

ドイツ・イタリア・英国における  
憲法事情に関する実情調査  
概 要

平成27年4月

## はしがき

本資料は、平成 26 年度参議院重要事項調査第 3 班が平成 27 年 1 月 13 日から 21 日まで、ドイツ連邦共和国、イタリア共和国及び英国を訪問し、それぞれの国の憲法事情、憲法改正の動向及び国民投票制度の制度内容・運用状況について調査を行ったので、憲法審査会の調査に資するため、その概要をまとめたものである。

平成 27 年 4 月

参議院憲法審査会事務局

## 目 次

I	派遣議員団の構成	1
II	派遣目的	1
III	派遣日程	2
IV	調査概要	3
1	要旨	
	○主な調査項目	3
	○主な面談内容	5
2	訪問先別調査内容	
	ドイツ	
	(1)連邦議会事務局（ウッペンキャンプ学術調査部予算・財政担当課長）	19
	(2)連邦議会（レツチュ連邦議会予算委員長）	27
	(3)連邦議会（キューナスト司法・消費者保護委員長）	30
	(4)連邦参議院事務局（ミヒェル広報課長）	34
	(5)連邦憲法裁判所（フーバー裁判官）	44
	イタリア	
	(1)憲法裁判所（ラッタンツィ副長官）	53
	(2)議会下院（アゴスティーニ憲法問題委員会副委員長）	60
	(3)内務省（ミナーティ選挙局長）	64
	英国	
	(1)法曹関係者（藤田明日香法廷弁護士）	73
	(2)憲法学者（レイランド・ロンドン・メトロポリタン大学教授）	88
	(3)最高裁判所（ロウ事務局長）	96
	(4)議会下院（リースモッグ下院議員）[2013年王位継承法]	102
	(5)議会上院（デ＝スーザ上院議長）	106
	(6)議会上院（イームズ上院議員、ボリック上院議員、ウルマー上院議員）[委任立法統制]	109
	(7)議会下院（ハミルトン下院議員）[2011年議会任期固定法・上院改革]	114





## I 派遣議員団の構成

平成26年度参議院重要事項調査第3班

団長	参議院議員	柳本卓治	(自由民主党)
副団長	同	金子洋一	(民主党・新緑風会)
	同	小坂憲次	(自由民主党)
	同	河野義博	(公明党)
	同	吉良よし子	(日本共産党)

同行	憲法審査会事務局次長	森本昭夫
	同 総務課課長補佐	佐藤靖

## II 派遣目的

ドイツ連邦共和国、イタリア共和国及び英国における憲法事情、憲法改正の動向及び国民投票制度の制度内容・運用状況に関する実情調査並びに各国の政治経済事情等視察のため

### Ⅲ 派遣日程

1月13日(火)	1月14日(水)	1月15日(木)
	<b>ドイツ日程</b>	
11:35 羽田発 (JL043)	9:00 クラウス・ウッペンカンフ連邦議 会事務局担当課長との意見交換 (於 同議事堂内会議室)	フランクフルト →カールスルーエ(陸路)
	10:45 連邦議会議事堂視察	
15:05 ロンドン着	11:30 ゲジネ・レッチュ連邦議会予算委 員長との会談 (於 同議事堂内会議室)	11:30 カールスルーエ市内視察
18:35 同発(BA988)	11:45 レナーテ・キューナスト連邦議会 司法・消費者保護委員長との会談 (於 同議事堂内会議室)	13:15 ペーター・M・フーバー連邦憲法 裁判所裁判官との意見交換 (於 同所内会議室)
21:25 ベルリン着	14:00 連邦参議院議事堂視察	14:30 連邦憲法裁判所法廷視察
【泊】ベルリン	14:45 サンドラ・ミヒェル連邦参議院事 務局担当課長との意見交換 (於 同議事堂内会議室)	カールスルーエ →フランクフルト(陸路)
	17:45 ベルリン発(LH197)	18:35 フランクフルト発 (AZ407)
	19:00 フランクフルト着	20:30 ローマ着
	【泊】フランクフルト	【泊】ローマ

1月16日(金)	1月19日(月)	1月20日(火)
<b>イタリア日程</b>		
10:00 ジョルジョ・ラッタンツイ憲 法裁判所副長官との意見交換 (於 同所内会議室)	9:30 法曹関係者(藤田明日香法廷 弁護士)との意見交換 (於 同弁護士事務所)	10:00 議会議事堂視察
10:40 憲法裁判所内視察		10:45 ジェイコブ・リースモグ下 院議員との意見交換 [2013年王位継承法関係] (於 議事堂内会議室)
12:00 ロベルタ・アゴスティーニ下 院憲法問題委員会副委員長と の意見交換 (於 同院内委員会室)	11:00 憲法学者(ピーター・レイラ ンド教授)との意見交換 (於 ホテル内会議室)	11:35 フランセス・デ＝スーザ上院 議長表敬訪問 (於 院内議長執務室)
16:00 ナディア・ミナーティ内務省 選挙局長等との意見交換 (於 同省内会議室)		12:00 ロバート・イームズ上院議員 等との意見交換 [第二次委任立法統制関係] (於 院内TV会見室)
【泊】ローマ		13:00 ジョン・スーウェル上院副議 長主催昼食会(昼食懇談)
1月17日(土)		14:30 上院本会議傍聴
【泊】ローマ	15:30 ジェニー・ロウ最高裁判所事 務局長との意見交換 (於 同所内会議室)	15:00 ファビアン・ハミルトン下院 議員との意見交換 [2011年議会期固定法・2012 年貴族院改革法関係] (於 議事堂内委員会室)
1月18日(日)		19:00 ロンドン発(JL044)
12:15 ローマ発(BA549)		【機中泊】
14:00 ロンドン着		1月21日(水)
【泊】ロンドン	【泊】ロンドン	16:00 羽田着

## IV 調査概要

### 1 要 旨

#### ○主な調査項目

##### 【ドイツ連邦共和国】

###### 連邦議会

環境保護規定の運用状況、緊急事態に対する議会統制、財政均衡条項の実効性確保手段

###### 連邦参議院

二院制の下での連邦参議院の役割、連邦参議院の審議機能、連邦法と州の関係

###### 憲法裁判所

抽象的違憲審査の運用状況、民主的正統性に対する意識

##### 【イタリア共和国】

###### 議会（憲法問題委員会）

対等な二院制の見直し状況、最近の憲法改正状況・今後の動き（均衡予算原則の導入等）

###### 政府担当部局

国民投票の制度内容・運用状況

###### 憲法裁判所

抽象的違憲審査の運用状況、機関争訟制度の内容

##### 【英国】

###### 議会上院

上院の行政監督機能（委任立法統制）、上院改革の経過と展望

###### 議会上院

上院改革の経過と展望、近時の重要法律制定の経緯と影響（2011年議会任期固定法、2013年王位継承法）

### **最高裁判所**

議会主権の下での最高裁判所の位置付け

### **憲法学者**

成文憲法に向けての動向、二院制の方向性

## ○主な面談内容

### ドイツ連邦共和国

#### (1) クラウス・ウッペンカンプ連邦議会事務局学術調査部予算・財政担当課長ほか

**財政均衡条項** ドイツ基本法第 109 条及び第 115 条の財政均衡条項は 2009 年に改正されたもので、均衡財政を義務付け、赤字国債の発行を法的に禁止するものの、1 年当たり GDP の 0.35 パーセントの累積債務の増加は例外的に認めるというものである（債務ブレーキ）。均衡財政の義務付けが憲法上のものである点は、日本とは異なっているが、連邦制度改革の一環としてなされた改正であり、背景を異にしている。

国民の間には、国の借金が増えると社会保障制度を守れなくなるとの危機感があり、国庫債務の膨張を放置しないことは、下から湧き上がって形成された政治的コンセンサスであり、それを基に基本法改正が実現した。

債務ブレーキは、不況時の財政出動との関連で語られることが多いが、過去に好景気であるにもかかわらず新規債務が膨らんでいったことに歯止めを掛けることを目的としたものである。

その後、ドイツの国家財政は、2014 年に、1969 年以来初めて黒字に転じた。

黒字好転の背景にギリシャ危機以降のユーロ安によるドイツの輸出の好調があることは否定しない。

州間の財政調整は 90 億ユーロの規模であり、税収能力の低い州に対して、平均以上の能力がある州が税収を差し出すもので、それは渡し切りである。

**環境保護規定** 基本法第 20 条 a では、「国は、来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、

法律及び法の基準に従って執行権及び裁判を通じて、自然的生存基盤及び動物を保護する。」と規定している。これは1994年に導入されたもので、「動物」の語がここに加わっていることが特徴的である。

基本法の規定として置かれたことによって、国や立法者はそれに見合った考慮を払うことが求められるものの、それを、いつ・どのように遂行するかは規定されていないため、その意味で立法者には裁量がある。

原発ゼロの決断と環境保護規定の関連については、立法者としては、脱原発は立法しやすくなったが、この問題は以前から議論されており、人々の健康や自然への影響が評価され、利害調整のバランスが考えられた結果、危険なものとして評価されるようになった。

**緊急事態条項** 1968年に緊急事態への対処が基本法に規定されるに当たっては、非常に大きな反対があったものの、改正後には議論は収まり、今問題視されているのは、連邦軍が国内のテロに対処することの是非のような、国内での個別テーマである。

ドイツ基本法の緊急事態条項は、内的緊急事態と外的緊急事態に区別して規定されているが、その背景にも連邦制があり、例えば、自然災害のような内的事態では、州単位で規定されている警察権等の越境が必要となってくる。

緊急事態に対する議会の関与は、外的事態についてはその関与が大きいものの、内的事態には、それを緊急事態と認めることや終息させるのに議会の関与は必要ないとの制度になっており、それに対する批判も見られる。

非常事態において人権を阻害しないための措置として、①基本的権利の侵害の可能性は最初にポジティブな形で決める、②決められたこと以上のことはできない、③異議がある場合には憲法裁判所の判断を仰げるの3点が挙げられる。

## (2) ゲジネ・レッチュ連邦議会予算委員長

**予算委員会と基本法の関係** 連邦議会では、基本法改正のための委員会

は存在しないが、内務委員会や司法委員会がそれに関係している。予算委員会では、現在、欧州金融危機への対応策と基本法の関係に注視している。

**財政健全化** 自分の所属する左派党は、債務ブレーキに反対し、むしろ、税収を増やすための税制改正を考えるべきであると主張している。

### (3) レナーテ・キューナスト連邦議会司法・消費者保護委員長

**基本法改正** ドイツでは、基本法の改正が多いとの見方もあろうが、その頻度はそんなに多いとは思わない。基本法は、原則的に、生きたものにしておく必要があり、変えなければならないのであれば変えるのがよい。解釈を変えて人々を動かしていくべきではない。改正のハードルは高いが、大連立の状況であれば可能である。

**環境保護規定** 環境保護を基本法に規定することによって、それが国の目標として設定され、環境と相対する権利主体に対抗する措置が可能となった。また、基本法の規定を基に、環境保護政策が国の任務であるとの正当性が得られることとなった。

### (4) サンドラ・ミヒェル連邦参議院事務局広報課長

**連邦参議院の役割** 連邦参議院は、その構成が各州政府の代表から成り、その表決態度は州からの指示に基づくものであるという点において、通常の二院制における第二院ではない。

**各州の表決権** 採決時には、各州が表決権を統一して行使しなければ無効であり、そのことは憲法裁判所の判決においても示されている。逆に、州政府の指示に反する表決態度でも、州の投票が統一して行使されれば無効とはならない。

各州が保持している表決権の数の基準は、各州一票とする考えと人口比例の考えの中間を取って決められたものであり、それが法律ではなく、基本法に規定されている。

**連邦参議院の審議機能** 州の指示を前提として連邦参議院として議論

を行う意義については、表決について州政府から出される指示は必ずしも確定的なものばかりではなく、その本会議に先立って開かれるシェルパ会議において州の間で意見調整がなされる可能性もある。

現在、ほとんどの州が連立政権をとっており、中央の政党の意向をそのまま通せないことが多く、州の意見として妥協が必要となる。なお、各州の態度はそれぞれ州政府の閣議で決定されるため、その決定に至る経緯についての透明性は必ずしも確保されているわけではない。

**委員会** 連邦参議院の委員会では、委員は各州の意見を代表する必要はなく、自らの立場で意見を表明することが可能である。

#### (5) ペーター・M・フーバー連邦憲法裁判所裁判官

**抽象的違憲審査の実態** 日本のように司法裁判所が事件を処理する上で違憲審査権を行使するのとは異なり、ドイツ連邦憲法裁判所は、具体的な訴訟事件を離れて抽象的に法令等の違憲審査を行う権限を与えられている。

ただし、法律に対する抽象的判断を求められた場合の運用については、事例や資料が足りないときには、それらが出そろうまで判決を控えることもある。また、法律を違憲と判断した場合でも、直ちに無効とするのではなく、議会に対して期限を設けて改善を求めるといったような工夫により、具体性を備えた妥当な判断を追求している。

**裁判官の民主的正統性** 連邦憲法裁判所の裁判官は、議会によって選ばれ、政党に所属する者もあるものの、裁判官となった以上は、一党一派に偏した判断をするようなことはなく、国民に対するアンケートでは、連邦憲法裁判所は90パーセントに上る信頼を得ている。

## イタリア共和国

#### (1) ジョルジョ・ラッタッツィ憲法裁判所副長官

**憲法裁判所の概要** 憲法裁判所は15人の判事から構成されており、そ



のうち5人は大統領が任命し、5人は議会で選出し、5人は破毀院（最高裁判所）等が選出する。判事の要件は、20年以上の実務経験を積んだ弁護士、法学を専門とする大学教授であることである。

**抽象的違憲判断の運用** 憲法裁判所の違憲判決は対世効を有し、法律に欠けている部分を補う追加的違憲判決を下した場合には、それによって判決内容が法律に置き換わるという強い権限を持っている。

**緊急措置令に対する違憲判断** イタリアでは、緊急の必要があるときに政府が自らの責任で緊急措置令を発することができるが、これに対しては議会が承認権を持ち、憲法裁判所は、法律に転換した後でなければ違憲審査を行えない。

## （2）ロベルタ・アゴスティーニ下院憲法問題副委員長

**憲法改正案の審議状況** 下院で審議中の憲法改正案は40条にも及ぶ大規模なもので、その大きな改正点は、①対等な二院制の改革と②地方制度改革である。議会に関係する主な改正点として、上院議員の定数を大幅に削減し、地方代表色を強く打ち出すこと、重要な案件については議会に対して60日以内に審議を終わらせることを政府が要請できるようにして法案審議の迅速化を図ることが挙げられる。

イタリアでは、憲法改正には上下両院がそれぞれ間を空けて二度議決することが必要で、かつ2回目の議決で3分の2以上の賛成がなければ、国民投票が必要となるが、既に上院では一度可決している。

憲法改正案の審議の現状は、下院での審議が難航しており、30を超える修正案が出される中、それらを一つずつ処理していくことになる。抵抗の強さは、下院の規則で定める審議時間がなかなか守られていないという現実が物語っている。

**均衡予算原則** 2012年の憲法改正で加えられた均衡予算原則については、憲法改正後も、その是非について議論が収まっておらず、EUの緊縮政策への寄与や投資の促進の必要性など、様々な意見が出ている。

### (3) ナディア・ミナーティ内務省選挙局長ほか

**選挙制度の問題点** 選挙法については、2013年12月に憲法裁判所で違憲判決が出ている。上下両院の選挙において、①最大得票した政党に5割を超える議席を保証する「多数派プレミアム制」と②拘束名簿式の比例代表制を違憲と判示するもので、いずれも国民の意向が議席に反映されないという理由によるものである。

**国民投票制度** 国民投票制度の主なものは、憲法改正のための国民投票と法律廃止のための国民投票であり、後者の国民投票では50パーセントの最低投票率が設定されている。

**最低投票率** イタリアでは近時、国民投票が多用される傾向にあるが、そのせいもあって、国民の関心が高くなく、話題を呼んだ2011年の原子力発電の再開の是非を問う国民投票でも、投票率は54パーセントであった。法律廃止のための国民投票に際してはボイコット運動もあり、最低投票率を割ることが多い。

最低投票率が定められていることがボイコット運動につながっているが、運動の是非について議論がなされているわけではない。

## 英 国

### (1) 藤田明日香法廷弁護士

**英国憲法の特質** マグナ・カルタ以降の英国憲法の歴史において形成された二大原則は、議会主義と法の支配である。

英国は不文憲法の国であるが、実際には、法律の形で実質的意味の憲法が存在している。それらは、議会主権の下では議会の過半数の賛成で改正することができ、その意味では軟性憲法でもあるが、英国においては、多くの慣習・判例が存在し、それらの不文の規範に当たるものとの関係を調整する必要があることから、一発改正というものは考えにくく、大きな変革は容易ではない。

過去の判例を覆すような法律を制定しても、判例は一つだけではなく、そこから生まれている原則を全て法律で埋めてしまうことは困難であろう。

## (2) ピーター・レイランド・ロンドン・メトロポリタン大学教授

**憲法の成文化に向けての動向** 憲法の成文化については、従来からその議論がなされており、成文化の主張も見られるものの、その主張内容が多様なため収束しそうにはなく、また、実質的憲法を形成している様々な慣習の全てを成文化することは技術的に困難であるとの理由から、実現は困難である。

不文憲法であることによる国民に対する憲法教育の困難さについては、マグナ・カルタ以来の法制度が生きていることが前提であるものの、成文法がないことによる困難さが深刻であることも否定できない。

慣習における内容上の傾向性については、例えば人権問題については、国民にどういう影響が生まれてくるかバランスを最初に検討しなければならず、全ての政党の合意が得られているとは限らない。

**貴族院改革** 貴族院改革の方向性として、改革が頓挫しているのは、議会の中で反対があるだけでなく、これまでに提案された改革内容に欠陥が多かったことによる。今後の見通しとして、労働党の提案のように上院に地域代表色を出すというものもあるが、仮に改革が進んでも、上院としては、下院の判断の再検討・見直しの役割を担うに過ぎず、より強い権限を持つこととはならないだろう。

## (3) ジェニー・ロウ最高裁判所事務局長

**最高裁判所の位置付け** 英国では、従来から貴族院が最高裁判所の機能を担ってきたが、2009年、最高裁判所が設置され、権力分立の徹底が図られた。貴族院からの最高裁判所の独立は、司法の権限を政治から分離させるための試みであるが、実質的には大きな変化はないと言える。

**最高裁判所判事の選考方法** 最高裁判所判事の選考委員会は議会から

独立し、そこで選考された者から最高裁判事が任命され、政党政治はその選考に関わらない旨の回答がなされた。

**EU脱退** 英国がEUから脱退した場合でも、国際法はいろいろあり、そういったもの全てから脱退するとは思えないが、EUからの脱退自体については予測できない。

#### (4) ジェイコブ・リースモッグ下院議員

**2013年王位継承法** 王位継承法は、王位継承権を男女平等とすることを目的として制定されたものである。ウィリアム王子夫人キャサリン妃の懐妊もあり、必要に迫られて同法が成立したが、立案段階を含め、細目にわたる検討がなされたわけではなく、拙速な立法であった。具体的な問題点は、①貴族階級のタイトルや財産の継承に触れていない点、②王位継承と領地継承が分かれているという背景が顧慮されなかったこと、③王家とカトリックの関係が未決であることである。

王権に関する慣習を明文化しようとの意見がないわけではないが、主流とはなっていない。

王がカトリック信者であってはならないのは、1701年にアン女王により、王位を継承する者はカトリックであってはならないとされたのが現在も続いており、イスラム教徒でも仏教徒でもよいが、カトリックだけはなれないという不思議なルールである。

#### (5) フランセス・デ＝スーザ上院議長

**日本・英国の上院間の関係強化** 日本と英国の国会議員の間には友好議員連盟もあるが、上院間の関係を強化するための方法を模索したい。

#### (6) ロバート・イームズ上院議員、ジョフリー・ボリック上院議員、 ケネス・ウルマー上院議員

**委任立法統制** 英国議会では、行政監督が主に上院の役割とされている。そこでは、議会が制定する法律を第一次立法と呼ぶのに対し、委任立法

は第二次立法と呼ばれ、その根拠は第一次立法で明確にしておく必要がある。その上で、策定された第二次立法について、上院の委員会が精査するという仕組みが採用されている。

上院の第二次立法監視委員会は、審査の結果について他の議員に対して答弁する義務を負っている。

第二次立法の審査は、政党に関係なく、委員会の任務として行っている。

実際には、上院が第二次立法の審査を政府や下院に対する対抗手段、すなわち遅延戦術として用いることもある。

第二次立法監視委員会の具体的活動は、第二次立法の内容、文言、目標や形式的な形態等、細かな点に至るまで全てを精査することである。

#### (7) ファビアン・ハミルトン下院議員

**2011 年議会任期固定法** 議会任期固定法は、下院の総選挙の期日を5年ごとの5月の第一木曜日に固定するもので、首相の解散権が制限を受けることとなる。

議会任期が固定されることによって、選挙時期の予測が可能となったが、選挙運動の期間が長くなることによる疲弊も見られる。

首相の解散権は縛られることとなったが、下院の不信任決議や解散要求動議が3分の2以上で可決されたときに解散されることはある。

与党議員が自らの同僚に対して不信任案を出すことはあり得ず、それを契機として、首相が自由に解散権を行使できる可能性は考えられない。

**貴族院改革** 貴族院改革については、国民に関心がなく、下から改革の機運が盛り上がることはない。

世襲貴族の上院議員の数は減ったものの、残っている議員の世襲は続いていく点に手が付けられなかったのは不備である。

一代貴族の選出過程に透明性はなく、選考委員会のメンバーも知らない。

また、上院で政党に属さずに活動するクロスベンチャーと呼ばれる議

員が重要な役割を果たしていることについて、国民の関心は、そのことにも及んでいない。

## 2 訪問先別調査内容

訪問先別調査内容に関しては、以下の点について、御了承願いたい。

- ・ 訪問先対応者

訪問先の対応者の氏名、肩書等は、在ドイツ日本国大使館、在イタリア日本国大使館、在英国日本国大使館から提供された資料、訪問先において収集した資料等に基づいて記載したものである。

- ・ 質疑応答について

訪問先対応者の発言及び質疑応答の部分は、同行者の要領筆記に基づいて作成したものであり、発言内容を逐一再現したのではない。



ド イ ツ



(1) ドイツ連邦議会事務局（ウッペンキャンプ学術調査部予算・財政担当課長）

1月14日（水）9：00－10：35

（訪問先出席者）

- ・ クラウス・ウッペンキャンプ（Mr. Klaus Uppenkamp）ドイツ連邦議会事務局学術調査部予算・財政担当課長
- ・ マリウス・ニースポア（Mr. Marius Niespor）同部予算・財政担当
- ・ ビルギット・レーゼ（Dr. Birgit Reese (F)）同部基本法及び総務担当

柳本団長 本日は、お忙しい中、私どものために意見交換の機会を設けていただいたことに対し、心より御礼申し上げます。

私どもは、貴国ドイツの憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。貴国の状況についての話を伺い、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたい。

それでは、最初に簡単に御説明いただいた後、不明な点があれば、質問させていただきたい。



ウッペンキャンプ連邦議会学術調査部予算・財政担当課長 ようこそドイツ連邦議会へ。本日水曜日で、連邦議会では、いろいろな委員会の開かれる日である。

私は、ウッペンキャンプである。予算財務課の課長をして

おり、事務局で学術的なサポートをしている。

部下を紹介し、学術サービス課の事務について簡単に説明する。レーゼは、緊急事態法について話をさせていただく。そういった立法について、連邦議会、連邦参議院がどのように関与するかについてもお話しさせていただく。ニースポワは、債務ブレーキがどのようなものを説明する。

学術サービス課は、大きく言うと、連邦議会の議員に学術ベースに立った情報を提供している。その目的は、機会の均等化を図ることである。それは、政府が多く情報を持っているのに対し、議員にも均衡を図った形で立法に関する情報を出す。私たちが注意するのは、詳細で政治的に中立な情報を出すことである。専門の

課が 10 ある。レーゼは、3 課におり、ドイツ基本法に注力して仕事している。私  
がいるのは 4 課で、予算・財務を担当している。

今日は、御関心のあるところにきちんとお答えしたいと思う。

最初に、債務ブレーキ、財政健全化についてお話しする。

## 【財政健全化】

ニースポア連邦議会学術調査部予算・財政担当官 ドイツの債務ブレーキの掛かり  
方、財政健全化について、日本と違うことに気が付かれるであろう。ドイツが強力  
な連邦制を取っている点である。ドイツの債務ブレーキと言っても、これが導入さ  
れたのは、連邦制度改革の一環であった。改革前のスタート地点では、2008 年金融  
危機の前、国庫債務が GDP の 66 パーセントであったが、2011 年には 83 パーセン  
トとなった。3 分の 2 が連邦の債務で、その額は 1 兆 3,000 億ユーロである。2008  
年時点での予測は、非常に悲観的なものであり、マイナス 5 パーセントの経済成長  
があるかもしれないとされた。

そこで、政治的コンセンサスとして出てきたのは、国庫債務をこのままにしてお  
けないというものであった。つまり、ブレーキを掛けるということである。基本法  
109 条で起債について抑制を掛けることとなった。

この改正は 2011 年 1 月 1 日に施行されたが、100 パーセントの施行ではなく、過  
渡的な措置がなされた。連邦では、2016 年 1 月 1 日までに新規債務借入れを GDP  
の 0.35 パーセントを条件とするもので、ゼロパーセントではない。

幾つかの例外が設けられている。バランスを崩すような大変なことが起きたとき  
には、新規借入れも許されるというものである。また、0.35 パーセントはリジッド  
なものではなく、景気の悪い状況では上回ることも可能。同時に良い局面では 0.35  
は許されない。

州に対しては、連邦より長い過渡期が認められている。2020 年 1 月までにゼロパ  
ーセントとすることを求められている。これをどう監視するかについては、安定理  
事会が重要な役割を果たす。これは連邦と州で共同で構成される。連邦側は財務大  
臣と経済大臣、州側は各州の財務大臣がメンバーである。議長は 2 人おり、連邦財  
務大臣と各州財務大臣理事会議長の 2 人が就く。

この機関の目標は、連邦・州の財政を長期的に持続可能なものとするところである。  
各州からは、財政状況の現状を指数で報告することとなっている。危険な状況にな  
ったときは、健全化するための道を理事会で決められる。今でもその状況ができて  
おり、2020 年が期限であるが、それができそうもない州に対しては、理事会から健  
全化計画が出されて、連邦に助けをもらう道が開かれている。助けをもらうばかり  
ではなく、自助努力も求められる。

現在、連邦の予算状況は、EU で決められているルールと比較してみると、構造

的に見て健全化しており、2014 年は、1969 年以来初めて黒字となった。以上がドイツの現状である。

**小坂議員** 特定の州が債務危機に陥った場合の支援策として、州の産業構造的な欠陥を改善するために、連邦として企業支援のようなことも行うのか。

**ニースポア担当官** 各州には強い予算上の自治権があるので、連邦として融資という形ではできない。理事会が決めた後の補助金のやり取りとなる。

さらに、連邦と州の垂直の関係だけで事態が動くのではなく、各州同士の水平のやり取りもある。具体的には、1950 年代以降、州間財政調整基金があり、税収をバランスの取れたものにするため、後で調整する。今日出たばかりの数字だが、州間で 90 億ユーロがやり取りされている。

**柳本団長** 財政均衡条項についてお伺いする。

我が国の憲法には財政均衡条項が存在していない。歳出膨張圧力を法の力によって歯止めを掛けるということについては疑問視する向きもある。ドイツに限らず、ヨーロッパでは、憲法に財政均衡条項を設ける国が見られるが、景気の調整局面において財政均衡条項は厳格に守られることが期待できるものなのか。

**ニースポア担当官** 突発的な事態が起きたような状況は予想している。ブレーキを決めたことは、国庫債務を大きくしていくばかりであってはならないということであり、それにストップを掛けるものである。

**金子副団長** 0.35 パーセントの余裕があるとのことだが、景気対策としてはこの数字は小さい。ドイツでこれが可能になったのは、ギリシャ危機以降、ユーロ危機の



結果、ユーロ安でドイツの輸出が楽になり、貿易黒字が広がったという背景があるのではないかと。そのような背景に頼れない場合に、低所得者対策のような政策としてどのような措置が可能なのか。

**ニースポア担当官** 大震災のような場合には、債務ブレーキは停止される。

現在のドイツの財政状況は外部条件によるものではあるが、ドイツはかつて数十年間にわたり輸出で持ってきた国である。

**ウッペン kamp 課長** 1 つ強調したいのは、債務ブレーキは長期的に持続可能な健全な財政を担保するためのものである。過去には、1996 年以来、景気が良いのにも

かかわらず新規債務が膨らんでいた。それに歯止めを掛けるものであった。

**吉良議員** 0.35 という数字を含むものを憲法に盛り込む意図は何か。目的達成の確実化を図るためにほかの立法では駄目だったのか。

また、任務を終えた後は基本法を再び改正するのか。

**ニースポア担当官** とにかく長期的に財政を健全化させたいとのコンセンサスがあり、基本法に書くことにより、簡単に変えられないようにした。基本法改正は並大抵のことではない。連邦の法律による対処だと、連邦議会の過半数による議決で変えられてしまう。

これは時限立法でなく、2016年までに健全化すると書き込まれているが、過去のものとなっても書き換えられる必然性はない。それ以降も残っていく。

**小坂議員** 基本法改正要件の3分の2は、出席議員に対するものか。

**ニースポア担当官** ドイツでも議員定数の3分の2である。これが可能になるのは、大連立の時である。したがって、50パーセントプラスアルファ程度の与党では改正できない。

**河野議員** 日本も財政が厳しく、GDP200パーセントの借入れがある。消費税を上げたが、ドイツでは国民の合意形成のための特別の方法があったのか。

**ニースポア担当官** 国民のコンセンサスをどう形成したかというより、健全財政の希望が国民の間であって、政治の側からはそのような公約をすることは難しく、国民の気持ちに反するようなアピールは難しい。納税者協会は「今日の借金は明日の税」というスローガンを出している。

**ウッペンカンブ課長** 補足すると、借金が増えると社会保障制度を守れなくなるとの国民の危機感に基づくコンセンサスがあり、それは下から出てきたものである。

**河野議員** 0.35パーセントという数字の根拠は何か。



また、財政状況が悪いときの州同士の助け合いの形態はどのようなものか。

**ニースポア担当官** 0.35は、各州と連邦の間の複雑な交渉の結果で、交換条件もいろいろあり、学術的に事実にとった形では余りよく分からない。

州間の財政調整は90億ユーロあるが、税収能力の違いを各州別に見

て1つの州が落ちていけば、平均以上の能力がある州が助けるために税収を差し出す。渡して終わり、もらって終わりである。

州間財政調整も基本法に書き込まれており<sup>1</sup>、各州の生活条件に差があってはならないことが前提にある。

## 【連邦参議院】

**レーゼ連邦議会学術調査部基本法及び総務担当官** 各州は、連邦が立法する際に、連邦参議院を通じて関与する。連邦参議院は、普通の二院制の一院ではなく、各州の代表である。参議院は各州政府の代表で構成され、100パーセント州の意向が反映される。参議院の意見の対立は、各州の政権の意見の違いである。それが連邦レベルの政策にどのように影響を及ぼすかは、州政府の構成次第である。法律的な拘束力はないが、実際は、州政府の意向に沿ったものとなる。自分たちの属している政党とは離れて州のためにならないとの決定をする州もある。州の連立を組む際に、問題ごとに策を決めることもよく行われる。

参議院の議決と州政府の指示との関係は、州の規模による議決権が決まっている。3票から6票の間である。これは統一行使しなければならず、割れると無効である。それを担保するために州からの指示が必要となる。指示を与えること、拘束されることは基本法に書かれていない。憲法裁判所の判断では、その指示を与えることができるのは専ら州政府であるとされている。州議会からの指示はできない。

州政府の指示に従わなかった場合にどうなるかは、基本法には規定されていない。州政府の指示に従っていないからといって無効となるのではない。実際に、6票がそろって指示に反するという事は考えられないが、一部が反した場合には、割れたという理由で無効になる。

連邦参議院は、連邦に関する立法にも各州に関係のある立法にも関与する。

連邦は、連邦の権限を勝手に拡大させることはできない。その線引きは、基本法に規定されている<sup>2</sup>。簡単にどっちに渡せるというものではない。基本法上、かなりの権限は連邦にある。しかし、連邦と州のいずれの権限であるかについては、グレーゾーンがある。その場合には交渉が行われるが、連邦法であるとされることが多い。

そのようなことが続き、2006年にアンバランスを解消するために、立法権限の線引きを見直し、権限が移行したものがある<sup>3</sup>。

現在の州の立法権限に関する問題は、連邦対州というものではなくなっている。それよりも、EU対州の問題の方が大きくなっている。

## 【環境保護規定】

---

<sup>1</sup> ドイツ連邦共和国基本法第107条

<sup>2</sup> ドイツ連邦共和国基本法第70条～第74条

<sup>3</sup> 「競合的立法権」について、全国で統一する必要性を条件として連邦に立法権の行使が認められる分野を、一定の分野（外国人の滞在権、閉店法等を除く経済法など）に限定することとした（基本法74条の改正）。



レーゼ担当官 立法への連邦議会の関与についてお話しする。

基本法 20 a 条は、1994 年に初めて盛り込まれたものであり、自然生活保護の規定だったが、その後、「動物」も取り入れられた。

基本法に規定される前から議論されていたことではある。それまでは、政治上の自然保護や動物愛護の問題であったが、憲法の規定としてより強いものとなった。実際のところ、どのように規範として機能し得るのか。聞こえの良いものではあるが、それだけではなく、基本法に書かれることによって、国、立法者はそれに見合った考慮を行うことが求められる。それは一般的なことで、どのように、いつ遂行



するかは規定されていない。ということは、立法者には大きな裁量がある。

具体的に 20 a 条によって更なる立法が義務付けられているわけではない。むしろ重要なのは、政府が憲法によって自然保護等を義務付けられていることであり、採る措置において、憲法に書かれているということの現実化が迫られることになる。自然保護

や動物愛護を法律で規定すると、人間の権利行使に抵触が生じる。ゴミ焼却の業者の権利や動物飼育、と殺の権利に関わるものとなり、この基本法の条項が入ったことによって、ゴミ焼却やと殺の権利の制限の正当化の大きな理由付けになる

### 【緊急事態条項】

レーゼ担当官 最後に、非常事態における立法を取り上げる。

緊急事態条項は 1968 年に基本法に規定されたが、当時、大きな反対があった。立法された後に議論は収まり、今問題視されているのは、連邦軍が国内のテロに対処することの是非等、国内での個別テーマとなっている。緊急事態は、内的緊急事態、外的緊急事態が基本法で明文化された。これらは、いろいろなところに分かれて規定されている。

重要なものは、外的には防衛事態であり、内的には災害が発生した場合である。両者の違いは、それを認めた場合に、その先何ができるかという点にある。外的な事態は、これを認めると基本的人権は一時的に抑制されたり、連邦軍が出てくることになる。内的事態は、州単位で規定されている警察権等が越境することが重要である。

このような事態に対して議会がどのように関与するかは、細かく規定されてお



り、出される前か、途中か、終局後かで違う。外的事態があるかどうかを決めるのは、議会である。発生したと認められた後も、立法権は連邦議会にあり、その活動が困難な状況では合同委員会<sup>4</sup>が作られる。立法だけでなく、監視も行う。終了させるのも連邦議会又は合同委員会である。

対外的緊急事態では、立法府の関与が大きい。対内的緊急事態には、それを緊急事態と認めることや終息させるのに議会の関与は必要ない。これらに対しては批判もあるが、仕方ないものと認められている。大きな災害の場合には、立法府を召集している暇はなく、権力の濫用を考える余地もない。憲法上の緊急事態<sup>5</sup>の場合には、立法府を召集するような悠長なことを言われてはいられない。

ただし、災害の場合でも立法権限は政府に移行しない。大まかに言って、緊急事態という条項があるが、三権分立を守ることは強く意識されている。行政府への権限委譲はない。立法府の監視的権能があり、このような規定によって緊急事態でも法治国家として活動が保障されている。

#### 【連邦参議院】

**小坂議員** 連邦参議院の役割であるが、各州の意見が州政府から指示されるが、その指示は、どういう過程で決定されるのか。その透明性はどうか。

**レーゼ担当官** 各州の意向は、各州政府の閣議で決められる。

**小坂議員** 6人のうち1人造反したら、無効になるのか。

**レーゼ担当官** 3対3でも、1対5でも、全ての票が無効となる。

**小坂議員** 全てが造反だったらどうなるのか。

**レーゼ担当官** 割れなければ、造反でも有効である。

票の数だけ議員がいるという考え方ではなく、6票でも6人いない。1人で6票を示すこともある。州政府の代表である。

めったにあることではないが、連立状況があからさまな場合に、割れたこともある。

連邦参議院では、各議員がいるのではなく、各州の代表者である。

#### 【緊急事態条項】

**小坂議員** 緊急事態に関する条項はどれくらいあるのか。

**レーゼ担当官** 対外的には、115 a 条から 115 l 条。その前段階の規定が 80 a 条。同意事態は 53 a 条。対内的災害事故については 35 条。憲法上の緊急事態については 91 条。

---

<sup>4</sup> 両院議員で構成される機関で、3分の2を連邦議会議員、3分の1を連邦参議院構成員で組織される（基本法 53a 条）。防衛上の緊急事態において連邦議会が適時に活動できないときに、それに代わって議決を行う（基本法 115a 条）。

<sup>5</sup> 連邦若しくは州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険が発生した事態を指す（基本法 91 条）。

### 【環境保護規定・緊急事態条項】

**吉良議員** 基本法 20 a 条の環境保護の規定では、具体的な立法の義務付けはないとのことであった。ドイツは原発ゼロを決断したが、この環境保護規定がそれを正当化する理由付けの 1 つとなったのかどうかの関連性を聞きたい。

非常事態において、人権を阻害しないための措置として、どのような形が採られているか。

**レーゼ担当官** 立法者としては、脱原発は立法しやすくなった。それまでから議論されてきたことであり、利害調整のバランスが考えられてきた。20 a 条があることでやりやすくなったことは言える。人々の健康やその自然への影響が評価されてきたが、その評価が危険なものに変わった。

外的緊急事態における人権保障は、3つの措置が採られている。①基本的権利の侵害の可能性は最初に決める。これとこれはできるということを決める。例えば、男子の徴兵。それがきっちり言及されている<sup>6</sup>。②決められたこと以上のことはできない。③異議がある場合には、憲法裁判所の判断を仰げるという可能性が残されている。

**ウッペンキャンプ課長** 本日は、お越しいただいて感謝する。有意義な御滞在をお祈りする。

**柳本団長** 本日は貴重なお話をお聴きでき、感謝申し上げます。

---

<sup>6</sup> ドイツ連邦共和国基本法第 12a 条

## (2) ドイツ連邦議会（レッチュ連邦議会予算委員長）

1月14日（水）11：30－11：45

（訪問先出席者）

・ゲジネ・レッチュ（Dr. Gesine Lötzsch (F)）ドイツ連邦議会予算委員長

### 【予算委員会】

**レッチュ連邦議会予算委員長** 最初に予算委員会について説明する。どれだけのお金をどのように使うかを定める委員会である。財政委員会も設けられているが、それはお金がきちんと入ってくることを担保する委員会である。予算委員会は数ある委員会の中で王者の委員会であり、心臓で言うと心室のようなものである。予算を決めることは、議会の最重要な仕事であり、議員にも人気がある。

メンバーは41人。規模としては2番目に大きい委員会である。各会派はその規模によってメンバーを割り当てられる。ドイツの伝統により、委員会を取り仕切る委員長は野党第1党所属の委員が就くとされている。

私は左派党の所属で、野党としては最大党である。選挙区はベルリンの1つの区で、直接選挙で2002年以来、4回選出されている。

後で来るキューナスト委員長の司法委員会のように、専門に特化した委員会もあるが、予算委員会は全ての省庁とやり合うこととなる。例えば、大臣の発言が食い違ふと気まずい状況となる。国の予算の素案を作り、それを送り出す。

予算委員会の下にサブ委員会が設けられる。例えば、EU関連予算や会計検査の委員会である。予算委員会と緊密なものを2つ挙げることができる。連邦資金調達委員会は、連邦の国庫債務の状況等を管理する。秘密情報を扱うようなCIAに当たる機関の予算を扱う委員会では、機密が漏れると困るので、メンバーを本会議で多数決で決める。その構成は、首相の意向が通るように、与党が半数プラス1以上を占める。そのハードルを越えてこの委員会のメンバーになるのは難しいことである。また、予算委員会が緊密に連絡し合う委員会として、金融危機の結果新たに設置された危機管理に関する委員会がある。

**柳本団長** 本日は、レッチュ予算委員長にお目に掛かることができ、大変うれしく思う。忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただいたことに対し、心より御礼申し上げます。



せっかくの機会なので、レッチュ予算委員長に1点だけお尋ねしたい。我が国の国会では、憲法審査会が置かれており、憲法の改正については、そこで議論することとなっている。貴国の連邦議会においては、特に憲法を所管する委員会は設けられていないように聞いているが、予算委員会はドイツ基本法とどのように関わっているか。

**レッチュ委員長** もちろん、予算委員会を含め全ての委員会は基本法にのっどって動いている。基本法に関する問題は、主に内務委員会や司法委員会で取り扱っている。しかし、金融危機や銀行救済のことでは、予算委員会も基本法に目を向けなければならない。

銀行の救済アンブレラという機構を作ったが、左派党の議員や与党議員の中にも、その働きに対し、立法府の機能が失われるのではないかとの疑問の声がある。

その是非に関しては、合憲性を判断してもらうために直接に憲法裁判所に申立てを行うということがあった。合憲であるという判断が下ったが、一人一人の裁判官のコメントの中には、同調する声を読み取ることもできる。問題提起した側にとっては、これを通じて改善を見たことになる。

#### **【財政健全化】**

**金子副団長** 野党第1党としての委員長に聞きたいが、財政均衡条項をどのように受け止めているか。均衡を図ることは、当面のお金は使えない、社会保障を増やそうとする声にストップを掛けることになるが、それらの意見に野党としてどのように向き合うのか。

**レッチュ委員長** 左派党としては、実は債務ブレーキに反対した。それによって立法府の力が抑えられることになり、支出すべきところへの支出ができなくなるからである。議決前に予算委員会でスイスに視察に行き、ここは国民投票で債務ブレーキを決めた国であるが、スイスでの最左派である社民党の意見では、そのようなことはすべきでないと言われた。左派党としては、代替案として、増やすべく税制を考えるべきであると主張している。IMFの試算によると、ドイツの税制がまずいために取立てに失敗している税収は、年間800億ユーロであるとされている。

**柳本団長** 本日は貴重なお話をお聴きでき、感謝申し上げます。



### (3) ドイツ連邦議会（キューナスト司法・消費者保護委員長）

1月14日（水）11：45－12：00

（訪問先出席者）

・レナーテ・キューナスト（Mrs. Renate Kunast）ドイツ連邦議会司法・消費者保護委員長

柳本団長 本日は、キューナスト司法・消費者保護委員長にお目に掛かることができ、大変うれしく思う。委員会が終わった直後の忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただいたことに対し、心より御礼申し上げます。

私どもは、貴国ドイツの憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

貴国の状況についての話を伺い、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたい。



#### 【基本法改正】

キューナスト司法・消費者保護委員長 司法・消費者保護委員会を終えて駆けつけたところである。今日はEUのエッティンガー委員が来独中で、個人データ保護、知的所有権などの件についてのドイツの思うところを説明する大事な会議であった。

ドイツは憲法改正が多いとお考えと思うが、私は、改正の頻度はそんなに多くないと思っている。恐らく、国民の意見、意向の原則的なところが抽出されてドイツ基本法になっているのだと思う。それを変えるためには、特別多数が必要である。3分の2は議員定数に対するもので、取り分け重要なのは軍の派遣に関わることもある。

解釈ではなく基本法にのっとりないといけない。第二次大戦後の民主国家としてのドイツの発展は、基本法によって透明な形で守られてきたことに負っているのだと思う。民主主義とは変わるものであるという理念がその底辺にある。1949年に基本法を作って、三権分立や基本法保護がうたわれて、それで終わるものではない。民主的にロジカルに変わっていく社会と調和させていくものとするのが基本法に求められる。

1つ改正の例を挙げると、連邦制度改革である。どうして行われたかは、州と連邦の役割分担が実勢に合わなくなり、州にやらせろとの議論となったことを契機としている。連邦と州の関係だけでなく、EUも絡んできた。できることは下部が担当し、できないことだけを上部が行うという動きである。EU・連邦・州の役割分担の線の引き方を変えることによって、州の立法権限を増やすこととなった。州の力が強いのは学校制度であり、連邦は口出しできない。

また、国民投票による立法の可能性を基本法に書き込もうという動きがあった。これは3分の2を取れないので実現は難しい。私は今後30年たっても難しいと見ている。

2つ目には、基本法の目標に現実社会が行き着けない場合である。例えば、男女平等である。そのような状況が実現できていない。女性が職業に就いていないことも多く、公的任務に就いていることは少ない。ドイツ統一に当たっては、基本法見直し委員会ができた。そこで、新連邦州が改善すべきことを求め、新連邦州とともに女性議員、女性の学者が男女均等を進めるための機運を生み出した。その機会を通じて、基本法に3条2項2文<sup>7</sup>が加わった。今までは、男女平等ということで終わっていたが、能動的立法を行うことにより、国が男女均等が進むような方策を採らなければならない、障害になるようなハードルを除去しなければならないとの項目が書き込まれた。

どういうときに基本法が改正されるかの3つ目として、全く新しい問題が浮上した場合が挙げられる。例えば、自然保護や環境保護の問題で、かつてローマクラブ<sup>8</sup>で取り上げられ、NGOも関わっていろいろなことをやってきたが、抜本的に解決するために国是として取り組むという意識がなかった。それを変えたのが基本法20a条として書き込まれた規定である<sup>9</sup>。ここで初めて国の任務として、生活基盤を守らなければならないとされた。

それに加えて動物保護も出てきた。愛護に反するような動物飼育業者に対抗する措置が可能となった。基本法の文言だけではそこまで導けないが、これを基に様々な立法をしていくことになる。立法に当たっては、基本法の規定により、国の任務であるとの正当性が得られることになる。

基本法は、原則的に、生きたものにしておく必要があり、変えなければならない

---

<sup>7</sup> 「国は、女性と男性の同権が現実的に達成されることを促進し、現に存する不利益の除去を目指す。」

<sup>8</sup> 1970年にローマで結成され、スイスに本部を置く民間団体。人口増加や環境破壊による資源の枯渇に警鐘を鳴らしたことで有名。

<sup>9</sup> 「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。」



のであれば変える。今までの約束事ではうまくいかない、もっといい方法があるということであれば、透明な形で明確に表しながら変えていくのがよい。解釈を変えて人々を動かしていくよりは、やり方としては、基本法を変える方がよいと思う。

**柳本団長** 貴国と我が国の憲法の相違点についてお伺いしたい。貴国の基本法は、非常に頻繁に改正されてきた。私どもがドイツ基本法の条文を読んで受ける印象は、条文の数が多く、それぞれの規定が非常に詳細である点である。このようなことから、基本法と通常法律との距離感が余りないように国民に受け止められているのではないかと思う。それが頻繁な改正にもつながっているのではないかと思うが、いかがか。

**キューナスト委員長** 憲法というのは、方向性を与えるものであって、根底にある価値や原則を決めるもので、これを実際に合ったものにしないと必ず問題が出る。例を挙げると、国民の経済活動への権利や所有権が書き込まれている<sup>10</sup>。これに対して、環境のことは言及されていなかった。ドイツ・ルール地方では炭鉱事業で、昔、洗濯物も黒くなるほど、空気も水も汚染されていた。これに対して、より良い技術を使えとかフィルターを付けろと義務付けることに対しては、炭鉱側の経済行為を行う権利や所有権が主張された。環境保護を基本法に書くことによって、それが国の目標として設定され、フィルターの義務付けや上限値を定めることが義務付けられることになる。立法府でその先の立法が行われ、それが合憲か違憲かを裁判所でチェックをしながら動いていくことになる。基本法にそのことが規定されているか否かは、先に進めていく上でのポイントとなる。

**柳本団長** ドイツの基本法の改正に対して否定的に捉えて質問したわけではない。日本の近代国家建設に当たって、ドイツの法制を参考にしてきたが、日本は憲法を70年間改正していない。ドイツについての関心に基づいての質問のつもりであり、決してドイツに対する否定的な思いでの質問をしたものではない。

明日は、カールスルーエで連邦憲法裁判所を訪れ、勉強するつもりである。

**キューナスト委員長** 連邦憲法裁判所は自信に満ちた機関である。ドイツは、大戦後、三権が批判監視しながらやってきた。それによって生まれた実りも多い。憲法裁判所から宿題が出ることも多く、データ保護について、情報の自己決定権を立法府として守らなければならないとされているが、このデジタルの時代にどうすればよいかは非常に難しい。最終的には、三権がお互い尊重し合ってやっている。

**柳本団長** 各議員から質問したいところであるが、時間もないので、今日は失礼する。貴重な時間をお使いいただき、感謝する。

---

<sup>10</sup> ドイツ連邦共和国基本法第12条、第14条





#### (4) ドイツ連邦参議院事務局（ミヒェル広報課長）

1月14日（水）14：45－16：00

（訪問先出席者）

・ サンドラ・ミヒェル（Dr. Sandra Michel (F)）ドイツ連邦参議院事務局広報課長

ミヒェル広報課長 ようこそ連邦参議院へ。私はサンドラ・ミヒェルである。各国との議会間関係の調整に携わっている。しかしながら、長年にわたって、司法の部局、それから両院協議会の仕事に携わっていた。



皆様をこうしてお迎えできて、大変光栄である。実はこの参議院同士の交流というのは盛んであり、私も連邦参議院は、1年半ほど前になるが、

当時のクレッチマン議長が貴国の参議院を訪問させていただいている。その時に小坂議員にもお会いしたようである。参議院の当時の平田議長とも面会を許された。

皆様方に、今日はドイツ連邦参議院がどんな機能・役割を持っているのかについてお話しする。それに対しては、最初に頂戴した質問状の内容を取り入れながら、できるだけ質問にお答えするような形でお話しし、皆様方から御質問を頂戴して議論できればと思う。

#### 【連邦参議院の位置付け】

ミヒェル課長 連邦参議院の位置付けであるが、これも基本法の中に、連邦機関として特別な役割を与えられている3つの機関のうちの1つに位置付けられている。それも取り分け州の代表が集まるところというふうになっている。

取り分け重要なのは、連邦レベルでの立法に関与することである。その関与の仕方もまた後で御説明するが、連邦議会と連邦参議院の両方が関与して連邦の立法が行われることになっている。

この連邦参議院の特殊性を1つ挙げると、こちらは連邦参議院であるので、連邦予算から資金を出してもらって機能するところでありながら、中に来ている人たちというのは、州の代表であるという点である。

そして、立法府、立法に関わる連邦参議院でありながら、派遣されてきている州

の代表者というのは、政府、つまり行政に携わっている人たちが、立法に携わるわけである。

ここまで御説明してお分かりいただけたかと思うが、三権分立が明確になされているだけではなく、それぞれの機関の中でまたいろいろと入り組んでいるということにもなる。いろいろなレベルで分立が行われている。

背景として御説明したいと思うのは、連邦と州の役割・任務がどういうふうに分けられているかという話である。

国が主権の下でやらなければならない任務というのは各国にあるが、その任務を負っているのは、ドイツでは連邦であり、16の州である。そして、州の方にも非常に強い権限がドイツでは与えられているということになる。

ドイツ基本法の中では、永久条項<sup>11</sup>と呼ばれているものがある。永久条項は触れることができない。これはたとえどれだけの賛成があっても、この基本法の条項を変えることは許されないというものである。その条項の1つが、この連邦制である。全員の賛成があっても、連邦があり、州があるというこの国の在り方、この組織を変えることはできない。連邦制度を変えることは絶対できない。

そして、同じように永久条項として書き込まれているのが、各州の代表が、あるいは各州が、連邦の立法に関与するということである。

どのような形で関与するかというのは、その時々事情によって変わっても構わない。そこまでは書き込まれていない。しかし、州が連邦の立法に関与しなければならないというところは永久条項で、これだけは変えられない。

### 【連邦と州の権限分配】

ミヒェル課長 それでは、どの任務をどのようにやるのか、分配についてお話しする。まず、基本的に言われているのが、基本法で別に規定を設けていない限り、あらゆることはまず州が行う、州の権限で行うということになる。

しかしながら、例外というか、連邦が立法するのだというカタログの条項が非常に多い。最終的には、ドイツで行われる立法の80パーセントから85パーセントくらいは連邦法の立法になる。

州は実際のところ何をするかというと、その連邦法を自分の州でうまく使えるように州法に落としとしていき、それを実践するというのが現在の形である。

連邦参議院としては、最終的には自分たちの州で実施しなければならないことになる連邦法を制定するに当たり、大きな影響力を行使することができる。いかなる

---

<sup>11</sup> 「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への原則的協力、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。」(基本法79条3項)。そこでは、人間の尊厳(基本法1条1項)、人権の信奉(基本法1条2項)、民主的・社会的連邦国家(基本法20条1項)、国民主権、民主主義(基本法20条2項)、三権分立(基本法20条2項)等が挙げられている。

連邦法といえども連邦参議院が全く関与せずに通るものはない。

御質問いただいたところで、傾向として、連邦の方の立法権限が広がっていき、州の方が狭まっていっているのかとあった。これは見方による。各州に話を聞いても、いろいろなことを言う人が出てくると思う。

一言でそのような御質問に対してお答えするのは非常に難しいが、恐らく傾向としては、少しずつ連邦権限の立法の方が多くなっていくということは確かにあると思うし、それはまた連邦議会、そして連邦政府が望んでいることだということにも考えられる。州のそれに対する見方を見てみると、恐らく、これをポジティブと見るか、ネガティブと見るか、という意見は異なってくると思う。簡単に言ってしまうと、貧しい、余りお金のない州というのは、連邦がしてくれるのであれば連邦が立法した方がいい、自分たちでは余り立法したくないと言うであろうし、裕福な州は、また別のことを言うであろう。

今から 10 年くらい前のことであつたが、立法の手續に関する改革をしたことがある。そんなに大きな改革ではなかつたが、なぜそんな改革が必要になつたかという、その当時の状況としては、連邦は非常に大きな立法の権限を持っていた。連邦に権限があるにもかかわらず、その当時は連邦参議院が大変に強力であつて、連邦が出してくる立法の草案の 60 パーセントくらいを連邦参議院がブロックしてしまう、拒否権を使いこれを立法させないという状況にあつた。そのような余り良くない状況というのを改善しようということで、その立法権限のシフトを含む改革が行われた。

それまで州の立法権限であつたところがどんどん連邦の立法権限に移行していったという背景があつたので、それをまた州の方へ戻す、あるいは新たに州が立法することで、専ら州の権限で立法を行うということ、その改革によって明確化したということになる。どういう分野の権限がシフトされたか少し例を申し上げると、行刑に関する規定は専ら州が行うということ、それからドイツには閉店法というのがあるが、店の開店時間の設定に関しては、連邦ではなく、今度は州が行うべしというような分野について州への移行があつた。その代わりに、今まで非常に強大であつた連邦参議院の力、権限というのを少し委譲しなければならなくなつたわけである。どういうことかということ、ドイツでは、連邦参議院が同意しなければ立法ができないものと、連邦参議院が異議を申し立てられるけれども最終的には連邦が覆すことができる立法というのがある。その同意立法と異議立法の幅をシフトしたわけである。つまり、余り連邦参議院がブロックを掛けて拒否権を発動して立法ができなくなるようなことがないように、同意立法が少なくなり異議立法が増えたということである。

では、州は権限が広がることを手放しで喜んでいるかということとそうではない。そ

の1つの例が、現在、非常に議論され、ホットな話題になっている州間の財政調整である。これは、州間の格差をできるだけ均等化するためのメカニズムであるが、このままではやっていけないということで、もっと各州に自分たちでできる裁量の権限を増やそうではないかという意見がある。例えば、今まではドイツでは所得税というのは全国民に一律に掛かっていたわけである。それを今度は一律に掛かる分プラス各州で自らが決める所得税率をそこにプラスアルファしてはどうかという意見が出ている。ただし、州の中にはこれに大賛成という州と大反対という州がある。大反対という州はもちろん脆弱な州であって、そういうことをしても自分たちにはちっとも得にはならないということである。そのように反対しているという状況があり、必ずしも自分たちの権限で税率を決められるということが喜ばしいとは思わない州もあるということである。

### 【連邦参議院の構成】

ミヒェル課長 それでは、連邦参議院の構成、連邦参議院がどういうふうに機能しているかという話に移る。69票<sup>12</sup>ということ、議場の案内でお聞きになったと思うが、その69という数字が「69人」とは言えないということが御理解いただけたと思う。その定数は選挙されて出てくる人たちの数を指すものではないということも理解いただけたと思う。実際的にどのように活動するかということの説明する。まず、各州の政府の閣僚の中で、連邦参議院に自州の代表として送られる人たちの正式名簿ができる。それ以外の政府の人たちというのは名簿記載者のサブということになる。

第二院というと少し語弊があるかもしれないが、2つ目の院をどういう組織にしようかということで、連邦参議院を作った人たちはいろいろ考え、議論もなされた。その当時出ていたのは、例えば、上院という制度を採ってみようという声もあったが、結局のところ、今の連邦参議院の形になった。どうしてこういう形を採ったかという背景の1つを説明する。まず、連邦が立法する、その立法されたものを州が施行しなければならない。実施するのは州である。その実施している間に、行政として非常にその法律には問題があったり、分かりにくいということが出てくるのが予想される。それを変えるとか、解消するとか、新しい法律を作るに当たり、自分たちの経験を連邦参議院を通じて連邦立法に流していくことができるのが、この形であると考えられたからである。もう1つは、州をどういうふうに連邦制度の中で代表させるのがよいのか、ということを考えてわけである。上院議員という形を採っている国もあるが、そうではなくて、やはり1つの州を代表するのは、そこで選ばれたその州の政府の人たちに代表してもらうのが一番いいのではないのかと

---

<sup>12</sup> 連邦参議院の全表決数。

いう判断があった。

### 【各州の表決権】

**ミヒェル課長** これもお聞きになったと思うが、州の人口の規模によって投票数が違う。各州の持っている表決時の票の数が違う。それから各州に与えられている票はブロックでもって束にして一緒に同じように投じられなければならない。6票あるからといって、3票はイエス、3票はノーということはできないわけである。

ここにやはり非常に大きな特殊性がある。連邦議会、つまり日本の衆議院に当たる連邦議会に議席を置く議員というのは、自分の個人の良心に基づいて投票するわけであるが、連邦参議院は違う。連邦参議院を構成している州の代表は、各州の意向を指示として受け取ってそのとおりに票を投じることになる。

本会議場に行くと、連邦参議院での採決がある場合には投票者というのが各州で決まっている。首相の隣に座っている人であるが、その人がまとめて挙手することで、その州が持っているのが4票なら4票、6票なら6票を1人の挙手をもって行われる。

**吉良議員** 票が割れることはないのか。

**ミヒェル課長** 確かにそれが割れることは考えられるが、それは禁止されている。分けてはいけないと言われているにもかかわらず、1度だけあった。今から10年くらい前のことだったと思うが、これは、移民に関する立法、私が覚えている限りそうであるが、ある州がどういう態度に出るかで、その立法ができるかできないか、非常にセンシティブなところだったわけである。この州がどう出るかということが非常に注目の的であった。この州は連立していて、州の首相と内務大臣が違う政党所属だった。この人たち2人が出てきて、議決する時になって、何々州はどうかと聞かれた時に、州の首相が「賛成」、内務大臣が「反対」と一緒に言った。その時に、連邦参議院は、分かれているから駄目だという判断をしなかった。議長がそこで州の首相がイエスと言っているのだからこれはイエスとみなすということで、州の首相のイエス分が全部その州のイエス分になって、それが通ってしまったわけである。それに対し、基本法で1つの州が割れている場合は駄目だと言っている<sup>13</sup>との異議が出た。本当に議長のような判断でよいのかどうかというのが憲法裁判所で争われ、そこでは駄目だということになった<sup>14</sup>。これは割れているので、手続上瑕疵があったので、そのようなことは認めてはならない、もう1回やり直しということで、全く別の立法の手続が始まるという状況になった。

---

<sup>13</sup> ドイツ連邦基本法第51条第3項

<sup>14</sup> 2002年12月18日に連邦憲法裁判所が、同年6月に公布された移住法につき、連邦参議院における議決手続に瑕疵があることを理由に、違憲無効とする判決を行った。

小坂議員 結局無効だったのか。

ミヒェル課長 憲法裁判所が無効にしたわけである。というのは、一旦立法されてしまった法律を覆すことができるのは連邦憲法裁判所だけだからである。

小坂議員 各州の投票数が人口比で決められているが、人口移動によって構成が変わったときには、トータルの票はそのままで、その州だけが変わるのか、それとも全体的に、日本の国勢調査による場合のような全体的な調整が行われるのか。

ミヒェル課長 基本的には1つの州で大きく人口が増減した場合にはその州だけが変わる。例えば、何年前だったか覚えていないが、大々的な国勢調査ではなくて、その地域に住んでいる人たちの数を数えるという統計でいいのだが、ヘッセン州が600万人というハードルを超えたか超えないか、前は下だったが、それが超えた。そこで、投票数が5票になった。ヘッセン州だけが5票というように動いた。しかし、その後、また、割と最近のことであるが、統計があって、ヘッセン州は今度は人口が減ったので、もしかしら次の統計を取ったときには、600万人を超えていないかもしれない。そうすると、また戻されるかもしれないということをヘッセンの人たちは危惧したが、これは統計を取ったらうまく600万人にギリギリ乗っていたので、5票のままだったということである。

小坂議員 今、票数のトータルは69か。

ミヒェル課長 そうである。

小坂議員 1票増えるだけで、68から69になったのか。

ミヒェル課長 ヘッセン州の出来事があったのは東西再統一で新連邦州が入ってくる前のことだったと思う。したがって、数が今とは全然違っていた。新連邦州が入ってきて今69になったというところである。

小坂議員 投票数を人口比例で配分する点において、3からマキシмум6ということは2倍以内の較差である。そうすると、最大の州と最小の州の人口比は2倍以内なのか。3票から6票までしかバリエーションがないが、最低人口の州と最大人口の州の比は2倍以内に収まるのか。

ミヒェル課長 そういうことではない。実は、一番小さいブレーメン市州は50万人の人口である。一番大きいノルトライン＝ヴェストファーレン州は1,700万人である。それなのに、片方は3票、片方は6票ということである。

小坂議員 全然人口に比例していないのではないか。

ミヒェル課長 比例していない。それは、比例しないということを元々意図してそ





ういうふうにした。この連邦参議院の構成を決める時に、どのように各州からこちらに来てもらって、どのように扱おうかということ考えた。その時にどの州も同じように同等に扱い、各州に1票ずつしか与えないという意見もあった。そうではなくて、規模によって与えるという意見も出てきた。妥協案として出されたのが、今のような形だということになる。というのは、本当に一人一人の国民の数、住民の数に沿った形での比例にしてしまうと、大きなところが小さいところを蹂躪してしまうというか、大きなところの意見だけが通って、小さい州の意見が絶対通らないということになる。それを避けるために今のような形となった。

**小坂議員** そのような大ざっぱなやり方をしながら、600万を超えるか超えないかで1票の差を変えるというのもおかしな話である。

**ミヒェル課長** 基本法の中に書き込まれていることである<sup>15</sup>。人口数が200万人、600万人、700万人というところで線が引かれていて、どこにその州が当てはまっているのかによって、票数が違う。例えば、600万人のところから650万人になったからといって、1票増えるというわけではないということである。外から御覧になると大変一貫性がないと思われるかもしれないが、私の知る限り、各州の代表者の中でそれについて文句を言う人の声を聞いたことはない。

#### 【州の指示と表決の関係】

**ミヒェル課長** ほかにこの点に関して御質問がなければ、議決の際の各州の指示の渡し方についてお話ししたい。先ほど、州の首相と内務大臣の意見が違った例を申し上げたが、その時のことを思い出していただきたいと思う。そこで最終的に明らかになったのは、首相が言っているから首相の声の方を各州の声として取るということではないと連邦憲法裁判所も言っているわけである。各州は全部1つの声でもって意見を表示するように事前に決めておきなさい、1つの声でもって投票しなければならないと決められている。なので、連邦参議院で採決をするということが分かっているときは、閣議でもって政府内の意思の統一を図らなければならないということになる。

どういうふうに各州で閣議でもって決めるか、大ざっぱに言うと、専門性による妥協と政治的な妥協を図ることが非常に重要になるわけである。専門性による妥協を図るとなると、例えばよく意見がぶつかるのが環境を重視するのか、経済を重視するのかである。環境大臣と経済大臣がやり合って、そこで何とか妥協してもらって、1つの声として州政府が話をまとめていかなければならない。政治的な妥協というのは、ほとんどの州が今は連立政権を採っているから、自分たちの中央の政党が言っていることをそのまま通せるかということと、通せないことが多い。そこで、や

---

<sup>15</sup> ドイツ連邦基本法第51条第2項



はり妥協を図ってもらわなければいけない、その2つの妥協である。

その指示があったにもかかわらず、それに反対の票を投じた場合にはどうなるのか、という御質問があった。まず、その1つの州の票が一律にまとまって出てきている限り、それがどのような指示にのっとったものであるかということは、投票されてしまえば、連邦参議院の側から見るとどうでもいい。とにかく1つの声で意思表示されれば、それで有効ということである。大抵の場合、1人が出てきて挙手をするということになり、この人が大抵の場合は指示に従っているが、何らかの理由で指示に従わなかった場合、この人は州に帰って糾弾されるということにはなるだろうけれども。

**小坂議員** 有効は有効であるのか。

**ミヒェル課長** 1つのまとまった投票であれば、全く問題ない。

**小坂議員** それはある意味で、議論を反映して最終的に意見を変えられるということにもなるのではないか。要するに、現場にいる人はみんなの意見を聞いて最終判断をする。指示を出した方は遠隔地にいるので、その議論に参加していないから先に出した指示を変えることはできないが、現場にいる人間はみんなの意見を聞いたならば、州の指示に従うよりは変えた方がいいという判断もあり得るわけで、そういう意味では民主主義としてはそちらの方がむしろいいような気がする。

**ミヒェル課長** 実際、そのような確定的な、こういうふうに投票しなさいというように決められた指示が出てくるものと、かなりフリーハンドにしておくものがある。各州の方で、連邦参議院で議論をして、そこに行っている州の代表何人かで話をして決めなさいということもある。そうすると、採決する直前になって皆で話し合っただけで決めるということになる。

連邦参議院は、事務的なことをきっちりやるところで、本会議は大抵の場合は、金曜日に行われることになっている。その前の水曜日には、各州の調整官、シエルパの集まる会議というのがある。そこで、まだ、態度を決めていない州の様子を探ったり、あるいは友好的な州、つまり同じような政治的な勢力関係を持っている州の出方を見たり、どうであるか、大体こうなるのではないかというような感触を得るといのが水曜日になっている。

#### 【連邦参議院の委員会】

**吉良議員** 日本と同じように、連邦議会には委員会がある。予算委員会であったり司法であったり、それは連邦参議院の場合にはないのか。

**ミヒェル課長** ある。州の数は16であるが、それとは関係なく委員会の数も16ある。ここでは、各州に1票ずつ与えられている。そこに名を連ねる、例えば司法委員会にある州から出ている司法大臣が社民党の人だったとする。その場合には、その人の州では連立していたとしても、社民党の司法大臣が司法委員会に出ている場

合には、連立しているパートナーのことを考える必要はない。自分のしたいようにできる。

**吉良議員** それで、本会議に行くのと州の代表として投票するのか。

**ミヒェル課長** 本会議に行くのと、連立している人たちのことも考えた上で、その人が投票する人であれば、投票するわけである。

州政府が連立をする、連立の協約を作るというときになって、連邦参議院に行った場合に、私たち、この党とこの党と連立しているけれども、意見の一致が見られなかった場合には棄権とするというような条項を入れておく協約もある。

### 【連邦参議院の権能】

**吉良議員** 元に戻るが、最初の方の連邦参議院の位置付けの問題のところ、要するに州の権限を拡大する一方で、連邦参議院での拒否権というか、ブロック権は縮小していったという話があったが、それについて州の権限の話はいろいろあったが、連邦参議院において州の権限が縮小していることについて、各州はどのように認識しているのかということ、それが結局、先ほど最初に話があった三権分立を複雑化して、民主主義をいかすということに対してマイナスに働くということはあるのかどうか、そういう議論があったのか。

**ミヒェル課長** それでは、1つ目の御質問のところから。確かに連邦参議院がブロックできる可能性というのは減ったわけであるが、それと同時に、州法の権限に移行したところが非常に多くなったわけである。今までは、連邦の口出しがあったところを、州だけで決めることができる州立法の権限に移行したところがあったから、これも妥協の産物であった。しかし、これは委員会が作られて、どのように改革しようかということを考えて、バランスを考えた上で2年くらい掛けてゆっくりと行われた議論だった。最終的には良い妥協になったと皆が考えていると思う。

そして、三権分立ということから良くないという声があったかという質問であるが、このように連邦参議院の力が弱くなったといっても、連邦参議院の立法への関与そのものの力が非常に緩くなったとかそういうことではない。必ず同意がないと、連邦参議院の同意がないと発効しない立法、立法できないもの、元々立法できない種類の立法もあるし、それから異議立法といって、まず連邦議会の方から出てきた草案に対して連邦参議院で異議があれば申し立てる、異議があれば、両院協議会において、連邦参議院と連邦議会とで協議が行われ、妥協を促す、その形に全く変わりはないわけである。であるので、立法府としての機能というのはそのまま受け継がれたわけで、私の知る限り三権分立という面から見てこれをよろしくないという声が聞かれたことはない。

**柳本団長** 伺ったお話は参考にさせていただく。感謝申し上げます。



## (5) ドイツ連邦憲法裁判所（フーバー裁判官）

1月15日（木）13：15－14：30

（訪問先出席者）

- ・ペーター・M・フーバー（Prof. Dr. Peter M. Huber (M)）ドイツ連邦憲法裁判所  
裁判官

**フーバー連邦憲法裁判所裁判官** ようこそおいでいただいた。光栄である。昨年東京に伺い、最高裁判所を訪問した。最高裁判事にお会いし、日独共通の関心の高いテーマについて講演する機会を得た。

本来の仕事はミュンヘン大学で教授をしていた。2名の日本人の博士課程の学生の論文を見ている。

**柳本団長** 本日は、フーバー連邦憲法裁判所裁判官にお目に掛かることができ、大変うれしく思う。お忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただいたことに感謝する。



私どもは、貴国ドイツの憲法事情及び憲法改正の動向を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。憲法裁判所を訪問したのは、本派遣団の最大の目的の1つでもある。

私どもが抱いている関心事は、我が国には設けられていない憲法裁判所の組織、運営についてであり、最初に簡単に御説明を頂いた後、私どもが疑問に感じている点について、質問させていただきたい。

### 【ドイツ司法の歴史】

**フーバー裁判官** 全般に関わる説明をする。ドイツ国外から見ると、権力の強い組織であることに驚かれる方がいる。憲法裁判所は、ドイツの政治ないしはヨーロッパの政治にも影響を与えている。それは、組織として与えられているものから生じた結果である。

ヨーロッパの他の国と違って、中世以降、政治的紛争を司法が解決するという経緯がある。理由は2つある。神聖ローマ帝国以来、ドイツは連邦制が強かったため、

ガバナンスが複雑で、それをコントロールするのが非常に困難であった。当時から裁判所がヴェッツラー<sup>16</sup>とウイーンの2箇所<sup>16</sup>に設けられており、皇帝、選帝侯、自由都市等のバランスを取る役割を果たしていた。それはフランス、イギリス、スペインから見ると想像の付かない状況であったが、連邦制では、審判のような存在が必要という状況だった。それが背景である。

2つ目の背景として、19世紀に君主制に対して市民の力が増し、対立が激化してきた。市民革命もその時代に当たるが、ドイツでは市民が完全に君主制を崩壊させるに至らず、革命に失敗した。そこで生まれたのは歴史的妥協で、君主の主権を維持しながらコントロールする法律、司法が設けられた。君主の主権に枠を設けるもので、今の世界各地の司法制度の前身とも言える。それは民主化運動に失敗した結果でもある。

伝統にかかわらず、それを無視したのがナチで、ヒトラー独裁の時代があった。その反省から、戦後、法治国家体制を強化し、改善させる努力がなされ、1945年から1990年の間は、法治国家を完璧にさせることに特化させる時代であった。基本法に法律を従わせるということで、それが憲法裁判所が設立されるに至った理由である。立法機関が基本法にのっとりた立法を行うかに集中して2つの裁判所が参考とされた。1920年のオーストリア憲法裁判所とアメリカの最高裁判所である。ドイツはその中間に位置している。

憲法裁判所が設立された当時、役割は明確だったわけではない。1951年当時、ドイツ政府は、司法省の下に憲法裁判所を置こうとした。それに裁判官が反発し、1952年に基本法にあるいろいろな条項を集め、独立した組織であるべきとした。それが基本法の求めるところであるとした。それらの結果、今日では、大統領や連邦議会と同様の力を持つ独立した機関になっている。間に省庁は入らず、予算を組み、儀典上でも長官は他の国家の代表と同じ位置付けとなっている。

### 【憲法裁判所の役割】

**フーバー裁判官** 憲法裁判所の管轄範囲は広く、大きな役割を担っている。政治的問題で憲法裁判所に持ち込まれないものはまれである。基本法93条に規定されているとおりで、その中でも重要なものは、93条1項4a号の規定<sup>17</sup>で憲法異議が導入され、いかなる国民も持ち込める。憲法裁判所は、議会や政府が憲法に反していないかを監視しており、年間7,800件の事案を処理している。

憲法裁判所の行っていることの内容は、管轄の範囲を拡大解釈していると見るこ

<sup>16</sup> ドイツ中西部ヘッセン州にある都市。神聖ローマ帝国時代、自由帝国都市としての地位を認められていた。

<sup>17</sup> 「各人が、公権力によって自己の基本権の一つ、または、第20条第4項、第33条、第38条、第101条、第103条および第104条に含まれている諸権利の一つを侵害されている、とする主張をもって提起することのできる憲法訴願〔憲法異議〕について」

ともできる。

その1つは「憲法化」と言われるもので、基本法1条3項<sup>18</sup>で国家の行動や立法機関を基本法に準拠させるというくだりがあるが、帝国時代から存在する各種法律も基本法にのっとって解釈し直し、基本権が侵害されていないかを見ることになる。その中で、1958年に有名な判決が下され、市民法についても基本法の解釈に当てはめて解釈する。そのような解釈の仕方に対しては、下級裁判所には憲法裁判所の下に付くことに抵抗もあった。1959年に、憲法と行政法を照らし合わせ、警察法でも建築法でも、基本権が侵害されないような役割が当てがわれた。刑法も同様に、自由刑を科すに当たって、刑法が不当に使われていないか、コントロールできるようになっている。1871年にできた刑法は、憲法裁判所や基本法ができたことで解釈が変わってきたと言える。

2つ目の点を挙げると、90年代以降、ヨーロッパの統合やドイツ統一の中で民主化が重視されてきた。基本法38条<sup>19</sup>にもあるが、ドイツ国民は強い選挙権を有している。自由選挙、秘密選挙、直接選挙であるが、それに含まれるものに、民主化プロセスの1つの権利として、政治の方向性を決めていく権利があると言われている。

連邦議会の役割に関して一定の範囲でEUに主権委譲するとか、借金をしすぎてまともな政治ができないとか、国際機関によって議会の権利が侵害されるようなことがあれば、基本法に照らして違憲であるだけでなく、国民の選挙権の侵害としても捉えられる。それは、ドイツでは由々しき問題と考えられ、EUに関しても様々な条約等の決断が下されているが、市民の選挙権が侵害されているとの解釈が可能である。内務大臣の経験から言っても、その解釈は心地良いものではない。自分の政治的判断に不安が残る部分があるので嫌であるが、25年前から憲法裁判所の判断として固まっている。

市民の間でどのように見られているか、アンケートの結果は憲法裁判所は91パーセント信頼できるとするものである。大統領は60パーセント、政府は50パーセント、連邦議会は45パーセントである。これを見ても、憲法裁判所に対する信頼度の高さが分かる。

三権分立のバランスをどうするかは、常に意識しなければならない。

### 【違憲審査の実態】

フーバー裁判官 抽象的規範統制はそれほど頻繁に行われるものではない。日常業

<sup>18</sup> 「以下の基本権は、直接に適用される法として、立法、執行権および裁判を拘束する。」

<sup>19</sup> 「ドイツ連邦議会の議員は、普通・直接・自由・平等および秘密の選挙によって選挙する。議員は全国民の代表であって、委任および指図に拘束されることはなく、自己の良心のみに従う。」(基本法38条1項)「18歳に達した者は、選挙権を有し、成年になる年齢に達した者〔＝18歳〕は、被選挙権を有する。」(基本法38条2項)

務としても大きなウェイトを占めるものではない。市民による憲法異議は、現実には少ない。補完性の原則により、憲法裁判所に持ち込まれるのは最終手段である。他の手段でらちがあかない場合の最終手段である。そこで持ち込めたとしても、事件性がない、何も起きていない、事態を予測できるだけの資料がない、効果を計り知れない場合には、資料が出るまで待つというのが一般的である。専門法廷に既に事案が係属していて、それについて憲法裁判所が判断を下すという事例の方が圧倒的に多い。

抽象的規範統制でも、予知を図ることは立法機関であり、憲法裁判所はそれを基本的に尊重する。その上でどのような影響を及ぼすか様子を見、その効果を発揮しているかについて、予測が当たっていない場合には、改善を促すこともある。

申立ては、違憲を理由とするものばかりではなく、政治的な反対にすぎないと判断することもある。

もう1点。憲法裁判所が数多くの法律を無効としているとのイメージは、必ずしも正しくない。日本では、違憲判決は5件と多くないが<sup>20</sup>、64年で10万以上の法律ができていの中で700件から800件ということは多くない。フランスでは5年でそのドイツの64年間の数に達している。思っているよりは革命的な精神があるわけではない。一般的な話をすると、メディアで大きく取り上げられるので、それが記憶に残ることでもあるのだろう。

質問の中に、条件が整っていない中でどのように判断を下すのかというものがあつたが、例えば立法がある程度予測を立てて、今後どうなるか分からないというものがあるが、立法機関の役割は、立法後の状況を注視していくということであり、それを超えるような事態になると、どうするのが立法機関に課せられた任務である。

難しい案件が2年前にあつた。刑事訴訟法の合意制度である。裁判官と被告人の弁護士があらかじめ刑を調整することについて、刑法や刑事訴訟法の原則に反することでありながら、5年前に一定の条件の下で容認するとの法律が作られた。ところが、そのとおりに運用されていないという実態があり、そこで各法廷は、その法律を拘束力のあるものとしてではなく、1つのオプションとして位置付ける解釈をしていた。現場で役に立たないというだけでは違憲とはならないが、憲法裁判所は、長らく放置されると基本法に反することになると判断した。そこで、今後も状況を注視するように立法機関に対して判決を下したが、それでも動きが見られないと違憲判断をすることになる。そのような形で注視するよう求めることによって、違憲判決を下すことを避けられる。

---

<sup>20</sup> 実際には、法令違憲の判決は9件である（平成27年3月現在）。同一の条項について同じ理由で違憲決定が複数回なされたものもあるが、それはまとめて1件としてカウントしている。

違憲だと、無効判断を下すのが一般的であるが、期限を設けて改善要求をすることもある。相容れない部分について改定・修正することを要請する。その期限まではその法律はそのまま有効であったり、すぐに改善が必要な場合には、仮に裁判所が改定したバージョンで有効性を持つことになる。

立法機関は民主的に選ばれた国民の代表であるので、憲法裁判所はそれを尊重する。ドイツには、アメリカのようなポリティカル・クエスチョン・ドクトリン<sup>21</sup>のようなものはない。ドイツでは、政治色の強い判断を下すことは裁判官も嫌がる。境界線は、法律で定められているか否かである。基本法に規定があれば憲法裁判所の範疇であるが、基本法は枠組みを提示するもので、それをどのように実施するかは政治家が自由に判断できることである。予測に関してやチェック機能等、多少のゆとりがあるので、政治に直接介入しないように心掛けている。最近の欧州中央銀行のEUに対する介入についても、裁判官によって意見が分かれる。

最後に、立法機関の不作为に対しては、理論上、そのようなことは考えられるが、現実問題としては、そのようなことは起きない。やらなければならない状況で立法機関がそれをしないということは、これまでにない。

### 【憲法裁判所の裁判官】

**フーバー裁判官** 裁判官は、連邦議会、連邦参議院で半分ずつ選出され、政党間のバランスも図られている。私自身、政党に属しているが、ここでの日常業務の中では、政党所属のことは頭にない。

### 【EUとの関係】

**金子副団長** 欧州中央銀行の政策の話が出てきた。特に、欧州の中の他国の国債を買うことについての判断が近く下されると聞いた。ドイツの裁判所の判断を経て判断されたとのことだが、どういう形での審査の仕方をしたのか。また、この問題についてのフーバーさんの意見を聴きたい。

**フーバー裁判官** まだ終結しておらず、今後、ドイツ憲法裁判所の判断がドイツの姿勢に影響を及ぼすことになる。欧州中央銀行は、18か国の中央銀行であり、EUの構造としては、どの主権を各国にとどめ、どれをEUに移すのかがはっきりしている。経済政策は各国の主権の範囲に含まれ、金融政策は欧州中央銀行に集約されているので、欧州中央銀行が介入できる分野とそうでない分野が分かれている。金融危機以降、欧州中央銀行が進めてきたものの中に欧州安定化メカニズム<sup>22</sup>があるが、本来は経済政策である。欧州中央銀行の独立性も、自分で自分の管轄範囲を定

<sup>21</sup> 政治問題の法理。高度の政治性を持った国家の行為については裁判所の審査権の範囲外であるとされる理論。我が国では、「統治行為論」の語が用いられる。

<sup>22</sup> ユーロ圏加盟国のための金融支援機関。財政危機によって市場での資金調達に苦慮しているユーロ圏加盟国に対して金融支援を行い、欧州の金融市場の安定を保つことを目的として設立された。



めるところまで行ってはならない。判断すべきでない範囲で動こうとしているのであれば、いかななものかということになる。今話題になっている国債購入や各国の分配を変えるという内容などは、EU諸国の格差を埋めるという政策であるが、それは各国政府が行うべきである。民主的コントロール機関に属さない欧州中央銀行が出る幕ではないとして、ドイツも注視していく必要がある。

### 【基本権の救済手段】

**吉良議員** ドイツで基本法改正が多い中、関心があるのは、憲法裁判所がどのような役割を果たすのかという点にある。絶対に改正できない永久条項は、人権侵害が生じないための工夫か。

立法過程の抽象的違憲審査を行うことはほとんどないとのことだったが、市民が違憲と思った場合に憲法異議の方法しかないのか。

**フーバー裁判官** 基本法 79 条 3 項に永久条項の規定があり、改正されないようにされている。実際に基本法の基本的な部分についての改正は過去 2 回しかなかった。60 年台の通信に関するもの、90 年台の庇護権に関する改正だった。永久条項の存在は、市民の権利を保護する上で重要である。新しい改正の際には、この永久条項に触れないかどうかの確認をする必要がある。

直接市民が異議を申し立てる手段としては、憲法異議だけであるが、具体的規範統制の中でも可能である。

違憲な立法は起こりにくい。基本法改正は議会での 3 分の 2 の賛成が必要であり、政党の分布は両院で異なる。しかし 59 回は多いと私も思う。バイエルン州では、3 分の 2 でかつ市民投票が必要であり、11 回の改正しかない。

### 【小法廷の役割分担】

**小坂議員** 第 1 小法廷と第 2 小法廷の違いは何か。

**フーバー裁判官** 第 1 小法廷は基本権を扱うケースがほとんどで、第 2 小法廷は、機関争訟や連邦と州の間の争訟、刑法にまつわるものも扱っている。第 1 小法廷は憲法異議を扱うため量が多い。個人を守る案件が集中している。それに対して、第 2 小法廷は税制に関するもの等、政治色がそれなりにあるものが扱われている。

**柳本団長** 本日は、お忙しい中、貴重なお話を聞かせていただき、感謝申し上げます。今後の参考にしたい。



イ タ リ ア



## (1) イタリア憲法裁判所（ラッタンツィ副長官）

1月16日（金）10：00－10：40

（訪問先出席者）

・ ジョルジョ・ラッタンツィ（Mr. Giorgio Lattanzi）イタリア憲法裁判所副長官

柳本団長 本日は、憲法裁判所副長官にお目に掛かることができ、大変うれしく思う。お忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただいたことに対し、心より御礼申し上げます。

私どもは、貴国イタリアの憲法事情及び憲法改正の動向を調査するため、参議院



より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

私どもが抱いている関心事は、我が国には設けられていない憲法裁判所の組織、運営についてであり、最初に簡単に説明していただいた後、私どもが疑問に感じている点について、質問させていただき

たい。よろしく願います。

ラッタンツィ副長官 本日は皆様を憲法裁判所に御招待できて大変光栄に思っている。憲法に関わる事項に関心を持っていることを有り難く思う。

皆様からの質問に可能な限り答えていきたいと思う。

まず、初めに憲法及び憲法裁判所について順次説明させていただく。もし時間が許せば、我々の方からも日本の憲法の状況について説明を聴かせていただければ幸いに思う。

### 【イタリア憲法】

ラッタンツィ副長官 まず、初めに憲法の仕組みについて憲法裁判所に関わる部分を説明させていただく。

イタリア憲法は1948年に成立し、戦後間もなくファシズム政権の崩壊とともに制定された。民主主義を再びイタリアに取り戻すという目的を持ってこのシステムが構築された。

今申し上げたファシスト政権の経緯もあり、イタリア憲法は非常な硬性憲法である。したがって、簡単には改正できない。通常の一般の法律では改正できないと定めている。改正手続では、議会での特別多数での賛成票を必要としている。さらに、改正に伴う手続も複雑なものとなっている。

また、立法上の措置として、一般法が憲法と抵触しないということを重要なポイントとして掲げている。したがって、憲法裁判所は一般法といかに両立していくか、うまく調和を取っていくかに主眼を置いている。

### 【憲法裁判所の構成】

**ラッタンツィ副長官** 憲法裁判所の判事は法律上で定められた職務であり、憲法で定められた義務を守らなければならない。

同時に、憲法裁判所は法律の違憲性を審査する立場にあり、憲法に反する法律を適用することを制限する役割を担っている。

憲法裁判所は 15 名の判事から構成されている。15 名は次のとおり区分されている。まず、15 人のうち 5 名は大統領が任命する判事となる。次の 5 名は議会で選出される。最後の 5 名は最高司法機関、すなわち、破毀院<sup>23</sup>、国务院<sup>24</sup>、会計検査院<sup>25</sup>の 3 つの機関が 5 名を選出する。計 15 名という構成になっている。

憲法裁判所の判事の要件であるが、20 年以上の実務経験を積んだ弁護士、法学を専門とする大学教授から選出される。

憲法裁判所は 1948 年に制定された憲法で規定されているが、すぐに設立されたわけではない。というのも、実際に、憲法裁判所を設立するための整備が必要だったからである。このための法律が制定されたのが 1955 年、実際に憲法裁判所が設立され、機能し始めたのは 1956 年である。

### 【憲法裁判所の機能】

**ラッタンツィ副長官** 憲法裁判所の機能に移るが、1 つ目は憲法と法律の適合性を審査する。2 つ目の機能であるが、権限争議、国の機関同士、例えば、司法と立法の間の権限争議を審査する。

2 つ目について具体的な例を述べさせていただく。最もよく憲法裁判所に寄せられる問題として、国会議員の免責特権がある。具体的には、国会議員は国会の場で述べた発言に対して責任を問われない。この件について憲法裁判所に疑義が提出されることがある。議会は国会議員の免責特権を主張するが、司法裁判所がこれを否

---

<sup>23</sup> 最高の司法裁判機関。日本の最高裁判所に当たる。

<sup>24</sup> 「国务院は、法律・行政上の諮問機関であり、行政における正義の擁護機関である。」(憲法 100 条 1 項)

<sup>25</sup> 「会計院は、政府の行為について適法性の事前統制を行い、国の予算の執行について事後的な検査を行う。会計院は、法律が定める場合および形式において、国が経常的に補助する団体の財政管理の検査に参加する。会計院は検査結果を両議院に直接報告する。」(憲法 100 条 2 項)

定し、それにより憲法裁判所に寄せられるということがある。この免責特権に関する争議というものが、議会が正しいか、それとも司法の考えが正しいかということについて憲法裁判所に付託されることが増えている。

憲法裁判所は州の間の権限の争議、また、国と州の間の権限の争議も扱っている。

また、国民投票の要求が認められるか、その適法性についても審査する。ちょうど数日前に1つの事例があった。

もう1つの機能として、共和国大統領が犯した罪に対する弾劾、審査を行うことがある。

### 【違憲審査権】

**ラッタンツィ副長官** 幾つか憲法裁判所について御紹介したが、最も主要な機能としては法律と憲法が抵触しないか、合憲性の審査、これが主要な業務となっている。

憲法裁判所に法律の合憲性を求めることについては、2つの分類がある。1つ目は具体的違憲訴訟である。実際に争われている訴訟に関しての合憲性を審査するというものである。もう1つは、抽象的違憲審査である。具体的な事件にかかわらず、合憲性を審査するというものである。国と地方それぞれが定める法律、あるいは司法について合憲性の審査を行うということである。

それ以外については、実際の訴訟を通して合憲性の審査が認められる。通常の裁判所がある訴訟について判断をする際に、その法律が違憲だと感じた場合に、その法律を使って判決を出したくない。そうした場合に、憲法裁判所にケースが持ち込まれる。その場合、裁判官はいかなる理由で当該法律が違憲であるか理由を述べる必要がある。イタリアでは一般国民が憲法裁判所に合憲性に対して疑義を提起するということが不可能である。司法裁判所の裁判官が法律についての合憲性を判断し、その上で憲法裁判所に審査を求めるというプロセスになる。

このルールは有利な点、不都合な点の両方がある。不都合な点としては、裁判官の側が違憲性を唱えない限り、憲法裁判所は判断するすべがない点である。

したがって、何年も前に成立した法律に司法裁判所が違憲性を唱えることが生じ得る。これは、先ほども申し上げたが、市民や政治団体が違憲性の判断を求めることができないということによる。したがって、違憲と感じたものでも絶えず裁判官による判断が求められるということとなる。市民が合憲性について疑義を持った場合でも、裁判官のアクションがなければこれを提起できないということになる。

次に有利な点としては、裁判官のみが合憲性審査を求めることはフィルターの機能となっている。つまり、全ての法律が無作為に持ち込まれるということはない。この点がアドバンテージの部分である。

憲法裁判所では、全ての判事が合意して物事を決める。つまり、セクションごとに分かれて物事を決めるというプロセスはない。しかし当然のことであるが、15人

の判事が全てそろっているということはない。一般的なことでは、病気などがそうだが、議会などで選出されず欠員が続くこともある。実際に、現在1人の空席があり判事の数も14名となっている。しかし、最低でも、11人の判事がいないと合憲性の審査ができないことになっている。

憲法裁判所は様々な案件について合憲性審査の対象とできるかどうか、根拠のあるものかどうかに基づき、受理するか否かを審査する。この判断可能かということについては、手続をきちっと守って憲法裁判所に持ち込まれているかということがポイントとなる。

憲法裁判所が違憲性を審査できるという判断をした場合には、その法律の条項が合憲であるか否かを審査する。

しかし、実際はそう簡単な問題ではない。法律の規定は、複雑な仕組みを採っているため、これについては慎重な審査が行われる。

複雑で多様な情報から成る法律を審査した場合に、法律全てが違憲というわけではなく、その一部の条項が違憲である、変更すべきであるという判断を行うことがある。繰り返しになるが、判決の内容としては法律のこの部分は合憲であるが、この部分は違憲であるというような判断を下す。

更に複雑な問題として、条文が違憲であるということではなく、条文自体が前提とする点について話をする。イタリア憲法は法の下での平等を規定している。法の下での平等に鑑み、例えば税金を一部の人には課すけれども、一部の人には課さないという不平等について判断する場合、憲法に照らして一部のみに税金を課さないということは違憲にはならない。つまり、ある法律が医師に対して税金を課す、一方で弁護士に対してはそうでない。この法律自体、税金を課す対象、内容について違憲ということではないが、そもそも法の下での平等という観点から不平等、そういう意味から違憲という判決を下す。

国民から税金を得るということもそうだが、与えることも両方の場合に平等に反するということが違憲の判決を下す。すなわち、平等に反する場合は、ある特定の人に対して恩恵を与えるのではなく、ほかの者にも与えるという内容の判決を下して勧告するケースもある。

#### **【違憲判決の効果】**

**吉良議員** 条項そのものについて違憲ということではなく、書いてある精神に照らして判断を下した場合に、その条文はどうなるのか。

**ラタンツィ副長官** もう1点例を申し上げたい。ある条文が男性にのみ恩恵を与えて女性には与えない。女性は平等の原則に反しておかしいと言う。すなわち、男性にのみ恩恵を与えるという法律は違憲ではないが、憲法裁判所としては、女性にも更に恩恵を与えるというような法律に改正せよという判決を出す。



**吉良議員** それに従って、議会は法律を作るということになるのか。

**ラッタンツィ副長官** 新たな法律を作ることではなく、憲法裁判所の判決自体が法律に置き換わる。追加的判決とこちらでは呼んでいるが、この部分の違憲部分を止めると言うのではない。追加する。判決を出して、それが法律となる。したがって、複雑な制度ではあるが、法律自体を取り除き廃止するというのではなく、加えるという判断を下す。すなわち、憲法と憲法の精神に照らして法律を見た場合に、法律に欠けている部分を補う判断を下す。



憲法裁判所は毎年 300 から 400 件の訴訟を扱っている。非常に複雑なシステムであるが、質問の点はクリアになったか。今の点でもよいし、ほかの点でもあれば質問にお答えしたい。

#### 【基本権の救済手段】

**吉良議員** 国民が違憲性を申し立てることはできないということであったが、国民がこの法律によって権利を侵害されていると感じる場合には、どうすれば解消できるのか。一般的な裁判を起こすしかないのか。

**ラッタンツィ副長官** そのとおり、一般市民は法律が違憲であるという疑義を持った場合には、通常の裁判所に訴訟を提起するという方法になる。

市民が自身で訴訟を裁判所に提起する。その最たる例として選挙法の例がある。憲法裁判所は、2013 年 12 月に現行の選挙法に対して違憲判決を下した。今、このため奇妙な現象が起きている。選挙法は現在、議会において改正が議論されているが、一部は憲法裁判所が違憲の判決を出したため、法律の中に憲法裁判所の判断が入り込んだものとなっている。正に、この選挙法の例は一般の市民からある法律が違憲であるという疑義が出て、結果的に憲法裁判所が違憲判決を下した例である。裁判所が憲法裁判所に法律の違憲性を唱えて、これが市民に還元されて、その要求は満たされている。

#### 【憲法改正の状況】

**ラッタンツィ副長官** 1つ加えたいが、今議会で議論されている憲法について少し述べたい。

イタリア議会は、上院と下院、この2つで構成されているが、今この上院の改革が議論されている。イタリアの議会、両院とも同等の機能を有し、同等の権限を持っている。したがって、全ての法律が1つの院で承認され、その後、必ずもう1つの院で承認を受ける必要がある。さらに、2つ目の院で修正が入った場合には、も

う1度1つ目の院に送り返されることが必要となる。したがって、両院が法律の全ての条項について完全に同意したときにしか法律は成立しない。この複雑すぎるシステムにより法律の制定が遅れる、時間が掛かるといった弊害が発生している。

これに対して、上院の機能を修正しこの完全な同等性を見直すという作業が議会で行われている。それによると、上院はより州に特化した権限を有することになる。

議会でこの完全な権限、同等の権限を持った二院制の改革が行われているが、非常に複雑な立法過程を経るために時間が掛かると見られている。

**柳本団長** 憲法改正の見通しはいかがか。

**ラッタンツィ副長官** イタリアにおいては見通すということは非常に難しい。

もちろんだが、上院を廃止するという議論ではない。権限を縮小するということも含まれている。この憲法改正については、上院で既に昨年3月に通過しているが、上院にとっては自らの首を絞める自殺行為の法律を通したということである。したがって、上院の中には非常に抵抗する勢力もある。

いずれは成立すると信じているが、見通すことは大変難しい。

#### 【立法過程についての審査】

**河野議員** 立法過程において違憲性を審査するというのは、どのようになされるのか。

もう1点、今日の話の中には出てこなかったが、憲法の緊急命令を出せる条項がある。これには行政が恣意的なことをできない規定<sup>26</sup>があると思う。どういった歯止めがあるのか教えていただきたい。

**ラッタンツィ副長官** 立法過程において、つまり、憲法に反する形で制定されたという部分について判断を下す。

立法過程における違憲性、これは法律における違憲性を審査するときと全く同じである。裁判所において議論が行われ、その結果、判決では、この法律は立法過程に不備があり、違憲であるとされる。

**吉良議員** 訴訟が立法過程の中であるということなのか。

**ラッタンツィ副長官** 成立した後に立法過程に問題があるということで違憲となる。

**河野議員** 制定過程とはいつか。

**ラッタンツィ副長官** 作っている最中にとということである。

**河野議員** 立法過程は日本でもチェックする。その点はどうなっているのか。

---

<sup>26</sup> 「緊急の必要がある非常の場合に政府がその責任で法律の効力を有する暫定措置をとったときは、政府は、これを法律に転換するために、その日のうちに両議院に提出しなければならない。両議院は、解散されている場合であっても、特に召集され、5日以内に集会する。」(憲法77条2項)

ラッタンツィ副長官 立法過程において、法律が成立する前に違憲性を判断する機関はない。

憲法裁判所としては、成立した法律の違憲性を審査する。

成立過程における判断は、これは大統領がその判断をすることになっている。すなわち、議会での法律審議が終わった後には、イタリアでは共和国大統領が審書を出すので、その時点で立法過程の不備も含めて大統領が判断する。

#### 【緊急措置令との関係】

ラッタンツィ副長官 緊急政令、暫定措置令についてだが、政府によってこれが作られ、議会の承認を得なければならない。議会は、当然だが、政府が制定した暫定措置令を修正する権利がある。

しかし、この緊急措置令が規定される過程において、憲法裁判所が違憲性を表明して規定内容を変えるということとはできない。例えば、麻薬についての条項を議会が緊急措置令の中に追加した場合について述べると、未成年者への刑の適用をより厳罰化するという点に対して裁判官が疑義を呈した場合、暫定措置令が法律に変換されたときに憲法裁判所として初めて違憲性の判断を下すことができる。裁判官は、ある特定の訴訟において麻薬の未成年者への刑の厳罰化に疑義が出された場合でも、暫定措置令が法律に変換していないときには違憲性を唱えることができない。憲法裁判所は法律になったものについては、違憲であると主張し、法律の中に憲法裁判所の判決を加えることが可能となる。

柳本団長 お忙しい中を対応していただき、感謝申し上げます。

ラッタンツィ副長官 わざわざお越しいいただきありがとうございます。

柳本団長 いろいろ教えていただいたことは、我々調査団も参考にさせていただく。



## (2) イタリア議会下院（アゴスティーニ憲法問題委員会副委員長）

1月16日（金）12：00－12：30

（訪問先出席者）

・ロベルタ・アゴスティーニ（The Hon. Roberta Agostini (F)）イタリア下院憲法問題副委員長

**アゴスティーニ憲法問題委員会副委員長** ようこそイタリア下院においでいただいた。私は、憲法委員会副委員長をしているアゴスティーニである。

一昨年、衆議院の憲法審査会の方々をお迎えした。今、憲法に関しては非常に難しい時期に来ている。

**柳本団長** 本日は、アゴスティーニ憲法問題委員会副委員長を始め、下院議員の皆様にお



目に掛かることができ、大変うれしく思う。忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただいたことに対し、心より御礼申し上げます。

以前、衆議院の憲法審査会のメンバーがお伺いしたが、私どももまた、貴国イタリアの憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

貴国の状況についての話を伺い、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたい。

### 【憲法改正案審議の状況】

**アゴスティーニ副委員長** 下院では憲法改正の議論が本会議においてなされている。上院においては選挙法の改正の議論をしている。また、1月14日にナポリターノ大統領が辞任したので、グラッチョ上院議長が大統領代行の仕事をしている。

この複雑な状況の中で、上院において去年3月に憲法改正案が可決され、その後9月に下院の審議が始まった。憲法改正で国と地方の関係も議論されているが、憲法全体で見れば、40条に及ぶ大きな改正となっている。特に大きなものとしては、同等の権限を持つ二院制の改革に主眼が置かれている。

上院、下院という仕組み自体は変わらないが、上院が二次的な議院に改革される予定である。また、315人いる上院議員を100人に減員する。その上院議員は、州議会議員及び首長で構成される。

今回の憲法改正は非常に大きなものである。2000年、2001年の憲法改正で国と

地方の関係の改正について、幾つかの改正を行ったが、今回は、5章<sup>27</sup>を更に改正する。国と地方の関係が重複するとされており、これを重ねて改革する。国と地方の権限を見直すということは、これまで両者の関係が曖昧で、それにより憲法裁判所に権限に関する争訟が多く提起されたという背景がある。政府、地方の活動を両者とも大きなものにするために明確化する。

新しいポイントとして、議会の承認なく政府が出す暫定措置令<sup>28</sup>につき、憲法の中で行使の制限を定めることが検討されている。

もう1つの改革案として、法案審議の迅速化がある。政府が議会に対して重要な案件については60日以内に審議を終わらせるように要請できるとするものである。

この改正から2つの利点をもたらされる。1つは、現在の政治システムの中では対等な二院制の中、意思決定が遅れがちであるところ、改革により安定的な政権運営が可能となる。2つ目のメリットは、イタリアは大きな地域性を有しており、これをいかしつつ、更に協力関係を強化するために、国と地方の関係を明確化する意義がある。

この機会に、日本における憲法の状況についても教えてほしい。

#### 【財政均衡条項】

**金子副団長** 2012年の憲法改正で均衡予算の原則が入ったと聞いたが、それを導入するに当たってどのような議論がなされたのか。国と州の関係から見て、予算を均衡させる意義があるのではないかと思うが、その点について伺いたい。

**アゴスティーニ副委員長** 予算均衡原則は憲法の81条<sup>29</sup>に組み込まれたものであるが、現在でもこの条文を改正しようとの意見がある。先日も書きぶりが適切でないと指摘された。EUの緊縮政策に寄与するものであるとの理由や投資の促進の精神に沿わないといった議論がある。

#### 【日本国憲法の状況】

**柳本団長** 副委員長から日本における憲法の状況についてのお尋ねがあったので簡単に紹介する。日本の憲法は、制定以来70年にわたって改正されることなく続いている。時代にふさわしい条項を追加するとか、今日までの条文が継続してよいのか等、国民の意向を見据えて衆参両院に憲法審査会が設置された。

憲法改正と言っても、日本では至難な状況にある。衆参の3分の2以上の賛成がなければ改正案の発議ができない。そのためにも、イタリアや各国の憲法事情をし

---

<sup>27</sup> 「第5章 州、県、市町村」

<sup>28</sup> 前掲 26 参照

<sup>29</sup> 「国は、経済循環の不況と好況とを考慮しながら、その予算の収入と支出との間の均衡を確保する。」(憲法 81 条 1 項)。「金銭の借入れは、経済循環の影響を考慮する目的のため、および例外的な事象が生じた場合において両議院がそれぞれの議員の絶対多数で事前に承認したときのみ、これを認める。」(憲法 81 条 2 項)



っかり調査して、我が国の憲法改正に即応していこうというのが当調査団の目標である。

今日出席しているメンバーも、時代に即応した認識はあるものの、各党の間にコンセンサスがあるわけではないので、これ以上の説明は控えさせていただく。

### 【憲法改正案審議の状況】

**柳本団長** 日本の事情に比べて、統治機構改革の動きが速く、まだ日本にも紹介されていない。それを正確に把握するために、先ほどの説明に付け加えて説明をお願いしたい。

**アゴスティーニ副委員長** 改革の道は非常に険しいという状況にある。現在の下院でも、計 38 の修正案が提出されており、まだその 1 つ目の条項について検討している段階である。残り 37 の修正案があり、難航している。野党、取り分け五つ星運動<sup>30</sup>や左派政党の抵抗もあり険しい。下院の規則では審議に掛ける時間が定められているものの、それがなかなか守られていないのが現実である。

イタリア憲法改正は、両議院において 2 回の議決が必要である。2 回目の議決で 3 分の 2 があれば国民投票は不要とされている。しかし、我々は 3 分の 2 を取った場合であっても、国民投票は必要なものだと考えている。

**吉良議員** 改正の利点は挙げられたが、デメリットあるいは議論の争点となっているのは何か。

**アゴスティーニ副委員長** 進めている改革に対する批判になるが、上院における州の代表機能強化について、上院に州の長官を入れることによって代表性が高まる。これに対しては、直接選挙によってこれまでどおり選ばれるのがふさわしいとの意見が上院においても多く出た。



**柳本団長** 本日は貴重なお話をお聴きでき、感謝申し上げます。

<sup>30</sup> イタリアの政党。インターネット主体の活動で既成政治に対抗する政治勢力づくりを行い、若年層を中心に支持を集めている。



### (3) イタリア内務省（ミナーティ選挙局長）

1月16日（金）16:00-17:00

（訪問先出席者）

- ・ナディア・ミナーティ（Prefetto. Nadia Minati (F)）イタリア内務省選挙局長
- ・チーロ・トロッタ（Dott. Ciro Trotta (M)）選挙法担当官
- ・ファブリツィオ・オラーノ（Dott. Fabrizio Orano (M)）国民投票制度担当官

柳本団長 本日は、お忙しい中、私どものために意見交換の機会を設けていただいたことに対して、心より御礼申し上げます。

私どもは、貴国イタリアの憲法事情及び国民投票制度を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

貴国の状況についてのお話を伺い、我が国における憲法改正、国民投票法の改正に関する議論に役立てていきたい。

ミナーティ選挙局長 皆様の訪問を心より歓迎する。また政治に関わっている皆様と意見交換できること、日本という温かい文化、いろんな意味で伝統のある国の政治家を迎えることができるととても光栄に思う。また今正にイタリアの憲法改正について意見交換できることも光栄に思う。

まず初めに、私から国民投票の仕組みについて説明する。続いて選挙制度の仕組みについて、その後、今議会で議論されている選挙の改革について話をしたい。

#### 【憲法改正案審議の状況】

ミナーティ局長 イタリアの憲法は御存じのとおり二院制を採用している。御存じかもしれないが、イタリアにおいては全ての法律は上下両院で了承される必要がある。軽微な修正についても完全に同じテキストになるまで審議が行われる仕組みである。

今議会で審議されているのは、国の法律についての立法過程を改めるということ





である。よりスリムな形の議会の審議過程に変革することが目的である。

議会においてどのような憲法に関する議論が進んでいるか紹介したい。

ここは選挙局なので、選挙に特化した業務を行っている。選挙法というのはイタリアだけでなく世界中で重要なものとして位置付けられているので、その仕組み、どういう改正が行われようとしているのか紹介したい。

**トロッタ担当官** 我々は内務省の役人であるので、当然ながら物事を議会で決めていく立場ではない。皆様方は政治家として、政策を推進していく立場であるが、我々としては、飽くまで成立した法律をどのように適用していくかの観点からの説明を行うこととなる点をあらかじめ承知願う。

今選挙法改正の議論が議会で行われている。この選挙法というのは憲法を改正する必要がある法律ではない。憲法改正と密接な関係はあるが、飽くまで一般の法律ということで審議が行われている。

皆様の御関心の1つは、国民投票というものがどのように制度化されているかということだと承知しているので、他の点について質問があれば答えるが、基本的には国民投票の制度面について紹介したい。

まず国民投票に関する話として、現在の憲法改正、二院制の改革について紹介する。イタリアでは、皆様御存じかと思うが、完全に対等な権限を持った二院制が敷かれている。イタリアの憲法というのはファシズムの反省、これを基に作られているので、両院が常に監視機能を担っている。お互いに権力の暴走というものが起きないようにという仕組みでこのような完全な二院制が敷かれている。法案が1つの院で承認されて、他の院に送られる。修正が入ればまた戻される。これは非常に法案のチェック機能としては優れているが、同時に時間の無駄ということも長く言われている。

したがって、今議会で議論されている憲法の改正は正にその完全な二院制を克服する、乗り越えるという試みである。今両院は全く同じ権能を有しているが、特に重要な特定の事項については、下院のみにその権限を与える。そしてもう1つの院、つまり今の上院についてはコンサルタント、チェック機能をする院に特化する。さらには、州、地方の問題に特化する。こういう改革が今行われている。

2つ目の目的は政治のコストを削減することである。上院をスリム化することによって成し遂げられると考えている。315名の上院議員を100名、3分の1にすればそのコストも3分の1になる。

### 【選挙法の問題点】

**トロッタ担当官** 今下院で議論されている上院の改革を始めとする憲法の改正は選挙法にも非常に緊密な関係を有している。

選挙法の改正というのは、イタリアの中で不可欠なものだと考えられている。1

つは憲法裁判所が選挙法の幾つかのポイントについて違憲であるとの判決を出しているの、これは憲法違反であるということで速やかに対処する必要があるとの意識がイタリアの中で醸成されている。

違憲と判決された選挙法の1つ目の大きな問題点はプレミアム議席<sup>31</sup>を付与することについてである。それについては最低得票率が定められていないので、例えば、20パーセントの得票しかできていない政党であっても、他に勝っていれば60パーセント程度の議席を占めることができる。これが違憲とされている第1点である。憲法裁判所が主張するところによると、このプレミアム議席というものが、国民のコンセンサスを経ずに付与されていることが大きな問題であるとされている。6割近くの議席を付与するのであれば、それを正当化するようなパーセントの得票率を定めるべきであり、その数字は今の議会での議論においては40パーセントとなっている。

2つ目の大きな欠点は、憲法裁判所によれば、有権者が候補者を選択できないということである。つまり、完全な拘束名簿式が採られているという点である。有権者に選択の権利を与える、これが今議会で議論されている選挙法改正のポイントの1つである。ここでは候補者リストの筆頭者のみ非拘束にする、その部分は変わらないが、2人目以降については、有権者が候補者を選択する、こういう折衷案が議論されている。

### 【イタリア政治の現状】

**トロッタ担当官** 既に御案内かもしれないが、1月14日に大統領が辞任した。新大統領を選ぶ選挙が、1月29日から開始される。その選出については、上院下院全ての議員、それから地方の代表各州3名ずつを加えた1,000人強の合同会議が開かれることになっている。

今イタリアの政治制度、これは大変重要な時期に差し掛かっている。というのも、上院においては選挙法改正を議論している。下院においては憲法改正を議論している。さらに、10日後には大統領選出のために、この改革を行っている両方の院が一堂に会して合同会議を開催する。非常に重要かつデリケートな時期に差し掛かっている。

### 【憲法改正・国民投票】

**トロッタ担当官** 憲法の改正、これは上下両院によって、2度の議決を経ないといけない。さらに、1度目と2度目の議決の間に3か月の期間を空けるということが憲法で定められている。

したがって、イタリア憲法は非常に硬性である。これは先ほど申し上げた独裁者

---

<sup>31</sup> 下院の場合、最多得票の政党に最低限340議席（55パーセントに当たる）を与える制度。

の登場を防ぐことを目的にしている、制憲議会<sup>32</sup>のメンバーがこれを定めた。憲法改正には2回の議決がそれぞれの院で必要であり、2回目の議決において3分の2の多数を取らなければ、国民投票なしに憲法改正はできないと憲法に規定されている。

憲法改正に関する国民投票では、最低投票率は定められていない。仮にこれが5割を下回る投票率であったとしても、多数を得れば承認される。もう1つの憲法上の国民投票としては、法律廃止のための国民投票、過去には離婚についての法律、墮胎についてのもの、原発の廃止、こういうものが行われて有権者に対して、イエス・オア・ノーでの回答を求めた。こちらについては最低投票率が定められており、50パーセントプラス1名の投票参加がなければ、国民投票としては成立しない。

憲法改正で、議会で3分の2を2回目の投票で得られた場合にも、国民投票をすることが議論されている。

### 【拘束名簿式比例代表制】

**トロッタ担当官** 話は選挙法に戻るが、先ほど説明したリスト筆頭者のみを拘束とすることについては、これが果たして憲法に照らして合憲なのかという議論も既にある。というのも、ある政党が1議席を獲得した場合には、無条件にこのリスト筆頭者が当選するが、これは有権者の意思を反映しているのかと議論が繰り返されている。

今申し上げた名簿の件は、今議会で最も大きな議論になっている。民主党に加えて最大野党のがんばれイタリア<sup>33</sup>、この2党の中にはこの現行の候補者リストに賛成しない意見が多くある。筆頭者には無条件に議席が保障されているということは、政党の執行部が自分たちの優位な候補を筆頭者に据えていくということが戦略上可能になるということである。

### 【国民投票の種類】

**吉良議員** 法律廃止の国民投票は最低投票率があるが、憲法改正の国民投票について最低投票数を入れていない理由は何か。

**オラーノ担当官** 国民投票には3種類ある。1つ目は国の法律を廃止する国民投票である。2つ目は3分の2の得票で議決されなかった場合の憲法改正に関する国民投票である。3つ目の国民投票として、今では形骸化しているが、州の境界線を確認するための国民投票というものもある。また州の合併についても3つ目の国民投票に関係するものとして行われる。

---

<sup>32</sup> 1946年6月に行われた選挙により組織された新憲法制定のための会議体。キリスト教民主党が37パーセント、社会党が20パーセント、共産党が18パーセントの議席を獲得し、1947年12月に新憲法を可決した。

<sup>33</sup> 元首相のベルルスコーニにより結成された政党。1994年に結成され、一度解散した後、2013年に再結成された。中道右派の立場を採る。

最も初めに行われた国民投票はイタリアが王政を選ぶか共和制を選ぶかというものであり、1946年に行われた。

2つ目の国民投票の例としては、1989年、EUの法律を適用することについてのものが行われた。

同じ意見を持つ有権者が国民投票を使って、既存の制度を変えるという制度もある。

最近の話だが、憲法裁判所は法律を廃止するための国民投票を4つ扱った。憲法裁判所の管轄についての国民投票である。もう1つは労働者の年金に関する国民投票である。

**ミナーティ局長** 今説明した年金法に関する国民投票、これは市民のイニシアティブによって、同じ意見を持つ者が、中心人物を介して提起した事例である。

**オラーノ担当官** 国民投票を国民主導で行うためには、多くの署名が必要となる。最低必要数が50万の署名と定められている。また、決められた規則にのっとり、書類を準備する必要もある。

国民主導の国民投票が結局は行われなかった例が多くある。というのも、そもそも50万という署名を得ることが非常に困難だからである。

イタリアの州は計20あるが、州議会が共同して国民投票を申し立てるということも可能である。その場合は有権者の数は関係ない。

国民投票の申請であるが、これは毎年9月30日までに行う必要がある。その後、破毀院、最高裁に当たる機関であるが、ここがその国民投票の有効性を審査する。その後、1月20日までの期限が切られているが、それまでの間に憲法裁判所が、送付された国民投票が受入れ可能かということ判断する。

**ミナーティ局長** 正に、1月20日に憲法裁判所は、前々政権による法律である年金法を廃止するかという判断を行うところである。

もしこの法律が廃止されるということが決まったら、議会は新たなルールを導入することを強られる。というのも当然ながら法律が廃止されたならば、それまでのルールは有効でなくなるからである。

**オラーノ担当官** 憲法裁判所は、国民投票の有効性のみを判断する。もし国民投票の有効性が確認された場合は、政府は議会を召集する。

憲法改正に係る国民投票は、議会の信任に関連する。憲法の改正については、両議院で2回の賛成を得る必要がある。2回目の投票で、50パーセントの過半数を得られたとしても、3分の2の賛成を得られなかった場合には、その旨が官報に掲載される。その後3か月以内に、国民投票を行うことができる。国民の意思を確認するための国民投票が行われる。

全ての憲法的な法律が、国民投票の対象になるわけではない。1つ目は3分の2

の得票をした場合、もう1つはそうでなくても、誰も国民投票の必要性を提起しない場合、この2つである。

このタイプの国民投票、つまり憲法改正に関する国民投票は、イタリアにおいては過去に2回、2001年、2006年に行われている。

国民投票を提示する条件、先ほど申し上げたのは、50万人の有権者、それから州議会による共同の提案に加えて、上下どちらかの院の5分の1の議員からの提案があった場合に国民投票が行われる。

憲法改正国民投票については、破毀院がこれを審査する。最高裁である。その結果、国民投票が有効となった場合には、60日以内に政府は国民投票の日程を決定する。

1974年以降、イタリアにおいては66の法律廃止の国民投票が行われた。憲法改正に関する国民投票は、これに対して2回のみである。

### 【最低投票率】

**河野議員** 国民投票の点で1つ伺いたい。法律廃止の方では過半数の最低投票率が必要なわけだが、その中でボイコット運動というのが実際に起こるやに聞いている。最低投票率に満たないようにするためのボイコット運動というのが、どのようにイタリアで受け止められているのか。

**トロッタ担当官** イタリアにおいて、国政選挙、市議会選挙についての投票率は、比較的高いものがある。しかし、国民投票についての国民の関心は比較的低い状態にある。

国民投票の結果をノーにしたい人が有権者に対してその国民投票に行かないようにアピールする。その結果、最低投票率が満たされない、つまりは国民投票は成立しない結果をもたらすことになる。

1993年頃までについては、国民投票というのは、政治を道具化する政治家に対する監視機能と考えられていた。過去においては、離婚法それから墮胎法について活発な議論がなされ、国民の関心を呼んだが、その後、国民投票が過剰に乱用されたということがあり、その結果として国民が国民投票に飽きてしまったと考えられる。その結果、93年から2011年までの間に行われた全ての国民投票は、最低投票率に達することが1度もなく、失敗に終わっている。

しかし、2012年に行われた原発再稼働をやるかどうかについての国民投票については、非常に高い国民の関心が示され、最低投票率に達した結果、国民は原発再稼働しない道を選択した。

### 【憲法改正の議決】

**吉良議員** 簡単なことを1つ質問したい。憲法改正の2回の議決をやるというところで、その間に選挙があった場合は、仕組みとして前の議決というのは生きるのか、

それともやり直しになるのか。

**トロッタ担当官** 理論的には総選挙があったとしても、その前に議決されたものは引き継がれる。ただし、これは飽くまで制度上の、法律上の観点による。他方、政治的観点からは、政権が交代してしまえば、前回の議論そのものが、白紙に戻されるということはある。

**柳本団長** いろいろと示唆に富む御教示を賜り、感謝申し上げます。今後も憲法改正、国民投票について勉強していきたい。

**ミナーティ局長** こちらこそ。

英 国





## (1) 英国法曹関係者（藤田明日香法廷弁護士）

1月19日（月）9：30－10：30

（訪問先出席者）

・ 藤田明日香法廷弁護士

**日本大使館員** 藤田弁護士は、大学を卒業した後、ロンドンの大学で人権法の修士号を取られ、その後バリスターと呼ばれる法廷弁護士の資格を取得されている。こちらの国では法律家が2種類あり、法廷弁護士と呼ばれるバリスターと事務弁護士と呼ばれるソリシターというものがある。バリスターというのは法廷に立会いすることができる資格であり、ソリシターというのは依頼人と直接やり取りをする資格である。そして、日本人でソリシターの資格を取っておられる方というのはたくさんいるが、少なくとも本職が知る限り、バリスターの資格を持つ日本人は藤田先生以外にはいないところである。

**柳本団長** 今回、参議院の憲法審査会の調査団として参った。藤田先生にお会いできて光栄である。

イギリスの憲法事情を勉強したいという気持ちでみんなそろって参った。英国における成文憲法に向けての動向と、二院制の方向性についてまず先生にお話を頂きたい。また、各々話を聴かせていただき、各議員から質問させていただきたいと思っている。よろしく願います。



**藤田弁護士** 今、御丁寧に紹介していただいた。今日は本当にお忙しい中をようこそ。

**小坂議員** バリスターということで、どういうケースに立ち会うことがあるのか。

**藤田弁護士** 最近は公共資金が削減されているので、刑事は余り人気がないが、それでもやはり

裁判、法廷で前に立つのは刑事だけであり、せつかく法廷弁護士の資格を取ったので、刑事を専門にさせていただいている。

**柳本団長** では、よろしく願います。

### 【英国憲法の構成要素】

**藤田弁護士** では早速、イギリス憲法について、定義としてその構成要素を、そし

て歴史、最後に特徴を御紹介させていただきたい。

まず、イギリス自治体であるが、御存じのこととは思いますが、第一次区分で言うと、イングランド、スコットランド、ウェールズの3つの地域を指す。しかし、ユナイテッド・キングダムは、以上に加えて北アイルランドが含まれる。実はその4つの地域は、法律が全て違う。イングランドとウェールズは一括しているが、スコットランドと北アイルランドは全く別である。

私はイングランドとウェールズで法廷弁護士をしているが、スコットランドや北アイルランドの法廷で法廷弁護士として判事の前に立つことは許されていない。

そういうふうに、法律が地域ごとに異なる中、憲法は、UKで一括されている。それは判例法もあるが、民事に関しては、最高裁判所は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、そして北アイルランドを全て含めている。ただし、高等裁判所までは、異なる司法制度をいかに、地域ごとで判例は分かれている。刑事に関しては、スコットランドの刑事法が全く異なるため、最高裁判所は、その点を考慮している。ヨーロッパ人権条約に関する事案のみ、イギリスの最高裁判所の判例がスコットランドの法廷を縛る。

今少し判例の話をしたが、イギリスの憲法の構成要素として、法律だけではなく、判例、慣習、国会の慣例、そして国際条約が含まれる。御存じのとおり、イギリスは世界でもまれな不文憲法という形を採っている。少し調べさせていただいたが、ほかにはニュージーランド、リビア、オマーン、そしてバチカン市国が挙げられる。本当に珍しい形を採っているが、法律だけでなく、様々な要素から憲法が構成されているというところに特徴がある。

先ほど法律がまるで異なるという話を少ししたが、アメリカの連邦制に似たところがある。最近話題の同性婚であるが、アメリカでは、各州によって容認したり禁止されたりまちまちである。それは、婚姻に関する法律自体が各州に委ねられているため、同性婚を認めるかどうかも州によって乱れている。しかし、現在、ニュースで挙がっているように、アメリカの連邦最高裁判所がその是非に関して審理することを決定した<sup>34</sup>。その結果、アメリカ50州について、統一的な判断が示されることになった。

このように、イギリスの判例体系でも、それぞれの地域の独自性、そして、その地域の法律を尊重しつつ、基本的管理に関しては法律的な原則を保とうというのがイギリスの憲法である。

日本の法律を学び、その後イギリスで法律を学び、そして現在、イギリスで法廷

---

<sup>34</sup> 2015年1月16日、アメリカ連邦最高裁判所は、州ごとに容認するか否かを定められている同性婚の合憲性について審理することを決めた。2015年1月現在で36の州とコロンビア特別区で同性婚が認められている。

弁護士として働いていて感じることであるが、イギリスの憲法制度は一言で言えばいろいろなものの寄せ集めだという感じがする。ごちゃ混ぜとでも言いたいところであるが、それは少々ネガティブだろうか。

しかし、誤解しないでいただきたいが、寄せ集めだと言っても、決して、混沌で無頓着で用をなさないというものではない。逆に、実に効果的に機能し、実用性を先に考えているシステムだなあと日々の弁護士活動をしつつ実感している。

## 【英国憲法の歴史】

**藤田弁護士** それでは、寄せ集めという言葉をなぜあえて使ったのかを御理解いただくために、これからイギリス憲法の歴史の観点から、そして、その構成要素の例を御紹介させていただく。

こちらを見ていただければ分かるが<sup>35</sup>、まず、記載されているのが、1215年、マグナ・カルタ制定である。国王の権限を制限した憲章である。この時点では既に判例法により、陪審によって裁判を受ける権利と、人身保護令状を求める権利、要するに不当拘束の禁止が存在していた。したがって、1215年の時点で、既に、イングランドにおける判例法の自由性が見られる。

しかし、自由なイングランドの民は、国法や裁判によらなければ自由や生命、財産を侵されないという項目を条文化し、当時のジョン王が署名したのがマグナ・カルタである。なんとこの項目は、署名後800年たった現在も有効な項目である。国王と言えども法の下にいるという観点から、後に触れる法の支配、その原理が決定的に確立したのがこの時点であると考えられている。

日本と比較すると、鎌倉時代の法律がいまだに効力を発揮しているというのと同様である。なので、イギリスの憲法の歴史の深さに少しあきれられる一面もあるが、2015年の時点で、現代に通用する法的概念が存在していること、そしてまた、その概念が現在でも通用するということが、という2点に、歴史のあるイギリスの憲法を実感する。

1215年の時点ではイングランドだけの話であるが、1282年にウェールズはイングランドに占領され、その状態が続いたが、1536年アクツ・オブ・ユニオンズ、合同法、この法の下でも事実上の単一国家化がなされた。ということは、イングランドだけの法律からイングランドとウェールズを一括する法律が作られるようになったのが1536年からである。

最初にイギリスには成文憲法はないと申し上げたが、実は、過去に成文憲法が存在した時代があった。クロムウェルの事実上独裁政権の時代、1653年に制定されたInstrument of Government、いわゆる統治条件である。1657年に廃止された。不文憲

---

<sup>35</sup> 86頁資料参照

法のイギリスにおける唯一の成文憲法の時代だったので紹介したが、内容は、実はクロムウェル自身の権限の確定を定めているだけであり、歴史的には重要な焦点であるが、残念ながら、イギリスの憲法学の観点からは特に重要な地位を占めているとは言えない。

次は、1688年・89年の名誉革命である。ウィリアム3世とメアリー2世が即位し、権利の宣言を条文化した権利の章典、Bill of Rights、正式名称、An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown が、イギリスの上下両院で承諾された。これもいまだに有効な法律である。

日本の世界史でもおなじみの、当時のイングランド国王、そして現在のイギリスの国家元首の、君臨すれども統治せずという立憲君主制の元になっているのも、この権利の章典である。権利の章典の主な項目として、議会の同意を得ない法律の適用免除、そして執行停止の禁止、議会の同意なき課税、平常時の常備軍の禁止、議会選挙の自由、議会内の発言の自由、国民の請願権の保障など、今、私たちが聞いても普通に聞き慣れている権利がこの1688年の時点でイギリスでは成立していた。国家元首であっても、否定、撤廃することができない権利があること、そして、それらを保障し続けたのが、この法律である。

そしてそのすぐ後、1701年に王位継承法、Act of Settlement ができた。文字どおり王位継承に関する法律である。これもまた、現在もまた有効な法律であるが、また後ほど触れさせていただく。

その6年後、スコットランドとイングランドの間のアクト・オブ・ユニオン、連合法ができた。この時点でやっと Great Britain に行き着いた。マグナ・カルタから500年くらいたった時点でやっとイングランド、ウェールズ、そしてスコットランドが加わっている。

以上、不文憲法でも、憲法を構成する法律を御紹介させていただいたが、次に御紹介させていただくのは、判例法である。エンティック v. キャリントンという、1765年に判決が出た判例であるが、この判決により、国家権力、そして行政は、法律により許可されている行為のみ行使できるということが決まった。一方では、個人は法律により禁止されていること以外であればどんな行為でもなすことができるという原則も成立した。この判例も、法の支配という原理を一層強固にしたものだと言われている。

イギリスではやはり、個々の事案についてのみ法廷が判断を下すという原則になっている。したがって、エンティック v. キャリントンというこの判例は、賠償金に関する問題についてのものであった。ジョージ・エンティックという人が、キャリントンさんによって令状を出され、家を捜査された。その時に、要するにガサ入れによりいろいろな損害を被ったということで賠償金を請求した。そこで論争の的に

なったのが、そもそもその令状は合法だったのか、違法だったのかということで、この原則が見いだされた。したがって、イギリスの憲法で重要な判例と言っても、やはり元々は、憲法とは全く関係ない、人権、基本的権利とは関係のない判例が多い。

ついに 1800 年、アイルランド合併法、アクト・オブ・ユニオンが成立した。この法律がイギリスの議会、そしてアイルランドの議会の両方で可決したことにより、1801 年からやっと、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国が成立した。

イギリス憲法の特徴として、イギリスという現在の国家の成立より憲法の要素の方がはるかに古いことが挙げられる。そしてやっと近代に入って、1911 年に議会法が制定された。上院である貴族院の権限が縮小され、貴族院の同意がなくても、もちろん国王の裁可を経て、法案が議会制定法になることを定めている。これで事実上、下院である庶民院の優越が決定した。

後ほど議会主義ということについて少し触れさせていただくが、この 1911 年の議会法というのも議会主義の結果である。議会はどんな法律をも制定することができるということで、自身のルールさえも作ることができるという原則になっている。

そして、1973 年、イギリスは当時の EC、現在の EU に加盟した。先ほど述べた、憲法の構成要素、国際条約の一例である。もちろんイギリスでは、国際条約は、ほとんどの場合、国内法に変化を直接的にもたらさないため、憲法の要素の 1 つに含まれることはまれである。ただし、国際条約が承認された際、司法は、議会がその国際条約に基づく国際義務を果たすという慣習を考慮するので、司法から、判例法を通して、その国際条約が憲法に影響する、若しくは加えられるという場合も考えられる。

そしてまた最近話題になっている 1998 年に制定された人権法、Human Rights Act<sup>36</sup>。EU への加盟によりイギリスが採用したヨーロッパ人権条約、その人権と基本的自由の保護のための条約をイギリス国内で適用させた議会制定法である。しかし、イギリスらしいと言うか、条約をそのまま適用させるのではなく、第 2 条で、国内の裁判所は欧州人権裁判所の判決を考慮することを定めている。そして、第 3 条で、可能な限り法律がその人権条約で保障された人権と矛盾しないこと、矛盾しないように解釈することを定めている。したがって、決して人権条約をそのまま、その全ての人権を直接国内に取り入れているというわけではない。

欧州人権裁判所とイギリス国内の司法権、そしてまた、議会主義との関係が複雑な絡みになっているが、これはまた後ほど触れさせていただく。

---

<sup>36</sup> 欧州人権条約を国内法化するために制定された法律。

先ほど王位継承法というのを紹介したが、2011年にその部分改正が開始された。主な改正内容は、王位継承者とカトリック教徒との結婚による王位継承権の喪失の撤廃、そして、2011年10月28日以降に生まれた者につき、継承順位を男子優先から単純な出生順位にするというその2つである。人権条約でも、思想信仰の自由、そして男女平等が保障され<sup>37</sup>、これらの権利が一般市民の間でも当然の権利として認められるようになってきている現在、18世紀の王位継承法を21世紀に適応させるための改正だとも言われている。

### 【憲法としての慣習】

**藤田弁護士** そして、構成要素でまだ挙がっていないものの最後が慣習であるが、その一例として、国家元首の役割というものが挙げられる。

イギリスで法律が正式に採用されるには、国家元首の承認が必要である。そしてまた、厳密には、国家元首が首相を任命し、国家元首が議会を解散させるということもできる。しかし、その実態はどうであろうか。首相を任命し、法案が議会で可決され、しかし国家元首がその承認を拒否したという例はなんと最後が1708年である。なので、ここ数百年、そういう例は全くない。

現在では、国家元首が首相を選択することはおろか、その選択の協議に参加することもできない。5年前のイギリスの総選挙のことを考えていただきたい。誰が首相になるかを各政党、保守党と自由民主党で合意した後、首相候補が女王の下を訪ね、そして首相に任命された。女王は各党の協議には全く関与しなかった。この変化は、法律で改正されたものではなく、徐々に国家元首は政治に関与すべきでないという意見がどんどん強くなり、そしてまた、女王は特定の政党に荷担すべきでないという慣習が生まれてきたものである。

しかし不思議なことに、これは飽くまで慣習であり、制定法ではないため、憲法の要素ではあるものの、司法で認識されるものではない。したがって、裁判所にこういう慣習を持って行ったとしても、司法がそれを認識し、確認するということはない。司法が認識できない憲法要素が存在するというのは不思議な感じもするが、これもイギリス特有の現実主義に基づいたアプローチの結果だと思う。

この現実主義の延長であるが、1215年から続いている全ての憲法の、こういう出来事は、政治体制の再構成を法律上で必要としなかった。何一つ法律上で必要としていない。大きな改正というのは、名誉革命でさえ、法律上の違いは何も起こっていない。逆に、政治的実態が必要としたものをスムーズに現実化させるためにいろんな法律が制定され、慣習が生み出されてきている。

この実用主義に基づいたアプローチは、判例法の特徴でもある。先ほど申し上げ

---

<sup>37</sup> 欧州人権条約第9条、第14条

たように、あの具体的な案件を判断するためだけで、司法は一般的な原則を最初から持ち、決めるということにはできない。やはり、議会と司法とのつながりがあるので、司法はその案件に限られた判断しかできない。

### 【議会主義】

藤田弁護士 では、イギリス憲法の特徴について御紹介したいが、イギリス憲法2大原則というのがある。

第1の最も重要な原則は、もちろん議会主義である。先ほども申し上げたように、イギリスの議会は合法的にいかなる法律をも制定することができる。逆に言うと、イギリスの議会はいかなる機関又は個人によっても拘束されることはない。もちろん、国家元首によって拘束されるということはないということでもあるが、いかなる議会も過去の議会に拘束されないし、その議会は将来の議会の拘束することもない。

その一例に、イギリスの経済政策が与党が変わるたびに変わるということがあるが、もちろんそれは各党によって経済政策が異なるということもあるが、イギリスでは議会主義の徹底ということで、後続する議会の縛ることができないので、与党が変わるたびに議会の変化があり、そしてまた、法律が制定されるということ、ある意味継続性がないということが言える。

その結果、以前挙げた一般的にイギリスの憲法として認識される法律、この全ての法律の改正は、憲法と全く関わりのない法律、一般法の改正手続と全く同様に行える。要するに議会の過半数の承認さえあれば可能である。イギリスの憲法が硬性憲法ではなく、軟性憲法とされているのはこのためである。

現在、Bill of Rights という、そういう人権章典みたいなものを条文化しようとする動きも見られるが、この Bill of Rights がこの後の議会の拘束するような硬性憲法、硬い憲法の形を採る可能性は至って低い。成文憲法、そして硬性憲法を通しての権利の保障より、イギリスでは議会主義が優先されるだろうというのが、実務家としての私の意見である。

しかし、イギリスは成文法のほかに、判例法や慣習などを含めて、憲法の内容がある意味で常識化してしまった面もあるため、イギリス憲法は、改正というのは決して簡単なものではない。軟性憲法ではあるが、やはり、幅広く取っているのも、そして歴史が長いので、改正というのはなかなか難しいと思う。

### 【法の支配】

藤田弁護士 そして、第2原則であるが、法の支配である。専断的権力の支配に対して、基本法の優越、そして法の下での平等を指している。

これは、1215年のマグナ・カルタから法の下での平等というのはある。その結果、個人は法を犯さなければ罰せられることはない。我々にとっては当たり前のようで

あるが、世界的に、そして歴史的に見れば、決してそういうわけではない。現在でも、例えば、サウジアラビアで、統治者の意向にそぐわないということでブロガーがむち打ち千回の刑を与えられている。それがまた、最高裁判所に振られているが。

先ほども述べたように、あのエンティック v. キャリントンが持ち出した原則の延長がこの法の支配にも影響している。法の下での平等は全ての人が法律と普通裁判所に服すること、特別裁判所の禁止というのを意味している。イギリスでは、このように、個人の権利が徐々に判例法により確立し、そして、保障され続けてきたことが分かる。1つの憲法典で人権を保障するのではなく、その判例法の積み重ねによって確立されたものだという事である。

### 【不文憲法】

**藤田弁護士** では、対照的に、日本の場合は、大日本帝国憲法が廃止されて新たに日本国憲法が制定された。それは、1つの成文憲法、憲法典として憲法が存在していたから可能なことであるが、イギリスの場合は、様々な普通法の集合体として憲法が成立しているため、そして、個々の判例によって個人の権利が確認、そして保障されているため、一括変更というのは大変難しいところである。なので、イギリスと日本の憲法は対照的な制度であると言えると思う。

こういうことを考慮すると、軟性憲法ではあるものの、イギリスの憲法はかえって憲法の要素があらゆるところにちりばめられていることにより、結果的に、憲法の基本原則の一括撤廃若しくは一括改正という機会がものすごく少ないとも言えると思う。

そして、先ほども何回か述べたが、はるか1215年から、法律、判例、慣習、様々な要素から構成されている憲法なので、その分、一般市民の間でも根強く浸透する時間があった。そういうことを考慮すると、基本的権利の保障は、イギリスでは、憲法典に1箇所にとまらめられずに、一般法を含める形を採ったことによって、イギリスでは一層強固なものになっているという見解がある。

こういう意味で、冒頭で寄せ集め憲法だと紹介させていただいたが、やはりこれはイギリスの政治的歴史的背景があり、イギリス特有の憲法で、イギリスだからこそ効果的であると言えると思う。

### 【議会と司法の関係】

**藤田弁護士** これらの原則から、議会主権と司法の関係について、少々御紹介させていただきたいと思う。

イギリスでは本来、厳格な意味での三権分立はなかった。国家元首は立法、行政、そして司法の全てに関わりを持っている。行政は今も女王の政府であり、議会も同様に女王の議会であり、議会制定法を承認する役割も彼女にある。司法に関しては、起訴状は全て女王の名で出されている。例えば、スミスさんを起訴する場合は、レ



ジーナ（女王） v. スミスというふうに、女王の名の下で起訴される。

そういう観点から、本当に、三権分立というものはなかなかない。内閣は、行政と立法の両者を兼ねているし、そして、やっと 2009 年に最高裁判所が設置されるまで、終審裁判所は御存じのとおり、貴族院に属していた。したがって、司法と立法の関わりもまた、本当に分立しているのかという疑問が出て、最高裁判所が設置されたのも、恐らく三権分立の厳格化を求めた結果だと思う。しかし、その実態を見ると、常任上訴貴族<sup>38</sup>、通称の法官貴族は、最高法院<sup>39</sup>が貴族院の附属機関であっても、司法の独立を果敢に保っていた。したがって、個人的な見解であるが、実質的に実務には大きな違いはないと思う。最高裁判所という違う場所に、最終法院を持って行ったが、法官貴族と最高裁判官の違いはなかなかないし、判決を見ても特に違いがあるというふうには言えないと思う。逆に言うと、法官貴族だった頃、きちんと立法と司法の距離を置いていたと思う。政治的な意見を判決に出すということはなかなかなかったし、実質は三権分立があったと思うが、外から見ると形式的にやはりちょっとまずいということだったのだろう。

同時に、三権分立の原則というのが、議会在が制定した法律をそれぞれに解釈する役割を果たすことの根拠にもなっている。司法と議会は、そして行政は、よく解釈が分かると言うが、その一例として、最近ニュースにもなっている服役者の権利、例えば、選挙権、書籍を読む権利等に関して、政府と法廷で解釈が全く分かれていることが挙げられている。そこで、法律の正しい解釈について見解が分かれている場合、どうするのかと言うと、法律の解釈を見いだす役割を担っているのは司法であるが、一方で、議会制定法の妥当性について判決を下すことは、司法にはその権限は全くない。

司法は行政と独立した上で法律の解釈を行う。しかし、議会在が意図したことを客観的に考慮しなければならない。権力の抑制・均衡に基づいて、議会在の意図を考慮せずに、司法が勝手に公共の利益をこれだと判断することはできない。したがって、その面でも、分立というものを図っているし、議会主義に反しないように司法が法律を解釈するというのも、微妙ではあるが、一応、バランスが取れるようにはしているように思う。

### 【人権条約との関係】

**藤田弁護士** そして、1998 年の人権法、先ほども出たが、国内法とヨーロッパ人権条約の関係であるが、人権法第 3 条で、司法は国内法を解釈する際、可能な限り人権条約と矛盾しないように解釈する義務が課せられている。しかし、これが不可欠

<sup>38</sup> 貴族院が最高裁判所の機能を担っていた当時に、その司法的機能に従事していた一代貴族。

<sup>39</sup> 貴族院が最高裁判所の機能を担っていた当時に、その司法的機能を行っていた貴族院の内部機関。

な場合というのも出てくる。その場合、裁判所は、人権法第4条に基づいた矛盾宣言というのを行うことができる。しかし、その焦点になっている法律はこの時点ではまだ有効である。そして、裁判所は、その法律に基づいた判決を下さなければならない。したがって、矛盾だと宣言を出しただけで、その法律の効果には一切関係ない。法的な効果というのは、その宣言には全くない。

内閣は、その矛盾宣言が出された法律を素早く改正するという権限が定められているが、それまでは、裁判所が勝手にこれは矛盾していると言っているだけで、政治的には何ら変わりはない。

そして、内閣がその法律を改正しなければ、もし改正案を出さなければ、裁判所が一言矛盾宣言を出しただけとなる。その例の1つであるが、ベレンジャーv. ベレンジャーというケースが2003年に出た。性転換手術を受けて男性から女性に性転換した個人が、法律上、そして戸籍上、いまだに男性なので、男のパートナーとの婚姻が認められなかったという事案である。そして法廷はその第8条<sup>40</sup>のプライバシーの保護と矛盾しているというふうに矛盾宣言を出した。後に、法律が議会を通り改正された。そういうふうに改正される場合もある。このように、イギリスは、法律の制定とその適用と解釈を分けることで、議会主義を保とうとしていると言える。

そして先ほど人権憲章には、Bill of Rightsを条文化するという保守党の試みについて触れさせていただいたが、1つ強く言いたいのは、なぜこの議論がそもそも発生したのかという点である。御存じ、保守党はヨーロッパ人権条約、そしてその解釈を担う欧州人権裁判所に不満を抱いている。欧州裁判所の判例が、イギリス国内の法律に対して余りに大きな権限を持っていると考えているのである。それを抑制するために、人権条約から抜けようと考えている。

しかし、その一方で、人権条約が保障する権利というのは、イギリス国民の間に深く浸透している。そして、現在のイギリスの人権法は、これらの権利を直接的に保障するのではなく、法解釈を通して、人権条約を国内法に保障しているため、人権条約から抜けてしまえば、イギリスの人権法が抜け殻状態になってしまう。したがって、この空間を埋めるために、Bill of Rightsを作ろうと言っているのが保守党である。したがって、成文憲法の方が現在の不文憲法の制度より好ましいからBill of Rightsを作ろうという事態とは少々異なる。要するに、人権条約を抜けたら、そういう基本的人権を直接的に保障する条文がなくなってしまうので、Bill of Rightsを作ろうという動きが出てきている。

## 【英国憲法まとめ】

---

<sup>40</sup> 「すべての者は私生活および家族生活、住居ならびに通信の尊重に対する権利を有する。」1998年人権法第1部8条1項。

**藤田弁護士** 以上をまとめると、歴史的に、そして構成要素的に複雑ではあるが、煩雑に存在しているわけではなく、イギリスの憲法というのは、地元の政治、そして実務の観点から本当に効果的に採用している憲法であり、軟性憲法ではあるものの、改正がなかなか困難であり、基本的権利を強固に保障している憲法であるとお伝えすることができれば幸いである。

以上、御清聴に感謝する。何か御質問があったらお答えする。

### 【慣習の機能】

**金子副団長** 私もイギリスには2年いたが、不思議に思ったのは、今御説明いただいた慣習の中で、特に国家元首に関するところが慣習で定まっているとのことだった。



具体例として、首相を選ぶ時に、政党間で話し合っ、それを女王のところに持って行って、任命してもらうという過程があって、これは慣習なので、司法で認識しているものではなく裁判が確認するものではないとのことだった。

仮に、女王、王様がいろいろ口を出して全然違う人を任命してしまったと

というようなことがもし起きた場合に、国の機関としてはどこがどう対応するのか。

**藤田弁護士** その場合は、現在では、飽くまでも慣習なので、議会が法案を通してそれを可決して、国家元首は政党間の協議に口出しをしてはならないという法律を定めるまで、法律上で、法廷で認知できるようなものは、現在は存在しない。結局、議会が動くまで慣習に頼ってしまう。

最終的に、イギリスでは議会主義なので、結局、議会が動かなければ法律は制定されない。こういう場合、新しい状況が起きたときに、司法が勝手に判断をしてしまうと議会主義と矛盾する。したがって、議会が動くまでは司法は何もできない。

**金子副団長** 王様が勝手に首相を任命した場合には、議会が何か言って、それは無効だよというような法律を作って、例えば「Aさんは総理ではありません法」のようなものを作って出すまでは、何も司法は動けないということか。

**藤田弁護士** はい、そういう法律を作るまでは、多分、司法は何も手を出せない。

**金子副団長** そういう意味では、日本国憲法とは物事の取扱方が全然違うということだろう。どう言えばいいだろうか。

**藤田弁護士** イギリスにいらっしまったことがあるということなので、多少お分かりになると思うが、イギリスというのは本当に最終的に都合が合えばいいというところがある。本当に、現実主義というか。現在はそういう面では、例えば慣習にし

たからといって問題は起きていない。問題が起きていないので、直す必要がないという概念で作用していると思う。

**金子副団長** なるほど。

**藤田弁護士** もし問題が起きそうになったら、その時に法案を作ろうという意識が議会にあると思う。いまだこういう慣習が 1708 年からずっと続いていて何も起っていないから、大丈夫だろうということだ。ある意味楽観的とも言えるが、そういう面でも、イギリスだからこそ、慣習が憲法になっていても問題はないと言えると思う。

こういう状態は、日本では余り考えられない。

### 【不文・軟性憲法】

**吉良議員** 憲法がないということに関して、イメージが湧かなかったが、今日、お話を伺って大分長い歴史があるからこそそのイギリスの憲法というものがあって、なおかつそれが、国民の中にもあるし、複雑にちりばめられているがゆえに一括的に変更するというのが非常に難しいということもすごくよく分かった。しかし例えば、法律について、国民の世論というのはどのように反映されるのか。国民投票というものもあるにはあると伺っているが、今までドイツやイタリアを見てきたが、違憲裁判のようなことをやるというものでもないような感じもするし、そこをどうしているのかなというところが1つ。

要するにそういうことを深めていけば、クロムウェルの例もあるわけだけれど、結局、そういうファシスト的な人が首相になって、一気に人権をないがしろにするようなことは不可能だと考えていいのか。

**藤田弁護士** 結局、議会主義なので、例えば、ある時点で今までとは全く政治的方針が異なる、そういう法律が制定されたとしても、議会主義なので、与党がまた変わってしまえば、その時に採用された法律が全部却下されることになる。なので、改正は容易であるが、現在の時点から違う形に持って行くのも、その形から現在の形に戻すというのも簡単なので、多分、その問題はそういう形で回避しているのではないかと思う。

**吉良議員** つまり、選挙によって、必ず変えられるので、国民の意に反することを簡単にはやれない。

**藤田弁護士** そして一応、通常では5年であるが、それこそ一般国民が懇願すれば、総選挙というのはできるので、政治的体制がそれほどがらっと変わる場合であれば、また議会の構成メンバーも変わるので、そこで修正をちょっとずつ掛けていくという形を採ると思う。

**吉良議員** それが議会主義ということか。

**藤田弁護士** そうである。

**吉良議員** なるほど、理解できた。

**河野議員** 軟性憲法であるけれども、一括で変えるのは難しいということで理解できた。一方で、後からできた法律は前の法律に優先するということだと思うが、後から法律を作ってしまうと、過去の今までの積み重ねが変えられるといった意味では、変更は容易なのではないかと少し思ったが、その点はいかがか。

**藤田弁護士** 一応、そういう法律を制定することは可能である。しかし、イギリスは判例法の国なので、法律はたくさんあるが、その法律をどういうふうに解釈するかというのも、それこそ司法の積み重ねによって徐々に変わってきている。昔の法律だと言っても、現在の政治状況に、経済状況なども含めて社会状況に適應させるために、解釈が徐々に変わりつつあるという面もある。そういうことを考慮すると、昔の法律だからといって、適應性がないという問題でもないのです、法律を一気に一新するというのはなかなか難しいと思う。

そしてまた、判例法理もバラバラで、1つの法律を変えようとしても、その元々の法律の結果から生まれた判例は一応生きているので、そういう面で、新しい法律をどんどん出したとしても、昔のものを全部一新して変えてしまうというのは難しいと思う。

**河野議員** 過去の判例を覆すような法律ができた場合、新しい法律が有効になるのは確かか。

**藤田弁護士** そうである。でも、その判例というのは1つだけではなく、その判例というのは飽くまでもその事案についてのものだけれども、判例から生み出される原則というのは、法律からまた少しずつ違うところに芽生えてくるので、そういう面で全部変えたとしても。

**河野議員** 全部埋める法律を作るとするのは難しいのか。

**藤田弁護士** 難しいと思う。

**小坂議員** 本当に慣習法の世界というのは我々と考え方が全然違うから。我々は紙に書いたものを規範として全部解釈しようとするけれども、慣習法というのは、やっぱり生活に密着してるから、どうも分からない、生活してみないと。

**藤田弁護士** そのとおり、日本とはなかなか違う。

**柳本団長** 本日は貴重な時間を割いていただきありがとうございます。また日本に来られる機会があったら、私どもの憲法審査会等で御報告なり、そういう場を。

**藤田弁護士** 是非よろしく願います。

**柳本団長** どうもありがとうございます。

## イギリスの憲法について

成文憲法 と 不文憲法  
硬性憲法 と 軟性憲法

イギリスの憲法の構成要素

法律	Law
判例	Case law
慣習	Conventions
国会の慣例	Customs of Parliament
国際条約	International treaties/conventions

イギリスの憲法の観点から、歴史的に重要な出来事

1215年：マグナカルタ (Magna Carta)

1536年：合同法(Act of Union) - イングランド・ウェールズ

1688/89年：名誉革命(Glorious Revolution)

権利の章典(Bill of Rights: "An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown")

1701年：王位継承法 (Act of Settlement)

1707年：連合法 (Act of Union) - イングランド・スコットランド

*Entick v Carrington* [1765] EWHC KB J98：国家権力、行政は法律により許可されている行為のみ行使可能

1800年：アイルランド合併法(Act of Union)

1911年：議会法 (Parliament Act)

1973年：EC加盟

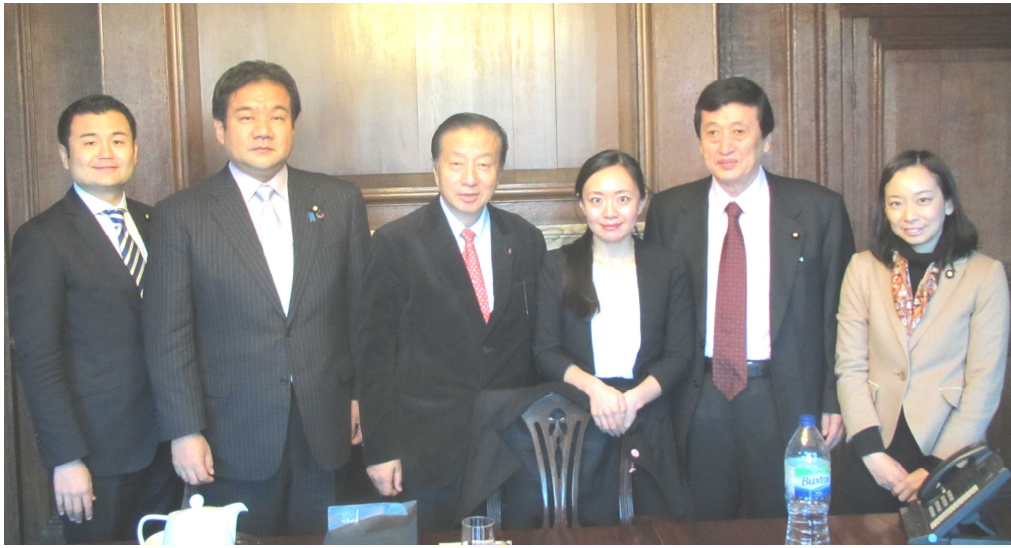
1988年：人権法 (Human Rights Act)

2011年：王位継承法の改正

議会主義 - 軟性憲法、憲法の改正と権利の保障

法の支配 - 三権分立、議会と司法の関係；人権条約と議会主義の調和

平成 27 年 1 月 1 9 日  
藤田 明日香  
法廷弁護士 (Barrister)  
5 King's Bench Walk





## (2) 英国憲法学者（レイランド・ロンドン・メトロポリタン大学教授）

1月19日（月）11:00-12:00

（訪問先出席者）

・ **ピーター・レイランド**（Prof Peter Leyland (M)）ロンドン・メトロポリタン大学教授

**柳本団長** 本日、レイランド教授には、お忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただき、感謝する。

私どもは、英国の憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

レイランド教授は、比較法にも精通されていると伺っている。したがって、英国の憲法事情の特異性に対する私どもの認識についても、御理解いただいているものと考えている。

最初に簡単に御説明を頂いた後、質問させていただきたいと思う。よろしく願います。

**レイランド・ロンドン・メトロポリタン大学教授** 私が掲げているこの本<sup>41</sup>のシリーズは、英国憲法だけでなく世界の憲法に関わるいろいろなことを書いている。日本については松井教授<sup>42</sup>が説明している<sup>43</sup>。差し上げるので参考にどうぞ。英国で出版された本だが、このシリーズは世界のどこでも購入できる。自分はこれまでいろいろな本を書いてきたが、これはベストセラーで一番よく売れている。自分の本を宣伝するためにやって来たわけではないが。

頂いた質問について簡単な回答を準備してきた。簡単な回答にしてある。というのは、皆様からそれを基に積極的に質問していただきたいからである。



### 【憲法の成文化】

**レイランド教授** 冒頭に説明したい。イギリスは不文憲法の国と思われるかもしれないが、決してそうではない。ちゃんと成文化されたものがある。ただ、1つの憲法としてまとまった1冊の本のようになっていない、憲法として成文化されていない

<sup>41</sup> Peter Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, 2<sup>nd</sup> edition (Hart Pub., 2012)

<sup>42</sup> 松井茂記ブリティッシュコロンビア大学教授。

<sup>43</sup> Shigenori Matsui, *The Constitution of Japan* (Hart Pub., 2011)



いだけである。だから不文憲法であるとの解釈は少し間違っているかもしれない。

最近の傾向としては、英国における成文化された憲法と言えるものは多くなってきている。何故かという、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへのデボリューション、権限を移行しようという動きと人権に関する法律や情報の自由に関する法律など、制定法によらなくては対応できなくなっている状況が濃くなっている。書いたものが多くなっている。

最初の質問に率直に回答すると、議員や学者の間にはやはり法規範を制定法の形で設ける、すなわち、ちゃんと成文化した方がよいという意見を持っている人たちはたくさんいる。

昔は、1970年代に、ロード・ヘイルシャム<sup>44</sup>という人、この人はロード・チャンセラー<sup>45</sup>だったが、既に憲法は成文化しなければならないということを訴えていた。その後、リチャード・ゴードン氏<sup>46</sup>も同じように成文化しなければならないと強く表現していた。

ところが、様々な憲法の成文化のための提案はあるが、その内容が余りにも種々様々であり、どのように一本化してコンセンサスを得るかが全く見えないという状況である。余りにバラバラなのでまとまらないだろうと今まで思われていた。

憲法を勉強する学生たちに強調して言うことは、憲法は米国やフランスの例を見ると分かるように、革命や戦争があった後に制定されるものなのである。スコットランドの独立に関する国民投票があったが、仮にあのときにイエスとの回答が出たならば、スコットランドにおいては成文憲法が制定されることになった。そうなったならば、英国の現在の状況にも大きな影響が出てきたと思う。成文化の方向により弾みが掛かったかもしれない。結局ノーになったから、そうはならなかった。

仮に人権法について見直しが必要であり人権法に関する新しい法律が生まれたら、憲法の制定か何かで対応しなければならないかもしれないが、自分の見る限り、イギリスが憲法の成文化を図るということはまず当分あり得ない。制定されることはまずないと思う。

様々な形で法典化を図ろうとする場合に最も困難なことはどういう形で具体的に文言を選んで、成文化するかという問題につながるが、イギリスも日本と同じように他の国と比べてちょっと違った状況がある。それは従来の慣習から、王家があって国の一番上に立っているという他の国とは違った状況である。王位の継承など

---

<sup>44</sup> 20世紀に活躍した英国の法律家・政治家で、ロード・チャンセラーとなる前に、教育相、科学技術相を歴任している。

<sup>45</sup> 英国において、女王によって任命される政府の役職で、「大法官」の訳語が用いられる。内閣の一員であり、かつては貴族院議長に就き、貴族院の最高裁判所機能をつかさどる地位にもあったが、2005年憲法改革法によって、その権能は大幅に縮小された。

<sup>46</sup> 現代英国の法律家（法廷弁護士）。憲法の文書化の必要性について、しばしば発言している。

があり、それがイギリスの法律を他の国とは違った方向に持って行っているのではないか。そういう意味では、イギリスの王制と日本の天皇制に類似するところがあると思う。

今申し上げたことについて、昨年 10 月にイタリアの憲法専門家を前にして基調講演をした。そのときの講演の内容であるが、今申したようなことで参考になると思う。今後 1、2 か月後に正式に出版される予定である。

非常に簡単に一番目の成文憲法に向けての動向について簡単に説明したが、ほかに質問があれば、皆様方の側から質問してほしい。

**吉良議員** 憲法全体での成文化はしばらくの間なさそうとのことであつたが、例えば新しい概念を今の憲法典に、不文も含めて、採り入れようとするときはどのようになるのか。例えば、日本における平和主義のようなものがイギリスの中で概念を浸透させよう、憲法にしようというとき、でき得るか。

**レイランド教授** まず冒頭に、いろいろなやり方があるが、1つ大事なことは、上院と下院に憲法の検討委員会<sup>47</sup>がそれぞれ置かれている。そういったところに我々のような専門家が呼ばれて、何か問題があった場合に意見を聴取されるし、裁判官とか弁護士とかもそのようなところに呼ばれる。

政治的な観点から述べると、今、改革に向けての一般的なすう勢はそれほど多く見られない。なぜかという、改革しようというときには各政党全ての合意が必要であるが、そういう合意はなかなか得られない。政権が変わるたびに、労働党、保守党と変わるたびに、改革しようとしている内容の方向が右に左に大きくずれてしまう場合がある。だから非常に難しい。貴族院改革が棚上げになっているのも理由はそこにある。

**吉良議員** つまり、国民の中にそういう慣習がしっかり根付かない限りは新しい概念が憲法として認められることは難しいということか。

**レイランド教授** いわゆる慣習なり新しい概念を入れてという、すなわち憲法を少し改正して新しい方向に持っていこうというアイデアは、国民の間ではほとんど人気がなく、いわゆるセクシーなテーマではない。憲法学者は面白いと思うが、一般市民にしてみれば改革してもどうでもよいところがあり、身近に直接影響がないので、例えばスコットランドの権限委譲のように本当に基本的な影響が自分たちにあるような場合について国民投票にかけて判断するような場合を除き、ほとんど新しい概念は生まれてこないというのが通常だ。改革や新しい概念を導入しようというのが必ずしもいつも良い考えとは言えない。

マイナスのインパクトもある。というのは、今、英国に独立党 (UKIP)<sup>48</sup>が

---

<sup>47</sup> 下院は「政治・憲法改革委員会」、上院は「憲法委員会」で、いずれも特別委員会。

<sup>48</sup> 1993年に結成された英国の右翼政党。欧州懐疑主義を掲げる。

頭角を現しているが、彼らはEUに反対したり、人権法に対して非常に強く反対を示し、移民問題などを中心に国民を刺激するような行動を行っており、そういう党は国民に刺激を与えすぎて悪い影響を与えている。

### 【憲法教育】

**小坂議員** 成文憲法でないということは日本の我々から見ると子どもたちに憲法を教えるとき、例えば、結婚は両性の合意のみに基づいて行われるとか、基本的人権にはこういうものがあるとかを成文憲法の条文をかみくだいて子どもたちに教えることができ、憲法教育ができる。イギリスの場合、成文憲法がないので、一般市民に対する憲法教育はどのように行われるのか。



**レイランド教授** 最初に気軽な回答をすると、我々にはイギリスで一番大事な 1215 年のマグナ・カルタがある。マグナ・カルタという遺産があるから我々はこのような法制度の下で生きているということを、まず念頭に置いていただきたい。

もう 1 つのレベルでの回答をすると、大変深刻な問題がある。きちんと成文化した憲法がないと非常に説明が難しい場合がある。良い例としては米国や日本のようにきちんと書かれた憲法があるので教育しやすいという側面があると思う。ところがその反面、書いたものがあると、状況が困難になる場合がある。自分はタイの憲法の専門家であるが、タイの憲法は 1 つではなく複数あり、軍のクーデタが起きるたびに新しい憲法や法律が導入されてややこしいことになる。成文化された憲法の教育に関してはプラス面とマイナス面がある。

不文憲法を擁護するわけではないが、簡単に変更しやすいというフレキシビリティはあると思う。飽くまでバランスの問題である。憲法を改正しようという場合に、書いてあれば変更しにくいを書いてなければ比較的簡単に対応できるかもしれない。バランスの取れた形での対応が必要であると思う。

### 【憲法としての慣習】

**金子副団長** 慣習、コンベンションの話だが、王権のコンベンションについてはいろいろな考え方があるとおっしゃったが、簡単に言うと、右と左で内容についてどういう性質のものが慣習の中に入っていて、どのくらい強力なものなのか、それほど強くないものなのか、そういう意見がバラバラにあるということなのか。

**レイランド教授** 例えば今、慣習という質問をされたが、具体的に説明しやすいように人権問題を取り上げるときにどのように対応すればよいか。右と左とおっしゃったので回答してみるが、バランスの問題と申し上げたように、例えば人権に関する法原理があった場合には、社会的あるいは経済的観念で新しく人権を設定しよう

というときに国民にどういふ影響が生まれてくるか、バランスを最初に検討しなければならない。そこでバランスを取らなければならないのが難しい。

慣習には複雑な様相がある。例えば、内容がバラバラであり、首相の役割や閣僚の責任問題、議会の説明責任など細かいものがたくさん存在している。それを全て成文化するのは技術的に非常に難しいものがある。法典化するために全ての政党の合意が得られるかという問題もある。一番簡単に全ての党が合意してくれるような慣習というのは国民医療保険とかであろうと思うが、それ以外の問題については慣習を法典化していくのは非常に難しいと思う。

**金子副団長** 王権についてはどうだろうか。

**レイランド教授** 私が説明しているのは正にそこである。王の権限は慣習で変わってきている。かつては大きな権限を持っていたが、今の本当の意味での権限は首相や閣僚、議会にある。変わってきているわけである。

先ほどから私が言っているのは慣習、コンベンション、王家、王室が持っている一番上の権限を変えていこうとするのであれば、議会であれ、あるいは行政機関であれ閣僚レベルであれ、法律もあれば慣習法もある。いわゆる議会制定法になっている部分もあれば慣習法として存在している部分もある。それらを全て法典化するという作業がいかに難しいかを先ほどから訴えているわけである。

### 【議会主権】

**レイランド教授** 議会主権の下で議会が法律を制定するに当たって、実質的にも憲法に適合するか否かという意識はどのような形で働いているのか、という質問についてお話しする。

議会主権の下で絶対的に言えることは、議会は法律を制定することができるし、また廃止することもできる。議会が絶対的な権限を有するということがまず第1である。

英国にダイシー<sup>49</sup>という人がおり、その人が1885年に憲法に関する本を書いた。それがイギリスの憲法について理解する手段の1つとして今まで使われてきた。

今、EU法が生まれてきたので、人権にしても何にしても人権法などヨーロッパにある英国法の上のところで決められたものは、英国内の法律に適合させなければならない。結局、我々はEUというクラブに属しているようなもので、そのしきたりに従ってやらないといけない。法的な権限にしても、EUの法律は国内法の上にある。英国の裁判所において何か問題があった場合でも、高等裁判所でもどこでも、まずEU法に準じなければならないわけで、1つの問題に関して国内法がEUの法律の下にきてしまう。

---

<sup>49</sup> 19世紀から20世紀にかけて活躍したイギリスの法学者。議会主権、法の支配を説いたことで知られる。

裁判官とか専門家が言うには、EU法、人権法、あるいは権限委譲に関して問題があってイギリスの議会が対応するときに非常に状況が難しい。議会は国内法については制定することも廃止することもできるが、EU法や人権法は勝手にそのようなことはできない。国民投票のようにスコットランドにおいて直接影響のあるような問題については、民主的な過程で国民の意図を問うことはできるが、そうではないケースは大変多い。EU法に準じよ、人権法に準じよというところがたくさんある。

まず技術的な問題がいろいろある。法律を作る場合にはスコットランド、ウェールズ、北アイルランドは独自に法律を作ることも可能である。それは Sewel Convention<sup>50</sup>というものがあり、それに基づき、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドは法律に関して独立しているという考えがある。そういう概念がまずあって、英国のウェストミンスター（UK議会）は、法律に関してスコットランド、ウェールズ、北アイルランドについて全面的な権限を持っていない。作ることはできるがそれを強要することはできない。

ここで言おうとしているのは、議会主権というものは一体どういう定義になっているのかということである。理論的には議会の主権の下にウェストミンスターでスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの全てに対して法律を制定することができる。ところが実際にそれをスコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおいて実施するかどうかについては内容に重複する部分があれば権限の委譲というアイデアがあるので、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドはウェストミンスター議会から言われたことについても自分たちで選択の余地がある。そういう議会主権があると言いたい。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドがあるので、ややこしくなっている。

ということで、議会は法律を制定するに当たって実質的にも憲法に適合するかどうかは実際には意識していないが、EU法、人権、権限委譲など大きなものになったときは憲法に適合するか実質的に検討する余地はある。

**小坂議員** 憲法に適合するかという観念ではなく、憲法に適合するかということをリファーすることが実際にはない。なぜならば、リファーしようとしたときにEUの法律や基本的な人権が別途あるので、それを常に考慮しながら考えているからということか。

**レイランド教授** 慣習法があるから、憲法に適合するかどうかを考える場合でもデボリューションのような、スコットランドが全部権限を持ってしまうような慣習法が

---

<sup>50</sup> スコットランド法制定時に英国政府が表明した方針に基づく慣行。ウェストミンスター議会は、スコットランドに権限委譲された事項に関して、通常、スコットランド議会の同意なしには立法を行わないとされている。

あるから難しいということである。

非常にテクニカルなマターなので簡単に理解するのは難しいと思う。言葉で簡単に説明することも難しい。詳しいことは私の本に書いてあるので、読んでいただきたいと思う。

例えば、人権に関して 19 条<sup>51</sup>を読んでもみると、政府が新たに人権に関する法律を導入しようとした場合にその内容が欧州人権法の内容に適合しなければならないと書いてある。

## 【貴族院改革】

**レイランド教授** 貴族院の改革に関して先ほどから私が申し出ていたコンセンサスが得られないという大きな問題、これが一番具体的な問題になっていると思う。

過去 2 回は労働党政権、ブレア政権、ブラウン政権があった。そして、今回の連立政権（キャメロン、クレグ）がある。皆は口をそろえて貴族院改革を行うと言ったが誰も実行していない。

なぜ頓挫して失敗するのかと言うと、下院の中で与党と野党が反対しているだけでなく、二院制、すなわち上下両院があることでうまくいっていない。

失敗した理由はいろいろあるが、一番大事なのは 2011 年に提出された貴族院改革法案に欠陥が多かったということ、特に下院に白書や法案を提出したりした<sup>52</sup>が、中身に種々の問題があった。最初は、貴族院は選挙で選ぼうじゃないか、80 パーセントを選挙で選出し、20 パーセントを推薦された議員にしようと言っていた。

**小坂議員** 我々からすると、両院の改革をするならば、議員が座れる席、少なくとも上院の議場に議員全員が座れるような議席を設けるべきではないか。数を減らすか、椅子を増やすかはともかくとして。

**レイランド教授** 今正にそのポイントを説明しようとしていた。今おっしゃった点は面白いところである。貴族院は 80 パーセントが指名された人で、20 パーセントが選挙された人と主張されているが、実際は 800 のメンバーのうち、実際に貴族院に来て席に座る人というのは 3 分の 1 くらいしかいない。

今政府が提案した改革の白書あるいは法案の内容を見ると、実際の数字は 300 名くらいにしたいとのことである。そしてきちんと給料をもらうようにして、ちゃんと議会に出席するような貴族院にしたい。今のところ問題なのはいわゆる終身貴

---

<sup>51</sup> 「法案の所管国務大臣は、議会の両院のいずれかにおいて法案の第 2 読会の際に、以下の効果を発する表明を行わなければならない。

(a) 当該大臣の見解では、法案の条項は条約上の権利と適合している（「適合表明」）

(b) 適合表明を行うことはできないが、それにもかかわらず政府は法案が議会を通過することを希望している」（1998 年人権法序論第 19 条 1 項）

<sup>52</sup> 2011 年 5 月にクレグ副首相主導により議会に提出された『貴族院改革法草案』で、「白書」に当たる部分を含む。貴族院の構成を 240 人の公選議員及び 60 人の任命議員の計 300 人とし、権限と両院関係については、基本的に従来と同様とする。

族がほとんどである。世襲した貴族というのは数が少なくなってきて、一代貴族は給料を受けているわけでもなく、有名な裁判官とかスポーツマンがいろいろ称号をもらい貴族になる。そうすると貴族院に行く資格を得る。飽くまでも名誉職で給料はもらっていない。そういう人たちは忙しい。議会なんかにはわざわざ来ないという人がほとんどなのである。一応貴族院に一代貴族として名前は列挙されているけれども来ないというのがほとんどである。

労働党、憲法の専門家たちが提案しているアイデアの中には、いわゆる上院の構成方法を米国の上院みたいに地域ベースで選出するということではどうかという案もある。

仮に貴族院が改革されたとしても、貴族院が権限をよりたくさん持つということはありません。決して下院の権限は薄くなるとは思わない。上院とは飽くまでも再検討、見直しをするというような役割を担っているわけである。例えばEU法についても技術的な観点からゆっくりと審議をして上院から下院に戻すこともできるわけで、見直しの院になっている。現行のパワーで十分だと思う。現行の貴族院というのは、例えば法律で下院を通過したものを上院に持っていき、そこでゆっくりと緩慢な形で審議しながら慌てて制定しないというスローダウンの役割が重要であり、現行で十分だと考える。

貴族院の改革を導入するに当たり、民主的な組織にすることは、つまり正統性が生まれてくるので、実際、どのような時期に、どのような選挙があつて、どの党が勝つかによるけれども、そうなる選挙制そのものにも影響が出てくると思う。民主的正統性を持った貴族院になれば、比例代表制としての選挙法が導入されることにもなるだろうから、あらゆる意味で大きな影響が出るだろう。

あと質問に対して簡単にまとめたものがあるので参考にお持ちいただきたい。本当に表面にしか触れていないが、細かいことを聞きたければ連絡してほしい。

**柳本団長** いろいろとお話しいただき感謝申し上げます。参考にさせていただきます。

### (3) 英国最高裁判所（ロウ事務局長）

1月19日（日）15：30－16：30

（訪問先出席者）

・ ジェニー・ロウ（Ms Jenny Rowe CB）英国最高裁判所事務局長

**ロウ事務局長** 本日は、皆様を最高裁判所に歓迎できて、大変光栄に思う。

私はジェニー・ロウと申し、事務局長をしている。

**柳本団長** 本日は、お忙しい中、私どものために意見交換の機会を設けていただいたことに対して、心より御礼申し上げます。

私どもは、貴国英国の憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。貴国における司法制度等についてのお話を伺い、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたいと思う。よろしくお願い申し上げます。

**ロウ事務局長** 最善を尽くしたい。

#### 【最高裁判所の設置】

**柳本団長** 最高裁判所の設置の経緯についてお伺いしたいと思う。

最高裁判所の機能を貴族院が持っていたことは、イギリス伝統の議会主権と関連すると思うが、最高裁判所が貴族院から独立して設けられることとなった経緯を、まず教えていただけるか。

それは貴族院改革の要素が強いのか、司法改革の観点からなされたと見た方がよいのか、いずれなのか。

**ロウ事務局長** 最高裁判所の独立に関して少し細かい背景説明をさせてほしい。

最高裁判所というのは、昔からイギリスに伝統的に存在していた。ただ、独立した最高裁判所というのではなく、貴族院の中にある最高裁判所という取扱いをしていたわけである。

貴族院における上訴委員会<sup>53</sup>というのが独立性を持っていなかったというわけではない。



<sup>53</sup> 貴族院が最高裁判所の機能を有していた時に、それを所管していた委員会。



ところが、場所的に貴族院の中にあったということで、当時の政府が懸念したのは、外から見た場合に完全に独立していないのではないかと見られてしまうくらいがあるということである。

当時の政府は、憲法上の変化を導入するために抜本的な改革をしようという大きな目的を持っていた。そのプログラムの中には、例えば、権限の委譲ということで、北アイルランド、ウェールズ、スコットランドに独立した政府や議会を持たせようというものも含まれていた。

当時、それなりの制約もあったが、貴族院の改革を試みた。その中で、最高裁判所が生まれた背景にあるのは、多くの変化を導入する中で一番大事だった点、すなわち、権限を政治家と裁判官の間で明確に分離しようというものであり、政治家の役割、それから裁判官の役割というものを司法上もっと明確に分割しようではないかという試みであった。

最高裁判所を設立するための法律の中身は種々内容があり、その改革の中にはロード・チャンセラー<sup>54</sup>という司法上一番上に存在していた職の権限を分散して、法務大臣のような職を政治家が務め、また、司法を担当する専門の職を新たに作るなど、できる限り権限を分散するような改革を導入した。司法上の人物を指名していく上で、政治家の関与ができるだけ少なくなるような方向に進めたわけである。いわゆる三権の分立のためにも、この変更、改革は大きな意味を持つ。

貴族院の改革に関しては未決であり、完結していない。現在の連立政権は更に貴族院改革を導入しようとして新たな案を出したが、それは失敗した。御存じと思うが、今年5月に総選挙がある。その後、貴族院改革法案が出されるかどうか、これは選挙結果を見てみないと分からない。

2009年の10月に最高裁判所が生まれた。完全に貴族院、また司法管轄範囲から独立している。また、法務省からも完全に独立している。スコットランド、北アイルランドには別の司法制度があるが、そういったところからも独立している。

ところが、民事裁判に関しては、ここは連合王国の最高裁判所であるからイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド全ての事案を取り上げる。

刑事裁判に関しては、イングランド、ウェールズ、北アイルランドの事案を取り扱うが、スコットランドの事案は取り扱わない。

権限の委譲で、北アイルランド、ウェールズ、スコットランドにもこの法制度があり、裁判所などがあるが、そういう所が最高裁判所が持っている英国全体の権限を上回った形で裁判をしたり、判決をしたりしているかどうかに関して、我々は監督している。

---

<sup>54</sup> 前掲 45 参照

しかし、ほとんどの判例というものは、普通の裁判所で取り上げられて上訴されて、高等裁判所に行って、更に上訴されて、この最高裁判所に来るというケースである。

### 【議会との関係】

**ロウ事務局長** 英国において議会で法律が制定されるが、その法律が無効であるという判断は最高裁判所はできない。アメリカの最高裁判所はそういうことができるが、我々はそういう権限は持っていない。

ところが、我々のところで判断できる内容としては、例えば英国の議会制定法で人権に関する法律があったとする。それについて、国際的なほかの法律と適合性があるかないかの判断はできる。

そのように、最高裁判所が議会の制定した法律に関して適合性がないと判断した場合には、今度は議会の方で改正案を出すか、また新たな法案を出すか、下院と上院の双方で検討しなければならない。

### 【審級制】

**小坂議員** 日本の場合と違うと思うが、違憲判断を仰ぐ場合、日本では地方裁判所から、高等裁判所を経て、最高裁判所に判断を求めることとなるが、こちらの場合は、そのような地方裁判所を経ないで、いきなり最高裁判所に出すことができるのか。

**ロウ事務局長** やはり、最高裁判所まで持って来る前に、2回ほど下級裁判所を経ていなければならない。上訴するために、適正に申請をした上でしかここに持ってくることはできない。

最高裁判所で取り上げられるかどうかの審査の背景にあるのは、一般市民に対してどのくらい大きな影響があるかという点である。

この最高裁判所に持って来られる案件全体のうち、3分の1くらいしか実際に取り上げられない。平均では3分の1が実質審理に移り、3分の2は却下されている。

取り上げられるか否かの判断は、3名の最高裁判所判事が中心となって書面審査を行う。実際に許可が下りると、この最高裁判所における審判がなされる。

### 【EUとの関係】

**吉良議員** 今、議会制定法の妥当性は、最高裁判所において国際法に照らして妥当かどうか判断するという話があった。イギリスがEUから脱退するかどうか議論されている。もし脱退した場合には、EU法がなくなると妥当性を判断する規範となる国際法はなくなるのか。



**ロウ事務局長** 回答は誰も知らないと思う。

例えば政治家の中には英国における権利の章典のようなものを主張する人もいる。その権利を作る場合に何を参考にするのかというと、欧州の基本的な人権に関する法律を引き合いに出し、更に何か追加したり、あるいは中に書いてあることを更に定義してみたりというアイデアを出す人もいる。

最高裁判所の役割として、制定された法律の効果をきちんと発効させなければならない。例えば、英国が将来、欧州の人権条約から脱退したとする。しかし、ほかにも、国際法はいろいろあるわけで、そういったもの全てから脱退するとは思えないし、そういったものが基準になるのではないか。

仮にEUから脱退しないで、メンバー国であり続けるとすれば、もちろんEUの中で人権条約もあり、細かい条約にも適合していなければならない。

脱退するかどうかは予測できるわけではなく、分からない。日本とは事情が全く違うと思うが、政治家だって、EUから脱退するかどうか分からないのではないか。

憲法上、司法上の観点から考えると、今年5月の総選挙は大変な意味を持つてくると思う。大きな影響が出てくると思う。

#### 【裁判官の選任方法】

**河野議員** 最高裁判所の独立当初は判事は貴族院から来たと同っているが、その後そのメンバーはどうなったのか。

**ロウ事務局長** 法官貴族であった11名が2009年そのまま判事として最高裁判所に来たわけである。退職した者がいて新しい判事が1人加わったので、今は12名である。2009年11月1日以降、貴族院から来た人たちの中で今残っているのは4人だけ。ほかは新たに指名された。

どうやって指名するのかについては、非常にややこしいが、簡単に指名方法を説明する。憲法改革法<sup>55</sup>で最も大きな変革の中に盛り込まれているのは、判事の指名などに関する手続である。最高裁判所で判事の空席が生まれた場合はアドホックで選考委員会が設定される。

**河野議員** それは貴族院の中においてか。

**ロウ事務局長** 貴族院とは全く関係ない。

その委員会というのはこの最高裁判所の長官が議長を務める。判事の1人も構成員として入る。後の3名はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイル



<sup>55</sup> 2005年に制定された、最高裁判所を設置すること等を内容とする法律。

ランドの司法制度を代表する人から構成されている。最近の法律によると、この構成メンバーのうち少なくとも2人は弁護士とか裁判官であってはならないという決まりがある。選考委員会の性別、民族のバランスも取れていないといけない。

選考委員会が発足して、それぞれ自分たちの好きなやり方で選考することができるが、基本的なことは法律で決められている。後は自由に選考プロセスを委員が決定することができる。

とは言え、どの選考委員会であれ、同じような手続を経ている。まず空席が発生した場合に、いわゆる求人広告を出す。ペーパーベースで申込みを受け付ける。最終リストを作る。最終リストに残った人たちが面接に来る。面接を経て、選考委員会が推薦の選考をし、日本で言うとな務大臣のような役職、ロード・チャンセラーが指名の判断をする。最終的にロード・チャンセラーが指名するが、選考委員会が選考した人たちをロード・チャンセラーが却下することはない。

ロード・チャンセラーが指名する人物が首相のところに送られ、首相が女王陛下に許可をもらって、初めてこの判事が任命される。

**河野議員** 手続はよく分かった。議会の影響は大きく受けるということでよいか。

**ロウ事務局長** ここでは議会の役割は全くない。

**河野議員** すると、大臣が関わっていないのか。法務大臣、キャビネットのメンバーはいないのか。

**ロウ事務局長** ロード・チャンセラーは法務大臣のような立場の人で、もちろん閣内に入っているわけであるが、このいわゆる判事の指名に関しては政治が全く入ってこない。議会とか、政治とかは全く入ってこない。議会の判断の上では全く役割を担っていない。

現在の法務大臣は2つの役職が付いていて、1つは法務大臣という肩書、もう1つはロード・チャンセラーという肩書である。法務大臣としての帽子をかぶっているときは、もちろん法務大臣としての役割を担うが、ロード・チャンセラーの帽子をかぶったときは、政治とは全く関わりのないところで役割を担うことになる。

ここが英国の憲法の奇妙なところだと思う。今でも分権がちゃんとなされていないのかもしれない。

**柳本団長** 本日は貴重なお話をお聴きでき、参考にさせていただく。感謝申し上げます。



#### (4) 英国議会下院（リースモッグ下院議員） [2013年王位継承法]

1月20日（火）10：45－11：30

（訪問先出席者）

・ ジェイコブ・リースモッグ（Mr Jacob Rees-Mogg）英国下院議員

柳本団長 本日は、お目に掛かることができ、大変うれしく思う。お忙しい中、こうしてお会いしていただいて光栄である。私どもは、貴国英国の憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

本日は、2013年の王位継承法を中心にお話を伺い、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたいと考えている。



最初に簡単に御説明を頂いた上、不明な点があれば、質問させていただきたい。

#### 【王位継承法】

リースモッグ下院議員 本日は、下院で議会が発足した日から750年という大変喜ばしい日である。2013年王位継承法は、まだ法律として成立していないが、原則に関しては、比較的合意をみることは難しいことではなかった。

日本とは異なり、イギリスでは、ビクトリア女王、アン女王、エリザベス1世、メアリー女王など女性が王位に就いている。したがって、第1子に王位を与えることについては、比較的すんなりと受け入れられた。

私が懸念しているのは、この法案が提出された際、余りにも急いでおり、きちんとした審議をしないで通過してしまったということである。というのは、キャサリン妃が懐妊しており、急いで審議したという背景があった。日本では、憲法に関しては慎重に検討していると聴くが、それは大変賢明であると思う。

王位継承で複雑なことに、英国女王は英連邦女王でもあるのだが、それは横に置き、より身近な問題点について指摘しておく。

今まで歴史的に存在していた法律を変えて新しい法律を作る場合には、今まで注意が払われていなかった細目についても全て検討してきちんとした法律を作る必要があるにもかかわらず、この法律は、精査をすることなく通ったという問題がある。



大きな問題は、イギリスには貴族階級がいるが、その爵位・財産の継承に関しては、全く触れていないということである。

現在の女王には妹がおり、長女が女王となった。ビクトリア女王は、ほかに兄弟がいなかった。アン女王、メアリー女王は、議会により指名された。法律で明確にしておかなければならなかったのは、第1子が継承することであり、これまではそれが明確ではなかった。貴族であれば、話し合いで継承することもできるが、王位についてはそうはいかず、この点が他の貴族の場合とは異なる。

貴族階級に残っている慣習についても、もう少し細かく検討しておくべきではなかったかと思っている。

### 【タイトル継承との関係】

**リースモッグ下院議員** 王位を継承する場合、他のタイトル、例えば、王であればデューク・オブ・ランカスターを承継する。問題は、王の長男はデューク・オブ・コーンウォールを自動的に承継し、次が女性であっても、そのタイトルが残る。そのような細かいタイトルについて、この法案は対応していない。

**小坂議員** それは、王位継承と財産・領地の継承が分かれてしまった結果、王位を女性が継承した場合、領地は長男が継承し、王位を継承した女性には領地がいなくなってしまうということか。

**リースモッグ下院議員** そのとおりである。タイトルが必ず領地を持つというわけではないが、このような複雑な問題点について、政府は、皇太子や貴族制度に詳しい者に相談することなく、急いで法案を通過させた点に問題がある。



### 【カトリックとの関係】

**リースモッグ下院議員** この法案は近代化を目的としていたが、カトリックの王位継承については、問題が残ったままである。私はカトリックであり、ほとんどのカトリック信者は、この法律を改正する必要はない、現状で十分であるとの意見を持っていた。差別撤廃であれば、男女差別だけでなく、全ての差別を撤廃すべきとの意見も多い。私は修正案を出したが、受け入れられなかった。

もう少し慎重に審議していれば、今頃は完全に法律になっていたはずである。法律になっていないのは、現在、英連邦でこの法律について検討しており、問題を指摘する声があるからである。

**小坂議員** カトリックの問題とはどのようなことか。

**リースモッグ下院議員** 1701年、アン女王により、王位を継承する者はカトリックであってはならないとされた。イスラム教徒でも仏教徒でもよいが、カトリックだ

けられないというのは不思議な法律である。

### 【王権に関する慣習】

吉良議員 王権についての慣習、権力を実行せず承認するだけであるというようなことを明文化しようという議論はなかったのか。

リースモッグ下院議員 明文化しようという議論はなきにしもあらずであるが、多くはない。今は、実質的には首相が王権を全て持つと言っても過言ではない。

### 【王位継承法の立法過程】

吉良議員 先ほど、この法案についてもっと審議をすべきであったとの話があったが、具体的にはどのくらいの期間、どこまで審議すべきであったと考えるか。

リースモッグ下院議員 審議に時間を費やすというより、もっと精密な準備をしてほしかった、適切な知識を持つ人にもっと相談すべきであった。

政府は、ほかにも、ロード・チャンセラー職<sup>56</sup>をなくそうとし、それでは貴族院にロード・チャンセラーが席を持たなくなると分かり、慌てて戻すなど非常に慌てた決定をしている。

### 【現在の王位継承権】

柳本団長 王位継承権の第1位は、現女王の後は、チャールズ皇太子か。その後は誰になるのか。

リースモッグ下院議員 チャールズ皇太子、ウィリアム王子、ジョージ王子となる。

### 【貴族院改革】

小坂議員 イギリスでは上院改革の議論をしていると聴く。日本でも、最高裁が参議院の選挙制度について投票価値の不均衡が違憲状態にあると宣告しており、参議院の改革について議論している。

リースモッグ下院議員 上院改革は非常に難しい。1911年にできた議会法は、これは一時的な内容であり、改正が必要であるとしているが、いまだ改正されていない。上院改革の大きな問題は、上院の権限が増え、下院の権限が薄れるとして、下院に反対がある。また、上院においては、議員でなくなる貴族が出てくることから、そこからの反対もある。

### 【タイトル継承との関係】

金子副団長 女性しか生まれなかった場合、王位以外のタイトルは女性にはいかないのか。

リースモッグ下院議員 女性の場合、その資格はない。ただし、デューク・オブ・ランカスターだけは、自動的に王位に就く人に継承される。プリンス・オブ・ウェールズは継承されない。

---

<sup>56</sup> 前掲 45 参照



**金子副団長** エドワード8世が辞めた後、ジョージ5世になったが、プリンス・オブ・ウェールズにはなっていなかったため、お金がなかったと聞くが、そのような問題があるのか。

**リースモッグ下院議員** プリンズ・オブ・ウェールズではなく、デューク・オブ・コーンウォールの領地から入ってくる財産がある。なお、デューク・オブ・コーンウォールのタイトルは、長男であれば自動的に承継するが、プリンス・オブ・ウェールズというタイトルは女王が授けるものである。

**柳本団長** 本日は貴重なお話をお聴きでき、感謝申し上げます。

## (5) 英国議会上院（デ＝スーザ上院議長）

1月20日（火）11：35－11：55

（訪問先出席者）

- ・フランセス・デ＝スーザ（Rt Hon. the Baroness D'Souza CMG Frances D'Souza (F)）英国上院議長

**デ＝スーザ上院議長** 今年はマグナ・カルタが署名されて800周年である。また議会が始まってから750年の年である。こんなに縁起の良い日に来ていただいてうれしい。今日は、話せる時間が短い。

昨年訪日した。日本では議員の方々、特に女性議員にもお会いした。自分はその体験を踏まえ、英国議会と日本の国会の関係をより強化、深化させ、特に上院同士の間を強化したいと考えている。



より関係を強化するために友好グループ、議員グループなどの活動をより深化するには、どういうアイデアがあるかお伺いしたいと思う。

**柳本団長** 記念すべき良き日に上院議長にお会いできて参議院憲法審査会のメンバーとしてうれしく思う。

昨年の10月に参議院にもお越しいただき、山崎議長並びに輿石副議長からもよろしくお伝えいただくようにとのことである。

**デ＝スーザ議長** 伊吹氏もであった。こちらこそ、よろしくお伝え願う。

**柳本団長** 今憲法改正の問題が国民の関心を呼んでおり、そのための欧州の憲法事情を参考にしたい。特にイギリスとは歴史的にも文化的にも政治的にも深いつながりがあるのでこうして訪問できたことは二重の喜びである。

小坂議員は5年間イギリスに滞在され、金子議員は2年間、河野議員は1年間イギリスに駐在したイギリス通である。吉良議員は若くて勉強家である。

**金子副団長** 私はイギリスでは経済を勉強した。エセックスで学んだ。

**デ＝スーザ議長** エセックス大は素晴らしい大学だ。

**金子副団長** 20年前である。

**デ＝スーザ議長** 委員会にはほかにもメンバーはいるのか。

小坂議員 もちろん。45名いる。

デ＝スーザ議長 大きな委員会だ。安倍総理がおっしゃったテーマについて提案して憲法改正を日本で検討しているのか。

憲法について、我が国ではいろいろな問題、心配事が出ている。日本では憲法が成文化されているがイギリスでは不文憲法なので書いてあるものが何もない。

イギリスでも、憲法委員会は下院にも上院にもある。憲法改正で問題になるのはどの改正例をモデルにすべきかということだ。不文憲法であるため非常にデリケートにバランスを取る必要がある。こちらを変えればこちらがおかしくなるという関係が多くある。デリケートにバランスを取りながら行うか、そのようなモデルが全くない。

### 【日英上院の関係】

デ＝スーザ議長 今日は時間がない。話は戻るが関係強化のための具体的な案はあるか。

小坂議員 私は日英議員連盟のメンバーである。これは麻生元首相がヘッドを務めている。

我々は実際英国大使館と頻繁に会議を行っている。特に桜の季節には彼らが大使館に招待してくれる。参議院には他国の上院との間での議員連盟が存在している。モロッコ、イタリアなど。しかし、日本・英国間のものは参議院にはない。

デ＝スーザ議長 それは何故か。

小坂議員 衆参合わせた超党派の友好議員連盟があるのだ。そちらの方が大きい。

デ＝スーザ議長 それはアクティブか。

小坂議員 いや、インアクティブである。

本当に英国上院と参議院のを設立したいということであれば、この話を参議院の議長に報告したいと思う。

デ＝スーザ議長 興味深い提案だ。マルチパーティはあるけれども、私に関心があるのは友好グループの権限について余計な話をするのではなく、直接イギリスの上院と日本の参議院が関係を強化するような直接の関係を築いてはどうかと思うので、それはちょっと考えさせていただいて、大使館の大使に書簡などを出すことにより、参議院に連絡を取り、双方の上院同士が具体的に友好グループを築けるような方法を模索したい。

小坂議員 今の御意見をアンオフィシャルな形で団長から山崎議長にお伝えさせていただく。

デ＝スーザ議長 お願いします。もう時間がないので。どうもありがとう。

柳本団長 本日は貴重な時間を割いていただき、感謝申し上げます。



(6) 英国議会上院（イームズ上院議員、ボリック上院議員、ウルマー上院議員）〔委任立法統制〕

1月20日（火）12：00－12：45

（訪問先出席者）

- ・ロバート・イームズ（The Rt Rev. the Lord Eames OM Robert Eames (M)）英国上院議員、第二次立法統制委員会委員
- ・ジョフリー・ボリック（Lord Borwick Geoffrey Borwick (M)）英国上院議員、第二次立法統制委員会委員
- ・ケネス・ウルマー（The Lord Woolmer of Leeds Kenneth Woolmer (M)）英国上院議員、第二次立法統制委員会委員

柳本団長 我々は、憲法審査会の委員を中心とした調査団である。

特に、我が国とイギリスとは、深い御縁というか、友好的で、数々のことをイギリスから学び、日本の近代国家として発展していける礎を作るのに手本となった。

今日のお話のテーマとしては、委任立法統制を中心としたお話を伺って、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたいというような気持ちでお話を伺いたいと思っている。

では、御説明を頂いた後、不明な点があれば、質問させていただきたいと思う。

イームズ上院議員 歓迎する。私どもは、上院議員である。政治的な観点からも、英国の様々な分野を代表している。

我々は政党のメンバーであるというだけでなく、私どもは指名されて貴族院の議員になっており、選出されたのではなく、我々皆それぞれの過去、それぞれの分野、専門分野においてそれなりに多く貢献したという業績があつて、貴族院の議員になっている。

私どもは、この上院で行政機能に関し精査するという役割を担っているのが、その精査活動というのは、政府が下院の方から法案を私どもの方に回してくるけれども、その法案を、第二次的に審理して、その法案の内容について徹底的に精査するという役割である。

私はロード・イームズである。EAMESというスペルである。私はクロスベンチャーと言われている人間であるが、すなわち、政党を代表して議席に着いているわけではなく、私の専門とする分野で功績があつたから、選択され指名されて上院に議席を得た人間である。そういうのを、クロスベンチャーと言っている。

では、あと2人同僚を紹介したい。

**ボリック上院議員** 私はロード・ボリックといい、最近この貴族院に入り、保守党に属している。

20年前の話になるけれども、5年の間、毎年3回ずつ日本を訪問していたから、日本ファンといってもよいと思う。少し日本語を勉強したが、残念ながら、もう昔のことなので忘れてしまった。甥が日本人の女性と結婚をしている。

**ウルマー上院議員** 私はロード・ウルマーである。労働党に属しており、この貴族院に入る前は、ビジネスの大学の学長をしていた。日英21世紀委員会<sup>57</sup>というものがあり、政治とか経済のこととかをいろいろ話し合うグループであるが、それにこの7年間関わってきた。私は、今まで司教をし、宗教職に就いていた。

**イームズ上院議員** 私たちの背景と、上院の中で私たちが担っているこの委員会の役割について簡単に触れたけれども、時間もないので、何か具体的に質問を出していただいて、それに回答するという形で進めるのはいかがか。

#### 【王位継承法】

**金子副団長** アングリカン・チャーチのアーチビショップだったということで、1つお尋ねをしたいが、王位継承法で貴族の領土の相続の問題など、いろいろ議論をされたということだが、クイーンというのは、アングリカン・チャーチのヘッドであるから、アングリカン・チャーチとクラウンとの関係という面から見て、何か考えるべきことがまだたくさんあるのではないかという感じが部外者としてするが、その辺り、率直な御意見を頂ければと思う。



**ウルマー上院議員** 私の属しているアングリカン教会は1869年になくなってしまい、正当なる英国国教会とは別のところなので、今の質問に私は答える立場にないが、王位継承権については、大変に慎重な議論が貴族院の中でもなされた。大体その中で分かってきたのは、その王位、王家に対する忠誠心というのはあるけれども、ある意味では世論というか、意見が幅広く分かれてきているということである。その大変多種多様な意見が出ている中で、今一番関心があるのは、将来的にこの王家というものが存続していけるのかどうかということだと思う。英国国教会の代表と

<sup>57</sup> 1984年に中曽根首相とサッチャー首相との間で合意され、翌85年に設置された民間レベルの政策対話フォーラム。



してその立場で話せる人がこの貴族院の中にもいて、私はその人たちの代わりに代弁することはできないけれども、どうやって将来的に王位を継承していくのかについての議論が将来的に生まれてくると思う。申し訳ないが、それくらいしか私は回答できない。

**ボリック上院議員** まあ、いろんな問題が本当に散在、山積している。例えば、貴族院だと、みんなロード何とか、女性の場合はバロネス何とかというタイトルがもらえる。ところが、ロード何とかという人の奥さんはレディ何とかというタイトルを使うことができるが、バロネス何とかさんの夫はタイトルというのが全くない。それは不公平ではないかということも言われているので、そういうふうに細かいことを言っていけばキリがないほどいろんなところで問題が山積している。

**ウルマー上院議員** 将来的には、王位に就いている人がカトリックだけではなく、ほかの宗教の信者と結婚するときに、将来にどう対応するかということもあるが、それに関しても、比較的緩和されてきている。昔であれば、そんな結婚は絶対にはできなかった。緩和されてきているが、将来的にどうなるか。議会、あるいは国民が非常に実践的な形でその状況にケース・バイ・ケースで対応していくということになると思う。そして、将来の王位とか王家に関しては、今のところ国民は王家の存続を比較的積極的に支持しているので、大きな問題になるとは思わない。

仏教徒でもヒンドゥー教徒でもいい。社会そのものが、大変多種多様な社会になってきたので、その昔のようなやり方を適用していくことは難しくなっているという状況である。

## 【第二次立法審査】

**小坂議員** 第二次立法であるが、どういうプロセスを経てそれが制定され、第一次



立法との関係をどうやってチェックしているのか。そのための委員会があると聞いているが、ということなのか。

**イームズ上院議員** 第一次立法が下院から送られてくるけれども、我々のこの委員会の役割というのは、法定上の文書である行政委任立法の内容について、あるいは文言について、それから

またこの法案の目標は一体何であるのか、目的は何であるのか、また、一貫した形の内容になっているかどうか、その作成の形態とか、一言一句がそれなりに支持できるような内容になっているかどうか、そういう細かいことを全て精査すること

である。

法律によって中身は全部違うわけで、いろんな分野をカバーするけれども、我々は第一次立法で委員会に送られてくるものを、上院の方で精査する。そして、第一次立法に関して、何か追加的に補足をするのであれば補足をした形で結論を出し、下院の方から、第二次立法に関して、質問が出たときに、それについて回答しなければならないという義務が我々にある。

**ウルマー上院議員** 下院からだけではなく、上院からも。

第一次立法を制定する段階で、議会制定法として成立するけれども、その法律の内容に関して、第二次立法が必要であるかどうかということは、その段階で明確にしておかなければならないわけで、第一次立法にそのようなことが書いていなければ、第二次立法をそれに続いて作ることはいできない。

法案の内容について議論するときに、第一次立法において第二次立法を検討する余地があるかどうかに関しては、下院の方でも、上院の方でも議論をする。議論をして決めるという権限があるわけである。

**ボリック上院議員** 我々としては、いわゆる遅延法とでも言うか、政府というのは、法案を出すときできるだけ早く通過させて法律にしたいところであるが、そのプロセスを第二次立法の審査という形で、ある程度遅らせることができるわけで、第二次立法の中身に関する文言を再度検討して、再度ドラフトを出せと政府に対して要請をすることもできる。ある意味では私たちのところで遅延作戦のような形で法案の実施を遅らせることができる。それにより、我々は、政府にとって余り好まれていない存在となっている。

**ウルマー上院議員** 飽くまでも、我々としては再ドラフト、再起草をすることを提案できるだけである。なので、命令として変えろと言うことはできない。

**吉良議員** いろいろと監視する機能があるということは分かったが、その場合、審議を延ばすという場合の立場というのは、それぞれの政党や専門分野から見ての立場が基本となるのか、若しくは、例えば国際法であつたりとか、上位の概念に照らしてここは違うということになるのか。

**ボリック上院議員** 第一次立法に関しては、ホイップ<sup>58</sup>という幹事のような役の人がいて、その人を中心にして決定されるが、一番大事なことは、各政党ではなく、クロスベンチャーである議員がどういう投票をするかによると思う。

第二次立法に関しては、政党とは全く関係なく、私どもはこの委員会のメンバーとして決定をすることになる。

**吉良議員** 第一次立法に適しているかということであるのか。

---

<sup>58</sup> 院内幹事。所属政党の議員が採決で造反しないよう根回しを行う等の任務を負う。議員の投票行動に及ぼす上院の院内幹事の影響力は、下院のそれよりも小さいとされる。



**ウルマー上院議員** 法案を政府が提出する前に、第一次立法は飽くまでも政治的な意思決定に基づいて提案されるわけなので、その中身について、私たちが精査しなければならない内容というのは、政府がきちんと国民の意見を聴いて、そして必要なところで全ての意見を盛り込んだ形で準備を周到にしたかどうかに関する細部にわたる事項である。

**柳本団長** まだまだお聞きしたいことがたくさんあるが、気さくにお話をさせていただいていい勉強になった。私どももしっかりと憲法事情を勉強させていただくが、日英の友好にも資させていただければと思う。

## (7)英国議会下院（ハミルトン下院議員） [2011年議会任期固定法・上院改革]

1月20日（火）15:00-15:45

（訪問先出席者）

・ファビアン・ハミルトン（Mr Fabian Hamilton）英国下院議員

柳本団長 本日は、ハミルトン下院議員にお目に掛かることができ、大変うれしく思う。お忙しい中、このような意見交換の機会を設けていただいたことに対し心より御礼申し上げます。

私どもは、貴国英国の憲法事情を調査するため、参議院より派遣された憲法審査会委員を中心とした調査団である。

本日は、議会任期固定法及び上院改革を中心にお話を伺い、我が国における憲法改正に関する議論に役立てていきたいと思う。



最初に簡単に御説明を頂いた後、不明な点があれば、質問させていただきたい。よろしくお願い申し上げます。

ハミルトン下院議員 ようこそ、心より歓迎する。私は何回も日本に行っており、日本の大ファンである。日本語は全然分からないが日本語は耳に心地よく聞こえる。

### 【議会任期固定法】

ハミルトン下院議員 議会任期固定法は、連立政権が2011年に成立させた法律である。自分は労働党に属しているのだが、労働党は反対はしなかった。労働党のチェアマンであるグレアム・アレン<sup>59</sup>も含めて任期固定法に基本的には反対しなかった。

任期固定法ができるまでは首相はいつでも国会を解散させる権限を持っていた。もちろん女王陛下の下へ行き、解散をしてもよいかという承認を得て初めてできることではあるけれども、自由に解散する権限があった。

そのようなやり方というのは与党である政党にとっては大変都合が良かったけ

---

<sup>59</sup> 労働党の下院議員で、現在、政治・憲法改革委員会の委員長である。

れども、国民にとってはそれほど良いことではなかった。というのは、今年は5月7日に総選挙があるけれども、任期固定法ができる前はいつどこでどういう選挙があるか全く予想できなかった。任期固定法のお陰でこれからは5年ごとに5月の第1木曜日に総選挙が行われる。これはとても画期的だ。

というわけで国家公務員が行政を行う観点から、議員として選ばれた人たちが将来を予測する観点から、比較的業務を遂行しやすくなった。一旦選挙に勝つと5年間は議員でいられることが決まるからだ。

マイナス要素もあるとすれば、これは総選挙のための選挙運動が1年くらい前から始まってしまうという点である。

昔はこれくらいになれば選挙があるだろうと一応予想でき、それなりに準備できたが、確実な形での選挙の準備運動はできなかった。大体こんな形でという曖昧な形でしか選挙運動はできなかった。今は確実にいつ選挙があるのか分かるようになった。

上院、下院含めて、議員の中にはこの任期固定法が本当に賢明であるのか疑問符を投げ掛ける人が増えてきた。というのは、選挙運動を早くから行うことに疲弊し、あと4か月も運動しなければならないことに疲れを感じているので批判的になるのかもしれない。

いずれにせよ、5月7日にどの政党が政権を握るかにかかわりなく、任期固定法が駄目になることはないと思う。また元に戻ることはないと思う。というのが任期固定法に関する簡単な現状だが、何か質問はあるか。

**吉良議員** 確認であるが、首相は解散することはできなくなったけれども、議員あるいは国民の側から解散してほしいと求めることはできるのか。

**ハミルトン下院議員** 国民が政府をクビにすることはできない。しかし議員は不信任決議はできる。議会の不信任決議により解散に至るという場合もなきにしもあらずである。

イギリスの場合は三権が明確に分離されていない。日本の場合は明確に分離されているか。

**吉良議員** 三権は分離されている。議院内閣制ではあるが。

**ハミルトン下院議員** 不信任案を出すことにより解散される可能性はある。

**金子副団長** 不信任案が可決されたときだけであるのか。不信任案が提出されれば採決する前に解散ができるのか。

**ハミルトン下院議員** 多数決で可決されたときのみ解散できる。不信任案が提出されたからといってすぐ解散できるわけではない。

**柳本団長** 内閣の不信任か。

**ハミルトン下院議員** 現在の政府に対して下院が信任をしないということである。

政府というのは同じ党に属している人たちが政府を構成しているわけで、彼らも議員であるので、自らの同僚に対して不信任案を出すという事はあり得ない。だから不信任案を出して国会が解散されることはまずあり得ない。政党の中で多く意見の分断がない限りはない。

**事務官** 下院が政府に対して動議を出すことはできる。1か月後に総選挙を要求するという動議を出して、議員の3分の2の賛成が得られれば、解散に至ることとなる。3分の2とは、650名の議員のうちの430名の議員のイエスがなければ動議は通過しない。

**金子副団長** 動議が可決されたら自動的に解散になるのか。

**ハミルトン下院議員** そうである。現在の政府に対して不信任が出た場合は326名の議員、すなわち過半数の議員がイエスと言えれば下院は解散される。

イギリスの場合は政権交代はあつという間に来る。例えば政府に対する不信任が出て解散したとする。すると総選挙がある。私の記憶では、1997年当時は保守党のメジャー政権であった。選挙が終わって、労働党が勝ち、保守党が負けたというニュースがはっきりしたのは5月2日の金曜日であった。するとその段階でメジャー首相はダウニング街10番地<sup>60</sup>をすぐに撤退した。1日2日待っているなどということはない。

### 【英国議会の歴史】

**ハミルトン下院議員** 過去100年以上貴族院の改革については審議され続けている。どういう問題があるかを理解するにはある程度歴史を知っていなければならないと思う。

日本の参議院とは異なり、英国の貴族院議員は選挙で選出されていない。民主的な国の人たちはそんなことがあるのかとびっくりするかもしれない。イギリスの国民であってもそんなことがあっていいのかと思う。貴族院議員に任命されたならば、自らの地位が上がったと感ぜられる。このような考えは民主的でもなく、平等な社会を築くという原則にも基づいていない。

そこで700年前を振り返ってみよう。この当時は中世期であつて、貴族院というのはバロンとかデュークといった貴族の人たちから構成されていた。

今年にマグナ・カルタが制定されて800年になる。マグナ・カルタは中世の王であつたジョン王によって署名された。彼は周りにいる貴族階級からかなりプレッシャーを受けてマグナ・カルタに無理に署名したと言われている。マグナ・カルタで一番大事なものは法の上に立つ者はいない、法の支配が最も重要ということだ。王であれ貴族であれ法律の上に座ることはできない。そして人間が人間を所有すること

---

<sup>60</sup> 首相官邸の所在地。

があつてはならないという原則もあつた。イギリス社会における女性の役割を考えた場合に、マグナ・カルタは長い時間は掛かったけれども重要な原点になつたと思ふ。

大火があつて古い議事堂が燃えてしまつたため、1834年に新しい議会の建造が始まつた。貴族院と下院の議場があり、今日は貴族院の議場を御覧いただいた。これはオーガスタス・ピュージン<sup>61</sup>がデザインしたが、社会の中で最も上にいる、大切な人たちが座るのにふさわしい部屋にしなければならないということで作られた。

アイデアというのは、例えば、貴族院で下院で作つた法律の内容について貴族が更に中身について検討し、必要があれば下院に戻すということを貴族院が行ふということだつた。

1906年に入る。1906年に総選挙があり急進的な改革を進める自由党政権が誕生した。そのときの首相はアスキス<sup>62</sup>だつた。内閣に非常に重要な人物が2人いた。1人はウィンストン・チャーチル<sup>63</sup>である。もう1人がデービッド・ロイド・ジョージ<sup>64</sup>である。大蔵大臣だつたロイド・ジョージは、高齢者のための年金や失業者のための手当という非常に抜本的なアイデアを出した。年金や失業保険のためには予算が必要だが、下院できちんと議論して決定したものを上院は却下した。庶民院である下院の方で税金や金銭的なことにつき全て責任を持っているわけだが、そういう立場にあるにもかかわらず。

それで憲法上の信頼性が問われて、1911年に議会法が生まれた。その前に総選挙があつたけれども。その新たな議会法のお陰で金銭、予算に関し上院は口を出すことができないことになり、遅延策も上院では採れない、それからほかの法案に関しては上院で遅延策を採ることができるけれども2年までしか延ばすことはできない。後は自動的に女王陛下の署名をもらうことになる。

## 【貴族院改革】

ハミルトン下院議員 貴族院の権限というのは1911年の議会法導入以来小さくなつていったが、1999年の段階ではまだ一代貴族と世襲貴族から構成されていた。ここで問題になつたのは、例えば世襲貴族は先祖が500年前に称号をもらったから貴族院に議席を有している、そんな人たちが国の法律の可否を決める、それはおかしいのではないか。そういう世襲貴族が900名いた。そういうわけで1999年、労働

---

<sup>61</sup> イギリスの建築家で、ウェストミンスター宮殿の1834年の火災後の再建に携わり、ゴシック様式の採用を主張した。

<sup>62</sup> イギリスの政治家。自由党に所属し、1908年に前任のバナマンが退任した後、首相に任命された。

<sup>63</sup> イギリスの政治家で第二次世界大戦当時の保守党党首・首相を務めた。1908年のアスキス自由党政権の下では通商大臣を務めた。

<sup>64</sup> イギリスの政治家で、自由党に所属し、1916年から首相を務めた。1908年のアスキス政権の下では大蔵大臣を務めた。

党政権は90パーセントの世襲貴族は貴族院議員として認めないという決定をした。イギリスの歴史上初めて、貴族階級が自動的に貴族院に議席に着くわけではないこととなった。90パーセントはいなくなった。しかしながら世襲貴族の10パーセントは移行期ということで議員であり続けることとなった。それが16年前の話である。

今は90人<sup>65</sup>プラス一代貴族約700人がおり<sup>66</sup>、私に言わせれば貴族院は専門家が集まっていると言ってよい。自分の分野で貢献した人たちに称号が与えられ、政治、ビジネス、学界、スポーツ、映画、医療関係などいろいろな分野で活躍した人、功績のある人に称号が与えられて、彼らは議席に着くことができる。ある意味ではそういう人たちが下院で提案された法案の中身を検討するという状況になっている。

自分は議員をして18年になるが、その間に貴族院の改革案が4、5回出されて1999年に出されたものだけが通った。18年の間に1回しか通過していない。

長々と説明してしまっただが、そのような背景がある。ある意味で非常にユニークな状況かもしれない。

**吉良議員** 何度もやって1回しかできなかつたということだが、それは結局、世論は求めているができないということなのか、議会はやっているが世論が駄目だと言っているのか。

**ハミルトン下院議員** 世論は全く関心がない。選挙民のところに行っても、いつ貴族院の改革をするのかと聞く人はいない。皆自分の懐のことばかりを心配している。

改革というのは、自分もそのような考えを持つ1人だが、成文化された憲法があって初めて法律の改革ができると思う。不文憲法なのに細かく改革していこうとするとバラバラになってしまって、まとまった改革ができない。それを正に我々は体験しているのだと思う。不文憲法の状況の中で改革をしていくのは難しい。

**小坂議員** 貴族院改革は難しく、議席はまだ800以上あるということなので、それならば貴族院議員の資格を2種類に分けるといえるのはどうか。1つは毎回会議に参加するプロの政治家である議員と、もう1つは投票権を持たない名誉議員とする。名誉議員は終身でも50年あればいなくなる。

**ハミルトン下院議員** 1999年に貴族院の改革がなされたときに90名、10パーセントを残した。彼らが死んだらその次の世代の貴族が議員になるということはやめるということにしておけばよかった。そうすれば90人が亡くなれば世襲貴族は1人もいなくなった。しかしそうはできなかつた。

小坂議員の提案は意味があるのではないか。面白いと思う。

---

<sup>65</sup> 実際は、90人に別枠として認められた2家を加えた92人である。

<sup>66</sup> このほか、国教会の高位聖職者も貴族院に議席を保有する。

## 【一代貴族の選出方法】

**河野議員** 一代貴族の選ばれ方を簡潔に教えてほしい。

**ハミルトン下院議員** なかなか良い質問である。

選択方法に透明性は全くない。選考委員会<sup>67</sup>はある。選考委員会のメンバーが誰であるかは自分は知らない。議会在解散されたときにそれぞれの党の党首は指名、申請することができる。結局党に貢献した議員などが選挙に出ず引退したとする。そういう人に対して褒美としてロードという称号を与えたりすることも多い。だから政治家が多い。また政党に対して献金をしたというだけで称号をもらう場合もある。現在は750名から760名くらいの一代貴族がいる。その数字は絶えず右肩上がりで上がっている。

**河野議員** 党に貢献した人なのか。任命権は党にあるのか。

**ハミルトン下院議員** いつもというわけではない。そういう人もいるということである。独立した選考委員会があつてそこで検討して決める。与党でも野党でもない。よくは分からない。貴族院にはクロスベンチャー、政党に属さず自分の専門職の分野で貢献したから貴族になったという人がおり、彼らがある意味で貴族院全体のバランスを取っている。

## 【貴族院議員】

**小坂議員** 法律は両院を通過しなければならないということによいか。

**ハミルトン下院議員** そうである。



**小坂議員** 貴族院議員は800名いるというが、投票は把握しているのか。

**ハミルトン下院議員** それは難しい。数えていない。

法律に関してはもちろん投票しなければならないわけで、与野党どちらであれ、自分たちが提案した法案を通過させたいので、投票がある日には提案した党が議員

に対して必ず出席するように求める。クロスベンチャーは上院ではどこの党にも属していないので、イエスと投票するかノーと投票するか読めない。労働党が提出したものは労働党の議員はイエスと言ひ、保守党はノーと言うかもしれない。クロスベンチャーはバランスを取るのて、上院は予測不可である。

<sup>67</sup> 2000年に設置されたもので、正式名称は「貴族院議員指名委員会」である。中立議員（クロスベンチャー）は、総じてこの委員会によって指名される。



小坂議員 規則上、議決は過半数によるのか。

ハミルトン下院議員 そうである。出席者の過半数である。

小坂議員 なるほど。それでは可決のための最小の人数は。

ハミルトン下院議員 上院の定足数は把握していない。下院は40名である。

小坂議員 定数650名に対して議決の定足数は40名なのか。その場合はクロスベンチャーの権限が強くなりすぎているのではないのか。

ハミルトン下院議員 そのとおりである。

小坂議員 それに対して批判はないのか。

ハミルトン下院議員 批判はほとんどない。上院で何が起きているか皆関心がないので。日本の参議院とはちょっと違うかもしれない。

柳本団長 本日は貴重なお話をお聴きでき、感謝申し上げます。今後の参考にさせていただきます。





○本資料を転載する場合には、事前に参議院憲法審査会事務局まで御連絡ください。

**ドイツ・イタリア・英国における憲法事情に関する実情調査 概要**

**平成 27 年 4 月**

**参議院憲法審査会事務局**

〒100-0014 東京都千代田区永田町 1-11-16

参議院第二別館東棟内

電話 03-3581-3111 (内線 75518)