

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団 団長報告

令和5年11月9日(木)

森 英 介

【はじめに】

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、御報告を申し上げます。

（日程と訪問国）

私どもは、去る7月9日から19日まで、フランス、アイルランド及びフィンランド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。

この議員団は、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、調査の具体的な内容について御報告させていただき、委員各位の御参考に供したいと存じます。

（議員団の構成）

議員団は、私を団長に、自由民主党から新藤義孝君、立憲民主党から中川正春君、公明党から濱地雅一君、有志の会から北神圭朗君がそれぞれ参加し、合計5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。

【訪問国と調査のポイント】

議員団は、訪問三か国に共通するテーマとして、①第一に「憲法改正の現状」、②第二に「緊急事態条項」、③そして、第三として「国民投票の在り方」、この三つの関心事項を軸として調査を行ってまいりました。

そこで、この三つのテーマに沿って、調査の概要を御報告いたします。

【憲法改正の現状について】

1 フランス

まず、関心事項の第一、「憲法改正の現状」について御報告いたします。

（訪問先とヒアリングした要人）

最初の訪問国であるフランスのパリでは、

- ・フランス憲法学の第一人者であるパリ＝サクレ大学のプロドゥン教授、
- ・同じく憲法学者で国民投票制度の専門家でもある、パリ・ナンテール大学のオックマン教授、
- ・フランス国会の下院に当たる国民議会のウリエ法務委員長、上院に当たる元老院のブッフエ法務委員長、

- ・ジュヌヴァール会長を始めとする国民議会・仏日友好議員連盟のメンバー、
- ・大統領府では、大統領のリーダーシップを支える憲法担当大統領補佐官であるティエール氏及びフーク氏、
- ・フランスの憲法裁判所に当たる憲法院のマイア事務総長、
- ・最高行政裁判所と内閣法制局を合わせたような役割を持つコンセイユ・デタのジラルド事務総長らと、意見交換を行いました。

(ブドン教授への謝辞)

これら議員団の関心分野を網羅し、関心分野それぞれに沿ったハイレベルな訪問先は、全て、ブドン教授がアレンジしてくださったものです。

また、ブドン教授は、全ての訪問先に同行、同席し、意見交換に際して我々の問題意識を的確に先方に伝え、議論を整理してくださいました。これにより、フランスにおける調査は、大変濃密で、意義深いものとなりました。

改めて、ブドン教授に心から感謝を申し上げます。

(憲法改正手続における国民投票の位置付け)

さて、フランスにおける「憲法改正の現状」について得られた知見を紹介しますと、

まず、フランス憲法の改正手続のメインルートである 89 条においては、上下両院で可決された後に国民投票で承認されることが原則ですが、政府提出の場合、国民投票の代わりに、ヴェルサイユ宮殿で行われる両院合同会議において 5 分の 3 以上の賛成により憲法改正が成立するという例外的な手続も用意されています。

しかし、89 条にのっとり行われた 22 回の憲法改正のうち、21 回は国民投票ではなく、両院合同会議により行われ、原則と例外が逆転しているとのことでした。これは、国民投票がどのような結果になるか予測不能で、蓋を開けてみないと分からないのに対して、両院合同会議は投票の結果を予測、すなわち「票読み」することができるからだ、とのことでした。

また、国民投票が政権への信任投票になってしまう傾向があることも挙げられていました。例えば、1969 年に憲法改正国民投票が否決されたときも、ド・ゴール大統領に対する信任投票になってしまい、この否決がド・ゴール退陣につながったことを始めとして、いくつかの国民投票における否決がフランス政界にとってトラウマになっているとのことです。

(憲法改正が難しくなってきた要因)

なお、フランスの現行憲法は 24 回の改正を重ねていますが、最後の改正は 2008 年であり、それ以降の改正の試みは全て失敗に終わっているとのことでした。その要因として、現代のフランス社会の価値観が細分化・多様化し、合意形成が難しくなっていることが指摘されていました。

2 アイランド

次に、アイランドの「憲法改正の現状」について、御報告いたします。

(訪問先とヒアリングした要人)

アイランドにおいては、

- ・まず下院を訪問し、愛日友好議員連盟会長でもあるオファイール下院議長らと意見交換、
- ・次いで外務省のアイビー・ハウスでハイランド副次官らと意見交換を行いました。
- ・また、現職の最高裁判事でもあるベイカー選挙委員会委員長、オレアリー事務局長らと国民投票の在り方に関し意見交換を行うとともに、
- ・新型コロナウイルス感染症のパンデミック対応の司令塔であったホロハン元首席医務官らとも緊急事態対応に関し意見交換を行ったところです。
- ・最後に、アイランドの最高学府であるトリニティ・カレッジの憲法学准教授であるケニー博士と総括的な議論を行いました。

(憲法改正における市民議会の位置付け)

まず、アイランドの憲法改正のプロセスにおいては、「市民議会」という取組がなされていることが、異口同音に強調されていました。

「市民議会」とは、無作為に抽出された 99 人の市民と議長 1 人から構成される会議体で、特定のテーマについて必要に応じて設置されるものです。その 100 人の構成員が半年以上にわたって適宜、週末に集まり、賛否両論の立場からの説明を受けた上で議論し、最後に採決して政府又は議会に勧告を行う、というものです。

単なる世論調査とは異なり、一つのテーマについてしっかりとした議論を通じてそれぞれの構成員が意見を形成することになり、また、その様子が動画で配信されて大きく報道されますので、一般国民もそのテーマについて理解を深めることになる、とのことでした。

このことを表す一つの例として、国民の多くがカトリック信者であるアイランド社会にとって、憲法に規定されたカトリック的価値観の表れである妊娠中絶に関する規定を改正することは大きな問題でしたが、市民議会で議論した結果、その勧告は賛成 67 票・反対 33 票、その後の憲法改正国民投票では、賛成 66%・反対 34%で可決される、と市民議会における結論をほぼ忠実になぞる結果になった、との説明を受けました。

3 フィンランド

(訪問先とヒアリングした要人)

最後の訪問国であるフィンランドでは、

- ・我々の憲法審査会に該当するフィンランド議会・基本法委員会の委員であるロフストロム議員、
- ・国防省のクーセラ防衛政策局長、
- ・外務省のルンドベリ政治局次長らと、意見交換を行いました。

（基本法の改正手続と「例外法」）

フィンランドの憲法改正について印象深かった点として、憲法に該当する「基本法」の改正手続が挙げられます。

基本法改正には、原則として、総選挙を挟んで2回の議決、特に2回目の議決は3分の2以上の多数が要求されていますが、例外として、議会の6分の5の「スーパーマジョリティ」による賛成があれば、その会期における3分の2以上の議決で改正が成立するという、いわゆる「緊急改正」の方法があるとのことでした。

例えば、基本法上、警察目的に限って認められていた通信傍受について、ロシアの脅威などを踏まえ、2018年、緊急改正の手続を使って、安全保障目的でも傍受が可能なように改正した、とのことでした。

また、基本法の条文そのものを改正する方法のほかに、「例外法」を制定することにより、基本法の文言を変更することなく、実質的に内容を変更する方法があることも、フィンランドの法体系の特徴です。これには、次のような歴史的な経緯があるとのことでした。

もともとフィンランドはスウェーデン領でしたが、1800年代初頭のフィンランド戦争の結果、敗れたスウェーデンは勝利したロシアにフィンランドを割譲、ここにロシア皇帝を君主とするフィンランド大公国が成立しました。その際、ロシア皇帝は、いったんは当時のフィンランド憲法を遵守することを誓った経緯があります。

しかし、これ以降、憲法を改正しようとするれば、ロシア皇帝が君主として介入してくるおそれがあり、これを避けるために、憲法本体には手を付けず、憲法改正と同じ手続を踏んだ「例外法」を制定することにより、実質的に憲法の内容を変更する方法が編み出されていったとされています。

改めて、各国の憲法は、その国の成り立ちや歴史を背負っているということに思いを致した次第です。

【緊急事態条項について】

次に、第二の関心事項である「緊急事態条項」について、その概要を御報告いたします。

1 フランス

（憲法上の緊急事態条項）

まず、フランス憲法には、「大統領の非常事態措置権」と「戒厳」という二つの緊急事態条項が規定されています。

このうち「大統領の非常事態措置権」は、1961年、ド・ゴール大統領がフランス領アルジェリアで発生したクーデターに対処するために行使したのが唯一の発動例であり、もう一つの「戒厳」の発動例はありません。

（法律上の緊急事態条項）

これら憲法上の緊急事態条項は、ほとんど発動されないため、実際の緊急事態対応は、「緊急状態法」など法律上の緊急事態条項によって行われているとのことでした。

ブドン教授によると、二つの憲法上の緊急事態条項は、ほとんど使われていないとしても有用な規定であり、何が起きるか分からない緊急事態に対処するためには必要不可欠とのことでした。

お会いした方々は口々に、緊急事態の手続面や措置の内容に対する「議会や憲法院によるチェックの重要性」を強調しておられました。

2 アイルランド

(憲法上の緊急事態条項)

次に、アイルランド憲法の緊急事態条項は、発動されると、事態対応のために議会が制定した法律や、その法律に基づいて行われた措置について、裁判所は違憲判断を行うことができなくなるという強力な効果が発生します。このように司法チェックが全く働かなくなるため、憲法上の緊急事態条項の発動は極力避ける、という運用がなされてきた、とケニー博士から説明がありました。

ただ、憲法上の緊急事態条項は、「戦争又は武力反乱」という二つの事態に限定されているため、そもそも、あまり発動の余地はなく、実際には事態に応じた法律を制定することによって緊急事態対応が行われているとのことでした。

(新型コロナへの対応)

新型コロナへの対応については、政府の司令塔だったホロハン元首席医務官らと議論を行い、臨場感あふれるお話を伺うことができました。

一部の措置に関しては、法的な根拠が整備される前に、国民に対して要請されたものもあったそうです。これは、アイルランド流に言うところ「スピリット・オブ・メル」、つまり「共同体の精神」によって多くの国民が自発的に要請を受け入れてくれた、とのことでした。このような国民性によって、アイルランドの新型コロナ対策は、比較的うまくいったとのことでした。

3 フィンランド

(憲法及び例外法による緊急事態条項)

フィンランドの緊急事態条項については、基本法上の緊急事態条項は、「武力攻撃」と「国民を深刻に脅かすその他の非常事態」のみを対象としているところですが、先ほど紹介した「例外法」として「非常事態権限法」が制定されて、実質的に、基本法の緊急事態条項の対象事態が拡張されているとのことでした。

(緊急事態における議員任期延長の問題)

なお、フィンランド基本法では、議員任期が「4年」と明記されています。

この点、今回訪問の他国、例えば、フランスの議員任期は法律に委ねられていますし、アイルランドにおいても、憲法で「議員任期7年」とされつつも「法律で短い任期を定めることができる」となっていて、実際には法律で任期5年と定められています。

したがって、訪問した三か国のうち、我が国と同様に、憲法上、議員任期が明確に固定

されているのは、フィンランドのみ、ということになります。

そこで、この点に関連して、ロフストロム議員に「もし選挙ができなかったら任期が切れて議員不在となり、議会機能がストップするのではないか？」と質問したところ、その時には、「次の選挙が実施されるまで現在の議員が在職する」旨の規定が基本法にあるため、この規定を使うことになるのではないだろうか、とのお答えでした。

なお、有事が発生し議場や委員室が使えなくなった場合には、議事堂の地下にそのための施設が用意されている、とのことでした。

【国民投票の在り方について】

続いて、第三の関心事項である「国民投票の在り方」について御報告申し上げます。

1 フランス

（偽情報対策法の運用の現状）

フランスの国民投票における法規制については、この分野の第一人者であるオックマン教授と議論を行いました。

フランスでは2018年に、「情報操作との闘いに関する法律」を制定し、偽情報対策に踏み出しました。この法律には、投票日前、およそ3か月間、利害関係者が、偽情報が流布されていると裁判所に申し立てた場合、裁判官が48時間以内に判断し、配信停止を命じることができる、という手続が設けられています。

この制度は、「偽情報」という表現内容に着目して規制を行うものであり、デジタル社会の弊害対策として一歩踏み込んだものとして、大変、関心を有していたところですが、2019年の欧州議会選挙の際に1回、申立てがあったのみで、その後は制度の存在自体が忘れ去られたかのように、使われていない、とのことでした。

なお現在、フランスでは、デジタル化に伴って生じた新たな問題について、EUによる規制を前提にしつつ、国内独自の取組も模索しているとのことでした。

2 アイルランド

（偽情報対策法の運用の現状）

一方、アイルランドにおいても、偽情報等の対策については、2022年、選挙委員会が偽情報に対する監視や調査を行い、プラットフォーム事業者などに対し、削除通知やアクセス遮断を命じる制度が導入されました。

この制度についても関心を持って意見交換に臨みましたが、オレアリー事務局長によると、選挙委員会自体、2月に発足したばかりであり、このような権限を発動した例はまだない、とのことでした。

（国民投票運動における支出上限規制）

また、アイルランドにおいては、これまで投票運動に巨額の資金を投入する立法事実がなかったこともあって、国民投票運動における支出上限規制は存在しない、とのことでした。

【団長所見】

最後に、以上を踏まえて、団長として若干の所見を申し上げます。

（各国それぞれの憲法改正の現状とこれをめぐる課題）

まず、フランスでは、憲法改正において、なるべく国民投票を避けようとするベクトルが働くということでしたが、国民投票が政権への信任投票になりがちなことは、過去の海外調査においても、イギリス・イタリア両国において国民投票が否決された直後にお会いした、イギリスのキャメロン元首相やイタリアの複数の下院議員からも指摘されていたことであり、国民投票の難しさを改めて認識したところです。

また、近年、憲法改正の試みが失敗続きの理由として、フランス社会の価値観が細分化・多様化し、合意形成が難しくなっていることが挙げられていましたが、価値観の多様化は我が国も同様と思われ、いかに国民を分断することなく、合意形成を図っていくかが憲法改正のポイントであることを改めて認識いたしました。

この点、アイルランドでは、「市民議会」の取組が強調されていたところです。あらゆるテーマが市民議会での議論に適しているわけではありませんし、アイルランドが人口 500 万人という規模だからこそ可能な試みかもしれませんが、国民の分断を防ぎ、合意形成を図る上で興味深い工夫と感じました。

フィンランドでは、2018 年に「緊急改正」の手続きを使って通信傍受に関する基本法改正が行われていますが、ロシアと長大な国境を接しているフィンランドが、常に緊張感を持ち、迅速に、必要な基本法改正に取り組んでいることを知り、国民を守るために、必要に応じて的確に改正を行っていくことの大切さを認識しました。

（緊急事態における議会関与の重要性・シェルターの視察）

緊急事態条項に関しては、各国共通して強調されていたのが、緊急事態対応における議会チェックの重要性です。そのためにも、緊急時における国会機能維持は重要であり、議員任期延長を始めとした国会機能維持策について、速やかに議論を詰めていかなければならないと感じたところです。

緊急事態対応については、会議室における議論だけでなく、実際に、フィンランドのヘルシンキ市内に設置されているシェルターを見学しました。

ヘルシンキ市の人口が 66 万人であるところ、約 90 万人を収容できるシェルターが設置されているとのことであり、実際にシェルターの中に入ること、常に「有事」と隣合せのフィンランドの緊張感と周到な準備を感じました。

いかなる事態が起きても国民を守り抜くという、国家としての強い意思を感じたところです。

(各国とも苦勞している偽情報対策の課題)

また、国民投票における運動規制、特にデジタル社会の進展に伴う偽情報対策などについては、各国とも問題意識を持って取り組んでいるものの、いまだ有効な対策を見出すことができず、「走りながら考えている」状態だということがよく分かりました。

(憲法は国の歴史—キルメイナム刑務所の視察)

なお、アイルランドでは、イギリスからの独立を求めて立ち上がった、1916年のイースター蜂起の指導者たちが処刑されたキルメイナム刑務所も見学いたしました。処刑によって指導者たちは殉教者とみなされ、独立へのきっかけの一つとなった点で同刑務所は独立の聖地とされています。

その後、1922年には「アイルランド自由国憲法」が制定されて「アイルランド自由国」が成立、この憲法の数度にわたる改正を経て、1937年の現行アイルランド憲法制定につながっていきます。1949年には英連邦から脱退し、正式に共和国となりました。

このような歴史を前提にして、アイルランド憲法は、イギリスからの自立を強く意識し、自らのアイデンティティを確認するという役目を背負うことになり、結果としてカトリックの価値観が色濃く反映されるものとなったとの説明を受けました。

アイルランド憲法が、普遍的な価値を規定する憲法に脱皮していくためには、カトリックの優越、離婚の禁止、妊娠中絶の禁止、神の冒瀆の禁止といったカトリック的価値観を一つ一つ引きはがしていく必要があります、そのための作業こそが、アイルランドにおける憲法改正の意義なのだ、ということを知り、憲法とは、国や民族が背負う歴史そのものなのだということを改めて思い知らされました。

【おわりに】

ただいま御報告申し上げた調査の詳細については『海外派遣報告書』に取りまとめ、委員各位の机上に配付しております。こちらも併せて御参照くださいますようお願いいたします。

最後になりましたが、今回の派遣に御協力をいただきました全ての関係者の皆様に、心から感謝を申し上げ、私の報告といたします。