

衆議院
欧州各国憲法及び国民投票制度
調査議員団
報告書

平成29年11月

平成29年11月

衆議院議長 大 島 理 森 殿

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団

団 長 衆議院議員 森 英 介

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団は、英国、スウェーデン王国及びイタリア共和国における憲法及び国民投票制度に関する実情等を調査してまいりましたので、ここにその概要を報告いたします。

目 次

第一 派遣議員団の構成	1
第二 派遣目的	1
第三 派遣日程	2
第四 調査概要	5

訪問国等に関する基礎的資料

訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）	7

英国

■英国の憲法等の概要

一 憲法等の概要	9
1 憲法の構成	9
2 議会主権	10
3 憲法改正（憲法的変更）の手續	13
二 統治制度	15
1 中央政府	15
2 現代的変容	24
3 地方自治	35
三 レファレンダム	38
1 レファレンダムの一般法	38
2 国民投票	41
3 住民投票	44
4 レファレンダムの対象とすべきテーマ	46
四 人権保障	47
1 総論	47
2 欧州人権条約	48
3 1998 年人権法	49
4 議会による人権保障の現状	51
（参考 1）議会の解散	52
（参考 2）大学授業料と奨学金	61

(参考3) 軍事行動に対する議会の関与	65

■説明聴取・質疑応答等

○ベン下院EU離脱委員会委員長からの説明聴取・質疑応答	67
○デビース下院行政憲法委員会担当部長からの説明聴取・質疑応答	77
○英日議員連盟との昼食会	90
○キャメロン前英国首相からの説明聴取・質疑応答	99
○ノートン上院議員からの説明聴取・質疑応答	106
○コープ教授（ケンブリッジ大学）からの説明聴取・質疑応答	114

スウェーデン王国

■スウェーデン王国の憲法等の概要

一 憲法の概要	131
1 総論	131
2 憲法制定の経緯	132
3 国王	133
4 統治制度	135
5 国民の権利及び義務	144
6 緊急事態・安全保障	149
二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要	152
1 改正手続	152
2 国民投票制度	158
(参考) 教育制度	162

■説明聴取・質疑応答

○ストックハウス国会議員からの説明聴取・質疑応答	165
○エイナション元基本法調査委員会委員からの説明聴取・質疑応答	180

イタリア共和国

■イタリア共和国の憲法等の概要

一 イタリア共和国憲法の概要	197
1 憲法制定の経緯	197
2 イタリア共和国憲法の概要	197
3 イタリアにおける緊急事態条項	202
二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要	205
A 憲法改正手続（憲法改正国民投票を含む）の概要	205
B 法律廃止に関する国民投票制度の概要	212
C 2016年の憲法改正国民投票に関する動き	217

(参考1) イタリア国民投票法の制定前後の動き	228
(参考2) イタリア議会の勢力分布	230
(参考3) イタリアの選挙制度	232
(参考4) イタリアにおける大学の奨学制度	234
(参考5) イタリアにおける「新しい人権」	235
■2013 年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について（国立国会図書館作成）	237
■説明聴取・質疑応答	
○ブルネッタ下院フォルツァ・イタリア会派長らからの説明聴取・質疑応答	241
○フィノッキアーロ議会関係担当大臣からの説明聴取・質疑応答	251
○ジャンニーニ前教育・大学・研究大臣からの説明聴取・質疑応答	263
○チェルソ下院憲法問題委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答	272
○チェッカンティ教授（ローマ・サピエンツァ大学）からの説明聴取・質疑応答	282

参考

■スウェーデン王国憲法	299

- ・ 「2013 年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について」は、国立国会図書館の承諾を得て資料を掲載した。
- ・ スウェーデン王国憲法の条文については、国立国会図書館の承諾を得て、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集（1）スウェーデン憲法』（2012 年 1 月）に収録されている訳文を掲載した。
- ・ イタリア憲法の条文については、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 [第 4 版]』（三省堂、2017 年）等を参照されたい。

第一 派遣議員団の構成

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団

団長	衆議院議員	森	英	介	君（自民）
副団長	衆議院議員	武	正	公	一 君（民進）
	衆議院議員	中	谷	元	君（自民）
	衆議院議員	上	川	陽	子 君（自民）
	衆議院議員	北	側	一	雄 君（公明）
	衆議院議員	大	平	喜	信 君（共産）
	衆議院議員	足	立	康	史 君（維新）

同行

衆議院法制局参事 （法制次長）	橘	幸	信
衆議院参事 （憲法審査会事務局長）	阿	部	哲 也
衆議院参事 （憲法審査会事務局総務課課長補佐）	末	永	純 子
衆議院参事 （憲法審査会事務局係長）	安	藤	武
衆議院法制局参事 （法制企画調整部基本法制課）	中	谷	幸 司
国立国会図書館調査員 （調査及び立法考査局憲法課長）	田	中	嘉 彦

第二 派遣目的

欧州各国の憲法及び国民投票制度に関する実情調査

第三 派遣日程

1. 期間

平成 29 年 7 月 11 日（火）から 7 月 20 日（木）まで

2. 派遣先 英国

下院

キャメロン氏個人事務所

上院

スウェーデン

国会

ストックホルム市庁舎

イタリア

国立ローマ公文書館

下院

上院

3. 日程

7月11日（火）

羽田発、ロンドンへ

（ロンドン泊）

7月12日（水）

○英国下院EU離脱委員会（於：下院）

ヒラリー・ベン下院 EU 離脱委員会委員長

○英国下院行政憲法委員会（於：下院）

レベッカ・デイビース下院行政憲法委員会担当部長

○英日議員連盟との昼食会（於：「ワングレイトジョージストリート」）

ロジャー・ゴッシフ下院議員（英日議員連盟会長、労働党）

ポール・ファレリー下院議員（英日議員連盟副会長、労働党）

ジュディス・クミンズ下院議員（英日議員連盟副会長、労働党）

ジョン・デイビッド・テイラー上院議員（キルクルーニー卿）（中立（クロスベンチ））

アダム・ホロウェイ下院議員（保守党）

トーマス・ペンドリー上院議員（労働党）

ジェームズ・クレバリー下院議員（保守党）

フランセス・ガートルード・クレア・デ・スーザ上院議員（中立（クロスベンチ））

○英国前首相（於：キャメロン氏個人事務所）

デービッド・キャメロン前英国首相

○英国上院議員・学識経験者（於：上院）

フィリップ・ノートン上院議員

（ロンドン泊）

7月13日（木）

○学識経験者（於：インターコンチネンタルロンドンパークレーンホテル）

デービッド・コープ・ケンブリッジ大学教授

ロンドン発、ストックホルムへ

（ストックホルム泊）

7月14日（金）

◇スウェーデン国会本会議場視察

○スウェーデン国会議員（於：国会）

マリア・ストックハウス国会議員

○元基本法調査委員会委員（於：ラディソンブルウォーターフロントホテル）

マッツ・エイナション元基本法調査委員会委員

（ストックホルム泊）

7月15日（土）

◇ストックホルム市庁舎視察

（ストックホルム泊）

7月16日（日）

ストックホルム発、ローマへ

※北側議員合流

（ローマ泊）

7月17日（月）

◇国立ローマ公文書館視察

○イタリア下院議員（於：下院）

レナート・ブルネッタ下院フォルツァ・イタリア会派長

同席 マリア・カンタリーニ・フォルツァ・イタリア法務部長

○イタリア議会関係担当大臣（元上院憲法問題委員会委員長）（於：首相府）

アンナ・フィノッキアーロ議会関係担当大臣

同席 ダニエーラ・ドッターヴィオ官房長

マルコ・カプート議会関係局長

エレナ・ザッパロルティ議会関係第一部長

フルヴィア・ベアトリーチェ議会関係第二部長

ラッファエッロ・セステイーニ法務部長

（ローマ泊）

7月18日（火）

◇イタリア上院本会議場視察

○イタリア上院議員（於：上院）

ステファニア・ジャンニーニ前教育・大学・研究大臣

○イタリア下院憲法問題委員会（於：下院）

アンドレア・マッツィオッティ・ディ・チェルソ下院憲法問題委員会委員長

ダニーロ・トニネッリ下院憲法問題委員会副委員長

アンドレア・チェッコーニ下院憲法問題委員会委員

○学識経験者（於：日本国大使館）

ステファノ・チェッカンティ・ローマ・サピエンツァ大学教授

（ローマ泊）

7月19日（水）

※上川議員離団

ローマ発、フランクフルト経由で羽田へ

（機中泊）

7月20日（木）

羽田空港着

第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

・ 訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について

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

ただし、キャメロン前英国首相からの説明聴取・質疑応答については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要をまとめたものであり、細部の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがある。

訪問国等に関する基礎的資料

訪問国等に関する基礎的資料

訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）

		英国	スウェーデン	イタリア	日本国	
首都		ロンドン	ストックホルム	ローマ	東京	
政体		立憲君主制	立憲君主制	共和制	—	
元首		女王エリザベス二世陛下	カール 16 世グスタフ国王	セルジョ・マッタレッラ大統領	(天皇)	
首相		テリーザ・メイ	ステファン・ロヴェーン	パオロ・ジェンティローニ	安倍 晋三	
議会制度		二院制	一院制	二院制	二院制	
面積		24.3 万 km ²	45 万 km ²	30.1 万 km ²	37.8 万 km ²	
人口		6,511 万人	1,000 万人	6,080 万人	1 億 2,709 万人	
出生率		1.80	1.85	1.35	1.45	
言語		英語	スウェーデン語	イタリア語	日本語	
主な宗教		英国国教等	福音ルーテル派	カトリック	仏教、神道等	
EU加盟年		1973 年	1995 年	1958 年	—	
名目 GDP		28,595 億ドル	4,926 億ドル	18,158 億ドル	41,233 億ドル	
一人当たり 名目 GDP		43,918 ドル	49,866 ドル	29,867 ドル	32,486 ドル	
実質 GDP 成長率		2.2%	4.1%	0.8%	0.47%	
債務残高の 対 GDP 比		116.4%	39.7%	160.7%	229.2%	
国民負担率 (2013 年)		46.5%	55.7%	64.7%	41.6%	
失業率		5.4%	7.4%	11.9%	3.4%	
貿易収支	輸出		4,362 億ドル	1,395 億ドル	4,585 億ドル	6,248 億ドル
	輸入		6,277 億ドル	1,363 億ドル	4,079 億ドル	6,479 億ドル
	対日	輸出	65 億ドル	18 億ドル	75 億ドル	—
		輸入	107 億ドル	13 億ドル	35 億ドル	—
主要貿易国		ドイツ、米国、オランダ、フランス、中国	ノルウェー、ドイツ、米国、英国、デンマーク、オランダ、中国	ドイツ、フランス、米国、英国、中国、オランダ、スペイン	米国、中国、韓国、オーストラリア、ドイツ	

資料：外務省 HP（2017 年 7 月現在）、日本貿易振興機構 HP、財務省 HP、内閣府 HP、総務省 HP、世界年鑑 2017（共同通信社、2017 年）、公益財団法人国際金融情報センター HP

注：特に断りがない限り経済指標は 2015 年の計数。一部予測値が含まれる。

英 国

英国の憲法等の概要

一 憲法等の概要

1 憲法の構成¹

英国は、単一の成文憲法典を有さず、統治機関の構成や権限、市民の権利などを体系的に記した文書が存在しないという意味で、「不文憲法 (unwritten constitution) ²」の国と言われてきた³。

英国において、憲法の源泉と考えられているものには、①議会制定法、②判例法、③憲法習律、④権威ある著作がある⁴。

(1) 議会制定法

「憲法的重要性を有する」とされる議会制定法には、論者により多少の相違はあるが、マグナカルタ (1297 年)、権利請願 (1627 年)、権利章典 (1688 年)、王位継承法 (1700 年)、議会法、選挙法、1972 年 EC 加盟法、1998 年スコットランド法、1998 年ウェールズ統治法、1998 年北アイルランド法、1998 年人権法、1999 年貴族院法、2005 年憲法改革法、2010 年憲法改革及び統治法などが挙げられる。

(2) 判例法

判例法は、裁判官により判決の中で権威ある法として示されてきた規範及び慣習 (コモン・ロー) 並びに制定法の解釈であり、議会制定法と並ぶ英国憲法の法源であるとされる。

(3) 憲法習律

憲法習律とは、法的に強制力はないが、政治的作用によって不可欠とみ

¹ 加藤紘捷『概説イギリス憲法 [第 2 版]』(勁草書房、2015 年) 169～175 頁、元山健・倉持孝司編『新版 現代憲法 日本とイギリス』(敬文堂、2000 年) 28～30 頁〔倉持孝司執筆部分〕、幡新大実『イギリス憲法 I 憲政』(東信堂、2013 年) 57～87 頁、田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」レファレンス 794 号 (2017 年) 90～92 頁等をもとに作成。

² 議会制定法などにより成文化されているものもあることから、この用語は誤解を招きやすいとし、「法典化されていない憲法 (uncodified constitution)」と分類する見解もある。

³ 英国内には、成文憲法を導入すべき、あるいは新たな権利章典を制定すべきとの議論も存在する。詳しくは、齋藤憲司「英国」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』(2001 年) 39～41 頁、上田健介「イギリスにおける憲法変動の改革論」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』(弘文堂、2016 年) 85～88 頁等を参照。

⁴ 論者によっては、「議会の法及び慣行」を別立てして整理するもの、「EU 法令」や条約を憲法の法源に含めるもの、あるいは①～③のみを挙げるものなど、様々な整理がある。

なされる規則と実務であり、国王大権や議会の権能などはこれによっている。例えば、上下両院で可決された法案は、法律になる前に国王裁可 (Royal Assent) を得なければならないことや、下院総選挙で過半数の議席を得た政党の党首が首相に任命されることなどである。

英国では、憲法規範の生成が、革命や事件などの歴史的な積み重ねの中、国王の統治権限を議会や内閣が徐々に奪っていく過程で起こってきたものであるため、今日でも、憲法習律は統治機構の中核部分を規定する重要な役割を果たしている⁵。

(4) 権威ある著作

上記のほか、ダイシーの『憲法序説』(1885 年) など、法学者等によって書かれた権威ある著作も憲法上の法源であるとされ、裁判所によるコモン・ロー上の判断や制定法の解釈がない場合に参照される。もともと、法源として固有の拘束力を持つわけではなく、説得的権威を持つだけであるなどと言われる。

2 議会主権⁶

(1) 伝統的な理解

ア 議会主権とは

議会主権 (sovereignty of Parliament) とは、19 世紀の憲法学者ダイシーの理解によれば⁷、法的には⁸、議会がいかなる法をも制定し廃止する権限

⁵ 溜箭将之「憲法習律」大林啓吾・見平典編著『憲法用語の源泉を読む』(三省堂、2016 年) 48 頁

⁶ 主に、阿部照哉編『比較憲法入門』(有斐閣、1994 年) 42、43 頁〔松井幸夫執筆部分〕、山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」レファレンス 788 号 (2016 年) 8～15 頁、中村民雄「変容する未完の憲法」レヴァイアサン 60 号 (2017 年) 101～104 頁、加藤紘捷『概説イギリス憲法 [第 2 版]』(勁草書房、2015 年) 146～154、158 頁、中村民雄『イギリス憲法と EC 法』(東京大学出版会、1993 年) 4、5 頁、戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003 年) 128、129 頁〔倉持孝司執筆部分〕等をもとに作成。

⁷ ダイシーの学説は、今日でも「ダイシー伝統」と呼ばれ、議会主権の通説的解釈とされている(加藤紘捷『概説イギリス憲法 [第 2 版]』(勁草書房、2015 年) 150 頁)。

⁸ ダイシーは、議会主権を「立法的主権 (legislative sovereignty)」ないし「法的主権 (legal sovereignty)」として扱い、英国市民ないし選挙民の有する「政治的主権 (political sovereignty)」と区別する。政治的主権を持つ選挙民の多数の意思が議会又は内閣を通じて実現されるものとしており、英国の議会主権は、日本における「国民主権」と対置されるようなものではない(山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」レファレンス 788 号 (2016 年) 9 頁)。これに関連し、ダイシーは、「議会の解散は、その本質において、法的主権者から政治的主権者への上訴である」とも述べている(樋口陽一『比較憲法 [全訂第三版]』(青林書院、1992 年) 129 頁)。

を有すること、すなわち議会が無制約の立法権を有し、競合する立法権が議会以外には存在せず、議会の法律が常に最高位にあることを意味する。この原理は、英国の政治制度の最も主要な特色であり⁹、不文憲法としての英国憲法を支える支柱であるとされる。今日では、「議会の立法至高性 (legislative supremacy of Parliament)」と呼ばれることも多い。

歴史的には、17 世紀の市民革命期における国王と議会の政治的闘争の中で議会が勝利したことにより成立し（名誉革命）、18 世紀と 19 世紀を通じて国王の権限が名目化（立憲君主化）され、20 世紀に入り議会下院の民主主義化が進んでいった（下院における普通選挙の実現等）ことにより、議会下院を中心とする統治構造が確立した。議会主権は、このように形成された近代英国の議会中心主義的政治体制を実質的な基礎にして、その政治的実体を法的に表現したという側面を持っており、一つの法原理（コモン・ロー上の原理）であると言われる。

この議会主権を廃止あるいは放棄するには、廃止を正当化する何らかの“法的革命”のような事態が生じ、それにより裁判所側の態度に何らかの根本的な変化が生じない限り、変更され得ないものとされている。

イ 議会主権の内容

法原理としての議会主権が具体的に意味するところは、およそ次のように説かれてきた。

① 議会は最高の法定立者であり、いかなる事項についても至高の法を定立できること。

② 議会は過去の議会に拘束されず、また、将来の議会も拘束しないこと。

過去の議会と今あるいは将来の議会とを比較して、主権は常に、古い議会より、新しい議会に与えられるということである。したがって、ある時点で、議会がある制定法を作っても、後の議会がそれに反する制定法を定立すれば、後の制定法に優位性が与えられることになる。

これは、「後法は前法を廃す」という原則でもあるが、後の議会制定法が、明確に前の制定法を廃止している場合と、明確に廃止とは書いていないが、法の目的に照らして、廃止している、という場合がある。前者を「明示的廃止 (express repeal) の原則」、後者を「黙示的廃止 (implied repeal) の原則」という。

議会制定法と EU 法とが抵触する場合に限り、黙示的廃止についてで

⁹ A・V・ダイシー（伊藤正己・田島裕訳）『憲法序説』（学陽書房、1983 年）39 頁

はあるが、前法後法にかかわらず、今日では、EU 法が優位するよう解釈されるようになってきた。

③ いかなる人・機関も（裁判所を含めて）議会の制定する法に優先せず、議会制定法はあらゆる法源に優先すること。

裁判所は議会制定法（Act of Parliament）を廃止したり、その適用を排除したりする権限を有しない一方、議会は裁判所の判断（＝判例法）を覆して立法することができることを意味する。

したがって、多くの国で司法府が違憲立法審査権を有するのとは異なり、英国の裁判所は議会制定法の効力を審査する権限を有しない。

なお、議会主権から、国際条約は議会が国内法として認める措置（多くは法律の制定）をとらない限り、国内法として効力が認められないことが導かれるとされる。

（２）議会主権の変容・流動化¹⁰

歴史的に展開してきた立法府への権限の集中は、議院内閣制の仕組みの下、強固な政党規律を媒介にして、立法府（議会下院）をコントロールする内閣への権限集中を生じさせ、いわば「議会制統治（Parliamentary Government）」から「内閣統治（Cabinet Government）」に変化していった¹¹。

近年は、スコットランド等への権限移譲の進展、EC・EU 法や 1998 年人権法の制定による国際的枠組みの国内的編入などにより、議会主権は大きく変容を遂げてきていると言われる。また、（政治的主権者である）国民の意思が示されるレファレンダムと議会主権の関係についても議論がなされている。

¹⁰ 山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」レファレンス 788 号（2016 年）11～13 頁、加藤紘捷『概説イギリス憲法 [第 2 版]』（勁草書房、2015 年）158～161 頁、梅川正美ほか編著『現代イギリス政治 [第 2 版]』（成文堂、2014 年）91～96 頁〔倉持孝司執筆部分〕等をもとに作成。

¹¹ 政府の政策は、議会下院の安定多数によって支えられ、議会主権を通して強行されることが可能となる。そのような状況を、1970 年代の保守党の政治家ヘイルシャム卿は「選挙独裁（elective dictatorship）」と表現した。

3 憲法改正（憲法的変更）の手続¹²

前述のように、英国は単一の成文憲法典を持たないので、日本のような特別の手続を経る憲法改正手続というものはない。憲法法源の中心を占める議会制定法については、憲法的重要性を持つか否かにかかわらず、通常の法律の立法手続と同様の方法によって改廃できることとされている（軟性憲法）。判例法や憲法習律についても、議会主権の下、議会制定法によって内容を書き換えられることがある（例えば、首相の自由な解散権行使に対する 2011 年議会任期固定法の制定¹³など）。

1990 年代後半以降の、議会制定法や各種の行為規範（Code）による統治の仕組みの大きな変容を「憲法改革（constitutional reform）」と呼ぶことがある¹⁴。

なお、憲法改正（憲法的変更）を行う場合における議会の審議過程において、「第一級の憲法上の重要性を有する法案（bill of first-class constitutional importance）」については、下院の委員会審査を、通常の法案を審議する公法案委員会ではなく、下院の議員全員で構成される全院委員会で行うという習律が存在するとの指摘がある¹⁵。

憲法改正に係る法案の立案は、その目的、問題の大小、関係する当事者などに応じて、いくつかの方法より行われる。省の調査委員会及び王立委員会（下記※参照）のイニシアチブで行われる場合、政党間の協議による場合、議会のイニシアチブで行われる場合、総選挙時の選挙公約で憲法改革が表明される場合などがある。

※ 王立委員会¹⁶

王立委員会は、一般的に国家の重要な問題について調査するために設けられるが、憲法事項の調査のために設立されることがある。1969 年には、労働党ウィルソン内閣は、憲法に関する王立委員会（Royal Commission on the Constitution）を設置した。そこでは、スコットランドとウェールズへの権限移譲について議論が行われ、1973 年

¹² 齋藤憲司「英国の憲法改革の新段階—憲法問題省創設と大法官職廃止・議会の憲法委員会・憲法改革法案—」レファレンス 646 号（2004 年）54、55 頁、同「英国」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2001 年）38、39 頁、上田健介「イギリスにおける憲法変動の改革論」駒村圭吾・待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』（弘文堂、2016 年）77～85 頁等をもとに作成。

¹³ 詳しくは、後掲「（参考 1）議会の解散」（52～60 頁）を参照。

¹⁴ 君塚正臣編著『比較憲法』（ミネルヴァ書房、2012 年）80 頁〔上田健介執筆部分〕

¹⁵ Robert Hazel, “Time for a new convention: parliamentary scrutiny of constitutional bills 1997–2005,” *Public Law* 247, 2006

¹⁶ 品田充儀「イギリスとカナダの王立委員会制度」神戸外大論叢 49 巻 3 号（1998 年）28、29 頁、加藤紘捷『概説イギリス憲法 [第 2 版]』（勁草書房、2015 年）111、112 頁をもとに作成。

10 月にスコットランド・ウェールズ両域に、より一層の分権が必要であることの勧告がなされた。ただし、その中で、スコットランド及びウェールズの独立は否定され、さらに連邦国家の可能性も否定された。労働党政府は、1976 年 11 月、スコットランド・ウェールズへの権限移譲を内容とする法律案を議会に提案し、1978 年 7 月に国王の裁可を得て 1978 年スコットランド法¹⁷、1978 年ウェールズ法¹⁸として成立した。しかし、議会の設置は、それぞれの地域の住民投票で賛成多数により支持されることが条件となっていたが、両地域での住民投票では両法で付された条件を満たす賛成が得られず、両法は廃止された¹⁹。

王立委員会は王室によって指名されることを原則とするが、王室の特権はもはや政府の指示から独立して存在するものではなく、実際にはその時期の政権与党、特に首相及び内閣が委員会設立の最終決定をする。ただし、王立委員会の権限は、あくまで王室の権威に由来するものであり、その意味においてその他の諮問委員会制度とは威信並びに地位において異なる位置付けを与えられる。具体的には、王立委員会は一度設立されると、他の機関に帰属しないという独立性が与えられる。いわば、議会や枢密院といった国家の重要な機関と同等の法的地位を取得することとなる。

¹⁷ Scotland Act 1978 (c.51)

¹⁸ Wales Act 1978 (c.52)

¹⁹ 後掲「三 3 (1) 1979 年の住民投票 (スコットランド・ウェールズへの権限移譲)」(45、46 頁) 参照。

二 統治制度

1 中央政府

(1) 国王大権²⁰

国王が伝統的に保持してきた権能は、「国王大権 (Royal Prerogative)」と呼ばれる。

【主な国王大権】²¹

「立法/立法院」に関するもの	議会の召集・閉会、法案への国王裁可、勅令による立法など
「司法制度」に関するもの	恩赦・減刑など
「外交・条約」に関するもの	条約締結、出入国管理、旅券発給など
「戦争・軍隊」に関するもの	宣戦・講和、軍隊の最高司令官、軍隊の組織化・統制・配置など
「公職任命・栄典」に関するもの	大臣、裁判官その他多数の公職の任命、貴族の創設並びに栄典及び勲章の授与
「免責・特権」	国王は、特段の規定がない限り、法律により拘束されない（課税・訴追等を受けないなど）
「非常大権」	非常事態における私有財産の徴用と補償など
その他	一定の団体設立のための勅許など

元来は在位する国王自身によってのみ行使されたが、今日では、その多くは憲法習律により制限されており、実際には、首相や大臣などの助言に基づいて行使される。また、この国王大権は、議会制定法と国王大権が衝突した場合には議会制定法が優先し、議会制定法により制限又は廃止され得る。

国王大権の範囲は、コモン・ロー（判例法）と議会制定法の双方の影響を受けて、時代とともに変化し、又は確認されてきた。近年は、議会や政府において国王大権の見直しが議論されている。「2010 年憲法改革及び統治法」²²

²⁰ 田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」レファレンス 794 号 (2017 年) 87～116 頁、戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003 年) 156～161 頁〔植村勝慶執筆部分〕、Cabinet Office, “*The Cabinet Manual*,” October 2011, pp.7-10, 25; G. Bartlett & M. Everett, “The Royal Prerogative,” House of Commons Library, Briefing Paper 03861, August 2017 等をもとに作成。

²¹ 田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」レファレンス 794 号 (2017 年) 106 頁、G. Bartlett & M. Everett, “The Royal Prerogative,” House of Commons Library, Briefing Paper 03861, August 2017, p.9; A. W. Bradley et al., “*Constitutional & Administrative Law (16th edition)*,” Pearson, 2015, pp.258-263 をもとに作成。

²² Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25)

により、公務員の任免や規制に関する国王大権の一部が議会制定法に基づく権限となり、また、条約の批准に関する国王大権に関する憲法習律が成文化されたほか、「2011年議会任期固定法」により議会の解散権に関する国王大権が廃止されるなどの動きがある。

(2) 枢密院²³

ア 枢密院と枢密顧問官

枢密院 (Privy Council) は、国王の諮問機関であり、その構成員は枢密顧問官 (Privy Counsellors) である。枢密院は、英国憲法における最古の構成要素の一つであり、その起源は遅くとも 13 世紀に遡る。枢密院は、国王大権の行使や議会制定法により君主に付与された職務の遂行について国王に助言を行う。

枢密顧問官は、首相の推薦に基づき国王が任命し、被任命者の大部分は、大臣、議会両院の議員及び裁判官から成る。現在の枢密院は、内閣を超える大きな枠組みであり、現職の閣僚、下院議長、主要政党党首、大主教、高位の裁判官その他の高位の公職者及びこれらの経験者を含む。2017 年 1 月現在で、600 名超の枢密顧問官が任命されている。

イ 枢密院の機能

枢密院の権限は、その性質において儀礼的であるが、憲法的重要性のあるものも多い。ただし、政府の決定を国王の名をもって発する上で、枢密院の諮問機関としての役割は擬制的なものにとどまり、前述のように枢密顧問官も多数存在するが、実働する者は限定的であるとされる。

枢密院の主な機能として、海外領土のための立法、王室保護領の法律の裁可、休日等の布告、王室特許状の発行、医師等の専門家団体の規則の承認、議会の召集や閉会などがある。また、枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council) は、海外領土、王室保護領、英連邦内の数か国の終審裁判所としての機能を有する。

²³ 田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」レファレンス 794 号 (2017 年) 99～101 頁、M. Everett, “The Privy Council,” House of Commons Library, Briefing Paper 7460, February 2016、枢密院ホームページ (<https://privycouncil.independent.gov.uk/>) をもとに作成。なお、本稿で使用したホームページの最終閲覧日はいずれも 2017 年 11 月 8 日である。

(3) 議会²⁴

ア 総論

議会は、国王、下院（House of Commons）、上院（House of Lords）の三者から構成される。議会は、正式には「議会における国王」（King / Queen in Parliament）と呼ばれている。この表現は、歴史的なものであって、元々は国王のための評議会である王会（クーリア・レーギス）から、裁判所、議会の両院、最後に内閣という国家組織が分離してきたという経緯を表しており、国王が法律に対して裁可権（Royal assent）を持っていることは、両院とともに国王も英国議会の構成要素であることを意味している。

イ 議員数・任期・選出制度等

① 下院

英国においては、下院の定数は、2005 年総選挙時には 646 名であったが、2010 年総選挙から 650 名とされている。なお、2011 年議会選挙制度及び選挙区法²⁵により 2015 年総選挙から 600 名に議員数を削減されることとされたが、選挙関係法律の改正により、議員数の削減及び選挙区の区割りの見直しは、2018 年まで先送りされている。任期は 5 年である。

【下院の政党別議席数】²⁶（2017 年 11 月 8 日現在）

政党	議席数
保守党（Conservative）	315
労働党（Labour）	260
スコットランド国民党（Scottish National Party）	35
自由民主党（Liberal Democrat）	12
民主統一党（Democratic Unionist Party）	10
シン・フェイン党（Sinn Féin）	7
無所属	5
プライド・カムリ（ウェールズ党）（Plaid Cymru）	4
緑の党（Green Party）	1
議長	1
計	650

選挙制度は、単純小選挙区制（first past the post system）を採用して

²⁴ 那須俊貴「イギリス」国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度 基本情報 シリーズ⑤』（2010 年）13～22 頁、高澤美有紀「主要国議会の法律案提出手続及び法律の成立状況」レファレンス 791 号（2016 年）56～60 頁、田中嘉彦『英国の貴族院改革—ウェストミンスター・モデルと第二院—』（成文堂、2015 年）168～176 頁等をもとに作成。

²⁵ Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (c.1)

²⁶ 英国議会ホームページ（<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>）

いる。選挙権は、18 歳以上の英国国民、英国に居住するアイルランド共和国国民及び英連邦諸国民が有し（上院議員等を除く。）、被選挙権は 18 歳以上の英国国民、アイルランド共和国国民及び英国への入国在留資格を有する英連邦諸国民が有する（公務員、裁判官、上院議員等を除く。）ものとされている。

② 上院

上院は、聖職貴族（Lords Spiritual）²⁷と世俗貴族（Lords Temporal）から構成される。世俗貴族としては、一代貴族（Life Peers）と世襲貴族（Hereditary Peers）がいる。

首相の助言に基づき女王が任命する一代貴族として、①政党の候補者リストに基づく議員、②上院任命委員会が推薦する非政党議員のほか、③新年、女王誕生日、下院解散時、首相退任時に叙任されるものがあり、①及び③の候補についても、首相は上院任命委員会から候補者の適格性に関する意見を受けることとなっている。

上院に定数はなく、請暇中の議員等を除き、議員数は 800 名だが、2016-2017 年会期の上院への平均出席議員は 484 名となっている。上院議員は、世襲貴族議員、一代貴族議員ともに終身であるため任期はないが、聖職貴族である大主教及び主教は当該職にある間が任期となる。

なお、上院の役割や構成は長い間論争の的となってきたが、1997 年の総選挙で労働党が広範な憲法改革の一つとして上院改革を掲げ、その後の三次にわたる労働党ブレア政権の下で改革が進められた。改革の第一段階として、1999 年貴族院法²⁸を制定し、92 名を除いて全ての世襲貴族の議席を失わせた。これにより、1999 年 11 月時点で 1,289 名いた上院議員は、翌月の同法施行後には 670 名まで削減された。その後「貴族院改革に関する王立委員会」が設置され、2000 年には報告書を公表し、2011 年には超党派の委員会の議論を経て政府が法案を下院に提出したが、保守党議員の反対などで審議を断念し、改革は停滞している²⁹。

²⁷ カンタベリー大主教、ヨーク大主教、ロンドン主教、ダラム主教及びウィンチェスター主教のほか、21 名の教区主教（先任順による）がいる。

²⁸ House of Lords Act 1999 (c.34)

²⁹ 田中琢二『イギリス政治システムの大原則』（第一法規、2007 年）29 頁、上田健介「イギリス」大石眞・大山礼子編著『国会を考える』（三省堂、2017 年）43～47 頁

【上院の政党・グループ別議員数】³⁰ (2017年11月8日現在)

政党・グループ	一代貴族	世襲貴族	聖職者	計
聖職者 (Bishops)	0	0	24	24
保守党 (Conservative)	201	49		250
中立 (クロスベンチ) (Crossbench)	152	32		184
労働党 (Labour)	195	4		199
自由民主党 (Liberal Democrat)	96	4		100
無所属	28	1		29
その他	13	1		14
計	685	91	24	800

ウ 解散制度 (詳しくは、後掲「(参考1) 議会の解散」(52～60 頁) を参照。)

英国では、首相の助言により国王大権をもって解散を行い得ることとされてきた。

しかし、2011 年議会任期固定法³¹の制定により、議会期を 5 年に固定し、同法制定後の初回の総選挙を 2015 年 5 月 7 日とすることが法定され、首相が実質的に有してきた解散権に制限が加えられた。これ以降の下院総選挙については、原則として 5 年ごとの 5 月の第一木曜日に実施されることとされている。

上記の例外として、早期議会総選挙（繰上総選挙）は、①下院の議員定数の 3 分の 2 以上の賛成で繰上総選挙の動議が可決された場合、又は②内閣不信任案が可決された後、次の内閣の信任決議案が可決されることなく 14 日が経過した場合に行われる。

エ 議会の主な権限

議会は、国の支出の統制及び課税、立法、政府の活動の監視、政府構成員の基盤となること、現下の問題を討論すること、といった機能を有する。

① 立法権

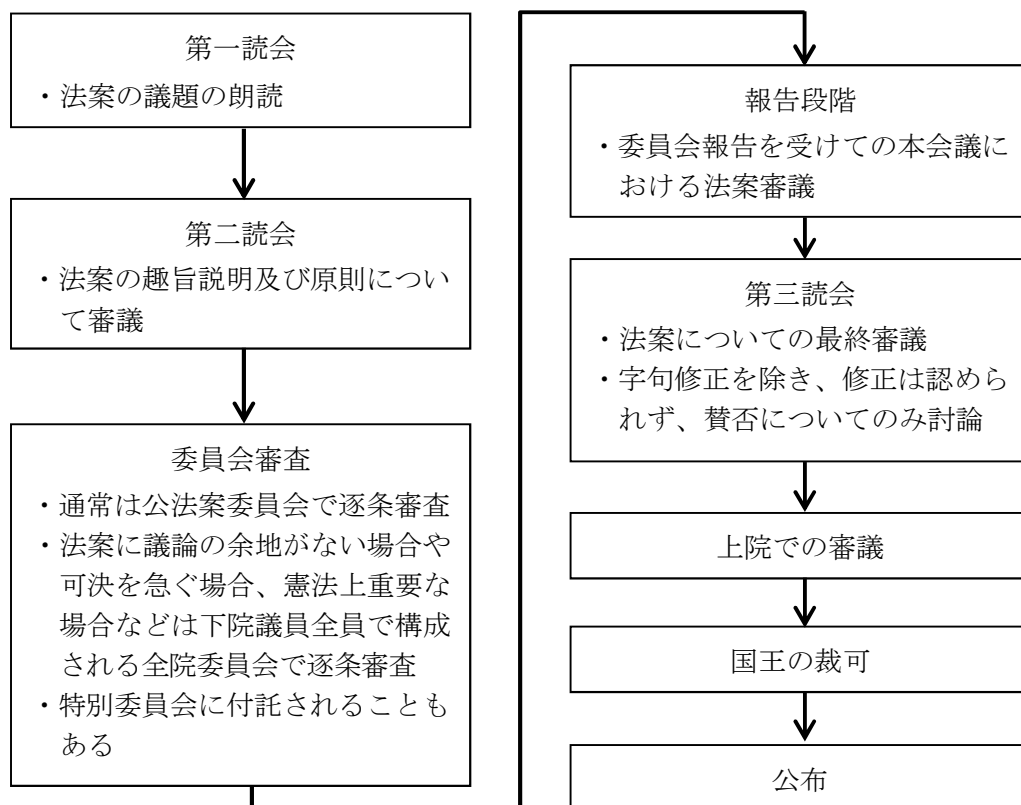
議会に立法権があり、両院で可決された法案は国王の裁可により法律となる。法律案には、公法律案 (public bills)、私法律案 (private bills) 及びこれら両者の規定が混在する混合法律案 (hybrid bills) がある。公法律案が、公共政策に関する事項を扱い、一般的な性格を有するのに対し、私法律案は、特定の個人、団体等に関わるものである。

³⁰ 英国議会ホームページ (<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>)

³¹ Fixed-term Parliaments Act 2011 (c.14)

法案（bill）は政府又は議員のいずれかによって提出され得るが、政党政治の下、成立する法案の大半は政府によって提出される。これに対して、議員立法は、審議時間が限られているため、成立させることは難しい³²。

○英国の立法過程（下院先議の場合）



② 予算統制権

我が国の一般会計に相当するとされる統合国庫資金には、議定費と既定費がある。議定費は、単年度の歳出予算法（Supply and Appropriation Act）に基づいて支出され、既定費は、王室費や EU 分担金の拠出等、法律に基づき恒久的に支出が授権される。予算審議の対象となるのは、議定費のみである。また、歳入に関しては、税に関する財政法（Finance Act）の審議などが行われる。

³² 2016・17 年の会期において、政府提出の公法案 28 件（うち継続 4 件）中成立したのは 25 件（成立率 89%）であるのに対し、議員提出の法案 163 件中成立したのは 8 件（成立率 5%）に過ぎない（S. Priddy, “Number of public bills introduced and gaining Royal Assent since 1997,” House of Commons Library, Briefing Paper 02283, July 2017）。なお、日本では、2016 年の 1 年間において、政府提出の法案 84 件（うち前年からの継続 9 件）中成立したのは 78 件（成立率 93%）であるのに対し、議員提出の法案 226 件（うち前年からの継続 28 件）中成立したのは 37 件（成立率 16%）である。

③ 条約承認権³³

英国の場合には、憲法習律により、条約の締結権は国王大権に帰属し、国王が外務大臣の助言を得て条約を締結するものとされてきた。条約の締結に関し議会に公式の役割は与えられていなかった。国王が直接政治に関与しない現代にあつては、行政府が事実上単独で条約の締結権を行使してきたというのが実態である。

しかし、英国では、政府が議会の同意なしに条約の締結を行えるものの、条約を国内で執行するためには、条約を国内法化する措置が必要である。

また、批准を要する条約の場合は、ポンソンビー・ルールと呼ばれる憲法習律に従い、批准の 21 日以上前に政府が署名した条約を議会に提出することとされてきた。この憲法習律は、2010 年憲法改革及び統治法³⁴により法制化され、下院は政府の条約批准に対し法的な拒否権を有することとなった。

④ その他の権限

上院は 2009 年まで、イングランド、ウェールズ、北アイルランド及びスコットランドの民事裁判における最高裁判所であつて、イングランド、ウェールズ及び北アイルランドの刑事裁判における最高裁判所であつた。

しかし、2005 年憲法改革法³⁵に基づき、2009 年 10 月に最高裁判所が設立され、上院の司法機能は最高裁判所に移管された。

オ 下院の優越

① 法案の先議権

英国では、金銭法案（money bills）（下院議長によって、租税、歳出、公債等に関する規定のみを内容とすると認められた公法案を指す。）は下院先議とされる。

議会の前身である等族会議が租税承諾権を任務として成立したこともあり、英国の金銭法案のような国民に直接負担を課するものは納税者を代表する下院に先議権が要求されることとなっており、この英国に由来する原則は各国で広く採用されている。

② 法案審議における最終議決権

英国では、1911 年議会法³⁶ 条・2 条及び 1949 年議会法³⁷により、次のような下院の優越が認められている。上院が下院から送付されて 1 か月以内に金銭法案を可決しない場合には、下院は上院の同意を得ることなく、

³³ 三野功晴「イギリスの 2010 年憲法改革及び統治法 (2) —条約の批准—」外国の立法 252 号 (2012 年) 168、169 頁をもとに作成。

³⁴ Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c.25)

³⁵ Constitutional Reform Act 2005 (c.4)

³⁶ Parliament Act 1911 (c.13 1 and 2 Geo 5)

³⁷ Parliament Act 1949 (c.103 12 13 and 14 Geo 6)

国王の裁可を求めることができる。また、金銭法案以外の公法案で、下院で先議されたものについては、連続する 2 会期において法案が下院を通過し、下院の一回目の第二読会の日から二回目の下院の通過まで 1 年以上経過していれば、下院は、上院が否決又は下院の意思に反する修正をした場合であっても、国王の裁可を求めることができる。

なお、下院には、古くから財政上の特権 (financial privilege) があり、税に関する財政法案については、上院は修正を行うことができない慣行とされており、上院では第二読会で議論されるが、その後の審議段階は形式的なものである。

また、政府のマニフェスト関連法案を、上院が否決しないとする、いわゆる「ソールズベリー慣行 (Salisbury Convention)」があるとされる。

(4) 内閣³⁸

ア 議院内閣制

首相は、下院総選挙によって過半数を獲得した党の党首を、国王が任命する憲法習律となっており、上院がこれに関与することはない。

我が国と異なり、議会が首相を指名することはないが、下院には政府不信任案を提出する権限があり、政府は連帯して議会に責任を負っている。

英国の議院内閣制の特徴として、政府と与党の一体性が挙げられる。政府構成員は、首相をはじめとして、大臣、副大臣、政務官等、総勢 100 名を超える。これらの者は、全て議員でなければならず、多くは下院与党議員である。

また、大臣も自分の所属する議院でしか発言が許されないため、例えばある省の大臣が下院議員である場合には、上院での答弁や説明は、その省の副大臣等に任命されている上院議員が行うことになる。

イ 内閣の信任・不信任

政府が選挙により選ばれた下院の信任を得ているということが、政府の統治権限の根幹を成すとされる。

下院によって不信任動議が可決され、又は信任動議が否決された場合、内閣は辞職するか、議会を解散することとされてきた。しかし、2011 年議会任期固定法の制定により、首相が実質的に有してきた議会解散権が制限されるとともに、繰上総選挙の要件として、不信任決議案や信任決議案についても議会制定法に規定が置かれるに至っている(2011 年議会任期固定法については、(参考 1) 2 (53～55 頁) を参照)。

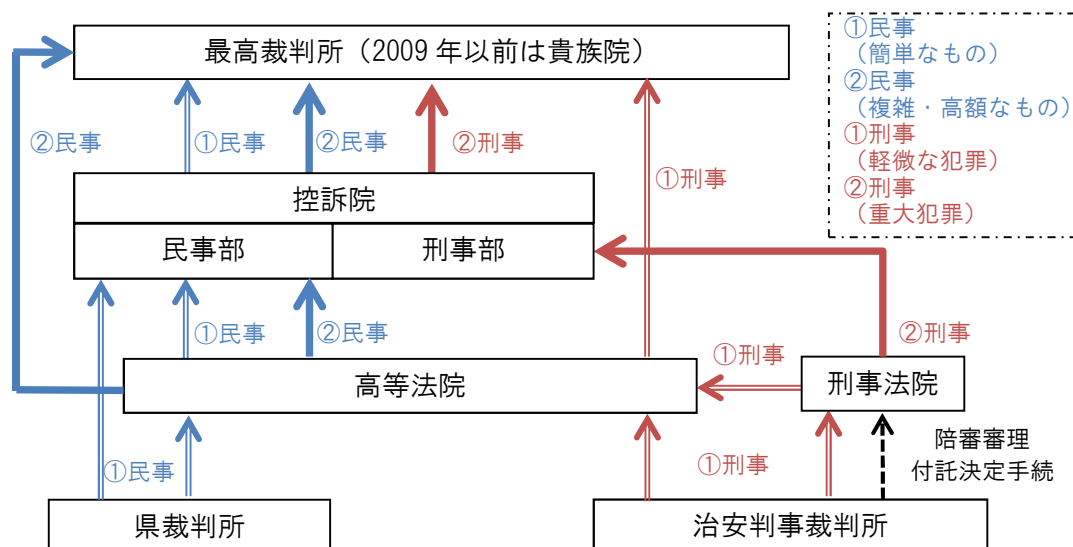
³⁸ 那須俊貴「イギリス」国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度 基本情報シリーズ⑤』(2010 年) 13～22 頁、田中嘉彦『英国の貴族院改革—ウェストミンスター・モデルと第二院—』(成文堂、2015 年) 168～176 頁をもとに作成。

なお、上院は、政府の信任・不信任の機能を有しない。

(5) 裁判所

ア 組織等³⁹

イングランド及びウェールズにおける裁判所の構造は、以下のとおりである⁴⁰。



なお、行政機関による権限の行使の適法性については、日本と同じく、行政裁判所ではなく、通常の司法裁判所が審査を行っており、高等法院が第一審となる。

イ 最高裁判所の発足⁴¹

2009年に最高裁判所が設立されるまでは、貴族院上訴委員会 (Appellate Committee of the House of Lords) が終審裁判所の機能を担っていた。貴族院上訴委員会は、12名の常任上訴貴族 (Lords of Appeal in Ordinary) により構成され、上級の司法職にあった者又は一定期間弁護士であった者などが任命された⁴²。

³⁹ Justice Office, “The Judicial System of England and Wales: A visitor’s guide,” (<https://www.judiciary.gov.uk/publications/the-judicial-system-of-england-and-wales-a-visitors-guide/>) pp.6-18; M. Elliot & R. Thomas, “Public Law (third edition),” Oxford University Press, 2017, pp.261-262 等をもとに作成。

⁴⁰ このほか、審判所が多数設けられ、重要な役割を果たしている。

⁴¹ 田中嘉彦『英国の貴族院改革—ウェストミンスター・モデルと第二院—』(成文堂、2015年9月) 142、143頁等をもとに作成。

⁴² 常任上訴貴族は、裁判のほか、一般の議事にも参加し議決権も有していた。しかし、最高裁判所が新たに設置された結果、常任上訴貴族は全て最高裁判所裁判官とされたため、

2003 年 6 月に当時のブレア首相が、貴族院上訴委員会に代えて最高裁判所を設置することを表明し、2005 年憲法改革法に基づき、2009 年 10 月に最高裁判所が設置され、貴族院上訴委員会の権限が移管された。貴族院の常任上訴貴族は最高裁判所の初代裁判官となった。

2 現代の変容

英国の統治機構は、伝統的に中央集権的で、議会主権の考え方を背景として中央政府に権限が集中していたが、現在、その状況は、相当程度変化している。

まず一つの要因として、対内的には、1998 年以降、スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの各地域への権限移譲（devolution）が行われてきたことが挙げられる。これによって、議会主権の考え方が揺らいでいるとの指摘がある。

他方、対外的要因として、1973 年の EC への加盟以降、EC・EU 法が英国において適用されるようになったことによって、議会主権の考え方が変容してきたことが挙げられる。

（1）国内における権限の移譲

ア 連合王国の構成⁴³

今日の英国は、イングランドのほか、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの三つの領域を合わせた四つの領域からなる「連合王国」であるが、それぞれの地域は、歴史的にはそれぞれ別個の国であった。

ウェールズは、1284 年にイングランドに併合され、16 世紀の前半には行政制度や法の一元化が行われ、1830 年には司法制度の一本化がなされた。

スコットランドは、1603 年にスコットランド国王ジェイムズ 6 世がイングランド国王ジェイムズ 1 世をも兼ねることになり、それ以降イングランドと同一の国王を持つようになったが、両王国が一体化するのは、1707 年以降である。この時の両王国間の条約により、スコットランド議会はその権限をイングランド議会に移譲するとともに自らを廃止し、単一の「連合王国」が成立し、その王位は、イングランドの王位継承法に従って継承されることとなった。このように、スコットランドはイングランドに一度も征服されておらず、独自の法制度、教育制度等を維持してきた。

裁判官としての在職中は議会上院での出席権、議決権が停止されるとともに、これ以降に任命される最高裁判所裁判官は議会上院から切り離されることとなった。（上田健介「イギリス」大石眞・大山礼子編著『国会を考える』（三省堂、2017 年）44 頁）

⁴³ 阿部照哉編『比較憲法入門』（有斐閣、1994 年）19、20 頁〔松井幸夫執筆部分〕等をもとに作成。

アイルランドは、12 世紀以降イングランドの本格的な侵攻を受け、1800 年までは英国国王の属領であったが、1801 年にそれまでの自治議会が廃止されるとともに、「連合王国」を構成する一領域となった。もともと、スコットランドの場合とは異なり、合同の基礎となる条約も存在せず、このような事実上の植民地状態に対する民族的・宗教的反発（アイルランド人の多くはプロテスタント教徒ではなくカトリック教徒だった）は根深く、19 世紀を通じての抵抗運動の結果、1922 年、アイルランドの大部分は自治領の地位を得て英国から分離し、さらに 1949 年には、コモンウェルス（英連邦）からも離脱した独立の共和国となった。しかし、このとき、プロテスタント系住民が多数であることを理由に、北アイルランドを英国に残留させたことが、北アイルランド問題の原因となった。

イ スコットランド・ウェールズ・北アイルランドへの権限移譲の特徴⁴⁴

以上のように、もともと別の国として発展してきた歴史があり、法制度、司法制度、教育制度、言語などについては、各地域で異なる部分があることから、1997 年以降、英国からスコットランド・ウェールズ・北アイルランドへの権限移譲が進められてきた。

この権限移譲は、英国議会の権限を移譲するものであり、準連邦国家（quasi-federal state）の特徴を帯びるようになったとの評価もあるが⁴⁵、主権は英国議会に留保され、英国議会は移譲事項について立法を行うこともでき、この点で連邦制とは異なる。もともと、権限移譲の進行は、各地域の自治政府や議会が英国憲法の構成要素として定着することを通じて議会主権にも影響を及ぼしており、「国家権力の源泉は議会主権に基づき英国議会にある」という見方を維持することは難しくなっている。

前述のように、英国に統合された時期や背景もそれぞれ異なることから、英国からスコットランド・ウェールズ・北アイルランドへの権限移譲において、移された権限の内容が各地域によって異なるという特徴がある。

なお、権限移譲が進むに従い、英国の人口の 80%を超えるイングランドの自治の問題が指摘されるようになってきた。具体的には、権限移譲の結

⁴⁴ 田中嘉彦「イギリス—非対称な権限移譲—」国立国会図書館調査及び立法考査局『21 世紀の地方分権 道州制論議に向けて 総合調査報告書』（2014 年）94～97 頁、田中嘉彦「英国の地方分権改革—権限委譲の到達点と新動向—」レファレンス 764 号（2014 年）、M. Elliot & R. Thomas, “*Public Law (third edition)*,” Oxford University Press, 2017, pp.297-332; R. Kelly, “English votes for English laws,” House of Commons Library, Briefing Paper 7339, June 2017; J. Alder & K. Syrett, “*Constitutional & Administrative Law (eleventh edition)*,” Palgrave, 2017, pp.401-402 等をもとに作成。

⁴⁵ 小舘尚文「イギリスにおける連邦的解決をめぐる政治とスコットランド」松尾秀哉他編『連邦制の逆説？ 効果的な統治制度か』（ナカニシヤ出版、2016 年）125 頁

果、イングランド以外の地域には議会が設置されたのに対し、イングランドには固有の議会がないため、イングランド選出下院議員は他の地域に移譲された立法に関与し得ない一方で、他の地域選出の下院議員はイングランドに適用される立法に関与し得るという課題が残されてきた。この点については、2015年に下院の議事規則が改正され、イングランドのみに適用される措置で、その措置が他の地域であれば権限移譲の対象となっているものを内容とする法案を成立させるためには、全議員の過半数の賛成に加えて、イングランド選出議員の過半数の賛成も要することとなった。

ウ 1970年代の権限移譲の頓挫（労働党キャラハン政権）⁴⁶

権限移譲は、1970年代に重要な政治的課題となった。1970年代後半、当時の労働党政権は英国議会で一時的に少数与党になるなど政権基盤が万全ではなく、スコットランド・ウェールズにおける地域のナショナリズムに対応せざるを得ない状況にあった。それぞれの地域における議会の創設を内容とする1978年スコットランド法と1978年ウェールズ法は、地域の住民投票による承認を要件としており、この住民投票が翌1979年に実施された。しかし、いずれの住民投票においても、承認要件を満たさなかったことから、両法律は廃止され、各地域の議会の設置には至らなかった（これらの住民投票については、**三三（１）**（45、46頁）で詳述する。）。

エ 1998年の権限移譲（労働党ブレア政権）

権限移譲に向けた動きは、1997年総選挙に勝利した労働党ブレア政権が選挙公約において権限移譲を掲げていたことにより再び高まった。この背景には1980年代の保守党サッチャー政権下でスコットランドにおいて自治の要求が高まり、1990年代半ばに再びスコットランド議会の設置に向けた機運が高まっていたことなどがある。

① スコットランド及びウェールズにおける住民投票

労働党政権が発足した後、1997年住民投票（スコットランド及びウェールズ）法⁴⁷の制定により、再びスコットランド議会及びウェールズ議会の設置の賛否が住民投票において問われることとなった。この法律は、1979年の住民投票で争点が議会の構成や権限にも拡散した反省から、単に議会の設置の賛否だけを問うこととしていた⁴⁸。そして住民投票で両地

⁴⁶ ウ～オについては、田中嘉彦「英国の地方分権改革—権限委譲の到達点と新動向—」レファレンス764号（2014年）等をもとに作成。

⁴⁷ Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c.61)

⁴⁸ なお、スコットランドでは、議会の設置のほか、スコットランド議会が課税変更権を保有すべきかについても同時に住民投票が行われ、賛成多数で可決された。

域とも賛成の結果が出たことを受け、スコットランド議会及びウェールズ議会に移譲される権限の内容について定める 1998 年スコットランド法⁴⁹及び 1998 年ウェールズ統治法⁵⁰が制定された（これらの住民投票については、**三三（二）**（46 頁）で詳述する。）。

② スコットランドへの権限移譲

1998 年スコットランド法は、スコットランド議会とスコットランド自治政府を設立するために必要な法整備をするものである。スコットランド議会の権限は、ウェールズ議会よりも広く与えられており、スコットランドの場合は、英国議会があらかじめ留保する権限以外の権限をスコットランド議会が行使するという方法を採用している。

スコットランド議会は、英国議会に留保される分野以外の分野（例えば教育、環境、農業など）について英国議会の既存の法律の内容を変更する法律や新しい内容を定める法律を制定することができることとなった。また、英国議会は、スコットランドに移譲された事項について法律上は立法を行うことができるが、スコットランド議会の同意なしには立法を行わないこととするスウェル慣行が、この法案審議を通じて生まれた。

さらに、一定の範囲での課税変更権が認められた。

③ ウェールズへの権限移譲

1998 年ウェールズ統治法は、ウェールズ議会設立のために必要な法整備を行うものである。議会の立法権については、スコットランド議会とは逆に、ウェールズ議会に移譲される権限が明記されるという構成を採り、また、スコットランドのように法律の立法権が移譲されるのではなく、命令の立法権が移譲されるにとどまるものであった。また、課税変更権も、認められていなかった。

④ 北アイルランドの状況

北アイルランドへの権限移譲は、プロテスタント系住民とカトリック系住民の対立を終息させるための、北アイルランドの八つの政党と英国政府とアイルランド共和国政府の間の和平合意である「聖金曜日合意（1998 年ベルファスト合意）」を受けて進展した。まず、この合意に係る住民投票が賛成多数で承認された後、1998 年北アイルランド法⁵¹により、1974 年に解散されていた北アイルランド議会が再び設置され、立法権が移譲された。しかし、プロテスタント系とカトリック系の対立の再

⁴⁹ Scotland Act 1998 (c.46)

⁵⁰ Government of Wales Act 1998 (c.38)

⁵¹ Northern Ireland Act 1998 (c.47)

燃を受けて、英国政府は 2002 年に北アイルランド議会の立法権を停止した。

オ 近年の権限移譲の進展（労働党ブラウン政権～保守党メイ政権）

① スコットランド

スコットランドでは、1998 年の権限移譲後も、更なる権限移譲を求める動きが続き、2012 年スコットランド法⁵²の制定となって結実した。同法により、スコットランドの課税権限、財政権限の拡充、立法権限の更なる移譲が実現した。

また、2011 年にスコットランド議会総選挙でスコットランド国民党が単独過半数を獲得したことにより、スコットランドの独立を問う住民投票に向けた動きが加速した。しかし、2014 年 9 月 18 日に実施されたこの住民投票の結果、独立は否決された。

2014 年の住民投票の後も、スコットランドへの権限移譲は続いており、2016 年スコットランド法⁵³により、さらに自治権が強化されている。同法では、スコットランド議会及びスコットランド自治政府が英国憲法の恒久的な構成要素であり、住民投票で決めない限り廃止されないことを定めるとともに、前述のスウェル慣行を法律上明文化し、立法権についても英国議会に留保される権限をより少なくするなどして、権限移譲を進めている。

② ウェールズ

ウェールズへの権限移譲は、2006 年ウェールズ統治法⁵⁴の制定により進展した。同法は、ウェールズ自治政府を法律上の機関とし、ウェールズ議会から分離するとともに、ウェールズ議会の立法権を強化した。この立法権の強化についてはウェールズ議会の総議員の 3 分の 2 以上の賛成による決議を経て住民投票の承認を得なければ施行できないこととなっていた⁵⁵。この住民投票は 2011 年 3 月 3 日に実施され、賛成 63.5%で承認された。

その後、2014 年ウェールズ法⁵⁶により、一定の範囲での課税変更権が認められた。また、2017 年ウェールズ法⁵⁷により、スコットランドと同様、ウェールズ議会及びウェールズ自治政府が英国憲法の恒久的な構成

⁵² Scotland Act 2012 (c.11)

⁵³ Scotland Act 2016 (c.11)

⁵⁴ Government of Wales Act 2006 (c.32)

⁵⁵ 2006 年ウェールズ統治法 103～105 条

⁵⁶ Wales Act 2014 (c.29)

⁵⁷ Wales Act 2017 (c.4)

要素であり、住民投票で決めない限り廃止されないことが定められた。さらに、ウェールズ議会の立法権限についても、スコットランドと同様に、英国議会があらかじめ留保する権限以外の権限について立法権を有することとなった。

③ 北アイルランド

北アイルランドでは、2007 年から再び議会が設置された。また、2009 年北アイルランド法⁵⁸によって、北アイルランドは長らく英国に留保されてきた警察及び司法に関する権限を回復した。さらに、2014 年北アイルランド（諸規定）法⁵⁹により北アイルランド議会が自ら議員定数の削減をできるようにするなど、自治権が拡大している。

⁵⁸ Northern Ireland Act 2009 (c.3)

⁵⁹ Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2014 (c.13)

【権限移譲に関する略年表】

年	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド
1978	「1978 年スコットランド法」(住民投票による承認により議会を設置)	「1978 年ウェールズ法」(住民投票による承認により議会を設置)	
1979	議会設置を問う住民投票(賛成多数なるも得票率40%以上の条件に満たなかったため議会設置されず)	議会設置を問う住民投票(反対多数で否決)	
1997	「1997 年住民投票(スコットランド及びウェールズ)法」(住民投票の実施) 議会設置及び課税変更権の付与を問う住民投票(賛成多数で可決)	議会設置を問う住民投票(賛成多数で可決)	
1998	「1998 年スコットランド法」(議会に立法権を移譲し、課税変更権を付与)	「1998 年ウェールズ統治法」(議会に命令の立法権を移譲)	南北アイルランドでベルファスト合意に関するレファレンダム(どちらも可決) 「1998 年北アイルランド法」(議会に立法権を移譲)
2002			宗教対立の激化により議会の立法権停止
2006		「2006 年ウェールズ統治法」(自治政府を議会から分離、議会の立法権の強化)	
2007			再び議会が設置
2009			「2009 年北アイルランド法」(警察及び司法に関する権限の移譲)
2011	スコットランド議会総選挙でスコットランド国民党が単独過半数を獲得し、独立を問う住民投票に向けた動きが加速	「2006 年ウェールズ統治法」で定められている議会の立法権強化を問う住民投票(承認)	
2012	「2012 年スコットランド法」(課税権・財政権限の拡充、立法権の更なる移譲)		
2014	独立を問う住民投票(反対多数で否決)	「2014 年ウェールズ法」(課税変更権を付与)	「2014 年北アイルランド(諸規定)法」(議員定数の削減が可能に)
2016	「2016 年スコットランド法」(英国憲法の構成要素としてスコットランド議会を明記、立法権強化)		
2017		「2017 年ウェールズ法」(英国議会があらかじめ留保する権限以外の権限について立法権を移譲)	

(2) EUとの関係

ア 英国のEC加盟⁶⁰

1973年のEC加盟以降、英国の法制度は大きくEC・EU法の影響を受けることとなった。

EC加盟直後の1974年の総選挙で政権に復帰した労働党は、保守党政権によるEC加盟条件に異を唱え、EC予算に対する分担金の軽減、共通農業政策の改革などについてECとの再交渉をすることを公約に掲げていた⁶¹。労働党政権下でEC加盟条件の再交渉が行われた後、1975年にEC残留の是非を問う国民投票が実施され⁶²、その結果は残留となった（当該国民投票については三二（一）（41、42頁）で詳述する）。

イ EU法と国内法⁶³

EU法を構成するものとして、①EU条約(Treaty of the European Union)及びEUの運営に関する条約(Treaty on the Functioning of the European Union)、②①を基礎としてEU議会、EU理事会等のEUの機関で定められる法規(EU規則、EU指令等)、③欧州司法裁判所の判例などが挙げられる。

EU法の中には、加盟国の国内法を待つことなく自動的に国内法となるものがある。また、直接効果(direct effect)を有し、国内裁判所で個人がその条文に依拠して権利を主張することができるものもある。さらに、EU法は国内法に優越するものとされている。

ウ EU法と英国の議会主権⁶⁴

① 問題の所在

英国においては、EC加盟に伴い、EU法の直接効果や国内法に対する優越性と、伝統的な英国の議会主権の考え方との整合性が問われること

⁶⁰ 山田邦夫「英国における対EU関係の見直し—権限バランスレビューと『残留・離脱』国民投票—」レファレンス780号(2016年)65～67頁をもとに作成。

⁶¹ 英国が加盟した時期のEC予算は、その9割が共通農業政策の下で農業補助金に回され、農業大国フランスがその受益者となる一方、農業人口の少ない英国は不利な立場に置かれることになった。

⁶² 労働党の一般議員の間では、ECに対する不信感が強く、国民投票の実施は、労働党内の分裂を回避するためでもあったとされる。

⁶³ 庄司克宏『新EU法基礎篇』(岩波書店、2013年)198～214、219～276頁、中西優美子『法学叢書EU法』(新世社、2012年)26～32、133～141頁等をもとに作成。

⁶⁴ 山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」レファレンス788号(2016年)11～14頁、中村民雄『イギリス憲法とEC法—国民主権の原則の凋落』(東京大学出版会、1993年)20～27、86～96頁、中村民雄「変容する未完の憲法—イギリスのEU加盟と脱退—」レヴァイアサン60号(2017年)106～109頁等をもとに作成。

となった。

② 1972 年 EC 加盟法

EC 加盟に際して制定された 1972 年 EC 加盟法⁶⁵は、直接効果を有する EU 法が英国法上の効力を持つことを一般的に承認するとともに（2 条 1 項）、同法制定時の国内法はもとより、それ以後に制定される国内法についても、直接効果を有する EU 法に服しつつ解釈され、かつ効力を持つよう規定している（2 条 4 項）。また、EU 法に関する問題の判断については、英国の裁判所が欧州司法裁判所の判例に従うべきことも規定している（3 条）。

このような 1972 年 EC 加盟法の条項は、EU 法の直接効果と国内法に対する優越性を英国として受け入れるものであり、英国憲法の基本的原則を構成する議会主権との緊張関係をもたらすものである。この点、政府は、議会は EC 加盟後、いつでも必要に応じて 1972 年 EC 加盟法を廃止して EC を脱退できるのだから、究極の議会主権は残っており、議会主権の原則は侵されない、と答弁して、EC 加盟法案を成立させた。

③ 判決

EU 法と両立しない国内法の適用の可否が司法上争われることとなったのが、ファクターテーム事件である。1991 年に、貴族院上訴委員会（現在の最高裁判所に相当する機関）は、議会は法的に無制限の立法権を持つが、議会は 1972 年 EC 加盟法により、EC 法を英国法として受け入れて優先させる意思を示したのだから、その議会の意思が後の議会により明示的に覆されない限りは、EC 法に反する議会制定法よりも EC 法を優先させるべきだ、とした⁶⁶。

ソバーン事件（2002 年）においては、下級裁判所である高等法院のローズ裁判官が、傍論において、1972 年 EC 加盟法は「憲法的制定法（Constitutional Statute）」⁶⁷であり、それを覆す立法者の現実の意思を明示する証拠が後法にない限りは、後法によって覆されないとした⁶⁸。

⁶⁵ European Communities Act 1972 (c.68)

⁶⁶ R v Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd. (No.2) [1991] 1 AC 603

⁶⁷ ローズ裁判官は、「憲法的制定法」の例として、1972 年 EC 加盟法のほか、マグナカルタ、権利章典、1998 年人権法、1998 年スコットランド法、1998 年ウェールズ統治法などを挙げている。

⁶⁸ Thoburn v Sunderland City Council [2002] EWHC 195 (Admin)

エ 2011 年 EU 法⁶⁹

2011 年、保守党・自由民主党連立政権は、2011 年 EU 法⁷⁰を制定した。同法は、英国の権限をさらに EU に移譲するには、議会承認のみならず国民投票による承認も要すること（いわゆる「レファレンダム・ロック」）を定めた（2～4 条及び 6 条）。これにより、政府は国民投票で承認されないと、EU に権限を移譲する条約を批准できないこととなったため、同法は政府の行為と議会の意思に対する拒否権を国民に与えるものと言える。この点を捉えて、議会主権の原則が変容しているとの指摘がある⁷¹。

他方で、同法は、直接適用可能な又は直接効果を有する EU 法は、1972 年 EC 加盟法等の議会制定法に基づいて承認され、適用されるものであると規定した（18 条）。この規定は宣言的なものとされるが、あくまで究極の権限は議会にあることを確認するもので、議会主権の原則が、今後、判例に侵食されることへの懸念に対応するために設けられたとされる。

EC 加盟後の 40 年余りで、議会主権は侵食されたのか、という点については様々な見方がある。もっとも、現在、EU 法が英国法体系において占める地位を説明するには、伝統的な議会主権の説明はもはや維持できず、EU 法は英国議会の権限の限界を画する機能を有しているという有力な見方がある。

オ 英国の EU 離脱を巡る主な経緯と今後の流れ

① EU 離脱派の伸長⁷²

英国は 1973 年の EC 加盟後も常に反 EC・EU 的な政治勢力、あるいは EC・EU に対して距離を置こうとする政治勢力を抱えてきた。加盟当初は、EC を「資本家クラブ」とみる労働党が EC 離脱をめぐり分裂する傾向にあったが、やがて欧州統合の度合いが深まり、EC から EU へと進展するようになると、むしろ保守党の側の欧州懐疑派が台頭するようになった。欧州懐疑派は、EU による政治統合や権限の集中よりは各国政府

⁶⁹ 山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」レファレンス 788 号（2016 年）23、24 頁、中村民雄「第 3 章 イギリス憲法」中村民雄・山元一編『ヨーロッパ「憲法」の形成と各国憲法の変化』（信山社、2012 年）65～67 頁、A. W. Bradley et al., “*Constitutional & Administrative Law (16th edition)*,” Pearson, 2015, pp.139-144; M. Elliot & R. Thomas, “*Public Law (third edition)*,” Oxford University Press, 2017, p.368 をもとに作成。

⁷⁰ European Union Act 2011 (c.11)

⁷¹ A. W. Bradley et al., “*Constitutional & Administrative Law (16th edition)*,” Pearson, 2015, p.140

⁷² 山田邦夫「英国における対 EU 関係の見直し—権限バランスレビューと『残留・離脱』国民投票—」レファレンス 780 号（2016 年）をもとに作成。

間交渉を、ブリュッセルの官僚主義による統制よりは自由化・規制緩和を強く希求してきた。

近年では、欧州債務危機の発生や、EU 諸国から英国に押し寄せる労働移民の急増が、EU 離脱に係る国民投票の要求に拍車をかけており、1990年代から活動し、保守党欧州懐疑派以上に強硬に EU 離脱を主張する英国独立党も、急速に支持を伸ばしていた⁷³。

2010年に自由民主党との連立政権を組んだ保守党のキャメロン首相は、就任当初は、英国は引き続き EU 加盟国として、英国・EU 間の必要な権限見直しなどを行うべきとする立場であった。具体的には、前述の 2011 年 EU 法の制定により、権限をさらに EU に移譲するような場合には国民投票でその是非を問う制度を導入するとともに、2012 年に英国・EU 間の権限バランスを精査するための権限バランスレビューに着手した。しかし、強硬な保守党欧州懐疑派からの圧力もあって、2013 年には、キャメロン首相は、EU 残留・離脱を問う国民投票の実施を表明せざるを得なくなった。そこで、EU 改革を要求し、EU に移譲した権限を取り戻すべく再交渉を行い、その成果を示して残留・離脱を問う国民投票を実施するという道筋を表明しつつ、キャメロン首相自身は、EU との再調整の実現を前提に EU 残留を強く主張した⁷⁴。

② 国民投票の実施と EU 離脱

2015 年に保守党単独政権となり、キャメロン政権は、EU 残留・離脱を問う国民投票を実施するための法案を議会に提出する一方、EU との再交渉に着手し、新規移民への就職後の社会保障給付を 4 年間停止することなどの改革案を主張した。そして、2016 年 2 月に EU は首脳会議で英国の要求を受けた EU 改革案に合意した。

この合意を受けてキャメロン首相は、2015 年 EU 国民投票法⁷⁵に基づき、EU 残留か離脱かを問う国民投票を 2016 年 6 月 23 日に実施した。投票の結果は「離脱」が「残留」を僅差で上回り、翌 7 月にキャメロン首相は辞任し、新たにメイ首相の下で英国は EU 離脱交渉に臨むこととなった（国民投票については三 2（3）（43、44 頁）で詳述する）。

EU から離脱するためには、EU 条約 50 条 2 項に基づき離脱の通知を

⁷³ 2014 年 5 月の欧州議会選挙では、英国内 73 議席中 24 議席（前回から 11 議席増）を得て第 1 党となった（労働党 20 議席、保守党 19 議席）。2015 年 5 月の総選挙では 650 選挙区のうち 624 選挙区で候補者を立て、獲得した議席は 1 議席のみであったが、得票率は 12.6%と、保守党（36.9%：331 議席）、労働党（30.4%：232 議席）に次いで第 3 位を占めた。

⁷⁴ “David Cameron's EU speech - full text,” the guardian, 23 January 2013 (<http://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum>)

⁷⁵ European Union Referendum Act 2015 (c.36)

する必要があるが、この権限を首相に授権するため、2017 年 3 月に EU（離脱通知）法⁷⁶が成立した⁷⁷。現在、メイ首相の下で、離脱条件について EU との交渉が行われている。

○英国のEU離脱に関する年表⁷⁸

2013 年 1 月	キャメロン首相（当時）、EU 残留の是非を問う国民投票を実施する意向を表明
15 年 5 月	英総選挙、国民投票実施を公約に掲げたキャメロン氏率いる保守党が単独過半数
16 年 6 月 23 日	英国民投票で「離脱」（52%）が「残留」（48%）を僅差で上回る
7 月	キャメロン氏が辞任、メイ氏が首相に就任
17 年 1 月	メイ氏、EU 単一市場からの離脱を表明
3 月	EU に離脱を通知
4 月 18 日	メイ氏、総選挙の実施を表明
19 日	早期議会総選挙（繰上総選挙）の実施を可決
5 月 3 日	議会解散
6 月 8 日	英総選挙、保守党が過半数割れ
19 日	EU 離脱交渉がスタート（2019 年 3 月末までの合意を目指す）
19 年 3 月	英国の EU 加盟国の権利が失効

3 地方自治⁷⁹

（1）総論

日本では原則として、全国一律に都道府県と市町村の二層制を採用しているが、英国の地方公共団体は地域によって異なる。

イングランドにおいては、二層制と一層制が混在し、二層制の地方には、広域自治体である 27 のカウンティ・カウンシル（County Council）と基礎自治体である 201 のディストリクト・カウンシル（District Council）があり、一層制の地方には、36 の大都市圏ディストリクト・カウンシル（Metropolitan District Council）、非大都市圏における 56 のユニタリー・

⁷⁶ European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (c.9)

⁷⁷ 国民投票と議会主権の関係、EU 離脱通知への議会の関与など、EU 離脱に関する法的諸問題については、中村民雄「イギリスの EU 脱退（Brexit）の法的諸問題：脱退決定から通知まで」比較法学 50 巻 3 号（2017 年）及び加藤紘捷「Brexit とイギリス憲法」日本法学 83 巻 2 号（2017 年）を参照。

⁷⁸ 「英国離れ 経済に影 EU 離脱決定 1 年」日本経済新聞（2017 年 6 月 23 日）、「英国：総選挙 6 月 8 日 動議可決」毎日新聞（2017 年 4 月 20 日）、「英国 EU 離脱交渉開始」毎日新聞（2017 年 6 月 20 日）をもとに作成。

⁷⁹ 田中嘉彦「イギリス—非対称な権限移譲—」国立国会図書館調査及び立法考査局『21 世紀の地方分権 道州制論議に向けて 総合調査報告書』（2014 年）94 頁、財団法人自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）—2016 年改訂版—』9～12 頁をもとに作成。

カウンシル（Unitary Council）がある。首都ロンドンは、広域自治体の大ロンドン庁（Greater London Authority）と、32 のロンドン区（London Borough Council）及びシティ・オブ・ロンドン（City of London Corporation）から成る二層制である。

スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの各域内の地方公共団体は全て一層制で、スコットランドには 32 のユニタリー・カウンシル、ウェールズには 22 のユニタリー・カウンシル、北アイルランドには 11 のディストリクト・カウンシルがある。

【イングランドの地方公共団体の構成】

区分	イングランド				
	ロンドン	大都市圏〈一層制〉	〈二層制〉	非大都市圏	〈一層制〉
地域政府	大ロンドン庁 ロンドン区 カウンシル (32) シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション				
県機能		大都市圏 ディストリクト・カウンシル (36)	カウンティ・カウンシル (27)		ユニタリー・カウンシル (56)
市町村機能			ディストリクト・カウンシル (201)		

二層制の場合、カウンティとディストリクトが管轄している事務の例は以下の図のとおりであり、一層制の場合はこれらの権限が統合されている⁸⁰。

カウンティ	輸送、交通計画、教育、ごみ処理、消防、図書館、住民の社会福祉
ディストリクト	ごみ収集、リサイクル、市民税の徴税、住宅、計画申請

以上のような地方公共団体の構造は、様々な法改正を経て形成されてきたものであるが、概括すれば、イングランド以外の地域でもかつては二層制が採用されていたものが一層制に改められ、イングランドにおいても一層制が徐々に導入されている。

⁸⁰ 英国政府ホームページ (<https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>)

(2) 大ロンドン庁の設立⁸¹

ア ロンドンの広域行政組織の廃止と混乱

ロンドンにおける広域自治体は、かつて 1965 年に設立されたロンドン広域行政を担当する大ロンドン評議会（Greater London Council）などがあるが、1986 年に保守党サッチャー政権は、大ロンドン評議会を廃止した。これにより、ロンドンの交通や環境などの基礎構造を総点検し、経済を活性化させるための調整機関がなくなってしまい、ロンドンの行政の機能低下を招き、交通渋滞、大気汚染、失業など様々な都市問題を表出させた。

これらの問題に対処するため、労働党は、1997 年の下院総選挙の公約で、大ロンドン庁の新設、選挙された市長と議会の導入を発表した。

イ 住民投票による賛成と大ロンドン庁の設立

労働党政府の提案である選挙による市長と議会の導入提案に賛成かどうかを問うために、1998 年 2 月に大ロンドン庁（住民投票）法⁸²が制定された。その翌月、政府は、白書『ロンドンのための市長と議会』⁸³を刊行し、新制度導入の利点を明らかにした。

1998 年 5 月に行われた住民投票は投票率が 34%であったものの、賛成は 72%に達し、提案は圧倒的多数で承認され、これを受けて 1999 年大ロンドン庁法⁸⁴が制定された。

大ロンドンとは、32 のロンドン区とシティ・オブ・ロンドンを合わせた地区を意味する。ロンドン区とシティ・オブ・ロンドンは、大ロンドン庁成立後も、これまでと同様に地方行政に責任を有する。

1999 年大ロンドン庁法は、大ロンドン庁が選挙されたロンドン市長及びロンドン議会で構成されること、その選出方法及び任務、大ロンドン庁の財政などについて定めている。

⁸¹ 齋藤憲司「英国」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2001 年）47、48 頁をもとに作成。

⁸² Greater London Authority (Referendum) Act 1998 (c.3)

⁸³ Department of the Environment, Transport and the Regions, “A Mayor and Assembly for London,” Cm 3897, March 1998

⁸⁴ Greater London Authority Act 1999 (c.29)

三 レファレンダム

1 レファレンダムの一般法

(1) 総論

1975 年に初の国民投票を実施するに際し、1975 年国民投票法⁸⁵が制定された。この法律は、国民投票に関する一般法ではなく、1975 年の EC 残留に関する国民投票に限り、投票権者、質問文等を定めた特別法である。

その後、2000 年には、政党・選挙・レファレンダム法（以下「2000 年法」）⁸⁶が制定された。この法律は、レファレンダムの運動規則等を定める一般法であるが、投票権者、投票開票手続等に関する規定はなく、英国では、レファレンダムが実施される度に、実施法を制定するという方法が採られている。

2000 年法は、政党や選挙運動費用に関する規制等についても定めているが、以下では、選挙やレファレンダムの執行に重要な役割を果たす選挙委員会に関する規定（1 章）と、レファレンダムに関する規定（7 章）のうち投票運動に関するものを中心に概説する。

(2) 選挙委員会

選挙委員会は 9 人又は 10 人の委員で構成され（1 条 3 項）、その所掌事務は、選挙やレファレンダムの報告書の作成（5 条）、選挙やレファレンダム、政党規制等に関する調査報告書の作成（6 条）、関係法律に基づく命令を制定する際の関係機関からの諮問に対する答申（7 条）などである。選挙委員会の所掌事務の中で、レファレンダムにおいて最も重要なものの一つとして、質問文の審査及び選挙委員会の見解の発表（104 条）がある。**2(3)** **イ**（43、44 頁）において後述するように、2016 年の国民投票においては、この手続を通じて質問文が政府提出法案の原案から変更されることとなった。

(3) 投票運動の規制

ア 概要

我が国の憲法改正国民投票法においては、国民投票運動への規制は必要最小限度のものとなるようにされており⁸⁷、例えば、国民投票運動の費用の上限に関する規制は置かれていない。これに対して、2000 年法では、投票

⁸⁵ Referendum Act 1975 (c.33)

⁸⁶ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c.41)

⁸⁷ 橋幸信・高森雅樹「憲法改正国民投票法の制定 国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備」時の法令 1799 号（2007 年）23、24 頁参照。

運動の費用や寄附に関する以下のような規制が設けられている。

【2000 年法による投票運動規制の概要】⁸⁸

規制項目	2000 年法の概要
頒布する文書の責任表示	○文書を頒布する場合、当該文書に、①印刷者、②出版責任者、③総責任者の氏名と住所を表示（126 条）
レファレンダムに関する寄付の規制	○投票運動に関する寄付ができるのは、「寄付認容者」の登録を通じて身元を明らかにし得る者のみ（119 条、附則 15 第 6 条）
投票運動に対する公的助成	○レファレンダムの設問に対して投票する各選択肢の見解を代表する「主導運動者」を選挙委員会が選択肢ごとに 1 つ指定し、公的助成（60 万ポンドを上限とする助成金、放送枠の無償利用等）（108～110 条）
投票運動に関する支出制限	○1 万ポンド超の支出をしようとする場合は、選挙委員会に対して届出を行い、「認定運動者」の地位を得る必要がある（117 条。1 万ポンドまでの支出は自由） ○主導運動者の支出限度額は、500 万ポンド。政党の支出限度額は、直近の総選挙での得票率に応じて、50 万～500 万ポンドの範囲で決定（118 条、附則 14。後掲イ参照）
収支報告義務	○認定運動者に対して以下の義務 ・レファレンダムから原則 3 か月以内に選挙委員会に収支報告（120 条、122 条 2 項） ・総額 7,500 ポンド超を寄付した者の報告（120 条、附則 15 第 10 条）
政府の活動範囲の規定(*)	○レファレンダム実施日の 28 日前以降、公的機関による資料の配布を禁止（125 条。いわゆる「プルダ」条項 ⁸⁹ ）。 ○レファレンダムへの参加促進などの活動が期待される選挙委員会は、この禁止の適用から除外（125 条 3 項）。

(*) このほか、公務員の政治的行為については、公務員規範（Civil Service Code）及び公務員管理規範（Civil Service Management Code）により規制されている。

※ 1 ポンドは約 147.6 円（日本銀行の平成 29 年 11 月分の報告省令レート）。

⁸⁸ 間柴泰治「イギリスにおける国民投票法制—国民投票運動資金を中心に—」レファレンス 659 号（2005 年）71～74 頁をもとに作成。

⁸⁹ 英国では、選挙やレファレンダム実施前数週間の、公務員が特別な規律に服する期間のことを「プルダ（purdah）」と呼び習わしている（N. Johnston, “‘Purdah’ before elections and referendums,” House of Commons Library, Briefing Paper 5262, p.3）。2000 年法 125 条は、この「プルダ」に関する条項である。

また、選挙等の実施に当たっては、内閣府から「プルダ」の期間における政府の公務員の規律を定めた文書が出されている。2016 年の EU 離脱に関する国民投票に際しては、内閣府から “EU referendum: guidance for UK government departments on activities during the period 27 May to 23 June” (May 2016) が出された。

イ 支出制限

投票運動の経費には支出制限があり、政党の場合、この上限は、直近の総選挙における得票率に応じて決められる（附則 13）。なお、直近の国民投票について、2015 年 EU 国民投票法では 2000 年法の規定する上限を引き上げており、最高額は 700 万ポンドであった（附則 1 第 25 条）。

【2016 年国民投票における各組織の支出上限】⁹⁰

	直近の総選挙の得票率	支出上限
主導運動者	—	700 万ポンド
保守党	36.9%	700 万ポンド
労働党	29.0%	550 万ポンド
英国独立党	12.6%	400 万ポンド
自由民主党	7.9%	300 万ポンド
他の認定運動者	—	70 万ポンド

ウ 放送メディアに対する規制⁹¹

放送メディアに対しては、2000 年法により、主導運動者以外の者のための投票運動放送が禁止されている（127 条）ほか、2003 年通信法⁹²による規制があり、さらに、公共放送である BBC には、政府との間で結ばれた合意書による規制も存在する。

民間商業放送については、投票運動を行う際に放送（テレビ又はラジオ）を利用する場合、有料広告（スポットコマーシャル）は全面的に禁止されている。2003 年通信法は、政治的宣伝を商業放送（テレビ又はラジオ）において行うことを禁止している。その代わり、投票運動放送のための無料の放送枠が主導運動者に与えられる（2000 年法 110 条 4 項）。

公共放送 BBC においては、「文化・メディア・スポーツ大臣と BBC の合意書」によって主導運動者のための投票運動放送を流すことが義務付けられている。なお、BBC については、2000 年法の上記 **ア**（39 頁）の「プルダ」条項の適用が除外されている（125 条 3 項）。

⁹⁰ E. Uberoi & I. White, “The EU referendum campaign,” House of Commons Library, Briefing Paper 7486, April 2016, p.8

⁹¹ 三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポット・コマーシャルと無料広告放送枠の付与を中心に—」レファレンス 714 号（2010 年）57～61 頁等をもとに作成。

⁹² Communications Act 2003 (c.21)

2 国民投票⁹³

英国では、これまでに 3 回、全国規模の国民投票が行われている。このほか、対象地域を限定した住民投票が英国各地で実施されており、これについては次節で述べる。

○国民投票一覧

投票 期日	提案内容 (質問文)	投票率	賛成 等	反対 等	結果
1975.6.5	欧州共同体(EC)残留の是非 (あなたは、英国が EC(共通市場)にとどまるべきだと思えるか?)	64.0%	イエス 67.2%	ノー 32.8%	残留
2011.5.5	選択投票制の採用 (現在、英国は、下院の議員を選出するために、単純小選挙区制度を使っている。代わりに選択投票制が使われるべきか?)	42.2%	イエス 32.1%	ノー 67.9%	不採用
2016.6.23	欧州連合(EU)残留の是非 (英国は EU 加盟国として残留すべきか、それとも EU を離脱すべきか?)*	72.2%	残留** (Remain) 48.1%	離脱** (Leave) 51.9%	離脱

* 投票用紙記載の質問文の確定経緯について、(3) イ (43、44 頁) 参照。

** 2016 年の国民投票の「Remain」「Leave」について、実際の投票用紙の記載は、「Remain」は「Remain a member of the European Union (EU 加盟国として残留する)」、「Leave」は「Leave the European Union (EU を離脱する)」である。

(1) 1975 年の EC 残留に関する国民投票⁹⁴

1975 年 6 月 5 日に行われた英国史上初の国民投票は、英国が EC に残留すべきかを問うもので、1975 年国民投票法⁹⁵に基づき実施された。結果は、投票率 64.0%、賛成 67.2%、反対 32.8%という結果であった。国民投票は、法的拘束力を有しない諮問的なものであったが、2 対 1 という明確な結果は尊重され、ウィルソン首相は「歴史的な決定」と議会で演説し、各会派も異議を唱えなかった。

1975 年国民投票法が定める内容は、質問文、投票権者、主導運動者に対

⁹³ 山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例【第 3 版】」調査と情報—ISSUE BRIEF—939 号 (2017 年) 1～3 頁をもとに作成。

⁹⁴ 山田邦夫「英国における対 EU 関係の見直し」レファレンス 780 号 (2016 年) 65～67 頁、B. Winetrobe, “The Referendums (Scotland and Wales) Bill [Bill 1 of 1997-98],” House of Commons Library, Research Paper 97/61, May 1997, pp.34-58 をもとに作成。

⁹⁵ Referendum Act 1975 (c.33)

する 12 万 5,000 ポンドを上限とする助成などであった。なお、投票は「イエス」「ノー」のいずれかを選択する方式であった。また、下院の審議中に、最低投票率を 60%とし、3 分の 2 の特別多数を要求すべきとの議論があったが、最終的にそのような条項は設けられなかった。

(2) 2011 年の選挙制度に関する国民投票⁹⁶

英国では、単純小選挙区制度を採用しているが、これが公正ではないという批判があった。もともとこの制度は、実質的に保守党及び労働党の二大政党による政治運営が行われ、国民も地域や階級・地位に応じて、それぞれの支持基盤が拮抗するとの歴史的背景のもとに、国民の政権選択が明確になり、政権交代が実現しやすく、強く安定的な政権運営を可能にする役割を果たしてきた。

もともと、単純小選挙区制度は、僅かな得票率の差で議席数に大きな差をもたらすことが問題視され、当時の保守党・自由民主党連立政権は、2011 年議会選挙制度及び選挙区法⁹⁷を制定し、国民投票によって、「現行選挙制度を廃止し、新たな選挙制度を導入すべきか否か」を直接国民に問うこととした⁹⁸。2011 年 5 月に実施された国民投票の結果、選挙制度改革への賛成は 32.1%、反対は 67.9%であり、国民の大多数が新制度導入を拒否するものであった。こうした大差の結果から、選挙制度改革は当面できなくなったとの評価がある。

2011 年議会選挙制度及び選挙区法は、1 章で国民投票の実施について定めており、その内容は、投票期日、質問文、投票権者、地方選挙との同時実施の容認、2000 年法の運動費用規制の特例などである。また、他の 2 回の国民投票が諮問的なものであるのとは異なり、新選挙制度の根拠法を施行するか廃止するかを国民投票の結果に直接かからしめていること（8 条）が特徴である。

⁹⁶ 内貴滋「英国レフェレンダムが我が国に示唆するもの」自治体国際化協会『平成 25 年度比較地方自治研究会調査報告書』（2014 年）113、117、118 頁をもとに作成。

⁹⁷ Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (c.1)

⁹⁸ ここで提案された新たな選挙制度が「選択投票制」である。これは小選挙区制を維持しつつ、投票者に候補者の優先順位をつけてもらい、第 1 位から集計して過半数に達した時点で当選者が決まるというものである。この制度のメリットとして、議員は 50%以上の有権者に必要となるように努力しなければならないこと、順位をつけることで有権者がより多く意見を表明できることなどが唱えられた。

(3) 2016 年の EU 離脱に関する国民投票

ア 概要

2016 年 6 月 23 日に行われた EU 残留か離脱かを問う国民投票は、2015 年 EU 国民投票法に基づいて実施された。投票運動の過程では、誇張した情報も含んだキャンペーンが行われたとの指摘がある⁹⁹。結果は離脱派が 51.9%、残留派が 48.1%を獲得し、離脱票が上回った¹⁰⁰。国民投票は、法的拘束力を有しない諮問的なものであったが、英国政府はその結果に従い、**二二(2)オ②** (34、35 頁) で述べたように EU 離脱に向けて必要な交渉が行われているところである。

2015 年 EU 国民投票法が定める内容は、投票期日 (1 条 3 項)、質問文 (1 条 4～6 項)、投票権者 (2 条)、2000 年法 7 章の適用、特則及び改正 (3 条)、投票日の 10 週間前までに英国による EU 改革要望の交渉状況の報告書を公表すること (6 条) 及び EU 加盟国であることに伴う権利義務に関する報告書を公表すること (7 条)、投票運動期間として 10 週間以上を設けること (附則 1 第 1 条 2 項) などである。

イ 国民投票における質問文の文言

2015 年 5 月に政府が下院に提出した EU 国民投票法案¹⁰¹では、国民投票の投票用紙に記載される質問文の文言は、「英国は EU 加盟国として残留すべきか？」と規定され、有権者は「イエス」か「ノー」を選択する形になっていた。

2000 年法 104 条 1 項及び 2 項は、国民投票の質問の文言を定める法案が議会に提出された場合には、選挙委員会は速やかに、その質問文の言い回しについて検討し、質問文の明瞭さについての選挙委員会の所見を公表するように定めている。

選挙委員会は、下院への法案提出を受け、個人や団体、政党、選挙関係

⁹⁹ 選挙委員会が国民投票直後の 2016 年 6 月 24 日から 7 月 14 日にかけて行った世論調査によれば、「投票運動が公平に行われたか」との質問に対し、52%が「そう思わない」と回答し、その 31%が理由として「情報が不正確で誤解を招くものだった」ことを挙げている (Electoral Commission, “*The 2016 EU referendum: Report on the 23 June 2016 referendum on the UK’s membership of the European Union*,” September 2016)。この点に関する海外調査での訪問先の受け止め方について、後掲「キャメロン前英国首相からの説明聴取・質疑応答」(103 頁)、「ノートン上院議員からの説明聴取・質疑応答」(109、110 頁) 参照。

¹⁰⁰ 選挙委員会ホームページ (<https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>)

¹⁰¹ European Union Referendum Bill 2015-16 (HC Bill 2)

者、言語学専門家等から意見を募るなどして検討を重ね、2015年9月に所見を公表するとともに、政府及び下院に送付した¹⁰²。

所見の中では、政府提案の質問文の文言では偏った印象を与えかねないとして指摘した上で、より懸念が少ない質問文として、「英国は EU 加盟国として残留すべきか、それとも EU を離脱すべきか？」との質問に、「EU 加盟国として残留する」と「EU を離脱する」のどちらかを選択して答える文言案を勧告した。

下院の審議では、選挙委員会からの勧告を受け、勧告どおりの文言に修正が施された。

3 住民投票¹⁰³

○主な住民投票の一覧¹⁰⁴

投票期日	対象地域	提案内容	投票率	賛成	反対	結果
1973.3.8	北アイルランド	北アイルランドの英国残留の是非	58.7%	98.9%	1.1%	残留
1979.3.1	スコットランド	スコットランドへの権限移譲	63.6%	51.6%	48.4%	※1
1979.3.1	ウェールズ	ウェールズへの権限移譲	58.8%	20.3%	79.7%	反対 ※2
1997.9.11	スコットランド	スコットランド議会の設立	60.2%	74.3%	25.7%	設立
		スコットランド議会への課税変更権の付与	60.2%	63.5%	36.5%	付与

¹⁰² Electoral Commission, “Referendum on membership of the European Union: Assessment of the Electoral Commission on the proposed referendum question,” September 2015

¹⁰³ 齋藤憲司「英国」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2001年）44～47頁、加藤紘捷『概説イギリス憲法 [第2版]』（勁草書房、2015年）109～117頁、田中嘉彦・山岡規雄「諸外国における地方分権改革—欧州主要国の憲法改正事例—」国立国会図書館調査及び立法考査局『地方再生 分権と自律による個性豊かな社会の創造 総合調査報告書』（2006年）85～87頁をもとに作成。

¹⁰⁴ House of Lords Select Committee on the Constitution, “Referendums in the United Kingdom,” 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, April 2010, p.9, 10; L. Audickas et al., “UK Election Statistics: 1918-2017,” House of Commons Library, Briefing Paper 7529, August 2017; “voters reject congestion charge,” BBC News, 12 December 2008 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/manchester/7778110.stm); L. Butcher, “Local road charges,” House of Commons Library, Briefing Paper 01171, December 2016; 田中嘉彦「英国の地方分権改革—権限委譲の到達点と新動向—」レファレンス 764号（2014年）59頁、山崎治「英国の交通政策—『持続可能な交通』を目指して—」レファレンス 652号（2005年）等をもとに作成。

1997.9.18	ウェールズ	ウェールズ議会の設立	50.1%	50.3%	49.7%	設立
1998.5.7	大ロンドン	大ロンドン庁の設立	34.0%	72.0%	28.0%	設立
1998.5.22	北アイルランド	ベルファスト合意	81.0%	71.1%	28.9%	賛成
2001～	各自治体※3	公選市長の設置	64～9.8%	—	—	—
2004.11.4	イングランド北東部	イングランド北東部地域に選挙された地域議会の設立	47.1%	22.1%	77.9%	反対
2005.2.21	エジンバラ市	渋滞税導入の是非	61.8%	25.6%	74.4%	反対
2008.12.11	マンチェスター市	渋滞税導入の是非	53.2%	21%	79%	反対
2011.3.3	ウェールズ	ウェールズへの権限移譲の拡充	35.6%	63.5%	36.5%	賛成
2014.9.18	スコットランド	スコットランドの独立	84.6%	44.7%	55.3%	反対

※1 賛成が過半数であったが、賛成が「有権者」の40%以上でなければならないとの条件を下回ったため（32.8%）、権限移譲は行われなかった。

※2 反対が過半数であった上に、賛成が「有権者」の40%以上でなければならないとの条件を下回ったため、権限移譲は行われなかった。

※3 2012年8月時点で50自治体において公選市長の設置の是非に関する住民投票が実施されている。

（1）1979年の住民投票（スコットランド・ウェールズへの権限移譲）

1978年スコットランド法及び1978年ウェールズ法は、それぞれの地域に対する権限移譲について定めるものであるが、それぞれの地域の住民投票で賛成多数により支持されることが法律の発効の条件となっていた¹⁰⁵ことから、1979年にスコットランドとウェールズで住民投票が実施された。さらに、英国議会における審議の結果、修正が加えられ、有権者全体の少なくとも40%の賛成投票を得られない場合は、この法律自体の廃止に向けた手続を採ることとされた¹⁰⁶。

¹⁰⁵ 住民投票条項が設けられた経緯については、小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問い直す』（法律文化社、2012年）27～29頁参照。

¹⁰⁶ 権限移譲に否定的な立場であった労働党カニンガム下院議員の提案によって、権限移譲のハードルを上げる40%条項の追加修正がなされた。当時権限移譲に賛成していたのは、

1979 年 3 月に行われた住民投票で、スコットランドでは、52%が賛成したものの、これは、有権者全体の 32.8%でしかなく、有権者全体の 40%の賛成得票という最低ラインを満たさなかった。ウェールズでは、20%が賛成したにすぎなかった。この結果、これらの法律は廃止された。

(2) 1997 年の住民投票（スコットランド・ウェールズへの権限移譲）

1997 年に、スコットランド及びウェールズで行われた住民投票は 1997 年に制定された 1997 年住民投票（スコットランド及びウェールズ）法に基づいて実施された。同法は、1978 年と比べて簡単な構成となっており、議会設置に賛成か反対かを単に問うものとなっていた。

スコットランドでは、9 月 11 日に住民投票が行われ、議会設立に賛成が 74.3%（投票率 60.2%）であった。ウェールズでは 9 月 18 日に実施され、議会の設立に賛成が 50.3%（投票率 50.1%）と僅差で提案を承認した。住民投票の結果を踏まえて、議会の設置と権限配分を定めたのが 1998 年スコットランド法及び 1998 年ウェールズ統治法であり、これらの法律によって **2 (1) エ②・③** (27 頁) で述べたような権限移譲が実施された。

4 レファレンダムの対象とすべきテーマ¹⁰⁷

レファレンダムの対象とすべきテーマについて、2010 年の上院の憲法委員会の報告書¹⁰⁸では、レファレンダムは英国の政治上・憲法上の慣行の一部となり得るが、しばしば時の政権の戦略的な手段として利用されてきたことから、どのような場合にレファレンダムを実施するのが適切かについて、可能な限り超党派の合意を形成すべきであると指摘している。そして、レファレンダムは多用されるべきではないとした上で、憲法上の重要事項については、レファレンダムの有用性を認めている。例えば、①君主制の廃止、②EU からの脱退、③連合王国からの離脱、④議会のいずれかの議院の廃止、⑤下院の選挙制度の変更、⑥成文憲法典の採用、⑦通貨の変更などが憲法上の重要事項に該当するとしている。

労働党、自由党、スコットランド国民党であり、反対していたのは保守党であった。労働党政府は、40%条項を設ける修正に強硬に反対していたが、労働党内の権限移譲反対派は保守党と妥協して 40%条項を設けることで一致し、賛成 166 票対反対 151 票で修正案が可決された。（内貴滋『英国地方自治の素顔と日本一地方構造改革の全容と日英制度比較』（ぎょうせい、2016 年）68 頁、宇野毅「スコットランド独立問題の歴史的経緯」明治大学教養論集 512 号（2016 年）10 頁）

¹⁰⁷ 中村民雄「イギリスの EU 脱退（Brexit）の法的諸問題：脱退決定から通知まで」比較法学 50 巻 3 号（2017 年）15～17 頁等をもとに作成。

¹⁰⁸ House of Lords Select Committee on the Constitution, “Referendums in the United Kingdom,” 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, April 2010, pp.20, 27

四 人権保障

1 総論¹⁰⁹

英国は、日本とは異なり、憲法典に定めた人権規定や違憲審査制度を持たない。

(1) 人権保障の伝統的枠組み

伝統的に、英国における人権は、議会と裁判所が議会制定法や判例を通じて執行権を制限していく過程で獲得されてきた。そこでは、議会制定法が重要な役割を果たしつつも、裁判所は、議会追従主義とならず、議会主義の間隙を縫いながら、司法特有の技術と論理を駆使して、コモン・ローに貫流する人身の自由、信教の自由、表現の自由、集会の自由などの市民的自由を保障してきた。

なお、この当時の「人権」とは、積極的・能動的な形での権利として認識されていたものではなく、執行権が個人の自由を制約するには法律や判例による明示的な授權を要し、個人は法による明確な禁止がない限り原則的に自由であるという形での自由を保障するものとして観念されていた。すなわち、人権保障は、自由全体から法的制約を差し引いた残余のもの(residual)としての「市民的自由(civil liberties)」の保障であった。

(2) 伝統的枠組みの限界と変容

以上のような人権保障の伝統的枠組みは、20世紀に入り、「市民的自由」を制限する議会制定法や、このような立法に対する法的対抗手段が存在しないなどの不十分な司法的救済という形で限界が認識されるようになる。

第二次世界大戦後には、国際人権保障の進展を受けて、社会権などの新しい権利も認識されるようになった。また、裁判所においては、議会制定法を通じて授權され増大する政府権限の行使を監視するために、行政決定に対する司法審査が活性化しはじめた。さらに、1951年に欧州人権条約を批准して以降は、欧州人権条約が国内法に編入されていないにもかかわらず、次第に欧州人権裁判所の判例をより考慮するようになるなど、人権保障における裁判所の役割が拡大していった。

このような裁判所の役割の拡大を議会制定法上も裏付けることとなったのが、1998年人権法¹¹⁰の制定であり、これにより欧州人権条約上の権利を

¹⁰⁹ 木下和朗「イギリスにおける人権保障」岡山大学法学会雑誌 67 巻 1 号(2017 年) 37～56 頁、Martin Loughlin, “The British Constitution: A Very Short Introduction,” Oxford University Press, 2013, pp.87-104、中村民雄・山元一編『ヨーロッパ「憲法」の形成と各国憲法の変化』(信山社、2012 年) 58～87 頁〔中村民雄執筆部分〕、戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003 年) 138～141 頁〔倉持孝司執筆部分〕等をもとに作成。

¹¹⁰ Human Rights Act 1998 (c.42)

国内法に編入して保障することとなった。すなわち、同法は、議会制定法を条約上の権利と適合的に解釈するよう裁判所に要求し、それができない場合には裁判所が不適合宣言などの救済を行う制度を定めており、この制度は違憲審査制に類似した機能を営むともいわれている。

2 欧州人権条約¹¹¹

(1) 経緯

欧州人権条約 (European Convention on Human Rights) (正式名は、人権及び基本的自由の保護のための条約) は、国連総会における世界人権宣言の採択 (1948 年) を受けて、欧州評議会の加盟国で 1950 年に採択された。

英国は、1951 年に同条約を批准し、同条約は 1953 年に発効した。もともと、1998 年人権法が施行される 2000 年 10 月までの間、英国においては、欧州人権条約に国内法的効力がない状態が続いていた。

(2) 保障される権利

欧州人権条約は、世界人権宣言が定める市民的・政治的権利と自由を保障するものであり、同条約追加議定書によって、保障される権利及び自由の拡充が図られている。

(3) 欧州人権裁判所¹¹²

欧州人権裁判所は、1998 年に欧州人権条約上の機関である人権委員会と人権裁判所が統合され、発足したもので、フランスのストラスブールに設置されている。

欧州人権条約の締約国の領域内の個人・団体は、欧州人権裁判所に対し、人権救済を求めることができる。

なお、同裁判所が申立てを受理するための要件として、①国内的救済が尽くされていること、②国内での最終的判断から 6 か月以内であること等がある。

¹¹¹ A. W. Bradley et al., “*Constitutional & Administrative Law (16th edition)*,” Pearson, 2015, pp.359-370、畑博行・水上千之編『国際人権法概論 [第三版]』(有信堂、2002 年) [西谷元執筆部分]、江島晶子「ヨーロッパ人権条約とイギリス」戸波江二ら編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』(信山社、2008 年) 33～37 頁をもとに作成。

¹¹² 欧州人権裁判所ホームページ (<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court&c=>) をもとに作成。

(4) 英国への影響

1975 年から 90 年までの間、英国政府が当事者となった人権裁判所判決 30 件のうち 21 件において条約違反と判断された。国内裁判所で救済されなかった事案に関して、個人が欧州人権裁判所に申し立て、欧州人権裁判所が欧州人権条約違反と判断し、判決を受けて議会制定法が制定又は改正されるという事象も見られた。英国の裁判所は次第に、欧州人権条約が国内法に編入されていないにもかかわらず、人権裁判所の判例をより考慮するようになった。

3 1998 年人権法¹¹³

(1) 経緯

1960 年代から、欧州人権条約の下での人権侵害の救済の仕組みは、複雑で、多大な時間と費用を要するものであり、欧州人権条約を国内法化し、人権侵害を救済するための成文法典を制定すべきとの主張が展開されてきた。他方で、欧州人権条約の国内法化に消極的な立場からは、①議会主権の下、抽象的な人権規定の導入は適さないという理論上の障害、②英国の裁判所における抽象的権利規定の解釈適用の実現可能性への疑義、③裁判官の政治化を招来することへの懸念などが主張され、長期間にわたって、国内法化は実現しなかった。しかしながら、1980 年代に入ると保守党サッチャー政権における行政府による人権侵害への危惧も相まって、1990 年代の労働党政権における人権法制定への機運が醸成された。

1998 年人権法は、労働党ブレア政権誕生後、憲法改革の一環として制定され、同法により、長年の懸案事項であった欧州人権条約の国内法化が実現した（2000 年施行）。

(2) 保障される権利

1998 年人権法 1 条 1 項は、英国において法的効力を与えられる「欧州人権条約上の権利」について規定している。それら「欧州人権条約上の権利」とは、次に掲げる 1998 年人権法 1 条 1 項(a)～(c)に規定する権利と自由を意味する。

¹¹³ 木下和朗「イギリスにおける人権保障」岡山大学法学会雑誌 67 巻 1 号（2017 年）51～54 頁、加藤紘捷『概説 イギリス憲法 [第 2 版]』（勁草書房、2015 年）308～314 頁、江島晶子「イギリスにおける人権保障の新展開——ヨーロッパ人権条約と 1998 年人権法」ジュリスト 1244 号（2003 年）、同「第 8 章 イギリス『憲法改革』における 1998 年人権法——議会主権と法の支配の新しい関係——」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法』（敬文堂、2005 年）164～169 頁等をもとに作成。

【1998 年人権法と欧州人権条約の規定】

1998 年人権法 1 条 1 項各号の規定	欧州人権条約に定められている権利等
(a) 欧州人権条約の 2 条 ～12 条及び 14 条	生命に対する権利 (2 条) 拷問又は非人道的な待遇・刑罰の禁止 (3 条) 奴隷・隷属状態及び強制労働の禁止 (4 条) 身体的自由と逮捕抑留の要件 (5 条) 公正な裁判を受ける権利 (6 条) 刑法の遡及的適用の禁止 (7 条) プライバシー・住居及び通信の尊重 (8 条) 思想・良心及び宗教の自由 (9 条) 表現の自由 (10 条) 集会及び結社の自由 (11 条) 婚姻 (12 条) 差別の禁止 (14 条)
(b) 第 1 議定書の 1 条～ 3 条	財産権の保障 (1 条) 教育を受ける権利 (2 条) 自由選挙の保障 (3 条)
(c) 第 13 議定書の 1 条	死刑の絶対的廃止

1998 年人権法では、これらのほか、表現の自由 (12 条)、思想・良心・
信教の自由 (13 条) の保障についても規定されている。

(3) 人権法違反の救済方法

1998 年人権法により、裁判所は、人権規定に合致するように国内法を解釈する義務を負う (3 条)。

また、英国の国内立法が欧州人権条約上の権利に適合しない場合、「抵触 (不適合) の宣言」をすることができる (4 条)。

この宣言は、不適合とされた国内立法を無効にするものではなく、政府が、同宣言を受けた法律の改正を義務付けられるわけでもない。この理由は、1998 年人権法が裁判所の司法審査の権限を全面的に認めれば、議会主権に矛盾することになるからであり、1998 年人権法の制定後も、人権問題に対して最終決定を下すのは裁判所よりもむしろ政治家であるとも評されている¹¹⁴。もっとも、政府は、このような法律を改正するプレッシャーを

¹¹⁴ 山田邦夫「英国の議会主権の変容と対話的司法審査の可能性」レファレンス 788 号 (2016 年) 16 頁

受けることとなり、また、大臣に対しこのような法律の条項を命令により改正する権限を授権する条項¹¹⁵も設けられている（10 条）。

不適合宣言は、1998 年人権法の施行以来 35 件発出され、23 件が確定している¹¹⁶。23 件のうち、1 件を除いて立法的対応がなされている。

4 議会による人権保障の現状¹¹⁷

1998 年人権法の制定により人権保障における司法権の役割が拡大した今日に至ってもなお、議会両院が人権保障において積極的役割を担うべきだという観念が存し、議会における人権保障のための制度や慣行が発展している。2001 年 1 月に設置された人権両院合同委員会や上院憲法委員会は、一般的な憲法問題や個別の議会制定法案等に含まれる人権問題を調査し、欧州人権条約との適合性ないし憲法上の妥当性の観点から意見表明や法案修正等の勧告等を行っている。法案審議においても、当該委員会の勧告に基づく修正動議がしばしば提出されている。

¹¹⁵ 我が国では法律（議会制定法）を改正するには法律によらなければならないのに対し、英国では「ヘンリー 8 世条項」と呼ばれる、命令により議会制定法を改正する権限を大臣に授権する条項が議会制定法の中に設けられることがある。1998 年人権法 10 条もこの「ヘンリー 8 世条項」の一種である。

¹¹⁶ 岩切大地「イギリス人権法における司法的救済の憲法的基礎付け」公法研究 79 号（2017 年）249 頁

¹¹⁷ 木下和朗「イギリスにおける人権保障」岡山大学法学会雑誌 67 巻 1 号（2017 年）54、55 頁、江島晶子「第 8 章 イギリス『憲法改革』における 1998 年人権法——議会主権と法の支配の新しい関係——」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法』（敬文堂、2005 年）179～183 頁等をもとに作成。

(参考 1) 議会の解散

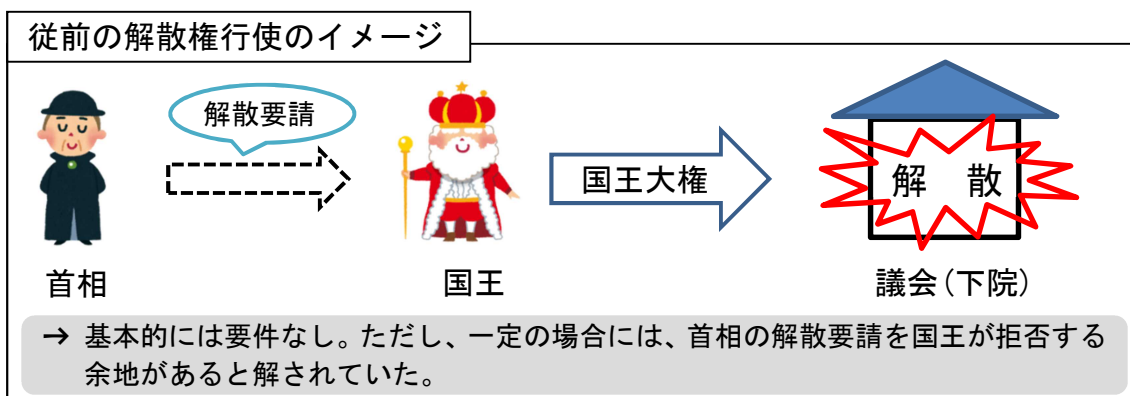
1 従来の解散権¹¹⁸

議会解散権は、国王大権の一つであり、かつては内閣の助言と承認によって行使される憲法習律であり、閣僚の総意に基づいて行われた。

しかし、上院の公法案に係る立法権を縮減する 1911 年議会法の成否を賭した下院総選挙から第一次世界大戦の時期にかけて、約 8 年にわたり解散総選挙が行われず、また、戦時中にロイド・ジョージ首相のカリスマ的指導力が準独裁制と呼ばれるほど強化されたことから、1918 年の解散総選挙は同首相の裁量に委ねられた。その後は、議会解散については、首相の助言と承認によるという新たな習律が発展した。

もっとも、首相の解散権行使も完全に自由というわけではなく、一定の場合には、国王は首相の要請を拒否する裁量の余地があると解されていた。

なお、下院の信任を得られない政権又は首相は、憲法習律により、辞職又は君主に対する議会の解散の要請（適切と認められるときに限る。）のいずれかを選択する必要があった。



※ 議員の任期（議会の存続期間）

英国の法制においては、そもそも「議員の任期」という概念は見当たらず、憲法史上「議会の頻度と存続期間」が議会制度の要素として観念されるにすぎなかった。「議会の存続期間」とは、召集令状に指定された議会の集会の期日に始まり通常は解散により終了する期間のことである。議会の存続期間には制定法で上限が定められており、この議会の存続期間の上限が議員の任期に相当するものである。

1694 年議会集会法¹¹⁹により、議会の任期は 3 年と定められ、1715 年七年任期法¹²⁰により、任期 3 年が 7 年に延長された。その後、1911 年議会法が制定され、同法 7 条の規定による七年任期法の改正により議会の任期が「5 年」に短縮された。

¹¹⁸ 田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」レファレンス 794 号（2017 年）110～112 頁、河島太郎「イギリスの 2011 年議会任期固定法」外国の立法 254 号（2012 年）4～6 頁をもとに作成。

¹¹⁹ Meeting of Parliament Act 1694 (c.2 6 and 7 Will and Mar)

¹²⁰ Septennial Act 1715 (c.38 1 Geo 1 St 2)

2 2011 年議会任期固定法

(1) 制定経緯¹²¹

2010 年の総選挙では、いずれの政党も過半数を確保できず（保守党 307、労働党 258、自由民主党 57、その他 28）、ハング・パーラメント¹²²となった。政党間の交渉の末、保守党と自由民主党による連立政権が成立した（65 年ぶりの連立政権）。

2010 年総選挙の際には、自由民主党と労働党のマニフェストには議会任期を固定する旨の公約が記載されていた¹²³が、保守党のマニフェストに議会任期の固定に関する公約は見当たらなかった。保守党・自由民主党間における連立政権合意には、議会の任期を 5 年に固定する旨の方針が記載された。

2010 年 7 月に下院に法案が提出され、2020 年に見直しを行う旨の検討条項を追加する修正を経て「2011 年議会任期固定法」が制定された¹²⁴。

(2) 2011 年議会任期固定法の概要¹²⁵

議会が解散するのは、議会任期固定法 3 条 1 項の規定に基づき、

- 〔原則〕 下院総選挙期日の 25 平日前の任期満了による自動解散 (A)
 〔例外①〕 下院が定数の 3 分の 2 以上の多数で早期議会総選挙の実施を可決した場合 (B)
 〔例外②〕 下院が不信任案を可決した場合において、その後 14 日以内に信任案を可決しないとき (C)

の三つの場合である。(B) の解散が可能になったことにより、下院が実質的に自主解散権を有することとなった。

(A) の自動解散後の総選挙の時期は、原則として 5 年ごとの 5 月の第 1 木曜日に固定されているが、(B) 及び (C) の場合には、早期議会総選挙（繰上総選挙）が首相の助言に基づいて国王が指定する期日に行われる。（条文は、次頁以下を参照）

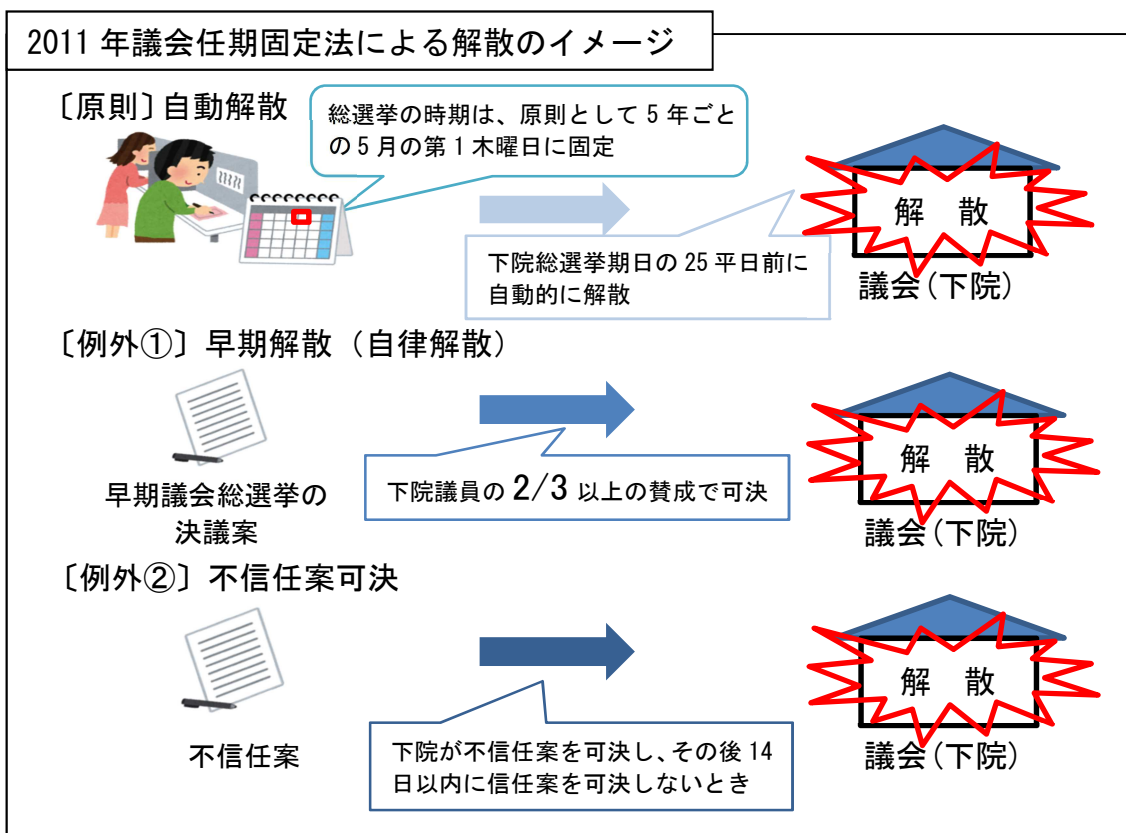
¹²¹ 江島晶子「イギリス〈解説〉」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第 4 版〕』（三省堂、2017 年）23 頁、河島太郎「イギリスの 2011 年議会任期固定法」外国の立法 254 号（2012 年）8、9 頁をもとに作成。

¹²² 宙づり議会（hung Parliament）の意。どの政党も単独で過半数議席が取れない状況をいう。総選挙によるハング・パーラメントは、1945 年以降、これまで 1974 年 2 月総選挙、2010 年総選挙、2017 年総選挙の計 3 回起こっている。

¹²³ *Labour Party Manifesto 2010*, p.93; *Liberal Democrat Manifesto 2010*, p.88

¹²⁴ 2011 年議会任期固定法の制定の際には、上院で根本的修正案が可決される（下院はこの修正に同意せず）など、特に上院における反対が強かった。制定経緯の詳細については、小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問ひ直す』（法律文化社、2012 年）150～161 頁参照。

¹²⁵ 高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報—ISSUE BRIEF— 923 号（2016 年）1、2 頁



なお、首相は、2020年6月1日～11月30日の間に委員会を設置して、議会任期固定法の運用状況を検証させ、その検証結果を公表することとされている(7条4項及び6項)。同法の制定により、従前のように首相が君主に要請して議会を解散することは不可能となり、その結果、解散に関する国王大権は廃止されることとなった。

◇2011 年議会任期固定法(抄)¹²⁶

第1条 議会の総選挙の選挙期日

- (1) 本条は、1983年国民代表法第1附則第1則の日程表のために適用し、かつ、第2条に服する。
- (2) 本法可決後の最初の議会総選挙の選挙期日は2015年5月7日とする。
- (3) 議会総選挙の選挙期日は、前回の議会総選挙の選挙期日があった暦年から数えて5番目にあたる暦年の5月の第1木曜日とする。
- (4) 〔略〕
- (5) 首相は、制定法に基づく命令で、特定の1暦年における議会〔下院〕の総選挙の選挙期日について、これを第2項又は第3項の規定により定められた日後2か月を超えない範囲内において〔繰り延べる旨を〕定めることができる。

原則

¹²⁶ Fixed-term Parliaments Act 2011 (c.14)。和訳は、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第4版〕』(三省堂、2017年)57、58頁、河島太郎「イギリスの2011年議会任期固定法」外国の立法254号(2012年)21～24頁をもとに作成。

- (6) 制定法に基づく命令で第 5 項の規定に基づく規定を有するものは、その命令案を議会各議院に提出してその決議による承認を得なければ、これを制定することができない。
- (7) 「前項の規定により」議会に提出する命令案には、首相が選挙期日の変更を提案する理由を記載した文書を添えなければならない。

第 2 条 早期議会総選挙

- (1) 以下の場合には、早期議会選挙を行うものとする。

例外①

 - (a) 庶民院が第 2 項の規定する様式の決議を可決すること、および、
 - (b) 決議が分列評決で可決された場合には、決議に賛成した議員の数が、庶民院の議席数（欠員を含む）の 3 分の 2 以上であること。
- (2) 第 1 項 (a) の決議の様式は以下とする。「早期議会総選挙を行うものとすること」
- (3) 以下の場合にも、早期議会総選挙を行うものとする。

例外②

 - (a) 庶民院が第 4 項の規定する様式の決議を可決すること、および、
 - (b) 上記の決議が可決されてから、第 5 項の規定する様式の決議を庶民院が可決することなく、14 日が経過すること。
- (4) 第 3 項 (a) の決議の様式は以下とする。「庶民院は女王陛下の政府を信任しないこと」
- (5) 第 3 項 (b) の決議の様式は以下とする。「庶民院は女王陛下の政府を信任すること」
- (6) 「略」
- (7) 第 1 項又は第 3 項の規定により議会〔下院〕の総選挙を行う場合には、当該選挙の選挙期日は、首相の勧告に基づいて女王陛下が布告（proclamation）で指定した日（したがって、当該指定する日をもって、〔当該指定が〕なかったとすれば第 1 条の規定により定められることとなる議会〔下院〕総選挙の選挙期日に代わるもの）とする。

第 3 条 議会の解散

- (1) 活動中の議会は、第 1 条に基づき決定される、または第 2 条第 7 項に基づき指定される次の議会総選挙の期日から数えて 25 平日前にあたる日の最初に解散する。
- (2) それ以外の場合には議会は解散されえない。
- (3) ひとたび議会が解散されると、大法官および北アイルランドとの関係では国务大臣が、選挙令状に押印して、発給する権限を有する（1983 年国民代表法第 1 附則第 3 則参照）。
- (4) ひとたび議会が解散されると、女王は、以下の内容の、新議会を召集する布告を発給することができる。
 - (a) 新議会の最初の集会の日を指定すること
 - (b) 本法律の可決以前、新議会を召集する布告によって、通常処理されていたその他の事項を処理すること（但し、第 1 項および第 3 項によって処理される事項を除く）
- (5)・(6) 「略」

第 7 条 雑則

- (1) ～ (3) 「略」
- (4) 首相は、次に掲げる措置を講じなければならない。
 - (a) 委員会〔を設置してこれ〕にこの法律の施行の状況について検討を加えさせ、その結果に基づいて〔同委員会が〕必要〔と認める〕ときは、同委員会にこの法律の廃止又は改正の勧告をさせること。
 - (b) [(a) の] 検討の結果及び [(a) の委員会が] 勧告をした場合にあっては) その勧告を同委員会に公表させること。
- (5) 「前項 (a) の」委員会の委員の過半数は、下院議員とする。
- (6) 第 4 項 (a) の措置は、2020 年 6 月 1 日から 2020 年 11 月 30 日までの間に講じるものとする。

3 2011 年議会任期固定法への評価¹²⁷

2011 年議会任期固定法の制定に際し指摘された賛否の論拠は、おおむね次のとおりである。

賛 成 の論拠	・ 政府や議会が長期的視野に立って計画的に政策課題に取り組むことができる。
	・ 首相が与党に有利な時期を選んで総選挙を行うという不公平を是正する。
	・ 選挙実施時期についての確実な見通しを与え、総選挙時期の憶測をもとに無駄に選挙運動を行って、政党の資源を枯渇させる事態をなくす。
	・ 企業や投資家にとっても、将来を見通しやすくなり、選挙の切迫につれて生じる政策変更やその憶測に悩まされにくくなる。
反 対 の論拠	・ 有権者が判断する機会を奪い、民主主義を損なう。
	・ 首相が総選挙の時期を決定できたからと言って、これまで必ずしも与党有利にはなっておらず、与党を利する効果はそれほど大きくない。
	・ 少数政権等の場合でも有権者の信を問えないなど、政治システムの硬直化を招く。
	・ 新しい政策について国民の信を問うことを妨げる。

2010 年に議会任期固定法について合意したのは、当時、連立政権を組んでいた保守党と自由民主党であり、自由民主党側が保守党側の都合で解散に踏み切らせないよう歯止めをかける思惑があったためと言われ、一部の議員は「連立政権の産物だった同法は無意味だ。廃止するときがきた」と主張しているとの報道もある¹²⁸。なお、2017 年 6 月 8 日に行われた総選挙において、保守党は、2011 年議会任期固定法の廃止を公約に掲げた¹²⁹。

¹²⁷ 河島太朗「イギリスの 2011 年議会任期固定法」外国の立法 254 号（2012 年）7 頁、小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問い直す』（法律文化社、2012 年）158、159 頁、P. Norton, “Would fixed-term Parliaments enhance democracy?,” L. Robins & B. Jones, “*Debates in British politics today*,” Manchester University Press, 2000, p.129、House of Lords Select Committee on the Constitution, “Fixed-term Parliaments Bill: Report with Evidence,” HL Paper 69, 8th Report of Session 2010-11, December 2010 等をもとに作成。

¹²⁸ 「英総選挙 『任期 5 年固定』初の例外 首相主導の前倒し解散」読売新聞（2017 年 4 月 21 日）

¹²⁹ *Conservative and Unionist Party Manifesto 2017*, p.43

(参考：英国と日本の解散制度の比較)¹³⁰

		英国		日本
根拠規定		2011 年議会任期固定法 2 条、3 条	(従前一左記法律制定前)明文の規定なし	憲法 7 条 3 号、69 条
解散の対象 (任期)		下院(5 年) ※規定上、議会が解散の対象であるが、実質的に下院のみが解散される。	下院(5 年以内) ※議会が解散の対象であるが、実質的に下院のみが解散される。	衆議院(4 年) ※参議院は、解散の対象ではない。
解散権者		不在	国王 ※首相の要請に基づく。	天皇(世襲) ※内閣の助言と承認による。
要件	原則	任期満了に伴い自動的に解散	基本的には要件なし。ただし、一定の場合には、首相の解散要請を国王が拒否する余地があると解されていた。	(任期満了による総選挙)
	例外	①下院が定数の 3 分の 2 以上の多数で繰上総選挙の実施を可決した場合には、下院は解散する。(自律解散) ②下院が政府不信任案を可決した場合において、その後 14 日以内に政府信任案を可決しないときは、下院は解散する。		内閣は、天皇に解散の助言と承認を行う。 衆議院で内閣不信任案を可決し、又は内閣信任案を否決した場合、10 日以内に衆議院が解散されない限り、内閣は総辞職しなければならない。
解散の制限		解散は、上の場合に限られる。		不信任以外の場合には、実質的に任意の時期に解散が可能。
解散後の 選挙時期		繰上総選挙は、首相の助言に基づいて国王が指定する期日に行う。 ※任期満了による自動解散後の総選挙期日は、原則として 5 年ごとの 5 月の第 1 木曜日に固定。	議会解散の 16 労働日(土曜、日曜及び祝日を除く)後 ※慣例として木曜日に行われていた。	解散後 40 日以内 ※任期満了の場合には、任期満了日前 30 日以内
過去の 解散		1945 年以降 2011 年議会任期固定法制定までの解散は、18 回。同法制定後の解散は、2015.3.30(自動解散)、2017.5.3(自律解散)。		日本国憲法施行(1947(昭和 22)年)以降の解散は、24 回。直近の解散は、2017(平成 29).9.28。

¹³⁰ 高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報—ISSUE BRIEF— 923 号(2016 年) 13、14 頁をもとに作成。

4 解散の実例¹³¹

1945 年以降、議会任期固定法制定までに、解散は 18 回行われ、同法制定以降の解散は、2015 年（任期満了による自動解散）と 2017 年（自律解散）の 2 回である。

（１）不信任に伴う解散

不信任案の可決又は信任案の否決に伴う解散の例は非常に少なく、1945 年以降では、1979 年 3 月に下院で不信任案が可決されて解散が行われた例の 1 回のみである。

（２）不信任以外による解散

下院議員の任期は 5 年であるが、議会任期固定法が施行されるまでは任期満了を待たずに解散が行われる例が多かった。

【英国議会の解散一覧（1945 年～）】¹³²

解散の日	解散時の首相	解散の背景等	選挙の日
1945.6.15	チャーチル （保守党）	第二次世界大戦中に任期が戦争終結まで延長され、戦争が終結した。	1945.7.5
1950.2.3	アトリー （労働党）	任期満了が近づいた。	1950.2.23
1951.10.5	アトリー （労働党）	議会で多数派を形成するため。	1951.10.25
1955.5.6	イーデン （保守党）	チャーチル首相が辞任したため、後任のイーデン首相が解散を要請。	1955.5.26
1959.9.18	マクミラン （保守党）	任期満了が近づいた。	1959.10.8
1964.9.25	ダグラス＝ ヒューム （保守党）	任期満了が近づいた。	1964.10.15
1966.3.10	ウィルソン （労働党）	議会で多数派を形成するため。	1966.3.31
1970.5.29	ウィルソン （労働党）	労働争議により与党労働党の支持が低下していたが、経済状況や国際収支の回復により国民感情が楽観的になってきていた。	1970.6.18
1974.2.8	ヒース （保守党）	全国石炭鉱業労働組合のストライキ前に有権者の信任を得るため。	1974.2.28

¹³¹ 高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報—ISSUE BRIEF— 923 号（2016 年）2 頁をもとに作成。

¹³² 高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報—ISSUE BRIEF— 923 号（2016 年）3 頁、「英国：総選挙 6 月 8 日 動議可決」毎日新聞（2017 年 4 月 20 日）をもとに作成。

解散の日	解散時の首相	解散の背景等	選挙の日
1974.9.20	ウィルソン (労働党)	同年 2 月の選挙の結果、議会少数党であった与党労働党が、多数派を形成するため。	1974.10.10
1979.4.7	キャラハン (労働党)	<u>下院で不信任案が可決 (1979.3.28) された。</u>	1979.5.3
1983.5.13	サッチャー (保守党)	フォークランド紛争への対応により与党の支持率が良好であった。	1983.6.9
1987.5.18	サッチャー (保守党)	景気が好調であり、与党の支持率が良好であった。	1987.6.11
1992.3.16	メージャー (保守党)	任期満了が近づいた。	1992.4.9
1997.4.8	メージャー (保守党)	任期満了が近づいた。	1997.5.1
2001.5.14	ブレア (労働党)	与党が下院の 6 割超を占め、支持率が良好な一方、世界経済の影響による景気悪化が予想された。	2001.6.7
2005.4.11	ブレア (労働党)	与党が下院の 6 割超を占め、支持率が良好な一方、野党が混乱状態にあった。	2005.5.5
2010.4.12	ブラウン (労働党)	任期満了が近づいた。	2010.5.6
2015.3.30	キャメロン (保守党)	任期満了に伴う自動解散	2015.5.7
2017.5.3	メイ (保守党)	「(EU 離脱に向けて) 英国は強い経済、国防、そして強く安定した指導者を必要としている」として、2020 年に予定していた総選挙の実施の繰上げを下院の 2/3 以上の賛成で可決。	2017.6.8

5 2017 年 6 月 8 日総選挙

(1) 総選挙に至る経緯¹³³

メイ首相は、首相就任以来、2020 年 5 月に予定されていた総選挙の前倒しを否定してきたが、2017 年 4 月 18 日に首相官邸前で緊急声明を発表し、下院を解散して 6 月 8 日に総選挙を実施する方針を示した。また、4 月 19 日に下院に対し総選挙実施を求める動議を提出すると表明した。

同年 3 月末に正式通告した EU 離脱について、EU 側との交渉を強力に推進するため、議会での支持基盤を固める必要があると判断したものとされ

¹³³ 「6 月 8 日に総選挙＝EU 離脱交渉へ基礎固め―英首相」時事通信 (2017 年 4 月 18 日)、
「英 6 月 8 日総選挙 メイ首相意向」読売新聞 (2017 年 4 月 19 日)、「英国：総選挙 6 月 8 日 動議可決」毎日新聞 (2017 年 4 月 20 日) 等をもとに作成。

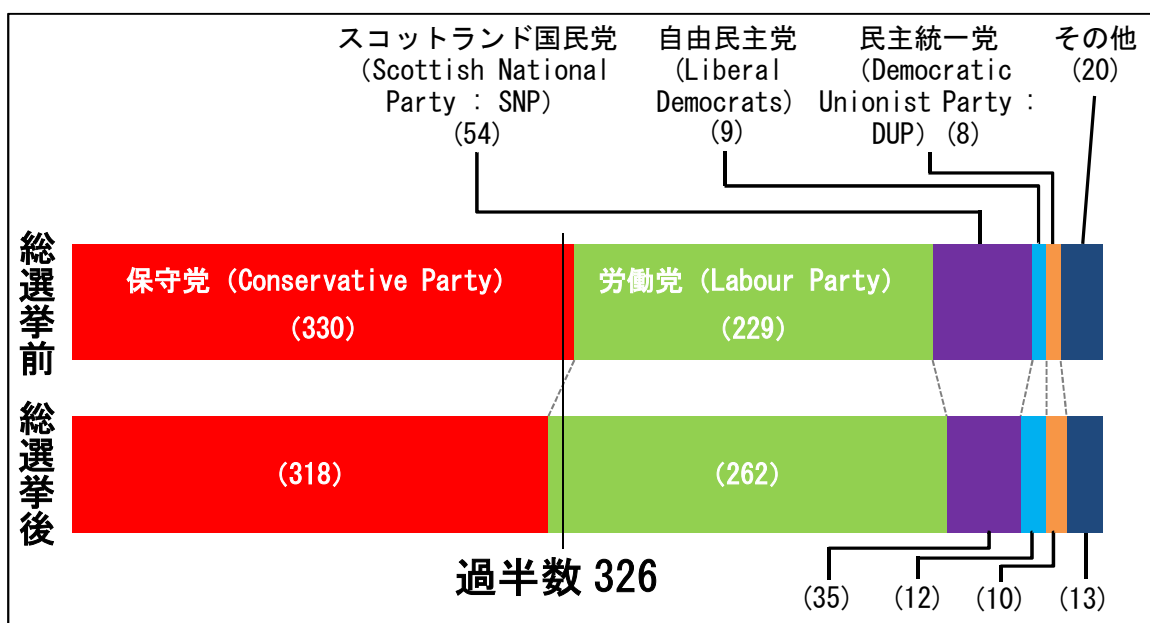
る。

その後、下院は 19 日、2020 年に予定されていた総選挙を 6 月 8 日に前倒しする動議を 3 分の 2 以上の多数（賛成 522、反対 13）で可決した。これにより、議会は 5 月 3 日に解散することとなった。採決では与党・保守党（330 議席）だけでなく、最大野党の労働党（229 議席）、自由民主党（9 議席）なども賛成し、スコットランド国民党（54 議席）は棄権した。

（2）総選挙の結果¹³⁴

6 月 8 日に投開票が行われた総選挙（下院定数 650）の結果は、以下のとおりとなり、与党・保守党が 318 議席にとどまり、どの党も単独では過半数に届かない「ハング・パーラメント」（宙づり議会）になった。保守党は、26 日、北アイルランドの地域政党である民主統一党（10 議席）から閣外協力を得ることで合意し、過半数を確保した。

【総選挙の結果（政党別議席数、全 650 議席）】¹³⁵



¹³⁴ 「メイ政権、連携交渉へ 過半数確保へ、地域政党と」朝日新聞（2017 年 6 月 10 日）、
「英、閣外協力で合意」日本経済新聞（2017 年 6 月 27 日）をもとに作成。

¹³⁵ 「エコノミストリポート 英総選挙で保守党『敗北』 メイ首相『野党の協力』も勇み足 EU に足元を見られる離脱交渉」週刊エコノミスト（2017 年 6 月 27 日号）83 頁の図をもとに一部加筆。

(参考 2) 大学授業料と奨学金

1 授業料・奨学金制度の変遷¹³⁶

英国¹³⁷では、1960 年代以降、教育における機会均等を目的として、高等教育の無償開放政策が進められてきた。高等教育に要する諸経費のうち、授業料分は法定奨学金として所得に関わらず全員に給付された上、生活費についても家計所得に応じた法定奨学金が給付されてきた¹³⁸。もっとも、1980 年代までの大学は、一部エリートのための教育機関に留まっており、大学進学率はごく限られたものだった。そのため、政府の教育費に係る財政負担も抑制されていた。

1979 年から 1997 年までの保守党政権（サッチャー首相・メージャー首相）の 18 年間に、フルタイムの大学生数は 51 万人から 110 万人に倍増した¹³⁹。保守党政権では、長く続く経済的低迷に対し、教育改革を掲げ、高等教育の拡大政策を実行した。特に 1992 年にメージャー政権下で行われた、職業教育等を行う非大学型高等教育機関（ポリテクニクなど）の大学への改組とその後の大学の規模拡張によって大学数は大幅に増加し、大学は大衆化されていった。

大学への進学率が向上し¹⁴⁰、政府の財政負担が増える中、1997 年には、政府の諮問機関である高等教育制度検討委員会の報告書『学習社会における高等教育』¹⁴¹において、受益者負担の原則に基づいて、授業料無償を見直すことが提言された。この背景には、無償の高等教育は、進学の手続き均等を経験上保証できなかったという反省とともに、長引く不況で公的な高等教育費が削減され続けてきたという現実への対応もあったとされる。

同報告を受け、1998/99 年度には、学生一人当たり年間教育費の 4 分の 1

¹³⁶ 日英教育学会編『英国の教育』（東信堂、2017 年）148 頁〔岩崎真大執筆部分〕、齋藤千尋・榎孝浩「諸外国における大学の授業料と奨学金」調査と情報—ISSUE BRIEF— 869 号（2015 年）4、5、8 頁、田中正弘「イギリスの新しい授業料・奨学金制度に関する考察—低所得者層の機会拡大に向けて—」高等教育ジャーナル—高等教育と生涯学習— 19 号（2012 年）等をもとに作成。

¹³⁷ 英国は、イングランド・ウェールズ・スコットランド・北アイルランドで構成され、それぞれが一定の自治権を持っており、教育制度や奨学金制度も異なっているところ、本節ではイングランドにおける制度概要について記述する。

¹³⁸ 上原有紀子・吉田多美子「英国 2004 年高等教育法の制定—高等教育への機会拡大と財政面の強化—」外国の立法 229 号（2006 年）45 頁、W. Wilson, “Student grants, loans and tuition fees,” House of Commons Library, Research Paper 97/119, November 1997

¹³⁹ 小林雅之編著『教育機会均等への挑戦——授業料と奨学金の 8 カ国比較』（東信堂、2012 年）142 頁〔芝田政之執筆部分〕

¹⁴⁰ 英国の高等教育進学率は、1965 年には 8.7%だったのが、1988 年には 15.1%、1994 年には 31.1%と急増した（独立行政法人日本学生支援機構『イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書』（2015 年）14 頁〔劉文君執筆部分〕）。

¹⁴¹ National Committee of Inquiry into Higher Education, “Higher Education in the Learning Society,” July 1997。通称「デアリング報告（Dearing Report）」。

相当額の年間 1,000 ポンドを上限とする授業料が導入された¹⁴²。同時に、給付制奨学金が廃止され貸与制のみとなった。この政策転換については、高所得者層に有利な制度改悪であるとの研究結果が示されるなどしており、社会から強い批判を受けた。

高等教育の拡大と財政改善を目指した 2003 年の白書『高等教育の将来』¹⁴³に基づき、2004/05 年度には低所得者層向けの給付制奨学金制度が復活し、2006/07 年度からは、それまで一律であった授業料が、各大学が課程ごとに年間 3,000 ポンドを上限として自由に設定できることとなった。実際には、ほとんどの大学が上限額の 3,000 ポンドに設定した。

授業料は、その後もさらに引き上げられ、政府は、高等教育財政改善のために受益者負担の原則を強化し、2012/13 年度からは、標準年間授業料額を 6,000 ポンド、最大年間 9,000 ポンドまで設定できるようにした¹⁴⁴。これを受け、奨学金制度についても、授業料用が最大年間 9,000 ポンドまでの貸与制になり、生活費用については、当初は給付制が存続したが、2016 年度の入学者から給付制が廃止され、全面的に貸与制に戻った。なお、年間所得 25,000 ポンド未満の家庭の学生に対して、授業料減免、宿舍費減免、資金援助、その他支援サービスが実施されている。

そのような中、2017 年 6 月に行われた総選挙では、労働党が「大学授業料の無料化」などを掲げ¹⁴⁵、若年層の有権者を引きつけたとされている¹⁴⁶。

※ 1 ポンドは約 147.6 円（日本銀行の平成 29 年 11 月分の報告省令レート）。

¹⁴² ただし、所得に応じた減免が行われ、1998/99 年度において、授業料全額が免除された学生は 45%、一部免除の学生は 20%で、授業料全額を負担した学生は 35%にとどまり、学生が負担した授業料の平均は 410 ポンドであった (P. Bolton, “Tuition Fee Statistics,” House of Commons Library, Briefing Paper 917, December 2016, p.7)。なお、この授業料は、翌年度以降、インフレ率に応じた値上げが行われた。

¹⁴³ Department for Education and Skills, “*The Future of Higher Education*,” Cm 5735, January 2003。邦語による概要として、中央教育審議会大学分科会第 16 回（平成 15 年 3 月 6 日）の資料 3「高等教育政策に関する各種資料（諸外国編）—英国高等教育白書『高等教育の将来』の概要」がある。

¹⁴⁴ 授業料値上げの方針が発表された 2010 年 11 月には、全国から数万人の学生がロンドンに集まり授業料値上げ反対のデモを行った（二宮皓編著『新版 世界の学校』（学事出版、2014 年）116 頁〔藤井泰執筆部分〕、「英国：学生デモ、保守党ビル襲う 学費最大 3 倍計画に」毎日新聞夕刊（2010 年 11 月 11 日））。

¹⁴⁵ *Labour Party Manifesto 2017*, p.43

¹⁴⁶ 「メイ首相、賭け裏目 英保守党、公約・対テロ不評 労働党は若者つかむ」日本経済新聞（2017 年 6 月 10 日）、「英離脱交渉に逆風招く 総選挙 保守党『敗北』」読売新聞（2017 年 6 月 11 日）

【大学における授業料及び奨学金制度の変遷】

	授業料	奨学金制度	
		授業料用	生活費用
1962/63 年度～	○大学の授業料は、給付制奨学金により実質無償	○給付制奨学金	○給付制奨学金（家計所得に連動）
1990/91 年度～			○一部貸与制に移行 ○低所得者層向け給付制奨学金を導入
1998/99 年度～	○授業料の導入（年間£1,000 ¹⁴⁷ ） ※前納制（修学時払い） ※家計所得に応じて減免措置あり ¹⁴⁸	○給付制奨学金廃止	○給付制奨学金廃止 ○貸与制奨学金を所得連動返還型に移行
2004/05 年度～			○低所得者層向け給付制奨学金制度の復活
2006/07 年度～	○授業料設定の自由化（各大学が限度額内で授業料を決定） ○授業料上限額の大幅引上げ（上限年間£3,000 ¹⁴⁹ ） ※後払い方式に変更（修学時には奨学金を貸与。卒業後に返還）	○貸与制奨学金（所得連動返還型）を導入	○貸与制奨学金及び低所得者層向け給付制奨学金の限度額を大幅に引上げ
2012/13 年度～			
2016/17 年度～			○低所得者層向け給付制奨学金の廃止
2017/18 年度	○物価上昇率を反映した授業料上限額の引上げ（上限年間£9,250）		○貸与制奨学金の限度額を大幅に引上げ

2 学生ローンの返済

貸与制奨学金（学生ローン）の返済は、返済義務が生じる設定年収 21,000 ポンドを超えた時点から、その超えた額の 9%の返済義務が生じ、以後 30 年で負債が消滅する。

大学卒業時点における学生の負債額は、2006/07 年度改革後では授業料用と生活費用を合わせて 15,000 ポンドと推計されていたが、2012/13 年度改革後は平均的には約 40,000 ポンド、2016/17 年度の給付制奨学金廃止後の

¹⁴⁷ 授業料は、1999/2000 年度以降、物価上昇率を反映して毎年度増額され、2005/06 年度は 1,175 ポンドであった。

¹⁴⁸ 授業料減免の状況については、前掲注 142 を参照。

¹⁴⁹ 授業料の上限額は、2007/08 年度以降、物価上昇率を反映して毎年度増額され、2011/12 年度は 3,375 ポンドであった。

低所得層では約 53,000 ポンドに達すると推計されており、イングランドにおける学生ローンの負債の総額は、2017 年 3 月末時点で 893 億ポンドに達している¹⁵⁰。

返済義務が生じる設定年収は、2006 年度には 15,000 ポンドだったが、2012 年度に 21,000 ポンドに引き上げられたことにより、将来予測される未返済の額も拡大した。また、将来所得が減少すれば未返済が増加することになる。当初は約 30%が最終的に未返済になると予測されていたが、デフォルト率はさらに 35%や 48%という推計も出されている¹⁵¹。

¹⁵⁰ P. Bolton, “Student Loan Statistics,” House of Commons Library, Briefing Paper 1079, June 2017, pp.20-22

¹⁵¹ 小林雅之「第 2 章 イギリスにおける授業料と奨学金制度改革」日本学生支援機構『イギリスにおける奨学金制度等に関する調査報告書』（2015 年）29～31 頁

(参考 3) 軍事行動に対する議会の関与¹⁵²

英国においては、従来、戦争開始決定権限及び軍隊の指揮命令権限は国王大権¹⁵³に属し、実際の行使は政府が自由に行うことができると解されてきた。

しかし、2003 年にイラクへの英軍派遣に関し下院で動議に付された（賛成 412 票対反対 149 票で可決）ことから、これを先例として、事前の議会の同意を必要とする習律が生まれたとする理解も見られる。この 2003 年の事例は、1950 年の朝鮮戦争以後において、戦闘が始まる前に議会が軍隊を派兵するという実質的動議を採決した最初の例であったと言われる。

軍事行動に対する議会の関与の在り方については、特に 2003 年のイラク派遣以降、議会の各委員会や政府において議論がなされており、政府が軍事行動について議会の事前承認を求めるという慣習の確立を提言するものなどが見られた¹⁵⁴。そして、2011 年、政府は、軍事行動が実施される前に当該問題について討論する機会を下院が有するという慣習が議会で積み重ねられてきたことを認め、緊急で討論の実施が適当でない場合を除き、その慣習を遵守するつもりであるとした¹⁵⁵。

その後の軍事事案に関する議会での議決例として、2011 年には、英軍のリビア攻撃への参加について、政府は攻撃参加の 3 日後に下院に動議を提出し、賛成 557 票対反対 13 票で可決された。

2013 年には、シリアへの英軍派遣に関する動議について、下院において賛成 272 票対反対 285 票で否決され、キャメロン連立政権は派遣を断念する結果となった。軍隊の海外派兵が議会で否決されたのは、1782 年のアメリカ独立戦争継続に関するもの以来であると言われている。

2014 年には、政府はイラク国内に所在するイスラム過激派組織「イスラム国 (IS)」の拠点を空爆するために議会承認を求める動議を下院に提出し、賛成 524 票対反対 43 票で可決され、英空軍はその 4 日後にイラク国内での空爆

¹⁵² 上田健介「CHAP. 1ーイギリス」初宿正典編『レクチャー比較憲法』（法律文化社、2014 年）12 頁、大田肇「軍事と大権」倉持孝司・松井幸夫・元山健編著『憲法の「現代化」－ウェストミンスター型憲法の変動－』（敬文堂、2016 年）264～269 頁、二見輝「英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因」RESEARCH BUREAU 論究 12 号（2015 年）104、105、116 頁、C. Mills, “Parliamentary approval for military action,” House of Commons Library, Briefing Paper 7166, May 2015 等をもとに作成。

¹⁵³ 国王大権については、前掲「二 1（1）国王大権」（15、16 頁）を参照。

¹⁵⁴ 例えば、House of Commons Public Administration Select Committee, “*Taming the prerogative: strengthening ministerial accountability to parliament*,” HC 422, Session 2003-04, March 2004; House of Lords Select Committee on the Constitution, “*Waging war: Parliament's role and responsibility*,” HL Paper 236-I, Session 2005-06, July 2006 など。

¹⁵⁵ HC Deb 10 March 2011, vol.524, c.1066; Cabinet Office, “*The Cabinet Manual*,” October 2011, para.5.38

[英 国]

を開始した¹⁵⁶。なお、2015 年 9 月、政府は議会承認を経ていないシリア国内における空爆を前月に実施したことを明らかにしたが、当該空爆は自衛行為であったと説明した。

2015 年 12 月には、政府はシリア国内に所在する IS の拠点为空爆するために議会承認を求める動議を下院に提出し、賛成 397 票対反対 223 票で可決され、英空軍はその数時間後に作戦行動を開始した¹⁵⁷。

¹⁵⁶ 「英国、イラクで空爆初実施」共同通信（2014 年 10 月 1 日）、「英『イスラム国』空爆開始 イラク北西部 攻撃拠点狙う」読売新聞夕刊（2014 年 10 月 1 日）

¹⁵⁷ 「英、シリアで空爆 下院が承認」読売新聞夕刊（2015 年 12 月 3 日）、「英、シリアで空爆 対『イスラム国』結束演出」日本経済新聞（2015 年 12 月 4 日）

ベン下院EU離脱委員会委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 12 日 10:05～11:10

於：英国下院

○ 英国側出席者

ベン（Benn）下院 EU 離脱委員会委員長（労働党）

（はじめに）

ベン委員長 本日は下院へようこそいらっしゃいました。

森団長 時間を割いて、私たち衆議院憲法審査会がお話を伺う機会を作っていただきまして、ありがとうございます。

日本の現行憲法は、1946 年に制定されてから 70 年経つが、憲法改正の要件が厳しいことや、憲法の規定が概括的で抽象度が高く解釈の幅が広いこともあって、この間、一度も改正されていない。時代に合わせて改正した方がよいのではないかという機運も高まっているが、日本では国民投票を実施した経験がない。そこで、既に 3 回国民投票を実施した貴国を訪れて国民投票についての経験や問題点、あるいは当時を振り返っての所感など、ベン委員長の忌憚のないお話を伺えれば大変嬉しく思う。

（憲法改正のテーマ）

ベン委員長 最初に、私から質問させていただきたい。憲法改正の必要が感じられるということだが、どのような項目について、どのように憲法を改正しようとして一部の方は考えているのか。

中谷議員 日本の最大の矛盾は、国を守る組織が憲法で明示されていないことである。自衛隊が発足して 60 年経ち、国民に信頼され定着をしてきているため、憲法に明記すべきではないか、というのが一つのテーマである。

ベン委員長 自衛隊を憲法に明記することによって、どのような違いが生まれるのか。防衛だけではなく、攻撃もできるようになるということか。

中谷議員 そうではない。我が国の自衛隊が合憲であることについては、政府解釈としては一貫しているのだが、依然として憲法違反であると言う学者も存在しており、専守防衛という今の確定した解釈を維持し、現状の自衛力の存在、

すなわち自衛隊を憲法に位置付けようというものである。

ベン委員長 憲法に明記されていなくても、今まで自衛隊が活動できたのであれば、自衛隊が憲法に明記されていないということは、それほど大きな問題ではないように私には見受けられる。

森団長 まさにベン委員長の指摘が日本でも争点になっている。この憲法 9 条の問題だけではなく、例えば日本は東日本大震災を経験しているが、そのような事態の際に立法府が機能しないこととならないよう、どうやって立法府の機能を担保するかという点も、非常に優先順位の高い憲法改正の項目である。

武正副団長 私は野党第一党の民進党の議員で、憲法改正を否定はしないが、9 条をはじめとして優先度はそれほど高くないという立場である。ベン委員長が指摘したことは私も同感である。

我々は、3 分の 2 以上の議員の賛成で発議できるので、与野党で共通のテーマを見出そうと国会でも議論を積み重ねている。その共通のテーマになり得るものを含めて調査するため、今回ヨーロッパに来ている。

例えば、私の民進党の関心の高いテーマの一つは、首相の解散権の制限である。したがって、2011 年議会任期固定法について委員長の御所見を伺えればと思っている。

足立議員 これまでに言及されたテーマのほかに、高等教育を無償にするという議論がある。また、地方の統治機構のシステムを作り変えるという議論もある。

(英国憲法の特徴)

ベン委員長 まず、英国には成文憲法典がないことを指摘したい¹。ただ、憲法的重要性を有する法律として、例えば前政権の労働党によって成文化された人権法²がある。この人権法には、第二次世界大戦後の 1951 年に英国が批准した欧州人権条約に由来する人権が規定されており、そこに規定されている人権は、米国など多くの国の成文憲法典に見られるものだ。

英国のように成文憲法典がないことの利点の一つは、非常に柔軟性があるシステムだという点である。日本の憲法は抽象的で簡潔なため、多くを解釈に委ねており、時代の変化に応じた解釈の変更が許容されるとのことであるが、多

¹ 前掲「一 1 憲法の構成」(9、10 頁) 参照。

² 前掲「四 3 1998 年人権法」(49～51 頁) 参照。

くの国では憲法解釈が分かれた場合には裁判所で判断することになる。英国でも、例えば人権法の解釈については、裁判所が判断する。

英国憲法の特徴の一つに、国王大権（Royal Prerogative）³がある。これにより、時の政府が自らの責任で他国との条約を結ぶこと、恩赦を与えること、戦争を開始することなどが認められている。しかし、最近では、政府が軍事行動を行おうとする場合、事前に議会の承認を得る慣例になっている⁴。それは成文法に規定されているわけではないが、これまでのところ、実際にはこの慣例どおりに行われてきており、今日議会の承認なしで軍事行動を起こすというのは、考えられない。つまり、成文法において「政府が軍事行動を起こすには議会の承認を得なければならない」と書かれているわけではないが、現に機能する法システムの一部となっている。

中谷議員 議会の承認を得ることについては、明文の法律などはないということか。

ベン委員長 そうだ。成文法には規定されていない。あくまでも不文の慣例として行われていることだが、実務においては、これに従うことは当然と考えられており、実際にもそのように行われている。なお、「事前」の承認の唯一の例外は、軍による救出作戦であり、事前に作戦を行うことを明らかにすることは当然できないので、作戦終了後に明らかにすることとされている。

議会の承認を求めた最近の例として、2015年12月のシリアにおけるイスラム国（IS）に対する空爆や、2014年9月のイラクにおけるイスラム国（IS）に対する空爆が挙げられる。そして、議会が承認を否決した案件として、2013年のシリアへの軍事行動がある。2003年のイラクへの軍事行動においても議会の承認が求められた。これら全ての例で下院の投票によって、軍事行動を行うか否かが決められた。

（議会任期固定法⁵）

ベン委員長 それでは、皆様の関心事項である議会任期固定法について、お話をしたい。

議会任期固定法に関しては、2011年に保守党と自由民主党の連立政権によって制定されたが、その前の労働党政権でも議会任期の固定に関する議論はあった。議会任期固定法の制定前は、首相が女王のところに行き、「総選挙をしたい」

³ 前掲「二 1（1）国王大権」（15、16頁）参照。

⁴ 前掲「（参考3）軍事行動に対する議会の関与」（65、66頁）参照。

⁵ 前掲「（参考1）議会の解散」（52～60頁）参照。

と言えよよかった⁶。例えば、1974 年 2 月に当時の保守党の首相の決断で、解散総選挙が行われたが、保守党が負けて労働党が勝った。しかし、いずれの党も過半数の議席を獲得するには至らなかったことから、当時の労働党のウィルソン首相は、6 か月後に女王に解散総選挙の承認を求めた。そのため、わずか 7 か月後、同じ年の 10 月に再び総選挙が行われたという例がある⁷。

現在は、議会任期固定法によって 5 年毎に総選挙が行われることになっている⁸。これには二つの例外があり、まず、一つ目は、政府に対する不信任決議案が可決され、2 週間以内に信任決議案を可決させることができない場合に早期議会総選挙（繰上総選挙）が行われるケースだ⁹。もう一つの例外は、下院の 3 分の 2 の多数で繰上総選挙の決議を可決することによって繰上総選挙が行われるケースだ¹⁰。今年 4 月に下院で繰上総選挙の決議が可決されたのは、この後者の例である¹¹。

メイ首相が繰上総選挙をしたいと表明した際、野党は非常に難しい決断を迫られた。野党はいつも「選挙を行い、与党を負かしたい」と言っているので、選挙の機会があるにもかかわらず、「いや、今は選挙をやりたくない」とは言えない。その当時、世論調査ではメイ首相が圧勝し、労働党は議席を減らすものと思われていた¹²が、それでもやりたくないとは言えずに労働党は選挙の実施に賛成せざるを得なかった。結果的には労働党はかなりいい結果を出すことができたのだが¹³。

なお、英国の他の全ての選挙、すなわち、スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会、地方議会、市長は、全て固定任期となっている。

ところで、首相が解散総選挙の実施を決めることができるという古いシステムは、柔軟性の例であったと言うこともできるかもしれない。ただ、今回の繰上総選挙を受けて、議会任期固定法の例外を使って、政府が総選挙をしたいと言い、議会が繰上総選挙の実施を可決するのであれば、以前のように首相が決

⁶ 議会任期固定法制定までの英国議会の解散については、前掲「(参考 1) 1 従来の解散権」(52 頁) 参照。

⁷ これまでの英国議会の解散の一覧については、前掲「(参考 1) 4 解散の実例」(58、59 頁) 参照。

⁸ 2011 年議会任期固定法 1 条 3 項

⁹ 2011 年議会任期固定法 2 条 3～5 項

¹⁰ 2011 年議会任期固定法 2 条 1・2 項

¹¹ 前掲「(参考 1) 5 2017 年 6 月 8 日総選挙」(59、60 頁) 参照。

¹² メイ首相が総選挙の前倒し実施を表明した 4 月 18 日の緊急世論調査では、保守党支持は 46%、労働党支持は 25%で、21 ポイント差であった（「英国：6 月総選挙 保守党、圧勝の予想 野党は連合の動き」毎日新聞（2017 年 4 月 20 日））。

¹³ 保守党が 12 議席減の 318 議席で過半数割れ、労働党が 33 議席増の 262 議席となった（「英総選挙、全議席が確定、二大政党は合計 21 増に」日本経済新聞夕刊（2017 年 6 月 10 日））。

めて女王の承認を求める代わりに、議会の投票によって、實際上政府の望むときに総選挙を行うことができるので、議会任期固定法を制定した意味があるのかという議論がある。

中谷議員 今回、総選挙が行われることになったのは、労働党が繰上総選挙の実施に賛成したからであって、もし労働党が反対していれば、繰上総選挙は行われなかったのではないか。

ベン委員長 それは違う。労働党は、確かに賛成した。ただ、労働党が繰上総選挙の実施に反対したとしても、政権与党がどうしても総選挙を実施したいと考えれば、議会で過半数を持っているのだから、議会任期固定法を廃止することもできた。議会の抵抗の度合いによっては議会任期固定法の廃止を議会が可決するまで時間がかかったかもしれないが、いずれは廃止することができたのだ。このように、どちらにしても総選挙になると考えたので、労働党も繰上総選挙の実施に賛成せざるを得なかったのだ。

ただ、だからといって、現時点において議会任期固定法を実際に変えるべきか否かという問題になると、現在 EU 離脱の問題等を抱えているので、英国政治における優先順位としては、非常に低い。

（国民投票・住民投票¹⁴）

ベン委員長 次に、レファレンダム（国民投票・住民投票）に関しては、成文憲法がないため、その実施について定めた成文法はない。

私の考えでは、英国では非常に地域が限られた問題については、しばしば住民投票が行われてきた。例えば、マンチェスターで混雑課金制度（日中にマンチェスターの市街に自動車を乗り入れる際に課金する制度）を導入するか否かについて住民投票が行われ、否決された¹⁵。マンチェスターの場合は、その地域に特化した問題で賛否両論があったので、民意を問う決断をしたのである。ただ、ロンドンは混雑課金制度が実際に導入されている唯一の都市だが、市長がロンドン市長選挙の際に混雑課金制度の導入を公約して当選したので、住民投票が行われることなく導入された¹⁶。

¹⁴ 前掲「三 レファレンダム」（38～46 頁）参照。

¹⁵ 2008 年 11～12 月に住民投票が実施され、賛成 21%、反対 79%で否決された（“Voters reject congestion charge,” BBC NEWS, 12 December 2008 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/manchester/7778110.stm))。

¹⁶ 2000 年 5 月 4 日に行われた初のロンドン市長選挙において、混雑課金制度の導入を公約に掲げたリヴィングストン氏が当選し、2003 年 2 月 17 日から混雑課金制度が導入された（山崎治「英国の交通政策—『持続可能な交通』を目指して—」レファレンス 652 号（2005

他方、もう少し広い地域あるいは国レベルでのレファレンダムも、1975 年以降は行われるようになってきている。例えば、まず、1975 年には当時の EC の共通市場に残るかどうかを問う国民投票が行われ¹⁷、1979 年と 1997 年には 2 度にわたりスコットランドとウェールズにおいて権限移譲（devolution）の是非を問う住民投票が行われた¹⁸。そして、北アイルランドにおいては、1998 年にアイルランドの和平プロセスで生まれた聖金曜日合意¹⁹に対する住民投票が行われた。2011 年には、選挙制度を変更するか否かに関する国民投票が行われ²⁰、2014 年には、スコットランドでスコットランドの独立についての住民投票が行われた。そして 2016 年には、EU 離脱に関する国民投票が行われた²¹。

これら全てのケースにおいて、重要な「憲法上の変更」の適否が問われている。その変更によって影響を受ける人達がその変更に同意しているかどうかを問う必要があったからだ。特に、スコットランドとウェールズの権限移譲が、これに当たる。北アイルランドでは、和平合意に人々が同意しているかどうかを問い、和平合意での決定に住民が同意し、住民の気持ちが一つになっていることを示すことが重要だった。

これらのレファレンダムが重要な「憲法上の変更」について行われたという点は、非常に重要だ。なぜなら、私は、例えば、高等教育への支出、死刑、同性婚に関する法律といった政策に関する問題は、選挙で選ばれた議員が決めるべきであり、レファレンダムの結果に基づいて決めるべき問題ではない、と考えているからだ。

スコットランドの独立に関しては、スコットランド国民党が住民投票の実施を求めており、英国議会が住民投票の実施に賛成した。法的に住民投票を行うことが求められていたわけではないが、当時のスコットランドにおける政治状況を考えて合意がなされた²²。スコットランド独立の住民投票においては独立反

年) 64、65 頁)。

¹⁷ 前掲「三 2 (1) 1975 年の EC 残留に関する国民投票」(41、42 頁) 参照。

¹⁸ 前掲「三 3 (1) 1979 年の住民投票 (スコットランド・ウェールズへの権限移譲)」(45、46 頁) 及び「三 3 (2) 1997 年の住民投票 (スコットランド・ウェールズへの権限移譲)」(46 頁) 参照。

¹⁹ ベルファスト合意ともいう。北アイルランドの 8 つの政党と英国政府とアイルランド共和国政府間の和平合意で、両国は北アイルランドに対して領有権を主張しないこと等が合意された (南野泰義『北アイルランド政治論』(有信堂高文社、2017 年) 324、326 頁)。

²⁰ 前掲「三 2 (2) 2011 年の選挙制度に関する国民投票」(42 頁) 参照。

²¹ 前掲「三 2 (3) 2016 年の EU 離脱に関する国民投票」(43、44 頁) 参照。

²² 2012 年 10 月に当時のキャメロン首相とスコットランド自治政府のサモンド首相との会談で、2014 年末までにスコットランドの英国からの独立の是非を問う住民投票を実施することが合意された。当時のスコットランドでの世論調査では、独立反対派が賛成派を大幅に上回っており、独立の実現性は低いとみられていた (「独立是非の住民投票で合意—英政府とスコットランド」共同通信ニュース (2012 年 10 月 15 日))。

対派が勝った²³が、スコットランド国民党はその結果を受け入れ難く感じ、2016年の EU 離脱の国民投票の後にもう一度スコットランド独立の住民投票をやりたいと要求していたところ、最近の選挙においてスコットランド国民党は大敗した²⁴。したがって、スコットランドの住民は、もう一度独立に関する住民投票を行うことを求めていると理解されている。

EU 離脱の国民投票に関しては、当時のキャメロン首相は保守党内で問題を抱えており、また、(近年の選挙で、EU からの離脱を主張する) 英国独立党にかなり票を取られていた。そこで、この問題に関して国民の信を問う決断をした。キャメロン氏は残留を求めているが、保守党内では意見は割れていた。他方、労働党の大半は残留を求めている。しかし、残念ながら残留派は負けた。キャメロン氏は残留を推していたため、首相の座を降りざるを得なかった。英国は44年間 EU に加盟していたため、非常に複雑で難しい離脱のプロセスに直面している。私が委員長を務めている EU 離脱委員会は、議会において、この離脱プロセスにおける政府の活動や交渉について監視する責任を負っている。また、国民投票の結果を実行するための法律案をこの委員会で通さなければならない。私自身は残留を強く推し進めていたので、この結果に残念な気持ちを持ちながらやっている。

(国民投票に馴染むテーマ)

森团长 議会を二分する対立構造にあったわけでもない EU 離脱の是非というテーマについて国民投票にかけたのは、保守党の中を固めるためだったのかもしれないが、果たして本当に国民投票に馴染む適切なテーマだったのかという疑問を感じる。直接民主主義と間接民主主義のバランスの問題として、間接民主主義の限界があつて直接民主主義に依存したのか。私はあのテーマを国民投票に付したこと自体が釈然としない。

ベン委員長 英国は1973年に国民投票を行うことなく EC に加盟した。しかし、EC に加盟するということは、別の機関の法が英国国内で直接適用されるということであり、非常に大きな「憲法上の変更」であることから、本来であれば、

2013 年 1 月には、英国議会の上下両院で、スコットランドの独立の是非を問う住民投票を実施する権限をスコットランド議会に与えることが承認された (英国議会ホームページ (<http://www.parliament.uk/business/publications/research/scotland-the-referendum-and-independence/timeline/>))。

²³ 独立反対が 55.25%、独立賛成が 44.65%でスコットランドの英国からの独立は否決された (「スコットランド 英残留 住民投票 独立反対 55%」読売新聞 (2014 年 9 月 20 日))。

²⁴ 2017 年 6 月の総選挙では、スコットランド国民党は 19 議席減の 35 議席となった (「英総選挙、全議席が確定、二大政党は合計 21 増に」日本経済新聞夕刊 (2017 年 6 月 10 日))。

加盟前に国民投票を実施すべきであったと思う。このように後戻りができない「憲法上の変更」をする場合には——実際には 44 年後に覆されるのだが——国民投票を実施するのが適切である。そのような場合には、国民は国民投票で決める権利がある。だからこそ、加盟から 2 年後に EC に加盟し続けるかどうかの国民投票が行われることになったのだ。しかし、本来であれば、加盟する前に国民投票を実施した方がよかった。

また、EU における政治は、保守党だけでなく労働党にとっても非常に複雑であった。2015 年の総選挙の際に保守党が EU 離脱に関する国民投票の実施を公約に掲げて勝利したため、国民投票が実施されることになったのだ。

ただ、国民投票を行った経験から言えることは、国民投票においては、国民投票に付されているテーマそのものに対して投票が行われることもあるが、他方では、そのときに生じている他のテーマと関連付けて投票が行われることもあるということだ。人々が政府に対して反対意見を言いたいときに国民投票を利用するという例を、私たちは、数多く見てきた。このことは、EU 条約の変更に関する国民投票が行われた際に、多くの EU 諸国が経験していることだ。そういうケースでは、人々は、政府が行っていることに反対だということを示すために、EU 条約の変更反対票を投じる。そこで得られた教訓は、何をテーマに国民投票を行うかについて、よく注意しなければならないということだ。国民投票を行って負けた場合、国民の意思は既に示されているため、もう議論の余地がなくなってしまうのだから。

（公務員による国民投票運動の規制）

大平議員 国民投票のルールについて聞きたいことがある。国民投票運動について規制があるのかどうか。とりわけ公務員・自治体労働者・教員に国民投票運動の規制があるのかないのかを教えてください。

ベン委員長 ルールはたくさんある。公務員は常に中立でなくてはならず、国民投票運動には参加できない。例えば、保守党の首相が「明日労働党を攻撃する演説をしたいので、そのための事実や言葉を出してくれ」と公務員に頼むことはできない。それは、党に頼まなければならないのであって、公務員に頼んではない。また上級公務員に関しては、投票はもちろんできるが、選挙運動や国民投票運動に積極的に参加することはできない。ただ、このシステムがどのように機能しているかに関しては、選挙委員会の方が詳しく、たくさん情報を得られると思う。

（教育の無償化）

ベン委員長 時間が少なくなっているが、高等教育の無償化にも御関心があるとのことなので、これについても、少しお話をしておこう。

高等教育の無償化については、英国でも議論されている。現在高等教育は有料で、現在の政府が授業料を値上げしたのだが、授業料の学生ローンは、一定の年収がない限りは返済しなくてよいこととされているため、結局ほとんどの学生は十分な年収がないことを理由に学生ローンを返済しておらず、多くの負債が返済されないままになっている²⁵。そのため、授業料を有料にしている意味がないという議論がある。

そこで、それよりもむしろ、教育を無償化し、大学卒業後に教育費用を賄うための特別の税金を納めるという方法を採用すべきではないかという議論がある。これは、個人個人の負債に着目するのではなく、教育費用全体を捉える考え方に基づいており、英国ではこの方向で現在活発な議論が行われている。というのもほとんどの学生がローンを返済しない現在のやり方は持続可能ではないという考えがあるからである。

（地方自治）

ベン委員長 最後に、地方政府についてもお話しする。現在のところ地方政府（local council）には、様々な機能があり、教育はやや複雑なのだが、このほかに道路・住宅・ソーシャルサービス・公園・図書館などの運営に当たっている。現在英国で大きな議論となっているのは、地方政府がより多くの権限を求めている点である。イングランドは、未だにかなり中央集権の色彩が強く、英国議会が多くの決定を下しているため、もっと地方に権限を与えてほしいと求めているのである。

私自身は地方への権限移譲を進めるべきだと考えている。私の選挙区のリーズという街でも、経済を発展させ、街を繁栄させるために、交通政策や技能教育、住宅などに関する権限をもっとほしいと考えている。

（おわりに）

ベン委員長 以上、皆様の関心事項に沿って、お話をさせていただいた。今日のお話が、少しでもお役に立てば光栄です。

森団長 大変有意義なお話をありがとうございました。

²⁵ 大学の授業料及び学生ローンについては、前掲「（参考2）大学授業料と奨学金」（61～64頁）参照。

[英 国]

(この後、2025 年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行った。)

足立議員 労働党のコービン党首とベン議員は労働党党首の座を巡って争っていると思います。近い将来コービン氏に代わって労働党の党首になっていただきたいのですが、何%ぐらい可能性がありますか。

ベン委員長 労働党は今全てうまくいっておりますので (一同、笑)。

森団長 参考になる本当に貴重なお話をいただき、ありがとうございました。

以上

デイビース下院行政憲法委員会担当部長からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 12 日 11:10～12:20

於：英国下院

○ 英国側出席者

デイビース（Davies）下院行政憲法委員会担当部長

（はじめに）

森団長 私どもは日本の衆議院の憲法審査会のメンバーです。私は会長の自民党の森英介と申します。本日は私達の調査のためにお時間をとっていただき、ありがとうございます。

デイビース部長 皆さん、ようこそいらっしゃいました。

（訪問の目的）

森団長 日本の憲法は 1946 年に占領統治下で制定された。それから 70 年、一言一句改正されていない。その理由の一つは改正の要件が厳しいことで、衆参両院で 3 分の 2 以上の賛成を得た上で国民投票に付して、過半数の賛成を得なければならない。もちろん、「改正する必要はない」という人たちもあり、長い間改正されなかったが、やはり世の中の変化に合わせて改正した方がいいのではないかという機運も徐々に高まってきた。

ただ、我が国では、憲法を改正する場合には、国民投票を行わなければならないこととされているのだが、これまでに国民投票の経験がない。そこで、国民投票の経験がある貴国において、国民投票がどのような経緯で行われ、どのように評価されているか、御意見をお聞かせいただきたい。

（英国のレファレンダムの歴史¹⁾）

デイビース部長 まず、英国におけるレファレンダム（国民投票・住民投票）の歴史について簡単に説明する。

英国のレファレンダムに長い歴史はない。最初に、1975 年に欧州の共通市場に残るかどうかの国民投票が行われ、そのときの国民投票の結果は「イエス」だった²⁾。

¹ 英国におけるこれまでのレファレンダムについては、前掲「三 レファレンダム」（38～46 頁）参照。

² 「政府は、英国の EC 加盟条件に関する再交渉の結果を発表した。あなたは、英国が EC

次に、1979 年、英国の国全体ではなく、スコットランドとウェールズで権限移譲（devolution）についての住民投票が行われた³。スコットランドの住民投票では、英国のウェストミンスターとは別のレベルで、「スコットランドの議会・自治政府を作るかどうか」について住民に問うた。住民投票では、過半数が権限移譲に「イエス」の票を投じた。しかし、この投票ではスコットランドの全有権者の 40%の賛成票が必要だという最低ラインが設けられており⁴、その最低ラインを満たしていなかったため、スコットランド議会・自治政府は成立しなかった。その後 20 年間、権限移譲についての議論が続くこととなった。

1997 年に労働党が政権に就いたときに、この点を含む憲法の改革について多くの議論が行われた。その結果、スコットランド議会とウェールズ議会を設けるかどうかについての住民投票がそれぞれの地域で行われた。この投票では最低ラインは設けられなかったため、賛成派が勝利した⁵。

それ以降、成文憲法典があるわけではないが英国の憲法は随分変わり、権限移譲を導入したのと同時期に労働党政権下で、1998 年人権法⁶、2000 年情報自由法⁷、上院の大改革⁸など、様々な法律が制定された。それ以降、スコットラン

（共通市場）にとどまるべきだと考えるか？」という問いに対して、「イエス」67.2%、「ノー」32.8%だった。前掲「三 2（1）1975 年の EC 残留に関する国民投票」（41、42 頁）参照。

³ デイビース部長からウェールズの住民投票の詳細についての言及はなかったが、このとき、ウェールズではウェールズ議会の設置に関する住民投票が実施され、住民の 8 割近くが反対票を投じた（田中嘉彦・山岡規雄「諸外国における地方分権改革—欧州主要国の憲法改正事例—」国立国会図書館調査及び立法考査局『地方再生 分権と自律による個性豊かな社会の創造 総合調査報告書』（2006 年）87 頁）。詳細については、前掲「三 3（1）1979 年の住民投票（スコットランド・ウェールズへの権限移譲）」（45、46 頁）参照。

⁴ 1978 年スコットランド法 85 条 2 項

⁵ スコットランドでは賛成 74.3%、反対 25.7%、ウェールズでは賛成 50.3%、反対 49.7%。前掲「三 3（2）1997 年の住民投票（スコットランド・ウェールズへの権限移譲）」（46 頁）参照。

⁶ 前掲「四 3 1998 年人権法」（49～51 頁）参照。

⁷ Freedom of Information Act 2000 (c.36)。1997 年の労働党の選挙公約の中の憲法改革の一項目として掲げられたことを契機に制定された。同法は、これまでの制定法によらない政府情報のアクセスに関する実施要領に代わるものであり、政府の省、議会、地方公共団体等の公的部門が保有する記録情報に対するアクセス権を創設するものである（齋藤憲司「英国」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2001 年）41、43、44 頁、田中嘉彦「英国における情報公開—2000 年情報自由法の制定とその意義—」外国の立法 216 号（2003 年）7 頁）。

⁸ 憲法改革の一項目として現代的な上院制度を選挙公約としていたブレア政権により、1999 年貴族院法が制定され、一部の世襲貴族を除き世襲貴族の上院議員としての身分の廃止、一代貴族の任命における公平を確保するための任命委員会の設置が行われた（齋藤憲司「英国」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2001 年）41、42 頁）。

ド⁹、ウェールズ¹⁰、ロンドン¹¹において、自治政府等とその権限の強化に関する住民投票が行われた。

ただ、英国全体を対象とした国民投票は3回だけである。1回目は先ほどお話しした1975年のECに関する国民投票、2回目は2011年の選挙制度に関する国民投票において答えが「ノー」となったもの、3回目は昨年 EU 離脱に関する国民投票である¹²。

つまり、以前は全くレファレンダムが行われていなかったが、この40年間で、憲法改正などのためにかなりの数のレファレンダムが行われ、多くの「学び」があった。以上の点に関して、何か御質問はあるか。

（国民投票実施の決定過程）

大平議員 国民投票の実施に対する民意についてお聞きしたい。これまで英国では3回実施したと聞いたが、例えば、2011年の選挙制度の改正について、なぜ国民投票に付すことになったのか。国民の側から国民投票の実施を求める声があったのか、お聞きしたい。国民が国民投票を求めて、実施されるような仕組みがあるのか。

ディビース部長 国民が求めれば国民投票を行うという正式な仕組みはない。

国民投票を実施するかどうかは、下院の議決によって決まる。大抵の場合は政治的な理由で与党が決めることとなる。世論なども考慮には入れるが、政局を見て国民投票の実施を決断し、下院の議決を求める。例えば、1997年の選挙の際に、当時の労働党は、スコットランドやウェールズにおける住民投票の実施を公約として掲げた¹³。2011年の選挙制度に関する国民投票について言えば、

⁹ 2014年9月18日にスコットランドの独立の是非を問う住民投票が行われ、独立反対が55.25%、独立賛成が44.65%でスコットランドの英国からの独立は否決された（「スコットランド 英残留 住民投票 独立反対 55%」読売新聞（2014年9月20日））。

¹⁰ 2011年3月3日にウェールズ議会の権限強化の是非を問う住民投票が行われ、「イエス」63.49%、「ノー」36.51%となった（選挙委員会ホームページ（<https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/referendums/2011-referendum-on-the-law-making-powers-of-the-National-Assembly-for-Wales>））。

¹¹ 1998年5月7日に公選市長と公選議会から成る大ロンドン庁（Greater London Authority）に関する政府提案の是非を問う住民投票が行われ、「イエス」72.0%、「ノー」28.0%で、大ロンドン庁が設立されることとなった（House of Lords Select Committee on the Constitution, “Referendums in the United Kingdom,” 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, April 2010, p.10）。

¹² 前掲「三 2 国民投票」（41～44頁）参照。

¹³ 労働党は1997年5月の総選挙で、「総選挙後直ちに、スコットランド及びウェールズへの権限移譲に関する住民投票を1997年秋までに実施するための法律を制定すること」を公約に掲げていた（公約の該当箇所は、英国議会ホームページ（<https://publications.parl>

当時、保守党と自由民主党の連立政権を成立させるための条件として、自由民主党が国民投票を要求したものである¹⁴。昨年の EU 離脱に関する国民投票についても、保守党が総選挙で、EU 国民投票法の制定を公約に掲げて勝利した¹⁵。このように、国民投票の実施は、常に政治的に決定される。

ただ、国民投票の実施方法については、「2000 年政党・選挙・レファレンダム法」が定められており¹⁶、この法律に基づいて選挙委員会が設けられているほか、国民投票の実施方法、国民投票運動の資金、国民投票の質問文の決定手続についての規定が設けられている。さらに、大臣や公的機関が国民投票運動において何ができるのかということも規定している。

足立議員 日本の場合、憲法を改正するには国民投票に付さなければならないが、英国では、特定の事項を国民投票に付さなければならないと決まっていなため、基本的には、立法府と行政府が「この制度はこうしよう」と決めた場合に、これら立法府と行政府の意思決定を縛る規範はないと考えてよいのか。

デイブス部長 そう考えてよい。憲法改革について、政府が国民投票に付すと決めれば国民投票を実施することになるし、国民投票に付さずに変更しようと提案して議会が承認すれば、国民投票に付さずに憲法を変更することができる。

足立議員 英国の様々な諸制度の中には「憲法的な制度」というグループがあって、その中の一部については、これを変更しようという場合に時の政権の判断で国民投票にかけられるという理解でよいのか。

デイブス部長 それほどしっかりした枠組みがあるわけではない。もっと政治的に判断がなされる。しかし、この 40 年間で、「憲法に関わる大きな変更」については、これを国民投票にかけろべきというインフォーマルなコンセンサスができってきたと言えよう。これは法的なルールではなく、明文化はされていない。英国憲法らしく、徐々に生じてきたものである。

liament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldprivi/106i/106i13.htm) で見ることができる)。

¹⁴ 保守党と自由民主党の連立合意には、「国民投票で賛成が得られれば選択投票制度を導入すること」が盛り込まれた（保守党ホームページ (https://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable_Files/agreement.ashx)）。

¹⁵ 保守党の公約には、「EU 加盟の条件について交渉した上で、2017 年末までに EU 残留か離脱かを問う国民投票を実施し、国民に決めてもらうこと」が盛り込まれた（保守党ホームページ (<https://www.conservatives.com/manifesto2015>)）。

¹⁶ 前掲「三 1 レファレンダムの一般法」（38～40 頁）参照。

足立議員 それでは、EU 離脱あるいは加盟について国民投票に付すことは、ほぼコンセンサスになっていると理解してよいか。

デイビース部長 そのとおりである。EU 離脱に当たって、廃止法案 (Repeal Bill) と呼ばれる法律案によって、EU の法律を英国の法律に書き換えていくという作業を行わないといけない¹⁷。このことは、英国憲法のより多くの要素が成文化されることを意味する。そして、憲法が変更されるにつれて、より多くの部分が成文化されることになる。

上川議員 今の関連で質問したい。仮に国民投票にかける、かけない、という判断が政治的に決まるということになると、議会のマジョリティ、つまり、過半数が国民投票にかけるか、かけないか、を決断するということか。

デイビース部長 そのとおりだ。

(最低ラインの設定)

大平議員 レファレンダムにおいて、全有権者の 40% の賛成票が必要であるという最低ラインの話があったが、最低ラインの設定の是非についての御所見や世論の動向を伺いたい。また、今後国民投票を行う上で、最低ラインが設定された方がよいと思うか。

デイビース部長 最低ラインが設けられたのは政治的理由であり、反対派が住民投票における賛成派の勝利をブロックするために最低ラインの導入を主張した¹⁸。EU 離脱の国民投票の際も、そのような制限を設けるべきかどうかという議論はあった。ただ、それは、憲法の原則に基づく議論ではなく、政治的な議

¹⁷ 廃止法案 (Repeal Bill) (正式名称は、EU (離脱) 法案 (European Union (Withdrawal) Bill 2017-19 (HC Bill 5))) は、混乱なく円滑に EU 離脱を遂行することを目指す法案であり、その主な内容としては、①英国の EU 加盟の法的根拠である 1972 年 EC 加盟法を廃止すること、②現行の EU 法を英国の国内法へと読み替えて、離脱後も効力を維持すること、③EU 離脱後に適切に運用できない法律は、委任立法により改正すること等を規定している。同法案は、2017 年 7 月 13 日に議会に提出され、現在議会で審議中である。EU 法を国内法に変換する際に、何を廃止し、何を国内法として維持・修正するかが問題となり、一連のプロセスは困難な法的・憲法的問題を伴うことが予想されとの指摘がある。
(田村祐子「イギリス 2017 年度議会新会期の予定法案」外国の立法 272-2 号 (2017 年)、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 [第 4 版]』(三省堂、2017 年) 26 頁)

¹⁸ 最低ライン導入の経緯については、前掲「三 3 (1) 1979 年の住民投票 (スコットランド・ウェールズへの権限移譲)」(45、46 頁) 参照。

論だった。改革反対派は、最低ラインを設けて改革をしづらいにしようとして訴える。一方で、賛成派は勝利を求め、なるべく簡単に勝てるような方法を考える。その結果、1979年のスコットランドの住民投票においてのみ、最低ラインが設けられることとなった¹⁹。そして、この最低ラインは、賛成派に投じた人達の反感を買ったとも言われている。なぜなら、賛成派が過半数を得て勝利していたにもかかわらず、全有権者の40%には至らなかったという理由で、自分達の過半数の票が否定されてしまったからである。

英国は強制投票制度²⁰ではないので、このような最低ライン（＝最低得票率）を設けると、投票をしない人は基本的にノーを投じたと解釈されてしまい、イエスでもノーでもないという「棄権の自由」を奪ってしまうことになる。だから、もし最低ラインを設けるのであれば、有権者登録制度や強制投票制度を導入すべきかどうかとも考慮に入れなければならないと思う。

（国民投票におけるマスメディア規制）

足立議員 国民投票を行うときに様々な規制があるというお話があったと思うが、例えば、マスメディアについて、賛成・反対の両方をバランスよく放送しないといけないといった規制はあるのか。

デイビース部長 規制はある。放送は、バランスが取れていなければならない。選挙の場合は、党を基準に考える。ある党の主張を紹介するときは、別の党に反論する機会を与えなければならない。

国民投票の場合はもう少し難しい。EU離脱に関する国民投票のときは、主要政党全てが残留派という状況で、残留と離脱それぞれについて同じ時間を与えるべきかどうかで議論になった。結局、両陣営が、メディアが偏っていると文句を言い、誰も満足する結果にならなかった。

足立議員 「メディアはこうすべきだ」というような法的な規範はあるのか。

デイビース部長 選挙や政党、国民投票については、ごくわずかなルールがあ

¹⁹ 同時にウェールズで行われた権限移譲に関する住民投票においても、全有権者数の40%の賛成票が必要というスコットランドと同じ最低ラインが設けられている（1978年ウェールズ法80条2項）。

²⁰ オーストラリア、シンガポール、ベルギーなどで導入されている。例えば、オーストラリアでは、選挙や国民投票で、投票することは有権者の義務とされ、違反した場合の罰金も定められている。（山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例【第3版】」調査と情報—ISSUE BRIEF—939号（2017年）8、9頁、衆議院調査局第二特別調査室『選挙制度関係資料集（平成29年版）』327頁）

る。しかし、英国では一般的なメディア規制は非常に限定的で軽いもので、あまり規制はない²¹。

（不文憲法である英国の憲法とは何か）

中谷議員 英国では成文憲法がないと言われているが、この国の「憲法」とはどの範囲を指すのか。

デイビース部長 確かに成文憲法はない。英国では全てが徐々に進化しており、歴史的な前例に基づいて行われている。ただ、興味深い点としては、憲法典があるわけではないが、憲法（憲法的事項）を変更するときは、議会制定法（Act of Parliament）で行うということだ。そのため、今では英国憲法の要素が様々な議会制定法の中で成文化されていると言うことができる。

また、憲法的事項の一部は、EU 指令²²により成文化され、現在、英国の憲法実務、憲法的な原則の一部となっているし、人権法も成文法である。つまり、英国においても、憲法は部分的に成文化されていると言える。

このようなばらばらの憲法の要素を全てまとめて一つの一貫した文書にしてはどうか、という話が持ち上がったことはあるが、複雑であることを理由に反対されてきた²³。

（下院の行政憲法委員会の役割）

武正副団長 デイビース部長が所属する下院の行政憲法委員会²⁴には、どのような役割があるのか。

²¹ レファレンダムにおけるメディア規制については、前掲「三 1（3）ウ 放送メディアに対する規制」（40 頁）参照。

²² EU 指令は、EU 法の一つ。加盟国の政府に対して直接的な法的拘束力を及ぼす。指令には政策目標と実施期限が定められ、指令が採択されると、各加盟国は、期限内に政策目標を達成するために国内立法等の措置を取ることが求められる。ただし、どのような措置を取るかは各加盟国に委ねられている。なお、企業や個人には直接適用されない。（国立国会図書館リサーチ・ナビ「EU 法について」（<https://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/eu-law.php>））

²³ 例えば、2010 年から 2015 年まで、下院政治・憲法改革委員会において成文憲法化についての調査が行われた（House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, “A New Magna Carta?,” Second Report of Session 2014-15, HC 463, July 2014）。

²⁴ 行政憲法委員会（Public Administration and Constitutional Affairs Committee）は、憲法的事項及び公務員関係の行政の基準及び質の調査や、議会及び医療サービスオンブズマンの報告書の精査を行っている（英国議会ホームページ（<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-and-constitutional-affairs-committee/role/>））。

デイビース部長 行政分野と憲法分野の二つに分かれている。

行政分野は、公務員に関すること、警察の長など非公選の公職者の任命に関すること、大臣規範 (Ministerial Code) ²⁵に関することが挙げられる。

そして憲法分野は、国民投票、選挙、権限移譲、上院改革、人権などに関することが挙げられる。

これら全てについて責任を持つ政府の省庁は内閣府 (Cabinet Office) ²⁶で、他の省庁との調整で主要な役割を果たしている。行政憲法委員会の役割は、内閣府の行っていることを精査することだ。

武正副団長 人権法が憲法の一部を構成している理由は、欧州人権条約²⁷との関係があるからか。

デイビース部長 もっと複雑な理由である。人権法の一部が憲法を構成していると考えられているのは、従来の憲法的原則を変更し、新たな憲法的原則を導入した法律だからである。

行政憲法委員会のほかに、人権委員会²⁸という委員会もあり、この人権委員会が、人権や欧州人権裁判所²⁹との関係などの個別の問題を見ている。私たち行政

²⁵ 内閣の手続や大臣の行為に関する慣習をまとめた文書である。1992年の「大臣のための手続に係る諸問題」(Questions of Procedure for Ministers)を承継し、1997年に「大臣規範」として定められ、首相により改定されているもので、2016年12月のものが最新版である。(Ministerial Code (December 2016)、田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」レファレンス731号(2011年)125頁)

²⁶ 内閣府は、首相官邸 (Prime Minister's Office) とともに首相・内閣を補佐する重要なアクターであり、両者は、大蔵省 (Treasury) と合わせて「政府中枢 (Centre of Government)」と称される。内閣府は、閣議や内閣委員会 (Cabinet Committee) (関係閣僚を含む委員会で、閣議の実質的な決定を代替するもの) の運営を担当する。内閣府の長は、首相であるが、閣僚ないし閣僚級大臣として内閣府担当大臣 (Minister for the Cabinet Office) が、政策の各省調整や内閣の広報担当大臣を務めるとされる (田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」レファレンス731号(2011年)126～128頁)。

²⁷ 前掲「四 2 欧州人権条約」(48、49頁)参照。

²⁸ 人権両院合同委員会 (Joint Committee on Human Rights) は、英国内の人権に係る事項 (個別事例の検討も含む。) の調査を目的とし、上下両院から任命された12名の議員から構成されている。また、人権両院合同委員会は、全法案の欧州人権条約適合性を審査し報告書を議会に提出する。(英国議会ホームページ (<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/role/>)、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 [第4版]』(三省堂、2017年)21頁)

²⁹ 1953年発効の欧州人権条約に基づき創設された、欧州人権条約の違反を理由とする訴えに応じる欧州評議会 (Council of Europe、1949年設立で加盟国47か国 (EU全加盟国のほか、旧ユーゴ諸国、ロシアなど)) の司法機関。EUの機関であるEU司法裁判所 (Court of Justice of the European Union) とは別の機関である。(国立国会図書館リサーチ・ナビ「欧州人権裁判所」(<http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/echr.php>)、外務省ホームページ「欧

憲法委員会は、人権法の憲法的な原則が英国憲法にどのような影響を与えるかを見ている。

（憲法的な原則の変更）

上川議員 人権法の改正が、憲法の変更を意味するとすると、政府ではなく、人権委員会が、政府から独立して、人権法改正案を起案するのか。

ディビース部長 人権委員会ではなく、政府が改正を決断し、改正案を起案する。人権委員会は、政府が改正を決断するようプレッシャーを与えることはあり得るし、政府の起案した改正案を修正したり、反対したりする可能性もあるが、英国においては、あくまで政府が改正案を起案する。

上川議員 憲法的変更が必要となり、政府が、そのための法律が必要であると判断をした場合、政府の中のどの部署で改正案を起案するのか。その際、憲法学者や専門家がどのように関わるのか。アドホックな（臨時の）委員会や有識者会議を設置して作り上げていくといったプロセスがあるのかどうか伺いたい。

ディビース部長 テーマに応じて担当部署が決まる。例えば、スコットランドやウェールズに関する法律については、政府の中にあるスコットランド省（Scotland Office）やウェールズ省（Wales Office）が起案する。また、例えば、人権や上院に関することについては内閣府が起案する。

委員会の設置については、憲法に関する王立委員会（Royal Commission on the Constitution）が作られ、権限移譲について提案したというケースがある³⁰が、最近では、私が知っている限りでは、そのような委員会は設置されていない。ただ、学者、法律家などの憲法の専門家や政治家の間には、この 20 年間で憲法的な変更が行われてきたが、全てばらばらにアドホックに行われているので、委員会を作って憲法を成文化するか、少なくとも整理するという作業が必要なのではないかとの議論がある。特に EU 離脱に関連して憲法がさらに複雑になっているため、その圧力が高まっている。しかし、政府もどの政党も、このような委員会を作ると何を言われるか分からないと心配している。

森団長 今までのお話だと、英国憲法は、膨大で長い前例の積み重ねから成り立っているようなものだとの印象を持ったが、その「前例の積み重ね」のどこ

州評議会（Council of Europe）の概要」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/gaiyo.html>））

³⁰ 1969 年 4 月に設置され、1973 年 10 月に権限移譲を提案する報告書を出した。前掲「一 3 憲法改正（憲法的変更）の手續」（13、14 頁）参照。

かの要素を変えるときは、「議会制定法」によらないといけないということだと理解した。日本では憲法と法律が区別されているが、英国では、ここで言う「議会制定法」とは、どのようなものなのか。法律とは違うものなのか。

上川議員 どちらも、我が国で言う「法律」（＝国会が制定した法規範）と理解して良いのか（と同行者に質問。橘衆院法制局参事から「基本的にそのとおりです」と返答）。

デイビース部長 成文憲法典を持つ日本の皆さんからすると、英国憲法が複雑で分かりにくいと思っておられることは、よく理解できる。英国では、憲法の内容や原則というものがあるだけで、一つにまとめた文書としての憲法典があるわけではないから、憲法改正と言ったときにその改正の対象が何なのか、非常に分かりにくいのだと思う。

英国においてすら、我々専門家が「憲法の改正」だと理解しているものであっても、一般の英国人は、必ずしも「憲法改正」という概念で考えてはいない。「EU の離脱」や「上院の廃止」について、もっと实际的に考えるだけである。大人も子どもも「英国の憲法」について教えられていない。一般の人は、何かが変わったことには気が付くが、それが「憲法改正」だと興奮することはない。しかし、それも変わりつつある。EU 離脱は興味深いテーマだからだ。

足立議員 英国では、社会が必要としている憲法改正が簡単になされすぎて困っているのか、あるいは、変えたくてもなかなか変わらなくて困っているのか。日本は、憲法改正を 70 年間行っていないので、なかなか変わらなくて困っている。英国は、憲法をもっと変えた方がいいと思っているのか、もっと変えない方がいいと思っているのか。

デイビース部長 ほとんどの人は、憲法のことをあまり気にしていないと思う。学校、経済、医療など自分に関係がある分野については関心があるが、憲法について洗練された議論はなされていない。それは EU 離脱の国民投票運動を見れば明らかである。統治や主権といった憲法的な原則についての意味のある議論は全くなく、「EU への支払いが減れば、医療に使うことができる」、「食品に関する規制を自分たちで決められるようになる」といった話ばかりだった。

スコットランドでも、スコットランド自治政府はスコットランド議会の権限を強化したいという憲法上の変更を求めているが、野党は住民の関心は憲法上の変更などにはないとしてそれに反対し、道路や学校の改善、警察官や看護師の増員などといった自分達の生活に身近で具体的な問題についての要求をして

いる。

（EU 離脱に関する憲法上の争い³¹⁾

デイビース部長 ところで、スコットランドでは、憲法の一部が成文化されている一方で、英国全体では成文化されていないわけだが、EU 離脱に関して、スコットランド自治政府が成文化された憲法上の問題があると主張し、英国政府を訴えるという話がある。成文化された憲法と、成文化されていない憲法の間での訴訟上の争いが生じる可能性が出てきている。

中谷議員 EU 離脱に、法的な問題があるという主張か。

デイビース部長 そうだ。法的な問題があるか否かが議論になっているのだ。今、法的に議論になっている点は、スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会が、英国政府に対して EU 離脱の承認を与える必要があるかどうか、という点だ。答えは多分、「ノー」だと思われる。これらの議会はそのような法的地位にはないということではないか。ただ、憲法の専門家や政治家にとって、この問題は非常に興味深い問題となっている。

足立議員 その問題は、最終的にはどこで決着がつくのか。

デイビース部長 その答えは、今、私には分からないが、典型的な英国政治では政治的な合意によって決着されるのではないかと思う。例えば、スコットランド自治政府が英国政府と交渉し、おそらく、何かと引き換えに EU 離脱を支持することになるのではないか。ただ、最悪の場合は裁判所で争うことになるだろう。英国の政治では、裁判所での争いは避けようとするのが普通であり、政治的な問題を裁判で決着をつけることは、稀である。

足立議員 元々、英国では歴史的に司法府である裁判所の（議会に対する）独立性が高くなかった³²⁾ので、最終的に裁判、司法府で決着するという感覚が強くないということか。

³¹⁾ EU 離脱の通知に英国議会の法律が必要か、また、スコットランド議会、ウェールズ議会及び北アイルランド議会の同意が必要か、が裁判で争われ、2017 年 1 月 24 日に最高裁判所は、EU 離脱の通知には英国議会制定法が必要であるが、スコットランド議会やウェールズ議会、北アイルランド議会は EU 離脱について法的な拒否権を有しないとする判決を下した (R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5)。

³²⁾ 前掲「二 1 (5) イ 最高裁判所の発足」(23、24 頁) 参照。

デイビース部長 裁判所は議会を尊重している。ただ、最近変わった点は、もし、英国がスコットランドやウェールズなどと憲法上の争いがあれば、それを判断するのは最高裁判所の役割なので最高裁判所によって判断が下されることになっているという点だ。ただ、実際には裁判所が判断することはあまりなく、通常は政治的な交渉によって解決される。

(憲法論議における上院の関与)

武正副団長 上院は、憲法にどのように関わるのか。

デイビース部長 多くの憲法の専門家が属している上院は、法律改正において重要な役割を担っている。上下両院は、成文化されていない英国憲法の中でも最も中核的な部分を占めている。したがって、上院に変更を加えることについては、賛否両論がある。

武正副団長 上院が下院の議論を制約する可能性はないか。

デイビース部長 上院は法案を修正できるが、下院に回付され、下院に最終決定権がある³³。つまり、上院は修正を加えて下院に再考を求めることができる。

(教育政策と憲法)

足立議員 教育について、日本では憲法に「小中学校は無償」と規定されている。今、これを高等教育に広げる改正を提案している。憲法に規定することによって、政権交代があっても、教育の無償について政府を縛ることができるからである。英国では、教育政策が大きく変わっているように思うが、もっと固定した方がよいという議論はあるか。

デイビース部長 英国人は、そのような事項を「憲法」の問題とは考えない。第二次世界大戦後、与野党間で、「医療や教育は無料で提供すべきだ」という基本的な共通認識があった。そのような共通認識はもう壊れてしまったとの意見もあるが、あくまで共通認識であって、教育の提供が「憲法」の問題だと考える人はいない。

³³ 英国では、法案議決に関しては下院が優越しており、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合は1か月、その他の公法案の場合は約1年遅らせることができるのみである。また、政府のマニフェスト関連法案を、上院の第二読会及び第三読会で否決しないとするソールズベリー慣行が存在している。前掲「二 1 (3) オ 下院の優越」(21、22 頁) 参照。

しかし、他方では、ある意味では「憲法」の問題ということもできるかもしれない。例えば、スコットランドでは、高等教育も無償だが、イングランドでは無償ではない。それは、スコットランド自治政府が英国政府とは異なる決定をしたからで、憲法が、そのような問題の決定権限をスコットランド自治政府に移譲したから生じた地域的な差異だからだ。そのような意味においては、「憲法」の問題とも言えるかもしれない。

（おわりに）

森団長 最後に一言申し上げます。英国の憲法について理解することは容易ではないということが分かりましたけれども、容易ではないということが分かったことは大きな収穫でした（笑）。予定を超えて長い時間にわたり、貴重なお話をいただきありがとうございました。

デイビース部長 ありがとうございました。

以上

英日議員連盟との昼食会

平成 29 年 7 月 12 日 12:55～14:00

於：ワングレイトジョージストリート内会議室

○ 英国側出席者

ゴッシフ (Godsiff) 下院議員 (英日議員連盟会長、労働党)
ファレリー (Farrelly) 下院議員 (英日議員連盟副会長、労働党)
クミンズ (Cummins) 下院議員 (英日議員連盟副会長、労働党)
テイラー (Taylor) 上院議員 (中立 (クロスベンチ))
ホロウェイ (Holloway) 下院議員 (保守党)
ペンドリー (Pendry) 上院議員 (労働党)
クレバリー (Cleverly) 下院議員 (保守党)
デ・スーザ (D'Souza) 上院議員 (中立 (クロスベンチ))

(はじめに)

森団長 衆議院憲法審査会の会長をしております森英介と申します。今日は憲法審査会のメンバーとともに参りました。今日は、ロジャー・ゴッシフ会長をはじめ、英日議連の皆様方に、素晴らしい懇談の機会を作っていただきまして誠にありがとうございます。

(訪問の目的)

森団長 日本では、憲法改正には、衆参各議院の 3 分の 2 以上の賛成を得て憲法改正を発議し、その上で国民投票に付し、過半数の賛成を得る必要がある。

1946 年に制定されて以来、日本国憲法は一度も改正されていないが、実際に改正するとなれば、国民投票を行わなければならない。

そこで、国民投票を実施した経験のある貴国を訪れ、様々なお話を伺いたいと考えた次第である。また、国民投票に限らず、憲法に関するあらゆるテーマについて関心を持っているので、議連の皆様方と、短い時間ではあるが、忌憚のない意見交換ができればと思う。

(英国で実施された国民投票)

ゴッシフ議員 まずは皆様、日本からお越しくださりましてありがとうございます。

御存じのとおり、英国には成文憲法はなく、この点、日本とは異なっている。しかしながら、英国では過去 50 年間に於いて 3 回の国民投票が実施された。そのうち 2 回はヨーロッパとの関係に関するもので、1 回は投票制度の変更に関する

るものである。

第一回目は 1970 年代中頃に実施されたが、これは、EU の前身である当時の EC への加盟直後に行われたものである。その時の国民投票の議題は、「EC に残留するか」というものだったが、圧倒的な多数で残留に賛成との結果になった¹。

第二回目の国民投票は、2010 年に保守党と自由民主党による連立政権が成立した後に実施されたもので、英国の単純小選挙区制をオーストラリアのような選択投票制に変更するか否か、という国民投票だった。これは圧倒的な多数で否決された²。この国民投票が行われたのは、これを提案した自由民主党の人氣が非常に低かった時期だった。ここから言えることは、もしあなた方が国民投票を実施する場合には、どうか慎重に実施してほしい、ということである。有権者に国民投票で問われている質問に答えてもらいたいと思っても、そうなる保証はなく、有権者は「政府への反対」など、他の問題意識で投票をするかもしれない。

そして、直近の国民投票は、キャメロン前首相によって行われた。キャメロン前首相は、EU と英国との関係について交渉すると発表した。国民投票は、その交渉の結果についてではなく、EU に残留するかどうかという基本的な質問について行われた。結果は 52%が離脱、48%が残留となり、キャメロン前首相の政治キャリアがそこで終了した。以上が英国の国民投票の歴史である。

続いて、ファレリー議員から住民投票についてお話をいたします。

（英国の各地域で実施された住民投票）

ファレリー議員 皆様、日本からわざわざお越しくださり、ありがとうございます。このように多くの皆様にお会いできるのは本当に嬉しいことです。選挙運動期間中にせっかく学んだ日本語を忘れてしまったので、また日本語の勉強を再開したところです（笑）。

ゴッシフ議員が先ほど述べたことに追加して、私からは、地域限定で行われた住民投票についてお話ししたい。英国では二つの地域で住民投票が行われた。一つはスコットランドの独立に関するもので、これは否決された³。もう一つはウェールズでの政府の権限移譲（devolution）に関するもので、これは可決された⁴。

¹ 賛成 67.2%、反対 32.8%であった。前掲「三 2（1）1975 年の EC 残留に関する国民投票」（41、42 頁）参照。

² 賛成 32.1%、反対 67.9%であった。前掲「三 2（2）2011 年の選挙制度に関する国民投票」（42 頁）参照。

³ 2014 年 9 月 18 日に実施され、賛成 44.7%、反対 55.3%であった。前掲「三 3 住民投票」（44、45 頁）参照。

⁴ 2011 年 3 月 3 日に実施され、賛成 63.5%、反対 36.5%であった。前掲「三 3（1）1979

先ほどゴッシフ議員から「国民投票は、設問に対する回答ではなく政権への人気投票になる」という話があったが、ブレア政権下で、一度、イングランドの北東部において、地域の権限移譲に関する住民投票が行われたことがある⁵。しかしながら、その当時、ブレア政権に対する反感が非常に強く、その地域の住民投票で否決されたために、地方分権のプロジェクト全体が頓挫するという結果に終わってしまった。

諸外国の国民投票について言えば、ドイツでは、1930 年代にヒトラー政権下で行われた国民投票の経験から、国民投票制度は憲法に設けられていない。

しかし、憲法に国民投票が規定されている国は、アイルランドをはじめとして多く存在するし、他の EU 諸国でも EU 条約の変更等について国民投票が実施されている。国によっては国民投票の結果を無視しているところもあるが、英国ではそういうことはしていない。

先ほどのゴッシフ議員の指摘をよく表している最近の例として、イタリアで行われた上院改革に関する国民投票が挙げられる。イタリアの人々は、質問に対して答えるのではなく、当時のレンツィ首相個人を支持するかどうかで投票したために、否決という結果になった⁶。

ゴッシフ議員 テイラー議員は北アイルランドでの経験を話してくれるでしょう。

（アイルランド共和国で実施された国民投票）

テイラー議員 皆さんに再びお会いできて大変光栄に思います。

北アイルランドの状況について簡単にお話ししたい。北アイルランドでも住民投票が行われ、これは成功した⁷が、先ほどゴッシフ議員が述べたとおり、国民投票では、人々が実際の設問に対して回答するのではなく、政権を支持するかどうかで投票してしまう危険が大きいということを強調したい。

私は北アイルランドと南のアイルランド共和国の国境の近くに住んでおり、アイルランド共和国において三回、EU に関する国民投票が実施されるのを見てきた。この三回の国民投票では、同じ質問がされた。なぜなら最初の二回の結

年の住民投票（スコットランド・ウェールズへの権限移譲）」（45、46 頁）参照。

⁵ 2004 年 11 月 4 日に実施された、地方分権の一環としてイングランド北東部において地域議会を設立することの是非を問う住民投票で、賛成 22.1%、反対 77.9%であった。前掲「三 3 住民投票」（44、45 頁）参照。

⁶ 後掲イタリア共和国の憲法等の概要「二 C 3（2）【参考】国民投票否決に対する評価」（221、222 頁）参照。

⁷ 1998 年 5 月 22 日、北アイルランドで和平合意に係る住民投票が実施され、賛成 71.1%、反対 28.9%であった。前掲「三 3 住民投票」（44、45 頁）参照。

果が「ノー」だったからだ。そのたびに EU の本部から、「その回答は間違っている」と言われて、三回目ようやく、賛成の結果が得られた。「回答が間違っている」というのは、最初の二回は、政府に対する反対であって、国民投票のテーマに対する反対ではなかったからである⁸。

繰り返しになるが、国民投票を実施するときは、実際の質問に対する投票ではなく、政府への人気投票になる危険が大きいのので、気を付けなければならない。最近の英国の EU 離脱に関する国民投票でも、離脱票というのは、つまり、キャメロン前首相に対する反対票だったと考えている。

ゴッシフ議員 ホロウェイ議員は保守党ですので、その立場から EU 離脱の国民投票についてお話しさせていただきます。

(EU 離脱派の背景)

ホロウェイ議員 EU 離脱の国民投票について簡潔にお話します。私の選挙区⁹においては、65%が EU 離脱に投じた。キャメロン前首相が嫌いだったから離脱に票を入れたのではなく、東ヨーロッパから単純労働者が多く流入してくることにうんざりしていたからである。

ゴッシフ議員 デ・スーザ議員から、日本の国民投票について質問があります。

(日本の憲法改正のテーマと改正手続)

デ・スーザ議員 まずは皆様、このような素敵な昼食会を開いてくださったことに感謝を申し上げます。このメンバーのうち何人かは、以前にお目にかかったことがあるかもしれません。

二点、質問をしたい。日本では憲法改正において国民投票が必要ということだが、一つは、どのようなテーマを国民投票で問いたいと考えているのか。もう一つは、両院で 3 分の 2 以上の賛成を得て憲法改正案を発議した後で、国民投票にかけて過半数の賛成が必要ということであるが、国民投票で過半数の賛

⁸ アイルランド共和国では、これまで国民投票が 30 回以上実施されており、EU に関する事項もたびたび国民投票に付されている。昼食会で言及された「三回の国民投票」とは、①ニース条約の批准のための憲法改正について、国民投票で一度否決された（2001 年 6 月 7 日）後、再度国民投票に付して可決された（2002 年 10 月 19 日）こと及び②リスボン条約の批准のための憲法改正について、国民投票で一度否決された（2008 年 6 月 12 日）後、再度国民投票に付して可決された（2009 年 10 月 2 日）ことを述べたものではないかと思われる（アイルランド国民投票委員会ホームページ（<http://www.refcom.ie/en/Past-Referendums/>）、アイルランド選挙データ集（<https://electionsireland.org/results/refereendum/>）参照）。

⁹ イングランド南東部のグレイブシャム選挙区。

[英 国]

成を得られなかった場合に誰が最終的に決める権限を持つのか。そしてそのことが、人々の投票をする態度についてどう影響するのかを教えてください。

中谷議員 憲法改正の内容について、自民党で現在議論されていることは、①安全保障や自衛隊に関すること、②教育に関すること、③一票の較差に関すること、そして④緊急事態に関することである。今後さらに、それぞれのテーマについて詳細な議論が進められる予定である。

武正副団長 野党の民進党の関心は、①国民の「知る権利」、②国と地方の在り方、③首相の解散権の制限である。

デ・スーザ議員 「知る権利」は、国民投票で問うようなテーマなのか。

武正副団長 例えば、「情報へのアクセス権」といった内容である。

ファレリー議員 憲法改正については、一般論として考えているのか、それとも特定の条項について改正を考えているのか。

武正副団長 先ほどデ・スーザ議員が言われたような、情報へのアクセス権は、憲法を改正しなくてもよいのではないかという御指摘があることはよく承知している。

憲法改正は我々にとって初めての経験なので、各議院で 3 分の 2 以上の賛成を得るためには、与野党の合意形成が重要であると考え、与野党で一致できるテーマを絞ろうとこれまで取り組んできた。そのため、憲法改正に馴染むかどうかで意見が分かれているテーマについても、現段階では挙がっているという状況である。

森団長 デ・スーザ議員の二つ目の質問である衆参各議院で 3 分の 2 で可決された憲法改正案が国民投票で否決されたらどうなるかという点については、国民投票の結論が全てである。

デ・スーザ議員 国民が最終決定権限を持つということか。よく分かった。

ゴッシフ議員 では次に、ペンドリー議員からお話をさせていただきます。

（日本の国民投票を巡る状況）

ペンドリー議員 日本の現在の状況を伺いたい。特にマスメディアは、憲法改正についてどのような意見なのか。というのも、英国の昨年の国民投票では、多くの報道で、投票日のほとんど直前まで EU 残留派が勝つという雰囲気であったのに、実際はそうではなかった。日本のマスメディアの憲法改正の提案に対する意見について教えていただきたい。

足立議員 日本では、放送法によって、政治的公平性が放送局に求められている¹⁰。ただし、それは法律の問題で、実際には、時の政権に対して好意的な姿勢であったり、批判的な姿勢であったりと、相当振れることがあるように見受けられる。例えば、最近まで、安倍政権に対して多くのマスコミは好意的であったが、6月からの1か月ほどで急速にその姿勢が変わった。

ゴッシフ議員 国民投票はいつ実施されるのか。

武正副団長 まず、衆議院と参議院の各議院の3分の2以上の賛成により憲法改正の発議が国民に対して行われる。この発議が行われると、最短で60日、最長で180日の投票運動期間を経て、投票日となる。

ゴッシフ議員 クレバリー議員からも質問があります。

（憲法改正への賛否両論）

クレバリー議員 憲法改正は、賛否が大きく分かれる問題となりがちである。例えば、軍と文民の関係、国家元首と議会と国民の関係など、いずれも非常に意見が対立しやすい問題である。日本は物事を比較的平穏な環境の下で進めていく社会だという印象があるが、国民投票で決せられることとなる憲法改正のような賛否両論の大きい課題をどのように取り扱っていくのか。

大平議員 私は日本共産党の国会議員であるが、憲法改正について、日本共産党は、現在の日本国憲法を改正する必要はないという立場だ。安全保障の問題でも、人権の問題でも、日本国憲法は世界の中でも先進的な内容を規定していると考えている。むしろ日本国憲法の理念をもっと今の日本社会において実現しなければならないと考えている。日本にはそういう世論と、またそれを代表する政党があるということもよく御認識いただけたらと思う。

¹⁰ 放送法4条1項

ゴッシフ議員 もし下院で 3 分の 2 の賛成票が出た場合、上院でも同じ結果が出ると見込まれるか。

森団長 同じ結果が出るかどうか分からないが、憲法改正原案は、衆議院・参議院のどちらからも提出することができる。衆議院から提出する場合は 100 人の議員の賛成者が、参議院の場合は 50 人の議員の賛成者が必要となる。そして、憲法改正原案が提出された議院の憲法審査会で議論をして、憲法審査会で過半数の賛成を得た場合、本会議において審議され、本会議で総議員の 3 分の 2 以上の賛成を得た場合、もう一方の院に送付する。いずれの議院においても 3 分の 2 以上の賛成を得られなければ、憲法改正を国民に発議できない。

足立議員 少なくとも現状では、一番大きな政党と三番目の政党、そして私の属する五番目の政党の三党が憲法改正に肯定的であり、これらを足すと、衆議院でも参議院でも 3 分の 2 を超えているという状況である。

(国民投票における注意点)

ゴッシフ議員 先ほどから話題に出ていることであるが、国民投票は、議員が国民を代表する議会制民主主義ではなく、国民が自ら決める直接民主主義である。国民投票の危険な点は、国民はそれがどんなテーマの国民投票であれ、自らの望むことについて投票する点であり、その点に注意を促したい。非常に気をつけてほしい。国会議員や政府は、そのような状況をコントロールすることができず、それは完全に国民の手にある。政府は国民が何について投票するかを決めることができず、国民は自らの思うテーマで投票することになる。

森団長 そういう話がまさに聞きたかったことである。

足立議員 英国では国民投票の議論が、時の政権の人気と連動してしまった。しかし、それは本来分けるべきで、そのための妙案があれば教えていただきたい。

ファレリー議員 共産党の大平議員が憲法改正について非常に保守的なことをおっしゃったので、英国労働党の方がより左寄りでラディカルだと感じた(笑)。

日本では、国民投票に付するためには、まず議会で 3 分の 2 以上の特別多数が要求されるということなので、例えば賛成票が全有権者数の 50%以上でなければならないといった最低ラインを設けなければ、国民投票の結果に正統性がないのではないかと。議会で 3 分の 2 以上というのはかなり高い基準になっている

ため、国民投票でも最低ラインを設ける必要があるのではないか。かつてスコットランドで初めて行われた住民投票では、賛成票が全有権者数の 40%以上でなければならないという最低ラインが設けられた¹¹。これによって正統性が確保できる。残念ながら EU 離脱の国民投票に関してはそのような最低ラインがなく、単純過半数だったので、52 対 48 という僅差で結果が決まってしまう、この国民投票の正統性に対して疑問の声も上がっている。

次に、最低投票率、つまり、どのくらいの人が国民投票に参加しなければならないかに関する基準を 66%とか 70%とかに設定すべきではないか。その理由は、ハンガリーで最近、国民投票が実施され、EU に対してより強硬な態度で臨むべきだということを国民投票で問うたわけであるが、投票率が非常に低かった。投票総数の過半数を大幅に超える賛成票を得たものの、野党がボイコットをしたために、投票率が低かったので、政府・与党は国民投票に勝利したと言うが、投票率で考えれば政府・与党は負けた、とも指摘されている¹²。

(このほか、2019 年日本ラグビーワールドカップの告知及び 2025 年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行うとともに、北朝鮮情勢、日英貿易協定締結の見通し、日本の移民政策、2020 年東京オリンピックに係る治安対策などについて意見交換を行った。)

(おわりに)

ゴッシフ議員 皆様、本日は日本からお越しくださり、意見交換の機会をいただき、ありがとうございました。皆さんにとって興味深い内容になったことを期待します。そしてまた、日本で国民投票を行うとすればどんなふうになるのか、こちらから見守りたいと思います。

¹¹ 1978 年スコットランド法 85 条 2 項。前掲「三 3 (1) 1979 年の住民投票 (スコットランド・ウェールズへの権限移譲)」(45、46 頁) 参照。

¹² 2016 年 10 月 2 日に実施された、EU による難民のハンガリーへの割当の是非を問う国民投票で、最低投票率が 50%と定められていた。投票率が 41.3%だったため、この国民投票は有効にはならなかった。しかし、98%以上が難民の割当に反対したため、割当の反対を呼びかけていたオルバーン首相は「勝利」を宣言した (ハンガリー国家選挙委員会ホームページ (http://www.valasztas.hu/hu/ref2016/1154/1154_0_index.html)、「ハンガリー：難民『拒絶』98% 国民投票、低投票率で不成立」毎日新聞夕刊 (2016 年 10 月 3 日))。

これに対し、EU 委員会のユンケル委員長は「もし加盟国が EU の決定に合意しないと そのたびに、法の支配と相容れない主張をするために国民投票を実施するようであれば、EU を運営することはできない。」と激しく非難した (“Juncker rages against the UK and Hungary,” EURACTIVE, 7 October 2016 (<http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/juncker-rages-against-the-uk-and-hungary/>))。

[英 国]

森団長 ありがとうございました。短い時間でしたが、とても楽しく、また大変有意義な意見交換ができたと思います。

以上

キャメロン前英国首相からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 12 日 14:40～15:20

於：キャメロン氏個人事務所

○ 英国側出席者

キャメロン（Cameron）前英国首相

※ 本懇談については、現場での録音が許可されなかったため、随行者の筆記メモを基にしてその概要を取りまとめた。このため、細部の趣旨・ニュアンスについては、必ずしも正確でない部分があるおそれがあることに御留意願いたい。

（はじめに）

キャメロン前首相 日本の国会議員の皆様、英国によろこそいらっしゃいました。

私が首相の時に、福島での危機に関する協力を含め、かなり日本との関係を強化できたことを誇りに思っている。福島ことは悲しいことだったが、楽しいこととしては、日本がラグビーのワールドカップで活躍したことが思い出される。日本との関係でお付き合いをした安倍首相は素晴らしい方であり、是非ともよろしくお伝え願いたい。

さて、皆様の関心事項は「国民投票」についてだと聞いている。私は、レファレンダム（国民投票・住民投票）を 3 回¹実施したが、そのうちの 2 回は成功している。

今回、国民投票について、私が皆様に良いアドバイスをできるか分からないが、その 3 回の経験を踏まえて、喜んでお話ししたい。

森団長 本日はお忙しい中、私どものために時間をとっていただき、ありが

¹ ①2011 年に行われた国政選挙における選択投票制（Alternative Vote system）の採用の是非を問う国民投票（否決）、②2014 年に行われたスコットランドの英国からの独立の是非を問う住民投票（否決）、③2016 年に行われた EU に残留すべきか EU から離脱すべきかを問う国民投票（離脱）、これら 3 回のレファレンダムのことと思われる。なお、①については、選択投票制とその導入に関する国民投票の実施を定める 2011 年議会選挙制度及び選挙区法の制定の 2 日後に、キャメロン首相（当時）が選択投票制度に反対する演説を行っている（小堀眞裕「イギリスにおける選挙制度改革運動の問題意識」立命館法学 36 号（2011 年）505、541～547 頁）。

とうございます。ここに来ているのは、日本の衆議院憲法審査会の主要なメンバーであり、私は会長の森英介です。

（訪問の目的）

森団長 さて、冒頭、少し日本のことをお話しさせていただくと、日本で憲法改正をするためには、まず、衆参両院のそれぞれで3分の2以上の賛成で可決することが必要だ。それに加えて、国民投票に付して、そこで過半数の賛成を得る必要があるとされている。このように、憲法改正のハードルが高いことなどもあり、GHQによる占領下での制定以来70年間、日本国憲法は、一度も改正されることなく、今日に至っている。

しかし、この70年間に社会状況は大きく変化してきており、これに合わせて憲法を改正したほうが良いという意見も強くなってきている。ただ、憲法改正をするに当たっては、今申し上げたように、国民投票が必須とされている。しかし、我が国では、国民投票の経験が一度もない（キャメロン前首相「うん」と大きく頷く）。

そこで、今回の訪問では、英国の経験を学びに参ったところである。英国における国民投票の経緯やその評価など、率直な御意見を伺わせていただきたい。

（国民投票に付すのにふさわしいテーマ及び実施する上での重要事項）

キャメロン前首相 御訪問の趣旨については、よく理解した。それでは、まず、私の「学び」からお話をしたい。

まず、日本や英国のような議会制民主主義の国において、国民投票を実施すべきかという点について申し上げたい。私の意見では、議会制民主主義を原則とする国家においても、議会制民主主義における「基本的なルール」については、国民投票によって直接に国民の意見を聞くべきであると考え。一方で、公の予算のことや教育を無償とするかどうかなどは、議会で決めるべき事柄であろう。

次に、国民投票を実施する場合、どのようなやり方がベストなのか、が問題となる。最も注意を払うべきことは、国民投票が、政府に対する信任投票になってしまったり、他の政策的な問題に対する投票になってしまったりするのではなく、国民投票の「投票用紙に書かれた質問文」に対する投票となるようにするという点である。つまり、その国民投票において「どのようなテーマについて、国民が判断を求められているのか」を、国民にしっかりと理解してもらった上で投票してもらい、ということである。そうするためには、国民投票のプロセスが公平・公正なものとなるようにしなければならない。

では、国民投票における公平・公正なプロセスとは何か。英国での実際のプ

ロセス²としては、独立した機関（選挙委員会）が国民投票の「質問文の文言」を決める。また、国民投票運動の両陣営に対して、公的な資金援助が行われた。さらに、国民投票運動やそのための支出に関し、何ができるのかについて、明確なルールを定めている。このように、私が実施した3回のレファレンダムは、全て、完全に公平・公正なものであり、選挙委員会は完全に独立しており、完全に国民投票の質問に対する投票が行われたと言える。

なお、必ずしも皆が合意するわけではないだろうが、私は、国民投票と総選挙を同時に実施することについては、決して悪いことではないと考えている。そのことにより投票率が高くなるし、また、国民は、「二つの観点」から投票することができるようになるからである。つまり、①政権や政党に対する評価は総選挙の一票で、②国民投票のテーマについては国民投票の一票で、それぞれ行使することができるようになるからである。

（EUの基本原則及び2011年議会任期固定法の経緯）

武正副団長 民進党の武正公一です。我が党の野田幹事長が総理時代にキャメロン首相と首相公邸で一緒にお酒を飲んだ際、キャメロン氏の飲みっぷりが非常によかったことを今でも覚えており、このことを伝えてくれ、と言っていた。

キャメロン前首相 野田首相の方こそ、次の日に大変な仕事があるのに、遅くまでお酒を飲んでいて、「凄い人だ」と思った（笑）。

武正副団長 さて、私は二つの質問をしたい。

一つは、「皆で仲良くしよう」というEUの原則について、どう考えているか、教えてほしい。

二つ目は、2011年議会任期固定法³について、2005年の段階で既にキャメロン前首相は保守党内でその必要性について言及していたと思うが、その後、保守党としてどのようなことをしてきたのか。また、現在の議会任期固定法について、どのようにお考えか、御意見を伺いたい。

キャメロン前首相 「皆で仲良くしよう」というEUの原則については、私はそれを一貫して支持してきた。しかし、一方では、EUに加盟していることで払っている犠牲も沢山ある。例えば、EUに多額のお金を支払わなければならない

² 国民投票の手続・規制については、前掲「三 1 レファレンダムの一般法」（38～40頁）参照。

³ 2011年議会任期固定法については、前掲「（参考1）2 2011年議会任期固定法」（53～55頁）参照。

こと、そして、それによる補助金を受け取って潤っている国があること、また、何でも EU 法や EU の措置を遵守しなければならないことなどである。私は EU に加盟していることはメリットの方が多いと思っているが、先の国民投票では、そうではないと思う人が多かった、ということだろう。

次に、議会任期固定法についてであるが、私は、2005 年以来、一貫して賛成の立場であった⁴。ただ、保守党内には、そう考えていない人も少なくなかった。しかし、2010 年の連立交渉で連立政権の相手方（自由民主党）から要求され、私は連立のためにそれを受け入れたのだ⁵。私自身は、議会任期を 5 年に固定することは、政権が安定し、首相が 5 年間の計画を立てることができるので、よいことだと思う。

（EU 離脱の国民投票における国民への説明についての認識）

足立議員 私は、日本で 5 番目に大きい政党（日本維新の会）に所属している国会議員だ。我々の党は、憲法改正の必要性を強く主張している。

さて、私からの質問だが、キャメロン前首相は、EU 残留のメリット・デメリットと EU を離脱した場合のメリット・デメリットについて、国民に十分に示すことができたと考えているか。

キャメロン前首相 （大きなため息をついてから）私は、十分に説明したと考えている。各家庭に残留のメリットなどを書いたパンフレットを配布するなどして国民の理解を得るように努めた。そして、離脱派も、同じような取組を行っていた。だから、不十分だったと文句を言うつもりはない。

あなた方も同じ問題を抱えるだろう。日本では、自衛隊や自衛権を憲法に明記すべきという意見もあるだろうし、これに反発する感情論もあるだろう。「自衛隊の憲法への明記」について言えば、「理論的な側面」で理解を得る必要に加えて、「感情的な側面」で納得してもらう必要もあると思う。今のところ、世論調査でも、民意は半々なのではないか。

⁴ 保守党は任期固定制議会について基本的に否定的であったが、キャメロン前首相は 2005 年の演説で、「弱い立法府と強すぎる行政府との均衡を再設定する方途を探るには、任期固定制議会を真剣に検討すべき時だと思う」と述べていた（小松浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法学 341 号（2012 年）12 頁、“Full text: David Cameron's speech to the Carlton Club,” the guardian, 27 July 2005 (<https://www.theguardian.com/politics/2005/jul/27/speeches.davidcameron>)）。

⁵ 保守党と自由民主党の連立合意には、「議会任期を 5 年で固定する立法を行うこと」が盛り込まれた（保守党ホームページ ([https://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable Files/agreement.ashx](https://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable%20Files/agreement.ashx))）。

（デマや嘘に対する認識）

足立議員 もう一つ、国民投票の過程で、明らかなデマが広まって困ったことはなかったか。

キャメロン前首相 昨年以降、デマはますます悪化している（笑）。だから、特に SNS などにおいては、反対派と同じくらいの分量で活動することが大事だ。

また、国民投票で勝利を収めるためには、変化させようとする側はとにかく早い段階から活動を始めすることも大事だ。人々は現状維持に傾きがちなので、実際に投票する段になると現状維持に票を投じがちである。したがって、現状を変更したい側は、過半数の賛成で安心するのではなくて、少なくとも 60% 程度の賛成者がいるような状況にしておく必要があるだろう。

（マスメディアに対する不満）

足立議員 マスメディアに対する不満はないのか。

キャメロン前首相 政治家がマスメディアに対して文句を言うのは、「農家が（不作を）天気のせいにするようなもの」だろう（笑）。政治家は、マスメディアに対しては文句を言うのではなく、しっかりとした対策を立てるべきである。例えば、反論するための事実や数字を用意しておくことが必要だ。

例えば、かつてオーストラリアで、女王を国家元首として残すか否かをテーマとした国民投票が行われたことがあった⁶。結論は、「女王は残すべきだ」となったが、その際も、国民は「女王が好きだから」といった理由で、共和制への移行を否決したのではない。ただ単に「現状を変えたくない」「変化を好まない」といった理由が主なものだったのだ。一般的な傾向として、「現状を変えたくない」という傾向がある。

（6 月の下院総選挙の結果）

大平議員 6 月の総選挙において、コービン党首率いる労働党が躍進したこと⁷をどう評価しているか。

⁶ 1999 年 11 月 6 日、オーストラリアで英国のエリザベス女王を国家元首とする立憲君主制維持か、大統領を元首とする共和制への移行かを問う憲法改正国民投票が行われた。国民投票の結果は、賛成 45.1%、反対 54.9% となり、この憲法改正案は否決された。（山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例【第 3 版】」調査と情報—ISSUE BRIEF— 939 号（2017 年）8～10 頁）

⁷ 保守党が 12 議席減の 318 議席で過半数割れ、労働党が 33 議席増の 262 議席となった（「英総選挙、全議席が確定、二大政党は合計 21 増に。」日本経済新聞夕刊（2017 年 6 月 10 日））。

キャメロン前首相 そこが選挙というものの難しいところだ。人々は現状に対して不満を持っていると、極端な選択をする傾向がある。

(憲法 9 条を改正する上でのアドバイス)

中谷議員 自分が防衛大臣の時には、ファロン (Fallon) 国防大臣と ACSA (物品役務相互提供協定) の締結に向けて合意する⁸など、日英間では非常に良い関係が築けたと思う。

ところで、安倍総理は、憲法 9 条に戦力不保持・交戦権否認が規定されている中で、「国を守る自衛隊を憲法に明記したい」という思いが強いと思う。このような憲法改正を試みる際に、何かアドバイスがあるか。

キャメロン前首相 安倍総理のように「自衛隊を憲法に明記したい」という気持ちは、十分に理解できる。

私としては、日本は現代的で、責任感のある、そして、強くて成功した民主主義国家だと認識している。一方で、チュニジアやアフガニスタンでのテロで日本人の死者が出ているなど、日本も影響を受けているのに、他国とともに対処できないという状況がある。

難しいとは思いますが、憲法改正においては、「理論的な側面」と「感情的な側面」の両面で、国民にその必要性を訴えることが必要だと考える。その際には、国民投票の「質問文の文言」が非常に大切だ。例えば、9 条改正については、「改正反対に投票すれば、戦争にならない」と思わせるような文言であれば、負けるだろう。逆に、「強い日本は、安全な日本だ」と思わせることができれば、9 条改正を実現できるかもしれない。「質問文の文言」は強く印象に残るので、非常に重要だ。

(EU 離脱に関する国民投票の反省点)

上川議員 EU 離脱に関する国民投票を実施することは、政治的な決断だったと思う。その際、キャメロン前首相の頭の中には、EU 残留を国民に強く支持してほしい、という気持ちが強かったのだと思うが、しかし、結果は違ったものになってしまった。

そこで質問だが、「質問文の文言」の問題以外に、こうすればよかった、と現時点で思うことはあるか。

キャメロン前首相 国民投票で負けたことは、残念に思っている (笑)。

先ほど、国民投票では、「理論的な側面」と「感情的な側面」の両面に訴える

⁸ 2015 年 1 月 21 日に日英外務・防衛閣僚会合が行われ、ACSA の早期締結が合意された。

ことが大事だと申し上げたが、英国のような島国では、EU から離脱するか残留するかは、感情的な問題になってしまいがちだ。

私は、離れたところから日本を見ているが、日本にもよく似た問題があるように思う。「自衛隊を憲法で明記したい」と思うのであれば、「自衛隊違憲論は間違っている」という理論的な議論だけでなく、「今後、日本はどのような国になっていきたいのか」という感情面での議論にも勝てなければ、国民投票で勝つことはできない。国民投票においては、人々に国民投票を行うことのメリット、つまり、「憲法を改正するかどうかは、あなたが決めるのです！」ということをお話して、国民に理解してもらうことが重要だ。

（おわりに）

森団長 本日は、貴重な意見交換をする機会を与えていただき、ありがとうございました。

（この後、2025 年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行った。）

キャメロン前首相 了解した（笑）。

最後に改めて申し上げるが、「国民投票において一番大事なことは、公平・公正なプロセスをとることであり、また、そのために、賛成派・反対派の双方を適切にサポートすることが肝要だ」ということだ。

森団長 本日は、本当にありがとうございました。

以上

ノートン上院議員からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 12 日 16:10～17:00

於：英国上院

○ 英国側出席者

ノートン（Norton）上院議員（保守党）¹

（はじめに）

森団長 本日は、意見交換の機会をいただき、ありがとうございます。

ノートン議員 上院によろこそいらっしゃいました。

こちらは、典型的な委員会室である。私は上院憲法委員会の初代会長で、今も委員の一人である。憲法委員会は、この部屋と同じ造りの隣の部屋で行われる。

（訪問の目的）

森団長 私どもが訪問した目的だが、日本の憲法は、衆参両議院の 3 分の 2 以上の賛成を得た上で、国民投票に付して過半数の賛成を得なければ改正できない。しかし日本では国民投票を実施した経験がない。そこで、既に 3 回の国民投票を実施した貴国を訪れて、国民投票についての経験や問題点、あるいは今から振り返っての所感などの率直なお話を伺いたいと思っている。その他、議会任期固定法などのような解散権の制約も一つの関心事である。ノートン議員の豊かな見識に基づいたお話をお伺いしたい。

（国民投票の課題）

ノートン議員 それではまず、国民投票についてお話ししたい。憲法委員会は 2010 年に国民投票に関する報告書を作成しているのでそちらを御覧いただきたい²。国民投票を実施するには、対処すべき課題がたくさんある。

まず一つ目は、どのような質問文とするかということである。中立的な質問文にすることは難しく、政治的にどちらかに偏ってしまうという危険性だけでなく、方法論的な偏りの問題もある。例えば、その質問が曖昧であってはなら

¹ ノートン上院議員は、1998 年に爵位が授与され（ノートン卿（Lord Norton）と称される）、一代貴族として上院議員になった、英国議会政治研究及び英国憲法の第一人者である。上院憲法委員会の初代の会長であり、現在も委員である。

² House of Lords Select Committee on the Constitution, “Referendums in the United Kingdom,” 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, April 2010

ない。なぜなら、過去に行われた国民投票で、その文言が曖昧であったために国民が誤解をして投票をしたことがあるからである。また、質問の文言は、単にイエスかノーで答えるような質問にはしない方がよい。というのも、一般的に、人々は、ネガティブな回答よりもポジティブな回答を好むために、質問とは関係なく「イエス」に投票するという傾向がわずかにあるからである。そこで、英国で行われた 2016 年の国民投票では、離脱か残留かを選ぶ形にし、イエスかノーかを選ぶ形にはしなかった³。

二つ目は、国民投票運動において両側が公平に同じように行わなければならないということである。1975 年に行われた「EC に残留するかどうか」という国民投票においては、あまり規制が行われなかったために、一方が他方の 10 倍もの金額を運動に支出した⁴。そこで 2000 年に、両側が同じように活動するように規制が設けられた⁵。また、これは規制が難しいことだが、報道がどちらかを支持するということもある。

三つ目は、政府の役割である。政府が中立性を保つということが大事である。政党としてどちらかを支持するというのは構わないが、政府が政府の資源を使ってどちらかを支持してはいけない。

そして四つ目の問題は、どのような情報を有権者に提供するかということである。特定の立場からなされる国民投票運動にどれくらいを任せ、政府が中立的な立場から事実に基づいた情報をどの程度出すかという点である。昨年行われた EU 離脱の国民投票では、ほとんどの情報は離脱派か残留派のいずれかから出されたもので当然偏ったものになっており、公平な立場での客観的な情報が少なかったという問題があった。

規制ではどうすることもできない問題もある。それは、有権者が他の問題と関連付けて投票する傾向があるということである。

このほか、国民投票運動をいつからとするか、運動や資金をいつから規制す

³ 当初の法案では投票用紙の文言は「英国は EU 加盟国として残留すべきか？」と規定されており、有権者はイエスかノーかを選択するものとなっていたが、選挙委員会から偏った印象を与えかねないとの指摘があり、下院で修正された。結果、投票用紙には「英国は EU 加盟国として残留すべきか、それとも EU を離脱すべきか？」という質問が書かれ、有権者は「EU 加盟国として残留する。」か「EU を離脱する。」のどちらかを選択することとなった（2015 年 EU 国民投票法 1 条）。前掲「三 2（3）2016 年の EU 離脱に関する国民投票」（43、44 頁）参照。

⁴ 残留支持派の代表団体は 100 万ポンド近い寄附を集めたが、残留反対派の代表団体は 8,610 ポンドしか寄附を集めることができず、ほとんどを公的助成（両団体に 12 万 5,000 ポンドずつ与えられた）に頼ることとなった（Committee on Standards in Public Life, “Standards in Public Life,” Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, Cm 4057-I, October 1998, p.159）。

⁵ 2000 年政党・選挙・レファレンダム法では、国民投票運動の支出額に上限が設けられている（同法 117・118 条）。前掲「三 1（3）イ 支出制限」（40 頁）参照。

るかという問題がある。

以上が、国民投票に関する主な問題である。

(議会任期固定法)

ノートン議員 次に、議会任期固定法についてお話しする。

議会任期固定法は、2011年に制定された法律である。この法律には問題がないとは言えず、この法律を廃止すべきという圧力がかなりかかっている。しかし、この法律を単に廃止するだけでは現在の議会がずっと続くことになってしまうので、この法律を廃止する際には、これに代わる何か他の仕組みを導入しなければならない⁶。

ところで、議会任期の固定と言っても、実は完全に固定されているわけではなく、半分ほど固定されていると言うべきだろう。この法律に、総選挙は5年おきに5月の第一木曜日に行われると規定されており⁷、法施行後最初の総選挙は2015年の5月と規定されている⁸。したがって、この法律に基づき、次の総選挙は2020年5月に予定されていたのである。

ただ、この法律には早期議会総選挙（繰上総選挙）の条項も二つ含まれている。その一つは、下院議員全員のうちの3分の2が繰上総選挙の決議案に賛成の場合である⁹。これは普通は単純過半数で決まる下院では非常に珍しい規定である。もう一つは、政府に対する不信任決議が下院で可決され、その後信任決議案を可決することなく14日が経過した場合、繰上総選挙が行われることになっている¹⁰。

今年の4月にメイ首相が下院で提案したのは、このうち前者の繰上総選挙であり、その結果、3分の2以上の賛成投票があり、繰上総選挙となった。繰上総選挙が行われた場合、時計の針が再設定されるので、次の総選挙は2022年に予定されることになる。

この法律に対しては、これまでの柔軟性がなくなったとの批判がある。一つ

⁶ ノートン議員は、自らのブログの中で、2011年議会任期固定法によって、議会任期を定めた1715年七年任期法（Septennial Act 1715 (c.38)）が廃止され（2011年議会任期固定法附則2条）、議会任期を5年に改める1911年議会法7条の規定も削除された（2011年議会任期固定法附則4条）ことを指摘し、2011年議会任期固定法を単に廃止するだけでは現在の議会が永続的に続いてしまうため、議会の任期など次の選挙を行う仕組みを法律で定める必要があると述べている（“Repealing the Fixed-term Parliaments Act?,” The Norton View, 8 October 2016 (<https://nortonview.wordpress.com/2016/10/08/repealing-the-fixed-term-parliaments-act/>)).

⁷ 2011年議会任期固定法1条3項

⁸ 2011年議会任期固定法1条2項

⁹ 2011年議会任期固定法2条1項及び2項

¹⁰ 2011年議会任期固定法2条3～5項

には、最大 5 年間の任期の中で首相の判断によって女王に総選挙を求めれば総選挙を実施できるという意味での柔軟性がなくなってしまった、という批判である。もう一つは、これまでは習律により下院が政府に対する不信任を表明する方法がいくつかあったが、この法律によって、それが狭められた、という批判である。以前なら政権に問題があった際に首相が内閣信任案を提出して負けた場合、繰上総選挙になったが、それはできなくなり、(信任案の否決では繰上総選挙にならず、不信任案の可決で繰上総選挙になるという意味で) 今では信任案の否決と不信任案の可決は同じものではなくなった¹¹。

また、現在、議会任期の固定に関しては、様々な議論がなされており、2020 年に見直すということはこの法律に規定されている¹²が、もっと早く見直しをしてはどうかとも言われている。

(憲法変更の場合のプロセス)

ノートン議員 以上の国民投票や議会任期固定法は、英国の憲法で大きな変更が行われているうちの二つである。憲法上の大きな変更がある場合には、一般の法律と同じように必ず議会を通ることになる。つまり、憲法上の変更の手段として議会制定法 (Act of Parliament) が用いられるが、一般の法律と全く同じプロセスで制定されるのである。

以上が、私からの国民投票と議会任期固定法に関する説明である。何か質問はあるか。

(国民投票での情報提供)

武正副団長 今の国民投票に関する御説明の中で、「国民が誤解した投票」があるとのことだが、その例を教えてほしい。

ノートン議員 英国ではイエスかノーかという形で投票することについての問題があった事例はあるが、私が申し上げた「国民が誤解した投票」の事例は、米国の例である。英国で質問文が簡単すぎて問題となった事例としては、例えば、今回の 2016 年の EU 離脱に関する国民投票もそうである。そこでは、「離脱」か「残留」かそれだけの質問だったが、「離脱」が何を意味しているのかについて説明が欠けている側面があった。すなわち、EU 離脱には、いわゆる「ハード・ブレグジット」と呼ばれる (移民を規制し、EU 単一市場からの撤退も辞さない) 強硬派と「ソフト・ブレグジット」と呼ばれる (人の自由な移動とい

¹¹ 詳しくは、P. Norton, “The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence,” *Parliamentary Affairs* 69 (1), January 2016, pp.3-18 を参照。

¹² 2011 年議会任期固定法 7 条 4 項及び 6 項

う EU の原則をある程度受け入れつつ、EU 単一市場へのアクセスを維持しようとする) 穏健派とがあるが、そのいずれかを問わずに、ただ「離脱」とだけ投票したので、後で問題が起きた。したがって、先ほどの有権者への情報提供についての論点と関連するのだが、こちらを選べば何が起こるということをもう少し有権者にきちんと説明すべきであった。

中谷議員 そうしたキャンペーンの仕方について、例えば「不景気になる」や「こんな義務がある」など実際とは異なるキャンペーンを行うことは不正や問題にならないのか。

ノートン議員 問題にはなる。

中谷議員 それは、もう言った者勝ちなのか。

ノートン議員 それが今議論されているところである。

足立議員 離脱をしたらどうなるかについて、十分な情報提供がなかったと言われているが、そもそもそういった情報が英国で用意されていなかったのか、情報はあが十分に提供することができなかったのか。

ノートン議員 離脱派と残留派の双方が誇張したという面はあるが、そもそも、過去に EU を離脱した国はなく、実際に離脱するとどうなるかは誰にも分からなかったため、客観的な情報がなかった。リスボン条約は比較的新しく、EU 離脱の条項が使われたことはなく、前例がない。例えば、「EU を離脱する」という通知をする必要がある¹³が、この通知をした後で撤回できるのかどうかというのは分からない。

(公務員の投票運動の規制、最低投票率)

大平議員 国民投票のルールについて 2、3 点質問する。

一つは国民投票運動に関わる規制がどうなっているかという点で、公務員、とりわけ学校の先生が意見表明をすることについて何か規制があるのか。

国民投票の結果の正当性をより妥当なものにする意味で、最低投票率の設定についてどう考えるか。それとの関係で、白票、無効票の扱いについては何か規定されているか。

¹³ EU 条約 (リスボン条約) 50 条

ノートン議員 公務員に関しては、政府と同様に中立的な立場をとる必要がある。一旦国民投票運動が始まれば、政治的なことは言うてはならず、中立な立場を維持しなければならない¹⁴。

レファレンダム（国民投票・住民投票）が有効となるための条件を付すか否かは、非常に重大な問題である。1979 年の権限移譲（devolution）についての住民投票では、議会は最低ラインを設定したが¹⁵、それ以外のレファレンダムでは単純過半数で決まる。これには賛否両論がある。というのも、EU 離脱の国民投票では離脱が 52%、残留が 48%で、離脱が 50%をわずかに上回っているだけだったが、単純過半数で決まるという規定なので離脱となった。ただ、このような憲法に関わるような大きな変更に関しては、単純過半数ではなく、3 分の 2 の賛成票が必要なのではないかという議論がある。EU 国民投票法案を議会で審議している際に、私自身は最低投票率や有権者の何%の賛成が必要という最低ラインを設けるように提案したが¹⁶、あまり反応がなかったので諦めた。もしあのとき単純過半数ではなく 3 分の 2 と決まっていれば、今頃は随分異なる状況となっていただろう。

白票や無効票に関しては、確かに抗議の意で投じる人もいるが稀であり、結果が変わるような数ではないのであまり問題視されていない。賛否どちらか不明な票については、選挙管理官が確認するが、これも数がかなり少ない。したがって、投票のプロセスの変更を考える上では優先順位には挙がっていない。国民投票にしても選挙にしても、有権者は、投票用紙の自分が支持している回答あるいは人にクロス（×）印を付けるだけなので、割と単純である。

¹⁴ 公務員規範（Civil Service Code）では、公務員の政治的中立性が要求されており、「自身の政治的信条にかかわらず、この規範の求める要求に従って、全力で政治的中立性を維持し、いかなる政治的信条の政府にも仕えなければならない」「党派的政治的思考に基づいて行動してはならず、党派的政治的目的に公的資産を使用してはならない」「個人の政治的見解に従って、助言や行動を決定してはならない」などが定められている。また、公務員管理規範（Civil Service Management Code）では、公務員の政治的行為の制限についてより詳細な規定があり、政治的対立のある事項について公に意見を述べることや論文やリーフレットなどで見解を表明することは政治的行為に該当するとして、公務員の種別に応じた規制が行われている。さらに、投票日までの 28 日間は、公的機関が国民投票に関する情報を公表することは禁じられている（2000 年政党・選挙・レファレンダム法 125 条）。

¹⁵ 1978 年スコットランド法 85 条及び 1978 年ウェールズ法 80 条では、権限移譲への賛成票が有権者の 40%より少ないか、反対票が過半数の場合には、権限移譲を定めるこの法律自体の廃止に向けた手続が採られることとされていた。

¹⁶ ノートン議員は、上院における EU 国民投票法案の審議の際に「問題の重要性を考えれば、明らかに最低投票率や最低ラインについて検討すべきケースだ」と発言している（HL Deb 13 October 2015, vol.765, col.147）。

（国民投票の一般的なルール）

上川議員 国民投票法の一般法というものはあるのか。もしあるとするならば、その一般法に書き込まれているルールの内容、項目は何か。EU 国民投票法といった、アドホックに制定される国民投票法のルールと一般ルールの違いは何か。

また、有識者や憲法学者のような専門家で構成される委員会や諮問委員会などを組織する必要があるのか。必要があるとするならば、どういったことに気を付けなければならないのか。

ノートン議員 国民投票の一般法（2000 年政党・選挙・レファレンダム法）は、資金提供など、国民投票運動についての原則を定めている。ただ、国民投票を実施する際には、議会が国民投票を行うことについて承認する必要があるので、国民投票を行うたびにそのための法律が制定される。したがって、国民投票ごとに制定される法律の内容は異なる。1979 年の権限移譲に関する住民投票では、最低ラインが設けられた。2011 年の選挙制度に関する国民投票は、他の国民投票と異なり、結果に法的拘束力があると規定された¹⁷。このように、それぞれの国民投票について、議会が法律を制定する。

専門家の意見については、上院の中に憲法委員会が設けられている。憲法委員会のメンバーは、憲法の専門家から任命されており、この憲法委員会自体が専門家による委員会だと言える¹⁸。もちろん、外部の専門家からの意見も聞くが。

（国民投票と他の問題との切り離し）

足立議員 今日冒頭の説明の中で、有権者が本来の国民投票のテーマと他の問題を関連付けて投票するが、これは問題だという紹介があった。例えば、時の政権の人気投票になるということも含めてだと思うが、それを避けるいいアイデアはないか。

ノートン議員 短く答えるとすれば、「ノー」である。何を基準に判断するかは、結局は有権者が決めるので、この問題を避けることはできない。国民投票運動において問題に焦点を当てるように強調していくしかないと思うが、有権者にそれに焦点を当てるよう強制することはできない。こういうことが起きるのは国民投票の特徴と言える。

¹⁷ 2011 年議会選挙制度及び選挙区法 8 条

¹⁸ ノートン上院議員自身、1986 年から現在に至るまでハル大学教授であり、英国議会政治研究及び英国憲法の第一人者である。

(おわりに)

ノートン議員 本日は皆さんと議論し、大変有意義な時間を過ごすことができました。残念ながら次の会合に参加しなければならないため、ここで退席させていただきます。

森団長 どうもありがとうございました。

以上

コープ教授（ケンブリッジ大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 13 日 10:20～13:10

於：インターコンチネンタルロンドン
パークレーンホテル内会議室

○ 英国側出席者

コープ（Cope）ケンブリッジ大学教授

（はじめに）

森団長 コープ教授には大変お忙しい中、このようにお会いして意見交換をする機会を作っていただき、誠にありがとうございます。また、衆議院憲法審査会の調査団のロンドン訪問に当たり、訪問先の調整について大変なお力添えをいただいたと聞いております。その点につきましても心から御礼を申し上げます。おかげさまで昨日のノートン上院議員をはじめ、多くの議員、有識者の方々と意見交換をすることができ、大変収穫の多いロンドン訪問となりました。

（訪問の目的）

森団長 日本では、憲法改正のハードルが大変高く、衆参各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成を得て、その上で国民投票に付して過半数の賛成を得なければ憲法改正ができない。また、「憲法改正をすべきでない」という人も少なからずいて、さらに、憲法の規定が大変簡単で概括的な内容で解釈の幅が広いこともあり、占領下で制定されて以来 70 年間、憲法が一言一句改正されずに今日に至っている。

憲法を改正すべきとの意見も徐々に増えてきたが、実際に憲法改正をするということになれば、我が国では必ず国民投票をしなければならない。しかし、日本では、国民投票を実施した経験が一度もないので、国民投票を実施した経験がある貴国を訪問した次第である。国民投票の経緯や実際の国民投票を振り返っての評価など、率直な御所見を承りたい。

また、憲法改正の内容に関する議論については、衆議院憲法審査会では、例えば、憲法 9 条の問題、緊急事態における立法府の機能の維持、高等教育の無償化の問題など、様々な点について検討を加えており、これらの問題も共通の関心事項である。

ロンドンでの最後の訪問がコープ教授なので、いわばロンドンでの調査の総括として、様々な疑問点などについて、御意見、御所見を承りたい。

それでは、派遣議員団のメンバーから、一人ずつ自己紹介する。

(派遣議員団のメンバーからの自己紹介と関心事項)

武正副団長 副団長の民進党の武正公一です。

民進党で関心があるのは三項目であり、一つ目は、国民の「知る権利」。二つ目は、国と地方の在り方、地方分権。三つ目は、特に今回の英国での調査において関心を持っている、2011年議会任期固定法に示された首相の解散権の制限である。今日は様々な点について、先生の御指導を賜りたい。

中谷議員 自由民主党の中谷元です。私は、防衛大学校で土木工学を専攻し、陸上自衛隊に勤めた後、衆議院議員となりました。

コープ教授にお尋ねしたいことは、貴国では議会任期固定法で首相の解散権を制限したにもかかわらず、なぜメイ首相が3年もの下院議員の任期を残して解散し、なぜ野党がこの解散に賛成し、なぜ与党保守党が総選挙で議席を減らしたのか、ということである。

上川議員 自由民主党の上川陽子です。

日本の憲法は硬性憲法であり、他の法律と違って、改正するには大変厳しい手続が必要になっているが、貴国の憲法は不文憲法ということで、法律と憲法との関係というものが日本と違う構成になっていることに大変興味と関心を持っている。

また、日本の場合、憲法改正手続において、衆議院・参議院の憲法審査会が憲法改正原案の審査を行い、国民投票に向けての合意形成をする、ということで、憲法改正の全体のプロセスの中で衆参両院、とりわけ憲法審査会の役割が極めて大きい。そして、憲法審査会で議論を行うことにより、国民に対して憲法改正の議論がオープンになるという点についても大変重要に思っている。貴国の憲法上の変更を行う際のプロセスにおける、上院・下院の役割、専門家の関与の仕方、あるいは国民の合意形成の方法など、日英間でシステムの違いはあるものの、参考になるような点を学びたい。

大平議員 日本共産党の大平喜信です。本日は貴重なお時間をいただき、ありがとうございます。

日本共産党は、平和主義、国民主権及び基本的人権の尊重の三大原則を定めた日本国憲法は大変素晴らしいもので、制定から70年経った今もなお、非常に価値があり、改正する必要はないという立場である。今、日本の政治に必要なことは、この憲法が定めた一つ一つの理念をむしろ日本社会の中にしっかり実現させていくことだと考えている。何より国民は改憲など望んでいない。

今回の調査では、英国をはじめ、各国の憲法そのものの調査、国民投票制度そのものの調査を目的として参加している。本日は、英国において憲法が国民の中にどのように根差しているのか、あるいはいないのか、コープ教授の御所見を伺いたいと思っている。

足立議員 日本維新の会の足立康史です。

日本維新の会は、所属する国会議員の数では 5 番目の大きさの政党だが、憲法改正に最も熱心な政党だと思っており、憲法改正の発議に必要な 3 分の 2 を確保する上でキャスティング・ボートを握っていると思っている。

大学では中谷議員と同じく土木工学を勉強し、20 年間経済産業省に勤めた後、大阪の地域政党として発足した日本維新の会に参加をした。日本維新の会は、既に昨年 3 月に、①地方分権、②教育の無償化、③憲法裁判所の創設という三つの憲法改正のテーマを公表している。

(コープ教授の経歴等)

コープ教授 皆さんが私の背景、経歴などをどれくらい御存じか分からないので、少し自己紹介をしてから、質問にお答えしたい。

私は、ケンブリッジ大学の特別なカレッジのフェローである¹。ケンブリッジ大学は創立 800 年の古い大学であるが、私の所属するクレアホールが一番新しいカレッジで、昨年、創立 50 周年を祝したところである。このカレッジは、ケンブリッジ大学に全部で 31 あるカレッジの中でも最も洗練されたものであると信じている。二つ特徴があり、一つ目は、修士課程、博士課程の高いレベルの学生・研究者のみを受け入れていることであり、二つ目は、外国との交流を強化するために活動していることである。それゆえ世界中の様々な国から 6 か月から 1 年単位で色々な人が来ているが、その中でも日本は主要国の一つである。東京大学や大阪大学などの大学のほか経済産業省や文部科学省などの様々な省庁からも受け入れている。それに衆議院法制局からも今期初めて研究員を受け入れることとなった。

私は、日本とは以前から関わりがあり、私の専門であるエネルギー・環境問題に関わってきた。まず、1983 年に初めて日本を訪問し、汚染管理について研究し、その後、知床や、小笠原の空港建設などのプロジェクトに関わった。また、同志社大学で 15 か月間、招聘教授として勤務したが、とても素晴らしい経験だった。なお、私は東京大学の先端科学技術研究センターの研究員でもある。そして、大変光栄なことに、2012 年に旭日小綬章をいただいた。それは私が、

¹ 2014 年にケンブリッジ大学クレアホールのファウンデーション・フェローに任ぜられている。

科学や技術だけでなく、現代の問題についても、日英間の交流に長く関わったということを表彰していただいたものだった。このように私は日本とはかなりの関係を持っている。

また、英国議会との関連では、14 年間にわたって両院の科学者としての最高の地位を務めた²。これは、下院・上院の両方に関わる仕事であったという点と、政治とは全く関係のない立場での地位だったという点において、非常に珍しいことである。政治過程に関しては従来から非常に興味を持っており、14 年間の両院の仕事を通じて、憲法に関する知識を含め、政治一般の幅広い知識を身に付けることができた。

今回は皆さん短い期間の滞在であるが、もし長く滞在できるのであれば、是非イングランド北部を訪れるとよい。というのも、EU 離脱に対する考え方がロンドンとは全く異なっているからである³。英国では特に、イングランドの中で二極化が進んでいる。ロンドンとそれ以外の地域とで、特に過去 2 年間で大きく政治状況が変化した。これについてはいくら強調しても足りないほどである。

それでは、皆さんの関心事項に即して御説明をしながら、御質問にお答えしてまいりたい。

(国民投票)

コープ教授 まず、英国における国民投票について、お話ししたい。

英国全体のレベルでの国民投票はこれまでに 3 回実施された。すなわち、1975 年と 2016 年に実施された EC・EU における英国のメンバーシップに関するものと、2011 年に実施された選挙制度に関するものの 3 回である⁴。

これらの 3 回の国民投票においては、結果は全て単純過半数で決まることとされており、この要件について最近までそれほど議論はなかった。ただ、単純過半数ではなく、例えば 3 分の 2 にするという話が出たとすれば、様々な政治的な議論が起こるのではないか。なぜ 3 分の 2 なのか、なぜ 60%ではないのか、という議論がかなり行われることになると思われる。

実際のところ、後になってからの話ではあるが、昨年の国民投票においては 3

² 1998 年から 2012 年までの間、英国議会科学技術局 (UK Parliamentary Office of Science and Technology: POST) のディレクターを務めている。

³ 地域単位で見た場合、ロンドンは離脱 40.1%、残留 59.9%とイングランドの中で唯一残留の方が多数であったが、逆に特に離脱票が多かった地域としては、イングランド中西部（離脱 59.3%、残留 40.7%）、イングランド中東部（離脱 58.8%、残留 41.2%）、イングランド北西部（離脱 58.0%、残留 42.0%）が挙げられる（選挙委員会ホームページ (<https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/eu-referendum-result-visualisations>))。

⁴ 前掲「三 2 国民投票」(41～44 頁) 参照。

分の2と設定すべきだった、などという議論がかなりなされた⁵。しかし、そもそも、今、英国の政治家、産業界、学会の有識者たちに聞けば、ほぼ100%の人たちが、「もう国民投票などすべきでない」という強い意見を持っているだろう。

英国においては、何か物事を決めるに当たって、国民投票をしなければならない、という法的な要請はない。国民投票は政府・議会の意思決定の要件ではないので、政府の方で何か政策を実施するに当たり、国民投票の実施を任意に決めることができる。そして、国民投票の結果には、基本的に法的拘束力はない。議会は最高位にあり、議会がもし「分かった。国民投票の結果は聞いた。だが、賛成はしない。」と言ったならば、議会の決定が優先される。

もっとも、去年の国民投票では、政府の予想しない結果が出たが、もし政府がEU離脱という国民投票の結果を拒否していたとすれば、おそらくEU離脱賛成派の地域において暴動が発生することが予想された。その状況を考えると国民投票の結果を受け入れざるを得なかったということである。

森団長 先ほど、国民投票の結果を議会が拒否することができるというお話があったのは、国民投票が実施された後のことか。

コープ教授 そのとおり。国民投票の実施後である。

森団長 国民投票の結果を政府が拒否したら暴動が起きるのではないかということであったが、議会が拒否したらどうなるのか。

コープ教授 非常にいい質問である。というのは、理論上は、政府の方で議会の意見を聴くことは可能であった。そして、その際に、首相が各議員に対し、「自分の所属する政党の意見ではなく、自分の意見に従って、残留か離脱か投票してください」という指示を出すことが可能であった。もしそうしていれば、下院の大多数の議員は残留を支持していたのであるから、答えはおそらく残留になっていたと思われる。ただ、それをするとうどういう問題が起きたかという、議員自身は残留派であるけれども、選挙区は離脱を求めているというケースがかなりあったことから、選挙民からすれば、自分たちを代表しているはずの議

⁵ 例えば、ノートン英国上院元憲法委員会委員長の提案については、111頁を参照。また、英国議会に対し、EU離脱に関する国民投票について特別多数(60%)と最低投票率(75%)を下回った場合には再度国民投票を行うべきとする請願が寄せられたが、国民投票が行われた後に、政府は「2015年EU国民投票法には最低ラインの規定も最低投票率の規定も設けられなかったため、国民投票の結果を尊重する」と回答し、議会でもこの請願は否決された(英国議会ホームページ(<https://petition.parliament.uk/archived/petitions/131215>))。

員が、自分たちとは反対の答えを出したとすれば、「この議員は私たちのことを分かっていない」と受け止めてしまい、それはそれで問題になったであろう。

英国は、非常に政治的に強固な基礎を持っており、もう何百年もの間、議会制民主主義が続いている。ここで、エドモンド・バーク (Edmund Burke) による 200 年前の非常に興味深いスピーチ⁶について触れておきたい。バークがスピーチで述べたことは、「ひとたび議員が選出されると、その議員は、住民が求めていることをそのまま代表して発言するのではなく、住民は議員の判断に任せたのだと解釈すべきである」ということである。自分の選挙民に対してなぜそのようなスピーチをしたかという、バークは、選挙区の有権者が求めていることをしなかったために有権者の反発を招いたことがあった。そこで、その住民に対する反論として「あなた方は私の判断に任せるといって投票した。そして、あなた方の希望を全て実現しようとしていたら、もっと大きな意味での国益につながらない。私はもっと大きな国益を考えて判断したのであるから、私の判断は正しい。」と述べて正当化した。英国はスイスのようにあらゆることを国民投票によって決めていく国ではなく、政治家の判断に委ねられている部分が多い。

したがって、国民投票は避けられるものなら避けた方がよいと考えるが、日本の場合は憲法改正のためには国民投票が必須であるとのことなので、避けるわけにはいかないのだろう。そこで、国民投票を実施するということになれば、次に考えておかなければならないのは、質問の文言である。実際に有権者が読む文言が結果に大きな影響を及ぼすからである。昨年の国民投票でも、質問の仕方が違ったら結果も違っていたのではないかと、といった意見がある。

ところで、これに関する説明に入る前に、ここまでの御説明で、何か質問はあるか。

足立議員 国民投票の結果を実行しなければ暴動のようなものが起こり得たとのことであるが、英国における社会的亀裂は、地域ごとの違いが大きいと考えるべきか。

コープ教授 そのとおり、地域の違いというのは大きい。私が住んでいる地域 (イングランド中部) やイングランドの北東部は、EU 離脱を強く求めている地域で、もし、国民投票の結果が受け入れられていなければ、暴動とまではいなくても、少なくとも住民が通りに出て大騒ぎをして反対のデモ活動をするこ

⁶ 1774 年又は 1780 年の「ブリストル演説」を指しているものと思われる。両演説は、エドモンド・バーク [中野好之編訳] 『バーク政治経済論集 保守主義の精神』(法政大学出版局、2000 年) の 158~166 頁及び 389~438 頁に邦訳が掲載されている。

とはかなり行われたと考えられる。EU 離脱を強く求める地域の名前を挙げれば、例えば、ニューカッスル、ダービー、ノッティンガム、リンカーンなどの地域である。

国民投票のほんの 2 週間前に起きたことであるが、EU 残留派であった労働党のジョー・コックス議員が殺害されるという事件があった。選挙区は、ヨークシャーのリーズ近郊である。彼女が殺害されたのは、EU 残留派であったという彼女の考え方ゆえに、である。犯人は極右の原理主義者であったと言われているが、このような極端な事件が起きてしまったほどであり、国会議員は非常にそのような社会的分断も心配していた。

中谷議員 英国では国民投票は任意のものであり、EU 離脱に関する国民投票は結果的に英国の社会的亀裂を顕在化させるような影響をも及ぼしたわけであるが、そもそも、キャメロン前首相は国民投票を実施しないという選択肢は取り得なかったのか。

コーブ教授 皆が聞きたいことであるが、おそらく取り得なかったと思われる。もし、国民投票を行わなかったとしたら、保守党の結束を保つことができなかったと思われる。キャメロン前首相の意図は、国民投票を実施して、残留の結論を得ることによって党の結束力を固めるということであったのだろう。当時、保守党内には、根強い離脱派はいたが、多数派は残留派であったから、国民投票を実施しても残留派が勝つという見込みを持っていたわけである。そして、残留派が勝った場合、離脱派は自身の主張を諦めるわけではないけれども、もう一度国民投票を求めることは事実上できなくなるので、他の方法で EU 離脱の方策を探らざるを得ず、当面は、保守党内の議論は落ち着いたのではないかと。しかし、結局その戦略は失敗したので、キャメロン前首相は辞任することとなったわけである。

他方、野党第一党の労働党も分断されていたが、こちらでも多数派は残留派であった。ただ、一部の労働党議員の中には、「EU というのは資本主義の策略だ」というふうな考え方をしている人たちもいた。

（議会主権と国民投票）

大平議員 英国では、議会主権⁷と国民主権との関係性はどのように捉えられているのか。国民主権という考えがそもそもあるのかないのかを含めて御教示いただきたい。

⁷ 議会主権については、前掲「一 2 議会主権」（10～12 頁）参照。

コープ教授 御指摘のような議論は存在する。

そもそも、英国では、例えば、国会議員というのは、エリートの人達で、一般の国民とは随分離れた存在として受け止められている。2009年に、多くの議員が経費を不正に請求していたというスキャンダルが起きたのだが⁸、その額があまりにも高額だったということで大きな議論になり、議員が一般国民とは全く別の人種のように思われているという問題がある。そのスキャンダルで、議員の評判が随分下がり、まだ回復していないかもしれない。信じられないような例としては、ある議員が自分の家の庭の池で飼っている鴨のために小屋を建てて、その経費を議会に請求し、議員の経費として支払われたことが問題となった。

足立議員 EU 残留派の政治家の中で、「離脱も民主主義の結果だから受け入れる」という考え方の人達と、まだ離脱を中止させる政治的なプロセスを追求している人達とは、どれくらいの割合か。

コープ教授 ほとんど全員が、国民投票の結果を受け入れる姿勢のように思う。

2015年の総選挙で議席を大幅に減らした第三党の自由民主党は、EU 残留を最も強く主張する政党であるが、その自由民主党でさえ、EU に残留しようと主張しているのではなく、①まず離脱のための交渉をし、②次に交渉の条件が整ったところで、実際に離脱をする前にその条件について判断できるよう、もう一度国民投票にかけて国民の信を問い、残留か離脱かを決めるべきだ、と主張している。今のまま残留ということを推している人達はいない。

上川議員 英国の国民投票の結果に法的拘束力がないために、今のような議論になっていると思う。これに対して、日本の場合、憲法改正の国民投票は法的拘束力のある国民投票である。英国では、様々なテーマについて国民投票を实

⁸ 追加費用手当制度（議会活動のため自宅又は主たる住宅以外で宿泊する場合の経費等を支給する制度）に基づき、ロンドン以外の選挙区の議員は第二住宅としてロンドンの居宅を取得する際のローンの利息を経費として受けることができた。これを悪用し、架空の利息を請求したり、第二住宅の指定を定期的に変えることによって請求額を増やすなどの問題が表面化した。

こうした問題を受けて、従来は議会の自主規制であった議員の給与・経費について、立法措置が講ぜられ（2009年議会倫理基準法（Parliamentary Standards Act 2009 (c.13)））、新たな規制組織として独立議会倫理基準委員会（Independent Parliamentary Standards Authority）が設立された。（A. W. Bradley et al., “*Constitutional & Administrative Law (16th edition)*,” Pearson, 2015, pp.234-235、田中嘉彦「2009年議会行為規準法—議員経費問題への対応」ジュリスト 1385号（2009年）、高信麻「【イギリス】2009年議会倫理基準法の制定」外国の立法 241-2号（2009年）、齋藤憲司「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」レファレンス 710号（2010年））

施するときに、法的拘束力を持つ国民投票を実施することが政治的課題の一つとしてあるのか。国民投票を英国のシステムの中ではどういうものとして位置付けているのか。また、それを日本との比較の中でどう考えたらよいか。

コーブ教授 最も基本的な考え方として、英国は議会制民主主義を採っていて、議会こそが「最高の機関」だという考え方があるので、全てについて議会に最終決定権限があるとされている。先ほど、大平議員が指摘された「議会主権」という考え方だ。

もしも、その議会が「私たちの最高機関性（supremacy）を諦めて、国民にこの最高の決定権限を渡す」と決めた場合には、そのような内容の法律を通してさせなければならないが、しかし、そのような法律を成立させたとしても、1週間後に議会が「気が変わった」と言って権限を取り戻すこともあり得るし、そのようなことは、当然に可能だと考えるのが一般的なのだ。なぜなら、「議会主権」の下で、どんな議会も永遠のものを作ることはできない、と考えられているからである⁹。もっとも、実際には、議会が「議会主権」、すなわち議会の最高機関性を諦めるとは到底思えないが。

ただ、今の上川議員の御質問を受けて、議会が権限を国民に渡すことについて、初めて考えてみたのだが、確かに、考えれば考えるほど大変に興味深い議論である。実際には、英国の上院は選挙で選ばれていない議員で構成されているので大変混乱することが予想されるし、また、英国は君主制であるので、全ての法律案について、それが法律となるには女王が署名して裁可する必要があるが、そのような法律を女王が承認するのか¹⁰、という疑問もあるなど、なかなか難しい問題が次から次へと出てきそう。

上川議員 事実上、英国の昨年の国民投票は、議会を拘束していると言えるのではないかと。つまり、議会では与野党を通じて残留派が多数派を占めているにもかかわらず、国民投票の結果は EU 離脱であった。そして、国民投票の結果が判明した後に、議会が「実は議会の中は EU 残留が多数派であるから、国民投票の結果にかかわらず EU 残留だ」と主張することがあり得たかもしれないが、そういう選択はしなかった。これは、法的拘束力はないにしても、事実上

⁹ 「議会主権」の内容の一つとして、「議会は将来の議会を縛ることはできない」とされている。前掲「一 2（1）イ 議会主権の内容」（11、12 頁）参照。

¹⁰ 署名・裁可手続は、現在は、1967 年国王裁可法（Royal Assent Act 1967 (c.23)）に定められている。裁可が拒否された事例は、1708 年にアン女王がスコットランド民兵法案（Scottish Militia Bill）について裁可を拒否したのが最後である（英国議会ホームページ（<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/keydates/keydates1689-1714/>））。

国民投票の結果に拘束されているということだと思う。

コーブ教授 そのとおりだ。また、議会主権と EU の関係について、EU 離脱派の中には、英国の「議会主権」が EU の支配によって損なわれてしまっている、という意見が多くあった。実際には、EU の法律は英国の議会を通さなければならないので、必ずしも彼らの言っていることは正しくない¹¹。しかしながら、政治的な議論として、英国の「議会主権」が EU の優越性によって脅かされているという意見は根強く存在する。

もう一点、EU 離脱に関して、EU から英国が離脱をすれば経済的に悪影響が及ぶであろうということは、一般的には皆が認めていることである。しかし、EU 離脱に投票したロンドン以外の地域に住む人達は、実は経済が悪くなることをほとんど気にしていない。何を気にしているかというと、移民問題である。このことに関しては、国民投票から 1 年経った今も全く考え方が変わっておらず、これは世論調査からも明らかである。EU 離脱派は、経済が良くなろうが悪くなろうが気にしておらず、とにかく移民のことを気にしている。冒頭にも述べたように、ロンドンと他のイングランドの地域が政治的に違う場所だということが際立つ点の一つである。

（国民投票におけるメディアの影響力）

足立議員 国民投票の結果に、メディアの様々な活動が影響したかどうかについて、どのように評価するか。新聞とテレビのそれぞれの影響をどう考えるか。

コーブ教授 非常に難しい問題である。なぜなら、メディアがなかったらどうなっていたかということは実験することができないからである。

新聞は大きく二つに分けられる。知識階級向けのものと、タブロイド紙といわれる一般大衆向けの娯楽要素の強いものだ。

デイリー・ミラー以外のタブロイド紙はほとんど離脱派であったし、知識階級向け新聞紙について言えばデイリー・テレグラフも離脱派だった。残留派の新聞としては、フィナンシャル・タイムズが挙げられる。また、ロンドンにはイブニング・スタンダードという影響力の強い地方紙があるが、同紙やガーディアンも残留派であった。

次に、テレビの影響についてであるが、公共放送である BBC は、王室特許状

¹¹ 1972 年 EC 加盟法 2 条により、直接的効力を有する EU 法が英国法上の効力を持つことが一般的に承認されている。一方、EU 指令など国民に対する直接的効力のないものについては、これを実施するための国内法が必要とされている。1997 年から 2009 年の議会制定法の 6.8% が EU 由来のものとする推計がある (V. Miller, "How much legislation comes from Europe?," House of Commons Library, Research Paper 10/62, October 2010)。

の中で、公平なバランスのとれた報道をすることが定められている¹²。民間放送局には BBC のような決まりはないにしても、離脱派・残留派のどちらか一方を支持するというのは、放送局としては非常に危険なことである。最近各放送局とも、テレビだけでなくインターネットも使っているが、私の意見としては、いずれもかなり公平に報道されたと考えている。それでも、BBC の場合は、離脱派・残留派の両側から、偏った報道をしているという批判を受けた。離脱派は「BBC の報道は残留派に好意的だ」と批判し、残留派は「離脱派に偏っている」と批判するといった状況があったが、私は、BBC は独立して公平な報道をしていたと受け止めている。

（国民投票の質問文）

足立議員 先ほど、コープ教授が指摘されていた国民投票の「質問文」の論点について、より深く議論をしたい。投票の際に、設定されたテーマについて投票されるのが本来の姿であるが、政権の人気投票のような形で投票されるという問題、本来のテーマとは違うテーマとリンクするという問題があると思う。それを避けるために、何かアドバイスがあればお願いしたい。

コープ教授 確かにそのような問題がある。選挙でも同じ問題があり、例えば私の住むイングランド中部の選挙区で起きたことであるが、非常に優秀な議員で懸命に仕事もするという事で、その議員個人の評判は高かったのに、その所属する政党の人気がなくなったために選挙で落ちたというケースがある。国民投票について言えば、国民投票を支持する政党の一般的な政治的立場に影響を受ける。ただ、英国の経験で言えば、EU 離脱に関する国民投票では、政府だけでなく、ほとんど全ての政党が国民投票を行うことを支持した。自由民主党もそれほど積極的ではなかったが支持した。

国民投票を与党の政治的人気と切り離す上で非常に重要な点を挙げると、やはり質問の文言になる。

森団長 国民投票に際して設問の仕方、文言が非常に重要だという御指摘であるが、どういう質問の仕方をしたら、合理的な投票行動、つまりできる限り他の問題とは切り離して純粋に国民投票の設問に対する賛否を表明する投票行動がなされるか、ということについて専門的な研究はあるのか。

¹² BBC の設立、業務内容等を規定する王室特許状（Royal Charter）5 条〔BBC の使命〕及び 6 条 1 項〔BBC の公的役割〕において、偏りなく情報提供をすることが定められている。

コープ教授 たくさんの分析がなされている。言葉のニュアンスが日本語と英語で違うので、翻訳したときに日本語でどう反映されるかまでは分からないが、少なくとも英語の文言に関しての研究、報告書はある。

例えば、単純な例を申し上げれば、「英国は EU に残留すべきか」という質問に対してイエスかノーで答えるという方法と、「英国は EU を離脱すべきか」という質問に対してイエスかノーで答えるという方法が考えられる。反対の問いのようだが、「残留」と「離脱」という言葉が人に与える印象はどういうものなのか、反対の意味になるのかそうではないのかといった議論である。例えば、「残留」には受動的なイメージがある。それに対して、「離脱」には能動的に行動を起こすという印象がある。心理学として、どちらが人をひきつけるのかという分析がなされている。文言の細かい部分にこだわることについて、一部からは「心理学者がそう言っているだけだ」という批判もある。なぜなら、多くの人々は、質問を読む前から、残留か離脱かの結論を決めているからである。ただし、重要なのは、数は多くないとしても、その中間で迷っている人々であり、その人々には質問文の文言が及ぼす影響は大きいし、結果にも大きな影響を及ぼすのである。

日本の場合であれば、憲法を維持するというのは受動的、憲法を改正するというのは能動的なイメージを伴う、ということにも留意するとよいのではないか。

（議会任期固定法）

コープ教授 それでは、次に、議会任期固定法について申し上げる。現在の法律においては、下院議員の 3 分の 2 の賛成投票がなければ早期議会総選挙（繰上総選挙）はできず、原則として 5 年おきに総選挙が実施されることとされている¹³。

まず、この法律が制定された経緯についてであるが、2010 年の保守党と自由民主党による連立政権樹立に際しての交渉の一部として提案されたものである¹⁴。そもそも、一般的な意見として、与党が簡単に解散・総選挙の時期を決定できるのは、非民主的であり適当ではない、という考え方があったが、保守党は、この問題はそれほど重要ではないと捉えており、連立相手となる自由民主党が望むのであれば構わない、として認められたものである。

また、野党の労働党が繰上総選挙の実施に賛成した理由は、「他に方法はなか

¹³ 2011 年議会任期固定法 1 条及び 2 条。前掲「(参考 1) 2 (2) 2011 年議会任期固定法の概要」(53～55 頁) 参照。

¹⁴ 保守党と自由民主党の連立合意には、「議会任期を 5 年で固定する立法を行うこと」が盛り込まれた（保守党ホームページ ([https://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable Files/agreement.ashx](https://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable%20Files/agreement.ashx))）。

ったから」である。というのも、メイ首相が繰上総選挙の実施を提案した時点で、世論調査によると保守党の支持率の方が圧倒的に高かった¹⁵。そういう状況の中で、もし、労働党が繰上総選挙に反対したとすれば、メディアが労働党を批判して、「労働党は選挙をおそれ、選挙に立ち向かえない」、「労働党は、英国の歴史における非常に重要な場面で、人々が決定する権利を無視している」といった論調で報道することが予想されたのである。そのような状況下においては、労働党としては、賛成するよりほか選択肢がなかったということである。

武正副団長 議会任期固定法は 2020 年に見直しが予定されている¹⁶が、これについてコープ教授はどう評価されているか。

コープ教授 この法律はあまり重要度が低いと考えている。名称は「任期固定」と言いながらも実質は「任期固定」ではないからである。先ほど申し上げたとおり、首相が総選挙をしたいと言った場合に仮に野党が反対すれば、「野党は選挙が怖いのだ」と報道されるため、野党が反対できない状況ができていく。確かに、メイ首相が、下院議員の任期が 3 年残っているにもかかわらず、前回の総選挙から 2 年で繰上総選挙を行ったことは早過ぎる、という印象は持っている。もし総選挙から 1 年で次の総選挙を行うとすれば、早過ぎると思う。政治の状況を見て必要だと考えられたときに総選挙が行われている。

現在の与党の保守党は、6 月の総選挙の結果、その議席数が過半数に満たなくなってしまったので、北アイルランドの保守派地域政党である民主統一党と閣外協力をして政権運営をしている。ただ、これは非常に不安定な状態であるから、もしかすると 2020 年までにまた総選挙があるかもしれない。

上川議員 議会任期固定法を仮に見直す場合には、①議会任期固定法を改正して、法制定前の状態に戻す、②議会任期固定法に定められた繰上総選挙を行うことができる例外規定を削除するなど、いくつか選択肢があると思われるが、現在そうした議論は行われているのか。

コープ教授 それほど議論は行われていない。現在、英国はもっと重要な EU 離脱に関する政治的課題が山積しており、議会任期固定法の見直しに関する政治的な優先順位は非常に低い。

¹⁵ メイ首相が総選挙の前倒し実施を表明した 4 月 18 日の緊急世論調査では、保守党支持は 46%、労働党支持は 25%で、21 ポイント差であった（「英国：6 月総選挙 保守党、圧勝の予想 野党は連合の動き」毎日新聞（2017 年 4 月 20 日））。

¹⁶ 2011 年議会任期固定法 7 条 4 項及び 6 項において、2020 年 6 月 1 日から 2020 年 11 月 30 日までの間に制度の見直しを行うことが定められている。

中谷議員 2011 年議会任期固定法は、恣意的な解散をしないために制定されたにもかかわらず、メイ首相が自分の政治的基盤を強化するために解散をしたのだとすれば、立法趣旨に矛盾している、と批判されないのか。そして、総選挙の結果、保守党は過半数を得ることができず、結局、民主統一党が閣外協力をして政権運営をしているが、これは次の総選挙までの 5 年間、解消できないものなのか。

コープ教授 保守党は、5 年間政権が続くことを当然望んでいるであろうが、必ずしも 5 年間続くとは限らない。今、保守党が心配しているのは、もう一度総選挙をすると、完全に負けて、もう与党にもなれない、ということだ。党首は代わるだろうが、それでも総選挙はやりたくないと思っているであろう。それで、連立ではないが、北アイルランドの保守地域政党と組むことになったのである。

中谷議員 今年の総選挙を経て、もはやメイ首相は次の繰上総選挙を探るということはできなくなってしまったということか。

コープ教授 再び繰上総選挙をするとすれば、前回と同様に労働党の支持を受ける必要がある。そういう意味では確かに矛盾している。

政党間のバランスがこのようなになるとは思ってもみなかったということが、背景にある。過去 50 年間を振り返ってみても、例えば私が子どもの頃は保守党が強かったが、ブレア政権の頃は労働党が非常に強かったというように、大抵は二大政党のどちらかが圧倒的多数を持っていて、現在のように与野党が拮抗しているというのは、英国では非常に珍しい¹⁷。

今回の総選挙前の状態であったとしても、保守党単独で議会任期固定法による繰上総選挙の要件である下院の 3 分の 2 を満たすことはできず、野党の支持が必要であった。そして野党としては、先ほど申し上げたような理由で、首相の提案を飲まざるを得ない状況にあった。

¹⁷ いずれの政党も単独で過半数を取ることができない「ハング・パーラメント」の事例は、20 世紀前半にはよく見られたが、1945 年以降の総選挙では、1974 年 2 月総選挙、2010 年総選挙、2017 年総選挙の 3 回のみである（このほかに、補欠選挙等の結果、単独過半数を失った例もある。）（L. Maer & R. Kelly, “Hung parliaments,” House of Commons Library, Briefing Paper 04951, October 2017、齋藤憲司「英国の 2010 年総選挙と連立新政権の政治改革」レファレンス 716 号（2010 年）8、10、11 頁）。

（地方自治・地方分権）

中谷議員 私の地元の高知県に大川村という人口約 400 人の村があり、高齢化などが原因で村議会議員になろうとする者が不足するようになってしまった。そこで村長は、議会に代わって住民による直接統治として「村総会」を設置するという問題提起をした¹⁸。日本には、それほど過疎化・人口減少が深刻な地域もある。

コープ教授 過疎化は英国では少し前には起きた現象であるが、最近では逆に地方に人が引っ越している。私のように退職した者が地方に引っ越すということが増えている。

中谷議員 英国の国会議員は、住民投票や国民投票を活用するのはいかなものか、という意識が、現在強くなっているのか。

コープ教授 非常に状況が複雑である。この 5 年から 10 年ほどの間、地方分権に関する機運が高まり、英国の大都市で、首長の権限強化のための住民投票がされたことはあるが、ほとんど否決された¹⁹。また 10 年後にでも皆さんとお会いして、どれくらい地方に権限が移譲されているか話し合うと面白いかもしれない。

（議員定数の削減と一票の較差）

コープ教授 ところで、英国では下院議員の数が多すぎる、という意見がある。英国の人口は、日本のおよそ半分の約 6,500 万人であるにもかかわらず、650 人の下院議員がいる。これは他の国と比べても随分多い。まずは、600 人まで減らそうという議論があるが、それですら非常に難しいのが現状である²⁰。個人的

¹⁸ 地方自治法 94 条に基づき、町村は、条例で、議会に代えて選挙権を有する者の総会を設けることができる。なお、この海外調査の終了後、大川村議会は存続する見通しである旨が報じられている（「高知・大川村議会存続へ、『村総会』実現、道険し、議員なり手なお課題」日本経済新聞（2017 年 9 月 12 日））。

¹⁹ 2011 年地域主義法（Localism Act 2011 (c.20)）により、中央政府が、直接公選首長制の採用が適当であると認められる自治体に対して、直接公選首長制の採用の賛否を問う住民投票の実施を要請する仕組みが整備され（地域主義法制定時点では、直接公選首長制の採用自治体数は、大ロンドンを含め、わずか 14 に留まっており、あまり普及が進んでいなかった。）、2012 年 5 月、イングランド内の 10 の大都市において住民投票が実施された。住民投票では 10 都市中 9 都市で反対が上回り、直接公選首長制の採用が決定したのはブリストル 1 都市だけであった（河島太朗「【イギリス】2011 年地域主義法の制定」外国の立法 250-2 号（2012 年）、大塚大輔「英国における地方分権の進展—地域主権法の制定—」都市とガバナンス 18 号（2012 年）23、24 頁）。

²⁰ 2011 年議会選挙制度及び選挙区法において、下院の定数が 650 議席から 600 議席に削減された。しかし、2013 年に当時の連立与党内の確執から次期選挙区改定の見通しが立た

には、正直なところ、英国の下院であれば 400 人～500 人でも十分だと思っている。

日本には選挙区間に投票価値の較差があるが、それは英国にもある。ただし、日本ほどは地域の較差は大きくない²¹。日本ほどの較差があると、英国では問題になると思う。

上院については、1906 年にまず、上院も選挙で選ぶべきだという議論が始まった。それから 111 年経ったにもかかわらず、まだ実行されていない。上院の議員数も多すぎる。理論上は、現在、800 人に議会に出席する権利があるが、定期的に出席している上院議員は 400 人～450 人である。ほとんどは定期的に参加していないので、私個人の意見としては 200 人でも十分だと思う。しかし変えられないのである。

（民主主義）

コープ教授 先に紹介した国会議員の経費のスキャンダルが起きた時に、有識者から「議会はもう意味がない」「議会は古い概念だ」というような話が出た。では、議会なしでどう物事を決めるか、と考えたときに、司法によって決める、インターネットでの国民投票によって決める、などの方法が考えられる。例えば、医療費にいくら国の予算を使うかなど、全てを国民に投票で決めてもらうということであるが、現実には、多くの国民は熟考する機会がないという大きな問題が生じる。

国民投票で何でも決めるのではなく、「熟慮による民主主義」がよいと考える人々もいる。興味深い例として、オランダでは国会議員が各地を訪れ、地域で集会を開いて議論をしている。これは時間がかかるが、そこで地域の意見を聴いて、国政に反映させている。もっとも、例えば子どものいる人がそのような集会に参加できるのかなど、実際に人々がどれくらいそれに参加できるかという問題もある。

なくなり、区割り改定案の作成期限が 2018 年まで延期され、定数削減も延期された（佐藤令「諸外国における選挙区割りの見直し」調査と情報—ISSUE BRIEF— 782 号（2013 年）6～8 頁、国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の下院の選挙制度』（2016 年）2 頁）。

²¹ 従来、選挙区割りは行政区画が重視される一方で、選挙区間の有権者数の均衡については、厳密な基準がなくさほど重視されず、5 倍を超える最大較差が存在した。2011 年議会選挙制度及び選挙区法では、行政区画よりも有権者数の均衡を重視することとされ、原則として、各選挙区の有権者数は全国選挙区平均有権者数の 95%～105%の間に収まるように区割りされなければならないこととなった。ただし、新たな区割り案の作成期限が 2018 年まで延期された（前掲注 20 参照）ため、較差是正はまだ実現していない（佐藤令「諸外国における選挙区割りの見直し」調査と情報—ISSUE BRIEF— 782 号（2013 年）6～8 頁）。

「民主主義とは」ということを考えてみるのは大変興味深いので、先ほど議論した上院改革について、私のアイデアを述べたい。これは上院でしかできないと思うが、地域ごとの選挙区ではなく、「関心事の選挙区（constituency of interest）」という選出方法を導入するのはどうかと思っている。英国の全有権者が選挙登録をする際に関心事を申告し、そのデータを集積した上で、関心事項の上位 200 位を選び、上院議員にはそれぞれの関心事項の代表者を選ぶ、というものだ。私は、この「関心事の選挙区」という考え方が認められることを強く願っている。私の場合、科学技術、エンジニアリングという領域に非常に興味を持っており、その関心事を代表する者が選出される仕組みが実現することを望んでいる。

武正副団長 上院の話題が出たので、感想を含めて申し上げる。ノートン上院議員をはじめ、上院には憲法についても広い見識を持った方々がおり、また、BBC の議会審議中継でも非常に熱心に議論をしている様子を、驚きを持って受けとめた。

コープ教授 確かにそのとおりである。上院議員のうち 92 人は世襲である²²ものの、大半は任命されている。そのために、上院には専門知識を持っている人が多くおり、私の関心が高い科学技術についても、上院の方が下院よりその関心を代表する声が強い。下院では、650 人の議員のうちエンジニアの資格を持った人はたった 3 人である²³。この点、日本の方が随分、専門知識を持った議員がいるのではないか。

（おわりに）

森団長 ありがとうございます。長時間にわたって、多岐にわたる質問に対して大変丁寧に、示唆に富む答えをいただき、心から御礼を申し上げます。

コープ教授 皆さん素晴らしい御質問をありがとうございました。

以上

²² 1999 年貴族院法 2 条 2 項

²³ 議員が科学技術的な知見に基づいて議論し、判断できるよう、上下両院にまたがる組織として設けられたのが、コープ教授が 1998 年から 2012 年までディレクターを務めた英国議会科学技術局である。

スウェーデン王国

スウェーデン王国の憲法等の概要

一 憲法の概要¹

1 総論

スウェーデンにおいては、統一的な憲法典は存在せず、現在は、「統治法（Regeringsformen）」、「王位継承法（Successionsordningen）」、「出版の自由に関する法律（Tryckfrihetsförordningen）」（以下「出版自由法」という。）及び「表現の自由に関する基本法（Yttrandefrihetsgrundlagen）」（以下「表現の自由基本法」という。）の四つの基本法が国家の基本法とされている（統治法 1 章 3 条²）。

これらのうち、「統治法」は、国家の統治機構のほか、基本的人権等についても規定しており、基本法の中で中心的な機能を担っている。「統治法」の特徴として、①体系的な人権規定が整備されていること、②人権の制限事由が列挙されていること、③憲法委員会やオンブズマン等を通じた厳格な行政監視権限が議会に認められていること、④非常事態に係る詳細な規定が設けられていること等が挙げられる。

「統治法」をはじめとする基本法の内容は、以下のとおり。

法律名 (SFS ³)	制定年	主な内容
統治法 (1974 : 152)	1974 年	基本原則、人権規定、統治制度等
王位継承法 (1810 : 0926)	1810 年	王位継承方法等
出版自由法 (1949 : 105)	1949 年	報道の自由、公文書の定義、公文書公開の原則、印刷物の編集者に匿名で情報を提供する権利（匿名権）、印刷物を頒布する者の責任、損害賠償、裁判手続等
表現の自由基本法 (1991 : 1469)	1991 年	表現の自由、匿名権、表現の自由に係る違反事項、表現をする者の責任、損害賠償、裁判手続等

¹ 特に断りのない限り、『衆議院 EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書』（平成 16 年 12 月）をもとに作成。また、引用している各基本法の条文は、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）による。

² スウェーデンの法令は、章が改まるごとに条番号が振り直され、各章とも第 1 条から始まる。

³ スウェーデンの法令は、スウェーデン法令集（Svensk författningssamling（SFS））に掲載され、この掲載番号によって引用される（国立国会図書館リサーチ・ナビ）。

これらのほか、基本法に準じる法律として、「議会法」及び宗教団体に関する諸法律がある。これらの法律の制定又は改正は、基本法の改正と同様の手続又は議会における投票者の 4 分の 3 以上かつ総議員の過半数が賛成した場合に行われる（統治法 8 章 17 条・18 条）⁴。

2 憲法制定の経緯

1634 年に制定された最初の「統治法」は、摂政が統治を行うための行政規則として制定された。その後、カール 12 世の死去及び北方戦争での敗北による絶対王政の終焉と議会主義の時代、グスタフ 3 世のクーデタによる絶対王政の復活を経て、ナポレオン戦争における敗退後の 1809 年、モンテスキューの三権分立の思想（国王と議会との権限分担）等を取り入れた新しい「統治法」が制定され、再び議会主義の時代が幕を開けた。そして、翌 1810 年に「王位継承法」、「議会法」及び「出版自由法」が制定され、これら四つの法律は、基本法として位置付けられた。

スウェーデンの近代化に伴い、議院内閣制、普通選挙制の導入等民主主義的な制度が整備されるとともに、国王の権限が形骸化したため、「統治法」上の文言と現実とのギャップを埋める観点から、1974 年、現行の「統治法」が制定された。また、翌 1975 年に「議会法」が基本法から除かれるとともに、1991 年に「表現の自由基本法」が新たに基本法として加えられることとなった。これらの基本法は、制定後数次の改正を経て、今日に至っている。

【スウェーデン憲法の沿革】⁵

年	主な出来事
1617 年	最初の議会法を制定
1634 年	最初の統治法を制定
1718 年	国王カール 12 世死去、北方戦争に敗北（絶対王政の終焉）
1719 年	新たな統治法を制定（翌年全面改正。政党政治の発達、議会主義の時代）
1723 年	新たな議会法を制定
1772 年	国王グスタフ 3 世によるクーデタ（新たな統治法が制定され、議会主義が終焉し、その後絶対王政復活）
1809 年	ナポレオン戦争での敗北により国王グスタフ 4 世が退位（議会主義の復活） 新たな統治法を制定 オンブズマンの創設
1810 年	王位継承法 、出版自由法及び新たな議会法を制定（この 3 法典に前年に制定された統治法を加えた 4 法典を基本法と位置付け）

⁴ ただし、「議会法」中の補足規定は、通常の法律と同一の手続によって制定・改正される（統治法 8 章 17 条 2 項・18 条 2 項）。

⁵ 阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第 4 版〕』147-148 頁（スウェーデンについての解説箇所〔平松毅執筆部分〕）、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）をもとに加筆・修正。

1866 年	議会法の全面改正（二院制の採用。上院は地方議会による間接選挙、下院は直接選挙）
1909 年	議会法を改正し、両院選挙に比例代表制を導入 下院に男子普通選挙制を導入
1917 年	議院内閣制の採用（統治法に明文規定なし）
1921 年	女子の普通選挙制を導入
1949 年	新たな 出版自由法 を制定
1954 年	議院内閣制の明文化等のため、基本法委員会を設置
1971 年	1968～69 年に統治法・議会法が改正され、議会を二院制から一院制に移行（議会による不信任決議の効力を明文化）
1974 年	新たな 統治法 及び議会法を制定（権能等の原理的規定を議会法から統治法に移管し、議会法は基本法から除外。翌年施行）
1976 年	統治法改正（基本的人権の明文化）
1979 年	王位継承法改正（男系後継者優先主義から長子優先主義へと変更）
1991 年	表現の自由基本法 制定（基本法としての位置付け。翌年施行）
1994 年	統治法改正（公用収用に対する補償、職業の自由、義務教育の無償、欧州人権条約のスウェーデン法への組み込み、EU への加盟等）、出版自由法改正（外国法人の定期刊行物発行等）、表現の自由基本法改正（映画発行人への罰則等）
1996 年	出版自由法改正（著作物の伝播者概念）
1998 年	統治法改正（個人情報管理、スウェーデン銀行の独立性の強化、情報技術の発達の表現の自由への反映、スウェーデン教会への法の支配）、出版自由法改正（児童ポルノ関係、教会文書の公開）、表現の自由基本法改正（児童ポルノ関係、新しい情報技術の発達への対応）
2002 年	統治法改正（EU 加盟によるパートナーシップの変化、新しい独立型の会計検査院制度、公文書公開におけるニューメディアへの対応）、出版自由法・表現の自由基本法改正（情報技術とメディアの発達への対応）
2004 年	基本法改正を検討する委員会として、基本法調査委員会 ⁶ を設置
2010 年	統治法の大幅な改正
2014 年	統治法改正（選挙制度関係）

※ **ゴシック体**は、現行の基本法を示す。

3 国王

（１）王室の歴史等

スウェーデン王制の起源は、10 世紀末のユングリング家にまで遡る。ヴァイキングの時代から高度の自治組織が発達していたスウェーデンにおいては、長い間、貴族による選挙君主制度が採用されていた⁷。このため、スウェーデンの歴史上、10 以上の王家が王室を構成してきたが、現在の王家

⁶ 政府は、制定後 30 年を経過した統治法の見直しを含む、基本法等の包括的な見直しをその任務とする基本法調査委員会を設置した。同調査委員会は 2008 年 12 月に報告書をまとめ、政府に提出した。

⁷ 世襲君主制度が採用されたのは、1523 年に即位したグスタフ 1 世ヴァーサ以降のことである。

は、1818 年に即位したフランスの軍人であるカール 14 世ヨーハンを最初の国王とするベルナドッテ家である。現在の国王は、1973 年に即位したカール 16 世グスタフである。

19 世紀半ばにおける自由主義運動や第一次世界大戦及び第二次世界大戦を経て、ドイツ、オーストリア、イタリア、ルーマニア等多くの欧州諸国において王制が廃止される中で、スウェーデンの王制は、国民からの幅広い支持を得つつ、依然として維持されている。その理由としては、立憲君主制の下に政治的及び経済的民主主義が確立され、国民生活の安定がもたらされたこと、議会専制の苦い経験があること等が挙げられる。

現在、スウェーデンの王室は、「スウェーデンのために一時代とともに (För Sverige – I tiden)」というスローガンを掲げる開かれた王室として、国民からの高い人気と支持を得ており、「欧州王室改革のモデル」とも称されている。このため、王室廃止に係る議論については、過去に何度か提起されたことがあるが、実現に至っていない。

(2) 王位継承の方法

王位は、国王の死亡又は退位の場合に、カール 16 世グスタフの直系の男子又は女子の子孫のうち年長者によって世襲される（王位継承法 1 条）。1977 年に誕生した現国王の第一子が女子（ヴィクトリア王女）であったという事情もあり、両性の平等の観点から、欧州の王制諸国では初めて、1979 年の王位継承法改正により男系後継者優先主義が改められた。このため、1979 年に男子（カール・フィリップ王子）が誕生したが、第一子であるヴィクトリア皇太女が王位継承権を有している。なお、王家が途絶えた場合、議会が暫定的に元首の職務を執行する摂政を選任する。摂政にふさわしい者がいないと認める場合、政府の指名に基づき議会の議長がその職務を行う（統治法 5 章 5 条～7 条）。

血統を重視する観点から、王子及び王女の婚姻については、王の要請による政府の承認を得なければならないとする制約が課されている。政府の承認を得ずに婚姻をした場合、王子及び王女は、その婚姻により生まれた子孫も含め、王位継承権を喪失する（王位継承法 5 条）。また、王子及び王女は、国王及び議会の同意を得ずに外国の君主となることはできない。この同意を得ずに外国の君主となった王子及び王女は、その子孫も含め、王位継承権を喪失する（同法 8 条）。

(3) 国王の地位及び権限

ア 地位

スウェーデンにおける全ての公権力は国民に由来し（統治法 1 章 1 条 1

項)、かつ、議会が国民の最高代表機関であるとされている(同章 4 条 1 項)中で、国王は、元首として位置付けられている(同章 5 条)。なお、国王は、その行為について訴追されない(同法 5 章 8 条)。

イ 権限及び役割

旧統治法(1809 年～1974 年)においては、「国王のみが王国を統治する」と規定されていたが、全ての国王の権限行使に当たっては内閣の承認が必要とされ、また、實際上、国家権力は、国王及び国会により分担されていた。そして、議院内閣制の確立、普通選挙制の導入をはじめとするその後のスウェーデンの近代化及び民主化の流れの中で、国王の権限は次第に形骸化してゆき、1975 年に施行された現行の統治法において、国王は、実質的な国政上の権限を有さず、国家を代表する儀礼的な役割を果たすに過ぎない旨が明らかにされた。

現行の統治法においては、①国務に関する情報を総理大臣から受領すること(5 章 3 条)、②特別閣議に出席すること(同条)、③外交評議会⁸の議長を務めること(10 章 12 条 2 項)等が国王の職務として明記されている。なお、総理大臣の任命や大臣の認証等について形式的な意味でも国王の権限行使又は関与を認めていない点が、他の王制諸国と比較して、特徴的な点として挙げられる。

このほか、国王は、①外交使節の接受、外交使節の信任状への署名等、②外国への公式訪問、③国会の開会の宣言(議会法 3 章 6 条 1 項)、④ノーベル賞授賞式等の各種式典への出席、⑤軍事における最高の地位(名誉職)等の職務を果たす。また、私的な活動として、世界スカウト財団の名誉総裁等を務めている。

4 統治制度

(1) 議会

ア 組織及び構成

英国に次いで長い議会政治の歴史を有するスウェーデンでは、1866 年以降、地方議会による間接選挙を基盤とする上院及び直接選挙を基盤とする下院から構成される二院制が採用されていたが、1971 年に、一院制に移行した。この背景には、連邦国家でもなく、多民族国家でもないスウェーデンにおいて、多額の経費がかかる二院制を維持する理由はないとする合理

⁸ 外交政策について政府と議会とが協議する場として、議長である国王、議会議長及び 9 名の国会議員から構成される諮問機関。政府は、同評議会に対し、外交上の重要事項を報告するとともに、重要度の高い外交問題について決定を行うに当たっては、可能な限り事前に諮問する義務を負う(統治法 10 章 11 条・12 条)。

主義の思想があると考えられている⁹。また、一院制への移行に伴い、議員総数も削減された。現在、議員定数は 349 名で、任期は 4 年である（統治法 3 章 2 条・3 条）。なお、各議員に代理議員¹⁰が置かれる（同章 9 条）。

選挙制度については、満 18 歳以上の国民の直接選挙による比例代表制が採用されている（統治法 3 章 4 条・8 条）。全国を 29 の選挙区に分割し、349 議席のうち 310 議席は、各選挙区における有効投票総数の獲得の割合に基づき各政党に配分され、39 議席は、不公平是正及び調整の観点から、全国を一単位として、得票数に基づき各政党に配分される（同章 6 条、選挙法）。小政党の乱立を防止する観点から、政党が議席を獲得するためには、全国で 4%以上の票を獲得することが必要とされ、他方、地方レベルでの意見を十分に反映させる観点から、選挙区において 12%以上の票を獲得した政党には議席が配分される（同章 7 条 2 項）。なお、被選挙資格は、満 18 歳以上の者に認められている（同章 4 条）。

【議会の構成※】（定数：349）

政 党 名	議席数
社会民主党 <i>Sveriges socialdemokratiska arbetareparti</i> 《与党》	113
穏健党 <i>Moderata samlingspartiet</i>	83
スウェーデン民主党 <i>Sverigedemokraterna</i>	46
環境党 <i>Miljöpartiet de Gröna</i> 《与党》	25
中央党 <i>Centerpartiet</i>	22
左翼党 <i>Vänsterpartiet</i>	21
自由党 <i>Liberalerna</i>	19
キリスト教民主党 <i>Kristdemokraterna</i>	16
（選挙後に離党し、無所属となっている議員）	4
計	349

※ 2014 年 9 月の選挙以降のもの（スウェーデン国会 HP より。2017 年 11 月 1 日現在。）

⁹ このほか、①上院が間接選挙で 8 年の任期であったため、その時々々の政治状況を反映していない、②両院の構成が異なった場合に政府の活動が困難となる可能性がある、③同じ案件を両院で同時に審議することは非効率である、といった理由があるとされている（国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）9 頁）

¹⁰ 議員が議長・大臣に就任した場合、又は 1 か月以上の請暇が認められた場合、当該議員の議員としての職務は、代理議員によって遂行される（統治法 4 章 13 条、議会法 5 章 3 条～5 条）。

イ 権限、立法手続等

議会は、①法律案について提出・審議し（統治法 1 章 4 条、4 章 4 条）、②予算案について審議するほか（同法 1 章 4 条、9 章 1 条）、③憲法委員会による大臣の法的責任の追及（同法 13 章 3 条）、オンブズマン（同章 6 条）及び会計検査院の設置（同章 7 条）、国政調査権等を通じて、行政権の行使をコントロールする権限を有する。

なお、統治法には、欧州連合（EU）における協力の枠内及び枠外における議会の議決権の委譲についての定めがある（10 章 6 条～8 条）。

◇「憲法委員会」について

議会には 15 の常任委員会¹¹が置かれており、憲法委員会はその一つである（統治法 4 章 3 条、議会法 7 章 2 条補足規定 7.2.1）。

憲法委員会に限らず、議会の委員会は 15 人以上の奇数の委員（議員）により構成され、議会議員の任期（4 年）ごとに議会が任命する（議会法 7 章 2 条及び 4 条）。

また、具体的な人数は、議会の指名委員会の提案に基づき議会が決める（同法 7 章 4 条補足規定 7.4.1）。現在の憲法委員会の委員数は、委員長 1 人及び副委員長 1 人を含め 17 人である。

憲法委員会は、基本法（統治法、王位継承法、出版自由法及び表現の自由基本法）と議会法に関する事項のほか、一般行政法に関する法律、ラジオ・テレビ・映画に関する法律、表現の自由、意見形成、宗教の自由、報道機関・政党に対する財政援助、会計検査官の選挙・罷免・訴追、国会議員の訴追などに関する事項を所掌する（議会法 7 章 5 条・8 条、補足規定 7.5.1 関連付表）。

基本法や議会法を改正する際には、所管委員会である憲法委員会において法案審査が行われるが、憲法委員会は、一般的な憲法解釈権限や法律案の憲法適合性の審査権限は有しない。ただし、国会議員による大臣に対する質疑（*interpellationer*）及び質問（*skriftliga frågor*）、国会議員による動議（*yrkande*）について、それらが基本法に抵触するかどうかについての審査権は有する（議会法 11 章 7 条 2 項、8 章 3 条・6 条）。

その他の主な権限・所掌事務は、以下のとおりである。

- ・大臣及び政府の職務遂行状況の監視及び議会への報告（統治法 13 章 1 条・2 条）
- ・大臣又は大臣であった者の公務の遂行に際する犯罪に対する訴追の決定（同章 3 条）
- ・基本法の改正手続上の要件（改正案が最初に議会に提出された時から、議会の選挙まで 9 か月以上経過していること）の例外を許容する決議を行うこと（同法 8 章 14 条）
- ・一定の自由及び権利を制限する法律案の範囲の決定（同法 2 章 22 条 3 項）
- ・議会オンブズマン及び会計検査官の罷免の提案（議会法 13 章 4 条・7 条）

（ア）立法手続

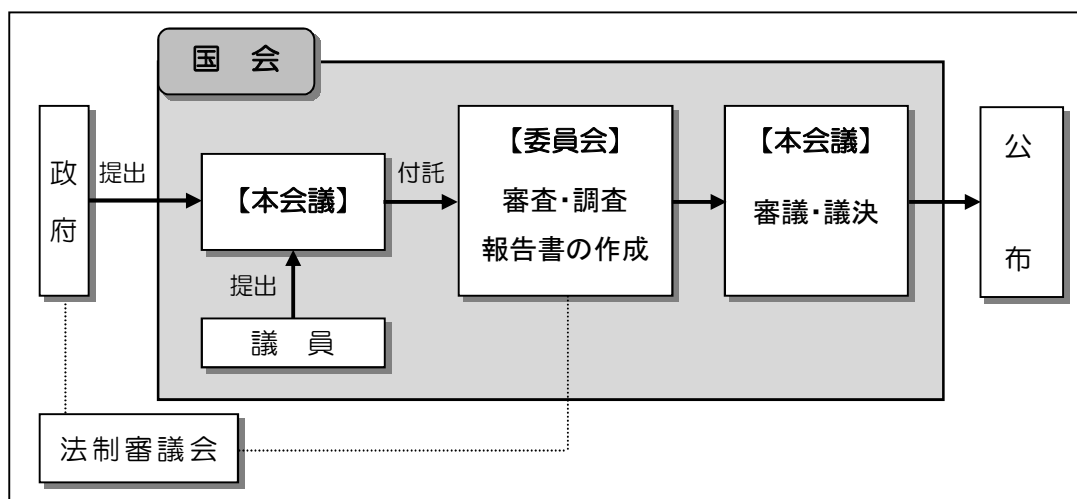
法律案の提出権は、政府、国会議員及び議会の委員会が有する（統治法 4 章 4 条、議会法 9 章 2 条・10 条・16 条）。なお、法律案の作成に当たって

¹¹ 現在は、①憲法委員会、②財務委員会、③税制委員会、④司法委員会、⑤民事委員会、⑥外務委員会、⑦防衛委員会、⑧社会保険委員会、⑨医療・福祉委員会、⑩文化委員会、⑪教育委員会、⑫運輸・通信委員会、⑬環境・農業委員会、⑭貿易・産業委員会、⑮労働市場委員会の 15 委員会からなる。

は、その準備のため、国会外に設置された組織によって、法律案の作成に必要な情報の収集、分析等が行われるのが通例である¹²。

政府提出法律案については、政府の要求に基づき、法制審議会¹³が意見を述べることができる（統治法 8 章 21 条）。国会に提出された法律案は、いずれかの委員会に付託された後に審査され（同法 4 章 5 条）¹⁴、その後、委員会において作成された報告書が本会議に上程される（議会法 11 章 2 条）。委員会審査においても、法制審議会の意見表明を要求することができる（統治法 8 章 21 条）。報告書の上程後、本会議での議決により成立し、公布される。

【立法手続のフローチャート】



【参考】政府提出法律案の国会提出に先立つ事前の立案過程¹⁵

政府提出法律案の作成に当たっては、その準備のため、国会外に調査委

¹² 後掲「[参考] 政府提出法律案の国会提出に先立つ事前の立案過程」（138 頁）を参照。

¹³ 法制審議会は、最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官又は元裁判官を構成員とする（統治法 8 章 20 条）。統治法 8 章 21 条に列挙する事項に関する法案については、原則として法制審議会の意見を聴取しなければならないことになっている。法制審議会は、基本法や他の法令との関係、法案内部の整合性等の観点から参考意見を述べる（統治法 8 章 22 条）。法制審議会の意見は、あくまでも参考意見であり、政府又は議会はその意見に拘束されることはない（国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）15 頁）。

¹⁴ 政府提出法律案については、その立案過程において関係諸団体からの意見聴取が行われる（レミス手続。後掲「[参考] 政府提出法律案の国会提出に先立つ事前の立案過程」（138 頁）参照。）が、委員会審査においても、関係諸団体からの意見聴取が行われる（いわば、レミス手続の第二ラウンド）。この場合、立案時のレミス手続と比べると、意見聴取する団体は少数の有力団体に限定されており、その分、当該団体の回答の影響力は大きいとも言われている（宮本太郎『福祉国家という戦略』（法律文化社、1999 年）65-66 頁）。

¹⁵ 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）10-11 頁をもとに作成。

員会（kommitté 又は utredning）を設置するのが通例である。調査委員会は、法律案の作成に必要な情報を収集し、分析し、法律案の原案を作成する。調査委員会は、一人で構成される場合もあるが、長期間かけて検討する課題については、複数のメンバーにより構成されることが多い。調査委員会は、政治家、官僚、利益団体の代表、専門家により構成されるが、メンバーの任命権は政府にある。

多くの場合、調査委員会の検討結果は、法律案として国会に提出される以前に、政府により、関係する官庁、自治体、利益団体、大学・研究機関等に提示され、参考意見を聴取する手続をとる。したがって、内容に関する議論は、法律案提出の段階で、既に大方なされてしまっており、国会の役割は、最終的な妥協点を見出す点にあるといわれている。

◇スウェーデンにおける政府の法律案作成過程について¹⁶

スウェーデンの立法過程において、政府が法律案を提出する場合、法律案作成に先立って「調査委員会（kommitté 又は utredning）」が政府によって設置されることが多い¹⁷。調査委員会が作成し政府に提出する報告書（SOU : Statens offentliga utredningar）は、その後の法律案作成に多大な影響力を及ぼすため、立法過程において最も重要な段階と言える。この報告書では、おおまかな法律条文案まで提示されるのが普通である¹⁸。

調査委員会は、政府からは相対的に独立した公的行政機関としての地位をもち、そのための特別の予算枠を持っている。その任務は、法律案作成のための「たたき台」を作成することであり、諮問事項に関する調査、分析、立法指針などを自由な立場から答申する¹⁹。

調査委員会は、政府、議員、国民などによる設置の提案に基づいて、国務大臣によって設置される。政府は、委員の任命権と答申の大枠の指示権（direktiv）を持つ。政府の指示書では、調査委員会が調査・検討すべき事項と答申期限が示される。

調査委員会は 1 人又は複数人で構成される。一般に、調査委員会は、①議会制的調査委員会（parlamentariska kommittéerna）と②特定事項調査委員会

¹⁶ 福本歌子「スウェーデンの立法過程—国民の合意形成のプロセスとして—」Björk—ビョルク（白樺）—25 号（1990 年）をもとに作成。

¹⁷ 調査委員会を置かず、政府の省内で検討・立案する場合もある。その場合には、Ds（Departementsserien の略）と呼ばれる報告書が公刊される。

なお、調査委員会は、法律案の策定以外にも、重要な政策や時事問題などに関して調査を行うことも多く、様々な分野について、常時 300 程度の調査委員会が活動していると言われる（福本歌子「スウェーデンの諮問調査委員会の役割—法律案の策定機関」スウェーデン社会研究月報 20 巻 1 号（1988 年）3 頁、同「スウェーデンの法制度の特徴」村井誠人編著『スウェーデンを知るための 60 章』（明石書店、2009 年）208 頁）。

¹⁸ 福本歌子「スウェーデンの法制度の特徴」村井誠人編著『スウェーデンを知るための 60 章』（明石書店、2009 年）208 頁

¹⁹ 伝統的に、調査委員会の活動は徹底的なもので、長期間の活動期間を要し、1954 年に設置された憲法改正委員会が 9 年間活動したことは、しばしば例として挙げられる。1968 年～1973 年までの調査によれば、その間設置された委員会の 3 分の 1 は、1 年以内に活動を終了し、調査期間の平均は約 3 年であったとされる（岡沢憲英ほか編『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部、1994 年）88 頁〔川野秀之執筆部分〕）。

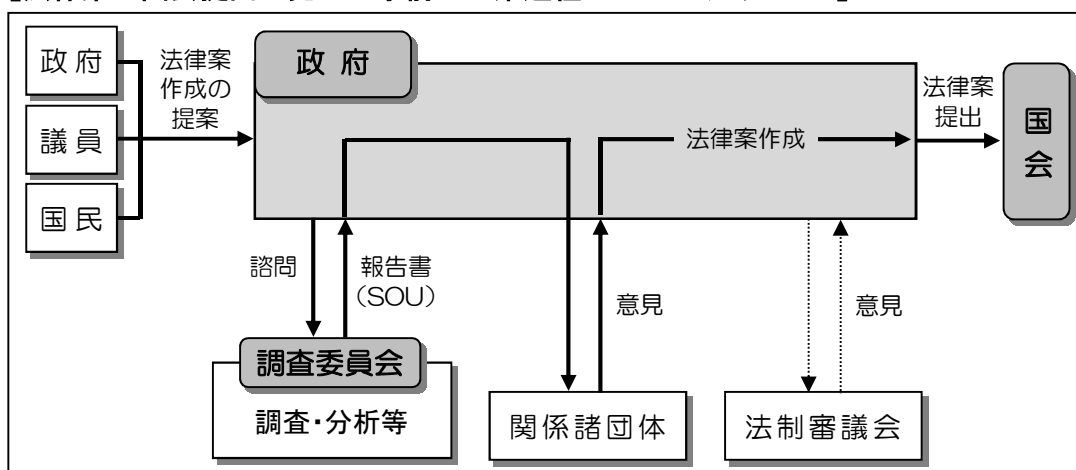
(ensamutredarna) の 2 種類に大別される。①は、政治色の強い問題あるいは非常に重要な法律案に関する調査を行うもので、国会議員が主たるメンバーとなる。国会の各党の比例代表割合がそのまま調査委員会にも反映される。②は、より技術的・専門的な諸分野についての調査を行うもので、特定の事項に詳しい国会議員あるいは裁判官、関係省庁内のエキスパート職員（官僚）、学識専門家（大学の研究者など）、利害関係団体の代表などをメンバーとする²⁰。

調査委員会は、政府に報告書を提出する（インターネット上で公開されている）。報告書を受理した政府は、当該立法作業に関して意見を求めるのが妥当と思われる各種利害関係団体、関係行政機関に報告書を送付し、意見を求める（「レミス（remiss）」手続²¹）。

政府は、調査委員会報告書及び各団体等からの意見書を参考にして法律案を作成する。政府は、最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官又は元裁判官を構成員とする「法制審議会（Lagrådet）」に意見を求めることができる（任意）。

政府は、立法経過、調査委員会報告書の要約、意見書の要約、担当大臣の立法趣旨説明、法律条文案、法制審議会の意見書を冊子にまとめ、法律原案書（proposition）として国会に提出する。

【法律案の国会提出に先立つ事前の立案過程のフローチャート²²】



²⁰ 福本歌子「スウェーデンの諮問調査委員会の役割—法律案の策定機関」スウェーデン社会研究月報 20 巻 1 号（1988 年）4 頁、同「スウェーデンの法制度の特徴」村井誠人編著『スウェーデンを知るための 60 章』（明石書店、2009 年）208 頁

²¹ レミス手続は、統治法 7 章 2 条が定める憲法上の制度である。もっとも、法文上は remiss という語そのものは使われていない（萩原金美編著『スウェーデン法律用語辞典』（中央大学出版部、2007 年）180 頁）。

この制度により、あらゆる利益が審議・調査の過程で表出され、受容可能な妥協の調達・合意の形成・公正で実際的な意思決定の基礎力として機能しており、スウェーデンの合意形成型政治（コンセンサス・ポリティクス）における意思決定・合意形成の技法として重要な位置を占める（岡沢憲英『スウェーデン現代政治』（東京大学出版会、1988 年）123 頁）。

²² 福本歌子『スウェーデンの公文書公開と言論表現権』（青木書店、1997 年）81 頁をもとに作成。

(イ) 議院内閣制

議会と内閣との関係においては、議院内閣制が採用されている。すなわち、政府は、議会に対し責任を負い（統治法 1 章 6 条）、内閣は、議会の信任に基づき組織される（同法 6 章 1 条・3 条～6 条）。また、議会は、総理大臣又は国務大臣に対する不信任を決議することができ、不信任の決議があった場合、議長が当該総理大臣又は国務大臣を罷免する（同章 7 条 1 項、13 章 4 条）。これに対し、政府は、不信任の決議があった日から 1 週間以内に、特別の議会の選挙を行う旨の決定をすることができる（同法 6 章 7 条 1 項）。

(ウ) オンブズマン制度

オンブズマン (ombudsman) とは、スウェーデン語で「代理人」を意味し、スウェーデンにおいて絶対王政が終焉し、1809 年の民主憲法制定とともに、憲法上、議会の任命によるオンブズマンが設置されたのが最初である。

議会は、議会の議決する指示に従って公的活動における法律等の適用に関する監視を行う議会オンブズマン (justitieombudsmän) を選挙する（統治法 13 章 6 条）。裁判所、行政機関、国家公務員又はコミューンの公務員は、オンブズマンが要求する情報及び意見を提供しなければならず、オンブズマンは、裁判所及び行政機関の文書にアクセスする権利を有する（同条）。

議会オンブズマンは、4 名が選出され、任期は 4 年である（議会法 13 章 2 条・3 条）。議会オンブズマンの監視は、国及び地方レベルの行政官庁及び裁判所に及ぶが、国会議員、国務大臣²³、地方議会議員等には及ばない。

(2) 政府

ア 総理大臣等の任命

政府は、総理大臣及び総理大臣から任命される大臣で構成される（統治法 6 章 1 条）。総理大臣は、議長が各会派の代表者と協議の上、総理大臣候補者を確定した後、これを議会に提案し、議会が 4 日以内に行う表決において、過半数の議員により拒絶されなければ、当該候補者が総理大臣に選出される（同章 4 条）。この場合において、議長が議会に代わって総理大臣に任命書を交付する（同章 6 条）。議長の提案が議会において 4 回拒絶され

²³ 閣僚の任務は政策の立案と法律案・予算案の作成であって、成立した法の執行は省庁 (departmentet) とは別機関である「行政執行庁 (ämbetsverk)」の官僚に委ねられ、官僚が執行責任を負う。大臣には「行政執行責任」がないため、議会オンブズマンの監察対象とならない（岡沢憲英ほか編『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部、1994 年）138 頁〔潮見憲三郎執筆部分〕）。

た場合、議会選挙が行われることとされている（同章 5 条）²⁴。

イ 二元的な行政組織

各省大臣は、下部機関に対する指揮監督権を有する行政部門の長ではなく、その所掌に属する案件に関する政府のスタッフとして位置付けられている。また、各省は、比較的小さな組織であり、また、大局的な行政機能を遂行する観点から、①重要事項に係る政策立案、②政府提出法案の準備、③行政執行庁に対する指令、④公務員人事、⑤予算編成等をその職務とする。他方、具体的な行政の執行、重要事項以外の政策決定については、内閣の外局である行政執行庁又は地方政府に委任されている。内閣は、予算、指令、人事等を通じて、行政執行庁による行政の執行等を監督するに過ぎない。

今日における行政機能の拡大及び多様化を背景として整備されてきたこのような制度は、政策実行に係る政府と行政執行庁との方向性が異なる事態を生ずるおそれがあるという問題点も指摘されているところであるが、①政策立案と具体的執行とを分化することにより、行政の効率化が図られること、②個別の政策遂行について上級官庁等からの介入を受けないため、責任の所在が明確になること等の利点があると評されている。

（３）裁判所

ア 組織等

通常事件については最高裁判所を頂点とする通常裁判所が、行政事件については最高行政裁判所を頂点とする行政裁判所が、これを管轄し（統治法 11 章 1 条 1 項）、それぞれ三審制を採用している。また、審理に専門知識が必要とされる特定領域を担当する裁判所として、労働裁判所や市場裁判所などが設置されている。

刑事事件、行政事件及び人事訴訟事件については、裁判官と国民とが対等な立場で裁判に参加する形での「参審制」が、それぞれの最高裁判所を除く各裁判所で採用されている（一番は参審員 3 名と職業裁判官 1 名、二審は参審員 2 名と職業裁判官 3 名）²⁵。また、出版の自由・表現の自由に関する裁判では、出版自由法又は表現の自由基本法の規定に則って、「陪審制」による裁判手続がとられている（出版自由法 12 章 2 条、表現の自由基本法 9 章 1 条）。

²⁴ これまで、1 回目の提案が拒絶された例はない（スウェーデン国会 HP（<http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/forming-a-government/>））。なお、本稿で使用したホームページの最終閲覧日はいずれも 2017 年 11 月 1 日である。

²⁵ 大河原眞美「ヨーロッパの参審制度、陪審制度についての一考察」地域政策研究 17 巻 4 号（2015 年）11-12 頁

イ 違憲審査権²⁶

裁判所の違憲審査権は、実務面では 1964 年に既に行使されていたが、統治法に明記されたのは 1979 年改正のときである。1979 年改正では、法令の違憲性が明白である場合に限り、適用を停止しなければならないこととされていた（旧 11 章 14 条ただし書）が、2010 年改正により、この明白性要件は削除された²⁷。

なお、スウェーデンには憲法裁判所は存在せず、違憲審査権は全ての裁判所により行使される（統治法 11 章 14 条 1 項）。また、その審査は、具体的な訴訟があつて初めて行われる付随的違憲審査制である。

（４）地方制度

ア 二層制²⁸

地方制度については、20 のランスティング（地域的自治体）と 290 のコミューン（基礎的自治体）という二層制が採用されている²⁹。コミューンとランスティングは、それぞれ所管する地域の広さと人口規模によって行政事務を分担している対等な関係の地方自治体であつて、ランスティングはコミューンの上位団体ではない。コミューンは救貧行政や初等教育を柱とする広範な業務の遂行を、ランスティングはコミューンでは規模が小さく提供困難な保健医療サービスの提供を、それぞれ目的として設置された沿革があり、それぞれの役割分担は、現在に至るまで継続している。

統治法は、各コミューンに対し、議決権及び徴税権を認めている（統治法 14 章 1 条及び 4 条）。

統治法は、従来 1 章 7 条に自治体に関する簡潔な規定があるのみであつたが、2010 年の統治法改正では、コミューンの自治支配がスウェーデンの中心的地位を占め、民主主義体制の重要な一部をなしていることを理由に、1

²⁶ 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1) スウェーデン憲法』（2012 年）14-15 頁をもとに作成。

²⁷ なお、2010 年改正では、明白性の要件は削除されたものの、同時に、違憲審査の際には「議会が国民の第一の代表機関であり、基本法は、法律に優越することに特に留意しなければならない」との一文が追加されている（統治法 11 章 14 条 2 項）。

²⁸ 翁百合ほか『北欧モデル 何が政策イノベーションを生み出すのか』（日本経済新聞出版社、2012 年）190-192 頁〔西沢和彦執筆部分〕、坂田仁「スウェーデン統治組織法の改正（2010 年）について」法学研究 85 巻 11 号（2012 年）97-98 頁、財務省財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』（2006 年）797-799 頁、樋口修「スウェーデンの社会保障財政の政府間関係」レファレンス（2009 年 9 月）81-82 頁をもとに作成。

²⁹ ゴットランド（Gotland）については、ランスティングとコミューンの両方の行政事務を担っている（ゴットランド HP（<http://www.gotland.se/1525>））が、ここではコミューンとして計上した。

章 7 条に規定を置くと同時に、コミューンの地位等について定めた 6 か条からなる独立の一章を置いた（統治法 14 章）。また、同改正では、従来合憲性について議論のあった自治体間の財政調整³⁰についても、明確に規定された（同章 5 条）。

イ 組織

ランスティング及びコミューンの議会の議員は、任期 4 年で、住民による直接選挙により選出される。地方議会選挙においては、EU 市民等や 3 年以上スウェーデン国内に住民登録をしている外国人住民の参政権が認められている（コミューン法³¹4 章 2 条～5 条、5 章 5 条）。なお、日本の地方自治体における首長に該当する職務は存在せず、議会において選出される者から構成される執行委員会が行政の実質を担っている。

5 国民の権利及び義務

（1）総論

1976 年の統治法改正により、人権規定の明文化及び体系化が図られた。統治法における人権規定の特徴としては、①比較的新しく制定された憲法典であることから、「知る権利」、個人情報の保護等のいわゆる「新しい人権」が規定されていること、②自由及び権利に対する制限事由が列挙されていること等が挙げられる。また、出版自由法では、出版及び報道の自由に関する諸規定や公文書へのアクセス権に関する詳細な規定が、表現の自由基本法では、テレビ等のメディアを対象とした表現の自由に関する諸規定が定められている。

（2）権利

ア 権利規定の一覧

統治法 2 章「基本的自由及び権利」に定める人権規定は、以下のとおり。

精神的自由	表現、情報、集会、示威運動、結社及び信教の自由（1 条）、意見表明、集会への参加等の強制からの自由（2 条）、個人情報の保護（3 条）
身体の自由	死刑の廃止（4 条）、身体刑、拷問等の禁止（5 条）、身体検査・家宅搜索・盗聴等からの保護、個人的不可侵性への重大な侵害からの保護等（6 条）、国外追放及び国籍剥奪の不可（7 条）、移動の自由（8 条）

³⁰ 自治体が他の自治体に移す目的で住民に課税することは、「自治体は当該自治体の事務遂行のために税を課すことができる」とした統治法の規定（2010 年改正前の 1 章 7 条 2 項）に反するとの見解が法制審議会から示され、議会で検討が続けられていた（財務省財務総合政策研究所『地方財政システムの国際比較』（2002 年）165 頁）。

³¹ Kommunallag（1991：900）

適 法 手 続	自由を剥奪された者が裁判所で審理を受ける権利（9 条）、遡及処罰・遡及課税の禁止（10 条）、特別裁判所設置の禁止及び裁判の公開、迅速な訴訟の保全（11 条）
法の下での平等	人種差別、性的志向による差別の禁止（12 条）、両性の平等（13 条）
社 会 権	労働組合及び雇用者の権利（14 条）、財産権（15 条）、著作権（16 条）、教育を受ける権利、研究の自由（18 条）
そ の 他	経済活動の自由（17 条）、欧州人権条約の遵守（19 条）

イ 自由及び権利に対する制限³²

（ア）絶対的権利・相対的権利

人権には、①基本法でしか制限できない権利と、②法律で制限できるがその制限に際しては立法における特別措置を保障している権利とがある。スウェーデン憲法学では、①を「絶対的権利（absoluta rättigheter）」、②を「相対的権利（relativa rättigheter）」と呼んでいる。そのほか、③法律で制限可能であり、特別な保障がなく、絶対的権利及び相対的権利に比して保障の弱い権利がある。

①絶対的権利には、宗教の自由、消極的な意見の自由、死刑・拷問等・国外追放の禁止、国籍の剥奪の禁止、自由を剥奪された者が裁判所で審理を受ける権利、遡及処罰・遡及課税の禁止、特別裁判所の禁止が、②相対的権利には、表現の自由、情報の自由、集会の自由、示威運動の自由、結社の自由、身体検査・家宅捜索・盗聴等からの保護、国内を移動する自由、裁判の公開が、③には、労働争議を行う権利、財産権、著作権、経済活動の自由、教育を受ける権利、研究の自由などが、それぞれ分類される。

（イ）自由及び権利の制限のための条件

相対的権利の制限においても、制限の目的が民主的社会において受け入れられるものであること、人権の制限は、目的に照らして必要である範囲を超えてはならないこと、民主的社会の基礎の一つとしての自由な意見形成に対する脅威となるほど長期間にわたって延長されてはならないこと、といった原則が守られなければならない（統治法 2 章 20 条・21 条）。具体的には、表現の自由及び情報の自由（同章 23 条）、集会・示威運動の自由及び結社の自由（同章 24 条）に係る制限事由が明記されている。

また、相対的権利を制限することを内容とする法案は、10 人以上の国会議員の要求があった場合には、当該法案に対する委員会による最初の意思表示が本会議に報告された時から 12 か月以上未決としなければならないと

³² 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）7-8 頁をもとに作成。

する立法手続が定められている（ただし、否決は可能。また、国会議員の 6 分の 5 以上の賛成がある場合には、国会は当該法案を直ちに採択することができる。統治法 2 章 22 条 1 項）。なお、法案審議において当該手続を経る必要があるか否かの判断は、憲法委員会が国会を代表して審査する（同条 3 項）。

（3）義務

統治法上、国民の義務を具体的に定める明文の規定は存在しないが、納税等の国民の義務については法律で定めなければならないという一般的な規定が定められている（8 章 2 条）。この規定に基づき、納税義務、義務教育等のさまざまな国民の義務が法律により定められている。

なお、スウェーデンでは、かつて「全体防衛義務に関する法律」³³に基づき、国民全てが国防に参画する「全体防衛」と称される体制の下、16 歳から 70 歳までの全ての国民に全体防衛義務が、特に、19 歳から 47 歳までの男性に兵役義務が課されていた（統治法に定める男女平等の例外として、女性については、志願制が採用されていた。また、兵役拒否者は、非軍事的役務に従事することとされていた。）。しかし、2010 年 7 月に兵役義務は停止され、志願制が導入された³⁴。

最近の報道等³⁵によれば、近年、兵士の不足が深刻になっており、スウェーデン政府は、志願制と併用して、2018 年 1 月から兵役義務を復活させることを決定した。兵役義務の対象には、初めて女性も含まれることになった。

【参考 1】「出版自由法」と「表現の自由基本法」³⁶

「出版自由法」は、全 14 章から成り、印刷メディア（新聞・雑誌・本など）における表現の自由、すなわち出版物を通じての言論表現に対する公権力による検閲その他の妨害的措置の排除等について規定している。特に公文書の公開に関しては、世界で最も早く憲法に規定されている。

同法は、1766 年に勅令として発布された後、現在では、憲法を構成する

³³ Lag (1994 : 1809) om totalförsvarsplikt

³⁴ 五月女律子「スウェーデンの安全保障防衛政策—安全保障・軍事の国際化の視点から—」北九州市立大学国際論集 14 号（2016 年 3 月）5 頁

³⁵ 「世界発 2017 : スウェーデン、軍備強化へ転換」朝日新聞（2017 年 8 月 7 日付）、「スウェーデン 徴兵制復活」東京新聞（2017 年 3 月 12 日付）、「Sweden re-activates conscription」2017 年 3 月 2 日付（スウェーデン政府 HP（<http://www.government.se/articles/2017/03/re-activation-of-enrolment-and-the-conscription/>））

³⁶ 福本歌子『スウェーデンの公文書公開と言論表現権』（青木書店、1997 年）9-23 頁をもとに作成。

基本法の一つと位置付けられている（統治法 1 章 3 条）。

「表現の自由基本法」は、全 11 章から成り、出版物以外のニューメディア（ラジオ・テレビ・映画・ビデオ・音声記録など）による言論表現の自由に関する原理・原則が定められている。

同法は、出版自由法とは別のニューメディアにおける表現の自由の保護のため、1991 年に制定されたものであり、基本的には出版自由法の形式（章立てなど）を踏襲しているが、対象とするメディアの特性の違いから、放送受信装置保持の権利など、出版自由法にない考え方も反映されている。

【参考 2】「統治法」が保障する権利と「出版自由法」・「表現の自由基本法」との関係³⁷

統治法 2 章 1 条 1 項では、「表現の自由：言論、文書若しくは画像により、又は他の方法により、情報を伝え、思想及び感情を表現する自由」（同項 1 号）及び「情報の自由：情報を獲得し、受け取る自由及び他の方法により、他者の表現を知る自由」（同項 2 号）を保障している。同じく表現の自由等を対象とする統治法と「出版自由法」・「表現の自由基本法」（以下「2 法」という。）とはいかなる関係にあるのか。

2 法が保障する自由・権利は、本質的には統治法にいう表現の自由及び情報の自由の一部をなし、基本法の規定の適用に関しては、2 法は、統治法の規定の例外とされ、2 法が保障する自由・権利については、2 法が専管的に適用される関係にある（統治法 2 章 1 条 2 項）。

法 律	自由・権利の保障領域
出版自由法	印刷メディア（新聞、雑誌、本などの出版物）を通じての表現の自由、情報の自由
表現の自由基本法	ニューメディア（ラジオ・テレビ・映画・ビデオ・音声記録など）による表現の自由、情報の自由
統治法	上記以外の手段による表現の自由（集会における言論表現など）及び情報の自由（本を読む行為など）

【参考 3】情報提供権・情報取得権³⁸

ア 総論

スウェーデンにおいては、言論の自由の保障として、著作や新聞、テレビ等のマスコミその他一定の媒体を通じて情報等を公表することを前提とする情報提供の自由が基本法に明文化されている（出版自由法 1 章 1 条 3

³⁷ 福本歌子『スウェーデンの公文書公開と言論表現権』（青木書店、1997 年）24-25 頁をもとに作成。

³⁸ 福本歌子『スウェーデンの公文書公開と言論表現権』（青木書店、1997 年）137-141 頁をもとに作成。

項、表現の自由基本法 1 章 1 条 1 項・2 条)。

そして、出版等により情報等を公表するために、いかなる種類の情報も取得する自由が、情報取得権として規定されている（出版自由法 1 章 1 条 4 項、表現の自由基本法 1 章 2 条）。

このような制度の背景には、出版自由法が制定された当初から、マスメディアは、社会的文化的問題に関する自由な議論にとって、あるいは公的又は私的な活動において大きな影響力を行使する、いわば権力者に対する公的な監視装置として特に重要な役割を演じているという社会認識があったこと、そして、そのようなマスメディアがその機能を十分に発揮するためには、必要な情報を入手できることがとりわけ重要だと考えられていたこと、があるとされる。

イ 公務員の情報提供権

(ア) 公務員の守秘義務と情報提供権

公務員は、原則的に非公開の情報に関して守秘義務が課せられており、部外者に秘密を漏らした場合には、刑法によって処罰される。

しかし、公務員が、新聞・著作・テレビなどのマスメディアにおいて公表するために秘密情報を提供する場合に、守秘義務違反をしても不可罰な場合があることが、憲法及び法律で認められている。これはスウェーデン独特の理論構成で、たとえ秘密情報であっても、その情報提供者及び情報取得者は、守秘義務を破っても責任を問われない場合があることを意味する。スウェーデンの憲法体系の中で最も中心的な権利を制限するためには、それ相応の法律的重大性が要求されることになり、それほどの重大性がない情報については、情報提供権が優先すると考えられている。

(イ) 情報提供権と秘密情報

これまで実際に問題となった情報はしばしば秘密にされた情報であったため、スウェーデンの法制度は、公的機関の活動の監督という公共の利益に基づき、たとえ秘密情報でも一定の場合に公務員の情報提供権が守秘義務に優先することを認めている。すなわち、法律で秘密情報を明文列挙し（旧秘密保護法 16 章³⁹⁾、その内容を特定することによって、そこに規定されない秘密情報に関しては「情報提供権」が優先するという形で、公務員の情報提供権と守秘義務を調整する制度を採用している。公務員が自分の判断で政治的・倫理的あるいはその他の理由から問題だと考えて秘密情報

³⁹⁾ 秘密保護法 (Sekretesslag (1980 : 100)) は 2009 年に廃止され、現在では、公開及び秘密に関する法律 (Offentlighets- och sekretesslag (2009 : 400)) の 15 章以下において、秘密となる全ての情報を規定している。

をマスコミ等に流す行為は、国民の権利として認められている「情報提供権」という憲法上の権利を設定することによって、公文書の秘密情報化に一定の歯止めをかけているとされる。

なお、参考までに、秘密情報として旧秘密保護法 16 章に列挙されていた主な事項を掲げれば、次のとおりである。

「情報提供権」が制限される主な情報（旧秘密保護法 16 章に列挙されていた事項）	
○外交軍事領域の機密で、その漏えいによって国家の安全が脅かされ、あるいは国土に重大な損害を与えうる軍事情報・外交情報（旧秘密保護法 2 章 1 条）	
○国立銀行の情報（同法 3 章 1 条）	
○医療機関及び生活保護その他の社会保障機関における大半の個人情報（同法 7 章 1 条、4 条、6 条）	
○学校での心理テストなどの学校における個人的情報（同法 7 章 9 条）	
○行政庁の持つ個人の経済状況に関する情報（同法 8 章 3 条、5 条 1 項 2 号、6 条 1 項 2 号、7 条 1 項 2 号）	
○行政庁の債務に関する情報（同法 8 章 8 条）	
○委託調査の情報（同法 8 章 9 条）	
○税金・統計その他のコンピューターへの登録情報（同法 9 章 1 条～4 条、6 条）	
○郵便や電話に関する個人情報（同法 9 章 8 条）	
○法律扶助その他の個人への非経済的援助の情報（同法 9 章 9 条～11 条）	
○裁判に関する情報（同法 12 章 5 条）	
○行政庁等での電話内容の情報（同法 12 章 6 条）	など

6 緊急事態・安全保障

（１）緊急事態⁴⁰

統治法は、戦争状態又は戦争の危険のある場合における公的機関の権限関係について、詳細に規定している（15 章）が、国内で発生した事件等に由来する緊急事態については、特に規定していない。以下、15 章の規定のうち、主なものを挙げる。

ア 戦争状態の宣言における議会の承認

戦争状態の宣言は、国に対する武力攻撃の際を除き、議会の承認なしに政府が行ってはならない（同章 14 条）。

イ 戦争委員会による議会の代行等

戦争状態又は戦争の危険に陥った場合には、政府又は議長は、議会を招集しなければならない（同章 1 条）。議員の大半を招集できないような場合

⁴⁰ 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）7-8・16・54-58 頁をもとに作成。

には、戦争委員会 (krisdelegationen) が議会を代行する (同章 2 条 1 項)。戦争委員会は、議長及びその他の 50 人の国会議員により構成され、委員長は議長が務める (議会法 13 章 11 条)。

戦争委員会が議会を代行することの決定については、①戦争状態の場合には、外交評議会⁴¹により行われ、同評議会を招集できないときには、当該決定は政府により行われる。②戦争の危険のある場合には、当該決定は総理大臣及び同評議会 (総理大臣のほか、委員 6 名の賛成が必要) により行われる (統治法 15 章 2 条 2 項)。

戦争状態にあり、議会も戦争委員会も任務を遂行できない場合には、政府は、国の防衛と戦争の終結に必要な範囲で、当該任務を遂行することができる (同章 5 条 1 項)。その際、基本法、議会法及び議会選挙法の制定・改廃を行うことは禁じられている (同条 2 項)。

ウ 法律事項に関する政府の命令制定権

戦争状態若しくは戦争の危険のある場合又はそれらにより引き起こされた非常事態の場合には、政府は、統治法により法律事項とされている問題についても、法律の授権に基づき命令を制定することができる (同章 6 条)。当該授権法は、いかなる条件の下での授権であるかを厳密に定めなければならず、当該授権によっても、基本法、議会法及び議会選挙法の制定・改廃を行うことはできない (同条) ⁴²。

エ 相対的権利を制約する法律の本会議採決の延期に係る規定の適用除外

統治法 2 章 20 条に規定する人権⁴³を制約する法律の制定に当たっては、10 名以上の議員の要求に基づき、本会議採決の時期を遅らせることができることとされている⁴⁴ (同章 22 条 1 項) が、戦争状態又は差し迫った戦争の危険のある場合には、当該規定の適用は排除される (15 章 7 条)。

⁴¹ 外交政策について政府と議会とが協議する場として、議長である国王、議会議長及び 9 名の国会議員から構成される諮問機関。政府は、同評議会に対し、外交上の重要事項を報告するとともに、重要度の高い外交問題について決定を行うに当たっては、可能な限り事前に諮問する義務を負う (統治法 10 章 11・12 条)。

⁴² 命令によって相対的権利の制限は可能となるが、絶対的権利については、基本法を改正しない限り、制限できない (絶対的・相対的権利については、前掲「一 5 (2) イ (ア) 絶対的権利・相対的権利」(145 頁) を参照)。

⁴³ 表現の自由、情報の自由、集会の自由、示威運動の自由、結社の自由、身体検査・家宅搜索・盗聴等からの保護、移動の自由、裁判の公開のこと。

⁴⁴ 本手続については、前掲「一 5 (2) イ (イ) 自由及び権利の制限のための条件」(145 頁) を参照。

オ 議会選挙実施等の議決

戦争状態の場合には、議会の選挙を実施するには、議会の議決が必要とされる（同章 11 条 1 項 1 文）。また、戦争の危険のある場合で、通常選挙が実施されるべきときは、議会は、当該選挙の延期を議決することができる（延期期間は 1 年。その後、最長 1 年の間隔で再審議の必要あり。）（同項 2 文・3 文）。これらの議決は、議員の 4 分の 3 以上の賛成により成立する（同項 4 文）。

（２）安全保障

スウェーデンは、19 世紀初頭のナポレオン戦争に敗れて以降、一貫して、非同盟・中立を外交政策の指導原則として掲げている。1992 年の国会決議においても、「近隣における戦争発生時に中立であることを可能とするためのスウェーデンの軍事的非同盟は、これを維持する。その前提として、十分な防衛力が必要である」という基本方針が確認されている。

冷戦終了に伴い、非同盟中立政策を巡る議論がなされるようになった。2009 年の国防法案により、連帯宣言 (declaration of solidarity) を議決し、多国間安全保障協力を重視する立場を明確化した。NATO には非加盟であるものの、2014 年 9 月には NATO との「ホスト国支援」に関する了解覚書に署名するなど、協力関係の強化を進めているほか、欧州安全保障協力機構 (OSCE)⁴⁵、NATO の平和のためのパートナーシップ (PfP)⁴⁶、EU の欧州共通安全保障防衛政策 (CSDP)⁴⁷、北欧防衛協力 (NORDEF)⁴⁸ 等を通じて、各国との防衛協力・交流を推進している⁴⁹。

⁴⁵ Organization for Security and Co-operation in Europe : 北米・欧州・中央アジアの 57 かが加盟する地域安全保障機構（外務省 HP (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/osce/index.html>)）。

⁴⁶ Partnership for Peace : NATO と非 NATO 欧州各国との間で、それら諸国の実情に合わせ軍事面を中心に各種協力（軍の民主的統制に関するセミナー開催、PKO に係る共同演習等）を約束するもの（外務省『平成 17 年版 外交青書』（2005 年）102 頁）。

⁴⁷ Common Security and Defense Policy : EU としての統一的な行動を目指す「共通外交安全保障政策」(CFSP : Common Foreign and Security Policy) の一翼を担うもの。主な任務は人道・救援活動、平和維持活動、平和構築のための戦闘任務、危機管理関連業務。軍事協力等を推進するために設けられた「欧州安全保障・防衛政策」(ESDP : European Security and Defence Policy) が、2009 年のリスボン条約発効を機に CSDP に改称された（外務省 HP (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/keyword.html#k>)）。

⁴⁸ Nordic Defence Cooperation : 北欧 5 か国（スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、アイスランド）が加盟。加盟国の防衛の強化、共通の相互強化作用の探求、有効な共通解決策の促進を目的とする（五月女律子「ノルウェーの安全保障防衛政策と国際平和活動」神戸外大論叢 66 巻 3 号（2016 年）90 頁）。

⁴⁹ 外務省 HP (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sweden/data.html#section1>)

二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要⁵⁰

1 改正手続

(1) 提出権者

基本法（統治法、王位継承法、出版自由法、表現の自由基本法）の改正は法律の形式で行われるが、基本法改正案の提出権者について、統治法には特段の定めがない。したがって、提出権は、通常法律案と同様に政府及び国会議員に属している⁵¹（統治法 4 章 4 条）。

(2) 議会選挙を挟んだ 2 回の議決

基本法の改正には、議会の選挙を挟んで、同文の改正案を 2 回議決する必要がある（統治法 8 章 14 条 1 文）。なお、議決要件については、統治法には特段の定めがないため、通常法律案の場合と同様（投票者の過半数）である（同法 4 章 7 条）。

2 回の議決の間に行う議会の選挙は、改正案が最初に議会に提出された時点から 9 か月以上が経過していなければならない（同法 8 章 14 条 4 文）。ただし、この期間については、例外として、憲法委員会が改正案の審査が始まる前にその構成員の 6 分の 5 以上の賛成で議決したときは、短縮することができる（同条 5 文）。

(3) 国民投票を行う場合

国会議員の 10 分の 1 以上から国民投票を要求する旨の動議が提出され、その動議に国会議員の 3 分の 1 以上が賛成した場合には、議会における 1 回目の議決後に行われる議会の選挙と同時に国民投票が実施される（統治法 8 章 16 条 1 項・2 項 1 文）。なお、これまでに、この国民投票が実施された例はない⁵²。

国民投票では、①改正案に反対した者が賛成した者よりも多く、かつ、②反対の投票者数が（国民投票と同時に実施される）議会の選挙における有効投票の半数を超えた場合は、基本法の改正は否決される（同条 2 項 3 文）。それ以外の場合は、2 回目の議会の審議にかけられることになるが、議会は国民投票の結果に拘束されず、これを否決することも可能であると

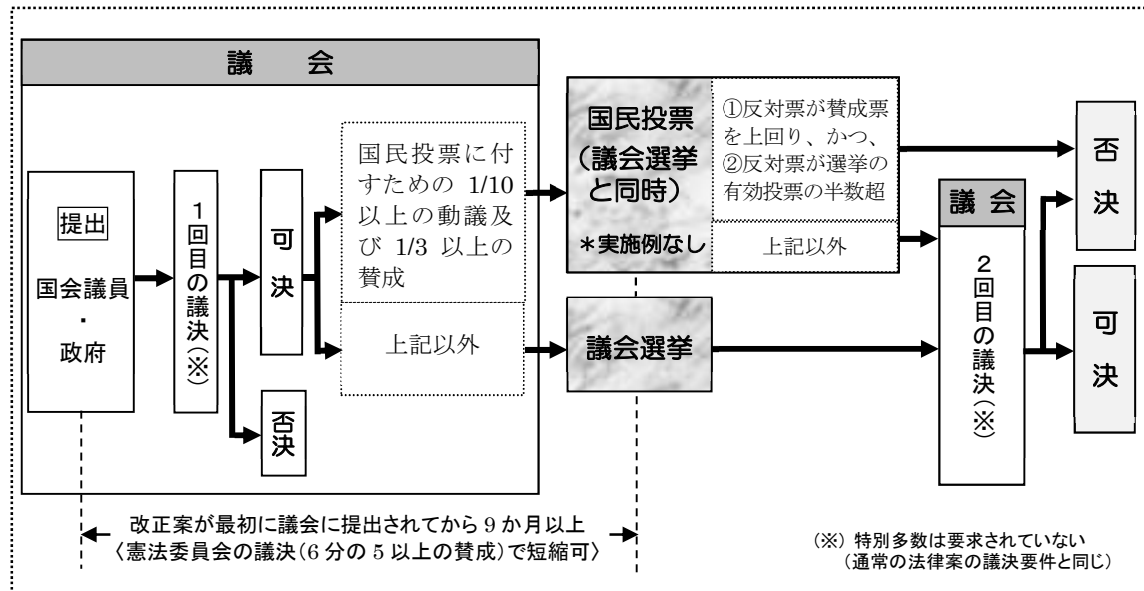
⁵⁰ 特に断りのない限り、『衆議院 EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団報告書』（平成 16 年 12 月）をもとに作成。また、引用している各基本法の条文は、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）による。

⁵¹ 国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の憲法改正手続』（2014 年）11-12 頁。

⁵² スウェーデン国会 HP (<http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/referendums/>)

される⁵³。すなわち、基本法の改正に関する国民投票は、改正の拒否においてのみ法的拘束力を持つ。

【基本法の改正手続のフローチャート】



(4) 改正事例

基本法として位置付けられている四つの法律は、いずれも数次の改正を経ている。このうち、統治法の改正事例は以下のとおりである。

【統治法の改正事例⁵⁴】

	改正法 (SFS)	施行日	改正条項
1	1976:870	不明	改正 : 8 章 19 条
2	1976:871	不明	条ずれ : 1 章 2 条-8 条→1 章 3 条-9 条 改正 : 1 章 9 条、2 章、8 章 1・3・7・10・11 条、10 章 5 条、11 章 1・3・6 条 新設 : 1 章 2 条 ※再掲載 ⁵⁵

⁵³ 山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例【第3版】」調査と情報－ISSUE BRIEF－939号(2017年)17頁

⁵⁴ スウェーデン政府 HP (<http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr/adv?fritext=1974%3A152&sbet=&%C3%A4bet=&org=&upph=false>) をもとに作成。

⁵⁵ ある法令について、過去に行われた改正を溶け込ませた法令全文をスウェーデン法令集(SFS)に掲載し直すことを「再掲載(Omtryck)」という(司法行政庁の法令・司法情報ポータルサイト(<https://www.lagrummet.se/lar-dig-mer/ordlistan-a-o#O>))。

スウェーデンでは Omtryck を法律改正の一つとしてカウントするようである(スウェーデン住宅・建設・計画庁 HP (<http://www.boverket.se/sv/lag-ratt/forfattningssamling/forklara-forfattning-och-omtryck/>)) が、条文の改正を伴わないものについては、ここで

[スウェーデン]

	改正法 (SFS)	施行日	改正条項
3	1979:932	不明	改正 : 1 章 5 条
4	1979:933	不明	条ずれ : 13 章 7 条－11 条→13 章 8 条－12 条 改正 : 2 章 7・9・10・12・18・20 条、8 章 1・4・7・15・16・18 条、10 章 5 条、経過規定の一部 新設 : 11 章 14 条、13 章 7 条 ※再掲載
5	1982:937	不明	改正 : 経過規定の一部
6	1982:940	不明	改正 : 13 章 3・10 条 ※再掲載
7	1985:862	1986.1.1	改正 : SFS 1976:871 の経過規定の一部
8	1985:863	1986.1.1	新設 : 13 章 13 条
9	1985:864	1986.1.1	改正 : 経過規定の一部、SFS 1982:937 の経過規定 新設 : 経過規定の一部
10	1985:865	1986.1.1	改正 : 10 章 5 条
11	1985:866	1986.1.1	改正 : 9 章 11 条 ※再掲載
12	1988:1437	1989.1.1	改正 : 9 章 11 条
13	1988:1438	1989.1.1	改正 : 13 章 2・3・7・8・10・11 条
14	1988:1439	1989.1.1	改正 : 2 章 3・20 条、8 章 18 条
15	1988:1440	1989.1.1	改正 : 11 章 11 条
16	1988:1441	1989.1.1	改正 : 経過規定の一部
17	1988:1442	1989.1.1	改正 : 8 章 15 条
18	1988:1443	1989.1.1	改正 : 2 章 12・14 条、3 章 2・10 条
19	1988:1444 (一部を除く)	1989.1.1	改正 : 9 章 10・12・13 条 ※再掲載
20	1991:1471	1992.1.1	改正 : 1 章 3 条、2 章 1 条、8 章 18 条
21	1991:1501	1992.1.1	改正 : 8 章 11・13・14 条、9 章 13 条
22	1991:1502	1992.1.1	改正 : 11 章 1 条
23	1991:1503	1992.1.1	改正 : 経過規定の一部 ※再掲載
24	1994:1375 (一部を除く)	1994.12.1	改正 : 8 章 4 条、10 章 5 条
25	1994:1468	1995.1.1	条ずれ : 2 章 20 条→2 章 22 条 改正 : 2 章 18・22 条、8 章 18 条 新設 : 2 章 20・21・23 条

は改正回数から除外した。

	改正法 (SFS)	施行日	改正条項
26	1994:1469	1995.1.1 (一部を除く)	改正 : 3 章 1・3・6 条、5 章 2・4 条、13 章 12 条
27	1994:1470	1995.1.1	削除 : 8 章 6 条 改正 : 4 章 3 条、9 章 4 条、12 章 7 条、13 章 1 条
28	1994:1480	1995.1.1	改正 : 8 章 7 条、11 章 11 条
29	1994:1481	1995.1.1	削除 : 9 章 11 条
30	1994:1483	1995.1.1	改正 : 3 章 2 条 ※再掲載
31	1998:1402	1999.1.1	改正 : 9 章 12 条 新設 : 9 章 11 条
32	1998:1435	1999.1.1	改正 : 8 章 7 条
33	1998:1437	1999.1.1	改正 : 2 章 1 条、8 章 18 条 ※再掲載
34	1998:1700	2000.1.1	削除 : 経過規定の一部、SFS 1976:871 の経過規定の一部、 SFS 1982:937 の経過規定の一部 改正 : 11 章 6 条 新設 : 8 章 6 条
35	2002:902	2003.1.1	改正 : 8 章 14 条
36	2002:903	2003.1.1	改正 : 1 章 2 条、8 章 7・18 条、10 章 2・5・6 条、10 章の見出し
37	2002:904	2003.1.1	条ずれ : 9 章 11・12・13 条→9 章 12・13・14 条 新設 : 9 章 11 条 ※再掲載
38	2002:905	2003.7.1 (一部を除く)	改正 : 12 章 7 条
	2003:593	—	※再掲載
39	2010:1408	2011.1.1 (一部を除く)	削除 : 2、3、8、9、10、11 章、12 章 8 条 条ずれ : 12、13 章→13、15 章、4 章 4・5・6・7・8・9・10 条→4 章 6・7・10・11・12・13・14 条、5 章 1・3・4・5・6・7 条→5 章 3・4・5・6・ 7・8 条、6 章 2・3・4・5・6・7・8・10 条→6 章 4・5・6・7・8・9・11・12 条、6 章 9 条→6 章 2 条、7 章 8 条→6 章 10 条、12 章 8 条→11 章 8 条、13 章 9・10・11・12・13 条→15 章 15・9・10・11・12 条 改正 : 条文 1 章 2・4・5・7・9 条、4 章 1・2・3・4・5・6・7・10・11・12・ 13 条、5 章 2・3・4・5・6・7・8 条、6 章 1・2・4・5・6・7・8・9・10・11・ 12 条、7 章 1・2・3・4・5・6・7 条、13 章 1・2・3・4・5・6・7 条、15 章 1・2・3・4・5・6・7・8・9・10・11・12 条、SFS 1976:871 の経過規定 の一部、 見出し 4 章 1・2・3・4・5・6・10・14 条、6 章 1・4・7・10・ 11・12 条、7 章 1・2・3・6 条、13 章 1・3・4・5・6・7 条、15 章 1・2・ 4・5・7・8・9・10・11・12・15 条 新設 : 条文 1 章 10 条、4 章 8・9 条、5 章 1 条、6 章 3 条、13 章 8・9 条、15 章 13・14・16 条、 見出し 4 章 8・9 条、6 章 3 条、15 章 13・14・16 条、 章 2・3・8・9・10・11・12・14 章
	2011:109	—	※再掲載

	改正法 (SFS)	施行日	改正条項
40	2014:1385	2015.1.1 (一部を除く)	改正 : 3 章 1・7・8・13 条、SFS 1974:152 の経過規定の一部、SFS 1976:871 の経過規定の一部 ※再掲載

[参考] 2010 年の基本法改正経緯⁵⁶

ア 基本法調査委員会等での検討

21 世紀を控え、1990 年代半ば頃から、政府や民間団体において憲法原則やデモクラシーに焦点を当てた活発な議論が行われた。それらを受けて、2004 年 7 月、政府は、制定されて以来 30 年の間全体的な検討がされてこなかった統治法等の包括的な見直しを検討させるため、議会の与野党各党の代表者等⁵⁷からなる「基本法調査委員会 (Grundlagsutredningen)」の設置を決定した⁵⁸。

基本法調査委員会では、スウェーデンにおける民主主義を強化・深化することを基本目標とし、民主主義に対する国民の信頼及び投票率を高めるため、選挙制度、議会と政府の関係、政府の成立を規制する規則、国民（住民）投票制度、憲法体系における裁判所の役割の明確化（憲法裁判所設置の是非など）、高級公務員任命手続の透明化、コミュニンの在り方及び国民の権利と自由などについて検討することとされた。なお、統治法 1 章に定める国家の基本構造については、君主制の維持を含めて、検討の対象から除外された。

4 年半にわたる調査の結果、2008 年 12 月に報告書『改革された基本法 (En reformerad grundlag)』⁵⁹が政府に提出された。

また、これに先立つ 2004 年 4 月、政府は、個人の権利等に関わる法制を分析するために別途、調査委員会（「プライバシー⁶⁰の保護に関する調査委

⁵⁶ 坂田仁「スウェーデン統治組織法の改正（2010 年）について」法学研究 85 巻 11 号（2012 年）、木下淑恵「海外法律情報スウェーデン—基本法改正案」ジュリスト 1396 号（2010 年）154 頁、同「海外法律情報スウェーデン—基本法改正」ジュリスト 1417 号（2011 年）61 頁、山岡規雄「スウェーデンにおける違憲審査制の展開」岡田信弘ほか編『憲法の基底と憲法論』（信山社、2015 年）、Sveriges Riksdag, “The Constitution of Sweden,” 2016, pp.19-22, “En reformerad grundlag, del 1” (SOU 2008 : 125) などをもとに作成。

⁵⁷ 2004 年の設置当初は、与野党の代表者（国会議員・EU 議会議員・政党幹部など 11 名）、ストックホルム県知事、高等裁判所長官らが任命された（その後 4 年半の間に、追加・差し替え等あり）。また、専門家として、最高裁判所の裁判官や政府の官僚が数名任命された。

⁵⁸ 調査委員会の一般的な位置付けについては、前掲「一 4（1）イ（ア）[参考] 政府提出法律案の国会提出に先立つ事前の立案過程」（138 頁）を参照。

⁵⁹ SOU 2008 : 125

⁶⁰ スウェーデンには、伝統的意味におけるプライバシーの概念は存在せず、スウェーデン

員会 (Integritetsskyddskommittén)」)を設置した。2008 年 1 月にまとめられた同調査委員会の最終報告書『個人のプライバシーの保護：評価と提言』⁶¹では、統治法改正が提言された。

イ 法案提出・審議

政府は、両委員会の報告書を基に基本法改正案をまとめ上げ、2009 年 12 月、議会に提出した。政府の改正案は、「統治法」「出版自由法」「表現の自由基本法」の基本法 3 法のほか、「議会法」「コミュン法」「選挙法」など合計 9 法の改正に及ぶものであり、1975 年の統治法施行以来の大改正と受け止められた。統治法における主な改正内容は、次のとおりである。

◇統治法改正案の主な内容

- 条文の文言の現代語化・平易化、見出しの付加
- 公共による侵害からの個人の権利及び自由（特にプライバシー）の保全の明確化（2 章 6 条）
- 適正で迅速な訴訟の保全（2 章 11 条）
- 性的傾向に対する差別を含む差別に対する基本的保全（2 章 12 条）
- 研究の自由の保全（2 章 18 条）
- 財産の収用に対する完全な補償（2 章 15 条）
- 議会における選挙後の総理大臣に対する必要的信任投票（6 章 3 条）
- 司法と行政の章の分離（11 章・12 章）、裁判所の地位の独立（11 章 3 条・4 条・8 条）
- 法令審査の明白性要件の削除（11 章 14 条）
- 憲法委員会の調査事務における文書利用の範囲の拡大（13 章 1 条）
- コミュンに関する章の新設（14 章）、コミュン自治に関する均衡原理の採用（14 章 3 条）

改正案は、まず議会の常任委員会の一つである憲法委員会に付託され審査された。その結果、委員会の提案により、9 法を含む改正案は二つに分割され、選挙前に審議されるのは、基本法 3 法の改正案及び議会法の一部の改正案のみとされた。基本法の改正には、選挙を挟んで二度同じ文言の改正案が議会で可決されなければならないためである（統治法 8 章 14 条）⁶²。憲法委員会での審査後、議会は当該改正案を可決した（2010 年 6 月 2 日）。

2010 年 9 月の選挙後に召集された議会では、基本法 3 法の改正案及び議

語にはプライバシーに該当する言葉がないので、それに代えて *integritet* という言葉が使用され、それは時に *personal integrity*（個人の人格）と訳される（榎原猛編『プライバシー権の総合的研究』（法律文化社、1991 年）295 頁〔平松毅執筆部分〕）。

⁶¹ SOU 2008 : 3

⁶² 議会法の改正は、補足規定の改正を除き、基本法の改正手続に準じることとされている（統治法 8 章 17 条）。基本法の改正手続については、前掲「二 1（2）議会選挙を挟んだ 2 回の議決」（152 頁）を参照。

会法の一部の改正案の二度目の可否と残った法律の改正案が検討された。憲法委員会での審査後、議会は基本法 3 法の改正案及び議会法の一部の改正案を含む一連の改正案を可決し、当該改正案が成立した（2010 年 11 月 24 日）。

議会の各党間では、既に基本法調査委員会が検討を行った段階で合意が成立していたため、基本的には全ての政党が改正案に賛成した（9 月の選挙で初めて議席を得たスウェーデン民主党⁶³のみが反対を表明した）。

2 国民投票制度⁶⁴

スウェーデンにおける国民投票には、①基本法の改正に関する国民投票及び②諮問的国民投票の 2 種類がある。統治法 8 章 2 条では、両国民投票の手続を法律で定める旨が規定されており、当該手続に関する一般法として、国民投票法⁶⁵が定められている。

（1）国民投票制度の概要

ア 国民投票の種類

（ア）基本法の改正に関する国民投票

基本法の改正に関する国民投票は、1979 年の統治法改正により導入された（当該国民投票の概要については、前掲「二 1（3）国民投票を行う場合」（152 頁）を参照。）

（イ）諮問的国民投票

諮問的国民投票は、1922 年に導入された。諮問的国民投票に付す事項について、統治法には特に規定されていないため、議会は任意の事項について国民投票に付することができる。国民投票法 18 条では、国民投票を実施する場合には、国民投票の争点、選択肢、期日等を定めた特別法を制定することとされている。

諮問的国民投票の投票結果は、法的な拘束力を持たない。例えば、自動車の右側通行への変更について、1955 年に実施された国民投票の結果は導入反対が大多数であったが、その 12 年後に、再度国民投票を実施することなく、右側通行が導入されたという事例がある。もともと、直近 2 回の国民投票（1994 年・2003 年）においては、法的な意味では「諮問的」であるものの、投票実施前に、政府や各議会政党が投票結果を尊重する旨を公

⁶³ 移民排斥等を掲げており、報道等では極右政党と評されている。

⁶⁴ 山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例【第 3 版】」調査と情報－ISSUE BRIEF－939 号（2017 年）17-18 頁、山岡規雄「スウェーデンの国民投票制度」外国の立法 219 号（2004 年）をもとに作成。

⁶⁵ Folkomröstningslag（1979：369）

言していたことから、実質的には「拘束的・決定的」な性格のものになったとされる⁶⁶。

イ 投票権者等

(ア) 投票権者

国会議員の選挙権者（すなわち、18 歳以上のスウェーデン国民）が、国民投票において投票する権利を有する（国民投票法 5 条）。なお、2003 年のユーロ導入に関する国民投票においては、外国人（①EU 加盟国、アイスランド又はノルウェーの 18 歳以上の国民で、スウェーデンにおいて住民登録を行っている者、②それ以外の国の国民で 3 年間継続して住民登録を行っている者）にも投票権が認められた（ユーロ導入に関する国民投票法⁶⁷3 条）。

(イ) 投票用紙

投票用紙については、国民投票の対象となっている提案ごとに見解を印刷したものが作成される（国民投票法 7 条）。すなわち、「賛成」「反対」で意見を表明する投票の場合には、「賛成」と「反対」の 2 種類の投票用紙が作成され、年金問題や原子力発電所問題のように三つ以上ある提案のうちのいずれかを問う場合には、提案の数だけの投票用紙が作成される。このほか、白票のために「白票」と印刷された投票用紙も作成され（同条）、白票は有効票として扱われる（同法 13 条）。

争点について複数の選択肢が提示された場合には、国民投票の結果についての解釈は、議会に委ねられることになる。

ウ キャンペーン活動

国民投票のキャンペーン活動については、議会に議席を有する政党及びキャンペーン団体に対し、国庫から活動資金が支給される。2003 年のユーロ導入に関する国民投票においては、活動資金として総額 1 億 4,000 万クローナ（約 19 億 4,700 万円）の公的助成が行われた⁶⁸ほか、国会ホームペ

⁶⁶ スウェーデン国会 HP (<http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/folkomrostning>)、岡沢憲英「第 3 章 スウェーデン —《参加デモクラシー》への北欧型挑戦—」坪郷實編『比較・政治参加』（ミネルヴァ書房、2009 年）87-88 頁、五月女律子「スウェーデンにおける国民投票 —EU をめぐる国民投票を中心として—」北九州市立大学法政論集 34 巻 1・2 合併号（2006 年）6・23 頁

⁶⁷ Lag (2003 : 83) om folkomröstning införande av euron

⁶⁸ うち 9,000 万クローナ（約 12 億 5,200 万円）がキャンペーン団体に、3,000 万クローナ（約 4 億 1,700 万円）が政党に支給された。キャンペーン団体については、9,000 万クローナのうち、4,200 万クローナ（約 5 億 8,400 万円）が賛成派に、4,800 万クローナ（約 6 億 6,800 万円）が反対派に配分された。キャンペーン団体への助成金は賛成・反対各派の頂上組織に支給され、各派内での配分方法はそれぞれの裁量に委ねられた。政党について

ージ上に、賛成派・反対派ごとに政党・キャンペーン団体のホームページへのリンクのリストが作成された⁶⁹。

(2) 国民投票の実施例

国民投票はこれまで 6 回行われているが、基本法の改正に関する国民投票が実施されたことはなく、いずれも諮問的国民投票であり、その実施例は、次のとおりである⁷⁰。

投票日	提案内容	投票率	賛成票	反対票	白票	立法措置等 ⁷¹
1922. 8.27	禁酒法の導入	55.1%	49.0%	51.0%	—	なし
1955. 10.16	自動車右側通行の導入	53.2%	15.5%	82.9%	1.6%	右側通行に変更 (1967 年)
1957. 10.13	付加年金制度 ⁷²	72.4%	①案：45.8% ②案：15.0% ③案：35.3%		3.9%	付加年金改革 (①案に沿ったもの)
1980. 3.23	原子力開発 ⁷³	75.6%	①案：18.9% ②案：39.1% ③案：38.7%		3.3%	2010 年までの原子力 発電所の段階的廃止を 決定 (1980 年 6 月。その 後、2002 年に全廃期限を 撤廃)。

は、各党一律に 100 万クロナ (約 1,400 万円) が支給され、残額が議席数で比例配分された (レートはいずれも、2003 年当時)。

⁶⁹ 賛成派として、社会民主党・穏健党・自由党・キリスト教民主党の 4 政党のほか 5 団体が、反対派として、左翼党・中央党・環境党の 3 政党のほか 27 団体がそれぞれリストアップされた。

⁷⁰ Statistisk årsbok för Sverige 2014 (2014 年版スウェーデン統計年鑑。スウェーデン統計局 HP (http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/OV0904_2014A01_BR_26_A01_BR1401.pdf)) 524 頁をもとに作成。

⁷¹ 五月女律子「スウェーデンにおける国民投票 ―EU をめぐる国民投票を中心として―」北九州市立大学法政論集 34 巻 1・2 合併号 (2006 年) 4-5 頁、山岡規雄「スウェーデンの国民投票制度」外国の立法 219 号 (2004 年) 3-4 頁をもとに作成。

⁷² ①案：全ての被雇用者を対象にした強制的な付加年金制度案 (財源は雇用者、運営は政府機関)、②案：既存の国民年金の不足分を補完することを意図した任意の補完保険制度案 (運営は政府)、③案：労働市場の労使双方によって選ばれた委員会を持つ民間機関が運営する任意年金制度案 (施行細則は労働組合全国組織とスウェーデン経営者連盟との団体交渉で決定)、の 3 案が国民投票に付された (岡沢憲英『スウェーデン現代政治』(東京大学出版会、1988 年) 149 頁)。

⁷³ ①案：1980 年時点で稼働中又は建設中の発電所を含め、最高 12 基の原子力発電所については、その技術的・経済的視点から見た残余稼働寿命一杯まで使用し、これ以外の原発については一切の建設を差し控える案、②案：①案と同趣旨であるが、より正確・詳細なエネルギー保全・節約政策のプログラムを盛り込んだ案、③案：既に稼働中の原子力発電所を最長 10 年以内に全廃し、これ以後の原発については現に建設中のものも含めて一切認めないとする案、の 3 案が国民投票に付された (岡沢憲英『スウェーデン現代政治』(東京大学出版会、1988 年) 150-151 頁)。

1994. 11.13	EU への加盟	83.3%	52.3%	46.8%	0.9%	EU 加盟 (1995 年 1 月)
2003. 9.14	ユーロの導入	82.6%	42.0%	55.9%	2.1%	ユーロ不参加

[参考] 国民投票制度拡充論⁷⁴

ア 問題の所在

スウェーデンの国民投票がその結果において法的拘束力を持つのは、基本法案を否決した場合である。スウェーデンにおいては、結果に法的拘束力のある国民投票の範囲を、基本法の制定又は改正に限らず拡大することを内容とする憲法改正の提言がなされてきた。こうした制度改革に関心を示してきたのは「ブルジョア派」と呼ばれる右派の政党であるが、左派政党の中でも、環境党のように、直接民主制に積極的で、国民発案の制度の導入を提言している政党もあるとされている。

イ 1996 年の議論

1996 年には、国民投票制度改革問題を検討するため「国民投票調査委員会 (Folkomröstningsutredning)」が発足し、有力な学者が、通常法律について議会の過半数の要求により国民投票を実施する制度の導入を提言した。しかし、政府は、この意見を採用しなかった。

ウ 2004 年の議論

2004 年に設置された基本法調査委員会（報告書の提出は 2008 年）においても、国民投票は大きな検討テーマの一つとなったが、以前は国民投票制度の改正に好意的であった「ブルジョア派」に政権が交代していたにもかかわらず、今回も政府は国民投票制度の拡充の必要はないとの判断を示した。

⁷⁴ 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）19-20 頁をもとに作成。

(参考) 教育制度⁷⁵

1 教育行政制度

分権的な制度の下、地方が、国の制度や方針の範囲内で、自らの裁量に基づき初等中等教育を中心とする教育行政を実施している。

中央には教育研究省が置かれ、教育制度の枠組みを定めるとともに、教育政策における基本方針の立案を行っている。さらに、学校教育庁や特別支援教育庁、高等教育庁などが、教育研究省の示す方針に従って、取組を進めている。

地方においては、地方当局が義務教育を中心とする初等中等教育のほか、就学前教育や成人教育を所管し、予算配分や教職員の雇用・研修、施設設備の整備を通じて、教育水準を保つ責任を担っている。

2 学校体系

スウェーデンの学校は、小学校から大学まで 100%近くが公立であるが、私立学校も存在する。

就学前教育	主に、1～5 歳児を対象にプレスクールなどにおいて、6 歳児を対象に義務教育学校に付設された就学前学級において行われる。
初等・前期中等教育	7～16 歳の 9 年（3 年×3 段階）が義務教育とされ、「基礎学校（Grundskola）」において行われる。1 年生から 3 年生までの《低学年段階》、4 年生から 6 年生までの《中学年段階》、7 年生から 9 年生までの《高学年段階》に分かれており、低学年段階から高学年段階まで全部一緒に含んだ大きな学校は少なく、大抵は、一つか二つの学年段階が一緒になって小さな学校を形成している。
後期中等教育	後期中等教育は、義務教育学校修了者を対象に「上級中等学校（Gymnasieskola）」において 3 年間行われる。上級中等学校には、大学教育準備課程と職業教育課程が設けられている。

⁷⁵ 岸本睦久「スウェーデン王国」文部科学省『世界の学校体系』（2017 年）、齋藤千尋・榎孝浩「諸外国における大学の授業料と奨学金」調査と情報－ISSUE BRIEF－ 869 号（2015 年）3・4・10 頁、三瓶恵子「14 章 教育制度」岡沢憲英・宮本太郎編『スウェーデンハンドブック 第 2 版』（早稲田大学出版部、2004 年）187-190 頁、大岡頼光『教育を家族だけに任せない』（勁草書房、2014 年）46-84 頁、小林雅之編著『教育機会均等への挑戦 授業料と奨学金の 8 カ国比較』（東信堂、2012 年）204-220 頁〔上山晶弘執筆部分〕をもとに作成。なお、条文については、対応する最新の条文に改めた。

高等教育 ⁷⁶	「大学 (Universitet)」又は「カレッジ (Högskola)」において行われる。大学には 3 年の学士課程、1～2 年の修士課程、4 年の博士課程が置かれている。カレッジには 3 年の学士課程、1～2 年の修士課程が置かれている。このほか、大学やカレッジには 4～6 年の高等専門教育課程や 2 年の短期高等教育課程が置かれている。

3 教育にかかる費用

就学前教育は、3 歳以上の子どものプレスクールへの参加が年間 525 時間まで無料であり(学校法⁷⁷ 章 16 条)、6 歳児を対象とする就学前学級では 525 時間以上の授業料も無料である(同法 9 章 7 条・8 条)⁷⁸。

義務教育(初等・前期中等教育)においては、全ての子どもに対し、普通学校において無償の基礎的教育を受ける権利が保障されており(統治法 2 章 18 条 1 項⁷⁹)、授業料のほか、教科書代、教材費、給食などは全て無料である(学校法 10 章 10 条)。なお、遠足などで博物館に行ったときに払う入場料など低額の生徒負担は許されている(同法 10 章 11 条)。

後期中等教育は、授業料、教科書代、教材費などが無料である(同法 15 章 17 条・18 条)。また、自治体によっては、給食費を無料としている⁸⁰。

高等教育は、授業料が無料である(高等教育法⁸¹ 章 4 条)。従来、スウェーデンでは、留学生を含む全学生について、授業料を支払う必要がなかった(学生ユニオン(student union)への少額の「登録料」のみ)。しかし、2011 年度の秋学期から、EU・EEA・EFTA(EU に加盟する 28 か国、アイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタイン)の域外の地域出身の留学生からは授業料を徴収するようになり、イギリス等の大学と同様に、留学生に対しては高額な授業料の負担が求められることになった。この結果、留学生数は大幅に落ち込み、2011 年秋学期の外国人入学・留学申請者数は 2010 年の同時期と比べて、約 7,500 人から約 1,500 人へと、約 80%も減少した。

なお、公営私立も国公立と同じ扱いとされ、無償である。93%が国公立に、

⁷⁶ スウェーデンでは成人教育が尊重されており、学生の 4 割以上を 25 歳以上の成人学生が占める(上山晶弘「第 5 章 スウェーデンの高等教育と奨学金に関するレポート」小林雅之ほか『諸外国における奨学制度に関する調査研究及び奨学金事業の社会的効果に関する調査研究』(東京大学、2007 年) 123 頁)。

⁷⁷ Skollag (2010 : 800)

⁷⁸ 樋口修「スウェーデンの子育て支援策」レファレンス 721 号 (2011 年) 78-81 頁

⁷⁹ 統治法 2 章 18 条 1 項の規定は、1994 年改正により追加された。

⁸⁰ スウェーデン学校庁 (Skolverket) HP (<https://www.skolverket.se/regelverk/juridisk-vagledning/avgifter-i-skolan-1.169818>)

⁸¹ Högskolelag (1992 : 1434)

7%が公営私立に通う（2011 年）。

4 奨学金制度

スウェーデンでは、成人が大学等で学習する際には、奨学金（studiemedel）を受けることが一般的である。奨学金は、給付制奨学金（学習手当）と貸与制奨学金（学生ローン）からなり、学生の年齢、家庭の事情、居住地にかかわらず、学習期間や学習速度に応じて誰もが等しく援助を受けることができる。

奨学金を受けるためには、受給対象者は財産調査を受けなければならない。これは学生本人の経済状況によって判断され、家庭や両親の経済状況については考慮されない（1964 年に親の資力調査が廃止された）。

給付制奨学金の給付額は、通常 1 週間当たり 10,900 円、すなわち月額 43,600 円である（2012 年度）。ただし、これは上限額であり、取得単位数や学生自身の収入等に応じて、減額される（1 年当たり 9 か月分のみ給付される）。また、18 歳未満の子どもを養育する学生には、子どもの数に応じた追加給付がある。給付制奨学金の受給率は 67%である（2012 年度）。

1919 年に金利無しの貸与型奨学金が導入されたが、資格条件が厳しく、受給できるのは極めて優秀で貧乏な学生など極めて少数の者だけであった。一般的な奨学金は 1957 年に導入され、1960 年代に奨学金制度が大きく変わり、現行制度の基礎となった。

2014 年 2 月、スウェーデン政府は、スウェーデン国内の学生を対象とする給付制奨学金の額を引き下げ、代わりに貸与制奨学金の上限を引き上げることを提案した。この動きに対しては、学生の中に反発が広がり、野党や金融界からも批判が相次いだことから、約半年後に総選挙を控えていた政府は、世論に配慮する形で、2014 年 3 月中旬にこの案を撤回した。

ストックハウス国会議員からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 14 日 10:05～11:45

於：スウェーデン国会

○ スウェーデン側出席者

ストックハウス（Stockhaus）国会議員（穏健党）

《ストックハウス議員からの説明聴取・質疑応答の前に、スウェーデン国会事務局職員から、スウェーデン国会の建物の由来、国会の役割などの説明を受けながら、約 1 時間にわたり、本会議場をはじめとした国会議事堂の視察を行った。》

（はじめに）

ストックハウス議員 スウェーデン国会によろしくお越しくできました。皆さんが、国会議事堂の視察で良い時間を過ごせたことを望むとともに、皆さんにお会いできたことを非常に嬉しく思います。今回、スウェーデンの国会とスウェーデンの教育に関する政策などに関し、話し合う機会を得ることができ、非常に光栄です。

森団長 スtockハウス議員におかれては、大変お忙しい中、また、多くの議員の皆様が休暇に入られた中、私どもと面談の機会を作っていただきまして、ありがとうございます。

まず、私どもの関心事項を申し上げたい。日本国憲法は、第二次世界大戦終了後の 1946 年に、占領下で制定された。制定以来、様々な事情の下で 70 年間一度も改正されていない。しかし、70 年が経過して時代や社会が変わり、改正すべき点があるのではないかという機運が高まってきている。

憲法審査会では、改正の必要性の有無といった点について順次議論を進めているが、その中の一つのテーマとして「教育の無償化」が挙げられている。現行の憲法でも、義務教育、つまり、小学校・中学校は無償になっているが、高等教育をどうするかということが今の大きなテーマである。そこで、貴国において、こうした問題に長く取り組んでおられるストックハウス議員の御所見を伺いながら、議論させていただければと思う。

そのほか、国会の機能、国会の在り方の問題などにも議論が及ぶかもしれないが、忌憚のない御所見を伺えれば幸いである。

ストックハウス議員 日本では義務教育は無償ということだが、例えば、非常に裕福な家庭では、自らお金を出してプライベートの学校に行くということはあるのか。

森団長 ある。

(スウェーデン国会について)

ストックハウス議員 それでは、最初に、国会での仕事についてお話する。

現在、国会内は閑散としていて議員がいない。今国会の会期が、6月26日に終了したためである。6月26日から9月12日までは夏休みとなっているが、例外の週がある。それは、7月の第一週である。この週は、「アルメダール週間(Almedalsveckan)」と呼ばれる政治週間であり、ゴットランドというバルト海の小さな島に国会議員全員が移動し、そこで開かれるセミナーに参加する。

スウェーデンは一院制であり、日本やアメリカ、イギリスのような二院制ではない。スウェーデンの国会議員は349人である。スウェーデンの選挙は、候補者に投票するのではなく、自分の好きな政党に投票し、その政党が作成する候補者リストの上位から順に当選していく制度になっている。

スウェーデンは総選挙を来年に控えており、国会議員は、既に選挙モードに入っている。我々は、会期が始まると、1週間に3日はストックホルムで国会に出席し、それ以外の日は、自分の選挙区で選挙区の様々な人達と会うといった活動をしている。

現在、主要な問題として取り上げられているのが移民の問題であり、移民の統合が非常に大きな問題となっている。近年、多くの移民がスウェーデンにやって来ており、その移民の多くは教育レベルが低く、現在、その人達をどのように扱うかということが一つの課題となっている。

また、医療も非常に大きな問題の一つとして取り上げられている。特に看護師不足が問題となっており、手術を受けるためには、順番が回ってくるのを長く待たなければならない。スウェーデンの医療は全て税金から賄われているため、これが一つの大きな問題となっている。

以上が、国会についての一般的な説明である。それでは次に、学校制度、教育制度の話に移ろうと思うが……。

(政党間の討論制度)

足立議員 教育に関する御説明の前に質問してもよいだろうか。先ほど頂いたスウェーデン国会のパンフレットの表紙と17頁右下の写真では、2人が討論をしているが、これは誰と誰が討論しているのか。政党間の討論か。

ストックハウス議員 17 頁の写真の前に、表紙を見てください。この表紙は、各党の党首間の討論である。左側に首相が、右側に野党・中央党（Centerpartiet）の党首が立っている。まず、首相が小さな演台で演説する。そして、野党・中央党の党首が討論を申し出る。

足立議員 そもそも、スウェーデンは議院内閣制を採っているのか。つまり、国会の多数派が首相を決めるのか。



パンフレット（表紙）

ストックハウス議員 現在、社会民主党（Sveriges socialdemokratiska arbetareparti）と環境党（Miljöpartiet de Gröna）の 2 党により、少数派の政府が構成されており、左翼党（Vänsterpartiet）の支持を受けて政権に就いている。多数が必要な採決の際は、左翼党が与党に賛成している。つまり、閣外協力である。

足立議員 首相と野党が討論しているということであるが、野党が首相に質問するのは当然として、首相も野党に質問することができるのか。

ストックハウス議員 例えば、そのパンフレットの表紙のように、中央党の党首が演説をしたときは、首相は中央党の党首に対して質問することができる。

また、先ほど御指摘の 17 頁の写真は、一人の国会議員が大臣に質問をしている場面である。通常、国会議員は文書で質問し、文書で回答される——文書で質問をし、2 週間以内に政府から文書で回答されるという仕組みになっている——ことになっているが、このほかにも国会で討論が行われる。

中谷議員 パンフレットの表紙と 17 頁で写真の人が違うのは、党首が変わったということか。



パンフレット（17 頁）

ストックハウス議員 17 頁の写真は、もう一つの討論のバリエーションであり、毎週木曜日に開催される討論である。ここには、数人の大臣又は首相が出席す

[スウェーデン]

る。首相は1か月に一度出席するが、その討論時間は非常に短い。

（委員会への政府関係者の出席）

足立議員 パンフレットの13頁では、委員会の部屋が円卓になっている。日本の委員会は、教室形式で机が並んでおり、議員は政府に質問するばかりである。スウェーデンの委員会の部屋は、円卓が多いのか。

ストックハウス議員 これは委員会の会議風景であるが、写真右側に座っているのは職員である。通常、政府は座っていない。しかし、委員会への出席を要求することはできる。

足立議員 政党と政党、あるいは議員と議員が議論するということか。

ストックハウス議員 そうである。

（現行選挙制度）

大平議員 選挙制度の話があったが、政党に投票して議席を比例配分するという現在の制度は昔からなのか。候補者個人に投票する選挙制度を採用していたことも過去にはあったのか。

ストックハウス議員 私が記憶している範囲で言えば、個人に投票した記憶はない。私たちはずっと政党に投票している。

（国会議員の質問権と政党の関係）

上川議員 国会議員の質問の話についてだが、質問を文書で大臣に提出する際は、議員が所属政党を代表して質問するということなのか。それとも、各議員に独立して質問権があるということなのか。

ストックハウス議員 質問は、国会議員個人の名前で行っている。自分の選挙区や選挙地域の問題について質問することもある。

（憲法（基本法）の改正）

森団長 そもそも、法案は誰が国会に提出するのか。政府なのか、政党なのか、あるいは、国会議員なのか。



パンフレット（13頁）

ストックハウス議員 法律の制定・改正の際には、政府や議員が法案を提出する。

森団長 憲法もそうなのか。

ストックハウス議員 そのとおりである¹。なお、憲法を改正する場合には、同文で 2 回可決されないといけない。そして、その 2 回の可決の間に総選挙が入る必要がある。

中谷議員 最近は、どのような憲法改正をしたのか。

ストックハウス議員 残念ながらちょっと覚えていない。現在、憲法改正については、話題として取り上げられていない。

(議場における座席の配置)

足立議員 スウェーデンでは政党がすごく強いと思うが、先ほどの説明では、議場での座席が出身地別だと聞いた²。その理由は何か。

ストックハウス議員 座席について、政党ごとに座ったらどうかという論議がなされたことはあるが、そのようにはならなかった。出身地別に座るのは、「伝統」ということだろう。なお、議員経験の長い人は前に座り、経験の浅い人は後ろに座ることになっている。

(立法過程)

上川議員 憲法改正の場合は、議会で 2 回の可決を必要とし、その 2 回の可決の間に 1 回総選挙があるとのことだが、普通の法律の中に、憲法と同じような厳しいプロセスで審議するものはあるのか。それとも、厳しいプロセスを経るのは憲法だけなのか。

¹ 憲法（基本法）の改正は法律の形式で行われている。改正案の提出権者及び国会における議決要件について統治法（後者については、統治法及び議会法）は特段の定めを置いていないことから、これらは通常法律案の場合と同じである。すなわち、基本法の改正案の提出権は政府及び各国会議員に属し、基本法の改正案の議決要件は投票者の過半数である（国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の憲法改正手続』（2014 年）11・12 頁）。

² スtockハウス議員との懇談に先立って、派遣議員団が国会議事堂内を視察した際に、議場において「議員の座り方は、どこの出身かによって決まる」との説明を受けたことを指している。

ストックハウス議員 普通の法律であっても、簡単に制定・改正ができるわけではなく、法律を制定・改正する際には、非常に長い準備期間が設けられており、ある法律を制定・改正することが、どのような結果をもたらすかについて調査することとなる。このほかにも、法制審議会（Lagrådet）³では、法案が既存の法律と適合しているか否かの調査が行われる⁴。

大平議員 それに関連しての質問だが、9月から始まり翌年6月で終わると説明のあった一会期の中で、いくつの法案が提出され、そのうち、いくつの法案が可決・成立するのか。10とか100とか、大体の数字でかまわない。

ストックハウス議員 100から200くらいだと思う。

上川議員 議場に、EUの旗と貴国の国旗が二つ並んでいた。EU議会で議論されて通過した法律と国内の法律との間で調整が行われると思うが、その際、先ほど紹介のあった法制審議会が専ら審査するのか。あるいは、他にその調整の議論をする委員会があるのか。

ストックハウス議員 その場合は、法制審議会ではなく、EU委員会が調整している。

森団長 では、そろそろ教育制度の説明をお願いしたい。

（教育制度について）

ストックハウス議員 それでは、教育制度についてお話しする。

スウェーデンでは、子どもが1歳の時から教育制度が適用されており、子どもの約95%が、1歳から3歳の間に幼児教育を受けている。幼児教育は義務教

³ 法制審議会は、最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官又は元裁判官を構成員とする（統治法8章20条）。統治法8章21条に列举する事項に関する法案については、原則として法制審議会の意見を聴取しなければならないことになっている。法制審議会は、基本法や他の法令との関係、法案内部の整合性等の観点から参考意見を述べる（統治法8章22条）。法制審議会の意見は、あくまでも参考意見であり、政府又は議会はその意見に拘束されることはない（国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012年）15頁）。

⁴ なお、「議会法」及び「宗教団体に関する諸法律」の制定・改正は、憲法（基本法）の改正とほぼ同一の手続に従うか、議会における投票者の4分の3以上かつ議員の過半数の賛成により行われる（統治法8章17条1項及び18条2項）（国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012年）2頁）。

育ではないが、共働きの親が多いため、このような状態になっている。幼児教育にかかる経費は、個人負担が 10%であり、それ以外は国が出している。両親が共働きであれば、子どもが教育を受ける権利は、非常に強いと言える。また、学校教育庁は、幼児教育において、子どもが何をして遊ぶかに関する計画を作っている。

義務教育の期間は、7 歳からの 9 年間である。スウェーデン独特の制度としては、スコールペグ (skolpeng) と呼ばれるものがある。英語でいうバウチャー (voucher) である。そのため、子どもがプライベートの学校に行っても、その費用は無料である。

学校に係る費用は、コミューン (kommun) と呼ばれる地方自治体の財政から支払われている。また、プライベートの義務教育学校は、公共の機関からの許可を得て設立される。

公立の義務教育学校と高等学校については、コミューンが、教師に対する給料や学校の運営方法について責任を持っている。コミューンといっても、ストックホルムのように 100 万から 200 万近い人口を有するところがある一方で、2,500 人程度のところもあり、コミューン間で相当様子が異なる。

(地方行政制度の構造と教育の実施主体)

足立議員 スウェーデンの地方自治は何層制か。中央政府とコミューンの二層制か。

ストックハウス議員 三層制になっている。最初に国がある。国の次の単位が、ランスティング (landsting) と呼ばれる地方自治体である。ランスティングは、医療と地方公共交通の 2 分野に対して責任を負っている。

足立議員 高等学校は自治体が責任を負っているとのことだが、第三層のコミューンが責任を負っているということか。

ストックハウス議員 そのとおりである。学校の運営に関しては、国と第三層のコミューンが責任を負っている。国は、法律によってどのように義務教育を運営するかを決め、教育プランを作り、各学校は、当該プランに従って運営を行う。さらに、教師の教育も国が行っている。コミューンは、国がやること以外の運営、すなわち、場所の確保や、教師の雇用、授業の実施といったことについての責任を負っている。

(高校教育)

ストックハウス議員 義務教育の後には、自由意思で入学する高校教育がある。現在、中学校卒業生の 98%が高校に進学している。ほとんどの場合、高校教育は 3 年間である。高校にもプライベートの学校があるが、先ほどの義務教育と同じようなシステム（バウチャー）で、無償となっている。高校には様々な科があり、すぐに職業に就けるような実務的な勉強をする科もあれば、更に高度な教育を受けるための理論的な科目を勉強する科もある。

(高等教育の授業料と学生ローン・学習手当⁵)

ストックハウス議員 そして、高校教育の後には、大学や大学に相当する高等教育がある。ここにおいても、授業料や入学金は無料となっている。ここで勉強する学生は、学生ローンを国から借りて、自分の生活費に充てている。学生ローンは、その学生が働き始めてから、何%かを国に返済しなければならない。

それから、ローンばかりではなく、学習手当と呼ばれる手当もある。これは、返済する必要のないものであり、学生が更に学習を続けていく、より上を目指していくことを奨励するための手当となっている。

足立議員 学習手当は、貧しい人や優秀な人向けのものか。

ストックハウス議員 学習手当は全員がもらえる。学生ローンも、望めば全員がもらえる。

足立議員 学習手当がもらえるならば、学生ローンは必要ないのではないか。それとも、学習手当は金額が十分ではないということか。

ストックハウス議員 学習手当は、それほど金額が多くない。学生が自分で最低限の生活をしていくには、学生ローンが必要となる。

足立議員 学習手当は、学生 1 人に対して、大体どれくらいの金額なのか。

ストックハウス議員 学生ローンと学習手当を合算すると、そのうちの約 20 から 30%が学習手当となっている。

中谷議員 教育を受ける権利に伴って、学生ローンや学習手当を学生に支給す

⁵ スtockハウス議員が説明する学生ローン、学習手当については、前掲「(参考) 4 奨学金制度」(164 頁)を参照。

るといった支援をするという規定が憲法にあるのか。

ストックハウス議員 憲法ではなく、別の法律⁶に、こういった支援を受けるということが書いてある。

足立議員 現在の学生ローンや学習手当、あるいはバウチャーといったシステムは、いつ頃できたのか。

ストックハウス議員 難しい質問である。確かなことは言えないが、40 年くらい前からあったと思う。もしかすると、それより前からかもしれない。

足立議員 バウチャーもそうか。

ストックハウス議員 バウチャーのシステムは、1990 年代に入ってから開始された。

なお、学校制度について、現在、非常に議論になっていることがある。フリースクーラ（friskola）と呼ばれるプライベートスクールは、株式会社となっており、利益を伴う会社という形態で運営されてよいことになっている。このことが、左翼党をはじめ、与野党間での一つの大きな議論となっている。

（高等教育の無償）

武正副団長 スウェーデンでは憲法は四つあり、そのうちの一つに統治法がある。統治法 2 章 18 条 1 項 2 文⁷では高等教育機関の設置義務について規定しているが、この規定は、高等教育機関の授業料が無償であることの根拠規定として機能しているのか。それとも、統治法には、高等教育の無償についての規定はないと理解してよいのか。

ストックハウス議員 高等教育の無償に関する規定が憲法にあるのか、普通の法律にあるのか、さらに、それがどこに謳われているかについては、今この場では正確にお教えできない。後ほど文書で質問していただければ回答する⁸。

⁶ 教育補助法（Studiestödslag（1999 : 1395））のことと思われる。

⁷ 統治法 2 章 18 条 1 項「一般的な学習義務を有するすべての子どもは、普通学校において無償の基礎的教育を受ける権利を有する。公的機関は、高等教育機関を設置する責任を負わなければならない。」（国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（2012 年）。下線は引用者。以下、スウェーデンの各基本法の条文は同書による。）

⁸ 派遣議員団の帰国後、在スウェーデン日本国大使館経由でストックハウス議員に文書で質問したところ、同議員より「スウェーデンには、高等教育法という法律があり、その 4 章

武正副団長 国会において、高校・大学の無償化を統治法に書き込もうという試みはあったのか。我々はないと把握しているのだが。

ストックハウス議員 私の経験としては、ないと思う。

なお、最近になって、これまで高等教育が無償であった EU 外の学生に、授業料を払ってもらうという改革が行われた⁹。

足立議員 EU 外の学生について無償をやめたとのことだが、教育無償の議論と「移民」の議論は、強くリンクしているのか。この懇談の冒頭で、移民の問題が非常に議論になっており、移民の教育レベルが低いという説明があった。移民を受け入れるならば、移民を社会にインクルーシブにしていくためにも、きちんと教育を与えなければいけないと思うが、移民に対しては、十分な「教育の無償」を与えていくことになっているのか。

ストックハウス議員 スウェーデンに移民が来た場合、彼らは、スウェーデン語を勉強する権利を持っている。移民が滞在許可を得れば、スウェーデン国民と同様に教育が無償となる。

足立議員 そうすると、EU 外の学生の無償をやめたという「EU 外の学生」とは、誰のことなのか。

4 条に、教育の無償化が規定されている」との回答が同大使館経由であった（2017 年 9 月 5 日回答）。その条文は以下のとおり（同大使館担当官仮訳。条文中の括弧書きは訳者が付したもの。項番号の丸数字は、衆議院憲法審査会事務局において便宜的に付した。）。

高等教育法 4 章 4 条

①教育は、以下の国民である学生に対し無償であるべきである。

1. 欧州経済領域に含まれる国もしくは
2. スイス

②学生が、ある高等教育機関及び外国の教育機関との間で結ばれた教育に関する協約の枠組みの中において基礎レベル（※日本でいう学部）もしくは上級レベル（※日本でいう修士及び博士）の教育に参加するために支払われる学費は、当該費用が下記に該当する場合には、第一項に含まれない。

1. その高等教育機関に受領されるものでない場合、および
2. その高等教育機関によって用意される教育に充てられるものでない場合

③政府もしくは政府が定めるその下部機関は、第一項に示された国の国民でない学生に対する基礎レベル（※日本でいう学部）および上級レベル（※日本でいう修士及び博士）の教育にかかる学費に関する決定を通知する。

⁹ EU 外の学生の授業料については、前掲「(参考) 3 教育にかかる費用」(163 頁)を参照。

ストックハウス議員 留学生である。

（教育無償化の財源と高等教育進学率）

大平議員 日本では、教育の無償化や教育環境の整備について考える際に、必ず財源の問題がテーマになる。スウェーデンでは、教育予算をどこから持ってきて、財源についてどのように考えているのか、そのあたりの思想や考え方を教えてもらいたい。

ストックハウス議員 スウェーデンでは、教育無償化ということに対して反対する政党はなく、また、教育無償化が政策上有する優先度を引き下げようとする政党もない。コミューンの予算を見ると、予算の約 50%が教育無償化に充てられている。

足立議員：高校への進学率は 98%とのことだが、大学への進学率は何%か。

ストックハウス議員 高校から大学への進学率は、35 から 40%である。

足立議員 大学進学率は、9 割ではなくて半分以下の 3、4 割とのことだが、その大学の教育に財源を充てることについて、反対はないのか。

ストックハウス議員 通常の大学以外に、国民大学¹⁰や高等職業教育¹¹などといった様々なタイプの高等教育があり、それら全てが無償となっている。

足立議員 様々なタイプのものを全部含めて 3、4 割ということか。

ストックハウス議員 35 から 40%というのは大学のみの数字である。

（「新しい人権」と教育無償化）

足立議員 スウェーデンでは、我々が「新しい人権」と呼んでいる人権に非常に重きが置かれ、人権に対する意識が高いと理解しているが、教育の無償化に

¹⁰ デンマークを発祥とする北欧特有の高等教育制度。基礎学校を出た後、国民大学で一定領域の専門性を学び、労働につくケースも多いが、国民大学には学位の授与権はない（田中幸子・田中秀樹「スウェーデンにおける高等教育の再編—ボローニャ・プロセスの受容と進展—」健康科学と人間形成 1 巻 1 号（2015 年）23 頁）。

¹¹ 中等教育の次のステップとして、労働市場が求める知識や経験を備えた人材を育成する制度（両角道代「スウェーデンにおける若年者雇用と職業能力開発——高等職業教育（YH）を中心に」日本労働研究雑誌 619 号（2012 年）58 頁）。

[スウェーデン]

についても、国民には望む教育を受ける権利があり、それは人権の一つであると観念されていると理解してよいのか。

ストックハウス議員 子どもが教育を受けることは、人権だと思う。スウェーデンでは、学生が教育を博士課程までずっと無償で受けることができるが、非常に高い税金を払っているのであるから、経済的に豊かな親を持つ学生だけが博士課程に行けるという状況を容認することはできない。経済的に豊かでない人も、全員に対して教育を受けるチャンスがあるということは、社会にとってとても重要なことである。優秀な人、能力のある人を両親の経済状態にかかわらず、広範囲から集めて教育することは、社会の一つの強みである。

足立議員 そういう考え方は、どこかに明文化されているのか。

ストックハウス議員 この考え方は、私たちにとっては非常に当たり前のことであり、自明の考え方であるので、どこかにそれがはっきりと明記されているのを私は見た経験がない。

中谷議員 教育基本法というような、教育の大原則を定めたものはないのか。

ストックハウス議員 教育が無償であることは書かれているが、その背景にある考え方、すなわち、社会として、親の経済状態にかかわらず全員の教育が無償であるということは、我々にとっては自明のことであって、反対する人や反対する政党が存在するような事柄ではないということだ。

足立議員 教育が無償であること自体は、法律に書いてあるという理解でよいのか。

ストックハウス議員 学校法に書かれている¹²。

(移民と教育無償化)

森団長 教育を受ける権利は平等だという前提に立つと、おそらく、移民が教育を受ける権利も平等ということになる。その方程式を解こうとすると、財源の問題から、移民を拒否するしかなくなってくるのではないのか。

¹² 教育無償制度の根拠規定については、前掲「(参考) 3 教育にかかる費用」(163 頁)を参照。

ストックハウス議員 スウェーデンとドイツは、ヨーロッパの中で移民を最も多く受け入れている。それはもちろん、財源の側面からすると、非常に厳しい状況である。

一方、スウェーデンは、労働力不足に悩んでいる。移民に教育を与えて、そして、労働力の不足している分野で働いてもらい、税金を納めてもらうようになれば、それはスウェーデンにとって利益になると考えている。

現在は、シリア、エチオピア、ソマリア、それからアフガニスタンからの移民が最も多い。1990年代にはユーゴスラビアからの移民が多く入ってきたが、当時と現在との違いは、移民の教育レベルが非常に低いということであり、問題となっている。

足立議員 教育レベルが低くて困っているということだが、彼らは、無償だけれども学校になかなか来てくれないということか。

ストックハウス議員 無償であったとしても、学校に来るか来ないかは、出身国の文化や伝統などにもよるものである。私たちは、移民がきちんとしたスウェーデン語を学び、スウェーデン語が話せるようになって、仕事に就くことができる状況に持っていくことを目指している。

(高等教育の財源とコミューン間の財政調整システム)

足立議員 財源についての確認だが、義務教育の財源はコミューンが責任を負っているという説明があったが、大学に係る財源は国から出ているのか。

ストックハウス議員 財源については、義務教育と高校はコミューンが、大学は国がそれぞれ責任を負っている。

足立議員 コミューンの中には小さなものもあるとのことだが、「お金がないので、もう無償化はできない」と言うコミューンはないのか。

ストックハウス議員 そのようなコミューンはない。大きく裕福なコミューンと小さく裕福でないコミューンの財政を調整して、再分配が行われる。

足立議員 再分配の機能を担っているのは中央政府か。

ストックハウス議員 スウェーデンでは、再分配の決定は国が行っており、国がシステムを作っている。システムの運用も国である。290のコミューン間の財

[スウェーデン]

政調整は、国の機関が調整している¹³。

（憲法改正手続の対象となる案件）

上川議員 憲法的な改革のことについてであるが、スウェーデンでは、かつて、二院制から一院制に移行する改革が行われたと承知している。この改革は憲法的改革に値すると思うが、憲法改正の厳しい手続に則って行われたのか。つまり、2回投票をして、その間に1回総選挙をするというプロセスに則って行われたのか。

ストックハウス議員 そのとおりである。

上川議員 このような厳しい手続で改正する案件として、どのようなアジェンダが該当するとストックハウス議員は考えているか。

ストックハウス議員 このような厳しいプロセスをとるものとしては、基本法で定められているような、スウェーデンがどのようにして統治されるべきなのかというような案件が挙げられる。一つの政党の政策の問題ではなく、スウェーデン全体がどのようにして統治されるかというような問題は、厳しいプロセスをとるべき案件だと思う。

（幼児教育の内容に係るコミューンへの権限移譲の議論）

足立議員 最後に、もう1問だけお願いしたい。幼児教育について、子どもの遊び方の内容を学校教育庁が決めるという話があったが、それについて、コミューンごとに自由にやらせてもらいたいという議論はないのか。それとも、国がしっかり取り組むべき分野だということなのか。

ストックハウス議員 これは新しい制度であり、現在、これを問題視する動きはないと承知している。

（おわりに）

森団長 そろそろ、時間のようです。本日は、長時間にわたる意見交換の場をいただき、ありがとうございました。

¹³ 統治法14章5条「コミューンに対し、同等な財政的条件に達するために必要な場合には、他のコミューンの事務のための出費を援助することを法律により義務付けることができる。」

[スウェーデン]

ストックハウス議員 こちらこそ、有意義な機会を得たことを嬉しく思います。
ありがとうございました。

以上

エイナション元基本法調査委員会委員からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 14 日 15:05～17:30

於：ラディソンプルウォーターフロントホテル内会議室

○ スウェーデン側出席者

エイナション（Einarsson）元基本法調査委員会委員

（はじめに）

エイナション氏 ようこそ、お越しくできました。皆様からの御質問にお答えできることを楽しみにしています。

私は 1998 年から 2006 年までの間、国会議員として働いており、国会では憲法委員会の委員をしていた。私は、その時に政府が設置した調査委員会¹の委員として統治法の改革に関する調査に携わり、2008 年に調査報告書を出版した。現在は、ボートシルカ（Botkyrka）²の議会の議員として働いている。

なお、私は左翼党（Vänsterpartiet）に所属している。元々この党は 1917 年に共産党として誕生したが、1990 年から名前を「左翼党」に変え、現在は社会主義的・フェミニスト的政党となっている。

森団長 大変お忙しい中貴重な時間を割いていただき、ありがとうございます。是非これまでの御経験を踏まえて、忌憚のない御意見を承り、意見交換をさせていただきますと思います。

（スウェーデンにおける基本法）

エイナション氏 既に御存じかと思うが、スウェーデンには四つの基本法がある。この中で最も重要な基本法が「統治法（Regeringsformen）」である。統治法には、国の諸機関に関する規定や個人の自由と権利が規定されている。現在の統治法は、1974 年に制定されたものである。それ以前にも統治法はあったが、1809 年に作られた非常に古いものだった。

二つ目は、「出版の自由に関する法律（Tryckfrihetsförordningen）」である。1949 年に制定され、その後何回か改正されている。

¹ 調査委員会は、政府が法案を発議する場合、法案作成に先立って政府により設置されることが多く、政府から相対的に独立した公的行政機関としての地位をもつ組織である。その任務は、法案作成のための「たたき台」を作成することであり、諮問事項に関する調査、分析等を行う（前掲「一 4（1）イ（ア）」[参考] 政府提出法律案の国会提出に先立つ事前の立案過程」（138 頁）を参照）。

² ストックホルム県の南西部にあるコミューン。

三つ目は、「表現の自由に関する基本法 (Yttrandefrihetsgrundlagen)」である。「出版の自由に関する法律」とは別のタイプのメディア、映画・テレビ・ラジオなどを通じての表現の自由が規定されており、1991年に制定された。

四つ目は、「王位継承法 (Successionsordningen)」である。1810年に制定され、誰が王位を継承するかが規定されている。

(2010年の統治法改革)

エイナション氏 まず、最も重要な「統治法」についてお話ししたい。統治法は、1974年に制定され、翌1975年から施行された。制定以後、何度も改正は行われていたが、全体的に改革しようということになり、全体の見直しが決定された。2008年に『改革された基本法 (En reformerad grundlag)』という調査報告書が出ている。

この調査報告書で提案された改正案は、そのまま国会において可決された。この改正法が制定されるまでには、①全体の見直しをするための調査委員会での調査、②政府による改正法案の国会提出、③国会での可決という三つのステップを踏んだ³。

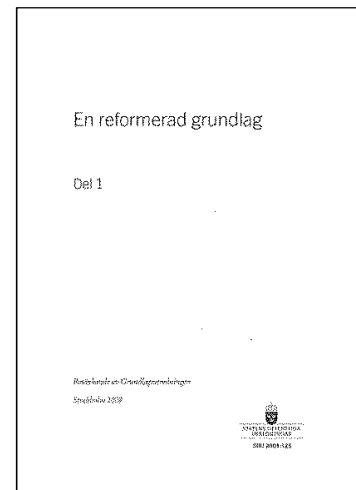
統治法の全体的な見直しを行った第一の目的は、民主主義を強化し、深化させることであり、併せて、第二として、選挙の際の投票率が非常に低下していたので、これを向上させることも見直しの目的の一つであった。また、第三として、1974年の制定以来、グローバリゼーション、EUへの参加、ITの発展など、社会の急激な変化に対応できるようにすることも見直しの目的の一つであった。

政党間では多くの点で政策的な一致があったが、いくつかの問題については、数年にわたって議論が交わされた。この政党間の議論は、譲り合い（譲歩、妥協案）を見出すことが目的の一つであった。

政党間で長い間議論された問題の一つは、スウェーデンにない憲法裁判所についてであり、右寄りの政党は憲法裁判所を設置したいとの意見であり、社会主義系統の政党は憲法裁判所は設置したくないとの意見であった。

もう一つ長い間議論が交わされたのは、選挙のやり方についてである。スウェーデンは、国の選挙と自治体の選挙が、4年ごとに同じ日に実施される。いくつかの政党からは、これを別々に実施したいという意見があった。

最終的には、全政党が一致して、それぞれ「憲法裁判所は設置しない」、「選



『改革された基本法 En reformerad grundlag』(SOU 2008:125)の表紙

³ 改正の過程については、前掲「二 1 (4) [参考] 2010年の基本法改正経緯」(156頁)を参照。

挙の投票日は別々にしない」という結論に至った。

スウェーデンでは、現在においても、基本法への非常に幅広い多数の支持がある。そして、いつまでもこういった統治の仕組みについて議論をしているのではなく、統治のルールについてはなるべく早く合意して、実際の政治課題に取り組むということがお互いの合意点の一つだった。

（憲法裁判所設置に関する議論の背景）

足立議員 憲法裁判所は作らないという結論になったということだが、そもそも憲法裁判所がないことで、例えば、既存の裁判所で管轄できていないことがあるなど、何か支障があったのか。

エイナション氏 私の所属する左翼党や社会民主党は、憲法裁判所の設置に反対した。反対した理由は、国民を代表する国会が最高権力を持つという「国民主権の原則（Folksuveränitetsprincipen）」に照らして設置すべきでないというものだった。私たちとしては、憲法裁判所がないことで特に支障はなかった。

通常の裁判所は、法律を変えたり、停止したりすることはできないが、ある規則が基本法の規定に反するものであるならば、その規則は適用されないことになるわけで、それで支障はない、ということだ。

足立議員 ある法律が四つの基本法に抵触しているかどうかについて、既存の裁判所が判断することに争いがあるということか。

エイナション氏 「この法律は、基本法と対立するので適用できない」という判断は、通常の裁判所が独自に行う。しかし、裁判所はその法律を改正したり、停止したりすることはできず、それができるのは国会である。ただ、そのような事例はあまり起こっていない。

足立議員 右派の人たちは、どのような理由で憲法裁判所が必要だと主張していたのか。

エイナション氏 右寄りの政党は、西ヨーロッパや南アフリカの国々で憲法裁判所が非常に大きな役割を果たしていることなどを理由に、憲法裁判所を設けたいという意見だった。

そして、統治法には「裁判所は、法律の規定が基本法に反している場合は、

その規定を適用しない」という規定があるが⁴、(2010 年の) 基本法改革前は、「明らかに反している場合は」という条件が付されていた。しかし、改革の際に、「明らかに」という部分を落とした⁵。これは政治的な妥協だった。

(基本法調査委員会のメンバー)

上川議員 調査委員会のメンバーは、どのような人たちによって構成されていたのか。また、調査委員会は誰の指示を受けて調査し始めたのか。

エイナション氏 私は、この法案を作った調査委員会に参加していた。同時に、国会の憲法委員会のメンバーでもあった。調査に参加した人の名前がこの調査報告書⁶に書いてあるが、ほぼ全員が国会議員だった。

調査委員会の設置については、いくつかの政党が基本法の見直しが必要だという見解を持っており、政党が見直し作業にとりかかることを政府に提案し、政府がそれに同調したということだ。

足立議員 右寄りの政党が政府に提案したということか。

エイナション氏 両方だ。右、左同じくらいだ。いくつかの政党がそういうことを政府に申し入れた。そして、政府が調査委員会を設置したということだ。

上川議員 調査は国会議員によって行われたとのことだが、議会での調査とは別に、政府でも委員会を設置して法案作成を行ったということか。

武正副団長 これまでの話や衆議院憲法審査会事務局作成の資料からすると、2004 年から 4 年半、政府の下に「基本法調査委員会」が設けられて、そのメンバーの多数が国会議員で構成されているということではないか。

上川議員 主要な委員は、国会議員がなっているということか。

エイナション氏 メンバーを見ると、ほとんどが国会議員だが、2 人は国会議員ではなかった。

⁴ 統治法 11 章 14 条

⁵ 本改正については、前掲「一 4 (3) イ 違憲審査権」(143 頁) を参照。

⁶ 前掲『改革された基本法』(181 頁) のこと。

（統治法改革の具体的内容）

森団長 2010 年の統治法の全面的な見直しは、民主主義の強化と深化が目的だったとのことだが、何を見直したのか。

エイナション氏 政府は民主主義が危険に晒されていると感じていたわけではなかったが、グローバリゼーションや IT の発展、また、選挙での投票率低下という二つの変化があり、政府が基本法を見直すという結果になった。

この改革の目標・方針が成功したかどうかだが、結果として、小さな改革はあったが、特に大きな改革はなかったと言える。

（いわゆる「忘れられる権利」について）

中谷議員 インターネットに書かれたことを削除するよう求める権利、いわゆる「忘れられる権利」について、スウェーデンでは規定されているのか。

エイナション氏 それに関しては、Google 社に対して個人的な情報を削除してほしいと要求できるというようなことが、EU の決定⁷で行われたと聞いている。

スウェーデンには「個人情報法」という法律があるが、それにはどのような個人情報データとして保存できるかなど、非常に厳密な規定が書かれている。例えば、政党は党員の記録を保存することができる。また、医療機関は個人の病気に関するデータを保存することができる。しかし、誰もが、政党や医療機関のように、そのような個人情報をデータとして持つことができるわけではないということだ。

（個人の人格の保全について）

エイナション氏 それでは、次に、「個人の人格（integritet）⁸の保全」についてお話ししたい。

「個人の人格の保全」に関しては、まず、身体的な面では、死刑の禁止が挙げられる⁹。死刑は 1920 年に禁止され、戦争の際の死刑制度は 1970 年代に廃止

⁷ 2016 年 4 月 27 日に欧州議会及び理事会で決定された「EU 一般データ保護規則 (General Data Protection Regulation)」17 条には、「忘れられる権利 (right to be forgotten)」の規定がある。

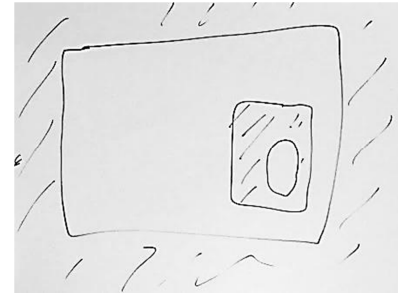
⁸ スウェーデンには、伝統的意味におけるプライバシーの概念は存在せず、スウェーデン語にはプライバシーに該当する言葉がないので、それに代えて integritet という言葉が使用され、それは時に personal integrity（個人の人格）と訳される（榎原猛編『プライバシー権の総合的研究』（法律文化社、1991 年）295 頁〔平松毅執筆部分〕）。

⁹ 統治法 2 章 4 条

された。死刑と拷問は、基本法によって絶対的に禁止されている¹⁰。

また、身体検査や着衣の検査、家宅捜査も禁止されている¹¹。しかし、この禁止は絶対的なものではない。これには例外があり、裁判所が犯罪の捜査として家宅捜索や着衣の検査などを必要と認めた場合には許される。それから、言論の自由であれば、民族に対する過激な意見や憎しみのある表現、侵害的な屈辱を与えるような表現などが例外となる。

ホワイトボードを見てもらいたい。この大きな四角の中(右図参照)を保全されている人権だとする。国は、この中に立ち入ることはできない。しかし、人権の中の一部は侵害してもよいという例外がある。例えば、言論の自由という人権は一般に保障されているが、人種や民族に対する過激な発言は禁止される。それが小さな四角の領域である。しかし、小さな四角の中の丸の部分是人権が制限されない。ここは、例外の中にまた例外があるということである。



エイナション氏が
ホワイトボードに書いた図

これら以外にも、宗教の自由、集会の自由といったところにも、一つの例外、そしてまたその例外というものがある。

中谷議員 その「例外の例外」というのは、どういったものか。

エイナション氏 「例外の例外」は、出版の自由法の中に規定がある。罪を犯した場合、責任を負う人は1人だけであり、出版責任者が責任を負う¹²。つまり、ジャーナリストや情報提供者などは罪の責任の対象にはならない。

また、新聞やテレビに情報を提供する人たちには、匿名であること、すなわち名前を出さないことが一つの権利となっている¹³。

¹⁰ 統治法 2 章 5 条

¹¹ 統治法 2 章 6 条

¹² 出版の自由に関する法律 8 章 1 条 1 項「定期刊行物による出版の自由に関する犯罪については、当該定期刊行物が発行されたときに発行責任者として届け出られた者が責任を負う。」(国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』(2012 年)。以下、スウェーデンの各基本法の条文は同書による。)

¹³ 新聞等については、出版の自由に関する法律 3 章 1 条「印刷文書の著者は、その氏名若しくは仮名又は筆名を当該文書に明示する義務を負わない。第 1 章第 1 条第 3 項の規定に基づき通信を仲介した者についても第 1 文の規定が準用され、定期刊行物ではない印刷文書の発行者についても同様とする。」

また、テレビ等についても、表現の自由に関する基本法 2 章 1 条「電波による番組又は技術的記録の創作者は、その身元を開示する義務を有しない。その制作に参加した者及び第 1 章第 2 条の規定に基づき、情報を提供した者についても同様とする。」

全ての人は、新聞やテレビなどに対して情報を提供する権利がある¹⁴。そして、規則に反して刑罰に処される場合、情報提供者が責任を負って処罰されるのではなく、出版責任者が責任を負い、その者の犯罪となる。なお、全ての新聞社は、誰が出版の責任者であるか、新聞に名前を書かなければならない。

出版の自由や表現の自由についての法が初めて登場したのは、1700年代である。当時、国王が大きな権力を持っており、国会が国王の権力・統治をコントロールするためにこの法令が制定された¹⁵。

（「公開の原則」について）

エイナション氏 スウェーデンには、「公開の原則（Offentlighetsprincipen）」というものがあり、全ての行政機関にある全ての文書を国民は読むことができ、アクセスすることができるというものである。しかし、特別な法律¹⁶があり、文書に「秘密厳守」のハンコが押してあるものは情報公開の対象にはならない。全ての文書は全ての国民が読めるという規則¹⁷は1700年代からずっと続いている。

国民や新聞などのプレスが、政府、国会、中央行政機関など、全ての公共の機関が何を行っているかをコントロールするためにこの規則が設けられている。もちろん、特別な法律により、情報公開の対象になっていない極秘の文書もあり、例えば、スウェーデンにおける様々な外交上の文書、病院のカルテなど、そういった類のものは、「公開の原則」の対象から外されている。

このことは、スウェーデンが EU のメンバーであることにおいて、一つの問題を引き起こした。それは、同じ文書が、ブリュッセルやパリでは秘密となっ

¹⁴ 新聞等については、出版の自由に関する法律 1 章 1 条 3 項「すべての人は、この法律に別段の定めがある場合を除き、すべての場合において、印刷文書により発表するために、著者若しくは文書の中の制作物の創作者とみなすことのできる他の者に対し、文書の発行者に対し、当該文書について特別な編集事務所が存在する場合には、当該編集事務所に対し、又は専門的にニュース若しくは他の通信を定期刊行物に仲介する企業に対し、あらゆる分野の情報及び知識を伝達する自由を有するものとする。」

また、テレビ等についても、表現の自由に関する基本法 1 章 1 条 1 項「すべてのスウェーデン市民は、この基本法に基づき、ラジオ、テレビ及び類似の放送、データベースから行われる公演並びに映画、ビデオ記録、音声記録及び他の技術的記録において、あらゆる主題の情報について、自己の考え、意見及び感情を公に表現し、情報を提供する権利を、公的機関に対し保障される。」

¹⁵ 1766 年に出版自由令が制定され、世界で初めて検閲を禁じ、出版物を通じての思想・言論・表現の自由を規定した（福本歌子『スウェーデンの公文書公開と言論表現権』（青木書店、1997 年）51 頁）。

¹⁶ 公開及び秘密に関する法律（Offentlighets- och sekretesslag（2009：400））

¹⁷ 出版の自由に関する法律 2 章 1 条「自由な意見交換及びあらゆる方面の情報の促進のため、すべてのスウェーデン市民は、公文書にアクセスする権利を有する。」

ていても、ストックホルムでは「公開の原則」により公開の対象となるということである。しかし、スウェーデンでは「公開の原則」というものを維持している。

（公務員の情報提供権）

武正副団長 今回の説明でも触れられていたが、公務員の情報提供権が守秘義務に優先することがある¹⁸と承知している。この背景、経緯についても伺いたい。

エイナション氏 例えば、公務員が秘密の文書を公表目的で新聞やテレビに提供した場合、その公務員は刑罰の対象にはならない。この情報の提供には条件があり、口頭による提供はしてもよいが、文書による提供はしてはいけない。それをすると、刑罰の対象になる。それから、雇用主や職場の責任者は、自分の部下の誰が情報を新聞などのメディアに提供したかということを調査してはいけないという規定¹⁹がある。

これまでに、行政当局の課長や部長が、誰がこの秘密の情報を漏らし、提供したかということを調査して刑罰の対象になったという事件がある。私たちはこの法律に関して非常に誇りを持っている。なお、この法律は、国の公務員であろうと普通の国民であろうと、同じ法律が適用される。

武正副団長 「この法律」というのは、具体的には何のことか。

エイナション氏 「表現の自由に関する基本法」、「出版の自由に関する法律」のことだ。私たちは、この「公開の原則」に対して非常に誇りを持っている。

武正副団長 公務員が守秘義務を超えてメディアなどに話せるということについて、「話すことはできるが、文書はだめ」とのことだが、秘密の外交文書など制限のあるものは文書で出してはいけないが、そうでないものは文書で出してもよいということなのか。

エイナション氏 外交に関係するものは両方だめだが、それ以外は、口頭はよいが、文書はだめということである。

上川議員 対価や報酬を得て、秘密の情報を口頭でマスメディアに流した場合

¹⁸ 出版の自由に関する法律 1 章 1 条 3 項、表現の自由に関する基本法 1 章 1 条 1 項（詳しくは、前掲「一 5 [参考 3] イ 公務員の情報提供権」（148 頁）を参照）。

¹⁹ 出版の自由に関する法律 3 章 4 条、表現の自由に関する基本法 2 章 4 条

はどのようなのか。マスコミから対価や報酬を得る行為は犯罪になるのか。

エイナション氏 提供する側がお金をもらうことに関しても罰せられないし、メディアがお金を支払うことに関しても処罰の対象にはなっていない。重要なことは、支払いを受けたら、それを税務署に申告するということだ（笑）。

武正副団長 スウェーデンは報道の自由度が世界第2位、日本は72位と言われている。今説明のあったところがその背景にあると理解するが、そのようなことの根拠条文は、統治法に規定されているのか。

エイナション氏 報道の自由に関しては、統治法の中にも規定されている²⁰。それから、詳細なことについては出版の自由に関する法律の中に規定されている。統治法の中には、「全ての人、各個人は言論の自由という権利を持つ」ということが書かれており、その権利というのは、言論の自由、個人が持つ読む権利と書く権利、集会・結社の自由などである。

（2010年の統治法の全面改正）

大平議員 2010年の統治法の全面改正に向け、2004年から調査委員会を作り、4年半かけて調査をしたとのことだが、民主主義や人権が大きく脅かされているわけではないにもかかわらず、基本法である統治法の全面改正に着手しようと考えたのはなぜか。例えば、個別の法律を制定するというやり方ではだめだったのか。また、世論がどうだったのかを含めて教えてもらいたい。

エイナション氏 国民が基本法に対して、非常に大きな不満を持っていたということではない。しかし、統治法は、1974年の制定以来たびたび改革が行われてきており、今回の統治法全般を見直すという改革は、これまでの改革を、全体的に把握し、明確化して、全体が統一した筋の通ったものにするということが理由の一つであった。それから、先ほども言ったように、それまで長い間議論されていた様々な問題を取り上げ、政党間で合意に達したということがある。

（教育の無償）

足立議員 教育について質問したい。統治法2章18条1項²¹は、義務教育につ

²⁰ 統治法2章1条を指しているものと思われる。

²¹ 統治法2章18条1項「一般的な学習義務を有するすべての子どもは、普通学校において無償の基礎的教育を受ける権利を有する。公的機関は、高等教育機関を設置する責任を負わなければならない。」

いては「無償である」と規定する一方、高等教育については、「無償である」とは書かずに、「公的機関は、高等教育機関を設置する責任を負う」と規定し、少し書き分けているようである。両者はどう違うのか、解釈を知りたい。

エイナション氏 義務教育は 9 年生までであり、15、6 歳までが無償である。これは、基本法で保障されているものである。その後の高校 3 年間も無償であるが、これは基本法で保障されているものではない。そして、大学教育も、実際は無償であるが、これも基本法で保障されているものではない。しかし、高校や大学教育の無償化は、法律で保障されている。

足立議員 統治法を見直す議論が行われた時、この条文についての見直しの議論は全くなかったということによいか。エイナション氏が指摘したグローバリズムや IT などの環境変化の中で、高等教育の重要性が高まっていると思うが、実際は無償としていることを統治法に規定しようという議論はなかったのか。

エイナション氏 面白い質問であり、質問の意図もよく分かるが、その時の議論にはなかった。しかし、我が国では、政党間で、高校・大学における教育が無償であることについては、幅広いコンセンサスがあるのだ。

(コミューンの自治)

武正副団長 コミューン自治に関する均衡原理の採用が統治法の 14 章 3 条²²に書かれている。2010 年の統治法改正にこれが盛り込まれたことについて、説明してもらいたい。

エイナション氏 私たちは、コミューンの自治に関して議論を行った。そして、その自治に関しては、特に大きな改革は行わなかったが、コミューンの自治というものを明確化した。以前は、統治法の様々なところにコミューンの自治の規定があったが、それを 14 章にまとめた。14 章は新しい章である²³。

足立議員 コミューンについて規定した 14 章は 6 か条からなっているが、改正前のコミューンに関する規定が統治法内に散在していた時も、コミューンに関する規定は 6 か条あり、その内容も改正前後で同じだったのか。

²² 統治法 14 章 3 条「コミューンの自治は、目的に関して必要である範囲を超えて制限してはならない。」

²³ 2010 年改正による 14 章の新設については、前掲「一 4 (4) ア 二層制」(143 頁)を参照。

エイナション氏 元々あったものを持ってきたものと、新しく作ったものがある。新しいものと言っても、内容的にはあまり変わらず、表現を変えたものである。

足立議員 コミューンに関して、非常に強い自治の規定があるが、三層構造のうち、20 くらいあるランスティングについては統治法には書かれていないのか。

エイナション氏 コミューンには 2 種類あり、kommun（kommun）とランスティング（landsting）であるが、統治法では両方を指して「kommun」と言っている。

足立議員 日本と比べると、14 章の自治の規定はとても強いものだと思う。権限も税の徴収についても明確に規定されているが、国も税を取っていることから、税の面などで国とkommunの間で揉めることはないのか。例えば、ある税源がkommunのものか、国のものかで揉めることなどはないのか。

それから、15 章に戦争の章があり、15 章 12 条²⁴に戦争状態のときは、kommunの権利を停止するとか、国が優越するというようなことが書いてある。戦時には国が強く、平時にはkommunが強いのかと思ったが、どうか。

エイナション氏 最初の税金の問題について、国とkommunとの間で争いがあるかということだが、以前、一時期であるが、kommunが取る税金について、kommunはその税率を上げてはいけない、税金が高すぎてはいけないなど、国が制限をつけようとしたことがあったが、非常に問題視されたことがある。

足立議員 それは議論があっただけか、それともそのような制度ができたのか。

エイナション氏 1990 年代に、kommunの税金に上限を設けることについて、基本法に反するとの批判があったが、裁判所はそれを容認した。なお、国とkommunとの関係では、財政的に裕福なkommunが裕福でないkommunに拠出して、均衡を図るというシステムの基本となる規定が、統治法の 14 章 5 条

²⁴ 統治法 15 章 12 条「国が戦争状態若しくは戦争の危険にある場合又は国が置かれている戦争状態若しくは戦争の危険により引き起こされた非常事態が存在している場合には、kommunにおける議決権は、法律の定める方法に従って行使される。」

²⁵にある。

二つ目の質問について、統治法 15 章に書かれているように、戦争になった場合、政府は独自に法令を制定することができるなど拡大された権限を持つ²⁶が、国とコミューンの関係というのは同じである。

武正副団長 国とコミューンの徴税の関係については、統治法 8 章 7 条の「政府は、コミューンの税について規定する法令を制定してはならない」との規定²⁷が一定の解決を示しているのではないか。

EU のマーストリヒト条約の「近接性の原理」、「補完性の原理」によりコミューン重視ということになっていると思うが、そのことは統治法には記載がないということか。

エイナション氏 マーストリヒト条約でいうところの「補完性の原則」は、基本法にも間接的に書かれている。コミューンは非常に強い地位を有しており、「国は、全てにおいて、そのコミューンの権利を全面的に制限してはならない」²⁸というような言い方で、間接的に制限している。コミューンがどれくらいの権力を持つかは国会が決めており、国会が全て権力を持っているが、その権力の一部をランスティングに委任したり、部分的にコミューンに委任したりしていく、といった考え方である。

²⁵ 統治法 14 章 5 条「コミューンに対し、同等な財政的条件に達するために必要な場合には、他のコミューンの事務のための出費を援助することを法律により義務付けることができる。」

²⁶ 統治法 15 章 6 条「国が戦争状態若しくは戦争の危険にある場合又は国が置かれている戦争状態若しくは戦争の危険により引き起こされた非常事態が存在している場合には、通常であれば基本法に基づき法律で定める一定の問題について、政府は法律の授権に基づき、命令により、法令を制定することができる。防衛の準備の観点から必要である場合には、政府は、他の場合においても、法律により定められた、徴用、徴発又はその種の他の処分が適用を開始し、又は終了しなければならない旨を法律の授権に基づき、命令で定めることができる。」

当該授権を含む法律においては、いかなる条件の下で当該授権を利用することができるか厳密に定めなければならない。当該授権により、基本法、議会法又は議会選挙法を制定し、改正し、又は廃止する権限が付与されることはない。」

²⁷ 統治法 8 章 7 条 1 項「政府は、第 3 条から第 5 条までの規定に加え、次の各号に掲げる法令を制定することができる。」

1. 法律の執行に関する法令

2. 基本法に基づき、議会により制定すべきものとされていない法令」

同条 2 項「第 1 項に規定する法令は、議会又は議会所属機関について規定してはならない。政府は、第 1 項第 2 号の規定によりコミューンの税について規定する法令を制定してはならない。」

²⁸ 統治法 14 章 3 条「コミューンの自治は、目的に関して必要である範囲を超えて制限してはならない。」を指しているものと思われる。

足立議員 日本と比べるとやはりコミューンがすごく強いと思う。これは冗談みたいな話かもしれないが、コミューンが強すぎて、スウェーデンの国としての一体性が保てないのではないかというような議論はないのか。

エイナション氏 スウェーデンにもそういった議論があり、例えば、社会福祉でも、それぞれのコミューンによって、給付の質が違って差が出てくるということで、それぞれの社会福祉が、同じようなクオリティーになることを強化するということや、学校に関して、義務教育と高校はコミューンが担うとされているが、これを国の責任にしようではないかという意見がある。

足立議員 コミューン、20 くらいのランスティング、国と統治機構が三層あるが、人々の意識として、コミューンへの帰属意識というものはあるのか。日本の場合は、日本があって、都道府県があって、市町村がある。私の理解では、日本への帰属意識が一番強いと思うが、スウェーデンではどうか。「自分はこのコミューンの人間だ」というような意識はあるのか。

エイナション氏 非常にお答えするのは難しいが、昔はそういったローカルに対しての帰属意識は強かったと思う。

(国民投票)

武正副団長 国民投票について伺いたい。先に訪問した英国では、去年のブレグジット（Brexit＝英国の EU 離脱）の国民投票の反省を踏まえ、「国民投票は慎重に行ったほうがよい」というようなことを随分と聞いた。エイナション氏が委員を務めた基本法調査委員会では、「諮問的国民投票」に加え、いわゆる「拘束的国民投票」を導入するという国民投票制度の拡充案が検討されたものの、結局は見送られたと聞いている。その理由を伺いたい。

エイナション氏 我が国には、「拘束的国民投票」と「諮問的国民投票」という二つのタイプの国民投票制度がある²⁹。

「拘束的国民投票」は、基本法の改正に関する国民投票である。基本法の改正は、国会が基本法の改正を議決し、総選挙を挟んで再度議決する必要があるが、その総選挙の際に同時に国民投票がなされ、国民投票で国民がノーという結果を出した場合、この結果が束縛的なものとなり、基本法の改正の提案は、この国民投票によって否決される。基本法の改正に関する国民投票は、国会の 3

²⁹ 国民投票制度については、前掲「二 2 国民投票制度」（158 頁）を参照。

分の 1 の議員、すなわち国会の少数派が国民投票をしたいと要求すれば、行われることになる。

このように、基本法に関しては「拘束的国民投票」の制度はあるが、普通の法律に関してはない。基本法だけでなく普通の法律にも拘束的国民投票の制度を適用しようではないかとの意見もあったが、あまり大きな議論にはならなかった。

もう一つの「諮問的国民投票」は、1920 年代から現在までの約 100 年間で 6 回実施されている。例えば、1994 年の EU への加盟に関する国民投票では、52.2%が加盟にイエス（賛成）の票を投じた。僅差ではあったが、二択であったため投票結果は明確であり、また、全ての政党が一致していた³⁰ので、示された投票結果のとおり EU に加盟することとなった。

他方、1980 年に行われた原子力に関する国民投票は、イエス、ノーという二択の国民投票ではなく、少しずつ内容が異なる三つの選択肢に投票するというものだった。投票結果は、選択肢①³¹が 19%、選択肢②³²が 40%、選択肢③³³が 38%となり、どの選択肢も絶対多数を取ることができなかった。この投票結果からは、国民は何を望んでいるのかが不明確であり、どのような政策を採るべきか非常に難しい結果となった。その後、当時 12 基あった原子力発電所のうち二つが閉鎖され、現在 10 基が稼働している。新たな原子力発電所は建設されていない。

武正副団長 2003 年のユーロ導入に関する国民投票は、反対多数で否決されている。先ほど、EU への加盟については、全ての政党が賛成したとのことだったと思うが、ユーロ導入はそれとは違い、全ての政党が賛成していなかった、つまり、政党間で賛否が分かれていたからそのような結果となった、ということか。

エイナション氏 まず、1994 年の EU への加盟に関する国民投票についてだが、

³⁰ 直後の武正副団長による当時の各政党の賛否に関する問いに対して、エイナション氏は「左翼党及び環境党が反対を表明していた」旨を答えており（次頁参照）、ここでの「全ての政党が一致」は、国民投票の結果を尊重するという認識についての一致を指すものと思われる。

³¹ 選択肢①：1980 年時点で稼働中又は建設中の発電所を含め、最高 12 基の原子力発電所については、その技術的・経済的観点から見た残余稼働寿命一杯まで使用し、これ以外の原発については一切の建設を差し控える案

³² 選択肢②：①と同趣旨であるが、より正確・詳細なエネルギー保全・節約政策のプログラムを盛り込んだ案

³³ 選択肢③：既に稼働中の原子力発電所を最長 10 年以内に全廃し、これ以後の原発については現に建設中のものも含めて一切認めないとする案

その時は私の所属する左翼党と環境党が加盟に反対という表明をした。また、全ての政党が党内でイエスとノーに分かれ、いろいろな対立があった。

ユーロ導入に関しても同じであった。いくつかの党はこれに反対し、他の党は、党内で非常に意見が分かれていた。EU の条約では、メンバーになればユーロを導入しなければいけないという規則であったが、私たちは国民投票がそういう結果であったので、導入しなかった。私たちだけ唯一の例外ということではなく、デンマークや英国なども同じように導入していなかった。政治的な現実ということである（笑）。

（スウェーデンにおける国民の税負担と財政）

足立議員 日本と比べると、スウェーデンはとにかく税金が高いと思う。この重い税負担に国民が不満を持たないのは、コミューンで集めてコミューンで使う、近いところで集めて近いところで使うということがやはりあるのか。

エイナション氏 コミューンが非常に高い税金を取るが、その見返りとしてそのお金の分だけ返ってきているということである。無償の教育、無償の医療、子どもの保育などに対する費用も非常に低いということで、高い税金に対する支持は高い。

中谷議員 財政の借金などはないのか。

エイナション氏 ネットでいうと、全く負債はない（笑）。これは、上がったたり下がったりしているが、現在のところ負債はない³⁴。

足立議員 移民がいることにより、いわゆる高齢化問題のようなものは生じにくくなっているのか。日本は子どもが少なく、高齢者ばかりで年金や医療が大変であるが、構造的問題は無いのか。

エイナション氏 同じような問題は日本のほうが非常に大きいと思うが、スウェーデンでもそういった問題がある。そのため、将来は税金を上げなければならないのではないかと見ている。私たちは非常に多くの移民を受け入れているが、このことは、こうした問題を大きく緩和していると見ている。

³⁴ 2015 年のスウェーデン政府の債務残高について、総債務残高（グロス）は 1 兆 7,947 億 6,100 万スウェーデン・クローネだが、総債務残高から政府保有金融資産を差し引いた純債務残高（ネット）は▲8,114 億 1,900 万スウェーデン・クローネであった（IMF World Economic Outlook Database, April 2017）。1 スウェーデン・クローネは約 12.8 円（日本銀行の平成 29 年 8 月分報告省令レート）。

(おわりに)

森団長 長時間にわたり、私たちの多くの質問に丁寧にかつ的確にお答えいただきましてありがとうございました。大変勉強になりました。私たちの訪問目的に最適の方と意見交換を行うことができ、大変嬉しく思っております。

エイナション氏 私としても非常に興味のある集まりで、様々な意見交換を行うことができ、とても貴重な時間を過ごすことができました。

以上

イタリア共和国

イタリア共和国の憲法等の概要

一 イタリア共和国憲法の概要¹

1 憲法制定の経緯

連合軍のシチリア上陸などにより、第二次世界大戦の敗戦の色が濃くなる中、1943年7月25日、ムッソリーニ首相が、国王及びファシスト党内の反ムッソリーニ派による同首相の解任の動きもあり失脚し、ファシズム体制に終止符が打たれた。その後、ファシスト勢力による巻き返しがあったものの、1945年4月には全国土がファシズム勢力から解放された。政体の選択と新憲法の制定が現実性を帯びた課題となる中、1946年6月2日に政体問題に関する国民投票が行われ、その結果、王制が廃止され、共和制が発足することとなった。また、同日行われた選挙により制憲議会が発足し、75名の委員から成る憲法委員会が、憲法草案を起草した。新憲法は、1947年12月22日に可決成立し、1948年1月1日に施行された。

2 イタリア共和国憲法の概要

イタリア共和国憲法は、フランス第四共和国憲法をモデルにしたと言われている。本文139か条並びに経過規定及び最終規定から構成され、その内容は、反ファシズムの思想によって貫かれているとともに、「自由主義とマルクス主義とカトリシズムとの不安定な混合にある」と評される。具体的には、以下のような特徴を有する。

(1) 基本原則

国家の基本的性質を労働に基礎を置く民主共和国と位置付けた上で、国民主権及び社会国家の理念を掲げた民主主義の原理が表明されている(1条)。また、国際法の遵守を掲げ、特に外国人に庇護権を認めている点(10条)に特徴が見られる。

(2) 安全保障及び緊急事態における措置²

他国民の自由を侵害する手段又は国際紛争を解決する方法としての戦争の放棄及び国際平和の促進等が宣言されている(11条)。一方、祖国防衛及び兵役を国民の義務と位置付けている(52条)。なお、戦時における措置として、各議院任期の延長(60条2項)、両議院から政府に対する権限付与(78条)等が規定されている。また、緊急時における措置として、政府による暫

¹ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(2013年12月)213～218頁をもとに作成。

² 後掲「一 3 イタリアにおける緊急事態条項」(202～204頁)を参照。

定の応急措置（77 条 2 項）が規定されている。

（3）国民の権利及び義務

人権の内容及び保障については、人権保障及び基本的義務（2 条）、市民の平等（3 条）並びに労働の権利及び社会に対する寄与の義務（4 条）を基本原則として明らかにした上で、第 1 部「市民の権利及び義務」（13～54 条）を設け、これを市民関係、倫理・社会関係、経済関係及び政治関係に類別して、基本原則の具体化を図っている。そして、憲法裁判所に違憲立法審査権を付与することにより（134 条）、人権保障の実効性が担保されている。

ア 市民関係（13～28 条）

基本的人権保障の原点として、共同体関係及び家族関係の枠を離れた独立の個人としての日常生活における権利義務を定めている。具体的には、人身の自由、宗教の自由、表現の自由等が規定されている。なお、秘密結社の禁止、政治的理由による権利剥奪の禁止、裁判過誤に対する賠償、死刑の禁止等が明文上規定されている点が特徴的である。

死刑の禁止に関して、かつては戦時軍法に例外を認める規定があったが、2007 年 10 月にこの規定は削除され、死刑は全面的に禁止された（27 条 4 項）。³

イ 倫理・社会関係（29～34 条）

家族関係等における権利義務を定めている。具体的には、婚姻による基本単位としての家庭の形成、非嫡出子の保護、母性及び年少者の保護、学問の自由、学校教育の平等等が規定されている。なお、義務規定として、親の子を教育する義務及び初等教育義務が規定されている。

ウ 経済関係（35～47 条）

労働権、財産権、社会権に関する規定が置かれている。労働権については、労働の保護、平等な報酬を受ける権利、女子及び年少労働者の保護、組合結成権等が、財産権については、私的経済行為の自由、経済活動の統制、私有財産制の保障、労働者の経営参加、貯蓄の奨励等が規定されている。社会権については、社会保障の権利、事故・病気・障害・老齢・失業に対する保障がある。

エ 政治関係（48～54 条）

権利として、選挙権、政党結成権、公職就任権等が、義務として、祖国防衛義務及び兵役義務、共和国に対する忠誠義務等が規定されている。なお、2003 年の憲法改正により共和国は公務就任における男女の機会均等を促進する措置をとらなければならないとする規定が追加されている（51 条 1 項）。

³ 後掲「二 A 4 イタリア共和国憲法の改正の動向」（210、211 頁）を参照。

(4) 統治システム

ア 立法 (55～82 条)

議会は、二院制であり、下院 (630 名) 及び上院 (315 名) から構成される (55～57 条)⁴。議員は両院ともに普通直接選挙により選出され、任期は 5 年である (56、58、60 条)。なお、上院には、別途、若干名ながら選挙によらない議員 (元大統領等) が存在する (59 条)。

上下両院は、立法権 (70 条)、調査権 (82 条) 等を有するとともに、共和国大統領を弾劾し、首相及び各大臣の訴追を許諾する権限を有する (90、96 条)。なお、有権者又は州議会の要求による法律の一部又は全部を廃止する国民投票制度が置かれている (75 条)⁵。

【参考】イタリアの二院制の特徴⁶

イタリアの二院制は、選出方法においても、任期においても、権限においても、二つの議院は同じであり、これほどまでにシンメトリック (対称的) な二院制は他にない。立法過程において、上院と下院がほぼ同じ権限を有する二院制諸国は珍しくはないが、イタリアは「立法機能は両議院が共同して行使する」(70 条) としている。

また、政権は、下院のみならず、上院の信任も必要としており、上院も不信任決議権を有している。イタリアの上院は、二院制諸国の中で、政府を倒すことができる唯一の第二院である。このように、二つの議院が鏡に映ったような対称性をもつことが、イタリア議会の特徴である。

イ 行政 (共和国大統領 (83～91 条)、政府 (92～100 条))

イタリア共和国の元首である大統領は、両院の議員及び各州から選出される代議員の 3 分の 2 以上の多数により選出され、任期は 7 年である (83、85 条)。大統領は、法律の公布 (87 条 5 項)、栄典の授与 (87 条 12 項) 等の儀礼的な権限のほか、両院の解散権 (88 条)、法律の再議要求権 (74 条)、軍の統帥権 (87 条 9 項) 等を有しており、一定の実質的な権限が認められている。

他方、内閣は、大統領により任命された首相及び各大臣から構成され (92 条)、議会 (上下両院) の信任を受けなければならない (94 条)、議会に対し責任を負う。首相は、政府の一般政策を指揮し、その責任を負うとともに、政治上及び行政上の方針の統一を維持する (95 条)。

ウ 司法 (101～113 条)

司法権は、憲法が定める例外を除き、通常司法官によって行使される (102 条)。憲法は具体的な裁判機構の規定を設けていないが、地方裁判所、控訴

⁴ 2000 年の在外投票の保障に関する憲法改正を受けて行われた 2001 年の憲法改正により、下院の 630 議席のうち 12 議席、上院の 315 議席のうち 6 議席が在外投票によって選ばれる議席とされた (56 条 2 項、57 条 2 項)。

⁵ 後掲「二 B 法律廃止に関する国民投票制度の概要」(212～216 頁) を参照。

⁶ 岩崎美紀子「二院制議会 (八)」地方自治 741 号 (2009 年) 52、53 頁参照。

院（我が国の高等裁判所に当たる）、破毀院（我が国の最高裁判所に当たる）等が設置されている⁷。司法機関は、他のいかなる機関にも従属せず（104条）、法律にのみ拘束される（101条）。破毀院は、上訴された判決について法的に裁判するだけで、事実審理を行わない。また、行政に関しては國務院に、公的な会計に関しては会計検査院に、戦時における法律で定める事項及び平時における軍隊所属員の犯した軍事上の罪に関しては軍事裁判所に（以上、103条）、租税に関しては租税委員会に（憲法上規定なし⁸）特別裁判権が認められている。

なお、裁判官の採用、懲戒措置等に関する権限は、大統領を主宰者とする最高司法会議に与えられている（104、105条）。

エ 憲法裁判所（134～137条）

憲法裁判所は15人の裁判官から構成されており、その3分の1は大統領により、3分の1は議会の合同会議により、残りの3分の1は通常及び行政の最高裁判機関により選任される。裁判官の任期は9年である（以上、135条）。憲法裁判所は、①国及び州の法律等の合憲性に関する争訟、②国の機関間の権限等に関する争訟、③大統領の弾劾（以上、134条）、④法律廃止に関する国民投票の許可⁹等の権限を有する。法律の規定等を憲法裁判所が違憲であると宣言した場合は、当該規定等は、判決の公示の翌日から効力を失う（136条）。

【参考】憲法裁判所の権限などについて（上記①の関連）

（合憲性審査の形態）

イタリアの憲法裁判所では、具体的規範統制（具体的な事件の審理に当たって裁判官が適用させようとする法律が違憲ではないかという疑いを持った場合、裁判官は訴訟手続を中止して、憲法裁判所へ移送し、合憲性の判断を求めること）が多数を占めている¹⁰。

また、抽象的規範統制として、州が国や他州の法律について違憲審査を申し立てること、中央政府が州法について違憲審査を申し立てることができる（127条）（ドイツと異なり、議会議員や中央政府が国の法律について違憲審査を申し立てることはできない¹¹）。

⁷ 山岡規雄「イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』（2001年）118頁参照。

⁸ 同上

⁹ 憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律（1970年5月25日法律第352号）33条

¹⁰ 国立国会図書館調査及び立法考査局『違憲審査制の論点（改訂版）』（2016年）27頁参照。

¹¹ 同上

(近年の違憲判決の例 1. 公務多忙を理由とする出廷拒否)¹²

イタリアの憲法裁判所は、2011 年 1 月 13 日、「出廷の障害に関する規定」(2010 年 4 月 7 日法律第 51 号)について、一部違憲の判決を下した。

この法律は、首相及び閣僚は公務多忙を理由に刑事裁判の出廷を拒否できるとするもので、複数の刑事事件の被告となっているベルルスコーニ首相の救済のための法律と批判されていた。

憲法裁判所は、公務多忙が出廷を妨げる正当事由となり得ることは認めたが、出廷の可否の判断は裁判所が個別に行うことであるとしたうえで、この法律を憲法 3 条(法の前の市民の平等)及び同 138 条(憲法的法律の手續)に違反していると判断した。

なお、ベルルスコーニ首相は、2008 年にも、「国家の要職にある者の刑事裁判の一時停止に関する規定」(2008 年 7 月 23 日法律第 124 号)を成立させて訴追逃れを図ったが、この法律も、2009 年 10 月 7 日に違憲との判断が下され、施行停止となっている。

(近年の違憲判決の例 2. 選挙制度)¹³

2017 年 1 月 25 日、憲法裁判所は下院の選挙制度について、40%以上得票した党があった場合に単独過半数議席を与える規定については合憲としつつ、上位 2 党による決選投票で勝者に単独過半数議席を与える仕組みなど一部について違憲との判決を下した。違憲とされた規定はただちに削除され、修正された選挙法での総選挙も可能になる。

なお、下院の選挙制度は、以前は最も得票の多い党に単独過半数議席を与えるものであったが、得票率と議席割合との間の乖離が大きく、2014 年に憲法裁判所が違憲判決を下していた。今回の 2017 年判決は、2014 年判決を受けて改正された下院選挙法の規定に対するものである。

また、2014 年判決は、下院と類似する選挙制度を採用していた上院の選挙制度についても違憲と判断していた。

(5) 地方自治 (114~133 条)

イタリア共和国憲法は、基本原則において地方自治及び地方分権の原則を保障 (5 条) している。なお、2001 年に地方自治の章 (114~133 条) の大部分の規定が修正ないし削除されるという大改正が行われた。

2001 年の憲法改正により、共和国の構成要素として、市町村、県、大都市、州及び国が規定され (114 条 1 項)、行政権限は、国や上位の自治体の権限とされている場合を除き、基礎自治体である市町村に属することとされた (118 条)。

また、州の立法権が強化され、国の排他的立法事項と国と州の競合的立法

¹² 萩原愛一「短信【イタリア】憲法裁判所による首相救済法の違憲判断」外国の立法 246-2 号 (2011 年) 26 頁参照。

¹³ 「伊選挙制度 違憲判決 下院 総選挙、前倒しの可能性」朝日新聞 (2017 年 1 月 27 日) 及び初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 [第 4 版]』(三省堂、2017 年) 133、134 頁をもとに作成。選挙制度の詳細については、後掲「(参考 3) イタリアの選挙制度」(232、233 頁) 参照。

事項を限定列举し、残余の事項は州の排他的立法事項とされた（117条）。

財政についても「連邦主義的改革」がなされ、市町村、県、大都市及び州は、収入と支出に関する財政自治権を有すると規定され（119条）、地方自治体の財政自治権、自主課税権限が広範に認められた。

（6）財政（81、119条等）

イタリア共和国憲法は財政に関する独立した章は設けておらず、「国会」の章に予算及び決算の承認に関する規定（81条）、「地方自治」の章に財政自治権の規定（119条）等を置いている。

2012年に行われた憲法改正によって均衡予算原則が導入された。具体的には、97条（行政組織に関する規定）に、行政（国・地方自治体）は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び債務の持続可能性を保障することを規定するとともに、81条を改め、国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障することとされた。また、地方自治体は、予算の均衡を遵守した上で、欧州連合の法規から生ずる経済的及び財政的拘束の遵守を保障するよう協力する規定等も追加された（119条）¹⁴。

3 イタリアにおける緊急事態条項¹⁵

イタリア共和国憲法が明文で具体的に言及している緊急事態は、78条の「戦争状態」のみであるが、その他に77条2項が「必要性及び緊急性がある特別の場合」における、政府による「法律の効力を有する暫定措置」について規定している。

（1）戦争状態（78条）

ア 緊急事態の確定・終了宣言のための要件

戦争状態については、両議院がその確定の議決を行い（78条）、当該議決に基づき、大統領が戦争状態を宣言する（87条9項）。戦争状態の終了については、特に憲法上の規定はないが、両議院の議決があった場合には、戦争状態は終了するものと解されている。

イ 権限の行使

戦争状態の場合、政府は議会から「必要な権限」¹⁶を付与される。すなわ

¹⁴ この段落は、芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に」レファレンス742号（2012年）66、69～71頁をもとにした。なお、この改正は2014年度から適用されている。

¹⁵ 山岡規雄「6 イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書』（2003年）34～39頁及び阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』（有信堂高文社、2009年）28頁をもとに作成。

¹⁶ 「必要な権限」の付与とは、すべての権限を付与することを意味するわけではなく、政府

ち、議会の委任により、政府は憲法規定の停止をも含む緊急権を行使することができる。

ウ 両議院の任期延長

戦争状態においては、両議院の任期が延長される（60 条 2 項）。憲法は延長の期間について特に規定していないため、議会が任期延長を定める法律において期間を決定することになる¹⁷。

エ 軍事裁判所の管轄拡大

戦争状態の場合、平常時においては、軍隊に所属する者による軍事上の罪の審理に限定されている軍事裁判所の管轄事項の範囲を、拡大することができる（103 条 3 項）。

（2）必要性及び緊急性がある特別の場合（77 条 2 項）

必要性及び緊急性がある特別の場合には、政府は、法律の効力を有する暫定措置を講じることができる。この暫定措置は、暫定措置令として発せられる。暫定措置令については、これを法律に転換するため、制定された日のうちに両議院に提出されなければならない。両議院は解散している場合でも、特別に召集され、5 日以内に開会する（77 条 2 項）。暫定措置令は、公布後 60 日以内に法律に変えられないときは、最初からその効力を失う（77 条 3 項）。

77 条 2 項は、国家緊急権が問題となるような重大な危機状況から比較的軽微な危機状況まで、広い意味での緊急時一般に対して適用される規定であり、年間数百もの暫定措置令が発令されている。

【参考】暫定措置令を制定した例¹⁸

1987 年の国民投票で原子力発電の全廃を決定したが、2008 年 6 月、原発施設の国内における建設等を内容とする国家エネルギー戦略を首相が策定する規定を含む暫定措置令が制定され、同年 8 月に法律に転換された（2008 年法律第 133 号）。

これに対し、原発の再開は 1987 年の国民の意思を無視するものとの批判から、その規定の廃止を求める国民投票実施の運動が起こり、2011 年 1 月には、同年 6 月の国民投票が実施できる見込みとなった。このような状況下において、同年 3 月 11 日に福島第一原発事故が発生し、政府は急遽、原発再開に向けた議論を 1 年間凍結するための

は、「必要な権限」を付与された場合であっても、ある一定の制約に服することになるが、その制約の範囲を一義的に述べることは難しい。基本的には、権限を委譲した議会の判断に基づくことになるが、議会が有していない権限（例えば、大統領や裁判官など他の憲法上の機関の権限を制限することなど）を付与することは許されないと解する説もある。

¹⁷ 通常の任期である 5 年を超えることはできないと解されている。

¹⁸ 萩原愛一「短信【イタリア】原子力発電再開の凍結」外国の立法 247-1 号（2011 年）30 頁、山岡規雄「【イタリア】原発再開計画の凍結法案」外国の立法 247-2 号（2011 年）44 頁及び山岡規雄「【イタリア】原発の是非を問う国民投票」外国の立法 248-1 号（2011 年）16、17 頁をもとに作成。

[イタリア]

暫定措置令を制定し、当該暫定措置令は、反原発の世論が高まったことを受けて、原発再開に向けた議論を当面の間凍結するとの修正を経て、同年 5 月に法律に転換された（2011 年法律第 75 号）。

なお、同年 6 月に国民投票が実施された結果、原発再開計画の完全な中止を求める原発再開反対派が勝利し、2011 年法律第 75 号における原子力発電を認める新しい規定は廃止された。

二 憲法改正手続及び国民投票制度の概要

A 憲法改正手続（憲法改正国民投票を含む）の概要¹⁹

【イタリア共和国憲法²⁰】

138 条〔憲法改正法律・憲法法律²¹〕

- ① 憲法改正の法律およびその他の憲法法律は、各議院において、3 ヶ月を下らない期間においてなされる連続した 2 回の議決をもって採択され、かつ 2 回目の表決では、各議院の議員の絶対多数によって可決されなければならない。
- ② 前項の法律は、公布後 3 ヶ月以内に、一議院の議員の 5 分の 1、50 万人の選挙権者または 5 つの州議会の要求があるときは、国民投票に付される。国民投票に付された法律は、有効投票の多数によって可決されなければならない。
- ③ 法律が、2 回目の表決において、各議院でその議員の 3 分の 2 の多数で可決されたときは、国民投票は、これを行わない。

1 憲法改正案審議手続

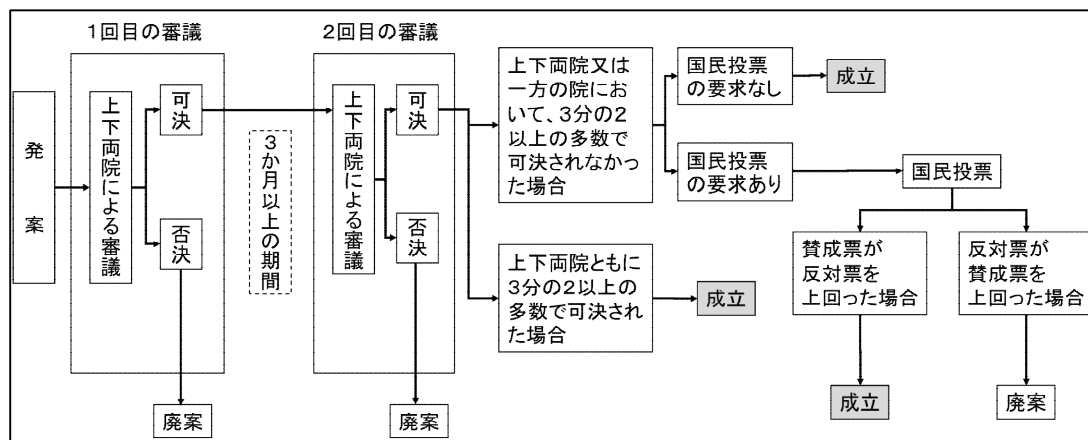
イタリア共和国憲法の改正については、通常法律制定手続と異なり、高いハードル(各議院において 3 か月以上の期間をあけた 2 回の議決及び 2 回目の議決時における議員の絶対多数(在職議員数の過半数)による可決並びに国民投票)が課せられているが(138 条)、国民投票は、特にその要求がない場合、又は、2 回目の議決が両院で 3 分の 2 以上の多数で可決された場合には行われない。なお、共和制は、憲法改正の対象とすることができない(139 条)。

¹⁹ 以下の記述は、前掲注 1 (『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(2013 年 12 月))・219～226 頁及び山岡・前掲注 7・121～125 頁をもとに作成。

²⁰ 阿部・畑編・前掲注 15・35 頁参照。

²¹ 憲法改正法律は、憲法的法律(憲法法律)の一種である。憲法的法律とは、憲法的な意義及び価値を有する規定を内容とする法令であるとされており、憲法と同等の効力を有する法律と言い換えることができる。また、憲法改正法律とその他の憲法的法律の相違については、イタリアの憲法学界においても、この相違に積極的意味を見出す見解と特に意味はないとする見解があるが、後者の方が通説的であるとされている(山岡規雄「憲法改正手続の特例による憲法改正の是非—イタリアとベルギーの事例—」レファレンス 794 号(2017 年) 120 頁)。

【イタリア共和国憲法の改正手続】



(1) 憲法改正案の発案権

政府、両議院の各議員、国民（5万人の選挙権者）、州議会（州に関する事項のみ）が憲法改正案を発案することができる（71、121条）。また、政府の補助機関である経済労働国民会議（99条）²²にも発案権があると解されている。

(2) 議会における審議及び議決

上下両院で、3か月以上の期間をあけた、それぞれ2回の議決が必要とされる²³（一方の議院が先に2回議決を行うことは許されていない）。また、2回目の議決に際しては、「各議院の議員の過半数」が必要とされる。「各議院の議員の過半数」とは、通常の議決に必要とされる出席議員数の過半数ではなく、在職議員数の過半数である。

なお、1回目の議決、2回目の議決を問わず、憲法改正案が否決された場合、通常法律案と同様、6か月の間は同趣旨の憲法改正案を再提出することはできない²⁴。

2 憲法改正国民投票の手続

議会における2回目の議決で、賛成が過半数を得たものの、各院で全議員の3分の2に達せず、かつ、一定数の議員、国民等の要求があった場合、国民投票が実施される。

²² 後掲226頁・注78参照。

²³ 各議院における2回の議決は、同一の案文に対する議決でなければならないため、いずれかの議院で修正が加えられた場合には、再送付された憲法改正案を他方の議院が改めて議決し直しても、それは2回目の議決とは見なされず、最初の議決として扱われることとなる。

²⁴ 山岡・前掲注7・122頁参照。

(1) 官報による公示

過半数で可決されたものの、各院で全議員の 3 分の 2 の多数を得ることのできなかった憲法改正案は、「第 2 回目の評決で、各議院の議員の 3 分の 2 より少ない過半数で可決された憲法的法律の本文」というタイトルの下に官報に掲載される。

(2) 国民投票の要求

国民投票の要求を提起できる期間は、官報による公示後 3 か月以内である。憲法改正案を国民投票に付するためには、①一議院の 5 分の 1 の議員、②50 万人の選挙権者、③五つの州議会のいずれかの要求がなければならない。

国民投票を要求する者は、破毀院の書記局へ要求書を提出する。なお、官報による公示後 3 か月以内に国民投票の要求が提起されなかった場合、期限の満了後 1 か月以内に、大統領が憲法改正案に審署し、憲法改正の手続は完了する。

(3) 破毀院による審査

国民投票の要求があった場合、破毀院に設置された国民投票中央事務局²⁵は、当該国民投票の要求の適法性を 30 日以内に審査し、国民投票の許可・不許可に関する決定を行う。

なお、国民投票中央事務局によって、国民投票の要求の不適法性が宣言された場合は、憲法改正案の公示の日から 3 か月を経過した後に大統領による審署が行われ、憲法改正の手続は完了する。

(4) 大統領による公告

国民投票の公告は、国民投票中央事務局による国民投票の許可に関する決定が下された後、60 日以内に大統領令により行われる²⁶ ²⁷。また、国民投票の期日は、公告の命令の発布後 50 日から 70 日までの間に設定される²⁸。

²⁵ 国民投票の実際の執行は、内務省により行われている。

²⁶ 国民投票の実施は、大統領令によって官報に公告されることとなるが、国民投票の対象となる憲法改正案の中身は、間接的に明示されるにすぎない。すなわち、大統領の公示は、「〇年〇月〇日の官報に掲載された憲法改正案に関する国民投票を実施する」という形であり、大統領令において言及された官報を見れば当該憲法改正案がわかるという仕組みとなっている。

²⁷ 他の憲法的法律が公示されている場合は、二つの国民投票を同一の日に実施するために、国民投票の公告を、通常の期限である 60 日を超えて、6 か月まで延期することができる。

²⁸ 憲法改正のための国民投票と国政選挙とを同時に行うことを禁止する規定はないが、これまで憲法改正のための国民投票は 3 回（2001、2006、2016 年）行われているのみであり、いずれも国政選挙とは別の日程で行われた。

(5) 投票

18 歳以上の市民は、国民投票の投票権を有する。投票用紙には、改正案全文は記載されないが、改正される部分がどこであるかについて明記され、有権者は、投票用紙の質問に「同意(SI)」又は「不同意(NO)」の記号に印を付け投票する。

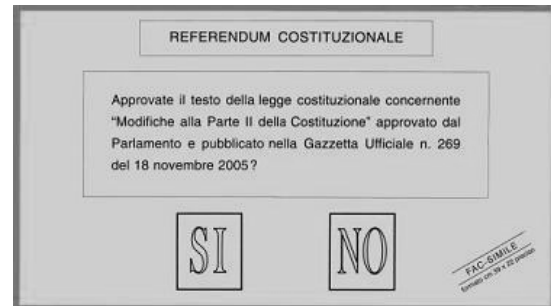
憲法改正案に対する賛成票が反対票を上回った場合、大統領による審署が行われ憲法改正は成立する。反対票が賛成票を上回った場合、結果が官報に公示される（最低投票率要件は、設けられていない）。白票及び無効票は、賛否の判断からは除外される。

なお、国民投票により憲法改正案が否決された場合、議会における否決の場合と同様に、同趣旨の憲法改正案の提出は 6 か月間禁止される²⁹。

(6) 大統領による審署

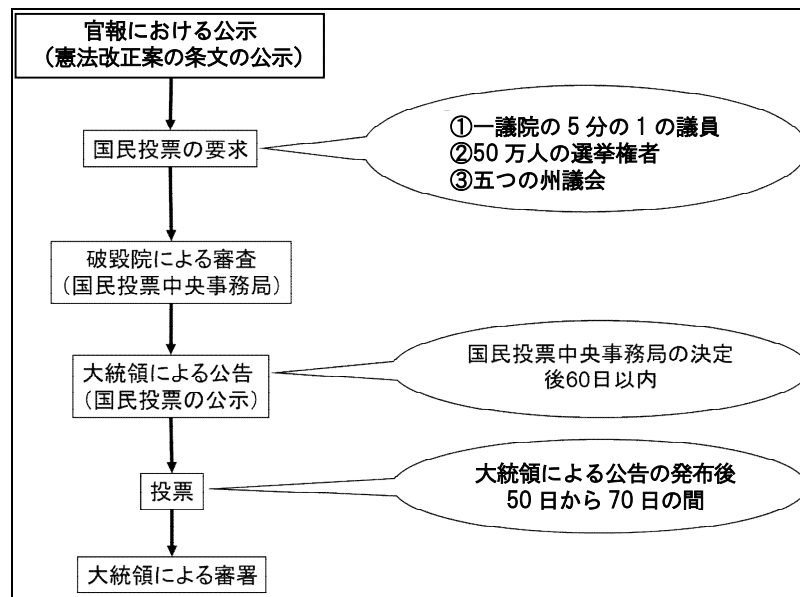
- ①議会の 2 回目の議決において 3 分の 2 以上の多数で可決された場合
 - ②国民投票の要求がなかった場合
 - ③国民投票の要求の手續に違法性があり、国民投票が認められなかった場合
 - ④国民投票の結果、賛成票が反対票を上回った場合
- 上記の場合において、大統領は審署を行い、憲法改正の手續は完了する。

【2006 年 6 月 25、26 日に行われた憲法改正
国民投票における投票用紙】



²⁹ 山岡・前掲注 7・124 頁参照。

【憲法改正国民投票の成立に至るまでの流れ】



3 憲法改正国民投票運動に対する規制

(1) 運動期間

国民投票運動は、投票日の30日前から行うことができる。また、一定の運動を、選挙日前日又は当日に行うことは禁止されている。

- ・前日から禁止：①公共の場所での演説会
②新たなポスター、壁新聞等の掲示
- ・当日の禁止：①投票実施中における投票所前での広報活動
②投票所前における投票者に対する調査（出口調査）
③新聞、テレビ・ラジオによる広報活動

(2) 運動の主体

国民投票運動に関し、運動主体に対する規制は設けられていないが、メディアにおいて国民投票に関し賛成・反対の運動を行う個人及び団体は、国民投票の実施を公示する大統領令の公布から一定の期間内に、「情報通信の監督に関する独立行政委員会（アウトリタ）」に届け出ることが義務付けられている。

(3) 運動規制

国民投票運動については、原則的に規制はない。しかしながら、通常の国政選挙の選挙運動に準じた一定の規制（ポスターの掲示場所・寸法、拡声機を搭載した車両使用の際の市町村の首長からの許可等）が設けられている。

(4) メディアに対する規制

- ・テレビ及びラジオ放送は、賛成派・反対派の討論番組、意見広告の放送においては賛成派・反対派に均等な放送時間の確保を義務付けているほか、新聞の意見広告についても同様の規制を課している。
- ・放送事業者による投票の指示及び投票の選好の表明は禁止されている。
- ・投票日の 15 日前から投票の終了までの期間において、世論調査の実施及び結果の公表が禁止されている。
- ・上述の規制は、国民投票の公示日から適用される。

(5) 議会の広報活動

議会の広報活動に関する規定は設けられていない。

4 イタリア共和国憲法の改正の動向³⁰

イタリアでは、第 12 立法期まで（1948～1996 年）は小幅な改正が行われているにすぎず、その間の憲法の変容は憲法習律や憲法裁判所の判例によるところが大きいとされていた。しかしながら、第 13 立法期（1996～2001 年）に入って憲法改正の動きが活発となり、憲法施行後、現在までに 15 回の憲法改正が成立している³¹。

年月日	改正の概要等	国民投票
1948.1.1	イタリア共和国憲法施行	—
1963.2.9	両院の議席配分変更（56、57 条）及び上院の任期（60 条）	—
1963.12.27	モリーゼ州の新設に伴う改正（57、131 条）	—
1967.11.22	憲法裁判所裁判官の任期の短縮（135 条）	—
1989.1.16	大臣の弾劾裁判制度の廃止及び大臣の犯罪の裁判管轄（96、134、135 条）	—
1991.11.4	大統領が解散権を行使できる期間の緩和（88 条）	—
1992.3.6	大赦及び減刑の法律事項への変更（79 条）	—
1993.10.29	議員の不逮捕特権の一部廃止（68 条）	—

³⁰ 阿部・畑編・前掲注 15・19 頁及び山岡規雄・井田敦彦「諸外国における戦後の憲法改正〔第 5 版〕」調査と情報—ISSUE BRIEF— 932 号（2017 年）9、10 頁をもとに作成。

³¹ 憲法 138 条は、「憲法改正法律及びその他の憲法的法律」の制定手続を定めるものである。憲法的法律には、憲法改正法律そのものとは言えないものの憲法典の規定に間接的な影響を及ぼすものが含まれるとされ、このような憲法的法律の例として、旧王家の子孫が選挙権を有しないこと等を定める経過規定 13 条 1 項及び 2 項の失効を定めた 2002 年 10 月 23 日憲法的法律第 1 号等が挙げられている。

1999.11.22	地方自治改革（州自治権の強化・州知事の直接公選制の導入）（121～123、126 条）	—
1999.11.23	刑事被告人の権利保障（111 条）	—
2000.1.17	在外投票の保障（48 条）	—
2001.1.23	在外選挙区の設置に伴う定数の変更（56、57 条）	—
2001.10.18	地方自治の深化（中央政府と州・県・市町村の関係の抜本改正）（114～133 条）	承認
2003.5.30	公務就任に関する男女の機会均等について政府が適切な措置をとるべき文言の追加（51 条）	—
2007.10.2	死刑禁止の例外規定の削除（27 条）	—
2012.4.20	均衡予算原則の導入（81、97、117、119 条）	—

※ イタリアの憲法改正において国民投票が実施されたのは、2001 年の地方自治の深化を問う国民投票が初めてである。

5 憲法改正国民投票の実施例³²

投票期日	提案内容	投票率	賛成	結果
2001.10.7	地方自治の深化（中央政府と州・県・市町村の関係の抜本改正）（114～133 条）	34.1%	64.2%	承認
2006.6.25、 26	二院制の改革、首相の権限強化、地方への権限移譲等	52.3%	38.7%	不承認
2016.12.4	二院制の改革、国と州の権限配分の見直し等	65.5%	40.9%	不承認

³² 山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例〔第 3 版〕」調査と情報—ISSUE BRIEF—939 号（2017 年）14～16 頁をもとに作成。

B 法律廃止に関する国民投票制度の概要³³

【イタリア共和国憲法³⁴】

75 条〔法律廃止の国民投票〕

- ① 50 万人の選挙権者または 5 つの州議会の要求があるときは、法律または法律の効力を有する行為を、全部または一部、廃止するかどうかを決定するために、国民投票が行われる。
- ② 国民投票は、租税および予算、大赦および減刑、国際条約の批准の承認に関する法律については、認められない。
- ③ 衆議院の選挙権を有するすべての市民は、国民投票に参加する権利を有する。
- ④ 国民投票に付された提案は、有権者の多数が投票に参加し、かつ有効投票の多数が獲得された場合に、可決される。
- ⑤ 法律は、国民投票の実施に関する方式を定める³⁵。

1 法律廃止に関する国民投票の手続³⁶

(1) 国民投票の発案

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

(2) 破毀院による審査

国民投票の要求は、破毀院の書記局に提出される。なお、提出の期間は以下のように制限される。

- ① 提出は、各年 1 月 1 日から 9 月 30 日の間に限定³⁷。
- ② 上下両院の一方の任期満了前 1 年及び両院のうち一方の選挙後の最初の集会の日から 6 か月間は、提出不可。

要求の提出を受け、破毀院に設置された国民投票中央事務局が、要件の適法性につき審査を行う（10 月 1 日に審査を開始し、最終的に 12 月 15 日ま

³³ 以下の記述は、前掲注 1（『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年 12 月））・228～232 頁をもとに作成。

³⁴ 阿部・畑編・前掲注 15・27 頁参照。

³⁵ 国民投票の実施に関する具体的な手続は、1970 年制定の国民投票法に定められている。

³⁶ この項の記述は、井口文男「イタリアの制度改革と国民投票制度」比較憲法学研究 13 号（2001 年）22～24 頁、井口文男「国民投票制度の諸問題」神戸学院法学 9 巻 4 号（1979 年）35～38 頁及び内藤光博「イタリア憲法における国民投票制度の構造と実態」専修法学論集 74 号（1998 年）18～25 頁によった。

³⁷ これは、1 年のうちに 1 回以上の国民投票が行われるのを避ける狙いがあるとされる（井口（2001 年）・前掲注 36・24 頁）。

でに当該国民投票の要求の適法性に関する決定を行う)。

(3) 憲法裁判所による合憲性審査

国民投票中央事務局が、国民投票の要求を適法と決定した場合、当該要求は、憲法裁判所に送付される。

憲法裁判所は、当該国民投票の要求する法律の廃止が、75 条 2 項の定める国民投票の除外事項（租税及び予算、大赦及び減刑並びに国際条約の批准の承認に関する法律）に当たるか否か等の審査を行い、最終的に 2 月 10 日までに判決を下す。

(4) 大統領による国民投票の公示

大統領は、国民投票を適法と認める憲法裁判所の判決を受けた場合、閣議決定に基づき、4 月 15 日から 6 月 15 日までの間において投票日を定め、大統領令により、国民投票を公示する。なお、この間に議会が解散された場合、国民投票は自動的に延期され新議会が選挙された 365 日後に再度、手続が開始される³⁸。

(5) 投票

国民投票の有権者は、下院の選挙権を有するすべての市民（18 歳以上）である（75 条 3 項）。投票用紙には質問が明瞭で読みやすい文字で書かれており、有権者は、投票用紙の質問に「賛成(SI)」又は「反対(NO)」の記号に印を付け投票を行う。

国民投票は、有権者の過半数が投票し（最低投票率要件³⁹）、賛成票が有効投票の過半数に達した場合に成立する（75 条 4 項）。白票及び無効票は、投票率を計算する場合には算入されるが、賛否の判断からは除外される⁴⁰。

なお、国民投票において「廃止に反対」とする結果が出た場合、以後 5 年

³⁸ 国民投票により法律が廃止になった場合に立法機関が存在しないと対処ができなくなってしまうため、法律廃止に関する国民投票の時期が国政選挙の時期に重なることは禁止されている（前掲注 1（『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年 12 月））・229 頁・注 42）。

³⁹ 法律廃止に関する国民投票には、国民投票成立のための要件として、有権者の過半数の投票を必要とするという条件（最低投票率要件）が課されているのに対し、憲法改正国民投票には、こうした要件は課されていない。法律廃止に関する国民投票に最低投票率が設けられた理由については、多数の国民の見解を反映して制定された法律が、ごく少数の国民の見解によって廃止されてしまうことを避けるためであるとされている（前掲注 1（『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年 12 月））・260、261 頁のシルベストリ憲法裁判所長官の発言を参照）。また、その背景にある制度趣旨については、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 10 月）205 頁のフサーロ教授の説明を参照。

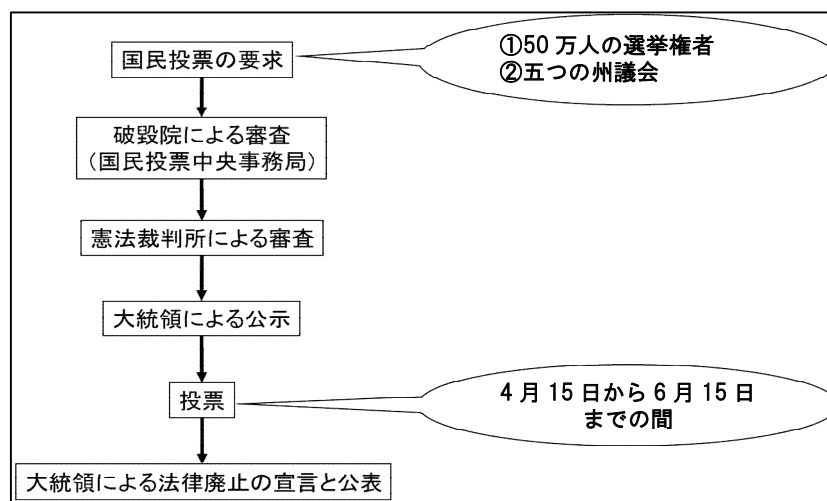
⁴⁰ 前掲注 39（『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 10 月））・193 頁参照。

間は、当該法律の廃止についての国民投票を要求することはできない⁴¹。

(6) 大統領の法律廃止の宣言

国民投票の結果、法律廃止の結論が出た場合、大統領は、大統領令により当該法律の廃止を宣言する。廃止は官報への公示日の翌日から発効する。

【法律廃止に関する国民投票の成立に至るまでの流れ】



2 法律廃止に関する国民投票運動に対する規制

法律廃止に関する国民投票運動に対する規制は、憲法改正国民投票運動に対する規制と同様である⁴²。

3 法律廃止に関する国民投票の動向

法律廃止に関する国民投票は、1970年の法律制定以来、過去17回67件行われ、うち23件が賛成多数により承認されている。

●法律廃止に関する国民投票の実施例（現行憲法下）⁴³

（表中、結果の列において、「○」：承認、「×」：不承認、「－」：不成立⁴⁴を意味する。）

投票期日	提 案 内 容	投票率	賛成	結果
1974.5.12	離婚法の廃止	87.7%	40.7%	×
1978.6.11	政党活動への国庫補助の廃止	81.2%	43.6%	×
	治安法の廃止	81.2%	23.5%	×
1981.5.17	反テロリズム法の一部廃止	79.4%	14.9%	×

⁴¹ 憲法改正国民投票の場合には、国民投票で否決されると、同趣旨の憲法改正案の審議は6か月間禁止される（前掲「二 A 2（5）投票」（208頁））。

⁴² 前掲「二 A 3 憲法改正国民投票運動に対する規制」（209、210頁）を参照。

⁴³ 山岡・前掲注32・14～16頁をもとに作成。

⁴⁴ 最低投票率要件（前掲213頁・注39参照）を満たさないもの。

	終身刑の廃止	79.4%	22.6%	×
	武器携帯免許法の廃止	79.4%	14.1%	×
	中絶法の限定規定の廃止	79.4%	11.6%	×
	中絶法の廃止	79.4%	32.0%	×
1985.6.9	賃金の物価スライド率削減法の廃止	77.9%	45.7%	×
1987.11.8	司法官の民事責任規定の廃止	65.1%	80.2%	○
	議会の審問委員会に関する規定の廃止	65.1%	85.0%	○
	原子力発電所建設地の政府の決定権限の廃止	65.1%	80.6%	○
	原子力発電所立地自治体への補助金交付の廃止	65.1%	79.7%	○
	外国法人の原子力発電所建設管理事業参加法の廃止	65.1%	71.9%	○
1990.6.3	狩猟の規制	43.4%	92.2%	—
	私有地へのハンターの立入り規制	42.9%	92.3%	—
	食品の残留農薬の制限	43.1%	93.5%	—
1991.6.9	下院選挙法改正 ⁴⁵	62.2%	95.6%	○
1993.4.18	上院選挙法改正	76.9%	82.7%	○
	政党活動への国庫補助の廃止	76.9%	90.3%	○
	個人使用のためのソフトドラッグ保持の容認	76.9%	55.3%	○
	貯蓄信用役員に対する財務大臣の人事権の廃止	76.9%	89.8%	○
	環境保護行政の地域保健機構の管轄からの除外	76.9%	82.5%	○
	観光省を廃止し、州政府に権限を移管	76.9%	82.2%	○
	農業省を廃止し、州政府に権限を移管	76.9%	70.1%	○
	国家持株省の廃止	76.9%	90.1%	○
1995.6.11	職場の労働者代表の3大労組による独占の廃止	56.9%	49.97%	×
	職場の労働者代表の3大労組による独占の縮小	56.9%	62.1%	○
	公務員の組合への民間労組と同様の団体協約の締結権の付与	56.9%	64.7%	○
	マフィア・メンバーの身柄保護	57.0%	63.7%	○
	RAI（国営ラジオ・テレビ）の民営化	57.2%	54.9%	○
	小売店開設規制の緩和	57.0%	35.6%	×
	組合費の天引き制度の廃止	57.1%	56.2%	○
	人口1.5万人以上の市町村の選挙法の修正	57.1%	49.4%	×
	小売店営業時間の自由化	57.1%	37.5%	×

⁴⁵ 当該国民投票自体は、下院選挙法の一部の廃止を目的に行われたが、当該国民投票を提案した国会議員等により当該規定が廃止された場合の選挙制度が提示されていた。当該国民投票の結果、下院選挙法が改正された。

[イタリア]

	全国ネットのテレビ局の一企業による保有の上限設定	57.9%	43.0%	×
	テレビ番組の広告による中断の禁止	57.9%	44.3%	×
	ラジオ・テレビ広告代理店法の修正	57.8%	43.6%	×
1997.6.15	黄金株の廃止	30.2%	74.1%	—
	良心的兵役忌避	30.2%	71.7%	—
	私有地へのハンターの立入り規制	30.2%	80.9%	—
	司法官の自動昇任	30.2%	83.6%	—
	ジャーナリスト同業組合の廃止	30.1%	65.5%	—
	裁判官への司法職以外の者の任命	30.2%	85.6%	—
	農林食糧資源省の廃止	30.1%	66.9%	—
1999.4.18	下院の比例代表制の廃止	49.6%	91.5%	—
2000.5.21	国民投票及び選挙運動費用の償還の廃止	32.2%	71.1%	—
	下院の比例代表制の廃止	32.4%	82.0%	—
	最高司法会議の構成員の選挙方法	31.9%	70.6%	—
	検察官と裁判官のキャリアの分離	32.0%	69.0%	—
	司法官の副職禁止	32.0%	75.2%	—
	不当に解雇された労働者を再雇用する義務の廃止	32.5%	33.4%	—
	社会保障機関による組合費控除の廃止	32.2%	61.8%	—
2003.6.15	不当に解雇された労働者の再雇用の拡大	25.5%	86.7%	—
	土地所有者に対する電線の配線の義務の廃止	25.6%	85.6%	—
2005.6.12、 13	受精卵に関する臨床研究の制限等の廃止	25.4%	88.0%	—
	体外受精卵の数の制限等の廃止	25.5%	88.8%	—
	誕生した者の諸権利とヒト胚の諸権利を同等とする規定の廃止	25.5%	87.7%	—
	第三者の配偶子を用いた受精に関する禁止の廃止	25.5%	77.4%	—
2009.6.21、 22	第1党への優先的議席配分の廃止（下院）	23.3%	77.6%	—
	第1党への優先的議席配分の廃止（上院）	23.3%	77.7%	—
	複数選挙区における同一候補者の立候補の禁止	23.8%	87.0%	—
2011.6.12、 13	良質な水道水の供給について水道事業者に収益を認める法律の廃止	54.8%	95.3%	○
	水道事業の民営化を認める法律の廃止	54.8%	95.8%	○
	原発再開計画を許容する法律の廃止	54.8%	94.1%	○
	首相等の自ら関係する刑事裁判への出廷義務を免除する法律の廃止	54.8%	94.6%	○
2016.4.17	イタリアの海岸における石油等の採掘の許可の期限を延長する法律の廃止	31.2%	85.8%	—

C 2016 年の憲法改正国民投票に関する動き⁴⁶

1 2016 年 12 月に国民投票が行われた憲法改正案の目的

今回の憲法改正案の最大の目的は、対等な二院制の克服にあったと言える。仮に今回の改正案が成立していた場合には、イタリアにおいて数十年来議論されてきた二院制改革の問題に一定の結論をもたらすことになったと思われる。

2 主要な改正点（二院制の見直し関係）

（1）上院の構成の変更

- ①大統領経験者を除く議員定数を現行の「公選議員 315 人＋終身上院議員（大統領が任命）5 人以下」から「100 人」に削減（終身議員は廃止）。
- ②100 人中、95 人については各州議会議員等から選出。残り 5 人は大統領が任命。
- ③各州議会議員等から任命された議員の任期は、州議会議員等としての任期と同じ。大統領が任命した議員の任期は 7 年。

（2）両議院の位置付け等

- ①下院は、国民を代表し、政府を信任する権限等を有する。
- ②上院は、州など地方団体を代表し、主として国、地方団体と欧州連合をつなぐ権限の行使への関与等を行う。
- ③上院は、政府を信任する権限等を喪失し、立法権限も大幅に失う。両議院が対等な立法権限を行使できるのは、憲法改正法律のほか、言語的少数派の保護、国民投票、市町村・大都市の制度、上院議員の被選資格の欠格・兼職禁止等に関する法律のみ。

3 憲法改正に関する動き

（1）2013 年（レッタ首相時代）の動き

2013 年

- 2 月 総選挙により、下院と上院で同一の多数派を容易に形成することができない結果となった⁴⁷。

⁴⁶ 以下の記述は、山岡規雄「2016 年のイタリア共和国憲法の改正案」外国の立法 272 号（2017 年）をもとに作成。

⁴⁷ 下院で過半数を獲得した中道左派は、上院では過半数を獲得することができなかった。しかし、中道右派も上院の過半数を制することができず、双方ともに政府を形成できない状態に陥ってしまった。イタリアでは、上下両議院の権限が対等であるため、このように両議院の多数派形成に失敗すると、政治的な停滞に陥るおそれがあった。そうした多数派形成における問題が生じないように、1963 年に、それまで任期が異なっていた下院議員と上院議員の任期を一致させる憲法改正を行った。さらに、両議院の選挙を同時に実施する

- 3月30日 ジョルジョ・ナポリターノ大統領が「賢人会議」⁴⁸を組織。
- 4月12日 「賢人会議」報告書⁴⁹を大統領に提出。
- 4月22日 ナポリターノ大統領再任。
- 4月28日 中道左派と中道右派の「大連立」によるレッタ内閣が発足⁵⁰。
- 4月29日 レッタ首相（民主党：中道左派）が憲法改正の論点として、対等な二院制の克服（下院にのみ政府の信任の権限を付与し、上院を州及び地方自治体を代表する議院とする）、国と州の権限配分を規定する憲法第2部第5章の見直し、統治の形態の大胆な見直し等を国会の演説において表明。
- 5月22日 ガエターノ・クァリアリエッロ憲法改革大臣が、両議院の憲法問題委員会において、「改革に関する要綱の指針」⁵¹を発表した。
- 5月29日 下院及び上院の本会議において、「憲法改革の行程の開始に関する動議」が可決。

【参考】憲法改革の行程の開始に関する動議

1. 動議の概要

- ①下院議員及び上院議員各20人により構成される両院合同委員会を設置すること
 - ②その委員会に、憲法第2部第1章（国会）、第2章（大統領）、第3章（政府）及び第5章（州、県、市町村）並びに選挙法の改正案を審査する権限を与えること
 - ③委員会で審査された改正案は、各議院の本会議で審議され、手続の開始から18か月以内に国会の審議を終えること（すなわち、国会で可決すること）
 - ④改正案がどれだけの賛成で可決されたとしても（つまり、3分の2以上の多数で可決された場合であっても）、国民投票に付する可能性を保障すること⁵²
- ※ 政府が、憲法改正の様々な案を検討するために専門家委員会を活用し、国民の意見を募ることを認めた。

2. 動議が指摘した改正の内容

- ①国の形態（国と州の関係の在り方など）

のが慣行であった。しかし、2013年2月の両議院の総選挙は、こうした慣行にもかかわらず、下院と上院で同一の多数派を容易に形成することができない結果に終わった。

⁴⁸ 賢人会議とは、政財界の有識者10人から成る作業グループをいう。

⁴⁹ 報告書の論点は、三権の在り方、国民の政治参加、政治資金問題、国と州の関係、対等な二院制の見直しなど多岐にわたる。

⁵⁰ 約2か月にわたる政治的混乱を経てレッタ内閣が発足したものの、憲法改正及び選挙法の改正を含む大規模な政治改革が喫緊の課題であることは、大多数の政治勢力の認めるところとなった。

⁵¹ その中で、大臣は、統治の形態の見直し、対等な二院制の克服、「欧州スタンダード」に基づく議員定数の削減を強調し、改革の手法としては、国会における広範な合意を得た上で、憲法改正の法律を1回又は複数回の国民投票に付することも視野に入れるとした。

⁵² 憲法138条が本来規定する憲法改正手続によれば、憲法改正案は各議院の2回の議決により可決され、2回目の議決には、在職議員数の過半数が必要とされる。また、2回目の議決において賛成票が3分の2に満たなかった場合には、一定数の国会議員等の要求に基づき、国民投票が行われる。したがって、この国会の動議は、例外的な憲法改正手続による改正を提案したことになる。

- ②統治の形態
- ③対等な二院制の克服
- ④議員定数の削減
- ⑤憲法改革の全体的なプロセスと内容的に一致し、同時並行で行われるべき選挙法の改正

- 6 月 10 日 政府は、上記の国会の動議の可決を受けて、憲法改正等を検討する両院合同委員会の設置を目的とする憲法的法律案⁵³を国会に提出。
- 6 月 11 日 「憲法改革委員会」⁵⁴を設置。
- 7 月 8 日 憲法改正に関する国民の意見聴取⁵⁵の実施（～10 月末）。
- 7 月 11 日 憲法的法律案を上院にて可決（上院 1 回目）。
- 9 月 10 日 憲法的法律案を下院にて可決（下院 1 回目）。
- 9 月 18 日 「憲法改革委員会」報告書⁵⁶を両議院に送付。
- 10 月 15 日 憲法改革大臣が両議院で「憲法改革委員会」報告書を説明。
- 10 月 23 日 憲法的法律案を上院にて可決（上院 2 回目）。
- 11 月 中道右派政党「自由国民」が分裂し、ベルルスコーニ元首相が「フォルツァ・イタリア」を再結成し、「大連立」を離脱⁵⁷。
- 12 月 8 日 マッテオ・レンツィが与党民主党の新たな党首に選出。

（２）2014 年以降（レンツィ内閣発足後）の動き

2014 年

- 1 月 レンツィ民主党党首とベルルスコーニ元首相が協議し、選挙制度改革に加え、上院改革をはじめとする憲法改革に関して合意（「ナザレノ協定」と呼ばれている）。
- 2 月 レッタ首相辞任⁵⁸、レンツィ内閣発足。
- 4 月 8 日 政府は、「ナザレノ協定」に沿った新たな憲法的法律案⁵⁹（憲法改正

⁵³ 当該法律案の件名は、「憲法及び選挙の改革のための国会委員会の設置」である。
この憲法的法律案は、憲法改正手続の特例として、各議院の委員会ではなく、両院合同委員会が審議することとしたほか、各議院による最初の可決から再議決までの期間を 3 か月以上から 45 日以上に短縮し、憲法改正法律案が各議院において 3 分の 2 以上の多数で再議決された場合であっても一定数の国会議員等の要求により国民投票を行うことができることとした（山岡・前掲注 21・121 頁）。

⁵⁴ 35 人の有識者を委員とし、憲法改革大臣を委員長とする。

⁵⁵ 後掲「2013 年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について（国立国会図書館作成）」（237～240 頁）参照。

⁵⁶ 同報告書は、①二院制の見直し、②立法過程、③国と州の関係、④地方自治、⑤法制定・行政における国民参加の制度を内容とする。

⁵⁷ これにより、レッタ内閣による憲法改正の実現が危ぶまれることとなった。

⁵⁸ レッタ首相は、与党民主党内から選挙制度改革や景気対策が遅れているとの批判を受け、辞任を余儀なくされた。

⁵⁹ 当該法律案の件名は、「対等な二院制の克服、国会議員の数の削減、政治制度の運営の費用の抑制、経済労働国民会議の廃止及び憲法第 2 部第 5 章の改正のための規定」である。
この改正案は、「賢人会議」と憲法改革委員会の提案内容も一部取り入れたものとされ、

案)を国会に提出。

8月8日 上院にて可決。

2015年

2月3日 セルジョ・マッタレラ大統領就任。

2月4日 ベルルスコーニ元首相の率いる「フォルツァ・イタリア」が、「ナザレノ協定」の破棄を宣言⁶⁰。

3月10日 下院にて修正可決（「フォルツァ・イタリア」は反対）。

5月4日 新しい下院選挙法が成立⁶¹。

10月13日 上院にて修正可決（上院1回目）。

2016年

1月11日 下院にて可決（上院の修正案に基づく下院1回目）。

1月20日 上院にて可決（上院2回目）。

4月12日 下院にて可決（下院2回目）⁶²。

※ 憲法的法律案は、2回目の議決において賛成が3分の2に達しなかった場合には、官報に公布後3か月以内に、上下両院のいずれかの5分の1の議員、50万人の選挙権者又は五つの州議会の要求があれば、国民投票に付することができることが憲法上規定されている。今回の憲法的法律案は、両院とも3分の2の多数に達しなかったため、与党も野党もただちに必要な数の議員の署名を集める一方、一般有権者の署名をも集め⁶³ ⁶⁴国民投票が実施されることとなった⁶⁵。

12月4日 国民投票にて否決⁶⁶。

レッタ内閣の方針とは異なり、通常の憲法改正手続に従って審議が行われたため、レッタ政権下で進められていた憲法的法律案（前掲219頁・注53参照）の審議は中断した。

⁶⁰ “Italy's Berlusconi declares end of reform pact with Renzi,” Reuters, 5 February 2015 参照。

⁶¹ 詳細については、後掲「(参考3) 1 【2014年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する2017年の違憲判決】」（232、233頁）参照。

⁶² 議会多数派を握るレンツィ政権の強引な議事運営と強行採決のために、フォルツァ・イタリア、北部同盟、五つ星運動、イタリア左翼といった野党のみならず、与党民主党の内部からも造反者が生まれ、採決になると、反対派は抗議して議場を退席した（村上信一郎「イタリアの救世主にはなれなかった史上最年少の首相マッテオ・レンツィ」世界891号（2017年）238頁）。

⁶³ イタリアの最高裁は、2016年8月8日、国民投票実施に必要な50万件の署名を有効と認めた（「イタリア憲法改正で国民投票へ、否決されれば辞任と首相」ロイター通信（2016年8月8日））。

⁶⁴ ローマ社会科学国際自由大学のクリスティアン・ブラースベルク教授は、レンツィ政権は、総選挙の結果として樹立された政権ではないため、国民投票によって政権の「正統性」を取り付けようとして、憲法上は必ずしも必要ではない国民投票を選んだとする（クリスティアン・ブラースベルク「投票時期 首相に不利」毎日新聞（2016年12月5日））。

⁶⁵ 村上・前掲注62・238頁参照。なお、憲法改正賛成側には56万人の署名が集まったが、反対側は30万人に止まったとされる。

⁶⁶ 国民投票の投票率は65.5%。憲法改正賛成40.9%、憲法改正反対59.1%であった。

【参考】国民投票の概要

- ・有権者は約 5200 万人。このうち 400 万人強が海外居住者。
- ・投票時間は 4 日午前 7 時から午後 11 時。
- ・投票が締め切れ次第、現地のテレビ局が出口調査の結果を発表。出口調査はテレビ局ごとに異なる調査会社が担当する。
- ・開票作業は投票締め切り直後に始まる。開票から約 30 分後に開票結果に基づく最初の予測が示される。結果予測は出口調査を行った調査会社が担当し、およそ 30 分ごとに更新される。
- ・投票用紙にある質問文：
「あなたは 2016 年 4 月に議会が承認し、官報第 88 号で公布された、1) 上院と下院に対等の権限を付与することの廃止、2) 議員数の削減、3) 政治制度の運営コストの抑制、4) 経済労働全国評議会の廃止、5) 憲法第 2 部第 5 章の変更に関する憲法改正案を承認しますか」

「憲法改正に関するイタリア国民投票の概要」ロイター通信 (2016 年 12 月 1 日)

【参考】国民投票否決に対する評価

○新聞報道に見る否決の要因

イタリアの有力な新聞である『コリエーレ・デッラ・セーラ』は、国民投票の翌日の報道で、否決にはポピュリズムの影響があったと認めつつも、その他にも様々な要因が重なったと分析し、「レンツィ首相への敵意、憲法を守りたいという意味、議会の無理強いに可決された改革の拒否、政府の不十分な経済的成果への不満」を挙げた。さらに、「ここ数週間、首相がテレビで出しゃばったことが大きく作用した」と述べ、憲法改正案の内容以外の要素が大きく結果を左右したことをうかがわせる記事を掲載したとされる。

また、読売新聞 (2016 年 12 月 6 日)⁶⁷は否決の要因として、

- ①憲法学者から首相の権限強化、独裁政治につながるとの批判がなされたこと、
 - ②緊縮財政等により国民の反発を受けていたレンツィ首相に対する信任投票の様相を帯びたこと、
 - ③新興政党「五つ星運動」⁶⁸があおったポピュリズムがレンツィ首相への逆風となったこと
- の 3 点を挙げている。

○レンツィ政権への信任投票になったとの指摘

否決の要因として考えられるもののうち、多くの識者が挙げていたのが、レンツィ政権への信任投票の様相を帯びたとの指摘である。具体的な指摘として、以下のようなものがある。

⁶⁷ 「伊、暫定首相指名へ 国民投票 レンツィ氏、否決で辞意」読売新聞 (2016 年 12 月 6 日) 参照。

⁶⁸ 「五つ星運動」とは、お笑い芸人ベッペ・グリッロ氏が 2009 年に設立した市民団体であり、環境保護や汚職根絶、ネットへの無料接続など五つの政策を掲げることが名前の由来である (「イタリアでも『反緊縮』台頭 人気芸人率いる五つ星運動 『反ユーロ』厳しく政党批判」朝日新聞 (2012 年 6 月 14 日))。

- ・国民投票は、(実質的に)一院制を実現する画期的な憲法改正案だったのだが、中身よりも、レンツィ氏に対する信任投票になった(後房雄・名古屋大学大学院教授)⁶⁹。
- ・改憲で権力が首相に集中し独裁者が復活することを恐れた反対派もいただろうが、少数派だ。反対派の大半は政権への不信任票を投じたのだ(ウーゴ・パニッツァ・ジュネーブ国際・開発研究大学院教授)⁷⁰。
- ・今回の憲法改正国民投票はレンツィをめぐる「人民投票(プレビシット)」に他ならなかった。憲法改正という後世に重大な影響を及ぼす問題が、時の政治指導者に対する信任投票にすり替えられてしまったのである(村上信一郎・神戸市外国語大学名誉教授)⁷¹。

○投票時期が悪かったとする見解

また、投票時期が悪かったとする以下のような見解もある。

- ・欧州連合(EU)からの離脱を選んだ英国民投票や、米大統領選でのトランプ氏勝利で「ポピュリスト(大衆迎合主義者)の勝利が可能」と証明され、反対派を勢いづけた。レンツィ氏にとって時期が悪い(クリスティアン・ブラースベルク・ローマ社会科学国際自由大学教授)⁷²。

今回の憲法改正案が国会において可決された2016年4月時点の世論調査では、改正賛成の意見が58%近くあったが、投票日が近づくにつれてその意見の割合が減少し、直前では50%を切っていた。ブラースベルク教授は、早期に国民投票を実施していれば可決される可能性もあったことを示唆しているとされる。⁷³

(3) 国民投票後の動き

12月7日 レンツィ首相辞任。

12月12日 パオロ・ジェンティローニ前外相が首相に就任し、新内閣発足。

2017年

1月25日 憲法裁判所は、2015年に改正された下院選挙法について、一部違憲との判決を下した⁷⁴。

⁶⁹ 後房雄「前首相 総選挙での雪辱狙う」朝日新聞(2016年12月14日)参照。

⁷⁰ ウーゴ・パニッツァ「仏大統領選、崩壊占う」日本経済新聞(2016年12月15日)参照。

⁷¹ 村上・前掲注62・239頁参照。

⁷² ブラースベルク・前掲注64参照。

⁷³ 同上

⁷⁴ 朝日新聞・前掲注13参照。詳細は、後掲「(参考3) 1【2014年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する2017年の違憲判決】」(232、233頁)参照。

4 2016 年憲法改正案の主な内容

下院ホームページの解説によると、今回の憲法改正案のポイントは、①二院制の見直し、②議事日程、③国会少数派の権利の保障、④憲法裁判所による選挙法の合憲性の事前審査、⑤国民投票、⑥国民の発案による法律案の取扱い、⑦暫定措置令、⑧大統領及び憲法裁判所裁判官の選出方法、⑨県、⑩国と州の権限配分、⑪経済労働国民会議に関する改正にあるとされる。

	現行憲法	否決された改正案
○二院制の見直し		
上院の構成の変更 (57 条、59 条)	・ 上院は、大統領経験者、大統領によって任命される 5 人以下の終身上院議員及び 315 人の公選の議員により構成	・ 上院は、大統領経験者、大統領によって任命される 5 人の上院議員（終身ではなく、7 年の任期）及び州議会等によって選挙される 95 人の上院議員によって構成
	・ 国民の直接選挙	・ 州議会等の議員が、各議会の議員及び市町村長の中から上院議員を選挙
両議院の位置付け (55 条、78 条、79 条、80 条)	・ 上下両議院は、対等な権限	○上下両院の役割を分担する ・ 下院は、国民を代表し、政府を信任する権限等を有し、政治的な方針決定の権限、立法権限及び政府の行為を統制する権限を有する。また、戦争状態の議決、恩赦及び減刑の付与、条約（欧州連合への所属に関するものを除く。）の批准の承認などは、下院の専権事項とする。 ・ 上院は、州など地方団体を代表し、憲法で定める場合において、かつ、憲法で定める方式に従い、立法権限及び国、地方団体と欧州連合をつなぐ権限の行使に関与するとともに、公共政策及び公行政の活動を評価し、欧州連合の政策の影響を検証する。また、上院は、法律が定める場合において、政府の権限である任命について意見を表明すること及び国の法律の実施を検証することに関与する。

		現行憲法	否決された改正案
	立法手続 (70 条)	・ 両議院は対等な立法権限	○両議院が対等の場合 70 条 1 項に列挙されている法律（憲法改正法律のほか、言語的少数派の保護、国民投票、市町村・大都市の制度、上院議員の被選資格の欠格・兼職禁止、上院議員の選挙、地方自治、欧州連合等に関する法律） ○両議院が対等でない場合 上記以外の法律については、下院の議決のみで可決することができるが、その可決後 10 日以内に、上院議員の 3 分の 1 が要求した場合には、上院による審議が行われる。審議の決定から 30 日以内に上院は、修正案を議決することができる。下院は、その修正案を受け入れることもできるが、通常の場合（一部の法律については、議員総数の過半数）により拒否することもできる。いずれにせよ、下院の判断が最終的なものとなる。
○議事日程			
	(72 条⑦)		・ 両議院の立法権限とされる法律等を除き、政府は、その政策要綱の実現のために重要であると指定する法律案を議事日程に優先的に登載することを下院に要求することができる。
○国会少数派の権利の保障			
	(64 条②)		・ 両議院の議院規則により、国会の少数派の権利の保障及び野党の規定が定められる。
○憲法裁判所による選挙法の合憲性の事前審査			
	(73 条②、 134 条②)		・ 両議院の議員の選挙に関する法律は、その可決から 10 日以内に、下院議員の 4 分の 1 又は上院議員の 3 分の 1 の訴えにより、その公布前に憲法裁判所による合憲性の審査に委ねることができる。

	現行憲法	否決された改正案
○国民投票		
国民投票を行う場面 (71 条④)	・ 憲法改正（憲法的法律）及び法律廃止の国民投票のみ	・ 現行の国民投票に加え、憲法的法律により諮問的国民投票の制度を定める。
法律廃止の国民投票に係る可決の要件 (75 条④)	・ 有権者の過半数の参加かつ有効投票の過半数で可決	・ 国民投票の提案が 80 万人以上の有権者により行われた場合には、直近の下院議員選挙で投票した者の過半数の参加で足りる。
○国民の発案による法律案の取扱い		
(71 条③)	・ 国民による法律案の提出には、有権者 5 万人の署名が必要	・ 国民による法律案の提出要件を 15 万人に引上げ ・ 「国民の発案による法律案についての討論及び最終的な議決は、国会の議院規則で定める時間、形式及び制限において保障される」との 1 文を追加
○地方自治に関する改正		
県の制度 (114 条)		・ 一部の県を除き、県の制度を廃止
国と州の権限配分 (117 条)	・ 国の排他的立法事項及び国と州の競合的立法事項が列挙され、それ以外の事項に関する立法権は州に帰属	・ 競合的立法事項が廃止され、国の排他的立法事項及び州の立法事項を列挙 ⁷⁵ ・ 現在競合的立法事項とされている対外通商、文化財・環境財の価値増進、スポーツの制度、全国的な重要性を有する大規模な交通網及び水運網、全国的な利益を有する民間の港湾及び空港、エネルギーの生産・輸送・全国的な分配等が国の排他的立法事項に移される。

⁷⁵ 改正案の 117 条 3 項は、州の立法事項を列挙しているが、そこに列挙された事項のほか、国の排他的立法事項に属さないものについても州の立法権限に帰属すると規定していた。ただし、改正案の同条 4 項では、国の法的若しくは経済的な統一性又は国の利益の保護が必要とされている場合には、国は排他的立法事項以外の事項にも介入することができることとされていた。

この点については、2001 年の憲法改正以来急増した国と州の間の権限紛争に関する憲法裁判所の判例（例えば、州が排他的立法権を持つ事項にも国が介入することができると判断した 2004 年判決第 345 号など）が反映されていたとされる。

	現行憲法	否決された改正案
○暫定措置令		
(77 条)	・ 必要性及び緊急性がある非常の場合、政府は法律の効力を有する命令（暫定措置令）を制定することができる。この命令は、公布後 60 日以内に法律に転換しなければならない。	・ 現行の暫定措置令の制度は維持されるが、制限が付与される⁷⁶。
○大統領及び憲法裁判所裁判官の選出方法		
大統領の選出方法 (83 条)	・ 両院合同会議⁷⁷に州の代表者が加わった会議の 3 分の 2 の多数で選ばれる。	・ 両院合同会議のみで選挙
	・ 3 分の 2 の多数で選ばれるまで 3 回投票を繰り返し、第 4 回の投票から会議構成員の総数の過半数で決する。	・ 3 分の 2 の多数で選ばれるまで 3 回投票を繰り返し、第 4 回の投票からは両院合同会議の構成員の 5 分の 3、第 7 回の投票からは投票者の 5 分の 3 で決する。
憲法裁判所裁判官の選出方法 (135 条①)	・ 15 人中 5 人は国会が両院合同会議で選挙	・ 15 人中 3 人は下院が、2 人は上院が選挙
○経済労働国民会議⁷⁸		
(99 条)		・ 経済労働国民会議を廃止

⁷⁶ 改正案における 77 条 4 項によると、暫定措置令によって、憲法、選挙、条約の批准等に関する事項を規律すること、法律に転換されなかった命令の規定を再び制定すること及び憲法裁判所によって違憲と判断された法律等の効力を回復することなどは禁止される。

また、法律に転換する際に、暫定措置令と異質な内容を追加することができない（同項）。

⁷⁷ 両院合同会議とは、大統領の選挙（憲法 83 条）、憲法裁判所裁判官の選挙（憲法 135 条）など、憲法が定める場合に開催される国会の上下両院の合同会議である。

⁷⁸ 政府及び国会の諮問機関であり、法律案の提出権を有し、経済的及び社会的な立法の起草に関与する権限を有している。なお、同会議は、本来期待されていた機能を果たしていないとも評されている。

【参考】上院改革への批判⁷⁹

憲法改正案における上院改革に対しては、反対派の有識者（アレッサンドロ・パーチエ教授（ローマ・サピエンツァ大学名誉教授））から、以下のような批判があったとされる。

①上院の間接選挙

改正案では、上院は立法権限を縮小されるものの、一定の分野に関しては立法権を有することとされていた。これに対し、新しい上院は立法権を行使する正統性を有するのか、国民主権を謳うならば、本来、法律制定権限を有する議会を選挙するのは国民であるべきで、上院を国民による直接選挙ではなく州議会による間接選挙とする今回の憲法改正案は疑問であるとした。

例えば、フランス上院も間接選挙であるが、憲法上に選挙は間接的でもよいことが明記されているのに加え、上院の選挙人団を構成する下院議員、地方議会議員等の総数は約 15 万人になるのに対し、イタリアの憲法改正案では、上院議員を選挙できるのは州議会議員のみであり、その総数は 1,000 人をわずかに超える程度である。このような少ない人数の選挙人団で選ばれた上院議員には、主権の行使の表れである立法権を行使する正統性がないのではないかとの批判である。

②上院の規模の縮小

上院の規模に関し、現行の 315 人の公選議員について、州議会等によって選挙される 95 人に縮小しようとしたことに対しては、改正案は上院の規模を縮小しすぎているとの批判があった。これでは、両院合同会議を開催しても、圧倒的に人数で優る下院の意見に左右され、上院の存在価値がないとの批判である。

③上院議員の州議会議員等との兼職

改正案では、上院議員は、州議会議員等又は市町村長の中から選ばれるため、必然的に上院議員は、州議会議員等又は市町村長の職を兼ねなければならなくなる。これに対しては、国会議員としての職務に専念することができず、上院議員の「パートタイム」化が生じるとの批判がある。

【参考】イタリアにおける統治機構改革に関する憲法改正の試み

イタリアでは、大規模な統治機構改革に関する憲法改正案の国民投票は 2006 年にも行われたが、このときも今回同様否決という結果に終わった。また、国民投票には至らなかったが、過去 3 度にわたり国会の両院合同委員会で大規模な統治機構改革に関する憲法改正案が審議されたことがあった。これらの委員会が審議した憲法改正案はいずれも審議未了廃案となった。このように、イタリアにおいてはここ数十年来、大規模な憲法改正が試みられたが、いずれの試みも挫折している。

しかし、これらの努力が全てむなしかったわけではなく、1997 年に設置された両院合同委員会（ダレーマ委員会）において検討された憲法改正案の一部は、2001 年の地方分権に関する憲法改正として実現した。このように、2016 年の憲法改正案も将来において部分的に実現する可能性は否定できないとされる。

⁷⁹ 山岡規雄「2016 年 12 月のイタリアの国民投票－憲法学者が批判した問題点－」イタリア圖書 56 号（2017 年）6～8 頁参照。

(参考 1) イタリア国民投票法の制定前後の動き⁸⁰

イタリア共和国憲法 75 条 5 項は、国民投票に関する事項は法律でこれを定めることとしており、同項を実施するための法律として「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律」⁸¹（国民投票法）が 1970 年に制定された。この法律は、憲法改正国民投票だけではなく、法律廃止のための国民投票等の手続をも定めている⁸²。これまでに、憲法改正のための国民投票は 3 件行われ、うち 1 件、法律廃止に関する国民投票は 17 回 67 件行われ、うち 23 件がそれぞれ賛成多数により承認されている。

1 国民投票法制定前の動き

イタリア共和国憲法は、その成立過程において「憲法的妥協」と言われる各党の協力関係の下に制定されたが、冷戦の開始に伴う与野党の対立により、憲法に定められた種々の制度が整備されない期間が続いた（憲法的凍結）。与党キリスト教民主党が統治の障害となる制度（国民投票制度、憲法裁判所等）の整備に消極的となり、野党がその実現を求めて対立するという構図となっていた。しかし、1950 年代半ばから、徐々に諸制度の整備が進められ、国民投票法は、1970 年に制定されることとなった。

2 国民投票法制定後の動き～1970 年代以降

1970 年に国民投票法がキリスト教民主党と他の諸政党との間の妥協により成立すると、1974 年の離婚法の廃止の是非を問う投票を皮切りに、さまざまな問題が国民投票に付されるようになっていった。

1989 年の東欧諸国における市民革命に始まる社会主義の崩壊と東西冷戦の終結や欧州統合へ向けての動きは、「政党支配制」⁸³の存続を危機に晒すこととなった。既成政党に対する不信は、北部同盟などの新興政党の勃興、汚職の摘発等へと向かい、1994 年の総選挙において、既成の中道諸政党が崩壊

⁸⁰ 前掲注 1（『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年 12 月））・234、235 頁をもとに作成。

⁸¹ 「憲法に規定する国民投票及び国民の立法発案に関する法律」（1970 年 5 月 25 日法律第 352 号）は、53 条からなり、第 1 章が憲法 138 条に定める憲法改正法律及び憲法的法律制定のための国民投票に関する規定、第 2 章が法律廃止のための国民投票に関する規定、第 3 章が憲法 132 条に定める州の区域の変更のための国民投票に関する規定、第 4 章が国民発案に関する規定という構成となっている。

⁸² 同法律によらない国民投票として、1989 年 6 月に実施された EU 統合の深化の是非を問う諮問的国民投票がある。諮問的国民投票に関する憲法上の規定はないため、1989 年 4 月 3 日憲法的法律第 2 号を制定し、この問題に限って国民投票が行われた（山岡・前掲注 7・117 頁）。

⁸³ 政党の力関係が固定化する中で、各政党が国家の諸資源を支配し、市民社会にも影響力を行使すること（初宿・辻村編・前掲注 13・130 頁）。

していくことによって「第一共和制」が終焉し、「第二共和制」へ移行したと言われている⁸⁴。

この過程において、新興政党の勃興や汚職の摘発と並んで重要な役割を果たしたのが、国民投票制度の活用であった。

キリスト教民主党所属の議員であったマリオ・セーニは、国民の政治不信を深刻に受け止め、国民投票制度を活用して選挙制度改革に挑戦した。まず、1991年には、政治腐敗の温床と考えられていた下院議員の連記制による選出方法を単記制に改める提案が、次いで、1993年には、上院議員の選出について、小選挙区で65%以上の得票がなければ当選できない等とする65%条項の廃棄を求める提案が、それぞれ国民投票に付され、承認された。この結果は、国民の「政党支配制」への不満・反感がいかに根強いかを示すとともに、従来からの議会における選挙制度改革の議論を加速させ、同年中に両院の選挙法が改正された⁸⁵。

この間の動きは、「投票による革命」とも呼ばれ、議会政治の危機・機能不全を直接、国民自身の手で改革することが可能であることを意味するものであると評価されている⁸⁶。

しかし、1995年以降は、国民投票に付されるテーマが多様化してきており、諸団体や諸政党の間においても合意が形成されていない問題を投票の対象とすることが増加しているため、国民が判断に迷った結果、投票率が低下しているとの指摘もなされている⁸⁷。

⁸⁴ 初宿・辻村編・前掲注13・131頁参照。

⁸⁵ 初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集[第2版]』（三省堂、2010年）125頁参照。

⁸⁶ 馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの政治』（早稲田大学出版部、1999年）135頁参照。

⁸⁷ 同上

(参考2) イタリア議会の勢力分布

1 イタリア選挙結果 (2013 年 2 月 24、25 日執行)

	総議席	中道左派連合 (中核は、民主党)	中道右派連合 (中核は、自由国民党)	五つ星 運動	中道連合 (中核は、市民の選択)	その他
議席数 (下院)	630	345	125	109	47	4
議席数 (上院)	315	123	117	54	19	2

(出典:「伊 安定政権困難に」産経新聞 (2013 年 2 月 27 日))

2 各会派の勢力

【下院】 議席定数 630

会派	人数
民主党 (Partito Democratico)	283
五つ星運動 (Movimento 5 Stelle)	88
フォルツァ・イタリア (Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente)	57
民主進歩運動 (Articolo 1 - Movimento democratico e progressista)	43
国民の代案 (Alternativa Popolare - Centristi per l'Europa - NCD)	22
北部同盟 (Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini)	20
イタリア左派－左翼・エコロジー・自由 (Sinistra Italiana - Sinistra Ecologia Libertà - Possibile)	17
市民の選択－自由国民同盟－在外伊人連盟運動 (Scelta Civica - ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE)	15
連帯民主主義－民主中道 (Democrazia Solidale - Centro democratico)	12
イタリアの同胞－国民同盟 (Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale)	11
混合会派 (Misto)	62
議席数	630

(イタリア共和国下院ホームページ(<http://www.camera.it/leg17/46>, 2017 年 10 月 31 日最終閲覧)及び外務省ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/italy/data.html>, 2017 年 10 月 31 日最終閲覧)をもとに作成。)

【上院】 議席定数 315+終身議員 5

会派	人数
民主党（Partito Democratico）	99
フォルツァ・イタリア（Forza Italia - Il Popolo della Libertà XVII Legislatura）	42
五つ星運動（Movimento 5 Stelle）	35
国民の代案（Alternativa Popolare - Centristi per l'Europa - NCD）	24
自治のために－イタリア社会党－在外伊人連盟運動（Per le Autonomie（SVP-UV-PATT-UPT） - PSI - MAIE）	18
偉大なる自治と自由（Grandi Autonomie e Libertà（Direzione Italia, Grande Sud, Popolari per l'Italia, Riscossa Italia））	17
民主進歩運動（Articolo 1 - Movimento democratico e progressista）	16
自由国民同盟－市民の選択（ALA - Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare）	14
北部同盟（Lega Nord e Autonomie）	12
自由連盟（Federazione della Libertà（Idea-Popolo e Libertà, PLI））	10
混合会派（Misto）	33
議席数（終身議員含む）	320

（イタリア共和国上院ホームページ（<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Gruppi/Grp.html>, 2017 年 10 月 31 日最終閲覧）及び外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/italy/data.html>, 2017 年 10 月 31 日最終閲覧）をもとに作成。）

(参考3) イタリアの選挙制度⁸⁸

イタリア議会の選挙制度は、最近までどちらの議院についても「多数派プレミアム付き比例代表制」がとられてきた。

1 下院（代議院）

【2014 年の違憲判決】

下院（代議院）に関して、憲法裁判所 2014 年判決第 1 号が出されるまで、下院議員選挙法は、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党連合の議席が 340 議席（議員定数の約 55%）を超えない場合、その候補者名簿提出政党連合の確定議席数は 340 議席とし、残余の議席をその他の候補者名簿提出政党連合の間で得票に比例して分配するという制度を定めていた。しかし、この制度は、得票率と議席割合との間の乖離が大きく（2013 年の選挙では、中道左派連合が 29.6% の得票率で、55% の議席を獲得）、憲法裁判所は、下院議員選挙法のうち多数派プレミアム制度を定めた規定を違憲とする判決を下した（2014 年判決第 1 号）。

【2014 年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する 2017 年の違憲判決】

これを受けて、2015 年 5 月 6 日法律第 52 号によって下院議員選挙法が改正され、下院の選挙制度は、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党が 40% 以上の票を得た場合には多数派プレミアムとして 340 議席を与えるが、40% 以上の票を得た候補者名簿提出政党がない場合には、上位二つの候補者名簿提出政党による決選投票を行い、得票の多い方の候補者名簿提出政党に 340 議席を与え、残余の議席はその他の候補者名簿提出政党の間で第 1 回投票の得票に比例して分配する制度（“Italicum” と呼ばれる）に改められた。

しかし、2017 年 1 月、憲法裁判所は、Italicum の合憲性の審査を行い、新しい多数派プレミアム制度については支持したものの、下院議員選挙法のうち決選投票制度を定めた部分について違憲と判断した（2017 年判決第 35 号）。仮に、2017 年 7 月の本海外派遣調査の実施時点において下院議員選挙が行われるとした場合⁸⁹、その選挙は、違憲とされた規定を除いた下院議員選挙法

⁸⁸ 初宿・辻村編・前掲注 13・133、134 頁をもとに作成。

⁸⁹ 2017 年 10 月 12 日、次期総選挙（2018 年 5 月までに実施予定）に向けた選挙法改正案が下院において可決され、同月 26 日には、上院において可決され、同改正法が成立した。この改正内容の詳細は不明であるが、上下両院の議員について、約 36% を小選挙区方式により、残りを比例代表方式により選出することや、従前の多数派プレミアム制度を廃止することなどを内容とするものであるとされている（“Factbox - Italy's new electoral law offers a mix of systems,” Reuters, 13 October 2017 及び「改正選挙法が成立＝来春に総選挙へ－イタリア」時事通信（2017 年 10 月 27 日））。

なお、本報告書は、本海外派遣調査における説明聴取・質疑応答の前提となった 2017 年

(2015 年法律第 52 号による改正後のもの)に従って、つまり 1 回限りの投票で 40%以上の票を得た候補者名簿提出政党がある場合に限り、多数派プレミアムを与えるという比例代表制によって行われることになっていた。

2 上院（元老院）

【2014 年の違憲判決】

他方で、上院（元老院）については、上院議員選挙法も、憲法裁判所 2014 年判決第 1 号が出されるまで、ある州で得票が最大の候補者名簿提出政党連合の獲得議席が当該州から選出される議員の定数の 55%を超えない場合、その候補者名簿提出政党連合が当該州で獲得する議席数は定数の 55%としたうえで、残余の議席をその他の候補者名簿提出政党連合の間で分配するという制度を定めていた。

しかし、憲法裁判所 2014 年判決第 1 号は、以前の下院議員選挙法の場合と同様に、上院議員選挙法についても多数派プレミアム制度を定めた規定を違憲と判断した。仮に、2017 年 7 月の本海外派遣調査の実施時点において上院議員選挙が行われるとした場合⁹⁰、その選挙は、違憲とされた規定を除いた上院議員選挙法に従って、つまり多数派プレミアムのない比例代表制によって行われることになっていた。

7 月時点での選挙法に基づいて記述している。

⁹⁰ 前注 89 参照。

(参考 4) イタリアにおける大学の奨学制度

【イタリア共和国憲法⁹¹】

34 条〔学校教育の平等、義務教育および奨学制度〕

- ① 学校は、すべての者に開放される。
- ② 初等教育は、最少限 8 年間なされ、義務でありかつ無償である。
- ③ 能力ありかつ優秀なものは、資力がなくても、最高度の教育を受ける権利を有する。
- ④ 共和国は、競争試験によって付与されねばならない奨学資金、家族に対する手当その他の配慮によって、前項の権利を実効的なものとする。

【イタリアにおける大学の授業料と奨学金⁹²】

イタリアのフルタイム国内学生の国公立大学等の授業料と国による給付制奨学金
(国立国会図書館資料より一部抜粋)

年間授業料 (平均額) [注 1]	国公立大学等の授業料の概要等 [注 2]	給付制奨学金 (受給率)	国による給付制奨学金の概要
有 (167,800 円)	各機関が授業料を決定できる。その額は、通常、学生の社会経済的状況や専攻等により異なる。ただし、大統領令により、各機関に交付される政府資金の 20% が、授業料による総収入の上限とされる。90% が国公立に、10% が独立私立に通う (2011 年)。	有 (7.95%)	社会経済的状況を要件とする奨学金と、成績を主な要件とする奨学金がある。前者の給付額は、親と同居か一人暮らしか等により決定され、年額 270,300-717,100 円 (2014/15 年度)。 なお、国による貸与制奨学金はない。

(注) 表中の金額は、原則として、為替相場や購買力平価 (各年平均) に基づき、2014 年平均の円に換算し、100 円未満を四捨五入したものである。国公立大学等とは、国際教育標準分類 (ISCED 1997) の ISCED 5A に対応する国公立の大学型高等教育機関を指す。大学型高等教育とは、主に理論・学問中心であり、博士号等の上級研究学位プログラムへの進学や、医学、歯学、建築学等の高い技能を求められる専門的職業に必要な資格取得を目的としたプログラムをいい、その修了にはフルタイムで就学する場合でも 3 年以上の期間を要する。一般的な大学でいえば、学士課程と修士課程が大学型高等教育にあたる。

[注 1] 授業料の有無は、学生の負担額やその名目から判断した。

[注 2] 国公立及び独立私立は、原則として、次の OECD の定義に基づく。国公立は、政府が直接、管理運営する機関であり、その管理機関の構成員の大半が政府によって任命、選出される機関をいう。独立私立は、政府の拠出金とその機関の主たる財源の 50% 未満であり、かつ教職員の給与を政府が負担していない機関をいう。

⁹¹ 阿部・畑編・前掲注 15・24 頁参照。

⁹² 齋藤千尋・榎孝浩「諸外国における大学の授業料と奨学金」調査と情報—ISSUE BRIEF— 869 号 (2015 年) 7、14 頁参照。

（参考5）イタリアにおける「新しい人権」

【いわゆる「新しい人権」⁹³】

イタリア共和国憲法には、環境権、プライバシーの権利などのいわゆる「新しい人権」は、明記されていないが、憲法裁判所などの判決により、実質的には保障されている権利もある。

環境問題に関しては、景観の保護という意味での環境の保全が 9 条に規定されているが（9 条 2 項 共和国は、国の風景ならびに歴史的および芸術的財物を保護する。）、生態系の保護という面での環境保護に関する規定、そして個人の請求権としての環境権に関する規定は存在しない。しかし、破毀院は 1979 年の判決において、憲法 32 条で保障されている健康に対する権利（32 条 1 項 共和国は、個人の基本的権利でありかつ共同体の利益である健康を保護し、貧困者に無料の治療を保障する。）は、健康的な環境に対する権利をも保障するものであると判示し、個人の請求権としての環境権の存在を認めた。憲法裁判所もこの破毀院の判断を踏襲し、1987 年の判決で、環境の保護は個人の基本的権利であり、公共の基本的利益であると判示した。

また、プライバシーの権利についても、破毀院は初期（1956 年）の否定的な判断を覆し、その権利の存在を認める判決を下すようになった（1963 年）。憲法裁判所も 1973 年の判決において、プライバシーの権利は不可侵の人権の一つに数え上げられると判示した。

【ボッツィ委員会（1983. 10～1985. 1）における「新しい人権」に係る議論⁹⁴】

イタリアでは、1980 年代から政治制度全般にわたる改革論議が活発化し、憲法改革の議論は何度となく繰り返されたが、その論議の大半は、民主主義や人権といった理念の問題ではなく、統治機構の在り方をめぐる制度論的な点に集中していたとされる。

そうした中で、1983 年 10 月～1985 年 1 月にかけて活動した「ボッツィ委員会」⁹⁵は、「基本原理」（憲法 1～12 条）、憲法第 1 部の人権に関わる部分も議論の対象としており、この点は、以後の憲法改正論議と異なる最大の点であったとされる。

⁹³ 山岡・前掲注 7・116 頁及び阿部・畑編・前掲注 15・21、23 頁をもとに作成。

⁹⁴ 山岡・前掲注 7・115、129～132 頁をもとに作成。

⁹⁵ イタリアにおける制度改革の流れの中で、1983 年 10 月に制度改革のための両院合同委員会が設置され、委員長ボッツィの名前をとって、ボッツィ委員会と呼ばれた。同委員会は、立法、行政、司法、地方自治など広範な事項にわたる 16 の付託事項について検討した。

〔イタリア〕

委員会は1983年11月から活動を開始し、その後1年と数か月にわたり議論を展開した。制度改革のための初の本格的な委員会の設置とあって、世論の期待も大きかったようであるが、ここでも各党の意見の集約は困難を極め、一応最終報告として憲法改正案⁹⁶を作成する段階まではこぎつけたものの、さしたる成果を残せないままその任務を終えることとなった。最終報告は、与党側から棄権者を出しつつも、辛うじて委員会の承認を得ることができたが、その後本会議で取り上げられることはなかった。

⁹⁶ ボッツィ委員会の改正案では、国による環境の保護、個人の権利保護のための表現の自由の制限、知る権利の保障、国による障害者の保護といった、いわゆる「新しい人権」に関わる規定の追加が提言されている。

平成 29 年 8 月 16 日
調査及び立法考査局
政治議会調査室・憲法課

2013 年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について

I 背景

2013 年 5 月 29 日に上下両院で、憲法改革の行程の開始に関する動議が複数可決された¹。そのうち、下院で可決された動議 1-00056 及び上院で可決された動議 1-00047 において、「国民への意見聴取の手段を含め、改革に関する議論を市民社会の様々な構成員まで拡大しようとする政府の意図」を承認するという文言が盛り込まれた。

政府のウェブサイト²においては、憲法改革という重要な公的なテーマに関しては、「イタリア人全体の意見の傾向を評価するのが有益である」ため、国民への意見聴取を実施することとしたと説明されている。

II 方法

国民への意見聴取は、オンラインで実施された。①簡易質問票、②詳細質問票及び③公的な討議の 3 つのレベルで実施された。①は平易な質問で構成され、②はやや専門的な知識を有する人を対象とした質問で構成され、③は CIVICI というプラットフォームにおけるオンラインでの討議を可能とするものであった。

①及び②は、2013 年 7 月 8 日から開始され、同年 10 月 8 日に終了した。③については、同年 9 月に開始され、同年 10 月末に終了した。

III 質問内容

簡易質問票の質問事項の概要は、以下のとおりである³。

- ①議院内閣制か大統領制か。
- ②現行の二院制を改革するか。
- ③何歳で国会議員になることができるようにするか。
- ④どのように国会の効率性を向上させるようにするか。
- ⑤国民発案による法律案を国会においてどのように扱うか。
- ⑥法律廃止の国民投票の成立要件⁴をどのようにするか。
- ⑦県の制度を改廃するか。
- ⑧小規模なコムーネの存在を認めるか。

¹ 山岡規雄「2016 年のイタリア共和国憲法の改正案」『外国の立法』272 号, 2017.6, p.101. <http://www.dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10362194_po_02720004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

² “La consultazione pubblica sulle riforme costituzionali,” イタリア政府ウェブサイト<<http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/consultazione.jsp>>

³ “Consultazione pubblica sulle riforme costituzionali. Rapporto finale,” 2013.11.21, pp.36-40. イタリア政府ウェブサイト<http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf>

⁴ 現行の制度では、投票率が 50%を超えない場合には、国民投票が不成立となる。

詳細質問票の質問事項の概要は、以下のとおりである⁵。

- ①どのような政府の形態が好ましいか。
 - a 議院内閣制を選択した場合
 - a.1 首相をどのように任命するか。
 - a.2 誰が大臣を任免するか。
 - a.3 政治的危機の際、首相が大統領に国会の解散を要請することができるようにするか⁶。
 - a.4 政府に対する信任の在り方はどのようにすべきか⁷。
 - a.5 信任投票の対象は、首相か政府全体か。
 - a.6 建設的不信任の制度を導入するか。
 - b 大統領制を選択した場合
 - b.1 大統領、政府、国会の関係はどうあるべきか。
 - b.2 大統領の任期は何年にするか。
 - b.3 大統領の再選を認めるか。
 - b.4 大統領が国会で可決された法律への審署を拒否することができるようにするか。
- ②上院を改革するか。
 - b 地方団体の代表者により上院を構成するとした場合
 - b.1 上院議員はどの団体（州のみ、あるいは州及びコムーネ）から選ぶべきか⁸。
 - b.2 上院は立法活動にどのように関与すべきか。
 - b.3 上院が立法権及び政府に対する政治的指示（indirizzo politico）の権限を完全に行使しないとした場合、上院に付与すべき他の権限は何か。
- ③政府が国会に対し政府提出法案の採決の期限を設定することを要求することができるようにするか。
- ④政府の役割を強化させる場合には、野党の権限も強化させるか。
- ⑤国民投票によって廃止された法律の規定を復活させることは適当か。
- ⑥憲法改正の国民投票を必ず実施するようにするか⁹。
- ⑦直接民主主義の制度として導入すべき手段はどれか。
- ⑧電子的な直接民主制の制度として国が導入すべきものはどれか。
- ⑨州の制度を維持するか。
- ⑩県の制度を維持するか。
- ⑪コムーネの制度の改革として適当なものはどれか。
- ⑫現行の国と州の立法権限の配分の制度を維持するか。
- ⑬現在、国と州の競合的立法事項とされているもののうち、国の排他的立法事項と

⁵ *op.cit.*(3), pp.45-60.

⁶ 現行の制度では、首相が大統領に辞職を申し出た場合、大統領が新しい政府の形成か国会の解散のいずれかを選択することになっており、首相が国会の解散を要請することはできない。

⁷ 現行の制度のように、新しい政府の組織の際に信任投票を行うか、あるいは、国会が信任を撤回しない限り信任されているものとみなす制度に変えるかが問われた。

⁸ 最終報告書の回答結果の記載（*op.cit.*(3), p.51）は、①a.5の回答結果の記載（*ibid.*, p.48）と同一になっており、誤記であると考えられる（棒グラフの数値が正しい回答結果であろう。）。

⁹ 現行の制度では、国会における憲法改正の最終議決が3分の2以上の賛成であった場合には、国民投票の可能性はなく、3分の2を下回った過半数の議決の場合であっても、一定の要求権者の要求がなければ国民投票は実施されない。

すべきものはどれか。

⑭現行制度における特別自治州と通常の州の区別は適当か。

IV 結果

簡易質問票の回答が 131,676、詳細質問票の回答が 71,385 であった。

結果の詳細については、最終報告書の 36 ページ以下に記載がある。おおよその意見の傾向については、最終報告書の冒頭の要約部分¹⁰で次のようにまとめられている。

1 議院内閣制か大統領制か

改革に対する強い意向はあったが、どのように政府の形態を変えるかについては様々な意見があった。簡易質問票からは、回答者の 26.3%が現状維持を支持する一方で、68.1%が改革を望んでいることが明らかになった。この 68.1%のうち、29.1%が政府の権限の強化（合理化された議院内閣制）を支持し、39%が大統領の直接選挙を支持した。

一方、詳細質問票では、44%が半大統領制を選択し、51.9%が議院内閣制の政府の形態の維持を支持していることが明らかになった。

2 対等な二院制

簡易質問票の回答者の 87.8%が、対等な二院制の改革を支持した。そのうち、41.8%が一院制を提案し、40%が上院の権限又は構成の変更を支持した。詳細質問票では、参加者の 56%が地方団体出身の代表者により構成される上院を選択した。

3 国会の効率性

国会の効率性を向上させるための対策として何が優先されるかという質問に対し、簡易質問票の回答者の 54%が、国会議員の人数の削減を最優先又は優先度の高いものと回答した。

4 直接民主制

(1) 法律廃止の国民投票

国民投票の要求に必要とされる署名の数の引上げを支持する簡易質問票の回答者と国民投票の成立要件を緩和するためのメカニズムの導入を支持する簡易質問票の回答者を合計すると 69%に達した。

(2) 国民投票の結果廃止された規定

詳細質問票の回答者の 64.7%が、国民投票の結果廃止された規定は、一定の合理的な期間、制定し直されてはならないと回答した。

(3) 国民発案による法律

簡易質問票の回答者の 92%が、国民発案の法律案は必ず国会において審議の対象とすべきであると回答した（そのうち、38.5%が国民発案に必要な署名の人数の引上げの必要があると回答した）。

¹⁰ *op.cit.*(3), pp.4-5.

(4) 憲法改正を承認するための国民投票

詳細質問票の回答者の 41.9%が、現在憲法で規定されている条件で十分であると回答したが、38.4%は、憲法改正の国民投票の要求がない場合であっても、憲法改正の際には常に国民投票を実施するべきであると回答した。

5 地方自治

(1) 地方団体の組織

簡易質問票の回答者の 88.2%が、現在の地方団体の組織は本質的に修正されるべきであると回答した。その内訳としては、42.1%が県を廃止することにより、46.1%が地方団体を合併し、様々な権限を再組織化することにより、現行の制度を簡素化することを支持した。

(2) 州

詳細質問票の回答者の 36%が、幾つかの州の併合による州の再編を支持した。7%が自発的な合併を支持し、38%が州の数を減らさないものの協力・調整の制度の強化を支持した。一方、11%は、現行の制度の維持を支持した。

(3) 県

詳細質問票の回答者の 8%が、現行の制度の維持を支持し、16%が数の削減を支持し、72%が権限を他の団体に移管し、廃止することを支持した。

(4) 小規模なコムーネ

簡易質問票の回答者の 50.1%が憲法において最低の住民数を定める必要があるとした。

(5) 国と州の立法権限

詳細質問票¹¹の回答者の 82%が、国と州の立法権限の配分の見直しと簡素化を支持した。その内訳としては、17%が国の排他的な権限事項の増加を支持し、65%が全国的な利益のために必要な場合には、州の立法事項にも国が介入することができるように現行の制度を変更することを支持した¹²。国の排他的な権限とした方がよい事項として列举された選択肢の中では、健康の保護、労働の保護及び安全、国際関係及び欧州連合との関係、エネルギー、輸送の大規模網、教育（学校制度の自治を除く。）が上位に挙がった。

¹¹ 最終報告書の要約 (*ibid.*, p.5) では、「簡易質問票」となっているが、「詳細質問票」の誤りであると考えられる。

¹² 最終報告書の要約 (*ibid.*) では、当該報告書の後述の結果の記載 (*ibid.*, p.58) と異なり、17%と 65%の数字が逆になっているが、この点についても誤りであると考えられるため、修正した。

ブルネッタ下院フォルツァ・イタリア会派長らからの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 17 日 12:00～12:50

於：イタリア下院

○ イタリア側出席者

ブルネッタ (Brunetta) 下院フォルツァ・イタリア会派長

カンタリーニ (Cantarini) フォルツァ・イタリア法務部長

(はじめに)

ブルネッタ議員 日本の皆さんを迎えることができまして光栄です。私は、下院におけるフォルツァ・イタリア会派の代表であるレナート・ブルネッタです。先生方の質問は、非常に細かく、正確なものであります。私は学者の観点¹からも、このような興味を持っていたいであることを本当に嬉しく思います。

カンタリーニ氏は、私たちの会派の法務担当者でありますので、細かい質問に関しては、彼女から専門的に答えてもらいたいと思います。

森団長 ブルネッタ議員におかれましては、大変お忙しい中、私どもとの面談の機会を作っていただきまして、誠にありがとうございます。

(2016 年の憲法改正国民投票から得た経験と教訓)

森団長 日本国憲法について若干説明をすると、憲法改正の規定は、衆議院及び参議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成を得た上で、国民投票に付して過半数の賛成を得なければならないことになっている。そのため、極めてハードルが高いということなどもあり、憲法が制定されて以降 70 年間、一度も改正されたことがない。しかし、いろいろな状況の変化もあり、「やはり憲法改正をした方がいいのではないか」という条項も徐々に出てきている。また、憲法改正をする場合には、国民投票が必要であるが、我が国では国民投票を実施した経験がない。そこで、今回は、国民投票を経験した貴国を訪れ、その経験談や所感について忌憚のないお話を伺わせていただきたいと考えている。

ブルネッタ議員 2016 年の憲法改正案は国民投票の対象になった²が、結局、イ

¹ ブルネッタ議員は、1999 年から 2009 年まで、ローマ・トル・ヴェルガータ大学教授（経済・商学部）であった。

² 2016 年の憲法改正国民投票の動きについては、前掲「二 C 3 憲法改正に関する動き」（217～222 頁）参照。

タリアの国民は国民投票において憲法改正に反対の意思を表明したので、憲法改正の議論自体がなくなってしまった。ただし、それまでの議論等が全く役に立たないというわけではない。同じような道を歩こうとしている皆さんにとっては役に立つ部分があると思う。

ただ、イタリアは、今回の国民投票によって賛成派も反対派も、本当に疲れてしまっている（笑）。国会において採決されるまでに2年間の議論が続き、さらにその後の国民投票に向けての活動があり、本当に疲れた（笑）。

憲法改正はイタリアにおいても非常に難しく、一定の期間において上院・下院でそれぞれ2回可決される必要があり、その間に少しでも修正が加えられれば、それが1回目の議決として扱われることになる。日本と違って2回目の議決において3分の2以上の多数で可決された場合には国民投票はなく、そうでない場合には50万人の選挙権者、いずれかの議院の議員の5分の1又は五つの州議会の要求に基づいて国民投票が行われる可能性がある³。

私の経験から言うと、イタリアにおいて憲法改正は必要であった。憲法改正は何年も前から試みられており、部分的な改正はあったが、本格的な改正は行われていない。

憲法改正について、我々の経験からは二つの教訓がある。

一つは、議会において非常に幅広いコンセンサスが必要であるということだ。その時々政治的な多数だけに頼るような憲法改正は不可能である。なぜかと言うと、そのようなことをしたら、その後の市民の憲法改正に対する評価は、憲法改正の内容に限らず政府に対する評価にもつながり、政治的な評価と重なってしまうからだ。それは、実際にイタリアの国民投票で起こったことである。

もう一つの教訓は、憲法改正のやり方である。日本の憲法にも憲法改正の手続が規定されていると思うが、イタリアにおいては、憲法に定められている憲法改正の手続は、憲法改正の内容が限定されているとき、つまり、技術的な変更であるか、あるいは限られた変更である場合には機能している。しかし、憲法を幅広く改正したい場合には、憲法が規定している改正手続では十分ではない。直近の憲法改正案はまさに憲法全体の約3分の1にも及ぶ条項を変えるものであったが、これだけ幅広く憲法改正をするのであれば、通常の憲法改正手続によることなく、新たに憲法を制定する場合と同じような「制憲議会」を召集する必要があったと思う。その場合には、例えば、その任期を1年間に限り、国民が議員を比例方式で選ぶことが考えられるだろう。

要するに、「憲法改正を支持する多数」とは、「政府を支持する多数」とは明確に別のもの、すなわち、より広範な多数のものになっていなくてははいけない

³ イタリアにおける憲法改正国民投票の手続については、前掲「二 A 2 憲法改正国民投票の手続」（206～209 頁）参照。

こと、そして、そのために一番良い方法であったと思われるのが、純粋な比例方式により選出された議員によって構成される「制憲議会」を召集し、これに憲法改正（制定）に限定した権限を付与することであろう。そして、最終的に国民投票を行う。これが、数年に及ぶ我が国の憲法改正の試みから導き出された教訓である。

（「政府・与党を支持する多数」と「憲法改正を支持する多数」）

中谷議員 「政府・与党を支持する多数」と「憲法改正を支持する多数」とは別ものということか。

ブルネッタ議員 そうである。また、憲法改正を支持する多数は、極力幅広いものでなくてはならない。憲法改正に対する幅広い支持がなければ、必然的に、政府・与党の支持と憲法改正の支持という、本来別々であるべき評価が、重なってしまうことになるだろう。例えば、昨年イタリアの国民投票では、反対が60%、賛成が40%であったが、この60%の反対派の中には、憲法改正だけではなく、政府に対する評価も含まれており、それを分けることは非常に難しい。

（フォルツァ・イタリアが憲法改正に反対した理由）

武正副団長 フォルツァ・イタリアは憲法改正に反対したと聞いているが、なぜ反対したのか。

ブルネッタ議員 私は、中道右派側、すなわち、反対派の指導者であり、昨年の国民投票における反対派も組織した。反対の理由は、方法に関わるものと内容に関わるものの両方があった。

方法の面から反対した理由は、レンツィ首相が自らの多数を強引に利用しながら憲法改正を進めてきたからである。思うに、憲法のように総合的なルールは、与野党が共同して作成するものである。例えば、製鉄、産業、年金制度に関するものなどはその時の多数派が改正を行ってもいいが、国家の基本ルールである憲法については、我々は極力幅広い多数によって改正を行うことを主張していた。しかし、それを当時の首相が拒んだので、我々は反対したということだ。

内容の面から反対した理由は、今回の憲法改正案は国会の二院のうち一院を実質上廃止するようなものであり、そこから非常に大きな混乱が生じると考えたからである。憲法改正案と同時に議論された選挙法改正案⁴では、下院の選挙

⁴ 当該選挙法改正案の概要等については、前掲「(参考3) 1 【2014年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する2017年の違憲判決】」(232、233頁)参照。

制度は、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党が 40%以上の票を得た場合には「多数派プレミアム」として、議員定数の約 55%を得るが、40%以上の票を得た候補者名簿提出政党がない場合には、上位二つの候補者名簿提出政党による決選投票を行い、得票の多い方の候補者名簿提出政党が約 55%の議席を得ることとされていた。したがって、仮にこの憲法改正案と選挙法改正案の両方が成立したら、例えば、20%や 25%の得票率である相対多数の党が、実質上の一院制となる下院において絶対的な多数を得ることになる。つまり、この憲法改正案と選挙法改正案の両方が成立したら、少数が絶対的な権限を握ることになっていた。

このように、今回の憲法改正は、方法面から言っても、内容面から言っても、専制主義的な改正と我々は認識しており、イタリア国民はそれに反対したのである。

（憲法改正の内容についての国民の理解と国民投票における質問の仕方）

北側議員 今回の憲法改正案は、非常に多岐にわたるものであって、憲法の 3 分の 1 以上を改正するような大きな改正案であったというが、国民は十分にその内容を理解していたのか。

また、それに関連して、国民投票における質問の仕方について、それぞれのテーマごとではなく、全体に対してイエスかノーかを問う形としたことは適切だったのか。

ブルネッタ議員 実にいい御質問だ。よく勉強されていることが理解できる。

全体に対する賛否が問われたのは、イタリアの憲法において国会で 3 分の 2 以上の多数で可決されなかった場合には 50 万人の選挙権者、いずれかの議院の議員の 5 分の 1 又は五つの州議会の要求があれば国民投票が行われると定められていることに理由がある。今回の改正内容は非常に多岐にわたり幅広いものになったが、一つの総合的な法的措置に対しての国民投票であったので、一つの質問として国民投票が行われた。

（カンタリーニ法務部長が、ブルネッタ議員に助言する。）

なお、付言しておく、御指摘のように、今回の憲法改正案について、一つの案ではなく、分野ごとに個別の案を考えるべきではないかという議論もあったことは事実である。しかし、この方法をとらなかった理由の一つは、例えば、国民投票で五つの質問があったとして、そのうちの三つが可決され、残りの二つが否決されたとしたら、いくつかの穴がある新しい憲法が生まれてしまうか

らだ。

憲法は、機械のように全てのパーツが他の部分と連携して一貫性を持たないといけない。仮に、上院廃止を可決したとしても、それに伴う憲法改正を否決したとしたら、そこから生まれる制度は相互に矛盾したものになる。もしも質問を個別にして国民投票が実施されたとして、その結果がそれぞれ違ったとしたら、最終的には一貫性のない憲法が生まれてしまっただろう。

カンタリーニ法務部長 ちなみに、憲法改正について定める憲法 138 条でも、憲法改正（憲法改正法律）の案については、「単数形」で規定されている。

ブルネッタ議員 いずれにしても、このような議論が行われたこと自体が、実に興味深いものだ。しかし、実際の世論調査によると、仮に国民投票を五つの個別の質問で行ったとしても、個別の質問ごとに、全体について尋ねた場合と大体同じ比率で反対派が存在し、結果は変わっていなかったと考えられる。

しかし、国民投票については、実際には一つの質問として行われるものであることに照らしても、今回のように改正が広範にわたるときは、私は、憲法改正のための「制憲議会」を設置し、そこで包括的な改正案を作成することが必要だと思う。包括的だからこそ、その後の国民投票では、全てについて反対か賛成かという一つの質問に対して、国民の意見が示されることになるのだ。

（再び、カンタリーニ法務部長が、ブルネッタ議員に助言する。）

ただ、北側議員がおっしゃることは大変理解できる。今回は憲法の規定中 47 条にわたる幅広い憲法改正案になったので、国民からその全体に対して理解を得ることは確かに難しい。しかし、47 もの国民投票を行うことも、もちろん不可能であった。

繰り返し申し上げるが、そもそもイタリア共和国憲法は、「制憲議会」によって作られたものである。憲法を大きく変えるのであれば、同じ方法で変える必要がある。

（憲法改正と選挙法改正の同時実施等）

足立議員 憲法改正に反対した内容面の理由について、実質的に一院をなくす憲法改正と選挙法改正を同時に実施したら問題だという説明があつたが、一院にするのは憲法改正によるものであり、他方、選挙法改正は法律なので、それらを切り離すことはできたのではないか。

[イタリア]

ブルネッタ議員 私もそう思っているが、その質問はレンツィ首相にしてほしい（笑）。

足立議員 レンツィ首相がそれをパッケージにしたのか。

ブルネッタ議員 そうである。一つは普通の法律改正であり、一つは憲法改正だが、同じ政策の両面であった。

足立議員 なぜレンツィ首相がそれをパッケージにしたと考えるか。

ブルネッタ議員 おそらく彼にはすごい自信があつて、一度にこの両方を改正し、一気に、新しい制度を作ろうと思ったのだろう。

足立議員 私がブルネッタ議員であれば、「憲法改正案と選挙法改正案の両方が成立したら五つ星運動が政権を取ってしまうぞ」と煽り、反対運動にそれを使ったと思うが、ブルネッタ議員は、「五つ星運動が政権を取ってしまったらどうするんだ」というようなキャンペーンは張ったのか。

ブルネッタ議員 私もそのような議論をした。

足立議員 実質的に一院にする憲法改正と選挙法の改正のどちらかをやるとしたら、ブルネッタ議員は、どちらを選ぶか。

ブルネッタ議員 私は、両方とも反対した。

（「制憲議会」等について）

大平議員 御党のように憲法改正のやり方にも内容にも反対だという政党は、議会の中でどのくらいの勢力であったのか。

憲法改正は多数の合意を形成してやるべきであつて、今回の憲法改正はやり方がおかしいということで、「制憲議会による憲法改正案の審議」という提案があつたが、それはどの程度世論の理解を得られたと思うか。

ブルネッタ議員 前提として、2017年1月の憲法裁判所判決により決選投票制度を定めた部分が違憲とされた現在の選挙法⁵では、特に下院においては、全国

⁵ イタリアの選挙制度については、前掲「（参考3）イタリアの選挙制度」（232、233頁）参照。

得票数が最大の候補者名簿提出政党が 40%以上の票を得た場合には、「多数派プレミアム」として議員定数の約 55%が与えられる。この多数派が形成されることを保障するような選挙法は、もちろん政権の安定を保障するためには大事である。

しかし、憲法を改正するのであれば、政権の安定ではなく、できるだけ忠実に民意を反映することが必要だ。選挙法の課題は、政治の安定と民意の反映をいかに両立させるかということである。「多数派プレミアム」は、政治の安定を保障するものではあるが、憲法改正に必要とされているのは、政治の安定ではなく、できるだけ民意を忠実に反映することであるのに、その両方を混在させてしまったことが一つの大きな間違いであった。

私は、今回の経験から、次の国会は「制憲議会」として、例えば、純粋な比例方式によって選ばれた 100 人の代表者が、1 年間という期限付で憲法改正案を作成し、当該憲法改正案が、一貫性のあるものとして議会の審議・可決を経て、国民投票によって承認されるというプロセスを考えている。

（憲法改正手続の在り方）

上川議員 今回の憲法改正案は憲法の 3 分の 1 にも及ぶ大変大きな改革であったということで、国民投票にかけることについてコンセンサスがあったと思うが、憲法改正の中には国民投票を実施しなくてもいいタイプのものが考えられるのか。

イタリアでは「憲法改革委員会」⁶などの新たな制度的な手続がとられたということであるが、いろいろなレベルの憲法改正について全てそのような共通した手続を経るのが筋なのか。それとも、憲法改正の内容によって手続に差を設けるべきものなのか。

ブルネッタ議員 憲法改正については憲法 138 条が規定しているが、そこでは、一定の期間をおいて両院でそれぞれ 2 回の可決が必要とされ、2 回目の議決で 3 分の 2 以上の多数の賛成が得られなければ 50 万人の選挙権者、いずれかの議院の議員の 5 分の 1 又は五つの州議会の要求に基づいて国民投票を実施することができるとされている。

⁶ 2013 年 5 月 29 日、下院及び上院の本会議において、上下両院の両院合同委員会（下院議員及び上院議員各 20 人により構成）を設置し、憲法及び選挙法の改正案の審査権限を与えることなどを内容とする「憲法改革の行程の開始に関する動議」が可決された。そして、政府は同年 6 月 11 日、35 人の有識者を委員とし、憲法改革大臣を委員長とする「憲法改革委員会」を設置し、統治機構及び地方自治に係る憲法改正の提言を作成することを委ねた（山岡規雄「2016 年のイタリア共和国憲法の改正案」外国の立法 272 号（2017 年）101、102 頁及び前掲「二 C 3（1）2013 年（レッタ首相時代）の動き」217～219 頁参照）。

現行憲法では、憲法改正の規定としてはこの 138 条が定められているだけなので、私の「制憲議会」を活用する案を実現するには、まず、そのための憲法改正を行い、現行憲法に規定されていない「制憲議会」を導入することが、まず必要となる⁷。なお、このような「制憲議会」（例えば共和国憲法を定めたときのような機関）を設置するための憲法改正それ自体については、通常の憲法 138 条の手続で行うことでよいと思う。

（ボッツィ委員会で提案された環境権、知る権利などの「新しい人権」について）

武正副団長 1983 年のボッツィ委員会⁸では環境権、国民の知る権利などの「新しい人権」が提案されたと思うが、こうしたことについてどう考えるか。

ブルネッタ議員 我々は、そのような考えに対して非常にオープンである。

共和国憲法は、1947 年の制定なので、既に古い憲法である⁹。例えば、一度も EU という言葉は出て来ない。また、一つもユーロの裏付けになるような規定がない。ただし、憲法には国の主権の制限に関する規定¹⁰がある。

これは、イタリアに限られた問題ではなく、例えば、ドイツの憲法裁判所は、EU の金融緩和などについて、ドイツの憲法と同調させるために本当に大変な作業を行っている。そういう意味では、イタリアに限らずヨーロッパ全体において、新たに憲法を制定することが必要である。どの国においてもそれぞれの憲法が別々の時期に制定されているが、全て EU 統合の前に制定されたものであるからだ。

さらに、環境権などの「新しい人権」に関する認識もなかった時代に生まれた憲法であることから、ヨーロッパのこれから行うべき改革として、全ての加盟国において憲法を考え直す必要があると思う。

⁷ 「憲法改革委員会」などの手続を問う質問であるが、「制憲議会」の手続を問う質問であると誤解したものと思われる。

⁸ ボッツィ委員会における議論については、前掲「(参考 5) 【ボッツィ委員会 (1983.10～1985.1) における「新しい人権」に係る議論】」(235、236 頁) 参照。

⁹ イタリア共和国憲法の制定経緯については、前掲「一 1 憲法制定の経緯」(197 頁) 参照。

¹⁰ EU 法は、付与された権限範囲内においてイタリア法に対して優越する結果、イタリアの主権を制限するが、この主権の制限の根拠となっているのがイタリア共和国憲法第 11 条であるとされている(庄司克宏・東史彦「イタリア憲法における人権保障と欧州人権条約」政経研究 50 巻 4 号 (2014 年) 36 頁)。

憲法 11 条「イタリアは、…他国と同等の条件で、諸国家間の平和と正義を保障する機構に必要な主権の制限に同意し…」(阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』(有信堂高文社、2009 年) 21 頁)。

（国と地方の関係、地方制度の在り方）

足立議員 レンツィ首相の改革の中には、国と地方の関係、地方制度の在り方¹¹という項目が入っているが、これについてどのように考えるか。

ブルネッタ議員 イタリアの地方自治体は、基本的に、市町村・県・州の三層制になっているのだが、州は非常に評判が悪い。基本的に国民はあまり州の機関を信頼しておらず、国あるいは EU に信頼を置いている。そういう意味では、州から国へ権限を移転するものであった。

（ユーロ導入時の財政）

足立議員 ユーロ導入時に、財政の数字をよくするため、州を利用したと聞いているが、そういうこともあるのか。

ブルネッタ議員 イタリアにおいては、地方自治体の財政安定協定があるので、赤字を国から州に移したりすることはできない¹²。

（上院の定数の大幅減と権限縮小に関する憲法改正案が上院で可決された理由）

森団長 今回の憲法改正案は、上院の定数を大幅に減らし、また権限を縮小する改正案¹³だったが、なぜ上院で可決されたのか。

ブルネッタ議員 一般的には、「マゾヒズム」だろう（笑）。七面鳥はクリスマスを愛していないが、今回は違ったらしい（笑）。基本的に、上院の定数を大幅に減少し、権限を縮小することは、上院にとっての自殺行為だと思う。

（おわりに）

森団長 本日は、意見交換の機会をいただき、ありがとうございました。

¹¹ 2016 年憲法改正案の地方自治に関する改正については、前掲「二 C 4 2016 年憲法改正案の主な内容」（223～227 頁）参照。

¹² 共通通貨ユーロを実現し、これを安定した通貨とするために結ばれた安定成長協定において規定された財政赤字ターゲットは、一般政府を対象としているため、それを実現するには、政府は地方財政を巻き込んで赤字削減に取り組まなければならない。そのような努力は国と地方自治体の間での政策協調を規定した国内安定協定として結実し、1999 年から地方自治体の財政運用に適用されている。これによって、地方自治体についても経常経費の赤字削減等の義務が生じた（押村高・小久保康之『EU・西欧』（ミネルヴァ書房、2012 年）198 頁及び吉田裕治「イタリアの財政・予算と会計検査の概要」会計検査研究 28 号（2003 年）273 頁）。

¹³ 2016 年憲法改正案の二院制の見直しに関する改正については、前掲「二 C 4 2016 年憲法改正案の主な内容」（223～227 頁）参照。

[イタリア]

(この後、2025 年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行った。)

以上

フィノッキアーロ議会関係担当大臣からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 17 日 16:05～17:00

於：イタリア首相府

○ イタリア側出席者

フィノッキアーロ (Finocchiaro) 議会関係担当大臣¹ (民主党)

ドッターヴィオ (D'Ottavio) 官房長

カプート (Caputo) 議会関係局長

ザッパロルティ (Zappalorti) 議会関係第一部長

ベアトリーチェ (Beatrice) 議会関係第二部長

セステイーニ (Sestini) 法務部長

(はじめに)

森団長 フィノッキアーロ大臣には、大変お忙しい中、こうして私どもと面談の機会を作っていただきまして、誠にありがとうございます。

2013 年にも、衆議院憲法審査会の調査団がイタリアを訪問させていただいておりますが、その際にも、大臣には面談のお時間をとっていただいた²と伺っております。本日の調査団の中には、その時にお会いした議員も含まれております。

さて、まず最初に、既に御承知のとおりかと思うが、私たちの関心事項を少し申し上げたい。日本国憲法では、憲法改正手続について、各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成と、国民投票における過半数の賛成が必要となっている。このように改正のハードルが大変高い憲法であることもあって、これまで、制定されてから 70 年間、一度も改正されてこなかった。時代の変化に応じて改正すべきとの意見が出てきている項目もいくつかあるところだが、実際に改正することになれば、我が国では、どうしても国民投票が必要になる。しかし、日本では国民投票を実施した経験が一度もない。

貴国においては、既に何度か国民投票を実施した経験をお持ちであると同つているので、その改正案の作成、あるいは議会での合意形成のプロセス、また、実際の国民投票を経ての評価などについて、忌憚のない御所見を承りたい。

¹ 2013 年 9 月にも、衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団は、当時、上院憲法問題委員会委員長を務めていたフィノッキアーロ氏と面会している (『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(2013 年 12 月) 236～241 頁参照)。現職に就いたのは 2016 年 12 月からである。

² 前掲注 1 (『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(2013 年 12 月))・236～241 頁。

（イタリアの憲法改正手続の概要と 2016 年 12 月の憲法改正国民投票について）

フィノッキアーロ大臣 2013 年の御訪問のことは、私もよく覚えている。当時は、イタリアの上院において、専ら国の「統治機構」について定める共和国憲法の「第 2 部」³に関する改正案を審議していた時期である。この共和国憲法の「第 2 部」では、その第 1 章の「国会」の章で、上院・下院が完全に対等の権限を持ついわゆる「完全二院制」が定められている。日本では、下院（衆議院）優位の二院制と聞いているが、この点、貴国の二院制と我が国の二院制とは異なっている。

ところで、イタリアの憲法改正手続⁴においては、両院が、それぞれ 3 か月以上の期間を空けて、2 回、憲法改正案を可決しなければならないことになっている。そして、2 回目の議決で、上下両院ともに 3 分の 2 以上の多数で可決された場合には、憲法改正はそのまま成立する。しかし、2 回目の議決で両院ともに過半数で可決したけれども、いずれかの院あるいは双方の院で 3 分の 2 以上の多数がとれなかった場合においては、国民投票の要求があれば、国民投票によってその賛否を問わなければならないこととされている。逆に言えば、国民投票の要求がなければ、そのまま成立するわけである。この国民投票の要求を行うためには、50 万人の選挙権者、いずれかの議院の議員の 5 分の 1 又は五つの州議会の要求が必要とされている。

なお、憲法改正に関する国民投票は、他の国民投票と違い、最低投票率は定められていないことには、留意を要する⁵。

要するに、日本と違って国民投票が義務付けられていないので、3 分の 2 以上の多数で可決されたら国民投票を行う必要はないし、また、それ以下の多数で可決した場合であっても、以上の要件を満たした国民投票の要求がなければ、国民投票を行う必要はなく、そのまま憲法改正は成立する、ということである。

そういう意味では、この憲法改正国民投票という制度は、国会での議決が 3 分の 2 以上の圧倒的な可決にまで至らないような状況、つまり、賛否拮抗した状況下で国会が憲法改正をしようとしたときに、それに賛成しない少数派が、国会外の国民を憲法改正のプロセスに巻き込んで、これを阻止することを保障

³ イタリアの憲法は、国民主権等の「基本的諸原理」を定める条項に続いて、「市民の権利及び義務」について定める第 1 部と、「共和国の組織」について定める第 2 部から構成されている。

⁴ イタリアの憲法改正手続については、前掲「二 A 憲法改正手続（憲法改正国民投票を含む）の概要」（205～211 頁）参照。

⁵ 法律の全部又は一部廃止の是非を問う国民投票には最低投票率が課されており、有権者の過半数が投票し、かつ有効投票の過半数が賛成した場合に法律等が廃止される（前掲「二 B 1（5）投票」213、214 頁参照）。なお、この法律廃止に関する国民投票に最低投票率が設けられている理由（制度趣旨）については、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006 年 10 月）205 頁のフサーロ教授の説明を参照。

しようとする「国民参加の制度」ということができる。

以上のような制度の下で、2016 年 12 月 4 日の憲法改正国民投票は行われ、そして、60%が反対という結果になったわけである⁶。この憲法改正案の上下両院における議決は、いずれも 3 分の 2 以上の多数に達しなかったのだが、実は、野党だけではなく、憲法改正に賛成する与党側も、国民投票の署名集めの運動を行ったのだ。しかも、結果的に、50 万人以上の署名を集めることができたのは与党側であり、野党側は 50 万人の署名を集めることができなかったのである。

そのままであれば憲法改正が成立するのに、なぜ与党側は、わざわざ国民投票を実施するなどという面倒な手続を踏むことにしたのか。それは、有権者に対するレンツィ首相の政治的な約束であったからだ。つまり、今回の憲法改正を有権者の判断に委ねる、それに自分の政治生命を賭ける、ということを、レンツィ首相は再三にわたって明言してきたからであった。このようなことが前提にあったため、今回の国民投票は非常に政治的な色彩を帯びることになってしまい、結局、「憲法改正に関する国民投票」というよりも、レンツィ政権に対する信任・不信任といった「政治的な国民投票」になってしまった。要するに、総選挙のように代表者たる議員を選ぶ制度ではなくて、「はい」か「いいえ」を選ぶだけの国民投票制度の下において、その時の政権に対する賛否を端的に表明するようなものになってしまった、ということである。

その結果、御存じのとおり、国民投票では否決が多数を占め、憲法改正は承認されなかった。

（「建設的不信任制度」の導入が国民投票に付されなかった理由、憲法改正国民投票における留意点）

武正副団長 大臣が上院憲法問題委員会委員長を務められていた 4 年前は、お会いする直前に、有識者委員会の報告書⁷が提出されていた時期だった。この報告書については、詳細な御説明をいただき、いろいろと勉強になった。

我々は、そこで勉強させていただいたことなども踏まえながら、この 4 年の間に、我が国の憲法改正の手続法である「国民投票法」の改正法を成立させたり、選挙権年齢を 20 歳から 18 歳に下げるなどの法整備をするなどして、憲法改正論議の土俵を整えてきた。

そのような状況下での今回の訪問では、さらにイタリアの経験を学ばせていただきたいと思っている。私からは、次の二点について、お聞きしたい。

⁶ 投票結果の詳細については、前掲「二 A 5 憲法改正国民投票の実施例」（211 頁）参照。

⁷ レッタ首相時代の 2013 年 9 月 18 日に提出された、「憲法改革委員会」報告書。「憲法改革委員会」及び同報告書については、前掲 219 頁・注 54、注 56 参照。

一点目は、上述した有識者委員会の報告書では、「建設的不信任制度」⁸が提言されていたと思うが、今回、国民投票に付された憲法改正案には含まれていなかった。その理由について、伺いたい。

二点目は、今、大臣がおっしゃったように、国民投票が政権に対する審判の場になってしまい、それが否決された大きな要因であったという指摘があるが、今回の経験を踏まえ、憲法改正国民投票を実施する際に留意すべき点など、御教示願いたい。

フィノッキアーロ大臣 一つ目の質問であるが、当時の憲法改正の目的としては、①政治・政権の安定性と、②立法手続の簡略化、それから③地方自治の改革と上院を地方代表の院とすることなどが挙げられていた。そのうちの一つ目、「政治・政権の安定性」を図るための一つの方策として、有識者会議の報告書では「建設的不信任の制度」が掲げられており、議論の焦点の一つになったが、議論の過程で、この制度に対する支持は極めて少数であることが確認されたので、議論から外されたのである。

二つ目の質問であるが、特に自己批判的に顧みると、まずは、「国民投票というものは、多数派が、自己の権力を強化するための手段として使ってはいけない」ということを指摘することができる。大きな改革をするに当たっては、①その決定権を政権から国民に引き渡すこと、そして、②これを引き受けた国民が「政権創出能力のある国民」として適切に改革の是非について判断することができるような環境を整える必要がある、この二点が重要である。改革というものは、このような国民の意思表明を保障しながら、それぞれの国家の機関が、それぞれの役割と権限を行使して、じっくりと進めるべきであると思っている。このようなプロセスを経て初めて、憲法改正のような改革は、国家機関から、また、国民からも評価されるのだと思う。

例えば、ベルルスコーニ内閣が進めた 2006 年の憲法改正の際も、今回と同じようなことが起こった。その時も、国会では僅差で憲法改正が可決され、国民投票に持ち込まれたが、結局、国民はそれを承認しなかった⁹。当時、我々は野党であったが、その時のことを正直に顧みると、我々の反対というのも、憲法改正の内容についてのものというよりも、政治的な観点からの反対であった。

⁸ 建設的不信任制度は、ドイツで典型的に導入されている制度であり、野党は不信任案を出すに当たり、現行政府に替わる政府を、各政治勢力の合意の下に提案するものであるとされる（前掲注 1（『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年 12 月））・286 頁のカーラヴィータ教授の発言を参照）。

⁹ 二院制の改革、首相の権限強化、地方への権限移譲等を提案するもので、2006 年 6 月 25 日及び 26 日に国民投票が行われた。賛成票は 38.7%にとどまり（投票率 52.3%）、憲法改正案は不承認となった（前掲「二 A 5 憲法改正国民投票の実施例」211 頁）。

本来、憲法改正に関する議論や賛否というものは、いろいろな政治的な文化が会って、そこで対話をしながら進めていくべきものなのだが、イタリアでは歴史的に、いろいろな思想や政治的な対立が顕著になってしまっている。理想的な憲法改正のモデルになるのは、我が共和国憲法を制定した時の制憲議会による議論と、そこでの合意形成のプロセスではないか。あの時は、まさに、様々な思想的・政治的な背景がある人々と勢力が、そこで出会い、対話をし、合意形成をしながら、そこから共和国憲法が生まれてきたのだった。そのような状況は、その後の我が国での憲法改正においては、再現できていない。

（レンツィ首相の退任表明、幅広い合意形成の必要性について）

北側議員 少し繰り返しになるかもしれないが、当時、国民投票の前に、レンツィ首相が「否決された場合には、首相を退任する」ことを表明したと聞いている。それはそのとおりなのか、まず、確認したい。これが一点目の質問である。

もう一点は、私たちも憲法改正国民投票を政権の信任投票にしてはならないと思っており、そのためには、政権与党の枠組みとは別の、それよりも幅広い合意を形成していくことが非常に大事だと認識している。このような意見について、どう思われるか。

フィノッキアーロ大臣 最初の質問についてだが、そのとおりである。レンツィ首相は「国民投票で憲法改正が否決された場合には、首相を辞任する」と言っており、実際に国民投票のあと、彼は辞任している。先ほども述べたとおり、このような発言によって、国民投票自体が政治的意味を持ってしまったのであった。

二つ目の質問についても、北側先生がおっしゃるとおり、憲法改正は、できるだけ幅広い合意を形成して行うべきである。しかし、経緯について正確に説明すれば、実は、今回のプロセスにおいても、憲法改正に対する賛成派の構築という点では、政権を支える与党よりも幅広い多数、つまり「野党を含めたより幅広い多数派」が、当初は、実際に形成されていたのである。これが、残念ながら、ちょうどイタリアの大統領選挙¹⁰をきっかけに、「野党を含めたより幅広い多数」が分裂してしまった。憲法改正を支持していた野党の大きな勢力（フォルツァ・イタリア）が憲法改正賛成派の陣営から、政局的な理由で離れてし

¹⁰ 2015年2月3日のセルジョ・マッタレッラ氏を選出した大統領選挙のことだと思われる。「上下両院議員らによる大統領選出投票では、ベルルスコーニ氏の野党『フォルツァ・イタリア』の多くの議員がマッタレッラ氏を支持しなかった。」（「イタリア新大統領が就任 元国防相マッタレッラ氏」日本経済新聞、2015年2月3日）

まったからだ。この事実だけをとってみても、今回の憲法改正の議論が、様々な政治的な緊張感が集中する中で、政局化していったことが確認できると思う。そして、それが、結局、国民投票に影響を及ぼしてしまったということだ。

（イタリアの上院と下院、憲法改正原案作成のプロセス等）

中谷議員 イタリアには上院と下院があり、それぞれ役割があると思うが、現在その役割はどう違っているのか、これが第一点。また、なぜ憲法改正でそれを変えようとしたのか、その原案の内容は誰が決めたものであるのか、この二点について伺いたい。

フィノッキアーロ大臣 イタリアの制度においては、上院・下院に権限や役割の違いは、基本的にない。両院とも同じ立法権限があり、両院とも内閣に対する不信任を行うことができるなど、対等の権限が付与されている。両院で唯一違う点を敢えて挙げるとすれば、それは、両院の議員が選ばれる基準、すなわち選挙制度の違いだろうか。両院の議員定数¹¹や選挙権の年齢¹²は異なっている。また、上院議員の選挙は州をベースにしていることなども異なっている。このように、両院がそれぞれ別の基準で選ばれるのに、両方とも内閣を信任できるなど権限が同じであるということは、実は、イタリアの政治が不安定になる一つの要因である。

また、このような「完全二院制」というのは、立法手続を非常に複雑かつ非効率なものにしているとの批判が、一貫してなされている。日本の二院制とは違って、特定の項目においてどちらかの院に優越した権限が与えられているということはない。例えば、欧州理事会においての議論の報告を首相が行うとしたら、それを両院で行わなければならないし、あるいは、大臣の報告も両院に行わなくてはならない。それによって、議会の作業も、それから内閣の作業も非常に重くなってしまう。

次に、二つ目の質問についてであるが、今回の憲法改正案の審議等も、一般の法律案と同じ手続¹³で審議されている。すなわち、まず、担当委員会である憲法問題委員会から始まり、その委員会では、専門家・有識者や、憲法改正に関

¹¹ イタリアの公選議員の定数は、下院が 630 人であるのに対して、上院は 315 人である（憲法 56 条 2 項、57 条 2 項）。

¹² イタリアの選挙権年齢は、下院が 18 歳以上であるのに対して、上院は 25 歳以上である（那須俊貴「諸外国の選挙権年齢及び被選挙権年齢」レファレンス 779 号（2015 年）150、152 頁）。

¹³ イタリアでは、提出された法案はまず委員会で審査され、その後本会議における逐条審議を経て議決される（憲法 72 条 1 項）。条件を満たせば委員会審査だけで法律を制定することもできるが、憲法及び選挙に関する事項の法律案については通常の立法手続を踏まなければならない（同条 3 項、4 項）。

わる各界各層の代表者からのヒアリングが行われた。有識者からのヒアリングでは、当時上院憲法問題委員会委員長であった私を含めて憲法問題委員会の各委員による質疑応答を通じて、有識者の方々からのアドバイスや意見を聴いた。さらに、憲法問題委員会の審議では、過去の国家機関における議論や学術的・学問的な議論を蓄積したものをベースにしたもの、例えば、大統領が任命した有識者委員会やレッタ政権時代に任命された有識者委員会の報告書など¹⁴も考慮して、議論をしている。

（二院制の変更が受容されなかった理由、多数の項目を一括して提案した理由）

中谷議員 二院制の変更については、これに賛成していた国民が多いと思うが、なぜストレートに受け入れられなかったのか。また、この二院制改革を含めて、なぜ、あのように極めて広範な事項を含む憲法改正案を一度に提案することとしたのか。

フィノッキアーロ大臣 おっしゃるとおり、結果的には、広範多岐な事項を含む非常に複雑な改正案になり、国民にとっては、非常に改正案自体が分かりにくかったし、また、改正を通してどのような影響が及ぼされるかという予測についても、見通しのつきにくいものになってしまった。

ただし、広範かつ複雑であるからという理由で、国民投票において、今回の憲法改正案をいくつかの内容のものに分割するという可能性はなかった。なぜかと言うと、この憲法改正案に盛り込まれた内容は、相互に密接に関連していて、全体として一貫性があるものであったからである。例えば、今回の憲法改正案では、州の権限が縮小されることになっていたが、なぜそれが可能であるかと言うと、二院制の再編成によって上院を州を代表する院とすることになっていたからである。このように地方自治制度の改革と二院制改革は関連するものであったため、そのどちらかが否決されてしまえば、もう片方も実現できなくなってしまうという関係にあったのだ。

（上院が自らの権限縮小案に賛成した理由）

森団長 上院改革について伺いたい。下院と対等の権限を持っていた上院の定数を大幅に削減し、かつ、その権限を縮小する改正案について、当事者の上院が賛成をするというのは、一体どういうことなのか。

¹⁴ 「大統領が任命した有識者委員会」は「賢人会議」を、「レッタ政権時代に任命された有識者委員会」は「憲法改革委員会」を指していると思われる（それぞれの組織の構成については、前掲 218 頁・注 48 及び 219 頁・注 54 参照）。

フィノッキアーロ大臣 この質問は、日本の参議院の皆さんからもされた（一同、笑）。我々の同僚たちがいなくなってしまう憲法改正をなぜ可決するのだろうかということだと思うが、国民投票にかける前の段階で、その対象となる上院の権限縮小の憲法改正案を、下院だけでなく上院においても可決しているのは、確かだ。

一言で言えば、今回の上院改革の憲法改正案は、上院議員たちが、いかにして、自分たちを犠牲にしてまでこの国家の機能を円滑化するために貢献しようとしたのか、を証明していると言えるのではないか。

（レンツィ政権への批判の内容、憲法改正案そのものに対する国民の賛否）

大平議員 二点伺いたい。一点目は、先ほど来、今度の国民投票が政治色の強いものになり、その結果政権への賛否投票になってしまったというお話があったが、そうであるならば、レンツィ政権にどういう否定、批判が込められていたと考えるか。もう一点は、上院改革を含め、改正の中身は国民が本当に求めているものだったとお考えか、それとも、中身にもやはり反対をされたと感じておられるのか。

フィノッキアーロ大臣 過去数十年間、毎回、選挙が実施される際に、私たち中道左派側の選挙公約の中には必ず憲法改正のテーマが入っていたし、実際、我々は憲法改正に力を入れてきた。現に、過去 3 回、中道左派は憲法を改正することに成功してきている。そういう意味では、今回の憲法改正についても、その必要性をイタリアの国民は感じていた、と言えるのではないか。

また、「完全二院制」による我が国の政策決定の遅さや、それによる政治、政権の不安定というのは、過去数十年間、常にイタリア政治の議論の焦点になってきた問題でもある。政権の安定性を保つために、私たち中道左派だけでなく、中道右派の陣営でも、それぞれ別々の手段を通じてそれを解決しようとしてきたのである。両陣営とも、政治的な安定を図るということは、非常に大事な目標とみなしているし、また、立法手続が複雑過ぎるということについても、中道左派も中道右派も、共通の認識を持っている。そういう意味では、今回の憲法改正案は、国民の意思を二分するような内容ではなく、その幅広い合意を得ていたテーマだったのである。

だからこそ今回の国民投票の結果は、あくまでも政治的・政局的な状況に影響されたものであって、憲法改革の内容についてのものではなかったと、私は認識している。このようになってしまった原因については、おそらく、私たち多数派が、いくつかの過ちをしてしまったからだと思う。つまり、この国民投票において、市民は、政治的な対立から離れて中立的に判断すべきだったのに、

多数派は、そのような環境を十分に整えることができなかった。国会で憲法改正の内容を議論し、これを可決した段階ではそうではなかったのに、最終的な国民投票が実施される段階では、政治そのものに対する批判が非常に強まっている状況になってしまっていたからだ。そういう状況の中では、憲法改正を可決した議員の存在の正当性すら問われてしまっていた。それらが、結局、皆さん御承知の結果をもたらしたということだ。

（憲法改正に賛成していた地域、EU指令とイタリア憲法との関係）

上川議員 今回の憲法改正については、内容というよりも政権に対する批判という形で結果として不承認となったということだが、国民投票の結果、地域的に見た場合、賛成が反対を上回ったという地域はあったのか。

フィノッキアーロ大臣 我々が政治的に強い地域においては、憲法改正案も支持された。一方、元々我々への政治的な支持が少なかった地域では、国民投票でも反対が多かった。例えば、地域で言えば、南部イタリアでは、反対派が強かった。なお、年齢層で言えば、青年層で反対が多かったが、これも、我々にとっては従来からの懸念事項であった¹⁵。

上川議員 もう一つ、EU 指令¹⁶とイタリア憲法について、EU 指令が憲法に関係する事項について定めていた場合、イタリアの中でどのように議論をし、調整を図っているのか。また、そのような場合に、憲法について具体的に審議された事例があれば、どのような事例で、具体的にどのように審議し、結論はどうだったのかを教えてください。

フィノッキアーロ大臣 実際に、EU 指令がイタリアの憲法や法律などに直接抵触するケースはある。一つの例が、憲法 81 条に係るもの¹⁷であって、同条は EU による財政安定基準を取り入れることによって改正されたものである。

もう一つの例としては、ボルケシュタイン指令¹⁸がある。これはサービスの自

¹⁵ 今回の憲法改正国民投票における地域別の賛成・反対の割合等については、高橋利安「レンツィ内閣による憲法改正の結末」法学新報 124 巻 1・2 号（2017 年）223～231 頁が詳細に分析している。

¹⁶ 指令（directive）とは、EU 法令の一つであり、加盟国を拘束するが、適用に際しては国内での立法措置を必要とする（高橋和・臼井陽一郎・浪岡新太郎（佐藤幸男監修）『拡大 EU 辞典』（小学館、2006 年）148 頁）。

¹⁷ 概要については、前掲「一 2（6）財政（81、119 条等）」（202 頁）参照。

¹⁸ 2006 年の「域内市場におけるサービスに関する欧州議会および理事会指令」（サービス指令）を指す。オランダの政治家で新自由主義的な経済自由化推進者のボルケシュタインの名を冠し、こう呼ばれる。サービス提供者の開業の自由に対する通商障壁の撤廃と、加

由化についての EU 指令であって、これもイタリアの立法に影響を及ぼしている。イタリアにおいては、EU 政策や EU 指令など EU の動きというのは、当然、議論の中心になる。例えば、今の段階で議論の中心になっているのは、移民政策に関してである。

（小選挙区制導入について）

足立議員 「完全二院制」と選挙制度の関係について質問したい。政権の安定が大事だということはよく理解できるが、そもそも「小選挙区制」の導入は検討されなかったのか。

フィノッキアーロ大臣 その点については、当然に検討している。現段階で、私たちは、「2 回投票による小選挙区制」を提案している。ただし、これは、イタリアではあまり人気がない提案と受け止められている。

（選挙制度と五つ星運動との関連性）

足立議員 イタリアの選挙制度については、例えば、下院であれば、「多数派プレミアム制度」プラス「決選投票制度」¹⁹ということで、制度的には、政権の安定を目指すシステムにしようとしてきたと思う。この制度に関して、本日、フォルツァ・イタリアのブルネッタ会派長にお会いした際に、私は、「今の選挙制度のままで憲法改正をしたとすると、五つ星運動が政権をとってしまうぞ」というような主張をしたかと質問したら、ブルネッタ氏はこれを肯定していた²⁰が、そういう主張が、今回の否決につながったという見方はあるのか。

フィノッキアーロ大臣 五つ星運動は、実際に、非常に強い支持を持った政治勢力であるので、五つ星運動が政権を握る可能性自体を排除するような制度は想定しがたい。しかし、おそらくブルネッタ氏が言おうとしたのは、「今回の憲法改正案の下で今の選挙制度に基づいて選挙が実施されると、『多数派プレミアム制度』が、従来のように連立に対するプレミアムはなくなってしまって、一つの党に対するプレミアムだけに限定されてしまう²¹ために、他の政党と連立を

盟国間におけるサービス取引の自由の通商障壁の撤廃を目的とする（高橋ほか・前掲注 15・120 頁及び M.ヘルデーゲン〔中村匡志訳〕『EU 法』（ミネルヴァ書房、2013 年）269 頁参照）。

¹⁹ イタリアの選挙制度については、前掲「（参考 3）イタリアの選挙制度」（232、233 頁）参照。

²⁰ 前掲 246 頁。

²¹ 2013 年 12 月に憲法裁判所が多数派プレミアム制と拘束名簿に係る規定を違憲としたことを受け制定された 2015 年法律第 52 号によって、従来可能であった複数の候補者名簿を連結して候補者名簿連合を形成することはできなくなった（芦田淳「【イタリア】違憲判

組まない五つ星運動が非常に有利になる可能性がある」ということだったのではないか。

なお、付言すれば、実際には、御存じのとおり、御指摘のような「多数派プレミアム制度」と「決選投票制度」とを組み合わせた選挙制度は、今年に入って憲法裁判所によって違憲とみなされたために、「決選投票制度」の部分は削除されてしまっている²²。

（違憲判決と国民投票との関係）

足立議員 御指摘の違憲判決は、今年の1月24日のものだと思うが、この判決が、もし昨年12月4日の国民投票の前に出ていたら、結果はもう少しよくなったのではないだろうか。フィノッキアーロ大臣は、どう考えるか。

フィノッキアーロ大臣 違憲判決に関しては、もちろんいろいろな仮説を立てることができるが、仮にその違憲判決が国民投票の前に出されていたらどうであつたろうかというのは、私には、なかなか想像し難い。ただ、状況全体を総合的に考えれば、当時の憲法改正に対する反対運動は、政党や政治の分野に限らず、イタリア最大の労働組合も参加するなど、非常に幅広いもので、全体的にレンツィ政権に反対する大きなうねりのような中で展開されていた。だから、憲法裁判所の判決が、このような大きな政治状況に、果たして影響を及ぼすことができたかどうかについては、何とも言い難いが、おそらくそんなに影響しなかったのではないだろうか。また、この違憲判決が国民投票の前に出されたような場合には、それ自体が反対派が与党を攻撃するきっかけになって、逆に、ますます反対運動を盛り上げる結果になるおそれすらあつたのではないか、と思う。

（おわりに）

森団長 どうもありがとうございました。予定の時間を過ぎてしまいましたので、この辺りで退席させていただきたいと思います。

（この後、2025年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行った。）

フィノッキアーロ大臣 大阪の万博招致も、皆さんの憲法改正も、応援します。

決を踏まえた下院選挙制度の見直し」外国の立法 264・1 号（2015 年）12、13 頁）。

²² 下院議員選挙の決選投票制度を定めた部分についての違憲判決。詳細については、前掲「（参考 3） 1 【2014 年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する 2017 年の違憲判決】」（232、233 頁）参照。

【イタリア】

我々のように大変な苦勞をしないで、憲法改正が実現することをお祈りいたします。

以上

ジャンニーニ前教育・大学・研究大臣からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 18 日 10:30～11:35

於：イタリア上院

○ イタリア側出席者

ジャンニーニ（Giannini）前教育・大学・研究大臣（民主党）

《開始前、上院議場を視察したが、ジャンニーニ前大臣も同行され、議員団からのいくつかの質問に答えていただいた。》

（はじめに）

ジャンニーニ前大臣 森団長を始め、日本の衆議院の先生方、ようこそ。私は現在の立法期¹において上院議員を務めており、レンツィ政権においては、教育・大学・研究大臣を務めておりました。

この機会に、特に皆様の関心事項である憲法改正のプロセスや内容に関して、有意義な意見交換ができれば幸いです。

皆様から、事前に質問事項もいただいておりますので、私から簡単にそれについてお話をさせていただきまして、その後に質疑応答という形で進みたいと思いますが、いかがでしょうか。

森団長 ジャンニーニ前大臣には、大変お忙しい中、私どものためにこのような面談の機会を作っていただきまして、ありがとうございます。

私どもの関心事項は事前にお伝えしておりますので、省略させていただきまして、ジャンニーニ前大臣のお話を伺いたいと思います。

ジャンニーニ前大臣 皆様の優先的な関心事項は憲法改正であると理解しているので、皆様からの御質問などをベースに、憲法改正の審議やその承認手続に関してお話しします。

（国民の意見聴取の実施）

ジャンニーニ前大臣 まずは、憲法改正に関する合意形成について述べたい。

イタリアの憲法改正は、国会の内外で 20 年以上議論されてきたものである。

¹ 立法期とは、総選挙から次の総選挙までの期間で、解散がない限り 5 年間である（高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報—ISSUE BRIEF— 923 号（2016 年）4 頁）。なお、直近の総選挙は、2013 年 2 月 24、25 日に行われた。

今回のコンセンサス形成のプロセスは、まずは、2013年にレッタ政権下において、憲法改正について、技術的な内容ではなく、大きな課題を設定して、非常に幅広く国民の意見を聴取することから始まった²。

この調査に参加した国民は非常に多く、20万人ものイタリア国民が意見を述べたものであった。これによって、憲法改正という構造的な改革に対する国民の総合的な意見や方向性を理解することができた。

具体的に、20万件の回答から二つの例を挙げると、まず一つは、「完全二院制」の維持を支持しているのは約9%にすぎないということであって、これは、基本的に、その後の「完全二院制」に対する改革の方針を支持する結果となった。もう一つは、州から国への権限移転については、約65%が賛成していたということである。

この調査は、後に実際に国会で可決されることとなる憲法改正案は、国民の賛成を得ることができるのではないかと予測させるものであった。

（憲法改正案の作成・提出及び概要）

ジャンニーニ前大臣 この調査の結果を考慮して、2013年から2014年にかけて民主党を中心に憲法改正草案が起草された。この間、レッタ政権からレンツィ政権への交代を経て、レンツィ政権下において審議が行われることとなった³。

2014年4月にレンツィ内閣が国会に最終的な憲法改正案を提出した。その二つの基本的な核になるポイントは、「完全二院制」の廃止と、いくつかの重要な権限の州から国への移転である。

さらに、この改革の内容は、上院議員の定数を320人から100人へと大幅に削減することや、ドイツ連邦の上院（連邦参議院）をモデルとして、基本的に地域や自治体を代表する議院へと、上院の役割を大きく変えることなどを含んでいた⁴。

（国会における憲法改正案の審議）

ジャンニーニ前大臣 2014年の夏にかけて国会における審議が始まり⁵、非常に時間はかかったが、効率的に進めることができたと評価している。

² 2013年のレッタ政権下における国民の意見聴取については、前掲「2013年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について（国立国会図書館作成）」（237～240頁）参照。

³ 憲法改正案の作成・提出については、前掲「二 C 3（1）2013年（レッタ首相時代）の動き」（217～219頁）参照。

⁴ 憲法改正案の概要については、前掲「二 C 4 2016年憲法改正案の主な内容」（223～227頁）参照。

⁵ 国会における審議経過については、前掲「二 C 3（2）2014年以降（レンツィ内閣発足後）の動き」（219～222頁）参照。

国会内でのコンセンサス形成については、すなわち野党側のコンセンサスを求めることであるところ、この審議の最初の段階においては、野党の主要な勢力であるベルルスコーニの政党フォルツァ・イタリアを、この憲法改正を支持する多数に取り込むことができていた。

ただし、2 回目に上院で採決されたときには、1 回目とほとんど内容が変わっていなかったにもかかわらず、フォルツァ・イタリアはこの憲法改正案に反対したので、最終的には可決はされたが、我々が望んでいたような大多数によって可決されることにはならなかった。

中谷議員 フォルツァ・イタリアは、同じ内容であるにもかかわらず、なぜ 2 回目の採決において反対に転じたのか。

ジャンニーニ前大臣 これは政治的な質問で、私も答えを整理できていない。国会での審議の過程で、この憲法改正が徐々に政治色を増していったということであり、そのことが実際に国民投票における否決という国民の意見によって立証されてしまった。

（国民投票の実施の必要性）

ジャンニーニ前大臣 憲法改正が政治色を帯びてしまったという背景があるからこそ、今回の憲法改正では、与党側が国民投票を要求することになったのである⁶。当時のレンツィ首相の意見としては、そのような状況であったからこそ、今回の憲法改正には、国民の意見と賛成が必要であるというように感じたということであった。レンツィの言葉を使えば、「憲法改正は、全ての改革の母なる改革である」ということだ。

しかし、イタリアの憲法上最も民主主義的な手段である国民投票が利用されるということ自体が、非常に政治的な意味を帯びることになってしまい、その結果、国民投票自体が、レンツィ政権に対する賛否を表明する機会として捉えられることになってしまった。

（国民投票において否決された理由）

ジャンニーニ前大臣 憲法改正が政治色を帯びてしまったということから、今回の憲法改正において国民の意思に表れた矛盾を説明できる。矛盾というのは、先ほど申し上げたように、2013 年のレッタ政権下の調査においては、「完全二院制」の維持を支持していた国民は約 9%にすぎなかったにもかかわらず、2016

⁶ 国民投票実施に向けた動きについては、前掲「二 C 3（2）2014 年以降（レンツィ内閣発足後）の動き」（219～222 頁）参照。

年の国民投票においては、約 60%が憲法改正に反対して、「完全二院制」の維持を支持する結果になっていたということである。

また、このように政治色を帯びてしまったことから、国会で賛成を得て可決された憲法改正が国民投票で否決されたということも理解することができる。つまり、国民投票の段階においては、憲法改正の内容そのものに焦点が当たらなくなってしまったということである。

例えば、「完全二院制」は、立法手続に非常に時間がかかるものであって、場合によっては、法律が制定されるまでに 3 年程度かかることもある。「完全二院制」は、共和国憲法が制定されたときに確立したものであるが、意思決定の簡略化、特に迅速化への要求は、非常に緊急性があるものであった。これに関しては幅広い国民の理解があったが、国民投票の段階になると、基本的にレンツィ政権を信任するか否かの議論しかなされず、内容に関する議論はほとんどなされなくなってしまった。

（州から国への権限移転）

ジャンニーニ前大臣 また、州から国への重要な権限の移転についても、今回の憲法改正の大きなテーマの一つであり、その移転を通して権限をより効率的に執行することが目的であった。それが実行できなかったことは本当にもったいないことである。

例えば、研究は国の所管であって、私が 3 年間代表を務めていた教育・大学・研究省がそれを司っている。ただし、現在の制度においては、研究に関する原則やガイドラインは国が制定するが、その実施は州が行うことになっているので、州ごとの個別の研究政策がある。州によって異なる政策があることと、国と州の権限に重複があることから、総合的に見て、非常に非効率な制度になっている。

（県の改革）

ジャンニーニ前大臣 もう一つ、私から述べたいのは、県の役割についてである。実は、県の制度の改正というのは、憲法改正が審議される前から行われている。レッタ政権下において、当時、自治体を担当していたデルリオ大臣による「デルリオ法」⁷によって、県は、一次的な自治体から二次的な自治体、つまり、市民が直接その議員を選ばない自治体になった。

⁷ 「大都市圏、県、コムーネ（市）の統合に関する規定（Disposizioni sulle città metropolitane,sulle province,sulle unioni e fusioni di comuni)」を指す。

この法律により、県の基本的な任務は一定の事項に関する計画及び調整にほぼ限定され、県知事及び県議会は公選制から県内の市町村長及び市町村議会議員による選出へと変更された（芦田淳『『大都市』の誕生』論究ジュリスト 13 号（2015 年）124 頁）。

「デルリオ法」によるこの県の改革は、国家の行政体制を大きく変える枠組みの中での一步であったが、まだ県の最終的な体制を定めるものではなかった。今般の憲法改正が実施されることによって、県の体制は最終的な体制に完全に達することができたであろう⁸。しかし、今般の憲法改正は国民投票で承認されず、県の改革は中途半端に終わってしまったので、「デルリオ法」によって県は一次的な自治体から二次的な自治体になったにもかかわらず、いくつかの重要な権限が県に残ったままになっている。例えば、高校などの学校運営に関する権限や道路の設備に関する権限である。このように、県には財源を必要とする権限が残っているにもかかわらず、政治的な力がなくなっているため、そこからいろいろな非効率が生じている。

（今般の憲法改正への評価）

ジャンニーニ前大臣 最後に、憲法改正の立案及び審議並びに国民投票に関する総合的、政治的な評価について申し上げるならば、基本的に、レンツィ政権は正しく行動したと思っている。特に、議会の内外でコンセンサスを形成することに努めたこと、国民投票に踏み切ったこと、それから憲法改正を他のレンツィ政権の改革と結び付けようとしたことも、決して間違っていなかったと思う。

唯一、残念であったことは、国民投票の段階において、レンツィ政権に対する賛否を表すという政治的な内容と、国家の機能の簡略化、効率化及び透明性を図るという憲法改正の純粋な内容とを、明確に分離することに失敗したことである。

現在の立法期において、既にいくつかの内閣が誕生したが、レッタ政権とレンツィ政権も含め、それぞれの内閣の目標は、必ず国家体制の改革を行うということであった。それは、ナポリターノ前大統領が2013年に2回目に大統領に選ばれた際、「これからの内閣はそのような役割を果たすべきだ」と明確に発言しているからである。

（政権に対する賛否を問うものになるという懸念の有無）

武正副団長 当時、閣僚の中で、国民投票を行うことについて、政権の賛否を問うのと等しくなってしまうのではないかと、という懸念を述べた大臣はおられたのか。また、ジャンニーニ前大臣はそのような懸念を感じておられたのか。

⁸ 2016年憲法改正案には、原則として県の制度を廃止することが含まれていた。2016年憲法改正案の内容については、前掲「二 C 4 2016年憲法改正案の主な内容」（223～227頁）参照。

ジャンニーニ前大臣 国民投票が政治色を帯びてしまったのは、国民投票を呼び掛けた後の段階において、徐々に起こったことである。国民投票が、誰かによる何かの決議など明確なきっかけによって政治的なものになったわけではない。だから、閣内の大臣も、あるいは連立与党として内閣を構成している民主党等も、そのような懸念を表明することはなかった。国民投票のプロセスが始まった段階になってから、国民とのコミュニケーションの中で、徐々に、今般の国民投票はレンツィ政権に対する賛否を表すような政治的な国民投票である、というように伝わってしまったように思う。

（国民の意見聴取の概要）

大平議員 先ほど、憲法改正の前提として国民の声を集めることが大事だというお話があり、そのために 20 万人の国民の意見を聞いたというお話があった。これは、平時からマスコミや報道関係者が行っている世論調査の範疇の取組なのか、それともそのために独自の取組として行ったことなのか。後者であれば、誰がどのようなやり方で意見を聴取したのかということも教えていただきたい。

ジャンニーニ前大臣 これは、一般の世論調査の範疇のものではなく、当時のレッタ政権が、憲法改正のための特別の取組として行ったものである⁹。その主導権を握ったのが、当時の憲法改革担当大臣であるクァリアリエッロ大臣であった。

（国民の理解を求めるために必要なこと）

北側議員 昨年の憲法改正に失敗した大きな理由は、レンツィ政権に対する賛否になってしまった、つまり、政治的な色彩を著しく帯びてしまったということにあったと御説明いただいたと理解している。そうであるならば、これから日本でも憲法改正の動きが具体的に出てくると思うが、時の政権に対する賛否ではなく、憲法改正の内容そのものに対する国民の理解を求めていくことが大事であって、そのためにどういうことに注意をしなければいけないのか、是非私どもにとって教訓になるようなお話をいただけるならばありがたい。

ジャンニーニ前大臣 私からの答えは当たり前のことで、当たり前のことだからこそ効果があるのかもしれないが、できるだけ早い段階から、憲法改正を進める側から国民に対して啓発的な活動を始め、内容をしっかりと説明することである。

⁹ 国民の意見聴取の方法等については、前掲「2013 年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について（国立国会図書館作成）」（237～240 頁）参照。

それから、憲法改正を進める側から、少数の人ではなく、できるだけ多くの人がその説明をすることである。避けるべきことは、今回のイタリアがそうであったように、ごく少数の人たちが憲法改革に対する賛成・支持側の代表者になってしまうことである。そうではなくて、賛成・支持側から多くの声が国民に届くようにしなければならない。

(憲法改正の今後について)

中谷議員 現在の政治体制は非常に非効率的であるということで、国民も今のままでいいのかという懸念を共有されているということであるが、民主党は、もう一度憲法改正に挑戦することを考えておられるのか。また、レンツィ党首は、復活を期しておられるのか。

ジャンニーニ前大臣 一つ目の質問については、これは私自身の意見であるが、昨年 12 月 4 日の国民投票は、憲法改正に終止符を打つものではないと確信している。改革は進めなくてはいけない。ただし、次は、別の方法を考えるつもりだ。また、状況や時勢が変わるのを待った方がよいのではないかと思う。

二つ目の質問については、レンツィ本人に聞いた方がいいのかもしれない。ただ、先日レンツィの本¹⁰が出たが、この本の題名が「前進」という意味なので、おそらくそういう意図があるのではないかと思われる。

(憲法改正手続及び政治勢力間の合意形成)

上川議員 国会内のコンセンサス形成に関し、2 回目の投票のときに上院の中で反対する議員が新たに出てきて、大多数を構成できなかったことから、国民投票に付す決断に至ったというお話があった。

1 回目の投票と 2 回目の投票との結果が違うということは、憲法改正の手続の中に組み込まれているものであろうが、今回のように、1 回目の投票と 2 回目の投票における票が違う場合、その結果を国民は見ていると思う。だから、実は、国会の中の 2 回目の議決を国民が最新のメッセージとして見て、そのことが国民投票に大きく影響したのではないか。大きな改革をするときには、現在のように慎重な手続をとるべきだと思うが、憲法改正の手続全体の仕組みを変えていかないとなかなか大きな改革につながらないのではないか、というような御意見はお持ちだろうか。

ジャンニーニ前大臣 憲法改正の手続は、国民投票を含めて、憲法 138 条にし

¹⁰ Matteo Renzi, “*Avanti. Perché l'Italia non si ferma,*” Feltrinelli, 2017 を指すと思われる。

っかりと明記されているので、それで問題ないと思う。

ただし、どんなに国家の構造に関する基本的な改革であったとしても、どうしても政党や政治勢力はそのときの戦術的な基準によって行動してしまうので、結果的には合意が形成されないということもある。大きな改革には政治勢力間の合意形成や協定が必要であるので、そういう意味では、イタリアの近年の政治に足りないものは、この大きな改革に関する「大連立」である。大改革を行うためには、大きな政治勢力が意見をまとめなくてはいけないということだ。

そのためにも、政治勢力の戦術的な行為をできるだけ牽制するために、改革を実現するための改革として、選挙法を効率的なものに改正することが必要である¹¹。与党と野党の関係がはっきりと築かれるような選挙法の改正を行うことによって、政治勢力の戦術的な行為が極力制限されることになる。

（憲法改正に至らなかった要因）

足立議員 昨日から、各訪問先で同じように御意見を賜っているが、国民投票において憲法改正と政権の人気投票とを分けることに失敗した原因については、結局、よく分からない。

私には二つ思うところがある。一つは、2回の国会審議の中で、フォルツァ・イタリアが1回目は賛成で、2回目は反対に回ったことであって、これがやはりひどいのではないかということである。もう一つは、日本ではよく「改革疲れ」と言うが、レンツィ首相が短期間にたくさんの改革をやりすぎたため、そのようなものがあったのではないかということである。いかがか。

ジャンニーニ前大臣 足立先生のおっしゃることに、私も同意する。

こういう状況になったことについて、これまでに述べた国会とレンツィ政権に関する事項の他に要素を追加するとしたら、もう一つの当事者であるイタリア国民ということが考えられる。国民には、新しいものに対して不安を感じるという要素があるので、だからこそ新しいものを拒んでしまったのだと言えるかもしれない。

（上院改革）

森団長 上院の議席を大幅に減らし、権限を縮小するという改正案に、なぜ上院議員の過半数が賛成したのか。

ジャンニーニ前大臣 私は、この憲法改正が議論されている期間、閣僚である

¹¹ イタリアにおける選挙制度については、前掲「(参考3) イタリアの選挙制度」(232、233頁) 参照。

と同時に上院議員でもあったので、内部から見ることができた。上院の改革を含む憲法改正案に上院が賛成したことから、それだけ責任をもってこの改革を理解したということが分かると思う。上院議員であるからこそ、先ほど申し上げたように法律が制定されるまでに 3 年程度かかることもあるという立法手続の複雑さも理解しており、自らを犠牲にしてまで、この改革に賛同したということである。残念ながら、上院外、国会外の国民投票ではそれが承認されなかったが、上院議員が自らの責任感を表す機会になったと思う。

また、イタリアでは約 25 年前からこの国家の体制の改革について議論されており、現在の立法期の一つの大きな目標としても掲げられているので、議員もその目標に対して全力を尽くすという意気込みがあったのだと思う。

(おわりに)

森団長 大変長時間にわたって、私どもの質問にお答えいただきましてありがとうございました。とても参考になる有意義な時間を過ごせました。心からお礼を申し上げます。

ジャンニーニ前大臣 ありがとうございます。

(この後、2025 年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行った。)

以上

チェルソ下院憲法問題委員会委員長らからの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 18 日 12:05～13:10

於：イタリア下院

○ イタリア側出席者

チェルソ (Celso) 下院憲法問題委員会委員長 (混合会派¹)

トニネッリ (Toninelli) 下院憲法問題委員会副委員長 (五つ星運動)

チェッコーニ (Cecconi) 下院憲法問題委員会委員 (五つ星運動)

(はじめに)

チェルソ委員長 国会と下院の憲法問題委員会を代表して皆様を歓迎致します。

政治・文化・経済の様々な面で、日本とイタリアは長い間交流を続けており、皆様と、憲法改正等の問題を議論し、意見交換をすることは貴重な機会であります。

特に、皆様の関心事項はイタリアの憲法改革であると理解しております。憲法改革は、イタリアにおいても政治の議論の中心であって、現在の立法期²に限らず、それ以前からも憲法改革や国家の体制改革について議論がなされています。

森団長 チェルソ委員長をはじめ、憲法問題委員会の委員の皆様方には、大変お忙しい中、私どものために、このような機会を作っていただき、誠にありがとうございます。

(イタリアにおける憲法改正国民投票の実施例)

森団長 さて、日本国憲法の改正手続は、衆参両院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成を得た上で国民投票に付され、過半数の賛成を必要とする、といったふうに、かなりハードルが高いものとなっている。こういうこともあって、1946 年に制定されて以来、70 年間一度も改正されていない。

しかし、憲法制定後 70 年が経ち、時代に合わせて改正する必要があるのではないかという機運が徐々に高まっている。しかし、私どもには、憲法改正に不

¹ イタリア下院では、原則として、議員 20 名以上で議会内会派を構成することができる。それ以外の議員は、「混合会派」として会派を形成することになっている (イタリア共和国下院ホームページ (http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=13, 2017 年 10 月 31 日最終閲覧))。

² 前掲 263 頁・注 1 参照。

可欠な国民投票を行った経験がない。そこで、国民投票を経験している貴国に、その体験談、評価等、率直な御所見を承りたい。

チエルソ委員長 イタリアも、日本のように、憲法改正のハードルが高いシステムになっている。ただ、日本と違って、3分の2の多数ではなく、絶対多数が国会の議決要件であるが、各議院において、3か月以上の期間を空けて、2回可決する必要がある。そして、2回目の議決で、両院ともに3分の2以上の多数で可決された場合には、憲法改正はそのまま成立する。しかし、両院ともに過半数で可決したが、いずれかの院あるいは双方の院で3分の2以上の多数がとれなかった場合においては、国民投票の要求があれば、国民投票によってその賛否を問わなければならないこととされている。この国民投票の要求を行うためには、50万人の選挙権者、いずれかの議院の議員の5分の1又は五つの州議会³の要求が必要とされている。

近年では、2001年、2006年、2016年と3回憲法改正に関する国民投票が実施され、2001年は可決であり、2006年と2016年は否決であった⁴。

その他にも、いくつかの憲法改正が部分的に行われているが、その場合には、それほど大幅な改正ではなかったし、国会においては、3分の2の多数で可決されたので、国民投票には付されなかった。

イタリアの3回の国民投票には、共通の特徴が見られる。すなわち、いずれの憲法改正も、その当時の与党側⁵が主導して国民投票に持ち込んだため、政治色を帯びてしまい、結局、国民投票自体が時の与党に対しての賛否を表明する場になってしまった、という点である。特に、イタリアのように与野党の対立が激しい状況下では、それは不可避だったのかもしれないが。

（日本における憲法改正論議）

チエルソ委員長 日本でも同じように憲法改正の議論が始まっていると思うが、例えば、安全保障やPKOなどの条項が論点の中心になっているのか。

全面的に政治色が強いものであるのか、それとも、一般的に憲法改正に関しては、国会内で幅広いコンセンサスが形成されているのか。それによって国民投票の在り方も大きく変わってくると思う。

³ イタリアにおける憲法改正手続の概要については、前掲「二 A 憲法改正手続（憲法改正国民投票を含む）の概要」（205～211頁）参照。

⁴ それぞれの憲法改正国民投票の概要については、前掲「二 A 5 憲法改正国民投票の実施例」（211頁）参照。

⁵ 2001年は中道左派、2006年は中道右派、2016年は中道左派であった。

武正副団長 私は、野党、民進党の議員である。私たち民進党の憲法についての関心は、安全保障よりも、例えば、国民の知る権利あるいは国と地方の関係、それから、首相の解散権の制限である。

チェルソ委員長 日本の憲法改正に関し、「新しい人権」という話も出たが、イタリア共和国憲法⁶は、二つの部に分かれている。

「第1部」が権利、人権に関するもので、一般的に憲法学においては、「第1部」は極力変えない方が良いという意見がある。実際、共和国憲法施行後、「新しい人権」、例えば、プライバシーの権利など、当初考えられていない権利が浮上してきたが、それに対しては、憲法改正ではなく、憲法裁判所による解釈変更で対応するという方針がとられている。だから、憲法改正の論議においては、「第1部」よりも、国家の体制について定める「第2部」に議論の焦点が向けられている。

(イタリアにおける 2016 年憲法改正国民投票)

武正副団長 憲法改正国民投票について、政権の賛否が問われる国民投票になってしまったとのことだったが、そのような国民投票にならないようにするためにはどうしたら良いか。

特に、両院でそれぞれ2回目の議決において3分の2以上の多数で可決されれば不要とされる国民投票について、憲法的法律によって、一定数の国会議員等の要求があればその場合でも国民投票の実施を可能にしようとしたこと⁷が、今回の国民投票を複雑にしたのではないか。

チェルソ委員長 政治的な内容の国民投票になることをどのように避けるのかについては、それは駆け引きであって、私には分からない。少なくとも、レンツィ首相のように、「国民投票に進退をかける」と明言することは避けるべきであったと思うが、2001年、2006年の国民投票も、そのような発言がなかったにもかかわらず、同じように政治色を帯びてしまっていたので、それをどのように避けるかは難しい問題である。

特に、国民投票に付される状況であるということは、そもそも国会において幅広いコンセンサスが形成されておらず、与党側だけが促進している憲法改正であるということであろう。したがって、国民投票においても、必然的にそのような状況が反映されてしまうのではないか。

⁶ イタリア共和国憲法の概要については、前掲「一 2 イタリア共和国憲法の概要」(197～202頁)参照。

⁷ 詳細については、前掲219頁・注53参照。

3 回の大きな憲法改正の中で、唯一例外的だったのは、2016 年の憲法改正である⁸。その理由は、当初、国会内の与野党の勢力間に、憲法改正についての幅広いコンセンサスがあったからである。憲法改正のプロセスは、民主党とフォルツァ・イタリアの合意から始まったが、途中、フォルツァ・イタリアがその合意から離脱してしまった。他方、五つ星運動などは、最初から最後まで一貫して、今回の憲法改正に反対していた。

そういう中で、国民の合意を得るために、レンツィ政権は、憲法上の規定はないにもかかわらず、2 回目の議決において両院で 3 分の 2 の多数の賛成があった場合においても、「国民投票を実施する」と宣言した。これは、国民の意見を尊重するという政治的なスタンスに基づくものであった。ただ、実際には 2 回目の議決において両院で 3 分の 2 の多数の賛成が得られなかったので、憲法が規定する枠組の中で、50 万人以上の選挙権者の要求に基づいて国民投票が実施された。

トニネッリ副委員長 私の所属している五つ星運動は、2009 年に誕生し、2013 年からの現在の立法期において初めて国政進出を果たした。我が党は、イデオロギー的に左側でも右側でもない。イデオロギーではなく、毎回、政策の内容を吟味、分析してその賛否を表明する、というスタンスである。

そのような中で、我々が今回の憲法改正に反対したのは、いくつかの理由に基づくものである。

まず、我々は、現在の議会の正当性を問うた。2013 年に総選挙が行われたが、翌 2014 年に憲法裁判所が当時の選挙法に関して違憲判断を出した⁹。我々は、違憲であると判断された選挙法に基づいて選出された国会が、憲法の 3 分の 1 に及ぶ非常に広範な内容の憲法改正を行うこと自体の正当性を認めなかったのである。

次に、憲法改正について、日本もイタリアもハードルが高いのは、国会における幅広いコンセンサスの形成を前提としているからであるが、今回の憲法改正では、現実にはそのようなコンセンサスの形成は行われていなかった。

さらに、もう一つ我々が反対した大きな理由は、今回の憲法改正の対象は非常に広範で、憲法の 3 分の 1 にも及ぶものであり、それを成立させるための国民投票の内容が複雑になったことである。イタリア共和国憲法に基づけば、国民投票は非常に正確かつ明確な質問が国民に対して向けられなくては

⁸ 2016 年の憲法改正の動きについては、前掲「二 C 3 憲法改正に関する動き」(217～222 頁) 参照。

⁹ 2014 年の憲法裁判所の判断については、前掲「(参考 3) 1 【2014 年の違憲判決】」(232 頁) 及び「(参考 3) 2 【2014 年の違憲判決】」(233 頁) を参照。

けないのに、今回の国民投票はそうではなかった。憲法の 40 数か条にも及ぶ大きな改革の判断を、イエスかノーかという形で国民が一度に強いられることになってしまった。

そこで、私からのアドバイスであるが、憲法は国民全ての財産であり、憲法改正は、「誰かの改正」であってはいけないと思う。国会の勢力を含めて、国民全てが共有する改革でなくてはならない。特に、今回は、「レンツィの憲法改革」と認識されたものであったが、レンツィ首相のように議員でもない、直接国民から選ばれた人でもない人¹⁰が憲法改革を自分のものにしてしまったことが大きな間違いであったと思う。

チェルソ委員長 これも議論の一部であるので、トニネッリ副委員長の意見に対してコメントをしたい。

まず、憲法裁判所によって選挙法が違憲と判断され、国会の正当性がなくなってしまうという指摘であるが、現在の立法期を遡ると、2013 年 2 月の総選挙後の混乱を経て同年 4 月に成立したレッタ政権は、まさに「大連立」内閣であって、民主党とフォルツァ・イタリア¹¹と、私が当時所属していた「市民の選択」を含む「大連立」政権であった。この連立に参加した政党の総選挙における得票率の合計は約 6 割を占めるものであった¹²ので、その正当性に疑義を呈することは失当なのではないか。

さらに、憲法改正のプロセスについては、非常に幅広い国民の参加を試みたものであった。レンツィ政権が成立する前から、既に国民の意見を聴取する幅広い調査¹³が行われ、有識者の意見がまとめられていたものであって、その後、

¹⁰ 2014 年 2 月 22 日に首相に就任したレンツィは、イタリア史上最年少の首相であり、国会に議席を持たない 4 人目の首相であった。2013 年 12 月 8 日の民主党の党首選に勝利して書記長に就任したが、総選挙に出馬したことはなかった。レンツィは、他の職業経験もない生粋の政治家であり、トスカーナ県知事やフィレンツェ市長といった地方政治の経験しかなかった（村上信一郎「イタリアの救世主にはなれなかった史上最年少の首相マッテオ・レンツィ」世界 891 号（2017 年）237 頁）。

¹¹ 2013 年 2 月の総選挙の時点では、「自由国民（自由の人民）」という政党であった。同年 11 月にこれが分裂し、ベルルスコーニらが「フォルツァ・イタリア」を再結成し、「大連立」から離脱することとなった（前掲「二 C 3（1）2013 年（レッタ首相時代）の動き」（217～219 頁）参照）。

¹² 2013 年 2 月の総選挙における得票率については、下院では、民主党が 25.4%（中道左派連合全体で 29.6%）、自由の人民が 21.6%（中道右派連合全体で 29.2%）、市民の選択が 8.3%、上院では、民主党が 27.4%（中道左派連合全体で 31.6%）、自由の人民が 22.3%（中道右派連合全体で 30.7%）であった（芦田淳「【イタリア】2013 年総選挙の結果と選挙法の課題」外国の立法 255-1 号（2013 年）6 頁）。

¹³ 当該調査については、前掲「2013 年に実施されたイタリア憲法改正に関する国民の意見聴取について（国立国会図書館作成）」（237～240 頁）参照。

レンツィ主導の憲法改革になっていったが、そもそもその内容は、レンツィ政権が成立する前から既に十分まとまっていたものであった。

2014年の国会の1回目の審議の段階では、レンツィ政権が成立して、フォルツァ・イタリアは野党になっていたが、その段階においてもまだフォルツァ・イタリアは、野党でありながら憲法改正を支持し続けていた。ただ、2回目の審議に至る間、2015年に大統領選挙が行われ、それをきっかけにフォルツァ・イタリアは、憲法改正にも反対するようになった。

私も、このような大きな改革はできるだけ国会で幅広いコンセンサスを形成した上で行うべきだと思っていたし、実際に、フォルツァ・イタリアが反対に回るまではそうであった。現に、憲法改正案の策定には、フォルツァ・イタリアも大きく貢献している。ただ、憲法改正のコンセンサスがなくなってしまったのは、憲法改正とは全く別の政治的な理由によるものだったので、フォルツァ・イタリアが憲法改正に反対した段階で、憲法改正のプロセスを中止するのか、あるいはまだそれを続けるのか、という選択を我々は迫られた。

なぜレンツィ政権はフォルツァ・イタリアの支持がなくなった段階においても憲法改正の手続を続けることを決めたか。それは、「完全二院制」の克服や州と国の関係の再編成については、政治的にフォルツァ・イタリアが離脱したとしても、国会、あるいは国民においては、問題意識を十分共有していたからである。

確かに、五つ星運動は最初から憲法改正の内容に反対していたが、フォルツァ・イタリアについては、当初は憲法改正の内容に賛成していたにもかかわらず、あえて憲法改正反対に回り、これを断念させることによって、レンツィ政権を倒そうとしたとしか理解できない。

（上院の制度改革等）

中谷議員 今回の憲法改正案については、政治決定に要する時間を短縮するための上院の制度改革案が含まれていたと思うが、成立には至らなかった。この点について、五つ星運動としてどのように対処を考えているのか。

トニネッリ副委員長 実は、「完全二院制」であることによって立法手続が遅い、あるいは複雑であるということについては、もちろんある程度改善の余地はあるが、私たちは、それが本当の問題ではないと認識している。

逆に、イタリアにおいては、立法活動は盛んすぎるといっても良いくらいである。つまり、イタリアの国会が作る法律は数が多すぎる。法律の数があまりにも多くなり過ぎると、法律の内容が明確でなくなり、また、その制定過程も透明性がなくなり、確かではなくなってしまう。さらに、法律の内容が原則的

事項を定めるだけの曖昧なものとなっているものが多いため、これを執行するために定められる命令も不透明かつ不明確で曖昧なものになってしまい、市民や企業が犠牲になってしまっている。

「完全二院制」が機能的でないという話であるが、例えば、現在の立法期において可決された法律の約 8 割が、与党が作成したものであるが、ほとんどの場合には、先議の院が、法律案を審議・修正して可決し、後議の院がそれをそのまま可決するというパターンが一番多かったので、「完全二院制」が立法手続に大きな支障を与えたという指摘は、必ずしも当たらない。

チェルソ委員長 「完全二院制」の克服や、もう一つの大きな課題である州、地方自治体と国との関係の再編成については、今後の課題として当然残るが、正直に言って、次の立法期を待つしかない。しかし、次の立法期においても、どのような政治勢力のバランスが生まれるかにもよるが、どれだけの憲法改正ができるかは非常に予想しがたいし、おそらく実現は難しいであろう。

もちろん、「完全二院制」が非効率であることは一般的には認識されているし、例えば、日本のように、3 分の 2 の多数で法律案が再議決されれば、最終的に衆議院の議決が優越するという制度の方が、少なくともイタリアの「完全二院制」よりは効率的であると理解している。

（一連の「レンツィ改革」に対するフォルツァ・イタリアの賛否）

足立議員 先ほど、フォルツァ・イタリアが連立を離脱した後も、フォルツァ・イタリアは憲法改正には賛成であり、反対になった契機は大統領選挙だったという御説明があった。

フォルツァ・イタリアは、2014 年、2015 年の様々な「レンツィ改革」¹⁴に対して、賛成していたのか、それとも、反対していたのか。

チェルソ委員長 フォルツァ・イタリアは、労働市場、銀行、教育、行政その他のレンツィ改革には、全て反対している。

民主党とフォルツァ・イタリアの間の協定は、基本的には二つの分野のみに関するものであった。すなわち、一つは憲法改正であって、もう一つは選挙法改正であった。この両方に関しては、大統領選挙までは実際に協定における合意が存続していた。

¹⁴ レンツィ首相は、2014 年 2 月の内閣発足以降、失業保険などを手厚くする代わりに解雇規制を緩和するなどの労働改革や、協同組合銀行の上位行を株式会社に転換する金融改革などに取り組んだ（「レンツィ内閣発足 1 年、イタリア、労働改革にメド、若者雇用へ解雇規制緩和」日本経済新聞夕刊（2015 年 2 月 23 日））。

（レンツィ政権が導入した「決選投票制度」に対する評価）

足立議員 選挙法について、レンツィ政権が法改正を行い、「決選投票制度」を導入したと承知している¹⁵。最終的には、2017年に憲法裁判所から違憲判決¹⁶が出されるわけだが、「決選投票制度」はやり過ぎだったという考えはないか。

チェルソ委員長 レンツィ政権が作成した選挙法改正において、下院の選挙制度は、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党が40%以上の票を得た場合には「多数派プレミアム」として議席定数の約55%の議席が付与されるが、40%以上の票を得た候補者名簿提出政党がない場合には、上位二つの候補者名簿提出政党による決選投票を行い、その得票の多い方の候補者名簿提出政党に約55%の議席が付与され、残余の議席はその他の候補者名簿提出政党の間で1回目の投票の得票に比例して分配される制度に改められた。

憲法裁判所は、2017年に、「決選投票制度」を定めた選挙法改正部分について違憲であると判断したが、違憲であるとされたのは、あくまでも今回レンツィ政権が導入した「決選投票制度」の具体的な制度設計（決選投票で得票の多い方の候補者名簿提出政党に、「多数派プレミアム」を与える（議員定数の約55%の議席を付与）という制度設計）であって、第1回目の投票での「多数派プレミアム」制度の部分ではないのである。したがって、現在の選挙法は、一部違憲と判断されたにとどまっているわけで、極めて不完全な状態にある。おそらく次の選挙が2018年の春に行われることになると思われるが、それに向けて選挙法を再改正する必要がある¹⁷。

足立議員 「決選投票制度」を含めて、フォルツァ・イタリアは選挙法改正には賛成していたということか。

チェルソ委員長 そうである。

（憲法改正に関し、日常的な政治的対立からできるだけ距離を置く仕組み）

北側議員 イタリアと日本では、憲法改正の手續に違いがいくつかある。例えば、一つは、日本では両議院で3分の2以上の賛成多数でないと発議ができないこと、もう一つは、国民投票法制定時の議論を踏まえれば、我が国の内閣に

¹⁵ 2015年の下院議員選挙法改正については、前掲「(参考3) 1【2014年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する2017年の違憲判決】」(232、233頁)参照。

¹⁶ 2017年の憲法裁判所の判断については、前掲「(参考3) 1【2014年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する2017年の違憲判決】」(232、233頁)及び「(参考3) 2【2014年の違憲判決】」(233頁)参照。

¹⁷ 前掲232、233頁・注89参照。

[イタリア]

は憲法改正案の提出権はないものと解されることから、憲法改正案を決めるのは、あくまで議会側であるということである。

今、私どもは、与党だけではなく、できるだけ多くの政党によって、憲法改正についての合意を形成したいということで、努力をしているところである。

与野党間の日常的な政治的対立からできるだけ距離を置いて、将来の国の在り方を定める憲法について、「ここをこのように変えていきましょう」という合意ができるようにしたいと思っている。

そのような日常の政治的対立から距離を置くための手法や仕組みについて、御意見をいただきたい。

チェルソ委員長 今後、憲法改正がイタリアで行われる場合、おそらく国民投票に付されるような形での憲法改正については自重することになるのではないかな。そういう意味では、少なくともしばらくの間は、国会において3分の2の多数で可決されることが保障されない限り、憲法改正を進める政権はおそらく出現しないのではないかな。

今回の憲法改正に関して、私から改めて強調したいのは、当初は非常に幅広いコンセンサスがあったということである。今回の憲法改正案については、五つ星運動が唯一そのコンセンサスから外れていたが、その他の会派は左派も右派もともに、過去の同様の議論において蓄積されてきた内容をまとめようとしたものであるので、本来ならば与野党で共有していた内容であった。

最後に、憲法改正のような構造的な改革においては、日常の政治的な対立から距離を置かなければいけないということにはもちろん同意するが、過去の憲法改正あるいは選挙法改正に関する議論の中で、政治と憲法改正・選挙法改正というそれぞれ別次元の問題を切り離すことができなかったのは、おそらくイタリアの政治の文化・メンタリティの面に要因があると思う。今回はレンツィ政権主導の憲法改正であったが、過去にも、例えば、国会において与党が主導して強引に憲法改正案を作成した場合も、結果的には政治的な対立によって混乱が生じ、政治色を帯びてしまったことがある。

(おわりに)

森団長 ありがとうございます。大変有意義な意見交換をさせていただきました。

(この後、2025年万国博覧会の大阪招致に関する要請を行った。)

チェルソ委員長 私からも委員会を代表しまして、このような機会を設けてい

[イタリア]

ただいたことを、皆さんに感謝致します。また、これからもこのような機会が設けられることを願います。ありがとうございました。

以上

チェッカンティ教授（ローマ・サピエンツァ大学）からの説明聴取・質疑応答

平成 29 年 7 月 18 日 16:10～17:40

於：在イタリア日本国大使館

○ イタリア側出席者

チェッカンティ（Ceccanti）教授

（はじめに）

森団長 チェッカンティ教授には大変お忙しい中、面談の機会を作っていただきまして、誠にありがとうございます。

先生は、大変高名な憲法学者と伺っており、先刻御承知のことと思うが、日本国憲法は、憲法改正手続のハードルが非常に高い建付けとなっている。憲法を改正するには衆参両議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成を得た上で国民投票に付し、過半数の賛成が必要である。このように改正のハードルが非常に高いということもあって、1946 年に戦後の占領下で制定されて以来、70 年が経つが、一度も改正されていない。しかし、70 年を経て、社会も大きく変化し、改正をした方がいいのではないかという機運も徐々に高まってきている。いざ改正しようとする、先ほど申し上げたように、国民投票が不可欠であるが、我が国では国民投票を経験したことがない。

そこで、既に憲法改正に係る国民投票を経験されている貴国に伺い、憲法改正案の作成、議会での合意形成のプロセス、実際の国民投票を経ての評価等について、率直な御所見を承りたい。先般の憲法改正でも大変重要な役割を果たされたチェッカンティ教授のお話を伺い、私どもの今後の憲法改正議論の糧とさせていただきたい。よろしくお願い致します。

（イタリアの憲法改正手続及び過去の憲法改正国民投票）

チェッカンティ教授 ようこそ、いらっしゃいました。また、森先生のただいまのお話で、皆様の問題関心は、よく理解できました。

それでは、まず、憲法改正手続の話から始めたいと思う。イタリアにおいては、憲法改正の手続は、憲法 138 条に定められている。

具体的には、憲法改正については、各議院において 3 か月以上の期間を空けた 2 回の議決、及び 2 回目の議決時における議員の絶対多数による可決、並びに国民投票が必要である。ただし、2 回目の議決で 3 分の 2 以上の多数を得ることができた場合は、国民投票を実施せずに憲法を改正できる。実際に、いくつもの小規模な憲法改正が国会において 3 分の 2 以上の多数で認められ、国民投

票を経ずに改正が行われている。

一方で、国会において賛成が 3 分の 2 に達しなかった場合は、その後に、50 万人の選挙権者、いずれかの議院の議員の 5 分の 1 又は五つの州議会の要求があれば、国民投票が実施される。これまで、憲法改正国民投票は 3 度実施されており、これらは、国会において憲法改正案に対する賛成が 3 分の 2 に達しなかったことから、憲法の規定に従って行われたものである。

2001 年に最初の憲法改正国民投票が行われた。この時は、国会において賛成したのは中道左派だけだったが、その内容は、基本的に国と州との関係に限られたものであったので、全体として幅広い同意を得ているものであった。例えば、中道右派は国会において反対したが、その憲法改正の内容が間違っているとは指摘しておらず、憲法改正の範囲が狭すぎると指摘していた。国民投票の段階では、国民投票運動はほとんど行われていなかったために、その投票率が非常に低く、3 割程度しかなかった。これが、唯一賛成多数で承認という結果となった憲法改正国民投票であった。

その次の憲法改正国民投票は、2005 年の国会で中道右派によって可決された憲法改正案について、その翌年に実施されたものである。この時は、中道右派は、最初から単独で憲法改正を進めていた。2006 年の国民投票の段階においては、その直前の総選挙で中道右派が敗北しており、国民投票でも反対派が勝利して、承認されなかった。

おそらく皆さんにとって一番興味深いのは、昨年 12 月に行われた直近の憲法改正国民投票だと思うが、この憲法改正は、当初は、中道右派と中道左派の両方の合意を得たものであった。しかし、途中から中道右派の支持がなくなってしまった。もっとも、中道右派が途中から支持を拒否したのは、憲法改正の内容に関わるものではなく、政治的な理由からだと思われる。

国会において与党と複数の野党がある場合、憲法改正において与党と協力する野党というのは、非常に難しい立場に置かれるものだ。つまり、有権者の観点から見ると、与党側が政府を支持して、同時に憲法改正に賛成している、あるいは、野党側が政府にも憲法改正にも反対するというのが、一番はつきりして、分かりやすい構図である。逆に、政府に反対している野党でありながらも憲法改正を支持するとすれば、それを自らの有権者に説明するのは非常に難しい。

当初、ベルルスコーニは、野党でありながらも、レンツィ首相が進めている憲法改正を支持するという立ち位置であった。しかし、この立ち位置は、結局のところ、ベルルスコーニを支持する票が、レンツィ首相側だけでなく、野党でかつ憲法改正にも反対している北部同盟や五つ星運動にも流れてしまうものであった。そういう状況だったからこそ、ベルルスコーニは憲法改正を支持し

ないことを決め、その段階で、ある意味、その後の憲法改正についての結果が決まってしまったと言えるだろう。つまり、憲法改正を支持するのは与党だけとなり、野党は憲法改正に反対することで一致することになった。

憲法改正というのは非常に複雑なものであるので、憲法改正に係る国民投票の内容を理解してもらうことは、非常に難しいものだ。特に、今回のように憲法改正の幅が広ければ広いほど、難しくなる。

国民投票において有権者はどのように判断するかと言うと、自分が選挙において支持している政治勢力と同じ方向に票を入れることになってしまうのが、普通である。つまり、もしも、幅広い政治勢力が国会において憲法改正を支持する協定を結ぶことができれば、その後の国民投票における有権者の意思にもその幅広い合意内容を反映させることができるだろう。

(イタリアにおける憲法改正手続の厳格さ等)

大平議員 少し大きな視点での質問を 2 問させていただきたい。まず、日本とイタリアは同じように憲法改正手続のハードルが非常に高いと聞いている¹が、なぜそうなっているのか。また、イタリアにとって憲法とはどういう意味があるのかということも、併せて教えていただきたい。

もう 1 問は、この間の国民投票の結果を踏まえて、憲法改正の手続をもっと簡素化するべきだというような議論が、議会あるいは国民の中で出ているのか否かについて、教えていただきたい。

チェッカンティ教授 1 問目についてだが、実はイタリアの憲法改正手続について、特にハードルが高いとは認識していない。これは、国会の選挙法とも関連している。つまり、現在、国会の選挙法において、下院では、「多数派プレミアム」があるため、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党が 40%以上の票を得た場合には、当該候補者名簿提出政党に対し、議員定数の約 55%の議席が与えられることにより、憲法改正を支持する国会勢力は得票率の面からは有権者の半分以下を代表するにすぎない場合でも、国会の多数を得ることができる²ので、憲法改正案を国会で可決するハードルは高くないということである。国会において多数を得ていても有権者の半分以上を代表しているとは限らないという意味では、憲法改正のハードルが高いのは国会においてではなくて、国民投票においてである。

¹ イタリアの憲法改正手続については、前掲「二 A 憲法改正手続（憲法改正国民投票を含む）の概要」（205～211 頁）参照。

² イタリアの選挙制度については、前掲「（参考 3）イタリアの選挙制度」（232、233 頁）参照。

2 問目についてだが、そういう状況であるので、現在、憲法改正手続を変更しようという議論は特にない。

（「完全二院制」と第二次世界大戦の戦後処理との関連）

足立議員 イタリアは、上院と下院が同等の権限を持っているので、政権が非効率、あるいは不安定という特色があると思う。それは、第二次世界大戦の戦後処理の結果なのかどうか教えていただきたい。

チェッカンティ教授 イタリア共和国憲法と戦争の結果との関連性はある。憲法で両院の対等な立法権限が定められていることなども戦争の結果と関連している。

ただし、これはあまり理解されていないが、この点については一つ非合理的な要素がある。それは、上院と下院の有権者が違うことである。つまり、下院の選挙権は 18 歳から付与されるものであるのに対し、上院の選挙権は 25 歳から付与されるものであるから、18 歳から 24 歳までの国民は下院についてだけしか選挙権を持たない。18 歳から 24 歳までの人口は、全有権者数の約 1 割に当たるので、仮に上院と下院が全く同じ選挙方法であったとしても、上院と下院の選挙結果が違うこととなる可能性は、統計上、非常に高い。

足立議員 日本では、現在の憲法を制定するに当たって、GHQ の影響があったという議論があった。それに対してイタリアでは、今回、実質的な一院制を目指した際に、ある種の戦後処理の影響を解消するというような議論はあったのか。

チェッカンティ教授 そういう議論は、ほとんどない。イタリア共和国憲法における上院は、憲法を制定する段階であまり明瞭でない妥協から生まれたものである。

現在の憲法によって定められている議会制度は、憲法制定の議論が始まった段階では、誰も支持していなかったものだ。当初は、左派の政治勢力は一院制を支持していた。それに対して、キリスト教民主党³は二院制を支持していたが、その際の上院は「州を代表する」という考え方であった。実際に二院制が採用されたので、一見、二院制を支持した人たちが勝ったように思えるが、この二院は同じ権能を持っているので、内容としては、一院制を支持した人が勝った

³ キリスト教民主党（DC）は、戦後イタリアの政治の中軸にあった中道政党。1992 年以降の政界疑惑摘発で分裂した（共同通信社編『世界年鑑 2017』（共同通信社、2017 年）424 頁）。

ような印象を受ける。

（「建設的不信任制度」の導入が国民投票に付されなかった理由）

武正副団長 ちょうど 4 年前の海外視察の際に、カーラヴィータ教授から有識者委員会が報告書をまとめたお話を伺った⁴。その時の有識者委員会の報告書に盛り込まれていた「建設的不信任制度」⁵の導入が、なぜ、今回の憲法改正案には盛り込まれず、国民投票に付されなかったのか伺いたい。

チェッカンティ教授 なぜ「建設的不信任制度」の導入の話が議論から消えてしまったかと言うと、その後の憲法改正の流れの中で、それと並行して進んでいた選挙法改正に起因する。今回の憲法改正案においては、内閣不信任は下院だけの権限となっていたことに加え、並行して行われた選挙法改正は、下院において、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党が 40%以上の票を得た場合には、当該候補者名簿提出政党に対して、また、40%以上の票を得た候補者名簿提出政党がない場合には、上位二つの候補者名簿提出政党による決選投票において得票の多かった方の候補者名簿提出政党に対して、それぞれ議員定数の約 55%の議席を付与することとするものであった。

「建設的不信任制度」というのはもちろん政権の安定性を図る手段ではあるが、憲法改正案において上院に内閣を信任・不信任する権限がないこととされ、かつ、選挙法改正によって下院で与党が必ず過半数を得られる状況下では、「建設的不信任制度」は当初の重要性を失ってしまったのである。

ただし、国民投票で憲法改正が承認されなかったこともあり、また、その後、2017 年 1 月、憲法裁判所によって、当該選挙法改正による下院の選挙制度のうち、40%以上の票を得た候補者名簿提出政党がない場合の決選投票に係る部分が違憲と判断されてしまった⁶。

（議会が 3 分の 2 以上の賛成で憲法改正案を可決した場合の国民投票）

武正副団長 従前は 3 分の 2 以上の賛成で議会が憲法改正案を可決すれば、国民投票は行われなかったところ、憲法的法律⁷によって、3 分の 2 以上の賛成を得た場合であっても国民投票の実施を可能にする改正をしようとしたと聞いているが、そのことが、今回の国民投票が失敗した背景の一つではないか。

⁴ 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年 12 月）280～283 頁。

⁵ 前掲 254 頁・注 8 参照。

⁶ 2017 年 1 月の憲法裁判所の違憲判決については、前掲「(参考 3) 1 【2014 年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する 2017 年の違憲判決】」（232、233 頁）参照。

⁷ 前掲 205 頁・注 21 参照。

チェッカンティ教授 今回の憲法改正手続は、憲法 138 条に基づいているので、基本的に変っていないが、武正先生のおっしゃっていることに関する議論は実際に行われていた。

一つは、仮に 2 回目の議決において両院で 3 分の 2 以上の多数を得たとしても、憲法の規定にかかわらず、国民投票に付そうとするものである⁸。ただ、実際には 2 回目の議決において両院で 3 分の 2 以上の多数を得ることができなかったもので、138 条の規定に従って国民投票が行われた。

もう一つ、面白いことに、当初は憲法改正手続そのものを改正する案もあり、その内容は、2 回目の議決で両院において 3 分の 2 以上の多数で議決された場合にも、国民投票を可能にするというものだった⁹。しかし、その憲法手続改正案は、立ち消えになった。

（憲法改正における与野党の合意形成）

北側議員 与党が提案した憲法改正案に野党が協力するのは難しいという発言があり、非常に興味深く思った。日常的な与野党の対立があるが、憲法改正については、そのようなことから少し距離を置いて、冷静に論議をし、賛否を問うていかなければならないと思っているが、これはなかなか難しいとも感じている。

先ほど、与野党の協定を結ぶことができるかどうかが大それたというお話があったが、与野党でそのような合意形成ができるまでのプロセスについて、例えば「こういうやり方をやるといい」というようなアドバイスがあれば、教えていただきたい。

チェッカンティ教授 与野党の合意を取り付ける一つの方法として、有識者の委員会を設置するということが考えられる。そして、もう一つのアドバイスは、できるだけ迅速に改正を行うことだ。おそらく後者が前者よりも大事なアドバイスであろう。異なる方向性を持つ政治勢力間の合意は長く持たない。つまり、改正に至るまで長い時間がかかってしまうと、その合意が原因となって支持率が下がってしまうことを懸念する勢力は、合意から脱退してしまうということだ。

（選挙と国民投票の同時実施）

北側議員 選挙と国民投票の同時実施はイタリアではあり得るか。日本では同時実施が可能なので、その是非や、行った場合の課題について御所見を伺いた

⁸ 前掲 274、275 頁・チェルソ下院憲法問題委員会委員長の発言を参照。

⁹ 前掲 219 頁・注 53 参照。

い。

チェッカンティ教授 法律廃止に関する国民投票の場合には、国民投票に関する法律によって、選挙と国民投票の同時実施は明確に禁じられている¹⁰が、憲法改正国民投票においては、同時実施を禁止する法律はない。

先ほど申し上げたように、憲法改正に関する国民投票というのは非常に内容が複雑であるため、有権者は、自分が支持する政治勢力と同じ方向に投票する傾向があろう。その国民投票を選挙と同時に行うか、あるいは別々に行うかというのは、国民投票の結果にはあまり影響しないように思う。

北側議員 私は、選挙と同時に国民投票を実施すると、政治的な対立を直接国民投票に持ち込んでしまうのではないかという心配をしている。

チェッカンティ教授 どのタイミングで国民投票を行ったとしても、政治的な要素は反映されてしまう。北側先生のおっしゃるように、同時実施をすれば政治的な要素が反映されるおそれがさらに強くなるかもしれないが、そうでなくとも、どのみち政治的な要素は反映されると思う。

(国民投票とマスコミ報道)

中谷議員 国民投票におけるマスコミ報道の在り方に関し、ルールを定めているなど、公平な国民投票のやり方について何か基本的な考え方があるのか伺いたい。具体的に、新聞等は、賛成・反対をそれぞれが明示できるのか、あるいは、両論を載せるように努めるものなのか。また、テレビは、コメンテーターなどが意見を述べる番組もあると思うが、やはり中立公平の原則はあるのか。あるならば、それは守られているのか。

チェッカンティ教授 もちろん、ルールはある¹¹。ただし、多くのメディアは明確に、賛成・反対の意見を主張していた。

例えば、新聞は、ほとんどが反対していた。ちょうど国民投票の実施前の時期に様々な理由から中立的な新聞社もレンツィ政権には反対していたので、それが国民投票にもつながってしまった。なぜほとんどの新聞社が憲法改正に反対したのかというと、私の個人的な意見としては、イタリアの新聞社などは弱い政権に慣れているからだ。新聞社などは、憲法改正で政権を強化しようとする

¹⁰ 前掲 213 頁・注 38 参照。

¹¹ 憲法改正国民投票運動におけるメディアに対する規制については、前掲「二 A 3 (4) メディアに対する規制」(210 頁) 参照。

る政府を攻撃した。

一方で、国営テレビの場合には、公正・公平の原理が守られた。ただし、私が強調したいのは、これだけ幅広い条項に係る憲法改正は、どうしても内容が難しいからこそ、内容ではなくて政治的な判断になってしまうということだ。

なお、当時の世論全体の話をする、その時非常に異例であったのが、今回の憲法改正は、司法権の在り方には全く触れていなかったにもかかわらず、司法府が国民投票に反対する意思を表明したことだ。政権が弱くなれば、司法府が口をはさむことがイタリアではよくある。おそらく、今回の憲法改正は、結果的には政権を安定させ、強化することになるので、相対的に司法権が弱まることを懸念した司法府がそれに反対したのであろう。実際に、今回は、イタリアの司法の最も有力な代表者が、国民投票に際し、積極的に反対運動をしていた。

（憲法改正の内容に関する国民的理解と適切な投票行動の条件）

上川議員 2016年の憲法改正案の内容は大変幅広く、しかも統治機構の基本に関わるテーマについていくつもの項目が挙げられ、最終的には憲法の全条項の3分の1もの改正を必要とする内容になっていたと思う。

そうした大きな改革をする時に、全てを一つのパッケージにして国民にイエスかノーかの賛否を問う国民投票の在り方については、先程先生がおっしゃったように、客観的に見ても国民にとって大変理解するのが難しいと思う。例えば、ある人の「完全二院制の廃止」に対する賛否と「国と州の関係の見直し」に対する賛否とは異なるかもしれない。つまり、個別のテーマについては賛否が異なる可能性があるにもかかわらず、今回は、全体として問題提起をして賛否を問うこととしており、このやり方について問題があったのではないかと考えるが、先生はそうしたやり方についてどのように評価をしているのか。また、国民が理解をして適切な投票行動をするためにどのような条件を整えていくべきとお考えか。

チェッカンティ教授 全体として問題提起をすべきかどうかは、ケースバイケースだ。例えば、今回は、非常に幅広い改正ではあるが、それを個別のテーマに分けて判断することはできなかったと思う。今回の憲法改正は三つのポイントがあった¹²。一つ目は上院は政府を信任する権限を失うこと、二つ目は新しい上院は州を代表すること、三つ目は州の権限を国に譲渡することである。この三つのポイントはそれぞれを個別で考えることはできなかったと思う。

¹² 憲法改正の内容については、前掲「二 C 4 2016年憲法改正案の主な内容」(223～227頁) 参照。

確かに国民投票において一つの質問ではなく、いくつかの質問に分けるとするのは、一部の憲法学者も提案していたが、私の意見としては、もしそれを実施したとしたら、結果が矛盾して一貫性がない憲法改正になってしまったと思う。例えば、国民投票を個別の質問に分けて行った場合に、その投票結果として、上院の権限の見直しについては承認されず、上院が内閣不信任の権限を維持する一方で、上院議員の選出方法の変更については承認され、有権者から直接選出されるのではなく、州議会議員から間接的に選出されることになっていたらどうであったか。私は、基本的に、内容が別々の改正項目を一つにまとめた憲法改正には反対するが、今回はそのケースには当たらないと思う。

（レンツィとベルルスコーニが「ナザレノ協定」を結ぶことができた理由）

足立議員 野党が憲法改正に賛成するのはなかなか難しいという発言については、大変理解できる。実は私の所属している党がまさにそうであり、日本で野党にして憲法改正に賛成している唯一の政党だ。その上で、野党でも憲法改正に賛成することが大変重要だと思っているところだ。そこで、なぜ 2013 年 12 月にレンツィ首相とベルルスコーニ元首相が憲法改正について「ナザレノ協定」¹³を結び、合意をすることができたのか、伺いたい。

チェッカンティ教授 これに回答するためには、現在の立法期¹⁴全体の歴史をさかのぼる必要がある。2013 年の総選挙は、上院は中道左派と中道右派で議席にほぼ差はなく、下院は中道左派が多数を占めるという結果になった¹⁵。その時に台頭した新しい政治勢力が五つ星運動であるが、五つ星運動は当初から全ての他の政治勢力との協力や協定を拒んでいた。

総選挙直後は、ベルルスコーニが指導する中道右派と当時民主党の党首であったベルサーニが指導する中道左派の距離は、非常に大きかったが、そのような状況だったので、異例な「大連立」が行われた。新しい内閣を組閣したのは、中道左派と中道右派のそれぞれのナンバー 2 である中道左派のレッタ、中道右派のアルファーノである。ここで、中道右派からは北部同盟が離脱し、中道左派からはさらに左寄りのベンドラが指導する左翼エコロジー自由党が離脱した。

憲法改正案の形がまとまってきたタイミングであったが、その時点では、与党を構成する全ての政治勢力が憲法改正を支持していたので、憲法改正については全く問題なかった。

¹³ 「ナザレノ協定」については、前掲「二 C 3 (2) 2014 年以降（レンツィ内閣発足後）の動き」（219～222 頁）参照

¹⁴ 前掲 263 頁・注 1 参照。

¹⁵ 2013 年の総選挙の結果については、前掲「(参考 2) 1 イタリア選挙結果（2013 年 2 月 24、25 日執行）」(230 頁) 参照。

しかし、その後ベルルスコーニが脱税事件で有罪判決を受けた際に、上院で民主党がベルルスコーニの上院議員の地位剥奪¹⁶に賛成した。その段階で、ベルルスコーニは、自らを国会から追い出した者とともに与党であり続けることは不可能と主張し、与党から離脱して野党となった。

一方で、レッタから政権を受け継いだレンツィは、ベルルスコーニが野党でありながらも憲法改正を支持するように説得して、両者の間で「ナザレノ協定」が結ばれた。

しかし、その後、「ナザレノ協定」によりベルルスコーニが野党でありながらも憲法改正を支持することになった結果、ベルルスコーニの支持者が憲法改正に反対する北部同盟や五つ星運動の支持に回ってしまい、ベルルスコーニの率いるフォルツァ・イタリアに対する支持率が低下するようになってしまった。さらに、このようなフォルツァ・イタリアの支持率低下の状況下において、仮に憲法改正案と同時に国会で審議されていた選挙法改正案¹⁷が可決されることにでもなれば、下院の選挙について、従来可能であった複数の候補者名簿を連結して「候補者名簿提出政党連合」を形成することができなくなり、他の政党との連立戦略を採用してきたフォルツァ・イタリアに比べて他のどの政党とも連立を組まない五つ星運動が相対的に有利になってしまい、フォルツァ・イタリアは決選投票に進むことができずに、その結果、中道左派と五つ星運動との決選投票になってしまうのではないかと考え始めた。

他方、2014年の憲法裁判所の判決により、上下両院の選挙について、得票率と議席割合との間の乖離が大きいことから「多数派プレミアム」は違憲とされていたのであるが、そういう状況下で、もしも憲法改正と選挙法改正が失敗すれば、「多数派プレミアム」部分を除いた比例代表制による選挙が実施される¹⁸ことが予想されることになり、そうなれば、フォルツァ・イタリアにとっては有利な選挙結果となって、ベルルスコーニは国会において大きな役割を果たし続けることができるであろう、というのが彼の思惑であった。

¹⁶ 憲法 66 条「各議院は、その議員の資格…に関する争訟を裁判する。」（阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』（有信堂高文社、2009 年）27 頁）。

¹⁷ 2015 年 5 月 6 日法律第 52 号を指す。前掲「(参考 3) 1 【2014 年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する 2017 年の違憲判決】」（232、233 頁）参照。

¹⁸ 2014 年の憲法裁判所の違憲判決が出されるまでは、下院においては、全国得票数が最大の候補者名簿提出政党連合の議席が議員定数の約 55%を超えない場合、その候補者名簿提出政党連合の確定議席数は議員定数の約 55%とする「多数派プレミアム」が設けられていた。また、上院の選挙制度についても、2014 年に下院と同様に憲法裁判所の違憲判決が出されるまでは、ある州で得票が最大の候補者名簿提出政党連合の獲得議席が当該州から選出される議員の定数の 55%を超えない場合、その候補者名簿提出政党連合が当該州で獲得する議席数は定数の 55%とする「多数派プレミアム」が設けられていた（前掲「(参考 3) イタリアの選挙制度」（232、233 頁）参照）。

[イタリア]

このようにして、結局、ベルルスコーニのフォルツァ・イタリアが憲法改正に反対するという、「ナザレノ協定」と矛盾した状況が生まれてしまった、ということである。

(フォルツァ・イタリアの結成理由等)

足立議員 そうすると、ベルルスコーニが「大連立」から離脱してフォルツァ・イタリアを結成した理由は、結局、ベルルスコーニの身分を守るためであり、憲法改正において反対に回ったのも、ベルルスコーニの身分を守るためだった、と理解して良いか。

チェッカンティ教授 実際そうであった。

足立議員 フォルツァ・イタリアが1回目の議決は賛成し、2回目に反対したのは、その間に大統領選があったからだという議論があるが、反対に回った理由として、大統領選のことと、北部同盟や五つ星運動が伸びてきたことでは、どちらが要因として大きいのか。

チェッカンティ教授 これに関しては、二つの見方がある。

一つは、大統領選挙に際し、ベルルスコーニとの事前合意なく、レンツィが支持する候補者であるマッタレッラの選出を強引にフォルツァ・イタリアに押し付けようとしたので、ベルルスコーニは、レンツィが支持する大統領を強要された報復として憲法改正反対に回ったというものである。

もう一つは、私の意見であるが、大統領選挙はただのきっかけにすぎず、ベルルスコーニは支持率が下がっているのを認識していたので、どのみち何らかの機会を使ってレンツィとは距離を置いたであろうというものである。ベルルスコーニの率いるフォルツァ・イタリアは15%程度の支持率であり、15%の勢力というのは、純粋比例方式による選挙であれば国会において決定的な力を持つことができるかもしれないが、「多数派プレミアム」のように得票率が僅差であっても獲得議席数に大きな差が生じる比例方式であると、そうはいかないからだ。

(イタリアにおける「知る権利」の保障等)

武正副団長 イタリアではプライバシー権や知る権利などの「新しい人権」は、憲法上規定されていないが、プライバシー権は憲法裁判所の判決などにより保障されている¹⁹。

¹⁹ 破毀院（通常事件を扱う最高裁判所）は初期の否定的な判断（1956年12月22日判決第

そこで、一点目として、日本では「知る権利」というのだが、いわゆる情報のアクセス権については、具体的にどのように保障されているのか。

また、二点目として、1983年から85年まで活動したボッツィ委員会ではそのような「新しい人権」を憲法に盛り込むように提案された²⁰と承知しているが、この改正は実現していないということで、今後どのようなようになっていくのか、御所見を伺いたい。

チェッカンティ教授 一点目については、イタリアには行政の透明性に関わる法律があるが、それに関しては、行政法の分野であるので、憲法学者の私はあまり詳しい意見を述べることはできない。

二点目については、私は、憲法裁判所は非常に多くの判例によって、憲法改正をせずに人権などが規定されている憲法「第1部」を実質的に更新することに成功していると思う。この結果として、この分野は大きく発展して、かつ更新され続けている。また、このような憲法裁判所の活動と同時に、一般の立法活動も寄与している。例えば、プライバシーに関しては、法律によって「プライバシー保障独立行政委員会」が設立されて、非常に大きな役割を果たしている。このような法律は改正されていく必要があるが、今述べたように、人権に関する憲法改正の必要性はあまり感じられない。

（憲法改正の内容の複雑化と支持政党の憲法改正に対する態度が有権者に与える影響）

森団長 憲法改正の内容が複雑になってくると、これに対する有権者の賛否の態度は、自らの支持政党の憲法改正に対する態度に影響される部分が大きくなっていく、という話があったと思う。そうすると、国民投票の結果、憲法改正に賛成が40%、反対が60%であったという場合、憲法改正を支持する政党の支持者を足し合わせた数は全有権者の40%しかいなかったということなのか。

チェッカンティ教授 そのとおりだ。多少の地域的な格差はあったかもしれないが、有権者の9割は、支持する政党と同じ態度の投票を行っている。

4487号)を覆し、プライバシーの権利の存在を認める判決を下すようになった(1963年4月20日判決第990号など)。憲法裁判所も1973年4月21日判決第38号において、プライバシーの権利は不可侵の人権の一つに数え上げられると判示した(山岡規雄「イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』(2001年)116頁)。

²⁰ ボッツィ委員会における「新しい人権」に係る議論については、前掲「(参考5)【ボッツィ委員会(1983.10～1985.1)における「新しい人権」に係る議論】」(235、236頁)参照。

森団長 現在、日本の国会では衆議院も参議院も、表向きには、憲法改正を支持する勢力は 3 分の 2 以上いると見られている。そうすると、実体的な有権者の支持動向は別だと思うが、もしその議席の配分に応じた憲法改正の支持があるとしたら、先生の説に立つと、日本の場合は国民投票をしても十分に過半数を超える可能性があるということになると思う。

チェッカンティ教授 既に国会において 3 分の 2 の多数を得ているならば、もちろんその後何か問題が生じるかもしれないが、十分安心できると思う（笑）。

森団長 先生の話に異議を差し挟むようだが、国民投票では通常の支持動向と違った次元の判断が働くのではないかな。

チェッカンティ教授 私の説明が十分明確でなかったかもしれないが、今回の国民投票においては、支持する政党が指導する政策の方向性に基づいて票を入れるというよりも、レンツィ政権に対する意見を述べるという形になってしまったので、憲法改正に賛成 40%、反対 60%というのは、各政党のレンツィ政権に対する支持率を反映しているものだとは認識している。

（無党派層の割合）

足立議員 無党派層はどのくらいいるのか。

チェッカンティ教授 イタリアの有権者のうち無党派層というのは非常に大きく、30%程度だ。ただし、国民投票における投票率は総選挙の投票率より低いということを考慮すべきだ。総選挙であればイタリアは通常 70%程度の投票率であるが、憲法改正の国民投票の投票率は、大体 55%程度だ。そのため、無党派層は、おそらく国民投票においては投票していない可能性がある。

（2016 年の国民投票後の政治動向等）

チェッカンティ教授 ところで、今回の国民投票後の 2017 年 1 月に、憲法裁判所は、下院の選挙制度のうち「決選投票制度」を定めた部分について違憲と判断し、下院の選挙は、40%以上の票を得た候補者名簿提出政党がある場合に限り「多数派プレミアム」が付与される比例方式によって行われることになっている。また、上院の選挙法については、2014 年の憲法裁判所の判決により「多数派プレミアム」を定めた規定が違憲と判断されたため、上院の選挙は「多数派プレミアム」のない比例方式によって行われることになっている²¹。そのため、

²¹ イタリアの選挙制度については、前掲「(参考 3) イタリアの選挙制度」(232、233 頁)

少数政党であっても一定程度の議席を獲得できる可能性が生じ、いろいろな政党が分離し始めており、政党の数が多くなってきている。

このような状況下では、政治的な権力は最も安定している大統領府に集中していくことになる。なぜならば、権力というのは「空白」を認めないものであるので、もしも「空白」が生じたとしたら、その「空白」は別の権力によって埋められるものであるところ、イタリアで一番安定している権力というのは大統領府であるからだ。現在、上院で与党は過半数を失っているので、今の内閣は基本的には大統領との関係に頼っており、実質的には大統領が重要な権能を有していると思う。

中谷議員 2017 年 1 月の憲法裁判所の違憲判決によって下院の選挙制度が「決選投票制度」部分を除いた「多数派プレミアム」付きの比例方式になったと言われたが、国会の意思や議論とは全く関係なく、そうってしまったのか。

チェッカンティ教授 決選投票を規定する新しい選挙法²²が制定されたときには、レンツィとベルルスコーニがそれぞれ決選投票に進む政治勢力であると想定されていた。しかし、その後、五つ星運動が躍進し、特に去年の 6 月の地方選挙の際、ローマを含めて多くのイタリアの都市が五つ星運動の市長を選出した。その段階で、多くの政治勢力は、この決選投票を定める選挙法が実施された場合には、五つ星運動が勝利するのではないかという懸念から、憲法裁判所に違憲判決を出すよう期待し始めるようになった。というのは、五つ星運動は支配階級が全く入っていない政治勢力なので、基本的に、元首相や元大統領といったイタリアの支配階級は、五つ星運動の政権が仮に実現することになれば、イタリアにとって悲劇であると判断していたからだ。そのため、イタリアの支配階級は、憲法改正国民投票の実施前から憲法裁判所に対して、決選投票をなくすための圧力をかけ始め、五つ星運動が将来選挙で勝利を収めることを阻止することを求めているのだ。

さらに、国民投票で憲法改正が否決されたことによって、上院が内閣信任権限を保持し続けたことも、憲法裁判所により大きな圧力をかける一因となった。というのも、上院がその権限を維持しながら「純粋な比例方式」で選出されるのに対し、下院は「決選投票制度を含む比例方式」で選出されることは、矛盾するのではないかと認識されたからだ。

参照。

²² 2015 年 5 月 6 日法律第 52 号を指す。(前掲「(参考 3) 1 【2014 年の違憲判決を受けての選挙法改正とこれに対する 2017 年の違憲判決】」(232、233 頁) 参照)。

足立議員 そうすると、2014年1月の「ナザレノ協定」は、結局、レンツィとベルルスコーニが、それぞれの政党を二大政党とするための協定だったということか。

チェッカンティ教授 そのとおりである。

足立議員 その意図が司法府の影響で退けられてしまったということか。

チェッカンティ教授 そのような二大政党の実現が難しい一番の要因は、違憲判決が下されたことではなく、ベルルスコーニが弱体化し、かつ、それと同時に、五つ星運動が強くなったことである。

また、ベルルスコーニの中道右派の中においても同様に、北部同盟が強くなった。それはなぜかと言うと、新しい北部同盟の党首であるサルヴィーニは北部同盟の在り方を大きく変えたからだ。それまで、北部同盟というのは北イタリアでしか支持率がなかった独立勢力であったが、移民問題が大きな問題になったにもかかわらず EU から全く支援がなかったことを背景に、反移民政策を掲げる北部同盟は全国的な政治勢力に成長している。そういう意味で、現在は、中道右派の中ではベルルスコーニとサルヴィーニの北部同盟とのバランスは、ほぼ対等にまでなっている。

イタリアの政治情勢においては、中道左派や中道右派が、他の左派や右派の政治勢力と連立を組んで地方行政を行うことは比較的簡単であるが、全国レベルでは、同じ左派・右派でも、EU との関係で大きな意見の差があることが大きな問題である。

例えば、最も EU に反対しているのは、全国レベルでは北部同盟と五つ星運動であり、両方ともユーロ脱退の国民投票を支持している政治勢力である。それに対して、レンツィもベルルスコーニも、EU からの脱退でなくて、EU に残留するスタンスである。そのため、次の選挙後の連立を組む基準というのは、「EU 問題」であるかもしれない。

あるいは、イタリアが困難な状況になるとよく起こることであるが、2011年のモンティ政権のように、全ての意思決定は大統領府が行うようになり、大統領が有識者の内閣を組閣²³するという可能性もある。このように、イタリア政治は、非常に複雑だ。

²³ 2011年11月、財政危機を背景としたベルルスコーニ首相の辞任を受け、経済学者で欧州委員会委員等を歴任したマリオ・モンティが組閣を委ねられた。同氏は、大臣に国会議員を含めずに組閣し、両院において圧倒的な信任を得た（芦田淳『【イタリア】モンティ新政権の主要政策』外国の立法 250-1号（2012年）14、15頁）。

(おわりに)

森団長 長時間にわたり、ありがとうございました。これからの議論の参考にさせていただきます。

以上

参 考

○スウェーデン王国憲法

- ・ スウェーデン王国憲法の条文については、国立国会図書館の承諾を得て、国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ各国憲法集（1）スウェーデン憲法』（2012年1月）に収録されている訳文を掲載した。〔 〕内は訳者によって補われたものであり、脚注は全て訳者によるものである。
- ・ イタリア憲法の条文については、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第4版〕』（三省堂、2017年）等を参照されたい。

議決された新たな統治法の公布（1974 年法令第 152 号）
Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsformen
〔統治法（Regeringsform）〕

第1章 国家体制の原則

第1条

スウェーデンにおけるすべての公権力は、国民に由来する。

スウェーデンの民主主義は、自由な意見形成並びに普通選挙権及び平等な選挙権を原則とする。スウェーデンの民主主義は、代議制及び議会制の国家体制並びに地方自治を通じて実現される。

公権力は、法律に基づき行使される。

第2条

公権力は、すべての人の平等な価値並びに個人の自由及び尊厳を尊重して行使しなければならない。

個人の個人的、経済的及び文化的福祉は、公的な活動の基本的な目標とする。特に、公的機関は、労働、住居及び教育に対する権利を保障し、社会扶助及び社会保障並びに健康に対する良好な条件のために努めなければならない。

公的機関は、現在及び将来の世代のために、良好な環境をもたらす持続可能な発展を促進しなければならない。

公的機関は、社会のすべての領域において、民主主義の理念が指導的たるべく努め、個人の私生活及び家庭生活を保護しなければならない。

公的機関は、すべての人が社会における参加及び平等を達成できるように、及び子どもの権利が保護されるように努めなければならない。公的機関は、性、皮膚の色、国籍若しくは民族的出自、言語的若しくは宗教的帰属、障害、性的志向、年齢又は個人に関係する事情を理由とする差別に対抗しなければならない。

サーミ族並びに民族的、言語的及び宗教的少数派が、自らの文化的及び共同体的生活を維持し、発展させる機会を促進しなければならない。

第3条

統治法、王位継承法、出版の自由に関する法律及び表現の自由に関する基本法は、国の基本法である。

第4条

議会は、国民の最高の代表機関である。

議会は、法律を制定し、国税について議決し、国の資金の利用方法について決定しなければならない。議会は、国の統治及び行政を監視する。

第5条

王位継承法に従い王位を継承する国王又は女王は、国の元首である。

第6条

政府は、国を統治する。政府は、議会に対し責任を負う。

第7条

国に、地方レベル及び地域レベルの自治体を置く。

第8条

司法について、裁判所を置き、公行政について、国及び地方の行政機関を置く。

第9条

裁判所及び行政機関並びに他の行政上の任務を遂行する機関は、その活動において、すべての人の法の下での平等を考慮し、客観性及び公平性に配慮しなければならない。

第10条

スウェーデンは、欧州連合の加盟国である。スウェーデンは、国際連合及び欧州評議会の枠組並びに国際的な協力における他の関係に参画する。

第2章 基本的自由及び権利

意見の自由

第1条

すべての人は、公的機関に対して、次の各号に掲げる自由を保障される。

1. 表現の自由：言論、文書若しくは画像により、又は他の方法により、情報を伝え、思想及び感情を表現する自由
2. 情報の自由：情報を獲得し、受け取る自由及び他の方法により、他者の表現を知る自由
3. 集会の自由：情報、意見の表明若しくは他の類似の目的のため又は芸術的な作品の発表のために集会を開催し、集会に参加する自由
4. 示威運動の自由：公共の場所において、示威運動を起こし、示威運動に参加する自由
5. 結社の自由：公的又は私的な目的のために、他者と団結する自由
6. 宗教の自由：単独で、又は他者とともに自らの宗教を信奉する自由

出版の自由及びラジオ、テレビ及びこれらに類似する伝達手段、データベースから行われる公演並びに映画、ビデオ、録音媒体及び他の技術的記録媒体における同様の表現の自由に関しては、出版の自由に関する法律及び表現の自由

に関する基本法を適用する。

出版の自由に関する法律においては、文書にアクセスする権利についても定める。

第2条

すべての人は、公的機関により、政治的、宗教的、文化的観点又は他の観点において、自らの意見を明らかにするよう強制されてはならない。すべての人は、意見形成のための集会、示威運動若しくは他の意見表明行為に参加すること又は政治結社、宗教団体又は第1文に規定する意見のための他の団体に加入することを強制されてはならない。

第3条

いかなるスウェーデン市民も、同意なしに、その政治的意見のみを根拠として、公的な記録に登録されてはならない。

身体の不可侵性及び移動の自由

第4条

死刑は、行われてはならない。

第5条

すべての人は、身体刑から保護される。すべての人は、供述を強要し、又は妨害する目的で拷問にかけられ、又は医学的に侵害されてはならない。

第6条

すべての人は、第4条及び第5条に規定するものとは別の場合であっても、公的機関による強制的な身体上の侵害から保護される。さらに、すべての人は、身体検査、家宅搜索及び類似する侵害、信書又は他の内密な送付物の検査並びに電話による会話又は他の内密な通信の傍受若しくは録音から保護される。

第1項の規定に加え、すべての人は、本人の同意なく行われ、かつ、個人の私的事情の監視又は調査を含んでいる場合には、公的機関による個人的不可侵性への重大な侵害から保護される。

第7条

いかなるスウェーデン市民も、国外追放されてはならず、又は国内を旅行することを妨げられてはならない。

国内に居住している、又は居住していた、いかなるスウェーデン市民も、国籍を剥奪されてはならない。ただし、18歳未満の子どもがその国籍に関して両親又はいずれかの親に従わなければならない旨を規定することができる。

第8条

すべての人は、公的機関による自由の剥奪から保護される。その他、スウェ

ーデン市民である者には、国内を移動し、出国する自由も保障される。

法的保障

第9条

裁判所以外の官庁が犯罪により、又は犯罪の疑いにより自由を剥奪した場合には、自由を剥奪された者は、不合理に遅延されることなく、自由を剥奪した機関を裁判所による審理に服させることができる。ただし、他の国の裁判所により科された自由刑を執行するため、スウェーデンに移送することが問題となっている場合には、この限りでない。

第1項に規定するものとは別の理由により、強制的に拘禁された者は、不合理に遅延されることなく、拘禁の件につき裁判所による審理を受けることができるものとしなければならない。そのような場合における参審による審理は、当該参審の構成が法律により定められ、かつ、当該参審の長を正規の裁判官とするとき又は裁判官であったものとするときは、当該参審による審理は、裁判所による審理と同等とみなされる。

審理が第1項又は第2項の規定に基づき、管轄権を有する官庁を指示していなかった場合には、審理は、通常裁判所によって行われなければならない。

第10条

すべての人は、ある行為が実行されたときに、その行為に対し刑事制裁が科されると定められていなかった場合には、当該行為を理由として刑罰又は他の刑事制裁を科されてはならない。さらに、すべての人は、ある行為が実行されたときに定められていたものよりも重い刑事制裁を当該行為に対して科されてはならない。刑事制裁に関するこの規定は、没収及び他の特別な刑事制裁の法律効果についても適用される。

税及び国の公課は、税及び公課の義務をもたらす事態が生じたときに効力を有していた規定により課されるものよりも、広範囲に課されてはならない。ただし、議会が特別の理由が存在すると認める場合で、政府又は議会の委員会が議会に対して提案を行っていたときは、当該事態が生じたときに法律が施行されていなかった場合であっても、当該法律は、税及び国の公課を課すことを内容とすることができる。そのような提案を期待することについて政府が議会に文書により通知することは、提案と同様にみなされる。さらに、議会は、戦争、戦争の危険又は重大な経済危機の関連で、特別な理由により必要とされると認める場合には、第1文の例外を規定することができる。

第11条

裁判所は、すでになされた行為について、及びある一定の紛争又はその他あ

る一定の目的について創設されてはならない。

訴訟手続は、法に従い、合理的な時間内に実施されなければならない。裁判所における審理は、公開とする。

差別に対する保護

第12条

法律又は他の法令は、民族的出自、皮膚の色若しくは他の類似の事情又は性的志向の観点から少数派に属することにより、不当に取り扱う規定を含んではない。

第13条

法律又は他の法令は、男性及び女性の間と同権を実現するための努力の一部を形成している場合又は国防義務若しくはそれに代替する役務を規定する場合を除き、性を理由として、不当に取り扱う規定を含んではない。

労働市場における争議行為

第14条

労働者の団体並びに雇用者及び雇用者の団体は、法律又は協約が別に定める場合を除き、労働市場において争議行為を行う権利を有する。

財産の保護及び公衆の立入権

第15条

すべての人の財産は、緊急の一般の利益を満たすために必要とされている場合を除き、すべての人に収用若しくは他の同様の引渡しにより公的機関又は個人に対して、その財産を放棄することを強制すること又は公的機関が土地若しくは建築物の使用を制限することを受忍することを強制することができないことにより保障される。

収用又は他の同様の引渡しによりその財産を放棄することを強制される者は、損失に対して完全な補償を保障されなければならない。補償は、問題となる不動産の一部において土地を使用することが相当な範囲内で困難となるような方法又は不動産の当該部分の価値との関連で損害が著しくなるような方法で、公的機関により土地又は建築物の使用を制限される者に対しても保障されなければならない。当該補償は、法律に定める根拠に従い、決定されなければならない。

ただし、健康保護、環境保護又は安全を理由とする土地又は建築物の利用の制限に際しては、補償に対する権利についての法律の規定が適用される。

前記の規定にかかわらず、すべての人は、公衆の立入権に基づき、自然を享受する権利を有する。

著作権

第16条

著作家、芸術家及び写真家は、法律の規定に基づき、その作品に対する権利を有する。

商取引の自由

第17条

商取引を行う権利又は職業活動を遂行する権利についての制限は、重大な一般の利益を保護するためにのみ導入することができ、単にある人物又は企業を経済的に優遇するために導入されてはならない。

トナカイを飼育するサーミ族の権利については、法律により規定する。

教育及び研究

第18条

一般的な学習義務を有するすべての子どもは、普通学校において無償の基礎的教育を受ける権利を有する。公的機関は、高等教育機関を設置する責任を負わなければならない。

研究の自由は、法律に定める規定に従い、保護される。

欧州人権条約

第19条

法律又は他の法令は、人権及び基本的自由の保護のための欧州条約に基づくスウェーデンの義務に反する規定を設けてはならない。

自由及び権利の制限のための条件

第20条

次に掲げる自由及び権利は、第 21 条から第 24 条までの規定において認められた範囲内で、法律により制限することができる。

1. 表現の自由、情報の自由、集会の自由、示威運動の自由及び結社の自由（第 1 条第 1 項第 1 号から第 5 項まで）
2. 第 4 条及び第 5 条以外の身体的侵害に対する保護、身体検査、家宅搜索及び類似の侵入に対する保護、内密な送付物及び通信への侵害に対する保護並びに他の私的事情の監視及び調査を含む侵害に対する保護（第 6 条）
3. 移動の自由（第 8 条）
4. 裁判所の審理の公開（第 11 条第 2 項第 2 文）

法律における許可の後、第 1 項に掲げる自由及び権利は、第 8 章第 5 条に掲げる場合及び公共の役務において、又は役務義務の遂行中に知り得たことを明らかにすることに対する禁止に関する他の法令により、制限することができる。同様の方法において、集会の自由及び示威運動の自由は、第 24 条第 1 項第 2 文の規定に掲げる場合にも制限することができる。

第 21 条

第 20 条の規定に基づく制限は、民主的社会において受け入れられる目的を満たしていることを理由としてのみ、実施することができる。当該制限は、制限するに至る目的に照らして必要である範囲を超えてはならず、民主的社会の基礎の一つとしての自由な意見形成に対する脅威となるほど長期間にわたって延長されてはならない。単に政治的、宗教的、文化的又は他の同様の意見を理由とする当該制限は、実施されてはならない。

第 22 条

第 20 条の規定に基づく法案は、議会により拒否されない限り、10 名以上の議員の要求に基づき、当該法案に対する委員会による最初意思表示が本会議に報告されたときから、12 か月以上未決としなければならない。ただし、投票者の 6 分の 5 以上が決定を承認した場合には、議会は、当該法案を直ちに採択することができる。

第 1 項の規定は、最長 2 年継続して効力を有する法律の法案については、適用されない。また、次の各号に掲げる事項のみを規定する法案についても適用されない。

1. 公共の役務において、又は役務義務の遂行中に知り得たことで、その秘密を保持することが出版の自由に関する法律第 2 章第 2 条に掲げる利益に関して必要であるものを明らかにすることの禁止
2. 家宅搜索又は類似の侵入
3. ある一定の行為の結果としての自由刑

憲法委員会は、ある一定の法案について第 1 項の規定が適用されるか否かに

ついて議会を代表して審査する。

第23条

表現の自由及び情報の自由は、国の安全、物資の全国的な供給、公共の秩序及び安全、個人の名誉、私生活の不可侵又は犯罪の予防及び訴追の観点から、制限することができる。さらに、商取引活動における表現の自由を制限することができる。その他、表現の自由及び情報の自由の制限は、特別かつ重要な理由により制限に至る場合にのみ、実施することができる。

第1項の規定に基づいていかなる制限を実施することができるかについての判断に際して、政治的、宗教的、職業的、学術的及び文化的事項に関して、表現の自由及び情報の自由を最大限保障することの重要性について注意を払わなければならない。

表現の内容にかかわらず、表現を伝播し、受け取る方法を詳細に規制する規定を定めることは、表現の自由及び情報の自由の制限とはみなされない。

第24条

集会の自由及び示威運動の自由は、集会若しくは示威運動の際の秩序及び安全又は交通の観点から制限することができる。その他、これらの自由は、国の安全又は伝染病の予防のためにのみ制限することができる。

結社の自由は、その活動が軍事的なもの若しくは類似の性格を有するものである結社又は民族的出自、皮膚の色若しくは他の類似の条件を理由とした民族集団の迫害を目的とする結社に関する場合には、これを制限することができる。

第25条

スウェーデン市民以外の者に対しては、国内において、法律により、次の各号に掲げる自由及び権利について、特別に制限することができる。

1. 表現の自由、情報の自由、集会の自由、示威運動の自由、結社の自由及び宗教の自由（第1条第1項）
2. 意見を明らかにすることを強制されることに対する保護（第2条第1文）
3. 第4条及び第5条に規定するものとは別の場合における身体への侵害、身体検査、家宅搜索及び類似の侵入、内密の送付物及び通信への侵害並びに個人の私的事実の監視及び調査を含む侵害に対する保護（第6条）
4. 自由の剥奪に対する保護（第8条第1文）
5. 犯罪又は犯罪の疑いとは別の理由による自由の剥奪について裁判所の審理を受ける権利（第9条第2項及び第3項）
6. 裁判所の審理の公開（第11条第2項第2文）
7. 作家、芸術家及び写真家の自らの作品に対する権利（第16条）
8. 商取引を行う権利又は職業活動を遂行する権利（第17条）
9. 研究の自由（第18条第2項）

10. 意見を理由とする権利制限（第21条第3文）

第1項に規定する特別な制限に関する規定については、第22条第1項、第2項第1文及び第3項の規定を適用しなければならない。

第3章 議会

議会の形成及び構成

第1条

議会は、自由、秘密及び直接選挙により、選出される。

当該選挙に際しては、選挙人が特定の人物に対する票を投じる可能性を伴いつつ、政党に基づいて投票が実施される。

選挙において特定の名称の下に活動する選挙人のすべての結社又は集団が政党とみなされる。

第2条

議会は、349名の議員の一院により構成される。議員には、歳費が支払われなければならない。

通常選挙

第3条

議会の通常選挙は、4年ごとに実施される。

投票権及び投票資格

第4条

18歳に達しており、かつ、国内に居住しているか又は何度か居住していた、すべてのスウェーデン市民は、議会の選挙の選挙権を有する。

投票権のための要件を満たしている者のみが、議員又は代理議員となることができる。

投票権を有するか否かの問題は、当該選挙の前に調製される選挙人名簿を基に決定される。

選挙区

第5条

議会の選挙のために国は、選挙区に分割される。

選挙区間の議席配分

第6条

議会の議席のうち、310 は、固定選挙区議席であり、39 は、調整議席である。

固定選挙区議席は、各々の選挙区における投票権者の人数及び全国における投票権者の人数の比率に基づき、配分される。配分は、4 年ごとに決定される。

政党間の議席配分

第7条

議席は、政党の間で配分される。

全国において 4 パーセント以上の票を獲得した政党のみが議席配分に参加することができる。ただし、それよりも少ない得票率であっても、ある選挙区において 12 パーセント以上の票を獲得した政党は、固定選挙区議席の配分に参加することができる。

第8条

固定選挙区議席は、すべての選挙区につき、当該選挙区における選挙結果に基づき、政党間で比例的に配分される。

調整議席は、4 パーセント未満の票しか得られなかった政党に配分された固定選挙区議席を例外として、議会における議席の配分が、その配分に参加する政党の全国得票数に対して比例するように、政党間で配分される。ある政党が固定選挙区議席の配分の際に、当該政党のための議会の比例代表よりも多くの議席を獲得した場合には、調整議席の配分の際には、当該政党及び当該政党により獲得された固定選挙区議席は、除外される。調整議席が政党の間で配分された後、当該議席は、選挙区に還元される。

政党間の議席配分の際には、最初の除数を 1.4 に調整した奇数法が適用される。

第9条

ある政党が獲得した各々の議席につき、1 人の議員及び当該議員の代理議員が選出される。

選挙期

第10条

各々の選挙は、新たに選挙された議会が集会したときから、その次の選挙で

選出された議会が集会するときまで効力を有する。

新たに選挙された議会は、選挙日から 15 日以内に集会するが、ただし、選挙結果が公表されてから 4 日目より早く集会することはない。

特別選挙

第 11 条

政府は、通常選挙の間に特別の議会の選挙を決定することができる。特別選挙は、当該決定から 3 か月以内に実施しなければならない。

新たに選挙された議会の最初の集会から 3 か月が経過していない場合には、政府は、議会の選挙後に特別選挙に関する決定をしてはならない。政府は、政府の構成員がすべて辞職した後、新たな政府が発足するまでの間、その任務を中断している場合もまた、特別選挙に関する決定をしてはならない。

一定の場合における特別選挙については、第 6 章第 5 条において定める。

第 12 条

議会の選挙については、議会により選出された選挙審査委員会に異議を申し立てることができる。当該委員会の決定については、異議を申し立てることはできない。

議員に選挙された者は、選挙について異議申立てがなされた場合であっても、その職務を遂行する。選挙に変更があった場合には、変更が公表されてから速やかに、新しい議員がその議席を獲得する。同様のことが代理議員にも適用される。

選挙審査委員会は、正規の裁判官である者又は正規の裁判官であった者で、議会に所属していないものを委員長とし、その他 6 名の委員により構成される。当該委員は、各々の通常選挙後、その選挙が有効とされ次第、選出され、新たな当該委員会の選挙が実施されるまで任期を有する。委員長は、別に選挙される。

付加的規定

第 13 条

第 1 条第 3 項及び第 3 条から第 12 条までに規定する事項及び議員の代理議員の選任に関する付加的規定は、議会法又は他の法律で定める。

第 4 章 議会の活動

常会

第1条

議会は、毎年、常会のために集会する。常会は、議会又は議長が議会の安全又は平穩の観点から、別に定める場合を除き、ストックホルムで開かれる。

議長

第2条

議会は、その内部で選挙期ごとに、議長並びに第一、第二及び第三副議長を選挙する。

委員会

第3条

議会は、その内部で、議会法の規定に従い、憲法委員会及び財務委員会を含む委員会を選挙する。

提案権

第4条

政府及び各議員は、議会法の規定に従い、統治法が別に定める場合を除き、議会の審議となり得るすべての問題について提案を行うことができる。

議案の審議

第5条

政府又は議員により提案された議案は、統治法が別に定める場合を除き、議決される前に委員会により審査される。

第6条

議案が本会議において決定されなければならない場合には、各議員及び各大臣は、議会法に定める細則に従い、意見を述べることができる。

議会法においては、欠格条項に関する規定も定められる。

第7条

本会議における表決に際しては、統治法が別に定める場合又は議会における

手続に関する問題のときは、議会法の本規定¹が別に定める場合を除き、過半数の投票者が合意した意見が議会の議決としての効力を有する。可否同数の際の手続に関する規定は、議会法で定める。

調査及び評価

第8条

各委員会は、当該委員会の所管事項内で議会の議決を調査し、評価する。

議事の公開

第9条

本会議における会議は、公開である。

ただし、会議は、議会法の規定に従い、秘密とすることができる。

議員の地位

第10条

議員及び代理議員は、職務に関する義務又は他の類似の責務に妨げられることなく、議員としての職務を遂行することができる。

第11条

議員又は代理議員は、議会が承認しない限り、その職務を放棄してはならない。

理由がある場合には、選挙審査委員会は、自発的に議員又は代理議員が第3章第4条第2項の規定に従い、資格を有するか否かについて審査しなければならない。資格を有しないと宣言された者は、それにより、その職務を免ぜられる。

議員又は代理議員は、その他の場合には、当該議員が犯罪により、明らかに職務にふさわしくないことが示された場合にのみ、職務を免ぜられる。これに関する決定は、裁判所により行われる。

第12条

議会が投票者の6分の5以上の賛成を得た議決により承認した場合を除き、議員としての職務を遂行する者又は遂行した者に対して、当該議員の職務の遂

¹ 原語は、huvudbestämmelser。議会法には、本規定と補足規定（tilläggsbestämmelser）が存在し、それぞれ制定手続が異なる。第8章第17条参照。なお、以下、翻訳に付した中はすべて訳注である。

行の際の言論又は行為を理由として訴えを起こしてはならない。こうした承認がない限り、職務の遂行の際の言論又は行為を理由として、前記の者の自由は、剥奪してはならず、国内の自由な移動を妨げてはならない。

その他の場合で議員につき犯罪の疑いがあるときで、かつ、当該議員が当該犯罪を認めているとき若しくは現行犯で逮捕されたとき又は2年の禁錮より軽い刑が規定されていない犯罪であるときにのみ、拘束、逮捕又は勾留に関する法律を適用しなければならない。

第13条

ある議員が議長である期間又は政府に所属している期間、当該議員の議員としての職務は、代理議員によって遂行される。議会は、議員が欠員である場合に代理議員が当該議員の地位に就かなければならない旨を定めることができる。

第10条及び第12条第1項の規定は、議長及びその職務についても適用される。

議員としての職務を遂行する代理議員については、議員に関する規定が適用される。

付加的規定

第14条

議会の活動に関する付加的規定は、議会法で定める。

第5章 国家元首

第1条

第1章第5条の規定により、王位継承法の規定に従い、スウェーデン王位を継承する者が国の元首となる。

第2条

スウェーデン市民で、かつ、18歳に達している者のみが国家元首としての職務を遂行することができる。国家元首は、同時に大臣であってはならず、議長又は議員としての職務を遂行してはならない。

第3条

国家元首は、総理大臣により国の状況について報告を受けなければならない。必要な場合には、政府は、国家元首の主宰の下、閣議のために集会する。

国家元首が外国に旅行する前に、国家元首は、総理大臣と協議しなければならない。

第4条

国家元首である国王又は女王がその職務を遂行するのに障害がある場合には、障害のない王室の構成員が有効な王位継承順位に従い、臨時の摂政として国家元首の任務を遂行するためにその任に就く。

第 5 条

王室が断絶した場合には、議会は、当面の間国家元首の任務を遂行しなければならない摂政を選挙する。議会は、同時に副摂政を選挙する。

国家元首である国王又は女王が死亡した場合又は退位した場合で、王位継承者がまだ 18 歳に達していないときも同様とする。

第 6 条

国家元首である国王又は女王が連続して 6 か月の間、その任務を遂行しなかった場合又は遂行できなかった場合には、政府は、議会に報告しなければならない。議会は、国王又は女王が退位したものとみなすべきか否かを議決する。

第 7 条

第 4 条又は第 5 条の規定に従えば、いかなる者も権限をもって職務を遂行することができない場合には、議会は、政府による指名の後、ある者を臨時の摂政として職務を遂行するよう、選挙することができる。

権限を有する他のいかなる者も職務を遂行することができない場合で、議長又は議長に障害があるときは副議長が、政府による指名の後、臨時の摂政として職務を遂行する。

第 8 条

国家元首である国王又は女王を、その行為を理由として訴追することはできない。摂政を、その国家元首としての行為を理由として訴追することはできない。

第 6 章 政府

政府の構成

第 1 条

政府は、総理大臣及び他の大臣により構成される。

総理大臣は、第 4 条から第 6 条までの規定に従い選出される。総理大臣は、他の大臣を任命する。

第 2 条

大臣は、スウェーデン市民でなければならない。

大臣は、いかなる雇用もなされてはならない。大臣は、その信用を喪失する可能性のある、いかなる任務も引き受けてはならず、いかなる活動も行っては

ならない。

選挙後の総理大臣の表決

第3条

新たに選挙された議会は、集会から2週間以内に、表決により、総理大臣が議会において十分な支持を得ているか否かに関する問題について審議しなければならない。議員の過半数が反対を表明した場合には、総理大臣は、辞任しなければならない。

総理大臣がすでに辞任している場合には、表決は、実施されない。

政府の形成

第4条

総理大臣を選出すべき場合には、議長は、議会内の各会派の代表者を協議のために招集する。議長は、副議長と協議し、その後議会に提案を行う。

議会は、4日以内に、委員会における事前審査を経ずに、当該提案の審議を表決により行う。議員の過半数が当該提案に反対票を投じた場合には、当該提案は否決される。他の場合には、承認される。

第5条

議会が議長の提案を否決した場合には、第4条の規定に基づく手続が繰り返されなければならない。議会が4回議長の提案を否決した場合には、当該手続が中断され、議会の選挙が実施された後、再開されなければならない。通常選挙が3か月以内に実施されない場合には、同期間内に特別選挙を実施しなければならない。

第6条

議会が新しい総理大臣に関する提案を承認した場合には、総理大臣は、可能な限り速やかに他の大臣を議会に対し、通知しなければならない。その後、国家元首又は国家元首に障害がある場合には、議長の臨席する特別の閣議の際に、政府の交代が行われる。議長は、常に当該閣議に招かれなければならない。

議長は、議会の名の下に総理大臣の任命文書を発行する。

総理大臣又は他の大臣の罷免

第7条

議会が総理大臣又は他の大臣が議会の信任を得ていないと宣言した場合には、

議長は、当該大臣を罷免する。ただし、政府が特別の議会の選挙を議決することができ、かつ、不信任の宣言から1週間以内に当該選挙を公示する場合には、罷免は行われない。

選挙後の総理大臣に関する表決を理由とする総理大臣の罷免については、第3条において定める。

第8条

大臣は、本人が希望する場合には、総理大臣については議長により、他の大臣については総理大臣により、職を免ぜられる。総理大臣は、他の場合においても大臣を罷免することができる。

第9条

総理大臣が辞任した場合又は死亡した場合には、議長が他の大臣を罷免しなければならない。

総理大臣代理

第10条

総理大臣は、他の大臣の中から、総理大臣代理の資格で、障害が発生した際に総理大臣のために総理大臣の職務を遂行する者を選出することができる。総理大臣代理が選出されなかった場合又は総理大臣代理に障害があった場合には、最も長い期間大臣を務めている現役の大臣がその者に代わって総理大臣の職務を遂行する。2人以上の大臣が同期間大臣を務めている場合には、年長の者が代行する。

暫定政府

第11条

政府のすべての大臣が辞任した場合には、その職務は、新しい政府が引き継ぐまで継続する。総理大臣以外の大臣が自らの希望により辞任した場合で、総理大臣が職務の継続を望むときは、後任の者が引き継ぐまで当該大臣は、その職務を継続する。

議長の障害

第12条

議長に障害が生じた場合には、副議長がこの章の規定に基づき議長が有する職務を代行する。

第7章 政府の活動

政府官房及びその職務

第1条

政府の事務を準備するため、並びに政府及び大臣を他の活動において補佐するため、政府官房を設置しなければならない。政府官房には、様々な活動部門に関する省庁が所属する。政府は、その事務を省庁ごとに配分する。総理大臣は、大臣の中から省庁の長を選出する。

事務の準備

第2条

政府の事務の準備に際しては、関係する機関から必要な情報及び意見が収集されなければならない。情報及び意見は、必要な範囲内で、コミュニケーションからも収集されなければならない。団体及び個人にも、必要な範囲内で、意見を述べる機会が提供されなければならない。

第3条

政府の事務については、政府により閣議の際に決定する。

ただし、防衛軍内における法令又は特別の政府の決定の執行に該当する政府の事務は、法律に定める範囲内で、総理大臣の監督の下、当該事務が属する省庁の長により決定することができる。

第4条

総理大臣は、他の大臣を閣議に招集し、閣議を主宰する。閣議には、少なくとも5人の大臣が出席しなければならない。

第5条

閣議の際には、省庁の長が当該省庁に属する事務についての報告者となる。ただし、総理大臣は、当該省庁に属する一つの事務又は一連の事務が当該省庁の長とは別の大臣により報告されるよう、指示することができる。

議事録及び反対意見

第6条

閣議に際しては、議事録が作成されなければならない。反対意見は、当該議事録に記録されなければならない。

第7条

法令、議会への提案及び発すべき他の決定は、効力を有するためには、政府の名の下に総理大臣又は他の大臣による署名が行われなければならない。ただし、政府は、命令により、特別の場合に、発すべき決定に対して、公務員が署名することができるようにしなければならない旨の規定を定めることができる。

第8章 法律及び他の法令

第1条

法令は、議会により法律を通じて、政府により命令を通じて制定される。法令は、議会又は政府の授権の後、政府以外の機関又はコミューンにより制定することもできる。

法令の制定に関する授権は、常に法律又は命令によらなければならない。

法律を通じて制定される法令

第2条

次の各号に掲げる事項は、法律により制定されなければならない。

1. 個人の私的地位及びその相互間の私的及び経済的な関係
2. 法令が個人の責任に該当し、又は他の点において、個人の私的若しくは経済的な関係への侵害を規定するという条件の下における個人と公的機関との関係
3. コミューンの組織及び活動形式の原則、コミューン税の原則並びに他のコミューンの権限及びその責任
4. 宗教的共同体及び宗教的共同体としてのスウェーデン教会のための原則
5. 全国的規模の諮問的国民投票及び基本法問題に関する国民投票の際の手續
6. 欧州議会選挙

この統治法及び他の基本法の他の規定に基づき、ある内容の法令が法律を通じて制定すべきこともある。

政府により制定される法令

第3条

議会は、第2条第1項第2号及び第3号に規定する法令を制定することを政府に授権することができる。ただし、当該法令は、次の各号に掲げる事項を規定してはならない。

[スウェーデン]
統治法 第 8 章 法律及び他の法令

1. 罰金以外の犯罪に対する法律効果
2. 物品の輸入関税を除く税
3. 破産又は強制執行

議会は、第 1 項に規定する授権を含む法律において、当該授権に基づき政府により制定される法令の違反について、罰金以外の犯罪に対する法律効果も規定することができる。

第 4 条

議会は、義務の履行の際の猶予に関して、第 2 条第 1 項第 1 号から第 3 号までに規定する法令を制定することを政府に授権することができる。

第 5 条

議会は、次の各号に掲げる事項について規定する法令を制定することを法律において政府に授権することができる。

1. 当該法律を施行すべき時期
2. 当該法律の一部を施行すべき時期又は失効させるべき時期
3. 他の国又は国際機関との関係における当該法律の適用

第 6 条

この統治法に基づく授権により、政府が制定した法令は、議会が決定した場合には、審議のために議会に提出される。

第 7 条

政府は、第 3 条から第 5 条までの規定に加え、次の各号に掲げる法令を制定することができる。

1. 法律の執行に関する法令
2. 基本法に基づき、議会により制定すべきものとされていない法令

第 1 項に規定する法令は、議会又は議会所属機関について規定してはならない。政府は、第 1 項第 2 号の規定によりコミューンの税について規定する法令を制定してはならない。

第 8 条

政府がある一定の問題について法令を制定することができることは、議会が同一の問題について法令を制定することを妨げない。

議会及び政府以外の機関により制定される法令

第 9 条

議会は、次の各号に掲げる事項について、第 2 条第 1 項第 2 号に規定する法令を制定することをコミューンに授権することができる。

1. 公課

2. コミューン内の交通状況を規制することを目的とした税

第 10 条

議会は、この章の規定に基づき、ある一定の問題についての法令の制定を政府に授権した場合には、政府が行政機関又はコミューンに当該問題についての法令の制定を授権することを併せて認めることができる。

第 11 条

政府は、政府の下機関又は議会所属機関のうちのいずれかに第 7 条の規定に基づく法令を制定することを授権することができる。ただし、議会所属機関への授権は、議会又は議会所属機関の内部事項を定めてはならない。

第 12 条

第 10 条又は第 11 条の規定に基づく授権により政府の下機関により制定された法令については、政府が決定した場合には、審査のために政府に提出される。

第 13 条

議会は、法律により国立銀行に対し、第 9 章に規定する責任分野内で、かつ、安定的で効果的な支払制度を促進する義務に関する問題について、法令を制定することを委任することができる。

議会は、議会又は議会所属機関の内部事項について定める法令を制定することを議会所属機関に授権することができる。

基本法及び議会法の制定

第 14 条

基本法は、2 度の同文の議決により制定される。1 回目の議決により、基本法案は、未決の状態承認される。2 回目の議決は、1 回目の議決の後に全国規模の議会の選挙が実施され、新たに選挙された議会が集会した時よりも前に行われてはならない。さらに、憲法委員会が例外について議決しない限り、最初に議案が本会議に通知された時点と選挙との間には、9 か月以上経過しなければならない。この例外の議決は、遅くとも議案の審査までに行わなければならない。構成員の 6 分の 5 が当該議決に賛成票を投じなければならない。

第 15 条

議会は、最初に承認された基本法案を同時に否決する場合を除き、他の未決の状態にある基本法案に抵触する基本法案を未決の状態承認してはならない。

第 16 条

10 分の 1 以上の議員の動議が提出され、かつ、3 分の 1 以上の議員が当該動議に賛成票を投じた場合には、未決の状態にある基本法案についての国民投票

が実施されなければならない。当該動議は、議会が当該基本法案を未決の状態
で承認した日から 5 日以内に提出されなければならない。当該動議は、委員会
において審査してはならない。

当該国民投票は、第 14 条に規定する議会の選挙と同時に実施される。当該国
民投票に際しては、議会の選挙の投票権を有する者が未決の状態にある基本法
案を承認するか否かを表明することができる。当該基本法案に反対した者が当
該基本法案に賛成した者よりも多く、かつ、反対票を投じた者の人数が議会の
選挙の際に投じられた有効投票の半数を超えている場合には、当該基本法案は
否決される。他の場合には、議会は、最終審査のために当該基本法案を上程す
る。

第 17 条

議会法は、第 14 条第 1 文から第 3 文まで及び第 15 条に規定する方法により
制定される。また、議会法は、投票者の 4 分の 3 以上かつ議員の過半数が議決
に賛成票を投じた場合には、1 回の議決のみにより制定することができる。

ただし、議会法における補足規定は、法律一般と同一の方法により制定され
る。

第 1 項の規定は、第 2 条第 1 項第 4 号に規定する法律の改正にも適用される。

法律の改廃

第 18 条

法律は、法律によらずに改正し、又は廃止してはならない。

基本法又は議会法の改正又は廃止については、第 14 条から第 17 条までの規
定が適用される。第 2 条第 1 項第 4 号に規定する法律については、第 17 条第 1
項の規定が適用される。

法令の審署及び公布

第 19 条

議決された法律は、可能な限り速やかに政府により審署されなければならない
い。ただし、議会又は議会所属機関に関する規定で基本法又は議会法に取り入
れられるべきではないものを含む法律は、議会が審署することができる。

法律は、可能な限り速やかに公布しなければならない。法律に別段の定めが
ない限り、命令についても同様とする。

法制審議会

第 20 条

法案についての意見を表明するために、法制審議会を設置しなければならない、法制審議会には、最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官又は必要な場合には元裁判官が構成員として参加する。法制審議会の構成及び職務に関する詳細は、法律で定める。

第 21 条

法制審議会の意見は、政府により、又は議会法が詳細を定めるところに従い、議会の委員会により徴される。

議会が次の各号に掲げる法律を議決する前に、意見を徴しなければならない。

1. 出版の自由に関する基本法又はラジオ、テレビ及び類似の伝達手段、データベースから行われる公演並びに技術的記録における同様の表現の自由に関する基本法
2. 公文書にアクセスする権利の制限に関する法律
3. 第 2 章第 14 条から第 16 条まで、第 20 条又は第 25 条に規定する法律
4. 個人情報について全部又は一部を自動的に取り扱うことに関する法律
5. コミューン税に関する法律又はコムニーンに対する義務を含む法律
6. 第 2 条第 1 項第 1 号若しくは第 2 号に規定する法律又は第 11 章若しくは第 12 章に規定する法律
7. 第 1 号から第 6 号までに掲げる法律を改正し、又は廃止する法律

法制審議会の審議が問題の性質上、意義を喪失する可能性がある場合又は深刻な損害が生じるほど法律制定を遅らせる可能性がある場合には、第 2 項の規定は適用しない。議会が第 2 項に規定する事項について法律を制定すべきであると政府が提案する場合で、かつ、それ以前に法制審議会の意見が徴されなかった場合には、政府は、同時にその理由を議会に対し、説明しなければならない。法案について法制審議会の意見が徴されなかったことにより、法律の適用は、妨げられない。

第 22 条

法制審議会の審議は、次の各号に掲げる事項を対象とする。

1. 法案が基本法及び法秩序とどのような関係にあるのか
2. 法案の規定が相互にどのような関係にあるのか
3. 法案が法秩序の要請とどのような関係にあるのか
4. 定められた目的を法律が満たすものと想定し得る程度に法案が作成されているか否か
5. 適用に際してどのような問題が生じ得るか

第9章 財政権

国家歳入及び歳出に関する議決

第1条

議会は、国税及び国の公課並びに国家予算について議決する。

予算案

第2条

政府は、予算案を議会に提出する。

予算に関する議決

第3条

議会は、来年度の予算又は特別な理由がある場合には、他の予算期の予算について議決する。議会は、その際、国家歳入の見積り及び一定の目的のための歳出額について議決する。

議会は、予算期とは別の期間のために特別の歳出が行われるべきことを議決することができる。

議会は、歳出に関する議決とは別の方法により、国家歳入が一定の目的のために要請されることができることを決定することができる。

第4条

同一予算期において、議会は、新しい国家歳入の見積り及び新しい歳出又は変更された歳出について議決することができる。

第5条

議会が予算期より前に当該予算について議決しなかった場合には、議会は、必要な範囲内で予算が議決されるまでの歳出について議決する。議会は、財務委員会が議会の名の下に、当該議決を行うことを委任することができる。

議会が第1項に規定する議決を何らかの目的のため行わなかった場合には、歳出が議決されるまで、議会の別の議決による修正とともに、直近の予算が適用される。

指針の議決

第6条

議会は、次期の予算期以降に向けて、国家の活動に対する指針について議決することができる。

歳出及び歳入の利用

第7条

歳出及び歳入は、議会の決定とは別の方法により利用してはならない。

国家資産及び国家債務

第8条

議会所属機関が特に規定していない限りにおいて、又は法律により特定の行政のために留保されていなかった限りにおいて、政府は、国家資産を管理し、処分する。

政府は、議会が認めた場合を除き、債務を引き受け、又は他の国家の財政上の債務を負ってはならない。

第9条

議会は、国家資産の管理及び処分のための原則について議決する。さらに、議会は、何らかの種類の措置が議会の承認なしに講じられてはならないことを議決することができる。

国家年次報告

第10条

政府は、予算期の終了後に、議会に国家年次報告を提出する。

予算に関する付加的規定

第11条

予算に関する議会及び政府の権限及び責任に関する付加的規定は、議会法又は特別法で定める。

為替政策

第12条

政府は、全般的な為替政策の問題について責任を有する。為替政策に関する

他の規定は、法律で定める。

国立銀行

第13条

国立銀行は、国の中央銀行であり、議会所属機関である。国立銀行は、通貨政策に責任を有する。いかなる官庁²も、国立銀行が通貨政策に関する問題についてどのように決定すべきかを定めてはならない。

国立銀行は、議会が選挙する11人の委員により構成される。国立銀行は、委員により選出される理事会により指揮される。

議会は、委員及び理事会の構成員に責任がないことが認められるべきか否かを審査する。議会が委員に責任がないことを認めなかった場合には、当該委員は、それによりその職務を免ぜられなければならない。委員は、理事会の構成員がその職務を遂行することができるとされている要求を満たすことがもはやできなくなった場合又は重大な過失に責任がある場合にのみ、理事会からその構成員を免ずることができる。

委員の選挙並びに国立銀行の運営及び活動についての規定は、法律で定める。

第14条

国立銀行のみが紙幣及び硬貨を発行する権利を有する。その他通貨制度及び支払制度に関する規定は、法律で定める。

第10章 国際関係

条約を締結する政府の権限

第1条

他の国又は国際機関との間の条約は、政府により締結される。

第2条

政府は、議会又は外交評議会の協力を要求しない問題に関する条約を締結することを行政機関に委任することができる。

議会による条約の批准

第3条

² 原語は、myndighet。政府、行政機関及び裁判所を意味する。

国を拘束する条約で、次の各号に掲げるものを政府が締結する前には、議会による批准が必要とされる。

1. 法律が改正され、若しくは廃止されること又は新たな法律が制定されることを前提としている条約
2. その他議会在議決すべき問題に該当する条約

第 1 項第 1 号又は第 2 号に規定する議会の議決が特別の方法に従って行われべき場合には、条約の批准に際しても同様の方法が採られなければならない。

その他の場合においても、国を拘束する条約が重大な意義を有する場合には、当該条約が締結される前に議会による批准が必要とされる。ただし、国益上必要とされる場合には、政府は、議会による批准を断念することができる。その際、政府は、代替措置として、条約を締結する前に、外交評議会と協議しなければならない。

第 4 条

第 3 条に規定する条約で、欧州連合における協力の枠組み内で締結されるものは、当該条約が最終段階のものでない場合であっても、議会がこれを批准することができる。

他の国際的義務及び条約破棄

第 5 条

第 1 条から第 4 条までの規定は、条約以外の国に対する国際的義務及び条約又は国際的義務の破棄にも適用される。

欧州連合の協力の枠内の議決権の委譲

第 6 条

欧州連合における協力の枠組みの範囲内で、議会は、国家体制の根本に関与しない議決権を委譲することができる。当該委譲は、それが関係する協力の分野における権利及び自由の保護が統治法並びに人権及び基本的自由の保護のための欧州条約による保護に対応していることを前提とする。

議会は、投票者の 4 分の 3 以上で、かつ、議員の過半数が賛成票を投じた場合に、当該委譲について議決することができる。この議会の議決は、基本法の制定に適用される方法により行うこともできる。委譲は、第 3 条の規定に基づく議会による条約の批准の後でなければ議決することができない。

欧州連合の協力の枠外の議決権の委譲

第 7 条

第 6 条の規定とは別の場合に、この統治法に直接根拠を有し、法令の規定が定める議決権、国家資産の利用、司法若しくは行政の職務又は条約の締結若しくは破棄は、国が参加する、若しくは参加する予定の平和的協力のための国際機関又は国際的な裁判所に限定された範囲で委譲することができる。

基本法の制定、改正若しくは廃止、議会法若しくは議会選挙法に関する問題又は第 2 章に規定する自由及び権利の制限に関する問題についての議決権は、第 1 項の規定に基づき、委譲されてはならない。

議会は、第 6 条第 2 項に規定する方法により委譲に関して議決する。

第 8 条

この統治法に直接根拠を有しない司法又は行政の職務は、第 6 条の規定とは別の場合に、議会の議決により、他の国、国際機関又は外国の若しくは国際的な組織若しくは団体に委譲することができる。議会は、法律により、政府又は他の機関に対し、特別な場合に当該委譲について決定する権限を付与することができる。

職務が機関の権限行使に関わる場合には、議会は、第 6 条第 2 項に規定する方法により、委譲又は権限付与について議決する。

条約の将来の改正

第 9 条

条約がスウェーデン法として効力を有するべきであると法律において規定される場合には、議会は、国を拘束する将来の条約の改正もスウェーデン法として効力を有するべきであると議決することができる。当該議決は、限定された範囲の将来の改正のみを予定することができる。当該議決は、第 6 条第 2 項に規定する方法によりなされる。

欧州連合の協力に関する情報及び協議に対する議会の権限

第 10 条

政府は、欧州連合における協力の枠組み内で生じていることについて、継続的に情報提供し、議会により選出された機関と協議しなければならない。情報提供の義務及び協議の義務の詳細は、議会法で定める。

外交評議会

第 11 条

政府は、継続的に外交評議会に国にとって重要性を有する可能性のある外交政策の状況について報告し、必要な頻度、当該政策について当該評議会と協議しなければならない。重要度の高い外交問題については、政府は、可能な場合には、決定前に当該評議会と協議する。

第 12 条

外交評議会は、議会議長及び議会内部から選挙される他の 9 人の委員により構成される。外交評議会の構成の詳細については、議会法で定める。

外交評議会は、政府の招集により集会する。政府は、5 人以上の委員からある一定の問題について協議するよう要求があった場合には、当該評議会を招集する義務を負う。当該評議会の集会の際の議長は、国家元首であり、国家元首に障害がある場合には、総理大臣である。

外交評議会の委員及び当該評議会と関係を有する他の者は、その者がその権限内で知り得たことについて、第三者に報告する際に、注意しなければならない。議長は、無条件の守秘義務を決定することができる。

国家機関の報告義務

第 13 条

外交問題を所掌する省庁の長は、他の国又は国際機関との関係にとって重要な問題が国家機関の下に生じた場合には、報告を受けなければならない。

国際刑事裁判所

第 14 条

第 2 章第 7 条、第 4 章第 12 条、第 5 章第 8 条、第 11 章第 8 条及び第 13 章第 3 条の規定は、国際刑事裁判所に関するローマ規程又は他の国際的な刑事裁判所との関係を理由とするスウェーデンの義務の履行を妨げない。

第 11 章 司法

裁判所

第 1 条

最高裁判所、高等裁判所及び地区裁判所は、通常の裁判所である。最高行政

裁判所、高等行政裁判所及び地方行政裁判所は、通常の行政裁判所である。最高裁判所、最高行政裁判所、高等裁判所及び高等行政裁判所により事案の審理を受ける権利は、法律により制限することができる。

他の裁判所は、法律により設置される。ある一定の場合における裁判所の設置の禁止については、第2章第11条第1項において定める。

最高裁判所及び最高行政裁判所においては、いずれかの裁判所において正規の裁判官である者又は正規の裁判官であった者のみが構成員となることができる。他の裁判所においては、正規の裁判官を置かなければならない。ただし、ある一定の集団又はある一定の事案の審理のために設置された裁判所の場合には、法律により例外を設けることができる。

第2条

裁判所による司法の任務、裁判所の組織の大綱及び裁判手続については、統治法が言及する観点とは別のものから、法律で定める。

司法の自律性

第3条

いかなる官庁も、議会も、裁判所が個別の場合においてどのように判断し、又はその他個別の場合においてどのように法の規定を適用するかについて決定してはならない。また、いかなる他の機関も裁判の任務を個々の裁判官にどのように配分するかを決定してはならない。

第4条

司法の任務は、基本法又は議会法から導かれる範囲を超えて議会により行われてはならない。

第5条

私人間の法的紛争は、法律の規定によらずに、裁判所以外の官庁により、解決されてはならない。

正規の裁判官の任命

第6条

正規の裁判官は、政府が任命する。

任命に際しては、功績及び能力のような客観的理由のみに配慮しなければならない。

正規の裁判官の任命の際の手続の原則に関する規定は、法律で定める。

正規の裁判官の法的地位

第7条

正規の裁判官に任命された者は、次の各号に掲げる場合にのみその職を免ぜられる。

1. 当該裁判官が犯罪又はその職の重大な怠慢若しくは繰り返された怠慢により、その職を保持することが明らかに不適切となった場合
2. 当該裁判官が該当する年金受給年齢に達した場合又は法律に従い職務遂行能力の永続的な喪失を理由として離職する義務がある場合

組織上の理由により必要とされる場合には、正規の裁判官に任命された者を他の同等の裁判官の職に転任させることができる。

第8条

最高裁判所又は最高行政裁判所の裁判官としての職務の遂行の際における犯罪に対する訴追は、最高裁判所により提起される。

最高行政裁判所は、最高裁判所の裁判官がその職を免ぜられるか否か若しくは停職されるか否か又は医学的診察を受診する義務を負うか否かを審査する。そのような訴えが最高行政裁判所の裁判官を対象としている場合には、最高裁判所が審査を行う。

第1項及び第2項の規定に基づく訴えは、議会オムズマン又は法務長官により提起される。

第9条

正規の裁判官が裁判所以外の官庁の決定により職を免ぜられた場合には、当該裁判官は、当該決定が裁判所により審査されることを要求することができる。当該審査の際には、正規の裁判官が裁判所で審理する。正規の裁判官を停職とした決定、医学的診察を受診するよう命じた決定又は服務上の制裁を課した決定についても同様とする。

第10条

その他正規の裁判官の法的地位に関する基本的な規定は、法律で定める。

国籍の要求

第11条

正規の裁判官は、スウェーデン市民でなければならない。その他、司法の任務を遂行する権限のためのスウェーデン国籍の要求については、法律により、又は法律に定める条件に従ってのみ定められる。

裁判所における他の職

第 12 条

正規の裁判官以外の裁判所の職については、第 12 章第 5 条から第 7 条までの規定が適用される。

再審及び経過した期間回復

第 13 条

裁決された事案の再審及び経過した期間回復は、最高行政裁判所により、又は法律が定める場合で、政府、行政裁判所若しくは行政機関が最終審となっている事案に該当するときは、下級の行政裁判所により許可される。他の場合には、再審及び経過した期間回復は、最高裁判所により、又は法律に定める場合には、行政裁判所以外の裁判所により許可される。

再審及び経過した期間回復の詳細については、法律で定めることができる。

法律の審査

第 14 条

ある規定が基本法又は他の優越する法令と抵触すると裁判所が判断した場合には、当該規定を適用してはならない。法令の制定時に重大な点において、法により定められた手続が配慮されなかった場合も同様とする。

法律に関する第 1 項の規定に基づく審査の際には、議会が国民の第一の代表機関であり、基本法は、法律に優越することに特に留意しなければならない。

第 12 章 行政

国家行政組織

第 1 条

法務長官及び統治法又は他の法律の規定に基づき議会所属機関とされていない国家行政機関は、政府の下に帰属する。

行政の自律性

第 2 条

いかなる官庁も、議会又はコミューンの議決機関も、特定の場合において、行政機関が個人又はコミューンに対する官庁の権限行使又は法律の適用に関わる事案において、どのように決定すべきかを定めてはならない。

第3条

行政の事務は、基本法又は議会法から導かれる範囲を超えて議会により行われてはならない。

行政の事務の委任

第4条

行政の事務は、コミューンに委任することができる。

行政の事務は、他の法人及び個人に委任することもできる。当該事務が官庁の権限行使を含む場合には、委任は法律によってのみ行うことができる。

国家公務員に関する特別規定

第5条

政府の下に所属する行政機関の被用者は、政府又は政府により定められる機関により雇用される。

国家公務員の雇用に関する決定に際しては、功績及び能力のような客観的理由のみに配慮しなければならない。

第6条

議会オンブズマン及び会計検査官は、スウェーデン市民でなければならない。法務長官についても同様とする。その他、国家公務員職に就任する資格若しくは国又はコミューンにおいて任務を遂行する資格のためのスウェーデン国籍の要求は、法律又は法律に定める条件に基づいてのみ、規定することができる。

第7条

統治法に関わるものとは別の点に関する国家公務員の法的地位に関する基本的な規定は、法律で定める。

免責及び恩赦

第8条

法律又は支出予算に関する決定から別段のことが生じない限り、政府は、命令の規定又は政府の決定により制定された規定の例外を設けることができる。

第9条

政府は、恩赦により、刑事制裁又は犯罪に対する他の法律効果を免除し、若しくは軽減すること及び個人又は財産を対象とした介入で、機関により決定された他の類似のものを免除し、若しくは軽減することができる。

特別な理由が存在する場合には、政府は、犯罪行為を捜査し、又は訴追する措置がそれ以上行われるべきでないことを決定することができる。

法律の審査

第10条

ある規定が基本法又は他の優越する法令に抵触すると公的機関が判断した場合には、当該規定は適用してはならない。法令の制定時に重大な点において、法により定められた手続が配慮されなかった場合にも同様とする。

法律に関する第1項の規定に基づく審査の際には、議会が国民の第一の代表機関であり、基本法は、法律に優越することに特に留意しなければならない。

第13章 統制権

憲法委員会の審査

第1条

憲法委員会は、大臣の職務遂行及び政府の事務の処理を審査しなければならない。当該委員会は、当該審査のために、政府の事務に関する決定についての議事録、当該事務に属する文書及び当該委員会がその審査のために必要であると判断した他の政府の文書を徴することができる。

他の委員会及び各議員は、憲法委員会に対し、書面により大臣の職務遂行及び政府の事務の処理について問題を提起することができる。

第2条

理由がある場合には、ただし、1年に1回以上、憲法委員会は、その審査の際に当該委員会が通知する価値があると判断した事項について、議会に報告しなければならない。議会は、その結果として政府に提案を行うことができる。

大臣に対する訴追

第3条

大臣である者又は大臣であった者に対しては、大臣の職務の遂行の際の犯罪により、その者がその職務の義務に著しく反した場合にのみ、当該犯罪につい

て裁判を行うことができる。訴追は、憲法委員会により決定され、最高裁判所により審理される。

不信任の表明

第4条

議会は、大臣が議会の信任を得ていないことを表明することができる。当該不信任表明に関する動議を審議に付するためには、当該動議は、議員の10分の1以上により提出されなければならない。不信任表明には、議員の過半数がそれに賛成票を投じる必要がある。

不信任表明に関する動議は、通常選挙が実施されてから、又は特別選挙の決定が通知されてから選挙された議会が集会するまでの間に提出された場合には、審議に付されない。第6章第11条の規定に従い、その職を免ぜられた後もその職を保持している大臣に対する動議は、いかなる場合にも審議に付されてはならない。

不信任表明に関する動議は、委員会において審査されてはならない。

大質問及び小質問

第5条

議員は、議会法に定める細則に従い、大臣の職務遂行に関する事項について、大臣に対して、大質問及び小質問³を提出することができる。

議会オンブズマン

第6条

議会は、議会の議決する指示に従い、公的活動における法律及び他の法令の適用に関する監視を行う一又は二以上のオンブズマン（法務オンブズマン）を選挙する。オンブズマンは、当該指示に規定する場合には、訴えを提起することができる。

裁判所及び行政機関並びに国家公務員又はコミューンの公務員は、オンブズマンが要求する情報及び意見を提供しなければならない。オンブズマンの監視下にある他の者も当該義務を有する。オンブズマンは、裁判所及び行政機関の議事録及び文書にアクセスする権利を有する。検察官は、要請に基づき、オン

³ 大質問（interpellation）は、原則として事実に関する情報のみを要求する小質問（fråga）と異なり、政治的な議論を伴う。

ブズマンを援助しなければならない。

オンブズマンに関する詳細は、議会法及び他の法律で定める。

会計検査院

第7条

会計検査院は、国により実施される活動を検査する任務を有する議会所属機関である。会計検査院の検査が国の活動以外のものも対象とし得ることに関する規定は、法律で定める。

第8条

会計検査院は、議会が選挙する3名の会計検査官により運営される。議会は、会計検査官がもはやその任務に該当する要求を満たしていない場合又は重大な過失に責任を負った場合にのみ、その職務を免じることができる。

会計検査官は、法律の規定に配慮し、検査すべき事項を独立して決定する。会計検査官は、検査方法及びその検査結果をそれぞれ独立して決定する。

第9条

会計検査院に関する付加的規定は、議会法及び他の法律で定める。

第14章 コミューン

第1条

コミューンにおける議決権は、選挙された議会により行使される。

第2条

コミューンは、一般的利益を有する地方及び地域の問題をコミューンの自治の原則の下に管理する。これに関する詳細は、法律で定める。同様な原則の下に、コミューンは、法律に定める他の事務についても管理する。

第3条

コミューンの自治は、目的に関して必要である範囲を超えて制限してはならない。

第4条

コミューンは、その事務の管理のために税を徴収することができる。

第5条

コミューンに対し、同等な財政的条件に達するために必要な場合には、他のコミューンの事務のための出費を援助することを法律により義務付けることができる。

第6条

国のコミューンへの区分の変更のための原則に関する規定は、法律で定める。

第 15 章 戦争及び戦争の危険

議会の招集

第 1 条

国が戦争状態又は戦争の危険に陥った場合には、政府又は議長は、集会するために議会を招集しなければならない。招集を行った者は、議会在ストックホルム以外の場所で集会すべきことを決定することができる。

戦争委員会

第 2 条

国が戦争状態又は戦争の危険にある場合で、状況により必要があるときは、議会内部から選出された戦争委員会が議会を代行しなければならない。

国が戦争状態にある場合には、戦争委員会が議会を代行するという決定は、議会法の細則に基づき、外交評議会の委員により行われる。可能である場合には、決定が行われる前に、総理大臣との協議が行われなければならない。戦争状態により当該評議会の委員が集会することに障害がある場合には、当該決定は、政府により行われる。国が戦争の危険にある場合には、当該決定は、総理大臣を加えた、外交評議会の委員により行われる。当該決定には、総理大臣及び当該評議会の 6 名の委員が賛成票を投じる必要があるとされる。

戦争委員会及び政府は、合意して、又は個別に、議会がその権限を取り戻すべきことを決定することができる。当該決定は、状況が許す限り速やかに行われなければならない。

戦争委員会の構成に関する規定は、議会法で定める。

第 3 条

戦争委員会が議会を代行している期間は、当該委員会は、議会の権限を行使する。ただし、第 11 条第 1 項第 1 文、第 2 項又は第 4 項に規定する決定を行うことはできない。

戦争委員会は、その活動形態を独自に決定する。

組閣及び政府の活動形態

第 4 条

国が戦争状態にあり、その結果として政府がその任務を遂行できない場合には、議会は政府の形成及び政府の活動形態について議決することができる。

政府の権限

第 5 条

国が戦争状態にあり、その結果として、議会及び戦争委員会のいずれもその任務を遂行できない場合には、政府は、国を防衛し、戦争を終結させるために必要な範囲内で、当該任務を遂行することができる。

政府は、第 1 項の規定により、基本法、議会法又は議会選挙法を制定し、改正し、又は廃止してはならない。

第 6 条

国が戦争状態若しくは戦争の危険にある場合又は国が置かれている戦争状態若しくは戦争の危険により引き起こされた非常事態が存在している場合には、通常であれば基本法に基づき法律で定める一定の問題について、政府は法律の授権に基づき、命令により、法令を制定することができる。防衛の準備の観点から必要である場合には、政府は、他の場合においても、法律により定められた、徴用、徴発又はその種の他の処分が適用を開始し、又は終了しなければならない旨を法律の授権に基づき、命令で定めることができる。

当該授権を含む法律においては、いかなる条件の下で当該授権を利用することができるか厳密に定めなければならない。当該授権により、基本法、議会法又は議会選挙法を制定し、改正し、又は廃止する権限が付与されることはない。

自由及び権利の制限

第 7 条

国が戦争状態又は差し迫った戦争の危険にある場合には、第 2 章第 22 条第 1 項の規定は適用されてはならない。戦争委員会が他の場合において、議会を代行している場合も同様とする。

政府以外の機関のための権限

第 8 条

国が戦争状態又は差し迫った戦争の危険にある場合には、政府は、基本法に従い政府により遂行されるべき任務を他の機関が代行して遂行しなければならないことを、議会の授権に基づき、決定することができる。当該授権は、ある

一定の問題についての法律が適用され始めなければならないという決定のみが問題となっているのではない場合には、第 5 条又は第 6 条の規定に基づく権限にまで及んではない。

占領下の事態

第 9 条

議会又は政府は、被占領地域において決定を行ってはならない。また、当該地域においては、議員又は大臣としての資格において有する権限は行使してはならない。

各公的機関は、被占領地域において、防衛の努力及び抵抗運動並びに市民の保護及びその他スウェーデンの利益一般に資する最善の策を講じるよう行動する。いかなる場合においても、公的機関は、国際法に反して、占領権力を援助するよう国の市民に対して義務を課す決定を行い、又は措置を講じてはならない。

議会又はコミューンの議決権を有する議会のための選挙は、被占領地域で実施されてはならない。

国家元首

第 10 条

国が戦争状態にある場合には、国家元首は、政府に同行しなければならない。国家元首が被占領地域にいる場合又は政府とは別の場所にいる場合には、国家元首は、国家元首としてのその任務の遂行に対する障害があるとみなされる。

議会の選挙

第 11 条

国が戦争状態にある場合には、議会の選挙は、議会の議決の後にのみ実施される。国が戦争の危険にある場合で、通常選挙が実施されるべきときは、議会は、当該選挙を延期する議決を行うことができる。当該議決は、1 年以内に再審議され、その後最長でも 1 年の間隔で再審議されなければならない。この項に規定する議決は、議員の 4 分の 3 以上が賛成票を投じる場合にのみ効力を有する。

国が一部占領されている場合で、選挙が実施されるべきときは、第 3 章の規定の必要とされる改変を議決する。ただし、第 3 章第 1 条、第 4 条、第 5 条、

第 7 条から第 9 条まで及び第 12 条の規定については、例外を設けてはならない。第 3 章第 5 条、第 7 条第 2 項及び第 8 条第 2 項の規定にいう国とは、選挙が実施されるべき国の部分と読み替えて適用されなければならない。議席の 10 分の 1 以上が調整議席でなければならない。

第 1 項の規定の結果として、定められた期間実施されない通常選挙は、戦争又は戦争の危険が終了した後、可能な限り速やかに実施されなければならない。政府及び議長は、合意して、又は個別に、このために必要な措置が講じられるよう配慮しなければならない。

この条の規定の結果、通常選挙が通常であれば実施されたであろう時期とは別の時期に実施された場合には、議会は、議会法の規定に従い実施しなければならないその通常選挙の後、4 年目又は 5 年目の年の月に次の通常選挙の時期を設定しなければならない。

コミュニティの議決権

第 12 条

国が戦争状態若しくは戦争の危険にある場合又は国が置かれている戦争状態若しくは戦争の危険により引き起こされた非常事態が存在している場合には、コミュニティにおける議決権は、法律の定める方法に従って行使される。

国の防衛

第 13 条

政府は、国に対する武力による攻撃に対抗し、又は国の領域の侵害を回避するために、国際法に従い、国の防衛軍を配備することができる。

政府は、防衛軍に対し、平時又は外国間の戦争時において国の領域の侵害を回避するために、国際法に従い、武力を行使することを指示することができる。

戦争状態の宣言

第 14 条

国に対する武力による攻撃の際を除き、国が戦争状態にあるという宣言は、議会の承認なしに政府が行ってはならない。

休戦

第 15 条

休戦に関する条約の遅延が国に対する危機をもたらす場合には、政府は、議会の承認を得ることなしに、かつ、外交評議会と協議することなしに、当該条約を締結することができる。

軍隊の出動

第 16 条

政府は、議会により承認された国際的義務を履行するために外国にスウェーデンの武装した軍隊を派遣し、又はその他の方法で当該軍隊を出動させることができる。

その他、スウェーデンの武装した軍隊を次の各号に掲げる場合に外国に派遣し、又は出動させることができる。

1. 当該措置のための条件を定める法律により許可されている場合
2. 議会が特に許可した場合

1974 年法令第 152 号

1. この統治法により、従前の統治法は廃止される。ただし、従前の統治法は、以下に規定する例外とともに、新たな統治法の代わりに、議会が最終的に新たな統治法を採択する年が経過するまで適用され、以下に規定する場合には、その後も適用される。

6. 従前の法令又は規定は、この統治法が適用されるならば、実施すべきであった手続に従って成立していない場合であっても、継続して適用される。国王及び議会が共同で、又は議会が単独で決定した授権は、1 に規定する時点の後においても、議会が別に定めるまで利用することができる。

この統治法の第 8 章第 17 条の規定は、国王及び議会による共同の決定又は議会単独の決定により成立した旧法について適用される。

7. 国王陛下⁴又は国王⁵に関する従前の法律又は他の法令における規定は、法令から別段の事が生じない限り、又はその他国王個人、最高裁判所、最高行政裁判所又は高等行政裁判所を意味する状況が明白である場合を除き、政府に対し

⁴ 原語では、Konungen。国王個人を指す場合と国家機関としての国王を指す場合がある。訳注 5 参照。

⁵ 原語では、Kungl. Maj:t。Kunglig Majestät の略。国家機関としての国王、すなわち、國務院（政府）における国王、裁判所における国王、最高行政裁判所における国王を意味する。旧統治法においては、行政権は国王に帰属し、最高裁判所及び最高行政裁判所は、国王の名において裁判を行っていた。

て適用されなければならない。

従前の法律又は他の法令によれば、国王及び議会が共同で決定すべき規定は、その代わりに法律により決定されなければならない。

8. 従前の法律又は他の法令において、この統治法の規定により置き換えられた規定が参照され、又はその他定められている場合には、その代わりに新たな規定が適用される。

14. この統治法により、これまで従前の統治法の第 2 条の規定の適用を受けてきたこと⁶は、変更されない。

1976 年法令第 871 号

1. この統治法の改正は、1977 年 1 月 1 日に施行される。
2. 第 2 章第 16 条の規定にかかわらず、性別を理由とする特別な取扱いを内容とする従前の規定は、当面の間適用される。当該規定は、継続して特別な取扱いを内容とするものであっても改正することができる。
3. 1998 年法令第 1700 号により廃止
4. 第 2 章第 1 条第 3 号及び第 14 条第 1 項の規定にかかわらず、映画及びビデオは、上映の前に事前に許可を得ていない限り、上映してはならない旨を法律により規定することができる。さらに、データベースからの動画の公開は、公開の前に事前に許可を得ていない限り実施することができない旨を法律により規定することができる。
5. 新たな法文による統治法が適用されるならば、実施すべきであった手続に従って成立していない場合であっても、従前の法令又は規定は、継続して適用される。

1979 年法令第 933 号

1. この統治法の改正は、1980 年 1 月 1 日に施行される。
2. 第 2 章第 10 条第 2 項の規定にかかわらず、租税又は公課に関する従前の規定は、適用されなければならない。

2010 年法令第 1408 号

1. この法律は、2011 年 1 月 1 日に施行される。
2. 最長でも 2015 年 12 月 31 日までの間、個人的不可侵性の重大な侵害を内容とする従前の規定は、第 2 章第 6 条第 2 項の規定にかかわらず、その効力を保

⁶ 国王は、福音派の信仰を有しなければならないとする規定。

つ。そのような規定は、改正後も当該侵害が存続する場合であっても、その時期まで改正することができる。

3. 第 2 章第 12 条の規定にかかわらず、性的志向を理由とする特別な取扱いを内容する従前の規定は、当面の間効力を保つ。改正後も当該取扱いが存続する場合であっても、改正することができる。

4. 第 11 章第 3 条の規定にかかわらず、裁判の任務の裁判官への配分に関する従前の規定は、当面の間効力を保つ。

5. 新たな法文による統治法が適用されるならば、実施すべきであった手続に従って成立していない場合であっても、従前の法令及び授權が適用され続ける。

6. 法律又は他の法令が新たな法文による統治法の規定により代替された規定を指示している場合には、代わりに新しい規定を適用する。

[スウェーデン]
王位継承法

王位継承法（1810 年法令第 962 号）
Successionsordning(1810:0962)

神の恩寵により、スウェーデン、ゴート人及びヴェンド人等の王、ノルウェーの相続人、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、シュトルマルン及びディートマルシェンの公爵並びにオルデنبルク及びデルメンホルスト等の伯爵たる朕、カールは、次のとおり周知する。高貴な生まれの君侯、スウェーデンの選出された皇太子、ヨハン・バプティスト・ユリウス皇太子の男子の直系血族相続人がスウェーデン王位に対する権利を有するものとし、スウェーデン王国の統治を担うものとする。と定めた王位継承法を王国の身分制代表会議が満場一致で採択し、確定した後並びにこの基本法を朕による慈悲深き同意に委ねた後、朕は、統治法第 85 条の規定により朕に帰属する権利に基づき、王国の身分制代表会議により承認された王位継承法を一語一語正確に次のとおり、採択し、同意し、確定する。

王位継承法、それによれば、高貴な生まれの君侯、スウェーデンの選出された皇太子、ポンテコルヴォのヨハン・バプティスト・ユリウス皇太子の男子の直系血族相続人がスウェーデン王位に対する権利を有するものとし、スウェーデンの統治を担うものとする。国王及び王国の身分制代表会議により、1810 年 9 月 26 日、エーレブルーの臨時議会において制定され、確定された。

今ここエーレブルーにおいて、臨時議会の総会に集会し、下記のとおり署名した、我々、スウェーデンの諸身分、伯爵、男爵、主教、騎士及び貴族、聖職者、市民並びに農民は、次のとおり周知する。高貴な生まれの君侯、スウェーデンの選出された皇太子、カール・アウグスト皇太子殿下が男子の直系血族相続人なしに逝去され、1810 年 8 月 21 日に作成された合意及び選挙文書によっても、我々が高貴な生まれの君侯、ポンテコルヴォのヨハン・バプティスト・ユリウス皇太子を、前記の選挙文書及び我々の要請に基づいて定められた同君侯の宣言書が認め、かつ、その内容とする条件の下で、我々の非常に慈悲深き国王及び主人である、カール 13 世今上陛下の崩御（至高なる神がそれを長きにわたり遅らせ給わんことを）の後、スウェーデン及びスウェーデンの属領の統治における同陛下の後継者となり、スウェーデンの王冠を戴き、歓呼され、王国を統治するよう、スウェーデンの皇太子に選出したため、我々は、ポンテコルヴォの君侯、ヨハン・バプティスト・ユリウス殿下の嫡出の男子の直系血族相続人のために、下記に明確に定める方法及び要件に従い、スウェーデンの王位及び統治の継承のための、この規則を制定し、確定することを望んだ。

第1条

スウェーデン王位の継承権は、ヨハン・バプティスト・ユリウス皇太子、後のカール 14 世ヨハン国王の直系の子孫であるカール 16 世グスタフ国王を継承する男子及び女子に帰属する。その際、年長の兄弟姉妹及びその継承者は、年少の兄弟姉妹及びその継承者に優先する。

第2条

この王位継承法における国王に関する規定は、女王が国家元首である場合には、女王に適用する。

第3条 削除

第4条

不変のアウグスブルク信仰告白及び 1593 年のウプサラ会議の決定で採択され、宣言されたように、国王は、常に純粋な福音派の信仰を有していなければならないという 1809 年の統治法第 2 条の規定に従い、王室の王子及び王女もまた、同一の信仰の下、国内において養育されなければならない。同一の宗派を信仰しない王室の構成員は、継承権から排除される。

第5条

王室の王子及び王女は、国王の提案に基づく政府の承認がない限り、結婚してはならない。当該承認なしに結婚した場合には、当該王子又は王女は、自ら、自らの子及び子孫の王位継承権を喪失する。

第6条 削除

第7条

王位継承者は、国王の関知しないうちに、その承認を得ずに、国外旅行を開始してはならない。

第8条

スウェーデン王室の王子及び王女は、国王及び議会の同意なく、選挙、世襲又は婚姻のいずれかによるものであっても、外国の君主となってはならない。外国の君主となった場合には、王子又は王女及びその子孫は、スウェーデンの王位の継承権を喪失する。

第9条 削除

我々がこのすべての規定をこのとおり望み、かつ、決定したことを確認するために、キリスト生誕後 1810 年 9 月 26 日、エーレブルーにおいて、我々スウェーデンのすべての諸身分は、ここに署名し、封印した。

[スウェーデン]
王位継承法

騎士及び貴族の名の下に¹

クラエス・フレミング

(封印)

聖職者階級の名の下に

JAC.AX. リンドブルム

(封印)

市民階級の名の下に

J.ヴェーゲリン

(封印)

農民階級の名の下に

ラーシュ・オルソン

(封印)

朕は、ここに規定するすべてのことを自ら不磨の基本法として受け入れるようにするだけでなく、忠誠、忠実さ及び従順さを以て朕及び朕の継承者並びに王国に結び付けられているすべての者がこの王位継承法を承認し、注視し、遵守し、同法に従うべきことをも命令し、慈悲深く指示する。確認のため、我が主にして救世主たるイエス・キリストの生誕後 1810 年 9 月 26 日に、朕は、これに自らの手により署名し、これを確定し、次のとおり、ここに御璽を押印した。

カール²

(御璽)

¹ 出典としたテキストには、これらの署名の部分が欠けているが、他のテキストには収録されているケースがあることにかんがみ、補って訳すこととした。

² 注 1 に同じ。

出版の自由に関する法律（1949 年法令第 105 号）
Tryckfrihetsförordning(1949:105)

第1章 出版の自由

第1条

出版の自由とは、いかなる官庁¹又は他の公的機関による事前の妨害もなく、文書を発行し、発行後は、正規の裁判所の下でのみその内容につき裁判が行われ、明確な法律で、一般公衆への情報を抑制せずに公共の静穏を守るために制定されたものの違反を当該文書が含む場合以外には、刑罰を受けることのない、すべてのスウェーデン市民の権利である。

第1項に規定する一般的な出版の自由に関する原則に従い、かつ、自由な意見の交換及び多様な情報を確保するために、すべてのスウェーデン市民は、この法律において個人の権利及び公共の安全の保護のために制定された規定を遵守しつつ、印刷文書において、自らの考え及び意見を明らかにし、公文書を公表し、あらゆる分野の情報及び知識を伝達する自由を有しなければならない。

すべての人は、この法律に別段の定めがある場合を除き、すべての場合において、印刷文書により発表するために、著者若しくは文書の中の制作物の創作者とみなすことのできる他の者に対し、文書の発行者に対し、当該文書について特別な編集事務所が存在する場合には、当該編集事務所に対し、又は専門的にニュース若しくは他の通信を定期刊行物に仲介する企業に対し、あらゆる分野の情報及び知識を伝達する自由を有するものとする。

さらに、この法律に別段の定めがある場合を除き、文書において発表するため及び前項に規定する通信を提供するために、あらゆる分野の情報及び知識を取得する権利を有するものとする。

第2条

文書の出版前のいかなる検閲又はいかなる出版の禁止も存在してはならない。

官庁又は他の公的機関は、文書の内容を理由として、この法律の規定に基づかない措置により、当該文書の出版若しくは発行又は一般公衆への頒布を阻止することも許されない。

第3条

出版の自由の濫用又はそれへの協力に対しては、この法律が定めるものとは別の条件又は別の場合において、いかなる者も訴追され、刑事責任又は損害賠償責任を負わされてはならず、当該文書が没収され、又は押収されてはならな

¹ 統治法の翻訳の注2参照。

い。

第4条

出版の自由の濫用に関する判決を任務とする者又はこの法律の遵守の監視を任務とする者はすべて、その際、出版の自由が自由な社会体制の基礎をなすことに常に配慮し、表現の違法性よりも主題及び思想の違法性に、制作方法よりも目的に注意を払わなければならない、疑わしい場合には、有罪よりも無罪を選択しなければならない。

この法律に基づき出版の自由の濫用に結び付けられている制裁の決定に際して、伝達された情報の訂正が必要な場合には、特に、当該訂正が適切な方法により一般公衆に知らされたか否かに注意しなければならない。

第5条

この法律は、印刷機において制作された文書について適用される。この法律は、次の各号に掲げる場合には、謄写版、写真複写又は他の類似の技術的処理により複製された文書についても適用される。

1. 発行証明書が当該文書について有効である場合
2. 当該文書が複製されたものであることを示す表示並びにそれに関連して誰が当該文書を複製したかに関する明確な情報並びに複製の場所及び年に関する明確な情報を備えている場合

印刷機において制作された文書又は出版を対象とするこの法律の規定は、別段の定めがない限り、第1項の規定に基づき、この法律が適用される他の文書又は当該文書の複製物にも準用されなければならない。

図画は、文字を伴わない場合であっても、文書とみなされる。

第6条

印刷文書は、文書とみなされるためには、発行されなければならない。文書は、スウェーデンにおいて販売のため又は他の方法による頒布のため提供されたときに発行されたとみなされる。ただし、すべての人に対しては入手可能でない官庁の出版物については、この限りでない。

第7条

定期刊行物とは、新聞、雑誌又は他の印刷文書で、発行計画に基づき、一定のタイトルの下に年に4回以上別々の時期に現れる号若しくは分冊により発行することを意図しているもの並びに当該文書に付属するポスター及び付録をいう。当該文書について、発行証明書が交付された後、当該文書は、当該証明書が取り消され、又は無効と宣言されたときまで、定期刊行物とみなされなければならない。

定期刊行物の所有者が当該定期刊行物の内容又はその一部を表現の自由に関する基本法に定める電波による番組又は技術的記録において頒布する場合又は

頒布させる場合には、第1章から第14章までの規定の適用については、当該番組又は当該記録は、そのような形式により頒布された版が当該定期刊行物の内容を変更せずに複製し、当該内容がどのように利用に供されたかを示している限り、当該定期刊行物の付録に相当するものとみなされなければならない。当該番組を録音し、技術的記録を保存し、これらを利用できる状態にする特別の義務について、法律で定めることができる。放送の権利に関する規定は、表現の自由に関する基本法第3章において定める。

第8条

文学作品若しくは芸術作品の創作者又は写真の制作者の権利、著作隣接権及び文学作品若しくは芸術作品をその文化的価値を侵害するような方法で複製することの禁止に関しては、法律の定めが適用される。

第9条

この法律の規定にかかわらず、次の各号に掲げる事項について規定する法律の定めが適用される。

1. 商業広告がアルコール飲料又はたばこ製品の売買の際に利用される限りにおいて、当該広告の禁止
2. たばこ製品に使用される商品の標章又は商標に関する現行の法令の規定に基づきたばこ製品のために登録され、若しくは慣習上確立された商品の標章が商業広告に存在する場合には、たばこ製品以外の製品及びサービスの売買の際に利用される当該広告の禁止
3. 欧州共同体への加盟により生じる義務に基づき、健康又は環境の保護のために通知された商業広告の禁止
4. 個人の個人的不可侵性を不当に侵害し、又は不正確な情報若しくは誤解を招く情報を内容とする信用情報を専門的な信用情報活動において公表することの禁止、当該公表を理由とする損害賠償義務及び不正確な情報又は誤解を招く情報の訂正
5. 情報又は知識が取得された方法に関する刑事責任及び損害賠償義務

第10条

この法律は、思春期の発達下にある者又は18歳未満の者の猥褻な図画については、適用されない。

第2章 公文書の公開

第1条

自由な意見交換及びあらゆる方面の情報の促進のため、すべてのスウェーデン市民は、公文書にアクセスする権利を有する。

第2条

公文書にアクセスする権利は、次の各号に掲げる観点から要求される場合にのみ制限することができる。

1. 国の安全又は国と外国若しくは国際機関との関係
2. 国の中心的な財政政策、通貨政策又は為替政策
3. 検査、統制又は他の監督に関する官庁の活動
4. 犯罪を予防し、又は摘発する利益
5. 公共の経済的利益
6. 個人の私的又は経済的状況のための保護
7. 動物又は植物を保護する利益

公文書にアクセスする権利の制限は、特別法における規定において、適当と認められる場合には、当該特別法が言及する他の法律における規定において、詳細に規定しなければならない。ただし、当該規定における授權の後、政府は、命令により当該規定の適用に関する詳細を定めることができる。

第2項の規定にかかわらず、第2項にいう規定において、議会又は政府には、状況に従い、ある一定の文書を提供することを認める権限を付与することができる。

第3条

この章にいう文書とは、文字又は図画による制作物及び技術的補助手段によってのみ、読み、聞き、又は他の方法で理解することのできる記録をいう。文書は、官庁の下に保管される場合及び第6条又は第7条の規定に基づき、官庁により受理され、又は官庁の下で作成されたとみなされる場合には、公的なものである。

第1項に規定する記録は、当該記録を読み、聞き、又は他の方法で理解することができる形式で伝達するために官庁自らが利用する技術的補助手段により、官庁が当該記録にアクセスできるようになっている場合には、官庁の下に保管されているとみなされる。ただし、自動的な処理のための記録からの情報の編集物は、日常的手段により当該編集物にアクセスできるようになっている場合にのみ、官庁の下に保管されているとみなされる。

ただし、自動的な処理のための記録からの情報の編集物は、当該編集物が個人情報を含んでおり、官庁には、法律又は命令に基づき、当該編集物にアクセスできるようにする権限がない場合には、官庁の下に保管されているとみなされない。個人情報とは、直接的又は間接的に自然人に関わる、あらゆる種類の情報をいう。

第4条

官庁に職を有する者に個人的に宛てられた信書又は他の通信は、それが官庁

の所掌する事務又は他の問題に関わるものであり、かつ、別の職の保持者としての受信者に向けられたものでない場合には、公文書とみなす。

第5条

この章においては、議会及び地方議会を官庁と同様とみなす。

第6条

文書は、官庁に到達したときに、又は権限を有する職員の下に届いたときに、受理されたものとみなされる。第3条第1項に規定する記録については、その代わりに、第3条第2項に規定する方法により、他の者が官庁に対し、アクセスできるようにしたときに、受理されたものとみなされる。

競争入札、請負見積書又は他の文書で、公告に基づき、封印された封筒で手渡されるべきであるとされたものは、開封のために定められた時点の前は、受理されたものとみなされない。

官庁が利用に供した文書の技術的処理又は技術的蓄積の一環としてとられた措置は、文書が官庁において受理された状態に至るものとみなされない。

第7条

文書は、発送されたとき、官庁により作成されたとみなされる。発送されなかった文書は、当該文書に関連する事務が官庁の下で処理済みとなったときに、又は当該文書がある一定の事務に関連していない場合には、官庁により検閲されたときに、若しくは別の方法により完成したときに、作成されたものとみなす。

第1項の規定の代わりに、次の各号に掲げる文書は、次の各号に掲げるときに、作成されたものとみなされる。

1. 日誌、台帳又は継続的に記録される登録簿又は目録については、それらが記載又は記入のために完成したとき
2. 関係する規定に基づき、宣告され、又は発送されなければならない判決及び他の決定並びに当該決定に係る審議録及び他の文書については、当該決定が宣告されたとき又は当該決定が発送されたとき
3. 官庁の他の審議録及びそれと同等な記録については、それらが官庁により検閲されたとき又は他の方法により完成したときとするが、ただし、議会の委員会、コミューンの会計検査院若しくは国の調査委員会の審議録又は地方の官庁が決定のために準備している事務に関する当該官庁の審議録は除く。

第8条

ある官署又は類似の官庁組織の所属機関又は関連機関が同一の官庁組織内の他の機関に文書を送付した場合又は当該送付のために文書を準備した場合には、それらの機関が互いに独立した関係にあるときを除き、当該文書は、受理又は作成されたものとはみなされない。

第9条

官庁により受理された覚書で、発送されていないものは、それが保管のために管理される場合を除き、第7条の規定に基づき、作成されたとみなされた時点以後であっても、官庁の下で公文書であるとみなされなければならない。覚書とは、事務の報告又は準備のためにのみ作成される備忘録及び他の記述又は記録をいうが、当該事務に事実の情報を提供する部分は該当しない。

官庁の決定の下書き若しくは草稿又は通知及び発送されなかった他の同種の文書は、それが保管のために管理されない場合には、公文書とはみなされない。

第10条

技術的処理又は技術的蓄積の一環としてのみ、当該官庁が他の官庁のために保管している文書は、当該官庁の下で公文書とはみなされない。

自動化された情報の処理のための官庁の通常で失われた情報を回復すること（予備のための複製）のみを目的として官庁が保管している文書は、公文書とはみなされない。

第11条

次の各号に掲げるものは、公文書とはみなされない。

1. 信書、電信又は他の文書で、官庁の下で通信の送信のためにのみ送付され、又は作成されたもの
2. 通信又は他の文書で、官庁により発行された定期刊行物において発表することのみを目的として、官庁の下で送付されたもの又は作成されたもの
3. 印刷文書、音声記録若しくは画像記録若しくは他の文書で、図書館が所蔵するもの若しくは専ら保存及び保管若しくは研究及び学術目的のために個人が公共の文書館に提供したもの又は専ら前記の目的のために官庁に譲渡された私信、文書若しくは記録
4. 元の文書が公文書とみなすべきでないものであり、官庁の下に保存されている、第3号に規定する文書の中の内容の記録

図書館が所蔵する文書に関する第1項第3号の規定は、当該官庁が他の官庁との契約により、アクセスすることのできるデータベースからの記録で、当該官庁の下で公文書として取り扱われているものには適用しない。

第12条

提供することのできる公文書は、申請に基づき、直ちに又は可能な限り速やかにその場で、閲覧を望む者に対して、当該文書を読み、聞き、又は別の方法により理解できるように、手数料なしで公開しなければならない。文書は、複写し、複製し、又は音声により放送することもできる。文書のうち提供してはならない一部を開示せずには当該文書を公開できない場合には、残りの部分を複写又は複製により、請求者にアクセスできるようにしなければならない。

重大な障害がある場合には、官庁は、文書をその場で公開する義務を負わない。第3条第1項に規定する記録についても、請求者が著しい困難を伴わずに近隣の官庁で閲覧することができる場合には、同様の義務を負わない。

第13条

公文書の閲覧を望む者は、所定の手数料を支払うことにより、当該文書の提供することのできる部分についてその複製又は複製を受け取る権利を有する。官庁は、法律が求めるものよりも広い範囲について印字とは別の形態で自動化された処理のための記録を提供する義務を負わない。官庁は、地図、図面、図画又は第1文に規定する記録以外の第3条第1項に規定する記録について、複製することが困難であり、これらの文書がその場で公開できるものである場合には、その複製を制作する義務を負わない。

公文書の複製又は複製の請求は、遅滞なく処理されなければならない。

第14条

公文書の閲覧の請求は、当該文書を保管する官庁に対してなされる。

当該請求は、第1項に規定する官庁により審査される。ただし、特別な理由により必要とされる場合には、第2条第2項にいう規定において、当該規定の適用に際する審査が他の官庁により行われなければならない旨を規定することができる。国の安全に重大な意味を有する文書については、特定の官庁のみが提供について審査できる旨を命令で定めることもできる。その場合には、提供に関する請求は、所管の官庁に直ちに照会されなければならない。

官庁は、公文書の閲覧を請求したことを理由に、官庁が当該公文書を提供することに対し障害が存在するかどうかを審査するために必要な範囲を超えて、請求者が誰であるか又はいかなる目的で請求を行ったかを調査してはならない。

第15条

議会又は政府以外の機関が、文書の閲覧の請求を拒否する場合又はその内容を明らかにし、若しくは利用する請求者の権利を制限するような留保を付して公文書を提供する場合には、当該請求者は、その決定に対して異議を申し立てることができる。大臣の決定に対する異議申立ては、政府に対し、他の官庁の決定に対する異議申立ては、裁判所に対して行われなければならない。

第2条にいう法律において、第1項に規定する異議申立ての手續の詳細について定めなければならない。当該異議申立ては、常に遅滞なく審査されなければならない。

議会所属機関の決定に対し、異議を申し立てる権利については、特別に定める。

第16条

公文書の提供の障害に関する記載は、第2条第2項にいう規定が対象とする

文書についてのみ行われる。その記載においては、適用される規定を示さなければならない。

第17条

民間の機関により引き受けられるべき公文書で、官庁の活動に関連するものは、当該機関がその活動において当該文書を必要としている場合には、当該文書が公文書の性格を失うことがないことを条件として、保存のために当該機関に譲渡することができる旨を政府又は地方議会が決定することができる旨を法律で定めることができる。当該機関は、譲渡された文書について、第12条から第16条までの規定の適用に際して、官庁と同等とみなされなければならない。

公文書は、当該文書が公文書の性格を失うことがないことを条件として、スウェーデン教会又はその組織の一部に保存のために譲渡することができる旨を政府が決定できる旨を法律で規定することができる。1999年12月31日までに次の各号に掲げる機関により受理され、作成された文書についても同様とする。

1. 廃止された官庁で、スウェーデン教会の活動に関連する情報を有していたもの
2. スウェーデン教会の議決機関

第12条から第16条までの規定の適用に際しては、譲渡された文書についてスウェーデン教会及びその組織の一部は、官庁と同等とみなされる。

第18条

公文書の保存の方法並びに公文書の選別及び他の処理に関する基本的な規定は、法律で定める。

第3章 匿名の権利

第1条

印刷文書の著者は、その氏名若しくは仮名又は筆名を当該文書に明示する義務を負わない。第1章第1条第3項の規定に基づき通信を仲介した者についても第1文の規定が準用され、定期刊行物ではない印刷文書の発行者についても同様とする。

第2条

出版の自由に関する犯罪についての訴訟においては、誰が著者であるか若しくは第1章第1条第3項の規定に基づき、通信を仲介したかについて、又は誰が定期刊行物ではない印刷文書の発行者であるかについて、問題を提起してはならない。ただし、定期刊行物ではない印刷文書について、著者又は発行者が、周知の事実によれば、特定の人物を指示する氏名若しくは仮名又は筆名を当該文書に記している場合又は書面による宣言で自らが著者又は発行者であること

を認めている場合若しくは裁判所に対し、訴訟において自らの意思により認めている場合には、当該人が責任を有するか否かの問題は、訴訟において取り扱うことができる。

第7章第3条の規定に基づく犯罪に関し、誰が責任を有するかという問題は、第1項の規定にかかわらず、同項に規定する訴訟と同一の裁判手続において提起されなければならない。

第3条

印刷文書の作成若しくは発行又は印刷された文書に挿入することを意図した制作に携わった者及び印刷文書の発行を目的とする企業又はニュース若しくは定期刊行物への他の通信の専門的な仲介を目的とする企業の内部で活動していた者は、誰が著者であるか若しくは誰が第1章第1条第3項の規定に基づき、通信を仲介した者であるか又は誰が定期刊行物ではない文書の発行者であるかについて、その際知り得たことを明かしてはならない。

第1項の規定に基づく守秘義務は、次の各号に掲げる場合には適用しない。

1. 守秘義務が及ぶ者が自らの身元が明かされることに同意していた場合
2. 第2条第1項の規定に基づき、身元の問題を提起することができる場合
3. 第7章第3条第1項第1号に掲げる犯罪が明らかになった場合
4. 第7章第2条又は第3条第1項第2号若しくは第3号の規定に基づく犯罪につき、裁判所が、当該犯罪を理由として告訴された者又は嫌疑をかけられている者が通信を提供したか否か又はその制作に協力したか否かに関する情報が裁判の際に提供されることが必要であると判断する場合
5. その他の場合で、証人尋問又は真実保証を行った当事者の尋問の際に、身元に関する情報が提供されることが裁判所が公共の利益又は個別的な利益の観点から相当に重要であると判断する場合

第2項第4号又は第5号に規定する尋問の際に、個々の場合に認められている範囲を超えて守秘義務が侵害される可能性がある問題が提起されないよう、裁判所は、細心の注意を払わなければならない。

第4条

官庁又は他の公的機関は、印刷された文書に挿入された若しくは挿入することを意図した制作物の著者、当該文書における制作物を発行した者若しくは発行を意図した者又は第1章第1条第3項の規定に基づき通信を仲介した者を、これらの者に対する、この法律に違反しない告訴又は介入のために必要とされる範囲を超えて調査してはならない。調査が許される場合には、第3条に規定する守秘義務に配慮しなければならない。

さらに、官庁又は他の公的機関は、印刷文書において出版の自由を行使し、又はその行使に協力したことを理由として介入してはならない。

第5条

故意又は過失により、著者の意思に反して、若しくは第1条に規定する場合には、発行者若しくは伝達者の意思に反して、印刷文書にそれらの者の氏名、仮名若しくは筆名を記した者又は第3条の規定に基づく守秘義務を遵守しなかった者は、罰金又は1年以下の禁錮に処する。故意又は過失により、当該文書に、著者、発行者又は通信提供者を装って、実際の著者、発行者又は通信提供者とは別の人物の氏名、仮名又は筆名を記す者についても同一の刑が科される。

第4条第1項第1文の規定に違反する調査については、当該調査が故意に行われた場合には、罰金又は1年以下の禁錮に処する。

第4条第2項の規定に違反した故意の介入については、その措置が解雇、契約の解約、懲戒罰の通告又は類似の措置に該当する場合には、罰金又は1年以下の禁錮に処する。

第1項に規定する犯罪に対する公訴は、被害者が告訴したときにのみ提起することができる。

第6条

この章においては、印刷文書に挿入された又は挿入されることを意図した制作の創作者とみなされるものは、著者と同等とみなされる。

第4章 印刷文書の制作

第1条

すべてのスウェーデン市民又はスウェーデンの法人は、独自に又は他の者の助力を得て印刷機により、印刷物を制作する権利を有する。

第2条

国内において、印刷機により制作された文書又は謄写版、写真複写又は他の類似の技術的処理により複製された文書で、発行証明書が有効であるものは、それが国内で発行することを意図し、画像印刷又は端物印刷に関連するものではない場合には、誰が印刷したか又は誰が当該文書を複製したか並びに複製の場所及び年についての明確な情報を含んでいなければならない。

謄写版、写真複写又は他の類似の技術的処理により複製された文書で、発行証明書が有効でないものへの第1条に規定する情報の記載については、第1章第5条第1項に定める。

第3条

この法律にいう画像印刷又は端物印刷とは、本文又はその他制作されたものの観点から、出版の自由の濫用が排除されたとみなされることができるという条件の下に、絵葉書及び絵のアルバム、名刺及びビラ、送り状、ラベル、書式、

広告及び包装紙並びに他の商業用印刷物並びに他の類似の印刷物をいう。

第4条

検査のために印刷文書の見本を保存し、文書の見本を図書館又は文書館に提出する義務については法律で定める。

第5条

文書を制作し、その際、第2条第1項に違反した者は、罰金又は1年以下の禁錮に処する。

第6条 1976年法令第955号により第4条となる。

第7条 1976年法令第955号により削除

第8条 1976年法令第955号により第5条となる。

第9条 1976年法令第955号により第3条となる。

第5章 定期刊行物の発行

第1条

定期刊行物の所有者は、スウェーデン市民又はスウェーデンの法人でなければならない。外国人又は外国の法人も定期刊行物の所有者となることができる旨を法律で定めることができる。

第2条

定期刊行物には、発行責任者が存在しなければならない。

発行責任者は、スウェーデン市民でなければならない。外国人も発行責任者となることができる旨を法律で定めることができる。

発行責任者は、国内に住所を有していなければならない。未成年者、破産者又は法律の特別な規定に基づき、後見人を有する者は、発行責任者となることができない。

第3条

定期刊行物の発行責任者は、その所有者により選任される。

発行責任者としての任務は、当該定期刊行物の発行を監督する権限及び当該定期刊行物の内容が発行責任者の意思に反しないようにその内容を確定する権限を含んでいなければならない。発行責任者に帰属する権限の制限は、無効である。

第4条

発行責任者が選任された場合には、所有者は、法律に規定する官庁にそのことを届け出る義務を負う。届出は、発行責任者の氏名及び住所を内容としなければならない。届出には、定められた資格要件を満たしているという証明及び発行責任者としての任務を引き受けることについての発行責任者の意思表明を

添付しなければならない。

第 5 条

この法律に規定する発行に対する障害が存在しないことに関する証明書が発行されていない間は、定期刊行物を発行することはできない。発行証明書は、当該定期刊行物の所有者の申請に基づき、第 4 条に規定する官庁により交付される。申請書には、当該定期刊行物のタイトル、発行地及び発行計画を記載しなければならない。

発行証明書は、第 4 条に規定する発行責任者に関する届出がなされるまでは、発行してはならない。

発行証明書が存在している他の定期刊行物のタイトルに類似するタイトルであり、混乱が生じる可能性が高い場合には、発行証明書の申請は、却下することができる。

発行証明書は、発行の日から 10 年間効力を有する。当該証明書は、それ以後、失効する。10 年の満了により、当該証明書は、失効したとみなすべきであるという決定は、第 4 条に規定する官庁が通知する。

当該証明書は、定期刊行物の所有者の申請により、先の 10 年の期間の満了後、毎回 10 年の期間で更新することができる。更新の申請は、早くとも期間の満了の 1 年前、遅くとも期間の満了の日に行わなければならない。発行証明書の更新の申請に関するその他の点については、最初の申請に関する規定と同一の規定が適用される。

更新の申請が適時に行われた場合には、第 4 項及び第 5 項の規定にかかわらず、申請に際する決定が法律の効力を獲得したときまで、当該証明書は、効力を有し続ける。

第 6 条

発行された発行証明書は、次の各号に掲げる場合には、取り消すことができる。

1. 所有者が定期刊行物の発行の停止を届け出た場合
2. 定期刊行物の所有権が定められた資格要件を満たさない者に譲渡された場合
3. 発行責任者が存在しない場合又は発行責任者が定められた資格要件を満たしていない場合で、かつ、資格を有する発行責任者が直ちに選任されない場合
4. 発行証明書が発行されたにもかかわらず、その後 6 か月以内に定期刊行物が刊行されなかった場合
5. 証明書の対象となる定期刊行物が直近の 2 歴年のうち、いずれかにおいて、特定の時期に 4 号又は 4 分冊以上刊行されなかった場合

6. 定期刊行物が最初に刊行されてから 6 か月以内に、第 5 条第 3 項の規定の観点から、証明書が発行されるべきでないことが明らかになった場合

7. タイトルが、書体上の観点から、発行証明書が存在している他の定期刊行物のタイトルに類似し、混乱が生じる可能性が高い場合で、かつ、訂正が直ちに行われない場合

取消しに関する決定は、第 4 条に規定する官庁により通知される。第 1 項第 2 号から第 7 号までの規定に掲げる事項について、可能な場合には、所有者又は発行責任者には、意見を表明する機会を与えなければならない。

第 7 条

発行証明書が第 6 条第 1 項第 2 号、第 3 号、第 5 号若しくは第 7 号に規定する事由により取り消された場合又は発行証明書の失効が宣言された場合には、取消しの決定が通知されてから、又は証明書が失効してから 2 年間が経過するまでは、定期刊行物の所有者の承諾なしに、当該定期刊行物のタイトルに類似し、混乱が生じる可能性が高い他の定期刊行物についての発行証明書を発行してはならない。

第 8 条

発行責任者が資格を喪失し、又はその他の理由により、発行責任者の任務が終了した場合には、所有者は、直ちに新しい発行責任者が選任されるよう措置を講じ、第 4 条に規定する官庁にそのことについて届け出る義務を有する。当該届出については、第 4 条の規定が適用され、届出に際しては、可能な場合には、前任の発行責任者が当該届出について知らされたという証明書を添付しなければならない。

発行地又は発行計画が変更された場合には、所有者は、第 4 条に規定する官庁に直ちに届け出なければならない。

第 9 条

発行責任者には、一又は二以上の代理人を置くことができる。代理人は、発行責任者により選任される。代理人が選任された場合には、そのことについて第 4 条に規定する官庁に届け出なければならない。届出に際しては、代理人が発行責任者について定められている資格要件を満たしていることの証明並びに任務を引き受ける旨の代理人による意思表示及び代理人を承認した旨の所有者による意思表示を添付しなければならない。

その他の点につき、代理人に関しては、第 2 条第 2 項及び第 3 項の規定が適用される。発行責任者の任務が終了した場合には、代理人としての任務も終了する。

第 10 条

代理人に関する届出がなされた後、発行責任者は、代理人又は代理人が複数

存在する場合には、そのうちの一人に、第3条の規定に基づき、発行責任者に帰属する権限を発行責任者に代わって行使することを委任することができる。

発行責任者が疾病又は他の一時的な理由により、1か月以上継続して、発行責任者としての権限を行使できないとみなすことができる場合には、発行責任者は、速やかにその権限を代理人に委任しなければならない。代理人が存在しない場合又は代理人に選任された者の任務が終了した場合には、発行責任者は、代理人を選任し、そのことについて第9条に規定する方法に従い、届出を行うよう直ちに措置を講じなければならない。

第11条

定期刊行物の各号又は各分冊には、発行責任者の氏名を記載しなければならない。

発行責任者としての権限が代理人に委任されている場合には、問題となっている定期刊行物の各号又は各分冊には、代理人が発行責任者を代理していることを記載しなければならないが、このように記載した場合には、発行責任者の氏名を記載する必要はない。

第12条

定期刊行物の所有者が発行証明書なしに、若しくは資格なしに当該定期刊行物を発行した場合、当該所有者が第8条に規定する方法で新しい発行責任者を選任する措置を講じ、そのことについて届け出ることを怠った場合又は第10条第2項に規定する場合で、発行責任者がその任務を代理人に委任することを怠ったとき、発行に関し、この法律に基づく禁止が通知された定期刊行物若しくは当該定期刊行物を明らかに継続する定期刊行物を発行した場合又はある者が資格なしに発行責任者若しくは代理人としてその氏名を定期刊行物に記載させた場合には、罰金に処せられ、当該定期刊行物が犯罪を構成すると宣言された場合又はその他著しく悪質な場合には、1年以下の禁錮に処することもできる。

第13条

この章に規定する申請若しくは届出又は当該申請若しくは当該届出に添付された意思表示において、故意に不正確な情報を提供した者に対しては、第12条に規定する刑罰を科す。

第14条

定期刊行物の所有者が第8条の規定に基づき、新しい発行地又は発行計画を届け出ることを怠った場合には、その者は、金額罰金²に処せられる。

発行責任者が第11条の規定に違反した場合には、刑罰は、金額罰金である。

² スウェーデンの罰金には、日数罰金（dagsböter）、標準化罰金（normerade böter）及び金額罰金（penningböter）の3種類がある。金額罰金とは、判決で確定金額が定められる罰金である。萩原金美編著『スウェーデン法律用語辞典』中央大学出版部, 2007, p.35.

この規定は、発行責任者として活動している代理人にも適用される。

第6章 印刷文書の頒布

第1条

独自に、又は他の者の協力を得て、印刷文書を販売し、発送し、他の方法で頒布する権利は、すべてのスウェーデン市民又はスウェーデンの法人に帰属する。

第2条

この法律の規定にかかわらず、次の各号に掲げる場合に関する法律の規定が適用される。

1. 一般公衆に嫌悪感を催させ得る展示又は他の手段により公共の場において猥褻な図画を陳列する場合又は事前の注文なしに当該図画を郵送し、又は他の方法で送付する場合
2. その内容が青年に対し凶悪化の効果をもたらし、又はその他、青年の道德教育に対し、深刻な危険をもたらす可能性のある印刷文書を子ども及び青年の間に頒布する場合

国土防衛に係る重要な情報を含むスウェーデンの全土若しくはその一部の地図又はそれと同等の図面若しくは図画の頒布に関する詳細を法律で定めることができる。

第3条

第4章第2条第1項に規定する文書が同項に規定する情報を備えていない場合又は当該情報若しくは第1章第5条第1項第2号に規定する文書上の同号の規定に基づく情報が不正確であり、かつ、頒布者がそれを認識していた場合には、頒布者は金額罰金に処せられる。

押収された若しくは没収が宣言された印刷文書の頒布、この法律の規定に基づき、通知された当該文書の発行禁止に違反して発行された印刷文書の頒布又はそうした禁止が決定された文書を継続する文書の頒布については、頒布者がこれらのことを認識していた場合には、罰金又は1年以下の禁錮に処せられる。

第4条

郵便会社又は他の公共運輸機関による印刷文書の発送については、当該文書の内容を理由として、特別な制限又は条件を適用してはならない。ただし、この規定は、第3条の規定に違反する発送には、適用しない。

運送のために印刷文書を受領した公共運輸機関を当該文書の頒布者とみなしてはならない。

第 7 章 出版の自由に関する犯罪

第 1 条

この法律にいう出版の自由に関する犯罪とは、第 4 条及び第 5 条に規定する行為とする。

第 2 条

広告又は他の同様な通信における通知は、それらの通信の内容により、出版の自由に関する犯罪が問題となりうる状態を直接引き起こす場合でない限りは、当該犯罪とみなしてはならない。それらの通信の内容により、直接引き起こされたのではない状況と結合して、当該通信が可罰的である場合には、そのことに関して定められた規定が適用される。暗号又は一般公衆にとって秘密である他の方法による通信に関しては、第 1 文及び第 2 文の規定が準用される。

第 3 条

第 1 章第 1 条第 3 項に規定する通信を提供した場合又は第 8 章の規定に基づく責任を負うことなく、印刷文書に挿入することを意図した制作に、著者若しくは創作者又は発行者として協力し、そのことにより、次の各号に掲げる行為に責任を有する者は、当該行為の責任に関する法律の規定の適用を受ける。

1. 大逆外患誘致罪、スパイ罪、重大なスパイ罪、機密情報の権限のない取引、反逆罪、外患罪、国に対する裏切り又はこれらの行為の未遂、予備若しくは陰謀
2. 一般に入手できない公文書の不正確な公開又は当該文書の公開の際に官庁が付した留保に違反した提供のうち、その行為が故意であるもの
3. 特別法により掲げられた場合における守秘義務の故意による違反

第 1 章第 1 条第 4 項に規定する目的のために、情報又は知識を取得し、かつ、それにより第 1 項第 1 号に掲げる犯罪に責任を有する者は、これについての責任に関する法律の規定の適用を受ける。

統治法第 2 章第 22 条第 1 項の規定は、第 1 項第 3 号にいう規定の提案についても適用しなければならない。

第 4 条

一般的な出版の自由に関する第 1 章に規定する目的にかんがみ、次の各号に掲げる行為は、それが印刷文書においてなされ、法律により可罰的な場合には、出版の自由に関する犯罪とみなされなければならない。

1. 大逆外患誘致罪のうち、暴力的若しくは違法な手段により、若しくは外国の助力により、国若しくはその一部を外国の勢力の下に置き、若しくは外国の勢力に依存させる意図、国の一部をそのように分断する意図又は国家元首、政府、議会若しくは最高裁判所の措置若しくは決定を外国の助力により、強

制し、若しくは妨げる意図をもって犯されたもので、その意図が実現する危険をもたらすもの又はその未遂、予備若しくは陰謀

2. 戦争の企図のうち、外国の助力により、国が戦争又は他の敵対関係に巻き込まれる危険を引き起こすもの

3. スパイ罪のうち、外国の勢力に明らかにすることにより、全体的防衛又は国の安全に関わる可能性のある、防衛組織、軍備、備蓄、輸入、輸出、製造方法、協議、決定又は他の状況に関する情報を、正確であるか否かを問わず、外国の勢力に協力するために、権限なく送付し、提供し、又は漏えいするもの又はその未遂、予備若しくは陰謀

4. 機密情報の権限のない取引のうち、外国の勢力に明らかにすることにより、国の防衛若しくは戦争若しくは戦争に先立つ非常事態の際の国民への物資の供給若しくは国の安全にとって損失をもたらす可能性のある情報で、秘密の性格の状況に関するものを、正確であるか否かを問わず、外国の勢力に協力する意図を持たずに伝達し、提供し、若しくは漏えいするもの又はその未遂、予備若しくは当該取引の陰謀が重大なものであるとみなされる場合には、当該陰謀。陰謀であるかどうかの判断に際しては、その行為が外国勢力に協力するものであるか、現在行われている戦争の観点から非常に危険な性質のものであるか、重大な意味を有する状況に関するものであるか又は違反者が公的若しくは私的な職務において委任されたことを漏えいしたかどうかを考慮しなければならない。

5. 重大な過失によって行われる機密情報の漏えいのうち、第4号に規定する行為に該当するもの

6. 反逆罪のうち、国家体制を武装勢力若しくは暴力的な手段により転覆する意図若しくは国家元首、政府、議会若しくは最高裁判所の措置若しくは決定を強制し、若しくは妨げる意図をもって犯されたもので、その意図が実現する危険をもたらすもの又はその未遂、予備若しくは陰謀

7. 外患罪又は国に対する裏切りのうち、国が戦争状態にあり、当該犯罪に関する法律の規定が適用される場合で、国の防衛に従事する者を誤解に導き、若しくは裏切り、又は反乱、不信若しくは意気喪失に導き、全体的防衛にとって意義を有する財産を敵に譲渡し、全体的防衛に不都合をもたらし、若しくは敵に協力する性質を有する他の類似の裏切り行為を犯すもの

8. 国にとって不利となる軽率な行為のうち、第7号に規定する行為を過失により犯したもの

9. 国の安全にとって危険な噂の流布のうち、国が戦争状態にある場合又は当該犯罪に関する法律の規定が適用される場合で、国の安全にとって危険を引き起こす性質の虚偽の噂若しくは他の事実ではない言説を流布させ、外国の

勢力にそうした噂若しくは言説を伝達し、若しくは流通させ、又は軍人の間に不信若しくは意気喪失をもたらすような虚偽の噂若しくは事実ではない他の言説を頒布するもの

10. 煽動のうち、犯罪行為、市民の義務の放棄若しくは官庁に対する不服従若しくは現役の軍人の義務の無視を推奨し、又は他の方法でそれらの行為に誘導するもの

11. 民族集団に対する敵意の煽動のうち、民族集団若しくは人種、皮膚の色、国籍若しくは民族的出自、信仰若しくは性的志向を風刺することにより、人々の他の集団に対する蔑視を助長し、又は表現するもの

12. 市民的自由に対する犯罪のうち、公共の意見形成に影響を及ぼす意図若しくは政治団体、職業団体若しくは生産者団体の内部における行動の自由を制限する意図をもった違法な恐喝を行い、それにより、表現の自由、集会の自由若しくは結社の自由を危険にさらすもの又はその未遂

13. 状況により許される場合を除き、図画を頒布する意図をもって図画において性的暴力又は強制を描写する違法な暴力の描写

14. 中傷のうち、他人を犯罪者又は非難に値する者として、その生活様式について批判し、又はその者を他人の蔑視の対象とするような性質の情報を提供するもの及び中傷されている者が故人で、その行為が遺族に対して侮辱的である、又は故人が受けるべき平穏を傷つけるものとみなすことができるもの。ただし、その問題について情報を提供することが、状況にかんがみ許されるものであった場合で、かつ、当該情報が真実であったことを当該提供者が証明している場合又は当該情報についての合理的理由を示した場合を除く。

15. 侮辱のうち、侮蔑的な罵詈雑言若しくは非難又は他の非礼な態度により他人を貶めるもの

16. 違法な脅迫のうち、脅迫された者に自己又は他人の人物又は財産に対する深刻な恐怖感を引き起こすような方法で、犯罪行為により他人を脅すもの

17. 公務員に対する脅迫のうち、暴力の脅しにより、公務員の職務の執行、当該職務の執行に伴うものと同じの保護を享受する活動若しくは当該保護に包括される措置の補助に対し、それらの措置を講じるよう強制し、若しくは講じることを妨害し、若しくはそれらの措置に復讐するために他人に危害を加え、又はかつて当該活動若しくはその補助に従事した者がその際に行ったこと若しくは行わなかったことを理由として危害を加えるもの

18. 法廷への侵害のうち、裁判所若しくは官庁において、訴状を提出し、訴訟を提起し、証言を行い、若しくはその他尋問の際に陳述を行ったことを理由として、若しくはそれらの措置を講じることを妨害することを目的として、暴力の脅しにより、他人に危害を加えるもの又は裁判所若しくは官庁におい

て、証言を行い、若しくはその他陳述を行ったことを理由として、若しくはそれらの陳述を行うことを妨害することを目的として、苦痛、損害若しくは不都合の脅しにより、他人に危害を加えるもの

第 5 条

次の各号に掲げる行為で、印刷文書により行われ、法律により可罰的なものは、出版の自由に関する犯罪とみなされなければならない。

1. すべての人にはアクセス可能でない公文書に、職務上の義務を履行することにより、又は同様な状況下で、職務遂行の際にアクセスした場合に、当該公文書を故意に公表すること。
2. 情報を公表し、かつ、その際、第 3 条第 1 項第 3 号にいう特別法に規定する守秘義務を故意に無視すること。
3. 国が戦争状態にあり、又は差し迫った戦争の危険にある場合に、その漏えいが第 4 条に規定する犯罪以外の国の安全に対する犯罪に該当する事実に関する情報を公表すること。

第 6 条

第 4 条及び第 5 条に規定する犯罪に対する制裁に関する法律の規定は、当該犯罪が出版の自由に関する犯罪とみなすべき場合にも適用される。

出版の自由に関する犯罪を理由とする私的請求については、第 11 章に規定する。第 4 条第 14 号又は第 15 号に規定する犯罪について告訴された者に対して、判決が下された場合で、定期刊行物が問題となっているときは、申請に基づき、当該判決を当該定期刊行物に掲載することもできる。

第 7 条

出版の自由の犯罪に該当する印刷された文書は、没収することができる。

印刷文書の没収は、頒布が意図された文書のすべての見本を破棄すること並びに版、リトグラフ石版、ステロ版、金属版及び専ら当該文書の印刷のために利用可能な他の類似の資材を、濫用が起る可能性がないように、処理すべきことを内容とする。

第 8 条

定期刊行物の没収に関連して、第 4 条第 1 号から第 3 号まで、当該行為が悪質と見なされるべき場合に限り第 4 号、第 6 号及び第 7 号に規定する犯罪が問題となっている場合には、出版の自由に関する犯罪に対する判決の法的効力が発生したときから最長で 6 か月の間、裁判所により定められる一定期間、当該文書の発行禁止を定めることができる。ただし、当該禁止は、国が戦争状態にある場合にのみ定めることができる。

発行禁止に違反して頒布された定期刊行物又は発行禁止を受けた定期刊行物を明らかに継続している定期刊行物の没収については、犯罪を理由とする対象

物の没収一般に関する規定が適用される。

第 8 章 刑事責任規定

定期刊行物に関する刑事責任

第 1 条

定期刊行物による出版の自由に関する犯罪については、当該定期刊行物が発行されたときに発行責任者として届け出られた者が責任を負う。

代理人が届け出られ、かつ、代理人が発行責任者を代理している場合には、当該代理人が責任を負う。

第 2 条

定期刊行物が発行されたときに発行証明書が存在しなかった場合又は第 1 条第 1 項の規定に基づいて責任を有すべき発行責任者がもはや資格を有していない場合若しくはその他その任務を終了している場合には、当該定期刊行物の所有者が責任を負う。

発行責任者が名目上選任されている場合又はその他、当該定期刊行物が発行されたときに、発行責任者が明らかに第 5 章第 3 条の規定に基づいてその者に帰属すべき資格を有していない場合にも、所有者が責任を負う。

当該定期刊行物が発行されたときに、発行責任者を代理している代理人がもはや資格を有していない場合又はその他代理人がその任務を終了している場合若しくは第 2 項に規定する事情が代理人に関して存在する場合には、発行責任者が責任を負う。

第 3 条

当該定期刊行物が発行されたときに、所有者を特定することができない場合には、所有者の代わりに、当該定期刊行物を印刷した者が責任を負う。

第 4 条

定期刊行物を印刷した者が誰であるかに関する情報を欠いている定期刊行物を頒布した場合又は頒布者がその情報が不正確であることを認識しており、かつ、誰が当該定期刊行物を印刷したか確認することができない場合には、当該定期刊行物を印刷した者の代わりに、頒布者が責任を負う。

定期刊行物ではない印刷文書に関する責任

第 5 条

定期刊行物ではない印刷文書による出版の自由に関する犯罪については、第 3

章第2条に規定する方法により、当該文書の著者であることを本人が明示している場合には、当該文書の著者が責任を負う。ただし、当該文書が本人の同意なく発行された場合又は著者の氏名、仮名若しくは筆名が本人の意思に反して記載された場合には、著者は、責任を負わない。

第6条

複数の著者の寄稿を内容とする文書又は内容とすることを意図する文書について、著者が第5条の規定に基づき、責任を負わず、かつ、第3章第2条に規定する方法により、当該文書について特定の発行者を明示している場合には、発行者が責任を負う。

第1項に規定するものとは別の文書については、当該文書が発行されたときに著者が死亡していた場合にのみ、発行者が責任を負う。

発行者の意思に反して、その氏名、仮名又は筆名が当該文書に記載された場合には、発行者は、責任を負わない。

定期刊行物ではない印刷文書の発行者とは、当該文書の著者ではなく、当該文書を印刷及び発行に至らせた者をいう。

第7条

第5条若しくは第6条の規定に基づき、著者及び発行者が両者とも責任を負わない場合又は当該文書の発行のときに両者とも死亡している場合には、出版者が責任を負う。

定期刊行物ではない印刷文書の出版者とは、他人の文書の印刷及び発行を管理した者をいう。

第8条

出版者が存在しない場合又は出版者を特定することができない場合には、出版者の代わりに当該文書を印刷した者が責任を負う。

第9条

定期刊行物ではない印刷文書の頒布者に関する責任については、第4条の規定が準用される。

共通規定

第10条

第2条、第5条、第6条又は第7条の規定に基づいて文書の発行の際に責任を有すべき者が国内に既知の住所を有せず、かつ、裁判期間中に当該人の国内における滞在場所を確認することができない場合には、責任は、当該人に次いで責任を負うべき者に移行するが、第6条第1項に規定するものとは別の場合には、定期刊行物ではない印刷文書の発行者又は頒布者には、責任は移行しな

い。

第 1 条、第 2 条、第 5 条、第 6 条又は第 7 条の規定に基づいて責任を有すべき者について、法律に基づき、可罰性が排除される事情が存在し、かつ、当該人に次いで責任を有する者が当該事情を認識している場合又は認識していなければならなかった場合も同様とする。

第 11 条

この章の規定に基づいて被告人以外の者が責任を有すべきであったという結果をもたらすこととなる事情については、それが本口頭弁論の前に主張される場合にのみ、考慮に入れることができる。

第 12 条

この章の規定に基づき、印刷文書について責任を有する者に対する責任の問題の判断に際しては、文書の内容は、当該人が認識し、その意思に基づき、挿入されたとみなさなければならない。

第 9 章 監督及び訴追

第 1 条

法務長官は、この法律に規定する出版の自由の制限に対する違反について、監督しなければならない。

第 2 条

法務長官は、出版の自由に関する犯罪についての裁判における唯一の公訴人である。法務長官以外の者は、出版の自由に関する犯罪について、予備調査を行ってはならない。この法律に別段の定めがない限り、法務長官及び裁判所のみが、当該犯罪の疑いを理由として強制手段を決定することができる。

政府は、法務長官に対して、出版の自由に関する犯罪の訴訟のために、文書について報告することができる。出版の自由に関する犯罪に対する公訴は、政府の承認を得てのみ提起することができる旨を法律で定めることができる。

さらに、法務長官は、出版の自由に関する犯罪の訴訟以外の出版の自由に関する訴訟及びその他この法律の規定に違反する行為を対象とする訴訟における唯一の公訴人であるが、これらの訴訟における議会オンブズマンの訴追者としての権限については、法律の規定が適用される。

第 3 条

出版の自由に関する犯罪の公訴は、発行証明書が有効であった定期刊行物については、発行から 6 か月以内に、その他の文書については、発行から 1 年以内に提起しなければならない。ただし、提起されなかった場合には、公訴することができない。ただし、第 1 文の規定にかかわらず、前記の期間内に訴訟が提起された

後、犯罪について責任を負う他の者に対して新たな訴訟を提起することができる。

犯罪に対する制裁が消滅したとみなされないために当該犯罪について告訴がなされるべき期間に関する法律の規定は、出版の自由に関する犯罪についても適用される。

第 4 条

出版の自由に関する犯罪を報告し、又はそれについて訴訟を提起する被害者の権利については、法律の規定が適用される。

第 5 条

第 8 章の規定に基づき、犯罪に責任を負う者が存在しない場合又は国内に召喚することをその者に通知することができない場合には、検察官又は被害者は、訴訟を提起する代わりに、文書の没収を申請することができる。

第 10 章 特別の強制手段

第 1 条

出版の自由に関する犯罪を根拠として、印刷文書を没収することができる理由が存在する場合には、没収に関する決定が下されるまで、当該文書を押収することができる。

第 7 章第 8 条に規定する場合には、裁判所の決定が下されるまで、定期刊行物に対して、発行禁止を通知することができる。

第 2 条

出版の自由に関する犯罪の訴訟が提起される前又は文書の没収の申請を裁判所に行う前に、当該犯罪が公訴の対象となっている場合には、第 1 条の規定に基づく押収及び発行禁止の命令は、法務長官により通知することができる。検察がその活動範囲内において、押収を命令する権限を有する旨を法律で定めることができる。

第 3 条

裁判所の命令を得ずに押収が執行された場合には、押収により被害を受ける者は、そのことについて裁判所の審理を要求することができる。

検察が押収を命令した場合には、法務長官に、そのことについて遅滞なく報告しなければならない。法務長官は、当該押収が継続されるべきか否かを直ちに審査しなければならない。

第 4 条

法務長官が押収を命令した場合又は検察が命令した押収を確認した場合には、法務長官が決定を通知してから 2 週間以内に訴訟が提起され、又は文書の没収

の申請が行われなければならない。訴訟が提起されず、没収も申請されなかった場合には、押収は、失効し、それに発行禁止が加わっている場合には、当該禁止も失効する。

第 5 条

出版の自由に関する犯罪の訴訟が提起された場合又は文書の没収の申請が裁判所に行われた場合には、裁判所は、押収及び発行禁止を命令し、すでに通知された押収又は禁止を無効とする権限を有する。

訴訟が受理された場合には、裁判所は、通知された命令を継続すべきか否かを審査する。裁判所が管轄権を有しないという理由で訴訟が却下された場合又は文書の違法性の審理を行わずに裁判所が訴訟を中止し、当該文書の没収の訴えが他の訴訟に関係することを示す根拠が存在する場合には、裁判所は、当該命令が裁判所が定める一定の期間、存続すべきことを決定する権限を有する。この期間内に、訴えが提起されない場合には、当該命令は失効する。

第 6 条

押収に関する命令は、文書の押収される一部分又は複数の部分についての情報を含んでいなければならない。当該部分が収録されている巻、部、号又は分冊にのみ適用される。

第 7 条

押収に関する命令は、警察官庁により直ちに執行されなければならない。

押収の対象となった印刷文書の頒布の禁止については、第 6 章第 3 条において規定する。

第 8 条

印刷文書の押収の執行は、当該文書の頒布を意図した見本のみを対象としなければならない。

印刷文書の押収に関する証明書は、可能な限り速やかに、手数料なしに、押収を執行される当事者及び当該文書を印刷した者に交付しなければならない。当該証明書には、当該文書のうち、押収の理由となった一部又は複数の部分に関する情報を記載しなければならない。

第 9 条

押収の命令が無効にされ、又は失効した場合には、押収の執行は、直ちに取
り消さなければならない。

第 10 条 1971 年法令第 29 号により削除

第 11 条

国が戦争状態又は戦争の危険状態にあり、かつ、第 7 章第 4 条の規定に基づき、可罰的である情報を含む印刷文書で、軍人がその職務義務を放棄することに誤って導く可能性のあるものを防衛軍の部署で発見した場合には、法律に基

づいて当該部署における人員に関する懲戒責任の問題を決定すべき権限を有する者の決定の後、押収の決定が下されるまで、当該文書を保管することができる。

危険が急迫性を有しない場合には、第 1 項に規定する決定なしに、同項に規定する措置を法律の規定に基づき、他の権限保持者により、講じることができる。ただし、これに関する報告は、第 1 項に規定する権限保持者に遅滞なく行われなければならない。当該権限保持者は、当該文書の保管を継続すべきか否かを直ちに審査するものとする。

第 12 条

第 11 条の規定に基づき、文書の保管に関して、決定が通知された場合には、可能な限り速やかに、このことについて法務長官に報告しなければならない。法務長官は、当該文書が押収されるべきか否かを速やかに審査するものとする。

第 13 条

発行禁止に違反して頒布された定期刊行物又は発行禁止の対象となった定期刊行物を明らかに継続する定期刊行物の押収に関しては、没収を宣言することのできる対象物の押収に関する一般法が適用される。

第 14 条

出版の自由に関する犯罪の訴訟における調査にとって、重要な意味を有するとみなすことのできる印刷文書の見本は、押収することができる。その際、第 2 条及び第 3 条、第 5 条第 1 項、第 6 条、第 7 条第 1 項並びに第 9 条の規定を適用する。その他の点については、押収に関する一般法の規定の関連する部分が適用されなければならない。ただし、裁判所が、法務長官の提案に基づき、期間の延長を認めていない限り、訴えは、押収の決定が通知されてから 1 か月以内に提起しなければならない。

第 11 章 私的請求

第 1 条

出版の自由の濫用を理由とする私的請求は、請求に関連する文書が出版の自由の犯罪を構成していることのみを根拠とすることができる。当該請求は、以下別段の定めがない限り、第 8 章の規定に基づき、犯罪に責任を負う者以外の者に対しては主張できない。第 8 章第 10 条に規定する事情を理由として、第 8 章の規定に基づき、犯罪に責任を負う者以外の者に責任が移転した場合で、移転がなかった場合に犯罪に責任を負う者以外の者より前に責任を負う者に対して、当該請求を法律に従い、主張することができるときで、かつ、主張することのできる範囲内で、当該請求を主張することができる。

[スウェーデン]

出版の自由に関する法律 第11章 私的請求／第12章 出版の自由に関する訴訟における裁判手続

責任に関する第8章第12条の規定は、私的請求についても適用される。

第7章第2条又は第3条の規定に基づく犯罪を理由とする私的請求に関しては、法律の規定が適用される。

第2条

定期刊行物の発行責任者又はその代理人に対して主張することのできる私的請求については、当該定期刊行物の所有者も責任を負う。他の印刷文書に関し、著者又は発行者に対し、主張することのできる私的請求については、当該文書の出版者も責任を負う。

第3条

法人の法定代理人又は後見人、財産管理人若しくは成年後見人として、出版の自由に関する犯罪を理由とする私的請求に責任を負わなければならない場合にも、当該請求は、法人又は後見人、財産管理人若しくは成年後見人の保護を受けている者についても、当該請求を法律に従い主張することができるとき、かつ、主張することができた範囲内で、当該請求を主張することができる。

第4条

この章の規定に基づき、他の者とともに、私的請求について責任を負うものが存在する場合には、その者は、連帯責任を負う。これらの者の相互間の責任については、他の場合につき規定されているところによる。

第5条

出版の自由に関する犯罪を理由とする私的請求は、当該犯罪についての責任の問題が消滅した場合又はそれに関する訴えを受理することができない場合であっても、主張することができる。

第12章 出版の自由に関する訴訟における裁判手続

第1条

出版の自由に関する訴訟は、県庁が所在する裁判所の管轄区に属する地方裁判所が所轄する。県内の他の地方裁判所も出版の自由に関する訴訟を所轄する権限を有するべきである理由が存在する場合には、政府は、それについて命令する権限を有する。

出版の自由に関する犯罪を理由とする刑事責任又は私的請求に関する訴訟及び第9章第5条に規定する申請の訴訟は、出版の自由に関する訴訟に属する。第7章第3条の規定に基づく犯罪を理由とする責任又は私的請求に関する訴訟も、出版の自由に関する訴訟に属する。ただし、第7章第3条第2項の規定に基づく犯罪が問題となっており、情報又は知識を取得した者がそれらを印刷文書に公表せず、又は公表のために他の者に提供しなかった場合には、それらの

取得が印刷文書での公開のために行われたことが明らかであるときにのみ、当該訴訟は、出版の自由に関する訴訟として取り扱われる。

第 2 条

刑事責任についての訴えがなされている出版の自由に関する訴訟においては、違反行為が存在しているか否かの問題については、当事者の双方が陪審による審理なしに裁判所の判断を求める意思を表明していない限り、9 名により構成される陪審により審理されなければならない。ただし、被告人が第 8 章の規定に基づき、文書について責任を有するか否かに関する問題は、常に裁判所によってのみ審理される。犯罪が存在するか否かを陪審が審理する際には、犯罪が存在するという意見で 6 名以上の陪審員が一致した場合に、犯罪が存在するとみなさなければならない。

犯罪が存在しないと陪審が判断した場合には、被告人は、無罪とされなければならない。犯罪が存在すると陪審が判断した場合には、この問題について裁判所も審理しなければならない。裁判所が陪審と異なる見解を示した場合には、裁判所は、被告人を無罪とするか又は陪審が適用する刑罰規定よりも軽微なものを当該犯罪に適用する権限を有する。地方裁判所の判断に対する訴えが提起される上級の裁判所は、地方裁判所よりも陪審の判断から広範囲に逸脱する権限を有しない。

第 3 条

第 1 グループの 16 名の陪審員及び第 2 グループの 8 名の陪審員の 2 つのグループに分かれる陪審を各県について選任しなければならない。ただし、ストックホルム県については、第 1 グループは、24 名とし、第 2 グループは、12 名とする。第 2 グループの陪審員は、通常裁判所又は行政裁判所の参審員であるか、又は参審員であった者でなければならない。

第 4 条

陪審員は、選挙により 4 年の任期で選任される。

選挙は、当該県における県議会議員により実施され、当該県内に、県議会に代表されていないコミューンが存在する場合には、当該県議会議員及び当該コミューン議会議員により実施される。ゴトランド県においては、選任は、ゴトランド・コミューンのコミューン議会議員により実施される。前記の規定に基づき、陪審員が二以上の選任機関により、選挙されなければならない場合には、県庁は、各グループ内の陪審員の人数を選任機関間に、人口を基礎として分割する。

陪審員が選挙されなければならない場合には、選挙の準備をする者にそのことについて報告することは地方裁判所の任務である。

第 5 条

陪審員には、当該県内に居住するスウェーデン市民を選任しなければならない。陪審員は、判断能力、独立性及び公正さで知られていなければならない。陪審員の間では、様々な社会集団及び意見の傾向並びに県の様々な地域が代表されていなければならない。未成年者又は法律の特別の規定に基づき、成年後見人を有している者は、陪審員となることができない。

第 6 条

60 歳に達した陪審員は、任務を辞退する権利を有する。陪審員がその他の理由で辞任しようとする場合には、地方裁判所は、その者について、任務を遂行することに対する正当な障害が存在するか否かを審査する。陪審員が被選資格を失った場合には、その任務は失効する。

第 7 条

陪審員が辞任した場合又は被選資格を失った場合には、選任機関は、辞任する者が属する陪審員のグループ内から、その者の代わりに、被選期間の残りについて他の者を選任しなければならない。選挙は、県議会議員の代わりに、県庁が実施することができるが、当該選挙は、県議会の次の会議までの期間に限り有効である。

第 8 条

陪審員の選挙に関する異議申立ては、地方裁判所に行わなければならない。異議申立てが行われなかった場合であっても、裁判所は、選挙された者の資格について審査する。

第 1 項に規定する問題に関する地方裁判所の決定に対する訴えの提起については、裁判手続に関する下級裁判所の決定に対する訴えの提起に関する法律の規定が適用される。高等裁判所の決定に対しては、訴えを提起することはできない。

異議申立てが行われた場合であっても、裁判所が別段の命令を下さなかったときは、選挙の結果は有効である。

第 9 条

陪審員に選任された者は、陪審員名簿に登録されなければならない。当該名簿には、各グループが別個に記載されなければならない。

第 10 条

陪審員が参加すべき訴訟においては、裁判所が陪審員名簿を提示し、当該名簿に記載された者に対する忌避が存在するか否かを審査しなければならない。陪審員に対する忌避については、裁判官に関する法律の規定が適用される。

その後、当事者の双方が第 1 グループから 3 名の陪審員を、第 2 グループから 1 名の陪審員を排除し、裁判所がその他の陪審員の中から第 1 グループに 6 名、第 2 グループに 3 名が残るように補充員を抽選により選出するという方法

で、忌避されていない陪審員が構成されなければならない。

ストックホルム県の陪審員については、当事者双方が第 1 グループから 5 名の陪審員を、第 2 グループから 2 名の陪審員を排除することができる。

第 11 条

一方の側に複数の当事者が存在し、そのうちの 1 名のみがその排除の権利を利用しようとする場合には、その者が行った排除が残りの者についても効力を有する。共同当事者が異なる陪審員を排除しようとしたが、一致することができなかった場合には、裁判所が抽選により排除を行う。

第 12 条

法定の理由なしに陪審員の職務を回避することはできない。

忌避又は法定の理由により、いずれかのグループにおいて、陪審に必要な人数の構成員を確保できない場合には、裁判所は、必要とされる陪審員 1 名につき、当該グループ内で陪審員の資格を有する 3 名を指名する。当事者双方は、そのように指名された者から 1 名を排除する権限を有する。かつて同一の訴訟において排除された者は、陪審員に任命することはできない。

第 13 条

陪審が参加しなければならない訴訟が複数同時に提起された場合には、裁判所は、当事者の意見を聞いた後、すべての訴訟において同一の陪審が任務を遂行すべきことを命令することができる。複数の訴訟について、共通の陪審を選任しなければならない場合には、一方の側に複数の当事者が存在する訴訟の場合の陪審の排除に関する第 11 条の規定を準用する。

第 14 条

刑事責任に関する訴訟において、刑事被告人以外の者に対する私的請求に関する訴えも提起される場合には、第 2 条第 1 項、第 10 条第 2 項及び第 12 条第 2 項に規定する民事被告側の措置は、刑事被告人の意向によるものとする。

訴えが訴追と関連せず、印刷された文書の没収又は私的請求に関して提起された場合には、その訴訟については、第 2 条及び第 10 条から第 13 条までの規定が適用されるが、犯罪が存在するか否かの問題が、犯罪の責任に関する出版の自由に関する訴訟においてすでに審理されている場合には、同一の問題に関する審理は、再度行ってはならない。申請の訴訟においては、それ以外の場合には当事者に帰属する陪審員の排除は、裁判所が抽選により行う。

第 15 条

出版の自由に関する訴訟の裁判手続の詳細については、法律で定める。

同一の県に出版の自由に関する訴訟を取り扱う複数の地方裁判所が存在する場合には、第 4 条、第 6 条、第 8 条及び第 9 条に規定する任務は、政府が指定する地方裁判所により遂行される。

[スウェーデン]

出版の自由に関する法律 第 12 章 出版の自由に関する訴訟における裁判手続／第 13 章 外国の印刷文書等

第 16 条

国が戦争若しくは戦争の危険の状態にある場合又は戦争若しくは戦争の危険の状態に至る危険性のある非常事態に国が陥っている場合には、陪審員の選挙の延期及び陪審員がその任務を辞退する権利についての規定は、法律により、又は法律の授権の後、政府が命令で定めることができる。

第 13 章 外国の印刷文書等

第 1 条

国外で印刷され、国内で発行された文書については、以下、別段の定めがない限り、第 1 章、第 3 章、第 6 章、第 7 章、第 8 章第 1 条、第 2 条、第 5 条から第 7 条まで及び第 10 条から第 12 条まで並びに第 9 章から第 12 章までの規定が準用可能な部分について準用される。

第 2 条

国外で印刷された文書は、第 1 章第 6 条に規定する方法により、国内で頒布のために提供されたときに、国内で発行されたとみなされる。

第 3 条

国外で印刷された定期刊行物が主として国内での頒布を意図している場合には、第 5 章の規定が準用可能な部分について準用されるが、所有者の資格に関する規定は、準用してはならない。

国外で印刷された他の定期刊行物の国内での発行については、発行証明書を必要としない。当該証明書が存在する場合には、当該文書については、第 1 項の規定が適用されなければならない。

第 4 条

印刷文書に対する責任に関するこの法律の規定は、国外で印刷された文書については、当該文書を国内で頒布するために提供させた者又はその者が誰であるか特定できない場合若しくは当該文書が発行されたときに国内に居住していなかった場合には、第 6 章の規定に基づき、頒布者としてみなされるべき者を対象にしなければならない。

第 5 条

監督のために外国で印刷された文書の見本を保管する義務及び当該文書の見本を図書館又は文書館に納入する義務については、法律で定める。

第 6 条

外国で印刷され、国内で発行されたが、主として国内での頒布を意図していない文書で、発行証明書の存在しないものについては、次の各号に掲げる場合を除き、公表のための情報及び知識の通信及び取得に関する第 1 章第 1 条第 3

項及び第 4 項の規定を準用する。

1. 当該通信及び取得が国の安全に対する犯罪に該当する場合
2. 当該通信が第 7 章第 3 条第 1 項第 2 号に規定する提供又は販売に該当する場合
3. 当該通信が故意の守秘義務の違反に該当する場合

第 1 項の規定は、スウェーデンで発行されていない文書についても、当該文書が国内又は国外のいずれかで印刷されたかにかかわらず、適用される。その際、他の方法で定期刊行物の制作に協力する者は、著者又は他の創作者と同様、公表のために提供を行う者と同等とみなされる。

第 1 項及び第 2 項の規定の結果として、当該通信又は取得が可罰的である場合には、関連する規定が適用される。第 1 項に規定する犯罪を理由とする責任又は私的請求に関する訴訟は、第 12 章第 1 条第 2 項第 3 文が準用されない場合には、出版の自由に関する訴訟として取り扱われなければならない。通信提供者の匿名の権利については、第 3 章の規定が準用されるが、第 3 条第 3 号の規定は、同項の規定するものとは別の国の安全に対する犯罪を対象としなければならない。

第 14 章 一般規定

第 1 条

訴訟の再審に関する一般規定は、犯罪が存在するか否かを陪審が審理した場合であっても、出版の自由に関する訴訟にも適用される。

犯罪が存在するか否かを陪審が審理した訴訟の再審が認められ、当該再審が陪審の審理に影響を及ぼしたであろうとみなすことができる状況を理由としている場合には、当該訴訟について最初の判決を下した裁判所の陪審により当該訴訟が再び審理されなければならないことを同時に決定しなければならない。被告人の利益のために再審が認められ、かつ、事実が明らかな場合には、当該再審を認めた裁判所は、その代わりに直ちに当該判決を変更することができる。

第 2 条

上級裁判所の決定に基づき、陪審が参加した出版の自由に関する訴訟が当該訴訟を最初に審理した裁判所の陪審により、再び審理される場合には、当該陪審の任命については、第 12 章第 10 条から第 14 条までの規定を適用する。

第 3 条

出版の自由に関する訴訟及びこの法律の規定に対する犯罪に関する他の訴訟は、常に遅滞なく処理されなければならない。

第 4 条 1976 年法令第 955 号により削除

第 5 条

この法律又はこの法律の規定に基づき公布された特別法において定められていない事項のすべてについて、法律又はその下位法令の規定が適用される。

この法律又は他の法律が別段の規定を定めない限り、外国人は、スウェーデン市民と同等の地位を有する。

第 6 条 1974 年法令第 155 号により削除

経過規定

経過規定

1976 年法令第 955 号

1. この法律は、1978 年 1 月 1 日に施行する。
2. 新たな規定は、謄写版、写真複写又は他の類似の技術的処理により複製され、この法律の施行前に発行された文書には、適用しない。
3. 従前の規定は、この法律の施行前に裁判所において係争中であった訴訟における訴訟手続に継続して適用する。

1982 年法令第 938 号

この法律は、1983 年 1 月 1 日に施行する。新たな法文による第 2 章第 5 条に規定する教会会議に関する規定は、以前の一般教会会議についても適用しなければならない。

1994 年法令第 1475 号

この法律は、1995 年 1 月 1 日に施行する。法務長官がこの法律の施行前に第 10 章第 14 条の規定に基づく押収について決定している場合には、当該押収に関しては、従前の規定が適用されなければならない。陪審がこの法律の施行前に組織されている訴訟においては、従前の規定が当該訴訟のその後の審理においても適用されなければならない。

1998 年法令第 1438 号

1. この法律は、1999 年 1 月 1 日に施行する。
2. この法律の施行前に頒布された技術的記録については、従前の規定が適用される。
3. 第 1 章第 7 条並びに第 5 章第 5 条及び第 7 条の新たな規定は、この法律の施行前に交付された発行証明書についても適用される。第 5 章第 5 条第 4 項第 1

文の規定の代わりに、この法律の施行から 10 年の間、当該証明書は、効力を有する。

4. 猥褻な図画において子どもを描写することに関する訴訟においては、訴えがこの法律の施行前に提起されている場合には、従前の規定を適用する。

2002 年法令第 908 号

この法律は、2003 年 1 月 1 日に施行する。

表現の自由に関する基本法（1991年法令第1469号）

Yttrandefrihetsgrundlag(1991:1469)

第1章 基本的規定

第1条

すべてのスウェーデン市民は、この基本法に基づき、ラジオ、テレビ及び類似の放送、データベースから行われる公演並びに映画、ビデオ記録、音声記録及び他の技術的記録において、あらゆる主題の情報について、自己の考え、意見及び感情を公に表現し、情報を提供する権利を、公的機関に対し保障される。

この基本法に基づく表現の自由は、自由な意見の交換、自由かつ完全な情報及び自由な芸術的創造を確保することを目的とする。この自由に対する制限は、この基本法によるもののほかは認められない。

この基本法において電波による番組に関する規定は、ラジオ番組のほかテレビ番組及び他の電磁波を使用して作成された音声、映像又は文書の放送の内容並びにデータベースから行われる公演の内容に適用する。

この基本法において技術的記録とは、文書、画像又は音声を内容とし、読むこと、聴取すること又は他の方法により技術的補助手段を使用してのみ理解することができる記録を意味する。

この基本法においてデータベースとは、自動的な処理の目的で保管された情報の集積を意味する。

第2条

すべてのスウェーデン市民は、電波による番組及び技術的記録において公表するため、あらゆる主題の情報について、著者及び他の創作者並びに発行者、編集事務所、通信社及び技術的記録を制作する企業に提供する権利が保障される。さらに、すべてのスウェーデン市民は、情報の提供又は公表のために、あらゆる主題の情報を取得する権利を有する。この権利に対する制限は、この基本法によるもののほかは認められない。

第3条

電波による番組及び技術的記録における発表が予定されるものについて、官庁¹又は他の公的機関による検査を義務付けてはならない。さらに、官庁又は他の公的機関は、この基本法に基づかずに、電波による番組又は技術的記録における、既に知られている内容又は予想される内容を理由として、それらの一般公衆への公表又は頒布を禁止し、又は妨げてはならない。

¹ 統治法の翻訳の注2参照。

第1項の規定にかかわらず、公の上演を目的とする映画、ビデオ記録及び他の技術的記録中の動画並びに第9条第1項第3号に規定するデータベースから行われる公演の検査及び許可に関する規定を法律で定めることができる。

官庁又は他の公的機関は、この基本法に基づかずに、電波による番組又は技術的記録の内容を理由として、電波による番組を受信し、又は技術的記録の内容を理解するために必要な技術的補助手段の保有又は使用を禁止し、又は妨げてはならない。電波による番組の放送のための有線通信線網の建設の禁止についても同様とする。

第4条

官庁及び他の公的機関は、この基本法に基づかずに、電波による番組又は技術的記録において表現の自由を濫用し、又はその濫用に寄与したことを理由として、何人に対しても介入してはならない。官庁及び他の公的機関は、この基本法に基づかずに、その理由により、当該番組又は当該記録に介入してはならない。

第5条

表現の自由の濫用に関する判決を下し、又は他の方法により、この基本法の遵守を監督する者は、表現の自由は、自由な社会の基本であることを考慮しなければならない。その者は、表現の方法よりも目的に注意を払わなければならない。疑わしい場合は、有罪であると判断するのではなく、無罪であると判断しなければならない。

第6条

この基本法は、一般公衆に向けられ、かつ、技術的補助手段を使用して受信されることが予定された電波による番組の放送に適用される。開始時刻及び内容が受信者による影響を受ける可能性がない場合には、特別な請求に基づく生放送の提供又は収録された番組も電波による番組の放送とみなされる。

人工衛星により放送され、かつ、スウェーデンから送信する電波による番組については、電波による番組に関するこの基本法の規定を原則として適用する。

主に国外での受信を目的とした電波による番組及び有線通信線により伝達されるが広い範囲の公衆の受信を目的としない電波による番組について、この基本法の例外規定は、法律で定めることができる。ただし、当該例外規定は、第2条及び第3条の規定に関するものであってはならない。

第7条

第6条に規定する電波による番組の国内における同時かつ無修正の転送で、外国から放送されるか又は人工衛星によりスウェーデンに放送されるがスウェーデンから送信されないものについては、次の規定のみを適用する。

事前の検査及び他の制限を禁止する第3条第1項

技術的補助手段の保有及び有線通信線網の建設に関する第3条第3項

この基本法に基づかない介入を禁止する第4条

この基本法の適用においてとられるべき態度に関する第5条

有線通信線による電波による番組の放送の権利に関する第3章第1条

特別の立法手続及び法廷における審理に関する第3章第3条及び第5条

議会が電波による番組に関する国際協定を承認した場合には、第12条第2項の規定は、電波による番組を転送することを、当該協定に違反して妨げてはならない。

外国からの電波による番組において公表するため情報及び知識を通信し、取得する権利については、第10章第2条において定める。

第8条

番組制作事業を行う者以外の者が制作した電波による番組若しくは番組の一部で、出来事又は礼拝若しくは公演の生放送からなるものについては、次の規定は、適用しない。

公表するために情報及び知識を通信し、取得する権利に関する第2条

介入を禁止する第4条

この基本法の適用においてとられるべき態度に関する第5条

匿名の権利に関する第2章

表現の自由に関する犯罪、責任原則並びに監督、訴追及び特別の強制方法に関する第5章から第7章まで

表現の自由に関する裁判に関する第9章

外国からの電波による番組において公表するため情報及び知識を通信し、取得する権利に関する第10章第2条

第9条

電波による番組に関するこの基本法の規定は、第6条第1項第2文に規定する場合とは別の場合で、定期刊行物若しくは電波による番組の編集事務所、印刷物、出版の自由に関する法律に基づき印刷物に相当するとされるもの若しくは技術的記録を専門的に制作する企業又は通信社が、電磁波を利用して次の各号に掲げる事項を行う場合に適用する。

1. 特別の請求に応じて、転送により直接、又は技術的記録、文書若しくは画像により間接的に、事業を運営する者のみがその内容を改変することのできるデータベースからの情報を一般公衆に提供すること。
2. 事前の合意に従い、第1号に規定するデータベースから直接転送された情報を一般公衆に提供すること。
3. 公演により、第1号に規定するデータベースからの情報を一般公衆に提供すること。

第 1 項の規定は、事業に関する発行証明書を有する他の者に対しても適用する。当該証明書の発行には、次の事項を要件とする。

- －当該事業が第 1 項に規定する方法で組織化されており、かつ、放送がスウェーデンから発信されること。
- －所管する発行責任者が任命され、かつ、任務を引き受けていること。
- －当該事業が、この条の規定に基づく他の事業の名称と容易に混同されるおそれのない名称を有すること。

発行証明書は、発行の日から 10 年間効力を有する。当該証明書は、それ以後、失効する。当該証明書は、証明書発行のための要件を満たす場合には、先の 10 年の期間の満了後、毎回 10 年の期間で更新することができる。発行証明書は、証明書発行のための要件を満たさなくなった場合、当該発行証明書の発行の日から 6 か月以内に事業を開始しない場合又は当該事業を実施する者が事業を中止したことを通知した場合には、取り消すことができる。当該発行証明書が失効し、又は取り消された場合には、法律又は他の法令の規定が適用される。

発行証明書の発行、失効、更新及び取消しに関する細則は、法律で定める。

すべてのデータベースは、名称を有しなければならない。名称に関する細則は、法律で定める。

第 4 項及び第 5 項の規定に違反する者に対する刑罰に関する規定は、法律で定める。

第 10 条

この基本法は、公表された技術的記録に適用する。技術的記録は、実演、販売又は他の方法により提供することにより、スウェーデン国内の一般公衆に頒布するために送付された場合には、公表されたものとみなす。

この基本法を適用するか否かについては、個々の事件ごとに、頒布の推定を受け得るものに基づいて審理される。特別の事情がある場合を除き、この基本法は、第 3 章第 13 条及び第 4 章第 4 条に規定する情報が収載された技術的記録に適用されるものとみなさなければならない。

第 11 条

一定の電波による番組及び技術的記録については、定期刊行物と同等に扱われなければならない旨を出版の自由に関する法律第 1 章第 7 条第 2 項において定める。

第 12 条

創作者の権利、一定の商業広告、信用情報の提供及び情報取得のための方法について法律で定めることができるとする出版の自由に関する法律第 1 章第 8 条及び第 9 条の規定は、この基本法の規定にかかわらず、電波による番組及び技術的記録にも適用される。

この基本法における規定は、電波による番組における商業広告の禁止等又は当該広告に適用される条件に関する他の規定を法律で定めることを妨げない。番組制作事業を運営する者以外の者が全額又は一部の費用を負担する他の広告及び番組放送の禁止及び条件に関する規定についても同様とする。

第13条

この基本法は、思春期の発達下にある者又は18歳未満の者の猥褻な画像については、適用されない。

第2章 匿名の権利

第1条

電波による番組又は技術的記録の創作者は、その身元を開示する義務を有しない。その制作に参加した者及び第1章第2条の規定に基づき、情報を提供した者についても同様とする。

第2条

電波による番組又は技術的記録における表現の自由に関する犯罪に基づく責任、損害又は特別の法律効果に関する訴訟においては、いかなる者も、誰が当該制作物の創作者であり、その制作に参加し、それを公表のために提供し、又は第1章第2条の規定に基づき、情報を提供したかについて調査してはならない。

ただし、ある者が制作物の創作者又はその制作に参加した者であることが判明している場合には、当該訴訟においては、その者が有責であるか否かを審理することができる。当該訴訟において、自身が当該創作者又はその制作に参加した者であることを認めた場合も同様とする。

第1項の規定は、表現の自由に関する犯罪に係る訴訟及び第5章第3条に規定する犯罪に係る訴訟の双方を、同一の裁判において審理することを妨げない。

第3条

電波による番組若しくは技術的記録を構成し、又はその一部となることが意図された制作物の制作又は配信に関わった者及び通信社の業務に従事した者は、誰が当該制作物の創作者であり、若しくはそれを公表のために提供し、又は誰がその制作に参加し、若しくは第1章第2条の規定に基づき、情報を提供したかについて、その際知り得たことを開示してはならない。

第1項に規定する守秘義務は、次の各号に掲げる場合又は次の各号に掲げる範囲内において適用されない。

1. 当該守秘義務により利益を受ける者が自らの身元の開示に同意した場合
2. 第2条第2項の規定に基づき、ある者の身元が問題とされるような場合

3. 第5章第3条第1項第1号に掲げる犯罪に関わる場合
4. 第5章第2条又は第3条第1項第2号若しくは第3号に掲げる犯罪に関わる場合で、裁判所が、犯罪について訴追された者又は正当な理由に基づき被疑者とされる者が第1項に規定する守秘義務により利益を受ける者であるか否かについての情報提供がその審理の際に必要であると判断する範囲内
5. 他の場合において、裁判所が公共の又は個別の利益に照らし、証人尋問又は真実保証の下になされる当事者尋問により身元についての情報提供が行われることが、特別に重要であると判断する範囲内

第2項第4号又は第5号に規定する尋問においては、当該裁判所は、個々の事件において許容し得る限度を超えて守秘義務を侵すような質問が行われないように、細心の注意を払わなければならない。

第4条

いかなる官庁及び他の公的機関も、次の各号に掲げる者について調査を行ってはならない。

1. 電波による番組又は技術的記録において公表された制作物又は公表が意図された制作物の創作者又はその制作に参加した者
2. 電波による番組又は技術的記録において制作物を公表するために提供した者又は公表するために提供することを意図した者
3. 第1章第2条の規定に基づき、情報を提供した者

第1項の禁止規定は、この基本法が訴追又は他の介入を認めている事件において調査を行うことを妨げない。ただし、この場合において、第3条に規定する守秘義務は、尊重されなければならない。

さらに、官庁及び他の公的機関は、電波による番組又は技術的記録において、表現の自由を利用し、又はその利用のために協力したことを理由に介入してはならない。

第5条

故意又は過失により、第3条に規定する守秘義務に違反した者は、罰金又は1年以下の禁錮に処する。電波による番組又は技術的記録において、故意又は過失により、誰が当該制作物の創作者であり、誰が当該制作物を公表のために提供し、若しくはその制作に参加し、又は誰が当該制作物において情報を提供したかについて虚偽の情報を提供した者についても同様とする。

第4条第1項及び第2項の規定に違反した調査については、それが故意に行われた場合には、罰金又は1年以下の禁錮に処する。

第4条第3項の規定に違反した意図的な介入については、その措置が解雇、契約の解除、懲戒罰の通告又は類似の措置に該当する場合には、罰金又は1年以下の禁錮に処する。

第1項に規定する犯罪に対する公訴は、被害者が告訴したときにのみ提起することができる。

第3章 放送並びに制作及び頒布

電波による番組

第1条

スウェーデン市民及びスウェーデンの法人はすべて、有線通信設備により電波による番組を放送する権利を有する。

第1項に規定する自由は、次の各号に掲げる事項について法律で定めることを妨げない。

1. 総合的な情報を受信する一般公衆の利益に照らし、必要な範囲内で、ある一定の番組を送信する余地を確保するように、有線通信網の所有者に義務付けること。
2. 有線通信網における送信に関する競争の利益又は送信を受信する一般公衆の利益に照らし、必要な範囲内で、複数の送信に供される余地を確保するように、有線通信網の所有者に義務付けること。
3. 視聴者に番組の自由な選択を保障する措置を講じるように、有線通信網の所有者に義務付けること。
4. テレビにおいて番組を放送する者に、字幕、通訳、読上げ又は他の類似の技術により、障害者が番組にアクセスできるような方法により番組を編成するように義務付けること。
5. 暴力的描写、猥褻な画像又は民族集団に敵対的な煽動に向けられた番組の継続的放送に対して規制を設けること。

第2条

有線通信設備以外の方法により電波による番組を放送する権利は、放送の許可及び条件を定める法律により規制することができる。

公的機関は、無線周波数ができる限り広い表現の自由及び情報の自由に資する手段として利用されるよう努めなければならない。

使用可能な無線周波数の範囲内で、電波による地域の放送においてラジオ番組を放送する許可を組織団体が受ける可能性が存在しなければならない。これに関する詳細は、法律で定める。

第3条

第1条及び第2条に規定する放送の権利の制限に関しては、基本的自由及び権利の制限に関する統治法第2章第21条から第23条までの規定を適用する。

第4条

電波による番組を放送する者は、番組内容を独自に決定する。

第5条

電波による番組を放送する権利に関する争いは、裁判所又はその組織を法律で定め、かつ、その長が正規の裁判官である者若しくは正規の裁判官であった者でなければならない委員会が審理することができるものとする。政府の決定に対する審理は、裁判所が行わなければならない、かつ、当該決定の適法性のみを対象とすることを必要とする。

表現の自由の濫用に係る介入に関する争いが事件となっている場合には、法律により詳細を定める陪審裁判により審理しなければならない。ただし、第1章第12条第2項に規定する商業広告、他の広告又は電波による番組放送に関する規定又は条件に対する違反に関する事件の場合には、この限りでない。

第6条

事後の検査のために電波による番組の録音を維持し、提供する義務及び記録保管所に納入する義務に関する規定を法律で定めることができる。

第7条

スウェーデン全土又はその一部を描写し、かつ、国土防衛に係る重要な情報を含む地図、図面又は図画の電波による番組を通じた頒布の防止を目的とする規定を法律で定めることができる。

技術的記録

第8条

スウェーデン市民及びスウェーデンの法人はすべて、技術的記録を制作し、頒布する権利を有する。ただし、映画、ビデオ又は他の動画を伴う技術的記録を公表する権利に対しては、第1章第3条第2項の規定に基づく検査及び許可を要求することができる。

第9条

技術的記録の見本を保管し、検査のためにそれを提供する義務に関する規定は、法律で定めることができる。官庁に技術的記録の見本を提出する義務及び当該義務に係る情報を提供する義務についても法律で定めることができる。

第10条

いかなる郵便会社又は他の公共運輸機関も、技術的記録の輸送が第13条第3項又は第4項に規定する犯罪に該当することになる場合を除き、技術的記録の内容を理由として輸送を拒否してはならない。

技術的記録の輸送を請け負った公共運輸機関は、第6章の規定に基づく記録

の頒布者とみなされなければならない。

第11条

この基本法の規定にかかわらず、人間又は動物に対する暴力又は暴力を加えるとの脅迫を詳細に生々しく描写する映画、ビデオ又は他の動画を伴う技術的記録を営利目的で15歳未満の者に提供する場合について定める法律の規定は有効である。

第12条

この基本法の規定は、次の各号に掲げる者に対する刑罰及び特別の法律効果について法律で定めることを妨げない。

1. 一般公衆に嫌悪感を催させ得る展示又は他の手段により公共の場において猥褻な図画を公表する者
2. 事前の注文なしに郵便又は他の方法により、猥褻な図画を送付する者
3. 青年に対し凶悪化の効果をもたらし、又はその他の深刻な危険をもたらし可能性のある内容を含む技術的記録を子ども及び青年の間に頒布する者

公表を目的とする映画、ビデオ又は他の動画を伴う技術的記録並びに第1章第9条第1項第3号に規定するデータベースから行われる公演における動画の検査及び許可に関する規定に違反する者に対する刑罰及び他の特別の法律効果についても同様とする。

スウェーデンの全土又はその一部を描写し、かつ、国土防衛に係る重要な情報を含む地図、図面又は図画の技術的記録による頒布の防止を目的とする規定を法律で定めることができる。

第13条

国内で制作され、頒布を目的とする技術的記録の見本には、当該見本を制作させた者及び制作日時、制作場所及び制作者に関する明確な情報を記載しなければならない。詳細は、法律で定める。

技術的記録を制作する者で、故意又は過失により第1項の規定又は第1項に基づいて定められた規定に違反したものは、罰金又は1年以下の禁錮に処せられなければならない。

第1項に規定する情報を故意又は過失により記載していない技術的記録を頒布する者は、金額罰金²に処せられなければならない。当該情報が不正確であり、かつ、頒布者がそのことを認識している場合も同様とする。

この基本法に基づき技術的記録が押収され、又は没収されたことを知りながら当該記録を頒布する者は、罰金又は1年以下の禁錮に処せられなければならない。

² 出版の自由に関する法律の翻訳の注2参照。

第14条

映画、ビデオ又は他の動画を伴う技術的記録を職業的に販売し、又は賃貸する者が官庁への登録を届け出る義務については、法律で定めることができ、届出の内容及び詳細な方式については、法律に基づいて定めることができる。

記録、文書及び図画の注文された見本

第15条

第1章第9条第1項第1号に規定する技術的記録、文書又は図画については、データベースの名称並びに当該記録、文書又は図画の制作の日時、場所及び方法を明らかにしなければならない。事業を運営する者は、当該記録、文書又は図画がそれらの情報を備えるよう確保しなければならない。詳細は、法律で定めることができる。

故意又は過失により第1項の規定又は第1項に基づいて定められた規定に違反した者は、罰金又は1年以下の禁錮に処せられる。

第1章第9条第1項第1号に規定する記録、文書又は図画で、第1項に規定する情報を故意又は過失により記載していないものを提供する者は、金額罰金に処せられる。当該情報が不正確であり、かつ、当該記録、文書又は図画を提供する者がそのことを認識している場合も同様とする。

第4章 発行責任者

第1条

電波による番組及び技術的記録は、発行責任者を有しなければならない。電波による番組の発行責任者は、詳細を定める法律に従い、番組ごとに又は番組制作事業全体若しくはその一部について選任される。

当該発行責任者は、放送事業を運営する者又は技術的記録を制作させる者により選任される。

第2条

当該発行責任者は、スウェーデン市民でなければならない。法律により、外国人であっても発行責任者となることができる場合について定めることができる。

発行責任者となる者は、国内に住所を有しなければならない。未成年者、破産者、法律の特別な規定により後見人を有する者は、発行責任者となることができない。発行責任者となる者に関する情報は、一般公衆に入手可能な状態にしなければならない。

第3条

当該発行責任者は、制作物の公表を監督する権限を有し、その意思に反し、制作物にいかなるものも加えられないよう内容を決定する権限を有するものとする。当該権限のいかなる制限も無効である。

第4条

技術的記録においては、発行責任者となる者を明らかにしなければならない。当該発行責任者は、当該記録のすべての見本に、そうした情報を記載するよう確保しなければならない。第1章第9条第1項第1号に規定する技術的記録、文書又は図画については、データベースの発行責任者となる者を明らかにしなければならない。当該発行責任者は、各見本にそうした情報を記載するよう確保しなければならない。

電波による番組の発行責任者に関する情報は、詳細を定める法律に従い、一般公衆に入手可能な状態を維持しなければならない。

第5条

電波による番組の制作事業の発行責任者は、一又は二以上の代理人を選任することができる。第2条から第4条までの発行責任者に関する規定は、代理人にも適用される。当該発行責任者の任務が終了する場合には、代理人としての任務もまた終了する。

第6条

故意又は過失により第1条の規定に違反する者は、罰金に処せられるか、又は特に悪質な場合には、1年以下の禁錮に処せられる。故意又は過失により第4条第1項の規定に違反する者は、金額罰金に処せられる。

第4条及び第5条の規定に基づき定められた法律の規定に違反する者に対する刑罰を法律で定めることができる。

第5章 表現の自由に関する犯罪

第1条

出版の自由に関する法律第7章第4条及び第5条に出版の自由に関する犯罪として掲げられている行為は、電波による番組又は技術的記録において行われ、かつ、法律に基づき可罰的な場合には、表現の自由に関する犯罪とみなされる。

同様な条件の下で、頒布を目的として動画により露骨に又は執拗に、人間又は動物に対する残酷な暴力行為を描写する違法な暴力描写は、そのような行為が状況を勘案しても正当化され得ない場合には、表現の自由に関する犯罪とみなされなければならない。

第2条

出版の自由に関する法律第 7 章第 2 条の規定に基づき、有罪となる行為が通信において隠されているという理由により出版の自由に関する犯罪とみなされてはならない行為は、表現の自由に関する犯罪ともみなされてはならない。

第 3 条

第 1 章第 2 条に規定する通信を提供し、又は第 6 章の規定に基づく責任を負うことなく、電波による番組又は技術的記録における公表を意図している制作物に、著者若しくは他の創作者として関与している者又は当該番組に参加することにより関与している者で、それにより次の各号に掲げる犯罪に責任を有するものは、当該犯罪の責任に関する法律の規定の適用を受ける。

1. 大逆外患誘致罪、スパイ罪、重大なスパイ罪、機密情報の権限のない取引、反逆罪、外患罪、国に対する裏切り又はこれらの行為の未遂、予備若しくは陰謀
2. 一般に入手できない公文書の不正確な公開又は当該文書の公開の際に官庁が付した留保に違反した提供のうち、その行為が故意であるもの
3. 特別法により掲げられた場合における守秘義務の故意による違反

第 1 章第 2 条に規定する目的のために、情報又は知識を取得し、かつ、それにより第 1 項第 1 号に掲げる犯罪に責任を有する者は、当該犯罪の責任に関する法律の規定の適用を受ける。

特別の立法手続に関する統治法第 2 章第 22 条第 1 項の規定は、第 1 項第 3 号に規定する特別法の規定の提案についても適用しなければならない。

第 4 条

第 1 条に規定する犯罪に対する制裁に関する法律の規定は、表現の自由に関する犯罪とみなされる行為の場合にも適用される。

表現の自由に関する犯罪を理由とする損害賠償については、第 8 章において定める。

ある者が第 1 条第 1 項の規定に基づき、中傷又は侮辱を行ったと判断される場合で、それが電波による番組における犯罪であるときは、裁判所は、相手方の要求に基づき、判決を同一の放送事業の電波による番組において全部又は一部公表するよう決定することができる。裁判所は、判決を公表する義務が当該裁判所により作成された当該判決の要旨に関するものとする旨を決定することができる。

第 5 条

裁判所は、表現の自由に関する犯罪に対する制裁を決定する場合には、訂正が公表されているか否かについて特に注意しなければならない。

第 6 条

表現の自由に関する犯罪を含む技術的記録は、没収することができる。当該

犯罪が違法な暴力描写である場合には、法律に定める特別の法律効果等が適用される。

没収においては、頒布が意図されているすべての見本が破棄されなければならない。さらに、技術的記録の複製のために特別に使用されるおそれがある原本は、更なる見本の制作のために使用できないことを確保しなければならない。

第 6 章 責任規定

第 1 条

電波による番組又は技術的記録における表現の自由に関する犯罪についての責任は、発行責任者が負う。代理人が発行責任者として活動していた場合には、代理人が責任を負う。

第 1 章第 8 条に規定するもの以外の生放送の場合には、当該放送の参加者が自己の発言に責任を負わなければならない旨を法律で定めることができる。

第 2 条

次の各号に掲げる場合には、通常発行責任者が負うべき表現の自由に関する犯罪についての責任は、発行責任者を選任する責任を有する者が負う。

1. 当該犯罪が行われたときに権限を有する発行責任者が存在しなかった場合
2. 発行責任者が名目上の選任にすぎない場合又は発行責任者が第 4 章第 3 条に規定する権限を明確に行使できなかった場合
3. 発行責任者に関する情報が定められた方法で一般公衆に入手可能な状態にされていなかった場合

発行責任者として活動していた代理人が、当該犯罪が行われたときには既に権限を失っていた場合、その任務が終了していた場合又は代理人について第 1 項第 2 号及び第 3 号に掲げる事情が生じた場合には、表現の自由に関する犯罪の責任は、発行責任者が負う。

技術的記録を制作させた者に関する第 3 章第 13 条第 1 項に規定する情報が当該技術的記録に記載されていない場合で、制作させた者の身元を明らかにすることができないとき又は制作させた者がスウェーデン国内に既知の住所を有しない場合で、裁判手続中にスウェーデンに入国できないときは、当該技術的記録による表現の自由に関する犯罪の責任は、第 1 項に規定する者の代わりに、技術的記録を頒布した者が負う。

情報が記載されていない場合に関する第 3 項の規定は、提供された情報に技術的記録を制作させた者が海外に居住していることが含まれている場合又は当該情報が不正確で、かつ、当該記録を頒布した者がその事実を認識している場合にも適用される。

第 3 条

表現の自由に関する犯罪についての刑事手続上の起訴がなされ、かつ、被告人がその責任を負うべきではなくなる何らかの事情があると判断される場合には、当該被告人は、本口頭弁論に先立ってその事情を示さなければならない。事情を示さない場合には、当該被告人は、責任を負うものとみなされる。

第 4 条

制作に関してこの章の規定に基づいて表現の自由に関する犯罪の責任を負う者は、当該制作物の内容を認識していたものとみなす。さらに、当該制作物の公表に同意したものとみなす。

第 5 条 1998 年法令第 1439 号により削除

第 6 条 1998 年法令第 1439 号により第 3 条となる。

第 7 条 1998 年法令第 1439 号により第 4 条となる。

第 7 章 監督、訴追及び特別の強制手段**第 1 条**

監督及び訴追に関する出版の自由に関する法律第 9 章第 1 条から第 4 条までの規定は、電波による番組及び技術的記録に関する訴訟並びに表現の自由に関する裁判にも適用される。法務長官は、違法な暴力描写、民族集団に敵対的な煽動、市民的自由に対する犯罪、違法な脅迫、公務員に対してなされた脅迫又は技術的記録により実行された裁判過程の歪曲を理由とする責任又は没収に関する表現の自由に関する裁判について、訴追者となる検察官を選任することができる。ただし、民族集団に敵対的な煽動又は市民的自由に対する犯罪における表現の自由に関する犯罪の場合には、公訴の権限を委任することはできない。

表現の自由に関する犯罪に対する公訴期間は、電波による番組についてはその番組が放送されてから、又は第 1 章第 9 条第 1 項第 1 号及び第 2 号に規定する情報を利用可能にする問題については、当該情報がもはや利用可能ではなくなってから 6 か月とする。第 1 章第 9 条第 1 項第 3 号に規定するデータベースから行われる公演については、当該公演から 6 か月とする。技術的記録については、当該期間は、当該記録が公表されてから 1 か月とする。ただし、第 3 章第 13 条に規定する情報が記載されていない記録については、法務長官が当該記録について認識してから 2 年以後に公訴を提起してはならないという制限の下に、公訴可能な期間に関する法律の規定が適用される。

第 2 条

表現の自由に関する犯罪が技術的記録により行われ、かつ、第 6 章の規定に基づく責任を負う者がいない場合には、検察官又は被害者は、公訴の代わりに

〔スウェーデン〕

表現の自由に関する基本法 第7章 監督、訴追及び特別の強制手段

当該記録の没収を申請することができる。犯罪の責任を負う者に対しスウェーデン国内に召喚することを通知することができない場合も同様とする。

第3条

出版の自由に関する法律第10章の出版物の押収の規定は、技術的記録の押収にも適用される。第1章第9条第1項第1号に規定する記録、文書及び図画については、表現の自由に関する犯罪の捜査を目的とした押収の場合には、出版の自由に関する法律第10章第14条の規定が準用される。ただし、技術的記録の場合には、出版の自由に関する法律第10章第6条及び第8条第2項の規定の代わりに、本条第2項及び第3項の規定が適用される。押収の範囲又は他の事情に照らして、出版の自由に関する法律第10章第4条に規定する期間が不適切である場合には、裁判所は、法務長官の提案に基づき、その延長を許可することができる。延長は、絶対的に必要とされる期間を超えてはならず、合計で2週間を超えてはならない。出版の自由に関する法律第10章第3条第2項の規定は、本章第1条第1項の規定に基づき、法務長官が表現の自由に関する裁判における訴追者となる検察官を選任した場合には、適用しない。出版の自由に関する法律第10章第2条、第4条及び第14条並びに本章における法務長官の任務に関する規定は、当該検察官にも適用する。

すべての押収の決定においては、押収の根拠となった制作物における一部分又は複数の部分を明示しなければならない。出版の自由に関する法律第10章第14条に規定する没収の際に、当該決定において当該部分を詳細に明示することができない場合には、事件後、可能な限り速やかに特別の決定において違反として提示される部分を明示しなければならない。押収が及ぶ対象は、当該部分が存在する当該記録の特定のディスク、リール又は他の一部のみとする。

押収が決定されたことに関する証明書は、可能な限り速やかに、無償で当該押収を執行される当事者及び技術的記録を制作させた者に交付しなければならない。当該証明書には、押収の理由となった記録の一部分又は複数の部分に関する情報を記載しなければならない。

第4条

その構成員が法律で定められ、かつ、その長が正規の裁判官である者又は正規の裁判官であった者でなければならない委員会が、有線通信設備以外の方法で放送する電波による番組が当該放送に適用される法令又は他の条件に合致しているか否かを検査しなければならない旨を法律で定めることができる。当該委員会は、放送者に対し、当該法令又は当該条件に従うよう勧告し、命令することのみができる。法律により当該委員会の命令に過料を附帯させることができる。表現の自由に関する犯罪の責任及び過料処分に関する問題については、常に第3章第5条の規定に基づき、裁判所による審理が行われる。

第5条

違法な暴力描写により映画、ビデオ若しくは他の動画を伴う技術的記録において表現の自由が濫用されないこと及び暴力若しくは暴力の脅威を内容とする記録が営利目的で15歳未満の者に頒布されないことを確保するための特別な監督について、法律で定めることができる。その際、違法な暴力描写を内容とする制作を含むと推定され得る映画、ビデオ又は他の動画を伴う技術的記録の見本を一時的に保管する監督官庁の権限について、法律で定めることができる。

第6条

統治法第2章第21条から第23条までに規定する基本的自由及び権利の制限に関する規定は、第4条及び第5条の規定に対して適用する。

第8章 損害賠償

第1条

損害賠償の決定は、制作物が表現の自由に関する犯罪を構成する場合以外は、電波による番組又は技術的記録の内容に基づいてなされてはならない。

第5章第2条及び第3条に規定する犯罪を理由とする損害賠償責任に関しては、法律の規定を適用する。

第2条

第6章の規定に基づき、刑事責任を負う者は、損害賠償の責任も負う。番組制作事業を運営する者又は技術的記録を制作させた者に対しても損害賠償を請求することができる。

第1章第8条に規定する場合には、行為者は、放送においてなした犯罪を理由とする賠償責任を負う。番組制作事業を運営する者に対しても損害賠償を請求することができる。

第3条

刑事責任を負うべき者が犯罪時に国内に既知の住所を有せず、かつ、裁判期間中に連絡することができないため、第6章第2条第3項の規定に基づき、他の者に責任が移転した場合であっても、損害賠償は、法律が認める範囲内で本来刑事責任を負うべき者に対しても請求することができる。

第4条

この基本法の第6章第4条の規定は、電波による番組及び技術的記録における表現の自由に関する犯罪を理由とする損害賠償にも適用されなければならない。当該損害賠償においては、一定の場合における個々の損害賠償請求に関する出版の自由に関する法律第11章第3条から第5条までの規定も適用されなければならない。

[スウェーデン]

表現の自由に関する基本法 第 9 章 表現の自由に関する裁判／第 10 章 外国等からの電波による番組及び技術的記録

第 9 章 表現の自由に関する裁判

第 1 条

出版の自由に関する裁判についての出版の自由に関する法律第 12 章の規定は、電波による番組及び技術的記録に関する同種の裁判（表現の自由に関する裁判）についても適用されなければならない。出版の自由に関する法律第 12 章第 2 条にいう出版の自由に関する法律第 8 章とは、この基本法においては、第 6 章に相当するものとする。

出版の自由に関する裁判の陪審員に選任された者は、同時に表現の自由に関する裁判の陪審員となるものとする。

第 10 章 外国等からの電波による番組及び技術的記録

第 1 条

第 1 章から第 9 章まで及び第 11 章の規定は、外国において制作され、スウェーデン国内において頒布される技術的記録にも準用される。この場合においては、技術的記録を制作させた者に関する規定で準用されないものについては、当該記録を国内で頒布のために提供した者に準用される。

ただし、公表するために情報及び知識を通信し、取得する権利並びに匿名の権利については、出版の自由に関する法律第 13 章第 6 条の規定が関連する部分につき準用される。この場合には、同条にいう出版の自由に関する法律第 1 章第 1 条第 3 項及び第 4 項の規定とは、この基本法の第 1 章第 2 条の規定に相当し、同法律第 3 章の規定とは、この基本法の第 2 章の規定に相当し、同法律第 3 章第 3 条の規定とは、この基本法の第 2 章第 3 条の規定に相当し、同法律第 7 章第 3 条第 1 項第 2 号の規定とは、この基本法の第 5 章第 3 条第 1 項第 2 号の規定に相当する。

第 2 条

情報及び知識を通信し、取得する権利並びに匿名の権利に関して、第 1 条の規定に基づき適用されることは、スウェーデン国外の放送者から放送される電波による番組及び国内又は国外いずれにおいて制作されたかにかかわらず、スウェーデンで頒布のために提供されていない技術的記録についても準用される。ただし、公海又は公海上空から放送される電波による番組については、情報を通信し、取得する権利に対する例外を法律で定めることができる。

第 11 章 一般規定

第 1 条

出版の自由に関する裁判の再審、上級審及び迅速な裁判に関する出版の自由に関する法律第 14 章第 1 条から第 3 条までの規定は、この基本法における同種の裁判にも適用される。

この基本法又はこの基本法に基づいて制定された法律において特に規定されていないすべての問題については、法律又は他の法令の規定が適用される。

外国人は、この基本法に基づく表現の自由に関し、法律に別段の定めのない限り、スウェーデン市民と同等の扱いを受ける。

経過規定

1991 年法令第 1469 号

1. この基本法は、1992 年 1 月 1 日に施行される。
2. 新たな規定は、その施行前に放送された電波による番組には適用されない。
3. 施行前に頒布のために提供された映画及び音声記録については、次に掲げる例外を除いて新たな規定が適用される。
 - a) 映画又は音声記録は、この基本法の施行日には、頒布のために提供されていなかったとみなされなければならない。
 - b) 第 2 章、第 3 章第 13 条第 1 項から第 3 項まで、第 4 章、第 6 章第 1 条から第 5 条まで及び第 10 章第 1 条第 1 項第 2 文の規定は、適用されないものとする。
 - c) 従前の規定においても映画の頒布が可罰的である場合には、当該映画を頒布した者が当該映画における表現の自由に関する犯罪について責任を負う。
 - d) 音声記録における表現の自由に関する犯罪に対する責任は、従前の規定においても可罰的であった場合には、創作者及び当該記録の参加者で行為者とみなされるもの並びに当該記録を制作させた者及び当該記録を頒布した者が負う。
 - e) 第 8 章第 2 条第 1 項の規定にかかわらず、c) 及び d) の規定に基づき、映画又は音声記録の内容について刑事責任を負う者に対して、損害賠償を請求することができる。
 - f) 性的暴力若しくは強制の描写又は人間若しくは動物に対する残酷な暴力の露骨な又は執拗な描写を伴う映画のこの基本法の施行前の頒布については、新たな規定は適用されない。
 - g) この基本法の施行前に提起された訴訟の審理の際には、新たな規定は適用されない。ただし、新たな規定の適用により制裁を免れる場合には、その制裁を科してはならない。

1994 年法令第 1477 号

この改正法は、1995 年 1 月 1 日に施行される。押収の決定がこの改正法の施行前に通知された場合には、従前の規定が当該押収について適用されなければならない。

1998 年法令第 1439 号

1. この改正法は、1999 年 1 月 1 日に施行される。
 2. 従前の用語に含まれず、かつ、この改正法の施行前に頒布のために提供された技術的記録については、次に掲げる例外を除いて新たな規定が適用されなければならない。
 - a) 技術的記録は、この改正法の施行日には、頒布のために提供されていたとみなされなければならない。
 - b) 第 2 章、第 3 章第 13 条第 1 項から第 3 項まで、第 4 章、第 6 章第 1 条及び第 2 条並びに第 10 章第 1 条第 1 項第 2 文の規定は、適用されないものとする。
 - c) 従前の規定においても頒布が可罰的であった場合には、技術的記録を頒布した者が当該記録における表現の自由に関する犯罪について責任を負う。
 - d) 通常法律の規定において損害賠償責任が存在していた場合には、第 8 章第 2 条第 1 項の規定にかかわらず、c の規定に基づき技術的記録の内容について刑事責任を負う者に対して、損害賠償を請求することができる。
 - e) 性的暴力又は強制の描写を含む画像を伴う技術的記録がこの改正法の施行前に頒布された場合には、新たな規定は、適用されない。
 - f) 新たな規定は、この改正法の施行前に提起された訴訟の審理の際には、適用されない。
- ただし、新たな規定の適用により制裁を免れる場合には、その制裁を科してはならない。
3. 従前の規定は、この改正法の施行前に頒布のため提供された音声記録に適用される。
 4. 児童ポルノの描写に関する訴訟がこの改正法の施行前に提起された場合には、従前の規定が適用される。

2002 年法令第 909 号

1. この改正法は、2003 年 1 月 1 日に施行される。
2. 第 1 章第 9 条に規定する情報提供で、この改正法の施行前に行われていたものについては、従前の規定が適用される。
3. 第 1 章第 9 条に規定する情報提供の際の表現の自由に関する犯罪についての

消滅時効期間に関する第 7 章第 1 条第 2 項第 1 文の新たな規定は、この改正法の施行時にデータベースの一部をなしている情報にのみ適用される。

4. 第 7 章第 1 条第 2 項第 3 文の新たな規定は、この改正法の施行後に発行された技術的記録にのみ適用される。