カッセーゼ判事からお話をさせていただく。

**カッセーゼ判事** 憲法裁判所の判決で人権に関わってくる概念には、二つのものがある。一つ目は、憲法との関係で「どのような種類の人権」を守る必要があるかということ、二つ目は、「どのような人に対して」「どのような権利」を与え、守るかということである。それぞれについて例を述べたい。

一つ目の例としては、公的な情報にアクセスする権利は、憲法上の権利としては認められていないため、情報に対するアクセスという観点から、どのような人権が守られるべきか、そして、それはどのように確保されるのかといったことで、何点か問題となっている。

二つ目の例としては、移民や外国人に対しイタリア人と同じ権利を付与するべきか、また、どこまで保護するべきか、という点である。

このような問題が、憲法との関連で今日の社会の状況の下で出てきているのである。このような問題にどう対処するのかという観点から申し上げますと、1948年の現行憲法をどこまで拡大解釈するかが、非常に重要になってくる。ちなみに、ポルトガルやギリシャでは、憲法がかなり拡大解釈されていると理解している。

## （中山質問：イタリア憲法と安全保障）

**ビーレ長官** それでは、最後の安全保障に関するご質問については、サウッレ判事からご説明をさせていただきます。

**サウッレ判事**（国家の）安全保障、人間の安全保障、地域安全保障に関しては、イタリア憲法 11 条<sup>2</sup>に規定がある。現在、存在しているすべての問題に対応する個別の規定はないが、基本的に、この 11 条から派生して解釈することは可能である。

現在、イタリアは、国連、NATO、EU の下での安全保障という観点から軍隊を派遣するというミッションを行っている。なお、EU 憲法条約に関しては、EU 参加国の中には批准するか否かについて国民投票にかけた国もあったが、イタリアでは、国民投票にかけられることなく批准された。ご承知のように、EU 憲法条約に参加するか否かを国民投票にかけた国の中では承認されなかった国もあった。いずれにしても、この EU 憲法条約によって、加盟国の国内法は一定の拘束を受けることになる。そして、EU 共通安全保障も、この EU 憲法条約の中に含まれている。

ところで、カッセーゼ判事から話があった移民の問題について、一言、付け加えたい。現在、登録によって EU 圏内で市民権を得ることができるという制度が整えられている。このシステムによって、正規の移民の基本的な人権については、基本的に保障されることになる。「人間の安全保障」については、憲法の中でもいくつかの規定で保障されており、例えば、13 条<sup>3</sup>によっても保障されていると考えられる。

**ビーレ長官** 中山団長の冒頭のご質問に対する回答は、以上である。こちらの

---

<sup>2</sup> 憲法 11 条〔戦争の制限および国際平和の促進〕

「イタリアは、他国民の自由に対する攻撃の手段としての、および国際紛争を解決する手段としての戦争を放棄し、他国と同等の条件で、諸国家間の平和と正義を保障する機構に必要な主権の制限に同意し、この目的のための国際組織を促進し、かつ助成する。」（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年））

<sup>3</sup> 憲法 13 条〔身体の自由〕

「人身の自由は、不可侵である。

いかなる形式の監禁、身体検査または搜索、もしくは人身の自由に対するその他のいかなる制限も、司法官憲の理由を付した令状により、ならびに法律の定める場合および方式によるのでなければ、許されない。

法律で明白に定められた必要かつ緊急の例外的な場合には、公安官憲は暫定措置をとることができ、この措置は、48 時間以内に司法官憲に通知されなければならない。司法官憲がその後 48 時間以内にその措置を承認しなければ、取消されたものとみなされ、いかなる効果も有しない。

いかなる自由の制限に服している者に対しても、肉体的および精神的な侵害行為はすべて罰せられる。

法律は、未決勾留(carcerazione preventiva)の最高限を定める。」（前掲注(2)）

回答が中山団長のご質問にうまく答えられていることを期待し、他に質問があれば伺いたい。

中山団長 それでは、他の先生方、どうぞ……。では、笠井先生。

### （法律廃止に関する国民投票に対する憲法裁判所の合憲性審査）

笠井議員 ありがとうございます。

一つは、法律廃止に関する国民投票に関し、この50年間で、憲法裁判所が行った合憲性審査の件数と却下された件数を伺いたい。もう一つはEU憲法条約に関してであるが、憲法裁判所がイタリア憲法11条に照らしてEU加盟を合憲であると判断したのかどうか、についてお伺いしたい。

フリック副長官 まず、第一のご質問についてであるが、残念ながらこの場で正確な数字を即答することはできない。後日、できるだけ速やかに、私どもの事務局及び日本大使館を通じて、調査団の皆様にご回答させていただきたい<sup>4</sup>。

ただ、ここで一つだけ申し上げることができるのは、これまでに非常に多くの国民投票の要求があったということである。あまりにも多くの国民投票が安易に要求されないように、50万人以上の署名を要するという条件、そして、50%を超える投票率を満たさない限り国民投票を無効とするという条件が付けられている。にもかかわらず、法律廃止に関する国民投票の要求は増えてきており、政治的に色が付いた要求も非常に増えてきている。他方、要求の増加に伴い、その投票率は低下してきている。非常に多くの国民投票の要求があるが、それが却下された件数の方が受け入れられた件数よりはるかに多い年もある。直近の例では、先ほどもご説明したように、人工授精に関する法律廃止に関する投票が行われたが、これも、最低投票率を満たさなかったため、不成立となってしまった。

ビーレ長官 では、笠井議員の二つ目のご質問についてであるが、現行憲法は1947年に制定（施行は1948年）されたもので、当時は、EUの中におけるイ

<sup>4</sup> 後日、イタリア憲法裁判所が派遣議員団に回答した資料によれば、国民投票制度が創設された1970年以降2005年までの間に、119件の国民投票に関する合憲性の審査が行われ、その内、64件が承認、55件が却下されている。

#### 【1970年から2005年までの法律廃止に関する国民投票に対する合憲性審査】

年	1972	1975	1978	1981	1982	1985	1987	1990	1991	1993	1994	1995	1997	1999	2000	2003	2004	2005	計
審査件数	1	1	2	11	2	1	5	3	1	14	2	13	29	1	21	6	1	5	119
承認件数	1	1	2	6	1	1	3	3	1	11	1	7	11	1	7	2	1	4	64
却下件数				5	1		2			3	1	6	18		14	4		1	55

（イタリア憲法裁判所の回答資料を基に作成）

タリアということは想定されていなかった。「EU」、それに先立つ「欧州全体」という観点（概念）が生まれたのは、1950年代後半以降であり、イタリア憲法の制定後であった。

1947年当時、イタリアの国際的な問題として重要であったのは、むしろ国連との関係であった。国連を念頭に置きつつ国の主権を守るという観点から、軍隊を派遣することができることは規定されている。

だから、EUという観点は、法律の制定によって憲法に反映されるということになった。国の安全保障という観点からは、既に、国防に関する規定が憲法に置かれており、また、1957年以降は、EU（EEC・EC）という欧州の中の共同体ができるたびに、法律によってイタリアとEU（EEC・EC）との関係が整理されてきており、憲法裁判所も、それは正しいという判決を下している。仮にEUの概念の中にイタリア憲法の概念に反するものが含まれる場合には、何らかの問題が生じたかもしれないが、少なくとも、そのようなことはこれまではなかった。また、EU憲法条約やEU規則などに、イタリアの憲法ないしは法規と抵触するものがあるときには問題となるが、現在のところそのような問題もない。

**フリック副長官** EU憲法条約やEU規則とどう両立するかという議論は、これまでも抽象的に議論されてきたが、最近では、この問題はかなり現実味を帯びて議論されてきている。

例えば、EU加盟国内で犯罪者を逮捕するという刑事的な場面でも、直ちにEU規則をイタリア国内で執行しなければいけない場面が生まれてきつつある。EU域内で、それぞれの国の判事がそれぞれの国の法規に従って判断をする権限も、ある程度認められている。また、ある国の裁判所の判事が他のEUの加盟国においても権限を行使することも、最近ではかなり認められている。テロ対策については有効な手続をEU規則は設けているが、ドイツの憲法裁判所は、それを拒否する判決を下している<sup>5</sup>。ドイツ基本法にある意味で抵触する、両立しないということが判断されたからである。そのようなことは、イタリア国内では具体的問題となってきたてはいないが、今後、各国の憲法裁判所とEUのルクセンブルグ、ストラスブールの裁判所との間で問題がさまざま出てくると思われる。

---

<sup>5</sup> 2005年7月、ドイツ連邦憲法裁判所は、EUの「共通逮捕状制度」に基づき容疑者の逮捕・引渡しを規定した国内法について、ドイツ国民の国外への身柄引渡しを厳格に禁じるドイツ基本法に違反すると判断し、テロ容疑者を釈放した。（2005年7月29日付朝日新聞、同日付NHKニュース）

### （憲法裁判所判事の政治的側面）

**枝野議員** 憲法裁判所が判断していることは、かなり政治との結び付きが強いと思うが、憲法裁判所の裁判官は、純粹に法律家あるいは司法官として仕事しているのか。また、政治的側面についての意識をどの程度お持ち合わせか。さらに、他の職業との兼職は可能なのか。なお、このような具体的な事柄をお伺いするのは、我が国においても類似の制度の導入に関する議論があるからである。

**ビーレ長官** ご趣旨は、よく理解した。まず、イタリアの憲法裁判所は、15名の判事から構成される。大統領と議会から5名ずつ、残り5名は司法機関から任命されている。このように構成されているのは、職業的に判事をやってきた人、それから政治的バックグラウンドを持った人など、さまざまな分野で活躍してきた人を統合した形にするためである。しかし、政治的バックグラウンドを有する判事も、一旦、憲法裁判所判事に任命された以上は、その個人的な政治的立場とは一線を画して判事としての意識で活動している。つまり、全員、判事という自覚と認識をもって、職務を遂行しているのである。

しかし、15名の判事の任命要件として、法律の専門家であることが要求されている。つまり、最低20年以上の弁護士経験を有していること、あるいは検察に関係していることなど、ある程度限定されているのである。議会で選任される判事も、大統領によって選任される判事も、この要件を満たす必要がある。

また、一旦、憲法裁判所判事に選任された場合には、これまでの職務を兼ねることは禁止されている。

### （選挙法廃止に関する国民投票）

**保岡議員** 法律廃止に関する国民投票について、若干、具体的なことをお伺いしたい。例えば、選挙法の廃止の国民投票が有効に承認されると、その対象となった選挙制度自体がなくなってしまう。そのようなときには、新しい選挙制度を、誰がどのようにして創設するのか。このつながりがうまくいかないと、選挙法がないという空白期間が生じてしまうのではないか。それとも、そのようなことがないように、部分的な廃止で、しかも廃止それ自体が制度の改善につながるような国民投票だけが、認められるのだろうか。

**フリック副長官** まず、基本的なことを確認すると、法律廃止に関する国民投票においては、ある法律の全体又は一部を完全に廃止するものであることが重要である。したがって、ある特定の条文の一言一句、あるいは一文一行だけを

廃止、つまり削除するようなことは、一切認められていない。これまでの数多くの要求には、ある法律に関してある条項の一語を削除するというような事例が見られたが、そのような要求は一切認められず、すべて却下されている。

これは、ある文言を除くことによってその条文の意味が変わってしまう、つまり、その法律自身の意義が大きく異なって、あたかも別の制度を創設したのと同じようなことになってしまうことがあるからである。法律廃止に関する国民投票は、あくまでも国民に国会の立法を拒否する権限を認めるものであって、国民自身が新たな立法をすることまで認めるものではないからである。

### **（おわりに）**

**中山団長** 予定の時間をオーバーしましたが、長官をはじめ判事の皆様から、実に熱心な説明をお伺いしました。心から感謝申し上げます。

皆様からたまわったご説明を十分に踏まえた上で、新しい日本の憲法のあり方を協議していきたいと思えます。

**ビーレ長官** 皆様とのたびたびの懇談が、貴国の憲法論議に有益であることを祈念しています。

以上

## フサーロ教授（フィレンツェ大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 21 日 10:30 ~ 12:00

於：在イタリア日本大使館

### イタリア側出席者

フサーロ（Fusaro）フィレンツェ大学教授

### （はじめに）

**中山団長** 本日は、フサーロ教授におかれましてはご多忙の中、私どものために、貴重なお時間を割いていただき、ありがとうございます。

教授は、広島修道大学客員教授のご経験や、ジャーナリストとしてご活躍のご経験もあり、日本との関係が深い方であると伺っている。そのように日本の状況をよくご存知の教授から、しかも、憲法学者としての立場もさることながら、ジャーナリストとしての知見もお持ちの教授から、本日、お話を伺うことができることは、非常に有意義なことであると考えている。

**フサーロ教授** 本日は、中山団長をはじめ皆様にお目にかかる機会をいただき、大変に光栄に存じます。事前にいただいた詳細なご質問事項に答えるべく、レポート<sup>1</sup>を用意してきた。これは、後日整理し直して、随行の方にもメールでお送りしたいと思うが、本日のお話も、重要な点に言及しながら、基本的にこれに沿った形でご説明申し上げるようにしたい。

それでは、早速であるが、ご質問事項にもあるとおり、貴調査団は、憲法に関する幅広い合意形成と、国民投票に関する手続法に関心を有しているとのことなので、この点を詳しく説明したい。

### （憲法改正国民投票）

**フサーロ教授** 2006 年に行われた国民投票は、憲法改正国民投票の 2 回目のものである。他方、法律廃止に関する国民投票は、これまで 96 回行われている。

ところで、現行憲法には 3 種類の国民投票、すなわち、憲法改正国民投票、法律廃止に関する国民投票、そして、地方での住民投票、が規定されている。これらの国民投票を行うためには、憲法改正・法律廃止の二つの場合においては一定の要求があること、それから憲法改正国民投票においては議会での 2

<sup>1</sup> フサーロ教授がご用意されたレポートについては、213 頁を参照。

回目の議決で 3 分の 2 以上の可決がなかった場合、という要件が設けられている。これは、憲法の規定の中で重要な役割を果たしている。私の理解では、憲法 138 条<sup>2</sup>が定める憲法改正国民投票は有効に機能している。同条、あるいは同条の定める要件を何らかの形で改正するという議論は、行われていない。

### （投票の単位～個別投票について～）

**フサー口教授** 否決された 2006 年憲法改正国民投票に示された民意がどのようなものであったのかを考えてみると、（憲法を改正することそれ自体についての否決ではなくて）憲法改正案の内容を変えるべきであるという帰結になると思われる。憲法改正案の具体的な内容については、賛成、反対の立場から、実に多くの意見が出されている。

特に、今回の国民投票では、非常に広範囲にわたる改正項目が問題とされたにもかかわらず、国民は、その全体について、賛成あるいは反対のいずれかの意思表示だけを迫られたということがある。投票する立場に立ってみれば、選択肢が限られているということである。したがって、事前の皆様のご質問事項にもあったように、国民投票にかける際に案件をいくつか分割して諮れば、有権者にとって一部に賛成、一部に反対という選択肢も広がることになると思われる。しかし、このように改正案の内容を分割して国民に諮ることは、二つの重要な問題点がある。

一点目は、憲法は国家の基本的原則をなす最高の法規範であり、統一性を持ったものでなければならず、いろいろなものつなぎ合わせではいけないということである。二点目は、国民が一つひとつの論点についてそれぞれ意見を述べるとすると、憲法改正全体の趣旨の一貫性・統一性を図ることができるのかということと、政治的な合意があまり細かいところではばらばらに出てくると、議会における政治的合意が分かりにくくなってしまおうといったことである。さらに、複数に区分して投票を行うことになれば、議会政治の中において、それぞれの議題について政治家たちがどこまで議論を深めることができるのか、どこまで政党が意欲をつぎ込むか、という点にも疑問が生じる。

結論としては、一括して国民投票にかけるか、あるいはできる限り同じ分野の事項をまとめた限定的少数のものを国民投票にかけることが理想的であると言えよう。

---

<sup>2</sup> 憲法 138 条の条文については、131 頁を参照。

### （最低投票率要件の有無の基礎にある考え方）

**フサー口教授** 二つ目の問題として、なぜ法律廃止に関する国民投票に投票率要件が設けられているかということがある。憲法 75 条<sup>3</sup>の法律廃止に関する国民投票には、有権者の 50%を超える投票がないと無効になるという要件が設けられている。憲法 138 条の憲法改正国民投票の場合は、いくら投票率が低くても賛成票か反対票かどちらか優勢な方が勝つことになっている。極端に言えば投票したのが 3 人である場合に 2 人が反対であり 1 人が賛成であれば、反対の 2 人が勝つのである。しかし、一方には投票率要件があり一方にはないというパラドックスには、ロジックがある。

まず、憲法の根底には、「現状を維持する」という大きな原理・原則がある。法律廃止に関する国民投票に最低投票率の要件が設けられているのは、議会在が制定した法律を廃止すること（＝現状を変更すること）に対してある意味での制限が課されていると理解できるし、他方、憲法改正国民投票にこのような最低投票率の要件が課されていないということは、現状（＝ここでは、議会在が憲法改正を提案しているという「現状」）<sup>4</sup>維持に有利であるということである。憲法の立場は、このような「現状維持」という原理・原則が根底にあるということができる。

イタリアの歴史を遡ってみるとよく分かることで、1997 年以降に行われた法律廃止に関する国民投票は、投票率が足りず無効になったケースのみである。これは、結果として議会的立場を強化するものであった。この 15 年間くらいを見ると、法律廃止に関する国民投票に反対を訴えるグループは、投票で「反対しよう」というのではなく、「棄権しよう」と運動するのである。個人的に意見を申し上げると、日本においてこれから手続法を整備する場合には、最低投票率要件などは定めない、あるいはやむを得ず最低投票率要件を定める場合には、これを非常に低く設定することを勧めたい。

冒頭のご説明をこれで終わりにして、後はご質問の中で説明を敷衍してまいりたい。

**中山団長** ありがとうございます。それでは、まず、枝野議員からどうぞ。彼は、我が衆議院憲法調査特別委員会の野党の筆頭理事である。

### （憲法改正に関する政党間の合意形成）

**枝野議員** 今年の 6 月の憲法改正国民投票が否決された背景には、当時のベル

<sup>3</sup> 憲法 75 条の条文については、137 頁参照。

<sup>4</sup> このように理解されるが、218 頁参照。

ルスコーニ政権が野党との合意形成に努力せず、強引な手法をとったことがあると聞いているが、憲法のような重要な問題は与野党間で広範な合意形成すべきであるとの認識が、一般の国民の間にあるのか。また、今回は合意形成なしで国民投票まで行ったが、否決のために運動したブローディ政権と中道右派との合意形成が、今後、現実的にできる可能性はあると思われるか。

**フサーロ教授** 的確なご質問である。ただいまの二つのご質問は、結局、一つの回答に帰結すると考えるので、併せてお答えする。

イタリアと日本の両国は、近年、政治的に過渡期を迎えたと思う。その時期やそれぞれの問題点は違っているが、例えば、1990年代初めの時期に、選挙システムは大きな変革を迎えた。イタリアでは、その時期の危機的状況乗り越えてそれまで存在しなかった二極構造ができあがった。イタリアの政治文化は、はっきりした二極構造は経験したことがなかったので、与野党が対立することが難しいものとなっている。そういった中で与党ないし野党を構成する政党は連立を組まなければならなくなった。ある程度政党の数が多い場合には、連立を組む勢力には、小さいにもかかわらず強い意見を持った政党が含まれることがしばしばある。そのようなことが原因で、本来、与野党で合意できるはずの問題でも、小さい政党の影響により、対立せざるを得ないという構図ができあがる傾向にある。

一つの例として、2001年に中道左派の連立政権が与党の投票のみで議会を通した憲法改正があったが、これは、反対派からもある程度受け入れられる結果となった。今回の国民投票で否決された憲法改正案にも、ある意味で同じような現象が起きている。改正案を中道右派が強引に議会を通したとされているが、内容を見ると必ずしも中道右派の関心事項しか含まれていなかったわけではなく、以前に、中道左派が政権を担っていた時代に力を入れたような事項も含まれていたのである。

しかし、今回の国民投票においては、中道左派は反対運動を行った。憲法改正に関する必要性と改正案自体には、中道右派及び中道左派双方の合意がある程度あったにもかかわらず、中道左派による反対運動が行われたのは、改正案が「中道右派が提出した案」だったからである。だから、今後、政権について中道左派が憲法改正を進めていく中で、今回否決された改正案とほぼ同じようなものが中道左派の手によって議会にかけられることもあるのではないかとと思われる。

今回の憲法改正案の中で大きなテーマになっていた首相権限の強化、完全二院制の解消（両院のいずれかに優位性を持たせるもの）は、中道左派内では、大半がそれに賛成しているものであって、中道左派内の一部の政党だけが反対

しているものだ。今後、中道左派として、この問題をどのように消化するかが課題になってくるのではないかと思う。

また、1998年にダレーマ議員（現外務大臣）が委員長を務める憲法改正両院合同委員会が作られて憲法改正案が審議されたが、残念ながら成功せずに委員会が解散された。これは、中道左派の一部の強い意見を持つ勢力からの強い反対を受けたことが原因である。

以上をもってご質問に対する回答としたいが、要するに、中道右派は、憲法改正の内容について中道左派との合意があるのは分かっているわけであるが、それで合意して今の政権を支えていくよりは、今の政権を一刻も早く窮地に追い込む形で総選挙に持ち込みたい、それが関心事項になってくるのではないかと思う。

**中山団長** それでは、次に保岡議員どうぞ。彼は、衆議院憲法調査特別委員会の与党の筆頭理事である。

#### **（憲法改正に対する国民の理解と支持）**

**保岡議員** 憲法改正には議会での合意形成が非常に重要であり、特に、与野党の合意形成がしっかり図られなければ改正は困難であるとの趣旨の話であったと思うが、しかし、他方では、議会でも与野党が合意できていても、最終的に国民投票によって憲法改正の成否が決まるケースもある。例えば、フランス、オランダでは、EU憲法条約は、議会の多数が与野党ともに賛成であったにもかかわらず、国民投票で否決された。議会の多数の形成も大事であるが、国民の理解、支持を得ることは、最終的、決定的に重要である。ジャーナリストのご経験もある教授から見られて、憲法改正に対する国民の理解と支持の重要性、そして国民に対する啓発、広報の具体的手段をどのように考えておられるか、伺いたい。

**フサーロ教授** イタリアのケースで申し上げれば、議会の与野党の広範な支持により議会を通過すれば、国民にも理解を得られるのではないかと考えている。イタリア憲法138条は、憲法改正案が3分の2以上の多数で可決された場合には国民投票に付すことができないこととしていることが、端的にそれを説明しているのである。

広報機関を使った広報にはさまざまな政府機関、コミュニケーション手段があるのでさまざまなキャンペーンを行うこと、又は国民の声を拾い上げることができる。例えば、皆様にお会いするために、日本の憲法調査会ウェブサイト

を拝見したが、そこに国民から投書を受けるというページ（「憲法のひろば」）があった。そこに寄せられている国民のメッセージの中では、憲法 9 条に関する意見が圧倒的に多数を占めているということも拝見した。こういった手段は非常に重要なことであると思う。ただ、イタリアでは、憲法は議会の 3 分の 2 以上というコンセンサスがあれば国民投票は不要、ということを決めているわけであり、日本でも、国民の意見を拾い上げながら、それを踏まえて議論した議会において大多数の賛成が得られたような場合には、それ自体で、ある程度国民の多くの声を反映できているものと考えて良いのではないか。

しかし、議会において国民の声を聞くという中で法案ができた場合であっても、そして、それがいかに有効で優れた内容のものであったとしても、その中に一つでも国民の感情を揺るがすような文言が入っている場合には、それが全体に火をつけることもあり得る。例えば、2006 年の憲法改正案に対して、南イタリアの人々が多数の反対票を投じたわけであるが、それは、地方分権に関するものが改正案に含まれていて、10 ページ以上にわたる改正案でわずか 3 行程度のものであったにもかかわらず、そこに敏感に人々が反応して、南イタリアの多数の反対により憲法改正案の全体に対する反対となってしまった。そのような大きな動きが起こることも、また、確かである。

日本で同じようなことを考えると、憲法 9 条などは、そのような事例になり得るのではないか。憲法 9 条を変える、又はその主な部分を変える場合には、国民の感情により改正案の他の部分がどんなに有効で優れた内容のものであっても、その全体が崩れてしまうことになることがあり得るように思われる。先ほどは、憲法改正案をあまり細かく区切ってしまふのは良くないと申し上げたが、このように機微な条項を含んでいる場合には、逆に、そこだけ切り離して別途の形の改正案を作る工夫も必要ではないかと思う。

### （マスメディア規制）

**斉藤議員** 二点、お伺いしたい。まず、第一点は、仮に 4 月に行われた総選挙で中道右派が勝利していたら、6 月の憲法改正国民投票の結果は変わったであろうか。

第二点は、日本では、世論形成においてテレビの影響力が大きく、テレビ番組でアンカーマンがこう言ったら世論もその方向に動いていくということがあふ。マスコミ報道のあり方について、ジャーナリストのご経験もある教授のご所見をお伺いしたい。

**フサーロ教授** 一つ目の質問に対しては、意見としてはっきり申し上げること

ができるのは、中道右派が 4 月に勝利していたとしても国民投票の結果は変わらなかったのではないかと、ということである。国民投票運動では地方分権に焦点が当たってしまい、イタリアが二分割されるのではないかとという危惧を国民に与えてしまった。裕福な地域の方がより優遇されて、経済的に恵まれない地域の方がさらに虐げられるといった危惧を与える運動が行われたからである。他方、中道右派自身が、ある程度反対票が多くなることを予測しつつも、勝つための運動をしっかりとやってこなかった、賛成票を集める正しい形の運動に力を入れなかったことからそういえると思う。中道右派の中にある、地方分権を進める北部同盟（レガ・ノルド）という政党が、地方分権に関する投票運動を行ったが、それによって、かえってネガティブな効果が出てしまった。また、それ以外の中道右派に属する政党は、ほとんど国民投票運動を行わなかった。

イタリアにベルルスコーニ氏が出現して以来 15 年間、メディアが与えるインパクトに関する議論が、広範に行われてきた。そして、選挙活動に関して、メディアに対する規制は強くかけられるようになった。特に、選挙前の一定期間には、それがさらに厳しくなる。地方選挙、EU 委員会選挙、EU 議員選挙、総選挙、国民投票にも同じような制限が課されている。例えば、政党のすべての勢力に対して均等にメディアが取り扱うこと、国民投票においては賛成・反対を均等に扱うことなど細かい規則が、定められている<sup>5</sup>。例えば、スポーツ番組などでプレゼンターが政治的立場を表明することには、厳しい規制がある<sup>6</sup>。イタリア語で書かれているが、このメディア規制に関する規則の条文を、本日持ってきているので、後でお渡ししてもよい。ただ、この規則の条文は、インターネットでも掲載されていると思うので、関心があればご参照いただければと思う。このように、法律や規則がすべてを解決しているわけではないが、イタリアでは、政治との関係ではかなり細かい規制が書かれている。

一つ例を申し上げたい。法規には、すべてのチャンネルは国民投票に関して客観的な情報を流すスペースを割かねばならないとの規定がある<sup>7</sup>。特に 2006

---

<sup>5</sup> 2006 年 6 月 25 日及び 26 日に実施される「憲法 2 編の改正」に関する憲法的法律の承認に関する国民投票の運動に係る政治的宣伝及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規制の実施規則（2006 年 5 月 29 日イタリア共和国官報第 123 号）【事務局仮訳】（以下「規則」という。）

3 条 1 項 184 頁注(8)参照。

<sup>6</sup> 規則 8 条 3 項 プロデューサー、ディレクター、キャスター及び司会者は、公衆が番組に参加する場合のやり方や選定に関し、正確で不偏不党の行動を保たなければならない。また、暗黙のうちにも投票権者としての選択の自由に影響を与えるような行動をとり、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の一方に有利になるようなことをしてはならない。

<sup>7</sup> 規則 8 条 1 項 この決定の施行日から国民投票事務が終了する日までの間、情報に関する取扱いの平等、情報の客観性、正確性、一体性、公正性、公平性及び多様性を保障し、並びに国民投票に係る話題及び国民投票に関するさまざまな事実の動向について、投票権者に対し、より広い情報を確保する目的のため、テレビ及びラジオによる情報

年の今回の投票運動では、ベルルスコー二前首相の立場に立つ、又はそれに近いメディアが、憲法改正の焦点があたかも議会の議員の数を減らすことにあるかのような宣伝・広報を行っていた。確かに、そのような事項も改正案には盛り込まれているので、完全に虚偽であるとは言えない。しかし、あたかも主要な争点であるかのような形をとった宣伝・広報を行い、ひいては誤解に基づいて賛成票を獲得しようとするものであり、必ずしも法律が規定する正当な活動ではなかった。しかし、そこまでのことを規制する細かい規則があるわけではない。イタリアにおいては、例えば、イギリスの選挙管理委員会のような独立機関が設けられておらず、これと同様のメディアの規制を行うことは、非常に難しい状況にある。

### （国民投票の投票率と成立要件）

**笠井議員** この10年間の法律廃止に関する国民投票は、いずれも投票率50%以下で不成立であった。そして、そこには反対運動ではなくて棄権運動があったというご説明を頂戴した。

ところで、2001年の憲法改正国民投票の投票率は34.1%であったが、今回の憲法改正国民投票では52.3%で、かなり投票率が高かった。その要因については、地方分権に対する危惧感などもあったのだろうが、国民のどういう意識が働いて、このような高い投票率になったと考えるか。

もう一つは、私ども日本共産党は憲法改正と国民投票法案の双方に反対しているが、日本ではこの60年間、国民自身が具体的な改憲を求めてこなかった。ところが、9条をはじめとした憲法改正を行おうとする勢力は、国民投票法案を提案して、しかも少しでも憲法改正を通しやすいものになっているのでは、との批判を受けている。そこで伺いたいのは、先ほど教授からは、最

---

提供活動による一般的な利益を考慮に入れた上で、全国向け民間放送局で放送される情報提供番組は、ジャーナリズムの重い責任をかけて、次の基準を確保するものとする。

- a. 国民投票の対象となる話題に関連する問題を取り扱う場合には、当該国民投票にかけられる問題に賛成し、又は反対するさまざまな政治主体の立場を、正確かつ客観的な方法で要約し、その問題の報告及び放送の仕方をゆがめないようにすること。放送局は、情報提供と意見の区別を明確にし、個人の尊重を保持した上で、論評の自由を有する。
- b. 前号の基準を除き、視聴率又は聴取率が高い番組をはじめとして、情報を掘り下げる番組においては、国民投票の対象となる問題に関し、十分配慮した適正な情報提供を行い、論点の明確性及びわかりやすさを確保すること。さらに、そのような番組において、国民投票の対象となる問題に関し政治的な論評を行う要人が出演する場合には、国民投票運動において、国民投票にかけられる問題に対する賛成派及び反対派が平等に登場することが常に確保され、バランスが取れた論争になるようにするものとする。

低投票率の要件はなるべく低い方がよいという話があったが、これをあまり低くすると国の基本法が国民の極めて少数の賛成で改正されてしまうこととなってしまうのではないかと、という議論に対してはどのように考えておられるか。

**フサーロ教授** イタリアにおける国民投票の投票率は、同時期に行われる総選挙の投票率と比べて、大体、20%程度低い傾向にある。2006年の投票率が高かったのは、同時期の総選挙の投票率自体が非常に高かったことと、中道右派・中道左派が拮抗していたことを反映したものと、考えている。他方、2001年の憲法改正の投票率が低かったのは、当時の与党が総選挙に大差で勝利したということが背景にあった。

さてその上で、投票率要件を設けるべきではない、又はそれを設けるとしても投票率をできるだけ低く設定するべきだとする理由は、投票には、国民の参加が必要なのもちろんであるが、私は、棄権運動の防止も必要であるという立場をとっているからである。したがって、私自身も、あまりにも数少ない国民の意見で重要なことが左右されること自体は、適当ではないと考えている。

#### (地方分権と財政的裏付けの議論)

**滝議員** 先ほども、今回の憲法改正国民投票の重要な論点であった地方分権の話があったが、イタリアでは、「地方分権」という場合、必ずしも財政的な裏付けをすることなく権限だけを地方に移すようなことも「分権」と理解されているのか。日本では「地方分権」といった場合には、むしろ財政的な裏付けが行われていることが前提とされている。

このようなことを伺うのは、今回の憲法改正国民投票においては、いわゆる「南北問題」が問題提起されて、特にイタリア南部の人々が反発したと説明されているが、その説明の中で、私は、財政的な配分が行われないことが心配されたようだとの印象を受けたからだ。しかし、「地方分権」の問題を議会で議論したときには、そのような財政的な問題は当然に議論になったのだろうと推測するのだが、中道左派の側からのキャンペーンに対して、どうして、肝心の中道右派の方から、それに対する十分な説明がされなかったのか、不思議でならない。

要するに、地方分権における財政的な裏付けに関して、議会における議論とそれを受けた国民投票での中道右派の説明の仕方や運動は、どのようなものであったのか。

**フサーロ教授** 地方分権とその予算(財政的な裏付け)の関係については、2001

年の憲法改正で既に行われているが、2006年の改正案においては、これに何らの変更も加えずに現状のままでいこうとした現象が見られた。憲法 119 条<sup>8</sup>は、財源は地方に移されるのではなく中央にそのまま残るといった条項となっており、むしろ、そこが問題となったのではないかと思う。

**（おわりに）**

**中山団長** 予定の時間をオーバーしてしまいましたが、大変に密度の濃い、貴重な意見交換の時間を持つことができました。フサー口教授には、改めて、心から感謝を申し上げます。

**フサー口教授** 私こそ、大変に有意義な時間を過ごすことができました。皆様の調査旅行が、有意義なものとなることを心からお祈り申し上げます。

以上

---

<sup>8</sup> 憲法 119 条の条文については、157 頁注(4)参照。

## 衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団に提出する簡潔な説明（事務局仮訳<sup>1</sup>）

2006年7月21日（於：ローマ）

注：この説明は、調査議員団から出されたイタリアに関する特定質問事項（A）及び全般的質問事項（B）に関する「質問事項」の書式にのっとったものである。

### A．イタリアに対する特定質問事項

#### 1．合意形成過程

##### (1) 2006年の憲法改正国民投票<sup>2</sup>

すでにご存じのことであろうが、ベルルスコーニ内閣は、2003年9月に、2003 - 2005憲法改革を本格化させた。イタリア憲法2編に関するこのように複雑な改正案が、一内閣によって提出されたことは初めてであった。この改正案は、第14立法期（2002 - 2006）において与野党関係が特に緊張したことにより、広範な批判を招いた。閣僚や与党の指導者は、改正案に対する野党の修正提案を受け入れる用意があるとしばしば述べたが、そのような修正提案はほぼ退けられた。

ただ、改正案が、最低限のところ、野党側の「意に違わない」ように注意深く作成されたことは指摘しておくべきである。内閣や首相の権限の強化規定は、先の中道左派の提案によっても採用されており、同様のことが、内閣信任投票を含めて（イタリア内閣は、おそらく両院からの信任を得なければならない唯一の国である。）日本の国会の両院とは異なり同一の役割を共有するイタリアの両院について、差異を設けようとしたことについても当てはまる。

改正案の内容の多くが、正直に言って基本的に与野党双方の要求を満たすものであると思われたが、イタリアにおいて言われるところの「政治的な理由」、つまり、与野党の溝を埋めることにはならなかった。また、付言しなければならないこととして、ベルルスコーニ連立政権に属した少なくとも一つの政党（北部同盟）は、いわゆる「連邦主義への流れ」の名の下で、地方により多くの政治権力を移譲するという内容の規定（地方に教育、保健を含む三つの分野で完全な権限を与えるもの）を大げさに強調し、そうすることに利益を見いだしていたのである。これらの規定は、すぐに、国を「金持ち州」と「貧乏州」に二分することになるとの烙印を押され、中部、南部の多くの地域ではむしろ常に不人気であったのである。

最終的に、ベルルスコーニ連立政権は、別の目玉になるテーマやキャッチフレーズを打ち出すことができなかったのである（また、おそらく、そうすることに消極的だったという部分もある。）

<sup>1</sup> 本仮訳は、調査議員団の随行者が、帰国後にメールにて、フィレンツェ大学カルロ・フサーロ教授より受領した英文資料を、事務局において和訳したものである。

<sup>2</sup> 正確には、「2005年に議会で可決された憲法改正案に対する2006年の国民投票」。

(他方、憲法改正案の立案に際し、)国民一般との事前の協議はほとんど行われず、そのための手続も整備されなかったのである。

憲法 138 条<sup>3</sup>によれば、憲法改正には各院で 2 度の議決が義務付けられている。2 度目の議決は各院の議員の半数に 1 名加えた数より少なくない賛成(過半数)を得なければならない。この場合、要求があった場合に国民投票を行うことができる。なお、2 度目の議決が各院の 3 分の 2 以上の多数の賛成があった場合には、国民投票を行うことは認められていない。つまり、与野党間の合意が、義務ではないものの強く求められていることを意味する(2006 年の結果がこれを示している)。

このような与野党間の合意を形成するためには、与野党双方から提案がなされるか、又は与野党関係に洗練された文化が存在していることが必要であるが、イタリアはこれに該当しない。イタリアでは、多数派形成のための政治的アプローチが比較的最近になってみられるようになったが、まだよくマスターされていない。その結果、真に重要な改正を提案することは、極めて困難である。つまり、真に重要な改正が、最初から与野党双方の支持を得ることはほぼ不可能である。限定的で重要性のない改正は通過させることができるが、それでは直面する課題を真に解決することにはならない。

第二次世界大戦後のイタリアにおいて典型的にみられる多様な政党間における対立において、憲法改正が、その目的になると同時に手段にもなりうる傾向にあることを、経験は示してくれる。イタリアの内閣は、常に比較的大きな、時には非常に大きな、4 党、5 党ないし 6 党の、そして 7 党にも上る連立政権であった。政権維持のためにも連立を維持しつつ、同時に、連立を組むパートナーの一部にとっての代償が大きくなりうる憲法改正に取り組むことは、極めて困難である。つまり、小政党であっても、憲法又は選挙法の大きな改正については一種の拒否権を有していると、事実上(*de facto*)認識されているからだ。このことが、憲法の大改正がなされずにきた主要因であることは、明らかだ。

## (2) これまでの憲法改正

イタリア 1948 年憲法は、これまで 13 回改正されている<sup>4</sup>。1948 年から 1988 年までの 40 年間で 3 回、その後 1989 年から 2003 年までに 10 回改正されたが、2003 年以降改正されていない。これらの改正の大半は、憲法の単一の条文又は一つの制度に関するものであった(10 回)。やや広範な改正が 3 回あった。それは、1963 年の議会に関する見直し、1999 年及び 2001 年の州の権限及び立法権並びに国及び州の関係に関する憲法 2 編 5 章の全面的な改正であった。

1999 年の州政府機構の改正が真に与野党間で合意された理由は、中道右派と中道左派両

<sup>3</sup> 憲法 138 条の条文については、131 頁参照。

<sup>4</sup> 「イタリア共和国憲法の改正事例」(125 頁)において 14 回の憲法改正の例を挙げているが、フサーロ教授は、このうち「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)」(2002 年)が、現行規定の改正を行うものではなく、その効力停止のみを行うものであるとして、憲法改正とみなしておらず、憲法改正の回数を 13 回としている。

方の州政界の指導層が、基本的にその方向での改正を実現させようとしていたためである。市長はすでに1993年に有権者によって直接選挙されていたが、州知事はそうではなかった。これは単純に、例えばトスカーナ州知事の正当性がフィレンツェ市長の正当性と比べて少ないことを意味していた。同様なことが、ラツィオ州知事とローマ市長などについても当てはまる。したがって、2000年地方選挙が施行される前に州政府の直接選挙を導入するために、下からの真の支持と圧力が起こったのである。

憲法2編5章の15か条以上を見直した2001年の改正は、極めて僅差（下院で5票差）で議会を通過した最初の例であった。これは、2003 - 2005 憲法改革に向かって中道右派がアプローチする際、しばしば参照される先例となった。強調すべき最も重要な点は、中道右派が2001年の中道左派による憲法改正に反対したのは、その改正がイタリアの「連邦化」に向かって完全に舵を切るほど急進的でなかったからということである。つまり、イタリアの連邦化そのものに反対だという、180度異なる方向での反対ではなかった。議会で中道右派は上記の反対理由を挙げ、この改正が国民に提示された2001年秋の総選挙では、中道右派連合が勝利した。そのとき彼らが主張したのは、「この改正は不十分である」、「自分達にはより適切な真の連邦主義を導入する意思がある」、「有権者がどう投票するかには、我々に関心がない」、「有権者は投票に行く必要がないが、投票する場合にはその意思に従って投票すべきだ。ただ結果がどうであれ、自分達には改正を見直す意思がある」ということであった。このように、2001年の憲法改正の場合、改正の文言自体に対しては反対がなかったが、だからといってこの改正を単純に与野党合意によるものであるとみなすことはできない。

## 2. 国民投票制度

### (1) イタリアにおける国民投票制度の意義

1970年以來（最初の投票は1974年に行われた）59回の国民投票が、イタリアで行われた。すなわち、1日で12の投票という記録（1995年）もあるが、平均して2年に1回行われている。スイスを除けば他にこれだけ多くの国民投票が行われた国はない。24の投票においては最低投票率要件が満たされず、16の投票においては提案が否決され、残りの19の投票においては提案が可決された。可決された直近の例は10年以上前の1995年のものである（その後21回の国民投票が行われているという事実はあるが）。

社会の深い変化を反映させる上で、そして政治過程を形成し、又はその過程に少なくとも強い影響を与える上で、国民投票が主要な役割を果たしてきたことはほぼ疑いない。国民投票は、国家の政治課題の一部を解決する道具（議員にとっての主要な誘因）であることを証明してきたのである。また、それは、イタリアの民主制の一種の「安全弁」として作用する極めて効果的な道具であることを証明してきたのである。さらに、それは、立法と同時に作用する効果的な道具でさえあったのである。（50万人以上の）有権者及び（少なくとも5州の）州議会のみが国民投票を要求することができる。すなわち、イタリアの国

民投票は下からの国民投票である。政党には、国民投票に関連して多様な役割がある。これまでの国民投票の中には、政党が推進したもの、反対したもの、無視したもの、妨害したものがあつた。

## (2) 国民投票と周知広報

国民投票の周知広報は、議会によつても、政府によつても行われていない（同様のことがあらゆる選挙にも当てはまる）。

選挙運動と国民投票運動におけるメディアを用いた広報活動を規律する法律は、同一のものである（2000年2月22日法律28号）。この法律は、極めて詳細な規定を設けている。国営放送（RAI）は、民間放送と異なる方法で規制されている。二つの異なる機関がそれらを規制する。議員によつて構成される議会の委員会が国営放送を規制し、独立機関<sup>5</sup>が民間放送を規制する。

選挙運動と国民投票運動の目的で支出された費用の補償については、同一の法律（1999年6月3日法律3号）が規律している。政党は、EU議会選挙、議会選挙、州知事・州議会選挙に関連する場合にのみ資金を受け取る。

イタリアは、依然として（イギリスで2000年にブレア政権によつて設置された選挙委員会やそれよりも古い米国の連邦選挙委員会のような）独立機関を欠いている。選挙と国民投票は、法律と極めて限定的な行政規則によつて規制され、中央及び地方政府によつて運営されている。他方、政府が、選挙にあつては個々の候補者又は候補者名簿提出政党を支持するために、国民投票にあつては賛否のいずれかの立場を支持するために、それぞれ行政上の手段を使用することは、許されていない。一般的には、60秒又は120秒枠で、限られた一般的で中立的な情報が、国営放送及び民間放送（それを放送することは義務である）によつて提供される。

それぞれの政党は、国民投票の周知広報及び投票運動に影響力を有する。利用できる資源に応じて、国民投票でもたらされる結果の有意性に応じて、政党は、賛否のいずれかを支持する運動、又はしばしば非難されるが棄権（*not taking part to the vote*）を支持する運動に資金を投下するか否か、そしてどれだけの資金を投下するかを決定する。わずかな例外を除いて、政党は、国民投票運動には、極めてわずかな資金しか投下していないのである。

## (3) 国民投票の最低投票率要件

先に言及したように、59回の国民投票のうち24回が成立せず、（提出された案件に対す

<sup>5</sup> 「情報通信の監督に関する独立行政委員会（通称アウトリタ：Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni）」のこと。1997年通信放送改革法で、電気通信と放送の両分野を扱う独立規制監督機関として設立された。（NHK放送文化研究所編「データブック世界の放送2005」（NHK出版、2005年）133頁）

る賛否の)結果は無効となった。事実、1948年イタリア憲法75条<sup>6</sup>は、国民投票に付された案件は、有権者の過半数が投票に参加し、有効投票の過半数を得たときに承認されると規定している。この規定の趣旨は、建国者は代表民主制を支持しており、国民投票は、有権者と議会の多数派との間に分裂が生じたような事態のために留保された例外的なものであるとしていることである。法律に関する国民投票が拒否権的なもの(時に議会に反対することを可能とするために国民に与えられた道具)である限り、憲法の立法者は、(議会の意思に反対し無効にする)そのような稀で深刻な決定は、国民の合法的多数の支持と参加で行われるべきであることを期待したのである。この意味で、この規定は「保守的な条項」、すなわち、現行法を維持する方向にはたらく条項であるとみなすことができるのである。

この要件は1990年までは有効に作用した。しかし、1990年に強力な利益団体(狩猟、銃器製造、農民団体)が、政党の直接的な公認なしで、有権者に対し「投票所に行って『反対』と投票せよ(*show up and vote "no"*)」と説得するよりも「投票所に行くな(*not to show up*)」と説得することによって、望んだ結果を首尾よく手に入れることができるようになってしまったのである。夏場で暑かったこともあり、これは勝利する容易な方法であった。事実、1974年には、議会選挙の投票率は約90%であったが、州及び市の選挙の投票率は80%であり、国民投票の投票率に至っては、選挙の投票率を20%ポイント程度下回っており70%を超えることはなかった。最も接戦の選挙でも80-82%の投票率という現状を同じ割合で当てはめると、もはや、国民投票では55-65%以上の投票率を当てにすることはできない。このことは、ある団体や政党が有権者の5-8%の有権者を棄権に仕向けることができれば、有権者の25-30%が反対と投票するのと同様の結果を手に入れることができるのである。1990年以来、真に国民投票の承認に反対するということは、投票に行って反対と投票するのではなく、むしろ棄権運動することを意味するのである。(これに対しては、イタリアにおいては有権者の職権登録制度が採用されていること及び国籍法が非常に寛大であることから有権者総数がきわめて多数に上ること、その一方で、在外国民で有権者登録すべき者や、その反対に死亡等のため削除しなければならない者について、有権者名簿が正しく更新されることがほとんどないことを付言するべきである。1999年及び2000年の国民投票の事例では、死亡した有権者の登録を抹消していたら、各投票は承認されていたであろう。)

イタリアの経験は、不成立の国民投票には予期しない副次的効果があることを教えてくれる。つまり、恒常的な傾向として、メディアとオピニオンメーカーの両者は、棄権者は反対の投票者であるとみなすのである(「今回初めて棄権した者」が反対の意思を有しているということはいえようが、どんな案件でも投票に行かない有権者にはそのようなことは当てはまらない。そのような者の比率は、イタリアの場合30-40%より少なくない)。

これらの理由から、私は、最低投票率要件を規定しないこと又は少なくとも最低投票率要件を高く設定しないことを強く勧める(最低投票率要件を定めるのであれば、通常の選

<sup>6</sup> 憲法75条の条文については、137頁参照。

挙の平均投票率がどの程度かを把握し、そして、どこでも選挙の場合より国民投票の場合の投票率が低くなる事実を考慮して、最低投票率要件を規定すべきである。

他方、憲法改正国民投票には投票率要件はない（イタリア憲法 138 条）。その趣旨は、現在の憲法規定<sup>7</sup>の維持に対する黙示的な価値判断に基づいている。75 条の（法律廃止の）国民投票の目的は現行立法規定の廃止である（そして憲法は（高い）最低投票率要件を求めることにより現行法の維持を支持する）。138 条の（憲法改正）国民投票の目的は、既に議決された憲法改正の効力の発生を中止させることである。（そして憲法は、議会の決定（憲法改正）に反対するため、最低投票率要件を求めないことにより、元の憲法規定<sup>8</sup>を保護している。）なお、憲法改正についての議会の決定を覆すには、改正に賛成の有権者より反対の有権者を 1 名だけ多くするという有権者の強い決意を必要とする。

## B. 各国共通調査事項

### 1. 議会における合意形成過程（上記参照）

草案作成権限を有する特別な手続及び両院合同特別委員会の手段（1983 - 85 年、1992 - 94 年、1997 - 98 年）。「通常の手続」対「特別の手続」（A.1.(1)を参照）。手続及び投票用紙の特別の問題（以下の 2.(3)を参照。）

### 2. 国民投票制度

#### (1) 国民投票制度に関する全般的な問題

国民投票制度は、イタリア憲法 75 条、132 条<sup>9</sup>及び 138 条並びに 20 州の諸法令並びに県及び都市の諸法令に規定が置かれている。

国民投票は、有権者、州議会、各院議員の 5 分の 1 の要求に基づいて行われることになるが、必要とされる数の署名収集のための手続、要件、規制について、破毀院の国民投票中央事務局による正当性の確認が行われる。

有権者に付される設問には満たさなければならない実体的、形式的な要件があり、憲法裁判所がこれを確認し許可を与える。これには極めて複雑な関連問題も含まれる。（イタリア憲法 75 条は、租税、予算、恩赦に関する法律、条約に関する国民投票を禁ずる。さらに憲法裁判所は、憲法規定と相反する案件に関する国民投票は認められないとの判断を下している。また、設問は、明確で理解可能な選択肢を有権者に提示する方法で作成する必要がある。）

投票と票の集計に関しては、破毀院の国民投票中央事務局が結果の宣言を行う。これに対する法律に基づく司法上の救済措置はない。

国民投票の法的効果は、否決、可決、不成立である。否決された場合には、1970 年法律

<sup>7</sup> ここにいう「現在の憲法規定」は、フサーロ教授の発言（205 頁）及び本資料の全体の論旨からすると、「議会によって議決され、現に提案されている改正憲法規定」を指すものか。

<sup>8</sup> この「元の憲法規定」も、前掲注(7)同様に、「改正憲法規定」を指すものか。

<sup>9</sup> 憲法 132 条の条文については、166 頁注(9)参照。

352号に基づき、同趣旨の国民投票を5年間行うことができないこととなっている<sup>10</sup>。

【法律廃止に関する国民投票の主な事例（1974年～1995年）】

1974年	離婚法	否決
1978年	政党に対する公的資金	否決
	治安法	否決
1981年	治安法	否決
	終身刑	否決
	銃器免許	否決
	中絶法	否決
1985年	生計費ボーナス	否決
1987年	裁判官の損害賠償責任	可決（国民投票に続き、過失がある場合に限定的な形の損害賠償責任を導入する新法が成立した。）
	原子力発電所の建設	可決（以後イタリアでは原子力発電所は建設されたことがない。建設中のものは石炭発電所に変えられた。）
1990年	狩猟制限	不成立
	殺虫剤の採用	不成立
1991年	下院議員選挙法	可決（自動執行）
1993年	上院議員選挙法	可決（1993年新両院議員選挙法）
	政党に対する公的資金	可決（政治活動の公的資金をより限定的な選挙費用の還付に代替。）
	犯罪としての薬物使用	可決（自動執行）
1995年	国营放送の民営化	可決（事実上適用されず無視された。）
<b>1995年の国民投票は承認された最後のものである。</b>		

(2) 投票権年齢

投票権年齢は18歳以上である。投票の資格を有するのは、成人年齢に達したすべての市民だからである（イタリア憲法48条1項<sup>11</sup>）。イタリア民法2条によれば、成人年齢は、18歳である。同条は、1975年3月8日法律39号によって修正され、成人年齢が21歳から18歳に引き下げられた。

学校教育課程には市民教育が含まれている。歴史科目にはしばしばイタリア憲法の学習が含まれている。

<sup>10</sup> 憲法改正国民投票において憲法改正案が否決された場合、同趣旨の憲法改正案の審議は6か月間禁止される。（前掲「憲法改正国民投票の概要」134頁参照）

<sup>11</sup> 「憲法48条1項 成年に達した男女のすべての市民は、選挙権者である。」（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第三版]』（有信堂高文社、2005年））

### (3) 投票の方式と投票用紙の様式

唯一の現行の法的基準は、議会を通過した憲法改正案が、(要求に基づいて)有権者に提出されることである。したがって、案件が1か所の改正のみである場合には、1か所の改正が1枚の投票用紙で投票される。案件が50か所の改正を含んでいる場合にも、50か所の改正は1枚の投票用紙で投票される。全体を複数項目に区分するか、一括するか判断は、議会の裁量に委ねられている。

90年代後半までは、この点に関する議論はなかった。憲法2編の改正のための第3次両院合同委員会を設置する法律(1997年憲法的法律第1号)が1997年に可決されたが、この法律には、案文全体の一括投票(*single unitary vote*)の規定が置かれていた。この主たる理由はまさに、先のさまざまな協議に基づいて、合意形成を促進するという期待であった。

議会で調整済みの一そろいの改正規定を、国民投票において複数項目にばらして問うことには、ある意味においては議会による提案を国民によって「正当化」し、特定の諸問題についてより実質的な意思決定権を有権者に付与することになるという利点がある。その一方で、「都合のいい改正規定のつまみ食い」のおそれや、有権者が正しく選択することを妨げるおそれもある。何よりもそれは、政党間の合意の促進を意図した議会内協議を無意味にする欠点があることを、強調しておかなければならない。

### (4)(5)(6) 基本的に回答済み

### (7) 国民投票無効訴訟

救済措置は存在しない(もっとも、憲法上の権限に関する争いであれば憲法裁判所に訴訟を提起することができる)。

### 注

イタリア国民投票に関して最も包括的で権威があり同時に最近の学術書は、以下のものである。

Luciani, Massimo(2005)

*La formazione delle leggi. Tomo I,2 Il referendum abrogativo, in Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano (745 pages)

イタリア国民投票に関して最も包括的な政治的経緯を記したものは、以下のものである。

Barbera Augusto & Morrone Andrea (2004)

*La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino

カルロ・フサーロ

フィレンツェ大学教授(公法及び比較公法専攻)

以上

## 内務省における説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 21 日 12:30 ~ 13:30

於：内務省

### イタリア側出席者

マズッカ (Mazzuca) 内務省国際関係局長

トロッタ (Trotta) 選挙部担当審議官

オノラト (Onorato) 選挙部担当審議官

### (はじめに)

**中山団長** 本日は、ご多忙の中、お時間を作っていただき、ありがとうございます。本日は、選挙担当の実務者の皆様方より、国民投票における広報のあり方、特にマスメディア規制などについて、法律的・実務的なご所見を伺えればと存じます。

**マズッカ局長** 本日は、遠方より、私どもの内務省にお越しいただき、ありがとうございます。皆様方の来訪を、心より歓迎いたします。また、アマート内務大臣に代わりましても、歓迎の意を表します。

さて、調査団の皆様は、我が国の国民投票制度に関心をお持ちであると伺っている。国民投票は、国民が民主的に政治及び立法過程に関わる制度である。また、国の根幹をなす憲法を改正する際の国民投票は、憲法をどのように改正するのかについて、国民が直接関わる民主的な制度と位置付けられている。

私の両脇にいるトロッタ氏及びオノラト氏は、いずれも選挙関係の部署に所属して、長く豊かな経験を有しており、国民投票についても担当している。本日は、この 2 人から、中山団長はじめ調査団の皆様方からのご質問に対してお答えをさせていただきたいと思う。また、投票用紙のサンプル等の資料を用意したので、後ほど参考として配付させていただく<sup>1</sup>。また、他にご質問があれば何なりとご発言願いたい。できる限り、ご説明させていただくつもりである。

### (国民投票の周知広報)

**オノラト審議官** 私からも、日本からの調査団の皆様のご来訪を、心より歓迎申し上げます。

---

<sup>1</sup> 投票用紙は、144 頁参照。

それでは、早速だが、冒頭、中山団長からご質問があった国民投票の広報、特にマスメディアに対する規制の問題について、私からご説明申し上げます。

選挙及び国民投票に関しては、実にさまざまな規定があるが、マスメディアの規制については、1956年法律212号において初めて規定されたものである。この法律における規制の内容は、選挙宣伝用ポスター、小冊子といったものの制限であった。その後、テレビの普及に対応して、テレビにおける宣伝の制限といった規定も追加された。現在有効なマスメディアに対する規制としては、2000年法律28号というものがあり、この法律は2003年にも改正がなされている。

これらの規制は、選挙及び国民投票に関する一定期間の政治活動、選挙運動・投票運動を対象としている。ご承知のことと思うが、我が国における国民投票には二種類のものがあるが、法律廃止に関する国民投票は、憲法裁判所による合憲性の判断があって初めて国民投票にかけられるものである。その上で、大統領の公示が行われ、官報に掲載された時点から上述した規制は適用されることになる。

テレビ・ラジオに関しては、全国局・地方局双方のテレビ・ラジオ放送に規制がかかる。例えば、賛成派・反対派の双方に同じだけの宣伝スペースを与えなければならないこととされている<sup>2</sup>。

これらの法律に基づいたコントロール機関は二つある。国営放送(RAI)を監視する公的な規制委員会と、民間放送を監視する委員会である。すべての放送局に対する規制は細かく決められ、二つの委員会から規制が公表されることとなっている<sup>3</sup>。

以上が、マスメディアに関する規制を定める規則の概要である。

### (国民投票の広報予算)

中山団長 広報予算はどの程度か。また、議会には広報予算がつくのか。

---

<sup>2</sup> 2006年6月25日及び26日に実施される「憲法2編の改正」に関する憲法的法律の承認に関する国民投票の運動に係る政治的宣伝及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規制の実施規則(2006年5月29日イタリア共和国官報第123号)【事務局仮訳】(以下「規則」という。)

3条1項 184頁注(8)参照。

<sup>3</sup> 選挙運動期間及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律(2000年2月22日法律第28号)【事務局仮訳】(以下「2000年法律第28号」という。)

2条5項 放送サービスに関し、一般的指針の策定及び監視を行う国会の委員会並びに情報通信の監督に関する独立行政委員会(アウトリタ)は、相互に調整をした上で、かつ、その権限の範囲内で、この条に規定する規範の適用に関する規則を制定する。

**オノラト審議官** 政府には広報予算がつけられていない。政府は広報活動を行わない。議会も政府と同じである。

### (国民投票運動期間における行政機関の情報提供活動)

**中山団長** 頂戴している資料の中に、「選挙運動期間及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律」というものがあるが、その 9 条に「国民投票運動期間中は、すべての公的な行政機関は国民投票運動をしてはならない」<sup>4</sup>との趣旨が規定されているが、その趣旨は何か。

**オノラト審議官** かなり実務的なご質問である。ご指摘の 9 条で定められている行政機関による情報提供活動の禁止は、政府の側がどちらかの立場に有利となるような情報をメディアに流すことを禁止する趣旨である。したがって、行政機関が放送局に流しうる情報とは、いつ、どこで、どういう方法で、選挙又は国民投票が行われるかという、基本的・客観的な情報だけということになる。

### (国民投票運動の規制(ポスターの掲示))

**中山団長** 私からは、もう一点だけご質問させていただきたい。

例えば、フランスで行われた EU 憲法条約国民投票では、賛成・反対のポスターが掲示されていたが、貴国でそのようなことは、政党が自由に行うことができるのか、それとも一定の規制に従って行っているのか。また、取り締まる規定はどうなっているのか。

**オノラト審議官** それぞれの政党が賛否を表明するようなポスターを掲示することもあるし、賛成・反対双方の立場から国民投票を是非行いたいという推進者の委員会がイニシアティブをとってポスターを掲示することもある。

1956 年法律 212 号が、主にポスター掲示を規制している。各県の単位でどういふスペースを選挙ポスターに与えるかを定めることとされているが、ポスターの重ね張りがあるなど、現場でうまく規制が執行できていないこともある。また、違反行為に対しては罰則規定が設けられており、罰金を払うこととなっ

---

<sup>4</sup> 2000 年法律第 28 号 9 条

1 項 選挙の告示日から選挙事務が終結するまでの間、すべての公の行政機関について、宣伝活動を禁じる。ただし、特定の人を取り上げるものでない形で行われ、かつ、その権限を効率的に行使するために不可欠なものである場合には、この限りでない。

2 項 公共放送局及び民間放送局は、権限を有する行政機関の指示により、市民に向けて、投票の方法及び投票所の開閉時間を告知する。

ている。

**中山団長** 私からの質問は以上である。引き続いて、調査団の他のメンバーからも、ご質問させていただきたい。では、枝野先生、どうぞ。

### （放送時間の割当方法）

**枝野議員** 既成メディアに関して、賛成・反対の両派に対する平等取扱いというのは、ニュースや報道番組において賛否の意見を平等に取り扱うということに留まるのか。それとも、放送時間のうち一定の時間を与えて、反対は何分自由に使ってください、賛成は何分自由に使ってください、というようなこともしているのか。

**オノラト審議官** 放送時間をそれぞれの勢力に平等に与えた上で、それぞれの勢力がその枠内で自由に時間を使って宣伝できる<sup>5</sup>。また、ニュースキャスター、司会者などは、一切、政治色を持った発言をしてはいけないこととなっている<sup>6</sup>。

番組と番組との間にスポット宣伝で何十秒か入れることもできる<sup>7</sup>。また、一つの番組では賛成・反対の両方を呼んで討論させるが、例えば、1時間を等分に使ってもらおうというやり方もある<sup>8</sup>。どのような方法を使うかは、事前に番組をどう制作するかということにも関わってくる事項である。

<sup>5</sup> **規則 4 条 1 項** この決定の施行日から国民投票運動が終了する日までの間、民間の全国向け放送局は、国民投票にかけられる問題に対する賛成又は反対の立場を論争しない形で紹介するため、無料で、自主制作に係る政治的広告を放送することができる。

**規則 5 条 1 項** 前条 1 項の規定により無料で放送される自主制作に係る政治的広告の放送は、2000 年法律第 28 号 4 条 3 項の規定により定められた基準に基づき、次に掲げる方法に従って行わなければならない。

a. 広告の総数は、関係する政治主体の間で分配されなければならない。広告は、賛成派及び反対派の間で、放送時間帯をも考慮に入れつつ、平等の条件で放送される。

b. 広告は自主制作に係るものであるとともに、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の意思表示をするのに十分な長さでなければならない。ただし、広告主の選択により、テレビ放送に係るものにあつては 1 分以上 3 分以内、ラジオ放送に係るものにあつては、30 秒以上 90 秒以内で構成するものとする。

<sup>6</sup> **規則 8 条 3 項** プロデューサー、ディレクター、キャスター及び司会者は、公衆が番組に参加する場合のやり方や選定に関し、正確で不偏不党の行動を保たなければならない。また、暗黙のうちにも投票権者としての選択の自由に影響を与えるような行動をとり、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の一方に有利になるようなことをしてはならない。

<sup>7</sup> 前掲注(5)参照。

<sup>8</sup> 184 頁注(8)参照。

### （法律廃止に関する国民投票に対する憲法裁判所の合憲性の判断）

**保岡議員** 法律を廃止する国民投票を行う場合に、憲法裁判所がその合憲性を判断することとなることであるが、これは、国民投票を求める手続が憲法に反するかどうかの判断か。それとも、廃止すること自体が違憲状態を生じさせると判断して国民投票にかけない、ということもあり得るのか。

例えば、1991年に下院議員の連記制から単記制に改める提案が国民投票にかけられた。国民投票に付されたのは、「法律の廃止」を求めるといふものだから、おそらくは「連記制を定める選挙法を廃止すること」だけを求める国民投票だったであろうと思う。しかし、この国民投票が承認されただけでは、選挙法がなくなってしまうだけであり、新たな「単記制を定める選挙法」は、誰がどのようにして作ることになるのか。

**オノラト審議官** 合憲性の判断には、二つのやり方がある。法律を廃止する国民投票に関しては、まず、破毀院の国民投票中央事務局が、50万人以上の国民の要求があるかどうかを審査し、次いで、憲法裁判所が、憲法75条に従い、国民投票にかけられない三つのもの、すなわち、予算に関するもの、恩赦に関するもの、国際条約に関するもののいずれにも当たらないか否かの観点から審査する。そして、ご指摘の1991年に行われた下院選挙の選好投票<sup>9</sup>に関する国民投票は、このような観点からの憲法裁判所の審査によって合憲とされた上で、国民投票に付されたものである。

憲法制定当時に、先に指摘した国民投票にかけられない三つのものに加えて、「選挙法を改正する場合」をも含めようとする議論もあったが、最終的には、制定された憲法には含まれなかった。確かに、選挙法に関する国民投票の合憲性については、非常に議論があるところである。

**保岡議員** では、「単記制を定める選挙法」は、どのようにして設けられたのか。

**オノラト審議官** 1990年代前半には、さまざまな選挙法の改正が行われ、国民投票は、91年のほか、93年、99年、2000年にも行われた。おそらく91年にかけて国民投票の実施の際に、国民投票によって法律の廃止が承認された場合には、単記制を導入するとの含意があり、それに基づいて、選挙法の改正法案が次の議会に提出され、制定されたということであろう。

<sup>9</sup> 政党名簿への投票を基本とするが、一定数までは候補者個人への投票を可能とする制度のこと。得票の多い順に当選する。（馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの憲法』（早稲田大学出版部、1999年）119頁）

### （国民投票に関する論評）

**斉藤議員** 新聞社が社説で賛否の意見を述べることは、認められているのか。また、雑誌の場合はどうか。

**トロツタ審議官** 新聞や雑誌については、テレビやラジオとは異なり、それぞれの政治的立場を反映させた意見を掲載してよいことになっている。

なお、新聞内の一定のスペースについては賛成派、反対派双方に与えなければならぬこととなっている<sup>10</sup>。しかし、社説については、それぞれの政治色を出してよいということになっているのである。

### （放送時間の割当てと意見広告の費用負担）

**笠井議員** 国民投票において、マスメディアを使って賛成・反対の運動を行う主体については、個人及び団体が、国民投票の実施を公示する大統領令が出てから10日以内に、届出を行うことが義務付けられていると聞いている。この場合、制度上、賛成・反対ということによって個人及び団体がそれぞればらばらに届出をすることができるのか。その場合には、テレビ・ラジオの放送において賛成・反対で平等均等な時間配分をするということであるが、賛成・反対の枠内でそれをどのようにして分け合うことになるのか。

例えば、今年6月の国民投票の場合には、中道左派と労働組合が「憲法を守る委員会」を作ったと聞いているが、そのような政党を含めたまとまった団体が、賛否それぞれ枠を分け合うのか。

また、国営放送と民間放送では、意見広告に有料・無料という違いはあるのか。

**オノラト審議官** 実際に国民投票運動を行う場合には、資金的な観点からさまざまな問題があり、また、スポットを買うことになるのでそれだけの資金力が必要である。したがって、法律上は個人でも届出ができることになっているが、これまで個人から届出があった例はない。賛成・反対の立場から国民投票を推進するグループや委員会があるので、一般的には、そういう団体を通して宣伝を行うことになる<sup>11</sup>。その費用については、事後的に政府から実費弁償がな

<sup>10</sup> **2000年法律第28号7条1項** 選挙の告示日から投票日の前日までの間、どのような見出しであれ、選挙運動のための政治的広告を掲載しようとする日刊新聞紙及び定期刊行物の編集者は、選挙の候補者及び政治勢力が公平な条件で関連する紙面にアクセスすることができるよう、題号に適宜連絡先を表示しなければならない。連絡先の表示は、アウトリタが定める方式及び内容に従ってなされなければならない。

<sup>11</sup> **規則5条1項** 前条1項の規定により無料で放送される自主制作に係る政治的広告の放送は、2000年法律第28号4条3項の規定により定められた基準に基づき、次に掲げる方法に従って行わなければならない。

されることになっている。

### （国営放送、民間放送に対する監視体制）

**滝議員** 国営放送・民間放送の監視委員会は、それぞれ、具体的にどのような監視を行っているか。例えば、放送の時間数を監視しているのか。また、それは個々の放送局に委ねているのか。さらに、中央だけでなく地方にも監視機関はあるのか。以上の点について、ご教示願いたい。

**トロツタ審議官** 国営放送・民間放送の二つの監視機関は、まず、与えられた時間が守られているのかを監視している。また、法律上、投票期日の前日は運動が禁止されているので、これが守られているか、それから民間放送においては、どちらか一方の立場を擁護していないか、番組を通してスペースの配分が守られているか、どのような発言が行われているかなどを監視する態勢になっている<sup>12</sup>。

また、地方局においては、財務警備隊との提携によって規制が実施されてい

---

a. (略)

b. (略)

c. (前段略) 国民投票にかけられる問題に対する賛成派及び反対派の間で平等な基準で分配しなければならない。この目的のため、投票における二つの選択肢のそれぞれに、それを支持する複数の政治主体があるときは、放送スペースの多数の主体の間における分配は、e号及びf号に定める限度の範囲内で、ローテーションの基準に従うものとする。投票における二つの選択肢のいずれかを支持する広告が偶然に欠けても、他方の選択肢を支持する広告は、いかなる場合でも、悪影響を受けることはない。ただし、当該他方の選択肢を支持する広告のための放送スペースを増加する決定をしてはならない。

d. (略)

e. 各広告は、各放送枠において一回のみ放送される。

f. いずれの政治主体も、同一放送局において番組編成をする各日中に、二回を超えて広告を放送させることができない。

<sup>12</sup> **規則7条1項** 放送初日に設定される一の放送枠における広告の配置は、アウトリタ本部において、幹部立会の下で一斉調査を行う。

**同14条1項** 放送初日に設定される一の放送枠における広告の配置は、州の情報通信委員会（設置されていない場合にあっては、当該州の放送サービス委員会）において、当該管轄地域に本社又は住所を置く放送局で当該広告を放送するものに対し、幹部立会の下で一斉調査を行う。

**同26条1項** 2000年法律第28号及び2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準の規定並びに国会の委員会が定めなければならない規則又はこの決定の規定の違反行為は、2000年法律第28号10条及び11条の5の規定に基づき、アウトリタが職権で訴追する。利害関係を有するすべての政治主体は、違反行為の事実があった日から10日以内に、いかなる形であれ、当該違反行為を告発することができる。

**同2項** アウトリタの全国視聴者評議会は、2000年法律第28号2章、2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準及びこの決定の関連する規定の違反行為を告発することができる。

る<sup>13</sup>。ただ、具体的な資料が手元がないので、申し訳ないが、これ以上のことは分からない。

**（おわりに）**

**中山団長** 予定の時間がまいったようです。本日は、貴重な経験、ご意見を聞かせていただき、ありがとうございました。私どもにとっては、これから国民投票に関する法律を作る段階であり、今後、またいろいろとご教示いただきたい点がありましたら、ご連絡申し上げますので、よろしく願いいたします。

**マズッカ局長** 少しでもお役に立てたのであれば、幸いです。何かご質問等あれば、遠慮なく、仰ってください。本日は、わざわざのご訪問、本当にありがとうございました。

以上

---

<sup>13</sup> **規則 26 条 3 項** 告発は、アウトリタ、違反が発生した民間放送局又は編集者、所轄の州の情報通信委員会（設置されていない場合にあつては、当該州の放送サービス委員会）及び当該民間放送局又は編集者の住所を管轄する財務警備隊に対して行い、さらにファックス送付する。この財務警備隊は、アウトリタからの通知又は告発を受けてから 12 時間以内に、関係書類を押収しなければならない。

デンマーク王国

平成 18 年 7 月 11 日  
 国立国会図書館  
 調査及び立法考査局  
 政治議会課憲法室

## デンマークの憲法改正手続及び国民投票制度

### 1. 憲法改正手続及び国民投票制度の概要

#### (1) 憲法改正手続の概要

国会が新たな憲法規定を設けるため法律案を可決し、選挙を挟んで、選挙後集会した国会において当該法律案が無修正で可決されると、最終的に可決されてから 6 ヶ月以内に国民投票に付託される（憲法第 88 条）。

#### (2) 国民投票制度の概要<sup>1</sup>

種類	根拠規定	提起する機関	結果
主権を国際機関へ委譲する法律案	第 20 条	義務的 <sup>2</sup>	投票者の過半数、かつ有権者の 30% 以上の反対で否決
選挙権年齢の変更に関する法律案	第 29 条	義務的	投票者の過半数、かつ、有権者の 30% 以上の反対で否決
法律案 <sup>3</sup> （上記のもの以外）	第 42 条	国会議員の 1/3 <sup>4</sup>	投票者の過半数、かつ、有権者の 30% 以上の反対で否決
憲法改正	第 88 条	義務的	投票者の過半数、かつ、有権者の 40% 以上の賛成で承認

<sup>1</sup> 表に示した 4 つの類型の他に、憲法規定に基づかない国民投票の例がある。現行憲法施行以後行われた国民投票のうち、1986 年 2 月 27 日に行われた、単一欧州議定書署名に関する国民投票のみは、通常法律（1986 年 2 月 5 日付法律第 24 号）を根拠としている。これは、諮問的なものであった。

<sup>2</sup> この種の法律案の可決には、国会議員の 5/6 の多数が要求されるどころ、通常法律案の可決に必要な多数は獲得できるが、5/6 には達せず、その上、政府がそれを撤回しない場合には、国民投票に付託されなければならない。

<sup>3</sup> 次の法案は、国民投票の対象とならない。すなわち、予算等、政府起債法案、公務員（改正）法案、給与及び恩給法案、帰化法案、収用法案、課税法案、既存の条約上の義務を履行することを目的として提案された法案、国王・王室関係の法案、及び、対外関係に関する法案（ただし、国民投票に付託されると規定されている場合は除く）。

<sup>4</sup> 国民投票への付託要求があった場合、国会は、法律案の撤回を決定でき、国会が撤回の決定をしない場合に、国民投票が行われる。

## 2. 憲法改正国民投票の実施手続

### (1) 手続法

デンマークには、憲法改正の国民投票の手続きを一般的に定めた法律が無い。改正に際して個別法を制定する事になっている。現行憲法下では、改正が一度も行われた事が無いため、憲法改正のための国民投票法は制定されていない。そこで、以下においては、現行憲法に規定が無い事項については、現行憲法制定の際に行われた国民投票の手続きを定めた「デンマーク王国憲法の改正に関する 1953 年国民投票法」の規定内容を記載する。

### (2) 投票期日

国会における最後の可決から 6 ヶ月以内（憲法第 88 条）。

### (3) 投票権者

25 歳以上の国民で、議会選挙のための資格を有する者（1953 年憲法改正国民投票法第 1 条）。\*1953 年当時は選挙権年齢が 25 歳であった。現在では、18 歳に引き下げられている。

### (4) 投票の方式

投票用紙には「賛成」と「反対」の両欄が置かれ（1953 年憲法改正国民投票法第 4 条）賛成の場合は、「賛成」に、反対の場合は、「反対」に×印をつける（1953 年憲法改正国民投票法第 5 条）。

### (5) 投票結果の確定のための要件

国民投票の投票者の過半数、かつ、有権者の 40%以上が賛成した場合に、承認される（憲法第 88 条）。

## 3. 国民投票の事例

投票期日	提案内容	投票率	賛成	反対	結果
1953.5.28	憲法改正 <sup>5</sup>	59.10%	78.76%	21.24%	承認 現行憲法
1953.5.28	選挙権年齢引き下げ (25 歳から、23 歳または 21 歳へ)	57.14%	23 歳 54.57% 21 歳 45.43%		23 歳

<sup>5</sup> この時の憲法改正国民投票は、旧憲法の第 94 条を根拠として行われた。そこで規定されているところによると、両院で憲法改正案を可決後、選挙が実施され、選挙後に国会で再び同案を可決すると、国民投票に付託される。国民投票で、投票者の過半数が賛成し、かつ、賛成が全有権者の少なくとも 45%以上であるときに承認される。なお、1953 年憲法では一院制となった。

1961.5.30.	選挙権年齢引き下げ (23歳から21歳へ)	37.31%	55.02%	44.98%	承認
1963.6.25	農地取得法案	73.02%	38.38%	61.62%	不承認
1963.6.25	国家小自作農法案	73.02%	38.63%	61.37%	不承認
1963.6.25	市町村土地先買権法案	73.02%	39.64%	60.36%	不承認
1963.6.25	自然保護法案	73.02%	42.63%	57.37%	不承認
1969.6.24	選挙権年齢引き下げ (21歳から18歳へ)	63.57%	21.41%	78.59%	不承認
1971.9.21	選挙権年齢引き下げ (21歳から20歳へ)	86.20%	56.53%	43.47%	承認
1972.10.2	EC加盟条約批准法案	90.14%	63.29%	36.71%	承認
1978.9.19	選挙権年齢引き下げ (20歳から18歳へ)	63.15%	53.84%	46.16%	承認
1986.2.27	単一欧州議定書署名	75.39%	56.24%	43.76%	承認
1992.6.2	EU条約批准法案	83.1%	49.3%	50.7%	不承認
1993.5.18	EU条約・エディンバラ 合意批准法案	85.50%	56.77%	43.23%	承認
1998.5.28	アムステルダム条約批准 法案	76.24%	55.10%	44.90%	承認
2000.9.28	ユーロ導入	87.80%	46.87%	53.13%	不承認

\* 上の表においては、現行憲法制定時以降の事例を掲げた。

#### 参考 憲法の内容（主に統治機構関係）

- ・ 立憲王制であり、女子の世襲も認める（憲法第2条）。
- ・ 一院制（憲法第28条） 現在 179 議席
- ・ 国会議員の任期は 4 年（憲法第 32 条第 1 項）。
- ・ 議院内閣制（憲法第 15 条）。
- ・ オンブズマン制度（憲法第 55 条）。
- ・ 福音ルーテル教会がデンマーク国教会とされる（憲法第 4 条）。

## デンマーク王国の憲法・国民投票制度の概要

### 一 憲法の概要<sup>1</sup>

#### 1 憲法制定の経緯

【憲法制定に関する略年表】

10世紀初頭に王国としての形態を整えたデンマークにおいて、王位は選挙により継承され、また、国王の権限は、国王と貴族・カトリック僧侶との間に締結される協定に基づき、ダネーホフと称する議会による大幅な制約を受けていた。

年	事 実
10c 初頭	デンマーク王国の成立
1517 年	ルターの宗教改革
1536 年	コペンハーゲン議会
1660 年	絶対君主制の確立
1665 年	最初の成文憲法制定
1830 年	フランス 7 月革命
1848 年	絶対主義の放棄
1849 年	デンマーク王国憲法制定

しかし、1517年のルターによる宗教改革の影響がデンマークにも波及し、プロテスタント主義が急速に展開された結果、1536年、コペンハーゲン議会において、カトリック僧侶の政治的権限が剥奪され、国王の

権限が次第に強化されていった。そして、1660年に、フレデリック 3 世の下に王権の世襲制が確立して絶対君主の時代に入るとともに、1665年には、絶対主義体制を詳細に規定する最初の成文憲法が制定された。

その後、19世紀前半のフランス 7 月革命の影響からヨーロッパ各地で自由主義運動が活発化すると、デンマーク国民の間でも自由主義的及び民主主義的機運が高まり、国民は、自由主義的憲法の制定をフレデリック 7 世に要求した。この要求を受けて、フレデリック 7 世は、1848年、絶対主義の放棄を宣言して立憲君主国に転換するとともに、翌 1849年、制憲議会を召集し、国民から提案された草案を「デンマーク王国憲法」として承認し、公布するに至った。この「デンマーク王国憲法」は、その後数次の改正を経て、現行の 1953 年憲法に至っている。

#### 2 憲法の概要

1849年に公布された「デンマーク王国憲法」は、主として 1831 年ベルギー憲法をモデルにしたものと言われており、あらゆる特権の廃止、司法機関と行政機関の分立、普通選挙等の民主政治システムの導入等を内容としていた。これらの諸原理は、現在においても、デンマークの基礎をなしている。1953年に改正された現行憲法は、11章 89条から構成されている。具体的には、以下のような特徴を有する。

<sup>1</sup> 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（平成 13 年 11 月）を参照した。

## (1) 国王

### イ 地位

国王を元首とする立憲君主制を採用し(2条) 国王は、自己の行為に対し責任を有さず、また、その人格は至聖であるとされている(13条)。

### ロ 権限及び役割

#### (イ) 立法における国王の権限

立法権は、国王及び議会に連帯して属する(3条)。国王は、法律案の提出権(21条)、法律案に対する裁可権(22条)、議会の解散権(32条2項)を有し、國務会議の議長を務める(17条1項)。ただし、大臣の副署が必要とされ(14条)、実際は大臣又は内閣が権限を行使している。

#### (ロ) 行政における国王の権限

憲法上、行政権は国王に属し(3条)、また、国王は、すべての国事に關する最高の権能を有するが、大臣を通じて行使することとされ、責任を負うのは大臣である(12、13、14条)。

#### (ハ) 司法における国王の権限

王国高等法院に対する提訴(60条)、最高裁判所裁判官の任命等が挙げられるが、いずれの権限も、形式的又は名目的なものに過ぎない。

## 八 王位継承

王権は、王位継承法の規定に従い、男子および女子によって世襲される(2条)。現皇太子の第一子誕生の際には、長子優先とするかについての議論があった。

## (2) 統治制度

【現在の議会の構成】

### イ 議会

#### (イ) 組織及び構成

1848年における絶対王制から立憲君主制への体制転換以降、デンマークでは、二院制が採用されていたが、1953年の憲法改正により、一院制に移行した。この理由としては、政党政治が活発化して与党が上院においても多数を占めるようになり、上院の重要性が薄れたこと等が挙げられる。議員任期は4年であり(32条1項)、定数は179名以内で、議員のうち2名はフェロー諸島から、また、

政党名	議席数 (定数179)	備考
自由党	52	与党、右派
保守国民党	18	与党、右派
社会民主党	47	左派
デンマーク国民党	24	右派
急進自由党	17	左派
社会主義人民党	11	左派
統一リスト党	6	左派
キリスト教民主(国民)党	0	右派
中道民主党	0	左派
グリーンランド代表	2	
フェロー諸島代表	2	

(外務省 HP、吉武信彦『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU 関係史』(勁草書房、2005年)、巻末 xviii より作成)

2名はグリーンランドから選出される(28条)。なお、フェロー諸島及びグリーンランドから選出された議員は、本土の国内問題の議決に参加しないこととされている。

選挙制度については、満18歳以上の国民の直接選挙による比例代表制非拘束名簿方式が採用されている(31条)。175の本土議席のうち135議席は、全国を17の選挙区に分割し、各選挙区における有効投票総数の獲得の割合に応じて配分される。また、補足議席と称される40議席は、全国総投票数の2%以上を獲得した政党に対し、その得票数の割合に基づき配分される。なお、被選挙権は、満18歳以上の者について認められている。

#### 参考 デンマークの政治状況

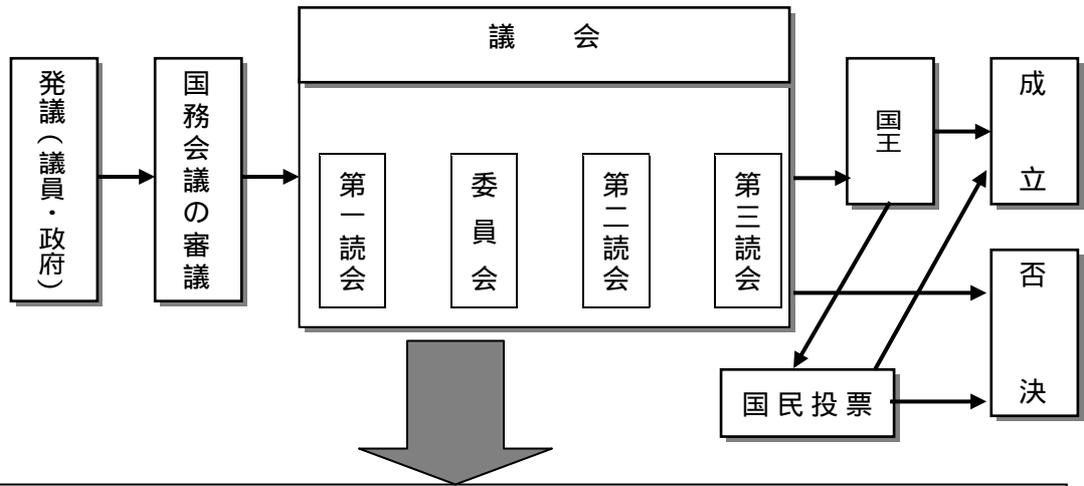
デンマーク政治の特徴として、小党分立状態にあり、少数連立政権が多いことが挙げられる。議会が一院制(定数179)になった1953年以降、議会で過半数を占めた政党は存在しない。連立政権となった場合においても、過半数に至らない場合が多い。したがって、政府は議会運営において極めて厳しい状況におかれ、政府与党内での政策調整及び野党からの閣外協力が必要とされるため、政府の妥協が必要とされ、時には野党が政策を決定することもあるとされている。現在の中道右派連立政権は主にデンマーク国民党からの閣外協力を得て政権を運営している。

吉武信彦『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU関係史』(勁草書房、2005年)、96~98頁、外務省HP参照

#### (ロ) 立法手続

法律案の発議権は、政府(形式的には国王)及び議員が有する(21条、41条)。法律案は、議会審議前に国务会議による審議を受ける(17条2項)。また、議会審議については三読会制が採用されており、発議された法律案は、法案全般に係る審議を行う第一読会、委員会審査後に逐条審議を行う第二読会(第二読会后、更に委員会審査が行われる場合もある。また、緊急性を要する法律案の審議の場合を除き、議員の5分の2以上の賛成をもって、第二読会終了後12日間、第三読会を開会しないよう議長に要求することができる。)最終討論及び最終表決を行う第三読会を経ることとされている。議会において可決された法律案は、可決後30日以内に国王の裁可を得て成立するが、一定の要件の下に、当該法律案の廃止に係る国民投票が行われる場合がある。2003~2004年期の議会においては、与党提出法案は226のうち222が可決された一方、野党提出法案は、15のうち3が可決された。

【デンマークの立法過程】



デンマークにおける本会議審議の一般的スケジュール

火曜	水曜	木曜	金曜
午後 1 時開会	午後 1 時開会	午前 10 時開会	午前 10 時開会
1)クエスチョン・アワー	1)クエスチョン・タイム	1)第二・三読会	1)第二・三読会
2)第二・三読会	2)説明要求討論	2)政府説明討論	2)政府説明討論
3)説明要求討論	3)第一読会	3)説明要求討論	3)第一読会
4)政府説明討論		4)第一読会	
5)第一読会		通常、昼の休憩を挟む。	

クエスチョン・タイム...議員は、大臣に対して公的事項に関する質問をし、口頭又は文書での回答を求めることができる。口頭での質問に対しては、水曜のクエスチョン・タイムで簡潔に回答を行う。

クエスチョン・アワー...一方、火曜のクエスチョン・アワーにおいては、大臣は前もって回答を準備することができず、その場で議員の質問に答えることとなる。

説明要求討論...議員の要求により、公的事項に対して大臣との討論が行われる。しばしばこの討論の中で、決断が下される。

政府説明討論...政府は議会に対して、公的事項に関して文書で説明をすることができ、議会ではこの文書に関しての討論が開催される。

説明要求討論及び政府説明討論は必要に応じて開催される。

デンマーク国会 HP 「Welcome to the Folketing」より

(八) 国民投票制度

1953年の憲法改正の際、広範な国民投票制度が導入された。憲法改正や、選挙権(投票権)年齢の変更、また一部を除く通常法律案についても国民投票が実施される。(240頁 二 国民投票制度参照)

(二) 議院内閣制

内閣は、議会の信任に基づき組織され、議会に対し責任を負う。また、議会は、総理大臣又は大臣に対する不信任を決議することができる。(15条2項)。また、内閣(形式上は国王)は、いかなる場合においても、議会を解散する旨の決定ができる(32条2項)。

## **(ホ) オンブズマン**

現在、北欧各国で採用されているオンブズマン制度がデンマークにおいて導入されたのは、スウェーデンやフィンランドと比べて遅く、1945年のことである。その後、1953年の憲法改正により、憲法上に明文化された(55条)。

1名又は2名のオンブズマンは、4年の任期で、議会により任命される。なお、再任が認められている。その職務は、個人からの請求に応じて又は職権によって、中央・地方行政及び軍事行政を監察すること、その監察結果に基づき、政府や議会に対し勧告し若しくは懲戒処分を付するか否かの審査を命じ、又は検察官に対し訴追を行うよう要請すること、年次報告書を作成し、議会に提出すること等である。ただし、オンブズマンの調査対象は、裁判官等に及ばない。

## **ロ 政府**

### **(イ) 組織及び構成**

内閣は、国王により任命される総理大臣その他の国务大臣から構成される(14条)。国王が形式上組閣を行うとされているが、実際には、議会における政党間バランスに基づき内閣が構成される。なお、組閣が困難であると認められる場合、議会議長等が「組閣担当者」に指名され、各党の代表者との協議の上、政権の構成、閣僚の配分、政策の基本方針等の決定について主導することとされている。

各省大臣は、内閣の構成員であるとともに、所管する行政機構に対する指揮監督権を有する行政部門の長として位置付けられており、通常政策課題については、大臣において決定される。

### **(ロ) 権限及び職務**

内閣(形式上は国王)は、議会に対して解散権を有する(32条2項)。大臣は、議会に出席し、希望に応じて発言する権利を有し(40条)。議員の要求に基づき公の利害に関する事項について発言する責務を有する(53条)。

## **ハ 裁判所**

### **(イ) 組織**

司法権は、司法裁判所に属する(3条)。裁判官は、国王により任命され、裁判所の判決によってのみ罷免される(64条)。法律の定めるところにより、行政裁判所の設置が認められているが、行政裁判所の判決に対する上訴は、最高裁判所の管轄に属する(63条2項)。

### **(ロ) 参審制と陪審制**

参審制及び陪審制の併用制が採用されている。検察官の求刑が4年以上の懲役である事件については高等裁判所で陪審制により、4年未満の懲役の軽微な事件(自白事件を除く)については地方裁判所を第一審として裁判官

と国民とが対等な立場で審理に参加する参審制により、裁判が行われる(65条2項)。

### **(八) 違憲訴訟**

最高裁判所を頂点とする通常裁判所において審理することとされているが、政治的に重要な法律案等について違憲判断が下されたことはない。

## **二 地方制度**

14の県及び273の市町村の二層制が採用されている。また、国家の監督の下に独立してその固有の事務を処理する市町村の権利については、法律で定める旨が憲法上規定されている(82条)。

### **(3) 国民の権利及び義務**

#### **イ 権利**

##### **(イ) 総論**

精神的自由、社会権等の基本的権利を中心に規定されている。いわゆる「新しい人権」に係る規定は存在しないが、憲法の柔軟な解釈、法律、国際条約及び慣習法の適用等により対応している。

##### **(ロ) 国教との関係**

憲法上、福音ルーテル教会が国教として認められ(4条) また、国王は福音ルーテル教会の会員でなければならないとされている(6条)。他方、宗教の自由(71条1項)が保障されているとともに、寄付の強制が禁止されている(68条)。

デンマークの初等教育では宗教教育が提供されているが、今日、イスラム教徒等の福音ルーテル教徒以外の外国人が国内に流入する中で、宗教教育の提供は、憲法違反であるとの主張もある。しかし、初等教育における宗教教育は、宗教に関する情報を提供する観点から実施されており、憲法上の問題はないとする意見が大半を占めている。

#### **ロ 義務**

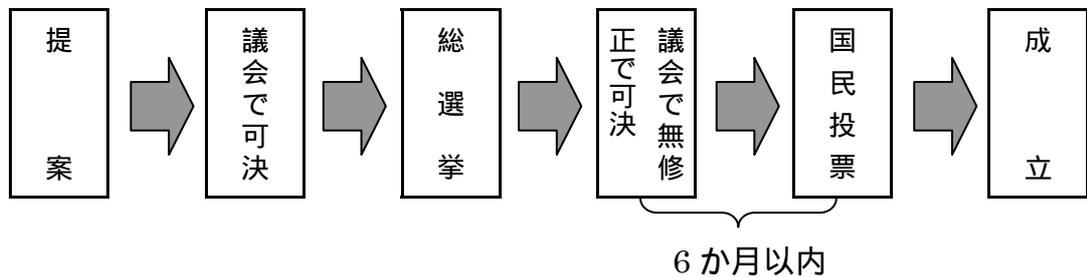
武器を携行できるすべての男子に対し、法律の定めるところにより、国家防衛義務が課せられている(81条)。また、法律上、18歳から32歳までの男子に対し、9か月間(戦闘及びエンジニア部門については、11か月間)の兵役義務が課されている。

### **(4) 安全保障**

武力の行使については、自国に対する武力攻撃に対する防御の場合を除き、議会の同意が必要とされる(19条2項)。

## (5) 憲法改正手続

【改正手続のフローチャート】



憲法改正に当たっては、議会において選挙を挟む 2 回の審議において可決された改正案について、改正案が可決された日から 6 か月以内に国民投票が行われることとされている。議会の議決に当たって特別多数は必要とされないが、2 回目の審議においては、改正案を無修正で可決しなければならない。また、国民投票においては、投票総数の過半数かつ有権者総数の 4 割を超える賛成を得なければならない（88 条）。

### 3 改正の動向

20 世紀に入ってから、デンマーク憲法は、1915 年、1920 年及び 1953 年に改正された。1915 年及び 1920 年には、上院の民主化と下院の重要性の増大、女性参政権及び比例代表制の導入、内閣の権限拡張等の改正がなされた。また、1953 年には、上院の廃止による一院制の採用、女子による王位継承権の承認、議院内閣制の明文化、多様な領域にわたる国民投票制度の導入、選挙権の年齢要件の引下げ、オンブズマン制度の導入、憲法改正手続要件の緩和、自治領（グリーンランド及びフェロー諸島）に対する憲法の適用等の大幅な改正がなされた。

しかし、1953 年以降、デンマーク憲法は、改正がなされていない。その理由として、国民投票において有権者総数の 4 割を超える賛成を得なければならないとする憲法改正の要件が厳しすぎることで、憲法の規定が一般的であり、柔軟な解釈が可能であること等が挙げられる。

また、デンマークにおける近年の憲法改正論議は、極めて低調である。1999 年には、議会議長の主導による憲法改正に関する会議が召集され、2000 年には、ユーロ参加の是非を問う国民投票が実施された際に主権の移譲と 20 条との関係が議論されたが、いずれも、具体的な改正案を提示するには至っていない。

## 二 国民投票制度の概要

### 1 国民投票制度の概要

デンマークでは、20世紀当初より国民投票制度の導入が模索され、1915年の憲法改正により、デンマーク憲法に初めて国民投票制度が導入された。しかし、当時は憲法改正国民投票に限られていた。その後、1953年の憲法改正により、広範な分野にわたる国民投票（forkeafstemning）制度の導入が図られた。

デンマークでは、1953年の憲法改正以降、16回の国民投票が行われている<sup>2</sup>。国民投票は、憲法改正、選挙権年齢の変更、国際機関への権限の移譲（議会で特別多数の賛成が得られなかった場合）、外交問題（特別の国民投票法を制定した場合）、その他予算、政府起債法案、帰化法案、公務員法案、給与及び恩給法案、課税法案、収用法案、既存の条約上の義務を履行することを目的として提案された法案等を除く法律案（国会議員の3分の1以上の要求があった場合）、以上の承認を求める際に行われる。

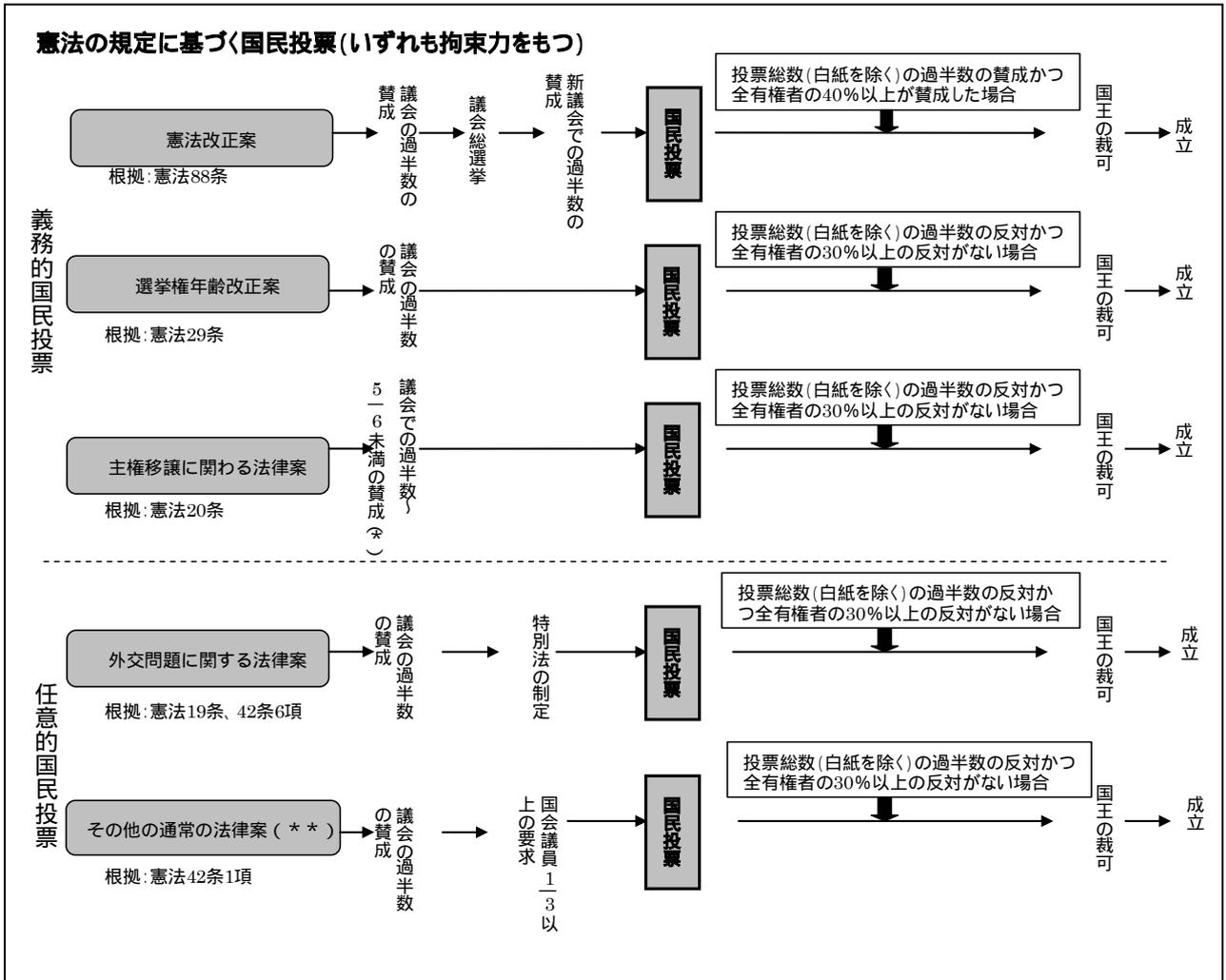
憲法改正国民投票を除いては、国民投票は投票総数（白票を除く）の過半数かつ有権者総数の30%以上の反対により、当該法律案を否決する効果を有する（42条5項）。国民投票によって当該法律案が否決された場合、国民投票後14日以内に出される公告により、当該法律は、その効力を失う（同条7項）。

憲法改正国民投票の場合は、投票総数（白票を除く）の過半数かつ有権者総数の40%を超える賛成を得なければならない。以上の憲法に規定に基づいて実施される国民投票は、決定権を持つ拘束的なものである。

この他にも、諮問的国民投票（Vejledende folkeafstemning）を実施することができる。1986年の単一欧州議定書の署名の際には、法律（1986年2月5日付法律第24号）に基づいた諮問的国民投票が行われた。

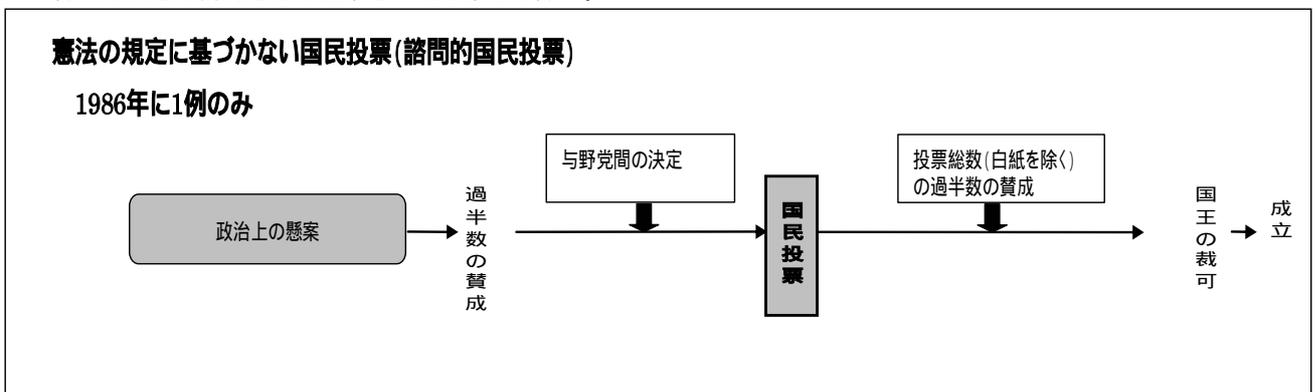
---

<sup>2</sup> デンマークで実施された国民投票については246頁参照。



\* .....議会で6分の5以上の賛成を得た場合は、国民投票による承認の必要はない。半数以下の賛成しか得られなかった場合、廃案となり、過半数から6分の5未満の賛成を得た場合、法律案を撤回することも可能である。ここでは、過半数から6分の5未満の賛成が得られた場合、国民投票を経なければ、法律案が成立しないため、便宜上義務的国民投票とした。

\*\* ...予算案、政府起債法案、帰化法案、公務員法案、給与及び恩給法案、課税法案、収用法案、既存の条約上の義務を履行することを目的として提案された法案等を除く。



## デンマーク憲法の国民投票に関する規定

### 第 19 条〔対外問題〕

- 1 国王は、国際問題については、王国を代表して行為する。ただし、国王は、国会の同意なしに、王国の領土の増減を来たすような行為をしてはならない。またその履行のために、国会の協賛を必要とする義務または非常な重要性をもつ義務を負ってはならない。また国王は、国会の同意なしに、国会の同意を得て締結された国際条約を終了せしめてはならない。
- 2 王国またはデンマーク軍に加えられた武力攻撃に対する防御のためのほかは、国王は、国会の同意なしに、外国に対し武力を行使してはならない。この規定にしたがって国王がとる措置は、直ちに国会にこれを提出しなければならない。国会が閉会中の場合であれば、直ちにこれを召集しなければならない。
- 3 国会は、議員のなかから対外問題委員会を任命する。政府は、対外政策に関してひじょうに重要な決定をなす場合、あらかじめこれに諮らなければならない。対外問題委員会に適用される規定は、制定法によってこれを定める。

### 第 20 条〔国際機関への権限の委任〕

- 1 この憲法によって王国の諸機関に授けられた権限は、制定法の定める限度において、国際法の支配および協力の促進のため、他国との相互協定によって設立された国際機関に委任することができる。
- 2 前項に関する法律案を可決するには、国会議員の 6 分の 5 の多数を必要とする。通常の法律案の可決に必要な多数は得られるが、右の多数が得られず、しかも政府がそれを撤回しない場合、その法律案は、第 42 条に定める人民投票に関する規定にしたがって、承認または否認のため、選挙人にこれを付託しなければならない。

### 第 29 条〔国会議員の選挙資格〕

- 1 王国内に住所を有し、かつ本条 2 項に規定する選挙権のための年齢要件をそなえたいかなるデンマーク臣民も、行為無能力の宣告を受けていない限り、国会選挙において投票する権利を有する。刑の宣告および法律上の貧民救済にあたる公的扶助が選挙権剥奪を生ぜしめる限度は、制定法によってこれを定める。
- 2 選挙権のための年齢要件は、1953 年 3 月 25 日付の法律に基づいて行われた人民投票の結果によるものとする。このような選挙権のための年齢要件は、制定法によって、いつでもこれを変更することができる。このような立法のために国会が可決した法律案は、選挙権のための年齢要件の変更に係る規定が第 42 条 5 項にしたがって人民投票に付され、かつその結果否決されなかったときにおいてのみ、裁可を受けるものとする。

### 第 42 条〔人民投票〕

- 1 法律案が国会によって可決された場合、国会議員の 3 分の 1 をもって、その法律案の最終的可決から週日 30 日以内に、議長に対し、その法律案を人民投票に付するよう要求することができる。このような要求は、文書によりなされ、かつその要求をなす議員によって署名されていなければならない。

- 2 7 項に掲げられた場合を除くのほか、人民投票に付すことのできるいかなる法律案も（6 項参照）1 項に述べられた時間的制限の経過以前に、または前項によって要求された人民投票が行われる以前に、裁可を与えられない。
- 3 法律案に対し人民投票が要求された場合、国会は、その法律案の最終的な可決から週日 5 日の期間内に、その法律案を撤回することを決定することができる。
- 4 国会は、3 項による決定をしない場合、首相に対し、その法律案が人民投票に付される旨を遅滞なく通告しなければならない。その場合、首相は、人民投票を行うという声明を付して、その法律案を公示させなければならない。人民投票は、首相の決定に従い、法律案の公示後、週日 12 日以上 18 日以内に行われるものとする。
- 5 人民投票においては、その法律案に対し賛成または反対の投票を行う。法律案を否決するには、投票をなす選挙人の過半数をしめ、かつ投票権を有するすべての人々の 30 パーセントを下らない者が、反対投票をしなければならない。
- 6 予算、追加予算、暫定予算、政府起債法案、公務員（改正）法案、給与および恩給法案、帰化法案、収用法案、（直接および間接）課税法案、ならびに既存の条約上の義務を履行することを目的として提案された法律案は、人民投票による決定に服さない。この規定は、また、第 8 条、第 9 条、第 10 条および第 11 条に掲げる法律案、ならびに第 19 条に定められているような議決が法律の形式で存在している場合には、その議決にも適用される。ただし、特別の法律によってこのような議決が人民投票に付されると規定されている場合は、この限りではない。憲法の改正は、第 88 条に定められた規定にしたがって行われる。
- 7 緊急事態においては、人民投票に付することのできる法律案であっても、可決後直ちに裁可を得ることができる。ただし、そのような趣旨の規定を含んでいる場合に限り。1 項の規定に基づき、国会議員の 3 分の 1 をもつて、すでに裁可を得た法律案または法律に対し人民投票を要求する場合、このような人民投票は、前記の規定にしたがって行われる。人民投票によって法律が否決された場合、首相は、不当な遅滞なく、かつ人民投票が行われてから 14 日以内に、その旨の公告をしなければならない。かかる公告がなされた日から、その法律は、効力を失う。
- 8 フェレー諸島およびグリーンランドにおいて人民投票が行われる程度を含む人民投票に関する事項は、制定法によってこれを定める。

#### **第 88 条〔憲法改正〕**

国会が新たな憲法規定を設けるため法律案を可決し、かつ政府がその件を継続したい場合、新たな国会議員選挙のために、命令書が発せられなければならない。その法律案が選挙後集会した国会によって無修正で可決された場合、法律案は、最終的に可決されてから 6 ヶ月以内に、直接投票による承認または否認を求めるため選挙人に付託されなければならない。この投票に関する事項は、制定法によって定められる。もし投票に参加した人々の過半数および全選挙人のうちの少なくとも 40 パーセントが、国会が可決したとおりに法律案に賛成投票をなし、かつその法律案が裁可を得たならば、その法律案は憲法の完全な一部となる。

阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』（有信堂高文社、2005 年）

## 2 国民投票の周知広報・キャンペーン

### (1) 議会による周知広報

最近の主な国民投票のテーマである EU 問題に関連して、デンマーク議会の下には、EU に関する中立的な情報を提供する EU 情報センター (EU - Oplysning) という組織が設置されており、EU 関連条約に関する国民投票が行われる際には、条約の条文や条約についてのパンフレット等を無料で提供している。

### (2) 政府による周知広報<sup>3</sup>

前 2 回の EU 関連の国民投票の際、デンマーク政府は、国民に対する以下のような広報活動を行った。

アムステルダム条約<sup>4</sup>批准のための国民投票の際には、アムステルダム条約に向けた政府間会議 (IGC) 開始前から、外務省は冊子『欧州のための課題』を作成し、国民に配布した。また、アムステルダム条約締結へと向けた交渉中に、『開かれた欧州に向かって』、『開かれた欧州に近付いて』、『開かれた欧州』という 3 種の冊子を発行し、交渉の進捗状況と争点を解説している。

また、ユーロ導入の国民投票の際には、デンマーク政府は、1998 年に『ユーロ外のデンマーク』という報告書を発表し、ユーロ不参加のデメリットに対する懸念を表明した。その後、デンマーク経済省はユーロについて国民を啓発するため、ユーロの仕組みや重要性を解説した広報用の冊子を 2000 年の国民投票前まで次々と発行した。国民投票後に政府が発表したユーロ関連冊子の広報費は、470 万クローネ (約 9200 万円) に及んだ。

### (3) 政党によるキャンペーン

政党は国民投票において、公的な助成を受け、キャンペーンを行うことができる。賛成政党・反対政党への資金の分配は公平であり、例えば、欧州統合には、議会の多数が賛成しており、反対派は、デンマーク議会において 2 党の少数政党であるが、予算は議席数にかかわらず賛成派・反対派に平等に分配される<sup>5</sup>。

また、各党は、テレビ・ラジオを通じて国民投票に関する意見放送を行うことができる。視聴率の高い時間帯に、週末を除き、平日に 1 日 1 党という形で全政党が 20 分程度の意見放送を行う。持ち時間 20 分の中では、党が作成したビデオの放送や、党から 2 人の出演が認められるので、その

<sup>3</sup> 吉武信彦『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU 関係史』(勁草書房、2005 年) 257 ~ 259 頁、286、287 頁による。

<sup>4</sup> 1999 年に発効したマーストリヒト条約の改正条約。消費者保護や公衆衛生など社会政策面での協力を推進し、また、欧州議会の権限を拡大した。

<sup>5</sup> アウケン欧州議会議員からの説明聴取・質疑応答 (324 頁) 参照。

2人にインタビューが行われたりする。最近では、テレビ局は新しい形式を望んでいるが、政党側はこの形でキャンペーンの中立を保ちたいということで、この形式が保たれているとのことである。また、この放送を担当するTV2とDRという2局は、デンマークにおいて独占的な放送局であるので、非常に効果的でもあるとのことである<sup>6</sup>。

また、議会は各党の主張をまとめた広報紙を全世帯に配布している。

#### (4) メディア規制

放送法により、テレビ・ラジオ局(ローカルラジオ局は除く)の政治的な広報が禁止されている<sup>7</sup>。また、テレビ局は政治的に偏った放映をしてはいけないことが義務付けられており、一日だけではなく、一週間にわたってもそれぞれの意見が公平に視聴者に伝わるようなプログラムを放送しなければならないことになっている<sup>8</sup>。しかし、テレビ・ラジオのニュース等では大政党の扱いが大きくなるため、全体としては中立性に欠けているのが現状とのことである<sup>9</sup>。

一方、新聞の意見広告については自由であるので、EU関連の国民投票の場合、豊富な資金を持つ賛成派が大々的な広告を掲載する<sup>10</sup>。

#### 参考 デンマークのテレビ事情

デンマークには、受信料を徴収し、ニュース番組や教育番組の提供といった公共のためのサービスを提供する義務を負うDRとTV2という二つの全国ネット局が存在する。DRは国営のデンマークラジオ(DR)の1951年に設立されたテレビ部門であり、1988年に設立されたTV2は受信料に加え、一部広告収入を得て運営されている。TV2は、現在民営化への準備を進めているが、公共放送の義務は引き続き負うこととなる。

また、民放にはそのような公共放送の義務はなく、娯楽番組を主に提供している。1988年に登場したロンドンに拠点を持つ衛星放送のTV3がデンマークにおける最初の民放テレビである。ローカルテレビ局については、広告やネットワークの形成についての規制がかつては存在していたが、それぞれ、1988年と1997年に撤廃された。規制が撤廃された1997年にTvDanmarkが8地域で放送を開始し、娯楽番組や地域ニュースを提供している。これらDR、TV2、TV3、TvDanmarkはそれぞれ2チャンネルずつ有している。

デンマーク国民のテレビの視聴時間は1日に2時間35分であり、その内訳の視聴率はDRの2チャンネルが合わせて32%、TV2が2チャンネルで39%、TV3が2チャンネルで11%、TvDanmarkが2チャンネルで7%、その他11%である。

デンマーク外務省による公式ホームページ Denmark.dk Jette D.Søllnge「Danish Mass Media」より

<sup>6</sup> ハンセン助教授からの説明聴取・質疑応答(295頁)参照。

<sup>7</sup> デンマークラジオ及びテレビジョン放送法(2002年12月17日付法律第1052号)(抄)【事務局仮訳】(254~256頁)及びラジオ及びテレビジョンの広告と番組スポンサーに関する政令(2003年3月20日付政令第194号)(抄)【事務局仮訳】(257、258頁)参照。

<sup>8</sup> ペーデ内務・保健省選挙コンサルタントからの説明聴取・質疑応答(307、308頁)参照。

<sup>9</sup> ハンセン助教授からの説明聴取・質疑応答(296頁)参照。

<sup>10</sup> ペーデ内務・保健省選挙コンサルタントからの説明聴取・質疑応答(307頁)参照。

### 3 デンマークで実施された国民投票の概要と背景

#### (1) 1945年以後の国民投票<sup>11</sup>

憲法改正国民投票	期日	投票率	結果
憲法改正	53.5.28	59.1%	承認 (賛成78.8%、反対21.2%)
EC/EU 関係の国民投票	期日	投票率	結果
EC 加盟	72.10.2	90.4%	承認 (賛成63.4%、反対36.6%)
単一欧州議定書	86.2.27	75.4%	承認 (賛成56.2%、反対43.8%)
マーストリヒト条約	92.6.2	83.1%	不承認 (賛成49.3%、反対50.7%)
マーストリヒト条約・エディンバラ合意	93.5.18	86.5%	承認 (賛成56.7%、反対43.3%)
アムステルダム条約	98.5.28	76.2%	承認 (賛成55.1%、反対44.9%)
単一通貨 (ユーロ) の導入	00.9.28	87.6%	不承認 (賛成46.8%、反対53.2%)
選挙権年齢変更の国民投票	期日	投票率	結果
25歳→23歳 or 21歳	53.5.28	57.1%	23歳 (23歳54.6%、21歳45.4%)
23歳→21歳	61.5.30	37.3%	承認 (賛成55.0%、反対45.0%)
21歳→18歳	69.6.24	63.6%	不承認 (賛成21.4%、反対78.6%)
21歳→20歳	71.9.21	86.2%	承認 (賛成56.5%、反対43.5%)
20歳→18歳	78.9.19	63.2%	承認 (賛成53.8%、反対46.2%)
上記以外の国民投票	期日	投票率	結果
自然保護法案	63.6.25	73.0%	不承認 (賛成42.6%、反対57.4%)
市町村土地先買権去案	63.6.25	73.0%	不承認 (賛成39.6%、反対60.4%)
国家小自作農法案	63.6.25	73.0%	不承認 (賛成38.6%、反対61.4%)
農地取得法案	63.6.25	73.0%	不承認 (賛成38.4%、反対61.6%)

#### (2) EU 関係の国民投票の主要例

##### イ 1992年のマーストリヒト条約に関する国民投票<sup>12</sup>

##### (イ) 議会内合意形成

マーストリヒト条約の結実に至るマーストリヒト欧州理事会に先立ち、デンマーク議会は政府の取るべき方針について、共同決議案を採択した。欧州統合に批判的であった社会民主党及び急進自由党も、単一欧州議定書の国民投票における敗北を受け、欧州統合に積極的になったことが、この共同決議案の採択を可能にしたと言える。

理事会での交渉は、国会決議の方針に沿って行われ、議会多数派は理事会で得られたマーストリヒト合意をおおむね歓迎し、議会採決において多くの賛成を得た。反対派は、政治的立場は左右両極端であるが、統合強化に関して批判的な進歩党と社会主義人民党であった。議会採決における賛成は、過半数を超えたが6分の5には満たなかったため、マーストリヒト条約は、憲法20条2項に従い、主権移譲のための国民投票による承認を

<sup>11</sup> EC/EU 関係の国民投票については、デンマーク内務・保健省「Folkeafstemningen den 28. September 2000 om Danmarks deletagelse i den fælles valuta」2003年、その他の国民投票についてはジュネーブ大学のサイト (<http://c2d.unige.ch/>) を参考とした。

<sup>12</sup> 吉武・前掲 (注3) 199、200頁による。

求めることとなった。

### (ロ) 国民投票キャンペーン

与野党を含む主要政党、官僚、産業界、マスコミなどは、条約賛成の運動を圧倒的多数をもって展開した。一方、反対派は、社会主義人民党、進歩党、キリスト教国民党（議員の多数は賛成であったが、党としては反対を表明）であった。その他の反対勢力としては、草の根の民間団体などがあり、これら反対勢力は、数の上では劣勢であったが、世論は条約に懐疑的な面もあり、必ずしも反対派は弱い勢力ではなかった。

1992年6月2日に国民投票が実施され、賛成 49.3%、反対 50.7%（投票率 83.1%）の僅差で否決となった。

### 1992年のマーストリヒト条約に関する国民投票までの動き

1991年12月5日	<p>EC 統合強化に反対していた野党が、1986年の単一欧州議定書の際の国民投票の際の敗北を受け、態度を変える。</p> <p>議会において、マーストリヒト欧州理事会における政府方針について、EC 統合推進派（与野党を含む議会多数派）が共同決議案を採択（反対—社会主義人民党、進歩党）</p>
12月9日 ～11日	<p>マーストリヒト欧州理事会→マーストリヒト合意に至る。</p> <p>議会多数派の要望が最低限受け入れられたと考えられ、推進派からおおむね歓迎を受ける。</p>
1992年1月22日	首相、社会民主党（野党、議席数では第1党）が会談、マーストリヒト合意について諮問的国民投票の実施を合意
2月7日	合意がマーストリヒト条約となり、EC加盟各国が署名
5月8日	議会欧州委員会がマーストリヒト条約のうち、主権移譲に該当する部分（国民投票により決される部分）を確定する <sup>13</sup> 。
5月12日	<p>マーストリヒト条約の議会採決、総数 179のうち 賛成 130（与党；保守国民党、自由党、野党；キリスト教国民党、中道民主党、急進自由党、社会民主党） 反対 25（進歩党、キリスト教国民党、社会主義人民党） 棄権 1（社会民主党）、欠席 23 賛成が議員の6分の5を下回ったため、国民投票が必要となる。 （この場合、国民投票は最終的な決定権を持つ。）</p>
6月2日	国民投票により否決（賛成 49.3%、反対 50.7%、投票率 83.1%）

<sup>13</sup> 国際機関への権限委任に関する法律案については、議員の6分の5以上の賛成により可決される。6分の5以上の賛成が得られない場合、国民投票に付される。（憲法 20条 2項）

## ロ 1993年のマーストリヒト条約・エディンバラ合意に関する国民投票<sup>14</sup>

### (イ) 議会内合意形成

#### ( ) 議会の1992年の否決に対する対応

1992年の国民投票での否決は、欧州統合に水を差す「デンマーク・ショック」と呼ばれ、大きな議論を巻き起こした。国内外でこの事態の打開策が模索され、条約の特定項目のデンマークに対する適用の除外が、焦点となった。

この適用除外の具体的内容を決める際、イニシアティブをとったのは野党であった。急進自由党、社会民主党、そしてそれまで欧州統合に批判的であった社会主義人民党が中心となって議論を進め、その結果、適用除外の獲得と、国民投票の再実施を求める三党合意に達した。野党合意を提案した3党は、議会において合わせて過半数を占めており、事実上この提案がデンマーク提案の原案となり、政府与党を含めた「国家的妥協 (det nationale kompromis)」が成立した。(1992年10月22日)

#### ( ) エディンバラ合意成立

デンマーク政府は「国家的妥協」によって得られた「欧州におけるデンマーク」という文書をECに提出し、これに基づいてECで交渉を行った。交渉は難航したが、当時の議長国は国内で同様に条約について世論が割れていたイギリスであり、同国が活発に調整に当たった結果、欧州市民権、経済通貨同盟の第三段階参加、防衛政策、司法内務協力の4項目の適用除外が、承認された(エディンバラ合意)。

デンマークの各政党は、妥協案に参加しなかった進歩党を除き、このエディンバラ合意を支持した。議会での採決においては、6分の5以上の賛成を得、憲法20条に基づいた国民投票を実施する必要はなかったが、憲法19条及び42条6項に基づき、同時に提出された特別の国民投票実施法に従い、自発的に国民投票による承認を求めることになった。

### (ロ) 国民投票キャンペーン

その後、前回同様、国民投票に向け激しいキャンペーンが繰り広げられたが、1992年と違い、エディンバラ合意により、デンマークの要求が条約に反映されたと考えられていたため、賛成派が反対派(進歩党や民間団体等)を終始圧倒した。1993年5月18日に国民投票が実施され、賛成56.7%、反対43.3%(投票率86.5%)で可決された。

<sup>14</sup> 吉武・前掲(注3)221~248頁による。

## 1993年のマーストリヒト条約・エディンバラ合意に関する国民投票までの動き

1992年9月13日	1992年の国民投票による否決が「デンマーク・ショック」と呼ばれ、ヨーロッパに波紋を呼び、国内外で打開策が模索される。 
	野党第一党である社会民主党が EC との交渉で求める適用除外を列挙する声明を党大会で採択
9月20日	フランスが国民投票でマーストリヒト条約を僅差で可決（賛成 51.05%、反対 48.95%）
10月22日	社会主義人民党の方針転換により、急進自由党、社会民主党、社会主義人民党の EC 政策 3 野党合意→政府与党も含め議会に議席を持つ 8 党のうち 7 党が加わり、マーストリヒト条約の適用除外を求める「国家的妥協（det nationale kompromis）」が成立。
12月11日 ～12日	エディンバラ欧州理事会でエディンバラ合意成立（デンマークにのみ特例として、欧州市民権、経済通貨同盟、防衛政策、司法内務協力の四つの適用除外を認める） 
	適用除外を獲得し、政府及び政党の多くはこれを歓迎した。
1993年1月14日	保守連立政権退陣 <sup>15</sup>
1月25日	中道左派連立政権発足（キリスト教国民党、急進自由党、中道民主党、社会民主党）
2月3日	5月18日の国民投票実施を政府与党と社会主義人民党が調整決定
3月30日	議会で6分の5を上回る賛成により可決 <sup>16</sup> 反対—進歩党 12、急進左翼党 1、社会主義人民党 3
5月18日	国民投票により可決（賛成 56.7%、反対 43.3%、投票率 86.5%）

## 八 2000年のユーロ導入に関する国民投票<sup>17</sup>

### （イ）議会内合意形成

デンマークはエディンバラ合意において、単一通貨の導入に至る EMU（経済通貨同盟）第三段階への不参加を明確にしていた。デンマーク国民も根強くユーロ導入に対し反対を示していたが、政府は、単一通貨不参加による不利益を危惧し、ユーロ導入に対して検討を続けており、国民に対する啓発活動を行うとともに、経済省の下に EMU 委員会を設置し、ユーロへの移行計画を発表した。ヨーロッパで 1999 年に実際にユーロ流通が始まってからは、政府は真剣にユーロ導入を模索し、国民投票でユーロ導入の是非を問うことを決定した。

それに伴い、政府は「デンマークの共通通貨参加法案」を議会に提出し、

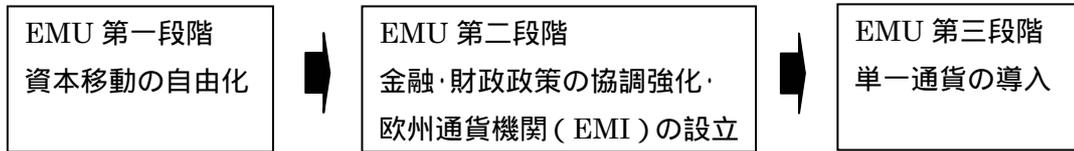
<sup>15</sup> 移民問題に関する政府の偽証問題により退陣した。

<sup>16</sup> 注 13 参照

<sup>17</sup> 吉武・前掲（注 3）278～302 頁

議会では、過半数の賛成を得ることができたが、6分の5には満たず、ユーロ導入は主権移譲に当たるため、予定されていた諮問的国民投票は、憲法 20 条の規定により、拘束力を有するものとなった。

**経済通貨同盟 (EMU) の単一通貨導入に至るまでの三段階**



**(ロ) 国民投票キャンペーン**

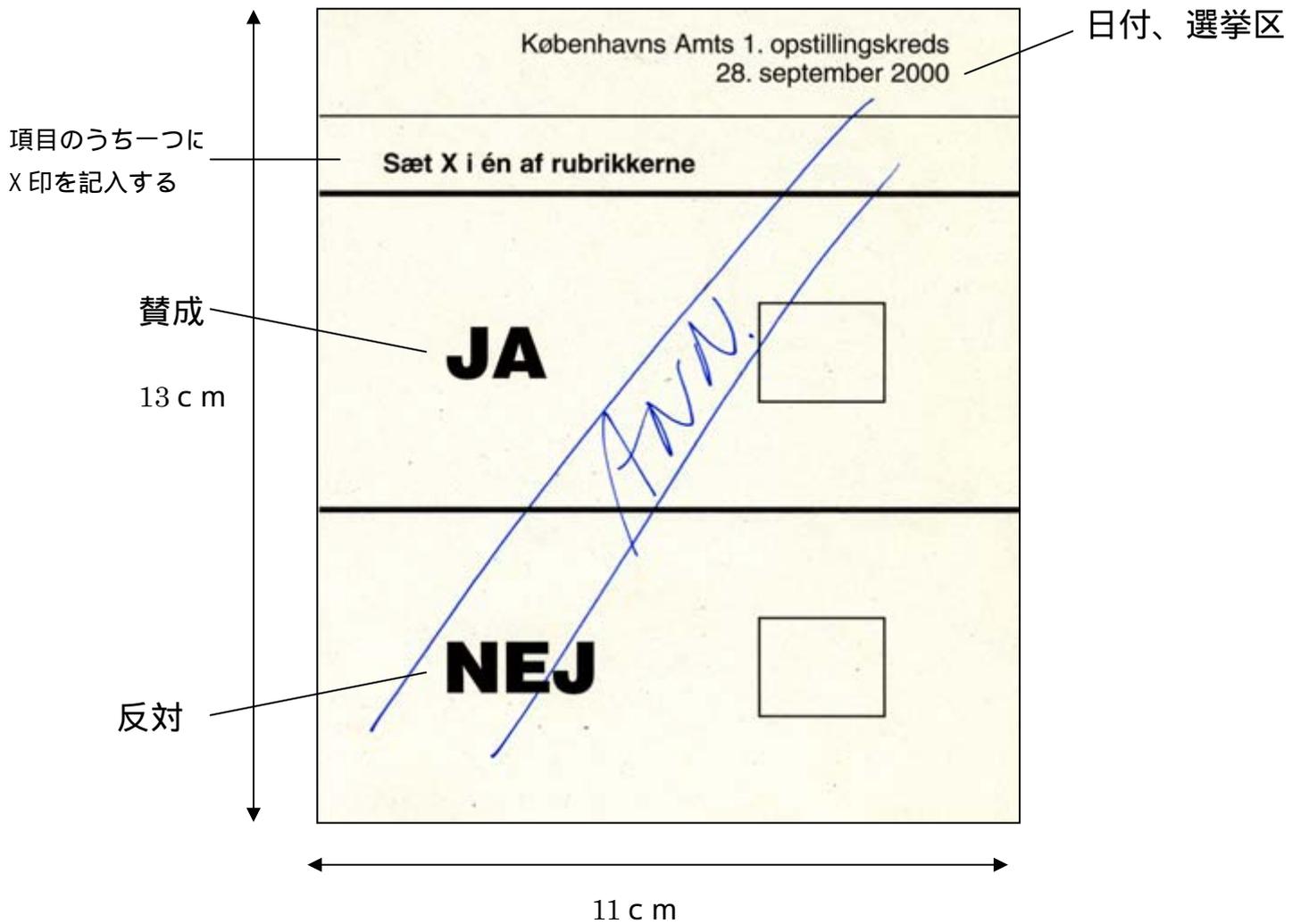
議会においては主要政党の賛成を得、また、経済団体や労働組合もユーロ参加に賛成したため、キャンペーンにおいては、賛成派が圧倒的優位を占めていた。反対派としては、右派のデンマーク国民党や自由 2000 (進歩党)、左派の社会主義人民党と統一リスト党、中道のキリスト教国民党が存在したが、合計しても 39 議席しか議会に議席を持たない小政党の集まりであった。その他にも、これまでと同様、ヨーロッパ統合に反対する市民団体も、反対運動を行っていた。国民世論は、キャンペーン当初は、これまでと違い賛成が反対をやや上回っていたが、国民投票直前まで賛成と反対が大接戦を繰り広げた。

国民投票は、賛成 46.8%、反対 53.2%、投票率 87.6%という結果であり、ユーロ導入は不承認となった。

**2000 年のユーロ導入に関する国民投票までの動き**

1994 年 1 月 1 日	EMU (経済通貨同盟) 第二段階の開始
1996 年 1 月	経済省のもとにユーロ移行計画の検討を行う EMU 委員会を設置
1999 年 1 月 1 日	EMU 第三段階の開始 (デンマーク、スウェーデン、イギリス、ギリシャを除く 11 か国) →ユーロの導入開始  エディンバラ合意で承認された通貨同盟の適用除外が国民に根強く支持を得ていたこともあり、デンマークは参加を見送るが、政府は引き続き参加を模索し、同年政府はユーロへの移行計画を発表する。
2000 年 3 月 9 日	9 月 28 日の国民投票実施を政府が決定する。
5 月 2 日	「デンマークの共通通貨参加法案」が議会に提出される。
9 月 6 日	議会で採決 賛成 81 (与党; 社会民主党、自由党、野党; 保守国民党、中道民主党、急進自由党等) 反対 29 (社会主義人民党、デンマーク国民党、統一リスト党、進歩党等) 賛成が 6 分の 5 に達しなかったため、実施が予定されていた国民投票が最終的な決定権を持つものとなる。
9 月 28 日	国民投票により否決 (賛成 46.8%、反対 53.2%、投票率 87.6%)

(資料1) 2000年9月28日のユーロ導入を問う国民投票のための投票用紙  
(ペーデ内務・保健省選挙コンサルタント提供)



用紙中の ANN.とは(見本のため)無効であることを示す。

ユーロ導入に関する国民投票の際、投票用紙と共に配布した、投票方法について記載した用紙（在デンマーク日本大使館提供）

# Vejledning

ved

**folkeafstemningen den 28.september 2000**

（2000年9月28日の国民投票のためのガイダンス）

**Der stemmes om  
det af Folketinget vedtagne forslag  
til lov om Danmarks deltagelse  
i den fælles valuta**

（議会で可決されたデンマークの共通通貨参加に関する法案についての投票）

Den, der stemmer

**for**

lovforslaget, sætter

**X ved Ja**

Den, der stemmer

**imod**

lovforslaget, sætter

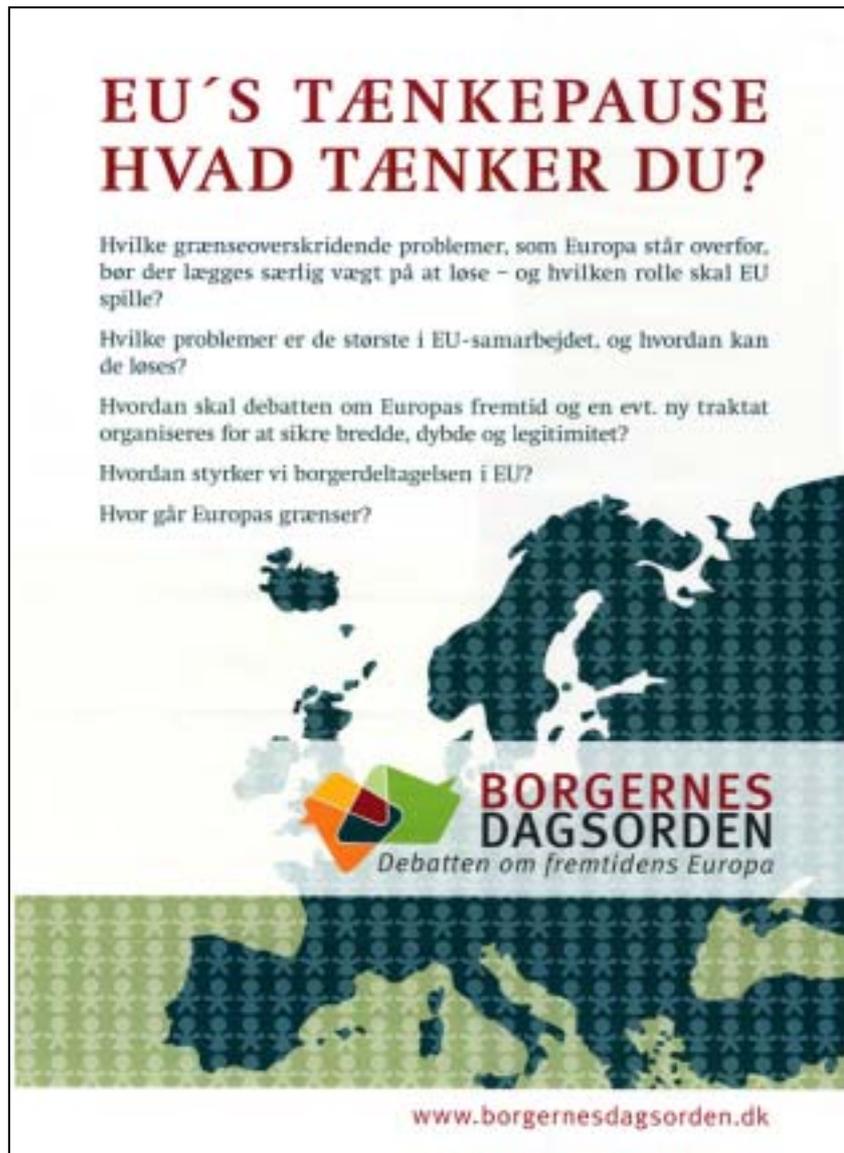
**X ved Nej**

（法案に賛成なら Ja(賛成)の欄に X を） （法案に反対なら Nej(反対)の欄に X を）

Der må kun sættes ét kryds på stemmesedlen

（投票用紙には X 印のみ記載すること）

(資料2) 欧州憲法条約に関し付された「熟考の期間」に関する EU 情報センター<sup>18</sup>作成ポスター (在デンマーク日本大使館提供)



デンマーク外務省の呼びかけ 「熟考の期間(Tænkepause)」とは  
「熟考の期間」

フランスとオランダが欧州憲法条約を否決した後、2005年6月のサミットでEU加盟各国のリーダーはすべての加盟国において「熟考の期間」を置くことを決定しました。「熟考の期間」とはすべてのEU加盟国において、EUの機関、特に欧州委員会はもちろんのこと、政党、各国議会、市民、市民団体、民間企業等がこれからのEUについて幅広い議論を行うための期間です。デンマークでは議会の欧州委員会がこの「熟考の期間」における議論のオーガニズを担当します。2006年春に議会が議論のとりべき方向について話し合い、2006年夏に欧州議会で各国内での議論の結果について協議を行い、この先いかに進むべきかを決定します。

(<http://www.europasfremtid.um.dk/en/menu/REFLECTION+PAUSE>)

<sup>18</sup> EU 情報センターとは、デンマーク議会に設置されている広報機関である。(244頁参照)

(参考1)デンマークラジオ及びテレビジョン放送法(2002年12月17日付法律第1052号)(抄)【事務局仮訳】<sup>19</sup>

## 第1章 番組放送業務に関する規定

### 第1条

(1) 次に掲げる事業者は、番組放送業務を行う権利を有する。

- 1) デンマークラジオ(第4章参照)
- 2) TV2/DANMARK(第5章参照)
- 3) TV2地方局(第6章参照)
- 4) 第8章に規定する特別な免許により全国向け若しくはローカル番組放送業務を行う事業者又は第47条の規定により無免許で番組放送業務を行うことができる事業者
- 5) 第9章の規定により一部の地域における番組放送業務又は第52条の規定により無免許でローカル番組放送業務を行う企業、団体等又は地方自治体

(2) (略)

(3) 番組放送業務は、この法律及びこの法律に基づき定められるいかなる命令並びに番組放送免許に係るいかなる条件にもしたがって行わなければならない。

## 第3章 公共放送事業

### 第10条

全国公共放送事業は、テレビ、ラジオ又はインターネットその他を通じて、デンマーク国民に対し、ニュース、情報、教育、芸術及び娯楽の各分野からなる幅広い番組放送を行うものとする。番組放送に当たっては、品質、多面性及び多様性を保つよ

うにしなければならない。番組制作に当たっては、表現及び情報の自由が最重要とされるものとする。取り扱う情報については、客観性及び中立性が追求されなければならない。番組は、一般公衆に対し、社会の重要な情報へのアクセス及び議論の機会を保障するものでなければならない。また、デンマーク語とデンマークの文化に特に力点が置かれなければならない。番組は、芸術及び文化のあらゆる分野を網羅し、デンマーク社会における多様な文化的関心を反映したものでなければならない。

### 第11条

(1) 公共番組放送は、デンマークラジオ、TV2/DANMARK及びTV2地方局によって、第4章から第6章までの規定に基づき行われる。

(2) さらに、次項及び第4項に規定するラジオの第4チャンネルの番組及び第5チャンネルによるニュースは、一般的公共番組放送の一部を構成する。このような番組放送を行うための免許は、第8章の規定により付与されるものとする。

(3) (略)

(4) ラジオ第5チャンネルは、全国向けニュースを、その番組に含むものとする。番組制作は、ある地域に偏ってはならない。ローカル番組に係る放送免許は、デンマークラジオには付与されない。

(5) デンマークラジオの公共放送は、デンマークラジオに分配される受信料及び第15条に規定するその他の事業から得られる収入によって運営される。TV2/DANMARKの公共放送は、TV2/DANMARKに分配される受信料、広告収入及び第25条第2項に規定するその他の事業から得られる収入により運営される。TV2地方局の公共放送は、分配される受信料及び第35条に規定するその他の事業から得られる収入によ

<sup>19</sup> 本仮訳は、デンマーク文化省HPに掲載されていた英訳

(<http://www.kum.dk/sw4498.asp>)を衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において仮訳したものである。

り運営される。ラジオの第 4 チャンネル及び第 5 チャンネルの公共放送は、受信料によって運営される。

#### **第 4 章 デンマークラジオ**

##### **デンマークラジオの公共放送事業**

###### **第 12 条**

- (1) デンマークラジオは、第 10 条に規定する原則に従い、一般公衆に対し、公共番組放送を行うものとする。
- (2) デンマークラジオの公共番組放送義務の履行については、文化大臣とデンマークラジオ間の公共番組放送契約に明記されるものとする。
- (3) デンマークラジオは、公共番組放送契約の履行につき年次報告書をまとめるものとする。

###### **第 13 条**

第 11 章の規定により、公共番組放送の一部として、スポンサー番組を放送することができる。

#### **第 5 章 TV 2/DANMARK**

##### **TV 2/DANMARK の公共放送事業**

###### **第 22 条**

- (1) TV 2/DANMARK は、第 10 条に規定する原則に従い、一般公衆に公共サービス番組を提供する。
- (2) TV 2/DANMARK の公共番組放送義務の履行については、文化大臣と TV 2/DANMARK 間の公共番組放送契約に明記されるものとする。
- (3) TV 2/DANMARK は、公共番組放送契約の履行につき年次報告書をまとめるものとする。
- (4) TV 2/DANMARK は、ニュース番組及び時事番組を制作するものとする。他の番組については、基本的には他の制作会社から購入したものを放送するものとする。

###### **第 23 条**

第 11 章の規定により、公共番組放送の一部としてスポンサー番組及び広告を放送することができる。

#### **第 7 章 ラジオ及びテレビジョン評議会**

###### **第 39 条**

- (1) 文化大臣は、ラジオ及びテレビジョン評議会（以下「評議会」という。）を設置するものとする。評議会の構成員は 7 名とし、それぞれ法律、財政・管理、ビジネス及びメディア・文化に関する事項の専門家の代表からなるものとする。任期は 4 年とする。
- (2)～(5) （略）

###### **第 40 条**

- (1) 評議会は、第 41 条から第 44 条までに規定するラジオ及びテレビジョンに関する種々の任務を負う。第 41 条から第 44 条までの規定により評議会によってなされた決定は、他のいかなる行政機関にも異議申立てすることができない。
- (2) さらに、評議会は、ラジオ又はテレビジョン事業者の公共番組契約履行に関する年次報告書に対し、見解を発表するものとする。
- (3) 評議会は、文化大臣にラジオ及びテレビジョンに関する事項について助言を行うものとする。

###### **第 44 条**

- (1) 評議会は、広告主及び番組スポンサーに関し、次に掲げる任務を負う。
  - 1) （略）
  - 2) 評議会は、第 76 条及び第 77 条に規定するラジオ及びテレビジョン広告の内容に関する決定を行うものとする。（略）評議会は、規則違反があったときは、対抗措置を講じ、及び TV 2/DANMARK 又はラジオ

若しくはテレビ放送事業の免許若しくは登録を受けている者に対し、その決定を公表するよう指示することができる。評議会は、この措置がどのような方法及び形式でなされるかについての決定を行うことができる。

3)～5) (略)

- (2) 第1項第1号、第4号及び第5号の規定は、前条第2号の規定による放送局ネットワークを除き、第9章に規定するローカルラジオ放送及びローカルテレビジョン放送については、適用しない。
- (3) 前項に規定するローカルラジオ放送及びローカルテレビジョン放送に関し、評議会は、広告と番組の識別及びスポンサー番組における販売促進等に関連する事項に関して見解を發表することができる。
- (4) 文化大臣は、広告及び番組スポンサーに関するその他の任務を評議会に委任する旨決定することができる。この場合において、大臣は、評議会によってなされた決定につき他のいかなる行政機関にも異議申立てすることができない旨併せて決定することができる。

## 第10章 ラジオ及びテレビジョン受信料

### 第69条

- (1) ラジオ受信機及びテレビジョン機器に賦課する受信料は、1年ごと又は何年かごとに、議会の財政委員会の同意を得て、文化大臣が定める。受信料は、デンマークラジオによって徴収され、文化大臣の決定に従い、デンマークラジオ、TV2/DANMARK、TV2 地方局及び他のメディアに関連する目的のために分配される。
- (2)～(6) (略)

## 第11章 (広告及び番組スポンサー)

### 広告

#### 第76条

- (1) (略)
- (2) (略)
- (3) 経営者団体、労働組合、宗教団体又は政党のための広告は、テレビジョン放送では許されない。

#### 第83条

- (1) (略)
- (2) 第11条に規定する公共番組放送を構成するラジオ番組又はすべてのテレビジョン番組は、経営者団体、労働組合、政党又は宗教団体をスポンサーとすることができない。

#### 第84条

- (1) ニュース及び時事番組は、スポンサーから資金を受けて放送することができない。
- (2) 前項の規定にかかわらず、第11条に規定する公共番組放送を構成しないラジオのニュース及び時事番組は、スポンサーから資金を受けて放送することができる。

## 第13章 罰則

### 第93条

- (1) 次の各号のいずれかに該当する者は、罰金に処する。
  - 1)～4) (略)
  - 5) 第44条による決定に従わなかった者
  - 6)～11) (略)
- (2) (略)
- (3) 企業等(法人)も、刑法第5章の規定により、刑事責任を負うことがある。

(参考2)ラジオ及びテレビジョンの  
広告と番組スポンサーに関する政  
令(2003年3月20日付政令第  
194号)(抄)【事務局仮訳】<sup>20</sup>

## 第1章 この政令の適用範囲

### 第1条

- (1) この政令は、デンマークラジオ及び  
テレビジョン放送法(以下、「法」とい  
う。)第1条に規定するすべてのラジオ  
及びテレビジョンの広告及び番組スポ  
ンサーについて、適用する。
- (2) 特別の規定がある場合を除くほか、  
文字多重放送については、テレビジョン  
放送に関する一般的規則も適用される  
ものとする。

## 第3章 広告の内容

### 総則

#### 第10条

- (1) (略)
- (2) 広告は、人種、性別、年齢、宗教又  
は国籍に基づいた差別的なものであっ  
てはならない。また、広告は、何人の宗  
教的又は政治的主張をも侵すことはで  
きない。
- (3) (略)

## 製品とサービス等

### 第15条

経営者団体、労働組合、宗教団体又は政  
党による広告は、テレビジョン放送では禁  
止される。

<sup>20</sup> 本仮訳は、デンマーク文化省 HP に掲  
載されていた英訳

(<http://www.kum.dk/sw4507.asp>) を衆  
議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会  
事務局において仮訳したものである。

## 第4章 番組スポンサー

### 第29条

- (1) (略)
- (2) テレビジョン番組及び法第11条に規  
定する全国番組放送を構成するラジオ  
番組は、経営者団体、労働組合、政党又  
は宗教団体をスポンサーとすることが  
できない。

### 第30条

- (1) ニュース又は時事番組については、  
スポンサーから資金を受けてはならな  
い。
- (2) 前項の規定にかかわらず、ラジオに  
おけるニュース又は時事番組で、法第  
11条に規定する全国番組放送を構成し  
ないものについては、スポンサーから資  
金を受けることができる。
- (3) この政令における時事番組(current  
affairs programmes)とは、もっぱら、  
ニュース又はニュース、時事等に対する  
政治的姿勢に関する論評からなる番組  
その他の政治又は社会にとって重要な  
ニュースに直接関連する番組をいう。

### 第31条

- (1) ローカルラジオ又はローカルテレビ  
ジョンの放送枠は、非営利的事業のため  
に販売することができる。
- (2) ただし、ローカルテレビジョンの放  
送枠については、経営者団体又は労働組  
合の提供する情報若しくは見解の伝達  
又は宗教的若しくは政治的主張の伝達  
のために販売することができない。
- (3) 前二項に規定するもののほか、放送  
枠の販売については、スポンサーに関す  
る規定を準用する。

## 第5章 違反

### 第33条

- (1) ラジオ及びテレビジョン評議会(以

下、「評議会」という。)は、第3章に規定するラジオ及びテレビジョン広告の内容に関する事項について決定するものとする。

(2) (略)

(3) 評議会は、放送事業者による規則の違反があったときは、対抗措置を講じ、及び放送事業者に対し、評議会の決定の公表を指示することができる。評議会は、この措置がどのような方法及び形式でなされるかについての決定を行うことができる。

(4) (略)

### 第36条

(1) 第1章から第4章までの規定に違反した者並びに第33条第3項及び第4項の規定に基づく評議会規則に違反した者は、罰金に処する。

(2) 刑法第5章の規定により、企業等の法人は、刑事責任を負うことがある。

## ポリティケン紙<sup>1</sup>本社における説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 24 日 10:10 ~ 11:40

於：ポリティケン紙本社

### デンマーク側出席者

サイデンファーデン (Seidenfaden) 総編集長

#### (はじめに)

**枝野団長代理** 本日は、私どものためにお時間を取っていただき、どうもありがとうございます。本日所用のため出席できなかった中山団長に代わりましてご挨拶申し上げます。

私どもは、日本の衆議院の憲法問題を担当している委員会のメンバーである。ご存知かもしれないが、日本は第二次世界大戦後、60 年間憲法を一度も変えたことがなく、その問題について議論している。我が国の憲法を変える場合には国民投票が必要だが、その国民投票のためのルールもまだ作られていない。編集長におかれては、さまざまなご経験とご見識をお持ちだと伺っているので、デンマークの政治・経済・社会に関するいろいろな事項について伺いたいが、特に、デンマークでは国民投票が何度も行われていると聞いているので、本日は、それについて重点的に伺いたいと思う。

特に、国民投票の際に、メディア、すなわちテレビや新聞の中立性をどのような形で確保しているのか、そして、国民投票のテーマを周知広報するために、政府や議会等が、例えば、テレビの時間を提供する、あるいは新聞広告を行う等のシステムが、デンマークにあるかなどについても、お話の中で触れていただければ、幸いである。

**サイデンファーデン総編集長** 本日は、我がポリティケン紙に、ようこそいらっしゃいました。ご訪問のご趣旨は、よく分かりました。

#### (デンマークにおける国民投票 EU 関連の国民投票での 2 回の否決)

**サイデンファーデン総編集長** さて、ご存知と思うが、デンマークで何回も国民投票が実施されている理由は、欧州統合という大きな問題が存在したからである。欧州統合以外のテーマに関しては、我が国ではほとんど国民投票は行わ

---

<sup>1</sup> ポリティケン紙とは、デンマークの主要三新聞の一つである。

れず、1972年のEC加盟の国民投票を皮切りに、デンマーク国民は、EUに関する6回の国民投票を経験している<sup>2</sup>。

そして、特に重要なのは、このうち2回の国民投票が、政府・議会の提案を否決していることである。これは、非常に驚嘆すべき出来事であった。なぜなら、議会では、与党だけでなく野党を含めた圧倒的多数が賛成し、議会での賛成は75%から80%に上ったにもかかわらず、国民投票で否決されたからである。

それに加え、デンマーク国内の労働組合やメディア、消費者団体、経済団体などあらゆる団体も圧倒的多数をもって賛成を唱えていた。それでも、否決という結果に終わったのである。

さらに注目すべき点は、2回のデンマークでの否決に加え、同様にEUに関する国民投票の 아일랜드での否決、非常に深刻な事態を招いたフランスやオランダでの欧州憲法条約の否決でも、政府だけでなく野党、そして各種の社会団体の圧倒的多数が賛成していたのだ<sup>3</sup>。

### （国民投票での否決の理由）

**サイデンファードン総編集長** デンマークが最も顕著な例となるが、なぜ成熟した民主主義が確立した諸国で、政界全体が周到な準備を行い、交渉し、その結果議会での賛成を得たにもかかわらず、国民の多数が国民投票において政府や議会の提案を拒絶するのであろうか。物事が起きた後に原因をあれこれというのは非常に簡単であり、この否決の原因を、不況や、政府の支持率や、右派政権あるいは左派政権が提案したからなどと、人々はさまざまな議論を展開する。しかし、否決した各国の当時の状況を、実際観察すれば、まだ考慮されていない点が数多くある。また、否決したすべての国は、それぞれ異なった状況の下にある。経済状況や、右派・左派どちらが政権を握っているか、小国もしくは大国か、EUに加盟したのはいつであるかなど、それぞれの国の状況は違うのである。したがって、一概にこういった社会状況を要因とすることは、できないであろう。

<sup>2</sup> 1945年以降デンマークにおいて実施された国民投票については246頁参照。

<sup>3</sup> 以下の事例を指す。

国	内容	実施日	結果
アイルランド	ニース条約の批准	2001.6.7	賛成 46.1% 反対 53.9% 投票率 34.8%
フランス	欧州憲法条約の批准	2005.5.29	賛成 45.3% 反対 54.7% 投票率 69.3%
オランダ	欧州憲法条約の批准	2005.6.1.	賛成 38.4% 反対 61.6% 投票率 62.0%

（ジュネーブ大学直接民主制研究所 HP より）

## （「国民投票政治システム」の特徴）

**サイデンファードン総編集長** ここで、観点を変えた説明を提示したい。それは、条約の規模や、経済条約あるいは政治条約なのかなどといった条約の内容に要因を求めるものでなく、次のような現実に基づくものである。

国民投票は、通常の議会制民主主義とは異なる政治のシステムを新たに生み出し、新しい政治力学を生み出す。そして、この新しいシステムの政治力学は、政治的な提案を拒絶に導く傾向を持つのである。この議会制民主主義と異なる論理の下にあり、議会や政党がうまく取り扱うことのできない、議会制民主主義と相容れない面もある新しいシステムを、「国民投票政治システム」と呼び、これについて、いくつかその特徴について述べてみたい。

第一の特徴は、非常に単純なものである。通常の政治過程では、さまざまな選択肢があるのに対し、国民投票の際には、賛成又は反対というたった二つの可能性しかない議論しか生まれえない。国民投票では、人々は、賛成か反対かと非常に窮屈な二つの選択に追い込まれる。そして、これが特に反対派において、有益な議論を行う機会を奪うのである。つまり、もし、少しでも疑念が存在する場合には、何も変えなければよいと、人々はただ反対に投票する。そのため、反対派が非常に有利になる。

第二の特徴は、このシステムがメディアや社会から、新たな政治的アクターを生むことである。この新たなアクターは、反対派の代表として行動するようになるというのが我々の経験である。そして、大衆と民主主義というものは、一般にニューフェイスをもてはやす傾向がある。一方、政治家は、国益を重視するため、国民投票の際には妥協的になり、通常敵対していた政治家同士が、一緒に賛成を唱える。これに国民も奇妙な印象を抱き、さらに反対派はこれを攻撃材料とする。議会での合意形成の成功と国民投票での成功というのは、矛盾した関係にあるのであり、この点は、是非とも皆様にお伝えしたいことである。

第三の特徴は、通常の選挙では、有権者は、政治家の「発言」、「行動」、そしてその政治家を「信頼」できるかという三つの条件に基づき判断し、投票する。しかし、国民投票の際には、人を選んでいるわけではないため、「行動」や「信頼」というものは問題にならない。ただ、語られる言葉＝「発言」のみで、すべてが判断されることになる。しかも、誰も「発言」をチェックしているわけではないため、好きなように発言でき、その結果、無責任な政治的発言が増大する。

第四に、これは皆様の関心事項であると思うが、最後の特徴として国民投票とメディアの関係について述べたい。国民投票は、賛成派・反対派に同等の時間及び配慮を与えるという対称なメディアのシステムを構築する。これは、多

くの面において賛成・反対が対称でないデンマークの実情にもかかわらずである。つまり、ほとんどの政党は賛成し、また多くの賛成派団体から資金を獲得していたため、賛成派は、反対派よりも多くの資金を持っていた。また、各種団体も賛成キャンペーンのための資金を豊富に持っていた。にもかかわらず、ジャーナリストやマスコミの実際の賛成・反対の取扱いは、非常に対称的であった。対称に取り扱うということは、非常に論理的で、誰も反論することができない。よって、メディアは対称的に賛成・反対を取り扱ったのである。この対称性といった性質に基づき、デンマークや、その他否決した諸外国においても、賛成派は多数であり、多くの資金及び資源を有していたのにもかかわらず、マスコミでは賛成・反対が平等に取り扱われたのである。

### （国民投票の問題点）

**サイデンファードン総編集長** こういったことを述べるのは、今から国民投票制度を構築しようという皆様にとっては、いささか憂鬱であろう。この国民投票の問題点の解決策を提供しようとは思いますが、その前に、また別の観点から国民投票の基本的な問題点を指摘しておきたい。

国民投票は、正常な論理的政治過程を破壊するだけでなく、後々までその悪影響を及ぼす。というのは、第一に、もし国民投票で否決という結果になった場合、政治システムの中で、その意見を代表する者が存在しないからである。つまり、国民投票の結果を受けて、調整や妥協を行ったり、建設的な措置を取ったりする者は、実は、誰もいないのである。第二の問題は、国民が間違いを犯したとは言えないことである。もし、選挙によって政権が交代した場合、旧政権について、「あんな政府を選んだなんて、我々有権者は何て愚かであったのだろう」などとは誰も言わない。投票者は、投票によって、その都度、政治家に正統性を与えているのである。

これは、日本の憲法でも多分同じであろうと考えるが、デンマークの憲法における国王の無答責を考えれば、すぐに理解できることである。デンマークでは、君主である女王は、議会を通過した法律案については、どのようなものにも署名をするが、女王が署名したことについて責任を問うことはできない。女王には、法的そして政治的責任がないのである。

国民投票も、ある意味で、同様のメカニズムを持っているのである。主権者である国民が自ら決定するため、後からそれが誤りであったと言うことは非常に難しいという意味においてである。いわば、主権者である国民の無答責、とでもいうべき現象である。

### （国民投票への実用的対処法）

**サイデンファードン総編集長** このように、国民投票は、非常に大きなリスクを持つものであるが、しかし、憲法上の規定により、国民投票を行わなければならない場合もある。したがって、次は、どのようにしてこの悪しき国民投票を制御するかについて、実用的なアドバイスをしてみたい。

まず、通常の議会的な妥協による合意形成の論理を、国民投票の際には忘れるべきである。さもなければ、国民投票で期待する結果を得ることは容易ではないだろう。

例えば、国民投票キャンペーンで国民を説得しようとするなら、これまで議会で得た経験というものを一度忘れて、新しい製品をマーケティング戦略に基づき販売を行うように、知識のない国民に、いかに自分の期待する結果が、満足や心地よさや幸福を与えるかについて語るべきである。そして、いくら社会や議会で政治的に多くの支持を得たとしても、国民投票の結果は賛成・反対どちらに転ぶか分からない、可能性はフィフティ・フィフティであるという心構えを持って、キャンペーンを展開すべきである。

ただ、これから私の提供する解決策が、すでに国民投票の問題を抱えたヨーロッパ人のものであることは否めない（笑）。

私は、国民投票制度という「直接民主制」を導入するならば、そこに「代表民主制」の要素を加味する必要があるのではないかと考える。例えば、国民投票で賛成・反対についての票を投じると同時に、全体で 100 人又は 300 人、あるいは 500 人程度のそれぞれの意見を代表する者を選んではどうだろうか。そうすれば、投票の後にも、国民の意見を代表する者が存在し、その結果を解釈しながら、それによって交渉を行い、事態の打開が可能になるからである。

この解決策が多くの場合採用されないのは、これが政府や議会の統制を強化するからであろう。しかし、統制が全くない状況に比べれば、まだましではないか。フランスやオランダの場合では、否決の結果、現に国内は大混乱に陥ったからである。

皆様も、私のこの提案を真剣に考えてみては、どうだろうか。

### （メディアにおける賛成・反対の公平性への考慮）

**枝野団長代理** ありがとうございます。大変に興味深いお話でした。

それでは、まず、私から一点。実は、我が国において憲法改正の国民投票を実施するには、憲法改正案について議会で 3 分の 2 以上の賛成を得ることが前提である。この場合、テレビ等でのキャンペーンにおいて、議会の多数が賛成であるのだから、賛成のキャンペーン時間を多くして、反対のキャンペーン時

間は、議会で反対と言った人の比率で良いのではないかと言う議論がある。

こうすれば、先ほど挙げられたメディアの対称性に関する問題は解決できるのではないかと考える一方、賛成又は反対の二つに一つであるから、対等にすべきだという議論も、我が国ではかなり強力にある。この点について、総編集長は、どのように考えられるか。

**サイデンファードン総編集長** ご指摘のように、賛否の議員の比率に応じて賛成派に多くの時間を与えるというのは、非常に論理的な意見である。なぜなら、議会制度においても、同様の仕組みは採用されているし、多くの団体が支持しているならば、社会の関心が賛成に向いていると考えられるのであって、その分だけ賛成に多くの時間を配分することは、十分に論理的であるし、説得力を持つように思われるからである。

しかし、問題なのは、賛成派に多くの時間を与えた場合、反対派がこれを「不平等である」と主張することである。そのため、かえって反対派が有利になることも否めない。ただ、反対派がこれを戦略的に利用したことが分かれば批判を免れないだろうが……。要は、国民がどのように受け取るか、ということではないだろうか。

### （国民投票の投票率要件）

**船田議員** 基本的なことだが、デンマークにおいて憲法改正の国民投票が行われる場合、有権者総数の 4 割以上の賛成が必要という厳しい条件があると伺っている。しかし、一方で、EU 関係の国民投票については、このような厳しい規定は存在しない。このような違いを設けていることには、何か意味があるのか。

また、憲法改正のためのこのような厳しい要件の緩和に関する議論が、議会や国民の間に現在あるかどうかについても、お伺いしたい。

### 国民投票の種類と投票率要件

国民投票の種類	投票率要件
憲法改正の国民投票	投票総数（白票を除く）の過半数の賛成かつ全有権者の 40%以上が賛成した場合、承認とみなされる。
選挙年齢改正の国民投票	投票総数（白票を除く）の過半数の反対かつ全有権者の 30%以上の反対がない場合、承認とみなされる。
主権移譲の国民投票	
外交問題の国民投票	
その他通常の法律案に関する国民投票	

**サイデンファードン総編集長** しばしば、この有権者の40%以上の賛成が必要という規定は、非常に厳しいものであると言われるが、この数字は第二次世界大戦前に憲法改正国民投票に失敗した歴史的経緯の中で生まれたものである<sup>4</sup>。また、EUに関する6回の国民投票の投票率は、いずれもおおむね80%以上であった。デンマークの歴史と現状における、国民の政治参加意識の高さにかんがみれば、この違いは大したものではないと言える。

しかし、逆説的に、憲法上40%以上という要件が定められていない国際条約の批准が、容易になっているとは言える。

### （主権移譲の国民投票）

**サイデンファードン総編集長** 今のご質問に関連して説明を敷衍すると、憲法20条に従い、主権の移譲については、6分の5以上の多数による議会の賛成があれば成立する。また、議会で6分の5以上の賛成を得られなかった場合も、憲法改正のための国民投票より緩やかな成立条件を持つ国民投票によって可決すれば、主権の移譲は成立する（過半数を得られなかった場合は、その時点で廃案となる）。

通常、「特別多数」というのは議会の「3分の2」であり、この「6分の5」というのは非常に珍しく、また厄介な規定である。実はこの規定は、議会内の小政党の政治的思惑によって決められたものであり、専門家の意見を取り入れて決定されたものではない。

しかし、国民投票について理解すべき最も重要なことは、憲法上の規定も正確に運用されるわけではないということである。6分の5以上の賛成が得られた場合でも、国民投票が実施されたことがある<sup>5</sup>。政治的論理というのは、かくも強力なものであるのだ。つまり、デンマークでは、1972年以降の国民投票の経験を通じて、EC/EUに関連することを決定する権限は、もはや議会にはなく、すべて国民投票に付するものとの観念ができあがってしまっているのである。このように、一度、国民投票という名の動物を檻から出せば、再びそれを檻に返すことは、非常に困難だということである。

---

<sup>4</sup> 1915年憲法においては、憲法改正のためには、国民投票における有権者総数の45%の賛成が必要であった。1939年5月23日の憲法改正の国民投票では、賛成が投票者の圧倒的多数を占めたものの、全有権者の44.5%にしか達せず、憲法改正案は否決された。その後、1953年の憲法改正により、この規定は45%から40%に緩和された。

（吉武信彦『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU関係史』（勁草書房、2005年）、77、78頁）

<sup>5</sup> 1993年のマーストリヒト条約・エディンバラ合意批准法案は議会で6分の5以上の賛成を得たが、国民投票が実施された（248、249頁参照）。

### （国民投票キャンペーン・選挙権年齢の引下げ）

**保岡議員** 国民投票について、非常に興味深い話を伺った。国民投票において、政治家は国民に対し、マーケティング戦略に基づき、あたかも新商品を販売するように対応した方が良いというアドバイスがあったが、マーケティング戦略が国民投票とどのような関係があるのかについて、もう少しお聞きしたい。

もう一点、国民投票の投票権年齢と一致していると思うが、選挙権年齢を 21 歳から 18 歳に引き下げる国民投票が、1969 年にいったんは不承認になり、その後、21 歳から 20 歳への引下げ、さらに 20 歳から 18 歳への引下げと、約 9 年かけて、順次、承認されている。この選挙権年齢引下げのデンマークでの意義と理由について、ご所見を伺いたい。

**サイデンファードン総編集長** マーケティング戦略を比喩的に持ち出しての説明は、あくまでも私からの一つの提案である。申し上げたかったことは、一般に誤解されているように、国民投票キャンペーンと選挙キャンペーンとを同一視することには、かなり問題があるということである。

一例を挙げれば、直近のユーロ導入の可否を問う 2000 年の国民投票の際、政府は最後の賛成キャンペーンとして、投票日前日の午前 11 時に各大臣が出席する記者会見を開催し、ユーロ導入が経済的にも政治的にも、デンマークにいかにも利点をもたらすかについて説明をした。私は、この記者会見の開催を聞いた時、政府は全く愚かであると感じた。メディアは、政府の記者会見を受けて、これに対する反対派の専門家の意見を十分に聞く時間があつたため、その日のテレビニュースや次の日の新聞の扱いは、逆に、反対派に有利なものとなってしまうのである。

つまり、記者会見のタイミングが最悪だった、ということである。記者会見は夕方に行くことも可能であり、もしそうであれば、その結果はかなり違ったものになったことであろう。政治家たちが朝の 11 時に記者会見を実施した理由は単純で、朝に記者会見をすれば、すぐに自身の選挙区に飛んで帰って 100 人や 200 人程度の有権者を相手にしたキャンペーンを行うことが可能になると考えたためである。政治家は、現代的で国家的なキャンペーンの論理でなく、議会選挙キャンペーンの論理で考えていたのである。

私が、マーケティングのたとえを持ち出したのは、皆様が国民投票キャンペーンを行う際、これまでのやり方、どのようにうまく合意形成を行うか、それに至るまでどのような過程を経ればよいのかといったことに努力するのではなく、国民が賛成又は反対と評価したいと思うような、核心をついた簡潔な、そして感情に訴えかけるような問いを投げかけることから始めなければならないと考えるからである。

しかし、これは、国民投票の政治過程とは異なる、別の（議会選挙の）政治過程のシステムの中で生きている政治家である皆様にとっては、非常に困難なことであろう。国民投票は人を選ぶ選挙とは異なり、賛成・反対に投票するものであり、選挙に勝利できたからといって、同じ方法で国民投票での勝利を収めることができるわけではないのだ。このことを強調したかった、というのがマーケティング戦略を述べた私の趣旨である。

次に、選挙権年齢引下げの国民投票についてのご質問だが、まず、重要なのは、2回国民投票を行い、1回目は失敗に終わっているということである。当時、種々の法律で、市民権や責任を与える年齢が18歳になり（刑法については15歳）、同様に選挙権年齢も18歳以上にしようという政治的な動きがあり、その結果、最初の国民投票が行われるようになった。この時、議会内では圧倒的多数が選挙権年齢の引下げに賛成したのだが、国民投票では否決されてしまった。否決の理由として考えられるのは、1960年代の学生運動に対する反感を持っていたサイレントマジョリティが、国民投票で意見を表明したことである。このように、議会の論理というものは、必ずしも国民に受け入れられるものではないのだ。

### （国民投票における代議制の要素の導入）

**斉藤議員** 国民投票の欠点をいかに克服するかという問題において、総編集長からは、「代議制」の要素を導入したらどうかとの提案があった。しかし、そこで選ばれる「代表者」とは、議員とは別の存在なのか。同じだとすれば、そのような代表者による決定は、そもそも議会における決定になるのではないか。

**サイデンファースン総編集長** 例えば、EU関連条約の作成から承認までの通常の手続としては、まず、各国政府の代表が条約を作成し、その後、議会の承認を受け、時として国民投票による承認を求める。

直近の条約の起草作業の際には、会議が開催され、議会や政府が任命した代表が派遣された。この代表は、多くは現役議員や前議員であったが、直接選挙で選ばれたわけではない。

条約が承認された後には、議会がこれを承認し、その後、時として国民投票が実施される。私が主張しているのは、この国民投票においても、議会制民主主義的要素を導入してはどうかということだ。主権者である国民による意思決定であるのに、その国民の意思決定に基づいた意見を代弁する者が存在しない。これは、政治過程において非常に不健全な要素をもたらす。

そこで、国民投票で、国民は自分が投票した意見と同じ意見を持つ者を、同時に選挙によって選ぶべきである、と私は提案したのである。そうすれば、結果がいかなる国民の意思を反映したものであるかが分かるからである。例えば、国民投票で承認された場合は、国民の意思は賛成ということで、結果に基づき物事を進めることができる。しかし、否決となった場合、人々が求めているのは何なのか、すなわち、永久に反対であるということなのか、それとも部分的に反対し、その部分を改善すれば賛成となるのかということを見極めることは、通常は、不可能である。しかし、同時に代表者を選んでおけば、この代表者たちが、その否決の趣旨を解釈し、適切な議論・交渉を進めていけるのである。

これは、フランスやオランダで実際に起こったことを念頭に置いて言っているのであって、現に、両国の政治は麻痺状態に陥ったではないか。デンマークも、過去に同じ経験がある。したがって、憲法上の理由で義務的に国民投票を行う場合においても、議会制民主主義的要素を導入するよう努めるべきであると私は考える。

私は、直近の国民投票（2000年のユーロ導入の国民投票）の際、「反対派が勝利した場合、何が起こるか」としばしば尋ねられたが、そのとき、私は「極右と極左の主導者が手を取り合って、連立政権を作るだろう」と答えたものだ。なぜなら、反対派はその極右と極左の2党のみだったからである。これを聞いた者は、みな笑った。しかし、彼らは、反対に投票するつもりだったのである。この例から、いかに国民投票において、自身が行った決定に対し、皆がいかに無責任であるかが分かるであろう。一般に、人を選ぶ場合にはもっと自身の責任について意識するものであるから、私は、国民投票の際にも代表者を選ぶようにしておけば、国民投票の後にも、政治も責任感のあるものになるであろうと考えるのである。

国民投票で否決されるということは、確立された政治システムを持つ民主主義国家にとって恥ずべきことである。フランスやオランダ、デンマークやスウェーデン、アイルランドの政治家はこの否決を非常に恥じているため、国民投票については口が重く、率直には語ってくれないであろう。なぜなら、政治家が「このような案を否決するとは、何と有権者は愚か者なんだろうか」などは決して発言することはできず、また、何の解決策も存在しないからである。

繰り返しになるが、このようなことから、私は、いかに国民投票が危険な状況を生み出すものであるかを、皆様に強調するのである。

### （諮問的国民投票）

**斉藤議員** もう一つ、お尋ねしたい。現在、日本で提出されている国民投票法

案は、二つの案が存在し、一つは憲法改正に限定するもの、もう一つは憲法改正のための国民投票と国政の重要な事項についての国民投票を実施するものである。ただ、国政上の重要問題の国民投票については、日本の憲法上諮問的なものにならざるを得ない。

お話を聞くと、総編集長は、国政上の重要問題の国民投票については否定的な見解を持っているようにお見受けするが、いかがか。

**サイデンファードン総編集長** 国政の重要問題に関する国民投票を行うことは良いことであるが、あくまで国民投票は諮問的なものに止めておくほうが、結果の解釈に柔軟性を与えるので好ましいであろう。

スウェーデンの例を挙げてみたい。スウェーデンでは、30年ほど前、原子力発電に関する国民投票を実施したが、その際、非常に興味深いことに、三つの選択肢が存在した。すなわち、賛成、反対、ある程度は賛成というものである<sup>6</sup>。デンマーク人は、これを聞いて少し笑いもしたが、スウェーデンでは実際にこの三つの選択肢を選択する国民投票が実施された。このように柔軟性のある国民投票を実施した結果、多くのスウェーデン人は反対に投票したが、現在もスウェーデンでは原子力発電は廃止されていない。これは、スウェーデンは優れた民主主義国家であるという例である。

余談だが、日本の場合であれば、もしかすると、国防について、全く防衛力を持たない、ある程度は持つ、そして、ちゃんと持つという選択肢になるのかもしれない(笑)。

### (国民投票と議会の関係)

**滝議員** いろいろと興味深いお話を承りまして、ありがとうございました。国内問題の場合は、国民投票にそう大きな問題はないが、EUのような大きな組織に関する複雑な問題を経験されて、直接EUに関する意見を代弁する人たちを選ぶという、国民投票とは違うシステムをご提案になったと考えるが、憲法改正の国民投票の場合においては、国民投票の意思と議会の意思をどのように取り扱うかという問題があるように思われる。

<sup>6</sup> スウェーデンの原子力発電に関する国民投票は1980年3月23日に実施され、国民は以下の三つの選択肢から一つを選択し、投票した。

原子力発電施設の上限を12施設とし、廃止の時期については定めない。

原子力発電施設の上限を12施設とするが、25年以内に廃止し、代替エネルギー施設に置き換える。

10年以内にすべての原子力施設を廃止する。

投票率は、75.64%であり、各選択肢はそれぞれ、選択肢 19.59%、選択肢 40.46%、選択肢 39.95%を獲得し、選択肢 が採用された。(ジュネーブ大学直接民主制研究所 HP より)

例えば、日本の場合、先ほど枝野議員からも申し上げたように、憲法改正には議会で3分の2以上の議員の賛成を得て、国民投票による承認を求める。その際、仮に国民投票が、憲法改正案に反対という結果になった場合、議会がいかにして責任をとるかという問題が、民主的なプロセスという観点から出てくると考える。それを解決する試みとして、例えば、オランダでは、憲法改正の際、国民投票を求めずに議会の解散をして憲法改正を行っている<sup>7</sup>。

憲法改正と国民投票の関係については、EU問題と国民投票の関係とは違うと考えるが、今、私が述べたような点については、どのような感想を持たれるか。

**サイデンファースデン総編集長** 確かに、国内問題については、国民投票の賛成・反対の意味するところが分かりやすいため、国内問題については国民投票は良いかもしれない。しかし、問題なのは、例えば国防など、賛成か反対かのどちらかで割り切れないようなテーマである。こういうテーマについては、たとえ憲法が国民投票を要求していても、大きな困難が存在するということである。

ご指摘のオランダのケースは、非常によくこの問題を解決していると思う。なぜなら、(憲法改正のための議会解散による選挙の)投票率が低かった場合や僅差であった場合には、議会が異なる選択を行うことができるからである。オランダのようなシステムは、議会に行動の自由(裁量)を与える可能性を示唆していると思う。

しかし、他方では、国民投票による正当性の付与というものは非常に高く、その政治的な力は非常に大きなものである。一度、国民投票を実施し、全国的なキャンペーンを行ってみれば、国民投票は巨大な道徳的権威を持つようになるということが分かるであろう。そして、これこそが非常に厄介な問題なのである。賛成か反対、黒か白かで割り切るということは、モラルの低下を招き、政治システムの崩壊も招く。

だから、もし国民投票を実施しなければならない場合には、できる限り議会のコントロールの下に置くべきである。例えば、国民投票を、諮問的・助言的なものにしたたり、議会制民主主義の要素を取り入れたり、賛成・反対二つ以上の選択肢を与えたり、あるいは、結果がはっきりしない場合には再度国民投票を行うとの宣言を行うことなどもよいだろう。

なぜこのように述べるかということ、模範的な代表民主制が確立されたデンマークで、国民投票という動物が暴れまわり、政治のシステムを混乱させたからである。

国民投票は、危険な面もあるが、非常に民主的で、民主主義に資するもので

---

<sup>7</sup> オランダの憲法改正手続においては、解散総選挙を挟んだ議会による2回の可決が必要(オランダ王国憲法137条)であるが、国民投票は実施されない。

あるという人もいるだろう。しかし、デンマーク人は政治家に高い信頼を寄せているが、ただ一つのテーマについては政治家を信頼していない。その唯一の問題とは、EU問題であり、デンマーク国民は、このテーマに関してだけは政治家というものを信頼していないのである。そして、その理由は、国民投票が政治的な道具として利用されているからである。これは、有権者と政治家の間の信頼関係を損なうものである。ヨーロッパの歴史を見ても、国民投票は、ナポレオン3世やド・ゴール<sup>8</sup>といった議会や民主主義を好まない者に利用されてきたのではないか。

### （デンマークの高投票率の原因）

**滝議員** もう一点、伺いたい。デンマークは、国民投票にしても、総選挙にしても大変に投票率が高い。それは、もともと政治に対する関心の高さもあるだろうが、日本と比較した場合に、国民の税負担が非常に高く、政治が生活にとっては切実な問題であるとも考えられる。そのため、デンマーク国民は政治に対して高い関心を持ち、それが投票率に表れているのではないか、との所感を持ったのだが、どうか。

**サイデンファードン総編集長** デンマークでは、ご所感のような見方は聞いたことはないが、非常に興味深い仮説であり、確かに納得できるものである。

ただ、通常、この投票率の高さの原因に対する説明としては、デンマークでは投票することでデンマーク社会の一員であることを示す、一種の「市民宗教」とも呼ぶべきものとしてとらえられているからである。つまり、デンマークでは、投票は国民の義務として強く意識されているということである。

また、選挙の投票率が高いのは、比例代表制をとっているので、候補者リストの中に誰かは知っている人がいるということで、誰を選べばよいか容易に分

---

<sup>8</sup> ナポレオン1世の甥にあたるルイ＝ナポレオンは第二共和政下のフランスで、大統領に選出されたが、その後、クーデターを起こし、国民投票で皇帝ナポレオン3世となり、農民の支持を背景に専制的な政治を行った（第二帝政）。ナポレオン1世の第一帝政と併せて、このように皇帝が国民投票を通じ、形式的には人民に直接依拠しながら強権を発動するかたちでの統治（bonapartisme）が行われた経験から、フランスでは権力者とその統治を正当化するための人気投票・信任投票を「プレビシット」と呼び警戒してきた。

第五共和政の初代大統領であるシャルル＝ド・ゴール政権下では、5回の国民投票が行われたが、これによりド・ゴールは事実上直接公選されたに等しい民意の裏付けを得たこととなった。その後、ド・ゴールは大統領の選出を直接公選に改める憲法改正案を正規の手続によらず、国民投票の承認のみで成立させようとしたため、これはド・ゴールによるプレビシットではないかとの批判があった。（辻村みよ子「レファレンダムと議会」ジュリスト1022号（1993年）124頁、樋口陽一『比較憲法[全訂第三版]』（青林書院、1992年）199、200頁）

かるということもあろう。

### **（憲法改正のための国民投票運動の期間）**

**保岡議員** 最後に、私からもう一点だけ、質問したい。憲法改正の国民投票は、総選挙を挟んだ2回の議会による可決の後、6か月以内に実施することとなっている。今まで述べられた国民投票に関する種々の問題点を含め、この「6か月以内」に定められることとなっている国民投票の具体的な期日は、どのような要素を考慮に入れて定められているのか。

**サイデンファーデン総編集長** デンマークでは、1953年以降、憲法改正を実施していないので、憲法の定めるその手続自体が現代的な要素を取り入れたものではないし、また、ご指摘の具体的な期日の設定についても現代的な論理や実際の経験等が反映されるのかどうか、定かではない。

ただ、憲法20条による主権移譲の国民投票を例にご説明すれば、この国民投票でも6か月以内の実施が求められているが、実際には、法案の内容によっては国民投票の実施の決定から、6週間で国民投票が実施されることもある。

また、議会の少数派の要求による国民投票の実施を認める規定もあり、その場合、定数179名のうち60名の議員が要求すれば、徴税法案など一部を除いた法律案について国民投票を実施できる。しかし、この場合は、他の国民投票より運動期間は短く、また、手続もそれほど厳しいものではない。

### **（おわりに）**

**枝野団長代理** 大変有意義で興味深いお話を伺うことができました。憲法改正の国民投票のシステムは、そう遠からず我が国にもできると思います。ただ、それ以外の事項についての国民投票をどうするかについては、本日のご意見も参考にしながら、日本で議論してまいりたいと思います。

本日は、本当に貴重なご意見をありがとうございました。

**サイデンファーデン総編集長** いくらかでも、皆様の参考になったのだとしたら、幸いです。こちらこそ、本日はご訪問いただき、どうもありがとうございました。

以上

## クリステンセン最高裁判所判事からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 24 日 13:00 ~ 14:50

於：在デンマーク日本大使館

### デンマーク側出席者

クリステンセン（Christensen）最高裁判所判事

#### （はじめに）

**クリステンセン判事** 本日は、日本大使館にお招きいただき、デンマークの憲法について話をさせていただく機会を与えられましたことを、まず、心より感謝いたします。

私は、デンマークの憲法に非常に長く関わってきた。まず、最初に大学の教授であった時に憲法に関する議論に関わってきて、現在は最高裁判所の判事をしている。最高裁判所の判事になると、裁判所の外で憲法に関して言及してはいけないこととなっているのだが、本日は、説明ということで、例外的に出席させていただいた（笑）。

本日は、まず、デンマーク憲法及び国民投票制度に関して説明し、次にデンマーク憲法に関する議論について説明することとしたい。その中では、できるだけ、これらが実際にデンマーク国民の生活や政治にどのような影響を及ぼしているかということについても説明したいと思っているが、もし途中で何かご質問があれば、遠慮なくご質問していただいて結構である。このような進め方で、よろしいですか。

**中山団長** 本日は、お忙しいところ、時間をとっていただきありがとうございます。ご提案のような進め方で結構です。よろしく願いいたします。

#### （デンマーク憲法の概要）

**クリステンセン判事** それでは、まず、デンマーク憲法について、簡単にご説明する。

デンマーク憲法は、1849 年と非常に古い時代に成立したもののだが、現在でも、その 3 分の 2 の規定が存続し、憲法の条文自体は少ないが、非常に難解なものとなっている。

デンマーク国民にこのデンマーク憲法を読んだことがあるか尋ねたことがあ

るが、3分の2の国民が見たことがないと答えた。また、40%の国民は、憲法においてどのような規制がなされているのか、例を挙げて説明することができなかったにもかかわらず、47%の国民は、デンマーク憲法は国民生活にとって大切なものであるとも言っている。

デンマーク憲法は二部構成で、第一部が最高機関である議会、内閣及び司法とそれに関係する機関で構成されており、第二部が国民の自由と権利を謳っている。

第一部の最高機関に関する規定は非常に簡潔であり、例えば、内閣と議会の関係は、内閣は議会を解散させることができる、あるいは、議会は多数決により内閣に対する不信任を決議することができるというものである。

第二部の国民の自由と権利であるが、この規定は1849年に制定されたままの古いものであるので、現在、そのままでは適用することができず、実際に適用されているのはヨーロッパの人権・権利に関する規定である。

ところで、私ども司法権の役割は二つあり、一つは各行政機関の監査、もう一つは議会が憲法を守っているかどうかの監査である。しかし、後者については、司法権は非常に消極的な監査を行うのみである。

### **（デンマークの国民投票制度）**

**クリステンセン判事** 皆様の関心が憲法だけではなく国民投票制度全般についてもあると伺っているので、次に、デンマークの国民投票制度について説明することとする。

デンマークでは、国民投票で国民が法案の成立を阻止することができる。この意味で、これを「ネガティブな国民投票」と呼んでいる。

デンマーク憲法では、国民投票に関して、大きく分類して次の三つの類型を定めている。一つ目は、憲法改正案を可決し成立させるための義務的なもの、二つ目は、一般の法律案に関する議会の3分の1以上の要求による場合の任意的なもの、そして、三つ目は、特定の法律（国際機関へ主権を移譲する法律案で議会の過半数から6分の5未満の議決であった場合、選挙権年齢の変更に関する法律案）に関して国民投票に付する義務的なものであり、いずれも国民投票の結果が法的拘束力を持つものとなっている。

一つ目の憲法改正国民投票制度は、旧憲法である1915年憲法から存続しており、後の二つは1953年の憲法改正（現行憲法）で規定されたものである。

そして、デンマークでは1953年から現在までに、16回の国民投票が実施さ

れている<sup>1</sup>。

### （第一類型：憲法改正に関する国民投票制度）

**クリステンセン判事** まず、一つ目の類型の憲法改正国民投票制度について、説明をすることとする。

ご承知のことと思うが、デンマーク憲法は改正が非常に困難であり、1953年以來、一度も改正されていない。

その理由は、憲法を改正するには、憲法改正案を議会において選挙を挟む 2 回の審議において可決し、2 回目の審議においては、改正案を無修正で可決しなければならない。また、国民投票においては、投票総数（白票を除く）の過半数かつ有権者総数の 40%以上の賛成を得なければ成立しない規定となっているからである（憲法 88 条）。

### （第二類型：一般法律案に関する国民投票制度）

**クリステンセン判事** 次に、第二の類型の一般法律案に関する国民投票制度について、説明をすることとする。

この国民投票は、議会の 3 分の 1 すなわち 60 名が法案を国民投票にかけることを要求した場合に実施される。これは、少数派の意見を保障し、多数派が数で押し切らないようにするための制度であり、投票総数（白票を除く）の過半数かつ有権者総数の 30%以上が反対した場合には、法案は否決される（憲法 42 条）。

現在まで、この類型の国民投票が行われたのは 1963 年の 1 回のみで、その際、土地関連の四つの法案（農地取得法案、国家小自作農法案、市町村土地先買権法案、自然保護法案）が議会の多数決で可決されたが、この時に少数派が国民投票に付することを要求し、国民投票にかけられた結果、否決となり、少数派が多数派の可決を阻止することとなった。当時の与党・社会民主党が多数派であり、右派である自由党が少数派であって、政府の提案したこの法案を阻止したのであるが、7 年後、自由党が政権を取った時には同じような法案が提出され、何と可決されている。

この第二類型の、少数派の要求による国民投票制度は、既に議会（多数派）が可決した法案の成立を、少数派が遅らせるために利用されている。

しかし、この類型の国民投票が 1 回のみしか行われていない理由は、政府・

---

<sup>1</sup> 国民投票一覧 246 頁参照。

与党は少数派が国民投票に訴えるような法案を議会にかけた場合、法案を可決しても野党の少数派の要求により国民投票にかけられ、その結果、否決されるということが目に見えて予想できるため、そのような法案を政府・与党が提出したり、可決したりしないからである。

その一例として、野党の反対が見込まれていた原子炉を導入するための法案を、政府は、最後まで議会の審議にかけなかったということがある。

### **(第三類型(その1): 選挙権年齢の変更に関する国民投票制度)**

**クリステンセン判事** 第三の類型の選挙権年齢の変更に関する国民投票は、現在まで、5回実施されている。憲法の規定によると選挙権年齢の変更は、必ず国民投票を行わなければ実施できないこととなっている(憲法29条)。

選挙権年齢であるが、1953年の憲法改正時に25歳から23歳に引き下げられ、現在18歳まで引き下げられている。この規定は非常に複雑であり、私が教授をしていた時、学生が試験で落ちるのは、必ずこの選挙権年齢の変更の規定が関係していたが、実は、理解するのにそれほど難しいものではない(笑)。

選挙権年齢の変更に関する法案の国民投票は義務的なものであるので、まず、議会で可決された後、国民投票に付され、投票総数(白票を除く)の過半数かつ有権者総数の30%以上が反対した場合には成立しないこととなる。このため、有権者が投票に行かなかった場合には、デンマークではこれを「ソファーに寝ている有権者」と呼ぶのであるが、これらの投票に参加しなかった有権者は、賛成したこととなる。

いままで実施された5回の国民投票は、1969年の国民投票を除いて、いずれも承認されている。すなわち、まず、1953年に25歳から23歳に引き下げられ、1961年には23歳から21歳に引き下げられたが、1969年に18歳に引き下げる法案は、国民投票で否決された。その後、1971年に20歳となり、1978年に現在の18歳まで引き下げられた。

現在の投票権者の18歳という年齢は、成人年齢にもなっており、精神病等の理由で権利が剥奪されていないデンマーク在住者が投票権を有している。

以上のような経緯を見ると、1969年の投票権者の年齢の18歳への引下げが国民投票で否決された意義は、まさに国民投票が目的とするところの、「国民が議会で可決したものを阻止する」という役割を十分果たしたということである。

一方、政治家達は国民の合意を得るために努力するのであるが、このような国民投票に義務的に付されるような問題になると、逆に、合意を得るための議論があまり行われず、ということが大きな問題になっている。

### **(第三類型(その2): 主権の移譲に関する国民投票制度)**

**クリステンセン判事** また、第三の類型のものとしてもう一つ、国際機関への主権の移譲に関する国民投票は、1972年以降6回と最も多く行われている。

この類型の国民投票制度は、議会で6分の5以上の賛成を得た場合には国民投票による承認の必要はなく、議会で過半数から6分の5未満の賛成を得た場合に国民投票が必要とされるもので、第二の類型の少数派の要求による国民投票と同様、投票総数(白票を除く)の過半数かつ有権者総数の30%以上が反対した場合に否決となる(憲法20条)。

今まで行われてきたこの類型の国民投票の特色は、議会の多数が賛成であったにもかかわらず、実際の国民投票の結果において、国民の意見は賛成・反対がそれぞれ半々であったということである。そして、6回の国民投票のうち1992年と2000年の2回の国民投票においては、国民が政府の法案に反対し、国民投票で否決している。

まず、1992年のマーストリヒト条約に関する国民投票においては、デンマーク国民はEUとの協力を反対し否決したが、その1年後の1993年のマーストリヒト条約・エディンバラ合意に関する国民投票では、このマーストリヒト条約について、欧州市民権、経済通貨同盟の第三段階参加、防衛政策、司法内務協力の4項目についてデンマークには適用しないという条件の下に国民投票が行われ、国民は、今度はこれに賛成し、承認した。

また、2000年のユーロ導入に関する条約の国民投票は、マーストリヒト条約での適用除外の一つであったユーロの通貨導入に関する事項を、再度、デンマーク国民に問い直したものであったが、国民は、これに反対し、否決した。そのためデンマークでは、現在、ユーロではなくて、依然としてデンマーク・クローネが使用されている。

しかし、必ず、近い将来ユーロの通貨導入に対しての国民投票が、再び実施されるであろう。しかし、今のところは、政治家は国民にこの問題を問う勇気がないようである。

以上、デンマークの国民投票制度に関して説明してきたが、現在の国民投票制度の形式は、政治家が議会で可決した法案に対して国民が賛成・反対の答えを出す形でしかないため、過去10年から15年の国民投票に関する議論の中では、国民に国民投票を行う主導権をもっと強く与えるべきではないかとの意見もある。ただ、これに対して、政治家はあまり賛成していないようである。

### **(デンマークの議会制度等)**

**クリステンセン判事** 最後に、デンマーク憲法に関する議論の他の項目につい

て説明する。

まず、議会制度について説明するが、他国であれば内閣を組織するのは大政党であり、内閣は、賛成派が過半数を超えていれば成立するのが通常である。一方、デンマークの場合は少数政党が分立しているため、少数政党が連立内閣を組織するのが通常であり、反対派が過半数を超えなければ良いということで内閣が成立している。この意味で、「ネガティブ・パラメンタリズム」と呼ぶことができると思う。

1970年代から1980年代にかけて、デンマークは深刻な経済的危機を迎えていた。その時、政府が弱いため、このように経済状態が悪くなったのだと国民が言っていた。そして、当時は「フィンランドに見習え」と言われていた。フィンランドは「ポジティブ・パラメンタリズム」をとっており、議会内の多数党により内閣が組織され、経済状態も非常に良かったからである。ところが、フィンランドは1990年代前半に経済状態が非常に悪くなり、その反対にデンマークの経済状態は良くなってきているので、現在では、デンマークの「ネガティブ・パラメンタリズム」の方が良いのではないかと、言われている。しかし、現実的には、憲法の規定と政治制度や経済状態の関連性を見出すことは、非常に困難である。

もう一つ、よく議論されているのは、デンマーク憲法で規定されている国民の自由及び権利をもう少し保護すべきではないかという点であるが、今回の関心事項には入っていないので、それには触れないこととする。

最後に、デンマークで今後、憲法改正が行われるのかとの質問であるが、社会民主党のラスムセン元首相は、デンマーク社会が憲法改正を本当に必要としない限り、その改正はないであろうと述べている。私の分析するところでは、議会の半分は、特に政府は、現在の憲法規定で十分対応できるので、当面は憲法改正を望んでいないと思う。また、国民も、憲法改正の必要性があまりないとみなしているが、その理由は、1849年の憲法は非常に簡潔であるが、同時に非常に難解でもあるからである。

以上が私からの説明である。時間の許す限り、皆様からの質問を受けることとしたい。

中山団長 どうもありがとうございました。それでは、枝野議員どうぞ。

#### **（議会の3分の1の要求による国民投票が利用されていない理由）**

枝野議員 先ほど、議会の3分の1（60名）の要求による国民投票の実施が1例だけあると紹介されたが、この制度は、あまり利用されていないということ

なのか。議会の中では野党が3分の1を十分超えていることもあるかと思うが、それをどのようにして国民投票にかけられないようにしているのか。

**クリステンセン判事** 第二の種類の少数派の要求による国民投票の制度であるが、たった1回だけしか国民投票が実施されていない理由は二つあると思われる。

まず一つは、国民投票を実施しても、否決が予期される場合である。例えば、先ほどの説明の中でも述べたが、原子炉を導入するための法案に対しての国民投票が実施に至らなかったのは、政府が国民投票にかけた場合にどのような問題が起きるのか予期して、それに至る前に止めてしまったということである。

もう一つの理由は、前外務大臣がジョークを混ぜて述べたことであるが、国民投票に関しては、二つの問題があり、一つは勝つことで、一つは負けることである。負けても勝っても問題が出てくるのであり、勝った場合に今まで自分達が議論してきた案がなくなってしまう、それが選挙で使えなくなってしまうということ(笑)。また、負けた場合はストレートに負けたとの敗北感があること、そのどちらをとっても政治家にとっては問題であるということを書いていた。

以上のような理由で、政治家は国民投票を利用することをあまり好まないのである。国民投票の制度を利用しない理由は、国民投票にいわゆる政治家あるいは政治を脅かす要素があるからである。

なお、第三の種類の主権の移譲に関する国民投票制度であるが、これに関しては、議会の多数派が望んでおり賛成しているということである。また、6分の5以上の議会の賛成が得られない場合に国民投票にかけることとなるのであるが、6分の5以上の議会の賛成を得た場合でも、1993年のマーストリヒト条約・エディンバラ合意に関する国民投票のように、エディンバラ合意の内容に関して国民投票にかけて決定すべきとの政党間合意があったため、自発的に国民投票による承認を求めることとなり、その結果、国民投票にかけられ可決されているケースもある。

また、デンマークの政治家は、EUとの協力を非常に良いものであるのに、国民はそれを理解していないと考えている。私の個人的意見としては、デンマークの国民は、他のヨーロッパ国民よりもはるかにEUに関する知識が豊かである。むしろ、政治家は、もっと国民が納得できるように説得する必要があると思われる。

**斉藤議員** 今の点に関連して、私からもちょっと伺いたい。第二の種類の少数派の要求による国民投票の制度であるが、もし私が野党の議員であったとして、

法案に反対したにもかかわらず、多数決で法案は成立してしまったとする。しかし、議員の 3 分の 1 の要求により国民投票にかけることにすれば、法案の成立を阻止することもできるので、当然に、この国民投票の制度を利用することとなる。それにもかかわらず、デンマークでは、野党がこの国民投票制度を利用しないのか。

**クリステンセン判事** 野党が国民投票にかけるぞ、と与党を脅かした場合、与党は、それでも可決をするかもしれないし、あるいは、野党との話し合いによりその法案を修正して野党も賛成する形で可決するかもしれない。先ほどご説明した原子炉を導入するための法案は、国民の反対が非常に強く、国民投票にかけても否決されるであろうことを政府は予想していたので、法案を採決することを諦めたため、この議会の 3 分の 1 の要求による国民投票に至らなかったのである。

このように政治家たちは、議会の採決を決断する時点において、既に、国民投票に委ねることを怖がっているのではないかと思われる。そして、このことは、与党だけではなくて、実は、野党においても同様であると思われる。その理由は、今日、野党であっても 2~3 年後、あるいは 3~4 年後には与党になるかもしれない、また、その反対になるかもしれないので、国民投票の制度を自分達の意見のために利用することには、消極的になるのではないかと思われる。

### （憲法改正が行われない理由）

**船田議員** 1953 年以来デンマーク憲法が改正されていない理由として、一つは改正に厳しい条件があるからということであったが、もう一つの理由は私の憶測であるが、EU 関連条約を国民投票にかけて批准してきたことが、実は、デンマークの憲法を実質的に修正することにつながり、そのため、デンマークの憲法を改正する実質的必要性がない状態を作ってきたのではないかと考えているのだが、どうだろうか。

しかし他方では、実質上、憲法に修正を与えるような EU 関連の条約の国民投票を行うことが、その結果により、実質的には、また元に戻ってデンマーク憲法そのものを修正せざるを得ないことにもつながっていくのではないかと考えるのだが、これもどうだろうか。

**クリステンセン判事** 実に鋭いご指摘である。EU の諸条約を国民投票にかけて批准してきたことが、実は、デンマークの憲法を実質的に修正することにつながっているのではないかと分析は、全くそのとおりである。

そして、そもそも、1953年の改正により憲法20条が付加された趣旨は、将来、国際社会あるいはEUとの協力を行うということが既に含意されていたのである。もし主権移譲を想定した憲法20条の規定がなかったならば、EU関連条約を批准するたびに憲法を改正しなければならないこととなったかもしれない。このことは、憲法20条の規定を通じて、デンマーク憲法がEUの諸条約の中に取り込まれていくことを意味するが、もちろん、このことを成立させるためには、国民投票による国民の承認が必要とされている。

楽屋話になるが、この憲法20条を制定したのは、私の恩師の教授が欧州統合に関する非常なファンで、そのことを念頭に置いて、この条文案を作成したものである。

**船田議員** クリステンセン判事の恩師の先生は、非常に先見の明があったということですね（笑）。

**クリステンセン判事** ええ、非常に賢い先生でした（笑）。

#### （選挙権年齢の引下げ）

**保岡議員** デンマークでは選挙権年齢の引下げが5回行われ、1回は不承認になっているが、刑事的、民事的な成人年齢についてどのような議論があったのか。また、政党間の意見の違いは大きかったのか、ほぼ一致して年齢の引下げを求めたのか。

**クリステンセン判事** 政党間の合意はできていたので、多数決で賛成したが、国民の中では18歳では若すぎるという意見もあって、一度は不承認となったということである。

#### （公平な国民投票運動の実現）

**滝議員** デンマークの場合には、いろいろな種類の国民投票があるが、国民投票の運動の方法について、公平でない、あるいは賛成派が優遇されているとの憲法上の議論はあるのか。また、国民投票が公平に行われていないということで、司法に訴えた事例はあるのか。

**クリステンセン判事** この質問は、非常に良い質問である。

まず、テレビ、ラジオの賛成、反対のキャンペーンは均等でなければならな

いという見解を、我が最高裁判所が出している。通常の場合、国民投票にかけることになるテーマは議会の多数決で可決されたものであるので、政府は、人的・金銭的な援助を行い、政党等各種団体に大幅なキャンペーンをすることを許可しているが、それぞれの援助について上限が設けられている。

例えば、2000年のユーロ通貨導入に際して、当時の経済省の大臣は女性であったが、強い賛成意識を持っており、賛成のパンフレットを作成してキャンペーン運動を行ったのである。ただ、経済省の職員を動員しすぎたということもあり、反対団体から強い反発の声が上がったことがある。もう一つ批判の対象となったのは、その時のパンフレットで、大臣は高齢者を賛成の方向に引き込むために、パンフレットの表紙に高齢者に特に人気のある賛成の立場の女性作家の顔を掲載した。その女性作家の顔を見ただけで、高齢者には賛成ということ強く意識させるパンフレットを作成したのであった。

そのようなことがあったため、政府は、政党関係者以外の専門家を集めた委員会を設置した。その委員長には私が就任したのだが、この委員会では、どのくらいの限度で、宣伝や広報運動等を行ったらよいかを具体的に詳細に検討した。その検討の結果、委員会は一つの案（ガイドライン）を作成した。これは、法律にはならなかったが、しかし、各政党がそれに従わなければならないという、いわゆる勧告のような形となった。その内容は、キャンペーンの最後では、賛成・反対のグループは各省の職員を使ってはならないこととし、省の職員を使うときは、専門的な意見を出すときだけ認めることとした。

時として法的なルールを作ることは非常に困難であり、例えば、総選挙の時にはいろいろな政党があり、お互いの政党がお互いの批判者となって賛否を戦わせるのであるが、国民投票の場合には90%が賛成となっていることが多く、賛否対等の立場でお互いを批判するというグループは存在しないので、かえって公平なルール作りは非常に難しいのである。

**枝野議員** テレビ・ラジオは賛否を均等に扱わなければならないと言うことであるが、ビラ等の紙面については、政府が積極的に行うので賛成の方が多いという理解でよいか。

**クリステンセン判事** パンフレット等の賛否の記載は、賛成のグループの方が金銭的にも余裕があるので、当然に賛成の内容が多くなる傾向にある。デンマークのテレビ・ラジオは政府の統制機関になっているので、規制に素直に従いやすいが、新聞は民間であるので、それほど規制はされない。

ここで、興味深いのは、新聞社、各企業は、EU関連条約に関して賛成であったのであるが、それにもかかわらず、国民は2回も反対したことであった。

### （公務員の国民投票運動）

**保岡議員** 一定の公務員が選挙キャンペーンや国民投票運動で自分の意見を表明する場合には、どのように取り扱われているのか。

**クリステンセン判事** 自分が教授であった頃は、憲法に関するさまざまなテーマの議論についてテレビや新聞に出ていたが、判事になってからは差し控えている。なぜなら、判事がテレビや新聞で自身の意見を述べることは違法ではないのだが、中立性を保てない場所での意見は、国民の信頼を失うことにつながる。常識として差し控えているのである。

また、例えば、各省の職員は、仕事中は大臣が賛成の立場であるならば賛成のキャンペーン運動をするが、仕事が終了した後のプライベートな時間に自分の意見を述べることは、表現の自由として保障されている。ただ、現実にはキャンペーン運動に参加している公務員は非常に少数である。公務員は口を閉じておく方が良いということである。特に、高い地位にある公務員は……（笑）。これは、どの国の公務員にとっても、常識的なことではないだろうか。

### （デンマークの国教と信教の自由との関係）

**斉藤議員** 国民投票を離れて、憲法の内容の話になるのだが、デンマーク憲法4条に国教が定められている。この条文と信教の自由の原則とは、矛盾しないのだろうか。また、具体的な差別はないのか。

**クリステンセン判事** デンマーク憲法では信教の自由は保障されており、どのような宗教でも、それが犯罪につながらない限り、自由に選ぶことができる。

また、宗教の違いによる差別はないが、ただ一つの相違点は、国教は国から経済的支援を受ける、という点である。そして、現在、国民の85%が国教である福音ルーテル教会に属している。

ただし、現行憲法は、国民のほとんどが福音ルーテル教会に属していた1849年当時のものであり、現在、移民の増加により、信教の自由と国教の関係については、まさに議論中のテーマである。もし、100年後に来訪されたならば、状況は変わっているかもしれない（笑）。

### （デンマークの投票率が高い理由）

**滝議員** デンマークの場合は、投票率がかなり高く、税金も日本に比べて高くなっているが、その理由として福音ルーテル教会やその他の教会が、投票には

行くようにとか、税金を払いなさいという啓発を行っていることがあるのだろうか。

また、スウェーデンでは、若年層の投票率が高い理由は、放っておくと高齢者に予算を多く持っていかれてしまうので、18歳まで選挙権年齢を引き下げることにより、若者の力で予算が高齢者だけに行くのを防ぎたいという意識があるから、というような説明を受けたことがあるのだが、デンマークの場合はどうか。

**クリステンセン判事** 教会は、そのような啓発運動はしていない。投票率が高いのは、デンマークでは、文化的・伝統的に、学校教育の中で選挙に参加する義務があることを子どもたちにしっかりと教えているからである。

また、スウェーデンのように若者が投票に参加しないと高齢者に予算を多く持っていかれるということもない。デンマークの国民は、自分が賛成・反対の一票を投じることにより、どのようなことができるかということをよく考え、義務を感じて投票に参加するのである。

#### 【デンマークの最高裁判所判事の任命手続等】

判事は18名で構成。判事任命委員会の助言による法務大臣からの推薦に基づき、女王が任命する。

判事任命委員会は、最高裁判所判事1名、高等裁判所判事1名、地方裁判所判事1名、弁護士1名及びデンマーク社会の幅広い利益を代表する団体により任命された者2名により構成される。

判事一般の資格については、法学部卒業後、技能を通常デンマーク高等裁判所のうち一つで9か月間テスト（3名の判事による合議体の1名となり判断に加わる）され、高等裁判所所長から評価されることが必要とされる。判事任命委員会は、この評価を重視する。

最高裁判所判事への任用については、最高裁判所において少なくとも四つの事件につき判断し適性があることを証明しなければならない。

法律で要求される前職はないが、判事任命委員会は、判事が法律職のあらゆる部門、例えば副判事、文官及び弁護士などから採用されることが促進されることを期待している。すべての採用は、出身地、人種及び性別と関係なく公平に扱われる。

（司法制度改革推進本部事務局法曹制度検討会（第11回）（平成14年10月31日）配布資料「諸外国等における最高裁判所判事任命手続等一覧表」より抜粋）

#### （デンマーク最高裁判所の判事）

**枝野議員** ところで、日本の場合と比較して、クリステンセン判事は、最高裁判所の判事としては大変にお若いと感じるのだが、デンマークの最高裁判事は

全体的にどうなのか。

また、最高裁判所の判事の人数はどのくらいか。

**クリステンセン判事** 最高裁判所の判事の年齢は、他の北欧の国でも同様であるが、48歳から52歳の範囲で任命されるのが通例である。したがって、その年齢のときに任命がないと、もはやチャンスはない、というわけである（笑）。

また、最高裁判所の判事は18人である。

**保岡議員** 最高裁判所の判事の任期はどのようになっているのか。

**クリステンセン判事** 憲法で最高裁判所の判事は、罪を犯さない限り、70歳までその身分は保障されている。また、70歳の3か月前に自ら辞職をすることができる。

**中山団長** 最後の質問になるが、日本の判事は地方を含めて約3,000人おり、広い視野に立って裁判をするため医学を学んで判事になる者もごく少数だがいる。デンマークでは、どうか。

**クリステンセン判事** 法学の勉強をした人がほとんどであるが、私の場合は少し異例で、政治学を専攻して政治学の教授になってから判事になった。

（おわりに）

**中山団長** 大変に暑い中、私どもに熱心にデンマークの憲法等について紹介していただき、大変ありがとうございました。

**クリステンセン判事** 私にとっても、皆様方の鋭いご質問に答えることができ、光栄と存じます。本日は、お招きいただき、ありがとうございました。

以上

## ハンセン助教授（コペンハーゲン大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 25 日 10:10 ~ 12:10

於：コペンハーゲン大学

### デンマーク側出席者

ハンセン（Hansen）（コペンハーゲン大学）助教授

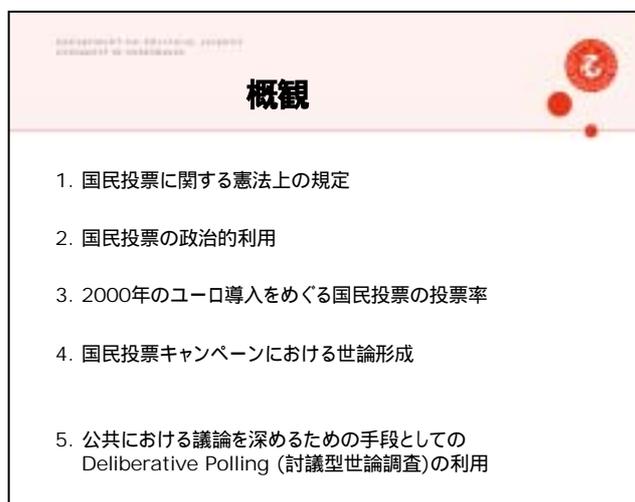
#### （はじめに）

**ハンセン助教授** 皆様、ようこそいらっしゃいました。本日は、皆様にデンマークの国民投票について説明する機会を与えられましたことを、非常に嬉しく思っています。私は、カスパー・ムラー・ハンセンと申しまして、このコペンハーゲン大学の助教授をしております。私の博士課程論文は、デンマークにおける国民投票についてのものであり、本日は、その内容を四つの項目に分類し、それぞれについて説明をした後、最後にデンマークにおける「討議型世論調査」（Deliberative Polls）に関して、説明したいと思います。

それでは、用意してきたスライドをご覧ください。説明を聞いていただきたい。第一に、国民投票に関する憲法上の規定について、手短かに説明し、第二に、国民投票が政治的にどのように利用されているかについて、デンマーク

での実際の経験をもとにお話しする。第三に、国民投票の投票率について、第四に、国民投票におけるデンマークの世論形成について説明する。そして、第五に、「討議型世論調査」に関して、説明したいと思います。

なお、デンマークでは、説明の途中に割って入って質問することは、非常に好まれることなので、分からないことがあれば、どうぞその場ですぐ質問していただきたい。



**中山団長** 本日はご多忙中、お時間を取っていただきありがとうございます。それでは、よろしく申し上げます。

## (デンマークの国民投票制度)

ハンセン助教授 デンマーク  
憲法には、5種類の国民投票に関する規定がある。

まず、議会の3分の1が国民投票を要求した場合である。これは、議会の少数派保護のための規定である。この3分の1という数を決める際には、リベラル勢力は、3分の1以下にしたいと主張し、他の党は3分の1以上にしたいと主張するなど、多くの議論があった。

次は、主権の移譲についての国民投票であり、第三は、外交問題に関する法律案について、議会の多数が要求すれば、国民投票を実施できる。そのほか、憲法改正のための国民投票、選挙権年齢変更のための国民投票もある。

なお、これら5種類の国民投票以外に、その実施に関する詳細な規定は憲法にはないが、義務的でない諮問的な国民投票を、議会が望むときに実施できることとされている。

しかし、国民投票キャンペーンには多くの費用等がかかり、国民投票の結果が議会の多数決の結果とそぐわないからといって、国民投票の結果を無視するということができないため、あらゆる国民投票の実施は、議会側の政治的判断の影響を受けるものであることは、当然のことである。



### 1. 国民投票に関する憲法上の規定

**憲法の定める5つの国民投票**

1. 国会議員の1/3の要求で法案を国民投票に付すことができる。
  - 予算案、徴税法案、帰化法案、収用法案を除く
2. 主権の移譲について、国会の6分の5以上の賛成が得られなかった場合、国民投票が必要となる。
3. 条約について国会の多数が国民投票を要求した場合
4. 憲法改正: 国会の議決 国会総選挙 再議決 国民投票
5. 選挙権年齢の変更

**諮問的国民投票:**

- 国会の要求により、いつでも拘束力をもたない国民投票を実施できる。

## (EC加盟の国民投票)

ハンセン助教授 次に、1972年以後実施された国民投票の具体的内容に入る。ご覧いただいているスライドは、1972年から2000年までデンマークで行われた国民投票の内容と投票率である。

1972年の国民投票では、デンマークはEC加盟を可



### 2. 国民投票の政治的利用

- 1972: EC加盟 (§20)
  - 投票率 90%, 賛成 63%, 議会での賛成 90%
- 1978: 20歳から18歳への選挙権年齢引き下げ (§29)
  - 投票率 63%, 賛成 54%, 議会での賛成 90+%
- 1986: 単一欧州議定書 (諮問的国民投票)
  - 投票率 75%, 賛成 56%, 議会での賛成 44%
- 1992: マーストリヒト条約 (§20)
  - 投票率 83%, 賛成 49%, 議会での賛成 82%
- 1993: エディンバラ合意 (§42)
  - 投票率 87%, 賛成 57%, 議会での賛成 93%
- 1998: アムステルダム条約 (§20)
  - 投票率 76%, 賛成 55%, 議会での賛成 80%
- 2000: 単一通貨導入 (§20)
  - 投票率 88%, 賛成 47%, 議会での賛成 78%

決した。この国民投票は、EC 加盟が主権の移譲に当たるため、憲法 20 条に基づき実施されたものである。しかし、そのような法的な理由の前に、議会の採決の結果にかかわらず国民投票を行うという、各党の政治的合意が、既に議会で形成されていた。この国民投票の投票率は 90%であり、そのうち賛成は 63%であった。他方、議会における賛成は 90%であった<sup>1</sup>。

**斉藤議員** それでは、お言葉に甘えて、説明に割り込んで、質問させていただきたい。議会で 6 分の 5 以上が賛成であれば国民投票に付さなくてもよいというふうに理解していたのだが、90%の賛成があっても国民投票に付されたということは、どういうことか……。

**ハンセン助教授** 先ほど申し上げたが、議会の採決の結果にかかわらず、国民投票を実施するという政治的合意が、国民投票の 2 年前に、議会で形成されていたということである。

#### （選挙権年齢変更の国民投票）

**ハンセン助教授** 次に掲げてある 1978 年の国民投票は、選挙権年齢の 20 歳から 18 歳への引下げについてのものであり、これは可決された。実は、選挙権年齢の引下げについては、1969 年に 21 歳から 18 歳への引下げが国民投票で否決されているが、その後、選挙権年齢引下げへの議論が高まり、その後 1971 年の 21 歳から 20 歳への引下げと、1978 年の 2 回の国民投票を経て現在の選挙権年齢の 18 歳となったという経緯がある。

#### （EU に関する国民投票）

**ハンセン助教授** 次に掲げてある 1986 年から 2000 年までの国民投票は、すべて EU に関する条約等の批准のための国民投票である。憲法では、EU に限らず、外交問題一般について国民投票をしてよいということになっているが、実際に実施されているのはすべて EU との関連での国民投票である。

まず、1986 年の単一欧州議定書の批准の際は、社会民主党が反対し、議会での賛成が多数とならず、事態の打開のため、国民投票が実施されたものである。1986 年の国民投票は、当時の政権党であった社会民主党が、政治的圧力をかけ、国民投票の実施を求め、実施された自発的かつ諮問的なものである。

---

<sup>1</sup> 政府に EC 加盟条約署名を委任する決議が投票に付され、総数 179 のうち賛成 141、反対 32、棄権 2、欠席 4 という結果であったとの記述もある（吉武信彦『国民投票と欧州統合 デンマーク・EU 関係史』（勁草書房、2005 年）159 頁）。これによると、議会での賛成は 78%ということになる。

次の1992年のマーストリヒト条約の批准の国民投票は、明らかに主権の移譲を目的とした国民投票であった。議会では82%の賛成を得、6分の5という数字に非常に近い合意がなされていた。これは、一人の議員のどちらかの決定で国民投票になるかどうか決まるというものであったが、政治的な決定で国民投票が実施された。ご存知のように国民投票では否決という結果になったが、82%という高い数字で議会は合意をしていたため、否決になったとしても、また何らかの方法で可決に持っていこうとする努力をしたわけである。

その当時、マーストリヒト条約に反対していた政党は、進歩党と社会主義人民党の2党であった。その後、政府は、マーストリヒト条約を国民に承認してもらうために、どのような適用除外を獲得するかについての交渉を始めたが、その際政府が交渉相手としたのは、小政党である進歩党ではなく、社会主義人民党である。その後、1993年の時点で、議会の同意が93%に上がったのは、社会主義人民党の合意があったからである。そのため、社会主義人民党が1党で、いわゆるエディンバラ合意で獲得した適用除外<sup>2</sup>を決めたとも言われる。ここでも、議会の賛成が、6分の5を超えていたので、国民投票の必要はなかったのだが、それでも国民投票は実施された<sup>3</sup>。

もう一つ、デンマークで国民投票を実施する理由は、欧州統合に対する国内世論が、賛成と反対で非常に拮抗しているためである。マーストリヒト条約批准の際には、政党内でも意見の分裂があり、欧州統合に賛成している自由党の中でさえ、30%が否決すべきであるとの意見を持っていた。そのため、政治的合意形成が困難であったため、国民投票に決断を委ねたのである。このように、国民投票は政治的に利用される一つの道具ともなっている。

**斉藤議員** スライド上では、議会の支持が93%とあるが、自由党の30%の反対議員はどのような行動をとったのか。反対議員も含め、採決では自由党所属議員はすべて賛成しているという計算なのか。

**ハンセン助教授** そのとおりである。議会には非常に強い党派主義（党議拘束）があり、議員は党の言うことに従わなければならない。ただし、倫理に関する問題については、党議拘束はあまり強くはかからないこととされている。

最後に、2000年のユーロ導入の国民投票の否決の後、ニース条約の批准の際には、国民投票は実施されなかった。その理由は、2000年にユーロ導入が否決

---

<sup>2</sup> デンマークは欧州市民権、共同防衛政策、通貨統合、司法内務協力の四つの適用除外を獲得した。

<sup>3</sup> 外交問題に関する法律案について、特別法を制定し国民投票を実施できるという、憲法42条6項、憲法19条に基づいて国民投票が実施された。

されたため、そのすぐ後にニース条約についての国民投票を実施すれば、これもまた否決されるだろうと考えられたためである。また、憲法 20 条との関連で言えば、ニース条約は主権の移譲に該当しない。それまでは、政治的な理由により国民投票が実施されてきたが、ニース条約批准の際には、政治的な思惑に基づき、法的な理由を持ち出してきて、国民投票を実施しなかったのである。

以上のような国民投票の歴史の中で、国民投票は、国内の法令から EU の法令の採否を問うものになってきた。現在、デンマークでは、欧州統合の強化に伴って、EU を巡る問題は非常に大きくなってきているため、EU 法に関しての何らかの疑問が存在するときには、国民投票を行うということになってきている。

また、スライドの投票率をご覧になれば、すべての国民投票で、投票率が非常に高いことが、分かるだろう。総選挙の投票率も同程度の高さである。したがって、デンマーク国民は国民投票に疲れてきたということはない。今では、国民の間に「2~3年に1回は国民投票をしようじゃないか」という意識が生まれてきたようだ。なお、2005年にも、欧州憲法条約について国民投票を実施するはずであったが、フランスの国民投票での否決の影響を受け、行われなかった。

### (国民投票の投票率)

ハンセン助教授 次に、投票率の年齢層別分析をご覧いただきたい。

これは、2000年のユーロ導入に関する直近の国民投票のデータである。この

**3. 2000年のユーロ導入をめぐる国民投票の投票率**

2000年ユーロ導入  
 ・ 独自調査の投票率 96% => 投票に対する高い規範意識

年齢	性別
18-19 : 90%	女性: 96%
20-24 : 91%	男性: 96%
25-29 : 96%	
30-34 : 97%	教育程度
35-39 : 94%	低: 94%
40-44 : 97%	中: 97%
45-49 : 98%	高: 96%
50-54 : 98%	
55-59 : 98%	
60-64 : 98%	
65+ : 93%	

出典: 調査データ - Palle Svensson (2003) Folktes røst.  
25 July 2008 - The Japanese Diet Delegation

調査は、電話で無作為にサンプルを抽出し行われたのだが、96%が投票したと答えたそうだ。参考までに、実際の投票率は88%であった。この投票率の高さの一つの原因は、デンマーク国民は投票することを伝統的に国民の義務としているからであり、他の北欧の国と比べても、デンマークの投票率は高い。

同様に、電話調査で得られた年齢層別の投票率によると、

18歳から19歳の若年層の投票率は少し低いですが、ほとんどの世代で95%から98%

の投票率を示している。また、若年層も年をとると高い投票率を示すようになる。これはデンマーク国民の生き様を表している。他の北欧諸国と比較して、若い世代、高齢者世代の投票率が高くなっているが、これはデンマーク人の政治参加意識の高さを示しているものであろう。また、性別や、教育程度で投票率を比較した場合でも、差が少ないことが示される。

現在、デンマークでは、選挙権年齢を 16 歳に引き下げようとする運動が、青年団体によって展開されている。彼らは、この表に基づき、若くてもこれだけ多くの割合が、政治に興味を示していることを示し、選挙権の引下げを求めている。

政治学的に分析すると、国民をなるべく若いうちに投票に参加させることが、高い投票率を実現すると言われている。したがって、もし選挙権年齢を 20 代から 10 代に引き下げれば、安定した高い投票率が得られるであろう。ただ、選挙権年齢の 16 歳への引下げは、青年団体の主張や、あるいは世論で取り上げられているだけであり、議会では、まだ取り上げられてはいない。

#### **（選挙権年齢の変更について）**

**中山団長** 選挙権年齢を 20 歳から 18 歳に引き下げると、投票率が高くなるということが予想されるとのことだが、実際に若者達の意見が、どちらに振れるかという見通しはどのようなものであったか。

**ハンセン助教授** 20 歳から 18 歳に引き下げた際、その若者達の投票がどのような影響を及ぼすかについては、考慮されなかった。ただ、EU に対する若者の世論について、以前は EU に賛成する若者は多かったが、現在は、EU に対して疑問を持っている若者の数が増えているようである。

**中山団長** 選挙権年齢を 18 歳に引き下げた理由は何か。

**ハンセン助教授** 選挙権年齢を 18 歳に引き下げたのは、徴兵年齢が 18 歳であることなどから、社会的な成人年齢をすべて同様に 18 歳に統一した方がよいのではないかと、ということからであった。

要するに、デンマークでは兵役に就くことは、市民の義務であるということである。そして、市民の義務とは何か、それは兵役に就くということと同時に、投票することだ、というように理解されている<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 憲法 29 条〔国会議員の選挙資格〕

王国内に住所を有し、かつ本条 2 項に規定する選挙権のための年齢要件をそなえたい

**保岡議員** 民法と刑法どちらにおいても、18歳以上を成人としているのか。

**ハンセン助教授** 刑法は、15歳以上を刑罰の対象にしている。

**保岡議員** 民法上の行為能力については、何歳からであるのか。

**ハンセン助教授** 内容によって違うと思うので説明しかねるが、契約する能力については、18歳からになっている。

### (国民投票キャンペーン・周知広報)

**ハンセン助教授** 次に、国民投票キャンペーンにおいて、どのように啓発、あるいは広報を行うかについて説明したい。

まず、キャンペーンの期間については、長い方が議論を深めることができるという理由から、通常6か月となっている。

そして、キャンペーンの財政は、ほとんどが公的財源に支えられている。政党には、豊富な資金があるが、そのうち一部が国民投票のための特別な予算に充当されている。

また、国民投票のための資金は、組合や各種団体(青年団体や国民高等学校機関等)からも、提供される。デンマークは3人集まると組合を作る国と言われており、会を作るのが非常に好きな国である。そのため、実に多種多様な会があり、運動を行う団体は、国民投票のための多額の資金の提供を受けるのであるが、あまりに多額であるため、どのように使ってよいか分からないこともある。昨年の春には、2005年の秋に欧州憲法条約に関する国民投票を実施する計画があったが、撤回された<sup>5</sup>。その際、政党は色々なところに配分して素早く

---

かなるデンマーク臣民も、行為無能力の宣告を受けていない限り、国会選挙において投票する権利を有する。形の宣告および法律上の貧民救済にあたる公的扶助が選挙権剥奪を生ぜしめる限度は、制定法によってこれを定める。

2 選挙権のための年齢要件は1953年3月25日付の法律に基づいて行われた人民投票の結果によるものとする。このような選挙権のための年齢要件は、制定法によっていつでもこれを変更することができる。このような立法のために国会が可決した法律案は、選挙権のための年齢要件の変更に関する規定が、第42条5項に従って、人民投票に付され、かつその結果否決されなかったときにおいてのみ、裁可を受けるものとする。

憲法81条〔国家の防衛に貢献する義務〕

武器を携行できるすべての男子は、制定法の定めるところにより、自ら国家の防衛に貢献する義務を負う。

(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第三版〕』(有信堂高文社、2005年))

<sup>5</sup> 欧州憲法条約批准に関し、当初、2005年9月27日に国民投票を行う予定であったが、仏、オランダでの国民投票否決の結果を受け、同年6月17日、ラスマセン首相は国民投票

使ってしまったが、各種団体は、用途が分からず、まだ残しているようである。

デンマークでは国民投票の際、興味を持つ者は、誰でも申請すれば、EUの専門家をさまざまな賛成や反対の講演会に招待することができるわけである。しかし、昨年の国民投票は実際に行われなかったため、EUの専門家が講演会を開いても参加者は少なかった。つまり、多額の予算を使ったのだが、それに対する効果は大きくなかったのである。

#### 4. 国民投票キャンペーンにおける世論形成

- 多くの公的キャンペーンの財源
- 長期間に渡るキャンペーン – 通常6か月
- 国民投票のテーマに関する知識だけが投票行動を決めるのではない
  - ・ 知識と感情と以前の投票行動が賛成/反対を決定づける。
  - ・ 92% が98年のアムステルダム条約の国民投票と2000年のユーロ導入の国民投票で同一の投票行動をとった。
  - ・ 事実に対する選択的な注目

この申請が認められる団体の条件は、EUに関する継続したキャンペーンを行うことである。ただ、議会側は、国民の意見が分かれているということが分かっているので、あまり乗り気にならないということが、問題の一つである。そのため、議会が、ダイナミックに先導していく、主導していくという形をと

らないので、EUに関する議論がなかなか進行しにくい面がある。

#### (議会による国民投票に関する国民への情報提供)

**ハンセン助教授** 国民投票運動において、一つ資金を非常に使った組織が、EU情報センター(EU-Oplysning)というものである。この組織は、朝8時から夜8時まで電話での受付を行っており、国民にEUに関する情報を提供している。条約の内容等、EUに関する情報が欲しいということであれば、国民にすべて無料で提供される。このEU情報センターというのは、議会の下にある組織であるため、もっぱら情報を国民に提供するだけである。そこで与えられるEU情報というのは、あくまでも中立なものでなければならない。この組織の目的は、国民を賛成・反対のどちらかに誘導するのではなく、情報を満遍なく国民に与えることである。ただ、ここで問題なのは、事実だけを提供するとは言え、その事実に関する情報の中には、偏ったもの(賛成・反対の価値判断の含まれる情報)も入っているのが事実である。

国民の投票行動を決定付けるのは、得られた情報だけではなく、感情や以前の投票行動といった要素も問題になる。問題なのは、受け取る情報が同じであ

---

実施を無期延期する旨発言している。(外務省HPより)

っても、国民一人ひとりの受け取り方は違うということがある、ということである。例えば、EUに賛成という団体は、欧州統合は良いというものばかり集める傾向があるし、他方、反対という団体は、欧州統合は悪いというものばかり集め、それによってEUに対する認識を形成するという、欠点がある。ユーロ導入の可否を問う国民投票のとき、反対票を入れた有権者の4分の1は「ユーロ」という通貨の名称すら知らなかったという。多くの情報やある認識を国民に浸透させようとするならば、ただ、単純に情報を与えても効果は薄いのである。なお、1998年のアムステルダム条約と2000年のユーロ導入の国民投票とは、実に92%の国民が、同一の投票行動をとっている。

### （有権者の投票行動）

**斉藤議員** 92%の人がアムステルダム条約とユーロ導入の国民投票において、同じように投票した。となると、ユーロ導入は否認され、アムステルダム条約は承認された原因は、残り8%の有権者の投票行動により、結果が変わったということなのか。

**ハンセン助教授** そのとおりである。8%の国民が2回の国民投票において、それぞれ違った投票をし、それが結果に現れているということだ。EU問題については、ほとんどの国民は、毎回、同じ投票をしており、ごくわずかの国民の異同によって、結果が変わっているのだ。

### （国民投票キャンペーン）

**ハンセン助教授** 通常、国民投票キャンペーンは、投票日の6か月前から行われるが、6か月前にすぐさまスタートするわけではない。まず、初めの4か月は、個人や各種団体が、情報を入手する、資金を集めるという段階で、まだ議会や政府は介入しない。その間、政党は、プラカードやパンフレットの準備をするが、実際に行動を始めるのは、1か月前か1か月半前からである。キャンペーンは、誰が行ってもよいことになっており、強大な力を持つ組合、労働組合、企業がキャンペーンを行ってもよいわけである。唯一の規制は、政治的な宣伝がテレビやラジオで禁止されているというものである。ただ、新聞での政党の宣伝は、広く行われている。新聞もそれぞれ政治色があるが、多くの大新聞は、賛成派に属している。

**船田議員** テレビにおいて、政治的な意見広告が禁止されているということだ

が、国民投票の告示がなされてからは一切の政治的広告が禁止されるといった期限等は存在しないのか。

**ハンセン助教授** テレビ・ラジオ（ローカルラジオを除く）については、国民投票に限らず、公的に認められる意見放送以外の政党の政治的広告は、禁止されている。ただ、「国民投票が実施されます、投票に行きましょう」といった国民投票に関する情報の広報については、問題はない。

### （国民投票キャンペーンとメディア）

**ハンセン助教授** 先ほどの、テレビとラジオに関してだが、デンマークにはニュースを放送する全国ネットの放送局が、2局しかない。国民投票の開催が決まったら、まず、その全国チャンネルで、国民投票が実施されるという広報が行われる。これは、日本と同じだと思うが、使用権料を払う必要がある。テレビ局には、PRをする義務があり、また、バランスのとれたキャンペーンをする義務もある。それにより、各党は、同じ条件の下で、テレビ・ラジオを通じて国民投票に関する意見放送を行うことができるのである。

**枝野議員** 「政党」ごとに同じ時間なのか、それとも「賛否両論」について同じ時間なのか。

**ハンセン助教授** 「政党」ごとである。一番視聴率の高い時間帯に、全政党が1党ずつ約20分程度の意見放送を行う。6か月のキャンペーンの、最後の1か月のテレビ・ラジオのキャンペーンは、集中して大量な時間の放送がなされるため、国民はそれを無視できないということになる。また、この放送を担当するTV2とDRという2局は、デンマークにおいて独占的な放送局であるので、非常に効果的でもある。

**斉藤議員** 各政党に平等に時間を割り振った場合、結果として賛成派の時間は長くなり、反対派の時間は短くなると考えられるが、それでは不公平ではないのか。

**ハンセン助教授** 現在、議会においてほぼ過半数を占める自由党でも、与えられる時間は20分であり、一方、反対する党は2党存在し、それぞれ20分あるので、そこに登場すれば、反対をしっかりと主張することができる。したがって、不公平という批判は当たらないと思う。

**保岡議員** 極端にいうと、1人の政党であっても、100人の政党であっても、同じ時間の割振りなのか。

**ハンセン助教授** そうである。各政党に与えられる公的な時間は、党の大小にかかわらず、20分とされている。ただ、ニュースで国民投票についてインタビューを受けるのは、首相であったり、多数派である政権党だったりすることが多いわけだから、テレビ等における全体的な露出度まで、同じであるわけではない。

**保岡議員** 結果的に、賛成派と反対派のバランスはとれているのか。

**ハンセン助教授** 形式的な20分の意見放送については、バランスはとれているが、今述べたように、毎日のニュース等でインタビューされるのは、首相や大臣、多数党であるから、全体としてバランスがとれているとは言い難い。

**保岡議員** しかし、ニュース等においても、首相のインタビューなどを含めて全体として賛成・反対のバランスがとれるように放送する責任があるのではないかと考えるのだが、どうか。

**ハンセン助教授** 確かに、バランスをとるべきという抽象的な義務はある。例えば、デンマーク・ラジオという放送局の規則には、そのような規定が存在する。

**滝議員** 政党とは別に、民間の反対団体は、テレビではどのように扱われるのか。

**ハンセン助教授** 決められているテレビ・ラジオでの国民投票運動とは、政党だけに割り当てられていて、団体への割り当てはない。ただ、ニュースでインタビューされる可能性はある。

**滝議員** 最高裁の見解<sup>6</sup>で、賛否双方の意見を公平に取り扱わなければいけないというものが出ていると聞いたが、その判決は、どの程度の影響力を持っているのか。

**ハンセン助教授** テレビ・ラジオには、各政党の意見を放送することは可能で

---

<sup>6</sup> クリステンセン最高裁判所判事からの説明聴取・質疑応答 281、282 頁参照。

あるが、放送媒体自身の態度を決めてはいけないということである。ただ、規模の小さいローカルテレビ局では、その局が支持する候補者（政治家）のキャンペーンをしてもよいこととなっている。

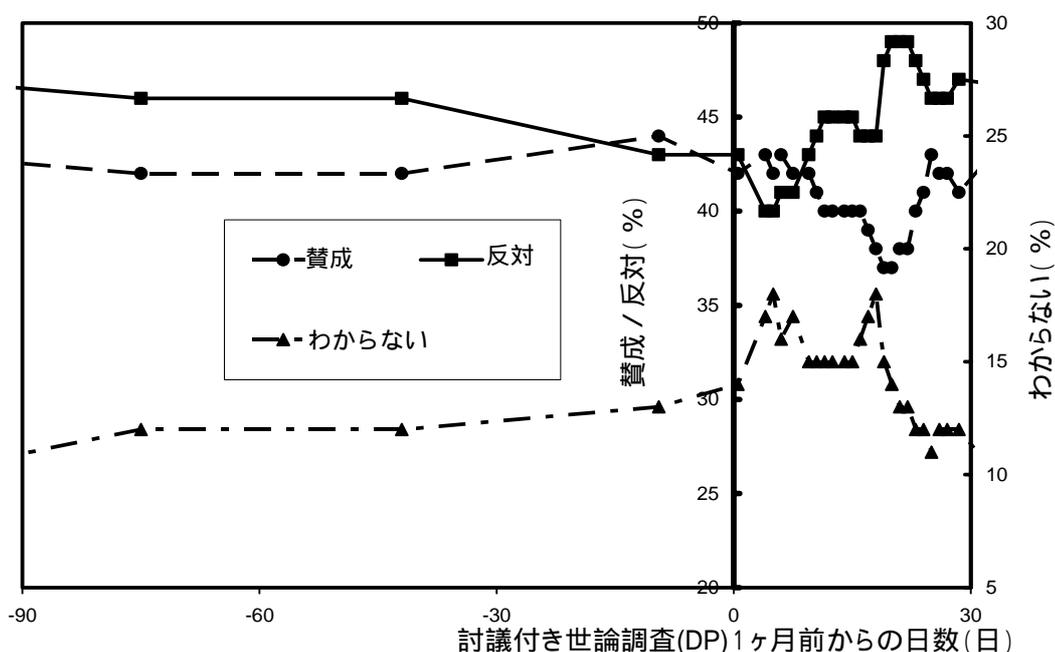
**保岡議員** そういった規模の小さいローカルテレビ局は、たくさんあるのか。

**ハンセン助教授** 5局から6局ぐらいである。しかし、テレビ・ラジオとも、ネットワークや提供する情報の量においては、全国ネット局の規模の足元にも及ばないものである。

### （国民世論の形成）

**ハンセン助教授** 次に、ご覧いただいているのは、ユーロに関する世論が、どのように賛成と反対が推移していったかというグラフである。

#### 5. ユーロに対する国民世論



国民投票が告示された段階では、賛成・反対が非常に拮抗した状態であったが、議会は、国民投票において承認されるであろうという見通しを持っていた。しかし、1か月前までは、反対の優勢が続いたということが分かる。ちょうど1か月前少し前に、賛成が反対を超えたということがあった。1か月前から、テレビ・ラジオでのキャンペーンが本格的に始まって、人々の態度が決まり、それまで「分からない」と回答していた集団は、どこに行ったかという、反対のグル

ープに属するようになった。

反対派に不利であったのは、反対派の政治家は、デンマーク議会には議席がなく、欧州議会の議員であったため、ほとんどデンマークにおらず、1か月前になって初めて、あたふたと欧州議会のあるベルギーから帰ってきて、運動を始めたことである。

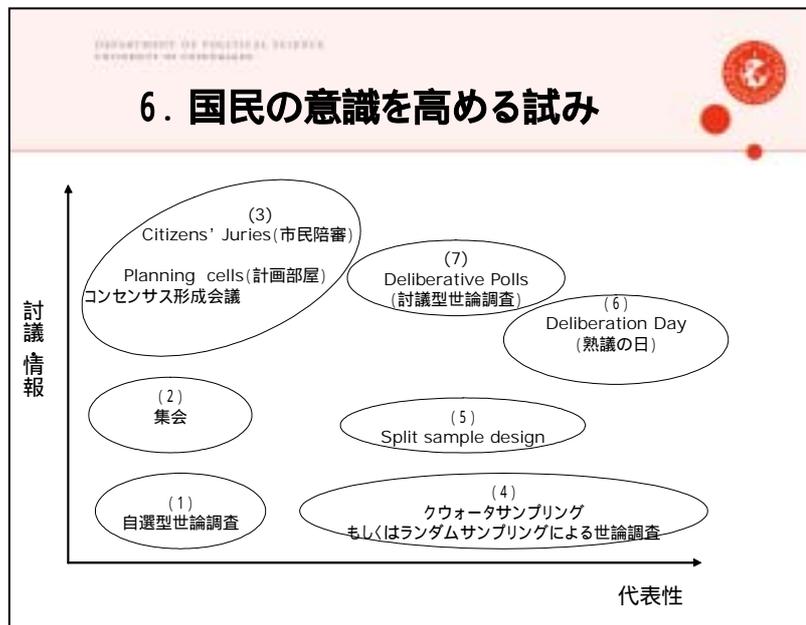
また、分からないという意見を示す者は、最終的に反対のグループに入る一般的な傾向がある。

### (国民の意識を高める試み)

ハンセン助教授 次に、国民投票のような政治的議論に、どのように国民を巻き込むかについての説明に移る。

この図は、さまざまな取組がそれぞれどのような性質を持つかを示した分布図である。縦軸は、提供する情報の量及び討議の量、つまり参加者のトピックに関する知識の量を表し、横軸は代表性、つまりそこで得られた意見がどの程度母集団である国民全体の意見を正確に反映しているとみなせるかの度合を表している。

例えば、(3)番は計画部屋 (planning cells)<sup>7</sup>や市民陪審 (citizens' juries)<sup>8</sup>といった会を開催し、そこで参加者にさまざまな情報を与えるものである。また、(4)番は通常の世界論調査であるが、標本数が多いため、(1)番の自選型世界論調査に比べ、代表性は高いと考えられる。(7)番は討議型世界論調査 (Deliberative Polls) で、オピニオンリーダーや、専門家を招き、有権者に情報を与えるというもので、非常に専門的になってくる。



<sup>7</sup> 計画部屋とは主にドイツで採用されている行政に市民の意見を取り入れるため、一つの課題に対して、アドホックに設置される無作為に選出された市民からなるミニ議会である。

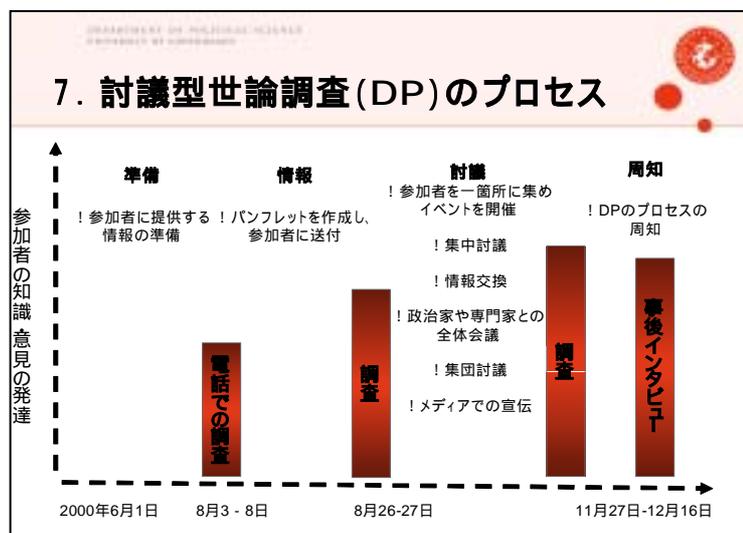
<sup>8</sup> 市民陪審とは、イギリスの地方自治体で採用されている、市民の意思を政策決定過程に反映させるため、選出された市民陪審員が、地域の課題について、証言者と呼ばれる専門家等の意見を聴取し、検討を行い、市民陪審の発起人に答申を行うというものである。

### (討議型世論調査)

ハンセン助教授 次のスライドは、今述べた(7)番の討議型世論調査を、2000年のユーロ導入国民投票に関連して、どのように開いたかという図である。横軸は時間の経過、縦軸は国民へ情報がどの程度浸透して行くか、あるいは主催者側が浸透させていくべきかという度合を示している。

開催の手順としては、まず、ジャーナリストが20ページ程度のパンフレットを作成し、その後、各政党による中立性のチェック及び承認を経た後、選ばれた2,000人に送付し、その際最初のアンケートを行う。その後、討論会開始時と終了時に2回アンケートを行うが、すべて同じ質問が与えられる。

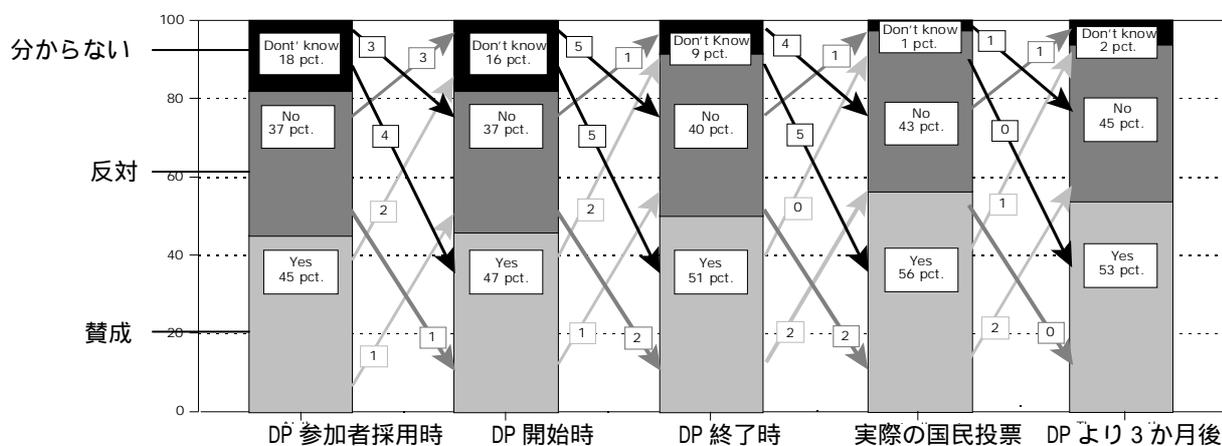
次に、2,000人のうち400人を2日間の泊り込みの討論会に招待する。この討論会はテレビ・ラジオで生中継され、また、首相、各大臣や各党首が招かれ、パネルディスカッションを行う。このテレビ中継の視聴率は、約10%である。テレビは、スポーツ中継のように、賛成・反対どちらが勝つかと、刻々と放送する。ここで主導権をとるのは政治家でなく、市民、国民である。



その結果、400人の参加者に起こった変化とは、EUに関する知識が増え、EUのことなら任せろという態度になってきたことである。もともと賛成や反対という意見を持っている者は、自分の意見がより明確になり、さらに興味深いのは、分からないというグループが減り、結果的に何らかの意見を出すようになったことである。「分からない」と回答する者は、さまざまな意見の変化があったが、最終的には18%から2%に減っており、このグループの動向が賛成と反対の割合の変化に影響を与えた。(図8)

また、参加者のうち4分の1の者は、1回は欧州統合について自分の賛成・反対という考え方が変わったと述べている。さらに、EUについてのより細かな問題については、80%が自分の意見を変えたということである。討論会に参加することによって、自分がなぜ賛成である、あるいは反対であるのか、意見の根拠が明確になったということである。

## 8. 討議型世論調査 (DP) 参加者の意見の変遷



**斉藤議員** その数字は、参加した 400 人の行動についての話か。

**ハンセン助教授** そうである。ただ、この 400 人の行動を、一般化して考えることも可能であろう。

**斉藤議員** しかし、この 400 人の行動では、賛成が過半数を超えているが、実際は否決されている……。

**ハンセン助教授** そのとおりである。つまり、否決という結果は、ごくわずかの人の投票行動によってもたらされた、ということでもある。

いずれにしても、この 2 日間の討論会で、首相や政治家の意見を聞き、いろいろなことが起こった。これは、有権者が、100%情報を与えられたらどのようになるかという、その一例である。

デンマークでは、全国レベルの討議型世論調査というのは、今まで 2 回実施されている。直近は、今年の 4 月 30 日に、EU に関する問題をテーマとした討議型世論調査が開催された。このとき同様に 400 人が招かれ、首相、政府、政治家の議論を聞き、同様に有権者の意見の変化があった。

私からの、概要説明は、以上である。どんなことでも構わないが、何かご質問があれば、伺いたい。

### (選挙権年齢の変更)

**中山団長** ありがとうございます。それでは、私から、確認も含めて一点、ご質問したい。ご説明の途中でも申し上げたが、選挙権年齢を 18 歳に引き下げ

られた理由は何か。改めて、伺いたい。

**ハンセン助教授** 1969年には21歳から18歳への選挙権年齢引下げが、否決された。

一方、1970年代というのは、非常に自由な時代で、他の国も選挙権年齢を引き下げた。そのような流れの中で、まず、議会で幅広い合意があり、世論も議会に賛成したということで、18歳に引き下げられたのである。

**中山団長** 選挙権年齢引下げについて、消極的であった人々の反対理由は、どのようなものであったのか。

**ハンセン助教授** 選挙権年齢の引下げに反対する保守的な考えが、当時は、まだデンマーク国内に残っていたということだと思う。

しかし、1978年の2回目の国民投票時には、否決された国民投票から約10年を経過しており、世論も変化していた。1978年には、各所で18歳を成人とみなそうという考えが、浸透していたのである。デンマークには徴兵制度があるため、お国のために18歳で死ぬことができたなら、お国のために18歳で投票もできるだろうということである。

### （政党の意見放送）

**枝野議員** 20分間という割当時間の中での各政党の意見放送は、実際、どのような形式で行われるのか。例えば、中立的なインタビュアーが出てくるのか、それとも政党側の人間だけでやるのか、あるいはビデオテープを持ち込んで放送するのか。

また、国民投票前は、連日、そのような放送が行われているのか。

**ハンセン助教授** 形式的には、持ち時間20分の中で、党が作成したビデオを放送したり、その放送に党から2人出てもよいということなので、その2人にインタビューが行われたりする。最近、テレビ局はこの形式は古いのでやめたいといっているが、政党側はこの形でキャンペーンの中立を保ちたいということで、この形式が保たれている。

また、この国民投票についての政党の意見放送は、週末を除き、平日に1日1党という形で放送されている。

### （国民投票の意義）

**保岡議員** 国民投票は政治的な道具であるとのことであるが、これを有意義に使うため、最も重要なポイントについてどのように考えるか。

**ハンセン助教授** 1953年の憲法改正の際、国民による法律の発案を認める法案が、可決はされなかったものの、議会で提出されたことがある。この法案は、議会と司法側の強い反対を受けた。なぜなら、彼らは国民発案を認めれば国政が大混乱に陥るのではないかと、政治というものは非常に複雑であり、国民に主導権を与えるのは危険ではないかと、という疑念を抱いていたからだ。1953年の憲法改正は、保守的な政治的権利を保持しようという議会の要請の下に行われたもので、現在のように国民投票をEU関連の条約批准のために用いることは考えられなかった。

ところが、現在はEUに関する問題は、議会の議決で完結するのではなく、国民投票による承認を求めているようになってきている。そのようなことは、以前には、想像もされなかったことである。現在、デンマーク人は、EUに関する情報を最も熟知する国民となっている。このようなことは、国民投票の経験がなければ、考えられなかったことであろう。

### （おわりに）

**中山団長** 予定の時間がきております。本日は、本当にありがとうございました。改めて、調査団を代表して、先生にお礼を申し上げます。

現在、日本では、憲法改正のための国民投票法を議論する状況になっている。しかし、危険なことには、経験がない。そのため、憲法改正の問題が出る限り、この問題がひっかかってくる。今日は、私どもが知りたいと思うことを、ほぼおっしゃってくださりまして、心からお礼を申し上げます。

**ハンセン助教授** 日本の国民投票制度がどのようなになるか、非常に興味深いものがあります。私のお話が、少しでも参考になれば、幸いです。ありがとうございました。

以上

## ペーデ内務・保健省選挙コンサルタント からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 25 日 15:10 ~ 16:40

於：内務・保健省

### デンマーク側出席者

ペーデ (Pade) 内務・保健省選挙コンサルタント

#### (はじめに)

ペーデ選挙コンサルタント 皆様、内務・保健省によろこそいらっしやいました。

内務・保健省の課題はたくさんあるが、その中の一つが、選挙と国民投票の実施である。本日は、デンマークの国民投票制度に関して、事前にご質問事項を頂戴しているので、まず、それについてご説明したいが、よろしいか。

中山団長 本日は、お忙しいところ、私どものためにお時間を割いていただき、ありがとうございます。よろしく願いいたします。

#### (5 種類のデンマークの国民投票制度)

ペーデ選挙コンサルタント デンマークの現行憲法である 1953 年憲法は、5 種類の法案 ( 憲法改正案、選挙権年齢改正案、議会の 3 分の 1 の少数派の要請による一般法律案 ( 予算案、政府起債法案、帰化法案、公務員法案、給与法案、課税法案等を除く ) 主権移譲に関わる法案、外交問題に関する法案 ) に関して、法的拘束力を持つ国民投票制度を規定している。

まず、このことを申し上げておきたい。

#### ( 憲法改正に関する国民投票制度 )

ペーデ選挙コンサルタント まず、憲法改正の国民投票制度であるが、現在さまざまな種類の国民投票の規定を憲法に有するデンマークで、最初に導入された国民投票がこの憲法改正国民投票である<sup>1</sup>。

憲法改正の国民投票は、まず、議会在憲法改正案を可決し、その後議会を解散して、総選挙を行い、改めて議会でその改正案が無修正で可決された場合に

<sup>1</sup> 第一次大戦中の 1915 年 6 月 5 日、新たな社会情勢に適應するための憲法が制定され、その 93 条に初めて憲法改正に伴う国民投票の規定が盛り込まれた。

行われることとなる。この時、総選挙の有権者は、国民投票においても投票権を有する。そして、憲法改正案が成立するためには、国民投票の投票総数（白票を除く）の過半数の賛成と有権者総数の40%の賛成が必要とされる（憲法88条）。

この手続は1915年から行われているが、その時は、投票総数の過半数の賛成と有権者総数の45%の賛成が必要であり、1920年のドイツのデンマーク領地のデンマークへの返還に関する国民投票も、その要件の下で実施された。

1939年の憲法改正のための国民投票では憲法改正案は否決となったが、可決するための有権者総数の45%の賛成には、あと12,000票足りなかった。

1953年の憲法改正のための国民投票は、有権者総数の45%<sup>2</sup>以上の賛成を得て可決されたが、承認の要件であった45%を、わずかに19,000票超えただけであった。しかし、投票総数の中ではこの憲法改正国民投票は圧倒的賛成を得たのであったが、その理由は、女性の王位継承権を認めるという国民にとって非常に興味がある項目を含んだ改正案だったからである。

### （ 選挙権年齢の変更に関する国民投票制度 ）

**ペーデ選挙コンサルタント** また、1953年の憲法改正の項目の一つに、選挙権年齢を25歳から23歳又は21歳まで引き下げるということがあったが、さまざまな議論があり各党が合意に至らなかったため、最終的に23歳が良いか21歳が良いかを国民に問うために、国民投票にかけたことがある。その結果、その時の有権者のほとんどが選挙権年齢を23歳にすることに合意した。また、この1953年の憲法改正で選挙権年齢の引下げ・変更には、国民投票により承認が必要となった。

選挙権年齢の変更に関する法案の否決には、国民投票において有権者総数の30%以上の反対票が必要となる。すなわち、有権者の30%が投票に参加して、その全員が反対すれば否決されるということである（憲法29条）。

選挙権年齢の変更に関する国民投票は、現在まで5回行われており、1969年の国民投票で否決された以外は、いずれも承認されている。すなわち、1953年に25歳から23歳に、また、1961年には21歳に引き下げられたが、1969年に18歳に引き下げる法案は国民投票で否決された。そして、1971年には21歳から20歳に引き下げられ、1978年に18歳に引き下げられ、現在に至っている。

---

<sup>2</sup> 1953年の憲法改正で有権者総数の「40%の賛成」に要件が緩和された。

### （ 一般法律案に関する国民投票制度）

ペーデ選挙コンサルタント 次に、一般法律案に関する国民投票制度について説明する。

この国民投票制度は、1953年の憲法改正で加わった規定であり、一般の法律案に関して、議会は3分の1の少数派の要請により国民投票にかけることができることとなった（憲法42条）。

また、一般の法律案はすべて国民投票にかけることが可能なのではなく、憲法に規定されている予算案、政府起債法案、帰化法案、公務員法案、給与法案、課税法案等については、議会の3分の1の少数派の要請があっても国民投票にはかけられないこととなっている（憲法42条6項）。

この一般法律案に関する国民投票は、これまで、1963年に1回だけ実施されたことがある。それは、土地関連の四つの法案（農地取得法案、国家小自作農法案、市町村土地先買権法案、自然保護法案）で、議会で可決されたが、議会の3分の1の少数派の要請により国民投票にかけられ、その結果、四つの法案はすべて国民投票で投票権者（白票を除く）の過半数の反対かつ有権者総数の30%以上の反対の要件を満たしたため、否決された。

### （ 主権移譲に関する国民投票制度）

ペーデ選挙コンサルタント 次に、主権移譲に関する国民投票制度について説明する。

EUのような国際機関に主権を移譲する場合は、議会における可決を必要とするが、もし議会で、過半数から6分の5未満の賛成を得た場合は国民投票にかけられ、6分の5以上の賛成が得られた場合は国民投票にかけなくともよい規定となっている（憲法20条）。

デンマークでは、EUへの主権移譲に関わる法案について、これまで合計6回、国民投票にかけている。そして、6回のうち2回は国民投票で否決されている。

否決されたものを説明すると、まず、最近の国民投票では、2000年のユーロ通貨の導入に関する法案であった。そのため、デンマークでは現在もユーロを導入していない。

もう一つは、1992年のマーストリヒト条約の批准法案に関して国民投票を行い、否決された事例である。

### （ 外交問題に関する国民投票制度）

**ペーデ選挙コンサルタント** 1992年のマーストリヒト条約の批准法案が国民投票の結果、否決された後、1993年のマーストリヒト条約・エディンバラ合意批准法案では、デンマークに対しては、エディンバラ合意に基づく四つの項目（欧州市民権、経済通貨同盟の第三段階参加、防衛政策、司法内務協力）について適用を除外するという条件で国民投票が行われ、その結果、承認された<sup>3</sup>。

EUに関する法案については、政治家が議会で問題を解決せずに、国民投票という形で国民に判断を委ねていることに対して不満を持っている人々もいる。ただ、EU問題については国民投票を行うことが伝統となっているので、それを変えるのはなかなか難しいことである。

**中山団長** どうもありがとうございました。デンマークにおいては、国民投票制度が複雑に機能してきたことを、午前の会談でのご説明も含めて、改めて痛感している次第です。

それでは、各先生方からご質問があれば、どうぞ。

### （国民投票の投票権者・憲法改正の国民投票制度）

**船田議員** デンマーク国民は18歳以上であるならば選挙権が与えられるということであるが、除外される人がいるのかどうか。

また、1953年の憲法改正の際には特別の国民投票実施法が制定されたが、憲法改正のための一般的な国民投票実施法は制定されていないと伺っている。憲法改正国民投票を行う際には、その必要性が生じた時に法律を作るのか、あるいは、現在ある一般的国民投票の制度をそのまま準用して対応するのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** まず、最初の質問であるが、選挙権は18歳以上のデンマーク市民権を持っている者に与えられる。つまり、市民権を持たない外国人は18歳以上でも、選挙権及び国民投票をする権利はない。また、何らかの理由で権利を剥奪された者も、選挙権（投票権）はない。一方、犯罪者も選挙権（投票権）は有しており、その場合、投票は刑務所の中から手紙による通信の形で行うことになる。

次の質問であるが、憲法改正国民投票の手続を一般的に定めた法律はない点

<sup>3</sup> この国民投票は、エディンバラ合意の内容に関しては国民投票にかけて決定すべきとの政党間合意があり、憲法20条（国際機関への権限の委任）を法的根拠とした場合には議会で6分の5以上の賛成を得て、国民投票を行う必要がなくなる可能性があったため、憲法40条第6項により外交問題については国会の特別法により国民投票に付することが可能であることを根拠に行われたものである。（憲法19条及び憲法42条6項）

については、ご指摘のとおりである。おそらくは、憲法改正が問題となった際に、個別法を制定することになるのではないか。

ただ、これまでも憲法改正案は全く議論されてこなかったわけではなく、ある政党などは、全く新しい憲法草案を定期的に作成している。また、法律上の組織として、憲法改正委員会というものを設置すべきとの意見もある。

現在のラスムセン内閣においても、憲法を作成し直そうとする意見もあるが、これは少数である。与党の方は憲法改正に対して、国民投票において可決されるのは難しいだろうとの推測の下、消極的である。ただ、野党の方はやや積極的である。

### （国民投票運動規制 - メディア規制）

**保岡議員** テレビやラジオは、国民の理性ではなくて感性に訴えるという意味で有益である点もあるが、同時に、危険な面もある。このような観点から、スイス、スペイン、フランスなどでは、テレビやラジオによる広報活動に関しては、特別の規制がなされているということを知ることができた。

デンマークにおいては、テレビ・ラジオにおける広報規制がどのようになっているのか、具体的に伺いたい。

**ペーデ選挙コンサルタント** 選挙キャンペーンに関する一般的な法律はない。ただし、「ラジオ・テレビ法」という法律があり、その中にテレビ・ラジオに対する規制の一つとして、「テレビ・ラジオにおいては、政治的な意見広告をしてはならない」というものがある。それから、テレビ・ラジオは、政治的に偏った放送をしてはならないことが義務付けられており、一日の間だけではなく、一週間にわたってもそれぞれの意見が公平に視聴者に伝わるようなプログラムを放送しなければならないことになっている。

しかし、中立とはいってもテレビ・ラジオではインタビューを受けるのは多くは大政党であり、賛成・反対のどちらも全く平等にすることは困難であり、その意味では、結果として中立性に欠けているのが現状である。

一方、新聞の意見広告については自由であるので、賛成・反対の広報活動には、当然に差が生じる。例えば、EU 関係の国民投票の場合は、賛成派のグループは大企業が多く財政的にも裕福なので、新聞などに宣伝を大きく掲載することができるが、それに対し、反対派のグループはあまり裕福ではないので、大きな宣伝を掲載できない。しかし、これによって反対派の意見が国民に浸透しないということはない。これは、デンマークでの 2 回の否決の例を見れば、容

易に分かることだろう。

**保岡議員** テレビのニュースキャスターは政治的発言をしてはならないのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 例えば、デンマークのテレビ・ラジオにおいては、その内部ルールとして、ニュースキャスターをしている時は、自分の政治的意見を述べてはならないことになっている。

例えば、外務大臣、環境大臣は、皆かつてニュースキャスターであったが、総選挙に立候補しているときには、テレビに出演して自分の意見を述べなかったし、環境大臣は議員を経験した後、ニュースキャスターとして活動していたが、ニュースキャスターをしている時には、政治的意見は言わなかった。

**保岡議員** ニュースキャスターをしていると、個人的に政治的意見を言えないということか。

**ペーデ選挙コンサルタント** インタビューされていたら政治的意見を言ったかもしれないが、ニュースキャスターとして働いている時は、自分の政治的意見は言わなかったのであろう。

また、デンマークのテレビ・ラジオが、どれだけ政府寄りであるのか、あるいはどれだけ政府に批判的であるのか、といったことは、常に議論されることのひとつとなっている。

**保岡議員** メディアの規制に違反した場合の制裁の有無や、違反しているかどうかをチェックする仕組みをメディア自身持っているか。

**ペーデ選挙コンサルタント** ニュースキャスターの例では、今までこのルールに違反した者はいないが、もし、違反しても処罰はされない。しかし、世間からの批判は浴びることになるだろう（笑）。

メディアの規制に違反しているかどうかをチェックする仕組みについては、メディア内にテレビあるいはラジオが規制を超えたキャンペーンをしているかどうかチェックする組織はない<sup>4</sup>。

**保岡議員** 有料で行う意見広告について、テレビ・ラジオは自由にできるのか。

<sup>4</sup> デンマークラジオ及びテレビジョン放送法 39 条によると、文部大臣がラジオ及びテレビジョン評議会を設置するものとしている。評議会の構成員は 7 名とし、任期は 4 年であり、それぞれ法律、財政・管理、ビジネス及びメディア・文化に関する事項の専門家の代表から構成されることとしている。

**ペーデ選挙コンサルタント** 我が国では、国民投票にかかわらず、どのような場合であっても、テレビで政治的意見広告をすることは禁じられている。他方、ラジオでは、全国的規模のものは禁止されるが、ローカルのもは禁止されていない。テレビの場合は、ローカル局であっても禁止されている点が、ラジオと異なる。

### **（公務員の国民投票運動規制）**

**滝議員** 国民投票のキャンペーンで、公務員が賛成の立場からキャンペーンに参画することも多いと思うが、これを合法化する理由として、次の三つの考え方があり得ると思われる。

一つ目は、もともと国民投票に関する法律がないので、公務員がキャンペーンに参画することも自由とされている、二つ目は、国民投票にかけるということは、議会で既に過半数で決まっていることなので、公務員もこれに賛成の立場から参画してもよいこととされている、三つ目は、国民投票のキャンペーンはもともと公職選挙法で自由にできることとされている。以上の三つの理由が考えられるが、デンマークではどれに該当するのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** まず、大臣に助言する立場の者を公務員であると言った場合、そのような公務員は政治的に非常にアクティブであり、いつも大臣に考え方が近いとは限らない。

また、例えば、政府が賛成のキャンペーンのパンフレットを作成するときには、公務員は参加しても良いこととなっているが、総選挙の時は、公務員はその大臣を支援してはいけないことになっている。

**滝議員** 公務員は、大臣を助けるための活動は許されるが、国民投票に反対する立場の運動は行ってはいけないのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 公務員が国民投票運動に参加してはいけないという法的規制はない。また、公務員が大臣に近く、大臣に助言をするような地位にあれば、大臣は賛成と言っているのに、公務員が反対であるならば大臣を支援する側に入らない方が良いということが、慣習というか常識として考えられている。大臣に近い、高い地位にある公務員が他の場所に行って、大臣の言っていることには反対であると言った場合に、どのような結果になるかは、常識で考えても理解していただけるのではないかと思うが……（笑）

**斉藤議員** 裁判所の裁判官、検察官、警察官、選挙管理者、国立大学の教授などは、国民投票運動において、意見表明や投票運動をすることは可能か。

**ペーデ選挙コンサルタント** まず、大学の教授の意見表明は、基本的に自由である。次に、裁判官は議論に参加してもよいが、伝統的に、キャンペーンに参加することには消極的である。これに対して、大臣に非常に近い公務員についてだけは慣習的な制約があるが、他方、他の検察官、警察官、選挙管理者などの特定公務員については、特段の規制はない。

例えば、キャンペーンの先頭に立って運動しても問題はない。ただし、それは私人としての立場で投票運動をするのであって、警察官が制服を着て先頭に立ってキャンペーンを行うようなことはできない（笑）。

かつて、教会の牧師が、正式な牧師の服を着て牧師であるということをはっきり表明しながら、デモンストレーションを指導してよいのか、ということが議論になったことがある。

#### （公的資金の援助）

**滝議員** 国民投票運動に対する公的資金の援助について、デンマークの場合には、一般的に政党助成金のようなものがあり、その中でキャンペーンを行うのか、あるいは、このような政党助成金とは別に公的資金援助があるのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 政党については、公的助成金ということで、国民投票の有無に関係なく年間決まった金額が支出されている。そして、各政党は、その予算の中から自らが行おうとする国民投票のキャンペーンのための資金を捻出している。

また、議会の中に特別に EU に関する問題を審議するための委員会が設置されており、その委員会と EU に関連する組織に、EU に関連する情報収集について公的資金の援助が行われている。

#### （買収罪）

**斉藤議員** デンマークでは、まず、選挙に関して買収罪というものが規定されているのか。また、国民投票についてはどうか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 選挙だけでなく広い意味での買収罪は、刑法に規定されている。しかし、選挙と国民投票に関しては、この買収罪が実際に適用

されたことはない。

これまでの選挙に関する犯罪は、自分の投票用紙を他人に与えたり、自分が別の投票所に行って2回投票したり、といった例があるだけだ。最近の選挙の例では、父親が18歳に満たない息子に自分の投票用紙を渡して投票させたことがあったが、国民投票についてはそのような例は全くない。

**保岡議員** 選挙や国民投票に関して、投票をした見返りの報酬としての供応接待をした場合、これに対する罰則はあるのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 刑法に規定されている。

**滝議員** 選挙や国民投票に関して特別に買収罪等の規定を設けていないのは、警察があまり関心を持っていないということなのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** デンマークでは、買収といった行為は今まで行われたことがなかったからである。ご指摘のように、警察があまり関心を持っていないから、というような理由ではない。

**保岡議員** 金銭的に裕福な団体は、莫大な資金を投入して大規模な国民投票運動をすることもできることになってしまうが、公正の観点からこれを規律する法律はないのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 金銭的に裕福な団体が莫大な資金を投入して国民投票運動を行ったとしても、反対派の団体を打ち負かすことができなかったことは、デンマークの今までの歴史が物語っていることである。

また、国民投票運動について、あまりにも綺麗な宣伝広告が出されると、投票権者はかえって懐疑的に見るかもしれない。

#### (投票用紙への記入)

**ペーデ選挙コンサルタント** 話は変わるが、私ども内務・保健省は、選挙と国民投票に関して実際の運用を担当しており、ここに憲法改正のための国民投票用紙を用意しているので、ここで、簡単に説明したい。

(投票用紙の見本を見せながら) 賛成の場合は、この投票用紙の賛成と書いてあるところにある四角の欄に、反対の場合は、反対と書いてあるところにある四角の欄に、Xの印を付けることとなっている。また、賛否の投票用紙への

記入方法は、投票所に掲載されている。例えば、反対であったのに、反対の欄だけでなく間違っ て賛成の欄にも印を付けてしまったような場合には、無効となる。その場合、投票箱に入れる前に気が付けば、投票所にいる限り、新しい用紙をもらうことができる<sup>5</sup>。

**船田議員** 賛否いずれの欄にも印を付けなくて、白紙で投票した場合は、その票の取扱いはどうなるのか。

**ペーデ選挙コンサルタント** 賛否の欄に印を付けなくて白紙で投票することもできる。その場合は、例えば、憲法改正のための国民投票では有権者総数の40%以上の賛成が必要とされているから、この白紙での投票は当然に有権者総数に含まれるし、また、明らかに「賛成票」ではないため、結果的に反対したことと同じになる。しかし、この白紙の票は、賛成が反対を上回る（投票総数の過半数）というときの有効投票の数（ここでの「投票総数」）には含まれない。

なお、国民投票においては、約1%が白紙の票となっている。

**保岡議員** 要するに、憲法に規定されている「投票総数の過半数の賛成」という場合の分母（＝投票総数）には、白紙の票は含まれない、という理解でよいか。

**ペーデ選挙コンサルタント** そのとおりである。ここでいう「投票総数」の過半数の賛成とは、「有効投票」の過半数の賛成という意味なので、白紙は無効票として扱われ、賛成の分母となる「投票総数」には含まれない。

具体的に説明すると、11人が投票して、そのうち5人が賛成、4人が反対、2人が白票といった場合には、賛成は5、反対は4ということで、過半数の賛成のための分母となる投票総数は9となり、9分の5で「賛成が投票総数の過半数を占めた」ということになる。白紙は無効票となるので投票総数には含まれないこととなる。

**（おわりに）**

**中山団長** 熱心にご教授いただき、本当にありがとうございました。私どもが、現在、日本の衆議院で審議している国民投票法案にも、本日ご教授していただいたことを参考にしていきたいと思っております。

---

<sup>5</sup> 国民投票で用いられた投票用紙については、251頁参照。

**ペーデ選挙コンサルタント** こちらこそ、わざわざ内務・保健省をご訪問いただき、ありがとうございました。

以上

## アウケン欧州議会議員からの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 26 日 10:10 ~ 12:00

於：在デンマーク日本大使館

### デンマーク側出席者

アウケン (Auken) 欧州議会議員

#### (はじめに)

**アウケン欧州議会議員** 皆様、こんにちは。デンマークによろこそいらっしゃいました。まず、最初に私には 2 回の訪日経験があることをお伝えしたいと思います。1 度目は、私は 20 年以上デンマーク議会の議員だったのですが、その際に、皆様のどなたかがメンバーであったかもしれませんが、運輸委員会の委員とお会いしたことがあります。その際、自動車工業や、高速鉄道、そしてもちろん私の大好きな自転車について議論を交わしました。今日も自転車でまいりましたように、デンマークにいるときも、また、欧州議会の議員としてブリュッセルにいるときも、私は自転車で移動していますが、あらゆる交通手段の中で、自転車は最も優れたものです。脳の働きをよくするという最近の脳科学における知見もあります。私は自転車の効用を高く評価していますので、デンマーク議会の議員であったとき、議事堂のエントランスにある 8 つの駐車を 720 台の自転車が収容できる駐輪場に変えました(笑)。

2 回目は、2001 年に、4 名の副議長の一人として、デンマーク議会の議長と衆議院を訪問しました。そのときも日本の皆様の温かいおもてなしにより、実に楽しい滞在となりました。

さて、あらかじめいただいた関心事項については、目を通しましたが、皆様にとってはこれがデンマークでの最後の会談ということなので、もうご存知のことは繰り返さないようにしましょう。

**中山団長** 結構です。本日は、お忙しい中、私どものために貴重なお時間を取っていただきましたこと、大変に感謝しております。自転車用のヘルメットをかぶられてのご登場には、一同驚きましたが、大変にアクティブな方でいらっしゃるようだ(笑)。

### (訪日時の印象)

**アウケン欧州議会議員** まず、日本については、私が以前訪日した際に日本の憲法や政治についても議論を行った。そもそも憲法というものは、政治からの国民の保護を明確に宣言するものであり、国民がどのような制限を政治に課するかというものである。憲法を制定するのは政治家ではない。憲法を制定するには、その国をどのようにしたいのかという根本的議論が必要なのである。日本の憲法も、やはりこの点において問題を抱えていると考える。

また、日本の戦力放棄についての議論も行った。この議論をしたくないという方もいるだろうが、過去の歴史を繰り返さないという非常に強い歴史的なルーツを持つものである。

日本であまり議論されないことではないかと思うが、2回目の訪問の際、天皇陛下に拝謁したが、その際、日本の皇族はまるで「黄金の鳥かご」に入れられているようで、デンマークにおける王族の待遇とはかなり違ったものであるという印象を受けた。

こういった問題について、日本では非常に議論が難しいことは承知している。しかし、外からは、はっきりと見えてしまうのだ。

私は、日本が移民や難民の引受けを積極的に行わないことなどに非常に衝撃を受けた。もちろん、日本にはさまざまな事情が存在することは承知しているが、高齢化社会において労働力を補うため、日本もヨーロッパと同様、移民の受け入れが必要になってくると、私は考えている。ただし、このような点に関して憲法改正が必要と言っているわけではなく、訪日当時の外からの印象を、敢えて申し上げたものである。

### (デンマークにおける憲法改正の動向)

**アウケン欧州議会議員** それでは、まず、憲法に関する議論についてだが、デンマークでは、近年、欧州憲法条約に関する議論があった。そこで、その背景にある政治的な議論について取り上げたい。

おそらくご存知だとは思いますが、デンマーク憲法というのは、古代の遺物とも呼ぶべきものであり、時代にあった憲法にしていくための議論が必要とされている。デンマーク憲法は、今日においても、強い王権を定めており、国民主権を掲げていないため、見直しが必要である。

デンマークは現代的な国家として存在するため、国際的な協定に依存しているのが現状である。それらの国際協定は、人権や難民の取扱いや環境問題などといった現代的要素を加盟国に要求している。このような要素は、現代世界に生きるための基本的要素として憲法に取り入れなければならない。

次に、憲法改正の議論に移りたい。日本の憲法改正手続は、よく分からないが、デンマークと同様に、非常に改正が困難な手続であるかもしれない。しかし、ヨーロッパの憲法からさまざまなケースを学べるだろう。例えば、ノルウェーは1814年に初めて憲法を制定した。ノルウェーは1814年までデンマークに併合されており、この憲法はデンマーク語で書かれている。このノルウェー憲法は、最も古い憲法の一つである。しかし、最も現代的な憲法の一つである。なぜなら、改正しているからである。デンマーク憲法よりはるかに現代的なものである<sup>1</sup>。

デンマークの憲法改正手続が非常に複雑であり、1939年に憲法改正の試みが失敗したこともご存知だと思うが、このはるか昔の失敗が、現在も憲法改正を躊躇させる原因となっている。

1953年には、国王に娘しかいなかったため、女性にも王位継承を認める憲法改正が行われたが、近年、皇太子の子供の誕生にあわせ、男子優先から長子優先にしようという議論があった。しかし、これも実現されることはなかった。どれだけ国民の支持を得るかというのも大きな課題である。もちろん、私は政治的啓蒙の価値を信じている。それは、より多くの人による、より深い関わりの参加を実現してきた民主主義の伝統の一部である。

### （選挙における民主主義の意義）

**アウケン欧州議会議員** しかし、参加の度合の高さだけで、民主主義が実現するわけではない。これはさまざまな場所での選挙監視員としての経験から学んだことである。明日も私は選挙監視員として、コンゴに行く予定である。

1994年の南アフリカ選挙の投票率は非常に高く、成功であった<sup>2</sup>。一方、エチオピアでは公正な選挙が行われたが、与党が選挙で不正を行ったとして野党が不服を申立て、内乱が起こった<sup>3</sup>。

最も悲しい例は、パレスチナ選挙である。デンマークも監視員を派遣したが、模範的な選挙が行われたにもかかわらず、ヨーロッパやアメリカが、当選者を好ましくないと考えたため、結果を尊重せず自分達の好きなように操ろう

<sup>1</sup> ノルウェー王国憲法は1814年の制定後、多くの改正を経てきた。改正の多くは小幅なものであったが、直近の2004年の憲法改正では表現の自由を拡張し、現代的な要素を取り入れる改正が行われた。

<sup>2</sup> 1994年4月には南ア史上初めて黒人を含む全人種が参加した総選挙（制憲議会選挙及び州議会選挙）が実施され、アフリカ民族会議（ANC）が62%を得票して勝利し、同年5月にマンデラ大統領が選出された。1996年に新憲法が議会で採択された（1997年2月に発効）。

<sup>3</sup> 2005年5月に行われた総選挙で不正が行われたと主張する野党がデモを組織し、デモ隊と警官の衝突で3日間に42人が死亡した。（2005年11月4日読売新聞）

としたのである<sup>4</sup>。小国であれば、このような事態に陥ることもあるのだ。このような事態において、民主主義は破壊され、人々は諦めてしまう。そして、最後の例として、長い民主主義の伝統を持つアメリカでの投票率は低いことを挙げたい。

### （選挙資金の透明性の確保）

**アウケン欧州議会議員** 選挙において、資金の問題は非常に深刻である。もし、お金に依存した選挙が行われれば、そこで民主主義は破壊されてしまうのである。デンマークや他のヨーロッパ諸国において、非常に重要なことは、すべての人が主要なメディアに公平にアクセスできる権利を持っていることである。

資金の透明性は、もちろん、維持されるべきである。しかし、政治家は誰かしらの援助を受けて政治活動を行っているのであり、政治家の独立というのは実現不可能なものである。ただし、どこから資金が提供されているのか、誰の援助を受けているのかということをも可視化すべきである。また、資金の流れの透明性の確保だけが重要なのではなく、政治的な文化の破壊も同様にあってはならない。例えば、前2回の選挙で良くなかったことは、現在の首相がキャンペーンを議会やプロのジャーナリストではなく、教育を受けていないジャーナリストに任せたことである。彼らは、難しい問題や葛藤のある事柄を取り上げようとはせず、ただ、分析するのみであった。

民主主義は、放っておいてもうまく働くものと、当然のように考えるはならない。常に、我々は、より高いレベルの民主主義の実現のための、現在進行中のプロセスにある、と考えるなければならない。

### （国民投票と選挙との相違点）

**アウケン欧州議会議員** 次に、国民投票と選挙との相違について述べたい。国民と政治家の間には常に対話が存在するのが、健全な民主主義のあり方である。デンマークでは、議会の委員会審議において、国民の意見を聞いているため、国民が立法に影響力を持つ。つまり、ロビイストから資金の提供を受けることによってではなく、関係する国民との議論を通して、非常に健全な政策決定が行われている。

選挙の場合であれば、複雑な政治課題でも、健全な民主主義が確立されていれば、人々はその複雑な問題を解決するであろうという信頼を寄せる政治家を

---

<sup>4</sup> 2006年1月のパレスチナ評議会選挙では、イスラム原理主義組織ハマスが圧勝し、EUやアメリカはパレスチナへの援助を停止した。

選ぶことができる。しかし、国民投票では、賛成か反対かという二つに一つの選択となる。デンマーク憲法が定める国民投票制度においては、税に関する法案や土地収用法案については国民投票を行うことはできない。ただ、総選挙の後に、採決を延期させることはできる。その他の問題については、すべて国民投票を実施することができる。ただ一つの条件は、最初にまず議会を通過していないといけないということであって、つまり、国民は、議会が一旦意思決定したものについては、これを拒否できる、ということである。逆に言えば、国民が、より積極的にその意見（法律）を政治家に押しつけることはできない、ということでもある。

例えば、私は非常に難民問題に興味を持って仕事をしているが、国民投票で難民問題に関する法案が否決されたとしても、私は議席を失うことはないし、国民は私に何かなすことを要求できるわけではないのである。あくまでも、法律を作るのは、私たち国会議員なのである。

### （EUに関する国民投票）

**アウケン欧州議会議員** それでは、デンマークが経験した EU に関する国民投票についての話に移ろう。国民投票には、賛成・反対どちらかの二つの可能性しかない。

このような国民投票には、二つの問題点がある。まず、EU 問題は非常に複雑で、賛成か反対かの二者択一を求めるのに適切な事項ではないということである。第二の問題点は、例えば、EU 加盟やユーロ導入といった問題については、反対の意味するところは明らかであり、否決されても問題はない。しかし、条約や憲法に対する反対というものは、反対が何を意味するかは明らかではなく、否決の結果に対してどのように対処すればよいのか、多くの場合、不明である。

例えば、欧州憲法条約が国民投票で否決された現在のフランスやオランダでは、一体誰が反対意見の代表者で、状況を打開するためには誰と交渉を持てばよいのかということが、全く不明な状態である。同時に、1992年のデンマークのマーストリヒト条約に関する国民投票と比較した場合でも、今日のフランスやオランダではすべてのシステムが麻痺している。

しかし、2000年のユーロ導入の国民投票のときは、デンマークの状況はまだ厳しいものではなかった。私の所属する社会主義人民党は、ユーロ導入に反対を主張していたが、国民投票について、どのような点で反対であるか、そしてどのような条件を要求するのか明らかにしていたため、否決という結果を受けても、事態の打開が可能だったのである。また、サッカーのヨーロッパ選手権でデンマークが奇跡的な勝利を収め、国民投票の結果にひどく恥じていた外務

大臣の機嫌が直ったということも、交渉に向けた良い材料であっただろう(笑)。

### (デンマークの獲得した EU 条約での四つの適用除外)

**アウケン欧州議会議員** 1992年6月のマーストリヒト条約に関する国民投票による否決を受け、その年の夏、私の所属する社会主義人民党が政府と交渉を開始し、条約批准のための、後にエディンバラ合意と言われる四つの適用除外に関する条件を提示した。これは現在も保持されているが、この適用除外の提案は当時支持を受けていた。

交渉の結果、デンマークは四つの適用除外を獲得したが、その内容は、第一には、ヨーロッパ市民権は加盟国各国の市民権に取って代わるものでないというものである。その後、このデンマークの主張はアムステルダム条約に明記されることとなり、アムステルダム条約には、基本権が明記された。

第二に、経済通貨同盟の第三段階である単一通貨の導入に関する適用除外がある。これについては、個人的な話であるが、私の財布の中には、ユーロとデンマーク・クローネの両替率を記載しているカード(右写真参照)が入っている。このカードは、ユーロが導入された2001年



に発行されたものだが、デンマーク・クローネは安定しているので、このカードはまだ使える。しかし、欧州議会の議員であるので、会議に参加するのに、いちいちユーロに両替をしなければならないことは手間がかかると感じている。

第三に、共同防衛政策については、EU軍の公用語が何語になって、誰が指揮するのか等のさまざまな課題がある。長期的な観点に立てば、平和維持軍の存在は必要であり、デンマーク憲法も同様の趣旨を持つ<sup>5</sup>。しかし、EU軍の一部となることは我々の意図するところではない。

私の所属する社会主義人民党では、難民に対する全ヨーロッパ的政策を要求している。難民に関する問題については、社会主義人民党の意見はデンマークの意見より、ヨーロッパの意見に近い。移民・難民問題は、今や世界的な課題である。

最後に、司法内務協力における適用除外についてであるが、この司法内務協

<sup>5</sup> デンマーク憲法 19 条 2 項

王国またはデンマーク軍に加えられた武力攻撃に対する防禦のためのほかは、国王は、国会の同意なしに、外国に対し武力を行使してはならない。この規定にしたがって国王がとる措置は、直ちに国会にこれを提出しなければならない。国会が閉会中の場合であれば、直ちにこれを召集しなければならない。

(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [ 第三版 ]』有信堂高文社、2005 年)

力において、私は、唯一適用除外の廃止に非常に疑問を持っている。なぜなら、デンマークとヨーロッパの裁判の仕組みは非常に異なるものであるからだ。しかし、それと同時にヨーロッパの裁判システムは、どんどん洗練されてきているため、デンマークの裁判システムを変えなければ、デンマークは統合から取り残されるであろう。

そして、テロに関する問題がある。ただ、私はテロリズムという言葉が非常に濫用されていると考えているので、この言葉を使わないで欲しいと考えている。しかし、国際的な組織犯罪は疑うことなく増加しており、ヨーロッパの開放市場は、そういった組織的国際犯罪が活動するのを容易にしている。

そして、問題なのは、これらの事項を国民投票に付すことが、いかに複雑であるかということである。こういった国民投票の際には、複雑な状況をうまく扱うため、複雑な議論をしなければならない。

#### **（国民投票キャンペーンの及ぼす影響）**

**アウケン欧州議会議員** 2000年のユーロ導入の国民投票に関しては、私の所属している社会主義人民党は、これに反対していたが、私は党の主張に疑いを持っていた。そして、その後、私は賛成の立場をとるようになった。私は、キャンペーン開始から早い時期に、自分が党と違う意見を持っていることを意識していたため、党のキャンペーンからは外された。

しかし、正直に言えば、周りが反対を主張していたため、私は賛成の立場をとるようになったのかもしれない。もし、賛成派に囲まれていれば、天の邪鬼の私は、反対を主張するようになっていたかもしれない（笑）。

ところで、1993年には、マーストリヒト条約批准のための、2回目の国民投票が行われた。1993年には、条約の修正が行われたが、この背景には政治的な合意があった。この議論の間に何が起こったかということ、デンマーク国民はEU及びマーストリヒト条約に関して、多くを学んだのである。これは、国民投票のもたらす非常に良い面である。

重要な案件に関して国民投票を行えば、それによって得られる利益は計り知れないものである。良いキャンペーンならもちろんのこと、悪いキャンペーンであったとしても、人々はキャンペーンによって、啓発を受け、自分の意見を論理的に形成する。これは、非常に健全なことである。

イギリスのインディペンデント紙で、1992年のマーストリヒト条約批准のための国民投票がデンマークで開催される際、あるジャーナリストが、「コペンハーゲンの酔っ払いのほうが、イギリスの平均的な政治家よりよっぽど条約の内容を熟知しているだろう」という笑い話を書いている。私も、これは正しいの

ではないかと思う（笑）。

結論として私が伝えたいのは、もし政治家である皆様が、国民投票を実施するというリスクを負おうとするならば、自身の責任を意識すべきであるということである。誠実に行動していれば、最初は敗北しても、最後には勝利を収めるのである。

私が、EU に対する考え方を変えたのは、環境に関する国際会議の場であり、そこで私は EU の必要性を実感した。

政治家である皆様は、高い見識を持ち、さまざまな特権を持っている、したがって皆様には非常に多くの義務がある。政治家にあるのは、権利ではなくて義務だけである。ただ一つ我々が持っている権利とは、その義務を諦める権利である。

### （経済統合についてのデンマークの態度）

**中山団長** 大変に哲学的なお話を、ありがとうございました。

通貨統合の際、国民投票の 1 か月位前から、通貨統合に反対する欧州議会の議員達がデンマーク国内に戻ってきてキャンペーンを行った結果、国民投票を否決に導いた、という説明も伺ってきたが、実際のところは、どうだったのか。

また、今後、デンマークは、経済統合についてはどのような態度をとっていくのか。

**アウケン欧州議会議員** 欧州議会の議員のうち誰かは、確かに、そういうキャンペーンを行ったことであろう。

また、ユーロに関しては、今はまだ次の段階に進めないであろう。現在の政府は、あまり欧州統合に熱心ではない。また、現在の首相は、あまり EU の熱心な信奉者ではなく、勝利する確信がなければ、国民投票を実施するというリスクを負うようなことはしないだろう。そして、政府や議会は、今は麻痺している状態であり、他方、国民も、考えるために小休止を必要としているといったところにあるといえるだろう。

私は、非常に民主主義を信奉している。しかし、草の根運動も草の根が生える土壌がなければ育たないのであり、今、欠けているのはリーダーシップであると考えます。私は、この非常に脆弱な EU を、ドイツのメルケル首相に次のステップに踏み出すためのリーダーシップをとって欲しいと期待している。

現在の EU は、予算も EU 全体の GNP の 1% という<sup>6</sup>、小規模なものであり、

<sup>6</sup> 欧州連合アジェンダ 2000 により、2004 年度から 2006 年度の EU 予算の上限（シーリング）を EU 全体の GNP の 1.27% とすることが定められている。

また、各国が自国優先主義をとっているために、EU は悪い方向に進んでいる。現在の EU は、まるで自転車のように、こぎ続けなければ倒れてしまうものである。例えば、昨日の WTO における交渉を見ても、それが分かるだろう<sup>7</sup>。日本も悪いし、アメリカはもっと悪い。しかし、さらに悪いのは EU である。

日本もそうであるが、EU は保護的な農業政策をやめなければならない。自国のことのみ考えるのではなく、自由な世界を作り、環境問題や政治問題を考えるために、交渉を持たなければならない。メルケル首相でさえも、自国の利益を優先しようとしている。

### （国際社会における EU の役割）

**中山団長** 私はヨーロッパ全体が統合されて以来、もう少し中身が洗練されてきたと考えていたが……。WTO 交渉のときに、マンデルセン欧州委員が日本政府と食糧保護について、非常に長い議論を交わした。また、環境問題についてのデンマークと日本の主張は、非常によく似ていると考える。日本の稲作は、水質をきれいに保つなど地域の環境保護に役割を果たしている。

**アウケン欧州議会議員** 私の兄は、環境大臣であり、地球温暖化防止京都会議にも参加した。京都会議においては、デンマークは議長国ではなかったが、彼は京都議定書の作成について、主導的な役割を果たした。

しかし、協定に実効性を持たせようとするれば、強制的に義務を課すような協定や違反した場合の罰則が、このような世界的な協定には必要である。今我々は、考え方を改めなければならない。アメリカの憲法では、独立宣言がなされたが、今我々に必要なのは、皆がお互いに依存しているという非独立宣言、依存の宣言である。そうしなければ、我々に未来はない。

WTO は十分な仕組みではない。まだ改善の余地は多くあり、そこで EU が決定的な役割を果たすであろう。EU は強い経済力を持ち、教育程度も高く、アフリカや中東を訪問した際にも、EU に対する期待が非常に大きなものであることを実感した。勇気と政治的意思を強く持てば、EU は国際社会に大きな貢献ができるのであり、また、ここで国民投票が、政治家を後退させないための後押しという役割を果たすことができる。

**中山団長** ありがとうございます。それでは、皆様、ご質問があれば、順次どうぞ……。では、斉藤先生。

---

<sup>7</sup> WTO ドーハ・ラウンドは、2006 年 7 月下旬に、米国が農業補助金削減で譲歩せず、また日欧も農業関税の削減幅拡大に踏み込まず交渉が凍結した。

### （新しい人権とデンマーク憲法）

**斉藤議員** 憲法というのは、国家権力を縛るべきものであって、国民へ義務を課すものではないという、憲法に対しての考えには全く同感である。しかし、そうであるならば、この50年間、国家権力と国民の関係において、新しい守るべき人権というものが出てきていると思うが、なぜデンマークは、そのような「新しい人権」を入れるような憲法改正を、この50年間行ってこなかったのか。

**アウケン欧州議会議員** なぜ、憲法がこれまで改正されなかったかという問いに対しては、悪い回答はたくさんあるだろうが、それに対する良い答えというものはない。皆様は、2日前に最高裁判所の判事にお会いしたと思うが、その際、彼は、憲法改正の必要性が非常に大きいにもかかわらず、憲法改正が行われていないかについて述べたはずである。我々の憲法は、機能していないのだ。

15年前、ネパール国王が、新憲法を制定するときにデンマークの憲法を見て、「これが、まさに私の欲しい憲法だ」といったそうである。なぜなら、非常に国王の権限が強いからである。ただ、デンマークにおいては、もしデンマーク女王が少しでも政治的意思決定に関わろうとすれば、次の日には、デンマークは王制でなくなるだろうが.....。

我々デンマーク人は、意思決定や裁判のルールや、いかにして国際関係を取り結ぶかについて明確に定めた、新しく、時代にあった、信頼できる憲法を必要としている。常に解釈を必要とするような憲法を保持していることは、安全ではない。実際に機能する憲法こそが、必要なのである。

それでは、なぜ政治が憲法改正への努力を行ってこなかったのかというと、それは、政治的な理由に基づく。閣外協力している右派のデンマーク国民党が、憲法改正は古き良きデンマークを損なうものであるとして、憲法改正に強く反対してきたからである。

もし、議会内の勢力が変われば、憲法改正に関する議論は、再び活性化されるであろう。しかし、このためには、議会の多くの賛成が必要となる。デンマークの今の状況は、健全ではない。議論が活性化されるべきである。今のデンマーク憲法のように機能していない憲法を、いつまでも持ち続けることはできない。このように、憲法改正は、我々が直面している非常に大きな課題である。

### （国民投票の費用）

**保岡議員** 国民投票の実施が決定された場合、議会の財政委員会の下に設置さ

れる委員会<sup>8</sup>が運動経費を申請に基づいて、申請できる団体、あるいは政党に運動費を支給するというのを伺っているが、そこでは、少数政党に対する公平な配慮はなされているのか。あるいは、国民投票運動における少数政党の主張の保障、すなわち、国民投票に賛成・反対のそれぞれの主張に公平な資源配分のルールはあるのか。

**アウケン欧州議会議員** 詳しい制度についての説明は省略するが、例えば EU に関する議論を行う際には、援助を受けることができる。最近の例で言えば、欧州憲法条約に関する全国的なディベートが開催された<sup>9</sup>が、その際の助成を行ったのは、議会でなく、政府又は EU であった。

資金の分配については、EU に関するキャンペーンについて述べると、現在、欧州統合に反対する政党は議会内に 2 党しか存在せず、残りの党はすべて賛成という姿勢をとっているが、資金の分配は賛成・反対で同額である。

2、3 年前に憲法に関する議論が高まったが、その際の資金援助を行っていたのは、議会に任命された NGO 等であった。

1999 年には憲法制定 150 周年記念として、憲法に対する議論を高めようと考え、公的なディベートを開催したが、この開催には困難があった。

EU 問題又は憲法改正のための国民投票が実施されるとすれば、公的な助成を受けることができる。また、例えば、テーマによって援助の大きさは異なるだろうが、環境問題についての国民投票を実施した場合には、多くの企業から、私的な資金援助を受けることとなるだろう。もちろん、これらの透明性の確保が重要になる。

**保岡議員** 賛成派・反対派がそれぞれ同額程度の公的資金を受けたということであるが、国民運動全体にかかった費用の何分の一ぐらいを支出したのか。また、全体としてどれぐらいの費用がかかったのか。

**アウケン欧州議会議員** 企業や組合などあらゆるロビー団体からの資金提供があるため、公的な援助については分かるが、全体としてどの程度の費用がかか

<sup>8</sup> 外務省の資料によると、国民投票が行われることが決定されると、議会にある財政委員会がアドホックな委員会を設立し、その委員会に対して国民投票に関する運動経費を一括して支出することになっている。運動を行う主体は、政党も含めて、この委員会に対し運動経費を申請して、援助を受ける。

<sup>9</sup> フランス・オランダによる欧州憲法条約の国民投票での否決の後、2006 年の春に加盟各国首脳は欧州憲法条約について各国で議論を行うための「熟考の期間」(253 頁ポスター参照)を置くことを決定した。この「熟考の期間」のために 230 万ユーロの予算が計上されたが、議会はそのうちの 90 万ユーロの資金の分配を受け、公聴会や欧州ユース議会を開催した。

ったかについて、正確なところは分からない。しかし、多くは私的な資金であり、この資金の透明性の確保は、常に深刻な問題である。政治の資金の流れが不透明なら、民主主義国家とは言えないであろう。

### **（通貨統合に関する態度の変化）**

**滝議員** 通貨統合に関して、アウケン議員が所属している政党の意見とご本人の意見が途中から食い違うようになったというが、なぜユーロに関しての意見が変わったのか。また、党の意見を変化させるような方策を、今後、考えていくのか。

**アウケン欧州議会議員** 私は欧州統合の強化に非常に賛成しているため、デンマークの通貨統合への参加にも賛成している。

ヨーロッパには、ドイツ、フランス、イギリスという三つの大国が存在し、彼らは互いにライバル意識を持っている。しかし、ヨーロッパの統合を強化するためには、このような意識を捨てる必要があり、そのためユーロの導入が必要なのである。

付け加えるなら、国民投票の賛成キャンペーンでも主張されず、私も国民投票の1か月前までそのような考えには至らなかったのだが、ドルに代わる通貨が必要であると、私は考えている。もし、ドルに対して対抗しようとするなら、十分に強く、また、使用範囲も広い通貨を作らなければならない。それは、ドイツマルクや日本円でも十分ではなく、世界がアメリカ一国に支配されないために、ドルと競合できる通貨が必要なのである。私は、アメリカよりヨーロッパの政治システムの方が好ましいと考えているし、また、私も含めて、国民にはウォール街で何が起きているかなど分からない。我々の通貨を統一するなら、それはドルにではなくユーロであろう。アメリカの赤字を我々が穴埋めする理由はないのである。しかし、これらのことを気付いた時にはもはや遅かった。

**滝議員** アウケン議員が思ったことを所属政党、政党にいる人に納得させるには、期間が短かったのか、それともあまりにも複雑すぎて国民投票のテーマになじまないのか。

**アウケン欧州議会議員** 私は、結局、党を説得することはできなかった。我々の税金をアメリカに投入してもよいのか、アメリカのドルに対抗できる通貨としてのユーロが必要ではないかという議論について、デンマークのキャンペーンでは触れられなかった。しかし、これは非常に国民にとっても理解が容易な

議論である。ただ、私がキャンペーンを行うことのできた期間は、わずか 2 週間程度であり、それを国民に訴えるのは既に遅すぎたのである。

### **（EU 軍への参加の是非）**

**船田議員** EU 軍に参加しないし、これからも参加しないと述べた理由は何か。また、PKO、PKF には、非常に積極的に参加しているのに、なぜ EU 軍には参加しないのか。

**アウケン欧州議会議員** それは EU 諸条約におけるデンマークの防衛協力に関する適用除外のためである。1992 年の国民投票キャンペーンのときに言われていたことは、EU の設立とは、共通の通貨や共通の防衛機構を持つ巨大国家の設立であるということであるが、デンマーク人は、非常にそれを恐れていた。

マーストリヒト条約を見れば、EU 設立の目的が巨大な一つの国家の設立であるという印象も少し受けるであろう。軍隊や司法といったものは、それぞれの国において一つのシステムを形成しているのであり、EU は国家を作るわけではないのだから、これに参加する必要はないと考えている。しかし、ヨーロッパの安全保障を取り巻く環境が、劇的に変わってきているのも実情である。

### **（おわりに）**

**中山団長** 実に熱心なご説明、本当にありがとうございました。議員の政治家としての発言は、大変に興味深いものでした。日本の議会とヨーロッパの議会は毎年交流しており、今年の 10 月にも、欧州各国の議員団が来日します。私は、その日本側の代表も務めておりますが、是非、これからも、日本と欧州の議会の交流を深めて行きたいと思えます。

**アウケン欧州議会議員** こちらこそ、本日は、大変に有意義な意見交換ができました。ありがとうございました。是非とも、また、日本を訪問したいものです。

以上

**エストニア共和国**

平成 18 年 7 月 11 日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
政治議会課憲法室

## エストニアの憲法改正手続及び国民投票制度

### 1. 現行憲法の制定過程

- 1990 年 3 月 最高会議、独立への移行期間開始を宣言
- 1991 年 3 月 独立を問う国民投票で独立賛成が約 78%
- 8 月 即時完全独立を宣言（ 9 月にソ連が独立を承認）
- 9 月 憲法制定会議を設置
- 1992 年 4 月 憲法制定会議、新憲法草案を採択
- 6 月 国民投票で新憲法採択\*（投票率 66.8%、賛成 91.3%、反対 8.1%）
- 9 月 最高会議に代わる新議会の選挙および大統領選挙\*\*

\* 1992 年 2 月、1938 年市民権法の復活・改正により、市民権を事実上エストニア人に限定するとともに、4 月には新選挙法で市民権を有しない者の選挙権を排除した。これにより同年中に実施された憲法制定国民投票、大統領選挙および新議会選挙では、人口の 3 割を占めていたロシア人の多くが排除された。憲法制定国民投票と同時に、市民権を有しない者に新議会・大統領の選挙権を付与するか否かを問う国民投票が行われたが、否決された。

\*\* 第 1 代大統領のみは、新憲法と併せて制定された憲法施行法により、直接選挙により任期 4 年で選出された。

### 2. 憲法の内容（主に統治機構関係）

選挙権・国民投票の投票権者：18 歳以上の市民（第 56～57 条）

議会：一院制 - 101 議席（第 60 条）

- ・ 比例代表による直接選挙制、任期 4 年（第 60 条）
- ・ 大統領の提案に基づき国家裁判所長官等を任命（第 65 条）
- 大統領：元首（第 77 条）
- ・ 議会が 2/3 の多数で選出、被選挙権は 40 歳以上の市民（第 79 条）
- ・ 任期 5 年、3 選禁止（第 80 条）
- ・ 議会の解散権\*（第 89、97、105、119 条）
- ・ 法案拒否権 議会が修正に応じなければ国家裁判所に照会できる（第 107 条）
- \* 解散に伴う総選挙結果の公示まで前議会は存続するとされており（憲法第 61 条）、即時「解散」という文言は使われていない。
- 政府（内閣）
- ・ 首相は大統領が指名し、議会が承認（第 89 条）

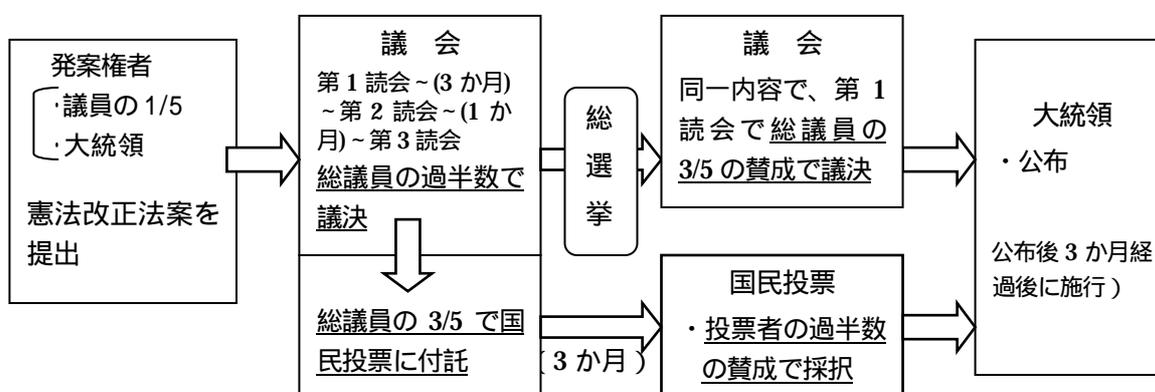
## 違憲審査制

- ・最高裁にあたる国家裁判所が行い（第 149 条）、違憲とされた法律等は無効（第 152 条）

### 3 . 憲法改正手続（第 161 ~ 168 条）

憲法改正は、手続的には法案の形式をとる。一般的には、下図の上段のように、議会における手続により総選挙を挟んで行われる（第 165 条）。ただし下段のように、第 1 回の議決の際に、総議員の 5 分の 3 の多数で国民投票に付すことを決議したときは、3 か月経過後に国民投票が実施されることになる（第 164 条および国会手続法第 125 条）。

なお、憲法第 1 章（総則）および第 15 章（憲法改正手続）の条項のみは、国民投票でなければ改正することができない（第 162 条）。



以上とは別に憲法改正法案が、議会の 5 分の 4 の多数で至急のものとされたときは、総議員の 3 分の 2 の賛成で改正が成立する（第 166 条）。ただし、国家緊急事態または戦争状態にあるときは、憲法改正を発議しまたはこれを行うことはできない（第 161 条）。

また、憲法改正法案が国民投票または議会により否決されたときは、その後 1 年以内に同一事項の改正を発議することはできない（第 168 条）。

### 4 . 国民投票の種類と制度

#### ( 1 ) 国民投票の種類

種 類	根拠規定	提起する機関	結果
法案その他国家的事項*	第 105 条	議会	国民投票に参加した者の過半数により決定する。 すべての国家機関を拘束する。
憲法改正法案（第 1、15 章のみ）	第 162 条	義務的	
憲法改正法案（その他）	第 163 ~ 164 条	議会の 3/5	

\* 財政関係、条約、国家緊急事態に関する事項は国民投票に付されない（第 106 条）。

## (2) 国民投票制度の概要

投票権者：18歳以上の市民（国民投票法第2条）

実施時期と公報：国民投票は、国民投票付託決議の3か月経過後に実施（同法第3条）。官報に公示され、さらに投票日の7～14日前に再度官報に掲載（同法第9条）

投票運動：投票当日の運動や投票所等での運動禁止（同法第10条）、選挙管理委員の運動禁止（同法第14条）、買収の禁止（同法第66条）

投票方法：投票用紙には法案またはそのタイトルが記載され（同法第30条）、投票者は「賛成（jah）」「反対（ei）」の欄のいずれかに印をつける（同法第32条）。自宅投票（同法第39条）や在外投票（同法第42～49条）の制度もある。電子投票も2004年に導入（同法第37条）

投票の結果：国民投票に参加した者の過半数の賛成で承認され、結果はすべての国家机关を拘束する（憲法第105条）。法案が承認されなかったときは、大統領は議会の総選挙を宣言する\*（同）。憲法改正法案が承認されたときは、その公布から3か月経過後に施行され（憲法第167条）、その他の法案が承認されたときは、とくに定めのない限り公布の10日後に施行される（国民投票法第63条）。

\* すなわち議会の解散を意味する。

## 5. 国民投票の事例

・戦後の国民投票の事例に限定した。

投票期日	提案内容	投票率	賛成	反対	結果
1991.3.3	独立	83.0%	77.8%	21.4%	承認*
1992.6.28	新憲法制定	66.8%	91.3%	8.1%	承認*
1992.6.28	市民権なき住民への選挙権付与	66.7%	46.1%	53.0%	不承認*
2003.9.14	EU加盟	64.1%	66.8%	33.2%	承認

\* 1991～1992年の国民投票においては、承認には有権者の過半数の賛成を要するとされた。

## エストニア共和国の憲法・国民投票制度の概要

### 一 憲法の概要

#### 1 憲法制定の経緯

##### (1) バルト三国の独立回復

バルト三国の独立の発端は、まずリトアニアから生じた。1990年3月、リトアニアでは、その直前の選挙の結果を受け、リトアニア最高会議の75%がソ連からの独立を目指す勢力となり、リトアニア最高会議における共産党の支配は終わった。そして、3月11日、リトアニア最高会議は、独立を宣言した。

リトアニアの独立宣言を受けて、エストニア(3月)・ラトビア(5月)も独立交渉を始めることを表明した。3国は連帯してバルト共和国会議を設立し、ソ連と独立交渉に当たった。

1991年2月、リトアニアで独立問題に関する国民投票が行われ、90%の賛成で独立が承認された。同年3月エストニア、ラトビアでも同様の国民投票が行われ、エストニアでは78%、ラトビアでは74%の賛成で独立が承認された。

91年8月、エストニアとラトビアは、モスクワでのクーデターの失敗の機に独立の宣言をし、ついに同年9月、ソ連の国家評議会は、バルト三国の独立を承認し、3国は主権国家として国際社会へ復帰した。

##### (2) エストニア共和国憲法の制定過程

バルト三国では独立後、各国の憲法体制は暫定的にソ連に併合された時点である1940年の法的原状への回復が行われ、3国ともソ連併合前に制定された憲法が継承された。しかし、完全な独立を達成した後、新体制の憲法を制定する

エストニアの独立及び憲法制定過程<sup>1</sup>

年・月	事実
1990.3	アルノルド・リューテルが大統領に就任 <sup>2</sup>
1991.3	エストニア共和国の独立回復に関する国民投票の実施(77.8%の賛成)
(1991.8)	(旧ソ連において軍事クーデター)
(1991.8)	最高会議が旧ソ連からの独立と憲法議会の召集を議決
1991.9~ 1992.4	タリンにて憲法議会を開催し、新憲法草案を協議
1992.6	1992年憲法が国民投票によって承認される(賛成91.2%、反対8.1%、投票率66.3%)

<sup>1</sup> 志摩園子『物語 バルト三国の歴史 エストニア・ラトヴィア・リトアニア』(中央公論新社、2004年)211~245頁及びWoodrow Wilson School of Public and International Affairsのウェブサイト(<http://www.wws.princeton.edu/pwcr/index.html>)

<sup>2</sup> 2006年9月23日に国会議員と地方代表による選挙会が大統領選出の投票行い、トーマス・ヘンドリック・イルベス元外相がリューテル現大統領を破り当選した(2006.9.24 朝日新聞)。

ことは、各国の新政権党の大きな課題とされた<sup>3</sup>。

ラトビアは、1993年7月、戦前の憲法である1922年憲法を修正することなく導入した。リトアニアは名目的に1938年憲法を復活させた一方、新憲法の起草に着手し、1992年10月に国民投票により新憲法を承認した。

#### バルト三国の独立宣言・体制復帰・憲法体制の復活等

	主権・独立宣言	1940年体制への復帰	国名国旗の復活	憲法体制
ラトビア	1990.5.4	1990.5.4	1990.5.4	1922年憲法の復活
リトアニア	1990.3.11	1989.5.19	1990.3.11	1938年憲法の復活 1992年憲法の制定
エストニア	1990.3.30	1989.11.12 1990.3.30	1990.5.8	1938年憲法の復活 1992年憲法の制定

(出所：鈴木輝二「前掲論文」47頁)

エストニアは、1990年5月に1938年憲法の一部を暫定憲法として復活させた後、1991年9月から翌年4月にかけて憲法議会を開催し、1992年6月に国民投票により新憲法を承認した。このような経緯をたどった点について、1938年憲法は二院制(上院は非公選)を採用しており、1991年当時の社会状況には合わなかったことから、世論が新憲法制定に動いたことが指摘されている<sup>4</sup>。

一方で1938年憲法の復活を主張する勢力にも配慮し、現行憲法の前文には、「エストニア人民は、1938年に発効した憲法第1条に基づき、及び1992年6月28日の国民投票によって、以下の憲法を採択した」と謳われている。また、占領前からの国民の継続性を重視する政策をとり、1938年憲法下においてエストニア国民であった人とその子孫のみが「国民」とされ、1992年に実施された国民投票における投票権もその範囲に限られた。つまりソ連占領時代に移住してきた人には、投票権が与えられなかったことになる。

#### 憲法会議の経緯(事務局仮訳)

1991年8月20日、最高ソビエト会議(Supreme Soviet)によって独立回復宣言がなされ、その後新憲法案を起草し、それを国民投票に付すために憲法会議(Constitutional Assembly)が設置された。憲法議会における手続は、最高ソビエト会議とエストニア会議(最高ソビエト会議に匹敵する準代表機関であり、1940年以前の市民権に基づくエストニア系住民による非公式の選挙において選出された団体)の指導者によって協議された。両指導者は、両組織から憲法議会の委員に30名ずつ選任されることに同意した(旧共産党・親ソ連派は不参加であった。それらの勢力はソ連からの分離を認めない方向に

<sup>3</sup> 鈴木輝二「バルト諸国の国家形成過程と比較法」東海法学第10号(1993年)47頁

<sup>4</sup> レインサル議会憲法委員長からの説明聴取・質疑応答(362頁 ノット議員発言部分)

あったからである<sup>5)</sup>。

1991年8月から翌年6月まで、首都タリンにおいて憲法会議が開催され、国民投票に付すための憲法案の起草を開始した。その委員には、海外在住のエストニア人と同様にエストニア在住のロシア人も含まれていた。最高会議（Supreme Council、「最高ソビエト会議」から改名した。）によって示された日程に従い、草案づくりは概して小委員会で進行し、第一草案が3か月後に完成した。当初、委員は、交渉のたたき台として完全な草案を提示することができたが、基本原理の合意後は、個別の条文案を提示することは制限された。会議での採決は、「承認投票」を通じて、単純多数決の最終段階のルールにより行われ、ここに成案を得た。外部の専門家も、草案への助言のため招致された。

12月中旬の第一草案の提案後、数か月にわたってパブリックコメントが実施された。憲法会議は多くの議会改革に抵抗したため、大統領制の賛成者は、マスコミにおいて大規模な非難キャンペーンを展開した。約500のパブリックコメントと勧告が寄せられた。憲法議会は最も幅広い同意を得た提案

憲法会議における合意形成過程

1991年9月	憲法会議の設置 ・「最高会議派」30名と「エストニア会議派」30名で構成（ロシア系住民も含む）
12月	第一次草案の提示 ・大統領制賛成派のキャンペーン ・パブリックコメントの実施
1992年2月	憲法会議にて最終草案を合意 最高会議と憲法会議との修正協議
4月	国民投票期日の公示
6月28日	国民投票期日
6月3日	新憲法の公布

には賛成し、国家元首の名称を、伝統的なエストニアの言葉から「大統領（president）」へと修正した。また、大統領の直接選挙の問題についても妥協し、議会内で大統領候補者が過半数以上を誰も獲得できなかった場合には、議会で選任されるのではなく、直接選挙を認めることとした。最終草案は、1991年2月14日に合意された（賛成32、反対3、棄権6、欠席19）。

このとき、最高会議は、起草過程における自らの役割を再度果たすこととなった。エストニア法の下では、新憲法を承認するには国民投票に付すことが求められていた。しかし、数日間の修正協議後、最高会議の大統領派の多数の投票により、憲法会議へ草案を差し戻すことが決定された。憲法会議は、草案の大修正を拒否したが、技術的な小規模の修正は受け入れた。緊迫した数週間を経て、4月下旬、立法権に関するいくつかの条項に最高会議が反対し、草案から削除されたが、最高会議は憲法会議の草案を国民投票に付すために、投票期日を公示した。新憲法は、1992年6月28日、国民投票により承認された。投票率は66.8%、賛成91.2%、反対8.1%であった（有権者はエストニア系住民とロシア系住民で構成されていた）。憲法は国民投票の結果を有効とするための短い猶予期間を経て、1992年6月3日に公布された。

<sup>5)</sup> レインサル議会憲法委員長らからの説明聴取・質疑応答（363、364頁 ノット議員発言部分）

出典：「Estonia 1992」 Woodrow Wilson School of Public and International Affairs  
(<http://www.wws.princeton.edu/pcwcr/index.html>)

## 2 エストニア共和国憲法の特徴

### (1) 構成・特徴

エストニア共和国憲法は 1992 年に制定され、全 168 条からなる [前文、総則 (1 章) 基本的権利、自由及び義務 (2 章) 人民 (3 章) 国会 (4 章) 共和国大統領 (5 章) 共和国政府 (6 章) 立法 (7 章) 財政及び国家予算 (8 章) 外交関係及び国際条約 (9 章) 国防 (10 章) 会計検査院 (11 章) 法務長官 (12 章) 裁判所 (13 章) 地方政府 (14 章) 憲法改正 (15 章)]

特徴としては、第一次世界大戦後、一旦は独立を果たしたものの、再びソ連領に統合されたという歴史的経緯を踏まえ、民族的帰属意識を保持する権利やエストニア語を公用語とする規定など、民族に関する規定が多い。司法制度では、通常裁判所たる最高裁判所において憲法判断を行うことが興味深い。

#### エストニア共和国憲法の特色ある規定

( )内は条文番号

章名	規定	規定の概要
前文	前文	1918 年の独立宣言を確認し、エストニア民族の誇りを高らかに謳っている。
総則	天然資源 (5)	天然資源の節約を規定
	国 (国旗) の色 (7)	エストニアの国 (国旗) の色を、青、黒及び白とする。
基本的権利、自由及び義務	新しい人権	名誉権 (17) 自己実現の権利 (19) プライバシー権 (26) 知的所有権の保護 (39) 情報公開請求権 (44) 環境保護義務 (53) など
	民族に関する規定	民族的帰属意識を保持する権利 (49) 少数民族の権利 (50) 公務における公用語 (エストニア語) (52) など
	忠誠義務・抵抗権 (54)	統治機構に忠誠を尽くし、エストニアの独立を守ることを国民の義務とする。憲法秩序の強制的変革に対し、他に尽くすべき手段がない場合の抵抗権を認めている。
国会	通常会の会期 (67)	会期は、1 月第 2 月曜日～6 月第 3 木曜日、9 月第 2 月曜日～12 月第 3 木曜日(日本の国会の会期の運用と類似している)。
共和国大統領	共和国大統領選挙 (79)	大統領は、国会内の選挙において選任されるが、3 度の決選投票を経ても、なお、国会議員の 3 分の 2 以上の得票を得る候補者がいない場合には、選挙会 <sup>6</sup> による大統領選挙が実施される。

<sup>6</sup> 大統領は国会が選出することになっているが、国会で大統領が選出されない場合又は同意が得られない場合には、国会議員と地方自治体の代表者から構成される選挙団が召集され、

共和国政府	組閣（首相の指名）( 89 )	共和国大統領は首相候補を指名し、国会が承認するが、承認が得られなかった場合等には、首相候補の指名権は、国会に移る。
	信任をかけた議案（98）	共和国政府は、国会に提出した特定の議案の成否に、その信任をかけることができ、国会がその議案を否決したときは、政府は総辞職する。
立法	国民投票（105・106）	予算、租税、国の財政問題、国際条約の批准並びに非常事態の宣言及びその終結は、国民投票の対象としてはならない。国民投票にかけられた法律案が有効投票の過半数の賛成を得られなかった場合、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。
	共和国大統領の拒否権（107）	共和国大統領は、成立した法律の受理後 14 日以内に、その法律を公布せず、かつ、公布拒否の理由を付して、国会に差し戻す権限を有する。国会が、修正することなくその法律を再議決したときは、共和国大統領は、その法律を公布するか、あるいは最高裁判所に対し、その法律が憲法に抵触する旨判決するよう求めることができる。
財政及び国家予算	予算不成立時の措置（118・119）	国会が予算年度の開始までに国家予算を制定しなかった場合は、毎月、前予算年度における支出額の 12 分の 1 を支出することが認められる。国会が予算年度の開始から 2 月を経過しても国家予算を制定しない場合は、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。
国防	兵役（124・125）	国民は、国防軍に加わる義務を負う。宗教的又は倫理的理由により国防軍における兵役を拒否する者は、代替役務に服する義務を負う。軍務に服している者は、公職に選挙若しくは任命され、又はいかなる政党の活動にも参加してはならない。
	非常事態・戦争状態と選挙（129・131）	統治機構に対する重大な脅威が発生したときは、国会は、共和国大統領又は共和国政府の提案に基づき、国会議員の過半数の賛成で、3 月を超えない範囲内で、全土に非常事態を宣言することができる。非常事態又は戦争状態においては、国会議員、共和国大統領又は地方自治体の代議機関の選挙は、施行しない。これらの者の任期は、終了しない。
法務長官	法務長官の法的地位（139）	法務長官は、その活動において、国の立法及び行政並びに地方政府の制定する法令が憲法及び法律に適合しているか否かを監視する独立の公職である。 （ オンブズマン的な性格を有する機関 ）
裁判所	裁判所の権能等（149）	最高裁判所において違憲審査を行う。

選挙会による選挙が実施される( 議会選挙局における説明聴取・質疑応答( 373 頁 ピルヴィング議会選挙局長発言部分) )。2006 年 9 月 23 日にイルベス元外相が新大統領に選出された際にも選挙会が召集され、大統領選出の投票が行われた( 2006.9.24 朝日新聞)。

## (2) 最高裁判所憲法審査部（国家裁判所憲法監督部）

エストニアには憲法裁判所は存在せず、最高裁判所（Riigikohus）の一部門である憲法審査部（Kohtunikueksami komisjon）において、法律その他の一般的効力を有する法令の合憲性が審査されている。このように、憲法裁判所を設置することなく、通常裁判所に違憲審査機能を与えた趣旨について、戦前のエストニアにおいても、上訴を受け付ける裁判所が憲法の違憲審査を担っていたという歴史的背景、憲法裁判所が議会を規制する機関になることが危惧されているという政治的背景が指摘されている<sup>7</sup>。

**【参考】** 通常裁判所が違憲審査機能を担っている国がひとつある。エストニアである。ただし、アメリカ型の付随的審査制とは異なり、最高裁判所に相当する国家裁判所（Riigikohus）に憲法審査部が設けられている。17名の裁判官によって構成される。国家裁判所は、民事・刑事・行政の各部に分かれており、憲法審査部は、各部から少なくとも1名の裁判官と長官の計5名によって構成される。憲法審査部の裁判官が1人でも少数意見を述べたときは、大法廷の審査に付されることになっている。（中略）

ここ（抽象的規範統制）にはまず、事前統制と事後統制の別がある。事前統制が認められているのは、フランス型の影響を受けたルーマニアとカザフスタンのほかには、ポーランド（1989年以降）、ハンガリー、エストニアの3国にとどまる。

事後統制は、ルーマニア・カザフスタンを除くすべての国で認められている。

ある裁判所で違憲として適用を排除された法令も法秩序にとどまり続ける以上、別の裁判所によって合憲と判断される可能性が残ることになり、法の下の不平等が生ずる、と主張される。

このような問題に対して、ひとつの解答を与えているのがエストニアである。すなわち、裁判所は具体的な事件の審理に際して、適用される法律その他の規範が憲法に反するとの結論に達したときはそれを違憲と宣言し、適用せずに事件を解決する。しかし、裁判所による違憲の判断は当該事件限りのものであり、その法令の効力を失わせるわけではない。そこで、同時に裁判所は、国家裁判所にその決定について通知し、これによって国家裁判所における違憲審査手続が開始される。

出典：小森田秋夫「旧ソ連・東欧諸国における違憲審査制の制度設計」レファレンス 2005年7月号 80頁

## 3 憲法改正の動向

エストニアでは、1992年に現在の憲法が採択されて以来、憲法改正は2回行われている。1回目が2002年であり、地方議会の任期が3年から4年に延長された（156条）。2回目が2003年のEU加盟を問う国民投票に関する憲法改正であり、総則規定に関する改正であったため、162条により義務的国民投票とさ

<sup>7</sup> レインサル議会憲法委員長らからの説明聴取・質疑応答（367頁 レインサル委員長発言部分）

れた。

現在も二つの憲法改正案が議題に上っており、大統領選挙の手續の変更に関する改正、国民発議による憲法改正を認める改正であるが、成立の可能性は低く、もっぱら有権者へのアピールの側面が強いと言われている<sup>8</sup>。

---

<sup>8</sup> レインサル議会憲法委員長らからの説明聴取・質疑応答（366頁 ネット議員発言部分）

## 二 国民投票制度の概要

### 1 国民投票制度の概要

憲法 162 条によれば、第 1 章「総則」及び第 15 章「憲法改正」に関する改正は義務的国民投票とされるが、それ以外の憲法改正、法律案、国政上の問題を国民投票に付すか否かは、国会の議決による。

また、ポピュリズム的な国民投票を避ける観点から<sup>9</sup>、 予算、 租税、 国の財政問題、 国際条約の批准、 非常事態の宣言及びその終結に関しては国民投票に付すことはできないとされている。

#### 憲法上国民投票を実施する場合

対象	根拠条文	備考
憲法 「総則規定」(1 章)及び 「憲法改正規定」(15 章) その他の改正	162 条	義務的国民投票
	164 条	国会議員の 5 分の 3 以上の賛成があった場合
法律案	105 条	国会の決定による。
国政問題	105 条	国会の決定による。
国民投票の禁止	106 条	予算、 租税、 国の財政問題、 国際条約の批准、 非常事態の宣言及びその終結は、国民投票に付すことができない。

#### 国民投票制度の概要

**投票期日：**議会の議決から 3 か月経過後の日曜日に実施  
国民投票は国会又は地方選挙と同時に実施することもできる。

**投票権者：**18 歳以上の国民

**投票方式：**投票用紙には、法案名、「あなたはこの法律案に賛成ですか」との問い、「はい」の欄と「いいえ」の欄が掲載される。

**運動期間：**投票日には、国民投票に付された事項に対する賛成・反対の立場での運動、投票への参加・不参加に関わる運動は、禁止される。

**周知方法：**国民投票が実施される旨の決定、国民投票に付される条文案等は、官報に発表される。さらに、投票の 14 日前から 7 日前の間に再び発表される。投票日の 20 日前までに各投票人に送付される投票カードには、投票日、投票に付される事項又は条文案のタイトル、官報への条文案の発表に関する表示等が記載される。投票人は投票所で条文案を確認できる。

**確定要件：**有効投票総数の過半数（白票は無効票）

**異議申出：**地区選管、市選管、中央選管に対して、決定の審査、選管の決定が無効であることの宣言、選管の行為が違法であることの宣言を求めることができる。中央選管の決定に異議がある場合には、最高裁憲法審査部に出訴できる。

<sup>9</sup> レインサル議会憲法委員長らからの説明聴取・質疑応答（359 頁 レインサル委員長発言部分）

## 2 国民投票の実施例

ソ連からの独立回復過程では 3 回の国民投票が実施されたが、独立回復以降では 1 回しか実施されていない。

### 国民投票実施例<sup>10</sup>

独立回復過程	1991.3.3 実施	テーマ：エストニアの独立回復 問 い：「あなたは、エストニア共和国の独立回復を承認しますか？」 結 果：承認（賛成 737,964 票、反対 203,199 票、投票率 82.96%）
	1992.6.28 実施	テーマ：憲法の承認 問 い：「あなたは、エストニア憲法及びその施行法を承認しますか？」 結 果：承認（賛成 407,867 票、反対 36,147 票、投票率 66.76%）
		テーマ：投票権者の拡大 問 い：「あなたは、1992 年 6 月 5 日以前にエストニア市民権を取得した者が、この憲法の承認後初めて行われる総選挙及び大統領選挙の投票権を与えることに同意しますか？」 結 果：不承認（賛成 205,980 票、反対 236,819 票、投票率 66.73%）
独立回復後	2003.9.14 実施	テーマ：エストニアの EU への加盟 問 い：「EU への加盟及びエストニア共和国憲法改正法の成立に賛成しますか？」 結 果：承認（賛成 369,657 票、反対 203,199 票、投票率 64.06%）

独立回復後のエストニアでは国民投票の実施に対して消極的であり、その理由としては、国民投票制度の歴史的経緯が指摘されている。つまり、戦前の 1920 年憲法によれば、25,000 人の署名をもって国民発議による国民投票の実施が可能であり、ポピュリズム的な要素が強かった。逆に、1937 年憲法では、国民投票の実施が大統領の専権事項とされ、大統領に権限を集中させるという結果となった。これらの経緯を踏まえて 1992 年憲法下では、国会のみが国民投票を実施できる一方（105 条 1 項）、「国民投票による決定は、すべての国の機関を拘束する」と憲法上規定されており（同条 3 項）、現状下では非常に納得できるものと考えられている<sup>11</sup>。

## 3 2003 年の EU 加盟に当たっての国民投票

エストニアでは、EU 加盟に対応するために総則規定の憲法改正が必要となり、憲法 162 条により義務的国民投票とされた。

これは憲法改正のための国民投票であったが、付随的な質問として EU 加盟を支持するか否かとの質問も付けられており、投票用紙には「EU への加盟及びエストニア共和国憲法改正案の成立に賛成しますか？」と記載されていた。また投票に当たって政府は、EU に関する中立的な情報を提供する「欧州情報局」という機関を設けていた<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> ジュネーブ大学ウェブサイト（<http://c2d.unige.ch/>）を事務局において仮訳。

<sup>11</sup> レインサル議会憲法委員長からの説明聴取・質疑応答（361 頁 ノット議員発言部分）

<sup>12</sup> レインサル議会憲法委員長からの説明聴取・質疑応答（365 頁 ノット議員発言部分）

**エストニア共和国憲法改正案（事務局仮訳）**

- 第1条 エストニア共和国憲法の基本原理に則り、エストニアはEUに加盟することができる。
- 第2条 エストニアのEU加盟に当たっては、エストニア共和国憲法は、加盟条約から生じる権利義務に反することがないように適用されなければならない。
- 第3条 この改正案は、国民投票のみにより修正される。
- 第4条 この改正案は、公布の日から起算して3か月後に効力を有する。

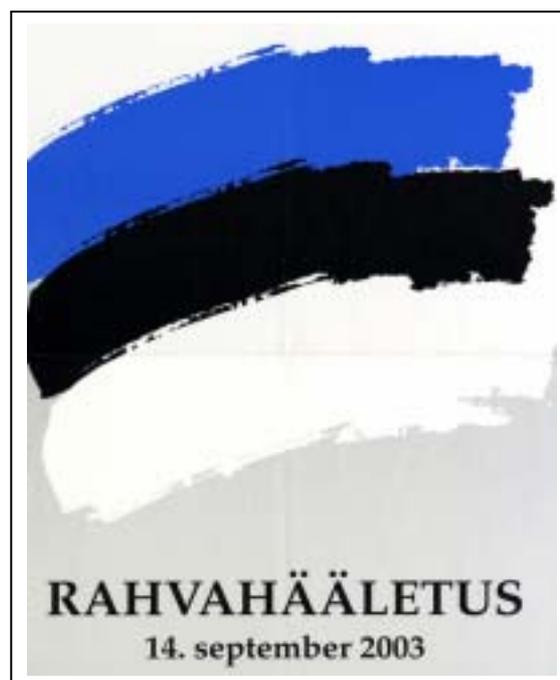
出典：議会選挙局（中央選挙管理委員会）の2003年国民投票を周知・広報するためのホームページ（<http://www.vvk.ee/rh03/yldinfo/englinfo.stm>）内にある条文案（英語版）。

**（資料）EU加盟のための憲法改正国民投票の投票用紙と広報ポスター（議会選挙局提供）**

憲法改正案  
（上記で仮訳したもの）



「EUへの加盟及びエストニア共和国憲法改正案の成立に賛成しますか？」



## 2003年のEU加盟に当たっての国民投票に関するQ&A（事務局仮訳）

### Q 誰が国民投票の投票を行うのか？

A 投票日までに18歳以上に達した全国民が投票権を有する。裁判で有罪とされ拘留中の者または行為無能力である者は、投票権を有さない。

### Q 投票のための登録は必要か？

A 投票のための登録は必要ない。国民投票は画一的、つまりすべての有権者が一票を有するため、投票人名簿は、住民登録情報を基に調整するであろう。登録は永久保存され、内閣府の大臣が管轄する。投票人名簿は、8月15日（投票日の30日前）の住民登録情報を基礎として調製される。それ以降は登録を変更できない。投票者は8月15日の登録住所により投票人名簿に記載される。いずれの投票人名簿にも登録されていない場合のみしか、名簿の変更はできない。各投票者に対して、投票入場券が8月30日より前に送付される。

### Q 投票入場券を受け取れなかった場合、又は記載漏れがある場合はどうすべきか？

A 8月30日までに投票入場券を受け取れなかった場合には、市町村事務所に説明を求めに行く必要がある。投票入場券の記載漏れがあった場合も同様である。タリンにおいては、特別区事務所の登録係で案内を受けることができる。

### Q 自らの投票区についての情報は、どのようにして入手できるか？

A 投票区は投票入場券に記載されている。8月初旬から中央選挙管理委員会のウェブサイト、自分の投票区を調べることができる。

### Q いつ、どこで投票することができるか？

A 国民投票の期日である9月14日の午前9時から午後8時まで、住所のある投票区で投票することができる。期日前投票はすべての投票区で9月8日から10日の間の正午から午後8時まで可能である。期日前投票の間は、住所のある投票区外でも投票することができる。すべての市町村には、住所のある選挙区外で投票することができる選挙区が少なくとも一つある。

### Q 自宅での投票は可能か？

A 健康状態その他の事由により、投票所で投票できない場合、自宅投票のための申請を出すことができる。申請書には自宅投票のための理由を記載しなければならない。申請書は、投票区委員会又は市町村事務所（タリン市の場合は特別区事務所）に、投票日の午後4時までに提出する。自宅投票は、投票日に限り認められる。

### Q 投票者の住所がある投票区外での投票は可能か？

A 健康状態その他の事由により、投票場所で投票できない場合、現在いる場所で投票するために申請を出すことができる。たとえば、国民投票期日に、住所の投票区外の病院にいれば、病院での投票は可能である。申請書は、投票区委員会又は市町村事務所（タリン市の場合は特別区事務所）に国民投票期日の午後4時までに提出する。投票は、9月8日から10日の期日前投票の間可能である。

### Q 海外での投票は可能か？

A 海外に永住する又は一時的に居住するすべての国民は、海外における投票権を有している。在外投票は、エストニア大使館により実施される。投票者は、郵送により又は8

月 30 日から 9 月 4 日の間の少なくとも 2 日間で、エストニア大使館において直接投票することができる。

**Q 海外在住の投票人はエストニアでの投票は可能か？**

A 海外在住国民も選挙人名簿に登録されており、海外において投票手続にしたがって投票しなかった者は、期日投票の間、住所以外の投票のために指定されたいずれか投票区において、投票することができる。

**Q 投票に行く場合に何が必要か？**

A 投票人は、名前、生年月日、個人認識コード及び写真が入っている自己確認書（たとえば、パスポート、ID カード、運転免許証、年金受取書）を持参しなければならない。

**Q 投票手続はどのようなものか？**

A 投票用紙を受け取るために、投票人は有効な自己確認書を提示する。投票者は投票用紙の受取書に署名をする。投票用紙は指定された投票ブースにおいて記入する。投票者は、自筆で投票用紙に記入する。国民投票に付される法案の条文と「EU への加盟及びエストニア共和国憲法修正法の成立に賛成しますか？」との質問は投票用紙に印刷されている。投票者は、「はい」「いいえ」が記されている空欄に×印を付ける。投票用紙への記入後、投票者は投票用紙を折り、選挙委員会委員に手渡す。選挙委員会委員は、折られた投票用紙の外側に選挙委員会のシールを貼る。投票者は、自ら投票箱に投票用紙を入れる。

**Q 投票所外での投票手続はどのようなものか？**

A 投票者は居住地の外での投票のために指定された投票所に行く。すべての地方都市及び市には少なくとも一つのそのような投票所がある。投票期日（9 月 14 日）に住所のある投票所でのみ投票することができる。投票者は、自己確認書を選挙委員に提示し、投票者のデータが投票人名簿に登録される。投票者は、投票用紙と 2 通の封筒の受取書に署名をする。投票用紙に記入後、投票者は選挙委員から受け取った一通の封筒に投票用紙を入れる。投票者は、もう一通の封筒を他方に置き、投票者又は選挙委員が投票者名、個人識別番号及び人口登録に登録されている住所を記入する。投票者は、住所のある投票区外で投票した投票用紙のために指示された投票用紙に入れる。

**Q 投票結果はどのように確定するのか？**

A 国民の意思は、投票した国民の過半数により決定され、投票結果は、公式に確定する。

出典：前出の議会選挙局の周知・広報するためのホームページの英語表記部分

## トピックス IT 産業の振興

エストニアでは、閣議をネットワーク上で行うなど、インターネットをはじめとした IT 産業が発達している。新国家建設の土台として IT 産業の振興を選択した理由については、エストニアは中央ヨーロッパから東側の旧共産圏の中でも最も急進的な経済改革をとった国であり当時の最先端技術を導入した、ゼロからの国家建設であったため最先端技術を導入しやすかった、といわれている<sup>13</sup>。加えて、旧ソ連はエストニアの独立への動きを押さえ込むため、大学での哲学や社会科学の講義数を制限し、代わりに情報科学といった理工系の学問に力を入れさせていた。そのため、タリンにはソフトウェアの開発所や人工知能の研究所などが設置されるなど、IT 産業の基礎があった<sup>14</sup>とも指摘されている。

### 電子政府化の事例

- ・国民に ID カードを交付し（2006 年時点で 70% が取得）、パスポートの代替や税金の電子申告に利用。また、民間の銀行取引（ネットバンキング）においても活用されている。
- ・ネットワーク上での閣議の実施（その内容は e メール送信される）
- ・法令のペーパーレス化
- ・世界初の全国規模のネット投票を地方議会選挙において実施（2005 年 10 月。実際にインターネット経由で投票された票数は全体の 1～2%）

<sup>13</sup> レインサル議会憲法委員長らからの説明聴取・質疑応答（368 頁 ネット議員発言部分）

<sup>14</sup> 「IT 社会」の最先進国エストニア」Forbes/US（2005）106 頁

## (参考) エストニア共和国憲法(事務局仮訳<sup>15</sup>)

### (目次)

#### 前文

- 第1章 総則〔第1条—第7条〕
- 第2章 基本的権利、自由及び義務〔第8条—第55条〕
- 第3章 人民〔第56条—第58条〕
- 第4章 国会〔第59条—第76条〕
- 第5章 共和国大統領〔第77条—第85条〕
- 第6章 共和国政府〔第86条—第101条〕
- 第7章 立法〔第102条—第110条〕
- 第8章 財政及び国家予算〔第111条—第119条〕
- 第9章 外交関係及び国際条約〔第120条—第123条〕
- 第10章 国防〔第124条—第131条〕
- 第11章 会計検査院〔第132条—第138条〕
- 第12章 法務長官〔第139条—第145条〕
- 第13章 裁判所〔第146条—第153条〕
- 第14章 地方政府〔第154条—第160条〕
- 第15章 憲法改正〔第161条—第168条〕

1918年2月24日に宣言されたエストニア人の不滅の民族自決権の上に築かれ、

自由、正義及び法の基礎に立ち、

国内外の平和を守り、現在及び将来の世代に対して社会の進歩及び福祉を約束し、

エストニア民族とその古来の文化の保持を確かなものとするこの国を守り、発展させる不動の意思と確固たる信念をもって、

エストニア人民は、1938年に発効した憲法第1条に基づき、及び1992年6月28日の国民投票によって、以下の憲法を採択した。

#### 第1章 総則

##### 〔国家構造〕

- 第1条 エストニアは、独立し、かつ、主権を有する民主的共和国であって、その主権は、人民に存する。
- 2 エストニアの独立と主権は、永久かつ不可侵である。

##### 〔領域〕

- 第2条 エストニアの領土、領海及び領空は、一体であって、分離することも分割することもできない。
- 2 エストニアは単一制国家であって、その領土の行政区画は、法律で定める。

#### 〔国法体系〕

- 第3条 国の権力は、憲法のみを基礎として行使され、国の法律は、憲法にのっとって制定される。国際法上普遍的に認識された一般原則及び規範は、エストニアの法体系の不可分な一部である。
- 2 法律は、あらかじめ定められた方法で、公布される。公布された法律のみが、拘束力を有する。

#### 〔権力の分立・均衡〕

- 第4条 国会、共和国大統領、共和国政府及び裁判所の権限は、権力の分立と均衡の原則に従って定められる。

#### 〔天然資源〕

- 第5条 エストニアの天然資源は、国有資産であって、節約されなければならない。

#### 〔公用語〕

- 第6条 エストニアの公用語は、エストニア語である。

#### 〔国の色・国旗・国章〕

- 第7条 エストニアの国の色は、青、黒及び白である。国旗及び国章の様式は、法律で定める。

#### 第2章 基本的人権、自由及び義務

##### 〔国籍〕

- 第8条 両親のいずれか一方がエストニア人であるすべての子は、出生により、エストニア国籍を保持する権利を有する。
- 2 エストニア国籍を失った未成年者はすべて、国籍を回復する権利を有する。
- 3 何人も、出生により取得したエストニア国籍を剥奪されることはない。
- 4 何人も、その信仰を理由としてエストニア国籍を剥奪されることはない。
- 5 エストニア国籍の取得、喪失及び回復の要件及び手続は、国籍法で定める。

##### 〔享有主体〕

- 第9条 憲法に規定する個人及びすべての人の権利、自由及び義務は、エストニア人、エストニアに滞在する外国人及び無国籍者に等しく与えられる。
- 2 憲法に規定する権利、自由及び義務は、法人の一般目的及びその権利、自由及び義務の性質に応じた範囲内で、法人にも拡張して与えられる。

##### 〔包括規定〕

- 第10条 この章に掲げられた権利、自由及び義務は、憲法の本質から導かれ、又はそれに沿うもので、人間の尊厳並びに社会的正義、民主主義及び法の支配に基づく社会の原則に適合する他の権利、自由及び義務を排斥するものではない。

##### 〔権利・自由の制約〕

- 第11条 権利及び自由は、憲法に基づいてのみ制約される。この制約は、民主社会に必要な程度においてのみ認められ、制約される権利及び自由の

<sup>15</sup> 邦訳が存在しないため、エストニア共和国大統領府ウェブサイト (<http://www.president.ee/en/>) に掲載されている英訳文を基に事務局において仮訳し、特に掲載している。なお、目次中の条文番号及び〔 〕内の見出しは、事務局が付したものである。

本質を侵すものであってはならない。

#### 〔法の前の平等〕

**第12条** すべて国民は、法の前に平等である。何人も、国籍、人種、体色、性、言語、出自、信仰、政治的その他の信条、財産的又は社会的地位その他の理由で差別されてはならない。

2 民族的、人種的、宗教的若しくは政治的憎悪、暴力又は差別を扇動する行為は、法律により禁止され、罰せられる。社会階層間の憎悪、暴力又は差別を扇動する行為も、同様に禁止され、罰せられる。

#### 〔法による保護〕

**第13条** 何人も、国家及び法律の庇護を受ける権利を有する。国は、外国にいる自国民をも保護する。

2 何人も、国の機関による恣意的な行為から保護される。

#### 〔権利・自由の保障の責務〕

**第14条** 権利及び自由の保障は、立法府、行政府及び司法府の責任である。地方政府も、同様の責任を負う。

#### 〔裁判規範〕

**第15条** 何人も、その権利又は自由を侵害された場合、裁判所に提訴する権利を有する。裁判所で事件が審理されている間は、何人も、関係する法律その他の規則又は手続が違憲である旨の宣告を求める権利を有する。

2 裁判所は、憲法を擁護しなければならない。また、憲法が定める権利及び自由を侵害し、その他憲法と抵触する法律その他の規則又は手続を違憲であると宣告しなければならない。

#### 〔生存権〕

**第16条** 何人も、生存権を有する。この権利は、法律で保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われてはならない。

#### 〔名誉権〕

**第17条** 何人も、その名誉又は名声を毀損されてはならない。

#### 〔拷問・残酷な刑罰等からの自由〕

**第18条** 何人も、拷問され、又は残酷若しくはわいせつな取扱い若しくは刑罰を受けてはならない。

2 何人も、その自由な同意なくして、医学的又は科学的実験に供されてはならない。

#### 〔自己実現の権利〕

**第19条** 何人も、自由な自己実現の権利を有する。

2 何人も、その権利及び自由を行使し、又は義務を果たそうとする場合には、他人の権利及び自由を尊重し、並びにこれらに配慮し、並びに法律を遵守しなければならない。

#### 〔人身の自由〕

**第20条** 何人も、人身の自由及びこれを防衛する

権利を有する。

2 何人も、次に掲げる場合において、法律で定める手続によらなければ、人身の自由を奪われない。

1) 裁判所が言い渡した刑又はその発する逮捕令状を執行する場合

2) 法律で定める義務の履行を確保するため裁判所によってとられた措置に違反した場合

3) 犯罪行為若しくは行政規則違反行為を防止し、若しくはそのような行為を行っていると思われる十分な理由がある者を権限ある官公署に引致し、又はその者の逃走を防止する場合

4) 未成年者を監護者の下に置き、又は監護が必要かどうかを決定するため、権限ある官公署に未成年者を引致する場合

5) 伝染病、精神病、アルコール又は薬物の濫用に罹患し、自己又は他人に危害を与えるおそれのある者を隔離所に引致する場合

6) エストニアへの違法入国者を阻止し、若しくは国外に追放し、又は外国に引き渡す場合

3 何人も、契約上の債務を履行する能力に欠けていることを唯一の理由として、その人身の自由を奪われない。

#### 〔刑事手続における人身の自由〕

**第21条** 何人も、人身の自由を奪われた場合には、直ちに、かつ、その者が理解できる言語と方法で、逮捕の理由及びその者の権利が告げられなければならない。また、逮捕の事実につき近親者に知らせる機会が与えられなければならない。刑事事件の被疑者には、直ちに、弁護士を選任し、面会する機会が与えられなければならない。刑事事件の被疑者が逮捕の事実を近親者に知らせることができる権利は、犯罪行為を防止する目的又は刑事手続において真実を確認する利益がある場合に、法律の定める手続に従ってのみ、制約することができる。

2 何人も、裁判所の個別の許可を得なければ、48時間を超えて勾留することができない。この決定は、直ちに、被勾留者に対して、その者が理解できる言語と方法で、知らされなければならない。

#### 〔有罪の立証責任等〕

**第22条** 何人も、裁判所によって有罪となる証拠がその者の面前に提示される前に、犯罪行為につき有罪を宣告されることはない。

2 何人も、刑事手続において、自己の無罪を証明する義務を負わない。

3 何人も、自己又はその血縁者にとって不利な証人になることを強制されない。

#### 〔罪刑法定主義〕

**第23条** 何人も、行為時において有効な法律の下

で犯罪を構成しない行為について、有罪を宣告されることはない。

- 2 何人も、行為時において適用される罰条を超えて重い刑罰を受けることはない。犯罪が行われた後に法律が軽い罰条を定めたときは、その軽い罰条が適用される。
- 3 何人も、法律の定めるところにより最終的に有罪又は無罪の宣告を受けた犯罪について、再び訴追され、又は刑を宣告されることはない。

#### 【刑事被告人の権利】

**第24条** 何人も、法律の定める裁判所の管轄から、他の裁判所の管轄へ移されることはない。

- 2 何人も、自己の裁判に出席する権利を有する。
- 3 公判廷における弁論は、公開とする。裁判所は、法律の定める場合にその定める手続に従って、国若しくは営業の秘密、善良の風俗若しくは家庭生活若しくは私人のプライバシー又は青少年、被害者若しくは裁判官の利益を守るため必要な場合には、弁論の全部又は一部を非公開とする決定をすることができる。
- 4 公判廷における判決は、公開とする。ただし、青少年、配偶者又は被害者の利益を守るため非公開とする必要がある場合は、この限りでない。
- 5 何人も、法律の定める手続に従って、その事件に関する判決に対して、上級の裁判所に上訴する権利を有する。

#### 【損害賠償請求権】

**第25条** 何人も、ある者の違法行為に起因して生じた精神的及び物質的損害の賠償を求める権利を有する。

#### 【プライバシー権】

**第26条** 何人も、その家庭生活及びプライバシーを侵されない権利を有する。国及び地方政府並びにその公務員は、健康若しくは善良な風俗、治安、他人の権利及び自由を保持し、又は犯罪を防止し、若しくは犯罪者を逮捕するため、法律の定める場合に、その定める手続に従って行うときでなければ、何人の家庭生活又はプライバシーに干渉してはならない。

#### 【家庭の保護】

**第27条** 国の存続及び成長の基本であり、社会の基礎である家庭は、国により保護される。

- 2 配偶者は、平等の権利を有する。
- 3 両親は、子を養育し、監護する権利及び責任を有する。
- 4 両親及び子の保護については、法律で定める。
- 5 家庭は、その構成員で自活できないものを扶養する責任を有する。

#### 【健康保持権】

**第28条** 何人も、健康を保持する権利を有する。エ

ストニア国民は、老齢、稼働能力喪失、家計収入の途絶及び困窮の場合に、国の補助を受ける資格を有する。その種類、対象者、条件及び手続については、法律で定める。法律に別段の定めがない限り、エストニア国民並びにエストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、同等にこの権利を有する。

2 国は、民間及び地方政府による社会福祉施策を支援する。

3 多数の子を有する家庭及び障害者は、国及び地方政府による特別の補助を受ける資格を有する。

#### 【職業選択の自由等】

**第29条** エストニア国民は、その活動領域、職業及び職場を自由に選択する権利を有する。このための条件及び手続については、法律で定める。法律に別段の規定がない限り、エストニア国民並びにエストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、同等にこの権利を有する。

2 何人も、兵役若しくはその代替役務、伝染病の拡大を防止するため必要とされる労務、自然災害若しくは騒乱の場合において必要とされる労務又は法律により犯罪者に科せられる労務を除き、その自由な意思に反して、労働又は役務を強制されない。

3 国は、職業教育を行い、及び求職者の就職活動を支援する。

4 労働の基準については、国が定める。

5 使用者及び労働者は、それぞれ、団結する自由を有する。使用者及び労働者の団体及び組合は、それぞれの権利及び法的利益を守るため、法律で禁止されないすべての手段を用いることができる。ストライキをする権利を行使する条件及び手続については、法律で定める。

6 労働紛争を調整する手続については、法律で定める。

#### 【公務員への就職等】

**第30条** 国及び地方政府の公務員の地位は、法律の定める手続に従い、エストニア国民によって占められる。外国人又は無国籍者は、法律で定めるところにより、例外的にその地位に就くことができる。

2 特定の公務員については、商業活動に従事し、及び営利団体を形成する権利（第31条）が、法律により制限される。政党及びその他の非営利団体に参加する権利（第48条）についても、同様である。

#### 【営業の自由】

**第31条** エストニア国民は、商業活動に従事し、並びに営利団体及びその連合体を形成する権利を有する。法律は、この権利を行使する際の条件及び手続を定める。法律に別段の規定がない限り、エストニア国民並びにエストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、同等にこの権利を有する。

#### 【所有権】

- 第 32 条** 何人も、その所有権を侵されず、かつ、同等の保護を享受する。公益のため、法律に定める手続に従い、かつ、等価値で適正な補償が行われる場合を除き、所有者の同意なくしていかなる財産も収用されることはない。何人も、同意なくして財産を収用されたときは、その収用の是非並びに補償の目的物及び量に関して提訴する権利を有する。
- 2 何人も、その所有物を自由に管理し、使用し、処分することができる。その制限については、法律で定める。財産は、公益に反して使用することができない。
- 3 公益上、エストニア国民、特定の法人、地方政府又はエストニア国に所有されるべき財産の種類については、法律で定める。
- 4 相続の権利は、保障される。

#### 【住居の不可侵】

- 第 33 条** 住居は、不可侵である。何人も、治安若しくは健康、他人の権利及び自由を保持し、又は犯罪行為を防止し、犯罪者を逮捕し、若しくは犯罪捜査を遂げるため、法律の定める場合に、その定める手続に従って行うときでなければ、何人の住宅、財産若しくは職場に強制的に立ち入り、又はこれらを捜索することができない。

#### 【移転の自由】

- 第 34 条** エストニアに適法に滞在するすべての者は、移転の自由及び居留地選択の自由を有する。移動の自由は、他人の権利及び自由を保持するため必要なとき、国防上の必要があるとき、自然災害若しくは騒乱の場合、伝染病の拡大を防止し、未成年者若しくは精神病者が監護者から離れることを防止し、又は刑事手続の履行を確保するため、法律の定める場合において、その定める手続に従って行うときでなければ、制限されない。

#### 【出国の自由】

- 第 35 条** 何人も、エストニアから出国する権利を有する。この権利は、裁判手続若しくは裁判前手続の履行又は刑の執行を確保する目的で、法律の定める場合において、その定める手続に従って行うときでなければ、制限されない。

#### 【居住権】

- 第 36 条** すべてエストニア国民は、エストニアから追放され、又はエストニアに居住する権利を拒否されることはない。
- 2 エストニア国民は、国際条約に定める場合に、その条約及び法律に定める手続に従って行うときでなければ、外国に引き渡されない。引渡しは、共和国政府が決定する。引渡しの決定を受けた者は、エストニアの裁判所においてその引渡しの是

非に関し提訴する資格を有する。

- 3 すべてのエストニア国民は、エストニアに居住する権利を有する。

#### 【教育を受ける権利】

- 第 37 条** 何人も、教育を受ける権利を有する。教育は、法律で定める範囲で、学齢期にある子に対し義務的とし、国及び地方政府の普通教育学校の学費は無料とする。
- 2 教育が受けられるようにするため、国及び地方政府は、必要な数の教育施設を維持しなければならない。法律の定めるところにより、私立学校を含むその他の教育施設の設立が認められる。
- 3 両親は、子の教育について、最終の決定権を有する。
- 4 何人も、エストニア語で授業を受ける権利を有する。少数民族のために設立された教育施設においては、授業に際し、その固有の言語を選択することができる。
- 5 教育に関する諸事項は、国が定める。

#### 【科学・芸術の自由】

- 第 38 条** 科学の研究及び芸術の創造並びにその教授は、自由に行うことができる。
- 2 大学及び研究機関は、法律の定める範囲内において、自治を有する。

#### 【知的所有権】

- 第 39 条** 著作権者は、その作品について不可侵の権利を有する。国は、知的所有権を保護する。

#### 【良心、宗教及び思想の自由】

- 第 40 条** 何人も、良心、宗教及び思想の自由を有する。
- 2 何人も、自由に教会又は思想団体に属することができる。国教会は、禁じられる。
- 3 何人も、治安、健康又は道徳を侵害しない限りで、一人又は集団で、公の場所で又は私的に、その宗教的行為を行う自由を有する。

#### 【意見及び信仰の自由】

- 第 41 条** 何人も、意見及び信仰の自由を有する。何人も、転向を強いてはならない。
- 2 信仰は、法律違反とならない。
- 3 何人も、信仰を理由として、法的義務を負わない。

#### 【信仰に関する情報の保護】

- 第 42 条** 国若しくは地方政府又はその公務員は、エストニア国民の信仰に関する情報を、その意思に反して、収集し、又は蓄積してはならない。

#### 【通信の秘密】

- 第 43 条** 何人も、郵便、電報、電話その他の通常の方法による通信の秘密を侵されない。犯罪行為を防止するため又は犯罪捜査を遂げる目的で、法律の定める場合に、その定める手続に従って、裁判所によりその例外が承認される。

#### 〔情報公開請求権〕

**第44条** 何人も、公務に供せられた情報を自由に受領する権利を有する。

- 2 エストニア国民から請求があったときは、法律の定める範囲において、その定める手続に従って、すべての国及び地方政府の機関並びにその公務員は、公務に関する情報を提供する義務を負う。ただし、法律で外部漏洩が禁止されている情報及び部内限りで使用することが意図された情報については、この限りでない。
- 3 エストニア国民は、国及び地方政府並びに国及び地方政府の文書保存機関が有している自己に関する情報を、法律の定める手続に従って、入手する権利を有する。ただし、この権利は、他人の権利及び自由及び子の直系尊属の秘密を保護する目的のため、法律で制限される。犯罪を防止し若しくは犯罪者を逮捕する利益がある場合又は裁判手続において真実を探知するため必要な場合も、同様である。
- 4 法律に別段の規定がない限り、エストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、エストニア国民と同等に前2項に定める権利を有する。

#### 〔言論の自由〕

**第45条** 何人も、言語、印刷、画像その他の手段で、自己の思想、意見、信仰その他の情報を流通させる自由を有する。この権利は、治安、道徳、権利及び自由、健康、名誉及び他人の名声を保持するため、法律により制限される。法律はまた、国及び地方政府の公務員に対し、公私の秘密若しくはその公務上知り得た機密情報又は他人の家庭生活及びプライバシー又は裁判の利益を保護する目的のため、同様の制限を行う。

- 2 検閲は、禁じられる。

#### 〔請願権〕

**第46条** 何人も、国及び地方政府並びにその公務員に対し、覚書及び請願で、その意見を述べる権利を有する。これに関する対応の手続については、法律で定める。

#### 〔集会の自由〕

**第47条** 何人も、事前の許可なく、平和的に集合し、及び集会を開く権利を有する。この権利は、国防、治安、道徳、交通の安全若しくはその集会の参加者の安全を守り、又は伝染病の拡大を防ぐため、法律の定める場合に、その定める手続に従って、制限することができる。

#### 〔結社の自由〕

**第48条** 何人も、非営利団体及びその連合体を形成する権利を有する。エストニア国民のみが、政党の構成員になることができる。

- 2 武器を所持し、軍隊的組織を有し、又は軍事教

練を行う団体及び連合体を設立するには、法律の定める要件及び設立手続に従い、事前の許可を要する。

- 3 エストニアの憲法秩序の暴力的変革又はその他の刑法犯罪を行う目的を有し、又はそれらの活動を行う団体若しくはその連合体又は政党は、禁じられる。
- 4 法律違反があった場合において、団体若しくはその連合体又は政党の活動の禁止若しくは停止又はこれに対する刑事制裁は、裁判所のみによって命ぜられる。

#### 〔民族的帰属意識〕

**第49条** 何人も、民族的帰属意識を保持する権利を有する。

#### 〔少数民族の権利〕

**第50条** 少数民族は、その民族的文化の利益のため、少数民族の文化的自治に関する法律の定める条件及びその定める手続に従い、自治的諸機関を設立する権利を有する。

#### 〔公務に関し使用する言語〕

**第51条** 何人も、エストニア語で国若しくは地方機関又はその公務員に意見を述べ、エストニア語で回答を受領する権利を有する。

- 2 住民の少なくとも半数が少数民族に属する地方団体においては、何人も、その少数民族固有の言語でも、国若しくは地方政府又はその公務員から回答を受領する権利を有する。

#### 〔公務における公用語〕

**第52条** 国及び地方政府の公用語は、エストニア語である。

- 2 住民の過半数がエストニア語以外の言語を用いている地方団体においては、その地方政府は、法律の定める範囲で及びその定める手続に従って、その地方団体の定住者の過半数が用いている言語を、部内の執務において用いることができる。
- 3 裁判手続及び裁判前手続における少数民族の言語を含む外国語の使用については、法律で定める。

#### 〔環境保護義務〕

**第53条** 何人も、人間及び自然環境を保護する義務を負い、自らが原因となって環境に及ぼした損害を補償する義務を負う。損害補償の手続については、法律で定める。

#### 〔忠誠義務・抵抗権〕

**第54条** 憲法の定める統治機構に忠誠を尽くし、及びエストニアの独立を守ることは、すべてのエストニア国民の義務である。

- 2 他に尽くすべき手段がない場合、すべてのエストニア国民は、憲法秩序の強制的変革に対し、抵抗する権利を有する。

#### 〔外国人等の義務〕

**第55条** エストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、エストニア憲法の定める統治の機構を尊重する義務を負う。

### 第3章 人民

#### 〔主権の行使〕

**第56条** 人民は、投票権を有する国民による次の行為を通じて、その主権を行使する。

- 1) 国会議員選挙
- 2) 国民投票

#### 〔投票権〕

**第57条** 満18歳に達したエストニア国民は、投票権を有する。

2 裁判所により精神的に無能力と宣言されたエストニア国民は、投票権を有しない。

#### 〔投票権の制限〕

**第58条** 裁判所により有罪と宣告され、刑事施設において刑に服しているエストニア国民の選挙への参加は、法律により制限される。

### 第4章 国会

#### 〔立法権〕

**第59条** 立法権は、国会に属する。

#### 〔議員定数・選挙〕

**第60条** 国会は、比例代表選挙によって選挙された101人の国会議員からなる。選挙は、普通・平等・直接選挙で行われる。投票の秘密は、守られる。

2 満21歳に達した国民は、国会議員候補となることができる。

3 国会の通常選挙は、直近の国会議員選挙があった年の翌年から起算して4年目に当たる年の3月の第一日曜日に行われる。

4 国会の臨時選挙は、第89条、第97条、第105条及び第119条に定める場合において、選挙の公示の日から20日以上40日以内に行われる。

5 国会議員の選挙手続については、国会議員選挙法で定める。

#### 〔国会議員の任期〕

**第61条** 国会議員の任期は、選挙結果が公示された日から開始する。前任者の任期は、同日に終了する。

2 国会議員としての職務を始める前に、国会議員は、エストニア共和国及びその憲法体制に対する忠誠を確認する職務宣誓を行う。

#### 〔国会議員の無答責〕

**第62条** 国会議員は、選挙民の意思に拘束されず、また、国会及びその機関において行った表決又は政治的演説に関して法的に責任を負わない。

#### 〔兼職禁止等〕

**第63条** 国会議員は、他の公職を兼ねてはならない。

2 国会議員は、任期中、兵役を免れる。

#### 〔国会議員の地位の得喪〕

**第64条** 国会議員は、共和国政府の構成員となっている間、その職権が停止され、政府の構成員の任を解かれたときから、その職権が回復する。

2 次の場合には、国会議員の任期は、その満了前に終了する。

- 1) 他の公職に任じられたとき。
- 2) 裁判所により有罪を宣告され、刑が確定したとき。
- 3) 法の定める手続により議員を辞職したとき。
- 4) 最高裁判所により職務遂行が恒常的にできないと宣告されたとき。
- 5) 死亡したとき。

3 国会議員の職権が停止され、又は任期満了前にその任期が終了したときは、法律の定める手続に従い、補欠議員がその議席に就く。補欠議員は、国会議員としてのすべての権利及び義務を有する。

4 補欠議員の任期は、その者に係る国会議員の職権が回復したときに、終了する。

#### 〔国会の権能〕

**第65条** 国会は、

- 1) 法律及び決議を制定する。
- 2) 国民投票の施行を決定する。
- 3) 第79条の規定により共和国大統領を選挙する。
- 4) 第121条の規定により国際条約を批准し、及び破棄する。
- 5) 首相候補者が共和国政府を組閣することを承認する。
- 6) 国家予算を制定し、決算を承認する。
- 7) 共和国大統領の提案に基づき、最高裁判所長官、エストニア銀行政策委員会議長、会計検査院長、法務長官及び国防軍総司令官又は司令官を任命する。
- 8) 最高裁判所長官の提案に基づき、最高裁判所裁判官を任命する。
- 9) エストニア銀行経営委員会委員を任命する。
- 10) 政府の提案に基づき、国債を発行し、又は他の国庫債務負担行為を決定する。
- 11) エストニア人民、外国及び国際機関に対し、声明、宣告及び宣言を行う。
- 12) 勲章及び軍人の階級及び外交官序列を定める。
- 13) 投票により、共和国政府、首相又は各大臣に対する不信任決議を行う。
- 14) 第129条の規定に基づき非常事態を宣言する。
- 15) 共和国大統領の提案に基づき、戦争状態、動員令及び復員令を宣言する。
- 16) 憲法の規定により、共和国大統領、共和国政府その他の国の機関又は地方政府が処理することとされていない国政問題を処理する。

#### 【最初の集會】

**第 66 条** 国会議員選挙の結果が公示された日から 10 日以内に、新国会は最初の集會を開く。最初の集會は、共和国大統領によって召集される。

#### 【常會】

**第 67 条** 国会の常會は、1 月の第 2 月曜日から 6 月の第 3 木曜日まで、及び 9 月の第 2 月曜日から 12 月の第 3 木曜日までとする。

#### 【臨時會】

**第 68 条** 国会の臨時會は、共和国大統領、共和国政府又は少なくとも国会議員の 5 分の 1 からの要請があったときに、国会議長によって召集される。

#### 【議長及び副議長】

**第 69 条** 国会は、その議員の中から、議長及び 2 人の副議長を選任する。議長及び副議長は、国会手続法及び国会組織法の定めるところにより国会の権限行使を指揮する。

#### 【定足数】

**第 70 条** 国会の定足数は、国会手続法で定める。臨時會においては、国会議員の過半数の出席を要する。

#### 【委員会及び会派】

**第 71 条** 国会に、委員会を置く。

- 1 国会議員は、会派を結成する権利を有する。
- 2 委員会及び会派を結成する手続及びその権限については、国会手続法で定める。

#### 【會議の公開】

**第 72 条** 国会の會議は、国会議員の 3 分の 2 以上で議決した場合を除き、公開する。

- 2 国会の表決は、公開する。秘密投票は、憲法又は国会手続法で定める場合に、公務員の選挙又は任命に関してのみ行われる。

#### 【法律案の議決】

**第 73 条** 法律案は、憲法で別段の規定がある場合を除き、過半数の賛成で法律となる。

#### 【説明要求権】

- 第 74 条** 国会議員は、共和国政府及びその構成員、エストニア銀行経営委員会議長、エストニア銀行総裁、会計検査院長、法務長官及び国防軍総司令官又は司令官からの説明を求める権利を有する。
- 2 説明要求に対しては、国会の会期中、20 日以内に回答することを要する。

#### 【歳費等】

**第 75 条** 国会議員の歳費及び歳費以外の所得制限については、法律で定める。この法律の改正は、次の立法期に係る国会議員から適用される。

#### 【免責特権】

**第 76 条** 国会議員は免責特権を有する。国会議員に対する刑事訴追は、法務長官から提起され、かつ、国会議員の過半数の同意がなければ、行われ

ない。

## 第 5 章 共和国大統領

### 【国家元首】

**第 77 条** 共和国大統領は、エストニアの国家元首である。

### 【共和国大統領の権能】

**第 78 条** 共和国大統領は、

- 1) 国際関係において、エストニア共和国を代表する。
- 2) 政府の提案に基づき、エストニア共和国の外交代表を任命し、エストニアに派遣された外交代表の信任状を接受する。
- 3) 国会の通常選挙並びに第 89 条、第 97 条、第 105 条及び第 119 条の規定による国会の臨時選挙を公示する。
- 4) 第 66 条の規定により、新国会の最初の集會を召集する。
- 5) 第 68 条の規定により、国会議長に臨時會の召集を要請する。
- 6) 第 105 条及び第 107 条の規定により、批准書に署名する。
- 7) 第 109 条及び第 110 条の規定により、大統領令を布告する。
- 8) 憲法改正を發議する。
- 9) 第 89 条の規定により、首相候補者を決定する。
- 10) 第 89 条、第 90 条及び第 92 条の規定により、政府の構成員を任命し、及び罷免する。
- 11) 最高裁判所長官、エストニア銀行政策委員会議長、会計検査院長、法務長官及び国防軍総司令官又は司令官の任命に当たり、提案を行う。
- 12) エストニア銀行経営委員会議長の提案に基づき、エストニア銀行総裁を任命する。
- 13) 最高裁判所の提案に基づき裁判官を任命する。
- 14) 政府の役職者又は国防軍総司令官若しくは司令官の提案に基づき国防軍の将校を任免する。
- 15) 文武官の叙勲及び外交官の叙級を行う。
- 16) エストニア国防軍の最高司令官となる。
- 17) 国会に対し、戦争状態、動員令及び復員令を宣言し、及び第 129 条の規定により非常事態を宣言するよう国会に提案する。
- 18) 第 128 条の規定により、エストニアに対する武力攻撃が生じた場合に戦争状態、動員令及び復員令を宣言し、並びに国防軍総司令官を任命する。
- 19) 受刑者からの嘆願に基づき、大赦により刑を減免する。

20) 第 145 条の規定により、法務長官に対する弾劾を発議する。

#### 〔共和国大統領選挙〕

**第 79 条** 共和国大統領は、国会又は第 4 項の規定による選挙会により選挙される。

2 5 分の 1 以上の国会議員は、共和国大統領の候補者を指名する権利を有する。

3 少なくとも満 40 歳に達する生来のエストニア国民は、共和国大統領の候補者となる資格を有する。

4 共和国大統領は、秘密投票により選挙される。いずれの国会議員も、一票を有する。国会議員の 3 分の 2 以上の得票を得た候補者を、当選者とする。どの候補者も必要とされる投票数を得られなかった場合、新たな投票は翌日に行われる。二回目の投票の前に、新たな立候補が認められる。二回目の投票においても必要とされる投票数を得た候補者がいない場合、同日に、二回目の投票で最多の投票を得た 2 名の候補者の間で、三回目の投票が行われる。三回目の投票においても、共和国大統領が選出されない場合、国会議長は、1 月以内に、選挙会による共和国大統領選挙を公示する。

5 選挙会は、国会議員及び地方議会の代表から構成される。各地方議会は、少なくとも 1 名の代表(エストニア国民であることを要する。)を選挙会に選任する。

6 国会は、国会における投票で最多数を得た 2 人の候補者を大統領候補者として選挙会に提案する。選挙会における 21 人以上の構成員も、大統領候補者を提案する権利を有する。

7 選挙会は、その出席構成員の過半数で共和国大統領を選挙する。一回目の投票で当選者がいない場合には、最多数を得た 2 人の候補者の間で、同日に、二回目の投票を行う。

8 その他共和国大統領選挙の詳細については、共和国大統領選挙法で定める。

#### 〔共和国大統領の任期〕

**第 80 条** 共和国大統領の任期は、5 年とする。何人も、二期を超えて、共和国大統領の職に選任されることはできない。

2 共和国大統領の通常選挙は、任期満了前 60 日以降 10 日前に行う。

#### 〔就任の宣誓〕

**第 81 条** 共和国大統領は、国会において、エストニア人民に対し、次のように就任の宣誓を行わなければならない。「共和国大統領の職に就くに当たり、私(氏名)は、ここに、エストニア人民とエストニア共和国のために、エストニア共和国の憲法と法律を堅く守護し、自らに託された権力を公正かつ公平に行使し、自己の能力と知識のすべ

てを用い、誇りを持って職責を果たすことを、厳粛に誓います。」

#### 〔任期終了〕

**第 82 条** 共和国大統領の任期は、次の場合に終了する。

- 1) 辞職したとき。
- 2) 有罪を宣告されたとき。
- 3) 死亡したとき。
- 4) 新大統領が就任したとき。

#### 〔共和国大統領に事故があるときの措置〕

**第 83 条** 国会の決議により、共和国大統領が、健康上の理由で継続的にその職務を遂行することができないとされたとき、若しくは法律で定める場合に該当して一時的にその職務が遂行することができないとき、又は任期満了前にその任期が終了したときは、国会議長が、一時的に、大統領職を務める。

2 国会議長が共和国大統領職を務めている期間中、国会におけるその職権は、停止される。

3 共和国大統領職を務める国会議長は、最高裁判所の同意を得なければ、国会の臨時選挙を公示し、又は法律の公布を拒んではならない。

4 共和国大統領が引き続き 3 月間その職務を果たすことができず、又はその任期が満了前に終了したときは、第 79 条の規定により、国会は、14 日以内に、共和国大統領を選挙する。

#### 〔他の公職等との関係〕

**第 84 条** 共和国大統領が有する選挙又は任命による公職の任期は、大統領就任時において終了し、共和国大統領が有する政党の党員資格は、その時点から停止する。

#### 〔免責特権〕

**第 85 条** 共和国大統領は、法務長官が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

### 第 6 章 共和国政府

#### 〔行政権〕

**第 86 条** 行政権は、共和国政府に属する。

#### 〔共和国政府の権能〕

**第 87 条** 共和国政府は、

- 1) 国内外の政策を実行する。
- 2) 政府機関の事務を指揮し、及び調整する。
- 3) 国会の制定する法律、決議及び共和国大統領令の執行を総理する。
- 4) 国会に法律案を提出する。また、条約の批准又は破棄を提案する。
- 5) 国家予算案を編成し、これを国会に提出し、国家予算の執行を管理し、及び決算を国会に提出する。
- 6) 法律の定めるところに従い、政令及び規則

を定める。

- 7) 外交関係を処理する。
- 8) 自然災害若しくは騒乱の場合又は伝染病の拡大を防ぐため、国の全域又は一部に非常事態を宣言する。
- 9) 憲法又は法律によりその所管に属せしめられたその他の事務を遂行する。

#### 【構成】

**第88条** 共和国政府は、首相及び各大臣からなる。

#### 【組閣】

**第89条** 共和国大統領は、共和国政府が総辞職した後14日以内に、首相候補者を指名し、組閣を命じる。

- 2 首相候補者は、組閣を命じられてから14日以内に、国会に新政府の組閣方針を報告する。その後国会は、首相候補者による組閣を承認するか否かを、討論を経ることなく公開投票により決する。
- 3 国会から組閣の承認を受けた首相候補者は、7日以内に、閣僚名簿を共和国大統領に提出する。共和国大統領は、3日以内に、閣僚を任命する。
- 4 共和国大統領に指名された首相候補者が、国会において過半数の賛成を得られず、又は組閣することができず、若しくは組閣を辞退したときは、共和国大統領は、7日以内に、別の首相候補者を指名する。
- 5 共和国大統領が7日以内に別の首相候補者を指名しなかったとき、若しくは指名を辞退したとき、又はこの首相候補者が第2項及び第3項に定める条件及び期限に従って国会の承認を得られなかったときは、首相候補者の指名権は、国会に移転する。
- 6 国会は、首相候補者を指名し、首相候補者は、大統領に閣僚名簿を提出する。首相候補者の指名権が国会に移転してから14日以内に共和国大統領に閣僚名簿が提出されなかったときは、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

#### 【政府構成員の任免】

**第90条** 共和国政府の構成員の変更は、首相の提案に基づき、共和国大統領が行う。

#### 【宣誓】

**第91条** 政府は、国会において就任の宣誓をしてから、職務に就く。

#### 【総辞職】

**第92条** 次の場合には、共和国政府は、総辞職する。

- 1) 新国会が召集されたとき。
- 2) 首相が辞任し、又は死亡したとき。
- 3) 国会が、政府又は首相の不信任を決議したとき。
- 2) 共和国大統領は、新政府が職務に就いたときは、旧政府をその任から解く。

#### 【首相の権能等】

**第93条** 首相は、共和国政府を代表し、その事務を指揮する。

- 2 首相は、自己が不在の間、その職務を代理する二人の大臣を指名する。その手続は、首相が定める。

#### 【各大臣】

**第94条** 法律で定めるところに従い、政府の行政分野に応じて、適宜の省庁が設立される。

- 2 各大臣は、省庁の長となり、その省庁の所管事項に属する事務処理を指揮し、法律に基づき必要な規則及び指令を発し、法律で定める根拠及び手続に従って、その権限に属せしめられた他の事務を行う。
- 3 各大臣が病気その他の障害により一時的にその職務をすることができない場合には、首相は、その期間中他の大臣にその職務を行わせる。
- 4 共和国大統領は、首相の提案に基づき、無任所大臣を任命することができる。

#### 【国家官房長官】

**第95条** 政府に国家官房を置き、国家官房長官がその長となる。

- 2 国家官房長官は、首相が任免する。
- 3 国家官房長官は、閣議に出席し、発言する権利を有する。
- 4 国家官房長官は、国家官房の長として、法律により省庁における大臣に認められたのと同等の権限を有する。

#### 【閣議等】

**第96条** 閣議は、政府が別段の決定をした場合を除き、非公開とする。

- 2 政府は、首相又は所管大臣の提案に基づき、決定を行う。
- 3 政令は、首相、所管大臣及び国家官房長官の署名を受けたときに、その効力が発生する。

#### 【不信任決議】

**第97条** 国会は、政府、首相又はいずれかの大臣に対する不信任を、国会議員の過半数の賛成による決議により表明する。

- 2 不信任決議案は、国会の会期中、文書による動議で、少なくとも国会議員の5分の1により発議される。
- 3 不信任決議案は、その発議後2日を経なければ、議題とすることができない。ただし、政府が早期の決議を求めたときは、この限りでない。
- 4 政府又は首相に対する不信任決議が可決されたときは、共和国大統領は、政府の提案に基づき、3日以内に、臨時選挙を公示する。
- 5 大臣に対する不信任決議が可決されたときは、国会議長は、その旨を共和国大統領に通知し、共和国大統領は、当該大臣を解任する。

6 同一の者に対する不信任決議案は、先の不信任決議案の表決から 3 月を経ない間は、発議することができない。

#### 【信任をかけた議案】

**第 98 条** 共和国政府は、国会に提出した特定の議案の成否に、その信任をかけることができる。

2 政府の信任をかけた議案は、その議案に信任がかけられてから 2 日を経過しなければ、議題とすることができない。国会がその議案を否決したときは、政府は総辞職する。

#### 【兼職制限】

**第 99 条** 共和国政府の構成員は、他のいずれの公職をも兼ねることができず、営利企業の経営又は顧問の職に就いてはならない。

#### 【国会における出席発言】

**第 100 条** 共和国政府の構成員は、国会及びその委員会において、出席し、及び発言する権利を有する。

#### 【免責特権】

**第 101 条** 共和国政府の構成員は、法務長官が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

2 弾劾裁判において有罪が確定したときは、その政府構成員の任期は終了する。

### 第 7 章 立法

#### 【法律に対する憲法の優位】

**第 102 条** 法律は、憲法の規定に従って、制定される。

#### 【法律案の提出権】

**第 103 条** 法律案の提出権は、次に掲げる者が有する。

- 1) 国会議員
- 2) 国会の会派
- 3) 国会の委員会
- 4) 共和国政府
- 5) 憲法改正については、共和国大統領

2 国会は、その過半数の賛成による決議により、共和国政府に対し、国会が求める法律案を提出するよう要請することができる。

#### 【法律案の制定手続】

**第 104 条** 法律案の制定手続は、国会手続法で定める。次に掲げる法律は、国会の過半数の賛成のみで制定され、又は改正される。

- 1) 国籍法
- 2) 国会議員選挙法
- 3) 共和国大統領選挙法
- 4) 地方政府選挙法
- 5) 国民投票法
- 6) 国会手続法及び国会組織法
- 7) 共和国大統領及び国会議員歳費法

8) 共和国政府法

9) 共和国大統領及び共和国政府構成員弾劾手続法

10) 少数民族文化的自治法

11) 国家予算法

12) エストニア銀行法

13) 会計検査院法

14) 裁判組織法及び裁判手続法

15) 内債及び外債並びに国有資産及び債務に関する法律

16) 非常事態法

17) 平時国防軍法及び戦時国防軍法

#### 【国民投票】

**第 105 条** 国会は、法律案及び他の国政問題を国民投票にかけることができる。

2 人民の意思は、国民投票における投票総数の過半数により決する。

3 国民投票により承認された法律案は、直ちに共和国大統領により公布される。国民投票による決定は、すべての国の機関を拘束する。

4 国民投票にかけられた法律案が過半数の賛成を得られなかった場合、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

#### 【国民投票の対象・手続】

**第 106 条** 予算、租税、国の財政問題、国際条約の批准並びに非常事態の宣言及びその終結は、国民投票の対象としてはならない。

2 国民投票の手続については、国民投票法で定める。

#### 【法律の公布・共和国大統領の拒否権】

**第 107 条** 法律は、共和国大統領によって公布される。

2 共和国大統領は、国会で成立した法律の受理後 14 日以内に、その法律を公布せず、かつ、公布を拒否する理由を付して、国会に差し戻す権限を有する。国会が、修正することなくその法律を再議決したときは、共和国大統領は、その法律を公布するか、あるいは最高裁判所に対し、その法律が憲法に抵触する旨判決するよう求めることができる。最高裁判所が、その法律が憲法に違反しない旨判決したときは、共和国大統領は、その法律を公布する。

#### 【法律の施行】

**第 108 条** 法律は、別段の定めがある場合を除き、官報に記載された後 10 日目に施行される。

#### 【大統領令の発布】

**第 109 条** 非常事態において国会が集会することができないときは、共和国大統領は、法律の効力を有する大統領令を発することができる。この大統領令には、国会議長及び首相の副署を要する。

2 国会が集会したときは、共和国大統領は、その大統領令を国会に提出する。国会は、直ちに、それを法律とすることを承認するか、又は廃止するかを決する。

#### 〔大統領令の限界〕

**第 110 条** 共和国大統領は、大統領令により、憲法、第 104 条に掲げる法律並びに国税及び国家予算を定める法律を制定し、修正し、又は廃止することができない。

### 第 8 章 財政及び国家予算

#### 〔通貨発行権等〕

**第 111 条** エストニアにおける通貨の唯一の発行権は、エストニア銀行に属する。エストニア銀行は、通貨の流通を調節し、及び我が国の通貨の安定を図る。

#### 〔国会報告〕

**第 112 条** エストニア銀行は、法律の定めるところに従い、国会に報告を行う。

#### 〔国税等法定主義〕

**第 113 条** 国税、手数料、料金、罰金及び強制保険料については、法律で定める。

#### 〔国有財産〕

**第 114 条** 国有財産の取得、使用及び処分については、法律で定める。

#### 〔国家予算〕

**第 115 条** 国会は、法律で、毎年の収入及び支出予算を定める。

- 2 共和国政府は、予算年度の開始 3 月前までに、国会に国家予算案を提出する。
- 3 政府の提案に基づき、国会は、予算年度内において補正予算を議決することができる。

#### 〔予算修正〕

**第 116 条** 国家予算又はその案に対する修正案で、収入総額の減少、支出総額の増加又は支出額の見直しを必要とするものを提案するときは、提案者は、提案に係る支出額に見合う財源を示した財政計算書を付すことを要する。

- 2 国会は、国家予算又は予算案において他の法律で定められている支出を、削除し、又は減額することができない。

#### 〔予算編成手続等〕

**第 117 条** 予算編成及びその制定手続については、法律で定める。

#### 〔予算不成立時の措置〕

**第 118 条** 国会で制定された国家予算は、予算年度の開始時に効力を発生する。国会が予算年度の開始までに国家予算を制定しなかった場合は、毎月、前予算年度における支出額の 12 分の 1 を支出することが認められる。

**第 119 条** 国会が予算年度の開始から 2 月を経過

しても国家予算を制定しない場合は、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

### 第 9 章 外交関係及び国際条約

#### 〔外交関係〕

**第 120 条** エストニア共和国が外国及び国際機関と関係を結ぶ手続については、法律で定める。

#### 〔国際条約〕

**第 121 条** 国会は、次に掲げるエストニア共和国の条約を批准し、及び廃棄する。

- 1) 国境を変更するもの
- 2) その実施に伴い、エストニアの法律の制定、改正又は廃止が必要となるもの
- 3) エストニア共和国の国際機関又は国家連合への加盟を定めるもの
- 4) エストニア共和国の軍事的又は財政的負担を伴うもの
- 5) その条約で、批准が必要と規定されているもの

#### 〔国境〕

**第 122 条** エストニアの国境は、1920 年 2 月 2 日のタルトゥ平和条約及び他の国境画定条約で定める。エストニアの領海及び領空については、国際慣行に基づいて定められる。

- 2 エストニアの国境を変更する条約を批准するには、国会議員の 3 分の 2 以上の賛成を要する。

#### 〔条約と憲法・法律との関係〕

**第 123 条** エストニア共和国は、憲法に抵触する国際条約に加わらない。

- 2 エストニアの法令が国会の批准した国際条約と抵触する場合、条約の規定が優先する。

### 第 10 章 国防

#### 〔兵役・代替役務〕

**第 124 条** エストニア国民は、法律で定める基準及び手続に従い、国防軍に加わる義務を負う。

- 2 宗教的又は倫理的理由により国防軍における兵役を拒否する者は、法律で定める手続に従い、代替役務に服する義務を負う。
- 3 国防軍における軍務又は代替役務に服する者は、それらの役務がもたらす特別の利益にかんがみ、法律に別段の規定がない限り、憲法上の権利、自由及び義務を有する。ただし、第 8 条第 3 項及び第 4 項、第 11 条から第 18 条まで、第 20 条第 3 項、第 21 条から第 28 条まで、第 32 条、第 33 条、第 36 条から第 43 条まで、第 44 条第 1 項及び第 2 項並びに第 49 条から第 51 条に規定する権利及び自由は、制約してはならない。国防軍における軍務又は代替役務に服する者の法的地位については、法律で定める。

#### 〔政治的活動の制限〕

**第 125 条** 現に軍務又は役務に服している者は、

公職に選挙若しくは任命され、又はいかなる政党の活動にも参加してはならない。

#### 〔国防体制〕

**第 126 条** 国防体制については、平時国防軍法及び戦時国防軍法で定める。

2 エストニア国防軍及び国防諸機関の組織は、法律で定める。

#### 〔司令官〕

**第 127 条** 国防軍の最高司令官は、共和国大統領である。

2 国防評議会は、共和国大統領の諮問機関であり、その構成及び事務は、法律で定める。

3 エストニア国防軍は、平時にあっては国防軍司令官の、戦時にあっては国防軍総司令官の指揮を受ける。国防軍の司令官及び総司令官は、共和国大統領の提案に基づき、国会により任免される。

#### 〔国会及び共和国大統領の権限〕

**第 128 条** 国会は、共和国大統領の提案に基づき、戦争状態、動員令及び復員令を宣言し、及びエストニア人の国際的義務を果たすため、国防軍の派遣を決定する。

2 エストニア共和国に対する武力攻撃が発生した場合には、共和国大統領は、国会の決議を待つことなく、戦争状態及び動員令を宣言し、並びに国防軍総司令官を任命する。

#### 〔非常事態〕

**第 129 条** 憲法の統治機構に対する重大な脅威が発生したときは、国会は、共和国大統領又は共和国政府の提案に基づき、国会議員の過半数の賛成で、3 月を超えない範囲内で、全土に非常事態を宣言することができる。

2 非常事態に関する規定は、法律で定める。

#### 〔権利及び自由の制限〕

**第 130 条** 非常事態又は戦争状態においては、国防上及び治安上の理由から、法律の定める場合において、その定める手続に従って、個人の権利及び自由が制限される。ただし、第 8 条、第 11 条から第 18 条まで、第 20 条第 3 項、第 22 条、第 23 条、第 24 条第 2 項及び第 4 項、第 25 条、第 27 条、第 28 条、第 36 条第 2 項、第 40 条、第 41 条、第 49 条、第 51 条第 1 項に規定する権利及び自由は、制限されない。

#### 〔非常事態・戦争状態と選挙〕

**第 131 条** 非常事態又は戦争状態においては、国会議員、共和国大統領又は地方自治体の代議機関の選挙は、施行しない。これらの者の任期は、終了しない。

2 非常事態又は戦争状態が終了したときは、その終了後 3 月以内の期間まで、国会議員、共和国大統領及び地方自治体の代議機関の任期が延長さ

れる。この場合においては、新たな選挙は、非常事態又は戦争状態の終了後 3 月以内に公示される。

## 第 11 章 会計検査院

### 〔会計検査院の法的地位〕

**第 132 条** 会計検査院は、その活動において、経済統制に責任を有する独立の国家機関である。

### 〔会計検査院の権能〕

**第 133 条** 会計検査院は、次に掲げる事項を監視する。

- 1) 国家機関、国家企業及びその他の機関の経済活動
- 2) 国有財産の使用及び管理
- 3) 地方政府の所管に移転された国有資産の使用及び管理
- 4) 国がその有する持分若しくは株式により過半数の議決権を有し、又はその借入金若しくは契約上の債務について国が保証している企業の経済活動

### 〔会計検査院長〕

**第 134 条** 会計検査院は、共和国大統領の提案に基づき国会により任免される会計検査院長が統理する。

2 会計検査院長の任期は、5 年とする。

### 〔年次報告〕

**第 135 条** 会計検査院長は、決算が国会において審査されるときに、前予算年度中の国有財産の使用及び管理について年次報告書を提出する。

### 〔会計検査院長の権利・権限〕

**第 136 条** 会計検査院長は、共和国政府の閣議に出席し、その職務に関し発言する権利を有する。

2 会計検査院長は、会計検査院の長として、法律により省庁における大臣に認められたのと同等の権限を有する。

### 〔法律への委任〕

**第 137 条** 会計検査院の組織については、法律で定める。

### 〔免責特権〕

**第 138 条** 会計検査院長は、法務長官が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

## 第 12 章 法務長官

### 〔法務長官の法的地位〕

**第 139 条** 法務長官は、その活動において、国の立法及び行政並びに地方政府の制定する法令が憲法及び法律に適合しているか否かを監視する独立の公職である。

2 法務長官は、法律の改正及び新法律の制定並びに国の機関の権限行使に関しなされる申立てを審査し、必要があれば、国会に報告書を提出する。

3 法務長官は、第 76 条、第 85 条、第 101 条、

第138条及び第153条に規定する場合において、国会議員、共和国大統領、共和国政府の構成員、会計検査院長、最高裁判所長官又は最高裁判所裁判官に対する弾劾を国会に提案する。

#### 〔法務長官の任命・任期〕

**第140条** 法務長官は、共和国大統領の提案に基づき国会により任命され、任期は7年とする。

2 法務長官は、裁判所の判決がなければ、退職できない。

#### 〔法務長官の権利・権限〕

**第141条** 法務長官は、その事務局の長として、法律により省庁における大臣に認められたのと同等の権限を有する。

2 法務長官は、国会の会議及び共和国政府の閣議に出席し、発言する権利を有する。

#### 〔法令の是正権〕

**第142条** 法務長官は、国の立法及び行政並びに地方政府の制定する法令が憲法又は法律に抵触していると料するとき、その法令を制定した機関に対し、20日以内にその法令を憲法又は法律に適合するものにするよう要請する。

2 その法令が20日以内に憲法又は法律に適合するものにならないときは、法務長官は、最高裁判所に対し、その法令が無効であり、破棄する旨宣言するよう申し立てる。

#### 〔年次報告〕

**第143条** 法務長官は、国の立法及び行政並びに地方政府の制定する法令が憲法又は法律に適合しているか否かについて、国会に対し年次報告書を提出する。

#### 〔法律への委任〕

**第144条** 法務長官の法的地位及びその事務局の組織については、法律で定める。

#### 〔免責特権〕

**第145条** 法務長官は、共和国大統領が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

### 第13章 裁判所

#### 〔裁判所の地位・権能〕

**第146条** 裁判は、裁判所においてのみ行われる。裁判所は、その権限行使について独立であり、憲法及び法律に従って裁判を行う。

#### 〔裁判官の身分保障〕

**第147条** 裁判官は、終身その任にある。裁判官を分限する基準及びその手続は、法律で定める。

2 裁判官は、裁判所の判決がなければ、分限できない。

3 裁判官は、法律で定める場合を除いては、いかなる公職にも選挙又は任命されてはならない。

4 裁判官の独立の保障及びその法的地位につい

ては、法律で定める。

#### 〔裁判所機構〕

**第148条** 裁判所機構を構成するものとして、次のものを置く。

1) 郡及び都市裁判所並びに行政裁判所

2) 巡回裁判所

3) 最高裁判所

2 特定の分野の裁判事件を処理させるため、法律で定めるところにより、特別裁判所を設立する。

3 臨時裁判所の設立は、禁じられる。

#### 〔各裁判所の権能等〕

**第149条** 郡及び都市裁判所並びに行政裁判所は、第一審裁判所である。

2 巡回裁判所は、第二審裁判所であり、上訴手続において第一審裁判所の判決を審理する。

3 最高裁判所は、終審裁判所であり、上訴手続において下級審の判決を審理する。最高裁判所は、違憲審査を行う裁判所でもある。

4 裁判所機構及び裁判手続については、法律で定める。

#### 〔裁判官の任命〕

**第150条** 最高裁判所長官は、共和国大統領の提案に基づき、国会により任命される。

2 最高裁判所の裁判官は、最高裁判所長官の提案に基づき、国会により任命される。

3 他の裁判官は、最高裁判所の提案に基づき、共和国大統領により任命される。

#### 〔法律への委任〕

**第151条** 裁判手続における弁論、防御、公訴及び適法性の審査については、法律で定める。

#### 〔憲法保障〕

**第152条** 法律その他の命令が憲法に抵触している場合には、裁判所は、審理中の事件にそれを適用してはならない。

2 法律その他の命令が憲法の規定及び趣旨に抵触している場合には、最高裁判所は、その無効及び破棄を宣言する。

#### 〔免責特権〕

**第153条** 裁判官は、その任期中最高裁判所が共和国大統領の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

2 最高裁判所の長官及び裁判官は、法務長官が国会の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

### 第14章 地方政府

#### 〔地方政府の法的地位〕

**第154条** すべて地方に関する事項は、地方政府によって処理され、規律される。地方政府は、法律の定めるところに従い、独立して職務を行う。

2 法律の規定又は地方政府の同意がなければ、地

方政府に義務を負わせることができない。地方府に義務付けられた事項に関する支出については、法律により、国が負担する。

#### 〔地方自治体の種類〕

**第 155 条** 地方自治体の種類は、郡及び都市とする。法律の定める基準及びその定める手続に従い、他の種類の地方自治体をつくることができる。

#### 〔地方議会の選挙〕

**第 156 条** 地方自治体の代議機関は、地方議会とする。地方議会は、4年の任期をもって、自由選挙により選挙される。選挙は、普通・統一・直接選挙で行われる。投票の秘密は、守られる。

2 地方議会の選挙においては、満 18 歳に達し、その地方自治体の領域に定住するすべての者は、法律の定める条件に従って、投票権を有する。

#### 〔地方府の予算〕

**第 157 条** 地方府は、独自の予算を、法律の定める編成原則及び手続に従って、定める。

2 地方府は、法律に基づき、地方税及び手数料を賦課し、及び徴収することができる。

#### 〔地方自治体の境界〕

**第 158 条** 地方自治体の境界は、関係地方府の意見を聴くことなく、変更してはならない。

#### 〔地方府の組合等〕

**第 159 条** 地方府は、他の地方府と組合を形成し、及び合同の機関を設置することができる。

#### 〔法律への委任〕

**第 160 条** 地方府の組織及びその事務の管理については、法律で定める。

### 第 15 章 憲法改正

#### 〔憲法改正原案の発議権〕

**第 161 条** 憲法改正原案を発議する権利は、5分の1以上の国会議員及び共和国大統領に属する。

2 憲法改正原案の発議及び憲法改正手続は、非常事態又は戦争状態においては、行うことができない。

#### 〔第 1 章及び第 15 章の改正方法〕

**第 162 条** 第 1 章「総則」及び第 15 章「憲法改正」は、国民投票によってのみ改正される。

#### 〔憲法改正の方法〕

**第 163 条** 憲法は、次のいずれかの場合に、改正される。

- 1) 国民投票により承認されたとき。
  - 2) 総選挙を挟んだ二立法期にわたる国会議員により承認されたとき。
  - 3) 緊急を要するときは、国会で承認されたとき。
- 2 憲法改正原案は、国会における三読会で審議され、第一読会と第二読会の間には、少なくとも3月の間隔を、第二読会と第三読会の間には少なくとも1月の間隔を置かなければならない。憲法

改正の方法は、第三読会において決定される。

#### 〔国民投票による憲法改正手続〕

**第 164 条** 憲法改正案を国民投票に付すには、国会議員の5分の3以上の賛成により、国民に発議することを要する。国民投票は、国会により発議されてから少なくとも3月を経過しなければ行うことができない。

#### 〔二立法期にわたる国会議員による憲法改正手続〕

**第 165 条** 憲法改正を、総選挙を挟んだ二立法期にわたる国会議員により行うには、憲法改正原案が第一期の国会議員の過半数の賛成で可決されることを要する。

2 第二期の国会において、第一期の国会議員の過半数の賛成で可決された憲法改正案につき、修正することなく、第一読会において国会議員の5分の3以上の賛成で可決したときは、憲法改正が承認されたものとする。

#### 〔緊急を要する場合の憲法改正手続〕

**第 166 条** 緊急を要するとして提案された憲法改正案を審議するには、国会議員の5分の4以上の賛成を要する。この場合において、憲法改正案について国会議員の3分の2以上の賛成で可決したときは、承認されたものとする。

#### 〔憲法改正の公布・施行〕

**第 167 条** 憲法改正は、共和国大統領によって公布され、その定める日から施行する。ただし、施行日は、公布の日から3月以上経過した日でなければならない。

#### 〔憲法改正原案再発議の制限〕

**第 168 条** 憲法改正案が国民投票又は国会により否決された日から1年内は、同一の事項を目的とする憲法改正原案を再発議することができない。

## レインサル議会憲法委員長らからの説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 27 日 10:10 ~ 11:30

於：エストニア議会

### エストニア側出席者

レインサル (Reinsalu) 議会憲法委員長

ヌット (Nutt) 議員

ライドヴェー (Laidvee) 憲法委員会首席参事官

ルツサル (Lutsar) 憲法委員会事務局コンサルタント ほか 1 名

### (はじめに)

**レインサル委員長** 本日は、尊敬する中山先生をはじめ、日本の国会議員と事務方の皆様をエストニア議会にお迎えできることを大変嬉しく思います。また、このようにハイレベルで重要分野の代表団がいらっしやってくださったことを光栄に思います。

皆様の関心に沿うよう、私どもは、どのような具体的なお質問に対してもお答えをするつもりでありますし、また、「日出づる国」からいらした皆様を、晴天が歓迎しております。

私の方から、本日の同席者を紹介させていただきたい。左に座っているのが同僚のヌット議員であり、議会憲法委員会委員であるとともに国際問題の専門家としても活躍している。私のすぐ右にいるのがライドヴェー憲法委員会首席参事官であり、憲法委員会の事務方である。その隣がルツサル憲法委員会事務局コンサルタントであり、憲法委員会の顧問である。

**中山団長** まず、冒頭に、調査議員団を代表して、ご挨拶申し上げます。本日は、このような会談を開いていただき、大変光栄に思います。

私どもは、日本国憲法をどうするか、憲法改正のための手続法をどうするかという問題について、過去約 7 年間にわたって、超党派で議論をしてきている。現在の我が国の憲法は、第二次大戦後の連合国占領下において制定されたものであるが、それから約 60 年間の経った現在、日本や世界の時代状況は当時とは全く異なるものとなってきた。私どもは、基本的に、このような認識で、新しい「国のかたち」をつくるための調査を行ってきているところである。

ところで、エストニア共和国との関係では、ちょうどソ連が崩壊するときいろいろな問題があり、当時、私は外務大臣として、バルト三国との国交の樹

立に全力を挙げたことが思い出される。

本日は、事前にお渡しした質問事項に沿って、憲法に関する率直なご意見をお伺いできれば、と思っている。

### （国民投票制度の概要）

**レインサル委員長** それでは、まず、国民投票制度の説明から始めさせていただく。

現行憲法によると、ある法案や問題を国民投票に付すための発議権は、国会にある（105条）。一方で、現行憲法はポピュリズム的な国民投票、つまり 財政問題、外交問題、防衛問題に関する国民投票を禁止している（106条）。

また国会は、5分の3以上の賛成をもって憲法改正案を国民投票に付すことを発議できる（164条）。

国民投票の要件等について簡単に説明すると、

国会が国民投票を実施する旨を決定したがその内容や手続に対して異議があれば、最高裁判所憲法審査部に対して、異議申立てを行うことができる、

国民投票の対象については法律案を国民投票に付すこともでき、また具体的な案件に対しては案件ごとに付すこともできる、

一回の国民投票で複数の案件の是非を問うことは禁止されておらず、また、国民投票を国政選挙や地方選挙と同時に行うことも禁止されていない、

国民投票の投票権年齢は一般的な選挙権年齢と同じ18歳以上である、

国民投票に付された案件が可決されるためには有効投票の過半数が必要であり、過半数の賛成を得ることができなかった場合には憲法の規定（105条4項）により総選挙が実施される。

#### エストニア共和国憲法（事務局仮訳。以下同じ。）

##### 〔国民投票〕

**第105条** 国会は、法律案及び他の国政問題を国民投票にかけることができる。

2 人民の意思は、国民投票における投票総数の過半数により決する。

3 国民投票により承認された法律案は、直ちに共和国大統領により公布される。国民投票による決定は、すべての国の機関を拘束する。

4 国民投票にかけられた法律案が過半数の賛成を得られなかった場合、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

##### 〔国民投票の対象・手続〕

**第106条** 予算、租税、国の財政問題、国際条約の批准並びに非常事態の宣言及びその終結は、国民投票の対象としてはならない。

2 国民投票の手続については、国民投票法で定める。

##### 〔国民投票による憲法改正手続〕

**第164条** 憲法改正案を国民投票に付すには、国会議員の5分の3以上の賛成により、

国民に発議することを要する。国民投票は、国会により発議されてから少なくとも 3 月を経過しなければ行うことができない。

### （政府の広報活動）

**レインサル委員長** 政府は、国民投票に付された案件について、結果に影響を与えるような、賛成・反対のどちらかに偏った広報活動は行わない。賛成・反対のキャンペーンに対して、財政的な支援を行うこともない。

たとえば、現行憲法下で行われた唯一の国民投票である EU 加盟に伴う憲法改正国民投票では、賛成・反対のキャンペーンはともに幅広く行われたが、政府はそれらのキャンペーンに対して財政的に援助することはなかった。

では続いて、ヌット議員のほうから補足説明をする。

### （選挙権年齢と被選挙権年齢）

**ヌット議員** 最初に国民投票制度の説明を補足するが、選挙権については 18 歳以上から与えられている。1938 年憲法では、21 歳以上と規定されていたので、1938 年憲法から見ると有権者年齢が下げられたわけである。現在も、人口動態が変化しているので、それを加味した場合にさらに有権者年齢を引き下げなければならないのではないかと、という議論も少しある。しかし、これは、大勢を占めるような議論にはまだなっていない。

被選挙権はそれぞれの制度によって異なっている。例えば、地方議会議員の被選挙権は 18 歳以上、国会議員の被選挙権は 21 歳以上、大統領の被選挙権選挙は 40 歳以上と規定されている。

被選挙権についてのさまざまな年齢制限に、実際意味があるのかについては、個人的には特に意味はないと考える。例えば、20 歳でも十分に国会議員が務まる人もいれば、35 歳で大統領に相応しい資質を持っている人もいるが、現在憲法上ではこのような年齢要件が規定されている。

### （憲法 105 条 3 項の解釈）

**ヌット議員** ここで、憲法 105 条 3 項の解釈についても説明したい。同項は、「国民投票による決定は、すべての国の機関を拘束する」と規定しているが、この条項の解釈についてさまざまな見解があり、「国民投票の結果がすべての国家機関を拘束するのであれば、国民投票を経て改正された法案は、後に国会が再度改正することができるのか」という論点を生じさせている。

この論点に関しては、大多数が肯定的であり、国民投票で可決された法律であっても、議会が後に改正することができるという解釈が多い。もちろん議会は、国民投票で可決された法案を速やかに公布することが求められているのだが。

また、憲法改正案が国民投票で可決されると、当該改正案が憲法に合致しているか、違憲ではないかという判断はできない。つまり、違憲判断は、国民投票に付される前に行われなければならない。

### （国民投票の二つの側面 ～消極的な側面～）

**ヌット議員** このように、国民投票の結果はすべての国家機関を拘束するという点では、他の欧州各国の国民投票よりも強い効力を有しているといえる。けれども、二つの側面を強調しておきたい。一つは国民投票の非常に消極的な側面、もう一つは国会と非常に強く結び付いている政治的な側面である。

まず、エストニアの国民投票は消極的な側面を持っており、国民投票を開催することはかなり難しい。これが、独立を回復して以来一度しか開催されていない理由である。スイスと比較するとよく分かるが、スイスの国民投票は、非常に自由主義的な制度であり、年に何回も国民投票が開催されている。スイスでは直接民主主義が強調されているが、エストニアでは代表制民主主義の面が強い。したがって、現行憲法下では、国民投票は、日常的な手段というより、原理原則的な事項を決定する特別の手段と考えられている。

しかし、国民投票に付さなければ、改正できない憲法条文もあり、憲法改正手続に関する改正、総則に関する改正である。2003年に実施された国民投票は、EU加盟に伴う憲法改正に関わるものであり、総則に関する改正であったため義務的国民投票であった。

#### エストニア共和国憲法

##### 〔第1章及び第15章の改正方法〕

**第162条** 第1章「総則」及び第15章「憲法改正」は、国民投票によってのみ改正される。

### （国民投票の二つの側面 ～政治的な側面～）

**ヌット議員** 次に、国民投票が国会と結び付き、国会中心であるという政治的な側面について説明したい。憲法改正は、国会の5分の3以上の賛成で憲法改正を発議できることになっており、他のいかなる国家機関も発議できない。

なぜ、このような条文が設けられたのかについて答えるためには、エストニア共和国憲法の歴史を振り返る必要がある。

1920年に成立した憲法によれば、国民投票を実施することは容易であり、国会の意思に関係なく実施することができた。25,000人の署名により国民発議がなされた場合には、案件を国民投票に付すことができ、そこに国会が関与する余地はなかった。一見この制度は、非常に民主的で直接民主主義の理念に適っているかのように思われるが、実際にはこのような条項があったことが大きな問題となった。というのは、立法機関である国会が、法律の制定に関して、部分的にその権限を失うことになったからである。一例を挙げると、1933年に国民発議により憲法草案が国民投票に付されている。翌年成立したこの1934年憲法は、ポピュリズムの要素が大きい憲法であったが、国民投票において大きな支持を得て公布された。1934年憲法により、国会の権限の一部が大統領に属し、国会の権限が弱まることとなった。そして結果的には、エストニアでは民主的な制度が崩れ、一人の大統領に権力が集中した体制に移行せざるを得なくなったのである。

しかし、戦前のエストニアの第三番目の憲法である1937年憲法では、国民投票の実施が容易であった1920年憲法と比べて、振り子が大きく逆の方向に振れ、国民投票を発議する権限が大統領のみに属すと規定された。大統領は、国民投票以外にも非常に大きな権限を持っており、さらに国民投票の発議権が加わったのである（実際にこの憲法に基づいて国民投票が実施されることはなかったが）。

このような歴史的経緯を踏まえると、1992年憲法下での国民投票制度は、現在のエストニア共和国の状況の下で、非常に納得できるものである。

国会では、憲法改正に関する国民投票について、ある一定数以上の国民の請求があれば国民側から発議できるという条項を盛り込むという試みもあるが、この試みは実現していない。

### （1992年憲法の制定経緯）

**ヌット議員** ここで、1992年憲法の制定経緯について話したい。

1940年にソ連がバルト三国を占領し、三国は第二次世界大戦の過程において独立を失ってしまったが、世界のほとんどの国はこの占領を承認することはなかった。したがってエストニアでは1938年憲法が、リトアニアでは1938年憲法が、ラトビアでは1922年憲法が、それぞれ国の独立回復時においても有効であったが、実際は占領下にあったため、法的効力を持つはずの憲法が執行される状態にはなかった。1991年の夏に、状況が大きく変わり、バルト三国は独立を回復する機会を得た。そして、三国ともに、占領される以前の法的状況に戻るというかたちで、独立を回復したのである。

エストニアが、以前あった状態への回復という形式をとったことにより、多

くの国が回復という形式で承認した。つまり、諸外国がエストニアの独立回復を認めた文書は、エストニアの独立を承認したのではなく、エストニアの以前の状況への回復を承認したことになっているのである。けれども、以前の状況への完全な回復ということになると、すべての事項を一から百まで法的に適用されるのかという問題が生じた。もちろん、50年の間に世界の状況も変わったわけであるから。

### （ラトビアとの相違）

**ヌット議員** ここで、ラトビアは1922年憲法を復活させたのに対し、エストニアは1938年憲法を完全に復活させるのではなく新憲法を採択したが、その違いは何かという疑問が生じる。

ラトビアの1922年憲法は、非常に自由な議会制民主主義に基づいて制定された憲法であり、1991年のラトビアの社会状況においても、すべて復活することが可能であった。一方、エストニアの1938年憲法は、二院制を採用しており、上院は選挙で選出されるのではなく、社会的な地位に基づいて大統領により任命されると規定されていた。そして、1991年においては、エストニアには大統領は存在せず、上院議員もいなかったため、そのような状況においては、1938年憲法を部分的に復活させるというよりは、むしろ新憲法を制定するほうに世論が動いたのである。

それでも、1938年憲法をできる限り正確にそのまま復活させるべきであるとの意見を持つ人もかなりの割合で存在し、なかなか大きな発言力も持っていた。そして、それらの人々は、新憲法においても1938年憲法に基づくという条項を入れたがっていたのである。新憲法制定という方針は、当時の最高会議、エストニア会議、憲法会議など幅広い支持を得て、国民投票により新憲法が採択された。

### （継続性の重視）

**ヌット議員** もう一つ言及しておきたいのは、エストニアは、国民の継続性を重視した。1938年憲法下においてエストニア国民であった人とその子孫に、自らの国の帰属を決定する権利を与え、選択した者は継続した国民として認めることにした。また、1992年に実施された国民投票における投票権は、1938年時点で国民だった人とその子孫に限定して与えられ、ソ連に占領されている時代に移住してきた人には与えられなかった。それは現行憲法の前文に、「1938年に発効した憲法第1条に基づき」との継続性を持つことの趣旨が謳われている

ることにも現れている。

#### **エストニア共和国憲法**

1918年2月24日に宣言されたエストニア人の不滅の民族自決権の上に築かれ、自由、正義及び法の基礎に立ち、国内外の平和を守り、現在及び将来の世代に対して社会の進歩及び福祉を約束し、エストニア民族とその古来の文化の保持を確かなものとするこの国を守り、発展させる不動の意思と確固たる信念をもって、エストニア人民は、1938年に発効した憲法第1条に基づき、及び1992年6月28日の国民投票によって、以下の憲法を採択した。

また、新憲法制定時に開催された憲法会議は、エストニアの独立回復を認める勢力の間で、憲法改正を図るコンセンサスと妥協を図る場所となったわけであるが、その場で非常に極端な意見を持つ勢力、つまり旧共産党や親ソ連派は参加しなかった。それらの勢力は、エストニアがソ連から分離することには反対であったからである。

#### **（今日の改正論議）**

**ヌット議員** 今日、エストニアはEUに加盟したが、政治家や法律家の間では、現行憲法を大幅に改正しなければならないか、あるいは新憲法が必要ではないかという議論が沸き起こっている。

EU加盟諸国では時代の流れに応じて、国の機関や人々の権利について、EU加盟に対応して国の憲法を改正している国も多くある。エストニアでは、そのような問題に対処するために、総則的な条文を追加し「エストニアのEU加盟に当たっては、エストニア共和国憲法は、加盟条約から生じる権利義務に反することがないように適用されなければならない」と規定した<sup>1</sup>。

個人的には、憲法改正問題は政争の具になる問題ではなく、あくまでも法的な問題であると考えている。したがって、憲法改正が行われるのであれば今後10年ほどの間に行われると思ってはいるが、これは必ずしも急いである問題ではない。

なお、最近、EUに関する国民投票が議論されており、特に欧州憲法条約に関する国民投票の実施が問題となっているが、エストニアはそれに対しては、否定的な立場をとっている。以上が大まかな説明である。

**中山団長** 大変分かりやすい説明をいただきありがとうございます。それではこちらから追加の質問をさせていただく。まず、保岡議員どうぞ。

<sup>1</sup> 「エストニア共和国の憲法・国民投票制度の概要」340頁参照

### **（2003年国民投票と周知広報）**

**保岡議員** 私から一点お伺いしたいのは、独立後行われた EU 加盟の国民投票に際しての国民への周知広報についてである。

官報に、EU 加盟条約が公示されるとしても、ほとんど国民は、その条約の内容を理解することが難しいと思うが、EU 加盟条約の本質や理念、また、エストニアの将来にどのような意味を持つのかということ、どのように周知し、国民の理解を求めたのか。

**レインサル委員長** 世論は、エストニアが EU に加盟すべきか、すべきでないかの議論に収斂した。したがって、法制面に関する議論はあまり深くなされることはなかった。

憲法改正案を国民に周知するために、官報に掲載することが法律上規定されているが、官報掲載だけでは、直接国民に知らせるという機能は果たせない。というのは、官報を实际読むのは、非常に限られた人数でしかないからである。それよりも、官報掲載というのは、正確に印刷して明記することにより、法制的・制度的に憲法改正案を確定する機能があると考えている。

**ヌット議員** この後、皆様がお会いする議会選挙局は、「選挙に行こう」というキャンペーンを行っている。このキャンペーンでは、国民に対して国民投票への参加を呼びかけ、国民投票に対する情報を提供した。例えば、国民投票前に、テレビやラジオを使い、投票参加を呼びかける広告を流した。

国民投票の周知広報に関しては、二つの側面に分けて考える必要があると考えている。一つは、法制的な側面であり、法案が憲法をはじめとする法律に合致していなければならないという面がある。もう一つは、「EU に加盟することがエストニアにとってどのような変化をもたらすのか」、「エストニアの将来に EU 加盟がどういうことをもたらすのか」というような実質的な側面があり、この二つを分けることが重要である。エストニアでは、実質的な側面の周知広報に力を入れた。つまり、国民投票を可決して EU に加盟するということを決定的な場合に、加盟自体がエストニアにどのような問題を与えるのかについての客観的な議論を展開し、世の中の議論もそこに集中した。加盟条約の条文に関しては、法律家の専門領域であるので、もちろん法制面に関しても十分な周知は行われたと思うが、それを国民全員がすべてを理解しなければならないと考えるのは、国民に期待しすぎではないか。

もう一つ強調したいのは、国民投票のキャンペーンは、国民投票直前に始まったわけではないということである。すでにエストニアは、1998年に EU 加盟候補国となり、加盟交渉が開始されたその時から、周知広報活動は始まってい

たのであり、国民に対するキャンペーンは十分に行われてきたと考える。

また、2003年国民投票においては、国家機関は、EU加盟に関する問題について中立でなければならないとされた。もちろん、政府の立場としてはEU加盟を肯定していたが、政府が実際にキャンペーンを推し進めるに当たっては、EUに関する中立的な情報を提供する「欧州情報局」という機関を設けた。

欧州情報局では、「EUに加盟しましょう、賛成票を投じましょう」といったキャンペーンは行っておらず、反EU派にも十分に自らの立場、見解を明らかにする機会を与えられ、実際に、反EU派もその機会を十分に活用していた（反EU派は国民投票で負けてしまったので、結果的には、政府の活動は非常にプロパガンダ的だったという非難をしていたが）。国民投票を監視した国際機関の評価によると、エストニア政府の行った周知広報活動は、他のヨーロッパの国々に比べると、非常にバランスが取れているものとの評価を受けた。

結果として、有権者の約3分の2が賛成票を投じ、国民のほぼ総意として、EU加盟賛成が明らかとなった。1990年代の中頃に、北欧ではEUに加盟すべきかどうかの非常に熱い議論が巻き起り、マルタにおいては、1~2%の僅差で加盟が可決されたことを考えると、そのような結果にはエストニアではならなかったのである。

### （コンセンサスの獲得と憲法改正の動向）

**ヌット議員** 次に、憲法改正問題についてのコンセンサスの獲得についての質問であるが、1992年に現在の憲法が採択されて以来、憲法改正は2回行われている。

1回目が、地方議会の任期を3年から4年に延長しようという2002年改正であり、議会の全会派の賛成を得た（国民投票は実施されていない）。2回目が、先ほどお話ししたように、EU加盟のための2003年改正であったが、憲法改正案を国民投票に付すべきか否かに関しては、全会派の賛成を得た。

国会には憲法委員会が設置されており、コンセンサスを獲得する手段としては、政治家同士の話し合いだけでなく、学者やさまざまな専門家も、憲法委員会に参加することになっている。

過去14年において、議会では10回ほど憲法改正案が議題になり、多くが大統領選挙に関するものであった。そのほか、国防体制や年金に関する改正案もあったが、いずれの改正案も国会での賛成を得ることはできなかった。議会では憲法改正案を審議に付すためには議員の5分の1以上の賛成が必要であり、それは得られなかったからである。

現在、二つの憲法改正案が議題に上っている。一つは大統領選挙の手続の変

更に関して、もう一つは国民の発議による憲法改正を認めるかという問題である。おそらく両案とも、開会中に賛成を得られることはなく廃案になるのではないか。なぜこのように、憲法改正案が多く出ることなのかという質問もあるかもしれないが、憲法改正というのは、法的な問題だけではなく、しばしば政治的に利用されてしまうものである。

今までも、議員 21 名の賛成をもって（エストニア議会の定数は 101 名であり、その 5 分の 1 以上）ある改正案が審議に付されたことがあるが、それは、審議に付した時点で、すでに国会において賛成は得られないということが分かっており、それでも審議に付すことで、政党が自らの支持者へのアピールに利用したのである。

### （2003 年国民投票の方式）

**斉藤議員** 一点確認したいが、2003 年に実施された EU 加盟のための国民投票も、憲法改正のための国民投票という範疇で行われたのか。

そして、そうであるならば、エストニアでは、一般的な事項に対する国民投票は規定されているものの実施されない制度であり、それに対しては否定的であると理解してよいか。

**ヌット議員** 2003 年の国民投票に関してはご理解のとおりである。しかし、憲法改正のための国民投票であったが、付随的な質問として、「エストニアの EU 加盟を支持しますか。」との質問も付けられていた。けれども、これは、あくまでも一枚のコインの両面であり、憲法改正賛成かつ EU 加盟反対という選択はあり得ないし、その逆も考えられない。

二つ目の点に関しても、おっしゃるように、今までのエストニアでは、一般的な国政に関する事項に関しては、国民投票が実施されたことはない。したがって、そのような事項に関して国民投票が実施された場合、それがどのような結果をもたらすのかについて、まだ経験はない。現在まで、国民がある問題についてどう考えているのかということに関しては、世論調査などさまざまな調査が、国民の意見を知る機会となっている。

### （その他の質問事項 ～違憲審査制度～）

**レインサル委員長** いただいた質問事項に答えるが、エストニアには憲法裁判所がない理由であるが、この理由にも歴史的な経緯がある。というのも、戦前のエストニアにおいても、上訴を受け付ける裁判所が憲法の違憲審査を担って

いたからである。

この理由には、政治的な理由があり、今日の欧州のいくつかの国でも同じような考えが見られるが、憲法裁判所というものがあることにより、憲法裁判所が議会を規制し、手かせをはめるような機関になることを、政治家が危惧しているからである。

個人的には、将来的に、エストニアにも憲法裁判所があってもいいと考えているが、この点においても政治家の意見はいろいろ分かれており、隣のヌット議員も別のお考えを持っているだろう。先ほどの問題と同じように、これも政党間の争いとなる問題ではなく、法哲学、政治哲学の問題ではないか。

なお最高裁判所は、違憲審査機能をはじめ伝統的な憲法裁判所が持つ機能はすべて有しているが、人権侵害を受けている市民からの直接の訴えを審理することはない。

#### **（その他の質問事項 ～IT産業の振興～）**

**ヌット議員** 質問事項の中で、まだ一つお答えしていない事項がある。それは、IT産業に関する質問であるが、私もレインサル氏も、特に専門家ではないことを申し上げておきたい。皆様はこの後、議会選挙局と会談されるわけだが、詳細については、その場でお聞きになられる方がよい。

IT産業はかなり発達しており、EU加盟国の中でも先進的な国に入る。インターネットの利用状況は、EU平均よりも上であり、また電子政府化の取組も世界有数である。

この理由には、主に二つのことが考えられる。一つは、エストニアは、中央ヨーロッパから東側の旧共産圏の中でも、最も急進的な経済改革をとった。そのような状況では、当時の社会での一番最先端であるテクノロジーを採用するのは自然なことであり、従来の技術を応用するのではなく、当時の最先端技術を導入したのである。もう一つの理由は、これは見方によってはあまり良くないという点に当たるかもしれないが、西側の国では以前からもそのような技術が多く利用されていたので、すでに存在するものを壊して新しいものを導入することは、なかなか難しいことだ。エストニアではそれまで何もなかった、ゼロからの出発であったため、ゼロから出発するならば当時の最新のものの導入は、比較的容易であったためである。

中山団長をはじめとした皆様、私からの簡単な説明は以上となります。選挙に関する各種資料、また英文での法文や資料が必要でありましたら、私どもなり、また議会選挙局にでもおっしゃってください。

**〈中山団長、しばし、中座〉**

**（おわりに）**

**保岡団長代理** いろいろとありがとうございました。本日は詳細かつ明快なお答えをいただいて、本当にありがとうございます。心から感謝申し上げます。

**レインサル委員長** いただいた質問事項によると、皆様はこのように中身の濃い会談を、4か国で行われているのか。

**保岡団長代理** そうです。2000年から国会に憲法調査会という機関を設け、憲法についての調査を精力的に行い、昨年4月には、衆議院議長に報告書を提出した。この間、毎年、各国の憲法事情を視察している。その報告書の総論部分の英訳があるので、お渡ししたい。

そして、本年からは、憲法改正のために必要な国民投票法案を提出し、その審議を始めている。

我々与党も、また最大野党の民主党も、戦後間もない時期につくられた占領下の憲法を、制定から60年たった今日、世界や国内のあらゆる事情の変化に対応するように、改正することを目指している。そして、憲法改正にはさまざまな課題があるが、その中でも一番重要だと思うのは、安全保障の問題だと思っている。

**レインサル委員長** そのような海外視察の一つの国として、エストニアを選んでいただき、ありがとうございます。

また、安全保障という面から申し上げますと、日本の世界平和に対する貢献や影響力が高まっていくことは当然なことであり、その一環としての国連の安保理改革において、日本が常任理事国になることもまた当然である。

私はエストニア日本友好議連の副会長もしているので、皆様が、日本エストニア友好議連の活動に向けて大きな貢献をしていただけることを、期待しています。

### 《中山団長、席に戻る》

**中山団長** お話の途中で中座をして、申し訳ございませんでした。

また、本日は、本当に丁寧なご説明をいただき、感謝しております。本当に、ありがとうございました。

**レインサル委員長** 後ほどの昼食会の際に、また、お目に掛かりまして、ご説明の足りなかった点は、その際にでも、補足させていただければ、と思います。

以上

## **エストニア議事堂視察及びエストニア議会主催昼食会**

### **エストニア議事堂視察**

平成 18 年 7 月 27 日 11:30 ~ 12:00

於：エストニア議事堂

トームペア城内にあるエストニア議事堂を視察した。

### **エストニア議会主催昼食**

平成 18 年 7 月 27 日 13:00 ~ 14:50

於：エストニア議会内レストラン「Kalevipoja Hall」

議会内レストラン「Kalevipoja Hall」において、エストニア議会主催の昼食会が催され、日本の憲法改正、エストニア独立時の国籍付与問題、外国人労働者の受入れ等について意見交換が行われた。

## 議会選挙局における説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 27 日 12:00 ~ 13:00

於：エストニア議会

### エストニア側出席者

ピルヴィング (Pilving) 議会選挙局長

コティマエ (Kotimae) 議会選挙局参事官

### (はじめに)

**ピルヴィング局長** 皆様、エストニアによろこそおいでくださいました。日本とエストニアは地理的には大変遠く離れているが、さまざまな情報通信手段や交通手段の発達により、両国がより近い関係になることを期待しております。また、それには皆様のご訪問が大きな貢献を果たしてくださると信じております。

我々の組織を説明すると、議会には独立した機関である議会選挙局 (中央選挙管理委員会) が設置されており、ハイレベルの公務員 7 名 (2 名は裁判官) によって構成されている (委員は、本来の職に兼務して議会選挙局の委員を務めている)。また、各県には県選挙管理委員会が設置され、エストニアには 15 県あることから 15 の県選管が置かれている。なお、首都のタリンと第二の都市のタルトゥの市選挙管理委員会には、県選挙管理委員会と同じ権限が付与されている。実際の選挙事務は、660 の各選挙区の地区選挙管理委員会が行う。先ほど議会選挙局は独立した機関と説明したが、地区選挙管理委員会では、候補者を出している政党が委員を任命することができる。

内閣府にも選挙部が置かれており、選挙法を立案し、その法案は議会の憲法委員会に提出され審議される。

本日は、私からエストニアの選挙制度について簡単に説明し、その後私の隣にいるコティマエ参事官がご質問に答えます。

**保岡団長代理** 中山団長は所用で席を外しているため、代わりに挨拶をさせていただきます。本日は貴重な時間をいただいて選挙制度や国民投票に関するご説明をいただけるということで、大変感謝しています。

我々は、第二次世界大戦の敗戦直後の占領下で憲法を制定したが、それから 60 年経っても、まだ一度も憲法を改正していない。この 60 年間で内外の情勢は大きく変化し、多くの国会議員が憲法改正の必要性を考えており、そのため

に各国の憲法や国民投票法制について、精力的に調査を行っている。

先ほどはレインサル憲法委員長らからお話を伺ってきたが、さらに貴国の選挙制度や国民投票制度の詳細について説明を伺いたい。

### （ソ連占領下の選挙）

**ビルヴィング局長** まず、エストニアの選挙制度について説明したい。

1940年から1989年までの約50年にわたって、エストニア国内において民主的な選挙が行われることはなかった。選挙自体はもちろん何度も行われたが、各選挙区に候補者は一人だけで、かつ、その候補者は共産党の候補者であったので、複数の候補者の中から一人を選出するという選挙ではなかった。投票率も毎回99.9%の投票率と発表されたが、明らかに偽装されたものであった。

けれども、変化は既にソ連時代末期にゴルバチョフの改革から生じ、以前のような非民主的な選挙制度ではなくなっていた。

例えば、1989年（独立回復前）に開催されたソ連最高会議の議員選出の選挙はすでに民主的な手続に則って行われ、投票率も実際に90%に達した。また1989年の終わりには地方選挙が、1990年の初めには国政選挙が行われたが、これらの選挙は完全に民主的な選挙であったといえる。だが、一つだけ現在の選挙と異なることは、ソ連最高会議選挙では、特定の集団から推薦を受けなければ候補者として登録されず、ソ連軍から推薦を受けた候補者も選出されたということであった<sup>1</sup>。

### （現在の選挙制度）

**ビルヴィング局長** 独立を回復してからの15年間の選挙は、完全に民主的な形で行われ、選挙制度も確固としたものが築かれている。

国政選挙は4年ごとに行われ、議席数は101で、選挙区は12に分かれている。また、地方選挙も、4年ごとに行われる（以前は3年ごとに行われていた）。したがって、エストニアでは、大きな選挙が2年ごとに行われており、来年は国政選挙が、そして2009年には地方選挙が予定されている。

2004年には、初めて欧州議会の選挙が行われ、エストニアからは6名の欧州議会議員を選出している。

---

<sup>1</sup> ソ連の選挙においては、選挙法により定められた集団の推薦を受けなければ候補者として登録できない。選挙法によると、選挙区からの候補者推薦権は、労働集団、社会団体、各住居地の有権者集会、部隊ごとの軍人集会が持つとされていた。松下さや子「ソ連の新しい選挙制度」レファレンス39(6)（1989年）77頁

エストニアでは、大統領選挙（大統領の任期は 5 年）も行われるが、大統領選挙は国民による直接選挙ではない。大統領は国会が選出することになっているが、国会で大統領が選出されない場合には、国会議員と地方自治体の代表者から構成される選挙会が召集され、選挙会による大統領選挙が実施される。

以上がエストニアで行われる主要な選挙であるが、それ以外にも国民投票法に従って、国民投票が実施される。

#### **エストニア共和国憲法**

##### **〔議員定数・選挙〕**

#### **第 60 条**

3 国会の通常選挙は、直近の国会議員選挙があった年の翌年から起算して 4 年目に当たる年の 3 月の第一日曜日に行われる。

##### **〔共和国大統領選挙〕**

**第 79 条** 共和国大統領は、国会又は第 4 項の規定による選挙会により選挙される。

2 5 分の 1 以上の国会議員は、共和国大統領の候補者を指名する権利を有する。

3 少なくとも満 40 歳に達する生来のエストニア国民は、共和国大統領の候補者となる資格を有する。

4 共和国大統領は、秘密投票により選挙される。いずれの国会議員も、一票を有する。国会議員の 3 分の 2 以上の得票を得た候補者を、当選者とする。どの候補者も必要とされる投票数を得られなかった場合、新たな投票は翌日に行われる。二回目の投票の前に、新たな立候補が認められる。二回目の投票においても必要とされる投票数を得た候補者がいない場合、同日に、二回目の投票で最多の投票を得た 2 名の候補者の間で、三回目の投票が行われる。三回目の投票においても、共和国大統領が選出されない場合、国会議長は、1 月以内に、選挙会による共和国大統領選挙を公示する。

##### **〔地方議会の選挙〕**

**第 156 条** 地方自治体の代議機関は、地方議会とする。地方議会は、4 年の任期をもって、自由選挙により選挙される。選挙は、普通・統一・直接選挙で行われる。投票の秘密は、守られる。

2 地方議会の選挙においては、満 18 歳に達し、その地方自治体の領域に定住するすべての者は、法律の定める条件に従って、投票権を有する。

#### **（政党の現状と選挙制度）**

**ビルヴィング局長** エストニアには政党が現在 22 あるが、議会に代表者を送っているのは 6 政党に止まる。現在、政界は再編中であり、政党の数が少なくなる傾向にある。

#### **〔参考〕現在のエストニア議会の議席配分（定数 101 議席）**

**与党：**アンシブ連立政権 52 議席（中央党 20 議席、改革党 19 議席、人民党 13 議席）

**野党：**レス・プブリカ党 25 議席、プロパトリア同盟 7 議席、社会民主党 6 議席、無所属 11 議席

2003 年総選挙の結果、レス・プブリカ党のバルツ首相を首班とする連立内閣（レス・プブ

リカ党、改革党、人民党)が発足したが、2004年にスキャンダル等により3大臣が交替、また、EU加盟後の物価急騰等もあり、レス・プブリカ党は急激に支持率を下げた。2005年は外務省の機密書類紛失問題をはじめとして政局が混迷し、同年3月、ヴァヘル法務相(レス・プブリカ党)に対する不信任案が、可決されるに至り、パルツ首相は辞任を表明。その後、リュートル大統領がアンシブ改革党党首(パルツ内閣では経済通信相)を首相候補に指名、議会の信任等を経て、同年4月にアンシブ連立政権(中央党、改革党、人民党)が成立している。(外務省HP「エストニアの政治体制・内政」より)

各政党は、自らの政党名で選挙に参加し、選挙連合のようなものは許されておらず、連立が組まれるとしても選挙後となる。けれども、地方選挙においては、市民レベルでの選挙連合が許可されている。つまり、政党同士が選挙連合を結ぶわけではなく、市民同士が選挙連合を組むことになる。

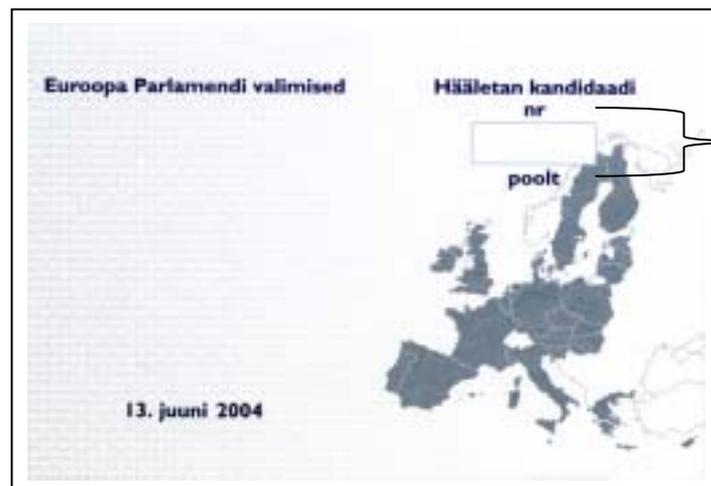
政党候補者以外の個人も立候補することは可能であるが、国政レベルでは、個人が当選することはほぼ不可能な状況である。

#### (選挙権・投票用紙の記入方法等)

**ビルヴィング局長** 選挙権は、いずれの選挙においても18歳以上のエストニア国民に与えられるが、欧州議会選挙では、エストニア国民と並んでエストニア国内に居住しているEU加盟国の国民も選挙権を有する。また、地方選挙においては、5年以上エストニアに居住している外国人にも投票権が与えられる。被選挙権年齢は、国政選挙、地方選挙及び欧州議会選挙ともに21歳以上である。選挙人名簿は内閣府が管理し、選挙日の30日前までに選挙人名簿が作成される。

投票用紙の記入であるが、投票用紙には自分が支持する候補者の番号を書く。そのために、投票所には該当する選挙区の候補者のリストが、壁に貼られており、各候補者の名前の前に番号が振られている。その番号を投票用紙に記入することになる。

#### 欧州議会選挙のための投票用紙(2004年6月13日)



この枠内に候補者の番号を記入する

### (事前投票の特徴)

**ビルヴィング局長** 投票方法として10通り以上の方法があり、それらのすべてを紹介することはしないが、主な制度を挙げると、事前投票、在宅投票、在外投票、洋上投票、未決拘留中の者の投票（有罪が確定し服役中の者は投票できない）などがある。それらは大体どの国においても認められている制度であると思うが。

事前投票においては、自分の選挙区以外でも投票できるシステムがある。例えば、自分の住民票がある場所以外の勤務地や学校のある地域で投票することができる。そして、自分の住民票があるところ以外での投票も、最終的には自分の住民票がある選挙区に送付されるが、そのための工夫として二つの封筒が利用される。

まず、投票用紙に必要な事項を記入すると、投票人は自分で二つに折り封筒に入れる。そして、最初の封筒（封筒 ）には名前を書かず無記名とする。その無記名の封筒を次の封筒に入れるのであるが、次の封筒（封筒 ）にはどの選挙区に送付されるのかという情報が記載される。なお、郵便投票の制度はない。

**SISEMINE ÜMBRIK**

- Valija asetab hääletamisõdele sisemise ümbrikusse ja kleebib ümbriku kinni
- Ümbrikusse võib asetada vaid ühe hääletamisõdele
- Sisemise ümbrikule on kantud kirjutada

(封筒 )

**VÄLMINE ÜMBRIK**

Kantataks:  väljaseel elukohajärgset valimisajakonda tolmestul rehhäletamisel  
 välisriigis kirja teel hääletamisel

Valija perekonn- ja osariigi (valimispiirkond)

Isikunumber

Valimislingkonna nr

Valija elukoht (ajutised elukohtadega võivad valija kirjutada teistele oma osariigi linnale)

linn, alev, küla	lähiküla	
vald (aasta, linn)	ajalõike	postikood

\* Valija paneb hääletamisõdele sisemise ümbriku välimise ümbrikusse

(封筒 )

### (電子投票 ~インターネットの活用・事前電子投票~)

**ビルヴィング局長** インターネットを使った電子投票は、新しく、他国にはないものだと思うるので、少し説明したい。

2000年ごろ、インターネットを使った投票があってもいいのではないかと議論が起こった。この頃すでに、選挙に関する名簿などの情報交換が電子選管システムを通じて行われるようになっていたからである。また、電子署名法が成立しており、同法によるとエストニア国民は、IDカードを取得し、それは

電子署名の代わりになることが定められていた。現在も、IDカードの交付は続いており、現時点では国民の70%が取得している。このカードには、電子コードが二つ備え付けられており、一つは身分証明に、もう一つは電子署名に使われるものである。

そして2002年に成立した法律により、2005年以降であれば電子投票を実施することができるかと規定されていた。この規定に従って、昨年10月の地方選挙において初めて電子投票が実施されたのである。

エストニアの電子投票の特徴は、選挙区に行って電子投票をするのではなく、自宅においてもインターネットを利用して投票できることが挙げられる。電子投票を使つての事前投票も、先ほど封筒を使った事前投票を説明したが、それと同様に行うことができる。ただこの場合、封筒が物理的なものではなく、電子的な封筒だと考えていただきたい。

そして投票終了の1時間前の段階で、選挙管理委員会は、電子投票で投票され、その時点ではあたかも内側の封筒に入っているような無記名状態である電子投票を、各選挙区に送信することになる。

### **（電子投票 ～IDカードの利用・投票結果～）**

**ビルヴィング局長** 電子投票をしたいと思う人は、まず選管のウェブサイトに入り、そこでIDカードを使って最初の一つ目のコードで身分確認を行う。そして、自分の選挙区の候補者の名簿が表示されると、投票したい候補者の番号を選択し、IDカードの二つ目のコードを入力すると選択した候補者に電子投票されることになる。

普通の投票との違いは、電子投票の場合には、最初に投票した候補者を、後に変えることができることである。例えば、初めは「1」の候補者が良いと思ったが、やはり「2」の候補者が良いと思った場合には、「2」の候補者に票を入れ替えることができる、というシステムを導入している。

この変更システムに関しては、大きな議論が起こったが、最初の投票の時に、何らかの強い影響を受けていることも考えられるので、そのような場合には、きちんとした自分の意見を表明できる可能性を残すという理由で導入された。もちろん、各投票者は一票しか持っていないので、何度も自分の投票先を変えた場合には、最後に投票した電子投票の票が算入されることになる。

事前投票が行われている期間であれば、投票日の8日前までは、事前電子投票を行った人は、電子投票を取り消して、通常の紙の投票に変更することができる。

我々は、初めて行われた電子投票の結果に満足している。電子投票に参加し

たのは、全有権者の約 2%、1 万人に過ぎなかったが、システムは順調に機能し、とくに異議申立てもなかったので今後も同様のシステムを継続していく予定である。現在、2007 年 3 月に予定されている国政選挙においても、同様の投票方法が採用されることが決定している。このような電子投票制度を設けた背景には、投票率を上昇させたいとの思惑がある。国政選挙の投票率は約 60%、また地方選挙の投票率も 50%以下というのが現状だからである。

以上で、私からの簡単な説明は終わらせていただき、皆様のご質問を待ちたい。選挙局参事官のコティマエ氏のご質問にお答えする。

### **（国民投票運動）**

**保岡団長代理** 丁寧なご説明ありがとうございます。それでは質疑応答に入らせてもらうが、まず私から一点質問をさせていただく。

国民投票が公正に行われるには、国民が正しく理解する必要があると考える。そのための国民投票運動の基本的なルールや、特に国民投票とマスコミとの関係について、伺いたい。

**コティマエ参事官** 独立回復後、憲法制定のための国民投票を含めば、国民投票の実施は 2 回であり、その経験は多くない。したがって、国民投票運動において、マスコミがどのような役割を果たすべきかに関して法律によって具体的に規定されておらず、また、世論調査の方法についても法律で規定しているとは言い難い。

実際 2 回ともに、エストニアにとって非常に重要な投票であったことから、大きなキャンペーンが実施されマスコミも関与した。けれども、そのようなキャンペーンに選管が関与することはなかった。法律で規定されているが、選管は国民投票において、当該案件に賛成又は反対の投票をするようなキャンペーンを実施することができない。

**保岡団長代理** 裁判官やその他の公務員が行う国民投票運動は、規制されているのか。

**ビルヴィング局長** 裁判官などの公職にある人のキャンペーンの規制は、特にない。現実的には、公務員はそのようなキャンペーンにほとんど参加しないが。

なお、参考までに、現在まだ施行はされていないが、裁判官が政党に属することを認める法案が成立している。

**斉藤議員** 教員が、授業内でこうすべきだと学生に呼びかけるような行為は許

されているのか。

**コティマエ参事官** 特に規制はない。また政党の代表者が、どこかの学校で、キャンペーンを実施したことは実際にあり、それは法律などで禁止されているわけではない。けれども、それをマスコミが取り上げると、世論の多くはそのようなキャンペーンを批判するであろう。

### （買収罪の適用）

**船田議員** いわゆる買収罪がエストニアにもあると思うが、人を選ぶ議員選挙と国民投票とで、適用される買収罪の軽重はあるのか。我々は、議員選挙の場合は買収罪を重くし、国民投票の場合には軽い方が良いのではないかと考えているが、いかがか。

**ビルヴィング局長** 確かに買収罪は問題になる。国政選挙の際でも買収行為はあるが、地方選挙においての買収行為が多い。

エストニアの場合、国政選挙や国民投票における買収行為が、選挙の結果全体に影響を及ぼすことはほとんどない。それよりも、地方選挙の方が選挙区が小さい分、買収行為が選挙の結果に影響を及ぼすことが多いと思われる。

昨年 10 月に実施された地方選挙においては、エストニア東部で買収行為の問題が生じた。その結果、中央選管は、ある一地域で行われた事前投票の結果を、無効にせざるを得なかった。また、買収行為による逮捕者も出た。このことを教訓として、現在は法改正により、買収罪に重い刑を科すことになっている。けれども、議員選挙と国民投票とで、買収罪の軽重というのはエストニアにはない。

**斉藤議員** 例えば、有名な歌手がキャンペーンに参加し、普通であれば高いチケットを買わなければ聞けない歌を、そのキャンペーンで聞く場合には、買収罪は適用されるのか。議員選挙と国民投票の両方の場合について伺いたい。ちなみに、日本では買収罪となるのだが。

**コティマエ参事官** これはあくまでも、選挙に関するキャンペーンであり、いずれの場合にも、エストニアでは買収罪は適用されない。

### （白票の取扱い）

**船田議員** もう一点、国民投票の過半数要件は有効投票の過半数ということ

あったが、賛成にも反対にも印を付けない、つまり白票は有効なのか無効なのか伺いたい。

**コティマエ参事官** 白票の場合は無効票となる。

### **(2003年国民投票に対する政府の態度)**

**滝議員** 午前中に、2003年のEU加盟の際の国民投票運動について説明を受けたが、国民投票運動に対する政府の態度について伺いたい。

**コティマエ参事官** 特に、政府がキャンペーンをしてはならないという規制はない。各政党に関しても規制はなく、各政党が投票運動に使った費用について、収支報告書を提出するような義務もない。

ここで一つ申し上げておきたいのは、政府キャンペーンは、EU加盟に対して賛成という一方的なものではなかった。テレビやラジオでも反EU派の意見やキャンペーンも十分に報道され、政府の意見に関わりなく賛成派・反対派双方の意見を反映させた。

### **(テレビにおける意見の取扱い)**

**斉藤議員** テレビにおいて、賛成派・反対派双方の意見を同等に扱わなければならないことが、法律上規定されているのか。

**ビルヴィング局長** それは公共放送委員会の所管であり、議会選挙局の役割ではない。公共放送委員会が必要に応じて、公共放送法その他の規則を定めるのであって、選挙法で規定しているものではない。

### **(おわりに)**

**保岡団長代理** 今日は短い時間でしたが、大変貴重なお話を伺えて本当にありがとうございました。憲法改正国民投票法の成立に向けて、大いに有意義であったと思いますし、この会談の記録は、我々の歴史に刻まれると思います。

本当に貴重な時間をありがとうございました。

**ビルヴィング局長** 我々の方からも、お礼を申し上げます。本日は、ありがとうございました。

以上

## 電子政府についての説明聴取・質疑応答

平成 18 年 7 月 27 日 15:00 ~ 16:00

於：内閣府

### エストニア側出席者

ハンソン (Hansson) 内閣府情報参事官

ハイデルベルグ (Heidelberg) 経済通信省 IT 参事官

以下の懇談録は、政府建物を見学しながらの説明であったため、主な発言を中心に再現している。

### (はじめに)

**ハンソン参事官** 皆様方をお迎えして、エストニアにおける電子政府化の取組状況についてお話しできることを、大変光栄に思います。

政府がこの建物で執務を始めるようになって、まだ 6 年しか経っていません。それ以前には政府には専用の建物がなく、以前は国会と同じ建物に入っていました。

**保岡団長代理** 本日はよろしく申し上げます。

### (e 閣議)

**ハンソン参事官** 2000 年に政府がここに引っ越してきた後、政府の執務は少しずつ変わってきており、そのうちの一つの重要な変更が、閣議の際に紙は使わないペーパーレス閣議であった。2000 年以降、ここで行われた閣議はすべて「e 閣議」であり、閣僚は電子的な形で配付された資料を読み、表決も電子的に行う。

内閣は首相を含めて 14 名で組織され、閣議は 1 週間に 1 回行われる。閣議はたいてい毎週木曜日の午前 10 時から始まり、今朝も行われた。

現在までに 6 年間、e 閣議の経験を有しているが、その利点として最大のもの、年間何トンもの紙を節約し、自然環境保護につながっていることである。

第二の利点は、閣僚が自分の時間を非常に有効に活用できる。閣僚は、インターネット経由で資料にアクセスでき、またあらかじめ各法案などに関して自分の考えや意見などを書き込むこともできる。閣議は大体 30 分から 1 時間半程

度で終わることからも（以前は、閣議は一日中続くこともあった）、閣僚が重要なことにのみ集中できる環境が整っているといえる。

そして忘れてはならない重要な点は、電子システムを導入したことにより、政府活動が透明度を増し、国民に広く公開されたということである。

### （インターネットによる公開）

**ハンソン参事官** エストニアには省庁が 11 あるが、この 11 省庁が作成した法案（法案として一応確定し、各省間の調整にかけているもの）は、インターネットを通じて興味のある人はそれを閲覧することができる。また、閣議で何らかの決定が下されると、すぐに事務方が e メールを通じて、その決定を公開することになる。つまり、エストニアでどのような政策過程で決定が行われているかということに興味を持つ人は、ほとんどリアルタイムでそれを追うことができる。

閣僚や官僚そして報道陣も、このようなシステムに非常に満足している。

このシステムを構築したのは、エストニアの IT 企業であり、エストニア共和国政府のために特別に構築されたシステムであって、これと同じようなタイプの閣議用のソフトは、他の国にはない。閣議でコンピュータが使用されている国は多いが、主に使われるのは資料閲覧のためであり、決定を下し、議決をとるためにはなかなか使われていない。そういうわけで、多くの政府の代表団がこのシステムの視察に来て、学んで帰国した。

### （システム導入の背景）

**ハンソン参事官** なぜ、エストニアが他の国に先駆けてこのようなシステムを導入したのかについては、いくつかの理由がある。

一番大きな理由としては、エストニアの国家再建が、偶然にも 1990 年代後半という世界的に IT 技術が発達し始めた時期であったことが挙げられる。エストニア政府は、次々に登場する新しい技術をうまく活用したといえる。

また、エストニアでは一般市民レベルにおいても、インターネットバンキングなどが盛んで、国民は銀行取引をネットで行うことに慣れている。そのような背景があったおかげで、国民は電子政府を信頼しやすいという土壌があったともいえる。

### （法令のペーパーレス化）

**ハンソン参事官** もう一つここで説明したいのは、エストニアでは法令が電子的に閲覧できるようにもなっており、さらには、来年から法令が紙に印刷されることはなくなる。つまり、インターネット上に置かれている法律が、完全な法律として効力を持つようになる。

職務の過程においては、紙はほとんど必要なくなるが、アーカイブとして何部かは印刷して保管する必要があるので、完全に印刷がされなくなるわけではないが。全世界的に見ても、やはりアーカイブとして保管するためには紙が一番安定しているというのが共通の理解だと考えられる。

けれども、職務の過程において、速やかに、間違いなく情報を得るためには、紙よりもインターネットの方が便利だといえる。

**保岡団長代理** 新聞も電子化されているのか。

**ハンソン参事官** もちろん新聞は、紙媒体での発行も続くが、紙版と全く同じ紙面が、オンラインでも見られるようになっている。エストニアで発行されている新聞のほとんどにインターネット版がある。

私個人は、この2年ほど紙に印刷された新聞を読んでいない。同じ新聞でも、紙媒体よりもインターネット記事を読むほうが、より詳しく長い記事が出ていることもあるので。

### （ウイルス対策・ハッカー対策）

**ハンソン参事官** このシステムが導入される以前に、ウイルス対策については十分な検討がなされている。現在までこの6年間、ウイルスに関する問題は何も生じていない。したがって、政府にとっては、使い方も簡単であり、安定度も高いシステムだといえる。

ハッカー対策に関しても、同様にこのシステムが導入される以前にすべて議論がなされ、導入された以降は問題なく運用されている。

エストニアでは、インターネットバンキングが盛んであるので、安全で危険度の低いインターネットのノウハウは、かなり蓄積されている。人々が、日常的な取引をオンラインで行うことに慣れているのであれば、政府が閣議をオンラインで行うことにも信頼があるといえる。

また、政府が閣議で最高機密を扱うことは非常に稀であり、そのような場合には、あらかじめ紙媒体で資料が提出される。

## （公共情報法）

**ハイデルベルグ参事官** e 閣議システムを利用するのは、14人の閣僚とわずかな官僚であり、全体的にはとても小さなシステムと言えるが、非常に大切なシステムであり、他の機関にも影響を与えている。また、一般市民にとっては、インターネットを使うことで公務をより効率よく行うことが、大きな関心事だといえる。

また、閣議で議題となる資料や書類などは、すべて公開されているという話があったが、それは、閣議のみならず、国のあらゆる機関に適用される原則である。

公共情報法では、国の機関は、すべての情報、書類、データ類を公開しなければならないと定められている。また、これらのデータは、インターネット上で、アクセス可能でなければならない。同法によると、国の諸機関はさまざまな情報を公開する義務があり、逆に国民はそれらの情報に無料でアクセスする権利がある。したがって、家にコンピュータがない人も、国立図書館などを通じて、アクセスすることができる。また、エストニア全土には小さな図書館がたくさんあり、図書館に行けばインターネットを使って各種情報にアクセスできる。

## （IDカードの利用）

**ハイデルベルグ参事官** 人々がインターネット上で何らかのサービスを利用する場合には、そのサービスを受けようとしている人が本当にその人であるのか、身分を明らかにすることが重要である。その点については、国は、電子的な手段で個人を特定するというサービスを提供しており、インターネット上でも利用可能である。

午前中の説明でも出たと思うが、ほとんどのエストニアの市民はIDカードを持っており、IDカードを使って身分を明らかにすることができる。そして、その身分を通じて、多様な電子サービスを受け、電子署名をすることもできる。IDカードは、国や地方自治体の諸機関でも使え、また民間においても身分を証明するものとして受け入れられている。

IDカードの発行に当たっては、電子的に携帯するのか、それとも電子的に携帯することは嫌だという人のためには、他の代替手段も準備すべきではないかという議論があった。議論の結果、IDカードはすべて電子的に携帯しなければならないことが決定された。これはまた、e デモクラシーの問題でもあり、IDカードがあれば、すべての人は同じようなサービスを受けることができるということにもなった。

IDカードの発行とサービスの提供においては、国と民間は非常に密接な協力体制をとっている。IDカードを用いてインターネットバンキングにアクセスすることもでき、銀行のホームページに別の身分証明システムが設置されている場合には、銀行のホームページを経由して、国が提供するサービスを利用することもできる。

### **(IDカードを持っていない国民)**

**保岡団長代理** 午前中の選挙局長の説明で、国民の7割がIDカードを持っているという説明があり、それを利用して、昨年の秋に行われた地方選挙で、インターネット投票を実施したという説明もあったが、残る3割のIDカードを持っていない国民は、どのような人達なのか。また、その取得には年齢制限があるのか。

**ハイデルベルグ参事官** IDカードが導入される以前、国が発行する身分証明書はパスポートしかなかった。しかし導入された以降は、パスポートのみならず、IDカードも身分証明書として使うこともできるようになった。けれども、EU域外に旅行するときはパスポートが必要であり、いまだパスポートを身分証明書として利用する人もいる。それ以外にも、おそらく、IDカードそのものが欲しくないという人もいるのではないか。

ちなみに、パスポートとIDカードの違いの一つは、パスポートは国民のみに発行されるが、IDカードは国民のみならず、エストニアに住んでいる外国人やエストニア国籍を持たない人々にも発行される点が挙げられる。

法律によると、すべての国民にIDカードの取得が義務付けられているが、取得しなくても罰則はない。また、取得に関する年齢制限はない。新生児は、親が申請すれば与えられると思うが、稀な場合である。

### **(秘密文書・裁判資料の取扱い)**

**保岡団長代理** 電子的に公開されなければならない政府の資料の中には、秘密文書が当然あると思うが、その管理はどうなっているのか。また、裁判資料はどうか。

**ハイデルベルグ参事官** エストニアで機密度の高い文書は、非常に数が少なく、例外的なものである。そのような文書は、国防に関するもの、NATOに関する資料の一部に限られる。NATOの内部資料の取扱いに関しては、NATOの内規

に従っている。

司法問題に関しては専門外であるが、裁判資料に関してもかなりの部分が電子的に公開されている。裁判資料には、完全に公開されているもの、誰に対しても公開されているものではないが、法律に従ってそれを閲覧できる人がいる資料、秘密文書ではないが公開されていない資料があり、必要な人には、IDカードを使って身分認証などが行われ、必要な範囲でアクセスさせている。

### （個人情報の取扱い）

**保岡団長代理** 政府が所有している個人情報についても、同様にその情報にアクセスできる人が特定されて、情報公開がなされているのか。

**ハイデルベルグ参事官** IDカードがあれば、いかなる個人情報を国が持っているのかを見ることが出来る。また、個人情報について、誰がどのような情報を知ろうとしたのかを知ることでも出来る。

つまり、他人の個人情報に関しては、例えば職務上公務員が、ある市民に関する個人情報を入手しなければならない場合で、その公務員にそのような権限が与えられている場合、インターネット上で、その公務員はある個人の情報にアクセスすることができるが、その公務員が特定の個人の情報を調べたということが、そのアクセスが必要であったか、必要でなかったかも含めて、すべて記録に残される。

### （情報格差問題）

**船田議員** インターネットに簡単に接続できない、いわゆる情報弱者の国民も何割かいると思うが、そういう人々に対して政府として何か手助けをしているのか。

また、学校教育とか社会教育の場で、インターネット・リテラシーを高める取組を、政府は行っているのか。

**ハイデルベルグ参事官** まず、情報格差の問題であるが、確かに、年配者と若年層の間では、情報アクセスに対する差は大きいですが、都市部と地方部の間では、その差はほとんどないことが分かっている。なぜなら、小さな地方自治体においても、学校や図書館、役所などの公共の場に、インターネットポイントが置かれているからである。

また、インターネット利用の促進には、民間からのイニシアティブもとられ

ている。例えば、何年か前に、エストニアの大きな銀行や電話会社などが集まって、「世界を見る、世界を見よう」という財団を設立した。そして、この財団が、成人 10 万人に対して、インターネット入門といった講座を開催した。その講座に必要な費用は、民間資金であり、国は場所の確保などを行った。

これらの活動は、情報弱者を減らすことに大きな効果があった。その結果、現在の一番の問題は、高齢者のインターネットの利用にあるが、それでも年々、高年齢層の間でも、インターネットの利用の割合は高まっている。

ちなみに、インターネットの問題に関しては、男女差はほとんどないことがとても興味深い。

### **（おわりに）**

**保岡団長代理** お二人のご説明ありがとうございました。電子政府化がここまで発達していることに、大変驚きました。IT が土台になって、貴国がますます発展することを心から期待しております。ありがとうございました。

以上

## エルコテック社 (Elcoteq) からの説明聴取

平成 18 年 7 月 27 日 16:30 ~ 17:30

於：Elcoteq 社

### エルコテック社側出席者

ガグル (Gaggl) Elcoteq 社オペレーション・ディレクター

パウツ (Pauts) Elcoteq 社通信マネージャー

ガグル氏から、エルコテック社の概要やタリン進出の理由などの説明を聴取し、その後、防護服を着用の上、工場内を視察した。

### エルコテック社

エストニア最大の IT 関連企業であり、タリン郊外に二つの工場を持つ。通信技術分野に特化した EMS (電子機器受託製造サービス) 企業として、東欧・西欧、北米、中南米、アジア・中東地区の 4 大陸にまたがる 15 か国で事業を行っており、総従業員数は約 19,500 人。フィンランド、ヘルシンキにおいて株式を上場している。

# 塩野七生氏との懇談の概要

## 塩野七生氏との懇談の概要<sup>1</sup>

平成 18 年 7 月 21 日 17:00 ~ 19:50

於：在イタリア日本大使公邸

平成 12 年（2000 年）9 月に憲法調査会のメンバーでイタリアを訪問した際に、在イタリア日本大使公邸において、イタリア在住の作家・塩野七生氏から憲法問題に関するご意見を伺うとともに、同氏との間で質疑応答をする形で、懇談をした（ ）。今回のイタリア訪問に当たって、再び、在イタリア日本大使公邸まで出向いていただいて、憲法及び国民投票法制をめぐる諸問題について意見交換をした。

（ ）この懇談の概要については、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（平成 12 年 11 月）参照。

### 出席者

塩野七生氏

### 概要

#### 〈まず、中山団長が、一足先に、公邸に到着〉

中山団長 これはこれは、塩野先生。わざわざご足労いただき、ありがとうございます。前回お会いしたのは、6 年前（2000 年 = 平成 12 年）の海外調査の際でしたが、今回もお話を伺いにまいりました。

塩野氏 あら中山さん、お久しぶりです。で、今日は、中山さん、お一人？

中山団長 いえ、後の皆さんは、もうすぐ来られます（と、ご挨拶がてら、しばしお二人で懇談）。

#### 〈間もなく、他の派遣議員も公邸に到着。別室に移動〉

<sup>1</sup> 注の作成に当たっては、『世界大百科事典』（平凡社、1998 年）伊吹武彦ほか『仏和大辞典』（白水社、1981 年）江上波夫ほか『詳説世界史 [ 改訂版 ]』（山川出版社、2002 年）新村出編『広辞苑 [ 第五版 ]』（岩波書店、1998 年）を参照した。

(はじめに～前回の懇談以降の憲法調査会・憲法調査特別委員会の活動など～)

**塩野氏** 前は、古代のローマ人が法律をどのように考えていたか、私自身の日本国憲法についての考え方などをお話しさせていただいたと記憶しているが、今回は、前回のようにまとまったお話をすることではなく、お互いの意見交換ということをしてるので、特段、まとまったお話を用意はしてきていないが……。

ところで、中山さんたちは、前回お会いしてからその後、どのような調査をしてこられたのか。

**中山団長** 前回お会いしたのは、まさしく憲法調査会が発足したその年であったが、衆議院の憲法調査会は、その後約5年をかけて、「日本国憲法の制定過程」「日本のあるべき姿」などの議論を行った後に、小委員会を設けて日本国憲法の各条章ごとに「日本国憲法について広範かつ総合的」な調査を進め、参考人質疑・委員間の自由討議など、各党参加の下に円満に行ってきた。また、その間毎年、諸外国の憲法事情等の海外調査も行った。これは、各会派の共通の認識を形成する上でも、大変に参考になった。

それらの調査の成果は、昨年4月に最終報告書としてとりまとめた。この報告書は先生のところにもご送付申し上げていると思う。その内容は、各委員から述べられた意見を客観的に整理したものとなっているが、全体としては、現行憲法の原理原則を維持しながらも、改正を要する部分も少なからずあるという意見が多数であった、というものに仕上がっていると私は認識している。また、この最終報告書は、各党の幹事・オブザーバー出席の下で、その表現ぶりを何回も議論しながら修文されたもので、最終的な賛成・反対は別として、内容については皆納得しているものである。この報告書は、最終的には、議長に提出した上で、報告書の概要については、私から本会議で全議員にも報告している。

ところで、ご承知のように、憲法96条には憲法改正に関する条項があるが、これまで、この改正手続に関する法律がなかった。このことは、最終報告書でも言及され、これを受けて、昨年の解散・総選挙後の国会に、それまでの「憲法調査会」に代わって「憲法調査特別委員会」が設置され、現在は、この委員会で憲法改正国民投票法制の整備に向けた調査・審議が進められている。そして、この憲法調査特別委員会のメンバーで構成された議員団として、昨年引き続き、今年も諸外国の国民投票法制の調査にまいった次第である。

**塩野氏** 今年は、どんな国を訪問される予定か。

**中山団長** 今回は、イタリアをはじめとした 4 か国の調査を行っている。既にポーランドでの調査を終えてきたが、イタリアの後は、デンマークとエストニアで調査を行う予定である。なお、昨年は、EU 憲法条約批准のための国民投票が行われたフランスを含めて、スイス、オーストリア、スロバキア、スペインの 5 か国を調査した。

**塩野氏** 憲法改正は、実際、どのような手続で行われるのか。

**中山団長** 現在、まさに、その手続をどうするかを定める法律の制定に向けて審議を進めているところである。

**塩野氏** 今まで、法律がなかったのか。

**中山団長** そのとおりだ。戦後、60 年間、憲法改正のための手続法は定められてこなかった。

**塩野氏** 私の頭はほとんど「古代ローマ的」になっているので、必要な法律が制定されていないなんてことは、ほとんど考えがたい。

**中山団長** おっしゃるように、全く考えがたいことなのだが、そういう状況なのだ。日本国憲法が制定されたのは占領下であったことや、また、その占領が終わった後の米ソ冷戦下の国際情勢、その中での政府与党と野党の関係もあり、とても憲法改正手続法の議論ができるような環境になかった、ということだろう。

(ローマ人にとっての法律～「人間がつくった法律」と「神がつくった法律」～)

**塩野氏** 弁護士でもいらっしゃる枝野さんにお聞きしたい。日本人にとって、「法律」とはどのようなものか。日本人は、「法律」を絶対視しているのか。

**枝野議員** 「法律」といっても、日本では、その中で「憲法」だけが特別視されているのだと思う。また、国民投票法について言えば、あまり言うと、共産党の笠井さんに怒られるかもしれないが、なぜ国民投票法が制定されていなかったのか、日本国憲法が制定された 60 年前に制定しておくべきであったし、その当時の先輩方が作ってくだされば苦労しなかったのに、と私は公言している。もっとも、中山団長が言われたように、確かにその後、制定されてこなかった政治的状况というものは、理解できなくもないが……。

**塩野氏** 私は「法律」というものに対して、ローマ的な考え方、すなわち、「法律は人間がつくるものだ」という考え方をとる。

法律は、「神がつくった法律」と「人間がつくった法律」の二つに分けられる。そして、「神がつくった法律」というのは、それがどのようなことに発していても守るべきものである。

例えば、イスラムの法は豚肉を食べることを禁じている。しかし、実際は、中近東を含めて豚肉を食べていたのだが、これが禁じられた理由は、豚肉が牛・馬の肉と比べて腐りやすかったからだ。気候の差があり、古代ローマの場合、イタリアがどんなに暑くともさすがに中近東の方が早く腐る。それで中近東では豚肉の食用が禁止されたのである。ところが、ローマ帝国が潰れてヨーロッパとなった。ヨーロッパでは豚肉の食用は禁止されていない。禁止されていないから保存の方法を考えた。「塩漬け」である。だから「塩漬け」というのは、牛肉にはなく豚肉にあるのだ。他方、イスラム圏の中近東では豚肉の食用が禁止されたため、保存の方法が進歩しなかった。何しろマホメットが決めたものだからということで、これまできている。要するに、「神様がつくった法律」といっても、その実際は、この程度のものなのである。

他方、「人間がつくった法律」( = ローマ法 ) について言えば、ユスティニアヌス帝<sup>2</sup>の時代に 6 世紀に『ローマ法大全<sup>3</sup>』というものが編纂され、「ローマ法」と言えば多くの場合、これを指すものと理解されている。ところが、その前文を読めば一目瞭然であるが、これは「キリスト教の帝国のために、必要な法をローマ法の中から集めたもの」なのである。ということは、『ローマ法大全』に登載されずに消えた法がある、ということである。例えば、その中に、もしかしたら、「信教の自由」を謳った法律があったかもしれない。しかし、その法律は、キリスト教という一神教の世界にはふさわしくないという理由で、ユスティニアヌス法典には登載されなかったかもしれないのだ。この場合、登載されなかったということは、失われてしまった、ということと同義である。つまり、法律というものは、所詮、この程度のものなのである。

日本ではこうした経過を経ていないため、私は、日本人は、法律に対して、信を置きすぎている（その改正に慎重になりすぎている）と思っている。現行制度を改めることに対して抵抗があるのは、どの時代でも当たり前であるが、しかし、改正が必要となった場合、ローマ法の改正は実に簡単な手続・方法で

---

<sup>2</sup> **ユスティニアヌス帝(Justinianus, AD483 ~ AD565)** ビザンツ帝国(東ローマ帝国)の皇帝(在位 AD527 ~ AD565)、北アフリカのヴァンダル王国、イタリアの東ゴート王国を滅ぼすなど、ローマの旧領土の多くを回復した。また、「ローマ法大全」の編纂、聖ソフィア聖堂の再建等の事業を行った。

<sup>3</sup> **ローマ法大全** ユスティニアヌス帝が編纂を命じたローマ法の集大成及び同皇帝が発布した新勅法の総括的な名称。

済む。ローマ法において改正がどのように行われたかということ、現在の事情に合致する新しい法律を作りさえすればよい。その結果どうなるのかということ、既存の法律の中にこの新しい法律との間で抵触するところがあれば、既存の法律の抵触部分は自動的に消滅するものとされている。そのため、ローマ法の数は、実にやたらと増えていったに違いない。例えば、ローマ法には、憲法のような「十二表法<sup>4</sup>」があったのだが、これも始終改正された結果、現在、我々が知っているのは、「十二表法」のうち、私有財産の保護の規定などのほんのいくつかの規定、といった状態なのである。

ところで、私の経験上、国民投票の調査のために皆さんがイタリアで面会される方々は、ほとんど建前論をおっしゃるだけであろう。彼らが、どのような説明をするのか分からないが、我が国では国民投票はこのような手続で行われるなどと述べるだけで、「実際、国民は国民投票疲れしている」などという本音の情報は、在外公館などからフォローするしかないのじゃないか、と考える。そう認識しておかないと、建前論だけ聞いて、お帰りになることになる。

#### （在外投票について）

**中山団長** 在外公館の事務といえば、日本では、在外投票も一つの大きな課題になっている。従来、海外に住む有権者は、大使館に来て投票していたものであるが、郵便投票をもっと簡便な方法で行えるようにした方が投票率は高くなるのではないかと、という議論もなされているところだ。

**塩野氏** 在外投票については、イタリアでも別の意味で問題となった。いわゆるヒューマニスティックな観点から導入すべきであると熱心に主張する議員がおり、彼が自分の政治生命をかけて導入したのだ。

しかし、私にはそれが良いのかどうかよく分からない。なぜかということ、私は「税金を払っている人が投票すべき」という意見を持っているからである。いかに国籍があろうと、税金は居住地、すなわち労働している地で払うわけであるから、そういう意味で真に切実な利害関係を有する場所、すなわち、納税地で投票するべきと考えるのが素直なのではないか。

少し立ち入って考えてみよう。投票を行う場合に、イタリアに居住するイタリア人は、実際の生活感情＝現状を考えて投票する。ところが、海外にいるイタリア人は、良くも悪くも、大局的に「我が国はこのように進むべき」などと考えて、投票する。つまり、切迫した問題ではないわけである。このことが良いのか悪いのか、イタリアの識者の間でも問題となっている。

---

<sup>4</sup> **十二表法** 古代ローマの基本法典。訴訟手続、家族、相続、契約、物権、犯罪、不法行為、公法、宗教法等を規定している。十二銅板法とも言われる。

**中山団長** また一つ、教わった気がする。

**中村大使** 制度導入時はあまり影響がないと思われていたが、イタリアの前回の総選挙の結果に対して、在外投票の影響が結構あったと言われている。それで、今ご紹介があったような議論がされているのである。

### （住民投票と国民投票～仙谷議員の質問に関連して～）

**塩野氏** 6年前に来られたとき、仙谷さんから、「市民運動についてどう思うか」と質問されたことが、大変に記憶に残っている。

私は、市民運動は、非常に具体的な身近なものに対しては、良いと思う。例えば、国がある川には橋が一つ必要と判断したのに対して、地域住民の側は他の場所にもう一本必要と欲したときに、国家的見地から見るともう一本橋を架ける必要ないと判断されても、住民投票の結果、新たに橋を架けるべきとの意見が多数を占めた場合には、地方自治体の費用で架ければよいと考える。

しかし、国の方向を決めるのに、これと同じようにすべて国民投票を行うべきか。我々は、イギリス人の発明である代表制民主主義を採用している。つまり、有権者は、代表者を選んで、これに日々の政治を託しているわけである。諸問題に対して一々国民投票にかけられた結果、イタリア人は国民投票に疲れしており、イタリアでは、代表制民主主義の観点から「代表者に意思決定を任せているのに……」という考えが強くなっている。だから、国民投票を実施すべきという現実的なものを重視するのかという考えと、わざわざ費用をかけてやる必要はないという考えが対立している中で、イタリアでは、EU憲法条約に関して、与野党を含めて国民投票にかける必要はないと判断したことは、私は、悪くない選択肢だったと考えている。

日本で言えば、例えば、天皇制を廃して共和制にするか否かといった問題については、国民投票を行った方がよいかもしれない。しかし、そのような問題でなければ、一般に、国民投票は多用するものではないと思う。

### （枝野議員の書評について）

**塩野氏** ところで、枝野さんからは、かつて書評をいただきましたね。

**枝野議員** 「書評」といいますか、「私の愛読書」という形で書かせていただいたものだったと記憶しておりますが……。

**塩野氏** その枝野さんの書評の中で、私の文章は、「日本の政治に向かって書いているのではないか」と書かれていたが、私は、日本の政治を考えて書いてい

るわけではない。

ただ、ずいぶん昔に田中美知太郎<sup>5</sup>が、小林秀雄<sup>6</sup>との対談で、「自分は、若い頃、ローマ史を書こうと思った」と言っている。田中美知太郎といったギリシア哲学の専門家だが、なぜローマ史なのかというと、「ローマ史くらい政治の教科書として適しているものはないから」と言うのだ。私の文章が日本の政治を考えて書いているのではないかと受け取られるとしたら、そういうことだ。

### （憲法改正に係る「民意」「国民のニーズ」とは）

**塩野氏** ところで、憲法改正は、いつ頃行われる見込みか。

**中山団長** 憲法調査会の設置以降約6年間の議論の積み重ねの結果、ある程度、議論は収斂されつつあるのではないかと、思っている。

**塩野氏** 枝野さん、民主党は憲法改正に賛成なのか。

**枝野議員** 「（憲法を）改正することを否定はしない」というのが、党の公式見解である。ただ、各党間で、改正内容についての合意ができていないわけではない。したがって、合意できるところから改正していこうということであれば、かなり現実性のある話だと思っている。

他方、改正手続の改正（塩野さんが、以前に提案された96条の改正）は、難しいかもしれない。まさに政治的な話であるが、改正手続が改正されてしまうと、民主党や公明党は、いらなくなってしまふ。したがって、このような自殺行為をすることは、政治的に考えにくい。むしろ国会の3分の2の合意により、かつ、国民投票を経て、合意のできたところからやっていく、ということだと思ふ。

**塩野氏** 党名がしばしば変わるので、外国にいると分からないが、改正に絶対反対は、「共産党」とそれから……。

**枝野議員** 今回は参加されていないが、「社民党」だ。

**塩野氏** では、共産党が改正に反対する理由は……。

---

<sup>5</sup> 田中美知太郎(1902～1985) 昭和期の哲学者、ギリシア哲学、特にプラトン哲学の研究に努めた。主な著書に『プラトン全集』がある。

<sup>6</sup> 小林秀雄(1902～1983) 昭和期の評論家、主な著書に『本居宣長』がある。

**笠井議員** 6年前にお会いしたときも、私どもの春名議員が申し上げたかもしれないが、国民自身が、やはり民意というか、それが「これはどうしても変えていこう」ということがなければ、本来改正できないものだ。

**塩野氏** しかし、その「民意」とやらはどういう形で現れるのか。

**笠井議員** それは、国民の中から湧き出てくるものがあるということだと思う。

**塩野氏** マーケティングのような調査をして、それで憲法改正について「民意」があった、と判断したらやるのか。

**笠井議員** それはそうであろう。

**塩野氏** しかし、「民意」というのは、いや「民意」に限らず、「国民のニーズ」のようなものは、喚起されても起こるものである。

例えば、15年前に（『ローマ人の物語<sup>7</sup>』の出版に当たって）ローマ史を読みたい読者の数を新潮社が調査したとしたら、出版に二の足を踏むぐらいの数しかなかったと思う。なぜなら、日本人の頭にあるローマ史は、上の年代ではギボン<sup>8</sup>であり、その他大勢にとっては、ハリウッド映画だったからである。つまり、「国民のニーズ」は、極めて低かったわけである。

もう少しこの「ニーズ」というものを説明すると、それぞれの有権者はニーズを持っているけれども、多くの場合それは漠然としたものであり、はっきりとしたニーズを持っている有権者は非常に少ない、いわば、「漠然とした不満」を持っているとでもいうような状態なのである。それを、政治家やマスコミが具体化した形で発言してあげることによって、国民は、自分たちが何を欲しているかを感じるものである。これが、今申し上げた「民意 = 国民のニーズを喚起する」ということの意味である。

**笠井議員** 当然に、そういうこともあると考える。

**塩野氏** では、ニーズがないというのは、つまるところ、ニーズが湧き上がってくるまで待つ、ということか。ニーズが湧き上がってくるのを待つだけであるならば、コンビニの店長でも務まることだと思う。政治家をやっている必要

<sup>7</sup> 塩野七生『ローマ人の物語』全15巻（新潮社、1992年～2006年）

<sup>8</sup> エドワード・ギボン (Edward Gibbon, 1737～1794) イギリスの歴史家。主な著書に『ローマ帝国衰亡史』がある。

はない。政治家であるならば、漠然とした不満を具体化し、「民意を喚起する」ことが必要なのではないか。

例えば、ブレア式にいうと、彼は、自分の政策に反対する者のところに行つて、説得する。これは、古代ローマ人が非常に重視していた「レトリック」ということだ。「レトリック」は、日本語では「修辞法」などと翻訳され、また、どういうわけか、これを使って論ずることを「弁論」などと言うようになってしまっている。しかし、そもそも「レトリック」とは、自分と考えを共にしない人を説得するための技術である。それなのに、日本では、「弁論」とは、政治家たちが、自分を支持している人々の集会に赴き、演説すること、要するに、自分の支持者に向かっての発言であるかのように思われてしまっている。本来であれば、反対の人間を説き伏せるためのものなのに、である。

このようなことは、「レトリック」に限らず、「プラトン<sup>9</sup>の対話法」で説かれる「ダイアローグ」でもそうである。「ダイアローグ」というのは、日本では、「お互い仲良く話す」ことになっているようだが、これも、そもそも「対話」などと訳したのが誤解の元である。「ダイアローグ」とは、本来「決闘」と訳すべきであり、ソクラテス<sup>10</sup>が行ったように、議論を経ながら自分の考えに少しずつ引き寄せていく、というのが本来の意味である。

さてさて、笠井さんのいう「ニーズ」は、待てば形になるのであろうか。

**笠井議員** ここでお説に対して一々反論するつもりはないが、例えば、戦後 60 年、憲法改正の手法すら制定されてこなかったと中山団長は言われたが、それは、この「国民のニーズ」から見ると、やはり具体的に改憲の必要がなかったからであって、そのための手法がなくて困るという意見が湧き上がらなかったからである。もし「ニーズを喚起する」というのであれば、それはある意味では、総選挙のときが一番よいわけであるから、改憲を党是とする自民党などは「我々は、改憲する」と表明し、正面から問うべきでなかったか。しかし、そのようなことは、これまで行われなかったのも事実である。

**塩野氏** それは、総選挙で「改憲」などというと、落選してしまうからか。

**笠井議員** そうだろう。そういう意味では、「改憲」を唱えるということは、(私自身に実体験はないが) 国民的にいうと、「戦争」の体験があり、その中から生

---

<sup>9</sup> **プラトン(Platon, BC427~BC347)** 古代ギリシアのポリス社会の変質期に出た哲学者、ソクラテスの弟子。ポリスの理想的なあり方を求め、イデア論・理想国家論を説いた。

<sup>10</sup> **ソクラテス(Sokrates, BC469 頃~BC399)** 古代ギリシアの哲人。絶対的真理の存在と知徳一致を説いた。著書はなく、その教説は弟子プラトンらによって叙述された。

まれた憲法には、「主権在民」や「9条」の理念があり、それを「押しつけ憲法論」などを持ち出して、これらを変えるという問題に直面せざるを得ないのだと思う。

**塩野氏** 今触れられた「押しつけ憲法論」については、私は、憲法がアメリカに「押しつけられた」ものであるなどということは、絶対に言わないし、また、そのようなことは言わない方がよいと思っている。なぜなら、60年も「押しつけられて」いるということは、60年間変える力がなかったということの証拠で、実に情けない話だからである。もし、変えたければ変えるべきであり、変えないということが、我々にとって都合が良かったというだけのことである。

それは、別に「国民のニーズ」が固まらなかったからではなく、「国民（のニーズ）」が都合の良い方を選んできたということにすぎない。つまり、アメリカに「押しつけられた」憲法であるか否かということが問題なのではなく、我々にとってどちらが好都合であり不都合であったか、という問題なのである。

#### （政治家（権力者）の説明責任）

**塩野氏** 私は、そうでない人（知識人でない人）がいけないと言っているわけではないが、知識人とそうでない人の違いは、「抽象的思考ができるか否か」にあると考えている。決して軽蔑すべきことではないが、多くの人間は、目の前の自分の仕事はよくできても、抽象的思考はそうそうできるものではない。だからこそ、これら多くの人々に対する政治家やマスコミの説明、つまり、抽象的な事柄を具体的な形に引き直して行う説明責任は、絶対的に必要なのである。政治家、マスコミ、あるいは官僚たちが、多くの人々が理解できるようにちゃんと具体的に説明すればよいのだが、しかし、政治家は、具体的に説明すると票を失うのではないかとおそれ、官僚は、理解されたら困ることは絶対に具体的に言わない。となると、唯一、マスコミだけが具体的な説明を行い得る存在になってくるのだが、しかし、日本のマスコミの状況を考えると、彼らは「権力志向を持つが、権力を有しない人間の集まり」というべき状況である。

私は、権力を持っていない。なぜなら、私は「人の運命を変える力」がないからである。私は、通常、ここで夕食会があるときは、自力で来なければならぬが、今日は、迎えの車が来た。それは「権力」を持っているあなた方に会うのに、私が遅れたら困るから、迎えの車が来たのである。卑近な例だが、これが「権力」である。

このように、権力とは、人の運命を左右できるという力という側面を持っているものだ。私は、一介の作家に過ぎないから、担当編集者が気に入らなくても変えられない。つまり、私には、権力がないわけである。また、私は、自分

に権力がないことを知っている。例えば、女流作家によくあることだが、出版社の社長に連絡し、担当編集者の変更を要求することがある。私は、そのようなことは絶対にしない。しかし、仕事にならないと困るので、仕事をこなせるように担当編集者を仕込むのである。これは、カエサル<sup>11</sup>のやり方を参考にしたものである。カエサルは、「絶対に部下を選ばなかった」、ただ「配属された者を自分の部下にしていって」のである。たかだか、2、3人の担当編集者を使いこなせなければ、私もそこまでの人間と考え、カエサルにならい、編集者を仕込んでいった。その結果、20代後半の男性編集者を教育し、何とか使えるようになったものだ。

私は女性だから、このように素直に「権力がない」ことを認めることができるのかもしれないが、男性にとっては、権力がないことを認めることは、かなり悔しい思いをするのかもしれない。

世間が政治家の言動をフォローする際には、必ず揚げ足をとるような行動に出る。そもそも日本の政治家には、元々弁論術がないし、また、発言の揚げ足をとられるものだから、ますます、政治家は積極的な発言をしなくなる。そのため、言論的には、甚だ貧しい状態になってしまっている。マスコミの任務は、政治家や官僚の抽象的な言葉を具体的に説明し、これを有権者に伝えることであるが、これまた全く行われていない。

物事を「具体的に言う」ということを別の言い方で表現すれば、少しばかり「高尚」ではなくなり、「身も蓋もない」ことになることである。現在、私は、文春（文藝春秋）に連載している<sup>12</sup>が、こういう意味において、毎回、「身も蓋もない」ことばかり述べているわけである。

### （具体的に「反論」をすることの意味）

**塩野氏** 我々は、これまで「憲法」に関して及び腰だった。反対なら反対で結構なので、なぜ、どういう点で反対なのか主張すべきである。「論争」というのは、考えが違う人間同士が、相互に自分の主張を伝える努力をするものである。その際、唯一使用可能なものが「論理」である。これまで、考えを異にする人間は、「腕力」に訴えてきた、しかし、「腕力」に訴えず、「論理」を戦わせたのは、ギリシアが起源である。

つまり、反対派も感情ではなく、また、賛成派も「押しつけられた憲法」な

<sup>11</sup> **ガイウス・ユリウス・カエサル (Gaius Julius Caesar, BC100 頃～BC44)** 古代ローマの武将、政治家。ガリア地方を平定するなどの武功を収めるとともに、貧民の救済、属州政治の改革など政治家としても大きな成果を上げた。しかし、元老院を軽視し独裁に奔ったため、ブルータスらの共和主義者に暗殺された。また、『ガリア戦記』、『内乱記』を著し、文筆家としても名高い。

<sup>12</sup> 「日本人へ」と題する連載のこと。

どとくだらないことを言うのではなく、それぞれが堂々と賛成・反対の主張を「論理」で戦わせればよいのではないか。

マキアヴェッリ<sup>13</sup>は、「民衆は、抽象的なことは理解できないが、具体的に説明されれば、相当に正確な判断を下すものである」と述べている。小泉首相が成功を収めた理由は、これまで具体的に発言する者がいなかった中で、まさしく具体的に発言したからである。まあ、そうせざるを得なかったのであろうが……。民衆は、あのよう、具体的に発言されることを待っていたのである。

そもそも、日本人は、「反対」されることに非常に弱い。しかし、世の中には賛成する人もいれば、反対する人もいる。したがって、例えば、私に「支持者」がいるとすれば、逆に、私を支持しない人も存在するのは、当然だと思っている。

なお、私の意見・主張に対する反応だが、若年層と年配層とでやや違うように思われる。というのは、年配層は、私の意見に賛成の場合だけ反応してくるのに対し、若年層は、私の意見に賛成の場合だけではなくて、反対の場合でも反応をしていく傾向があるからである。つまり、私の意見・主張に対し、彼ら（若年層）は、賛成はしないけれども、私が自ら責任を持って述べていることを感じ取ってくれているのだと思う。日本人（の若者）は、こういう意味では、相当に教育されつつあると言ってよい。

だから、「(憲法を改正すると)60年前に戻ってしまう」などといった議論は、このように判断力がある国民＝我々を馬鹿にしているものだと思う。そもそも、我々は、戦争を始めた世代ではない。この我々に対して、「再び過ちを繰り返すような国民だ」などと言ったら、それは、我々の判断力を信用しないということだ。これは、日本人、特に若い人にとっては、大変に失礼な話であろう。「あなた達は戦争を知らないが、戦争をやった連中はこうであった。そして、あなた方もやりそうだから、我々は(憲法改正に)反対する」といった「論理」になってしまうからだ。これは、大変にお節介なことである。

最近、日本（の若者）の「右傾化」が言われているが、それが「小林よしのり」水準では、悲しいと思う。『亡国のイージス<sup>14</sup>』を書いている方の文章を読んでも、あの程度である。私から言わせれば、それらは、「右傾化」でも何でもない。

いずれにしても、私は、保守陣営も革新陣営ともに、日本の政治家は、もう少し堂々と主張したらいかがかと考える。堂々と主張しても、危惧しているほ

---

<sup>13</sup> **マキアヴェッリ(Machiavelli,1469～1527)** フィレンツェの外交官、政治思想家、歴史家。主な著書に政治における権謀術数の必要性を説く『君主論』、『ローマ史論』、『フィレンツェ史』がある。

<sup>14</sup> 福井晴敏『亡国のイージス』（講談社、2002年）

ど票は減らないと思う。有権者は年々若くなってきているのだから。

ある選挙の落選者に選挙の翌日に会ったとき、彼は私に対して「自分は、今回の選挙で落選はしたが、しかし、9万票も獲得したので、もう一度、挑戦したい」と述べた。彼に対して、私は、「そのようなことは、島根1区の有権者に言うことであって、東京1区では、それは通じない」と申し上げた。私は、別に島根1区を軽視しているわけではないが、東京1区の有権者は、「どうして、この次もう1回やりたいのか」「何をやりたいから、もう1回挑戦したいのか」、そういった説明を求めてくると思う。

私は、「職業に貴賤はない」と確信している。しかし、「そのやり方には、貴賤はある」と確信している。だから、金儲けをして何で悪いんだと言え、悪くないと私は考える。しかし、どのように金を儲けるかについては、違いがあると思う。村上ファンドだか何とかファンドだかに「金儲けをやって何で悪いのか」などと言われたときに、マスコミの経済記者は、誰一人反論できなかった。全く、新聞記者のレベルは、どうしようもないと言わざるを得ない……。

### （社民党について）

**塩野氏** ところで、なぜ、社民党は憲法改正に反対なのか。

**中山団長** 今回は、社民党からの参加議員はいない。前回、先生にお会いした際に女性の議員（辻元清美議員）がいたことをご記憶と思う。今回も、彼女は、直前まで参加を検討してくれたのだが、諸般の事情で参加できなかった。

**塩野氏** ああ、あの方ですか……。

**中山団長** 前回の懇談に関して、先生は、ご著書『ローマの街角から<sup>15</sup>』の中で「何が何でも護憲ということになっているらしい社民と共産の二人は、年齢が若いということもあってか、憲法であろうと何であろうと神聖不可侵は弊害多しと言っているのだから、あなた方が真っ先に賛成してくれるはずです、と言った私に、笑いで応じてくれたのには希望が持てた」「しかし、この人たちも日本に帰る。外国では自分の頭で考えることが十分に可能でも、永田町に戻れば、党の事情に左右されずにはすまないのであろうか」と痛烈なことを言われていたことを、私は、興味深いご発言として、非常に鮮明に記憶している……。

**塩野氏** そうですか……。

---

<sup>15</sup> 塩野七生『ローマの街角から』（新潮社、2000年）

### **（日伊の左翼陣営の国際貢献に対する姿勢）**

**塩野氏** ところで、今日は良い機会なのでお伺いしたいのだが、最近の国際情勢として、北朝鮮、イラク、アフガニスタン等の問題がある。これらを踏まえると、やはり、憲法改正の一番の問題は、9条2項だと考えている。

紛争が起こった場合、国連は、放置できないと考え、介入しようとするが、現在、国連は軍隊を保有していない。まだ、小沢さん（民主党代表）は、「国連軍」などといった主張をしているのか。

**枝野議員** 確かに、小沢代表は、その旨の発言をしている。しかし、国連軍ができない段階においてどうするのかと言えば、いわゆる「多国籍軍」の形態であっても、我が国は国際貢献を行うべきだというのが、民主党の公式見解である。

**塩野氏** 私は、国連軍など不可能だと思う。なぜならば、世界の中で、軍事介入をして一定の成果を出すことができるような軍事力を有しているのは、アメリカ一国だけだからである。他方、国連軍を作ったとすると、軍隊というものは、絶対に指揮系統が通っていないと機能しない。そうなると、国連軍の指揮を誰が握るかだが、アメリカは、絶対に他国の指揮下などに入るような国ではない。しかし、アメリカに指揮権を与えることに対しては、他の国が反対する。だから、国連軍などはできず、結局は、多国籍軍になってしまうのだ。

現在の国際貢献の形として、PKO（平和維持活動）とPKF（平和維持軍）とがあるが、民主党の国際貢献に対する考え方はいかがか。

**枝野議員** 少なくとも、今のイラクやアフガニスタンにおける人道復興支援活動は、現行憲法下においても合憲であるという判断をしている。ただ、国際貢献といっても、「武力攻撃」にまで、我が国が加わるべきかどうかについては、党内の意見が分かれている。

**塩野氏** その点については、イタリアでも議論が起きている。現在、イタリアは中道左派政権であり、一応、イラクからは、軍隊を撤収することになっている。イラク派遣したイタリアの軍隊は、戦闘行為こそしていないが、日本の自衛隊とは違って、いわゆる治安・防衛の能力はある。他方、アフガニスタンからの撤収については、その是非が問題となっている。イラクと違ってアフガニスタンにおいては、国連が主導権を持っているため、イタリア軍はなかなか撤収しづらい状況にあるからだ。

このような中で、アフガニスタンからも撤収すべきという主張をしているの

が、旧共産党の流れを汲む政党（現在、二つどころか、いくつかの政党に割れてしまっているが……）である。

また、レバノン問題に関しても、サンクトペテルブルク・サミットでは、軍隊を派遣しようなどという発言が出だしているようだ。

私には分からないのだが、現行法上、PKF（平和維持軍）は、戦闘が終結しなければ、派遣されないのか。

**枝野議員** これまでの我が国における議論では、そのような言われ方をしてきたが……。

**塩野氏** 小泉首相は、「あそこは戦場（戦闘地域）ではない」と言っているのだから……。カンボジアに送ったときも、「戦闘」は、一応、終結していたということか。

**枝野議員** 政府の見解では、そういう理解だ。

**塩野氏** しかし、私は、「戦闘や武力衝突が終結するまでは、軍隊を派遣しない」ということは、戦闘や武力衝突が終結するまでの「殺し合い」を座視することだと思う。このことの是非を、現在のアフガニスタンに軍隊を派遣しないと主張しているイタリアの左翼、そして日本の左翼に問うてみたい。

**笠井議員** 私には、イタリア共産党の主張は分からないが……。

**塩野氏** 日本共産党は、国際貢献は一切しないという主張か。

**笠井議員** そのようなことは言っていない。国際貢献にはいろんな形態がある。

**塩野氏** いろんな形態とは何か。

**笠井議員** 日本にふさわしいやり方でやる、ということだ。

**塩野氏** 日本にふさわしいやり方とは。

**笠井議員** 憲法があるから、少なくとも軍事力ではやらない。

**塩野氏** 軍事力ではやらないということは、シビリアンを送るということか。

**笠井議員** そのようなやり方もあるだろう。また、外交と結び付けて行うことも、有効な方法だと考える。

**塩野氏** しかし、そもそも、戦争・武力衝突は、「外交」で話が付かなかつたからこそ始まるものではないか。

**笠井議員** 現在、レバノンで起きているのは、戦争というか、軍事行動の形になってしまっているわけだが、そのような状態に至る前段で……。例えば、日本にとって身近な例である北朝鮮の場合でいうと、戦争にならないようにという段階で、どれだけのことをやれるかが大事だ。

### （紛争への第三者の「介入」の必要性）

**塩野氏** 私も、「戦争」などはやりたくないし、やるべきでもないと考えている。しかし、私は、「人道主義的な左翼」の論調は、偽善ではないかと思いついてる。つまり、これまで我々は、例えば、チベット、チェチェン、ウガンダ、スーダン等、幾多の「殺し合い」を座視してきた。国際貢献というのは、初期の段階から、先進国が「介入」して行うべきではないだろうか。つまり、殺し合っている状態に介入し、双方に「殺し合い」を止めろと勧告する、そういう「力」が必要である。

これまでイスラエル問題に対し国連が行ってきたことは、結局は、「傍観」にすぎなかった。平和維持軍は、あくまで「傍観者」に過ぎなかった。これでよいのだろうか。私は、軍事介入と言うかどうかはともかく、「傍観」だけしていればよい、というのでは釈然としなくなっている。

**笠井議員** ただ、それで「割って入って」って何をやるのか、という難しいのではないか。

**塩野氏** 確かに、非常に難しい。そこで、私は「パクス・ロマーナ（ローマの平和）」を念頭に置いて、「帝国」というものは何だろうか、と考えた。「帝国」とは、さまざまな民族や人種が集まらないと、できないものである。だから、かつての日本は、日韓併合によって朝鮮半島などを組み入れたため一応「帝国」の形をとっていたとも言えるが、しかし、この意味では、「帝国」などではなかった。

ネロなど、ギリシア好みの古代ローマ皇帝の幾人かは、命令で4年ごとのオリンピックをローマに導入したが、オリンピックは、古代ローマには根付かなかった。その理由は、オリンピックは、戦争をしている者が4年ごとに一回休

戦して行くことに意味があったからだ。部族・民族間の争いをローマが全部平定してしまったため、オリンピックは、全く盛り上がりず、ローマには根付かなかったのだ。このようなことも含めて考えると、「平和」ほど最高のインフラはない、と私は思っている。そのようなインフラを、積極的な行動によって作っていく、という姿勢が重要なのではなからうか。

日本のことを考えると、防衛庁の名称をいまだに「防衛庁」としているのは、どうしようもないと考える。一刻も早く「防衛省」に格上げするとともに、できれば「外務省」と一体になって(=「外交防衛省」)、併せて外交も行っていくべきである。

実際、部族・民族が衝突を起こした場合、古代ローマ帝国は、調停を行っていた。よく「バルカンは火薬庫」などと言われているが、バルカン地方の歴史を「火薬庫」と言われる前まで遡ると、バルカンは決して「火薬庫」などではなかった。古代ローマの統治時代も、その後の東ローマ帝国、トルコ、オーストリア・ハンガリー帝国統治時代も、バルカンは「火薬庫」ではなかったのだ。

なぜだろうか。今の私には、疑問ばかりが湧いてくるの。そして、「紛争の当事者同士で解決する」との考え方自体が間違いなのではないか、と思うようになってきた。当事者間で問題が解決しなかったために、衝突したわけであるから、それを「当事者で話し合って解決せよ」と突き放すのは、偽善以外の何ものでもない。このような場合は、第三者が責任を持って、介入＝調停すべきなのである。それが「パクス・ロマーナ」の「パクス(平和)」の意味である。そういう強い意思がないといけない。つまり、現実・個別の利害関係にだけでなく、全体的な状況を見て調停するという、第三者の意思である。

**笠井議員** あえて私的に発言すると、例えば、レバノン問題、これは、アメリカがイラクで行ってきたことが、そもそもの大きな原因となったと考える。だからこそ、イスラエルは、「アメリカの行動が合理化されるのであれば、自らの行動も可能」と考えるようになっている部分があると思う。

**塩野氏** レバノン問題に関して言えば、私の立場は、どちらかと言えばパレスチナ寄りである。以前、「ユダヤ人はあらゆる才能を持っているが、しかし、他民族と共生するという能力がない」という文章を文春(文藝春秋)に書いたことがある<sup>16</sup>が、それに対しアメリカの読者から、「そのような文章は、アメリカ向けには翻訳しない方がいい」と勧められた。

しかし、2000年前に領土に侵入され、その土地を奪われたらどのような気持

---

<sup>16</sup> 塩野七生「日本人へ！ピンラディンにどう勝つか」文藝春秋 2001年12月号 104頁

ちになるかということ、我々は忘れていた。ハドリアヌス帝<sup>17</sup>は、五賢帝の一人であり、私もあまり彼の悪口は言いたくないが、2000年前、イスラエルからユダヤ人を追放したのは、実は、彼である。パレスチナ問題になると、ユダヤ人は頭に血が上ってしまう。かつて、ユダヤ人はイスラエルに住んでいたからである。

当事者同士の話し合いに任せるという姿勢は、北朝鮮問題や中国・韓国との関係でもそうであるが、自分が責任をとらないですむ逃げ道になっているだけではないか。

現代の一番の問題は、先進国の状況がそのような姿勢になってしまっていることだ。イスラエル（ユダヤ人）は、そもそも「共生の能力」がないから、自分が昔やられたことを他人にしている。あの辺りの土地を旅してみると分かることであるが、彼らの争いは、非常に狭い土地の中で行われているのだ。地中海を車で回ると、自動車標識に「ベイルート」とか「エルサレム」といった地名が出てくる。つまり、あそこの地域全体は、自動車で移動できるような非常に狭い範囲なのであって、そのような場所でお互いが争っているものである。かつて、私の著書『ローマ人の物語<sup>18</sup>』では、読者にそれを分からせるために、地中海周辺の地図に同尺の九州の地図を掲載した。そのような狭い土地で、これまでの住民に対して、2000年前は自分たちの土地だったと言われたら、どう思うか。また、ユダヤ人は自らは入植せず、送金し、その大金を使用して、砂漠に農園を作っている。それを見ている近隣の人々は、どう思うだろうか。

そもそも、すべてのテロの源泉はパレスチナ問題にあり、これが解決されない限り、我々は、テロリストに大義名分を常に与え続けることになる。パレスチナ問題を解決するため、第三者的に動けるのはアメリカ一国である。ヨーロッパが何を言おうとダメである。アメリカが動かなければ解決は困難だ。しかし、アメリカもさまざまな問題を抱えている。確かに、アメリカは突出した力を持っているが、そもそも大英帝国から独立した国である。だから、「帝国は悪だ」と思っており、自らが、「絶対に帝国になってはならない」と考えている。つまり、アメリカは、自覚して「帝国」となることができない。我々の不幸は、「帝国」の力を持ちながら、「帝国」として振る舞うのを好まないという、このアメリカの存在そのものではないか。現実には、このようになっているのである。

---

<sup>17</sup> ハドリアヌス帝(Publius Aelius Hadrianus, AD76～AD138) ローマ帝国の皇帝(在位AD117～AD138)。五賢帝の一人に数えられる。帝国の拡大をやめ国境の安定に努めるとともに法の整備、ローマと地方属州の区別の解消、貨幣・徴税の均一化などを進めた。その結果、平和と安定により帝国全域のローマ化・都市化、ローマ・ギリシア文化の発展は頂点に達した。

<sup>18</sup> 塩野七生『ローマ人の物語』全15巻(新潮社、1992年～2006年)

## （イラクにおけるアメリカの失敗～ローマ帝国の占領政策～）

塩野氏 アメリカ人は、200年程度の歴史を有しているに過ぎない。皆さんは、情報を、同時代的に輪切りに、いわば「水平」に比較し、判断しがちである。しかし、情報というものは、歴史という「垂直」の線でも比較・判断されなければならない。200年の歴史しか有していないということは、それだけ判断の材料が少ないということでもある。だから、アメリカ人には、歴史的判断ができないのだ。

イラク戦争について、私が考えるに、これまでイラクに攻め込んだ中で、純粋に軍事作戦という意味のみで唯一成功したのは、アレクサンダー大王<sup>19</sup>である。では、古代ローマ帝国は、いかなる方策を持ってイラクに対処したかと言えば、現在のシリア・ヨルダンがローマ領であり、また、古代ローマは、その外交力によって、現在のトルコの東＝アルメニア王国<sup>20</sup>を自分達の陣営に持ってきた。つまり、イラク＝メソポタミア地方を北と西から包囲したわけである。

また、どのような方法でアレクサンダー大王が勝利したかということ、ハンニバルのローマとの戦闘の方法とは違っていた。ハンニバルは、包囲壊滅作戦を行っていたが、アレクサンダー大王は、騎兵隊による突破作戦を行った。その結果、敵地で大勝を続け、敵を沈黙させることに成功し、アフガニスタン、イラン、そしてインドまで到達した。古代ローマは、必ず、二正面作戦を行った。

これに対して、21世紀のアメリカは、イラクにおいて、南方からの一方からのみ攻めてしまった。北方（トルコ側）からも攻めていくという作戦も立てたのであるが、トルコの反対もあり、土壇場で二正面作戦は、潰れてしまった。私は、これはコリン・パウエル判断ミスであり、彼が解任されたのは、当然だと考える。いかに航空機が発達しようが、ハイテク化しようが、人間の心理・兵隊の心理というものは、そう変わるものではない。兵隊の心理とは、逃走する場合には、敵のいない方向に進んでいこうとするものなのである。だから、北方から攻めてこないということで、皆、北に逃げたわけである。仮に、北方からも攻めていたとしたら、フセイン親衛隊は、北に逃げることはせずに、必ずやバグダッドで死闘をやったであろう。その結果、バグダッドの陥落はだいぶ遅れたかもしれないが、しかし、そこで決着が付いたと考える。ところが、

---

<sup>19</sup> **アレクサンダー大王(Alexandros, BC356～BC323)** マケドニアの王(在位 BC336～BC323)。マケドニア・ギリシアの兵を率い、わずか10年の間にギリシア・エジプトから西インドにまたがる大帝国を築いたが、その後急死。

<sup>20</sup> **アルメニア王国** 最初の統一国家であるウラルトゥ(紀元前9世紀～BC590)以来、さまざまな王朝が興ったが、アルタシュス朝(大アルメニア王国)(BC190～紀元前1世紀)時代に最盛期を迎え、領土は、黒海、カスピ海、地中海に達した。その後、ローマとイランの対立により、アルメニアは分割され、ローマ側は391年、イラン・ササン朝側は428年に、それぞれ直接統治に移された。

実際は、イラク兵は、敵がいない北方に逃走し、そこが「スンニ・トライアングル」ということになってしまったのである。

アメリカの高官達は素晴らしい大学を出ているかもしれないが、このように、常識から考えたら分かる基本的なことを行っていない。戦争の仕方が、分かっていないのだ。

戦争になるまでの経緯や理由はいろいろあるだろうが、私は、戦争が一旦始まってしまったら、その経緯や理由は問わないことにしている。きちんと「戦争」を遂行し、きちんと「戦後処理」をしなければならないからだ。ところが、アメリカは、イラクでは、戦争のやり方を誤り、また、戦後処理も誤った。私は、バグダッドが陥落したと同時に、ローマ帝国がイラクを占領したらどのように統治したか、という内容の文章を文春（文芸春秋）に書いた<sup>21</sup>。カエサルがやったやり方である。つまり、まずは、既存の勢力を温存することだ。トップだけは、首を切っていいが、軍自体を解体すると絶対に混乱が起こる。私は発展途上国を旅していて、その辺の事情に通じているので理解できるが、現在の発展途上国（これらはかつては先進国であったわけだが……）において、頭脳明晰だが、貧しい家庭に生まれ育った人間は、軍隊に入るしか道はない。軍隊はクーデターを起こすなんて言われているが、軍隊には非常に優秀な人材が集まっているものなのだ。つまり、社会の他部門が優秀な人間を吸収する社会システムになっておらず、ほかに進むべき道がないため、軍隊に人材が集まっているわけである。このような状況下で 20 数年にわたり独裁政治が行われていたのだから、軍隊とバース党にはイラク中の優秀な人材が集まっていたはずである。そのような軍隊などの既存勢力を解体するなどというのは、実に馬鹿な話である。

アメリカは、既存勢力を葬ることによって権力を一刻も早く民間に移譲するなどと言っているが、現実には、民間への権力移譲はできていない。このような場合、無理に民政に移行するのではなくて、暫くの間は軍政を布くべきである。ローマの人質制度においては、次の指導者予備軍となりそうな青少年は、すべて留学させていた。「人質」と言われていたが、実際は「留学」であった。私は、古代ローマの「人質」を評して、「フルブライト留学資金」のようなものだった、と言っている。

つまり、占領政策の要諦は、戦争で戦った兵士を使って水、電気、治安の回復等のインフラの整備を行うことである。インフラの整備を行った後に、少しずつ民政に戻していく。つまり、その過程で、ハーバード大学等で学んだ人材が少しずつ帰国してくるわけである。ローマはこのような統治を行ったのだ。

---

<sup>21</sup> 塩野七生「日本人へ アメリカではなくローマだったら」文藝春秋 2003 年 7 月号 92、93 頁

これを、現在の沖縄に置き換えて話すと、沖縄には幾多の基地が存在し、海兵隊が駐留している。古代ローマにおいては、兵士は、一定の時期までは、妻帯を許さなかった。満期除隊は37歳であるから、除隊した後に好きな現地の女性と結婚し、その子供はローマの市民権（沖縄の話に置き換えれば、アメリカ国籍）を取得することとする。アメリカ国籍を有する子供は、海兵隊に堂々と入隊できる。このように、沖縄の優秀な人材にアメリカ国籍を付与し、そして、ハーバード大学やイエール大学等に留学をさせる。その後、彼らのうちの幾人かが、マサチューセッツの上院議員等になる。古代ローマ帝国において、このような制度の中で、皇帝になったのが、アントニウス帝であり、海兵隊の末裔のトラヤヌス帝である。

### （憲法改正と「どこまでやれるか」ではなくて「どこまでしかやれないか」という発想）

塩野氏 ところで、近代の帝国と古代ローマ帝国の性質は、全く異なっている。ハンチントンが、「ローマ帝国は、後にも先にもローマ帝国しかない」と言っているのは、そのような意味である。なぜかというと、アメリカは、一神教の国であり、大統領は、聖書に手を置いて誓うからだ。ローマは一神教ではなかった……。

日本は多神教の国であり、アメリカとは宗教が違う。ところが、日本人は、一神教の宗教に対して、自らが多神教であることに恥ずかしさを感じている。しかし、それは無知から来しているだけだ（無知なのは、何も日本人に限らず、ブッシュ政権の高官達もそうであるが……）。

一般に、日本の官僚は大変に優秀であり、また、学者も優秀である。しかし、彼らには、共通して予期しない事態への対処能力が欠けている。なぜなら、彼らの優秀さは、すべて予期した状態の下でのものだからである。これが彼らの限界である。

官僚と学者は、「実」で勝負する点において似ている。これに対し、政治家と軍人は、「虚（きょ）」で勝負する点において似ている。この場合の「虚」というのは、「嘘っぱち」というようなものではなく、「実」の上に行く「虚」である。

私は、憲法改正は相当に文化的な大事業だと思っている。こういう文化的な大事業は、「どこまでやるべきか」「どこまでやれるか」といった論理ではなくて、むしろ、我が国が憲法改正をやろうとした場合、アメリカはどう反応するか、イギリス、イスラム、中国等の動きはどうか、といったことを念頭に置いて、「どこまでしかやれないか」という発想・論理で行うべきである。

それでもなお、予期しない事態が起こるだろう。だから、あまりに物事を明

確に決めすぎるのも良くない。先ほども述べたように、ローマ法においては、個々具体的な事象に対して新しい法律を作って対処しており、また、新しい法律に抵触する古い法律は自然に消滅していくものとしていたが、これは、予期しない事態に対処するための、ある意味で「知恵」だったと考えることができよう。

「自分は、この程度のものしか作れない」と理解している人間が、実は、一番凄いものを作ることができる。逆に、「何か凄いものを作れる」と自負しているような人間には、絶対に、それほどのものを作ることはできない。だから、憲法改正に際しては、意気込んで、「何か凄いものを作ろう」などと考えて臨まない方がよい。

そういう意味でも、共産党は、憲法改正に対して、もう少し柔軟な考え方をすべきであると思う。

#### （民主党・小沢代表に期待すること）

**塩野氏** ところで、民主党の小沢さんは、最近、何か「お変わりになりたい」そうであるが、もう「壊し屋」はやめたのか（と、枝野議員の方を向いて尋ねる）。

**枝野議員** （苦笑しながら）私は、おそらく、党内で最も小沢代表と政治的に距離があると言われている人間の一人なので、何と云っていいのか……。

**塩野氏** 私は、人間、あの年になって変わるはずなどないと思う。逆に言えば、変わったら絶対にうまくいくはずがない。私は、小沢さんには期待しているのだ。何を期待しているのかというと、徹底的に「壊し屋」に徹してくれること、そして、自民党、民主党を、壊していただきたいことだ。だから、変わらないでいただきたい。

現在のイタリアで最も守旧派なのは、昔の「革新」だ。つまり、労働組合は、守旧派の一大勢力だし、再建共産党（共産主義再建党）も、そうだ。ポストの確保や若年層が就職できなかったとしても、彼らにとっては、大した問題ではないのだ。

「ベルリンの壁」の崩壊は、やはり大事件だった。崩壊後、イデオロギーの対立がなくなってしまったからだ。現在、選挙においてどのような政策が争われるかということ、「良い政府」を作るという目的は、左派・右派ともに同じである。どこが違うのかということ、左派は、「弱者を救済しつつ、改革する」という手法をとるのに対して、右派は、「改革を行うことを第一義として、その結果生じた弱者は、改革の後で救済する」という手法をとることである。つまり、目

的は同じであり、共産党国家にしたいとか、アメリカと同調するといったイデオロギーの対立は、なくなってしまったのである。

**枝野議員** 日本も大体似たような状況だと思う。なおかつ、自民党の中に、ご指摘の右派・左派の両方がいて、また、民主党の中にも両方がいるといった状況だ。

**塩野氏** 日本のマスコミの質は良くない。マスコミは、政権の「違い」がはっきりしないと言うが、そうではなくて、「違い」がはっきりしないような時代になったのである。時代が変わったのだ。この認識を、きちんと持つべきだ。

**枝野議員** 小沢代表は、一生懸命、自民党との「違い」を出そう出そうとしている。

**塩野氏** それは、「変わろう」としているからではないか。しかし、あの年で人間、変わりほしないのに……。

#### （「国家のあるべき姿」論議と憲法論議）

**保岡議員** 私の考え方を申し上げるので、ご意見いただきたい。私は、国民、国ともに志（こころざし）、すなわち、「このような国になりたい」「このような国でありたい」というものが、当然に必要と考える。このような前提で考えると、明治以来、日本は、国際的な自国の位置付けを、「西洋に追いつき、追い越す」という一つの目標を持ってやってきた。一時期、国家の方向性を誤った時期があったかもしれないが、敗れて焼け野原となってしまった戦後の荒廃から、欧米のように豊かな民主主義の思想と運動が根付いてきた。まあ漠然としているかもしれないが、いずれにしても、明治以来、共通の国家目標あるいは志（こころざし）というものがあったように思われる。

ところが、現在、そのような国の目指すべき方向、皆が努力している達成すべき目標を失ってしまったように思われる。誰もが国の志（こころざし）だと思ふ共通の目標など、どこにも存在しない状況だと思う。やはり、人間、何らかの志（こころざし）を持ち、どのように生きたいか、また、何に価値を置くかということを考えて生きていけるようなことが必要ではないか。そして、国家としても、そのような共通の目標のようなものが必要ではないか、と考えるのだが、どうだろうか。

**塩野氏** そのため『国家の品格<sup>22</sup>』などという本が売れるわけですね……(笑)。

**保岡議員** もう一点。結論から言えば、もちろん、「正義」を貫くことは大事なことであるが、日本では、有史以来「和」というものを重視してきたはずだ。したがって、対外的にも、「和の外交」こそ大事にするべきだと思う。先ほど、「対話(ダイアログ)」について、「論理」でもって互いに異なる意見を戦わせるものという話もあったが、我が国には、聖徳太子の十七条憲法の第1条から言えば、「話し合えば自ずから筋道が見え、物事は解決するものである」という基本的な価値観があるのではないか。

**塩野氏** そのような論にも理はある、ということだ。ただ、私がいうのは「対立」すればいい、などということを行っているわけではない。

**保岡議員** 私は先生の考えを批判しているのではなくて、例えば、「日本人のDNA」として「平和愛好国家」というものを国是として、「平和」の達成に国家としての最大の価値を置くべきだと思っている。その根本に、「和」の思想があると考えているのだ。そのような認識の下で、具体的な事象に対してどういう手段方法をとるか、という議論をしっかりとすべきであり、それこそが「憲法論」ではないか、と思っている。「国がどうあるべきか」「そのために国が何をすべきか」の根本の議論をしないから、各論でぶつかるのだ。総論をしっかりと議論しておかないと、各論でぶつかったときに、何のために妥協するのか分からなくなる。

憲法調査会の5年間、私は、法務大臣として内閣に入っていた時期を除いて、設立当初から憲法調査会のメンバーであったが、憲法調査会が設置されて間もない頃、私が法務大臣になった当時には、閣僚が憲法改正論議などしようものなら、審議がストップする状況であった。それくらい「憲法」にアレルギーがあった。

しかし、それから5~6年が経過した現在、「憲法」を取り巻く状況は劇的に変わりつつある。この間一貫して、中山団長をはじめ、憲法調査会・憲法調査特別委員会の皆さんの努力は、世論をも動かし、まさに「民意」を喚起しつつあると思う。そのためにこそ、「国のあるべき姿」を根本的に議論するためにこそ、憲法調査会は、冒頭の中山団長のご挨拶にもあったように、日本国憲法の各条章の議論に入る前に、「21世紀の国のあるべき姿」の議論をかなり集中的に行ったのである。そういう議論ができることは、日本にとっていい状況になってきている証拠だ。

---

<sup>22</sup> 藤原正彦『国家の品格』(新潮社、2005年)

ただ、そのような議論を踏まえて、具体的に「どういう国を目指すべきか」になると、そこにはそれぞれの価値観が入ってくるので、まだ、各党ごとに、また、各党内でも、それぞれさまざまな意見があり、収斂はされていないが...

…。

**塩野氏** 今の保岡さんの意見には、ある視点が欠けている。「どういう国になりたいか」だけでなく、それと並行して、「どういう国にしかねれないのか」ということを押さえないといけない。

**保岡議員** なるほど……。そういう論議をして、「日本は、どういうところに向かうのか」の論議がしっかり行われるような、政治の姿ができないといけない。

これまでは、いろんな難しい問題の調整を、お役人に頼ってきた。確かに、目標ができれば、役人が上手に調整して積み上げてくれる。しかし、積み上げたものを「壊す」ためには、まず、ある絵（グランドデザイン）を書いて「何のために、どこに向かうか」をはっきりさせた上で、そのグランドデザインを実現するために衝突する利害を調整する、という手法をとらないといけない。しかし、人間は、人それぞれ考え方が違うものだから、どこかで妥協しなければならない。その際に、「何のために妥協するのか」をはっきりしておかないと、そのためにとんでもないエネルギーをロスし、また、混乱し、対立してしまう。だからこそ、「政治」という場において、ある価値観を共有する者（政治家）が、「国のあるべき姿」について根本から論議をする舞台を作らないといけない。

**塩野氏** 60年間、そのようなことをしてこなかったからだ。

**保岡議員** これまでは、「西洋に追いつき、追い越せ」という共通の国家目標があったからだ。そこでは、政治家は、お役人に頼って国富を高めてサービスを配れば十分で、外交などを議論したことはなかった。もっぱら地元・業界に対するサービスに終始し、それで十分であったのだ。

ところが、現在は、そもそも国のグランドデザインがない。こうあるべき、こうなりたい、そこまでしかできない自分達の性格とかあり方を両面から考えていかなければならないのだが、そもそも、その前提となるグランドデザインがないし、これまでは、それを議論する舞台・環境がなかなかなかったのだ。

**塩野氏** 繰り返すが、「ここまでしかできない」「これしかできない」という議論を全然して来なかったし、していないから、「国のあるべき姿」などという、理想論ならぬ、天井知らずの「空想論」になってしまっている、というだけの

ことだ。

例えば、私が不思議に思うのは、我が国の安保理常任理事国入りの問題だ。私も、中国との関係は大切に話合いが必要だと考えるが、しかし、その中国を説得して安保理常任理事国入りするなどということは、およそ成功の確率は著しく低い。絶対に、中国は日本の頭を下げさせようとし続ける、これに尽きる。そのために彼らが保持しているのが、「常任理事国の権力」なのである。常任理事国の権力というものを考えると、権力とはどのようなものであるか、何かもはっきりする。常任理事国の権力とは「拒否する権利」である。そして、およそあらゆる権力の重要な内容の一つは「拒否する権利」なのである。人が決めたことを拒否する　これが「権力」である。

拒否権 (veto=ベト) は、ラテン語である。執政官が2人いて、どちらか1人が拒否権を発動すると、他の人が何をいってもノーである。緒方貞子氏のような人でさえも、「国連安保理で、拒否権はそれほど使われてなかった」などと言っているが、拒否権というものは、それを「使う」か「使わない」かなど問題ではなく、「持っているだけ」で十分なのである。いわば、それは剣みたいなものだ。剣は差していればよく、抜くかどうかは問題でない。

こういう状況だからこそ、日本は、まず、「何にしかねないか」「どこまでしかできないか」という発想で、物事を考えることが大事なのだ。

### (組織人の行動原理と「組織の流動化」の必要性)

**塩野氏**　そもそも国際連合は勝者が敗者を扱うためのものであり、あの構成で60年続いている。中国のメリットは、「安保理の常任理事国であること」それ自体である。これまで、これを大したメリットではないと日本人は思ってきた。なぜそう思ってきたか.....。

これまでは、外交について、政治家が官僚に任せてきたらしいが、そもそも官僚というものは、常に自分が属している機関の存在理由を示さなければいけないから、外務省の官僚が「国連はどうしようもない存在だ」などと日本人に言うはずがない。外務省にとって国連は存在理由の一つだからだ。だから、「国連は一生懸命やっている」と宣伝する、そして、多くの日本国民はそう信じさせられてきた。これが、日本人の国連に対して過信する原因なのだ。これは、単なる「省益」などというレベルのものではない。人間というもの、組織に入ると、必ずそういう「組織防衛」の行動をとるものなのである。それが人間の本性なのだ。

では、そういうことにどう対処するべきか。人間はいろいろ知恵をしぼってきた。古代ローマの場合には、例えば、シビリアン・キャリアとミリタリー・キャリアの間を、相互に流通させることを行った。しかし、それが後期帝政で

離れていってしまい、その結果、官僚組織が肥大し、軍隊組織も肥大したのが……。その結果、それまで10%であった所得税が、高くなってしまった。そうすると、税金に対する考え方が違ってくる。元首政治時代には「入ってきたもので、やれることをやる」という考えだった。加えて、それで足りないものは地方自治体がやるし、さらに足りないものは、篤志家の個人がボランティアでやる。その典型例は、皇帝が身銭を切って範を示したものである。これは、まさしくノブレス・オブリージュ<sup>23</sup>の発想であり、ノブレス・オブリージュはキリストが始めたものではない。このようにして、例えば、古代ローマ街道の30万キロのうち、国営はわずか8万キロ、そして、15万キロは地方自治体、残りはプライベート（私道）なのである。だから、税金が多く取られるようになると、個人が私財を投じてまでやる気力が失せてしまったのだ。

このような意味で、シビリアン・キャリアとミリタリー・キャリアの相互交流のような「組織の流動化」は、重要なことなのだ。日本はそれをやらないできてしまっている。だから、労働組合は、いつまでも労働者の権利の確保一辺倒、また、自民党は自民党で、ずっと地方へのばら撒きを行い続けてきた。この点では、今までの自民党の半分と民主党の半分は似ているから、一緒になったらよかろうと考えているのは、そのためでもある。その方が、ずっと分かりやすい。

あることをやろうとするときに、一人でやるのであれば、それは、すべてその人の意思・決断にかかっている。例えば、私は一人の作家だから、私が書き続けるかどうかは、すべて私一人の意思にかかっている。ところが、事業をしようとする場合は違う。マキアヴェッリは、「その事業に参加する人間全員が、それぞれそれなりのことで得をしなければ、その事業は成功しない」と述べている。例えば、弱い人々を救済しよう、という事業を皆でやることを考えてみよう。お金を儲けて得をする人、名誉で得をする人、その仕事をやりたいということ得をする人、それぞれ得はいろいろだが、皆、得している。

### （政策決定における「優先順位」の重要性）

**塩野氏** また、議論を交わすことと、先ほど保岡さんが言った「和の精神」は両立しないとは思わない。ただ、現時点で、そのどちらを先にするか、が問題なのだ。問題解決には必ず「優先事項」というものがあるのであって、例えば、小泉首相は構造改革をしてから弱者救済という優先順位で考えているのだろう。他方、今の欧州の左派政権は、弱者を保護しつつ構造改革を進める、という手法をとっている。

<sup>23</sup> ノブレス・オブリージュ (Noblesse oblige) 貴族は常に貴族らしく振舞うべし、人はその地位・名声を辱めぬよう行動すべし、の意。

ここで小泉首相の評価が高いのは、どちらが道義的にいいかということではなく、どちらが結果としていいかということなのだ。聖徳太子が言ったことは、実に正しい。しかし、我々はそれをあまり信じすぎてはいけない。「和の精神」のために、自分の意見を言わないでも一致しさえすればいいというようなことになると、一致する前に自分の意見を堂々と述べることさえしなくなってくるだろう。それでは、「一致」したことにすらならないし、また、どういうわけで一致したのかと聞くと、ただ「足して二で割る」だけだ、ということになりかねない。そういうことでは、壁にぶつかるのは当たり前である。

**保岡議員** 私自身は、同じ意見なら聞く必要はなく、むしろ違う意見にこそ刺激を受ける。違う意見の人と議論することにより、問題の本質が深まると思っている。

#### （公明党と創価学会について）

**塩野氏**（斉藤議員に向かって）公明党の方でいらっしゃいますよね……。私は、公明党が自民党と連立するのは全然おかしくないと思っている。それは、票を集めるという問題ではない。公明党、そして創価学会があったおかげで、日本の左翼化が遅れたのである。公明党は、都市に出てきた下層をフォローしてきたからだ。

#### （55年体制の終焉と共通の目標）

**塩野氏** ところで、民主党の人々がどうして、あれで一緒に一つの政党になっているのか分からない。

**枝野議員** そういう意味では、民主党でおもしろいのは、小沢代表と横路さんが一番仲がいいことだろう。

**塩野氏** 小沢さん、横路さん、あとは引退したらしいが野中さん、この人たちは55年体制の「回顧派」だ。55年体制は、あれはあれで役割を果たしたと思う。なぜならば、与党が変わるとロスが多いからだ。与党の座を失いそうになると、首相を変えて改革を行って、生き延びてきた。しかし、もはや、そのようなシステム自体を変えなければならない理由も、でき始めているのではないか。

**保岡議員** 55年体制もこれまでは成功システムだった。田中政治などは、その完成品といってもいいと思う。しかし、今は共通の国家目標がなくなってしまう

った。

**塩野氏** いや、目標はなくなっていない。

**保岡議員** 国民に「共通の」目標がない、ということだ。

**塩野氏** 共通の目標の例を挙げれば、昔の話であれば、「所得倍増論」などはその最高の傑作だろう。その政策の中身は複雑だったが、国民に訴える力があつた。そういうことをこそ、今の政治家は言うべきなのである。

**保岡議員** 小泉首相が「郵政民営化」を言ったのは、国の基本構造を、官僚中心のものから「小さい政府」と「元気な力強い民間」へと変えるということ、非常に分かりやすく表現したものだと思う。

**塩野氏** それにマスコミが反発したのは、そんなに簡単に言ったら、自分たちの商売が成り立たないと思ったからだろう（笑）。このように、現代でも、目標はあるのだ。それを、分かりやすく示す能力が、政治家にないだけなのだ。

**保岡議員** ある種、政治家は、そのようなことを求めなければいけないな……。

**塩野氏** その際には、先ほどから言っているように、「何をやりたいか」ではなくて、むしろ、「どうしたことしかできないか」という視点から、物事を考えることが重要である。

**保岡議員** 「何をやりたいか」と「何しかできないか」も、両方併せて考えなくてはいけないように思うが……。

**塩野氏** 主婦的感覚から言うと、主婦は、冷蔵庫を開けて、その中にある材料の範囲で何を作るか、を考える。これは相当健全な発想である。だから、ユビキタス・システムが知らないが、家の外から冷蔵庫の中身が分かって、足りない食材をコンビニか何かで買って帰る、などというのは、この健全な想像力を阻害することだ。

ローマは、日本人のコミュニティーが少ないし、また、日本食材もない。だから、日本の主婦どころではない。だから、たまに日本に帰ってコンビニに行くと、例えば、「そばつゆ」の種類の多さなどに呆然とする。すべて出来合いで売っているのだから……。私は昔風なので、鰹節を削って昆布でだしをとって、

これをおそばのつゆにするとか、お煮しめにするとかするのだが、それが今の日本ではいろいろ細分化されて出来合いのものが売られている。こんな状態では、私などは日本では生活できそうにないと、思い始めている。日本という国（社会）は、こういうくだらないことには、実に完璧なのである（笑）。

### （若者に機会を与えるということ）

**塩野氏** 私は、前に、日本には「護民官」（紀元前5世紀頃に平民を保護する目的で創設された古代ローマの官職）が必要となると書いたことがある。

日本では、一度も就職したことのない人に就職の機会を与えるということが高度成長時代に多くあった。そのようなことは、今はなくなってしまった。人間は、自分が経験してうまく行かなかったときは、同期の男が社長になっても、ある程度認めるわけである。自分にも一度はちゃんとチャンスが与えられたのだから……。一番いけないのは、そのようなチャンスを与えないことである。

ある人に能力があるかどうかは、チャンスを与えてみた時に分かる。ニートは「自分探し」とか言っているが、私は、「20歳代くらいのときは、どこでもいからどこか組織に属せ」と言っている。勉強も好きなことをやるのではなくて、なんだか知らないけれども好き嫌いなく全部やる、という姿勢が大事だ。そうしないと、自分は本当は何が好きかすら分からないものなのだ。今の若者が迷うのは、何をしたいか分からないからである。だから、若者には、できる限り機会を与えて、やらせてみないといけない。やらせてみて、初めて、何が好きか、どのような才能があるのか、が分かるのである。

そういう視点から、正規と非正規の労働者の区別をなくして、契約労働者と終身労働者に分けたらどうかと思っている。日本でそれができたら、欧米の先を行くことになると思う。

アメリカでは、労働者は簡単に首を切られる。反対にヨーロッパでは、なるべく首切らないでいこうとしている。その結果、何が起きているかという、ヨーロッパにおける高学歴失業者の増大である。これに対処するため、フランスでは、「2年間はまず職に就く（試用期間）その間には理由なくして首にしてもいい」としようとした。こうしたら、とたんに猛烈な反発がおきて、結局、ダメになってしまった。しかし、若年労働者には、まず機会を与えなければならない。

また、職業訓練所、あれはお金の無駄遣いだ。職業の向き不向きは、訓練したから分かるようなものではない。皆、仕方なく働いてみて、初めて向くか向かないかが分かるのである。この点、厚生労働省は、いまだに「旧式」の発想しかできていない。これからは、機会をどのように与えるかが、決定的に重要である。これは、景気回復のきっかけにもなるだろう。

高度成長時代には、新聞は各企業の新入社員の数を発表したものだ。そのくらい、社員として採用するということは、各企業にとって重要なものであったのだ。その団塊世代の人達を首にしなければならない現在、各企業は、それにどうやって責任をとるのか。各企業とも、「経済」は相当懲りていると思うので、少々景気が回復したとしても、昔のような制度には、絶対に戻らないだろう。そうならないのであれば、正規と非正規の労働者の区別をなくすべきだ。そのためには、まずは、なるべく非正規の労働者に機会を与えることがポイントだ。それが団塊ジュニアを救い、ひいては団塊世代自身をも救うことになるのである。このことは、以前に、菅（直人）さんにも言ったことがあるのだが……。

また、「ゆとり教育」などということは官僚が考えるべきことではない。そもそも「ゆとり」は、個々の人にとってそれぞれ異なるものだ。ある人にとってはお金のゆとりかもしれないし、ある人にとっては休みがとれることがゆとりかもしれない。客観的基準がないものを国が決めるようなことは、ダメだ。国がやるべきことは、個々人の価値観に踏み込まない、客観的基準の範囲内のものでなければならない。その客観的基準は何かというと、それはインフラである。だから、雇用の形態を変える手法も、このインフラの整備である。民主党には、是非とも、これをやってもらいたい。

### （知的財産権に対する中国の考え方）

**塩野氏** ところで、中国とフランスが似ている点は、いずれも「中華思想」で自分達は正しいと思っていることである。例えば、中国市場で商売するのであれば「自分達のやり方に従え」ということを言う。WTOに入るかどうかは、中国にとっては知ったことではないという姿勢なのだ。彼らは、そういう人間なのである。

私は、別に中国を嫌だとまでは言わないが、ある時、中国側が『ローマ人の物語<sup>24</sup>』の中国語訳を出版したい。しかも、それを要約して出版したい」と言ってきた。さらに何と「その印税は、中日友好のためにタダにしてくれ」と言われた（笑）。彼らは、そういう人間なのである。私にとって、中日友好など知ったことではない。もし、彼らが、韓国のように「低い印税率で出版させてくれ。しかし、要約しないで全文出す」と言ってきたら、自分はOKと言っただろう。中国をいけないと言っているわけではないが、私は、WTOでいきたいわけである。

**保岡議員** 小泉政権下で自分が担当した知的財産改革においては、競争力、それから文化ももう一つの知的財産であるが、「知的創造立国」といった観点から、

<sup>24</sup> 塩野七生『ローマ人の物語』全15巻（新潮社、1992年～2006年）

特許などについても、各省の役人がバラバラにやっていたものを統合して、資源、予算、人を割いた。政治主導で、国の基本となる活力の源泉を、そこにまとめた。

**塩野氏** 役人はモノを作ったことがないから、モノを守る気もないのである。

**保岡議員** このように、政治家がきちんと「絵(グランドデザイン)」=目標を示せば、あっという間に物事がいろいろ進むものだ。また、行政も効率化・簡素化される。規制緩和であれば、ルールとフェアプレーの精神が物事を美しく正しくするが、これを進めるためには、司法制度改革が必要だ。日本では、行政が圧倒的に強く、司法が弱いためである。

### (知的財産権は作品に対する愛情)

**塩野氏** 日本では、知的所有権の侵害はテレビと漫画で特にひどい。NHKで放映されたのを見て初めて知ったのだが、まず、何を参考にしたかを一切明示していない。日本人の癖でもあるが、外国人が書いたものはちゃんと出所を明示して引用するのに、同じ日本人のものは引用しても出所を書かないことが多い。

また、皆さん、講談社の『モーニング』という雑誌に、現在、「チェーザレ」という漫画が連載されているのをご存じだろうか。私は、35年前に『チェーザレ・ボルジア<sup>25</sup> <sup>26</sup>』を書いている。もちろん、私には、原作使用の要請など全くなかった。そこで、私が、私の顧問弁護士に相談したところ、顧問弁護士は「塩野さん、そのうち相手がボロを出しますから、その時に訴えましょう」と言った。しかし、私としては、訴えて何かしようというのが目的なのではなくて、ただ自分の作品を守りたいだけなのだ。

そこで、どのようなことをすれば、自分の作品を守るのに一番いいのかを考えた。どうしたか……。弁護士と相談して、アメリカの法廷劇のようなことをしたのだが、それはこういうことだ 『チェーザレ・ボルジア』『わが友マキアヴェッリ<sup>27</sup>』『ルネサンスの女たち<sup>28</sup>』などの私の著書の中で、私が書いた情景描写の部分をピンクの線、私自身が資料を解釈した部分をブルーの線を引いて、これをモーニング編集部に送ったのだ。その際、「『チェーザレ・ボルジア』

<sup>25</sup> **チェーザレ・ボルジア (Cesare Borgia, 1475 ~ 1507)** ルネサンス期のイタリアの政治家。当初は聖職者の道を歩み、枢機卿まで登るが、その後、教会の地位を放棄し政治活動に専念、ローマ・ニャ地方の征服に取り組んだ。マキアヴェッリに理想的な新君主と評価される一方、人々からは冷酷非道の権勢家とも批判されている。

<sup>26</sup> 塩野七生『チェーザレ・ボルジアあるいは優雅なる冷酷』(新潮社、1970年)

<sup>27</sup> 塩野七生『わが友マキアヴェッリ』(中央公論社、1987年)

<sup>28</sup> 塩野七生『ルネサンスの女たち』(中央公論社、1969年)

を漫画にすることは結構ですが、以上の線を引いた部分は、自分のオリジナリティの部分であることをご承知おきください」と言い添えた手紙を付けて……。そうしたら、先方は、「35年も前のものなので、公共財とっていた」などといったが、私の申入れに対しては、「自分たちは、自由にオリジナルでやる」と言ってきた。私は「それは結構だが、あなたのオリジナルは、他人のオリジナルを侵害することではない。だから、私のオリジナルな部分には触れないで欲しいし、また、これに触れるときには、その触れた部分が何ページから何ページまでなのか、すべて書いて送って欲しい」と述べた。このような作戦について、顧問弁護士からは「敵に手の内を見せることになるので、得策ではない」などと言われたが、私は、「私は、すべて手の内を見せることを厭わない。なぜならば、私の目的は、自分の作品を守ることであるからだ」と言ったのである。

実は、これには参考になる前例があって、司馬遼太郎さんの未亡人のみどりさんから、『坂の上の雲<sup>29</sup>』が勝手に使用されることがたびたびあって、それに抗議したときのことを聞いていたからだ。明示的な題名はないけれども、『坂の上の雲』のいろいろな場面が絵になっていて抗議したのだが、違うものだと言われると、それ以上に抗議できず、そのままになってしまった、とのことであった。自分のオリジナルは文章であり、それを漫画にされて「これは、違うものだ」などと言われればそれまでになってしまうおそれがあると思ったのだ。そこで、あらかじめ「ここは私のオリジナルな部分なので、触れてくれるな」と言ったのだ。そうしたら、どうやら漫画が書けなくなったようだ(笑)。

漫画は作者一人で書くのではなく、ストーリーを書く人、絵を書く人、担当編集者で分担しており、それぞれ責任が分かれる。このために盗作しているという気分が薄れるものだ。漫画家に意地悪していると言われるといけないから、私は、アメリカの法廷劇のような手法をとったのだ。つまり、「何を参考にしていいのか」と聞いたわけだ。先方は、「日本のものは参考にしていない。すべて外国の書物を参考にして書く」と言ったので、「それなら結構。そうであれば、自分のオリジナルな部分はこれこれだから、これこれには、一切触れないでくれ」と答えたわけだ。だから、私は訴訟で争うようなことはしない。

NHKで「古代ローマ」の番組を放送したときも、NHKは、出所を明示しなかった。ただ、後でNHK出版から出た本では、参考文献として記載してあった。それくらいのときには、目くじらを立ててわざわざ抗議するようなことはしない。

自分で作った作品には愛情がある。私は、自分の作品は何としてでも守りたいと思っている。

---

<sup>29</sup> 司馬遼太郎『坂の上の雲』(文芸春秋、1969年)

**保岡議員** 著作権違反の罰則を3年以下の懲役から10年以下の懲役にした。本当はもっと長くしてもよかったのかもしれないが、とりあえず、窃盗罪並みには引き上げた。

**塩野氏** 中国はどうか。フェラーリそっくり(！)の車を作っている。

**保岡議員** デジタル化が進んでいるから、そっくりのものを作れる……。

**塩野氏** それにしても、「中日友好のため印税をなしにしてくれ」などという発想は、作った人間に対する気持が全くない……。どうしてそんな発想になるのか、というと、それは話していて分かったのだが、要するに「自分達が出版してあげるのだから、ありがたいと思え」ということなのだ。ちょっと、NHKと似ているとも言える。

**保岡議員** そういえば、「ジャングル大帝」をディズニーで使ってくれると喜んでいたが……。

**塩野氏** 私は、手塚治虫のようにお人良しではない。著作権、知的所有権をどこまで保護するか、日本から少し変えていって欲しい。

**保岡議員** 我が国は知的財産権を大切にしている国だ、というメッセージを強く出す必要がある。

**塩野氏** そうだ。メッセージは強く出す必要がある。中国と我々は違うと言わないと、そんな国と同じと思われてしまう。

### (外交交渉の基本)

**保岡議員** 日本は、全世界的な制度構築の提言をあまり積極的に主張するようなことをしないが、去年のサミットでは、それまで二国間条約でやっていた偽物・海賊版防止条約を多国間条約にしようと提言した。外務省は当初消極的だったのだが、ようやく最近になって積極的になってきて、今年のサミットでも議題とした。

**塩野氏** 外国との交渉をするには、語学ができなければいけない、と思いがちだが、とんでもない誤解だ。語学ができて相手との交渉に強いわけでは全くない。通訳を通して、ディベートをできるものだ。それどころか、変に語学

ができると必要なく恐縮する状態になる場合がよくある。逆に、語学ができなくても、徹底的に通訳を使って、堂々と論理的に主張した方が、効果的な場合が少なくない。

また、日本は、何でもかんでも自分の方から発信しなければならない、などと思う必要はない。自分たちが力を持っていれば、向こうは知りたいと思って接触してくるものだから、そういうときは待っていればよい。

とにかく、いろいろな問題がある。中国の問題が出てきているし、北朝鮮はああいう国である。イタリアには北朝鮮と国交があったが、小泉首相が訪朝して国家で拉致をやったと分かったので、さすがにそんな国と国交があるとは、言えなくなってきたようだ。だから、あれはあれで、なかなか効果があったと思う。

**保岡議員** 良し悪しを別として、日朝外交では、「国民」が外交のベースとなった。そういう意味では、外交が劇的に変わったと言える。

### （日本の将来のビジョン）

**塩野氏** それから「小泉首相が将来のビジョンを示してくれない」などと、加藤（紘一）さんがよく言うし、また、菅（直人）さんもそんなふうに言っていた。でも、私は、将来のビジョンが分かりながら今のシステムを壊す、ということをやれる人は2000年に1人、カエサルくらいの人物だと思う。だから、小泉首相は、将来のビジョンなんか持っていなくても、壊し屋に徹しているのだと思う。逆に言えば、変に将来のビジョンなど持っていないからこそ、あのようなことができたのだ。その後の微調整は、次に総理・総裁になる人がすればよいだけだ。

「日本は、どのような国になりたいか」というようなことを何回議論しても、悪いが、そんな議論では、国民が失望するだけだと思う。それより、もっと具体的に、「中国はこのような国であるから、我々は、中国に対してはこのような努力をする」というように具体的に主張するべきだ。基本的には日本社会の問題であり、誰も助けてくれないのだから、日本人は日本のことを自分でやるしかないわけで、「我々の社会の活力をどう維持するか」「そのためには何をすればよいか」、そういう具体的なことを言うべきなのであって、「日本の国を、将来どのようにするか」といったようなことを言うよりかは、よほど役に立つものだ。マスコミがやらなければならない仕事まで、政治家が引き受ければ、マスコミも仕方なくなってしまう。ただ、その時にはワンフレーズではなく、もう少し長く説明していただく必要はあるが……（笑）

### (その国の歴史の執筆と公文書館での資料の整理・保存・閲覧)

塩野氏 ところで、私は、国の歴史はその国の人が書くものではない、と思っている。現に、ローマ史もヴェネツィア史も、全部、他国の人が書いたものである。そのためには、国立公文書館をもっときちんとして、そこに書く材料を整理しておくべきだ。そして、外国の人が書きたいと思って来たら、すべて閲覧できるようにしておくべきである。そして、自分たちは、他国の歴史を書いておけばよい。

自分の国の歴史は、なかなか書けないものである。いつ書けるのか、というと、それは「亡国」のときだ。亡国の騎士のみが、自国の歴史を書くことができるのである。歴史上の傑作が生まれたのは、トゥキディデス<sup>30</sup>の『ペロポネソス戦史』でもマキアヴェッリの『君主論』でもそうだが、「何で俺たちがダメなのか」「何であらゆる面で優れたアテネがスパルタにやられるのか」と腹が立って腹が立ってどうしようもない、そういう怒りがあったときだ。日本はそんな状態にならない方がよいに決まっているので、日本人が日本の歴史を書くなんで考えない方がよい。日本の歴史を外国人に書かせるためにも、全部お膳立てをすることに力を注ぐべきだ。

よく「アーカイブ」というが何で「アーカイブ(古文書)」というのだろうか。「公文書」というべきではないか。ローマでは、紀元前1世紀には公文書館があった。そこにみんな来る。プルタークも来る。そこで書くわけである。公文書館には、もっとお金を出して整備するべきである。

それから、学者も「費用対効果」を考えなければならない。学者も、お金を政府に出してもらいたければ、政府が何か言えるものを与えなければならない。では、学者が与えられるのは何か。それは、「我々は、日本全体と正面から向き合っている」と言えるようなものである。私は、一介の作家として、完璧な自由市場の世界で生きている。だから、儲けようとは思わないが、しかし、儲けないでいいとも思わない。出版社は慈善事業ではないから、書き続けるためには経費となる水準は出さねばならないからだ。

だから、私は、歴史を舞台としたポルノグラフィーを書こうかなどとも思っている(笑)。ただ、今それをやらないのは、それをやっている時間がなくて、それをやっているといふことができなくなってしまうからである。この辺りの感覚は必要だと思う。何でもかんでも、政府に「お金を出して欲しい」と官僚におんぶに抱っこはいかがなものか。

官僚は、元々、解放奴隷から始まったものである。ヴェネツィア共和国でも、政治は元老院がやり、行政は官僚がやったのである。日本の場合、効率よくす

---

<sup>30</sup> トウキディデス(Thukydides, BC460頃~BC400頃) ギリシア(アテナイ)の歴史家。主著『歴史』において、ペロポネソス戦争を批判的・教訓的に書いている。

るために官僚機構を活用したこともあるから、それは悪くはないし、また、終戦直後は仕方なかったわけである。今までのものが、すべていけないのではない。55年体制もいけなかったわけではない。いつまでもそれに頼ろうとするのが、いけないのである。

### (生き延びるために必要なこと)

**塩野氏** それにしても、マスコミは何か書いたり、言わなければ商売にならないから、何かというと昔のことばかり引っ張り出してきて、いろいろ言っている。これでは、若い人たちは「自分たちは、まだ生まれていなかった」と白けるばかりだ。そういうことではなく、昔についてはこれこれこういう経過がありました、とだけ言えばよい。問題は、今からどうするのか、だ。

**保岡議員** それを考えられるのは、国民と政治家だけである。

**塩野氏** みんなで考えるべきである。そうすれば、そこに、「何か」はある。少なくとも、そういうことが大切である、ということぐらいは言わなければならない。だから、小沢(一郎)さんには、壊し屋に徹していただきたいのだ。無理に変わっていただきたくない。

また、共産党や社民党は、存在できなくなったとしたら、もはや存在理由がなくなったと悟るべきだ。昔はあったかもしれないが、今や、あらゆる手を尽くして「種の保存」を図るようなことをするべきではない。葉っぱは枯れたら、もはや落ちるしかないことを知るべきである。

**笠井議員** そんなことはないだろう！ むしろ、日本共産党は自民党より長く生き延びる。これまでも、そして、これからも……。

**塩野氏** いつまでも生き延びたい　　そういう「永田町の常識」は、別に永田町に限られない。この常識は、いわば人間の生存の本能みたいなものである。これは、政府や与党にだけあるのではなく、野党にもある。

権力を持って、全くこれを使わないと疲れないのだろうが、小泉首相は、それをトコトン使った。使って消耗した。だから、辞めるのだろう。今までの首相が辞めてもみな元気だったのは、権力を使っていなかったからだ(笑)。

だから、野党も、その持っている「権力」を使わなければならない。権力を使わないと、消耗はしないが、墮落する。スポーツでも何でも、やらないでいると腕が落ちるように、権力も使わないとその質が落ちるわけである。始終使って、ここまでやれる、もうちょっとやれる、とやっていると、「ここまでやれ

る」という頃合いが分かるものだ。車の運転と同じで、「運転さえできれば、フェラーリだって運転できる」と思っている人に、本当に、フェラーリを使わせたなら、大変なことになるのだけれど、そういうことも、使ったことがないから分からないのだ。

**保岡議員** では、「大連立」でもして権力を共有すれば、基本的な価値観を同じくするところに従って、自然と政界も……。

**塩野氏** 橋本内閣の頃、5年なら5年と期間を区切って「挙国一致内閣」を作ったらよいと思ったことがあった。当時「経済の再興」と「国土の安全」であれば一致すると思った。それをやらないうちに、失われた10年を過ぎるに任せてしまった。

マキアヴェッリはこう言っている。「あるシステムで危機に陥ったときには、そのシステムを一時的にしる壊す気がなければ、結局は、その古いシステムを守りながら滅びてゆくだけだ。そうなりたくなければ、その古いシステムを、根本的に、思ってもみなかった方向に変えてしまう、そういうことが必要だ」と。

例えば、共和制ローマに「独裁官制度」があった。2人の執政官がいて、一方が拒否権を発動してにっちもさっちも行かなくなって暗礁に乗り上げてしまったときに、6か月の独裁官制度を実施する。この独裁官の行動には、一切の拒否権は発動できない。つまり、ここでそれまでの流れを断ち切って、いっぺん変えてしまうのだ。

また、ヴェネツィア共和国には、国会に200人で構成される元老院があり、そこですべての意思が決められていた。まさしく共和制で物事がうまく動いていた。しかし、世界の情勢が変わってきて、トルコやイギリス、フランス、スペインなど君主制の国が出てきた。ヴェネツィアは共和制なので政策決定に時間がかかっていたが、これらの国では英明な君主の下で、即決即断で迅速に物事が決められる。これではやっていけないと悟ったヴェネツィアは「10人委員会」を作った（「10人」といっても、元老院の中から大臣と元首を選ぶときは、実際には「17人」であったが……）。ここで、すべてを決めるようにしたわけである。

これは、実に巧妙なシステムであった。改革を実施しようとして別の組織を作ろうとする場合、必ず新しい組織と古い組織との間で縄張り争いが起こるものである。ここでは、既成の組織（元老院）を潰さないで、その議員が、それぞれ何年間か10人委員会の委員をやり、内閣の大臣をやり、そしてまた元に戻ってくる。元老院議員たちは、自分もいつかは委員になれるという可能性を持

っているわけである。だから、ヴェネツィアでは帝政（そもそも「帝政」というものは、国が大きくなったから一人でやるというものであるが……）をやらなかったのは、こういうふうに、既存のシステムを状況によって変えてしまうことを躊躇せず、情勢変化に対処したからである。状況によって変えるべきものは、大胆に変えるべきなのである。

もう一つ例を挙げれば、帝政ローマでは、立案者が皇帝の場合、その法案は元老院の賛成で国法（レックス）になる。他方、元老院が反対（元老院は常に反対組織であり、ちょうど大統領が民主党、元老院は共和党のようなものであった）した場合でも、非常に急を要している法案やどうしても通したい法案の場合は、これを、暫定措置法（レクトス）という別形式の法律として通過させることができた。このレクトスは「時限立法」で、その皇帝が在位しなくなったら消えるものである。ただ、そういうことをしないと、そもそも統治能力を維持することができなかつたのである。

現在、我々が相手をしなければならぬのは強大な大統領を有するアメリカや、よく分からないが国論が一致している中国のような国である。だから、レクトスのようなものを使ってでも、やることはいっぱいあるわけだ。そんなときに、「将来どういう国になりたいか」などといった議論をしている場合ではないと思う。

**保岡議員** しかし、あまり場当たりになってもいけないと思うが……。

### （具体的思考に立つことの大切さ）

**塩野氏** 皆さん、総理が代わったら何をすべきと考えるか。私は、税制を抜本的に変えると多くのことが変わる、と言った。これに対して「それでは夢がない」と言われた。しかし、「夢」は、本来、国民個々人のものであって、政治家が決めるようなものではない。政治家は、「インフラ」のことを考えればよいし、また、考えるべきである。このインフラにもソフトとハードがあるが、いずれも多くの人にとって共有の地盤となるものだ。だから、これを変えようとするときには、例えば、規制緩和をしようと思ったら、まず「規制緩和をしますよ」とはっきりと説明することが必要だ。何が変わるかは、もしかしたら制度改革の後に出てくるかもしれないが、しかし、はじめくらいは何がどう変わるかを含めて、具体的に説明をするべきだ。一般の国民は、具体的な形が見えないと、その是非の判断が下せないものだからである。

ヨーロッパの思考では、ギリシア的な抽象的な思考とローマ的な具体的な思考とが重なっている。よく日本では、ノーベル賞をもらわないと大した発明ではないようなことを言うが、古代ローマ時代にノーベル賞があったとしたら、

ギリシア人はもらただろうが、古代ローマ人はもらわなかっただろうと思う。

**枝野議員** ローマ人は、それでもいいと思ったのではないか。

**塩野氏** そうだろう（と、うなづく）。もちろん、古代ローマに優れた「技術」がなかったわけではない。例えば、アルキメデスらギリシア人が発見した「サイフォンの原理」であるが、古代ローマ人は、水道の水をどうやって引いてくるか、といったときに、「サイフォンの原理」を使わなかった。水道橋を作って、谷越えの水道を引いたわけである。これは、無知だったわけではなく、「サイフォンの原理」などは知っていたのだ。実際、細かく小さな部分には使っている。例えば、ローマの川のほうは工業団地だったが、貯水池からここへ工業用水を引くときには使っている。

また、カルキとか消毒薬がない時代に、水をどうやって清潔に保つか。それは、始終走らせるのである。今ローマにいと噴水が至る所で吹き出しているが、17世紀に入りバロック建築になって、ローマ街道の一本を修復してできるようになった。ローマ人の技術はそういうものなのである。

また、鉛害についてであるが、アウグストゥス<sup>31</sup>の時代の紀元1世紀の人々は、既に鉛害のことを知っていた。ただ、水を高所から市中に引いてくるとき、あるところまでくると水道管は地下に掘っており、各公衆浴場にはどうしても鉛管を使わなければならなかった。では、鉛害を避けるためどうすればよいか。ヨーロッパの水にはカルシウム分が多く、放っておいて掃除しないと白い膜が付着する。ローマの水を飲んでいると骨粗しょう症にならないほど多いとさえ言われている。大きな水道橋は掃除もできるが、鉛管は小さく掃除もできないため通りが悪くなるので始終交換しなければならない。しかし、白い膜ができてそれが鉛害を防ぐのである。ここまで考えて、鉛管を作ったのである。このように、ローマ人は、決して「技術」に疎かったわけではないのだ。

ローマ人がある面でギリシア人に劣り、また、経済的にはカルタゴ人、技術的にはエトルリア人に劣っていたのに、何で彼らにはあのような凄いことができたのか。それは、自分が持っている力を活用したからである。たったこれだけである。持っている力を活用することが徹底していなかったために、アテネはスパルタと争って共倒れになり、マケドニアにやられてしまった。逆に、ローマは持っている力を最大限に活用した。そこは凄い点である。

では、活用するにはどうすればよいのか。ローマ人は「こういうときには、この方法が必要だ」と言っているだけだ。それが、リベラルアーツ（教養学）

---

<sup>31</sup> **アウグストゥス(Augustus, BC63～AD14)** オクタヴィアヌス(Octavianus)、ローマ帝国の事実上の初代皇帝(在位 BC27～AD14)。ローマの黄金時代を現出。

という形で今まで残っている。中世にキリスト教が入ってきたとき、ローマ時代の「リベラルアーツ」には保護がなかった。あれほどまでに一般的でいろいろなことをやるというものは他にはないのだが、(専門的な)学問とみられなかったからである。それは、(学問ではなくて)「技術」(の集合体)にほかならなかったのだ。学問には、このような「技術」を伝達することもあるはずだが、そのような考えもなかったのである。

そういう意味では、別に「東大法学部」に限らなくてもいいが、「法学部出身者」が日本の支配層を形成したことがあったが、あれはあれで悪くはないと思う。法学を日本でどのように教えていたかは問題だが、「法学」はそもそも「人間の学」だからである。そして、法律とは「人間の衣」なのである。それは、決して何か凄いものではない。「衣」は具合が悪くなれば、変えるべきものであり、また、変えればいいのだから……。しかし、裸は困るので、なくてはならないものでもある。

長年ご苦労なさっている方々を前にして、そのようなことを敢えて申し上げるのもあれですが……。

#### (「先生」という呼称について)

**中山団長** いえいえ、今日も、先生には大変にいいお話をさせていただきました。お忙しいところ、本当にありがとうございました。既に、予定の時間も過ぎてしまっているのです……。

**塩野氏** 中山さん、その「先生」というのはやめて欲しいですね……。

**中山団長** しかし、これは、我々の社会の常套用語ですから……。

**塩野氏** 皆さん、「先生」などと呼ばれて違和感を感じないのか。

**枝野議員** 私などは「やめてくれ」とお願いしている。ただ、役所の人には、「先生」と呼ばないと怒る議員もいるし、また、「先生」と呼ぶと怒る議員もいるので、勘弁してくれという。だから、私は、役所の人が「先生」と呼ぶのは許容している。

**塩野氏** 「先生」は、韓国では仕方ないから許容した。韓国では、それ以外の呼び方がないから。

でも、学者が集まった会議などで、あっちで「何々先生」、こっちで「何々先生」とか呼び合っているのを聞くと、気持ち悪くならないか……。自分が馬鹿

にされているような気がする。

**滝議員** 韓国では「先生」にさらに「様」まで付ける（笑）。

**塩野氏** そのあたりが、共産党まで含めて永田町を中心におかしいと思う。

**笠井議員** それは、別に日本共産党と関係ないことだし、違うと思うが……。

**枝野議員** でも、役所の人に「先生」と呼ばないでくれということは難しい。ただ、自分の有権者には頼める。自分一人が「先生」だから。でも、役所の人たちは700人の議員を相手にするから、一々、「先生」と呼ぶ議員と呼ばない議員を覚えろ、ということを要求するのは、ちょっと……。

**笠井議員** 国会でもやめようという話は、これまでも何度もあったと思う。

**中山団長** 衆議院議員は、かつては「代議士」と呼ばれていたものだ。

#### （小泉首相の常識的センス）

**塩野氏** 私は、小泉首相は、首相になってすごく成長したと思う。前は大したことない議員だと思っていたが……。

小泉首相は、実に普通の常識を持っている人で、あの人に会うのは大企業の社長と会うよりかは、よほど簡単である。例えば、大会社の社長と会うこととなった場合、秘書室などを通して、2度も3度もファックスで「車はどうするか」とか「食事は何が嫌いか」などと聞かれて閉口する。官邸で小泉首相に会う場合は、「外国生活が長いから、やはり洋食がよいか」と聞かれて「日本に来たら、和食だ」と答える、それだけだ。実に常識的なやりとりで、すべてのことが済む。

**保岡議員** かなり「変人」では……。

**塩野氏** いや、あの人には元々「変人」などではなかったのではないかと。極めて、普通の「常識人」だと思う。だからこそ、持てる権力を使うだけ使って、消耗してしまったのだ。「ここで辞めるのは、いかがか」などということも言ってみたが、ダメだったようだ。それは、我々のような権力のない人、権力を使ったことがない人が言うことなのだろう。

ところで、日本に帰国して思うのは、私が日本で会う人は自分のことを知っ

ている人ばかりなので、一週間くらいいると「自分は、ちょっとした作家ではないか」と思ってしまう。だから、こっち（イタリア）に帰ってくると、わざと無名にしている。したがって、著作をイタリア語に翻訳することもしていない。そもそも、イタリア語だと狭い社会でしか通用しないので、勝負するのであれば英語でやろう、と知っていることもあるが……。

だから、こちらでは、全然知らない世界で、全然知らない人と会っているの。知っている人とばかり会う状況で普通の精神状態を維持することは、難しいと思う。日本にいて知っている人ばかりと会うと、自分が偉くなった気になるが、こちらでは知らない人ばかりだから、私は、普通の状態でいられるのだ。

**中山団長** いえいえ、はるか日本からいつも敬意を表している。

#### **（これまでの調査概要と今後の調査予定）**

**塩野氏** イタリアには、明日もいらっしゃるのか。また、これまでどういう人にあって、これからどういう人に会う予定なのか。

**中山団長** 明日は土曜日なので、特別に会う人はいない。こちらに来てお会いしたのは、下院の憲法委員長などだ。

また、これからは、デンマークに行って、マスコミの人や最高裁判事、選挙や国民投票の実務担当者などと会う予定だ。

**斉藤議員** 昨日と今日の2日間で、イタリアでお会いしたのは、下院の憲法委員長のほかには、議会関係・制度改革大臣、下院副議長、憲法裁判所長官、フィレンツェ大学教授、内務省の選挙担当審議官などだ。

**枝野議員** フィレンツェ大学のフサーロ教授の話が、私には、一番面白かった。6月の憲法改正国民投票で敗北した中道右派は、憲法改正それ自体については中身では一致しているのだから、さっさと選挙して政権交代して政権に就いてから憲法改正をしようとしているのではないか、などというかなり本音に近いことを話してくれていた。

**塩野氏** 建前で言えば、憲法改正は与野党一緒にやるべきである。

**枝野議員** 議会関係・制度改革大臣や下院副議長など、最初にお会いした与野党の政治家2人は、確かにそう言っていた。

**塩野氏** ところが、実際に右派が憲法改正案を提出すると、今度は左派が反対する。実際は、うまくいっていない。

**保岡議員** 憲法改正のようなものについて与野党が一致していないと、国民が間違っ理解する可能性が大きくなる。

**(おわりに～9条改正などを例に「今の我が国に必要なこと」とは～)**

**塩野氏** イタリアは法律の国である。しかし、ヴェネツィアという国は、憲法がない国である。私は、成文憲法がある国には、あまりシンパシーを感じない。現に、今まで通史を書いた国には全部成文憲法がない。

**滝議員** ヴェネツィアは、そもそも成文法の国ではない。あれは商売の国で、すべて相対の契約でもってやっているから。

**枝野議員** でも、日本もその時々「憲法解釈」を変えてきたという意味では、慣習法の国である。

**塩野氏** それは、今まで、日本人にとってもすべての政党にとっても、それで不都合がなかったからである。

**滝議員** 憲法9条2項なども、芦田委員長の修正は、共産党が指摘したことをそのまま入れたものである。

**塩野氏** 世界の事情が変わってくると、それに追いついていけなくなるから変える、不都合になってきたから変える それだけの話である。

**枝野議員** 解釈でやるのは、そろそろ無理が出てきた。

**塩野氏** いままで不都合がなく、国民が問題にしておかなかったということだ。

**笠井議員** その最大のテーマは「9条」である。

**塩野氏** あなたの立場にたてば、「9条を変えたらこういう日本になりますが、それでも変えますか」ということだろう。

**笠井議員** 自分は、「9条を変えると、戦争をする国になりますよ」「それでも変

えますか」と言っている。

**塩野氏** 本当に日本が「戦争をする国」になるかと言えば、そうではあるまい。日本は、一国では絶対に戦争ができない。世界の国で、アメリカ以外に、一国で戦争ができる国などない。そういうことを踏まえれば、「日本は、戦争をする国になりますよ」などというのは、どれだけ説得力がある発言か。

**笠井議員** 米軍再編等は、実際、進んでいるではないか。それを背景にして、現在の日本の議論があるんだ。明らかに、そういう方向にある。

**塩野氏** 私は、やはり詰めは浅いと思う。

**笠井議員** 誰の詰めが甘いのか？

**塩野氏** あなたもだし、官僚も、そして憲法改正派も、すべて詰めが浅いと思う。「日本のあるべき姿」を示すという形ではなく、「日本には、これしかできない」という姿を示したらどうか。

一週間の夕食に例えてみよう。妻は、一週間の献立を考え、買い物計画を立てる。しかし、子供の体調不良、夫の出張等の理由により、実際に計画どおりに実行できるかと言えば、そうではない。だから、その時々で冷蔵庫を開け、そこに入っている材料で何を作るかという能力を養った方がよいのだ。

つまり、戦争になるか否かが問題ではない。また、アメリカだって政権が変わったら政策が変わるかもしれないから、日本がアメリカと一緒に戦争すべきかどうか、その時々政権の判断であって、確定的には分からない。こう考えると、アメリカと一緒に戦争をする国になってしまうなどというのは、あまりに「将来を見すぎ」ている。

もし、これは絶対にできないし、また、絶対にしない、と明確に言うべきことがあるとすれば、それはたった一つである。つまり、「我々は、領土獲得・経済的理由等で、絶対に戦争は行わない」と宣言することである。

イタリアの左翼の中では、再建共産党（共産主義再建党）は、人道援助をやりたいと考えているが、緒方貞子さんに言われるまでもなく、人道援助自体は、テロが頻繁に行われている場所で行う必要がある。だから、人道援助を実施するためには、軍隊の守備が必要なのである。私が、「平和主義者には、平和は作れない」と考えるのは、こういう意味である。

**笠井議員** いや違う。日本は、戦前に侵略戦争を行った。そういう事実の上に、

アジアの中でも、世界の中でも生きていかなければならない。現在も、日本は、アメリカに言われ一緒になって、軍備を増強しており、その一方で、グアムを含めた米軍再編が進められているのだ。このような情勢の中で、それに併せて、憲法を変えることは、許されない。

**枝野議員** 共産党は、そういう主張をしていて、本当に政治的によろしいのか。日本の国内には、間違いなくそういう考えの有権者が一部にはいるから、そういう国民の票さえ取れば、共産党は少なくとも今までどおり……。

**笠井議員** そういう問題ではないでしょう！

**塩野氏** 枝野さんは若いから、「永田町の常識」などにとらわれず、「日本に何ができないのか」、そういうことを一度しっかりと検討してみたらいかが。

外務省は、国連に頼って、「国連は、何かができる」ということばかり日本国内に宣伝してきた。そのような手法ではなく、日本に、何ができて、何ができないのかを海外に向けて発信することこそが、今、必要なのではないか。これは、一種の居直りであり、敵に手の内を見せることにはなる。しかし、私には、このような方法しかないし、しかも、このような方法こそが最も有効であると思われるのだが……。

**中山団長** 予定の時間を大幅に延長して、大変に貴重なお話の数々、本当にありがとうございました。

以上

**(参 考)**

**派遣議員団に関する報道**