

# 衆議院

## 欧州各国憲法及び国民投票制度

### 調査議員団の調査の概要

平成 2 5 年 1 1 月

衆議院憲法審査会事務局

本資料は、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について、衆議院憲法審査会において保利耕輔会長及び武正公一会長代理がご報告される際、委員の参考に供するため、事務局において、取り急ぎ作成したものです。

調査議員団の報告書につきましては、近日中に取りまとめる予定です。

# 目 次

第一 派遣議員団の日程 .....	1
第二 派遣目的 .....	1
第三 派遣日程 .....	2
第四 調査の概要	
【ドイツ】	
(カールスルーエ) .....	5
(ベルリン) .....	7
【チェコ (プラハ)】 .....	15
【イタリア (ローマ)】 .....	19



## 第一 派遣議員団の構成

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団（政経２班）

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

同行

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

## 第二 派遣目的

欧州各国の憲法及び国民投票制度に関する実情調査

### 第三 派遣日程

#### 1. 期間

平成 25 年 9 月 12 日（木）から 9 月 22 日（日）まで

2. 派遣先	<b>ドイツ連邦共和国</b>	連邦憲法裁判所 連邦議会議員会館 連邦参議院 学識経験者 連邦議会 元連邦議会議員 ベルリン州財務省
	<b>チェコ共和国</b>	上院 下院 カレル大学
	<b>イタリア共和国</b>	上院 内務省 下院 憲法裁判所 破毀院 カーラヴィータ教授事務所

#### 3. 日程

##### 9月12日(木)

成田発、フランクフルトへ

(フランクフルト泊)

##### 9月13日(金)

フランクフルト発、カールスルーエへ

○ヴィルヘルム・シュルツェビアー連邦憲法裁判所裁判官(於:連邦憲法裁判所)

同席 ヴォルフガング・シェンク調査官

フィーデリック・ランゲ調査官

フランク・モール調査官

##### ◇連邦憲法裁判所視察

カールスルーエ発、フランクフルトへ

(フランクフルト泊)

14日(土)

フランクフルト発、プラハへ

(プラハ泊)

9月15日(日)

(プラハ泊)

9月16日(月)

○上院憲法・法律委員会(於:上院)

ミロスラフ・アントル委員長

同席 ミロスラフ・ネヌティル副委員長

ミロスラフ・シュカロウド副委員長

イジー・ディーンズビール委員

トミオ・オカムラ委員

ヤン・キセラ教授

○シュチェパン・ペハーチェク国会研究所一般教養部部長(於:下院)

同席 マルティン・カヴィエナ国会研究所研究員

ヤロミール・ベラン下院憲法・法律委員会秘書官

◇下院本会議場視察

○アレシュ・ゲロフ・カレル大学教授(於:カレル大学)

同席 ヘレナ・ホフマノヴァー講師

(プラハ泊)

9月17日(火)

プラハ発、ベルリンへ

○連邦議会議員(於:連邦議会議員会館)

トーマス・ジルバーホルン議員

ハラルド・コッホ議員

◇連邦参議院視察

○ウーテ・レットラー連邦参議院事務局次長(於:連邦参議院)

○クリスティアン・ヴァルトホフ・フンボルト大学教授(於:大使公邸)

(ベルリン泊)

9月18日(水)

○カールステン・ヴィット連邦議会事務局議会法専門部局係官(於:連邦議会)

○フォルカー・クレーニング元連邦議会議員(於:大使公邸)

○ウルリヒ・ヌスパウム・ベルリン州財務大臣(於:ベルリン州財務省)

同席 マルガレータ・ズートホーフ・ベルリン州財務省事務次官

(ベルリン泊)

9月19日(木)

ベルリン発、ローマへ

○上院憲法問題委員会(於:上院)

アンナ・フィノッキアーロ委員長

同席 ニコラ・モツラ副委員長

○ジャンピエロ・ポッチ内務政務次官(於:内務省)

同席 ウンベルト・ポスティリオーネ内務・国土総局長

リッカルド・ウバルディ内務・国土総局次長

ナディア・ミナーティ選挙局長

チンツィア・トラッコ内務・国土総局官房長

ブルーノ・ストラーティ政務次官秘書室長

ファブリツィオ・オラーノ選挙局企画・総務課長

ジョヴァンニ・カプアーノ選挙局選挙・国民投票課長

○下院憲法問題委員会(於:下院)

ロベルタ・アゴスティーニ副委員長

◇下院本会議場視察

(ローマ泊)

9月20日(金)

○ガエターノ・シルベストリ憲法裁判所長官(於:憲法裁判所)

同席 ジュゼッペ・トロッコリー総務部長

マリア・フィエツコ調査部部長

リカルド・ネヴォーラ調査部部員

ウンベルト・ジンガーレス総務部部員

◇憲法裁判所視察

○ジュゼッペ・サルメ破毀院民事部長(於:破毀院)

○ベニアミーノ・カーラヴィータ・ローマ大学教授(於:同教授事務所)

(ローマ泊)

9月21日(土)

ローマ発、フランクフルト経由で成田へ

(機中泊)

9月22日(日)

成田空港着



## 第四 調査の概要

### 【ドイツ】

#### (カールスルーエ)

#### ①連邦憲法裁判所（シュルツェビアー裁判官）

##### (憲法裁判所の役割、下級裁判所との関係)

- ・ 連邦憲法裁判所の役割とは、一般市民の基本的権利を侵害する可能性のある法律に対して待ったをかけることであるとの説明があった。一方で、連邦憲法裁判所は立法機関を尊重しており、無駄に干渉することはなく、その判断の境界線は、基本法の明文化されている部分に抵触しているか否かにあるとのことである。
- ・ 下級裁判所との関係については、下級裁判所も基本法に則って裁判を行わなければならない、扱っている案件が基本法に反するとの懸念が生じる場合は、手続を一度打ち切って連邦憲法裁判所に持ち込み、その合憲性を判断させる手段があり、下級裁判所は連邦憲法裁判所の一次審査のような形をとるという考え方もあるとの説明があった。

##### (憲法裁判所の民主的正統性)

- ・ 国民から選ばれていない裁判官によって構成される憲法裁判所が、国民から選ばれた立法府の判断を否定することの是非について、①裁判官は、連邦議会、連邦参議院によってその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に反する法律が成立したにもかかわらず、阻止できなかった経験から、基本法に連邦裁判所の権限を明文化したのであり、民主的正統性を問われることはほとんどないとの説明があった。

##### (憲法裁判所裁判官の資格、選出について)

- ・ 連邦憲法裁判所の裁判官の資格は、40歳以上であること、法律の国家試験に合格していることが前提となっており、連邦憲法裁判所レベルでは、法曹界以外の裁判官を誕生させるといった議論はないとのことであった。
- ・ 連邦憲法裁判所裁判官の選出、退任のタイミングについて、基本的に前任者が辞める時（12年の任期を終えた時、または68歳の定年を迎えた時）に後任を決めており、一斉に選出、退任することはないとのことであった。

#### ②連邦憲法裁判所（連邦憲法裁判所調査官）

##### (一票の格差)

- ・ 選挙権は基本的な権利であり、選挙に関わる法律は、多数派の政党の利益

## [ドイツ]

に沿って決められる危険性もあり得ることから、連邦憲法裁判所は合憲性をしっかりチェックしているとの説明があった。

- ドイツにおいて、一票の格差に関する違憲判決はあるかとの質問に対し、小選挙区比例代表併用制の下で、政党の得票が増大するにもかかわらず、それが、かえって連邦議会に選出できる議員が減ってしまう事態を招くという、いわゆる「負の投票価値」に関する 2008 年と 2012 年の連邦選挙法の違憲判決について説明があった。なお、違憲判決以降、選挙制度が是正されたとのことである。
- ドイツにおいても、人口の移動により、選挙区割の人口に対する比率にばらつきが出ているとのことである。一票の格差の許容範囲は、プラスマイナス 15%程度と厳しく、選挙前には選挙区の合体などの調整が必ず行われるとのことである。なお、連邦参議院については、各州の代表者で構成されており、人口までは反映していないとのことである。

### (連邦憲法裁判所と州(ラント)との関係)

- 連邦憲法裁判所の任務のうち、連邦と州の争訟についても、憲法裁判所で扱うとされているが、該当する例はほとんどないとのことである。
- 連邦憲法裁判所と州の憲法裁判所が関わるケースとして、①市民が州によって基本的な権利が侵された場合に州の憲法裁判所または連邦憲法裁判所に訴訟を起こすケース、②州憲法裁判所の判決を不服として、連邦憲法裁判所に訴えるケースがあるとのことである。

### (ドイツの司法体系及び憲法裁判所の議会への関与等について)

- 違憲審査権は、最高裁判所が持つアメリカ型、独立した裁判所を設けるオーストリア型に大きく分けられるが、ドイツでは基本的にオーストリア型を採用している。その理由として、ナチス政権下で司法に対する大きな不信感が生まれ失敗した経験から、憲法裁判所という独立した機関をつくることによって信頼回復をしようとしたのではないかとの説明があった。
- 連邦憲法裁判所が具体的案件を扱うにあたって、ナチス時代の出来事を取り上げながら議論がなされるかとの質問がなされた。これに対し、現在の連邦憲法裁判所は 60 年以上の歴史を経て、確固たる地位を築いており、日常的にナチス時代の経験を引き合いにすることまではないとの説明があった。
- 連邦憲法裁判所の議会への関与についての質問に対し、連邦憲法裁判所の判決は、「生きた民主主義」を保つためのものであり、議会における少数政党の保護、政党間の機会の均等、選挙時の平等や連邦議会の機能を維持することもその役割であるとの説明があった。但し、ある程度の政治の枠組みを提示することはあっても、連邦憲法裁判所自らが政治を行うことは決してないとのことであった。

- ・ 国民からの訴えなしに立法や行政に対し、違憲判決を出し得るかとの質問に対し、連邦憲法裁判所は監視機関ではないので申立てが前提であるとのことであった。

## (ベルリン)

### ①連邦議会（ジルバーホルン議員、コッホ議員）

#### (選挙権年齢)

- ・ ドイツにおいては、バイエルン州で一時期被選挙権が 18 歳、選挙権が 21 歳という状況があったが、その後様々な経緯を経て、現在は全土において選挙権年齢は 18 歳となっているとの発言があった。現在は 18 歳以下の人たちをどのように国政に取り入れていくかが議論になっている（ジルバーホルン議員）、また、現在すでに 17 歳であってもドイツ連邦軍に入ることができるのであり、16 歳に選挙権を与えても何の問題もないとの意見もあった（コッホ議員）。

#### (国民投票制度・選挙制度)

- ・ ドイツでは、基本法を改正して国民投票を根付かせようという動きがあり、これまで社民党、緑の党、左派党は賛成、かつては自民党も賛成。キリスト教民主／社会同盟は反対であった。賛成する理由は、例えば EU に関する重要な問題について、EU の決定は各国加盟国の法律に影響を及ぼし、総選挙などで国民が判断する機会がないため、直接民主制のツールを取り入れてもよいのではないか、などである。  
(ジルバーホルン議員)
- ・ 国民投票を設けることにより、そこに至るまでの議論の中で政治的な意思形成が行われる可能性が期待できる。また、国民を政治に引き寄せるには 4 年に一度の選挙による意思表示では足りず、重要問題に関する国民投票が必要である。  
(ジルバーホルン議員)
- ・ ドイツの選挙制度について、5%条項（議席獲得に必要な最低得票率）は死票を増やすので廃止すべきとの意見（ジルバーホルン議員）と、5%条項こそ両院協議会の円滑な運営に資するものであるとの意見があった（コッホ議員）。
- ・ ドイツでは、16 の州すべて及びかなりの市町村で住民投票が可能となっているが、国民投票の対象となる案件については、税制に関するものは除かれている。  
(ジルバーホルン議員)

#### (憲法改正手続（要件）)

- ・ 基本法改正要件を、3 分の 2 から 2 分の 1 に引き下げようとする動きについては、大反対である。「3 分の 2」以上の賛成という要件はワイマール憲法、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条件であると認識されているからである。政権が変わる

## [ドイツ]

たびに憲法が変わる可能性がある、基本法はドイツの議会制民主主義のベースでもあり、これを変えるには幅広い賛成が必要でなければならないということから、この要件を下げようなどとする動きは全くなく、各党にとって議論の余地のないコンセンサスとなっている。(ジルバーホルン議員、コッホ議員)

- ・ 3分の2条項をかけることによって、基本法改正が日常の政治的駆け引きのツールにならないということを担保している。(ジルバーホルン議員)
- ・ 59回の改正がなされた理由については、2005年から2009年の間のように、大連立というだけで、3分の2が取れてしまっている政権があり、この時期に小さい変更が多く行われたという事が挙げられる。国論を二分するような改正となるとドイツの再軍備の際と緊急事態条項を加えた際くらいのものである。(ジルバーホルン議員)

### (憲法裁判所)

- ・ 議会の立場から、民主的正統性のない憲法裁判所が違憲判決を出すことについて言えば、憲法裁判所の裁判官は、連邦議会と連邦参議院に設置されている選任委員会により選出されており、政党に縛られず中立に職務を果たしている。また、議会には民主的正統性があるとはいえ、それを審査する機関は必要であり、それは中立の裁判所でしかありえない。(ジルバーホルン議員)
- ・ 基本法にナチズムに戻らないための条項等があるか、軍隊や非常事態についての規定がない日本国憲法についてどう考えるか、の質問について、人権や連邦制等は改正できないとする永久条項がある(ジルバーホルン議員)、NATOや国連への派兵は、憲法裁判所による基本法解釈により派兵している、日本での憲法議論については、歴史を顧みる必要がある(コッホ議員)との発言があった。

## ②連邦参議院(レットラー連邦参議院事務局長代理)

### (両院協議会)

- ・ 州の代表者である連邦参議院と連邦議会が一緒にテーブルについて話し合い、妥協策を見つける機関が両院協議会である。議長は両院から選出され、3か月ごとに交代し、事務規則はあるがかなり柔軟な運用をしているとのことである。成立率は80%程度である。両院協議会でよい結果を出すかどうかは、非常に強いパーソナリティを持った者が、「結果を出す」という強い意思をもって取りまとめるかがカギである。
- ・ 基本法と大きく関係する連邦制度改革の際にも、両院協議会と似せた機関を設置し、各連邦機関からの助言を得ながら進める方法を採用した。ここでもやはり政治的意思をもって牽引する人、人望があり人をまとめる力のある人

がいることが重要であったとの発言があった。また、昔ならそうした実力者がどこかで決めてしまうというやり方もあったが、現在は大部屋でみんなで話し合うというスタイルになってきたかもしれない、との発言もあった。

#### **(連邦参議院の立法)**

- ・ 連邦参議院は、1年に11回ほど開催される。本会議議事としては90から100ほどの法案が出てくるが、その中で政治的に意味があり、議論が必要なのは5から10くらいしかない。しかもほとんどのものは事前に調整がついている。
- ・ 基本法改正に係る連邦参議院からの提案は非常に少なく、各州から送られてくる議員は、政党にも属していることから政党によりイニシアチブをとることが多い。連邦参議院からの立法というより、連邦議会に立法の検討を促すという意味合いが強い。

### **③ヴァルトホフ フンボルト大学教授**

#### **(原子力政策についての議論や国民への説明の在り方)**

- ・ 原発を2022年までにゼロにするという選択肢を政府が発表した際に、国民への十分な説明が行われたとは思えない。

#### **(新憲法の制定に関する議論)**

- ・ 今日、新憲法制定の議論が復活してきたが、それは、1990年当時のようなドイツの統一に関連するものではなく、EUの統合をさらに進めるには現在の基本法では限界があり、新憲法を制定しなければならないとの見解を連邦憲法裁判所が示したためである。ただ、これについては議会、あるいは各政党の中でも賛否両論ある。

#### **(緊急事態条項)**

- ・ 緊急事態条項は、基本的な人権を無視して使うことは許されていない。緊急事態においても国を動かしていくための規定も置いている。また、緊急事態条項導入の際には、抵抗権も規定されたが、これは1920年代のカップ(Kapp)による右からの政府転覆の動きの際の反省も踏まえたものである。

#### **(憲法改正手続(要件)等)**

- ・ 憲法改正に高いハードルを設けるのは賛成だが、他方で、憲法であっても改正の可能性は残しておくべきで、改正要件を余りに厳しくして、憲法を変えられないようにしておくのには賛成できない。

ドイツでは、ワイマール憲法でも憲法改正には議会の3分の2の賛成が必要であったが、その要件の下で憲法のアイデンティティを覆すような改正が行われ、ナチスの政権掌握という事態を招いた。このため、戦後の基本法では、人間の尊厳、民主主義、法治国家、連邦国家という核となる点の改正を

## [ドイツ]

禁止している。他方で、これら憲法の核心を変えない限りで、その内容を状況に合わせてマイルドな形で変更することができるようにしてある。

### **(憲法愛国主義（憲法パトリオティズム）)**

- ・ ワイマール共和国からナチスに移行する経緯については、学校教育でも詳しく教え、国民の間にも広く浸透しており、だからこそ、ドイツ人は基本法を大事なものと思っている。ドイツ人は基本法に自らのアイデンティティを見出すようになっており、基本法への「愛着心」こそが愛国心の発露とも言われる。
- ・ 基本法が頻繁に改正されているにもかかわらず、ドイツ人が基本法に信頼感を持つ理由として、核となる部分は永久禁止条項(79条3項)により絶対に変わらないということがある。

### **(国民投票制度)**

- ・ 連邦レベルでは、法律の制定について国民投票を導入すべきとの意見はあるが、基本法の改正に国民投票を導入すべきとの意見とはなっていない。

### **(連邦参議院の在り方・州の連邦法に対する影響力)**

- ・ 連邦参議院の在り方については、基本法制定時には、米国のような上院にするとの選択肢もあったが、州政府の代表という従来からのドイツ式をとった。連邦参議院は、各州の首相など権力の強い、自信にあふれた議員が、政治力を行使しながら物事を動かしていくものである。現在は、重要な立法はほとんどが連邦法であり、州は連邦参議院を通じて連邦の立法に影響力を行使する。医療の分野はほとんどが連邦法で、州ごとの差異は大きくない。

### **(連邦住民保護・防災支援庁)**

- ・ 連邦住民保護・防災支援庁は、自然災害があった場合に備えて計画を作成するが、実際に災害が発生した場合に自ら権限を下す裁量は持っていない。

### **(建設的不信任)**

- ・ 建設的不信任は、ワイマール憲法下で政権が不安定となり、ナチスの政権掌握を招いたことの反省から出てきた。しかしながら、不信任を出さなければ少数与党が続くことにもなり、必ずしも政権安定につながるわけではない。

### **(財政規律条項)**

- ・ 財政規律について、2009年の改正により、各州の新規借入れは許されず、連邦においてもGDPの0.35%しか新規借入れはできないこととされたが、それが適切に機能するか否かは2016年及び2020年とされる区切り（注：経過措置の終了時期）を待たなければ評価はできない。

### **(ナチス時代の教訓が生かされている点)**

- ・ 基本法において、ナチス時代の教訓が生かされている点として、最初に基本的権利を謳うという基本法全体の構成、79条3項の永久禁止条項、建設的

不信任、首相に力を与えて大統領の力を弱めたこと、連邦憲法裁判所などがある。さらに、国際法や EU の統合を基本法の原理とすること、基本法を認めないような勢力を排除することができることなども挙げられる。基本法を揺るがず政党の禁止については、基本法にも明文の根拠があり、表現の自由には反しない。禁止の可否は連邦憲法裁判所が判断する。

#### **(憲法の改正回数と内容)**

- ・ 過去 59 回の改正のほとんどは技術的な改正であるが、大きな議論になったものとしては 1956 年の再軍備に係る改正、1968 年の緊急事態条項の導入がある。その他、亡命者に対する保護を制限することや、テロ撲滅との関係で盗聴を行うことの是非について議論もあった。

#### **④連邦議会（ヴィット連邦議会事務局議会法専門部局係官）**

##### **(政治的「妥協」の重要性)**

- ・ ドイツでは、ワイマール及びその後の独裁体制への反省があるため、絶対に再びそのようなことはさせないとの意思が、非常に強く連邦議会議員にある。そのため、議員には「妥協」をする用意とその能力が必要とされるのだろうとの見解が述べられた。
- ・ 「妥協」についてメディアや国民からのプレッシャーがあるかについては、ケースバイケースである。
- ・ 日本では、衆参両院に同じ憲法審査会が設置されているとのことだが、ドイツだと、連邦議会と連邦参議院を一緒にして一つの委員会を設置する。そこで、両院各々 3 分の 2 が取れる妥協案を最初から探していくかもしれない。

##### **(憲法改正手続（要件）等)**

- ・ 基本法改正の合意形成については、早期に関係者を取り込み、基礎的な部分から話し合いを始めて決まらない部分だけを上にあげていく、というプロセスで進む。これは他の立法と同様である。

##### **(国民投票制度)**

- ・ 国民のコンセンサスを得るために国民投票が有効ではないかとの質問に対し、国民投票の選択肢はイエスかノーかであり、「どのように」を聞くことができない。議会内の「妥協」を求める際に、国民が責任なく気分的に投票したイエス・ノーの結果を加えることは、「妥協」を阻むことになるのではないか。国民が選んだ連邦議会と連邦参議院の各々の 3 分の 2 以上の賛成が要件としてあることで民主的正当性は十分に担保されている。ドイツの再軍備や緊急事態条項の整備の時のように、国論を二分するような議論であっても、議会内で吸い上げており、予備的国民投票は必要なかった、との見解が述べられた。

## [ドイツ]

- ・ 国民的な議論を徹底的にやるのが政党・政治家の役割ではないか、との質問については、メディアやインターネットなどの手法によってかなりうまく吸い上げている、との回答があった。

### **(徴兵制停止と「愛国心」)**

- ・ 徴兵制の停止に際して、国民の意見はどのように反映されたかについては、すでに徴兵忌避は多くあり、連邦軍の規模も縮小されてきており、停止に際して国民の間から反対の声はなかった。
- ・ 基本法に愛国心的な規定はあるかについては、ドイツ人はいまだに「愛国心」という言葉を聞くと「怪しい」「あの時のようなことになるのではないか」と思う節があるようで、基本法にそのような文言が規定されるようなことは馴染まない。

### **(思想良心や表現の自由に対する制限の範囲)**

- ・ 基本法に思想・表現、政治活動、結社の自由について制限があるとのことだが、制限することはおかしいとの意見はあるかとの質問に対し、誹謗中傷は制限されるべきであり、表現の自由と関係ない、特に、「ホロコーストの嘘」を唱える人は刑事処罰の対象となるなど、非常に奇異に映るかもしれないが、それほど私たちは歴史を重く見ているとの説明があった。

## **⑤連邦議会（クレーニング元連邦議会議員）**

### **(基本法制定経緯と過去の基本法改正)**

- ・ 1949年に制定された基本法は、旧西ドイツの各州議会に是非を問うた結果是とされたために完成されたもので、国民が直接に正統性を与えていない。
- ・ 基本法第23条においては、ドイツは東西の統一を目指す旨規定していたが、実際に統一したとき、この規定は使われなかった。
- ・ 1950年代の再軍備の時も、1960年代の緊急事態条項導入の時も、連邦議会及び連邦参議院の各々3分の2ずつの賛成を得て改正された。

### **(憲法裁判所が果たす役割)**

- ・ 憲法裁判所は、政治的な機構としては一番人気のある機関だということができる。とりわけ基本的人権についての判断については、高く評価されている。
- ・ 他方で、連邦議会や州議会の議員にとっては、それほど歓迎すべき機関であるとは言えない。政治の判断が基本法に照らして正しくないと判断した場合、政治がそれでもやりたいと考えるならば、両院の3分の2の賛成を得て基本法を改正しなければならないからである。
- ・ 連邦憲法裁判所には、個人以外に、連邦や州の機関も判断を仰ぐことができる。その場合の判断について、連邦憲法裁判所は大きな裁量を持っている。



連邦と州の関係、州間関係についての判断を行う際の連邦憲法裁判所における政治の駆け引きがあるからこそ、ドイツは法治国家であり続ける自信があるといえることができる。

- ・ ヨーロッパ中央銀行が超国家的機関として各国の運命を決める状況にあるため、ドイツの憲法裁判所が、本来は欧州裁判所が担当するような、EU 全体のことまで視野に入れなければいけないことが多くなってきている。

#### **(EUの統合の在り方)**

- ・ ファシズムや共産主義によってヨーロッパの連帯の欠如が生じたことに対する反省があるために、EUは連帯・結合で成り立つ組織となっている。このため、どこか1つの国を追い出すようなことはない。自主的に1つの国が出ていくことも、法的にはあり得るとしても、実際は起こらない。
- ・ ヨーロッパの拡張の方向として、面積を増やしていく拡張と、統合を深化させていく拡張の双方が重要であることを踏まえれば、ヨーロッパは大きくなりすぎてはならないと思う。金融安定の問題についても、欧州協定自体を新しくする必要があるとの声にはなっておらず、訂正を加えていくということである。欧州協定自体を、単なる主権国家の集まりというところまで後戻りさせるということはなく、少し訂正を加えながら統合を進めていくことになる。

#### **(地方分権)**

- ・ ドイツにおける地方分権が、具体的にどう展開されてきたかとの質問に対して、基本法では、連邦が立法を、州が行政を、原則として行うこととなっているが、中央集権化が進んだことから、これを解消しようと2006年の連邦制度改革となった。このとき治安（対テロ）関係を州から連邦に、教育及び公務員関係を連邦から州に移譲した。他方、改革は財政運営（財政危機の防止）まで至っておらず、第3次連邦改革が必要であるとの意見もあるが、基本法改正によっても対応できるとの見解が述べられた。

#### **(国民投票について)**

- ・ 最近、とりわけ州のレベルで直接民主制度の広がりが増えている。

### **⑥連邦参議院（ヌスパウム ベルリン州財務大臣兼連邦参議院ベルリン州代表委員）**

#### **(州間財政調整の現状と基本法との関係)**

- ・ ドイツにおける州間財政調整の現状に対する質問に対し、各州の財政収入の枠組として、①各州の州税による収入と②連邦全体の歳入から各州に分配される収入があるとの説明があった。②の収入については、各州の経済能力に関係なく分配されるため、それを調整するために州間財政調整が存在する

## [ドイツ]

が、調整しきれない部分があり、改革の必要性があるとのことであった。

- ・ 基本法では、国内のどこに住んでも同価値の生活水準を保障されなければならないとされており、そのため収入の少ない州は債務超過の問題を抱えているとのことである。この点について、ヌスバウム大臣は、連邦が社会保障などの定義や基準を決め、州が施行していくという制度に問題があるとの認識を示した。

### **(ベルリン州の公務員制度改革について)**

- ・ 州の公務員制度改革の現状や地方議員の定数削減等に関する質問に対して、新しいコンセプトを取り入れることに対する公務員の抵抗感もあり、現状では具体的な公務員制度改革は進んでいないとのことである。また、地方議員の議員定数や報酬の削減についても現状では行っていないとのことであった。

### **(過去の歴史の教訓に対する姿勢について)**

- ・ ナチス時代の教訓に対する取組の現状について質問に対し、ベルリン州では学校の授業で定期的に教えたり、資料館を建てるなど、歴史と向き合うという点ではドイツはかなり進んでいるとのことである。
- ・ ベルリン州では、市内の公共機関が第二次世界大戦中、どのようにナチス政権と関わったのか検証させているとの紹介もあり、このような検証は現在でも頻繁に行っているが、これは、自分たちに鞭を打つわけではなく、過去の事実を知ることによって一歩前に出て普通の生活ができるようにするためであるとの説明があった。

### **(連邦参議院での州代表内の意思決定、両院協議会での意思決定について)**

- ・ 連邦参議院での州代表（5人）の意思決定に関して、連邦と州で連立する与党のパートナーが違う場合、同じ与党であっても、連邦の進める政策に対し、州代表のメンバー内で意見が食い違うことがある。この場合、州代表の意思としては、全て反対とするか棄権するという、不文律のルールがあるとのことである。これに対して、両院協議会における連邦参議院の委員は、各州一人ずつであり、自由に意思決定ができる。
- ・ 両院協議会は、議事は非公開であり、採決は秘密投票であるため、建前抜きにして投票できる。そういったことが「妥協」に向かいやすい一因になっているとのことである。

## 【チェコ（プラハ）】

### ①上院憲法・法律委員会（アントル委員長ほか）

#### （チェコ憲法の特徴）

- ・ チェコの憲法秩序は、「憲法」のほかに、「自由及び基本権憲章」と複数の「憲法的法律」により構成される。憲法的法律は、憲法を追加・変更するためのもので、憲法の本文を変更する際には、その手段として憲法的法律を制定し、それによって憲法を改正する。

#### （大統領の直接公選制）

- ・ 大統領の直接公選制について、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されていたが、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る。
- ・ 直接公選制導入により、大統領の権限拡大には至らなかった。しかし間接選挙制により選ばれた大統領は、各政党の意見をまとめるコーディネーターとしての役割を担っていたが、直接公選制により選ばれた大統領は、どちらかという自らが政治的な意見を述べる大統領となったと言える。
- ・ 直接公選制の導入には、議員はほぼ全員が賛成したが、法律の専門家は反対した。しかし、専門家の間では、大統領の直接選挙そのものに対する反対があった訳ではない。直接公選制の導入に伴う憲法上の様々な影響についてもっと検討しておいた方がよいというのが専門家の意見であった。

#### （憲法改正手続（要件））

- ・ 現行憲法を制定する際、憲法改正の要件については大きな議論があった。当時、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。
- ・ 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。

#### （国民投票制度）

- ・ 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。
- ・ 国民投票を導入するためには憲法的法律で認められなければならないこと

## [チェコ]

になるが、その憲法的法律が承認されるためには両議院の 5 分の 3 の賛成を得なければならない。このため、そういった事態にこれまで一度も至ったことはなく、国民投票は行われていない。

- ・ 国民投票に関する一般的な法律の提案はなされているが、その内容はどれも似通ったもので、人権などのどうしても守られなければならない分野は別として、国内外の政策のうち是非を諮るべきものについて実施するものとなっている。

### (憲法裁判所)

- ・ 近年増加している案件は与野党の関係に関するもので、法律の違憲性、法案審議の違憲性に関するものである。判決の内容には積極・消極の両面があるが、憲法裁判所は非常に権威を持った裁判所なので、憲法裁判所が法律を廃止しても、それが問題だと考えられることはない。憲法的法律までも廃止するものがあったが、それでも問題だと考えられたことはなかった（憲法裁判所には、法令が憲法秩序に反する場合に、その無効を決定する権限が与えられている。）。
- ・ 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。上院が同意しなかった裁判官候補のうち、2名は、上院に2度提案されたが2度とも同意されなかった。

## ②下院国会研究所（ペハーチェック博士ほか）

### (下院の優越)

- ・ 下院が法案の先議権を有し、下院による再議決の要件は「総議員の過半数」である。予算は下院においてのみ審議・議決され、また、内閣に信任の意を示すのは下院のみとなっている。このように、下院の優位が確立している。

### (地方議会の憲法的法律案の提出権)

- ・ 広域地方自治体の議会には、通常法律案の提出とともに、憲法的法律案の提出が認められている。これは、提出の際の手続や範囲が、通常法律案と憲法的法律案は同様であると捉えられていること、憲法的法律には、広域地方自治体の境界線に関する事項等が規定されることによるものである。

### (2009年の憲法的法律の制定、違憲判決、憲法改正の経緯)

- ・ 2009年に下院が内閣不信任を表明し、各政党は下院の任期を短縮する憲法的法律の制定で合意した。憲法上、下院の自発的解散ができなかったため、任期の短縮により（事実上の）解散をしようとした。しかし、1名の下院議員が、任期短縮により議員としての使命を果たせなくなるとして憲法裁判所に提訴したところ、憲法的法律によって任期短縮はできないとの判決が下され

た。その後、上院の提案により、下院の自発的解散を認める憲法改正がなされた。

#### **(国民投票制度)**

- ・ 国民投票に関してはこれまで様々な形の案が提出されているが、EU加盟の是非を問う国民投票を除き、どの案も成立したことはない。しかし、最近の傾向として興味深いのは、多くの政党の政策において、国民投票を導入する憲法的法律を制定し、これによって直接民主主義を取り入れていくべきであるとの主張がされていることである。

#### **(憲法裁判所)**

- ・ 憲法に規定される憲法裁判所の管轄のうち、重要なものは、法令について抽象的に審査し、憲法秩序に反する場合に、その無効を決定する権限が与えられていることである。この場合の出訴主体は、大統領、41名以上の下院議員又は17名以上の上院議員などである。さらに、法令が実際に適用された具体的事案の合憲性についても、出訴により、憲法裁判所が判断できることとなっている。
- ・ 民主的基盤を有する議会が多数によって立法を行うシステムの下で、憲法裁判所は、多数を構成しなかった少数派に当たる人々の基本的人権と自由を守るために機能する機関であるということが言える。

#### **(緊急事態)**

- ・ 非常事態の発布により、人の移動の自由・権利、事業活動の権利を一時停止することができる。2002年と2006年に非常事態宣言が発令されたときには、ストライキに対する権利も一時停止し、例えば、医者へのストライキを停止することによって救援活動に影響を与えることを避けることができた。

### **③カレル大学（ゲロフ教授ほか）**

#### **(憲法の制定経緯)**

- ・ 1989年に政治体制が変わり、チェコスロバキア連邦議会が連邦の廃止を決めた後、1992年にチェコとスロバキアのそれぞれの議会が新憲法を制定した。しかし、1991年に制定された「自由及び基本権憲章」は、チェコもスロバキアも同じものを使っている。両国の連邦は崩れたが、全くの外国となったわけではない。

#### **(憲法改正の限界)**

- ・ 憲法の内容について全てを改正できる訳ではなく、基本的な民主主義の重要な点は改正できないことになっている。チェコでは民主主義が40年間なかったため、これが最重要の価値である。

#### **(憲法裁判所)**

## [チェコ]

- 2009年の憲法的法律に係る違憲判決については、国民から選ばれた議員によって構成される議会の権限に口を挟んでよいものかどうか、専門家のレベルで批判された。また、議会に法律を改正する猶予を与えずに、直ちに法律を廃止するところまで至ってしまうのは論争になるところである。
- 憲法裁判所の裁判官は、大統領が任命して上院が認証する。下院は一切権限を有していないため、両院に「ねじれ」現象が生じている場合、裁判官の構成によっては(大統領と上院が)法律を廃止に持ち込むことが可能である。

### (上院と下院の関係)

- 連邦時代には、両院が同等の権限を有し、再議決の権限が下院になかったために、上院の行動によってブレーキがかかってしまって問題であるという事態が発生した。現在では、下院の権限が強いのでそういった事態にはならないが、その唯一の例外が憲法的法律である。これは、憲法というものが容易くは変わらない、憲法というものはそんなに変えるものではないという、憲法擁護の視点から正しいものであると考えられている。

### (緊急事態)

- 戦争状態下では、自由を完全に奪うことはできないが、一定の権利は制限を受けざるを得ない。例えば、所有権は制限されるが、拷問の禁止といった基本的な権利・自由であって剥奪が禁止されているものは、戦争状態だからといって影響を受けることはない。

## 【イタリア（ローマ）】

### ①上院憲法問題委員会（フィノッキアーロ委員長ほか）

#### （二院制）

- ・ 現在よりも上院に地域色・連邦色を持たせ、州・地域の意見や利益を吸い上げるような立法がなされる院にしようとする動きがある。また、ねじれ国会の解消については、選挙法改正を通して実現していこうとする動きがある。
- ・ イタリアでは、政府により緊急政令が制定された場合には、議会において一定期間内に法律化されなければならない規則となっている。完全な二院制に起因して、議会の議論が非効率であることを解消する手段として、この政府による緊急政令の制定という形で立法行為が行われてきた。しかし、これは議会制度に対する屈辱的行為であると考えている。根本的な改革が必要であり、議会が立法権を取り戻し、国民の代表機関として機能していくことが必要だ。

#### （憲法改正における国民の意思の反映）

- ・ 憲法改正案が両院で最終的に3分の2の多数をもって可決された場合には、国民投票には付されないこととイタリア憲法で決められている。しかし、現在議論している改革では、この点を変更し、最終的に3分の2の多数で可決された場合であっても、国民から求められる場合には、国民投票に付すことを考えている。

#### （憲法改正に対する国民の関心）

- ・ 憲法改正の議論は、国民からは、エリート間又は政党間での政争の議論だと認識されてきた面もある一方、自分の生活に直接関わると感じる場合には国民も強い関心を示すと言えるのではないかと思う。

国と国民との間に乖離があるという問題を改善するためには、議員数の削減や国民が自分の日常生活に直結したものと感じられる問題について議論が深化していくことが必要であり、また、国民がより多くの正確な情報・知識を得る必要があると考えている。

### ②内務省（ポッチ政務次官ほか）

#### （選挙法の改正）

- ・ イタリアでは政党間の力関係によって、政治が不安定になっていることから、選挙法改正によって政治の安定化を図ろうという動きがある。

#### （2011年6月の原発の是非を問う国民投票）

- ・ 法律廃止の国民投票は、有権者の50%+1人以上が投票しなければ成立しないという「最低投票率」要件がある。国民投票の頻繁な活用により、国民

## [イタリア]

の参加意識が低減したため、近年では提起されても成立しない事例が多かった。しかし、2011年6月の原発の是非を問う国民投票は、最低投票率を超え、その結果は（法律廃止に）賛成が多数だった。その結果には、福島原発事故が多大な影響を及ぼした。

### **（国民投票制度に対する評価）**

- ・ 国民投票は、国民の直接の政治参加を可能にする優れた制度だが、過去には多数の設問が同時に国民投票にかけられたことで、国民の投票に対する動機づけが薄れてしまった経験もあり、濫用は避けるべきだと考える。

### **（憲法改正に関する国民投票の在り方）**

- ・ 憲法改正において、最終的に両院の3分の2で可決された場合は国民投票を不要としていることについては、両院で計4回の議決が全く同じ結果とならなければ憲法改正には至らないこと、2回目の投票では、現職議員の3分の2以上の賛同を必要とすることから、それだけの賛成票があった場合には国民投票にかける必要はないだろうという、当時の立法者の判断があった。

### **（インターネットによる選挙運動・国民投票運動）**

- ・ インターネットによる選挙運動・国民投票運動は、イタリアでは自由である。

### **（地方自治）**

- ・ イタリアには州・県・市があるが、県には内務省を代表する政治的知事が配属され、政治的知事によって、中央政府の政策が地域で実行されている。

### **（地方分権）**

- ・ 地方分権については、地方の自立性を保障するとともに国家統一を侵害しない、バランス感覚のとれた接点を探っていかなければならない。分権の議論が始まった当初は、推進派が多く見られたが、分権が進みすぎたことで、今度は国家全体の統一に問題が生じ、少し後戻りをしている状況がある。

## **③下院憲法問題委員会（アゴスティーニ副委員長）**

### **（二院制）**

- ・ 現在の二院制は今や存在意義をなくし、改革が必要だと考えられており、現在議論が盛んになされている。改革の内容としては、一方の院に対して立法の優越権を与えることや、もう一方の院に州を代表する性格を与えること等である。

### **（多くの憲法改正が行われている理由）**

- ・ 改正に高いハードルが設けられているにもかかわらず、過去16回の憲法改正が行われているが、過去の憲法改正の多くの部分が、州と国の権限や関係を定めた憲法第2部第5章に当たる部分に関わる改正であり、憲法の本質的



な部分を変えるような改正はなされていない。

**(憲法改正の発案に際しての両院合同審査会の有無)**

- ・ 二院の独立性を保つため、上下両院の間で憲法改正原案を調整するための合同審査会のような組織は存在していない。

**(憲法改正手続の見直し)**

- ・ 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。その具体的な内容としては、①現行憲法では、上下両院で改正の議決が行われたのち、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いるが、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るが、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が検討されている。

**(複数の項目を同時に国民投票にかけることについて)**

- ・ 法律廃止の国民投票において、複数の様々な項目が同時に国民投票にかけられた際には、国民の中に若干の混乱が起こり、最終的に国民が投票に行かないという選択をしたことの表れとして最低投票率に達せず、不成立となったことが多くある。

このような状況を解消するためには、国民投票にかける案件を絞ることや、案件を分かりやすく、国民が理解できるような形できちんと広報していく必要がある。

**(県の廃止の議論)**

- ・ イタリアの県は、市と州の間として広い所掌を持ち、重要な役割を果たしているが、財政上の問題でコスト削減の観点から、県を廃止し、所掌事務を市及び州に振り分ける議論がなされている。

**④憲法裁判所（シルベストリ長官ほか）**

**(法律廃止型の国民投票の申請に対する憲法裁判所の審査基準)**

- ・ 憲法上、予算法、国際法を批准するための法律、恩赦、大赦にかかわる法律は、国民投票にかけることができないこととされている。
- ・ 憲法上の定めのほか、国民の自由な選択を保障するため、内容が不明瞭又は一貫性に欠ける設問は認可しない。また、その法律が廃止されると憲法で規定されている制度が機能しなくなる法律は、廃止のための国民投票にかけることができない。

**(2011年の原発の是非を問う国民投票)**

- ・ 原子力発電所の新規開発に関する国民投票をめぐっては、歴史的に国際法、

特に EURATOM（欧州原子力共同体）に関する条約との関係が問題とされてきた。

1981年に申請された国民投票に対しては、原子力発電所の新規開発は、原子力エネルギーの平和的利用に従った開発という、EURATOM条約により設定された目的に資するものであるとの判断から、その申請が却下された。

しかし、その後、2010年に出された判決では、EURATOMと国内法との関係について解釈の見直しが行われた。すなわち、この判決では、イタリアはEURATOM条約の批准により、必ずしも原子力発電の実施を義務づけられたわけではなく、逆に、原子力利用の基準として、国民の健康や環境の安全を保障することを約束したものと判断された。この判断がもととなって、2011年の原発の是非を問う国民投票の実施が認可された。

#### **（憲法裁判所の判断と世論等との関係）**

- ・ 憲法裁判所は、国民世論の動向にも配慮しつつ、適切な判断を下すことに努めている。その時代の世論がどのような認識を持っているかが、憲法裁判所の判決にも反映される。チェルノブイリの原発事故や福島原発事故も、大きな影響をもたらしている。
- ・ 憲法裁判所の判例も、ヨーロッパの組織としての成長過程やヨーロッパ域内の市民の意識の高まりとほぼ足並みを揃えて変化しているという状況がある。

#### **（国民投票における最低投票率制度）**

- ・ 「法律廃止型の国民投票」に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、
  - 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によるものである。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。

#### **（憲法裁判所の職務）**

- ・ 2000年頃までは、具体的事件に付随する違憲審査が職務の大半を占めていたが、憲法裁判所から各原審に、憲法条文に適合するような解釈を行うよう命令を発したため、近年はその件数が減っている。

- ・ 一方で、2001年の憲法改正によって国と州の権限が大きく変更され、両者の権限が衝突する状況が増えたことから、近年では国の法律について州が、又は州法について国が提訴するという型の違憲審査の件数が増えている。

#### **(憲法裁判所の独立性の担保)**

- ・ 15人の裁判官の出身が異なることが、バランス感覚のとれた判決につながっている。

### **⑤破毀院（サルメ民事部長）**

#### **(破毀院と憲法裁判所の役割)**

- ・ 法律廃止の国民投票における破毀院と憲法裁判所の役割については、法律で規定されている手続どおりに国民投票の手続が行われているかを評価するのが破毀院で、その手続を経た上で国民投票に付される設問の内容が憲法に違反しているかを評価するのが憲法裁判所ということになる。
- ・ 破毀院には、法律廃止の国民投票に関し、同じような設問があったときにそれを一本化する権限と、国民投票に名前を与える権限（命名権）がある。

#### **(2011年の原発の是非に関する国民投票)**

- ・ 福島原発事故を受け、既に実施が決定していた国民投票を回避するため、対象法律を廃止する法律が政府により制定されたが、破毀院は、この法律のみでは意図していた本来の目的を達成するには不十分である（※新たに制定された法律では、将来的に原子力発電所の新規開発を全く除外するものではない）と判断し、その結果、国民投票は予定通り実施された。

#### **(国民投票運動)**

- ・ 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。
- ・ 裁判官や検察官といった司法官については、国民投票も含めて個人で選挙活動を行うことは自由であるが、政党に所属することは禁止されている。

#### **(選挙におけるメディアの報道)**

- ・ メディアによる選挙活動若しくは国民投票のプロモーション活動について、民間放送については全く規制されていない。国営放送（RAI）については、国民投票であればそれが最終的に認可されて以降、選挙であれば選挙が実際に公示されて以降、報道を行うことができる。

#### **(国民投票を行うタイミング)**

- ・ 国民投票により法律が廃止になった場合に立法機関が存在しないと対処できないため、国政選挙については、国民投票と時期が重なることは禁止され

## [イタリア]

ている。一方で、地方選挙であれば、そのような問題は生じないため、地方選挙に関しては、国民投票の期間と重なることは可能である。

### ⑥カーラヴィータ・ローマ大学教授 (統治機構に関する全般的な改革)

- ・ 現在、統治機構に関する全般的な改革が議論されている。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である。
- ・ 改革の具体的な内容として、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。

#### (「賢人会議」の報告書の概要)

##### (1.二院制)

- ・ 同会議は全員一致で、現状の完全に対等な二院制の制度は改革が必要との認識に達しており、政府に対する不信任決議や立法権を一方の院に優先的に配分することを考えている。
- ・ また、下院は、現在と同様に選挙によって選出される議員から構成する一方、上院は州及び地方団体の代表から構成することを考えている。

##### (2.立法手続)

- ・ 上院の構成を変更することを前提に、両院に付する法律の内容を以下の3つのカテゴリーに分け、異なる立法手続を定めることを考えている。
- ・ 1つ目は、憲法に準ずる法律で、これは非常に重要な法律であるため、現在と同様に両院で対等に議論される。
- ・ 2つ目に、憲法と一般法律の間に、「組織的法律」というカテゴリーを設ける。組織的法律は、例えば選挙法や、州・地方団体との関係に関する法律等を考えており、両院で議決を行うが、下院の議決に重みを持たせる。
- ・ 3つ目は、下院でまず議決をしたものに対し、上院が修正案を出すことができる法律である。上院から出された修正案に対して、下院が最終的な決定を下す。なお、予算・決算の法律に関しては、このカテゴリーに入る。
- ・ また、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を考えている。

##### (3.国と地方の関係)

- ・ 2001年の憲法改正で州に与えられた多くの立法権限のうち、空港や港、交通網、エネルギーといった問題に対する立法権を、国の権限に戻すべきでは

ないかと考えている。

- ・ 州法に対して国の法律に優先権を持たせるべきではないかとの提案もなされた。また、国と地方団体の機能配分の見直しについても提案がなされた。
- ・ イタリアには現在、中央政府、州政府、県（プロビンチョ）、大都市（メトロポリタン）、市（コムーネ）という複数の段階の政府が存在しているが、このうちの県の行政組織を廃止することが必要なのではないかとの提案がなされた。

#### **(4.政府の形態)**

- ・ 政府の形態に関しては、3つの提案が出されたが、それら3つの提案にそれぞれ同程度の有識者が賛同し、有識者の意見がほぼ3分化された。
- ・ 1つ目は、共和国大統領の直接選挙により、フランス型の半大統領制を導入すべきとの提案である。
- ・ 2つ目は、ドイツやスペインの制度を参考として、議会を中心とした政府を強化するとともに、政府の安定化をはかるメカニズムとして、建設的な不信任の制度を導入すべきとの提案である。
- ・ 3つ目は、首相を直接選挙することを中心とした提案である。なお、この3つ目の提案である首相の直接選挙については、他の2つの提案を支持する委員からも意見の収れんがなされていると考えられている。

#### **(5.選挙制度)**

- ・ 選挙法の在り方は、政府の形態と密接な関連があると認識されている。このため、政府の形態の提案に応じて、以下のような選挙法改正が提案された。
- ・ 政府の形態が、1つ目の提案である半大統領制をとる場合には、小選挙区制のもとに、1回目の投票で過半数に達しない場合には決選投票を行うという、フランス型の小選挙区2回投票制が必要と考えている。
- ・ 2つ目の、現行の議会を中心とした政府制度の強化という提案の場合は、ドイツ型の完全比例代表制が最適なのではないかと考えている。ただし、比例制度を導入すると、小さな政党が議会に多く存在することにもなるので、一定の得票率に達しない政党は議会に議員を送ることができないという足切り条項（例えば、5%条項）の導入が必要だと考えている。
- ・ 3つ目の、首相の直接選挙による政府の形成という提案の場合は、1回目の投票には比例制度を導入し、その投票で1位と2位の得票数を得た政党が、首相候補者を立てた上で決選投票を行い、勝者にプレミア票を与えて政府の安定化を図る仕組みが想定されている。

#### **(6.国民投票制度)**

- ・ 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提案がなされている。