

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団による調査の概要報告

(平成 25 年) (案)

保利団長ご報告

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

私どもは、去る 9 月 12 日から 22 日まで、ドイツ、チェコ及びイタリアの憲法及び国民投票制度について調査してまいりました。

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

議員団の構成は、本審査会の会長である私を団長に、会長代理である民主党の武正公一君を副団長として、自由民主党から船田元君及び中谷元君、日本維新の会から伊東信久君、公明党から斉藤鉄夫君、みんなの党から畠中光成君、日本共産党から笠井亮君、生活の党から鈴木克昌君がそれぞれ参加され、合計 9 名の議員をもって構成されました。なお、この議員団には、衆議院憲法審査会事務局、衆議院法制局及び国立国会図書館の職員が同行いたしました。

具体的な訪問地としては、ドイツではカールスルーエとベルリン、チェコではプラハ、イタリアではローマをそれぞれ訪れ、多忙な日程ではございましたが、憲法裁判所における違憲立法審査権行使の実態、二院制における両院の関係や役割分担、国民投票制度と間接民主制の関係など、各国の憲法や国民投票制度について、大変充実した調査を行うことができたと思っております。

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

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

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

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

武正副団長ご報告

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

【ドイツ（カールスルーエ）】

まず、最初の訪問地であるドイツのカールスルーエでは、憲法裁判所を訪れ、シュルツェビアー裁判官のほか、調査官 3 名の方からご説明を受けるとともに、意見交換をいたしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

（憲法裁判所の役割）

ドイツの憲法裁判所は、立法権を尊重しており、議会によって作られた法律により基本的な権利が侵害されている場合を除いては、無駄な干渉はしないこと、すなわち、「基本的な権利を侵害するような法律に待ったをかける」のが憲法裁判所の役割であるとの説明がありました。

（憲法裁判所の民主的正統性）

また、国民から選ばれた立法府の判断を国民から選ばれていない裁判官から構成される憲法裁判所が否定することの是非、いわゆる「憲法裁判所の民主的正統性」の問題については、①裁判官は連邦議会、連邦参議院によって、それぞれ半数ずつが選出されること、②ナチス政権下の議会で基本的な権利を否定するような法律が成立したにも関わらず阻止できなかった経験により、憲法裁判所の権限を基本法に明文化したことから、ドイツでは今まで「憲法裁判所の民主的正統性」は問題とされたことはないとのことでした。

（一票の格差）

「一票の格差」の問題についても意見交換がなされました。その際、選挙権は基本的な権利であり、憲法裁判所は連邦選挙法の合憲性をしっかりチェックしているとのことでした。また、小選挙区比例代表併用制の下で政党の得票の増大がかえってその政党の議席の減少をもたらすという、いわゆる「負の投票価値」の問題について、2008年と2012年に2回の違憲判決が出され、その判決を受けて連邦選挙法の改正がなされたとの説明がされました。なお、ドイツでは一票の格差として許容されるのは、プラス・マイナス 15%程度であるとのことでした。

全体として、ドイツの憲法裁判所は、立法機関の判断を尊重しつつ、憲法判断を積極的に行うことにより、連邦議会と同様に、国民のための政治的判断を行う機関として、国民から大変信頼されているということが深く印象に残りました。

【チェコ（プラハ）】

次の訪問地のチェコのプラハでは、①上院憲法・法律委員会でアントル委員長ほか委員会のメンバーと、②下院国会研究所ではペハーチェク博士をはじめ国会研究所の方と、③カレル大学ではゲロフ教授など、様々な方とお会いし、ご説明を受けるとともに意見交換をいたしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

（チェコ憲法の特徴）

まず、チェコには「憲法」のほかに、「自由及び基本権憲章」と複数の「憲法的法律」が存在し、これらがチェコの憲法秩序を構成している。これがチェコ憲法の特徴であるとのことでした。

（大統領の直接公選制）

次に、大統領の直接公選制については、2001年以降、活発に議論されてきたが、2012年の憲法改正により導入されることとなった。改正の内容としては、大統領の権限を拡大するものではなく、当初は何も変わらないのではないかととも言われていたが、実際には、大統領の政治性が増すことにより首相との関係が微妙になるなどの影響が出てきている。もっとも、それは大統領の個性にもよる、との指摘もありました。

（憲法裁判所の役割）

第三に、憲法裁判所の役割については、下院議員の任期短縮のための憲法的法律に対して憲法裁判所が違憲判決を出したため、憲法改正によって「下院の自発的解散」の制度が設けられるなど、憲法裁判所と政治部門のやりとりを通じた憲法政治が、実際に行われている。憲法裁判所が積極的に違憲判決を下すことについては、国民の多くも関心を持っているとの印象を受けました。

なお、この憲法裁判所の裁判官の任命に当たっては議会も関与しており、大統領が任命し、上院が同意することとなっているが、上院が同意しなかった例もあった、とのことでした。

（憲法改正手続（要件））

第四に、憲法改正手続については、現在のチェコ共和国憲法を制定する際、憲法改正の要件については、大きな議論があった。当時の政府側は両議院それぞれで「過半数」の賛成を主張し、野党は「5分の3」を主張したが、「安定性」を重視するという意識もあって、結局「5分の3」となった。現在この「5分の3」を緩和しようという議論はなく、むしろ厳しくすべきだとの意見もあるとのことでした。なお、憲法改正の際に国民投票を必要とするかどうかについては、議論はあったものの、現在でも国民投票は要件とはなっていないとの説明を受けました。

（国民投票制度）

最後に、チェコでは一般的な国民投票制度はなく、2003年にEU加盟の是非を問う国民投票が特別に行われただけであるが、地方レベルでの住民投票は行われてい

るとのことでした。

(その他)

その他、上院と下院の関係、緊急事態、憲法の制定経緯などについて説明を受けました。

【ドイツ（ベルリン）】

三番目の訪問地のドイツのベルリンでは、連邦議会関係者としては、①キリスト教社会同盟のジルバーホルン議員、左派党のコッホ議員、② ヴィット議会事務局議会法専門部局係官、③ クレーニング元連邦議会議員とお会いするとともに、連邦参議院のレットラー事務局次長、ヌスバウム・ベルリン州財務大臣兼連邦参議院ベルリン州代表委員や、ヴァルトホフ・フンボルト大学教授からもご説明を伺い、意見交換をいたしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

(憲法愛国主義)

まず、ドイツの憲法（基本法）は、ナチス時代の反省を踏まえて制定されたものであり、広く国民から支持され、愛されていることが強く印象に残りました。

(憲法の改正回数と内容)

次に、憲法の改正回数とその内容については、ドイツでは戦後、憲法改正が 59 回行われているが、技術的な改正も多く、1954 年と 1956 年に行われた「再軍備」に係る改正や 1968 年の「緊急事態条項の創設」に係る改正などの大きな改正を除けば、国論を二分するような議論となることがなかったとの説明がありました。

(憲法改正手続（要件）等)

第三に、憲法改正手続については、連邦議会・連邦参議院の「3分の2」以上の賛成で成立するとされているが、これはワイマール憲法、そしてファシズムの歴史の教訓とともに、基本法としての憲法の安定性を保障するために必要な要件であると認識されているからであり、この要件を下げようなどとする動きは全くない、「3分の2」という高いハードルを課すことによって、各政党が「妥協」によって国の基本的方向性について慎重に議論していくことを要求しているものである、とのことでした。

なお、憲法改正手続については、高いハードルを設けることには賛成としつつ、憲法であっても改正の可能性は残しておくべきで、改正できなくすることは、かえって政治を不安定にする面もあるのではないかとの意見も伺ったことを申し添えておきます。

(政治的「妥協」の重要性)

第四に、ドイツにおける政治的「妥協」の重要性ですが、そもそも、ドイツでは、「これだけは譲れない」などという頑固な政治家にはチャンスはないと考えられており、有能な政治家ほど、反対派の意見を聞いて適切な「妥協」ができる者と理解

されているとのこと。両院協議会での成案成立率が高いことなども、メンバー間で「妥協しないと、国益にそぐわない」という認識が共有されているからだそうです。また、両院協議会の議事は非公開であり、採決は秘密投票で行われるとのこと。そうしたことが、「妥協」に向かいやすい一因になっているのかもしれないとのことでした。なお、現在、国民の人気が高いメルケル首相などは、「妥協こそが政治」の典型的政治家である、とのご説明も大変興味深いものでした。

（国民投票制度）

最後に、ドイツでは、ナチス時代のポピュリズムに対する反省から「国民投票」は危険視されており、現に憲法改正にも国民投票は不要とされているが、近年では、国民の政治参加の拡大の観点から、国民投票を導入しようという意見も強くなってきた、とのことでした。この点に関し、特に EU に関わる重要な問題については、一度決定されると加盟国がそれを変更することが難しいため、あらかじめ国民投票を行い、国民の意見を聞く必要が高いのではないかとこの意見も伺いました。

【イタリア（ローマ）】

最後の訪問先のイタリアのローマでは、①上院憲法問題委員会のフィノッキアーロ委員長、②下院憲法問題委員会のアゴスティーニ副委員長、③内務省のボッチ政務次官、④憲法裁判所のシルベストリ長官、⑤破棄院のサルメ民事部長、⑥カーラヴィータ・ローマ大学教授など、様々な方とお会いし、説明を受けるとともに、意見交換をいたしました。

以下その概要についてご報告をいたしますと・・・

（統治機構に関する全般的な改革）

イタリアでは、現在、統治機構に関する全般的な改革が議論されているとのことでした。その理由は、本年前半の首相、大統領選任をめぐりイタリア政治が大混乱に陥った経験を踏まえ、統治機構の改革が不可欠であるとの認識が、与野党の間で共有されてきているからだとのこと説明がありました。

改革の具体的な内容として、首相の諮問的機関で 35 人の有識者からなる「賢人会議」が去る 9 月 17 日に報告書を提出したばかりであり、これを基に、今後、上下両院で議論され、近いうちに憲法改正に結びついて行くと思われるとのことでした。

この際、ここにおられる委員の皆様にもご参考にしていただければと思いますので、「賢人会議」の報告書の概要をご紹介します。

（二院制）

第一に、イタリアの上下両院完全対等の二院制を見直し、不信任決議や立法権を一院に優先的に配分すること。

（立法手続）

第二に、憲法と一般法律の間に「組織的法律」という中間的分野を設けること、政府発案の法案について、30日～60日の間に法律の議決を義務づけるなど迅速な意思決定を行うようにすること、他方、政府による緊急政令の制度は廃止し、議会の意思を尊重すること。

(国と地方の関係)

第三に、2001年の憲法改正で導入されたエネルギー等に関する州の立法権を、国の権限に戻すこと、州・県・メトロポリタン(大都市)・コムーネ(市)という多層的な地方団体を簡素化し、「県」を廃止すること。

(政府の形態)

第四に、政府の形態については、①大統領の直接選挙、②建設的不信任制度、③首相の直接選挙の3案などが検討されていること。

(選挙制度)

第五に、選挙制度については、政府の形態との関連で、①フランス型の小選挙区2回投票制、②ドイツ型の完全比例代表制+足切り条項(例えば、5%条項)、③1回目は比例制・2回目は1位政党と2位政党による首相候補者を立てた上での決選投票を行い、政府の安定化が図れるよう、プレミアム票を与える仕組みなどが検討されていること。

(国民投票制度)

最後に、国民の直接的な政治参加を促すために、憲法改正の場面における国民投票制度を強化すること。

「賢人会議」の報告書の概要のご紹介はこの程度として、その他には以下のようなご説明を伺ったことも印象に残っております。

(国民投票における最低投票率制度)

最低投票率制度について、「法律廃止型の国民投票」においては、最低投票率制度がある一方、「憲法改正の際の国民投票」には最低投票率制度がないのはなぜか、については、①法律廃止型については、国民の代表から構成される議会が既に制定した法律をごく少数の国民の意見で廃止することは適当ではないこと、これに対して②憲法改正の際の国民投票が行われる場合は、改正案は議会を通過しているとはいえ、法律としての効果を持っておらず、国民が実際に憲法を改正するかどうかの意見を求められているので、たとえ投票率が低かったとしても、投票者の過半数が反対した場合には、憲法改正はすべきではないとの考え方である。ただし、現行憲法では、両院とも3分の2以上で可決された場合には幅広い賛意が得られていると考えられることから、国民投票は必要ないとされているとの説明がありました。

(国民投票運動)

次に、国民投票運動については、公務員も含めて基本的に自由であり、制限はない。ただし、職場での運動については、仕事に向ける精力がその分そがれてしまうことが懸念される場合には控えた方がよいかもしれないが、規制の対象ではない、

とのお話を伺いました。

（憲法裁判所）

第三に、憲法裁判所は、国民世論の動向にも配慮しつつ、適切な憲法判断を下すことに努めているとのことでした。

（憲法改正手続の見直し）

最後に、今般検討されている二院制の改革等のための憲法改正の手続については、現在国会で議論が進められているとのことでした。その具体的な内容としては、①現行憲法では、上下両院において改正の議決がされたのち、3ヶ月以上の熟慮期間をあげ、さらに上下両院で2回目の議決が必要とされており、かなり硬性度の高いものですが、この熟慮期間の「3ヶ月」を「45日」に短縮すること、②一方、現行憲法では、上下両院とも3分の2以上の多数で最終的に可決された場合には国民投票は不要とされていますが、この場合にも一定数の議員や国民から要求があれば国民投票を行うこととすることについて検討されているとのことでした。

【おわりに】

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

チェコの上院憲法・法律委員会での懇談におきまして、チェコ側から、「チェコの憲法が頻繁に改正されているのに対し、日本の憲法が、1947年の施行から全く改正されずに現在に至ったことは非常にうらやましい。仮に憲法改正に至ることがあっても、その後はこれまでと同様に長期間改正されなくて済むようになることをお祈りする。」との感想が述べられました。チェコあるいは東欧が歩んできた戦後の激動の歴史が、このようなご発言の背景になったと感じられ、大変印象に残った次第であります。

また、ドイツのベルリンにおいて、ベルリン州財務大臣から、市内の公共交通機関が、第二次世界大戦中どのようにナチス政権に関わったのかを検証していることをご紹介いただき、戦後60年以上たった今でも、ドイツではこのような検証を頻繁に行っているとお話を伺いました。さらに、人権規定を最初に置くという基本法全体の構成、連邦憲法裁判所に代表される統治機構やドイツ人の基本法に対する「愛着心」などの点が、ワイマール憲法下における歴史への反省との関係で語られていました。私どもが憲法論議を進めるうえでも、歴史の検証は欠くべからざるものであるとの思いを新たにしました次第です。

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

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

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