

参議院憲法調査会における  
海外派遣調査の概要

平成 17 年 4 月

参議院憲法調査会

## はしがき

憲法に関する調査に当たっては、国家の基本を定める法規範であるというその重要性から、比較憲法的見地からの調査が不可欠である。参議院憲法調査会では、我が国にとって特に参考になると思われる、民主主義・自由主義的な国家体制を有し、一定規模以上の人口・経済力を持つ国の憲法を主に、さらに国際連合や欧州連合（E U）など憲法にとっても重要な国際機関や国家連合をも対象とし、文献等の資料調査とあわせ、現地調査を行うこととした。

平成13年1月以降、4回にわたり、特定事項に関する調査班として、憲法調査会所属議員を中心とする議員団が派遣され、憲法事情・政治経済事情等の視察を目的として、海外において実地に調査を行った。

本資料は、各調査班ごとにその概要をまとめたものである。

参議院憲法調査会

# 目 次

アメリカ合衆国（平成13年1月7日～14日）	1
Ⅰ 派遣議員団の構成	3
Ⅱ 派遣目的	3
Ⅲ 派遣日程	4
Ⅳ 調査概要	
1 要 旨	5
2 訪問先別調査内容	9
(1) ヒューマン・ライツ・ウォッチ	11
(2) インデペンデント・セクター	18
(3) ネイチャー・コンサーバンシー	30
(4) ブルッキングス研究所	38
(5) 連邦緊急事態管理庁（F E M A）	47
(6) サンドラ・デイ・オコナー連邦最高裁判所判事	53
(7) 連邦議会調査局	56
(8) ジャック・ホーナー 連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官	60
(9) ジョン・D・ロックフェラー4世 連邦上院議員	63
(10) マーク・V・タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授	69
(11) マイク・マシャッド カリフォルニア州議会上院議員	76
(12) ポール・ジャックス カリフォルニア州緊急事態対策室室長代理	80
(13) ジョージ・ナカノ カリフォルニア州議会下院議員	82
(14) サンフランシスコ市行政府	87
(15) カリフォルニア公共政策研究所	95
(16) ジェリー・ブラウン カリフォルニア州オークランド市長	100

ドイツ・スペイン・英国（平成13年9月5日～13日）…… 105

I 派遣議員団の構成	107
II 派遣目的	107
III 派遣日程	108
IV 調査概要	
1 要旨	109
2 訪問先別調査内容	119
ドイツ	121
(1) ハンス＝ウルリッヒ・クローゼ連邦議会外交委員長	123
(2) ルーペルト・ショルツ連邦議会法務委員長	129
(3) ドイツ環境保護リング	136
(4) 連邦参議院法務委員会	141
(5) ミヒャエル・クレプファー フンボルト大学教授	149
スペイン	159
(1) グレゴリオ・ペセス カルロス三世大学学長	161
(2) 上院憲法委員会	169
(3) エンリケ・ムヒカ護民官	175
英国	181
(1) チャーター88	183
(2) ロード・ノートン上院憲法問題特別委員長	190
(3) ロバート・ハーゼル ロンドン大学教授（憲法ユニット代表）	196

イタリア・ベルギー・フランス・EU

（平成14年9月3日～14日）…… 201

I 派遣議員団の構成	203
II 派遣目的	203
III 派遣日程	204
IV 調査概要	
1 要旨	205

<b>2 訪問先別調査内容</b> .....	<b>215</b>
<b>イタリア</b> .....	<b>217</b>
(1) ジュリアーノ・アマート上院議員 (元首相) .....	219
(2) パオロ・アクイランティ上院憲法問題委員会事務局長 .....	228
(3) チェーザレ・ルペルト憲法裁判所長官 .....	236
<b>ベルギー</b> .....	<b>243</b>
(1) アルマン＝ドゥ・デケール上院議長 .....	245
(2) アレックス・アルツ仲裁院院長 .....	251
(3) ルック・ワレイン「国境なき弁護士団」国際連合会長 .....	258
<b>欧州連合 (EU)</b> .....	<b>267</b>
(1) ベルンハルト・ゼプター欧州委員会特別顧問 .....	269
(2) リチャード・コルベット欧州議会議員 .....	279
(3) グリン・フォード欧州議会議員 .....	283
(4) アンナリーサ・ジャネッラ 「欧州の将来に関するコンベンション」事務次長 .....	287
<b>欧州評議会</b> .....	<b>293</b>
(1) ヴァルター・シュヴィマー欧州評議会事務総長 .....	295
(2) マオド・ド・ブーア＝ブキッキオ欧州評議会事務次長 .....	299
(3) ガブリエラ・バタイニ＝ドラゴーニ 欧州評議会事務局社会融合総局長 .....	304
(4) ジャンニ・ブキッキオ 法による民主主義のための欧州委員会 (ヴェニス委員会) 事務局長 .....	308
<b>欧州人権裁判所</b> .....	<b>311</b>
(1) モンセラ・エンリシュマス欧州人権裁判所研究・研修部長 .....	313
(2) ルジウス・ヴィルトハーバー欧州人権裁判所長官 .....	318
<b>フランス</b> .....	<b>323</b>
(1) パトリス・ジェラル上院法務副委員長 .....	325
(2) ジャン・ジッケル パリ第一大学教授 ピエール・アヴリル パリ第二大学教授 .....	336
(3) ミシェル・アメレール憲法院委員 .....	343
(4) マリ・エメ・ラトゥルヌリ 国務院(コンセイユ・デタ)報告研究部長 .....	348

## コスタリカ・カナダ・国際連合

(平成15年9月3日～13日) …… 353

I	派遣議員団の構成	355
II	派遣目的	355
III	派遣日程	356
IV	調査概要	
1	要旨	357
2	訪問先別調査内容	367
	コスタリカ	369
	(1)国会	371
	(2)ルイス・フェルナンド・ソラノ・カレラ最高裁判所憲法法廷長	379
	(3)カルロス・マヌエル・ロドリゲス環境・エネルギー・鉱業大臣	385
	(4)オスカル・フォンセカ選挙最高裁判所長官	390
	(5)公安警察	395
	(6)ルイス・ディエゴ・モラレス国家緊急事態委員長	400
	国際連合	405
	(1)ジェームス・カニングハム米国連代表部次席大使	407
	(2)キーラン・ブレンダガスト事務次長(政治局担当)	413
	(3)ルイズ・フレシエツト副事務総長	417
	(4)マーク・マロック＝ブラウン国連開発計画(UNDP)総裁	421
	(5)ジャン・マリー・ゲーノ事務次長(PKO局担当)	429
	(6)阿部信泰事務次長(軍縮局担当)	433
	カナダ	439
	(1)上院	441
	(2)最高裁判所	447
	(3)国防省	453
	(4)重要インフラ防御・緊急事態対応庁	457
	(5)平和支援訓練センター	461

# アメリカ合衆国

(平成13年 1 月 7 日～14日)





## I 派遣議員団の構成

### 参議院海外派遣特定事項調査第一班

団 長	参議院議員	江 田	五 月 (民主党)
	同	岩 城	光 英 (自由民主党・保守党)
	同	清 水	達 雄 (自由民主党・保守党)
	同	大 森	礼 子 (公明党)
	同	小 泉	親 司 (日本共産党)
	同	大 脇	雅 子 (社会民主党・護憲連合)
	同	岩 本	荘 太 (無所属の会)
	同	島 袋	宗 康 (二院クラブ・自由連合)

(注) 所属会派名は派遣時のもの

#### 同 行

参議院憲法調査会事務局次長	山 口	哲
参議院憲法調査会事務局総務課課長補佐	岡 村	隆 司

#### 同行記者

朝日新聞論説委員	藤 森	研
同 記者	本 田	雅 和

## II 派遣目的

アメリカ合衆国における憲法事情に関する実情調査及び同国の政治経済事情等視察のため

### Ⅲ 派遣日程

	1月7日(日)	1月8日(月)	1月9日(火)
午前	11:10(日本時間)成田発 ※以下、現地時間 9:15 ワシントン着	10:00 ヒューマン・ライツ・ ウォッチ	9:00 ブルッキングス研究所 11:00 ウィット連邦緊急事態 管理庁長官
午後	[市内・近郊視察]	14:30 インデペンデント・セ クター 16:30 ネイチャー・コンサー バンシー	13:30 オコナー連邦最高裁判 所判事 14:30 連邦議会調査局

	1月10日(水)	1月11日(木)	1月12日(金)
午前	[連邦議会議事堂視察]	9:00 ワシントン発 11:51 サンフランシスコ着	9:00 リー サンフランシス コ市政府行政長官 11:00 カリフォルニア公共政 策研究所
午後	12:30 ホーナー共和党議員 総会会長事務所立法 補佐官 14:00 ロックフェラー上院 議員 16:30 タシュネット ジョー ジタウン大学教授	カリフォルニア州議会 15:00 マシヤド上院議員 15:30 ジャックス緊急対策室 室長代理 16:00 ナカノ下院議員	[市内視察] 15:30 オークランド市政府

	1月13日(土)	1月14日(日)
午前	11:40 サンフランシスコ発	
午後		15:40(日本時間)成田着

## IV 調査概要

### 1 要旨

本班は具体的な調査目的として、議会制度特に立法過程及び二院制、大統領選出制度、連邦制度特に連邦政府と州の関係、違憲判決及び陪審制等の司法制度、被疑者・被告人の権利、プライバシー権等の新しい人権、環境権、安全保障規定、修正条項等の憲法の在り方などを挙げ、議会等三権の連邦政府機関のみならず、それらの活動の源泉となっている人々に目を向け、議会スタッフ、市民団体、地方公共団体等も対象として、調査した。また、同国の政治経済事情については、在米国大使館及び在サン・フランシスコ総領事館より聴取した。

ワシントンにおいては、連邦議会、最高裁判所、NPO及びシンクタンクを訪れた。サン・フランシスコでは、カリフォルニア州議会、サン・フランシスコ市役所、オークランド市役所及びシンクタンクを訪問した。以下、調査内容につき、訪問日程に従い報告する。

まず、一月八日午前、「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」の支部を訪ねた。この団体は、八〇年代初頭に設立され、ニューヨークを本部とする、今や米国では最大の人権擁護団体である。当日は、ニューヨーク本部とインターネットでつないだテレビによる二元会議となった。取り上げられたテーマは、国際刑事法廷、国際人権規約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約などである。特に関心事となったのは、憎悪犯罪 (hate crime) である。すなわち、マイノリティに対し、例えば、人種偏見で罪を犯した場合、州によって扱いが違ってよいのかということである。連邦法でこれを犯罪と規定すれば、連邦裁判所の管轄となり、憎悪犯罪の処罰を通じて、各州に人種差別禁止を守らせることができる。しかし、連邦がそこまで州に介入してよいのかという問題が出てくることもあり、今後の議論が注目される。また、人道を理由とする軍事介入については、「最後の手段であって、その前にやるべきことが多々あり、それを尽くさず軍事介入することには賛成できません。」との意見であった。

八日午後、まず、「インデペンデント・セクター」を訪ねた。民間非営利組織 (NPO) は全米で百五十万に達しており、成人の五六%がボランティア活動の経験を有している。その活動は国民所得の六%に及ぶ由である。「インデペンデント・セクター」は、それらの団体を総結集するものとして設立された。要点は次のとおりである。米国のNPOは国家より前に存在していた。すなわち、米国では、学校、病院、消防などすべて、ボランティアが始めたものである。ただし、ボランティア達はインディアンにはあまり寛容でなかったようである。このように多いと活動の重複や悪用もあり、批判も出ているが、監督機関は特にない。強いて言うならば、日本の国税庁に当たる内国歳入庁が唯一それに当たるとのことであった。

次に、「ネイチャー・コンサーバンシー」を訪ねた。この団体は五十年の歴史を有し、種の保全を目的としている。環境信託基金により世界の希少種生息地の保護に当たり、企業家精神を重視し、ベンチャーにも投資している。要点は次のとおりである。憲法の制定当時、環境は問題となっていなかったのが、権利として明記されていないが、連邦政府が環境に関して活動する法的根拠は認められており、環境面から何が公益かを判断するのは議会である。種の多様性については、「人類を含む生物全体を一つの飛行機とと思って下さい。それを組み立てているネジが、飛行中に一つまた一つと落ちていったらどうでしょう。いつかは空中分解です。生物種が一つ々々失われていって、どこまで飛び続けられるでしょうか。」との例えがあった。

九日は、まず、有力なシンクタンクである「ブルッキングス研究所」を訪れ、元共和党下院議員で客員研究員のフレンゼル氏及びウィーバー研究員と面談した。要点は次のとおりである。官僚が、政治任命された上司に対し、忠誠心を有しているかということ、全米国人が大統領に対し忠誠心を有するのと同様に、官僚も上司に対し忠誠心を有している。しかし、公務員制度で身分が保障されているので、大統領が去った後のことも考えて行動する。次に、二院制について、建国時の理念は、上院は有識者により、下院は国民の代表者により構成するということであったが、修正で両院とも選挙による選出となったため、今では当初の理念は当てはまらなくなった。州議会も同様で、一院制にした州もあるが、「壊れていないものは続けて使えばよい。直せばもっと悪くなる。」という考え方で、他州にまで広がってはいない。政党の党議拘束については、委員長選出など党派色の強い案件を除き、党議拘束は緩く、法案ごとに同調する議員をまとめている。

引き続き、連邦緊急事態管理庁（FEMA）のウィット長官を訪問した。要点は次のとおりである。「災害予防に今日ドルを使えば、明日二ドルの被害を受けなくてすむ」をモットーとして、「プロジェクト・インパクト」に力を入れている。地域の住民と企業が協力して災害対策プログラムを作成することにより、地域の安定と協力を築くという手法である。災害は州法に基づき州レベルで対応するのが基本であるが、州が対応できないような災害が発生した場合、州からの要請または独自判断で、連邦政府、赤十字、ボランティアなどをテレビ会議などで意見調整し、必要な資金や技術を提供する。地域レベルでの対応がまずければ、その地域選出の政治家が落選することになる。

午後は、まず、最高裁判所にオコナー判事を訪ねた。あらかじめ提出しておいた質問状に沿い、一時間近くの懇談となった。要点は次のとおりである。基本的人権は自然権でなく、憲法が保障した人権と考えられている。憲法の修正は難しく、法律の方が時代の変化に対応できる。社会権や教育権、さらに環境、プライバシー、被害者などの新しい人権は、立法で対応する。アフーマティブ・アクションは、救済措置として認める判例が出たが、近年の最高裁は、期間を定めるなど、限定的に認める傾向となっている。メディアのプライバシー侵害は名誉毀損で対応するが、第四の権力と言われるほど強力であるから、責任あるプレスになるべきである。犯罪被害者の保護のため憲法修正が必

要との意見もあるが、修正は困難である。司法取引で検察と取り引きしても、陪審が罪を重くすることがある。最高裁が最終的に憲法判断をすれば、立法府も行政府もこれを尊重するので、憲法裁判所は設置の必要はない。

次に、議会調査局の憲法専門家トーマス氏を訪ねた。要点は次のとおりである。「憲法の修正に限界はない。修正の批准方法には四分の三の州の議会による批准と、憲法議会の開催によるものがあるが、後者の実例はない。前者の批准に期限はなく、二百年振りに成立した修正もある。新しい権利として、中絶、安楽死などが論議されている。プライバシー侵害は、報道の自由が修正第一条で保障されているから、住居侵入など別の罪を犯さない限り、報道には広く認められている。環境権は、法律により保護されており、州レベルで不法行為として訴えられるが、その立証は難しく、連邦政府の保護が必要である。憲法に書き込むことは、一長一短がある。文言が曖昧だと、柔軟性がある一方、政治的争いを生むおそれもある。信教の自由のような少数者の権利は、憲法で守るべきだが、既に性差別のように、法律で厳格に守られているものもある。

十日は、午前中、連邦議会上院を視察した。その後、昼食をとりつつ、ホーナー下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官と立法活動について意見交換を行った。要点は次のとおりである。今回の大統領選で選挙過程を見直す動きが出ているが、憲法論議とはならず、州レベルでの見直しになるであろう。政権交代期なので、共和党は、ウィリアムスバーグで三グループに分かれて合宿を行い、今後の立法活動日程を協議する予定である。ブッシュ新大統領の参加は未定であるが、参加すれば、議会には議会の立場があるということを学ぶことになるだろう。大統領の思いどおりにはいかない。政策課題としては、減税、教育改革、国防、年金、医療保険、エネルギーなどがある。党活動への献金に関し、選挙資金改革も課題となるだろう。

次に、政権交代期で連邦議会議員も多事多端の際にもかかわらず、民主党上院議員ロックフェラー四世との会談が急ぎよ実現し、三十分の予定を一時間に延ばす充実した意見交換を行うことができた。要点は次のとおりである。今回の大統領選で、危機の際、憲法が十分機能することがよく分かり、憲法への確信は強まった。選挙人団（electoral college）を巡り議論はあるが、それが憲法であり、変える必要はない。選挙結果は不満だが、過去のことより未来のことを考える。民主、共和両党は違う哲学を持っており、その関係には緊張感がある。しかし、小さい問題では違いはなく、予算についても両党の指導者が緊密な協議をしている。アメリカ人は誰でも立法者の意識を有しており、議員にさまざまな形で働きかけるので、議員個人は党の方針よりも選挙区事情を優先する。ロックフェラー議員が製鉄問題で日本に厳しいのも、そのためである。

その後、ジョージタウン大学に憲法学者であるタシュネット教授を訪ねた。要点は次のとおりである。憲法修正は、政治的立場の違いを越える大きなコンセンサスがなければできない。修正を付加方式にしたのは、マディソンがたまたま手続きの煩雑度を考えてこちらを採用したという、偶然によるものである。現在、憲法上争点となっているの

は連邦制である。連邦制擁護論者は、州は個人の自由を守るためにあることと、州は新しい試みの実験場として最適であり、教育がその良い例であることの、二点を挙げる。最高裁は州の権限を強める方向の判例を出している。また、新しい権利について、憲法に明記されていなくても、人々がこれを守っている理由は、最高裁の判断こそが権利の根源であり、人々がこれを神聖なものであると考えているからである。アメリカ人は概して保守的であり、例えば社会福祉については、代表である議会の立法がなければ、否定的になる。日本国憲法については、押しつけられた印象があるのに、定着し成功していると思う。政教分離等に関心がある。第九条については、ドイツ基本法第一条と同じく、当時の歴史的経験を反映したものであると考えている。

十一日は、サン・フランシスコに移動した。州都サクラメントの州議会を訪問し、日系議員ナカノ氏を含む州上下両院議員及び州政府緊急事態対策室担当者から、電力危機を題材に州と連邦の関係について、また、教育問題について、話を聞いた。その要点は以下のとおりである。連邦が補助金を出す場合は、包括的ガイドラインを決めるだけで、具体的実行は州が決めるとのことである。また、ハイテク産業の技術者も外国から招致しているのが実態で、子どもたちの基礎学力を高めたいと述べていた。

十二日は、まず、サン・フランシスコ市役所を訪れ、リー行政長官及び元州下院議員であるホーシャー市顧問に対し、税収の仕組み、連邦及び州の補助金の実態、電力危機について質疑した。電力危機は、電力卸値の規制緩和や環境問題からくる新規発電所建設の停滞などから生じた由である。

次に、「カリフォルニア公共政策研究所」で、地方自治体の予算制度について説明を受けた。連邦等の補助金と自主税源の組み合わせで財源を確保しており、州や市だけでなく、例えば教育の学区等、機能別の組織ごとに予算決定を行っており、相互に緊張感があるとのことであった。

午後は、元カリフォルニア知事のブラウン・オークランド市長を訪ねた。市長は鎌倉に在住したこともあり、日本国憲法について聞いたところ、「日本に合うように改正したいのなら、米国を調査する必要はないでしょう。核兵器に代表される現代兵器は破壊的です。日本は、核放棄、軍拡放棄を維持し、遠慮せずに核兵器の放棄を国際的に働きかけてはどうですか。」との答えであった。地方自治については、「米国では、例えば大気、水、学校、バスなどの機能ごとに、区(district)と呼ばれるいくつかの政府の層(layer)が重なり合って存在し、これらがそれぞれ議会を持ち自律的に活動している。問題の所在を一番よく知っているのは区であるから、ここにもっと大きな権限を与えるべきだが、素早い決定は困難で、日本が採用するなら注意した方がよい」とのことであった。

(「特定事項調査議員団(第一班)報告書」第151回国会参議院議院運営委員会会議録第36号より)

## 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。

・ **略歴及び組織概要について**

組織概要、面会者の略歴の部分は、財団法人日本国際交流センター、在アメリカ合衆国大使館及び在サンフランシスコ大使館から提供された資料、ホームページ上で公開されている資料等に基づき作成した。

・ **質疑応答について**

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ものではない。

・ **訪問先別調査内容 目次**

**アメリカ**

(1) ヒューマン・ライツ・ウォッチ	11
(2) インデペンデント・セクター	18
(3) ネイチャー・コンサーバンシー	30
(4) ブルッキングス研究所	38
(5) 連邦緊急事態管理庁 (FEMA)	47
(6) サンドラ・デイ・オコナー連邦最高裁判所判事	53
(7) 連邦議会調査局	56
(8) ジャック・ホーナー 連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官	60
(9) ジョン・D・ロックフェラー4世 連邦上院議員	63
(10) マーク・V・タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授	69
(11) マイク・マシャッド カリフォルニア州議会上院議員	76
(12) ポール・ジャックス カリフォルニア州緊急事態対策室室長代理	80
(13) ジョージ・ナカノ カリフォルニア州議会下院議員	82
(14) サンフランシスコ市行政府	87
(15) カリフォルニア公共政策研究所	95
(16) ジェリー・ブラウン カリフォルニア州オークランド市長	100



(1)

## ヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch)

1月8日(月) 10:00~12:00

(出席者)

マイク・ジェンドリージェック (Mike Jendrzeczyk) ワシントン支局長

ジョー・ベッカー (Jo Becker) 児童の権利担当ディレクター (テレビ会議)

ジェファーソン氏 (女性の権利担当) (テレビ会議)

### [組織概要]

ヒューマン・ライツ・ウォッチは、世界中の人々の人権を守ることを目的とする。差別をなくし、政治的自由を守り、戦時の非人間的取扱い (ジェノサイド (集団虐殺) を含む) から人々を守り、人権侵害者を裁判に付することを主張している。

ヒューマン・ライツ・ウォッチは、1978年、モスクワ、ワルシャワ、プラハ等での人権監視をサポートするため、ヘルシンキにて設立された。数年後、レーガン政権時に、その右寄りの姿勢に対抗するため、「アメリカの監視 (Americas Watch)」が組織され、それが現在のヒューマン・ライツ・ウォッチアメリカ本部の基礎となった。現在、アメリカを基盤とした人権団体としては、最大のものである。

職員として、100名を超える地域専門家、弁護士、語学専門家等を擁し、部門としては、アフリカ (サハラ以南)、アメリカ (ラテンアメリカ及びカリブ海地域)、アジア、欧州・中央アジア、中近東、戦争、児童の権利、女性の権利を有する。さらに、テーマ別に、学問の自由、会社と人権、麻薬と人権、表現の自由、刑務所内の待遇、アメリカ国内の人権等の部門がある。

ヒューマン・ライツ・ウォッチは、人権侵害の実態及び侵害者を調査・公表するとともに、政府に対し、侵害をやめさせ、国際人道法を尊重するよう勧告している。

対象は、政治犯だけでなく、非合法移民、売春婦、ストリート・チルドレン、児童労働等まで含む。さらに、戦争犯罪は大きな関心事であり、レイプや飢餓対策等も大きな課題である。特に問題の地域には、現地事務所を置き、犠牲者・被害者にインタビュー調査を行うなどして、被害実態を調査している。

人権監視の効果的な手段として、各国政府に対する強い勧告はもちろんのこと、人権侵害の実態及び侵害者に関する情報を世界中に公表すること、すなわち印刷物を出版し、インターネットでニュースを流すことを重視している。政府だけでなく、国連、

EU、世界銀行等にも情報を提供している。このような活動を粘り強く続けていくことが、世界の人々からの熱心な支持・支援につながっていくと考えている。

また、世界各地の人権関係団体との連携、ネットワークにも力を入れている。これには、政界野党指導者、教会、労働組合、ジャーナリスト、医療機関等も含まれる。

#### [概要説明]

##### (ジェンドリー・ジェック ワシントン支局長)

我々は、アムネスティ・インターナショナルに続き、人権問題では2番目に大きい国際的な非営利団体である。国連との関係でも協議機関という位置づけになっているので、ニューヨークあるいはジュネーブでも活動している。例えば今年の9月に南アフリカで人種差別に関する国際会議が予定されているが、それにも参加する予定である。我々は政府からはいかなる支援も受けていない。フォード基金、ロックフェラー財団などの財団、企業、人権問題に関心のある個人からの支援を受けている。調査を行った結果は報告書にまとめているが、報告書は、大学の図書館、研究所で購読されている。年間活動予算は約1,300万ドルである。本部はニューヨークにある。各国にも連絡事務所を設けている。モスクワ、ロンドン、ブリュッセル、香港、ルワンダ、南アフリカ、バンコク、カザフスタンなどにもオフィスを持っている。最も大きいものはワシントン、ニューヨーク、ブリュッセルである。我々の活動の拠点は70か国にある。活動内容は1978年に設立された当時の目的に一致したものである。第1には各国内でのその地域に根差した人権問題を促進するための活動を支援すること、第2には主に国連の下でということになるが、人権の監視あるいは保護のための国際的なシステムの構築を支援することである。

今後の人権問題について私なりの答えを述べるなら、第1に今後の課題として最も大きなものとなるのは、大きな国際的人権侵害に対処する効果的な体制の構築である。大規模な戦争犯罪を犯したものの、人類に対する罪を犯したものであるいはジェノサイド（集団虐殺）を犯したものについては責任を追及していくということであり、国際刑事法廷の設置に向けて、これまで4年間、時間と資金を投入してきた。また、先週ようやく国際刑事裁判所の設置に関する国際条約に署名がなされたが、我々はクリントン大統領に対して署名するよう働きかけてきた。また、コソボ、チェチェン、ルワンダなどで戦争犯罪に対する証言を集めてきたが、この問題が今後最も大きな課題になると思う。

国際刑事法廷の設置について、日本が協力的であり、支援してくれることは心強い。今後日本が、アジア・太平洋諸国に対して、この条約を批准していくよう働きかけていくという話を聞いており、心強い。

各国での内紛から生じた人道的問題もある。特に冷戦後も問題が悪化する傾向にある。特に問題だと考えているのは、内戦が行われている地域において、政府・反政府勢力両方が幼年の児童をリクルートしていることである。18歳未満の青年については徴兵を禁止していくような新しい国際的な体制を構築することに向けて努力していく次第である。もう一つは、対人地雷の問題である。対人地雷は非戦闘員の犠牲者を数多く出す危険な武器である。対人地雷撲滅のキャンペーンが重要である。

最後に難民の問題がある。昨年国連難民高等弁務官事務所設立50周年が祝われ、この中では緒方貞子氏が非常に重要な役割を務めてこられたが、残念なことに対応がまだ十分ではない。日本だけでなく、西ヨーロッパ、米国も含め大きな問題である。難民の受入れについては、守られるべき一定の手續が国際的に認知される必要があると思っている。

もう一つ付け加えるなら、我々の活動はアメリカに対する調査も含んでいる。これはアメリカも国際的に認知されている人権の基準を満たすべきだと考えているからであり、国内での様々な人権問題についても報告書を作っている。例をあげれば、州の刑務所における女性の囚人の取扱い、警察による暴力行為、また、人種差別的な形で刑の執行や死刑に対する判断というような問題について調査してきている。これからは、特に女性に対する暴力について問題意識を持っている。アメリカには女性の人権保護についての基本的な解決の枠組みはあるが、国際的に認知されている人権を守るために効果的に実行していくことができるようにする余地はあると考えている。

#### [質疑応答]

(江田団長)

20世紀後半、21世紀には、人権を守っていくという国際社会になっていかなければならない。したがって、国際社会に共通の人権についての国際憲法のようなものができてきているのではないかと。各国政府も、市民社会も、人として生まれてきた以上は人間として尊ばれるように皆で努力することが国際的憲法秩序になっているのではないかと。そのようなことでヒューマン・ライツ・ウォッチの活動には意味がある。私個人の見解としては、こうした状況の中で日本の憲法が役に立っているのか、足りないところがあるのかという議論をすれば意味があると思っている。

(岩本議員)

人権を守るには守らせる力が要と思うが、これは世界的規模で行った方がよいのか、あるいは条約の下で各国政府が独自で行った方がよいのか。

(ジェンドリー・ジェック ワシントン支局長)

最も効果的な方法は国際条約と各国政府におけるものとの両方である。日本では人

権問題委員会の設置について議論されていると聞く。日本国内の法制度については、国際法と合致したような内容に司法制度の点からも変えていく必要があると思う。国際法が優先するべきではないといった主権に関する議論があるが、国際法と国内法は相互補完的であるべきと思う。

(江田団長)

東ティモールの大虐殺に対してインドネシアの国内法で処罰する、国際的に受け入れられるルールで処罰するというで見守っていたのだが、依然として行われていない。したがって、この問題については国際法廷が必要なのではないか。人権については国内に全部任せるわけにはいかないと思う。このような時に日本がインドネシア政府に働きかけを行っていけるかどうか、このようなことが問われていると思う。

(清水議員)

国際刑事法廷はどこにどういう方法で作るのか、批准はどのような状況なのか。

(ジェンドリージェック ワシントン支局長)

恐らくハーグに設置されることになると思う。条約発効には60か国の批准を要する。署名をしている国は100か国あるが、批准しているのは25か国から30か国であり、60か国が批准するには、2～3年ほどはかかる。

(江田団長)

東ティモールの問題は特別な法廷ということになるのではないか。

(ジェンドリージェック ワシントン支局長)

カンボジアの場合も国際刑事法廷とは別である。東ティモールの状況を考えると、カンボジアと同じような対応が提案されることは十分あり得る。

(小泉議員)

人権侵害で武力を使うかどうかは大変大きな問題だが、どのように考えるか。

(ジェンドリージェック ワシントン支局長)

武力を行使する人道的介入は最後の手段であるということが言える。否定するか否かはケースバイケースで判断していく。重要な点をあげるとすれば、どのような介入についても非戦闘員の身柄を守るということ、国際人権問題に関連する条約が遵守されるべきであるということである。

(江田団長)

人権を守ることも重要である。武力を行使しないことも重要である。武力は広がる傾向が出てくるので、これがいいということはなかなか言えない。その前に人権のためにやるべきことはたくさんある。

[児童の権利に関する質疑応答]

(ベッカー 児童の権利担当ディレクター)

児童の権利に関する部門は1994年に設置され、様々な児童の権利の侵害に関する調査を行ってきた。我々の活動の主な焦点としては、第1に児童が武力紛争に際し兵士としての参加を求められているという問題、第2に児童労働の濫用、第3に児童をめぐる司法制度の問題、第4に孤児院などにおける児童の環境、第5にホームレスの子供の権利（国家の治安警察力などにより侵害されるという脆弱性）の問題がある。

児童の権利に関する条約は1989年に採択された。この条約の締約国の数は他の人権関連条約と比べて格段に多い。ほとんどの国が締約国であるが、若干例外があり、それがソマリアとアメリカである。この条約のユニークな点は、経済社会的権利にも焦点が当てられている点である。教育に対する権利、社会福祉に対する権利、健康に対する権利、暴力その他から守られる権利といった多くの権利が含まれているが、一つ欠如しているのが武力紛争にある国における児童の権利の保護である。同条約では児童を18歳未満としているが、武力紛争が行われている地域においては、15歳以上であれば兵士として徴兵できる形となっており、実際そのようなことが行われている。現在徴兵年齢の下限を15歳から18歳にする改正案を起案中である。我々はアムネスティ・インターナショナルなどの関連団体とともに、徴兵年齢を18歳まで引き上げるためのキャンペーンを繰り返している。合意した議定書の草案においては、18歳未満の児童を強制的に戦争に従事させることあるいは徴兵することを禁止する内容になっている。これは、これまでの結果からすると著しい前進である。この議定書が5月に正式に国連総会で採択されてからこれまで、75か国が署名している。批准しているのは、カナダ、バングラディシュ、ルワンダの3か国にとどまっている。日本も、外務省によれば、署名及び批准を今後1年ぐらいいの間には行うという感触を得ている。日本が署名する過程で出てきた問題としては少年工科学校の問題がある。

（江田団長）

日本は児童の権利に関する条約を比較的早く批准したが、日本では20歳未満が少年であり、18歳、19歳をどう扱うのか、国際社会と整合性がとれていないのではないかという問題がある。国内では18歳で成人扱いとする議論も出てきている。18歳未満の兵士への徴用禁止については日本でコンセンサスを得ることは難しくはないと思う。

（岩城議員）

活動の中でアメリカ憲法の問題点として感じることは何か。

（ベッカー 児童の権利担当ディレクター）

アメリカにおいては、むしろ議論の焦点は、なぜ児童の権利条約を批准していないのかという点にある。アメリカの最高裁は死刑そのものは合憲であるとし、18歳未満の者に対しても死刑が執行されている。この状況自体が同条約に真っ向から反している。これが憲法との関連では問題である。

[女性の権利に関する質疑応答]

(ジェファーソン 女性の権利担当)

女性の権利に関する部門は1990年に設置され、世界各地の女性の権利に対する侵害の状況について調査をしている。我々の活動対象としては、女性の権利の中でも、家庭内での女性に対する暴力、強制売春・強制結婚を目的とした女性の人身売買、労働力また労働時間における女性への差別、紛争が発生した際の女性の権利の侵害あるいは拘禁状態にある女性の権利の侵害などがあげられる。活動は国際人権法の枠組みに基づいて行っている。主に、女性の権利に関する条約、市民的政治的権利に関する国際規約があげられる。活動の目標は、女性の権利も人権に含まれるものであって守られるべきことを証明するとともに、各国政府に対して女性の権利の保護を働きかけていくことである。我々の活動においては、調査で人権侵害であることを証明するだけでなく、その過程において、各国の人権団体・非営利の政治団体と協力してどのような活動を展開していったらよいかを協議するとともに、各国政府に対して強く働きかけることもしている。

1972年の男女平等に関する修正が憲法に盛り込まれなかったことについて、男女平等に対する保護・保障に関して憲法に改善される余地があると考えているということは、昔も今も同じであるということと言える。議会においても、一部には、女性の権利は現在の法体系の中で完全に保護されているからこれ以上保護規定を加える必要はないと考えている人もいる。我々が活動する際の枠組みである女性の権利条約については、アメリカはまだ批准していない。他の女性問題に関する団体とも協力して、上院に対して批准のための投票に付するよう強く働きかけている。というのは、この条約に対する対応が女性の権利に対するコミットメントを象徴的に表していると言えるからである。

(ジェンドリー・ジェック ワシントン支局長)

この問題についてはヒラリー・クリントン夫人も賛成しており、彼女が上院議員になったので、上院で他の議員を説得することができるかもしれない。

(ジェファーソン氏)

アメリカ憲法に男女平等条項を加えることも解決策の一つだとは思いますが、女性の権利条約の批准を通じて行くことも必要だと考えている。またこのようなことを目指すためにもこの条約の批准が重要になりうる。

[憎悪犯罪 (hate crime) に関する質疑応答]

(ジェンドリー・ジェック ワシントン支局長)

日本国憲法についてコメントする自信はない。

二つの問題について付け加えさせていただきたい。

一つは憎悪犯罪にかかわる問題である。憎悪犯罪については、現状のアメリカの裁判制度の下では、言論の自由に対する権利の保障とマイノリティあるいは同性愛者に対する暴力の行使の禁止、この二つをどのようにバランスをとっていくかという意味で裁判の過程の中で難しい判断を迫られている問題である。関連して、最高裁は、各州が条規解釈を行う権利というものを強く維持しているの、各州において公民権侵害あるいは警察による暴力行為などが行われた場合に、州が連邦レベルと同様に熱意を持って厳格な法解釈を行っていくのかどうか、今後も関心を持って見守っていくべき問題である。

次の問題は、例えば女性が警察に保護を求めた場合、地方警察レベルで保護が得られなかった場合、全国レベルで保護が求められるのかという点である。これは日本でも同様の問題があるのではないか。

[女性の権利に関する質疑応答]

(江田団長)

憲法の修正条項に女性の権利が盛り込まれたとしたら、アメリカの制度の中で変えなければならないものはあるのか。

(ジェファーソン氏)

アメリカ憲法においても、法の下における平等、教育の機会の平等などが保障されてきているが、どの国でも憲法と実情との間には隔たりがある。家庭内暴力については、1994年に施行された女性に対する暴力防止法が存在する。この法律に基づいて、女性に対する暴力は刑事犯罪と定められ、女性が暴力から抜け出せるようなアクセス権を提供することが義務付けられている。背景としては、夫に暴力を振るわれた女性が警察に対して保護を訴えても退けられてしまったという状況があった。このような状況は基本的権利に対する重大な侵害である。女性の権利に関する問題については、アメリカ内では大きな問題がある。連邦法により権利保護を図ることは迅速で成功する確率も高いが、連邦法というものは、政権交代により予算を失うというような危険がある。憲法で規定すれば改正することは困難であるということと言えると思う。

(小泉議員)

女性の権利条約を批准しない理由は何か。

(ジェンドリー・ジェック ワシントン支局長)

人権関係の条約に限らず批准されていない条約は多々ある。条約の批准が他国からの干渉を招き、米国の主権を損なうと考えている議員の存在が大きい。

(2)

## インデペンデント・セクター (Independent Sector)

1月8日(月) 14:30~16:00

(出席者)

ジョン・H・トーマス (John. H. Thomas) インデペンデント・セクター副会長

### [組織概要]

インデペンデント・セクターは、100万を超える、慈善、教育、宗教、健康、社会福祉等の多様な団体の集合体である。アメリカの生活を形作り、民主主義を強める価値あるものをつくり、はぐくみ、支えているのは、これらの諸団体である。

1980年、ビジョンある指導者たちは、独立団体がより社会に奉仕し続けていくためには、より大きな協力と影響力を行使していかなければならないと確信するようになった。このようにして、インデペンデント・セクターは、政府や企業と異なる、独立団体のユニークな活動にちなんで命名されて創設され、健全で活気ある独立団体を強化し、促進することを目指している。

現在、インデペンデント・セクターは、独立団体及び非営利団体全体の発展のため、これらと密接なコンタクトをとっている。

非営利団体の最も価値ある財産は、多くの異なったビジョン、使命、声に支えられた豊かな多様性にある。組合、財団、ボランティア団体などこれら優れた団体の指導者たちは、インデペンデント・セクターの会合に集い、アメリカの非営利団体を強化するという共通の目標に向かって、共に働いている。インデペンデント・セクターは、相互協力を生む重要な機会を提供している。

### [概要説明]

(トーマス インデペンデント・セクター副会長)

我々の組織、またアメリカの国内における非営利団体あるいは非政府団体が政府とのかかわりの中でどのような働きをしているのかということについて、できる範囲で説明をしたい。

まず、完全な商業目的のビジネスでもなければ、政府でもない機関、我々のような機関の業界を形容するのにこれまで幾つかの名前が使われてきた。その一つは非営利セクターという言葉であり、他の名前としては第3セクターあるいはボランティア・



セクターという言葉も使われてきている。したがって、我々の組織の傘下に入っている、メンバーとなっている非政府団体の中には、この第3セクターという名前について、いや自分たちが実は第1セクターである、なぜならば国という国家、政府としての機関が存在する前に我々のような団体はボランティアの機関として既に存在していたからだ、という者もいる。

この業界の団体数はこれまでの間に大きく成長を遂げてきており、今日ではいわゆる第3セクターあるいは非政府団体といわれるセクターに属する団体数は150万にも達している。そして、米国が建国されてから200年余りたっているが、アメリカを訪れる人は皆、アメリカは組織を作るのが非常に好きな社会だと言う。なぜならば、他の国においては政府にサービスの提供を頼るような活動の分野であっても、アメリカでは市民の間で協会を作ってみたり、組合を作ってみたりということで活動を組織立てていくからである。

先ほど、アメリカでは非政府団体が150万程度あると述べたが、このうち100万は慈善目的の団体、これは社会福祉目的であったり、教育目的であったり、宗教目的であったりと、そのような活動目的を有する団体で構成されており、我々の組織インデペンデント・セクターはこれらの団体の利益を代表するアンブレラ組織という意味合いが強くなっている。

我々はその利益を代表するこの慈善目的のようなサービスあるいは活動を行う団体、これは米国の歳入法の中で、歳入法501条Cで規定されている、その規定に当てはまる団体であるので、通常は英語では「501C3」の団体というような形で呼ばれている。この歳入法501条Cの3の規定に合致する団体がその他のいわゆる非営利団体と異なる点は、これらの団体に対する金銭上の援助あるいは寄附が確定申告を行う際に課税控除の対象となるということである。

かなり何年も前から、この非営利団体といわれる団体そのものの利益あるいはこの業界そのもののいわゆる健康状態、業界の状況のようなものを統括していくようなあるいはその利益を代表していくような団体が必要ではないかという議論があり、そのような議論の結果、1980年に私どもの団体インデペンデント・セクターが設置された。したがって、我々の組織の目的は、個々の活動目的あるいは個々の活動分野を対象とするのではなく、非営利団体という業界の持つ課題あるいはこの業界そのものをどのように発展させればよいのかということに置かれている。

もちろん、これだけ団体の数が多いと、一つの団体をもって業界すべての利益を代表することはなかなか難しいことである。我々の組織もそのような大きなことができているとは考えていないが、我々が代表している組織の基盤を広げるために、全米規模でかなり大規模な組織にメンバーになってもらうことによって、できるだけ広範囲

の非営利団体の利益を代表することを目指している。その結果として、全米規模のかなり大きな団体のうち750が我々の組織に参加している。

そして、我々の組織がユニークだと思われる点は、先ほどこのような全米規模の主要な団体750と述べたが、この他にもこのような団体に寄附金を提供している基金や財団あるいは企業も我々の組織のメンバーになっているという点である。

我々の活動は幾つかの分野にわたっているが、当然その一つには調査が含まれている。我々が調査を行う範囲は、非営利団体の業界の規模に関する調査であったり、あるいは市民のボランティア活動参加傾向の調査も含まれている。そのような調査を行う際には、大学を初めとする研究機関との共同調査も行っている。

配付した資料は、今述べたような調査のハイライトであり、これはボランティア参加の傾向に関する主要な調査結果を取りまとめたものである。それによると全米の成人の約56%が何らかのボランティア活動に参加したことがあり、またこれまでボランティア活動に参加したことがある人数というのは全部で1億9百万人にも上っているということ、そして全米の家庭の中の70%が何らかの形で、何らかの活動目的を持った慈善団体に寄附金を出しているといったようなことが調査の結果として出てきている。この分野については、我々は、ここ10年ほど継続的に調査を行ってきている。このような調査結果は、我々の組織のメンバーとなっている加盟非営利団体だけではなく、それ以外の非営利団体あるいは大学、研究者にとっても有益なものであり、政府にとっても非常に有効な資料として活用されている。

我々の活動のもう一つの大きなものは、むしろ、こちらの方が関心のある分野かもしれないが、政府関係の広報活動あるいは公共政策の分野に関する活動であり、特に連邦予算のプロセス等を含む法案の審議手続、また我々はその利益を代表する非営利団体に対して政府が現時点でどのようなことをしているのか、できる限りのことをしてくれているのか監視することである。

我々の組織に加盟している団体の問題分野というのは非常に多岐にわたっており、健康問題だけでも心臓病の問題、がんの問題などもある。また、その他にも芸術問題、科学の問題、青少年の問題、女性問題、環境問題など本当に多岐にわたる分野において活動している団体が我々の組織のメンバーになっているが、我々は、個々の団体が活動している問題領域については一切、踏み込まない。むしろ、そのような多岐にわたる非営利団体全体に影響するような問題、これが我々の関心の所在である。

それは何かというと、非常に一般的で大きな問題、古くから議論されている問題、言い換えれば、どのレベルで誰がどのようなサービスを提供しているのかということになるかと思うが、具体的に例を挙げるなら、非課税措置をどのようにしていくのかという問題、またこれらの組織に対する寄附金の課税控除の問題、また非営利団体の

政府からの独立性といった問題が挙げられると思う。

まず、非課税の問題から始めたいと思うが、大部分の非営利団体というものは多くの税負担を免除されている。すべてではないが、多くの税については非課税という地位を与えられている。例えば、非営利団体が所有している土地に対する不動産税などは課税の対象になっていない。ただ、このような問題については、特にこの団体が所在する地域社会の経済状況が芳しくない時に、非営利団体に対し不動産税等を課していないことにより、税金を取りきれるところまで取っていないのではないかという議論が起こってきたりもするので、時として議論の対象になる分野である。

地域社会の中で、我々の経済状況がこれほど厳しいのに、どうして非営利団体だけいつまでも非課税の対象になっているのかと、このような恩恵を享受しているのかというような声が出てくると、やはり、これは現場では非常に厳しい問題である。それゆえ、我々は我々の加盟団体に対しては常に地域社会に対して自分たちの団体の存在意義、自分たちの存在が社会に対して与えていることの有用性といったものについて、もっとしっかりと十分な説明をすべきであるという説明もしているし、そのための啓蒙活動なども行っている。

最近出てきている問題としては、実際に企業の方からそのような不満が出てきている問題がある。これはどのような場合に起きるかということ、非営利団体の規模が余りにも大きなものになって、その結果、非常に多くのサービスを提供している場合には、そのサービスの中で民間企業が提供しているものと直接競争に入ってしまう場合、競争相手となっている企業の方から、非営利団体だけが非課税の対象となっているのは不公平であるという不満の声が出てくることがある。例えば、YMCAは規模の非常に大きい団体であり、全米規模の組織として、数多くのサービスを提供している。提供しているサービスの中にフィットネス・クラブのようなサービスもあり、これは民間のフィットネス業界、フィットネス・クラブを経営している業界と直接競争に入ってしまったような形になっている。そうするとフィットネス業界から、YMCAは非課税の対象になって、自分たちはそうではない、不公平ではないかというような不満が上がるということが挙げられる。

それゆえ、そのような団体に対しても、自分たちの団体が活動を行っているその基本的な価値観、あるいはどれほど幅広いサービスを提供しているか、それが人々を助けるためにどういうサービスを提供しているのかというようなことを、もっときちんと説明していくことにより、自分たちが非課税の対象となり続ける議論を正当化することを勧めている。ただ、今述べた問題は、我々が直面している大きな問題のほんの一つである。

第2番目の問題、これは非営利団体に寄附をしてくれる人々がその寄附金の額につ

いては確定申告の際に課税控除の対象とすることができるという問題である。この課税控除制度は、20世紀の初めに所得税法が成立して以来のものである。我々が行った過去の調査においても、この課税控除の対象となるかならないかが、寄附金額に関する個人の意志決定にかなり大きく影響している結果が出ているので、我々としては、寄附金額を課税の控除の対象にする制度を持続したいと考えている。

そして、現在では、非常に長い書式を使って確定申告する人しか、慈善団体への寄附を課税控除の対象の項目として記入できない申告方式になっているが、現在、全米の納税者の70%はより簡略な書式による確定申告を行っているので、現行税法のどの書式であっても、必ず寄附金が控除対象記入項目に含まれるようにしたいと考えている。

今述べた内容の法案は、我々の組織が設立された1980年代初頭に実際に法律として成立したが、その法律の制定の過程に当たり、他の団体と協力し非常に強力なロビー活動を展開してそれが成功したわけである。しかし、アメリカでは1986年に大規模な税制改革が行われており、その際に先ほど私が述べた内容の項目が削除されてしまった。今、その部分を再び税法の中に取り入れるため、我々は大変な努力を行っている。

我々が直面している他の大きな問題について言及する前に、我々がどのような形で作業をするのかにつき述べるが、アメリカの国内においては非営利団体というのは一定の範囲内でロビー活動を行うことが認められている。これは政府との関係でもそうであるが、連邦議会あるいは州議会、地方議会との関係でもそうである。ただ、そのようなロビー活動は、我々インデペンデント・セクターの組織が行うというよりは、我々の加盟団体のメンバーとなっているボランティアの活動を通じて行われている。

非営利団体は民間の企業が持っているようなロビイストは特に雇っておらず、我々の加盟団体及び加盟団体に所属しているボランティアの活動などを通じて、個々の議員に働きかけるといった活動が行われる。これに対してインデペンデント・セクターとしては、ワシントンの中で議会のスタッフと連携を取りながら、どのような法案が審議に上がりそうか、あるいは個々の法案に関する審議状況はどうか等について、常にできる限りの情報を収集し、これを加盟団体である非営利団体にニュースとしてフィードバックしていくといった活動を行っている。

そして、今日最大の問題であるのは、今も昔も変わらない大きな問題であるが、国民にどのようなサービスを提供するのか、誰がそのようなサービスを提供して、そのようなサービスの提供は誰の責任において行われるべきなのか、また誰がどの程度までサービスを提供するべきなのかといった問題に関する議論である。

その中で、アメリカで行われている議論の中の一方の極には、大部分のサービスは政府によって第一義的に行われるのが最も適当であるという説があり、その対極に政

府はもう、余りにも多くのサービスを提供し過ぎているので、その多くの部分については民間あるいは非営利団体等に移行していくべきであるといったような声、この二つの極が存在する。そして、そのような声は当然、議会の中でも存在するが、驚くようなことではない。

これらの中間点がどこにあるのかということについては定かでないが、そのような中間点としての役割があり得べしと、我々は考えている。それは何かというと、いわゆるパートナーシップということが最善ではないかということ、すなわち非営利団体が様々な理由によって提供するような人的資源あるいはその他の資源を持たない分野においては政府がサービスを提供するが、それ以外の分野については、政府だけがサービスを提供する、あるいは非営利団体だけがサービスを提供するというのではなくて、双方がサービスを提供していく余地があるのではないかということである。

その例を挙げると、先ほど、議会の中に政府はもっとより少ないサービスを提供していくべきであり、非営利団体等にそのサービスの多くを委託していく、任せていくべきであるという声があると述べたが、我々の活動に対してこのような信条を持つ人たちは非常に賛同してくれている。一方、我々がどこまでできるのかという能力の問題については、必ずしも正確な理解をされているとは限らない。

我々としては、引き続き政府側に対しても非営利団体の活動能力についてより正確な理解を持ってもらうために啓蒙活動を続けていくとともに、そのような活動を通じて、現実的に非営利団体がどこまでサービスを提供できるのか、また現実的に政府あるいは議会がどこまでサービスを提供していくべきなのかという、どこがいい落とし所なのかを見つけていきたいと考えている。また、その関連で、最近私どもの方では「スリー・セクター・イニシアチブ」という新しいプロジェクトを立ち上げたところであり、このプロジェクトにおいては、政府、民間企業、そして非営利団体、それぞれのセクターから人が集まって、今我々が直面している問題についてどのようにして協力して解決を図っていくのかということを議論している。

そして、インデペンデント・セクターという組織の名前は、若干誤解を招くことがあるのかもしれない。アメリカの国内の非営利団体は、完全に独立しているというわけではなく、政府からも何らかの形で補助金を得ていたり、委託契約を得ていたりというような形で財政支援を受けている団体がほとんどだからである。

そして、地方レベルで非営利団体に対する補助金の提供等を政府が続けることは、その非営利団体にしかできない活動があるから、非常に望ましい傾向だと思うが、インデペンデント・セクターは、全米規模の組織、アンブレラ組織であり、時には政府にとって批判的なロビー活動を行うということもあるので、インデペンデント・セクターそのものとしては政府からは補助金などの支援は一切受けないということを信条

にしている。

我々の活動資金は、以下のようなもので賄われている。一つは、加盟団体からの年会費である。そして、その他に基金、財団あるいは民間企業から寄附金を募るという形である。これは、既に会費を払っている加盟団体がそれに加えて出してくれる場合もあるし、我々の組織の加盟団体ではないけれども我々の組織の活動内容に賛同してくれる人が出してくれる寄附金もある。

この非営利団体、非政府組織又は第3セクターとどのような呼ばれ方をしても、我々の組織は非常に重要な役割を果たしていると思っているし、また今後も政府あるいは民間企業のパートナーとしての役割を果たし続けていくことを期待している。できるだけ幅広い問題領域において、政府あるいは民間企業とともに席を並べて問題解決の議論に参画していくことを目指していこうと思う。

#### [質疑応答]

(江田団長)

これまで「社会」というものをどういうふうにイメージするかということについて、一つは政府機関、「第1セクター」、もう一つが民間の企業にしても個人にしても、「第2セクター」、その二つの関係で国の統治の構造などをいろいろ考えてきた。

しかし、最近、政府と個人の他に公的な性格を持った、しかし政府とは別の様々な活動があるというので、第3セクターと言われたり、インデペンデント・グループと言われたり、ノン・プロフィット・グループというような言い方がされたということだと思うが、まずアメリカにおけるノン・プロフィット・セクターの規模について、一つのイメージが欲しい。

日本では、「NPO法」(特定非営利活動促進法)ができて、ちょうど2年終わったところである。そして、今、NPO法人という認証された法人の数が大体3千位になっており、そういう法人も含めてNPO、NGO関係でGNPのどの程度のサービスを提供しているかということ、昨年の国民生活白書で確か3.6%程度であるということが報告されているが、アメリカの場合に統計の数字は、もともになるその法人、NPOの活動をどの程度に取るかというのがなかなか比較が難しいが、このインデペンデント・セクター、NPO、ザ・サード・セクター、こういうものが提供しているサービスの量というのは、GDPのどのくらいになっていると考えたらよいか。

(トーマス インデペンデント・セクター副会長)

私どもがよく用いる数字、正確な数字ではないのかもしれないが、国民所得の6%という言い方をしている。

(江田団長)

このアメリカ国民の確信によって支えられて、今のNPOの活動が行われている、これはもう揺るがないと考えてよいか。

**(トーマス インデペンデント・セクター副会長)**

まず一つは、我々が行った調査の結果、一般国民の間では非営利団体の活動に対する信頼感あるいはこれに対する評価というものは非常に高いということである。政府あるいは政党の活動に対する信頼感あるいは評価と比べると、非営利団体に対する評価は非常に高いものになっている。

ただ国民が疑問を持っている点がある。先ほど、米国内に存在する非営利団体の数は150万ほどあると述べたが、150万もあると、団体同士の間で活動内容等に重複があるのではないかという疑問が存在する。そしてまた、慈善目的をかたった不正というものが不幸なことに実際に存在するのも事実であり、そのような事件が起こると我々の活動全体について悪いイメージを抱かせてしまう。

そして、第3番目の問題、これはこの問題がどのように議論されていくのか今後の推移を見守っていくと非常に興味深い問題と思うが、非営利団体の中には規模が非常に大きくなり、その活動内容が多岐にわたっていくにつれ、ほとんど企業と一見変わらないような状況になっている団体もあるので、そのような団体が今後ますます増えると、どこで線引きをするのか、非営利団体はどの程度の活動まで許されて、どこから先を超えると企業とみなすべきなのかという線引きの議論については、今後の行方が注目される場所ではないかと思う。

この問題について数年前に我々が行った調査のフォーラムで、研究者の一人が予測したことがある。非営利団体の我々の今の組織は、ゆくゆくは二つに分かれていくのではないかという予想である。それは何かというと、第1は予算規模も大きく、活動内容も多岐にわたっている、例えば大きな大学あるいはヘルスケアを提供していくような慈善団体、これを慈善団体と呼ぶかどうかについては議論が分かれるところでもあるが、このような団体が一つ。もう一つが、規模は比較的小さくて予算もそれほど大きくはない、従来の意味でのような慈善目的の活動を行う団体。この二つに第3セクターという業界が分かれていくのではないかという予測を行った研究者がいる。

そして、このような問題について最もよい見張り役となっていくべきであると思うのが、メディアであろう。というのは、アメリカのメディアは、非営利団体の活動をこれまでになくフォローするようになってきていて、そのようなカバーによって不正の発見がしやすくなるということもあり、どのような団体がきちんと活動と設立当初の目的に沿った活動をしているのかということを見守っていく上でも大きな役割を果たしている。メディアがこれほど非営利団体に関心を持つ理由としては、政府が今後果たしていく機能が今よりは縮小されていき、その一部を非営利団体が代替する可能

性があるという傾向が出てきていることがあり、この点でも非営利団体に何ができるのか、どのような能力があるのかということに対する関心は高まってきているということが言える。

**(江田団長)**

日本でNPO法ができて2年、3千団体と述べたが、税の優遇はまだ採用されていない。この4月から始まる年度でこれを導入するかどうか議論をするところであるが、質問の第1は、アメリカにおける免税措置すべてを合わせれば、どのくらいの税額が免除されているか。日本では免税措置が余りに大きすぎたら困るという考えからか、提案されようとしている法案は、免税措置をものすごく制限する傾向にあり、恐らく3千団体あるうち免税措置が与えられるのは1%以下になると思う。アメリカで、NPOのうち免税措置の恩恵を受けている団体の数はどのくらいか。

**(トーマス インデペンデント・セクター副会長)**

まず、非政府団体と呼ばれる団体すべてが非課税の対象となっているが、その団体の中でもこれらの団体に寄附をした人が所得税申告の際に課税控除の対象として寄附金を申告できるのは、慈善活動を活動の目的とする団体のみに限られている。歳入法ではこの団体をチャリタブル・オーガナイゼーションと言っている。非課税の対象となっている規模がどのくらいになるか、これをドルで表すとどのくらいになるのかは非常に難しい質問で、私も正確な数字を差し上げられないが、数十億ドルのレベルであろうと思う。

非課税とは言っても、非営利団体は不動産税あるいは売上税は払わなくてもよいが、例えば被用者に対する給料の支払等にかかわる税金等については非課税の対象となっていないので、すべての税を払わなくてよいというわけではない。一部のものについてのみ非課税ということである。

経済状況の厳しい時に、どうして一部の団体だけがこのような非課税対象という特権を享受し続けるのかということについては、議論が出やすい状況だということは、今の日本の経済状況等を考えても恐らくおわかりいただけると思う。

**(清水議員)**

今の課税の問題については、与党としては来年度から実施しようということで、詳しくは覚えていないが、寄附をする方について例えば所得の20%の範囲内で寄附した場合に1万円引いたものを課税控除するというふうなことをやろうとしている。

伺いたいのはNPO活動というのが、どんな形で出てきたのかという、経緯とか動機である。一番初めに出てきたNPO活動というのはどんなものだったのか、それは大体いつごろかということが一つ。次に、NPOというのは、州政府とかそれ以下の公共団体が、できたらやって欲しいということをやはりある程度、指導する形をとっ



てきたのかどうか。それから課税の問題について、不動産税とか売上税というのは恐らく地方税、州税だと思うが、その他に給与の支払の税というのは所得税であるから、これは恐らく連邦税だと思うが、そういう州税というか地方税と連邦税と両方、非課税という税制上の措置を取っているのか。最後に、NPO活動に対する評価では、「小さな政府」に貢献するというふうには考えられているのか、それとも政府にとってなかなか手間がかかり難しいサービスをNPOが提供していると考えられているのか。

**(トーマス インデペンデント・セクター副会長)**

まず第1の御質問、NPO団体による活動のようなものがいつごろ発生したのかという質問について、我々はむしろ第1セクターである、政府が存在する前からいるというような話をするところがあると述べたが、これは全くそのとおりで、政府組織が存在する前からボランティアが結成した学校、消防隊、救急隊、病院等が存在したのである。これはやはりアメリカが移民の国であり、お互い助け合って、政府が存在する前から生活しようとしてきたということにその起源が由来するのではないかと思うが、政府の存在以前から我々の活動は存在していると答えるのが適切かと思う。ただ、米国大陸に既にいたアメリカン・インディアンに対しては、我々はそれほど寛大ではなかった。

そして、第2番目の御質問について、確かに非営利団体が州政府あるいは地方公共団体と作業をする頻度あるいはその密度は非常に濃いものがある。言い落としたのだが、最近では各州ごとで非営利団体の協会のようなものができており、このような協会では、各州ごとに州法の状況あるいは州政府との関係に応じて活動を行っている。

そして、この点について、もう一つ述べるとすれば、我々のインデペンデント・セクターが発足した1980年代、重要な法案はすべてが連邦政府から出ていたので、我々の活動も本当に重要なものであったわけだが、最近になり、ますます多くの重要な法案が州レベルで審議され、成立するようになってきたため、州の中でも州政府と非営利団体との共同活動が非常に重要度を増してきている。

非課税に関する問題について、基本的には、非営利団体が非課税の対象であると認定された場合には、連邦税、そして州税、地方税いずれに対しても適用される。どの部分が非課税となり、どの部分が非課税とならないかについては、企業が普通払わなければならないような税金については非課税の対象となることが多い。ただ、年間の総収入が2万5千ドルを超えている非営利団体は、内国歳入庁にその旨を団体の方から正式に通知しなければならない。そして、内国歳入庁に対して納税申告のようなものを行わなければならないし、その中で、収入分を明らかにすることはもちろん、支出もきちんと明確にした上で、さらに組織の上位6人までの幹部の年収を公にすることが義務づけられている。

この点については、税金の専門家というわけではないので、もし税法関係の関係者と会われる機会があれば、その際にこの点についての詳細な質問をされるのがよろしいかと思う。

先ほどの清水議員の3番目の質問について。このビジネスをどう評価するかという点は、単にすき間に落ちたものを拾うにすぎないと見るのか、より「小さい政府」を実現するのを助けると見るかは、誰に意見を求めるかによる。ここアメリカではその点に関しては非常に多くの意見がある。NPOは、今やこの国の生命線にも値する重要な部分にかかわるようなことを行うまでに成長している。「他の誰もやりたがらないのなら慈善事業にやらせろ」という人もいる。現にNPOが存在して、その役割を果たそうとしているのだから、させればいいではないかという考え方もある。実際、どの団体の人かにより答えは異なる。この国では唯一の意見というものは存在しない。

6千億の規模を持ち、被用者も1千万人以上を超え、国民所得の6%を占めているというような状況なので、我々の活動そのものは非常に真剣に受け止めてもらっていると行ってよい。

**(岩本議員)**

憲法との関係にこだわるが、このいわゆる非営利活動というのが先ほどの歳入法との関係はわかるが、いわゆるもっと根本的な憲法との何かのつながりを今持っているのか、あるいは持っていないとすればそういうことが必要なのかどうか。

**(小泉議員)**

もう一つ関連で。今の最後の回答と関係があるが、このNPOの活動の歴史をもう少し理想的に考えると、例えば、国民の権利的なものとして生まれてきたのか、国民の権利意識として生まれてきたのか。例えば、ロジカル的に言えば、リンカーンが言ったような「オブ・ザ・ピープル、バイ・ザ・ピープル、フォー・ザ・ピープル」というそういう理想を掲げてできたのか、憲法とのかかわりとの関係でその辺の歴史を教えていただきたい。

**(江田団長)**

憲法とNPOとのかかわりについてどう考えているか。

**(トーマス インデペンデント・セクター副会長)**

まさに、他に何も政府のような組織がなかったため、言及されたような権利意識に基づいてNPOが発生した。ニーズがあるのに、ニーズを満たすサービスを提供する政府がなかったのであるから、そのようなところから発生したということになる。

この憲法とのかかわりという問題については、満足な回答を差し上げられる自信がない。この問題については、正直言ってはっきりしていない。というのは、今まで、非営利団体の活動を監視する政府機関が、政府の中に存在していないからである。最

も近い存在は、内国歳入庁である。この内国歳入庁の判断により非課税対象となるかどうかが決まるので、一番近いものということができると思う。

(3)

ネイチャー・コンサーバンシー  
(The Nature Conservancy)

1月8日(月) 16:30~18:00

(出席者)

アレキサンダー・F・ワトソン (Alexander F. Watson) 国際自然保護事業担当副会長

ブラッド・ノースラップ (Brad Northrup) 自然保護実施事業部長

テツロウ・イノ (Tetsuro Iino) 東京支局長

[組織概要]

1951年に設立されたネイチャー・コンサーバンシー(自然管理委員会)は、民間の環境保護団体としては世界最大の規模である。その目的は、地球上に存在する動植物等の生物多様性及びそれらが共存する共同体の保護であり、主として土地保全を中心とした運動を行っている。環境団体としては穏健派グループに属する。1996年時点での会員数は約78万人、職員は専門家・スタッフ等1,150人を擁し、年間予算は1994年時点で3億776万ドルである。主としてメンバーの支援によって運営されており、会員の支援形態は、寄附、資産の提供、現地でのボランティア活動等様々である。財源の内訳としては、およそ、個人の寄附が26%、土地の贈与が26%、土地の売却が14%、政府助成金が9%、財団助成金7%、投資7%、法人寄附5%となっている。なお、財源の93%が直接保護活動に使われる。

主な関心領域として、生物学的多様性の保護、危機に瀕する種とその生息地の保護等があげられ、それに沿って、緊急地域プログラム、全米湿地帯保全プログラム、危機にある熱帯生態系に関する国際キャンペーン等が展開されている。さらに、世界各地に「自然環境保護地域」を形成していく運動を進めている。現在までのところアメリカ合衆国、カナダ、ラテンアメリカ、カリブ海、アジア・太平洋地域において、未来世代に残すべき森や草原等の土地や水系を少しずつ買収することによって、これまでに、アメリカだけで1,200万エーカー以上にわたる1,500以上の「自然環境保護地域」を形成し、保護してきており、さらにはカナダ、南アメリカ、カリブ海、アジア・太平洋地域の6,000万エーカー以上の土地も保護してきた。

活動方針として、自然保護活動に対して、科学的な分析の下に戦略的提案を行い、地域社会との軋轢を避けつつ活動を推進していくことで具体的な結果の獲得を目指している。ネイチャー・コンサーバンシーは、地域社会や環境に関する公的・私的機関

を世界中の保護計画とつなげる先導的役割を担い、多くの土地所有者、企業、政府とパートナーシップを形成している。同時に、地域の人々とともに活動することを心がけており、世界中の地域社会に根付いた存在といえる。

## 【概要説明】

### （ノースラップ自然保護実施事業部長）

私のプレゼンテーションでは、本会の概要と合わせて、任務、アプローチ等を若干説明し、加えて活動範囲、団体としてとっている幾つかの特別なイニシアティブについての説明もしたいと思う。

本会は1951年の設立から間もなく50周年を迎えることになる。活動する対象として、生物の種の多様性の保護があげられる。それから生物が生活するためにはならない土地あるいは水系の保護がある。なぜ、土地あるいは水系を保護しなくてはいけないのかとよく質問されるが、私たちはそれに対する答えの一つとして、種の絶滅に寄与する最大の原因が生息地の破壊であるという事実をあげる。つまり、種の絶滅を防ぐための効果的な方法の一つが彼らの生息地の保護である、という考えである。生息地の重要性は絶大なもので、経済学的見地からしても、湿地あるいは生存区域、水系から得られる経済効果は33兆ドルに上るという調査結果が出ている。アメリカの国内だけで、本会はこれまでに500にも及ぶ地域あるいは水系を保護しているが、かつては800万平方マイルあった熱帯雨林も現在ではその半分ほどになっている。このことを本会は非常に重要な問題と考えて、その対応に努力している。

本会は非政府団体であって、自然保護あるいは環境関係の団体としては世界でも最大の規模のものである。発足してからこれまでに、7,200万エーカーにもものぼる生息地の保護に成功している。そして野生動物の保護区の所有地規模でも最大を誇っている。本会の団体に加入しているメンバーは78万人を超えており、1,900社にわたる企業から支援を受けている。本会の組織は非常に分権化された構造を取っており、アメリカの国内だけで支部が60あり、国際的には9の支部がある。全米の50州すべてに連絡事務所が置かれており、ラテンアメリカ、カリブ海諸国、アジア太平洋地域に20の事務所がある。世界各国で活動を展開している事務所の総数は275になる。本会は全米の慈善事業団体の中で12位にランク付けされており、政府関係機関からも年間総額6,000万ドルの支援を受けている。支援機関には内務省、国際開発省、そして国防総省が含まれる。なぜ国防総省が含まれるかということ、彼らが保有する米軍所有地のかなり多くに希少生物が生息しており、本会はこれを保護するために必要な活動を行っているためである。そして本会の効率性は93%を超えている。これは何を意味するか

というと、寄附金1ドルのうち、その93%が実際にその自然保護事業にまわっているということである。

本会が設立当初から掲げてきている基本原則が、本会とほかの環境団体を区別するものとなっている。例えば、本会の活動は、公的機関、民間企業あるいはその他の非営利団体とのパートナーシップに基づいて行われているが、活動を通して対立を好むような気持ちは特になく、ということである。そして保護事業に当たる際、科学的データに基づいて判断を下している。また本会がプログラムを実行するに当たっては、企業家精神や創造性を重視している。

本会の活動の流れは大きく幾つかに分けられる。まずは、優先課題の設定ということである。例えば、全米の中で最も高い生物多様性を持っている地域を本会が選定し、そのような地域を保護するため、サイトアクション・プログラムという手法を用いて実際に自然保護事業を運営し、どのくらい目標が達成できたかを測定している。

各州で行っているプログラムの他に本会が行っている特別なイニシアティブについて、若干御紹介したい。本会が関心を持っている課題の一つに気候変動の問題がある。具体的には、温暖化などであるが、温室効果ガスあるいは排出されている二酸化炭素の43%が森林の伐採に由来するものとされている。そのため、気候変動に関する政府の政策が森林の重要性にきちんと配慮したものになるように、気を配っている。このような森林保護には、これまで3,300万ドルほどの規模のプログラムが、白ロシア、ブラジル、ボリビアなどで繰り返されている。また、全世界を通じて環境信託基金が14設置されており、集められた基金総額は2億5,000万ドルに上っている。このようなトラストファンドにかかわっている世界各国の省庁の間で、本会は調整機関のような働きをしている。15か国37地域でこの活動が展開されている。米国国際開発庁とは、過去10年間、このプロジェクトで協力してきているが、開発庁はこのプロジェクトにこれまでに4,600万ドルの投資をしている。

また、民間企業の資金投資を環境保全に向けてもらうためのPR活動をしている。これまでに総額1,000万ドルに及ぶベンチャー投資をしてきたが、これを2,500万ドルまで拡大したいと考えている。この協力に対しては米州開発銀行も500万ドルをコスタリカで投資している。このプログラムにおいては本会は資金の流れを監督する役割を果たしている。当組織は民間企業とも密接なつながりを持っており、そのようなつながりを表す一つの場が国際リーダーシップ・カウンシルと呼ばれているものである。年に3回会合が行われているが、そこで環境問題について話し合いが行われる。

最後に、日本でどのような活動が行われているかについて若干御説明申し上げる。この10年間の日本でのプログラムについていえば、仕事の焦点は官と民のパートナーシップの創設である。さらに、本会の組織とかかわりのある団体と日本のカウンター

パートとの関係構築に向けての支援、日本での保護事業を対象としたセミナーあるいはトレーニングプログラム等の開催による日本の組織の能力強化である。この日本のプログラムの担当部長をしているロディー・フォーマンは、現在慶応大学の法学部で教授として教えている。

#### [質疑応答]

##### (江田団長)

設立以来50年の歴史を振り返って、恐らく最初は小さなスタートであったのだと思うが、歴史を簡単に説明願いたい。

##### (ワトソン国際自然保護事業担当副会長)

ノースラップは、設立してからほぼずっと所属しているので、彼の方から答えてもらった方がよいかと思う。

##### (ノースラップ自然保護実施事業部長)

本会が組織を設立してから最初の14年は、全くボランティアだけで構成された団体であった。1965年にフォード財団の支援を得て会長職が設置され、次にスタッフの採用が始まった。私は1971年に入ったが、当時のスタッフは総勢30名であった。現在本会の組織の総人員は専門家・スタッフ等1,150人を含む3,200名。過去25年間の予算の増加率をみると、年間12%である。よって、非常に急速に大きな成長を遂げ、また成長が維持されてきていると思う。

##### (江田団長)

冒頭、私がちょっと申し上げた憲法とのかかわりということでは、何かいうべき点というのはないか。

##### (ワトソン国際自然保護事業担当副会長)

申し訳ないが私もノースラップも両方、法律の専門家ではないので、我々の答えは余りにも簡単で多少恥ずかしいが、現在アメリカでは環境法規に基づいて環境保護政策が整備されてきている。また、合衆国憲法の中には、連邦政府が行う環境関係の活動についてその根拠となり得るような明確な条文が幾つか存在する。その一つは財産条項。連邦政府の私有財産を承認し、自ら財産を所有する権利を認める条項である。政府に、財産を所有し、また一定の場合には他者から財産を押収する権利を与える条項である。特にアメリカにおいては米国政府他、多くの組織が土地を所有しているが、これは、諸州政府が連邦に加わった際に、合衆国連邦政府がその土地の所有権をそのまま認めたことに起源を持つ。

第2番目の条項、これは恐らく環境汚染等に関する規制を行っていく上で最も重要な根拠とされている条項であろうと思われるが、各州間の商取引に関する条文である。

これは各州間で行われる商取引について連邦政府が規制を行う権利を認めたものである。いかなる経済活動も常に州境を越える可能性を持っているから、最高裁は各州間の商取引に関する条項を非常に拡大して解釈することを認めている。例えば、ある州の工場から汚染物質が川に廃棄されてそれが隣の州まで流れ込み、その州の住民あるいは経済活動に影響を与えるという現象が生じた場合、連邦政府はこの問題に対処するために、汚染問題その他に関与する権限が与えられる。これは非常に単純な例であるが、基本的な概念としてはそのようなものである。

第3番目の条項は条約締結に関する条項である。この条文では、連邦政府に、各国政府と交渉して条約を締結する権限が認められているが、この国際条約には環境問題も含まれてくる。例を挙げるとすれば絶滅種の輸出入禁止の条約がある。また、すべての条約つまり米国政府の権能の名の下に締結された条約は、これをもって米国の最高法規とする、という条文がある。そして各州の裁判所及び判事はこのような法規を遵守しなければならない。

第4番目の憲法上の条文は歳出に関する条文である。連邦政府には、公益に資する形で予算を支出する権限が与えられているが、何をもって公益とするかについての定義を行うのは議会である。

歳出法案に関連して当然生じるもう一つの側面に徴税権の問題がある。この問題については、連邦政府と州政府の間で何らかの摩擦が生じた場合には、連邦政府の意向が優先するという条文があり、それが連邦政府の権限の根拠となっている。この憲法に反する米国内法は無効であり、これはどの州法についても同様である。徴税に関しては、本会のような組織に寄附金を出した人が、確定申告の際、寄附金を税控除の対象とすることができるという規定が存在する。もちろん、どのような団体が税控除できる寄附金を受けられる対象となるかについては、法律の規定が存在し、内国歳入庁によって厳格に執行されている。本会のような団体にとってこれは最も重要な規定であるといっても過言ではない。この点について本会はいつも非常に注意深く活動している。なぜなら本会の組織が得ている収入の85%がこのような寄附金によって賄われているからである。

このように環境関係の活動を行う根拠となり得る条文が幾つかあるわけだが、クリントン大統領は、貴重な土地を保護するために、政府の決定の多くの部分について大統領が持っている行政権限をフル活用してきている。

**(江田団長)**

税法上の様々な仕組み等を用いて環境保護の政策を遂行できるという意味で憲法上の根拠が存在するとのことだが、そもそも政府には様々な条項を用いて環境保護をしなければならない義務があるのか、逆に政府に対して、そういう憲法上の装置を用い



て環境保護をやりなさいと求める権利が市民にあるのか。

**(ワトソン国際自然保護事業担当副会長)**

憲法では環境権は明示されておらず、憲法が制定された当初には、この「環境」問題そのものが存在しなかった。ただ、先ほども申し上げたとおり、何をもって公益性があるものとするかという判断権限は議会に与えられている。我々が建国の父と呼んでいる合衆国憲法の起草者たちは、議회를国民に最も近い存在としてとらえ、重視していた。私の個人的見解であるが、二つのうちどちらかといえば後者、すなわち、国民の要求に基づいて政府がこれに対応するといった感じが近いと言える。

**(岩本議員)**

活動拠点の決定は、どのような手続を踏んで行われるのか。

**(ワトソン国際自然保護事業担当副会長)**

決定に当たっては、生物学的多様性に沿う地域においてその実態について、科学的な調査を行う。それに基づいて、どの点が重要なのか判断を下していく。具体的には、そのような多様性が希少な場合は、他の一般的な分布が見られる地域より重要度が高い、といったように分析していく。これが第1点目。第2点目の要因は、そのような多様性がどのぐらい大きな脅威にさらされているか、危機に瀕しているか、ということである。あるプログラムを実行することが可能かどうかという実現の可能性も、もちろん第3の要因として存在する。本会はこのような科学的、国際的な調査事業の中心となって、今まで活動を行ってきたが、このような分析には、上空から撮影した航空写真や現場で実際に収集した資料といったものが用いられる。また外国でこのような活動を行う際には、その国々に存在するNGO、あるいは外国政府の協力を得ている。このところ、良質なデータの量が非常に多くなってきている。

このような活動が現在どのような状況になってきているかを説明するために、中米の例を申し上げたいと思う。中米は5か国から7か国ぐらいの国で構成されていると思うが、この中米諸国の政府の間では、自然保護のプログラムについてどこを優先させるのかということを決定するに当たり、それがどの国に所在するかにかかわらず、集まって皆で決めていくという体制が取られている。このような努力が中米諸国家の政府でされていることによって、本会が中米で行う自然保護活動の公益性も高められている。

**(岩本議員)**

感覚的な質問で申し訳ないが、環境破壊はものすごい早さで進んでいると聞いているが、今やっている活動によって、他の国、他のグループがやっている活動も含めて、それは少なくなる方向に行っているのかそれとも悪化していると考えているのか。

**(ワトソン国際自然保護事業担当副会長)**

私の個人的な感触としては、やはり問題の悪化が続いているというのが率直なところである。もちろんこのような問題が存在するという認識は広がってきているし、このような傾向を食い止めないといけないという意識も強まってきているので、将来的にはこのような傾向をひっくり返すことができるという希望は存在するが、残念なことにまだ今の時点ではそこまで至っていないと思う。そしてこの点については米国内外を問わず同様ではないかと思う。

**(小泉議員)**

日本では、大規模な公共工事や基地の建設等から環境を守ろう、例えばオオタカという鳥を守ろうとか動植物を守ろうという運動がある。一般的環境破壊という問題が一つあるのと、政府の行為や人の行為により環境が破壊されてしまうという問題があると思うが、当会の環境を守るという活動上はどちらに重きをおいているか。

**(ワトソン国際自然保護事業担当副会長)**

人為的な環境破壊に焦点を当てていると申し上げていいと思う。例えば、揚子江の洪水の際、政府の人災により被害がますます広がってしまったということは否定できないと思う。2、3年前、ハリケーン・アンドリューにより、ニカラグアなどが被害を受けているが、斜面に家を建てたからであり、森林に覆われた斜面は被害がほとんどなかった。本会が保護の対象としている地域の破壊はほとんど人為的なものであり、これは人工被害によるもの、あるいは営利団体によってもたらされたものだと思う。

**(小泉議員)**

政府の補助、例えば国防総省から補助が出ていることについて詳しく伺いたい。当団体は非政府団体であるが、そこにパブリックな資金があるというのはどういった意味なのかがよく分からなかった。

**(ノースラップ自然保護実施事業部長)**

国防総省の中にも、自分たちが所有している土地が貴重な種の最後の生息地となっている例があり、政策として環境団体とパートナーシップを維持していくことが自分たちの目的、公益にかなうことである、という認識が定着していると思う。そして議会は、遺産 (legacy) プログラムという名の下に、本会のような非政府団体にそのような種の保存のための資金を提供する契約の締結を認めている。国防総省の中には、実際、環境問題担当の副次官というポジションが存在している。

**(江田団長)**

日本には鳥類保護連盟という財団法人があり、その連盟のスローガンに「Today bird, Tomorrow man」というのがある。日本ではトキという鳥が絶滅に瀕し、中国の協力で種の保存を図っている。トキの絶滅がかわいそうということだけではなく、そういう環境の変化が必ず明日は人間に影響するだろうということで、私たちは一生

懸命トキの保護をやっている。他にも環境破壊というのは止まらなくて、日本にはメダカという小さな魚がいるが、日本中どこにでもいる魚だったのが、今絶滅に近いということが言われている。本当に生物多様性というのは大変重要で、この21世紀の新しい世界で人間の社会の在り方を考えると、環境というのは憲法的に保障されなくてはいけないのではないか。

**(ワトソン国際自然保護事業担当副会長)**

今の例などがまさに問題の核心を突いていると思う。トキやメダカという1種2種の絶滅だけではなくて、このようなことが続いていくと、必ずいつか生態系そのものの破壊につながってしまうような大規模な問題になるだろう。例えば、飛行機が、ネジを一つ、また一つと落としながら飛行を続けたとしよう。個々のネジは直接乗客に影響しないだろう。しかしそのうち、飛行機は空中分解して墜落し、乗客の全滅につながる。生物多様性はまさにこういう問題なのである。

(4)

ブルッキングス研究所  
(The Brookings Institution)

1月9日(火) 9:00~10:30

(出席者)

R・ケント・ウィーバー(R. Kent Weaver) 上席研究員

ビル・フレンゼル(Bill Frenzel) 客員研究員(元共和党所属下院議員)

[組織概要]

ブルッキングス研究所は、1916年に設立されたワシントンの著名なシンクタンクであり、政府プログラムの有効性や公共政策の質の向上を目指し、政治的影響力も強い。

その調査活動に際しては独立したアナリスト・批評家として機能し、その成果を公衆への情報提供のために出版する責務を果たしている。その会議や諸活動は、学界と公共政策の間の架け橋としての役割を果たし、政策決定権者が新しい知識に注目するよう仕向けたり、研究者に対しては公共政策課題に関するより優れた洞察を示唆したりしている。

当研究所の歴史は、1916年、国家レベルの公共政策課題を取り扱う初の民間機構である Institute for Government Research が設置された時に遡る。同機構は、1922年には Institute of Economics と、1924年には Robert Brookings Graduate School と提携した。1927年には、これら3機構が統合され、Robert Somers Brookings (1850~1932年) にちなんでブルッキングス研究所と命名された。同氏はセントルイスのビジネスマンで、その指導力により初期の機構が形作られた。

ブルッキングス研究所の財源は、主として慈善事業、個人の寄附と支援により賄われている。資金は研究所自身の調査研究及び教育的活動の遂行に充てられている。

機密扱いをされていない政府の契約研究も、成果物に関する著作権を留保しつつ、幾つか引き受けている。

評議委員会は、研究所の全般的な監督、調査分野の承認、研究所の職務の独立性の保護について責任を負っている。

所長は行政事務職員の長であって、諸政策の計画と調整、プロジェクトの推奨、出版の承認、スタッフの選任について責任を負っている。

インタビューに応じたR・ケント・ウィーバー上席研究員は、政治学を専攻してい

る。ビル・フレンゼル客員研究員は、共和党に所属し、ミネソタ州議会議員を経て、連邦下院議員（ミネソタ州選出）を20年ほど務めた経歴の持ち主である。

#### [質疑応答]

##### （フレンゼル客員研究員）

まず、質問のアウトラインの冒頭にある米国憲法のことから始める。当初アメリカの国家が自由主義者によって作られたとき、政府の介入はゆっくりと慎重なものに、最小限にとどめるということが前提にされた。これはなぜかということ、国家の形成の過程において、米国民は、抑圧的な英国から独立するため反抗的な態度をとろうという構想の下で政府を構想したわけで、起源的には、人々は政府を嫌っており、小さい政府を好み、連邦政府の民衆の生活への干渉を最低にしようとしたからである。

米政府は非常にゆっくりと活動し、変化をもたらす場合にも非常にゆっくりと行い、主要政策を変更する際には議会の過半数の賛成が必要となると考えている。政府が余りうまく機能しないときには、米国憲法の起草者たちが墓場の中で満足して微笑んでいることだろうと言われている。なぜなら、このような政府がなかなか介入できない仕組みというものが、まさに起草者たちの望んだものだからである。

米政府の特徴の中で私が最も重要だと考えるのは、二つの対等な府である行政府と立法府、それに三つ目の、高度に独立した司法府による権力分立である。このように均衡した機構となっているのは世界的にも珍しい。また、我々の議会の選挙区の仕組みでは、時として政党の政治力学よりも地域の影響の方がより強力かつ重要になることもある。

##### （ウィーバー上席研究員）

また、米国においては、行政府に権力を付与するための党議拘束は必要ないため、党議拘束は余り強くない。政党のリーダーと地元選挙区の意見が衝突した場合には、議員は、政党の拘束よりも地元の利害に基づいて判断して、議会において投票行動をする。党の政策・ルールに基づき判断する機会は少ない。

##### （フレンゼル客員研究員）

我々は二院制を採用しているが、憲法の起草者がこのような制度を作ったのは、慎重に法案審議を進めるためである。重層的なシステムではあるが、完全に重層的というわけでない。二つの議院の性格が異なるからである。当初は下院議員は選挙により選ばれ、上院議員は任命により選ばれていたが、法案は二つの院により慎重に審議されると思われ、仮に下院において選挙区の声のみを反映した審議が行われても、任命制の院がより慎重な考慮により審議すると考えられていた。後には上院議員も選挙制になったが、歴史的にはこのような沿革をもって運営されてきた。これから説明する

が、両院は若干異なる性質・性格と歴史を持っている。

両院の関係は、政党が同じであっても、驚くほど疎遠なものである。一般市民は両院を比べると、上院の方がより重要であると信じている。議員の人数が100人と少なく、大きい基盤で選出されている分、より重要な役割を果たし、影響も大きく、国の地域リーダーを輩出すると考えられている。それに対して、下院議員はおよそ435人と大勢なので議員が埋没してしまい、上院議員ほどの知名度は得られず、一人一人の議員の影響力は小であるという違いがある。下院議員は、上院議員とは異なって、一つの政策に精通する、他方は様々な政策を扱う、という違いが生じる。下院と上院が異なるのは、一部はその歴史や規模の違いに起因するものである。その他にも、下院は規模が大きいため厳格な規制に服する必要があると、議論や修正などに制限が多い状況だが、上院は規模が小さく、議論に制限がなく、議事妨害が生じることも知られている。米国の統治構造において対等な両院のそれぞれの役割は異なっているが、この点はウィーバー博士の方から話してもらおう。

#### (ウィーバー上席研究員)

権力分立の下では、立法府がその使命を果たして政策形成機関として大統領・行政府と拮抗し、独立して活動するためには、独自の實力あるスタッフの補佐が必要であり、専門知識を自ら獲得する必要があると認識されている。専門家を得て立法府自体を強化することに関しては、三つの方策がある。第1に、独立したエージェンシーを作り、超党派的に議会に責任を持つものとして、専門性の高い情報を提供させること。第2の手法は、各議員や議会委員会のスタッフを増加させることだが、このスタッフは各政党が雇用するので、党派別の政策を反映することになる。第3のメカニズムは、完全に独立した第三者機関に調査を委任し、その結果を活用して政策を立案することである。米国議会はこれら三つの手法を既に導入している。

米国議会では、首都警察や首都建設の関係を除いた実質的なスタッフとして、約2万人が働いている。1万人が下院、6千人が上院で働いており、4千人が専門的情報提供機関である議会予算局、議会調査局、会計検査院で働いている。これら三つの専門機関は全て独立機関である。議会調査局は超党派であり、各議員、議長、各委員会の少数党幹部などの照会に応じて情報を提供している。

各議員、委員会などのスタッフについて説明すると、80%が個別の議員の個人スタッフであるが、その多くは政策関係のサポートを行う。選挙区関係の仕事に従事しているものもあり、何人かは実際に地元において地域問題の対策に当たっている。

實力あるスタッフの方が、政策の専門家よりも重要である。下院では歳出委員会が158人という議会委員会中最大のスタッフを抱えている。上院では司法委員会が最大の122人のスタッフを擁し、歳入委員会には80人余りのスタッフがいる。議員たちが

膨大な情報を理解して独立した提案ができるように、実力ある専門家スタッフたちが補佐しているのがわかると思う。その他に独自の議員立法を補佐するものとしては、上下両院には立法顧問局が置かれており、法律用語をチェックしたりして、実際の法案がきちんと成立するように支援している。各議員が独立して立法に取り組めるような仕組みは、米国では極めて重要である。

補足的に説明すると、会計検査院や議会調査局のような議会のための調査機関は、主として議員に情報を提供するが、加えて一般国民に対しても情報を提供している。例えば、会計検査院が政府のプログラムの施行状況の報告書を議員に提出するような場合には、当然一般にも公開し、ホームページ上でもフリーダイヤルでも情報を提供している。政府のプログラムの施行状況について、直接立法過程に情報を提供するのみならず、広く一般公衆にも膨大な量の情報を提供しているのである。

#### (フレンゼル客員研究員)

各議員や公選職の実際の給与その他の福利厚生については、特別の恩典があり、米国の議会選挙における有権者の実際の投票率はわずか半分という状況ではあるが、なお比較的恵まれている。議員の待遇・実際の給与体系は、ドイツ連邦議会の待遇もよいようだが、米国議会は世界の議会でも最も優遇されている。年間の手当は2001年では14万3千ドルで、年金に関しては、20年勤続すれば、最も給与が高額であった3年間の2.5%の額が支給される。これには多くの議員が該当する。また、一部自己負担はあるものの、医療費についても、ほとんどは政府が補助している。地元選挙区とワシントン往復の交通費も補助される。他方、事務所の経費については、普通の人なら必要経費と認められるものであっても、法律の認める範囲を超えては控除できない。

ついでながら、私自身は米国も含めどこの国でも議員の給与は十分には支給されていないと思うが、有権者はそうは信じていないものである。

委員会やスタッフのことについて、何点か指摘したい。立法府は対等であるので、権力分立を実質的なものにするために、多くのスタッフをおいて情報の整理・立案等を行うことが重要である。各院はそれぞれ委員会組織により構成されているが、米国の議会委員会が各国の議会制度の中で独特である点は、高度に組織化され、権力が密接に統制されていることであり、また独自の強力な権限を持っているように見えるし、実際にそうだということである。我々は議会がこのように運営されることを選んだのである。審議過程においては委員会が非常に重要であり、管轄する問題や分野が委員会毎に決まっており、それに関するコントロールが強く、実質的な議論がなされている。

#### (ウィーバー上席研究員)

立法過程における上院、下院、大統領間の個別の調整に関しては、混乱した場合にはホワイトハウスをどのように支えるかについて、多くの質問を頂いている。その答えは、もちろん実際に混乱は起こるということであり、両院同士が対立することもしばしばあるし、両院が大統領に反対することも、大統領が議会に反対することもある。しかし、統治機構がそのようにデザインされているのである。

頂いた質問書の中で興味を惹かれるのは、「上院と下院が法案審議で対立した場合にどのように妥協に至るか」というもので、これはよくあることである。我々の両院協議会は、実際のところは、非常に固定的な、信頼すべきルールを持っているわけではない。毎年こういった協議会ができるたびに、両院と協議会がその時々に応じたルールを考え出してベストを尽くすのである。

私としては、両院協議会は非常に重要でありながらアメリカでは調査研究が進んでいない分野なので、より一層の調査研究に値すると考えている。両院協議会は、法案が変更され得る最終段階であり、非常に制約を受けるものの、協議会の委員は法案に重要な変更を加えたり、それまでには提起されていなかった新しい資料を提出することができる。政治学者がシステムの運営について研究するにはいい場面である。

ロビー活動について一言申し上げたい。ロビー活動は米国では非常に発展した慣行で、憲法の下でも保護されている重要な活動であり、ロビイストは第四権目の権力であると称されるほどである。私自身はこういったロビー活動を有用だと思っており、新しい視野を立法過程に提供すると考えている。EUに関して言えば、ブリュッセルの状況はますますアメリカに似てきており、実際にはアメリカのような積極的で激しいロビー活動が行われているわけであり、恐らく東京、日本においてもこういう活動がそう遠くない時期に行われるだろう。日本の場合はこういったロビー活動は恐らくここほどは透明な形で行われていないかもしれないが、日本の企業や圧力団体がアメリカではロビー活動をうまく利用して、アメリカの立案過程にもある程度影響力をもっているわけなので、そういった企業が日本において同様にロビー活動を行うことは当然考えられる。

そして皆様の質問書にも書いてあるが、米国においても憲法修正というのは非常に難しい。憲法の規定によると、上下両院においては3分の2、州議会においては4分の3の賛成が必要であり、これをクリアするのは非常に難しいので、200年以上の歴史の中でもごくわずかしが改正されてこなかった。日本の憲法も同じように硬性の憲法であり、皆さんは改正が難しいという点には同じ問題意識をもって米国に來られているのだろう。

修正が難しい例として、1995年に、毎年の予算均衡を義務づける修正が共和党のイニシアティブにより下院で提出され下院を通過したが、上院では1票差で否決された



ことがある。この例のように修正は非常に難しいものだ。

実際に過去75年間に於いて修正が成立したものの大部分は、比較的議論の対立がない手続的な事項に関するもので、コロンビア特別区（ワシントンDC）が州ではないにもかかわらず大統領選挙人を選出できるとか、副大統領の地位承継の手続に関するものなどであった。より議論の対立が激しい重要な政策課題についてはマスコミなどの関心も高いが、修正手続を進めることは難しい。

米国の連邦レベルでは、国民投票手続もリコール手続も規定がない。国民は大統領のすることが気に入らないとしても、任期終了を待つしかない。これは議会の議員についても同じことで、日本と異なり議院を解散する制度がない。国民投票制度やリコール制度を採用している州も西側には幾つかあるものの、歴史的な発展段階の相違により、東側の州には見られない。これは、位置的に遠かった関係で、考え方が異なる制度が発展し採用されたということである。独立当時の州であった東側の州においては全くこのような制度はないのである。

最後に連邦政府と州の関係についてお話しする。連邦政府の権限は憲法により限定され、判例や先例により展開されてきたが、他の権力は州に留保されている。州の権限が及ぶ範囲では、州内の最高機関は州議会であり、州以下のカウンティや地方政府を創設するが、これらは州議会に従属している。米国ではこのようなもつれた状況にあって、州によっては連邦政府の権限を侵す行動を試みることもある。例えば、連邦政府は、州際間における商取引に州が関与することを認めてこなかった。他国との貿易政策について州自体が直接関与することも、連邦政府はできるだけ避けさせようとしている。

連邦と州の関係の中には若干流動的な部分もある。ジョージ・W・ブッシュは、州により多くの権限を持たせ、自ら行えることを増やそうという考え方であって、これに対してビル・クリントンも連邦政府の所管事項をやや増加させ、州政府の所管をやや縮小しようという考えだった。州においては連邦政府がやれと言いつつ実現に必要な資金面での補助・支援を行わないとか、連邦政府としても州に任せておいてはなかなか達成できないという不満がある。

#### （江田団長）

日本はアメリカと細かい点は異なるが、司法・立法・行政の三権分立である。現代の日本で恐らく最も議論がある問題は、いかに行政に対して政治のイニシアティブがより働くようにできるかということで、三権分立の新しい憲法の制度が出来上がる前から行政では官僚組織がそのままずっと今日まで続いてきていて、議会が動こうとしても、議会の方が行政によって非常に強く影響されている。年末から年始にかけて、これを改めようと、行政に対する政治の領域を広げようとしている。これは一つには時

代の大きな変化のために、政治の状況に対する影響力をもっと強力に、迅速にするという要請がある。アメリカでは影響力をゆっくり、注意深く行えるようにすることに對する迅速化、そういう強化があるのか。

日本は戦前ドイツの官僚制をモデルにして構成し、それが今日まで続いてきた。官僚制の在り方という問題もあるのだろう。

**(ウィーバー上席研究員)**

官僚制度と政治家についてだが、アメリカでは政治的任命が非常に広範に行われている。長所は、外部から、各州・民間から、官僚制度に飲み込まれずに活動できる人が入ってくることである。そのほかにも大統領近辺には補佐官という専門家がいるが、これも主なものは政治的任命であり、政治知識をもっており、官僚組織に飲み込まれるということはないと思う。

人々が期待しないこともするが、日本の大蔵省よりもより透明だろう。ベストのシステムというのはわからないが、純粋な、非選の官僚制はない。我々のシステムでは総じて、選挙されたもの、任命されたものが重要な決定をする。

**(フレンゼル客員研究員)**

米国の官僚は、日本ほどは政治的なパワー、政策立案遂行能力はない。米国の官僚は、既存の法律の枠組みの中である程度自由に裁量をもって事務的に物事を処理するが、新しい政策は立案しない。なぜならば、専ら大統領と政治的任命スタッフが行うからである。恐らく政治的任命スタッフの活動は、日本よりは若干透明度が高いのではないか。旧大蔵省の行った活動については批判が多いことは我々も承知しているが、他方我々の中にも例外的な官僚組織はある。それは連邦準備制度理事会であり、人々の選挙により選ばれるわけではないが、非常に大きな権限をもっており、利率その他の政策判断を不透明な形で行っている。こういう例外はあるが政治的任用なので透明と考えている。

**(ウィーバー上席研究員)**

1点だけ追加すると、その過程において重要なのは、議会の専門的なスタッフをきちんと維持し、増加させることである。彼らにとって重要なことは、ちゃんとしたキャリアを作る枠組みが必要だということである。独自のキャリアが形成できるのならば、行政から独立した形で議会に情報を提供することができるため、そういったスタッフの増加が問題となる。

**(江田団長)**

政治的任命者に対して官僚は忠誠心をもつことはできるのか。

**(フレンゼル客員研究員)**

基本的にはすべてのアメリカ人は大統領や選挙された人に対して忠実だが、官僚は

公務員制度の下で保護され簡単には首は切られない。もちろん忠誠はするものの、むやみな忠誠はないかもしれない。よく批判されるが、官僚が政治的任命者の言うことを聞かない、なぜなら彼らが去った後も退職するまでは組織に残るから、と言われる。

#### (清水議員)

二院制の利点として注意深く審議することがあった。アメリカの上院は条約、人事を優先させる、下院には歳入法案という役割分担がある。日本は首相の指名権、予算の先議権、条約の承認等の権限は衆議院に独占されている状態である。アメリカの方がバランスがとれていると思うが、アメリカの役割分担はどういう考え方でこのようにしたのか。州、連邦政府というものと関係があるのか。今でもこのような役割分担は妥当性があるか。州議会もネブラスカ州を除いてすべて二院制と聞くが、州議会の二院制も連邦制と同じと考えてよいのか。

#### (フレンゼル客員研究員)

条約批准、人事案件は上院、歳入法案は下院という米国における役割分担は、建国当時の理念に基づくものである。当時は上院はより有識者代表的な院であり、下院はより国民の声を直接に代表している院ということを期待されていた。そういった歴史に基づいているので、今日ではかつてほど重要性はないとも考えられるが、意味があるかどうかは別として、このような分担でさほど問題もないから継続しているのだろう。

日本も役割分担について検討しなくてはならないだろうが、議院内閣制のモデルとなる英国では上院には権力も権威もほとんどない。

州レベルでは、確かにネブラスカ州は一院制だが、ミネソタ州知事が導入を主張するなど、各地においても検討されている。しかしほとんどのケースではこういった試みは失敗している。これは惰性によっている、というのが一番近いのではないか。アメリカでは「もし壊れていないのであれば、直すな。」という言葉がある。二院制は何か問題があるかもしれないが、とにかく今は機能している。しかし変えたら機能しなくなるかもしれない、そうした時には手を出すなという考えの下でやっているわけである。つまり一院制がきちんと機能するかどうかは不確かなのである。

#### (ウィーバー上席研究員)

州レベルにおける二院制の存在意義は昔に比べれば若干減っていると考える。40年前には各州レベルにおける上院下院の選挙区の有権者が非常に異なっていた、代表のされ方が非常に異なっていたという状況があり、意見が非常に異なっている場合には両院において意見を反映させることが重要だったが、その後、連邦最高裁が一人一票を持つと判断し、州レベルにおいても制度を変えることによってきちんと一人一票で代表できるようになっているので、以前に比べればきちんと意見が反映されるように

なり、重要性は減ったと思う。

**（岩本議員）**

日本と違うのは分かったが、党の決定が大きな影響を持つと思うが、そうすると二院制の独自性が薄まると思うが。党よりも選挙区の影響が大きいということか。

**（フレンゼル客員研究員）**

拘束というものはそれほど強くない。若干強いと思われるのは、議院の構成などで、各委員会の委員長とか、党の政策、党派的な役割を決める場合においてのみ大きい役割を果たすが、それ以外の個別問題は個々の議員が対応し、党派を超えた中間的な案でまとまることになる。

(5)

連邦緊急事態管理庁 (F E M A)  
(Federal Emergency Management Agency)

1月9日(火) 11:00~12:00

(出席者)

ジェームス・リー・ウィット (James Lee Witt) F E M A 長官

[組織概要]

連邦緊急事態管理庁 (F E M A) は、1979年に設立された連邦政府の官庁である。

F E M A は、核戦争などの有事における民間防衛の管理と、大統領の災害宣言が発令されるような大災害発生時の救助、救援、復旧などに関する連邦の支援プログラムの管理などを任務としている。

具体的には、①核攻撃に対する民間防衛の準備・調整、②国家の安全保障にかかわる緊急事態が発生した場合の政府の体制確保と資材調達・動員計画の策定、③災害に関する計画、事前準備、被害軽減、緊急時対応及び復旧について州や地方自治体を支援する活動、④大統領の災害宣言が発令された場合の連邦支援の調整、⑤災害等による被害を軽減する対策の実用化、⑥平時における原子力発電所等の放射線事故や危険物事ゆえに対する事前準備の調整、⑦連邦、州及び地方行政当局の緊急時対応担当者の能力向上を目的とした教育訓練、研修の提供、⑧火災による損失の軽減、⑨国家洪水保険制度に関する保険事業、損失軽減対策及び危険度評価、⑩国家地震被害軽減計画の主導的官庁としての活動、⑪非常食及び避難所に関する国家会議の運営、⑫気象災害と家庭の安全についての啓蒙活動などを行っている。

F E M A の本部はワシントンにあり、全米に10か所の地方局がある。各地方局は幾つかの州を担当し、その職員は、州の災害対応計画や被害軽減計画の策定支援及び大災害が発生した場合の支援・救援活動に従事している。

F E M A は、1995年時点で、約2,500名の常勤職員と約4,000名の臨時職員を擁している。臨時職員は、2年契約で雇用され、災害時のみに、被害家屋・施設の調査や議会、マスコミ、地域住民への対応など、その特殊技能に応じて、緊急時活動に従事している。

(注) 以上の記述は、『F E M A 企業と自治体のための総合地震対策指針』(住友海上リスク総合研究所監訳、財団法人日本規格協会発行) の訳文を参照した。

面会したウィット長官は、1993年4月にクリントン大統領に任命され、96年には閣僚の地位を得た。過去にアーカンソー州の緊急事態長官を務めており、緊急事態管理の実務経験を有する初のFEMA長官である。

## [質疑応答]

### (ウィットFEMA長官)

阪神大震災の際にも皆様方と協力させていただいた。

FEMAは発足してから非常な役割の変化があった。クリントン政権においては、FEMAの長官のレベルが閣僚クラスに格上げされた。これが一つの契機で、これによって、他の閣僚とさまざまな役割分担を行いつつ、幅広い業務内容に取り組むことができるようになってきた。それは、例えば、テロ等の犯罪に関して行われていることであり、一例を挙げると、オクラホマのビル爆破事件があったが、これはまさに、犯罪と災害の組合せのような事件であった。この犯罪の側面に関しては、もちろん、司法省、FBI等が捜査を行うわけであるが、我々は自然災害、人的な災害の結果の管理、マネージということに関してやってきているわけである。そうした変化の中、我々の最も大事な目的は、顧客であるところの国民のために、サービスを提供するのだ、そういう理念の下にこういった取組をしてきているのである。

私が指摘したい一つのプロジェクトは「プロジェクト・インパクト」、これは影響を与えるプロジェクトというものであるが、これに関して説明させていただきたいと思う。各地域、コミュニティーにおいて、プロジェクトを彼らに計画してもらい、それに基づいて、そのコミュニティーが民間の企業あるいは地元の財界等と、パートナーシップを持って提携することにより、災害その他の問題に対応できるような体制をとる、というプロジェクトである。例えば、台風あるいは竜巻などの災害に対して、災害に対応するには若干少額かもしれないが、30万ドルという金額を提供し、彼ら自身の計画に従って、地元のビジネス団体その他の企業等と提携し、防災体制、災害体制を築いていくのである。これに対し、我々は資金援助のほかにも技術支援を行っているが、実際に、全米で250のコミュニティーとビジネス・パートナーといわれる財界・民間企業との提携は4千にも及んでいる。そういった企業の名前を幾つか挙げれば、例えば、クレジットカードを発行しているVISA、コンピューターその他の機器を扱っている3M社、シーメンスなどがあり、非常に大きな成功を収めている。これは、各共同体、コミュニティーに対して、心通うような体制を与えるとともに、各災害等に関するリスクを最小限にするものであり、我々の目的であるところの地域の安定と環境の保全ということに関して、非常に大きな役割を果たしているのである。

我々が「プロジェクト・インパクト」に関して見つけたことは、そういった災害対

策は、当事者すべてにとって非常に良い期待を生むということである。なぜなら、仮に災害が起こった場合には、その地域における企業、ビジネスは、例えば20や30のものがすべてつぶれていってしまうが、こういった事態になると、その地域は非常に大きな経済的損失を受ける、あるいは税制の面においても財源の母体となるものがなくなって、そのコミュニティー全体にとって大きなマイナスの影響が与えられることになる。これに対応する我々の取組は、当然、企業にとっても将来のために備えることになるし、そこで雇用されている人々にとっても、企業自体が、例えば家を災害に強い家に改築する等の支援をしてくれることになり、すべての当事者にとってよい事態になるからである。

今我々が行う判断は、当然、10年後、20年後に影響を与えるようなものであるから、今きちんとした判断を行わなければならないと私は考える。これは、大統領の言っていることと同じだが、例えば、木の下に影を得たいと思っているのならば、きちんと種をまかなければいけない。そして、特に21世紀においては、全世界において例えば人口増加問題などの災害要因が増えているから、そうした高くなっているリスクに今からきちんと対処していかななくてはならない。それが、各家族が将来きちんと健やかな生活を送れる基盤となるものだと私は考えている。

FEMAは、現在26省庁の調整役をやっているし、かつ赤十字あるいは各種ボランティア団体との調整も行っている。実際に台風、ハリケーンが来る事態になった場合には、気象協会、全米ハリケーンセンターとテレビを通じた会議を即刻行い、実際の対応に何が必要であるかを明確に把握した上で、即応体制をとることができる。現在はこういうシステムで行っているが、これは、過去にはなかったことである。FEMAは、そういった形で、実際に州政府あるいは連邦の各省庁等と連携しているが、こういったことが非常に大事なことであると私は考えている。

日本を訪れた際に日本の総理にも申し上げたことだが、災害、緊急事態に対応するためには、一つのキーとなる省あるいは庁が必要であり、ここがきちんと調整役を行いつつ、災害に対応するという体制が必要であると考えている。仮に、このような体制がないと、各省庁がバラバラに対応して大きな資源の無駄遣いが行われることにもなりかねない。

また、韓国を訪れた際に各閣僚等と面会した時にも、彼らの洪水対策の保険をどうするかという問題が取り上げられた。仮に予防段階において対応することになれば、その後ハリケーン、災害が発生した際にかかる費用よりもよほど少ない額で済むという形で、我々は国民等に訴えかけているのである。洪水対策の保険に関する予算は、当初は2,100億ドルであったところ現在は5,100億ドルと倍以上の増額がみられており、こういった形において我々の経費が支持を受けているわけである。

私は、1月20日になったら新大統領が就任するということもあり、このオフィスから出なければいけないが、その前には、こうした貢献に対してきちんと給料を支払いたい。

建物の建築基準等に関しても、強い建物とすることが必要であるが、強化された建築基準法以前に建てられた建物に対しても何らかの措置をとらなければならないということである。例えばカリフォルニア州のノースリッジにおける大地震の際には、法律が施行された後に建てられた建物はすべて倒壊の危機を免れたが、それより以前の古い建物は倒壊してしまったわけであるし、神戸でも同じような事態であったということを知っている。こういうわけであるので、そういった古い建物に対しても、きちんと措置をとらなければならない。今1ドル使うことが、将来の2ドル、3ドルの支出を防ぐ、という感覚のみならず、人命をも救助できるわけであるから、そういった取組をしていかなければならないと考えている。私はFEMAにおいて取り組んできたことに関しては誇りを持っているが、残念ながら1月20日にはこのオフィスから出なくてはならないことになる。

私は、基本的には将来は明るいものだと感じているが、他方、全世界で災害の規模が非常に大きくなっていることもまた事実である。1998年においては、5万人の人々が自然災害によって亡くなられ、経費的な規模で言うと900億ドルの損失が生じた。その翌年の1999年には、災害、自然災害によってその倍の10万人が亡くなられ、経済規模においても1,000億ドルの損失であった。このような大きな災害が起きているが、各国共同で各地で起きる災害に対処しなければならないと考えている。私は、そのためであれば、大きな影響を与えることができる。もうすぐFEMAの長官の職を退くがその後も何らかの形で人々の命を助ける業務にかかわっていきたいと考えている。台風や竜巻等の理由により貴重な人命が失われることは、非常に心が痛むものであると感じており、これを防ぐためにはいかなることでもすると非常に強く心に決めている。

#### (江田団長)

日本では緊急事態という法制度はなくて、今、それを作るかどうか議論されている。公権力が市民の権利を制限すべきかどうかという議論をしている。しかし、FEMAの努力や神戸の時の私たちの経験から考えて、コミュニティの災害に対処する協力なり、ネットワークなり、そうしたことがよほど重要である。むしろ、アプローチとしては、そちらから先にした方がよいのではないかという感じさえする。市民の権利に対する制約というのは、アメリカの場合でもないわけではないだろう。そこで、こういった緊急事態の場合、私権がどういう理由でどういう具合に制限されるのかということについて。



### (ウイットFEMA長官)

基本的にFEMAがやっていることは訓練や開発と調整業務であり、仮に大災害が州において発生した際には、そういった資源を提供するということが主な役割としていられる。実際にいろいろな災害等に関しては、州政府が基本的には大きな役割を果たすことになっている。もちろん、州政府が行い得る限界を超えた事態も起こり得るから、FEMAはそういった際には様々な形で援助資金を提供している。例えば、家が壊れてしまったのを建て直す際には補助金を出すといったことである。

他方、それは、あくまでも被災者側の要求、要請に基づいて行うものであり、我々の側から勝手に所有権を侵害するような形で何らかの措置をするようなことは、基本的には行わない。我々のそのような支援というのは義務付けられたわけではなく、いろいろな判断の下において行われるものである。あくまでも我々は州政府との調整役あるいは支援役という形で業務を行っているわけである。

州レベルの緊急事態に対する取組に関する説明としては、そういった州法あるいは地域の法律に基づいて行われるので、我々FEMAの役割としては、それに対して調整をしつつ連邦政府レベルにおける資源を最大限提供するという点に力点が置かれるわけである。例えば、大きな台風が起きると当然木が倒れるようなことが起きるが、基本的には州のレベルにおいてどう対応するかということを考えて、仮に、資源が足りないという場合にはFEMAに対して要請が来るわけで、我々はそれに対応する。こういったことを行うわけだが、あくまでも全体の大きな州レベルの取組に関して補完的な調整的な役割を行うというのが、FEMAの役割である。

例えば、大規模な停電のときとか、非常に多くの人命が失われたりけが人が出るような状況においては、我々はもちろん、電力施設、発電施設を提供したり、水とか簡易宿泊施設、医療チームのようなものを派遣することはできるが、それも、あくまでも州レベルとの調整の下で行われるものである。仮に、我々に今のような役割がないとすれば、連邦レベルの各省庁がバラバラに対応することになるので、大きな時間あるいは資源が失われることになってしまう。

これが非常に重要であるということは、各州における選挙結果にも表れている。例えば、フロリダ州においてハリケーン・アンドリューが起きたが、その結果にきちんと対応できなかったということによって、地方レベルの選挙区において落選してしまうような議員あるいは政治的任用の人々も出てしまう。地域住民は、緊急事態への対応をそれほどきちんと見ているわけである。同じことは、恐らく日本においても妥当するのではないかと考えている。

地域レベルでの対応ができなかった場合には、当然、連邦、中央政府レベルに要請が来るわけであり、それに関して、きちんと調整された対応を行うことが非常に重要

であり、それが仮に行われなかった場合は、多くの人命が失われるのみならず、経済的復興も遅れてしまうことになる。私が、クリントン政権において、このFEMA長官の職を継いだときには、初めて緊急事態対応のバックグラウンドを持った長官として着任した。私はその前においては、アーカンソー州においてそういった経験を有していた。FEMA長官の職は、以前は例えば退役した大将とか、政治的取引のポストとして扱われるような部分が多かったわけであり、きちんとした災害対応、緊急事態への対応の重要性を認識したのは、この政権であったと私は認識している。我々は21世紀において非常に大きな災害が起こるであろうと考えているので、これに対する対応としては、最も高い連邦政府レベルでのきちんとした調整が最も重要であると考えて、FEMAは取り組んでいるわけである。

(6)

サンドラ・デイ・オコナー連邦最高裁判所判事  
(Sandra Day O'Connor)

1月9日(火) 13:30~14:00

[略歴]

1930年 テキサス州エル・パソ生まれ  
スタンフォード大学にて法学士号取得  
1952年 カリフォルニア州サン・マテオ郡検事  
1954年~1960年、ドイツ及びアリゾナ州にて弁護士  
1965年 アリゾナ州司法次官補  
1969年 アリゾナ州上院議員  
1975年 マリコーパ郡上位裁判所判事  
1979年 アリゾナ州控訴裁判所判事  
1981年 現職(レーガン大統領指名)

女性で初めての連邦最高裁判所判事。

ケネディ判事とともに中道派とされ、国論を二分するような論争に判決を下す場合にその流れを決める役割を果たし、注目を浴びてきた。

[概要説明]

(オコナー連邦最高裁判所判事)

米国憲法は現存する憲法の中でも古い憲法である。英国憲法はもっと長い歴史があるが、成文法ではない。英国憲法は、マーストリヒト条約により変更しなければいけない状態が生じている。

米国憲法は修正が難しい。修正は、権利条項を除けば17回しかない。

米国民は、権利は自然権ではなく、憲法が保障した権利と認識している。

社会権・教育権についてはヨーロッパや旧ソ連では成文化されていた。労働者の権利、差別に関しては、州法、連邦法で担保されている。これらは時代の要請により状況が変わってくるものなので、法律によって柔軟に対応することが可能であり、各省庁がそれに基づいて執行するものである。

新しい権利、環境権、メディア・プライバシー、被害者の権利については、法律により確保するもので、いちいち憲法を修正する状況ではない。

アファーマティブ・アクションについては、平等権上、性別・年齢で差別はできないことになっている。1970年代・80年代にアフリカ系の雇用機会差別に関して最高裁が救済措置を命じたが、これは過去の償いの意味もあって認められたものである。例えば、州が物資を購入する際、アフリカ系企業から購入することを義務づけるなど州レベルでの立法措置がなされている。市民はいかなる差別もされてはならないということから、アファーマティブ・アクションは、期間などを限定して認められており、広く一般的に認められるものでない。

メディアによる権利侵害については、米国においては、名誉毀損という形で対応されるが、事実が公表されただけでは成立しない。修正1条において表現の自由・報道の自由が定められているので、成功することは少ない。対象が公人の場合は、より広い形で報道の自由が認められている。報道の自由は民主社会にとっては重要なので、自由を持ったメディアが必要であることは言うまでもない。私が期待するのは、メディアは第4の権力であり、責任あるプレスを創出するにはどうすればよいかということである。

犯罪被害者の権利については、被告人が有罪とされ賠償を命ぜられても支払能力がないことが多い。被害者に裁判で意見を述べる権利を保障するための修正案もあるが、実現は難しい。

刑事裁判で、被告人と罪状に関する司法取引を行うことは米国では認められているが、これには短所もあり、長所もある。強盗で訴えられているときにこれを窃盗にになってしまうというようなシステムが健全かどうか、疑問もある。ただ、米国で行われているのには事情もある。被告人・検察官それぞれがよいということになれば、裁判官がそれを判断することになるが、そういったことがよいことか悪いことかは、判断が難しい。もし日本で行われていないということであれば、日本ではそれほど訴訟件数が多いわけではないのかもしれない。あるいは犯罪数が少ないことによってそれがもたらされているのかもしれない。陪審制が取引を複雑化することもある。例えば、二人の被告人がいて、一人が低い罪で裁かれたいために証言するかもしれないが、陪審員は証言について真実かどうかきちんと判断すると思う。多くの国に同様の制度があるが、日本にないことは承知している。

連邦最高裁に上がってくる案件としては、連邦の下級審から来る場合と州から来る場合と二つのルートがある。9名の判事がすべての審理に参加する。個人的利益にかかわれば不参加となる。年間7,500件の案件が来るが、どれを審理するかについては裁量権があるので、審理をするのは100件程度である。全米から上がってくるものには似たようなものが多く、一つのケースを判断して、他のケースに当てはめている。受理したもののうち3分の1は既になされた違憲判断に当てはまる。司法府が違憲判

決を行う場合には、立法府、行政府はそれを尊重してくれていると感じている。

ヨーロッパには憲法裁判所があるが、私個人としては、米国は憲法裁判所がなくてよかった。憲法問題に関し、下級審において基本的に事実認定を行い、固めた上で最高裁判所が判断するシステムは、非常によいシステムであると考えている。先般の大統領選においては、政治的なプロセスがそのまま連邦最高裁に上がってきてしまったが、我々は法に照らして平等に判断したので、政治的だということはない。

(7)

**連邦議会調査局**  
(Congressional Research Service)

1月9日(火) 14:30~15:30

(出席者)

ディック・K・ナント(Dick K. Nanto) 通商産業専門官

ケネス・R・トーマス(Kenneth R. Thomas) 法律顧問

**[組織概要]**

連邦議会調査局は、米国の中央図書館でもある議会図書館に属する、高度の独立性をもつ部局である。連邦議会の立法機能及び行政監督機能等を不偏不党の立場から補助するため、総合的な調査、専門的観点からの問題分析、一般的な情報の提供等を行い、議会の両院、委員会、議員及びこれらのスタッフの活動を援助する。これらからの調査援助依頼は年間10万件にも及ぶ。スタッフは1999年で747人である。

面会したディック・K・ナント氏はアジア部部長であり、ハーバード大学で経済学の博士号を取得し、1980年から連邦議会調査局で専門官として勤務し、国際通商・財政問題、日本問題などを担当した後、1999年に現職に就任した。ケネス・R・トーマス氏は立法問題担当法律専門官(弁護士)であり、ジョージ・ワシントン大学で法学博士号を取得し、1987年から現職にあり、上下両院の議員や議会スタッフに憲法・刑法を中心に様々な法律問題についてアドバイスしている。

**[概要説明]**

(トーマス法律顧問)

日本で、憲法調査会が昨年発足したというのは時宜を得たものだ。欧州の憲法はそれぞれ多様な歴史を持っており、最近も改正の動きが多い。もちろんこれらは調査研究に値するが、合衆国憲法は世界で最も古い成文憲法であり、時代の必要に応じ対応してきた。また大統領選での問題などホットな部分も抱えている。その意味で、合衆国憲法を調査研究することは、意義深いことだと思う。

まず、合衆国憲法の概略を説明したい。

合衆国憲法は、非常に古く、200年以上前に基本的な形ができたが、制定時には人権条項は含んでいなかった。その後、『権利章典』(第1~10条)が加わったが、これ

は修正条項を追加する形式で行われた。これには犯罪に関する人権保障や陪審制の規定も含まれているが、憲法制定当時の状況から、憲法に載せるものではないと判断されたのである。なお、権利章典が追加された（1791年）のは原文制定（1788年）直後のことであるから、実質的には原文と一体の存在と言える。

ここで大事なことは、権利章典ができた時は、これは基本的には、連邦政府と国民との問題で、州政府と国民（州住民）の間では考えられていなかったことである。

しかし重要な転機が南北戦争である。連邦政府と対立した州には、奴隷制などの規定があり、連邦政府の法律と齟齬するものがあつたから、州政府との関係を連邦憲法レベルで解決する必要があつた。修正第13条、14条、15条は、南北戦争の結果、連邦と州の関係を明確にするために加えられたものである。13条は奴隷制の禁止であり、14条は市民権とデュー・プロセス条項、15条は黒人の選挙権である。その前は、連邦憲法が定める権利は州ではどの程度保障されるか議論があつたが、これで権利章典に関してはその内容が州に及ぶことがはっきりしたのである。

憲法の人権以外の内容について、連邦と州の関係は比較的是っきりしており、憲法で連邦政府の権限・責任とされたものについては連邦政府の、これ以外は州の、それぞれ権限・責任とされ、その境界が明らかになっている。

次に、憲法改正手続について説明する。

憲法の改正については、発議と採択方法につきそれぞれ二つの方法がある。まず発議については、上下両院の3分の2の多数による発議と、3分の2の多数の州議会による発議がある。ただ実際には、前者の方法で行われてきた。上下両院による発議の方が容易だからである。採択方法については、州議会の4分の3の多数による方法と州憲法会議の4分の3の多数による方法とがあり、どちらで行うかは州が決めるが、これも前者だけで行われてきた。なお、州に発議案を送る際に、何時までに議決するようにと期限を切っているわけではない。実は、一番新しい修正は1992年だが、発議されたのは権利章典と同じ時期、すなわち200年も前のことである。それが採択した州の法定数に達したのが8年前のことであつて、ようやく改正が成立したのである。ただ多くの州はきちんと適当な期間で審議している。

また、改正はどの範囲まで可能かということだが、憲法に定めはなく、したがって無制限であり、どの条項でも修正は可能である。もちろんこれに対しては反対意見もあるが、最高裁レベルではこのように解釈している。

権利章典は古い時代のものであり、したがって権利章典でははっきりしないものがある。すなわち新しい人権の問題で、例えば、中絶、安楽死などが挙げられよう。これらの問題に対しては、断言はできないが、憲法改正を行うのは困難と思われる。むしろこれらに関する連邦法を制定し、それにより解決を図る方が現実的だろう。

メディアによるプライバシー侵害などの問題は、修正第1条により、憲法が表現の自由に強い保護を認めているため、名誉毀損罪などで対処するしかない。特に公人に関しては厳しく、実質的な悪意がない限りプライバシー侵害と認められない。その意味で、メディアによるプライバシー侵害については、憲法が保護の障害になっているとも言えなくない。もちろん、メディアの報道にねつ造などがあれば、別の法律により保護されるけれども、現時点では、報道の自由には強い保護を認めていると言える。

個人の権利につき連邦法と州法で取扱いが微妙に異なるケースがあるが、訴訟という観点からは、州の方が広く認めていることが多い。

一般的に言えることは、確かに憲法の文言は曖昧な部分もあるが、曖昧ゆえに、変化に応じた柔軟な対応をとることも可能だということだ。曖昧なところは、連邦法の制定なり最高裁の判例で、変化に応じた対応をすればよいのであり、曖昧だからといって、直ちに改正をとる議論はそれほどない。

#### [質疑応答]

(江田団長)

アメリカでは、憲法裁判所をどのように考えているのか。また、議会で法律を制定する際、憲法と抵触するおそれはないかどこで判断しているか。

(トーマス法律顧問)

アメリカでは、厳格な三権分立制をとっており、根拠がない限り、互いに介入しないことになっている。基本的に自分のところで判断するということだ。

連邦最高裁判所は強い権限と国民からの信用を得ており、また持ち込まれる事件は行政事件もあるが、ほとんどは政治には関係がないものであり、客観的かつ公正な判断がなされている。政治性の強い事件は例外である。そして例えば今回、最高裁判所がブッシュとゴアを巡る大統領選問題を処理できたのは、最高裁が、日頃、政治問題を扱っておらず、国民が最高裁の政治的に偏っていない公正さを信用したからである。

憲法裁判所は興味深い機関であるが、もしこれがあるとすれば、政治性ある事件を迅速に処理できるのだから、便利な反面、政治性ある事件をすべてそこに持ち込み、司法がそのような政治的判断を常にすることが果たして適切なのかという問題が生じる。司法の機能としては疑問である。

(岩城議員)

先ほどの話で、憲法の文言は曖昧な部分もあり、明確にすべきという意見と、曖昧ゆえに変化に対応できるという意見があったが、どう考えるべきか。

(トーマス法律顧問)

ヨーロッパでは、明確にすべきという意見が強いようだし、問題によってはそうす



べきものもあろう。つまり、安定と変化のどちらを重視するかである。ただ、先ほども言ったように、法律を制定することにより容易に変化に対応できる問題もある。個人的には、問題により、これらを組み合わせて対応していくべきと思う。

**(江田団長)**

アメリカ憲法は、修正方法として追加する形をとっているが、例えば、禁酒法の場合、修正第18条で禁止し、21条で廃止している。18条そのものを削除する方がわかりやすいと思うが、どうしてこのような方法になったのか。

**(トーマス法律顧問)**

歴史的経緯もあるが、実際的にも、文言による表現はどうしても曖昧な部分が残るおそれがあり、修正方法として追加する形式の方が、過去からのプロセスや趣旨等がより明確になる、と考えられる。

**(大森議員)**

新しい人権は法律で規定さえすればよいという話であったが、その人権の性格によっては、憲法で規定すべきものと、法律だけで構わないものと2種類あると思うが、どう考えるか。例えば、表現の自由とプライバシーの権利との関係では、表現の自由は憲法に明記されているので、優先されているということはないか。

**(トーマス法律顧問)**

基本的な権利でかつ多数が少数者を圧迫する危険のある、例えば信教の自由のような権利は、憲法に明確に定めるべきだ。他方、男女差別禁止のように、既に法律で相当詳細に保護を規定し、憲法上で保護されているのと同じ十分な保護が与えられているものは、改めて憲法で規定しなくても、もうそれが覆される危険はないのではないか。もちろん、多数が少数者を圧迫する危険がなおある場合は、考えなければならぬだろう。

(8)

ジャック・ホーナー (Jack Horner)

連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官

1月10日(水) 12:30~14:00

[略歴]

シラキュース大学卒業後、アメリカン大学で公共政策の修士号を取得。

1995年に立法補佐官に就任し、ワッツ下院共和党議員総会議長(オクラホマ州選出、2000年秋時点で共和党の席次 No. 4) に対して法案の立案・作成のアドバイスをを行っている。最近では議員総会や下院議員のスタッフに対してもアドバイスしている。

1988年の大統領選挙の際にはジョージ・ブッシュ陣営にあつて、全米共和党上院委員会のコンサルタントや、ブッシュ支援のアジア系アメリカ人議員連盟のスピーチライター・リサーチャーを務めた。また、金融や税制問題を専門とするロビー会社「キャンベル・クレイン・アソシエーツ」の副社長や、駐アイルランド米国大使の特別補佐官なども歴任している。

[概要説明]

(ホーナー連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官)

アメリカにおいては、昨年11月(大統領選の混乱)から憲法問題が大きくクローズアップされるようになった。それは私たちの憲法への信頼の問題だったとも言える。私たちは正しい結果が導かれたと信じるが、異なる意見のグループもいる。

ワシントンとの関係でいえば否定的にとられる傾向があり、それは州の存在を遠ざけるからというものであったが、最近は、少なくなった。

今回の大統領選の混乱につき、選挙改革の声が上がっているが、選挙人制度はこれまでの公民権運動ともかかわる問題であり、これは基本的に州の問題である。大統領選の方法は連邦憲法制定当初、人口の少ない州の意向を反映しないことがないように考えられたものであり、それは今でも変わらない。

今日は、議会の立法プロセスについてお話ししたいが、私は、下院しか勤めたことがないので、下院を中心に話ししたい。

今度、新政権が発足するに当たって、その主張、戦術、戦略が議題としてそれぞれの院で話される。下院は下院のやり方でこれらを処理していくが、上院は優先度の付け方など多少異なるところがある。

これらはホワイトハウスだけでなく、行政の高官たちとも調整していく問題だ。上

院とも合同で協議を行っていく必要もあろう。

上院と下院とでは、同じ共和党であっても、意見・主張が異なることがあり、まず身内は固めていかなければならないだろう。しかし各々の立場でよりよいものを作ろうと努力しており、それがよい結果へ結びつくのである。このような会合は2年前にも持った。テーマは教育改革、これは教育の権限を州又は地方自治体に戻していくこと、国防問題、年金問題であった。

今回の選挙で、下院はやや共和党が優勢だが、上院は全く同数であり、議会運営は難しい時代に入った。既に新政権は選挙改革にも取り組んでいる。下院では、選挙資金管理法が昨年通過した。

また、上院、下院は、各々の立場で法案を起草し、審議し、可決する。そして両院協議会で同内容の法案を協議調整していく。これらの作業は迅速に行われる。

大統領教書に沿った形での税制法案の作業も進めている。

ブッシュ新大統領も今後学んでいこうが、議員は、誰が大統領になっても、議会制民主主義を守ることに敏感である。ベテランの議員は、委員長など重要なポストにあって、法案をどのように扱っていくか、自身の考えがある。ホワイトハウスも多くのスタッフと情報を持っているが、議会も同様である。

現在、先ほども言ったように、共和党と民主党は勢力が拮抗しており、過半数をとるには党内の結束が重要である。そのためにもお互いの情報を交換し、考えをまとめておく必要がある。アメリカには内閣というものがないが、ジョンソン政権のときはこれに近い形のものがあった。

もう一つは委員会のプロセスや組織の問題である。委員会は大きな力を持っており、主管事項を巡る争いは激しく、法案審査では委員会が、事実上、法案の成否を決める。また、必要に応じ小委員会を作り、専門的に法案や調査に対処する。時に委員長と小委員長の意見が対立することもあるが、その調整をするのも委員会スタッフの役割である。利害関係者や地方から意見を聴くことは、非公式なプロセスとして行うこともある。

それでは、憲法上の議論はどのように行われているのか、先ほどの選挙人制度はわかりにくいから、やめてしまえというのが一つの議論である。

## [質疑応答]

(江田団長)

選挙人制度で、「winner-take-all」システムをやめることにより、特に小さな州の人口に比べての選挙人の過剰配分を解消できないか。

(ホーナー連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官)

共和党にそれが有利に働いている州もあり、改革は難しいのではないか。

**(島袋議員)**

選挙資金の改革はどのようなものか。

**(ホーナー連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官)**

今回目指してるものは1974年及び75年の選挙資金改革をベースにしたものである。これは、企業・団体の政治家への直接献金を禁止する規制は維持しつつ、献金団体にしろ個人にしろ、献金者名、金額、献金先を明示させるものだった。個人名を出さずに特定の政策・立場を支持する献金はできるが、個人と企業・団体の区別は難しく、また、公表するとプライバシーを侵害することになる。これを政治家の活動との関連も合わせ、改善しようとするものである。

**(清水議員)**

法案はどのように成立に至るのか、政策決定過程の仕組みについて伺いたい。

**(ホーナー連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官)**

公式過程は委員会審議であるが、まず、利害関係団体から働きかけがなされ、小委員会の審議が始まり、次に委員会、本会議の順に進む。委員長と議員の間で見解が違う場合、スタッフが調整することもある。最近大統領が署名した法律の場合、可決までもスタッフの手を要している。3委員会で審議されたが、その間、委員長への働きかけ、上院のスタッフとの協議、選挙民との対話、テレビへの発表など非公式システムが動かされている。

**(小泉議員)**

今回の大統領選を巡り、憲法に関する議論は議会でどのようになされているか。

**(ホーナー連邦下院共和党議員総会会長事務所立法補佐官)**

議会が閉会中なので、議論は少ない。選挙人団制度は不公平だからやめてしまえという分かりやすいヒラリー・クリントン上院議員の議論はある。しかし、上院議員数の割当てで、人口が大きいカリフォルニアも、少ないネブラスカも、同じ2名とする不公平を彼女は忘れてる。

(9)

ジョン・D・ロックフェラー4世連邦上院議員  
(John D. Rockefeller IV)

1月10日(水) 14:00~14:30

[略歴]

民主党所属の連邦上院議員(ウエスト・ヴァージニア州選出)。

1937年6月18日生まれ。ハーバード大学で極東地域の言語と歴史を専攻し、東京の国際基督教大学で3年間日本語を学んだ後、1961年に卒業。後にイエール大学で中国語を学んだ。

1966年 ウエスト・ヴァージニア州下院議員

1968年 ウエスト・ヴァージニア州務長官

1973~76年 West Virginia Wesleyan College 総長

1976年 ウエスト・ヴァージニア州知事

1980年 同再選

1984年 連邦議会上院議員

1990年 同再選

1996年 同再々選

27歳の時にボランティアとして訪れて以来、ウエスト・ヴァージニア州において30年以上にわたり、人々が適切な賃金を得て子供の面倒を見られるように、雇用の創出に尽力してきた。炭坑の閉鎖と国家的不況の中で州知事職を務めた経験から、州経済の多様化と投資の機会を探る必要性を感じるようになり、国内外の企業の誘致につとめ、また州内の企業が離れないように配慮した。日本のトヨタ自動車の工場の誘致については10年の歳月をかけて1996年に実現した。4億ドルの投資と300人の雇用などの成果が見込まれている。

[質疑応答]

(江田団長)

米国の大統領選では非常な困難が生じたが。

(ロックフェラー連邦上院議員)

それは見方により、憲法に関していえばよい点もあった。私は民主党員であり、結果には不満足だし、連邦最高裁の判断にも不満である。しかし私は結果を受け入れた。なぜなら私は憲法を支持しているからだ。実際、私の人生において、危機的状況の下

で憲法がどう機能するかを見る、劇的な、最初の経験だった。

**(江田団長)**

日本では、アメリカの民主党員は今回の結果に不満足であると思われる。アメリカの一般大衆は今回の処理で憲法に対する信頼を失ったのではないか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

鋭い質問だ。私は人々は憲法を選択するのに困難を感じたと信じている。この国では日本と同様に憲法に対する関心は薄い。国民はこの危機に直面し、果たして憲法はどうかを注視した。全アメリカ、全世界中が注目したと思っている。結果として、この選挙に関しては、人々は学校に行って憲法の講座を取り、最高裁もホワイトハウスも、すべての憲法上の機関が最大限に機能し、危機を乗り切った。憲法に対する信頼はより一層深まった。憲法が危機に直面していることは私の生涯で何回もあったが、今回は憲法を学んでもらう非常によい機会だったと思う。

**(江田団長)**

憲法が用意したメカニズムにただ従うことによって危機は乗り越えられたということか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

そうだ。私はなお結果には不満だが、これは既に歴史の一コマになっており、思い煩うことではない。

**(江田団長)**

日本の憲法についてはどう考えているのか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

正直言って、日本国憲法については私自身あまりよく承知していない。日本の議院制は英国の議院制に倣っているようだが、英国では、毎週テレビで議会内における首相のクエスチョンタイムが放映されているが、これは面白い。アメリカでもこういうことがされるのを見たいものだと思う。私はずっと多党制は厄介なものだと感じており、支持しない。今の民主・共和の二大政党制がいいものだと思う。多党制は安定性という点で問題が生じる。イスラエルでは、多くの小規模な政党が乱立していて、きちんと選出されても首相が罷免されるなど政権が安定せず、連立政権の一つの小政党が政府を替えてしまうという事態が生じている。内閣が倒されるのでは安定性と予測可能性が害される。

とは言っても、個人的には、米国においてもブッシュ大統領が自ら議会で答弁するのを見たいものだと正直言って思うことがある。答弁をやりとりすることにより、大統領が政策を深く理解し、関わっていかざるを得ないから、そうなることも自分としては好ましいと思う。

**(江田団長)**

日本では、英国のクエスチョンタイムを採用したが、残念ながら、成果は上がっていない。誰に責任があるかは分からないが。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

私のこの上院議員事務所にはおよそ40名のスタッフが勤務している。スタッフのほとんどは様々な政策分野の専門家であり、ヘルスケア政策、環境政策、国際関係、アジア関係の専門家などがいる。

しかし、自民党ないしその部会が存在するあなた方のシステムにはこのようなリストは出てこないようだ。かつて自民党に対して、1945年以来、大蔵省から自民党の部会に提出された予算案に対して国会が修正を加えたことが何回あるかと尋ねたところ、一度もないという答えが返ってきた。これは私には非常に理解し難いことだ。

日本では個々の議員には、恐らく自分のために働くスタッフは2、3名しかいないのだろうし、地元選挙区対策で忙しいだろうから、個別には専門家がいたとしても、議員一人一人が政策形成過程に自分の見解を反映させるということはより一層難しいのではないかと思う。

**(江田団長)**

一般的に言えば全体を修正することはできないが、時には組み替えるように動議を提出することもある。これはいつも採択されずムダに終わるが。次に、予算自体は官僚と与党、現在は自民党、公明党、保守党が与党であるが、それらの間の精力的な交渉を経て作成されている。しかし、少数野党では拒否するのは難しく、したがって我々の国会では変更することは難しいということである。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

大統領と大統領府予算局からの議会に対する予算教書の提出は、ある意味で議会にとり中身がない面があったが、今は多くの点で変わってきている。実際、予算編成の最終段階で、上下両院及びホワイトハウスのリーダーが閉会までの最後の2週間ぐらい集中的に共同で作業する。この過程は相互作用で行われ、ホワイトハウスも譲歩して、お互い妥協に至ることになる。

**(岩本議員)**

40人のスタッフを持っていて、非常に独立性が強いというお話はわかった。党というものが余り役割を果たしていないとすれば、党というものはどういう機能を果たすのか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

党の役割は非常に強い。古典的な例でいうと、今日の上院では民主党50名、共和党50名であり、二つの政党が緊張や異なる哲学を産みだしている。両党の間には政治的

な違いがあると表現できるだろう。しかし、二つの党の意見の相違で最も重要なのは政府の役割に関する哲学だ。共和党員は民主党員が大きすぎる中央政府を好むと言う。民主党員は、共和党員が州に重きを置きすぎていると言う。

最も考え方の違いが出るのは、減税という、大きな政策課題である。共和党は一律の減税を主張しているが、それでは恩恵を被るのが富裕層、最富裕層に限られる。家計の支出に比して僅かな減税では勤労者への実効性が薄い。

とにかく、二つの党では哲学が全く違うということだ。

**(岩本議員)**

そうすると実際、小さい問題については、民主党と共和党がバラバラになってミックスするという決定があり得るということか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

そうだ。例えば、会期の最終日に向けて、民主党と共和党は妥協を模索し、同意を導く。上院では民主・共和両政党の勢力は対等で、下院では拮抗している。

**(江田団長)**

クロス・ヴォート（交差投票）の時に誰が全体をハンドルするのか。大統領府の人が一人一人議員を説得して歩くのか、ロビイストがやるのか、それともその法案を提出した人がやるのか、或いはその皆全部がやるのか、その全体を把握しているのが誰かいるのかいないのか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

アメリカ人は誰でも立法者としての意識を有している。ロビイストについては議論があるが、彼らは実際、アメリカ人の様々な利益を代表しているし、アメリカの企業、人権や環境問題に関するNGOは彼らを訪れ、意見を述べる。大統領、特に民主党大統領の見解は、一定の影響力を有する。しかし、例えば、鉄鋼輸入で私の州は影響を被るので、クリントンを公然と批判したところ、大統領が『なぜ君は、私をそんなに批判するのか』と聞いたので、私は、『それはあなたが、分かっていないからですよ』とだけ答えた。自分の党の大統領はもちろん重要だが、自分の選挙区より優先はしないということである。

もう一つ明確にしておきたいのは、私の事務所にいるスタッフの給料そのものはアメリカの政府から出ているが、政府が私にスタッフを割り当てているのではなく、スタッフを選ぶのは私だということだ。

**(江田団長)**

スタッフは何人雇えるのか、何によって規制されているのか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

上院の規則により決められている。一部は州の規模により、一部は先任順位、つま



り上院への在任期間により決まる。

(江田団長)

40人雇用するのを認められているところで20人しか雇わなかった場合にはどうなるのか。他の20人についてはどう処理するのか。

(ロックフェラー連邦上院議員)

私の事務所でも毎年の予算がある。スタッフの給与、私の旅費、電話代、コンピューターの費用など、種々の費用を賄っている。ここにいるクインがよい例で、訪日した際、大使館員として随行してくれた彼の能力を大いに買って、スタッフとして所望した。

予算内でもっと多くのスタッフを雇いたいと思っている。私はスタッフの数に満足したことはかつてないし、結果として何人かは働き過ぎになっている。しかし予算は予算なので仕方ない。1ペニーも残さず使うが。

(江田団長)

予算の資金は連邦政府によって提供されているが、何らかの機関による承認が必要か。

(ロックフェラー連邦上院議員)

複雑な問題である。年度毎に30%まで決算するが、生計費の増加などに応じて額が変わる時には議会で議決している。

(清水議員)

大統領選の問題、これは憲法にも絡むと思うが、全体の得票数ではゴアの方が多い、ところが当選したのはブッシュだ。これは結局、州ごとに誰を選ぶかは州の一つの意志として決めて、それでトータルして合衆国全体で選挙人の数がどうなるかという仕組みになっている。恐らくそれが合衆国たるゆえんであって、全体として得票数が多いか少ないかは特に問題にしない、これは仕方ない、そういうことだと理解されている、そう我々は思っただけか。

(ロックフェラー連邦上院議員)

アメリカの人々は考えていない。実際、これは私の推測にすぎないが、ゴア副大統領はブッシュに一般投票数で勝っていただけでなく、独立したNGOがフロリダのすべての票の再集計をチェックしたら、集計されなかった票のおかげで、ひょっとしたらゴア副大統領がこちらでも勝ったのではないか。そうするとゴア副大統領が当選ということになるのだが。

しかし憲法はいわゆる選挙人制度というものを規定した。大抵のアメリカ人は選挙人制度についてはあまりよく知らない。ジョージ・ワシントンや建国の父たちが選挙人制度を生み出した。基本的には、ある意味で言えば上院と似通った側面があって、

上院議員は各州に2名割り当てられるが、私の出身であるウエスト・ヴァージニア州は有権者200万であるのに対して、カリフォルニア州は1,800万人と、余りにも多く、カリフォルニアにとっては公平ではないというのは恐らく事実だが、これは州にも導入されている。それに対して、下院のシステムは異なり、それぞれの州で人口60万に対して1人の議員が割り当てられている。ゆえに私の地元にはわずか3名の割当てしかないが、カリフォルニアには50名が割り当てられている。つまり、下院は人口に比例しており、上院は州に応じているということだ。ある意味では下院は一般投票に似ていて、上院は選挙人制度に似ているのだ。私の州の選挙人の数は併せて5人ということになる。そして、誰が大統領になるかを決めるのは選挙人団である。「それでは混乱するではないか」と言われると、そのとおりと答えざるを得ないが、でも我々の憲法がそういう趣旨になっているのである。

単に一般投票だけにすればよいという議論もあるが、それでは人口の少ない州の意思を無視して、人口の多い州の意向で大統領が選出されることになる。選挙人制度は、いわば小州を保護する制度なのだ。カリフォルニア州には多くの選挙人がいる。混乱する制度だ。

**(江田団長)**

選挙人制度は必然的に「winner-take-all」であることを意味するのか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

多数を占めた者がすべての選挙人を獲得するのだが、州による。メイン州やネブラスカ州では、下院議員の選挙区を基盤として選挙人を選ぶ。例えばゴアが二つの下院選挙区で勝って、ブッシュが二つの別の選挙区で勝ったならどちらも二つずつ取ることになる。

**(江田団長)**

その採用は州によるのか。

**(ロックフェラー連邦上院議員)**

州によるが、圧倒的多数の州では「winner-take-all」である。

(10)

マーク・V・タシュネット (Mark V. Tushnet)

ジョージタウン大学法律センター憲法学教授、副学部長 (調査担当)

1月10日 (水) 16:30~18:00

[略歴]

ハーバード大学を卒業した後、エール大学で法学博士号を取得。1972年から1973年まで、マーシャル最高裁判所判事の書記官として仕える。その後、マジソンのウィスコンシン大学法学部で教職に就く。1981年よりジョージタウン大学法律センター教授となり、現在に至る。専攻は憲法、アメリカ法制史。

(著書・共著)

「21世紀の連邦裁判所：政策と実践」

(Federal Courts in the 21st Century: Policy and Practice)

「憲法：事例及び注釈」(Constitutional Law: Cases and Commentary)

「比較憲法」(Comparative Constitutional Law)

(主要論文)

「全米黒人地位向上協会の人種隔離教育に対する法的戦略1925-1950」

(The NAACP's Legal Strategy Against Segregated Education 1925-1950 :

アメリカ歴史協会リトルトングリズウォルド賞受賞)

「赤、白そして青：憲法の批判的分析」

(Red, White and Blue: A Critical Analysis of Constitutional Law)

「市民権法の形成－ Thurgood Marshall 及び連邦最高裁判所1936年～1961年」

(Making Civil Rights Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court,

1936-1961)

「憲法の獲得－ Thurgood Marshall 及び連邦最高裁判所1961年～1991年」

(Taking Constitutional Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court,

1961-1991)

「憲法を法廷から取り戻す」

(Taking the Constitution Away from the Courts)

[質疑応答]

(タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授)

まず、二つのことについて、お断りしておきたい。第1は、あらかじめ送られてきた質問は詳細かつ本格的なもので、全部答えるには合衆国憲法すべてについて話さなければならなくなる。第2に、私は比較憲法論について長年研究してきたが、各国の憲法は、独自の状況に適応して作られてきたものである。これは、ある国の憲法の枠組みを直接取り入れることは不適切であることを意味する。ゆえに、外国の憲法を調査研究する場合は、一般的な概念としてどのような枠組みとなっているかを検討する方が、詳細な点を理解しようとするより有益だと考える。

そこで、まず質問書の三つの分野について述べた後、さらに特定事項に関心があれば、それに答えることにしたい。

一つ目の分野は、憲法の修正の問題である。合衆国憲法は、世界でも最も修正が困難な憲法の一つである。合衆国憲法は、200年以上前に現憲法が採択され、その直後に10か条が追加され修正されたが、それ以降、修正は17回しかない。

このように修正が非常に難しいため、最高裁による憲法変更方法をとらざるを得なかった。先ほど、1791年以降、正式な修正は17回しかないことを申し上げたが、これらを検討してみると、2種類に分かれることが分かる。

一つは原憲法の技術的な修正で、17回のうち5、6回はこれである。例えば、大統領制について、制定当時、政党の誕生あるいは形成を念頭に置いていなかったため、政党が生まれた段階でこのシステムがうまく機能しなくなったということで修正が必要になった。

それから、大陸の横断が非常に難しい時代に制定されたため、議会選挙から召集までの期間が非常に長かったが、交通手段の発達で移動が比較的容易になってきたため、1933年にこれを短縮した。

また、技術的な問題に関する修正条項を通じて、修正プロセスが非常に困難なものであることが分かってきた。修正の可能性を考えて、技術的な問題については容易に修正できるようにしておくことが望ましいと考えられるようになったのである。

もう一つは、有権者を増やす一連の修正が入る。これは憲法が連邦制をとっていたため、誰に選挙権を与えるかを州にゆだねていたことから問題が生じた。

憲法修正は非常に困難なプロセスを経なくてはならないので、国内において政治的な違いを越えてかなり大規模なコンセンサスが存在しない限り可能ではない。

二つ目の分野は、国家運営のシステム、主に二院制及び連邦制等の問題である。現在の二院制は実は連邦制とかかわっている問題である。もともと憲法では、下院議員は国民の投票により、上院議員は州議会により選出されることになっていた。これは1916年から17年ごろに修正されたので、現在は上院議員も国民から選出されている。下院議員の任期が2年と短いのは直接的な国民の支持を仰ぐため、上院議員の任期が

6年と長いのは州議会の選出なので長期的に問題に取り組むためであった。ただ上院議員も国民から直接選出されるようになったため、大きな違いは任期だけになった。確かに今でも上院議員は下院議員と比べれば党派色が薄い、あるいは長期的な視点で物事を考えるというイメージを持たれているが、ただそのような場合であっても、上院議員と下院議員の違いは当初に予想されていたものよりは大きくない。ただ述べておきたいことは、上院は各州平等に2名なので小さな州の影響力がその大きさに比べて大きいことである。ただそれを良しとするか、悪いこととするかは、このシステムの中で小さい州が持っている役割をどう判断するかによって答えは異なってくることになる。

連邦政府は、かなり多くの分野にわたって、州政府の決定した事項を覆す権限を有している。もちろんそれを行使するかどうかは別問題である。ここ数年最高裁は、連邦政府といえども口出しできない問題があると言っているが、その範囲は比較的小さいものである。

現在、連邦制を擁護する意見としては二つある。一つは、州政府は個人の自由を守るためにあるのであり、自由を剥奪するには連邦と州と両方に働きかける必要があるわけで、慎重な手続が確保される、というものである。もう一つは、こちらの方が私は重要だと考えるが、州政府を有することによって、全米各地で起きている問題について、対応策としてどれが適当か、各州レベルでテストケースを実施できるということである。連邦政府は過去に、一部の問題についてそのようなことをやろうとしたが、連邦政府側としては何かシステムを作るにしても全米各州すべての州に適用できる統一されたものを、という方向に思想が行きがちになってしまうのである。

三つ目の分野は、基本的人権の問題、特にマスメディアによる個人への影響に関しする大きな問題である。合衆国憲法そのものにおいては、例えばマスメディアというものに何ができて何ができないかということに関しては、明示的には規定が存在しない。新聞あるいはテレビは、概念的には憲法上の意味で個人の権利を侵害し得ない。しかし、そのことは直接に個人がメディアから守られるべき権利がないということの意味しない。そのような権利の保護というものは、その他の立法措置によって保護されるということになる。つまり、そこから起こってくる重要な影響は州ごとの規定によって保護されるということになり、各州がどのような法体系をとっているかによって大きく事情が異なってくるということである。

(江田団長)

修正方式として、条文を次々と付け加えていくのではなくて、現に存在するものを改正するというやり方を、なぜとらないのか。例えば修正18条で禁酒の条項を入れて、修正21条でそれをまた廃止すると規定しているが、18条を廃止すればそれでいいの

ではないか。それと例えば、2条の3段目：The Person having the greatest Number of Votes shall be the President, if such Number be a Majority of the whole Number of Electors appointed すべてについて、これは古いスペリングとなっている。

(タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授)

まず最初の質問、なぜ憲法の本文を書き直すという方向での修正が行われないのか、なぜいつも後ろに修正条項を付加する形で行うのか。そもそもの始まりが歴史的な偶然であったということである。この憲法が採択されたそのほぼ直後ぐらいに修正条項が10か条付け足されたが、そこに至るまでの過程で憲法の起草者の一人であったジェームス・マディソンが実際に本文に修正条項の内容を書き込むような形にする方式と修正条項を10個という形で後ろに付加する形と両方試したのだが、これはどちらも手続的な煩雑さからいえば余り変わらないのではないかと彼が判断したことによってそのまま10か条の修正条項がついた形になってしまったのがそもそもの始まりである。

スペリングについては、これは18世紀のスペリングである。憲法のオリジナルの原文を読むと、名詞はことごとくすべて大文字から始まっており、多分私たちが文を始めるようなところでは逆に小文字で始まっている。第2条は大統領選出の条項であるが、これも先ほど言った技術的な問題ということで、1804年に修正されたが、これは政党が誕生したということに起因するところが大きい。憲法のオリジナルの文では、大統領の選出は、国民が二人の立候補者について、大統領、副大統領をそれぞれ投票していた。しかし1800年に大統領として立候補したトマス・ジェファソンと、副大統領として立候補したバーガーの得票数が同じになってしまって、結果として副大統領は大統領になろうとしたという政治的な危機が実際に起こった。そのことによって修正第12条が1804年に設けられた。ただ、確かに、本文の方を修正して修正条項を撤廃してはどうかという考えの方がいいのではないかという議論もあると思う。

(小泉議員)

この調査の間に、アメリカの憲法は人権条項や社会権の問題について、非常に曖昧である旨聞く機会があったが、例えば、最高裁の判例でどんどん人権条項が一定の判断をされてしまうということになると、民主主義的観点からみて疑問が生じないのか。国民主権であるならば国民が決めるべきであると思うが。

(江田団長)

関連して、アメリカの基本的な法制度は、common law だと思っている。私自身はイギリスで勉強したが、common law でいえばイギリス憲法だと、例えば natural justice という概念は別に何も書いてはいないけれども、それは common law の大原則であるということ国民に対して守られている。アメリカも common law の国だとすれば同じようなセンス、ある種の法的なセンスが存在しているはずで、したがって例えば due

process」というとそれはこういうものだという、ある種の本かれていない法的な原則があるというふうに理解するのが普通だと思うが、様々聞いてみるとどうもそうではなくて成文法的な権利が非常に強いようなことを言う方が多いがどう思うか。

(タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授)

どちらも複雑かつ難しい質問だ。第1に、合衆国憲法は非常に古い憲法であるので、合衆国憲法が起案されたときと比べて、現在の人々の間の方が基本的な権利がどういふものなのかということの認識が進んでいるのではないかと思う。特に、1945年以降に起草され、制定された憲法を見ると、社会権あるいは経済権といったことに関して、はっきりと明記されている。

また、第2に、例えば表現の自由のような古くからある権利についても、これまでの最高裁の判例を通じてその概念そのものが発展してきているということがある。二人の御質問の核心部分というのは憲法で明記されていない権利がどうやったら憲法で明記されている権利と同様に尊重され、守られるのかという御質問と理解した。答えとして十分でないかもしれないが、アメリカでは最高裁による判断が自分たちの権利の根元であるという考えが伝統的に存在しており、最高裁の判断というのが非常に神聖な意味を持っている。

(大脇議員)

比較憲法的視点から、日本国憲法の国際的な意義をどのように考えているか。また、アメリカの最高裁は行政の統治に対しても大変開明的で、審理の対象に制約がないにもかかわらず、先生は論文で「憲法を法廷から取り戻す」と書いているのはどういう意味か。さらに、アメリカの憲法に関して、現在最も重要なテーマは何か。この3点について伺いたい。

(岩城議員)

先ほど連邦制について支持する根拠の一つは、州政府が国民の地位を守るということ、そして二つ目は州政府の存在はいろいろな問題解決でテストするのに有効であるということだが、特に二つ目について具体例を挙げてお答えいただけないか。

(大森議員)

例えばプライバシー権や労働権等、憲法で規定していない権利、これは法律で規定すればいいのだというのがほとんどの方の意見であったが、法律で権利について規定する場合、憲法を変えることが困難であるから、つまりは憲法上の権利として規定できないから、仕方がないから法律で決めて同じような結論を導こうという実務的な考えによるものなのか、それとも、そういう問題となる権利というのは、法律よりも上位の法である憲法で規定すべき権利ではないだろうという考えなのか。

(タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授)

現実に、憲法の中で最も争点となっているのが、連邦制に関する問題である。先ほど申し上げたように、ここ近年では最高裁判所の判断としては、州が独自の政策を形成する余地を高めるため、連邦政府の権限を規制する方向に向いている。連邦制度の擁護者が用いる第2番目のロジックは、州政府レベルで様々な実験をすることが可能であるということである。このよい例は、最近であれば青少年の教育問題が挙げられるかと思う。もちろん国民の間には教育の質を向上させるべきであるという合意はあるが、それを達成するための手法については様々な意見に分かれる。よって、教育問題に関する権限というのは州あるいはそれより下の地方に与えていくことによって、教育の質を高める目標に向かって様々なアプローチで実験することが可能になっている。

社会権の問題だが、法律で十分かということについて、基本的に二つ問題にすべき点がある。一つ目に、これがかなり真実に近い答えになると思うが、アメリカの政治制度及び米国民というものが基本的には保守的であるということである。例えば、社会福祉に対する国家の責任を否定するというような問題について、国民から選出を受けた議員が立法をしない限りは否定的になってしまう。

また、プライバシー権の一定部分については、最高裁判所の憲法解釈により、守るべきであるという先例がある。我々の現在の解釈の下では、憲法上の権利というからには法廷の中で執行することが可能でなければならない。これが社会福祉権のような問題になると、アメリカの憲法学者の中には法廷という場所は必ずしもそういう権利を執行する場所としては適切でないということを論じる者もいる。それはなぜかといえば、社会福祉の提供に際しては、予算、税金、徴税等の問題に影響が現れることになるため、法廷はそのような問題について決定を下す場所としては適切な場所ではない、というのがその議論である。これは憲法学者の話として紹介しただけで、私個人としてはこの見解には賛成していない。私は社会福祉権というのは、憲法の中で、また法廷を通して確保することが十分可能であると考えている。

次に、日本国憲法を比較憲法的立場から見た場合どう思うかということだが、これはもちろん私がアメリカで学んだこと、そして英語で手に入れた資料を読んだということに基づいて話すことになるが、比較憲法の中で日本国憲法を扱う際に論じられる論点として、三つあげられると思う。一つは靖国神社の参拝とかかわって生じる問題、アメリカで同様のケースが生じた場合に、アメリカの司法制度、裁判所と日本の司法制度の対応がどう違うのか比較して論じられると思う。そして二つ目に、年金問題のように社会福祉権の追求、保護という面から十分であるかどうかということも論じてほしい。そして三つ目、この点が最も気を使う点かと思うが、私は冒頭に各国の憲法というものはその国の社会制度に適応したものになっていると言ったが、1947年に採



択された日本国憲法は、詳細を読んでもそうではないのかもしれないが、イメージ的には上から押しつけられたような憲法であるというような印象があるにもかかわらず、比較的成功している憲法であるという点である。よってこの押しつけられた憲法ということについては、憲法学者の間でもより深い議論を持つことが課題である。

**(江田団長)**

1947年という時点で、日本は国際社会の中での役割を非常に強調して、国際社会の中で名誉ある地位を占めたいと思う、ということを書いた。それは、基本的に何を意識して書いたかというところ9条の戦争放棄規定であり、軍隊を持たないと宣言して、この点において国際社会の中で名誉ある地位を占めたいということを書いた。そのことが国際社会の中でどういう記念碑的意味を持っていると考えられているか。

**(タシュネット ジョージタウン大学法律センター憲法学教授)**

私が憲法学者として何に興味を持ったかというところ、言及された条文は日本が歴史的に経験した経緯を反映したものであるということ、その意味では、ドイツの基本法の第1章に記述されている内容がドイツの歴史的な背景を反映していることと、非常に似通っているということである。ここが憲法学者として非常に興味のある部分だ。

(11)

マイク・マシャッド (Mike Machado)

カリフォルニア州議会上院議員

1月11日 (木) 15:00~15:30

[略歴]

本名 Michael Machado

1948年生、52歳

スタンフォード大学卒業 (経済学士)。

カリフォルニア州立大学デービス校卒業 (農業経済修士)

海軍将校としてベトナム戦争に従軍

1994年～ 州下院議員に当選。水資源・公園・野生動物委員会委員長

2000年11月 州上院議員に僅差で当選

民主党所属。

地元で農園を経営しており、政治家かつ農家でもある。

カリフォルニア州における水資源問題の第一人者。水質向上、安定供給、南北水資源共有、洪水防止等に尽力。水資源利害関係者をまとめる唯一のリーダー。

超党派政治構想を得意とする (教育改革、環境規制、減税、ビジネス機会の拡大等)。

1998年に通産省支援プログラムで訪日している。

[質疑応答]

(マシャッド カリフォルニア州議会上院議員)

ついこの間の選挙で当選したばかりである。任期制限があるので6年間下院にいたが、今度は上院に移った。カリフォルニアでは、比率を言うと、大体、下院議員が2名に対して、上院議員が1名である。私の地域の上院議員が任期制限でやめざるを得なくなったので、私が上院議員になった。

選挙中に、大統領選挙で、ゴアとブッシュ候補者が直面したのと同じような問題に私も選挙区で直面した。有り難いことには、カリフォルニア州ではすべての投票を再計算する。そのため、私が最終的に最後に決まった上院議員である。

3年前に日本に行く機会があり、日本の政治制度などを見ることができた。いろいろな国と日本との関係のセミナーなどに参加した。そのときに日本が現在直面している問題点についての理解を少しは得たと思う。

私の選挙区においては、日本人、日系人がたくさんいる。私のように農業出身の人たちにも日系人が多い。三菱も投資しているスリーダイヤ・カンパニーという営利企業もあるし、いろいろと日本との関係、そして、日系人との関係がある。

今日、皆さんが来ておられるのは、教育関係、災害対策関係、州と連邦政府の関係に関心があるから、というふうに聞いている。

120名議員がいるうち、以前に農業をやっていた者が3名いる。私は、1950年から農業に従事している。1994年に初めて議員になった。議会では、水資源、農業対策に力を入れているが、経済学者としては、できるだけカリフォルニア経済を多様化して雇用機会を増やしたい。

経済発展は教育と密接につながっていると思う。私の選挙区は農業地帯であるが、かなり都市化というプレッシャーがかかっている。そこで課題となっているのは、農村の若い人に教育の有益性を理解させ、大学に進学させることだ。

教育成績に関し、カリフォルニア州は全米50州中、下から2番目ということで、教育程度の低下が表れている。非常に悪い状況である。このような悪い状況の中、できるだけ農業地域の学校も都市部の学校と同じように予算がかけられるようにすることが重要である。同時に、カリフォルニア州は経済がかなり悪化していたが、議会は、知事と、教育投資は減税によるビジネス振興と同等であるということで合意した。

教育計画として、まず、古くなった学校の建物、そして、地震に耐えられないような学校の建物を建て直す。それから、クラスルームの中の状況を良くするために、クラスの生徒人数を制限する。それと、よりよい教育を受けている先生、教師を育成する。そして、実際にどういう進展があるか評価ができるようなシステムと戦略や説明責任が表れる仕組みを作り上げていく。

3年間、今では4年目になっているが、こういう計画で140億ドルを学校に予算として充てている。そして、かなりの成果が出てきている。学校運営もよくなり、生徒の成績も上がった。ただ、それは良くなってきている傾向ということで、さらに、私たちの努力を続けたい。

教育面でプログラムを発展させるためには、地元の地域社会の要望などを取り入れないといけない。教育というのは非常にローカルな問題である。州は上から非常に詳細なところまで管理することに慎重である。

**(江田団長)**

州と連邦政府の関係について伺いたい。

**(マシャッド カリフォルニア州議会上院議員)**

カリフォルニア州は世界的にも経済力は6番目である。時々、アメリカ合衆国から

脱退の方がよいのではないかというコメントもあるが、現実的にはそれは不可能である。

大体、州と連邦政府というのは、パートナーシップの関係だと私は考えている。それが、一番よい表現だと思う。よい例が、現在、我々がその最中にある電力危機である。今日は第三次期限の日で、夕方になると、ウォーニング・ブラックアウト、一地域ごとに停電になる。そういうようなかなり危機的な状態である。カリフォルニア州で必要とする電力をすべて州内で供給することはできないので、ワシントン州、オレゴン州、ネバタ州、アイダホ州、アリゾナ州、ニューメキシコ州といろいろな協定がある。お互いに電力を供給する旨の協定である。季節ごとに、夏はこちらの方は非常に暑いので、我々の方がより多く電力を取り、冬はワシントン州などがはるかに寒いので、こちらの方からワシントン州に電力を送るという方式になっている。カリフォルニア州と他州との関係を連邦政府が審判し、いろいろ調停している。

他の連邦政府との重要な関係としては、連邦政府から、いろいろなプログラムに対する予算が州に配分される。連邦政府から包括的ガイドラインが出ているが、実行上、詳細については州が決める。先ほどの教育の例で申し上げたが、連邦政府が理想を打ち出して、州がこれを一番いいと思った形で実行する。連邦憲法が、国家と州がどういふ関係を持つかということを一般的に規定し、州の憲法では、そのことをさらに詳細に具体的に規定している。

**(岩本議員)**

経済発展の手段としての教育が重要であるとの説明であるが、重点的教育目標は何か。

**(マシャッド カリフォルニア州議会上院議員)**

それは、大きく議論されているところである。現在焦点を当てているのは、数学と読書である。数学とか読む知識があれば、他科目の授業もより受けやすくなる。私が今までに欠けていたと思っているのは、芸術面、例えば、音楽とか演劇とかで、人生のいろいろな面を鑑賞することは、教育面でも重要だと思う。

**(岩本議員)**

文盲の解消方策について。

**(マシャッド カリフォルニア州議会上院議員)**

これもカリフォルニアにとって非常に恥になることであるが、現在のITとかハイテク産業では、工学、エンジニアとか、科学者とか、そういう人たちは、残念ながら、外国から移入している。アメリカ人のそういう面での能力を引き出して、アメリカ人の人材を供給したい。

**(江田団長)**

電力危機について、州側から、連邦は何をしているのかという声は出てこないのか。

**(マシャッド カリフォルニア州議会上院議員)**

こちらの方の上院・下院のリーダーや州知事が、実際にワシントンに行って、連邦政府に、関与すべきだという要求をしている。その幾つかの関与というのは、カリフォルニア州に売られる電力の価格に制限をつけるということで、それを頼んでいる。非常に根本的な哲学的な問題になるが、党と党との間、そして、州と連邦政府との間のかかわりあいの在り方というものが問題になっている。

カリフォルニア州では、電力の消費者を教育して、需要を供給に合うように調整する、そういうふうにしなないといけないと思う。それと、より多くの投資をして、供給を多くすることが必要であろうかと思う。

連邦政府の方が言っているのは、カリフォルニアのいろいろな人たちが問題解決をすべきで、連邦政府が助けられない方がよいということである。

**(小泉議員)**

私は、連邦憲法を調べているが、州の憲法は州の機能についてどのように規定しているか。

**(マシャッド カリフォルニア州議会上院議員)**

州の憲法というのは、州が我々自体の政府として行動し、具体的に何ができるかということについてかなり詳しく説明している。連邦政府の憲法というものはほとんど修正されていない。しかし、州の憲法は、ほとんど選挙ごとに、選挙のサイクルごとに変えられているということなので、かなり柔軟性を持っている。

(12)

ポール・ジャックス (Paul Jacks)  
カリフォルニア州緊急事態対策室室長代理

1月11日(木) 15:30~16:00

[概要説明]

(ジャックス カリフォルニア州緊急事態対策室室長代理)

カリフォルニア州では、1989年から11年くらいの中に50以上の災害があった。それらは、知事が緊急事態が発生したということを表明した災害である。アメリカ国内で最も人的な被害が多かったのが、1994年のロサンゼルス地域のノースリッジ地震であり、420億ドルもの被害を受けた。

アメリカ国内では、州政府がそういう災害対策について非常に強い役割を果たしている。例えば、州の緊急事態対策室が、いろいろある州の機関のコーディネーションをするという役割を果たしている。そして、地方自治体の援助をしている。

州の法律で設定されている我々のミッションは、地方自治体の機関の災害への対応、そして、災害からの回復と、さらに起きる災害に対する準備、そして、次の災害が悪化しないようにするというようなことである。

我々は、知事の管轄下にあるこの緊急事態対策室で、他のいろいろなカリフォルニア州の省庁の行動のコーディネーションを行っている。

緊急事態対策室の持っているいろいろな設備の中には、通信の設備とか、警察などが必要とするようないろいろな装置とか、多々そういうものがある。

我々のオフィスは、さらに相互支援というものを扱っている。1950年にカリフォルニアの58の郡(カウンティ)及び主な都市が、相互支援することに合意した。都市部、カウンティ及び州の機関が、緊急事態、災害事態の時にお互いに助け合うということになっている。

この相互支援が、我々の緊急対策の管理の中核となるものである。アメリカ国内ではカリフォルニア州が一番範囲の広い、かつ、一番整った支援システムを持っている。

どういふものを相互支援しているかということ、消防、警察、死亡者の管理、検死である。公共事業のための相互支援も行う。例えば、地震や水害があった場合には、実態を検証して、いろいろな機械や装置を貸し出している。また、安全評価システムというのがあり、地震などの後にできるだけ早くいろいろな建物の安全性をみる、そういうことをやっている。

この相互支援というのは、隣の人が隣の人を助け出すという前提で、実際の金銭的

な支払は考えないで行うということである。

その災害対策のシステムというのは、まず、地方自治体から始まり、そこで扱えない場合には地域にいろいろな要請を出す。そこで扱えなかったら州レベルに高める。さらに扱えなかったら、今度は、連邦政府まで持っていく。そのように、下の方から徐々にエスカレーションする。

緊急事態対策には、二つの主な柱がある。一つは、州の緊急対策計画であり、州がどういうふうに自然災害や人工的に発生した災害に対応し、管理をするかということを決めている。そして、地方自治体及び州の機関は、すべて緊急対策計画を持っていないといけない。

もう一つの柱は、標準化された緊急対策管理システム（SEMS）で、かなり最近、緊急対策管理に取り入れられた改革である。これは、州と地方自治体の緊急対策に関してのコーディネーションをよりよくするためことを目的としており、現在では、複数の機関が関わる災害対策管理の中では、用いなければならないことになっている。

このSEMSというシステムは、カリフォルニアの例を見て、幾つかの他の州でも取り入れられた。

実際の対策以外には、準備をするための機能を持っている。訓練又は教育訓練のプログラムがある。そのような活動により、様々な災害の対策に関する認識率を上げている。

緊急事態対策室では、さらに、緊急対策が連邦政府から出た場合には、そのうちの州で扱われるもののすべてのコーディネーションを行うという計画をもっている。緊急事態対策室が、様々な行政の機関、個人、企業などのためのプログラムをコーディネートする。それに関して、1989年以来、80億ドルの援助を行っている。

緊急事態対策室が設置されて80年になるが、その間に、カリフォルニアは、より複雑ないろいろな問題に直面してきている。そのため、我々の行動も変わってきている。

(13)

ジョージ・ナカノ (George Nakano)

カリフォルニア州議会下院議員

1月11日 (木) 16:00~

**[略歴]**

ロサンジェルス生まれの日系3世。第二次世界大戦中の4年間は、家族とともに収容所で過ごす。戦後ロサンジェルスに戻り、1954年6月ジョン・H・フランシス工芸高等学校を卒業。その後、カリフォルニア州空軍に6年間奉職し、1960年三等軍曹として除隊。

カリフォルニア州立大学で数学を専攻し、1977年には教育修士号を取得。その後、1991年に引退するまでイングルウッド統一学区において教育行政官として奉職。

湾南の地域組織に精力的に参加し、カリフォルニア退職教員協会、トーレンス教育協会に参加したほか、救世軍諮問委員会委員長も務めた。1983年には日米市民連盟のトーレンス支部を設立し、過去3年間は、AARPトーレンス支部の総裁を務めた。

州議会下院議員に就任する前は、トーレンス市議会議員を務め、公的会議等において湾南代表として活動。湾南都市協会前総裁。市議会議員在職中、落書防止運動を提案し、この運動により、住人による落書の通報から24時間以内に削除チームが派遣されることとなった。このほか、人口10万人以上の合衆国の都市の中で最も安全な都市を目指し、若者向けに、雇用の増進等に取り組んだ。1992年には、その尽力により経済開発事務所が設置され、企業による湾南地区の高収入・高度技術職の増進が促進されている。

剣道5段。トーレンス市内に剣道道場を構える。

ジョージ・ナカノ氏の外に、州議会下院スタッフも同席した。

**[質疑応答]**

(ナカノ カリフォルニア州議会下院議員)

アメリカでは、教育に関わっている行政が三つのレベルにある。一つは連邦政府、一つは州、一つは地方政府である。

アメリカと日本との非常にローカルなレベルでの教育・学校の運営に関する違いは、アメリカでは、投票されて決められた教育委員会が地域ごとにあって、そちらが金銭的・財務的な責任を持っているということである。



日本では地域の学校担当の人が市の役人であり、市の教育部の教育長というような人が教育関係を管理しているということだが、アメリカの場合には、市の行政とは別に教育委員会があるので、そちらが教育を担当するというように分けてある。

1999年にイスラエルに行く機会があったが、そこでも教育面が日本のと非常に似ているということを感じた。教育長がその地域の学校のすべてを管理するという形になっている。

もう一つ基本的に日本とアメリカとで違うのは、地域の教育委員会が直接その地域の教員の組合と交渉して給料などの設定をするということである。したがって、学校の地域つまり学区ごとに給料が異なるということがアメリカではよくある。日本では、私の知る限りでは、国が設定しているということである。

教員の資格は、州が設定している。これには連邦政府は関係なく、州レベルで対応している。カリキュラム、教材、教科書といったものについても、州が設定する。例えば、教科書の場合には、州が幾つかを選択して、その中から更に地域の教育委員会が実際に本を選択する。予算については、州から予算をとる。ローカルのところから、予算を得ることはできない。

特定のプログラムとかプロジェクトに対して、州が更に予算を出すということもある。場合によっては、連邦政府がそういうプロジェクトとかプログラムを持っている場合には、連邦政府からの予算も出ることがある。

私が下院議員になる前には、トーレンス市の市議会議員だったが、そのときに、同市と千葉県柏市とが姉妹都市であった関係で、1987年に柏市に行って実際に学校などを訪問する機会を得た。一つアメリカとは違ったのは、日本の学校には、清掃人を雇うということではなくて、生徒が掃除当番をするということであり、アメリカでもそういうようなものを取り入れてもいいと思う。労働問題ともかかわるが。

#### (江田団長)

カリフォルニアでは、エネルギー危機が大変だということであるが、これほどの危機に連邦政府は何をしているのか、という声が住民の間から起きないのか。別の聴き方をすると、この危機を連邦の力で乗り切ることと、この危機を州の住民が自分たちの経験として次に活かすことと、住民の皆さんはどちらを大切に思っているのか。

#### (ナカノ カリフォルニア州議会下院議員)

州のレベルで我々はある程度、連邦エネルギー規制委員会が責任を持つべきだと思っている。したがって、そちらが関与しないという決定をしたことを、我々は好ましく思っていない。

他方、州の権限を損なうような解決法が出てくるようならば我々は賛成できない。一つの例として、もし、電力会社などが倒産するようなことになると、倒産後の債務

整理が優先され、その企業を再建することに力が入ると思う。その場合には料金がますます高くなってしまふ。連邦政府が手助けをするなら、州が全然コントロールできなくなってしまうという状態になるので、そういう対応の仕方は見たくない。

**(江田団長)**

今のエネルギー危機というのを州の皆さんは、州のautonomyがうまく機能していない結果だと理解するのか、それとも、州がそういうことを通じながらautonomyをますます進化させていくというプロセスだと理解するのか。

**(清水議員)**

電力会社が供給しきれないことなどからこの問題が起きていると思うのだが、行政府としてどういったことを考えるのか。

**(ナカノ カリフォルニア州議会下院議員)**

私はそちらの専門ではないが、私の知る限り、1996年に規制が緩和された。そのころにもどんどん料金が上がっていた。電力会社の方も規制緩和を承知していたし、製造産業も規制緩和を要求していた。製造産業の場合、電力などの料金が上がるので、工場を他の州に持っていく、カリフォルニア州から出ていくというようなことも言い出した。そういう規制緩和や自由化を実施したときに、それによってうまく全面的にコントロールできるようには働かなかったということもある。さらに電力会社が発電の機能を売ったということが非常に大きな影響を及ぼし、その後も一時は料金制限が働いていたのだが、その制限を撤廃してからは、料金が上がっていくばかりである。特にサンディエゴあたりからそれが始まった。

**(アルバレス カリフォルニア州議会下院スタッフ)**

州と連邦政府との憲法の関係で、教育の方に話を戻すと、連邦の憲法では、教育についてはほとんど何も言っていない。そのような意味で州の責任になっている。

教育というのは学生たちの権利と考えられている。連邦政府が教育に関与するのは、人道的な方面、人権運動などの面であり、これらに関する特定の連邦政府のプロジェクトなどに、連邦政府の議会が予算を充てるといった形で関与している。

**(大脇議員)**

カリフォルニアは、平等問題や教育の面で、例えば、アファーマティブ・アクションやバイリンガル教育など、合衆国の中でも先進的な役割をずっと果たしてきた州だと思う。

しかし、その後、アファーマティブ・アクションやバイリンガルの教育が廃止されたと聞く。これは、どういう傾向なのか。

**(アルバレス カリフォルニア州議会下院スタッフ)**

連邦政府のレベルでは、すべての生徒が平等の機会を保障されるということになっ

ており、州のレベルでそれをどういうふうに行うかということになる。

プロポジション209でバイリンガルとアフーマティブ・アクションが取り除かれたわけだが、まだ州のレベルでは生徒達をできるだけ平等に教育するという義務・責任がある。以前よりは期間が短い、12か月間、その生徒が主に話している言葉で教育を受けることがまだできる。ただし、それは、12か月後にはできるだけ英語で教育を受けることができるようにという準備のためのものというように変わってきた。

ワシントンの方でも話は出たかと思うが、連邦裁判所は、人権とか個人の権利を保護するという基本的な役割がある。したがって、住民投票などで通ったものが、法廷に持ち出されたら、基本的人権に沿わないというような判決が出ることもあり、また他の場合には、法廷において人権に沿うという判決が出ることもある。御存じのように、アメリカの人権運動の長い歴史の中でその法廷の立場も徐々に変わるという場合もある。

#### (小泉議員)

日本でも今同じように教育の改革というのが言われるが、教育の一般の問題よりも、教育の憲法上の問題についてお聴きしたい。日本の場合には教育基本法という、教育の憲法的な法律がある。私は、今日、州の憲法のコピーを頂いたのだが、例えば教育の平等権や教育は公費で支出すべきだとかいった基本的な問題について、これらを取り決めた法律があるか、あるいは、憲法の中にそういう問題は盛り込まれているか。

#### (ギロイ カリフォルニア州議会下院スタッフ)

州の憲法の中には、カリフォルニアの市民が無償で公共の教育を受ける権利があるという規定はある。しかし、州の憲法と議会の立法とが若干抵触する場合がある。州の憲法を改正する場合には、もちろん州民がこれを変えなければならないが、議会の法律というのは、議会がすぐにでも変えることができるからである。したがって、本当は憲法にあるべきものが法律としてある場合もあるし、法律であるもので本当は憲法の中に入れた方がいいというものもある。

すべての人たちが公共教育を無償で受けることができるという権利と、それに使う予算も平等に負担する義務とがある。その平等とは、課税に対応して教育を受ける権利も平等であるということである。

#### (江田団長)

どの生徒の背後にも同じ課税権があって、子供たちを支えていなければならないという考え方があると理解した。

チャータースクールというのは、どの程度あるか。

#### (クエート カリフォルニア州議会下院スタッフ)

220ある。チャータースクールは、一応、公立の学校であるが、公立の学校が沿わ

なければならない規則・規制を取り入れなくてもいいという特別許可がある。例えば、誰を雇ってもいいし、どのような組にしてもいいわけである。

**(江田団長)**

チャータースクールは、地方自治体とか、父兄とか設立主体が様々であると理解しているが、実際は、どのようになっているのか。

**(ギロイ氏)**

州によって教育に関しての法律が非常に異なっているので、チャータースクールをどういうふうに設定しているかということも州ごとに変わっていると思う。したがって、合衆国全体ということであると、非常に広い定義になってしまう。

カリフォルニアでは、公立の学校ということで、予算も公立のものとして出ている。ある一時期の保護者や教員が集まって、チャータースクールにしたいという申請を出す。これも新しい制度なのでどんどん変化してきている。かなり論争されているところも出てきている。

公立の学校だから、予算も公立のものとして出ているし、その地域に住んでいる生徒だったら誰でも入れなければならないということもある。その学校の生徒数以上に応募者があればくじで決めるという場合もある。

**(大脇議員)**

プロポジションでアフーマティブ・アクションとかバイリンガル教育とかを廃止するといった場合には、もう裁判所に違憲かどうか訴えられているのか、違憲となる場合には州の権限との関係でやはりそれに従わなければならないのか。

**(ギロイ カリフォルニア州議会下院スタッフ)**

訴訟を起こして判決が出れば、そのプロポジションを覆すということもできる。それは、合衆国の憲法に反するという理由になるはずだ。

現在の時点では、最初に住民投票が通ったように、アフーマティブ・アクションとバイリンガル教育とは廃止されるということになっている。ただ、次の段階でさらに住民投票でこれに反対するような住民投票が通れば、また覆されることがある。

いずれにしても、法廷レベルでは阻害されていない。

(14)

サンフランシスコ市行政府  
( San Francisco City and County Government )

1月12日(金)9:00~

(出席者)

ウィリアム・L・リー ( William L. Lee ) サンフランシスコ市行政長官  
ポール・V・ホーシャー ( Paul V. Horcher ) 市顧問・前州下院議員

[質疑応答]

(リー サンフランシスコ市行政長官)

貴調査班の御関心は、地方と州、地方と連邦政府との関係にもかかわっているので、ポール・ホーシャーを同席させる。彼は、前州下院議員であり、弁護士でもあるので、地方自治体と州、そして連邦政府などに関する関係もよくわかっている。

(ホーシャー サンフランシスコ市顧問)

憲法についての調査ということであれば、日本の防衛、第9条のことが大きな問題点ではないのか。

(江田団長)

その点については、変化する世界の中でどういうふうに安全面を構築するかということが一番の問題なのではないかと思う。

(ホーシャー サンフランシスコ市顧問)

もちろん世界はいろいろ激変している。北朝鮮がミサイルを持っている可能性があるということも日本が心配している一点ではないのか。

(リー サンフランシスコ市行政長官)

東南アジアの国にとって中国という存在も重要である。

(江田団長)

そういうような政治的というか国際情勢について論争する準備はできていない。むしろ憲法に対しての調査会なのでそちらに焦点を当てたい。北朝鮮がミサイルを持っているかどうかは議論のあるところだ。

連邦と州と市との基幹税収にはどのようなものがあるか。補助金について連邦から州、州から市への流れを概略で結構だから教えてほしい。

(ホーシャー サンフランシスコ市顧問)

日本でも同じことだと思うが、国家レベル、州レベル(県レベル)、地方自治体レ

ベルがアメリカにもある。それぞれの三つの層の中で更に分かれるが、これが司法面、行政面、立法面の三つである。連邦政府が持っている権限というのは、軍事的な役割、外交的、商務（国と国との間の貿易）的な役割などであるが、連邦政府は関税などで収益を得た。アメリカの最初の一世紀の間は、そういうところからの収益が一番多かった。

その後、一番よい税源というものが所得税であることが分かり、その法案を通そうとしたが、何回も否決され、1916年にやっと成立した。経済がいいときはその所得税からの収入というのは非常に多くなる。だから現在は非常に黒字だ。以前、冷戦の時代は非常に赤字であったが、幸い日本の助けも得て冷戦に勝った。以前の赤字の払戻しも、今度は黒字になってきたということで、やっとできるような状況だ。いずれにしろ、連邦政府の一番の収入源は、所得税にある。

州レベルでは、消費税を州が地方自治体と分けることになっている。

地方自治体レベルが担当しているのが固定資産税である。個人であっても法人であっても個人としてみなされる。現在は、その評価額の1%が税額である。

州と連邦政府レベルでは、福祉や年金といった制度の支払について、一部は個人が支払い、一部はその勤めている企業が支払うという形になっている。日本などでは過労死などになる直前のことをこちらではストレスなどといっているが、それに対し申請ができる。

アメリカは国としては非常に若い国であるが、憲法が一番古い。とはいえ当時の憲法と現在の憲法とではかなり形が変わっている。憲法を修正できるということがアメリカの憲法の一つの強みということが出来る。

#### **（江田団長）**

連邦政府は所得税、州が消費税、そのうち20%は地方公共団体に行くが、地方自治体が固定資産税をとるということはわかった。連邦の所得税が州や地方公共団体に行くようなことはあるか。

#### **（ホーシャー サンフランシスコ市顧問）**

連邦政府と州と地方との間でいろいろな補助金が出る。例えば、運輸面を考えると、アメリカの大きな高速道路は連邦政府からの予算で造る。一方、州が扱っているもう少し小さな道路があるし、街の中にある道路はその市が扱うということに基本的にはなっているが、その修理とか新しい道路を造るといときには、連邦政府や州に予算を頼むということがある。

#### **（江田団長）**

連邦道と州道と市道とがあって、それぞれをそれぞれがやるわけだが、市道について市の財政だけで駄目だったら、連邦とか州から金をもらうということがあるという

ことはわかった。年金、医療などには、連邦からの援助はあるか。

**(ホーシャー サンフランシスコ市顧問)**

年金制度であれば、個人とその勤務先とが併せて年金のためにお金を入れることになっており、退職したときから年金制度からお金が個人に入るよう、インフラストラクチャーができています。また、退職後の医療面の援助もある。このような制度は連邦政府が運営しており、62歳とか65歳で退職した後、年金を支給している。

**(清水議員)**

サンフランシスコ市の支出のうち、市が税収として受け取っている割合は何%ぐらいあるのか。例えばサンフランシスコが1兆支出しているうち、税収が5千億なら50%ということになるのだが。

**(リー サンフランシスコ市行政長官)**

サンフランシスコはちょっと例外で、市とカウンティとの両方の役割を担っている。カウンティの憲章によると、毎年、予算をバランスしなければならないということになっており、赤字にならないようにしなければならない。収入源という面では、連邦政府、州、そして固有の収入源ということになるが、連邦政府とか州政府とかから入ってくる予算というのは、特定のプログラムとかプロジェクトに対しての金額であって、一般財源ではない。大体、連邦政府から市の支出の15%、州政府からは20%、後は固有の財源によっている。

サンフランシスコはかなりユニークな状況にある。非常に面積は狭い(45平方マイル)が、市の公務員(教育にかかわっているものを除く)は、2万6千人もいる。これは非常に人数が多い。市の予算は、7月1日から6月30日というのが会計年度で、44億ドルである。これはカリフォルニアの他の市やカウンティの中でも多額である。サンフランシスコは、毎年観光客からの収益が60億ドルある。以前は、日本からの観光客が一番多くて、一番サンフランシスコで使う金額も多かったのだが、ちょっと今はそのナンバーワンからも下がってきた。ヨーロッパからの観光客も結構いる。その使ったお金の8.5%という消費税がある。そのうちの0.25%が道路面とか交通面に向けられている。道路の修理や補修や信号などに使われる。さらに、0.25%が市の一般会計の中に入ってくる。

**(岩城議員)**

日本では、基礎的な自治体である市町村に国とか県とかの権限を移していくという動きが強まってきた。これを受けて、憲法調査会の中でも地方自治の議論をしていきたいと思っている。

今、カウンティと市との関係が出たが、日本の場合には、国、都道府県、市町村というふうにはっきり分かれているのだが、アメリカの場合には、国と州との位置付け

は理解できるのだが、その下の地方自治体のレベルになると、例えば市があり、カウンティがあり、また、学区といった特別区といったものがあり、その辺の関係が我々には理解しにくい部分がある。その辺について概要を教えてください。

日本では市において、都市計画とか、街造りをする上で、県（州）にお伺いをたてて、またそれを国に上げて様々な指導を頂きながら、進めるといった実態があるわけだが、こちらカリフォルニアでは、州と地方公共団体との関係はどのようになっているのか。

#### （ホーシャー サンフランシスコ市顧問）

税というものも倫理的な面がある。実際に税金を納めた人たちがその利益を得る、その利益を得る人がそれに対する税金を払う、そういう関係が一番よいとこちらではみなされている。したがって、ある特定のものに対して利益を得る人たちが払うということになるので、例えば水道、下水道、学校教育、そういうものに関しては、特別地域があるということだ。

#### （リー サンフランシスコ市行政長官）

最近世界のいろいろな国でも現象として出てきており、私も実際にオーストラリアのシドニーとか、イギリスのロンドンからの市の行政関係の人たちと話を聞いていたのだが、すべて政治というものは、基本的にはローカルなものだということである。日本でもこういった動きが起こっていると思う。

以前は、行政管理といった、官僚が牛耳って管理を行うという場合もあったが、それが変化してきて今度は実際に投票で地位を得た人たちの力というものがどんどん出てきている。これは、州でも、連邦政府レベルでも、都市レベルでも言えることだと思う。市民も、そういう投票する側として、直接に対応するようにという要求を出してきている。

これはメキシコでも南アメリカでも見られる現象であり、いろいろな国で出てきている現象である。日本は非常に教育レベルの高い国民なので、それぞれの人たちが実際に自分たちの政府にかかわりたいと考えているかと思う。

サンフランシスコでは、金を追えとよく言うが、最近の傾向として、どういうふうにお金が配付されているかということを見てみると、連邦政府からあるプロジェクトに関してブロック・グラント（包括補助金）が出ている。これは、例えばある分野で使うということに限られてはいるが、その中ではどういうふうにするかは市に任されているものである。州レベルで例えば公衆衛生関係にこれだけの金額を出すということになれば、市のレベルでどのように使うかは州としては関与しない。

#### （江田団長）

連邦が出すときには金を何々のためにこれだけ出すが、使うのはあなた方だという



のが多いが、州が出す場合は包括補助金が増えてきているということか。

(リー サンフランシスコ市行政長官)

両方とも包括補助金が増えてきている。

(江田団長)

州内の地方公共団体の位置づけ・関係はどのようになっているのか。

(リー サンフランシスコ市行政長官)

サンフランシスコ以外のカリフォルニアのカウンティでは、幾つかの都市がそのカウンティ内にあるという場合が通常である。これらの場合、州政府がカウンティレベルで担当しているのは、留置所のシステム、医療システム、社会福祉システムであり、それら三つはカウンティの責任に属する。これは、その町ごとにそれだけの機能を果たすような容量がないということである。したがって、それは、州が管理するという事になっている。例えば、小さな町だと病院など大きな施設については払えないので、それもカウンティレベルもしくは州レベルである。

サンフランシスコ市の税金で、市民が支持している税金にホテル・タックスというものがある。これは、ホテルに宿泊する場合には14%が課税されるものである。これによる税収は、直接市の行政で使うことができる金額だ。その街に住んでいる市民は、その街のホテルに泊まるということはずみなので、市民が賛成している。日本も観光地域だとホテル税などで、ある程度行政を賄えると思う。

(清水議員)

サンフランシスコで有名な税の反乱があったと聞く。固定資産税の1%は資産の流通価格の1%に抑えなければならないそうだが、反乱がなければもっと高くなっていたのではないか。

(リー サンフランシスコ市行政長官)

固定資産税の税率は、1%に限られているが、何年かに一度は固定資産の再評価を行うことができる。例えば、3年前に固定資産税からの収入見込額が560億ドルだったのだが、去年商業ベースの固定資産を再度評価するとともに新しいものについて評価を行ったところ、800億ドルになった。

(江田団長)

ユニタリー・タックス (unitary tax 合算課税) 導入について伺いたい。

(リー サンフランシスコ市行政長官)

10年・15年ほど前にユニタリー・タックスを導入しようとした動きは失敗だった。

数年前に住民投票によって、州政府レベルでいろいろな料金とか税金とかが上がるような問題になると、市民投票で3分の2以上の多数を得なければ成立しないということになった。水道、ガス、ごみ収集などに関してはそれだけの市民の合意を得な

ればならないことになっている。カリフォルニア州は、一般的には、開放的でリベラルだと思われているが、税金面では非常に保守的なのである。

フィラデルフィア市の例を出すと、同市内に居住しており、かつ、就業している人たちは、給料の2%を市に払うことになるのだが、市内で就業してはいるが、市外に居住している人たちは、給料の4%を払わなければならない。これにより、人々ができるだけ市内に住むように誘導することを試みた例がある。

カリフォルニア州の場合、電話料金など公益のユーティリティーの請求書には、税金が含まれていて、これは緊急事態のときのサービス（日本の119番に当たるサービスも含まれている。）や障害者のためのサービスとか貧困者のためのサービスの中にも含まれている。州と州との間の商業にも含まれている。カリフォルニア州の電話料金の中にもかなり税が入っている。同じことが水道料金などにも言える。そういうようなある種の税から得られる収入もかなり限られるので、ある一定のサービスに対して費用を払うという課税も取り入れている。例えば、電力をかなり使う人は、より多く税を払う。

サンフランシスコの市民が非常に支持している税は、緊急事態用911番の設備のために使われる税で、1989年の地震のときにその機能が十分でなかったため設備を充実させる、これに充てるために1億2千万の地方債を出した。税の払い方としては、一つの電話回線について1か月に1ドルという金額をとっている。最近では、コンピュータ用とかファックス用とか携帯電話用とかで、2本3本の電話を使っている人もいるので、月2、3ドル払うこともある。その金額は、緊急対策センターの維持のために使われている。

#### （江田団長）

エネルギー危機は、カリフォルニア州での規制緩和の結果起きたと聞くが、サンフランシスコ市としては、これに不満はあるか。食い止める方法はなかったか。サンフランシスコ市独自のエネルギー政策というものを立て得るのか。

#### （ホーシャー サンフランシスコ市顧問）

一つの例といえるのが、ロサンジェルス市である。同市は、独自の水道、電力を持っている。

#### （リー サンフランシスコ市行政長官）

サンフランシスコ市の行政は、独自の水に対する権利とか電力に対する権利を持っているほか、独自の電力発電を市外で行っている。これには、水力発電なども含まれる。サンフランシスコ市はカリフォルニア州の他の地域を使う権利を持っており、ロサンジェルスに次いで、他のところに土地を持っているのである。

サンフランシスコ市のために使う電力は、大体1キロワット2セントで発電して使

うことができる。他のところには、1キロワット9セントとして売っている。以前から長期的な契約をして、電力を供給することになっているのである。残念ながら、去年は、非常に急騰したガス料金などで赤字になっている。数年前、規制緩和が行われたのは、人々が競争はよいと思っていたからである。カリフォルニア州は非常に料金が高いので、電力会社がカリフォルニア州にさらに発電所などを造るのを嫌がっていた。規制緩和によって、カナダやアメリカの他の州から電気を買うということが可能になった。カリフォルニア州は、非常に環境運動などが強いところで、新しい発電所を建設しにくい。人口も増えているし、シリコンバレーのように産業が必要としている電力も急増している。

**(大協議員)**

先ほど「憲法を修正し得るといのが長所だ」という話をされましたが、その続きを聴かせていただきたい。

**(ホーシャー サンフランシスコ市顧問)**

アメリカ合衆国の憲法は最高の憲法の一つだが、アメリカ合衆国は完璧なものではない。南北戦争という憲法に関する重要な論争があった。南部の州は、連邦政府が余りにも強すぎて州に関与しすぎるということで、合衆国から脱退し、戦争になったということが一つある。例えば、もとの合衆国憲法では、奴隷制度は許されていたし、女性の参政権はなかったし、黒人には5分の3の権利しかない、といったことなどが書いてあるので、修正すべきところもあったと思われる。私が知る限り、合衆国憲法には27の修正条項があるが、安易に変えるというのはいけなくて、修正を行う場合には、非常に考え抜いてから行うことになっている。

**(大森議員)**

補助金問題について、先ほど、すべての政治は基本的にはローカルであるということであったが、我々もそう思う。いろいろな活動をするにはお金がかかるのだが、連邦と州と、また、州とローカルガバメントとの関係で、一番望ましいのは、金は渡すけど口は出さないというのが住んでいる人間にとっては有り難いわけである。先ほど、補助金については、特定のプロジェクトに対して、連邦から15%、州から20%、後はローカルガバメントだという話があったが、この特定のプロジェクトというのは、ローカルガバメントが要求して認められたプロジェクトなのか、それとも、連邦から各州に、これをやりなさい、その場合にはこれだけの補助を出しますよという形なのか、つまり、金は出すけれども、そのかわり使い方が縛られるようなものなのかという点を聴きたい。

それからもう一点、包括補助金の話があったが、これはどう使うかは州で決めるということで連邦から与えられる補助金であるということだが、包括補助金の仕組み、

これが増えると、州もローカルガバメントも有り難いが、使い方が特定されていないということで、すべて連邦が決めたことに従わざるを得ないのかどうか。もしそうであるならば、州なりローカルガバメントなりは、もっと増やしてくれと要求できないのか。

質問を一つにまとめると、補助金が増えると使い方が自由であれば、地方にとって有り難いのだが、これを強く要求できるのか。

**(リー サンフランシスコ市行政長官)**

最後の「より多くの補助金を要求しにくくなるのではないか」ということについてであるが、それ以上要求するのは厳しいかもしれない。というのは、経済状態によってということになるので、経済が非常によいときには可能性があるけれども、悪くなってきたら難しい。

先ほどの包括補助金というのは、ある一定の住宅なり、医療なり、雇用のための訓練なり、福祉なりに使うということに限られ、一定の目的で使うということになる。

報告については、いろいろ報告書を出さなければならないし、どこでどういう支出があったか、どういう職員が使ったかなどを報告しなければならない。

**(ホーシャー サンフランシスコ市顧問)**

世界中同じと思うが、すべての政治はローカルであるということとともに、すべての政治はパーソナル（個人的）であるということもいえると思う。政治家同士のつながりが必要となる。

**(江田団長)**

市の公務員については、試験とかがあって、キャリアとして、ずっと勤めるのか。

**(リー サンフランシスコ市行政長官)**

任用のされ方としては、試験による場合と政治家によって任命される場合と両方がある。試験によって公務員となった者は、市の職員として、キャリアを遂げるのが普通である。先ほどサンフランシスコ市には2万6千人ほどの職員がいるといったが、そのうち300人ぐらいが市長が任命する政治的任命である。私の場合には、以前は公務員だったのだが、二人の市長に仕え、行政長官を務めている。その職は、例外があり、市長が任命するけれども、それは候補として出し、市議会(Board of Supervisors)がそれをさらに承認しなければならないという形になっている。もちろん、公務員が長く在職するということは非常に重要なことで、政治的にいろいろトップが変わっても、インフラがずっとあるということが必要である。ホーシャー氏は、政治的任命だ。

(15)

カリフォルニア公共政策研究所  
(Public Policy Institute of California)

1月12日(金) 11:00~

(出席者)

デビッド・W・ライアン(David W. Lyon) 所長

J・フレッド・シルバ(J. Fred Silva) 顧問(政府関係)

ポール・ルイス(Paul Lewis) 研究員(政策科学)

[組織の概要]

カリフォルニア公共政策研究所は、1994年にヒューレット・パッカード社のヒューレット氏の寄附により設立された。

同研究所の特徴・目的は次のとおりである。

- ① 政治的に中立であり、財政的に独立なシンクタンクである。
- ② カリフォルニア州における政治、経済、社会問題を専門に研究している。世論調査手法も多用している。
- ③ 研究内容を住民、マスメディア、政治家等に伝達することにより、公共政策の向上を目指している。

代表は、デビッド・W・ライアン氏である。同氏は、地方公共政策が専門で、日米協会の理事等も務め従来より親日家である。

[概要説明]

(ライアン所長)

この研究所では、州の財政の研究及びアドバイスをを行っている。まず、カリフォルニア州の州及び財政状況を20分ほど説明し、その後、質問を受けたい。なお、この研究所の創設者の一人がヒューレット・パッカード社創立者でもあるヒューレット氏であり、今日87歳で亡くなったという情報が入っている。

我々の研究所は、データの収集及びその分析をどこからも干渉されることなく独立して行っているという特色も持っており、州憲法の下にあって財政・背景等を研究している。その意味で、皆さんの調査目的にも合致していると思う。

フレッド・シルバ氏は、この研究所に来る前は、州議会で財政の調査研究・分析を

行っていたので、国・州・地方自治体各々の歳入歳出に関するお金の動きを説明してもらおう。

#### (シルバ顧問)

まず、カリフォルニア憲法が、連邦政府及び地方自治体との関係をどのように定めているかである。配付資料を見ていただきたい。州の歳入の構成であるが、連邦政府からの交付金と州の税収等から成り立っており、州独自の財源比率の方が高い。この10年間では、州からの財源がほぼ70%で推移している。連邦から来るのは30%程度で、おおむね一定している。

次に、歳出においては、どの機関がどのようにお金を使っているかであるが、州政府が25%程度、Capital Outlay（公共事業等資本投資）が数%、その他は市・郡以下地方自治体レベルである。これは州憲法が地方自治体に歳出権限を与えているからである。

Capital Outlay は、公共事業やインフラ整備の支出であり、州政府が使う金額に含まれている。極めて小さな割合だが、2000-2001年は経済が良かったので、少し増えている。

税は大きく集める方がやりやすい。サービスは住民に身近なところの方がニーズをよく知っているのでやりやすい。そこで州が主に税を徴収して予算配分し、郡以下の地方自治体がこれを使って行政サービスを実施するのが適切である。

さらに、州と地方自治体との関係を項目別に見てみたい。これは連邦と州との関係にも当てはまる。つまり、特定の制度やプログラムにどちらがより大きな責任を負っているかである。州の予算規模は1,480億ドルである。

歳入面で各項目を見ると、輸送・交通では、連邦も州もそれぞれ課税しており、ほぼ同じ割合となっている。刑務所については、ほとんど州である。これは連邦政府の責任は少ないことを意味する。厚生・福祉については、1960年代前半から、連邦政府が力を入れてきている。連邦政府から州へ補助金が出ており、ほぼ同じ割合である。したがってこれは責任をほぼ同等に分け合っていると言える。このようにほぼ同等に分け合っている場合は、どちらが管理のコントロールをするかで、両者の間に緊張関係が生まれている。州の方がやや強い。大学など高等教育では州の方がやや大きい。また、小学校から高校までの教育では、ほとんど州で連邦政府の役割は小さい。ただし州の努力が足りない場合には連邦政府がこれを補う。例えば、身体障害者の教育は、連邦政府は同等の教育を受ける権利があるとしており、補助を出している。なお、何の場合に足りないと言えるかは常に問題になっている（小泉議員から幼稚園はどうなっているかとの質問があり、1年だけ義務教育になっているとの回答あり）。

次に、歳出面でどの行政機関が主体になっているかを見たい。よく言われるのが、

連邦政府は州政府にお金を流し、州政府は地方自治体にお金を流すということである。その実際を見てみると、輸送・交通では、高速道路など州がかなり大きな部分を支出している。刑務所はほとんど全部が州である。厚生・福祉については、地方自治体、特にカウンティが主となる。大学など高等教育では州の方が大きい、コミュニティ・カレッジと呼ばれる2年制の大学は地方自治体が支出している。小学校から高校までの教育は、州と連邦政府との間で、一番問題化している。ほとんどは地方自治体が支出しているが、財源は連邦と州で、今年450億ドル、地方自治体からは110億ドルとなっている。

これらがカリフォルニア州の財政状況である。

#### [質疑応答]

(江田団長)

このような連邦から州、州から地方自治体への交付金システムは、当初から現在のようにデザインされていたのか、結果としてそうなったのか、また問題はないと思われるのかお伺いしたい。

(シルバ顧問)

全体としてはデザインされたものではないが、部分的にはされたものもある。特に連邦政府の関心のある分野はそうで、その項目の性質による。連邦憲法は国家が重要だと考える政策を行い、州憲法は州が重要だと考える政策を行う。

(ライアン所長)

地方自治体は独自の財源で行うものと、地方自治体が行うが地方自治体に財源がなく連邦や州が補助金を出すものがある。このようなもの間には緊張感がある。

(岩本議員)

初等教育のように、何に支出すべきかは地方が一番良く知っているはずだが、財源を州に頼まなければならないものについて、日本では中央に陳情に行くが、アメリカではどうか。

(シルバ顧問)

これが一番緊張度のある問題だ。多くの州では、生徒一人当たり幾らというように設定されている。問題は、州が1クラス当たりこの程度の人数にしなさいと主張する場合だ。州は、どのようにお金を使うかかなり細かく指示する。例えば、クラスの人数を減らすため、教科書を買うためというように。

(江田団長)

資料には、地方自治体の歳入の割合がないが、連邦、州と比べてどうか。

(シルバ顧問)

当研究所は州財政について研究しているので、州の立場から見ている。

(小泉議員)

歳入は下から積み上げていくのか、上が決めるのか。

(シルバ顧問)

州政府がどこにどの程度必要か判断して決める。したがって、教育にしても、地方の要請があつて決めるのではなく、トップダウン式だ。

(江田団長)

この研究所はヒューレット氏が設立したそうだが、州の援助などはあるのか。

(ライアン所長)

ヒューレット氏が寄附した基金を運用し、その利子(約5%)で運営している。ここには70人の常勤職員がいる。

(小泉議員)

基礎的な質問だが、カリフォルニア州にはどのくらいの地方自治体があるのか。

(ライアン所長)

カリフォルニア州には、人口2千人から1,100万人までの58の郡、人口数百人から600万人(ロサンゼルス)までの485の市がある。幾つかの地域が集まって市を構成し、消防や警察などの行政を行うことができるほか、郡レベルでも小さな地域が幾つか集まって特別地域として消防や警察などの行政を行うことができる。カリフォルニア州には全部で5千の自治体(ユニット)があり、その内の千は教育を行うことのできる自治体である。

(清水議員)

資料2~3ページの読み方だが、自治体はどの財源を使うのか。

(シルバ顧問)

州の予算をどの機関が使うかということだ。州政府が使う部分と自治体を使う部分との比率を示している。また、州の予算は、連邦からの補助金と州独自の財源から成り立っている。

(清水議員)

輸送・交通にはそのインフラも含まれているのか。

(シルバ顧問)

そうだ。刑務所については、その建設費が含まれているし、学校についても同様だ。なお、Capital Outlayは公共事業に使われるが、連邦政府からの補助金が含まれている。

輸送・交通費では、65億ドルが使われ、その約半分が連邦政府からの補助金であることを示している。刑務所関係は約50億ドルでほとんどが連邦政府からの補助金だ。



厚生・福祉関係は、約480億ドルでほぼ半々である。大学等高等教育は約125億ドルで州の方が多く、初等・中等教育は約400億ドルでほとんど州だ。

**(ライアン所長)**

アメリカは広い国土に人々が分散して住んでいる。カリフォルニア州は、人口約3千5百万人だ。主に、州財政について説明したが、あるものは憲法で定められているし、州法によるものもある。基礎的かつ堅いものは憲法で定め、柔軟さが要求されるものは政策による。

**(ルイス研究員)**

連邦、州、自治体の関係について、簡単に説明する。詳しくは資料を見てほしいが、財政の説明でもあったように、アメリカでは、地方中心の長い伝統がある。それは中央政府からの関与を嫌がる慣行があるということだ。1930年代の大不況から連邦政府の力が強くなり始め、今では、多くのアメリカ人は、連邦政府の力が強くなり過ぎていると感じている。しかしその関与は、連邦から州にお金を与え、その用途等に基準や要求があるというやり方だ。

(16)

ジェリー・ブラウン (Jerry Brown)  
カリフォルニア州オークランド市長

1月12日 (金) 15:30～

[略歴]

本名 Edmund G. Brown Jr.

1938年 4月7日 サンフランシスコ市に生まれる。父は元カリフォルニア州知事

1961年 カリフォルニア州立大学バークレー校で学士号取得 (ラテン語・ギリシャ語専攻)。

1964年 イェール大学ロー・スクール卒業。法学博士号取得。

1969年 Los Angeles Community College 理事

1970年 カリフォルニア州の州務長官に当選。

1974年 カリフォルニア州知事

1978年 同再選。カリフォルニア史上初の大差で勝利。

知事時代には、国内の新規雇用の25%がカリフォルニアで創出された。エネルギー政策では、原子力発電を停止し、カリフォルニアを省エネ・代替エネルギー分野におけるトップにした。女性やアフリカ系アメリカ人・ヒスパニックなどのマイノリティの公的分野における雇用、農業労働問題等にも業績をあげた。

1982年 連邦上院に転出を狙うが、共和党のピート・ウィルソンに敗北。

選挙敗北後は日本で半年間生活し、インドで短期間マザー・テレサとともに働いた。その後ロサンジェルスで法律を学ぶ。

1989年 州民主党委員長に就任。

1991年 同辞任。政治における資金の威力の増加に辟易したと表明。

1992年 民主党の大統領予備選挙に出馬し、クリントンに破れる。

100ドル以下の献金のみ受領という方針のため資金的に制約があったものの、6州でクリントンを破り、党の全国大会まで歩を進めた。

1994年 人気ラジオ番組「We The People」を開始、市長選まで継続。

1998年 オークランド市長に当選。

[質疑応答]

(ブラウン カリフォルニア州オークランド市長)

私はもちろんアメリカの憲法をよく勉強していると思っているが、個人的な意見として話したい。

**(江田団長)**

憲法の観点から非常に興味を惹かれる2点についておうかがいしたい。一つはあなたの方の議会、市議会についてお伺いしたい。もう一つ、市長が米国市民でない人を雇用することについては憲法上の問題はないのか。

**(ブラウン カリフォルニア州オークランド市長)**

あなた方は連邦憲法を勉強したいのか、州の憲法を勉強したいのか。

**(江田団長)**

両方である。

**(ブラウン カリフォルニア州オークランド市長)**

州の憲章もあり、これらの間の関係というものもある。三段階だ。連邦のシステムについて知りたいのか。

**(江田団長)**

この国の形を学びたい。

**(ブラウン カリフォルニア州オークランド市長)**

日本でも、連邦政府、地方政府や地域団体などについて、何らかの改善の必要があると確信しているのか。

**(江田団長)**

まさに今この特別の瞬間には、憲法関連の法を調査することになっている。我々派遣団の使命は包括的な憲法状況の調査であり、他のものであったら組織されなかっただろう。それにこれは日本の憲法ではないので全体を見る必要がある。

**(ブラウン カリフォルニア州オークランド市長)**

現在の日本の憲法では何が問題なのか。日本の憲法を改正されるつもりならアメリカの憲法を見ない方がいいかもしれない。ジレンマが生じることになる。日本の方たちが、憲法を修正してもっと日本的なものにしないでほしいと思っているのなら、アメリカに来てアメリカの憲法を調査するのはあまりよくないのではないか。

まず問題点がわからなければ、どういうふうに変更・改正するかという答えは出てこないだろう。私がイェール大学のロースクールで習ったのは、まずは問題があるかどうかを自問し、問題がある場合にどういう解決方法があるかを知るという手順だった。

市議会は以前は9名、今日は8名である。市長は市議会の一員ではなく、市の行政の最高責任者で、最先端に立っている。市議会の方が政策を打ち出し予算を担当するので、ある意味で連邦政府のモデルをとっていると言える。

それからロペス国際交流担当職員がアメリカ市民ではないということに関する質問だが、私が考えるには、カリフォルニア州では、人の往来が非常に活発で、ごく最近、2年前、5年前、10年前に来た人も数多くいる。私たちは国籍には関係なく、非常に開放された形で雇用している。キッシンジャーのように、ドイツから来た人もいるという状況である。

憲法と憲法構造が果たす役割に関して一点述べたい。一つは連邦政府のシステムが非常に多くの非効率的な面を生み出すし、重複する面も出てくるということである。決定の場面でもいろいろなルール・規制がある。こういったことは地方、州、連邦、国内、地域のレベルでもある。さらに特別の独立機関や郡（カウンティ）がある。例えば、空気、水、バス、高速交通など、行政には複数の層がある。カリフォルニアの行政では、5千以上の特別区がある。学校区もある。これらはそれぞれ非常に異なっており、独立しており、それぞれに独自の権限があり、選挙された代表者が存在している。したがって、一括りにはできない。

このような状況が出てきたのはアメリカ人が権力に対して非常に疑いをもっているため、権力を可能な限り多くのところに分散させる風潮がある。それゆえに決定をなすことが非常に難しくなっている。どの市長も市議会も教育委員会も、どの機関でも自分たちがコントロールできないような様々な規制・法規を守らなければならず、その規制・法規が実際には裁判、司法面でいろいろな訴訟をもってきて決定され、実行されるという場合がある。ゆえに非常に効率は悪くなるが、一応それが我々のいうデモクラシーの本質ではないか。

日本が憲法を変える時にはアメリカのこのような非常に非合理的なやり方をよく調べないといけないと思うし、日本でも恐らくこのような様々な非効率な面について、既に取り組みされているのだと思う。

#### **（大協議員）**

私たち全部が憲法を変えたいと思っているわけではない。それぞれ立場が対立しているが、是非3点お伺いしたい。まず連邦の憲法について、アメリカ人はどのような感覚・気持ちを持っているのか。法律の学者によると、権利の根源は憲法だとも裁判所だとも言われるが、連邦の憲法、そしてカリフォルニア憲法に対してどういう気持ちや意見をお持ちなのか。また、日本にも来られたことがあるということだが、日本の戦争放棄を規定した憲法に対して、私は変えるべきではないと思うが、それに関してお考えがあれば教えてほしい。

#### **（ブラウン カリフォルニア州オークランド市長）**

アメリカ人は多分アメリカ憲法について余り詳しく考えないと思う。でも世界で最もいい憲法だとは多分信じているだろうし、余り詳しく具体的に設定しないで、定義

する自由を保障するのがアメリカの憲法だと信じていると私は思う。

2番目の質問について、カリフォルニアの憲法は、恐らく誰もそんなものは考えていないと思う。どこかの判事が時々考えるかもしれないが。

3番目は、日本が平和にコミットしていくときに、そういう憲法を持っていることは非常にいいことだと思っている。にもかかわらず、日本の軍事予算というものが世界で2番目に大きいものだというので、そういう点から私が憲法に関して考えていることがおわかりかと思う。憲法が重視されずに、回避されるということが起きていると思う。

日本の戦争を放棄している憲法は、これからは非常に戦略的な有利性をもつのではないかと思う。これによって日本はより創造的な様々な政策を練らなくてはならないということになり、平和、太平洋間の平和、そして世界の平和を保障するためにより大きな役割を背負うために、それぞれの国とよい関係を保たなくてはならないということになると思う。現在の兵器、特に核兵器などを世界中が大量に抱えているという事態があるので、一つの国くらいは非常に考え抜いた役割を持つことが必要だと思う。これからもアメリカも精力的に防衛力を増やすだろうし、そうすると中国も核兵器をさらに増やすだろう。日本がそのような事態をできるだけ長く避けるように呼びかけ、働きかけるのが重要である。核戦争のリスクというものはまだある。日本が現在の憲法を変えらるとなるとさらに問題が複雑になるので、現在の戦争、核兵器を放棄しているような憲法、そして軍事化に反対する憲法を強く主張することが必要だと思う。そしてこれからもアメリカ側に対しても余り礼儀正しくではなく積極的に、核兵器を取り除くように交渉し、働きかけるとよいと思う。

**(岩城議員)**

先ほど連邦システムについて、複雑で非効率的であるという話があった。それはそれとして、州・州知事と地方政府の関係についてはどのように考えられているのか。変えていこうという意思はあるのか。

**(ブラウン カリフォルニア州オークランド市長)**

地方政府の方にもっと権限を与えるべきだ。非常に地域的な問題・課題が周囲に大きな影響を与える場合がある。例えば原発の建設に周囲の地域が反対することがあり、州が広い範囲のルールを設定しなくてはいけない場合もある。しかし最近のカリフォルニアではすべて州の方が均一化してしまう傾向があるので、一般的な価値については議論があるものの、より多くの権限を地方に与えるべきだ。地方経済をより健全化することは可能だと思う。例えば学校に関しても州がかなりいろいろな意見を出しているが、可能な限りより多くの権限を地方に与えるべきだ。もちろん他の面の規制との対立はあるが。



ドイツ・スペイン・英国

(平成13年9月5日～13日)





## I 派遣議員団の構成

### 参議院海外派遣特定事項調査第一班

団 長	参議院議員	野 沢	太 三 (自由民主党・保守党)
	同	松 村	龍 二 (自由民主党・保守党)
	同	高 野	博 師 (公明党)
	同	小 泉	親 司 (日本共産党)
	同	福 島	瑞 穂 (社会民主党・護憲連合)
	同	松 岡	満壽男 (無所属の会)

(注) 所属会派名は派遣時のもの

### 同 行

参議院憲法調査会事務局総務課長	中 村	剛
参議院憲法調査会事務局次席調査員	田 村	公 伸
参議院憲法調査会事務局総務課課長補佐	倉 田	保 雄

## II 派遣目的

ドイツ連邦共和国、スペイン及び英国における憲法事情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

	9月5日(水)	9月6日(木)	9月7日(金)
午前	10:05 (日本時間) 成田発	10:00 クローゼ連邦議会外交委員長	9:40 連邦参議院法務委員会 10:50 連邦参議院議事堂視察
午後	(フランクフルト経由) ※以下、現地時間 17:25 ベルリン着	12:00 ショルツ連邦議会法務委員長 14:00 連邦議会議事堂視察 15:30 ドイツ環境保護リング	14:30 クレプファー フンボルト大学教授

	9月8日(土)	9月9日(日)	9月10日(月)
午前	ポツダム会談会議場視察		10:00 ペセス カルロス三世大学学長
午後	14:00 ベルリン発 (フランクフルト経由) 19:25 マドリード着		13:00 上院憲法委員会 16:10 ムヒカ護民官 18:30 マドリード発 19:50 ロンドン着

	9月11日(火)	9月12日(水)	9月13日(木)
午前	10:00 チャーター88	(アメリカ同時多発テロの影響及び治安チェックのためホテル待機)	
午後	12:15 大使館ブリーフィング	14:10 ノートン上院憲法問題特別委員長 16:15 ハーゼル ロンドン大学教授(憲法ユニット代表) 19:45 ロンドン(ヒースロー)発	15:15 (日本時間) 成田着

## IV 調査概要

### 1 要 旨

本議員団は、平成一三年九月五日から一三日まで、ドイツ連邦共和国、スペイン及び英国の三か国を訪問し、各国の議会や政府関係機関を始め、著名な憲法学者、NGO等を訪問し、それぞれの国の憲法事情について調査を行った。

#### 主な調査項目

##### ドイツ連邦共和国

- ・ 議会制度 — 特に立法過程及び二院制
- ・ 連邦制度及び地方自治制度 — 特に連邦政府と州との関係
- ・ 人間の尊厳の不可侵と基本的人権 — 特に環境権等の新しい人権
- ・ 安全保障 — 特にNATO域外派兵問題、基本法改正の動向
- ・ EUとの関係 — 特に今後の統一促進の動向と憲法に及ぼす影響

##### スペイン

- ・ 一九七八年憲法起草時の状況と問題点
- ・ 議会制度 — 特に二院制と地方を代表する上院の在り方
- ・ 地方自治制度
- ・ 基本的人権 — 特に国民の人権を守る護民官制度
- ・ EUとの関係 — 特に今後の統一促進の動向と憲法に及ぼす影響

##### 英国

- ・ 成文憲法典がない理由と制定への動向
- ・ 議会制度 — 特に二院制と上院改革
- ・ 地方分権及び地方自治制度
- ・ 基本的人権及び人権法
- ・ EUとの関係 — 特に今後の統一促進の動向と憲法に及ぼす影響

#### 調査内容

ドイツ連邦共和国では、六日に連邦議会を訪れ、まずハンブルク市長、連邦議会副議長も務めた社会民主党の有力議員であるハンス＝ウルリッヒ・クローゼ連邦議会外交委員長と会談した。要点は次のとおりである。基本法の重要な改正の流れとして、一九五〇年代半ばのドイツの主権回復、NATOへの加盟及びそれに伴う再軍備規定、六〇年代の非常事態法制導入、九〇年の東西ドイツの統一が挙げられる。ここで強調したいのは、ドイツは、第二次大戦後、ヨーロッパ社会の一員として戦前とは違う道

を歩もうとしたことである。基本法改正は、手続として、国民投票は不要であるが、連邦議会及び連邦参議院それぞれの院で三分の二以上の多数が必要であり、党を超えたコンセンサスがなければできない。連邦制については、ドイツでは、国よりも州が第一であり、州が国家を作っているとも言えることから、州は、基本法上も、政治的にも、強い立場にある。連邦議会は人口比例で選出されるのに対し、連邦参議院は州単位で構成されており、したがって、両者の政党勢力比が異なることがある。法案によっては連邦参議院の同意が不可欠だけにその重要性は高く、ドイツにおいては二院制が積極的な機能を果たしていると言える。また、EU、NATOへの参加なしにドイツの存在理由はないと言える。バルカン紛争において、ドイツが域外派兵を決定したのは、それがヨーロッパの利害・安全と深い関係を持ち、また人道上の理由に加え、ドイツの歴史的経緯から生まれた、キリスト教の十戒に続く第十一戒として、「どこかでだれかが苦しんでいるのを黙って見ていてはならない」との判断からである。ただし、ドイツの派兵は、NATOとしての参加であり、ドイツ一国だけで派兵することはあり得ず、そのような意味での歯止めがある。

続いて、連邦議会で基本法を所管する委員会である法務委員会委員を長く務めるとともに、ミュンヘン大学法学部教授も務めたキリスト教民主同盟の有力議員であるルーペルト・ショルツ法務委員長と会談した。また、社会民主党の有力議員であるアルフレート・ハルテンバッハ委員も同席した。要点は次のとおりである。ドイツの基本法がなぜ四八回も改正されたかについてであるが、基本法は、制定当初は、統一も近い将来可能であり、その時に正式な憲法を制定すると考えていたので、必要不可欠な規定のみを置いた簡単なものにすぎなかった。しかし、統一が遠のくにつれ、改正によって基本法を補足していかなければならなくなった。ただ、改正には技術的な事項が多く、基本的な内容、すなわち、人間の尊厳の不可侵及び基本的人権の保障という本質は、制定時と変わっていない。「憲法」か「基本法」かというのは、あくまで名称だけの問題である。東西ドイツが統一された時、名称についてもいろいろな意見があったが、「基本法」という言葉は、いわば一つのブランドとなっており、また国民も「基本」権という言葉と同じ「基本」に愛着を持っていたことから、委員会では全員一致で「基本法」の名称にとどめることを決定した。

基本法で社会権の規定が少ないことは確かだが、基本的人権における「自由」と「平等」をはっきり規律している上、ドイツが民主国家・社会福祉国家であることを宣言している。ドイツでも、少子・高齢化の問題があり、いかにこれに適応し配慮するかを議論しているところだが、基本法の改正ではなく、法律の改正・整備で行うつもりである。外国人の地方参政権については、EU加盟国国籍保持者で、その国もドイツ人に地方参政権を認めている場合に限って認めている。ただし、連邦憲法裁判所の判

決から、州レベル以上は認められないとしている。また、徴兵制については、少子化及び軍備のハイテク化の方向から、廃止すべきとの意見、また、維持しつつ、徴兵制と職業軍人の中間形態にするとの意見などもある。連邦憲法裁判所についてその中立性が守られているかであるが、裁判官は、連邦議会、連邦参議院各々が三分の二以上の多数をもって選出することになっており、一つの党で三分の二以上の多数を支配する党はないことから、各党は妥協せざるを得ず、互いの主張が相殺される結果、政治的中立性が確保されていると考える。

さらに、ドイツの代表的環境NGOの一つであるドイツ環境保護リングのケーネ、カベル両スタッフと会談した。要点は次のとおりである。ドイツ環境保護リングは、今から五年前に創設され、自然及び環境の保護を活動目的として、発展してきたNGOである。特に、各種環境保護団体(NGO)を束ね、いわばその上部団体として、傘下にあるNGOの活動の調整、広報等の役割を果たしている。現在、加盟団体(NGO)は百を超え、これらを合わせた会員数は約五百万人に達している。EU諸国では、環境保護は加盟国すべての問題となっており、さらに、開発途上国と連帯していくことが必要である。気候変動枠組条約に基づいた温暖化ガス制限の取りまとめを是非実現すべきである。基本法に環境権が定められたことによって、環境保護運動が特に影響を受けたということはない。特定の政党との連携は考えておらず、メンバーそれぞれが個人レベルで環境保護運動にかかわっている。事故の可能性や放射性廃棄物の処理の困難さから原発のリスクは非常に大きいというのが我々の立場であり、原発廃止法を評価している。原発に代わるエネルギー対策として、自然エネルギーの利用、エネルギー供給源の地方・地域への分散、コ・ジェネレーションの推進、エネルギー消費量の抑制等、様々な方法を用いて対応したい。

翌七日は、連邦参議院で憲法問題を所管している法務委員会を訪れた。同委員長は公務で不在のため、担当課長ヨーゼフ・ホフマン氏と会談した。要点は次のとおりである。連邦参議院の特徴は、各州の代表で構成されることにあり、二院制を導入している国でも、一つの院が州政府の首相等閣僚で構成されるのは珍しい。連邦参議院議員となる各州の代表者数は、それぞれの州の人口に基づいて配分され、連邦参議院では、その州の代表者の一人が、その州を代表して州の持分の票を投票する。州政府の閣僚は、自動的にすべて連邦参議院議員となることができる。現在、州の閣僚は、全体で約一六〇名ほどで、それらの者が連邦参議院議員ということになる。州の持分票は、各州三票の基礎票のほか、人口に比例して配分している。これは、各州に二人しか上院議員のいないアメリカ型と完全な人口比例型の折衷ともいえるべきもので、一つか二つの大きな州が連邦参議院の意思を決定してしまうことがないような工夫と言える。連邦参議院は、基本法が定める一定の法案について、同意権を有している。基本

法では、基本法改正、重要な税法案、州がその法律執行に当たって、州事務に影響を及ぼす法案を連邦参議院の同意を必要とするものとして挙げているが、実務的にはなかなか判断が難しい面があり、例えば、原発廃止法案は、政府は、同意を要しない法案と判断したため、連邦憲法裁判所に提訴される可能性が残ることになった。しかし、連邦憲法裁判所にまで提訴される法案は例外中の例外で、これまで一件しかない。なお、外交・安全保障上の問題については、州は外交には直接かかわらないから、連邦参議院は控えめな態度をとっている。連邦参議院の改革に関して、二年前は、与党のコール政権は、連邦参議院で過半数を有していなかったため、「改革の渋滞」と呼ばれた現象が生じ、改革を試みようとしたことがあったが、現在は、こうした動きはない。

同日午後、フンボルト大学を訪れ、日本の憲法事情にも詳しいドイツの有力な憲法・行政法学者であるミヒャエル・クレプファー教授と会談した。要点は次のとおりである。ドイツ基本法の改正が四八回もあったことについて、数字だけ見れば確かに多いしそれだけの必要性があったのか疑問に思う一人であるが、一般論としては、憲法においても、「何か変わるものだけが生命を有している」と言えるのではないか。死んだものは変わらない。また、歴史を一つの道と考えると、道を整備しながら運転していかなければならないだろうし、憲法が政治に影響力を与えようと思うなら、それなりに改造されていかなければならない。一九四九年制定時の基本法は、まだ完成されたものでないと理解されていたので、「基本法」という言葉を使い、実際、多くの空白があったので、その必要性に基づいて空白を埋めていった。特に、軍備や主権の回復については、基本法制定当時の状況も考えなければならない。基本法が制定された当時は軍備がなく、五五年になって再軍備されたが、これは防衛戦争のみを認め、防衛するだけの軍隊を有すると理解しなければならない。また、それ以外にも、四九年制定時の基本法の条文と現在の基本法の条文を比較すると、大きく変わっている。例えば、環境保護、国防軍の位置付け、財政、非常事態法制など、また、EUの諸原則を定めた第二三条は制定時には考えられなかったものであり、その意味で、基本法は、建物に例えるなら、内部は完全に「改築された」と言える。首相公選制については、ドイツにおいては、ワイマール時代の歴史的反省から、「強い指導力を持つ首相」という考えはない。しかし、ドイツの首相の指導力がなぜ強いかは、建設的不信任決議という規定があるため、これは後任の首相が選出される場合のみ不信任を表明できるという制度であり、「力の空白」が起きないようにするための工夫であるが、結果的に、首相の地位を強くしている。二院制については、ドイツの連邦参議院は、連邦制度に基づく機関のため、日本の参議院と比較するのは無理がある。ドイツは、一六の州から構成され、各州は完全な主権を有しているわけではないが、国際法的な主権

を有している。日本は欧州から多くを学び取ったが、連邦制は昔から取り入れたことがないので、まず、日本は、フランス、イタリア、スペイン等を参考にしながら地方分権化を進め、これにより、参議院に地方を代表させるという可能性があるろう。英国の上院も同じような問題を抱えている。ドイツ基本法の条文を読むと、ワイマール体制やナチスの反省から発した条文が多いし、実際、ナチスが権力を掌握した一九三三年の状況を避けなければならないというコンセンサスがある。民主主義は多数決原理に基づくが、「自由の敵には自由はない」という考えから、「非合法政党」を禁止しており、この手続はドイツ基本法の歴史を示すものでもある。憲法と現実との乖離の議論については、第一は基本法の条文の改正、第二は解釈によって基本法を実質的に改正するとの二つの考え方があり、後者の例として、IT技術・データ処理から生じる人権侵害のおそれに対し、連邦憲法裁判所は、国勢調査に関する事件の判決で「自己情報決定権」という概念を認め、解釈による重要な改正の一つとなったことを挙げる事ができる。連邦憲法裁判所については、非常に大きな役割を果たし、その名声は、国民の間にも非常に高いものがある。違憲判決は割合としては約一%程度だが、審査件数が多いためその数も多い。

八日にスペインに移動し、日曜を挟んで、十日、カルロス三世大学を訪れた。グレゴリオ・ペセス同大学学長は、下院議長で、一九七八年に制定された現スペイン憲法の起草者の一人である。要点は次のとおりである。現在の憲法は、ほとんどすべての政党の合意を得て成立した。それ以前の憲法は、国の半分の支持しか得ておらず、そのためもあって、市民戦争や専制政治という悲惨な体験をしてきたので、現在の憲法起草に当たっては、すべての政治勢力が集まって、今までの憲法のような失敗の経験をしないうために次の点に苦心した。第一は、国のかたちをどうするかという問題で、君主制を採るか共和制を採るか、第二は、宗教の問題で、カトリックの国として成立してきた歴史から、国としての宗教的立場はどうあるべきか、第三は、地方の問題で、スペインには、一つの国とも言える地方が存在するが、それをどのように共存させるかを特に議論してきた。そして、現憲法は、国民投票で支持を受け、しかもすべての県で支持を受けて成立したのである。スペイン憲法の特徴の一つである「議会君主制」というのは、立法、行政、司法いずれも君主が実権を持っていない、国の機関であるが権力ではない、すなわち、英国の王室と同じで、権限は持っているが行使はしないということである。国王は国の元首で、継続と統一のシンボルであるが、「力」ではない。例えば、国王は憲法裁判所の裁判官を任命するが、公式の場で表明するだけで、実際は一二人の裁判官について、四人を下院が、四人を上院が、二人を政府が、二人を司法総評議会が決められている。また、国王は軍の長でもあるが、これもシンボリックな力にすぎない。ただ、一九八一年二月の軍事クーデター未遂事件で、通常の政府権限

が麻痺しているときに、国王がテレビで軍、政府、国民に訴え解決したことがあり、このような政府機能停止状態の場合の国王の存在は大きく、また国民の信頼も一層高まった。二院制について、上院は、地域代表ということになっているが、その機能は十分に果たされているとは思っていない。上院議員のほとんどを、各県から直接選出するという今の選出方法が適切ではないからで、各地方の議会で選出された議員で構成されるべきと考える。また、上院には、州政府の閣僚により構成するドイツ型と、州議会を通じて構成する議会型の二つの型があるが、いずれにしても同じ権限を持った、いわば並行した二院は求められていないことから、下院と上院の関係は、下院が優越し、立法面で強い力を持っているべきである。地方自治制度は、自治州の下に県が、県の下に市町村があるという構造になっており、この制度は更に強化されるべきである。自治州、県、市町村は、それぞれ異なる価値を持っており、県については、県民意識も固まっているので、県をなくし地方自治体の構造を簡素化することは、極めて困難である。

同日午後、上院憲法委員会を訪れ、ペドロ・アグラムン委員長のほか各会派を代表する五名の憲法委員と会談した。要点は次のとおりである。スペインでは、今まで、自由と専制政治の間で争いが続き、特に悲惨な市民戦争では、スペインが二つに分かれてしまった、これを「二つのスペイン」と呼んでいるが、「唯一のスペイン」にしようというのが、現在の憲法である。そのために、「自由」と「地方」という二つの問題を解決しなければならなかった。まず、憲法では、基本的人権を強く保障している。人権には、自由権や社会権のほか、経済的なものもあるし、自治州の住民としての文化の尊重もある。これらは、いろいろな法律を通して具体化されており、また、国はそれらを保障する義務を負っているので、そのために憲法裁判所等の制度がある。地方自治制度については、七八年の憲法制定当時は、どうなるかまだよく見えなかった面もあるが、現在のスペインは、すべての県がどこかの自治州に所属し、自治州に憲法上の権限が大きく与えられている。実際、どの自治州も、最大限の権限を行使しており、連邦制の国と比べても、スペインの自治州の権限は非常に強いものがある。上院の選出方法について、どの政党も共通して考えているが、大切なのは、もっと地方の声を聞き反映できるようにすることであり、基本的には、今のシステムは適切と思う。スペインの政治形態は、「議会君主制」であり、「王は君臨すれど統治せず」である。憲法でも規定されているように、国王の行為は首相・担当大臣の副署が必要であり、責任は署名した大臣にあって、ヨーロッパのすべての立憲君主制の国と同じである。EUの統合が進んでいるが、今の段階では、現在の憲法を特に改正する必要はない。

続いて、スペインのオンブズマンの役割を担うエンリケ・ムヒカ護民官と会談した。



また、マリア・ルイサ カバ・デ・ジャノ第一副護民官及びマヌエル・アギラール第二副護民官が同席した。要点は次のとおりである。護民官の憲法に規定されている役割は、市民の基本的人権の擁護及び行政権の監視であり、公権力を対象にして行っているが、司法の独立との関係から、司法権は別である。調査の端緒としては、市民から人権を侵害されたという訴えの書面を受け取ることもあるし、我々自身が調べることもある。人権が侵害されたと思われる場合、その場所、例えば、病院、刑務所等を訪問しながら調査する。また、調査において、行政省庁が協力しない場合、護民官に従わないということで罰則を科すことができるし、さらに、憲法裁判所に提訴することもできる。憲法上、憲法裁判所に提訴できる機関は、内閣総理大臣、五〇人の下院議員又は上院議員、自治州政府及び議会、護民官となっており、その意味でも、その役割は大きい。護民官はすべての機関から独立しており、任期は五年である。選出に当たっては、両院の五分の三以上の賛成票が必要で、与党と主な野党の合意がないと任命できない。なお、二人いる副護民官の任命も五分の三以上の支持がなければならない。議会には、上院議員と下院議員で構成された委員会があり、必要に応じて出席し、また報告書を提出している。ヨーロッパ各国には、オンブズマン制度があるが、スペインの護民官ほどの権限を持っていない。スペインは、専制政治の苦い経験を持っており、その経験から、人権に対する強い保障を憲法で定めたのである。ラテン・アメリカでも民主化を進めるに当たって、スペインをモデルにして護民官を設置し、その結果として、ラテン・アメリカ諸国のそれは似たものとなっている。公権力による人権侵害の監視について、公権力の不作為の場合にも、護民官のイニシアティブで勧告できる。ただし、マスコミ等民間機関による人権侵害は対象ではない。

同日夜、英国に移動し、翌十一日、英国の代表的憲法NGOの一つである、チャーター88のクリス・ローレンス＝ピエトローニ副代表と会談した。要点は次のとおりである。チャーター88は、サッチャー政権時代の一九八八年に創設された。これは非常に強い政府が存在することに対する運動でもあった。国民への政府コントロールをチェックする機能を強化するには、憲法的改革が必要という分析に至ったが、これは最終的には成文憲法に至るものである。政府へのチェックを強めるため、地方分権、下院への比例代表制導入、上院の民主的選挙、人権法、情報公開法の目標を設定した。当時の野党である労働党の選挙公約に盛り込むことに成功し、九七年に政権交代してから、多くの憲法的改革が推進された。我々の活動も多少これに寄与したと思う。例えば、地方分権では、スコットランド議会、ウェールズ議会の創設、EU条約による人権法の制定、情報公開法の制定であり、上院も不十分ではあるが改革は行われた。しかし、我々の要求である、下院の比例代表制導入と上院の民主的改革の二点については、まだ手が着けられていない。なお、先ほども言ったように、これらをすべて取

りまとめた成文憲法はなく、以前にも増して成文憲法の必要性が高まっていると考える。成文憲法の制定には、世論調査会社が行った国民調査によれば、約七〇%が賛成している。ただ、調査が行われるまでは、その必要性を意識している人はそれほどいなかった。今までの憲法的改革のプロセスは、市民を参加させた形で行われておらず、我々は、改革のための改革ではなく、いかに市民の参加、影響を得るかを重視している。

同日午後、上院を訪れ、ロード・ノートン憲法問題特別委員長と会談した。要点は次のとおりである。憲法問題特別委員会は、昨今の憲法的变化、例えば、EU人権条約などEU諸条約や、また、上院改革、地方分権等の動きに対応するために、今年前半に設置された。非常に広い観点から憲法的改革を検討し、また、関係する法案の審議も行う。今、最初の報告書を発表したところで、まず自分たちが何をやるか明確にし、広い観点から憲法的改革を見ていき、細かい部分にはとらわれないことにしている。二番目の報告書は、今秋、議会に提出されるが、憲法的改革の手の在り方、すなわち、憲法的改革はどのような手続を踏んで行うべきかを十分顧みようとするものである。三番目の報告書が続いて出されるが、英国議会及び政府とスコットランドやウェールズ議会との関係など、各組織間関係を見ていく重要なものとなる。まず、上院の意義であるが、下院を補足する院ということにあらう。第二院のパターンには二つあり、第一は、対立型で、独立性を有し、一院を止める権限を持つもの、第二は、補足型で、一院を助け補助するもので、我々の目指すのは第二の型であり、第一院とは質的に違った審議を行い、第一院で行われた審議を繰り返すのではなく、異なったものを行うことにある。我々上院には、有効に機能している点が二点ある。第一は、予算審議がないので、下院より時間的余裕があること、第二は、芸術家、科学者など、異なった経験、専門性を持った人物が議員になっており、それゆえ、異なった目で見ることができることである。現在、下院議員は、ますます職業政治家になってきているが、上院にはいろいろな分野からの出身者が来ているので、それらの経験をいかし違った目で見ることができる。しかし、我々上院議員には民主的正当性がないので、下院の決定を覆すことはできない。ただ、下院より更に詳細な審議をすることができるし、また、上院では、党議拘束が下院に比べて少ないという優位な点がある。上院議員をいかにして、国民の目からも、議員としての正当性ある者として見てもらうかは大きな問題である。まず、選挙で選ばれていないため、国民に責任を負うことができない状態にあるが、政治全体としては、両院の役割分担が明確になることから、かえって信頼を得ることができると思う。すなわち、政府は公選の第一院から選ばれ、したがって、政策に責任を負うのは、あくまで下院であり、政府である。これにより、国民にはだれが責任をとるべきかが明確になる。次に、「貴族」という名称は、今、

問題になっている。既に世襲貴族は廃止の方向にあるし、議員の一部は公選になる方向であるので、選挙で選ばれた上院議員をどうするか、一時的に貴族にするのかの問題があるが、最終的に「貴族院」という名称は残ると思う。憲法問題特別委員会は広い視野から憲法を見ているが、安全保障という個別分野については見ていない。なお、上院には、安全保障に関する委員会はなく、議員のグループの中に、安保・情報関係を監視するグループがある。アメリカの同時多発テロについてであるが、英国では、北アイルランド問題があるため、ある程度、危機管理の歴史・経験を有しているとはいえ、あれだけの規模のテロに対処するものはない。しかしながら、一般的なポイントとしては、「バランスをとる」ことが挙げられる。すなわち、第一は、危機管理を行いこれを継続していくこと、第二は、それと同時に「普通の生活」を守っていくことである。普通の生活ができなくなるなら、敵に負けたことになる。英国議会では、第二次大戦中、ロンドン空爆の最中も議会を停止することはなかった、つまり、「普通の生活」を守り続けたのであった。議会はもちろん標的になっていたが、別の建物を使って審議し続けたことを国民も誇りにしている。

続いて、ロンドン大学を訪れ、憲法学者であり、憲法NGOの憲法ユニット代表であるロバート・ハーゼル教授と会談した。要点は次のとおりである。英国が成文憲法を持たないのは、約千年にわたって平和な歴史が続いたからである。成文憲法は、通常、次の四つの場合に制定される。革命、戦争の敗北、植民地が独立、前政権＝政治体制の崩壊であるが、英国はどれにも該当しなかった。ただ、ここで注意したいのは、我々の憲法は、ほとんど文書にはなっており、一つの成文典にまとまっていないだけということである。例えば、法律によって実質的な憲法が書かれている場合がある。イングランド・スコットランド連合法、議会法、人権法などである。「憲法ユニット」は、独立、超党派・中立、特に非政党の立場のNGOである。当時、野党であった労働党が、憲法的改革には熱心だったが、実施するには余りに準備が不十分だったので、六年前にこのような団体を作った。私が積極的に行ったのは、他の国の憲法から学ぶことで、人権法については、カナダ、ニュージーランド、香港など、コモンロー体系の下で人権憲章を導入した国から、地方分権については、オーストラリア、カナダ、スペイン、ドイツなどから学んだ。要するに、「憲法ユニット」は、憲法改革のための提案をしたりキャンペーンをしたりする団体ではなく、政党の憲法的改革のプログラムを詳細に研究するシンクタンクと言える。二院制について、我々は、第二院というのは、第一院と同じ事をやるのではなく、これを補足するものでなければならないと考えている。すなわち、第一院と異なった役割、構成を持たなければならない。もし公選制とするなら、異なった選出の仕方であるべきである。典型的な連邦国家では、第一院は国民を代表し、第二院は州を代表しているが、この在り方は、我々が上院改

革において提案している一つである。英国は連邦国家ではないが、既に地方分権が行われ、地方に権限が大幅に移譲されているので、第二院へは、各地域からの代表が送られるべきであろう。

(「特定事項調査議員団(第一班)報告書」第153回国会参議院議院運営委員会会議録第18号より)

## 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。

・ 略歴及び組織概要について

略歴及び組織概要の部分は、在ドイツ連邦共和国日本国大使館、在スペイン日本国大使館及び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作成したものである。

・ 質疑応答について

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ものではない。

・ 訪問先別調査内容 目次

ドイツ	121
(1)ハンス＝ウルリッヒ・クローゼ連邦議会外交委員長	123
(2)ルーペルト・ショルツ連邦議会法務委員長	129
(3)ドイツ環境保護リング	136
(4)連邦参議院法務委員会	141
(5)ミヒャエル・クレプファー　フンボルト大学教授	149
スペイン	159
(1)グレゴリオ・ペセス　カルロス三世大学学長	161
(2)上院憲法委員会	169
(3)エンリケ・ムヒカ護民官	175
英国	181
(1)チャーター88	183
(2)ロード・ノートン上院憲法問題特別委員長	190
(3)ロバート・ハーゼル　ロンドン大学教授（憲法ユニット代表）	196

ド イ ツ





(1)

ハンス＝ウルリッヒ・クローゼ連邦議会外交委員長  
(Hans-Ulrich Klose)

9月6日(木) 10:00～11:15

[略歴]

1. 生年月日 1937年6月14日 ブレスラウ(現ポーランド領)生まれ

2. 学歴

アビトゥーア(ギムナジウム卒業試験)合格後、フライブルク大学、ハンブルク大学にて法律学を学ぶ。第一次司法国家試験、第二次司法国家試験合格。

3. 職歴

検察官を経て、ハンブルク市に勤務

1970年 ハンブルク州議会議員

1973年 ハンブルク州内務長官

1974年～81年 ハンブルク市長(州首相に相当)

1983年～ 連邦議会議員

1994年～98年 連邦議会副議長

1998年11月～ 連邦議会外交委員会委員長

4. その他

1964年 社会民主党(SPD)入党

1968年～ 公務・運輸・交通労働組合(OTV)組合員

1972年 ハンブルク州議会SPD会派院内総務

1987年～91年 SPD経理部長

1991年～94年 連邦議会SPD会派院内総務

[質疑応答]

(クローゼ委員長)

私は、憲法の専門家ではなく、主に外交・安全保障の分野に携わってきた。

しかし、憲法問題についても答えられる事項はお答えしたい。

(野沢団長)

貴重な時間を割いていただき心から感謝する。ベルリンには、以前訪問したことがあり、その時は東西の格差が目立っていたが、今は一体となって繁栄している印象を受けた。今日は、内政問題だけでなく、外交上の課題についてもお伺いしたい。

日本とドイツは、第二次世界大戦で共に敗れ、国土も荒廃した。しかし共に、世界でも有数の経済大国として復活した。日本は「憲法」であり、ドイツは「基本法」であるが、いずれにおいてもこれらに基づいた民主主義が復興に貢献したと言える。

しかし、日本では憲法は一度も改正されていないが、ドイツでは既に48回も改正が行われたと聞いている。これらの改正がどのように行われたか、改正の際には厳しい議論が行われたと思うが、改正をなすべき必然性はどのようなものであったか、またそれに対して国民の合意がどのように行われたか、お伺いしたい。

**(クローゼ委員長)**

基本法の改正には、連邦議会及び連邦参議院各院の3分の2以上の多数が必要である。そこでまず、基本法の重要な改正の流れについてお話ししたい。

まず、最初の大きな基本法の改正は、1950年代半ばにドイツが主権を回復し、NATOなどの国際機関に加入するためのものである。国防軍の規定は、基本法制定時には入っていなかったため、これを入れるための改正を行った。これらは、ヨーロッパが一つになるプロセスにかかわるものであり、ドイツが政治的にそうしなければならなかったのは日本との大きな違いである。矛盾しているかもしれないが、主権回復に伴い、安全保障体制に協力しなければならなくなったのである。その意味では、主権を一部移譲した形になる。ここで強調したいのは、ドイツは、戦争後、それまでとは違う道を歩もうとしたことである。

次に、60年代に「非常事態法制」に関する改正を行った。これは、EECからEC、そしてEUへとヨーロッパが発展を遂げていったことと関係する。

最後の大きな改正が90年の東西ドイツの統一である。

このほか、例えば亡命権に関する改正もあった。

このように改正は、常に政治的また歴史的な流れとともにあった。

**(野沢団長)**

ドイツも日本も「平和主義」が復興と繁栄の大きな柱となっている。日本では憲法第9条の「戦争放棄」と「日米安全保障条約」が力となっている。

ドイツでは、NATOへの参加が安全保障の大きな柱となっている。この集団安全保障システムへの参加とこれに伴う基本法改正については、どのように国民的合意が得られたのであろうか。国民的合意との関係について、もう少し説明されたい。

**(クローゼ委員長)**

国民的合意とはどのようなことか。

**(野沢団長)**

例えば、徴兵制を敷くことに反対はなかったのか。もちろん少数の反対はあっただろうが、大方はこれに賛成したというのは大きなことだ。国民は国の運命のために、

それはやむを得ないと思ったのか。

**(クローゼ委員長)**

誤解があると思うが、基本法改正は連邦議会及び連邦参議院が行うと述べた。つまり、代表民主制の下で行われるのであって、国民の賛成（国民投票）によって行われるのではない。だからコンセンサスは議会内で行われるのである。改正には3分の2以上の多数が必要だが、1党で3分の2以上を占めている政党はない。党を超えてコンセンサスがあったのである。

**(野沢団長)**

日本でこのようなことをやったら次の選挙で落選する。ドイツでは、議員と国民の関係が良好だと感心している。

**(クローゼ委員長)**

次の選挙のことは、民主制の国の議員ならだれでも考える。しかし、自分の良心を変えることを強いるものではない。例えば、今回のマケドニア派遣についても、党内でコンセンサスを得るのは難しかった。

**(野沢団長)**

連邦参議院は、地方を代表するという制度とうまく結び付けている。そこでドイツでは、二院制の在り方について、現状で満足しているのか、それとも改革が必要と考えているのか。例えば、国と地方の在り方は現状でよいのか。外交や国防など、上院の機能についてはどうなのか。お伺いしたい。

**(クローゼ委員長)**

その問題なら、私は2時間でも3時間でも話すことができる。私はかつてハンブルク市長であったからだ。ハンブルク市は市でありながら州の扱いを受けているため、私も連邦参議院議員であったことがある。

重要なのは、ドイツでは、州が第一であり、その次が国であることだ。つまり、州が国家を作っているのだ。このような事実から、州は、基本法上強い立場にあるし、実際、政治的にも強い。

連邦議会と連邦参議院について、両者の政党勢力比が異なることがある。また、連邦議会は人口比例で選出されるのに対し、連邦参議院は州単位で構成されており、州ごとに票決数が違うから、州は重要である。法案によっては、連邦参議院の同意が不可欠とされるものもあり、その意味でも重要性が高い。

これらの理由から、私は連邦参議院の存在を好意的に見ている。連邦議会と連邦参議院はその力関係により、妥協が生じることもあるが、(建設的な一致をもって解決しており) 私は両者の関係に肯定的である。

また、将来ビジョンについてだが、EUの中にあっては、EU法が強くなるだろう。つ

まり、国家のレベルが弱くなり、EUという地域の力が強くなる。私が生きている間に、欧州合衆国は成立しないだろうが、その方向に行くと思う。これは私の政治的夢だが、3億5,000万から4億の人口を有する欧州という国全体がアメリカ合衆国よりも強くなることだ。

**(松村議員)**

日本における米軍のプレゼンスだが、我々派遣団の中にも賛成・反対のそれぞれの党がある。自民党は賛成だが、法的には賛成していても、ナショナリズムとしては、占領状態が続いているのではないかという思いに駆られることがある。特に沖縄に集中しているので、一般の日本人にはそれほど目立ってはいないが。

ドイツでは、駐留米軍のプレゼンスが国民の目にどのように映っているのか。今後、どのように推移していくと思われるか。

**(クローゼ委員長)**

私は、欧州内では、米軍のプレゼンスに合意があると思う。これからEUに加入する国にとっても米軍がいるということは良いことだと思っている。

そして、ドイツでは米軍のプレゼンスは悪い経験ではなく、むしろ良い経験であった。ドイツにおける自由のために良かったし、特に東西ドイツの統一にとってはそうであった。

アメリカはこれからも世界で唯一の超大国であろう。そして欧州・ドイツも世界の大舞台に立っていくから、潜在的にアメリカに対抗できる力を持つことは重要となろう。

この点、日本は少し違うのではないか。日本ではドイツよりはるかに米軍のプレゼンスが強いと思う。

**(小泉議員)**

私は当選して3年になるが、ずっと外交・防衛委員会に属していたので、伺いたいことはたくさんあるが、今日は憲法との関係について伺いたい。

それはドイツの域外派兵の問題である。旧ユーゴへの域外派兵については、連邦憲法裁判所で合憲判決が出た。今回はマケドニアに派兵するが、議会では様々な意見があったと聞いている。お伺いしたい。

**(クローゼ委員長)**

大変難しい問題だ。この判断を下すのは本当に難しかった。

考えてみてほしい。まず、コソボに派兵したが、これはドイツ軍が戦後初めて戦争に参加したのであった。コソボは戦争であったが、マケドニアは違う。

まず、ヨーロッパ・NATOがバルカン紛争に参加する理由だが、これは人道的な問題だけでなく、ヨーロッパの利害、国際利害が関係している。つまり、バルカンは

大変不安定な状態になり、ヨーロッパに波及するおそれがあった。私どもの隣国であり、飛行機なら2時間の距離である。

マケドニアで民族的紛争が起きたが、ギリシャはNATO加盟国であり、ブルガリアはその候補国である。アルバニアはトルコとの関係が強い。また、戦争が起これば避難民が出る。ドイツには既にアルバニアから30万人が来ている。

だから、ヨーロッパとしては、国連と一緒に、経済的にも安定に努めている。これらの国がいつかEU加盟国になるようにと思う。

マケドニアの国内紛争が避けられるかは不明だが、ドイツとしてはできるだけのことをする。連邦議会の支持は大変高く、80~90%は賛成であった。

これにはドイツの基本哲学が関係する。外交問題には議会のコンセンサスが不可欠だということだ。

#### (高野議員)

基本法は、第1条で「人間の尊厳の不可侵」を定めるが、それを侵す最たるものが戦争である。しかし、ドイツは徴兵制や域外派兵などでその壁を乗り越えたように見えるが、その歯止めとしてどのようなものがあるのか。

#### (クローゼ委員長)

私どもの基本法でははっきり明言しているが、同盟の一員として参加するということである。ただ、私たちドイツは、一国だけでは決して行動を起こさない。行動する場合は、常に同盟の一員としてである。これがドイツのレズンデートル（存在理由）でもある。

コソボとマケドニアの問題ははっきり区別してほしい。マケドニアは、自分の方から助けてほしいと頼んできたのであって、国際法もこのような主権国家による救助の要請を認めている。

コソボに関しては、ドイツから見て強調したいのが、ドイツの歴史との関係である。ドイツは（キリスト教の十戒に続く）第十一戒として、「どこかでだれかが苦しんでいるのを黙って見ていてはならない」と考えている。コソボについて、ミロシェビッチのためにするのか、同国の何百万人の国民のためにすべきなのか考えてほしい。

#### (福島議員)

アメリカの国家ミサイル防衛計画（NMD）をどう見るか。また、ヨーロッパはアメリカとは異なる価値観を持っているが、外交に関してはどうか。

#### (クローゼ委員長)

NMDについては、ドイツではいろいろな意見があるが、どうだろうと思う意見が多い。

個人的に言うならば、安全保障政策を考える上で、日本は北朝鮮など隣国との関係

を真剣に考えるべきだ。またヨーロッパにとって、中東、イラクなどは近い国である。アメリカは国によって違う状況を考えるべきだ。なお、ロシアの考えは、(自国に弾道ミサイルを多数有するゆえのものであって、)間違っている。

アジアは、特に緊張関係が高い。中国は潜在的な軍事拡張国であるし、インド、パキスタンにも波及するおそれがある。

今は議論のまっただ中にある。ただし、アメリカの世界警察としての役割に対する批判はあるが、何かあったときに助ける人は必要だ。そして(EUは)自分で自分を助けられるようにならなければならない。

(松岡議員)

ドイツの戦争責任、戦争贖罪について伺いたい。EUやNATOに加盟しその一員として努力していることで、許しを得ていると考えるのか。

(クローゼ委員長)

ヨーロッパでは、第二次大戦後、安全保障に関し大きな進展があった。安全保障は、潜在敵国に対して何かするというよりも、潜在敵国と共にしなければならないということが重要である。ドイツ自身が特に学んだことは、この大きなドイツの力をヨーロッパを強くするばかりでなく、安定化させることに用いることである。

そのためには基本となる理念を持ち続けることで、妥協は必要かもしれないが、50年前に比べればはるかに正しい方向に行っているのだから、今後更に50年かかってもやるべきだ。

(2)

ルーペルト・ショルツ連邦議会法務委員長  
(Rupert Scholz)

9月6日(木) 12:00~14:00

(訪問先同席者)

アルフレート ハルテンバッハ委員(社会民主党(SPD))

[略歴]

1. 生年月日 1937年5月23日 ベルリン生まれ
2. 学歴
  - 1957年 アビトゥーア(ギムナジウム卒業試験)合格
  - 1961年 第一次司法国家試験合格
  - 1966年 博士号取得
  - 1967年 第二次司法国家試験合格
  - 1971年 大学教授資格試験合格
3. 職歴
  - 1972年~ ベルリン自由大学正教授(公法担当)
  - 1978年~ ミュンヘン大学正教授(国家法、行政法、行政学、財政法担当)
  - 1981年~88年 ベルリン州法務(法務・連邦事項)長官
  - 1985年~88年 ベルリン州議会議員
  - 1988年~89年 連邦国防大臣
  - 1990年~ 連邦議会議員
  - 1998年11月~ 連邦議会法務委員会委員長
4. その他
  - 1983年~ キリスト教民主同盟(CDU) 党員
  - 1994年~98年 連邦議会キリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟(CDU/CSU) 会派副院内総務

[質疑応答]

(ショルツ委員長)

議会の会期が始まる前のまだ静かな時にお迎えできて幸いである。

**(野沢団長)**

ベルリンの街が活気づいている状況を見ることができ、幸いである。ドイツは、日本にとって親しみの深い国である。日本は初めての憲法（明治憲法）を制定した時、当時のドイツ（プロシア）憲法をモデルにした。ほかにも文学・音楽等の面で大きな影響を受けている。

**(ショルツ委員長)**

歴史・文化を共通にしている点が多くうれしく思う。この中には、法制度も含まれる。私も日大の客員教授として半年ほど日本にいたことがある。

**(野沢団長)**

まず私から質問する。

ドイツの基本法はなぜ48回も改正できたのか、またその改正の必要性について説明をお伺いしたい。

**(ショルツ委員長)**

1949年に制定された当初の基本法はまだ簡単なものであった。理由は、その当時は統一も近い将来可能と考えられ、その時正式な憲法を制定すると考えていたからである。したがって、必要不可欠な規定のみを置いていたものだった。しかし、統一が遠のくにつれ、基本法を補足していかなければならなかった。

ただ、改正の回数が多いが、重要でない事項が多く、基本的な内容は、制定時と変わっていないと言える。

**(野沢団長)**

欧州共和国のような構想はあるか。

**(ショルツ委員長)**

難しい質問である。欧州連邦共和国のような構想については、ドイツでは強い。なぜならドイツの連邦制度と同じような形で進められるからである。

ヨーロッパ統一憲法については、EUの発展の中で、憲法に基づく基本となる土台を築くべきであるという意見が既に出ている。EUは、形としては、国際法の枠内のものでしかない。しかし、その土台を築く必要性はある。その第一歩は、欧州基本憲章で、この憲章はまだ批准されていないが、これを進めていくことになる。

次の問題として、EUがどこまで管轄するかがある。管轄権（主権）を放棄したくないという国も多い。欧州議会は既にあるが、その権限は制限されている。各国の主権を一番よく知っているのが各国の議会であり、各国の人口比例等を考慮していかにしてEUを統一していくかが今後の課題である。

要するに、EU統一憲法の考えは以前からあったし、シラク大統領も賛成している。EUニース・サミットでも提案された。私の予想では、5～6年後にはこの土台とな



るEU条約がまとめられると思う。それには各国の批准が必要である。ただし、(欧州)国民投票の形はとらないだろう。

(松村議員)

EUとの関連で、ドイツの基本法もまた発展していくだろうが、「基本法」という名称は変わらずにいくのか。

(ショルツ委員長)

「憲法」か「基本法」かというのは、飽くまで名称だけの問題であり、全く同じものである。

東西ドイツが統一された時、私は憲法委員会の委員長であった。当時、基本法をどのようにするか、いろいろと研究した。

名称を「憲法」に変えるべきではないかという意見もあったが、委員会では全員一致で「基本法」の名称にとどめることを決定した。「基本法」という言葉は、国内外でいわば一つのブランドとなっていたから、あえて「憲法」という名称にはしなかった。

(ハルテンバッハ委員)

当時のことを補足すると、西ドイツでは国民も「基本」権という言葉と同じ「基本」に愛着を持ちそのまま使用したかったということがある。

(高野議員)

クローゼ外交委員長と話した時、同氏は、EUが将来、アメリカよりも強くなる可能性を述べた。その場合、問題は、EU独自の軍事力を保持するかどうかならう。軍事力をアメリカに依存している現在の体制をどうするか。

(ショルツ委員長)

EUでは、米軍のプレゼンスは評価されており、EU独自の軍事力を強化する考えはない。NATOとの密接な関係を保持しながら共同外交安全保障政策を進めていくことになるだろう。

(小泉議員)

48回の改正は、技術的なものが多く、内容的には変わっていないと言われたが、それは基本権のことを言っているのか。

(ショルツ委員長)

第1～第19条は、人間の基本権を定めているが、実質的には変わっていない。改正されたのはこの本質に関するものではない。連邦憲法裁判所の判決などは、基本権をより認めていこうという方向にある。

(小泉議員)

ワイマール憲法は社会権を重視したが、基本法では社会権の規定が少ない。

他方、欧州基本憲章においては多いが、政治的にも基本法においても与える影響はあるのか。

**(ショルツ委員長)**

基本法に社会権の規定が少ないことは確かである。しかし、基本的人権における「自由」と「平等」をはっきり規律している。また、第20条・第20 a 条は、ドイツが民主国家・社会国家であることを宣言している。

基本法は、人権は国家が規律すべきものではないとの考えに立ち、当時の東ドイツの立場とは明確に異なるものであった。

**(野沢団長)**

ドイツでは、少子化が進んでいるため、移民を積極的に受け入れる方向だそうだが、この点に関し、基本法を改正する必要はあるか。

**(ショルツ委員長)**

いかに少子化に適応し配慮するかを議論しているところだ。しかし、基本法の改正ではなく、法律の改正・整備で行うつもりだ。

**(ハルテンバッハ委員)**

少子・高齢化については、基本法の改正は必要ない。かつて70年代に、多くの外国人労働者を入れたが、基本法はもちろん、法律も改正しなかった。

今の課題は、いかに制御しながら外国人労働者を流入させるかである。

**(高野議員)**

外国人の地方選挙権についてはどう考えているか。

**(ショルツ委員長)**

EU加盟国国籍保持者については、その国もドイツ人に地方参政権を認めている場合に限って認めている（相互主義）。ただし、連邦憲法裁判所の判決から、州レベル以上は認められないとしている。

**(福島議員)**

次の三点についてお二人にお伺いしたい。

第一は、コソボとマケドニアへの域外派兵について、どのように考えておられるか。

第二は、スウェーデンなどは高度福祉社会で、かつ、ベビーブームなのに、労働時間の少ないドイツでなぜ少子化なのか。

第三は、現在、法務委員会で一番問題になっているものは何か。

**(ショルツ委員長)**

コソボとマケドニアへの域外派兵については、連邦議会の民主的な多数決に基づいていったものであり、個人的にも賛成である。NATOの連帯を担うべきだからである。

少子・高齢化については、ドイツだけでなく、日本を初め、西側諸国の多くはそうである。高齢まで生きられることは素晴らしいことだが、若年層の負担が増えることも間違いない。これを放置するならば、大きな社会問題になる。政党の立場を超えた問題であり、党利党略を捨てて対処すべきである。

**(ハルテンバッハ委員)**

出生率を確保しているのは、EU各国では、アイルランド、ポルトガルぐらいで少ない。そこで、いかに外国人の移民を受け入れるかが問題になろう。しかし、社会保障システムも守らなければならない。そのためにはいかに制御しながら受け入れていくかが問題となる。例えば、健康保険はその赤字で破たんに向かっており、これらをどのように制御しながら進めていくかだ。

**(ショルツ委員長)**

現在、法務委員会で懸案になっているのは、債務法（電子商取引や消費者保護の動向に合わせてドイツ民法典の債務法領域を改正する債務法現代化法草案が2001年5月に連邦参議院に提出されている）の大幅な改正についてである。日本にも興味深いものだと思う。

**(松村議員)**

法務委員の数、年間の開会日数を教えてほしい。

**(ショルツ委員長)**

委員は31人である。開会日数は年間では、40～50回になろう。

連邦議会の会期は年間26週間、この間、毎週水曜に行う。また閉会中も必要に応じ行うから、40～50回になる。

**(松岡議員)**

ショルツ委員長は国防大臣の経験もあるということで、国防に関する問題を伺いたい。徴兵制はどのようなタイミングで改正したのか。

**(ショルツ委員長)**

基本権との関係では、「職業の自由」の制限になる。したがって、この観点からも、基本法を改正する必要があった。ただ、(徴兵制度は)「できる」規定となっており、いつでも立法によりやめることが可能だ。

**(松岡議員)**

NATO加盟のタイミングだったのか。

**(ショルツ委員長)**

56年だったと思う。NATO加盟は55年であり、ほぼ並行していたと思う。

**(松岡議員)**

ドイツでは、徴兵制はよく機能しているのか。

**(ショルツ委員長)**

問題は幾つかある。

一つは、国際環境が大きく変わったことである。

また、軍備のハイテク化も進んでいる。その意味で、軍のプロフェッショナル化が求められている。フランス、英国も職業軍人だけにした。

現在、徴兵制の廃止もそうした方向から考えられている。また、維持しつつ、徴兵制とプロの中間形態にすることも考えられる。

私は、徴兵制に賛成している。しかし、若者も少なくなっている中で、合法的に兵役を逃れる若者が増えており、「軍役の平等」が崩れ始めている危険もある。

**(福島議員)**

徴兵制は男子だけだが、男女平等という観点から、議論はないのか。

**(ショルツ委員長)**

男女平等違反ではないと思う。第12 a 条は、男子だけの義務としているが、女性も志願して兵役に就くことができる。連邦憲法裁判所が、実弾を扱わなければ、女性も兵役に就けるとの判断を下したからである。なお、当初男子だけにしたのは、ナチス時代、女性も兵役に就かなければならなかった歴史を考慮してのことである。(その後、2000年基本法改正により、女性も志願すれば武器を扱えることになった。)

**(松岡議員)**

日本から見て、ドイツは「普通の国」になっている。しかし、優秀な国防軍があるのに、外国の駐留軍が12万人、うち米軍が7万人もいるのはなぜか。

**(ショルツ委員長)**

私は問題がないと考えている。また、駐留については、NATO条約でも規律されている。

歴史的に、ベルリン封鎖を救ったのはアメリカであり、私も西ベルリン人として感謝している。ドイツ国民も、一般に米軍を歓迎している。

**(松岡議員)**

日本の駐留米軍は4万人だが、駐留経費を負担している。そこまでの考えはあるのか。

**(ショルツ委員長)**

米軍がドイツに占領軍として入ってきた時、受け入れざるを得なかった。

駐留経費については、派兵する側が負担するのが普通だろう。

NATOでは条約でこの旨が定められており、例えば、ドイツが他の国に駐留すればドイツが負担する。つまり、互いに相殺し合う仕組みだ。

また、駐留軍はその国が危険にさらされたとき、侵害を平等に受けることになる。

そのことでNATOの連帯が確保されている。ベルリン封鎖の際、ソ連は、実際に西ベルリンを占領するつもりであった。しかし、西側は、全面戦争も辞さない強い意思を見せ、ソ連もあきらめた。

**(野沢団長)**

ベルリンの歴史が大きく関係していることがよくわかった。

ところで、ドイツでは、連邦憲法裁判所の存在が基本法を保障する上で大きな柱となっているが、処理件数が多くなり過ぎていないか、また、裁判官は議会が任命するので、政治的中立性をいかに守るか、の2点についてお伺いしたい。

**(ショルツ委員長)**

確かに負担は増えている。係争中のものだけでも1,000件以上ある。これは、利益団体等が訴えることが多いこと、また、一般市民でも訴えることができる(憲法訴願)ことが理解されてきたこと、などの理由による。

一方、裁判官については、連邦議会、連邦参議院各々が3分の2以上の多数をもって選出することになっている。しかし、一つの党で3分の2以上の多数を支配する党はなく、その意味で、各党は妥協せざるを得ず、互いの主張が相殺される結果になっている。したがって、私は政治的中立性が確保されていると考える。

**(小泉議員)**

二点お伺いしたい。

ドイツでは、なぜ裁判所が「労働」「財政」など問題別に多数分かれているのか。また、州と連邦との間で財政配分はどのようになっているか。

**(ショルツ委員長)**

一般に、民事と刑事の二つの裁判所があれば十分と考えるかもしれない。

しかし、行政、財政、労働など、複雑で専門的な様々な問題を処理するために特別裁判所ができた。ただ、これらが余りにも複雑になって国民にわかりにくくなっているため、国民のためにもまとめていく必要があると考えている。

財政については、基本法にもあるように、所得税、付加価値税など重要な税法の管轄権は、連邦側にあると連邦政府は考えている。

問題はそれらの税収入をどのように分けるかだが、赤字の州は黒字の州から金をもらおうという水平レベルのシステムと、連邦から州へ交付するという垂直レベルのシステムの二つがある。

もちろん、どこも予算を多く確保したいのは同じだ。そこでその妥協として、まず連邦議会で審議した後、州の代表である連邦参議院が審議して、妥協が図られるようにしている。

(3)

### ドイツ環境保護リング

9月6日(木) 15:30~16:50

(出席者)

ケーネ EU国際部主任スタッフ

カベル EU調整部スタッフ

#### [組織概要]

「ドイツ環境保護リング」は、今から50年前に創設され、自然及び環境の保護を活動目的として、発展してきたNGOである。特に、各種環境保護団体(NGO)を束ね、いわばその上部団体として、傘下にあるNGOの活動の調整、広報等の役割を果たすことを主任務としている。現在、加盟団体(NGO)は100を超え、これらを合わせた会員数は約500万人に達する。これらには、狭義の環境保護団体ばかりでなく、自然と親しむことを目的とした団体、例えば、ワンダーフォーゲルや乗馬などの団体も含まれる。また、反原発の運動も含まれる。

90年代初頭に、組織を見直し、二つの部門が設けられた。

第一がEU調整部門で、ドイツだけでなく、EU全体の枠の中で環境保護活動を見直そうとするものである。EUの政治の場に意見を反映させ、さらに、ドイツの環境政策をいかにEUのそれと整合性を持たせ統合するかに力を入れている。例えば、マーストリヒト条約の環境に関する規定は、ドイツ基本法にも関係するものである。

第二が開発援助部門で、「ドイツ環境開発フォーラム」ともつながりを持っている。リオデジャネイロでの国連環境会議はこの部門が担当した。また「京都会議」には、この2部門とも関係し、日本の環境保護団体との関係を築きつつあり、ベルリンと東京で「気候フォーラム」を開催した。

これらの活動は、月1回発行される情報誌で公表されている。

#### [質疑応答]

(野沢団長)

憲法の調査に当たっては、政府や議会ばかりでなく、NGOの皆様からも意見を聴くことが重要と考えているが、これにこたえてくださって感謝する。

そこで、COP3(気候変動枠組み条約第3回締約国会合)から始まった地球環境対策であるが、今まで合意が得られず、COP7でまとめることができればと考えて

いる。温暖化ガスの制限については、どのようなお立場か。

(ケーネ氏)

EUの環境政策には、いろいろなレベルのものがあつた。前回のボンでのCOP6においては、ヨーロッパでは、日本が取りまとめに汗をかいて合意をまとめたという評価がある。日本に感謝したい。特に、川口環境相のイニシアティブを評価する。これからは、開発途上国との連帯を強めていかなければならない。

(野沢団長)

開発途上国及びアメリカとの連帯がCOP6の前進に必要なだが、両者との関係はどうか。

(ケーネ氏)

開発途上国と連帯していくことには、大方が一致している。もっとも一部にはラディカルな団体もあるが。

(野沢団長)

政府・議会だけではできない運動があるのであり、力を合わせたいと思う。

(小泉議員)

1994年に、基本法に環境権に関する新しい条項が加えられた。そこで、その改正の背景とどのような運動があつたか、それによって94年以前と以後とではどのように変わったか、この二点についてお伺いしたい。

(ケーネ氏)

私たちは、憲法学者・法律学者ではないことをお断りした上で、知っている事項を述べたい。

東西ドイツが統一した時、これに基づいて、基本法が余り変わらなかったことを残念に思う。第20a条については、これが基本法に加わったからと言って、運動に特に影響を与えたわけではない。ある法律家のこれに関する文献で、裁判所の判決に基づいて定められただけであつて、それ以上に進めるものではないと書かれた批評を覚えている。もっともこれを評価する文献も出ている。

重要なのはテキスト(条文)それ自体ではなかろうか。EU条約と基本法のテキストとを比較していくと有益だと思う。

また、動物保護についても基本法に入れることはできないかという文献もあつた。

私個人の意見としては、環境保護問題を司法に訴えていくことには無理があるのではないかと思う。なぜなら、(司法によって守られるものを)すべて条文化しなければならないからだ。アメリカの環境保護団体では、弁護士が入って行って司法に訴えていく場合もあるが、ドイツでは余りない。

(松村議員)

ドイツ環境保護リングと政治との関係についてお伺いしたい。100の団体、500万人の会員を有するというが、特定の政党と政治的関係を持つことはあるか、また貴団体の経済的基盤はどのようになっているのか。

(ケーネ氏)

財政からお答えしたい。まず、制度的な援助があり、主なものは連邦環境省からの補助金である。これが全体予算の30~40%をカバーする。ほかには、意見交換や団体紹介などのサービス業務、会員・加盟団体からの会費、個々のプロジェクトへの補助金等もある。

次に政治的関係—政党の影響—についてだが、政治力を行使しようとする政治家もいないではない。また、我々の団体の執行委員の中には、SPD(社会民主党)やCDU(キリスト教民主同盟)などの黨員もいるが、すべて個人的に環境保護問題にかかわっている人たちである。

政党を利用して何かをしようというのは決して利口な戦略ではない。なぜなら、ドイツの政権は決して一定はしていないし、また特定の政党と深い関係を持つと腐敗を免れ得ないというのが市民の声である。

したがって、政党や経済団体とは距離を置いている。

(松岡議員)

反原発の立場に立っているとのことだが、ドイツの原発政策の転換は世界的にも大きな影響があると思う。NGOとして、発言の機会があったのか。

(ケーネ氏)

原発のリスクは非常に大きいというのが、我々ドイツ環境保護リングの立場である。第一に事故の可能性があるし、第二に放射性廃棄物の処理の問題がある。特に、廃棄物については、放射能が何万年も残存するという深刻な問題がある。

(野沢団長)

30年後に原発をやめるとして、これに代替し得るエネルギーはあると考えておられるのか。将来の技術的な可能性を信じておられるのか。

(ケーネ氏)

原発のリスクについて補足すると、このリスクは地球全体に影響を及ぼし、取り返しのつかないリスクであることを申し上げたい。

我々は、30年よりもっと短い期間で原発をやめるべきとの立場をとっている。その場合、どのようにすればよいのか。産業界からは、原発は、温暖化ガスを排出しないという意味で、環境にやさしいという意見もあった。

我々は、単純に考えないでこれをいろいろな面に分けて考えている。第一は、エネルギー供給の地方・地域への分散であり、コ・ジェネレーションの推進である。(エ



エネルギー供給の) 大企業には不満があろうが、これらに腐敗があるのも事実である。そのような意味で、EU内でのエネルギー市場の自由化は大切なステップだと思う。

もちろん、エネルギーの消費量を抑えることは重要だし、またエネルギー利用の効率化を高めることも重要である。例えば、全ドイツの家庭が何か家電の一つのスイッチを切れば原発の一つをやめることができる。したがって、消費者の意識をいかに改革するかは大きな問題である。また、ドイツにはエコ税(環境税)があるが、これをいかに改革するかも大きな問題である。

(野沢団長)

自然・再生エネルギーは重要と思う。風力発電では、ドイツは世界一のレベルだが、これへの働きかけはどのように行っているか。

(ケーネ氏)

風力発電には力を入れているが、同時に、鳥類の保護も考えながら行っている。また、太陽熱や水素発電も今後の有力な手段だろう。

産業界との話で感じたことだが、産業界も環境技術の開発に力を入れているのは間違いない。

さて、EU条約における環境問題の位置付けについても説明しておきたい。ここでは、環境保護は加盟国すべての問題とうたわれ、更に土台を固めていく動きも出てきている。すなわち、交通、農林水産業など、12の分野に分けて具体化が始まっており、各国がそれをまとめているところだ。ただし、交通政策などで、例えば2010年までに目標値を出すといったことについては、産業界は反対している。

(野沢団長)

難しいのは生活関連の省エネだ。温暖化ガスでも。また、輸送関連も難しい。消費者の自覚が一番大変だが、その取組はどうか。

(ケーネ氏)

加盟団体では、これに取り組んでいるところが多い。

(野沢団長)

ゴミを減らす運動をしているが、なかなか減らない。ミュンヘンでは、ゴミを何十分の一に一気に減らしたそうだが、ベルリンやその他の地域でも成果は上がっているか。

(ケーネ氏)

ゴミ・廃棄物の減量には当然努力している。うまくいっているものもあればそうでないものもある。ただ、ドイツでは、ゴミの分別が進んでいるし、ゴミ・廃棄物の処理の技術も高い。

(福島議員)

脱原発の状況とそのEUへの波及効果についてお伺いしたい。

(ケーネ氏)

原発問題については、政権が変わるとまた政策も変わる可能性がある。ただ、それぞれの原発が今後何年まで運転できるか、稼働日数については既に決めた。最後に運転を開始する原発は、2002年である。

(高野議員)

反原発の哲学について、私は「原発は人類と共存できない」と言っているが、何か良いスローガンはないか。

(ケーネ氏)

(ロゴマークを示して) 太陽の真ん中に「原発は No thank you」と入っているロゴマークがあり、これはドイツではよく知られている。

(高野議員)

日本では、自然と共生する「循環型社会」にしようとする法的整備は行われたが、実際はそこまで行っていない。また、一度破壊された自然をいかに再生するかが大きな問題となっている。

(ケーネ氏)

ドイツでは、一度破壊された自然を再生してもそれを自然と呼ぶかという考えがある。昔どおりの自然が守られた地域もあるし、破壊されてしまった地域もある。特に旧東独では、土壌が汚染された地域を再生する動きもある。

(カベル氏)

(一度破壊された自然を再生してもそれを自然と呼ぶかという考え方があることに驚きの声が上がったのに対し) ドイツでも人口密度は高い。人間の手の入っていない自然は決して多くない。自然と人間に妥協が必要である。つまり、自然を守りつつどこまで利用できるかである。一つが自然ツーリズムであろう。また、(人の立ち入らない) 自然保護区域を設けることもあろう。ただし、農林業においては、自然保護区域について難しい問題がある。

結局、自然保護は環境保護に統合していかなければならないと考える。しかし、交通政策と環境保護政策との統合は特に難しいとも認識している。

(高野議員)

日本でも、環境保護問題は、国土交通省も巻き込んで進めていかなければならないと考えている。

(4)

## 連邦参議院法務委員会

9月7日(金) 9:40~10:50

(出席者)

ヨーゼフ ホフマン連邦参議院法務委員会担当課長

[質疑応答]

(ホフマン課長)

法務委員長は、ハンブルク市長でもあるため、その公務のためハンブルクにいてお会いできないことをお詫びする。連邦参議院及び法務委員会の概況は、私から説明したい。

まず、連邦参議院の構成・責務に関してだが、現在、連邦参議院を改革あるいは変更しようという話はない。

2年前は別であった。与党・コール政権は、連邦参議院で過半数を有していなかったからである。特に、税法は連邦参議院を通過するのが困難であった。これらの改正案が山積み状態であったため「改革の渋滞」と呼ばれた。連邦議会で多数を有していたとしても、連邦参議院で多数を有していなければ、いろいろな問題が生じるのである。

ドイツ国民は、連邦議会において民主主義、すなわち、選挙に基づいて、その議席等を決定する権利がある。連邦参議院においても、間接的に、すなわち、州議会を通してであるが、連邦参議院の議席を決定する権利を有している。今までの状況においては、概して、連邦議会で多数を得た政党は、連邦参議院で多数を得ることができないという傾向にある。そのような意味で、連邦参議院の明確な同意を要する重要法案が連邦議会から出てきた場合、その成立がどの程度に難しいかを理解していただけると思う。

現在の政党構成であるが、連邦議会では、SPD(社会民主党)と緑の党が与党であるが、連邦参議院では、過半数を占めてはいない。

連邦参議院の特徴は、州の代表で構成されていることである。二院制を導入している国でも、一つの院が各州政府の首相と閣僚から構成されるのは珍しい。

各州議会において、どの政党が多数を構成するかによって、連邦参議院の構成も非常に複雑になる。

連邦参議院は、(基本法が定める一定の法案について)同意権、裏返せば拒否権を

有する。具体例を挙げよう。

現在、ドイツにおいて重要なのは、移民問題である。この法案については「制御しながらの流入」という言葉を用いているが、これは、ハイテク等優秀な労働力は流入を進めるとともに、(単純労働等の) 不法入国者については、厳しい制限を加えようとするものである。この法案については、連邦参議院の同意が必要となる。この法律を実際に執行するのは各州だからである。なお、この法案の整備を進めている内務大臣は、これに関しては、野党の支持も受けている。

他方、原発廃止法案についてはどうか。連立与党を構成する「緑の党」は、原発廃止を最大の政策としている。そして、政府の考えによると、この法案は、連邦参議院の同意を必要としないとしている。(同意を必要とするかどうかの一次的判断権は政府にあるため) 連邦参議院は立法府を構成する機関であるが、政府を構成する政党の影響を受けている。

これまでの歴史においては、連邦議会と連邦参議院の力関係は(政党の構成で) 変わり得るものであり、その意味で、連邦議会との調整を行う「法案審議合同委員会」の役割は非常に重要である。

**(松村議員)**

連邦参議院議員となる州の代表はどのように選ばれるのか。

**(ホフマン課長)**

各州の代表者数は、それぞれの州の人口に基づいて配分される(別紙参照)。連邦参議院では、その州の代表者の一人が、その州を代表して(州の持分の票を) 投票する。州は何人の代表者を出せるかであるが、州政府の代表者は、理論的には、すべて連邦参議院議員となることことができる。

**(高野議員)**

州の代表者とは具体的にだれを指すのか。

**(ホフマン課長)**

州政府の閣僚である。ある州の(持分票) 割当て数が6票なら、代表の一人がこの6票すべてを行使することができる。なお、連邦参議院には、議員だけの専任者はいない。

**(松岡議員)**

連邦参議院議員は、個人名を特定されていないのか。

**(野沢団長)**

国会ごとにメンバーの入替えがあるということになる。

**(ホフマン課長)**

州政府の首相及び閣僚は、自動的に連邦参議院議員になる。したがって、これらの

人ならだれでも連邦参議院の審議に参加できる。しかし通常は、例えば、財政関係の法案審議であれば州政府の財務相が、環境問題であれば環境相が出席する。ただし、前にも言ったように、票決数は州の（持分票）割当て数による。

（松岡議員）

連邦参議院の審議に当たって、州議会の同意や報告は必要か。

（ホフマン課長）

必要ない。

（松岡議員）

連邦参議院議員の報酬はどのようになっているのか。

（ホフマン課長）

議員としての報酬はない。州閣僚の報酬のみである。（連邦参議院の審議に）だれを派遣するかは州政府が決めるが、その旅費は支給される。

（松村議員）

仮に各州10人の閣僚がいるとすると、16州あるから160人の連邦参議院議員がいるということなのか。

（ホフマン課長）

そうであるが、議員数とその州の持分票は一致しない。ちなみに本会議場は各州ごとに席は6ずつしかない。

（松村議員）

議員の資格を有することになる州閣僚は、ドイツ全体で何人くらいいるのか。

（ホフマン課長）

それぞれの州政府の構成による。一つの州で大体10人程度、全体では約160人程度か。

（野沢団長）

各州の持分票を見ると、一番人口の多いノルトライン＝ヴェストファーレン州は1,800万人で6票、ブレーメンは68万人で3票となっている。1票当たりの人口を見ると、前者は300万人で1票、後者は23万人で1票だ。約13倍の格差がある。これが法の下での平等に反しないかという意見はないのか。

（ホフマン課長）

アメリカの場合、上院は人口にかかわらず各州2名である。

ドイツでもいろいろな妥協をしながらこのような数字になっている。

（連邦制に基づく）上院の場合、解決方法はいろいろある。一つはアメリカ方式であり、また一つは人口比例方式だ。ドイツはこの中間と言え、これまでの妥協を経て現在のような形になっている。考えるに当たって重要なのは、一つか二つの州がその

人口の多さだけで3分の2以上の多数を得ないようにすることである。

(野沢団長)

連邦議会は人口比例なのか。

(ホフマン課長)

そのとおりである。

(松村議員)

日本の県では、知事は公選、それ以外の役人は知事の任命だが、ドイツでは、州政府の閣僚は州議会議員なのか。

(ホフマン課長)

州議会議員は住民が選ぶ。そして州議会議員が(州議会で)州政府の首相を選ぶ。通常、州政府の首相がその閣僚を選ぶが、州議会議員でなくてもよい。

(松岡議員)

(地方自治体の)市長についてはどうか。

(ホフマン課長)

その市(地方自治体)の市議会議員が市長を選ぶ。

(松岡議員)

市長が州議会議員を兼ねることはあるか。

(ホフマン課長)

理論的には可能だが、激務となるので、通常はやっていない。

(小泉議員)

ベルリン市長はベルリン州知事だが。

(ホフマン課長)

ベルリンは特別である。ドイツでは、三つの市(特別市)が市であると同時に州でもある。ベルリンのほか、ハンブルクとブレーメンだ。

(高野議員)

それらの市では、市長が州首相を兼ねているのか。

(ホフマン課長)

そうである。市長であり、州首相であり、連邦参議院議員なのである。

(野沢団長)

連邦参議院では、審議は本会議中心で行われるのか、それとも委員会中心か。

(ホフマン課長)

3週間に1度、本会議を開いているが、その準備のため、各専門委員会が設けられていてそこで事前の審議が行われる。

(野沢団長)

州政府の仕事がかなり忙しいことを考えると、連邦参議院の審議に常時出席するのは大変ではなからうか。

**(ホフマン課長)**

事前の準備をそれなりに行っている。また、州政府の公務員を代理出席させることもできる。

**(松岡議員)**

州議会の開会と重なるときはどちらを優先させるのか。

**(ホフマン課長)**

どちらを優先させるかは、その議員（州閣僚）が決める。

**(小泉議員)**

先ほど、原発廃止法案は連邦参議院の同意を要する法案ではないということであったが、同意を要するかどうかの基準はどのように決められているのか。

**(野沢団長)**

補足ではあるが、連邦議会だけで決められる法案と連邦参議院の同意を要するとされている法案の基準は基本法に書かれている。しかし実際には、グレーゾーンがあるのでないか。

**(ホフマン課長)**

グレーゾーンという言葉はドイツでもそのまま使われている。立法手続においても、これ以上明確になっているわけではない。したがって、連邦参議院の同意を要しないとされたある法律が発効しても、連邦憲法裁判所の判断により効力を失う可能性は常にある。

連邦参議院の同意を要するかどうかのカテゴリーは、次の三つに分けられる。

第一は、基本法改正で、これは問題ない。

第二は、重要な税法案で、州財政に影響を及ぼすものがそうである。例えば、付加価値税は、税収が連邦と州で半々に分けられているから、これに該当する。他方、ガソリン税はすべて連邦の収入となる。したがって、連邦参議院の同意は必要ない。

第三だが、一般の法律は、通常、州が基本的にその法律を執行する責務を負っている。そこで州がその法律執行に当たって、州事務に影響を及ぼす場合には、連邦参議院の同意を必要とすることになる。しかし、実務的にはなかなか判断が難しい。

そのため、原発廃止法案についても、連邦憲法裁判所に提訴される可能性がある。

**(高野議員)**

その場合、だれが申し立てるのか。

**(ホフマン課長)**

州がすることができる。連邦議会の野党も可能である。

(小泉議員)

一般市民も申立てが可能か。

(ホフマン課長)

市民は、まず行政裁判所にその行政行為について訴えなければならない。その枠の中で、裁判所が認めるかどうかである。その結果として、最終的に連邦憲法裁判所に行く可能性はある。

(松村議員)

S P Dは、そのような観点から、原発廃止法案を連邦参議院の同意を要しない法案として扱ったのか。

(ホフマン課長)

そのとおりである。

(野沢団長)

先ほど「改革の渋滞」という言葉が使われたが、連邦参議院でとどまる法案はどの程度あるのか。すなわち、その場合に開かれる法案審議合同委員会の開催状況はどうか。

(ホフマン課長)

今は、連邦参議院で審議される法案は、年間550件ほどあって、15件が通過しなかった。しかし、重要なのは数より内容であって、税法改革を試みたがこれが通らなかったことでコール政権に打撃を与えた。

(野沢団長)

両院間で話がつけばよいが、連邦憲法裁判所の判断を仰がざるを得ないような法案はどの程度あるのか。

(ホフマン課長)

そのようなものは例外中の例外で、1件しかない。「生活パートナーシップ法」がそれで、これは法的な婚姻の有無にかかわらず、同居していれば法的に同じに扱うという法案だ。

(小泉議員)

連邦参議院の同意を要しない法案はどの程度の割合か。

(ホフマン課長)

法案の約50%は、連邦参議院の同意を要しない法案である。

(小泉議員)

N A T O域外派兵の問題について、連邦憲法裁判所は、連邦議会の同意を要したが、連邦参議院の同意は必要ないのか。

(ホフマン課長)



NATO域外派兵を決めるのは連邦政府決定であるが、連邦憲法裁判所は、このような重要な政府決定は、連邦議会の同意を要するとしたものである。

州は外交には直接かかわらないから、連邦参議院も外交問題に対しては控えめな態度をとっている。

**(野沢団長)**

法案の提出は、政府提出、連邦議会の議員立法、連邦参議院の議員立法の三つの方法があると思うが、それぞれの割合、特徴などはあるか。

**(ホフマン課長)**

連邦参議院の議員立法は、あったとしても連邦議会の議員立法と比べ特に特徴があるわけではない。政府提出法案は、全体の約80%以上を占める。

**(野沢団長)**

議員立法で提出する場合、連邦議会と連邦参議院とで手続的な差はあるか。また、(提出が違って)同一の条件で審議されるのか。

**(ホフマン課長)**

違いはない。

**(野沢団長)**

日本の委員長提出法案のようなものはあるか。

**(ホフマン課長)**

そのような方式はない。

**(野沢団長)**

政府提出と議員立法とで、法案の成立の比率はどれくらいか。

**(ホフマン課長)**

政府提出法案は、まずほとんど成立する。議員立法で野党提出のものはまず通らない。

**(松岡議員)**

連邦参議院を改革しようという意見はここ2年ほどはないそうだが、連邦参議院議員は議員として個人的に特定されていないとすると、連邦議会議員と連邦参議院議員とに同等性は果たしてあるのか。

**(ホフマン課長)**

審議はそれぞれ互いに関係なく独立して行われる。しかし、州の利害に係る法案については、連邦参議院の審議が連邦議会に影響を与えることもある。非公式ルートで行われるのが一般的だが。

**(松岡議員)**

連邦議会議員と連邦参議院議員は、議員として対等であると国民は見ているか。

(ホフマン課長)

非常に難しい。連邦議会議員と連邦参議院議員が公式に一緒に審議することはないので難しい。

(高野議員)

プロトコールとしてはどちらが上か。

(ホフマン課長)

形式的には、連邦議会議員と連邦参議院議員は同等である。

(松岡議員)

連邦議会議員は選挙で選ばれているのに対し、連邦参議院議員はそうではない。

(ホフマン課長)

国民は対等と見ているし、議員もそのように考えている。

(松村議員)

これは感想だが、日本では、衆議院も参議院も同じようになってきた。その点、ドイツでは、連邦参議院は地方に明確に基礎を置き、興味深い。日本でも、小泉首相が選ばれる際に地方の意見が強く反映された。また、マスコミも知事のコメントを求めることが多い。

(野沢団長)

連邦参議院議員のベルリンでの事務所、秘書等については何らかの国からの手当はあるか。

(ホフマン課長)

各州ともベルリンに代表部を有している。

(小泉議員)

そこへの援助はあるのか。

(ホフマン課長)

すべて州持ちである。

(5)

ミヒャエル・クレプファー (Michael Kloepper)  
フンボルト大学教授

9月7日(金) 14:30~17:00

(訪問先同席者)

立命館大学米丸教授

獨協大学野村助教授

フェンナー助手

[略歴]

1. 生年月日 1943年9月1日 ベルリン生まれ

2. 学歴

1962年~67年 ベルリン自由大学にて学ぶ

1969年 博士号取得

1973年 大学教授資格試験合格

3. 職歴

1974年~76年 ベルリン自由大学教授

1976年~92年 トリアー大学正教授

1992年11月~ フンボルト大学教授

その他 1982年 東北大学客員教授

1996年 神戸大学客員教授

4. 専門分野

国家法、行政法、環境法、財政法、環境国家の法的問題、ドイツ環境法及び外国環境法の法典編さん、環境保護及び地方分権、法秩序の相互浸透と憲法、技術法及び技術法史、情報・通信法

[質疑応答]

(クレプファー教授)

本日は、お越しいただき感謝する。私は、東北大学、神戸大学でそれぞれ客員教授を務めたのを含め、今まで20回くらい訪日した。ドイツも、また日本から学ぶことが多くあることを私は理解している。特に、行政法の理論は輸入したらどうかという考えもある。

このフンボルト大学は、ドイツの東京大学のような存在である。フンボルト大学の創立は1810年であるが、その創立においてはプロシア時代の歴史的背景がある。すなわち、プロシアはナポレオン戦争に負け、国は悲惨な状態にあったので、何とか学術的成果を上げねばと考えた。創立者のフンボルトは、有名な自然科学者の兄弟であり、国家の再建は大学の創立にかかっている、と強く訴えた。そして、これがプロシア再建の基盤となったのである。

フンボルトの理念は、研究と学業を統一することであり、これまで20数人のノーベル賞受賞者を出している。しかし、その輝かしい歴史も1930年半ばから中断した。それは、当時のナチス政権がアインシュタイン等のユダヤ人学者を追放したからである。そしてそれ以降、没落の道をたどり、第二次大戦敗戦後は、(ソ連軍占領地域にあったため) 大学は政治的に没収された。ソ連軍は、ソ連式に共産党の大学にしたため、大学への抑圧は強かった。そして、西側が西ベルリンにベルリン自由大学を作った際、ソ連はずる賢く東ドイツに残ったこの大学をフンボルト大学としたのである。ただ、東ドイツでは最高の大学であった。

90年の東西統一以降、大学もまた再興の道を進めている。現在、フンボルト大学は、ドイツの五つの最優秀大学の一つとなっている。

また、日本とも密接な関係がある。森鷗外など多くの著名人がこの大学に留学した。現在、日本から4名の客員教授がおり、ここにいる米丸立命館大学教授、野村獨協大学助教授もそうである。また、私のフェンナー助手も同席している。

#### (野沢団長)

参議院憲法調査会は、超党派で構成され、最大かつ最も重要な委員会の一つである。

日本とドイツは、第二次大戦は共に戦い焦土と化したという共通の歴史を持つが、日本国憲法は50年以上にわたって一度も改正されていない。一方、ドイツでは、基本法は48回も改正されている。しかし、50年経過して、平和主義・安全保障、基本的人権、議会制民主主義等で様々な議論が出ている。その意味で、ドイツがEU、NATOに加盟し、その中で基本法を改正してきたことは参考になる。

我々は、日本の事情にも詳しい先生から、特に、環境権等新しい人権の憲法の中での位置付け、国会、内閣の在り方、内閣の指導力の強化及び国会の機能強化、ドイツにおける連邦憲法裁判所の在り方・評価等について、説明をお伺いしたい。

#### (クレプファー教授)

私も日本の憲法が改正されなかったことについて関心がある。その点、アメリカの憲法は日本とドイツの間であり、アメリカの憲法を比較するのも一つの方法である。

しかし憲法においても、「何か変わるものだけが生命を有している」と言えるのではないか。死んだものは変わり様がない。また、歴史を一つの道と考えると、道を整

備しながら運転していかなければならないだろう。すなわち、憲法が政治に影響を与えようと思うなら、それなりに改造されていかなければならない。

ドイツ基本法について言えば、制定当時の状況も考えなければならない。特に、軍備や主権の回復についてである。1949年にドイツ基本法が制定された当時、軍備はなく、55年に再軍備された。基本法では、第26条で侵略戦争を禁止する反面、第87 a 条で軍隊の設置、第12 a 条で兵役について定めている。このことから、ドイツは防衛のためだけの軍隊を有することができるかと理解しなければならない。日本国憲法との相違点だが、侵略戦争を禁止するから軍備を一切持たないという考えはない。

また、欧州連合のための諸原則を定めた第23条は制定時には考えられなかったし、第20 a 条の環境権もそうである。

東西ドイツ統一の際には、基本法の本質的見直しは、行われなかった。これは特に、外交政策の関係から見なければならない。それは、「領土回復」という表現を避けたかったという政治的配慮による。

さて、改正が48回も必要であったかと言われると、数字だけ見れば私も疑問に思う。

例えば、連邦憲法裁判所に関係することであるが、第16 a 条で定められた政治亡命に関する基本権の制限については、連邦憲法裁判所の判決を契機に改正されたものである。

憲法改正は良薬であるが、多く与えすぎると副作用で中毒を起こしてしまう。

NATO域外派兵の問題について、連邦憲法裁判所は派兵に当たって議会の承認を得なければならないという判決を下している。マケドニアについては、国防省の決定により30日という期限で承認された。もし30日より延ばしたかったら、また、議会の承認が必要である。例えば、オランダもこの点ではよく似ており、海外派兵について議会に留保権がある。

#### (野沢団長)

日本では、議院内閣制により、首相は国会議員から選ばれることになっているが、反面、この10年間で10人もの首相を生むという首相のリーダーシップの弱い面をも示した。そこで、今の小泉首相は、首相公選制を唱えている。もっともこれについてはいろいろな議論がある。例えば、イスラエルは首相公選制を今年廃止したし、また、必ずしも公選によらなくてもリーダーシップを確保できるとの意見もある。実際、例えば、コールは16年間も首相を務めた。このように、日本では、首相公選制の論議が白熱しているが、どのように考えるか。

#### (クレプファー教授)

厳しい質問であり、また難しい問題である。

しかし、ドイツにおいては「強い指導力を持つ首相」という観念は公には出ていな

い。これはワイマール時代の歴史的反省による。当時、大統領は議会とは別に公選されたが、(議会の多数派と対立し)これにより政治的に難しい状況に陥った。

ドイツでも、首相は、基本法第63条により、議員により選ばれている。しかし、ドイツの首相の指導力がなぜ強いかは、第67条で定める建設的不信任決議案を見るとよく理解できる。これは後任の首相が選出される場合のみ不信任を表明できるという制度である。これは「力の空白」が起きないようにするためであるが、結果的に首相の地位を強くしている。

#### (小泉議員)

今までにこのような例はあったか。

#### (クレプファー教授)

ブランドを首相に指名するために試みたことはあるが、それは失敗した。また、シュミット首相に対する不信任案が出され、連立を組んでいた自由民主党が外れたため、シュミットは多数の基盤を失った。しかし、ドイツでは議会に自律的解散が認められず、これは基本法の一つの欠陥であると思っている。建設的不信任決議案は、例外中の例外であるということだ。

ドイツでは、首相(Kanzler)民主主義と言われている。第63条・第64条では、連邦首相のみが選挙され、ほかの閣僚は選挙で選ばれるわけではない。もし、現在問題となっているシャープニング国防大臣を辞めさせるためには、首相が罷免を提案し、大統領が罷免しなければならない。

ドイツでも連邦大統領を直接選ぶという考え方がないわけではないが、具体化されているわけではない。

#### (松岡議員)

二院制の問題について伺いたい。連邦議会と連邦参議院はうまく機能しているか。日本では、衆参は、選挙制度も役割も似ているので、参議院は衆議院のカーボン・コピーという議論が出ており、効率化の主張もあって、参議院無用論が主張されている。

ドイツは二つ院の役割分担が明確でうまくいっているようだが、日本へのアドバイスはないか。

#### (クレプファー教授)

まず、日本の参議院をドイツの連邦参議院と比較するのは無理がある。ドイツの連邦参議院は、連邦制度に基づく機関だからである。ドイツは、16の州から構成されている。各州は完全な主権を有しているわけではないが、国際法的主権を有している。

日本は欧州から多くを学び取ったが、連邦制は昔から取り入れたことがない。日本は、フランス、イタリア、スペイン等を参考にし、地方分権化を進めるのが一つの方法であり、これにより参議院に、地方を代表させるという可能性がある。英国の上院

も同じような問題を抱えている。

**(松岡議員)**

上院制度を設けるなら、連邦制か世襲制かであろう。今は、地方分権一括法もでき、また、道州制の意見が出ている。

**(クレプファー教授)**

バイエルン州では興味深い例がある。バイエルンは、州議会で上院を持ったことがあったのである。しかし、結局これを廃止してしまった。バイエルン州の内部は、地方分権されていなかったからである。

**(小泉議員)**

私は日本国憲法は懐が深い憲法と思っている。その意味で、今の憲法で十分対応できるというのが我々の立場である。基本法の48回の改正について、ショルツ連邦議会議法務委員長の話では、基本的な内容は変わっていない、と言っていた。確かに、日本の法律雑誌などにも技術的改正が少なくないと書いてあるし、私も基本権など重要なものは変わっていないと理解している。

**(クレプファー教授)**

私はショルツ氏とともに学んだ仲である。しかし、その意見は少し離れていると思う。

1949年制定時の基本法の条文と2001年の基本法の条文を比較すると、大きく変わっているのが理解できると思う。例えば、環境保護、国防軍の位置付け、財政、非常事態法制などで、これらは大きな変更であると言わざるを得ない。これらは単なる技術的変更とはいえない。また、EU関係もそうである。

その意味で、基本法は、建物に例えるなら、内部は完全に「改築された」といえる。

なお、基本法の改正には限界がある。第79条第3項は、基本法の変更に関し、永遠性を保障するものを挙げている。すなわち、連邦制度の破壊は許されないということ、また第1条～第20条に規定する、人間の尊厳の不可侵がそうだ。たとえ連邦議会及び連邦参議院が3分の2の多数をもって決議しても変えることはできない。

つまり、48回の改正は、建物内部を変えたけれども、建物自体は変えていないと言えるのである。

**(高野議員)**

基本的な考え方として、「生きているものは変わる」との言葉を言われたが、日本では、憲法と現実の乖離が大きいという議論があって、これへの対処には、①現実に合わせて憲法を変える、②憲法の理想に現実を合わせる、との対立する二つの意見がある。

ドイツでは、ある限界のところで変えようとするのか、基本的な考え方をお伺いし

たい。

**(クレプファー教授)**

ドイツにおいても、二つの考え方がある。第一は、基本法の条文の改正で、根拠は第79条である。第二は、解釈によって基本法を実質的に改正することで、具体的例としては、IT技術・データ処理への対応の問題があった。つまり、データを集めることによって、人権侵害のおそれがあるのではないかと言われた。その関連で、国勢調査の問題も出た。なぜ家族が何人いるかを国が知らなければならないのか。例えば、家族が3人なら夫婦と子供1人と分かってしまう。そこで、連邦憲法裁判所は、国勢調査にかかわる判決で「自己情報決定権」という概念を認めた。これは条文にはないが、内容的に本文テキストより重要な一つの改正である。

理想に近づけることは重要だが、たまっている問題が更に停滞してしまうおそれもある。

**(米丸教授)**

憲法裁判の役割が日本では、余り果たされていないので、改正がされていないのと合わせて、乖離がより大きくなってしまいうということではなかろうか。

**(クレプファー教授)**

今までのドイツと日本の憲法学を見ると、日本の憲法学は理論的であり、ドイツの憲法学はより実務的であると言える。

**(高野議員)**

もう一つ、人間尊厳の不可侵についてお伺いしたい。「人間の尊厳を実現させる権利」、すなわち、病人、子ども、痴ほう老人、寝たきりの病人、受刑者、子どもなどのような自己決定できない人でも、人間の尊厳を実現できるようにするというのが欧州でも最先端の議論と聞いたが、これは具体化されているのか、憲法で規定された国はあるか。

**(クレプファー教授)**

例えば、胎児の人権という観念もある。また、精神病患者や死者の権利もそうだ。

基本法第1条には、人間の尊厳のコアが示されている。すなわち、人権の侵害を受けた者は、尊厳も侵害されるのであり、障害者については、第3条第3項で「その障害を理由として不利益を受けてはならない」としており、第1条を具体化している。

**(高野議員)**

第3条第3項や人間の尊厳の不可侵は受け身であるが、これを実現する権利はどうか。

**(クレプファー教授)**

第1条は受け身だけの条文ではない。第2条との関係で、たとえ最低限の存在でも



保護しようとするものである。だから、第1条に基づいて、国家に対して要求する権利はある。

**(高野議員)**

自己決定できる人が自己責任を負うというのが、今までの原理だが、それでは自己決定できない人はどうなのか。

**(クレプファー教授)**

教条的な問題になってしまう。結局、基本法は、国家の後見性をどこまで認めるかという議論になる。もちろん、3歳の幼児でも基本権を有する。しかしながら、本人が要求することはできないし、精神病者も同じである。「国家の後見」という考え方になる。

**(松村議員)**

先ほど小泉議員から日本国憲法が妥当との意見があったが、私どもは憲法の「生い立ち」をどうしても考える。日本国憲法が制定されたのは、第二次大戦終戦の翌年で占領下にあった。その生い立ちがGHQの憲法原案をほとんど今の憲法にしてしまった。1951年サンフランシスコ条約で主権を回復したが、その後も何の見直しもしなかった。現在の憲法は、日本人独自の立場から、検討する必要があると考える。第9条は、中学生が読んでも分かるものが、現実には、毎年5兆円も使う軍隊に成長している。第89条の私立学校への助成についても、条文からは離れてしまっている。そういうことで見直す必要があるとしているのだが、ドイツ基本法においては、生い立ちについての議論はなかったのか。

**(クレプファー教授)**

これまた、非常に難しい質問であり、ドイツでもタブーの問題である。もちろん、ドイツにおいても、占領軍が基本法に強い影響を与えた。

西ドイツは、当時、三つの占領域に分割されており、米英仏の承認を受けなければならなかった。特に、ベルリンの位置付けが問題となり、西ドイツは自国の一部であると主張したが西側占領軍はこれを認めなかった。そこで、ベルリンは基本法で統治されないとなってしまう、非常に難しいことになった。

現在の連邦制度は、特にアメリカが強く押し進めたものであった。当時それなりに、占領軍に押し付けられた基本法は、その後、年月の経過とともに、西ドイツ国民に受け入れられた。もちろん、その中でアメリカ占領軍の影響力が明確に反映されている部分、例えば国境の位置などは、その後、すべて連邦憲法裁判所によって廃棄された。

ドイツ基本法は国民投票によって、成立したものではない。第144条にあるように、3分の2以上の州議会で採択されるのであり、主権者である国民は直接出てこない。

第146条について、基本法では当初、ドイツが統一された際に「憲法」が施行され

となっていた。しかし、実際の統一においては、東独が加入するという方式をとったので、「憲法」は施行されていないが、現在の第146条も「憲法」制定の可能性を示している。

1949年制定時の基本法は、まだ完成されたものでないと理解されていたので「基本法」という言葉を使った。実際、当時は多くの欠陥があった。要するに、憲法の必要性に基づいて、今までの改正で空白を埋めていったのである。このように国民投票はないが、憲法におけるコンセンサスに基づき、空白が埋められてきたのだと思う。

(小泉議員)

第26条は、侵略戦争禁止の規定だが、これは第二次大戦がファシズム対反ファシズムの戦争であり、ナチスの戦争責任を認める趣旨と考えてよいか。

(クレプファー教授)

良い質問である。ドイツ基本法の条文を読むと、ワイマールやナチスの反省から発した条文が多い。とにかく1933年の状況（ナチスが授権法を成立させ、権力を掌握した。）が再発生することを避けなければならないというのがコンセンサスであった。

ドイツの闘う民主主義は誤解されやすい。第21条第2項は「非合法政党」を禁止する。すなわち、「自由の敵には自由はない」のである。政党禁止手続は、ドイツ基本法の歴史である。また、第5条（表現等の自由）は、ナチスに対する砦である。このような条文は多い。

他方、ドイツ基本法は歴史を振り返り過ぎているとの見方もある。しかし、この「闘う民主主義」は、基本法と歴史の関係を振り返る重要な質問として感謝する。

1990年代以降、基本法が歴史を十分振り返っているか、難しい問題がある。ドイツ統一後の基本法については、詳しくは話さないが、具体的例として、「出国の禁止」を挙げよう。これは東独が崩壊した理由だから、これをなぜ取り入れなかったか疑問である。東独崩壊の歴史を、今後、いかに基本法に取り入れていくかは一つの問題である。ドイツ分裂時代はほとんど顧みられてない問題もあり、まだ完成までに余地がある。

(野沢団長)

連邦憲法裁判所についてお伺いしたい。まず、ドイツでの評価はどうか、また連邦憲法裁判所に過度に依存するおそれはないのか。

(クレプファー教授)

この質問に答えるのはまだ2時間はかかる（笑い）。

連邦憲法裁判所は非常に大きな役割を果たしているし、違憲判決も多く出ている。しかし、違憲というのは、約1%、100件に1件くらいである。

審査件数の多さに対しては、連邦憲法裁判所を規模的に拡大する道もある。また、

アメリカ方式のように、受理するものを絞る考えもある。

連邦憲法裁判所の名声は、国民の間にも非常に高い。

連邦憲法裁判所と欧州裁判所の関係については、将来、連邦憲法裁判所のそれなりの決定権限が、ルクセンブルクの欧州裁判所に移行するはずである。

各政党の影響力であるが、今はSPD（社会民主党）が強い。その意味で、政治的配慮があることは否定できない。

一番の問題は、判事の自己規制であろう。同時に、現在、余りにも多くの政治的決定を連邦憲法裁判所にゆだね過ぎている。したがって、ドイツ内でもその在り方について様々な議論がある。連邦憲法裁判所は一度日本を視察して、日本人の謙虚さを学ぶべきだ。日本の謙虚さが連邦憲法裁判所に良いものを与えるだろう。そうすれば、連邦憲法裁判所は最大の名声を持つことになる。



ス ペ イ ン



(1)

グレゴリオ・ペセス (Gregorio Peces)

カルロス三世大学学長

9月10日 (月) 10:00~11:40

(同席者)

アレアール副学長 (国際私法)

田中克之在スペイン日本国大使

[略歴]

- |         |                            |          |
|---------|----------------------------|----------|
| 1. 生年月日 | 1938年1月13日                 | マドリード生まれ |
| 2. 学歴   | 法学博士 (コンプルテンセ大学、ストラスブール大学) |          |
| 3. 職歴   |                            |          |
| 1963年   | コンプルテンセ大学法学部助手             |          |
| 1971年   | 同大学法学部助教授                  |          |
| 1977年   | 下院議員に当選 (～86年)、憲法起草に従事     |          |
| 1982年   | 下院議長 (～86年)                |          |
| 1986年   | コンプルテンセ大学法学部教授             |          |
| 1989年   | カルロス三世大学学長                 |          |
| 4. その他  | 議員時代: 社会労働党                |          |

[質疑応答]

(野沢団長)

学長は、憲法起草者の一人とお伺いしているが、私は、スペイン憲法が公布された時、スペインにいたことがあり、その後、昨年と今年の二度行ったが、大変活気付いており、スペインが元気になったイメージである。

その理由の一つには、現憲法がもたらした政治の安定が良い影響を与えているように思われる。もう一つ、EU加盟が飛躍の原因になっていると思う。

また、スペインでは立憲君主制が採られているが、この点は日本と共通であり、さらに、人権への配慮、地方自治制度の独特の工夫等、我々にとって参考になる話を伺えるものと思う。

(ペセス学長)

まず、憲法制定過程の説明をしたい。

1978年に成立した現在の憲法は、ほとんどの政党の合意を得て成立したものである。それ以前の1876年憲法や1931年の共和制憲法は、国の半分の支持しか得ていなかった。しかも保守的な憲法から進歩的な憲法へと変化したため、継続性がなかった。また、我々は「市民戦争」という悲惨な体験をしてきた。

現在の憲法草案は、中道の立場の者が3人、右派1人、左派1人、社会労働党から私、地方の政党から1人が参加して作成したものである。つまり、すべての政治勢力が集まって今までの憲法のような失敗の経験をしないうために苦心した。それらは次の点である。

第一は、国のかたちをどうするかで、君主制を採るか共和制を採るかの問題である。

第二は、宗教の問題で、我が国はカトリックの国として成立してきた歴史があり、国としての宗教的立場はどうあるべきかという問題である。1931年憲法制定の際にも同様の議論が起きたが、「寛容性」の精神がなかった。

第三は、地方の問題で、我が国には、一国（Nation）に相当する異なる文化、言語を有する地方が存在するが、それをどのように共存させるかが議論された。

そして、皆さん御存じのように、現憲法は、国民投票で支持を受け、成立している。各地方でも支持を受けたものである。ここでもう一度強調したいのは、すべての県で支持を受けたということである。

バスクは反対したと言うが、バスクは情報をゆがめる傾向がある。バスク自治州を構成する二つの県（ビスカヤとギプスコア）が反対したというのは事実ではない。棄権は多かったが、賛成票が過半数であった。

憲法制定過程において、ETA（バスク祖国と自由）はテロ行為を頻繁に行った。テログループが憲法制定を妨げようとしていた理由は分かる。この憲法は、すべての国民を統一しようとするものだったからである。

#### （野沢団長）

国民の大多数の支持を得て制定されたということが極めて重要だと思うが、バスク地方の人の本当の希望は何であったのか、また、これを満足させる手段はあったのか。これに関し、現憲法の評価と更なる改正の必要があるかどうか。

#### （ペセス学長）

自治州の在り方について、現憲法を改正することは考えていない。

自治州が存在する背景を述べると、(1)国民主権、(2)各自治州を尊重する、という二つの基本的な考え方をどのように両立させるかというところから生じている。

それは、スペインという国家は、異なる地域（Nation と Region）から構成されているからである。スペインという国は、「Nation」といえるだけの歴史と文化を持っている。しかし、そのスペインは、小さな Nation とも言うべき地方と一般の地方



(Region) から成り立っているのである。

そこで、スペインの地方制度についてだが、実際、各自治州は、多くの連邦国家の州が保有している権限以上のものを持っている。

しかし、本当の意味で、「Nation」といえるのはスペインだけで、これらの小さな Nation は、確かに、異なる言語や文化、歴史を持っているが、同時に、スペインの共通した文化を合わせ持っている。

国の中に、文化的な他の Nation も含んでいるというのが、スペインという国家である。

それゆえ、バスク、カタルーニャでうたわれてる、「スペイン」を認めながらのバスク主義やカタルーニャ主義は、既にこの憲法の中に入っているのである。この考え方は、ガリシアやカタルーニャで完全に受け入れられている。

また、バスクも、年を経るごとにこの憲法になじんできた。バスク地方も、実際、憲法の規定に従って、選挙等を行っている。国と意思が異なったときは、憲法裁判所に訴えるということもしている。ただ、バスクの中には、5～10%の人々を代表する分離派の人々がいる。分離を唱えること自体は、スペイン憲法の中で許されている。許されていないのは、その目的のために殺人等を犯すことである。

平和的なナショナリストもいるのだが、テロ行為は、これにより問題提起をしているという面もあるので、黙っているのだろう。本当の問題はテロ行為だけである。

スペインの大部分の国民は、テロ行為をやめさせるために譲歩する必要はないと考えている。どこの地方も問題を抱えているが、そのために憲法を改正しようとはしていない。

(野沢団長)

上院は、地域代表ということになっているが、その機能は十分に果たされているか。

(ペセス学長)

きちんと機能しているとは思っていない。私が憲法改正を行う必要はないと言っているのは、テロ行為のために改正する必要はないということであって、他に改正するものがないということではない。

改正が必要な事項の一つは、上院である。上院は地域代表であるが、各県から選出されるという、今の選出方法が適切とは思えない。

その選挙の方法にはいろいろな考え方があるが、私を含め、大多数もそう思っているのであるが、各地方の議会で選出された議員で構成されるべきと思う。

つまり、各地方議会が更新されるごとに、上院も更新されていくということである。また、このシステムにすれば、上院の持っている内閣不信任や解散権は失われる。この二つの権限は、下院だけが持つべきである。しかし、上院の地域代表という特徴は、

より強まると言える。

**(高野議員)**

上院には、直接選出議員と間接選出議員の両方がいるが。

**(ペセス学長)**

間接選出議員は非常に少ない。

まず、各県ごとに4人の直接選出議員がいる。自治州は、これに加え、上院議員1人(更に人口百万人ごとに1人)を州議会から選出する。なお、現在の上院は、与党の民衆党と、社会労働党、地方主義政党等から成立している。

**(高野議員)**

すべて地方議会から選出された議員にして、内閣不信任や解散権をなくすということか。

**(ペセス学長)**

この二つの権限は、下院で使う刀である。

**(松村議員)**

我々は参議院議員であるから、二院制に大変興味がある。日本の制度は知っていると思うが、衆議院議員の任期は4年で解散があり、参議院議員の任期は6年で解散がない。現行憲法ができるまでは、参議院は貴族院であった。地域代表という特徴がないので、第二院のレゾンデートル(存在理由)について、いろいろな議論がされている。

そのような背景の中で、先日訪問したドイツでは、州閣僚が上院を構成し、完全に地域を代表しているということで驚いたが、現在のスペイン憲法が制定された時、上院の構成をどのように描いていたのか、また、今なぜドイツ型にしようと思っているのか教えてほしい。

**(ペセス学長)**

1977年に選挙が両院で行われた。それが後に憲法を制定する二つの院となった。つまり、制定の際には、既に二つの院があったのである。上院がある理由の一つは、既に制定の際に上院があったからだと思う。しかしそれだけが理由ではなく、地方自治制度を憲法に盛り込む上で、上院は必要不可欠であった。地方に自治を与える以上は、上院は必要だと思う。

上院には、二つの型があって、一つはドイツ型(州政府の閣僚により構成する方法)、もう一つは、議会型(州議会を通じて構成する方法)である。

その当時も今もそうだが、同じ権限を持った、いわば並行した二院は求めていない。だから、下院と上院の関係では、下院が優越し、立法面で強い力を持っているべきである。まねをしたくなかったのは、フランス、イタリアである。一つの法案が両院を

行き来し、何年もかかることは避けたかった。

しかし、地方に関しては、より権限の大きいものにしたかった。したがって、そのニーズに従った改正が必要と思う。

そして、憲法を制定した当時に上院に望んだのは、調査検討を行う場としての機能であり、まだ十分に方針が決まっていない事項、例えば、暴力、麻薬、教育等の問題を調査検討する場としたかった。

**(松村議員)**

アメリカ上院との比較はどうか。

**(ペセス学長)**

(各州一律に2人選出する方法は、) アメリカにとっては良い方法と思うが、私はアメリカのシステムに限る必要はないと思っている。

自治州の人口比率で考えると、カタルーニャは18人、マドリードは18人、小規模なところは1人であり、このような人口比率を考えた選出とする必要があるのではないか。

自治州議会があり、その議会の議員が選出されるときに、上院議員も同時に選ばれるべきというのが私の考えである。

**(野沢団長)**

ペセス学長の考え方は、議会でも多数意見か。

**(ペセス学長)**

賢明な意見なので(笑い) 一般的ではない。ドイツ型にしたいという意見もあるが、私はそれには反対である。それでは「議会」ではなくなってしまう。

**(小泉議員)**

憲法では地域代表であることを定めている。これを更に強めるということは、単に上下院の区別を強めるというだけではなく、自治州の権限も強めるという意図があるのか。

**(ペセス学長)**

そのような意図もあるが、スペインでは、既に自治州は相当強い力を持っている。ただ、現実に自治州は力を持っているにもかかわらず、それが議会にきちんと現れていない。今の上院の選挙区単位は県だが、これでは自治州の現実を反映しない。州の中には県を廃止したいという意見もあり、やはり自治州単位で選出する上院としたい。

**(小泉議員)**

スペイン憲法は、主権在民を明確にうたった優れた憲法だと思う。ドイツやアメリカの憲法は、直接にはうたっていない。その一方で、国王の権限が大変強いが、これまで20年強の間に大きな問題はなかったのか。

**(ペセス学長)**

「議会君主制」というのは、立法、行政、司法いずれも君主が実権を持っていない、国の機関であるが、権力ではない、ということだ。

実際、英国の王室と同じで、権限は持っているが行使はしない。国王は国の元首で、継続と統一のシンボルであるが、「力」ではない。

例えば、国王は憲法裁判所の裁判官を任命するという条文があるが、公式の場で表明するだけで、実際は12人の裁判官について、4人を下院が、4人を上院が、2人を政府が、2人を司法総評議会が決めしている。

また、国王は軍の長でもあるが、これもシンボリックな力にすぎない。ただある一日、すなわち1981年2月23日においては、国王は軍の長とうたっていることが役に立った。しかし、憲法第97条で、国防は国が行うと規定しているから、実際の長は内閣である。

**(田中大使)**

1981年2月に軍事クーデターがあり、テレビで国王がクーデター軍に帰れと言ったことを指している。

**(ペセス学長)**

ホアン・カルロス国王は、私が下院議長だった時だけでなく、今も憲法をきちんと守っている。

そのクーデターに関し、軍の責任を負っているすべての人々を呼び、彼らに対し「国の権限に従いなさい」と言った。その時、ある将軍は、「私は国王に従う。しかし、何と絶好の機会（王政に復帰する機会）を失ってしまうのでしょうか。」と言ったそうである。この事件では、国王が国の権限すべてを回復したのである。通常の政府権限が差し止められている時期に、国王は国の秩序を回復できたのであり、国王の任務は、このような政府機能停止状態の場合に対応することである。

**(松岡議員)**

(国会解散時等の際に対処すると憲法第78条で規定されている) 常設議員団はどのように選出されるのか。

**(ペセス学長)**

議会には現在五つの院内会派があるが、そこから選ばれる。解散前の所属議員数に従って選ばれている。

**(松岡議員)**

常設議員団に選ばれると、解散されてから自分の選挙運動ができなくなってしまうのではないか。

**(ペセス学長)**

できる。これがどういうときに機能するかというと、内閣は特別かつ緊急の必要が

ある場合に政令法を制定することができ、下院は、公布後30日以内に、これの承認又は廃止を表明しなければならないが、解散されたときにそれを行うのが常設議員団である。(だから常に活動しているわけではない。)

常設議員団は、法律を作ることはできないが、例えば、エスカルレータ事件のようなスキャンダルがあった場合に、その大臣に対し、常設議員団に出席しろと要求することができる。

(松岡議員)

いつも存在しているのか。

(ペセス学長)

必ず存在している。

(松岡議員)

スペインの地方自治制度を見ると、約8,000の市町村、52の県、19の州(17+2(セウタ市及びメリージャ市の2自治市))があり、それに国を入れると、四層にもなっている。ちなみに、日本では、国―県―市町村の三層であるが、道州制を導入しようという意見もある。スペインでは、国―州―県―市町村という仕組みをもっとシンプルにするような考え方はないのか。

(ペセス学長)

権限配分の問題はあるが、州、県、市町村は各々異なる価値を持っている。

県は1839年から存在している単位である。したがって、県によっては県民意識が固まっていて、県をなくすことは不可能になっている。一方、地域によっては、県が人工的に作られたという意識の県もある。また、カタルーニャでは、県よりは小さいが市町村よりは大きい新たな単位を作りたいという意見もある。

憲法は県を認めているし、上下両院の議員を選出する単位ともなっている。これを廃止すると非常に複雑になってしまう。今は、県の存在が問題になっているということはない。さらに、自治州の中には、一つの県で州を構成するものもある。アストゥーリアス、ナバーラ、ラ・リオハ、ムルシア、マドリードの五つがそうである。

一番の問題は、自治州と市町村の権限の配分である。自治州の要望は強いし、他方、市町村は、特に都市計画など、自治と経済基盤の強化を要求している。

(高野議員)

基本的な考え方についてお尋ねしたいのだが、スペインという大きな主権国家の中に、小さな国(Nation)があるということであった。最大の問題はE T Aであろうが、分離主義が憲法で認められていると言われたことと、スペインという大きな主権国家の中に小さな国があるということは矛盾はしないのか。

(ペセス学長)

スペイン最大の問題は、E T Aではない。暴力行為である。E T Aを拒否する理由は殺人を犯すからで、平和的な姿勢で主張することは、すべての考え方について憲法で保障されている。「表現の自由」がそれである。独立主義も認められるが、それには、スペイン全体で、選挙に勝たなければ認められない。独立を達成するには、憲法を改正する必要があるからである。

**(高野議員)**

教育の地方分権をスペインは行ったが、教育の権限を地方に2000年末までに移譲することについて、どのような議論があったか。

**(ペセス学長)**

憲法は、教育を自治州の権限にすることができると言っている。教育で国の独占管轄になるのは、(1)立法、(2)高度な監査(政策の問題)で、具体的には、教育科目などは国が決める。

議論は何かというと、例えば、特殊な文化を持った自治州がその特別な文化だけを教えることで、そうなると、スペイン全体の歴史をゆがめるような地方意識に固まった教育を行う可能性が生じる。それは、国が高度な監査を行っていなかったからであり、今、それを修正し、監査を強めつつある。

**(高野議員)**

国王の権限として、宣戦布告を行うこととあるが(憲法第63条第3項)、その行使を拒否できるか。例えば、先ほどのクーデターでは、国王はその権限を超えたと思うが。

**(ペセス学長)**

それはできない。宣戦布告の権限は、実質的にはすべて政府のものである。

小さなことだが、皇太子の宣誓(憲法第61条第2項)の時に、私は下院議長だった。皇太子は、その時、軍の学校にいたので軍服を着て宣誓すると言ったが、私が皇太子に民間の服を着るように言い、実際、そうなった。国王の演説の草稿は政府がチェックしている。国王は、政府に反する意見を言うことはできない。

クーデターの時は、政府の機能が停止していたからで、このような非常事態に、国王は正当な政府に権力を復活させるため行動することができる。

国王は権力を持っていない。しかし、スペインでは国王は必要不可欠である。スペイン国民も敬愛している。

(2)

## 上院憲法委員会

9月10日(月) 13:00~14:15

(出席者)

ペドロ アグラムン上院憲法委員会委員長(民衆党)

ホセ・ルイス エスクティア委員(民衆党)

マリア・アンヘレス オロス委員(民衆党)

アントニオ ガルシア委員(社会労働党)

ファン・アルベルト ペジョック委員(社会労働党)

イラリオ カバジェロ委員(社会労働党)

(同席者)

田中克之在スペイン日本国大使

[質疑応答]

(アグラムン委員長)

御関心のある事項については、各政党の代表の委員も来ているので、なるべく正確にお答えしたい。

なお、徴兵制については、今年廃止され、現在は、完全に職業軍人で占められている。

(野沢団長)

私どもは、スペインが憲法制定以来、着々と発展をしていることに敬意を表している。特に、スペイン憲法において「議会君主制」、新しい人権、地方分権等で、数々の工夫がなされていることに感心している。

(松村議員)

まず、選挙制度について、上院は小選挙区か中選挙区か、また何万票くらいの得票で当選しているのか伺いたい。

(カバジェロ委員)

県単位を基本としている。自治州の中では、一県だけで構成しているものもある。各県ごとの定数は原則として4人であるが、小群島、メリーダ市のような例外もある。

まず、市民から直接に選ばれ(直接選出議員)、更に地方議会(各州自治州立法議会)から選ばれる間接選出議員がいる。

当選に要する投票数は、地方によって非常に差が大きい。例えば、委員長はバレン

シアなので60万票以上、私はサラゴサで30万票である。一方、1万5,000票程度で上院議員になれるところもある。その県によって難易度が違う。

下院と異なり、上院はこのシステムが適切と思う。なぜなら、上院は、政治的代表ではなく、地方の代表だからである。したがって、比例代表制とは異なる方法を採用している。大切なのは、地方の声が届くようにすることである。

最後に、どの政党も共通して考えることがある。憲法を改正し、もっと地方の声を反映できるようにしたいと思っていることである。

#### (高野議員)

スペイン憲法が制定された時の国家像を伺いたい。例えば、ドイツではナチスの反省、日本では戦争放棄、平和主義がそうである。スペインでは、民主化と地方自治が重要な要素と思うが、モデルにした国はあるのか。

#### (カバジェロ委員)

この話は、全員が話した方がよい内容である。

#### (オロス委員)

私は年齢的には若いですが、憲法を勉強してきた。その当時求めた憲法は、柔軟性のある憲法で、様々な政党が合意できるようにということである。我々の憲法は合意に基づいている。人間の尊厳の不可侵というものが大切なポイントであり、その保障についても憲法が定め、侵害があった場合には憲法裁判所に訴えることができる。

したがって、この憲法は、多少の修正は行われても今後も続いていく、良くできた憲法と考えている。

ただし、上院の在り方については、検討する必要がある。

#### (ペジョック委員)

今の話を補足する。この憲法が何を目指していたかということ、すべての政治的な考え方が入るようにしようということである。今までの憲法は、政権交代等の政治の影響を受けやすい憲法であった。

この憲法は、20世紀後半になってから成立した憲法なので、各国の人権等の規定が反映されている。なお、その当時問題だったのは、幾つかの地方で、独立を目指していたところがあり、それをどのように扱うかであった。

#### (カバジェロ委員)

スペインでは、今まで常に二つの争いがあった。自由と専制政治の間の争いである。そして、今までは絶対主義が勝ってきた。しかし現憲法以降、民主化が発展している。もっともクーデターが一回あったが。

かつて悲惨な市民戦争があった。これでスペインが二つに分かれた。我々はこれを「二つのスペイン」と呼んでいる。これを「唯一のスペイン」にしようということで



あった。

二番目の問題として、中央と地方の緊張関係が挙げられる。そこで、自治州制度を取り入れた。これはほとんど連邦制に近いものであり、権限的にはドイツの連邦制に近いものである。この自治州制度は、現行憲法の中で更に発展させることができる。

つまり、「自由のための協定」ということ、そして「地方間の協定」の二つを憲法の要にしているのである。

#### (ガルシア委員)

私は、1977年から議員をしている。

スペインがどのように民主主義にアクセスできたかを説明するのは、非常に複雑で難しいことである。

先ほど、戦争の話があったが、市民戦争では、スペイン国民が主人公であった。民主的な選挙が1977年に初めて行われたが、ここで市民戦争を完全に葬るというのをしなければならず、そのために二つの問題を解決しなければならなかった。「自由」と「地方自治」である。

自由については、地方自治より更に憲法の中で明確になっている。

一方、地方自治化も、非常にダイナミックであったし、今も変わらない。地方分権の話であるが、権限的には非常に進んでいる。

ただそこで問題なのは、違う現実があることだ。私たちの憲法及び自治憲章（憲法第146条・第147条）は、その地方独自の言語を認めている。だから、文化とか地方独特のアイデンティティも違うし、経済情勢も違う。また、これらが特権として認められている州もある。

1978年以降、地方に権限を移譲してきた。また、ヨーロッパ（EU）の中に入って行く中で、そこにおける規範にも従っていかなければならない。これは非常に複雑な問題である。

まとめてみると、憲法第8編は、各州の要求にあわせて権限を移譲していくことを述べている。また、立法権限につき、EUのような上位の組織のそれと抵触する可能性がある。

そして私たちは、上院の在り方に関する規定を改正して、EUとの関係をよりよくできるようにしたいと考えている。つまり、ドイツ連邦参議院とは違うにしても、その方向性は同じである。我々は楽観的なので、これらが合意の下に行われると思っている。

#### (松岡議員)

自治州総合委員会（1994年に上院に創設された委員会。自治州に関する法律案その他の事項について調査し、報告書を作成する権限を有する。）の成果、また、憲法委

員会との関係をまず伺いたい。

**(アグラムン委員長)**

1994年に自治州総合委員会ができた。何を意図したかというのと、その委員会を創設することによって、上院の地方代表性を強化しようとしたことである。

1978年の憲法制定当時は、地方自治はどうかまだよく見えていなかった。すべての県が自治州に所属することになるかもわからなかった。現在のスペインはすべての県がいずれかの自治州に所属し、自治州に憲法上の権限が最大限に与えられている。

権限移譲のプロセスでは、各州の自由で、かつ望むことを尊重してきた。自治州になるということ、その権限の上限については、自治州ごとに異なってよいと思うが、実際にはどの自治州も、医療、教育等で権限移譲が遅れているところもあるが、最終的には最大限の権限を行使する形となっている。

連邦制の国もあるが、スペインの自治州の権限は非常に強いものがある。

そのようなプロセスの中で、この委員会を設置しようという動きがあったのだが、議会での討論のときに、各州の首相が参加するという構想もあった。各州議会から、委員会の招集を要請できることとなっている。この委員会は50名で構成されている。ちなみに、ほかの委員会は25名である。

先週の火曜日も、そのセッションが開かれ、上院議員だけでなく、農水大臣及び関係行政大臣も参加して、かんがい計画が議論された。今日は、この隣の大きな会議場で地方財政について議論している。副首相兼経済担当大臣も参加している。また各州の経済担当大臣も参加している。

この委員会は、規定上は、内閣総理大臣及び各州政府の閣僚が出席する会議が最低年に一回開かれることになっているが、実際には毎年行われているわけではない。

なお、自治州総合委員会と憲法委員会とは特別な関係はない。

**(小泉議員)**

国王と国民主権の関係、中央政府と地方政府の関係等、伺いたいことが多くあるのだが、時間との関係で二つに絞りたい。

一つは、この憲法には二度と軍政に戻らないという意図が含まれているのかどうか、もう一つは、人権規定は社会権も含め非常に優れたものと思う。日本では憲法の目指す目標と現実政治との乖離が問題となっているが、スペインでは乖離を克服し、憲法の理想に近づけるどのような努力がなされているか。

**(アグラムン委員長)**

王政や国民主権についての一番良い回答は、スペイン憲法をよく読んでいただくことである。スペインの政治形態は「議会君主制」である。「王は君臨すれど統治せず」である。憲法第64条でも規定されているように、国王の行為については、内閣総理大

臣・担当大臣の副署が必要であり、責任は副署した大臣にある。ヨーロッパのすべての立憲君主制と同じである。国王の調整、仲裁役としての役割は、1981年2月のクーデターの際に見事に発揮された。

#### (カバジェロ委員)

国王は憲法上、軍隊の長になっている。しかし明らかに、軍はシビリアンの下にある。だから、軍は政府と離れた行動は起こせないことになっている。それでは現実はどうかであるが、一致して言えることは、軍政の問題はなくなったということである。2月23日のクーデターの話もあったが、それ以降、ヨーロッパの近代的な管理されたシステムになって、軍による問題はなくなっている。

二つ目の質問であるが、憲法の中で、自由、人権が保障されているが、実際とは一致していない。これらの権利の実現は、政治、政党の成熟度にかかっている。

スペインの特殊なところとしては、憲法が保障している権利を、公権力は現実化しなければならない、と憲法第9条第2項で明示していることがある。そして、その条文は実際に機能している。私は判事出身だが、判事は判決を下す中で、憲法が言葉だけでなく、現実の権利として機能するよう努力している。もちろん困難もあるが、その精神で動いている。

#### (オロス委員)

中央政府と地方政府との関係についてだが、これは協力と権限の分担の関係である。ヒエラルキーではなく、どこが何を行うかという権限とその範囲が問題なのである。例えば、国の防衛は国が独占的に有する権限である。

憲法第1編は、基本的人権を保障する。人権といっても、生来的自由権もあれば、歴史的に労働者保護から生じてきた社会権もある。経済的なもの、社会福祉的なものもある。国民としてではなく自治州の住民としての文化等の尊重もある。

これらの人権は、憲法の中では、相互に対立関係を含む形で存在するので、現実には、いろいろな法律を通じて具体化され展開されている。

そして、憲法は単に人権を規定するだけでなく、これを守らせる義務も定めている。そのために憲法裁判所等がある。公権力は、権利を与えるだけでなく、これを保障する義務がある。この義務を果たすのは難しいが、実行されるよう、国は努力している。

#### (野沢団長)

経済が活発になっているが、これはEU、NATOへの加盟が大きいと思う。ただ、EUがこのまま進展していくとすると、今の憲法のままでよいか。

#### (エスクティア委員)

ニース条約があるから、今は（憲法改正は）必要ない。

将来、欧州憲法が制定されると影響を受けるだろうが、現時点で、EUとの関係で

修正したのは、EU加盟国の国籍を持つ外国人に、地方での選挙権、被選挙権を認めたことである。

それ以外は、各国の統合が進んだ場合には別だが、今の段階では必要ない。

**(小泉議員)**

スペインでは選挙制度も憲法に規定されているが、日本では規定されていないので、ころころ変わっている。スペインでは、選挙制度を変えようという動きはあるか。

**(アグラムン委員長)**

私の観点からは必要ないと思っている。国民の中では、選挙の方式をオープン化した名簿で行うか、クローズ化した名簿で行うべきかについての議論がある。ちなみに、下院はクローズ化した名簿で、上院はオープン化した名簿で行っている。

国民は、3人の候補者を選びそこに印をつける。政党が異なってもよい。(大選挙区制限列举式で、定数マイナス1人を選ぶ。) 下院は1人を選ぶのみである。この選挙の方式を大きく変えようという議論は今はない。

(3)

エンリケ・ムヒカ護民官  
(Enrique Múgica)

9月10日(月) 16:10~17:00

(同席者)

マリア・ルイサ カバ・デ・ジャノ第一副護民官

マヌエル アギラール第二副護民官

マヌエル アスナール事務局長

田中克之在スペイン日本国大使

[略歴]

1. 生年月日 1932年 サンセバスチャン生まれ
2. 学歴 法学士
3. 職歴  
1956年 青年作家のための学生大会実行委員長(反フランコ運動家として逮捕)  
1977年 下院議員に当選(社会労働党 国防委員長、憲法副委員長などを歴任)  
1988年 司法大臣  
2000年 護民官

[質疑応答]

(ムヒカ護民官)

護民官の役割については、憲法第54条に定められている。すなわち、市民の基本的人権の擁護及び行政権の監視で、公権力を対象にして行う。ただし、司法の独立との関係から、司法権は別である。

(調査の端緒として) 市民から人権を侵害されたという訴えの書面を受け取ることもあるし、我々自身が調べることもある。人権が侵害されたと思われる場合、その場所、例えば、病院、刑務所等を訪問しながら調査する。

また、行政省庁が調査に協力しない場合には、護民官に従わないということで罰則を科すことができる。

護民官の一つの役割として、憲法裁判所に提訴することができる。ちなみに、憲法

裁判所に提訴することができるのは、①内閣総理大臣、②50人の下院議員又は上院議員、③自治州政府及び議会、④護民官の四つの公的機関のみである。

護民官はあらゆる政党から独立しており、任期は5年である。これに対し、議会の議員の任期は両院とも4年である。護民官の選出に当たっては、両院の5分の3以上の賛成票が必要である。したがって、与党と主な野党の合意がないと任命できない。

「護民官」は、護民官1名と副護民官2名で構成されている。副護民官の任命も両院の5分の3以上の支持がなければならない。なお、事務局長の任命に議会の承認は不要である。

護民官の制度・組織は、具体的には、組織法で定められている。

なお、議会には、上院議員と下院議員で構成された委員会があり、必要に応じて出席し、また報告書を提出している。

#### **(野沢団長)**

スペイン憲法は、特に人権に配慮した憲法で、護民官の立場は特に重要であると思われる。憲法の人権を具体的に監視する重要な役割を有しているそうだが、その実績、提訴件数等から伺いたい。

#### **(ムヒカ護民官)**

先ほどの説明を少し補足する。護民官は政党色を持っていてはならない。ただ私は、社会労働党出身で23年議員をやっていたし、司法大臣を務めたこともある。

カバ・デ・ジャノ副護民官は民主党の議員、アギラール副護民官は社会労働党の議員であった。

#### **(カバ・デ・ジャノ副護民官)**

護民官は、憲法第162条に従い、違憲の提訴をすることができる。創設以来19件の提訴をした。うち6件はまだ判決が出ていない。

また、人権保護に関する訴訟は10件であった。9件は認められ、1件は判決前に護民官が取り下げた。

#### **(ムヒカ護民官)**

私たちは、司法権に関して訴えることはできないが、裁判が遅すぎるとの市民からの苦情が多い。私たちは訴えることはできないが、その旨を検察側に伝えている。

#### **(高野議員)**

対象は公権力だけか。マスコミ等も含まれるのか。

#### **(ムヒカ護民官)**

公権力が対象である。マスコミ等は民間なので含まれない。

#### **(小泉議員)**

二点伺いたい。まず、護民官制度が憲法で規定された背景、理由が知りたい。

### (ムヒカ護民官)

ヨーロッパ各国にはオンブズマン制度があるが、スペインの護民官ほどの権限を持っていない。ただ、ポルトガルの護民官は同じような権限を持っている。両国は兄弟のようなものだが、共に専制政治の苦い経験を持っている。その経験から、人権に対する強い保障を憲法で定めた。すべての国民が人権侵害されたと思うときは訴えることができるように、護民官を創設したのである。

ラテン・アメリカ諸国でも、民主化を進めるに当たって、スペインをモデルにして護民官を設置した。そしてその結果として、ラテン・アメリカ諸国のそれは似たものとなっている。護民官の選出には議会の賛成が必要であり、護民官に関する組織法も似たものとなっている。

ポルトガル、ラテン・アメリカ諸国とともに護民官の連合組織を作っており、年に一回集まっている。

### (小泉議員)

もう一点だが、公権力による違憲行為や公権力による人権侵害行為を監視しているというが、公権力がサボタージュしている場合についてもできるのか。

スペイン憲法の場合、教育を受ける権利、労働組合の権利、障害者の権利等、社会権を重視しているが、それらについて公権力がサボタージュして守らない場合に勧告を出すことがあるのか。

### (アギラール副護民官)

教育、医療などの社会保障等において行政が行うべき義務を果たしていない、あるいは市民に満足すべき回答を出していない公権力に対する調査を、市民の訴えをもとに又は自分たちのイニシアティブによって取り上げることができる。

例えば、ここができて間もない時に、医療にアクセスできないあるグループの人たちがおり、その人たちもアクセスできるように勧告した。今は、医療は国民すべてに対して保障されているので、その質が問題となっている。

### (ムヒカ護民官)

スペインでは、アメリカ等とは違い医療サービスは万人に保障されている。

### (松村議員)

まず、護民官の数を尋ねたい。次に、護民官がいることによって国民に絶対に役立っていて、この制度は是非、日本の憲法に入れた方が良いと評価しているか尋ねたい。

### (ムヒカ護民官)

最初の質問について。「護民官」は機関の名前である。その名義人は私自身だが、最初の護民官はヒメネス氏で、元教育相であり、教授、弁護士でもあった。フランコ時代の護民官だったが、非常に民主的な人だった。二人目は、憲法制定後の最初の下

院議長であった。三人目は私である。

スタッフ数は、約150人である。この中には、24時間の受付を行っている人もいるし、警備員もいる。地方によっては、地方護民官がいる。ただし、我々と同じ権限はないので、憲法裁判所への提訴などはできない。

我々は、全スペインを管轄している。そして年一回、地方の護民官と打合せの会合を行っている。

次の質問について。スペインの公権力は、護民官を大変尊重してくれる。スペイン国民の人気も高く、広く受け入れられている。ちなみに、一番高いのは王室で、次は護民官である。

日本国憲法への導入の是非であるが、それは各国によって事情は違うから、日本についての意見は控える。

**(松村議員)**

公務員の腐敗に対する調査は行うか。

**(カバ・デ・ジャノ 副護民官)**

公務員の場合、法規違反は護民官の監査の対象となる。したがって、行政省庁は、私たちが要求する書類はすべて提出しなければならない。国の安全保障などの理由により提出できない場合は、内閣の合意がないと拒否できない。

**(野沢団長)**

調査に要する経費はどうか。

**(ムヒカ護民官)**

すべて護民官の負担である。護民官の予算は、国会の予算に入っている。

**(松岡議員)**

議会への報告はどのようにするのか。

**(ムヒカ護民官)**

二つある。議会には、25人～30人の委員から成る護民官委員会がある。なお、この定数は国会回次によって変動する。護民官は、この委員会に必要な回数だけ、また、委員会からの要請があればその都度、出席する。

それとは別に、上下両院各々で活動報告をしなければならない。

**(松岡議員)**

スペインは、国—州—県—市町村の四層組織だが、護民官組織も四層あるのか。地方の実態はどうか。

**(ムヒカ護民官)**

護民官は、末端に至るまで、国、地方政府すべての活動が対象である。また、自治州によって、護民官を設けているところもある。地方の護民官は、その地方だけを管



轄する。

**(松岡議員)**

地方から直接マドリードに訴えが来ることもあるのか。

**(ムヒカ護民官)**

直接訴えが来る。例えば、刑務所できちんとした扱いを受けていないとの訴えの場合には、担当官を派遣することができる。しかし、地方の護民官は、国の管轄の組織に対しては、調査できない。

また、議会で法律が制定され、それが違憲と思われるときは、護民官はそれを憲法裁判所に訴えることができるが、地方の護民官はできない。

それから、市町村や県の行政機関が護民官に従わないとき、刑法の不服従罪に問われることがある。これは国の護民官についてのみ対象となる。

**(田中大使)**

護民官に地方支所のような組織はあるのか。

**(ムヒカ護民官)**

マドリードのみである。当初から支所は設置されていない。マドリードからスペインのどこへでも出向いていく。

**(小泉議員)**

19件の違憲訴訟はどのような事例か。

**(ムヒカ護民官)**

このメンバーになってからは1件もない。ただ、50人の議員の賛成がないと訴えられないにもかかわらず、8人の議員から成る政党が外国人法に関して訴えてくれと言ってきたことがある。

**(カバ・デ・ジャノ副護民官)**

「データ法」が違憲であると訴えたことがある。この外、兵役につき良心的兵役拒否が認められているがこれに代わるシビル・サービスについての訴訟、また、「労働組合自由法」が労働組合活動の自由を十分に保障していないとした訴訟等がある。

**(ムヒカ護民官)**

その「データ法」は、国の扱うデータの中に個人のプライバシーが含まれているという場合に問題があるというものであった。

ただ、スペインは法治国であるから、議会で法律が定められる。(その法律を覆すには、) しっかりした正当化の理由が必要である。護民官が行うのは個人の保護が中心で、公権力に対抗するバリケードを作っているわけではない。

護民官は、国及び地方の政府が相手であり、公権力行使に対する勧告を通して、ある意味で、議会の審査を深めていくことに貢献している。ただ、これらの機関が自分

のやり方に固執しているときに（最後の手段として）訴訟を起こすのである。

（野沢団長）

これらの活動はすべて公表するのか。

（ムヒカ護民官）

すべての活動について文書による厚い報告書を作成している。便宜のためにCD版も作成している。

（野沢団長）

マスコミはこれらの活動内容を報道するか。

（ムヒカ護民官）

この報告書は、国会議員全員に配付される。マスコミは報道することも、しないこともある。外国人法について憲法裁判所に提訴すべきことを左派政党が要請した際には、マスコミは1か月くらい報道した。

それから「年間報告」のほかに、特別報告書を出すこともある。例えば、刑務所の処遇や女性に対する暴力などについてのものなどである。

英 国



(1)

## チャーター88

9月11日(火) 10:00~11:40

(出席者)

クリス・ローレンス = ピエトロニ副代表

### [組織概要]

「チャーター88 (Charter88)」は、その名のとおり、新しい憲法を求める「憲章 (Charter)」を掲げて、名誉革命 (1688年) から300周年に当たる1988年11月に創設された、中立・独立の市民団体である。そして、この憲章を実現するためのキャンペーン活動を行っており、現在8万人以上の賛同者を有している。

憲章には、人権憲章を定めることにより市民的自由を保障すること、情報の自由と開かれた政府の実現、比例代表制による公平な選挙制度の導入、上院改革等の基本的な改革を織り込んだ成文憲法の作成等を目指すことが記載されている。

最近では、2000年6月に、今後10年間の新たな活動方針を示した「民主主義の解放 (UNLOCKING DEMOCRACY)」を刊行し、「市民憲法 (Citizen's Constitution)」の作成という新たな憲法構想を明らかにしている。

### [質疑応答]

(野沢団長)

英国は議会制民主主義の母国として尊敬している。しかし成文憲法典がなく、いろいろな法律から憲法体系が成り立っているということで興味深い。

チャーター88は成文憲法典の制定を目指しているということで、興味深い話を伺えることを感謝したい。初めに概略を伺い、それから質疑応答をお願いしたい。

(ピエトロニ副代表)

チャーター88は、サッチャー政権時代の1988年に創設された。これは非常に強い政府が存在することに対する運動でもあった。

当時、国民への政府コントロールをチェックする機能が弱く、これに対処するには憲法的改革が必要という分析に至った。これは、最終的には成文憲法の作成に至るものである。

政府へのチェックを強めるため、次の目標を設定した。①地方分権、②下院への比例代表制導入、③上院の民主的選挙、④人権法、⑤情報公開法である。これらの改革

を成文憲法典で保障することが最終目標であった。

保守党に対する働きかけには失敗したが、当時の野党である労働党は野にいる期間が長かったので市民的感觉が身についており、その選挙公約に盛り込むことに成功した。

97年に政権交代してからは、多くの憲法的改革が推進されたが、我々の活動も多少これに寄与したと思う。

例えば、地方分権ではスコットランド議会、ウェールズ議会の創設、EU条約による人権法の制定、情報公開法の制定等が行われ、上院も不十分ではあるが改革が行われた。しかし、下院における比例代表制導入と上院の民主的改革の二点については、まだ手が着けられていない。

ともかく諸改革の末、97年以降はスコットランド法、ウェールズ法、人権法、情報公開法等様々な憲法的法律が成立した。しかし先ほども言ったように、これらをすべて取りまとめた成文憲法はない。よって、例えば人権に関して、議会と裁判所、あるいは地方議会と国の議会との間で規定に矛盾を生じている等の問題が生じており、これらを調整するには成文憲法の明文が欠かせず、今まで以上に成文憲法の必要性が高まっている。

**(野沢団長)**

国民も成文憲法を望んでいると思うが、どれくらいの国民が望んでいるのか。

**(ピエトロ二副代表)**

トラストという世論調査会社が行った国民調査によれば、約70%が成文憲法に賛成している。ただ、必要性を強く意識するという状態までには至っていない。

**(野沢団長)**

上院における世襲議員の激減に対する国民の評価はどうか。

**(ピエトロ二副代表)**

世論調査によると、約60%は少なくとも上院議員の半分が民主的に選ばれるべきと言っており、また、約50%が上院全体について民主的に選ばれるべきとしている。

**(松村議員)**

日本の議会制は、英国議会を模範としてきたが、中には日本で実施するのになかなか難しいものもある。例えば、我が国でも党首討論が始まったが、選挙のキャンペーン的発言ばかりで、国民の期待したものとなっていない。英国の二大政党制は、長い歴史の上に成り立っており、社会の成り立ちと憲法が密接に結びついている。成文憲法が今までなかった理由はこのような点にもあり、成文憲法制定は非常に難しいと思われるがどうか。

**(ピエトロ二副代表)**

成文憲法は、危機がないと成立しないという説がある。南ア共和国がそうだし、日本もそうであろう。英国では危機がなかったから、今まで成文憲法典がなかったという説にも一理ある。しかし、今後は英国内に危機が、例えば、民族的危機が起こる可能性もあり、現在のシステムは国民の現在のニーズには合っていない。

**(高野議員)**

チャーター88の組織について伺いたい。メンバー数、活動資金はどうか。また、労働党とは協定を結んだのか。97年以降の憲法的改正にNGOが影響を与えていることは、日本においては考えにくいことなのでもう少し詳しく伺いたい。

**(ピエトロニ副代表)**

チャーター88は、憲章、いうなれば一つの署名文である。改革についての様々な要求が書かれている。組織的なメンバーがいるわけではない。しかし、8万2,000人がこれに署名しており、キャンペーンを地方・全国各レベルで各地で行っている。この点では、ユニークな団体である。

労働党と協定を結んでいるわけではない。我々は、政党とは直接関係のない団体であり、自由民主党も我々の発想を支持しているが、これとも独立している。労働党への影響力についてであるが、憲法的改革を労働党が実行したのは、政権党となってその仕組みに問題があることを理解したからだ。

**(高野議員)**

チャーター88は憲法草案のようなものを持っているか。

**(ピエトロニ副代表)**

かつてはドラフトを作っていた。現在ではやっていない。現在の憲法的改革では押しつけと受け止められる。憲法的改革は、一般国民を巻き込むものでなければならない。南ア共和国が良い例である。詳しいドラフトより、原則を明確にして打ち出すことが重要だ。

**(小泉議員)**

先ほどの憲章（署名本）とその原則との関係は。

**(ピエトロニ副代表)**

憲章は、まず大前提として、国家と市民の在り方、すなわち国家は市民を守るということについて書いている。そしてどのような改革が必要かを列挙している。我々はこれを「市民憲法」と呼んでいるが、成文憲法の原則は、次のとおりである。第一は、平等の保障の推進、第二は、民主的な代表制、第三は、法の支配である。このようなことを成文憲法に盛り込むことをあげている。

**(高野議員)**

国家と市民の関係を強調しているが、人権を侵害する要素は国家だけでなく、マス

コミやインターネット等変わってきている。国家だけを対象とするのは時代遅れではないか。

**(ピエトローニ副代表)**

現在、プライバシーの保護等市民の権利を守ることは国家の枠を超える課題である。しかし、まず重要なのは、市民・市民権とは何かを明確にすることである。これを明確にしない限り、「市民」を議論できない。EUでの議論に対し、英国ではこれらの議論が整理されていないため、まずこれから始める。

**(松岡議員)**

例えば、議会に関してチャーター88が掲げる原則はどのようなものか。上院・下院の役割、あるいは二院制に関する原則を伺いたい。

**(ピエトローニ副代表)**

我々は、成文憲法の原則ばかりでなく、各分野についても原則を打ち出しており、上・下院の役割についても明確なイメージがある。

それは、①下院が優越的役割を持つ、②上院は政府法案をブロックできなくとも遅延させる機能を持つ、というものである。

上院は、現在の状況では果たすべき役割を果たしていない。そこで、我々は上院の果たすべき役割を次のように考えている。

上院は、比例代表制プラス地域代表で構成され、法案を最長1年まで遅延できる権限を持つ。そして、上院の基本的役割は憲法を守ること、政府の憲法違反を食い止めることとする。

**(松岡議員)**

地域代表と比例代表制との関係はどのようになっているか。連邦議会は比例代表制、連邦参議院は州の代表というドイツ方式を目指すようではないようだが。

**(ピエトローニ副代表)**

ドイツ憲法は「連邦憲法」である。英国は連邦国家ではない。国民も連邦制をまだ望んでいない。英国においては変化に時間がかかる。我々の上院改革案もその中間であって完璧な連邦制を目指すものではない。我々はいかに英国の風土にあったものを進めるかを考えている。

**(松岡議員)**

スコットランド、ウェールズでの議会設置の是非を問う住民投票で、79年には両方とも否決され、97年にはスコットランドは賛成が多数であったが、ウェールズではやっと賛成がわずかに上回る状態にすぎなかった。どうしてこれほど反対が多かったのか。

**(野沢団長)**



関連して質問するが、政府の地方分権政策とチャーター88のそれはどのように違うのか。

**(ピエトロニ副代表)**

独立に関しては、スコットランド、ウェールズとも反対が多い。しかし、スコットランドについては、現在、地方分権に反対とは言えない。レファレンダムでは賛成であったし、地方分権導入後のスコットランド議会の幾つかの失敗にもかかわらず、地方分権は支持されている。

ただし、ウェールズでは状況が異なっている。当初は、地方分権の支持率は低かったが、その要因として、ウェールズ議会が、スコットランド議会と違うことが挙げられる。一次的な立法権がなく、副次的な立法権しかない。ただし、現在では少しずつ支持率があがってきている。そして、ウェールズ議会は強くなりつつある。支持率が低かったもう一つの要因として、政府がウェールズへの地方分権を進めるウェールズ担当大臣をウェールズ人に人気のない人物にしたため、その熱を冷ましてしまったことが挙げられる。

次にイングランドについて話したい。イングランドの中での地方分権については、北東部、北西部、南西部で地方政府を求める声が大きいです。こういった地域は経済的に苦しく、地方政府があればよりニーズにあった政策ができると考えるからだ。特に北東部は、スコットランドと接しており、このような声が強いです。

地域の地方分権を求める声にはこたえるべきというのが我々の考えで、その点、政府と異なる。政府の選挙公約は、地方分権をうたっているが、具体的中身がない。特に、選挙によって選ばれた地方政府ではなくなることを危惧する。

**(松岡議員)**

チャーター88のイメージでは、スコットランド、ウェールズに加えて、10ほどの地域で地方分権を確立するものと思われる。ところで、日本では、国と県と市町村の三層制の構造となっている。スコットランド、ウェールズでは三層制だが、イングランドでは、州と県を残すと四層制になるのではないかと。より簡単な構造にすべきではないか。

**(ピエトロニ副代表)**

イングランドに地方分権を導入した場合に、現在の地方政府、地方システムとの関係が問題になる。ただ、県と市町村は一つに集約されつつある。私は四層制は望ましくないと考える。県と市町村は統一すべきだ。

また、地方政府においては、選挙で選ばれていない人が多く、これも問題である。地方は自主的財源は11%にすぎず、残りは中央政府によって賄われている。地方は地域でしかできない政策を行うべきであり、中央政府と地方政府の役割を明確にすべき

である。

**(小泉議員)**

2010年までに市民憲法を作ることを主要目標として書いているが、労働党政権の憲法政策と折り合いの悪い点はどんなところか。

**(ピエトロニ副代表)**

労働党の政策には基本的に反対ではない。彼らの政策に我々の多くの案が導入されている。不満は次の二点である。

第一は憲法的改革についてで、政府の力、首相の力を制限する方向にはなっていない。現在、首相は議会もコントロールできるが、それへの対処がない。

第二は憲法的改革のプロセスについてで、市民を参加させた形で行われていない。我々は、改革のための改革ではなく、いかに市民の参加、影響を得るかを重視している。

今年の下院選投票率は59%だったが、前回は71%であった。このように投票率が下がったことについて、ブレア首相は大きな問題ではないと言っているが、私は大きな問題と思う。制度的改革以上に大事なものは、地方で市民も参加して、例えば、地方の陪審制など、実験的試みを大に行っていくことである。

**(小泉議員)**

提唱しているのは市民の権利が中心だが、国の平和や安全保障についてはどうか。日本国憲法は平和について第9条を持つ。国際平和をどう考えるか。

**(ピエトロニ副代表)**

大変良い点だと思う。国際平和については、まだ詳細には議論していない。現在は、専ら政府と市民の関係を見ている。ただ、人権は国際的問題にもなりつつある。政府は、難民申請をしている人々を勾留しているが、人権に関しても国際的視野に立つ必要がある。戦争放棄については、英国の場合、レファレンダムをやっても無理だろう。しかし、人権を国際的視野から見ることは支持を得られると思う。

**(高野議員)**

環境権を明文化すること、また原発問題について、どう考えるか。

**(ピエトロニ副代表)**

人権法は、市民的又は政治的権利を定めるのみで、環境権のような文化的、社会的権利はない。ただ、そのような権利を進める方向にあり、我々もそう考えている。

原発問題については、我々は賛成、反対いずれの立場もとっていない。我々は、議論のフレームワークを作ろうとしているのであって、ある特定の立場をとろうとするものではない。例えば、大麻問題の是非についても同様である。

**(松村議員)**

英国は大人の社会であって、私は尊敬している。ところで、日本では法の下での平等を憲法を中心に据えており、第14条は「社会的身分又は門地」によって差別されないとしている。この点、英国は貴族制を残しており、難しくないか。

(ピエトロ二副代表)

憲法の内容は平等であり、重要だと思う。

ただし、「家」という問題になると、英国では、貴族制、そしてその上に王制があり、貴族制の廃止は王制を攻撃することにもなってしまふ。英国人の多くはまだ王制を支持している。チャーター88は、王政を廃止することは提案していない。ただ、王制は議会のコントロールの下にあるべきであり、それが重要であって、特定の人が貴族の称号を持つことは中心の問題ではない。

(2)

ロード・ノートン上院憲法問題特別委員長  
(Lord Norton of Louth)

9月12日(水) 14:10~15:40

[略歴]

- |           |                        |
|-----------|------------------------|
| 1. 生年月日   | 1951年3月5日              |
| 2. 学歴     | シェフィールド大学博士課程卒         |
| 3. 経歴     |                        |
| 1977年~86年 | ハル大学講師                 |
| 1986年~    | ハル大学教授                 |
| 1998年     | 爵位授与、上院議員(一代貴族)となる     |
| 1992年     | 上院欧州小委員会委員             |
| 2001年~    | 上院憲法問題特別委員会委員長         |
| 4. 関心事項   | 憲法問題、議会事項、立法、英国政治、米国政治 |

[質疑応答]

(野沢団長)

英国は議会制民主主義の母国として私はかねがね敬意を表しており、多くを学んだ。しかし、成文憲法を持っていないという独自の歴史も有している。成文憲法が制定されなかった背景、またこれからどうあるべきか、さらに、上院憲法問題特別委員会の現在のテーマ・課題等について伺いたい。

(ノートン委員長)

我々も憲法問題特別委員会を設置するに当たって、各国の似たような委員会を見ており、日本の憲法調査会も興味深く拝見した。我々の初報告でも、日本の調査会に触れている。

英国は、成文憲法を有しないが、必ずしも成文化された文書がないのではなく、憲法に相当する法律等を有している。

そこでまず、成文憲法制定に至らなかった理由であるが、これは歴史的なものである。英国では、7~800年以上も大きな政治的変化がなかった。そのため成文憲法を作る必要が必ずしもなかったのである。成文憲法が初めて作られたのはアメリカだが、英国ではその前から事実上あったのであり、成文憲法を作る機会がなかったにすぎない。1688年に当時の王が王位を失った際においても(名誉革命)、国の基本的システ

ムを変える必要がなかった。

しかし最近になって、人々の憲法に関する意識が高まってきた。というのは、英国憲法が、EUの諸条約や他の国際条約など幾つかの法規で制約されることも多くなってきたからである。例えばEUの人権条約等である。

上院憲法問題特別委員会について説明する。昨今の憲法的变化、例えば、EU人権条約などEU諸条約や、また、上院改革、地方分権等の動きに対応するために、今年前半に上院に憲法問題特別委員会を設置することになったものである。非常に広い観点から憲法的改革を検討し、また、関係する法案の審議もする。

今、最初の研究レポートを発表したところである。このレポートは、まず自分たちが何をやるか明確にするもので、我々は広い観点から憲法的改革を見ていき、細かい部分には捕らわれないことにしている。

二番目のレポートは、今秋、議会に提出される。憲法的改革の手續の在り方を見るものである。憲法的改革はどのような手續を踏んで行うべきかを十分考慮すべきであるが、今までの憲法的改革では顧みられなかった。

三番目のレポートが続いて出されるが、これは重要なものとなる。すなわち、ウェストミンスター（政府・議会）とスコットランド及びウェールズ議会との関係など、各組織間の関係を見ていくものである。

#### （松村議員）

我々は参議院議員なので、二院制の在り方に関心を持っている。最近の上院改革では、公選制も含めて考えているようだが、一方、ドイツやスペインでは地域代表の形にしている。上院と下院の役割分担をどのような性質のものに持っていこうとするのか。

#### （ノートン委員長）

まず原則論を話す。我々は二院制に意義を見い出している。しかし二院制は当然のことだけでなく、世界的には先進国は別にして一院制の国の方が多い。上院の意義は、下院を補足する院ということにある。第二院のパターンは二つあり、第一は、対立型で、独立性を有し、第一院を止める権限を持つ。第二は、補足型で、第一院を助け補助する。

我々の目指すのは第二の型であり、第一院とは質的に違った審議を行い、第一院で行われた審議を繰り返すのではなく、異なった質の審議を行うことにある。

我々上院には、有効に機能している点が二点ある。

第一は、予算審議がないので、下院より時間的余裕があることだ。

第二は、議員はどのような背景の人がなっているのかという点で、芸術家、科学者など、異なった経験、専門性を持った人物がなっており、それゆえ、異なった目で見

ることができることだ。現在、下院議員は、ますます職業政治家、つまり若いときから政治に挑戦して、政治的な知識を有する人がなっている。一方、上院にはいろいろな分野からの出身者が来ているので、それらの経験をいかし、違った目で見ることができる。

しかし、我々には民主的正当性がないので、原則として下院の決定を覆すことはできない。ただ、下院より更に詳細な審議をすることができる。また、上院では、党議拘束が下院に比べて少ない。したがって、我々は、年間3,000～4,000件もの修正を行っている。

さて、上院改革について話していきたいが、まず我々はゼロからスタートしたのではないことを強調したい。上院は、以前から改革の努力を続けてきた。

基本的に、上院というのは、第一院の補足をすべきという考えがある。これに合わせて先ほどの専門性をいかにすることを考えるべきである。その結果、上院の公選制には消極的にならざるを得ない。なぜなら、公選制にすると、下院と対立する院になってしまうからであり、さらに、専門性など下院とは別の面から見るプラス面を失うおそれがあるからだ。

上院改革に関する王立委員会は、1992年に発足し、2000年1月に報告書を提出した。その報告書では、上院は補足的な院であると同時に、社会の変化に対応するものでなければならないとも言っている。また、上院の構成について、選挙による正当性を一定程度加味するとしているが、問題はそのレベルである。

#### (高野議員)

昨日、アメリカで同時多発テロが発生した。日本でも憲法論議の中で安全保障が大きな問題となっている。上院憲法委員会では、安全保障の議論があるならどのようなものか。国だけでなく、サイバーテロも含め個人とかグループによるテロがあり、これからどう守るかが今後の大きな問題であろう。日本国憲法では、危機管理は意識されていない。

#### (ノートン委員長)

憲法委員会は広い視野から憲法を見ているが、安全保障という個別分野については見ていない。上院には、安全保障に関する委員会はなく、議員のグループの中に、安保・情報関係を監視するグループがある。また、下院には国防委員会がある。

英国では、北アイルランド問題があるため、ある程度、危機管理の歴史・経験を有している。しかし、あれだけの規模のテロに対処するものはない。

一般的なポイントとしては、「バランスをとる」ことが挙げられよう。すなわち、第一は、危機管理を行いこれを継続していくこと、しかし、第二には、「普通の生活」を守っていくことだ。普通の生活ができなくなるなら、これに負けたことになる。英

国議会では、第二次大戦中、ロンドン空爆の最中も議会を停止することはなかった。つまり、「普通の生活」を守り続けたのである。議会はもちろん標的になっていたが、別の建物を使って審議し続けたことを国民も誇りにしている。

**(小泉議員)**

EU憲法と英国憲法の関係について伺いたい。EU基本憲章や欧州人権条約等により、社会権を受け入れることは、成文憲法を持たない英国で、成文憲法を制定せずに実行可能なのか。

**(ノートン委員長)**

経済的統合については議論の分かれるところだが、英国は、EUの政治的統合には反対と言わざるを得ない。

EU憲法は欧州合衆国への一歩となるので、英国としては反対ということになる。EUの中では、機構・制度の改革が叫ばれている。例えば、共通農業政策などだ。英国は、EUに権限を集中させるような改革には反対である。

今の質問に関連していうと、英国議会はEUが提出する文書を吟味する力を持った、強い議会と言える。これは二院制がうまく機能しているためである。すなわち、下院はすべての文書について広く技術的・現実的な問題を見る、上院は重要と思われる文書を見だし、これを見る。つまり、「広く」と「深く」で補足し合っているのだ。

次に、欧州人権条約と成文憲法の問題だが、これは何か問題があったとしても、成文憲法でないから問題になるという性質のものではない。なぜなら、欧州人権条約が既に国内法の効力を持つものとして（国内法秩序に）組み込まれているからだ。

問題は、「議会主権」原則との関係である。英国では、議会が強い力を持っており、議会が達した結論は最終的な結論であって、これを裁判所が覆すことはできないことになっている。しかし、欧州人権条約では、裁判所は同条約違反となる人権侵害事案を救済することができるとしている。そこで、裁判所は条約違反との判断をし、救済することができるが、法律を改正するのは飽くまで議会ということで矛盾を解決している。なお、同条約は、裁判所が国内法規それ自体を同条約違反ということができるとしているが、これは議会主権との矛盾であり、議会が法律改正の対処をすることになっているにしても、非常に大きな問題である。

**(松岡議員)**

下院とは違ったタイプの人を選ぶということで、直接公選のみが正しいとは言えないことは分かるが、第二院の議員として適切な人が選ばれる仕組みでなければならない。貴族という言葉が適当であるかは別として、そういう人たちが選ばれるプロセス、例えば、世襲貴族、一代貴族、法律貴族、聖職貴族とあって世襲はともかく、一代貴族任命委員会というのが設置されており、このメンバー構成や指名が国民に分かる形

で決定されているのかどうか伺いたい。

(ノートン委員長)

上院議員をいかにして、国民の目からも、正当性ある者として見てもらうかは重要である。

まず、選挙で選ばれていない上に、貴族という名称がついており、このことによって国民に対して存在が正当化されていると当たり前には思っていない。自分たちの議員としての活動を通して説得力あるものにしなければならない。より広い視点は備えているのだが、選挙で選ばれていないため、国民に責任を負うことができない状態にある。しかし、政治プロセス全体としては、両院の役割分担が明確になることから、かえって信頼を得られることができる状態にあると思う。

政府は公選の第一院から選ばれている。だから、第二院がこれに抵抗することはない。政府の政策に責任を負うのは、飽くまで一つの院であり、一つの政府である。したがって、国民にはだれが責任をとるべきか明確である。例えば、アメリカではどこが責任をとるか明らかでない。つまり、実際国民が欲している政策と実際の政策では乖離が生じているのである。そのことが原因で政府に対する信頼が低いといえる。逆説的であるが、選挙による国民の信任を得ていないからこそ、政治プロセスにおける第二院が行う批判等に意義があるのである。

次に、「貴族」という名称は、今は問題になっている。歴史的には王が貴族を召集したという背景があるのだが、既に世襲貴族は廃止の方向にあるし、議員の一部は公選になる方向である。選挙で選ばれた上院議員をどうするか。一時的に貴族にするのかの問題がある。だが最終的に貴族院という名称は残るだろう。

最後に、上院議員となる「一代貴族」を任命する委員会であるが、これは、すべての新しいメンバーを選ぶものではなく、党派に属しない無所属の議員を選ぶもので、最近できた。これは小さな委員会です。(i) まず自己推薦を求める (ii) その中から適当な人を選ぶ、というシステムである。しかし、問題は多い。①この委員は首相が選ぶのだが、首相から独立した委員会であるから、本来は首相から離れた組織であるべきだろう、② 自己推薦についても問題で、本来、他の人から推薦されてなるべき性格のものであろう。したがって、実質的には従来のシステムとほとんど変わらない結果になり、既存のルートで議員になっていた人が選ばれるおそれがある。

(松村議員)

上院議員の報酬はどうなっているか。

(ノートン委員長)

無償が基本である。ただ、旅費、宿泊費、事務費など、必要経費をカバーする手当はある。昔は、1日当たりの日当は、30ポンドであった。今は、ある程度、良いホテ



ルに泊まれるまでに改善された。

だから、上院は、` Value for Money ` の組織なのである（笑い）。つまり、上院は金がかからない、その割に役に立つ存在である。

現在、上院においては、年間の議員一人当たりの経費は、3万5,000ポンド。これに対し、下院では35万ポンドであり、欧州議会議員は90万ポンドにもなる。

**（野沢団長）**

参議院の「良識の府」たる性格が失われて憂慮している。これからの議会は単なる多数決という数の論理だけではなく質の高い政治を心がけることが重要だと思うので、賢人会議の意見というものをどのようにして議会政治に取り込んでいくべきかを、これからも共に考え、討議していきたい。

**（ノートン委員長）**

補足すると、現在、上院で過半数をとっている政党はない。また、無報酬と言ったが、これは公共奉仕の精神から議員になっていることの現れである。

(3)

ロバート・ハーゼル (Robert Hazell)  
ロンドン大学教授 (憲法ユニット代表)

9月12日 (水) 16:15~16:50

**[略歴]**

弁護士、内務省勤務 (1975年~1989年) を経て、1998年よりロンドン大学公共政策大学院教授 (専攻 憲法、政治学)

「憲法ユニット」代表

**[憲法ユニット (The Constitution Unit) の概要]**

憲法ユニットは、憲法改革と比較憲法研究を行う独立・中立の団体であり、ロンドン大学公共政策大学院をベースに、国内外の専門家の幅広いネットワークの中心となつて、憲法に関する研究、研修、コンサルティング、アドバイスを行っている。

憲法ユニットの中心的な活動は、以下のとおりである。

- ・最近の憲法改革についての提案の分析
- ・憲法改革についての提案相互の関連の調査
- ・憲法改革を適切に行うために必要な手法の明確化
- ・憲法改革についての提案の長期、短期にわたる影響の評価
- ・憲法改革についての提案の重要性についての政府、公衆への説明

また、憲法ユニットは、政府の憲法改革プログラムのほぼすべての面について詳細な報告書を刊行しているが、バランス感覚に優れ、高度な専門性により高い評価を受けている。

今後、地方分権、国民投票、国際関係、人権、上下院改革、情報の自由、選挙制度、公務改革、政党、司法改革についての調査を行う予定としている。

**[質疑応答]**

(野沢団長)

ハーゼル教授が代表を務めておられる、憲法NGOの「憲法ユニット」は、独特な活動を行っていると聞いている。本日夜、我々は日本に帰国するのだが、昨日のアメリカ同時多発テロの関係で、空港の警備が厳しく、早めに出発しなければならないので、30分ほどしか時間がなく、申し訳なく思う。この時間の範囲で、簡潔にお伺いしていきたい。

まず、英国が成文憲法を持たないのはなぜか、あるいはこのままでいいのか。また「憲法ユニット」の運動はどのような方向に憲法問題をリードしようとしているのか。

(ハーゼル教授)

英国は、イスラエル、ニュージーランドとともに、世界で三つしかない成文憲法典を持たない国である。その理由は、約千年にわたって平和な歴史を有していたからである。

成文憲法は、通常、次の四つの場合に制定される。①革命、②戦争における敗北、③植民地支配からの独立、④前政権＝政治体制の崩壊である。

英国においては、1066年のノルマン征服以来、戦争に負けたことはない。戦争で敗北し、新しい憲法が制定された例として、第二次大戦後の日本やドイツがあることは言うまでもない。

革命後に憲法が制定され例として、アメリカ、フランスがある。特に、アメリカ憲法は、世界最初の成文憲法となった。

英国でも「革命」は一度だけあった。17世紀である（名誉革命－1688年）。国王と議会が対立し、王政派は議会に従った。つまり、国王は支配するが、それには議会の承認が必要となったのである。もし、18世紀に革命が起きていたら、我々の国でも成文憲法が制定されただろう。なぜなら、アメリカ、フランス革命の双方が、三権分立、人権の保護など、英国で確立した理念も取り入れていたからである。

植民地からの独立であるが、実は、我々は、ロンドンで50もの憲法を起案している。第二次大戦後、英国から50もの国が独立し、英連邦を構成した。それらの国の憲法起案を手伝ったのである。しかし、自分たちの憲法は制定するに至っていない。戦争や革命でもない限り、なかなか憲法を制定する状況に追い込まれない。

前政権＝政治体制の崩壊後、憲法が制定された例として、南アフリカ共和国、旧ソ連諸国が挙げられる。

結局、英国で成文憲法が制定されなかったのは、その平和な歴史ゆえである。ただ、ここで注意したいのは、我々の憲法は、ほとんど文書にはなっており、一つの成文典にまとまっていないだけだ。例えば、法律によって実質的な憲法が書かれている場合がある。「イングランド・スコットランド連合法」、「議会法」、「人権法」等である。つまり、憲法の要素となる文書は多数あるが、一つの文書にまとまっていないのである。

(野沢団長)

「憲法ユニット」の目標、課題は何か。

(ハーゼル教授)

「憲法ユニット」は、独立、超党派（中立）、特に非政党の立場である。6年前に

発足したが、当時、野党であった労働党が、憲法改革には熱心だったが実施するには余りに準備が不十分だったので、このような団体を作った。

私が積極的に行ったのは、他の国の憲法から学ぶことだ。人権法については、カナダ、ニュージーランド、香港など、コモンロー体系の下で人権憲章を導入した国から学んだ。

地方分権については、連邦国を参考にした。オーストラリア、カナダ、スペイン、ドイツなどである。

以上「憲法ユニット」は、憲法改革のための提案をしたりキャンペーンをしたりする団体ではない。政党の憲法改革のプログラムを詳細に研究するシンクタンクであると言える。

**(野沢団長)**

上院改革については、王立委員会が報告書を提出しているが、上院はいかにあるべきか、またその役割はどのようなものであるべきか。

**(ハーゼル教授)**

大きな問題である。既に言われたように、上院改革についての報告書が出されている。

我々は、第二院というのは、第一院と同じ事をやるのではなく、これを補足するものでなければならないと考えている。すなわち、第一院と異なった役割、構成を持たなければならない。もし公選制とするなら、異なった選出の仕方であるべきである。典型的な連邦国家では、第一院は国民を代表し、第二院は州を代表している。この在り方は、我々が上院改革において提案している一つである。英国は連邦国家ではないが、既に地方分権が行われ、地方に権限が大幅に委譲されている。第二院へは、各地域からの代表を送るべきであろう。

**(野沢団長)**

日本から見ると、EUはよく機能していると思われる。その中で、EU憲法を作ろうとする動きがあるが、英国ではどう思うか。

**(ハーゼル教授)**

EUが憲法を持つのはよいことだが、このためにかなりの時間がかかっている。また、EUは、ある意味で、既に憲法を持っているというべきだ。欧州人権条約はその一つであるし、昨年のニース条約もこれに当たる。これらをまとめて一つの憲法を作るのはいいが、政治的にはかなり労力がかかる問題だ。

**(小泉議員)**

「憲法ユニット」にはスタッフはどれだけいるのか。

**(ハーゼル教授)**

現在、10人いる。

私たちは憲法の成文化を支持するわけではなく、政党の憲法案を分析することを目的としているのだが、まだどの政党も本格的な案を出していない。

**(高野議員)**

イスラエルはなぜ新しい憲法を制定しなかったのか。

**(ハーゼル教授)**

イスラエルは、元々は憲法を作成する予定であって、クネセット（議会）の最初の仕事は憲法起草だった。しかし、その開会最初の日に中東戦争という緊急事態が生じ、結局、憲法が作成されないままになってしまった。確かに、今も成文憲法を求める声もあるが、宗教国家とするか、宗教とは切り離すか深刻な議論があり、今に至っている。

**(松岡議員)**

上院がドイツ方式が良いとなると、今の貴族院及び貴族制度はどうなるのか。

**(ハーゼル教授)**

私は、ドイツのシステムにひかれている。貴族院がどうなるかについては、貴族の地位は失わないが、貴族であるが故に上院議員とすることはしない。新しい第二院は、一部が政党の指名者、一部が選挙によって選ばれた議員によって構成され、上院全体としては、英国各地域を代表すべきである。そして、第二院の重要な役割は憲法を守る機能である、と考える。



イタリア・ベルギー・フランス・EU

(平成14年9月3日～14日)





## I 派遣議員団の構成

### 参議院海外派遣特定事項調査第一班

団 長	参議院議員	谷 川	秀 善	(自由民主党・保守党)
	同	市 川	一 朗	(自由民主党・保守党)
	同	高 橋	千 秋	(民主党・新緑風会)
	同	魚 住	裕一郎	(公明党)
	同	吉 川	春 子	(日本共産党)
	同	平 野	貞 夫	(国会改革連絡会 (自由党・ 無所属の会))
	同	大 脇	雅 子	(社会民主党・護憲連合)

(注) 所属会派名は派遣時のもの

### 同 行

参議院憲法調査会事務局長	桐 山	正 敏
参議院憲法調査会事務局主査	植 木	祐 子
参議院憲法調査会事務局総務課課長補佐	倉 田	保 雄

## II 派遣目的

イタリア共和国、ベルギー王国及びフランス共和国における憲法事情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

	9月3日(火)	9月4日(水)	9月5日(木)
午前	11:10 東京(成田)発		11:30 ルペルト憲法裁判所 長官
午後	※以下、現地時間 18:40 ローマ着	16:00 アマート上院議員 (元首相) 17:00 アクイランティ上院憲 法問題委員会事務局長 上院議場視察	15:20 ローマ発 17:30 ブラッセル着

	9月6日(金)	9月9日(月)	9月10日(火)
午前	10:00 ドゥ・デケール上院議長 上院議場視察	10:00 ゼプター欧州委員会特 別顧問 (コンベンション担当)	9:10 ブラッセル発 10:05 ストラスブール着 11:30 シュヴィマー欧州評議 会事務総長 12:00 ブキッキオ同事務次長
午後	14:00 アルツ仲裁院院長 18:00 フレイン「国境なき弁 護士団」国際連合会長	14:45 欧州議会議場視察 15:00 コルベット欧州議会議 員 15:30 フォード欧州議會議員 17:00 ジャネッラ コンベン ション事務次長	15:30 エンリシユマス欧州人 権裁判所研究・研修部 長 17:00 ヴィルトハーバー同長 官 欧州議会議場視察

	9月11日(水)	9月12日(木)	9月13日(金)
午前	9:00 バタイニ欧州評議会事 務局社会融合総局長 10:00 ブキッキオ ヴェニス 委員会事務局長	10:30 ジェラルド上院法務副 委員長 上院議場視察	10:00 アメレール憲法院委員
午後	13:20 ストラスブール発 14:35 パリ着	13:00 ジッケル パリ第一大 学教授 アヴリル パリ第二 大学教授	14:30 ラトゥルヌリ國務院 (コンセイユ・デタ) 報告研究部長 19:05 パリ発

	9月14日(土)
午前	
午後	13:45 (日本時間) 成田着

## IV 調査概要

### 1 要 旨

本議員団は、平成一四年九月三日から十四日まで、イタリア共和国、ベルギー王国及びフランス共和国の三か国を訪問し、各国の議会、政府関係機関、国際機関を始め、著名な憲法学者等を訪問し、各国の憲法事情並びにこれに関連した欧州連合、欧州評議会及び欧州人権裁判所の動向等について調査を実施した。

その概要は以下のとおりである。

#### 主要調査項目

##### イタリア共和国

- 近年の政治状況と憲法の関係
- 議会制度、特に二院制
- 基本的人権に関する諸問題の動向と対応
- 最近の憲法改正の経緯
- 憲法訴訟の現状と課題

##### ベルギー王国

- 議会制度、特に二院制と上院改革論議
- 基本的人権に関する諸問題の動向と対応
- 最近の憲法改正の経緯
- 憲法訴訟の現状と課題
- NGO（国境なき弁護士団）の活動状況

##### 欧州連合（EU）

- 加盟国の拡大と統合の在り方、加盟各国との関係等の問題点
- 欧州憲法制定に関する議論の動向
- 欧州基本権憲章についての問題

##### 欧州評議会（CE）

- 条約作成に関する活動状況と今後の見通し
- EUとの関係、特に欧州人権条約と欧州基本権憲章との関係
- 移民政策
- 中東欧諸国の憲法起草等への支援状況

##### 欧州人権裁判所

- 活動状況、特に案件増大への対応
- 各国裁判所との関係、EUとの関係

## フランス共和国

強い大統領、行政権に対する立法権の対応

議会制度、特に二院制

国と地方の関係、地方分権の状況

基本的人権に関する諸問題の動向と対応

憲法改正の動向と評価

憲法訴訟の現状と課題

### 調査内容

#### (一) イタリア共和国

##### ①イタリア憲法の特徴

一九四七年、制憲議会により制定、翌年施行された。反ファシズムの見地から、ファシスト党の再組織の禁止、強い行政権の回避等がなされ、また人権規定では自由権を中心とする市民的関係のほかに家族の権利等の倫理的社会的関係の規定、社会保障権、組合に関する規定など社会・経済的関係の規定が豊富である。国会は対等な二院制で、両院とも原則として直接公選の議員により構成され、立法権限にも差がない。憲法改正案は各院で三か月以上の期間をおいて二回（二回目は各院の絶対多数で）可決することが必要で、二回目の議決で三分の二の賛成が得られない場合には、国民投票に付託できる。過去、六三年の議員定数等の改正をはじめ十二回の改正が行われ、最近では、国の補完性原理を明記し州の権限を拡大する地方分権に関する改正が行われた。八十年代以降、統治機構を中心に度々全体的な憲法見直しの検討が行われたが、部分的な実現に終わっている。最近では大統領又は首相の直接選挙導入も提唱されている。

##### ②最近の政治動向

この十年は司法の権力増大と揺り戻し、伝統政党の分裂・崩壊、国民投票の多用と衰退、中道右派と中道左派による二極政治出現、民主的選挙による政権交代、憲法改正を含む諸制度改革、ユーロ参加、安定政権への期待と進展してきている。昨年六月、ベルルスコーニ首相のもと、中道右派が大勝し、フォルツァ・イタリア、国民同盟、北部同盟等が与党連合を結成した。

アマート上院議員は、議員の割強が学者というイタリアにあってローマ大学教授等を歴任する一方、九二年六月から翌年四月までと二〇〇〇年四月から翌年五月までの二回にわたり首相の座にあり、有数の知的政治家と評されている。「現在与野党二極体制がようやく固まってきたが、現在の構造が五年間続くことを希望する。」とし、自分の首相としての経験からも「政府をより強固にすることが必要で、組織の一番上には権限を持った人を置くことが大事だ。」としたが、「一方でイタリア人は特定人への権力集中を好まない。」との発言があった。現在デハーネ前ベルギー首相とともに

EUのコンベンション副議長を務めているが、「将来課題として、困難であるが一番重要なのは外交・防衛に関する統合である。」との意見である。上院の権限については、今後、地方代表院となれば、それに伴った権限の配分が必要との見解であった。

上院憲法問題委員会では、事務局長より説明を受けた。現在上院には十三の委員会があるが、憲法問題委員会（定数二十七）は憲法のほか、治安、社会保障、地方自治等幅広い事項を所管している。ほかの委員会から憲法についての判断を求められることも多く、週に十五から二十件に上るとのことであった。

九十年代の憲法改正のために設けられた上下院合同委員会は、「統治機構」を審議対象としており、憲法に関するその他の事項は、当時も第一委員会が所掌していたとのことである。

手狭な委員会室には傍聴席は設けられず（非公開原則）、提出法案が室内に積み上げられているのが印象的であった。本会議の合間を縫って週三日半審議している。地方自治の拡大という憲法改正に伴い、上院を州代表院としようという動きについては、上院の政府に対する信任権の廃止、立法権の見直し（地方自治関係のみの審議、基本的人権に関しては上下両院で審議等）などもあわせて議論の対象になっているとの紹介があった。女性議員の比率は小選挙区導入により更に低下し、男女機会均等原則を憲法に盛り込むことが検討されている。

憲法裁判所のルペルト長官は、五〇年に司法官に任官以来、地裁、控訴院、破棄院判事を歴任し、昨年現職についた。裁判所の権限は、①国と州の法律及び法律の効力を有する行為の合憲性判断。（これには国、州にしか提訴権がない抽象的判断と案件に即して裁判所が求める具体的判断がある。）②国の諸機関の権限調整③大統領弾劾④法律廃止の国民投票の可否の判断と多岐にわたる。違憲判断は事後審査であり、事前審査は行わないが、後者は国会の役目となっている。違憲と判断された法律はさかのぼって無効となるが、具体的救済措置は刑事と民事で扱いが違う。

年間八百から千件の提訴があり、四百から五百件の判決を下しているが、十五人の判事が全員合議制で処理している。「多くの懸案はあるが、高いプレステージを持つ我々が頑張って処理しており、何ら懸念はない。」また「唯一の違憲判断機関としてすべての機関を超えて立つ。」との意気込みが示された。十五人は、五人が大統領、五人が上下院、五人が司法機関による任命であるが、政治との関係について「政治は玄関から入ってくるのではなく、窓からそっと入ってくる」程度との評であった。

## （二）ベルギー王国

### ①ベルギー憲法の特徴

一八三〇年、フランス七月革命下、オランダから独立、翌年憲法制定。当時珍しかった議会制立憲君主制で市民に保障される自由及び権利リストの作成等、各国の憲法作成の模範とされた。その後六十余年間改正されずに推移した。北部のオランダ語系

住民と南部のフランス語系住民の紛争から、連邦制に向けた国家改革が進められ、一九七〇年代以降憲法改正を繰り返し、九三年以降の第六次改正により連邦制移行は一段落し、条文の配置も一新されたが、今なお一八三一年憲法の改正という形は崩していない。

改正手続は特色があり、連邦立法権（両院及び国王）による憲法改正宣言により両院が改正すべき規定を指定する。宣言の後、両院は当然に解散され、総選挙後に新しく構成される議会が憲法改正案の審議を行う。可決には両院とも議員三分の二以上の出席の下、投票の三分の二以上の多数の賛成が必要である。第六次改正で初めて人権カタログの追加がなされたほか、外国人参政権、男女平等の改正など現在までに合計四十九回の改正がなされた。最近では、上院改革、憲法改正手続の変更、仲裁院の権限強化等が検討されている。

## ②共同体及び地域並びに国会との関係等

ベルギーは共同体（蘭語共同体、仏語共同体、独語共同体）と地域（フランドル地域、ワロン地域、ブラッセル首都地域）の二つが連邦を構成するという特異な形態を採っている。前者は文化・教育、個人に関する事項、言語に関する事項を、後者は国土開発、環境・治水、農村開発・自然保護、住宅など経済に関する事項を担当している。それぞれの議会（蘭語共同体は一つ、ほかは共同体、地域各一）が存在し、各々の議会は法律の効力を有するデクレ等を制定できる。下院は比例代表選出百五十名だけであるが、上院は比例代表選出四十名（蘭語系二十五、仏語系十五）、共同体議会選出二十一名（蘭語系、仏語系各十、独語系一）、前記の議員により指名される十名（蘭語系六、仏語系四）の合計七十一名に王族議員三名の総計七十四名という複雑な仕組みになっている。

九三年までは上下院ほとんど同じ権限を有していたが、共同体、地域という概念が明確になるとともに、上院はその意見を表明する場、地方代表との考えが強まり、権限が制約され、下院が排他的権限として国の予算・決算、帰化の許可、政府に対する信任権を持つほか、法案は基本的に下院が審議し、上院議員の十五名以上が要求したときは上院でも審議を行う。

国王は形式的には立法権、執行権を有する。政治的実権は持たないと言われるが、首相選任で影響力を持ったこともあると言われる。九一年憲法改正で女性の王位継承権が認められている。

ドゥ・デケール上院議長は下院、上院議員を歴任、ブラッセル首都地域議会議長を経て現職にある。ヴェルホフスタット首相が昨年八月、上院を下院に吸収合併する提案をしたが失敗した。更に今年四月与党間協議で上院の抜本的改革を行うことで合意されているが、「一院制は、選挙の際の一時的な考えや利益に左右される傾向があり、また現在ではポピュリズムに陥る傾向がある。」とし、二院制の必要性を言明し、上

院の役割を考えれば、「経費がかかるとしても大したことはない。」とした。また、「現在国際条約は上院が先議することとなっており、このことは広く支持されている。また、上院は審議対象を限定されたが、NPO、安楽死、生命倫理、嫡出・非嫡出問題など重点的な審議を行っており、より慎重な『熟慮の院』との性格を維持したい。」との意向を示した。

また、EUの発展とベルギー憲法、議会との関係について、「ベルギーの法律の半分はEUで決められたものであり、EUでの決定プロセスが民主的な手続か、いささか疑問の余地がある。それぞれの国の議会ともっと密接な関係を持つべき。」との意見であった。独自の憲法改正手続については、「むしろ議員の四年任期を前提として、任期終了間際になると次の憲法改正を提案しておくというのが実態」との話があり、現在六か月の考慮期間を置けば、解散手続なしに同一会期中でも改正できるという憲法改正が検討されているが、「これは採用されないと思慮するし、ベルギーのような国では、憲法は容易に改正されるべきものではない。」との意見であった。

仲裁院はベルギーが連邦化したことから、連邦、共同体、地域の権限争議の裁定のために設けられた。「仲裁院」の名はこの当初目的に由来するが、その後、法律等の合憲性の審査も付け加わり、実質的には憲法裁判所となっている。法律等の官報掲載後六か月以内であれば利害関係のある個人にも提訴権があり、その後は通常裁判所が仲裁院に合憲性判断を求めることができる。現在は、条文上判断の対象は法の下での平等、差別禁止、教育の自由の三か条についてのみであるが、「法の下での平等」を広く解釈し、人権問題はほとんどが対象となるよう運用しているが、更に明文での改正が検討されているとのことである。判事は六名が政治家出身、六名が法律家出身の合計十二名、なお、蘭語系六名、仏語系六名のバランスが守られている。ここでも「我々は立法者の上に立つ立法者、スーパー立法者」との強い自負が示された。

国境なき弁護士団国際連合は十年前にフランス語圏の弁護士たちが集まって、「国境なき医師団」に倣って発展途上国の法治国家への整備を支援するために結成されたNGOである。現在十か国に会員を持つ。ワレイン会長は設立メンバーでルワンダ、ブルンディ等のミッションに参加している。できるだけ政府と表立った対立はせず、解決策を共に求めていくという方針であり、「ベルギー政府から最も多くの資金的援助を得、そのほかスイス、スウェーデン政府からも補助金を受けているが、このことによって、独立性が失われることがないように自ら監視している。」とのことであった。現在、国際刑事裁判所の設置を注意深く見守っており、日本のアジア方面での支援を期待するとの言があった。

### (三) 欧州連合 (EU)

#### ①加盟国の拡大とこれに伴う問題点

欧州連合は、現在加盟十五か国、面積三百二十三万平方キロ、人口三億七千六百万

という巨大組織に成長、今年一月からは念願の統一通貨ユーロが誕生した。関係機関が集まるブラッセルのシューマン地区は大型の高層建築が立ち並び、伝統的な市街地とは全く別世界の趣がある。さらに、二〇〇四年を目指して十三の加盟候補国のうちトルコを除く十二か国が加盟交渉中で、ルーマニア、ブルガリアを除く十か国が目標年に加盟の見通しである。このような加盟国増大により世界政治、経済の中での存在感は一層増すが、他方で域内の経済格差拡大、財政負担増が明らかになっているほか、EUと各国の権限分配において各国の主権が侵害されているという意識も高まっている。また従来は、ヨーロッパそしてキリスト教という共通の文化基盤の中での統合であったが、今後は、その壁が破られることになり、統合には一層の困難が予想される。今後の統合の方向性として統合推進重視の「欧州連邦」を目指す向きと緩い連合体である「国家連合」を目指す向きが共存している。

## ②欧州の将来に関するコンベンションの活動等

このような中、昨年二月、ニース条約を調印、続く十二月のラーケン宣言により、EUをより民主的で透明性を持ち効率的なものとするために「欧州の将来に関するコンベンション」（以下「コンベンション」という。）が設置された。ジスカールデスタン議長の下、各国政府代表、議会代表に加盟予定国の政府代表、議会代表も参加し、民主性・透明性・効率性の達成、民主主義の赤字の解決、法的文書の簡易化等を課題に再来年に予定されるEU「基本条約」を改正する政府間会合に議論のたたき台を提供するべく、今年末から来年初めにかけて報告書を作成する予定と言われている。また、基本的人権部分も含めた欧州憲法制定についての論議も主要テーマである。欧州憲法制定についての動きは既に五十年代に始まるが、九十年代以降、欧州議会での制定を求める諸決議が出ている。

EUの法源は、第一次的には共同体設立条約及び改正条約、第二次的にはEU制定法である。各国との権限分配については、原則としてEUは諸条約で認められた権限を持ち、各国がそれ以外の権限を持つという関係にある。しかしながら関係規定は必ずしも明確ではなく、また、両方が権限を有する分野が雇用、健康、文化、教育等多く、各国ではEUの権限強化に対して従来に比べ警戒感が強まっている。最近の欧州の共通課題となっている移民問題については、六月の首脳会議で不法移民対策が主要議題となり、共通政策の確立が急がれている。

ゼプターEU委員会コンベンション担当特別顧問（十月九日駐日EU代表部大使に着任）は、コンベンションにおける議論の柱として①権限の分配、②諸手続や条約の簡素化、③欧州基本権憲章の扱いを挙げた。今後のEUの成り行きについては楽観的であるとし、「EUは閣僚理事会と欧州議会と欧州委員会の三者が相互に支え合う組織で、モンテスキュー流の三権分立に従うものではない。」「EUはほかに比べるものがない新しい実験であり、野心的なもの」「今やフロンティアはカリフォルニアでは



なく、ブラッセルにある。」等の発言があった。

加盟拡大に関しては、加盟条件には高いレベルのものもあるが、加盟国の努力の中で解決されるべきとの意見である。各国からEUの民主的正統性を懸念する声があることに対しては、十分承知しているとし、欧州議会と執行機関との連携強化を図るべきとのことであった。

コンベンションの検討状況についてジャンネッラ次長は、年内に作業部会の報告をまとめ、来年秋には何らかの結論を出したいとのことであった。

なお、欧州議会の議場はストラスブールのほか、ブラッセルにも設けられており、その両方を視察した。現在の議員定数は六百二十六であるが、最大七百三十二議席が設けられているとのことであり、今後の加盟国の増大に対しては、全体の定数は増やさず、各国の持ち枠を減らすとのことであった。国を横断した会派が結成され、原則会派でまとまって行動している。

#### (四) 欧州評議会 (CE)

一九四九年に人権、民主主義、法の支配という価値観を共有する西欧十か国が設立し、現在加盟四十四か国 (EU十五か国を含む。) である。軍事、防衛は対象外であるが、その他の幅広い分野について百八十本強にのぼる条約を作成し、スタンダード・セッターとしての役割を果たしている。特に欧州人権条約の策定、欧州人権裁判所の活動は高く評価されている。最近では生命倫理に関する条約、サイバー犯罪に関する条約が作成された。

EUは当初経済・金融を活動対象としていたが、近年領域を徐々に拡大し、欧州基本権憲章の策定等人権問題も取り扱うようになり、CEとの間で競合の問題が出てきている。八九年以降の欧州情勢の激変による加盟国急増後、法による民主主義のための欧州委員会、通称ヴェニス委員会が設けられ、中東欧地域での憲法制定、改正についてのサポートを行っている。また、CEでは移民問題にも積極的に取り組んでいる。

シュヴィマー事務総長は、オーストリアの国会議員出身であり、「現在欧州での未参加はユーゴスラビア、モナコ、ベラルーシの三国だが、前二国は加盟準備中である。」とのことであった。「EUの欧州基本権憲章は拘束力がなく、欧州人権条約をより実効あらしめるためには、影響力を増しているEUが同条約に加盟することが必要」とした。またテロ対策と人権保障との間の調整が今後の課題とし、最後にCEが進めている死刑廃止について、支援への言及があった。

移民問題に関し、バタイニ社会融合総局長は、「不法移民は国境で取締り対策をとっても、根本的な原因である貧困が解消されないと意味がない。欧州は外部からの移民労働者を必要としており、移民は法の支配に基づいて管理されるべきで、出身国、通過国とも連携が必要」とのことであった。

またヴェニス委員会ブッキオ事務局長より同委員会に対する一層の協力要請が表

明された。

#### (五) 欧州人権裁判所

欧州人権裁判所は、欧州人権条約により創設された機関であり、従来委員会と裁判所に分かれていたが九八年単一の裁判所に統合された。条約締結国の行為が条約に定める人権規定に違反すると考える場合にはだれでも申立てができる。判決に対しては国が是正措置を講ずる義務を負うが、その内容は各国の裁量となっている。

ヴィルトハーバー長官は、事件数が近年急増していることに「これは我々の成功の代償だ。」としながらも、その対応策を検討しているが、なかなか妙案がないとのことであった。なお、申立てには、各国内での救済手続を尽くしていることが必要であるが、この要件を満たしていない申立てが大半とのことであった。

#### (六) フランス共和国

フランス憲法の特色と最近の政治状況

一九五八年ド・ゴール大統領の下で発足した第五共和制は、伝統的な議会中心主義を打破し、強力な執行権を持つ大統領制を採っている。また、基本的人権に関する固有の規定がほとんどない（前文で人権宣言（一七八九年）と第四共和制憲法前文の尊重を言う。）ことも大きな特色である。憲法改正は大統領、国会議員が発案、両議院で可決後、国民投票に付する（大統領が両院合同会議に付託する場合は実施せず、有効投票の五分の三で改正できる。実際は、ほとんどがこの方法で改正されている。）。なお、共和政体は、基本的な価値であり、改正できない。統治機構を中心に制定以来十五回改正されており、近年は毎年のごとく行われている。

大統領は、六二年改正で直接選挙となり、首相の任命、大臣会議の主宰、国民投票附議権、国民議会の解散権、国防・外交権限、非常時大権と強力な権限を有する。政府は大統領の補佐機関という位置付けである。

議会は、第四共和制に比べ、大きく権限を縮小され、法律事項は、憲法第三十四条に列挙され、これ以外は命令事項である。上院（元老院）議員は、各県を単位とする選挙人団の間接選挙により選ばれ、任期九年であり、下院の優越（予算法律及び社会保障財政法律の先議、両院不一致の場合の下院の最終決定、下院のみ政府不信任決議あり）が明記されている。

公職に関する男女均衡法が九九年七月の憲法改正に基づき二〇〇〇年六月公布され、各種選挙で候補者数の男女均衡を求められることとなった。市町村議員選挙ではかなりの、上院議員選挙ではある程度の女性議員が増えたが、下院議員選挙では顕著な効果は現れていない。

移民急増への反発と治安の悪化から右翼勢力が台頭し、今春の第一回大統領選では右翼のルペン候補が二位となる番狂わせとなり、これに驚いた左翼、中間層の支持により第二回選挙は八十%を上回る得票率でシラク大統領が再選された。総選挙でも保

守政党が圧勝し、与党のラファラン首相が指名され、これまでの大統領と議会の多数政党が異なるコアビタシオン（保革共存）の解消となった。

ジェラルド上院法務副委員長は、第五共和制憲法に対し、「これは第四共和制への不満とド・ゴールの個性から生まれたものだが、結論としてフランスの必要に応じている。」とし「地方自治制度に問題がなくはなく、第六共和制憲法制定の動きもないではないが、共産党を含め大方は現憲法体制内での改革を求める方向である。」と評価している。また「コアビタシオンの時は、首相の方が強く、議会の権力も皆さん方の想像よりは強い。」と説明した。ただし、議会の行政に対する権能は、もっと活発に行使されるべきであるとの反省の弁もあった。現在、議員立法は一割程だが、議会の法案修正権も見逃せないとのことであり、特に「下院は良く準備されていない法案修正を採択する傾向」にあるが、上院は「賢者の院」と言われているとのことであった。なお、「世界八十か国の二院制のうち半分は両者が同じようなことをしており意味がなく、二つの院は、それぞれ機能分担すべきである。」との意見である。人権カタログの不在については、現行の前文で十分であり、新しい人権への保障の対応は個別対応で可能であり、現在の新しい問題はインターネットと表現の自由・規制であり、欧州全体で抜け穴のない対応が必要であるとした。「男女平等推進の哲学は良いが、余りに制限的な方法を導入することには賛成しかねる。」、また、「国民投票には賛成だが、これしか解決策がないときに限定すべき」であり、首相公選には反対の立場をとっている。今後の憲法上の課題としては、地方分権、州の法制度、大統領の刑事責任、憲法院への国民提訴の是非、司法改革を挙げた。

憲法院は、第五共和制下、強い反対もあったが、議会の行政への干渉を防ぐために法律の合憲性判断をする機関として設けられたが、次第に人権保障の役割も果たすようになり、他国の憲法裁判所に類似してきた。構成員は九人で任期九年（三年ごとに三人ずつ交代）であり、三人ずつ大統領、上院議長、下院議長が任命する。学者、政治家、法律家が各三分の一かつ女性が三分の一、別枠で元大統領がいるが、審議には加わらない。会談したアメレール委員は下院事務局長出身である。審査方式は法施行前の事前審査のみである。かつて事後審査を認める憲法改正案が出されたが、国会で否決された由である。提訴権者は、大統領、首相、上院議長、下院議長に、七四年から各院の六十人以上の議員が追加された。市民の個人提訴権も認めよとの強い意見がある。政治的中立性については「政治的圧力から独立した存在としての身分保障があり、委員になったときに任命権者からも完全に独立性を得る。」とのことであった。なお、「憲法院は立法に対するコントロール機関であり、行政に関するコントロールはコンセイユ・デタの仕事である。」との説明があった。

国務院（コンセイユ・デタ）は革命前から同種の機関が存在したが、一七九九年諮問的な行政機関として発足し、その後、一八七二年からは独立の行政裁判権も行使し、

八九年からは唯一の行政裁判所となった。戦後は、その破毀審として活動し、官僚の最初の就職先として会計検査院と並ぶエリートコースとなった。職員三百人で、初任者は国立行政学院（E N A）卒業生が大半とのことである。司法機関と行政機関という二元的役割を果たしているが、内部は行政部（更に五部に分かれる）と訴訟部に大別され、職員は双方の部署を異動するとのことである。法案の閣議前の審査を行っているが、これは法的整合性の審査で政治的判断は加えない。行政裁判においては人権保障の役割を果たしている。年間に法案百から百五十件、政令千件を処理し、行政訴訟は年間十万件前後、内一割程度がコンセイユ・デタまで上がってくるとのことである。

フランス憲法及びE Uに関して、二人の大学教授の意見を聴取した。

二院制について、アヴリル教授は、十九世紀から一つの主権に二つの議会はおかしいとの批判があったところであり、更に近代化を進めるべきであるとし、ジッケル教授も二院は相互に補完する関係でないと意味がないとした。

E Uの拡大に関して、ジッケル教授は「かなりの権限がE Uに委譲されたが、なお、議会と政府の関係は各国で異なるので、独自性は維持されるだろう。E Uは『創造性の試験』であり、欧州の中に異なったシステムが存在することを理解することが必要」であるとし、アヴリル教授は「将来の形としてスイスの連邦制のようなものになるのではないか。」とした。今後の加盟国拡大に当たっては、トルコの扱いが難しいのではということで調査団と認識が一致した。

ジッケル教授は欧州人権裁判所について「各国とも何を言われるかと心配しており、重要な役割を果たしている。」と評価した。また、人権カタログの問題について個人的には、はっきりと本文に明記すべきで、欧州憲法もそういう方向だとした。

（「特定事項調査議員団（第一班）報告書」第155回国会参議院議院運営委員会会議録第14号より）

## 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。

・ **略歴及び組織概要について**

略歴及び組織概要の部分は、在イタリア共和国日本国大使館、在ベルギー王国日本国大使館、欧州連合日本政府代表部、在ストラスブール日本国総領事館及び在フランス共和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作成したものである。

・ **質疑応答について**

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ものではない。

・ **訪問先別調査内容 目次**

<b>イタリア</b>	<b>217</b>
（1）ジュリアーノ・アマート上院議員（元首相）	219
（2）パオロ・アクイランティ上院憲法問題委員会事務局長	228
（3）チェーザレ・ルペルト憲法裁判所長官	236
<b>ベルギー</b>	<b>243</b>
（1）アルマン＝ドゥ・デケール上院議長	245
（2）アレックス・アルツ仲裁院院長	251
（3）ルック・ワレイン「国境なき弁護士団」国際連合会長	258
<b>欧州連合（EU）</b>	<b>267</b>
（1）ベルンハルト・ゼプター欧州委員会特別顧問	269
（2）リチャード・コルベット欧州議会議員	279
（3）グリーン・フォード欧州議会議員	283
（4）アンナリーサ・ジャネッラ 「欧州の将来に関するコンベンション」事務次長	287
<b>欧州評議会</b>	<b>293</b>
（1）ヴァルター・シュヴィマー欧州評議会事務総長	295
（2）マオド・ド・ブーア＝ブキッキオ欧州評議会事務次長	299
（3）ガブリエラ・バタイニ＝ドラゴニー 欧州評議会事務局社会融合総局長	304
（4）ジャンニ・ブキッキオ 法による民主主義のための欧州委員会 (ヴェニス委員会)事務局長	308
<b>欧州人権裁判所</b>	<b>311</b>
（1）モンセラ・エンリシュマス欧州人権裁判所研究・研修部長	313
（2）ルジウス・ヴィルトハーバー欧州人権裁判所長官	318
<b>フランス</b>	<b>323</b>
（1）パトリス・ジェラル上院法務副委員長	325
（2）ジャン・ジッケル パリ第一大学教授 ピエール・アヴリル パリ第二大学教授	336
（3）ミシェル・アメレール憲法院委員	343
（4）マリ・エメ・ラトゥルヌリ 国務院(コンセイユ・デタ)報告研究部長	348

イ タ リ ア





(1)

ジュリアーノ・アマート上院議員 (元首相)  
(Giuliano Amato)

9月4日(水) 16:00~17:00

[略歴]

1. 生年月日 1938年5月13日 トリノ (イタリア北西部ピエモンテ州) 出身
2. 学歴  
1960年 ピサ大学法学部卒  
1963年 ニューヨーク・コロンビア大学ロー・スクール修士号 (比較憲法学)
3. 職歴  
1958年 社会党入党  
1964年 ローマ大学政治学部講師 (比較憲法学)  
1975年 ローマ大学政治学部教授 (比較憲法学) (~97年)  
その他、モデナ、ペルージャ、フィレンツェ大学、ヨーロッパ大学  
**機構 (EUI)** ニューヨーク州立大学ロースクール等で教鞭を執る。  
1983年6月 下院初当選 (社会党)。副首相兼国庫相、国庫相等を歴任  
1992年6月 首相 (~93年4月)。その後反トラスト委員会委員長、制度改革担当  
相、国庫・予算・経済企画相  
2000年4月 首相 (~2001年5月)  
2001年5月~ 上院議員  
現在、「欧州の将来に関するコンベンション」副議長も務める。

[質疑応答]

(谷川団長)

憲法制定から50数年が経過し、憲法を取り巻く国内の情勢も国際情勢も変化があった。それに伴い憲法に対する国民の考えにも変化が生じてきて、改憲論とか護憲論とかにこだわらずに憲法について広く議論しようという人も現れた。このような状況の下で、一昨年1月に国会において衆参両院に憲法調査会が設置され、日本国憲法について広範かつ総合的に調査することになった次第である。

イタリアにおいても、同じぐらいの時に憲法が制定されたと思うが、それ以後12回ほど改正しておられる。いろいろ背景もあろうかと思うが、そういうことも含めてお

伺いし、御意見を賜りたいと思って参上した次第である。よろしく願います。

(アマート議員)

まずイタリアに対して多大な関心をお寄せいただいたことにお礼を申し上げます。イタリアでは今日まで何回か憲法改正がなされているが、小幅な改正が何回かと、一つ、極めて重要な改正もあった。この一つの極めて重要な改正について、さらに改正しようという論議もある。

幾つかの重要性が低いものについては、まさに技術的な改正と言ってもよいものであって、それは政体のモデルを変えるとかの議論ではなかったわけだ。

最初の憲法改正は既に60年代に行われているが、これはなぜかというと、我々の憲法は1948年に制定され、施行されたわけだが、当初は上院と下院の任期が違っていた。というのは、下院の方は任期は5年、上院の方は6年だったが、両院がうまく機能するためには、これを合わせて調整していった方がいい、すなわち同じ任期にした方がより効率的に議会活動が行われるだろうという議論があったからだ。

他の改正として幾つか紹介すると、まず議員の免責について、当初は閣僚というものは、本人が犯した罪に応じて、普通裁判所ではなく、日本にはない憲法裁判所の裁判だけに服していたということがあった。その後この改正がなされ、普通裁判所の管轄に服することになったが、首相のみについては依然として憲法裁判所のみで服することになった。一般の議員については、訴追・逮捕などということになると、それぞれ属する院の許可がないとできないということになっていた。

10年以上にわたって我々が議論しているのは、もっと広い意味での憲法改正である。

この間に何回も両院合同委員会が憲法改正の目的をもって設置された。それは、憲法改正法案を両院合同委員会で可決しようということではなく、そこで憲法改正草案をつくり議会にあげることを直接の目的としていたが、いずれの場合も合意に達することが一度もなかった。

こうした委員会において話し合われてきた主要なテーマというのは二つある。

一つは国家の形態、要するに権力の配分をどうするかという問題である。例えば中央と州、あるいはコムーネ（日本の市町村に近い）の権限配分をどうするかということ。

それから政府の形態をどうするかということだ。議会との関係、あるいは政府の長、首相との関係など、複雑な問題があるが、そういうことについての議論も活発になされていて、議論がオープンな状況になっている。

地方自治・分権というテーマについては、最近非常に重要な改革がなされた。これは、2001年に、両院合同委員会の手続を経ずに、普通の憲法改正規定、これは138条にあるが、これに従って改正された。

地方自治・分権に関しては二つの重要な問題がある。

第1番目に、収入と支出の面であるが、イタリアにおいては従来、州やコムーネの財政については、国の方に中央集権化が非常に進められていた。つまり、国の方で税金を集め、それを地方で支出するのが基本的な体制だった。しかしこの体制では収入と支出について責任の所在が別々になってしまうので、必然的に地方における赤字というものが増えてしまう。地方に限らず中央においてもその可能性はある。地方の方は国からお金が降ってくるわけだから、当然支出について責任を取ろうという意識が希薄になっていくという問題があった。であるから、今必要なのは、財政自主権ということである。要するに支出をする側が収入についても責任を持てるような体制、そして州あるいはコムーネで住民・選挙民の意思に応じて一定の枠内で支出していく責任ある体制、これが第1番目の問題である。

第2番目は立法権についてである。従来は憲法の中には、地方の、州の立法権について限定列記されていたわけだが、今回の憲法改正によりこれが逆転して国の権限が限定列記された。したがって、地方の立法権、州の立法権は大幅に拡大されたわけである。国がやること、地方がやること、あるいは競合的な関係といろいろあるが、国が基本的にやることは基本原則を定めること、各州はそれぞれの州の異なった事情に応じて、基本的に州がその中で州の立法権を維持するということだ。

今日、イタリアは連邦制が導入されたというふうにおっしゃる方がいるが、自分としては果たして連邦制なのかどうかはよく分かっていない。むしろ懐疑的である。

政府の形態について、すなわち議会と政府、国家元首も含めた関係であるが、伝統的にイタリアは近年に至るまで小党が分立する体制でやってきた。政府は当然、第一党でも連立を組まざるを得ない。それも数多くの党と連立を組まなければいけないという状況が続いてきた。戦後50年間の間に50の内閣があったというのがおおまかな枠である。自分自身、2回首相を務めたが、いずれも1年ぐらいで寿命を終えている。

したがって、政府の形態をどうするかという問題の解決策については、今まで合意に至ったわけではない。いずれにしても今日必要なのは、政府をより強固に、そして長続きするようにする必要、強い政府の権限を確保する、保障することが必要かと思われる。

そのようなわけで、最近では与党と野党による政界の2極構造が大分固まってきた。できれば与党が5年間続く、すなわち政府が5年間続き、次の選挙で現在野党にあるところが選挙に勝って政権が入れ替わることが望ましいと自分は考えている。

一つ、この関係で我々は憲法を改正したわけではないが、選挙法の改正をした。従来は完全な比例制だった。今の選挙法は併用制であるが、主として多数代表制、すなわち小選挙区制を主とするものであり、議席の25%が比例制である。

イタリアにはいまだに多くの政党が存在しているが、この選挙法の改正により、一つポジティブな影響が得られた。すなわち、2極化が進む中で、数多くの政党があるが、いずれかの極の方に党がついていく、という構造が進んでいる。そして、現在の立法期（議員の任期）の5年間の間、何の変化もなくこれが5年続くことが私の希望的観測である。

小党はこの選挙法の下では、例えば連立の中で、他の政党からの合意を得て特に小選挙区で多くの候補者を立てられる。したがって、小さな党は実際の得票率以上に議席数を獲得できるようになっている。これに応じて、大きな政党は小政党に議席を食われてしまうということになる。しかし、連立全体の安定性を強化するためには、この制度は望ましいということだ。というのは、連立を組むというのは、議会の中で行っているわけではなくて、あくまでも、国民を前にして行う連立だからである。

したがって、我々がよく言うことだが、与党というものは議会の中で、政党間だけで話し合っただけで決めるべきではなく、あくまでも、選挙民によって、これが与党だ、連立の与党だと決められるべきであると考えている。

いまだに懸案として残っていることだが、首相とそのほかの閣僚との関係について、イタリアでは首相には他の閣僚を罷免する権限はない。憲法にそれが書いていないからできないという状況である。首相というのはあくまでも連立与党のリーダーということであるが、それが認められていないというのが問題である。

前々から我々が求めていることだが、そうすると首相の権限を強化するという意味では、首相を国民に直接選んでもらうのがいいのではないかと、首相公選制という議論も出てくる。そうすると、権限を強化するのは、首相がいいのか大統領であるべきなのかということである。

大統領は今の憲法の下では国家全体の象徴であり、国全体を保障する、国のいろいろな権力関係を保障するということで、行政権を直接持っているわけではない。権限は日本の国家元首に比べれば多少強いかもしれないが、それほどではない。もし現在大統領の権限を強化するのであればフランス型の大統領にするのか、あるいは人によってはアメリカ型の大統領制にしたらどうかという人もいる。このように、すべての議論がまだオープンになっており、そして解決策として示されている案がかなり多様にわたっており、いまだ合意に至っていない。

というわけで最終的にどういう姿になるかは予断できないが、例えば、ドイツ型の政体に近いものに落ち着くかもしれない。例えば、首相の権限が他の閣僚、あるいは議会に対しては強化されるが、選挙民によって直接選ばれるわけではない、ということになるかもしれない。

最近のことでは、ベルルスコーニ首相は、この決定に関し、国家元首である大統領

の権限を強化する方向で憲法を改正したらどうかという考えを示した。ただ、フランス型にするのか、あるいはそうでないのか、アメリカ型なのかははっきりしていなかった。

**(市川議員)**

お話を伺っていて、今のベルルスコーニ首相の進める大統領制強化と地方分権の整合性は難しくないかと思ったが、その辺についてお尋ねしたい。

二院制について関心があり、日本では意見は分かれているが、私はイタリアのように、ほぼ同じ権限を持っている方がよいと思っていた。というのは、両方とも選挙で選ばれているからだ。ところが、イタリアでは、それを換えようとする方向にあるという情報があるが、どうお考えか。

**(アマート議員)**

まず最初の点だが、州の権限が強化されていく中、要するにベクトルとしてはどんどん国の権限から地方に、遠心力のように外に向いているわけだが、国家としての統一性を維持するためには、やはり一番上に強い権限を持った人がいた方がよいと言えるのだろうと思う。例えばアメリカでは非常に地方の分権というのが極めて強い形で進んで、民族的にもかなり多様な国だが、やはり星条旗というのがあって、そしてホワイトハウスでアメリカの大統領がでんと座っていることで、アメリカとしての統一性が保たれているのだと思う。

それから二院制のことについてであるが、先ほど自分がその点について言及するのを忘れていたので、指摘していただいたことに感謝する。我々がやった地方分権強化に関しては、実はその際に、議会をどうするかということももしかしたら話し合うべきであったかもしれない。その際に地方を代表する院というものを作ってはどうかということが今まで話し合われてきたし、ドイツの連邦参議院に相当するような地方代表院を作ろうという議論は今でもある。

仮に地方代表院というものができて、それが上院が変わった姿だとすれば、当然院の選挙法が変わるし、権限についても変わっていくものだろうと思う。今は完全に同等な上下両院であるが、それぞれの権限というものが変わってくるだろう。いわゆるミックスされたシステムになっていくのだろうと思う。例えば、予算という国全体にとって基幹となる分野については両院でこれを可決するという事で残ると思うが、それ以外のことについては、例えば下院だけで法案を可決する、ただしその場合には上院はいわゆるコンセンサス、同意のみを与えるという形にすることもできるかと思う。逆に地方代表院であるので、例えば州の事項に関する法案というものがあれば、下院の同意を得た上で上院だけで可決するという事も考えられる。

**(高橋議員)**

私も2点ほど。先ほど地方分権を進めるという話があった。日本も同じような状況であり、日本よりやや小さい国土だが、地方に支出と収入の権限を持たせるとなると、かなり経済的な格差も出てくるのではないか。それによって運営も難しくなっていくのではないかという心配があるが、その辺はどう考えておられるか。もう一つ、日本でも、改正論者も護憲論者もいるのだが、実際改正をするとなるとかなりのエネルギーがいるし、アレルギーのある人もいる。過去の改正の中で、国民的な議論はどうだったのか。それと、スムーズに改正はできたのかということをお伺いしたい。

(アマート議員)

最初の質問についてであるが、こうした地方分権が進む中で、経済的な裕福さの度合いが州によって違ってくるといのは確かに問題であると思う。新しい制度の下においても、財政均衡基金というか、要は各州間の格差を是正する基金があり、その基金には州から一定の額か一定の割合が中央に収められ、そのプールの中で優先的に配分すべき州を決めて、特に南部の方に傾斜配分をするということをやっている(地方交付税のようなもの)。

忘れてはならないのは、個人所得税についても法人税についてもすべて、今の段階では国に収まるということだ。したがって、地方の方に我々はすべて財政権を移譲したという段階ではない。我々が州に与えた権限というのは、例えば個人所得税については国に残しつつ、その付加税について、地方で、州で集めるということについては認めたわけである。

(高橋議員)

増税にはならないか。

(アマート議員)

増税になる。例えば所得税については、所得に応じて20%、35%、44%などと税率が決まっているわけだが、州の方でこれに追加して例えば1%を上限として付加税を課することができる。それから、例えばガソリン税であるが、これは全国的に一律に決まっているけれども、州はそれぞれの事情に応じて、いくばくか付加税を課することができる。例えば私がある州にいて、その州で付加税が増税という形になった場合には、自分は選挙民として、増税をした州政府に、次の選挙で、投票しないということができるということになる。

2番目の改憲のことであるが、これは大変な議論がなされた。議会の中だけでなく議会の外でも、公の場でかなり活発な議論が行われた。

例えば世論調査がいろいろ行われるが、今のベルルスコーニ首相は国民の間でかなり人気があり、少し話はそれるかもしれないが、彼がもし公選で大統領などに立候補するということになれば、彼が選ばれる可能性は十分にある。ただ、それはどういう

改革が行われるかという議論とは全く別問題である。

今現在の段階では、大統領公選制については、どちらかということの中道右派、今の与党がより強い意見をもつ。というのは、ベルルスコーニがいるからだ。

中道左派、すなわち野党を支持する選挙民はどちらかということ、大統領なり首相なりの直接選挙制については懐疑的あるいは反対の見方が強いということが一般に言えるかと思う。これは我々が思うに、例えばファシズム時期に見られたように、ある特定の人物に対してイエスカノーカを言う、いわゆる信任投票に近い色彩が極めて濃い。イタリア人はファシストの記憶があるので、特定の人物に極めて強大な権限が集中することは好まないわけである。

**(吉川議員)**

時間も迫ったので2点、簡単にお伺いする。一つは、今、解雇規制法について見直しの意見が強いと伺っている。実は私も日本の国会に解雇規制法案を出しているのですが、なぜ見直しなのか、そういう議論があるのかということをお伺いしたい。

それから、イタリアに直接関係することではないが、EUの将来について伺いたい。私はEUの壮大な実験について大変興味を持って見ている。これが将来主権を制限したような形でEUという一つの組織にまとまっていくのか、それとも主権は留保しながらもっと別な方法で伸びていくのか、どういうふうにお考えか。

**(アマート議員)**

大変短い質問だと思うが、私の回答は長くなるかもしれない。

解雇規制法については、イタリアにおいて本当に難しい問題があり、従属労働者の権利を守る上で非常に正しい規定だと私は思っている。

我々の今の法制の下では、無期限雇用契約を結んでいる従属労働者を解雇するためには正当な理由がなければならない、そして正当な理由が何かということについてもきちんと法律に明記されている。

労働者憲章18条に書いてあるのは、先ほど言った無期限契約を結んだ従属労働者が解雇された場合に、その解雇された労働者が裁判所に訴え、かつ、裁判において正当な理由なく解雇されたという判断が下された場合には、その労働者は元いた労働ポストに戻さなければいけないということである。

実際、この第18条を適用するに際しては、いろいろとうまくいかないことが起きている。例えば、訴訟が提起された場合に、裁判官の方で、本当は正当な解雇があるのに否定したり、あるいはその逆があったり、ということがこれまでも見られた。

それから、イタリアにおける裁判というものは非常に時間がかかる。10年とか7年とかかなり長くかかる。例えば判決が、裁定が下されるまでにそれだけ長い年月がかかる。挙げ句に、正当な理由なく解雇されたという判断だとすると、企業の側は、そ

の裁判が続いた7年から10年の間の給料もすべて支払わなければならない。したがって、企業の側からは、この規定に非常な敵意、反対の意見が強いということが言える。

しかし、この第18条というのは、従業員が15人以上いる企業のみであって、それ未満の企業については適用されていない。

そしてこれは現実問題として、例えば15人以上で企業にとっては不都合な規定が適用されるということであれば、多くの小さな企業にとっては従業員が15人を超えないように、要するに14人まで解雇してそれ以上企業が成長しないようにしてしまうという問題がある。そこで政府としては、例えば一時的には、期間限定であるが、従業員が15人を超えても一定期間18条を適用しないことを提案しているわけである。

したがって、この18条の改正というのは大改正ということではなくて、あくまでも小幅な改正にすぎないが、今もしこの改正をやるとしたら、恐らく野党にある左派の方が労組等との関係もかんがみて恐らくこういう改正をやりたいのだろうと思うが、現在政権は中道右派の方にあるので、そこで問題が更に大きくなっていると思う。

それから、欧州・EUの話に移るが、現在、EU各国は、一部の、経済分野の主権を移譲して共通の歴史を歩み始めているところである。そして、欧州に反トラスト担当の委員、イタリア出身のモンティという人がいるが、イタリア人だからイタリアに優しいということではなくて厳しく適用するものだから、イタリアの企業はモンティさんをおそれているし、欧州の各国企業もモンティさんをおそれているという状況である。

それから通貨の主権も移譲しており、ご存じのように欧州中央銀行というものも既に設置されている。

「欧州の将来に関するコンベンション」について、私もかかわっているが、今後変えていくということで最も重要なのは、外交分野そして共同防衛分野により多くの権限を与えていくことである。例えば、我々が持っている期待の一つというのは、外交についても欧州が一つの声で代表されるということであるが、例えば、貿易については、ラニーというEUの委員がいるが、彼が唯一EUを代表して臨むというような、そういったことが我々の期待の一つである。

そしてIMFであるとか、世界銀行であるとか、国連の安全保障理事会においてもEUが一つの声で代表されることが望ましいと思う。もちろん、それに反対する人もいる。というのは、これは非常に難しい、もっとも難しい問題だからだ。というのは主権で最も深いところで根付いているのが、外交分野、防衛分野だからである。

この関連で、ドイツも昔は国連安全保障理事会で議席を持ちたいと思っていたが、欧州が一つの声で国連に議席を持てるのであれば、ドイツが一国で自ら安全保障理事会に議席を持つという考え方は放棄する用意がある。もちろんフランスや英国のよう



に既に国連の安全保障理事会に議席を常任理事国として持っている国はそう簡単には放棄しないだろうと思う。しかし、我々はこの点についても議論を開始したところだ。

(魚住議員)

主権に関連してお尋ねしたい。移民法の改正案、Bossi-Fini 法というのが成立したと思うが、移民政策についてもEUの方向性は一つであるべきだと考えているか。

(アマート議員)

自分が外交政策について欧州は一つの立場にまとまると言っている時には、移民の政策についても一つの立場ということの意味している。

EUの統合が進む中で、我々が将来的に達することができると思うが、EUとしてのいわゆる領土に近い概念が一つあるということであれば、その域内に入る、あるいは出るということについて一つの共通のルールを作ることは当然必要になってくると思う。

一つの領域ということであれば、当然、その域内の移動の自由というのも関連の問題として出てくる。もしその域内で共通のルールがないということであれば、各国の国境でそれぞれ違うルールを作って出入りを監視しなければいけないということになる。

(谷川団長)

大変長時間にわたりお教えを頂き感謝する。帰国してまた参考に勉強したいと思う。

(2)

パオロ・アクイランティ上院憲法問題委員会事務局長  
(Paolo Aquilanti)

9月4日(水) 17:00~18:00

[質疑応答]

(アクイランティ事務局長)

今週は憲法問題委員長のパストレー委員長がローマにいないが、皆さんによろしくとのことであった。現在上院はまだ夏期休会中である。私はここ10年来、上院の憲法問題委員会(正式名称は第1委員会)におり、責任者である。皆さんに御説明できることを光榮に思う。実は10年前に上院の商工委員会に随行して訪日する機会があったことも思い出している。

先ほどこの部屋が小さいという御指摘もあったが、第1委員会の部屋の形を見ていただくと本会議場を小さくした形になっている。今上院の方には常任委員会が13あるが、各委員会とも同じような構造になっている。

第1委員会には27名の上院議員がいる。その配分については、上院全体、すなわち選挙で選ばれる315人プラス数名の終身議員がいるが、全体でどの党がどのくらいの割合を持っているかということに比例して、この27人の議員も党派別に比例配分されている。他の委員会も大体同じような人数だが、24~29人が各委員会に所属している。

今この部屋にたくさん文書がある。皆さんが御覧になっている文書は、現時点でこの委員会で審議されている法案の文書である。第1委員会はあらゆる憲法改正法案、あるいはその他の憲法的法律と呼ばれる法案の審議を行う。また、それだけでなく、この第1委員会は非常に多岐にわたる分野について管轄している。例えば、治安や安全に関する事項、それから政治体制全般、政党への資金援助、社会保障・社会扶助関係、あるいは選挙法、地方自治関係。特に現在、話題になっているような連邦制あるいは地方自治の強化と言われている分野についてもこの憲法委員会で管轄している。

(高橋議員)

傍聴はできないのかということと、それから国民が審議の様態を例えばテレビで見たりする、そういうサービスはやっているのかどうか。ここにカメラがあるが、日本はケーブルテレビで流したりしているが、そういうことをやっているか。傍聴席はないように思うが、その辺はどうなのか。

(アクイランティ事務局長)

御覧のとおり、ここには傍聴席はない。委員会レベルでいろいろな議論をするとき、

いろいろな性質の議論があるわけであって、例えば他の委員会が所管している法案なり事項について第1委員会が諮問、意見の提出を求められている場合、あるいは本会議に上がる前のいわゆる普通の審議については、直接はもちろん、間接的にも公開はされていない。

ここは物理的に場所がないから、この委員会室で傍聴するわけにはいかないが、公開されている部分もある。例えばイタリアの場合は本会議に上げずに委員会レベルで法案を可決できる仕組みもある。委員会で可決してよい法案については、その部分についてはジャーナリストのみならず一般国民に対しても公開されている。それから政府の閣僚等呼んで、政府の施策、あるいは具体的措置などについて説明を受ける場合については、これも公開を原則としている。

テレビカメラがあるのは、ここで画像をとってCCTVで別の部屋に画像を送って、そこでジャーナリストなり一般国民が見ることができるようにしているのである。

#### (市川議員)

日本もイタリアと同じように二院制をしいている。日本では憲法上、下院の方に、予算など幾つかの点で優越権がある。意見は分かれているが、私個人としては両院とも直接国民から選挙された議員で構成されているので、むしろ上院と下院はある意味で同等の立場に立つよう改正していくべきではないかという考え方を持っている。イタリアは現在そういう状況であるのに、それを逆に下院の力を強めるといふか、上院の権限を弱める方向で検討しているという情報があるが、その辺についての御見解、情報等をお伺いしたい。

#### (アクイランティ事務局長)

二院制についてはイタリアにおいても長い年月にわたって議論がされてきた。歴史的に、イタリアにおいては、上院下院ともに完全に同等の権限を持っている。子細に見ると実は非常に細かいところで若干の違いはあるが、全般的には完全に同等な権限を持っているということであるし、法案についても、上下両院がそれぞれ、完全に同じテキストを承認しなければ可決されないというシステムになっているし、政府に対する信任についても上下両院が与えなければいけないということになっているし、政府に対する監視、監督といった意味でも、それに関する権限も全く同じというわけだ。ことほど左様に権限が同じであるものだから、二院制の意義は一体どこにあるのかについて長年にわたり議論が続いてきたわけだ。

現在特に論じられているのは、上院を州の代表院という性格にしてはどうかということだが、実はこういった形で上院を構成することについては、既に現在の憲法が制定された時代からある意味では予定されていた。すなわち、最初の段階から上院は州をベースとして選ばれるということが憲法上明記されているので、当初からそういう

ことが考えられていたということだ。

さらに付け加えると、最近、州、それ以外の地方公共団体の組織、権限について憲法改正が行われ、特に州の権限が大変強化されたわけであるが、この改正により一院を代表にするということが、既にまたここで予定されているわけだ。ではその一院（主として上院を想定）をどういう形で構成するのか、どういう形で議員を選ぶのか、どういう権限を持たせるべきなのかということについては、いまだに議論が続いていて、まとまっているわけではない。しかし、一度上院の性質を変えるということになれば、当然今上院が持っている権限も変わってくるわけで、意見は収れんしていないが、例えば上院には政府に対する信任の権限は今後は与えない、したがって下院だけが信任するということになることも一つであるし、州その他の地方公共団体に関連する法律のみについて上院は法律を可決することができ、その他一般の法案についてはすべて下院のみの可決にするということも考えられている。

先ほど州とか地方公共団体に関連するものと申し上げたが、基本的な人権に関する法案も上下両院で引き続き可決するという体制も考えられている。

#### （市川議員）

今の点について一点だけ、そういう方向は上院不要論につながっていくことを懸念する。今、日本の状況でそういうことを感じる。そのことだけ発言させていただきたい。

#### （吉川議員）

今のまず二院制の問題だが、私は日本の二院制を見ていて、任期が違う、選挙方法が違う、そして法案の審議の時期も1か月とか2か月あるいはそれ以上微妙にずれてくるということで、時々世論を反映するという意味で非常に意味があると思っている。今不要論という話が出たが、二院制というものは人類の考え出した非常な知恵だと思っているが、その点についてまず第1点御意見を伺いたいと思う。

それから、第1委員会が選挙制度も管轄するという事なのでお尋ねしたい。イタリアは選挙制度を改正して比例代表から小選挙区中心に変更したと伺っているが、そこで問題となるのは、小選挙区は民意、国民の意思を正確に議席に反映させるという点では欠点がある。議席を集約して比較第1党がたくさんの議席を占められるという点で確かに政権は安定すると思うが、日本の憲法は、民意を正確に反映するということを非常に強調しており、選挙法もそうなっている。民意の反映ということをとるのか、議席の集約ということをとるのかという難しい点があるが、その点どうか。

それと、小選挙区制になると、1対1の選挙であるから、やはり相対的第1党が議席を占めるということになり、第2党以下の議席が非常に減る。そして、イタリアの事情は知らないが、今の日本では、女性は相対的に、実質的に弱い地位にある。そう

いう女性が政治参加、議会に出ていくということも制限されるのではないかと思うが、この点についていかがか。

**(アクイランティ事務局長)**

まず第1番目の質問に対する回答だが、イタリアの二院制について若干補足させていただくと、例えば選挙民というのは上院と下院で違う。下院の場合は18歳以上に選挙権があり、被選挙権は25歳以上にあるが、上院については、選挙権は25歳以上、被選挙権は40歳以上になっている。選挙制度も、併用制という意味では同じだが、個々の部分について見ていくとこれもやはり結構違うところがある。それから法案等の審議についても、それぞれの審議日程が異なる。あるいはプライオリティを置くべき法案、分野について、上下両院それぞれ独立した判断というものができる。したがって、議論がある部分だとは思いますが、私は、二院制というのは同じ法案について、二つの異なる院が議論するという意味では、より慎重な議論ができるということは確かに言えるのだと思っている。

しかしながら、最近行われている議論を見ると、やはり、一院が基本的に法案の審議をして、もう一院、すなわち上院が、地方代表院になるという方向で議論のすう勢が傾いてきている。まだいろいろな議論があるが、例えば、法案の審議について、上院の方がある特定の分野について審議し、可決する権限を持っていると先ほど申し上げた。例えば上院で審議・可決する権限がない事項について、ある上院議員の方でどうしてもこれに修正を加えるべきではないか、つまり下院で審議されている法案について、上院の側からこれについて修正すべきではないかという修正案を出す権限を認めるかどうか、あるいは逆に上院にしか審議・可決権がない事項について、下院議員の側からここについて修正案を入れてくれと提案する権限を認めるかどうか、そのへんのことについても議論がある。信任については、仮に一院、すなわち下院でのみ信任を認めるということになれば、真の意味での政治的な院というのは下院だけになってしまうわけで、その点で上院ないしは地方代表院というものは、ある程度の制限された立法措置はとるが、基本的には地方公共団体を代表する院ということでその政治的重要性は当然低下するということが見込まれる。

第2番目に選挙制度についてであるが、過去10年くらいの特徴を見ると、国の選挙法それから地方の選挙法、いずれにも手が加えられたが、すう勢としては完全な比例制からミックスの制度に移行している。特に私がここで強調したいのは、特に地方選挙においては、非常に選挙民の責任が強く問われるようになってきたのではないかということだ。例えば、以前は間接選挙だった市長あるいは州の長官が現在は直接選挙民から公選で選ばれるようになっている。であるから、選挙民としては、州あるいはその他の地方公共団体における政府に類するものがどういう連立で成立するか、強く

意識しながら投票するという体制に変わってきたと言えるかと思う。

それから州議会や市議会についても、その州の、あるいはコムーネの政府が安定するように、議会の選挙法が変わってきている。したがって、どちらかというто与党にとってプレミアムがつくような形の地方選挙法というのができてきたわけだ。この結果、力がない弱い政党やそのほかの政治団体については、当然、そういった地方の選挙に勝つ可能性が低くなってきている。そして一つの政党ではないにしても、より大きな、より広範なコンセンサスを得られる連立というものが圧倒的に強い力を持つようになってきているということが明らかに言えると思う。

そして比例制についても若干付け加えたいことがある。一つは地方においては、与党については、あるパーセンテージしか与党連合が議席を獲得できなかった場合に、それにプレミアム方式で、例えば6割までは与党の議席にする、連立与党の場合には、与党の中で更に比例配分する。いずれにしろ、6割の議席があれば、それに支えられている市長あるいは州の長官は安定した形で地方政府を率いることができるということが一点ある。

それから国レベルでは、下院選挙法では、小選挙区制が主で比例制が従であるが、下院においては足切りラインがある。現在では4%であるが、全国集計をして比例部分について4%の支持率を得られなかった政党については、比例制で割り当てられている議席は一切配分されない、4%を全国で取らないと比例制の議席は一切来ない、というシステムが取られている。

それから御質問に直接お答えする形になると思うが、政府の安定ということと、民意の正確な反映ということは究極的には両立しないのではないか。完全に両方を満たすことは、制度上難しいだろうと思う。時々状況に応じて、政府の安定を目指すのか、民意の反映を目指すのか、どちらに重点を置くのかというところが、結局それぞれの事情に応じて違ってくるのだろう。イタリアにおいては長年にわたって、例えば国政レベルで言うと、一つの政権が1、2年、あるいはひどい場合には何か月かしかもたないという長い時代があり、その結果得られたのが小選挙区主体の現在の選挙制度である。仮に民意が完全に反映されなくても、ある一つの政権がその住民あるいは国民にとって非常に不評な政策をとった場合、当然ここでは民主的な選挙が行われるわけであるから、それによって与野党を逆転させることができる、とは言えると思う。

それから女性の関係、最後の質問に対する答えだが、イタリアの経験から申し上げたい。長らく続いた比例代表制の時代では、女性議員の数というのは非常に限られ、非常に低い割合だった。93年に法律が大改正された後、94年、96年、それから2001年の3回上院選挙があったが、その結果、さらに女性の割合が減ってしまった。先ほど

吉川先生の方から言われたとおり、イタリアの経験からすると、小選挙区制は女性の国会への参画には役に立たないと言える。そうは言っても、イタリアとして何もやっていなかったわけではなくて、例えば93年に大改正された法律においては、比例制の拘束式名簿を作る時に、男女男女ということで交互にリストを作らなければいけないことが規定されていた。実はそういう規定があったのだが、憲法裁判所の方から違憲判決が出た時点でその規定については失効している。なぜ違憲かという、それは自由な政治団体を形成する権利を奪うものであるという理由だった。

現在男女の機会均等を憲法で定めるということで、たった一文ではあるが、機会均等の原則を憲法に盛り込むという憲法改正法案が現在審議されている。今この委員会でも担当しているが、これが憲法に原則として盛り込まれるならば、更に男女平等に向けたいろいろな規則を普通法のレベルで作っていけるのではないか。

#### (魚住議員)

この第1委員会は27名ということであるが、お話の所管事項はかなり広くて、日本の参議院では4委員会くらいのものになると思う。そうなると、御紹介のあった機会均等等も案件だろうが、憲法、憲法的法律の憲法にかかわる課題というのはどの程度の割合を占めるのか。また、今改正条項が議論されるのであろうが、両院の合同委員会とここの第1委員会との権限はどのような関係になっているのか。そして三つ目は、この委員会はかなりの専門家、法律家、地方自治まで含めた国家統治の学者といった人でないと議論にならないと思うが、そのへんの実態はどういう状況にあるのか。

#### (アクイランティ事務局長)

確かにイタリアの第1委員会は、日本と比べてだけでなく、国際的なスタンダードからしても、極めて広い管轄であると思う。第1番目の質問に対してであるが、第1委員会は憲法と先ほど列挙したいろいろな問題を直接扱うことに加えて、他の12の委員会から、こういう法案があるがこれは果たして憲法に合致しているのかどうか、合憲なのかどうかについて意見を求められる。したがってこの委員会では、憲法に関すること以外にもあらゆることについて見ていかねばならない状況である。

他の問題も含めてお答えするが、他の委員会から意見を求められる、いわゆる諮問的役割は、非常に重要な仕事であると我々は考えている。具体的にすべての問題について全員が集まって審議するのは大変なので、委員会の下に小委員会を幾つか設けて、小委員会にはすべての会派が参加できるようにして、できるだけ機敏に議論する。実際には小委員会で分野を設けて集中的に話し合ってもらっている。そうは言っても大変な仕事であり、他の委員会が所管する法案であっても、1週間に15~20件の意見を求められるというスピードでやっている。我々が普通に所管している事項も、もちろん憲法に関することだから、非常に重要、政治的に極めて重要である。例えば地方自

治を更に強化しようという憲法改正法案が現在審議されているが、これは保険、地方警察、教育等も州の専管事項にしようという内容であり、我々は英語では devolution と言っている。他にももちろん数多くの法案がこの委員会で審議されている。

仕事の時間は、とにかく毎日やらないと追いつかない。議会であるから当然本会議もあるわけで、場合によれば夕方、21時以降から始めることもある（通訳補足：一般に議会では、火、水、木と金の午前中の3日半が審議というのが普通のパターンで、議員は週末は地元に戻る。ただ、この委員会の場合は話をするテーマが多すぎて、週4日か5日やらないと追いつかない）。

それから最後に、この委員会の委員にはいろいろな人がいる。例えば大学の憲法学の教授、法学部関係の教授といった人が、大学で教えている内容のみならず、やはり自分がそれまでに得てきた政治的な知識や経験というものを踏まえて、いろいろな議論をしている。それから地方の例えば元市長、元州の長官、地方で行政のすべてを見てきた人、その他司法官経験者などもこの委員会に所属している。アマート元首相は委員ではない。

後回しにした2番目の、両院委員会と合同委員会の関係について、憲法改正には必ずしも合同委員会を開く必要はない。97年の憲法改正のための合同委員会は、確かに憲法的法律という形の設置法に基づき設置されたが、もしその際に設置された両院合同委員会と第1委員会との関係についてということであれば、以下のような回答をしたいと思う。いずれにしても、両院の合同委員会は97年に設置をされて、2001年、すなわち議会が閉じた時点で既がない、今現在は無いということだ。

両院合同委員会があった時代は、両院合同委員会設置法に、憲法の第2部、すなわち共和国の組織、議会や大統領、政府、司法、それから地方について規定する部分の改正が、任務として明記されていた。したがって、上下両院の第1委員会はその部分については管轄から外された。ただ現在は合同委員会はないので、当然我々が管轄を完全に取り戻している。もう一つ指摘すると、両院合同委員会が存在していた間、委員会の設置法に盛られていない事項についての憲法関係の議論というのは相変わらず上下両院の第1委員会でやっていた。例えば憲法の第1部で規定されている基本的人権に関する部分は、引き続き第1委員会がやっていたわけである。

**（吉川議員）**

この委員会に所属している女性のメンバーはいるか。それから上下両院のそれぞれ女性議員のパーセント、数を教えてもらいたい。

**（アクイランティ事務局長）**

上院の第1委員会は2名だけ。27名中の2名だけ。1名は最大与党のフォルツァ・イタリア、もう1名は混合会派の人だ。



それから上下両院で女性議員が占める数であるが、今ちょっと手元に数字がない。各国と比較した場合に、イタリアの女性議員というのは恐らくトップの国と比べるとかなりかけ離れた数字であろうということだけは言える。

(高橋議員)

年間何日くらい開催するのか。

(アクイランティ事務局長)

イタリアの議会の場合は会期制を取っていないので、原則は年中開いているということだ。ただ夏場は長い夏休みがある。大体8月初旬位から9月初旬位にかけて夏期休会ということだ。その他は、クリスマスから新年にかけて若干のまとまった休みがある。後は、アドホックな世界だが、例えば補欠選挙が行われる場合とか、重要な地方選挙が行われる場合に、応援演説などいろいろあるので、その関係で1週間くらい臨時に休会することがある。

本会議は原則的に、火曜日の午後、水曜日午前午後、そして木曜日午前午後に行われる。委員会は、基本的に本会議がない時間帯の合間を縫って、大体火曜日から木曜日にかけて行われる。委員会は、多くの場合14時開始、16時半開始などだが、場合によっては先ほど言ったように21時開始ということもある。

女性議員関係の数字が今手に入った。これは130か国の統計であるが、イタリアは、前議会の最後に当たる2001年5月の段階で、女性の議員は上下両院合わせて130か国中71位である。今年2002年3月の時点では上院には女性議員が27名いて7.8%、下院が72名いて9.8%である。世界的に見るとスウェーデンがトップで、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、オランダとあり、38%前後の数字がずっと並んでいる。日本についてはちょっと見ていない。

(吉川議員)

日本の方がもっと低い。参議院は38人、16%。

(3)

チェーザレ・ルペルト憲法裁判所長官  
(Cesare Ruperto)

9月5日(木) 11:30~12:30

[略歴]

1. 生年月日 1925年5月28日
2. 学歴 1948年ローマ大学卒業
3. 職歴  
1950年 司法官任官  
ローマ地方裁判所判事補、ローマ地裁判事、司法省民事局、ローマ控訴院(我が国の高等裁判所に相当)判事、破棄院(我が国の最高裁判所に相当)判事(当時最年少での就任)を歴任  
1984年(～87年) ローマ控訴院刑事第3部部長、民事第3部部長、同第1部部長を歴任  
1987年 破棄院民事合同部部長  
1993年 憲法裁判所判事に破棄院から満場一致で選出  
2001年1月5日 憲法裁判所長官に選出

[質疑応答]

(谷川団長)

日本にも最高裁判所という組織があり、違憲立法審査をやっているが、どうもイタリアの方は憲法裁判所ということで大分我々の日本における最高裁判所とは役目が違うように感じている。その点について今日はお伺いしたい。

(ルペルト長官)

基本的に憲法裁判所がどのようなものであるかはなかなか御説明しにくいですが、なるべく短めに御説明する。

イタリアの憲法裁判所は制度上、欧州で最初に設けられた憲法裁判所で、もちろん第2次大戦後に初めて作られた。48年の初めに施行された共和国憲法で規定されていたが、実際イタリアで憲法裁判所が設置されたのはもう少し後になる。イタリアで設置が遅れている間に、結局設置はドイツに先を越されたけれども、いずれにしろドイツ、イタリアに他の国が続いたということである。

違憲審査、要するに法律の合憲性を問う方法については国々によって様々な制度があるが、イタリアにおいては憲法裁判所のみが合憲性を判断できる。他の裁判所は一切そういうことができない。むしろ、他の裁判所の判事が実際の裁判において、この法律は違憲ではないかという問題を提起するという仕組みになっている。

憲法裁判所の判事は15名いるが、5名は議会が選び、5名は大統領が選び、5名は司法の世界から選ばれる。司法から選ばれる5名の内訳は、3名が破棄院と呼ばれる最高裁判所に当たる裁判所の判事、国務院という法律を作る際の諮問機関から1名、最後の1名は会計検査院からである。

第1番目の機能としては、現行の法律が憲法に合致しているかどうかを監視、判断するということで、仮に法律が憲法に合致していないと憲法裁判所が判断すれば、その規定についてはその時点で無効になる。

ここで言う法律というのは、国の法律とともに、州の法律、州法についても適用される。違憲ではないかという問題の提起は、あくまでも現在行われている裁判の関係でそれを判断する判事が憲法裁判所に提起するというシステムになっている。今言った手続は、英語で言うと *incidental judge* となるが、要するに事案ごとに審査することである。

それからもう一つの手続は、英語では *principal judge* と言うが、判事が問題を提起するのではなくて、国ないしは州が提起するというシステムである。詳しく申し上げると、例えば州の法律について国の側でこれはおかしいのではないかということがあれば、国は一切裁判所を通さずに、直接、憲法裁判所の方にこの州法は違憲ではないかということを訴えることができる。逆に、州の方でこの国の法律は憲法に合致しないのではないかということがあれば、その国法の違憲性を問う訴えを、直接、憲法裁判所にすることができる。

ただし、州の側から国法について訴える時にはあくまでも州に関する事項であり、その他の人権だとかユニバーサルなものは対象外である。

それからまた別の議論として、例えば国家制度上の機関、議会や政府といった諸機関の間で権限争議がある場合に、それがどちらの権限に属するかという判断は憲法裁判所がする。今の権限争議というのはあくまでも国家機関の間のことで、このほかにも例えば国と州の権限争い、あるいは一つの州と別の州の権限の争い、それについても憲法裁判所の方で判断する。

それから、3番目の機能として、国民投票を受理できるかどうかを判断する。要するに、制度上、国民投票を行うためには50万人の有権者の署名が必要であったり（通訳者注：ここでは言っていなかったが、5つの州議会が国民投票を求めるという決議をしなくてはならない）、署名簿が届けられて、国民投票が実際に行われることがで

きるかどうかについて憲法裁判所の方で判断する。

それから4番目の機能として、大統領に対する弾劾である。大統領が憲法に対して重大な違反行為をした場合などに弾劾という手続がとられるが、その際に現在の15名の憲法裁判所の判事にさらに16名をプラスしてその合議体ということで弾劾裁判を行う。これが主な機能だ。

合憲性の審査は、既にできている法律についてするのであって、法律ができる前の審理というのは憲法裁判所では行っていない。そして憲法裁判所が違憲の判断をした場合には、判決が官報に載った時点で、違憲とされた法律は無効となる。提起された法律の一部又は全部が、法律が施行された日まで遡及して無効となる。そういう意味で、議会が新しく法律の規定を改正する場合は、前の部分はそのまま有効ということで、改正した時点から新しい規定が発効するわけだが、憲法裁判所の違憲判決は過去にさかのぼって無効となる点が異なる。

毎年、憲法裁判所に提起される件数は、800から1,000件近くである。実際に命令ないしは判決という形で憲法裁判所が毎年出す数は大体400から500である。いろいろな問題が提起されるが、中には重複するものがあるわけで、その分数が減るということだ。

毎年憲法裁判所の長官は前年度の活動報告を作ることになっている。年次報告などを見ていただければと思う。

**(谷川団長)**

一つ私からまずお伺いしたい。違憲の判決が出ると遡及するということだが、その時の救済措置はどうか。

**(ルペルト長官)**

救済措置に関しては二つの制限がある。一つは(民事事件における)時効の関係だ。既に時効が成立している時期までになされた行為で被害を受けたのであれば、それは時効の範囲内であるから、その部分については救済のしようがない。それからもう一つは、(刑事事件において)遡及して廃止された法律に基づいて有罪判決等がなされた場合、そしてそれが既に執行されている場合には、その部分については救済されない。ただし、既に判決が出ているわけではない、現在進行形のものについては、救済する、効力がなくなってしまう。

**(吉川議員)**

それに関係してであるが、例えば刑が執行されてしまっている場合、執行されたから救済はできないとしても、損害賠償などの形での救済はないのか。

**(ルペルト長官)**

若干正確ではなかったので訂正する。刑事に関するものについては、今収監中の人

がいるとすれば、違憲とされた法律が廃止された時点で刑務所から出るということになる。ただし、損害賠償というのはまた別問題で、要は有罪の判決が下された時は裁判官は合憲だと思っていた法律に基づいて正当に裁判をやっているわけだから、それについて損害賠償を求めることはできない。損害賠償を求めることができるのはあくまでも誤審があった場合に限られている。

#### (高橋議員)

関連して。憲法裁判所の扱う案件の数が多い。1,000件くらいあるという話だったが、日本でも法律を作る場合に事前に合憲違憲をある程度判断した上で出すわけであるが、イタリアにおいてはすべて成立した後に審査するわけで、非常に長い期間がかかるという。事前の審査のシステムがあった方が楽ではないかと単純に思うが、そういうことは実際どうなのか。先ほどの、後で遡及するという手間を省くためにも事前審査というのは必要であると思うが、その辺はどうか。

#### (ルペルト長官)

現在イタリアには上院下院それぞれに憲法問題委員会がある。したがって、法案の段階での事前の合憲性判断はその段階でしか行われていない。今の制度上、憲法裁判所は事前の判断はできないが、他の諸国、例えばフランスでは事前の審査のみが行われている。他の国は事前だったり事後だったりするのだろうが、イタリアではいずれにしても事前の審査は認められていない。

自分が思うに、事前の審査を幾らやっても十分ではないということだと思う。何となれば、法律というのは実際、可決されて施行されて、現実はどういう影響が出てくるかということを見た上でないと判断できない部分があるし、そういうことを考えれば、やはり法律が施行された後に、現実はどういう問題が出るかということを見極めた上で判断を下す。そういったことは事前にすべてを予見することはできないから、やはり事前の審査だけで十分ということはない。

先ほど事前の合憲性審査が憲法問題委員会のみと申し上げたが、もう一つ、限定された意味で審査をできる段階があるので付け加える。議会で法律が可決されて、可決された法律はその後大統領して官報に載るわけだが、大統領が仮に可決された法案が違憲であると判断した場合にはメッセージをつけて議会に差し戻すことができるし、場合によっては署名を拒否する。これは限定された場合であるが、いずれにしてもそういう意味の事前審査はある。

しかし、やはり本当の意味で合憲性を審査する機関は憲法裁判所である。憲法裁判所は、例えば議会に從属していたりあるいは他の機関に從属していたりということではなく、すべての機関を超えたところに存在していて、それで国民の人権を守っていて、憲法が実際に保障されるようにする機関である。

(高橋議員)

15人で500件の処理をするのはかなり大変だと思うが、実際やっておられるということだが、どうか。

(ルペルト長官)

一生懸命働いている。ドイツその他欧州の憲法裁判所では、憲法裁判所は幾つかのセクションに分かれていて、それぞれ独立に判断をできる場合があるが、イタリアの場合は完全に合議体になっていて、セクションに分けられていない。その意味では更に負担が重い。常に全員が集まって合議で決めるのはイタリアだけではないが、かなり少数である。

憲法裁判所判事の数を更に4人を増やそうという法案がボッシィ制度改革相から出されている。その場合は全員が集まるのは無理であるのでセクションに分けるしかない。ボッシィは北部同盟、連邦制を実施する政党の党首だが、州の声を反映させるために4人増やしたいという考えだ。憲法裁判所はどう考えるかを我々に尋ねてきているが、反対である。憲法裁判所はだれかの声を代表するという機関ではなく、あくまでも超越した機関であるから、州の声を代表する人を加えるというのは極めておかしいと考えるからだ。州の声を代表するのであれば、憲法裁判所ではなくて、別の場所で反映されればいい。例えば、今議会の、特に上院を、州代表院にしようとする話が進んでいるが、連邦制を進めるという意味であれば、上院を州代表院にすればそれで足りるのではないかというのが我々の考えだ。

(魚住議員)

今回の憲法改正で地方自治関係が強化されたと思うが、今回の改正が憲法裁判所に与える影響については、どういうことが想像できるか。これが1点目。

2点目は、先ほど incidental judge というお話があったが、日本の裁判所は判断が難しいと、政治問題あるいは統治行為という議論で判断を避ける傾向が強いが、イタリアの憲法裁判所ではその点はいかがか。

また、今ボッシィ大臣の改革についての意見表明がなされたが、政治問題に対し、憲法裁判所は判決以外に意見表明をすることはできるのか。日本の最高裁は判決以外には抑制的であり意見表明はしない。

先ほど、一生懸命働いたからというお話があった。1988年まで事件がかなりたまっていたと思うが、1988年以降皆さんが一生懸命仕事をするようになったのか。あるいは争訟手続がもっと洗練されたものになったことも承知しているが、具体的にはどういうことか。以上4点をお願いします。

(ルペルト長官)

一つ一つお答えする。まず第1番目の憲法改正法の当裁判所への影響であるが、非

常に大きな影響がある。憲法が改正された後実際にそれが施行され、適用されるには当然法律ができなくてはいけないが、その実施法ないしは施行法、あるいは経過規定を持ったそういった規則についてすら、多くの場合まだ定められていない。であるから、今の段階では憲法が変わっても、それが実際に適用されていない現状である。州の、あるいは他の地方公共団体の権限がどうなっているのかという場合に、はっきりしない部分が非常に多い。権限争議の余地が非常に大きい段階なので、それに関する問題提起が非常に多くなっている。

本年1月から本日に至るまでの数字だが、国が州法の違憲性を提起したり、州が国法の違憲性を提起した問題が既に52件ある。この9か月間で、各種権限の争議が35件ある。

それからこの憲法改正に伴い、国の権限と州の権限がかなり変わった。前の憲法の規定に基づく多くの法令は、本来であれば現在は既に有効性がないのだが、実際個々に見ていくと、どの法律のどの規定が既に有効でないのか、あるいはまだ有効なのかの判断は結局憲法裁判所の方でしなくてはならない。その関係で非常に大きい、多くの問題が提起されている。

我々は非常に多くの懸案を抱えているが、多くの仕事をするには何ら懸念はない。我々のイタリアの憲法裁判所は非常にステイタスが高く、他の国では憲法裁判所の判事は例えば普通裁判所の判事と同じようなランク付けがなされているが、イタリアの場合は、最高裁判所、すなわち破棄院の長官と同じかそれ以上であり、給与面でもそういう格付である。このように高いプレステージをもつため、例えば上院の議長や下院の議長、あるいは首相経験者といった人たちですら憲法裁判所の判事になるという希望を持っており、憲法裁判所の判事には、国の中でも最も優秀な人材が集まっている。したがって、いかなる困難があろうとも我々はそれを克服する。

88年を境に件数が減っているのは、手続が変わったからではなくて、88年まではイタリアでもいろいろロッキード裁判があったものだから、この関係の事件が大変な仕事量になってしまい、他の合憲性の判断という仕事にエネルギーが避けなかった。そこでどんどんたまっていたのだが、88年に、憲法裁判所の長官がこれではいかんということだまっていたものを一気に吐き出してしまったわけで、手続が変わったのではない。

それから政治と憲法裁判所との関係についてであるが、憲法裁判所はあくまでも合憲性のみを判断するところであり、政治の世界と直接関係を持つことはない。ただ、国全体に関することであるので、もちろん政治が全く関係ないかということではないかもしれないが、いずれにしても、それは政治が玄関から入ってくるのではなくてではなく窓からちょろっと入ってくる、そのようなイメージであると思う。

憲法裁判所として判断を下す場合には、政治的な側面で、例えばこういう判断をこのタイミングですると政治的に影響があるのではないかとか、あるいはこの段階で判断した方が都合がいいのではないかとかは一切判断しない。あくまでもこれが合憲なのか違憲なのかという判断のみをしている。違憲かどうかということについては、憲法に明文で書いてあることに違反しているかということではなくて、その裏にある原理、憲法が抱えている原理・原則に照らして、この法律が憲法に沿っているかという観点からも判断している。

今回の訪問に際して驚いたことが3点ある。イタリアの制度についてよく勉強されていること、当を得た質問がなされていること、皆さんがビジョンを持っていることである。



ベルギー



(1)

アルマン＝ドゥ・デケール上院議長

(Armand De Decker)

9月6日(金) 10:00～11:30

[略歴]

1. 生年月日 1948年10月8日 ブラッセル出身
2. 学歴 1973年 ブラッセル自由大学(仏語系)卒業 学士(法学)
3. 職歴 1973年～ 弁護士(ブラッセル弁護士会所属)  
1976～77年 ブラッセル青年弁護士会委員
4. 政治歴  
1979年 P R L (仏語系自由党) 設立委員会委員、P R L 事務局・執行部員  
1979～81年 P R L 総書記補佐  
1980年 ポスウィック国防大臣官房参事(第3次マルテンス内閣)  
1981～95年 下院議員、国防委員会・外交委員会委員  
1984～89年 仏語共同体議会議員(同議会P R L 議員会長)  
1989～95年 コミューン助役(文化担当)  
1989～91年 ブラッセル首都地域議会議員(同議会P R L 議員会長)  
1995年～ 上院議員(共同体議会選出)  
1995～99年 ブラッセル首都地域議会議長  
1999年～ 上院議長  
  
1982年～ W E U (西欧同盟) 議員総会議員、欧州評議会議員  
1984～86年 W E U 議員総会副議長  
1986年～ W E U 議員総会自由党議員会長  
1995年～ W E U 議員総会ベルギー議員団長  
1996年～ W E U 議員総会防衛委員長

## [質疑応答]

### (ドウ・デケール議長)

議長の招待で日本を訪れたことがあり、非常に良い思い出となっている。すばらしい出会いがあったし、私にとっては、日本への旅は初めてのものであった。大変有意義な経験をしたが、特に、文化的にみて、感銘の深いものとなった。

憲法調査会の調査団の訪問の目的は、憲法に関することだと思うが、日本・ベルギー両国は、非常に似たところがある。共に立憲君主制の国であり、また、二院制を採用している。皆さんから憲法に関するいろいろなことについてお話を伺いたいと思う。

### (谷川団長)

私の方で一番関心を持っているのは、両国とも二院制であり、ベルギーでは、最近、上院と下院が合併をするという動きがあると伺っているが、何が原因でそのようになっているのかということと、それには国民投票が必要なのかということである。

### (ドウ・デケール議長)

ベルギーは二院制であり、これは、独立以来のことである。その当時、下院が普通選挙で選ばれ、割と急進的な傾向にあり、それを抑制するために上院が作られたという背景がある。これは19世紀の時代である。当時のベルギー憲法は非常に自由主義的、そして、非常に進んだものであった。当時の上院は割と保守的であった。

ところが20世紀になると、普通選挙が一般化された。第二次世界大戦後には、男性、女性とも、それぞれ普通選挙で一票ずつ票を持ち、自由に選ばれるということになった。それで、上院も下院もほとんど同じような状況になってしまった。

今日では、上院の方が下院よりもどちらかと言えば進んでいる。その理由は、今日の上院の役割は、大きな法律の立法に当たり、いわゆる「考察機関」、「熟慮機関」となっているからである。

1993年までは上院下院とも同じ権限を持っていた。そして、日本と同じように、例えば、予算については、両院とも必ず通過することが必要であった。まず最初に委員会があって、そのあといわゆる一般審議がなされるわけである。

ベルギーは1970年から今日に至るまで、一つの非常に大きな連邦化、地方化という経緯を経てきている。これは、権限を三つの地域、フランドル地域、ワロン地域、ブラッセル首都地域に、移転するということである。これらの地域は、共同体でもあり、共同体について今はお話ししないが、この三つの地域は立法権を始め、非常に大きな権限を有することになった。それぞれ、議会と政府も持っている。

こういった進化といったものが、二院制の変化につながっている。そこから、上院改革が行われるようになった。上院は、どちらかといえば地方の代表、特に、専門家ということになる。そういう意味から、下院とは違ってきている。

この進化の現れとして、予算はもう上院では審議されず、下院だけで審議される。政府に対する信任投票も、もう上院では行われず、下院だけとなっている。立法権に関しては、両院ともまだ持っているが、上院の立法上の役割というのは、大分変遷してきている。もちろん、上院議員は発議権を持っており、法案を提案することができる。そして、両院とも、憲法のこと、いろいろな行政制度を作ることについては、権限を持っている。また、司法、国際関係については、両院とも権利を持っている。

立法については、まず政府は下院に法案を提出する。上院においては、15人以上の議員が要請すると、審議が行われる。このため、上院は時間を節約することができるので、できた時間を重要法案にあてることができる。上院で取り上げた問題としては、中絶の不処罰、NPO、安楽死、生命倫理、嫡出・非嫡出の問題などがある。

上院は、93年の憲法改正により地方代表的性格のものとなった。

昨年、首相は上院と下院の統合を主張した。理由は、二院制の国ではどこでもそうだが、時間の浪費という問題である。しかし、この主張は放棄せざるを得なかった。このような考え方は多数にはなっていない。

ただし、新たな改革が議論されており、上院を地方議会の代表のみにするという考え方が主張されている。当初、首相は、70年代に一院制になった北欧からインスピレーションを得たようだが、このような考え方が賛同を得られなかったので、今度はドイツ型を指向するようになったのである。

憲法改正には、改正リストの作成と選挙を必要とする。また、両院の3分の2の賛成も必要となる。上院は、これからの機会に向けて、戦っていかなければならない。

(谷川団長)

方向としては、一院制指向なのか。

(ドウ・デケール議長)

一院制への議論はあるが、世界的にはむしろ二院制指向ではないか。

(魚住議員)

上院の存在理由として選挙制度が重要だと思うが、選挙制度は、もっと民意を直接反映できるものであるべきではないか。

(ドウ・デケール議長)

直接選挙で選ばれる議員が40名、共同体から選出される議員が21名、これらによって選ばれた議員に指名される議員が10名であり、直接性はあると考える。

上院が政府をコントロールできない点は問題であるが、これは、個人的にはよい面もあると考える。政府に対して行動の自由が得られ、別の意味で力を持てるからである。

(高橋議員)

予算に関して上院が権限を持たないということは、上院の力を弱めることにならないか。特に、共同体から選出される21人は地方の利益を代表してきていると思うが、地方の信頼がなくなるか。

(ドウ・デケール議長)

予算権限があれば、政府をコントロールすることもできる。

首相は議員が全部地方議会から選ばれることを要請しているが、地方代表ということになれば予算権限を要求するようになると思う。その場合、ドイツの連邦制に近くなる。

(吉川議員)

二院制は人権を守る観点から主張される。階級がなくなると一院制の議論が生ずると思うが、どうか。一院制でも人権が守られるのか。北欧は守られているが。二度考えることが人権保障ではないか。二院制の将来を見極めかねているのだが、どうか。

(ドウ・デケール議長)

二院制は、人権の面においては、さらなる保障となる。一院制は、一般大衆におもねる危険がある。選挙の際の一時的な考えや利益に左右される傾向があり、現在では、ポピュリズムの傾向がある。

例えば、下院が警察に対して盗聴等の大きな権限を与える法案を通した。上院では大きく修正されると思うが、これが上院の役割である。将来への影響を深く考えるのが上院である。経費がかかることは、それに比べれば大したことではない。

(市川議員)

EUが統合していく中で、それぞれの憲法はどうなっていくと思うか。

(ドウ・デケール議長)

ベルギーの法律の半分は、EUによって採用ないしは押しつけられたものである。

欧州委員会が提案し、閣僚会議で採決し、指令という形で立法化が要請されるが、EUの決定が民主的経過を経たものかどうかの問題である。

欧州議会の議員は市民が選ぶが、市民は自分たちとはかけ離れたものと認識している。EU閣僚会議が上院の役割を果たしているが、それぞれの国の議会をコネクトさせることが必要である。

(高橋議員)

日本でも、知事や都道府県議会の議長が参議院議員になればよいとの考え方もあるが、共同体から選出される21名はどういう人たちか。地方議会と兼職しているのか、そうだとすると地方における政争を引きずってくることはないか。

(ドウ・デケール議長)

地方議員代表が上院議員となっている。現在は、地方議会の議長となっている。

現在、国際条約については上院が先議であり、上院は国際政策については重要な役割を果たしている。これは将来も維持すべき役割と多くの人が考えているが、上院が地方代表になるとすると、この点が問題となる。上院改革にはなすべきことがたくさんある。

(吉川議員)

上院の議員立法はどのくらいか。

(ドウ・デケール議長)

政府提出が年間70～80件、上院が年間30～40件である。下院は政府と結びついているので、上院の方が多い。

(高橋議員)

秘書は2名と伺ったが、議員立法がそれだけあるとすると人数的に十分なのか。

(ドウ・デケール議長)

私が20年前に議員に選ばれたころは、秘書は1名だった。今は、政党グループに大卒のアシスタントがおり、アシスタントは議員数により決まる。今はアシスタントで十分である。

政党は議会の外にあり、政党と議会内グループは全部国の資金によっている。

政治献金はできるが、少額であり、企業献金は認められていないが、これで足りている。予算の中でかなりの金額が政党・政治グループに来る。

選挙活動について、以前は自由であったが、現在はかなり制限が設けられており、テレビ・コマーシャルや大きなポスターは禁じられている。これにより、政党の出費も低くなった。

昔ほど選挙戦にお金を使わないが、選挙結果は変わっていない。選挙方法を変えたら選挙結果が変わるのではないかとの懸念があったが、今は違う。選挙民は思っているより賢い。

(吉川議員)

助成金の額はどれくらいか。

(ドウ・デケール議長)

全体で、70～80万ベルギーフラン（二百数十万円）である。

(吉川議員)

日本は三百数十億円である。

(市川議員)

憲法改正にはその都度解散が在るとのことであり、議員心理からすると厳しいと思うが、改めようとはしないのか。

(ドウ・デケール議長)

議論されている。議員は4年の任期で選ばれるが、任期が終わるところになると、次の憲法改正が提案されるので、議員の心理としてはそれほどストレスではない。

ただし、解散なしに憲法改正をすることについて議論はされている。その内容は、憲法改正が提案された後、6か月の考慮期間を置いて投票にかけるというものである。ただ、採用はされないであろう。なぜなら、簡単に改正できるおそれがあるからであり、憲法が簡単に改正されるのは、ベルギーのような国にとっては危険だからである。



(2)

アレックス・アルツ仲裁院院長

(Alex Arts)

9月6日(金) 14:00~15:30

(同席者)

リック・リックボア リーガル・セクレタリー

[略歴]

1. 生年月日 1937年10月9日 アントワープ出身
2. 学歴 1962年 ルーヴァン・カトリック大学法学博士  
1963年 同大学政治・社会科学学士
3. 職歴  
1963~64年 弁護士(トングレ弁護士会所属)  
1971~81年 ゲンクの公的社会援助センター(CPAS) 所長  
1986~88年 国家高等社会保障評議会会長  
1987~94年 上院議員  
1994年~ 仲裁院判事  
2001年9月5日~ 仲裁院の蘭語グループの長

[質疑応答]

(谷川団長)

「仲裁院」という言葉は、余りなじみがない。日本の最高裁判所に当たる機関だと思いが、ベルギーの仲裁院の役割を教えてください。

(アルツ院長)

日本の最高裁に当たるのではないかとのことであるが、私が文献を読んだ限りでは少し違うと思う。

まず、仲裁院の名前と設立の由来であるが、ベルギーは連邦国家になり、蘭語共同体と仏語共同体がある。70年代の初期の憲法改正により二つの共同体に分かれ、立法権がその共同体に移譲された。教育に関しては、蘭語共同体、仏語共同体が権限を持ち、連邦は少しの権限、例えば教職者の年金等しか持っていない。教育に関しては、立法権を(二つの共同体と連邦)の三者が有し、それらは全く同じ権限を有している。言い方を変えれば、一か所の権限がほかの部分の権限にはみ出し、権限が重複するこ

とがあり、そのために、権限の「仲裁」を行う必要があり、この名が与えられた。例えば、サッカーであれば二つのチームが戦うが、レフェリーがいる。そのレフェリー役として仲裁院がいるのである。したがって、我々の権限は、三者のうちの誰が管轄・権限を持つかを判断するのである。そして、我々は、ある法律が制定された場合、その法律を取り消す権限を有している。取り消すとその法律は消滅する。そのために、我々の行った判決は、法律と同じように、ベルギー官報に掲載されるのである。それが仲裁院設立の由来である。

その後、我々には更に権限が追加され、個々の法律が制定されたとき、それが憲法に合致しているかを調べる権限が追加された。権限の競合がなくても憲法に適合しているかを調べる権限を有するのである。このようにして、「憲法裁判所」のようになったのである。したがって、一般の裁判所のように、ある紛争を解決する、判断を下すのではなく、それ以上の役割、立法者の上の立法者、いわゆる「スーパー立法者」という立場にあるのである。

**(谷川団長)**

端的に説明していただき、二つの役割があることがよく分かった。

**(アルツ院長)**

ベルギーの連邦化がいろいろな機関に影響を及ぼし、そのために、仲裁院が必要となったのである。最初はそのような役割であったが、徐々に憲法を扱う機関となった。

**(市川議員)**

合憲性審査のきっかけはどういうものか。裁判所が個別の判決の際に仲裁院の判断を求める、個人が仲裁院に直接に訴えるなどが考えられる。仲裁院の判断で自発的に審査することもあるのか。

**(アルツ院長)**

独自に調査を発動することはできない。提訴できるケースとしては二つある。一つは、市民や機関が法律の取消しを求める場合である。法律が公布されて6か月以内、官報に掲載されてから6か月以内に行うことが可能である。個人については、利害関係のある者が訴え、取り消すかどうかの判断が下される。取り消された場合は、さかのぼって効力を有する。

もう一つは、裁判所が法律を適用するに際し、合憲か否かの判断を仲裁院に求めるもので、これは6か月を過ぎても行うことができる。

ただ、後者の場合において、裁判官が判決を下す場合に仲裁院が判断することは、そのケースについてその法律を適用してはならないということである。ただ、実際には、判例として官報に掲載するので、他の裁判所もその法律を適用しないことになる。つまり、裁判官は、このような例(判例)があるので、私はこの法律を適用してはなら

ないと考えることになる。

**(高橋議員)**

6か月以内にだれかが提訴しなければ、仲裁院の判断は行われなかったということであるが、法案を提出する前に、それが合憲か違憲かを政府の機関がチェックするのか、それとも（そのようなチェックも経ず仲裁院への提訴期間である）6か月が過ぎることもあるのか。

**(アルツ院長)**

議会の審議において、野党が反対の場合には、憲法に合致していないとの主張がされることが多い。それにもかかわらず、その法案が過半数の賛成を得て成立した場合に、仲裁院に訴えることができるということである。仲裁院は、法案成立の過程においては一切意見を述べず、法律が成立する前は介入しない、成立後に関与する。法案の成立過程においては、コンセイユ・デタ（内閣）が意見を述べることになっている。しかしこれは飽くまで意見・見解にすぎない。

**(高橋議員)**

そうすると野党により訴えが乱発されることはないのか。

**(アルツ院長)**

そういうことはない。議員といえども、法律に対し利益・利害関係を持っていないければならず、個人的に法律の適用によって不利益を被ることが必要なのである。例えば、平等原則であれば、ある法律により女性が男性より不利益を被ることを訴える場合は、訴える側が、その不利益を証明しなければならない。

**(市川議員)**

利害関係を有する個人でなければ提訴できない点は分かったが、地域の議会の議長等が提訴できるのではないのか。

**(アルツ院長)**

あなたは弁護士なのか。機関は個人的利益を証明しなくても提訴可能である。例えば、地方議会の議長、政府である。

**(吉川議員)**

仲裁院にそのような機能を持たせると、立法権が侵害されるのではないのか。司法、立法、行政のバランスを乱すのではないのか。仲裁院の行き過ぎへの歯止めはあるのか。

**(アルツ院長)**

仲裁院は、法律を取り消せるのだから、立法権より上にある機関であり、いわば憲法の延長の機関である。

**(吉川議員)**

三権分立は、権力を集中させないために歴史的に出てきたものである。（ベルギー

では) 司法権が一番強いという形をとっているということか。

(アルツ院長)

民主主義では立法権が一番重要な権限である。よって、我々がチェックするのは立法権である。

個人的利益がなければ提訴できないことの例を挙げたい。ある法律が医師に対し特別の税金を課したとする。そうすると医師はこの法律の取消しを求める利益利害関係がある。しかし、医師以外はできないのである。

(高橋議員)

ある法案について、与党が賛成し、野党が反対したとする。その場合に法案に反対していた野党という立場でその法律について提訴することはできないのか。

(アルツ院長)

野党は提訴できない。利害関係がないからである。

(魚住議員)

政治的な問題について判断を求められることが多いと思うが、裁判官の任用も、長官が政治家出身であるように、政治色の強い判断になるのではないか。裁判所である以上、本来政治的中立性があるべきだという考えもあるのではないか。

(アルツ院長)

私はその質問に答えることができるが、政治家でなかった者、リックボア氏の意見を伺いたい。というのは、私の答えは政治的なものとなってしまうかもしれないからである。

(リックボア氏)

憲法の合憲性の判断の問題は、誰が法律をチェック、監視すべきかという問題である。議会が立法をするが、それをチェックするのは立法者か司法者かという問題である。ベルギーは1830年に成立したが、それ以来、連邦の立法者がチェックしてきた。ベルギーの連邦化に伴い、アルツ院長から話があったように、審判機関が必要となった。それまでは議会がチェックしてきたのであるが、仲裁院では、議会関係者と法律家の両方が一緒にチェックするという一種の妥協策がとられている。仲裁院では、その裁判官の半分が法律家出身で、残りの半分は、少なくとも議会において5年間の経験を積まなければならない。また、裁判官の半数がオランダ語圏出身、もう半数がフランス語圏出身で6人ずつになっている。

(市川議員)

オランダ語系6名、フランス語系6名の均衡と同じように、法律の専門家6名、政治家出身6名の均衡をとるのか。

(アルツ院長)

そのとおりである。

(高橋議員)

任命権者はだれか。

(アルツ院長)

法律上は、国王が任命するが、連邦議会がその3分の2以上の賛成により選んだ人を提案し、国王が任命するのである。

(高橋議員)

合憲性の審査の対象は、法の下での平等、差別の禁止、教育の自由に限定されているようであるが、そう理解してよいか。またその理由は何か。

(アルツ院長)

イエスともノーとも言える。例えば、法の下での平等を出発点にして、ほとんどの重要な法律上の原則、弁護権、プライバシー権といった基本権をコントロールできる。現在、議会において法案が準備されており、その内容は、憲法でうたわれているすべての権利、自由を対象とするものである。

裁判官の中立性について言及があったが、政治家出身者は、裁判官になる際に宣誓をする必要があり、その際に議員をやめなければならない。これにより政治にとらわれないこととなる。我々は、任期がなく、70歳で定年を迎える。

(高橋議員)

罷免はどうか。

(アルツ院長)

罷免は自分たちで行い、ほかの者は罷免させることはできない。我々は完全に独立している。もしそれを変えたいのであれば、憲法を変えなければならない。

(市川議員)

日本の最高裁判所は、合憲性の審査をするが、その裁判官は、衆議院議員の総選挙の際、10年ごとに行われる国民審査を受け、罷免され得る制度になっている。しかし罷免された例はない。

(アルツ院長)

こちらではそうなっていない。

(吉川議員)

通常の裁判所が法律の憲法違反を理由に敗訴を言い渡すことはないのか。

(アルツ院長)

それはできない。それは仲裁院の役割である。

(吉川議員)

通常の裁判で、敗訴する理由として違憲判決ということはないということか。日本

では下級審にも違憲審査権があり、上級審、下級審を問わず違憲判決を下すことができる。

**(アルツ院長)**

こちらの場合は、法律が憲法に違反しているかどうかを判断する。日本のように個々のケースにおいて憲法違反を判断するのではない。

**(リックボア氏)**

仲裁院の権限を詳しく説明したい。仲裁院は、議会で成立した法律が憲法に合致しているかを判断する。仲裁院以外の以外の裁判所は、アレテ、政令や省令や市町村等が制定した命令といったものの合憲性は判断できる。

**(魚住議員)**

具体的なケースが通常の裁判所に係属している場合に、先決問題として法律が憲法に合致するかどうかは、この仲裁院に移送されて判断されるが、仲裁院ができる前は司法裁判所ではどのように判断していたのか、通常裁判所で合憲性を審査していたのではないか。

**(アルツ院長)**

仲裁院ができる前は、誰も法律の合憲性を判断していなかった。議会がしていたのである。

**(高橋議員)**

日本では具体的な事件が生じたときに合憲性が審査されるのに対し、仲裁院では法律そのものの審査が行われ、6か月以内に提訴するということであるが、それ以後に問題が生じたときはどうするのか。

**(アルツ院長)**

その場合は、(紛争になれば、)通常の裁判所に提訴され、判事が仲裁院に移送することになる。

**(吉川議員)**

何件くらい違憲訴訟があり、何件くらい違憲と判断されたのか。

**(アルツ院長)**

仲裁院では4件に1件は違憲と判断されている。しかし、四つの法律のうちの一つの法律が違憲と判断されているわけではない。100の法律のうち2件程度しかこちらには持ち込まれない。刑事法上の主張には短時間で対処している。例えば、サッカーのフリーガンを逮捕する法律、具体的には、直ちに逮捕し、直ちに裁判するとの内容の法律は、弁護権侵害、十分に弁護する権利を認めていないとして取り消された。

**(市川議員)**

それは誰が訴えたのか。どういう利害関係を有するのか。

(アルツ院長)

人権連盟という人権を保護するNPOが訴えた。そのNPOの弁護をする権利が侵害されたということで訴えたのである。

(市川議員)

以前は、地域、共同体間の法規範の抵触の仲裁が権限であったが、その仲裁は今でも多いのか。

(アルツ院長)

権限の抵触の仲裁は、今でも行っている。最近提訴された例では、環境についての立法ができ、ブラッセル首都地域、フランドル地域などの間の環境に関する協定ができたが、この協定が権限に抵触するのではないかとということで提訴されている。

(市川議員)

憲法の合憲性の審査をこれだけ立派に果たしているのであれば、歴史的には「仲裁院」であっても、「憲法裁判所」と名乗ってもよいのではないかと思うが。

(アルツ院長)

全くそのとおりである。

一つ、未成年者の刑事事件の例を挙げたい。未成年者が罪を犯した場合に、刑法で罰するのか、それ以外にそれらの者を保護し、更正させるという社会法があってよいのかとの問題である。刑法となると連邦の管轄、社会法となるとそれぞれの共同体の管轄となる。市民感情としては、12歳の子が殺人を犯した場合、刑法で罰することを望んでいる。刑法か社会法かは大変難しい問題である。

(市川議員)

ベルギーの特殊性が表れている問題である。

(吉川議員)

日本の裁判制度になじんでいると大変複雑な感じがする。欧州人権裁判所という国際機関、また、条約については選択議定書という方法もある。人権の救済方法が幾つもあり、シンプルさに欠けるという印象を持つが、国民はどう考えているのか。

(アルツ院長)

非常に複雑である。これは歴史的な問題で、歴史的な背景を見なければならず、歴史的に発展してきた制度が現在でもあるということである。一部で廃止された制度もあるし、新しい機関、制度が付け加えられたりもしている。非常に複雑に進化してきているが、その複雑性は、我々の社会が複雑化していることを反映している。例えば、国際司法裁判所も設置されている。

(谷川団長)

長時間にわたり、ありがとうございました。

(3)

ルック・ワレイン「国境なき弁護士団」国際連合会長  
(Luc Walley)

9月6日(金) 18:00~19:00

(同席者)

ファニー・フォンテーヌ「国境なき弁護士団」国際連合コーディネーター

[組織概要等]

人権、特に公平な裁判と弁護を受ける権利の促進と擁護を行うNGO。司法の機能の弱い国・地域における国際協力が主な活動であり、弁護士が経験不足のため十分な活動ができていない、弁護士が自由を妨げられて十分な活動ができない、そもそも弁護士がいない地域に弁護士を派遣し、必要な支援を行っている。

「国境なき弁護士団」は、ベルギーにおいては1992年に設立された。現在、アルジェリア、ベルギー、デンマーク、フランス、イタリア、マリ、オランダ、モーリタニア、スウェーデン、スイスの10か国で設立されており、その国際組織が「国境なき弁護士団国際連合」として、ベルギーに置かれている。

面談したルック・ワレイン氏は、1949年7月12日生まれ、ブルージュ出身。カトリック・ルーヴァン大学出身で、1972年より弁護士(ブラッセル弁護士会所属)。1994~97年、ブラッセル弁護士会理事、1994年より治安判事(スカルベーク)。専門分野は、移民・難民法、差別問題、人権、人道法。

国境なき弁護士団の活動として、ルワンダ、ブルンディ、ユーゴスラビア等へのミッションに多数参加している。

[質疑応答]

(ワレイン会長)

ベルギー憲法は非常に複雑であるという評判があり、この憲法をわざわざ調査しに来られて大変光栄である。さらに、日本のようなアジアの大国、経済・国際関係の面で大きな力を持っている国が、我々のNGOを関心の対象として選んだことを非常にうれしく思う。

このNGOは10年前に作られた。当時、個人の弁護士と弁護士団が一緒になってこの組織を作った。現在、10か国にメンバーを有し、私が会長である。ベルギーが一番



重要なメンバーとなっている。

我々は、特に、国際刑事裁判所（ICC）の設立に関心がある。日本は、国際刑事裁判所の設立において大変重要な役割を果たしている。我々は、国際刑事裁判所に弁護士団を設立したいと思って現在努力している。同席し、私の補佐をしているフォンテーヌ氏が国連における国際刑事裁判所設立のための準備委員会の交渉に参加している。

我々は、裁判、司法の面において、国際協力を進めている。特に発展途上国を対象としており、今のところ、現地に恒常的にミッションを派遣している。ルワンダ、ブルンディ、コンゴ、そして、東ティモールである。

我々にはいろいろなプロジェクトがあるが、特に法治国家の整備に対して、いろいろ努力をしている。大変な危機・混乱を極め、そこからようやく立ち上がろうとしている国において、裁判官・弁護士などの法曹の養成に努めている。また、場合によっては弁護士の派遣もしている。

弁護士の派遣は、世界中どの国であれ、関心を持っている弁護士を派遣している。その国の言葉が話さなければならないが、裁判に直接介入もしている。ルワンダでは、まだ虐殺が行われており、そこでの裁判に参加している。

我々のメンバーにはボランティアもたくさんいる。ボランティアのメンバーは短期のミッションに参加している。もちろん、ボランティア以外にも専門の人がいる。

我々は、いろいろな政府、国際機関、特にEUの補助を受けている。

**（谷川団長）**

「国境なき医師団」は知っているが、「国境なき弁護士団」は余り耳にしない。どのようなきっかけで、このようなNGOが立ち上げられたのか。EUから費用が出ているとの話であったが、ベルギーからも出ているのか。

**（ワレイン会長）**

「国境なき医師団」は、我々の組織よりもはるかに知られており、もっと設立が古い。我々の組織は、「国境なき医師団」をモデルにして作られた。きっかけとなったのはフランス語圏の弁護士会の会合である。現在は、フランス語圏だけではなく、ほかの国、特に北ヨーロッパにも広がっている。また、現在は、世界的な連合組織となっており、国のメンバーとしては10か国ある。

5か国に出張所を設けており、常に現場で活動している。また、出張所を設けていない地域でも、必要があれば、一時的にいろいろな活動を行っている。特に、人権が侵される危険がある国、弁護を受ける権利がきちんと擁護されていない国で活動している。最近の一時的な活動としては、チュニジア、モロッコ、パレスチナで、特に、裁判の監視を行っている。また、現地の弁護士に対して援助をしている。

ベルギー政府からの補助金についてであるが、もちろん、ベルギー政府からも補助金を受けている。ベルギー政府からだけではなく、幾つかの政府から資金援助を受けており、国際協力を促進するために使われている。スイス、オランダ、スウェーデン、それ以外の国からも受けている。

ブルンディ、ルワンダには、我々のいろいろなプロジェクトがあり、それを支えるために、その資金が使われている。このプロジェクトの内容は、紛争の防止とか、いわゆる国家の法治性を促進することである。

**(吉川議員)**

ルワンダの国際刑事法廷で活動しているということであるが、新たな国際刑事裁判所の設立によって、どのような影響を受けるか。

また、日本の女性に関するNGOも、従軍慰安婦問題を抱えているということがあり、ルワンダの法廷に強い期待と関心を持っている。今日はその問題には触れないが、ルワンダでの活動において、女性に対する性暴力について、どのような問題があるのか伺いたい。

**(ワレイン会長)**

我々も、国際刑事裁判所に対し、強い関心を持ち、ずっと見守っており、参加もしている。また、いわゆる原告の弁護を受ける権利についても関与しているが、同時に、いろいろな戦争犯罪、人類に対する罪の犠牲者に対してもアシスタンスを与えている。そこで、国際刑事裁判所がこういった犯罪を対象とすることを強く願っている。

国際刑事裁判所設立のメリットは、その罪が再び犯されることの防止、特に、戦争犯罪や人類に対する罪を犯した者が罰せられずにいるということを防止することである。このような罪を犯した者は、今でも大変権力を持っており、政権の座にいることもある。国際的にみて、やはり、罰せられないということがなく、正義が行われることを我々は強く望む。

また、国際刑事裁判所が設置されることにより、将来、そのような犯罪が起こらないよう、説得、防止する力を持つことができる。もちろん、既に起こった罪はどうしようもないが、我々はそれを犯した者が罰せられずにいるという状態を終わらせるという点で貢献はできると思う。それにより、被害にあった者が救済されることになるのではないかと思う。

吉川議員が女性の問題を取り上げたが、戦争や虐殺が行われた場合、犠牲者は、女性、子供が圧倒的に多い。そのひとたちが一番弱者であるからである。その意味で、女性、子供の問題というのは、非常に重要であり、特に女性の犠牲者の運命に対して、特別な考慮が払われなければならないと思う。

ルワンダについて質問があったが、全くお話のとおりである。ルワンダでは虐殺が

行われ、何十万人という者が殺され、何十万人という女性、子供が殺りくされた。虐殺された人であれ、生き延びた人であれ、そのほとんどが、何らかの性的暴力を受けている。ルワンダの裁判では、そういう犠牲者の女性たちが補償を求めている。

私は、従軍慰安婦の問題については、話すことはできない。これは戦争犯罪にかかわっているが、国際刑事裁判所の対象にはならない。国際刑事裁判所の対象になるのは、2002年7月1日以降に行われた罪であり、それ以前のもは対象にはならない。もちろんこういった問題については、それぞれの国の司法機関が裁判する可能性はあるのではないかと。

**(フォンテーヌ氏)**

国際協力がいかに必要であるかということについて、少しお話ししたい。特に女性に対して行われた性的暴力について重要であると思う。

国際刑事裁判所の規程には、今まで各国の司法にはなかった新しい刑罰規定の導入が予定されているが、これは、NGOの活躍の結果、導入されたものである。特に、戦争の被害に一番弱い女性、子供たちを対象としているが、私たちは、この規定の導入に関しては、第二次世界大戦で日本が行った戦争犯罪の経験から、提案を行った。戦争犯罪に対する罰則については、国際協力が非常に重要である。これを批准することにより、各国の刑法も変わってくると思う。

**(魚住議員)**

日本もICCの規程については、大変な貢献をしているとのことであるが、何点か質問をさせていただきたい。このような国際的な組織を立ち上げる場合に、例えば国際法律家協会（IBA, International Bar Association）との関係・協力をどのように図っていくのか。また、日本からの参加というものがあるのか。日本の弁護士への働きかけはどのように行っているのか。

それから、先ほど法治国家への支援という話があったが、それは、法治国家、法の支配、各地域における法秩序を作り上げる、そういう場合に、アドバイザー・スタッフとして活躍するという趣旨なのか。

**(ワレイン会長)**

日本はこの国際刑事裁判所の設立に対して、大変大きな役割を果たしてくれた。特に、国際刑事裁判所では、ヨーロッパと日本が一種の軸を成しており、非常に重要な力となっている。これからはますます大きな力を発揮していただくことを期待している。

それから、この国際刑事裁判所付きの弁護士団について、カナダのモントリオールで、6月に会議があった。その際、日本の弁護士団も参加していた。日本は、アジアの国としては非常に珍しく、弁護士団を送っている。さらに、日本の弁護士が将来、

国際刑事裁判所にどんどん参加されることを強く望んでいる。また、日本の方々が、アジアのほかの国の弁護士たちを説得して参加してくれるよう期待している。

また、IBAとの関係であるが、この国際弁護士団の設立準備委員会があり、IBAもそのメンバーとなって会議に参加している。国際弁護士団は、IBAだけではなく、もっと大きなものになっており、そのうちの組織の一つがIBAである。IBAのような弁護士協会、弁護士団、個人の弁護士団、さらに、NGOが参加する。

二番目の質問で、いわゆる、法治性、法治国家として法秩序を整備することであるが、これに対して、我々も協力している。いろいろな段階があり、例えば、裁判の際、その裁判の弁護士たちの支援をする。そして、司法手続に対しても協力を行う。

コンゴでは、我々は、裁判官の養成も行っている。コンゴでは、新しく商業裁判所を設立することになったが、その裁判官の養成にかかわった。

また、国境なき弁護士団は、各国の立法にもかかわっている。例えば、ブルンディで議会が刑法案を作成するときに協力した。

#### (高橋議員)

医師団の場合は、医療行為は一緒なので、やりやすいと思うが、法律行為は国によって異なるし、政府とは利益が反する場合も出てくるのではないか。そのような場合、どうしているのか。

それから、東ティモールの話があったが、最近独立した東ティモールは世界で一番新しく憲法を作った国であると思うが、どのような支援をしたのか。

#### (ワレイン会長)

全くお話のとおりで、医師団の場合は世界中どこでも医療活動は同じだが、弁護士の場合は国によって司法制度がかなり違う。しかし、制度が違うといっても、共通点はある。特に、非常に重大な犯罪、例えば人類に対する罪といったものに対しては、共通のルールといったものがあると思う。

また、国境なき弁護士団の哲学というものは、それぞれの国の特異性を尊重することである。例えば、ルワンダでは虐殺が行われ、戦争があり、そのために、ほとんど弁護士がいなかった。また、司法官や法律の専門家もいたものの、非常に少なく、弁護士団というものもなかった。そのルワンダで虐殺の罪を問う裁判が行われたが、その被告というのが何と12万人も刑務所に入れられていた。

そういった人たちの弁護もし、犠牲者、被害者の擁護も行った。その場合、司法制度がルワンダと似た制度の国、同系統の司法制度を持つ国から外国の弁護士を派遣した。フランス、ベルギーの法律の影響を受けている国である。

また、ルワンダには破棄院制度があるが、その設立に対して我々は貢献した。ルワンダには伝統的な司法システムの「ガチャチャ」という慣習があり、村人たちが広場

の草の上に集まって、裁判などの正義を行っていたが、その慣習をも採り入れた。その際に、我々は、裁判官を養成したが、ルワンダの伝統的な考え方と人権の基本的な原則の両者を採り入れ、対話をして、その上で作り上げた。

次に、東ティモールの問題であるが、我々の関与は、一か月前に始まったものである。主な支援としては、法律家の養成であり、また、弁護士団・弁護士組合の形成にもかかわっている。法学部の設立に対しても、支援を行っている。

関与した国の政府との関係であるが、我々の基本的な考え方としては、その政府とは協力をするということである。時によっては、必ずしもうまくいかない場合もある。特に、非常に重要なテーマ、拷問、人道に反するような罪・行為が行われたような場合である。ただし、そのような場合でも、我々は、できるだけ表だって政府と対立をしようとはせず、解決の道を政府とともに探っていく。

その点について、ブルンディで、つい最近、警察署長を集めて会議を行った。その会議では、できるだけ暴力によらずに尋問などができるよう、警察のいろいろな技術について研修を行った。

#### **(市川議員)**

憲法調査会が興味を持っている問題の一つとしてNGOの問題がある。NGOというのは単なる民間の団体ではなく、国家と民間活動とを結びつける一種の公共的な組織体であると思うが、憲法上どのような位置付けが必要なのか。今日の話をもと、余計なことをしてほしくないという感じかなという気もしないでもない。日本と日本のNGOとの関係で、憲法上の位置付けが必要なのか、必要とすればどう考えたらよいのか、ということも私たちの関心事項の一つであり、大変、法律にお詳しいので、お考えを伺いたい。

#### **(ワレイン会長)**

非常に重要な質問で、私の同僚もそれについて話したいことがあるそうである。

いわゆる公権力との関係、当局、国、市民社会との間の関係について、傾向としては、社会生活において、民間の団体が大きな役割を果たすといったことがますます期待されている。

ベルギーには、完全な国の組織でもなく、完全な民間の組織でもない組織が昔からあり、ベルギーの法制度でも認められている。私立の教育、それから、労使関係では雇用者側・労働者側に、それぞれ組織・団体があり、社会において非常に大きな役割を果たしている。完全に民間でもないが、いわゆる公共生活に対して大きな影響を与えている。

さらに文化と国際協力の面でも同じメカニズムがある。国の法律が支援を規定し、特に、文化の面では多くの補助金を拠出しており、ベルギーの文化は、国の補助金な

しではほとんど存在できなくなっている。それと同じことが国際協力、特に、発展途上国に対しての国際協力にも当てはまる。

ベルギー政府は直接に発展途上国に対して支援をするよりも、むしろ、独立した組織が重要な役割を果たすことを望んでいる。国の一般的な政策としては、独立した機関に対して支援を与えるというのが一般的となっている。

**(フォンテーヌ氏)**

憲法上の位置付けとは少し変わるかもしれないが、国際協力におけるこちらの役割について話したいと思う。

特に、新たに国際刑事裁判所が設立されるが、これは、政府間の協力、それから政府とNGOとの協力のおかげであると思う。政府とNGOとの非常に効果的な協力の成果とも言える。もちろん、国連の協力もあり、国連の枠内でもいろいろと行われたのだが、例えば、国レベル、地方レベルにおいても、同じことが言える。NGOと政府との間で、特定のプログラム、テーマに対する交換は、今後ますます大きくなっていくと思う。

**(市川議員)**

国境なき弁護士団と国際連合、国際組織に関して、むしろ、ベルギーという国との関係より、EUとか国連との関係の方が強まるのか。それとも、やはりベーシックには、ベルギーならベルギーなど、それぞれの国における国とNGOの関係が重要であるということになるのか。

**(ワレイン会長)**

我々の組織は、国際的な連合組織になっている。中にそれぞれの国のセクションがあり、そのセクション間の調整をしている。我々の共通の哲学も、もちろんある。それぞれの国のセクションがプロジェクトを行う。もちろん、その国の政府から補助金も得る。しかし、我々としては、補助金を受け取るからといって我々の組織の独立性が損なわれることがないように、いつも監視している。政府の補助金を受け入れたからといって、政府の立場に賛成するというにはならない。健全な関係というものを常に築いていきたいということである。

NGOと政府は役割が違うから、お互いの役割を尊敬し、NGOは政府・国家に取って代わろうとしてはならない。また、国連のような、国際組織・国際機関についても同じことが言える。我々が国連に取って代わるのではない。お互いの役割を尊敬して、それぞれの枠内で行動をする。政府から補助金を受けたからといっても政府の政策の道具になることは避けなければならないと思う。

お互いの役割を尊重しない場合は、非常に悪い結果しかもたらされないと思う。今までのところ、我々はその面においては成功しており、常に、政府や国際機関に対し

て独立を保っている。

(高橋議員)

日本に来られる予定はないのか。

(ワレイン会長)

我々は組織としては若い。できるだけ多くの国に支部を作っていきたいと思う。もちろん日本に支部ができることを願っている。





欧 州 連 合  
( E U )



(1)

ベルンハルト・ゼプター (Bernhard Zepter)  
欧州委員会特別顧問  
〔「欧州の将来に関するコンベンション」担当〕

9月9日(月) 10:00~11:00

[略歴等]

1. 生年月日 1944年7月30日 プリエン(ドイツ・バイエルン州)出身
2. 学歴 1967~71年 フライブルク大学にて法律学・経済学を学ぶ。法学士
3. 職歴  
1973年 ドイツ外務省入省  
欧州政治協力(EPC)事務局ドイツ代表、西欧同盟(WEU)担当次席等を歴任  
1984~87年 ドイツ社会民主党議会グループ・外交問題顧問  
1987~90年 ウルグアイ・ラウンド代表部・参事官、次席  
1990~94年 欧州委員会ドロール委員長官房・外交顧問  
1994~95年 同副官房長  
1995~97年 ドイツ外務省・拡大タスクフォース代表  
1997~2002年 欧州委員会事務次長  
2002年 加盟国常設政府代表部に対する欧州委報道官を経て、欧州委員会事務総局・特別顧問  
なお、2002年10月、駐日本欧州委員会代表部大使

「欧州の将来に関するコンベンション」は、「EUの将来についてのラーケン宣言」(2001年12月のラーケン欧州理事会で採択)に基づき、EUの将来像を検討するために設置された会議。EU加盟国・加盟候補国の政府代表・議会代表、EUの機関の代表等合わせて105名の代表と13名のオブザーバーから構成され、ジスカールデスタン元フランス大統領を議長、アマート元イタリア首相及びデハーネ元ベルギー首相を副議長とする。2004年のEU拡大を見据え、EUと加盟国との権限分配、EUの条約の簡素化・再編(憲法採択の可能性の検討)などについて、約1年かけて議論することとされている。

## [質疑応答]

### (ゼプター特別顧問)

皆さんは、「欧州の将来に関するコンベンション」(以下「コンベンション」)に興味をお持ちということなので、今日はEUの現状、特にコンベンションについてお話ししたい。ここには欧州委員会の15か国の代表が集まっている。私はこちらで5年来、事務局長代理をしており、週1回行われる15か国の大使級会合の担当をしている。

まず、非常に複雑かつ野心に満ちたプロジェクトであるEUの設立の背景について説明する。EUは第二次世界大戦後、欧州の統一を目指して、ヨーロッパに二度と戦争を起こさないことを目的に設立された。ただ、現在では設立から50年を経て、当初の戦争防止という目的は前面には出てきておらず、人々の心から忘れ去られている面もある。戦争の問題は解決されており、現在、問題とされているのは、経済問題そして対外関係である。

この50年間で、EUが様々なことを達成してきたことに疑問を挟む余地はないのだが、これは段階を踏んで達成してきたことである。これまでたどってきた道をさらに前進していくために最も重要な課題は、人々をどう説得するかである。現在、EUは非常に厳しい局面に立っている。というのは、人々は、EUが彼らの生活に直接影響を与える分野に干渉しすぎるのではないかと考えているからだ。ここで生じてくる一番の問題は、だれがどれだけのことをすべきか、あるいは憲法が必要かどうかであり、この点をはっきり決めなくてはいけない。我々は政府間会合(IGC)を設けて、ヨーロッパの様々な条約を随時再検討しており、これからのプロジェクトをどのように推進していくべきかを検討している。ただこれは国際協定のようなものであり、憲法のようなものではない。

なお、ここで皆さんに報告しておきたいのは、この「憲法」という言葉自体が議論的になっている点である。私は、これを憲法と呼ぶべきか、あるいは基本法と呼ぶべきかについては、それほど重要ではなく、中身こそ重要であると考えている。私はドイツ出身であり、ドイツには憲法はなく基本法しかないが、これで十分であり、全然問題がない。

コンベンションの最大の関心事というのは、EUの組織をどのように体系化するかということだ。今から2年前、EUはニースで非常に重要な会議を開いた。この会議は非常に難航し、カーペット・トレーディングと呼ばれた。こちらではじゅうたんの売買の際、延々価格交渉をすることから、タフな交渉をカーペット・トレーディングと呼ぶ。EUの首脳は疲れ果てていたが、ここで非常に重要な宣言が行われた。それが、加盟国に対してコンベンションに参加するように呼びかけた宣言である。「コンベンション」という名称は、以前、欧州基本権憲章を起草するための会議(欧州基本

権憲章起草会議：1999年10月～2000年10月）の名称として使用されたものである。

コンベンションにおいて議論されるべき重要な懸案は、まず第一にだれが何に対して責任があるのか、その権限をはっきりさせることである。その際には、基本条約との関係で各国議会の役割はどういうものになっていくのか、いわゆる政治的なものなのか、条約化すべきものなのか、さらに発展させるべきものか、といったことが問題となる。

第二にEUの簡素化である。これは手続面だけにとどまらず、条約の簡素化にまで及ぶ。条約の内容は本来とても難しく、専門家以外の人にとっては難解である。問題の根本には、EUはエリートのものだという認識がある。そこで、コンベンションが広く一般の市民社会に根ざしたものでなければならないということを、首脳たちに対して説得することが必要であった。そして、EUの望ましい将来の姿に対して一般的な関心を広く喚起すべく、フォーラムが設けられ、インターネットや様々な会議を通して、一般の方々も参加できるようになった。我々は、これをさらに改善し発展させていきたいと思う。

ニースでの宣言をさらに発展させたものが1年前のラーケン宣言である。その中で取り上げられた重要な課題は、目的達成の手段として、何が必要なのかということである。例えば民主性の問題、透明性の問題、効率性の問題、さらに憲法の問題といったことだ。

設立されたコンベンションのメンバーは105人である。議長は元フランス大統領のジスカールデスタン氏であり、副議長は首相経験者2名が務めている。各国の代表は1名の政府代表、2名の議会代表からなる。欧州議会は16名の代表を出している。将来の加盟候補国も、それぞれ政府代表1名、議会代表2名を出して参加するが、最終的にまとめられた宣言に対する投票権はない。欧州委員会の代表も2名参加している。さらに、会議には13名のオブザーバーが加わる。時によっては各国代表が代理を連れてくる場合もあるので、会議場は200名ぐらいになってしまうこともある。200名も参加者がいて重要な結論が導けるかどうかであるが、この点については私は楽観的である。他の政府間会合よりこの形式の方がむしろいい結果をもたらすのではないかと思っている。皆さんの仕事と共通するのではないかと思うが、これは政治的な交渉である。外交官の交渉でできるものではない。もちろん、優れた議長を持たなければならないし、良い結果を得るには良い組織が十分に準備されなければならない。また、人々が議論すればするほどEUは素晴らしいものとなっていく。物事を変えていきたいと思うのならば、我々は団結していかなければならない。我々は、そのようにして、良い結果を得た経験を持っている。

コンベンションについては三つの点が重要で、その点について、皆さんと議論して

いきたい。三つのうちで最も重要なのは補完性の原則（subsidiarity）\*の問題である。これはEUの中で、だれが何をやるのかということで、EUの制度・機関が非常に強力になり、権限を明確にするべきだとの懸念に起因する。この問題はコンベンションにおいて議論を重ねるほどに難点が浮かび上がってくるが、EUの意思決定はトップダウンではなく、ボトムアップで行くべきで、政治家が上から決定するのではなく、むしろ下から上げるようにしなくてはならないと思う。

そして補完性の原則以上の問題とも言えるのが、プロポーショナリティ（proportionality）の原則である。プロポーショナリティの原則とは、条約が適用される範囲の問題であり、非常に興味深い論点である。加盟国は、条約に調印した際にEUに権限移譲した部分において、支配されているという感覚を持っており、そこにはEUに対するしつと心が存在する。EUの行政当局である欧州委員会が条約に基づいて執行する権限はかなりの自由裁量を持つため、加盟15か国は、裁量の余地をできるだけ制限したいと考えた。コンベンションではこの問題も議論している。その際、権限のリストを作成し、行政当局である欧州委員会の権限を明確にすることも可能だったが、この考え方は放棄された。EUの基本的な考え方というのは、補完性の原則とともに各部門の意見の一致を基に運営することであり、権限についての問題も同様である。

もちろん、政治的に問題がないというわけではない。例えば、昨年9月11日のアメリカの同時多発テロ以降、ヨーロッパではテロに対して即時の緊急事態対策がとれるようにすべきだとの議論があった。結果、いち早く、テロ対策の政策決定が行われたのだが、その後、加盟国は権限がかなり制限されているということに気が付いた。真に必要なのは、ヨーロッパの将来にかかわる重要事項に対し、理事会が適切なタイミングで決定できるメカニズムの体系化である。例えばその決定の妥当性の判断のために特別機関を作るのか、識者に意見を求めるのか、各国議会は深くかかわるべきなのか、等である。ただ、私の個人的な意見としては、それが、EUが向かうべき簡素化の方針に反する方向のものであってはいけないと思う。

3番目の重要な問題とは対外関係、特に防衛問題である。例えば、現在様々に議論されているイラク問題に対するEUの行動がいかに大きな問題であるかということを考えればその重要性が分かる。EUは非常に「不思議な動物」と言われているが、その不思議さが対外関係に象徴されている。先ほど、EUは統合政策を推進する方向にあると申したが、対外政策は例外となっている。対外政策は統合されておらず、政府間の協力にとどまっている。メンバー国の1か国の反対で何の施策もできないこともあり、個人的には現在のEUの対外政策は効果的ではないと思う。EUの統合目的には対外関係、防衛関係の統一もうたわれていたことを忘れてはいけない。当初、

ヨーロッパの防衛共同体を作ろうとしていたが、これが無理だと判断すると、EUの創立者たちは経済問題に焦点を移した。創立者たちは、政治家というものは、防衛問題よりも経済問題に深い理解力を持っていると考えた。その結果、今日、対外問題や防衛については非常に面白い現象が起こっている。ある程度の進歩はあるにしても、やはり50年代と同じような状況に直面しているという事実である。このような局面を打開するため、対外関係に関する効果的な人物として、我々は、前スペイン外相のソラナ前NATO事務総長を選んだ。結果として、EUの対外政策は、対外交渉に携わるソラナ氏の部門と欧州委員会の対外関係担当という二つの極から成り立っている。加えて、15か国の加盟国がそれぞれ独自の対外政策の推進に非常に誇りを持っている。先日、トニー・ブレア英国首相がアメリカのキャンプデービッドで演説を行ったように、これは嘆くべき状況である。欧州委員会はこれを解決すべく努力しており、我々は対外交渉担当のソラナ氏と、欧州委員会の対外関係担当委員パッテン氏の間をできるだけ調整しようと取り組んでいる。

問題のある部分すべてについて話すことは不可能だが、特に9月11日のテロ事件以来、内務問題も重要な懸念となっている。また、閣僚理事会の将来についての問題も重要であるが、これ以上詳しくはお話ししない。

最後に、我々の今後の課題と方向性、及び現在の進捗状況についてお話しする。現在コンベンションの作業が進められており、今年度末には各作業部会の仕事が終わる。当初1年程度の期間を予定していたが、楽観的な状況ではなく、2003年6月のアテネの会合までに、ある程度結果をまとめたいと考えている。また、コンベンションでまとめたものを各国の言語に訳さなくてはならず、これを政府間の会合で検討しなければならない。一番の問題は、コンベンションの結論が、政治的な観点から政府間会合でまた取り上げられることである。

ニース条約の発効については、アイルランドの国民投票の結果が影響を与える。アイルランドの国民投票では、昨年同条約に反対という結果が出ており、これから再度の国民投票が行われるが、今度は賛成してほしいと考えている。

残りの重要な問題は、EUの加盟国の増大に対する対処能力である。

我々は非常に野心的かつ複雑な道を進んでいるが、様々の問題はやがて解決されるだろうと楽観している。いずれにしても、我々は他の道を選択しようがないのだから解決するほかないのである。

(谷川団長)

EUの実態については、日本では理解しにくかったのだが、簡潔に御説明いただき、おぼろげながら分かってきた。個人的には通貨統合を不安視していたが、良くできたなど感心しているところである。各国とも、国内的に様々な問題はあるだろうが、まずは

ユーロで統合できたことに大変な敬意を表する。

一つだけ私からお伺いしたい。EUというのは壮大な実験であると思うが、これが将来、国家連合に向かっていくのか、それとも連邦制の方向に向かっていくのか、これが私の最大の関心事である。御意見を伺いたい。

**(ゼプター特別顧問)**

これは非常に重要な問題である。私はEUの在り方について長く考えてきた。おっしゃるとおり、このEUという巨大な実験は、これまでの国際史上、比べるものがないと思う。現在ヨーロッパの哲学者の間では、EUの本当の目的とは何かということについて様々な議論が交わされているが、様々な意見の中で全員が一致しているのは、EUというものが一つの超国家体として、今までの国家と同じようなものであってはいけないということである。ヨーロッパ自体の起源もそうだが、結果は常に問題を解決するプロセスの帰結である。様々な問題を解決していったあとで、振り返り、眺めたときに、EUとは、国家連合のようなものなのか、あるいは連邦制のようなものであるのか分かるだろう。ドイツの哲学者のスロータダイク氏がヨーロッパとは大学のようなものだ、と語っている。大学とは、人々が協力し共存していく方法を学ぶという意味の比喩であろう。全くの理想的な姿であるかもしれないが、私はこの考え方が非常に好きである。

**(市川議員)**

私は、5年前に参議院から、通貨統合のことで調査に来たことがある。ヨーロッパ各国の議会、欧州議会でも説明を受けたが、その後は、当時この欧州委員会で伺ったとおりに動いたと思う。我々日本人からみて疑問に思ったが、経過を見るに、谷川団長同様、大変なことであるなという感想を持った。ただ、個人的な疑問として、加盟国が増加していくと限界が来るのではないのかという気がする。一つの事例として、今例えばトルコが加盟候補国となっているが、トルコが加盟することによって、かなり大きな質的变化につながるのではないかと思う。この点、どのような見解を持っているか。加えてコンベンションの加盟国にトルコは数えられているのかどうか伺いたい。

**(ゼプター特別顧問)**

まず、私が最初に言いたいのは、EUの計画は一種のパイオニアであるということだ。私はアメリカの友人によく冗談を言うのだが、カリフォルニアはもはやフロンティアではない、現在のフロンティアはブラッセルである、と。全く安全なこと以外しないというのはパイオニア精神とは言えない。良い例がユーロだ。当初、ほとんどの人はユーロに嫌悪感を抱いており、これは計測不可能なほどのリスクを犯していることだと感じていた。しかし実際にユーロを手にしてみると、非常に熱狂的な支持が得



られた。もうヨーロッパを旅行する時にいちいち両替する必要がなく、大変便利だと思われる。現在、安全性パッケージのようなプログラムが検討されている。EUとしては経済的なセーフティ・メカニズムというものを持っていないため、加盟15か国はそれぞれ経済的な構造についてしっかりとした対応をとっていかなければならない。そのため、各国政府の裁量がかなり制限される場合もある。フランスも負債について問題を抱えており、負債率を最大で3%を超えないレベルに削減したいということである。

それから、参加国の増大がEUの希薄化につながってはいけないということは以前から指摘されてきたところだ。拡大を議論するとき、政治的な観点からだけでなく、そこから生じるあらゆる問題、特に経済的な観点からもきちんと対処しなくてはいけない。候補国は、環境問題であれ、経済的な安全性の問題であれ、いわゆる共通して懸念される問題について、高いレベルをクリアすることを要求されることを受諾しなくてはいけない。

また、日本同様、我々も非常に複雑な農業政策を持っていることを忘れてはいけない。もしこの農業政策を13か国の新規加盟国に適用したならば、大きなコストがかかることになり、EUの経済政策を変える必要にさえ迫られることになる。

トルコについての質問は、我々にとって非常に答えにくい複雑な問題である。トルコの加盟を本格的に考慮するためには、たくさん交渉しなければならないことがある。ただ既に様々な改革が行われており、経済レベルでは関税協定のようなものがある。

**(吉川議員)**

対外政策については大変難しいという話だったが、イラクの問題等については足並みが乱れている状態にあると思う。今後の対応はいかにあるべきだと考えるか。

**(ゼプター特別顧問)**

この問題について何をすべきか、どうこう言える状況にはない。

三つの意見がある。まず1番目は、何があってもアメリカに従っていこうという意見、この意見に賛同している国は皆さんもお分かりだと思うが1か国（イギリス）だけである。2番目は、もし国連で決議されたならばアメリカに同調する、という考え方で、これはヨーロッパのほとんどの国の考え方である。3番目としては、EUでドイツ1か国だけだが、国連の決定にかかわらず一切アメリカには同調しないという考え方である。最も注目されるのは、フランスがどういう立場をとるかである。2番目のヨーロッパの大半の国の考え方に賛成するのか、それとも3番目のドイツの考え方に賛成するのか、現在はその出方を見守っている状況だ。状況が変わってきた時に、EUがどのように変化していくかは非常に興味深い。共通の立場を見いだしていくかもしれない。

**(大脇議員)**

今、EU憲法草案が議論されているが、これは欧州基本権憲章や欧州人権条約とどのような関係になるのか、これらを取りまとめた包括的なものになるのか。加えて、あなたは欧州憲法ができるかと確信しているか。

**(ゼプター特別顧問)**

私は、欧州憲法ができることに賛成である。ただ、私が賛成だからといってEUの15か国が賛成ということにはならないわけで、最終的にはこの15か国が憲法を欲しているかということにかかっている。最初に言ったが、憲法と呼ぼうが、基本法と呼ぼうが、共同条約と呼ぼうが重要なのはその中身である。

憲法がどのようなものであるべきかについては、様々な考えがあり、欧州議会の方からも提案がある。もちろん欧州委員会もこれにかかわっている。コンベンションがこれについて議論しているが、勇気を持って大胆な野心的な案を打ち出すことが期待されている。草案には欧州基本権憲章も含まれており、これは重要な柱になるだろう。コンベンションの中にこの点を扱う作業部会があって、そこで欧州基本権憲章を全面的に含めるということについて全員一致の賛同が得られている。

**(大脇議員)**

立法権はどこに所属することになるのか。

**(ゼプター特別顧問)**

立法権がどこにあるのかというのは、その憲法によって明確化されることになると思う。現在、既に立法権は確立されているので、それが憲法の中に明確に示されるだろう。EUの権限は三角形の構造をとっており、欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会、これが三角形の頂点である。ただ、権力の分立の方式に関しては、モンテスキューの考え方には従わない。権力の独立については、完全に機関が独立しているということではなく、互いに影響しあっている。欧州委員会だけが発議権を持っている。しかし、発議権は持っても閣僚理事会の同意を得ない限り行動することはできない。そして欧州委員会も閣僚理事会も欧州議会に影響される。現実はまだ複雑だが単純に図式化するとこのようなものである。

**(魚住議員)**

私は高校時代、1968年に来日されたクーデンホフ伯爵の話を伺ったことがある。壮大な夢のような話に希望を抱いた。悩みは多いと思うが、重要なポイントとして民主的な正統性が大事だと思う。欧州議会を各国議会に近づける方策を考える必要があるのではないかと。ベルギーの議会関係者からも、欧州議会が非常に遠い存在であるというのが実感だ、と説明があったがEUとしてどのように考えるか。

**(ゼプター特別顧問)**

それは非常に根の深い問題である。今までも、EUは民主的正統性を担保できていないという批判がある。私は賛成できないが、制度自体が複雑であること、EUの民主的正統性について見えにくいということには同意する。

簡単に図式化すると、欧州議会というのは直接選挙で選ばれている。閣僚理事会は強い権限を持った決定機関である。欧州委員会が執行機関である。コンベンションでは、執行機関と欧州議会の構成をもっと密接にリンクさせるメカニズムを作ることが検討されている。欧州委員会の委員長の選任には欧州議会の承認を要する。現在、欧州委員会委員長の選任を欧州議会議員の選挙とリンクさせるという新しい考えがあり、これは、各政党が選挙の時に委員長選出を提案するというものである。

また、市民社会の意見をEUに反映させ、欧州にパブリック・スペースを作り上げるという提案がある。1年前に欧州委員会が欧州統治に関する白書を出したが、その中で市民社会の体系化に関する様々な試みについて議論している。そこでは、欧州の将来、憲法といったものに限らず日常的な問題も扱っている。

#### (高橋議員)

アジアでもEUのようなものが将来的には必要になるかもしれないが、経済格差や内戦等様々な問題があって難しい。現在、日本ではシンガポールとFTA (Free Trade Agreement) という協定を結んでいるが、他の国とはまだまだできない。是非、今回のこの壮大な実験の中で得た経験から、アジアがそういった道を歩んでいくためのサジェスションを頂きたい。もう1点、イラク問題は、EUがこれから発展していくのかそれとも衰退してしまうのか、非常に重要なターニング・ポイントになるのではないかと思っている。是非慎重に対応してほしいという要望も含めて御意見を伺いたい。

#### (ゼプター特別顧問)

地域連合についてはヨーロッパでのこれまでの様々な例を参考に徐々に進めていけばよいと思うが、何をどうすればということについては何とも言えない。それぞれが自分の経験と特殊性に基づいて行動していかなければならないと思う。私は日本の歴史について勉強したが、日本でも分割されていたものを統合していった歴史、経験があるのでお分かりではないか。私も貴国の歴史から学ぶことができたので、貴国も我々の経験から学ぶことができるのではないかと思う。我々は経済的な利益のために、市場の拡大を希望している。我々が協力できることがあれば対話を一層深めていきたい。

イラク問題については、私は過大に重要視はしていない。他にも大きな問題はある。EUの拡大の問題、ユーロ導入の問題、コンベンションの問題、憲法の問題、これらに比べればイラクの問題は我々が十分対処できる問題だと思っている。ヨーロッパには長い歴史と経験があり、各国がヨーロッパ内部で分裂しているときには、我々は対

立点より共通点を見つめるようにしていた。アメリカのテロ行為との闘いは、全面的に支持している。テロリズムの問題は、自由で開放的な社会形成を揺るがすものであり、我々は断固反対する。それが我々がアメリカと協力して、国際レベルのテロリズムと戦うことを決意した理由である。それ以外の点についてはこれから議論を深めていかなければならず、特に具体的な方策を話し合わなくてはならない。我々は困難な状況でも共通点を見だし、これを発展させていくことを心がけていくし、そのための経験もある。

(谷川団長)

我々としてもテロは防止していかななくてはならないと思っているのでお互い協力してまいりたい。またEUと日本の将来について活発にディスカッションしていきたいのでよろしく願います。

\*補完性 (subsidiarity) の原則

欧州共同体を設立する条約 (EC条約、ローマ条約、アムステルダム条約)

**第5条【補完性の原則】** (旧3b条) 共同体は、この条約により自己に与えられた権限及び設定された目的の範囲内で行動する。

共同体は、その専属的権能に属さない分野については、提案された措置の目的が構成国によっては十分には達成され得ず、したがってその措置の規模又は効果からみて共同体による方がよりよく達成できる場合にはその限りにおいて、補完性原理に従って措置を執る。

共同体によるいかなる行動も、この条約の目的を達成するために必要な範囲を超えてはならない。(大沼保昭・藤田久一編集代表『国際条約集』2002年版、有斐閣)

(2)

リチャード・コルベット欧州議会議員  
(Richard Corbett)

9月9日(月) 15:00~15:30

[略歴]

1. 生年月日 1955年1月6日 サウスポート(英国)出身
2. 学歴  
1976年 オックスフォード大学卒業  
1995年 ハル大学にて博士号取得
3. 職歴  
1975~76年 英労働党・選挙区一般管理委員会メンバー  
1979~81年 「青年欧州連邦主義者」代表  
1981~89年 公務員  
1989~96年 政治アドバイザー  
1995~96年 欧州議会・社会主義グループ事務次長  
1996年~ 欧州議会議員  
1998年~ 「リンク・ヨーロッパ」代表

[質疑応答]

(コルベット議員)

EUあるいはEUの将来、そういったことを議論していく際に問題となるのは、語いの問題である。例えば、連邦(federal)といった言葉を使うと、協定の内容が余計に分かりにくくなる。EUは連邦タイプかといえ、一種の連邦型ではあるが、本来の連邦制からはかなりかけ離れている。まだ連邦制とはなっておらず、国家連合に近い。他方で、いわゆる連邦的な面もある。立法権を持っており、そこで立法されたものは、参加国に対して法的強制力を持っている。作られた法律に対して一定の反対があっても、過半数で可決され成立した以上、反対した国にも法的拘束力は及ぶ。

欧州委員会は執行機関であるが、委員の選任には加盟各国政府が関与する。任期は5年であるが、その期間内は欧州委員は各国政府からは完全に独立した形になっている。司法システムとしては欧州司法裁判所があり、EUの法規に対する統一した見解を出している。もう一方では直接選挙で選ばれた欧州議会がある。EUの立法については、3年前のアムステルダム会議で、欧州議会及び閣僚理事会の両方の承認を要

する方向が強化された。立法システムは一種の二院制のような形になっている。

これらを踏まえると、一種の連邦システムのようになっており、EUは連邦制であるようにも見えるが、一方においてはEUの権限が及ぶ分野は非常に限られている。その権限分野を拡大しようとするれば、全加盟国一致の承認が必要である。またEUが権限を持っている分野に関しても、それぞれの国は閣僚理事会を通じて発言することができる。こういった面から見ると、中央集権システムからはほど遠いと言えるだろう。EUの予算はGDPの1.1%にしか過ぎない。執行機関である欧州委員会の職員数は私の選挙区であるイギリスのリーズ市の職員数よりも少ない。市場や貨幣制度等の経済政策に限っていえば、連邦国家に近いと言えるが、対外政策、安全保障等の政治的な面に関しては緩い国家間の協調システムといった感じである。

このような中で、欧州議会は特別な役割を担っている。欧州議員のグループは国ごとに分けられておらず、それぞれの政治的な立場によって形成されている。そしてどの政治グループも過半数の勢力は持っていない。よって、多くのことは政治グループ間の交渉によって決まる。欧州議会は政治的な立場を代表しているのだ。そういった意味では、各国の閣僚級が国を代表している閣僚理事会との間で補完的な役割を担っている。

立法の際には、欧州議会、閣僚理事会それぞれの段階で審議が行われなくてはならない。したがって、国会の二院制のようなものだといえる。

欧州議会には、執行機関たる欧州委員会の監視の役割もある。欧州委員会の委員長は欧州理事会が提案するが、欧州議会で承認されなければならない。欧州委員会の委員の選任にも欧州議会の承認を必要とする。欧州委員会の委員の任期は5年間であるが、その間、欧州議会は不信任投票で委員を罷免することができる。

どんどん変化しているシステムであるが、以上が簡単な概要である。

#### (谷川団長)

貴重な時間を割いていただき心から感謝する。我々は日本でEUについて勉強しながらも、正直なところ本当の実態については理解できていない。今日お話を伺って、我々が考えているより非常に複雑なものであることが分かった。ただ、通貨統合というのは大変なことであつたらうということは実感している。

将来的にEUが国家連合を目指していくのか、連邦制を目指すのかということは我々にとっても大きな関心事である。現時点での方向付けは大変難しいとは思いますが、その点について概括的なお話を頂いたあとで、各委員から質問させていただきたい。

#### (コルベット議員)

EUは数年ごとに大きく変化しており、その変化の元となるのは条約である。マーストリヒト条約やアムステルダム条約等があり、最近でいえばニース条約があるが、

EUの成り立ち、役目、権限、構成等をその内容としている。手続に関してはIGC（政府間会合）において改正を行うが、この改正は批准されなければならない。IGCは幾つかの作業グループからなり、各国の大使級が参加している。よって、これには余り透明性があるとは言えない。この点について、手続を改正しようとしており、改正は、透明性を担保した、一般市民を取り込んだ非常に多面的な形のものになると思う。そのために「欧州の将来に関するコンベンション」（以下「コンベンション」）が招集されている。コンベンションには、各加盟国及び加盟候補国の議会代表が2名、政府代表が1名ずつ、欧州議会の議員が16名、欧州委員会の代表が2名参加する。また、地方自治体の代表やNGOに対しても公聴会を行い、労働組合その他の団体からも意見を聴取する。

EUの加盟国は現在15か国だが、27か国に拡大されると、制度や機関をそれにあわせて機能できるようにしないといけないと思う。同時にこれはEUを現代化する機会であって、簡素化し、わかりやすいものにするチャンスでもある。

#### （市川議員）

選挙の際、イギリスの下院であれば労働党と保守党に分かれているので争点が明らかであるが、欧州議会の場合、立候補から当選に至るプロセスの中での争点、何を主張して票をとるかについて、分かりにくいように思う。この点についてお教え願いたい。

#### （コルベット議員）

欧州議会の選挙が行われる際、イギリスの労働党であれば、EU全体の社会主義グループによる一種の共同のマニフェストがある。自由党であれば自由党のグループのマニフェストがあり、キリスト教主義政党はそのグループのマニフェストを使う。よって労働党に関しては問題がないのだが、保守党には若干問題がある。保守党はEUに対して懐疑的であり、中には反対している人々もいる。本来保守党の同盟相手はキリスト教主義関係であるが、そちらとはあまり結びついていないので選挙を戦うには問題がある。選挙の争点は国の政策とヨーロッパ全体の政策が混合したものであるが、ヨーロッパの争点については、簡単に言えば、昔からある「右」と「左」との問題である。例えば、単一の共同市場を作る場合、ルールがいるが、左派の労働党の観点からいえば福祉等社会レベルを非常に高いものにする、環境を考慮する、消費者を守る、といった点が目標になる。ただし、これにはお金がかかる。一方、右派グループには市場を自由化する、という考え方が基本だ。いわゆる伝統的な争点である。

#### （高橋議員）

関連して、選挙の手法について伺いたい。イギリスではどういう形で立候補して、どういう選挙戦を戦ってくるのか。また、626名の議員のうちイギリスから何名選出

されているのか。その際、イギリス、あるいはコルベット議員の選挙区であるリーズ地区の利益代表のような形になるのか、それともヨーロッパ全体という形になるのか。

**(コルベット議員)**

まず選挙のことだが、5年ごとに行われ、細かい点は国によって違うが、どこの国も比例制をとっており、それぞれの政党が被選挙人の名簿を作る。国によって選挙区は違って、イギリスの場合は幾つかの大きな地方区に分かれている。小さな国の場合、国全体で1選挙区の場合もある。

イギリス選出議員は全部で87名。ヨークシャーの選挙区は定数7である。労働党が3名、保守党が3名、あと1名が自由党である。比例制で選出されるので、もちろん他の地方は結果が違って来る。

2番目の質問であるが、もちろんヨーロッパの問題を扱っているが、自分の選ばれた地方の代表でもある。というのは、その選挙区民が選んだのはそれぞれの所属政党である。その政治的な意見に賛成して投票したわけである。もちろん国家の利益も考慮しなくてはならないし、それより広いヨーロッパレベルの利益も考慮しなくてはならない。そういった意味ではどの議員とも変わらないと言える。例えば、イギリス労働党のスコットランド選出下院議員は、選出された選挙区を考えなければいけないし、同時にスコットランドの利益も代表しなければならない。同時にイギリス全体の利益も代表しなければならない。

**(高橋議員)**

当選しようと思えば、地元の利益を重視しなければならないというようなことはないか。

**(コルベット議員)**

地元も大事だが、その選挙に立候補するためには党のリストに選ばれなければならない。したがって、まず党の利益を考えなければならない。党の考え方に賛成しなければリストには選ばれない。もちろんそれは地域の党の考え方を考慮しなければならないということでもある。



(3)

グリーン・フォード欧州議会議員  
(Glyn Ford)

9月9日(月) 15:30~16:00

[略歴]

1. 生年月日 1950年1月28日 グロウセスター(英国)出身
2. 学歴  
1971年 レディング大学卒業(地質学)  
1973年 ロンドン大学ユニヴァーシティ・カレッジ大学院修了(海洋地質学)
3. 職歴  
1984年 欧州議会議員  
1989~93年 英労働党執行部メンバー  
1992~94年 欧州社会主義グループ執行部メンバー  
1997~99年 欧州議会対日交流議員団第2副団長  
なお、1983年に、東京大学客員教授(半年間)を務めている。

[質疑応答]

(フォード議員)

私は、イギリスの南西部の代表である。南西部はコルベット議員の地元であるヨークシャーとは政治的傾向が違っている。私の選挙区にも7名の代表がいるが、私は選挙区の唯一の労働党議員であり、ほかに保守党議員が4名、自由党議員が1名、独立党議員が1名である。独立党はEUに反対している党で、欧州議会には3名しか議員がいないが、この議員はそのうちの1名で、党の代表でもある。

また、私は欧州と日本の交流議員団のメンバーで20年以上これにかかわっている。

(魚住議員)

EUの中で「欧州の将来に関するコンベンション」(以下「コンベンション」)の議論が注目されているが、議員としては欧州議会の権限をどう拡大するかというのが最大の関心事だと思う。フォード議員御自身の立場でどういう働きかけをしているかお教えいただきたい。

(フォード議員)

私は欧州議会の議員を20年来務めている。その間EUの条約について、改正がかな

り行われてきた。単一欧州議定書があり、その後マーストリヒト条約、アムステルダム条約、そして批准されていないがニース条約がある。それぞれの条約ごとに欧州議会の権限が拡大されてきており、ニース条約が批准されれば、さらに権限は拡大していくことになる。また、単一市場、健康・衛生問題、福祉等社会政策、環境等の分野では、共同決定手続が採用されている。司法及び内務関係についても間もなくできる予定である。これらの分野では、欧州議会が過半数の賛成によって承認しない限り立法はできない。その場合、法案は欧州委員会が作成・提案するのだが、修正なしで通過する、あるいは否決するということはほとんどなく、修正された上で成立ということになる。もし欧州議会が提案した修正案について、閣僚理事会が反対した場合、調停委員会にまわされる。その場合、欧州議会の代表15人が、それぞれ各国の代表と会合を持つ。その期間は2か月である。延長される場合もあるが、この期間内に調停ができない場合には、その立法は廃案となる。

私は10か月ほど前に、マネーロンダリングに関する2番目のEU指令についての調停委員会に出席した。この指令によると、弁護士は、もし自分のクライアントがマネーロンダリングに関係している場合には、当局に報告しなければいけないのだが、この報告ルールは厳しすぎるという理由で欧州議会が反対したのである。この指令は流れてしまうだろうと思われていたが、9月11日のアメリカのテロ事件の影響で、テロとマネーロンダリングの非常に密接な関係が問題になり、再交渉することになった。再交渉の結果、一般大衆にあまり知られていなかったマネーロンダリングが話題となり、調停後の閣僚理事会でも一致をみた。恐らくこれは通過すると思う。

現在、共同決定手続でないのが外交政策、特に安全保障であるが、これについても共同決定手続の方向に行くような動きがある。

#### (吉川議員)

欧州議員の活動費について伺いたいのだが、一つは報酬や交通費・宿舎費等手当はどの程度支給されているのかという具体的な数字について。二つ目は日本でも大変注目を集めているEU指令について、特に労働者の権利について教えていただきたい。労働者の権利の保護に関するEU指令というのは優れているものが多いが、これは各国のレベルが一致しなければ達成しないように思う。これは低いレベルの国を引き上げる目的のものということになるのか。一定レベル以上に到達している労働者のためのEU指令というのは出しにくいと思うのだがいかがか。

#### (フォード議員)

まず最初に欧州議会議員の給料であるが、これは各議員それぞれの出身国の議会の給料と同じ額の給料が支給される。私の場合は、イギリス下院と同じ額の給料であり、フランス選出の議員はフランスの下院議員と同じ額の給料を受け取っている。もちろん

ん欧州議会の議員は同じ額の給料にする規約を作ろうという動きもあるが、そうなる  
と、非常に特殊な事態が発生することになる。というのは、自分の母国の議員より給  
料が高くなる可能性が出てくる。逆にイタリア等は母国の下院議員より報酬が少ない  
ということになる可能性もある。給料以外の手当については全く同額である。例えば  
交通費については、現在は1マイルあたり0.6ユーロということになっている。歩いて  
いっても自家用ジェットで行っても支給される手当は同じである。大体その金額と  
は飛行機のビジネスクラスの料金と同じぐらいである。また、もちろん日当が出る。  
日当は1日あたり160ユーロで、その用途は自由である。日当を使ってヒルトンホテ  
ルのスイートルームに泊まってもいいし、公園で野宿しても良い訳である。事務所の  
経費も支給される。これは12万ユーロである。概算で3人半のスタッフを雇って事務  
所を運営することができる。これは時々監査がある。

2番目の質問であるが、労働者の権利に関するEU指令については、最近では労働  
者の情報アクセス権ということで、大企業中企業に限っては、その企業が合併や買収、  
解雇等大規模な変革を行う場合は前もって労働者に対して相談しなければ決定できな  
いというものがある。ほかにも妊娠休暇、父親の育児休暇、健康と安全、職場での人  
種差別等様々の指令がある。これらのほとんどは、低いレベルを高いレベルにあげる  
ことを念頭に置いている。イギリスでは20年前に人種差別に関する法律ができたが、  
他の国では従前なかったところに初めて人種差別の法律が作られることになった。そ  
の結果、今日では4億人の人々がその保護を受けている。

#### (大脇議員)

現在インターネットの時代になって、個人情報の保護についてEU指令が出ている  
と思うが、それについて御説明いただきたい。

#### (フォード議員)

個人情報の保護というのはもちろん重要だが、どこまでプライバシーを守るかとい  
う判断と、公共の目的に資するのであれば過度の保護は適当でないという判断の間  
にはある種の緊張関係が常に存在する。現在、懸念されているのは、インターネット  
による情報アクセスの利便性が発達し、安全上の問題がおろそかにされているので  
はないかということである。特に昨年9月11日のテロ事件以降、インターネットや、そ  
他の電子手段によるコミュニケーション手段が、テロや犯罪に使用されているので  
はないかの懸念がある。

原則的に、個人情報にアクセスできるのは非常に限られた人間だけにすべきである。  
EUにはアメリカの通信傍受システム、エシュロンに対する調査委員会がある。我々  
はエシュロンの存在自体に反対しているわけではないが、それをだれが使用し、だ  
れが監視するのか、得られた情報の使用目的は何で、どのように機能しているのか、こ

れがきちんとした制御下にあるか、といった観点から、アメリカの姿勢に反対している。特に私たちが懸念しているのは、得られた情報がアメリカの企業の利益に資することである。ヨーロッパ、日本の企業の不利になるのではないかという懸念があるということだ。

**(市川議員)**

EUはこれからどこへ行くのか。国家連合なのか、連邦制なのか。その場合の各国議会と欧州議会の関係はどのようになるのか。

**(フォード議員)**

政治家というものは、その国の将来を自分たちの思うとおりに描いて、そのとおりに作り上げることができると思っているが、私はそうは思わない。政治家は事態を少しは変えられるかもしれないが、実際に将来がどうなるかというのは、社会的なパワー、経済的なパワーにより作られていくものだと思っている。

EUの存在理由が何かといえば、国際市場でアメリカ、日本と戦うために必要となる大きな国内市場を形成できる点が挙げられる。小さな国だけでは国内市場は十分ではない。そして、EUの経済的統合というのは、実は政治家たちの決定とは言えないのである。これは、企業家、経営者、ビジネスマン、技術者、そういった人たちが、統合、合併を繰り返して、EUレベル又は国家を超えた多国籍企業を作り上げた結果だということだ。もちろん我々の役割は、それを助けることであるが、同時に、ただ、大きな単一市場を作ることにとどまらず、それに沿って経済的、社会的その他の面でも発展を助けていかなければならない。合わせて、これからは経済的、社会的統合に続いて、対外政策、防衛政策といったものもヨーロッパレベルで最適に統合していかななくてはならない。消費者レベル、教育の面でも、ヨーロッパ最上のレベルまで引き上げ、なお、ヨーロッパのレベルこそが最上であるというものにしなければならぬ。もちろんそのプロセスはゆっくりとしたものであろうが、その結果、最終的にはヨーロッパ連邦というべきものになるのではないかと思う。ただ、その際の手法は、上から決めていくものではなく、下から草が生えてくるようにでき上がっていくべきだ。

EUも日本と立場は同じで、経済力はあるが政治的な発言力がない。だがその状況も変化してきて、我々は共通の対外政策、防衛政策を持つようになりつつある。京都議定書、北朝鮮との関係等で同一の立場を打ち出している。私は現在の流れがそのまま続くことを希望するが、この流れが進んでいく過程で多くの間違いを犯すこともあるかもしれない。英国はユーロに参加しておらず、単一市場に100%賛成ではない。私個人としてはこれは間違いであると思う。だが、だれしも間違いを犯すことはあるだろう。

個人的には、日本はどこに向かって進んでいくのかと私の方もお尋ねしてみたい。

(4)

アンナリーサ・ジャネッラ (Annalisa Giannella)

「欧州の将来に関するコンベンション」事務次長

9月9日(月) 17:00~18:00

(同席者)

クレメンス・ラーデンバーガー「欧州の将来に関するコンベンション」事務局ドラフター

[組織概要等]

「欧州の将来に関するコンベンション」は、「EUの将来についてのラーケン宣言」(2001年12月のラーケン欧州理事会で採択)に基づき、EUの将来像を検討するために設置された会議。EU加盟国・加盟候補国の政府代表・議会代表、EUの機関の代表等合わせて105名の代表と13名のオブザーバーから構成され、ジスカールデスタン元フランス大統領を議長、アマート元イタリア首相及びデハーネ元ベルギー首相を副議長とする。2004年のEU拡大を見据え、EUと加盟国との権限分配、EUの条約の簡素化・再編(憲法採択の可能性の検討)などについて、約1年かけて議論することとされている。

面談したジャネッラ氏は、イタリア出身で、1972年欧州理事会事務局に入局。1999年安全保障・防衛政策担当局長、2002年3月「欧州の将来に関するコンベンション」創設に伴い、同事務次長を兼任。

[質疑応答]

(ジャネッラ事務次長)

コンベンションの事務所にわざわざお越しいただいてお礼申し上げます。外部の人にとって、EUというものは非常に「不思議な動物」のように見えるだろうから、理解することは難しいと思う。コンベンションは非常に新しい試みであり、このコンベンションで働けることを我々は非常に誇りに思っているが、この大きな試みが、ヨーロッパのみならず、世界的にも良い結果をもたらすことを祈っている。こちらのクレメンス・ラーデンバーガー氏を紹介したい。彼は欧州基本権憲章の作成に深くかかわっていた方であり、現在はコンベンションの基本権憲章作業部会で活躍している。

(谷川団長)

こちらでお話を伺って、通貨統合ができたというのは、非常に大変なことだなと実感している。これから様々な政策が実行されると思うが、EUが国家連合に向かうのか、連邦制に向かうのか、アジアから見ると理解しにくい部分がある。やってみなければ分からないというのがこれまでの皆さんの御意見であった。それならば一体、どちらを目指しているのかという点をお伺いしたい。

(ジャネッラ事務次長)

コンベンションとしてはEUが適切な方向に向かって前進できるように様々な努力をしている。コンベンションは、EUをできる限り効率化すること、一層の民主化を進めること、組織を簡素化すること、市民にとってわかりやすいものにすること等を主な目的としている。ある場合には統合を進めるかもしれないし、ある時には逆に分権を進めるかもしれない。実際にEUが将来どうなっていくのかは、政治的な選択だと思う。私は、スタッフであり、政治的な決定をする人たちのサポートがその役目なので、EUの将来については何とも言えない。

(市川議員)

現在のコンベンションはタイムスケジュール的に考えて、どの段階にあるのか。最終的には、いつごろまでを目途に何を目標に作業を進めているのか。

(ジャネッラ事務次長)

このコンベンションの期間ははっきりと決まってないが約1年ということになっている。今のところ、少し延びるのではないかとされている。現在は、2003年に行われる欧州理事会に報告書を出すという予定を立てている。現在、どの段階にいるかであるが、ヒアリングが終了したところで、総会においては、各メンバーが一般的な見解を出して、政治的に重要なテーマについても意見を発表した。補完性(subsidiarity)、対外政策、防衛問題、各国議会の問題、司法の問題といった問題についての意見を発表したところで、現在は分析の段階に入っており、作業グループが六つある。一部のグループは作業をほとんど終えており、次の木曜日には新しい作業グループを四つ作る予定であり、全部で10個になる。作業グループで扱っているテーマは補完性の問題、それぞれの国の議会の役割、経済統治の問題、外交・防衛政策、EUの法人性、法的文書等の作業部会である。これらが秋から12月ぐらいまで行われた後、作業部会がコンベンションの方に最終報告書を出す。その後、この結論の議論を積み上げ、その時点で最終的な案をどのような形のものにするのか見極めたいと思っている。よって、現在は、タイムスケジュール的には重要な段階にいると言える。コンベンションには、praesidium(理事会)という中心になる委員会があり、ここで作業部会の成果を議論して、2003年初めには新条約の最初の作成案、枠組みを決めたいと思う。

**(高橋議員)**

期間がすごく短い感じがするが、欧州基本権憲章は、将来的には憲法になるのか、それとも指針的なものにとどまるのか。本日、様々な方にお会いしたが、なかには欧州憲法に懐疑的な方もおられた。それぞれの地域の方々は、各国の憲法又は法律によって法的に拘束されているが、さらに憲法を作る意義が分かりにくい感じがする。

**(ジャンネツラ事務次長)**

コンベンションを作ったのはラーケン宣言によるが、その際、目的は明らかに憲法を作るということであった。コンベンション設立当時は、憲法を作ることに過半数の人々が賛成していた。時間が短いという指摘はそのとおりであるが、だからといってそれをもって憲法を作れないということには必ずしもならない。

このコンベンションが憲法のテキストの原案を作る際は、短く、簡潔で、まとまったものでなければならないと思う。それ以外に様々な法令・規約が必要になるろうが、これは一般の人たちにとってはかなり分かりにくいと思うので、そういったものは条約の一部にするか、又は新しい条約を作るという可能性もある。我々は、法的に拘束力を持つ憲法案ができることを希望するところだが、だからといってコンベンションがすぐに法的に拘束力のある憲法を作るということではない。コンベンションが準備して、政府間会合の方に提出し、そこで政府間の代表者による様々な交渉を経なくてはならない。そして強固な合意に達し、批准された場合に、初めて法律的な拘束力を持つ案ができる。

**(魚住議員)**

欧州基本権憲章が出されたが、我々も今年は人権について議論している。憲章には欧州人権条約にもないような新しい人権、例えば、クローニング (cloning) の禁止であるとか、個人情報保護であるとか、労働者への情報提供義務等が新しいカタログとして出ているが、これらはどういういきさつで情報が集まり、議論に入ったのか。

**(ラーデンバーガー氏)**

この憲章は様々な交渉の過程から生まれてきたのだが、背景として、欧州基本権憲章は、人権規定に関する法的拘束力をさらに充実させる道を開くべきとの欧州理事会の要請によって作られた。コンベンションの役割の一つは、欧州基本権憲章の将来的な性格をどうするかということにもなる。1970年代からこの基本権カタログの考え方はあったが、欧州理事会が1999年になってようやくこの憲章を作ろうと決定した理由は幾つかある。一つには、様々な権限が各国からEUに移っているという事実があげられる。これによって加盟各国は、強力なEUの機関に対して、基本権を守らなければならないという必要性を強く感じたのである。

二つ目として、EUの目的が単なる経済的自由、単一市場や単一通貨にとどまるも

のではなく、EUが経済面を超えた共通の価値観を持つべきことを、市民レベルに説明し納得させる必要性を、各国政府が感じたからである。

三つ目として、市民に、自分たちがEUに対してどのような権利を持っているか、EUとは何かを理解してもらうために、複数の条約ではなく、わかりやすく一つの文書にまとめるためである。

**(吉川議員)**

私が素晴らしいと思うのは、欧州自由権憲章では法的拘束力を伴った社会保障、労働者の権利が定められている点である。ただ、資本主義国家においては、こういった権利は企業の利益等と衝突すると思う。憲章への法的拘束力の付与に反対する理由の一つはこういう点にあると思うが、どのように思うか。

**(ラーデンバーガー氏)**

法的拘束力が、前のコンベンション（欧州基本権憲章起草会議：1999年10月～2000年10月）の議論のポイントであった。社会権の原則については、ヨーロッパの伝統的な憲法でも認められているが、基本権のカタログに載っている幾つかの社会権の法的な性格については、一種の妥協が図られ、次のような合意に至った。

権利には法律的に中心をなすものとして主観的な権利というものがある。一方には客観的な権利というものがあり、国はこれを尊重しなければならないが、個人は裁判所に提訴できない。ただ、どれが主観的なものに入るのか、客観的な曖昧なものに入るのか、一致を見なかった。単なるガイドライン的なものにするか、法的拘束力のあるものにするか、二つの方法がある。これは結局、普通の憲法と同じように、裁判所や学者に任せるということである。

基本権憲章はそれほど目新しいものではない。確かに社会権では幾つか法的拘束力があるが、既にほかの憲法でも労働者側の団結権、ストライキ権、雇用者側のストライキに対する防御権はある。基本権憲章中の社会権には、例えば、それはストライキ権のように、個人で法廷に提訴することができる権利がある一方、提訴できない項目がある。消費者の保護、環境保護等である。後者については単に原則しか述べられておらず、その原則は立法者に対して向けられているものなので、個人は裁判所に訴えることができない。また憲章の中にうたわれている労働権というのは、直接EUの機関に対して提訴が行われたときにのみ適用されるにすぎない。

**(大脇議員)**

欧州基本権憲章の8条に個人データの保護というのがあるが、これはEU指令とは別のものなのか、レベル的に高められたものなのか。

**(ジャネッラ事務次長)**

憲章中の個人の情報に対するアクセス権は、今まであるEUの条約以上のレベルの



ものではない。8条は個人の情報アクセス権ではなく、データの保護である。個人が国に対して情報の公開を求めるものではない。ただ、憲章の中のほかの項目で、個人が欧州議会・理事会・委員会に対して、文書の公開を求めてアクセスすることはできる。



# 欧 州 評 議 会



(1)

ヴァルター・シュヴィマー欧州評議会事務総長  
(Walter Schwimmer)

9月10日(火) 11:30~12:00

[略歴]

1. 生年月日 1942年6月16日 ウィーン(オーストリア)出身
2. 学歴 1946年ウィーン大学法学部博士課程修了
3. 職歴
  - 1971~99年9月 オーストリア下院議員
  - 1989~94年 厚生委員会委員長
  - 1995年 法務委員会委員長
  - 1995~99年 住宅・建設委員会委員長
  - 1976~99年 オーストリア・イスラエル I P U 友好グループ会長
  - 1991~99年9月 欧州評議会議員会議メンバー
  - 1996~99年 欧州人民党・キリスト教民主党グループ代表
  - 1996~99年9月 議員会議副議長

このほか、国際経済関係小委員会委員長、法務人権委員会副委員長等を歴任

- 1999年6月23日 欧州評議会議員会議本会議において欧州評議会事務総長に選任
- 1999年9月1日 欧州評議会事務総長に就任

[質疑応答]

(谷川団長)

我々は、日本において欧州評議会については大変関心を持っており、また、尊敬もしている。最近、どのようなことが問題になっているかについて、まず、お伺いしたい。

(シュヴィマー事務総長)

皆さんご存じと思うが、欧州評議会は、いろいろな分野にわたって活動している。ただ、防衛だけは、例外的に取り扱っていない。

欧州評議会は、1949年、第二次世界大戦後に設立された。欧州評議会には重要な柱がある。まず、政治的なものである。これは、ヨーロッパ大陸全体への多元的な民主主義の擁護促進ということである。

現在のところ、44か国が加盟しており、大陸で参加していないのは3か国だけである。加盟していないうちの1か国は、ユーゴスラビアであるが、この加盟の問題については、議員会議が1週間後に討論する予定である。それから、もう1か国のモナコは、小さな国であるが、多分来年に加盟すると思う。それから、ベラルーシ、この加盟については、今のところ、我々は考えていない。現在のベラルーシの状況を見ると、原則的に欧州評議会としては受け入れることはできないということである。

2番目の重要な柱が人権の保障である。欧州人権条約があり、これは、加盟国に対し法的な拘束力がある。また、超国家的な機関として、欧州人権裁判所がある。ここでは、個人が申立てをすることができる。

3番目が法の支配である。もう既に180ほどの条約が締結されており、これは、司法協力、法制度の調和を目的としている。そして、この条約のうちの幾つかは、オブザーバー国にも開放されており、欧州評議会に属していない国でも締結できる。

そのような条約で、現在、日本で審議されているのが受刑者移送条約であるが、つい最近、オーストラリアから、この条約に加入したという報告が届いている。

4番目の柱が文化、教育、青少年、スポーツである。

5番目が社会融合である。健康面、公衆衛生面、社会的な面において、非常に重要である。

これらの事柄を扱う機関としては、閣僚委員会、そして、議員会議が挙げられる。議員会議は、加盟各国の議会の代表から構成されている。それに、オブザーバーからの代表も参加している。それから、もう一つ、地方自治体会議がある。加盟国の地方自治体の代表から構成されている。他にもいろいろな人権関係の機関がある。拷問等の防止に関する委員会、人種差別・不寛容に関する委員会、さらに、少数民族の保護に関する諮問機関もある。

#### (市川議員)

受刑者移送条約については、7月に閉会した国会で、条約とそれに関連する国内法がすべて成立している。私は、その時の法務委員会に所属していた。

#### (魚住議員)

EUが拡大する中で、欧州基本権憲章もでき、EUと欧州評議会は、役割としてはオーバーラップしているのではないか。欧州評議会の存在というものをどのように考えるか。

#### (シュヴィマー事務総長)

それは、重要な質問である。欧州評議会の加盟国は44か国ある。このうちEUに加盟している15か国は欧州人権条約の締約国である。また、EUに入るためには、まず、欧州評議会に入らなければならない。

EUというのは、今までに例のなかった国際機関であり、加盟国から主権の移譲を受け、EU自らそれを行使する。EUは、欧州人権条約に対し、政治的意図を持って言及はしているが、EU自体は欧州人権条約に加盟していない。したがって、EU自体は、法的に拘束されない。EUは、このギャップを埋めるために、欧州基本権憲章というものを作成したのである。

もちろん、我々は、EUの欧州基本権憲章というもくろみに賛成した。そして、この欧州基本権憲章を作成した会議に、我々はオブザーバーを送っている。

欧州基本権憲章を読むと、そこには、欧州人権条約が大きな影響を与えたという説明文が入っている。この基本権憲章というのは、政治的な宣言であり、法的な拘束力は持っていない。そこで、私は、やはりEU自体が欧州人権条約に加盟することが必要なのではないかと考える。そして、EU自体が人権条約に加盟するとすると、ルクセンブルクにあるEUの欧州司法裁判所とこちらの人権裁判所との関係が明らかになる。私は、この件に関して、EUのコンベンション（欧州の将来に関するコンベンション）に対して、共通の利益があるということを書簡にして提出した。

**（高橋議員）**

EUの方は、あと12か13入って、27か28になるという中で、まだ難しい面がたくさんあると伺っている。欧州評議会については、あと二つ入ると46になり、膨大な国が加盟するわけであるが、これだけ入ると宗教的なことなどいろいろ問題があるのではないか。

それと、EUがこれから大きくなるという中で、何かEUに対してサジェスションはあるか。

**（シュヴィマー事務総長）**

今、議題に上がっているものには、まずテロ対策がある。テロ対策においては、同時に、人権の保障を維持していかなければならない。人権の保障とテロ対策との間にすきまがあってはならないということである。もちろん、市民をテロから効果的に守っていかなければならないと思う。しかし、人権保障が犠牲になってはならない。そのために、つい最近も、閣僚代理会合が行われ、ここで、テロと人権に関するガイドラインが採択された。これは、テロ対策と人権保障の間に適切な方向をみいだそうというものである。

アメリカの同時多発テロの結果の一つとして、文化間、宗教間における対話が重要であるということが言える。テロ行為というのは、いかなる宗教や名目によっても許されるべきものではない。この面では対話が不足している。根本的な原因を除くためには、文化間での対話が必要であるし、そのためには社会的な対話も必要となる。

**（吉川議員）**

欧州人権裁判所が個人の申立てを認めるという話には私は大変興味を持った。というのは、日本の裁判所では、国家の犯した問題について、個人の保護はほとんどなされていないからである。

欧州人権裁判所が個人の申立てを認めるということについて、例えば、戦争犯罪その他について、加盟各国にはどのような影響が及んでいるのか。一般の裁判所でも個人の申立てについて人権保障が行われるということか。

**(シュヴィマー事務総長)**

欧州人権条約で個人が申立てを行うには、まず、自国の司法手続を経なければならぬ。まず、自国で申立てをして、上訴などをして、それでもなお人権条約に違反するという場合、欧州人権条約違反ということで、欧州人権裁判所に申し立てることができる。

**(大脇議員)**

私は数年前カナダのトロントで行われた国際会議に、日本の議員として出席したことがある。そのときの議題は、フランスの核実験、外国人労働者、少数民族の保護、男女平等の問題であった。その場において、欧州評議会の議員が、非常に洗練された民主的な議論を積み重ねて、理想を追求しており、その志には私は大変感動した。

**(シュヴィマー事務総長)**

これらの問題はまだ討論されており、ヨーロッパにおける移民労働者の問題、男女平等などについて、閣僚級会合が予定されている。

最後に、非常に重要な問題を一点だけ提示したいと思う。近く欧州人権条約の第13議定書が発効する見込みである。これは第6議定書を補完するもので、第6議定書というのは、平時の死刑の廃止に関するものである。第13議定書は、平時だけでなく、いかなる場合においても死刑の廃止を義務付けるものである。

欧州評議会には、死刑というのは人間の尊厳に反するものであると思っているし、日本でも、この件について、国会で関心を集めているところである。特に、日本では、死刑廃止に関する議員グループがあり、このグループが活発に活動していると伺っている。皆さんも、ここに来られたことを機に、是非、日本のこのグループに対して支援をさせていただきたいと思う。

**(谷川団長)**

我々も十分承知している。

**(吉川議員)**

私は、死刑廃止推進議員連盟のメンバーである。



(2)

マオド・ド・ブーア＝ブキッキオ欧州評議会事務次長  
(Maud De Boer-Buquicchio)

9月10日(火) 12:00～12:30

[略歴]

1. 生年月日 1944年12月28日 フーンズブルーク(オランダ) 出身
2. 学歴 1963年～65年 ライデン大学仏語・仏文学部  
1965年～69年 ライデン大学法学部  
1969年 法学博士号取得
3. 職歴  
1970年～71年 欧州人権委員会事務局  
1972年～77年 欧州評議会事務総長官房(特に、法務及び人権関連活動担当  
(欧州人権委員会及び欧州人権裁判所を含む))  
1977年～98年 欧州人権委員会事務局(課長、事務局長代理等)  
1998年 欧州人権裁判所書記次長  
2002年6月1日 欧州評議会議員会議本会議において欧州評議会事務次長に選  
任  
9月1日 欧州評議会事務次長に就任

[質疑応答]

(ブキッキオ事務次長)

皆さんの欧州評議会への訪問を歓迎したい。私がこの新しい地位に就いてから初めての公式の行事となる。憲法調査会が欧州評議会に興味を持っていただけることは光栄である。我々は良い対話し相手になるのではないかと思う。

こちらの欧州評議会の加盟国は、三つの原則、三つの柱を守っている。第一の柱が法による統治、法の支配である。第二は民主主義の尊重、第三は人権の保障である。

そして、もちろん、この三つの柱は、欧州評議会の設立規定の中に入っており、こちらの国際機関の前提条件となっている。特に、欧州人権条約は基礎になっている。

これらの原則は、我々加盟国の憲法の中に取り込まれている。もちろん、完全ではない。そのため、欧州評議会はセイフティー・ネット、安全網を設けている。それは司法システムであり、欧州人権条約に違反していた場合には、国のみならず個人も申立てができる。

司法的な保護の段階に至る前に、欧州評議会が、10年来、大変重要な役割を果たしていることがある。具体的には、新興の民主主義国家に対し、憲法における適切なバランスや、法の適用、三つの原則の適用が規定されるよう、我々は支援をしてきた。

これらの国々では民主主義への足取りが進められつつあるものの、道のりは長く、憲法的枠組みを改善するための更なる知識が求められている。我々が得てきた専門的な知識を喜んで分かち合いたいと思っている。

**(吉川議員)**

女性の人がかかなり高い地位に就かれるということについて、女性の政治参加、政策決定への参加を日本でも努力しているので、うれしく思う。(事務次長就任を)心からお祝い申し上げる。

**(ブキッキオ事務次長)**

皆さんの訪問団が来られたのを見て、そのうちの30%近くを女性が占めることを非常にうれしく思った。意義のある憲法調査会の代表として女性がいらっしやることに感激した。これは日本において女性が平等に政府機関に参加していることの証拠ではないかと思う。同じように、大変うれしく思う。

この欧州評議会にとっても、男女平等というのは、非常に重要なテーマである。そのために政府間活動があり、政府同士がお互いに協力し、公共の場における女性の地位を高めるための協力を進めている。特に、女性が男性に比べて低い地位にあるような分野についての討論が、現在、進められている。そのうちの一つとして、いわゆる人身売買の分野について討論が進められている。これは、女性が世界のほかの国から連れてこられ、意に沿わない売春などをさせられている問題である。このような問題を、これから欧州評議会としても扱っていきたいと思う。

**(吉川議員)**

欧州人権裁判所においては、個人が国家による人権侵害について申し立てることができる。このように国家による人権侵害について申立てできるとしたことにより、加盟各国の裁判所にどのような影響があったか、具体的にいうと、救済されているかどうかについて、教えていただきたい。

**(ブキッキオ事務次長)**

この問題は大変興味深い重要な問題であるが、これについて討論を進めると非常に長く時間がかかってしまうので、簡単に私の考え方を述べたいと思う。この件については、今日の午後、人権裁判所に行かれる際、長官が詳細に話してくれると思う。

まず、欧州人権条約は50年代に作られて、個人が国家を訴えるという考え方、個人が国家を国際裁判所に訴えるということを可能にしたが、これは、当時の国際法の観点からすると、非常に新しい考え方であった。それまで、条約というのは国家間の条

約であった。ところが、それに全く新しい考え方、個人が国家を訴えるという考え方を導入したのである。

この全く新しい考え方であるが、最初は個人申立てというのはオプションであり、これは強制力を持っていなかった。ところが、欧州人権条約の第11議定書、裁判所、裁判権に関する議定書ができ、この議定書において、オプションではなく法的拘束力を持つことになった。

この新しい考え方は、加盟国において非常によく理解されており、その運用において非常にうまく機能している。

欧州人権裁判所と、各国の裁判所との関係であるが、欧州人権条約は、補完性を完全に認めている。まず、自国の裁判所に訴えなければならず、そこで、解決がつかない場合に、ストラスブールの裁判所に申立てすることができるのである。あらゆる国内での司法的手段を尽くしたときに限って、この人権裁判所に申立てすることができるのである。

#### **(大協議員)**

人権の保障と民主主義というのは表裏一体である。欧州評議会の「軍事抑止で平和は作れない」という考え方に、私は全面的に賛同する。

紛争を予防するため、いろいろな地域にミッションを出し、困難な活動をしてこられた歴史があるが、現在、一番紛争予防に努力している地域、課題はどのようなものか。

#### **(ブキッキオ事務次長)**

この問題は欧州評議会の政治的行動にかかわってくる。今まで我々は、司法的な面、いかに民主主義を確固としたものにするかについて話をしてきた。ただ、政治的行動と司法的行動は、同じことであると思う。それは何かというと、民主主義の確立ということである。ヨーロッパの地方では現在いろいろな紛争、その可能性のある地域がある。そこに対して私たちがしてきたことは、その紛争地域の政府、公権力、司法当局に対して、どのようにしたら紛争、不安を防止することができるかというノウハウを伝えることである。その際に、道具として民主主義に対する意識を高め、その（民主主義という）道具を用いて防止するのである。

#### **(大協議員)**

今、どこでそのような活動をしているのか。

#### **(ブキッキオ事務次長)**

我々は、欧州評議会の加盟国の中で事務所を設立し、そこで、選挙の際にどういった選挙制度がよいか、どのように行ったらよいといった技術的な支援をしている。また、オブザーバーによる支援もしている。さらに、チェチェンに事務所を設立し、プ

一チン大統領に対して特別代表を送っている。そこでは、我々の専門家がいろいろな支援をしており、特に、全体の人権のレベルを上げるということをしている。

**(魚住議員)**

人権保障のシステムとして、欧州人権裁判所が非常に大事であると思う。ここ十年來、いろいろ改革をしてきたと思うが、中東欧諸国が加盟するようになり、更に事件数が大幅に増加し、それをどう裁くかが非常に大事になってくるだろう。人権裁判所内部での改革も興味あるところであるが、政治的課題として、欧州評議会として、しっかり人権裁判所の改革をしていかなければならないと思うがいかがか。第11議定書等による改革も承知しているが、今後更に、どのような改革をしていくのかを教えてください。

**(ブッキオ事務次長)**

今日の午後、皆さんは人権裁判所の長官に会われるので、そのときに説明があると思う。ただ、私自身、前に人権裁判所で働いていたので、総合的な観点について、皆さんにお話しできる資格も十分あるのではないかと思います。

もちろん、最近新たに加盟した国により、取り扱う件数が非常に増えた。だからといって、新規加盟国のせいにはならない。昔からの民主主義国家においても、非常に申立て件数が増加しており、それがやはり、こちらの混乱の大きな原因になっている。

もちろん数字だけを見るのではなく、その質、いかに重大なケースがあるかを見ることも重要である。そして、非常に重大なケースもたくさんある。特に、新規加盟国において顕著な問題は、基本的な考え方、法の支配、人間の尊厳、司法の独立がよく理解されていないことである。そのために、司法制度がいろいろ問題を抱えているのである。

当然、改革の問題もある。これは今、欧州評議会の中で非常に考慮されている。ストラスブールの人権裁判所の役割をどのようにしたらよいかを考えたとき、ヨーロッパの憲法裁判所の役割を果たすことである。これから、我々は、新しいフィルター制度、メカニズムをつくらなければならないのではないかと考えている。

そのメカニズムは、恐らく、第11議定書が施行される前のものとは異なるだろう。何らかの方法、フィルター制度といったものが成立しなければならないと思う。新しい重要な論点を提起するのではない、ただ繰り返すだけのようなケースを取り除くためにも、新しい仕組みを念入りにつくっていく必要がある。そうでなければ、現在、人権裁判所にいる各国の裁判官の存在が正当化されないだろう。

個人の国際裁判所への申立て権の維持は非常に重要なことである。欧州人権条約の

当初から重要な権利として取り上げられている。この普遍的な個人の申立て権、人権保障に対して個人がアクセスできる権利とヨーロッパの憲法裁判所としての役割の遂行、この両者をいかにうまく再調整していくかということが重要である。この二つのことは、共に進められていかなければならない。

そのために、現在、各国政府はいろいろと考慮しており、更に新たな提案がなされることを我々は期待している。

(3)

ガブリエラ・バタイニ＝ドラゴニ(Gabriella Battaini Dragoni)

欧州評議会事務局社会融合総局長

9月11日(水) 9:00~10:00

(同席者)

マリア・オチョア＝リド 欧州評議会事務局移民部長

#### [組織概要等]

社会融合総局は、社会の分断や不平等が長期的な民主的安定を脅かすという考えに基づき、1998年に設置された。社会融合総局では、社会発展と経済発展を目的として、社会権アクセスや社会保障、移民、人口、健康問題等に関する活動を行っている。

面談したバタイニ氏は、イタリア出身で、1976年より欧州評議会勤務。最近5年間は、欧州評議会の内部改革プロセスへの関与を通じ、現在の欧州評議会の中心課題の一つである社会融合分野(基本的社会権、移民排斥、貧困撲滅等)の長期的な展望の策定に取り組む。2001年、欧州評議会閣僚委員会により、社会融合総局長に指名。

#### [質疑応答]

(バタイニ局長)

日本は人権に対して非常な貢献をしているので、来ていただいて感激している。

私は、ヨハネスブルグ(ヨハネスブルグ・サミット(持続可能な開発に関する世界首脳会議))から戻ったばかりである。そこで課題となった人間の安全保障には、自分も共鳴している。移民にも人権の保障が必要である。

移民には正規の移民とそうでない移民がある。欧州評議会は移民について従来より関心を持ってきた。特に50年代・60年代・70年代の問題は、社会的統合ということであった。

移民の社会的統合を促進するため、欧州評議会には諸条約がある。重要なのは、移民労働者の法的地位に関する欧州条約と改訂社会権憲章等である。移民は、受入れ国において入国、滞在、年金について保障され、出身国においても社会保障の権利を享受できるようにすべきである。

移民政策については、今は、移民が受入れ国の社会にいかにか統合できるかに焦点が移ってきている。欧州評議会では、移民労働者について、政治に関する権利その他社

会的・市民的権利を保障している。不法移民の人権が侵害されないことが一番の問題である。

不法移民は基本権の侵害を3回にわたって受ける。

1回目は自国における侵害であり、貧困のため、人権が侵害されている。

2回目は移動中の侵害であり、不法移民をオーガナイズする組織による侵害である。

3回目は目的国における侵害であり、不法移民は目的国では存在しないことになっているため、目的国において社会保障その他の権利を享受できないということである。

ヨーロッパは外部からの移民労働者を必要としている。出生率が低下しており、移民労働者が必要である。私たちは、移民労働者の出身国、通過国、目的国の三者と協力していかなければならない。そのためには、不法移民は防止しなければならない。

来週（9月16日～17日）フィンランドで移民担当大臣会合があり、44か国の閣僚が集まり、具体的提案について話し合うことになっている。

#### （魚住議員）

移民に関する最近のヨーロッパの流れは困ったものだと感じているが、それが法制度にもなっている。例えば、イタリアにおいては外国人に指紋押捺を義務付ける、オーストリアにおいては外国人にドイツ語の習得を義務付けるといった流れがあるが、このような流れをどう評価しているか。

#### （バタイニ局長）

各国の状況について、ここでは話さないが、よく分析してくださっていると思う。

私たちにとって重要なのは、EU加盟15か国の立場である。バルセロナ・プロセスに見られる傾向が重要である。これは、1995年にEU加盟国が採択したもので、地中海沿岸の移民の問題を取り上げており、この地方は移民の問題が大きい。この共通目標は、持続可能な経済・社会的発展が確保される地域を確立することであり、文化の異なる人々との相互理解・寛容の必要性をうたっている。また、ヨーロッパ諸国と地中海（南側）諸国が協力して貧困と戦うことをうたっている。貧困は移民の根本的原因である。そして、出身国における、人権、法の支配、グッド・ガバナンスの尊重をうたっている。

最近、EUと地中海（南側）諸国との第5回外相会議がバレンシアで開かれた。そこで地中海（南側）諸国との協力が再度強く打ち出されたが、これは、EUの強い政治的メッセージである。協力は、経済、社会、文化、そして移民たちとの交流といったすべての分野にかかわっている。このアプローチは、貧困と戦い、不法移民を防ぐというものであり、6月にセビリアで確認された。このアプローチは、今まで各国が独自にとっていた立場とは異なるものである。

セビリアでは、四つのポイントが確認された。まず、不法移民については、ヨーロ

ツパ国境で取締りの対策をとっても根本的原因である貧困が解消されない限り意味がないこと。第2に、移民は法の支配に基づいて管理されなければならない、そのために出身国、通過国ともに協力する必要がある、特に国境における総合的計画の採用が必要であること。第3に、経済的協力が移民政策の基礎になければならないこと。最後に、移民たちの社会的な統合が促進されなければならないということである。

結論としては、これは非常に重要な枠組みであり、移民担当大臣会合でも、この枠組みを全面的に支援する。協力関係を打ち立てることが移民問題の解決になる。

**(吉川議員)**

不法移民と合法移民のメルクマールは欧州評議会各国で統一のものがあるのか。

また、移民になる過程で人権侵害があると思うが、特に女性、子供について特別な保護をしているか。

**(オチョア＝リド部長)**

移民自体について合法か不法かで差があるわけではない。合法(legal)か否かというのは、正規(regular)か否かという状況の違いであり、私は、正規か否かという言葉を使いたい。

正規でない移民には、正規に入国した後に正規ではなくなった人たちと正規でなく入国した人たちがいる。前者は、学生ビザや観光ビザにより入国したが、その後、正規の状態ではなくなった人たちである。後者は、密入国者である。

今までは、基準は各国ばらばらであったが、欧州評議会でも共通のものが作られつつある。欧州評議会には移民労働者の法的地位に関する条約があるが、これをさらに促進するため、欧州評議会閣僚委員会が加盟国に対する2件の勧告を採択した。一つは移民の居留権に関するものであり、もう一つは、家族、特に子供や妻たちの呼び寄せに関するものである。

**(大脇議員)**

不法移民の権利救済システムはどうなっているか。また、長期居住者を合法化するシステムはあるのか。

**(オチョア＝リド部長)**

最低の生存権確保のための枠組みをできるだけ促進させている。子供の教育、緊急医療へのアクセス、きちんとした家とまではいかなくとも適切なシェルターへのアクセスといった最低の権利の保護には努めている。強制退去になった場合、例えば狭いところに食事もなくとどめられるような状態は人間の尊厳に対する侵害であり、少なくともそういう状況は解決しなければならない。

長期不法滞在者の滞在合法化は本当の解決にはならないが、一時的救済措置ではあり、過去、各国が何度もそういった救済措置をとっている。多くの不法滞在者がその



恩恵を受けている。最近では、スペインとポルトガルで合法化が行われた。全部が正規の移民であるということが一番良いのだが、こうした一時的救済措置もかなり役に立っている。

**（平野議員）**

移民の社会的統合・融合の問題として、受入れ国の国民の教育が必要だと思うが、欧州評議会は、各国に対し、何かアドバイス等をしているか。

**（オチョア＝リド部長）**

統合は二方向ある。移民の努力と受入れ国の努力である。そのためには、多元的価値を認めることが必要であり、これは、移民と受入れ国双方にとって価値のあることである。なぜなら、移民にとっては誇りを持つことができるし、受入れ国にとっては受入れ国自身が豊かになることができるからである。

(4)

ジャンニ・ブッキオ (Gianni Buquicchio)

法による民主主義のための欧州委員会 (ヴェニス委員会) 事務局長

9月11日 (水) 10:00~10:30

[組織概要等]

「法による民主主義のための欧州委員会」(通称「ヴェニス委員会」)は、法による民主主義の保障の分野における欧州評議会の独立の諮問機関であり、参加国の法制度に関する理解の強化、法の支配と民主主義の促進、民主主義的組織の問題や強化についての検討を目的とする。ベルリンの壁の崩壊直後(1990年5月10日)に設立され、東欧の欧州スタンダードに適合した憲法制定において指導的役割を果たした。その後も、憲法や選挙法等の基本法の制定・改正支援を通じた中東欧諸国などの民主化支援等に貢献している。

委員会は、独立の専門家から構成されることとされ、各国の最高裁判所又は憲法裁判所の長官・判事、国会議員、大学教授等が委員となっている。

委員会には、欧州評議会非加盟国も加入することができる。現在、日本は、オブザーバーとして参加している。

面談したブッキオ氏は、イタリア出身で、1970年欧州評議会司法局客員教授。その後、司法局公法課を経て、1990年ヴェニス委員会事務局長。

[質疑応答]

(ブッキオ事務局長)

私は、ヴェニス委員会の設立の話があったときから委員会にかかわってきた。

憲法を専門にする機関を作るというアイデアは、1988年に当時のイタリアの閣僚ラ・ペルゴラ氏が打ち出した。彼は、もともと、憲法の大学教授であり、イタリアの憲法裁判所の長官であった。特に比較憲法の専門家であった。彼が欧州評議会の閣僚委員会に、憲法に関する専門委員会を設立するよう提案したのである。

最初はこのような考え方は受け入れられなかった。なぜなら、憲法は各国の主権の中心であり、各国は、憲法について調査するような機関の設立を望まなかったからである。

そこで、彼は、欧州評議会加盟国の外相・法相会議を招集し、会議の場所として、ストラスブールではなく、イタリアの歴史的な都市であるヴェニスとすることを提案

した。そして、この委員会の設立が決定したのである。「法による民主主義のための欧州委員会」という名称が付けられたが、長すぎるので、「ヴェニス委員会」と通称されるようになった。

ヴェニスにおいては、外相の反対はストラスブールほどではなかったが、全加盟国が加わるというわけにはいかなかった。当初は、部分協定で12か国が参加した。

ヴェニス委員会には、ベルリンの壁の崩壊後の中東欧諸国から憲法に関する多くの相談が持ちかけられた。

今日、欧州評議会加盟国は、すべてヴェニス委員会の加盟国となっている。

また、カナダ、アメリカ、アルゼンチン、ウルグアイ、メキシコ、イスラエル、ヴァチカン、キルギスタン、カザフスタン、韓国、日本がオブザーバーとして参加している。

規約がついに最近改正され、欧州評議会加盟国でなくとも委員会に加入できるようになった。我々は、オブザーバー国である日本が正式会員となることを望んでいる。

ヴェニス委員会の委員は、大学教授、憲法裁判所の裁判官、議員などである。

私たちのアプローチは、アメリカのようなやり方とは異なる。アメリカは、専門家を送って法律を作り、その国の人に提供する。私たちは、受入れ国との間で、経験・知恵を共有し、受入れ国の社会的状況を考慮に入れるようにしている。そのため、私たちのパートナーとなった国は喜んでくれている。

私たちは、中欧、中央アジア、南アフリカにも支援をしている。また、最近、メキシコへの支援を始めた。メキシコでは、連邦システムの改正が課題となっている。

**(高橋議員)**

日本への要望はあるか。委員会への加入はどのような責任を伴うか。

**(ブッキオ事務局長)**

必要条件はそれほどない。分担金を払うことである。欧州評議会非加盟国は3分の1でよく、日本の年間の分担金は13万ドルである。加入に伴い発生する責任は、委員とその代理を1名指名すること、年4回の本会合に参加すること、特定の国にミッションを送る場合に参加することである。



# 欧 州 人 权 裁 判 所



(1)

モンセラ・エンリシュマス欧州人権裁判所研究・研修部長  
(Montserrat Enrich-Mas)

9月10日(火) 15:30~16:30

[略歴]

スペイン出身。1972~73年司法修習生(バルセロナ)、1974年弁護士(バルセロナ弁護士会)、1979年から欧州人権裁判所事務局、2002年から同研究・研修部長。

[質疑応答]

(谷川団長)

人権裁判所において、大変な仕事をしていらっしゃるが、本日はどうかよろしくお願ひしたい。

(エンリシュマス部長)

まず、自己紹介をさせていただきたい。私は、モンセラ・エンリシュマスで、研究部門の部長をしている。欧州人権裁判所のサポート部門で、判例、比較法などについて調査、報告書を作成し、この人権裁判所の判断の一つの基礎になっている。

(魚住議員)

調査研究部門とのことだが、この人権裁判所の判例を調査するのか、それとも、加盟国の判例を調査しているのか。

(エンリシュマス部長)

人権裁判所の判決を取り上げている。各国の国内のケースについては、コメントできないし、取り上げない。

欧州人権裁判所は、加盟国の国内法を補完するものである。各国の人権保障手続で救済ができない場合にこちらに申し立てられる。各国の一審裁判所、上訴裁判所、憲法裁判所や最高裁判所の判決によっても救済されない場合に申し立てられる国際裁判所である。

(高橋議員)

人権裁判所での判決は、それぞれの国に対してどういう役割を果たすのか。拘束できるのか。

(エンリシュマス部長)

お答えする前にまず、こちらの手続について説明したい。まず、補完性の原則がある。個人、政府、団体が申立てできる。ただし、こちらの裁判所で判断するのは、人

権条約違反があったかどうかという点に限られ、その基となるべき事実は各国裁判所が認定したところによる。予防的な措置をとるのではなく、純然たる司法的判断であり、事実についての判断はここでは行わない。

欧州人権条約の締結国の行為であれば、誰でも申立てできる。例えば、フランスで皆さんが事故にあって、裁判を行ったが、非常に長引いたとすると、欧州人権裁判所に申し立てることができる。ほとんど世界中、どの国の市民でも申立てする可能性がある。人権条約の44か国の加盟国管轄内にいけばよいのである。国であれ、個人であれ対等な立場である。申立人は、書面で意見を提出し、法廷で弁論が行われる。国と個人が全く平等であることは重要である。そのために、欧州評議会は法律扶助を行う。弁護士費用を援助し、自国語を話す弁護士が付けられる。審理は、公正な裁判の原則に基づき、原則として公開されており、誰でも審理にアクセスできる。裁判官の多数決により判決を下す。この判決は、関係国に対し法的拘束力を有し、関係国は判決を執行しなければならない。個人により申し立てられたものであっても、人権裁判所の判決は最終的なものであり、その国は当該人権侵害を是正すべく各種措置を講じなければならない。ただ、具体的に何をするかはその国の裁量に任されている。

**(市川議員)**

裁判の遅延の事例について個人が申し立てる場合、被告は当該国の具体的には誰になるのか。

**(エンリシュマス部長)**

被告は国であるが、外務大臣が国を代表するので外務大臣となる。政府代表は、関連省庁の者を連れてくる。

**(吉川議員)**

主権との関係を伺いたいのだが、三審制を採っている国であれば、(人権裁判所を含めると)四審制となり、主権の制限になっていると考えてよいか。

**(エンリシュマス部長)**

これについて、幾つかの回答ができるが、各国政府は、人権分野について人権裁判所が最終的な判断権を有する内容の条約を批准したので、これに関しての主権は放棄しているとみなされる。この分野に関しては主権は制限されていると考えてよい。他方、人権条約違反の有無を検討し決定するのは人権裁判所であるが、いったん違反が認定されれば、その違反を是正するために必要な措置を講ずるのは当該国の政府その他の統治機関である。

**(高橋議員)**

ある国の裁判の遅延を理由にその国民から申立てが行われ、(人権裁判所の)判決が出され、その国で措置が講じられ、改善されたという例はあったのか。



**(エンリシュマス部長)**

そのような例は多い。例えば、司法手続の遅延の場合、一件の事件処理としては大したことではなくても、全体的に見て大きな問題になることがある。イタリアでは5,000件、フランスでは200件、他国でも併せて200件の申立てがある。これだけの申立てがあると司法行政上に何か問題があると考えられる。

**(市川議員)**

人権裁判所は、すべての人権侵害を対象とするのではなくて、クラシカルな自由権を対象とし、社会権は入らないとのことであるが、裁判の遅延は何の権利侵害か。

**(エンリシュマス部長)**

裁判遅延は公正な裁判を受ける権利（第6条）という手続上の権利を問題にしているのであって、当該裁判で主張・請求されている権利の内容は問わない。

なお、人権裁判所が取り扱う申立ての対象となる人権侵害は、市民権、参政権であるが、市民権、参政権と社会権の間に厳密なラインを引くことは難しい。市民権、参政権であっても政治的なニュアンスが入ってくることもある。例えば、法律扶助は、法の前の平等、誰でも平等に裁判を受ける権利に関係するが、援助をする面で社会権にもかかわってくる。

**(大脇議員)**

具体的に何をすべきかについて判決で触れず、何をするかはその国の裁量に任されているとすると、判決文はどのような内容となるのか。

**(エンリシュマス部長)**

判決においては、二点を示す。人権侵害の事実の有無と侵害の事実があった場合の申立人に対する公正な賠償である。人権侵害の事実を消すことはできないので、人権侵害による被害に対し補償をしなければならない。法廷が3か月以内に補償するように命ずる。国の法律があり、その状況を変えることができないときは、補償することとなる。

なお、各国が人権侵害の認定を受けて講ずる措置には賠償に加え、一般的な措置がある。特定の法律、判例法を適用したために、人権条約違反が起こった場合には、それらを変える措置を講じなければならないことがある。ここで主権の制限がかかわってくる。政府は新しいシステムを打ち立てるため、法改正等をしなければならず、主権の制限となる。

**(谷川団長)**

人権裁判所は多くの事件を抱えて大変だそうだが、これからどのように処理していくのか。

**(エンリシュマス部長)**

90年代始めには多くの問題があった。当時、欧州人権委員会と欧州人権裁判所の二つがあった。一種の二重性があり、欧州人権委員会が、申立ての受理の判断を行っていた。一つのケースだけで、その処理に7年かそれ以上を要した。90年代にこれらの組織を統合し、1998年に単一の常設裁判所が発足した。そこには41名の裁判官と約70人の法律家がいる。かつては7年掛かっていたが、今では最短では、9か月から1年、最長でも4年になった。

時間が掛かる理由は、システムによるのではなく、申立て件数が多いことによる。また、やり方にもよる。かつては審査が二重であったが、今は簡素化、簡略化されている。これは問題の全面的な解決には至らなかった。

申立ての数は、90年には2,000件であったが、去年は約3万件、今年は9月現在で2万5,000件の申立てがあった。常に申立てが増加している。我々のシステムは個人の申立てを許容しているので、個人申立てを妨げるわけにはいかない。

別の方法の提案もある。その一つは、第一審裁判所を置き、そこが簡易な事件を扱うというものである。また、許容性審査を厳しくし、欧州人権条約上の権利の重大な違反がある場合に限るという提案もある。このほか、訴訟遅延など同じような裁判を併合することも提案されている。さらに、重要な案件、生存権、拷問を受けない権利、裁判を受ける権利、表現の自由など、民主主義の基本的な権利に限るという提案もある。

現在は検討中で、これからヴィルトハーバー長官に会えば、どのような解決策がよいかふれるだろう。一番の問題は予算である。適当な時間で判決を下そうとすると、スタッフがもっと必要である。

(魚住議員)

事件の増大や加盟国の増大への対処、各国によって制度、法慣習も違うことを考えると、裁判官、スタッフの養成が重要になるのではないか。

(エンリシュマス部長)

それは大変重要な問題である。昨年だけで、20人から30人の法律家が、1年から2年間こちらにやってきた。しかし、現在の研修計画は、人権裁判所の組織、どういった判例があるかといった内容で、余り実務的ではない。実務研修が必要で、6か月くらい上級職員の監督の下で実際に研修し、実際に起案し学ぶ必要がある。そのほか、理論的な研修も必要である。これは、講義においていろいろな問題を取り扱う必要がある。実務的研修と理論的研修の両方が必要である。

(吉川議員)

日本は、裁判官、弁護士などに人権感覚を取り入れるよう国連から勧告を受けているが、裁判官、弁護士に人権感覚を与える教育は行われているか。

(エンリシュマス部長)

この分野も重要である。我々は、常に各国の最高裁判所、憲法裁判所と会議を持ち、それらの裁判官が三日から一週間くらい研修に来ている。我々は会議を開催し、情報を提供し、人権裁判所の手続、種々の分野の判例を説明する。

弁護士の養成については、加盟国の弁護士会が組織して弁護士が人権裁判所を訪問する場合がある。半日から一日かける。実際の人権裁判所の審理に参加し、その後の一般的な会議において、それについて討論する。法学部の学生に対するもの、一般市民に対するものもある。ジャーナリストの訪問も受け入れている。人権裁判所のウェブサイト(HUDOC)があり、ここの判例がすべて載っている。無料でアクセス可能である。

(大協議員)

事件が2万5,000件ということだが、どのような事件が多いのか。その内訳はどのようなものか。

(エンリシュマス部長)

そのうちの80パーセントは許容性がなく、受理されない。ほとんどが自国の裁判所で有罪となり、上訴し尽くしても人権裁判所に第四審として上訴できると考えているようなものである。しかし、それは違う。人権裁判所は、刑事事件の事実認定をして有罪か無罪かを判断するものではない。また、各国の救済制度を尽くしていない場合も多い。

受理されるケースの50パーセントは、法的手続に関する権利である。このほか多いのは、家族・プライバシー、財産権である。

(谷川団長)

お尋ねしたいことは多々あるが、時間との関係で、この程度とさせていただきます。

(2)

ルジウス・ヴィルトハーバー欧州人権裁判所長官  
(Luzius Wildhaber)

9月10日(火) 17:00~18:00

(同席者)

ジョルグ・レス判事(第3部セクション長)

[略歴]

1. 生年月日 1937年1月18日 バーゼル(スイス)出身
2. 学歴
  - 1961年 バーゼル大学法学博士号取得
  - 1964年 バーゼル司法試験合格
  - 1965年 イェール大学法学修士号取得
  - 1968年 イェール大学法学博士号取得その他、パリ大学、ハイデルベルク大学、ロンドン大学にて研究
3. 職歴
  - 1971~77年 フライブルク大学(スイス)国際公法、憲法、行政法教授
  - 1977~98年 バーゼル大学国際法、憲法、比較法及び行政法教授
  - 1980~81年・89~90年 バーゼル大学法学部長
  - 1992~94年 バーゼル大学学長
  - 1994~96年 バーゼル大学副学長
  
  - 1991年~ 欧州人権裁判所裁判官
  - 1998年~ 欧州人権裁判所長官

[質疑応答]

(ヴィルトハーバー長官)

お越しいただき、感謝する。欧州人権裁判所は、日本の最高裁判所と交流が盛んである。

(谷川団長)

私から、まず概括的に質問させていただきたい。先ほど、エンリシュマス欧州人権裁判所研究・研修部長から、事件の件数が増加し大変な状況にあるとお伺いした。長官として、今後どのような対処を考えているかお尋ねしたい。また、EUの欧州司法裁判所があるが、それとの関係についてお伺いしたい。

(ヴィルトハーバー長官)

まず、こちらのセクション長をしているレス判事を紹介したい。彼は、ドイツ出身で、皆様の質問にお答えするために同席してもらっている。

人権裁判所は、国際裁判所の中で最大の重要な裁判所である。44か国が欧州人権条約の締約国となっており、昨年だけでも1万4000件の申立てが登録された。98年から人権裁判所は常設の裁判所となったが、その時点で既に7000件の未済事件があった。現在は2万件の未済事件がある。率直に申し上げて、我々の処理能力を超えている。この理由の一つは、自分たちが成功の犠牲者であるという点である。加盟国の政府はこれほど我々が成功するとは思わず、また思いたくなかった。最初からスタッフは少なかった。また、89年に鉄のカーテンがなくなり、それ以来20か国の中東欧諸国が加盟した。司法の独立の歴史が浅い加盟国が多い。

申立てが増えているが、条約の枠内で、事務手続の合理化のためにできるだけ努力をしてきた。しかし、事務処理の効率化・合理化だけでは対処できないことが明らかになった。人権裁判所内にワーキング・パーティを設け、更なる合理化の在り方について検討しているほか、閣僚委員会が評価グループを設置して改革の方向正を模索してきた。

EUの欧州司法裁判所との関係は、レス判事から説明する。

(レス判事)

各国が国際機関に権限を移譲したとしても権限は残る。各国は、国際機関を作ったとしても条約に対して責任がある。国際機関があるとしても、その国は、責任を逃れられないのである。EUは欧州人権条約に加盟していないので、欧州人権条約はEUをコントロールできない。EU自体に、欧州評議会に加盟するか人権条約に加入してほしい。私の意見では、ルクセンブルクにあるEUの欧州司法裁判所は、EU各国がEUに対し権限を譲渡した分野についての司法裁判所である。各国の憲法裁判所は、各国がEUに権限移譲していない分野について権限がある。人権裁判所は各国がEU

に権限移譲していない点について、人権裁判所とEU加盟国、EU自体と調整を図る必要がある。これはEUの裁判官にとっても将来の課題である。

**(市川議員)**

適正な件数に絞るためにフィルターを通すことを考えていると伺っている。各国の裁判で有罪が確定している件は扱わないようにしたらどうかという議論があるそうだが、各国の主権をある程度否定しても人権を守ろうという人権裁判所の実績、経緯を考えると、もう少し詳細に伺いたい。

**(ヴィルトハーバー長官)**

フィルタリングすることは検討している。以前は人権委員会があり、許容性を審査したが、85パーセント以上の申立てが不受理だった。我々は許容性を審査する機関を作るべきではないかとの議論をしている。

不受理のケースには絶望的なものもある。国内の救済手続を尽くしていない場合、ローマ法王やイギリスのエリザベス女王に訴えるべきようなことを我々に望む場合もある。

また、許容性はあっても、何度も同じ申立てが行われる場合もある。特に司法手続の遅延を理由とする申立ては何千件もある。また、潜在的に同種の申立てが多数予想される場合もある。例えば、カムチャッカのマフィアからの申立てが好例である。ある者が刑務所に入れられ、ロシア政府によれば彼の刑務所での状況は他の者と同様であったが、刑務所の状況が悪く、それが人権侵害であるとの申立てを受けた。現在ロシアでは100万人が刑務所に在監しているので、これに対する判決は同種申立ての可能性を示唆するものであり、その影響は非常に大きい。このような申立てについては、十分な証拠があるので、明白に根拠がないとして許容性なしとはできない。

これらの問題に対処するためには、ある種の国際的なフィルタリングシステムは取り入れなければならないと考えている。例えば、ジュニア裁判官 (junior judge)、予審判事の採用が考えられる。

また、各国レベルで人権委員会を作り、そこで国内のフィルタリングするというものもある。ただ、国に対しての申立てであるのに、国が受理・不受理を決める権限を持つのは矛盾しているという問題点がある。

また、人権裁判所と各国裁判所の役割の関係であるが、人権裁判所は各国裁判所の第四番目の上訴機関ではない。その裁判を一からやり直すわけではない。したがって、各国の裁判において証人が出廷し、裁判が行われたとしても、人権裁判所において改めてその証人を呼びだしたりすることはできない。

ここでトルコにおける表現の自由の例を紹介したい。トルコ刑法には、最近までトルコの国の統一を危険に陥れる者、分離主義者、独立主義者などは、通常一年半の懲

役に処し、また一年分の所得に相当する罰金刑を科すことができるという条文があった。この規定によれば、トルコ人とクルド人が平和的に交渉して共通の合意に基づいてクルド国家を作ることを目指す場合も重い刑事罰を課されることになり、思想の自由、結社の自由に反するとして、個人申立てがなされた。人権裁判所の報告者は、これは民主社会では可能な発言であるべきだと述べ、人権裁判所も、これは表現の自由、結社の自由の侵害であり、欧州人権条約違反だと判断した。

**(レス判事)**

もう一つトルコの例を挙げたい。トルコでは、政党の諸活動のプログラムがトルコの国の基本的な権利を侵害する場合に政党の活動を禁止している。この法廷は、次のような判決を下した。民主主義社会においては、このような政党の存在は、民主主義の基本原則を侵していない限りにおいて許されるのであり、その意味で、この政党の禁止という条項は、人権条約には違反しないというものである。

**(谷川団長)**

いろいろお伺いしたいが、時間との関係もあり残念である。お礼申し上げます。





フ ラ ン ス



(1)

パトリス・ジェラルド上院法務副委員長  
(Patrice Gélard)

9月12日(木) 10:30~11:30

[略歴]

1. 生年月日 1938年8月3日
2. 職歴 1995年 上院選挙で初当選  
セーヌ・マリティーム県選出、PPR(共和国連合)所属

**議会内での役職**

法務副委員長

女性の権利及び男女の機会均等に関する上院代表団事務局長代理

上院仏日友好議連会員

**その他の役職**

ル・アーブル市議会議員(1983年~)

ル・アーブル市助役(1995年~)

**過去の主な経歴**

大学教授(ルーアン大学、ル・アーブル大学)

セーヌ・マリティーム県議会議員(1994年)

[質疑応答]

(ジェラルド副委員長)

私は過去に3回日本に行ったことがある。1回は東大で、もう1回は立命館大学で、さらに仙台、札幌でも講義を行った。

私自身は憲法学者であり、送られた質問状を興味深く拝見した。その中には、簡単に答えられるものもあるし、難しいものもある。なお、樋口陽一氏(現早稲田大学教授)は私の友人であり、彼が主催した憲法に関する会合にも参加したことがある。

<以下、質問状に沿って説明がなされたので、質問と併せて掲載する。>

質問1(第五共和制憲法の評価)

第五共和制憲法の特徴の一つとして、強力な大統領制の採用、それに伴う議会権限の制限が挙げられる。強力な大統領制は、強い政治リーダーシップを可能にする反面、議会による行政の監視が十分行き届かないおそれもあるが、この点につき、制定後40

年余の経験を経て、どのように評価されているか。

まず、第五共和制憲法の特徴についてお話ししたい。大統領の権限は強く、議会の権限は若干制限されているという第五共和制への意見であるが、40年の第五共和制の歴史に照らし、大統領が強いのは、大統領が議会で多数派を有する場合であり、後で説明する保革共存のときは大統領より首相の方が強いと言える。また、議会の権力は皆さんが思われているよりも強い。議員の権限が制限されているということがあれば、それは政府の行動を制限できるかという点についてであると思う。

議会はいろいろなやり方で立法権の機能を果たしている。ここ数年、立法府の力は拡大する傾向にある。20年前は、2～3%しか議員提出法案がなかったが、現在は約10%になっている。また、議会の法案修正権限も見逃せない。私は、特に上院ではよくできていない法案の質を修正により良くしていると思っている。

議会の第二の権限として、政府に対する行政監視の権限がある。これは弱い。私たちは十分に使ってもいないということだ。既に採択された法律の施行状況についても同様だ。政府に対するコントロールの活動はもっと活発に、かつ恒常的に行っていくべきだ。これは、議会の活動を再考することを促す。

我々の現在の議会の活動というものは19世紀に作られている。法律を採択するときの手続は、煩雑ではなく合理化された方法であった。しかし、マイクやコンピュータなど我々の議論を直接に発表する手段のなかった時代の遺産を引きずっている。例えば、単純な法案について、また技術的な質問について4～5時間も話すのはばかげていると思う。私は、欧州や米国の上院で使われている方法を良いと考える。それは発言者は5分以上発言できないとするシステムで、もっと発言したければ書面で出すというこの方法はよいと思う。

結論として、第五共和制憲法は、フランスの必要にこたえていると思う。

## 質問2（憲法改正状況）

第五共和制憲法は、1958年の制定以来、今日までに15回の改正が行われている。特に、1990年代以降はほとんど毎年のように改正が行われているが、国民の憲法意識は憲法改正に対して比較的抵抗はないのか。また、憲法改正が国民投票に付されるのはどのような場合か。付される場合の、国民への改正趣旨の周知方法とその反応、投票率等。

これに答えるためには次の三つについて考える必要がある。

一つ目は、その憲法改正が政治活動に非常に大きな影響を与えるものだ。大統領を

直接選挙にすること、またその任期を5年にすること、マーストリヒト条約などは国民投票にかけられ、国民は詳細な情報を得た。修正についての情報もそうである。

二つ目は、技術的意味での改正、あるいは組織法的改正である。例えば、議会の会期に関する改正があった。これについては国民の関心は全くなかった。憲法院への提訴方法の拡大についての改正は、憲法学者の間では議論がされた。ニューカレドニアや仏領ポリネシアの地位についての改正は、海外領土とフランスとの関係を明確にした。このカテゴリーのものは余り国民の関心と呼ばなかったと思う。

三つ目は、マーストリヒト条約以外のEU統合に伴う改正で、例えば、シェンゲン協定に伴う改正である。この点についてはフランス憲法はうまくできていないと言わざるを得ない。EU統合に関して3回も憲法を改正しなければならなかったことは、若干ばかげたことであった。私はポルトガル憲法のような形であったらと思う。ポルトガルでは、国家権力を国際組織又はEUに委任できると規定している。

残念ながらフランスでは、憲法改正については、まだやらなければならないことがたくさんある。フランス憲法のプロセスはまだ終わっていない。今まで憲法の大掃除を大規模にやる機会がなかった。ブデルという人が委員長を務めた「憲法の技術的側面に関する改良の会議」というものがミッテラン大統領によって設置された。我々にもう一度そのような憲法の大掃除をしなければならない機会が来るのではなかろうか。というのも、しなければならない改正がたくさんあるからである。地方分権、州における法制度の問題、国家元首の刑事責任の問題、憲法院に対して市民が申立てをする可能性についての問題、司法高等評議会の改革、司法秩序の近代化の問題などがある。今年から憲法改正について検討を始めることが予想される。しかし、徹底的な大掃除をやることにはなっていないことは残念である。

### 質問3（第六共和制憲法を制定しようという動き）

第五共和制憲法の特徴である、行政への極端な権力の集中は、少数の指導的政治家と高級官僚が牛耳る政治につながったという批判から、市民の側へ政治を引き戻すには、憲法を作り直し、「第六共和制」に移行する必要があるという意見が強くなりつつある。このような動きの現状と評価。

第五共和制憲法が過度の行政への集中のために批判されているかどうか、そしてもっと市民に近い政治を実現するために第六共和制憲法を制定しようという動きについてだが、（前者については）賛成はできない。保革共存の時代には権力が集中することはなかったからだ。問題は、権力が効率的かどうかである。国家は多くの権力を既に失っている。上の部分をみると、それは欧州建設によって失っている。我々の司法制度の40%は、現在、欧州によって影響を受けているからだ。また、地方分権により、逆の方向で国家権力を失っている。国はどんどん地方公共団体に権限を移譲しているからだ。しかし、第六共和制になるかというところではない。第五共和制は時代に適応し、かつ幾つかの危機を超えており、国民にも大多数の部分で受け入れられてきたからだ。確かに第六共和制を目指す動きは存在する。アンノ・モンタブール下院議員によってその動きは組織されている。彼らは、第六共和制へ向けた動きのためのクラブを作っているが、現在では、孤立している。（憲法改正に積極的な）極右、極左政党を除いて、大多数のフランスの政治家たちは、憲法を、革命的な動きではなく、手直ししていく方向にある。その中にはフランス共産党もあり、現在の憲法をしっかりと受けとめている。

### 質問4（人権カタログ）

憲法典の本則には人権規定はなく、その前文で、1789年の人権宣言及び第四共和制憲法（1946年）前文に列挙された人権諸原理への愛着が宣言されているのみである。フランスにおいて、1789年の人権宣言への愛着が特に大きいことはその歴史からも容易に理解できるが、同時に、欧州人権条約でも示されているように、20世紀後半の人権の進展には著しいものがある。そこで、憲法典の本則に、これらの人権カタログを述べて憲法明文で保障することは意義のあることと考えられるがどうか。

人権規定をカタログとして憲法に定めるべきかについてであるが、私は良くないと思う。それには二つ理由がある。フランスは人権に関する国際条約に既に参加している。また、第五共和制憲法前文は1789年の人権宣言及び第四共和制憲法（1946年）前文に触れている。このことによって現在の憲法でも、人権諸原理が「憲法ブロック」

と呼ばれる形で受け入れられている。個人的にはこのように既に保障されている憲法の人権を再度、憲法に規定しようというのは良くないと思う。ただ、そこに何か新しい人権を加えるということであれば可能であると思う。

#### 質問5（第五共和制憲法における「公共の福祉」的概念の取扱い）

フランスにおいては、人権の制約・調整概念として「公共の福祉」という抽象的な概念は用いられているのか、それとも、それぞれの基本権ごとに具体的に制約条件を定めるという考え方が採られているのか。制約原理となる「公共性」の内容、判断基準はどのようなものか。

「公共の福祉」という概念についてだが、これは元来、フランスのものではなくアングロサクソンのものである。我々はこの概念を、人権を制限するため、あるいは他の人権と調整するための概念としては用いていない。人権を制限するためには、我々はいろいろな司法的テクニックを持っている。憲法で定められている司法的テクニックとして、例外的状況、戒厳令、緊急事態といったものがある。これらは極めて例外的な権力であり、例外的な事態にしか用いられない。最後に用いられたのは1958～61年のアルジェリア危機であった。また、判例によって示されたテクニックとして、緊急性、必要性、不可抗力、コンセイユ・デタ（國務院）によって発展した緊急的・例外的事態に関する宣言などがある。また、人権には一般的な規則がある。自由は他人の自由が始まる時点で停止するというものだ。判例では人権の濫用は制限されている。過度のストライキが労働権を侵害するか争われた破毀院の判例がある。

#### 質問6（新しい人権の保障）

憲法典の本則には人権規定はないが、第四共和制憲法（1946年）で列挙された人権諸原理への愛着を前文で宣言することにより、労働基本権、生存権、教育権、家族の権利等社会権が保障されている。しかしいわゆる新しい人権については、ここでは触れられていない。そこで、例えば、環境権や知る権利等の新しい人権はどのように考えられ扱われているのか。個別の立法により既に保障されている場合、それは憲法的にも保護に値する人権に高められていると考えられているのか。

新しい人権であるが、環境法については、大気、水、河川や海の法律がある。これらは環境の保護を確保するための法律である。しかしこの分野においても、多くの場合、欧州の規制により制限されている。ここにネイチャー2000という欧州の規則がある。また狩りに対しても欧州の規則がある。これらの欧州規則は、各国家に対し、よ

り多くの環境保護の責任を課すものである。

アクセス権については、我々はまだ有効な手だてを持っていない。インターネットや新しいメディアの発達に伴って、どのように情報を制限するかについては全く武器を持っていないからだ。例えば、インターネットを用いた児童買春、またテロリストのプロパガンダ等がある。我々は、現在のところではメディア犯罪に対するものである古い法律を使っており、これらの行動への予防には有効に対処できないでいる。したがって、警察も有効に対処できない。これらの問題については、国際条約も重要である。各国家は、新しいメディアの手段にどう対応するか考え合意する必要がある。

#### 質問7（欧州人権条約・欧州基本権憲章との関係）

欧州人権条約は、国内的にも実定の人権規定として機能しているか。また、欧州基本権憲章は、現時点では、法的拘束力を有しないが、国内的には、新たにこれに沿った具体的な立法をするなどして、法的拘束力を持たせようとする方向にあるのか。

欧州人権条約について、それを執行するのは国であり、国家としてこの義務を履行しなければ、欧州人権裁判所から抗議されることになる。しかし、欧州基本権憲章は、国内法的には、法的拘束力を有しない。

#### 質問8（庇護権及び難民への対応）

自由のために迫害された者への庇護権が認められているが、この庇護権は個人の権利か、それとも飽くまで国家の権限なのか。不法滞在外国人や移民労働者規制とこの庇護権との関係はどうか。

庇護権が国家の権限か個人の権利かということについてであるが、私の答えは、両方である。これはフランス革命以来の伝統であるが、各個人に対して権利が規定されており、だれでも信条により迫害を受けている者には庇護権がある。しかし現状では、そのような理由は少なく、多くの場合は、そのような基準を満たしていない人たちが難民申請をしている。庇護権に関しては、我々が欧州の枠内でシステムを調和させていくことが非常に重要になっている。特に、難民申請の機関、難民申請者の権利について強く言える。例えば、イギリスは受入れに積極的であり、難民申請者には、給与、住居、労働権などを与えている。

#### 質問9（人権のグローバル化への対応）

現在、地球的規模で急速な情報化が進展しているほか、人道、環境等の面でグロー



バル化への対応が急がれている。欧州人権条約や欧州基本権憲章など、欧州地域での人権対応は優れたものがあるが、地域外も含めたグローバル的人権保障についてはどのような考えなのか。

人権のグローバル化への対応について、それは集団としての権利ではなく、一人一人の権利であるが、この問題についてはまだ議論は終わっていない。

#### 質問10（国民主権と半直接民主制）

憲法典は、国民主権の原理を明らかにするとともに、間接民主制のほか、レファレンダム（国民投票）により国民が直接に意思を表明できる直接民主的方法も認めている。レファレンダム（国民投票）制度については、フランスではどのように評価されているか、具体例も含め説明されたい。

レファレンダム（国民投票）制度については、賛成である。フランスでは、現在は十分に使われていないが、もっと頻繁に使ってよい。ただし、危険もある。国民投票には、これによってしか解決できない問題だけを付すべきである。例えば、大事件の後に死刑廃止の投票を行うようなことは問題だ。国民投票制度はシラク大統領時代により容易になった。

#### 質問11（大統領のリーダーシップ）

第五共和制憲法の特徴として、「ド・ゴール憲法」と称されたように、議会中心主義から大統領中心主義（大統領権限の強化）に大きくシフトした点が挙げられる。この強力な大統領制は、政治指導者の強いリーダーシップを可能にする反面、議会によるコントロールが十分行き届かないおそれもある。日本でも、首相公選制など、政治指導者の強いリーダーシップを可能にする制度的方策が議論されているが、第五共和制憲法下で、この大統領の強いリーダーシップは、どのように評価されているか。その功罪如何。

首相公選制には、個人的には反対だ。イスラエルで行われていたが、よくない方法である。首相が議会と対立するからだ。私は、イギリスやドイツの方法がよいと思う。そこでは首相は議会多数派のトップだからだ。

#### 質問12（合理化された議院内閣制）(parlementarisme rationalise)

内閣は首相とその他の大臣とで構成されるが、その任免権は大統領にあって議会に

はなく、また、閣僚は国会議員と兼職できないこともあり、議院内閣制制度としては内閣不信任制度によって担保されているにすぎない。英国や日本と比較し、議会との結び付きが弱く、議会との関係で不安定な印象を受けるが、その評価。大統領制を採用しつつ、立法と行政の結び付きを確保するため、議院内閣制を並立して採用したことに無理はないか。

大統領権限の強いことについては既に述べたが、これには二つの理由がある。第一は、第四共和制憲法がうまく機能しなかったこと、第二は、ド・ゴールの個人的な性格だ。

#### 質問13（保革共存）（cohabitation）

大統領制と同時に議院内閣制を採用していることから、大統領が下院多数派のリーダーを首相に指名するとき、大統領多数派と議会多数派が異なる「保革共存」（コアビタシオン）が生じる場合がある。前回の選挙でこの状態は解消されたが、かような「ねじれ」は政権に不安定要素をもたらすことになる。過去の経験から「保革共存」をどのように評価するか。また大統領の任期を5年に短縮したことで、それはかなり解消されるとみてよいか。

保革共存については、既に述べた。また、大統領の任期は7年から5年になったが、保革共存についての問題の解決にはなっていない。我々はまた7年制に戻らなければならないかもしれない。社会党の人からもそのことは言われている。

#### 質問14（上院（元老院）の在り方・役割）

上院議員の選挙については、間接選挙制を採用しており、主に地方公共団体と在外フランス人を代表する目的のものとなっている。上院の特色として、地域代表制が明確になっていることは下院と異なる独自性を出す意味で有意義と思われるが、間接選挙制及び地域代表という上院の特徴はどのように評価されているか。また、地方議会議員や市町村長と兼職可能な点、9年という長期の任期（解散制度無し）についてはどうか。

二院制についてだが、上院の選び方が違うのはよい。直接選挙で選ばれる二つの院は必要ない。直接選挙で選ばれた院の方が最終決定権限を有するべきである。フランスでも法案の採択はそうである。しかし、憲法改正及び上院改正に関する組織法律は例外である。上院はどの国でも重要であり、現在、約80ほど二院制の国があるが、約

40はお化けのようなもの、すなわち下院と同じことしかしていない。

私の考えでは、上院は、考える時間、知恵、長い任期が必要である。上院議長は、上院の友好議会関係を国内外で作っており、欧州の中でも作った。アジアでもそのような上院の集まりができたらと良いと思う。

#### 質問15（上院と下院との関係）

下院（国民議会）優越の評価。特に、同数合同委員会という名の両院協議会の役割・活動について説明されたい。また、下院を補完・抑制するという第二院の目的がどのような形で果たされているか。

上院あるいは第二院の存在はほとんど民主主義の基準と言ってよいと思う。下院が上院に優位性を持つとすれば、それは下院が最終決定権限を持つからであるが、両院協議会は合意に達しようと努力している。しかし両院協議会に権力があるわけでない。また、上院は下院をコントロールしないが、補完はしている。下院は良く準備されていない法案修正を採択する傾向にあるので、我々はこれを修正している。下院から提出された法案に対し、保革共存のときも80～95%は下院に差し戻している。上院は上にある院、知恵のある院と言っている。

#### 質問16（公職における男女平等推進）

1999年に憲法に公職に就任する際の男女の平等推進条項が盛り込まれ、またパリテ法（公職に関する男女均衡法）が制定された。しかしながら本年6月の下院選挙では必ずしも芳しい効果が得られなかったようである。この憲法改正、パリテ法制定と今回の選挙での評価。

パリテ法について、政治の世界にも女性はもっと必要なのはそのとおりである。しかし、私は余りに制限的な方法を導入することには反対である。あと10年か20年もすれば、女性は政治の世界にもっと入ってくるだろう。その時は女性から男性を守る必要が生じよう（笑）。パリテ法はやろうとしたことは良かったのだが、それが実際にはうまく使われていない。この前の国政選挙でも、どの政党も男女同数を尊重しなかった。クオータ制で女性に有利な方法をとるのは悪影響の方が大きい。政治的議論が強くなっており、こういう法律は必要がなく、最終的には法律がなくても女性が多く出てくると確信している。

#### 質問17 (国と地方との関係、地方分権の状況)

フランスの地方制度は、市町村 (commune)、県 (departement)、州 (地域圏) (region) の三層構造をとっており、特に市町村の場合、人口でいうとわずか50人未満のものから200万人を数える大都市まで、極めて多様なものがある。このような中で、国と地方との関係、地方分権の状況についてはどうか。特に、財政面での関係はどうか。

地方分権に関しては、この10月に政府から法案が出る予定である。地方公共団体の財政状況は悪化し、財政的自立が弱っており、収入の大部分は国からの交付金になっている。上院ではこの状況を改善しようとしているが、地方公共団体の財政的自立はまだ確保されていない。我々は、憲法の中に、地方公共団体の収入の50%は自立的收入でなければならないと規定したいと考えている。

#### 質問18 (非常事態措置権)

大統領は非常事態措置権を有し、非常事態に際しては広範な権限を行使することができる (憲法16条) が、この評価。また、どのような歯止めの措置があるか。

憲法第16条 (非常事態措置) の執行につき、大統領の権力が強くコントロールが不十分ではないかという点について、(もし万一のことがあれば) 国家元首による裏切りという形で裁くしか方法はない。これについては、第16条の適用期間の短縮や、大統領の行為の合憲性を判断する仕組みが必要である。

#### 質問19 (軍のNATO域外派兵と現在の状況)

人道目的等の観点から、NATO域外においてもフランス軍を派兵することをめぐり、憲法上の議論があるか。また、これに対する国民の反応は。

フランス議会は、現在、海外派兵について関与していない。しかし、将来においては、情報提供だけでなく、議会が許可する制度にすることを望んでいる。今は政府の権限である。フランス国民は海外派兵に反対しておらず、国外でフランス軍人を見ることを誇りに思っている。人道的な理由による場合は特にその傾向が強い。

#### 質問20 (徴兵制の廃止)

1997年に国民役務法が改正され、2002年までに志願制に転換することが定められたが、その経緯、状況。

徴兵制はなくなったが、職業軍人化の状況はうまく行っていない。職業軍人化の予算が十分でなく、海・空軍は良いが、陸軍が問題となっている。(人員等を確保するため)私企業と、またガードマンを導入する契約などが必要になっており、新しく国防予算を作ることが必要と思う。

(2)

ジャン・ジッケル パリ第一大学教授  
(Jean Gicquel)

ピエール・アヴリル パリ第二大学教授  
(Pierre Avril)

9月12日(木) 13:00~14:00

(同席者)

小倉和夫 在フランス共和国日本国大使

[略歴]

ジャン・ジッケル教授

パリ第一大学教授(憲法学)、憲法調査センター事務局長

元司法官職高等評議会委員

著書 『憲法と政治制度』

『30年代の国家改革～エピナール会議の事跡』他

ピエール・アヴリル教授

パリ第二大学教授(憲法学)

著書 『憲法会議』

『議会法』(ジャン・ジッケル教授との共著)他

[質疑応答]

(市川議員)

私は二院制が必要と考えている。五十余年前、日本国憲法制定に当たり、米国は貴族院廃止をねらい、当初一院制を主張したが、結果として二院制が維持された。二院制は民主主義の条件と思うが、フランスでの認識はどうか。

(アヴリル教授)

フランスは19世紀末から二院制である。しかし、しばしば、一つの主権に二つの議会はおかしいと批判されてきた。46年(第四共和制憲法制定時)、69年(ド・ゴールが上院改革案に関する憲法改正案を国民投票に付したが賛成を得られなかった)に議論があったが、上院を守り通した。強いて問題があるとするれば、更に近代化を進める

べきということだろう。

**(市川議員)**

日本では、このままで良いとするもの、思い切って変えるべきとするものなど様々な意見がある。フランスの現在の在り方が参考にならないか。

**(ジッケル教授)**

二院制は補完する関係でなければ意味がない。日本は平等な二院制、フランスは不平等な二院制であり、下院は直接選挙、上院は間接選挙である。したがって、前者がより強い民主的正統性を持つ。おおむね下院に最終決定権があるが、憲法改正は両院の可決が必要であるなど、ある程度、上院の権限も守られている。

**(小倉大使)**

フランスでは解散権は大統領のものである。政党内閣制でなく（ただし大統領が議会の多数派リーダーを首相に任命するのが慣例）、議員は大臣と兼職できない。

加えて下院そのものも力がない。日本の衆参両院の方がずっと力を持っている。

**(吉川議員)**

下院が力を持っているとしても大したことはないのではないか。

**(小倉大使)**

そのとおりで、大変に力がない。フランスの制度はわかりにくい、圧倒的に大統領が強い。

**(平野議員)**

フランス革命で王様を殺してしまった反省か。

**(ジッケル教授)**

そのとおりである。

**(平野議員)**

フランス国民は、本当は王様が欲しいが、代わりとして大統領を扱っているのではないか。

**(アヴリル教授)**

EU15か国の内7か国は王制である。ジッケル教授がどう考えているかわからないが、王制は望ましくない。

**(ジッケル教授)**

議院内閣制は本来英国のものである。我々もまねているのだ。

**(高橋議員)**

市村長と国会議員との兼職、代理人制度（閣僚と議員の兼職は認められないため、閣僚に任命された議員の辞職に備え、選挙の際にあらかじめ後任を定めておく制度）などは、文化の違いに由来するのだろうが、日本とフランスでは、そもそも制度が違

う。各地でEUにより各国の主権が制約を受けているそうだが、早いスピードで変革が進む中、自意識の強いフランスにフリクションはないか。

(ジッケル教授)

50年の欧州連合の歴史があり、92年のマーストリヒト条約批准で改めて国民の意思が示された。同条約はユーロ決定など欧州統合の深化を目指し、やがては各国家による連邦制を目指していたと思う。国民投票は、51%というわずかの差で賛成であった。その後の憲法改正(99年)でかなりの権限がEUに移譲された。しかし他方でEUの法律もフランスの法律の中に取り込まれている。なおEU統合が進んでも、議会と政府の関係は各国で異なるので、各国に持ち帰っても、(同一の法律になるわけではなく)それぞれの独自性は残っている。

(谷川議員)

EUは国家連邦を目指すのか、国家連合を目指すのか。

(アヴリル教授)

フランスは「欧州の将来に関するコンベンション」(以下「コンベンション」)に参加しているが、だれも将来のことはわからない。ある程度連邦型を目指すのではないかと思う。EUの指令は直接適用されるが、同時に国家も存在するということである。重要問題の決定は全会一致でなされる。スイスの連邦制のようなもので、各国はそのまま残るのではないか。

(ジッケル教授)

EU統合は「創造性の試験」である。各国は独立を保ち、権限も持つ。拡大を控え、欧州の中に異なったシステムがあることを理解することが大事である。中心となる国には強い同一化を求め、そうでないところはそれなりにということだ。

(大脇議員)

欧州憲法と各国憲法の関係はどうなるのか。

(アヴリル教授)

1世紀後には欧州憲法ができているだろう。

(谷川団長)

EUは一つの国のようなものか。

(アヴリル教授)

欧州統合は二つの基本的目的から成立している。一つはドイツ・フランスの歴史的対立に終止符を打つこと、二つ目は経済的利益としての共同市場の形成である。この背景には冷戦、ソ連への恐怖があった。

(吉川議員)

将来、国家は消滅するのか。昔、『私的財産と国家の起源』を読んで、感銘を受け



たが。

(アヴリル教授)

一つの可能性としてはあるだろう。これはゲルマン人の思想から来ている。

(吉川議員)

外交防衛まで対象とはEUは壮大な実験である。

フランスでは徴兵制が廃止されたが、その点についても伺いたい。

(アヴリル教授)

現時点で重要なのは、外交と防衛である。開かれた共通した課題がないと物事は進まない。フランス・イギリスは、アメリカに対し対抗意識を持っている。

(ジッケル教授)

徴兵制は長い伝統で、国民統合の象徴だったが、1996年にシラク大統領が廃止（段階的に廃止することを決定）し、職業軍人化した。ドイツは、多分徴兵制を維持している。

(高橋議員)

EU加盟希望国のうち、トルコの承認が問題となっているそうだが、どうなっているか。

(アヴリル教授)

トルコのEU加盟承認は難しい。ギリシャの反対がある。

(ジッケル教授)

EU加盟に関するコペンハーゲン基準を思い出してほしい。民主主義の尊重、少数民族の尊重だが、トルコにはクルド人問題がある。しかし、最近トルコ議会は、死刑廃止、クルド人の自治権等も認めている。

(アヴリル教授)

コペンハーゲン基準に従えば、(死刑のある)米国はEUには加われない。

(市川議員)

トルコ加盟が難しい問題ということは、コンベンション関係者からも説明があった。

(ジッケル教授)

トルコにはキプロスという別の問題がある。北部はトルコに占領されており、まだ壁がある。

(小倉大使)

トルコ問題は難しいが、EUに参加すれば解消するという課題もある。入る過程で変わってくる。これをどう評価するかが難問である。ドイツには多くのクルド人がおり、彼らはトルコの加盟に反対である。

(魚住議員)

欧州では、人権保障の手段が多様に存在している。憲法裁判所、国務院のほかに欧州人権裁判所等がある。相互の機関の間で矛盾することはないか。

(ジッケル教授)

法治国家は人権と自由を求める。フランスの場合、憲法院、国務院、破棄院の三つに分かれているが、これだけでは市民として十分でない。ストラスブールの人権裁判所は重要な役割を果たしている。その判決は欧州全域に効果がある。各国とも欧州人権裁判所に何を言われるのか心配している。フランスの立法が無効とされたこともある。

(大脇議員)

女性の権利、パリテの施行状況についてはどのような状況か。

(ジッケル教授)

有権者の53%が女性だが、十分な地位を有していない。下院は97年で10%、上院は2001年でようやく10%である。地方議会ではパリテはほとんど達成されている。しかし、市長は駄目のようだ。

(平野議員)

大学教授ではどのような状況か。

(アヴリル教授)

分野によって異なっている。国の段階では、政党が女性を進出させようとしない。

(小倉大使)

政治は男のものというイメージが女性にある。進出率は職業により異なり、判事は50%が女性である。

(ジッケル教授)

大学での成績は女性の方が良いし、よく働く。法曹は女性が多い。地位が安定しているからだろう。現閣僚では、3名が女性で、ここ10年来、3分の1は女性である。

(アヴリル教授)

国政選挙における投票率は70~80%であるが、ここ数年投票率は低下している。前回の憲法改正の国民投票は、70%という記録的な棄権率だった。

(ジッケル教授)

大統領関係の憲法改正ですらこの有様である。昔なら80%の投票率だった。今回の大統領選挙はシラクとルペンという特殊事情もあったが、2回目は80%を超える投票率である。

(市川議員)

ジェラルド上院議員は大統領の任期を5年にしたのは失敗だった、7年に戻るべきと言っていたが、どうお考えか。

(小倉大使)

それは上院議員としての政治的発言ではないかと思う。

(ジッケル教授)

上院はシラクの地方改革に関心を持っている。フランスの地方公共団体の長は6年任期なので、上院もこれと合わせて6年にしたいという考えがある。上院側も地方分権進展への何らかの拒否権を持ちたいようだ。これは妥協と交渉の問題である。なお、今の首相は上院出身である。

(平野議員)

日本の憲法には改正規定はあるが、具体的手続法がない。日本の学者はこれを批判しない。憲法学者としてこれをおかしいと思わないか。

(ジッケル教授)

確かに貴見の通りだ。

(市川議員)

日本では憲法改正についてはいろいろの意見がある。

(ジッケル教授)

憲法改正には、①上下院がベルサイユで合同会議を開き、同一の改正案を対象に検討し、5分の3以上の賛成で可決される場合と、②大統領が国民投票に付する場合とがある。ほとんどが①で処理されるが、2000年改正は、89条2項適用で国民投票が行われた。約40年前にド・ゴールがこの国民投票という直接民主制の手法によりで憲法改正を行った。当時、議会は憲法違反だと憲法院に訴えたが、国民投票は国民意思を表すものであり、これに反対することはできないと判示した。

(吉川議員)

なぜフランスは何回も憲法改正したのか。

(アヴリル教授)

憲法秩序に係る問題で、普通の法律改正では不十分だからである。憲法改正しか手段がなかった。男女平等法は99年の憲法改正で道筋がついた。

(小倉大使)

フランス憲法は組織法だけで人権については別のところに書いてある。組織法だから変えていかねばならない。

(魚住議員)

組織法だけではない。憲法前文で人権宣言と46年憲法に従うことになっている。

(ジッケル教授)

人権カタログが本体にはない。人権宣言と46年憲法に依拠することになっている。個人的には、はっきりと明示した方が良いと思う。EU憲法もそういう方向になるの

ではないか。連邦化の方向に向かうと思うが、アメリカの連邦制とは違う。EUは全く独創的なものである。

(3)

ミシェル・アメレール憲法院委員  
(Michel Ameller)

9月13日(金) 10:00~11:00

[略歴]

1. 生年月日 1926年1月1日
2. 学歴 アルジェ大学・パリ大学法学部(法学博士)、パリ政治学院卒業
3. 職歴  
1952年 下院事務局  
文化・家庭・社会委員会事務局長、社会部長、法務部長等を歴任  
1985年 下院事務局長  
1995年 憲法院委員

[質疑応答]

(アメレール委員)

院長が不在なので私が代理して説明したい。国会の方が来られたことを歓迎する。私は40年間にわたって議会に関係してきたので、国会の皆さん方は家族のようなものだ。皆さんのように憲法に精通された方が憲法院に興味を持っていただいてうれしい。

憲法院は、1958年に設立された。第五共和制憲法の制定に伴ってである。

憲法裁判所は、従来のフランスの伝統に逆行するものであった。理由は簡単で、皆さん国会にいらっしゃるからおわかりだと思う。議会の上に立つものは1958年までなかった。というのは、国民に選ばれた国会議員は唯一の民主主義の正当性を体現すると考えられていたからだ。

戦争などを経て、いろいろの考えが出て、議会を何らかの形でコントロールする必要があるという結論に達した。憲法裁判所制度は、1929年、ヨーロッパで初めて憲法院を設立したオーストリア人のケルゼンによって、実現化をみた。また、アメリカの最高裁の例もあり、これも議会の上に立つこともあるが、この機能も参考にした。第2次大戦後、ヨーロッパ各国が憲法院のようなものを作り始めた。ドイツ、イタリア、最近ではスペインなどだ。軽い言葉で言えば、第二次大戦後のはやりでもある。しかしフランスでは当初これには相当の反対があった。ド・ゴール将軍もそうで、彼は第五共和制憲法の起草者であるが、「フランスの最高裁は市民なのだ」と言っていた。これらの考えを最も謙虚な形で取り入れたのが第五共和制憲法である。このように謙

虚な形で受け入れたので、名前もあえて「裁判所」と呼ばずに「憲法院」とした。したがって、権限も非常に制限されている。

その役割の一つは、選挙の規制である。これは非常に重要であるが、実際には、政府の働きの抑制の方が大きい。どこでもあることだが、一つの組織を作れば、当初はその権限が小さくてもその権限を膨らましたくなるものだ。1958年に憲法院が設立されたときから見ると、今になってみれば他国の憲法裁判所と同様な存在になってきた。

これは二つのステップによって今日に至っている。第一は、質的な成長である。権限が拡大してきたのは、基本原則であるところの人権に関する役割が大きくなったことである。第二に、74年からは量的にも拡大していった。憲法院に提訴できる者に各議院の60名ずつの議員が加わり、合憲性の判断の大きな広がりにつながったからである。

これだけ拡大した権限を憲法院は持てるようになったのである。立法権、行政権に対する強いコントロールが及ぶようになった。自由と人権を守る保護者としての立場も強くなり、他国の憲法裁判所と全く同じレベルに達したと言える。

しかし、多少の重要な違いもある。

委員についてだが、委員数は9人で、この部屋で3辺に（コの字型に）3人ずつ座り審議する。委員のうち3人は大統領が任命、次の3人は下院議長が任命、最後の3人は上院議長が任命する。他に大統領経験者も委員に加わることができるが、これは義務的ではない。現在は、ジスカールドスタンだけがメンバーである。

#### （市川議員）

大統領経験者は9人とは別枠か。

#### （アメレール委員）

委員は9人は任命された者で、大統領経験者はここに座っているわけではなく、権利として持っているだけである。他の委員とは同列に扱わない。

時々、この任命制には批判もある。政治色が強いのではないかというものだ。しかしこの考えは間違っていると思う。もちろん大統領が敵を選ぶはずがない。ただし選ばれてしまえば大統領や議長から完全に独立性を得るので、その影響はない。いったん選ばれると司法官となり、政治的圧力からは完全に独立した存在として身分保障される。院長が委員にいつも言っているのが、議会の圧力から完全に離れた存在になれるということだ。

イギリスで大法官が女王から任命されたとき、選ばれた瞬間から女王から完全に独立した存在になるのと同じである。大変なことであるが、昔ほど大変ではない。政治的任命との批判に対し、これ以上良い方法はないと思う。もし議会の選任にするとともに政治色が強くなる。我々は、任命者とも議会とも政治的な関係は全くない。もち

ろん仕事なので司法的關係はある。

(吉川議員)

なぜ議会の権限を抑えなくてはならないのか。抑えるべきは行政ではないか。

(アメレール委員)

行政のコントロールにはコンセイユ・デタ（國務院）があるので必要ない。我々としては、必要なのは立法に対するコントロール、すなわち法律の審査であって、その観点から憲法院の存在理由があると考えている。前に述べたように、憲法院を作ることについては、大きな反対があった。絶対に議会の上には何も置かないという考えがあったからで、これはフランス共産党の主張でもあった。しかし民主的な憲法を持つ国には憲法裁判所を置いているところが多い。

(平野議員)

大統領の任命は理解できるが、議長任命については全く議長個人の判断か、それぞれの院の意向を受けてか。

(アメレール委員)

だれにも相談せず議長個人で決める。特に任命基準はない。

(高橋議員)

議院の追認は要らないのか。

(アメレール委員)

全く何も要らない。だから手続的には最も簡単な方法と言える。私は下院議長から推薦された。私は当時、下院事務局長だった。フランスの場合、そのシステムに独特な面がある。他国では議会が介入するなど、相当政治色が強いところが多い。

(魚住議員)

憲法院の提訴権者に国民も含めるならもっと質的な成長もあると思うが、いかがか。

(アメレール委員)

憲法院の中にもいろいろなランクでの異なった重要性がある。

まず、初歩的に必要なコントロールがある。今のところ市民からの提訴あるいは事後的な提訴といったものは排除している。それは欧州のほかの憲法裁判所とはシステムが異なるからだ。しかし、フランスのやり方にはかなりの利点があり、日本を始めとするほかの国の良いモデルになるかもしれない。

第一は、審査を法律の公布までにすることで、司法権の安全を確保できるという点である。いったん憲法院で合憲性を認めると、絶対に再度議論されることはない。これは他のどのような権力にも抵抗できる力である。さらに、いったん決めてしまうと憲法院の中でもそれ以上議論できないことになっている。

第二は、市民に提訴権を与えると、一気に提訴が押し寄せてきて、憲法院はもはや

機能できなくなる。これは実際的な問題だが、非常に重要なことである。アメリカでは市民が膨大な数の提訴を行っているが、(アメリカの)最高裁は、実際には50件くらいを選んで審査することしかできない。

第三は、議会在法案を採決する際に、これは本当に憲法院を通るか、慎重に検討するようになることである。

第四は、皆さんよくおわかりのとおり、議会関係者は事後的に国民から提訴されることを好まない。

このように事前に審査を終えれば、事後的には一切手を着けることはできない。もちろん、議会在また法律を改正したいと思うなら別である。

#### (市川議員)

法律ができるまでは憲法違反とは気付かなかったが、具体的事案が起きてみて違憲とわかる場合もある。イタリアの憲法裁判所でもそのようなことを言われた。日本でも最高裁でそのようなことがある。フランスのように割り切ってしまうと別かもしれないが、そのようなことに対する国民的レベル、議会的レベルの不満は強くないのか。

#### (アメレール委員)

フランスでもそういう議論は常にある。市民から民主主義を守るものとしてそのような意見はあるし、受けとめなければならぬと思う。それを体現するためには憲法改正を望む世論が生まれて、初めて対処することになる。ミッテラン政権のときに、事後的審査を認める憲法改正案が出されたが、議会在で否決された。最近では、ジョスパン前首相が市民の提訴権を提案したが、選挙で負けて政権から去った。ラファラン新首相がこの考えを引き継ぐかどうかはわからないが、個人的にはしないのではないかと思う。もちろん、法を適用してみて合憲性がよりわかるということは私たちが理解する。しかし、もし重大な違憲性があれば、議会在はその法律を改正しようとするだろう。議会在は賢い存在なのだ。

#### (大脇議員)

法律の種類が幾つかあるが、そのすべてを審査するのか。また、判断に必要な専門性はどのように確保するのか。

#### (アメレール委員)

原則として、すべての法律を審査するわけではない。憲法院に主に提訴する者は60名以上の国会議員に限られているから、その最も重要と考えられる法律から審査する。これに反対する人たちは、憲法院こそ最終的判断の場と思っているからだ。

法律は、政治、社会、その他日常生活すべてにかかわり、極めて多岐にわたる。したがって、憲法院の委員は森羅万象についてすべて考えられるメンバーになっているし、すべてを知っていなければならない。一人でそのレベルに達するかわからないが、



もちろん一人ではできないので、いろいろなアシスタントがついている。

**(大協議員)**

例えば、憲法学者の人は委員に多いのか。

**(アメレール委員)**

委員の3分の1が学者、3分の1が政治家、3分の1が法律家である。付け加えておくと、3分の1が女性で、将来はもっと増えるだろう。男女平等はある程度確保しなければいけないが、委員数が奇数（9人）なので完全な平等は難しい（笑）。

**(魚住議員)**

一度決めると憲法院の中でも議論を繰り返さないのであれば、審査の期間が一月というの短すぎないか。また、法律の審査だけでなく、憲法的行為の違憲性は判断しないのか。例えば、首相の選任手続が違憲であったかどうかなど。

**(アメレール委員)**

一月という審査期間は短すぎると私も思っている。委員の一人として、もう少し延ばしてほしいと考えている。場合によっては数日間で行うこともある。例えば、予算の時などで、12月20日に予算案が出された場合、新年までに審査することが必要となる。これは一つには法律というものだから、国会のスケジュールに追いついていかなければならないことがある。国会日程を見ながら動いているので、最大一月といながら、国会で審議されている段階でキャッチアップして、我々の中で検討している。

**(高橋議員)**

欧州人権裁判所では、個人提訴ができるため、フランスからも約200件ほど上がってきているとのことだった。今後、同裁判所との関係で、個人が提訴できるように考えるべきではないか。ここではなくフランス内にそのような機関を創設することも含めてどうか。

**(アメレール委員)**

議論はいろいろあるが、市民が提訴できるようにするには憲法改正しかない。既にそのような提案はあったが、議会が破棄したためできないでいる。今は、フランス内に他の機関を作って市民からの直接提訴を受け付けることすらできないでいる。

**(高橋議員)**

欧州人権裁判所がその役割をとって代わっているのか。

**(アメレール委員)**

そのとおりである。

(4)

マリ・エメ・ラトゥルヌリ (Marie-Aimée Latournerie)  
国務院 (コンセイユ・デタ) 報告研究部長

9月13日 (金) 14:30~15:30

[組織概要]

国務院 (コンセイユ・デタ) は、行政裁判における最高裁判所としての機能と、法的问题に対する政府の諮問機関としての機能 (法制局的機能) を併せ持つ機関。行政最高裁判所として機能する訴訟部と立法準備や政府による各種諮問に応じる行政部から構成される。フランス革命以前に起源を持ち、権威ある機関として評価されている。

[質疑応答]

(ラトゥルヌリ部長)

国務院 (コンセイユ・デタ) は、1789年のフランス革命以前から既に同種の機関が存在していた。革命前後は活動を停止していたが、1799年、ナポレオン時代に復活し、その後、すべての行政に関与してきた。

コンセイユ・デタの基本的役割は二つある。第一が政府の諮問機能的役割であり、第二が行政裁判所としての役割である。

この役割は、憲法的観点から述べると次のようなことになる。

①政府の諮問機能的役割については、第五共和制憲法にも明記されている。政府の法案作成について、これを閣議前に審査する。昨日の午後もその協議を行ったところである。これは最近のフランス国内のプレスでもよく報道され、来週の閣議案件となる、労働時間、最低賃金、社会的費用負担の法案を審査した。といっても政治的な判断をするわけではない。我々の職員は約300人で、選挙で選ばれるのではない、いわゆる一般の公務員だからである。若い下のレベルの職員は競争試験で採用しているが、国立行政学院 (E N A) の卒業生が大半である。法案・政令の審査については、それが法的に見てきちんとしているか、整合性があるかを見るのであって、政治的判断とは異なる。

②行政裁判所の役割については、憲法に直接の規定はないが、憲法院の解釈で、我々にその役割が与えられている。市民が新しく作られた行政措置について、それがたとえ大統領によって作られたものでも憲法原則に合わないと思ったときは、憲法、条約、法律、さらに法律がない場合でもいわゆる自然法に照らして、その合否の判断を

行う。行政措置すべてが対象となる。

これらの役割を担うことは、憲法上保障されていると読み込むことができる。この機関は、法案、政令案が出されたときに、行政的あるいは市民的観点から、法的正当性を判断できるということになっている。

二つの役割を担うことが矛盾するとの批判があるが、二つの言い訳をしたい。

第一は、世界にも一つの機関がこのような二つの役割を担うという類例は多くあること、第二は、一人の人間が両方の役割を行っているわけではないことだ。

コンセイユ・デタには六つの部があり、一つは訴訟を担当する訴訟部で、他の五つの部は行政を担当する行政部である。職員は、ある時は行政部に、ある時は訴訟部に行ったりして、キャリアを積んでいく。

外国のお客様には理解してもらいにくいですが、まれに訴訟部と行政部の両方を兼務することがあるので、その例を具体的に説明する。政府が高速道路を造りたい、路線を引きたいというときには、政令を出す、政令案は公共工事部門に出されると同時に、コンセイユ・デタにも出される。まず、公共工事部門に出されると、そこで工事の必要性を検討し、やるとかやらないとかの判断を出す。やるということになればその旨の政令が出され、官報に公示される。それを見て関連する市民や団体がその取消しをコンセイユ・デタに訴えることがある。やるかどうかのプロセスは訴訟部で取り扱われる。廃案にするかどうかも含め、どのような問題でも訴訟部は取り扱うことができる。とどめた方がよいというときは、訴訟合同委員会を作る。この場合は、訴訟部及び行政部双方から人が出る。訴訟部は必ず部長も含む。それから残りの五つの行政部の長も出るが、委員会の過半数は訴訟部から出る。この結果、回り回って最終的に取り消されるということもあり得る。このようなケースは余りないが、コンセイユ・デタとしてはきちんと手続を踏むために、完全に独立した立場を維持している。

人権に対する役割についてだが、行政に携わる人間はバランス感覚が必要である。国の行政を行うという仕事の厳しさと同時に、個人のことも考えられる感覚がないといけない。行政の行うことが人権を危うくする場合、それを裁判する制度が必要である。コモンローの国であるイギリスもこのコンセイユ・デタの制度には興味を持っている。イギリスのコンセイユ・デタに相当する機関とも定期的会合を持っている。

仕事の量と審査時間であるが、コンセイユ・デタでは毎年、活動報告書を大統領に提出している。これは一般に公表され、インターネットでも公開されている。法案は、年間、100～150件、政令は1,000件以上を処理している。裁判組織はピラミッド型になっており、行政裁判は年間約16万件、そのうちコンセイユ・デタのトップである評定官は約1万件を扱う。重要な事件は直接コンセイユ・デタに上がるが、その他については提訴者がよほど粘って頑張ったため最後に上がるものもある。平均審査期間は

1年を少し超えるくらいだが、重要なもの、急ぐものについては、極端な場合は2日くらいで終わらせるものもある。

**(大脇議員)**

フランスでは、法案が案として起草されてここで採決されるまでの審査プロセスはどのようになっているか。

**(市川議員)**

併せて、憲法院との関係もどのようになっているか説明してほしい。

**(ラトゥルヌリ部長)**

法案には2種類ある。まず、議員立法にはコンセイユ・デタは関知しない。政府立法については関与する。我々の言う法案は政府立法のことであり、そのプロセスを説明する。

第一段階では、主管官庁大臣が音頭をとり、その役人とともに協議し、また関係大臣とも合議を行うが、予算担当大臣は必ず関与する。そしてある程度固まったら首相の決裁を得る。これが政府案となる。第二段階は、この政府案がコンセイユ・デタに来て、当院が審査する。幾つかの条項は書き直しを、幾つかは違憲性の疑いがあるので注意すべきであることを指摘する。第三段階は、それが首相府に上がり、コンセイユ・デタの審査が納得できるものかを判断する。第四段階は、議会への提出で、修正が行われる場合もある。第五段階は、議会での可決成立であるが、中には政府案とかなり変わる場合もある。第六段階はものによるが、首相、両院議長、大統領、各院の60名以上の議員が憲法院に提訴し判断を仰ぐことがある。憲法院は長くても一か月以内に結論を出す。憲法院は、判断するだけではなく個々の部分についてここが違憲であると明確に述べることもある。第七段階は、法律の公布・施行である。

**(平野議員)**

行政に関するすべての法律の第一次的な解釈権はコンセイユ・デタが持つと理解してよいか。

**(ラトゥルヌリ部長)**

というより、我々は政府ができないような違憲性の問題を監査すると解釈している。時間的には最初に介入する立場にあるからだ。

**(平野議員)**

政府提出法案は作成にかかわっているのだから、当然に解釈権があると言える。議員提出法案も、訴訟になればコンセイユ・デタに解釈権があると言ってよいか。

**(ラトゥルヌリ部長)**

いったん法律ができてしまえばだれも判断できない。それが違憲として行政裁判になる場合もあり得る。しかし、今までコンセイユ・デタが関与した例はない。

(市川議員・平野議員)

行政訴訟になれば、議員立法についても、解釈権はコンセイユ・デタにあるのではないか。

(ラトゥルヌリ部長)

行政裁判になればコンセイユ・デタがすべて行う。法律を取り消すことはないが、適用についてはそうである。

(吉川議員)

議員立法の数はどれくらいあるのか。

(ラトゥルヌリ部長)

法案全体の約10分の1である。もちろん可決された数だから、提出法案でみればたくさんある。

(市川議員)

日本では、三権分立というモンテスキュー的考えをとっているが、コンセイユ・デタの行政訴訟の機能は行政権か司法権かどれに属するのか。

(ラトゥルヌリ部長)

簡単には言えないが、破毀院との関係は強いと思っている。ただ全く同じ司法権とは思っていない。警察など行政部分と関係があるからだ。

(魚住議員)

コモンローの国もコンセイユ・デタに関心を持っているという話であったが、コモンローの国でも行政裁判所を設けようという動きがあるのか。

(ラトゥルヌリ部長)

必ずしもコンセイユ・デタのような組織が頂点にある組織というわけではないが、行政裁判所組織を作ろうと考えているようである。ただフランスのように二つの裁判所秩序を作ろうというのではなく、一つの秩序の中にこのような組織を盛り込もうとしているようだ。



# コスタリカ・カナダ・国際連合

(平成15年9月3日～13日)





## I 派遣議員団の構成

### 参議院海外派遣特定事項調査第五班

団 長	参議院議員	市 川	一 朗	(自由民主党・保守新党)
	同	本 田	良 一	(民主党・新緑風会)
	同	小 泉	親 司	(日本共産党)
	同	大 脇	雅 子	(社会民主党・護憲連合)

(注) 所属会派名は派遣時のもの

同 行

参議院憲法調査会事務局総務課長	情 野 秀 樹
参議院憲法調査会事務局首席調査員	田 村 公 伸

## II 派遣目的

コスタリカ共和国、アメリカ合衆国及びカナダにおける憲法事情等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

	9月3日(水)	9月4日(木)	9月5日(金)
午前		10:00 国会本会議場視察 10:30 国会(委員会主要メンバー、事務局)	9:00 公安警察 11:15 モラレス国家緊急事態委員長
午後	18:00 (日本時間) 成田発 (ダラス経由) ※以下、現地時間 20:45 サンホセ着	13:00 ソラノ最高裁判所憲法廷延長 14:15 最高裁判所法廷視察 15:00 ロドリゲス環境・エネルギー大臣 16:30 フォンセカ選挙最高裁判所長官	

	9月6日(土)	9月7日(日)	9月8日(月)
午前	8:50 サンホセ発	11:00 WTC跡地(グラウンド・ゼロ)視察・献花	11:00 カニングハム米国連代表部次席大使
午後	15:56 ニューヨーク着		15:30 プレンダガスト事務次長(政治局担当) 16:30 フレッシュット副事務総長

	9月9日(火)	9月10日(水)	9月11日(木)
午前	9:30 マロック=ブラウン 国連開発計画(UNDP)総裁 11:00 ゲーノ事務次長(PKO局担当) 11:45 国連総会会議場、 安保理会議場視察	9:00 上院 10:30 議場内視察	9:00 重要インフラ防衛・緊急事態対応庁
午後	15:00 阿部事務次長(軍縮局担当) 18:55 ニューヨーク発 20:18 オタワ着	14:00 最高裁判所 16:00 国防省	13:45 平和支援訓練センター

	9月12日(金)	9月13日(土)
午前	10:05 オタワ発	
午後	(シカゴ経由)	16:05 (日本時間) 成田着

# 調査概要

## 1 要 旨

本議員団は、平成十五年九月三日から十三日まで、コスタリカ共和国、アメリカ合衆国（国際連合）及びカナダの三か国を訪問し、各国の議会、政府関係機関、国際機関等を訪れて、各国の憲法事情及び政経事情並びに国際連合等の動向について調査を実施した。

その概要は以下のとおりである。

### 主要調査項目

#### [ コスタリカ共和国 ]

- ・安全保障と非武装中立の意義・問題点
- ・憲法に明記された環境権の意義
- ・司法権と憲法保障
- ・最近の憲法状況・改正の動向について

#### [ アメリカ合衆国 ]

- ・国際連合の現状と課題
- ・安全保障理事会の意義と問題点
- ・国連改革
- ・国連及び国際社会のPKOへの取り組み
- ・安全保障における我が国政府と国際連合との関係
- ・安全保障におけるアメリカ合衆国と国際連合及び他の加盟国との関係
- ・国連開発計画（UNDP）の現状と課題
- ・発展途上国への国際協力の取り組み

#### [ カナダ ]

- ・二院制と上院改革
- ・基本的人権に関する諸問題の動向と対応
- ・一九八二年憲法制定の経緯
- ・憲法訴訟の現状と課題
- ・カナダ政府のPKOへの取り組み
- ・重要インフラ防御・緊急事態対応庁の組織・権限と課題

### 調査内容

#### （一）コスタリカ共和国

一九四九年に制定されたコスタリカ憲法は、第一二条で「恒久的制度としての軍隊の平和主義への取り組みが世界から注目されているところである。また、憲法の基本的人権規定においては、普遍的人権の他、環境権を定めて環境保護を図り、また、公教育の充実を定めるなど、先駆的かつ充実した内容を有している。さらに、司法機関等による人権救済制度が充実しており、選挙の公正を確保するために選挙最高裁判所が設置されているのも特色の一つである。

九月四日午前、まず、コスタリカ共和国議会を訪問した。議会では、国際関係委員会、環境委員会、社会問題委員会等の委員と懇談した。まず、平和憲法への姿勢、軍廃止と安全保障の実際等について尋ねたところ、チンチージャ国際関係委員（前公安大臣）らから、①戦争は相手があって可能であり、非軍備で戦争の意思がないことを示すことが抑止力になっている、②軍の廃止によって浮いた軍事予算を教育、福祉等に回し、中米一の高い教育水準、経済水準を達成できた、③ニカラグアから過去に侵略行為が実際にあったが、米州相互援助条約（リオ条約）及び国際世論に訴えることによって対処した、④軍を持たないことは国民のコンセンサスとしても定着しており、再軍備の意思は国にも国民にもないこと、そして、この平和憲法を世界に輸出したい旨の見解が述べられた。また基本的人権保障について、憲法における環境権の明記は、長い環境保護に対する努力の結果であること、等の意見を述べた。

続いて、議会事務局より、今年の国民投票制の導入を例に、コスタリカ憲法の改正手続についての説明を受けた。

同日午後は、最高裁判所を訪ね、ソラノ憲法法廷長と会談した。最高裁判所は、四つの法廷を有しているが、その一つである「憲法法廷」は、憲法裁判所としての権限を有し、①法律の合憲性の判断、②庇護申請、③立法に関するコンサルティング、④国の諸機関の権限の調整等、多岐にわたる任務を担っており、また、人身保護・人権擁護に関する護民官的役割を負っているため、扱う事件数は最高裁係属事件の八三％にも上ること、そして国民も身近な存在として深い信頼を寄せている旨の説明があった。

続いて、環境エネルギー省のロドリゲス大臣と会談した。同大臣は、①コスタリカでは、憲法で環境権を定めて環境保護を積極的に図り、また実際に、生物多様性や熱帯雨林の保護等に努め、その環境保護の取り組みに対して、世界から高い評価を受けている、②その豊かで貴重な資源を持続可能な形で有効利用し、国立公園やエコ・システムを整備するとともに、森林破壊を止めることにも成功したと言える、③この環境保護を根付かせるために、特に重要と心がけているのが、市場原理を導入して経済的にもメリットあるものにし、森林所有者に森林を守る意義とメリットを知ってもら

うことである旨を述べ、また、④環境権は、権利と義務が表裏一体であり、常に責任を伴うことを強調した。コスタリカはまだ開発途上国ではあるが、これらの環境への取り組みは、我が国、そして今後の国際協力にも参考になることが多いと思われる。

さらに続いて、選挙最高裁判所フォンセカ長官と会談した。民主政治の根本は、選挙が厳格公正に保たれることであるが、コスタリカでは、選挙最高裁判所を設置し、強い独立性と権限を与えて、選挙に対する国民の信頼を守っており、その大きな役割は「第四権力」と称されるほどである。選挙最高裁判所は、単なる選挙審判の裁判所ではなく、選挙過程について「組織し」「管理し」「監視し」「解決する」という選挙についての独占的な権限を有し、コスタリカの民主主義を守る上で極めて大きな働きを担っている旨が述べられた。

なお、我が国の選挙で、コスタリカ方式という言葉が用いられているが、コスタリカにこのような選挙方式は存在しない。コスタリカは小選挙区制で、かつ議員と選挙区との癒着を防ぐため、連続しての選出は認められておらず、我が国で言われている「コスタリカ方式」とは別のものであることを認識した次第である。

翌日は、常備軍のないコスタリカにあつて治安維持の役割を担っている「公安警察」の実情を知るため、公安警察学校を訪問した。公安と言っても一般の刑事警察と独立しているわけではなく、通常の警察機構の名称が「公安警察」であり、他に軍に類似するような特殊な警察機構があるわけではない。この警察学校には、コスタリカ全地域から生徒が集まり、警察官として必要な訓練を受けており、その訓練の一部も視察した。

オバンド校長は、①公安警察は主権を守ること及び国民を保護することの二つの役割を担っている、②戦車や戦闘機はもちろん、軍に相当するような武器は一切なく、国境警備や森林パトロールにおいて麻薬の密輸等を防ぐため自動小銃やヘリコプターを備えている程度である、③公安警察としても再軍備の意思は全くない、④ニカラグアからの不法入国者の増大について、侵略ではなく経済的理由からとみている、ただ治安の悪化は我々が直面している課題である、と述べた。

続いて、国家緊急事態委員会のモラレス委員長と会談した。コスタリカでは、人的・自然的を問わず、一切の緊急事態に対処するため、関係省庁がシステマティックに対応できる体制を整えており、その調整や基本計画作成に当たるのが国家緊急事態委員会である、コスタリカでは戦争はなく、また軍備もないため、自然災害や事故等の人為的災害の対処が中心である旨の説明があつた。

その夜は、国際開発事業団等、コスタリカで国際協力のために働く日本人と懇談し、国際協力の重要性、現地での苦労などを伺った。

## (二) アメリカ合衆国

六日午前、ニューヨークに移動し、七日午前は、グラウンド・ゼロを視察した。あの九・一一同時多発テロから二年、周囲のビル等の復旧も終わり、外観はさながら再開発の大きな工事現場のようであったが、二周年も近いためか、弔意に訪れるアメリカ人の姿も多く、改めてテロの残忍さ、その被害と傷跡の深さを実感した次第である。

翌八日及び九日は、国際連合及び国連専門機関の一つである国連開発計画（UNDP）を訪問した。

第二次大戦後に制定された日本国憲法は、平和主義及び国際協調主義を憲法の基本理念としているが、その背景に、国際連合設立及びその憲章の精神が大きな影響を与えている。国際連合憲章は、その目的に、世界の平和及び安全の維持、諸国間の友好発展、人権・福祉増進のための国際協力を掲げており、その意味で、国際連合を軸とした国際社会の平和維持と発展は、平和主義及び国際協調主義を掲げる我が国憲法と大きく関わっているところである。

八日午前はず、アメリカ合衆国国連代表部カニングハム次席大使と会談した。今回のイラク戦争において、アメリカ合衆国と国際連合とが対立し、国連の役割の一定の限界を指摘する声我が国にもあることから、国際的な平和・安全保障の構築における国際連合の位置付けと課題、PKO活動等に向けての努力、今後の国連改革等に関するアメリカ合衆国の立場を尋ねるためである。折しもその前日、ブッシュ大統領からイラクの復興支援に関して国連に大きな役割を求める演説があり、安全保障理事会に決議案を提出することから、大使との話題もその問題が中心となった。大使は、①米国は日本を国連における主要なパートナーとして位置付けてきたし、互いに共通する立場から幅広く国連の諸問題に対処してきた、②米国は日本が安全保障理事会の常任理事国になることを支持している、③昨日のブッシュ演説は、米国が今後もイラクの平和と安全を回復していくこと、また国際社会が一致団結してテロリストにつけ込む隙を与えないようにすることを訴えるものであり、米国の政策変更ではなく、現実に起きている諸問題に応じた展開をしていこうというものである、④北朝鮮問題については、米朝二国間ではなく関係国と連携して対応したい、⑤国連への財政的貢献は世界の平和と安全を確保するための良い投資であり、日本その他の国と協力しながら予算が賢明かつ有効に使用されていくようにしたい、と述べた。

その後、昼食をはさんで、国連及び国連専門機関で働く日本人職員と懇談会を行った。国連での様々な経験を伺いながら、日本人職員の数、特に幹部職員の数が絶対的に少ないこと、我が国政府も努力しているが、語学力と専門知識の点で志望者の層が薄く、またキャリア途中で転職する者も多く、さらなる応援が必要、等の話があった。

午後は、国連で安全保障理事会を担当するブレンダガスト政務担当国連事務次長と会談した。同次長は、①安保理の拡大については過去一〇年にわたって議論している

が依然として合意には至っていない、ただ日本が有力候補であることはどの国も認めている、②テロや核拡散等の新たな課題について国連は集団的対応をとるべきと考えている、③イラク問題について国連が重要な役割を果たすためには米国の政策変更が必要であり、軍事力の拡大のみで対処できるとは思わない、④米英はイラクの主権回復、憲法制定のプロセス・方向性をイラク人にきちんと明示すべき、と述べた。

その後、フレシェット国連副事務総長と会談した。副事務総長ポストは、一九九七年末の総会で新たに設けることが決議され、フレシェット氏がその初代として就任したのである。副事務総長は、①国連の評価について国によって分かれるのは確かであるが、すべての責任を国連に負わせるのは問題がある、②国連は加盟国の組織であり、それ以上のものではないからであり、重要なのは加盟国が結束を重視していくことである、③国連改革については今次総会でもミレニアム宣言及びそれに基づく今月提出の事務総長報告をベースに議論されるだろう、④イラク問題に関する米国の新決議案については安保理理事国の多くが国連としての結束について議論する用意ができてい、⑤イラクでの国連の最大の目標はイラク人の主権回復であるが、そのプロセスの合意はできていない、と述べた。

翌日は、国連開発計画（UNDP）マロック＝ブラウン総裁と会談した。また、西本政務局長にも同席いただき話を伺った。同総裁は、日本は財政面での貢献だけでなく、UNDPには二名の事務次長補を始め日本人職員も多く、日本国憲法が示す、平和、発展、人道的観点からの安全保障はUNDPでも高い価値として評価されている、世界には貧困等の多くの問題があり、今後とも日本に期待するところは大きい、と述べた。また、西本局長は、若手を中心に日本人職員数は増えているが意思決定過程に関与できる幹部職員の数はまだまだ少なく、高いポストであればあるほど本国政府のバックアップが必要、現在世界には紛争中または紛争中に近い状態の国が四〇カ国を超えており、紛争に関連する支援に力を入れているとのことであった。

国連及び国連関係機関の、環境・貧困・健康・教育等人間の生存とその権利に果たしている役割は極めて大きいものがあり、我が国が唱える「人間の安全保障」の観点からも極めて重要であることから、今後とも、多くの日本人職員が進出していくことが必要と思われる。

午後は、ゲーノPKO局長と会談した。同局長は、PKOは万能ではなく、成功するための条件として、①紛争当事者間に停戦合意があること、②様々な状況・課題に対応し得る資源を有する部隊の派遣であること、の二点が挙げられるとし、この観点からDDR（武装解除、動員解除、社会復帰）は極めて重要であり、単純に部隊を派遣するだけでなく、人道的な支援活動を含め、文民による統治へ戻すための包括的な戦略を構築することが必要であること、国連そのものが暫定政府を構成したのは東チ

モールとコソボの二つだけであるが、シエラレオネ、コンゴ、リベリアなど弱い現地政権を様々な場面で支援することは復興において極めて重要な意味を持つこと、イラクについては様々な困難が予想されるが、透明性の高い包括的なプロセスを樹立することが長期的な平和構築のための最良の道である、いずれにしてもPKOは国際環境の変化を反映して、軍事部門と非軍事部門が互いに協力し、統合された戦略の下で実施されることが重要であることとの見解が示された。国際連合が、その第一の目的である「国際平和と安全の維持」を実現するため、PKO活動につき、日々地道に努力されていることに大きな敬意を払うものである。

その後、日本人として軍縮担当国連事務次長の要職にある阿部次長と会談した。同次長は、①国連にとって軍縮は重要な柱ではあるはずだが、残念ながら現在は優先課題とされていないと言わざるを得ない、実際、軍縮局の専門職員は約四〇名で、巨大な国連事務局機構の中では小さな部局に過ぎない、これは冷戦崩壊後に平和が訪れるという安心感から軍縮に対する関心が失われたこと、一方で、最近の動向からテロや大量破壊兵器への対応策に関心が移っており、軍縮は向かい風の時代にあると考えている、②その打開のためには、草の根の市民レベルでの取り組み、軍縮に関する意識の共有、特に教育が重要である、③国連憲章には内政不干涉の原則があるが、時代とともに干涉の解釈も変遷しており、大量破壊兵器もその一つである、④個別の軍縮案件として、化学兵器禁止条約は査察制度もきちんとしており、隠れて廃棄処理しようとしても原子が残り発見することができる、他方、生物兵器は遺伝子なので熱処理や塩素処理すると何であったかわからないためどう査察できるか難しい問題である、⑤北朝鮮の核保有は軍縮の観点からは核不拡散の問題に入る、安保理が決めれば国連として乗り出す、⑥日本は地雷問題や日本が提案して成立した通常兵器の登録制度など、率先して軍縮の個別問題にも取り組んでいる、と述べた。

なお、日本人職員の増強についてだが、各国とも自国の職員を採用してもらえるように押しているため、職員募集は原則全部公表しコンピュータで管理して透明性を高めている、日本人職員が増加しない背景に、明石元次長など第一世代は定年退職し、それに続く第二世代は経済成長等の影響で途中退職する者が多く層が薄いということがある、今後、帰国子女等が増加し競争に参加できるようになれば期待できると思う、と話した。

### (三) カナダ

カナダ憲法は、「一八六七年憲法」、その修正法、及び「一九八二年憲法」から成り立っている。一八六七年憲法は、英国型の統治機構と連邦制を定めているが、一般的な人権保障規定は存在せず、またこの改正権も英国議会にあったため、一九八二年に、新たに「権利と自由の章典」を置くとともに、憲法制定権を英国から移管するなどし



て、全体を再構成した新憲法を制定した。ただ、英国国王がカナダの国家元首であり、その代理として総督が置かれるという点は変わっていない。

十日午前、カナダ上院を訪れ、同国の憲法、議会制度及び上院の在り方について、ロバート上院事務総長補から説明を受けた。同氏は、①カナダ憲法について、一八六七年憲法が制定された当時は、国自体も政府の役割も小さかったが、その後の時代の変遷、社会の複雑化に伴って連邦・州とも政府の役割が拡大し、これを反映し、かつ基本的人権を明確にした「権利と自由の章典」である一九八二年憲法が成立した、②カナダ議会は二院制であるが、上院が任命制であることから両院のダイナミックな関係があまり知られていないのは残念である、しかし上院の承認なくして法案は成立できないなど上院は下院とほぼ同等の権限を有するとともに、第二院としての補完的機能もよく果たしている、③任命制にしたのは上院を公選にすると下院及び議院内閣制を弱めかねないという思想があったからである、④上院議員数は一〇五名で、カナダの元首・英国女王の代理人である総督によって任命され、定年である七五歳まで務めることができる、任命に際してカナダを四つの地域に分け（東部・沿海、ケベック、オンタリオ、西部）それぞれ分布した形で議席を配分しており、その中で裕福で社会的影響力のある人が選ばれやすい、上院改革として州代表にすべきとの意見もあるが、国・連邦の制度や政府の在り方を大幅に変えることになるため多数意見には至っていない、⑤あまり注目されていないが、上院の特色として下院に比べ、より政党から独立している点が挙げられる、確かに任命の時は与党側から選ばれることが多いがだんだん政府の立場から独立的になっていく傾向があるからである旨を述べた。

同日午後は、最高裁判所を訪れ、まずマクラクラン長官を表敬した。同長官は、世界でもまだ珍しい女性の最高裁判所長官であり、日本の司法制度改革についても大きな興味を持っていると述べた。最高裁判所の具体的な説明は、その後、バスタラシェ判事から受けた。①一九八二年憲法の制定目的は、それまで英国議会で決められていたカナダ憲法をカナダ議会で決めることによってカナダ化すること、憲法改正権を完全にカナダに移してカナダ各州の意向も反映できるようにすること、法律レベルではなく憲法として基本的人権を保障することにあった、②包括的に基本的人権を保障した第一章「権利と自由の章典」は、議会、政府、裁判所、州すべてに大きな影響を与えている、③裁判所は訴訟を通して法規に憲法に反する内容がないか解釈・判断する、④同憲法の条文は州により基本的人権適用の違いを認めているように見えるが、それは誤解であって誰にでも公平に適用される、州も憲法を制定しているから州により保障される権利もあるがその最終的解釈はすべてこの最高裁判所が行う、⑤同憲法制定当初は従来の法律でこれに合致していないものが多数あったため非常に多くの違憲訴訟があったが現在は落ち着いている、⑥基本的人権における平等原則については米国

と異なり、個人のみならず言語や宗教など「集団の権利」としても見ているのが特徴である、カナダはマイノリティの権利保護にも力を入れているが、差別的な法律を違憲とし又は適用制限することによって、さらに能動的な差別是正措置によって実現している、と述べた。

続いて、カナダ国防省でPKOを担当している国際安全保障局を訪問した。カナダは、世界の中でも最も早く積極的に国連PKOに参加した国であり、また世界唯一の国連PKO訓練センターとしてピアソン・PKOセンターを設置し便宜を図るなど、そのPKO活動への熱心な取り組みは世界的にも大きく注目されているところである。ロバーソン局長及びそのスタッフであるキーラー氏から、カナダのPKOについて説明を受けた。①カナダ人にとって身近な存在であり歴史的にもその初期から深く関与している、②PKOのルーツは外交政策であり、より安定した世界の枠組みを目指して一国ではなく多国間で行うこと及び国連は重要だがすべてではないというポリシーの下に進められている、③現在はカナダ軍約六万名のうち約三千七百名を海外に出しており、それは国連指揮下の派兵と国連からの委任を受けた多国籍軍への参加とに分けられる、特に、冷戦崩壊後、世界各地で地域紛争が頻発し紛争の形態も多様化していて、アフガニスタンやコソボのように国連だけでは対応しきれないものがあり、軍と文民を併せて派遣するなどより複雑な形での派遣が増えている、④PKOを決定するに際しては、一九九四年国防省の定めたガイドラインに従って、透明性・確実性を期するようにしている、ガイドラインは戦闘状況にあっては必ずしも役立つものではないが、重要なのは一つの共通した枠組みがあり、それを基に政府内で議論できること、と述べた。

十一日午前、重要インフラ防御・緊急事態対応庁（OCIPERP）を訪問した。カナダは、きめ細かく非常・緊急事態に備えた各種対処法を制定するとともに、重要インフラ防御・緊急事態対応庁を設置して、入念に充実した制度作りを行っている。フィリップス対外局長及びソシエ同局戦略担当課長は、①同庁は国防省の一機関であるが、現場に急行するのではなく非常・緊急事態に備えた体制作り・調整・援助等を行うことを主たる目的としており、またこれらの準備は民間等との連携も必要なため文民だけで組織されている、②対象は、サイバー面を含むインフラ、山火事・地震等の天災、テロや化学工場事故等の人災、人・家畜・農作物等の伝染病・疫病等幅広い、ただし侵略戦争に対処するのは軍である、③米国の連邦緊急事態管理庁（FEMA）との相違であるが、カナダでは現場における対応能力はなく、また一次的には州が対応するという点で異なる、④人権の保護とのバランスを考えなければならないことは十分承知しており、権限が与えられる場合を限定するとともに、期限も設ける、権限を付与する議会の権限にも制限があるなどの形で調整している、と述べた。

引き続いて午後は、キングストン市にあるカナダ政府P K O訓練センターを視察した。説明に当たったボアソナル副所長は、このセンターは派遣前にP K Oの特性に応じた事前訓練を行うことを目的としており、一九九六年に設置され、これまで約五千人が受講し修了している、紛争の形態は特に九〇年以降多様化しており、善意だけで割り切れるものではなくなった、したがって、派遣地がどのようなところか、そこで何が起きているのか等の背景情報をしっかり教え込むことが特に重要になっている、特に人種・宗教を問わず人は誰もが同じ権利を持っているとの認識が重要である、もちろんP K Oに必要な救急医療や武器の使用法のほか、地雷の知識、捕虜になった場合の対処、ストレス管理等も教えている、国連やピアソン・センターとも連絡を取り合い、世界水準の内容を目指している、と述べた。紛争地でよく用いられるカラシニコフ銃などの武器の安全な解除方法、地雷原の見分け方の訓練方法等も視察したが、実践的で合理的なP K Oに対する考え方に感銘した次第である。

(「特定事項調査議員団(第五班)報告書」第158回国会参議院議院運営委員会会議録第1号より)



## 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。

・ **略歴及び組織概要について**

略歴及び組織概要の部分は、在コスタリカ共和国日本国大使館、国際連合日本政府代表部及び在カナダ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作成したものである。

・ **質疑応答について**

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ものではない。

・ **訪問先別調査内容 目次**

<b>コスタリカ</b>	<b>369</b>
(1) 国会	371
(2) ルイス・フェルナンド・ソラノ・カレラ最高裁判所憲法法廷長	379
(3) カルロス・マヌエル・ロドリゲス環境・エネルギー・鉱業大臣	385
(4) オスカル・フォンセカ選挙最高裁判所長官	390
(5) 公安警察	395
(6) ルイス・ディエゴ・モラレス国家緊急事態委員長	400
<b>国際連合</b>	<b>405</b>
(1) ジェームス・カニングハム米国連代表部次席大使	407
(2) キーラン・ブレンダガスト事務次長（政治局担当）	413
(3) ルイズ・フレッシュット副事務総長	417
(4) マーク・マロック＝ブラウン国連開発計画（UNDP）総裁	421
(5) ジャン・マリー・ゲーノ事務次長（PKO局担当）	429
(6) 阿部信泰事務次長（軍縮局担当）	433
<b>カナダ</b>	<b>439</b>
(1) 上院	441
(2) 最高裁判所	447
(3) 国防省	453
(4) 重要インフラ防御・緊急事態対応庁	457
(5) 平和支援訓練センター	461

# コ ス タ リ カ





(1)

## 国 会

9月4日(木) 10:30~12:00

(出席者)

マリオ・レドンド・ポベダ国会議長  
ラウラ・チンチージャ・ミランダ国際関係委員会委員  
マリア・ルルデス・オカンポ国際関係委員会委員  
ヘルマン・ロハス・イダルゴ環境委員会委員長  
マリオ・カルデロン・カスティジョ環境委員会委員  
キラ・デ・ラ・ロサ社会問題委員会委員長  
エレナ・ファジャス国会事務局員

[略歴]

レドンド議長

1. 生年月日 1962年10月26日
2. 学歴 法学学士
3. 職歴 1986~94年 カルタゴ市(カルタゴ県)議会議員(二期連続)  
2002年~ 国会議員(2003.5.~2004.5.国会議長)

チンチージャ国際関係委員会委員

1. 生年 1959年
2. 学歴 コスタリカ大学政治科学士  
ジョージタウン大学(米国:公共政策学修士)
3. 職歴 1994~96年 公安副大臣  
1996~98年 公安大臣  
2002年~ 国会議員(法律問題委、国際関係委、麻薬委、  
カジノ取締特別委の委員)

[市川団長挨拶]

貴国コスタリカは、中米にあって安定した民主主義国家として発展し、特に人権と平和を実現するため、多大な努力を払っておられることは日本でもよく知られている。その働きの中心は議会であり、同じ議会人として敬意を表する次第である。

第二次大戦後に制定された日本国憲法は、平和主義を憲法の基本理念の一つとし、

第9条で戦争放棄の規定を置いている。一方、貴国は、憲法第12条で「恒久的制度としての軍隊は禁止する」と定め、1983年には「積極的・永世・非武装中立」を宣言しており、我が国からも注目されているところである。また、憲法で環境権を定めて環境保護を図り、公教育の充実についても定めるなど、基本的人権に関しても先駆的かつ充実した内容を有し、さらに、昨年は憲法を改正して、国民投票制を導入したと伺っている。このような観点から、お話を聴き、憲法調査会の今後の審議の参考にしたい。

#### [レドンド議長挨拶]

日本国参議院憲法調査会議員団の御訪問を、議長としても個人としても心から歓迎する。この意見交換を通じて何か御指摘をいただければ幸いである。私たちは日本を、平和を追求し、人権問題を追及する民主主義の国家と承知している。参議院憲法調査会の皆様との意見交換を通じて、日本の人々に我々の思いを伝えていただければと思う。皆様からあらかじめ示されたテーマはどれも重要であると思うが、特に、環境あるいは環境保護に関するテーマは、憲法を改正して追加したものである。また、我々の民主主義をより強くするため、昨年の憲法改正で導入した国民投票制度に関しては、私の隣にいるチンチージャが日夜努力している。本日の意見交換を通じて様々な人から意見を伝えられると思う。本日幾つかの委員会に所属している委員が同席しているが、彼らは様々な分野の専門家である。

#### [質疑応答]

##### (チンチージャ国際関係委員会委員)

国際関係委員会委員長のロナルド・ラミレスが都合により欠席しているので、委員長に代わり、本日の司会は私が務めさせていただきます。

先ほどの議長の言葉に付け加えて、日本に対する感謝の意を示させていただきたい。日本というと、第二次世界大戦後荒廃した国を今日にまで高めた、技術的にも経済的にも優れた国であると承知している。さらに、私たちは日本を努力の国と認識しているが、特に多国間協議のシステムについて努力をしていると認識している。このラテンアメリカにおいては、米州開発銀行の創設に力を入れていただいた。私たちの非常に重要な関心事項である安全保障の問題、特に人間の安全保障という面でも、日本は努力を続けていると認識している。また、日本は、技術協力あるいは経済協力の様々なプロジェクトに尽力している。例えば、カルデラ湖の施設、地熱発電等様々な分野で日本が協力してくれている。コスタリカは憲法議会主義の国である。中米では、長い間議会主義が断絶してきた歴史がある。その中においてコスタリカは今まで断絶することなく議会民主主義を継続してきた。先ほど市川団長から素晴らしい言葉を頂い

で感激している。一つ重要なことを言わせていただく。我々の憲法において重要であり、評価しなければならないのは、1989年に創設された憲法法廷である。憲法裁判はコスタリカがパイオニアであり、今では中南米各国のモデルとなっている。これによって、中南米全体で人権を保障するシステムができつつある。

**(本田議員)**

素晴らしいお言葉を感謝する。早速質問させていただく。日本は平和のために、憲法上戦争を放棄しており、このため軍隊は保有していないが、自衛隊という組織を有している。このことについて、将来、改正すべきとする意見と、改正すべきでないとの意見がある。貴国の憲法では、軍隊を保持しないことが恒久的に保障されているのか、伺いたい。

**(チンチージャ国際関係委員会委員)**

1949年の憲法改正によって、恒久的機関としての軍隊は保有しないとする規定が作られたが、1949年から半世紀を経て、複雑な問題を抱えた時期をコスタリカは通ってきた。この間に二回、コスタリカの国土は侵略され、又は国防に関する問題が起こった。この二回の出来事を通して、今後、この条項は保持されるに至ったと私は信じる。つまり、コスタリカ国民は、軍隊は不要である、と言ったと私は思っている。コスタリカ国土が干渉にあったとき、コスタリカは国際機関に援助を求め、これを通じて国土を防衛した。この経験を通して、コスタリカ国民はこの条項を改正することは不可能であると認識したと私は考えている。

更に付け加えるが、私たちは、この条項を重要と認識しているだけでなく、積極的な活動を展開していく指針としている。そして、私たちはこの安全保障のモデルを他国に輸出していく。それに伴い、パナマ、ハイチといった周辺国でこうした条項を導入する議論が起きている。また、最近ではアフリカ諸国でも同様である。更に、コスタリカは、他国の軍縮を推進する活動を展開している。コスタリカとしては、日本にもこうした努力を継続していただくことが重要であると認識している。

**(小泉議員)**

質問が三つある。第一は、コスタリカは憲法を60回近く改正しているが、第12条の恒久的軍隊を保有しないという条項が改正されないのは、チンチージャさんが先ほどおっしゃったように、国民的支持によるものなのか。第二は、1983年に非武装中立宣言をしているが、それによって憲法第12条の精神はどのように強化されたのか、変化したのか。第三は、日本の憲法は、先ほど本田議員も言ったように、軍備の不保持、戦争放棄を明示しているが、コスタリカ憲法が戦争放棄を明記していない理由は何か。

**(チンチージャ国際関係委員会委員)**

第一の点について。先ほど申し上げた通り、国民は第12条を支持している。それに

加え、第12条のコンセプトが国民の中に根付いている。軍隊を廃止することによって供出されるリソース・資源を考えると、国民すべてが納得できる理由となるのではないか。例を挙げると、ニカラグアは、1970年代には予算の70%を軍隊に割いていたが、その結果、現在の困窮した状況に立たされている。その反面、コスタリカは軍隊にかかる費用をほかの部門で利用してきた。このことから、国民が第12条を支持する説得力のある理由になるのではないかと思う。

第二の永世中立に関する質問への回答であるが、ニカラグアとの国境付近でコスタリカが紛争に直面したことがある。その際、国境地帯のニカラグアのゲリラをコスタリカが支援しているのではないかとの疑念がもたれた。コスタリカがそのようなことを行っていないことを国際的に示す必要があり、その際、積極的中立宣言がなされた。積極的中立を宣言することで、国際的に、コスタリカの政策、民主主義の強化を示すことができた。

第三の戦争放棄が憲法に明記されていないとの質問であるが、コスタリカと日本の歴史を振り返ってみればわかるのではないか。日本は、第二次大戦において、非常に悲惨な戦争を経験した。また、原子爆弾を投下された歴史もある。これに対し、コスタリカは全く戦争の経験がない。このことから、コスタリカ憲法が戦争放棄を明記していないことの原因がわかるのではないか。明記しているか否かにかかわらず、コスタリカは平和主義を採る。

#### **(大協議員)**

コスタリカ憲法を読ませていただき、3点心ひかれる条文があった。第一は、当然、第12条の恒久的機関としての軍隊を保有しないとする条文である。米州相互援助条約と第12条との関係はどのようなものか。日本は、平和的外交と多国間協議で平和主義を保とうとしているが、現在、北朝鮮問題等で危機にある。私たちは、どのように平和主義を貫くべきかという問題に直面している。

第二は、コスタリカの領土は、政治的理由で迫害を受けているすべての人の避難所である、と定める条文があるが、實際上どのように機能しているのか。

第三に、第105条の立法権について伺う。国会のほかに、選挙人名簿に登録された最低5%の市民が招集する場合には、国民投票によって立法権を行使できるという規定があるが、これは具体的にどう機能しているのか。

#### **(チンチージャ国際関係委員会委員)**

第一の米州相互援助条約と第12条の関係についての質問だが、米州相互援助条約があることによって、第12条が改正されることなく存在し続けている、と私は考えている。先ほど申し上げた、コスタリカの領土が侵略を受けた際、コスタリカ国内で軍隊を作るのではなく、米州機構に助けを求め、すぐに反応があった。それによって第12

条が今も改正されることなく継続している。コスタリカの政策は日本と共通するところが多い。例えば、先ほど話に出た平和外交及び多国間協議はコスタリカの政策でもある。もちろん、多国間協議では困難に直面することも多く、そうなれば進展が全くない状況になることもあり得る。しかしながら、多国間協議、多国間の友好関係を強化することによって、今後、世界が平和へ近づいていくのではないかと思っている。北朝鮮問題の重要性も理解できるが、多国間協議や多国間の外交関係を強化することによって乗り切ってほしい、と思っている。

第二の庇護の問題についてであるが、ラテンアメリカ大陸には、独裁主義に悩まされた国がたくさんある。これら独裁主義に悩まされた国々から政治犯が逃れる際に、コスタリカが第一の候補国としてあげられてきた。もちろんこれは、憲法に明記されている庇護権によるものであるが、同時に、コスタリカが築いてきた平和主義が政治犯とされた人々にとっても役立ったということであると思う。この亡命問題については、現在討論がなされているところである。というのは、最近、テロの問題が大きく取り上げられたためであり、そのため、亡命者の受入れに制限を設けるべきとの議論がある。コスタリカはこうした現実には直面しているが、それでもコスタリカの果たしてきた役割は大きいと思う。

第三の国民投票の問題については、憲法改正が最近行われたものであり、現在、具体的な立法段階にある。したがって、まだ実例はないが、5%の選挙権者あるいは国会における議員の3分の2の承認によって国民投票がなされる点が重要である。

#### (市川団長)

環境権についてお尋ねする。憲法に環境権が追加されてから10年近くがたっているが、環境権の規定が設けられたことによって何が変わったか。改正前と改正後の変化について具体的にお聞かせいただきたい。

#### (カルデロン環境委員会委員)

日本とコスタリカは様々な共通点を持っている。平和主義、人権擁護、環境権、公教育等の様々な関心事が共通している。コスタリカは、特に環境について関心を持っており、憲法にも環境権を明記している。法律に関しては、生物多様性法がある。世界の4%の種がコスタリカに存在することから、この法律が整備された。

コスタリカを地理的にみると、南北アメリカ大陸の中間点にある。そのため、この中米地域で生物種が多様であり、そのため生物の多様性を保護する法律が6年前に制定された。また、水資源に関しても法律を完備している。コスタリカは水資源が豊富な国であるが、いつかは枯渇してしまう。水資源を利用するすべての人が水を長く使えるよう、環境はすべての国民に保障されるべき権利である。

#### (チンチージャ国際関係委員会委員)

付け加えるが、環境権の憲法への導入は、環境問題の始まりではない。というのは、コスタリカでは環境との戦いが30年前から始まっていた。環境権の憲法への導入によって、環境に関する人権侵害があった際に、国民が裁判所に請求する権利が与えられた。環境権の導入によってそこまで行き着いたと考えている。

**(小泉議員)**

三点質問をさせていただく。第一の質問だが、女性議員が40%近くを占めているが、国民にとってどのような利点があるのか。第二に、21歳以上の国民が被選挙権を有しているが、一番若い議員は何歳か。第三に、憲法改正の条件として国民投票制を導入した理由は何か。

**(オカンポ国際関係委員会委員)**

第二の質問から回答させていただく。一番若い国会議員は、私である。現在26歳であり、25歳で選出された。23歳のときに国会議員を目指し始めたが、政党には未成年のころから属していた。

**(ロハス環境委員会委員長)**

第一の質問についてであるが、コスタリカでは、国会全体で女性の精神を持っている。我が国は、女性の政治参加には長い歴史がある。50年前に初めて女性が投票を行った。それ以降、政治的にも社会的にも女性の力が大きく関与しており、女性の力なくして今のコスタリカはない。国会議員の約40%が女性議員であるが、これはラテンアメリカの中で最も高い比率である。これは非常に重要なことであるが、女性の人的資源を生かすことが必要である。女性は整理整とんにたけ、勤勉である。女性が頑張ることがコスタリカの今後の発展につながる。また、女性が頑張ることによって、男性議員ももっと頑張らなければならない状況が生まれる。

**(チンチャー国際関係委員会委員)**

第三の国民投票に関する質問であるが、国際的にも国内的にも、参加型民主主義の重要性が認識されてきた。このコンセプトを取り入れるべく努力している。

**[憲法改正手続に関する質疑応答 (対国会事務局)]**

**(市川団長)**

憲法改正手続についてのお話を伺いたい。日本国憲法は制定から50年以上たつが、一度も改正されていない。コスタリカでは頻繁に改正が行われていると聞いており、その手続について伺いたい。

**(ファジャス事務局員)**

憲法改正手続について、幾つかポイントを挙げて説明させていただく。

コスタリカ憲法は1949年に制定されているが、現在まで54回の改正が行われている。

また、現段階においておよそ80の改正案がある。大きな改正が幅広く行われているのである。

改正には、主に二つの手続がある。一つは部分的改正であり、もう一つは全文改正である。全文改正の際は、憲法制定議会が特別に招集される。部分改正は、憲法に明記されている手続の通りに行われる。

まず、議員が改正案を提出するセッションから始まる。この段階では、57名の全議員で協議する。ここで有効と判断されると、小委員会に付託され、20日間の協議に付される。20日間の協議の後、小委員会から国会へ報告書が提出され、全体会議で3回討議される。この3回の討議の結果、これでよいとなれば行政府に回され、大統領の審判を仰ぐ。その後、再び国会に戻され、もう一度協議される。ここで、3分の2（38名）の賛成によって承認される。なお、一番最初の討議の際に、最高裁判所憲法法廷に諮問する。憲法法廷は1989年に憲法改正によって設置されたが、この憲法改正は非常に重要な意義を持っていると私たちは考えている。

**（市川団長）**

54回の改正のうち、国民投票が行われたことは何回あったか。その際の国民投票は過半数の賛成があればよいのか。

**（ファジャス事務局員）**

国民投票に関しては、市民参加の話になる。市民参加のメカニズムは、昨年になって憲法に明記された。ただ、国民投票は昨年導入されたばかりであり、現在まで例はない。

なお、国民発案及び国民投票等の憲法改正がなされてきた後、国会はそれらを包括する法律を作ろうとしており、現在、その立法段階にある。現在の憲法では、5%の国民が憲法改正に関与できると規定されている。そこで、国民投票に関する法案が立法化されればそのシステムが整うことになるし、国民投票に関する具体的な規定も盛り込まれる予定である。

**（市川団長）**

日本でも、憲法改正には国民投票が必要とされているが、それをどのように行うかを定めた法律はまだ作られていない。そのためコスタリカの国民投票法制について質問した次第である。

**（大脇議員）**

5%の市民による国民発案を盛り込むに至った際の議論を教えてほしい。

**（小泉議員）**

これに関係して、法律案の国民発案について、5%は発議権であり、議決権ではないということよろしいか。

(ファジャス事務局員)

国民投票による議決は、過半数や3分の2といった数字はまだ定められておらず、立法段階にある。国民発案については、5%は発案権であり、議決権ではない。

(市川団長)

5%という数字になった理由は何か。

(ファジャス事務局員)

5%は非常に高い数字である。通常では、2%かそれ以下ではないかと思う。国会においても議論されたが、保守的な議論もあり、新しい条項の導入に消極的な議論もあった。

(小泉議員)

5%の発議で成立した法律はあるか。

(ファジャス事務局員)

まだない。

(市川団長)

先ほど、憲法改正案としておよそ80件あると説明があったが、このうち国民の5%の発案によるものはどれくらいあるのか。

(ファジャス事務局員)

まだない。

(小泉議員)

国民の5%で憲法改正案も提出できるのか。

(ファジャス事務局員)

そのとおりである。

(市川団長)

5%という数字は高いとのことであるが、日本では、国民の5%では低いと感じられるのではないか。



(2)

ルイス・フェルナンド・ソラノ・カレラ最高裁判所憲法法廷長  
(Luis Fernando Solano Carrera)

9月4日(木) 13:00~14:00

[略歴]

1972年～	コスタリカ大学法学部教授
1984～1986年	同学部部長
1986～1989年	検事総長
1989年～	最高裁判所憲法法廷判事
2001年～	同法廷長(判事長)

[質疑応答]

(市川団長)

午前中に議会へ行ったが、その中の話からも、貴国では司法権が相当に強いと感じた。基本的人権を救済するには司法権がしっかりしていることが基本である。また、行政に関するチェック機能も相当強いし、この憲法法廷の権限の強さにも驚いた。

(ソラノ法廷長)

最近、コスタリカに対する日本での関心が高まっているようで、憲法学者等、日本から幾つかのグループが来ている。日本の議員団にもお越しいただき光栄である。日本人の規律正しさ、責任感、歴史と文化等については、我々も日頃から敬意を表している。

この憲法法廷は「第四法廷」とも呼ばれる。最高裁判所には、現在、四つの法廷があるが、そのうち一番最後にできた法廷だからである。第一法廷は民事関係、第二法廷は労働関係、第三法廷は刑事関係を扱っている。最高裁に持ち込まれる事件の83%が第四法廷に係属されるものとなっており、そのため第四法廷が一番忙しい法廷となっている。

第四法廷は、1989年に設置され、今月で14年になる。憲法の公正さに関する裁判を行うために設置されたのである。裁判官は7名であり、国会により選出される。選任に当たっては、国会議員の3分の2の承認が必要である。また、裁判官のアシスタントとして、現在、32名の弁護士及び110名のスタッフがいる。

憲法法廷の機能について説明する。

まず、「訴訟」についてであるが、これは、国民の自由を保護するだけではなく、

心身の物理的完全性が損なわれることのないよう保障するものである。また、出国あるいは入国の自由も対象となる。例えば、日本人がコスタリカを訪問したいとするが、在日本コスタリカ領事がビザを発行してくれなかったとすれば、この訴訟部門の方に持ち込むことができる。これは、本人のためばかりでなく、他の人に関することでも持ち込むことができる。また、刑務所にいる人が刑務所の状況が人権侵害に当たるといような場合にも持ち込むことができる。

次に、「庇護申請」は、憲法に明記されている権利はもちろん、国際法に基づく権利について申請できるものである。例えば、教育を受ける権利、健康に過ごす権利、労働の権利などバランスのとれた生活に関係する人権すべてについてである。そのため今までにない進歩的な法廷となっており、公益に関する情報を国の機関に請求することもできる。例えば、国民が大臣や大統領に情報の提示を求めたが回答がないときは、庇護申請に持ち込むことができる。私人・企業でも、原告より力の強い場合には、同様に行うこともできる。

さらに、「違憲審査」がある。これは、法律、規則等が憲法に違反していないかを審査するものである。もちろん、国会が作ったものを審査するわけなので、非常にデリケートなところがある。

そのほか、「立法に関するコンサルティング」も行っている。立法中の法案について、10名の議員が違憲ではないかと考えたときは、こちらに持ち込むことができる。法案については任意的だが、条約批准と憲法改正については、憲法法廷への諮問が義務的である。これは三権分立の見地からデリケートな部分がある。往々にして、国会議員が憲法法廷の法的な権力を政治的に使おうとすることがあるからである。

「組織間の権限調整」について関与することもある。例えば、選挙最高裁判所と会計検査院との間に争いが生じた場合、憲法の見地からどちらに理があるかを判断する。

なお、憲法法廷の仕事は24時間体制で受け付けており、したがって裁判官も、どんな緊急事態にも対応できるように、少なくとも一人は交代制で夜間や休日にも当直するようにしている。

司法以外にも、裁判所行政も担当している。また、中米全体の司法トレーニング・センターの働きなども行っている。もちろん、最も重要なのは司法権に関するものだが。

#### (市川団長)

憲法改正と憲法法廷との関係についてお伺いしたい。コスタリカの憲法改正手続は、もともときめ細かなものであったが、さらに国民投票制が導入され、十分民主的な手続になっていると思う。しかし、午前中に行った国会において、憲法法廷がノーと言うと先に進まないと言われた。国会議員の3分の2が賛成し、国民投票で過半数を得

られるような案であったとしても、憲法法廷がノーと言えることになるが、どのような基準で判断しているのか。

**(ソラノ法廷長)**

非常に重要な質問である。国会が一番民意を反映しているという問題意識は常にある。しかし、民意は憲法の中にも採り入れられているわけで、「法の支配」の国家ということを見ると、司法権にも十分な裁量権があると思う。その意味では、国家機関のすべては憲法とのかかわりを持つ。

ちなみに、憲法法廷の審査は、憲法法廷が憲法改正により創設されてからの制度である。

憲法法廷が審査するのは、まず、憲法で定められた改正手続にのっとって行われたかどうかということである。具体的に、二つのケースで説明する。

一つは、憲法には改正手続に関して期間が定められているが、その期間を超えているかどうかである。もし期間を無視すれば違憲である。もう一つは、既に憲法法廷から国会に言い渡してあることだが、憲法に定められた基本的人権が制約されるような方向で改正されるような場合は違憲だということである。憲法改正をもっと簡易にしたいとして改正するような場合も違憲である。それは、憲法が制定されたときの国会の意思に反するからで、この点はよく議論になる。

**(市川団長)**

国会で説明を受けた際、改正案自体が憲法法廷から見て望ましくないと判断する裁量権もあるのかという印象を受けたが、そのような例はあるか。

**(ソラノ法廷長)**

例えば、市町村に関する案であったものが審議の過程でほかの範囲にまで広がったためにその案を違憲としたことがある。というのは、法案の審議が始まった時点で国民に法案の内容を通知するが、審議の途中でいろいろな側面が導入されるなら、それに関しては国民には通知されないことになる。その意味で違憲としたのである。憲法改正により、参加型民主主義になったという点は重要である。

**(小泉議員)**

憲法改正案の審議の過程で、憲法法廷が違憲と判断したことはあるのか。また、その後の審議で結果的に改正が成立したことはあるのか。

**(ソラノ法廷長)**

何度もある。こちらでノーと言って、委員会で修正して成立したこともある。これは国会にとってはつらい過程であると思うが、現在の国会は、非常によく意見を聴く体制になっている。

**(小泉議員)**

憲法改正を容易にする改正案は違憲と言われたが、国民の5%で憲法改正を発議できるとする制度は、憲法改正を容易にすることにならないか。

(ソラノ法廷長)

憲法改正に関しては、憲法に存在する原理・価値観を常に考えることにしている。例えば、現在、死刑は人権侵害を理由に廃止されている。しかし、5%の人が死刑の復活を発議したとしても、憲法の原理からして、その改正は不可能である。憲法改正とは、基本的人権を必ず維持するものでなければならないからである。日本の憲法には9条があるが、例えば、20%くらいの国民が改正したいと言っても、我々の目から見れば、改正するのは難しいのではないか。

(小泉議員)

私も同じ考えだ。最高裁に持ち込まれる事件の83%が憲法法廷所管のものというが、憲法関係の事件が突出している理由は何か。

(ソラノ法廷長)

憲法法廷における最も重要な部分が基本的人権に関するものだからである。

(小泉議員)

国民の憲法に対する関心が強いのか。

(ソラノ法廷長)

国民の関心が高いことに加え、手続が容易だからである。例えば、手数料がいらないし、また、非常にインフォーマルな形のものも受け付ける。FAXでも、子供が手書きで申請してもよい。学校の近くの川にごみがたくさん捨てられているとして、子供が庇護申請をしてきたことがある。それは、子供たちの権利の侵害であると判断されたので、その所属する町に整理を命じた。

(市川団長)

日本の司法においては、最高裁に来る前に解決されることが多いが、憲法問題は最高裁に持ち込むという意識の問題があると思う。その点いかがか。

(ソラノ法廷長)

日本の最高裁はアメリカと似ているが、コスタリカは異なる。他の三つの法廷はフランスの破棄院（注：民事・刑事事件について、裁判所階層構造の頂点に位置する最終審）の影響を受けているが、憲法法廷だけはこれと趣が異なる。下級裁判所はあるのだが、憲法に関するものは、憲法法廷のみが扱う。そこで、今、これに関する憲法改正案が国会で審議されている。憲法法廷では、憲法問題のうちでも最重要のものだけを扱い、その他の、例えば庇護申請等については、憲法問題担当の下級裁判所を作る形にできないかというものである。

(大脇議員)

憲法法廷がノーと言った場合に国会がよく意見を聴くとのことであったが、その理由は、司法の権威が強いことによるのか、憲法の規定それ自体によるのか。

(ソラノ法廷長)

司法権が強いからではないと思う。国会は法律という立場から、憲法法廷は憲法の立場から見るので、見地が異なる意見をよく聴いてくれるということである。もちろん自分たちが作ったものをノーといわれれば良い気はしないだろうが、一般には良く聴いてくれる。4～5年前、元あるいは前大統領が憲法改正に関心を示した。コストリカでは大統領の任期は1期4年だが、これでは短いとして改正を求める案があった。その際、5年という案があり、憲法法廷はそれにはイエスと言ったが、10年ならイエスとは言わなかったであろう。というのは、こちらが見るべきは民主主義の原則だからである。憲法制定議会の議員が4年と決めたのはそれだけの理由があるからであり、当時の議員と現在の議員とで権威がそれほど異なるわけではない。そのため、当時決められたものをそこまで変えることは、憲法に反することになる。

(市川議員)

憲法法廷は民主主義より護憲的役割の方を果たしているということにならないか。

(ソラノ法廷長)

憲法自体が民主主義の原則にのっとっているのである。

(小泉議員)

スペインの憲法には、「護民官」という憲法で定めた権利を守り実現するための制度があるが、憲法法廷はそのような制度か。

(ソラノ法廷長)

憲法を守ることによって市民を守るという点では、似ていると思う。

(本田議員)

今日、国会で、この憲法を周辺の国に輸出したい、日本も平和を守るためにがんばってほしいとの意見があった。アメリカ合衆国と南米のはざままで高い次元の憲法概念を持てたというのは、誰かすばらしい発議者がいたのか、それとも国民の総意でそうなったのか。

(ソラノ法廷長)

答えるのは非常に難しい。というのは、1949年に憲法ができたときも、その前の憲法の影響があり、そこには既に前世紀からのアイデアが含まれているからである。その後、改正が行われ、少しずつ充実してきている。今の時点で全面改正を主張する人もいないではないが、憲法法廷でも少しずつ新しい解釈を導入してきており、私は全面改正の必要はないと思う。いろいろな時代のアイデアが含まれた憲法であり、新しい時代のものも含まれている。重要なのは憲法の原理を守ることである。

**(大脇議員)**

憲法の原理・理念の源泉はどこにあると思うか。

**(ソラノ法廷長)**

興味深い問題である。憲法的価値を守っていくことが憲法法廷の仕事であると思っている。その重要な価値観としては、寛容の精神、公正、民主主義、マイノリティの保護などがある。時には憲法のフレーズからいろいろなものが出てくることがある。例えば、公益という言葉からは、社会の公正、公務員の力などにも話が及ぶ。それは、憲法法廷の面白い仕事の一つと考えさせていただいてよいのではないか。原理は、憲法に書いてあることばかりでなく、社会の中からも探求していかなければならない。例えば、道徳的観念であるとか、透明な経営とかであって、民主主義の原点・価値となるもので国民が要求するものは、憲法法廷でずっと探求し続けていかなければならない。

(3)

カルロス・マヌエル・ロドリゲス (Carlos Manuel Rodríguez)

環境・エネルギー・鉱業大臣

9月4日(木) 15:00~16:00

[略歴]

1. 生年月日 1960年4月16日生
2. 学歴 コスタリカ大学(法学)  
サザン・メゾジスト大学(米国テキサス州:環境法学修士)
3. 職歴 1982~1998年 法律事務所勤務  
1988~1998年 熱帯学研究機構環境プログラム  
「持続可能な開発のための環境原則」コーディネーター  
1987~1998年 熱帯湿潤地方農業学院法律顧問  
1990~1993年 ミゲル・アンヘル・ロドリゲス国会議員(前大統領:  
1998-2002年)法律顧問  
1997~1998年 環境エネルギー省顧問  
1998~2000年 環境エネルギー副大臣  
2000~2002年 熱帯農業研究教育センター副所長  
2002年~ 環境エネルギー大臣

[質疑応答]

(市川団長)

「環境権」については、我が国においても、その重要性が指摘されており、地球環境保護のための国際的努力を行っているが、さらに憲法調査会でも憲法で環境権を定めて環境保護をより確固としたものにすべきとの議論もある。貴国では、憲法で環境権を定めて環境保護を積極的に図り、また実際に、生物多様性や熱帯雨林の保護等に努められていると伺っている。国会に行った際も環境権について質問したが、改めて、大臣の考えを冒頭に伺いたい。憲法に環境権が規定されてからどのような効果があったか。

(ロドリゲス大臣)

日本の議員団をお迎えできて光栄である。今の御質問は重要であり、私の経験も交

えてお話ししたい。

私は、1990年から94年にかけて国会で環境に関する重要な法律が制定された際のアドバイザーをしていた。1994年、憲法に環境権を規定する改正が行われたが、コスタリカにはその前から、自然の保全と生物多様性の保護を目的とした、環境に関する法律が存在していた。コスタリカは日本と比較すると新しい国であり、また、環境問題も新しい問題である。ここ30年くらいの間に、国立公園や生物多様性など環境に関する立法がなされるようになっており、それらの立法後、環境問題についてはかなり成功していると思う。

コスタリカは、資源の少ない国であり、自然資源の豊かさという数少ない資源を有効に使っていくことが重要である。これを有効利用することにより、貧困撲滅にも役立てることができると考えている。

コスタリカでは、①国立公園を整備し、エコ・システムを保護すること、②森林破壊をストップさせることを目的として施策を展開してきた。コスタリカは、開発途上国の中で、初めて、伐採から植林に転換できた国である。かつては22%であった森林資源が、今では44%に回復し、今後20年の間には70%まで回復させたいと考えている。国立公園のシステムは、私たちがよりどころにできるほどに成功している。国立公園を整備することは、コスタリカ人としての価値観を見出す重要な部分であり、公共施設や教会と同じような形で国立公園の重要性を認めるという動きになっている。

これらの動きは60～70年前から始まっている。これらの動きには二つの重要な事項があった。一つは軍隊が廃止されたこと、もう一つは社会保障制度が整備されたことである。

軍隊の廃止に関しては、もともとコスタリカには軍備に反対の哲学があったが、軍備だけではなく、戦争を問題解決の手段としないということを通して、軍隊に使うべき資源を教育に用いることができるようになった。また、貧困撲滅にも役立っている。かつて国民の50%が貧困であったが、今では20%まで下がっている。また、このような中で、新しい目標も出てきた。近時、市街地が増え、環境問題についても、街中のことを考えなければならなくなったことである。そのためには、それに応じたコンセプト・哲学を考えなければならないし、先進国から環境破壊や公害に関する手段を学びとることも必要である。

このような状況の中で、1994年に憲法が改正され、国・国民の環境保全に対する義務・責任が規定された。現在のコスタリカの司法システムでは、憲法法廷があり、憲法の見地から、国・国民の原理を守っている。しかし、それ以前から環境問題に関する裁判所というものが考えられており、それが憲法法廷の開設にも役立った。

今、国として大きな提案事項がある。それは、環境保護に関するすべてのプロセス



を保持しながら、憲法を改正し、環境を保障することを憲法に盛り込むというものであり、政府はこの提案の実現に期待している。

コスタリカは独立しておよそ180年になるが、国力が伸びたのは、憲法に大きな改正があった直後である。19世紀には、民主主義、公教育の導入、国と国民の関係に関する重要な原則が改正された。20世紀には、社会保障の改正と、経済面の改正があった。21世紀における重要な改正は環境保障であるべきで、持続可能な発展を模索すべきである。

私の目から見ると、コスタリカの発展は、自然資源が再生しないうちにそれを食い潰してきたという気がする。しかし、コスタリカはこの改正をなしうるほどに成熟してきたと思う。もちろん、幾つかの政党や経済界から反対意見があるのも現状である。だが、改正する憲法の原理に含まれるべきは、国・国民としての環境に対する義務・責任であり、それによって賢い利用の仕方を導入しなければいけないと思う。

今、大統領と7大臣を含む国家環境評議会が組織され、環境問題に対する政策について検討されている。環境問題は環境エネルギー省だけの問題ではない。

#### (市川団長)

日本の場合、環境を守る義務については、環境基本法などの法律がある。しかし、良い環境を受ける権利が課題として残っていると認識している。環境に関しては、権利と義務は表裏一体であるが、これからは、憲法に基本的人権として位置付けるべきだという有力な意見があり、憲法調査会でも議題になっている。

コスタリカはこの点を最も前向きに規定している国だと思うが、環境権に対する考え方について改めて伺いたい。

#### (ロドリゲス大臣)

正確な意見だと思う。憲法の点から見ると、コスタリカは、大きな失敗をしている。環境の立法化については、哲学・コンセプトがバックにないといけないと思うが、その場その場でやってきた。森林法、国立公園法、環境全般にわたる環境法も作られ、国際的条約に進み、それから今提案している憲法改正に向っているのである。本当は、憲法でまず原則を決め、国際的に協力を得て枠組みを決め、その中で各地域の法律を制定すべきであったと思う。

今、(先の政府提案について) 憲法法廷における審議が進んでいるが、これには環境に関する義務と責任が規定されてきている。この責任は、国ばかりでなく、国民にもある。

さらに、環境エネルギー省は、行政権としての規則を定め、また市場メカニズムも利用している。コスタリカでは、環境サービスの市場を作った。経済的利益がある方が罰則よりうまく行く。森林を例にすると、森林保護・生物多様性保護の義務がある

が、罰金などによる保護は、うまく機能しなかった。しかし、森林を保護している持ち主に環境サービスを提供していることに対する支払を始めた。新しいきれいな空気・水・美しい風景を提供している、そして生物多様性を保護していることに対する支払を始めた。1997年の京都議定書の会議の前から、同会議で模索していたようなことをコスタリカでは導入していたのである。これは非常に成功していると思う。

コスタリカは貧しい国だが、オープンな国であると言えると思う。また、環境保護の意思があるという面で、人的資源にも恵まれている。コスタリカ人は、環境の存在意義を確認している。コスタリカの森林の持ち主の約80%は、森林の存在意義、そしてその保護が国際的責任であることを知っている。したがって、環境問題に対する責任・義務をうまく導入していけるのではないかと考えている。

(小泉議員)

言われたような環境サービスは、1994年の憲法改正に基づいて作られたと理解してよいか。

(ロドリゲス大臣)

そのとおりである。

(小泉議員)

環境とエネルギー、環境と開発の両立は世界的にも大事であるが、これらについてのコスタリカの政策はどのようになっているか。

(ロドリゲス大臣)

環境エネルギー省の設立は18年前であったが、環境、エネルギー、鉱物という相反するものを一つにしたのは、賢い決断であった。他の多くの国ではそれらを所管する大臣が対決することがある。昨年、ラテンアメリカの鉱物を所管する大臣会議に出た際、私が環境大臣であると言ったら、入ってはいけないと言われた(笑い)。コスタリカでは、これらを調和させながら活動していると言ったが、理解されなかったのである。しかし、これらを共存できるようにしていかなければならない。ラテンアメリカでは、鉱物・金属産業の影響力が強い。その会議で私は、これらの共存について話したのである。

コスタリカでは、既に98%のエネルギーは再利用可能な資源となっており、環境問題とエネルギーが共存できる部分が既に発見されている。環境における衝撃は軽減していかなければならないということである。

(小泉議員)

午前中に国会に行ったときに、1994年の憲法改正は、環境保護のためのスタートではなく、環境を保護してきたことの結果であるということであったが、大臣も同じ考えか。

(ロドリゲス大臣)

全くそのとおりである。

(本田議員)

環境か開発かは世界的問題であり、調和していくという考えに到達したことはコスタリカのすごさである。森林の持ち主が地球環境に貢献しているという考えが確固としてあるようだが、どのようにしてその意識が持てるようになったのか。

環境を破壊しているのは日本とアメリカと言われる。日本は、食糧を外国に求めているが、国内では食糧確保のために、例えば農業用水用ダムを開発しようとするに反対するというような状況にある。しかし、自国の環境保護論が強ければ他の国の環境を破壊することもあり得る。環境と開発を到達するまできたプロセスを教えてください。

(ロドリゲス大臣)

発展と自然の保全の調和について、最初から何が一番よいかわかっていただけでない。やりながら学習し、それによって、生活の質を向上させてきたのである。両者のバランスについて、これで良いというにはまだ遠いが、世界、特に第三世界の中ではゴールに近いところにいるのではないか。

アメリカと日本がやり玉に挙げられるが、それは不公平ではないか。環境問題は複雑な問題であり、重要なことは、世界の中で見ていくことである。その意味で日本が京都議定書を批准したことはすばらしい。ただし、アメリカの姿勢は、不安材料である。

市場原理の導入については30年の歴史がある。市場原理を導入しても、市民は環境に対して責任と義務を負っている。

(大脇議員)

企業は環境にどのような配慮をしているか。環境評価基準、環境税など企業への規制についてはどのように考えられているか。

(ロドリゲス大臣)

公害について考える場合、公害を出さないという目標の設定と税金の導入等そのためのメカニズムの設定が重要である。コスタリカでの課題では、例えば、水質汚染について、事後的な処理ではなく、廃棄物をいかに出さないかということが重要なのである。

(本田議員)

森林保有についての国と個人の比率はどうなっているか。

(ロドリゲス大臣)

国土の44%が森林であり、国が35%、個人が65%を保有している。

(4)

オスカル・フォンセカ選挙最高裁判所長官  
(Oscar Fonseca)

9月4日(木) 16:30~17:20

(同席者)

ルイス・アントニオ・ソブラド選挙最高裁判所判事

オルガ・ニディア・ファジャス選挙最高裁判所判事

[略歴]

1. 年齢 60歳
2. 学歴 コスタリカ大学(法学及び公証学士)  
エレディア師範学校(小学校教諭)
3. 職歴 1972~81年 エレディア県、サンホセ市、コロン市(サンホセ  
県)等にて法律関係職を歴任  
1981~91年 サンホセ高等裁判所判事  
1993年~ 選挙最高裁判所判事  
1998年~ 同裁判所長官(判事長)

[質疑応答]

(市川団長)

民主政治の根本は、選挙が厳格公正に保たれることと思うが、貴国では、選挙最高裁判所を設置し、これに強い独立性と権限を与えていると伺った。日本にはない組織だが、選挙最高裁判所とはどのような機関か。

(フォンセカ長官)

日本の議員団をお迎えし光栄である。

選挙最高裁判所は、1949年以来設置されており、選挙に関するすべての事項を所管している。また、国民に好かれ尊重されている機関でもある。一般に、「第四の権力」と考えられているが、これは憲法に明記されているわけではない。選挙最高裁判所の役割については、憲法第9条にすべて記されている。

(市川団長)

最高裁判所と選挙最高裁判所の機能の関係はどのようなものか。

(フォンセカ長官)

憲法第100条に記されているが、最高裁判所は、構成員の3分の2の賛同によって選挙最高裁判所の判事を任命する。しかしながら、選挙最高裁判所は、最高裁判所に従属する機関ではなく、独立した機関である。

(市川団長)

最高裁判所には憲法法院があり、あらゆる憲法事項を扱う。選挙最高裁判所との役割分担はどうなっているのか。

(フォンセカ長官)

最高裁判所第四法廷は憲法の審査を行う。選挙を含んだ法律を審査するのは第四法廷であり、それを無効にする権限がある。選挙最高裁判所にはこの権限はない。選挙最高裁判所は、憲法の選挙条項の解釈者として存在する。

(小泉議員)

憲法制定と同時に設置された理由は何か。公正な選挙は民主主義の原点であり、選挙の不正を監視及び防止するためと思うが、それ以外にも理由はあるか。

(フォンセカ長官)

買収及び汚職を監視する、まさにそのために、独立性が保障されている選挙最高裁判所がつけられた。

(ソブラド判事)

付け加えると、議会在選挙の結果を無視したことから1948年に内戦が起こり、独立した選挙監視機関設置の必要性が高まった。それ以前は、行政が選挙を組織し、議会が監視していたが、その結果、選挙結果の無視という事態が発生したため、行政、立法以外の独立した機関として選挙最高裁判所ができた。

(小泉議員)

日本の選挙管理委員会は管理だけだが、選挙最高裁判所は管理だけでなく、監視し、判断も下すのか。

(フォンセカ長官)

違憲審査権はないが、選挙に関するすべてのプロセス、事実については判断を下す。唯一の例外として、刑事事件となれば最高裁判所が扱う。選挙最高裁判所の判断は最終のものであり、これを撤回するほかの機関はない。

(小泉議員)

選挙最高裁判所に下級審はあるのか。

(ファジャス判事)

選挙のすべてのプロセスを組織し、指揮し、実行し、コントロールし、解決する唯一の機関である。下級審はない。

(ソブラド判事)

下級審はないが、選挙を扱う行政機関はある。選挙権登録所（Civil Register）と呼ばれているものがそれである。選挙権登録所は選挙人名簿を作成し、候補者の受付も行う。

また、市町村の段階では選挙会議所が設けられている。こうした機関での決定は選挙最高裁判所に提出され、最終的に選挙最高裁判所が審査する。

**（市川団長）**

日本では公職選挙法がある。当選者を決定する手続が法律で決まっており、その法律に基づき裁判所が判断するが、コスタリカでは選挙最高裁判所の判断が法律の役割を担うのか。

**（フォンセカ長官）**

選挙最高裁判所の決定事項が最終判断であるが、選挙最高裁判所が法律を作るのではなく、既にある憲法及び法律を解釈する。憲法あるいは法律がこのようにいっている、ということを選挙最高裁判所は示すのである。

**（大脇議員）**

選挙最高裁判所は、選挙の実施機関であり判断機関であるとのことだが、選挙自体の無効を宣言することはあるのか。

**（フォンセカ長官）**

あり得る。

**（小泉議員）**

前回のアメリカ大統領選挙はフロリダ州でもめ、結局、連邦最高裁が最終判断を下したが、コスタリカでこのようなことがあれば、選挙最高裁判所が行うのか。

**（フォンセカ長官）**

そのとおりである。

**（ソブラド判事）**

選挙は4年ごとに行われるが、居住地で選挙する。まず、市町村でカウントされ、その票が選挙最高裁判所に持ち込まれ、選挙最高裁判所が1枚ずつもう一度カウントする。国が小さいからできるのであり、日本やアメリカでは難しいだろう。

**（ファジャス判事）**

選挙最高裁判所は、通常3名の判事からなり、大統領選挙の際は1年前に1名追加、半年前にもう1名を追加し、5名の判事で審査に当たる。

**（フォンセカ長官）**

選挙に関するものであればその庇護申請も受け付ける。

**（小泉議員）**

憲法には、最高裁判所判事は弾劾されないと書いてあるが、選挙最高裁判所判事も

同様か。

**(フォンセカ長官)**

最高裁判所判事と同様、その特権がある。

また、国会よりも選挙に関しては権限が上である。もう一つ特別の権能として、選挙期間中、選挙最高裁判所が選挙法案に反対したときは、国会は通すことができない。

**(大脇議員)**

二つ質問がある。第一は、選挙に関する庇護申請の具体例はどのようなものか。第二は、憲法第103条に職権濫用を除いては上訴できないと規定されているが、この「職権濫用」とは何を指すのか。

**(フォンセカ長官)**

まず庇護申請についてであるが、例えば、政党员が立候補したいといったときに政党が不許可とした場合、庇護申請により救済することができる。

第二の憲法第103条についてであるが、法律に規定されていることに反した決定・判断を判事が下した場合には上訴できる、ということである。

**(本田議員)**

議員定数について伺う。国会議員57名という定数は、人口バランスから妥当か。

**(フォンセカ長官)**

定数に関しては、憲法あるいは法律が定めており、こちらが数字を決めることはない。

**(市川団長)**

その法律がおかしいとはいえるのか。

**(フォンセカ長官)**

解釈はできる。

**(小泉議員)**

選挙最高裁判所判事の就任前の経歴はどのようなものか。

**(ファジャス判事)**

私は、弁護士、コスタリカ大学教授であった。外交官をしたこともあった。

**(ソブラド判事)**

私は検察官で、大学教授でもあった。

**(フォンセカ長官)**

一番古いのは私だが、最高裁判所の刑事部門に30年いた。選挙最高裁判所には10年おり、うち5年間長官を務めている。計40年間判事を務めている。

**(市川団長)**

大体が司法関係者か学者と理解してよいか。

(フォンセカ長官)

そうである。政治家ではない。政党に属していた人はなるべく選ばないようにしている。



( 5 )

## 公安警察

9月5日(金) 9:00~10:40

(出席者)

ロベルト・オバンド警察学校長

(同席者)

猪又忠徳 在コスタリカ共和国日本国大使

### [組織概要]

憲法12条の「必要な警察力」に相当するのが、公安警察 (Fuerza Pública) である。約8,000人(うち、国境警備、地上警備に各2,000弱、都市警備に約4,000)の警察官により構成され、市民に対する一般的な警察サービスの提供、治安維持、国境警備等の任務に当たっている。その他、小規模ながら、公安警察に沿岸警備隊、空港警備隊があり、麻薬取締り、特殊襲撃、イベント対策(大規模群集のコントロール)等の特別部隊も存在する。なお、内務省に入国管理警察、法務省に警務警察、公共事業・国土交通省に交通警察、司法省に司法警察及び大統領府直轄として国家情報局が各々編成されており、コスタリカにおける警察官は総計10,000人である。

### [質疑応答]

(オバンド校長)

コスタリカの歴史は非常に特殊だと思う。第二次大戦後、様々な国際情勢の変化があり、1949年に軍隊を廃止した。軍隊がなくなったことで、警察は二つの役割を担うようになった。一つは主権を守ることであり、もう一つは国民を保護することである。

冷戦下においては、コスタリカは Kommunismusあるいは帝国主義といったものからは離れたところにあったものの、1980年代以降、この近隣地域に紛争が勃発するようになった。したがって、主権を守るという点により重点が置かれることになったため、警察はむしろ軍隊に近い組織となり、警察としてのアイデンティティがなくなりかねないことにもつながった。もっとも戦車や戦闘機など軍としての戦力・装備はなく、人材のみがあったにすぎないが、結果的に、そのこと自体がコスタリカのイメージを保つことになった。

紛争があるときには、国際条約に従って国を守る。それが最高の防衛である。

しかしながら、その一方で、市民を守ることは少し手薄になったことも事実である。そこで1994年以降、少しずつ体制を変化させてきた。特に、警察官養成について3年前から力を入れている。また、グローバル化の進展に伴い、国際協力にもコミットするようになった。なお、かつては国境を閉ざしていたが、今はオープンな状態にしている。

**(市川団長)**

コスタリカがよく考えられた国造りをしていることには感心した。日本では、国家を防衛する組織と国内治安を維持する組織とが同一組織であることには問題があるとの意見がある。私も、この二つは明らかに違う機能だと思うが、貴国はそれを一つの組織としているが、どのような基準でこの機能を分けているか興味あるところだ。一例として、敵国から守るのにはかなりの武力が必要だが、国内治安のためには強力な武器はかえって市民に対し危険だと思うがどうか。

**(オバンド校長)**

そのとおりだと思う。武力について、軍隊においては敵を殺すために存在するのに対し、警察においては敵を殺すのは飽くまで最終手段だからである。ただ、軍をなくしても警察は両方を兼ねられると考える。「敵」というのは、攻撃を受けるかもしれない相手で、攻撃を受けるであろうこちら側の立場と、必ずこれら二つの立場から成り立っているし、もしそうでなければ紛争は起こり得ない。

一方、戦争について、我々コスタリカは「決して戦争をしない」と表明しているので、この一方の立場が成り立たないのである。

したがって、警察においては、この哲学に基づいて、すべてのことが行われる。すなわち、①治安を守る組織としての警察、②国を守る、国土を守る組織としての警察、とがある。まず、警察としてのこの哲学があり、その後、国土を守るということが警察の下で行われるのである。これは、日本においては、海上保安庁に近いのではないか。

**(市川団長)**

現実には、国境・沿岸警備隊があるはずである。これは一般警察より、ある程度重い武装をしているのではないか。

**(オバンド校長)**

国境・沿岸警備隊があるのは事実である。しかし、国境警備では、最高でもM16自動小銃しか持っていない。なぜなら、国境警備は警備する相手に対応した武装となるが、相手となるのは主に麻薬、野生動物の密輸等で、これらだとこの武装で十分だからである。

確かに、軍に委ねるとするのはシンプルである。しかし、個人的な見解であるが、

日本のように国際的に認められた社会で、コミュニケーション能力も発達した国家では、警察に軍の能力を委ねるのは簡単であると思うし、それにより一層進んだ近代的警察にするのも一つの考えではなかろうか。例えば、今持っている自衛隊を警察にすれば良いのではないかと思う。

**(小泉議員)**

私の所属する共産党は、軍は持たない、戦争はしない、憲法第9条を守るべきと主張しており、あなたの意見に同意する。

残念ながら、哲学的な話をするには時間がないので、実際的な話を聞きたい。①治安を守る、②国・国土を守る、というそれぞれの機能は組織的に切り離されているのか、それとも一つの組織内において、機能的に①と②の部隊が分けられているにすぎないのか。もう一つ、主権を守るための訓練と、市民を守るための訓練とは分けられているか。

**(オバンド校長)**

日本の警察はよく機能していると思う。我々はそこから学ぶことがたくさんある。

コスタリカの警察組織は頂点である大臣、そして補佐する副大臣がおり、彼らは文民である。そして、大臣の下に警察長官、その下に、国を11の地域に分けて管轄している。これに加え、沿岸及び航空警備があるので、区分は計13あることになる。国境に関しては、北部と南部の二つがあるが、その地域に当たる警察官がこの国境警備に関しても担当する。つまり、この地域を管轄する警察は、密輸など国境警備に対応していると同時に、同地域の市民にも対応するのである。

次に、警察学校では三つの分野を教えている。第一は人間性について、第二は法規について、第三は警察官としての技術について、である。この警察学校ではすべてを教えられないので、1か月間、ニカラグアにあるトレーニングセンターで訓練を行っている。中でもチームワークの哲学が重要なので、団体活動を重視している。そのスキルは主に軍で行われるものだが、コスタリカはそれを応用して行っている。また、コスタリカの国土の75%~80%は森林であるから、山間や森林での訓練も重要視している。

**(市川団長)**

海上警備も訓練として行うのか。

**(オバンド校長)**

まず警官の訓練を受けてからである。それから沿岸警備については、スペシャリストとして別の訓練学校で行う。

**(本田議員)**

国会、最高裁を回り、警察の現場を聞いて感じたのは、憲法が現場まで到達

している点だ。主権を守ること、そして、国民を守ることが基軸として、憲法の精神を浸透させている。

戦争を経験せずに、軍隊を持たないことにしたのは日本と最も違う点である。日本は敗戦してからだった。昨日も、コスタリカは再軍備はしないし、それは変わらないと、チンチージャ議員が言っていたが、ただ、コスタリカが本当に豊かとなり、周囲の国が貧しいときに、クウェートのように侵略されないかが心配になる。

**(オバンド校長)**

その可能性はないと思う。私は、軍を持たないことこそが最大の防衛だと考えている。私自身は国連の警察関係の働きにも関係している。今はまだキャパシティがないので、海外に派遣することはしていないが、将来的にはその可能性を織り込んで訓練していくことも必要になってこよう。

私は、ニカラグアの将軍と個人的に話をする機会があった。そのとき将軍に「本当に侵攻しようと思ったことがあるか」と質問したら、「ない、一度もない」と答えた。したがって、テロなどは違うかもしれないが、外国の軍隊が我が国に干渉する可能性はないと思っている。

**(小泉議員)**

米国、パナマ、ニカラグアなどと、コスタリカが共同軍事訓練をする機会はあるのか。

**(オバンド校長)**

全くしない。軍事に関する訓練はしないことにしている。

**(大脇議員)**

主に軍事関係で訓練されているスキルの中で、コスタリカに適したものを訓練していると言われたが、これは飽くまで防御のみで侵略的なものはないという意味か。

**(オバンド校長)**

特に防御スキルのみに入力しているということではない。例えば森林での行動、武器の使い方などは主に軍で教えられるものであるが、これをコスタリカでは警察のスキルとして教えている。

<途中で警察学校の訓練を見学>

**(オバンド校長)**

先ほど軍隊組織から警察組織に変えられないかという話をしたが、どういった手順で行うか、その妥当性について考えていた。軍隊としての機構が分かれなければならないとするならば、その存在は最小限度に抑えられるべきであろう。その際に、もし軍事費に支出していた予算を何かに還元できるならば、それは警察に使われるべきである。警察こそが市民の安全を守り、それが国民の利益のために使われることになる

からだ。市民は戦争に興味を持っていない。私たちの生活上の関心は、身近な刑事事件の方にある。軍隊に使っていた予算は、警察に還元し、ひいては市民・家族のために使われるのが正しい道と考えている。

**(猪又大使)**

国境警備についてだが、非常事態に備えて国民・住民はどのように対応することになっているか。例えば、避難訓練などはどうか。

**(オバンド校長)**

緊急時の対処に関しては、警察としては余りトレーニングを積んでいない。他の国の機構との協力関係はあるが、自然災害についてはうまく機能してきたと思う。しかし、主権保護について、住民に訓練するとか情報を与えるとかはしていない。

**(本田議員)**

外国からの攻撃によって主権が脅かされることはないにしても、ニカラグアの不法移民が多いと聞いている。したがって、国内から治安が侵される危険はあるのではないか。これにどのように対応しているのか。日本でも、現実の問題として、アジア諸国から来た外国人による窃盗や強盗、殺人などがあり、これはある意味で、まさに日本国内において主権の侵害が行われていると言える。

**(オバンド校長)**

難しい問題である。ニカラグアやコロンビアからの不法移民は6,000人から10,000人いる。これらの国では、一日の平均賃金は、米ドルで60セントから1ドル、一方、コスタリカでは、10ドルから15ドルである。したがって、不法移民の理由は経済的なものであって、イデオロギー的なものではない。確かに経済的理由から治安は悪化しているが、だからといって国土的な侵略というわけではない。ただ、貧しい人が流入してきている状況の中で、外国人の犯罪は増えているのは事実であり、そしてニカラグア、コロンビアの経済は良くなっていない。まさに市民の治安の面で、我々が直面している課題だ。

(6)

**ルイス・ディエゴ・モラレス国家緊急事態委員長**  
(Luis Diego Morales)

9月5日(金) 11:15~12:00

[質疑応答]

(市川団長)

日本でも、今年、武力攻撃事態対処法を制定し、非常・緊急事態に備える有事法制を有するに至ったが、貴国では、自然災害を含め各種の緊急事態に備える国家緊急事態委員会が既に設置されており、総合的な対処を行っているということで、大きな興味を持っている。非武装で軍を持たないコスタリカで緊急事態にどう対応するのか。この委員会の動きは非常に重大だと思うが、基本的な役割等について伺いたい。

(モラレス委員長)

日本議員団の訪問を心から歓迎する。我々は、日本は発展と平和が調和している国だと思っている。

まず、この委員会の役割についてだが、この委員会は大統領府に属している。

委員会にはまず理事会があり、各省庁の大臣が含まれている。大統領府大臣(政府との調整)、厚生大臣(環境の整備)、交通大臣(交通全般)、住宅省大臣(住居全般)、環境エネルギー省大臣、公安大臣、貧困救済担当大臣、コスタリカ赤十字長官(NGO代表)、そして私が理事会の議長になっている。このように、様々な関係省庁の大臣が入っており、組織的に対応できるようにしている。また、緊急オペレーションセンターもあり、様々な機関からの各担当が集まっている。警察、交通警察、赤十字、厚生関係、病院関係が様々な形で準備している。

この国家緊急事態委員会では、情報が入ったとき、必要な対応の調整を行う。その後、委員会理事会に対策をお願いする。これらが十分機能するために、各地域にも地域緊急委員会が設けられている。これらは、地域のリーダーと地方行政からの代表から構成されている。このように、各地域での対応が徐々に整備されて、災害や緊急事態で被害を受けた地域に対する最初の対応ができるようになる。それによって、政府機関、NGO等様々な機関からの援助が到達するようになる。被害を受けた地域には、ローカルな、すなわち自治体などの対応、国の対応、NGO等の対応、の3段階の対応がある。

緊急時でない時には、国は、災害予防、災害被害の縮小化の準備をして、被害を最小限に食い止めるよう努力をしている。

また、ここでは、「国家緊急プラン」を作っている。そして様々な分野からの意見を  
得て、議論を検討してもらった上で、各部門と共同で被害を最小限に食い止めるこ  
とにしている。

その意味で、この委員会が一番の主だった機能は、短期、中期、長期の3段階にわ  
たる調整である。

中でも、このプランの重要なものに教育がある。この財源は、国の予算から平時に  
少しずつ支出されてくる。しかしながら、必要な予算の半分以上は寄付、援助等、国  
家機関以外からのもので賄われている。

なお、法律により、国のすべての機関は、予算、業務の一部を災害予防に当てなけ  
ればならないとしている。

**(小泉議員)**

「緊急事態」の概念とはどのようなものか。自然災害から国家防衛事態まですべて  
含むのか。もしそうなら、国家防衛プランも存在するのか。

**(モラレス委員長)**

「緊急事態」とは、自然的、人的に起こされるすべての場合をいう。紛争が起きた  
場合には、公安大臣が指揮を執る形で国家の安全保障に当たる。

**(市川団長)**

この場所がどうして選ばれたのか。(注：大統領府からは遠いが空港に近い郊外に  
ある。)

**(モラレス委員長)**

主な理由は、空港に近いこと。緊急事態が発生したとき、迅速かつ容易に動けるよ  
うにするためだ。

**(大脇議員)**

緊急事態にはテロ等も含まれるのか。

**(市川団長)**

あわせて、治安を担当する警察との関係も伺いたい。

**(モラレス委員長)**

その場合は、指揮権を持つのが公安大臣になる。この委員会は、そのチームの一部  
として調整の役割を果たす。

**(小泉議員)**

憲法は、国家防衛事態を大統領が宣言すると軍隊が組織されるとしているが、これ  
も公安大臣が指揮するのか。また、この委員会も関与するのか。

**(モラレス委員長)**

まず、緊急事態(すべての形態の緊急事態)が起きたとき、大統領がその事態を宣

言する際に、この委員会も関与するように要請する。

しかし、対応に関しては、例えばバイオテロなどの場合も含めて、その指揮は公安大臣がとる。つまり、その後からは、この委員会はこれに協力する組織となる。また、緊急対策に特別な資源がいる場合は、この委員会が要求する。

**(市川団長)**

自然災害の場合はどうか。

**(モラレス委員長)**

地震、ハリケーンなどの自然災害の場合には、指揮権や対応の決定権は、この委員会にある。その対応に必要な資源が国内で調達できないときは、外務大臣を通して国際的協力を要請する。国家緊急プランは、各省庁が共同して関与する。

**(小泉議員)**

先ほどの憲法の国家防衛事態の際に軍隊が組織されるということについて、誰がどのような権限で軍を組織するか。公安大臣が権限を持って行うのか。先に言われた資源とは軍隊も指すのか。それで軍を組織する事前の計画が緊急プランに入るのか。自然災害とは別個の問題、軍隊の組織化は新たな段階の問題なので、あえて質問した。

**(本田議員)**

併せて、シビリアンコントロールはどのようになっているのか伺いたい。

**(モラレス委員長)**

私たちの国では、軍隊が廃止されたことが重要である。もう一度、軍を構築するためには憲法制定議会を作ってそこで行わなければならない。今の憲法では軍隊を再編成することはできない。もし国の安全保障が脅かされた場合、コスタリカは米州機構に助けを求め、米州機構を通して国連の助けを借りることになる。

**(市川団長)**

憲法12条3項に「米州の協定により又は国防のためにのみ、軍事力 (*fuerzas militares*) を組織することができる。」との文言があるが。

**(モラレス委員長)**

軍事力は再編成できるが、軍隊を設けることはできないという意味である。この「軍事力」とは警察力のことをいう。

**(大脇議員)**

先ほど、国家緊急プランを作る際には、教育が大事と言われたが、具体的にはどのようなことか。

**(モラレス委員長)**

自然災害と技術災害の予防が、公教育を通して、すなわち小学校から中学校の最初に2年間まで行われる。また、公的な教育機関ではなく、地域の機関やNGOなどを



通しての訓練もある。

(小泉議員)

この委員会には、職員はどのくらいいるのか。

(モラレス委員長)

現在、110名の職員がいる。



# 国 際 連 合



(1)

ジェームス・カニングハム米国連代表部次席大使  
(James B. Cunningham)

9月8日(月) 11:00~12:20

[略歴]

- |       |                             |
|-------|-----------------------------|
| 1. 出身 | 米国ペンシルバニア州                  |
| 2. 学歴 | シラキューズ大学で学位取得(政治学・心理学)      |
| 3. 職歴 | 1975年 米国国務省入省               |
|       | 1981年 政治軍事担当 Officer (駐ローマ) |
|       | 1985年 駐NATO米国代表部次長          |
|       | 1988年 NATO事務局次長代理           |
|       | 1990年 米国連代表部代理参事官           |
|       | 1992年 米国務省欧州政治安全保障局次長       |
|       | 1993年 同局長                   |
|       | 1996年 駐ローマ米国公館長代理           |
|       | 1999年 米国連代表部代理大使            |
|       | 2001年1月20日 米国連代表部次席大使       |

[質疑応答]

(市川団長)

参議院憲法調査会は、日本国憲法について広範かつ総合的な調査を行っており、国連と日本国憲法の関係は大きな関心事である。我々は、米国が国際平和の維持と安定、人権問題等に熱心に取り組んでおられることに敬意を有している。日本国憲法も、平和主義及び国際協調主義を基本理念としているが、その背景に、国際連合憲章の精神が大きく影響していることは言うまでもない。憲法の制約から、国際連合に対して十分役割を果たしていない面もあるが、日本国憲法に対して何か御意見、アドバイスがあればと思う。

また、今回のイラク戦争を通して、貴国と国際連合との関係が問題になっているが、昨日、ブッシュ大統領が演説し新しい提案を行ったと聞いている。そのねらい等を伺うことができれば幸いである。

(カニングハム次席大使)

日本から議員団をお迎えし、ニューヨークの国連の場の実際を聞いていただけるだ

けで幸いである。米国の議員でも飛行機で飛んで当地に来てもらうのも大変なのに日本から来ていただいたことを感謝する。

日本の憲法の具体的アドバイスについては私から申し上げることができないが、国連における日本の役割について一言申し上げたい。

米国は常に日本を国連における主要なパートナーとして見ている。

日本、米国とも国連の予算に貢献する二つの主要な国であるとともに、お互いに共通の立場にありまた問題を持っている。そして今後とも共通の認識を持っていくと思う。例えば、開発、経済構造、予算、社会問題、安全問題など、幅広い課題を抱えている。

昨日のブッシュ大統領演説で、アフガニスタン、イラク両国について、今後も日本とともに国際社会の中で適切なサポートをとり、それが成功するよう願うという話があった。日米両国の関係は、非常に良好だと思し、また、さらに促進できると思う。

また、米国は日本の安保理常任理事国入りをサポートしてきた。後ほど詳しく話すこともできるが、日本政府の協力をうれしく思っていること、また今後も国連活動、PKO活動をサポートしていただけるように願う。PKO活動について、近時、日本は幅広い活動を始めているが、今後もさらに推進していただきたい。日本も米国もグローバルな関心を持っており、国連を通じて両国の関心事である安全保障等をサポートし、バックアップできたらと思う。

最近の深刻な問題として北朝鮮問題があり、また、日本に直接的な影響はないにしても、アフガニスタン、イラク問題は大きな問題と思う。

ジャーナリスト、政治家は、米国は単独行動主義であるという批判を続けているが、我が国は主張・手段によってはパートナーと意見の一致を得られない場合もあるものの、決して単独行動主義ではなく、多国間の枠組みを重視している。

ブッシュ大統領演説について一言申し上げる。昨日の主たるメッセージは、米国は今後もアフガニスタン、イラクの平和と安定を維持していくということである。

過去数週間、イラク国内では米国の目的に反対しているグループが様々な事件、活動を起こしている。彼らは、米国のみならず、国際社会全体にも敵対している。イラク国内の平和と安定を乱そうとするもので、テロリストの国連事務所攻撃の背景には、イラクが明るい将来に向かっていくことを阻止しようとする狙いがある。昨日のブッシュ大統領演説は、これらの敵対行動を成功させることはできない、国際社会も戦争に対する認識は違うかもしれないが、一致してこれに向かうことを期待する、すなわち、国際社会が一致団結する時が来た、国連がイラクの人々を助け主権回復するのをサポートしよう、それによって、イラクに平和と安定がもたらされるというメッセージを述べたものであった。

それが実現できれば、テロリストに対して、各国の認識の差につけ込むことはできず、イラクが明るい将来を実現する可能性があるというメッセージを送ることができる。

今後も日本政府に対しては、パートナーとして共にこの目標に向かってほしい。これが成功すれば、イラクのみならず、世界各地の紛争においても対処できることになるだろう。

**(小泉議員)**

米国は国連安保理に新しい決議案を出したとのことだが、その主な内容について、そしてその見通しをどのように考えているか。

**(カニングハム次席大使)**

決議案は、基本的に次の2項目が基礎となっている。すなわち、①自治の回復を目指す政治プロセス、②国際的な協力はイラク国内の平和と安全への団結となる、の2点である。なお、我々は、イラクの国連事務所に対する攻撃、また、バスラのモスクへの攻撃はイラク占領への批判ではないと思っている。

まず、①は、イラク統治評議会が主権国家の実現に向けてのプログラムを提案することで、その中で非常に明確に整理されているのが、イラク人をサポートする上で、国連が重要な役割を果たすという点である。また、そのプロセスを壊そうと考えている人々がいるために、この政治プロセス及び国連関与の実現のためには、イラクの平和と安全がまず確保されるべきことも述べている。

現在、米国、英国、その他30か国ほどが、可能な限り、イラクの安全を実現しようと頑張っている。そして、この決議案の中では、国連安保理メンバー国及び国連加盟国に対して、治安維持に向けた支援を正式に依頼する内容が含まれている。国連安保理と多国籍軍の関係については、多国籍軍がイラク国内で治安維持活動をきちんとやり遂げ、同時に、多国籍軍司令官から安保理にきちんとその報告をして、安保理と多国籍軍の関係が明確になるようにしている。以上のように、基本的メッセージは、国連及び加盟国に対して、イラク国民の主権回復をサポートし、それを阻止する勢力を打ち負かそうとするものである。

**(本田議員)**

昨日は、グランドゼロを視察しそこで献花してきた。テロリストに対する米国の立場とテロ根絶についてはその考え方を共有できると思う。イラク戦争については、日本政府はこれを支持した。私も支持した一人だが、戦争終結宣言後も、様々な問題が起こっている。この点、まず当初の見通しはどのようなものであったか。また、何故にイラクの博物館が破壊され、盗まれたか。この件については、テレビで放映され、米国は何をやっていたのかという印象を与えたと思う。

次に、日本は国連財政に対し多大な貢献を行ってきたが、一方で、国連予算を拠出する場合、日本経済が再生しないとなかなかできない。この点についてのアドバイスをお願いしたい。

北朝鮮に対して、米国は絶対に核廃絶を行うという決意を持っているのか。単独で武力を使ってでも廃絶するつもりがあるのか。なお、私個人としては、KEDO支援について、当初は賛成したが、今は中止することを願っている。

#### (カニングハム次席大使)

(1) イラク攻撃及び制圧のための期間については、我々も当初は、どれくらいの時間がかかるかわからなかった。ブッシュ大統領も、イラクにおいて、このプロセスは長く困難と言っていた。ただ、いろいろな軍事活動をしているが、これ以上の結果は得られなかっただろう。当初は、化学兵器の使用を心配していたが、これは起きなかった。

それほど報道されていないが、イラク国内では、ほとんどはうまく機能しているのである。例えば、9割の都市・町では地元のイラク人により運営がうまくいっている。ただ戦争直前に、フセインが刑務所の囚人を解放したことが原因の一つとしてある。我々は、今もフセイン支持の人々の行動やテロリストたちの活動に対抗していかなければならない。現時点では、後どのくらいの期間を要するかは言えない。昨日のブッシュ大統領演説ではこの点につき、いかに時間がかかろうと目的を達成するまで継続すると述べている。

博物館の盗難については、軍のバグダットへの侵攻がかなり早かったため、警備人員を確保して万全にすることが難しかった。また、イラク軍・警察があつという間に場を外れてしまうとは考えていなかった。ただ、コレクションについてはほとんど回復されている。報道されていたように、展示物の破壊は一部あったが、それらは実質的価値のあるものではなく、重要なもの、貴重なものは倉庫に入っており略奪から免れた。

(2) 国連予算について、国内の経済が思わしくないときは、国連への財政拠出金の数字がいろいろ言われるのは、日本においてもそうだと思うが、米国においても同じである。その際、私が議会や他の人に話すのは、国連への財政貢献は良い投資である、世界の平和と安全を確保するための良い投資であるというものだ。もし、国連の枠組みが存在しなければ、世界の平和と安全、開発や飢餓といった問題に自分たちが別の枠組みを作って対処しなければならなくなる。だから、私としては、日本や他の多くの国の政府とともに、国連予算が賢明かつ有効に使われるようサポートしていくべきと考えている。

(3) 北朝鮮については、危険な状態にあると考えている。日本、中国、韓国、ロシ



アの協力を得ながら、別の道に進ませようとの再生の努力をしている。

北朝鮮のケースは、一国の指導者が国際社会に新たな挑戦を投げつけようとするものであり、これに対して各国が協力して核保有を阻止しようとする試みである。北朝鮮が方向転換できるように強い外交手段をとることが大事である。これまで、平壤とは様々な話合いを続けているが、その対話のプロセスはまだまだ大変であると思う。だから、今後も慎重にかつ焦点を見失うことなく、そして米国としては二国間の協議ではなく、関係国と連携しながら進めていきたい。

我々は、軍事力を行使するというオプションの明言は避けている。外交的アプローチによって解決したいし、それは可能と思っている。

**(大協議員)**

北朝鮮問題について、平和的対応で解決したいと聞いて安堵した。

イラクには、治安と人道支援という二つの問題があるが、米国は一体のものと考えているのか。各国に別々のものとして分担してもらい役割を果たすことを期待しているのか。

**(カニングハム次席大使)**

人道支援と治安維持は密接にリンクしていると考えている。このような理由があるからこそ、軍事行動については人道上の問題が起きないように注意を払ってきた。今、人道的な視点から見て、イラクが危険な状態にあるとは考えていない。しかしながら、人道的ニーズはあると思っているし、再建の基盤作りのためにも是非必要である。我々の目的は、いろいろなプロセスを通じて、イラク人自身でイラクの治安を回復し、国の基盤作りをしていくことであり、これが本当に重要と考えている。このような実際的貢献手段として、コーディネート・センターがバグダットにあり、どのようなニーズがあるか、どのように満たしていくかということについて機能を果たしている。私どもはこのセンターを通じて、調整をしつつ、またニーズの優先順位をはっきりさせながら、有効な支援の実現を果たしていきたい。

**(市川団長)**

大使から日本への注文をお伺いしたい。

**(カニングハム次席大使)**

リクエストとして特にあるわけではないが、日本が国連に貢献していること、また、現場で建設的な役割を果たしていることを高く評価している。今後も幅広い活動を期待しているし、一層協力して友好な関係を保ちたい。

**(小泉議員)**

新決議案について、これは米国の政策変更と考えて良いか、また、これに対するフランス、ドイツ、ロシア等の反応はどうか。

**(カニングハム次席大使)**

(1) 政策変更ではない。米国の立場は変わっていないが、イラクで様々な事件が起きているため、それに対応するための変革と考えてほしい。例えば、イラク人に対して本当にこれからの政治プロセスをどのようにするのか考えることを求めており、その点が明確になる可能性が出てきたと思う。現在は、イラクの治安状況が思わしくないということで、国連は派遣人員の削減を考えているが、私自身は国連が適切な行動に出るように願っている。

(2) フランス、ドイツに対してだが、一日も早く主権回復が行われるべきという点については米国も同じ立場にある。フランス、ドイツ政府は、イラクにおける国連の役割を我々が適切と考えている以上に大きくしてほしいと表明してきた。現段階では、主権回復を一日も早く回復するための適切なステップは何かということをお話している。もちろん見解の違いはあるが、今後もフランス、ドイツその他安保理理事国各国と話し合いを継続していき、現場と国連が実際にどれだけの役割を果たせるかとのバランスをどのように調整していくかが大きな課題となろう。

ちなみに、イラクの米軍を一日も早く撤退させたいと誰よりも思っているのはブッシュ大統領だと思う。ただ、今、軍を撤退させて、イラクを再び混乱させ抑圧的な体制に逆戻りさせてしまうのは無責任だと思っているのではないかと。

(2)

キーラン・プレンドガスト事務次長（政治局担当）  
（Kieran Prendergast）

9月8日（月）15:30～16:20

（同席者）

ホースト・ハイトマン アジア太平洋部次長

〔略歴〕

1. 生年月日 1942年 カナダ出身
2. 学歴 オーストラリア国内及びオックスフォード大学で教育を受ける。
3. 職歴 1964年 英国外務省入省  
1989年 英国高等弁務官（ジンバブエ）  
1992年 英国高等弁務官（ケニア）  
1995年 駐トルコ大使  
1997年3月 国連事務次長（政治局担当）

〔質疑応答〕

（市川団長）

我々の調査の目的は、日本の憲法の在り方と国連とのかかわりはどうあるべきかということである。昨日、イラク問題を中心としたブッシュ大統領演説があったところだが、国連の在り方をめぐって、しっかりした議論をしておく必要がある。国連が国際平和のために極めて重要な役割を持っているので、これからは是非頑張ってほしいという気持ちで一杯である。

（プレンドガスト事務次長）

政府に様々な提案をするのは議員の役割である。そこで、議員の皆様方に私の視点から、国連の状況・考え方を説明したい。なお、日本の憲法について私から意見を申し上げることは僭越であり控えたい。

まず、国連憲章にかかわる問題から話したい。現在の国連のシステムは必ずしもうまく機能していないというのが、今の加盟国の感情だと思う。ことに安全保障理事会について、様々な国の状況が変化する中でこれに十分に対応できていないと言われる向きがある。この背景には、例えば、拒否権や意思決定過程などいろいろな問題があり、そのため安保理の決断に対して懸念を感じるということもあろう。ただ、事務総

長は、安保理がなるべく一致したコンセンサスを得て判断できるように一生懸命サポートしている。もちろん、改善しなければならないことはたくさんある。

安保理メンバー国の拡大については、過去10年以上議論しているが、依然として一致するような状況ではない。日本は安保理常任理事国を希望していると思うが、改革され拡大された折には、有力候補であることは間違いない。

安保理同様、総会、その他の機関も各々問題を抱えている。総会も、全員一致での決定を目指しているため、マイナーな問題でさえ効果的な解決が難しくなっている。経済社会理事会もその役割が明確であるにもかかわらず十分果たしていない。さらに附属機関では死んでしまったような機関もある。

冷戦後の安全保障についても国際社会としてのコンセンサスはまだ得られていない状況である。したがって、国連で加盟国が同意できるような決議に達することができるか、あるいは一国単独行動主義に出ないようにできるのか流動的である。テロや核拡散等に対し、どのような機関、手段を通して対応できるのか議論のあるところであり、9.11テロやイラク問題等にかんがみて、これから一致団結した意見に達することができるか、そして集団的対応をとっていくことができるのかが焦点となろう。事務総長はそのような疑問を投げかけているのであり、今月から始まる国連総会には各国首脳に是非来てほしいと願っている。実際、この総会には通常の2倍の各国首脳が来ると思われ、各会議や会談等を通し、一致したアプローチ・解決策を得ることを期待している。

なお、「多国間主義」(multilateralism)という言葉は抽象的なので「集団的な対応」(collective answer)という言葉は国連では用いることにしているが、言わんとする意味は同じである。いかに効果的な行動ができるのかが焦点であり、事務総長の意見としては、国際法に基づき集団的な対応をとって対処していくことを目指すというものである。

残念ながらイラクについては、安保理が一致する前に、単独行動主義による対応が行われた。我々は、このような形でイラク戦争が行われることに反対していた。1945年以降、国連は、国際的な集団安全保障、集団的な対応を追求してきたが、このような努力を損傷するような形で行われたと思っている。ところが今になって、米国はイラク問題につき国連の関与を求め始めている。我々は、弁護士が救急車を追いかけるようなビジネス(注：米国では、弁護士が儲け口を探している様を、事故で負傷した人を乗せた救急車を追いかけると皮肉った言い方をしている)を求めてはいない。

国連がイラク問題につき重要な役割を果たすには、米国が本来のしっかりした政策をとること、すなわち現在の政策の変更が必要である。ジョセフ・ナイ教授(注：ハーバード大学教授、国際政治・安全保障論)がハードパワーとソフトパワーに関する

本を書いているが、(この理論によれば) 米国はハードパワーによってイラクを占領したが、十分に慎重に対処しないとソフトパワーが弱まり、良い結果を得られなくなる。米英はなぜイラクの平和と安全、経済・社会状況が脅かされているのかを考える必要がある。

米英は(憲法制定や主権回復のため) 選挙までの期間をもっと短縮させるプロセスが必要であり、イラク人に対してそのプロセス・方向性をはっきり明示していかなければならない。そのプロセスは近隣諸国も巻き込んだ、もっと包括的な形が必要である。単に駐留兵力を増加させるだけの、ハードパワー拡大では意味がない。イラク問題の悪化は他にも大きな影響を与えるだけに、より適切な対応が必要となる。米国政府が曲がり角にさしかかってからその対応として、陰に隠れて譲歩を小出しにするような対応をし、結果的に「余りに小さく、余りに遅い」(too little, too late)になることが懸念される。一步一步改革していかなければならない。

第一段階として重要なのは、イラク人が何を望んでいるかである。もしそれに沿って米英が今の環境を変えようとするなら、国連もこれに協力していく意向である。

ほぼ質問の意図に答えていると思うが、私たちのスピリットが伝わってくれればと思っている。

**(市川団長)**

ホットな問題だが、よく理解できたと思う。午前中、米国のカニングハム大使に会ってきたところである。

**(プレндаガスト事務次長)**

もう一つ付け加えたい。米国の政策決定の中で、重要な問題が一つある。それは行き過ぎた脱バース化(バース党追放)で、(第二次大戦後ドイツでの)ナチ追放より、さらに極端な公職追放である。多くの公務員、軍人、警察官等が職を解雇され、怒り、不満を持っている。このことは今後のイラクの治安や社会状況に深刻な影響を与えよう。

<プレндаガスト事務次長退席。以下、ハイトマン次長が質問に答える。>

**(小泉議員)**

午前中、カニングハム大使にお会いしたが、イラクの新しい決議に対して、今の米国の政策を転換させる必要があるのではないかと尋ねたところ、米国は政策を変更するものではないとの答えだった。先ほどプレндаガスト事務次長はこれを変える必要があるとのことであつたので、その点をもう少し詳しくお聞きしたい。

**(ハイトマン次長)**

米国が提出した決議案はまだ最終的なものではないが、国連の中では、その印象について、後向きで、まだ「余りに小さく、余りに遅い」(too little, too late)であると

思っている向きもある。現在、安保理では、決議案のテキストの内容を洗い出して真剣な話し合いをしている。議論の焦点は、軍事的側面、すなわち安保理による多国籍軍の派遣の承認という問題の方ではなく、非軍事的側面、すなわち政治的、経済的再建のプロセスを如何にするかという方の問題である。政治の再建プロセスについては、数週間以内に大臣任命など一部可能な問題があるが、ほとんどはC P A（米英のイラク暫定占領当局）を率いるブレマー文民行政官の独りよがりな状況になっている。国連が中心、主体になるといいながらも、C P Aが政治の再建プロセス全体について支配的影響力を有しており、国際社会が入り込めない状況になっている。

これからのどのようにしていくかそのプロセスについては、まずイラク人が何を欲しているかをはっきりさせる必要がある。独立、主権を早く回復したいというのが、イラク人の感情だろう。したがって、憲法制定や選挙などのベンチマークを含んだスケジュールがはっきりすれば、イラク人のコンセンサスも得られるだろう。アラブ等近隣諸国から建設的なサポートが得られるような状況になることが必要だ。これらを一言でまとめると、派兵の増員で解決できる問題ではなく、どのように政治プロセスを実行していくかが重要な焦点であり、そのこと及び国際社会・国連が行動をとる必要性を、ブレマー氏、そして、米英政府が留意する必要がある。

**（市川団長）**

大変よく理解できるが、今の国連の実態を考えたとき、新決議がスピーディーにまとめられるだろうか。

**（ハイトマン次長）**

もちろん時間はかかるが、事務総長が安保理のミーティング等で、常任理事国・非常任理事国双方と公式・非公式に話し合っている。最終的には、安保理理事国である15か国に委ねられている。しかしながら、今年のはじめ（イラク戦争の前）に、お互いに非難し合ったような事態がなければ可能と考えており、再びそれが無いことを願っている。ただ、イラクの現場の状況は深刻で、この国連新決議ですべてを解決できるわけではない。特に、今後の数か月の動きが非常に重要だと思う。

(3)

ルイズ・フレシェット副事務総長  
(Louise Fréchette)

9月8日(月) 16:30~17:00

[略歴]

- |         |            |                           |
|---------|------------|---------------------------|
| 1. 生年月日 | 1946年7月16日 | カナダ(モンリオール)出身             |
| 2. 学歴   | 1966年      | バジル・モロウ大学芸術科卒             |
|         | 1970年      | モンリオール大学歴史学科卒             |
|         | 1978年      | 欧州大学大学院経済学科卒              |
|         | 1993年      | セント・メアリ大学法学名誉博士号取得        |
| 3. 職歴   | 1985年      | 駐アルゼンティン大使(兼ウルグアイ及びパラグアイ) |
|         | 1988年      | 外務次官補(ラテンアメリカ・カリブ担当)      |
|         | 1991年      | 外務次官補(経済政策・貿易担当)          |
|         | 1992年      | 国連常駐代表                    |
|         | 1994年      | 大蔵省審議官                    |
|         | 1995年      | 国防省次官                     |
|         | 1998年      | 国連副事務総長(初代)               |

[質疑応答]

(市川団長)

多忙な中時間を割いていただき光栄である。我々の調査の目的は、日本の憲法の在り方と国連とのかかわりはどうあるべきかということである。しかし時間の都合もあるので論点を絞ってお尋ねしたい。昨日、イラク問題を取り上げたブッシュ大統領演説があったところだが、それについてどのように考えているかが第1点。第2点は、国連改革の中でも、特に安保理改革が大きな課題であるが、その改革はどのような状況にあるか、また日本国内では、安保理常任理事国になることについて議論は分かれているが、なることができるか、その見通しはどうか。

(フレシェット副事務総長)

非常に大きな問題だが、このように国連に関心を持っていただいていることを感謝する。

第1点目の質問について。昨日のブッシュ大統領演説は、もちろん米国民に向けた

ものであるが、国連の視点からも関心あるものであった。安全保障理事会においては、新しい決議案に関する議論が始まったところであるが、私の印象としては、多くのメンバー国が、国連内の結束に向けて議論する用意ができており、治安の確立や多国籍軍の展開なども含め、広い視点から話合いが促進されると思う。

特に、イラク再建に向けての政治プロセスについては、国連に大きな役割がある。事務総長自身も安保理が国連の役割を明確にすることを望んでいる。もちろん、私どもとしては、イラク国内の安全も考慮しなければならない。国連が活動を継続する上で、職員の人命を犠牲にできないということは事務総長も明確に発言していることである。ここ数週間の安保理の議論の様子を見ていきたい。

第2点目の質問について。国連改革については、本日、事務総長がミレニアム宣言に関する報告書を提出された。加盟各国が改革に向け準備していけるようにまとめたもので、今次総会で議論がなされるだろう。この中に改革の具体的提案はなかった。例えば、どの国が安保理常任理事国になるかはふれておらず、それは各国政府の話合いによることである。ただ、事務総長は、安保理が改革されるべきは不可欠と述べている。

#### (本田議員)

国連の役割がほころびつつあることについて、意見を伺いたい。第二次大戦前のようなファシスト国家が再び誕生するとは予想もしなかったが、現実には、カンボジアや米英が攻撃したイラク、さらに北朝鮮などで起きている。今回は米英が単独で行動したが、その前に、国連がもっと先に行動すべきではなかったか。ファシスト国家には、自国民を大量虐殺するなど必ずそのような兆しがあるし、今回のイラクもそうであった。国連が先に行動をとっていれば、米国の単独行動主義はなかっただろう。国連のそのような果たすべき役割をお伺いしたい。

#### (フレシェット副事務総長)

これから話すことは、事務総長も前にコメントしたことだが、国連の役割や任務については、どこの国の人かその視点において分かれると思う。例えば、シエラレオネの人々は国連がとった行動に対して高く評価するだろう。それまでのイラクの情勢について、兆しがあったのは確かだが、後になってからいろいろわかったことも多い。

やはり国連は加盟国を代表する組織であり、そこまでの力しかない。したがって、国連加盟国間で意見が分かるとそれ以上できない。イラクについて悲しいのは、加盟国の間でその目的は一致していても、そのとるべき手段については意見が分かってしまったことである。また、イラクの困難な状況はまだ続いており、その適切な手段が何かを模索しているところでもある。ただ、今は、前進するために加盟国が結束し団結していくことが重要である。もちろん極めて複雑な問題なので、それは決して容



易ではない。イラクの平和、繁栄について、前向きにこれが一番良いという解決策を考えられる国はない。

**(大脇議員)**

日本国憲法9条は武力行使を禁止しており、日本は非軍事的な面で国際貢献することが望ましいというのが国民のコンセンサスだと思う。そこで、イラク問題については国連がイニシアティブをとり、その政治・経済復興プロセスに日本が協力していくことが望ましい。そこで、米国占領下において、国連がどのような政治・経済復興プロセスの見通しを持っているのかお伺いしたい。

**(フレシェット副事務総長)**

国連の最大の目標は、「イラクの主権回復」であり、加盟国の一致した意見でもある。問題はどのようなプロセスによるのが一番良いかであるが、ここ数週間、安保理で話し合っただけではないか。東ティモールでは国連が暫定的な政府の役割を行ったが、イラクの場合は、イラク人が既にそれなりの技術、知識、資源を持っているのだから、そのような役割は不適切だと感じている。特に、経済的再建については、イラク人自らがそのような力を活かして打ち立てていく必要がある。7月に成立したイラクの統治評議会の役割が重要になる。国連はこれをサポートし、また先進国は、イラクの技術、知識、資源等の不足を補っていくのが適切だろう。

**(小泉議員)**

イラクに関する安保理新決議案について、あなた個人のコメントを伺いたい。

**(フレシェット副事務総長)**

新決議案はまだ、本当に初期の段階で審議を経ていない「たたき台」に過ぎず、現時点で評価するのは適当でない。幾つかの点で大切な点が含まれていようが、様々な問題がある。例えば、多国籍軍についても、その形態やどのような軍事規模になるのか決まっていない。事務局の視点から言うと、国連の役割と責任がより明確になるとよい。大きな役割ということではなく、明確な役割である。

決議案は別にして、自分としては、イラク全体で安全を確保するため、様々なステップが必要だと考える。すなわち、軍事力を強化することだけによって成功するわけではなく、治安の確保とともにイラク復興の道筋をもっと明らかにしていくという、明確かつダイナミックな展開が必要である。

**(市川団長)**

国連に日本人職員が少ないことについてはどのように思うか。

**(フレシェット副事務総長)**

いろいろな理由があると思うが、これについては、日本政府も国連事務局も真剣に努力している。経験と専門知識のある中堅クラスとして中途入局した人たちは途中で

民間等に転職してしまうケースが多いと聞いている。一方、若い段階（エントリーレベル）で入局すると長年勤める傾向があるという。そこで、若い人がエントリーレベルから入り、経験と専門知識を積み重ね、管理職になって基盤作りができたらと思う。また、人数だけでなく、その職務において専門的役割を果たす人をいかに増やすかも重要と思う。

(4)

マーク・マロック＝ブラウン (Mark Malloch Brown)

国連開発計画 (UNDP) 総裁

9月9日(火) 9:30~10:50

(同席者)

西本UNDP開発政策局長

近藤氏、野田氏、松永氏 (UNDP職員)

水上公使

[略歴]

1. 出身 イギリス
2. 学歴 ケンブリッジ大学卒業  
ミシガン大学政治学修士
3. 職歴 1979~83年 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) に在職  
1996~99年 世界銀行で対外関係兼国連関係担当の副総裁  
1999年7月~ UNDP総裁に就任

[質疑応答]

(市川団長)

我々の調査の目的は、日本の憲法の在り方と国連とのかかわりはどうあるべきかということである。国連開発計画 (UNDP) の進める平和的な国際協力、その理念や具体的なプログラムは、我が国の平和主義及び国際協調主義、また人間の安全保障等にも示唆するところが多く、これらをお伺いしたい。

(マロック＝ブラウン総裁)

議員団に訪問いただき非常に光栄である。この席には、西本開発政策局長及び3人の日本人職員 (近藤、野田、松永職員) が同席している。国連の日本人スタッフは少ないと言われるが、UNDPはそうではない。私がUNDPに来てから日本人が2倍になり、事務局長補 (ASG) の地位の方も2名いる。これは日本の国会の圧力で増えたわけではない (笑い)。国連は多国主義の場であり、世界各国の人がいること、すなわち、組織としての多国主義は重要だ。その意味で、日本人のスタッフが多くいることは非常に重要となっている。

日本の憲法が高い価値として示している平和や発展、人道的安全保障といったものは、国連、UNDPでも高い価値として評価されている。その点についても、世界各国でプログラムを通し日本との関係構築を図りたい。我々は、「人間の安全保障」についても緒方貞子さんとA・セン教授が共同議長を務めている「人間の安全保障委員会」(Commission on Human Security)を通して協力関係にある。この考えは、東ティモール、アフガニスタンなどでも実行されている。このように、UNDPと日本は大変良い協力関係にあるし、多くの財政支援も受けている。

私としては、今後も協力的な財政面でのバックアップをしてもらえればと思う。日本経済に陰りがあり、経済成長させるため公共投資などがいわれるが、途上国の貧困等の問題も相変わらず深刻であり、日本政府には引き続き協力をお願いしたい。その意味で、国会議員である皆様方の意見を是非伺いたい。例えば、日本国内経済が深刻であり、海外に援助を回せる状況にはないというのが国民の一般的感情か。

#### (市川団長)

この議員団は超党派であり、4人の意見が必ずしも一致しているわけではない。ただ、私個人の意見としては、人間の安全保障などに今後がかかわっていくべきというコンセンサスは国民の間に強くあると思う。ところで、総裁は近く日本に行かれるそうだが、その目的をお伺いできたらと思う。

#### (マロック＝ブラウン総裁)

訪日は、今月末に東京で開かれる第3回アフリカ開発会議(TICAD III)に参加するためだ。そして、日本政府に、アフリカに対する支援・協力を今後も継続してほしいとお願ひしたい。日本としては、アジア、アフガニスタン、イラクなど問題がある中で、アフリカ支援を続けることに困難を感じるかもしれないが、日本政府に是非援助の継続をお願いしたい。それとともに国会、政府、NGO等の関係者と意見交換の機会があればと思う。

#### (本田議員)

総裁より日本側の意見も聴きたいとお話を伺い、嬉しく思う。

私としては、日本の経済状態が厳しい中で今後の協力を懸念があったが、悲観的にならない方が良く思う。必ず日本は近いうちに経済再建を果たす。また、このような協力については、政府が中心になって行ってきたが、一方で、欧米のように日本でも、個人あるいはNGOでこれらの活動に寄付するようになった。NGO、個人による援助活動に目覚めてきたのである。そのような個人個人の目覚めによって、アフリカ、アジアへの援助を高めていくことは可能だと思っている。日本人には1,400兆円もの貯蓄がある。

#### (小泉議員)

日本にはUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の議員連盟があり、私も入っている。緒方さんの活動をはじめ、アフガニスタン、イラクの動向にも注目しているところであるが、紛争解決や開発援助については与野党が一致して協力していけるところと思う。

#### （大脇議員）

UNDPの人間開発には興味を持っており、特に「人間開発報告書」にある人間開発指数（HDI）（注：平均寿命、教育水準、成人識字率、1人当たり国民所得などを用いて算出し、基本的な人間の能力の伸びを測るもの）には大きな関心を持っている。私も女性のジェンダー指数を上げるために活動している。とりわけジェンダー・エンパワーメント（gender empowerment）（注：女性が積極的に経済活動や政治活動に参加し、意思決定に参画しているかを測るもの。女性の稼働所得割合、国会議員、管理職、専門職、技術職に占める女性比率を用いて算出）をどのように高めていくか。また、人身売買、児童買春は特に関心を持って活動している。

＜マロック＝ブラウン総裁は理事会出席のため退席。以下、西本局長との意見交換＞

#### （西本局長）

このようにニューヨーク・UNDP本部までお越しいただき感謝申し上げます。

国連における日本人職員数の問題であるが、私の経験からまず話したい。私は、去年9月に、それまで22年勤めたアジア開発銀行を退職してUNDPに来た。マロック＝ブラウンUNDP総裁はアジア開発銀行時代から存じ上げている。そして、UNDPでは開発政策局長のポストに就いている。近時、若手を中心に日本人職員は増えているが、幹部クラスにある日本人職員数はまだまだ十分ではない。現在、UNDPの日本人職員で最も上なのが事務局長補（ASG）、私と東ティモール常駐代表である長谷川さんの2名だ。

国連機関は、上層部に入らないと政策決定レベルに関与できないので、このような意思決定に関与できるレベルのポストの日本人職員がもっと増えることが重要と思う。

マーク・マロック＝ブラウンUNDP総裁は日本政府の援助に懸念を持っていたが、先ほどODAへの強い返答を頂き感謝する。

海外の日本人の扱われ方は、国力・経済力に反映している。ホンダやパナソニックなど優良な企業製品を見て、その後ろにある日本人の勤勉さ、追求性の高さを感じ、途上国のモデルにもなっている。ここしばらくの日本経済の低迷は承知しているが、途上国の構造改革を主張している我々にとっては、是非これを乗り越え、経済改革の良いモデルを示してくれればと願っている。

また、一人の政策担当の人間として申し上げたい。現在、紛争中あるいは紛争状態

に近い国が40数か国あり、UNDPとしてもこれらに関連する支援に力を入れている。ただ紛争国のみに集中すると、人員、財政に負担がかかるばかりでなく、それ以外の国の貧困撲滅や人間開発がおろそかになってしまう。これらはすべての途上国にとって重要な課題であり、そのバランスが大事だ。

日本は平和な社会であって高い文化水準があるのに、女性の指数が低いのは残念との話が大脇先生からあったが、UNDPも女性の指数向上に力を入れているだけに同様に思う。ただ日本でも女性の経済進出が進んでおり、今後、これを加速するには政治進出が重要となる。なお、途上国でも女性の経済的独立が進むと政治進出も推進される傾向がある。

#### (市川団長)

昨日、フレッシュ国連副事務総長ともお話ししたが、国連における日本人職員数の少ない最大の原因は、日本政府の努力が足りないのではないかという疑問をぶつけたところ、そんなことはない、日本政府も頑張っている、若いレベルの人たちも増えているが、ただ一定のキャリアを積んだ人たちが中途退職することがあるとの答えであった。国連代表部の本村大使にも日本政府の後押しが足りないのではないかと聞いてみたが、強く否定された。私としては、まだまだ努力が十分でないのではないかと感じることもあるが、我々4人は国会議員として努力できる部分があるので率直な御意見をお伺いしたい。

#### (西本局長)

私は、社会人としてまず都市銀行に入ったが、その期間は短く、アジア開発銀行で地道に一から上がってきた人間である。若いときは実力次第と思っていたこともあったが、特に上に行けば行くほど日本政府の支援が重要になると思う。私自身は、外務省出身ではないのでコネはゼロだったが、重要な節目節目で日本政府のバックアップを頂き、ここまでこれたというのが実感である。

米英はもちろん、各国も上層部に人を送ろうといろいろなバックアップをしている。どのポストが空きそうか早めに情報入手し、自国の候補者を出そうとする。したがって、自国のバックアップがないと勝ち目はないというのが本音だ。私も節目節目で日本政府のサポートを頂いてきたが、ただ正直なところ、日本は他国に比べてがめつくない(ハングリーでない)。日本政府も、国際機関の要職について、他国のように、候補者を持って売り込むべきだし、我々国連機関にいる者も人事情報の提供が必要だ。

また、日本国内では、国際機関で働くということへの理解がまだ足りない。子供の教育や老親の介護など様々な家庭の事情もあり、このようなことも影響しているのではないか。

さらに、日本の大学教育では国際機関で働くのに必要な能力、例えば、英語でレポ

ートをまとめる能力などがなかなか得られない。大学3～4年の時、インターンで来て現場の雰囲気を知るのも一つの方法だ。他の国際機関等でも育成プログラムがあるので、それらを強化し利用してもらえば弾みがつく。

**(近藤職員)**

こちらの松永さんは元々は国際復興銀行におられる方だが、UNDPの一員としてバックダッドに派遣された。日本政府がバックアップしてコアのグループに入れてくれたので、イラクにおける様々な問題・政策決定の核心に触れることができた。今後もこのような支援をお願いしたい。

**(西本局長)**

私がこのポストに就くに当たって、国連代表部大使にお会いしたとき、他に日本人候補者もいるが西本さんに任せると言ってもらった。ただ、日本人候補者が重なってもとにかくそのポストをとるというがめつい態度も必要だろう。

なお、私もP1という一番下のクラスから始めたが、P2、P3と一つ一つクラスを上がっていくのはなかなか大変である。

**(小泉議員)**

私は、議員秘書だった10年前くらいから、この問題に取り組んでいる一人である。充足率が悪い（注：国別の好ましい人的充足率）と言われているが、例えば、松永さんがユネスコの事務局長になったように、一つの変化が起こっている、あるいは、改善の方向にあると言えないか。

**(西本局長)**

上級幹部の数は増やすことは大事と思う。そのために底辺である若いクラスを増やすのは一つの方法で、ここは充実し始めている。問題は上級幹部で、このクラスは上から、その機関の長となる事務局長（SG）、副事務局長（Deputy）、局長ないし事務局長補（ASG）、部長・課長等の管理職（Director）に分かれる。新人から中堅まではP1～5の5段階に、管理職はD1～2は2段階に分かれており、内部での競争・選定などを経て上がっていく。弓削UNDP日本事務所長はD2である。

**(本田議員)**

日本人職員が国際機関にいないのを残念に思う理由は日本の拠出金が的確に使われることを期待するからだ。日本人スタッフの目を通すことにより、より透明性が高まり有効に使われることが期待できる。

**(西本局長)**

古い言い方だが「日本人の魂」をもっと国際機関の意思決定に反映させたいと考えることがある。残念ながら国際機関の人間には、自分の国・地域のことしか考えていない人も多く、日本人の数が増えることは重要だ。

**(本田議員)**

経済が困難なときはもちろんだが、バブルで経済が良好だったときも拠出した金が本当に貧しいところに行き渡っているかという問題意識があった。金がどのように使われているか、日本人がしっかりその核心を監視しているかは、政治家がODAへの予算増を呼びかけるに当たっての大きな関心事である。

**(西本局長)**

UNDPでは国連代表部と緊密に連絡をとりながら仕事していると思う。予算・決算について執行理事会（注：各国代表で構成）で協議・監視されるが、そこで国連代表部の人々がしっかり意見を言い、監査することが重要である。情報提供は内部の役割だが、国連代表部の大使あるいは公使が、中の職員では言いにくいことをしっかり発言すると対応が違ってくる。

**(本田議員)**

イラクの資金援助にしても、それがほとんど小麦を買うのに使われたと聞くと、拠出した意義に疑問を感じることもある。

**(近藤職員)**

イラクのように、資金が各国から一挙に集まる場合、日本の資金をどのように使うかしっかり「旗」を掲げておかないと他国にとんびに油揚げをさらわれてしまう結果になる。だからこそ日本人職員がコアの部分にいる必要がある。

**(小泉議員)**

途上国の貧困、開発等に関係する国際機関が多すぎて、どこが何をやっているのかわかりにくい。例えば、子どもについてはユネスコ、ユニセフがある。人間の安全保障は包括的にこれらを行う構想があると感じているが、援助資金には限りがあるからそれぞれの機関が何をやっているのかを明確にし、分配についても日本が働きかけていくことが必要ではないか。

**(西本局長)**

個人的には私も多すぎると思う。アナン事務総長も同じ問題意識を持っており、無駄を省くための枠組みを作ろうと努力している。ただ、専門機関はそれぞれ独立性が高く、また監査機関を持っているため、事務総長といえども各機関に指図しにくいのが現状である。各々の機関の主義主張を明確に見極めていく必要がある。

**(本田議員)**

援助プログラムについては、日本人スタッフがついた上で、計画的に援助を進めていくことが大事である。総裁からアフリカへの援助継続要請があったが、現在のような状況にアフリカがなったのは植民地にしていた欧州の責任が大きい。アジアの経済成長には日本が大きく貢献しており、その意味で、欧州はもっとアフリカに支援すべ



きではないか。

**(近藤職員)**

欧州は、自分の援助哲学を押しつける傾向がある。

**(市川団長)**

UNDPの視点からイラク問題への対処について意見があればお伺いしたい。

**(松永職員)**

私は先日までイラクにいたが、日本大使館は国連の日本人職員に対しても非常に気を遣ってくれ、また国連事務所爆破事件の際の待避でも助けていただいた。ただ一般に、各国も大使館は安全確保に気をかけており、その上、米国、オーストラリアなどは大使館自体が自国の軍隊に守られている。その点、日本の大使館は丸腰で、気の毒な面がある。

**(水上公使)**

本来、大使館の警護は現地政府の責任である。もちろん、イラクはそれができる状況にないが、自衛隊は所管任務に大使館の警護は入っていないので、現地政府が警護できない状況の時、日本大使館をどのように守るかは課題である。

**(市川団長)**

大使館はその国が守るのが原則だが、イラクは政府がないので、各国はそれぞれ自分の力で守るしかないのではないか。

**(小泉議員)**

そもそも大使館の警備予算が少ないのが問題であり、自衛隊ではなく警察力で対応した方が良い。

**(西本局長)**

財政援助についてだが、その用途を見届け、効果を評価するということについては私も同感だが、欧州には、その国の要請に応じて与えるだけでは、頼りっぱなしになりその国の行政の自立が育たないとの意見もある。したがって、要請のニーズと自立とのバランスをどうとるかが問題で、監視・評価とその国の自立性を育てること両方ともが重要だ。

**(本田議員)**

かつてインドで、自国の力でできると言った工事を、日本が計画的にきっちり施工をやったところ、さすがだと感心されたことがある。そうした現場の力を移転していくことも大事だ。ところで、総裁は日本にもっと資金を求めたいということか。日本はUNDPに対し、どの程度の予算を拠出しているのか。

**(西本局長)**

UNDPとしては、今後、今より3割強多い予算が必要だと考えている。今の負担

割合と同率で増やしてもらえればということである。

**(小泉議員)**

具体的に、日本はUNDPで何%、幾ら出しているのか。

**(近藤職員)**

UNDPのコア予算は、全体で約6億6,000万ドル、そのうち日本は約8,700万ドルを出し、割合では12~13%となる。本当は11億ドル欲しいところだ。日本の拠出は、一昨年は1億ドルで1位、昨年も9,600万ドルで1位だったが、今年は8,700万ドルで米国とノルウェーに抜かれ3位であった。

**(市川団長)**

ODA予算は減らされているが、UNDPへの拠出はその中に含まれるのか。もしそうなら、他への拠出が減らされているのか。

**(西本局長)**

UNDPへの拠出はODAの中に含まれており、ODA予算削減の中、UNDPへの拠出は確保していただいて感謝している。

**(本田議員)**

政府が増やせなくても、民間からの寄付を増やすことが重要だ。

**(西本局長)**

UNDPでも民間からの集め方について、例えば、切手に1円上乗せして緑の基金にしたり、インターネットのサイトを利用して募金できないかといろいろ考えている。ガソリン1リットル当たり1円か2円上乗せして、二酸化炭素削減のため途上国が植林できるようにするというのも、そういう考え方の一つだ。

**(本田議員)**

商品に寄付を上乗せすることは、アメリカでもスターバックスなどがやっている。

**(大脇議員)**

女性の議連でもどのようなことができるか研究会をやっている。

**(市川団長)**

UNDPの活動分野は、人道的分野だけに、民間資金を活用することは重要であり、また、やり方次第ではもっと集めることができるのではないか。ODA予算削減の中、外務省ももっとこれらの方法を考える必要がある。

(5)

ジャン・マリー・ゲーノ事務次長（PKO局担当）

(Jean-Marie Guéhenno)

9月9日（火）11:00～11:40

[略歴]

- |       |                           |                  |
|-------|---------------------------|------------------|
| 1. 生年 | 1949年                     | フランス出身           |
| 2. 学歴 | パリ高等師範学校を経て、1976年国立行政学院卒業 |                  |
| 3. 職歴 | 1979～81年                  | フランス外務省政策企画部     |
|       | 1982～86年                  | 在米フランス大使館文化部長    |
|       | 1989～93年                  | 政策企画部長           |
|       | 1993～95年                  | 西ヨーロッパ連合フランス代表大使 |
|       | 2000年10月1日～               | 国連事務次長（PKO局担当）   |

[質疑応答]

（市川団長）

憲法調査会では、憲法について広範な調査を行っており、今回の調査の目的は、日本の憲法の在り方と国連とのかかわりはどうあるべきかということである。第二次大戦後、制定された日本の憲法は、平和主義、国際協調主義を基本としており、その観点から、日本は国連を重視している。しかし、国際貢献を行うについて、9条等憲法上の制約があったことも事実である。PKOについても、参加要件等を定めたPKO法を制定してようやく派遣が可能になり、初めてPKOに参加したのはカンボジアであった。私は、日本が長期的な国際貢献の活動ができるよう憲法もあるべきだと考えている。御意見を伺いたい。

（ゲーノ事務次長）

日本の議員団にお越しいただき光栄である。PKO局の、アフリカ部門、アジア・中東部門の担当部長も同席しているので、もし具体的にPKO活動について、質問があれば後でお伺いすることにして、PKO活動の動向から説明したい。

PKOに関する活動は、時代とともに変化してきた。これは国際社会の変化を反映しているためである。冷戦時代は、PKOはそれほど多くなく、限られた紛争に対し平和への移行を図るためのPKOが実施されてきた。しかしながら、冷戦終結後以降は、例えば、旧ユーゴスラビア等、深刻な国際紛争が起きるようになった一方、様々な国で一国内の紛争も起きるようになった。

このような近年の変化を受けて、PKO活動の態様も軌道修正した。カンボジアのようにそれなりに成功したものもあるが、旧ユーゴのように悲劇で終わってしまったものもある。これまで失敗、成功の経験から我々が学んだことは、一定の条件がそろわないとPKOの成功は難しいということである。

第一に、紛争当事者間に平和を実現・維持しようというコミットメント（停戦合意）がなければならない。

第二に、ミッションを展開する場合には、様々な状況に対応できるリソース（人的・物的資源）が必要である。軍事分野では、軍事力の展開に当たって兵士数や規模など量的な面だけでなく、質的な面も確保しなければならない。非軍事の分野では、複雑な状況に対応できなくて失敗したこともあり、様々な事態に対応できる包括的な戦略を構築することが必要となってくる。この観点から、DDR（disarmament, demobilization, reintegration：武装解除、動員解除、社会復帰）が極めて重要である。例えば、紛争国で兵士として戦っていた者が、平和が戻った時に、普通の市民生活を送れるような包括的な計画を論議しなければならない。すなわち、紛争国に平和を根付かせ安定させるためには、ブルーヘルメット（国連PKO部隊）を派遣するだけでなく、きちんとしたプログラムを策定して、武装勢力がいかに普通の市民に戻り職を得るかを配慮する必要があるのである。

結論として、PKO活動においても新しい時代を迎えている。現在、東ティモール、アフガニスタン、コンゴ、リベリア、シエラレオネなど世界各地で、PKOミッションを展開しているが、これらに対する日本政府のサポートを感謝する。また、非軍事力関連面では、東ティモールにおけるインフラの整備などで効果が出ており、人道的・経済的面で御支援を頂いていることが自立への大きな助けになっており、これらの重要な役割を感謝する。アフガニスタンでも、今後の安定の重要な鍵になっているDDRの貢献について感謝している。このように、日本には様々な貢献、財政面でのバックアップを頂いている。

最近のPKOの大きな問題として、財政的負担の増加があることは確かである。しかしながら、財政的には、平和維持のための効果と比較すると（その負担は）むしろ安上がりといえる。現在、15のPKOミッションが実行されており、年間20億ドルから30億ドルくらいの費用がかかっているが、平和が得られるという効果と比較するならばその対費用効果は高いと考えている。

（市川団長）

東ティモールのような国作りをサポートするという復興支援の形に興味がある。これらの実施は難しいか、今後も活用されるか。

（ゲーノ事務次長）

東ティモールでは我々が政府の役割を果たした。あとコンゴもそうで、この二つだけは国連自体が暫定政府の役割を果たした。これは復興の主体となる政府がなかったための特殊な例と言える。しかしながら、政府はあるが、復旧再建という意味では力を持っていない弱い政府のバックアップとしてこれらの経験が活用できる。コンゴ、リベリア、シエラレオネなど、国連が政府としてではなく、現地政府をサポートして復興支援する上で、これらの手法が活用でき、重要な意味を持っていると思う。

**(本田議員)**

私はPKOがうまくいくために何が重要な要素なのか考えてきた。過去の歴史でPKOのない頃の場合だが、日本は第二次大戦後極めてうまくいった例である。それは1人の中心人物、つまり天皇がいたからだ。天皇が戦争を終結させ、その後の平和の回復に努力したから、国民の力も結集できたと思う。カンボジアにはシアヌークがいたし、東ティモールでもグスマンがいた。アフガニスタンでは少なからず旧政治体制の人もいるが、そのような人がいたらいいと思う。つまり、一つの平和が破壊され、再び平和を回復するときに、具体的な復興支援の前に平和の中心人物となる人を発掘、誕生させる必要があると考えるのである。そこで、イラクの場合、そのような人が、発掘できるか、存在できるか伺いたい。

**(ゲーノ事務次長)**

基本的には、その考え方に賛成だが、ただPKOというのは、それぞれの国に独自の歴史や背景があり、それ故一つの国に特化したものにしていく必要がある。普遍的な、共通した答えはないと思う。日本のように歴史の長い国では、確かにそのような基盤があったかと思う。

他方、イラクの状況は非常に複雑である。様々な民族、部族、人物がおり、宗教も分かれている。また、英国から独立した後も、イラクには民主時代が存在しなかったし、民主主義を構築する機会にも恵まれなかった。そして、フセインの下、自国のナショナリズムを強調する国家社会主義が成立した。イラクの状況が非常に複雑かつ理解が困難な例として、イラクのシーア派がイラン・イラク戦争の際、たとえフセインの復讐を恐れていたとしても、フセインを支持し続けた例が挙げられる。

このような複雑さのゆえにイラクの場合、様々な困難が予想されるが、透明性のある包括的なプロセスが必要だし、これなしに長期的な平和的安定は難しいと考えている。

**(小泉議員)**

PKO局皆様の御努力に感謝する。日本では、PKOは自衛隊の海外派兵を伴うため、常に憲法との関係で論ぜられてきた。そのため日本では、PKOに参加する条件としてのPKO5原則がある。例えば、停戦合意や受入れ国の同意など。そのため、

東ティモールには自衛隊を派遣しているが、ユーゴスラビアやアフガニスタンには行っていない。局長から、憲法上の制約、PKO 5原則に対して何かコメントはあるか。

**(ゲーノ事務次長)**

日本国内の議論に言及することは差し控えるが、まずPKOは決して戦闘・戦争ではないこと、ただ様々な状況から一度平和の合意をとりつけてもその基盤が弱いため、紛争状態に戻ることもあり得ること、したがってPKO部隊は戦争に参加するのではなく、元の紛争状態に戻らないためにあり、そのようなサポートができる人員・体制が必要であることを述べたい。

そこで軍事面で部隊を派遣する場合に次の3点が言える。第一は、オペレーションで、いろいろな国が派遣することによってPKO部隊の質がより良く確保でき、平和を達成できる可能性が高まる、第二は、政治面で、いろいろな国がその違いを克服して関与するそのことが平和構築に対する強いメッセージを発することになる、第三は、国連の旗の下に、そして国連指揮下において、部隊を派遣することは、明確な権限の下で監督されるため、その正当性が明確に表明できる、ということだ。

**(大協議員)**

第一に、PKOが新しい時代に来ているという意味を具体的に説明されたい。第二に、非軍事的な力こそが平和を作ると考えるが、その重要性の評価をお伺いしたい。第三は、非軍事面のサポートに当たっては、特に女性の登用が重要になると考えるが、御意見を伺いたい。

**(ゲーノ事務次長)**

第一に「新しい時代」(new era)についてだが、新しい時代において、PKOを成功させる鍵は、軍事力と非軍事力をバランスよく統合させた優れた戦略にある。まずは軍事部門が安全を確保し平和を取り戻すことが、非軍事部門が成功できる条件である。第二に、その平和が戻り治安を維持していくには様々な支援、人道援助などが必要である。すなわち、軍事力、警察力によって、平和・安全を確保したら、これと平行してすぐに非軍事的支援をすることが重要だ。この意味で、先ほどのDDRを幾ら強調してもしすぎることはない。実際、NGOやボランティアによって様々な支援プログラムが用意されることが多いが、やはり紛争が止んだ直後に支援を開始することが鍵となる。第三に、女性のPKO参加、登用は非常に大切だ。紛争では、女性が犠牲になることも多いからで、グルジアなどでは女性が活躍している。東ティモール、コンゴなどでもPKOミッションの上級幹部に女性の参加が必要と思う。

(6)

## 阿部信泰事務次長（軍縮局担当）

9月9日（火）15:00～15:40

### [略歴]

1. 生年月日 1945年9月9日 秋田県出身
2. 学歴 東京大学、米国マサチューセッツ州アマーストカレッジで政治学専攻
3. 職歴 1967年 外務省入省  
1977～79年 在ジュネーブ国際機関の日本代表  
1987～90、96～97年 ニューヨークの国連代表部  
1994～96年 在ボストン日本総領事  
1999～2001年 在ウィーン国際機関の日本代表  
2001年11月～ 駐サウジアラビア特命全権大使  
2003年7月1日～ 国連事務次長（軍縮局担当）

### [質疑応答]

#### （市川団長）

日本の憲法の在り方と国連とのかかわりが今回の調査の目的であり、併せてイラク問題に関するブッシュ大統領演説や米国が提出した新決議案についても、国連各方面の要職の方から話を聞いていた。阿部局長は、日本人職員として事務次長の要職にあり、そのお立場からお話を伺いたい。

#### （阿部事務次長）

訪問を歓迎する。私は、国連軍縮局で軍縮を担当しており、そのお話からしたい。

残念ながら、国連内では軍縮は必ずしも最優先課題ではない。90年代中頃、国連の機構改革で政務局の一部に格下げになったときもあるが、最近また改めて元の局体制に戻った。私はそれから2代目の局長になる。軍縮局は、国連ビルで1フロアの半分を使っており、専門職職員は40名余りの、巨大な国連事務局機構の中では小さな部門である。

日本は軍縮に熱心だが、最近の国際情勢は軍縮よりもテロや大量破壊兵器に関心が移っており、これらへの対抗手段の議論が優先している。軍縮は、今や「向かい風の時代」にある。

冷戦が終わりソ連が崩壊して平和が訪れ、一時期は核兵器削減などの良い効果もあったが、一方、米国にとっては核兵器攻撃のおそれなくなったということで、国民

が関心が失ってしまった。それが90年代半ばから、イラクやテロ等の問題によって雲行きが怪しくなってきた。そのため米国では、これらに対して兵器を改良して対抗しなければならないという雰囲気になっている。

生物・化学兵器規制の条約についても米国が意味がないといって憲章作りが中断した。核実験禁止条約も米国が批准をしない方針を決めた。それを反映してか、ジュネーブで軍縮交渉をしているが、一向に話は進んでいない。核実験規制の次の課題は核物質規制であるが、7年間ほど実質的な話合いがないままの状態である。今、どうやったらこれを進められるか思案しているところだ。

これらを打開するためには、いろいろな方面から働きかけなければいけない。一つは、草の根（市民レベル）で声をあげていただくことである。国連もNGOと話合いをしている。ただ、草の根の声だけでは限界があり、政治は動かない。やはり各国政府レベルでの協議も必要なので、引き続きジュネーブでの交渉をしていく。ただ最後は、各国の国民が軍縮を進めなければならないという意識を持つことがどうしても必要である。そのためには教育が大事だ。国連、各国、NGOが互いに連携し、大阪の軍縮会議でも軍縮教育を進める議論がされた。反面、日本でも広島、長崎の原爆記念館の入場者数は減ってきており、特に若い人の関心が下がっていると思う。見に行きたくないという人たちにどうやって見ていただくかが問題である。同時に、核政策の決定者あるいは核兵器のボタンを押すかもしれない指導者にも、その悲惨な結果を知っていただくため是非とも見てもらわなければならない。

#### （市川団長）

国連憲章に軍縮について書いてあり、現在のような国際情勢もあるにしろ、国連の機能も少し弱いのではないかという印象を持っている。先に訪問したコスタリカでは、非武装中立のコンセプトがしっかりしており、国民にそれが浸透している。警察学校の校長までコスタリカは非武装中立でやっていけると言うし、国会の女性議員はコスタリカ憲法を輸出しなければならないと話していた。コスタリカのような例に対する評価はいかがか。

#### （阿部事務次長）

コスタリカは軍備を抛棄した国であり、私どももそれなりの関係を持っている。国連の場合、国連憲章ができたときは国連軍を作って紛争に対処する計画であったが、結局できず、憲章51条の自衛権で対処されているのが現実である。

#### （大脇議員）

軍縮会議で、日本が戦中に遺棄した化学兵器の被害について、中国側もペーパーを提出しており、その処理を進めているが、今なお被害が出て政治問題化している。化学兵器の問題は条約ができていくが、軍縮局のこの問題に関する考えはどうか。



**(阿部事務次長)**

化学兵器はきちっとした条約ができて査察もしっかりしている。日本はもちろん加盟しているので、中国での遺棄化学兵器を処分する義務がある。現在、特に問題なのはロシアで、約4万トンと大量に保有しており、その量からいってとても条約に定められた期限内には処理できないと言われている。日本でももし化学兵器が見つければ査察が入り、オウム真理教事件のサリンの際にも査察はあった。このように、化学兵器の対策は軌道に乗りつつある。

一方、生物兵器は処分すると査察で発見するのは難しい。化学兵器であれば、どのような処理であろうと原子というものはどこかに残るが、生物兵器は遺伝子なので熱処理あるいは塩素処理するとわからない上に、しかも短時間で簡単に処理できてしまう。イラクのように、安保理が決議を採択した時すぐに飛んでいっても間に合わない。条約交渉では各国の合意で24時間以内とか48時間以内といった期間の条件をつけようと議論しているが、生物兵器は24時間以内に処理できてしまうので、そのような条件を作っても意味がないと米国は反対した。

**(本田議員)**

軍縮の概念を21世紀に改めて作り直さないといけない。国連は米国が単独行動でイラクに侵攻するのを許してしまったが、北朝鮮やイラクのようなファシスト的な国家は国民が大量虐殺されるといったことが起こるので、そのような状態の国を軍縮の中で位置づけ、アプローチするべきではないか。それが国連の本来の使命なのではないか。

**(阿部事務次長)**

イラク事件にはいろいろな要素があったが、残念ながらそのような深い考察はなかった。国連憲章には内政不干渉の原則があり、その国の体制がけしからんといった議論は余りない。ただ、国連が干渉した例として南アフリカのアパルトヘイトがある。

旧ユーゴ問題では、ボスニアの虐殺は許せないとしてクリントンが干渉した。大変激しい人道的虐待がある状態で、介入により問題の解決が可能な場合にアメリカは介入するという議論で、いわゆるクリントン原則と言われたが、国際的には体系立てて議論をするところまで入っていない。

**(大脇議員)**

ロシアの原子力潜水艦処理の問題はどうなっているのか。

**(阿部事務次長)**

査察はできていない。ノルウェーとロシアのように、個別に条約あるいは協定を結んで処理を行っている。日本も極東にある原潜処理について資金を出して核燃料処理などに協力した。

**(本田議員)**

北朝鮮問題については六者協議をしているが国連はどうか。北朝鮮の核保有は軍縮の観点からはいかがか。

**(阿部事務次長)**

核不拡散問題に入る。北朝鮮も核不拡散条約に入っていたが、脱退したと主張している。この観点で今非常に大きな問題なのは、核不拡散条約に入っていないながら隠れて開発をして、できたところで脱退してしまうことだ。これを許すと、条約が空文化してしまう。これをどうするか、今、ウィーンの I A E A (国際原子力機関) で議論しているところだ。

**(本田議員)**

北朝鮮の核保有問題で、国連が乗り出さなければという気概はあるのか。

**(阿部事務次長)**

安保理が動けば国連も動く。90年代前半に、大量破壊兵器の拡散は国際の平和と安全への脅威であるという安保理議長声明が出された。この「国際の平和と安全への脅威」という言葉がキーワードで、これが国連憲章第7章の軍事強制行動の対象となると解釈することが可能である。そのため米国は安保理で取り上げるべきと主張しているが、同声明は政治声明にすぎないという意見もあり、まだ意見は一致していない。現実には、各国がどのように政治的に動くか、特に安保理の常任理事国がどのように動くかによる。

**(本田議員)**

対人地雷問題は日本も積極的に取り組んでいるが、軍縮の観点からはいかがか。

**(阿部事務次長)**

今、一生懸命やっているところだ。また、対人地雷禁止条約(オタワ条約)に署名して入った国はそれぞれ一生懸命やっている。ただ、対人地雷を大量に作って使用している国、例えば、アメリカ、ロシア、中国、北朝鮮、韓国、インド、パキスタンといった国は入っていない。地雷処理の状況については、来週にバンコクで開催される締約国の会合で条約のレビューをする。日本も率先して地雷除去に協力している。地雷処理には先端技術も使われているが、現場では一般に初歩的で簡単な技術で行われている。

**(大脇議員)**

通常兵器についてもプロセスとして透明化が必要であり、どこにどのような兵器があるか地域的な把握をしているのか。

**(阿部事務次長)**

行っている。これには数年前に日本が提案して始めた通常兵器の登録制度がある。

航空機、軍艦、戦車など何種類か選んで主なものを各国がどれだけ持っているかを登録して、その情報を出して相互不信を防ごうというものである。虚偽の報告をしてごまかせるという批判もあるが、それなりに効果はある。例えば、各国間の輸出入の記録があるので、ごまかせばつじつまが合わなくなる。問題は、イスラエルに絡んで中東諸国の多くが参加していないことである。

**(市川団長)**

国連における日本人職員の割合やそのポストの問題についてはどうか。政府のバックアップがあるのとないのとでは違うという意見がある。頑張ればもう少し増やせるのではないか。

**(阿部事務次長)**

私自身も後押しの仕事をしてきた。ただ、国連の中にいると、仕事ができない人を押し付けられるのは非常に怖い。事務局としては何とか能力のある人を採りたいという思いがある。そこで最近では、国連もコンピュータを利用して、公募・管理する仕組みになっており、経歴、能力、国籍、性などがネットワークで分かるようにしている。日本人はやはり英語、仏語の能力の点で難しい。帰国子女は増えているが、その世代はまだ若い。明石氏や志村氏（津田塾大学長）といった、日本人国連職員の第一世代は定年を過ぎ、その次の世代は、高度経済成長、待遇といった点から企業に人をとられ、世代的に層が薄い。

**(小泉議員)**

アフガニスタン、イラク戦争を踏まえて、クラスター爆弾、劣化ウラン弾等に論議が移っているところである。我々も、広島、長崎を風化させないように頑張っている。



カ ナ ダ



(1)

## 上 院

9月10日(水) 9:00~10:30

(出席者)

チャールズ・ロバート上院事務総長補

[質疑応答]

(市川団長)

時間の関係から、質問に答える形で説明をお伺いできればと思う。我々は、参議院憲法調査会の派遣議員団であり、もちろんカナダ憲法の制定過程に大きな興味があるが、これについては、他の議員からの質問があるので、私からはまずカナダ上院の位置付け、役割からお伺いしたい。

日本でも、二院制の在り方、参議院の在り方についていろいろな考え方がある。参議院憲法調査会でも、二院制の在り方、参議院の在り方については極めて重要なテーマであり、今後もこの議論を掘り下げていくところだ。そこで、日本の上院である参議院の立場から、カナダ上院が、チェック機能も含めてどのような機能を持っているか、どのような課題を持っているか、率直な意見を伺いたい。

(ロバート事務総長補)

参議院議員団をお迎えすることが出来光栄である。ただ、時間も限られているので、まずカナダ憲法典及び上院の役割について、簡単に概略を説明しておきたい。

まずカナダ憲法について。カナダ憲法は1867年に制定された。当時のカナダはまだ小さな国で州の数も少なく、政府の役割も大きくはなかった。しかし、連邦制国家としてその後約130年が経過するにつれ、国を取り巻く状況はかなり変わり、政府の役割も社会の複雑化によって大きく変わった。特に1940年代には、連邦政府及び州政府の役割がかなり拡大している。

そのような国及び社会の変遷を反映する形で、1982年に憲法を改正するに至った(注：1867年憲法を中核とし1982年憲法が追加される形で構成された)。この改正での焦点は、政府の役割をどのように見るか、そして、政府とカナダ国民との関係をどのようなものにするかであった。特にその第1章は基本的人権規定を明確にし保障していることから「権利及び自由に関するカナダ憲章」とも呼ばれる。この改正により裁判所の役割・権限が拡大した。そしてそれに伴って議会の役割・機能、その中での上院の役割・機能についても変化したといえる。なお、現在も、憲法における

政府や政府機関の役割を再検討している。しかし、皆様のように正式な形で審議しているわけではない。

カナダ上院について。憲法に話が深入りする前に、上院の役割・機能が何かをはっきりさせておきたい。特に、二院制の中でいかに上院を機能させ運営するか、また、議員が国民から直接に選出されている下院に対して、上院がどのように補完の役割を果たしているかを示すことができればと思う。

上下両院の関係は、ダイナミックな緊張ある関係である。しかし残念ながら、上院は議員が任命制であるために、必ずしも下院に拮抗するそのような関係には見られていない。したがって、上院の役割・機能は十分に知られておらず、余り高く評価されていないのが現実である。しかも一般市民に広く知られていないだけでなく、議員の間でもそれがよく認識されていると言えるわけではない。

ただ強調しなければならないのは、上院の承認なくして法案は成立できず、上院は、立法府としての基本的役割を果たしていることだ。

上院議員定数は105名で、総督によって任命される。総督はカナダの元首である女王の代理であるが、この任命は首相の推薦によってなされるので、実質的には、首相が上院議員を任命することになる。上院議員となる資格であるが、30歳以上のカナダ市民で、一度なると75歳まで務めることができる。この任命は、各地域ごとに配分された形の議席配分になっている。すなわち、東部沿海3州、ケベック、オンタリオ、西部4州の四つの地域に分けられ、各24名の上院議員が割り当てられている。それに、ニューファンドランド・ラブラドル州及び北部準州三つが加わり9名が割り当てられる。このような形で上院議席数を配分するのは、人口による配分を補完するためである。というのは、カナダは州によって大きさも人口も大きく異なる。例えば、オンタリオ州は全人口の3分の1強、ケベック州は3分の1弱を占めている。もし一院制の議会を設置し、人口に応じて議席を配分するならオンタリオ州が支配的になり、連邦制にとって大きな障害となる。連邦制国家を本質とするカナダにとって、上院は不可欠である。また、一般には理解しにくいことがもう一つある。それは上院議員は州を代表するという意味で任命されているわけではないことだ。つまり州政府に代わって国に代弁する機関なのではない。そのため、連邦政府と州政府のバランスをとるために現在の議会の形を修正するよう求めている人たちの間には、上院を州代表の議院（House of Province）にすべきとの意見もある。しかし、もしこのような上院改革が実施されるなら、国の制度・政府の在り方が大幅に変わることになる。

上院に与えられている権限は、憲法の下では、下院とほぼ対等である。いかなる法案も、上院の承認なくして法律にはなることはない。上院は、下院を通過した法案を拒否することが可能であり、この決定は議会としての最終決定となる。



しかし、上院の権限は下院とすべて同じではない。歳入歳出、課税などの金銭関連法案は下院に先議権がある。また、政府への不信任決議権は下院だけが持っており、上院で可決しても政府が倒れることはない。

今、申し上げた上院の特色あるいは任命制の見地から興味深い、余り注目されていない点がある。それは、上院議員の方が下院議員より独立していることだ。下院議員は党に拘束されるが、上院議員はそうではない。言い換えれば、政府与党が議案を下院通過させることができなければその政権は続かないが、そのような議案が上院を通過できなくても政権が倒れることはないということになる。したがって、上院の方が19世紀に憲法学・政治学で考えられていた「議会の信念」をより確かに体现していると思う。このような事実から、上院には独自の議会文化があり、下院をよりよく補完できると言えよう。

具体的な上院の仕事としては、法案審議及び国政調査が挙げられる。上院を通過するほとんどの法案は、下院を通過した、つまり政府与党が提出したものである。もちろん、上院はそれを通さないとの結論を出すことも可能だが、むしろそれをよりよくしていくかという視点から、法案を審議している。法案審査の結果だけみるなら、上院で修正した法案はそれほど多くない。しかし上院で修正された法案は下院でも承認されて法律となる。上院が審議して修正を加えたものは、意味のあるもの、影響を与えるものが多い。そのため上院でたとえ修正するに至らなくても、一般市民間の議論に大きな影響を与えている。また、国政調査としては、一般市民の考えにも影響を与えた、公共福祉に関する政策についての画期的な具体例がある。カナダでも医療保障は重要な問題である。政府では、この問題を調査するため王立委員会（Royal Commission）に諮問した。ただ王立委員会は政府に報告すると解体される。そこで上院では、これと並行して医療保障を調査する特別委員会を設け、その委員である上院議員12名が全国の何百人もの関係者に会ってインタビューするなどの調査を行い、これらを6冊の報告書にまとめた。この委員会はまだ作業を継続しており、引き続いて医療保障を調査している。最近、さらに2冊の報告書が追加され、今後も増えていくと思う。ここで強調すべきは、上院には現在、12名の医療保障専門家がいることになったことである。彼らはかなりの知識を得ているので、今後、関係法案には大きな影響力を発揮できよう。これに対して、下院でこれほどまでの知識レベルを備えた議論を求めるのは難しい。

上院議員は、週に3日登院する。付託された議題すべてを審議できるが、審議方法は下院とは異なる。法案自体の審議は下院よりも簡潔かもしれないが、問題点は絞り込んで重点的に取り上げている。実際の活動日数については上院は下院より少ないが、付託法案数はほとんど変わらないから、時間管理からいえば効率的であるとも言える。

#### **(大脇議員)**

カナダ議会は、英国型の議会であり、かつての日本と似ている面があるが、まずどのような人が上院議員になっているか伺いたい。

#### **(ロバート事務総長補)**

どのような人が任命されているかは、時の経過によって変わってきているが、以前は、その資格は、①裕福であること、②社会的にも地位・影響力のある人、例えば、弁護士や産業界の大物等、というものであった。しかし、今は変わりつつある。上院議員に任命される人は、カナダという国の多様性を反映するようになった。例えば、女性の占める比率だが、カナダ上院では現在33名で、各国議会の中でも最も比率が高い国の一つである。また、5%の議員が先住民で、他国語（注・カナダの公用語は英語及びフランス語）を母国語にしている人もいる。任命制をこのような形にすることによって、上院は有用な意義・役割を發揮している。

#### **(大脇議員)**

下院を補完するとのことであるが、下院と審議形態は違うのか。また、上院は法案を提出できるのか。

#### **(ロバート事務総長補)**

上院での法案審議形態は下院と同じである。英国と同じで、読会は3回行われ、2回目の読会の後に委員会に移るという流れである。つまり、1回目の読会で法案を紹介し、2回目の読会后に委員会に付託し、委員会で具体的な審議・修正を行い、3回目の読会で実質的な議論をし、承認されれば成立という手続である。手続自体は下院と同じだが、実際の審議内容、運用等についてはかなり上院と下院に差がある。例えば証人喚問等である。

また、上院議員は法案を提出することが可能であり、実際、よくあることだ。しかし、上院の提出法案が与党からの提出でないともまず通らない。下院でも同じことであるが。

#### **(小泉議員)**

憲法の定めている上院制度と現実とが乖離しているとの批判について伺いたい。例えば、上院は実質的に機能していないと日本では評価されることがあるが、本当にそうか。

#### **(ロバート事務総長補)**

まさにその点が議論の対象となっている。上院は、各地域・各州の代弁者ではないし、1867年憲法により連邦制が導入された時も、上院を各州の代弁者にするには予定されていなかった。現在も、上院を、その議席が割り当てられている州・地域をより効果的に代表する制度にしようとの憲法的検討はされていない。しかし、州・地域

によっては、上院はそうあるべきとの声もある。

**(小泉議員)**

英国議会上院は、議員の一部については選挙を導入するとの検討をしているが、カナダではどうか。また、下院の第一党は自由党だが、在カナダ日本大使館の資料では、上院においては、自由党67議席、進歩保守党30議席となっている。下院の政党勢力の動向はどのように上院にも影響を与えるのか。

**(ロバート事務総長補)**

イギリスの上院改革については、現在、議論されているところであり、何名かの議員を公選にする案もあるとのことだが、どのようになるかはまだわからない。しかし、ほとんどの議論が任命制を支持していると聞いている。

カナダでは、1867年憲法が制定される前から議会が存在し、その上院では実は選挙も行われていた。ところが、1867年憲法が制定される際に、完全な任命制になったのである。それは上院を公選にすると、下院及び議院内閣制を弱めるとの思想があったからである。

政党政治が上院に影響を与えるのは疑いない。現在は自由党が過半数を占めているが、1993年の自由党政権発足時は、上院では自由党は少数派であった。必ずしも頻繁に起こることではないが、この傾向は時々みられる。すなわち、政権スタート時は、下院与党は上院では少数派で始まり、数年を経て上院でも与党が多数を占めるようになる。このような与野党のバランスは、上院の運営にかなりのインパクトを与えているし、下院との関係をダイナミックにしている。なお、それまでの野党が与党となって新しい政権がスタートする時、上院の与党議員の党に対する忠誠心は高いが、だんだんと与党議員の割合が高くなると独立性を高めて、政府が望まないような反抗をする傾向が生じてくる。ただ、基本的には、党に対して忠実であり、上院においても各党の会合があり、所属する議員はこれに参加している。

**(本田議員)**

カナダ上院は、英国女王が任命した総督から議員が任命され、英国とのつながりを持つことによって、国家として一種の危機管理をしているのかなと思う。

**(ロバート事務総長補)**

カナダは、歴史的にみると英国王室とのつながりがあるが、現在は、独立した一つの主権国家であり、外交、経済等すべてカナダ独自に決めている。確かに英国とのつながりは強かったが、それが進化・変遷した結果、今の姿がある。英国王室との関係はもはやセンチメンタルなものだが、政府は総督を介して英国と関係を保っている。総督の役割は歴史的な名残だが、それがあることによって国家機構は安定した組織となっている。政府は交替するかもしれないが、英国とは安定ある関係が保てる。これ

は立憲君主制の国に共通することで、例えば日本も同じではなからうか。

(本田議員)

私は、議運図書小委員長を1年やって国会図書館の重要性を学んだが、カナダ議会では国会図書館はいかにあるべきと考えているか。

(ロバート事務総長補)

現在は、情報化社会であり、しかも情報量が爆発的に増えている。そのため、いかに情報を管理し必要なものをうまく使うかが問題である。議会図書館は、このために情報のいわば関所 (gatekeeper) の役割を果たしている。議会図書館には、研究員が約60名いて、情報を収集管理し議員をサポートしている。下院においては、各党に対しても情報提供をしており、いわば、蔵書、情報、人の宝庫になっていると言える。

(小泉議員)

英国女王と議会との関係について伺いたい。日本国憲法においては、天皇は象徴という、いわば特殊な地位にはあるが、国家元首とは言われておらず、そこがカナダ憲法と違うところである。英国では、政府の施政方針演説は、議会で女王が読み上げる (Queen's Speech) が、カナダではどうか。総督が施政方針演説を行うのか。

(ロバート事務総長補)

総督が施政方針演説を行う。ただその時期に、英国女王がカナダにいれば女王が行う。カナダ憲法第26条 (1867年憲法) では、女王に対して、実質的には唯一となる権限を与えている。それは、上院において賛否同数で法案の決着がつかないときに、女王は新たに上院議員を1名任命でき、決着をつけさせることができるというものだ。それ以外はすべて女王陛下の名において総督が機能を果たす。

なお、未だに法律の冒頭では、下院と上院の裁可によって女王はこれを法律とするという文言が書かれている。

(市川団長)

基本的人権については一部、州によって取扱いが違っていると聞いているが。

(ロバート事務総長補)

私は法律家ではないので明確な答えはできないが、州が管轄権を持っている部分についてはそのような面もあるが、憲法で認められている人権については、最終的に最高裁判所で判断される。例えば、ある州に人権法があり、それが憲法に反すると思われるとき、その訂正を求める訴訟があるかもしれない。

(2)

## 最高裁判所

9月10(水) 14:00~15:30

(出席者)

マクラクラン最高裁判所長官

バスタラシェ最高裁判所判事

[略歴]

マクラクラン長官 (Beverley M. McLachlin)

- |       |       |                        |
|-------|-------|------------------------|
| 1. 生年 | 1943年 | ピンチャー・クリーク (アルバータ州) 出身 |
| 2. 学歴 | 1964年 | アルバータ大学卒業 B. A.        |
|       | 1968年 | 同大学修士課程 (哲学) 修了 M. A.  |
|       | 1968年 | オタワ大学法学部卒業 L L. B.     |
| 3. 職歴 | 1969年 | アルバータ州弁護士登録            |
|       | 1974年 | ブリティッシュ・コロンビア大学教授      |
|       | 1981年 | ヴァンクーバー地区裁判所判事         |
|       |       | ブリティッシュ・コロンビア州高等裁判所判事  |
|       | 1985年 | ブリティッシュ・コロンビア州控訴裁判所判事  |
|       | 1988年 | ブリティッシュ・コロンビア州高等裁判所長官  |
|       | 1989年 | 連邦最高裁判所判事              |
|       | 2000年 | 連邦最高裁判所長官 (女性初)        |

バスタラシェ判事 (Michel Bastarache)

- |       |       |                      |
|-------|-------|----------------------|
| 1. 生年 | 1947年 | ケベック・シティ (ケベック州) 出身  |
| 2. 学歴 | 1967年 | モンクトン大学 B. A.        |
|       | 1970年 | モントリオール大学 L L. L.    |
|       | 1972年 | ニース大学 (フランス)         |
|       | 1978年 | オタワ大学 L L. B.        |
| 3. 職歴 | 1978年 | モンクトン大学法科大学院教授       |
|       | 1980年 | ニュー・ブランズウィック州弁護士登録   |
|       | 1984年 | オタワ大学法学部副学部長         |
|       | 1995年 | ニュー・ブランズウィック州控訴裁判所判事 |
|       | 1997年 | 連邦最高裁判所判事            |

**[表敬訪問]**

**(マクラクラン長官)**

日本の憲法調査会議員団をお迎えできて嬉しい。2週間前に、司法に関するアジア・太平洋会議で日本を訪問したばかりである。日本で、現在、検討されている司法制度改革は、私たちカナダの司法関係者にとっても大変興味深い。

さらに日本では、憲法の改革も検討していると伺っている。

**(市川団長)**

私たち参議院憲法調査会では、憲法の在り方について、これまで4年近く調査審議している。もちろん、なかなか意見の一致までは至っていないが、憲法調査のためには、各国の憲法を比較研究することは是非必要であり、その勉強のため、カナダに来た。これで、米国、英国、ドイツ、フランス、イタリアなど先進国については、ほぼ訪問してその憲法を調査したことになる。

**(マクラクラン長官)**

これまで憲法についていろいろ調査した結果については、調査を集約し報告書を提出する段階までできているのか。

**(市川団長)**

参議院憲法調査会では、5年を目途に調査結果をまとめて報告書を議長に提出することになっている。したがって、それに向けて調査審議を進めているところである。その上で、次の段階に移ることになると思う。ただ、衆議院ではもう少し早く出したという話もあるようだ。上院は下院をチェックするという性格から、提出時期が下院と上院とで異なることはあり得る。

**(マクラクラン長官)**

皆さんは、選挙で直接選ばれているのか、それとも任命制か。

**(市川団長)**

選挙である。

**(マクラクラン長官)**

カナダでは、上院は任命制であるが、任命制の是非はいろいろ議論の対象となっているところであり、議論の多くは批判的である。

**(市川団長)**

我々も選挙制が民主主義の原点であると思っている。ただ、午前中にカナダの上院を訪問したが、上院に期待されている役割が若干日本と違うことを感じたのも事実である。元首が英国女王であり、その代理人が総督であることとも関係しているのであろう。

(マクラクラン長官)

こちらに來られて光榮である。成果を期待する。

[質疑応答]

(市川團長)

私たち参議院憲法調査会では、憲法の在り方について、これまで4年近くにわたって広範かつ総合的な調査を行っている。時間の関係もあり、質疑を通して御説明いただければ幸いである。

カナダは、1982年憲法を新たに制定したことにより、基本的人権について広範かつ充実した規定を持つに至った、そしてその保障を確保する措置として、最高裁を頂点とする司法権を充実させたと理解している。ただ、我々にとって理解が難しいのは、憲法に規定された基本的人権の保障が州によって違ってもよいという規定があることである。しかし、その相違が問題になった場合、最終判断は最高裁がすることもあり得るのか。あるいは、人権についても、立法府である議会の判断を重要視するという考え方があるのか、まずお伺いしたい。もし概略を説明してからの方が良いのなら、それでよい。

(バスタラシェ判事)

その質問については、1982年憲法の枠組みの中で考えたい。1982年憲法の制定目的は、大きく三つ挙げられる。

第一は、憲法をカナダ化することであった。従来憲法は、英国議会で決定、制定されていた。しかし、このような植民地的方法ではなく、カナダの憲法なのだからカナダが自分自身で、すなわちカナダ議会で憲法を制定しようとしたことである。

第二は、これと関連するが、憲法の改正権限もカナダに取り戻すことであった。それまでは、改正も英国議会で行われ、カナダの手で憲法を改正するというメカニズムが憲法には入っていなかった。

これらの問題を複雑にしていたのが連邦制であった。というのは、憲法の制定あるいは改正に当たって、どのように各州の意向を反映すべきか議論があったからである。しかし、結果的には、各州の意向も反映する改正方式が作られ、この目的を達成することができた。

第三は、憲法の中で、基本的人権を明記し保障することである。1867年憲法には包括的な人権規定はなく、人権について包括的に規定した「カナダ権利法」(1960年制定)はあったが、それは法律であったため、議会を拘束できず、議会の判断が優先した。その権利については、他の法律と同様、その文言に従うしかなく、限定的に解釈される結果となっていた。このような状況の中で、時のトルドー首相は、基本的人権

を法律に左右されない優越したものにする必要があると考えた。そして、1982年憲法が制定されたのである。

1982年憲法、特に基本的人権を定めた第1章の部分である「権利及び自由に関するカナダ憲章」は、議会、裁判所、州議会すべてに対し、特に解釈について、大きな影響を及ぼした。この憲法により、憲法的観点からの見直し（Constitutional Review）という原則ができた。この憲法を見直すという考え方については、マディソン判決（注：米国で違憲立法審査権を確立した画期的な連邦最高裁判決）と似ている。また逆に、いかなる裁判所も、憲法に反する内容がない限り違憲と判断できない。ともかく1982年憲法になって、個人に対しても、憲法的観点からの見直しが行われる、つまり、裁判所が直接介入して個人の人権問題を救済できるようになったということで、一般の関心も高まった。

そこで質問についてであるが、州によって基本的人権が異なる又はその可能性があるということについては、多少の誤解がある。1982年憲法は、誰にでも公平に適用されるのである。ただし、国と市民との関係に適用され、市民同士（私人間）には適用されない。また、どの人権も中核的な基本的人権から派生するものと考えられている。なお、各州でも州として人権憲章（Charter）を採択しているので、基本的人権についての細かい文言は違うかもしれないし、また州議会により独自に保障されている権利もあるが、すべて最終的解釈は最高裁判所が行うのである。

ただし、例外が一つある。1982年憲法第33条で、連邦議会又は州議会の立法で人権の内容に関し例外のあることを許している。この規定により、裁判所がこのような法律を無効にしても、連邦議会又は州議会で、5年間は適用することが認められる。裁判所が判断を下しても、この間、特定の法律を適用していくことができるのである。

これは、1982年の段階で、議会優位（議会主権）を主張する人たちとすべてに適用されることを主張する人たちとで議論が分かれていたからである。1998年に英国で採択されたような形ならよかったのかもしれない（注：英国では、1998年に実質的憲法の一部を構成する「人権法」が制定された。ここでは、ある法令が欧州人権条約に抵触すると裁判所に判断された場合、大臣は命令によってその法令が改正できるが両院の承認を必要とすることで議会主権との整合性をはかっている。）。1982年憲法が制定された時期にはそのような選択肢はなく、両者の妥協案として、今の形の第33条が採択されたのである。したがって、裁判所がある法令を違憲と判断しても、その判断は5年間停止された状態になる。しかし、裁判所がある法令を違憲と判断した場合になお政府がその法令を適用し続けることは必ずしも簡単ではない。この例は今まで2回あったが、このような政府の適用は不評であった。

（小泉議員）



憲法の大枠についてお聴きしたい。違憲訴訟はこれまで何件くらいあったのか、また違憲判断され人権を回復した成功例はあるか。

**(バスタラシェ判事)**

1982年制定の当初は、非常に多くの違憲訴訟があった。それまでの法律で1982年憲法に合致しないものも多くあったからである。最高裁に係属された事件の約40%がそのような内容で、実際、違憲判決も多くあった。現在は、係属された事件の15~20%で、その成功（違憲判断）率は約5割である。まだ、違憲かどうかを問われる内容の法律は多く残っている。内容的には、82年から最初の7年は刑事法が多かったが、その後は少なくなって、今は平等・差別を問うものが多くなっている。

**(大協議員)**

カナダ憲法は、平等条項についてユニークな規定を持っていると思うが、判事の間から、カナダ憲法の特徴をどう考えるか、特に平等についてどうか。

**(バスタラシェ判事)**

近年、社会において議会と裁判所の関係が広く議論されている。その中には、裁判所が議会の領域に侵入しているのではないかということについて疑問を持つ人もいる。特に、1982年憲法の解釈が裁判所によって一貫性が保たれているという点についてである。

1982年憲法は、制定時には一定の考えを持って作られたが、裁判所にとってはその時の議員の考え方に縛られるものではない。そのため、このような議論が生じるのだが、社会の変遷に応じて、その時の基本的価値観や状況も解釈に反映されるのである。

1982年憲法の平等についてのビジョンは、アメリカのそれとは異なる。これは、歴史的にも状況的にも異なるからである。アメリカは個人の権利としてみているが、平等は個人のみならず集団の権利（group's right）でもある。1982年憲法第1章は、個人のみならず集団の権利も促進するようになっており、かなりの裁量権が裁判所に与えられている。例えば、集団の権利として、宗教上の教育、言語、先住民についてのものがある。平等権が適用される時は、集団を考慮しながら同時に個人も考慮し、バランスをとっている。議会の領域に入りすぎていると見られるかもしれないが、それはこれらの考慮の結果である。

**(大協議員)**

カナダでは、人種、女性、高齢者等の差別是正のシステムが整っている。同時に、カナダはマイノリティの権利で成功した国と見られているが、判事の間で見てどうか。

**(バスタラシェ判事)**

差別是正には二つの形で対応している。

第一は、1982年憲法の中の反差別規定である。また、州によって差別を撤廃する規

定のあるところもある。我々は、この権利についてはかなりリベラルな形で解釈しており、被差別者に対して融通性も持って対処できるようにしている。不利な待遇を受けるかもしれない場合には、法律を無効にしていく必要もある。適用違憲の方法によってその適用を違憲とする（法律自体の無効は回避）のでもよい。

第二は、アメリカで「差別の是正」(Positive Discrimination)（注：特定グループに対する政治的、法的、社会的な差別政策を是正するために、過去とは逆方向の政策をとること）と言っているもので、マイノリティ、移民・難民、高齢者などに実施している。主だったグループには既に実施しているが、まだ残っているところもある。これは時間のかかることで、例えば、先住民の差別問題がある。先住民の差別というなら受け入れやすいが、その人たちの教育水準が低いとか犯罪・反社会的傾向があるということだと、一般の人には受け入れにくい状況があろう。そのため、面と向かって差別するのではなく、わからないように差別が行われている場合があり、法律を守らせるのはなかなか難しい。また、移民に対してはカナダはリベラルな態度を採っているが、移民の中にテロリストが含まれている可能性もある。最近の報道の中には、54人ものテロリストがいたとのニュースもあり、人々が警戒することは確かである。

#### （本田議員）

道州制が日本で議論されているが、道州制ないし連邦制で考えなければならない点を挙げてほしい。

#### （バスタラシェ判事）

カナダは大変な地方分権社会である。もし州制度を導入するとした場合、①どのような形で権限を移譲するか、②どのような単位（州の大きさ）にするか、③どのような自主性を持たせるか、などで大きく異なってくる。例えば、カナダの場合、オンタリオ州だけでも全人口の半分近くを占め、これだけ州の規模が違っていると、平等な権限配分がしにくい。カナダではこの不均衡が問題となっている。また、カナダ特有の問題として、英仏語両グループがいることが挙げられ、両者間に緊張関係がある。もし、今のように1州だけが特定の民族構成になっているということがなければ、もう少しスムーズにいったと思うが。これらを何度も何度も議論していったのがカナダの連邦制の歴史である。

(3)

## 国 防 省

9月10日(水) 16:00~17:30

(出席者)

ドゥルー・ロバーソン国際安全保障局長(陸軍少将)

キャロリン・キーラー国防省政策担当官(文民)

[質疑応答]

(ロバーソン局長)

カナダ国防省にお越しいただき光栄である。日本の議員団に少しでも有益な情報を提供できたらと願っている。

カナダ国防省は、文民及び軍人から構成されている。現在、マクナム国防大臣は中国に行っており、また幕僚長もNATO本部に出席しているため、私が代わって説明させていただく。また、文民の立場から、キャロリン・キーラー国防省政策担当官が補足して説明することとしたい。

まず、日本・カナダ二国間関係についてであるが、両国間の関係は非常に良好で、両国間による幕僚会議、安全保障協議が行われ、また船舶の寄港なども実現している。ハリファックスにおいては日本の訓練船を迎えた。

国際的な安全保障については、共通の利害・視点を持っており、互いに協力している。例えば、ゴラン高原、東ティモール、アジア海域などで行われており、さらにより一層の協力関係を築いていきたいと願っている。

現在、カナダ軍は総勢で約6万名、そのうち海外に派兵している数は約3,700名である。小さな派遣団では5~6名だが、ボスニアには1,200名(NATO)出しており、オマーン海域には艦船を派遣している。アフガニスタンには、NATOの一員として約2,000名を派兵している。PKOに関しては、他国と比較しても大きく貢献していると思われる。もっとも、カナダの派遣人数は世界で31番目となっており、カナダより日本の方が上位に来ている。その理由として、国連の名の下での派遣、すなわち国連決議に基づく多国籍軍の派遣が増えている一方で、国連のPKO活動、すなわち国連の直接指揮下のミッション派兵が減っているからである。現在、カナダは、ボスニア、コソボ、アフガニスタンなど、委任は国連が行い、実際の意志決定はNATOである多国籍軍が行う形態の派遣が増えており、これらの対応に人員・リソースが割かれている。

(小泉議員)

カナダが伝統的にPKOを重視している理由を伺いたい。

(ロバーソン局長)

PKOというよりも、世界の紛争解決に関与していると説明した方がよい。1980年代は、国連のPKOで活動していたが、冷戦終結後は、国連委任下の多国籍軍への派遣が増えている。それはアフガニスタンやコソボなどの深刻な危機の対応に関して、国連の改革の努力にもかかわらず国連では対応できないからである。

(キーラー政策担当官)

PKOは、カナダ人にとって身近なものである。これは歴史的にも言えることで、実際、PKO創設初期から関与していた。しかし、時代の変化に応じてその内容は変遷している。

PKOのルーツは外交政策であり、より安定した世界の枠組みの中で国際的な安全保障を確保しようというものである。外交政策は防衛政策にも反映されている。

また、外交の柱の位置付けに加え、次の2点を指摘させていただく。第一は、一国だけの単独行動ではなく、複数国による取組が重要だという点、第二は、国連が重要な役割を担っていること、ただし国連の決定がすべてではないという点である。

現状においては、多国籍軍で対応していることが多く、例えば、軍と文民の混成による編成など、従来より複雑な形で展開している。現在は、国連のブラヒミ・レポートにあるように、紛争予防、そして平和構築（注：法の支配の確立、人権擁護の強化等を提言）などの働きの重要性が増しており、このような活動にも従事している。このようなPKOの発展は、内部の作業関係にも影響があり、国防省だけでなく他の官庁（外務省、開発庁等）との連携もとっている。

次に、意志決定過程についてであるが、国連、NATO、OSCE、CIDA（カナダ海外開発庁）等の要請を受けることから始まる。軍関連の要請ならばまず国防省に話が来て、それから外務省とも協議していく。国防省内では、要請に応じて、どの程度の規模のタスクフォースの編成が必要か検討し、協議の後、案を固めて大臣の決定がなされる。その案について、議会へ報告した後、首相・内閣の下で最終決定が下される。カナダでは、派遣につき議会の承認はいらぬ。

(小泉議員)

OCIEPとは協議するのか。

(キーラー政策担当官)

OCIEPは、国内の緊急事態に対応する組織であり、軍の海外派遣にはタッチしていない。

決定の際には、国防省のガイドライン（1994年防衛白書）、すなわち「明確かつ実

施可能な委任」(Clear and enforceable mandate)に沿って行われる。特に、指揮手続を明確にすることが重要である。

(市川団長)

より詳しく教えていただきたい。

(キーラー政策担当官)

「カナダ参加のための指針」(Guidelines for Canadian Participation)では次のようになっている。

- ①明確かつ実施可能な委任 (Clear and enforceable mandate)
- ②証明され、認諾された公式報告書 (Identifiable and accepted reporting authority)
- ③明確な責任分担 (Clear division of responsibility)
- ④適切な各国軍編成 (Appropriate national composition of forces)
- ⑤カナダのPKO参加に対する全ての関係者からの同意 (For peacekeeping missions, Canadian participation accepted by all parties)
- ⑥委任任務に対する適切な武力の規模、訓練、装備 (Size, training and equipment of the force appropriate to the mandate)
- ⑦明確な活動概念、効果的な指揮命令構造、任務遂行の明確な価値 (Defined concept of operation, effective command and control structure, clear values of engagement)
- ⑧国際的な政治上の意思及び適切な資金調達 (International political will and adequate financing)

(小泉議員)

カナダのガイドラインは明確で興味深い。日本にもPKO参加のための5原則があるが、国連の指揮監督下に入るかという点で曖昧である。実際には、ゴラン高原におけるPKOでカナダと一緒にやっているのだが。

(市川団長)

個人的理解では、PKOはカナダのピアソン氏(元国防相)が提唱したものだと考えている。日本では憲法上の制約があって、自衛隊の海外派兵は制限されているが、PKOに関しては積極的に関与できるようにという意見が強い。先ほどのガイドラインに興味を示したのは、あのよう明確にすることによって、憲法的制約をクリアにできるのではないかと思ったからだ。さすがにカナダは整然としたガイドラインを持っている。憲法調査会としてもこのようなガイドラインの在り方を参考にしながら議論を進めていきたい。

(キーラー政策担当官)

このようなガイドラインがあるからと言って、意思決定が容易になるわけではなく、また、参加において要件のすべてを満たしているとは限らない。

なお、国防省としての派兵のガイドラインもある。例えば、要員を保護できるか、医療が確保されているか、直ちに撤退できるか、などである。

**(ロバーソン局長)**

このガイドラインが持つ重要性は透明性の確保にある。そして国連は、すべて事前に現地の状況を参加する我々に知らせておいてほしいということである。確実性、透明性などの原則はシンプルなケースには適用できるが、複雑な場合には対応しきれないこともある。例えば、NATO主導の多国籍軍の場合だと、19か国で協議しなければならぬし、軍事指揮系統は統合はされているが非常に複雑だ。

このガイドラインは平和維持を支援する活動に通用するもので、現実の戦闘という状況には余り役立たない。ただ、ガイドラインが持つ意味で重要なのは、一つの共通の枠組みがあり、政府各機関がそれをベースに議論できることだ。

**(本田議員)**

どのような場合に撤退するかについてもガイドラインに含まれているのはすごいと思った。日本人にはそのような考え方は歴史的に余りないもので、そこを学びたい。「撤退」のガイドラインはどのようなものか。

**(ロバーソン局長)**

「撤退」という戦略のベースにある考え方だが、これは成功したらすぐに撤退するということである。今の形で派兵されている15か国をみると、我々は危機管理できないところからは撤退を考える。速やかに手を引くことによりほかに必要なところにも派遣できる。中東、コンゴ、スーダン、西アフリカに派兵しているが、もっと必要な状況が出てこよう。さらに、ゴラン高原、アフガニスタンにも送っており、今の状況が続くと費用の点からもサポートできなくなる可能性がある。

**(大協議員)**

意思決定過程の中において、カナダ国民の声をどのように聴き取っているのか。

**(キーラー政策担当官)**

いろいろな協議の場が設けられる枠組みになっており、そこで国民の声が聞こえる状況にしている。例えば、カナダ議会に軍の代表が出席したこともあり、そのような形で協議を通し国民の声を聴く場を作っている。また、国防省大臣官房を例にとると、手紙、メール、電話などが結構あり、かなりの仕事となっている。

(4)

## 重要インフラ防御・緊急事態対応庁

9月11日(木) 9:00~10:00

(出席者)

ケビン・フィリップス 対外関係局長

リチャード・ソシエ 戦略担当課長

### [組織概要]

重要インフラ防御・緊急事態対応庁 (Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness: OC I P E P) は、2001年2月に、国防省内に設立された文民組織であり、重要インフラの保護と緊急事態への対応に関して、そのフレームワークづくりと連邦政府内及び州政府等との調整を行うことを任務としている。具体的には、災害等による社会的影響を最小限に抑えるための戦略の構築、基幹産業(エネルギー、金融、通信等)部門との協力関係の構築、災害発生時における連邦関係機関の調整、災害分野での国際協力・支援、各種の防災研究、防災教育等の活動を行っている。OC I P E Pは、地方自治体、民間部門、NGO (非政府機関) などとも緊密な連携を保っている。

OC I P E Pの組織は、監理部門(予算・人事・通信等)、対外関係・協力部門(国内における協力・連邦と州の関係・国際関係)、運用部門(緊急事態対処センター等)、政策・広報部門(重要インフラ防護政策・緊急事態対処政策・広報等)及び計画部門(予算支援計画・研究開発・教育訓練等)からなっており、国防副大臣がOC I P E Pに関する事務を統括している。

### [質疑応答]

(フィリップス局長)

J. ハーラック長官を代理して心から歓迎する。OC I P E Pが所管する、重要なインフラ防御、緊急事態対応等について、話し合えることを感謝する。ただ、今日は9月11日であり、これからその関連の様々な会議があるため、ソシエ課長が説明することでお許しいただきたい。

(ソシエ課長)

OC I P E Pの役割と責任、重要インフラの防御と緊急事態の管理、緊急事態が生じたときにはどのような対応をするか、また、軍との関係等についてお話しできれば

と思う。

(市川団長)

我々は参議院憲法調査会の議員団であり、基本的な関心事項は、憲法と緊急事態との関係にある。例えば、ドイツにおいては、緊急事態に関して憲法に詳細な規定があり、日本の憲法にもこのような規定を入れるべきという議論もある。そのような議論をするときに、国家がすべきことは何かということをしっかり議論することが大事だと思う。広い意味での国家緊急事態が生じた場合に、カナダが非常にすぐれた法体制を持ち、組織も新しいことから、しっかり把握したい。また、緊急事態のとき、国民の権利をどこまで制約できるかも大きな議論なので、頭に留めておいてほしい。

(ソシエ課長)

最初に、法律がどのように規定しているかについて触れておきたいし、憲法についてもコメントしたい。

OCIEPPは新しい組織で、設立されたのは2001年だが、首相府から記者発表があっただけの簡単なものであった。正式名称は「重要インフラ防御・緊急事態対応庁」(Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness)で、略してOCIEPPと呼んでいる。機能そのものは新しいものではなく、以前は、二つの組織が、それぞれの機能、すなわち重要インフラ防御と緊急事態対応を果たしていたのを統合したものである。

OCIEPPは国防省内の一組織だが、文民で構成されている。なぜ文民組織にしたかであるが、軍からの支援は必要だが、その準備となると民間との折衝・調整が必要であり、そのために文民組織にしている。したがって、OCIEPPの理解に重要なことだが、緊急事態が発生した場合、我々自身が現場に行き直接に活動するわけではない。むしろ、その緊急事態に対応できる組織作りをし、手助けをすることが我々の役割である。この組織の人数が300名、年間予算4,100万ドルという小規模なものである理由もわかると思う。

組織としては、①緊急事態における運用業務、②資金面なども含めた緊急事態発生後のプログラム作成や被害者の救済計画作成、③経済・管理業務、④政策・広報関連、⑤国内外、各州との対応・協力の五つの部門に分かれる。

OCIEPPに与えられた役割は、①カナダのサイバーインフラを含む重要インフラを守るアプローチと対処、②あらゆる緊急事態に対応できる政府の組織作りと調整であり、その使命は、カナダ国民の安全、サイバー面の安全を守ることである。

OCIEPPの対象とする事項は次の五つである。すなわち、①インフラ防御で、特にサイバー面では脆弱なので、これに対応しなければならない。インフラで老朽化した施設も問題である。②天災で、山火事、地震、洪水などが含まれる。③人災、人



的事故で、テロ、化学工場事故などが当たる。④保健関係で、伝染病、例えば、エボラ出血熱やSARS対策などである。⑤農業関係で、これはカナダの主幹産業が農業であることもあり、農産物病や狂牛病に対応する。

それぞれ所管している省庁でも対応しているが、災害が一定規模以上になると我々の所管になる。

(市川団長)

④、⑤については当然だが、①から③までも、それぞれの対応省庁はあるのか。

(ソシエ課長)

大体はそうだが、憲法がここで絡む。災害のときは、三つのレベルがある。規模・範囲とも小さい場合は、まず地方自治体に対応し、これに対応できないときは州に対応し、これも対応できないときは、政府で対応する。そして、我々は州から要請を受けたときに正式に対応して、国レベルの対応を図る。もちろん、モニタリングや連絡等は絶えず行っている。

なお、今日は9月11日であり、9.11同時多発テロやイラク戦争などで、OCIEPへの期待も高まっている。また現代では、サイバー的なものと物理的なものが密接に絡んでいることにも注意を要する。

法規面としては、「緊急事態法」(Emergencies Act)、「緊急事態準備法」(Emergency Preparedness Act)、「緊急事態における連邦政策」(Federal Policy on Emergencies)、「政府安全保障政策」(Government Security Policies)がある。

(小泉議員)

3点質問したい。①すべてのタイプの緊急事態に対応するというが、カナダが侵略されたとき、あるいは9.11のようなテロの場合はどうか。②重要インフラの防御において、国民の避難計画はどうなっているか、③米国の連邦緊急事態管理庁(FEMA)との違いはどのようなものか。

(ソシエ課長)

①戦争に直面したときは、OCIEPが実際の現場に関与することはほとんどない。ただ、カナダ軍を支援する民間組織が必要なときはサポートする。②すべて我々の行動はカナダ国民を守るのが基本である。まず、州政府の法律の枠組みがあり、地方自治体、州の順に対応する。しかし、州に対応できない僻地などについては、連邦政府がカナダ軍を使って助けを送ることになる。③FEMAとの違いであるが、現場における対応能力がかなり違うし、法的枠組みも違う。FEMAは連邦法の組織で、州よりも優位に立っている。OCIEPでは逆で、州の要請があって手助けを開始することになる。

(本田議員)

緊急事態に対応する民間組織を作るという点であるが、日本ではかつて、隣組あるいは5人組という組織があり、協力しなかった人は非国民と呼ばれ、大変人権が侵されたことがある。人権が侵されない組織を作ることが憲法の絡みで重要であると思う。

(ソシエ課長)

これは、まさに重要な点である。緊急事態が発生しても、カナダ軍の出動は最終手段である。人権の侵害に関しては、1982年憲法により大変重視されており、緊急事態が発生し特例の形で特定の権限が与えられること及び人権確保とはバランスをとらなければならないと十分考えている。この緊急事態法の下では、特定の権限は、①公共の厚生福利、②公共の秩序、③国際的秩序、④戦争状態の四つの場合に与えられることになっている。

この四つの状況下であれば、議会に権限が与えられるが、それについては州と協議しなければならない。ただし、③及び④については、州に相談なく議会で行える。

この権限については、30日あるいは120日というような形の期限限定で与えられており、この期限を超えるときは、また協議しなければならない。さらに、もう一つの制約として、既に対象となるような緊急事態に関する法律があれば、議会にそれ以上の権限を与えることはできない。ただ、実際にはまだ発動されたことはない。

(5)

## 平和支援訓練センター

9月11日(木) 13:45~15:00

(出席者)

サージ・ボアソナール副司令官

### [組織概要]

平和支援訓練センター(The Peace Support Training Centre)は、1996年、カナダ国防省の一部門として設立された(オンタリオ州キングストンに所在)。カナダ軍の要員が平和維持活動に参加するための準備を行うことを目的とし、過去の活動から得られた教訓等に基づき、平和維持活動の諸手法の発展のために知見を提供している。

### [質疑応答]

(ボアソナール副司令官)

日本の議員団をお迎えでき光栄である。司令官はオタワに行っているので、私が代わって説明させていただく。PKOにつき、海外へ派兵する前にどのようにトレーニング、準備をしているのかまず説明したい。

9月3日現在、このセンターで学んだ者は約4,000人弱になる。

かつては、PKOで派遣する場合、何らかの技術、職種を持った人を派兵していた。そして、それらを補完する形で、例えば、救急医療、武器の使用、体力作り、チーム作りなどの技術を教えていた。1995年までは、このような訓練をしていたが、1995年にはソマリアでの事件もあり、それ以外の地域でも死傷者が出たこともあって、オタワの国防省はもっと役割を明確にした専門的、特別な訓練をすべきとの結論を出した。したがって、従来と異なった訓練、ミッションの特性に応じた訓練を十分に施すことになった。その訓練地がこの平和支援訓練センター：PSTC(The Peace Support Training Centre)である。PSTCで専門的な知識と経験を積んでもらって派兵している。

PSTCは、1996年に開所し、97年からミッションを送り出している。また、同年から強化授業も行っている。PSTC発足後、軍の改編も行われ、幕僚長は海外派兵も傘下(コントロール下)におさめることになり、陸軍がその責任を持つことになった。PSTCはこのような陸軍とのつながりがあるが、海軍・空軍に対しても必要な訓練を行っている。また、ここでは教科を教えるだけでなく様々な受講コースがある。

PSTCは、幕僚次長から次の五つの任務を負っている。すなわち、①PKOのトレーニング（個人）提供、②他の国に対してもトレーニングを提供、ここで訓練を受けた人をグループにして海外に出すことも可能である、③内容が正しいか、教え方が適切かの評価、④提供内容の標準化、⑤他のセンター、本省との連絡調整である。

一般的にどのような内容を学生は取得するかであるが、一番重要なのは派遣先がどのようなところか、何が起きているかであり、その情報をまずしっかり教える。

また、PKOの初期には地雷によって死傷者を出しているのので、地雷の知識、また捕虜になったときの知識、プレス対策の知識、ストレス管理なども教える。

訓練は、軍のインストラクターの他、客員講師（弁護士、医師、特定地域の歴史・文化背景等の専門家など）を招いて行っている。これらのコースでは、陸海空の選ばれた人がおり、またあらゆる職種がいる。そのような環境の中なので、どのようなプログラムにするかは大きな課題になっている。通常、①ベーシックコース（7日間）、②ミリタリーオブザーバーコース（1か月）の二つの正規コースがあり、年間28回にわたって、このようなコースを行っている。年間計約800名が受講する。危険なところについて、我々が行くところはどこもそうだが、例えば地雷の多いところは地雷の授業をしている。

ミリタリー・オブザーバーの訓練も行っている。年間3週で計75～80名、これには外国人も参加し、約3分の1がそうである。他の文化を持つ外国人と一緒に学ぶことは特に有益である。例えば、ボスニアに派遣先が決まるとすると、現地でもトレーニングができるようにしている。2～3人のインストラクターを派遣し、基礎コースを派遣先で提供することもある。フランスでなど、海外での出張トレーニングもしている。既に、センター修了者は5,000人近くに達した。また、適切な水準の内容を教えているかも評価しているし、他の研修機関、例えば、ピアソンPKOセンター、UNなどとも連絡をとっている。我々は、常に世界水準の内容を目指している。36名の講師で5,000人近くの修了者をこのセンターから出したということは非常によい投資と言えるのではないか。なお、隣の部屋には外国製の兵器も置いてあるが、これはいかに安全に取り扱い、解除するかの訓練であり、地雷関連の部屋・訓練場もある。

**（小泉議員）**

次の3点をお伺いしたい。①なぜ95年から変わったのか。②日本の自衛隊はこのセンターには来ているのか。③通常のカナダ軍の訓練とどこが違うのか。

**（ボアソナール副司令官）**

①95年までの状況であるが、いかにして戦えばよいかを訓練していた。しかも派遣先の知識がほとんどなく、どのような役割をもって実践すべきか知らないまま参加していた。しかし、PKO活動は、善意だけで割り切れるものではなく、紛争の背景の

知識が必要である。特に、人種、宗教を問わず、人間は誰も同じ権利を持つことを教えることに留意している。

②日本の自衛隊は来ていない。ただ昨年、私はゴラン高原に行っていたので、日本の自衛隊とはそこで会っていた。

③戦闘などについての技術、技能はカナダ軍が提供する。ここはPKOに必要な知識で、一般のカナダ軍では教えられていないものを教えている。幕僚次長は、カナダから派兵される者はすべてこのセンターで訓練を受けてから出すとしている。

**(大協議員)**

民間人もここで訓練を受けることがあるのか。

**(ボアソナール副司令官)**

今まではないが、マスコミなどから要請もある。ただ、基礎コースのみで、兵器の扱いは教えないことになろう。