

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26年10月

平成26年10月

衆議院議長 伊 吹 文 明 殿

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団

団 長 衆議院議員 保 利 耕 輔

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団は、ギリシャ共和国、ポルトガル共和国及びスペイン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	7

訪問国等に関する基礎的資料

1 訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）	9
2 訪問国等の基礎的経済指標の推移	10

ギリシャ共和国

■ギリシャ共和国の憲法等の概要

一 憲法の概要	11
二 憲法改正手続の概要	29
三 国民投票制度の概要	36
【参考1】財政健全化に向けた動き（EU 財政協定への対応等）	39
【参考2】環境権条項	46
【参考3】解釈規定	48
【参考4】ギリシャの教育制度	50
【参考5】ギリシャの政治体制	53

■説明聴取・質疑応答等

○ミツォタキス行政改革大臣からの説明聴取・質疑応答	55
○ツァキラキス教授（アテネ大学）からの説明聴取・質疑応答	62
○共和国議会本会議場視察及びクシルハキ法案審査部長からの説明聴取・質疑応答	72
○シャープ最高行政裁判所長官代行らからの説明聴取・質疑応答	80
○キリアジス教育・宗務省次官からの説明聴取・質疑応答	89

ポルトガル共和国

■ポルトガル共和国の憲法等の概要

一 憲法の概要	99
二 憲法改正手続の概要	113

三 国民投票制度の概要	117
四 憲法裁判所の概要	120

■説明聴取・質疑応答

○ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校からの説明聴取・質疑応答	127
○アブレウ・アモリン議員及びラカオン議員からの説明聴取・質疑応答	138
○憲法事項担当大統領法律顧問からの説明聴取・質疑応答	145
○アマラル憲法裁判所副長官からの説明聴取・質疑応答	155
○ティシェイラ・ダ・クルス法務大臣からの説明聴取・質疑応答	163
○高校教員との昼食会	175
○メデイロス教授（カトリック大学）からの説明聴取・質疑応答	179
○ゴメス助教授（リスボン大学）からの説明聴取・質疑応答	191

スペイン

■スペインの憲法等の概要

一 憲法の概要	199
二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要	218

■説明聴取・質疑応答

○首相府政治・憲法研究センターからの説明聴取・質疑応答	230
○ポサーダ下院議長への表敬訪問	238
○サンチェス下院憲法委員会第二副委員長からの説明聴取・質疑応答	241
○ティラード教授（サラゴサ大学）らとの昼食会	248
○ベレス・デ・ロス・コボス憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答	252
○憲法裁判所からの説明聴取・質疑応答	256

参考

■ギリシャ共和国憲法

■ポルトガル共和国憲法

本報告書中、ギリシャ憲法及びポルトガル憲法の条文については掲載を割愛した。ギリシャ憲法については国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑪ 各国憲法集(5) ギリシャ憲法』（2013年2月）（<https://chosa.ndl.go.jp/WIN/lib/doc/0000045089001.pdf?inline=true>）、ポルトガル憲法については同『基本情報シリーズ⑮ 各国憲法集(8) ポルトガル憲法』（2014年2月）（<https://chosa.ndl.go.jp/WIN/lib/doc/0000045525001.pdf?inline=true>）に収録されている訳文をそれぞれご覧いただきたい。

スペイン憲法の条文については、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』（有信堂高文社、2009年）等を参照されたい。

第一 派遣議員団の構成

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団（政経３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	馬	場	伸	幸	君（維結）
	衆議院議員	斉	藤	鉄	夫	君（公明）
	衆議院議員	笠	井		亮	君（共産）

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）	窪	島	春樹
衆議院参事 （憲法審査会事務局総務課課長補佐）	小和田	恭一郎	
衆議院法制局参事 （法制企画調整部基本法制課）	瀬	川	謙一
国立国会図書館調査員 （調査及び立法考査局憲法課主査）	元	尾	竜一

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 26 年 7 月 16 日（水）から 7 月 26 日（土）まで

2. 派遣先 **ギリシャ共和国**

行政改革省
日本国大使館（学識経験者）
共和国議会
最高行政裁判所
教育・宗務省

ポルトガル共和国

ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校
共和国議会
大統領府
憲法裁判所
法務省

スペイン

メデイロス教授事務所
首相府政治・憲法研究センター
下院
憲法裁判所

3. 日程

7 月 16 日（水）

羽田発、フランクフルト経由でアテネへ

（アテネ泊）

7 月 17 日（木）

○ギリシャ行政改革省

キリアコス・ミツォタキス大臣

○学識経験者（於：日本国大使館）

スタヴロス・ツァキラキス・アテネ大学教授
同席 ニコレッタ・クリティク助手

○ギリシャ共和国議会

エカテリニ・クシルハキ法案審査部長
ジョージ・スタサコプロス教授

◇ギリシャ共和国議会本会議場視察

（アテネ泊）

7月18日（金）

○ギリシャ最高行政裁判所

イレヌス・エヴァリン・ミハエラ・メアリー・シャープ長官代行（副長官）

同席 ミハイル・ヴロンダキス名誉長官

フリストス・ドゥハニス判事

スタヴルラ・ランヴロプル判事補

ディオニシオス・ブガツォス司法官補

クリスティナ・ツェム司法官補

○ギリシャ教育・宗務省

アサナシオス・キリアジス次官

（アテネ泊）

7月19日（土）

（アテネ泊）

7月20日（日）

アテネ発、ミュンヘン経由でリスボンへ

※保利団長及び中谷議員合流

（リスボン泊）

7月21日（月）

○ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校

マヌエル・エスペランサ校長

同席 フェルナンド・パイス教育・科学省中高等教育調整官

マリア・ド・サメイロ・ヴァレ教頭

○ポルトガル共和国議会

カルロス・アブレウ・アモリン議員

ジョルジ・ラカオン議員

◇ポルトガル共和国議会本会議場視察

○ポルトガル大統領府

ゴンサロ・マティアス憲法事項担当大統領法律顧問

同席 ヌノ・サンパイオ議会担当補佐官

マリア・マヌエル・モライス・エ・シルヴァ国際担当顧問

○ポルトガル憲法裁判所

マリア・ルシア・アマラル副長官

同席 フェルナンド・ヴェントウーラ判事

ペドロ・マシエッテ判事

マヌエラ・ロペス次官 ほか

(リスボン泊)

7月22日(火)

○ポルトガル法務省

パウラ・テイシェイラ・ダ・クルス大臣

同席 アントニオ・バルバス・オーメン司法研究所長

アナ・コレイア・ロペス大臣官房長

パトリシア・フェレイラ司法政策局次長

レナト・ゴンサルヴェス司法政策局次長

ジョアン・デ・オリヴェイラ司法政策課長

タニア・ピアゼンティン法務副大臣補佐

※中谷議員離団

○学識経験者（於：レストラン「ノ・ソロ・イタリア」）

ジョゼ・クーニャ氏（高校教員）

オルランド・フェレイラ氏（高校教員）

○学識経験者（於：メデイロス教授事務所）

ルイ・メデイロス・カトリック大学教授

カルラ・ゴメス・リスボン大学助教授

(リスボン泊)

7月23日(水)

※笠井議員離団

リスボン発、マドリードへ

○スペイン首相府政治・憲法研究センター

アンヘル・サンチェス副センター長

(マドリード泊)

7月24日（木）

※馬場議員離団

○スペイン下院

ヘスス・ポサーダ議長

ジョルディ・ジャネ第四副議長

同席 マリア・テレサ・オルハレス議長首席補佐官

ホセ・ラモス議長広報担当首席補佐官

エレナ・ボイラ外務局長

アントニオ・プラッツ外交顧問

ギジェルモ・オラフ日本・スペインセミナー副所長

イグナシオ・ラモス＝パウル日本・スペインセミナー事務局長

◇スペイン下院本会議場視察

○スペイン下院憲法委員会

イグナシオ・サンチェス第二副委員長

ペドロ・ゴメス委員

ジョルディ・ジャネ委員

エンリケ・セラーノ委員

同席 インマクラダ・リエラ議員

マヌエル・フライレ法律専門家

ホセ・ルイス・ペニャランダ法律専門家

ギジェルモ・オラフ日本・スペインセミナー副所長

イグナシオ・ラモス＝パウル日本・スペインセミナー事務局長

○学識経験者（於：レストラン「サンセンソ」）

カルメン・ティラード・サラゴサ大学教授

フランシスコ・バルベラン弁護士

（マドリード泊）

7月25日（金）

○スペイン憲法裁判所

フランシスコ・ペレス・デ・ロス・コボス長官

同席 アンドレス・グティエレス事務局長

ホセ・パスクアル長官首席補佐官

ファン・ドゥケ事務局次長

フェルナンド・パストール顧問

マドリード発、ミュンヘン経由で羽田へ

(機中泊)

7月26日(土)

羽田空港着

第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

- ・ **訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について**

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

訪問国等に関する基礎的資料

訪問国等に関する基礎的資料

1 訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）

		ギリシャ共和国	ポルトガル共和国	スペイン	日本国	
首	都	アテネ	リスボン	マドリード	東京	
政	体	共和制	共和制	議会君主制	—	
元	首	カロロス・パプーリアス大統領	アニーバル・アントーニオ・カヴァコ・シルヴァ大統領	フェリペ六世国王	(天皇)	
首	相	アンドニス・サマラス	ペドロ・パッソス・コエーリョ	マリアノ・ラホイ・ブレイ	安倍晋三	
議 会 制 度		一院制	一院制	二院制	二院制	
面 積		13 万 km ²	9.2 万 km ²	50.6 万 km ²	37.8 万 km ²	
人 口 (2012 年)		1,109 万人	1,051 万人	4,615 万人	1 億 2,752 万人	
出 生 率 (2011 年)		1.42	1.36	1.36	1.39	
言 語		現代ギリシャ語	ポルトガル語	スペイン語	日本語	
主 な 宗 教		ギリシャ正教	カトリック	カトリック	仏教、神道等	
名 目 GDP		2,417 億ドル	2,200 億ドル	1 兆 3,583 億ドル	4 兆 9,015 億ドル	
一人当たり 名 目 GDP (2012 年)		22,395 ドル	20,053 ドル	28,648 ドル	46,552 ドル	
実 質 GDP 成 長 率		▲3.9%	▲1.4%	▲1.2%	1.5%	
財 政 赤 字 の 対 GDP 比		12.7%	5.0%	7.1%	9.3%	
国民負担率 2011 年(度)		51.7%	54.4%	45.6%	39.8%	
失 業 率		27.3%	16.3%	26.4%	4.0%	
貿易収支	輸 出		299 億ドル	633 億ドル	3,169 億ドル	6,862 億ドル
	輸 入		528 億ドル	727 億ドル	3,323 億ドル	7,952 億ドル
	対 日	輸出	178 億円	358 億円	3,644 億円	—
		輸入	150 億円	330 億円	2,017 億円	—
主 要 貿 易 相 手 国		トルコ、ロシア、ドイツ、イタリア	スペイン、ドイツ、フランス、イタリア	フランス、ドイツ、ポルトガル、中国	中国、アメリカ、韓国、オーストラリア	

資料：外務省 HP（2014 年 6 月現在）、日本貿易振興機構 HP、財務省「貿易統計」、「財政関係基礎データ」、OECD 各種統計

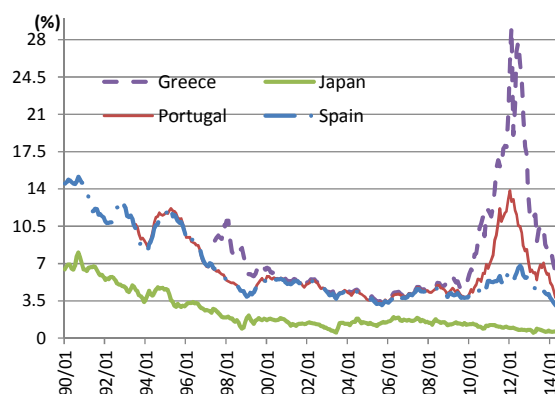
注：特に断りがない限り経済指標は 2013 年の計数。一部予測値が含まれる。

2 訪問国等の基礎的経済指標の推移

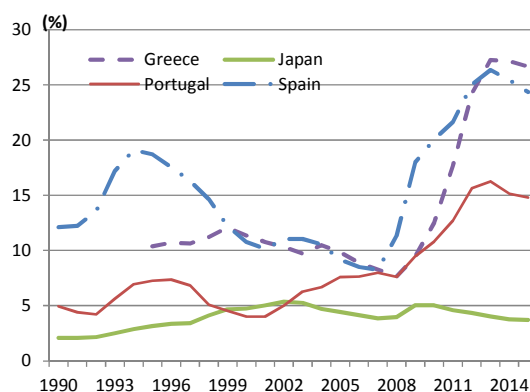
訪問国においては、緊縮財政の効果もあり、長期金利、財政赤字のいずれの指標も今後ピークアウトする見通しとなっている。一方で、失業率は、緊縮財政に伴う構造改革により、特にギリシャ及びスペインにおいて依然として高水準である¹。

また、ギリシャ及びポルトガルにおいては、結果的にユーロ加盟の条件である、財政収支対 GDP 比マイナス 3%、一般政府グロス債務残高対 GDP 比 60%の基準をいずれの時点においても満たしていない。

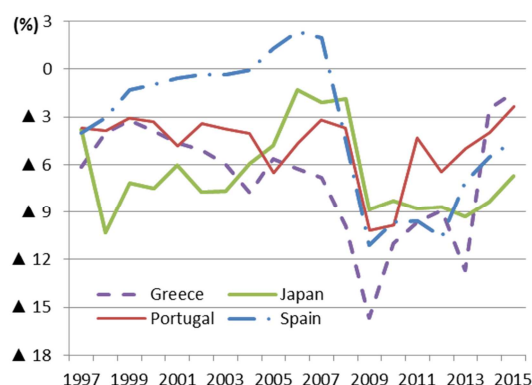
長期金利（10 年国債）（1990 年以降）



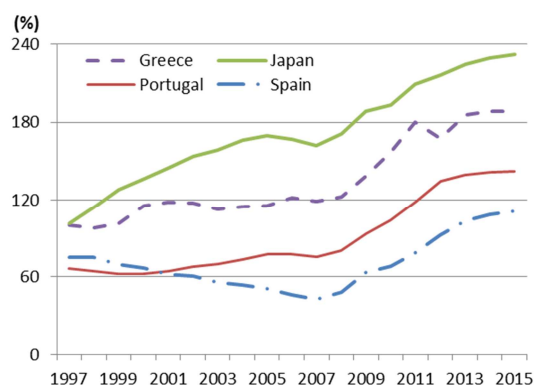
失業率（1990 年以降）



財政収支対 GDP 比（1997 年以降）



一般政府グロス債務残高
対 GDP 比（1997 年以降）



（出所）OECD “Economic Outlook No.95”, “Monthly Monetary and Financial Statistics”より作成

注 1. 長期金利のポルトガルは 1993 年 7 月以降、ギリシャは 1997 年 6 月以降。

注 2. 失業率のギリシャは 1995 年以降。

¹ 特に若年者失業率（2012 年）は、ギリシャでは 15～24 歳：55.3%、25～34 歳：32.1%、スペインでは 15～24 歳：53.2%、25～34 歳：28.3%、ポルトガルでは 15～24 歳：37.7%、25～34 歳：18.1%と非常に高い。

ギリシャ共和国

ギリシャ共和国の憲法等の概要

一 憲法の概要

1 憲法制定の経緯¹

(1) ギリシャの独立に至るまで（～1832 年）

15 世紀後半にオスマン帝国の領土となったギリシャは、以来約 300 年の間その支配下にあったが、1821 年に反乱を契機に、ギリシャ独立戦争が始まった。反乱者は、暫定的な幾つかの地方政府を設立し、翌年には、非常に自由主義的な 1822 年憲法を制定した。そして翌 1823 年には、統一された中央政府を樹立すべく、憲法改正が行われた。

1827 年 5 月、ギリシャ暫定政府は、新しい憲法を制定した。一方、エジプトの助けを得て独立戦争を鎮圧しようとしていたオスマン帝国と独立を訴えるギリシャとの間に英国・ロシア・フランスが介入し²、1830 年のロンドン会議においてギリシャの独立が国際的に承認された。1832 年、英露仏 3 国とバイエルン王国との協定により、ギリシャは、バイエルン王国の王子オットーをオソン 1 世として国王に据え、ギリシャ王国として正式に独立した。

(2) 1844 年憲法、1864 年憲法

オソン 1 世は、新たな憲法を制定することを繰り返し拒否したが、1843 年にはギリシャ軍によるクーデターが起き、翌年に憲法が制定された。

1862 年には再びクーデターが起き、オソン 1 世は退位した。翌年に、デンマーク出身のゲオルギオス 1 世が即位し、1864 年には、民主主義的な要素を増やしつつ、強力な君主政体を維持する憲法が制定された。この憲法は、社会及び経済の近代化と政治的な改革の実施とを目的として、1911 年に改正された。

(3) 1927 年憲法

第一次世界大戦後、1922 年にクーデターが起き、1924 年に国民投票が

¹ この項目は、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(5) ギリシャ憲法』(2013 年) 2、3 頁及び Robert L. Maddex, (2008), “*Constitutions of the world third edition*” CQ Press, p.178 の記述をもとに作成した。

² 1827 年のイギリス・フランス・ロシアの三国艦隊によるナヴァリノの海戦が勝利に終わったことは、ギリシャの独立を確実なものとした。木下靖彦・木村靖二・吉田寅編『詳説世界史研究 [改訂版]』(山川出版社、2008 年) 361 頁参照。

行われた結果、共和制への移行が決定され、1927 年に新憲法が制定された。

その後、1935 年に軍事政権が発足し、1864 年憲法が再び施行され³、君主制が復活したものの、翌年には、憲法の主要条項の適用が停止された。

(4) 1952 年憲法、1968 年憲法、1973 年憲法

第二次世界大戦中の 1941 年、ギリシャは枢軸国の支配下に置かれたが、1944 年に解放され、1946 年には大戦中亡命していた国王ゲオルギオス 2 世が王位に復帰した。解放後に勃発した内戦により、ギリシャの政治情勢の安定化が遅れたが、1952 年には、1864 年憲法⁴の改正が公布された(1952 年憲法)。

1967 年 4 月の軍事クーデターを契機として、国王コンスタンティノス 2 世はローマに脱出した。軍事独裁政権は 1968 年及び 1973 年にそれぞれ憲法を制定し、後者の憲法により形骸化していた君主制を廃止し、共和制を宣言した。

(5) 1975 年憲法（現行憲法）

1967 年から続いた軍事独裁政権は、1974 年に崩壊した。同年末の国民投票の結果、君主制よりも共和制の支持が上回ったことを受け、翌 1975 年、新憲法（現行憲法）が公布された。この憲法はその後、3 回改正されている⁵。

2 ギリシャ憲法の概要

(1) 政体・宗教

ギリシャの政体は、大統領制をもつ議会共和制である（1 条 1 項）。政体は国民主権に基づくものであり（同条 2 項）、全ての権力は国民に由来し、国民及び国家のために存在するとされている（同条 3 項）。

ギリシャの国教は、ギリシャ正教であるとされている（3 条 1 項）。

(2) 国民の権利及び義務

ギリシャ憲法における基本的人権及び自由の規定としては、法の前の平等（4 条）、人格を自由に発展させる権利（5 条）、令状主義（6 条）、罪刑法定主義（7 条）、住居の不可侵（9 条）、請願権（10 条）、集会、結社及び表現の自由（11 条、12 条、14 条及び 15 条）、信教の自由（13 条）、教育

³ 1911 年に改正された 1864 年憲法を再び施行した。

⁴ 1911 年に改正された後の 1864 年憲法。

⁵ 現行憲法改正の詳細は、後掲「二 3 現行憲法の改正事例」（31～33 頁）参照。

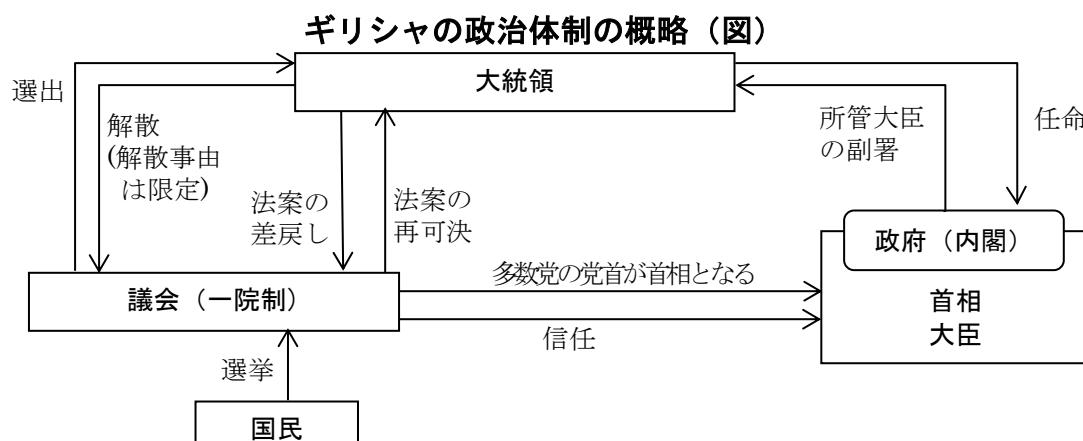
の自由（16 条）、財産権の保障（17 条）、通信の秘密（19 条）、裁判所による法的保護を受ける権利（20 条）、家族の保護（21 条）等がある。

2001 年憲法改正により、情報への権利（5A 条）、個人情報の保護を受ける権利（9A 条）等が追加され、勤労者の保護に関する権利（22 条）、自然環境及び文化的環境の保護に関する権利（24 条 1 項）が強化された。

憲法に基づき基本的人権に課することができる全ての制限は、憲法によって直接定められ、又は法律の定めによるべき旨の留保がある場合には法律で定めなければならない、かつ、比例原則を遵守しなければならない（25 条 1 項）。また、権利の濫用は許されない（同条 3 項）。

国民の義務の規定としては、防衛に従事する義務（4 条 6 項）、選挙権の行使の義務（51 条 5 項）、憲法尊重義務（120 条 2 項）等がある。

（3）共和国大統領



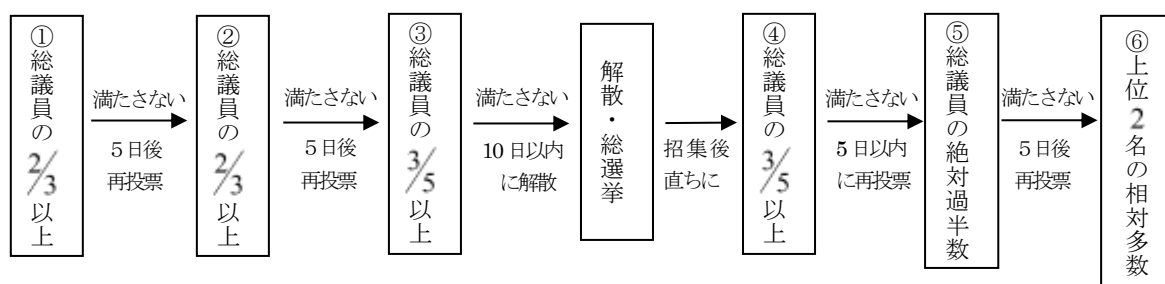
ア 被選出資格・任期

共和国大統領の被選出資格は、①5 年以上ギリシャ国民であり、②父方又は母方からギリシャ人の血統を引き、③満 40 歳以上であり、④選挙権を有する者である（31 条）。

任期は 5 年で（30 条 1 項）、再選は一度に限り許される（同条 5 項）。

イ 選出要件

共和国大統領は、議会において総議員の 3 分の 2 以上の多数により選出される。この要件を満たさない場合には、次のような選出要件が定められている（32 条）。



ウ 代理

共和国大統領が、①10日を超えて国外に滞在し、②死亡し、③辞任し、④罷免され又は⑤何らかの事由で職務遂行不能となった場合は、議会の議長が暫定的にその代理を務める（34条1項）。

エ 権能

共和国大統領は、共和国政体の機能を調整することとされている（30条1項）。共和国大統領は、憲法及びこれに準ずる法律によって明示的に与えられた以外の、いかなる権限も有しない（50条）。

共和国大統領のいかなる行為も、所管大臣の副署がなく、かつ、官報に公示されなければ、無効であり、執行されない（35条1項）。この規定の文言上は、所管大臣の「副署」となっているが、実質的には、共和国大統領の行為に関するイニシアチブ及び責任は副署をする大臣にあり、国の全体的な政策を定め、かつ、指揮するのは、政府である（82条1項）。

副署を要しない行為は、憲法に限定的に規定されている以下のものである（35条2項）。

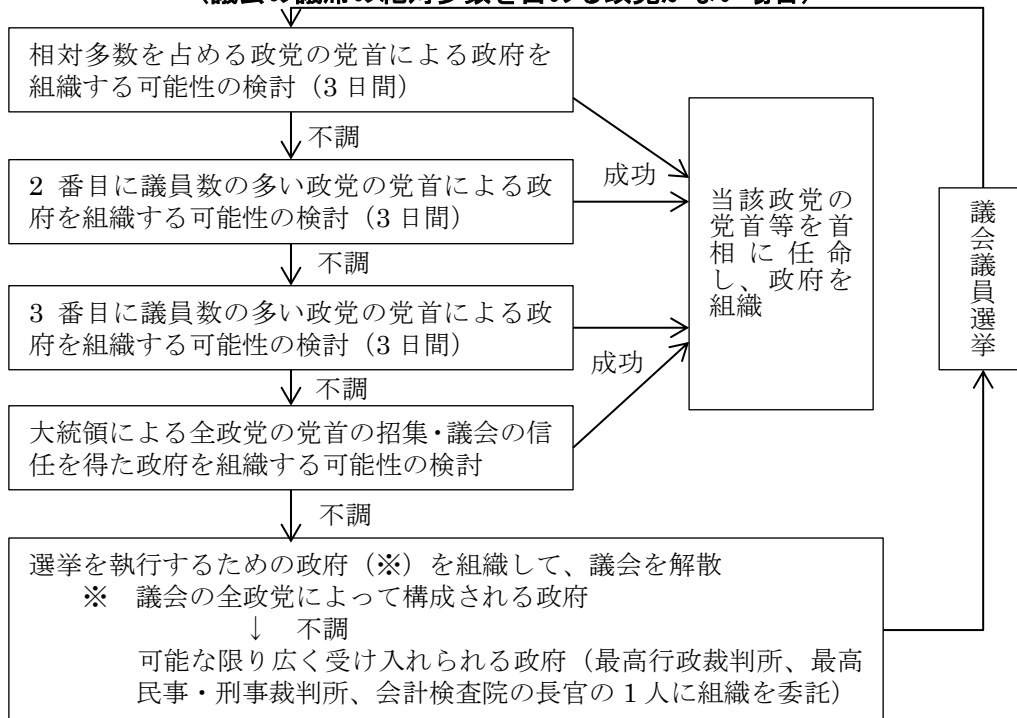
大臣の副署を要しない大統領の行為
① 首相の任命（37条1項）
② 政府を組織する可能性についての検討命令（37条2項～4項）
③ 内閣が副署しない場合における議会の解散（53条1項）
④ 議会により可決された法案の議会への差戻し（42条）
⑤ 共和国大統領の行政部局の職員の任命
⑥ 首相が副署しない場合における政府の任務を解く命令（35条1項）

オ 首相等の任命

共和国大統領は、首相を任命し、首相の推薦に基づき政府の他の構成員及び政務次官を任免する（37条1項・2項）。

共和国大統領は、議会で絶対多数を占める政党の党首を首相に任命する（同条2項）。この政党がないときは、共和国大統領は、議会の信任を得る政府を組織する可能性の検討を命ずる（同条2項～4項）。

図 大統領による首相の任命及び政府の組織の過程
(議会の議席の絶対多数を占める政党がない場合)



国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(5)ギリシャ憲法』(2013年2月)9頁を基に作成。

カ 法案の差戻し

共和国大統領は、議会在可決した法案を、可決時から1か月以内に審署し公布するが、この期間内に、理由を付して議会に差し戻すこともできる。差し戻された法案は、議会の本会議において審議され、総議員の過半数によって再度可決された場合には、共和国大統領は、その再可決の時から10日以内に審署し公表しなければならない(42条)。

キ 議会の解散

大統領による議会の解散には、以下の場合がある。

大統領による議会の解散の事由	備考
① 同じ議会期において、2の政府が辞職し、又は2の政府に対して不信任の決議が可決され、かつ、議会の構成が政府の安定を保障するものでない場合(41条1項)	首相が副署しないときは、その副署がなくとも大統領は議会を解散できる。
② 例外的な国の重要問題に対処するため、改めて国民の信託を得るために行う場合(41条2項)	義務的(政府による提案があった場合には、大統領は議会を解散しなければならない)
③ 議会が大統領を選出できないとき(32条4項)	義務的

④ 議会の信任を得る政府が形成されない場合 (37 条 3 項) ⁶	義務的
--	-----

②の政府の提案に基づく解散の場合は、前の解散から 1 年を経過しなければ行えず (41 条 4 項)、また、新議会を同一の問題で解散することはできない (同条 2 項)。

(4) 議会

ア 定数・選挙制度・任期・被選挙権

ギリシャ議会は一院制⁷である。

議員の定数は、200 人から 300 人までの範囲内において法律で定める (51 条 1 項。なお、現在の定数は 300 人)。選挙制度及び選挙区は、法律で定める (54 条 1 項)。

【参考】ギリシャ議会議員の選挙制度 (概略) ⁸

選挙権年齢は、18 歳である⁹。

憲法上、投票は国民の義務とされている (51 条 5 項)。法令上、70 歳以下の国民は投票の義務があるとされており、違反に対しては 1 月以上 1 年以下の禁錮という罰則があるが、実際に刑を科された事例はない。

選挙区は、56 の選挙区から 288 人を選出し (48 区は大選挙区、8 区は小選挙区)、全国単位の選挙区から 12 人を選出する。

選挙制度は、比例代表制であり、250 議席は投票結果に基づき各政党に配分される。なお、最多の投票を得た政党には更に 50 議席が割り当てられる。

ただし、全国での得票率が有効投票総数の 3%に満たない政党は、議席配分を受けられない。

⁶ 2012 年 6 月に行われた再選挙は、内閣の形成不能によるものである。

⁷ なお、ギリシャでは、1862 年までと、1927 年から 1935 年まで、二院制を採用していた。田中嘉彦「二院制」国立国会図書館調査及び立法考査局『シリーズ憲法の論点⑥』(2005 年) 8 頁の表参照。

⁸ IPU ホームページ内 IPU Parline Database にある Greece Vouli Ton Ellinon (Hellenic Parliament) の Electoral system の記述より作成 (http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125_B.htm, 2014 年 8 月 27 日最終閲覧)。

⁹ 下記の文献によると、1981 年以降、法律 (1981 年 1224 号) により、ギリシャの選挙権年齢は 18 歳であるとされる。Dimitris Christopoulos, (2013), “Access to Electoral Rights Greece” European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, p.2 参照。

さらに、Electoral System Change in Europe since 1945 (ESCE) のサイトにある、Chrysa Lamprinakou 氏のペーパー “Electoral System Change in Europe since 1945: Greece” p12,16 (http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_198/FILE/Greece_summary.pdf) によると、1974 年当時の選挙権年齢は 21 歳であったが、1981 年に 18 歳に引き下げられたことが分かる。

議員の任期は4年であるが（53条1項）、戦時においてはその期間中任期が延長される（同条3項）。被選挙権は、ギリシャ国民であり、選挙日に25歳以上であることである（55条1項）。

イ 立法手続

① 法案の提出

法案の提出権は、議会及び政府に属する（73条1項）。法案には、次の文書が添付されなければならない。

法案に必要な添付文書	
① 提出者の署名が付された立法理由書（74条1項）	
② 財政負担をもたらす法案の場合	支出額を明らかにした会計局 ¹⁰ の報告書（75条1項）
③ 支出増又は収入減をもたらす政府提出法案の場合	その補填方法についての、所管大臣及び財務大臣が署名した特別の報告書（75条3項）
④ 年金に関する法案の場合	会計検査院の意見書（73条2項）
⑤ 議会の専門調査部局に付託した場合	その報告書（74条1項）

② 法案の審議・表決

議会に提出された法案は、常任委員会に付託され、常任委員会は報告書を作成し、議会にこれを提出する（74条2項）。常任委員会は、法案の審査及び修正を行うが、72条1項の規定により本会議のみが審議及び表決を行うことができるとされているもの以外については、常任委員会においても審議及び表決を行うことができる（同条2項）。

【参考】本会議のみが審議及び表決を行うことができるとされるもの（主なもの）

- ・議事規則
- ・東方正教会、信教の自由、国境、国際機関への権限委譲、政党助成、議員定数、議會議員選挙等に関する法案
- ・人権の行使及び保護に関する憲法規定の施行に関する法案
- ・特別多数を必要とする事項（政治犯罪に対する特赦等）に関する法案 等

常任委員会において法案の審議及び表決が行われなかった場合には、本会議において、その趣旨、各条及び全体につき、各1回の審議及び表決が

¹⁰ 財務省の機関。国家予算、公務員等の給与及び年金等に関する事務を行う。国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(5) ギリシャ憲法』（2013年）58頁（注17）。

行われる（76 条 1 項）。

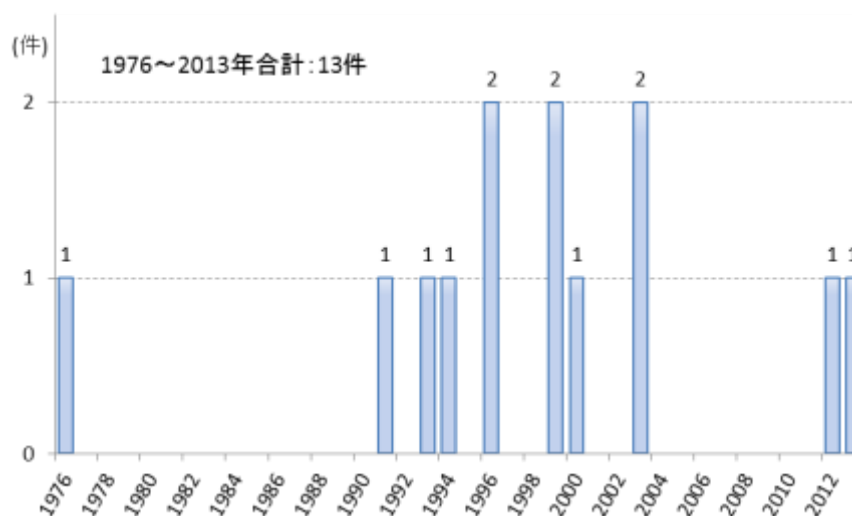
常任委員会において審議及び表決が行われ、本会議に上程された法案の場合には、1 回の本会議でその趣旨、各条及び全体につき一括して審議し、表決する（72 条 4 項）。この場合においては、全体としての表決は、延期することができない（76 条 3 項）。

なお、委員会において 5 分の 4 以上の多数で可決された法案の本会議における審議及び表決の方法は議事規則に委ねられているが（72 条 4 項）、これを受けた議事規則では、この場合には本会議の審議は行わないこととされている。

③ 大統領による法律の審署及び公布

共和国大統領は、議会によって可決された法案を、可決の日から 1 か月以内に審署し、公布する（42 条 1 項）。公布は、官報への公示による。

【参考】議員立法の成立件数（現行憲法下）



（出所）ギリシャ議会提供資料より作成。

ギリシャ議会においては、議員立法の成立件数がゼロである年が多い。議員立法が成立する年でも年間 1～2 件程度となっており、現行憲法下（1976 年以降）で成立した議員立法は、僅か 13 件である。成立した法律を大まかに分類すると、①調査研究機関、博物館等の機関の設立等に関するもの（6 件）、②記念日等を設けるもの（5 件）、③その他（2 件：パン屋の営業時間に関するもの、議員・公務員・マスメディアオーナー等の所得及び財産の申告及び規制に関するもの。）——となる。

ウ 税・財政運営

税・財政運営については、租税法律主義に関する規定（78 条）、予算・決算に関する規定（79 条）等を置いている。

翌年の国の歳入歳出予算については、毎年の常会において議決される（79 条 1 項）。国の財政書は、各会計年度終了後遅くとも 1 年以内に、会計検査院の報告書を添えて議会に提出されることとされており、特別委員会で審査の上、本会議で承認される（同条 7 項）。

年金の給付及びその条件に何らかの関連を有する政府提出法案は、会計検査院の意見を聴いた上で、議会に提出される¹¹（73 条 2 項）。

【参考】財政運営に関する憲法改正（2001 年改正）

2001 年改正では、79 条 3 項・7 項が改正されている。79 条 3 項の改正は、財務大臣が議会に予算を提出する期限に関するものであり、79 条 7 項の改正では、国の決算及び一般貸借対照表が議会に提出されるに当たり、**会計検査院の報告書を必ず添えるべきことが追加**されている。

【参考】財政運営に関する憲法改正（2008 年改正）

2008 年改正では、79 条 1 項に第 2 段落が追加されている。具体的には、「議会の歳出・歳入総額を変化させない範囲での予算修正権」「議事規則による予算執行監視規定」が追加されている。

（5）行政

政府は、首相と大臣から成る内閣により構成される（81 条 1 項）。共和国大統領は、首相を任命し、首相の推薦により他の政府の構成員及び政務次官を任免する（37 条 1 項）。

政府は、憲法及び法律の規定に従って、国の全体的な政策を定め、指揮する（82 条 1 項）。そのため、法案の提案権は、議会とともに政府にも帰属する（73 条 1 項）。

内閣の構成員及び政務次官は、政府の全体的な政策について連帯責任を負うこととされており、また、大臣の責任に関する法律の規定に従い、そ

¹¹ 73 条 2 項には、「年金に関する政府提出法案は、特別のものでなければならない。他の事項について規律することを目的とする法律に年金に関する規定を挿入してはならず、挿入した場合には、無効となる。」との規定がある。この規定に関連し、2012 年 11 月、会計検査院が、政府提出予定の歳出削減法について、憲法違反の可能性があるとの判断を示している（「歳出削減は「憲法違反」ギリシャの会計検査院」日本経済新聞 電子版（2012 年 11 月 2 日付））。

記事は、「判断には、拘束力はなく、法案は予定どおり議会に提出される見通し。会計検査院は、法案に含まれる年金受給開始年齢の 65 歳から 67 歳への引上げ方針や、年金の 5～10%カットは違憲の可能性があると指摘した。」と伝えている。

の権限の範囲内における作為又は不作為について個別に責任を負う(85条)。

政府は、議会の信任を得ていなければならず、首相の就任後 15 日以内に、議会に信任の決議案を可決することを求めなければならない(84条1項)。

また、その後も、任意にこれを求めることができる(同項)。

議会は、その決議により、政府又はその構成員に対する信任を撤回することができる(同条2項)。不信任の決議案の提出には、議員の6分の1以上の署名を要し(同項)、また、議会が不信任の決議案を否決した時から6か月を経過しなければ、提出することができない(ただし、総議員の過半数の署名がある場合を除く。)(同条2項・3項)。信任の決議案は、出席議員の過半数で、かつ、総議員の5分の2以上の賛成がなければ、可決することができない(同条6項)。不信任の決議案は、総議員の過半数による可決が必要である(同項)。

(6) 司法

ア 裁判所の種類

司法権は、裁判所が行使する(26条3項)。

裁判所は、大きく、通常裁判所と特別裁判所に分けられる。

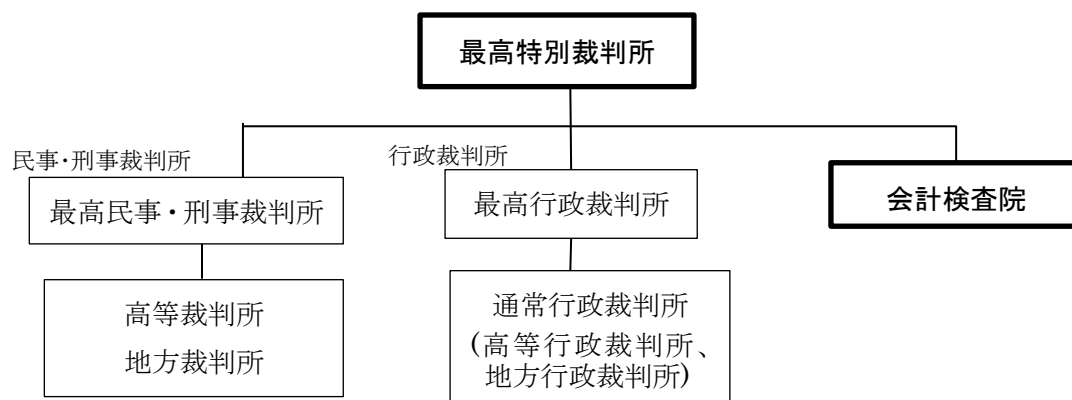
通常裁判所は、更に民事・刑事裁判所と行政裁判所に分けられる。

特別裁判所として、憲法上、最高特別裁判所、会計検査院¹²などが定められており、これらは特定の事件のみに管轄権を有する。

¹² 行政裁判所は、会計検査院の権限を害しない範囲において、行政紛争についての管轄権を有する(94条1項)。

会計検査院の権限は、98条1項に規定されている。主として、①国、地方自治体等の支出の検査、②年金の給付及び地方自治体等の収支計算書の検査に関する紛争を裁判すること、③国、地方自治体等の職員が故意又は過失により国、地方自治体等に損害が生じた場合において、これらの者の責任に関する事件を裁判すること等である。

【図】ギリシャの裁判所の組織（主なもの）



ゴシック・太線囲みは、特別裁判所。なお、特別裁判所には、上記のほか、少年裁判所、陸軍裁判所、海軍裁判所、空軍裁判所等がある。

※ 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集（5）ギリシャ憲法』（2013年2月）18頁図3を基に作成。

イ 法律の違憲審査……司法裁判所型の違憲審査制／最高特別裁判所

ギリシャには、独立した憲法裁判所は存在しない。

ギリシャでは、全ての裁判所が、具体的な訴訟事件を前提として、その手続の中で法律の違憲審査を行う¹³という、いわゆる司法裁判所型の違憲審査制¹⁴を採用している。憲法上、裁判所は、憲法に違反する内容の法律を適用しない義務を負っており（93条4項）、裁判所による法律の合憲性の審査は、ここにその根拠を有する¹⁵。

ギリシャでは、紛争の種類によって民事・刑事裁判所、行政裁判所、会計検査院といった異なる裁判所の系統があるため、特定の規定の違憲性について、相反する判決が言い渡される可能性がある¹⁶。そこで、議会制定法の規定の内容の違憲性又は意味について、これらの裁判所により相反する判決が言い渡された場合における、議論の解決を目的とした審理を行うのが、最高特別裁判所である（100条1項(5)）。

最高特別裁判所の判決は、上訴の対象とならず、違憲であると宣言された法規定は、関連する判決の言渡しの時又は判決において指定する日から

¹³ Rüdiger Wolfrum & Rainer Grote, (2010), “*Constitutions of the countries of the world the Hellenic Republic(Greece) Commentary*” Oceana ,p.8、Philippos C.Spyropoulos & Theodore P.Fortsakis,(2009), “*Constitutional Law in Greece*” Kluwer Law International, p.206 参照。

¹⁴ 国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10・21 頁参照。

¹⁵ 同上

¹⁶ 同上、Wolfrum & Grote・前掲注 13・8 頁参照。

失効することとされている（100 条 4 項）。

ウ 最高特別裁判所の権限

最高特別裁判所の管轄事項に属するのは、次の事項である（100 条 1 項）。

最高特別裁判所の所管事項	
①	議会議員選挙の効力に関する異議の裁判
②	国民投票の効力及び結果の審査
③	議会議員の地位の喪失又は兼職禁止についての判決
④	裁判所と行政機関の間、最高行政裁判所（国務院）と通常行政裁判所若しくは民事・刑事裁判所の間又は会計検査院とその他の裁判所の間の権限に関する争いの解決
⑤	<u>議会制定法の内容の違憲性又はその規定の意味について、最高行政裁判所、最高民事・刑事裁判所又は会計検査院の相反する判決が言い渡された場合における、これらの議論の解決【→法律の違憲審査（上記参照）】</u>
⑥	国際法の規範が 28 条 1 項に規定する一般に承認されたものであるかどうかについての議論の解決

エ 最高特別裁判所の構成

最高特別裁判所は、以下の者で構成される（100 条 2 項）。

選出母体	人数	選出方法その他
最高民事・刑事裁判所の長官	1 名	裁判長は、両長官の先任者が務める。
最高行政裁判所の長官	1 名	
会計検査院の長官	1 名	
最高民事・刑事裁判所の判事	4 名	2 年ごとにくじで選定
最高行政裁判所の評定官	4 名	2 年ごとにくじで選定
【上記ウ④(権限争議)・⑤(法律の違憲審査)の場合】 ギリシャの大学の法学部の法律科目を担当する正教授	2 名	くじで選定

オ 裁判官

裁判官は、職務上及び身分上の独立性を有し（87 条 1 項）、その職務の遂行に当たって憲法及び法律にのみ従い、いかなる場合においても、憲法に違反して制定された規定を遵守する義務を負わない（同条 2 項）。

司法官¹⁷は、大統領令によって任命され、任期は終身である（88 条 1 項）。

¹⁷ 「司法官」の概念は、「正規の裁判官」の概念より幅広く、司法を執行する正規の裁判官のほかに、司法を執行しないものの、その執行を補助する検察官、通常行政裁判所及び会計検査院の国家総合委員会の構成員並びに最高行政裁判所の調査官を含む。国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10・19 頁（注 20）。

官職が存する限り終身である公務員（103 条 4 項）と異なり、司法官はその官職が廃止されたという想定外の場合にも終身である¹⁸（88 条 1 項）。

（7）地方自治¹⁹

地方自治体は行政上及び財政上の独立を有する（102 条 2 項）。その執行機関は、法律で定めるところにより、普通及び秘密の投票により選挙される（同項）。

国は、地方自治体の監督を行うが、これは、合法性の審査のみをその内容とし、地方自治体の自主性及び自由な活動を妨げるものであってはならない（同条 4 項）。

国は、地方自治体の任務の遂行及び権限の行使に必要な経済的自立及び財源を確保するために必要とされる立法的、規制的及び財政的な措置を講ずると同時に、当該財源の管理における透明性を確保する（同条 5 項）。また、国の中央機関又は地方機関から地方自治体へのいかなる権限の委譲も、相応する財源の移譲を伴うこととされている（同項）。

（8）緊急事態²⁰

ア 例外的な事態における立法的な内容の命令（44 条）

① 要件・手続

非常に切迫した予見できない例外的事態においては、共和国大統領は、内閣の提案に基づき、立法的な内容の命令を発することができる（44 条 1 項）。

ただし、当該命令は、「その発令の日から 40 日以内又は議会が招集された日から 40 日以内」に議会に提出しなければならず、その期限内に議会に提出されなかったとき又は議会に提出された日から 3 か月以内に議会の承認が得られなかったときは、以後その効力を失う（同項）。

この条文は単純に、憲法 26 条 1 項（「立法権は、議会及び共和国大統領が行使する。」）の例外を規定しているものである。この例外規定は、「非常に切迫した予見できない例外的な事態」においては議会が迅速に立法することが實際上不可能であることによって正当化される²¹。

¹⁸ 同上・23 頁

¹⁹ 13 の地域の下に 74 の県、325 の市（基礎的自治体）がある。2010 年のカリクラテス改革（2010 年法律 3852 号）により、地方自治制度の改革が行われ、基礎的自治体が 1,034 団体から 325 団体に統合された。

²⁰ 本節の執筆に当たり、Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13 及び国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10 を参考にした。

²¹ Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・77 頁参照。

② 近年の状況²²

近年の欧州債務危機以降は、44 条に規定される立法的内容の大統領令が数多く発動されている。当該大統領令は、後日議会の承認を受けるために議会に提出されなければならないと憲法上規定されているが、この承認は、議事規則 113 条で大統領令の内容を含む法案として議会に提案され、議会で可決されることにより行われている。さらに、議事規則 113 条には、この大統領令の内容を含む法案は、議事日程が優先される旨の規定があることから、迅速な採決が可能となっている。したがって、法案が議会に提出される前にその法案により実現しようとする政策の効果について、その大枠を当該大統領令で確保することが可能となるだけでなく、後日法案が議会に提出された場合の迅速な採決も可能となっている。このような制度を乱用することは、議会の役割の低下につながるおそれがある。

44 条に基づく立法的内容の大統領令の事例一覧（2012 年以降）²³

No.	省庁	承認された立法的命令の概要
1	財務省	- 金融機関の資本支援に係る諸問題に関する規制 2010 年法律 3864 号、2011 年法律 4021 号、2012 年法律 4046 号、2012 年法律 4051 号及び 2012 年法律 4071 号の施行に係る諸問題に関する規制 - 金融セクターにおける有効な金融機関とその子会社の財務報告の発行に係る諸問題に関する規制
2	国防省	軍事及び治安部門の全ての職員に対する年次勤務評価の延期
3	内務省	2012 年 2 月 12 日のアテネ中心部における様々な衝突による損害の即時復旧措置
4	公安・市民擁護省	第一受入センター並びに不法移民及び被保安処分者収容施設を取り扱う契約書に関する諸問題の規制
5	農業発展・食糧省	2012 年 6 月 17 日選挙期間中における、全ての司法官の代表者に対する、選挙委員会事務員及びトルコ語通訳に対する特別手数料及び移動経費と同様の経費の支払い 1990 年法律 1892 号 28 条 1 項の改正

²² ツァキラキス教授（アテネ大学）から受領したメモ書を参考にした。

²³ ギリシャ国会提供資料（在ギリシャ日本国大使館英訳）を基に作成。

6	労働・社会保障・福祉省	・家庭支援プログラムの期間延長
7	公安・市民擁護省	・2012 年中のギリシャ警察幹部（警官）の異動に関する諸問題に係る規制
8	内務省	・2012-2013 学暦における学生の転学 ・司法権の地方政府への移管
9	財務省	・2012-2015 年財務戦略に関する中期フレームワーク実施のための緊急措置 ・EYDAP、ELPE、DEI、OPAP、ODIE、EYATH、ELTA、港湾組織（ピレウス、セサロニキ、アレクサンドルポリス、ボロス、エレフシナ、イグメニツァ、イラクリオン、カバラ、コルフ島、ラブリオ、パトラ、ラフィーナ）に対する国の義務的な関与の廃止 ・2008 年法律 3631 号 11 条の廃止
10	労働・社会保障・福祉省	・臨時運営委員会（閣僚評議会決定 2012 年 2 月 28 日 7 号 1 条）の期限延長
11	環境・エネルギー・気候変動省	・構造の形成、構造制御及び他の規制のための許可を発行する新しい方法の改正 ・環境・エネルギー・気候変動省のその他の規制
12	保健省	・非営利団体「Errikos Dynan」の極めて緊急の状態に対処するための規制
13	開発・競争省 インフラ・運輸・通信省	・ギリシャの経済成長のための極めて緊急の規制
14	内務省	・内務省、労働省、公安省及び政府事務総局の管轄下における極めて緊急の課題に関する規制
15	保健省	・非営利団体「Errikos Dynan」の極めて緊急の状態に対処するための規制の改正
16	財務省	・2003 年法律 3213 号に基づく、財産状態の公表期限の延長
17	国防省	・ギリシャ防衛システム社の極めて緊急の状態に対処する規制
18	財務省	・歳入の徴収規則を実施するための極めて緊急の規制
19	保健省	・2013 年法律 4163 号 2 条 1 項の改正

[ギリシャ]

20	財務省	・ 2005 年法律 3429 号 14B 条の改正 ※この法改正の結果、大臣決定によって公的機関の廃止が可能となり、国営放送局（ERT）が廃止された。
21	財務省	・ 歳入機関総書記の早期任期終了による交代に係る緊急の規制

イ 緊急事態条項（48 条）

① 要件

憲法 48 条は、緊急事態の要件、発令手続、効果等について規定している。

憲法上、緊急事態の要件は、「戦時、国外からの危険による動員時又は国の安全に対する切迫した脅威がある場合及び民主主義体制の転覆を目的とする武装活動が発生した場合」とされている。

② 緊急事態の公布の手続

緊急事態の公布の手続は、以下のような手続を経る（48 条 1 項、6 項）。

- ① 政府から議会に対する提案
- ② 議会において決議を議決²⁴（総議員の 5 分の 3 以上の多数による議決）
- ③ 大統領が議会の決議を公布

この公布により、下記③にある措置を講ずることができることとなるが、その措置の有効期間は、15 日を超えない範囲内で、当該決議において定めることとされている（同条 1 項）。なお、この有効期間は、議会の事前の決議（総議員の過半数による決議）によってのみ、15 日ずつ延長することができる（同条 3 項）。

この措置は、期間の延長がなされない限り、当該期間の満了（当該措置が戦争を理由として講ぜられたものである場合については、その終結）によって、当然にその効力を失う（同条 4 項）。

③ 緊急事態に関する決議の効果

緊急事態に関する決議が議決された場合の効果として、以下のものがある。

- ① 戒厳に関する法律の適用（48 条 1 項）
- ② 非常裁判所の設置（48 条 1 項）
- ③ 憲法の規定（人権規定など）の全部又は一部の効力停止（48 条 1 項）
- ④ 立法的な命令の発出（48 条 5 項）

緊急事態に関する決議によりその全部又は一部の効力が停止される規定

条 項	内 容
5 条 4 項	移動・居住の自由、出国・入国の自由

²⁴ 議会が閉会しているとき、又は議会を適時に招集することが客観的に不可能であるときは、内閣の提案に基づき発せられる大統領令によって、48 条 1 項に定める措置が講ぜられる（同条 2 項）。ただし、議会の招集が可能となったときはできるだけ速やかに（遅くとも 15 日以内に）、当該命令を議会に提出し、その承認を求める（同項）。

6 条	令状主義、拘禁の期間
8 条	裁判を受ける権利
9 条	住居の不可侵
11 条	集会の自由
12 条 1 項～4 項	組合・非営利団体の設立の権利
14 条	表現の自由
19 条	通信の秘密
22 条 3 項	公務員による労働協約の締結
23 条	団結権、ストライキを行う権利
96 条 4 項	特別裁判所に関する規定(陸軍裁判所、海軍裁判所、空軍裁判所等)
97 条	

緊急事態の期間中、共和国大統領は、政府の提案に基づいて、緊急の必要に対処し、又は憲法上の制度の機能をできる限り速やかに回復させるために立法的な内容の命令を発令することができる。これらの命令は、15 日以内に議会に提出され、提出から 15 日以内までに承認されなければならない。これらの期間制限を徒過した場合、当該命令は、将来に向かって効力を失う（48 条 5 項）。

④ 歴史、適用事例等

前憲法下では、結果的に憲法違反となるような政治的な混乱及び危機を経験するに至った。その経験は、1975 年の現行憲法制定時において、非常事態に関する特別な条項の導入につながった。現行憲法の規定は、特に左翼政党から激しく批判された。最終的に 1986 年の一回目の憲法改正において、48 条の緊急事態条項は、大統領の権限を抑制させるために修正された。

なお、48 条の規定に基づく緊急事態に関する決議の実施例はない。同条の実施法として、1977 年法律 566 号があるが、実際に発動されたことのないこの法律の多くの規定は、違憲であるとの批判もある²⁵。

²⁵ Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・300 頁によると、この非常事態法では、国の安全の保護及び公共秩序の保護に関する全ての権限及び権力が、必要であるとみなされる程度まで軍事当局によって行使されることを定めている。基本的人権及び自由に関する憲法上の規定が停止された場合、軍事当局は、司法の代表者が不在の場合でも、家宅搜索の実施を開始することができ、移動の自由の制限、あらゆる種類の集会の禁止、団体の解散、報道に対する予防措置、ストライキの禁止、司法の逮捕令状なしの逮捕などが可能となる。また、軍事裁判所は、軍事刑法を民間人に適用して刑事事件を判断してもよいとされる。

二 憲法改正手続の概要

1 憲法改正の限界

(1) 事項的限界

憲法 110 条 1 項では、憲法改正の限界について以下のように定めている。

ギリシャ憲法 110 条 1 項

この憲法の規定は、改正することができる。ただし、議会共和制としての政体の基礎及び形態を定める規定、第 2 条第 1 項、第 4 条第 1 項、第 4 項及び第 7 項、第 5 条第 1 項及び第 3 項、第 13 条第 1 項並びに第 26 条の規定については、この限りでない。

【参考 ギリシャ憲法が定める憲法改正の限界²⁶⁾】

110 条 1 項で定められている条項	規定の内容
---	議会共和制としての政体の基礎及び形態を定める規定 ²⁷⁾
2 条 1 項	人の価値の尊重
4 条 1 項	法の前平等
4 条 4 項	ギリシャ国民に限り公職につくことができるとする定め
4 条 7 項	貴族の称号及び栄典の禁止
5 条 1 項	人格を自由に発展させる権利
5 条 3 項	人身の自由
13 条 1 項	信教の自由
26 条	権力分立

(2) 時期的限界

憲法改正は、最後の改正から 5 年を経過しなければ、することができないこととされている (110 条 6 項)。

2 憲法改正手続

ギリシャの憲法改正手続は、①憲法改正の必要性の確認、②憲法改正の実施の 2 段階に分けて行われる。①と②の手続の間には、議会議員選挙が行わ

²⁶⁾ なお、憲法 110 条 1 項の規定それ自体は、憲法改正の限界として明示されていないが、解釈上、この規定は改正できないと考えられている (同上・64 頁)。

²⁷⁾ これにどの規定が含まれるかは解釈の問題であり、憲法改正の限界を定めるものであるため、その解釈は狭いものでなければならないものとされている。国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10・24 頁参照。

[ギリシャ]

れることになる。憲法改正には、国民投票は要しないこととされている。

また、ギリシャ憲法では、可決された憲法改正は、議会が可決した日から 10 日以内に官報に公示されることとされている（110 条 5 項）。

（１）憲法改正の必要性の確認

憲法改正の必要性は、50 人以上の議員により提案される。これは、改正すべき規定を特定するものである（110 条 2 項後段）。

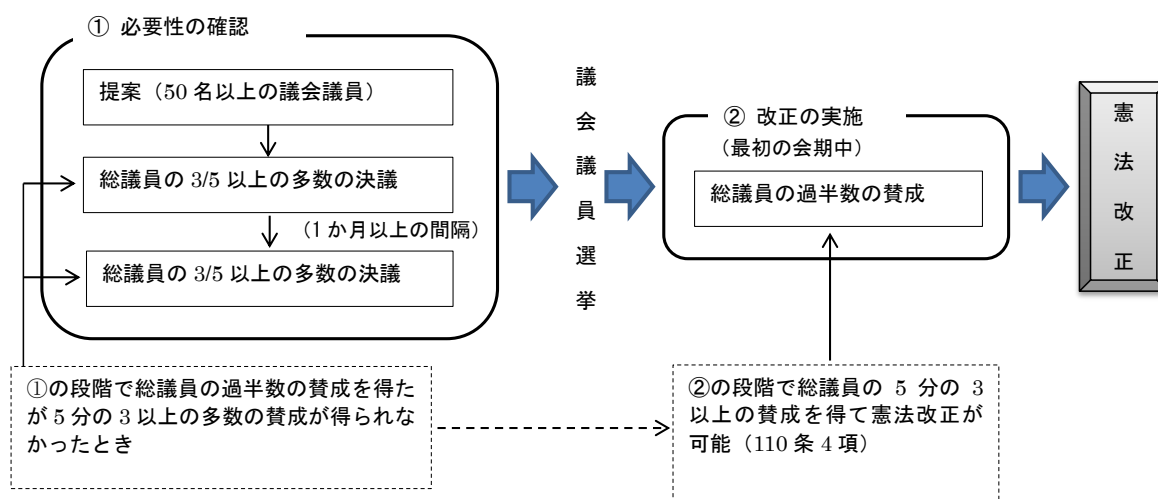
提案されている改正の必要性は、総議員の 5 分の 3 以上の多数で、少なくとも 1 か月以上の期間をおいた 2 度の決議によって確認される（同項前段）。

（２）憲法改正の実施

上記に従い改正の決議をした次の議会（※議会議員選挙を経た次の議会²⁸）が、その最初の会期中に、総議員の過半数による決議をもって、改正されるべき条文について決定する（110 条 2 項・3 項）。

なお、憲法の改正案が総議員の過半数の賛成を得たものの、上述した 5 分の 3 以上の多数による賛成を得ていない場合には、選挙後の新議会は、その最初の会期中に、総議員の 5 分の 3 以上の多数による決議をもって改正されるべき規定について決定することができる（同条 4 項）。

憲法改正手続の流れ



²⁸ 憲法改正手続中に議会議員選挙を経る点について、西修『憲法体系の類型的研究』（成文堂、1997 年）432 頁、Maddex・前掲注 1・181 頁を参照。

【参考】議会における憲法改正を担当する機関：憲法改正委員会²⁹

憲法改正委員会は、議長の憲法見直しのための提案に従い少なくとも 50 人の議員で設置される。議長の提案に従って、議会の議決により委員会報告の提出期限が決定される。

3 現行憲法の改正事例

現行憲法は、1986 年（大統領の権限の縮小等）、2001 年（情報化社会への参加等に関する新たな権利の明記等）、2008 年（議員の兼職禁止の緩和等）の 3 回、改正が行われている。以下、それぞれの改正について概説する³⁰。

【備考 1】1986 年改正

・ 制定時の大統領の権限

現行憲法は当初、大統領に幅広い権限を与えていた。

- 例：・ 議会の信任を得ているにもかかわらず、内閣を総辞職させること。
・ 議会を解散させること。
・ 自らの判断で（閣僚の副署なく）国民投票の実施を公布すること。
・ 緊急事態を宣言すること。

現行憲法は、10 年間、制度的混乱がなく適用されていたが、大統領の幅広い権限は、民主主義への円滑かつ完全な移行に必要な手段であった。大統領の権限は、実際に議会や政府に対して行使されることはなかった。2 人の歴代大統領は、象徴的な権力の行使を自ら制限した。大統領の権限行使が必要となる状況は、憲法改正が行われる 11 年の間に発生することはなかった。この間の議会議員選挙は、全て一政党による政府を作り出したことから、大統領が介入する必要はなかった。

・ 1986 年改正の経緯等

それにもかかわらず、1985 年 3 月、政党の政治的理由から、政権与党の全ギリシャ社会主義運動（PASOK）により、憲法改正案が議会に提案された。

その改正案は、11 の条文の修正に限定されていた。改正案には、基本的人権及び自由の保護、政治的・社会的制度や司法の独立の発展などを含むことも可能だったが、大統領権限の大幅な縮小に限定されたものであった。この提案は、議会の役割を強化し、ガバナンスの明確な議会システムを導入することで、議会の持続性及び政治の正常化を保障し、純粋な議会制度を確立することを狙いとしている。

本改正では、実際に首相の役割を強化しており、それは、国家の主要な機関の間の衝突を回避するための重要なステップとなっている。

²⁹ ギリシャ議会ホームページ情報（<http://www.hellenicparliament.gr/en/Koinovoulleftikes-Epitropes/Katigories>, 2014 年 8 月 27 日最終閲覧）参照。

³⁰ 以下、【備考 1】【備考 2】【備考 3】は、Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・56～58 頁、ギリシャ議会ホームページ（<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>）、（<http://www.gr2014parliament.eu/en-gb/the-parliament/constitutionalhistory.aspx>）を基に作成した。

【備考2】2001年改正

・改正の経緯等

1993年、新民主主義党（ND）のコンスタンディノス・ミツォタキス首相は、憲法改正可能性を掲げた。しかしながら、議会の支持基盤の弱さから議会を解散し、その年の10月に選挙を行うことを余儀なくされたため、それ以上の行動は取られなかった。

憲法改正の必要性は、新しく与党となった全ギリシャ社会主義運動（PASOK）に受け入れられた。改正の過程には8年を要し、2001年に最終的に条文が改正された。改正作業は、憲法110条に想定される手続の中で、政治的に平穏な状況及び2大政党間の幅広い政治的コンセンサスとともに実施された。

本改正は、四つの新しい条文が追加されるとともに、憲法の全条文の3分の1以上の48の条文が修正され、通常と異なる広範囲な項目の規定が議会議員の5分の4に受け入れられ修正された。しかし、実際の改正内容には、政治システムに関する重大な変更は伴っていない。ギリシャ憲法は、現在ではヨーロッパにおいて最も包括的できめ細かい憲法の一つとなっている。

・2001年改正の主な内容

◎ 新技術開発と人権の範囲の拡大を憲法へ適用。憲法は新しい人権として、以下の権利を規定。

- 情報権及び情報社会へ参画する権利（5A条）
- 個人情報の保護（9A条）
- 遺伝的同一性が保護される権利（5条5項）

加えて、以下の権利を強化

- 勤労者の保護に関する権利（22条）
- 自然環境及び文化的環境の保護に関する権利（24条）

◎ 選挙法の突発的な変更の禁止（54条1項）

◎ 以下に関する規定を改正。兼職禁止の一般原則の導入。

- 議員の欠格事項（56条）
- 兼職禁止（57条）

◎ 以下の5つの独立した行政官庁の規定

- ① オンブズマン（103条9項）
- ② ラジオ・テレビ国家評議会（15条2項）
- ③ 個人情報保護局（9A条）
- ④ 公的部門の人材募集最高評議会（103条7項）
- ⑤ 情報及び通信秘密・プライバシー局（19条2項）

上記のほか、福祉国家制度の強化、地方自治政府の改善、最高行政裁判所、最高民事・刑事裁判所又は会計検査院による法律の違憲判断について各々の大法廷に回付するための規定等が導入された³¹。

³¹ ギリシャ議会ホームページ“THE CONSTITUTION OF GREECE” As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary

【備考3】2008年改正

2004年の総選挙後、コスタス・カラマンリス首相率いる政権与党の新民主主義党（ND）は、憲法の大幅改正に着手した。その内容は、憲法裁判所の設立、議員の兼業の一般原則、環境の保護、私立大学の設立³²等で、全 29 条の修正からなっていた。その後、2007年の総選挙では、新民主主義党（ND）は政権を維持する結果となったが、野党の全ギリシャ社会主義運動（PASOK）との合意により、2008年5月に憲法改正手続が完了した³³。しかし最終的には、

- ①議会議員の絶対的な兼職禁止の廃止（57条、115条³⁴）
- ②「歳入・歳出総額を変化させない範囲での議会の予算修正権」、「議事規則による予算執行監視規定」を挿入（79条）
- ③島嶼地域に対する特別配慮規定に山岳地域に対する規定を追加（101条）

の3項目4か条のみが改正された。

4 最近の憲法改正に関する動き

2014年5月7日、アンドニス・サマラス首相が、同年9月3日に始まる次期議会から公式な憲法改正手続に入りたいとの考えを示すとともに、30項目にわたる憲法改正の提案について要点を述べている。その概要は以下のとおり³⁵。

サマラス首相による憲法改正の提案

- 公的機関が機能することを保障し、制度の安定性を目指すため
 1. 大統領のより強い調整的役割、大統領の直接選挙制
 2. 議員の4年間の任期を保障するため、議会の5分の3以上の賛成でのみ変更可能な安定的な選挙制度
 3. 議会の5分の3の決定で特別な政府組織を設立
 4. 3つの恒久的で制度化された5年任期の公的な大臣秘書官（外務、予算及び防衛）
 5. 多くの一般的な大臣秘書官を廃止し、各大臣に1名のみ秘書官を置く。

Parliament (<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>) の憲法条文による。

³² ギリシャ憲法では、高等教育は国の監督の下にあり、国により経済的援助を受ける権利を有する、完全な自治を有する公法人である団体に限りこれを提供することができるとし、私立大学を認めない規定がある（16条5項・8項第2段落）。

³³ 議会議員選挙前の手続においては、2007年2月22日の投票、その約1か月後の3月28日の投票のいずれにおいても総議員の5分の3以上の賛成を得た項目はなく、過半数の賛成にとどまっている。

³⁴ 2001年改正でも57条は改正されているが、その際に115条（経過規定）7項が追加された。2008年改正では、115条について、7項を含む不要となった条文が削除された。

³⁵ 新民主主義党ホームページ掲載の演説概要を要約（http://front.nd.gr/web//guest/press/-/journal_content/56_INSTANCE_c6UH/10154/1163449, 2014年8月27日最終閲覧）。

➤ 民主主義の基本である平等を保障し、議会システムの信頼のため 6. 時代遅れの大臣の刑事責任規定の見直し 7. 議員の免責特権の見直し。免責は各議員の議会活動の範囲内に制限すべき。 8. 政党の民主化に必要な政党の政治資金において信頼できる透明性の保障 9. 職務に関連しない議員特権の廃止 10. この文脈を促進し、透明性・客観性を強化するためにメディアに関する規定を合理化する。
➤ 基本的な権力の分離 11. 大臣職と議員職の両立不能性。立法活動の権限行使に関する権力及びその議会コントロール権力の強化 12. 司法の独立の強化のために 90 条を見直し 13. 法律の合憲性監視の拡散を停止するために、合憲性の最終チェックのみを所管する特別で恒久的な裁判機関を創設する。これは、司法権統治を加速させるための重要な要件にもなる。
➤ 説明責任原則の強化及び任期の制定 14. 首相の任期を制定 15. 地方議会議長、市長及び労働組合員の任期を制定 16. オープンな議論とともに議員数を削減 17. 立法及び裁判レベルにおける議員の役割の強化
➤ 政府の政策の実行における戦略的計画の実施を保障する憲法 18. 大型公共事業及び重要な公的な委託のための調査・研究により、実現可能な起草の義務化 19. 最高行政裁判所との衝突の発生を防止するため、調達における会計検査院の司法権の限界を規定 20. 大型公共契約及び民間投資の判決を迅速にするため、最高行政裁判所に特別な部署を設置 21. 公共財産の開発と経済成長及び社会全体の便益の確保を結びつけるように、憲法の経済的な文脈を見直す。 22. 個人の財産権のより効果的な核心保護のための 17 条の修正。特に土地収用目的のための義務による財産権の制限期間の明確化。 23. 公的予算によってファイナンスされる全ての当事者に分析会計の責任規定を設けることを 79 条に追加。 24. より良い環境保護となるだけでなく、私有財産だけではなく公的財産における極度な費用負担を解消するために 24 条（117 条 3 項及び 4 項）を見直す。 25. 非政府・非営利の高等教育機関の設立のための 16 条の見直し。憲法上の私立大学の禁止を改正し、教育による知識を経済に結びつける³⁶。

³⁶ 下記論文では、ギリシャ憲法 16 条について、国民の抗議があったにもかかわらず、数度の改正でも修正されなかったと指摘している。また、ギリシャは国民一人当たりの海外留学比率が非常に高く頭脳流出が顕著であることや、16 条の経済的コストは人的資本形成を損なうという事実を考慮すると巨大であるとの指摘をしている。George Psacharopoulos, (2003), "The Social Cost of an Outdated Law: Article 16 of the

- 民主主義の基本的権利を守るために国民が重要な意思決定へ関与
- 26. 国民投票及び国民主導をもたらすために国民投票規定の見直し
- 27. 国民の権利を保護するための機能をより効果的するために、独立機関に関する規定を合理化
- 28. 安全は国民の民主主義の権利、国家の義務、かつ人間の自由の本質的要素である国民の安全を最優先する
- 29. 労働における移動及びスムーズなアクセスに関する自由権の確保
- 30. 国民性及びギリシャ語の保護を憲法に明示的に規定する。

三 国民投票制度の概要³⁷

ギリシャ憲法には、2種類の国民投票についての規定が置かれている。また、国民投票について定めた法律として、2011 年法律 4023 号（以下、「国民投票による直接・参加民主主義の拡大法」という。）がある^{38,39}。

1 立法に関する国民投票

第一は、立法に関する国民投票であり、立法権を拘束する⁴⁰。

国民投票の対象は、議会で可決された社会的重要事項を規律する政府提出法案である（ただし、財務に関する法案を除く。）（44 条 2 項第 2 段落）。

国民投票の手続は、総議員の 5 分の 2 以上の提案に基づいて開始され、総議員の 5 分の 3 以上により可決されなければならない（同項第 2 段落）。

国民投票は、その実施に関する大統領令が公示された時から 30 日以内に実施される⁴¹。

法律上、国民投票で承認されるためには、選挙人名簿に登録をしている者の 5 割以上が投票に参加し（最低投票率要件⁴²）、有効票の過半数による支持を得ることが必要であるとされている。

また、憲法上、同一の議会期において提出することができる政府提出法案に関する国民投票の提案は 2 までであり、政府提出法案が承認された場合には、共和国大統領は、国民投票が行われた日から 1 か月以内に当該法案を審署し、公布する（同項第 3 段落、42 条 1 項）。

特定の法案が「社会的重要事項を規律する」ものであるか否かの判断は、国民投票の提案について表決する際に議会が行うものであり、裁判所による審査の対象とならない。

³⁷ この項目は、国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10・14、15 頁の記述を基に作成した。

³⁸ 内務大臣が国会に提出・成立した 2011 年法律 4023 号（国民投票による直接・参加民主主義の拡大法）は、現行憲法の国民投票に関する規定に基づく国民投票を実施するための最初の法律である。Andreas I. Pottakis (2011), “Constitutional Law GREECE” *European Review of Public Law*, Vol.23, No.4(82)参照。

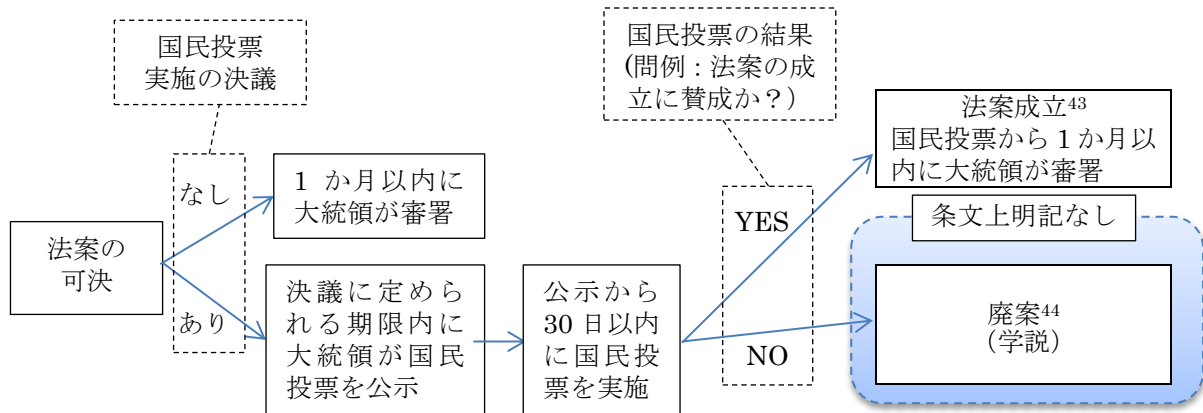
³⁹ 当該法律のほか、ギリシャ議会議事規則 115 条に「諮問的国民投票に関する規定」、同規則 116 条に「立法に関する国民投票に関する規定」がある。

⁴⁰ 「立法権の拘束」の意味については、国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10 の執筆者であるカライスコス・アントニオス博士に対する聞き取り調査によると、立法権の拘束について、条文上は明記されておらず解釈上の問題となっており、学説上は、大統領及び議会両方の立法権を拘束するとのことであった。

⁴¹ 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法 12 条 1 項に規定されており、「立法に関する国民投票」か「諮問的国民投票」による違いはない。

⁴² 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法 16 条 4 項

立法に関する国民投票手続の流れ



2 諮問的国民投票

第二は、諮問的国民投票である。

国民投票の対象は、国の重大事項である（44 条 2 項第 1 段落）。

国民投票の手続は、内閣による提案に基づいて開始され、この提案は、総議員の過半数により可決されなければならない（同項第 1 段落）。

国民投票は、大統領令が公示された時から 30 日以内に実施される。

法律上、選挙人名簿に登録をしている者の 4 割以上が投票に参加し（最低投票率要件⁴⁵）、有効票の過半数による支持を得ることが必要であるとされている。

特定の国家的事項が、「重大」なものであるか否かの判断は、国民投票の提案について表決する際に議会が行うものであり、裁判所による審査の対象とならない。この場合の国民投票の結果は、諮問的なものであるため、拘束力を有さず、政府は、その結果を遵守しなかった場合には、政治的責任を負う

⁴³ 42 条 1 項。Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・129 頁においても、国民投票で承認された場合、42 条 1 項の政府提出法案に関する差し戻し権が制限されるため、大統領の立法権が拘束されると述べている。

⁴⁴ 国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10 の執筆者であるカライスコス・アントニオス博士に対する聞き取り調査によると、実際には一度も国民投票が実施されたことはないので、あくまで解釈上の議論であるが、国民投票で承認されなかった場合、大統領から議会に政府提出法案が差し戻された上で、議会が否決すると想定されるため、大統領及び議会両者の立法権を拘束するとのことであった。

また、Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・129 頁では、76 条 8 項の一事不再議規定（執筆者注：同項は、2001 年憲法改正により削除されたが、ギリシャ議会議事規則 105 条 1 項に同様の一事不再議が規定されている。）を根拠に、政府は当該法案の再提出はできないと述べていることから、国民投票で承認されなかった場合、何らかの形で当該法案はいったん廃案となると推察される。

⁴⁵ 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法 16 条 3 項に規定がある。

にすぎない。

【参考】1986 年改正前の憲法の規定⁴⁶

ギリシャ憲法は、44 条 2 項で国民投票制度について定めているが、この条項は、1986 年に改正されている。

1986 年改正前（＝現行憲法制定時）は、国民投票の実施について、上記（1）立法に関する国民投票、（2）諮問的国民投票——のような区分はなく、「大統領は、極めて重要な国家的課題に関する国民投票の大統領令を布告することができる。」とだけ規定されていた。この規定から大統領は、自らのイニシアチブによって、国民投票の実施を公示できるとされていた。

1986 年改正によって**大統領の権限が縮小**され、現行憲法のような規定になった。

3 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法

国民投票の実施法として、「国民投票による直接・参加民主主義の拡大法」がある。そこでは、上記のとおり、「大統領令の公示から 30 日以内の国民投票の実施」（12 条 1 項）、「最低投票率要件」（16 条 3 項・4 項）が規定されているほか、「大統領令は、国民投票の提案を受諾する議会の決定が定める期間内に発布される」（2 条 3 項）、「設問及び回答は、明確かつ簡潔に表現される」（3 条 2 項）、「有権者は「はい・いいえ」で意思表示をする、そうでない場合は、議会の決定による」（13 条 1 項）、「国民投票及び投票結果の妥当性の検証は憲法 100 条に基づく特別最高裁判所の責務である」（20 条 1 項）等の規定がある。

国民投票年齢については、18 歳となっている⁴⁷。

4 実施事例

現行憲法下では、実施事例はない⁴⁸。

⁴⁶ この項目は、Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・129 頁を基に作成した。

⁴⁷ 同法 21 条 1 項の準用規定により、大統領令（2007 年 96 号）4 条の選挙権年齢が準用されている。

⁴⁸ 第 2 次世界大戦後から現行憲法制定前までにおける国民投票の実施例には、以下のものがある。①亡命していたゲオルギオス 2 世の復帰に関する国民投票（1946 年 9 月 1 日・可決）、②1968 年憲法の制定に関する国民投票（1968 年 9 月 29 日・可決）③1973 年憲法の制定に関する国民投票（1973 年 7 月 29 日・可決）、④王政か共和制かの選択に関する国民投票（1974 年 12 月 8 日、共和制を選択）（チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト（<http://www.c2d.ch/>）掲載のデータをもとに作成。）。近年では、国民投票の実施には至らなかったが、2011 年にパパンドレウ首相（当時）が財政支援受入れを問う国民投票の実施を表明したことがある。後掲「【参考 1】財政健全化に向けた動き（EU 財政協定への対応等）」（39～45 頁）参照。

【参考 1】財政健全化に向けた動き（EU 財政協定への対応等）⁴⁹

1 財政危機に至った背景

ギリシャの財政運営については、2009 年の OECD による経済審査⁵⁰でも指摘があったように、危機以前から問題が指摘されていた。財政危機に至った背景には、①経済規模に対して公的部門職員の雇用者報酬比率が高い⁵¹、②脱税や制度設計上の問題で徴税効率が悪い、③身の丈に合わない年金制度⁵²——などがある。ギリシャは、2001 年のユーロ加盟により長期金利が大幅に低下した結果、投資が活性化し、高い経済成長率を達成していた。しかしながら、その間も財政赤字は悪化トレンドをたどっており、財政再建に取り組むことができなかった。

経済的なインパクトという意味では、ギリシャの GDP はユーロ圏の中で僅か 3%弱にすぎないものの、統一通貨でありながら財政政策は分権であるというユーロ統合の弱点を浮き彫りにするとともに、これを発端にして経済規模の大きい危機が伝染するリスク⁵³を金融市場が強く意識したことが、この問題を大きくしている。

2 EU 及びユーロ加盟国における従来の財政規律に関する条項

EU では、1997 年の安定成長協定（SGP : Stability and Growth Pact）に基づき、財政赤字対 GDP 比を 3%以下、公的債務残高対 GDP 比を 60%以下に維持することが求められる。これに違反した場合、過剰財政赤字是正手続（EDP : Excessive Deficit Procedure）に基づき勧告がなされ、それが遵守されない場合は、制裁措置として罰金が科される。

しかし、欧州各国がこの基準をオーバーする財政状況であるにもかかわらず、ユーロ導入後の 1999 年以降において適用事例はない。また、EU 条約には、

⁴⁹ 本節の執筆に当たり、内閣府「世界経済の潮流 2010 年上半期世界経済報告」第 1 章 4 節、JETRO 各種レポート、EU、ECB、IMF、EFSF、ESM 公表資料、Heiko T. Burret & Jan Schnellenbach, (2013) “Implementation of the Fiscal Compact in the EURO Area Member States” GERMAN COUNCIL of Economic Experts, Working Paper 08/2013 (partly updated in January 2014)を参考にした。

⁵⁰ OECD (2009), “Economic Surveys: Greece 2009” July 2009.

⁵¹ 2012 年対 GDP 比で、日本：6.2%、ギリシャ：12.4%、ポルトガル：10.0%、スペイン 11.2% OECD “National Accounts”データ。

⁵² 高齢者向けの年金・住宅補助の一般政府支出は 2011 年対 GDP 比で、日本：11.6%、ギリシャ 14.5%、ポルトガル：11.6%、スペイン 8.0% OECD “National Accounts”データ。

⁵³ ①他の財政状況が悪い国に対するリスクプレミアムの発生による国債金利の急騰、②国債を保有する金融機関の資産価値が下落することによるバランスシート不況発生リスク——の二つのルートが考えられる。

ユーロ加盟国に対する財政支援条項はなく、欧州中央銀行（ECB：European Central Bank）、EU 加盟国政府、各国中央銀行が他のユーロ加盟国の負債引き受け等を行うことは、救済禁止条項により禁止されている。

なお、今般の財政危機対応においては、EU 条約 122 条 2 項にある「自然災害や例外的な出来事による困難な状況」に EU 加盟国が陥る、もしくは陥りそうな場合、EU が財政支援を可能とする規定を根拠に支援措置を行っている。

3 危機発生後の財政規律に関する条項

（１）財政規律の強化策

安定成長協定下における規律の緩みから、危機発生後の欧州においては、①Six-Pack、②財政協定（Fiscal Compact⁵⁴）、③Two-Pack——などの財政規律強化策がとられている。特に②財政協定（Fiscal Compact）では、財政規律条項を憲法又は同位の国内法に盛り込むことが求められている⁵⁵。

【Six-Pack とは】

Six-Pack は EU 加盟国を対象としたもので、1997 年の安定成長協定を強化するものである。EDP に基づいて自動的に制裁措置を発動させるよう補強するとともに、制裁決定を厳格化する内容の EU 法⁵⁶であり、2011 年 12 月 13 日に発効した。

【財政協定（Fiscal Compact）とは】

財政協定（Fiscal Compact）は、署名を拒否した英国とチェコを除く EU 加盟国に適用される政府間協定で、2013 年 1 月に発効した。ユーロ加盟国以外は、ユーロ導入と同時に遵守が義務付けられる。その中身は、①構造的財政赤字を GDP 比で少なくとも 0.5%以下に収める（3 条 1 項(b)）、②3 条 1 項に規定される財政規律条項を 2014 年 1 月までに憲法又は同等の国内法に規定する（同条 2 項）——ことを義務付ける内容などから成る。

【Two-Pack とは】

Two-Pack は、ユーロ加盟国を対象としたもので、2013 年 5 月に発効した⁵⁷。加盟国相互間の監視メカニズムの強化を目指すもの。相互間で予算案段階からの監

⁵⁴ 経済通貨同盟の安定・協調・ガバナンスに関する条約（Treaty on Stability, Coordination and Governance）の TITLE III に規定される。

⁵⁵ Fiscal Compact を批准したユーロ加盟国における、憲法又は、国内法への対応状況は以下のとおり。国内法のうち憲法レベルでの対応を行った（既に行っていた）国に限定すると、ドイツ（2012 年 9 月批准、一般政府ではなく連邦政府レベルの財政規律を規定。Fiscal Compact のベースとなった、2009 年の憲法改正による債務ブレーキ制度）、スペイン（2012 年 9 月批准、2011 年 9 月の憲法改正）、イタリア（2012 年 9 月批准、2012 年 4 月の憲法改正）、スロベニア（2012 年 5 月批准、2013 年 5 月の憲法改正）の 4 か国となる。Burret & Schnellenbach・前掲注 49

⁵⁶ 五つの EU 規則、一つの EU 指令から成る。財政監視に加え、マクロ経済不均衡の是正手続により、経済状況の監視及び早期是正措置の枠組みが規定される。

⁵⁷ 二つの欧州議会・理事会規則から成る。

視を可能とするとともに、共通予算ルールの実施を監視するための独立機関の設置や次年度予算計画・マクロ経済見通しの EU 提出を義務化⁵⁸している。

(2) ギリシャにおける対応状況

上記②の財政協定 (Fiscal Compact) の国内法への規定については、欧州委員会と交わした覚書により、2013 年 8 月までに規定することが求められていたが、その期限は同年 10 月、更に 2014 年 4 月に延期された。財務省会計局及び議会国家予算局による起草作業が行われているものの、現在のところ当該法律の制定は確認できていない。

また、Two-Pack に規定される独立機関としては、2010 年の法整備により、**議会国家予算局**が 2011 年に設立された。

【参考】議会国家予算局⁵⁹

ギリシャ議会国家予算局は、議会議事規則 36A 条に基づき設立された⁶⁰。同局は、独自の内部組織及び運営に関する特別規則に基づいて機能する。同局は、理事会レベルの議長直下の内部部署であるとともに、議会の敷地内にある。

同局は、国家予算の執行の監視に責任を持ち、国家の財務諸表及び一般貸借対照表並びに国家予算の執行の統制に関する特別委員会の支援機能だけではなく、常任の経済委員会に対し、中期財政戦略フレームワークにおける財政目標の遵守に関する四半期・年次報告書の作成・提案をする機能を有する。

同局のレポートは、ギリシャ経済の最も重要な課題に焦点を当て、比較分析に基づく分析を行う。時代の学術的視点に基づく課題は、議論の深化に特別な示唆を与える。

4 危機発生後の動き

危機発生後の 2009 年～2010 年にギリシャは、ドイツを中心とするユーロ圏各国の求めに応じる形で立て続けに**財政赤字削減計画**を発表した。その中身は、以下のとおりである。

⁵⁸ 提出された数字は、欧州委員会で評価され European Semester が見解を出す。SGP の規定に著しく反する場合は、欧州委員会が改訂計画の提出を要請する。

⁵⁹ 議会国家予算局ホームページ (<http://www.pbo.gr/pbo/en/Home.aspx>, 2014 年 8 月 27 日最終閲覧)

⁶⁰ 法的枠組みは、2010 年法律 2123 号で規定される。

主な財政赤字削減策		
1. 歳入改革	➤ 付加価値税	➤ 付加価値税の標準税率の 2 度の引上げ（19%→21%→23%） ➤ 軽減税率の引上げ（10%→11%）
	➤ その他	➤ 脱税の取締りの強化 ➤ 課税ベースの拡大 ➤ 燃料・たばこ・酒類の税率引上げ ➤ 高額所得者に対する増税 ➤ 環境税の導入
2. 歳出改革	➤ 社会保障	➤ 年金受給年齢の引上げ ➤ 医療改革 ➤ 年金の物価スライドの凍結
	➤ 公務員	➤ 公務員の賃金上昇の凍結 ➤ 公務員のボーナスの削減 ➤ 公務員の採用抑制
	➤ その他	➤ 防衛費の削減 ➤ 公的企業に対する補助金削減

その一方で、支援の枠組みの整備も行われ、

①欧州金融安定化メカニズム（EFSM）⁶¹

②暫定支援スキームである欧州金融安定化ファシリティー（EFSF）⁶²及び EFSF が担う機能を恒久化するための欧州安定メカニズム（ESM）⁶³

③IMF⁶⁴

などによる支援策が整備された。ギリシャは、EFSF 及び IMF などからの支援を受ける条件として、IMF、ECB、欧州委員会によるトロイカ体制による財務・構造改革の監視が引き続き行われており⁶⁵、ギリシャは、支援条件を達成

⁶¹ 英語名 European Financial Stabilisation Mechanism。欧州委員会が EU 予算を担保として資金を市場から調達し、財政危機に陥った EU 加盟国に対し融資や与信枠を提供する制度で、最大支援額は 600 億ユーロ。アイルランド、ポルトガルに対する支援実績がある。

⁶² 英語名 European Financial Stability Facility。ユーロ加盟国を対象とした最大支援額 4,400 億ユーロの緊急融資スキーム。ユーロ圏各国の政府保証付債権の発行により資金調達する。2013 年 6 月までの時限スキーム。

⁶³ 英語名 European Stabilisation Mechanism。ユーロ加盟国間の条約（TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM）により設立される恒久機関。加盟国財務省がボードメンバーとなり、欧州委員会の経済通貨担当委員、ECB 総裁がオブザーバー参加する。EFSF の機能に加え EFSM をベースとした支援機能も併せ持つ予定。当初の予定を 1 年前倒して、2012 年 7 月に稼働する予定であったが、ドイツにおいては憲法裁判所の判断を待つ必要があったため、各国の批准手続が遅れ、2012 年 10 月に発足した。EFSF と合わせた支援上限額は 7000 億ユーロ。

⁶⁴ IMF の支援能力強化のため、各国政府・中央銀行は 4,560 億ドルを拠出する。日本は 600 億ドルで最大の拠出国。

⁶⁵ 今回の訪問国であるポルトガルに対しては、EFSM、EFSF、IMF により 793 億ユーロ、

するために財務・構造改革法を成立させている。

2011 年 10 月末、パパンドレウ首相（当時）は、EU・IMF が取りまとめた第二次支援策の受入れの可否を問うため、憲法上規定のある国民投票を行うことを表明した。しかし、国内外からの強い批判⁶⁶や金融市場の大混乱を受け、国民投票の実施を断念して撤回するに至った。その後、パパンドレウ首相は、与野党大連立による支援策受入れを前提に首相を辞任した。

5 ギリシャにおける財政危機及び政治の動きに関する略年表

時期	概要
1999 年 1 月	・単一通貨ユーロが 11 か国で導入される（ギリシャは、経済収斂基準 ⁶⁷ の達成が間に合わないため参加できず。）。
2001 年 1 月	・ギリシャがユーロ加盟。
2004 年	・アテネオリンピック ・ユーロ加盟の際に提出していた財政収支データを修正。その結果、1997 年～2004 年の財政収支対 GDP 比率が、基準値である 3%を上回る。
2008 年 9 月	・リーマンショック発生
2009 年	・10 月、パパンドレウ氏の率いる全ギリシャ社会主義運動（PASOK）が、カラマンリス首相の新民主主義党（ND）に勝利し政権交代。 ・ <u>パパンドレウ新政権が、前政権による統計上の不備を指摘し、財政収支統計を大幅に下方修正。</u> 2008 年財政収支：▲5.0%→▲7.7%、2009 年財政収支：▲3.7%→▲12.5%（2010 年 4 月に▲13.6%に再修正） ・ギリシャ国債の格付けが引き下げられ、国債価格が大きく下落（金利が上昇）。ギリシャ国債を多く保有する英独仏の金融機関の健全性の問題となるとともに、金融市場はギリシャと同じく財政赤字を抱えるイタリア、アイルランド、ポルトガル、スペイン（GIIPS）の財政問題を注視し始め、EU 圏・ユーロ圏全体の問題へと波及。
2010 年 4 月 ～5 月	・ <u>ギリシャが EU などに対し正式に支援要請。</u> ・第一次支援策（2010 年 5 月～2013 年 6 月）として、IMF と欧州委

スペインに対しては、ESM からスペイン政府による金融機関に対する資本注入のため 413 億ユーロが支援されている。なお、ポルトガルは 2014 年 5 月、スペインは 2013 年 12 月に金融支援プログラムが終了している。

⁶⁶ 国内的には首相に反発する与党議員の離党があり、対外的には EU や国際社会との約束の遵守を求める声があった。支援策の受入れ拒否はデフォルト及びユーロ圏からの離脱に直結するという事実がある一方、国内世論の緊縮財政に対する抵抗も背景にあった。

⁶⁷ “TREATY ON EUROPEAN UNION Article 104(2)”に規定され、その詳細が“PROTOCL on the excessive deficit procedure Article 1”に規定される。財政赤字対 GDP 比が 3%以内、公的債務残高対 GDP 比が 60%以内。

[ギリシャ]

	員会にプールされた資金を二国間融資により支援する仕組み（いわゆる Greek Loan Facility）による支援 ⁶⁸ で合意。
2011 年 6 月	・ <u>ギリシャ議会、パパンドレウ内閣の信任案を可決。</u> ・ 緊縮財政法案反対のゼネストの中、ギリシャ議会、緊縮財政法案を可決。
2011 年 7 月 ～10 月	・ 第一次支援策が不十分との判断から、IMF 及び EFSF による最大 1,090 億ユーロ（その後 1,300 億ユーロに増額）の第二次支援枠の確保（2012 年～2014 年）で合意⁶⁹。 ・ 10 月、ギリシャ議会、緊縮財政法案の全条項（公務員賃金カット）を可決。 ・ <u>10 月 31 日、パパンドレウ首相が第二次支援策の受入れに当たり、国民投票を実施すると表明。</u>
2011 年 11 月	・ <u>11 月 4 日、パパンドレウ首相、国民投票の方針を撤回。</u>第二次支援策受入れを前提とした内閣信任投票後に、二大政党による大連立のために辞任することを示唆。 ・ パパンドレウ内閣に対する信任投票が可決（5 日）。与野党による大連立の動きが加速。EU 支援を受け入れることになり、デフォルトを回避。 ・ <u>パパンドレウ首相が辞任し、与党・全ギリシャ社会主義運動（PASOK）と野党・新民主主義党（ND）の大連立によるパパデモス⁷⁰内閣が発足。</u>
2012 年 2 月	・ ギリシャ国債金利が 29.24%（ピーク値） ・ ギリシャ議会、EU・IMF による第二次支援策の前提条件となる緊縮財政法案（公務員の追加的な削減など）を可決。
2012 年 5 月	・ <u>国民議会選挙の結果、連立与党が過半数割れ。ND が第一党に。PASOK が第三党に後退。反緊縮財政派の急進左翼進歩連合（SYRIZA）が躍進するとともに、複数政党が乱立。連立協議が決裂し、憲法の規定により再選挙が確定。</u>
2012 年 6 月	・ <u>再選挙の結果、IMF・EU との協調を図る財政規律派が過半数を獲得。ユーロ残留を掲げた ND が第 1 党に。ND、PASOK（第三党）及び民主左派で新連立政権樹立となり、ND のサマラス内閣が発足。ユーロ圏離脱は回避。SYRIZA も躍進。</u>
2012 年 7 月	・ ギリシャ議会、サマラス連立内閣の信任案を可決。
2012 年 10 月	・ 欧州評議会・社会権委員会、2010 年に採択されたギリシャの労働改革の一部について欧州憲章違反の判断。 ・ 民間世論調査で、反緊縮財政派の急進左派政党の支持率が 1 位に。

⁶⁸ 2010 年 5 月～2011 年 12 月にかけてユーロ圏及び IMF から 730 億ユーロの支援を実施。

⁶⁹ 2012 年 3 月～2013 年 12 月にかけて EFSF 及び IMF から 1,419 億ユーロの支援を実施。

⁷⁰ 前 ECB 副総裁

	労働改革をめぐり連立与党間の足並みに乱れも。
2012 年 11 月	・ギリシャ議会、IMF などが求める 2013 年緊縮予算案を可決。
2012 年 12 月	・S&P がギリシャ国債の格付けを選択的デフォルトから投機的水準の B マイナスに引上げ。国債金利が 13.3%に低下。
2013 年 2 月	・ギリシャ議会、中期財政計画（2013 年～2016 年）を可決。
2013 年 4 月	・ギリシャ議会、EU 等からの支援条件の一つである公務員の 1.5 万人削減（2014 年末まで）法案を可決。
2013 年 6 月 ⁷¹	・ギリシャ政府、国有企業改革の一環で、国営放送局の即時閉鎖を発表（11 日）。 ・裁判所が、国営放送局の営業を即時再開すべきと判断（17 日）。 ・民主左派が国営放送局の措置をめぐり協議決裂により連立から離脱（21 日）。
2014 年 1 月	・ギリシャ財務省、2013 年の基礎的財政収支が 10 年ぶりの黒字となったことを発表。
2014 年 4 月	・金融支援後初の国債発行により、金融市場に復帰。

⁷¹ 在ギリシャ日本国大使館によれば、ギリシャ国営放送(ERT)の閉鎖は、憲法 44 条の規定に基づく大統領の立法的内容の命令により行われた。同時に、BBC(2013 年 6 月 18 日付)によると、「ギリシャ政府は、規模を縮小した新ギリシャラジオインターネット・テレビ(NERIT)によって再生する方針を打出した。後日の裁判所による即時再開判断の際には、この方針は支持されている。」旨伝えている。

【参考 2】環境権条項

1 環境権条項の改正（2001 年改正）

憲法 24 条 1 項は、「自然環境及び文化的環境の保護は、国の義務であり、かつ、全ての者の権利である。」と規定している。自然環境及び文化的環境の保護について、国民の権利（環境権）と、国の義務という二つの側面から規定している。また、自然環境のみならず、「文化的環境」についても規定している。

環境権については、1975 年の現行憲法制定当時から国の責務として規定されていたが、2001 年改正では、これに加えて、国民の権利も条文上明記された。

24 条 1 項に係る 2001 年改正新旧対照表⁷²（下線部は改正部分）

2001 年改正前	2001 年改正後
自然環境及び文化的環境の保護は、国の義務である。その保存のために、国は、特別の予防的又は抑制的措置を講ずる義務を負う。森林及び森林地域の保護一般については、法律で定める。森林及び森林地域の用途の変更は、禁止する。ただし、国民経済のために農業開発その他公益のための利用が優先するときは、この限りでない。	自然環境及び文化的環境の保護は、国の義務であり、 <u>かつ、全ての者の権利である。</u> その保存のために、国は、 <u>持続可能性の原則の下で</u> 特別の予防的又は抑制的措置を講ずる義務を負う。森林及び疎林の保護一般については、法律で定める。 <u>森林目録の作成は、国の義務である。</u> 森林及び疎林の用途の変更は、禁止する。ただし、国民経済の <u>利益</u> のために農業開発その他公益のための利用が優先するときは、この限りでない。

2 「文化的環境」

「文化的環境」とは、重要文化財建築物、伝統的村落、考古学的遺跡を意味するとされる⁷³。憲法 24 条 6 項にある国の保護のための所有者に対する補償は、法律（2002 年法律 3028 号）に基づき実施される。

3 政府の環境保護支出

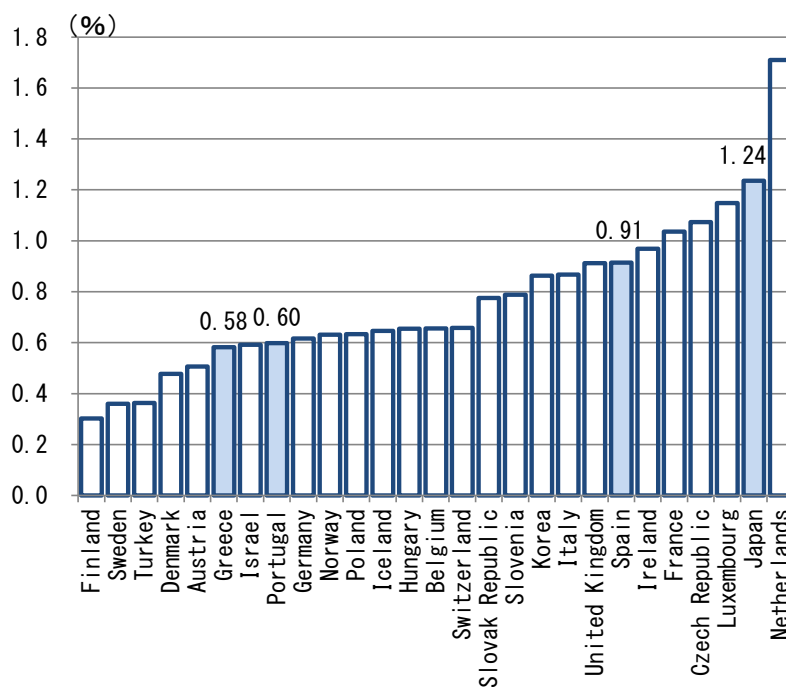
今回の訪問国における一般政府による環境保護支出は下図のとおり。ギリシャは、今回の訪問国の中では、ポルトガルとほぼ同水準となっており、OECD 諸国の比較においても、必ずしも政府の環境保護支出の規模は高くはない。なお、ギリシャの政府の環境保護支出の時系列推移を見ると、憲法改正後の 2004

⁷² 2001 年改正後は、国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10 の日本語訳を一部事務局で修正して掲載。2001 年改正前は、Gisbert H. Flanz, (1998) “*Oceana Constitutions of the countries of the world Greece*” Oceana Publications, Inc. を事務局にて仮訳した。

⁷³ Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13・255 頁

年から危機発生の 2009 年までは、政府の環境保護支出が上昇していたが、危機発生後の 2010 年以降は、2000 年代初頭の水準まで低下している。

一般政府の環境保護支出（対 GDP 比）



（出所）OECD “National Accounts at Glance”

注．データ比較の可能な 2005 年～2012 年の平均値

【参考 3】 解釈規定

1 ギリシャ憲法の解釈規定について⁷⁴

現行の憲法には、4 条、5 条、22 条、24 条、28 条、32 条、37 条、38 条、41 条、80 条、88 条及び 106 条のそれぞれの条文の後に、合計 12 の解釈規定が置かれている。これらの解釈規定は、憲法の他の規定と同様の形式的効力を有する。ギリシャ憲法の過去の歴史を見ると、憲法の諸規定への解釈規定の追加は、憲法制定権を間接的な形で行使する一つの方法とされてきた。これらの解釈規定については、憲法の条文を煩雑にするものであるため、憲法の規定の明確性を保つという観点から不要なものであり、場合に依じてこれを削除し、規定の本文に組み入れ、又は新たな条文として再編する必要があるとの指摘もなされている。

2 解釈規定の修正事例⁷⁵

憲法の解釈規定には、解釈の根本的な限界が規定されている。

解釈規定の修正は、その解釈規定に係る条文の修正と同時に行われている例が多いが、2001 年改正では、新規に解釈規定を追加するケースもあった。

(1) 条文と同時に解釈規定を修正した例

2001 年に環境権条項（24 条）の改正及びその解釈規定を同時に修正した際には、1999 年の特別最高裁判所の判決に基づく定義を解釈規定に盛り込んでいる。

(2) 解釈規定のみを新規に追加した例

「武器を取ることができる全てのギリシャ人は、法律の定めるところにより、祖国の防衛に従事する義務を負う（4 条 6 項）。」については、2001 年改正で新たに解釈規定が追加された。これは、「宗教の自由」と「国民の防衛従事義務」との関係を整理しようとするものであった。条文上の「武器を取ることができる」の意味について、「物理的に武器を携帯することができる」という意味か、「信仰上、武器を携帯することに問題がない」という意味のどちらなのか（又はその両方なのか）については、解釈上の問題と考えられており、これを整理するのが同項に付された解釈規定である（次の時系列推移参照）。

⁷⁴ 国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 10・16 頁を参考にした。

⁷⁵ Spyropoulos & Fortsakis・前掲注 13 を参考にした。

兵役義務規定の時系列推移

1975 年：現行憲法制定

4 条 6 項 武器を取ることができる全てのギリシャ人は、法律の定めるところにより、祖国の防衛に従事する義務を負う。

5 条 2 項 ギリシャの領土内にある全ての者は、国籍、人種、言語及び宗教的又は政治的信念の差別なく、生命、名誉及び自由の完全な保護を享受する。(後略)



1977 年：徴兵法制定

法制定時は、宗教上の理由から武装兵役を拒否する者に対して、「武装兵役の 2 倍の期間にわたる非武装の兵役制度」を導入していた。一方、イデオロギーあるいは哲学的な理由により武装兵役を拒否する者に対しては、このような非武装の兵役が認められなかった。

※憲法 13 条 4 項⁷⁶の例外として、「宗教上の理由からのみ」武装兵役を拒否することを認めることについては、激しい批判があった。



2001 年：憲法改正

4 条に「第 6 項の規定は、武器を持つことを伴う兵役又は兵役全般に対し、立証された誠実な異議を有する者が、軍隊の内部又は外部で他の任務に義務的に従事すること（代替任務）を法律で定めることを妨げない」との解釈規定が追加され、「宗教上の理由以外」で兵役を拒否する者に対しても、代替的な任務に従事する義務を法的に課すことの素地ができた。

※憲法改正を受けて 2005 年に制定された新徴兵法では、武装兵役を拒む者に対しては、非軍事的代替役務義務（非武装兵役あるいは代替の公的機関の社会的役務）を課し⁷⁷、良心的兵役拒否（宗教上、イデオロギー、身体上及び道徳上の見地から兵役を拒否）をする者にも、上記の非軍事的代替役務義務を認めた。

⁷⁶ 何人も、その信仰を理由として、国に対する義務を免れ、又は法律を遵守することを拒むことができない。

⁷⁷ 兵役期間は、武装兵役：最大 12 か月、非武装兵役：最大 18 か月、代替の公的機関の社会的役務：最大 23 か月。

【参考 4】ギリシャの教育制度⁷⁸

ギリシャの教育制度は、近年以下のような改革が進んでおり、2014 年 9 月から始まる新年度からは、新たなカリキュラムが始まっている⁷⁹。

ギリシャの近年の教育改革	
2010 年以降、①全日、②包括的、③デジタル、④持続可能な、⑤革新的学校——を五大原則とする、新学校政策に基づき以下のような初等・中等・高等教育改革が行われている。	
➤ 最新の学習カリキュラム ➤ 教員の質的向上、トレーニング ➤ デジタル及び科学技術学校 ➤ 教育政策機関の設立 ➤ 初等・中等・高等教育問題の国際的な専門家との協調 ➤ 学生の大学間移籍の柔軟化 ➤ 国内大学の質を海外有名大学レベルにキャッチアップ	➤ 学校評価制度 ➤ 弱者、貧困対策 ➤ 生涯教育政策 ➤ 教育の質的向上のため初等・中等教育レベルの統合 ➤ 高等教育の近代的入試システム ➤ 国外大学修了資格制度
2013 年及び 2014 年には、以下のような改革を実施し、又は予定している。	
➤ 教員のトレーニング ➤ カリキュラム調整等のための試験トピックスの国家データバンク創設 ➤ 優先的教育地区制度（低い総合的教育指標、高い中退レベル、低い大学入学率で特徴付ける。） ➤ 高等教育機関の効率・質の向上のための統廃合、学生の永久研究制度の廃止、外部評価	➤ 新カリキュラムの導入 ➤ 育英事業の評価、自己評価手続 ➤ デジタル教育（ただし、小中学校レベルでは、コンピュータ学習設備にアクセス可能な学校のみ。） ➤ 職業訓練制度 ➤ 国外大学による専門家学位の授与 ➤ 高等教育機関の説明責任の強化

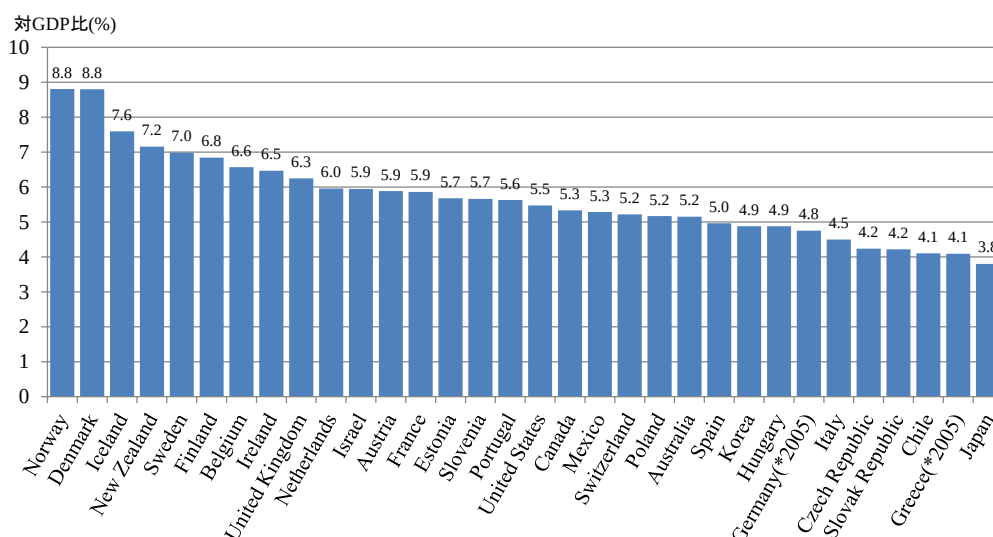
ギリシャの教育関係公的支出の対 GDP 比は、OECD 諸国の中で日本に次

⁷⁸ “Greek National Reforms Programme 2014” pp.22-27 及び“Hellenic National Reform Programme 2011-2014” pp.45-49 を要約した。

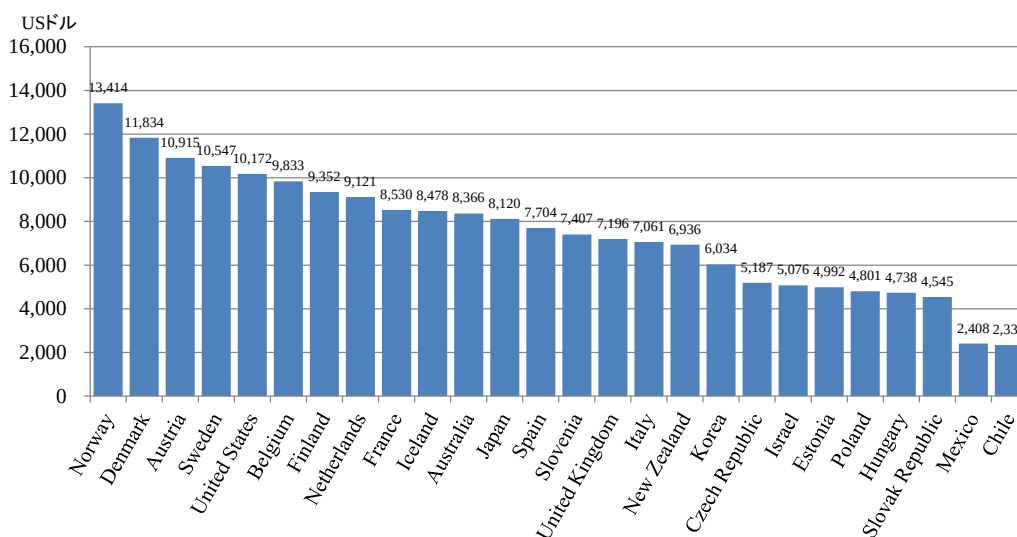
⁷⁹ ギリシャ教育・宗務省によると、2014 年 9 月現在、①新カリキュラムは全て完成している、②義務教育については、2010 年から試行段階がスタートしていたが、2014 年 9 月に小学 6 年及び中学 3 年に進級する生徒から新カリキュラムを適用している、③高等学校については、試行段階を実施せず、2013 年 9 月入学の生徒から新カリキュラムを適用している——とのことであった。なお、高等学校の一種である職業学校においては、改革プロセスが既に実施されているとのことであった。

いで低い水準となっている⁸⁰。なお、ギリシャの数字はないが、日本の生徒一人当たりの教育機関に対する公的支出は、OECD 諸国の中で中位に位置する。

OECD 諸国の教育関係公的支出対 GDP 比



OECD 諸国の生徒一人当たりの教育機関に対する公的支出



(出所) OECD Education at a Glance 2013 - Indicators and annexes より作成
注 1.特に明記がない限り 2010 年データ

⁸⁰ 憲法上、ギリシャの国立教育機関では無償教育が行われていることとギリシャの教育関係公的支出の状況により、前掲注 36 の「ギリシャは国民一人当たりの海外留学比率が非常に高く、頭脳流出が顕著であることや、16 条の経済的コストは、人的資本形成を損なうという事実を考慮すると、巨大である」との指摘につながっている。

注 2.教育機関に対する公的支出額は、購買力平価ベースの米ドル。

【参考】ギリシャの学校制度⁸¹

・学校制度、義務教育期間

学校制度は、6・3・3・4 制である。義務教育は、6 歳～15 歳（小学 1 年生～中学 3 年生）である。その年の 10 月 1 日までに満 6 歳になる者は、その年の 9 月 10 日に義務教育の第一学年に入学する。

・教育概要、特色

「全ての国民は無料で教育を受ける権利がある」とうたうギリシャ憲法にのっとり、全ての公立の学校（幼稚園から大学まで）では無償で授業が受けられる⁸²。

ギリシャでは小学校（ディモティコ Δημοτικό）6 年間と中学校（ギムナシオ γυμνάσιο）3 年間の計 9 年間が義務教育である。

基本的な授業時間は、小学校は 8:00～13:45 の 6 時限（週 5 日のうち 1 日は 12:45 までの 5 時限）、中学校は 8:00～13:45 の 7 時限（45 分授業 5 時限、40 分授業 2 時限）とされているが、児童・生徒の数に比して教育施設の少ない地域においては、午前と午後に分けて授業を行っている学校もある。

年間の基本授業日数は 180 日と定められているが、教職員のストライキなどで実際には大幅に削減される状況が続いている。

ギリシャ教育委員会は教育に余力の注がれていなかった分野、すなわち情操教育、特に音楽、美術といった芸術面の教育制度について見直しを行い、これらの授業数を増やしている。また、英語教育は、小学 3 年生より導入されている。学校内における課外活動（部活動）は活発ではなく、各家庭において、（子女を）学習塾やスポーツ・クラブ、カルチャー・センターなどに通わせるスタイルが一般的（特に語学教育には熱心）。なお、経済的に余裕のある家庭は、子女を私立のインターナショナルスクール等に通わせるケースが多い。

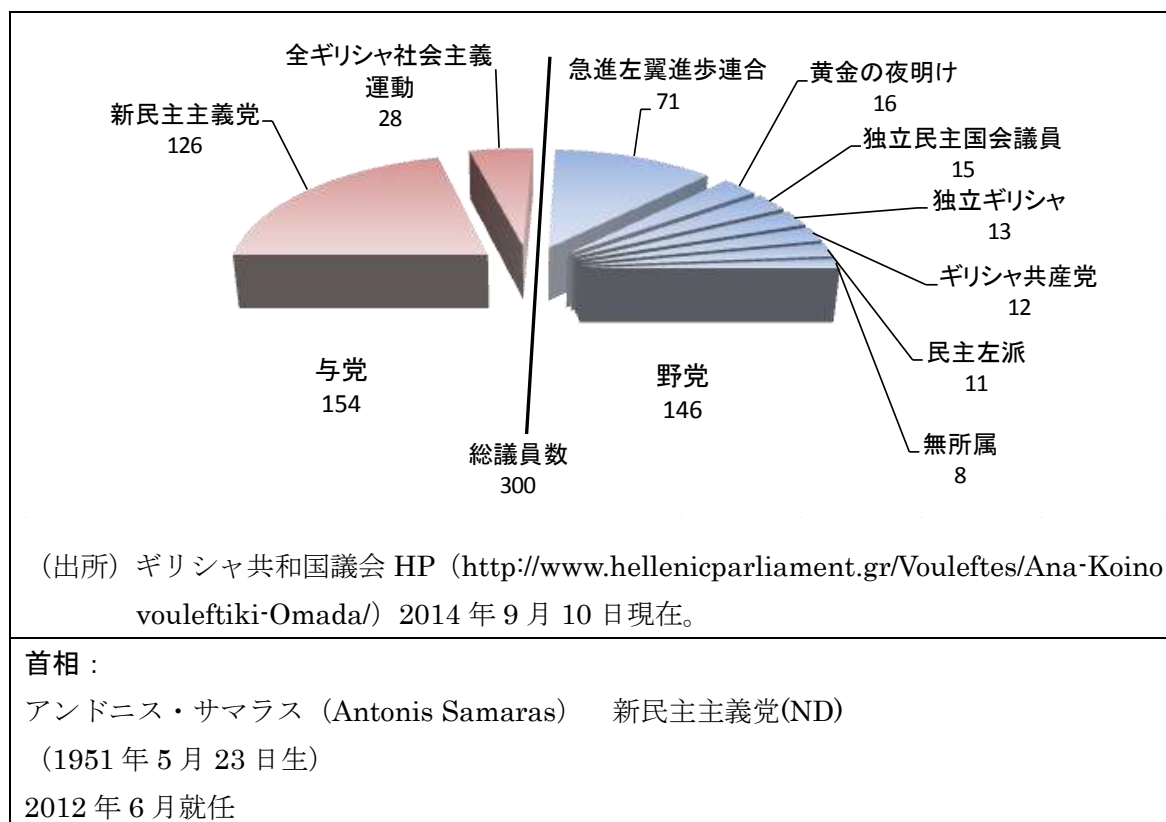
⁸¹ 外務省ホームページ（http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/world_school/05europe/infoC51600.html, 2014 年 8 月 27 日最終閲覧）を基に作成した。

⁸² 憲法 16 条 4 項は、「全てのギリシャ人は、国立の教育機関のあらゆる段階において無償で教育を受ける権利を有する。（以下略）」と規定する。

【参考5】ギリシャの政治体制

政体：共和制	
国家元首： カロロス・パプーリアス（Karolos Papoulias）大統領 （1929年6月4日生） 2010年3月再任、任期5年（～2015年） ※憲法の規定により1度に限り再任可	
議会制度：一院制 定員数：300議席、任期4年	
政党名	議席数
（与党）	新民主主義党（N.D. : New Democracy）
	126
（野党）	全ギリシャ社会主義運動（PA.SO.K. : Panhellenic Socialist Movement）
	28
	急進左翼進歩連合（SYRIZA : Coalition of the Radical Left）
	71
	黄金の夜明け（LAIKOS SYNDESMOS - CHRYSI AVGI : People's Association – Golden Dawn）
	16
	独立民主国会議員（ANEXARTITOI DIMOKRATIKOI VOULEFTES）
	15
（野党）	独立ギリシャ（ANEXARTITOI ELLINES : Independent Hellenes）
	13
	ギリシャ共産党（K.K.E. : Communist Party of Greece）
	12
	民主左派（DHM.AR : Democratic Left）
	11
（野党）	無所属（INDEPENDENT）
	8

[ギリシャ]



ミツォタキス行政改革大臣からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 17 日 12:15～13:10

於：行政改革省

○ ギリシャ側出席者

ミツォタキス (Mitsotakis) 行政改革大臣

(はじめに)

武正副団長 大臣には、貴重なお時間を割いていただきありがとうございます。

本日は、憲法改正、国民投票あるいは特に財政規律などについて関心を持って伺わせていただきました。

また質問もさせていただきたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

ミツォタキス大臣 日本の国会からいらっしゃいました皆様を心から歓迎いたします。

私は今までに 2 回日本を訪問したことがあります。これは、ギリシャの議会にある環境委員会の委員として訪問しました。

皆様が今関心を持っていることは、私も関心を持っていることですので、お互いに貴重な意見交換の機会を持つことができ嬉しく思います。

(EU 財政協定への対応)

武正副団長 私の方から 1 点お伺いしたい。2013 年の EU 財政協定、いわゆるフィスカルコンパクト (Fiscal Compact) により、ギリシャでは憲法あるいは国内法に財政規律条項を入れなければならなくなったと思うが、現在どういう状況になっているのか¹。

ミツォタキス大臣 財政状況の健全化のために国内法を整備しなければいけないということは承知している。EU の規制に従い、憲法レベルではないが、法律レベルでの整備は進んでいる。

サマラス首相が、本年 9 月からの議会において憲法改正手続に入りたいとの考えを示したことを受け、既に憲法改正の議論が始まっているが、健全財政を達成するために憲法レベルで制度を整備する必要があるのではないかというこ

¹ EU 財政協定の詳細は、前掲「【参考 1】財政健全化に向けた動き(EU 財政協定への対応等)」(39～45 頁)参照。

ともこのサマラス首相の提案の中に入っている²。

個人的には、憲法レベルでの財政政策の規制には賛成していない。国家の主権を制限するものではないかと考えているからである。

今ギリシャが EU 等のトロイカから課されている融資条件は、十分厳しいものであり、これ以上の財政政策を外国から強制されるということは、余り望ましくない。どちらにしても、ギリシャも過去の間違いをまた繰り返していくことはないように思う。

（会計検査院と行政・財政改革）

武正副団長 追加で質問したい。会計検査院が年金の支給開始年齢の引上げ等について憲法違反の可能性を指摘したとの報道³に接し、私は、会計検査院は非常に財政規律に厳しいとの感想を持った。今進めている行政・財政改革について、会計検査院が足を引っ張っているようなことはないか。

ミツォタキス大臣 確かに、最高行政裁判所などが行政機関の行う法律行為について違憲判決を行うことがある。

ただ、ギリシャには憲法裁判所というものがないので、今ある裁判所の判決が最終的な決定になるのかどうかはまだ疑問がある。この点について、次の憲法改正のときには、憲法裁判所を設置することも考えられる⁴。

ギリシャの今の状況について例を挙げたい。ギリシャでは、憲法により公務員の終身雇用が保障されている。ただこれには条件があり、今働いているポストが廃止された場合には、当該公務員を解雇することも認められている。ポストを廃止したことが違憲かどうかをいま法的機関が審査しており、まだ状況を見守る必要がある⁵。

² 前掲「二 4 最近の憲法改正に関する動き」（33～35 頁）参照。サマラス首相による憲法改正の提案 23 に「公的予算によってファイナンスされる全ての当事者に分析会計の責任規定を設けることを 79 条に追加」とある。

³ 前掲「一 2 (4) ウ 税・財政運営」注 11 (19 頁) 参照。

⁴ 前掲「二 4 最近の憲法改正に関する動き」（33～35 頁）参照。サマラス首相による憲法改正の提案 13 に「法律の合憲性監視の拡散を停止するために、合憲性の最終チェックのみを所管する特別で恒久的な裁判機関を創設する。」とある。

⁵ トロイカの融資条件について、トロイカとギリシャ間で交わした覚書には、外交、治安、市民保護、国防部門を除く行政組織のリストラ策について、最高行政裁判所の審査手続きを受ける旨が記載されており、その手続のこと。在ギリシャ日本国大使館によると、ギリシャ行政改革省訪問後の 7 月 20 日付で、「最高行政裁判所は、提出された 16 件の省庁の機構改革案の審査の結果、11 件を合憲と判断した」旨の現地報道があった。なお、違憲と判断された 5 件については、今後修正される見込み。

(憲法改正手続、行政改革の進め方)

船田議員 二つ質問したい。

一つ目は憲法に関してであるが、ギリシャでは議会における憲法改正の手続がとても複雑であり、非常にハードルの高いものとなっている一方で、憲法に関する国民投票がないと聞いている。憲法改正を行う際、議会による国民に対する周知、PRはどのような形で行っているのか。

もう一つは、行政改革の観点から、政府として、公務員の数減らすための施策をとられているのか。例えば公務員定数の削減計画を作り、年次的に定数削減を実施していくということはあるのか。あるいは公務員の数減らさない役所に対して、何らかのペナルティを科すということはあるのか。先ほど、憲法でかなり公務員の身分が守られていると聞いたが、そこを突破しないと財政問題はなかなか解決しにくいのではないのか。

ミツォタキス大臣 皆様御存じかと思うが、ギリシャの議会では憲法改正につき非常に難しい手続を経る必要があり、議会の会期 2 回にわたる手続が必要とされている。

第一会期では、憲法改正についての提案が行われる。第二会期では、第一会期でなされた提案について、当該提案が行われたときの議論に束縛されることなく新しい状態で検討が行われる。第一会期では 5 分の 3 以上の議員の賛成が必要となる。第二会期では過半数の賛成をもって可決される。

一度憲法改正が行われると、その後 5 年間は憲法改正が認められない。これは憲法改正がどれだけ重いものかということを表している。

特に今のギリシャの状況を見ると、このような憲法改正に関する合意は、そう簡単に形成されるものではないと思われる。そのために、今のような政治状況では、本質的に重要な憲法の改正を行いにくい状況になっている。

例えば 2006 年から始まった憲法改正の際には、初めは非常に野心的な改正案が出されていた。しかし、本質的に重要な事項に関するものとして最終的な合意がされたのは、議員自身の兼職を認めるという事項に関する変更だけであり、それ以外の変更は本質的なものではなかった⁶。

したがって、この次に行われる憲法改正においても、議論していく段階で合意が困難になる状況は十分予想され、本質的な改正がどこまで可能となるかということについても疑問が持たれている。

この 5 年間でギリシャの公務員数は劇的に減少している。このような劇的な公務員数の減少が達成できた背景として、まず新しい職員を採用しなかったこと、そして契約を延長することができる臨時雇いの職員の契約延長を認めな

⁶ 前掲「二 3 【備考 3】 2008 年改正」(33 頁)参照。

かったことが大きな要因であったと思われる。

先ほど御指摘があったように、公務員のポストをなくすことはかなり難しく、公務員の数を減らすということは相当大変であったが、財政状況を改善するためにはどうしても必要であった。

（行政裁判所の最終決定、環境権条項）

斉藤議員 二つだけ簡単に質問したい。一番目の質問は、大臣は、先ほど行政裁判所が憲法に反しているという結論を出した場合、それは最終決定になるかわからないとおっしゃったが、最終的な結論はどのように決まるのかについて伺いたい。

二番目の質問は、大臣は、かつて環境委員会の委員長をされており、環境問題に大変お詳しい方と承知している。私も今環境委員会に所属しており、環境大臣の経験もある。日本の憲法は約 60 年以上、1 度の改正もないが、本年 6 月に閉会した議会で、国民投票法が整備され、憲法改正の環境が整った。日本の憲法に環境条項を是非入れたいと思っている。ギリシャ憲法には、環境条項が入っていると認識しているが⁷、何かアドバイスをいただければありがたい。

ミツォタキス大臣 まず一つ目の御質問についてであるが、御存じのように、ギリシャは最近、行政機関の行ったことにつき最高行政裁判所が違憲判決を下している⁸。これは最終的な判決であり、法的拘束力を持つので政府はこの判決に従わざるを得ない。

二つ目の御質問については、憲法 24 条が定める環境条項に関して、2001 年と 2006 年に改正の議論が提起された。私は確かに環境委員会の委員であったが、2006 年から議論が始まり結局 2008 年の憲法改正には反映されなかった環境条項の改正論の際には、改正案に反対の立場であった⁹。なぜかという、改正後の条項は、開発と環境保護とのバランスを上手くとれていないのではないかと考えたからである。そのような状況で、皆様にアドバイスする立場にはないかもしれないが、ただ一つ言えることは、環境問題は非常に繊細なものを含んでいるため、特に国民の賛成を得る必要があるのではないかと思われる。

⁷ 前掲「【参考 2】環境権条項」(46、47 頁)参照。

⁸ 最高行政裁判所のドゥハニス判事の説明によると、後掲「シャープ最高行政裁判所長官代行からの説明聴取・質疑応答」注 8(81 頁)及び注 9(81 頁)のように「法律に違反した家屋に関し、罰金を払うと準合法財産として認める法律の規定」、「軍人、警察官等の給与を過去に遡って削減する規定」の事例がある。

⁹ 後掲「ツァキラキス教授からの説明聴取・質疑応答」(62 頁)にあるように、この憲法改正は、当初は大規模な改正を狙ったものの、結果的に限定的な規模の改正となった。

（首相が憲法改正を行うことの是非、憲法解釈の変更）

笠井議員 デモクラシーという言葉がギリシャ語からきているという点では、憲法を巡るギリシャの取組に関しては非常に関心を持っている。二つ質問したい。

一つ目の質問は、先ほどサマラス首相が憲法改正の提案をされて、この 9 月から議論になるという話であったが、国民からその首相の提案はどう評価されているのか。また、憲法改正においては、かなり重い手続が整備されているとのことであったが、首相が憲法改正の提案をすることは、どういう位置付けになっているのか。つまり、立憲主義でいうと、国民が権力を縛る建て付けであるところ、縛られる側の首相の方から憲法改正を提案することについては、どう考えられているのか。

二つ目の質問は、憲法の根幹に関わることを、憲法の改正ではなく、ギリシャ政府による解釈の変更によって、事実上中身を変えたことがあったかについて質問したい。日本では最近の閣議決定で、海外で武力行使してはならないという長年にわたる憲法 9 条の解釈を変更し、私に言わせれば、本来できないことをできるようにしてしまったのであるが、ギリシャにおいて、憲法改正以外の方法で憲法の根幹に関わることを実質的に変えたということがあるのかどうかについて質問したい。

ミツォタキス大臣 御質問に答える前に説明しておきたいことがある。ギリシャでは、国民が憲法改正に参加する余地は直接的には全くない。ただ、議員が国民の投票によって選ばれていること、加えて憲法改正の提案が長い期間にわたって議会で審議されているということを考えると、議員は自分を支持する国民の意向をある程度は配慮しながら議論することになると思われる。この観点からは、国民が間接的には憲法改正に関わっているということができる。

サマラス首相が主張している憲法改正案¹⁰を国民がどう評価しているかについては、全般的には支持が得られていると思われる。その中で特に国民から支持が得られると思われることが二つある。一つは大臣が罪を犯した場合、その責任追及の手続をもう少し厳しくするというもので、文句なく国民に支持されると思われる。あと一つは、総選挙を今ほど簡単にできないようにする、早期選挙を制限するという手続に関する提案であり、これは政治の安定性の面からも国民の支持を得られやすいかと思っている。

二つ目の質問についてであるが、ギリシャでは解釈を変えることで憲法を本質的に変えるということは余り行われていない。ギリシャの憲法には御存じの

¹⁰ 前掲「二 4 最近の憲法改正に関する動き」(33～35 頁)参照。

ように解釈規定というものがあり¹¹、解釈規定を変える際にも憲法の条文改正と同様の難しい手続が必要となるからである。例えば環境条項についても、「何が森林か」ということについての解釈が規定されており、このような細かい点においても解釈を変えるということは非常に難しくなっている。

（憲法改正の進め方）

馬場議員 サマラス首相が 30 項目にわたる憲法改正の提案をされているということであり、それぞれすばらしい御提案であると思うが、実際に憲法改正の提案をするに当たり、まずは憲法改正の必要性を確認するために 5 分の 3 以上の議員の賛成が必要であるということは、180 人以上の議員の賛同を得ないといけないということである。それだけの賛成を得ることは、現在の議会構成を見るとかなり難しいのではないか。もし憲法改正に失敗すれば政権にダメージを与えるであろうし、あるいは憲法改正が実現したとしても、妥協を重ねた結果、改革の中身自体が骨抜きにされてしまうこともあり得る。大臣は、憲法改正の提案をどのようにして成功させるか、秘策をお持ちであるのか。

ミツォタキス大臣 御存じのように、現在のギリシャの政治的な状況は、経済危機の後、非常に厳しいものになっている。ただ、このような状況で憲法改正の議論を重ねるということで、かえって異なる意見を持っている政党との間にも協力関係などが生まれるのではないかと期待している。サマラス首相の提案は、政界の雰囲気というものを少しでも良くすることができる非常に良い機会となるのではないかとと思われる。

ただ、もう少し現実的な視点に立つと、私は、今の野党との議論を続ける中で、もし、どうしても基本的な部分で合意できないというものがあれば、憲法改正の議論自体をやめるべきではないかと思っている。前回の改正のように、本質的でない小さな変更をするだけならば、憲法改正の意味はないからである。

（議員定数）

西林駐ギリシャ大使 最後に一つ教えていただきたい。行政改革の一つとして議員の数を 300 から 200 程度にすべきであるという意見をメディアなどで見かけるが、議員の数をカットする可能性はあるのか。

ミツォタキス大臣 個人的には、私の同僚からは全く賛同を得られないが、議会議員の数は 200 人でいいのではないかと思っている。その前提としては、ギリシャの憲法では議員の数は 200 人から 300 人の間と幅を持たせてあるというこ

¹¹ 前掲「【参考 3】 解釈規定」（48、49 頁）参照。

とである。これについては、選挙法で具体的な人数を決めることになる。ただ、今のギリシャの議会の状況では選挙法の改正すら難しいのではないかとと思われる。

(おわりに)

ミツォタキス大臣 日本からはるばるお越しくださったことに感謝申し上げます。それと同時に皆様がギリシャの憲法改正について学ぼうという真摯な姿勢を持っていらっしゃることに敬意を表したいと思います。他の国からシステムや国の体制を学ぶということは、自分の国を良くするためにも非常に重要なことであると思います。今後も皆様と協力をしていきたいと思っています。

武正副団長 本日はありがとうございました。

以上

ツァキラキス教授（アテネ大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 17 日 14:00～15:30

於：在ギリシャ日本国大使館

○ ギリシャ側出席者

ツァキラキス（Tsakirakis）アテネ大学法学部教授

（はじめに）

武正副団長 本日は、憲法改正手続、国民投票、環境条項、緊急事態条項、国民の憲法への関心を高めることなどについて教授にお伺いできればと思っております。

ツァキラキス教授 本日は皆様に、法学の情報を私からお伝えできることを大変嬉しく思います。また、大国である日本から皆さんのような立派な議員団に來訪いただきまして、本当に名誉なことと思います。

事前に皆様から関心事項を頂戴し、読ませていただきました。また、今、武正副団長が関心事項としてお示しく下さいましたことに対する回答も用意して参りました。何か御質問、疑問点などありましたら、是非自由に発言していただき、それに柔軟に答えていきたいと思っておりますので、よろしくお願いします。

（憲法改正）

ツァキラキス教授 今日に至るまで、ギリシャにおける憲法改正において、議会内での合意形成プロセスで非常に難しい局面に接したことはない。1974 年から約 40 年の間に 3 回の憲法改正があった。1986 年に行われた最初の憲法改正の目的は非常に限られたものであり、大統領の権限を縮小させるものであった。野党はこの改正案に賛成しなかった。当時の与党は全ギリシャ社会主義運動（PASOK）であった。

二回目の憲法改正は 2001 年に行われた。こちらは非常に大きな改正であり、70 を超える条項に修正・変更が加えられた。この憲法改正は、PASOK とギリシャ新民主主義党（ND）との 2 党の合意で成立したものである。憲法改正に当たっては、最初は、それぞれの条項に関する実質的な議論は行われず、党首同士の合意がまず結ばれ、その後、それぞれの条項に関する詳細、かつ、実質的な議論が行われた。

2008 年に三回目の憲法改正が行われた。これは、当初は非常に大きな改正を

狙ったもので、議員の免責特権の剥奪や、兼業の禁止を含んだ大規模な改正を目指したが、結果的には非常に限られた条項の改正にとどまった¹。

憲法改正手続では、2段階の手続が必要になる。第一段階として、議会の中で憲法改正の必要があるかどうかの議決がなされる。第二段階として、憲法改正を実施するかどうかの議決がなされる。第一段階と第二段階との間に議会の選挙を挟まなければならない。第一段階の議決における賛成者数がどれ程であったかによって、後の第二段階の議決において求められる賛成者数が変わってくる。第一段階の議決の際に総議員の3分の2以上の賛成を得た場合、第二段階の議決においては総議員の過半数の賛成を得る必要がある。また、第一段階の議決において総議員の過半数の賛成を得たものの、3分の2以上の賛成を得ることができなかった場合には、第二段階の議決の際に総議員の3分の2以上の賛成が必要となる²。

日本では、憲法改正に当たって国民投票が必要であると承知しているが、ギリシャでは憲法改正に当たり国民投票は必要条件となっていない。その理由は、第一段階と第二段階の採決の間に議会の選挙を挟むため、間接的にはあるが、当該議会選挙の際に国民の意思をくみ取ることができるからである。しかし、実際のところ、当該議会選挙では正確に国民の意思を問うことができていない。選挙の際に政治的なキャンペーンを展開するかたちで選挙活動が行われてしまうため、条項一つ一つの細かい議論に踏み込むことができないからである。

(憲法教育)

ツァキラキス教授 学校での憲法教育については、ギリシャの中学3年生に当たる15歳の時に、「社会政治」という授業で一般的なことが教えられている。

(サマラス首相による憲法改正の提案³)

ツァキラキス教授 皆さん御存じのように、5月にサマラス首相が憲法改正について提案をした。この提案には非常に重要な内容が含まれている。例えば大統領の直接選挙による選出、憲法裁判所の創設、私立大学の設置を禁止する条項の廃止などである。皆さんに申し上げたいことは、この提案は非常に重要なものであったにもかかわらず、欧州議会選挙直前の選挙活動中に行われたものであり、その提案事項の一つ一つが真剣に議論されることがない状況で提案され

¹ 3回の憲法改正事例の詳細は、前掲「二 3 現行憲法の改正事例」(31～33頁)参照。

² 総議員の5分の3以上の多数により憲法改正の必要性の確認がなされた場合には、憲法改正の実施のための議決は、総議員の過半数の賛成を得ることで足る(憲法110条2項前段)。前掲「二 2 憲法改正手続」(29～31頁)参照。

³ サマラス首相による憲法改正の提案の詳細は、前掲「二 4 最近の憲法改正に関する動き」(33～35頁)参照。

たものだということである。

私の認識では、この憲法改正に関する提案が、実際に議会で議論されるための真剣な提案であったかどうかについては疑問があるところ、この中で 1 点だけ、議会での議論に値する項目がある。それは、私立大学の設立を禁止する条項の廃止である。現行憲法のように、世界中で私立大学の設立を禁止するような条項を持った憲法というものは、余り見られないと思われる。

憲法裁判所の設立に関して、私見では、欧州の国にとって憲法裁判所の設置の意味はないように思われる。というのも、欧州の中には、欧州裁判所（EU 裁判所）と欧州人権裁判所の二つの裁判所があり、EU 単位での裁判所が国内の訴訟について最終的な判断を下すということがあるので、仮に国内に憲法裁判所を作ったとしても、余り大きな意味を持つとは思えないからである。これら二つの EU の裁判所は、欧州裁判所では経済問題も扱っているし、人権裁判所では、基本的人権に関する裁判も扱っていることから、それらが既に憲法判断をする裁判所として機能していると認識している。

（大統領の直接選挙制）

ツァキラキス教授 次は、大統領を直接選挙で選ぶというテーマについて説明したい。大統領の直接選挙とは、大統領に対してより大きな権力を与えるということを意味する。直接選挙を行うに当たっては、大統領がどのような権限を有し、どのような政治的な権力を持つのかということを、詳細に至るまで議論する必要がある。そうしないと政治的なバランスを欠いてしまうからである。

（国民投票の提案）

ツァキラキス教授 今日に至るまで、最後にギリシャで国民投票が行われたのは、1974 年であり、王政を維持するか否かということが問われた⁴。この国民投票は、現行憲法の施行前に実施されたものであり、現行憲法に基づく国民投票は現在まで行われていない。国民投票には 2 種類あり、一つは立法に関する国民投票、もう一つは国の重大事項に関する諮問的な国民投票である⁵。

立法に関する国民投票の場合は、5 分の 2 以上の議員の賛成によって国民投票が提案され、可決には 5 分の 3 以上の議員の賛成が必要である。最近では、ギリシャの電力会社に関する法案に関する国民投票⁶が、総議員の 5 分の 2 である

⁴ 国民投票の実施例は、前掲「三 4 実施事例」注 48(38 頁)参照。

⁵ 前掲「三 1 立法に関する国民投票」及び「三 2 諮問的な国民投票」(36～38 頁)参照。

⁶ The Wall Street Journal “Greek Parliament Approves Plan to Sell Part of National Power Company” (2014 年 7 月 9 日付) は、「7 月 9 日、ギリシャ議会において、野党及び労働組合の抵抗があったにもかかわらず、約 2,500 億ユーロの緊急援助計画の条件であった、電力市場の規制緩和を実現するための国営電力会社の一部売却法案が、賛成多数(引

120 人の議員の提案で提出された。120 の票を集めて提案にはどうにかたどりついていたが、総議員の 5 分の 3、つまり 180 の賛成票を集めることは不可能に近く、国民投票は実施されるに至らなかった。パパンドレウ元首相の時に、ギリシャの財政危機に際して EU 等からの支援を受けるか否かについて国民投票にかけられそうになったが、これも実施には至らなかった。この国民投票が実施されなかった理由は、国民投票の制度上の問題ではなく、タイミングの問題であり、時間的に非常に差し迫った時に国民投票の実施を首相が提起したために、欧州諸国から強い反発を浴び、国内からも混乱するとの声が揚がったことが挙げられる。

現行憲法になってからの 40 年間、国民投票というものが実施されたことがない理由の一つとして、国民投票の設問は、回答がイエスかノーかという簡略化した問いでなければならないという規定があり⁷、それでは物事の本質を問うという意味で非常に使いにくいために、国民投票の実施は難しくなっていると思われる。

(国民投票を主導するのは議会か政府か)

船田議員 最後に御説明いただいた国民投票の制度であるが、御説明によると、立法に関する国民投票と諮問的な国民投票と二つあるとのことであるが、諮問的な国民投票は、政府、つまり行政側が国民投票にかけてほしいと議会に申し出をするものだということであった。ということは、ギリシャの国民投票制度は、議会がイニシアチブを持った国民投票制度として貫徹しているわけではなく、主導権は行政、あるいは政府にあるということなのか。

ツァキラキス教授 国の重要事項に関しての諮問的な国民投票に関しては、いつも政府が主導権を握る。例えば先ほど御紹介したパパンドレウ元首相が提案した国民投票などがそうで、これも議会で過半数の賛同が得られていれば、実施されていたと思われる。

一方、立法に関する国民投票については、議員がイニシアチブをとることができる。ただし、国民投票の提案には総議員の 5 分の 2 以上の賛成、採択には総議員の 5 分の 3 以上の賛成が必要であるので、議員がイニシアチブをとる場

用者注：夏季議会のため 51 票)で可決された。一方、国民投票の提案に必要な 120 票は確保され、野党急進左翼進歩連合(SYRIZA)による電力会社民営化に関する国民投票の提案が予想されるが、180 の賛成票の確保は困難で、国民投票実施の可能性は低い」旨を伝えている。

⁷ 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法には、設問・回答を簡潔に表現し(3 条 2 項)、及び有権者は「はい・いいえ」で意思表示する(13 条 1 項)旨の規定がある。前掲「三 3 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法」(38 頁)参照。

合の方がハードルが高くなる。先ほど御紹介した、つい最近行われた電力会社の民営化に関する法案に関して民意を問うという国民投票の提案については、本当に国民投票が実施されることを期待するのではなく、政治的なアピールを目的としたものであったかと思われる。

ギリシャでは、政府のイニシアチブ、あるいは議員のうち総議員の 5 分の 2 以上の賛成によって国民投票が提案されるが、もし、国民投票に関する憲法を改正するのであれば、要件として他の多数決、議員の数だけではなく、国民の賛成、提案数というものや、他の要素も考えることができるであろう。例えばイタリアでは、国民の署名の数を要件として国民投票を行っている⁸と承知している。ただ、個人的な意見としては、このような国民の署名の数を要件とするのは、余り建設的ではないと思う。

(憲法改正の提案)

斉藤議員 憲法改正について質問したい。サマラス首相が憲法改正の提案をしたとのことであるが、首相が憲法改正の提案をした場合、必ず議会で議論を開始しなくてはならないという制度になっているのか。日本では、あくまでも憲法改正を発議できるのは議会ということになっている。憲法は行政を縛るものであるから、行政による発議はできないというのが我々の基本的な考え方であり、その点について伺いたい。また、先ほど先生は、サマラス首相の憲法改正の提案は、欧州議会選挙のキャンペーン中であったので云々という話をされていたが、これはどういう意味か。

ツァキラキス教授 最初の御質問は、確かにおっしゃるとおりである。もし憲法改正の提案を議会に諮るのであれば、憲法の条文にのっとり、憲法改正の提案について議会に提出されるのが筋であるところ、今回のサマラス首相の憲法改正の提案は、そのような手続を経ることなく、選挙前に選挙活動の演説等の場において公約という形で発表されたものであり、文書を議会に提出して議論するという形はとられなかった。私としては、サマラス首相の提案は、言うだけ言ったというだけで、議会における議論にまで持ち込まれないのではないかと考えている。

次の質問については、日本とは少し状況が違うので御理解いただくのが難し

⁸ 一定の分野を国民投票の対象外としている例として、イタリアにおける法律廃止の国民投票制度がある。

イタリアでは、50 万人の選挙権者又は五つの州議会の要求により、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部を廃止するために、国民投票が行われる（イタリア憲法 75 条 1 項）。ただし、租税及び予算、大赦及び減刑、国際条約の批准の承認に関する法律についての国民投票は、認められない（同条 2 項）。

いかかもしれないが、欧州議会選挙の前というのは、各国、各党がいろいろな政策を掲げ、いろいろな議論が飛び交っている。その際に、細かい憲法改正の条文の中身を議論する余地がないというのは明白であり、公約という形で憲法改正の提案というものを演説で述べるというのは、タイミングからしても、選挙戦の話題の一つとして使われたのではないか、という意味で御説明申し上げたところである。

一つ付け加えると、サマラス首相の憲法改正の提案の中で2、3どうしても憲法改正を実現すべきと思われる条項がある。例を挙げると、首相任期の制定、大臣の権力、大臣職と議員職との両立の不可能性、刑事責任規定の見直しという項目は、全ての国民が同意する改正事項となっていると思われる。ギリシャ憲法は、非常に強固な硬性憲法であり、憲法改正手続に厳しい要件が課せられているので、このような国民が同意をすることが容易に想定されるような事項であっても、議会で多数を得て憲法改正を実現させることが非常に難しい。今御紹介したような条項は、絶対に改正すべき条項であると国民世論も感じていると思われるが、議会の中では別のテーマが議論されており、このような憲法改正のテーマに踏み込む余地がない状況である。私としては、こういうものこそ9月までにきちんと議論しなければいけないテーマであると考えている。

(環境権⁹)

ツァキラキス教授 ここからは環境権についてお話ししたい。

恐らくギリシャ憲法が欧州で初めて環境権を定めた憲法ではないか。環境権が定められた理由は、東日本大震災のように急に起こる自然災害に備えるためではない。ギリシャ憲法の環境権規定は、アテネだけでなく全土で起こっている、環境破壊、排気ガスや工業排水等による汚染や森林破壊に対応するために作られた。また、環境破壊に関しては、住宅環境についても関係してくるが、ギリシャの人々は、恐らく8割くらいは住居を保有しており、恐らく4割くらいの人が、現住居の他に別荘という形で二つ目、三つ目の住居も保有している。大規模な投資や大規模な建築、新たな施設の建設に関し、環境破壊との関連で厳しい法規制が必要であると認識している。

一つの例を挙げると、もしクレタというアテネから離れた島で大規模な施設の建設があり、そこで環境破壊が発生した場合、最高行政裁判所は、クレタ島から離れたアテネにいても被害のある環境破壊が起こっているのかどうか、全ギリシャ国民に影響するものであるかどうかという観点から判断を下すと思われる。少し個人的な意見で誇張しているかもしれないが、現在では最高行政裁判所が、全ギリシャの環境というものが、ギリシャ人全てに影響す

⁹ 前掲「【参考2】環境権条項」(46、47頁)参照。

るのであるというような哲学に基づいて憲法を理解して職務を行っていると思われる。ただし、これは本当に個人的な意見である。

2001年に憲法が改正され、環境権の条項が設けられたが、この規定は、自然環境と全てのギリシャ人の生活との関係及びこれに関する権利を定めるとともに、自然と人の生活環境とは密接でなければならないという理念に基づいている。この環境保護というテーマは、ギリシャで非常に重要なテーマであるが、その一方でこれを管轄している最高行政裁判所の権限が、拡大しすぎることのないようにバランスを保つということも非常に重要である。最高行政裁判所が承認をしないことによって、企業の大規模な投資や事業ができないという状況が実際に起こるわけであるが、その際に、最高行政裁判所が過度の権限を持つことのないようにしなければならないと考えられている。

環境保護と裁判所の権限のバランスの在り方に関して例を挙げると、欧州人権裁判所にも同じように環境保護と人権ということで提訴がなされているが、例えば工場からの公害であるとか、汚染された工業用水により周りの住人の人権が害されているという件、あるいは、ヒースロー空港の近くの住民が飛行機の離発着の騒音によって眠れないとして提訴されたことに関して、欧州人権裁判所は、このような件に深く踏み込んでこないという現状がある。

(緊急事態¹⁰)

ツァキラキス教授 ギリシャ憲法には、緊急事態条項が組み込まれている。内閣、政府が緊急事態、つまりは切迫した予見できない事態が起こった時に命令を発出することができる。この緊急事態に関する命令は、40日以内に議会で審議され、承認される必要がある。緊急事態条項を設けた目的は、正に緊急の事態、地震、火災、山火事などの大規模の災害が発生することによる切迫した状態、通常の法案のように議会で審議を行っている時間がない場合に備えることである。したがって、より短い期限を設けて手続を迅速化することができる条項になっている。

欧州の債務危機が発生してからのこの4年間は、緊急事態条項が多く発動された。4年間ひっきりなしに緊急事態条項を使うというのはどうかという批判があり、司法機関からも疑問が呈されている。欧州債務危機が起こってからの4、5年間で、緊急事態条項がいわば乱用のような形で数多く発動されたと言える。欧州債務危機に際して発動された緊急事態条項に基づく法令の内容としては、欧州からの経済的な援助に関する覚書から国の基本的な方針を決めるような法案に至るまで、緊急事態条項を使って法令の議決が行われた。現在では、緊急事態条項の使用方法、使用の機会についての議論が厳しくなされている。緊急

¹⁰ 前掲「一 2(8) 緊急事態」(23～28頁)参照。

事態条項を使用しての法令の議決は、過去 40 年間でも数回は見られたが、この 4、5 年のように数多く見られたことはなかった。緊急事態条項の発動は、議会の議論を迂回するようなもので、良くない兆候である。近年では、経済危機など緊急事態とは言えない時にこの規定が発動されており¹¹、問題である。40 日以内という期限を設け、議会で議決を急ぐということは、真の意味での民主主義からは少し外れているように思う。近年の状況としては、欧州経済危機対応として必要な計画がうまくいっていないことや、当該対応のために可決しなければならなかった法案提出のスケジュールがうまくいっていないことで、時間がなくなったためにこの緊急事態条項を使って議会を通しており¹²、真の意味での緊急事態ではない時間がないという理由で、緊急事態条項を発動する事案が多く見られるという問題がある。

財政状況健全化についてお話しする時間はあるだろうか。

武正副団長 財政健全化に関する御説明もお願いしたいところではあるが、当方よりお伺いしたいことがあるので、あとは質問とさせていただきたい。

(現行憲法の評価、憲法に規定すべき事項の範囲)

笠井議員 2 点だけ質問したい。ギリシャの 1975 年憲法の評価について、どのように評価されているのか。つまり、1974 年にギリシャの軍事独裁政権が崩壊し、王制から共和制に移行したと承知しているが、民主主義へ完全に移行する過程の中で 1975 年憲法が成立し、その後 3 回の憲法改正があったわけであるが、この 3 回の憲法改正は、ある意味その民主制へ完全に移行していく過程の中で、当然改正が必要になるものであったのか。

もう 1 点は、ギリシャ憲法は、現在の欧州の中で最も包括的できめ細かい憲法の一つであると聞いているけれども、どこまでを憲法で規定し、どこからを法律に規定することになっているのか。憲法で規定したものを法律で具体化する境目はどこにあるのか。ギリシャ憲法における憲法論としてどのように考えられているのか、質問したい。問題意識としては、細かい事柄も憲法にいろいろ書けるとは思うが、果たしてどこまで詳細な事柄を憲法に書くべきなのか。あるいは、憲法に余りに詳細な規定を置いた場合、それに基づいた法律を制定できるのか。憲法と同じ内容を法律に規定するだけになってしまうのではないかということである。憲法の規定を細かくすればするほどそういう問題が出てく

¹¹ 在ギリシャ日本国大使館によると、過去 2 年間で 21 件の緊急事態条項の発動事例がある。発動事例の詳細は、前掲「一 2 (8) ア ②近年の状況」(24～26 頁)参照。

¹² 最近の主な事例としては、ギリシャ国営放送の閉鎖に関する緊急事態条項の発動事例がある。前掲「【参考 1】 5 ギリシャにおける財政危機及び政治の動きに関する略年表」注 71(45 頁)参照。

と思うが、そのような憲法議論は、ギリシャ憲法においてあるのか。

ツァキラキス教授 一つ目の質問に関しては、個人的な意見であるが、1975年憲法は非常によくできた良いものであると評価している。その理由は、民主制を今日まで長きにわたり問題なく継続することができたからである。政治体制の規定は、この憲法の中核となっており¹³、評価できる。大統領の権限が縮小された一回目の憲法改正¹⁴については、必ずしも必要なものではなかったと思うが、無事行われた。そして、私を含めた周囲の意見では、二回目の憲法改正¹⁵は、余り高い評価を得ていない改正であったといえる。必要性のない事項に関する改正や、欧州のスタンダードに無理に合わせるような改正もあり、憲法の全条文の3分の1以上の条項が改正されたということに併せて、改正の内容が良くなかったという評価をしている。

二つ目の質問については、御指摘のとおり、ギリシャ憲法は非常に詳細なものであると承知している。アメリカにいる私の友人の法学の教授は、憲法の単語数が多い国ほど経済的な発展に問題を抱えているというリサーチをしたこともある（笑）。私の考えでは、憲法というのは、より簡潔であるべきと思う。憲法に多くの事項を詰め込んでしまうことは、逆に国民や議員が自由に動けなくなり、その動きを阻害するということにつながるので、より簡潔な方がよいと考えている。

（憲法改正提案の時間的制限、解釈規定、国と地方の関係）

武正副団長 3点質問したい。一つ目の質問は、憲法改正の提案が最後の改正から5年間許されない理由について。二つ目の質問は、なぜギリシャ憲法には、解釈規定¹⁶という非常に珍しい規定があるのか。三つ目の質問は、地方自治について。ギリシャはずいぶん地方自治も充実していると思うが、一方、ギリシャ憲法には地方の財源を中央が面倒を見なければならないという条項などもあり、これが財政規律を守ることができない一つの理由なのではないか。地方と中央、地方自治についてギリシャ憲法ではどのように考えているのか。以上3点について伺えればと思う。

¹³ 憲法1条

1. ギリシャの政体は、大統領をもつ議会共和制である。
2. 政体は、国民主権に基づく。
3. 全ての権力は国民に由来し、国民及び民族のために存在し、憲法の定めるところにより行使される。

¹⁴ 前掲「二 3 【備考1】 1986年改正」(31頁)参照。

¹⁵ 前掲「二 3 【備考2】 2001年改正」(32頁)参照。

¹⁶ 前掲「【参考3】 解釈規定」(48、49頁)参照。

ツァキラキス教授 まず一つ目の質問について、憲法改正が最後の改正から 5 年を経過するまで許されない理由としては、憲法を簡単に改正できないようにするためである。私の認識によれば、日本の憲法も憲法改正は簡単にできない種類のものであると思う。欧州の各国の兆候として、憲法改正手続についてはより簡単な手続とするものが主流である。私の考えでは、ギリシャ憲法の 2 回の議決とそれらの議決の間に議会選挙を挟むという手続は、非常に厳しいと思うけれども、基本的な人権などに関する非常に重要な条項はこのまま厳格な手続で、それ以外の条項に関してはより簡単な手続で憲法改正ができる方がよい。そういう問題意識で、ギリシャ国内でも議論されている。

二つ目の質問の解釈規定については、私から答えることは難しい。

三つ目の質問について、ギリシャ憲法では、地方行政に関してはアウトラインになるような規定のみを定めており、詳細な部分に関しては法律で定めるという体制をとっている。中央と地方の関係については、たくさんの問題を抱えているが、例えば経済危機で不動産税が増税されているが、不動産税を中央政府に納めると、基本的に地方に還元されるという制度となっており、多くの問題を抱えている。

(おわりに)

武正副団長 どうもありがとうございました。最後に一つだけお願いがあります。44 条の緊急事態条項がこの 4、5 年で何十回も使われたということでしたが、是非その事例を大使館に資料として届けていただければありがたい¹⁷。

ツァキラキス教授 とにかくたくさんありますので、調査するのが大変であろうと思いますが（笑）。

武正副団長 どうもありがとうございました。

以上

¹⁷ 発動事例の詳細は、前掲「一 2(8) ア ②近年の状況」(24～26 頁)参照。

共和国議会本会議場視察及びクシルハキ法案審査部長からの 説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 17 日 17:00～18:00

於：共和国議会

○ ギリシャ側出席者

スタサコプロス (Stathakopoulos) 教授

クシルハキ (Xirouhaki) 法案審査部長

(ギリシャの歴史、議会の役割)

スタサコプロス教授 この建物は、宮殿として建てられた。初めの国王と二人目の国王は、ギリシャ人ではなくドイツ人であった。初めのうちは、憲法も法律もなく、国民の支持もないまま王位に就いている状態であった。

1821 年にトルコに対し、いわゆるギリシャ独立運動が起き、1830 年にギリシャは独立した。ギリシャ独立戦争は、フランス革命などの影響を受け、国民主権に基づいた国を作ろうという機運が盛んな頃のものであった。しかし、イギリス、フランス、ロシアなどの大国の介入により民主主義国家を作ろうという試みが挫折し、どの国に対しても中立的な国から国王を迎えることとなった。それがドイツ人の王、オソン 1 世である。

当時、アテネの人口は 1 万 5 千人程度であったが、なぜアテネが首都に選ばれたかということ、ヨーロッパの国には、古代ギリシャへの憧れがあったためであろうと言われている。初めは、アクロポリスに議事堂を作ろうという案もあったが、幸いにしてこれは実現しなかった。

この建物を設計したのは、フリードリヒ・フォン・ゲーフナーという、やはりドイツ人の建築家であった。現在は建物の外側のみ、当時のまま残っている。この建物は、2 回大きな火災が起き、その後、様々な用途に使用されていたが、ギリシャで最も強いと言われた首相、エレフテリオス・ヴェニゼロスが 1935 年に、この建物を議事堂にすることとした。皆さんの机の上に丸い穴の跡があるが、これは、議員がここにインクつぼを立てていた名残である。

国民は成文憲法の制定を求め、宮殿の前に集まって集会を行うなどしていたが、初代国王のオソン 1 世は、憲法制定に対して激しく反対していた。しかし 1844 年憲法が制定され、議会が機能し始めた。初めての憲法は、かなり進歩的な内容であった。というのも、男性のみではあるものの全ての国民が、その財産の多寡にかかわらず、参政権を与えられていたからである。なお、女性が参政権を得たのは、1952 年である。

19 世紀には、このような憲法が存在したにもかかわらず、国王は法律とは関係なく、独断で政治を行っていた。その当時は、少数派の政党が政権を握ることもあり、ハリラオス・トリクピス首相がこの点について初めて国王を批判した。これが 1875 年のことであり、それ以降、選挙の結果がそのまま政権に反映されるようになった。

20 世紀、ギリシャの政治はかなり混乱した状況が続いた。1936 年には軍事独裁政権が誕生した。軍事独裁政権は崩壊するも、第二次世界大戦の期間中、ドイツの占領下にあった。1967 年に右翼によるクーデターが起こり、1974 年まで再び軍事独裁政権が存在し、議会は機能していなかった。軍事独裁政権が倒れた時に、国民投票が行われ、その結果、国王を追放することを決定し、それ以降ギリシャは、共和制となった。現行憲法は 1975 年に制定されたものであるが、1975 年から現在までがギリシャの政治史の中で最も安定した時期であると言われている。

(議事堂内の様子)

スタサコプロス教授 現在では、国の元首は大統領である。大統領は国民から選ばれることなく、議員による選挙で選ばれている。そのために、大統領は実質的な権限を持たずに、国のシンボルとして存在している。政権を実際に握っているのは首相であり、選挙により最大の支持を得た党の党首が就任している。ギリシャにおいて三番目に重要な地位は、議会の議長である。議長の席は、1 番上の席と決められている。その周りの椅子が、6 人の副議長が座る席となっている。議長も副議長も全て議員の中から選ばれている。

議長席のすぐ下にある、マイクの付いている席が演説をする場所となっている。上の電光掲示板に演説する人の持ち時間が出るようになっており、演説の残り時間がすぐわかるようになっている。5 分以下の短いスピーチであれば、自席で行うこともできる。

この議事堂の中で審議される全ての情報は、公開されることになっている。そのために速記者の席が一番下の席にあり、併せて審議の内容について録音もしている。上には議会のテレビ局のテレビカメラもあり、そちらで審議の様子を記録している。同じ階には、新聞記者とテレビカメラなどがある。その上の階には、約 200 の傍聴席が設けられており、一般国民が入ることができる。マイクの付いていない席は、外国からきた VIP、国内の重要な訪問者のための席である。この場でスピーチを行う権利を有するのは議員のみであるので、この訪問者の席にはマイクは付いていない。

こちらの少し高くなった席は、大臣席になっている。首相はいつも一番前の一番右の席に座っている。ここには、副大臣や次官が座ることもある。ギリシ

[ギリシャ]

ャでは、ほとんどの場合、首相も閣僚も議員であることが多い。ただ、これには例外もあり、ギリシャでは最近テクノクラートの内閣というのも誕生している¹。議員の支持を得ることができれば、必ずしも首相や閣僚が、議員である必要はない²。ただこれは、かなり限定された例外的な状況である。

(選挙制度)

スタサコプロス教授 ギリシャには、300 人の議員がいる。現在、ギリシャの議会は一院制である。ただ、第一次世界大戦の前と 19 世紀のごく短い期間には、元老院があり、二院制であったことがある。議員の任期は原則 4 年³であるが、度々早期選挙が行われ、これより短くなることもある。ギリシャは選挙区に分かれており、それぞれの選挙区の人口に応じた数の議員を議会に送ることになっている⁴。ただし、支持率が 3%を下回った党は、議会に議席を持つことができない⁵。

投票用紙はそれぞれの党ごとに置かれており、投票する人はまず党を選び、その党の中の自分が支持する人に印をつけるという方式を採っている。ボーナス議席という制度があり、選挙で第一位の支持率を得た政党が 50 議席をボーナスとして得ることになっている⁶。これは政権の安定を保つための仕組みであるが、この制度については、廃止した方がいいのではないかという議論も最近行われている。

過半数の議席、すなわち、151 議席以上を得た党のみが、単独で政権をとることができる。現在のギリシャは連立政権となっている⁷。

¹ 2012 年 5 月に総選挙が行われたが、選挙後の連立協議が決裂したことを受け、大統領によりピクラメノス氏が暫定首相に任命され、同氏は、実務者などテクノクラートで主に構成する暫定政権を発足させた。「ギリシャ暫定内閣が発足、急進左派連合党首は反緊縮の撤回拒否」ロイター電子版(2012 年 5 月 18 日付)参照。

² 前掲「一 2 (4) オ 首相等の任命」(14、15 頁)参照。

³ 憲法 53 条 1 項

⁴ ほとんどの議員は、選挙区において選挙されるが、総議員の 20 分の 1 を超えない議員の一部については、法律の定めるところにより、各政党の全国を通じた得票総数に比例して、全国を通じて選挙することができる(54 条 3 項。56 条 3 項において「全国区選出議員」と呼ばれている。)。議員の選出についての規定を法典化したものである 2012 年大統領令 26 号 2 条 1 項によると、全国区選出議員の議席数は、12 議席である。国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(5) ギリシャ憲法』(2013 年 2 月)11 頁。

⁵ 2007 年大統領令 96 号 99 条 1 項

⁶ 2008 年法律 3636 号 1 条

⁷ 2012 年 6 月の総選挙により、新民主主義党は、全ギリシャ社会主義運動及び民主左派と連立政権樹立で合意した(2013 年 6 月、サマラス首相の国営放送局の閉鎖方針に反発し、民主左派は政権を離脱した。)。外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/greece/data.html#01>, 平成 26 年 8 月 27 日最終閲覧)。なお、現在 (2014 年 9 月 10 日) の政党別議会構成の詳細は、前掲「【参考 5】ギリシャの政治体制」(53、54 頁)参照。

(議事規則)

スタサコプロス教授 ギリシャの議員の主な仕事は、法案の作成である。議会には、例えば経済問題、教育問題、社会問題などのテーマを所管する委員会に分かれており、それぞれの委員会がこの議事堂とは別の建物で審議を行い、法案の第一案を作成する。その後、本会議に法案が提出され、全議員により審議される。議会で法案が可決された後、その法案に大統領が署名を行い、正式な法律として公布される⁸。大統領には、議会で可決された法案を拒否する権限はない⁹。正式にはこの議事堂で審議を行う場合に、大統領の席は一番上の席が与えられている。ただ、ギリシャの歴代のどの大統領も、一番上の席に座ったことはない。なぜなら、この席は元々「国王の席」と呼ばれており、そこに座ることによってギリシャの暗い過去を国民に思い出させたくないという配慮があるからである。もし、大統領がこちらを訪れることがあったとしても、一番上の席には座らずに、それとは別のピンク色の席に座っている。

この議場で行われる二つ目の重要な審議が、議会質問と言われるものである。議員が、大臣又は副大臣に対して様々な質問をする。質問をされた閣僚は、どのような質問であっても書面又は口頭でこれに回答する義務がある¹⁰。議員だけではなく、一般国民も閣僚に対して質問をする権利がある¹¹。

月曜日と金曜日は、一般の議会の質問が行われる。それ以外の日は、大体法案の審議が行われている。現在、ギリシャ議会は夏季期間に入っており、夏季期間の間は、100人ずつの議員が交代で議会に出席している¹²。ただ、非常に重要な法案が審議される場合などには、300人全員が出席することを求められることもある。秋になると通常の議会の審議が行われる。

もし何か御質問があれば、お答えしたい。

⁸ 42条1項

⁹ 議会が可決した法案を拒否する権限はないが、差し戻す規定はある(42条1項)。ただし、国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注4・10頁によると、1864年憲法以降の憲法慣習により、この規定は形骸化している。

¹⁰ 議事規則125条(請願制度)により、一般国民が議員や大臣に対して請願書を提出する権利が認められている。議員は、請願書を受け取った場合、これが重要であると判断すれば、議会で担当大臣に問題提起することができる。

¹¹ 同上

¹² 夏季議会は、議事規則29条及び30条に基づく。通常の閉会中である7～9月の3か月間、定員の1/3ずつが交代で議会に出席する(ギリシャ議会ホームページ(<http://www.hellenicparliament.gr/en/Organosi-kai-Leitourgia/Tmima-Diakopis-Ergasion/>), 2014年8月27日最終閲覧)。

[ギリシャ]

（「ボーナス議席」制度）

斉藤議員 第一党に 50 議席が追加で与えられるというのは、選挙に立候補していない人を議員にするという意味か。

スタサコプロス教授 選挙に立候補していない議員が議員になれるというわけではなく、候補者ではあるが、本来であれば落選するような得票数でも当選できる、議員になれるというシステムである。

笠井議員 ということは、現在の議員の議席数が 300 であるから、250 議席分を通常どおりの選挙によって確定させ、残り 50 議席が「ボーナス議席」ということか。

スタサコプロス教授 ご指摘のとおり、300 議席のうち、通常選挙によって確定する議席の数は 250、ボーナス議席の数は 50 である。

斉藤議員 「ボーナス議席」である 50 議席は、どのようにして確定するのか。

スタサコプロス教授 選挙により第一党が確定した後に、同党にボーナス議席が新たに加算されることになる。このようなシステムができた理由は、過去の一時期、ギリシャの政治が非常に不安定で政権交代が頻繁に繰り返されたことがあり、第一党にまとまった議席数を与えることによって、政治の不安定な状態を避けるために考え出されたシステムである。

スタサコプロス教授 本日は、議会事務局のクシルハキ法案審査部長にお越しいただいているので、法案審査関係の御質問があれば、どうぞお願いします。

（消費税率の引上げ）

武正副団長 日本も消費税を導入しており、今年の 4 月に税率が引上げられた。これからまた、引上げの議論が行われることになっている。日本では、消費税の税率の引上げは、法律の改正によって行うことになっているが、ギリシャでも同様に法律改正によって行われるのか。

クシルハキ部長 消費税率の引上げの法案は、経済省から提案をされることになっており、通常法律と同じように、議会で議決される。

（法案提出の主体、法案審議手続）

斉藤議員 法律の提案は議員が行うのか、それとも内閣が行うのか。議員が法案を提出する場合には、法案審査部長がそれをサポートするのか。

クシルハキ部長 法案は、政府が提出するのが通例である。政府提出法案は、通常の手続を経て議決される。また、議員が提案する法案については、簡単には可決されず非常に難しい手続¹³が必要になっている。

いずれも法律を実施するための財源を非常に厳しく問われる。その審査も当方で行っている。法案が提出される際には、法案の内容をインターネットで公開をして、法案についての一般の国民からの意見も募集し、聴取し、更に良い法案を作るように努力している。

法案の修正も頻繁に行われており、本会議審議の 3 日前までに提出された法案修正案が審議の対象となる。以上が主な法案審議の手続である。

（議会国家予算局）

船田議員 ギリシャには議会国家予算局という組織があると思うが、それは、実際に政府から出された予算案を修正する権限を持っているのか。また、これまでに政府の予算案を実際に修正した実績はあるか。

クシルハキ部長 議会国家予算局は、予算案が提出される前に当該予算案の審査を行うが、1 回決まった予算についてその修正を求めるという権限はない。予算案は、法案とは違った手続で議決されている¹⁴。

（議会閉会中の立法活動）

馬場議員 日本の国会も夏は閉会していることが多く、閉会中は今回のように視察を行ったり、地元に戻って選挙対策の活動をしたりする。ギリシャ議会の議員は、この時期、どのような活動をしているのか。

クシルハキ部長 ギリシャでも同じような状況である。ただ、ギリシャでは閉会中、毎月議員が 100 人ずつ交代で議会に出席しなければいけないので¹⁵、休暇

¹³ 憲法上、法案審議に関する規定は、政府提出法案と議員提出法案とを等しく対象とするものがほとんどであり、議員提出法案について特に手続を加重する規定は見つからなかった。したがって、「非常に難しい手続」とは、実際上の困難さを表現したものと思われる。議員提出法律案の成立件数は、前掲「一 2 (4) イ 【参考】 議員立法の成立件数（現行憲法下）」（18 頁）参照。

¹⁴ 憲法 79 条

¹⁵ 前掲注 12

[ギリシャ]

は、2 週間から 3 週間しかとることができない。その間は自分の選挙区に戻って活動している。

馬場議員 閉会中、議員が毎月 100 人出席するのはなぜか。

クシルハキ部長 法案審議などの立法活動が滞ることのないように、議会閉会中も毎月 100 人ずつ議会に出席することになっている。100 人の選び方は、実際に 300 人いる時の議会構成と同じ割合となるように選ばれている。普通より小さい規模ではあるが、通常の議会と同じように法案の審議を続けることができる。

馬場議員 今週はもう完全にお休みのようであるが、例えば来週又は 7 月中の特定の日に 100 人の議員が集まることになるのか。

クシルハキ部長 議会閉会期間中は、いわゆる「夏季議会」という体制になっている。夏季議会は三つの会期に分かれており、今はその第一会期が終わった後で、第二会期が始まる前の休暇期間となっている。そのために今週は休会となっているが、来週からまた次のグループの 100 名が出てきて審議を続ける。

西林駐ギリシャ大使 夏季議会の会期は、7 月と 8 月の 2 か月間あるのか。

クシルハキ部長 毎年、夏の間、どれだけの法案を成立させなければいけないかということに応じて、議会の議長がいつから夏季議会が始まるかということを決める。夏季議会が 6 月から始まる年もある、7 月から始まる年もある。ただ、10 月 1 日からは通常の議会が始まるということは決まっている¹⁶。

船田議員 夏季議会中に議員 100 人で行った議決の効力と、通常の議会の会期中に議員 300 人で行った議決の効力は同じか。

クシルハキ部長 いずれも同じものとして、官報に掲載される。

(議員立法)

笠井議員 政府提案以外の議員立法というのはなかなか成立しないことが多いと言われたが、どれくらいのものが提出されて、そのうちの何本くらいが成立

¹⁶ ギリシャ憲法 64 条 1 項によれば、原則として議会の常会は、毎年 10 月の第一月曜日に招集されることになっている。

するのか。議員立法の提出に必要な議員の数は何人か。

クシルハキ部長 特に何人の賛同を得なければならない、という決まった数字はないが、ただ、成立することは少ない。

斉藤議員：例えば日本は、1月から始まって6月に終わった議会で、政府提案の法律は80件通ったが、議員立法も20件くらい通っており¹⁷、議員の提案による法律というものも一定数成立している。ギリシャにおける議員立法の状況は、どのようなものか。

クシルハキ部長 1976年から今日までで、13本の法案が議員立法として成立している。

斉藤議員 それでは、議員立法による法律は、1年に1件程度ということになるのか。

武正副団長 例えばどのような法案が議員立法によって成立しているのか。

クシルハキ部長 今はデータを持ち合わせていないが、もし必要であれば、後ほどデータを大使館に送りたい¹⁸。

(おわりに)

武正副団長 お願いしたい。本日はどうもありがとうございました。

クシルハキ部長 ありがとうございました。

以上

¹⁷ 衆議院調査局『第186回国会(常会)通過議案要旨集(速報版)』(2014年)によると、政府提出法案は82件、議員提出法案は21件(衆法：18件、参法：3件)成立している。衆議院ホームページ([http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/186yoshi.pdf/\\$File/186yoshi.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/186yoshi.pdf/$File/186yoshi.pdf), 2014年8月27日最終閲覧)。

¹⁸ 前掲「一 2 (4) イ 【参考】議員立法の成立件数(現行憲法下)」(18頁)参照。

シャープ最高行政裁判所長官代行からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 18 日 11:05～12:25

於：最高行政裁判所

○ ギリシャ側出席者

シャープ(Sharpe)長官代行（副長官）

ヴロンダキス(Vrondakis)名誉長官

ドゥハニス(Douhanis)判事

ランヴロプル(Lambropoulou)判事補

ブガツォス(Bougatsos)司法官補

ツェム(Tsemou)司法官補

（はじめに）

シャープ長官代行 本日はお越しくださしまして、誠にありがとうございます。
本日は皆さんからの御質問にできる限りお答えしていこうと思っています。

武正副団長 本日は、シャープ長官代行、ヴロンダキス名誉長官、それからドゥハニス判事を始め、最高行政裁判所の皆様にお時間をいただきまして、感謝申し上げます。

シャープ長官代行 最初にドゥハニス判事から、皆さんに少し制度の概要について御説明を差し上げたい。

ドゥハニス判事 皆様から事前にいただきました関心事項や質問事項に沿って、少し御説明申し上げます。なお、議会での合意形成プロセスに関する項目については、私どもの方でお答えすることはできないということを最初にお断り申し上げます。

（最高行政裁判所・憲法改正の限界・憲法改正手続）

ドゥハニス判事 私どもの最高行政裁判所は、行政裁判所の中で、上級の裁判所として位置付けられており、民事・刑事の最高裁判所と並び、最高裁判所の一つとして設けられている¹。

ギリシャにおける憲法改正との関係で申し上げますと、ギリシャの憲法改正手

¹ 前掲「一 2 (6) 司法」(20～23 頁) 参照。

続は硬性、すなわち憲法改正手続が厳しい憲法となっている。その中でも、改正の限界として挙げられている項目がある²。

憲法改正手続³は、まず、議会の中で、憲法のどの条項に改正の必要性があるのかについての議決がある。その後、議会選挙を挟み、議会選挙前の議会が改正の必要性を認めた条項に関して、議会選挙後の新しい議会が、その条項の改正後の内容について審議し、憲法改正原案を作成する。日本の制度で必要とされている憲法改正のための国民投票制度は、採用していない。なぜなら、ギリシャでは、憲法改正手続の期間中に議会選挙を挟むことにより民意を汲んでいるからである。

（憲法教育）

ドウハニス判事 ギリシャの憲法教育についてお話しすると、ギリシャでは、中学校 3 年生で、憲法に関する教育が行われている。高校 2 年生でも法学の授業があり、ここでも憲法についての教育をしている。高校 2 年生の授業では、憲法だけではなく、憲法に関連する国及び政府の体制、例えば大統領が国の元首であり、その下に首相がいるというような政府のシステムについても勉強する。なお、このカリキュラムは今年度までとなっており、9 月から始まる次の年度からは、別のカリキュラムが開始される⁴。教育の方針が全く変わることになっており、より広い分野について勉強することになる。そこでは、政治システムだけではなく、経済についても社会科の授業に含まれる予定である。

（国民投票⁵）

ドウハニス判事 ギリシャにおいて国民投票は、近年ほとんど実施されたことがなく、最後に国民投票が行われたのは 1974 年の国民投票である。この国民投票で問われたのは、君主制・王制を続けるか、共和制に移行するか、という内容であった。この国民投票は、現行憲法に基づいた国民投票ではなかった。翌 1975 年に現行憲法が制定されたので、現行憲法下においては国民投票が行われたことがない。

現行憲法における国民投票には、2 種類ある。一つ目が国の重要事項に関する

² ギリシャ憲法 110 条 1 項は、憲法の規定のうち、議会共和制としての政体の基礎及び形態を定める規定、2 条 1 項（人間の価値の平等）、4 条 1 項（法の前の平等）、4 項（公職就任の国籍要件）及び 7 項（貴族の称号及び栄典の禁止）、5 条 1 項（人格を自由に発展させる権利）及び 3 項（人身の自由）、13 条 1 項（信教の自由）並びに 26 条（権力分立）の規定の改正は許されない旨を規定する。改正の限界項目の詳細は、前掲「二 1 (1) 事項的限界」（29 頁）参照。

³ 憲法改正手続の概要は、前掲「二 2 憲法改正手続」（29～31 頁）参照。

⁴ カリキュラムの概要は、前掲「【参考 4】ギリシャの教育制度」（50～52 頁）参照。

⁵ 国民投票の実施例は、前掲「三 4 実施事例」（38 頁）参照。

諮問的な国民投票、二つ目が立法に関する国民投票である。後者の国民投票は、既に議会で可決された法案に関する国民投票である。現行憲法において、ギリシャでは、この国民投票は、何度か議論されたことはあるけれども、実施されることは今までなかった。

(財政健全化⁶)

ドウハニス判事 御存じのように、ギリシャでは 2009 年に経済危機が始まった。そしてギリシャ経済に対する外国からの支援を受けることとなった際、法的な措置をとることも求められることになった。その後、ギリシャでは、自国の予算案についても、ギリシャへの財政支援を行っている支援者との合意がなければ議決されないことになった。そして、財政健全化の目標を達成するため、国レベルだけではなく、地方自治体の財政についても規制が加わることになった。

今お話ししたことはシステムの事柄であるが、具体的にどのような影響があったかについて申し上げれば、公務員の給与と年金のカットを上げることができる。これは司法分野においても非常に重要な問題となった。そして、税率の急速な上昇も深刻な問題となっている。これに加えて、免税の廃止なども重要な問題となっている。さらに、失業も重要な問題となっている。また、これまで労働者を自由に解雇できないこととしていた規制を撤廃し、雇用の自由化を実現したことによる影響が出てきている。

(行政裁判における違憲判断・最高特別裁判所⁷)

ドウハニス判事 ギリシャでは、多くの国と同様に付随的違憲審査制を導入している。審査対象となるのは、法案や法律の内容であり、議会での審議の過程は対象とならない。ギリシャには、最高裁判所に当たるものとして、刑事・民事裁判所の最高裁判所や最高行政裁判所がある。刑事・民事最高裁判所と最高行政裁判所の判断が食い違った場合には、最高特別裁判所という、これらの最高裁判所よりも上級の裁判所によって判断がなされる。

最高特別裁判所の裁判官には、各裁判所から数名ずつ判事が選定され、審議が行われる。最高特別裁判所で違憲の判決が出た法律については、ギリシャ全土において、その法律の適用が禁止される。なお、最高特別裁判所より下位の裁判所である最高行政裁判所で違憲の判決が下された場合は、その裁判において争われている事案においてのみ、憲法違反との判断が下された法律の適用が禁止されるだけで、その他の場合での当該法律の適用が禁止されることはない。

最近、最高行政裁判所で違憲の判決が下った事例として、二つお示ししたい。

⁶ 前掲「【参考 1】財政健全化に向けた動き（EU 財政協定への対応等）」（39～45 頁）参照。

⁷ 最高特別裁判所の概要は、前掲「一 2 (6) 司法」（20～23 頁）参照。

一つは、我が国の建築基準を定めた法律に反した家屋に関し、罰金を払うと準合法財産として認めるという内容の法律の規定⁸であり、もう一つは、行政改革に関するもので、(軍人、警察官等の)給与を過去に遡って削減する規定である⁹。

(環境権条項¹⁰)

ドゥハニス判事 ギリシャでは 1975 年に制定された憲法から、環境保護に関する条項が入っている。欧州諸国にもこのような環境保護条項が入っている憲法は存在するが、このような早い時期で環境保護条項が取り入れられた憲法というのは珍しいと思う。これは、当時のギリシャにおいて大規模な災害が起こったために、環境保護に関する関心が高まっていたというような背景事情が存在したわけではない。

環境保護条項を憲法に導入することは認められたけれども、その後、環境保護条項とギリシャ国内における建設許可に関する条項との関連が、非常に重要になってきている。環境条項に「文化的環境」に関する言及がある理由としては、もともとギリシャには考古学的遺跡が多いということが挙げられると思われる。ただ、現行憲法では、考古学的な遺跡や歴史的な遺跡ばかりではなく、伝統的な建物とか、民俗学的に見て興味深い文化というものもその範囲に含まれている。

環境権に関する憲法 24 条の効力は、非常に強力なものである。議会では、これまで憲法 24 条を導入することに非常に尽力した司法権の力が、ギリシャの政治の中で強くなりすぎているのではないかという批判も出ている。ただし、私の考えでは、2001 年の憲法改正においても、この憲法 24 条の元来の精神は、失われていないと思われる。

⁸ ekathimerini(2013 年 9 月 27 日付)によると、「ギリシャ最高行政裁判所は、2011 年に成立した、罰金を払うと準合法財産として認められ、法的な行動及び処分から保護される法案に対して、憲法 24 条に違反すると判断した。」旨伝えている。なお、ekathimerini は、ギリシャの保守系日刊紙の web サイトである。

⁹ The Telegraph (2014 年 1 月 22 日付)、Market News International (2014 年 1 月 21 日付)によると、「トロイカ側とギリシャ政府で合意し実施された 2012 年 8 月施行の公的清掃部門、軍隊、救急サービス、大学教員、裁判官の給与カットのうち、最高行政裁判所は、基幹義務を負い特別な保護を受ける必要があるとして、警察、軍隊、沿岸警備隊、消防に関する労働者に対する給与カットについて違憲と判断し、差額の支払いを命じた」旨を伝えている。

¹⁰ 前掲「【参考 2】」環境権条項(46、47 頁)参照。

（緊急事態条項^{11）}

ドウハニス判事 最後に緊急事態条項についてお話しする。緊急事態条項とは、大統領に立法に非常に近い性格を持つ大統領令を出す権限を与えるものである。憲法 48 条は、国が非常に切迫した事態に直面した場合というものを想定して作られたものである。憲法 48 条は、現在に至るまで一度も発動したことがない。一方、憲法 44 条は、非常に時間的な猶予のない緊急事態が迫った場合を想定して定められており、ここ数年、数多く発動されている。この条項を使って可決された法案は、一定の期間を過ぎても効力を持たせることができ¹²、更にその効力を失わせるような決議を議会でとらない限り、その法案が効力を持ち続けるということになっている。

（行政裁判における違憲判決の年間件数）

武正副団長 最高行政裁判所、あるいは下級裁判所で、違憲判決は、1 年間に何回くらい出されているのか、質問したい。

シャープ長官代行 今は、きちんとしたデータを持ち合わせていないが、ここ数か月の主な例としては、公務員の給与を 50%以上カットする規定について違憲とする判決が 3 回出ている¹³。

（違憲審査制・憲法裁判所を置かない理由）

ヴロンダキス名誉長官 ここで一つ申し上げておきたいことは、ギリシャでは法律そのものについて（具体的な争訟がない段階で）直接違憲と判断することはないということである。先ほど申し上げたように、具体的な事案に基づいて

¹¹ 前掲「一 2 (8) 緊急事態」(23～28 頁) 参照。

¹² 前掲「一 2 (8) ② 近年の状況」(24～26 頁) 参照。

¹³ 最近の違憲判決の例として主なものを挙げると、「最高行政裁判所は、1 月に警察官及び軍隊職員の賃金カットが憲法違反であること、同裁判所は、2 月に 2002 年 7 月から適用されている大学職員に対する受益者税の払い戻し命令及び公務員年金のカットが違憲であることを判断した。同じく 2 月にギリシャ最高民事・刑事裁判所は、2011 年に緊急処置として導入され、後に拡張された財産税は違憲であるとの評決を下した。The New York Times (2014 年 6 月 12 日付)」、「アテネ地裁 (1 審) は、ギリシャ財務省がクリーニングスタッフの契約を停止したことを違憲と判断した。Greek Reporter (2014 年 5 月 16 日付)」、「最高行政裁判所は、Athens Water Supply and Sewage Company の民営化を公衆衛生リスクの観点から違憲と判断した。Greek Reporter (2014 年 5 月 26 日付)」、「最高行政裁判所は、大家族の子供が地元の大学入学で優遇される資格を持つ法律に対し違憲と判断した。ekathimerini (2014 年 3 月 12 日付)」、「最高行政裁判所は、金融犯罪対策チーム (S.D.O.E) に、銀行口座、巨額の脱税につながる疑いのある株式及び財産、密輸及び他の金融犯罪に関する資産凍結を許可する法律は、欧州人権条約の原則に反し違憲であると判断した。ekathimerini (2014 年 3 月 20 日付)」がある。

違憲判決を下している。そのため、憲法裁判所は設置していないが、戦前欧州の他国では、法律が作られた手続について違憲かどうかを判断している例もあった¹⁴。そして、国によっては、法律の違憲性の審査を、一つの機関で集中的に行っているところもある¹⁵。憲法裁判所がもし存在すれば、そこで違憲とされた法律は効力を失うことになる。

ギリシャの違憲判決のシステムは、アメリカのシステムを参考になっている。アメリカでは、1800年代初頭に「マーベリ対マディソン事件」にて最高裁が連邦法の合憲性を判断することができるとの判決が下されているが¹⁶、ギリシャでもこの判決の精神に基づき 19 世紀以来、特別な憲法裁判所は設置せずに、個々の訴訟事案に応じて、下級裁判所から始まり最高裁判所で終わる裁判手続において、訴訟において問題とされた法律がそれぞれの事案に適用されるべきかどうか、その法律が違憲かどうかということ判断している。

先ほどドゥハニス判事から説明したことと同じであるが、最高行政裁判所と最高民事・刑事裁判所との間で判決の内容が異なる場合には、更にその上に、他の国でいうところの憲法裁判所と同じ効力を持つ最高特別裁判所が設置される。最高特別裁判所で違憲判決が出た法律は、その効力を失う。

なぜ憲法裁判所がギリシャで設置されなかったかという、私の考えでは、世界の歴史を見ると、ドイツやイタリアのように第二次世界大戦以前に独裁政治が行われた国または 1990 年代以前共産主義だった国で、それ以前の司法機関に関する国民の不信がある場合には、過去の政権に関与したことの無い人によって構成された憲法裁判所が必要であったのではないかな。

（最高特別裁判所¹⁷）

船田議員 二つ質問をしたい。一つ目の質問は、最高民事・刑事裁判所と最高行政裁判所の上に最高特別裁判所が置かれるとのことであったが、最高特別裁判所は臨時的に設置されるものなのか、それとも恒久的に設置されているのか。

二つ目の質問は、最高特別裁判所の裁判官は、それぞれの最高裁判所から選ばれると推察するが、文献をひもとくと、くじ引きで決められると書いてある。最高特別裁判所の裁判官をくじ引きで決める理由は何かな。

¹⁴ 現代ではフランスの憲法院が法律制定後、施行前に事前審査型の違憲審査を行っている。

¹⁵ 『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』（2013 年 12 月）22 頁は、ドイツ連邦憲法裁判所について、「『憲法秩序』の擁護を貫徹するために、あらゆる国家機関の行為が基本法に適合しているかを審査する機関として設けられている」と指摘する。

¹⁶ 松井茂記『アメリカ憲法入門[第 7 版]』（有斐閣、2012 年）80～86 頁によれば、Marbury 対 Madison 事件判決（Marbury v. Madison 5 U.S. 137 (1803)）において連邦最高裁が連邦法の合憲性を判断できることが確定したとされる。

¹⁷ 前掲「一 2 (6) 司法」（20～23 頁）参照。

シャープ長官代行 最初の御質問にお答えする。最高特別裁判所は、現行憲法の規定に根拠を有するもので、最高民事・刑事裁判所と最高行政裁判所の意見が食い違った場合に設置されると規定されている。そのような最高特別裁判所の性格に鑑み、最高裁判所の判事は、最高民事・刑事裁判所と最高行政裁判所、会計検査院の長官及び判事から選ばれ、裁判長は、この二つの最高裁判所の長官から選ばれるシステムになっている。

最高特別裁判所の判事のうち、くじで選定される者については、2年間の任期がある。最高特別裁判所の判事の任期中に裁判があれば、最高特別裁判所に出頭するということになっており、他の最高裁判所の判事と兼職しているということになる。最高特別裁判所は、この国の裁判手続の最高の地位にある最上級の裁判所となることから、その判事を選ぶ立場の人間がいないので、誰にとっても平等なくじで選んでいる。

斉藤議員 最高特別裁判所の違憲判断は、法律自体を無効にできるが、最高行政裁判所の違憲判断の効力は、個別具体的な事案の判断にとどまると理解した。一方で、最高特別裁判所は、最高行政裁判所と最高民事・刑事裁判所との判断が異なったときにだけ置かれるとのことであった。法律そのものを憲法違反であり無効であると判断する権限を臨時的に置かれる組織に与えることは不適切と思われるが、どうか。

シャープ長官代行 最高特別裁判所が臨時に設置された組織であるから、他の最高裁判所に比べて重要ではないということにはならない。最高特別裁判所の判事は、いずれも他の最高裁判所でしかるべきポストを占めている人であり、そのような人が最高特別裁判所の判事を務めている以上、たとえ一時的に設置されている組織であっても、その地位が二つの最高裁判所に劣るわけではない。

また、最高特別裁判所の権限が強大かという点について、私は必ずしもそのように思っていない。最高行政裁判所の違憲判決が法律の法的効力そのものを失わせるわけではないが、最高行政裁判所が違憲判決を下した法律は、それぞれの事案において適用することができなくなる。さらに、最高行政裁判所の判決に行政機関も従わなければならないので、その判決は十分な効力を持っていると思われ、通常はそれで十分であるとされる場合が多い。

ドウハニス判事 追加して申し上げたいことがある。最近ギリシャでは、警察官の給与カットが違憲であるという判決が出た¹⁸。この判決は、正に今皆さんが

¹⁸ 前掲注 9(83 頁)参照。

いらっしゃるこの部屋で合議をした結果出されたものである。この判決が出た結果、国内全ての下級及び中級の裁判所は、同様の事案が生じた場合、この判決に従わなくてはならないこととなった。そのため、この違憲判決は、ギリシャ国内では、かなりのマグニチュードを持った判例として認知されている。

(解釈規定¹⁹⁾)

笠井議員 ギリシャ憲法のうち 12 の条文について解釈規定というものがあると理解しているが、この解釈規定というのはどういう趣旨で設けられたのかについて質問したい。例えば憲法 24 条の解釈規定には森林とは何か、ということについて具体的に書かれてあると思うが、これら 12 の条文についてはとりわけ議論があって、その結果として解釈規定が付されたということなのか。

ヴロンダキス名誉長官 法律は通常、立法機関が作り、その後、それについて裁判で争われた場合には、司法機関が判決を下すことになる。ただ、司法機関が判決を下す際に、当初立法機関が意図したものと違う判決を下すことを防ぎ、そして司法機関が立法機関と異なる解釈に基づいた判決を下すということにより、立法機関と司法機関の間に権限争いのようなものが発生することを防ぐことが解釈規定を設ける趣旨ではないかと思われる。

シャープ長官代行 森林の定義規定が、なぜ憲法 24 条の解釈規定に規定されているのかということについてであるが、もともと憲法はそのようなことを規定するものではないため、憲法の条文には規定しなかったところである。ただ、立法機関がどのような意図を持ってこの条文を入れたかということが後世の人たちにははっきりとわかるように、この解釈規定が入っている。

笠井議員 解釈規定も憲法そのものに含まれ、憲法の一部を構成しているという理解でよいか。

シャープ長官代行 そのとおりである。他の通常の条項と同じ効力を持つ。

(違憲判決)

馬場議員 先ほどから少し話題に上がっているが、公務員給与のカットの規定について違憲と判断されたということであった。また、水道公社の一部民営化もだめであるというようなことを伺っている²⁰。日本では、公務員の数の削減や

¹⁹ 解釈規定の詳細は、前掲「【参考 3】解釈規定」(48、49 頁) 参照。

²⁰ Reuters (2014 年 5 月 26 日付)、Athens Macedonian News Agency(2014 年 5 月 25 日

[ギリシャ]

公営企業の民営化が今、行政改革の中心テーマとなっているが、これらの施策について憲法違反とされた具体的な根拠や考え方についてお聞かせいただきたい。

シャープ長官代行 まず、公務員の給与カットについて違憲であると判断した理由は、平等性を欠くという点である。財政をひっ迫させる状況を救うために給与カットをするということであったが、そのカットの度合いが 50%、あるいはそれを超えていたということで、公務員のみにもそのような負担を課すということが、全体の国民の利益に鑑みて、非常に平等性を欠くものであると判断した。このカットの対象となっていた公務員は、警官や軍人などが中心となっており、危険な職務に就いているにもかかわらず、このような職業の分野の職員の給与をカットしたということで、これも判断材料の一つであった。

2 点目の民営化の話については、ここにいる者が全く担当しておらず、申し上げることができない。

(おわりに)

武正副団長 本日は、本当に貴重な時間をいただきましてありがとうございます。

以上

付)によると、「最高行政裁判所は、ギリシャ最大の水道事業である Athens Water Supply & Sewage Co.(EYDAP)の民営化計画について、水質の民間コントロール下での公衆衛生リスクを理由に、憲法 5 条及び 21 条に反すると判断した」旨伝えている。

キリアジス教育・宗務省次官からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 18 日 14:10～15:15

於：教育・宗務省

○ ギリシャ側出席者

キリアジス (Kiriazis) 教育・宗務省次官

(はじめに)

武正副団長 次官、本日はお時間をいただきましてありがとうございます。特にギリシャでの高校をはじめとした憲法及び歴史の教育について、本日は伺えればと思って参りました。

キリアジス次官 本日は、教育・宗務省まで足をお運びいただきまして誠にありがとうございます。私どもの省庁では、教育と宗教に関する事項を所管しております。恐らくギリシャ国内で最も規模の大きな省庁であると思います。私は、教育・宗務省で事務次官を務めております。改めまして、この教育・宗務省を代表して皆様を歓迎します。

大臣を務めるロベルドスは、約 1 か月前に大臣の職に就きました。非常に経験豊かな政治家として有名で、これまでも大臣職、副大臣職を歴任した経験のある政治家です。

私は、この教育・宗務省に 2 年半勤めておりますけれども、その前の 5 年半は大学に勤めておりました。というわけで、教育者としての経験を活かしまして本日は限られた時間ではございますが、皆様にギリシャの教育制度について簡単に御説明申し上げようと思います。皆さんの関心事項である歴史教育、政治それから憲法教育に関してもお話しできるようにしたいと思います。

(教育制度)

キリアジス次官 ギリシャの基本的な教育制度は、幼稚園から始まり小学校、中学校、高等学校、という体制をとっている。それに加え大学に当たる教育機関を擁している¹。

教育・宗務省では、教育職に就く者、学校でスタッフとして働く者も全て含めて全国で約 17 万人の職員を擁している。

小学校と中学校までが義務教育ということになっている。高校は、厳密には

¹ ギリシャの教育制度の概要は、前掲「【参考 4】ギリシャの教育制度」(50～52 頁)参照。

[ギリシャ]

義務教育ではないが、かなり高い比率の子供達が高校を卒業している。日本の高校に当たる学校は、卒業した学生のほとんどが大学に進学する一般の高校、専門学校及び職業専門学校の 3 種類に分かれている。専門学校及び職業専門学校を卒業した学生は、そのまま大学には進学せずに就職し、労働市場に組み込まれることになる。

なお、ドイツで採用されている制度に似た制度が、今年から導入されようとしている。高校や大学を卒業してから 1 年間実習期間のような猶予を設け、その後職業に就くという制度である。

(大学等の高等教育機関)

キリアジス次官 大学等の高等教育機関についてお話ししたい。私も大臣もどちらも大学で教えた経験があるので、この問題に対して非常に関心が高い。大臣は、憲法学の教授である。私は、アテネの隣のピレウス大学で統計学と保健学の教授を務めていた。

ギリシャには 20 の大学があるほか、14 の技術専門大学といわれるものがある。この 34 の教育機関が、ギリシャで高等教育機関とされる学校である。

憲法の規定に基づき、ギリシャには国立の大学しかない。憲法 16 条の規定で私立大学の設立が禁じられていることから、これら全ての高等教育機関は、教育・宗務省が管轄するということになっている。

ギリシャでは、ここ 4 年間で多くの教育制度が改正されてきた²。大きなところでは、大学の運営方法について大きく修正が行われた。評価システムの導入や、運営母体の経営方法などの効率化について改正が行われた。また、対外的な情報公開や外国人の留学生の受入れなどにもオープンな環境を作ってきた。特に大学院の運営については、より効果を上げたと思われる。この 4 年の間に生じた欧州経済危機を受け、経済面で効率的な運営の必要に迫られ、大学の「解放」（情報公開や運営システムの効率化）が重要視されるようになった。

² OECD (2011) “Strong Performers and Successful Reformers in Education: Education Policy Advice for Greece”によると、改革のための枠組法の柱として、①教育機関の独立性並びに教育機関の統治及び運営管理、②高等教育システムのための新しい独立した運営、③高等教育と地域の発展及び革新がリンクした地域戦略——を挙げ、更に他の進行中の改革として、④資金調達モデルの開発、⑤入学者数の縮小、⑥生徒の移転に関する厳格な規制、⑦低パフォーマンスの部局及び機関の閉鎖あるいは組織合併——を挙げている。

(憲法教育)

キリアジス次官 次は憲法教育についてお話ししたい。高等教育機関での憲法教育から中学高校での憲法教育へと、順次御説明をしていきたい。

ギリシャでは3大学に法学部がある。3大学とは、アテネ大学、ギリシャ第二の都市であるテッサロニキにあるテッサロニキ大学及びギリシャ北部にあるトラキア大学である。ギリシャでは、この3大学においてより高度な憲法の研究が行われており、ギリシャ人の有名な憲法学者がこの3大学に所属して教鞭を執っている。この3大学以外の大学でも、政治学という切り口から憲法が教えられている。政治学が教えられている大学は非常にたくさんあり、例えばロベルドス大臣も教鞭を執っていたパンディオン大学もその一つであるが、政治学を学ぶに当たっては、どの大学でも最初に憲法学が必修科目とされている。ギリシャの大学の政治学科では、もちろん政治と絡めた切り口で憲法が教えられているが、このようなものも合わせると、憲法について教授されているギリシャの大学は非常に多くなる。憲法学という学問は、ギリシャ国内で非常に重視されている。なぜなら、憲法学は、学術としての側面だけでなく、行政の構造、政治システムを理解する上で非常に重要なものだからである。

続いて高校での憲法教育についてお話ししたい。高校では多岐にわたる授業が組まれている。その中でも、政治と関わる面で憲法が教えられる授業もある。その中で、簡単、かつ、基本的な民法や憲法の理念といったものが教えられている。この授業は、日本で言う中学3年生から始まり、高校でもこれらの授業がある。

より具体的なことを御説明する。中学3年生の授業では、「社会政治」という授業がある。この社会政治という授業では、政治体制や憲法の基本的な部分について教えられる。政治体制に関しては、ギリシャの政治体制だけではなく、各国にどのような政治体制があるのかということも合わせて、一般的なものが教授される。これに併せて憲法の体系についても教授される。

中学3年生の社会政治以外には、「近代史」という授業がある。近代史の授業では、1821年以降のギリシャの近代憲法制定までの歩みについて教えられる³。近代国家の設立や近代憲法の草案・起案、その施行に至るまでの過程が教えられる。1821年にギリシャで革命が起こり、1822年にエビタブロス憲法が制定された。次に、1827年に新しい憲法が制定された。1843年9月3日に新たな革命が起き、君主を迎えたことにより新たな憲法が制定された。この9月3日の憲法制定は、ギリシャ史にとって大きな出来事であり、アテネや他の地方の大きな通りには「9月3日通り」と付けられたものも多い。近代史の授業では、1862年憲法についても教えられる。

³ ギリシャ憲法史の概要は、前掲「一 1 憲法制定の経緯」(11、12頁)参照。

[ギリシャ]

高校 1 年生では、「政治学」という授業が入ってくる。中学 3 年生の時に勉強した政治体制などについてより詳細に学ぶとともに、基本的な人権、社会権などについても学ぶ。三権分立の原理であるとか、政治的な権力というものについても学ぶ。

高校 2 年生になると「政治学及び法学」という授業が出てくる。ここでは、ギリシャ国民の義務と権利というテーマで学び、権利の行使、義務の履行、三権分立の理念、安全保障などについて勉強する。より進んだ内容として、選挙制度、それに関わる政治体制、それに関わる政党などについても勉強する。

高校 3 年生になると、より発展した分野を学ぶ「社会学」という授業が出てくる。ここでは権力の体制ということについて学ぶ。議会や政府の体制そしてこれらと国民がどう関わっていくかということについて勉強する。政府の運営システムや、どのように議員が選出されるか、そこにどう国民が関わるかということについても学ぶ。政党の運営などについても勉強し、現行憲法についても、現代の政治と絡めた内容で勉強する。高校 3 年生にも「近代ギリシャ史」という授業があり、高校 1 年生と 2 年生で学んだようなことを基礎として、より発展した内容を学ぶ。高校 3 年生では古代ギリシャ語の授業があり、そこでは古代ギリシャの政治システム、政治学についても簡単に勉強する。皆さんも御存じかと思うが、ペリクレスなどの政治家についても文章を読んで勉強することがある。紀元前のアテネの市民政治についてもここで勉強する。古代ギリシャは、ギリシャの民主主義の根源となる時代であり、それについても勉強する。

憲法改正の歴史については、1952 年の憲法を 1975 年に改正したこと、一番新しい 2008 年の憲法改正などの過去の憲法改正についても学校で教授されている。このような中学 3 年生、15 歳から始まる政治学、憲法学などの教育の目的の中核は、民主主義というものを理解させることに尽きる。すなわち、民主主義の正しい理解と現代の政治システムを知るきっかけを与え、これらを正しく理解させるということが目的である。

(歴史教育の教授法)

武正副団長 近現代の歴史を教えるに当たって、何か工夫をされていることがあれば、お聞かせいただきたい。

キリアジス次官 歴史というのは非常に繊細で、一つの写真のように切り取ることができないし、一つの角度から見ることもしかない。ギリシャは、1821 年の革命でトルコから独立して近代国家となった。このような時代については、特にトルコとの間でもいろいろなセンシティブな問題があり、教える際にも非常に気を遣わなければならないポイントがある。このような事柄についての教授

の際には、より客観的な視野を持つことを一番大切に考えている。そして、決して片方からの意見で教えないということ、両サイドから、また多角的に教授をするということを心がけている。

最近、近隣諸国との間で歴史教育に関する委員会が設置され、学校教育の教科書にどのように歴史を記述するかについて話し合う枠組みを作った⁴。その委員会にはトルコとギリシャが参加しており、主に外務省を通じて委員会の運営を行っているが、学者などの専門家も多く参加している。近代ギリシャ史における紛争や様々な闘争などは、現代にまでつながる問題として、まだ現代社会の生きた問題として存在するものであり、そのようなテーマに関しても多角的な視野で教えることができるようなプログラムを組むように心がけている。特に中学、高校における授業においては、教育要領でもより客観性を持って教えることを明記している。

ギリシャでは、歴史教育が非常に重視されている。その理由は、ギリシャは非常に長い歴史を持っており、近代史のみならず紀元前からの歴史教育が非常に重要だからである。また、ギリシャは国際的な国家であり、近隣諸国とも非常に関係が深く、現在では EU の加盟国の一つとなっていることもあり、ギリシャの国内史だけでなく、世界史や EU についての歴史という授業も非常に重要であると思っている。そのような理由で、歴史の授業を重視しており、中学1年生から高校を卒業するまで、必ず毎年何らかの形で歴史の授業を設けるようにしている。

(安全保障教育・高校卒業後の実習)

船田議員 二つ質問をしたい。一つ目の質問は、今の次官の御説明の中で、高校2年生の時に安全保障についても教育を行うとのことであったが、具体的に安全保障についてどのような教育をなされているのか。

もう一つの質問は、これから導入されるということであったが、高校や大学を卒業してからの1年間、実習期間を設定するに当たり、具体的にどういうことを子供たちにやらせようとしているのか。

⁴ 在ギリシャ日本国大使館によると、委員会の概要は、以下のとおりである。なお、委員会は両国の政治レベルでの合意がない限り成果を公表できず、委員会は2009年以降機能していないとのことであった。

1) 構成員：両国の外交官、大学教授、関係省庁職員

2) 目的：両国に関わる歴史的問題について協議。

3) 開催時期：省レベルでの決定による。

4) 開催地：ギリシャ、トルコにおいて相互に開催。

ギリシャの教育制度の概要は、前掲「【参考4】ギリシャの教育制度」(50～52頁)参照。

キリアジス次官 高校などの安全保障の授業に関しては、全体の理念として、基本的な知識を得るということを主眼としているので、何か特別なことを教えるということではない。ギリシャをはじめ世界でどのような安全保障の政策がとられているのかといった非常に一般的なことが教授されていると認識している。詳細な授業内容について承知していないので御説明できないが、こちらに中学高校で使用されている教科書を置いてある。皆さんの参考になればと思いお持ちした。ギリシャ語で申し訳ないが（笑）、トゥキディデスの歴史教科書など何冊か用意したので、どうぞお持ち帰りいただきたい。これは、高校 2 年生で使われるテキストであるが、教科書の後ろにはギリシャ憲法の全文が載っている。

昨年 9 月に高校の教育制度に関する大改革の法案が議会で成立した⁵。ギリシャでは高校進学率が 9 割を超えるが、そのうちのほとんどが大学入試のための勉強を高校の終わりの頃から始め、ほとんど全員が全ギリシャで行われるセンター試験のようなものを受ける準備をする。受験勉強を始めて大学に入学した多くの大学生は、進路を考える時間であるとか、自分の専門分野を体験する機会が非常に限られており、そのような機会の不足が就職した後の能力不足として現れているという不満を抱いていた。ギリシャでは、現在一般的な失業率が 26%、若年層においては 50%から 60%の失業率という状況である。今申し上げた若者の経験不足が、就職の際に障害となっていることも、失業率の増加の一つの要因となっているという意見もあった。そこで、労働市場で即戦力となるような人材を育てるために、1 年間の期間をとった、という意味もある。

ギリシャの高校には 3 種類あると申し上げたが、一般の高校以外の職業専門学校に当たる二つの学校（この二つの学校の差を御説明する時間はないが）の場合は、卒業後の 1 年間、週 5 日のうち 3 日間をどこかの会社でインターンとして過ごし、残りの 2 日学校に通って勉強するというようなシステムになっている。これは、高校での教育を職業という実践の場で生かす試み、高校教育と職業との距離を縮めていく試みである。この制度は、主に職業専門高校で取り入れられている。この取組は、EU の国でも非常に注目を集めており、EU からの援助を受けているところであり、ギリシャ国内の多くの労働組合からも支援を受けて実施しようと思っている。全く同じではないが、同じようなシステムを導入し、成功している国として、ドイツが挙げられる。そこで、私どもはドイツから制度やノウハウを学んでこの制度を運営していこうと思っている。ギリシャにはもちろん、ドイツのように大きな産業というものがないので、このインターンについては、海運業や観光分野等で実施していこうと考えている。

⁵ ギリシャの教育制度の概要は、前掲「【参考 4】ギリシャの学校制度」（50～52 頁）参照。

(教育予算)

斉藤議員 日本の教育の最大の問題は、教育予算がとても少ないということである。OECD で教育費に関する公的支出の対 GDP 比は、日本が最低である⁶。ところがギリシャでは、基本的に教育に係る個人負担はゼロと聞いている。大変厳しい財政事情の中で、教育にそこまで力を入れられているというのは、本当にすばらしいことである。とはいえ、財政難の中で教育費を削ろうという圧力が非常に強いと思われるが、そのような圧力に抗して教育費を確保するための取組についてお聞きしたい。

キリアジス次官 確かにギリシャは非常に経済的にひっ迫した状況であるが、いまだに中学高校の教育授業料は無料である。それに加えて、教科書、限定されてはいるが、購入する本なども無料にする制度がある。もちろん、中学高校までは私立の学校も存在しており、そちらに子供を進学させる家庭も非常に多くなっているが、ギリシャという国は、基本的に全てのギリシャの子供に教育を受けさせる、という理念を非常に重視している。大学でも同じように授業料無料の制度をとっている。もちろん、大学は国立しか認められていないので、全ての高等教育を受ける人が無料で授業を受けることができる。他方、大学院では少し授業料を徴収する制度としている。

ギリシャは経済危機にあり、非常に予算が切迫した状況下でいろいろなところで節約をしなければならなかった。しかし、教育に関しては、国民の理解が非常に高く、教育がギリシャの根本であり、武器であるという認識と、保険・健康の分野及び教育の分野が最も大事な二本柱であるという認識は、国民の間に非常に強く根付いているので、これらに関する予算は、比較的とりやすい状況にある。大学まで授業料無料という制度に関しては、今後も続けるという民意が非常に強いため、揺るぐことなく継続できている。もし授業料を無料にしなければ、今般のような経済危機に際しては、より多くの人が高齢教育を受けられないという状況が進み、人的資本の側面からも大きな問題を抱えることになり、悪循環を生じる。もちろん、この経済危機での行政改革において、大学のシステムを簡略化することや、財政をより削減する取組はたくさん行われているが、授業料無料という、この揺るがない原則を絶対に変えることはないという認識している。

大学に関しては、運営の自由化を進め、より自分たちで規則を策定し、より自分たちで予算や財源を確保するような取組も今後行っていきたい。社会と大学とが協力するようなプログラムを実施することや、より効率的に大学を運営

⁶ OECD 諸国の教育関係公的支出は、前掲「【参考 4】ギリシャの教育制度」(50～52 頁)参照。

[ギリシャ]

することを今までのギリシャではできていなかったもので、その面で予算を創出するようなことをしていきたい。

斉藤議員 日本は、教育についてはギリシャを見習うべきである（笑）。本当にそう思っている。

（現行憲法の成り立ちに関する教授法）

笠井議員 ギリシャでは、歴史教育と憲法とが一体として教育されていることはよくわかった。一つ質問したいが、私の理解では、軍事独裁政権が崩壊して、君主制から共和制へ移行する流れの中で、現行憲法成立から 40 年を経て、今の学生は憲法成立時の経験が全くない中で現行憲法を理解することになるのであろう。憲法を歴史の中で理解するという点で、教育の現場で教員が特別に努力していることは、どのようなことか。

キリアジス次官 非常に的を射た御質問である。私たちの歴史、そして憲法を教える時の大きな理念として、過去に遡って理由を教えるというものがある。御質問の件に関して言えば、現行憲法について教える際には、まず 1967 年から 1974 年にかけて敷かれていた独裁政権について教え、そこで何が起り、何が問題となって現行憲法が作られることになったのかということを教えている。現行憲法が制定される前段階についての理解がないと現行憲法について理解することができない。そこで、この 40 年間ギリシャが民主制を採用して民主主義をこれだけ大事にしてきたのはなぜなのか、その理由を理解させるため、憲法を教えるに当たっては、現行憲法制定前の独裁政権時代のことを教えることにしている。そういう意味で歴史教育と憲法教育というのは密接に関わっている。

（選挙権年齢）

馬場議員 ギリシャでは、選挙権年齢も 18 歳であるという理解でよいか。また、ヨーロッパでは、選挙権年齢をもう少し下げた方がよいのではないかという議論がかなりあると聞いているが、次官はどのようにお考えか。

キリアジス次官 ギリシャの選挙権年齢は 18 歳である。ギリシャは、近年まで 20 歳から選挙権を持つとされていたが、欧州のスタンダードに合わせて 18 歳に引き下げた⁷。私個人の見解としては、18 歳は選挙権年齢として非常に適正な

⁷ 選挙権年齢引下げの経緯は、前掲「一 2(4) ア 定数・選挙制度・任期・被選挙権」注 9(16 頁)参照。なお、ギリシャでは、国民投票権年齢も 18 歳である。前掲「三 3 国民投票による直接・参加民主主義の拡大法」(38 頁)参照。

年齢であると思う。その理由は、一般的な科目について基本的知識を得る年齢が18歳であると思うからである。それより下の年齢では、やはり知識に偏りが出してしまうのではないか。18歳になり、全ての科目を修了した時に初めて、ギリシャがどのような政治システムをとる国なのか、政治の意味、一票の意味というものを理解することができると考えているので、これ以上引き下げることは個人的に賛成できない。

（私立大学の設立禁止）

船田議員 なぜ憲法で私立大学が禁止されているのか。

キリアジス次官 私個人としては、ギリシャには特殊な歴史的な背景があると考えている。第二次世界大戦後の混乱期に、ギリシャ国内で、大学、高等教育まで受けられるギリシャ人の割合が非常に低下した時期があった。金銭的、あるいは時間的な余裕がなく、高等教育を受けることができない国民が非常に多かった歴史を受け、財産、所得等の多寡にかかわらず、全ての国民が高等教育機関で教育を受けられる制度を国が保障すべきであるという考え方に基づいて、高等教育機関は国立のもののみとなっている。ただ、私立大学の設立禁止は昔からの伝統でもあり、そのことに関する規定は現行憲法において新たに設けられたものではなく、旧憲法から受け継がれた項目として残っているものである。

皆さん御存じのとおり、サマラス首相が憲法改正事項として挙げているように⁸、世の中が変わった、社会環境が変わったことをもって、私立大学の設立も認めて自由化してもいいのではないかと考える人もいることは確かである。

（おわりに）

武正副団長 本日は、このような機会を設けていただきましたことを感謝します。

以上

⁸ 前掲「二 4 最近の憲法改正に関する動き」(33～35 頁)参照。サマラス首相による憲法改正の提案 25 に「非政府・非営利の高等教育機関の設立のための 16 条の見直し。憲法上の私立大学の禁止を改正し、教育による知識を経済に結びつける。」とある。

ポルトガル共和国

ポルトガル共和国の憲法等の概要¹

一 憲法の概要

1 憲法制定の経緯

現行ポルトガル共和国憲法は、アントニオ・デ・オリヴェイラ・サラザール独裁体制を打倒することにより、1976年4月2日に制定された。同体制末期において、政府による植民地維持のため遂行された戦争への反発が大きな原因となり、反政府の軍部、野党や市民諸勢力の結託により、1974年4月25日、同体制を破るカーネーション革命が成功を収めた²。革命政権は、植民地を解放し、独裁体制の打破により回復した国民の基本的な権利及び自由の行使の下に、憲法制定のための議会を招集し、現代ポルトガルの体制基盤を構築した。

憲法制定議会は、1974年5月に設置が規定され、革命1周年の翌1975年4月25日に行われた選挙によって議員が選出された（投票率91%）。同議会は同年6月2日に開会し、翌1976年4月2日の最終表決においてポルトガル共和国憲法を可決した。

2 憲法の概要

（1）基本原則

憲法の基本原則として、ポルトガルは、個人の尊厳と国民の意思に基づく、自由、公正かつ連帯的な社会の建設に努める、主権を有する共和制国家であること（1条）、また民主的法治国家であること（2条）が謳われている。国民主権と憲法の最高法規性が規定され（3条）、領土は地理的に画定され（5条）、単一国家であることや、地方自治や自治地域（アソーレス諸島及びマデューラ諸島）が定められている（6条）。国民は、選挙や国民投票を通じ、政治的権力を行使し、政党は国民意思の組織化・表明のために競う（10条）。国旗、国歌、公用語としてのポルトガル語についても、憲法上の基本

¹ 本稿は、国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑮ 各国憲法集(8) ポルトガル憲法』（2014年2月）に全面的に依っていることをあらかじめお断りしておきたい。

² 1974年4月25日未明、サラザール亡き後の権威主義体制に最後の一撃を加えたMFA(国軍運動)の無血クーデタは、装甲車や機関銃の銃口を飾ったカーネーションにちなんで後に「カーネーション革命」と呼ばれた。馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック』（東京大学出版会、2000年）217頁参照。

原則として定められている³（11 条）。

（２）人権

ア 一般原則

基本的な権利及び義務に関する一般原則としては、権利及び義務の享有主体（12 条）、平等原則（13 条）、在外ポルトガル人の権利及び義務（14 条）、外国人等の権利及び義務（15 条）等が定められている。法人については、性質に調和する限りで、権利及び義務の享受が認められている（12 条 2 項）。

平等原則において、特に差別を禁止される事項としては、血統、性別、人種、言語、出身地、宗教、政治的・イデオロギー的信条、教育、経済状況、社会的身分及び性的指向⁴が挙げられている。言語、教育、経済状況及び性的指向は、同じく平等原則について定める日本国憲法 14 条 1 項⁵には規定されていないが、比較法的に見れば普遍性を獲得している禁止事項である。これらのうち、性的指向による差別の禁止は、2004 年の第 6 次改正で挿入された。

なお、在外ポルトガル人についての規定が一般原則として置かれている（14 条）のは、「最後の植民地大国」と呼ばれたポルトガルには、旧海外植民地が広くアフリカやアジア、南米に存在しており、旧宗主国のポルトガルの市民がこれらの各地に渡り、居住・滞在していることの反映である。在外ポルトガル人の選挙権（121 条）や国民投票への参加（115 条 12 項）についても明記されている。

イ 権利自由保障

権利自由保障については、個人の権利自由保障（生命権、表現の自由等）、政治参加の権利自由保障（選挙権、請願権等）、労働者の権利自由保障（労働組合の自由等）の 3 種が定められている。

これらは、ほぼ自由権に対応すると考えられ、その保障の責務を負うのは原則的には国であるが、不当な解雇の禁止（53 条）のように、公権力でなく、私的主体が責務を負う場合も含まれている。

また、権利自由保障は、原則的には、古典的自由権に当たるが、放送権（40

³ 日本では国旗及び国歌については、1999 年 8 月に制定された「国旗及び国歌に関する法律（平成 11 年法律第 127 号）」により規定。

⁴ なお、ポルトガルでは 2010 年 5 月 17 日に同性婚を認めるための民法等の改正法が公布され、同年 6 月 5 日施行された。鳥澤孝之「諸外国の同性婚制度等の動向」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報－ISSUE BRIEF－No.798』（2013 年 8 月）2 頁参照。

⁵ 日本国憲法 14 条 1 項「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」

条)、情報開示請求権(35条)等といった国の行為や給付を求める新たな権利も含まれる。

権利自由保障には、国の干渉からの自由と同時に、自由の行使の条件に関する国の保護義務の履行を求める権利も含まれる。例えば、人の生命は不可侵とする規定(24条1項)は、最低限の生存条件を整えるよう求める権利及び第三者によるこの権利の侵害に強制的措置をとるよう国家機関に求める権利を意味するとされる。

権利自由保障は、個人的な権利のみならず、放送権(40条)、労働者委員会の権利(54条)、労働組合団体の権利(56条)、ストライキ権(57条)といった、政治的社会的組織の権利も含む。

ウ 経済的、社会的、文化的な権利及び義務

経済的権利義務としては、勤労の権利(58条)、所有権(62条)等が、社会的権利義務としては、社会保障(63条)、環境権及び環境保全義務(66条)、家族の保護(67条)等が、文化的権利義務としては、教育を受ける権利(74条～77条)、文化享受・創造権及び文化遺産の保全等の義務(78条)等が定められている。

(参考) 環境権条項

ポルトガル憲法 66 条には、1 項で国民の環境権及び環境保全義務が、2 項で国の環境保全義務が明記されている。

66 条【環境及び生活の質】

- 1 何人も、健康的及び生態学的な均衡がとれた人の生活の環境に対する権利並びにこのような環境を保全する義務を有する。
- 2 持続可能な開発の枠組みにおいて環境に対する権利を保障するため、国は、適切な機構の手段により、かつ、市民の関与及び参加とともに、次の各号に掲げる事項について責務を負う。
 - a) 汚染及びその影響並びに浸食の有害な形態を予防し、及び統制すること。
 - b) 諸活動の適正な配置、均衡のとれた社会経済的な発展及び景観の価値増進を目指して、国土の整備を指示し、及び促進すること。
 - c) 自然の保全及び歴史的又は芸術的な重要性を有する文化的価値の保護を保障するように、自然保護地域、自然公園及びレクリエーション公園を設置し、及び発展させること並びに景観及び名勝を分類し、及び保護すること。
 - d) 世代間の連帯の原則を尊重して、天然資源の再生能力及び生態学的な安定性を保護しつつ、天然資源の合理的な利用を促進すること。
 - e) 地方自治体と共同して、特に建築及び歴史地区の保護の面において、村落及び都市生活の環境上の質を向上させること。
 - f) 諸分野の領域の様々な政策における環境目標の統合を促進すること。
 - g) 環境教育及び環境の価値の尊重を促進すること。
 - h) 租税政策が開発と環境及び生活の質の保護とを両立させることを保障すること。

なお、9条にも、国の基本的任務として、環境保全義務等が明記されている。

9条〔国の基本的任務〕

次の各号に掲げる事項は、国の基本的任務とする。

a)～c) (略)

d) 経済社会構造の転換及び近代化を通じて、人民の福祉及び生活の質、ポルトガル人の間の実質的平等並びに経済的、社会的、文化的及び環境上の権利の実現を促進すること。

e) ポルトガル人民の文化遺産を保護し、及びその価値を高め、自然及び環境を守り、天然資源を保存し、並びに適切な国土の整備を確保すること。

f)～h) (略)

(3) 統治機構

ア 半大統領制⁶

ポルトガルは、政府が議会と大統領とに対し責任を負い、大統領が政府も議会も解散できる半大統領制を採用している。

大統領は行政権の一翼を担う。また、大統領は民主的制度の正常な運営を確保するのに必要となる場合に限り、政府を解散することができるが、事前に国家評議会⁷の意見聴取が必要となる（195条2項）。一方、議会の解散に際しては、事前に議会に議席を有する政党及び国家評議会の意見を聴取する必要がある（133条e号）。

もっとも、実質的な行政権は、政府が行使している。政府の中心である首相は大統領により任命され、首相の任命においては、政党の意見が聴取され選挙結果が考慮されることが必要となるので（187条1項）、議会の意向は一定程度配慮されることになる。首相以外の政府構成員は、首相の提案に基づき（133条h号）大統領により任免される（同条2項）。

イ 大統領⁸

大統領は、ポルトガル共和国を代表し、国の独立、国の統合及び民主的制度の正常な運営を保障し、また国軍最高司令官でもある（120条）。ポルトガル国民による直接投票で選出され（121条1項）、任期は5年で（128条1項）、連続3選は許されない（123条1項）。大統領への立候補には、35

⁶ 半大統領制とは、①国民の直接選挙で選ばれ固定任期を務める大統領が、②憲法上一定の行政権力を有するが、③同時に（大統領の指名に基づいて）議会の多数派によって選ばれ、その信任に依存する首相が存在し、行政権を分担掌握する執政制度のことを指す。建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』（有斐閣アルマ、2008年）106、107頁参照。

⁷ 国家評議会は、憲法上規定された大統領の諮問機関であり、議会議長、首相、憲法裁判所長官、オンブズマン、地域政府の長、現行憲法の下で選出された解職されたことがない大統領経験者、大統領により任命された5人の市民及び議会により選出された5人の市民から構成される（141、142条）。

⁸ 2014年9月現在の大統領は、アニーバル・アントーニオ・カヴァコ・シルヴァである。

歳以上の市民であること（122 条）と、7,500 名以上 15,000 名以下の有権者の推薦が必要である（124 条 1 項）。

大統領の主な権限は以下のとおりである。

大統領の主な権限	
①	国家評議会の主宰（133 条 a 号）
②	議会の臨時招集（同条 c 号）
③	議会の解散（同条 e 号）、
④	首相の任命（同条 f 号）
⑤	政府の解散・首相の罷免（同条 g 号）
⑥	政府構成員の任免（同条 h 号）
⑦	閣議の主宰（首相が求める場合に限る）（同条 i 号）
⑧	国軍最高司令官の職務遂行（134 条 a 号）
⑨	法令の審署・公布（同条 b 号）
⑩	重要問題を国民投票に付すること（同条 c 号）
⑪	戒厳・緊急事態の布告（同条 d 号）
⑫	法律、デクレト・レイ ⁹ 及び国際条約に定められた規範の憲法適合性の事前審査を憲法裁判所に要請すること（同条 g 号）
⑬	法規範の違憲宣言及び不作為違憲確認を憲法裁判所に要請すること（同条 h 号）
⑭	国際条約の批准（135 条 b 号）
⑮	宣戦及び講和（同条 c 号）
⑯	審署のために送付を受けた議会可決法律案等の拒否（136 条）

（参考）カヴァコ・シルヴァ大統領による公的保険料引上げ法の差戻し（2014 年 3 月）¹⁰

2014 年度補正予算法律に盛り込まれている公的保険料の引上げ（現行 2.5% → 3.5%）について、カヴァコ・シルヴァ大統領は 3 月 11 日付けで政府へ差戻したと発表した。同大統領は、拒否権行使の理由に関し、給与及び年金削減が実行されている厳しい状況の中、公的保険料の持続可能性を維持するとの目的は厳格な正当性に欠ける点等を指摘した。

ウ 立法

① 議会の地位と権能

ポルトガルでは一院制が採用されている。議員の任期は 4 年¹¹であり、そ

⁹ デクレト・レイは、政府が制定する立法であり、法律と同一の効力を有する（112 条 2 項）。デクレト・レイには、共和国議会に相対的に留保されている事項につき同議会の委任を受けた場合に制定される委任命令的なもの（198 条 1 項 b 号）、共和国議会に留保されていない事項について定める独立命令的なもの（同項 a 号）及び法律を具体化する場合に制定される執行命令的なもの（同項 c 号）がある。

¹⁰ 在ポルトガル日本国大使館ホームページ「ポルトガル月報（2014 年 3 月号）」（http://www.pt.emb-japan.go.jp/jp/politic_economy/geppo/GEPPPO_MARCO_2014.pdf）を基に作成。なお、本稿で使用したホームページの最終閲覧日はいずれも 2014 年 9 月 1 日である。

¹¹ 村上義和・池俊介編著『ポルトガルを知るための 55 章 [第 2 版]』（明石書店、2011 年）94 頁参照。

の数は、憲法において最低 180 人、最高 230 人の範囲内で法律により定め
ることとされており（148 条）、現在は、上限の 230 人が議員定数となっ
ている。

議員は拘束名簿式比例代表制の下、大選挙区から選出される¹²が、「全
国の代表であり、選挙区の代表ではない」とする典型的な代表観に立つことが
表明されている（152 条 2 項）。

議員は、その職務の遂行における発言に関し、民事・刑事・懲戒上免責さ
れ（157 条 1 項）、原則として議会の許諾なく逮捕・拘禁されない（同条 3
項）。本会議と委員会への出席、議会の役職や職務の遂行、表決への参加は
義務である（159 条）。

また、議員の失職事由としては、兼職禁止規定への抵触、議事規則の定め
る欠席数の超過¹³、選挙時に届けられた政党と異なる政党への入党、職務の
遂行における責任違反の犯罪又は人種差別組織若しくはファシズムのイデ
オロギーを擁護する組織への参加による有罪確定等、がある（160 条 1 項）。

議会の主要な権限は以下のとおりである。

議会の主な権限	
①	法律の制定（161 条 c 号）
②	憲法改正の承認（同条 a 号）
③	国の計画の主要な選択に関する法律・予算の承認（同条 g 号）
④	国際条約の承認（同条 i 号）
⑤	共和国大統領への国民投票の提案（同条 j 号）
⑥	戒厳・緊急事態の布告の承認（同条 l 号）
⑦	宣戦講和の承認（同条 m 号）
⑧	政府の行為の検討（162 条 a 号）
⑨	政府の綱領の審査（163 条 d 号）
⑩	政府の不信任動議の表決（同条 e 号）

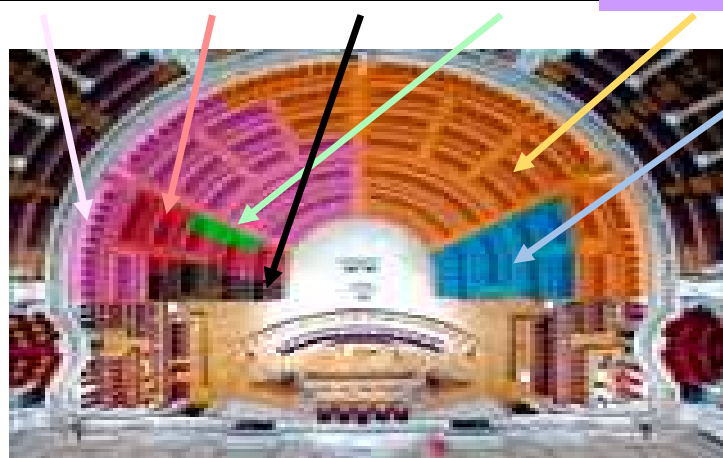
¹² 三輪和宏「諸外国の下院の選挙制度」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレン
ス』（2006 年 12 月）73、74 頁参照。

¹³ 正当な理由なく、1 立法会期に 4 回以上本会議を欠席した場合、議員は失職する。“Rules
of Procedure of the Assembly of the Republic no.1/2010 of 14 October 2010” Article 3-1
b) (http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf) 参照。

(参考) 直近の議会選挙の結果 (2011 年 6 月 5 日執行)

2011 年 3 月、ソクラテス前首相 (社会党) の辞意表明を受けカヴァコ・シルヴァ大統領が議会を解散し、6 月に総選挙が実施された。その結果、最大野党 (当時) の社会民主党が勝利を収め、議席数で安定多数を確保するため第 3 党の民衆党と連立政権を樹立した。

	総議席	社会党	ポルトガル 共産党	左翼ブロック	緑の党	連立与党	
議席数	230	74	14	8	2	社会民主党 108	民衆党 24



(ポルトガル共和国議会 HP: <http://www.en.parlamento.pt/MembersAR/ElectoralResults.html>)

② 立法手続

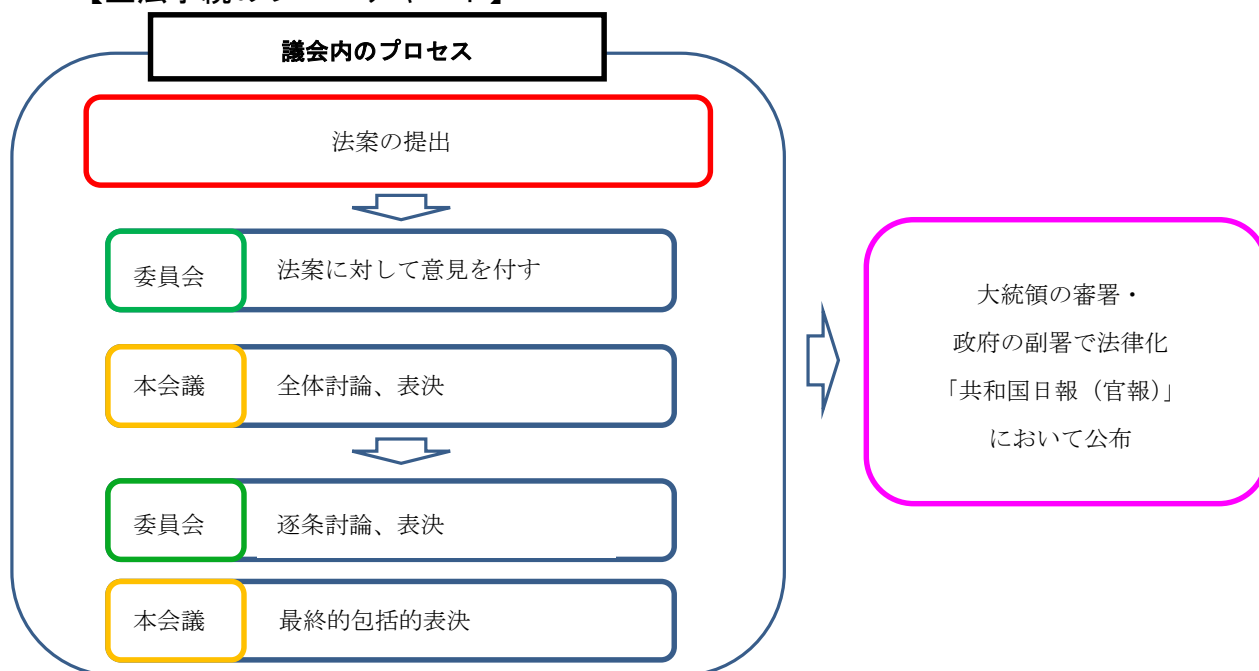
法案の発議権は、議員、会派及び政府並びに有権者である市民の集団が有する (167 条 1 項)¹⁴。ただし、政府以外は、国の支出の増加又は収入の減少をもたらす法律案又は修正案を提出することができない (同条 2 項)。原則として、立法会期中に否決された法案を再提出することはできず (同条 4 項)、表決されなかった法案は、次の立法会期に再提出を要しない (同条 5 項)。

法案は、通常、議会執行部に提出され、登録された後、委員会に送付される。委員会の意見が付された法案は、本会議に送られ、そこで全体討論・表決の後、承認されれば、委員会に送られ、逐条討論・表決がなされる。委員会で承認された法案は、本会議に送られ、最終的包括的表決がなされる (168

¹⁴ 市民は、35,000 人以上の署名によって法案を議会に提出できる (市民の立法発案に関する法律 (法律第 17/2003 号) 6 条 1 項)。ただし、教育制度の基礎を除く議会の排他的な立法権限事項、憲法改正、予算的、租税的又は財政的な内容を有する事項等については、有権者である市民の集団の提出法案の対象とならない (同法 3 条)。

条 2 項)。法案が可決¹⁵されると、大統領に送付される。大統領が審署し（134 条 b 号、136 条 1 項）、政府が副署する（140 条、197 条 1 項 a 号）と法律となり、官報である「共和国日報」において公布される（119 条 1 項）。

【立法手続のフローチャート】¹⁶



③ 組織と活動

議会¹⁷には、議事規則制定権（175 条 a 号）、役員の選挙権（同条 b 号）があり、本会議と独立の委員会の運営も認められている（174 条 5 項）。委員会には、議事規則で定める常任委員会と特別委員会とがある（175 条 c 号、178 条 1 項）。特別委員会の中でも、議会調査委員会は特に強い権限を有し、固有の捜査権を持つ（178 条 5 項）。また、議会の有効な活動期間外及び議会が解散されている期間等において活動する常設委員会¹⁸という組織も置かれている（179 条 1 項）。同委員会の主な権限は、大統領の国内不

¹⁵ 組織法律（統治機関の構成員の選挙、国民投票の制度、憲法裁判所の組織・運営・手続等の重要事項を定める法律（166 条 2 項））は、在籍議員の絶対多数による承認を必要とし（168 条 5 項）、マスコミの規制機関に関する法律、議員定数及び選挙区に関する法律、各自治地域の立法権を構成する事項を定める政治行政基本法の規定等に関しては、出席議員の 3 分の 2 の多数であって、かつ、在籍議員の過半数を超えるものという加重多数が求められている（同条 6 項）。

¹⁶ ポルトガル議会ホームページ（<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/FluxogramadoPLC.aspx>）を基に作成。

¹⁷ 会期は、9 月 15 日に開始し、原則として 6 月 15 日に終了する（174 条 1 項、2 項）。

¹⁸ 後掲「一 2（5）国家緊急権（参考）常設委員会に関する規定」（112 頁）参照。

在に同意を与えること、大統領が戒厳状態又は緊急事態を布告し、戦争を宣言し、及び講和を行うことを承認すること等である（同条 3 項）。

大臣は本会議への出席権・発言権を有し（177 条 1 項）、委員会の議事への参加を求めることができ、また出席を要求された場合には、その委員会に出席しなければならない（同条 3 項）。

エ 行政

行政の最高機関は政府であり、国の一般的政策の指導を行う（182 条）。政府は、大統領及び議会に対して責任を負い（190 条）、首相¹⁹、大臣、副大臣、政務次官により構成される（183 条 1 項）。大統領は、議会に議席を有する政党の意見を聴取し、選挙結果を考慮して、首相を任命し（187 条 1 項）、その首相の提案の下に、他の政府の構成員も任命する（同条 2 項）²⁰。首相は、大統領に対して責任を負うとともに、政府の政治的責任の範囲で議会に対して責任を負う（191 条 1 項）。

首相の主な権限は、全大臣の行為を調整及び指導し、政府の一般的政策を指揮すること（201 条 1 項 a 号）、政府の運営及び国の他の機関との政府の一般的性格を有する関係を指揮すること（同項 b 号）、国内政策及び外交政策の指導に関する事項について大統領に報告すること（同項 c 号）である。

閣議は、首相、副首相（置かれている場合）及び大臣により構成され（184 条）、首相が求める場合に大統領が主宰する（133 条 i 号）。閣議の主な権限は、政府の政策及びその執行の全体的な方針を決定すること（200 条 1 項 a 号）、議会に対する信任の要請の決定（同項 b 号）、経済及び社会の発展計画の承認（同項 e 号）である。

政府の活動の基本となるのは、政府の綱領である。政府活動の様々な領域において採用又は提起する、主要な政策方針及び措置は、政府の綱領に記される（188 条）。政府の綱領は、首相の所信表明を通じて、その任命後 10 日以内に議会の審査に付される（192 条 1 項）。政府の綱領の否決は、在籍議員の絶対多数を必要とし（同条 4 項）、否決は政府の解散をもたらす（195 条 1 項 d 号）。

また、政府は議会に対し、一般的政策表明又は国益に関するあらゆる重要事項について、信任投票の可決を要請することができる（193 条）。信任動議の否決は、政府の解散をもたらす（195 条 1 項 e 号）。議会は、政府の綱

¹⁹ 2014 年 9 月現在の首相は、ペドロ・パッソス・コエーリョである。

²⁰ 首相の職務は、その就任により開始し、大統領による罷免により終了する（186 条 1 項）。その他の政府の構成員の職務は、その就任により開始し、その罷免又は首相の罷免により終了する（同条 2 項）。

領の実施又は国益に関する重要事項に関し、在籍議員の 4 分の 1 又はいずれかの会派の提案により、政府に対する不信任の動議を表決することができる（194 条 1 項）。在籍議員の絶対多数による不信任決議案の承認は、政府の解散をもたらす（195 条 1 項 f 号）。

なお、その他の政府の主な権限は以下のとおりである。

政府の主な権限	
政治的権限	国際協定の協議・締結（197 条 1 項 b 号）、議会への法律案等の提出（同項 d 号）、大統領への国民投票の提案（同項 e 号）、戒厳・緊急事態の布告についての意見表明（同項 f 号）、大統領への宣戦・講和の提案（同項 g 号）、議会への会計報告（同項 h 号）
立法権限	デクレト・レイの制定（198 条 1 項）、政府の組織運営に関する規範制定権（同条 2 項）
行政権限	経済及び社会の発展計画の策定・実施（199 条 a 号）、予算執行（同条 b 号）、法律の執行のための規則制定（同条 c 号）

（参考）最近の政府に対する不信任決議²¹

●ポルトガル共産党の不信任決議案に関する採決（2014 年 5 月）

ポルトガル共産党は、欧州議会選挙における連立与党（社会民主党及び民衆党）の敗北を受け、議会の解散や早期の選挙等を要求し、パッサス・コエーリョ政権に対する不信任決議案を 27 日に提出した。同決議案について、30 日に議会で審議及び採決が行われた結果、議会で安定多数を確保する連立与党により否決された（不信任決議案の提出は、2011 年 6 月の現政権発足後で 6 度目）。

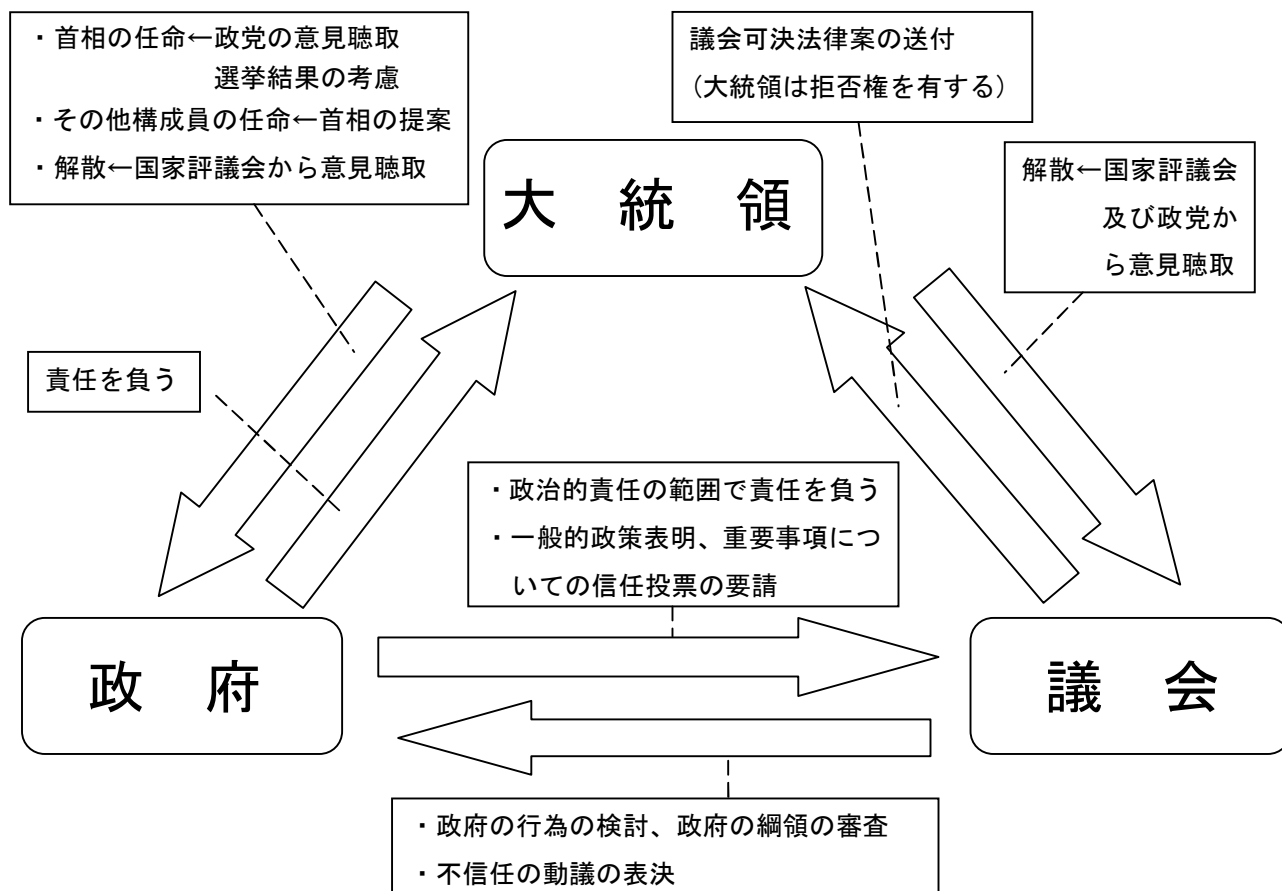
●野党・緑の党による内閣不信任案に関する討議・採決（2013 年 7 月）

野党・緑の党により議会へ提出されていた内閣不信任案に関する討議・採決が議会で行われ、最大野党・社会党を含む全野党が賛成（87 票）するも、議会で安定多数を確保する連立与党（社会民主党及び民衆党）により否決（131 票）された。

採決前の討議で、パッサス・コエーリョ首相は、債務返済の拒否とトロイカ合意の破棄を要求する左翼政党を批判し、今後も財政再建に向け努力する意向を表明すると同時に、3 党の救国合意は社会党が（連立与党との）溝を埋める機会であると述べた。また、3 党間協議による建設的な解決策に対し大統領が理解を示し次第、ポルトス外相の副首相就任等の内閣改造を実施すると明言した。

²¹ 在ポルトガル日本国大使館ホームページ「ポルトガル月報（2014 年 5 月号、2013 年 7 月号）」（http://www.pt.emb-japan.go.jp/jp/politic_economy/portugal_geppo.html）を基に作成。

【大統領・政府・議会の関係²²】



オ 司法

司法組織としては、憲法裁判所（209 条 1 項）のほか、最高司法裁判所並びに第 1 審の司法裁判所²³（原則として、地区裁判所（210 条 3 項））及び第 2 審の司法裁判所（原則として、控訴裁判所²⁴（210 条 4 項））（209 条 1 項 a 号）、最高行政裁判所及びその他の行政税務裁判所（209 条 1 項 b 号）、会計検査院（209 条 1 項 c 号）があり、加えて、海事裁判所、仲裁裁判所及び治安判事を置くことができる（209 条 2 項）。

最高司法裁判所は、司法裁判所の最上級機関であるが、憲法裁判所の固有の権限を妨げない（210 条 1 項）。司法裁判所は、民事上及び刑事上の問題を取り扱う通常の裁判所であり、他の裁判所に割り当てられない全ての領域において、管轄権を行使する（211 条 1 項）。なお、裁判所自治と司法権の

²² 国家評議会については、前掲注 7（102 頁）参照。

²³ 第 1 審においては、特別な権限を有する裁判所及び特定の事項の裁判に特化した裁判所を設置することができる（211 条 2 項）。

²⁴ 控訴裁判所及び最高司法裁判所は、専門部を設けて活動することができる（同条 4 項）。

独立を保障するために、司法官高等評議会が設けられ、司法裁判所と行財政裁判所の裁判官の任命、転任、承認及び懲戒処分等の権限を帰属させている²⁵。

(4) 平和主義・国の防衛²⁶

ア 平和主義

基本原則において、国際関係における原則として、国際紛争の平和的解決が謳われている（第 7 条 1 項）。ポルトガルは、諸民族間の関係における平和及び正義を確保することができる国際秩序の形成を目指し、帝国主義、植民地主義その他あらゆる形態の諸民族間における攻撃、支配及び搾取の廃止、全般的で、同時的で、かつ管理された軍備縮小、政治軍事的連合の解消及び集団的安全保障体制の確立を支持し（同条 2 項）、平和のための欧州諸国の活動の強化に努力する（同条 5 項）。

イ 国の防衛、軍隊

国の防衛を確保することは、国の義務である（第 273 条 1 項）。国の防衛は、憲法秩序、民主的制度及び国際条約を尊重して、あらゆる国外からの攻撃又は威嚇に対し、国の独立、領土の保全並びに住民の自由及び安全を保障することを目的とする（同条 2 項）。

共和国大統領により主宰され（第 133 条 o 号）、共和国議会により選挙される構成員を含む、法律の定める構成を有する国防高等評議会は、国の防衛並びに国軍の組織、運営及び規律に関する事項についての特別の諮問機関であり、法律により付与された行政権限を保有することができる（第 274 条）。国軍は、共和国の軍事的な防衛の責務を負う（第 275 条 1 項）。共和国大統領は、国軍最高司令官として（第 120 条）、その職務を遂行する（134 条 a 号）。共和国大統領は、政府の提案に基づき、国軍総参謀本部議長、国軍総参謀本部副議長（置かれている場合）及び国軍の陸海空の 3 軍の参謀総長を、後 2 者の場合には国軍総参謀本部議長の意見を聴いた上で、任免する（第 133 条 p 号）。政府は、軍事的な国の直接行政の活動を指揮する（第 199 条 d 号）。軍事犯罪の裁判のために軍事裁判所を設置することができ（第 209 条 4 項）、戦争状態期間中には軍事裁判所が当然に設置される（第 213 条）。

祖国の防衛は、全てのポルトガル人の基本的な権利及び義務とされている

²⁵ 村上・池編著・前掲注 11・97 頁参照。

²⁶ 国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑮ 各国憲法集(8) ポルトガル憲法』（2014 年 2 月）19、20 頁の一部を抜粋。

(第 276 条 1 項)。徴兵制か志願兵制かの選択は、法律に委ねられている (同条 2 項)。

(5) 国家緊急権

ポルトガルでは、次の三つの場合に限り、大統領が、政府の意見を聴取し、議会の承認を得た後 (138 条 1 項)、国土の全域又は一部において戒厳状態又は緊急事態を布告することができる (19 条 2 項、134 条 d 号)。

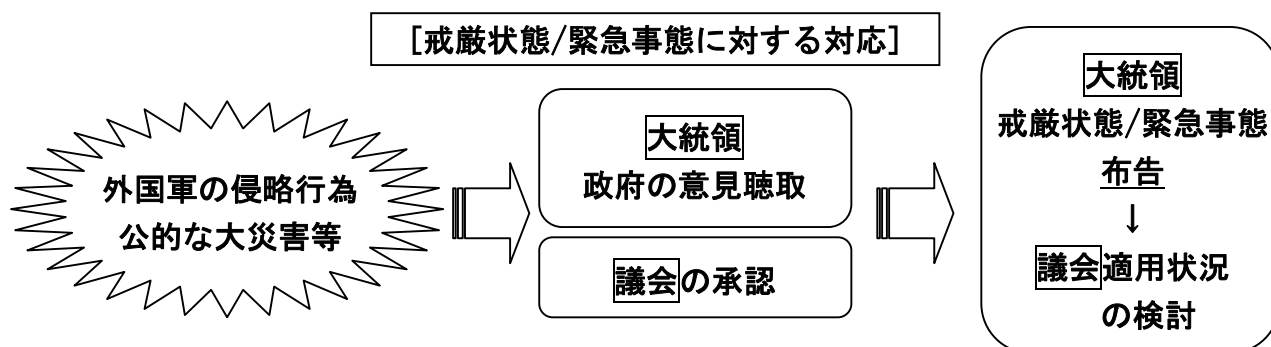
- 外国の軍隊による現実の若しくは切迫した攻撃
- 民主的な憲法秩序への重大な脅威若しくは混乱
- 公共の災害

議会は、戒厳状態又は緊急事態の布告の適用状況について検討する (162 条 b 号)。議会の承認については、議会が集会しておらず、かつ、その即時集会が不可能な場合には、その常設委員会の承認を経て行われる (138 条)。なお、議会は、戒厳状態又は緊急事態の有効期間中には解散されない (172 条)。

また、統治機関は、戒厳状態又は緊急事態の場合には、権利自由保障の行使を停止することができる²⁷ (19 条 1 項)。しかし、戒厳状態又は緊急事態の布告は、いかなる場合においても、生命、個人の人格、個人のアイデンティティ、民事上の行為能力及び市民権、刑法の不遑及、被告人の防御権並びに良心及び宗教の自由を害することはできない (同条 6 項)。

なお、戒厳状態又は緊急事態の選択並びにそれぞれの布告及び施行は、比例原則を尊重しなければならない、また、特にその範囲及び期間並びに使用される手段については、憲法の平常状態の迅速な回復に厳密に必要なものに限定されなければならない (同条 4 項)。布告された状態は、15 日 (宣戦布告に伴う場合には法律の定める期間) を超えることはできないが、更新可能である (同条 5 項)。

²⁷ ただし、緊急事態は、戒厳状態より布告の前提条件の重大性が低い場合に布告されるため、停止され得る権利自由保障の一部の停止を決定することができるにすぎない (19 条 3 項)。



(参考) 常設委員会に関する規定

179 条

- 1 共和国議会の有効な活動期間外、議会が解散されている期間を通じ、及びこの憲法に規定するその他の場合に、共和国議会の常設委員会が活動する。
- 2 常設委員会は、共和国議会議長により主宰され、並びに副議長及び全ての政党が議会におけるそれぞれの議席数に比例して指名した議員により構成される。
- 3 常設委員会は、次の各号に掲げる権限を有する。
 - a) この憲法及び法律の実施を監視し、並びに政府及び行政の活動を監視すること。
 - b) 議員の任務に関する議会の権能を行使すること。
 - c) 必要な場合には、議会の招集を促すこと。
 - d) 立法会期の開始を準備すること。
 - e) 共和国大統領の国内不在に同意を与えること。
 - f) 共和国大統領が戒厳状態又は緊急事態を布告し、戦争を宣言し、及び講和を行うことを承認すること。
- 4 前項 f 号の場合には、常設委員会は、可能な限り最短の期間内に議会の招集を促すものとする。

二 憲法改正手続の概要

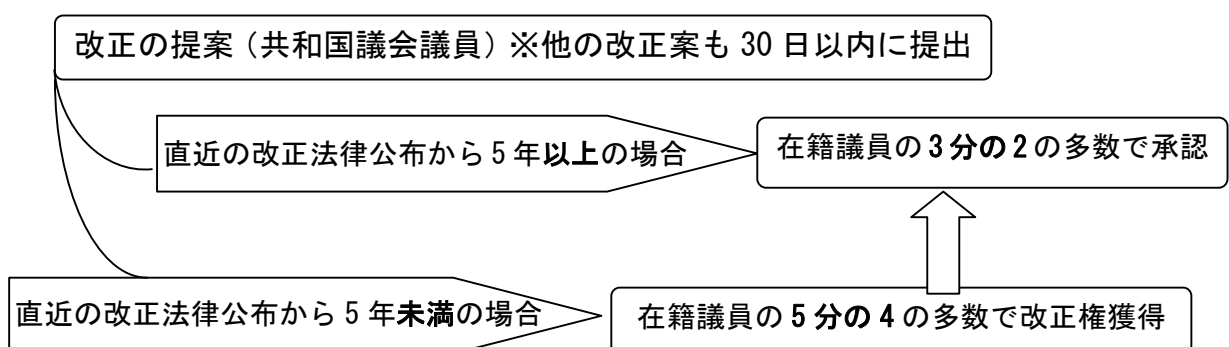
1 憲法改正手続の概略

まず、憲法改正の提案権は、議員が有し（285 条 1 項、156 条 a 号）、単独又は共同により提案することが認められている²⁸。ただし、改正案の提出が散発的に行われるのを回避するため、一つの憲法改正案が提出された場合には、他の改正案はいずれも 30 日以内に提出されなければならない（285 条 2 項）。

そして、憲法改正の権限を有するのは議会である（284 条、161 条 a 号）。議会は、直近の通常の憲法改正法律の公布から 5 年経過後に、憲法を改正することができる（284 条 1 項）が、5 年の経過前であっても、議会は、いつでも、在籍議員の 5 分の 4 の多数により特別の改正の権能を獲得することができる（同条 2 項）。なお、憲法の改正は、在籍議員の 3 分の 2 の多数により承認される（286 条 1 項）。

承認された憲法の改正は、単一の改正法律に統合され（286 条 2 項）、大統領はこの改正法律の審署を拒否することができない（同条 3 項）。憲法の改正は、代替、削除及び追加という形で、憲法典の適切な位置に挿入される（287 条 1 項）。こうして新しい正文となった憲法が、改正法律とともに公布される（287 条 2 項）。

【憲法改正案の発議と承認に関するルール】

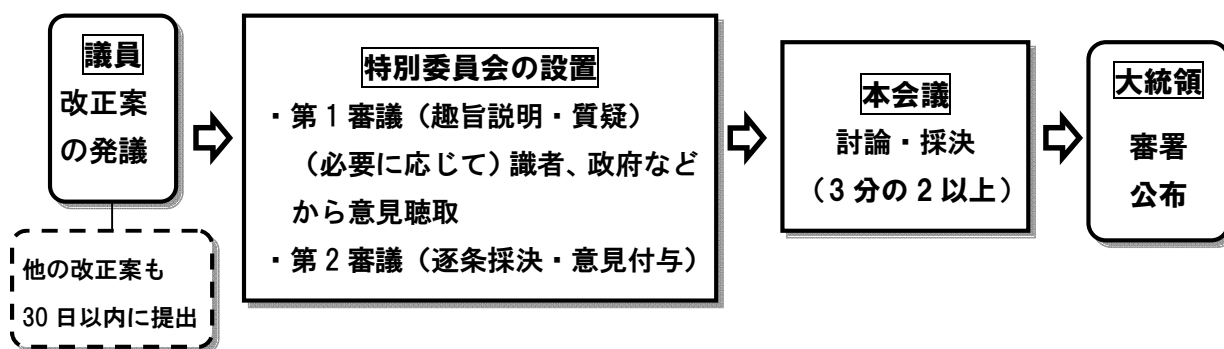


²⁸ “Rules of Procedure of the Assembly of the Republic no.1/2010 of 14 October 2010” Article 4-1 a) (http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf) 参照。

2 憲法改正案の審査の流れ²⁹

単独又は共同で議員から憲法改正案が提出されると、本会議で改正案の審査のため特別委員会が設置され、当該改正案は、その特別委員会に送付される。特別委員会においては、改正案につき、第1審議（趣旨説明・質疑）、第2審議（逐条採決・意見付与）が行われ、必要に応じて、識者や政府などから意見を聴取することもできる。改正案は、特別委員会で可決されると、本会議の審査に付され、3分の2以上の多数で承認される。その後、大統領の審署を経て公布される。

【憲法改正の具体的プロセス】※国民投票要件は無し。



※議会は、直近の改正から5年未満の場合は、在籍議員の5分の4の多数で改正権を獲得できる。

3 憲法改正の限界

憲法改正については、明文でその内容上の限界が示されている。具体的には、以下の諸事項を尊重しなければならない（288条）。

憲法改正の実質的な限界	
①	国の独立及び国の統合
②	政府の共和政体
③	教会の国家からの分離
④	市民の権利、自由及び保障
⑤	労働者、労働者委員会及び労働組合団体の権利
⑥	生産手段の所有に関する公共部門、民間部門及び協同組合的社会的部門の共存
⑦	混合経済の領域における経済計画の存在
⑧	統治機関、自治地域の機関及び地方政府の機関の公選職を占める者の任命における、普通、直接、秘密かつ定期の投票並びに比例代表制
⑨	表現及び政党を含む政治組織の多元性並びに民主的な野党の権利

²⁹ ポルトガル議会事務局委員会支援課 João Amaral 氏からの聞き取り調査により確認した。

⑩	統治機関の分立及び相互依存
⑪	法規範の作為又は不作為の憲法適合性の審査
⑫	裁判所の独立
⑬	地方自治体の自治
⑭	アソーレス諸島及びマデューラ諸島の政治行政的な自治

また、憲法改正を行うことが禁じられる状況的限界も定められ、戒厳状態又は緊急事態の有効期間中には、いかなる憲法改正も行うことができないことが明記されている（289条）。

4 過去の憲法改正事例³⁰

現行憲法制定後の改正事例は以下のとおりであり、今日までに 7 回改正されているが、その大きな枠組みは変わっていない。

	改正の概要
第 1 次改正 (1982)	社会主義に関する表現の削除、多元的経済路線の明確化、基本的権利の補充、革命評議会の廃止と憲法裁判所の設置
第 2 次改正 (1989)	イデオロギー的言及の一掃、行政客体の基本的権利の掘り下げ、国有化の不可逆性に関する規定の削除、国レベルのレファレンダムの導入、経済開放
第 3 次改正 (1992)	欧州連合の建設に向けての協定の締結、ポルトガルに居住する欧州連合構成国市民の選挙権、ユーロ採用のための変更、欧州統合へのポルトガルの参加の議会による監視、通常の憲法改正と特別の憲法改正の区別
第 4 次改正 (1997)	基本的権利の充実、経済組織における私企業の役割の強調、政治制度に関する多種の規定を憲法から法律に移譲、市民参加の仕組みの強化、自治地域の権能の強化、議会の加重多数を要求する事項の増加、憲法裁判所の強化
第 5 次改正 (2001)	国際刑事裁判所規程の批准の承認
第 6 次改正 (2004)	アソーレス諸島及びマデューラ諸島の政治行政的な自治権の拡大、国内法・法制度の範囲内で適用する規則等も含めた国際関係や国際法の規定の修正（行政上の政治的地位に対する職務事項を制限していた原則の増強、性的指向による差別の禁止）
第 7 次改正 (2005)	欧州統合の建設及び強化を目的とする条約の承認に関する国民投票の要求・実施

³⁰ポルトガル共和国議会ホームページ（<http://www.en.parlamento.pt/ConstitutionalRevisions/index.html>）を基に作成。

5 最近の憲法改正案の具体的内容

2010年、憲法改正案が10件提出されたが、全ての改正案は、いずれも共和国議会の解散・総選挙に伴い廃案となった。改正案の概要は以下のとおりである。

月日	提出した政党	改正案の概要
9.16	社会民主党	イデオロギーと国家主義的綱領的指針の憲法からの追放、政治行政制度の信頼の強化、社会国家の強化を目的とした改正案（改正案1号）
10.8	ポルトガル共産党	国家主権の欧州連合機構への移譲や国内法に対する欧州連合規範の優位を認める規範の削除をはじめとする多岐にわたる内容の改正案（改正案2号）
10.13	緑の党	環境保護強化を目的とした改正案（改正案3号）
10.13	左翼ブロック	多岐にわたる公共政策強化の改正案（改正案4号）
10.13	民衆党	前文や、「巨大私有地」「自主管理」「生産手段の収用」といった集産主義的社会モデルを前提とする表現を削除する改正案（改正案5号）
10.15	社会民主党	地方自治に関する改正案（改正案6号）
10.18	社会民主党	自治地域の自治強化の改正案（改正案7号）
10.18	社会民主党	大統領の解散権の行使への明確な基準の設置を目的とする改正案（改正案8号）
10.18	社会党	社会国家的憲法保障の強化と政治的及び財政的な安定の促進に利する制度の強化を目的とする改正案（改正案9号）
10.18	民衆党	自治地域立法権及びこれと統治機関への留保事項との関係の明確化を目的とする改正案（改正案10号）

三 国民投票制度の概要

1 国民投票制度のしくみ

国民投票は、現行憲法が採用する直接民主制的制度の代表的制度である。国民投票を通じて、議会又は政府がそれぞれの権限事項について行う提案に基づき、大統領の決定により、拘束力をもって、意思を直接表明することを有権者である市民に求めることができる（115 条 1 項）。

（1）国民投票の対象

国民投票は、国際条約又は立法の承認を通じて議会又は政府が決定しなければならない国益に関する重要問題のみを対象とすることができる（115 条 3 項）。講和と国境線の改定に関する場合を除き、国際条約も対象となる（同条 5 項）。

一方、対象とならない事項は、a)憲法改正、b)予算、租税又は財政的内容に関する問題及び法令、c)議会の政治的・立法的権限事項、d)教育制度の基礎を除く、議会の排他的な立法権限事項である（同条 4 項）。なお、有権者の過半数が投票した場合に、拘束力を有する（同条 11 項）。

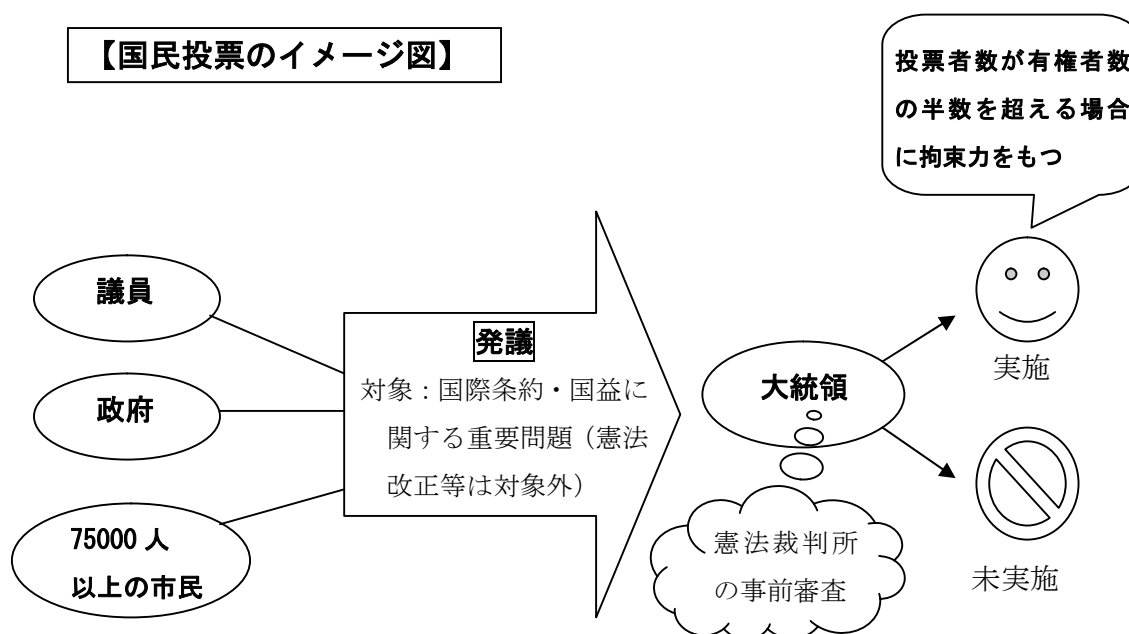
（2）国民投票の発議権

国民投票の発議権は、議会、政府（115 条 1 項）、75,000 人以上の市民（同条 2 項、レファレンダムの制度に関する組織法律（1998 年法律 15-A 号）16 条）にあり³¹、実施の決定を行うのは、大統領である（115 条 1 項）。大統領は、議会又は政府から送られた国民投票案を憲法裁判所による憲法適合性及び適法性の義務的事前審査に委ねる（115 条 8 項）。

なお、地方レベルにおける国民投票についても規定が置かれている（115 条 13 項、232 条 2 項及び 240 条）。

³¹ なお、市民による発案は、国民投票に付する質問文を明記した書面を議会に提出することによって行われる（レファレンダムの制度に関する組織法律 17 条）。この場合、議会議長は、国民投票の質問事項を所管する委員会の意見を聴いた上で、国民投票の発案を承認するか質問文の修正を市民に命ずるかを決定する。承認された場合、国民投票の発案は、改めて所管委員会に送付され、当該委員会は、20 日以内に、国民投票の質問文を含む決議案を作成し、議会議長に送付する。同議長は、続く 10 回の本会議のいずれかに決議案を上程し、審査及び表決が行われる（同法 20 条）。

【国民投票のイメージ図】



2 国民投票制度の摘要³²

- ・投票権年齢は18歳であり、1人1票。
- ・1回の投票で一つの議題のみが投票対象であり、設問は二つ以内。
- ・可否は過半数で決し、棄権票はその計算に算入されない。
- ・投票日は日曜日又は祝日に定められ、投票運動は、投票日の20日前に始まり、投票日の前々日の午前0時に終了する。

(参考) 国民投票における放送を通じた投票運動³³

諸外国の事例をみると、放送を通じた投票運動には、大きく分けて二つの手法があり、それは運動者が有料広告（スポット・コマーシャル）を流す手法と、無償の広告放送の枠が運動者に与えられ、その枠を使用するという手法である。ポルトガルでは、後者の無償広告放送枠の制度が設けられている。

無償広告放送枠の付与においては、各運動者に対する配分時間や、実際に放送を行う放送局・放送時間帯について、法令や放送に関する規則等で規定されるため、運動自体が一定のルールの中で行われる。同時に、運動者相互間の公平性に対して配慮がなされている。なお、ポルトガルにおいては、無償広告放送枠が、運動者に対して有料広告を禁止する代わりに付与されている。

³² "Legal Regime governing Referenda" (<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/ReferendoEN.pdf>) を基に作成。

³³ 三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポット・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2010年7月）51～53頁を基に作成。

3 国民投票制度の実施例³⁴

現行憲法下で、これまでに国民投票は 3 回行われている。直近の事例は、2007 年に実施された中絶の合法化に関する国民投票であり、その結果は、投票者における賛成者の割合が 59.25%であったが、投票率は 43.57%であったため、拘束力を有しないものであった（国民投票は、有権者の過半数が投票した場合に、拘束力を有する（115 条 11 項））。なお、このような国民投票の結果であったが、議会は同年 3 月に、中絶の合法化に関する法改正を行った。

投票期日	提 案 内 容	投票率	賛成	拘束力
1998.6.28	中絶の合法化	31.89%	49.09%	×
1998.11.8	地方分権（地方に対する限定的な税財政に関する権限の移譲）	48.12%	36.48%	×
2007.2.11	中絶の合法化	43.57%	59.25%	×
				（後に法改正）

³⁴ チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト (<http://www.c2d.ch/>) のデータによる。

四 憲法裁判所の概要

1 地位

憲法裁判所は、特に法的・憲法的性格の事項についての裁判を行う権限を有する裁判所であるが（221 条）、憲法上の独立の機関であると同時に裁判所の一つでもあるという二重性を有する。すなわち、裁判所の種類に関する憲法規定は、憲法裁判所を裁判所組織の筆頭に位置付けている（209 条 1 項）一方で、他の裁判所と異なり、憲法裁判所は、憲法典の内で独立した「編」を構成している。

2 構成

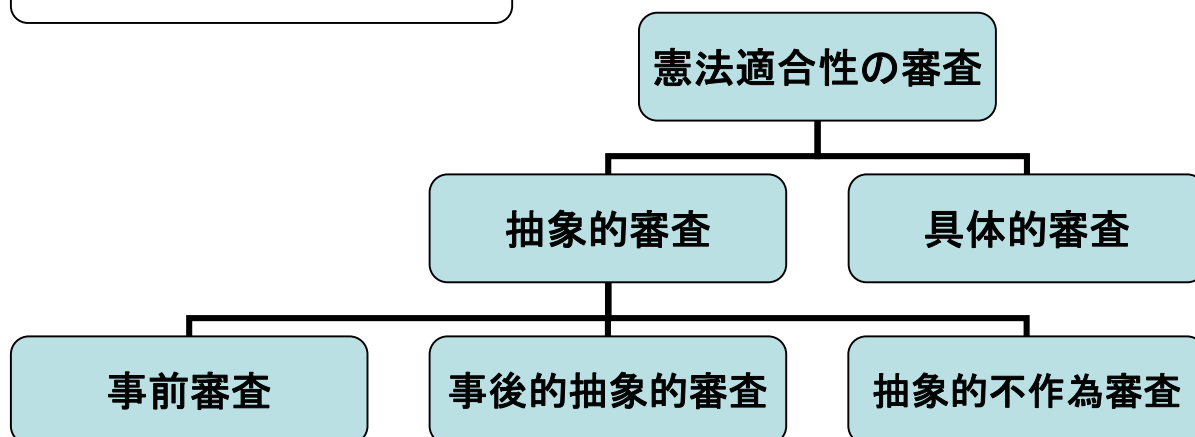
憲法裁判所は 13 人の裁判官により構成される。そのうち 10 人は議会が任命し、残り 3 人は議会により既に任命されている裁判官が選任する（222 条 1 項）。13 人の裁判官のうち、6 人は憲法裁判所以外の裁判官から選ばれ、残り 7 人は裁判官以外の法律家から選ばれる（同条 2 項）。裁判官の任期は 9 年で再任は認められない（同条 3 項）。

3 違憲審査手続³⁵

憲法裁判所が行う憲法適合性の審査には、抽象的審査と具体的審査 の 2 種があり、抽象的審査には、法案承認後公布前の段階にある規範の「事前審査」、法律の公布後の「事後的抽象的審査」、必要な立法措置の不作为による憲法の不履行状態を審査する「抽象的不作為違憲審査」の 3 種がある。

³⁵ この節は全般的に“Commemoration of the 30th anniversary of the constitutional court”(ポルトガル憲法裁判所ホームページ http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/tc_ebook_30anos_en/index.html) 13～18 頁を基に作成した。

憲法適合性の審査の類型図



参照：“Commemoration of the 30th anniversary of the constitutional court”（ポルトガル憲法裁判所 HP：
http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/tc_ebook_30anos_en/index.html） 13 頁

（１）事前審査

事前審査は、法案等³⁶が公布され効力を持つ前に、その合憲性を審査し、違憲である場合には、その表明を行い、可決/承認した機関に返付する制度である（278 条、279 条 1 項）。この制度には厳格な期限が決められており、要請者は法案等を受理してから 8 日以内に事前審査を要求でき³⁷、憲法裁判所は 25 日以内に判決を下さなければならない。

ア 提訴権者

・大統領

大統領は公布前の法律、批准前の条約、調印前の国際協定等につき、憲法裁判所に合憲性の事前審査を求めることができる。

・首相又は議会の在籍議員の 5 分の 1

組織法律としての審署のために大統領に送付された議会可決案については、首相又は議会の在籍議員の 5 分の 1 も、合憲性の事前審査を求めることができる。

・共和国の代理人（地域立法の場合のみ）

共和国の代理人は、地域立法の署名前に、合憲性の事前審査を求めるこ

³⁶ 全ての法規範が事前審査の対象となるのではなく、対象は重要な法規範のみに限られており、それらは、憲法上の区分に従うと、(1)条約、法律、デクレト・レイ、国際協定、(2)自治地域委任法、(3)組織法、の 3 種に分けられる。佐藤美由紀「ポルトガルにおける憲法統制(3)事前統制、抽象的不作為統制、憲法裁判所のその他の権限」杏林社会科学研究所 25 巻 4 号（2009 年）36 頁参照。

³⁷ 組織法については、議会議長を通じて大統領への送付を知ったときから起算して 8 日間（278 条 6 項）。

とができる。

イ 事前審査の具体的な手続

事前審査は以下のように進められる³⁸。

事前審査の具体的な手続	
①	提訴権者からの要請
②	請求の受理、報告担当裁判官への送付
③	調査委員会の記録作成、報告担当裁判官による覚書の作成
④	全ての裁判官による予備討論・概要の調査
⑤	判決の草案作成
⑥	総会における討論・最終評決
⑦	判決

ウ 違憲審査後の手続³⁹

憲法裁判所が当該法案を違憲と判断した場合、大統領又は共和国の代理人は、その法案を拒否したことになり、可決又は承認した機関に差し戻す（279 条 1 項）。返付された議会承認法案については、議会が違憲とされた規定を削除しなければ、大統領は審署できない。ただし、出席議員の 3 分の 2 の多数であって、在籍議員の絶対多数を超える議員により再可決された場合には、大統領は審署することができる（279 条 2 項）。なお、違憲判決を受けて修正がなされた場合には、大統領又は共和国の代理人は、再び事前審査を要求することができる（279 条 3 項）。

（2）事後的抽象的審査

事後的抽象的審査は、法律等が公布された後に、その規範の違憲性及び違法性について審査する制度である（281 条 1 項）。

ア 提訴権者

- ・大統領
- ・議会議長
- ・首相
- ・オンブズマン
- ・検事総長
- ・議会議員の 10 分の 1
- ・共和国代理人、自治地域の立法議会など（自治地域の権利の侵害を理由と

³⁸ 佐藤・前掲注 36・37、38 頁参照。

する場合等)

イ 事後的抽象的審査の具体的な手続

事後的抽象的審査は以下のように進められる。

事後的抽象的審査の具体的な手続	
①	提訴権者からの要請
②	請求の受理
③	憲法裁判所長官による覚書の作成
④	全ての裁判官による予備討論・概要の調査
⑤	判決の草案づくり
⑥	総会における討論・最終評決
⑦	判決

ウ 判決の効力

違憲性又は違法性の宣言が下された場合には、一般的拘束力を有し、当該規範は法秩序から排除され、もはや適用されない。また、判決は原則として遡及効を有する。

(3) 抽象的不作為審査

抽象的不作為審査は、憲法規範を執行するために必要な立法措置の不作為による憲法の不履行状態を審査及び確認するものである（283 条 1 項）。

ア 提訴権者

- ・大統領
- ・オンブズマン
- ・自治地域の立法議会議長（自治地域の権利の侵害に基づく場合）

イ 違憲審査後

憲法裁判所が不作為による違憲性の存在を確認した場合であっても、憲法裁判所に規範定立の権限はなく、また制定機関に規範定立を命ずることもなく、単に所管の立法機関に対しその旨を通知するにとどまる（283 条 2 項）。

(4) 具体的審査

具体的審査では、具体的事例に対する現行の規範の適用について審査する。

³⁹ 佐藤・前掲注 36・38、39 頁を基に作成。

具体的審査の権限は、行政裁判所、会計検査院を含めた全ての裁判所が有しており、その最終的判断者として憲法裁判所が存在する。ただし、憲法裁判所での審理の対象となるのは、具体的事実とは離れた規範の憲法適合性だけである。

ア 憲法裁判所への提訴権者

- ・原審の当事者

違憲性・違法性・自治地域基本法違反が主張されたにもかかわらず、その規範を適用した判決について上訴する場合。

- ・検察

裁判所が法律等を違憲として適用を拒否した場合、あるいは憲法裁判所が過去に違憲判断を下したにもかかわらず、その規範を適用した判決について上訴する場合。

イ 判決の効力

- ・特徴

具体的審査においては、一般的効力を持つ事後的抽象的審査の違憲判決と異なり、その判決の効力は個別的である。憲法裁判所の判決についても、基本的にはこれは変わらない。また、憲法裁判所の判決は原審判決に代替せず、それを無効とすることもない。憲法裁判所は、原審裁判所により定められた内容の新たな判決を下すよう命ずることができるのみである。したがって、憲法裁判所の違憲判決の後でも、憲法裁判所で違憲とされた規範を下級裁判所が適用することは、禁じられない。

- ・クッション・アウト制⁴⁰

憲法裁判所において違憲とされた規範についての法的安定性を確保するために、憲法裁判所で具体的審査において3回同じ規範が違憲とされれば、一般的効力を付与される抽象的審査に服するよう、検察に訴願が義務付けられている。

4 法規範の憲法統制以外の憲法裁判所の権限

憲法裁判所には、法規範の憲法統制以外にも、以下の8つの事項について、重要な権限が定められている（223条2項）。ただし、これらに限らず、法律により憲法裁判所の権限を拡大することが認められている（同条3項）。

⁴⁰ 佐藤美由紀「ポルトガルにおける憲法統制(1)具体的規範統制」杏林社会科学研究 23 巻 4 号（2007 年）43 頁参照。

法規範の憲法統制以外の憲法裁判所の権限	
①	大統領の死亡や職務遂行の一時的障害の確認
②	議会の同意を得ずに国外に滞在したことによる失職と職務遂行上の犯罪により有罪判決を受けたことによる解職の場合の大統領の失職の確認
③	選挙訴訟
④	大統領候補者の死亡や大統領職の遂行の不能の確認
⑤	政党の設立の合法性の審査
⑥	国民投票の合憲性・合法性審査
⑦	議席喪失の訴訟
⑧	政党の機関の選挙及び決定に対する異議の審査

5 最近の憲法裁判所の違憲判決⁴¹

2012年7月5日、財政危機に対する緊縮財政政策の一部を違憲とする判決が出された。これは、議会の議員団が、公務員及びその退職者の休暇・クリスマスの賞与の支払の停止を定める2012年度国家予算に関する法律21条、25条の違憲性を訴えたものである。

憲法裁判所は、「2012年度国家予算法律の21条、25条は、本質的に租税を通じて国家により犠牲が求められる市民と、この手段によってばかりでなく、給与及び離職・退職年金を求める権利の重要部分の切除を通じて、累積的に犠牲が求められる市民との、二重の取扱いをもたらすことが、憲法13条に保障される平等原則の侵害に当たり、「公職の給与に対する平等」についての平等原則に反して違憲である」との判決を下した。

なお、2013年度国家予算法律についても、2013年4月5日、憲法裁判所は、公務員及びその退職者の賞与の減額と失業給付の削減につき、平等原則違反を理由に違憲判決を下した。これに対して、政府は大いに不満であるものの、判決を尊重する意向を示している。

さらに、2014年1月に野党各党から及び2月にオンブズマンから提出されていた2014年度国家予算法律の4施策（後者はこのうち「遺族年金の削減」のみ請求）に関する合憲性審査請求について、憲法裁判所は2014年5月30日、公務員給与の削減（33条）、疾病・失業手当の削減（115条）、遺族年金の削減（117条）の3施策に対して違憲判決を下した（33条及び117条は「平等の原則」、115条は「比例の原則」が違憲理由）。他方、公営企業退職者向けの年金追加支給（75条）については合憲と判断された。また、今次判決に関し、遡及的適用はないことも併せて発表された。

⁴¹ 2014年の違憲判決については、在ポルトガル日本国大使館ホームページ「ポルトガル月報（2014年5月号）」（http://www.pt.emb-japan.go.jp/jp/politic_economy/geppo/GEPP_O_MAIO_2014.pdf）を基に作成。

(参考) 2013 年の憲法裁判所の判決 (予算法律に対する違憲判決を除く) ⁴²

●官民年金統合法に対する違憲判決 (12 月 19 日)

カヴァコ・シルヴァ大統領が合憲性の事前審査請求を行った官民年金統合法に対し、全会一致 (長官を含め判事 13 名) で違憲判決を下した。当地報道によれば、今般の違憲判決により来年度予算に 7 億 1000 万ユーロの欠損額が生じるため、本年度予算で導入した公的年金生活者を対象とする特別連帯税の継続、現行 23% の付加価値税 (IVA) の税率引上げ等の増税策が検討される見通しである。

欧州理事会出席のためブリュッセルに滞在していたパッソス・コエーリョ首相は、翌 20 日の記者会見で、「今次判決は年金削減そのものを違憲としたわけではなく、判決内容を踏まえ、代替案を詳細に検討する」等と述べた。

●公務員の労働時間延長法に関する合憲判断 (11 月 25 日)

公務員の労働時間延長法 (週 35 時間から週 40 時間へ) について、合憲とする判断を下した。同法は 9 月から既に施行されているものの、最大野党の社会党を含む野党各党は、憲法裁判所に対して合憲性審査請求を行っていた。

●統一地方選における立候補者の任期制限法に関する憲法裁判所の判決 (9 月 5 日)

憲法裁判所は、統一地方選における現職市長及び区長 (市の行政下位区分である区「フレゲジア」の長) の立候補に係る任期制限法 (連続 3 期務めた市長及び区長の再立候補を禁止する法律) について、他自治体での立候補を可能とする判決 (同一自治体での任期は 3 期連続まで) を下した。

●改正労働法の一部項目に関する違憲判決 (9 月 26 日)

憲法裁判所は、2012 年 8 月 1 日に施行された改正労働法の一部項目に対し違憲判決を下した。今回違憲とされたのは、①労働ポストの廃止に際し、雇用主は「しかるべき理由かつ非差別的な」判断基準によって従業員を解雇できる、②労働ポストの廃止に際し、雇用主は互換性のある労働ポストに異動させる義務を負わない、③時間外労働による年間休暇日数の積立て (上限 3 日分) の廃止、④法定の上限を超える超過勤務手当を 2 年間にわたり見直さない場合、手当を自動的に 50% 減額とする、という項目である。

●公務員再訓練制度 (*) に関する違憲判決 (8 月 29 日)

憲法裁判所は、カヴァコ・シルヴァ大統領から合憲性の事前審査請求 (13 日) を受けていた「公務員再訓練制度」について、解雇の要件が明確ではなく、憲法で保障された雇用の安全に反するとして違憲判決を下した。ソウザ・リベイロ憲法裁判所長官は、歳出抑制に係る公務員数の削減自体を否定する立場ではないが、本制度を通じた削減は承認できないと述べた。

(*) 来年度予算案及びトロイカ合意の履行を見据えた歳出抑制に係る公務員改革の一つ。本制度は、組織再編などによる余剰公務員に対し 12 か月間にわたり再訓練 (期間中の給与は前半 6 か月 2/3、後半 6 か月は半額支給) を行わせ、期間終了後に配属先が未定の者については、双方合意による契約解除 (各種手当付きの解雇) か、あるいは配属先が決まるまで無報酬で待機するかの選択を迫る内容である。

⁴² 在ポルトガル日本国大使館ホームページ「ポルトガル月報 (2013 年 12、11、9、8 月号)」 (http://www.pt.emb-japan.go.jp/jp/politic_economy/portugal_geppo.html) を基に作成。ただし、判決は網羅的ではない。

ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 21 日 10:00～11:45

於：ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校

○ ポルトガル側出席者

エスペランサ (Esperança) ジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校校長

パイス (Pais) 教育・科学省中高等教育調整官

ド・サメイロ・ヴァレ (do Sameiro Vale) 教頭

(はじめに)

保利団長 本日は大変温かくお迎えいただいていることに対して、心から厚く御礼申し上げます。

教育問題は非常に重要であり、また反面難しい問題でもあろうかと思う。日本では義務教育は 9 年制で、小学校 6 年制と中学校 3 年制に分かれている。高等学校は義務教育ではないが、100%近い生徒が高等学校に進む。

私事であるが、20 数年前に文部大臣を務めさせていただいた。また、1947 年に制定されて以来改正されていなかった教育基本法の初めての改正作業をした。学校教育は非常に大事であり、こちらの学校でも力を入れて若い方々の勉強の手助けをしていることに対して、心から敬意を表する次第である。

パイス調整官 保利団長から丁寧な御挨拶をいただきましたことを御礼申し上げます。皆様のポルトガルでの滞在が、実りの多いものとなることを祈念いたします。

私はポルトガル教育・科学省において教育部門を担当している。中等教育の学校を訪問したいという御希望に対し、私どもがこの学校を紹介した理由は、こちらのエスペランサ校長が教育現場での経験が豊富であり、皆様の訪問に最適であると判断したからである。

ヨーロッパでは、教育問題は非常に重要で、日々新しい課題に取り組んでいかなければならない問題とされている。

日本語の「ありがとう」と、ポルトガル語の「オブリガード (ありがとう)」は同じ語源を持っているとの説もある。かつて私たちが日本を訪れた際には日本人は非常に温かく迎えてくれた。また全ての日本人がポルトガルについて愛着を持ち、正確な情報を持っていると感じたことを皆様にお伝えしたい。

エスペランサ校長 おはようございます。衆議院の皆様、ようこそポルトガルに、リスボンに、そしてこのジョゼ・ゴメス・フェレイラ高校にいらっしゃいました。

2005 年、ポルトガル政府は、財政難等の問題があったため、学校の「集合体」を設置した。この学校は正式には、ベンフィカ集合体に属する。集合体には、下は幼稚園から上は高校までの学校が集まっており、その中心となる学校が存在するが、本校がベンフィカ集合体の中心となる学校である。

この集合体のトップが校長の私である。こちらが教頭である。校長の任期は 4 年となっており、立候補して選ばれる役職である。選ぶための選考委員会があり、委員として教師、生徒代表、保護者代表、市民代表、地域に貢献している人々が所属する。選考委員会で選ばれた校長が、補佐する者を任命する。

このジョゼ・ゴメス・フェレイラ高等学校そのものには約 1,200 人の生徒が在籍し、集合体全体を合わせると約 2,800 人、教師は 242 人在籍している。私がこの集合体の全体の責任者であるが、集合体内の各学校に責任者が一人ずつおり、私はその人たちを統括している。

(ポルトガルの教育制度：総説)

エスペランサ校長 ポルトガルの教育制度は、まず就学する前の幼稚園があり、次に基礎となる教育課程があり、中学・高校レベルに続くというシステムとなっている。

義務教育は 6 歳から始まって 18 歳まで、すなわち 12 年生を終えるまでとなっている¹。4 年前までは、義務教育は 9 年生までであった。

¹ ○ポルトガルの教育制度

年齢 学年	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27		
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12												
	就学前教育			基礎教育									中等教育			高等教育											
	幼稚園			第1期			第2期			第3期			(コース) 科学・人文 職業 芸術専門 技術	大 学													
																	学士			修士			博士				
																	ポリテクニコ										
															学士			修士									
																		技術専門コース (CET)									

村上義和・池俊介編著『ポルトガルを知るための 55 章 [第 2 版]』(明石書店、2011 年) 125 頁
ポルトガルの学校制度は 4・2・3・3・3~4 制を採り、義務教育は 6 歳~18 歳 (2009 年の法改正により 15 歳から拡大) である。

現在、日本の小学校に当たる第 1 期 [1~4 年生 : 6~10 歳] 及び第 2 期 [5~6 年生 : 10~12 歳]、中学校に当たる第 3 期 [7~9 年生 : 12~15 歳]、高校に当たる中等教育 [10~12 年生 : 15~18 歳] 及び高等教育 (大学) という区分となっている。

また、9 月~12 月、1 月~3 月、4 月~6 月の 3 学期制であり、公立学校における義務教育期間中の入学諸費用や学費は無料で、ポルトガル国籍を有していない者でも入学できる。外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/world_school/05europe/infoC542)

第1期で、生徒は週に約25時間の授業を受ける。第2期・第3期・最後の期である中等教育課程で、生徒は週に約32時間の授業を受ける。1年間に授業がある週数は23週～24週である。

（ポルトガルの教育制度：就学前～第1期）

エスペランサ校長 学校に就学する前の幼稚園は義務教育ではないが、現在は大半の子供が3歳から通っている²。6歳から義務教育が始まるが、まず基礎教育の第1期（4年制）と呼ばれる課程がある。第1期が終わる時点で、全国学力テストが行われる。全国学力テストはポルトガル語と数学について行われ、5点満点中2点未満であれば進学することができない。

（ポルトガルの教育制度：第2期～第3期）

エスペランサ校長 第2期は2年制で、5年生及び6年生となっている。第2期の最後でも、全国学力テストとしてポルトガル語と数学のテストを行う。第2期から第3期に進級する時にも、先ほどと同様の基準があり、2点未満であれば進学できないこととなっている。

第3期は3年制（7～9年生）となっており、ここでも次のステップに進むために全国学力テストとしてポルトガル語と数学のテストがある。本日はその試験の最終日で、ここでは数学の試験が行われており、全国の学校でも同じ試験が行われている。第3期終了までが、基礎的な教育とされている。

数年前から、第2期・第3期において、それまでも留年を繰り返し、卒業しなければならない年齢にはなっているが勉強はあまり良くできないという生徒に対して、相応の指導をしている。進学だけではなくて、仕事をする方向に進んではどうかというようなアドバイスをするが、あくまでも進路を最終的に決めるのは本人と家族である。

（ポルトガルの教育制度：中等教育課程～大学）

エスペランサ校長 日本の高等学校に当たる部分においては、大きな変化がある。ここで生徒は、それぞれの将来の進路を決めなければならない。つまり、人文・社会課程、理工・科学課程、芸術専門課程、あるいは職業訓練課程のい

00.html) を基に作成。

² ポルトガルの就学前教育には、公立と私立の運営形態がある。就学前教育は義務ではないが、2009年8月27日付法律第85/2009号により、5歳児を対象とした就学前教育に関しては、そのカリキュラムが全国的に統一された。

原則として、3歳～5歳を対象とした就学前教育が行われているが、私立を中心に0歳から受け入れ可能なところもある。公立の場合、保育料は無料であるが、昼食及び軽食代や時間外活動費等は有償。同上。

ずれかへの進路を選択する。進路はあくまでも生徒が自分で選ぶが、学校としては、生徒や保護者に、成績その他に応じて「君にはこれが向いているのではないか」等のアドバイスはしている。

大学に進学したいと思っている人たちは、通常、人文・社会課程又は理工・科学課程に進学する。これらの課程内はいくつかの分野に分かれており、人文・社会課程では、弁護士や経済学者を目指すための社会・経済学の分野、人類学や言語学等の分野、理工・科学課程では、科学技術分野、医学、農学、工学等の分野、芸術専門課程では、建築士、デザイナー等の視覚的な表現を学ぶ分野がある。

これら様々な分野に分かれるが、ポルトガル語・数学・哲学がすべての分野に共通した必須履修科目となる。また、分野ごとに、人文・社会課程の生徒は歴史、理工・科学課程の生徒は数学、芸術専門課程の生徒は図形・図画について、それぞれ3年間の必修科目として履修しなければならない。

中等教育課程の最初の年は、進級のための全国的な試験はない。しかし各学校内の試験は行われることとなっており、20点満点中、3科目以上で10点未満の生徒は進級できない。

11年生から12年生に進級する時には、全国学力テストがある。このテストでは、それぞれの専門に応じて2科目を受験する必要があり、大学に進学するときの判定の基準にもなる。

12年生で卒業する時にも、全国学力テストが2科目について行われる。そのうち一つ目はポルトガル語で、これは全員が受ける。二つ目は、先ほど説明したそれぞれの専門課程において3年間通じて履修した科目の試験である。

この中等教育課程を卒業した生徒は、今度はそれぞれの専門の大学へ進学する。本校に在学している生徒は、大半が大学進学を望んでいる。

こちらの大学のシステムは、ボローニャ方式³と呼ばれているものであり、通常の学士課程が3年間であり、その後2年間で修士課程を終えることができる。

³ ボローニャ方式とは、どここの大学で学んでも共通の学位・資格が得られる「欧州高等教育領域」の構築を目指す1999年のボローニャ宣言を実現していく過程を言い、EUを超えたロシアを含む「欧州」46カ国が参加し、2年ごとに、高等教育大臣会議が開催されている。同宣言の内容は、①理解しやすく比較可能な学位システムの確立、②2サイクルの大学構造（学部/大学院）の構築、③欧州クレジット移転蓄積制度（ECTS）の導入、④欧州レベルでの質保証、⑤カリキュラムの発展、学習・訓練・研究面での統合プログラムの策定等高等教育での必要な欧州次元の推進等である。独立行政法人労働政策研究・研修機構「JILPT 資料シリーズ No.102 諸外国における能力評価制度－英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査－」（2012年）168頁参照。

（職業訓練課程・条件付による大学進学）

エスペランサ校長 職業訓練課程を選択した生徒は、卒業することにより、EUの基準でレベル3と言われる基準⁴の卒業証書を得ることができる。これを持っていれば、「私はレベル3の技術者だ」と証明され、就職の役に立つ。

職業訓練課程の生徒も卒業し、入学試験等をクリアすれば、大学に進学することも可能である。一般の大学はもちろん、最近できたシステムである短大への進学も可能である。

また、近年、高校を卒業することのできなかった生徒にも大学の門戸を開こうとする新しい制度ができた。一つか二つの科目を修了できず卒業できなかったという生徒に対し、2年間の猶予を与えて、その間で高校でやり残した科目を全部修了するという条件付で、大学に進学することを認めるという制度である。

（憲法教育の現状）

エスペランサ校長 （中等教育の最終学年である）12年生では、これから社会に出ていく生徒、あるいは進学する生徒のために様々な講義を行うが、社会学等の中で、ポルトガル憲法についての講義も行う。歴史教育の中でも、その一環として憲法問題にも触れる。

（国民投票に向けた政治・憲法教育）

保利団長 ポルトガル憲法では国民投票について規定されているが、18歳から国民投票権が付与されることを踏まえ、憲法教育をどの段階で、どの程度行うのか。18歳から有権者として憲法の問題に関わっていくことについてどのような教育が行われているのか、教えていただきたい。

エスペランサ校長 第2期・第3期において、市民育成のための講義を行うこととなっている。第1期でも市民権についての話をするが、特に第2期・第3期では、市民育成の強化を目的として、ポルトガルの議会政治の仕組みを教え

⁴ 欧州では、社会で共有される「資格」(qualification)が定着しているが、①教育、訓練、労働市場間のリンクを強化する、②教育、訓練の様々な部分を結合し、理解しやすくすることで、資格制度の一貫性(coherence)を強化する、③各国の国内資格システムを、各国間で理解・通覧しやすいものにする、等の多様な目的を兼ね、現在、教育と労働の世界を横断した資格枠組みづくりに向かっている。これが、EQF(欧州資格枠組み)とそれに準拠したNQF(国単位の資格枠組み)の策定である。

EQFは、義務教育(前期中等教育)修了レベル(レベル1)から博士号取得レベル(レベル8)までの8つの資格参照レベルを設定し、各国の全ての教育・訓練に関する資格につき、その資格保有者がどのようなレベルの知識、スキル、コンピテンスを持つか、欧州全域で比較可能にするものである。独立行政法人労働政策研究・研修機構・同上・169頁参照。

るため、選挙の仕組みについて「どのようにして議員や大統領は選ばれるのか」というような授業が行われる。

生徒会の会長の選出は選挙で行うが、そのような機会も利用して、選挙とはどういうものか、民主的な方法で選ぶにはどうしたらよいかといったことも教えるし、歴史の授業においても憲法について話をする。

（憲法 43 条と政治教育）

武正副団長 ポルトガル憲法 43 条では、政治的な指針によって教育計画を策定することができないと規定され⁵、政治的な中立性が謳われているので、なかなか政治を教えるのは難しいように思うが、どのような工夫をされているのか。

エスペランサ校長 学校の教師に限らず、およそ人は、何かものを言うときには十分に気を付けなければいけないと思う。特に教育の現場において、例えば、外部からの講師を呼んで講義していただいたりするときに、それが弁護士であれ、建築士であれ、自分が所属する政党があっても、自分の政党の話をしたり、あるいは他の政党の悪口を言うようなことは絶対にやってはいけないと思っている。もし、私どもの学校で少しでも偏った内容の教育をする教師がいれば、当然私は「学校はみんなのものであり、偏った思想教育のようなものはやってはいけない」という注意をするだろう。

パイヌ調整官 43 条は、恐らく特定の政党に偏ったことを言うてはいけないとの趣旨であると思う。政治全般の話は当然するべきであり、また教えるべきであると思う。

（ポルトガル語教育の重要性）

保利団長 貴国ではポルトガル語教育を非常に大事にしているという印象を受ける。進級のための全国学力テストでは、ポルトガル語と数学の 2 科目の試験を行っているとのことであるが、ポルトガル語を一生懸命教えるということについては、何か歴史的な背景や貴国特有の考え方があるのか。

エスペランサ校長 御指摘のように、私たちはポルトガル語教育に非常に重点を置いている。それは、ポルトガル語を正確に理解することができれば、

⁵ 43 条 2 項「国は、いかなる哲学的、審美的、政治的、イデオロギー的又は宗教的な指針によっても、教育及び文化の計画を策定することができない。」以下、特に断りのない限りポルトガル憲法の条文は、国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑮ 各国憲法集(8) ポルトガル憲法』（2014 年 2 月）より引用。

他の科目を理解することもできないからである。教育の場面においては、まず第 1 期の生徒に対し、徹底的にポルトガル語を教え込む必要があると思っている。

ド・サメイロ・ヴァレ教頭 ポルトガル語教育というのは、単に文法を教えるというのではなく、ポルトガル語の表現の仕方、言葉の選択のようなものを含めて全体的な表現方法を 1 年生から 12 年生まで教えている。

パイス調整官 ポルトガル語は長い歴史の中で培われてきた言語であり、世界に対して発信するためにも大切な言語であるということを踏まえ、ポルトガル語教育に力を入れている。現在ポルトガル語を話す人口は、世界に約 3 億人いると言われ、ヨーロッパ系言語の中でも、最も重要な言語の一つとされている。

保利団長 ポルトガル語を非常に大事にして学校で教えていることに敬意を表する。この頃日本では、テレビによるコマーシャルの浸透により、日本語が少し乱れつつある印象を受けている。ポルトガルにもテレビによる言葉への影響はあるか。

ド・サメイロ・ヴァレ教頭 ポルトガルにも御指摘の問題は存在する。最近では、やはり生徒たちが、ツイッター等に携帯電話を使ってメッセージを送るときに単語を省略したり、特殊な言い方をしたりすることはあるが、私たちポルトガル語を教える教師としては、「そういう時にはあなたたちの言葉で話しても構わないが、正式な文章を書くときにはそのような表現を使用してはならない」ということをしっかりと教えなければならないと思っている。

（第二外国語教育の現状）

保利団長 ポルトガルではいつ頃から第二外国語を教えるのか。

エスペランサ校長 外国語教育については、2015～2016 年度⁶から、第 1 期において、義務教育の中に英語の授業が取り込まれることとなっている。現在は、第 1 期の 1 年生～4 年生に限り、必須科目ではなく、希望者に対し学力強化を目的として、英語の授業も行っている。第 2 期では必須科目の一つとして外国語が入ってくるが、この外国語は英語である。第 3 期になると、今度は必須科目として第二外国語が入ってくる。もちろん第一外国語として英語の授業はそのまま続く。第二外国語としては、フランス語、ドイツ語、中国語等の中から選

⁶ 学校教育は、9 月中旬から新学期が始まるので、2015 年 9 月～2016 年 6 月のこと。

択する。一番多く選択されるのはフランス語である。

次の中等教育においては、3年間のうち2年間は必ず一つの外国語を履修しなければならないことになっている。通常は英語を選択する。ただ、社会学や言語学などを専攻する生徒の場合はここで外国語を2言語選択する。

武正副団長 中学校で第二外国語としてフランス語が一番人気があるとのことであるが、日本語はどうなのか。

エスペランサ校長 生徒たちが選ぶ第二外国語は、その時々状況に応じて変わってくる。現在は中国語が非常に人気のある言語の一つである。地域性によっても異なるので、一概に言うこともできないが、特定の地域で、日本との貿易が盛んだということになれば、日本語の人気が出るかもしれない。

（歴史教育の現状：政府の計画・指針等）

武正副団長 教育・科学省から来られているので是非伺いたい。ポルトガルの歴史を教えるのも大変に重要であると思うが、歴史教育について教育・科学省は計画、指針を策定しているか。

パイス調整官 現在、ポルトガル教育・科学省としては、特別な指針や、このように歴史を教えるべきであるといったものは何もない。しかし、私たちは自国の歴史について非常に誇りを持っているし、非常に大事な科目であると思っている。ポルトガルは800年以上の歴史を持っているが、きちんと国境が決まり、その国境が動かずに800年以上も存在する国は、ヨーロッパの中では例外的な存在である。ポルトガルの大航海時代その他の歴史を通じて、私たちは誇りを持ってその歴史を正確に教えなければいけないということで努力しているが、政府として特にこうしなければならないという方針はない。

また、ポルトガルの歴史を通じて、ブラジルとの関わりも非常に大事であるので、そのようなことも含め全体的な歴史像を生徒たちに伝えるようにしている。

エスペランサ校長 歴史を振り返ってみると非常にネガティブな時代もあり、栄光の時代もあった。歴史教育をする上において、私たちはそれらをいずれも生徒たちに正しく伝えるようにしている。1974年に革命が起きた⁷が、革命が起

⁷ 1974年4月25日、アフリカ植民地の対ゲリラ戦争を戦っていた青年将校たちが植民地解放、国内の民主化を求め軍事クーデターを起こし、半世紀近く続いたサラザール独裁体制を倒した。村上・池編著・前掲注1・55頁参照。

きる前の時代も当然あったので、生徒たちの父親というよりは祖父・祖母の代であろうが、そのような時代についても教えている。全て正しい知識を生徒たちに伝えなければならない。

（歴史教育の現状：1976 年憲法前史を教える上での工夫）

笠井議員 1974 年の革命の前について教育することが重要とのことであるが、革命の中でなぜ現行憲法ができたのか、憲法の意義をつかむ上でも、革命の時代について教育をすることは大事であると思う。しかし現在、革命の時代を実体験として知らない教員も多いのではないかと思いますので、教育する上で努力されている点があれば教えてほしい。

エスペランサ校長 過去の歴史に関する教材があり、それに沿って教師が説明するが、当然歴史の教師は、自分の国の歴史について知らなければならないし、その他の教師も資格を取る時に歴史の教育は受けているので、その知識を有している。また、歴史の教材によって、どの問題をどれだけ深く掘り下げるべきかというようなことも大体決められている。生徒も自分たちでその教材に出ていることについて調査したりもする。

もちろん、実際に革命を経験した教師と、ただ話を聞いた教師とでは感じ方も異なるし、教え方も当然違うと思う。今の生徒たちは革命前の時代を想像もできないので、革命を実際に体験した人、革命に何らかの形で参加した人、あるいは革命前の生活がどういったものかを知っている人、こういう人たちを講師として招いて、生徒たちに話をしてもらっている。

（第 2 期を 2 年間とした理由）

船田議員 私も選挙区で私立の学校を経営しているので、本日の校長先生の話は非常に興味深く聞かせていただいた。第 2 期は、10 歳から 11 歳の 2 年間のタームなので、非常に短いように思うが、このように区切った理由は何か。

エスペランサ校長 第 2 期の 2 年間のタームについては、私も個人的には短いと思う。第 1 期では、一人の担任の教師が全部の教科を教えるが、第 2 期からは、複数の教師が各教科を教えることになるため、子供たちは大きなショックを受ける。その意味で、これから先へ進むための緩衝期としてこの 2 年間があるということが、理由として考えられるだろう。

私の個人的な意見としては、こうした第 1 期・第 2 期の垣根をある程度取り払ってしまう必要があると考えている。ポルトガル政府も、社会党や社会民主党も、考え方の違いや政党の違いを超えた上で一本化して、これからの教育は

このようにしなければいけないということを協議し合って決めてもらいたいと思っている。現在、教育に関する法律は、1986年に作られたものがベースになっており、細かい変更はあったものの、内容は非常に古いものになっている。個人的には、大きな教育改革を行って、よりしっかりした教育をできるようにしたいと考えている。

パイス調整官 本日は教育・科学省の立場で出席しているが、もともとは私も教師をしていた。2年は短いのではないかと御指摘については、私も全く同感である。

例えばフランスの場合、第1期が4年ではなくて6年になっている。ポルトガルも同様に、第1期・第2期を4年と2年に分けるのではなくて、第1期として6年にするのが妥当ではないかといった議論もしばしば行っている。これが実現できるかというのは、まだ不透明であるが。

もう一つ教育において重要な問題がある。1974年の革命前までは就学率が非常に低く、学校に行くのは第1期の4年までという子供が圧倒的に多かった。しかし革命後、大勢の子供が第2期・第3期へと進むようになった。そのため学校が不足するようになったので、多くの学校を建設したが、その後ポルトガルでも少子化の問題が深刻になっており、生徒が減り始めているため、余った校舎をどうするかという問題に直面している。

（選挙権年齢が18歳であることによる教育現場への影響）

斉藤議員 ポルトガルは、投票権年齢及び選挙権年齢がともに18歳と認識しているが、中等教育の最後の学年では、一つのクラスで、投票権及び選挙権を持った人と、持っていない人とに分かれることがあり得ると思う。そういう場合、教育の現場で混乱が生じることはないのか。

エスペランサ校長 最後の学年になると、同じ教室の中に17歳もいれば18歳の生徒もいるが、そういった問題が起こったという話は聞いたことはない。

この学校でも生徒会の選挙をやる際には、候補者リストを作成するが、これに政党が何か関与しているという話を私は聞いたことはないし、実際もおそらくないと思う。そのような活動は禁じられている。それゆえ特殊な政党とは無関係の生徒たちの候補者リストが作成され、そこから立候補があり、会長などが選出されることとなる。選挙活動は講堂において行われるが、候補者は自分の考えを教師の前で発表したり、生徒たちから「あなたはの場合どのように行動するつもりか」といった質問に対し討論を行う。このことにより市民としての義務や、市民としてどのように行動すべきかというようなことも学んでい

ると考える。

「ヨーロッパの日⁸」という日に、生徒たちに講演してもらうため、政治家の方々を招待するが、その時には特定の政党だけではなく、各政党の方々を必ず招待する。欧州議会を構成する各政党の人たちも招待し、同じテーブルに座ってもらい、生徒たちの質問に答えてもらう。最初にお話ししたように、この学校は、生徒たちに特定の政党や特定の考えを持たせることはない。

（おわりに）

保利団長 大変丁寧な御説明をいただきましてありがとうございました。特にポルトガル語を大事にするという姿勢は学ばなければならないと思いました。

エスペランサ校長 皆様、御訪問いただき本当にありがとうございました。この皆様の滞在が、より実り多き、良いものになることをお祈りしております。ポルトガルは素晴らしい国です。私たちは長い歴史の間友情を培ってきた国同士であり、これからもますます両国の関係は強くなるものと確信しております。

以上

⁸ 1950年5月9日、当時フランス外相であったロベール・シューマンがパリで行ったシューマン宣言により、石炭・鉄鋼の共同管理のための超国家的な機構の創設を提唱し、後の欧州共同体、そして、EUの基礎となった。以後、5月9日はシューマン・デー（ヨーロッパ・デー）として記念日にされている。外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/keyword.html#s>）参照。

アブレウ・アモリン議員及びラカオン議員からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 21 日 12:15～13:15

於：共和国議会

○ ポルトガル側出席者

アブレウ・アモリン (Abreu Amorim) 議員 (社会民主党)

ラカオン (Lacão) 議員 (社会党)

(はじめに)

保利団長 本日は、権威ある議会の中で、お目にかかることができ大変光栄に思います。現在の日本の憲法は古く 1946 年に制定されたが、それについての足らざる部分を補おうという動きがあり、各国で話を伺いながら勉強をさせていただいている。

アブレウ・アモリン議員 皆様、ありがとうございます。本日こうしたそうそうたるメンバーに来ていただきましたことを私どもも誇りに思います。私は、現在、与党の社会民主党の議員を務めている。個人的には、歴史に非常に興味を持っており、歴史について様々な調査をしているが、日葡両国間の関係も非常に古い関係である。1543 年に当時南蛮人と呼ばれた者が、種子島に漂着したというのが日葡の付き合いの始まりである。長い付き合いの間には、色々な波もあったが、非常に密接な付き合いをさせていただいた時代のことを振り返りながら、更に緊密なよい関係を築いていきたい。

こちらにいるラカオン議員は最大の野党である社会党を代表しているが、彼も私もポルトガルの憲法に関わる問題を担当しているので、これから皆様に色々とお話しできると思う。

ラカオン議員 私は、現在、社会党に属しており、最大の野党の議員です。我が党は、与党経験もあり、私自身も前政権の時には政権の中枢にいたこともありました。本日、日本の国会のそうそうたる方々とお会いしてお話できるのは、大変光栄です。私は、ポルトガルの議会を代表する議員団として、日本を訪れたこともある。日本の文化、オーガニゼーションについて、感銘を受けた。特に東京の繁華街、京都の文化、長崎で見た工業団地は、いずれも素晴らしいものであった。また、日本を代表する企業の一つである三菱が、私のホームタウンに工場をもっており、ポルトガルの経済にも大いに貢献してくれている。あらゆる御質問に対して、私どものお答えできる範囲であれば、喜んでお話し

ていただく。

（憲法改正要件・国民投票）

武正副団長 本日こういった機会を設けていただいたことに感謝を申し上げます。まず伺いたい点は、284 条によれば、直近の改正から 5 年未満に憲法改正の発議を行う場合には、在籍議員の 5 分の 4 の多数の賛成が必要である¹が、2001 年、2004 年、2005 年の 3 回の改正はいずれもこの 5 分の 4 という要件を満たしたのか。また、この 5 分の 4 というハードルは高いと思うが、見直そうという意見があるのかについても、伺いたい。

ラカオン議員 1976 年に制定されたポルトガルの憲法は比較的新しい憲法である。この 1976 年という時期は、48 年にわたり続いた独裁政権が倒れて、民主制に移行するという過渡期であった。そのため、76 年憲法を制定した議員たちは、この点を慎重に考慮して、この憲法が古すぎることなく常に新しいものとなっているように、「5 年ごとに定期的に憲法を改正できる」という文言を入れた。しかし、5 年ごとの定期的な改正だけではなく、特別に改正する必要がある場合には、5 年を経過していなくても、改正が可能になるような条文を加えた。それが、「在籍議員の 5 分の 4 以上の賛成があれば改正権を得る」という条項である。当然、こういった特別の改正を行うのは、対応が求められる特別な事柄が起こった場合に限られる。

次に、特別な憲法改正が行われた例を二つ紹介する。一つは、国際刑事裁判所が設立された際、国際的な犯罪者の引渡しに関する問題があり、憲法改正を行った。二つ目は、ポルトガルが EU のメンバーとして様々な取決めを行う場合に、国民投票を実施する必要性が生じた。それまでのポルトガルの憲法では、EU 関連の条約を承認するときに国民投票にかけなければならないという条文はなかったため、憲法改正を行った。

中谷議員 後者はいつの改正か。

ラカオン議員 これは 2005 年の改正である。これまで、2 回の特別な改正の他に 5 回の定期的な改正を大きな問題なく行った。

武正副団長 2004 年の改正では、アソーレス諸島とマデイーラ諸島の分権の拡大が改正項目として入っている。ここで、国民投票について伺いたいですが、これまで 3 回行った国民投票のうちの二回目の地方分権の国民投票は、否決という

¹ 憲法改正手続については、前掲「二 憲法改正手続の概要」（113～116 頁）参照。

結果になっている。その影響はどのように考えているか。

ラカオン議員 これまでの定期的な改正の際には常に二つの自治体、アソーレス諸島とマデューラ諸島の自治権の強化が繰り返し行われてきた。ポルトガルは合衆国ではないが、この二つの島に関しては、年々そうした自治権の拡大が行われている。それぞれが、自治権を更に強めているという傾向にある。

先ほどの中谷議員の御質問について、補足しておきたい。ポルトガルでは 1989 年に、国民投票についての憲法の条文が新設されたが、当時の条文では、国際的な取決めに關して、国民投票で決定できるという内容は盛り込まれていなかった。そこで、2005 年の改正の際に、国際的な取決めも国民投票で決めることができるという内容が盛り込まれた。

アブレウ・アモリン議員 先ほど武正先生が御質問された、特別な改正における 5 分の 4 というハードルについてお答えする。ポルトガルで我々が政治的に一番大事であると思っているのが、スタビリティ（安定性）を保つことである。憲法は 5 年ごとに改正でき、特別な問題が生じた際には在籍議員の 5 分の 4 の賛成が必要であるということになっている。現在ポルトガルの議会では 230 の議席があるため、5 分の 4 以上ということは、184 名以上の議員の賛成が必要となる。これで安定性を保とうと考えている。

現在、5 年ごとの定期的な改正の時期が来ており、マデューラ諸島の与党の議員から憲法改正の発議があった。この憲法改正の発議から既に 15 日が経過しているが、憲法によれば、30 日以内に、他の改正案があれば、それを提出しなければならないことになっている。現在のところ、私の知る限り、別の案を提出するという動きは見られないようである。

（軍の海外派遣・緊急事態）

中谷議員 ポルトガルは海外に植民地をたくさん持っていた関係で PKO に熱心であるが、軍を海外に派遣する点について、憲法で規定されている部分があるのか。また、緊急事態における規定等は憲法に書かれているのか。

ラカオン議員 ポルトガルは、外国における治安維持、平和を守るために軍隊を派遣することが憲法上許されている²。ただ、条件として、軍隊を海外に派遣する場合には、議会の承認が必要である。

² 275 条 5 項「国軍は、法律の定めるところにより、軍事的分野においてポルトガル国の国際的な約束を果たし、並びにポルトガルが加盟する国際組織により引き受けられた人道的な任務及び平和に関する任務に参加する責務を負う。」

ポルトガルには通常の会期外に、特別な委員会（常設委員会）が存在する。緊急事態が起きたときに、議会を招集できなくても、ただちにこの常設委員会を開催でき、暫定的に議会と同じような働きをすることができるので、緊急の場合でも特に大きな問題はないと思う。しかし、現在までに、緊急事態宣言をするほどの事態は起こっていない³。

中谷議員 ポルトガルは、第二次世界大戦には参加していないが、このような中立の精神を大事にして、今後の NATO における行動などは独自色を持っているのか。

ラカオン議員 おっしゃるように、ポルトガルは、第二次世界大戦中は中立を保っていたが、その後 NATO に参加し、基本的には NATO と行動を共にしている。しかし、ポルトガルは NATO 諸国とだけでなく、NATO に属していない国とも色々な協力関係にある。特にポルトガル語を公用語とする国、かつてのポルトガルの植民地であるが、例えばモザンビークや東ティモールなどとも非常に密接な関係がある。

アブレウ・アモリン議員 ポルトガルの軍事面での活動に関していえば、先ほどラカオン議員から説明があったように、現在ポルトガルは基本的には NATO の方針に従うようにしている。第二次世界大戦の初期には、ポルトガルの独裁政権はどちらかというと、イタリア・ドイツ寄りであったが、最終的には、中立を守ろうということになった。そうした過去はあったが、劇的にポルトガルの体制が変化するのは、1974 年の革命以降である。それから EU にも加盟して、EU の一員として特別な活動をするということにもなったが、基本方針としては、NATO その他の方針に従いながら、ポルトガル独自の協力もできるのではないかという立場であると思う。

（ポスターの掲示について）

中谷議員 廊下に旧ソビエト連邦等のポスターが貼ってあったが、何か意味があるのか。

アブレウ・アモリン議員 現在、1974 年 4 月 25 日の革命からちょうど 40 周年にあたり、それを記念してポスターを貼っている。1974 年に革命が起きて、74 年、75 年と混沌とした時期であった。現在も政治的な活動はあるが、あの当時

³ その他、緊急事態に関する事項については、前掲「一 2（5）国家緊急権」（111、112 頁）参照。

は現在とは比べものにならないほど様々な政治的活動が行われていた。その後 1976 年になって現在の憲法ができるまでは過渡期であり、大変な時代であった。皆さんがそのポスターで御覧になったように、色々なスローガン、中には極端なスローガンもあった。現在私たちが見るとほほえましいようなスローガンもあるが、当時の人々は真面目に議論していた。それを振り返るという意味でポスターを貼っている。

ラカオン議員 私は社会党と呼ばれている党の代表なので、少し皆様に面白い話をしたい。下にある 40 年前のポスターの一つに、「社会主義万歳、社会主義がどのようなものかを見るために 2 階にモデルケースがあるので御覧下さい」と書いてある（笑）。

（国民投票におけるボイコット運動と法的効果）

船田議員 国民投票についてであるが、2007 年に中絶合法化についての国民投票があったと聞いているが、そのときにカトリック教会などがボイコット運動を大規模に行ったという話がある。これについて、今後もしボイコット運動が起こるとすれば、それを防ぐ方法はあるのか。また、2007 年の国民投票においては、有権者の投票率が過半数に達しなかったのが結果に拘束力がなかったが、その後、議会において、中絶合法化の立法がなされた。これは、政治的な配慮と考えてよいか。

ラカオン議員 1998 年に初めての国民投票が行われた。我々は、自主的な妊娠中絶の合法化について国民に問いかけを行い、過半数の国民が NO と答えた、すなわち否決された。その後この件に関する法整備は何も行われなかった。それから 2007 年になって、同じ問題について二度目の国民投票が行われ、そのときには過半数の人間が YES と答えた。この結果を受けて、議会で新しい法律が制定されて、中絶をしても法に抵触しないこととなった。

また、国民投票において、ボイコット運動は存在しなかったと思う。カトリック教会は、教会として反対の立場を表明したが、国民投票そのものをボイコットすべきとする動きはなかった。それぞれ自由に投票してもよいが、教会は反対の立場をとるということで、非常に民主的な国民投票が行われたと信じている。

アブレウ・アモリン議員 ポルトガルでは、カトリック教会は重要なものとして、非常に尊敬されている。カトリック信者でない者も、カトリックを尊重している。カトリック教会は、それまでの考えに基づいて中絶の合法化に反対を

表明したわけであるが、私が代表している社会民主党も、ラカオン議員の所属している社会党も、党としての方針というものは何も決まっていなかった。それぞれの党の中に賛成の人間もいたし、反対の人間もいた。そういった人たちが自由に討論して、国民投票が行われた。国民も自由に討論し合って、投票した。ポルトガル憲法の場合、有権者の過半数が参加しなければ、国民投票の結果は拘束力を有しないという項目があるが⁴、今回の場合それに達しなかったので、国民の答えを反映する義務はなかった。しかし、前回同様、議会としては、国民の多くの意見を尊重し態度を表した。前は NO の方が多かったので、新しい法律は何も作らなかったが、2 回目の時には、YES の方が多かったので、それに応える形で法制化した。

ラカオン議員 ここでもう一言付け加えさせていただくと、ポルトガル憲法で定められているところによると、国民投票が拘束力を持つのは過半数の有権者が投票したときとされているが、それ未満の投票率であっても、国民投票の結果が無効になることはない。拘束力を持たないだけであって、無効という意味ではない。そのため、議会としては、国民の意思を反映した態度をとることができる。

(おわりに)

保利団長 本日は大変難しい問題につきまして、両党の立場から解説いただきまして、ありがとうございます。参考にして、次の活動に結びつけたいと思います。ありがとうございました。

ラカオン議員 本日はお越しいただきましてありがとうございます。これからの皆様の活動がより実りあるものであることを祈念しまして、お別れとさせていただきます。ありがとうございました。

アブレウ・アモリン議員 私の方からも御挨拶申し上げます。本日のやりとりを聞いていて私が思い出したのが、16 世紀に日本に行ったポルトガル人が、日本語についての本を書いたことです。それは当時、非常に役に立つものであったと思いますし、ルイス・フロイスという神父も、日本についての見聞録を残しており、私たちは非常に古い歴史を持っていると改めて実感をした次第です。本日の会合が皆様にとって何らかの役に立てばと思います。ありがとうございました。

⁴ 115 条 11 項「レファレンダムは、投票者数が選挙人名簿に登録された有権者の半数を超える場合に限り拘束力を有する。」

[ポルトガル]

以上

憲法事項担当大統領法律顧問らからの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 21 日 14:35～16:20

於：大統領府

○ ポルトガル側出席者

マティアス（Matias）憲法事項担当大統領法律顧問

サンパイオ（Sampaio）議会担当補佐官

モライス・エ・シルヴァ（Moraes e Silva）国際担当顧問

（はじめに）

マティアス憲法事項担当大統領法律顧問 皆様ようこそいらっしゃいました。大統領府を代表して皆様方に御挨拶させていただきます。

今から皆様に関心をお持ちの五つの項目について簡単に説明させていただき、その後で、皆様方から御質問をお受けしたいと思います。

保利団長 本日は、大変お忙しい中に、我々をお招きいただきましてありがとうございます。日本は二院制であり、衆議院と参議院から成るが、私どもは衆議院の憲法審査会の幹部としてここに来ている。各党から代表者が出てきており、考え方の違いがあるが、我々は衆議院の立場で勉強しなければならないと考えている。

マティアス法律顧問 ありがとうございます。これから私どもの方から説明させていただき、同時に皆様方からも意見をいただいて、参考にしたいと思う。特に保利先生のような経験をたくさん積んだ方の御意見を伺って、私どもの経験の足しにもさせていただけたらと思う。

まず一番目のテーマは、憲法改正について、どのような改正がされているのか、二番目に国民投票について、三番目に憲法の見張り番としてはどのようなものが存在するのか、四番目に環境権についてお話しして、最後に緊急事態に関する憲法の規定について説明したい。

（説明① 憲法改正）

マティアス法律顧問 最初に、憲法改正の困難さについて、我々は、ポルトガル憲法を硬性でもなく、軟性でもない、そういう位置付けで考えている。というのも、憲法改正すること自体は可能であるが、その改正にはしっかりとした規定が憲法の中に盛り込まれているためである。

憲法改正の規定について、まず、憲法改正の発議権を持つのは議員だけであると決められている（285 条 1 項）。それ以外の者は、憲法改正の発議をすることはできない。

また、憲法改正の発議は 5 年ごとに行うことができることとなっている。その理由は、憲法は安定したものでなければならず、いつでも自由に何回も憲法改正をするということになってはならないという考えがあったためである。ただし、特別な事態が生じた場合には、特別に憲法改正の発議をすることができるが、その場合には、議員の 5 分の 4 以上の賛成がなければ発議することはできない（284 条）。

もう一つ、憲法改正の際には、議員の 3 分の 2 以上の賛成がなければいけないという非常に厳しい規定がある（286 条 1 項）。当然、改正するためには、与野党協議して、最終的な合意に至らなければならないこととなる。

さらに、憲法改正の発議が禁止されている状況が定められている。例えば、緊急事態が宣言されている期間中などである（289 条）。

憲法改正において、一定の内容の改正を禁止する規定もある。憲法の基本的な精神を失わないために、このような制約が定められている（288 条）。

ポルトガルでは現在までに、憲法が 7 回改正されている。その具体例として、直近の 3 例について簡単に説明する。

まず、1998 年に国際刑事裁判所が設立され、その批准を目的として 2001 年に憲法改正が行われ、7 条 7 項が付け加えられた。

この憲法改正は非定期的なものであったが、2004 年に行われた憲法改正は定期的な改正であり、様々な改正がなされた。その中で最も大事な改正の一つが、アソーレス諸島とマデューラ諸島の自治権の拡大であった。

最後に行われた憲法改正が 2005 年であったが、これは、非定期的改正であり、欧州憲法条約に関する国民投票につき、295 条が追加された。結局、この条約は進展しなかった¹が、ポルトガルでは欧州憲法条約に関する憲法の条文が追加されたのである。

¹ 2004 年 10 月に調印された欧州憲法条約は、EU の組織や意思決定方式の効率化等を目指したもので、2006 年 11 月 1 日の発効が予定されていた。しかし、批准の賛否を問う国民投票が、2005 年 5 月 29 日にフランスで、6 月 1 日にオランダで実施され、共に反対多数の結果となった。6 月 6 日には英国が批准手続の凍結を発表した。これらを受け、加盟国首脳が集まり 6 月 16、17 日に開かれた欧州理事会において批准期限を延期することが合意された。これを受けて国民投票を予定していた国の多くは延期を発表した。ポルトガルは 2005 年 10 月に国民投票を予定していたが、無期延期とした。内閣府ホームページ「今週の指標 No.636」(<http://www5.cao.go.jp/keizai3/shihyo/2005/0627/636.html>) を基に作成。

（説明② 国民投票）

マティアス法律顧問 二番目に、国民投票について説明する。国民投票というものは、国の様々な問題について国民の意見を聴くということであって、立法的な働きはない。したがって、新しい法律を作ることではなく、国の状態・政策について国民に意見を問うというのが国民投票の意義であるので、特定の法律についての投票を行ってはいけない。あくまでも政治的な判断をするために国民の意見を聴くということである。

また、国民投票にかけてはいけないとされている内容もいくつかある。具体的には、国家予算、税制、議会で決めるべき問題、憲法改正等については、国民投票を行ってはいけないと規定されている（115 条 4 項）。

なお、大統領は国民投票の実施を決定する前に、憲法裁判所の意見を聴かなければならない（115 条 8 項）。過去には憲法裁判所が「今回発議を受けている国民投票については、内容が余りはっきりしていない、この問題についてはこのような形で国民投票を行ってはいけない」という決定を下したこともある。

また、その結果が YES であれ NO であれ、国民投票が拘束力を持つためには有権者の過半数が参加しなければならない（115 条 11 項）。

中谷議員 国民投票にかけるかかけないかは、議会で決めるのか。どのように決めるのか。

マティアス法律顧問 議会から「この問題について国民投票を行ってはどうか」と発議することはでき、大統領は、それを受けて国民投票をするかどうか、政治的な判断を下す（115 条 1 項）。いずれにしても、国民投票が実際に行えるか事前に審査するのは憲法裁判所である²。憲法裁判所が不適法と判断すれば、大統領はこれに従うことになる。

（説明③ 憲法裁判所）

マティアス法律顧問 次に、憲法が守られているかを監督するモデルとして、ポルトガルでは、オーストリアモデル³と呼ばれるものを採用している。オース

² 115 条 8 項「共和国大統領は、共和国議会又は政府から送られたレファレンダム案を憲法裁判所による憲法適合性及び適法性の義務的事前審査に委ねる。」

³ 憲法裁判所で集約して司法審査を行うモデルはオーストリアモデルと呼ばれるが、名称の由来は 1920 年オーストリア連邦憲法（いわゆるケルゼン憲法）が、これを規定したことによる。渡辺久丸『現代オーストリア憲法の研究（普及版）』（信山社、2006 年）384 頁参照。

その特徴は、アメリカ連邦最高裁判所に代表される司法裁判所が具体的な事件を解決する中で違憲審査権を行使するのに対して、憲法裁判所は、憲法問題のみを他の裁判所から

トリアモデルといっても、違憲審査制には分散された審査、集約された審査、あるいは両方をミックスした審査がある。ポルトガルでは、分散された審査として一般の裁判所でも合憲か違憲かを判断することができるが、集約的に憲法裁判所も審査をすることができる。そのため、分散していると同時に集約もしていると言える。

また、憲法審査には、抽象的審査と具体的審査がある。抽象的審査とは、現実的な問題となっていない法規範を審査することである。具体的審査とは、実際に問題になっている個別的な事案において違憲か合憲かを審査することである。

抽象的審査には二つの形式がある。一つ目は、予防策として、つまり大統領が法律の公布前に、憲法裁判所に対して合憲性を問うケース（事前審査：278条）である。大統領だけでなく議会の議員たちもこれを要請できる。二つ目は、事後的な審査として、281条に規定されているように、大統領本人、議会の議長、首相、地方自治体の首長等が、憲法裁判所に審査を要請するケースである。

具体的審査においては、まず初めに憲法裁判所以外の裁判所が違憲・合憲の判断を行うのであって、国民が直接憲法裁判所に訴えることはできない。つまり、国民は、まず下級裁判所に訴え、その判断に不服であれば上訴でき、最後に行き着くのが憲法裁判所である。

最後に、憲法裁判所は為政者が法律で定められた義務を果たさなかったときに、これを違憲行為と判断する権限を持つ（抽象的不作為審査）。つまり、憲法裁判所は、何かをしたことだけではなく、何かをしなかったからということでも違憲審査を行うことができる。

中谷議員 憲法裁判所の裁判官はどのようなプロセスで決めるのか。どういう人になるのか。

マティアス法律顧問 憲法裁判所の裁判官は13名で構成されているが、そのうち10名は議会により任命される（222条1項）。各党がその候補者を推薦するが、議員の3分の2以上の賛成がなければ裁判官になることはできない。残りの3名は任命された裁判官10名が憲法裁判所に集まって協議して選出する。議会の3分の2以上の賛成が必要とされているので、当然与野党協議して、結論を出さなければいけない。

中谷議員 憲法裁判所の裁判官の任命を、与党がコントロールできる可能性が

組織的に独立して管轄するところにある。国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑨ 各国憲法集(3) オーストリア憲法』（2012年3月）15頁参照。

あるのか。

マティアス法律顧問 現行のシステムでは、そのようなことが起こる可能性はゼロに近いと思う。実際問題として、一つの党が 3 分の 2 以上の議席を持つということは非常に難しい。過去にもそういうケースは一度もない。また、10 人の裁判官は任期がそれぞれずらされており、同時に任命されるわけではない。一人ずつ交代するので、一つの党が 10 人全員を任命し、コントロールすることはほぼ不可能に近いと思う。

サンパイオ議会担当補佐官 もう一つ補足説明すると、ポルトガルの選挙制度は比例代表制を採用しており、大量の議員が一党だけから出ることが非常に起こりにくいようになっている。現在ポルトガルの議会で議席を有している政党は六つあるが、一党だけで 3 分の 2 以上の議席を獲得することは非常に難しいと思う。

議会の構成は、やや右寄りの政党、やや左寄りの政党が拮抗しており、憲法改正も与野党が協議しないとできない仕組みとなっている。これは、憲法裁判所の裁判官の任命についても全く同じであり、偏った一つの政党だけで裁判官を選ぶことはできないシステムになっている。

(説明④ 環境権)

マティアス法律顧問 四番目のテーマは、環境権の問題である。環境権の条文は、1976 年当初から憲法の中に盛り込まれている。環境権の条文には、二つの考え方があり、国家の責務という考え方（9 条、66 条）と、国民の権利（66 条）に分かれている。この憲法は、そういった面では特異な憲法であると思う。国民の環境権に関して、個人が自分の権利あるいは安全を守るために、また、特定の地域・団体の環境を守るため、裁判所に訴えることができる。過去にも様々なケースがあったが、例えば公共事業工事に関して、この工事は環境に悪影響を与えるとして、市民から訴えが出され、その工事がストップになった例がある。また、例えば大規模工事が予定されているときには、環境に対する影響を事前に調査する必要があるが、その調査段階で特定の地域の住民が意見を述べることで中止されることがある。

また、ポルトガルには、66 条に盛り込まれている市民の権利に対応した基本法、何か環境問題が起こった際に責任を問う罰則や罰金を科すといった法律、その他、前述のように特定の事業などにおいて事前に一般市民が意見を述べることで中止されることがあるといった法律も存在する。

(説明⑤ 緊急事態)

マティアス法律顧問 最後のテーマ、緊急事態については、19 条（権利行使の停止）に規定されている。緊急事態には、二つのケースがある。一つは、非常に重要な問題に関して、戒厳令により、様々な市民の権利を部分的に停止する場合（戒厳状態）である。二番目は、それほどひどい状態ではないが、ある地域において、特別な緊急措置をとらなければならない場合（緊急事態）である。このような事態においては、統治機関はこの二つのいずれかを選ばなければならない。

もちろん、その際に停止される市民の権利は必要最小限でなければならない。19 条 6 項には、「戒厳状態又は緊急事態の布告は、いかなる場合においても、生命、個人としての完全性、個人のアイデンティティ、民事上の行為能力及び市民権に対する権利、刑法の不遑及、被告人の防御権並びに良心及び宗教の自由を害することはできない」と規定されている。

こうした戒厳状態・緊急事態を宣言するのは大統領であるが、宣言する前に議会の承認を得なければならない（138 条）。

これから皆様方の御質問にお答えしたいと思います。

(環境権)

斉藤議員 環境権について伺いたい。日本において憲法改正は 60 年以上行われていない。まだ、コンセンサスを得られるところまで至ってはいないが、今日、環境権が憲法改正をする一つのテーマとして挙げられているところである。ただ、日本には、環境基本法という環境についての理念を定めた基本法もあり、憲法で改めて規定する必要があるのかどうかという議論がある。説明にあったように、ポルトガルでも憲法の他に環境基本法があり、他の法律もある。環境アセスメントのための様々な規定もある。とすると、環境権は憲法の中に入れてなくてもよかったのではないのかという議論は出てきてはいないのか。

マティアス法律顧問 環境権を憲法に入れるかどうかという問題については、私は意見を述べる立場にはないが、ポルトガルでは現在、憲法に環境権を入れておくべきではなかったという議論はない。当然、憲法の中の文言として入れるだけでは役に立たないので、それに関連した法整備は用意していかなければならず、ポルトガルでもそういった法整備は行われている。なお、環境問題に関する新たな法律ができた際に、憲法の規定に抵触すれば、その法律は違憲と判断されるので、憲法に規定があるのは有意義ではないかと思う。

斉藤議員 環境権について、国民の視点からの条項があるとの説明があった。

一方、国家の視点からの条項もあるとのことであるが、これは国が環境を守らなければならないといった内容なのか。

マティアス法律顧問 9条d号に、国家として環境問題に配慮して住みよい環境を作らなければならないと規定されている。政府自身が環境問題に配慮しなければならないということである。

（憲法裁判所の判例、政党設立の合法性審査）

馬場議員 私からは2点質問させていただきたい。一つ目は憲法裁判所の判例について、昨年8月に公務員の再訓練制度に対する違憲判決が出ている。その後、11月には公務員の労働時間の延長に関し、今度は合憲の判決が出ている。これらはいずれも大統領あるいは首相が公務員制度の改革を行っていかねばならないという強い意志を持っている表れではないかと考えるが、その後の公務員再訓練制度に関して、何か動きがあれば教えていただきたい。

二つ目は、憲法裁判所の権限の一つに政党の設立の合法性の審査という項目があるが、具体的な合法性の審査基準があるのかどうか、教えていただきたい。

マティアス法律顧問 公務員再訓練制度法の一連の流れについて説明すると、まず、議会で当該法律案が可決されて、これを公布するために大統領府に送られたが、そこで大統領が憲法裁判所に合憲性の判断を仰いだ結果、憲法裁判所はこの法案の一部について違憲判決を出した。それはこの法案の、ある特定の時期以前に採用された公務員でも解雇できるという部分についてであった。その後、法案は議会に差し戻され、議会は違憲とされた部分だけ削って作り直し、再度提出し最終的にこの法案は成立した。

サンパイオ議会担当補佐官 ポルトガルでは、政党を結成する権利についても憲法に盛り込まれている（51条）。なお、全ての政党は憲法裁判所に登録しなければならない。現在ポルトガルの憲法裁判所に登録されている政党の数は約20ある。党を結成するためには、まず、5,000名以上の署名を集めなければならない。そして、党の正式名称、党を結成した趣旨を憲法裁判所に提出し、憲法裁判所が問題ないと判断すれば、政党を結成したことになり、政治活動ができる。

（憲法改正の限界・憲法解釈の変更）

笠井議員 2点伺いたい。一つは憲法改正の限界について説明があった。288条には14項目の憲法改正の限界について規定があり、「基本的な精神を失ってはならないから改正の限界がある」と説明があった。この条文はかなり詳細な規

定であるが、限界を広範囲にかけた理由は、独裁体制からカーネーション革命を経て憲法ができたという教訓からきているのか。

もう一つ、憲法改正においては5年ごとか、あるいは5分の4以上の議員の賛成を得た上で議員が発議し、3分の2以上の議員の賛成により成立、ということであるが、それ以外に時の政府が改正手続によらず、憲法解釈を変えることによって効力を変える、つまり、できないとしてきたことをできるようにするということは可能なのか。また、そのようなことを行ったことがあるか。

マティアス法律顧問 第一の御質問に対して、変えてはいけない条項を憲法で定めるということ自体は、ポルトガルのオリジナルの考えではない。他の国にも同様の規定があり、例えばドイツの憲法（ドイツ連邦共和国基本法）には、基本的人権の規定に関しては変えてはならないという条文⁴があるし、共和国制度は変えてはいけないという文言が入っている国もある。この条項については、先ほども説明したとおり、我々の憲法の基本的な考え、精神を守らなければいけないということで規定されている。これは御指摘のとおり、過去の経験に基づきできたものである。

ポルトガルでは、憲法改正が5年ごとに行われると規定されているが、5年を経過すれば自動的に改正が行われるものではない。5年を経過したときに、1人又は複数の議員により憲法を改正する発議がなければ改正されない。現在その改正が可能な時期にきているが、まだ具体的な憲法改正の動きはないと理解している。

先ほど御質問の、憲法の解釈の変更について、憲法の文言を解釈する人間は政府だけではなく、憲法に関わる全ての人たちが解釈をするが、最終的な決断を下すのは、憲法裁判所である。憲法裁判所が、唯一解釈をはっきりと決める権限を持っており、様々な解釈・議論が起こった場合には、憲法裁判所の裁判官が話し合い、違憲であるか、どういう解釈が正しいのか等を決定する。

（財政健全化）

武正副団長 2013年のEUの財政協定⁵を受けて、ポルトガルは何か法律を変え

⁴ ドイツ連邦共和国基本法 79条3項「この基本法の変更によって、連邦の諸ラントへの編成、立法に際しての諸ラントの原則的協力、または、第1条および第20条にうたわれている基本原則に触れることは、許されない」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集（第3版）』（三省堂、2014年）196頁参照。

⁵ 本協定は、2012年4月13日、連立与党（社会民主党、民衆党）及び最大野党・社会党の賛成によって批准された（署名国の中で、ポルトガルは最初の批准国）。在ポルトガル日本国大使館ホームページ「ポルトガル月報（2012年4月号）」（http://www.pt.emb-japan.go.jp/jp/politic_economy/geppo/GEPP0_ABRIL_2012.pdf）参照。

たのか。また、2014年3月にカヴァコ・シルヴァ大統領が公的保険料引上げ法の差戻しを行ったが、これはEU財政協定をはじめ、先ほど馬場議員もおっしゃった大統領や首相が進めている財政健全化に逆行するのではないかと考えるが、いかがか。

マティアス法律顧問 2013年の法律に関しては、実際にはEU財政協定と直接関係はなかったが、たまたまこういう法律も必要であるということで、議会が法案を作成して可決した。

カヴァコ・シルヴァ大統領の公的保険料引上げ法の差戻しは、財政健全化に逆行するものではないと考えている。

（大統領と国家評議会の関係）

船田議員 大統領は議会の解散権を持っているが、同時に政府の解散権も持っていると聞いている。いずれの場合でも、大統領は国家評議会の意見を聴くことになっているが、国家評議会というのは、常に存在しているのか、それとも何かが起こったときに設置されるのか。

また、大統領の意向、意思に反して国家評議会が解散したいと言っても、それを大統領はNOといえるのかどうか。

マティアス法律顧問 まず、首相の罷免権について、大統領はいつでも自由に首相を罷免できるわけではない。首相が国家の運営に問題のある態度をとっている、国家の運営そのものに支障をきたしていると判断できるときに、大統領は、国家評議会の意見を聴取した上で、首相を罷免することができる。

議会を解散する場合にも、大統領は国家評議会に諮らなければならないが、国家評議会は大統領の権限でいつでも招集することができる。つまり、国家評議会はあるわけではなく、大統領が招集すれば、ただちに国家評議会が開催されて、大統領に対して意見を表明する。ただし、大統領は国家評議会の意見に従う義務はない。つまり、国家評議会の決定がどうであれ、大統領は議会を解散させる権限を持っている。

（おわりに）

保利団長 本日はありがとうございました。色々なお話を伺うことができ、非常に参考になりました。厚く御礼申し上げます。

私は憲法審査会の会長という立場にあり、ボクシングで言えば、レフェリーの立場にいる。自分自身がボクシングをやるわけにはいかないのに、様々な意見を聴取しながら、全体としてコンセンサスができていくようにリードしてい

くのが私の立場であると思っている。

私見を述べさせていただければ、憲法というのは、その国の歴史を背負っていると考える。日本では、明治維新という大きな革命があったが、それ以前には憲法がなかった。幕府という当時の政府が外交交渉を行い、通商条約を結んでいかざるを得ないという時代があった。明治時代になり、外国と交渉していくためには、国の近代化が必要である、そのためには、日本独自の憲法を作る必要があると当時の人は考え、1889年に日本で最初の憲法ができた。

その後、第二次世界大戦があり、戦後、ポツダム宣言の内容も踏まえ、民主主義の徹底、基本的人権の尊重、学問・宗教の自由などを規定した新しい憲法が作られた。その日本国憲法は1946年に公布、1947年に施行されたが、今日まで一文字も変わることなく続いている。サンフランシスコ講和条約締結から60年以上経ち、国内には憲法を改正するべきという勢力と、憲法を改正するべきではないという勢力があり、内実は非常に複雑である。

私からすれば、ポルトガルの憲法には、国旗、国歌、ポルトガル語を公用語とするといった条項が入っており感心した。日本の憲法にはこのような規定は入っていない。もちろん下位の法律に国旗や国歌を定めたものはあるが、憲法には規定されておらず、これをどう考えるかという問題はある。また、国会を二院制から一院制にすべきだ、という有力な意見もある。憲法の改正条項が厳しすぎるという意見もある。さらに3年ほど前に、東北地方で大震災があったのを機に、憲法に緊急事態の条項を入れるべきではないかという議論も出てきた。災害だけではなく、対外的な緊急事態にどう対処するかという問題も新たに出てきている。

このような問題をどうやって憲法審査会の中で裁いていくかということが、私どもに課せられている。多くの方に御協力いただいて、これらのうち一つでもいいから、改善していくことが私たちの仕事であると考えている。

マティアス法律顧問 大変ありがとうございました。私どもも、皆様の貴重な話を聞ける機会をいただきまして、大変参考になりました。また、これからも私どもに対して質問があれば、何なりと聞いていただければ幸いです。

以上

アマラル憲法裁判所副長官らからの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 21 日 16:55～18:20

於：憲法裁判所

○ ポルトガル側出席者

アマラル (Amaral) 副長官

マシェッテ (Machete) 判事

ヴェントウーラ (Ventura) 判事

ロペス (Lopes) 次官

(はじめに)

アマラル副長官 皆様、本日は憲法裁判所に来ていただきまして、私ども非常に光栄に思っております。皆様の御質問に何なりと答える用意がございます。

保利団長 本日は皆様大変お忙しい中、憲法裁判所の中で色々お話を伺うことができて、大変光栄に存じます。どうぞよろしくお願いいたします。

アマラル副長官 それでは、皆様の御関心のある問題についての御質問を伺いたい。

(EU の要請と憲法裁判所の関係)

武正副団長 直接 EU の財政協定とは関係ないと思うが、ポルトガルは現在財政再建に取り組んでいると聞いており、大統領や議会は、保険料の引上げや公的年金の担保等、難しい判断を下すことが多いと考える。憲法裁判所も同様であると思うが、EU から求められている財政再建と貴国のそれとの兼ね合いについて、副長官はどのようにお考えか。

アマラル副長官 EU では各国の国家財政を健全にするための取組みが行われているが、それとは別にポルトガルの場合は財政難もあり、これを解決するため様々な政策がとられている。大統領府、オンブズマン、あるいは議会等からの要求に基づき、憲法裁判所はその政策の合憲性について判断する。特に 2011 年以降は、財政難についての問題、例えば年金削減等の問題について、基本的権利を侵害していないか合憲性の判断を求められるケースが多い。

ポルトガルでは、このような問題で違憲判決を出したケースがいくつかある

が、ヨーロッパの他の国でも、同じような違憲判決が出たケースがある。例えばリトアニア、ハンガリー、アイルランドでも我が国と同じような判決が出ている。アイルランドには憲法裁判所は無いが、裁判所が同じような問題に関して違憲判決を出している。

（憲法裁判所の政治性①）

中谷議員 憲法裁判所が違憲と判断したケースで、アマラル副長官は合憲の少数意見を書かれたと伺っているが、更に判決が覆されて合憲となる可能性はあるのか。もしくは判決を出せばそれで終わりなのか。

もう一つは、アマラル副長官は社会民主党の推薦により選出されたそうであるが、10人の裁判官は政党ごとに比例配分された推薦枠があり、それに従い任命されるのか。

アマラル副長官 憲法裁判所は意見を出すところではなく、判決を出すところである。判決が出たらそれで終わり、それ以上は続かない。私が皆様に説明していたのは、現在のポルトガルの財政状態を改善するために様々な法案などが提出され、それに対する違憲判決が出たということである。裁判官の構成については、別の機会にお話ししたい。

マシェッテ判事 憲法裁判所で判決を出すケースは、特定の問題に関してではない抽象的なケース（例えば、新しい法律が作られるときにその法律は合憲であるかという最初の判断）と、実際に進行中の具体的な問題に対して、違憲かどうかという判決を出すケースがあり、それぞれ判決の効果も異なる。したがって、どのようなケースであるかを分けずに一般論としては話すことはできない。

ヴェントウーラ判事 憲法裁判所が国家予算や税制等について意見を聴かれることは別に珍しいことではない。過去には、法律が成立する前に予防措置として、あるいは法律が公布された後、実際起こった問題への対応として、憲法裁判所が違憲と判断する場合もあった。その場合には立法府・行政府は法律を練り直す作業が必要になり、場合に応じて、何をやらなければいけないかが決まってくる。

（抽象的違憲審査）

斉藤議員 個別具体的ではない場合に、何の訴えもなしにこの法律は憲法違反であると、憲法裁判所が判決をするのか。誰かの訴えがあって初めて判断がで

きるのか。

アマラル副長官 これは非常に大事な問題であるが、憲法裁判所はあくまでも裁判所である。裁判所は独自に自分の意思で動くことはできない。必ず何らかの機関、あるいは誰かの要請があって、初めて動く。したがって、特定の法律ができたとき、あるいは法案が提出されたときに、独自にこれを判断することはしない。

笠井議員 その際の提訴権者について、国民から提訴はできるのか。オンブズマンからは可能だと思うが、国民が何人からという形で提訴できるのか。

アマラル副長官 憲法裁判所への提訴にはいくつかのケースがあるが、法案が公布される前の予防的な審査の場合には、大統領が憲法裁判所に判断を仰ぐ¹。そのほか、自治地域（マデューラ島、アソーレス諸島）の立法議会による法案の審査に関しては、共和国代理人がその権限を有する²。

実際に公布されている法律の審査を行う場合には、提訴権者は大統領、議会の議長、首相、オンブズマン、検察総長、議会議員の 10 分の 1 である。

今までお話ししたケースは、具体的審査についてではなく抽象的審査の場合であるが、具体的に裁判所で何らかの問題について争っている場合には、検察や原審の当事者からも憲法裁判所の判断を仰ぐことができる。

（政府・議会と憲法裁判所の関係①）

中谷議員 政府の行政責任において議会に提出し、可決された法案を違憲とすることについて議論はないのか。また、EU レベルで政府が締結した条約等も違憲となると、政府の責任が果たせなくなると思われるが、どうお考えか。

アマラル副長官 ポルトガル憲法に関しては、EU は何の権限も持っていない。これはポルトガルの憲法裁判所のみが扱う問題である。予防措置として、公布前の法案に憲法裁判所が違憲判断を下した場合は、大統領はそれに署名することはできない。また、既に公布されている法律について訴えが起こされて、こ

¹ 他にも首相、在籍議員の 5 分の 1 も憲法裁判所に事前審査を要請することができる（278 条 4 項）。以下、特に断りのない限り、国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑤ 各国憲法集(8) ポルトガル憲法』（2014 年 2 月）を基に作成。

² 各自治地域には、政府の意見を聴いた上で、共和国大統領が任免する 1 人の共和国代理人が置かれる（230 条 1 項）。地域立法の公布には共和国代理人の署名を必要とするが（233 条 1 項）、共和国代理人は署名前に憲法裁判所に自治地域の立法議会が可決した地域立法デクレト案の憲法適合性の事前審査を要請できる（278 条 2 項）。

れが違憲と判断されれば、その時点でその法律は効力を失う³。

船田議員 確認であるが、憲法裁判所が法案の事前審査をして、違憲とした場合に、大統領はその法案の署名を拒否するが、改めて議会の 3 分の 2 以上が賛成した場合には、その法案は発効することになるのか。また、法律ができた後で事後的に違憲となった場合、議会には全く対抗手段がないのか。

アマラル副長官 予防措置等についての憲法裁判所の手法は、ポルトガル独自のものではない。予防措置は、フランスがモデルである⁴。既に発効している法律について違憲であると判断を下す審査は、オーストリアがモデルである⁵。

マシェッテ判事 予防措置の流れを説明すると、議会を通過した法案が大統領に送付されてきたときに、大統領は憲法裁判所に意見を聴く場合があり、大統領はその意見を基にして、法案を差し戻すか、あるいは法案を発効させる。

ただし、憲法裁判所がその法案に違憲判決を下した場合には、議会による出席議員の 3 分の 2 以上の多数による再可決なくして、大統領はその法案を発効できない⁶。また、この再可決があったとしても、大統領は最終的にその法案を拒否することができる。加えて、事前審査を経て、法律が公布された後も、またそれに対して違憲審査が行われることもあり得るが、過去にそのような例は一度もない。

³ 事後的抽象的審査において違憲性又は違法性の宣言が下された場合には、一般的拘束力を持ち（281 条 1 項）、また宣言は原則として遡及効を有する（282 条 2 項）。

⁴ フランス共和国憲法 61 条 1 項「組織法律はその審署の前に、第 11 条に定める議員提出法案は人民投票に付託する前に、国会の議院規則はその施行前に、憲法院の審査に付さなければならない。憲法院は、これらの憲法適合性について裁決する。」

同条 2 項「同じ目的で、法律は、その審署の前に、共和国大統領、首相、国民議会議長、元老院議長、または、60 名の国民議会議員もしくは 60 名の元老院議員によって、憲法院に付託されることができる。」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 [第 3 版]』（三省堂、2014 年）261 頁参照。

⁵ オーストリア連邦憲法 140 条 3 項「憲法裁判所は、法律の廃止が明示的に申立てられているか、または憲法裁判所が当該法律を係属中の事件に適用しなければならないかも知れないときに限り、法律を違憲として廃止することが認められる。（以下略）」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』（有信堂高文社、2009 年）125 頁参照。

⁶ 憲法裁判所により議会可決案若しくは政府承認案又は国際協定の違憲性が表明され、可決又は承認した機関に返付されると、同機関が違憲と判断された規範を削除し、又は出席議員の 3 分の 2 の多数であって、在籍議員の絶対多数を超えるものにより、これを確認しない限り、審署され、又は署名されることができない（279 条 2 項）。

（抽象的不作為審査）

馬場議員 憲法裁判所のもう一つの大きな仕事である抽象的不作為審査について伺いたい。抽象的不作為審査というのは、立法措置の不作為による憲法の不履行状態を審査するという、議会の不作為を指摘する役目であると考えてるが、実際にこれが指摘されたことが今まで何件くらいあるのか。あるとすれば、代表的な事例にはどのようなものがあるか。

アマラル副長官 抽象的不作為審査については 283 条に規定されているが、大きく分けると二つのケースがある。

第一に、政府が法律を作る、あるいは規制をしなければならないのに、これを行っていない場合には、憲法裁判所が違憲判決を出すことがある。過去には 5 例の違憲判決があるが、いずれも国家公務員の地位の問題であった。

第二に、政府が作成した法案、あるいは規定に不備がある場合である。具体的には、国民が裁判所に訴えを起こす権利についての法律の不備を指摘したものであり、「国民の権利を十分守っておらず、もっと整備しなければならない」という判決を出したことがある。

（政府・議会と憲法裁判所の関係②）

中谷議員 例えば政府が財政再建に取り組むため、最低賃金や生活保護費の金額を引き下げる措置を講じたことに対し、憲法裁判所が当該措置を違憲とした場合、最悪のケースでは、国家財政が破たんしてしまう。そのような場合、憲法裁判所はどう考えるか。

アマラル副長官 憲法裁判所は、政府が定める法令（デクレト・レイ⁷）についても審査できるが、ポルトガルの最低賃金額を決める法令について、問題が起こされたことは私が知る限り 1 件もない。憲法裁判所は法令について審査をするわけであり、金額については、また別の問題である。

2001 年に行われた生活保護の制度についての判決は、非常に興味深い。ポルトガルにも政府から保護を受ける以外に生活の術を持っていない人たちのために、最低限の生活を保障する制度があるが、この制度について当時の政府は、18 歳から 25 歳までの若者は対象外とする法案を提出した。これに対し大統領は、特定の年齢層だけを完全に除外してしまう法律の合憲性の判断を憲法裁判所に仰いだところ、これは違憲であるという判決を下した。このような判決は、私の知る限り、この 1 例のみではないかと思う。

⁷ デクレト・レイについては、前掲「一 2（3）イ 大統領」注 9（103 頁）参照

(クッション・アウト制)

武正副団長 憲法裁判所として特徴的なクッション・アウト制についてお伺いしたい。憲法裁判所の具体的違憲審査において、3回違憲と判断された場合には、一般的効力を付与される抽象的審査をするよう検察に訴願が義務付けられている制度だと承知しているが、このクッション・アウト制が、過去に利用された件数はどのくらいか。

アマラル副長官 非常に多い。抽象的審査の要請は裁判官が行う場合もあるが、多くの場合は検察が行う。この30年間でどれだけあったかというのは、正確な数字は承知していない。

武正副団長 その時の違憲判決3回の内容に重複が多いということで、効率性について議論になっていると聞いているが、将来的な改善策が検討されているか。

アマラル副長官 憲法のこの規定(281条3項)を変更するためには、議員の3分の2以上の賛成がなければならない。現在まで、この条文を変更しようという動きはなく、変更は非常に難しい問題であると思う。

なお、抽象的審査を行う場合には、憲法裁判所では、全13名の裁判官が一堂に集まる。これは、スペイン、イタリア、ドイツ、その他の国でも同じである。なお、抽象的審査と具体的審査とでは審査方法が異なる⁸。

(EUの政策と憲法裁判所の関係)

武正副団長 EU条約を基にして国内法を作ったときに、憲法裁判所がそれを違憲であると言って国内法が執行できない場合には、8条⁹の国際法の遵守と齟齬をきたさないか。

⁸ 具体的審査については小法廷での活動も可能であり(224条2項)、長官又は副長官と4名の裁判官から成る専門化されない三つの小法廷が置かれている(憲法裁判所の組織、運営及び手続に関する法律41条1項)。

⁹ 一般国際法又は国際慣習法の規範及び原則は、ポルトガル法の一部を成す(8条1項)。正式に批准され、又は承認された国際条約に定められた規範は、その公布後国際的にポルトガル国家を拘束する間、国内法秩序において効力を有する(同条2項)。ポルトガルが参加する国際組織の所管の機関により制定された規範は、それぞれの設立条約において定められている場合には、直接に国内法秩序において効力を有する(同条3項)。欧州連合を規律する条約の規定及びその機関がそれぞれの権限の行使において制定した規範は、民主的法治国家の基本原則を尊重して、欧州連合法が定める条件により、国内法秩序において適用される(同条4項)。

アマラル副長官 この問題は非常に複雑でデリケートな問題でもあるが、EU の取決めで法律を作らなければならない場合に、EU の取決めは各国の法律に優先する。したがって、それぞれの国では EU の規定を尊重した法律を作らなければいけない。

これについて、憲法裁判所の立場は、憲法裁判所はポルトガル国内の憲法問題に関する判断をするのであって、EU の法令あるいは外国の憲法については、判断しない。ポルトガル憲法を否定するような国内法が作られれば、8 条に抵触すると思うが、今までそのようなケースは一度もない。ポルトガル憲法は、ヨーロッパの他の国の憲法と根を同じにしている。EU28 か国の憲法は同じような考えに基づき作られた憲法であるので、基本的な精神は共通であると認識している。したがって、8 条に抵触するような事態に至らないのではないかというのが、私たちの考えである。

(憲法裁判所の政治性②)

斉藤議員 10 名の裁判官は、各政党の推薦によって選ばれると聞いている。そのため、党派性が裁判を左右するようなこと、あるいは、判断する時に推薦してくれた政党を慮るようなことはないのか。

ヴェントウーラ判事 私の個人的な例でお話すると、私は憲法裁判所の裁判官になるまでは一般の裁判官であった。裁判官という職業柄、政治に関わることは禁止されているので、一般の裁判官時代にも政治活動は一切行っていない。したがって、憲法裁判所に参加することになっても、政治的な考え方をもち込んでいるつもりは一切なく、他のメンバーも同じような考えを持っていると思う。これからもそのようなケースがあるとは思わない。

マシェッテ判事 私たちは特定の法案について合憲か違憲か判断する場合には、政治的な問題や法案ができた背景なども考慮し、より民主的な判断をするようにしている。他国の憲法裁判所でも、裁判官を選ぶ方法は様々であるが、私は政治的な判断も考えながら、より民主的な判断を行うよう努力している。

(おわりに)

保利団長 色々お話を伺うことができました。大変ありがとうございました。日本では憲法裁判所という制度がなく、違憲判決は、最終的には最高裁判所が下す。それは具体的訴訟に基づいて判断するということになっている。

しかしながら、憲法裁判所を作るべきという議論も国会の中にはあり、研究課題になっていると考えてよいかと思っている。最高裁判所で違憲判決が出る

問題の一つに、一票の較差の問題がある。人口の多い選挙区の一票は、それだけ軽く、人口の少ない選挙区の一票は重いという問題である。その較差が大きくなると、日本国憲法 14 条の「すべて国民は、法の下に平等であつて」という条文に違反しているという判断が出る場合がある。その違憲判断に従って、現在国会の中で五つの地方について一つずつ議席を減らす措置がなされている。その一つが私の選挙区である。

選挙区の区割りについては、人口だけで判断するのが正しいのか、あるいは日本のような地勢においては、過疎地域に対しては手厚い措置が行われないと日本の人口バランスが崩れる、つまり一極集中型の人口構成型になってしまうのではないかなど様々な議論があるが、最高裁判所の違憲判決には、国会も従うという形をとっている。国の中で過疎地帯と過密地帯が極端に現れる可能性があり、その点が一番心配である。

本日は権威ある憲法裁判所に伺うことができ、またお話を聞かせていただきましたことを心から厚く御礼申し上げます。ありがとうございました。

アマラル副長官 ありがとうございました。これから残りの日程を無事に消化されることをお祈り申し上げます。

以上

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣らからの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 22 日 10:00～11:45

於：法務省

○ ポルトガル側出席者

テイシェイラ・ダ・クルス (Teixeira da Cruz) 法務大臣

バルバス・オーメン (Barbas Homem) 司法研究所長

コレイア・ロペス (Correia Lopes) 大臣官房長

フェレイラ (Ferreira) 司法政策局次長

ゴンサルヴェス (Gonçalves) 司法政策局次長

デ・オリヴェイラ (de Oliveira) 司法政策課長

ピアゼンティン (Piazentin) 法務副大臣補佐

(はじめに)

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 本日皆様のような方々に来ていただき、大変光栄です。我々にとっては非常に大事な出来事です。ありがとうございます。

保利団長 法務大臣は、民事・刑事・少年法・婦人関係等、非常に多岐にわたるお仕事でお忙しいところ、お迎えいただきまして、ありがとうございます。私も少し前に議会にある法務委員会の委員長という仕事を 1 年ほど務めさせていただきました。その時に法務関係は、いかに複雑で難しい問題がたくさんあるかということを実感しました。そうした大変お忙しい中、私たちのために時間を割いていただきまして、厚く御礼申し上げます。大臣にお目にかかれて、大変光栄です。また、EU の旗とポルトガルの旗と日本の旗を飾っていただき、我々胸を張って日の丸の前で、こうした会議に臨めることを大変ありがたく、うれしく思います。本日は各党の方から質問があると思いますのでよろしくお願ひします。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 皆様の丁寧な御挨拶に御礼を申し上げます。ここにいらっしゃる皆様に私からも敬意を表します。

(司法権と立法・行政との関係)

武正副団長 昨日、憲法裁判所、大統領府で話を聞いたが、ポルトガルの司法

は立法、行政に比してやや強いという印象を持った。具体的には、政府、議会に対してのチェックが強く働く仕組みがあると伺ったが、それが問題になる場合はないのか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 我が国の憲法では、はっきりと司法は独立したものであることが謳われている。これによって全体の調和がとれて、市民の権利を守ることができる。法廷は市民の権利を守る最後の砦である。往々にして法廷で導かれた結論が政府の考え方と反することもあるが、これは大事なことではないかと思う。どの組織でも、間違いは起こる。そうしたときに、司法が政治によって左右されることがあってはならない。私たちにとっては完全な権力分立というものは当然のことであるが、御指摘のように政府にとって問題となる場合もある。

斉藤議員 それに関連して、例えば財政や国防など政府が責任をもたなければならない分野がある。日本では行政権の裁量が広く認められているが、ポルトガルでは司法が強い権限をお持ちのようなので、政府が責任を果たせないのではないかという意見も我々の中にはある。市民の権利は守ったけれども国は破綻したという事態になれば、最終的に市民の権利は守られないのではないか。そのバランスが日本とポルトガルで相当異なると考えるが、いかがか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 そのようなバランスについて言えば、司法は、法と権利の番人であると思う。行政府は司法の決定に従わなければならない。しかし、憲法に規定されているように、行政府に色々な制約があるのと同様に、司法にもそれなりの制約がある。この点について、全てのバランスをとることは非常に難しいが、最も民主的な方法であると考えます。したがって、司法が政府あるいは議会の方針を違憲とすれば、行政府も立法府もこれに従わざるを得ないと思う。

(憲法裁判所)

中谷議員 憲法裁判所で13人の裁判官が、立法府や行政府の決定を覆すとなると、行政も責任を果たせないし、EU内での立場も悪くなると思うが、その点は法務大臣として、どのようにお考えか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 憲法裁判所は、行政府の施策の実施を差し止めることはできず、一般の裁判所だけが判決によりこれを差し止めることができる。憲法裁判所は規範について判決を下すのであって、行政そのものに

は権限が及ばない。

中谷議員 昨日、憲法裁判所に伺ったが、例えば社会保障の年金の最低額や最低賃金等、国民の側に立ち判断すると言っていたが、実際にそのようなことはあるのか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 実際、年金制度等に関する違憲判決はある¹が、違憲判決が出た場合、行政府は違憲判決に従うのは当然で、その枠内で他の方法を考えなければならない。

バルバス・オーメン司法研究所長 ポルトガルには古くから憲法に対するはっきりとした考え方があり、司法は完全に独立した機関となっている。19世紀から続いている機関として、最高裁判所、行政裁判所がある。1976年憲法によって更に行政裁判所の権限が強くなった。行政裁判所の裁判官を任命するのは政府や政府機関ではない。また、1982年からドイツその他の国の例にならい、憲法裁判所が創設された。

(国民投票制度)

船田議員 我が国は憲法改正に際し国民投票が義務的に課せられるが、ポルトガルでは、憲法改正において国民投票の実施は要件となっていない。その理由を伺いたい。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 我が国には、国レベル、地方レベル、自治地域レベルにおける3種類の国民投票制度²がある。憲法改正を国民投票の対象としないのは、大事な問題を協議するとき、その問題が大衆迎合化するこ

¹ 前掲「四 5 最近の憲法裁判所の違憲判決」(125、126頁)参照。

² 国レベル：115条1項「この憲法及び法律に規定する場合及び条件において、共和国議会又は政府がそれぞれの権限事項について行う提案に基づき、共和国大統領の決定により、拘束力をもって、レファレンダムを通じて、意思を直接表明することを、国内の選挙人名簿に登録された有権者である市民に求めることができる。」

地方レベル：240条1項「地方自治体は、その機関の権限に含まれる事項を、法律の定める場合及び条件において、かつ、法律の定める効力を伴って、それぞれの有権者である市民のレファレンダムに付することができる。」

自治地域レベル：232条2項「自治地域の立法議会は、共和国大統領の決定により、拘束力をもって、地域の固有の利益に関する重要問題について、意思を直接表明することを、それぞれの領域の選挙人名簿に登録された有権者である市民に求めることができる地域レファレンダムの案を提出する権限を有し、この場合には、必要な変更を施されて、第115条の規定が適用される。」

とを避けるためである。憲法改正案は国民の代表である議会の議員により議論されるため、改めて国民の意見を聴く必要はない。なお、市民からも国民投票を要求することはでき、75,000 人の市民の署名が必要である³。

また、国民投票で国民に問いかける問題は 3 問以上あってはいけない⁴。そして、大統領は事前にその実施の憲法適合性及び合法性を憲法裁判所に諮らなければならない⁵。

国民投票の結果が拘束力を持つためには 50%を超える投票率がなければいけない。ただし、過去において投票率が 50%を超えた例はない。1998 年と 2007 年に中絶の合法化に関する国民投票が行われた。1998 年の国民投票は、投票率が非常に低く、約 31.9%であったが、中絶合法化に反対する側が賛成側を上回った。一方、2007 年の国民投票では、中絶合法化に賛成する側が優位になった。前回とは逆の結果が出たのである。だが、投票率は約 43.6%であり、投票結果に拘束力はなかった。しかし、与党であった社会党は、多くの国民により中絶合法化が望まれているということで、関係法案を提出し、それが成立した。私は社会民主党に所属しているが、この法案の採決にあたり社会民主党では自由に投票してよいこととなり、私は賛成に投票した。私は、中絶合法化のような問題は、許容する方向で検討しなければならないと考えている。

バルバス・オーメン司法研究所長 この問題でも、ポルトガルの憲法の歴史を振り返ることが大事ではないかと思う。1933 年に、当時の政権⁶が憲法の是非を問う国民投票を実施した⁷。1974 年のカーネーション革命後の政権は、このときの結果を考慮して、憲法について国民投票を行うのは問題があるのではないか、という結論に達した。したがって、国民投票を実施することに関しては、議会も非常に慎重になっており、必ず憲法裁判所の審査を経なければならない。なお、全国的な国民投票でなく、地方だけ、あるいは一地域に限定された国民投票でも同様である。憲法裁判所は国民投票に関する発議に対して許可を出さない場合もある。

³ レファレンダムの制度に関する組織法律 16 条

⁴ 同法 7 条

⁵ 国民投票の実施を決定するのは大統領である（115 条 1 項）が、大統領は送られた国民投票の案を憲法裁判所の事前審査に委ねる（同条 8 項）。

⁶ サラザール政権（1932～1968）

⁷ 1933 年 3 月「新国家」体制憲法の可否を問う国民投票が行なわれたが、政党は存在せず反対勢力の政治活動も禁止されている状況で国民が憲法に無関心だったことは当然で、政府も予め棄権を賛成と見做す処置を採り、4 月に正式に憲法が公布された。金七紀男『ポルトガル史 [増補新版]』（彩流社、2010 年）218 頁参照。

船田議員 国民投票制度における投票運動の期間が20日間と決められているが、少し短いのではないかと考える。その点について、何か御見解をお持ちか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 私たちは、20日間という期間が短いとは考えていない。国民投票にかけるような問題は通常複雑な問題であり、あまり長い期間議論すると、世論を二分することとなり、面倒なことになり得る。

(憲法裁判所)

中谷議員 先ほどの話に戻るが、憲法裁判所の権限が非常に強くなった歴史的な経緯や、現時点における国民の評価があれば、お聞かせ願いたい。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 まず、憲法裁判所が民主的なものではないというイメージを払拭するためにも、その構成について簡単に申し上げる。憲法裁判所には13人の裁判官がおり、そのうちの10人は議会により任命される。残りの3人は任命された10人の裁判官により選ばれる。また、憲法裁判所の決定に対して、不服を唱えることもできるし、特定の裁判官が問題があるとして、訴えを起こすことも可能である。

バルバス・オーメン司法研究所長 ポルトガルでは、他の国と少し異なり、行政府が立法府と同時に作業を行うことも可能である。これを可能にしているのが、政府の立法権限と呼ばれるものである⁸。毎週のように政府から法令が出されているが、これが法律の効力を持っている。議会でも、様々な問題、特に景気対策についての法律を作るが、現在最も大事な法律は予算関連のものである。なお、ポルトガルでは行政府が出す法令に対しても、憲法裁判所が違憲審査を行うことができる。

中谷議員 憲法裁判所はいつ組織され、活動を開始したのか。

バルバス・オーメン司法研究所長 1982年の憲法改正で憲法裁判所が組織され、1983年から活動を始めている⁹。先ほど大臣からも説明があったように、3人の

⁸ 198条1項「政府は、立法的な職務の遂行において、次の各号に掲げる権限を有する。a) 共和国議会に留保されていない事項について、デクレト・レイを制定すること。b)、c) (略)」デクレト・レイについては、前掲「一 2 (3) イ 大統領」注9 (103頁) 参照。

⁹ ポルトガルでは1974年にサラザールの独裁体制が崩壊し、1976年に現行憲法が制定され、1982年の憲法改正によって憲法裁判所が設けられた。独裁政治を繰り返さないために「憲法と民主主義の最後の守護者」(2006年の憲法裁判所設立25周年記念式典でのポルトガル大統領の祝辞から)とした。小梁吉章「憲法裁判所と欧州司法裁判所」広島法学34

裁判官は議会で任命された 10 人の裁判官によって選ばれるが、任期が 9 年間で再選は行われない。これは、任期のない他の裁判所（の裁判官）とは異なる。また、憲法裁判所の裁判官の任命権は行政府にあるわけではなく、法務大臣の権限でもない。

中谷議員 憲法裁判所の制度が始まった理由、あるいはきっかけはあるのか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 特定の理由はないが、他のヨーロッパの国々のように、法を監視する機関が必要ではないかという考えから生まれた。国によっては憲法裁判所ではなく、最高裁判所の特定の機関がその役割を担う場合もある。

（憲法にどこまで規定するか）

笠井議員 日本国憲法とポルトガル憲法を比べた場合に、条文数でいえば、ポルトガル憲法は日本国憲法の約 3 倍ある。ポルトガル憲法は、各条文の中の項目が詳しいが、詳細に憲法で規定したのには何か理由や背景があるのか。それは、革命と関係あるのか。

また、どこまでを憲法で規定し、どこから法律で規定するのかについて、どのような議論があるのか。日本でも、憲法により詳細に規定すべきであるという意見もある一方で、例えば我が党は、全 103 の条文を厳格に履行し、その後法律で必要な具体化をすべきという考えである。

ポルトガルでいうと 1997 年の第 4 次憲法改正で、政治制度に関する多種の規定を憲法から法律に移譲する改正を行った一方で、その後の 2010 年の憲法改正の各党の提案を見ると、憲法により詳細かつ具体的に規定すべきとの提案がある。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 もちろんポルトガル国内にも憲法の条文が多いという意見はある。それに関して各政党もそれぞれの考えを持っている。憲法制定時の背景を振り返ると、1974 年に革命が起き、独裁政権が倒れ、民主政治に移行したが、独裁当時の記憶が強烈であったため、様々な権利を守らな

巻 3 号（2011 年）12 頁参照。

1982 年 9 月 30 日付第 1 次憲法改正の特徴は、憲法裁判所が創設され、具体的統制における憲法委員会の最上位審査権者の地位を引き継ぎ、抽象的統制について旧革命評議会が担っていた審査権限を委ねられたことにある。その後ただちに、憲法裁判所の組織、職務及び手続に関する憲法裁判所法が制定され、憲法裁判所は 1983 年 4 月 6 日に活動を開始した。佐藤美由紀「ポルトガルにおける憲法統制（4・完） 憲法統制の沿革と憲法裁判所の組織」杏林社会科学 26 巻 4 号（2011 年）27、28 頁参照。

ければならないということで、憲法に詳細に規定した。その権利の中には、政党を設立するときの条件や、財産権の保障、個人の自由の保障といった色々な考えや思想を盛り込まなければいけないという、一種の強迫観念みたいなものがあり、詳細なものにならざるをえなかった。ポルトガル憲法には思想的なものがたくさん含まれているが、憲法学者の中には簡素化すべきとの意見もある。社会情勢その他も進歩・変化するので、それに対応して憲法も新しくしなければならず、法律も改正していかなければならない。

ゴンサルヴェス司法政策局次長 ポルトガル憲法には、今でもある程度思想的な部分もあるが、1982年と1989年の憲法改正で、その思想的な部分は大幅に削られた。それまでは、1976年の革命直後にできた憲法であるから、その当時の思想がまだ入っていたのである。しかし、前文は1976年当時のものをそのまま使っている。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 いずれにしても、憲法は、国民の生活と安全、権利を守らなければならず、政治と経済をはっきりと分けて、司法は完全独立であることを保障しなければならない。

バルバス・オーメン司法研究所長 ポルトガルの司法関係者はEU内の司法組織の制度に縛られている。ポルトガルあるいは他のヨーロッパの憲法裁判所で、憲法ブロック¹⁰という文言で表れることがあるが、これはEUの憲法を念頭に置いている。これにより、ポルトガルでは、EU域内で行われた特に人権に関する過去の判例を念頭において判決を下している。したがって、ポルトガルの憲法規範は約300条の条文にとどまらずに更に広がりを見せている。

(会計検査院・オンブズマン・ストライキ権)

武正副団長 ポルトガルの憲法では、会計検査院を裁判所に位置づけているが、その理由は何か。日本国憲法では、会計検査院の報告は国会に提出される。会計検査院は独立した組織ではあるが、裁判所という位置付けではない。

また、オンブズマンについて、具体的な人数と、どのような人が選ばれるのかを伺いたい。

それから、57条の労働者のストライキ権について、日本を含む他の国では公務員は制約を受けているが、ポルトガルではどうか。憲法上は規定がないよう

¹⁰ 憲法ブロックとは、法律を国民の一般意思の表明とする考え方を改め、共和国にも法律を超越する基本原理があるとする考え方であり、ここからヨーロッパ型司法審査までの距離は短いとされる。小梁・前掲注9・38頁参照。

であるが、法律で制約されているのか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 最後の御質問からお答えする。ポルトガルでは憲法にはストライキ権が規定されている¹¹が、制約もある。例えば、国防に携わる人間や警察等はストライキ権を行使できない¹²。また、公共交通機関、病院等の従事者もストライキ権が制限されている。彼らはストライキ自体可能であるが、最低限のサービスは維持しなければいけないという条件が付いている。

フェレイラ司法政策局次長 オンブズマンは一人しかおらず、議会が選ぶ。ただし、オンブズマンの決定に強制力はない。その点は裁判所の判決とは異なる。

会計検査院は単に政府の予算だけではなく、公共に携わる全ての資金の流れを検査する。不正がある場合は為政者達を告発することもある。例えば、公共の資金の使い方について、必要でない人間を雇ったり、人を雇うときに合法的な手続を踏んでいなかったりという場合に、そうした為政者達を裁く。このような意味で、会計検査院は裁判所的な力を持っているといえる。

ポルトガルの会計検査は、アングロサクソンの諸国とは手法が異なる。アングロサクソン系の場合には、事後に検査を行う手法を用いているが、ポルトガルは、もちろん事後の検査も行うが、事前に予防的な検査も行う。さらに、裁判所的な力もある。

武正副団長 オンブズマンにはどのような人になっているのか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 オンブズマンは議会によって選ばれるが、条件としては、どこから見ても問題のない、尊敬されるべき人物である必要がある。弁護士である必要はない。現在のオンブズマンの職種は大学教授で、前のオンブズマンは会計検査院の元長官であった。

(財政規律条項)

武正副団長 2013 年の EU 財政協定に関し、ドイツのように憲法に財政規律条項を入れることについて、どのような議論があるのか、大臣のお考えも併せて

¹¹ 57 条 1 項「ストライキに対する権利は、保障される。」

¹² 270 条「法律は、それぞれの職務に固有に要請される限定的な範囲内で、現役の常勤の軍人及び武装職員並びに保安部門及び保安部隊の職員による表現、集会、示威運動、結社及び集団的な請願の権利の行使並びに被選挙権に対する制限について定めることができ、また、保安部門及び保安部隊の職員にあっては、労働組合の結成の権利が認められている場合であっても、ストライキに対する権利を認めないことについて定めることができる。」

伺いたい。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 財政赤字の限度を憲法の中に盛り込むか、という問題は全ヨーロッパで議論されている。ポルトガルでもその議論がなされていて、当然様々な意見があり、政党により異なるが、同じ政党の中でも異なる意見もある。憲法に規定すべしという意見も強いが、憲法に規定した場合、困る状況になる場合もある。具体的には、2008年のリーマン・ショックのような突発的な問題が起きて、財政規律条項を守れなくなった場合、どうすればよいのか。先ほどの「憲法にどこまで明文化するのか」という問題にも関連するが、そのようなことを憲法に規定してしまうと、実行できなくなったときに問題が生じることも考慮しなければならないと考える。

（国と地方の関係）

馬場議員 ポルトガルでは行財政改革が熱心に行われているが、国と地方の関係を変えるというのもメニューの一つとなると思う。大臣はリスボンの市議会の議長もしていたと承知しているが、国と地方の関係を変える前提で何か改革のお考えがあればお聞かせいただきたい。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 現在は、憲法によって規定されているように、中央政府は地方自治体の権限を制約している¹³。近年のポルトガルは財政難によって、大きな問題に直面しており、法律により、政府や地方自治体の赤字枠が設定された。私は個人的に、また私の属する政党の考えでもあるが、地方自治体の自治権を更に強めて、財政的にも独立できるようにすることが大事であると考えている。段々と自治権は強まっているが、同時に全ての機関の責任問題ははっきりさせなければならない。自治権と自由度には、責任を伴わなければならないと考える。

馬場議員 地方自治体は、中央政府に更なる財政負担を求めてこないか。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 地方を含め全ての機関がそのように言っ

¹³ 憲法は、ポルトガル国家は統一体であるとともに地方自治および地方分権の原理を尊重することを定める。また、憲法が定める地方団体は、行政「区」、市町村と州である。憲法は、地方自治体は「代表機関をもち、地域住民の利益を追求する地域的な組織体である」（235条2項）と位置づけ、法整備をしながら、権限の委任と分権化を図ろうとしているが、アソーレスとマディーラの両諸島を除いて州は現在に至るも設置されておらず、州を含む分権化はなお途上にある。村上義和・池俊介編著『ポルトガルを知るための55章[第2版]』（明石書店、2011年）98頁参照。

てくる。しかし、現在の状況ではそうした予算の使い方はコントロールしなければならず、法律事項を守らねばならない。また、そもそもお金はない（笑）。

武正副団長 今回の件に関して、1998年の二回目のレファレンダムでは、地方分権がテーマであり、投票率は5割に届かなかった上、反対票が賛成票を上回った。地方分権の政策を進めるに当たり、その影響はあるのか。

ゴンサルヴェス司法政策局次長 地方分権に関する国民投票の結果を受けて、議会でも新しい法律を作る試みもあったが、結果として、何も実現していない¹⁴。この国民投票の結果を受けて、社会党、緑の党と共産党の3党は、ポルトガルに八つの「州」を作るという案を提出したが、議会を通過しなかった。その後、この動きは下火になり、最近はこの問題を推進しようという人は余りいないようである。いずれにしても、こうした「州」を作る動きは1990年代、特に94年、95年、現在の大統領が首相であった時期に活発な議論がなされた。

国の次の行政単位が市であるため、緩衝材になるような行政区がなく、これが問題であるという人もいる。

（国民投票の投票権年齢・選挙権年齢・成年年齢）

保利団長 日本の憲法では、憲法改正に際し、国民投票が義務付けられている。この国民投票に関する法律は、2007年5月に一旦制定されたが、今年6月に改めて法改正され、整備された。

これにより、今から4年後には、憲法改正の国民投票の投票権年齢は18歳となる。この「年齢」に関して、大きく二つの留意事項がある。

一つは、現在20歳とされている選挙権年齢を、投票権年齢と同じ18歳にするという点である。それには、議員の選挙に関する法律である公職選挙法を改正しなければならない。

もう一つは、現在20歳である成年年齢を、やはりこの投票権年齢に合わせて18歳に引き下げるかという点である。成年年齢を引き下げることは、国民の間でも色々な議論がある。これまで20歳で成人にならなければできなかった喫煙や飲酒が18歳から解禁されるがよいか、とか、その他にも20歳になるまで受けられた法律上の保護がなくなる可能性がある等大きな問題を抱えている。法務省に關係する事なので谷垣法務大臣（当時）も頭の痛いところでは

¹⁴ 1992年のマーストリヒト条約批准以降、地方団体の自治権強化とともにその権限の見直しを図ってきているが、なお憲法に基づく法律の整備が遅れており、州設定に対する国民投票に示されるように、地方自治に関する憲法規範とその実態には乖離もみられる。同上・101頁参照。

ないだろうか。

そこで、ポルトガルでは成年年齢、選挙権年齢及び投票権年齢が、みな 18 歳でイコールになっているのか、お伺いしたい。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 ポルトガルでは成年年齢、選挙権年齢、投票権年齢の全てが 18 歳である。

保利団長 成年年齢になれば、飲酒や、あるいは法律上、今まで保護を受けていた者が保護を受けられないといった問題があると思うが。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 18 歳になれば、全て成年として扱われるので、社会的な義務・責任を全て負わなければならない。例外として、刑事事件の場合には、刑事責任は 16 歳から問われる。

船田議員 保利団長の説明に少し補足すれば、今回の国民投票法の改正に当たり議論された選挙権年齢も、できるだけ早く 18 歳にした方が望ましいが、それは 2 年後くらいまでにしようと考えている。それができたときには、国民投票権年齢も 4 年を待たずに 18 歳にしたいと思っている。

(おわりに)

保利団長 お忙しい法務大臣にお話をいただき、御親切に解説をいただきましてありがとうございます。心から御礼を申し上げます。本日の報告については、日本の法務省にも伝えておきたいと思います。

テイシェイラ・ダ・クルス法務大臣 谷垣法務大臣には「私どもはいつでも準備しておりますので、訪問していただける日にちだけをお伝え下さい」というメッセージをお伝え下さい。繰り返すようですが、本日は、そうそうたる方々にお越しいただいて、ポルトガルの憲法についてこれだけ掘り下げた質問をしていただき、興味をお持ちいただいたことに対して心から御礼を申し上げます。これを契機にして、ポルトガルと日本の法務関係者の連絡を密接にして、お互いの協力関係を築いていければと思います。

私どもが、現在誇りに思っていることは、行政改革、特に最近の財政難に対して、ポルトガル政府が行った様々な改革が EU 内でもモデルケースとされていることです。他の国から見習うべき点があるといわれております。本日はありがとうございました。

[ポルトガル]

保利団長 今の点は確実に谷垣法務大臣にお伝えをしたいと思いますし、また谷垣法務大臣はポルトガルと日本の友好議員連盟の会長でございますから、そういう意味においてもできるだけ早くポルトガルを訪問してほしいと、アドバイスしたいと思います。それから、貴大臣にも日本を訪問していただき、両国の友好関係を深めていけるように御尽力いただければと思います。本日はありがとうございました。

以上

高校教員との昼食会

平成 26 年 7 月 22 日 12:05～13:20

於：ノ・ソロ・イタリア（レストラン）

○ ポルトガル側出席者

クーニャ（Cunha）氏（高校教員）

フェレイラ（Ferreira）氏（高校教員）

※ 本会合は、昼食会という双方向の懇談の場であったため、ここでは先方から得られた知見の要点のみを取りまとめた。

（ポルトガルの政治教育、歴史教育等）

- 1974 年のカーネーション革命が起きるまで、ポルトガルの学校では政治の授業があり、政治の仕組み、憲法及び国際問題について教えていた。革命後も、1980 年代頃まで、中学校以上で政治の仕組みに関する授業があったが、現在それは廃止になり、政治の仕組み、憲法、法律などは歴史の時間に教えることになった。

歴史の授業内容は、低学年には主にローマ時代やアラブ時代、中学生には中世、高校生にはフランス革命以降、というように年齢によって差をつけている。

- カーネーション革命前の歴史を教える時にも、単に時代を追うのではなく、様々な比較をしている。例えば、政治では革命の前後で何が変わったか、女性の地位はどのように変わったか、というような比較をして教えている。また、小説、演劇、詩などを通じて革命前と後を比較するといった教育も行っている。歴史教育の一環として、政治犯を収容した牢獄を見学することもある。

（革命前後の比較において、生徒からどのような質問が出るかに関しては、）例えば、「政治犯とはどのような者か」、「表現の自由がないのはどのような状態か」、「検閲とは何か」「植民地戦争はどのような戦争であったか」ということが興味の対象のようである。また、国語の授業と歴史の授業をできるだけ時代が合うように並行して進めるようにして、生徒の理解度を深めるよう努めている。

[ポルトガル]

- 植民地問題について教えるときには、まず、現代の話から始めるようにしている。例えば、CPLP（ポルトガル語圏諸国共同体）は、旧ポルトガル領で、現在もポルトガル語を公用語としている国の集まりであるが、まず、この共同体について説明し「かつて旧植民地を支配していた」というイメージを和らげるようにしている。その後、植民地を解放するときどういう手順が踏まれたか。植民地戦争が起こり、内乱になったりしたこと等も教え、先ほどのCPLPの話に戻り、「今後はポルトガル語を軸にしたこの枠組みにより、彼らと更に良い関係を築いていくことができるでしょう」というように教えている。

現在、ポルトガルで歴史問題を教えるときには、ポルトガルが、EUの一員としてどのような位置付けにあり、どのような付き合いをしていくか、そして、ポルトガルとEU以外の地域との国際関係をどう発展させていくか、といったことに主眼を置いている。過去のことを教えるのは、その延長線上に現在のポルトガル、ポルトガルとEUの関わりがあるということに導くため、というのが私たちのスタンスである。

- 教科書については、教育・科学省の関与は特になく、教師が自由に教科書を選ぶことができるが、教育・科学省が決めたプログラムに沿って教えなければならない。
- 近年、ポルトガルでは、学歴の低い大人への再教育に力を入れている。前の社会党政権では、政府のキャンペーンにより、約100万人の大人たちが学校に戻った。読み書きが全くできないわけではないが、学歴の低い大人も、その強化を図った。最近では、例えばパソコンを使えるようにするといった教育も行っている。ある学校では5年間で約5,000人に対し再教育を行った。現政権になってこのプログラムの見直しが行われたが、内容は似通ったものになっている。

（国民投票と学校教育）

- 国民投票で最も記憶に新しいのが中絶問題に関するものであるが、私の知る限り、学校でその問題についての情報は何も与えていない。むしろ、国民投票後、その結果を踏まえてディベートが行われたというケースは多くある。ポルトガルでは、皆様御存じのとおり、中絶問題に関して非常に強い勢力として「教会」がある。教会は、この問題に関して完全に反対の態度を表明している。国民の間にも賛否両論があるが、学校でそういう問題について事前に何らかの情報を与えたり、教師が何らかの指導をしたりすることは危険な

ことである。保護者から、学校の先生が子供に変な考えを吹き込もうとしている、と勘繰られる場合もあり、難しい問題である。

（生徒たちから中絶問題に関し、質問がある場合には）非常に厄介な問題なので、学校で扱うようなものではなく、家庭内で話し合うべきではないかと思う。教師は、生徒たちにとって影響力が非常に大きく、教師の立場にある者は、それを考慮して慎重に行動しなければいけない。

- 地方分権の国民投票については、非常に政治色の強いものでもあったし、学校で何かを行ったという記憶はない。また、学校教育にとって、さほど魅力的なテーマではない上に、国民に対してこの国民投票の意義がしっかりと説明されなかったので、一般の人もこれについて正確に理解し、きちんと意見を持った人はほとんどいなかったと思う。これを主に騒ぎ立てていたのは政治家であり、国民はある意味、蚊帳の外に置かれたような感じであった。

（ポルトガルの若者の政治離れ）

- ポルトガルでは、若者たちの政治離れが非常に大きな問題となっている。政治への関心が年々低下していると思う。本年 5 月の EU 議会選挙の投票率も非常に低かった。政府や政治家は、何らかの対策を取り、一般市民の政治に関する関心をもう少し呼び起こす必要があるのではないか。
- 若い世代で政治に関心を持っているのは、各政党の中の青少年部（15,16 歳～）に属している人たちに限られている。現在の首相もそのような青少年部出身であり、野党の有力者も同様である。現在の首相が属する政党（社会民主党）は、夏になると夏期講座を行って、若者たちを集めて、様々なプログラムを実施している。
- ポルトガルの青少年が政治にますます関心が薄くなっていることの背景には、現在の政府が、若者たちに将来像をきちんと描き切れていないことがあるのではないか。若者たちは、自分の将来に対して、大きな不安を持っている。その証拠の一つとして、今年だけでも既に約 12 万人の高学歴の若者が移民として国外に流出してしまっている。
- 教育・科学省が行っているプログラムで、「若い青年たちの議会」というものがある。これは、教育・科学省があるテーマを定め、各学校でそのテーマについて賛否両論のチームを作ってディベートをさせ、各地の優れた学校を計 10 校選抜する。次に、その学校の代表が共和国議会の議員席に座って、討

[ポルトガル]

論を行う。そこでチャンピオンになった学校は、最終的に EU 議会に行って、
討論を行うものである。

以上

メデイロス教授（カトリック大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 22 日 14:05～16:20

於：メデイロス教授事務所

○ ポルトガル側出席者

メデイロス（Medeiros）カトリック大学法学部教授

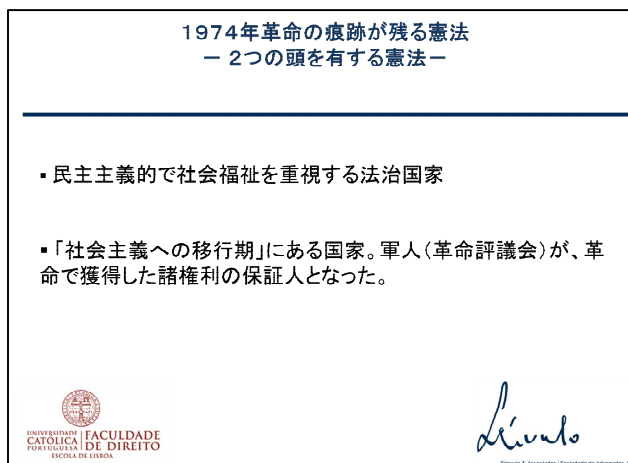
（はじめに）

保利団長 本日は大変お忙しい中に私どもを迎えていただき、ありがとうございます。本日は、著名なメデイロス先生から憲法、憲法人権学あるいは国際公法についてお話を伺うことを楽しみにして参りました。どうぞよろしくお願いいたします。

メデイロス教授 今回お越しいただいたこと、このようなそうそうたるメンバーで来ていただいたことを、光栄に思います。

（現行憲法の二つの特徴）

メデイロス教授 はじめに、主に憲法改正の問題について話し、その後質問をお受けする。その中で、その他国民投票、憲法裁判所の設置などについてもお



話ししたい。

ポルトガル憲法は 1976 年に作られた。1974 年の革命の後に生まれたこの憲法を見ると、二つの頭を有する憲法であるということが出来る。まず人権、基本的な権利について述べられており、第一の頭として、民主主義をメインに据えた内容になっている。また、第二の頭として社会主義的な考

えがあった。

この憲法が生まれた経緯として、軍事クーデターがあったが、そのクーデター後の憲法ということで、強い社会主義的な考えが反映されていた。それはこの憲法にはっきりと謳われているが、社会主義への移行という最終的には階級制度のない社会をつくることを目的とするものであった。また、農地改革や、

その他の経済活動もすべて計画されたものでなくてはならず、国営化されたものは再び民営化されてはならない、という非常に強い制約が盛り込まれていた。

ポルトガル憲法を作った重要な人物の一人にゴメス・カノチーリョ（ポルトガルの憲法学者）という人物がいたが、彼はこの憲法を「導くための憲法」であると呼んでいた。過去の歴史を振り返ると、我々が進まなければならない道は社会主義であって、この憲法はそこに到達するためにはどうしたらよいかということを示しており、そのように呼んでいた。

（憲法改正の制約）

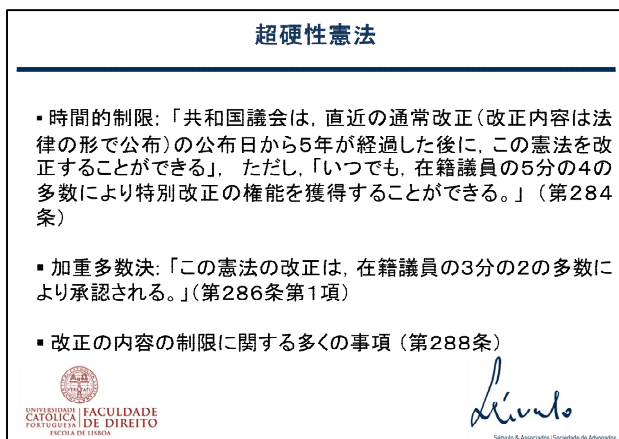
メデイロス教授 この二つの頭をもった憲法が生き抜くためには様々な制約が必要であり、それは三つの条文に盛り込まれた。

第一に、憲法の改正を行うには、最後の改正から 5 年が経過していなければならないという条件が付けられた。なお、1976 年憲法の条文では、憲法改正は 5 年毎ではあるが、最初の憲法改正は 1980 年以降でなければならないとされた。1980 年まで憲法改正してはいけないという時間的な制限があったが、それ以外にも在籍議員の 3 分の 2 以上の賛成が必要で、これは、ポルトガルのように多政党で、右の人もいれば左の人もある議会の中では、非常に厳しい制限であると考えられる。

さらに、改正の内容に関する制限も多くあり、他に類を見ないような制限もあった。他国の憲法を見ると、憲法改正の限界とされる内容は共和制や人権関係等であるが、288 条はそれより広く、多くの内容についての改正をしてはいけないという制限を加えるものであった。

（現行憲法制定後の改正の動き）

メデイロス教授 このような強い制限があったため、ポルトガル国内では 1976 年から 1989 年までの間の最も大きな問題は、この憲法問題であった。この憲法は素晴らしいと言う人々がいる一方、憎む人もいた。そうした対立がある中、1976 年に最初の選挙が行われ、共産主義や集団的な経済を拒否し、欧州の統合に移行したいという国民の意思がはっきりと示されたため、社会党の最初の首相マリオ・ソアレスは共産党と決別した。しかし、社会党は多数の議席を持っていなかったため、民衆党と連立政権を組み、政権運営をした。そして、1978



年に、ポルトガルは EC（欧州共同体）に加盟する意向を表明した。

1979 年に、サ・カルネイロ中道右派連立政権¹は、新しい憲法を作ろうとしたが、この動きは軍人により構成される革命評議会によって否定された。そこで、1980 年にサ・カルネイロ首相が国民投票による憲法改正を行おうとした。これはある意味で革命を起こそうとしたわけである。サ・カルネイロ首相は 1980 年以降には憲法改正

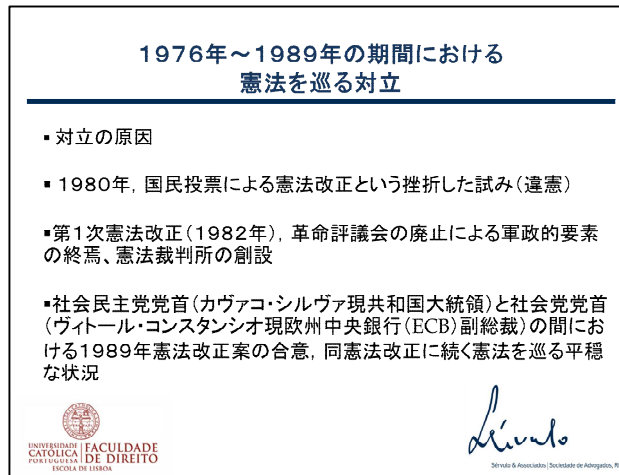
できることを知ってはいたが、到底これまでの条件では思うような憲法改正はできないと考えていた。当時は、社会党の協力なくして議会の議席の 3 分の 2 以上の賛成を得ることは非常に難しく、そこで一種のクーデターを試みた。それは、大統領を選出するときに、自分と同じ政党（社会民主党）の大統領を選出し、将来的に憲法改正をするための国民投票をこの大統領に実施してもらうという計画であった。しかし、その後サ・カルネイロは亡くなり、彼の計画していたような大統領は選出されなかった。つまりこの計画は完全に挫折した。

残された手段としては、社会民主党は気長に社会党とつきあいながら、改憲をしていくしかなかった。長い時間をかけながら社会党を説得して新しい憲法を作り上げていくという作業は 1989 年までかかった。

（第 1 次憲法改正（1982 年））

メデイロス教授 1982 年に行われた最初の憲法改正の際に、政治に関与する軍人たちの存在が一掃され、革命評議会が廃止された。この革命評議会の廃止は、右派政党も左派政党も同じ考えを持っていた。同時に、憲法裁判所が誕生した。

ただし、この憲法改正においては、国内経済について大きな問題が残っており、国営化された企業が民営化できない等の制約があった。しかし 1983 年以降、IMF から融資を受けるほどの経済危機をきっかけに、初めて経済問題については左派と右派の考えが一致した。また、1986 年にポルトガルは EC に加盟したが、ポルトガル憲法は、欧州の他国の憲法と調和していないことが明らかにな



¹ 1979 年 12 月の総選挙の際、社会民主党党首サ・カルネイロは、憲法改正を中心に据えて国営企業の民主化、農地改革法の見直しを掲げて社会民主党及び社会党の一部と連携した中道の「民主同盟」を結成した。金七紀男『ポルトガル史 [増補新版]』（彩流社、2010 年）269 頁参照。

った。

（第2次憲法改正（1989年））

メデイロス教授 1989年になり、ようやくカヴァコ・シルヴァ社会民主党党首（現大統領）とヴィトール・コンスタンシオ社会党党首（現欧州中央銀行の副総裁）が合意し、憲法から、二番目の頭である社会主義的な考えが完全になくなった。それまではこの憲法によって国論が憲法擁護派と反対派とに分かれていたが、両者が和解して、国民の憲法として受け入れられるようになった。

1989年から憲法的に見れば平和な時代になったが、米国のブルース・アッカーマン²が言うように、憲法改正には、大きな問題がある場合とそうでもない場合とがある。1992年からの5回の改正は、余り必要性や緊急性のない憲法改正であった。そのため国民の関心は薄かったが、順次改正が行われていった。

（第3次憲法改正（1992年）以降）

メデイロス教授 1992年以降の憲法改正については、二つのタイプに分けることができると思う。一つは、外科手術的で部分的・局所的な改正、もう一つは、広範な改正である。前者の部分的・局所的な改正の原因は、常に外部からの問題であった。なお、この間の憲法改正は、常に与党と野党がお互いに協議し、合意に達して行われたものである。

このうち、1992年の憲法改正の目的は、マーストリヒト条約批准であった。同条約批准のための憲法改正については、EUの力を強めなければいけないということで、社会党、社会民主党、民衆党など全ての政党が合意した。

2001年の憲法改正も外部からの問題に対処するものであり、国際刑事裁判所の設置に関するローマ協定を批准するためのものであった。

現在のところ最後の非定期的な改正となっている2005年改正の目的は、欧州憲法条約の批准を行うための国民投票に関する条文を追加することであった。御存じのとおり、欧州憲法条約は途中で挫折したが、ポルトガル憲法には、こ

部分的かつ外科的な改正

- ・マーストリヒト条約の批准に向けた1992年の改正
- ・国際刑事裁判所を創設するローマ条約の批准に向けた2001年の改正
- ・欧州憲法に関する国民投票実施に向けた2005年の改正（欧州憲法は結果的に未発効）



Alvaro

Servizo & Assessorio | Sociedade de Advogados, SL

² Bruce Ackerman（エール大学教授（法学、政治科学））。近著に”*The Decline and Fall of the American Republic*,”Belknap Press (2010)がある。

れに関し国民投票を行うことができるという条文が付け加えられた³。

後者の広範な改正の例として、1997 年と 2004 年の大幅な改正が行われたが、政治的な効果はほとんどなかったので、国民の関心は低かったと言える。例えば、憲法改正により追加された条文の中の一つに、「遺伝子的なアイデンティティを守る権利がある」という内容がある⁴が、この意味を理解している人はほとんどいない

のではない。ポルトガル憲法には約 300 の条文があり、多くのことを憲法に盛り込めば社会が変わる錯覚を覚えるが、実際はそのようなことはない。

憲法改正の際に、議会内にはアドホックな目的を定めた特別委員会が設置される。議会内には、憲法問題や人権問題を扱う常設委員会は存在するが、憲法改正のための常設委員会はないためである。

最後に改正された後、5 年間は憲法改正できないという時間的な制限を設けた理由は、憲法改正が場当たりの・日常的なものになってはいけないという考えからきている。しかしながら、この制限があるにも拘わらず、実際には緊急性の低い、場当たりの改正も行われている。

(経験から学ぶ教訓その 1)

メデイロス教授 ここまで私が話してきたことは、憲法改正が成功したケースである。ポルトガル憲法には、改正を制約する非常に厄介な条文がある。それは 285 条 2 項の規定であり、ある議員が憲法改正の発議を行った場合に、その改正が可能かを審査することなしに、改正案を提出したい他の議員はその提出日から 30 日以内に提出しなければならないというものである。これが弊害を生んでいる。パッソス・コエー

改正案提出後に共和国議会により創設されたアドホックな委員会(憲法改正特別委員会)における長きに及んだ作業の結果行われた広範囲な改正。しかし、政治的な内容には乏しい。

■ 1997年の改正

■ 2004年の改正



Leandro
Sérvulo & Associados (Sociedade de Advogados, RL)

経験から学ぶ教訓その 1: 政治的内容に乏しく陳腐化した憲法改正

■ 第285条第2項のメカニズムの弊害:「憲法改正案が提出された場合には、他のいずれの改正案も30日以内に提出されなければならない」



Leandro
Sérvulo & Associados (Sociedade de Advogados, RL)

³ 2005 年改正及び欧州憲法条約については、前掲「憲法事項担当大統領法律顧問らからの説明聴取・質疑応答」146 頁本文及び注 1 参照。

⁴ 26 条 3 項「法律は、特に技術の創造、開発及び利用並びに科学実験において、個人の尊厳及びヒトの遺伝学的同一性を保障するものとする。」

リョ議員（現首相）が2010年に議会に提出したリベラルな憲法改正案は、最初から成立する見込みのない内容であったが、それにも拘わらず7名の議員が改正案を提出し、いずれの案も成立しなかった。

（経験から学ぶ教訓その2）

メデイロス教授 第二の教訓もある。1989年から2010年までは憲法的に見て平和な時代であったが、現在は憲法にとって難しい時代に入っている。近年、財政を立て直すために様々な規制が行われた。まず公務員の給与を10%削減する

という政策、それに加え、年度の途中で増税するという法律ができたが、これらの法律については憲法裁判所も大目にみて、通過させた。

しかし、2012年に現政権が更なる緊縮財政政策を行おうとしたとき、例えば、公務員の給与削減率を（10%ではなく）13%にしようとか、公務員を解雇できる等の法律案を

現在の深刻な経済・金融危機による憲法論争の再発
と新たな社会契約(社会的合意)を形成する困難



Liundo

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

政府が次々と出し始めたことに対して、憲法裁判所は違憲判決を出した。特に基本的な憲法精神（13条「平等の原則」）に反するという事で違憲と判断された。憲法裁判所が議論の中心となり、ポルトガルでも憲法を将来どのような形にするのかということが議論されている。

現在のような経済の厳しい時期に憲法の抱える問題とは、一方で社会的な保障を十分にする必要がありながら、もう一方で政府が公共政策を進めなければならないということが盛り込まれていることである。細かいことを説明する必要はないと思うが、国民が医療を受ける権利を持つという条文がある一方で、医療を受ける権利を政府が確約しなければならないという条文がある（64条）。また、全国民が教育を受ける権利がある（73条）と言っている一方で、教育を受ける機関として政府は学校を作る義務があると規定されている条文（75条）もある。

これから皆様の御質問にお答えしたい。

経験から学ぶ教訓その2: 憲法を巡り意見が分かれているときの コンセンサス形成の難しさ

- 社会的諸権利を重視し、公共政策を押しつけている憲法の下で抱えている優れて今日的な問題
 - ❖第64条:「何人も、健康の保護に対する権利並びに健康を守り、増進する義務を有する; 健康の保護に関する権利は、普遍的かつ一般的な全国的サービスを通じて行われ、市民の経済的及び社会的な条件を考慮して無償化を目指す」
 - ❖第75条:「国家は、全ての国民の必要を満たす教育に関する公的施設のネットワークを構築する」
- 社会党及び社会民主党の間の広範な勢力で合意が存在しない時の乗り越えられない困難さ



Liundo

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

（現行憲法と社会主義規定）

笠井議員 冒頭に話があった 1976 年憲法が二つの頭を有する点について、私はポルトガル憲法を見ていて、そこが疑問でもあったし、興味深い点でもあった。つまり、サラザール独裁体制を打ち倒し、新しい体制になることは民主主義の革命であったのに、そこで社会主義を目指す要素を憲法に入れたことが非常に不思議であった。1976 年の段階では、独裁体制を倒し民主主義を実現したいということであったので、社会主義を目指すことは国民の合意がなく、まだ機が熟していない段階であったので、もともと無理があった。だから国民から後に拒否されて、それが削られることになった。その説明は合理的でよく分かる。

それではなぜ、民主主義の革命時に社会主義が憲法に盛り込まれてしまったのか。独裁をただすために社会主義があるという錯覚があったのか。当時間違ったやり方をしたソ連の影響があったのか。

それと関連して、1982 年の第 1 次改正で社会主義に関する条文を削除したが、前文の「社会主義社会への道を開くというポルトガル人民の決断を確認する」との文言がそのままとなっている理由は何か。

メデイロス教授 1974 年に革命が起きたとされているが、個人的には、これは本来の意味での革命ではなかったと考えている。例えば、1789 年にフランスでバスティーユ牢獄が襲撃されて、その後ナポレオン政権が誕生するまでの様々な出来事や、あるいは、帝政ロシアが倒れて、1917 年にボリシェヴィキが政権をとって、その後共産政権が誕生したこととは趣が異なるものと思う。

ポルトガルでは、サラザール政権という独裁政権が長年にわたり政権を担っていたが、マルセロ・カエターノ首相⁵が革命軍に対して降伏したときに、一発の銃弾も撃たれなかった。兵士たちの小銃の筒先にカーネーションを刺し、一発も撃たなかったのが、カーネーション革命と呼ばれる由縁である。これはある意味で民主的な動きであった。サラザール政権というのは、非常に古い弱体化した政権で、これが自然消滅したような形で革命政権が誕生したと考えた方がよいと思う。

この革命が起き、弱体化していた政権が倒れた後、そこに政治空白が生まれ、民衆たちがどっと町に出てきたが、当時、政党としてある程度組織されていたのは共産党しかなかった。共産党には当時、伝説的な共産主義者のアルヴァロ・

⁵ 独裁者であったサラザール自身は 1968 年に椅子から転落して執務不能になり、1970 年に他界した。サラザールの引退を受けて首相代理（後に首相）に就任したのが、マルセロ・カエターノである。横田正顕「ポルトガルー「収斂」による民主化とデモクラシーの現代的変容」津田由美子・吉武信彦編著『世界政治叢書第 3 巻 北欧・南欧・ベネルクス』（ミネルヴァ書房、2011 年）281 頁参照。

クニャル⁶がいた。彼は長年ソ連に住んでいたことがあり、スターリンとも非常に近い関係にあつて、この機会を利用して左傾化を図った。

そして、1974年9月28日、初代大統領であつたスピノラ将軍は、前独裁政権の当時の司令官であり、この左傾化の空気を察知して辞表を提出した。

これにより社会主義的な人々が力を持つことになり、特に1975年3月11日⁷に大きな転換を迎え、資本家から民衆の手に戻せという理由でほとんどの民間企業が国営化されてしまった。この時期に制憲議会を設置しようと、議員を選出することになっていたが、これも危うく停止されそうになった。結果的にはこの議員らは選出され、1976年の憲法が誕生した。

具体的には、1975年に一般の議員ではなく、制憲議会を構成する議員を選出する選挙が行われ、この時に共産党を支持する有権者は15%しかいなかった。つまり、国民の大半は共産主義になることを拒否していた。

このようにして出来上がった憲法であるが、この年の夏は「75年の熱い夏⁸」と呼ばれており、様々な出来事があった。共産党を中心にした左派勢力がクーデターを計画し、成功はしなかったが、左派勢力の圧力は大きかった。1976年憲法はそのような背景をもとに出来上がったが、それぞれが拮抗しあつた力の上に作り上げられたため、条文には先ほどのような当時の精神が書かれている。1989年の改正で社会主義的な条文は完全に削除されたが、前文だけは残すこととなった。その理由は、現在の新しい憲法の精神には完全に反するが、歴史的な記録として残そうという考えがあつたためである。

（憲法裁判所の権限）

斉藤議員 1982年に革命評議会が廃止され、憲法裁判所ができたが、これは革命評議会の代わりに憲法裁判所が設立されたという理解で正しいか。

昨日から今日にかけて説明を聞いて勉強しているが、我々は貴国の憲法裁判

⁶ アルヴァロ・クニャルはリスボン大学在学中ポルトガル共産党に入党した。1949年非法活動の嫌で逮捕されペニシェの牢獄に投獄されるが、60年牢獄から脱出しソ連に亡命した。翌年ポルトガル共産党書記長に選出された。革命後モスクワから帰国、挙国一致内閣では国務大臣に就任した。金七紀男『図説 ポルトガルの歴史』（河出書房新社、2011年）106頁参照。

⁷ 共産党と連携した国軍運動（反政府の軍部）の左傾化にブレーキをかけ、スピノラ将軍の政権復帰を目指して、3月11日に国軍運動右派将校がクーデターをおこした。しかし反乱は決起後わずか4時間で失敗に終わり、スピノラ将軍はスペインに逃亡した。金七・前掲注1・259頁参照。

⁸ 革命路線の継続に固執する国軍運動左派＝共産党と社会党（および社会民主党）との権力闘争は選挙後に熾烈化し、ポルトガルは内戦前夜の「熱い夏」を迎えた。そしてこの「熱い夏」を経て、ゴンサルヴェスの退陣を機に革命の熱気が収束に向かう中、空挺部隊による極左クーデター（1975年11月25日）が制圧されると、民政移管手続の主導権は国軍運動穏健派と社会党の手に移った。横田・前掲注5・262頁参照。

所の力がかなり強いと感じた。我々の中には、立法、行政が決めたことさえも憲法裁判所が覆してしまうのでは、選挙で選ばれた立法府としての責任を果たせないのではないかという意見もあるが、この点について教授の御意見を伺いたい。

メデイロス教授 第一の質問について、革命評議会が持っていた権限は二つあった。一つは、軍人に対する立法権であるが、1982年の憲法改正により、この権限は議会へ移譲された。もう一つは、1976年憲法を守る機関としての権限があったが、この権限も憲法裁判所に移すということで、革命評議会の役目は終わった。

第二の質問は難しい。ポルトガルの憲法裁判所は確かに強い力を持っているように見えるが、ドイツの憲法裁判所よりその権限は大幅に制限されており、また、注意深い判決を出している。

過去の判例を見ると、その注意深さが窺える。例えば、道德問題、具体的には中絶に関する判断を求められたとき、憲法裁判所は中絶の是非を判断せずに、「これは立法府が判断することであって、立法府がこれに関する法律を作るべきである」とした。

また、最近の例で、同性婚を許すか否かについても、憲法裁判所は「この問題についてはポルトガル憲法には何も規定されていない」という判断をした。このような注意深い判断をしていたため、これまで憲法裁判所はその地位を確実にし、多くのところから信頼されるようになった。

さらに近年は、憲法裁判所が国家予算に対して違憲判決を出しているが、その根拠は「平等原則」など曖昧である。しかし、憲法裁判所と現在の政府のどちらを支持するか、恐らく調査をすれば、国民の大半は憲法裁判所を支持するという結果になるだろう。約2か月前に行われたEU議会選挙でも与党である社会民主党の候補者への投票は約30%であり、国民の大半が社会民主党に対してNOと言っている感じを受ける。国民の支持はますます憲法裁判所に向いている。

こういった問題に介入せざるを得なくなった憲法裁判所も非常に難しい時期にきていると思う。これから憲法裁判所がどのようなやり方をしていくのか、そういう意味では危機的な状況にあると言えるかもしれない。

（各統治機構の関係）

船田議員 昨日、大統領府、議会、政府の一部、憲法裁判所の4か所を回ったが、それぞれの権力がお互いに牽制する、チェックし合うことで上手くいっているのだと思う。ただ、国を一つの方向に向けて引っ張っていく、あるいは、

効果的、効率的な国の運営をしていく上で、お互いに見合ってしまうことがあるのではないかと心配した。この点に関する教授の御見解は如何か。

メデイロス教授 確かにおっしゃるような問題があり、非常に深刻でもある。ポルトガルにはイギリスのような議会制度がない。イギリスは首相が 5 年間国政の舵を取って、国家を一つの方向に持っていくために他の議員たちが協力する方法をとっているが、ポルトガルの場合はイギリスの議会とは全く違う方式であり、半共和制と呼んでもいいと思う。共和国だから大統領もいるが、大統領の他に首相がいて、首相が行政権を握っている。しかし、大統領はただのお飾りではなく、選挙によって国民から直接選ばれた人物ということで、例えば、議会から送られた法案に対する拒否権や法案を審査することを憲法裁判所に命じることができる等、強い権限を持っている。

ポルトガルの場合、問題の多くは、大統領と首相が別々の政党であったことである。現在は大統領と首相が同じ政党であるが、それでも全ての政策で同じ立場かという点、必ずしもそうとはいえない。大統領と首相の考え方が完全に食い違っている場合もあり、様々な弊害も生んでいる。

例えば、ポルトガルの政治では、聖書に出てくるバベルの塔のように様々な人達がそれぞれ異なった言語で、勝手なことを言っているような部分もある。大統領が全ての求心力となるわけではなく、むしろ様々な議論の種になることが往々にしてある。なお、フランスの場合は、最大与党の党首は大統領になろうとし、首相になろうとはしない。ポルトガルでは、最大与党の党首は、大統領になろうとはせず首相の座を狙う。

（国民投票：低投票率と政党離れ）

武正副団長 これまでの国民投票では、投票率が過半数に届いたことがないが、このことについて教授はどのようにお考えか。今後もなかなか投票率が過半数に届かないのではないか。であるならば、拘束力を持つための最低投票率を外す必要があると考えるか。あるいは、投票率を上げるために、例えば教育に力を入れれば投票率が上がるのか、政党自体の政治改革、魅力ある政策などで投票率が上がるとお考えか。

メデイロス教授 ここではっきりさせておかなければならないのは、国民投票は投票率が 50%以下の場合に無効となるわけではなく、50%を超える投票率であれば結果が法的な拘束力を持つことになる。50%以下であれば、法的な拘束力はないけれども、政治的には有効な結果であり、それを踏まえて、政治家が決定を下すことができるということである。過去の国民投票はいずれも投票率

が 50%を超えなかったので法的な拘束力はなかったが、政治的な意味はあった。実際、2007 年には国民投票の結果を受けて法改正がなされている⁹。

投票率が非常に低いというのは事実だ。過去 3 回行われた国民投票の投票率は、それぞれ 31.8%、48.1%、43.5%である。これは大きな問題であるが、問題の背景には国民の政治に対する不信感があるのではないか。

こうした背景を踏まえて、これからどうしていきべきかが大事な課題であるが、国民の政治に対する関心の低さは、例えば約 2 か月前に行われた欧州議会選挙での 30%台という非常に低い投票率にも表れている。現在新しい勢力として現れ始めているのが、無所属の候補者であり、票を伸ばしている。顕著な例の一つとして、ポルトガル第二の都市であるポルト市で昨年、市長選挙が行われたが、このときに当選したのが無所属の候補者であった。また、5 月に行われた EU 議会選挙でも無所属の議員が当選しており、無所属で出馬した弁護士協会の前会長が全体の 8%の票を得たことから、政党離れが進み、政党が難しい状況に立たされていることが分かる。政党、政治家達は信頼を取り戻さなければならぬ。

(国民投票の) テーマもより魅力のあるものにしなければならない。過去の例をみても、ポルトガル人が余り関心を持たない、あるいは、意見を表明したくない問題がある。それは、道徳に関する問題であり、過去 3 回行われた国民投票でも中絶に関する国民投票の投票率が最も低い(1998 年 6 月 28 日実施、31.8%)。最も高かったのが、地方分権に関する国民投票の投票率であった(1998 年 11 月 8 日実施、48.1%)。モラルの問題については、国民は自分の意見をはっきり表明したくないと思っている。そういうことも配慮し、国民投票にかけるべき内容も吟味して、より関心の高いものにするべきではないか。最近、憲法裁判所が国民投票の申請を否決した例として、同性愛者が養子を育てることができるか否か、という問題があった。

(独裁政権下の憲法からの移行・現行憲法のひな形)

保利団長 憲法を読むと、1974 年にファシズム体制を打破したとある。ファシズム体制下でも憲法があったと思うが、その憲法は自然消滅したのか、それとも人為的に破棄の手続をとったのか、それを教えていただきたい。

また、ポルトガルの憲法は、非常に良く出来ているが、これは何かひな形のようなものがあつたのか。それとも全く最初から書き起こしたものなのか。

メデイロス教授 第一の質問に対して、ファシズム政権と言われたが、完全なファシズムでもなかった。サラザール政権は独裁政権であつたが、全体主義的

⁹ 前掲「三 3 国民投票制度の実施例」(119 頁) 参照。

ではなかった。サラザール本人は敬虔なカトリック教徒であり、「神、国家、家族」を大事にしなければならないことをモットーとしていた。彼本人は非常に強権主義者であったが、全体主義者ではなかった。彼がひな形をつくった昔の憲法も、そのような面が確実に反映されており、三権分立や司法の独立性も謳われていた。検閲に関する規定もあったが、これはいくつかの制約があった。

1974年に革命が起きたその夜に、革命評議会が最初の法律を作ったが、この法律では、「革命評議会が示す目的に反する条文は全て無効」とされていた。つまり基本的には1974年の革命が起きた後も旧憲法は生きていたが、憲法の中でも革命評議会の目的に反する条項は無効とされた。

なお、ポルトガルでは、新しい法律ができたときには、前の法律は効力を失うことを条文化しなくてもよい。新しい法律ができたときに、その法律の文言に反する文言は無効になるので、「古い法律を破棄する」と規定する必要がない。例えば、新しい民事法が1966年に作られ、1867年の古い民事法は効力を失ったが、新民事法には「1867年の民事法は破棄する」という規定はない。新しい法律ができれば自動的にそちらが有効になって、それに反する古い法律の文言は無効になるというのがポルトガルの法的な考え方である。同様に、現憲法の中に、古い革命前の憲法を破棄するといった文言はない。

革命前最後の首相であったマルセロ・カエターノは大学の教授でもあり、優れた法律の専門家であった。彼の育てた弟子達を中心となって新憲法が作られた。彼らは優れた法学者であったので、例の憲法議員¹⁰として選ばれ憲法を作ったが、彼らがモデルにしたのは1949年に制定されたドイツ憲法と1947年に制定されたイタリア憲法である。ポルトガルにとって、国家として幸福であったのは、新憲法制定時に優れた法学者が国内にいたことである。

（おわりに）

保利団長 ありがとうございます。まだ質問したいことが多々あるのですが、お忙しい先生を長時間拘束してしまいました。我々の調査に御協力をいただきましたことに、感謝を申し上げます。

以上

¹⁰ 前掲 186 頁メデイロス教授の発言部分を参照。

ゴメス助教授（リスボン大学）らからの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 22 日 16:45～17:45

於：メデイロス教授（カトリック大学）事務所

○ ポルトガル側出席者

ゴメス（Gomes）リスボン大学法学部助教授

メデイロス（Medeiros）カトリック大学法学部教授

※冒頭、ゴメス助教授の到着が遅れたため、急遽、前説明者であったメデイロス教授に対し、環境条項についての質疑応答が行われた。

メデイロス教授 ゴメス助教授は 15 分後に到着するとのことである。私は環境権の問題について専門家ではないが、彼女の論文指導をしたこともあるので、ここはどのような形で進めるのが良いかわからないが、皆様から御質問を受ける形で進めたい。

（環境条項の必要性）

斉藤議員 私は環境大臣の経験者である。日本国憲法には環境に関する条項がなく、環境条項を加えることについての議論をしている。一方、日本には環境基本法があり、同法は理念をかなり明確にしており、国家に対しては環境を守ることを義務付け、国民に対しては素晴らしい環境の中で生きていく権利があることが謳われている。だからこれ以上憲法に規定する必要がないのではないかという議論もある。しかし私個人としては、特に環境問題はこれからの地球にとって非常に重要な要素を持つので、憲法に加えるべきであると思っているが、先生の御見解を伺いたい。

メデイロス教授 ゴメス助教授は環境問題に熱心に取り組んでいる先生であるが、私は彼女とは異なった考えを持っている。いずれにしても、環境問題は非常に重要な問題であるということは認識している。

憲法に環境条項を加えるかについてであるが、憲法というものは、一国の国民を団結させるものでなければならず、そのため憲法には国家の理念が含まれていなければならないと考える。環境問題もそうした理念の一つとして捉え、憲法に取り入れることで国民を一つにまとめるという役目を果たすのであれば、環境条項を憲法に加えることは有意義なことであると思われる。

特に大事なことは、環境を保護して、これを我々の子孫のため将来につなげていかなければならないということである。これを達成するために何をしなければいけないのかを明確にすべきである。ドイツ憲法には、社会的な権利についての条文は盛り込まれていない¹一方、将来の環境を約束するような条文が規定されている²。

憲法を通じて、社会的な市民教育も行い、国民が団結していくようにしなければならない。そして環境を守っていくためにはどうしたらよいかということについて、未来を見据えて考えていくことは、非常に大事ではないか。

しかし、憲法にそれを追加するとしたら、どのような形が良いかということももちろん議論されなければならない。ただ単にそういう文言を入れるのが良いか、あるいは更に細分化する方が良いのか。例えば、66条のような細かい規定が必要かどうか、ということも議論する必要があるかと思う。

《ゴメス助教授が到着》

メデイロス教授 私はこの問題に関しては全く素人であり、ゴメス先生にバトンタッチしたいと思う。本日はこのような機会を与えていただき、心からお礼を申し上げます。

《メデイロス教授が退席》

(はじめに)

ゴメス助教授 皆様こんにちは。リスボンでの滞在は非常に短いものと伺っておりますが、快適に滞在されていることと存じます。そして今回皆様とこうしてお話できる機会を与えていただいたことに対しお礼を申し上げます。私にとっても皆様方と環境問題について話し合うことは非常に名誉なことであります。

ちょっと早めに開始になったということで、遅れましたことをお詫び申し上げます。

¹ ドイツ連邦共和国基本法は、社会権的基本権に関して一部を除き、ほとんどみるべき規定はない。しかし、ドイツ憲法は、その第20条第1項で、「ドイツ連邦共和国は民主的かつ社会的な連邦国家である」と規定して、いわゆる社会国家条項を設けた。これによって、社会的・経済的・文化的諸権利の実現を立法者に委ねた。名雪健二『ドイツ憲法入門』（八千代出版、2008年）60頁参照。

² ドイツ連邦共和国基本法20a条「国は、来たるべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法的秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準にしたがって執行権および裁判を通じて、自然的生存（生命）基盤および動物を保護する。」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第3版〕』（三省堂、2014年）179頁参照。

事前に皆様から頂いた質問事項があるが、これらに関し簡単に御説明した後
に皆様からの御質問やコメントにお答えしたい。

（環境権が規定された背景）

ゴメス助教授 頂いた質問事項のうちの最初の事項である、1976 年憲法に 66
条が規定された背景や沿革について説明する。

1974 年に革命が起き、それまでの独裁政治から民主政治に移り、その 2 年後
に新しい憲法が発布された。これには古い体制と決別をして、新しい市民の権
利を謳った新しい憲法を作る必要があるという考えがあった。

この時に、1972 年に開かれた国連人間環境会議（ストックホルム会議）にお
いて採択された宣言中の原則の(1)に「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、
自由、平等及び十分な生活水準を享受する基本的権利を有するとともに、現在
及び将来の世代のため環境を保護し改善する厳粛な責任を負う」旨の文言があ
るが、憲法を作った憲法制定議会の議員達³は、恐らくこれをモデルに 66 条 1
項を作ったのではないか。彼らは、ポルトガル憲法を最も新しい時代の憲法に
しなければいけない、新しい考えを反映した憲法にしなければならないとい
うことを考えたはずで、環境に配慮することは、その考えに合致した。1972 年
に国連人間環境会議が開催されてからわずか 4 年後に制定された憲法であるから、
新しい考えを憲法に取り入れようという意図があったのだろう。

（66 条の具体的内容）

ゴメス助教授 環境条項である 66 条には二つの条項がある。1 項には国民の権
利について書かれており、2 項には、国家の義務が具体的に書かれている。これ
は比較的新しい考え方に基いていたのではないか。国民の権利と国家の義務
という両方が規定されているケースは世界の憲法を見ても余り例がないと思う。
各国の憲法を見ると、おおむね権利のみか、あるいは義務のみ書かれていると
いうふうに分類される。例えばドイツ憲法は、後者の典型的な例である。

（66 条の改正経緯）

ゴメス助教授 現行憲法の 66 条は、過去 3 回の改正（1982 年、89 年、97 年）
を経ている。そのうち最も重要な改正と思われるのが 89 年、97 年の改正であ
る。89 年改正では、52 条（請願権及び民衆訴訟の権利）⁴において、何人であ

³ 前掲「メデイロス教授（カトリック大学）からの説明聴取・質疑応答」186 頁メデイロス
教授の発言部分を参照。

⁴ 52 条

1 全ての市民は、個人的又は集団的に、統治機関、自治地域の固有の政府の機関又はい

れ一般の市民が、環境問題を保護するための運動なり、訴訟を起こすことができるという文言が追加された。97 年改正では、国家の義務が追加され、以前より約 2 倍の条文数となった。

(66 条の意義・効果)

ゴメス助教授 皆さんの質問事項中に 66 条の規定の効果についてとあったが、同条は、非常に残念なことに余り役に立っていない。ポルトガルでは、同条ができてから 10 年以上経過した 1987 年に、ようやく新たに環境問題に関する基本法が制定された。なぜこのような状態になったかという、環境問題を推進してきたのは常に EU であり、EU の政策に従いポルトガルでも環境権の必要性が言われてきた。その意味で 66 条は余り役には立っていないと言える。

(52 条の意義：環境問題に係る訴訟)

ゴメス助教授 そこで、一番重要な条項となるのは 52 条である。52 条によって、一般市民でも、あるいは議員でも誰でも、環境問題に関する訴訟を提起することができるようになった。つまり訴訟の提起は 66 条だけでは不可能であり、52 条があって初めて可能となる。訴訟では、例えば何らかの環境問題が起きたときに、原因とされる工事の中止を要求すること、行政に対して特別の配慮を要求すること、あるいは被害に対して賠償を求めることなどがある。66 条だけでは具体的にどうにもならない。

66 条 2 項では、国家により市民の環境に対する権利を守らなければならないことが義務化されている。この条項に基づいて起こされた訴訟は、例えば、立体交差のためのトンネル工事の差し止め命令が出され、その工事が長期間中断した例や、風力発電に関する訴訟など多々ある。また、排他的経済水域内での漁業の問題に関しても様々な訴訟が提起されている。

66 条 1 項は市民の環境に対する権利について規定されているが、これもある

かなる公的機関に対しても、その権利、この憲法、法律又は一般的利益を守るために、請願、陳情、異議申立て又は苦情を提出する権利及びそれぞれの審査の結果について、妥当な期間内に知らされる権利を有する。

2 法律は、共和国議会及び自治地域の立法議会に対し集団的に提出された請願が本会議で審議される条件について定める。

3 特に次の各号に掲げる事項のために、法律に規定する場合において、法律に規定する方法により、何人に対しても、個人的に、又は問題となっている利益を保護する団体を通じて、損害を受けた 1 又は 2 以上の者のために相応の賠償を請求する権利を含む民衆訴訟の権利が付与される。

a) 公衆衛生、消費者の権利、生活の質並びに環境及び文化遺産の保全に対する侵害の防止、中止又は司法的な追及を促進すること。

b) 国、自治地域及び地方自治体の財産の保護を確保すること。

意味で単なるお飾りに過ぎないと言える。なぜならば、裁判所が判決を出すときに根拠とするのが、同項ではなく民事法だからである。

（風力発電所に係る環境問題）

斉藤議員 風力発電に係る問題というのは、風力発電の騒音問題のことか、低周波による被害のことか。

ゴメス助教授 風力発電に関しては、色々な問題が提起されている。特に景観を害するから建設しては困るとか、もちろん、騒音や低周波の問題もある。ただポルトガルの場合、風力発電所は人家から離れているところに作る場合が多いので、日本ほど騒音や低周波に関する問題は多くないと思う。いずれにしてもそのような問題は存在し、66条1項の議論となる。2項に基づき行政で対応する必要があるが、市民の権利という話になると自動的に同条1項に戻ってくる。

また、ポルトガルの場合、強力な自然保護団体が存在し、彼らが今最も問題があるとしているのは、生物多様性の保全に関する悪影響である。具体的には、風力発電所の建設によりコウモリの生態を乱すケースが多くあることや、渡り鳥のルートに風力発電所を建設するとそこに渡り鳥がぶつかるケースが発生しているということである。

（環境問題への取組）

保利団長 話の途中であるが、御挨拶させていただく。本日こうして先生においでいただいて環境問題についてお話を伺うことは、私どもにとって大変ありがたいことであり、厚く御礼を申し上げます。本日は偶然与党と野党の参加議員が分かれて座っている。

日本の私の選挙区で非常に悩んでいる環境問題がある。一つ目は、地球温暖化に伴う海水温の上昇である。甚だしい場合には2度位上昇してきているということであり、そのため魚の生息地域が変化し、漁獲高が減少している。二つ目は、中国大陸から来るPM2.5という微粒子が、健康上大きな問題を引き起している。両方とも、日本の憲法を改正することによって解消する問題ではなく、むしろ国際問題として世界的に取り扱わなければならない問題であると考えている。

ゴメス助教授 皆様も与党・野党と分かれて座っておられるが、環境問題は共通の課題としてあるのではないかと思います。

（緑の党から提出された憲法改正案について）

ゴメス助教授 三番目の質問項目の 2010 年に緑の党から提出された憲法改正案について説明する。この改正案は 66 条の改正を提案するものであったが、最終的には廃案となった。同条に関しては、最後に改正されたのは 1997 年であり、それ以来改正されておらず、2010 年の改正が実現していれば四度目の改正となったはずである。

緑の党が提出した改正案は、66 条 2 項に、全ての市民に対して与えられる権利として、環境問題に関するあらゆる情報に接することができること、あらゆる決定にも参加することができること、そして、環境問題に関する法律を適用する場合にこれに関与できることを追加する内容が含まれており、成立すれば非常に良い結果をもたらしていたのではないかと思われる内容であった。

また、同改正案には、人間の権利だけではなく動物の権利を盛り込む事項も含まれていた。しかし、動物の権利についてはポルトガルにも賛否両論ある。ポルトガルには闘牛の文化があるので、動物の権利を認めてしまうと闘牛はどうなるのかとの意見もあった。国家の伝統である闘牛ができなくなるため、動物の権利についても国民のコンセンサスが得られているというわけではなかった。

さらに、同改正案には、原子力問題についての事項も盛り込まれていた。原子力問題は日本の皆様にとっては非常に重要な問題であると思うが、緑の党が盛り込もうとしたのは、原子力を全て否定するということであった。しかしこれも非常に難しい問題で、EU の中でも意見が分かれており、それぞれの国が異なった政策をとっている。例えばドイツは、2020 年までに原子力発電所を全て廃止することを決定しているが、その隣のフランスは相変わらず原子力発電所を建設している原子力大国である。我が国の隣国スペインにも原子力発電所はある。ポルトガル国内で原子力発電所を永久に廃止することを憲法に盛り込んだとしても、使っている電力は、国境を越えてスペインやフランスの原子力発電所から入ってくる電力ではないかというモラルの問題は残る。いずれにしろ、この改正案は採用されなかった。

（環境条項におけるポルトガルの独自性）

武正副団長 66 条はドイツ、イタリアの憲法を見習ったと聞いているが、全て EU を見習うこととしたのか、それともポルトガルの良さ、特徴、独自性を発揮したということはあるのか。また、市街地では、建物が保存されて内装だけが変わられているが、これは 66 条が理由なのか。

ゴメス助教授 第一の質問については、66 条は非常に特殊なものと言うことが

できる。先ほどお話ししたとおり権利と義務の両方を規定したものとしては、ヨーロッパでも初めてであるといえる。

環境条項を憲法に規定した国としては、ギリシャ憲法がある。ギリシャ憲法は 75 年に制定されているが、義務のみが謳われ、権利は謳われていなかった⁵。その意味では 66 条は画期的なものであり、イタリアやドイツの憲法を参考にしたものではない。イタリア憲法には今でも環境に関する条項はないし、1949 年に制定されたドイツ憲法では、20a 条が 1994 年により規定された。

もう一つ 66 条の非常に重要な意義は、アンゴラ、モザンビーク、ブラジルといったポルトガル語圏の国々に大きな影響を与えている点である。2000 年にできた欧州基本権憲章⁶にしても、EU の環境問題に関する取組みの中でも、謳われているのは義務だけであり、権利は謳われていない。

第二の質問について、建物の外観を保つことは、66 条とは関係ない。これは歴史的な建造物とか、歴史的な地区を保存しなければいけないという考えに基づいており、それは 78 条に明記されている。

(環境条項の創設に向けた議論の在り方)

斉藤議員 日本国憲法には環境条項がないため、私個人は是非加えたいと思っている。しかし環境問題になると、激しい論争、イデオロギー対決という側面もある。そのような中で国論を二分しないで、環境条項を入れるにはどうしたらよいか、アドバイスをいただきたい。

ゴメス助教授 私の個人的な意見として申し上げる。先ほどポルトガル憲法では、権利と義務が両方規定されているという話をしたが、個人的には権利を規定したのは間違いであると思う。権利を主張すれば個人主義に走る場合もあるし、権利ばかりになってしまってもいけない。憲法に（環境問題について）何か書くとすれば、義務だけの方が良いのではないかと思う。EU が採択した諸文書にしても、もとは国連の考え方が反映されているものもあるが、これらもや

⁵ なお、ギリシャ憲法にも 2001 年改正により環境に関する条項（24 条）に、国民の権利とする規定が追加された。

⁶ EU はより強い統合や経済の活性化を目指すものであったが、同時に個人の人権を侵害し、その救済を困難にする危険性を有するものでもあった。仮に EU 法により権利を侵害された個人がいた場合、EU 法が一般に国内法に優越するため、国内法の人権規定に基づいて救済を求めることができず、EU 法に救済の根拠を求めようとしても、EU が有する制定法には人権保護規定がほとんど存在しなかったのである。これに対応して制定された法の一つが、欧州基本権憲章である。欧州基本権憲章は、上記の懸念に対応することを目的として、2000 年 12 月 7 日に制定された。内閣府ホームページ「平成 20 年度障害者の社会参加推進等に関する国際比較調査」(<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/h20kokusai/pdf/all/3-4eu.pdf>) 参照。

はり権利の方は触れずに、義務のみ書かれている。

権利を憲法に盛り込むことは、非常に魅惑的なので、誘惑に打ち勝つのは難しいかもしれない。しかし憲法に権利について規定してしまうと、世論を二つに割ってしまうという問題も起こり得る。

私の個人的なアドバイスとしては、憲法に環境問題に関する文言を入れるのであれば、欧州基本権憲章のように簡潔な文言で、国家の義務、市民の義務、様々な機関の義務、そして環境を保護して将来にこれをつなげる、将来の我々の子孫につなげるという内容を盛り込むのが良いのではないか。あまり細かく書くとまた問題が起こるので、シンボリックなものとして簡潔に入れるのが良いと考える。

（おわりに）

保利団長 大変良いアドバイスをいただきました。私どもの大変参考になりました。心から厚く御礼申し上げます。ごく短時間で残念ですけれども、時間が参りましたので失礼いたします。

以上

スペイン

スペインの憲法等の概要

一 憲法の概要

1 憲法制定の経緯¹

(1) フランコ独裁時代

1939 年、スペイン内戦で人民戦線内閣に勝利したフランコ将軍は、全国家権力を掌握し、国家元首として独裁的権力をふるった。この間スペインには統一的な憲法典は存在せず、各種の「基本法」が実質的な憲法の役割を果たしていた。そして、基本法の一つである「国家元首継承法」において、スペインは王国であること、国家元首がフランコであること、フランコがその後継者を国王として指名できることが規定された。すなわち、スペインは王国でありながら国王がおらず、フランコが指名した者が「フランコ以後」に国王になるという奇妙な国家体制がとられたのである。

老齢になったフランコは、1969 年、「フランコ以後」の体制を固めるために、1931 年まで国王だったアルフォンソ 13 世の孫である、ファン・カルロス¹を国王となるべき後継者として指名し、議会の承認を得た。フランコは、ファン・カルロスにフランコ体制を承継させようとしたのである。

(2) フランコ死去から憲法制定へ

フランコ政権の末期である 1960～70 年代にかけて、既に、政治的自由化の動きは始まっていたが、1975 年にフランコが死去した後、正式に国王に即位したファン・カルロスは、スアーレスを首相に指名し、スアーレス内閣の下で次々と民主化、自由化政策が実行されていった。その代表的なものが政治改革法の制定である。この政治改革法では、議会を二院制とすること、総選挙を行うこと等が定められ、上下両院から成る新議会が創設され、1977 年の第 1 回総選挙ではスアーレス首相の率いる民主中道連合が勝利し、憲法制定に向けた取組が開始された。1978 年、憲法起草委員会で起草された憲法草案は議会で圧倒的多数の賛成を得、国民投票でも承認され、同年 12 月 29 日に公布、施行された。

1936	フランコ率いる反乱軍と人民戦線内閣との間で内戦勃発。
1939.4	フランコ、内戦の勝利、終了を宣言。
1975.11	フランコ死去。ファン・カルロス 1 世、国王に即位。

¹ 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（2001 年 11 月）411、412 頁を基に作成。

1977.6	第1回総選挙実施。スアーレス首相の民主中道連合勝利。
同 8	下院の各党代表から成る憲法起草委員会を設置。
1978.10	憲法草案を議会で可決。
同 12	憲法草案を国民投票で承認。
同 12.29	公布・施行。

(3) 憲法制定過程の特徴

2001年の海外派遣調査²において、スペインの憲法起草過程に携わった関係者と懇談を行ったが、彼らの言によると、スペイン憲法の制定過程の特徴として次のようなことが言えるとのことであった。

「スペイン憲法は左派、右派、地域主義政党等の様々な勢力の合意に基づいて起草が行われている。これは、内戦が行われた歴史を持つ国として、国民が対立を繰り返してきた過去には決して戻りたくないという意思の現れである。その影響で、憲法の内容も、いろいろな立場の考えが幅広く取り入れられる結果となった。一般的に言って、統治機構に関する部分は主として民主中道連合等の右派の意見が、権利に関する部分は主として共産党等の左派の意見が取り入れられている。」

また、今回の調査においても、その制定過程について、「①内戦の記憶が人々の中に残っており、政党間で合意に達しなければまた当時の内戦のような状態になってしまうというおそれから、多くの政党の合意を取り付けようとした、②憲法制定時には、独裁政治や共産主義ではなく、ヨーロッパ的な民主主義の国を目指し、それを保障する制度を持つべきであるということ国全体が合意していたため、人権、民主主義、法治国家といった事項が保障されていれば、右派的な考え方である議会君主制も、左派的な考え方である自治州政府の制度も、いずれも受け入れることができるという状況であった、③こうして制定された現行憲法は、様々な政党の合意のもとにできた素晴らしい憲法であるとされ、これを改正することには根本的におそれを抱いている」等の説明を受けた³。

² 前掲注1・422、431、432頁参照。

³ 後掲「首相府政治・憲法研究センターからの説明聴取・質疑応答」(231頁)及び「サンチェス下院憲法委員会第二副委員長からの説明聴取・質疑応答」(244頁)参照。

2 憲法の概要

(1) 特色⁴

スペイン憲法の本文は 169 条から成る。1978 年という比較的新しい時期に制定された憲法であることから、過去のスペイン憲法の思想を受け継ぎつつも、現代の各国憲法の成果を広範に取り入れたものとなっている。

内容上の特徴は、まず序編の規定に見ることができる。1 条でスペインを社会的及び民主的な法治国家であると規定し、法秩序の最高の価値として自由、正義、平等、政治的多元主義を認めている（1 項）。また、主権がスペイン国民に存することを謳い（同条 2 項）、近代的西欧民主主義の諸原則を取り入れ、スペイン国家の政治体制を議会君主制であると宣言している（同条 3 項）。議会君主制とは、議会制を基礎とする立憲君主制であり、スペインの過去の反省を踏まえ、主権者たる国民の代表で構成される議会の重要性を特に強調する政治的意図から、このような表現がとられたものである。国王は、国家元首であるが、実質的な権限を持たない国の象徴とされている。

2 条では、憲法がスペイン国民の祖国の分離不可能な統一性に基礎を置くこと、及び憲法がスペインを構成する諸民族及び諸地域の自治権、連帯を認め、かつ、保障することを定めている。6 条では、政治の多元性を具現化し、かつ、国民の政治参加の基本的手段となる政党の結成、活動の自由を認め、7 条で労働組合及び使用者団体の結成、活動の自由を認めている。

その他の特徴として、カスティーリャ語を国家の公用語と定めるとともに、その他の諸言語を当該自治州の公用語であると認めたこと、公権力を制限する規定があること、個人の尊厳などに高い価値を認めたこと、公権力による経済政策及び社会政策の指導原則が規定されていること、憲法改正が容易でない、いわゆる硬性憲法であることなどを指摘することができる。

(2) 権利及び義務

ア 全般的特徴

スペイン憲法は、以下のように、伝統的諸権利の他に、プライバシー権及び肖像権、知る権利、環境権等のいわゆる「新しい人権」を積極的に採用している（1 編 2～4 章）。これは、憲法起草時に、国際人権規約、ヨーロッパ人権保護条約等を参考にしたため、各種の人権が豊富に規定されることとなったものである⁵。

なお、表現の自由、居住・移転の自由、法定手続の保障等の規定は、緊

⁴ 亀野邁夫「スペインの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情 2』（2002 年）8、9 頁参照。

⁵ 前掲注 1・422、423 頁参照。

急事態時、戒厳時には、停止されることがある（55条）⁶。

イ 権利規定

まず、人間の尊厳、人格の自由な発展の尊重が定められているとともに（10条1項）、基本的人権は全ての公権力を拘束し、不可侵であることが定められている（53条1項）。また、人権規定の解釈は、世界人権宣言、国際条約に従う旨の明文がある（10条2項）のが、日本国憲法と比べて特徴的である。

古典的権利としては、法律の前の平等（14条）、生命・身体の自由（15条）、思想・宗教の自由（16条）、居住・移転の自由（19条）、表現の自由（20条）、集会・結社の自由（21、22条）等のように日本国憲法と同種の権利が定められている。

また、いわゆる「新しい人権」と言われる、名誉・プライバシー・肖像権（18条1項）、知る権利（20条1項d）のほか、健康権（43条1項）、文化へのアクセス権（44条1項）、環境権（45条）等の日本国憲法には無い権利も多く定められている（ただし、その実態は、法規範性のない「プログラム規定」に近いものもあるようである）（後掲 エ 参照）。

ウ 義務規定

市民の義務としては、国防義務・兵役義務⁷（30条：良心的兵役拒否制度あり）、納税の義務（31条）、勤労の義務（35条）、親が子供を養育する義務（39条）等が定められているほか、何人も環境保全の義務を負うこととされている（45条）。

エ 経済政策及び社会政策の指導原則

スペイン憲法では、公権力が次のような経済政策及び社会政策において主導的な役割を果たすべきことを定めている。これらの規定は、その規定の仕方が「権利」と表現されているものもあるが、裁判所に対して救済を求めうる具体的権利ではなく、いわゆるプログラム規定とでも言うべき性質のものである（53条3項参照）。

⁶ 後掲「一 2 (3) オ 非常事態条項」（209、210頁）参照。

⁷ この条文は現在でも残されているが、スペインでは2001年末をもって徴兵制は終了し、職業軍人制度に移行している（外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/spain/data.html> 2014年8月27日最終閲覧）。また、後掲「ティラード教授（サラゴサ大学）らとの昼食会」（250、251頁）も参照。

- ・家庭、子ども及び母親の保護（39 条）
- ・所得配分の公平、完全雇用政策、労働政策（40 条）
- ・社会保障制度の維持（41 条）
- ・健康権、公衆衛生の保護（43 条）
- ・文化へのアクセス権、学問・研究の奨励（44 条）
- ・環境権、環境保全の義務（45 条）
- ・住居権、土地利用の規制（47 条）
- ・青少年の政治、社会、経済、文化への参加（48 条）
- ・障害者、高齢者及び消費者の保護（49～51 条）

（３）統治機構

ア 国王

① 地位

スペイン憲法の大きな特色は立憲君主制の採用にある。国の政治形態は「議会君主制」とであると明記され（1 条 3 項）、主権在民の下（同条 2 項）、国王は国家元首であり、「国の統一及び永続性の象徴」であることが明記されている（56 条 1 項）。また、国王は、国の諸制度の正常な機能を仲裁し、調整するとともに、国際関係において国の最高代表権を有する（同項）。

② 権能

国王の権能は広範で、法律の裁可・公布、議会の召集・解散、選挙・国民投票の公示、内閣総理大臣候補者の指名、内閣総理大臣及び閣僚の任免、軍隊の最高指揮権の行使、大使等への信任状付与、宣戦講和の権限等（62 条、63 条）を有するが、国王の行為については、内閣総理大臣又は主務大臣の副署が必要とされている（64 条）。

③ 王制の歴史と王位継承

ファン・カルロス 1 世は、フランコの死亡により、現行憲法制定前の 1975 年に国王に即位したのであるが、その後、憲法制定の際に、政治体制を王制にするか共和制にするかの議論がなされた。カタルーニャ、バスクの民族主義政党は連邦制を支持する観点から共和制を主張した。一方、共産党、社会党等の左派政党は当初は王制に反対していたものもあったが、ファン・カルロス 1 世が民主化を推し進めていく姿勢を強く示していたことを評価し、王制を支持するに至った。かくして、主要政党の圧倒的賛成の下で王制の継続が選択された。

憲法制定後、1981年にフランコ体制維持派の治安警察隊の一派がクーデターを企図し議会を占拠した際、ファン・カルロス1世は、テレビ演説を通じて、民主主義を断固として擁護する旨を述べ、事件の鎮圧を命じたことにより、国民の国王に対する支持はいつそう高まった。2001年の調査で懇談したスペイン側関係者の言によると、国王は、政権が中道右派から社会主義政党に移った際も、自己の立場をわきま政治に介入することはせず、任務を着実にこなしてきたこともあって、国民から絶大の支持と尊敬を受けているとのことであった⁸。

2014年6月2日、ファン・カルロス1世はテレビ演説で「若い世代に引き継ぐ時期だ」、「王室を刷新し、またこれまでの誤りを正し、より良い未来に道を開く」と述べ、王室刷新と世代交代のため退位することを発表した⁹。

同月18日、カルロス1世が、退位に関する法律に署名し、翌19日午前0時をもって長男のフェリペ皇太子に王位が引き継がれ¹⁰、同日、フェリペ6世となる戴冠式が行われた¹¹。

イ 議会

① 構成¹²

スペインの議会は二院制を採用している（66条1項）。

下院の規模は、憲法では、最低300人、最高400人の議員で構成（68条1項）することとされており、実際の定数は350人である。県を選挙区とし（同条2項）、各県に最低2議席を保障、残りは人口に応じて議席が配分される。選挙制度は比例代表制である（同条3項）。

上院は「地域代表をもって組織する議院」とされており（69条1項）、上院の規模は、直接選挙により選出される議員と、自治州議会が選出する議員数の合計である。直接選挙による議員は208人で、原則として各県4人ずつ¹³選出される（同条2～4項）。選挙制度は準多数制¹⁴で

⁸ 前掲注1・428頁参照。

⁹ 毎日新聞（2014年6月3日付）。ファン・カルロス1世は、近年は体調不良が続き、王族の汚職疑惑など王室のスキャンダルも相次いでいたとされる（読売新聞（2014年6月3日付））。

¹⁰ CNN 日本語版（2014年6月19日付）

¹¹ 読売新聞（2014年6月20日付）

¹² 岩崎美紀子『二院制議会の比較政治学—上院の役割を中心に—』（岩波書店、2013年）96、99、102、120頁を基に作成。

¹³ 島嶼部は三大島では3人ずつ、それ以外は1人ずつ、北アフリカの飛び地（セウタ、メリリャ）は2人ずつ選出される。

¹⁴ 例えば、4議席が配分されている各県では、有権者は3票持っており、それを候補者個

ある。

州議会選出の議員は、各自治州に 1 人は保障され、人口 100 万人ごとに 1 人が追加される（同条 5 項）。選出方法は州議会に任されているが、ほとんどの自治州では州議会のメンバーから上院議員を選んでい。自治州の人口は変動するので議員数は固定的ではないが、直近の 2011 年選挙時点では 58 人であり¹⁵、上院の定数は計 266 人となっている。

両院ともに、議員の任期は 4 年であり、解散がある（68 条 4 項、69 条 6 項）¹⁶。

② 権限

議会は立法権、予算承認権、内閣の監督権等を有している（66 条 2 項）。また、スペインの上院は「弱い上院」であり¹⁷、法律案の議決¹⁸（90 条）、内閣総理大臣の任命の信任（99 条 2 項）、内閣不信任動議（113 条）、緊急事態の承認や戒厳の宣言（116 条 3、4 項）、国民投票の承認（92 条 2 項）等について下院に優越的権限が認められている。

人あるいは党リストに投票する。

¹⁵ 州議会選出議員数は、スペインの人口増加に伴い増加傾向にある。2004 年選挙時点では 51 人、2008 年選挙時点では 56 人であった（三輪和宏「諸外国の上院の議員定数配分」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2008 年 8 月）79 頁及びスペイン議会上院ホームページ（http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_info/documents/document/mdaw/mde5/~edisp/senpre_024528.pdf）参照）。

¹⁶ 直接選挙で選出される上院議員と下院議員の選挙は、同日に選挙を行うことが決められているわけではないが、実際には、同日に行われている。

¹⁷ 岩崎・前掲注 12・98 頁。

¹⁸ スペインの上院は、下院法案への拒否権（否決、修正、未決・中断）を有している。法案の否決ないしは修正のために上院に認められた審議期間は 2 か月、未決状態におけるのも 2 か月である。それを超えれば下院は法案成立に向けてのアクションを起こすことができる。上院の否決に対して、下院は絶対多数により、これを乗り越えることができ、未決に対しては、下院は単純多数で原案を可決することで、議会における立法過程は終わる。上院が修正権を行使した場合は、下院は単純多数により修正の採否を決めることができる。上院の拒否権のすべてにおける行使を、下院は覆すことができるのである。上院に認められた 2 か月という審議期間も、内閣又は下院が法案を緊急なものと宣言した場合は、20 日間に短縮される（岩崎・前掲注 12・97、98 頁）。

【スペインの上院・下院の概略】

	議員数	任期	議員の選出方法等	両院関係・権限等
上院	266	4 年	・直接選挙（準多数制）（208 人） ※各県 4 議席 ・自治州議会選出（58 人） ※各自治州に 1 人を保障、人口 100 万人ごとに 1 人を追加。	・両院ともに解散あり。 ・法案の審議において、上院は審議の期限を切られ、上院の可決がなくとも成立する。
下院	350	4 年	・直接選挙（比例代表制） ※県を選挙区とし、各県に最低 2 議席を保障、残りは人口に応じて配分。	

③ 法律の種類

スペインにおいては、法律は、いくつかの種類に分けて分類されている。その主なものとして、次のものがある。

種類	内容	議決要件
○組織法 (81 条)	・基本的権利及び自由の発展に関する法律 ・自治州憲章及び一般的選挙制度を承認する法律 ・憲法で定めるその他の法律	制定、改廃には下院の絶対多数 ¹⁹ が必要（81 条 2 項）
○基礎法 (82 条)	法律の細則等の制定を内閣に委任する法律（委任の目的及び範囲、委任の原則・基準は基礎法で明確に定める（82 条 4 項））	両院の出席議員の過半数（79 条）
○一般法	通常 of 法律制定手続（79 条）に従って成立する法律	

¹⁹ 「絶対多数」については、憲法上は規定されていないが、「総定数」の過半数と解釈されているようである（三輪和宏「2011 年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2012 年 5 月）22 頁参照）。

【参考】上院及び下院の構成²⁰

【上院】

	会派	選挙選出	州議会選出	合計
与党	民衆党 ²¹	132	28	160
野党	社会労働党	48	15	63
	カタルーニャ同盟	9	3	12
	カタルーニャ進歩主義	7	2	9
	バスク民衆	4	1	5
	混合会派	8	7	15
	合計	208	56	264

【下院】

	会派	議員数
与党	民衆党	184
野党	社会労働党	110
	カタルーニャ同盟	16
	統一左翼	11
	連合進歩民主主義	5
	バスク国民党	5
	混合会派	18
	合計	349

²⁰ スペイン議会上院 HP (<http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionosenado/senadoresenactivo/consultagrupoparlamentario/index.html>) 及び
 スペイン議会下院 HP (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/GruPar>) (いずれも 2014 年 8 月 15 日最終閲覧) 参照。

なお、直近の選挙は、上下両院とも 2011 年 11 月 20 日に行われた。

²¹ 民衆党 (Partido Popular) は、文献によっては「国民党」と訳されている例もあるが、本報告書では外務省の訳語に合わせて「民衆党」を用いる (外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/spain/data.html> 2014 年 8 月 27 日最終閲覧)。

ウ 内閣

内閣は、内政、外交、行政、軍事行政、国防を指揮するものとされている（97 条）。

内閣総理大臣の選任については、国王が議会の各会派の代表者と協議して候補者を推薦し、その候補者が下院の信任を得た場合に、国王がその者を内閣総理大臣に任命する（99 条）。

他の閣僚は、内閣総理大臣の申出により国王が任命する（100 条）。

なお、特に重要な政治的決定については、内閣総理大臣は下院の承認を得て、諮問的国民投票に付することを提案できることとされている（92 条）²²。

エ 議会と内閣の関係

内閣は、政治的職務の執行につき、下院に連帯して責任を負う（108 条）。内閣総理大臣は、下院に対し、内閣の信任投票を求めることができる（112 条）、信任が否決された場合は、内閣は国王に辞表を提出する（114 条 1 項）。

下院は絶対多数の賛成により、内閣不信任動議を可決することができる。ただし、不信任動議には内閣総理大臣の候補者を明示しなければならず（113 条）、いわゆる「建設的不信任制度」をとっている²³。不信任動議が可決されたときは、内閣は国王に辞表を提出し、この場合、国王は不信任動議において示された候補者を内閣総理大臣に任命する（114 条 2 項）。

内閣総理大臣は、下院、上院又は議会の解散を国王に申し出ることができる（115 条）。

オ 非常事態条項

いわゆる非常事態に関しては、警戒事態、緊急事態及び戒厳の 3 類型が定められている（116 条）。

① 警戒事態は、15 日間を限度として内閣が宣言し、下院への事後報告を行う（同条 2 項）。

② 緊急事態は、下院で事前の承認を得て、30 日間を限度として内閣が宣言する（同条 3 項）。

²² 諮問的国民投票の実施例については、後掲「二 4 国民投票の実績」（226 頁）参照。

²³ スペインは、基本的には二大政党制が展開されているが、政党の数は多く、少数政府の成立も珍しくないにもかかわらず、政権は安定している。これは、建設的不信任制度により首相候補者の明示が要件とされていることが、不信任動議提出の抑制効果をもたらしているためとの指摘もある（岩崎・前掲注 12・100、101 頁参照）。

- ③ 戒厳は、内閣が提案し、下院がその絶対多数をもって宣言する（同条 4 項）。

警戒事態は、地震、洪水、森林火災その他の自然災害又は流行病その他の衛生上の危機、重要な公共サービスの麻痺などの場合に宣言され、緊急事態は、広範なテロリズム、大規模な犯罪などの際に宣言される。また、戒厳は、革命、クーデターが起こった場合や戦争状態における国内的措置として宣言される²⁴。

類型	想定される事態	宣言	地域・期限等	議会の関与
警戒事態 (116 条 2 項)	自然災害（地震、洪水、森林火災等） 衛生上の危機（流行病等） 重要な公共サービスの麻痺	閣議決定に基づく布告により、内閣が宣言	最大 15 日間 ※下院の承認を得て延長可能 地域は布告で定める	下院への事後報告
緊急事態 (116 条 3 項)	広範なテロリズム 大規模な犯罪	閣議決定に基づく布告により、内閣が宣言	30 日を超えない期間 ※下院の承認を得てさらに 30 日間延長可能 効果・地域・期間は承認・宣言時に定める	下院の事前承認
戒厳 (116 条 4 項)	戦争状態 革命 クーデター	内閣の提案に基づき、下院の絶対多数で宣言	地域・期間・条件は下院が定める	下院が宣言

いずれかの宣言がなされている間は、下院を解散することはできず、両議院が閉会中の時は、自動的に召集される。下院の解散中又は任期満了後にいずれかの事態を宣言する必要が生じた場合は、常設委員会が下院の権限を行使することとされている（116 条 5 項）。

いずれの宣言によっても、内閣の責任の原則は変更してはならない（同条 6 項）。

緊急事態又は戒厳の布告がなされたときは、以下の権利を停止することができる（55 条）。

²⁴ 亀野・前掲注 4・16 頁、「警戒事態、緊急事態及び戒厳に関する組織法（Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.）」4 条及び後掲「首相府政治・憲法研究センターからの説明聴取・質疑応答」（233、234 頁）参照。

- ・ 17 条（法定手続の保障）※ただし 3 項（逮捕に対する保障）は戒厳のみ
- ・ 18 条 2 項、3 項（住居の不可侵、通信の秘密）
- ・ 19 条（居住・移転の自由、出入国の自由）
- ・ 20 条 1 項 a 号、d 号、5 項（表現の自由、知る権利、出版物等の没収の手続）
- ・ 21 条（集会の自由）
- ・ 28 条 2 項（ストライキ権）
- ・ 37 条 2 項（争議権）

適用事例として、2010 年 12 月に「警戒事態」の宣言が行われた例があるが²⁵、その他の事例はない²⁶。

カ 司法制度²⁷

司法裁判所は、最高の司法機関である最高裁判所の下に統一されている（117 条 5 項、123 条 1 項）。スペインは原則として三審制を採用しており、下級審から順に、第一審・予審裁判所、県裁判所、最高裁判所が置かれている。最高裁判所は、全国に管轄権を有する司法の最上級機関であり、最高裁判所長官は、司法総評議会の推薦に基づき国王が任命する（123 条）。

このほかに、全国的規模の犯罪、国外犯などを扱う全国管区裁判所がある。また、自治州には、自治州憲章の定める司法権を行使する自治州高等裁判所が置かれている。これらの上訴裁判所は最高裁判所である。

司法に関する管理機関として、司法総評議会が置かれている（122 条 2 項）。司法総評議会は、最高裁判所長官を議長とし、国王により 5 年の任期で任命される 20 人の委員で構成され、委員のうち 12 人は現役裁判官から、他の 8 人は 15 年以上の専門的職歴を有する法律家の中から指名される（同条 3 項）。後者の 8 人は、上下両院が 4 人ずつ、いずれも 5 分の 3 以上の多数で指名することが憲法に定められているが（同項）、前者の 12 人についても、両院が各々 6 人を 5 分の 3 の多数で指名することになっている。

（４）憲法裁判所

通常の司法裁判所の系統とは別に、憲法問題を扱う憲法裁判所が設けら

²⁵ この警戒事態の宣言は、航空管制官らのストライキに対するものであった。後掲「サンチェス下院憲法委員会第二副委員長からの説明聴取・質疑応答」（243 頁）参照。

²⁶ 後掲「首相府政治・憲法研究センターからの説明聴取・質疑応答」（233 頁）参照。

²⁷ 亀野・前掲注 4・16、17 頁参照。

れている（159 条）。

ア 構成²⁸

憲法裁判所の裁判官は、12 人であり、4 人が下院、4 人が上院、2 人が内閣、2 人が司法総評議会により、それぞれ指名され、国王が任命する。下院及び上院の指名には、各院の議員の 5 分の 3 以上の多数による議決が必要である（159 条 1 項）。

裁判官は、15 年以上の職歴を有する裁判官、検察官、大学教授、公務員及び弁護士の中から任命される（同条 2 項）。任期は 9 年で、3 年ごとに 3 分の 1 が改選される（同条 3 項）。

指名者		人数	資格
①	下院（5 分の 3 以上の賛成）	4 人	15 年以上の職歴を有する裁判官、 検察官、大学教授、公務員及び弁護士
②	上院（5 分の 3 以上の賛成）	4 人	
③	内閣	2 人	
	司法総評議会	2 人	

※②③①の順で 3 年ごとに改選

憲法裁判所の長官は、同裁判所構成員の全員一致の指名に基づき、国王が任命する。その任期は 3 年である（160 条）。

イ 権限²⁹

① 概観

憲法裁判所は、法律等が憲法に適合するかを判断する抽象的規範統制、具体的事件における法律等の違憲判断を行う具体的規範統制、人権侵害についての憲法訴願、国・自治州間等の機関争訟、国際条約の合憲性の宣言等を扱う（161 条、163 条）。

② 法律等に対する「違憲の訴え（抽象的規範統制）」及び「違憲の問題（具体的規範統制）」に関する違憲性の宣言

a 性質

「違憲の訴え」とは、いわゆる抽象的規範統制であり、司法裁判所の裁判手続から独立して、法律等の違憲性を直接憲法裁判所に問うことができる。法律等が憲法に適合しているか否かのみを判断する純粋に

²⁸ 亀野邁夫「スペインの憲法裁判所」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2003 年 8 月）12 頁を基に作成。

²⁹ 同上・16～23 頁を基に作成。

法律的な訴訟であり、私人の提訴資格が認められていないという点で公的な訴訟である。

「違憲の問題³⁰」とは、訴訟手続において事件に適用され、その効力が判決に影響を及ぼす法律等が憲法に違反すると司法機関が判断したときに、この問題を憲法裁判所に提起する（163 条）、いわゆる具体的規範統制を意味している。

b 対象

違憲性の宣言の対象となる法律は、①自治州憲章及びその他の組織法、②国、自治州の法律及び法律の効力を有する規範及び行為、③国際条約、④上下両院の議院規則、自治州の立法議会の規則である。

c 提訴権者

「違憲の訴え」の提訴権者は、①内閣総理大臣、②護民官³¹、③50 人の下院議員、④50 人の上院議員、⑤自治州の執行機関、⑥自治州議会である³²（162 条 1 項 a）。

「違憲の問題」の提訴権者は、司法裁判所であって、その訴訟手続において、職権により又は当事者の請求により、事件に適用すべき法律等が憲法に違反する可能性を有すると判断したときは、その問題を憲法裁判所に提起する³³。

d 判決

判決において違憲性の宣言がなされた場合、その法律は効力を失う。判決に対しては、いかなる異議申立てもすることができず、判決は何人に対しても完全な効力を有し（164 条 1 項）、全ての公権力を拘束する。ただし、法律中、違憲とされなかった部分は、依然効力を有する（同条 2 項）。

③ アンパード訴訟（憲法訴願）

a 性質

³⁰ 憲法には「違憲の問題」という文言はなく、憲法裁判所組織法において初めて現れている。

³¹ 憲法 54 条に基づいて議会により任命され、権利・自由の擁護のために内閣の活動を監視するオンブズマンをいう。

³² 自治州については、国の法律等が自治州固有の分野に影響を及ぼす場合に提訴の資格が認められる。

³³ なお、問題の提起は、訴訟手続が終了してから判決を言い渡すまでの期間に行うことができる」とされている。

53 条 2 項は、いかなる市民も司法裁判所に対して、場合によっては憲法裁判所に対して、14 条及び 2 章 1 節で定める自由及び権利の保護を求めることができると定める。憲法裁判所による保護は、特に憲法上のアンパーロ訴訟と称される。

アンパーロ訴訟は、国及び自治州の公的機関等の行う処分等又は単なる暴力的行為により生ずる権利及び自由の侵害から、全ての市民を保護する。

○ アンパーロ訴訟の対象条項 (14 条、第 1 編第 2 章第 1 節)

第 1 編 基本的権利および義務 第 2 章 権利および自由

14 条 (法律の前の平等)

第 1 節 基本的権利および公的自由

15 条 (生命権、拷問の禁止、死刑の廃止)、16 条 (思想および宗教の自由、国教の禁止)、17 条 (法定手続の保障、逮捕に対する保障)、18 条 (名誉、プライバシー、肖像権、住居の不可侵、通信の秘密)、19 条 (居住・移転の自由、出入国の自由)、20 条 (表現の自由、知る権利、事前検閲の禁止)、21 条 (集会の自由)、22 条 (結社の自由)、23 条 (参政権)、24 条 (裁判を受ける権利、不利益な供述の強要禁止)、25 条 (遡及処罰の禁止、被拘禁者の権利)、26 条 (名誉裁判所の禁止)、27 条 (教育を受ける権利、教育の自由、教育監督権、大学の自治)、28 条 (労働組合の自由、ストライキ権)、29 条 (請願権)

(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』(有信堂高文社、2009 年) 198 ~200 頁)

※同様の保護は、良心的兵役拒否 (30 条) にも与えられる (53 条 2 項)。

b 提訴権者

提訴権者は、正当な権利を有する全ての自然人又は法人、護民官、検察官である (162 条 1 項 b)。ただし、提訴をする場合には司法裁判所の審理を尽くしていること等の条件を満たす必要がある。

c 判決

判決は、アンパーロ (保護) の容認又は否認のどちらかであることを要する。アンパーロを容認する判決には以下の宣告が含まれる。

- 保護すべき権利・自由の行使を妨げた決定、処分等を無効とする宣言
- 憲法が宣言する権利等の内容に合致した権利・自由の承認
- 適切な措置による訴訟提起者の権利・自由の回復、保全

④ 憲法上の権限争い（機関争訟）

a 性質

憲法裁判所は、憲法、自治州憲章又は国・自治州の所掌事務を定める組織法、通常法により付与される権限を巡る①国・自治州間の権限争い、②自治州間の権限争い、③国の機関相互の権限争いを審理する。

b 提訴権者

①国・自治州間、又は②自治州間の権限争い（国又は自治州の処分、決定等が憲法等の定める権限の枠組みを遵守していないと判断される場合等）は、内閣又は自治州の行政機関が訴えを提起する³⁴。

③国の機関相互の権限争いの場合は、内閣、上院、下院又は司法総評議会が、自己の管轄に属すとみなす権限を他の国家機関が侵害し、かつ行為の取消に応じない場合に訴えを提起する。

c 判決

判決は、権限の正当な帰属先を宣言し、場合により争いのもととなった行為の無効を宣言する。

⑤ 国際条約の合憲性の宣言

95 条 1 項は、憲法に違反する条項を含む国際条約を締結するときは、事前に憲法の改正を要すると定める。内閣又は上下いずれかの議院は、憲法裁判所に対し、条約が憲法に違反しないかどうかの宣言を求めることができる（同条 2 項）。

国際条約の違憲性が宣言され、その結果憲法が改正された事例は、マーストリヒト条約を批准するに際して、地方選挙における被選挙権を外国人に付与するかどうかの問題を巡って、過去に 1 回だけあった³⁵。

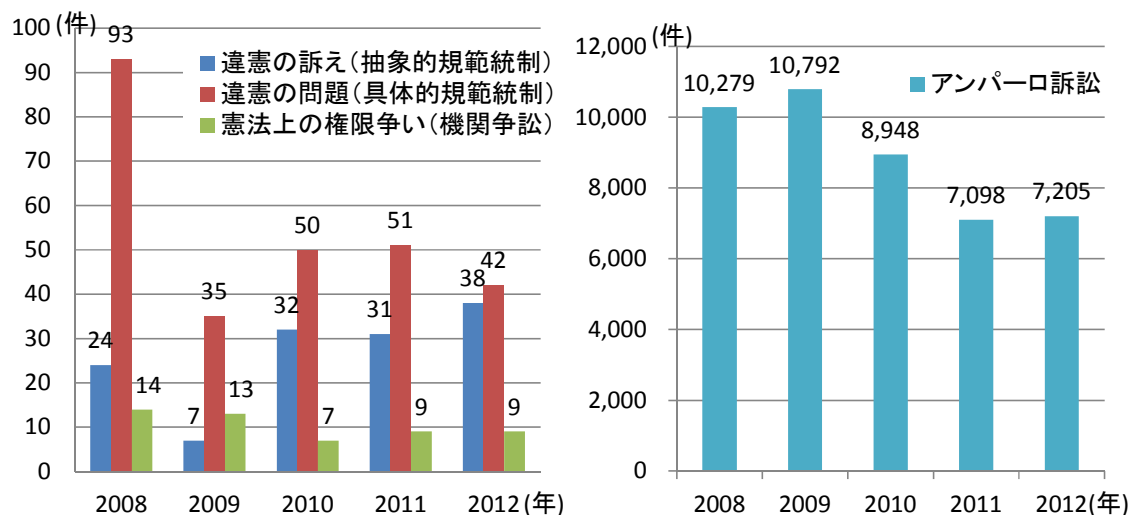
³⁴ この権限争いは、積極的権限争い及び消極的権限争いに分けられる。積極的権限争いは、自治州又は内閣の処分、決定等が憲法、自治州憲章又は関連組織法の定める権限の枠組みを遵守していないと判断する場合等に、内閣又は自治州が直接憲法裁判所に対して提訴するもの、消極的権限争いは、国又は自治州が、自己の権限であることを否定し、他の機関にその責任を転嫁するような場合に提起される訴訟である。消極的権限争いの場合は、利害関係を有する自然人及び法人にも提訴資格が認められる。

³⁵ 詳細は、後掲「二 2 [参考] 1992 年の憲法改正」（222、223 頁）参照。

ウ 2012 年の訴訟の状況と 2008-2012 年の提訴件数の推移³⁶

訴訟の種類		提訴件数	判決件数
「違憲の訴え」(抽象的規範統制)		38 件	51 件
「違憲の問題」(具体的規範統制)		42 件	41 件
アンパーロ訴訟 (個人の権利に関する訴訟)		7,205 件	124 件
憲法上の権限争い (機関争訟)	国と自治州、自治州間の権 限に関する訴訟	9 件	29 件
	国の機関相互の権限に関する訴訟	—	—

(注)「提訴件数」は 2012 年に新たに提訴された件数、「判決件数」は 2012 年に判決が出された件数（前年以前に提訴された訴訟に対する判決も含む）である。



エ 主な違憲判決の例

今回の調査において、主な違憲判決の例としては、①カタルーニャ自治州の自治憲章の一部を違憲とした 2010 年の判決、②所得税の申告を夫婦で合算して行わせることについて、単身者や内縁関係にあるカップルとの平等が保てないことを理由に違憲とした 1980 年代末の判決があるとの説明を受けた³⁷。

³⁶ スペイン憲法裁判所ホームページ (<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/memorias/Documents/Estadisticas%202012.pdf> 2014 年 8 月 27 日最終閲覧)

³⁷ 後掲「憲法裁判所からの説明聴取・質疑応答」(258 頁) 参照。

(5) 経済及び財政

スペイン憲法は、第 7 編「経済及び財政」において、国の経済活動計画の立案（131 条）、公有財産（132 条）、租税法律主義（133 条）、国の予算（134 条）、会計検査院（136 条）等に関する定めを置いている。

なお、2008 年の世界的金融危機の後、スペインの財政事情が急激に悪化したことを契機に、2011 年に憲法改正が行われ、国・自治州・地方自治体ともに、予算の安定性の原則を守らなければならないこと等を定める財政健全化条項が取り入れられた（135 条）³⁸。

(6) 自治州制度³⁹

ア 概要

スペインは、連邦制をとってはならず、地方行政の基本的な単位は県、市町村であるが、同時に、多民族国家であり、複数の公用語を採用するなど（3 条）、伝統的に地方分権の発想が根強いことに鑑み、歴史的、文化的、経済的共通性を有する隣接県、歴史的地域的一体性を有する県等は自治州を組織することができることとされ（143 条）、自治州による自治が認められ、現在、17 の自治州が存在している⁴⁰。自治州の最高規範は、その構成する県の県議会議員及びその県から選出された上下両院議員から成る会議で起草し、国会で承認された自治州憲章である（146 条、147 条）。

カタルーニャ州、バスク州、ガリシア州などは、多くの自治権限を認められ、国家に極めて近い形をとった自治州であり、その意味では連邦制に近いとも言えるが、他の自治州の中には、権限を多く移譲されていない自治州もあり、これらの州は両者の格差を問題視し、現在の制度を批判している。

イ 自治州の権限

自治州は、行政、立法等の機関を備え（152 条）、一定の統治権を与えられ（148 条）、財政自主権を認められている（156 条）。

憲法では、国の固有の権限が定められているが（149 条）、国の固有の権限であっても自治州に移管することもできる（150 条）。具体的にどのような権限が移譲されるかについては、国と自治州が個別の交渉を行っ

³⁸ 改正の経緯及び主な内容については、後掲「二 2 [参考] 2011 年の憲法改正」（223～225 頁）参照。

³⁹ 前掲注 1・416～418 頁。

⁴⁰ その他に、北アフリカの飛び地であるセウタ、メリリャの 2 自治市が存在する。

て決めており、各自治州によって獲得している権限の範囲はまちまちであるが、カタルーニャ州、バスク州等の歴史的に古くから自治を認められてきた自治州が多く、権限の移譲を受けている傾向にある。例えば、カタルーニャ州、バスク州は医療、警察等について自主的権限を認められている。このような国と自治州との権限の振り分けの問題については、これまでに憲法裁判所に争いが多く持ち込まれている。

二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要

1 憲法改正手続

スペインにおける憲法改正手続は、(1)通常の改正の場合（167 条）と、(2)特別の改正（全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利及び公的自由若しくは国王に関する規定の改正）の場合（168 条）とで異なる。

【スペイン憲法】

第 167 条〔憲法改正の手続〕

- 1 憲法改正案は、両議院議員のそれぞれ 5 分の 3 以上の多数の議決によって承認されなければならない。両議院の間で合意が得られないときは、下院議員および上院議員で構成する合同委員会を設置して、合意を得るように努め、同委員会は、下院および上院で表決を行うため、成案を提出する。
- 2 前項で定める手続により承認が得られない場合でも、成案が上院議員の絶対多数によって可決されたときは、下院は 3 分の 2 以上の賛成により、改正を議決することができる。
- 3 憲法改正が、国会により可決された場合、可決後 15 日以内に、両議院のいずれかの議員の 10 分の 1 以上が要求するときは、承認を得るため、これを国民投票に付する。

第 168 条〔憲法の全面改正および特別の改正の手続〕

- 1 憲法の全面改正、または序編、第 1 編第 2 章第 1 節もしくは第 2 編に関する部分改正が発議されたときは、両議院の議員のそれぞれ 3 分の 2 以上の多数の議決により、この原則を承認し、直ちに、国会を解散する。
- 2 新たに選出された両議院は、前項の決議を承認し、新憲法草案の審議を開始しなければならない。新憲法草案は、両議院議員のそれぞれ 3 分の 2 以上の多数の議決により、これを承認しなければならない。
- 3 憲法改正が、国会により可決されたときは、承認を得るため、これを国民投票に付する。

（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』（有信堂高文社、2009 年）218 頁）

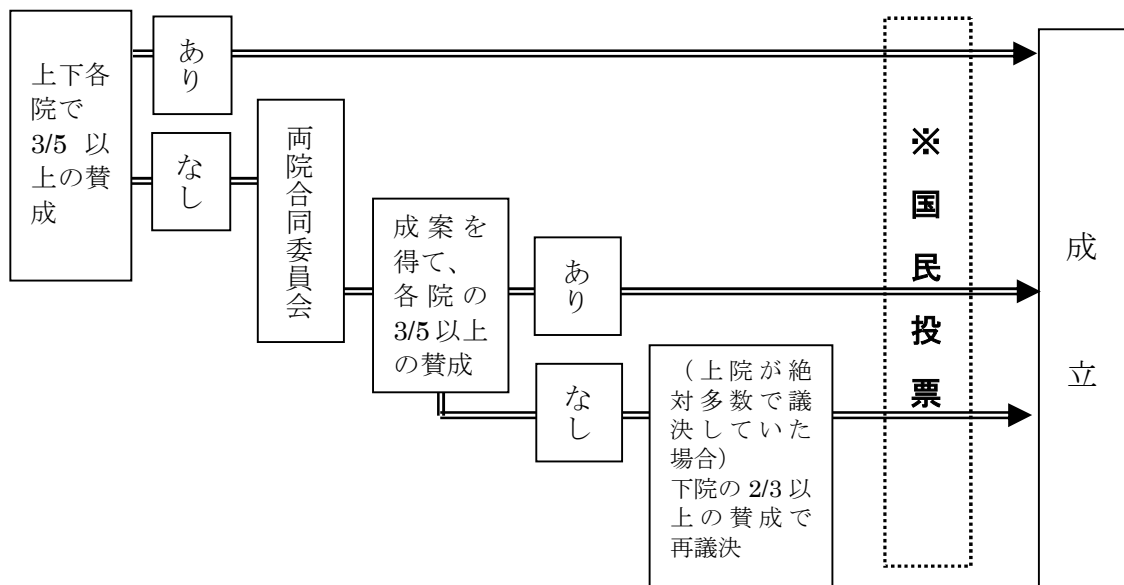
（1）通常の改正（167 条）

上下両院の議員の 5 分の 3 以上の賛成が必要である。両議院で可決された憲法改正案の内容が異なる場合には⁴¹、両院の合同委員会で成案を作成し⁴²、

⁴¹ 167 条 1 項は、「両議院の間で合意が得られないとき」は合同委員会を設置する旨を規定し、一方の議院において憲法改正案が否決された場合にも合同委員会が設置されるかのようにも読める。しかし、上院議事規則は、上院の可決した憲法改正案の案文が下院の可決した憲法改正案と異なる場合に合同委員会の委員を選出する旨を規定するのみであることから、合同委員会が設置されるのは、両議院の可決した憲法改正案の案文が異なる場合に限られ、一方の議院が憲法改正案を否決した場合には、その時点で憲法改正手続は終了すると解されている（国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑩ 主要国

それを再度両院に提出する。この成案も各議院の 5 分の 3 以上の多数で可決されなければならないが、上院において 5 分の 3 には達しなかったものの絶対多数⁴³で可決されたときは、下院の 3 分の 2 以上の多数によって憲法改正を可決することが可能とされている⁴⁴。

いずれの場合も、議会の可決後 15 日以内に両院いずれかの 10 分の 1 以上の議員の要求があれば、国民投票に付さなければならない。



※ 国民投票は、いずれかの議院の
1/10 以上の議員が要求する場合のみ。

の憲法改正手続』（2014 年）14 頁参照）。

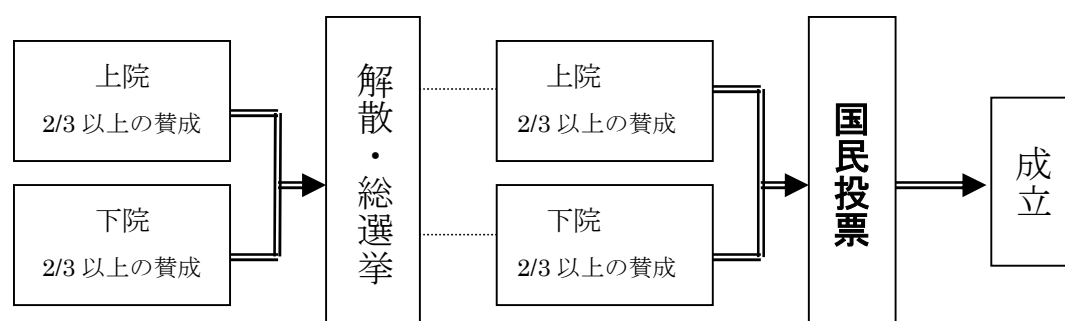
⁴² 合同委員会において成案が得られなかった場合について、憲法及び各議院の議事規則は特段規定していないが、理屈からいって、憲法改正の試みはこの時点で頓挫したことになる（同上参照）。

⁴³ 「上院の絶対多数」とは、「上院議員の総数（定数）の過半数」を意味する（『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 2 月）288 頁）。

⁴⁴ 前掲注 41・13 頁参照。なお、今回の調査において、憲法裁判所パストール顧問に対して行った事務的な聞き取り調査によれば、憲法改正手続においては必ず下院が先に採決を行っており、合同委員会の成案に対し、下院の 5 分の 3 の賛成が得られない場合は、その時点で不成立となる（上院の採決は行われない）とのことであった。また、合同委員会の成案を下院が 5 分の 3 以上の多数で、上院が 5 分の 3 には達しないが絶対多数で可決した場合には、成案に対する 1 回目の下院の議決結果に関わらず（1 回目の議決で既に 3 分の 2 の多数を得ていたとしても）、成案に対する 2 回目の下院の採決が実施されるとのことである。

(2) 特別の改正（全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利及び公的自由若しくは国王に関する規定の改正）（168 条）

特別の改正が発議された場合には、まず、この改正の原則を両院議員の各々3分の2以上の多数で承認した後⁴⁵、直ちに議会を解散する。選挙後の議会では、解散前に行われた改正の原則を再承認した後に⁴⁶憲法改正案の審議を行い、両院議員の各々3分の2以上の賛成で議決される。その後、国民投票によって憲法改正を承認しなければならない。



⁴⁵ 具体的には、憲法改正案は委員会に付託されることなく本会議で審議され、その全体について賛否の表決が行われる。なお、改正の「原則」の承認とはいえ、憲法改正案は条文の形式に整えられて提出される必要があり、この段階では逐条的な討論及び表決が行われないだけだとされる（前掲注 41・15 頁参照）。

⁴⁶ この場合の議決要件は憲法に明記されていないが、上院は上院議事規則で総議員の絶対多数と定めているのに対し、下院議事規則は特に議決要件を定めていないことから、下院での表決に際しては特別多数は要しないものと解されている。（前掲注 41・15 頁参照）。

なお、特別の手続による改正が必要とされるのは、以下の条項である。

○ 特別の改正手続が必要とされる憲法条項（序編、第1編第2章第1節、第2編）

序編 1条（法治国家、主権在民、議会君主制）、2条（国家の統一と自治権の保障）、3条（公用語）、4条（国旗、州旗、州記章）、5条（首都）、6条（政党結成の自由）、7条（労働組合、使用者団体）、8条（軍隊）、9条（公権力の役割と限界）

第1編 基本的権利および義務

第2章 権利および自由 第1節 基本的権利および公的自由

15条（生命権、拷問の禁止、死刑の廃止）、16条（思想および宗教の自由、国教の禁止）、17条（法定手続の保障、逮捕に対する保障）、18条（名誉、プライバシー、肖像権、住居の不可侵、通信の秘密）、19条（居住・移転の自由、出入国の自由）、20条（表現の自由、知る権利、事前検閲の禁止）、21条（集会の自由）、22条（結社の自由）、23条（参政権）、24条（裁判を受ける権利、不利益な供述の強要禁止）、25条（遡及処罰の禁止、被拘禁者の権利）、26条（名誉裁判所の禁止）、27条（教育を受ける権利、教育の自由、教育監督権、大学の自治）、28条（労働組合の自由、ストライキ権）、29条（請願権）

第2編 国王

56条（国王の地位、権能および称号、国王の無答責性）、57条（王位の継承）、58条（国王の配偶者）、59条（摂政）、60条（未成年国王の後見人）、61条（国王、皇太子および摂政の宣誓）、62条（国王の権能）、63条（国王の対外的権能）、64条（大臣の副署）、65条（王室の会計、文武官の任免）

（3）憲法改正の発案権

憲法改正の発案権は、内閣、上院・下院に属する（166条、87条1項）。発案権を有するのは、上院では複数の会派に所属する50人の議員、下院では2つの会派又は総議員⁴⁷の5分の1の議員である⁴⁸。

また、自治州議会は、内閣に内閣提出法律案の採択を求め、又は下院議院運営委員会に法律案を送付することができる（166条、87条2項）ことから、内閣又は下院を通じて憲法改正案を提出することができるが、内閣又は下院は、自治州議会の要請又は提案に拘束されない⁴⁹ので、その憲法改正発議権は限定的なものにとどまるとされる⁴⁹。

⁴⁷ 下院の総定数は350人である。

⁴⁸ なお、通常法律案の提出権を有するのは、上院では1会派又は25人の議員、下院では各会派又は15人の議員であり、憲法改正案の場合は通常法律案よりも提出の要件が加重されている。なお、会派の結成要件は、上院は議員10人以上、下院は議員15人以上とされている（前掲注41・12、13頁参照）。

⁴⁹ 前掲注41・13頁

(4) 憲法改正国民投票⁵⁰

憲法改正の国民投票が行われるのは、前述の通り(1)通常の改正手続において要求がある場合、(2)特別の改正手続による場合、のいずれかの場合である。

いずれの場合も、議会で承認された改正案を、首相に対し、議会が事前に通告する。首相が受理すると、30 日以内に公示され、続く 60 日以内に国民投票が実施される。

国民投票で憲法改正が承認されると、国王は、憲法の改正部分を公布する。改正条文は官報に公示される。

(5) 憲法改正の限界

スペイン憲法には、内容的に改正できない条項は存在しないが、戦時又は警戒事態、緊急事態、戒厳のいずれかの事態が継続中の場合は、改正を発議することができないとされている（169 条）。

2 憲法改正の動向

スペインでは、1978 年の現行憲法制定以後、1992 年及び 2011 年の 2 回、憲法改正が行われている。いずれも通常の改正手続により行われ、国民投票は実施されていない。

日付	内容	国民投票
1992 年 8 月 27 日	マーストリヒト条約の批准に伴う、外国人の地方参政権に関する改正（13 条 2 項）	—
2011 年 9 月 27 日	財政健全化条項の挿入（135 条）	—

【参考】 1992 年の憲法改正⁵¹

【改正の内容】

この 1992 年の憲法改正は、マーストリヒト条約の調印に伴い、地方自治体選挙における外国人の被選挙権を互惠主義の下で新たに容認することとした改正であった。

⁵⁰ 亀野・前掲注 4・20、21 頁参照。

⁵¹ 三輪・前掲注 19・27 頁、野口健格「スペインにおける二つの憲法改正手続条項の意義」法学政治学論究 82 号（2009 年）150～152 頁を基に作成。

【改正に至る経緯】

この改正は、スペイン憲法 95 条 1 項で、憲法と抵触する条約の締結に際しては、事前の憲法改正を必要とする旨が定められていることを受けて行われた。実際に、憲法と抵触するか否かについては、憲法 95 条 2 項に基づき、内閣が憲法裁判所に判断を求めた。

憲法裁判所は、マーストリヒト条約 G 条 C 項（欧州連合市民が他の加盟国内に居住した場合、地方選挙で選挙権・被選挙権を有することを規定。現在の欧州連合運営条約 22 条 1 項の規定に相当）が、憲法 13 条 2 項（互惠主義の下で外国人の地方選挙権を容認する規定。被選挙権は認めない。）に抵触するものであることを宣言したため、憲法改正が行われた。憲法改正手続としては、憲法 167 条の「通常の場合の改正手続」が採られた。

憲法改正案は全会派共同で提出されたため⁵²、審議期間は極めて短く設定された。改正案は、1992 年 6 月 7 日に下院へ提出され、同月 30 日には上院で可決された。国民投票は行われず、8 月 27 日、国王はこれを公布した。

【改正の手続に関する議論】

この改正においては、憲法改正の手続に関する議論が注目された。すなわち、憲法 23 条 2 項に規定するスペイン市民の公務就任権も併せて改正することが必要ではないか、という議論であった。もし、23 条 2 項を改正し、欧州連合市民にも公務就任権を付与すると規定し直すならば、この改正は、憲法第 1 編第 2 章第 1 節の中の条項の部分改正であり、憲法 168 条の「特別な改正手続」によらなければならない。

しかし、前述した憲法裁判所の宣言では、13 条 2 項の規定だけがマーストリヒト条約に抵触するとされ、かつ、167 条の通常の改正手続によって改正を行うべきであるとしていた。この議論については、憲法裁判所の見解がはっきりしていたため、大きな問題に発展することはなく、議会の審議も 167 条に基づいて行われた。

【参考】 2011 年の憲法改正⁵³**【改正の概要】**

2011 年 9 月に、現行スペイン憲法の 2 回目の改正が行われ、財政健全化条項が憲法に組み込まれた。同時に、具体的な数値目標を記載した政党間合

⁵² ただし、議会の表決では、すべての国会議員が賛成票を投じたわけではなく、若干の議員が反対票を投じたとされる。下院では、総定数 350 議席中 330 票が投じられ、反対は 6 票（地域政党から一部の議員が反対に回ったもの）であった（三輪・前掲注 19・27 頁）。

⁵³ 三輪・前掲注 19・2～41 頁を基に作成。

意書⁵⁴が、与党・社会労働党と最大野党・民衆党（いずれも当時）の二大政党間で交わされた。この政党間合意書に基づき、財政健全化に関する組織法⁵⁵が 2012 年 4 月に制定された。

【改正に至る経緯】

このような財政健全化の試みは、2008 年の世界的金融危機の後、スペインの財政事情が急激に悪化したことを契機に行われた。憲法改正を通じ、金融市場に対して、スペイン経済・財政の安定性と信頼性に関するメッセージを送ることが大きな目的であった。

財政健全化条項をスペイン憲法に取り入れるという考え方は、当時の最大野党であった民衆党が既に 2010 年から提案していたが、これに対し、当時の政権党であった社会労働党は反対の立場であった。しかし、2011 年 8 月 16 日に開催された独仏の緊急首脳会談において、2012 年夏より前に、ユーロ圏 17 か国の憲法、又は基本的な法律に財政赤字の上限を記載し、均衡予算の原則を取り入れるべきことが提言され⁵⁶、これが、スペインの憲法改正を強く後押しすることになった。

憲法改正案は、二大政党が短期間にまとめ上げ、8 月 26 日に提出、二大政党の協力関係をベースに、約 2 週間というスピード審議で 9 月 7 日に上下の両院を通過させることに成功した。なお、国民投票は、それを要求するために必要な国会議員数（いずれかの議院の 10 分の 1 以上）が規定期日（議会可決後 15 日以内）までに集まらず、実施されなかった。2011 年 9 月 27 日、改正憲法は公布、施行された。

【改正の主な内容】

この改正により、135 条に以下のような事項が定められた。

- (1) 国、自治州、地方自治体ともに、予算の安定性の原則を守らなければならない。
- (2) 国と自治州の構造的な財政赤字⁵⁷については、GDP に関連付けた上限を設け、組織法で定めなければならない。

⁵⁴ 「スペイン憲法第 135 条の実施に関する組織法律についての政治的合意」

⁵⁵ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>)

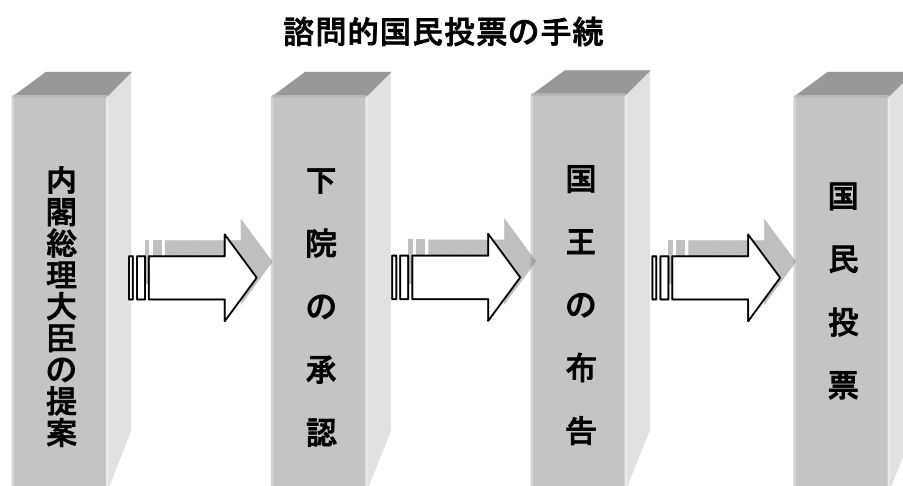
⁵⁶ その後、ユーロ圏の財政規律を強化する「財政協定」が 2013 年 1 月 1 日に発効した。この協定では、参加国は、財政規律のための義務規定や自動是正メカニズムを、財政協定発効から遅くとも 1 年以内（2014 年 1 月 1 日まで）に、国内法制、できれば憲法レベルの法制に組み込まなければならないとされた（JETRO ホームページ <http://www.jetro.go.jp/world/europe/eu/biznews/50eb8099c8ed8> 2014 年 8 月 27 日最終閲覧）。

⁵⁷ 構造的な財政赤字の上限は、2020 年から適用される。

- (3) 地方自治体は、均衡予算を実現しなければならない。
- (4) 政府債務残高については、欧州連合運営条約の参照値を上限とする。
- (5) 自然災害、景気後退又は特別な緊急事態の場合であって、それが大規模に至ったときは、構造的な財政赤字及び政府債務残高の上限を超えることが許される。

3 諮問的国民投票制度

前述の憲法改正国民投票のほか、スペイン憲法は 92 条において、特に重要な政治的決定は諮問的国民投票に付すことができると規定している。諮問的国民投票は、内閣総理大臣の提案に基づいて、下院の承認の下に国王が布告して行われる。



【スペイン憲法】

第 92 条〔国民投票〕

- 1 とくに重要な政治的決定は、これをすべての市民の諮問的国民投票に付することができる。
- 2 国民投票は、内閣総理大臣の提案に基づき、下院の承認を得た後、国王がこれを布告する。
- 3 本憲法で定める、種々の国民投票の条件および手続は、組織法でこれを定める。
(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』(有信堂高文社、2009 年) 207 頁)

4 国民投票の実績

現行憲法下で実施された国民投票の実績は、次のとおりであり、いずれも諮問的国民投票である⁵⁸。

日付	内容	投票率	賛成	反対	結果
1986 年 3 月 12 日	NATO 残留問題 (政府の定めた条件で NATO に 残留することを承認しますか。)	59.4%	56.9%	43.2%	承認
2005 年 2 月 20 日	欧州憲法条約批准 ⁵⁹ (ヨーロッパのための憲法を設 立する条約を承認しますか。)	41.8%	81.8%	18.2%	承認

【参考】王位継承に際する国民投票の要求について⁶⁰

スペインでは、2014 年 6 月 2 日に前国王ファン・カルロス 1 世が退位を表明した。その後、議会において「退位に関する法律」が制定され、同月 19 日、フェリペ 6 世が国王の座に就いた。

ファン・カルロス前国王は、右派独裁を敷いたフランコ総統から後継者に指名され 1975 年、総統の死に伴って即位した。独裁前のスペインは共和制で王制は廃止されていたため、退位表明を受け、「王制存続の是非を国民投票で決めるべきだ」とする国民投票の要求デモが各地で行われたとされるが、下院の過半数を占めるラホイ首相の保守系与党・民衆党は不要との立場で、国民投票は行われていない。

5 国民投票の実施手続⁶¹

(1) 投票期日(国政選挙との同時実施の可否)

諮問的国民投票の期日は、公示の勅令に記載され、投票日はその勅令の公布の日から 30 日以降 120 日以内に設定されなければならない(「レファレンダムの各種の方式の規制に関する 1980 年 1 月 18 日組織法第 2 号⁶²」(以

⁵⁸ スペイン議会下院 HP (<http://www.congreso.es/>)、チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy ウェブサイト (<http://www.c2d.ch/>) (いずれも 2014 年 8 月 27 日最終閲覧) 参照。

⁵⁹ この国民投票の結果を受けて、スペイン議会は下院が賛成 319 反対 19、上院が賛成 225 反対 6 でそれぞれ欧州憲法条約を承認し、同年 5 月 18 日に同条約は批准された。

⁶⁰ 産経新聞 (2014 年 6 月 12 日付)、読売新聞 (2014 年 6 月 10 日付)、朝日新聞 (2014 年 6 月 20 日付) を基に作成。

⁶¹ 前掲注 43・204～207 頁参照。

⁶² 本法律については、前掲注 43・210～216 頁参照。

下「国民投票法」という。) 3 条 1 項) ⁶³。

諮問的国民投票は、議会選挙・地方選挙及び他の国民投票期日の前後 90 日間は実施できない(国民投票法 4 条 2 項) ⁶⁴。憲法改正国民投票は、通常の国政選挙と同時に行うことができる。

(2) 投票権者

国民投票の投票権者は、選挙権者と同じく成人年齢(18 歳)に達しているスペイン人で、選挙人名簿への登録を行った者(「選挙体制に関する 1985 年 6 月 19 日組織法第 5 号」(以下「選挙法」という。) 2 条)である⁶⁵。ただし、選挙権停止の判決を受けた者等を除く。

王族は、国民投票制度については投票権を有し⁶⁶、例えば、2005 年に実施された欧州憲法条約国民投票においても実際に投票している。

(3) 投票の方式

国民投票にかけられる事項が記載された「賛成」、「反対」、「白票」の 3 種類の投票用紙があり、投票する者は、そのうち一つだけを選んで交付された封筒に入れ、投票箱に投じる(国民投票法 16 条) ⁶⁷。

白票が存在する理由は投票率と関係があり、投票に行って「白票」を投じることにより投票率が上がるということは、白票を投じる者が、投票に行かず「棄権」する者と全く違い、ポジティブな一面を持つからであるとされる⁶⁸。

なお、憲法改正国民投票の場合、憲法改正案の条文の形で示される(国民投票法 3 条)。

(4) 投票結果確定のための条件

国民投票結果の確定に関する規定はない。経験的には、賛成票が反対票を上回る結果によって承認している。

また、最低投票率は設けられていない。

⁶³ なお、憲法改正国民投票の場合、議会で承認された改正案を首相が受理すると、30 日以内に公示され、続く 60 日以内に国民投票が実施される。前掲「二 1 (4) 憲法改正国民投票」(222 頁) 参照。

⁶⁴ ただし、その都度特別法をもって例外を設けることは可能である(衆議院法制局「各国の国民投票に関するアンケート調査」(2004 年))。

⁶⁵ 国民投票法 11 条 1 項は、「レファレンダムの手続は、適用される範囲で、かつ、この法律に抵触しない範囲内で総選挙制度に従う」と定めている(前掲注 43・213 頁参照)。

⁶⁶ 前掲注 43・288 頁参照。

⁶⁷ 2005 年の欧州憲法条約国民投票の投票用紙は、前掲注 43・278 頁参照。

⁶⁸ 前掲注 43・228 頁参照。

(5) 案件の周知方法

ア 周知方法

国民投票の公示の勅令は官報に発表され、さらにスペイン国内の全県及び全自治州、又は国民投票の実施に関係する全ての県の公報においてその全文が公示されなければならない。同じく、国の官報に発表された日から起算して5日以内に前述の自治州及び県内のあらゆる新聞及び全国の有効新聞紙上にも掲載されなければならない。また、全ての関連する市町村庁の掲示板、在外公館への掲示、さらにラジオ・テレビを通じて周知を図るものとする（国民投票法3条）。

イ 広報における政府の中立性

政府は、国民投票において、広報を通じて有権者の投票態度を誘導することは禁じられている。ただし、政府が国民投票の告示の際に立場をあらかじめ表明することは認められている。

(6) 投票運動規制

ア 国民投票運動期間

国民投票運動の期間は、10日以上20日以内である。ただし、投票日前日の午前0時に終了しなければならない（国民投票法15条1項）。

イ 運動が禁止される主体

現職の軍人・警察官・判事・検事・選挙管理委員の国民投票運動は禁止される（選挙法52条）。

ウ 報道機関の無料の宣伝枠

国営報道機関は、国民投票運動のための無料の宣伝枠を、議会に議席を持つ政治団体に対し、議席数に応じて提供しなければならない（国民投票法14条1項）。

テレビの枠の場合、午前・午後・夜の三つの区分を設けている。方式は、1回につき2～3分のスポットを割り当て、政党が自ら作成したビデオを放映することとなっている⁶⁹。

エ 投票直前の世論調査の禁止

投票前5日間は、国民投票に付される提案事項に直接あるいは間接的に関連するアンケート調査や意見調査の全部あるいは一部を発表してはならない。また、これらに関するコメントも行ってはならない（国民投票法

⁶⁹ 前掲注43・224頁参照。

15 条 2 項)。

オ 国民投票運動と他の選挙運動との区別

国民投票運動を他の選挙運動と区別する法的規定は存在しない。

首相府政治・憲法研究センターからの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 23 日 12:45～14:00

於：首相府政治・憲法研究センター

○ スペイン側出席者

サンチェス（Sánchez）副センター長

（はじめに）

サンチェス副センター長 保利団長、議員の皆さん、政治・憲法研究センターに、ようこそおいでくださいました。まずは感謝の意を表したいと思います。皆さんと意見を交換できることを本当に嬉しく思っております。

保利団長 大変お忙しい中に私どもをお出迎えいただき、またこのような権威ある場所でお話を伺えること、大変喜んでおります。

本日は、衆議院憲法審査会の幹部がこちらに伺っているが、私はこの憲法審査会の会長を務めており、私の役割は、サッカーでいえばレフェリーのようなものである。

（センターの概要）

サンチェス副センター長 皆さんの質問にお答えする前に、このセンターの活動内容や特徴について簡単に御説明したい。

当センターは、政治的、行政的な機関としての面と、学問的な研究機関としての面の両方を兼ね備えており、スペインを中心に、各国の憲法と政治に関する研究を行っている。このセンターは首相府に設置されているため、センター長や、副センター長である私は一時的に行政官の地位にあるが、本来は教育者である。センター長は大学教授でもあり、私もマドリードのコンプルテンセ大学で憲法の教授をしている。

我々がここで行っている活動は主に三つある。まず一つ目は教育で、憲法と政治学のマスターコースを設けている。大半の学生がラテンアメリカの出身だが、イタリア、ギリシャ、ポーランドなどの出身者もあり、滞在期間も数週間という短期の人から数年間いる人まで様々である。二つ目に、出版も行っており、行政、政治、法律関係で権威のある出版物を発行している。現在七つの雑誌を発行しており、年間 35～40 冊の本も出版している。三つ目の活動として、セミナーや国際会議等を開催している。政府や議会から要請がある場合は、報告書の作成も行っている。

(スペイン憲法の制定経緯)

サンチェス副センター長 大使館を通して、皆さんが御関心を持っている事項は、憲法改正や憲法教育、環境権条項等についてと伺っている。まず基本的な説明を行ってから、皆さんの御質問にお答えしたい。

スペイン憲法はまだ新しい憲法で、フランコの死後に制定されたものである¹。皆さんもそのことは十分御存じだと思うが、ここで繰り返し申し上げるのは、その事実がこの憲法の性格を大きく決めたという側面があるからである。この憲法が制定される40年ほど前に内戦が起こってスペインが二つに分かれてしまい、何十万もの人々の命が失われた²。現行憲法は複数の政党の合意の下に成り立ったのだが、それは、この内戦の記憶がずっと残っていて、大政党の人々が合意に達しなければ、また当時の内戦のような状態になってしまうというおそれから、とにかく合意を取り付けようとしたためである。

1970年代には、ヨーロッパは既に発展していたこともあり、国全体が独裁政治や共産主義のような実験的な政治は適切ではなく、ヨーロッパ的な民主主義を目指し、人権や民主主義を保障する制度を持つべきであるということで、基本的に意見が一致していた。このため、それ以外の項目に関する合意を得るのは比較的容易であり、人権、民主主義、法治国家といった事項が保障されてさえいれば、右派的な考え方である議会君主制も、左派的な考え方である自治州政府の制度も、いずれも受け入れることができるという状況であった。

このため、スペインの憲法は、これらの要素を明確に保障しており、左派も右派も、自らの政治思想で勝手に国を変えてしまうことはできないような憲法になっている。国民の選挙で選ばれた議員で構成された議会制度が非常に大切であり、議会君主制をこの国では守っている。それから、司法は別の権力として存在し、憲法裁判所が憲法を保障するために設置されている。また、自治州政府が全国に存在しており、かなり幅広い自治が保障されている。

¹ 現行スペイン憲法は、1978年に制定された。制定経緯については、前掲「一 1 憲法制定の経緯」(199、200頁)参照。

² 1936年2月、共和制の下で行われた総選挙で左派の諸勢力が結集した人民戦線派が勝利し、人民戦線内閣が成立した。右派及び軍人の一部は、それ以前から共和制を打倒すべく反乱計画を練っていたが、7月17日、ついにスペイン領モロッコで軍隊が蜂起した。翌日にはスペイン本土各地で軍の反乱が起こり、スペイン内戦が開始された。

反乱の中心人物の一人であったフランシスコ・フランコ(Francisco Franco)将軍が反乱軍の指揮・命令権を掌握し、2年半にわたる共和国政府との激しい戦争の末、1939年4月に勝利を収めた。ここに第二共和制は崩壊し、1931年憲法も廃止された。フランコは、その後、1975年に死亡するまでの36年間、総統(Generalísimo)という称号の下に、独裁的、強権的にスペインを統治することになる(亀野邁夫「スペインの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情2』(2002年)5頁)。

(憲法改正手続)

サンチェス副センター長 スペイン憲法は、どの部分でも改正は可能であるが、改正には大多数の合意がなければできないことになっている。

憲法改正には二つの方法がある。一つは通常憲法改正の方法であり、憲法制定後現在までに 2 回の改正がこの方法で行われた。これは比較的簡単にできる方法で、両院で議員の 5 分の 3 の賛成があれば成立する³。もう一つは、例えば基本的人権や君主制に関する事項、基本的な憲法の概念に関する事項など、特別の事項に関して行われる憲法改正である⁴。これはより難しい方法で、上下両院の 3 分の 2 の賛成を得た上で議会を解散し、新たな政治体制で改めて両院の 3 分の 2 の承認を得る必要があり、最終的には国民投票も必要となる。

それではここで、皆様の御質問にお答えしたいと思う。

(日本の憲法の状況)

保利団長 どうもありがとうございます。まず私から 1 点、コメントさせていただく。

日本で最初の憲法である明治憲法が施行されたのは 1890 年である。その憲法が長く続いてきたが、第二次世界大戦での敗北により、アメリカを中心とする連合国軍に占領された時期があった。1946 年、戦争が終わった直後であるが、マッカーサー司令官の名前で、こういう憲法を作りなさいという指示が日本政府に示された。そして、明治憲法の改正という手段で新しい憲法を制定したが、日本人にとっては全く新しい内容であったため、「新憲法」という言い方がされた。

それ以来 70 年近く、新憲法である日本国憲法は一字たりとも、一条たりとも改正されたことがない。私は、その理由の一つとして、日本は経済発展を遂げてきたのだから憲法を改正する必要は何もないのだという気持ちで、日本国民の中に多かったということがあるのではないかと思う。

しかし、3 年ほど前に、日本で大きな災害があったことは御承知かと思うが、その際、非常事態の条項が憲法に存在しなかったということから、これを整備をしなければならないという機運が高まってきたと思う。非常事態においては、一時的に政府に強い権限を与えなければならないとする考え方もあるが、まだ国会の中で審議をする段階には至っていない状態である。また、非常事態条項について勉強しているうちに、北朝鮮によるミサイル等の整備、中国海軍によ

³ この手続では、議会の可決後 15 日以内に両院いずれかの 10 分の 1 以上の議員の要求があれば、国民投票に付さなければならない (167 条)。

⁴ どのような事項に特別の改正手続が必要とされるかについては、前掲「二 1 (2) 特別の改正 (全面改正又は国の基本原則、人の基本的権利及び公的自由若しくは国王に関する規定の改正) (168 条)」(221 頁) 参照。

る活発な活動など、国際的な非常事態をどう考えるかという問題が、新たな課題として起こってきた。各党の合意の下に、憲法の改正案を提出して国会で審議を行い、国民投票にかけるというプロセスが今後考えられる。現在の日本の憲法はこのような状況である。

それから一つ付け加えたいのは、スペインでは国王陛下が大変重要な役割を果たしていらっしゃると思っているが、日本でも天皇陛下が国民統合の象徴という位置付けとされている。ともに皇室を大事にしながら国民の統合を目指すという体制をとっていることは共通している事項であると考えている。

サンチェス副センター長 保利団長から状況を御説明いただき大変参考になった。皆さんの御関心が、憲法改正と非常事態への対応にある理由がよく理解できた。そして、日本とスペインは非常に異なる国でありながら、非常に近い国であると感じている。先ほども、人権と民主主義、法治国家であることが大切と申し上げたが、保利団長からお話を伺って、文化や歴史を通して天皇や国王が果たしている役割に対する認識が非常に近いと感じた。

(憲法改正に対する認識)

サンチェス副センター長 スペインでは、政治的な過渡期を乗り越えて憲法ができたので、この憲法を改正することは非常に難しく恐ろしいことであった。憲法の改正はタブーであると言う人さえいる。非常にバランスをとってできた憲法であるために、そのバランスが少しでも崩れたら、この憲法がまた崩れてしまうかもしれないという危惧がある。このため、基本的なルールを改正するには大きな合意が必要とされている。しかし、本当に重要な事態においては憲法の改正も行わざるを得ないと考えている。

(非常事態)

サンチェス副センター長 憲法には災害等の非常事態が生じた場合における政府の権限について定められているが、幸いなことに非常事態条項が実際に発動されたのは本当に低いレベルで一度だけである。

スペインでは3段階の非常事態が定められている⁵。最初のレベルは、通常の状態が大きく変動して政府が迅速に対応しなければいけないような事態である。例えば洪水、火事といった災害、流行病など、又は基本的な公共サービスや物

⁵ 憲法 116 条は、「警戒事態 (estado de alarma)」、「緊急事態 (estado de excepción)」及び「戒厳 (estado de sitio)」の三種類の事態を定めている。これらの三種類の事態を区別して用いていないと思われる場合には、全ての事態を包括した用語として、本稿では便宜的に「非常事態」という語を用いる。なお、各事態の詳細については、前掲「一 2 (3) オ 非常事態条項」(208～210 頁) 参照。

流が停止してしまうような事態（警戒事態）において、政府が宣言を行うことができる。警戒事態を宣言した場合には、政府は議会に通知しなければならないことになっている。宣言の期限は最大 15 日間で、延長する場合は議会の承認が必要である。非常事態に対応するために、首相や自治州の首長など一人の権力者に権力を集中させて、他の人たちは全てその指示に従うことになる。

二番目のレベルは、自由や権利が侵害されて通常の状態を保てないような場合で、例えば、街に暴力が蔓延したり、非常に秩序が乱れて通常の管理体制では対応できなくなったような状態（緊急事態）で、この場合に政府が対応するに当たっては、まず下院の承認が必要となる。

三番目の、最も事態が悪化している状態は、例えば外国からの侵略や革命、クーデターが発生したといった事態（戒厳）である。この場合には、（政府の提案を受けて）下院が宣言を行い、政府が全ての権限を持って緊急の対応を行う。

（憲法・政治教育）

武正副団長 スペインでは、1978 年に選挙権年齢や国民投票の投票権年齢を 18 歳に引き下げた経緯があると承知している⁶。我が国では、現在選挙権年齢は 20 歳とされているが、憲法改正国民投票の投票権年齢は 18 歳となるので、学校における憲法・政治教育が特に重要になってくると思う。そこで、スペインにおいて、高校生に対する憲法・政治教育、特に歴史についての教育をどのようにされているのか伺いたい。

サンチェス副センター長 1978 年の憲法制定以降、それまでは 21 歳まで投票できなかったのが、18 歳で投票できるようになり、若い人が新しい政治制度の中に参加するようになった。18 歳という年齢は現在もそのまま変わっていない。

若者の教育に関しては、社会や歴史、倫理といった通常教育科目において、基本的人権や国民主権の意義、市町村の構成、国王の持つ意味等について教育していく。27 条に、教育の目的は人々の人格を育てることであり、民主主義の基本や、共存、権利、自由を理解させることであると定められており⁷、10 年間

⁶ スペインでは、1978 年憲法制定時に成人年齢が 21 歳から 18 歳に引き下げられ（12 条）（法務省「諸外国における成年年齢等の調査結果」（2008 年））、この憲法の下で定められた選挙法において、選挙権年齢も 21 歳から 18 歳に引き下げられている（西平重喜『各国の選挙—変遷と実状—』（木鐸社、2003 年）427、428 頁）。なお、国民投票の投票権年齢も、選挙権年齢と同じ 18 歳である（前掲「二 5 (2) 投票権者」（227 頁）参照）。

⁷ 憲法 27 条 2 項「教育は、民主的共存の原則、ならびに基本的権利および自由を尊重し、人格の完全な発展をはかることを目的とする。」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』（有信堂高文社、2009 年）200 頁

とか 12 年間の基本教育の中で⁸、これらを教育する機会を何回も確保している。

それから補足的に、倫理的な教育なども行っているが、倫理や市民としての教育といった特別な項目を設けて教育を行うことに対しては、政治的な操作に利用されかねないという批判もある。例えば、フランコ独裁政治の時には、国民精神の教育というような科目があった。また、共産主義の場合には、共産主義に関する科目を特別に設けて、その中で人々を教育していくという方法がとられた。このため、学校で道徳のような形で教育を行うのは余り好ましくないと考えられている。皆が一致していることに関して、きちんとした教育をなすべきであり、特別な考え方を教えるようなことをしてはならないという考えだ。学校では、異なる考え方も互いに尊重すべきであるという方向で教育が行われるべきであって、例えば、宗教は社会の発展を妨げるものである、といったような極端な言い方はすべきでないと思っている。

(非常事態)

船田議員 先ほど非常事態条項のことを御説明いただいたが、スペイン憲法には、非常事態宣言を解除する手続が見当たらないが、解除についてはどのように規定されているのか。

サンチェス副センター長 憲法には基本的な最小限の規定しか存在せず、1981 年に議会で法律を制定した⁹。非常事態には様々な状況があり、予測が非常に難しいので、ある一つの組織に対応方法の決定権を与えることにしている。例えば、津波に対する場合と流行病に対する場合とでは取扱いが異なってくるし、場所の特定の可否など様々な条件がある。又は、ある作物の収穫が全くできず、国民の食糧確保に影響を与えるような場合もある。このため、船田先生の御質問について言えば、基本的に政府が、どの範囲で非常事態に対応するのか、どの期間その状態を維持するのかを決定することとなっている。

例えば、ある地方で大火災が発生した場合は、その地方の自治州の首長に全ての権限を与えて、その首長が全てを統括する。また、災害がいくつかの自治州にまたがった場合には、首相又は政府の担当官が最高責任者となる。憲法では、(警戒事態の) 期限は最長 15 日間とされていて、延長には議会の承認が必要である。議会で承認を受ける段階になったら、議会が方策を変更したり策定

⁸ スペインの教育制度は 6・4・2・4 制であり、具体的には初等教育 6 年、中等義務教育 4 年、高等学校 2 年間、大学となる。このうち義務教育は初等・中等教育の 10 年間である。外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/world_school/05europe/infoC52300.html) 参照。

⁹ 「警戒事態、緊急事態及び戒厳に関する組織法 (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.)」(1981 年制定)

したりすることもできる。例えばトラックを集めて災害のために使わせるといったことを議会が決定することもできるのである。しかし、基本的には予想がつかないような状況に対応するものなので、政府が対応することとされている。

また、デモが起こったり、暴力が蔓延した場合（緊急事態）などは、突然その事態になるわけではないので、事前に議会の承認を得てから、政府が対応する。外国からの侵略、クーデター、革命が起こった場合（戒厳）は、議会が召集されて、そこで判断しなければならない。そのような事態の時は、軍隊で対応することになり、言論の自由などが影響を受ける事態になる。

（憲法裁判所）

斉藤議員 日本には憲法裁判所が存在せず、最高裁判所で個別案件について違憲審査を行う。スペインでは憲法裁判所が、個別案件だけでなく、法案についての抽象的な違憲審査なども行うということだが、政治問題に裁判所が意見を言うことに対して、これが問題になっていないかどうか伺いたい。

サンチェス副センター長 憲法裁判所は、ヨーロッパでは非常に根付いた組織であり、イタリア、フランス、ドイツ、ポルトガルなどにも存在する。それから、ラテンアメリカの一部の国々や共産圏の国々にも、憲法裁判所はある。一方で、伝統的にアメリカ、イギリス、日本の場合は最高裁判所で判断が行われる。

しかし、いずれの場合であっても、「憲法は政治から生まれて、政治が展開される枠組みを作るものでもある」と言った教授もいるように、憲法に関する問題が出てきたときは、最終的には必ず政治にも影響を及ぼしてくるものである。それは憲法裁判所の中で判断されるか、最高裁判所の中で判断されるかということとは別に、常に起こることである。例えば、アメリカの最高裁判所で妊娠中絶などに関して判断が行われる場合は、こちらの憲法裁判所で妊娠中絶を許すという判断が行われた時と同じように政治問題に関わっている。

ヨーロッパの場合は、伝統的に裁判官が権力に従い過ぎる傾向があった。裁判官がナチスの法律を許容して、ナチスの法律に基づいて判断したり、イタリアやスペインの裁判官はファシストの制定した法律を適用してきた。憲法制定時に存在した裁判官はそれ以前からいた裁判官たちなので、同じ裁判官がきちんとした法の適用をしてくれるのかという疑いがあった。

アメリカで大統領が最高裁判所の裁判官を任命するときは議論になるが、スペインで議員が憲法裁判所の裁判官を選ぶ時にもやはり議論になる。アメリカの最高裁判所で判決が出たときに、この裁判官はリベラルであるとか、保守的であるといったことが話題になるように、スペインやイタリアでも同様のこと

があるが、多くの場合に争議を平和的に収拾する役目を負っているのが、憲法裁判所だと思っている。保利団長が初めにレフェリーだというお話をしていたが、レフェリーは間違える時もたまにはあるかもしれないが、その判断を尊重するということが非常に重要だと思う。

保利団長 レフェリーであって同時にオーケストラの指揮者かもしれない。

サンチェス副センター長 だが、裁判所は、持ち出された疑義についてしか判断できないので、オーケストラの指揮者ではない。

保利団長 大変難しい質問に対してきちんとお答えいただきましてありがとうございます。

サンチェス副センター長 私個人としては、スペインで日本の憲法について国民に教えることにも興味を持っている。また、日本の若い方で勉強したいという方がいらっしゃったら、どうぞこのセンターに派遣してください。喜んでお迎えします。

以上

ポサーダ下院議長への表敬訪問

平成 26 年 7 月 24 日 11:30～12:00

於：スペイン下院

○ スペイン側出席者

ポサーダ (Posada) 議長

ジャネ (Jané) 第四副議長

オルハレス (Orjales) 議長首席補佐官

ラモス (Ramos) 議長広報担当首席補佐官

ボイラ (Boyra) 外渉局長

プラッツ (Prats) 外交顧問

オラフ (Olaf) 日本・スペインセミナー副所長

ラモス＝パウル (Ramos-Paul) 日本・スペインセミナー事務局長

ポサーダ議長 おはようございます。皆様、ようこそおいでくださいました。両国民が非常に緊密で良い関係にある中で、下院議長として、こうして皆様をお迎えできて満足しています。私も、衆議院議長から招待を受けて日本を訪問したことがあり、その際には内閣総理大臣と面会し、天皇陛下にも拝謁させていただき、非常に歓迎していただきました。

保利団長 議長閣下にお目にかかる機会を得まして、光栄の至りでございます。歴史と伝統を持つこのスペインを訪問することができ、私どもとしても大変喜んでおり、様々なことを勉強して日本に帰りたと思っています。

下院議長が大変忙しい仕事だということはよく承知している。私の父親もかつて衆議院の議長を務め、非常に難しい仕事だと言っていた。ポサーダ下院議長も大変御苦労なさっているのではないかと思うが、そういうお忙しい中に訪問させていただきありがたく思っている。私は国会で 35 年働いており、その運営の難しさは身にしみて感じている。ただいまお言葉をいただいたことは、日本の衆議院議長、また安倍総理にもお伝えしたいと思っている。

私どもは、衆議院で憲法審査会を組織している。憲法審査会の委員は 50 人で、本日はその中の幹部がこちらに伺っている。今回貴国を訪問して、憲法関係の知識をお持ちの皆様にお話を伺えることは大変ありがたいことで、御配慮に厚く御礼申し上げます。

ポサーダ議長 今のお言葉にこちらでも感謝する。団長の経歴は事前に拝見し、団長が政治的に非常に長いキャリアをお持ちであり、政府の要人として、また議員として非常に深い経験をお持ちであると存じている。団長のお父様が衆議院の議長をされていたということだが、実は私の父も下院の議員を務めていたので、政治的な家族の出身であるということに非常に親近感を感じた。

私との会合の後に、ジャネ副議長や下院憲法委員会の議員と意見交換をされるということで、憲法に関して掘り下げた議論が交わされると思うが、私はこの席を利用して一言だけ、皆様は今回非常に良いときに訪問して下さったということをお伝えしたい。なぜなら、現在、スペインでは憲法改正に関する議論が持ち上がっているからである¹。これは、政治的に非常に深い意味を持った課題なので、ちょうどそのタイミングで皆さんにお越しただけたのは幸いであると感じている。

通常国会が6月に終わって、現在は多くの議員が自分の選挙区に戻って仕事をしているため、議会に残っている議員の数はあまり多くはない。しかし、今回参加する議員は素晴らしい実力者がそろっており、与党の民衆党のほか、社会労働党、それからカタルーニャ地方の政党の議員が参加することになっているので御理解いただきたい。

ジャネ第四副議長 数週間前に、下院においてポサーダ議長が新国王の即位に関する儀式を主催した²。日本もスペインも議会君主制の国であるが、その制度の中で国王が変わるという歴史的な事態に遭遇して、ポサーダ議長が指揮を執り、滞りなく儀式が執り行われたことが非常に重要だと私は思っている。是非

¹ この憲法改正に関する議論の内容について、後日在スペイン大使館に問い合わせたところ、現在、改正の議論が行われている項目は以下のとおりであるとの回答があった。

(1)各自治州の権限（現行憲法では各自治州の名称が記載されていないほか、国と自治州の権限配分も可変的であるが、カタルーニャ州が独立を求める中で、国家の一体性を確保するために現存の地方自治制度を見直す必要があるとの声が上がっており、特に野党・社会労働党は、憲法を改正して連邦制を導入すべきと主張している。）

(2)王位継承権における男性優位規定の削除（同規定の削除には各党及び国民のコンセンサスが存在するとされているが、国王に関する条項の改正には、議会の解散・総選挙、国民投票といった厳格な要件が課される特別の改正手続が必要となる。また、国民投票を実施した際には、共和派勢力の圧力により、君主制そのものの存続を国民に問うことになりかねないため、未だ具体化には至っていない。）

(3)このほか、憲法に欧州統合プロセスへの言及を加えることや、上院の役割の再考を求める意見が上がっている。

しかし、議論の現状としては、いずれのテーマも各政党や専門家から意見が出されている段階であり、具体的な改正案の提示には至っていない。また、今後憲法改正議論を進めるには各党及び国民のコンセンサスが必要となるが、現時点ではまだそのような合意は存在しないとのことであった（2014年9月17日時点）。

² 前掲「一 2 (3) ア ③ 王制の歴史と王位継承」（204頁）参照。

[スペイン]

皆様にも、憲法に則った王位の継承が行われたという事実を御理解いただければと思っている。

武正副団長 本日は議長、副議長はじめ皆様にかうした機会をいただいたことに感謝申し上げたい。2009年9月の政権交代により、私ども民主党も与党を3年3か月経験し、現在は野党になっている。

憲法改正の発議には、衆参両院の3分の2以上の賛成が必要であるため、憲法審査会では、与野党が丁寧な議論を積み重ねてきた。先の国会で憲法改正の手続法も完備したので、いよいよ憲法改正の議論を与野党で深めていきたいと思っている。

以上

サンチェス下院憲法委員会第二副委員長らからの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 24 日 12:10～13:10

於：スペイン下院

○ スペイン側出席者

サンチェス（Sánchez）第二副委員長

ゴメス（Gómez）委員

ジャネ（Jané）委員

セラーノ（Serrano）委員

リエラ（Riera）議員

フライレ（Fraile）法律専門家

ペニャランダ（Peñaranda）法律専門家

オラフ（Olaf）日本・スペインセミナー副所長

ラモス＝パウル（Ramos-Paul）日本・スペインセミナー事務局長

（はじめに）

保利団長 議会が休会中にもかかわらず、こうして私どもを温かく迎えていただきまして、ありがとうございます。私どもは、国会で憲法審査会を組織しており、その幹部の議員が皆様のお話を伺うためにやって参りました。

現行の日本国憲法は 1946 年に成立して以来、今日まで 1 回の改正も行われていない。しかし、現在の世界情勢等に鑑み、改正すべきところは改正しなくてはいけないのではないかという議論があり、それを検討するのが私達の仕事である。

ゴメス委員 保利団長をはじめ、本日御来席をいただいた皆様に感謝いたします。日本は素晴らしい国であると認識しており、憲法審査会の皆様がこうして我々を訪問してくださったことは、非常に誉れであります。副委員長であるサンチェスの出席が遅れていることをお詫び申し上げます。

皆様の御質問にできる限りお答えするとともに、皆様からも日本の憲法の状況等を伺い、知識が得られることも期待している。本日は、複数の政党から参加者を集めた。セラーノ委員は社会労働党の代表である。まだ到着していないが、サンチェス第二副委員長も社会労働党である。ジャネ委員は、コンベルジェンシア・イ・ユニオ（Convergència i Unió）というカタルーニャ地方の政党である。また、下院の法律の専門家も参加している。それでは、皆様の御質問にお答えをしていきたい。

(2011 年の憲法改正、非常事態)

武正副団長 本日はこうした機会をいただき、感謝申し上げます。

まず、2011 年の憲法改正（財政健全化条項の導入）について、政党間の合意がその後、組織法にどこまで盛り込まれたのか伺いたい¹。特に、他国では財政協定（Fiscal Compact）の発効後も憲法改正まで至っていない国も多い中で²、スペインが憲法改正にまで至ったのは、政党間の合意の存在が大きかったのではないかと考えるが、いかがか。

もう一点、2010 年 12 月に非常事態宣言が出されているが³、宣言の解除はどのように行ったのか。憲法には解除の規定は設けられていないが、宣言の解除は法律で規定しているのか。また、議会の関与についても伺いたい。

(2011 年の憲法改正)

ゴメス委員 御指摘のように、2011 年に財政健全化条項を導入するための憲法改正がなされた。この改正については、その時点における経済危機が非常に厳しいものであったために、当時の首相のイニシアティブの下に、二大政党が合意に達することができたと言える。政党間の合意は、様々な議論を交わす中で理論的に達成する場合もあるが、現実のためにどうしても合意を達成しなければならない場合もある。この 2011 年の憲法改正は、このような現実的側面から余儀なくされた合意の下に行われたものと考えられる。

(非常事態)

ゴメス委員 非常事態については組織法が制定されており⁴、その中で非常事態の発令時期や解除について、それぞれの事態ごとに規定している。

¹ 2011年9月に、現行スペイン憲法の2 回目の改正が行われ、財政健全化条項が憲法に組み込まれた。この改正に合わせて、具体的な数値目標を記載した政党間合意書（スペイン憲法第135 条の実施に関する組織法律についての政治的合意）が、与党・社会労働党と最大野党・民衆党（いずれも当時）の二大政党間で交わされた（三輪和宏「2011 年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』（2012年5月）22、25頁参照）。この政党間合意書に基づき、「財政健全化に関する組織法（Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.）」が2012年4月に制定された。

² ユーロ圏の財政規律を強化する「財政協定」が2013年1月1日に発効し、参加国は、財政規律のための義務規定や自動是正メカニズムを、財政協定発効から遅くとも1年以内（2014年1月1日まで）に、国内法制、できれば憲法レベルの法制に組み込まなければならないとされた（JETRO ホームページ <http://www.jetro.go.jp/world/europe/eu/biznews/50eb8099c8ed8> 2014年8月27日最終閲覧）。

³ 憲法 116 条は「警戒事態」、「緊急事態」及び「戒厳」の 3 種類の非常事態を定めているが、2010 年 12 月に発令されたのは、航空管制官らのストライキに対する「警戒事態」の宣言である。

⁴ 「警戒事態、緊急事態及び戒厳に関する組織法（Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.）」（1981 年制定）

セラーノ委員 私は 2010 年に、1981 年組織法に基づく非常事態の宣言を推進した。

2010 年に管制塔の職員がストライキを起こして集団的に職務を放棄し、空港が機能しなくなる状況が生じた。その事態に直面して、他に採る方法がなかったために政府が非常事態を宣言したわけだが、それにより直ちに職員が自分の職務に戻って事態が収束した。

非常事態の宣言については、常に政府と議会が協力して行うことになっている。例えば、「警戒事態 (estado de alarma)」の宣言は政府が行うが、事後に議会に報告しなければならない。「緊急事態 (estado de excepción)」は政府が宣言するが、事前に議会の承認を受けなければならない。「戒厳 (estado de sitio)」は、政府がイニシアティブをとるものの、議会が宣言を決定する。

《遅れて、サンチェス第二副委員長が入室、着席》

サンチェス第二副委員長 遅れて参加することとなつてしまい、お詫び申し上げます。飛行機が遅れてしまい、申し訳ございません。

ポサーダ下院議長から、本年 2 月に日本を訪問した際、素晴らしい歓迎を受け、内閣総理大臣や両院議長、天皇陛下にも歓待していただいたと伺っております。今回の皆さんの御訪問が、政治的なテーマの研究に役立つものとなるとともに、スペインでの滞在が心地よいものとなることを祈念いたします。

(憲法改正国民投票)

船田議員 スペインにおける憲法改正は、過去 2 回あったものの、いずれも国民投票には至らなかったと承知している。もし、将来において国民投票を伴う憲法改正を行う場合には、その国民投票の手續等は、諮問的国民投票と同じ仕組みで行われると考えてよろしいか。また、その際は、この憲法委員会が国民に対して周知・広報を行う役割を担うのか。

ジャネ委員 スペインの憲法改正は、必ず国民投票を必要としている訳ではない。2 種類の改正手續があるが、一つ目は、憲法の中核となる条項、例えば、君主制や基本的人権、主権に関する条項等に関する改正手續である。この場合は特別な手續を経なければならず、1 回議会を解散して新しい議会を構成し、その後国民投票を行わなければならない。それ以外の条項を改正する場合は、下院、又は上院の 10 分の 1 以上の議員が国民投票を提案しない限り、国民投票を

行う必要はない⁵。

直近の憲法改正は、135 条に関する改正だった⁶。この時は、数人の議員が国民投票をしようという発案をしたが、10 分の 1 である 35 人には届かなかったために⁷、国民投票を行う必要はなかった。

もし国民投票を行う場合は、憲法改正の一連の手順の中で行われるので、諮問的な国民投票ではなく、その改正案を認めるかどうかを決めるために必要な国民投票になる⁸。

(憲法制定と改正の経緯)

サンチェス第二副委員長 少し付け加えたいが、我々は、政治的な歴史から憲法を改正することを極端に危惧している傾向がある。我々の 200 年の過去を振り返ると、憲法を公布しても非常に短期間しかそれが有効でなかったり、または統治を行う権力者が憲法を自らの権力保持のために用いるといった歴史があった。

そして、専制政治が 40 年近く続いた後の政治的過渡期において、社会の様々な分野の人達が合意して、一つの憲法を作ったのである。こうして制定された 1978 年憲法は、様々な政党の合意の下にできた素晴らしい憲法であるとされ、これに手を加えることに非常におそれを抱いてきた。

1992 年の憲法改正は、欧州との関係で必要となった改正であり⁹、国民に悪影響を与えると、議論になるような問題のある改正ではなかった。

直近の 2011 年改正は、二大政党の支持により非常に迅速に改正が行われたことに対する多少の批判や小政党の反対があり、政治的にはやや闘争的なものに

⁵ 憲法改正手続の詳細については、前掲「二 1 憲法改正手続」(218～222 頁) 参照。

⁶ 2011 年に 135 条を改正し、財政健全化条項を導入している。詳細は、前掲「二 2 [参考] 2011 年の憲法改正」(223～225 頁) 参照。

⁷ 直近の 2011 年 11 月選挙時の定数は、上院 266 人、下院 350 人であるため、ここでは下院の話をしていると思われる。また、後掲「ティラード教授(サラゴサ大学)らとの昼食会」(249 頁) も参照。

⁸ ジャネ委員は船田議員の質問を誤解してこのように答えたと思われるが、実際には、憲法改正国民投票の手続と諮問的な国民投票の手続は、いずれも同じ「レファレンダムの各種の方式の規制に関する 1980 年 1 月 18 日組織法第 2 号」で定められており、その手続は共通する部分が多い(前掲「二 5 国民投票の実施手続」(226～229 頁) 参照)。ただし、憲法改正国民投票は、議会で承認された改正案を首相が受理すると、30 日以内に公示され、続く 60 日以内に国民投票が実施されるのに対し、諮問的な国民投票は、公示の勅令が公布された日から 30 日以降 120 日以内に投票期日が設定される等の点で相違がある(前掲「二 1 (4) 憲法改正国民投票」(222 頁) 及び「二 5 (1) 投票期日(国政選挙との同時実施の可否)」(226 頁) 参照)。

⁹ マーストリヒト条約調印に伴い、地方自治体選挙における外国人被選挙権を互惠主義の下で新たに容認することとした改正であった。詳細は、前掲「二 2 [参考] 1992 年の憲法改正」(222、223 頁) 参照。

なったものの、これもまた憲法の根本的な部分を改正するような内容ではなかった。

この 2011 年改正の時には、非常に迅速に改正が決まったこと、二党間の電話での会談によって内容が決定されてしまったこともあり、憲法改正の本当の姿が国民に理解されず、誤解を生んでしまった面があると思う。また、このように二大政党がすぐに合意に至り、1 か月半という短期間で憲法改正が実現したという経験から、憲法改正は容易に実現できるとして、憲法の改正を訴えてきている人達も存在する。だが、やはり根本的には、我々は憲法を変えることに対して、心の奥底で非常に懸念を持っていると言える。

社会労働党には、憲法のより根本的な部分を改正したいという考えが現在もあり、7 年前と同様に改正の話が出ている¹⁰。これに対して、民衆党は、憲法改正に余り乗り気ではないという枠組みに、現在はなっている。

（憲法の歴史と憲法改正に対する認識）

ゴメス委員 憲法制定の歴史においては、軍が権力を持って憲法を制定するなど、かなり不安定な歴史があった。そのような歴史の中でも、1876 年に制定された憲法の下では最も安定して経済・社会が発展した。この憲法は長らく効力を有し¹¹、その期間は、政治的な安定がかなり確保できていた。それはなぜかというと、憲法改正の方法が、非常に難しくはあるものの憲法の中に規定されていたからだと考えている。

私は、憲法というのは政党制度に基づいてできるものだと思っている。1876 年憲法もそうだったし、1978 年憲法も、政党のために、政党からできてきたものだ。様々な政党や考え方が、その中にしっかりと包含されて存在できるような憲法こそがよい憲法であり、そうやって全ての政党が含まれるからこそ、憲法としての安定性も保障されるものだとは私は考えている。現行の 1978 年憲法の本当の価値は、様々な政党を包含することのできる憲法であったことだと思う。1978 年憲法は、主要な政党の合意だけでなく、非常に左派的な、あるいは国家主義的な小政党も合意した内容だったのである。

私が所属する民衆党では、憲法の改正は現時点では必要ないと考えているが、

¹⁰ 憲法調査特別委員会がスペインを訪問した 2005 年時点においては、サパテロ社会労働党政権が①王位継承権における男性優位の規定の削除、②各自治州の名称の記載、③憲法における欧州建設プロセスへの言及、④上院改革の 4 項目の憲法改正を目指していた（『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 2 月）292 頁）。また、現在議論が行われている憲法改正の項目については、前掲 239 頁・注 1 参照。

¹¹ 1876 年憲法は、1923 年のクーデター発生まで、スペインの憲法のうち最長の 47 年にわたって効力を有していた（亀野邁夫「スペインの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情 2』（2002 年）4 頁）。

それはなぜかと言うと、1978 年憲法が行ったような、全ての党をしっかりとまとめていけるようなレベルの提案が出ていないからである。

また、現在、一部の地域だけ独立しようという動きがある中で、その人達から連邦主義に向けた憲法改正をしたいという声も出ているが、私たちとしてはこれは良い案だとは考えていないので、議論する必要がないという意見である。

(過去の憲法改正の動き)

斉藤議員 私は公明党という政党に所属し、現在自由民主党と連立政権を組んでいる。過去にも憲法調査会のメンバーとしてスペインを訪問させていただいた。

2005 年の海外調査の際には、王位継承や上院改革を巡る憲法改正について、大いに議論が盛り上がっていたと承知している¹²。その後、それらに関する憲法改正は実現していないが、その議論はどうなったのか、伺いたい。

セラーノ委員 確かにその当時、憲法改正の議論が行われていた。その内容は四つあり、一つ目は王位継承の問題、男性か女性かによって継承順位が変わる仕組みをなくすという話であり、二つ目が上院改革であった。スペインの上院は地方代表という性格を持っているが、それを更に強化する内容であった。三つ目は、現在スペインを構成している 17 の自治州のアイデンティティーをもっと憲法に盛り込もうとする内容であった。四つ目は、私達が EU に所属しているということをもっと憲法に織り込み、それにより、ヨーロッパで与えられる権利と、国内で与えられる権利とをよりよく統合していこうという内容であった。

国務院に報告書の作成を要請し、報告書も作成されたものの¹³、それ以上先に進めることができなかったのは、十分にコンセンサスが得られなかったからである。その理由は主に三つあり、まず一つは、王位継承について議論を始めると、継承順位だけではなく、君主制自体に対する議論に発展してしまうのではないかというおそれがあったこと。次に、上院改革に関して、これを行うことによって、ある地域などが期待を持ち過ぎてしまうことにならないかというおそれがあったこと。最後に、この報告書を受けて（憲法改正に向けた）努力を続けていけば一会期を超えてしまうが、政党間の意見の食い違い等もある中では、それはできないということになったことである。恐らく、非常に良い機会

¹² 前掲注 10・263、264、282、285、286 頁参照。

¹³ 国務院「スペイン憲法の改正に関する報告書 (INFORME SOBRE MODIFICACIONES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA)」(2006 年)(国務院ホームページ <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf#search='consejo+de+estado+informe+reforma+Constituci%C3%B3n> 2014 年 8 月 27 日最終閲覧)

を逃してしまったと後から後悔することになるのではないかと私は思っている。

(おわりに)

サンチェス第二副委員長 皆様にお越しいただいたことに、本当に感謝しております。今度は我々が是非憲法委員会として日本を訪問し、有益な話ができればと思います。

我々下院では、文書で質問していただければ、法律的なことだけでなく、政治的なことに関するものでも回答する用意がありますので、大使館を通してでも直接でも結構ですので、どうぞお申し付け下さい。

保利団長 副委員長閣下から、大変丁寧な御挨拶をいただきましてありがとうございます。

私は、憲法審査会の会長として、現在日本は非常に難しい問題に直面していると考えている。日本の現行憲法は 1946 年に成立しているが、これは戦争の直後に連合国、主としてアメリカの提案に基づいて出来上がったものである。日本国憲法は施行以来改正されていないが、今日的には非常に大きな問題があると認識しているので、憲法改正について国会の中で審議をしていくのが我々の仕事である。これから日本でもよく勉強して改正につなげていきたいと思っているが、大変難しい障害物競走をやらなければならないような状況だと認識している。

御承知のように日本では、2011 年 3 月 11 日に大震災と大津波による災害が起こった。その節は、スペイン議会及びスペイン国家から多大な援助をしていただき、心から厚く御礼を申し上げる。

大災害などの非常事態において、憲法上、政府にどのような権限を与えるかといったことを、我が国ではこれから勉強していかなければならない。加えて、単に災害だけではなく、国際的な緊張関係に政府としてどのように対応したらいいかということも勉強していかなければならない。どうぞ皆様方からも御提案を頂戴し、今後、またアドバイスをしていただければありがたいと思っている。

本日は副委員長閣下、そしてまた各議員の皆様方に御出席をいただいて、このような会合が持てましたことに、心から感謝申し上げます。ありがとうございました。

以上

ティラード教授（サラゴサ大学）らとの昼食会

平成 26 年 7 月 24 日 14:00～16:15

於：サンセンソ（レストラン）

○ スペイン側出席者

ティラード（Tirado）サラゴサ大学法学部教授（国際公法）

バルベラン（Barberán）弁護士

※ 本会合は、昼食会という双方向の懇談の場であったため、ここでは先方から得られた知見の要点のみを取りまとめた。

（スペインと EU との関係）

- EU のメンバー国は、EU で制定された法律を守らなければならない義務を負っており、EU で制定された法律に国内法を合わせ、全て国内でも適用しなければならない。その根拠は、現在はリスボン条約である。EU 協定は、もとの淵源は EEC 設立時のローマ条約であるが、EU 設立時のマーストリヒト条約、リスボン条約等を経て発展してきた。それゆえ、マーストリヒトバージョン、リスボンバージョンと呼ばれたりする。
- ユーロ圏の財政規律を強化するために 2013 年に発効した「財政協定」における欧州理事会の要請は、必ずしも憲法改正を要求するものではなく、できれば憲法を改正してほしいというもので、法律を適合させればよいというものだった。したがって、憲法を改正して財政規律条項を導入したスペインが特別に EU に対して忠実であるというわけではなく、EU の法律の遵守度は、どの国も大体同じレベルだと思う。EU のメンバー国でも真面目な国と気楽な国と色々あるので、遵守度が同じレベルというのは驚きではあるが。ちなみに、スペインは、EU メンバーとして経済的には 5 位であるし、真面目な方国だと思う。EU 法を扱っている仲間の間では、最も EU の法律を守っているのはイギリスだと言われる。ただ、イギリスは交渉が上手なので、特別条項を設けて自国の意図を通すことが多い。
- 最近、イギリス、ギリシャ、フランスなどでは、EU 議会選挙で反 EU の政党が支持を伸ばしている傾向があるが、スペインではこうした動きはあまりない。

(これまでの憲法改正)

- スペインでは、これまでに 2 回憲法改正が行われたが、いずれもスペインが自発的に行おうとした改正ではなく、EU から義務付けられた改正であった。したがって、憲法改正の合意がどのように得られたのかという御質問については、上からのプレッシャーがあったために、スペイン国内でも簡単に合意が得られたのだと言える。それから、スペインは二大政党制の国なので、2 回の憲法改正のいずれも、この二大政党が合意できたから可能だったとも言える。
- 2011 年改正は 1 か月半で改正が行われたが、1992 年改正もやはり 1 か月程度で改正が行われた。そのような短期間で、二大政党だけで改正を決めてしまい、国民投票も行われないことに国民は不満を持たないのかという点については、スペインでは、いずれかの議院の 10 分の 1 以上の議員の要求がなければ、国民投票は行われない。そして、いずれの改正もその要求がなかった。1992 年改正は誰からも要求がなく、2011 年改正は下院の小さなグループが要求をしたが、議員全体の 10 分の 1 には至らなかったもので、結局国民投票は行われなかった。
- 仮に 2011 年改正の際、国民投票が行われていたとしても、この憲法改正は二大政党が必要性を確信して提案したものなので、二大政党が投票者に説明をして説得したと思う。もしその改正の提案が、スペイン国内で、一つの政党から出たものだったとしたらもっと混乱したかもしれないが、そうではなく EU からの要請によって行われたものであったために、スペイン国内の手続はスムーズにいったのだと思う。

(尖閣諸島問題)

- ティラード教授は、尖閣諸島に関して以前テレビの討論番組に出演した。バルセロナ大学の教授から中国側の立場が説明され、それに対し、ティラード教授は、国際法的な観点から見て日本の考え方が正しいし、もし国際的な裁判所が審判を求められたら日本領と認めたと思う旨述べた。1970 年頃に尖閣諸島に石油などの資源があるということが発表されてから中国が出てきたわけで、それ以前は中国からはそういう要求はなかった¹。そして、もっと過

¹ 外務省ホームページによれば、中国政府及び台湾当局が尖閣諸島に関する独自の主張を始めたのは、1968 年秋に行われた国連機関による調査の結果、東シナ海に石油埋蔵の可能性があると指摘を受けて尖閣諸島に注目が集まった 1970 年代以降からであるとされる(外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/qa_1010.html 2014 年 8

[スペイン]

去の時代から尖閣諸島は日本の領土であったと証明できる。また、近年の両国の姿勢を見ても、日本はいつも対話を大事にして平和的な解決のために努力してきているが、中国は全然そういう態度ではないと述べた。そして、後日、再び同じ番組で東シナ海における問題について討論が行われた際にも、日本を擁護する意見を述べた。

(今後の憲法改正)

- スペインが憲法改正に消極的であるかという点については、憲法のどこを改正するかによると思う。例えば、過去の 2 回の改正は技術的な改正だったので、国民は心配もせず、また関心も持っていなかった。今後、憲法改正が行われる可能性があるが、そのテーマの一つは君主制に関すること、もう一つが地方自治に関することであり²、これらに対しては国民の関心は非常に高いが、コンセンサスを得るのは非常に難しい。

(選挙制度)

- スペインでは、上院と下院の選挙は同じ日に行われるため、大体両院が同じような構成になる。このため、日本のねじれ国会のような問題は起こらない。なお、スペインの選挙はタッチパネル方式の電子投票で行われている。

(集団的自衛権)

- 日本の憲法の中で 9 条は最も議論になっているのではないか。スペインでは国王が戦争を宣言する権限を持っている。スペインは NATO の一国になっているし、国連の PKO にも協力しており、個別的自衛権はもちろんだが、集団的自衛権も認められている。日本の憲法の状態は非常に特殊であるということで、注目して研究している。
- スペイン憲法には、平和主義の条文は入っていないが、前文で国際的な関係について規定している³。

(徴兵制)

- 徴兵制は過去には存在したが、2001 年に廃止されている。なお、この変更

月 27 日最終閲覧)。

² 現在議論が行われている憲法改正の項目については、前掲 239 頁・注 1 参照。

³ 前文「スペイン国民は、正義、自由および安全を確立し、国民全体の幸福を増進することを念願して、主権を行使し、左のとおり決意を宣言する。…(中略)…世界のすべての人々の間の、平和的関係および実効性のある援助の強化に協力すること、…(以下略)」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』(有信堂高文社、2009 年) 197 頁

は憲法改正ではなく、徴兵制に関する法律の改正により行われたものである⁴。

- 徴兵制度が廃止されたきっかけとしては、これを廃止しようという活動が行われるなど、社会的なプレッシャーがあったことが挙げられる。それから、男性だけが行かされて女性は行かなくてもよいという点で、男女平等でもなかった。また、兵役の期間は、国が全て食事や洋服を用意しなければならないので、経済的な理由もあったかもしれない。現在、国際的にスペインが果たさなければならない役割は、職業軍人だけで十分カバーできる。
- 最近では、中南米諸国出身の人が、容易にスペイン国籍を取得している。通常は合法的な 10 年間の滞在が必要だが、中南米諸国はスペインとの関係が深く、母国語がスペイン語であることもあって、特別に 2 年くらいで国籍を取得できる。このため、現在は志願兵の約半分が中南米出身の人である。スペインに来て 2、3 年くらいしてスペイン国籍を取り、軍隊に入る人が多い。

以上

⁴ スペイン憲法 30 条 2 項は「法律は、スペイン人の兵役義務を定め、必要な保障を付したうえで、良心的兵役拒否、およびその他強制的兵役の免除の事由を規定する。(以下略)」(同上・200 頁)と定めており、この条文は 1978 年の制定以来、改正されずに現在も存在している。

[スペイン]

ペレス・デ・ロス・コボス憲法裁判所長官からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 25 日 9:30～10:10

於：憲法裁判所

○ スペイン側出席者

ペレス・デ・ロス・コボス（Pérez de los Cobos）憲法裁判所長官

グティエレス（Gutiérrez）憲法裁判所事務局長

パスクアル（Pascual）憲法裁判所長官首席補佐官

※ 本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要を取りまとめた。このため、細部の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに御留意願いたい。

（はじめに）

保利団長 本日は御多忙のところ、憲法裁判所のペレス・デ・ロス・コボス長官にお会いできるのは、大変光栄です。

私は、この調査団の団長であり、衆議院憲法審査会の会長ですが、今ここに来ているのは、憲法審査会の幹部です。

スペインの憲法裁判所のことを勉強させていただき、日本での憲法論議の参考にさせていただければと思います。よろしくお願いいたします。

ペレス・デ・ロス・コボス長官 私たちといたしましても、保利団長をはじめ、憲法審査会の皆様方をお迎えできるのは、大変光栄なことと思っております。現在、日本とスペインは大変良好な関係にあります。このような貴重な機会を通じてさらに両国の関係を緊密なものと思っております。

まずは憲法裁判所の概要について御説明し、その後、御質問をお受けしたいと思います。

（憲法裁判所の概要説明）

ペレス・デ・ロス・コボス長官 当憲法裁判所は、1978 年憲法により設置されたが、実際に活動を始めたのは、1980 年からである。まもなく 35 周年を迎えることとなる。

当裁判所のシステムはヨーロッパの憲法判断のシステムを参考にしたものだ。憲法裁判所は、法律の合憲性について判断できる唯一の裁判所である。その役割は、主に①アンパーロ訴訟、②法律の合憲性の判断、③国と地方の間、地方

間の権限争いに関する訴訟の三つである¹。

まず、アンパーロ訴訟であるが、これは国民が権利や自由を侵害された際に憲法裁判所に訴えることができる仕組みである。

次に、法律の合憲性の判断（「違憲の訴え」＝抽象的規範統制）であるが、これは下院又は上院の 50 名の議員、自治州（執行機関、議会）、首相などが提訴することができる。

最後に、国と地方の間などの権限争いであるが、スペイン憲法には「連邦制」とは規定されていないが、事実上は「連邦制」と言ってもいい。その中で憲法裁判所は、国と地方の役割を明確にするという役割を担っている。

以上、憲法裁判所の概略を説明したが、御質問をお受けしたい。

（憲法改正に対する裁判所の関わり）

武正副団長 本日は、貴重な機会を設けていただき、感謝いたします。早速ですが、質問させていただきたい。

過去 2 回の憲法改正が発議されるに当たって、憲法裁判所として意見を述べるようなことがあったのか。

ペレス・デ・ロス・コボス長官 2 回とも意見を述べている。

最初の憲法改正（1992 年）は、マーストリヒト条約の批准に伴う、外国人の地方参政権に関する改正であった²。

次の改正（2011 年）は、財政健全化条項（135 条）に関するものであったが、必ずしも大多数のコンセンサスが得られたわけではないケースだった。当時の与党と最大野党の合意で、議会における十分な議論もなく、改正されることとなった。当時は深刻な経済危機であり、スペインは大丈夫であるというメッセージを市場に対して送る必要があった。その意味でどうしても必要な改正ということであったのではないか。

重要な改正を 167 条の通常の改正手続で行ったことは、奇異に感ずるかもしれないが、憲法の条文に照らせば、167 条の改正手続によるべき場合であった。

武正副団長 憲法裁判所として、どのタイミングで、どのような意見を言った

¹ 憲法裁判所の権限については、前掲「一 2 (4) イ 権限」（211～214 頁）参照。

² 憲法 95 条 2 項に基づく内閣の要請により、憲法裁判所は、マーストリヒト条約 G 条 C 項の規定は、EU 諸国の国民に市町村選挙の被選挙権を認めていないスペイン憲法 13 条 2 項の規定に抵触するので、憲法 167 条に従って 13 条 2 項を改正すべきであると宣言した。このとき政府は、国民投票の必要性について打診したが、同裁判所は、国民投票にかけるまでもないと回答しており、国民投票は実施されなかった（野口健格「スペインにおける二つの憲法改正手続条項の意義」法学政治学論究 82 号（2009 年）151 頁）。

[スペイン]

のか。

ペレス・デ・ロス・コボス長官 (2011 年の財政規律条項を導入する憲法改正に際しては、) 憲法裁判所に対して、国会議員から「議員としての権利を侵害された」旨のアンパーロ訴訟が提起された。これに対し、当裁判所としては、改正の内容ではなく、改正手続が正当であったかのみを判断した³。

武正副団長 国民投票にかけるべきか否かについて、憲法裁判所としてコメントしたことはあるのか⁴。

ペレス・デ・ロス・コボス長官 最近の例としては、カタルーニャ自治州の主権主張（独立の主張）について、どこの自治州の政府であっても、独立を主張するような国民投票を行うことはできないとの判断をした。

(スペインにおける国民投票に対する評価)

ペレス・デ・ロス・コボス長官 スペインでは国民投票ができる場合は、厳しく制限されている。これには歴史的な理由がある。すなわち、フランコ独裁時代、しばしば国民投票が独裁を正当化する手段として利用されてしまったという経験がその背景にある。

(アンパーロ訴訟)

船田議員 先ほどの説明で「議員がその権利を侵害されたとしてアンパーロ訴訟を提起した」との説明があったが、一般国民であってもアンパーロ訴訟は提起できるのか。

ペレス・デ・ロス・コボス長官 スペインの憲法裁判所は、ドイツをモデルとしている。

アンパーロ訴訟についてであるが、アンパーロの対象は、一定の権利・自由に限定される。訴訟を提起できるのは、権利を持つ者である。したがって、スペイン人ばかりではなく、場合に応じ、法人や外国人も訴訟を提起できる。

³ 2011 年の財政規律条項を導入する憲法改正に際しては、下院では憲法委員会の審査を行わず、ただ 1 回の本会議のみで審議・表決が行われた。このような迅速な審議手続が採用されたことについては批判もあり、左翼の代表的政党である統一左翼 (IU) は、国会議員の持つ権利を侵害する手続であり、違法・違憲であると非難した (三輪和宏「2011 年におけるスペイン憲法改正及び政党間合意の成立」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』(2012 年 5 月) 29、30 頁) 参照。

⁴ 前掲注 2 参照。

なお、国民の場合、通常の裁判手続を全て終了してからアンパーロ訴訟を提起できることとなるが、国会議員については、直接提起できる。

（おわりに）

保利団長 日本には憲法裁判所の制度はない。もし憲法裁判所を作るとすれば、憲法改正が必要となる。本日伺ったお話も参考にしながら、慎重に検討していきたい。

本日は、長官にお会いすることができ、大変光栄でした。このような機会を設けていただいたことに、改めて厚く御礼申し上げます。ありがとうございました。

※ なお、終了後、パスクアル長官首席補佐官から、憲法裁判所の各裁判官には法律専門家2名がサポートのため付けられるとの説明があった。

以上

憲法裁判所からの説明聴取・質疑応答

平成 26 年 7 月 25 日 10:15～11:05

於：憲法裁判所

○ スペイン側出席者

ドゥケ（Duque）事務局次長

パストール（Pastor）顧問

※ 本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要を取りまとめた。このため、細部の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに御留意願いたい。

（はじめに）

保利団長 本日は、懇談の機会をいただきまして、誠にありがとうございます。

我が国には憲法裁判所の制度がない。これを設けるには憲法の改正が必要であるが、なかなか難しいと思う。しかし、近頃はしばしば司法機関である最高裁判所によって違憲判決が下されるようになってきているため、現状のままでよいか真剣に議論する必要があると感じている。

本日は、権威ある憲法裁判所を訪問することができて、心から嬉しく思っている。また、貴重なお時間をとっていただき、心から感謝申し上げたい。

今後は、スペインの制度から学ぶことも多くなると思うので、その際には、大使館を通じて情報のやり取りをさせてもらいたいと思う。

ドゥケ事務局次長 ようこそお越しくださいました。

私は事務局次長を務めており、アストゥリアス州議会の法律専門家でもあった。隣にいる法律顧問のフェルナンド・パストール先生は、行政裁判所の裁判官を務めた方でもある。

当憲法裁判所は、これからも皆さんと協力していくつもりである。今回のように、異なる制度を有する国同士が議論することは、知識の深化にとって有意義である。そちら側には時間の制限があるようなので、制度の概要説明は省いて、質疑応答から始めた方がよいだろうか。

保利団長 ある程度勉強をしてきたので、質問をさせていただきたい。では、

まず、武正先生から。

（違憲判決の頻度と議会等の反応）

武正副団長 まず、貴国の憲法裁判所では、どのような頻度で憲法訴訟を処理しているのか、具体的には、年間何件の違憲判決が下されているのか、について伺いたい。また、違憲判決が出た場合、それに対して、政府や議会はどのような反応をしているのか。

ドゥケ事務局次長 憲法裁判所は、大体、15日に1回の頻度で法廷を開いているので、大体、15日おきに判決を下している。

憲法裁判所が扱う憲法訴訟には、①政府等が提起するもの（抽象的規範統制）と、②司法機関が提起するもの（具体的規範統制）の二つがある。2011年は①で32件、②で22件の計54件の判決が出ており、2012年は計92件（①51件、②41件）、2013年は93件（①76件、②17件）となっている¹。

これに対する議会等の反応については、パストール先生から回答させる。

武正副団長 その前に、憲法訴訟に関する判決のうち、違憲判決と合憲判決の割合はどうなっているのか。

ドゥケ事務局次長 憲法裁判所の判決には、2種類のものがある。①一つは、憲法違反で条文は無効、というものの、②もう一つは、憲法違反ではない、というものだ。

その割合については、今、手元にデータを持ち合わせていないのでお答えできないが、個別の事案ごとにプロセスが違うので、一概には言えない。

武正副団長 大体の割合でもよいのだが、どうか。

ドゥケ事務局次長 多くは、違憲とは判断されない。

武正副団長 数字が分かったら、大使館を通じて教えてもらいたい。

ドゥケ事務局次長 そのようにしたい。

パストール顧問 違憲判決への反応については議会に尋ねてもらいたい、私

¹ 「違憲判決」の件数を問う質問であるが、「違憲訴訟」に関する判決の件数を問う質問であると誤解したものと思われる。

[スペイン]

たちから見る限り、違憲判決が出されれば、議会はそれを尊重し遵守して、必要な対応をしてくれていると思う。

例えば、80年代末に憲法裁判所が所得税に関して違憲判決を出したが、これは何百万もの人々に影響を与える判決だった。もちろん、この判決に対しては、政府・議会は対策をとる必要があったが、速やかに対応してくれたので、大きな問題にはならなかった。もしそうでなかったら、大変な問題となっただろう。

(判決の具体例)

武正副団長 それは、具体的には増税に関するものか。

パストール顧問 そうだ。それは、税金の申告を夫婦で合算して行わせるようにする、というものだった。つまり、所得税は累進課税になっているので、二人分を合算すると税率が上がってしまい、単身者や内縁関係にあるカップルとの間で平等が保てないことを理由に、違憲判決が出たのである。

もう一つ、話題になった例を紹介しよう。カタルーニャ自治州の自治憲章について、その一部が違憲であるとの判決が2010年に出た。この判決に対する反応は様々だったが、この憲章を支持してきた政党からは反発があった。この憲章は住民投票で承認されたものであったからだ。本件は、住民投票で承認されたものを憲法裁判所が違憲であると判断する初めてのケースであった。

この判決を踏まえて、民衆党と社会労働党から別々の法案が提出された。両案は似ており、いずれも、住民投票に付されるようなものであれば草案段階であっても憲法判断の対象とできるよう、憲法裁判所の組織法を改正することを内容とするものである。今、議会でこの法案の議論が行われているところだ。もし、これが成立すれば、草案段階での合憲性の判断が可能となる。

このように憲法裁判所は政治的な課題に対して判断を下さなければならないが、議会・政府を離れて、その外側から我々が眺めてみると、一般に、憲法裁判所の判決は尊重されていると思う。

2週間ほど前になるが、議会で承認された労働者の権利に関する法律が憲法に違反していないという判決を下した。また、国民・政党間で大きな問題として議論されているものとしては、数年前に、同性婚を容認することは違憲ではないとの判決を下したことがある。さらに、現在審理中のものとしては、中絶に関する案件などもある。

(憲法裁判所裁判官の選任方法)

斉藤議員 憲法裁判所の判決は尊重されているとのことだが、そのためには、国民から信頼されるような裁判官の選出方法である必要があると思う。我が国

の場合は国民が裁判官を罷免する国民審査制度が設けられているところだが、スペインではどのような選出方法となっているか。

ドゥケ事務局次長 まず、憲法裁判所の裁判官は 12 名いるが、貴国と違って、その選任に国民からの直接的な関与はない。憲法裁判所の裁判官は、形式的には国王が任命するが、実質的には、上院が 4 名、下院が 4 名、政府が 2 名、司法総評議会が 2 名をそれぞれ、15 年間以上の職歴を有する裁判官、大学教授、弁護士などから指名する。

斉藤議員 誤解を与えたかもしれないので補足しておくが、我が国でも、最高裁判事の選任は内閣が行うものとされており、国民が直接に選任に関与するものとはされていない。ただ、15 名の最高裁判事について、任命後最初の衆議院議員総選挙の際に、国民がその罷免の可否を判断できる国民審査の制度が採られている。

ところで、憲法裁判所の裁判官を議会が指名する場合は、政党が推薦してこれを指名することとなるのか。

ドゥケ事務局次長 議会が指名する際には、5 分の 3 以上の多数による承認が必要である。最近、上院では制度が変更され、地方議会からも提案できるようになった。

(判決に対する各裁判官の態度)

船田議員 憲法裁判所の判決について伺いたい。憲法裁判所では、恐らく裁判官の多数決で判決が決定されると思うが、各裁判官の票がどのように割れたかは公表されるのか。また、少数意見も公表されるのか。

パストール顧問 全ての判決は新聞に公表されるが、票の割れ方自体は公表されない。結果が公表されるのみである。しかし、判決と異なる意見を持つ裁判官は、判決に個別意見を載せることができ、これは公表される。つまり、判決と結論は同じだが理由が異なる場合や、結論自体に反対である場合には、意見を載せることができるということだ。

(おわりに)

保利団長 我が国には憲法裁判所の制度はないが、これを導入する場合には、三権分立の原則との関わりが大変難しい問題になると思う。憲法裁判所を設置することとした場合には、三権分立の観点から、どのように他の機関との関係

[スペイン]

に配慮するかといった問題に直面すると思うが、今後とも、勉強を続けてまいりたい。

本日は、大変参考になる議論をすることができました。感謝いたします。

ドゥケ事務局次長 私どもも嬉しく思います。

今後、調査の中で不明な点があれば、直接メールで問い合わせてもらってもよいし、大使館を通して問い合わせてもらってもよいので質問して下さい。心積もりをしておきます。

以上