

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

平成16年12月

衆議院議長 河野 洋平 殿

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

団 長 衆議院議員 中山 太郎

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は、EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法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 |
| 訪問国等に関する諸表 | |
| 訪問国等の憲法の特徴、政治システムの概要等 | 7 |
| 訪問国等の基礎的指標（日本との比較） | 9 |
| スウェーデン王国 | |
| スウェーデンの憲法事情（国立国会図書館作成） | 11 |
| スウェーデン王国の憲法典 | 15 |
| 説明聴取・質疑応答等 | |
| ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）における調査 | |
| ・ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）における説明聴取・質疑応答 | 28 |
| スウェーデン国会における調査 | |
| ・ヴァイデリッヒ国会 EU 諮問委員会委員長からの説明聴取・質疑応答 | 46 |
| ・ヴェステルベリ国会第一副議長からの説明聴取・質疑応答 | 53 |
| < 補充調査 > スウェーデンにおける二院制から一院制への移行（仮訳） | 58 |
| < 補充調査 > スウェーデン国会の憲法委員会 | 61 |
| ・ペンレヴ元国会オンブズマン（現副国会オンブズマン）からの説明聴取・質疑応答 | 62 |
| スウェーデンの国会オンブズマン（仮訳） | 68 |
| スウェーデンの行政機構 | 70 |
| ・ケンベリ議員（元社会大臣）及びヴァルストローム議員からの説明聴取・質疑応答 | 71 |
| スウェーデンの社会保障制度 | 87 |
| スウェーデン法務省における調査 | |
| ・ボードストローム法務大臣からの説明聴取・質疑応答（概要メモ） | 90 |
| フィンランド共和国 | |
| フィンランドの憲法事情（国立国会図書館作成） | 101 |
| フィンランド共和国憲法 | 104 |
| 説明聴取・質疑応答等 | |
| フィンランド国会等における調査 | |
| ・ヴァイスト国会行政委員会委員長からの説明聴取・質疑応答 | 115 |
| ・グスタフソン国会雇用・男女平等委員会委員長らとのワーキングランチ | 126 |
| ・フィンランド国会憲法委員会における説明聴取・質疑応答 | 135 |
| ・キルユネン コンベンション・フィンランド国会代表からの説明聴取・質疑応答 | 147 |

EU（欧州連合）

| | |
|---|-----|
| 欧州連合の憲法事情（国立国会図書館作成） | 159 |
| EUの統合、欧州憲法条約等に関する資料 | 164 |
| 説明聴取・質疑応答等 | |
| ブリュッセルにおけるEUの調査 | |
| ・ピーリスEU理事会法律顧問からの説明聴取・質疑応答 | 184 |
| EU（欧州連合）：連邦主義の新しい形態へ？（仮訳） | 193 |
| ・デハーネ コンベンション副議長からの説明聴取・質疑応答 | 208 |
| ・欧州委員会対外関係総局における説明聴取・質疑応答 | 216 |
| ・欧州委員会「欧州の将来」タスクフォースにおける説明聴取・質疑応答 | 221 |
| ストラスブールにおけるEUの調査 | |
| ・ヴィトリノ欧州委員会委員（司法・内務問題担当）からの説明聴取・質疑応答 | 227 |
| ・ヤルツェンボウスキー欧州議会对日交流議員団副団長からの説明聴取・質疑応答 | 234 |
| 欧州憲法条約の多数決方式 | 239 |
| ・メンデス・デ・ピゴ コンベンション欧州議会代表団団長からの説明聴取・質疑応答 | 241 |
| ・ヘンシュ コンベンション欧州議会代表団副団長からの説明聴取・質疑応答 | 245 |
| ・ライネン欧州議会憲法問題委員会委員長からの説明聴取・質疑応答 | 252 |
| <補充調査> 欧州議会及びEU加盟国議会における憲法（問題）委員会の設置 状況の概要一覧 | 259 |
| ・ダフ コンベンション欧州議会代表団副団長からの説明聴取・質疑応答 | 261 |
| ・ブローク欧州議会外交委員会委員長からの説明聴取・質疑応答 | 266 |
| <補充調査> 「NATO 即応部隊」と「EU 緊急対応部隊」の比較 | 271 |
| ・ディアモンドロス欧州オンブズマンからの説明聴取・質疑応答 | 272 |
| 欧州オンブズマン制度 | 278 |
| EUに関連する調査 | |
| ・ヴィルトハーバー欧州人権裁判所長官からの説明聴取・質疑応答 | 279 |
| 欧州人権裁判所による人権保障 | 287 |
| <補充調査> EUの司法裁判所の概要 | 294 |
| （参考）派遣議員団に関する新聞等の報道 | 299 |

第一 派遣議員団の構成

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

| | | | | |
|-----|-------|-----------|---------|--------------|
| 団 長 | 衆議院議員 | 憲法調査会会長 | 中山 太郎 | (自由民主党) |
| | 衆議院議員 | | 船 田 元 | (自由民主党) |
| | 衆議院議員 | | 仙 谷 由 人 | (民主党・無所属クラブ) |
| | 衆議院議員 | 憲法調査会会長代理 | 枝 野 幸 男 | (民主党・無所属クラブ) |
| | 衆議院議員 | | 保 岡 興 治 | (自由民主党) |
| | 衆議院議員 | | 中 谷 元 | (自由民主党) |
| | 衆議院議員 | | 近 藤 基 彦 | (自由民主党) |

同 行

衆議院法制局参事

(法制企画調整部企画調整監・第一部第一課長事務取扱) 橘 幸 信

衆議院参事

(憲法調査会事務局総務課課長補佐) 望 月 讓

衆議院参事

(憲法調査会事務局) 清 家 弘 司

国立国会図書館専門調査員

(調査及び立法考査局政治議会調査室主任) 高 見 勝 利

衆議院法制局参事

(法制企画調整部基本法制課) 正 木 寛 也

衆議院議員中山太郎秘書

平 林 透

同行記者

読売新聞記者

青 山 健 一

N H K 記者

太 田 真 嗣

朝日新聞記者

福 田 宏 樹

第二 派遣目的

EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法に関する実情調査

第三 派遣日程

1 期 間 平成 16 年 9 月 5 日 (日) から 9 月 17 日 (金) まで

| | | |
|---------|--------|-----------------------------|
| 2 派 遣 先 | スウェーデン | ストックホルム国際平和研究所 国会 法務省 |
| | フィンランド | 国会 |
| | ベルギー | EU 理事会 欧州議会 欧州委員会 |
| | フランス | 欧州議会 欧州人権裁判所 |

3 日 程

9月5日(日)

成田発、ロンドン経由でストックホルムへ

(ストックホルム泊)

9月6日(月)

ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)訪問

ベイルズ所長

ヴァイデリッヒ国会 EU 諮問委員会委員長(於:スウェーデン国会)

ヴェステルベリ国会第一副議長(於:スウェーデン国会)

ベンレヴ元国会オンブズマン(現副国会オンブズマン)(於:スウェーデン国会)

(ストックホルム泊)

9月7日(火)

ケンベリ議員(元社会大臣)(於:スウェーデン国会)

ヴァルストローム議員(於:スウェーデン国会)

ボードストローム法務大臣(於:法務省)

(ストックホルム泊)

9月8日(水)

ストックホルム発、ヘルシンキへ

国会行政委員会委員長との懇談(於:フィンランド国会)

ヴァイスト国会行政委員会委員長

ブフヨ同委員会副委員長

ハウタラ同委員会委員

(ヘルシンキ泊)

9月9日(木)

国会雇用・男女平等委員会委員長とのワーキングランチ(於:レストラン「ラシパラツィ」)

グスタフソン国会雇用・男女平等委員会委員長

ホルムルンド同委員会副委員長

ムスタヤルヴィ同委員会委員

ティーリカイネン同委員会委員

国会憲法委員会委員との懇談(於:フィンランド国会)

サトネン憲法委員会委員

ルンドゥグレン同委員会委員

ムスタヤルヴィ同委員会委員

キルユネン コンベンション・フィンランド国会代表(於:フィンランド国会)

(ヘルシンキ泊)

9月10日(金)

ヘルシンキ発、ブリュッセルへ

ピーリス EU 理事会法律顧問(於:EU 理事会)

デハーネ コンベンション副議長(於:欧州議会)

バレンズエラ欧州委員会対外関係総局次長(於:欧州委員会)

(ブリュッセル泊)

9月11日(土)

船田議員、中谷議員離団

(ブリュッセル泊)

9月12日(日)

(ブリュッセル泊)

9月13日(月)

ヌッフェル欧州委員会「欧州の将来」タスクフォース課長(於:欧州委員会)
ブリュッセル発、ストラスブールへ

(ストラスブール泊)

9月14日(火)

仙谷議員合流

ヴィルトハーバー欧州人権裁判所長官(於:欧州人権裁判所)

ヴィトリーノ欧州委員会委員(司法・内務問題担当)(於:欧州議会)

ディアマンドロス欧州オンブズマン(於:欧州議会)

(ストラスブール泊)

9月15日(水)

ヤルツェンボウスキー欧州議会对日交流議員団副団長(於:欧州議会)

メンデス・デ・ピゴ コンベンション欧州議会代表団団長(於:欧州議会)

ヘンシュ コンベンション欧州議会代表団副団長(於:欧州議会)

ライネン欧州議会憲法問題委員会委員長(於:欧州議会)

(ストラスブール泊)

9月16日(木)

ダフ コンベンション欧州議会代表団副団長(於:欧州議会)

ブローク欧州議会外交委員会委員長(於:欧州議会)

ストラスブール発、陸路にてフランクフルトへ

フランクフルト発、成田へ

(機中泊)

9月17日(金)

成田着

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。

1 各国（欧州連合）の憲法事情について

「各国（欧州連合）の憲法事情」の部分は、国立国会図書館作成の資料によるものである。

上記資料は、国立国会図書館の承認の下に、同館の調査及び立法考査局が国会審議の参考に供するために作成した資料を転載したものです。当該資料を無断で改変すること、及び無断転載又は複製によって第三者へ配布することを禁止します。

2 訪問各国（EU）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（EU）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、当日の録音テープ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。

3 訪問各国（EU）の憲法・憲法条約について

訪問各国（EU）の憲法・憲法条約については、本報告書の別冊である『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 別冊 訪問国等の憲法・憲法条約』（平成 16 年 12 月）を参照されたい。

訪問国等に関する諸表

訪問国等の憲法の特徴、政治システムの概要等

1. 憲法の特徴等

| | スウェーデン王国 | フィンランド共和国 | 欧州連合 European Union (EU) |
|----------|---|---|---|
| 面積 | 45 万 km ² | 34 万 km ² | 398 万 km ² |
| 人口 | 894 万人 | 519 万人 | 4 億 5,200 万人 |
| 現行憲法の公布年 | (憲法は、公布年の異なる複数の法典からなる。) | 2000 年 | (2004 年採択、未発効) |
| 政治体制 | 立憲君主制 | 共和制 | |
| 憲法の特徴 | <p>統一的な憲法典は存在せず、現在は、「統治法典」、「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」の 4 法が国の基本法と定められている。</p> <p>基本法の中で中心的な機能を担っている「統治法典」の特徴として、体系的な人権規定が整備されていること、憲法委員会、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、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。</p> <p>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から長子優先主義へと変更された。</p> <p>近年では、EU 加盟・ユーロ不参加、情報技術の発達、児童ポルノ、スウェーデン国教会の公共部門からの分離等に関して、頻繁に基本法改正がなされている。</p> | <p>司法長官及び議会オンブズマンが、国及び地方の各機関の行為の合法性を確保している。</p> <p>地方自治を憲法により保障している。</p> <p>旧憲法下において強大であった大統領の権限(単独での外交政策の決定権、内閣の指名権等)を議会及び内閣に移譲し、大統領の権限を大幅に縮小した。</p> | <p>欧州憲法条約は、EC 条約と EU 条約に分散されていた内容を一本化し、EC と EU の区別をなくし、EU に法人格を認めた。また、「欧州理事会」、「EU 理事会」、「欧州議会」、「欧州委員会」、「欧州司法裁判所」を欧州連合に共通の「連合機関」として位置づけた。</p> <p>連合機関がもつ権限及び他の連合機関との関係は、ほぼ従来の権限関係を継承する。EU の立法権は、欧州委員会(提案権)、EU 理事会・欧州議会(採択権)に分有され、行政権は欧州委員会、EU 理事会が有する。共通外交・安保政策の分野は従来どおり政府間協力による。</p> <p>欧州理事会の議長国制度(任期半年)を廃止し、常任議長職(「EU 大統領」と報道されているが、行政権はない)を置く。EU 拡大を念頭に、EU 理事会における意思決定を原則として多数決によることとした。</p> <p>その他、EU 統治体制の民主的運営を目的に、欧州市民の立法請求権や各国議会による補完性・比例性の審査規定が盛り込まれた。</p> <p>欧州憲法条約は基本権憲章(2000 年)を盛り込み、条約としての法的効力を与えた。</p> |

注：各国の面積及び人口は、外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp> > より作成

2. 政治システムの概要

| | スウェーデン王国 | フィンランド共和国 | 欧州連合 European Union (EU) |
|-----------|---|--|--|
| 元 首 | スウェーデン国王 | 大 統 領 (直接公選) (任期 6 年連続三期以上の再選禁止) | (現行制度) EU は、 経済分野等の EC 事項、 共通外交・安全保障政策、 警察司法協力の 3 つの柱で構成される列柱構造をとる。 においては構成国が主権を移譲することに基づく超国家機関としての性格をもつのに対し、 とは基本的に政府間協力の性格を持つ(欧州憲法条約において、列柱構造の融合が図られている)。欧州議会、EU 理事会、欧州委員会、欧州司法裁判所、会計検査院が EC 条約上の機関として、また、欧州理事会が EU 条約上の機関として位置づけられているが、EC の諸機関は だけでなく、 の柱のためにも機能する。 「欧州理事会」は各構成国政府の首脳・元首と欧州委員会委員長で構成され、最高の政治的意思決定機関である。「EU 理事会」は関連政策分野の閣僚各国 1 名で構成され、意思決定・立法的任務と行政的任務を担う。 「欧州議会」は各構成国民の直接普通選挙で選出される議員から構成され、立法的任務と EC 次元の行政監視任務を担う。「欧州委員会」は各国 1 名又は 2 名の委員から構成され、各国政府から独立して欧州の公益のために活動する。立法的任務と行政的任務を担う。司法については「欧州司法裁判所」と「第 1 審裁判所」がある。 近代国家に多く見られる権力分立方式とはらず、EU 理事会や欧州委員会がそれぞれ立法権と行政権の両方を部分的に持ち、欧州議会は立法権を部分的にもつに過ぎない。 |
| 元首の権限 | 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ず、 国務に関する情報の受領、 特別閣議への出席、 外交諮問委員会の議長等がある。首相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。 | 従来、大統領の権限は立法、行政、外交等多岐にわたり非常に強かったが、2000 年の憲法改正によって、議会制民主主義に基づく議会権限の大幅な強化が行われた結果、相対的に弱まっている。 | |
| 政府の構成 | 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。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。 | 政府は、議会によって選出される首相及び首相の提案に基づいて大統領によって任命される複数の大臣によって構成される。 | |
| 議会の構成 | 一院制 1971 年二院制から一院制に移行 直接選挙、定数 349、比例代表制、任期 4 年、18 歳以上に選挙権・被選挙権、各議員に予備議員が置かれる。(349 議席のうち 310 議席は、選挙区ごとの比例代表制、39 議席は調整議席。)小政党乱立防止の 4%条項が存在。 | 一院制 直接選挙、定数 200、比例代表制、任期 4 年、18 歳以上に選挙権・被選挙権。 | |
| 議会と政府との関係 | 議院内閣制。総理大臣は、政党と議長の協議の上、議会の過半数の賛成により選出される。議会の不信任決議があった場合、議長が当該総理大臣又は国務大臣を罷免する。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、議会を解散する旨の決定をすることができる。 | 大統領は、首相の申出に基づき、新たな議会選挙を命ずることができる。政府及び各大臣は議会の信任に依拠する。 | |

訪問国等の基礎的指標（日本との比較）

| | スウェーデン王国 | フィンランド共和国 | 欧州連合 European Union (EU) | 日本国 | |
|------------------|--------------------------------|--------------------------|---|-------------------------|-----------|
| 首都又は 主要都市 | ストックホルム | ヘルシンキ | ブリュッセル (欧州委員会)* | 東京 | |
| 政体 | 立憲君主制 | 共和制 | | | |
| 国王・大統領 | カール 16 世グスタフ国王 | タルヤ・ハロネン 大統領 | | (天皇) | |
| 首相 | ヨーラン・パー ション首相 | マッティ・ヴァンハ ネン首相 | (欧州委員会委員長は、 ジョゼ・マヌエル・ ドゥラオン・バローゾ**) | 小泉純一郎首相 | |
| 議会制度 | 一院制 | 一院制 | | 二院制 | |
| 面積 | 45 万 km ² | 34 万 km ² | 398 万 km ² | 37.78 万 km ² | |
| 人口 | 894 万人 | 519 万人 | 4 億 5,200 万人 | 1 億 2,693 万人 | |
| 出生率 | 1.65 | 1.72 | | 1.29 | |
| 老齢人口の 割合 | 16.2% | 13.8% | 15.0% | 17.2% | |
| 主な民族 | 北方ゲルマン民族 | フィン人 | | 日本人 | |
| 主な宗教 | 福音ルーテル教 | 福音ルーテル教(国 教)、フィンランド正教 | | 仏教、神道等 | |
| GDP | 2,403 億ドル | 1,315 億ドル | 9 兆 467 億ドル | 4 兆 6,948 億ドル | |
| 一人当たり GDP | 26,900 ドル | 25,300 ドル | 20,760 ドル (EU15) | 36,987 ドル | |
| 実質 GDP 成長率 | 1.9% | 2.2% | 1.1% | 2.5% | |
| 財政収支の 対 GDP 比 | 0.2% | 2.0% | | - 8.3% | |
| 国民負担率 | 74.3% | 68.3% | | 35.5% | |
| 失業率 | 5.1% | 9.1% | 7.9% | 4.8% | |
| 貿易収支 | 輸出 | 1,018 億ドル | 519 億ドル | 2 兆 8,865 億ドル(EU15) | 4,699 億ドル |
| | 輸入 | 832 億ドル | 409 億ドル | 2 兆 8,010 億ドル(EU15) | 3,815 億ドル |
| | 対日 輸出 | 20 億ドル | 11 億ドル | 450 億ドル (EU15) | |
| | 対日 輸入 | 18 億ドル | 17 億ドル | 751 億ドル (EU15) | |
| 主要貿易 相手国 | 米、独、英、ノル ウェー、デンマー ク、オランダ | 独、米、英、スウェー デン、ロシア | 米、スイス、中国、日本 | 米国、中国、韓国、 台湾、香港 | |

・外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp>>、日本貿易振興機構 HP <<http://www.jetro.go.jp>>
等より作成

・1 ドル = 106 円で計算した。

・「EU15」とは、2004 年 5 月 1 日、EU が 15 カ国から 25 カ国へと拡大したが、拡大前の
15 カ国の数値であることを指す。

* 他に、欧州司法裁判所(ルクセンブルク)、欧州議会(ストラスブール)、欧州評議会
(同)、欧州人権裁判所(同)がある。

** 訪問時(2004 年 9 月)は、ロマーノ・プロディ氏。

スウェーデン
王国

平成16年8月24日
国立国会図書館
調査及び立法考査局
政治議会課憲法室

スウェーデンの憲法事情

1 特色

- ・4つの基本法より構成（統治法、王位継承法、出版の自由に関する法律、表現の自由に関する基本法）
- ・オンブズマン、会計検査院（議会の下に設置）等による行政監察制度

2 歴史

- 1634年 統治法を制定（憲法というよりは行政に関する規則）
- 1719～1720年 新たに統治法を制定、国王の権限を制限、議会政治の基礎を確立（「自由の時代」の開始）
- 1766年 出版の自由に関する法律を制定
基本法（統治法、議会法、出版の自由に関する法律）と通常の法律の区別が設けられる
- 1772年 グスタフ3世による王権強化のクーデタ（「自由の時代」の終了、絶対王政の復活）新たな統治法が制定され、議会の権限を制限
- 1774年 出版の自由に関する法律が基本法から除外される
- 1809年 クーデタによりグスタフ4世退位（絶対王政の終結）新たに統治法（議会の機能の再確立、内閣制度の導入）及び王位継承法を制定
- 1810年 新たに出版の自由に関する法律及び議会法を制定（統治法、王位継承法と並び、基本法となる）
- 1866年 統治法を改正し、四部会（貴族・聖職者・市民・農民）の議会制を二院制に改編
- 1949年 新たに出版の自由に関する法律を制定
- 1969年 統治法を改正し、一院制へ移行
- 1974年 新たに統治法及び議会法を制定（議会法は基本法から除外される）
- 1991年 表現の自由に関する基本法を制定

3 憲法の内容

統治法

第1章 憲法の基本原則

国民主権、個人の尊厳、持続可能な発展、男女平等、少数民族の保護など

第2章 基本的自由及び権利

表現の自由、情報の自由、集会の自由、デモの自由、結社の自由、信仰の自由、個人の情報の保護、死刑の禁止、体刑の禁止、通信の秘密、国外追放の禁止、国籍剥奪の禁止、移動の自由、人身の自由、遡及処罰の禁止、特別裁判所の設置禁止、自由・権利の制限、差別禁止、労働組合・雇用主の権利、財産権、著作権、営業の自由、教育を受ける権利、外国人の権利、欧州人権条約違反の法令制定禁止など

第3章 議会

一院制、定数（349人）、任期（4年）、選挙制度（比例代表制）など

第4章 議会の職務

議案の審議手続、議員代理（議員が閣僚に任命された場合や長期の外国滞在などの場合に職務を代行）など

第5章 元首

総理大臣による元首への国事の報告義務、元首の資格、摂政など

第6章 政府

総理大臣の任命手続（国会議長が候補者を提案、過半数の議員の賛成は必要とされず、全議員の過半数が反対しなければよい）、不信任決議の際の解散・特別選挙など

第7章 政府の職務

閣議、総理大臣の代行など

第8章 法律及びその他の規定

法律で規定すべき事項

基本的権利・自由に関する規定、個人の身分に関する規定、国民投票に関する規定、自治体の編成・組織・活動・課税の基礎的規定など

命令に委任できる事項

生命・健康・個人の安全の保護、外国人の居住・滞在、環境保護、教育・職業訓練、個人情報処理における個人の完全性の保護など

基本法の改正手続 4 参照

法制審議会

法案について専門的意見を述べる。最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官が構成員。

第9章 財政権

租税、予算、国債、中央銀行など

第10章 外国及び国際機関との関係

条約の締結・承認の手續

欧州連合・平和的協力のための国際組織等への権限委譲の手續

外交諮問委員会の任務

軍隊の派遣の要件

第11章 司法及び行政

裁判所の組織(民刑事事件と行政事件で裁判系統が分かれる。三審制で最高裁判所、最高行政裁判所が最終審。) 裁判官の身分保障、行政権、公務員の地位、違憲立法審査権など

第12章 監督権

憲法委員会

内閣不信任の手續

オンブズマン

会計検査院

第13章 戦争及び戦争の脅威

戦時議員団の権限など緊急事態の際の規定

経過規定

王位継承法

男子女子にかかわらず年長者優先で継承

王子・王女の婚姻には政府の同意が必要

出版の自由に関する法律

出版の自由、公文書へのアクセス権、出版物を匿名で公表する権利、出版物に責任を負う発行責任者の選任、出版の自由に関する犯罪の処罰等について規定

表現の自由に関する基本法

ラジオ・テレビなど新しいメディアについて「出版の自由に関する法律」に準ずる内容を規定

4 改正手續

議会の二回の議決が必要

一回目と二回目との間に総選挙が行われる。

総選挙の際に、3分の1の議員の要求により、国民投票が行われる場合があり、否決された場合には、二回目の議決には移行しない。

5 改正の歴史

統治法は、過去に 39 回改正

< 最近の改正 >

- 1994 年 欧州連合加盟に伴う改正、公用収用に対する補償などの人権規定の追加、議会の任期延長、選挙制度改革など
- 1998 年 欧州経済通貨同盟加入を可能にするための改正、政教関係の見直しなど
- 2002 年 持続可能な発展の原則、外交・安全保障分野における欧州連合への権限委譲、会計検査院の再編など

スウェーデン王国の憲法典

1 憲法制定の経緯

スウェーデンは、立憲君主国である。統一的な憲法典は存在しないが、「統治法典」、「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」が国の基本法と定められている。

絶対王政下の 1634 年に制定された最初の「統治法典」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 世のクーデター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「統治法典」が制定され、再び議会主義の時代が幕を開けた。そして、同年に「王位継承法」が、翌 1810 年に「国会法」及び「出版の自由に関する法律」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。その後、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、「統治法典」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「統治法典」が制定された。また、翌 1975 年に、「国会法」が基本法から除かれるとともに、1991 年に、「表現の自由に関する基本法」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。

【スウェーデン憲法典の制定及び改正の沿革】

| 年 | 主な出来事 |
|--------|---|
| 1634 年 | 最初の統治法典成立 |
| 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 | 新たな統治法典を制定（翌年全面改正。政党政治の発達、議会主義の時代） |
| 1723 年 | 国会法制定 |
| 1772 年 | 国王グスタフ 3 世によるクーデター（新たな統治法典が制定され、議会主義が終焉し、翌年に絶対王政復活） |
| 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） ・統治法典制定（同年に 王位継承法 、翌年には出版の自由に関する法律及び国会法が制定され、これら 4 法典を基本法と位置付け） ・オンブズマンの創設 |
| 1866 年 | 国会法全面改正（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 | ・国会法を改正し、両院選挙に比例代表制を導入 ・第二院に男子普通選挙制を導入 |
| 1912 年 | 女子の普通選挙制を導入 |

| | |
|-------|---|
| 1917年 | 議院内閣制の採用（統治法典に明文規定なし） |
| 1949年 | 出版の自由に関する法律 を全部改正 |
| 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年に憲法が改正され、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） |
| 1973年 | 国会が新たな統治法典及び国会法を議決（選挙をはさんで翌年に再議決し成立） |
| 1975年 | 統治法典 及び国会法施行（権能等の原理的規定を国会法から統治法典に移管し、国会法は、基本法から除外） |
| 1976年 | 統治法典改正（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 | 表現の自由に関する基本法 制定（基本法としての位置付け。翌年施行） |
| 1994年 | 統治法典改正（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）出版の自由法改正（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 | 出版の自由法改正（著作物の伝播者概念） |
| 1998年 | 統治法典改正（個人情報管理、スウェーデン銀行、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）出版の自由法改正（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 | 統治法典改正（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）出版の自由法、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） |

ゴシック体は、現行「基本法」を示す。

2 スウェーデン憲法の概要

(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、「統治法典」、「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」が国家の基本法であると定められている（統治法典1章3条）。

「統治法典」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。「統治法典」の特徴として、

体系的な人権規定が整備されていること、憲法委員会、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、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。

「統治法典」を始めとする基本法の内容は、以下のとおり。

| 法律名 | 主な内容 |
|-------|-----------------|
| 統治法典 | 基本原則、人権規定、統治制度等 |
| 王位継承法 | 王位継承方法等 |

| | |
|----------|---|
| 出版の自由法 | 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、損害賠償請求、裁判手続等 |
| 表現の自由基本法 | 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 |

(2) 国 王

イ 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¹。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、現在の王室は、1818年に即位したフランスの軍人であるカール14世ユーハンを最初の国王とするベルナドッテ家である。そして、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 時代とともに」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。

ロ 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

¹ 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。

イ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、議会在政府の指名に基づき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、議会の議長がその職務を行う（統治法典5章4条から6条まで）。

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、王位継承権を剥奪される（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主権者となることはできない。この同意を得ずに外国の主権者となった王子及び王女は、その子孫も含め、王位継承権を有さない（同法8条）。

八 国王の地位及び権限

（イ）地 位

スウェーデンにおけるすべての公権力は国民に由来し（統治法典1章1条1項）、かつ、議会在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7条）。

（ロ）権限及び役割

旧統治法典（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、すべ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始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典において、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。

現行の統治法典においては、国務に関する情報を総理大臣から受領すること（5章1条）、特別閣議に出席すること（同条）、外交諮問委員会²の議長を務めること（10章7条2項）等が国王の職務として明記されている。なお、首相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

² 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、同委員会に対し、外交上の重要事項を報告するとともに、外交上の決定を行うに当たって事前に諮問する義務を負う。

て、特徴的な点として挙げられる。

このほか、国王は、外交使節の接受、外交使節の信任状への署名等、外国への公式訪問、国会の開会の宣言（国会法 1 章 4 条）、ノーベル賞授賞式等の各種式典への出席、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。

（3）統治制度

イ 議 会

（イ）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、地方議会の間接選挙を基盤とする第一院及び直接選挙を基盤とする第二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主義の思想があると考えられている。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（統治法典 3 章 1 条及び 3 条）。なお、各議員に議員代理³が置かれる（同章 9 条及び 4 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（統治法典 3 章 2 条）。349 議席のうち 310 議席は、全国を 29 の選挙区に分割し、各選挙区における有効投票総数の獲得の割合に基づき配分され、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、得票数に基づき配分される（同章 6 条）。小政党の乱立を防止する観点から、政党が 1 議席を獲得するためには、少なくとも総投票数の 4% 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、選挙区における投票数の 12% を獲得した政党は、1 議席を配分される（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

【現在の議会の構成】

| 政党名 | 議席数 |
|------------|-----|
| 社会民主党（与党） | 144 |
| 穏健統一党 | 55 |
| 国民党・自由 | 48 |
| キリスト教民主社会党 | 33 |
| 左党 | 30 |
| 中央党 | 22 |
| 環境党・緑 | 17 |

02 年 9 月の前回選挙以降のもの（スウェーデン議会 HP より）

³ 議員が大臣に任命された場合、国内に不在の場合等院内活動を遂行できない場合に、当該議員の職務を代行する者をいう。

章 10 条)。

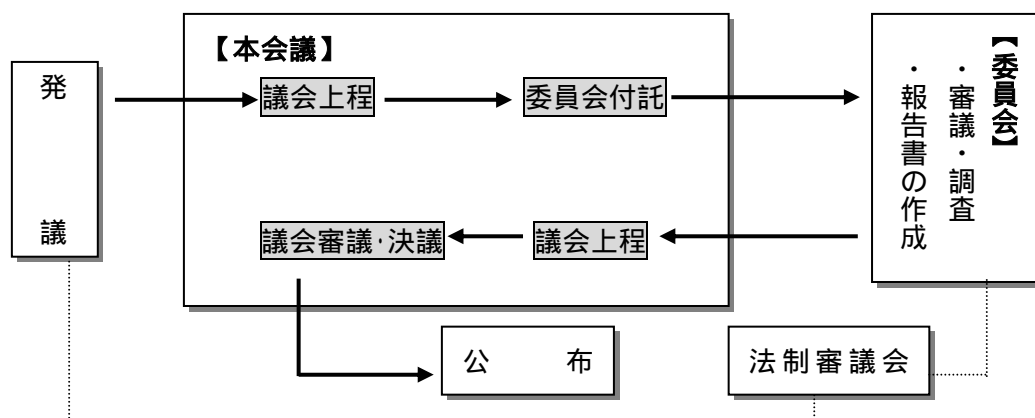
(口) 権限、立法手続等

議会は、法律案について審議し、予算案について審議し、憲法委員会による大臣の法的責任の追及、オンブズマン及び会計検査院の設置、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。

a 立法手続

法律案の発議権は、議員、政府等が有する（統治法典 4 章 3 条 1 項）。なお、今日、政党政治が定着し、かつ、政策課題が多様化・専門化する中で、政府提出法律案が増加する傾向にあるが、議会政治の伝統を背景に、議員提出法律案の数が政府提出法律案の数を圧倒している⁴。

【立法手続】



b 国民投票制度

国民投票制度は、1922 年に導入された。国民投票は、国民投票の争点、選択肢、期日等について定める特別法に基づき実施される（統治法典 8 章 4 条）。ただし、その効力は諮問的なものであり、国民投票の結果を具体化するためには、議会や政府による立法措置等を待たなければならない。また、争点について複数の選択肢が提示される場合、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。

なお、国民投票は、1922 年の制度導入以降、6 回実施されている。その概要は、以下のとおり。

⁴ 2002/2003 年期の政府法案 151、議員提出法案 3,234(スウェーデン国会 HP < <http://www.riksdagen.se> > より)

| 年 月 | 概 要 | 投票率 | 結果 | 立法措置等 |
|----------|---------------|-------|----|-------------------|
| 1922年8月 | 全面的アルコール禁止の導入 | 55.1% | 反対 | なし |
| 1955年10月 | 自動車の右側通行への切換え | 53.2% | 反対 | 右側通行に切換え |
| 1957年3月 | 付加年金問題 | 72.4% | | 付加年金改革 |
| 1980年3月 | 原子力開発問題 | 75.7% | | 2010年を目途に 全面廃棄 |
| 1994年11月 | EU加盟問題 | 83.3% | 賛成 | EU加盟 |
| 2003年9月 | ユーロ導入問題 | 82.6% | 反対 | ユーロ不参加 |

「 」は、複数案が提示されたが圧倒的多数を得た提案がなかったことを意味する。

c 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（統治法典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条から4条まで）。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る（同法12章4条）。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。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、議会を解散する旨の決定をすることができる（同法6章5条）。

d 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。スウェーデンのオンブズマン制度は、統治法典12章6条に規定されており、「裁判所及び行政機関並びに公務員による法令遵守および義務遂行状況の監督、議会の憲法委員会への年次報告の提出」を任務とする。議会によって任命される4名のオンブズマン（任期は4年（再任可））のほか、50名程度のスタッフよりなる事務局が設置されている。

□ 政 府

（イ）組織及び権限

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（統治法典6章1条）。総理大臣は、議長が各政党の党首と協議の上、総理大臣候補者を確定した後、これを議会に提出し、議会が4日以内に過半数

の賛成をもって承認することにより選出される（同章 2 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 4 条 2 項）。議長の提案が議会において 4 回否決された場合、議会選挙が行われることとされている（同章 3 条）。

政府は、国防軍の指揮権、国教会の監督権、減刑権、解散権、法律案、予算案等の提出権、政令、規則等の制定権、外交権、公務員の任命権等の権限を有する。

（ロ）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、重要事項に係る政策立案、政府提出法案の準備、独立行政庁に対する指令、公務員人事、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、内閣の外局である独立行政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、独立行政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独立行政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、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、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。

八 裁判所

（イ）組織等

通常事件については、最高裁判所を頂点とする三審制を採用する通常裁判所が、行政事件及び租税事件については、最高行政裁判所を頂点とする行政裁判所が、これを管轄する（統治法典 11 章 1 条 1 項）。また、重大事件及び刑事事件については、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採用されている。また、出版の自由・表現の自由に関する裁判では、出版の自由に関する法律又は表現の自由に関する基本法の規定にのっとり、陪審制による裁判手続がとられている⁵。

⁵ 陪審制度とは、陪審員が裁判官から独立して、事実認定と刑事事件の場合であれば、それ

(ロ) 違憲審査権

違憲審査権は、1980年の統治法典の改正により、通常裁判所に認められたもので、ドイツ、イタリア等のように一般の裁判権の審級には属さず、憲法問題のみを専属的に扱う独立した憲法裁判所は存在しない。ただし、裁判所は、違憲の疑いのある規定が政府又は議会が制定したものである場合、当該規定が外見上明白に違憲であると認められるときを除き、その権限を行使することはできないとされている(統治法典 11 章 14 条)。

二 地方制度

(イ) 総論

地方制度については、21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。また、統治法典上、各地方自治体に対し、決定権及び徴税権が認められている(統治法典 1 章 7 条)。ランスティングは、広域地域レベルにおいて、保健・医療、障害者教育、文化活動、地方交通整備等に関する事務を所管し、コミューンは、学校教育、社会保障、土地利用計画、居住環境の維持、電気・水道の供給、公衆衛生、防災政策等の住民生活に関する事務を所管する⁶。

(ロ) 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、3年以上スウェーデン国内に住民登録をし、かつ、居住している外国人住民、EU市民等の参政権が認められている。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。

(ハ) 地方自治の推進

ヴァイキングの時代にまで遡る地方自治の伝統を有するスウェーデン

に基づく有罪・無罪を、民事事件であれば、有責かどうかを決定する制度を、一方、参審制度とは、裁判官と一般国民が合議して判決を行う制度を指す(衆憲資第39号『「司法制度 特に、国民の司法参加、利用しやすい司法制度等の司法制度改革」に関する基礎的資料』27頁)。

⁶ 以前は、スウェーデン国教会の教区及び管区が住民登録などの事務を行う一種の地方自治体の位置付けにあったが、2000年1月より、国教会と世俗事務が完全に分離されたため、これらは地方自治体としての位置付けを失った(『スウェーデンの地方自治』(自治体国際化協会、2004年)4頁)。

においては、現在、1960年代に始まった高齢化社会現象を契機として、地方自治の推進及び拡充に関する議論が活発に行われている。

スウェーデンの地方自治の特徴としては、社会福祉等の公共サービスの提供に係る住民の要求に応えるため、行政能力の向上を目的として、基礎的自治体であるコミューンの規模の適正化が図られていること、住民の要求に応じた効率的なサービス体制の整備を図るため、社会福祉、教育等の分野に係る職務、権限等がコミューンに移譲されていること、

地方政府に対し情報提供等の援助を行うとともに、国家に対し地方政府の意見及び要求を代表する実質的な権限を有する地方自治体の全国協議会が設置されていること、憲法上、地方自治体の徴税権が保障されていることから(統治法典1章7条)、ランスタングにおいては約71%が、コミューンにおいては約67%が、地方税収入として確保されていること等が挙げられる⁷。

今後は、地方における民主主義の拡充を図る観点から、情報公開による政策決定の透明性の確保、政策決定過程に対する住民の自発的な参加等の課題が議論されていくものと考えられる。

(4) 国民の権利及び義務

イ 総論

1976年の改正により、統治法典において、人権規定の明文化及び体系化が図られた。統治法典における人権規定の特徴としては、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、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、出版の自由に関する法律では、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、表現の自由に関する基本法では、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。

ロ 権利

(イ) 権利規定の一覧

統治法典2章「基本的自由及び権利」に掲げられている人権規定は、以下のとおり。

⁷ 『スウェーデンの地方自治』(自治体国際化協会、2004年)57-59頁、“*The Swedish Association of Local Authorities*”2002年版資料

| | |
|---------|--|
| 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） 体刑、拷問等の禁止（5条） 身体の自由の不可侵、住居の不可侵、盗聴の禁止等（6条） 国外追放、入国妨害及び国籍剥奪の不可（7条） 移動の自由（8条） |
| 適法手続 | 裁判における手続の合法性の確保（9条） 事後法の禁止（10条） 特別裁判所設置の禁止及び裁判の公開（11条） |
| 法の下での平等 | 人種差別の禁止（15条） 両性の平等（16条） |
| 社会権 | 労働組合及び雇用主の権利（17条） 財産権（18条） 著作権（19条） 労働の権利（20条） 教育を受ける権利（21条） 国内に居留する外国人の権利（22条） |
| その他 | 欧州人権条約の遵守（23条） |

（ロ）自由及び権利に対する制限

自由及び権利に対する制限は、民主主義社会において許容される目的を達成するため必要な範囲内において認められている。ただし、その制限に当たっては、自由な意見形成に対する脅威とならない限度においてなされなければならないとともに、政治的、宗教的又は文化的信条に基づいてなされてはならないとする条件が課されている（統治法典2章12条1項及び2項）。具体的には、表現の自由及び情報の自由（同章13条）、集会・示威運動の自由（同章14条）及び財産権（同章18条）に係る制限事由が明記されている。

また、法律による制限を設ける場合には、国会議員の6分の5以上の賛成がある場合を除き、10人以上の国会議員による法律案の発議、委員会議決後12ヵ月を経ての本会議における議決、以上の立法手続を経ることが必要とされる。なお、法律案の作成に当たって当該手続を経る必要があるか否かの判断は、憲法委員会において審査される（統治法典2章12条3項から5項まで）。

八 義 務

統治法典上、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3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、「全体防衛義務に関する法律」に基づき、国民すべてが国防に参画する「全体防衛」と称される体制の下に、16歳から70歳までのすべての国民に全体防衛義務が課されており、特に、19歳から47歳までの男性（統治法典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る)に兵役義務が課されている。兵役拒否者は、非軍事的役務に従事することとされている。

(5) 国際関係及び安全保障

イ 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。しかし、冷戦の終焉によりスウェーデンにとっての脅威がなくなり、かつ、緊急対応部隊の創設等 EU における共通安保・外交政策が具体化するにつれ、中立政策に対する疑問が唱えられるようになってきている⁸。

また、国防については、冷戦時代には、中立政策維持のため相応の防衛力が必要とされ、「全体防衛」と称する強力な体制が整備されていたが、冷戦終焉後の今日では、国防予算及び徴兵人員の削減が図られている。

ロ 非常事態

統治法典 13 章では、戦争及び戦争の危機における公的機関の権限関係が詳細に規定されている。すなわち、必要と認めるときに議会を代替する戦時代表団の発足及びその権限(2条及び3条)、政府及び議会の責務(4条及び5条)、政令への委任(6条)、地方自治体の議決権の制限(13条)等が定められている。

八 平和維持活動

スウェーデンは、人権抑圧や平和に対する脅威への対応は国連に委ねるべきであるとの立場から、国連を始めとする国際機関を通じた紛争調停及び平和維持活動に積極的に参加している。特に、国連平和維持活動については、他の北欧諸国とともに「北欧待機軍」を創設し、これまでに組織されたほとんどすべての国連平和維持活動に参加している。この背景には、平和維持活動により地域紛争の拡大が防止されれば、自国の安全保障につながることで、平和維持活動は非強制・中立を基本原則としていること

⁸ 近年、冷戦の終了を背景に非同盟中立政策を巡る議論が行われており、現在は、「中立は軍事非同盟政策の表れとしてのオプション」との説明がされている。2002年2月には与党社民党、野党穏健党、キリスト教民主党、中央党が、テロ対策及び欧州の戦争にスウェーデンが積極的な役割を果たすことを目的とした「新ドクトリン」を採択した(外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sweden/data.html> >)。

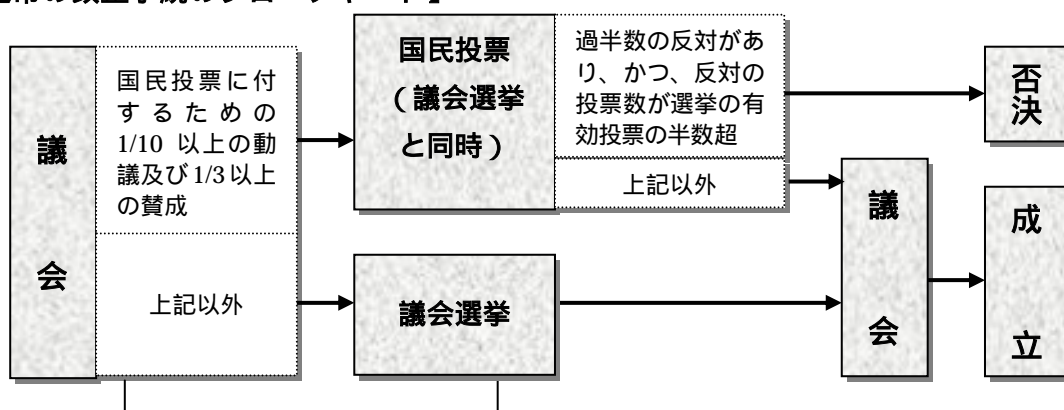
から、非同盟・中立を外交政策に掲げているスウェーデンは、その条件に最も適った国であること等が考えられている。

具体的な派遣に当たっては、国連等からの要請を受けて、関係省庁間の協議及び外交諮問委員会における協議を経ることとされている。なお、中立国としての立場から、国連等との間の協定において一定の条件を付するのが常である。

(6) 改正手続

基本法の改正に当たっては、原則として、選挙を挟んだ議会における2回の審議において議決されることを要する(この場合の議決に当たって、特別多数は必要とされていない)。選挙の実施時期は、議案が最初に議会に提出されてから9ヵ月以上を経過していることが求められている。ただし、憲法委員会は、6分の5以上の賛成により、例外的な手続を決議することができる。また、一回目の議決の後10分の1以上の議員からの動議が提出され、かつ、議員の3分の1が当該動議に賛成した場合、議会の選挙と同時に、改正案が国民投票に付されることとなる。国民投票において、過半数が改正案に反対し、かつ、反対の投票者数が選挙の有効投票の半数を超える場合、改正案は否決され、それ以外のときには、改正案は二回目の議会審議にかけられることになる(統治法典8章15条)。なお、「国会法」は、基本法として位置付けられていないが、その改正に当たっては、基本法と同様の手続を必要とする。

【通常の改正手続のフローチャート】



法案が議会に提出されてから9ヵ月以上

ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)における説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 6 日 10:00 ~ 12:00

【ストックホルム国際平和研究所：SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)】¹

スウェーデン建国以来 150 年にわたって続いた平和を記念して、1966 年にスウェーデン政府が独立の財団として設立した国際的な研究機関。「軍備のその制限と削減、軍縮」を中心に恒久的平和の条件と国際紛争の平和的解決手段に関する理解を深めるために、単に理論的な研究にとどまらず、具体的、実際的な政治問題を取り上げる。原則として、スウェーデン議会が運用のための予算を負担し、国際的な理事会が実際の運用に当たる（研究員も国際的な構成をとっている）。つまり、スウェーデン政府は、「カネは出すが口は出さない」原則で、議長（スウェーデン人）と所長（現在のベイルズ所長は、英国人）と他の 6 人の理事で毎年開かれる理事会が研究項目、研究活動、機構、財政などについて報告を受け、年度の計画を承認する。理事会は、研究員の表明した意見・出版物には責任を負わない。また、議会からの予算のほかに、特定のプログラムに対する財政援助をノーベル財団その他各国の財団・国際組織から受けている。

スウェーデン側出席者

アリソン・ベイルズ (Alyson J.K. BAILES) 所長

クリスター・アルストローム (Christer AHLSTRÖM) 副所長

シャロン・ウィハルタ (Sharon WIHARTA) 准研究員

ツィツィスロウ・ラコウエフスキー (Zdzislaw LACHOWSKI) 上級研究員

(はじめに)

ベイルズ所長 中山会長とその他の衆議院憲法調査会の方々、今日は、ストックホルム国際平和研究所によろこそおいでくださいました。本日は、いろいろな分野に詳しい同僚も数人来ておりますので、その分野についての質問があるときは、専門家の方からお答えしたいと思います。

まず初めに、SIPRI について一般的な説明をし、その後、私たちとスウェー

¹ SIPRI 年鑑 (1995 年版)「日本語版刊行に当たって」、SIPRI 制定法 3 条、国立国会図書館「世界の平和・安全保障研究機関」(ISSUE BRIEF 56 号 1988 年) 3 頁

デン政府との関係を説明する。さらに、一番興味をお持ちだろうと思われる安全保障に関する現在のトピックをお話したいと思う。質問にもできるだけお答えしたい。

中山団長 スtockホルム国際平和研究所を訪問して、お話を伺う機会をいただけて大変うれしく思います。私ども日本の国会議員は、日頃から、日本の国立国会図書館に所蔵されている SIPRI の資料を利用させていただいております。国会議員だけでなく、防衛・安全保障に関する官庁の職員も SIPRI のレポートを読んでいます。今日は、私ども衆議院憲法調査会所属の与党の自民党の議員である船田議員、保岡議員、中谷議員及び近藤議員と民主党の前の政務調査会長であり衆議院憲法調査会の会長代理である枝野議員が、安全保障問題についてお話を伺いにまいりました。

過去 10 年余りを振り返ると、我々は、ソ連の崩壊、そして冷戦の終結などを経験したが、英国のサッチャー首相の「氷が溶けるときに、一番危険である」との言葉が印象的であった。世界の平和・地域の安全にとって冷戦の終結は喜ぶべきことであったが、彼女の予言どおり、最近では宗教対立、テロなどの問題が発生し、地球全体が安全保障に対する考え方を変えなければならなくなっている。そのようなとき、どのように判断し、行動すべきと SIPRI では考えているのか。今日は、長い外交経験をお持ちのベイルズ所長²からお話を伺えればと思う。また、参加された各議員からもご質問があるかと思う。以上、私のご挨拶としたいと思います。

ベイルズ所長 今いただいた話題は、まさに私たちがこの研究所で研究しているテーマである。その点についての議論を始める前に、最初に、SIPRI の活動の概要について説明をさせていただきたい。次いで、上級調査員であるポーランドから招聘したラコウエフスキー博士から、私たちが研究している欧州の安全保障にとって未解決の地域の情勢についての話をしてもらおうと思う。シャロン・ウィハルタ女史は国際紛争解決のためのプロジェクトの代表だが、国際紛争の調査とその分析について興味深い話を聞くことができると思う。

(SIPRI の研究分野について)

ベイルズ所長 SIPRI の研究分野は、基本的に三つの分野からなっている。

第一の分野では、軍事に関する支出、武器・兵器の生産及びマーケットにお

² ベイルズ所長は、英外務省西欧同盟政策局長、在フィンランド英国大使などを歴任した元外交官

けるそれらの売買についての資料や情報を全世界から収集することである。私たちは、昨年、世界的に国防費が 11% という非常に高い伸びを示したことをリポートしている。これは、主に米国の軍事支出増大によるものである。また私たちは、世界における軍事力についても観察し続けている。これには、日本がこのような状況に対してどのように反応していくかということも含まれている。

二番目の分野は、武器のコントロール及び軍縮・軍備制限である。私たちは、核兵器、化学兵器、生物兵器、そして旧来型の伝統的な武器等あらゆる種類の武器を研究している。この研究においては、兵器が作られてから、破壊されるまでのあらゆる過程を把握することを試みている。そして私たちは、危険な武器の輸出を停止させるためのある特別な知識を持っている。兵器の破棄段階においては、私たちは、ロシアにおいて日本を含む他国からの援助により、その破棄が行われていることに見られるように、大量破壊兵器の破棄問題の対策についても研究を行ってきた。

三番目の分野は、積極的な安全保障対策の分野である。この分野では、私たちは、紛争とその解決、予防、介入、平和の構築について研究している。この分野では、国連、NATO（北大西洋条約機構）、最近では特に EU、そして他の地域的安全保障プロセスの活躍が見られる。

（SIPRI 年鑑）

ベイルズ所長 私たちの研究成果は SIPRI 年鑑として出版される。皆様のお手元に小さなダイジェスト版があると思う。この年鑑については、ロシア語、ウクライナ語、中国語、アラビア語に翻訳されている。かつては、日本語にも翻訳したことがあったが、予算がないので、現在は日本語への翻訳を継続できていない。私たちとしては、日本語への翻訳を継続したいのだが。また、私たちは、ある特定の課題について短期間の研究の項目を設けている。ここに最新の特別プロジェクトの研究の結果のコピーをお示しするが、これは、現代の安全保障問題における民間ビジネスの役割についてのものである³。

（SIPRI とスウェーデン政府の関係について）

ベイルズ所長 最後に、SIPRI とスウェーデン政府との関係についてお話しする。スウェーデン政府は、今から約 40 年前、スウェーデンのためにではなく、

³ ここでベイルズ所長が示した報告書は、Allyson J. K. Bailes, Isabel Frommelt, “*Business and Security, public-private sector relationships in a new security environment*”, Oxford University Press, 2004

全世界、そして世界の平和のために SIPRI を設立した。SIPRI がスウェーデン政府から独立していることを示すため、SIPRI の所長はスウェーデン人ではなく、外国、世界各国から招かれることが明確にされている。ただし、副所長は、スウェーデンの法律に従って研究所を運営するために、スウェーデン人が充てられている。私たちの職務は、スウェーデン政府により、ただ一文によって定義されている。その文章は、お手元の資料にある。それはとても平易な言葉で書かれており、ただ、平和に目を向け、平和のために努力せよと私たちに語りかけている⁴。研究テーマの設定は、私たち自身で決定するが、その決定に当たっては、ほかの 7 人から構成される理事会から助言を受ける。

また、私たちは、スウェーデン政府とともに、また、スウェーデン政府のために、特別のタスクについて、SIPRI の原則の範囲内において、活動を行う。また、同じように、平和のために優れた構想を持っている世界各国の他の政府とともに、そして他の政府のためにも研究を行うことができる。例えば現在、私たちは、特別のプロジェクトのために、フィンランド、アイルランド、スイス、オランダ、カナダから資金を供与されている。私たちは、研究所の独立性を失わずに、どのようなサービスを各国の政府に提供できるかについてリストを作成している。このリストには、例えば、スウェーデンの他の学術機関との協力関係の在り方についても記載されている。この点については、これ以上時間を費やす必要はないと思うが、もし、どなたか興味があるようであれば、質問にお答えしたい。ラコウエフスキー博士にマイクをお渡しする前に、私が今まで話したことでご質問があれば、お受けしたい。ご質問がないようであれば、ラコウエフスキー博士から、欧州の安全保障についてお話をいただこうと思う。

（欧州の安全保障と軍縮について）

ラコウエフスキー上級研究員 ありがとうございます。ようこそいらっしゃいました。

私の担当分野は、欧州の安全保障と軍縮である。これらの研究を行うに当たっては、所長や他の研究員との緊密な協力関係の下での共同研究も行っている。実際、研究分野が拡大するに伴って、欧州諸国に限らず、OSCE（欧州安全保障協力機構）⁵といった欧州の安全保障や協働のための国際機関のカバーするエリ

⁴ ここで配付された資料には、「SIPRI 法に従い、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）は、国際紛争の平和的解決のため及び恒久の平和のための条件の知恵に寄与することを目的として、紛争並びに国際平和及び安全保障のための協力の重要な協力関係の問題について科学的研究を行う。」という 1994 年 SIPRI 法 2 条からとられた言葉が記されていた。

⁵ **欧州安全保障協力機構（OSCE, The Organization for Security and Cooperation in Europe）**: 東西緊張緩和（デタント）を受け、1975 年、CSCE（欧州安全保障協力会議）

アについても研究対象とするようになってきている。私のプロジェクトは、次に挙げる分野に焦点を当てている。

最初の分野は、組織的なものについてであって、今申し上げた OSCE や NATO、EU 及びこれらの組織に参加する国々や組織の相互間のダイナミクスに関連するものである。このうち、OSCE に関しては、軍縮と武器管理に関するものが中心となっている。例えば、欧州における武器管理に関する条約を挙げることができる。信頼と安全保障を構築する手段が軍縮と武器管理の中でもっとも大きなものである。この信頼と安全の構築という手段は、欧州域内のみならず欧州域外からも多くの注目を浴びている。SIPRI は、この問題に関してプロジェクトの成果として本を出版しており、そこでは、欧州における 15 年にわたる経験について触れられている。

ベイルズ所長 私が申し上げるのは差し出がましいようだが、ラコウエフスキー博士がその本を書いたということを紹介しておきたい(笑)。

ラコウエフスキー上級研究員 この武器管理の問題に関しては、そのプロジェクトの中で十分に触れられている。この機会に、この問題について論じさせていただくことを非常にうれしく思う。この問題、特に国々や組織相互間のダイナミクス等については、関係するその他の軍縮、武器管理に関する組織、施設等との相互ダイナミクス等が重要であることについても触れておきたい。

一般的に言って、現在、NATO や EU における安全保障に対する脅威の問題が持ち上がってきている。この問題は、欧州の域内だけでなく、その周辺地域にも広がってきている。特に強調したいのは、EU においてとられる安全保障上の脅威や地域紛争に対処するための新しい戦略の樹立の試みについてである。そして、欧州の安全保障にとって特に強調したいのが、地域的な紛争についてであり、これについても研究を行っている。

最後に残った最も大きな研究テーマは、旧ソビエト連邦である。我々は、ロシアと旧ソ連を構成していた各国の関係について研究している。その関係は、旧ソ連諸国にとどまらず、新しい大西洋の諸国にも及んでいる。

ここで、いったん質問をお受けしたい。

として発足。1991 年、ワルシャワ条約機構の解体に伴い、東西対話を提供する場から予防外交を行う機関へとその役割の拡大を図り、人権の保護、民主主義の促進、紛争予防などより広い意味での安全保障に取り組む。1995 年、OSCE に名称変更。現在、55 カ国が加盟。SIPRI は OSCE と協力関係にある(外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/safety/trend.html>>、衆憲資第 49 号^{『地域安全保障(憲法の視点からの FTA 問題を含む)』}に関する基礎的資料) 26-29 頁、SIPRI HP <<http://about.sipri.se/organization/>>)

(テロや少数民族問題について)

中谷議員 現在、チェチェンで人質事件がおこっているが⁶、これについては、ロシアの内政問題だと捉えているか。それとも、民族独立などを訴えていることから、国際紛争の問題だと捉えているか。

ラコウエフスキー上級研究員 現実には、プーチン大統領は、チェチェンの問題は、国内の問題ではなく、国際的な問題であると言っている。ご理解いただければと思うが、モスクワはチェチェンの問題をイスラムの問題として捉えている。また、一方において、内政的な問題でもあり、ロシア自身も、以前よりも、テロとの戦いについて協力的な姿勢が見られる。プーチン大統領が権力の座についてから、チェチェンの問題、コーカサスの問題に限らず、テロに対して強い政策をとってきている。しかし、プーチン大統領の政策については、成功しているとは言えず、ロシアの国内問題にとって、かえって新しい問題を生み出しているという証拠もある。

中谷議員 チェチェンの問題を一例としてあげたが、テロに国家として対抗することをよしとするか。例えば、パレスチナに対するイスラエルの態度、イラクに対する米国の態度、チベットに対する中国の態度などテロや少数民族に対する国家の態度について、研究所ではどのように考えているのか。

ベイルズ所長 この点については、私からいくつかの点を申し上げることができると思う。ここ2、3年、テロ問題について、強い風がある一定の方向に吹いている。9.11以降、米国は、特に、アルカイダのような国をまたがる世界的なテロのネットワークに対し、強い態度をとろうとしている。米国人は、テロリズムが国際化するとともに、イデオロギー化していることが最も重要だという感想を持っている。しかし、実際には、大部分のテロは、アルカイダにもイデオロギー的なテロにも関係ない。そして、それは多様な種類にわたっている。中谷議員が挙げた例は、地域紛争を代表とする地域的な問題から発生するものである。テロリズムを解決する唯一の手段は、その地域における紛争を解決することである。私は、英国人として、北アイルランド問題は北アイルランドの

⁶ **チェチェン人質事件**：2004年9月1日、ロシア連邦南部の北オセチア共和国ベスラン市の学校がチェチェン独立派武装勢力により占拠され、ロシア治安当局と武装勢力との銃撃戦により、多数の犠牲者（死者338人以上（うち150人以上が子ども）といわれる。）が発生した事件。この事件を契機として、9月13日、プーチン大統領は、国家安全保障の強化を理由に、地方知事を事実上大統領の任命制とするなど中央集権を強化する国家機構改革を発表した（共同通信 2004年9月13日、外務省HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/16/rls_0908a.html>）。

テロリストを殺しても解決にならなかったことを知っている。北アイルランド問題は、その問題の社会的、政治的、経済的部分において、政治的な権利をもっと付与したり、経済状況を改善するといったことにより、はじめて前進することができたのである。今、ご指摘されたイスラエル、イラク、チベットなどの問題については、私は、政治的、経済的状況の改善、特に少数者により権利を与えることによってのみ解決することができるかと信じている。テロリズムに対抗措置をとるのみでは、それは対症療法のようなものであって、根本的治療にはならない。今回のロシアの痛ましい事件について、ロシア政府の対応に助言するならば、ロシアは、チェチェン人に対して、より一層の圧力をかけるのではなく、今申し上げたような政治的、経済的な真の解決を目指すべきであると信じている。

(EUのテロへの取組について)

ラコウエフスキー上級研究員 所長が申し上げたことに一つ付け加えるのであれば、EUの枠組みとしても、軍事的ではない手段を講じるべきだということである。

ベイルズ所長 EUの首脳が昨年12月に採択した安全保障に関する戦略⁷の中に、非常に重要だと思われる一文がある。それによると、テロの原因となる問題は、我々自身の社会の中に存在しているのであり、私たちは、その指摘は正しいと考えている。

(EUのトルコ加盟問題について)

船田議員 先ほどイスラムの話題が出たが、そのことに関してお尋ねしたい。EU拡大が5月にあったが、残る拡大としては、トルコがある⁸。トルコの加盟については、経済的問題を中心として様々な問題があるといわれている。イス

⁷ 「より良い世界における安全な欧州」(“A Secure Europe in a Better World”): 2003年に入り、イラク問題を契機にEU加盟国間の立場の違い、米欧間の亀裂の存在が指摘されるようになり、ESDP(欧州安全保障防衛政策)の強化の必要性が従来以上に認識されるようになった。これを踏まえて、EUの包括的な安全保障政策を対外的に発表すべく、ソラナ欧州共通外交・安全保障政策(CFSP)上級代表は、「より良い世界における安全な欧州」と題するEUとしての初の安全保障政策方針を発表し、2003年12月12日、ブリュッセル欧州理事会にて採択された(外務省HP<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/safety/trend.html>>)。ベイルズ所長が挙げた一文は、当該文書の中で今日欧州が直面する主な脅威として挙げられたうちの一つである「テロリズム」の中に記されている。

⁸ トルコのEU加盟問題については、166頁の注3を参照のこと。

ラムの国であるトルコの加盟は、イスラム世界の理解に資する、あるいは、イスラムとの連携・協力など EU の安全保障、信頼醸成のレベルが高まるとも考えられるが、いかがか。

ベイルズ所長 私は、現在、EU 内には、3,000 万人のイスラム教徒がいるとの記事を新聞で読んだことがある。したがって、EU をキリスト教徒の機関だとみるのは、既に正しくない。EU は既に、キリスト教徒、イスラム教徒、ユダヤ教徒、ギリシア正教徒などを抱えている。トルコの参加については、宗教的な側面から決めるのではなく、トルコの経済的・政治的な進展から決められなければならないと考えている。私見では、トルコの EU 加盟は、安全保障面でプラスになると考えている。トルコは非常に強力な軍隊を保有しているので、EU の新しい防衛政策において、非常に利点があると思われる。事実、9 月 22 日に、SIPRI で、トルコ加盟による EU の安全保障政策への貢献について、一日セミナーを開催する。

概して、私は、NATO が欧州の安全保障に果たしている役割は、将来的に、EU に引き継がれると考えている。なぜなら、テロリズム、病気、エネルギー不足、環境問題その他のたくさんの非軍事的問題から我々を守ってくれるのは、まさに EU だからである。既に EU は、NATO からバルカン地域、旧ユーゴスラビアにおける軍事的な平和維持任務を引き継いでいる。EU は、単に地理的な広さを有しているだけでなく、その地域に対して大きな責任を負っている。EU のような大帝国があったならば それはもちろん、昔のように皇帝がいるわけでもなく、他の帝国に戦争を仕掛ける帝国ではないが、その国境を守るために、強い軍隊を有する強い国があることは望ましいことである。EU は、例えば貿易などの分野で、世界の他の地域と良好な関係を結ばなければならない。トルコは、その強大な軍事力で国境を守るだけでなく、アラブ世界との協力の架け橋にもなると思われる。

特にご質問がなければ、ウィハルタさんに紛争調査に関するプレゼンテーションをしてもらいたいと思います。

(軍備管理及び紛争管理プログラムについて)

ウィハルタ准研究員 ありがとうございます。おはようございます。

軍備管理及び紛争管理プログラムは、武器、主な武力紛争及び紛争に対する国際的な対応を追跡し、分析し、研究するものである。このプログラムは、デュワン博士に率いられているが、本日は残念ながら、出席することができなかった。私たちの主要な武力紛争についての研究によると 私たちは、戦闘を

伴うあらゆる紛争を「武力紛争」と定義しているが、1年に合計1,000件の武力紛争が発生している。2003年には、主要な武力紛争の数は最低レベルにあった。1997年において既に減少傾向にあり、現在では、主要な武力紛争は19に過ぎない。しかし、相対的な減少傾向にもかかわらず、世界の主要な紛争は、最低でも10年の長きにわたって続く。

私たちのプロジェクトは、これらの紛争の「性質」について非常に興味を持っている。そして、これらの19件の紛争のうち17件は内戦であると指摘しておきたい。いくつか設定している研究テーマのうちの一つは、その国の統治の問題である。統治の問題が紛争の原因や再発に主要な影響を与えていると私たちは考えている。紛争の長期化のその他の原因として、研究者の用語で「the political economy of armed conflict」（武力紛争の経済的側面）がある。これについては、西アフリカ地域、シエラ・レオーネ⁹、コート・ジボワール¹⁰、リベリア¹¹、大湖地域¹²、コンゴ¹³、アンゴラ¹⁴などを思い起こしていただくとよいと思う。この種の紛争の発端は、国境問題、領土問題、政府の政治体制などにある。特に、それが長期化するのには、天然資源へのアクセスが原因である。天然資源とは、特に、ダイヤモンド、木材、コバルトなどである。天然資源を

⁹ **シエラ・レオーネ共和国における紛争**：政府とダイヤモンド産出地を支配する反政府勢力との間で内戦が続いていた。2002年1月の武装解除の完了、同年5月の大統領・国会議員選挙の実施により内戦は終了した。現在、平和の定着と社会復興が期待されている（外務省 HP < http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s_leone/data.html > ）。

¹⁰ **コート・ジボワール共和国における紛争**：政府軍と北部・西部を掌握した反政府武装勢力の対立。2003年1月に和平合意が成立し、新首相任命。同年3月には全勢力が参加した国民和解政府が樹立された（外務省 HP < http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cote_d/data.html > ）。

¹¹ **リベリア共和国における紛争**：政府と反政府勢力の内戦。1997年、選挙により内戦に終止符が打たれ、新政権が発足するも、2003年、反政府勢力（LURD）による武力活動が活発化、停戦合意後も戦闘が続き、大統領が亡命。同年8月の包括的和平合意後、10月に反政府勢力2派を含む移行政権が発足。2005年に選挙、2006年に本格政府発足予定（外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/liberia/data.html> > ）。

¹² **大湖地域**：ツチ族とフツ族の対立など多くの紛争問題を抱えるアフリカ中央部の地域。2002年、大湖地域5カ国の難民数は120万人以上に上る。UNHCR（国連高等難民弁務官事務所）が支援している難民集団としては、アフガニスタンに続き世界で2番目の規模に上る（国連高等難民弁務官事務所 HP < http://www.unhcr.pr.jp/world/Africa/great_lakes.html > ）。

¹³ **コンゴ民主共和国（旧ザイール）における紛争** アフリカ中部の大国（コンゴ共和国（旧社会主義国）とは別の国であることに注意）。アンゴラ、ジンバブエに支援された政府軍とルワンダ、ウガンダに支援された反政府勢力の対立。2002年、ルワンダ、ウガンダとの間で軍の撤退合意が成立。同年12月の国民対話による包括合意に基づき、2003年7月、暫定政権成立。2005年に選挙を実施し、民主的政権に移行予定（外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/congomin/data.html> > ）。

¹⁴ **アンゴラ共和国における紛争** 1975年の独立以降、政府軍と反政府勢力との間で内戦が継続。2002年2月、反政府勢力指導者の戦死に伴い、4月に停戦合意署名、独立以来27年にわたる内戦は事実上終結した。現在は、反政府勢力の武装解除・動員解除も進み、国民和解、国家再建のプロセスが進展しつつある（外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/angola/data.html> > ）。

めぐって紛争が発生し、天然資源へのアクセスにより武器を買う資金を調達することができ、そしてその資金により、戦闘が長期間続くことになる。私たちは、また、国内の紛争が、テロ、近隣の干渉、仲裁、仲介、交渉、そしてもちろん戦闘の援助などの国外の要因によって影響を受け変化するという点に関心を持っている。それ故、プロジェクトは、例えば、AU（アフリカ連合）¹⁵、EU（欧州連合）、ECWAS（西アフリカ経済共同体）¹⁶などの地域的な機関や国連のような多国的な機関による努力、特に多国的な平和維持活動及び平和構築の努力についても関心を持っている。

平和構築という問題に関しては、戦争犯罪人の処罰など、紛争の予防のための「紛争後の正義」について関心を持っている。例えば、旧ユーゴスラビアやルワンダの国際戦犯法廷であるが、これらの機関の役割や平和構築のプロセスが研究の対象である。

これまで極めて簡単に私たちのプロジェクトの概要についてご説明してきた。現在、私たちは、二つの新しい計画を考えている。一つは、武力紛争における国ではない関係者（それは、例えばイラクにおいて見ることのできるような民間ビジネス）の役割についてである。もう一つは、安全保障と開発である。安全保障はどのように開発に影響を与えるのか。例えば、軍や警察などの安全保障部門の改革が、より長期的に、開発にどのような影響を与えるのかということである。

ここまでで何か質問はございますか。

（北朝鮮を含めた北東アジアの安全保障問題について）

中山団長 今日、ここまで、欧州や旧ソ連、あるいはアフリカの話をついた。日本と一番関係の深い北東アジアの関係について、北朝鮮問題を含めて、SIPRIはどのような研究をされているのか。

¹⁵ **African Union(アフリカ連合)**: アフリカ 53 カ国・地域が加盟する世界最大の地域機関。2002年7月、アフリカ統一機構(OAU)から、より高度な政治的・経済的統合と紛争の予防・解決に向けた取組を強化するため発展改組により発足した(外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/oaou/oaou.html> >)。

¹⁶ **ECOWAS, Economic Community of West African States**: 1975年、ラゴス条約により設立された西アフリカで域内経済統合を推進する準地域機関。加盟国は西アフリカ15カ国。経済統合(域内通貨統合の実現、域内自由経済圏と対外共通関税同盟の設立等)の前提として、政治的安定の確保が重要との観点から、国際社会の支援も受け、関連活動(ECOWAS監視グループ(ECOMOG, ECOWAS Monitoring Group)等)による紛争地域での紛争調停、平和維持活動)も行っている(外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/Africa/ecowas.html> >)。

ウィハルタ准研究員 その点については、おそらく所長からお答えするのがよ
ろしいと思う。

ベイルズ所長 現在のところ、SIPRI には北東アジアの地域問題全般を担当し
ている者がいない。今のところ、より狭い特化された地域の状況についてのみ
研究を行っている。もちろん、北朝鮮の大量破壊兵器の問題及び北朝鮮が現実
に核を保有しているかもしれないことが地域に及ぼす危険性について非常に関
心を持っている。SIPRI には、北朝鮮問題を長年にわたって注意深く追ってき
た米国人の研究者がいる。彼は、毎年、ピョンヤンを実際に訪れて、その状況
や雰囲気調査している。

北朝鮮問題について解決策を申し上げるならば、現在のところ、六者会合¹⁷が
解決に道筋をつける可能性を指摘することができる。なぜなら、六者会合には、
地域のすべての重要な勢力が参加し、軍事的な側面だけでなく、例えば経済的、
社会的観点から朝鮮半島の安定と発展についての解決を協議する場だからであ
る。しかし、北朝鮮のメンタリティとしては、米国との関係においてパラノイ
ア的などころがあると言える。そのため、ワシントンと平壤の 2 カ国間の協議
も重要であるが、それと同時に、六者会合として取り組むことが重要なので
ある。プッシュ政権は、もうほとんど、北朝鮮を攻撃しないと一種の保証を平
壤に与えようとしている。しかし、その代わりに、北朝鮮は、核兵器の開発を
中止するということを保証しなければならない。すなわち、核の計画を国際的
コントロールの下に置かなければならない。しかし、現在のところ、北朝鮮は、
我々の要求を保証するに足るだけの開放的・合理的政策をとる準備が政治的に
十分できていないと見られる。そこで、SIPRI にできることはそれほど多くは
ない。研究という観点からは、この問題や現状について、いくつかの観点から
調査し、論文を書いている。アルストローム副所長は、北朝鮮の問題について、
NPT 条約¹⁸からの脱退¹⁹という面から論文を書かれている。私たちは、北朝鮮

¹⁷ **六者会合 (Six-Party Talks on North Korean Issues)**: 日本・米国・韓国・中国・ロシア・北朝鮮が参加して行う北朝鮮問題に関する協議。第 1 回は平成 15 年 8 月 27 日～29 日、第 2 回は平成 16 年 2 月 25 日～28 日、第 3 回は平成 16 年 6 月 23 日～26 日にそれぞれ北京で開催され、北朝鮮の核問題解決などについて話し合われた。第 4 回は平成 16 年 9 月末までの開催を目指して協議が続けられていたが、12 月 1 日現在、まだ開催されていない(外務省 HP < http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/index.html >)。

¹⁸ **NPT 条約 (Nuclear Non-Proliferation Treaty, 核兵器不拡散条約)**: 核兵器保有国の増加防止を目的とし、非核保有国に核兵器等の受領・製造・開発等を行わない義務を課す条約。1968 年調印、70 年発効(日本は、1970 年署名、1976 年批准)。締結国は、189 カ国(2003 年 9 月現在)。主たる非締結国は、インド、パキスタン、イスラエル。

¹⁹ **北朝鮮の NPT 条約脱退**: 2002 年 10 月、北朝鮮が、ケリー米大統領特使に対し、ウラン濃縮計画の存在を認める発言をしたことを受け、朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)

だけでなく核開発の疑惑のある国が、国際社会からいかにして管理され、監督されるかという一般的な問題について研究している。私たちは、今、オーストリアの研究者とともに、この問題に関する中国の役割をより深く理解し、世界の安全保障問題における中国の将来の位置付けから何を読み取ることができるかという研究を準備している。

最後に申し上げておくと、私たちは、国連の交換プログラムの一環として、毎年、北朝鮮からのゲストを受け入れている。彼らは北朝鮮政府の公務員で、国家の安全保障の構築のために働いている。彼らが SIPRI や欧州の他の研究所に来たとき、私たちは、北朝鮮以外の世界では、どのように武器管理や平和や信頼できる安全保障が進んでいるかということを示すようにしている。私たちの印象としては、彼らは私たちから一所懸命学ぼうとしており、特に欧州の安全保障に関する政策に関する正確な情報を得ようとしている。ただ、彼らがここで学んで国に持ち帰ったことをどのような方向で用いるかはわからないし、私たちには如何ともしがたい。しかし、ロシアの事例に関して言えば、彼らに対して正確な情報を提供し、人間的接触を保ったことが今のような好ましい結果になったと信じている。

中山団長 どうもありがとうございます。どなたかご質問のある方はいらっしゃいますか。

（日本の憲法と平和構築における役割について）

保岡議員 日本は、敗戦して間もない頃、憲法を制定し、その中に平和主義を高らかに謳った。現在の政府は、自衛以外の武力の行使をしない、しかも、集団的自衛権の行使は認めないという非常に抑制的な憲法解釈をしている。このような日本の平和憲法は、国際安全保障と平和の構築にどのような意味を持つか。戦後 60 年の平和国家としての日本の歩みについて、どのように思われるか伺いたい。

ベイルズ所長 これは非常にデリケートな質問だと思う。仮に、抽象的な命題を前提に答えを見つけようとするならば、いくつか違った方向の議論があると

理事会は重油の供給の停止を決定した。これに対し北朝鮮は、同年 12 月、核凍結解除及び核施設の稼働と建設の即時再開を発表し、続いて、黒鉛実験炉、燃料加工工場及び使用済核燃料再処理施設の封印撤去、IAEA 査察官の国外追放を行い、翌 2003 年 1 月、NPT 条約脱退を表明した（外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gunword/index.html>, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/kedo/index.html>, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/npt/gaiyo.html> > ）。

思う。

まず初めに、日本が過去 60 年間とってきた抑制的政策は、地域の安定と平和に貢献してきたと思う。日本の抑制的な政策は、紛争の原因となり得る他国への挑発が避けられるという理由において、地域の安定に対して直接的な影響をもたらした。しかし一方において、この日本の政策は、日本を守るために合衆国をこの地域に導き入れるという間接的な影響をもたらした。概ね、米軍の駐留は、ロシアと中国とのバランスにおいて、平和を維持するためによい要因を与えたといえることができる。この日本の抑制的な政策の変更は、その地域に対して、直接的・間接的な影響をもたらす。それは、単なる国内的な問題ではなく、地域的な問題であり、ある意味、全世界的な問題といえることができる。

他方、世界では、いくつかの一般的な変化が起きている。それは、すべての国が伝統的な防衛政策を見直しているという流れである。今回のスウェーデン訪問で、先生方は、おそらく、スウェーデンですら、その中立政策を再考しなければならないというプレッシャーを受けていることをごらんになるだろう。そのうち、ある変化は、私たちが、国境の外側で発生する紛争、テロなどの国境の内外を問わない新しい形の敵などから生ずる新しい種類の危険に直面しているということである。この問題は、単に国境に軍隊がいるだけでは解決することができない。その解決のためには、紛争地域に手を伸ばす、積極的、建設的な対応が必要である。もちろん、これらの対応は、単に軍事的なものではなく、経済的援助、政治的援助その他の日本が既に行ってきたいろいろなものが含まれる。しかし、軍事力の持つ役割としては、紛争を止めるだけでなく、平和を構築するという新しい役割がある。率直に言って、私たちがイラクにおいて見ることができるように、合衆国の巨大な軍事力の展開は成功したとは言いがたく、他の国からの助けを必要としている。

また、アジアや欧州に影響する米国の軍事政策には変化が見られる²⁰。合衆国は、もはや友好国や同盟国の領土を守ることにそれほど関心はない。軍事力を次々に欧州から引き上げているが、それには核兵器も含まれていると思われる。また、ご存じのように、韓国からも駐留軍を引き上げている。現在では、米国は、即座にどこにでも展開することができるという機動性とその機動性を確保するために適切な位置に基地を置くということに関心を持っており、基地

²⁰ **米軍再編**：2003 年 11 月にブッシュ大統領は、テロや大量破壊兵器など冷戦後の新たな脅威に対応するため、世界全域で米軍の態勢を見直す方針を発表した。2004 年 8 月には、10 年間で、欧州、アジア駐留の在外米軍 20 数万人のうち 6～7 万人を削減する計画が明らかになった。冷戦時代に配置された兵力を削減する一方、最新兵器の導入などで機動性や柔軟性を高め、「米軍の戦闘能力は向上する」とされている(朝日新聞 2004 年 8 月 17 日)。

在日米軍再編については、同年 9 月の日米首脳会談で、「抑止力の維持」と「地元負担の軽減」を基本に協議を進めることで一致している(読売新聞 2004 年 9 月 23 日)。

を設ける地が米国の旧友の国土であるか否かということは重要ではないと考えている。ラコウエフスキー博士は、米国の新しい基地政策についての論文を執筆しようとしているところである。今や、欧州やアジアの民主主義国は、今までのように米国を頼ることはできず、自分たち自身の安全保障政策を考え直さなければならないことは明白である。欧州においては、人々は、EU がより軍事力を構築していくべきであると考えようになっており、スウェーデンは、欧州の軍事活動に加わるべきであるという圧力の下にある。

(NATO から EU への役割移転について)

中谷議員 一点、質問をさせていただいてもよろしいですか。

中山団長 どうぞ。ちなみに、彼は我が国の前防衛庁長官である。

ベイルズ所長 そのような安全保障問題の専門家から質問を受けることは、光栄である。

中谷議員 先ほど、ベイルズ所長は、NATO の欧州の安全保障に果たす役割が将来的に EU に引き継がれることを指摘された。なぜ、欧州の安全保障を NATO が担うのではだめなのか。なぜ、EU にシフトしているのか。その背景をご教示いただきたい。

ベイルズ所長 NATO は、過去 2、3 年の間に急激に変化した²¹。米国のリーダーシップの下で、現在、NATO は、軍事行動を欧州域外に集中させている。NATO には、加盟国に対する軍事水準が設定されているが、2002 年 12 月以降、これは、欧州から遠く離れて、域外で軍事行動を行うためだけを想定したものに設定されている。また、NATO は、即応部隊 (NRF, NATO Response Force) を

²¹ **NATO の変革**：1999 年、NATO は「新戦略概念」を採択し、従来の 5 条任務 (集団防衛任務) に加え、域外地域を対象とした紛争予防、危機管理等を新たな任務 (「非 5 条任務」) とした。2002 年には「NATO・ロシア理事会 (NRC)」を発足させるなど、ロシアとの関係が強化されており、また、2004 年までに中・東欧及びバルト諸国 10 カ国が正式加盟し、26 カ国に拡大している。NATO 変革としては、NATO 即応部隊 (NRF, 単一の指揮官の下に組織され、地理的制限なく (wherever needed) 展開できる陸・海・空の統合部隊。2006 年 10 月までに完全な作戦能力を有する部隊とすることで合意) の創設など軍事能力の向上を目的とした「プラハ軍事能力コミットメント (PCC)」が 2002 年に発表され、2004 年イスタンブール首脳会合では、新たな脅威に対応するために、より「有用 (usable)」かつ「展開可能 (deployable)」な軍事能力向上に向け変革を進めることに合意がなされた (外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nato/henkaku.html> >)。

創設したが、これは明白に遠距離作戦を念頭に置いたものである。また、旧ワルシャワ条約機構に加盟していた 10 ヶ国が新しく NATO に加盟したが、これらの国には、NATO は、駐留軍も、司令部も、核兵器も置いていないことを指摘しなければならない。NATO は、これらの国を防衛するための具体的、物理的な構想を一切持っていないのである。これらは非常に大きな変化であるが、私たちは、その変化のロジックを理解することができる。しかし、領土をどのように守るのかという問題は、なお残っている。既に指摘したように、以前においても、NATO の任務は、軍事的に加盟国を守るのみであり、テロリストや動物の病気、SARS、AIDS、それから不法移民などから我々を守ることはできなかった。EU のみが、これらの危険から我々の国土を守るために何かすべてを行うことはできないが何か を行うことができたのである。

（安全保障における地域共同体構想について）

枝野議員 EU が安全保障を含めて大きな役割をこれから積極的に担っていくことは、歓迎すべきことであるし、かなりの確率でそうなると思われる。しかし、先ほどご指摘もあったが、EU が余りにも大きくなりすぎたために、歴史的背景や歴史観の異なる国々が共通した安全保障政策を持つこととなった。例えば、ロシアに対する見方は、歴史的な背景から、ポーランドや北欧の国々などと英国やフランスなどとは異なるだろう。また、米国との関係では、歴史的に関係の深い英国と大陸の国々では、姿勢が異なるだろう。欧州統合やその安全保障政策が順調なときは、特に問題は生じないかもしれない。しかし、こうした歴史的背景の違いが EU としての共通の安保政策をとっていく上で障害になる可能性をどれほど考えているのか。また、それに対してどのような予防的措置をとろうとしているのか。

ベイルズ所長 残念ながら、私たちはこの問題に対する解答を持ち合わせていない（笑）。

枝野議員 少し補足させていただくと、欧州が、たとえ、これほど大きくなっても一つの統合体として行動できる要因として、少数宗教やイスラム教などはあるにせよ、キリスト教文化圏という共通基盤があるからではないか。我々は、東アジア、アジアにおいて、将来的に EU のような地域的共同体や安全保障機構を作ることができないかと考えているが²²、残念ながら、アジアには、欧州

²² **東アジア共同体構想**：ASEAN+3（東南アジア諸国連合（ASEAN）と日本、中国及び韓国）が中核となり、経済、金融、政治、安全保障などで連携する構想。1990 年代初めにイ

におけるキリスト文化圏のような統一的な文化的基盤がない。欧州以外の地域、例えば東アジアなどでも、共同体構想は可能だと考えるか。そのようなことを念頭に入れながら、お答えいただければと思う。

ベイルズ所長 現在、SIPRI で中国人の学者がまさにご指摘された問題を研究している。彼は、明確に欧州の価値観というものを反映している機関といわれる OSCE（欧州安全保障協力機構）に注目している。そして、ある種同じような枠組みがアジアでも機能し得るかということの研究をしている。ここで、彼の結論を申し上げようと思う。彼の結論によると、アジア各国は、異なった宗教的価値観を有している。そして、皆が彼ら自身の文明に誇りを持っており、誰かほかの者が、彼らの価値観を変化させるために、彼らよりも優越することを望まない。彼らに共通する関心といえば、地域の自由と独立を保持することと東アジアの外部のものが自国に優越することを防ぐことである。しかし、少なくとも、彼らは、紛争を避け、地域の不安定化を避けようとする共通の関心を持っている。この点、たとえ文化が異なっていたとしても、各国が共通の関心から強力な安全保障のために協力することのできた例がいくつか存在する。ロシアと中国は、中央アジアの安定化のための機関を設立しようとしているが、ロシアと中国の宗教的な文化は全く異なっている。

欧州では、私たちは、歴史や文化や安全保障に関する哲学において、なお大きな違いを有している。ロシア周辺の国々は、特に、ロシアからの安全保障上の脅威を受けていた。これに対し、英仏にとっては、ロシアはより経済的な関係においての存在であり、時として、米国に対抗するためのパートナーであった。英国は、帝国主義をとっていた時代に見られるように、常に世界の他の地域に対して干渉する政策をとっていた。これに対し、他の多くの欧州諸国は、他の地域に、原則として干渉しないという政策をとっていた。この違いは、2003年春のイラク戦争への対応における欧州諸国の対応の分裂と方向性の違いとなって表れた。しかし、2003年6月からは、既にEU諸国は、安全保障に関する新しい合意を打ち出している。なぜなら、各国がばらばらの政策をとっていたのは、何の力も持たないことを全ての国が理解したからである。英国も、ただ一

インドネシアのマハティール前首相が提唱した東アジア経済協議体（EAEC）は実現しなかった。2004年7月のASEAN+3外相会議において、日本政府は「ASEAN+3」参加13カ国に北朝鮮、モンゴル、東ティモール、インドなどアジア諸国のほか、ロシア、オーストラリアなど周辺国も加えた新たな多国間協力の枠組案を提示し、構想実現に向けた東アジアサミットの開催を提案した。また、9月の第59回国連総会における小泉首相の一般討論演説の中でも、ASEAN+3を基礎とする「東アジア共同体構想」を提唱している（外務省HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/asean/asean+3/index.html>>、日本経済新聞 2004年7月2日及び読売新聞夕刊 2004年6月28日）。

人米国についていっただけでは、米国に対して何の影響力も持たない。仏独は米国に対抗したが、米国の行動を止めることはできなかった。欧州は、間違いを犯しながらも、徐々によい方向に進むよう学習している。そして、その学習の各段階で、協力をより高いレベルに高める安全保障に関する新しい合意のように、各国は新しい合意を成立させている。最後に申し上げたいが、私たちは、将来においても、より高いレベルにおける協力が続けられていくことを望んでいる。

（紛争後の平和構築、軍縮において日本に期待される役割について）

保岡議員 ウィハルタさんに伺いたいのだが、紛争後の平和構築が非常に重要だという話だったが、我が国の猪口邦子軍縮会議政府代表部大使が国連の小型武器中間会合議長として行動計画の採択など軍縮分野において貢献してきた。軍縮分野での貢献は、日本の得意とするところだが、猪口大使の働きや今後の日本に対する期待について、伺いたい。

ウィハルタ准研究員 私たちは、過去 3～5 年の間に、日本が、紛争防止だけでなく、紛争の解決及び平和構築の問題に関しても、国際社会において重要なプレイヤーとしてその貢献を大としてきていることに注目している。例えば、日本は、G8 サミットにおいて、いくつかの G8 の紛争予防のためのフォーミュラの策定を主導した。また、日本がスリランカの紛争において仲介者となったことやアフリカの角²³においても積極的に活動を行っていることに注目している。世界の認識として、日本はこの分野においてまだまだ力を発揮できる余地がある。先ほども指摘したが、「正義」は、紛争後のプロセスにおいて重要な要素であるが、それは多くの要素の中の一つに過ぎない。他の要素として、例えば、もちろん外国企業の投資の呼び込みを含む経済の再生、保岡議員がご指摘になった軍縮、そしてさらに重要な元兵士を社会で再び生活できるようにすることなどが挙げられる。日本が軍事力を派遣することに制約があるにしても、国連のような国際的な枠組みの下で、法の支配を確立し、これらの国の能力を向上させるために、警察官や裁判官などの文官の専門家を送ることができる。また、アフリカ諸国に限らず、インドネシアにおける東ティモールの紛争やフィリピンにおける紛争の解決のために活動することができるし、ASEAN などの地域的

²³ **アフリカの角**：エチオピア、エリトリア、ジブチ及びソマリアから構成され、インド洋と紅海に接するアフリカ東部のサイの角に似た形状の地域。エチオピア以外は 19 世紀に植民地化され、独立後も複雑な民族構成や宗教構成により、紛争が絶えない（外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/Africa.html> > ）。

枠組みの下で活動することもできるはずである。

（おわりに）

中山団長 長時間にわたり貴重なご意見、あるいは我々の質問に対して示唆に富むお話をありがとうございました。日本の調査団を代表してお礼を申し上げます。

ベイルズ所長 ありがとうございました。こちらこそ、日本の憲法調査議員団をお迎えし、充実した時間を過ごすことができました。

以上

ヴァイデリッヒ国会 EU 諮問委員会委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 6 日 14:00 ~ 15:00

於：スウェーデン国会

【EU 諮問委員会 (The Committee on European Union Affairs)】¹

1995 年の EU 加盟を控えた 1994 年 12 月、議会在政府の EU 政策についてチェックする機関として議会に設けられた常設の機関。常任委員会と同様、議員 17 名により構成され、委員数は議席比率に応じて政党ごとに配分される。2004 年現在、社会民主党 8 名、穏健党 3 名、国民党・自由 2 名、左党、キリスト教民主社会党、中央党、環境党・緑それぞれ 1 名の委員からなり、委員長は、トミー・ヴァイデリッヒ議員（社会民主党）。他の常任委員会とは異なり、法案や個人の提案など院の決定に係る議案は扱わず、諮問的機能のみ有する。政府は、ブリュッセルの EU 理事会で審議される案件について EU 諮問委員会に情報提供する義務があるほか、重要事項については協議をする義務がある。これは、協議義務であって、政府が諮問委員会の決定に従う法的義務ではないが、政治的な義務は負っているといえる。そのほか、欧州諸国間で結ばれた条約に基づくスウェーデンの地位や、WTO など国際的な交渉事項についてもここで協議される。

スウェーデン側参加者

トミー・ヴァイデリッヒ (Tommy WAIDELICH) 国会 EU 諮問委員会委員長
イングリッド・マルクルンド (Ingrid Laren MARKLUND) 同委員会事務局長
モニカ・ヘーグルンド (Monica HOGLUND) 同委員会事務局員
マルガレータ・ユット (Margareta Ljunggren HJORT) 同委員会事務局員
ベンクト・ウルソン (Bengt OHLSSON) 同委員会事務局員
エヴァ・スターンダール (Eva STERNDAL) 同委員会事務局員

¹ Sveriges Riksdag “The Committee on European Union Affairs”及び岡沢憲英・宮本太郎編『スウェーデンハンドブック』[第二版]82-83 頁

（はじめに EU 諮問委員会の役割について）

ヴァイデリッヒ委員長 EU 諮問委員会によろこそいらっしやいました。この EU 諮問委員会の委員長を務めておりますトミー・ヴァイデリッヒです。本日は、EU 諮問委員会の事務局を陪席させている。

今日は、皆様は、EU とスウェーデンの関わりについてご関心をお持ちであると伺っている。

EU 諮問委員会は、EU に関する政策について、スウェーデン政府がブリュッセルに意見を表明するのに先立ち、それについて協議する場としての役割を果たしている。本委員会の委員は、各政党に、その議員数に比例して配分されており、「ミニ国会」ともいえるものである。定例日は、週に一度金曜日で、EU 理事会²に合わせて会議を開いている³。委員会としてはめずらしく夏でも会議が行われる。

それでは、事前に外務省を通じて受け取った皆様のご質問についてお答えしていくと同時に、お互いの知識と経験を交換して参りたい。

（スウェーデンと EU との関係）

中山団長 貴重なお時間をいただき、ありがとうございます。本日は、スウェーデンと EU の関係について、スウェーデン国会でどのような議論がされているのか等を伺いたく、貴委員会を訪問させていただきました。今年の 6 月に、新しい欧州憲法条約が採択されたが、欧州憲法条約とスウェーデン憲法との関係はどのように調整されているのかなど、事前にお知らせしている質問事項に沿って、まず、説明していただきたい。

ヴァイデリッヒ委員長 スウェーデンの EU 加盟は、1995 年 1 月である。それ以前、スウェーデンは、大まかに言って、安全保障政策として「中立政策」をとっていたと言ってよい⁴。第一次世界大戦にも第二次世界大戦にも、スウェー

² **EU 理事会 (EU Council)**: EU の主たる決定機関。加盟国の閣僚級の代表から構成される（議題に応じて担当の閣僚が出席し、理事会を構成する。出席者に応じて総務理事会、蔵相理事会、農相理事会などと呼ばれる。）。加盟国の一般経済政策の調整、共通政策に関する主要な決定の採択等を行う（駐日欧州委員会代表部 HP <http://jpn.cec.eu.int/union/showpage_jp_union.institutions.institutions04.php>）。

³ EU 諮問委員会の開催や議題は、EU 理事会に負うところが非常に大きい。EU 諮問委員会は、次の週に EU 理事会が開かれる金曜日（実際には毎金曜日）に開かれるのが通常である。

⁴ **スウェーデンの中立政策**: スウェーデンは、ナポレオン戦争を契機として、19 世紀後半に中立政策を確立させた。その背景として、19 世紀に起こった技術革新や交通・通信手段の発達、人口変動の結果、大国と小国との間の国力の格差が決定的なものとなったことにより、英仏独露といった大国が覇権をねらう欧州の中でスウェーデンが主権を守っていく

デンは参戦していない。戦後、東側のワルシャワ条約機構と西側の NATO に欧州の安全保障の枠組みは二分された。スウェーデンは、安全保障政策で中立政策をとっている観点から、EC（欧州共同体）は西側陣営の組織であるとして、当初、加盟しなかった。

私は、社会民主党に属しており、以下その立場から意見を申し上げるが、他の政党も私と同じ認識だと思ふ。1989 年から 90 年頃にかけて起こったワルシャワ条約機構体制の崩壊やベルリンの壁の崩壊などを経て、欧州の安全保障の状況は一変した。これに合わせて、スウェーデンも自らの状況及び政策を見直すようになり、これが EU 加盟につながったのである。

1994 年、EU 加盟について国民投票が行われ、賛成が大多数を占めた。その理由は、EU が平和・民主主義のための機関であること、東側にもオープンな姿勢をとっていること、経済上の観点からも有利と思われるということだった。スウェーデンと EU との間は、その後複雑な関係をたどり、一時は EU に対する反対意見が強い時期もあったが、現在は、スウェーデン国内で EU は安定した支持を得ている。

かつて、EU に対する懸念として、スウェーデン国会が持つ決定権限が EU に移転してしまうのではないかというものがあつた。現在、EU の憲法条約が批准手続に入ろうとしているところである。スウェーデン国会は、欧州憲法条約については、それによって EU に決定権を委譲するというものではなく、EU 理事会や欧州議会における決定の過程への影響力が確保されるものであるとして評価し、受け入れている。

皆様ご存知のように、去年スウェーデンは EMU⁵に加盟するかどうかについ

には、中立政策をとることが必要であったからであるといわれる。戦後は、社会民主党政権の下、西側陣営に属しながらも、軍事面においては、「戦時における中立を目的とした、平時における非同盟」をスウェーデンの外交政策の指導原理とした上で、軍事的空白となることを避けるに足る軍事力を備えた（塩谷保「外交政策」岡沢憲英『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部、1994 年）158-167 頁）。しかし、90 年代に入って、冷戦終結と 1995 年の EU 加盟を契機に、中立政策の見直しが国内で議論されるようになり、2002 年には、与野党三党間で「国家の安全が脅かされた場合、他国との共同防衛に参加する」という内容の政策協定が合意されている（毎日新聞 2002 年 2 月 15 日）。

⁵ **経済通貨同盟(EMU, Economic and Monetary Union)**: 1958 年のローマ条約の下では、通貨に関する政策はほとんどなく、欧州の為替市場が不安定となることが多かった。そこで、安定した通貨圏を創出するため、1979 年、全加盟国が参加して欧州通貨制度 (EMS, European Monetary System) が発足し、為替の安定に寄与した。一定の成功を収めた EMS を踏まえ、1999 年 1 月に単一通貨ユーロと欧州中央銀行 (ECB) による一元的な金融政策運営が開始され、2002 年 1 月 1 日よりユーロ紙幣、コインが流通を開始し、同年 2 月 28 日までに切り替え作業は終了した。現在の EMU 加盟国は、ベルギー、ドイツ、スペイン、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、オーストリア、ポルトガル、フィンランド及びギリシャの 12 カ国で、加盟国には、「安定及び成長協定」の遵守が要求され、財政赤字を GDP 比 3% 以内に抑えることが要求される（駐日欧州委員会代表

て国民投票を行ったが、国民の大半はこれに反対の意見を示し、国会はこれを尊重する姿勢をとった⁶。その理由は、あまりに急速にスウェーデンの国会が持つ権限が EU に委譲されることに対する懸念にあった。スウェーデンでは当分の間、クローネ（スウェーデン通貨）からユーロに移行するかどうかに関する議論は起きないだろう。

（スウェーデンの国民投票制度）

中山団長 欧州憲法条約が採択され、これから各国が批准を行う段階に入るが、スウェーデンでは批准の際に国民投票を行うのか。また、欧州憲法条約を批准する際、スウェーデン憲法を改正する必要があるのか。

ヴァイデリッヒ委員長 欧州憲法条約の批准の是非について国民投票を行う予定はない。欧州憲法条約の批准については、国会が決定する。もちろん EU 加盟についても反対していた国民の中には、欧州憲法条約の批准に際し国民投票をすべきだという意見もある。しかし、国会において、その是非を決することとしており、最終的には欧州憲法条約を認めるつもりだ。

中山団長 やや技術的な質問になるが、国民投票の手續について教示願いたい。また、投票の議題について国民に告知する方法について伺いたい。

ヴァイデリッヒ委員長 今まで、EU に関する国民投票は 2 回、EU 加盟と通貨連盟への参加について行われた⁷。国民投票の議題は、政府と各党が協議して案をまとめ、国会に提出される。提出は、国民投票の 1 年前とされている。ニース条約⁸やアムステルダム条約⁹について国民投票は実施されていない。国民投票の前の広報活動のために、政府は、国民投票を所管する官公庁に予算を配分

部 HP < http://jpn.cec.eu.int/union/showpage_jp_union.emu.step.plan.php >)

⁶ 2003 年 9 月、スウェーデンが EMU に加盟するか否かに関し国民投票が行われたが、その結果は、投票率 82.6%、反対多数であった。スウェーデンの国民投票制度の効力は諮問的なものとどまるが、国会は、この結果を尊重し、EMU 加盟を見送った（スウェーデン選挙管理庁（The Election Authority）HP < <http://www.val.se/index.html> > ）。

⁷ スウェーデンの国民投票制度については、20-21 頁を参照のこと。

⁸ **ニース条約**：2002 年 12 月、フランスのニースで開催された欧州理事会において合意に達した新欧州連合条約。従来、欧州委員会委員は 5 大国のみ 2 名が割り当てられていたが、2005 年より 1 国 1 委員とするなど EU 拡大を見据えた統治機構改革が盛り込まれた。ちなみに、アイルランドはニース条約に際して国民投票を行っている。

⁹ **アムステルダム条約**：1997 年 10 月調印、1999 年 5 月発効。立法において欧州議会に欧州理事会と並ぶ役割を与えるなど欧州議会の権限強化等が盛り込まれている。アイルランドとデンマークが国民投票を行った。

するとともに、国民に対して意見を伝える役割を担う政党にも予算を配分する。投票のキャンペーンをする組織に対しても、賛成と反対の二つの組織に同額の予算を与えている。国民投票についての賛成派と反対派のキャンペーンに対しては、民間会社からも支援金が寄せられる。EMU に関する国民投票の際は、賛成派に民間からの資金が集まったが、反対派に対しては、欧州の更なる統合に反対する外国の政党から資金が集まった。

（EU 諮問委員会の拘束力）

枝野議員 EU 諮問委員会は、政府がブリュッセル（EU 本部）に対し表明する意見に対してどのような拘束力を持つのか。また、スウェーデンから選出される欧州議会の議員に対して、EU 諮問委員会の議論はどのような拘束力を持つのか。法的な拘束力と事実上・政治上の拘束力の二つの側面から伺いたい。

ヴァイデリッヒ委員長 欧州議会の議員を、我々の意見が拘束することはない。欧州議会議員は、スウェーデン国会とは全く別の議会の議員である。しかし、欧州議会議員は、スウェーデンの諮問委員会がどのような決定を行ったかということに興味を持ち、これを参考にするということはあるだろう。

EU 諮問委員会は、政府のブリュッセルでの活動に対して法的には拘束力を及ぼさないが、政治的な意味を持つ。今までの例として、あるスウェーデンの大臣が諮問委員会の意見に従わなかった場合に、スウェーデン国会の憲法委員会から査問を受けたということがあった。

（EU の外交・安保政策及び EU 大統領・EU 外相の設置に対する態度）

船田議員 先ほど、欧州憲法条約についてはスウェーデン国会として評価し、受け入れる方向であるとの話だったが、欧州憲法条約では EU 大統領・EU 外相のポストが置かれている。これは、EU が加盟国で共通の外交安保政策をとることのあらわれだと思う。スウェーデンは長い間、非同盟中立政策をとってきており、このこと自体勇気のいることだったと思うが、そのスウェーデンにとって、EU に EU 大統領・EU 外相という地位が設けられることには賛成だったのか。

ヴァイデリッヒ委員長 もちろん共通の外交政策をとることとスウェーデンの中立政策が相容れるものなのかについては、長い議論があった。ただ、EU の共通外交政策に参加することが EU の防衛政策に参加しなければならないという

ことに直結するわけではない。スウェーデンでは、EU に外務大臣を置くことには賛成だった。しかし、EU 大統領に関しては、大多数の国会議員は当初反対であり、徐々に肯定的な意見に変わっていった。

船田議員 EU 大統領を肯定するようになった理由は何か。例えば、EU 大統領に対してスウェーデンの立場を反映できるような新たな措置が設けられたといった理由があったのか。

ヴァイデリッヒ委員長 リベラルな政党は、欧州憲法の規定はオープンかつ透明で決定過程が効率的であるとして賛成した。一つの国の反対により、ほかの多数の国が賛成した政策がストップしてしまうような非効率的な規定はないということである。EU 大統領を設置することについては賛成ではなかったが、憲法条約全体はリベラルなものであり、大統領職の設置は、それに比べて小さな問題であると考えたのである。

(スウェーデンの国民投票の運用)

保岡議員 国民投票の実際の運用について何点かお聞きしたい。

もし、欧州憲法条約を将来国民投票に付すとなった場合、Yes or No という二者択一の形式にするのか。また、国民投票の際、賛否両派や政党に予算を出すとのことが、それぞれに出す金額は同額なのか、そのためのルールはあるのか。さらに、国民投票を適正に行うルールはあるのか、その担保はどうしているのか、選挙運動の管理で国会議員の選挙など他の一般的な選挙と異なるところはあるか。

ヴァイデリッヒ委員長 最初の質問からお答えすると、原子力発電所の廃棄問題についての国民投票は三つの選択肢だったが、その他のほとんどの国民投票は、Yes か No かという投票を行っている。欧州憲法条約について No という意見を示すことは、例えば現在のニース条約に対しては Yes になる、すなわち現在の枠組みを維持するという関係にある。

国民投票の際の政党への補助金は同額なのかという質問についてだが、すべての政党に最低限度の基本額が支給されるほか、その政党の規模を基礎として算定された金額が分配される。小党にも十分に配慮して基本額が定められている。

一般の選挙と国民投票との違いとして、国民投票は、諮問的な性格であるということがある。国民投票の結果を拘束力あるものにしたいとの意見は、すべ

ての政党が持っているようだが、そのためには、憲法を改正しなければならないという問題もある。

スウェーデンでは、外国人でも 3 年以上スウェーデンに居住していれば地方選挙の選挙権を持つが、国民投票の投票権は、この地方選挙の選挙権と同じ要件である。だから、国会議員の選挙権よりも国民投票の投票権の要件は緩く、たとえ移民であっても要件を満たせば投票権を持つ。

（おわりに）

中山団長 残念ながら、時間が来てしまったようだ。大変わかりやすく説明していただき、参考になった。ありがとうございました。

ヴァイデリッヒ委員長 こちらこそ、ありがとうございました。スウェーデンで充実した調査をされ、よい時間を過ごされることを願っております。今日は少し曇っているが、明日は天気が良くなることを祈っています。

以上

ヴェステルベリ国会第一副議長からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 6 日 15:10～15:45

於：スウェーデン国会

スウェーデン側出席者

ペール・ヴェステルベリ (Per WESTERBERG) 国会第一副議長

(はじめに)

ヴェステルベリ第一副議長 スウェーデンの国会にようこそいらっしゃいました。今回、日本の憲法調査議員団がスウェーデンの国会を訪問されたことを光栄に思っております。スウェーデンと日本は長い外交交流の伝統を持ち、両国とも貿易に依存し、国連を通して平和を維持する活動に参加している点で共通点を持ちます。

我々の手元にある資料によると、皆様は、スウェーデンの国会において、憲法についての議論をしたいと聞いているが、皆様の質問にできるだけ答えたい。ちなみに、私は貿易と経済の分野に携わってきたキャリアを持っている¹。

(スウェーデン国会の概要～一院制への移行、憲法委員会)

中山団長 ご多忙の中、お時間をいただきありがとうございます。私が団長を務める中山です。

まず二点、質問をさせていただきたい。

一つ目は、1971年に二院制から一院制に移った背景について教えていただきたい。

二つ目は、国会に憲法委員会が常設されており、大臣等の行政責任を追及する権限を与えられているとのことだが、その背景について教えていただきたい。

以上二点についてお話を伺いたい。

¹ ヴェステルベリ第一副議長は、2003年から第一副議長。1977年初当選、1991年から1994年まで産業大臣を務めた(スウェーデン国会 HP <<http://www.riksdagen.se/english/members/Deputy.asp>>)

ヴェステルベリ第一副議長 まず、最初の質問だが、二院制から一院制に移行した背景については、一院制に移行した 1971 年のさらに百年前に遡る。1860 年代、それまでの四身分制議会から二院制の国会に移行した。この四階級とは、聖職者、貴族、市民、農民を指す²。二院制になってからは、両院において法案が同じように処理されるようになった。二院のうち第二院の議員は国民の直接選挙によって選ばれ、もう一院は県議会を通して間接的に選出された。第一院は、毎年 8 分の 1 の議員が改選されていたので、大多数を改選することは不可能であった³。1933 年以降 1976 年までほとんどの期間、スウェーデンでは、社会民主党が政権を担当していた。議員が 8 分の 1 しか改選されないこと等の理由から政権が交替しづらいことに対しては、民主主義の機能に反するという意見もあった。その中で、1970 年に、二院制から一院制に変えようという動きが出てきたのである。

二番目の憲法委員会⁴についてのご質問であるが、さらに古く、1815 年までさかのぼる。当時スウェーデンは、戦争が終わり、新しい法律が制定された⁵。

² **スウェーデン国会の起源**：スウェーデン国会の精神的起源は 1435 年のアルボーガ集会にまで遡る。英国に次いで長い議会政治の伝統を持っている。スウェーデン議会を表すリクスタグ (Riksdag) という語は 1540 年代頃から使われるようになったという。1700 年に始まった北方戦争においてスウェーデンはロシア、ポーランド、プロイセン、デンマークに敗れ、バルト海の覇権を失った。この事態に不満を募らせた貴族は 1720 年に絶対王制を廃止し、四身分制議会（聖職者・貴族・市民・農民）を 3 年ごとに召集すること、四身分制議会に立法権を付与することなどを定めた政体書を制定した。1809 年の統治法典で四身分制議会は正式に形を整えられた。1866 年には四身分制議会が廃止され、代わって同じ権限を持つ二つの院で構成される国会が誕生した（岡沢憲英「議会と選挙」岡沢憲英・奥島孝康編『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部、1994 年）40 頁）。

³ **二院制時代の議員選出方法**：第一院は県議会を基礎に間接的に補充され、議員の任期は 8 年間で、毎年 8 分の 1 ずつが改選されていた（議員定数 150 名）。第二院は任期 4 年の直接選挙で補充されていた（議員定数 230 名）（岡沢・奥島前掲注 2・40 頁）。ちなみに、スウェーデンの国会は、上院を第一院、下院を第二院と呼ぶことに注意。

⁴ **憲法委員会**：スウェーデンの国会に設置されている 16 の常任委員会の一つ。憲法、国会法その他の憲法問題に係る事項を処理する。憲法委員会は、また、国会自身の事項及び国会に置かれている機関（例えば、国会オンブズマン）についても所掌する。さらに、内閣と大臣を監視し、その結果を国会に報告する。大臣を訴追する権限も持っている（スウェーデン国会 HP < http://www.riksdagen.se/english/work/16_committees.asp > ）。なお、61 頁を参照のこと。

⁵ **1815 年当時の状況**：1789 年に勃発したフランス革命に続くナポレオン戦争は、スウェーデンに大きな影響を及ぼした。ロシアを最大の脅威と考えたスウェーデンは、英国と同盟を結び、ロシアと同盟関係にあったフランスと対立するが、これは逆にスウェーデンの国際的孤立を招く結果となり、スウェーデンはフィンランドを含む全領土の 3 分の 1 を失う。とくにフィンランドのロシアへの割譲は、スウェーデン国内を深刻な政治危機に陥れ、1809 年 3 月のクーデターで国王グスタフ 4 世アドルフ（在位 1792-1809）は逮捕され、王の叔父カール公爵が摂政団を構成した。議会が召集され、新憲法の制定によって摂政カールはカール 13 世（在位 1809-1818）となったが、カールには子がなかったため皇太子として迎

当時、国会が政府を任命するのではなく、国王が政府を任命していた。憲法委員会の設置は、国会が罷免したいと判断した大臣を憲法委員会によって罷免することが目的であった。20世紀に入ると、憲法委員会の性格は、政府を監督するというより、単に監視（ウォッチ）するという性格に変わってきた。近年においては、憲法委員会が大臣を罷免したという例はない。

（国会オンブズマン）

中山団長 もう一点、質問させていただきたい。スウェーデンの国会オンブズマンの設立の経緯について教えていただきたい。

ヴェステルベリ第一副議長 スウェーデンの国会オンブズマンは、憲法委員会よりも更に古くに遡ることができる⁶。スウェーデンは、古くから国民の問題を国王が審査するという伝統があった。現在の国会のオンブズマンの役割は、国民一人一人が官公庁及びその職員によって不当に扱われ、法律にのっとらない扱いを受けた場合に、国民は国会オンブズマンに対して不服申立てをすることができるというシステムになっている。国会オンブズマンとは、非常に高い権威を持つ法律家であり、公衆が公の機関で不当な扱いを受けた場合に、それを処理するという機能を持つものである。

枝野議員 オンブズマンについて、もう一点、お聞きしたい。事前に準備した資料によれば、国会オンブズマンは4名であると承知しているが、役所から不当な扱いを受けたという国民の声は相当な数にのぼるのではないか。これをサポートする職員もいるとは思いますが、4名でどのように処理するのか。また、地方

えたデンマークのクリスチャン・アウグスト伯はまもなく急死してしまった。そこで、1810年、ナポレオンの部下のベルナドッテ元帥がカール13世の後継者に迎えられ、皇太子カール・ヨハンと名乗り（後のカール14世ヨハン）、高齢のカール13世に代わって政治を行った。カール・ヨハンは1812年にフランスと断交、ナポレオン戦争後の1814年、キール平和条約によりスウェーデンとノルウェーの同君連合を成立させ、スウェーデンの混乱を収束させた（百瀬宏『北欧現代史』（山川出版社、1980年）77頁）。

⁶ **オンブズマンの起源**：スウェーデンのオンブズマンは「王のオンブズマン」という役職に遡ることができる。国王カール12世（在位1697-1718）は北方戦争（1700-1721）における二度目のロシア遠征においてポルタヴァで大敗し、トルコに庇護を求めた。彼は、逃げ込んだトルコから本国を「遠隔」統治していたが、本国の官吏・裁判官の執務ぶりを監視する役目を「王の顧問官」に命じ、その役割を「王の最高代理人（王のオンブズマン）」と命名した（1713年）。これがオンブズマンの起源とされている（岡沢・奥島前掲注2・134頁）。その後、王の最高代理人は、「正義の顧問官」（JK, Justitiekanslern）と名称を変え（英訳は大法官(Chancellor)）、これに対する国民の代表である議会の代理人がJOである。

自治体の公務員による不当な行為についても国会オンブズマンが扱うのか、それとも地方にもオンブズマンが設置されているのか。

ヴェステルベリ第一副議長 国会オンブズマンの活動を事務局がサポートしているため、4名でもうまく機能している。各問題の処理をするとき、徐々に問題を選別していった数が少なくなるので、最終的にオンブズマンが審査するような案件は少ない。国会オンブズマンは地方自治体の機関とその職員の監視も行っている。

なお、オンブズマンについては、まだ来着していないが、この後、国会オンブズマン事務局の専門家が質問にお答えする予定である。

（二院制から一院制への移行について）

船田議員 二院制から一院制に移行したことで、議案の審査の時間が短縮されたといったメリットは生まれたか。また、一院制の移行に伴い、今まで以上に法案や予算案の議決の要件を厳しくしたといったことは行われたか。最後に、スウェーデンにも国会を解散する制度があると思うが⁷、解散中は、どこが国会の役割を果たすのか。何か別の機関があるのか。

ヴェステルベリ第一副議長 議案の審査が短縮したかという点については、二院制のときも、議案の審査は二院で平行して行っていたので、一院制になってから時間が短縮されたということはない。

法案の議決は、一院制になったことで容易になったと言える。選挙において8分の1しか改選されなかった二院制時代に比べ、一院制になって多数派が形成されたからである。

解散中に国会の役割を果たす機関については、スウェーデンの国会の「解散」は、日本の国会の「解散」とは多少違うことを指摘したい。スウェーデン国会は、解散の場合であっても、新しい国会が召集されるまで、現国会がその役割を果たすのである。また、スウェーデンの国会は短期間の通知によってすぐに国会を開会できるので、必要があったときはすぐに開会できるようになってい

⁷ **国会の解散**：総選挙は、4年ごとに9月の第3日曜日に行われる（1970年から1994年までは、3年ごとだった）。その通常の選挙のほかに、政府は、特別の選挙を行う権利を有している。その選挙によって選ばれた議員の任期は、通常の4年の任期の残余期間である（スウェーデン文化交流協会“*Swedish Government*”，2002年3月）。国会の解散は、1975年に現行の統治法が施行されて以来、実施されたことはない（スウェーデン国会HP，“*Elections to the Riksdag*” < http://www.riksdagen.se/english/members/f01_val_en.asp > ）

る。したがって、解散中の国会を代理する機関は必要ないのである⁸。また、EU問題や予算の審議のためであって緊急を要するときは、ウルティーマという国会を召集できる。代理人による国会召集という制度もあるが、これはほとんど使われていない。

保岡議員 一院制に移行する際、地方選出の間接議員や議席を失う議員からの反対は起こらなかったのか。

ヴェステルベリ第一副議長 一院制に移行するためには、基本法を構成する統治法典⁹を改正する必要があった¹⁰。基本法改正には、過半数の賛成が要求されるのだが、過半数の賛成が得られた。

(おわりに)

ヴェステルベリ第一副議長 時間が経過したようである。このあとはオンブズマンについての説明と質疑応答に入る。私はこれで失礼するが、皆様がスウェーデンにおいて有意義な時間をすごされることを祈っております。

中山団長 ありがとうございます。

以上

この懇談に引き続き、同じ場所でペンレヴ元国会オンブズマン(現副国会オンブズマン)との懇談が行われた(62-67頁)。

⁸ **解散中の国会**：国会法の定めるところにより、新しい国会が召集されるまで、現国会がその機能を果たす。しかし、政府が解散を決定した場合、議長は、政府の求めに応じて、選挙期間中の休会を決定することができる。この場合には、国会は、本会議を開くことはできない。一方、委員会のような本会議以外の機関は、活動を続けることができる。言い換えれば、国会は「解散」されておらず、例えば外交問題が発生したようなときは、選挙期間中でも活動を続けるのである。また、議長は、いつでも休会を終了する権限を持ち、政府又は115名の議員の求めがあれば、休会を終了して国会を再開しなければならない(スウェーデン国会HP, “*Extraordinary General Elections*” <http://www.riksdagen.se/english/members/f02_extraval_en.asp>)。

⁹ **憲法の構成**：スウェーデン基本法(憲法)は、統治法典、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の四つから構成される(統治法典3条)。

¹⁰ 「国会は、349議員からなる一院で構成する。議員は、議員代理を有する。」(現在の統治法典3章1条2項)

< 補充調査 > この資料は、調査団の補充調査の指示に基づき、派遣同行職員が在スウェーデン日本国大使館を通してスウェーデン国会に対して行った照会に対する回答を、衆議院憲法調査会事務局において仮訳したものである。

2004年11月17日

調査 2004:2227号

スウェーデンにおける二院制から一院制への移行(仮訳)

このメモは、スウェーデン国会における二院制から一院制への移行に関する日本の国会からの照会に対する回答である。当該照会は、当時のスウェーデン国会の政治状況の説明、政府の構成、二院制から一院制への移行に対する各政党の態度について説明を求めるものであった。

国会の政治状況及び政府の構成

スウェーデン国会は、1971年から一院制をとっている。1968年から1969年にかけて成立した憲法修正は、1866年から設置されていた二院制の国会を廃止した。スウェーデン憲法に従い、憲法修正は、同一の文言による二回の採決によって行われなければならない。第二回の採決は、第一回の採決の後、国会議員の選挙が行われるまで、行うことができない。したがって、修正案が1968年に国会で可決され、1969年に再び可決されたのである。当時(すなわち、1965年と1969年のそれぞれの総選挙の後)の各政党の議席数は、以下の表のとおりである。

1965年及び1969年における総選挙後のスウェーデン国会第一院及び第二院の議席獲得状況

| | 保守党 ¹ (Conserv. Party) | | 中央党 (Centre Party) | | 自由党 (Liberal Party) | | 社民党 (Soc.Dem. Party) | | 共産党 (Communist Party) | |
|------|--------------------------------------|-----|-----------------------|-----|------------------------|-----|-------------------------|-----|--------------------------|-----|
| | 第一院 | 第二院 | 第一院 | 第二院 | 第一院 | 第二院 | 第一院 | 第二院 | 第一院 | 第二院 |
| 1965 | 26 | 33 | 19 | 36 | 26 | 43 | 78 | 113 | 2 | 8 |
| 1969 | 24 | 32 | 21 | 39 | 26 | 34 | 79 | 125 | 1 | 3 |

¹ 事務局注 保守党は1969年に穏健党(The Moderate Party)に党名変更した。

この表に見られるように、非社会主義系政党（「有産主義政党」（bourgeois parties）ともいう。）が、1965年の選挙も1969年の選挙も、第一院において71議席を獲得した。社会民主党は、1965年の選挙において78議席、1969年の選挙において79議席であった。第二院においては、非社会主義政党が1965年の選挙において112議席、1969年の選挙において105議席を獲得した。社会民主党は、1965年の選挙において113議席、1969年の選挙において125議席であった。当時の政府は、社会民主党の単独政権であった。

一院制に対する態度

1960年代後半の一院制導入に関する政治的合意は、単に国会における院の数というよりも、もっと幅広いものであると理解されていた。当時、幾つかの重要な憲法問題（例えば、国民投票、国会及び地方議会の同日選挙、そしておそらく最も重要と考えられていた選挙制度改革などの憲法に係わる問題である。）が議論の対象となっていた。1967年の合意は、主要政党の自発的な意見の一致というよりも、長きにわたる鋭い政治的対立の終止符であり、選挙制度改革に関する取引というべきものであった。

1954年、国会に関する憲法問題を再検討するための委員会が政府により設置された。この委員会が1963年に公式報告書を発表するまで、約10年かかった。この検討の初期、各政党の意見は対立していた。一院制問題に関していえば、自由党は一院制を断固主張したのに対して、社会民主党はこれに反対した。

しかし1960年代の初め、共産党を除く四つの主要政党の重要な政治的合意において、有産主義政党（このときから憲法問題に関する政策について共通路線をとった。）は、一院制の導入と引替えに、拘束力ある国民投票制度の導入の要求を取り下げた。これは妥協策であったのだが、結局、1960年代半ば以降、すべての有産主義政党は一院制の導入に主張を絞り、検討委員会における社会民主党出身の委員の多数を味方に引き入れていったのである。

社会民主党の幹部は、二院制にこだわることをあきらめた代わりに二院制下で、社会民主党は、第一院において確固たる優位を保っていたのである²、全国的な比例的平等に基づく選挙制度の導入を要求した²。これを受け入れることは、有産主義政党が現在の第二院

² 選挙制度は、全国的な獲得投票に比例した政党間の議席の配分を確保するために設計されている。比例的な平等は、まず第一に、個々の選挙区において達

の選挙制度により享受していた同院におけるわずかな優位を放棄しなければならぬことを意味した。このような合意に至る妥協の結果、すべての主要政党が改革案の実施によって国会での発言力を増大させることができるかもしれないという状況が出現した。

最後に、社会民主党の一院制か二院制かという問題に対する態度の変更はまた、世論の圧力に屈せざるを得なかったということで説明することができるだろう。1960年代から、二院制は、一般に保守的で旧態依然とした制度として議論されていた。

1966年、新しい委員会が国会に設置され、その公式報告書「四党合意」と呼ばれるものが発表された。委員会の勧告は、一院制を導入するというものであり、また、選挙制度改革は、第一回目の採決が1968年、第二回目の採決が1969年で、それぞれ国会で可決された。1967年の合意の直前、政党の幹部たちは、一院制問題に議論を集中させ、同時に、有産主義政党は、少々不本意ながら、社会民主党の要求する国会と地方議会の同日選挙の導入を受け入れた。しかしながら、政党の幹部たちのそれぞれの政党における立場は、確実なものではなかった。

以上

成されなければならないというのではなく、個々の選挙区と同様に全国的にも達成されなければならない。それ故、選挙区の310の基礎議席に加えて、全国総計で完全に比例的平等を実現するため、39の「調整議席」が配分される。

< 補充調査 > スウェーデン国会の憲法委員会

1 組織の概要

憲法委員会に限らず、国会の委員会は 15 人以上の奇数の委員（国会議員）により構成され、国会議員の任期（4 年）ごとに国会が任命する。また、具体的な人数は、国会の指名委員会の提案に基づき国会が決める（国会法 4 章 2 条及び 3 条）。現時点で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（ヨーラン・レーンマーカー委員長）。

2 権限

スウェーデン基本法（統治法典、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）と国会法に関する事項全般を所掌する。したがって、これらの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議が行われる。なお、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及び質問、国会議員による動議についてそれらがスウェーデン基本法に抵触するかどうかについての審査権は有する（国会法 2 章 9 条、6 章 1 条及び 4 条）。

その他の主な権限・所掌事務は、以下のとおりである。

- ・大臣の職務遂行状況の監視（統治法典 12 章 1 条）
- ・上記監視に関する国会への通知（統治法典 12 章 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弾劾の決定（統治法典 12 章 3 条）
- ・スウェーデン基本法の改正手続上の要件（改正の議案が最初に国会に提出されたときから、国会の選挙までに最低 9 ヶ月以上経過しなければならない。）の例外を許容する決議を行うこと（統治法典 8 章 15 条から 17 条まで）
- ・一定の自由及び権利を制限する法律案の範囲の決定（統治法典 2 章 12 条）
- ・会計検査官等の選挙の事務（国会法 8 章 12 条の 1、同章 11 条の 2 等）
- ・国会オンブズマンの罷免の提案（国会法 8 章 11 条）

この資料は、本調査団が帰国後に行った補充調査において、在スウェーデン日本国大使館より提供されたものである。

ペンレヴ元国会オンブズマン（現副国会オンブズマン）からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 6 日 15:45 ~ 16:25

於：スウェーデン国会

スウェーデン側出席者

ヤン・ペンレヴ (Jan PENNLÖV) 元国会オンブズマン (現副国会オンブズマン)

アルバート・ジョンソン (Albert JOHNSON) 国会オンブズマン事務局長

(はじめに)

ペンレヴ元国会オンブズマン 本日は、ようこそいらっしゃいました。貴調査会の調査が明日も、有意義な調査をされることを期待しております。私からは、国会オンブズマン制度¹について説明させていただきます。

(国会オンブズマンの概要)

ペンレヴ元国会オンブズマン 国会オンブズマン制度は、1809年、今からおよそ200年前に制定された。当時は、国王が絶対権力を持っていたが、改革によって、国会がより強い権限を持つようになった。そのときに設置されたオンブズマンは、国会に代わって、国や自治体の機関を監視するという役割を持った。当時、オンブズマンには検察官としての役割もあり、スウェーデン中を廻り、権限を適法に行使していない機関や役人を起訴する役割も果たしていた。オンブズマンの検察官としての役割は、今日でもなお残っているとはいえ、非常に少なくなっている。

内閣や大臣に対する監視は、国会の憲法委員会が担当しており、国会オンブ

¹ **国会オンブズマン**：原語では Justitieombudsmannen (JO と略称される。) 又は組織としてのオンブズマンの名称である Riksdagens Ombudsän (英名 Parliamentary Ombudsmen)。

ズマンの監視の対象とはならない²。一方、すべてのスウェーデンの国の機関や自治体の機関及びその職員への監視は、国会に代わって国会オンブズマンが行う。国会オンブズマンはスウェーデン国会によって任命され、任期は4年間で、再任されることができる。私は、3期12年、国会オンブズマンを務め、退職後、副国会オンブズマン³の仕事をやっている。国会オンブズマンは、法律の素養がある者、大体は裁判官としての経験を持つ者が就任する⁴。伝統的に国会で、全会一致により選出される。政治的に中立な者が選出されている。

（国会オンブズマンの役割等）

ペンレヴ元国会オンブズマン 国会オンブズマンの役割は、基本法である統治法典に明記されており⁵、官公庁が法律を守り、正しく公権力を行使しているか監視をすることである。この監視の対象は、国の機関、自治体の機関のみならず、裁判所、軍事関係の機関も含まれる。先ほど述べたように、内閣と大臣の監視は憲法委員会の役割である。他国と比較した場合のスウェーデン政府の特徴は、非常に小規模であるという点にあり、各省の職員数は平均200人である。各省における大臣の役割は、政治的な政策、原則的な決定に携わることである。政策の実際の執行は、独立した別の機関が行うので、各省の大臣は、法律的政治的な責任を負うが、行政の執行については責任を負わない⁶。

² 国会の議員の行為、政府省庁所管大臣・閣僚、大法官（Chancellor of Justice）及び地方議会の議員は、オンブズマンの監察の対象とはならない（スウェーデン国会オンブズマンHP < http://www.jo.se/page.asp?menuld=12&Objectclass=dynamx_documents >）。ここで「大臣」が監察対象外なのは大臣が「偉い」からではない。スウェーデン行政法独特の「内閣と行政の責任分割」制度による。閣僚の任務は、国会に対する政策立案と法・予算作成であって、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, イギリスでいう Board）」の官僚達に委ねられ、それら官僚達が執行責任を負う。つまり、大臣には「行政執行責任」がないから国会オンブズマンの監察対象にならないのである（岡沢憲英・奥島孝康編『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部、1994年）138頁）。

³ **副国会オンブズマン**：正オンブズマンの病気又は長期出張に備え、2人の副国会オンブズマンが国会により任命されている。元国会オンブズマンが引き続き任命されることが通例。任期2年。

⁴ オンブズマンが法曹資格を有しなければならない形式上の要件はないが、實際上、ほとんど全ての者が法律の素養を有するということである（前掲注2・スウェーデン国会オンブズマンHP）。

⁵ 国会は、国会が定めた規則に基づき、公務員による法律その他の制定法の適用を監視する目的のため、一ないし数名のオンブズマンを選出しなければならない。オンブズマンは、規則に定められた事件が生じたときには、訴訟を提起することができる（統治法典12章6条1項）。

⁶ スウェーデン政府の各省は比較的小さな組織で、外務省以外の全部の省を合わせて約2,000名程度、外務省を含めても3,500名程度の職員数である。実際、各省は同じ建物の中

国会オンブズマンは独立した機関であり、政府からも国会からも指令を受けない。国会議員も内閣も大臣も国会オンブズマンに対して、調査命令を下したり調査方法について指示をしたりすることはない。そして、各機関の監視のため、国会オンブズマンにはいくつかの権限がある。その一つは、監視の便に供するための文書へのアクセス権である⁷。それが、機密事項であっても軍事的事項であっても認められており、すべての公務員は、国会オンブズマンが要求した文書を提供しなければならない。また、国会オンブズマンがある事実について説明を求めたときは、書面により説明する義務も負っている。

（国会オンブズマンの調査の端緒）

ペンレヴ元国会オンブズマン ある案件が国会オンブズマンに持ち込まれる過程は、三つある。一つは、国民から国会オンブズマンへの不服申立てで、これは毎年 5,000 件ほどある⁸。申し立てる権利は、国民誰もが持っており、本人に関係しないことでもよく、スウェーデン国民でなければならないとの要件もなく、居住者でなければならないとの要件もない。言語もスウェーデン語でなければならないとの要件はないので、日本語で不服を申し立てることもできる（笑）。

第二が、国会オンブズマンが地方に赴いて、地方を監察するという方法である。私が在職していたときは、年 25 日、監視のために地方に出向いていた。私は、矯正局、軍事関係機関、税関、税務関係機関に赴き⁹、そこにある文書を読

に所在し、実質的には単一の政府事務局を構成しているといえよう。このように省が小さいということは、もっとも重要な決定のみが省によってなされるという原則がなければできないことである。政策実施のための大部分の決定は、中央行政庁・行政委員会ないし県政府によって行われている。つまり省は政府のスタッフ機関であり、政策立案・形成機能と、マクロな行政機能を遂行する。実際の業務としては、議会に提出する政府提出法案の準備、憲法改正案の策定、行政機関への指令、公務員人事などがあげられる（岡沢・奥島前掲注 2・86 頁）。スウェーデンの行政機構については、70 頁を参照のこと。

⁷ 「オンブズマンは、裁判所または行政機関の会議に出席することができ、それらの裁判所または機関の議事録その他の文書にアクセスすることができる。すべての裁判所、行政機関および国または自治体の公務員は、オンブズマンに、要求された情報および報告を提出しなければならない。この義務は、オンブズマンの監視的権限のもとにあるすべての者も負う。検察官は、要求により、オンブズマンに協力しなければならない。」（統治法典 12 章 6 条 2 項）

⁸ 2002 年 7 月～2003 年 6 月の国会オンブズマン処理件数

| 調査 不開始 | 他機関 へ移送 | 批判なし | 行政的批 判の実施 | 訴追又は 監督措置 | 訴追 (不起訴) | 国会・政 府へ提案 | 計 |
|-----------|------------|-------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------|
| 2,751 | 56 | 1,615 | 385 | 2 | 1 | 2 | 4,812 |

（提供：在スウェーデン日本国大使館）

⁹ 各オンブズマンは、それぞれ特定の責任分野（監視分野）を持っている。

み、どのような取扱いが行われているかについて調査を行った。また、刑務所を訪れて、文書を検査したり、受刑者と直接会うことで、そこでの医療・作業・教育がうまくいっているか調べ、彼らから直接不服を聞いた。

三番目が、国会オンブズマン自身のイニシアチブによるものである。テレビ・ラジオ・新聞などのマスメディアの報道等を契機として調査権を発動するのである。

（国会オンブズマンのその他の役割）

ペンレヴ元国会オンブズマン 国会オンブズマンは、当初、検察官としての役割を持っていたわけだが、現在は、その役割はわずかであり、オンブズマンによる起訴件数は年間 15 件に過ぎない。

我々の重要な仕事は、各機関が法律を統一的に適用しているかどうかについての監視である。国会オンブズマンが機関や役人に勧告を行う場合でも、その勧告の効果は政治的なものにとどまり、彼らを法的に拘束はしない。しかし、私の 12 年間の在職中、公務員等が国会オンブズマンの勧告に反したことはなかった。もし、公務員が国会オンブズマンの勧告に反抗すれば、国会オンブズマンは検察官としての役割を行使することになるからである¹⁰。

そして、国会オンブズマンは、年次活動報告を国会に提出し、それは、国会審議の対象となる¹¹。

（国会オンブズマンの事務局等）

ペンレヴ元国会オンブズマン 皆さんからの質問をお受けする前に、もう一つお話ししたい。国会オンブズマンには正オンブズマン 4 人のほか、2 人の副オンブズマンと事務局に 60 人弱の職員がいる。職員の中にも法律家がいる。重要なことは、国会オンブズマン自身も情報公開の対象となっていることである。ジャーナリストは、国会オンブズマンのところへ来て、取り扱われている不服申立てを調べ、国会オンブズマンによりどのような決定がなされたかを知ること

¹⁰ 最も極端な場合、国会オンブズマンが特別検察官として行動し、当該公務員を不法行為又は他の違法行為により訴追することができる。国会オンブズマン設置後、時間の経過に伴いほとんど訴追はされなくなってきているものの、当該手段をとり得るといっただけで国会オンブズマンの権威は著しく増加する。また、国会オンブズマンは、不法行為を行った公務員に対し懲戒手続に着手する権限を有する（前掲注 2・国会オンブズマン HP）。

¹¹ この年次活動報告はスウェーデン国会の正式刊行物であり、まず、国会の憲法委員会に提出され、その後、憲法委員会の報告書に組み込まれて国会に提出される（前掲注 2・国会オンブズマン HP）。

ができる。それは、ジャーナリストのみならず、国民すべてに開示される。スウェーデンには 150 の日刊新聞があるが、国会オンブズマンの決定に関する記事が毎日約 10 件は載るのである。

それでは、時間も限られているが、皆さんからご質問をお受けしたい。

（国会オンブズマンの事務処理）

枝野議員 年間 5,000 件の苦情申立てを 4 人のオンブズマンと 60 人弱の職員で扱い、毎日 10 件ほどの決定を行っていくというのは非常にハードだと思うが、どのような処理を行っているのか。

ペンレヴ元国会オンブズマン その点については、事務局長からお話させていただくのがよいと思う。

ジョンソン事務局長 5,000 件の不服申立てのうち 75%は棄却される。それらは、調査につながらないか、又は簡単な調査で済むものである。

ペンレヴ元国会オンブズマン 例えば、どのようなものが棄却されるかというところ、受刑者が刑務所の食事にたまねぎが多すぎるといって訴える不服などである（笑）。

（国会オンブズマンの案件の選別権等）

保岡議員 どのようにして公正な調査を行うか、どのように不服申立てを選別するかといった権限も国会オンブズマンに任されているということでよいか。

ペンレヴ元国会オンブズマン そういうことである。どのようなものを調査するか、どのように選別するかの権限は国会オンブズマンが持ち、独立して決定している。

保岡議員 ペンレヴさんご自身、裁判官などを歴任されたということであるが、ご自身のことは答えにくいかもしれないが、自らがなぜ国会オンブズマンに 3 期も、また現在、副国会オンブズマンとしても選ばれたとお考えか。

ペンレヴ元国会オンブズマン そのご質問に答えるのは難しいが、私は、公衆に対して役に立つということに関心を持っていた。もちろん、国会オンブズマ

ンの仕事が好きであるというのもあるが、個人が不公平な取扱いをされてはいけない、社会を改善するということに対して興味をもっていたとも言える。

（裁判所への出訴）

中谷議員 国会オンブズマンの決定はすぐに確定するのか、それともその後の裁判所の判断を待つのか。

ペンレヴ元国会オンブズマン オンブズマンによる決定は最終的なものであり、これに対して裁判所に訴えを起こすことはできない。

なお、国会オンブズマンの検察官としての役割についてここで付言しておく、国会オンブズマンは、検察官と同じ権限・役割を持っており、検察官の役割に関する規則がそのまま適用される。

私は、2年前にエーテボリでの EU 会議の開催時に起こった暴動事件について検察官としての仕事も行った。

（おわりに）

中山団長 まだ質問をしたいことはあるが、残念ながら、時間が来てしまった。我が国での憲法調査会の議論の参考にさせていただきたいと思う。ありがとうございました。

ペンレヴ元国会オンブズマン こちらこそ、ありがとうございました。

以上

スウェーデンの国会オンブズマン（仮訳）

この資料は、スウェーデン国会オンブズマン HP <http://www.jo.se/page.asp?menuId=12&objectclass=dynamx_documents> に掲載されている解説を衆議院憲法調査会事務局において仮訳したものである。

第二次世界大戦以降、世界各国で採用されているオンブズマン制度は、1809年に創設されたスウェーデンの国会オンブズマン制度がその起源であるとされている。現在、スウェーデンでは、国会オンブズマン制度をさらに発展させ、企業と消費者、雇用主と労働者、多数者と少数民族など、より特定された領域における権利衝突の場面で機能するオンブズマン制度が整備されている。近年では、児童オンブズマン（1993年）、障害者オンブズマン（1994年）、高齢者オンブズマン（1999年）が導入された。

国会オンブズマン（JO: Justitieombudsmannen 又は組織の正式名称である Parliamentary Ombudsmen: Riksdagens ombudsmän）への申立ては、行政部や地方自治体及びそれらの職員の公権力の行使により、不適當・不公平な扱いを受けたと考える者はもちろん、第三者であっても、誰でもなすことができる。ただし、国会議員の行為、政府省庁所管大臣・閣僚、大法官（Chancellor of Justice）*及び地方議会の議員は、国会オンブズマンの監視の対象とならない。同様に、新聞、ラジオ及びテレビ放送、労働組合、銀行、保険会社、個人開業の医院の医師、弁護士なども国会オンブズマンの監視の対象とはならない。これらの分野には、報道評議会（Pressens opinionsnämnd）、金融監視委員会（Finansinspektionen）、国家衛生福祉委員会（Socialstyrelsen）及びスウェーデン法曹協会（Svenska advokatsamfundet）のような他の監視機関が存在する。

スウェーデンでは1809年に国会オンブズマンの制度が誕生した。その当時、スウェーデンは国王に統治されており、そのため、四つの身分を代表する議会は、法律や法体系が守られることを保障するために国王から独立した機関を必要としたのである。このために、国会オンブズマンが選任され、今日までそれが続いている。最初の国会オンブズマンは1810年に任命された。以来今日まで2世紀近くが経過したが、国会オンブズマンは、その時以来の根本原則に従い続けているのである。

* 事務局注 正式官職名は「正義の顧問官」（JK: Justitiekanslern）。その前身は国王の代理人（オンブズマン）として官吏・裁判官を監察し、オンブズマンの語源となった官職である。JKが国王側の代理人であるのに対して、JOは国民の代表である議会の代理人である（岡沢憲英・奥島孝康編『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部、1994年）135-136頁）。

国会オンブズマンは、司法や行政機関に限らず、それらの機関の公務員、そして職務上、公権力の行使を伴うすべての人が、法律や法体系を遵守し、その他全ての義務を果たすことを確実にするために、議会によって任命される個人である。国会オンブズマンの任期は4年で、再任されることができる。国会オンブズマンが法曹資格を有しなければならない形式上の要件はないが、實際上、ほとんどすべての者が法律の素養を有する。1941年には、国会オンブズマンには男性だけを任命することができるという条項が廃止され、以来、5人の女性が国会オンブズマンに任命されている。今日、4名の国会オンブズマンがいるが、女性が2名で、男性が2名となっている。各国会オンブズマンは、特定の責任分野（監視分野）を持つ。国会オンブズマンのうち的一名は、長官（Chief Parliamentary Ombudsman）であり、例えば、どの分野を誰に分担させるかというような管理・決定を行う。しかしながら、長官は、いかなる場合であっても、他の国会オンブズマンの調査や裁決に干渉することはできない。各国会オンブズマンは、自身の行為に関して、直接に、独立して、議会に対して責任を負う。年次活動報告（これは、スウェーデン国会の正式刊行物である。）は、憲法委員会に提出され、その後、憲法委員会の報告書に組み込まれ、国会に提出される。

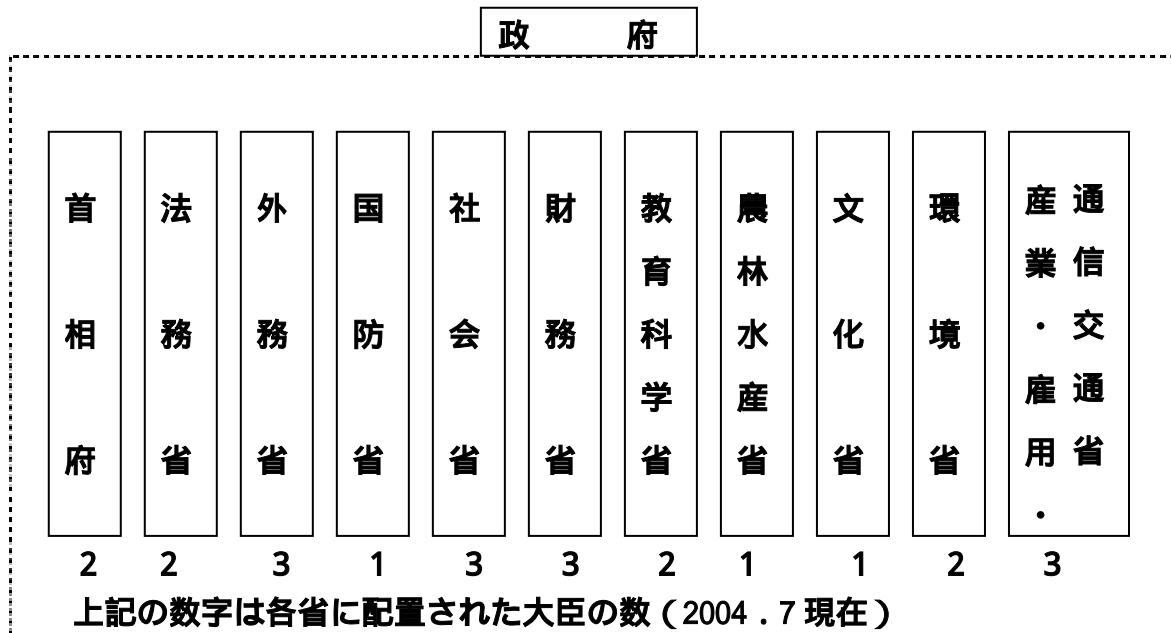
JO(Justitieombudsmannen)という用語は、「国会オンブズマンの職」と「個々の国会オンブズマン」の両方の意味に用いられる。

国会オンブズマンの調査（監視）は、一般公衆からの申立て、オンブズマン自身の職権及び視察に基づいて行われる。毎年、国会オンブズマンは、幅広い種類の約5,000件の申立てを受ける。国会オンブズマンの仕事のうちのほとんどは、申立てへの対処である。

調査の間に、公的機関又は職員が法律を誤って適用したことが発見された場合、国会オンブズマンは彼らに対する処分として、どのような権限や制裁を有しているか。最も極端な手段は、国会オンブズマンが特別の検察官の役割をし、職員の不法行為について訴追をすることである。これは、非常にまれであるが、しかし、訴追の可能性があるということは、国会オンブズマンの権限にとって大きな意味を有する。

国会オンブズマンは、さらに職員の非違に対して懲戒手続を開始する権限を有する。しかしながら、最も多いのは、国会オンブズマンによる非難勧告である。国会オンブズマンの見解には法的拘束力はない。国会オンブズマンの職は、政治的に中立である。

スウェーデンの行政機構



中央行政庁（政府直属の行政事務実施機関）
例：道路庁、鉄道庁、国税庁、農業庁 等

（各省から事業実施方針の指示を受けるが、直接の指揮監督は受けない）
国家公務員数約 22 万人（うち中央行政庁職員 4423 人）

地方には国の地方支分部局たる地方行政庁（レーン府）が設置されている。

県（ランスティング）
20 + 1（ゴットランド）

- ・住民の直接選挙による県議会
- ・担当事務は、医療・地方交通が中心

市（コミューン）
290

- ・住民の直接選挙による市議会
- ・医療・地方交通以外の広範な事務を処理

地方公務員数（県 + 市）約 108 万人

（在スウェーデン日本国大使館提供の資料によった）

ケンベリ議員（元社会大臣）及びヴァルストローム議員からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 7 日 10:00～12:00

於：スウェーデン国会

スウェーデン側出席者

ボー・ケンベリ（Bo KÖMBERG）議員（元社会大臣）

ヨーテ・ヴァルストローム（Göte WAHLSTRÖM）議員

カーリン・ラーン（Karin LAAN）社会保障委員会事務局長

（はじめに）

ケンベリ元社会大臣 中山団長そして衆議院憲法調査会調査団の皆様、ようこそいらっしゃいました。

本日は、移民政策の専門家であるヴァルストローム議員と事務局の局長も同席している。皆様からあらかじめいただいた社会保障、移民政策及び年金問題についての質問に答えていきたい。机の上にお配りした資料は、年金についての資料であるが、それに沿って説明していきたい（図表 1 参照）。

（スウェーデンの社会保障制度）

ケンベリ元社会大臣 まず、社会保障制度・年金制度について説明する。

スウェーデンの社会保障制度は、三つの段階の機関が責任を持っている。コミューン（基礎自治体 日本の市町村に相当）・ランスティング（地域自治体 日本の都道府県に相当）・国の三段階である（図表 2 参照）¹。全国に 290 あるコミューンにおいては、特

図表 1

スウェーデンの社会保障改革(1994年)

Presentation by
Bo Kånberg, MP,
in Stockholm,
September the 7th, 2004

¹ スウェーデンの地方自治はコミューン（Kommun）とランスティング（Landsting）によって担われている。コミューンとランスティングは、地方自治法によって、「民主主義と地方自治の原則に基づき」、「地方自治法又は特別法に定められる事務を処理するもの」と定

に児童福祉・高齢者福祉・学校に係る行政を担当している。ランスタイングは、医療関係・病院を担当している。強調したい点は、コミューンもランスタイングも、両方とも独立した課税権限を持っていることである²。二階層の自治体の両方が独立課税権限を持つというのは、北欧の古い伝統である。国は、社会保障制度全般が責任分野である。

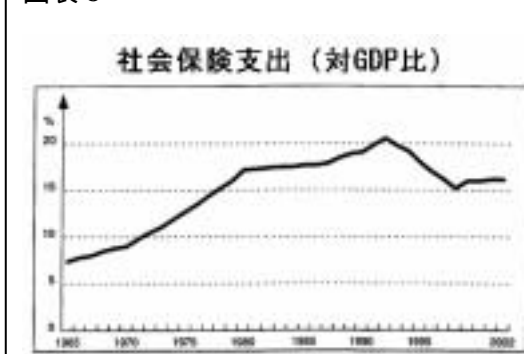
図表 2

スウェーデンの社会保障体制の概要



所得税は、コミューンとランスタイングによる課税がほとんどであり、国税としての所得税はわずかである。所得税と社会保険料を合わせると、国民負担が世界で一番高いシステムになっている³。また、国の負債は、国内生産額の50%を占める⁴。社会保障に関する国の経費は、近年非常に増えていたが、90年代中ごろから下降している(図表3参照)。私とこちらの事務局長は、国会の社会保険委員会に所属しており、社会保険制度のみならず移民政策にも責任を負っている⁵。

図表 3



められている。コミューンは、概ね日本の市町村に近い基礎自治体であり、その所管する事務の範囲は多岐に渉る。ランスタイングは地域的に複数のコミューンを含むより広域的な自治体であり、所管する事務はコミューンに比べて種類が少ない。コミューンとランスタイングは、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自治体であって、ランスタイングはコミューンの上位団体ではない(自治体国際化協会『スウェーデンの地方自治』(2004年)3-4頁)。

² 統治法典第1章第7条は自治体について規定し、その第2項では、「自治体は、その任務を遂行するために、税を賦課することができる。」として、自治体の課税自主権が明記されている。スウェーデンでは、地方歳入に占める地方税収の割合は、ランスタイングで71%、コミューンで67%に達しており、自治体の財政需要の多くが、自主財源によりまかなわれている(前掲注1書・58頁)。

³ 2001年におけるスウェーデンの税負担率は52.0%、社会保障負担率は22.3%で国民負担率は74.3%となっている(財務省HP < <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/238.htm> >)。

⁴ 2003年におけるスウェーデンの政府債務残高(対GDP比)は51.9%(外務省HP < <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/Sweden/keizai.html> >)。

⁵ 社会保険委員会(The Committee on Social Insurance)の所掌は、社会保険、労働災害保険、子どもを持つ家族に対する支援、スウェーデンの公民権及び外国人と移民に関する事項を処理することである。

社会保険制度の経費の割合は、医療・年金・家族制度の手当から構成されている。基礎年金と所得年金の部分に合わせて、全体の大部分を占める(図表4参照)。

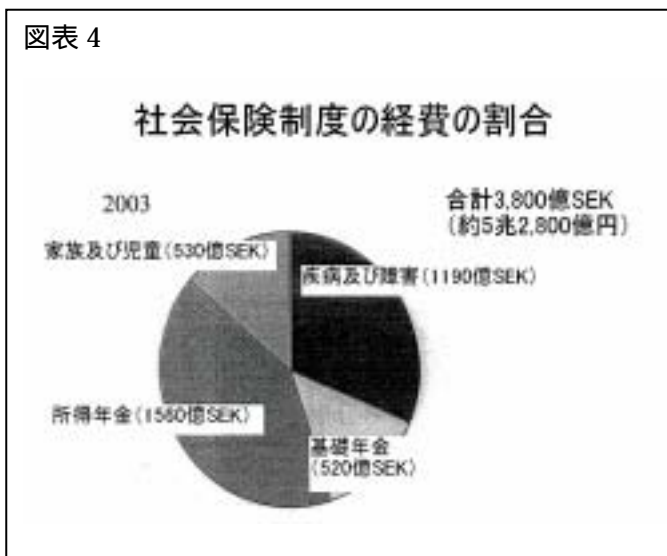
それでは、皆さんがご興味を持たれているであろう欧州各国の出生率について、表を使ってお話ししよう(図表5参照)。出生率2.1が現在の人口を維持するための基準とされているが、トルコを除いた国々では、この水準を下回っている。北欧諸国(アイスランド・ノルウェー・デンマーク・フィンランド・スウェーデン)の出生率の平均は約1.7で、他の欧州諸国よりも高くなっている。すなわち、南欧諸国よりも北欧諸国の方が高い出生率を示しているということである。北欧諸国の宗教はプロテスタントであり、南欧諸国はカトリックであって、カトリックの教義からすれば、出生率の結果は逆になるはずであるが(笑)このような結果になったのは、宗教ではなく、家族政策が原因であろう。

この家族政策について、事務局長からご説明させていただく。

(スウェーデンの家族政策)

ラーン事務局長 スウェーデンの出生率は、昔は高かったが、1960年代に低下

図表4



図表5

欧州諸国の合計特殊出生率(2002年)

| | |
|---------------|------|
| Turkey | 2,52 |
| Ireland | 2,00 |
| Iceland | 1,93 |
| France | 1,89 |
| Norway | 1,75 |
| Denmark | 1,72 |
| Finland | 1,72 |
| Sweden | 1,71 |
| Great Britain | 1,64 |
| Portugal | 1,47 |
| Germany | 1,31 |
| Greece | 1,25 |
| Spain | 1,25 |
| Poland | 1,24 |
| Italy | 1,23 |
| Ukraine | 1,10 |

した。この原因は、女性が社会に進出したことに加えて、女性の避妊技術が発達したことが挙げられる。その後、出生率は、80年代になって高くなったが、その理由としては、社会保障制度や児童福祉の整備が挙げられるだろう。同じ時期、他の北欧諸国でも出生率が上昇している。90年代になると、経済の停滞のために失業率が増え、出生率も減少した。したがって、失業率と出生率は関係あるのではないかと考えられるが、そうとも言い切れない部分もある。また、女性の労働環境、つまり、女性が常用雇用であるのか非常用雇用であるのかによって異なり、常用雇用にある女性の方が子どもを作りやすいとすることができるようだ。90年代に、学生向け学習ローンの手当が削減され、学生が子どもを産む時期を遅らせたことも、出生率低下の一因と思われる⁶。

3年前、政府は、スウェーデンの家族は子どもが欲しいのか欲しくないのかについて、子どものいない23歳の女性と25歳の男性を対象として調査を行っている。そこでは、95%の男女が、子どもを欲しいと回答している。ということは、彼らは、子どもは欲しいが諸々の理由により「子どもが持てない」のだけとすることができる。スウェーデンの国民の15%は、一人も子どもがおらず（その中には、子どもができない人も、子どもが欲しくない人もいるのだが）、最も大きな理由は、子どもが欲しいと言ってくれる相手に出会わなかったということであるという。

ケンベリ元社会大臣 我々の結論は、女性が就業しつつ子どもの世話をすることができるといふ福祉制度・社会保険制度を整備することである。出産・育児休暇については、両親保険から、男女関係なく1年間、それまでの収入の80%の給付が受けられるという所得保障がある。子どもに対しては1歳半から児童福祉制度の対象となり、就学前の子ども及び就学後の子どもの面倒を見る福祉制度がある。この制度のおかげで、女性は職業生活と家族生活を両立することができるようになったのである⁷。

⁶ 欧州諸国では、大学生は、学生ローンを組んで自分で学費をまかなうのが通常である。

⁷ スウェーデンには、育児のための制度として、以下のようなものが用意されている。（藤井威『スウェーデン・スペシャル』（新評論、2003年）140-143頁）

・妊娠中の部署異動申告制度

・480日間の出産・育児休暇（うち390日について、所得保障80%。480日のうち60日はパパの月、60日はママの月とされ、父親が母親に、母親が父親に譲渡することはできない（パパ・クォータ制度（父親への割当制度）として知られる。）、無給だが、所得保障として「両親保険制度」と呼ばれる社会保険から両親手当給付が支給される。もし、パパの月・ママの月の割当分を取得しないと、手当が全額支給されない。両親保険は、すべて使用者負担）

・児童看護休暇制度（子どもが病気になったときに看護するために親が休暇を取ることができる制度。無給だが、両親保険から年間10日を限度に手当支給）

以上が我が国の社会保障制度の概論である。ここで、社会保障制度について質問があればお受けしたい。

（日本の社会保障を取り巻く諸問題）

中山団長 本日は、ケンベリ元社会大臣はじめ皆様には、お時間を作っていただき、大変感謝しております。

ここで、双方の共通認識を得るために、我が国の社会保障を取り巻く諸問題について説明したい。

現在、我が国は、世界一の長寿国であり、平均寿命は、女性が約 85 歳、男性が約 78 歳である。第二次世界大戦直後の平均寿命は 50 歳だったので、50 年間で 30 年近くも寿命が伸びたことになる。戦後は医療保険制度が充実し、また、乳児の死亡率が 1,000 人当たり 5 人弱になったことが大きな原因である。平均寿命が延びる一方で、出生率の低下に伴い、2007 年から、生産年齢人口の低下が始まる。このようなことから、年金の給付を受ける老人の世代と、保険料を拠出する世代とがアンバランスになっている。

生産年齢人口の減少、課税対象者の減少、年金の受給者の増加という問題があるため、出生率をいかに上げるかが注目されている。出生率を上げるためには、子どもを産みやすい社会環境を作ることが大きな課題であると考えられる。国会の要請を受けて、政府は、駅の近くに託児所を作るなど少子化対策に財源を充てる取組を始めている。スウェーデンには充実した育児休業制度があるとのこと説明であったが、日本では育児休業制度はあっても、女性の取得率は 56%、男性の取得率は 0.4%に過ぎない。また、児童手当については、その負担を、経営者と本人とでどのように分担するかが政治的な課題となっている。スウェーデンでは夫婦共働きが多いと聞いているが、日本もそのような傾向にある。第一子の出産年齢は 28 歳くらいである。医療の発達も影響して、子供は一人だけ産んでしっかり育てる方が、精神的・経済的にも楽だと思える女性が多くなったためであろう。ただ、子どもをたくさん欲しいという女性も多くいるということであり、興味深い。ちなみに、産婦人科学会が、近年、男性の精子が少なくなっているという調査結果を出していることも紹介しておきたい。この原因は正確には分からないが、環境ホルモンなどの環境問題と関係あるのではないかともしられている。スウェーデンでも、少子化対策については苦労してきたと

-
- ・労働時間短縮制度（勤務時間を 4 分の 3 に短縮）
 - ・児童手当金（スウェーデン国籍を有し、国内に居住する子どもについて 16 歳になるまで給付される。子ども一人につき定額で、所得要件はなく、非課税。第三子以降は、多子加算制。全額国庫負担）

思うが、スウェーデンと日本の違いとしては、日本では、人工中絶が非常に多くなっている実態があるということも挙げておきたい。

医療制度についても、老人がかかる疾病は、かつては脳卒中が多かったが、最近では、糖尿病など膨大な費用がかかる疾病が増えるなど、疾病構造が大きく変わり始めている。

このように、様々な要素が複雑に絡み合っていて、大変、面倒な構造になっている。

社会を維持するための国民の負担という観点からすると、スウェーデンの国民負担率は世界一高いとのご説明であったが、我が国においても、税による負担と社会保険料の負担をどのように設計していくかが国民にとって最大の問題となっている。この点、我が国の経済界は、消費税率を現在の5%から毎年1%ずつ上げて15%程度まで持っていくべきであると提言している。

また、我が国は、最近、自由貿易協定（FTA）を結ぼうと努力しているが、これに伴って、外国人労働者の増大が見込まれる。これらの外国人をどのように社会保障制度に位置付けていくかは、将来、大きな問題となるであろう。

このように、社会構造が大きく変わろうとしている中で大いに参考になるものとしてスウェーデンの社会保障制度を勉強させていただいているが、私としては、これからの社会では、「人口」の問題が中心課題となるのではないかと考えている。以上、我が国の現状を説明させていただいたが、社会保障制度全体のグランドデザインをどうするか、国会においても国民の間でも大きな問題となっているのが日本の現状である。

（スウェーデンの家族政策・年金政策・移民政策）

ケンベリ元社会大臣 大変興味深いお話であった。我々が日本の状況を知ることにより、より充実した議論ができると思う。

引き続き、社会保障制度の大きな分野である家族・年金・移民の問題について議論を深めていきたい。

北欧諸国の社会保障政策は、男女平等の観点から、女性が職業生活と家庭生活を両立できるようにすべきだという点では一致している。

難しい問題として消費税があるが、以前、日本の経済団体の代表がスウェーデンを訪問された際、日本においても消費税率を上げるべきであると主張されていた。日本の消費税に該当するものは欧州では付加価値税（VAT）であるが、その税率はおよそ20%であり、スウェーデンは25%である。

（スウェーデンの年金改革）

ケンベリ元社会大臣 また、出生率を上げたい、移民を受け入れたいという点については、国民が何歳まで働くかという点と関連する。1991年にスウェーデンは国民年金制度の改革を実施した。これは他の欧州諸国と同様の改革である。改革の原因は、経済上のアンバランスがまず第一であるが、それ以外には、年金の不平等が働く意欲を損なっているのではないかというものであった。旧制度においては、30年間フルに働き、そのうち一番高い所得の15年間を計算の対象としていた。そのため、30年以上働いても、30年を超える期間についての払込に応じて年金額が増えないという不満があった。そこで、各党が集まって議論を行い、年金財政の問題については安定性の確保が大切であるという結論を出した。また、そこでは、拠出と受給関係の明確化、世代間不平等の是正、最低限給付の保証の確保が議題になった。

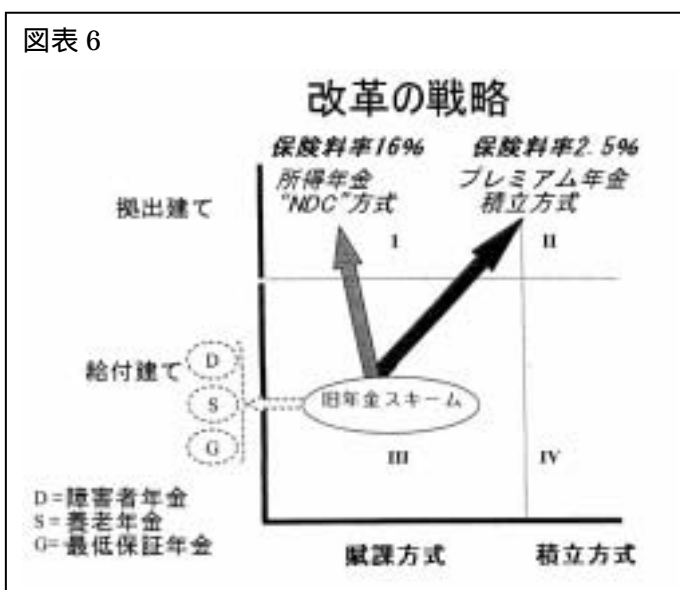
1991年後半に七つの政党が議論し、92年夏に骨子案を提出、94年に、与党4党と当時野党の社会民主党の5党が法案を国会に提出した。この5党に対する国民の支持を合計すると、国民の意見の85%を反映していたことになる。そして、1998年に年金改革法が可決・成立し、翌年より施行された。現在でも、この5党が年金制度に対する国民の意見を代表しているということができ、それは85から90%の支持を得ている。反対している政党は、環境党と左党（以前の共産党）の2党であり、それぞれ異なった理由に基づいて反対している。スウェーデンの年金システムは、非常に新しい制度であり、拠出金額と給付額が直接リンクしている点が評価され、外国の専門家からも関心の対象となっている。また、外国の方々からよく受ける質問は、議論の過程で、五つの政党がどのように意見の一致を見たかという点である。その理由としては、お互いが明確な方針を出したこと、政党の中でも高い地位にある者によるオープンな議論がなされたことが挙げられるが、その議論の場で議長として参加していた私の印象では、あまりたくさんの方が交渉に参加しなかったことが重要だったのではないかと考えている。

（みなし拠出建て方式）

ケンベリ元社会大臣 それでは、制度の詳細及び古いシステムと新しいシステムの違いについて説明する。以前は、年金の受給要件は勤続30年以上だったが、今は生涯所得が基礎になっている。旧制度は、物価スライド制だったが、今は、平均賃金のスライド制になっている。新制度と旧制度は、段階的な適用がされており、新制度は、1938年以前生まれの人には適用されず、1954年以降生まれの人にはフルに適用される。単純計算では、1944年生まれの人はそれぞれ半

分ずつ適用される。旧制度から新制度への移行については、資料の図を参照されたい（図表 6 参照）。

旧制度は、賦課方式を前提にあらかじめ高齢者への年金給付額を定めて、その給付に合わせて保険料を調整する「給付建て・賦課方式」の制度だったが、新制度は、あらかじめ拠出する保険料を定めて、掛け金の運用実績に基づいて給付を事後的に決定する「拠出建て」と「賦課方式」を組み合わせた「みなし拠出建て方式（NDC;



Notional Defined Contribution)」といわれるものである⁸。新制度では、被用者も自営業者もともに「報酬比例年金」に加入する一階建て構造になっており⁹、報酬比例年金の保険料率は、18.5%である。このうち16%が「所得年金（income pension）」と呼ばれ、NDC方式によって運営される¹⁰。表の左上の「所得年金・

⁸ 従来、「拠出建て」をとる場合には、「賦課方式」をとることはできず、保険料を積み立てる「積立方式」をとるしかないと考えられていた（藤森克彦「現役世代の「年金不安」からみた2004年年金改革法とスウェーデン方式（下）」（時の法令 No.1718）34頁）。

⁹ 報酬比例年金では、現役時代の所得が低くて納めた保険料が少なければ給付も低くなる。そこで、政府が保証する一定の生活水準以下の人々に対しては、その差額を補填する。これが「生活保証年金」であり、一般会計を財源とする税方式である。

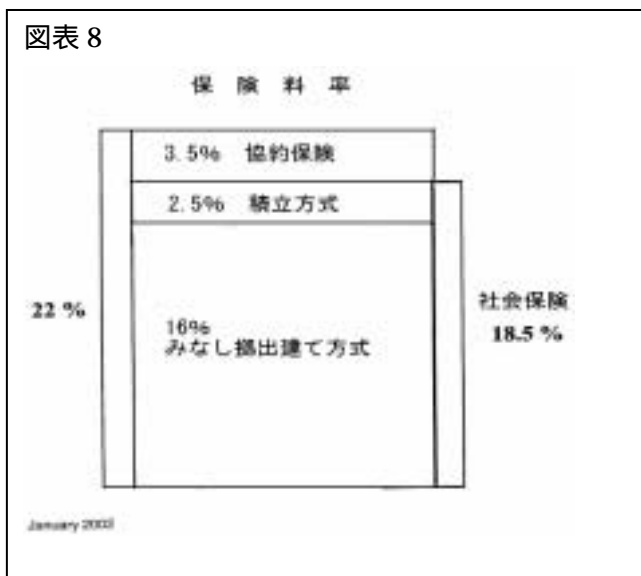
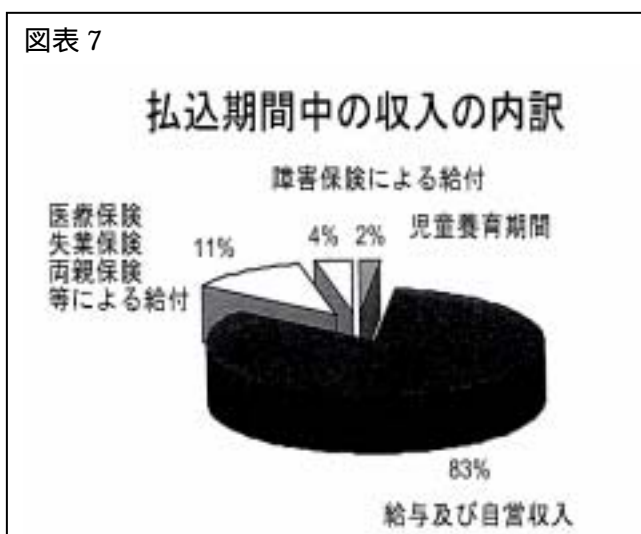
¹⁰ **所得年金**：スウェーデン方式の最大の特徴は、「払った保険料に見合った給付を将来受けられる」という点にある。このためには、通常、個人口座に保険料を積み立てて、将来それを原資に給付を受ける積立方式が考えられる。しかし、賦課方式から積立方式への転換は、現役世代に、自分自身の老後のための積立と同時に高齢者を支えるための拠出という「二重の負担」が強いられるため、難しいと考えられてきた。スウェーデン方式の特徴は、積立方式に転換することなく、賦課方式のままに拠出と給付の明確化を図った点である。そのために、まず長期に保険料率を固定して、保険料の範囲で給付を調整するという「拠出建て」方式をとった。現役世代が拠出する保険料（16%部分）は、そのまま高齢者の年金給付の財源となるが、各自の拠出実績として帳簿（個人勘定口座）に記録していく。その上で、実体資産は存在しないにもかかわらず、あたかも積立金があるかのように仮定して、帳簿上利子（みなし運用利回り）を加えていく。このように実在しない「みなし積立金」に「みなし運用利回り」をつけていく点が、同方式の特徴である。そして、退職時に、帳簿に記録された保険料拠出総額とみなし運用利回りの合計額を、退職時点で予想される平均余命などに基づいて計算される「予想年金除数」で割って、年金額が決定される。年金額は、拠出した保険料総額と運用利回りの合計に基づいて算定していくので、拠出と給付の明確化が図られる。なお、退職時点で予測される平均余命が長ければ、1年分の給付額が減っていく。また、経済環境が悪化すれば、みなし運用利回りが低下して

“NDC”方式」とある部分である。残りの 2.5%分は「プレミアム年金 (premium pension)」と呼ばれ、個人勘定に積み立てられて運用され、利息が加算される。表の右上の「プレミアム年金・積立方式」とある部分である。

枝野議員 図表 6 の左側が賦課方式、右側が積立方式という理解でよいか。

ケンベリ元社会大臣 その通りである。

そして、就業者の 90%が年金に加入している。払込期間中の収入のうち 83%が賃金等によるもの、11%が医療保険・失業保険・両親保険等による給付である（図表 7 参照）。子どもの養育期間（当該子が 4 歳に達するまで）については、子どもの養育は就労と同一とみなされ、国庫負担によって払込みがなされる。さらに、保険料率が 3.5 パーセントの協約年金があり、これは、使用者団体と労働組合の全国協約に基づいて、社会保険への上乗せ給付を提供するものである（使用者全額負担）（図表 8 参照）。



（年金支給開始年齢）

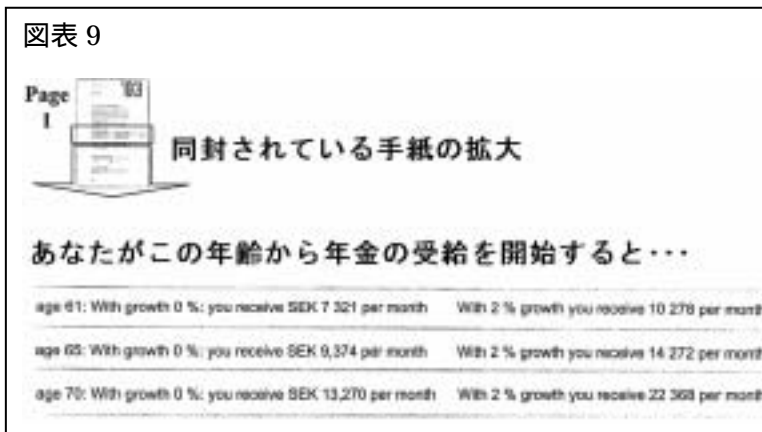
ケンベリ元社会大臣 年金は 61 歳から受給できるが、受給開始年齢を遅らせて保険料支払期間を延ばせば、たくさん受給できるシステムになっている。職場に残ることのできる権利（定年）は、2 年前まで 65 歳だったが、引き上げられて現在は 67 歳までである。給付額は、66 歳から受ける人は 65 歳から受ける人の 10%増、67 歳から受ける人は 65 歳

給付額が減少する。このように、長寿化リスクや経済環境の悪化のリスクは、年金受給額の減少という形で吸収される（藤森前掲注 8・35-36 頁）。

から受ける人の 20%増となるが、この数字は、数学的な計算の結果得られた増加額である。

(年金に係る通知)

ケンペリ元社会大臣 毎年、スウェーデンでは 600 万人の労働者に、このオレンジの封筒が送られる。この封筒に同封された手紙には、年金の受給開始年齢を 61 歳、65 歳、70 歳としたときに、それぞれいくら年金をもらえるかが示されている。



ここでは、2%の賃金スライドで計算した場合、61 歳で受給を開始した場合は月 10,278 クローネ、70 歳から受給を開始した場合は下段のように約 2 倍の月 22,368 クローネ受け取れると書かれている (図表 9 参照)。

(自動安定化装置)

ケンペリ元社会大臣 この新しい制度では、平均賃金のほか寿命も考慮される。

この図(図表 10 参照)にある 1940 とは 1940 年代に生まれた人、1990 とは 1990 年代に生まれた人という意味である。日本と同様に我が国でも寿命が伸びており、一番右の段を見れば、1990 年に生まれた人は 1940 年に生まれた人よりも 41 ヶ月寿命が長いことが分かる。右から二段目を見ると、1990 年代に生まれた人たちは、1940 年代生まれの人と同じ水

図表 10

| 誕生年代階層 | 65歳に達する年 | 予想年金除数 | 平均寿命延伸が年金に及ぼす影響 | 平均寿命延伸が年金に与える影響を打ち消す年金受給開始年齢 | 65歳のときの平均余命 |
|--------|----------|--------|-----------------|------------------------------|-------------|
| 1940 | 2005 | 15,7 | - | 65 years | 18 y. 6 m. |
| 1950 | 2015 | 16,4 | -4 % | + 7 months | + 11 months |
| 1960 | 2025 | 17,0 | -7 % | + 13 months | + 20 months |
| 1970 | 2035 | 17,5 | -10 % | + 18 months | + 28 months |
| 1980 | 2045 | 17,9 | -12 % | + 23 months | + 35 months |
| 1990 | 2055 | 18,2 | -13 % | + 26 months | + 41 months |

図表 11

バランスシート

$$\text{バランスレシオ} = \frac{\text{積立金} + \text{保険料収入}}{\text{支給約束分}}$$

準の給付受けるためには、26 月以上長く働かなければいけないと分かる。新しい年金システムは、このような点に対応した非常にユニークなものである。現役世代の減少などによって年金債務が年金試算を上回る場合な

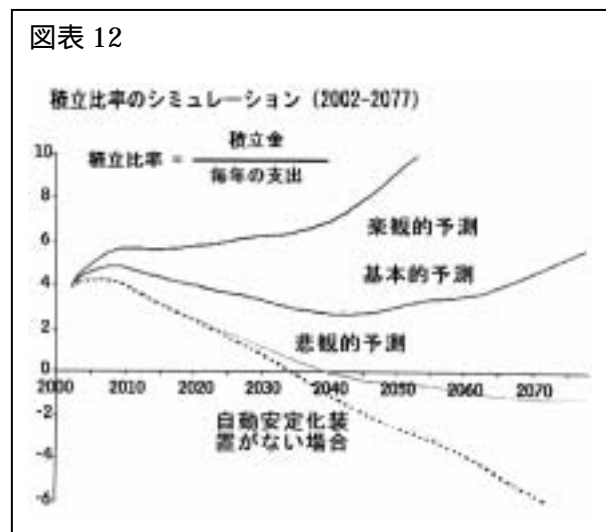
どには、毎年、自動的に年金給付を抑制する自動安定化装置（The Automatic Balance Mechanism）が組み込まれている。これにより、毎年 1 月 1 日に統計局が発表する寿命についての統計に基づき、年金額も違ってくることとなる。

この図（図表 11 参照）が、年金に関するバランスシートで、分子が資産、分母が負債を表わしている。

現在の年金制度が将来どれだけ維持されうるかについてのグラフがこちらである。積立比率の楽観的予測、基本的予測、悲観的予測をグラフにしてみた。基本的予測は、1.8%の平均賃金スライド及び合計特殊出生率 1.8 人というデータに基づいている（図表 12 参照）。

スウェーデンの年金制度は、国民の生涯所得を基準としていること、平均賃金をスライドしたものであること、平均寿命が計算の際に考慮されていること、この 3 点を特徴として、国民がより長く労働生活に従事できることを期待した制度となっている。この改革が導入されて 10 年になるが、これをさらに改正するためには、現在の制度を導入した五つの政党の意見が一致することが条件となっている。

図表 12



以上で年金についての説明を終了したい。移民政策についての説明に入る前に、質問をお受けしたい。

（所得の把握、プライバシー保護）

保岡議員 国民一人一人の所得がしっかり把握できなければこのシステムを運用することは難しいと考えるが、そのような所得の把握はしっかりなされているのか。また、そうして得られた情報について、プライバシーに配慮した情報

保護システムは整備されているのか。

ケンベリ元社会大臣 税金を払いたくない人が所得を明らかにしたくないという傾向はある。しかし、この新しい制度では、生涯賃金が基準となって給付が決まるので、所得を明らかにしない限り、年金制度が成り立たない。これは結果として、税金を払わないという現象を防止する結果につながっている。また、この制度は、ロシア、ポーランドなど近隣諸国にも影響を与えている。所得に見合った税金を払わない人々をなくすためにも、よい影響を与えている。

スウェーデンの社会保険料は税金とともに徴収されている。日本ではそれぞれ分けて徴収されると聞くが、私の意見では、税金と一緒に徴収するほうが効果的であると考えます。

プライバシーの保護については、スウェーデンには 100 年の伝統がある。なお、一定の個人の所得総額は情報公開の対象になっている。

保岡議員 個人の所得が公開の対象になっているのか。

ケンベリ元社会大臣 政治家、作家、俳優の所得など一定の個人の所得は、毎年新聞に掲載される。

枝野議員 所得の把握に関連して伺うが、スウェーデンでは、株の配当や土地の取引の利益など資産性所得も、勤労性所得などと共に、その対象となるのか。

ケンベリ元社会大臣 そのような所得は、対象とはならない。

枝野議員 それでは、弁護士のような個人事業者の所得はどのように計算されるのか。個人事業者の場合、経費を控除しなければいけないと思うが。

ケンベリ元社会大臣 年金の基礎となるのは、被雇用者の場合は賃金であるが、個人事業者の場合は、全体の収入から経費を差し引いた額が所得となり、それが年金の対象となっている。

枝野議員 我が国においては、先の国会の会期において年金改革が審議され、私の党は、スウェーデンの制度を参考にして作成した年金改革法案を国会に提出したが、残念ながら可決されなかった。我々の法案に対して寄せられた批判として、所得を把握しやすい給与所得者の年金と、経費を幅をもって差し引くことのできる個人事業者の年金とを同じ制度の下に置いたのでは不公平ではな

いかというものがあつた。スウェーデンではそのような批判はないのか。

ケンベリ元社会大臣 その議論は、スウェーデンにおいても存在する。ちなみに、スウェーデンでは、給与所得者の賃金と個人事業者の収益に対して、一括して社会保険料と税が徴収され、そのうち保険料のみが社会保険局に収められる。保険料を払わなければ、最低の生活保証年金以外はまったく年金が受けられないというシステムである。

機会があれば、年金についての議論を続けていきたいが、時間の関係もあるので、この後は、ヴァルストローム議員から移民政策について説明をしていただく。

（スウェーデンの移民政策）

ヴァルストローム議員 ようこそスウェーデン国会へ。ヨーテ・ヴァルストロームと申します。社会民主党に所属しております。

私からは、スウェーデンの移民政策について説明させていただく。先ほど、中山団長のお話を伺っていて、日本の皆さんも我々と同様の問題意識をお持ちであると感じた。平均寿命や女性の第一子出産年齢などの点で、日本とスウェーデン両国には共通点があるようである。私自身について言えば、私の父は 9 人兄弟の一人、私は 4 人兄弟の一人、そして私には 2 人の子がいる。

スウェーデンは、貧困や不作が原因で 100 年前は移民を送り出す国であった。だから、スウェーデン人の多くは、米国に親戚がいる。逆に、第二次世界大戦後、1950 から 70 年代になると、労働力として、フィンランドや地中海沿岸の国々等から多くの移民を受け入れるようになる。それ以降は、スウェーデンは積極的な移民受入政策を採っていなかったが、近年は、労働力としての移民ではなく難民が増えてきた。80 年代後半から 90 年代初めにかけては、ユーゴからの難民の波があつた。

いま、世界には 1 億 7,500 万人の移民がおり、うち 2,000 万人が難民であるといわれている。つまり、移民のうちの多くを占める難民が世界中を移動している。欧州ではここ数年、約 40 万人が難民の申請をしており、90 年代後半から 2000 年代はじめにかけて、スウェーデンにおける難民申請者は 3 万人を数える。他の EU 諸国では、英国には約 10 万人、ドイツやフランスにも多くの難民が押し寄せている。EU 諸国でどれくらいの難民を承認しているかは国によって異なる。

最近では、難民の申請をしても、そもそも、その者が難民としての正当なバックグラウンドを有しないことが多くなっており、しかも、たとえ難民認定を受

けたとしても、「人道的な理由」から滞在を許可されたに過ぎない者が多くなっている¹¹。受入れの審査は、スウェーデン移民委員会 (The Swedish Migration Board) が行っている¹²。難民申請者は、「人道的な理由」として、男性ならスウェーデン国籍を持つ人と結婚したであれば、申請者の子供が学校に行きスウェーデンで生活の基盤を確立したといったようなスウェーデンでの生活開始後に発生した理由を挙げる。

しかし、難民申請を受ける人の90%が、パスポートなどの身分証を持っていないため、承認までの手続が大変長引いている。難民認定までの段階は二つあり、第一段階がスウェーデン移民委員会である。そこで拒否されれば、第二段階として外国人控訴委員会 (The Aliens Appeals Board) という機関で審査される¹³。たとえば、第一段階で却下されても、別の理由があれば、その理由に基づいて再申請ができる。このシステムのために手続が長引いているのである。現在、国会の各政党は、移民政策においておおまかな意見の一致を見ているが、細部では意見が異なっていて、各党は集中的な議論を行っているところである。近頃国会でなされた決定は、外国人控訴委員会を裁判所に似た制度に移行させようというものである。政府は、これについての作業を進めており、カナダでの状況を調査した。政党の議論の中での不安材料は、外国人控訴委員会を改革するには経費がより多くかかること、審査期間がさらに長くなるのではないかということである。政府は、いったん却下された申請者が新しい理由で申請することができない制度、身分を証明する書類なく入国できない制度を作ろうと努力している。

EUでは、外国人の扱いを人道的かつ統一的なものにしようという動きが見られる。難民申請者の数自体は、スウェーデンでもEU諸国でも、徐々に減って

¹¹ 難民申請者のうち多くの者が難民として認定されるための十分なバックグラウンドを欠いている。2003年に移民委員会に難民認定を受けたのは、申請者のわずか15%であり、そのうちの67%は人道的見地から滞在を許可された者である(“*The Year 2003 - from the perspective of the Migration Board, - A summary of the Annual Report*”, The Swedish Migration Board)。

¹² **スウェーデン移民委員会**：スウェーデン移民委員会は、滞在、居住、難民又は国籍の申請などに関するすべてを取り扱う外国人に関する中央当局である。委員会は、申請中の難民に対して、決定が下りるまでの住居や職業の斡旋も行う。また、自主的な帰国の促進も行う。1999年から、委員会は、委員会や外国人控訴委員会から入国拒否や国外追放の処分を受けた者の離国を確実にすることをその所掌に加えている。毎年、委員会は、特別難民クォータ(分担)制の下でスウェーデンが負担する難民を選定する。委員会は、外務省と法務省が所管する(“*Immigration Controls*”, The Swedish Migration Board・4頁)。

¹³ **外国人控訴委員会**：外国人控訴委員会は、外国人個人の事件を一括して終審として扱う機関である。外国人控訴委員会は、居住許可、入国拒否、国外追放及びスウェーデン国籍などに関するスウェーデン移民委員会の決定に対する不服申立てを審査する。外国人控訴委員会の行った決定に対して訴えを起こすことはできない(前掲注12書・4頁)。

いる¹⁴。これに対して、労働力としての移民申請は増えている。難民の受入れと労働力としての移民の受入れとは区別して議論されており、この点は、国会でも一致を見ている。ちなみに、この議論に対しては、労働組合の意見も非常に影響力を持っている。

これで、移民政策についての説明を終わる。ご質問があれば、お受けしたい。

（移民を申請する者の主な出身国）

中山団長 移民を申請する者の出身国は、どのような国々か。

ヴァルストローム議員 EUの中では、受入国によって違うが、旧ユーゴのセルビア・モンテネグロが一番多いといえる¹⁵。他の受入国では、その他の国が占める国もある。スウェーデン国民がスウェーデンに難民を申請したという統計もある。

中山団長 メディカルドクターなどライセンスを持っている人の申請に対しては、どのような認定がなされるのか。

ヴァルストローム議員 EU内での人の動きであれば、お互いの合意があるので問題はないが、EU外からの動きの場合は、たとえそのような人であっても、審査がなされている。

（移民に対する教育）

船田議員 移民として認定した人に対して、スウェーデンでの就労を開始する前に、教育プログラム、たとえば言語、習慣、歴史について学習する機会はあるのか。

ヴァルストローム議員 認定を待っている段階からスウェーデン語の教育が施されている。働く前から教育が行われることは大切である。国会では、難民に対して、教育を与えることについては一致しているが、それをどう機能させていくかについては意見が異なる。私は、国会において移民問題に関する合意が

¹⁴ スウェーデン移民委員会への難民申請は、2003年において31,355人であり、前年比1,661人減であった（前掲注11資料）。

¹⁵ 難民申請者のうち21%がセルビア・モンテネグロから、20%がソマリアをはじめとするアフリカ地域から、18%が旧ソ連からとなっている（前掲注11資料）。

形成されることが重要だと考えている。他の諸国では、移民を排斥する政党があるが、うれしいことに、スウェーデンにはない。

（外国人移民の犯罪率）

中山団長 外国人移民の犯罪率はどうか。

ヴァルストローム議員 犯罪は、最近いづらか増えている。どの国から来ている人に犯罪率が多いかといえば、いくつかの国が挙げられる。母国でどのような生活状態だったかにもよるだろう。私が不安に思うのは、マスメディアが、外国人の犯罪を誇張して取り上げることである。

（おわりに）

ヴァルストローム議員 限られた時間ではあったが、以上で移民、年金、家族政策に関する話を終わりにしたい。

私は、残念ながら今晚の夕食会には出席できないが、今晚もよい時間を過ごしてください。

中山団長 ありがとうございます。

冒頭にケンベリ氏から言われたように、年金・医療、人口問題は、両国で共通する問題である。本日は、非常に充実した話を聞かせていただいた。感謝申し上げます。

ケンベリ元社会大臣 今晚、また会えることを楽しみにしています。この後も有意義な調査をなさってください。

中山団長 ありがとうございます。

以上

スウェーデンの社会保障制度

スウェーデンは、普遍的で水準の高い福祉政策を行っている国として世界の注目を浴びており、特に次の四つの分野で社会保障の先駆国であるといわれる。

1999年に、基礎年金と報酬比例年金の二階建て年金制度を、最低保障つき報酬比例年金一階建ての新制度に改め、その他にも特徴ある制度を含んだ新年金制度を導入した。

ノーマライゼーションの理念に基づく高齢者と障害者に対する普遍的な福祉サービス。最近では、高齢者医療サービスと介護サービスを基礎自治体（コミュニティ）レベルで総合化したエーデル改革を実施した。

子育て期の働く女性を支援する積極的保育政策などの家族政策。また、男女雇用平等の理念が浸透し、女性の高い就業率と出生率の維持が両立されている。

英国とともにナショナルヘルスサービス方式による医療保障制度。また、高齢者医療サービスと高齢者介護政策の総合化にも取り組んでいる。

また、充実した社会保障制度を財政的に支えるために、スウェーデン国民は、先進諸国の中でも最も高い社会保障負担を負っており、国民負担率（国民所得に対する租税負担と社会保障負担の割合の合計）は、74.3%（うち社会保障負担率は22.3%、日本は35.5%、うち社会保障負担率は14.4%）に上っている¹。

(1) スウェーデンの年金制度

スウェーデンは20世紀末、高齢化が最も進んだ国の一つであるが、一方、高福祉政策を達成させたことで注目されている。しかし、その高福祉を支えたスウェーデン経済は90年代に入って落ち込み、年金財政は悪化の道をたどった。これが年金拠出の物価スライド制や保険料の引き上げなどを余儀なくさせ、国民、殊に若者からの不満を招く結果となった。また、とりわけ拠出と給付が直接結びついていない制度に対する不満が強くあがった。

1991年、それまで長期間政権を維持してきたスウェーデン社会民主党が敗北し、保守4党による連立政権が成立した。保守中道政権は、年金改革を主要な政治課題の一つに挙げ、同年、「年金ワーキンググループ」を設置した。同グループが中心



租税による負担
社会保険料による負担
（横軸が支払う保険料、縦軸が受け取る給付額を表す）

¹ 丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』（東京大学出版会、1999年）4頁。なお、国民負担率の数字は、2001年のものである。

となって骨子案の策定、改革法案の立案作業が行なわれ、1998年、年金改革法案が可決成立し、翌年より施行された。

1999年に導入された新しい年金改革の特徴は、年金制度の抜本的再編（給付建て 掛金建て、二階建て給付 所得比例をベースの給付）、年金保険料（18.5%）の長期固定化、受給開始年齢の自由選択化（61歳から70歳の間で自由に受給開始年齢を選択できる）、給付を物価スライドから賃金スライドへ、年金財政における自動安定装置の導入、年金給付費の抑制、老齢年金に含まれた傷害年金を傷病年金（医療年金）に統合等である。

高山憲之・一橋大経済研究所教授は、掛金建ての新制度は、保険料拠出と年金給付が直接リンクされ、預けた保険料が必ず戻ってくる仕組みであるため、年金制度への不信（特に若い世代）を解消することができる上に、賦課方式から積立方式に移行する際に発生する「二重の負担」も回避できるなどとして評価している（高山憲之「特集年金制度改革 公的年金改革」(証券アナリストジャーナル 2003年3月号)）。

(2) 高齢者対策：エーデル改革

早くから高齢化社会を迎えていたスウェーデンでは、ノーマライゼーション（高齢者ができる限り通常的环境状況の中で生活を続けられるようにしようとする）の原則等に基づいて、住宅政策、在宅福祉サービス、介護家族への支援などの高齢者福祉が実施されてきた。

しかし、1970年代後半からスウェーデン経済が低成長時代に入ると、高齢者福祉の財政も逼迫するという問題に直面した。そこで、80歳以上の後期高齢者にケア対策の焦点を合わせる見直しや、エーデル改革と呼ばれるコミューンが従来の介護に加えて医療ケアの権限・責任も担う改革が推進された²。

「エーデル」とは、1980年代を通じて高齢者福祉について審議してきた政府委員会である「エルドゥレ・デレガシオン（Äldre-Delegationen、高齢者委員会）」の頭文字をとったもので、偶然にも「高貴な」という意味の単語と同音である。

1992年1月から施行されたこの改革の主な内容は、高齢者の長期療養施設（ナーシング・ホーム）をランディングからコミューンに移管する、医療ケアが終了したと判断された高齢者の居住の場の確保は、コミューンの責任とする、コミューンは、独立した生活を営む能力に欠ける高齢者のためのナーシングホームなどの施設の充実に努めるとともに、痴呆症高齢者のために「グループホーム」と呼ばれる少人数で家庭的な施設の設置などを進め、高齢者の

² 丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』（東京大学出版会、1999年）253-268頁

居住環境の改善を福祉施策の一環として推進する、というものである³。

(3) 少子化対策⁴

スウェーデンでは、出産期の女性の労働力率は 84.3%と高い一方（日本は 66.6%）、出生率も日本よりも高い水準（2002 年スウェーデン 1.65、日本 1.32）を維持している。その背景には、高負担だが手厚いサービスを提供して、子どもにかかる費用を社会全体で負担する社会作りに努めていること、充実した育児休業制度と保育サービスで、仕事と家庭の両立が可能であることの二つが挙げられる。

具体的には、両親保険（休業直前の 8 割の所得を 390 労働日（約 1 年半）にわたり保障）などによる所得保障が充実した育児休業制度、利用者負担が小さい保育サービス、対 GDP 比 3.31%の財政支出を占める両親保険、児童手当等の家族政策などが充実している点がある。

【先進国における合計特殊出生率】

| | 日本 | アメリカ | フランス | ドイツ | イタリア | スウェーデン | イギリス |
|------|------|------|------|------|------|--------|------|
| 1950 | 3.65 | 3.02 | 2.92 | 2.05 | 2.52 | 2.32 | 2.19 |
| 1960 | 2.00 | 3.64 | 2.72 | 2.34 | 2.31 | 2.17 | 2.67 |
| 1970 | 2.13 | 2.46 | 2.47 | 2.01 | 2.43 | 1.94 | 2.38 |
| 1980 | 1.75 | 1.84 | 1.99 | 1.46 | 1.61 | 1.68 | 1.90 |
| 1990 | 1.54 | 2.08 | 1.78 | 1.45 | 1.33 | 2.13 | 1.85 |
| 2000 | 1.33 | 2.13 | 1.89 | 1.36 | 1.23 | 1.55 | 1.65 |

出所：厚生労働白書 平成 14 年度版 267 頁

スウェーデンの合計特殊出生率は、2002 年には 1.65 まで回復した（毎日新聞 2004 年 6 月 15 日）。

³ 藤井威『スウェーデン・スペシャル』（新評論、2002 年）194-196 頁

⁴ 「スウェーデンの家族と少子化対策への含意 - 日本・スウェーデン家庭生活調査報告書 -」（平成 15 年度内閣府経済社会総合研究所委託調査）

ボードストローム法務大臣からの説明聴取・質疑応答（概要メモ）

平成 16 年 9 月 7 日 14:00～15:15

於：法務省

○ スウェーデン側出席者

トーマス・ボードストローム（Thomas BODSTRÖM）法務大臣

ミカエル・トレーツ（Mikael TOLLERZ）欧州局長

ヘンリック・イエムステン（Henrik JERMSTEN）基本法局長

ロジャー・ペターション（Roger PETERSSON）基本法局次長

本懇談については、現場での録音が禁止されたため、随行者の筆記メモ等を基にしてその概要を取りまとめた。そのため、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ことにご留意されたい。

（はじめに）

ボードストローム大臣 皆さんスウェーデンによろこそ、そしてこの法務省へよろこそいらしゃいました。私は皆さんをお迎えできて大変光栄に思います。そしてこれからの1時間が大変有意義な懇談となることを期待しています。我々は地理的には離れていますが、この懇談では親しく語り合いたいと思います。

まず、法務省の抱えている一番の問題は、犯罪の増加である。そのため我々は、警察官を増員するなど、犯罪を一層取り締まる制度を整えようとしている。

今日はまたこれとは別の話、私の伺ったところでは、スウェーデンの基本法に関心があると聞いている。

スウェーデンと日本で共通しているのは、元首が実質的な権限を持たず、シンボルとして存在することである。スウェーデンには、以前から女性でも王位継承者になれる旨定める基本法がある¹。

今日のプログラムだが、はじめにトレーツ欧州局長から法務省の組織について、次にイエムステン基本法局長からスウェーデンの立法過程について、最後にペターション基本法局次長から王位継承権の基本法についてお話をしたいと思う。このような流れでよろしいか。

¹ 国王の権限及び王室の歴史等については、17-19 頁を参照のこと。

中山団長 結構です。本日は大変お忙しい中、我々のためにお時間を作ってください、ありがとうございます。

大臣が言われたように、スウェーデン王室と日本の皇室は極めて深い関係にあると思う。皇位継承権について、日本国民の間で議論があり、この点についてスウェーデンの経験を伺いたい。

誤解のないようはじめに申し上げますと、衆議院憲法調査会は5年の期間で憲法の調査を行うこととされているが、これまでの調査において、日本の天皇制については維持するということで、概ね各党の合意が得られている。ただ、かつてのスウェーデンと同様に皇位を継承するのは男子に限るという従来の伝統があり、このシステムを変更するか否か、またどのように変更するか等について、スウェーデンの経験をお聞かせいただきたい。

第二点は、新たに決定された欧州憲法条約とスウェーデンの現行の憲法の整合性をどのように図るのかについてお聞きしたい。

それから最後に、大臣が冒頭に述べた犯罪の増加について、日本でも近年、凶悪犯罪、特に青少年犯罪が極めて急激に増加している。インターネットや携帯電話を通じて、見知らぬ者が知り合い、これを契機として生ずる犯罪も増えている。そこで、スウェーデンにおける犯罪対策を聞かせていただければ大変ありがたい。

また、フィンランドでは青少年に有害な放送を規制する法律があるというが、スウェーデンにもそのような法律があるのかについてもお聞きしたい。

（スウェーデン法務省の組織）

ボードストローム大臣 それでは、法務省の組織について、トレーツ欧州局長から説明させます。

トレーツ欧州局長 話題がたくさんあるので、私は手短かに話させていただく。組織図（99頁参照）を見ていただくと、法務省には、法務大臣のほかにもう一人、民主主義と移民の統合大臣がいることがわかりいただけると思う。法務省の特徴は、下に警察組織があることである。法務省の扱う責任範囲は、警察、民事関係、犯罪関係のほか、不動産法関係、会社法関係、知的財産法に関する分野、さらに、検察庁関係、矯正局関係も所管している。そして、基本法に関する分野の責任も持っている。

他国の法務省と異なるのは、スウェーデンの法務省は大変小規模だという点である。法務省には職員が300名しかいないが、なぜこれほど職員が少なくても機能しているかというと、法務省の下に独立した行政庁があるからである。

スウェーデン政府が担当しているのは、各省庁の長官、予算を決めること、そして各分野での政策・方針を決めることである。省の下にある行政庁の独立は、基本法において定められているので、各省の大臣が下部の庁に命令を下すことはできない。以上が、法務省が 300 名と少ないのに機能している理由である。

また、各省における政治任用の職員は、副大臣と政治顧問、それに報道担当官の 3 種類であり、それ以外は政党とは無関係の職員である。この政治任用の職員は、300 名の職員のうち 20 名である。私からの説明は以上だが、何か質問があれば言っていただきたい。

保岡議員 各省が具体的な政策を企画立案するための、ガイドラインのようなものはあるのか。

トレーツ欧州局長 毎年、各省は、各行政庁に対し、予算が決定したときに指令を発し、執行に当たっての方針を出す。例えば警察であれば、どのような犯罪を重点的に扱うかなどもこの指令に盛り込まれる。

（スウェーデンの立法過程）

ボードストローム大臣 次に、イエムステン基本法局長から、スウェーデンの立法過程についてお話しする。

イエムステン基本法局長 お聞きしたところ、皆さんは既に国会の代表者及び国会オンブズマンとの懇談を行ったようなので、私は政府の観点から話をしたいと思う。政府の一番大切な仕事は、法律の立案である。そしてこれをどう進めるかという規則は基本法の中に明記されている。スウェーデンでは、憲法に相当するものとして四つの基本法がある。一つは王位継承法、これについては後ほどペターション次長から話をしてくれることになっている。次に、出版の自由に関する法律、表現の自由に関する基本法がある。その中に、スウェーデンの官公庁が用いる公文書について知ることができるという、情報開示規定がある。この王位継承法、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に関して、スウェーデンは非常に古い歴史的背景を持つ²。私の知る限り、スウェーデンは世界で最初に出版の自由について規定した国である。ただ、現在、憲法として用いている統治法典は、1970 年代に 20 年間の議論の後につくられ

² 「出版の自由に関する法律」は、1810 年に制定され、1949 年の全部改正以降も小幅の改正を繰り返し、現在に至っている。

たものであり、それほど古くはない³。

法律の改正については、政府が改正を行う際に、諸事情を勘案して立案しなければならないということが基本法の中に書かれている。その際、政府にとって一番重要なのは、関係諸機関から意見を聴取しなければならないということである。また、政府は、新しい法律が作られるときには、各政党の代表者からなる委員会を設け、法案ができたときには、それを関連する機関又は個人に回付する義務がある。そして、回答が戻ってきたときに、政府内でそれに対する議論を行って決定し、法律案を確定する。この立法プロセスというのは、基本法の改正についても同様である。

現在、スウェーデン政府は、基本法改正についての委員会を設けている。この委員会が何を決定するかははっきりしていないが、一つだけはっきりしていることがある。それは、この委員会は王制については触れないということである。

（基本法改正の手続）

イエムステン基本法局長 一般の法律と基本法との違いは、基本法の改正は非常に複雑なプロセスをとるということである。スウェーデンでは基本法改正のためには国会での2回の議決が必要であり、間に一度選挙が入ることになっている⁴。そして2回の議決は、特別多数決ではなく、普通の多数決による。

中谷議員 普通の多数決とは、過半数をとればよいということか。

イエムステン基本法局長 そのとおり。基本法の改正のための議決は、一般の法律の場合と同様、過半数でよい。ただしこれには例外があり、2回の議決とその間の一度の選挙は、別のかたちの多数決による決定に代替されることもある⁵。この例外は、スウェーデンがEUの加盟国となるときに用いられた。このときは国会で4分の3による多数決が行われ、1回でスウェーデンのEUへの加盟が議決された。

この例外は、EUとの関係においてさらに発展している。例えば現在、各国において欧州憲法条約の批准に向けての作業が進められているが、スウェーデン

³ 1973年、国会において新たな統治法典及び国会法を議決した。選挙をはさんで翌年に再議決し成立、1975年に施行された。その後、2002年までに39回改正されている。

⁴ 基本法の改正手続については、27頁を参照のこと。

⁵ 統治法典8章16条は、国会法の改正について、「国会に出席し、投票した議員の4分の3以上で、かつ、国会議員の半数以上が賛成したときは、1回の決議でも採択することができる」と定め、17条はこの規定を基本法の改正にも準用することを定めている。

がこれを批准する場合、4分の3の多数決で1回の議決が行われればよいことになる。

（国民投票の効果）

中谷議員 EUの通貨統合に関し、ユーロの導入は国民投票において否決されたとのことだが、国民投票の手続及び効果は、国会の議決の場合とどのように異なるのか。

イエムステン基本法局長 スウェーデンの基本法においては、国民投票の結果には拘束力がなく、諮問的役割のみを果たすことが明記されている。EUへの加盟の際も同様に、このような諮問的な国民投票が行われた⁶。

なお、今後、欧州憲法条約について、国民投票によって決めなければならないという義務付けはなされていない。もっとも、いま進められている欧州憲法条約の関係だと、内容的に特に劇的な変化というものはない。軍事的協力もあるが、大きな変革は書かれていない。大きな変化と言えるのは、効果的・集中的な立法過程の規定がなされているということである。例えば、共通の犯罪防止に関する立法が規定されている。

（王位継承法の概要及び改正の経緯）

ペターション基本法局次長 スウェーデン王位継承法についてお話しする。統治法典によると、スウェーデンの王位を有する国王又は女王がスウェーデンの国家元首となる。国の実質的な権力は、国会にあるので、国王又は女王には実際には権力は存在しない。国王は政府の活動に参加せず、また、政府の決定・立案した法律、防衛について王は署名しない。国王又は女王の役割は、統一した国の代表、一つのシンボルとなることである。そのため国王の人格には非常に重きが置かれている。

スウェーデン国王は、国内政治、外交政策に関する報告を常に受けている。1809年に制定され、翌年から施行された旧王位継承法によると、国王は国会とともに権力を持っていた。この旧王位継承法では、男子だけが王位継承権を持っていた。この旧王位継承法は、統治法典の1975年改正から4年遅れて1979年に改正され、翌1980年1月1日から女性の王位継承を認める新王位継承法として施行された。王位は、現在の王、カール16世グスタフの第一子が、女性・男性に限らず継承することとなる。そのため長女のビクトリア王女が王位継承

⁶ 国民投票制度については、20-21頁を参照のこと。

権を持つことになる。この王位継承法が改正された理由・背景の一つには、男女平等の思想を推進するということがある。将来、この王位継承者が途絶えたときは、国会が「摂政」、つまり王に代わる者が誰かを決めるということとなる⁷。王位継承法がこのように改正された目的としては、将来、王制から共和制に変えようという場合に、国会がそれを基本法として定めることを可能にするという点が挙げられる。

なお、王位継承者が王位に就けるのは、1965年は25歳以上であったが、1994年に18歳以上に改められた。国王は、自ら王位を退くこともできる。また、国王が6ヵ月間、その職務を行わないとき、政府は国王の退位を国会に提案する。なお、スウェーデンの国王は、自分の行った行為について、私的生活においても、王としての公的な生活においても、訴追されることはない⁸。

近藤議員 国王が病気などで6ヵ月間職務が執れなかった場合、政府は国会に国王の退位を提案するということだが、例えば、その王の第一子がまだ18歳未満の場合、国会が、18歳になるまで職務執行のための代理を置くのか。

ペターション基本法局次長 現行憲法では、国王の子どもが18歳未満の場合、18歳になるまで国会が摂政を置くことになる。

（王位継承順位）

近藤議員 王位継承権は何番目まで設定されているのか。あるいは国会がその都度決めるのか。例えば、国王の第一子が事故で亡くなった場合、王位継承権は第二子にいくのか、国会で決めるのか。

ボードストローム大臣 王位継承の順位は決まっている。例えば、現在の国王カール・グスタフは、1歳の頃、父グスタフ・アドルフ王子を事故で亡くし、その後、曾祖父である当時の国王グスタフ5世を亡くした。そこで、祖父がグスタフ6世として王位を継ぐとともに、カール・グスタフが、4歳半にして皇太子となったことがある。

⁷ 王家が途絶えた場合、議会在政府の指名に基づき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、議会の議長がその職務を行う（統治法典5章3条）。

⁸ 統治法典5章7条を参照のこと。

ペターション基本法局次長 補足すれば、王位継承権を有する方が亡くなった場合、王位継承権はその子どもにいくが、子どもがいない場合、近い親族である兄弟姉妹にいく。

近藤議員 日本ではかなり詳細に順番が決まっているが、スウェーデンでは、どの範囲まで決まっているのかが知りたい。

ボードストローム大臣 現状では、ビクトリア王女に子どもがいればその子どもが、いなければビクトリア王女の兄弟が継ぐことになる。

(女王の夫の法的地位)

枝野議員 まず聞きたいのは、女王を認めた際、女王の夫は事実上大きな意味を持つことになると思うが、その位置付けについて法整備ができているのか、また、そのような法制の必要性について議論はあったのか。日本で女性の天皇を認めた場合、将来、その女性と結婚するという男性が現実にいるのかという問題が出てくるが、そのような議論はなかったのか。

ペターション基本法局次長 女王の夫となる人に関する法制上の議論はあったが、まだ決まっておらず、そのような状況になったときに決めることとなる。ちなみに、女王の夫の称号は King ではなく、デンマークでは Prince、英国でも Prince である。

枝野議員 日本では女性の天皇を認めたときに夫になる人がなかなかいないということが問題となっているが、この点についてスウェーデンではどうか。

ボードストローム大臣 そのような問題はない。ビクトリア王女は、誰でも好きな人を夫として選ぶことができる。

枝野議員 女性の側はよいが、男性の側が「女王の夫」という特殊な地位に遠慮してしまうのではないかということが、日本ではある。

ボードストローム大臣 そうですか。スウェーデンでは多くの方が「女王の夫」という地位に興味を持っている(笑)。ちなみに、ビクトリア王女は、現在、婚約はしていないが男性と交際している。相手は普通の人で、スポーツジムを経営している。

（インターネット犯罪及び児童ポルノの禁止）

ボードストローム大臣 ところで、中山団長ご指摘のインターネット犯罪について申し上げますと、多くの国々が抱えている問題であり、いまや国境を越えた問題であると思う。多くの情報を有するインターネットプロバイダー等通信事業者の管理の問題もあるが、若い女性に対しても、見知らぬ男性とインターネットを通じて知り合うことには注意深くするよう呼びかけている。

中山団長 今後、携帯電話やインターネットを使って画像等が送信できるようになると、それらが有害な情報の場合に、法で規制するということは考えていないか。

ボードストローム大臣 携帯電話について、そのような映像に関する規制は今のところない。ただし、児童ポルノは全てのメディアにおいて禁止されている。

近藤議員 普通の画像のほか、テレビ、映画においても禁止されているのか。

ボードストローム大臣 テレビやゲームにおいても禁止されている。

保岡議員 コミックにおいても同様か。

ボードストローム大臣 そのとおり。写真ではなく、描いたものでも同じである。

中山団長 違反した場合の法定刑はどうか。

保岡議員 単純所持も禁止か。

ボードストローム大臣 所持しているだけでも犯罪となり、最高 4 年の禁錮刑が科せられる。

（政府スタッフの採用形態）

保岡議員 各省の大臣・スタッフは、少人数でも充実した企画立案を行うスタッフであり優秀であると感じたが、政治家が任命できる 20 名の政治的任用以外の、280 名のスタッフの採用はどこからどのようなかたちで行われるのか。

ボードストローム大臣 政治関係の 20 名のスタッフのうち、私が選ぶのは重要な部分の 6 名、それ以外の職員は客観的な方法によって採用を行う。

保岡議員 試験を行うということか。

ボードストローム大臣 試験を行うのではなく、役職に対して個人が申し込み、その人のアカデミックな背景、経歴及び人格などを勘案して決定する。

保岡議員 大学の教授などからの採用はないのか。

ボードストローム大臣 その教授が職位に興味があれば申込みを行い、選考の結果、採用することもあり得る。

(おわりに)

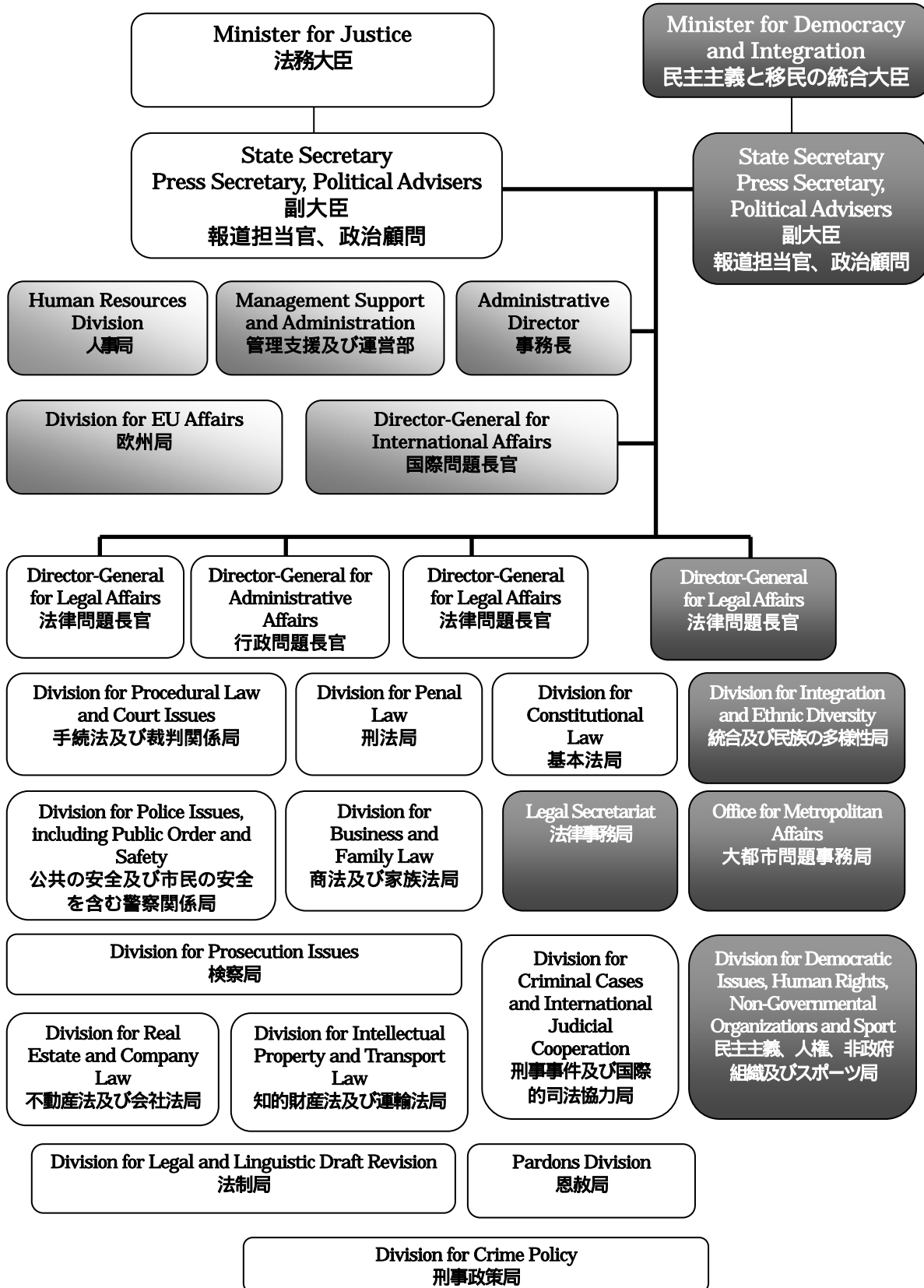
中山団長 本日は、スウェーデン法務省の組織、立法手続、そして、王位継承法について理解を深めることができた。お忙しい中、長時間にわたりありがとうございました。

ボードストローム大臣 こちらこそ、ありがとうございました。実りある調査の旅をされることをお祈りしております。

以上

この組織図は、スウェーデン法務省から提供されたものを衆議院憲法調査会事務局において仮訳したものである。

Ministry of Justice 法務省



フィンランド
共和国

平成 16 年 8 月 24 日
国立国会図書館
調査及び立法考査局
政治議会課憲法室

フィンランドの憲法事情

1 特色

2000 年 3 月に新憲法施行

- ・従来 4 つの基本法からなっていた憲法（憲法法、議会議法、弾劾高等裁判所法、閣僚責任法）を 1 本にまとめた。
- ・1980 年代以降の憲法改革の中で、大統領権限の縮小、議会議法権限の拡大、EU 法体系への適合及び基本権規定の充実が図られてきたことの集大成。

2 歴史

1917 年 12 月 ロシアより独立

1919 年～1928 年 憲法法（1919 年）議会議法（1928 年）弾劾高等裁判所法（1922 年）及び閣僚責任法（1922 年）が制定され、この 4 基本法が憲法とされた

1990 年 議会議法の憲法委員会が憲法の統合を提起

1995 年春 新憲法起草に向け、国会事務総長を長とする専門家作業班を設置
同年秋に勧告

1996 年 1 月 政府、憲法改正委員会を設置（超党派の国会議員及び法律専門家）

1997 年 6 月 憲法改正委員会、新憲法案の起草を終了し政府に提出

1998 年 2 月 政府、新憲法案を国会に提出、国会憲法委員会で審議

1999 年 2 月 国会本会議で新憲法案を承認（賛成 170、反対 4）

6 月 改正手続に従い、国会選挙後の新国会で新憲法案を再度審議、可決（賛成 175、反対 2）

2000 年 3 月 1 日 新憲法「フィンランド共和国憲法」発効

3 憲法の内容

前 文

第 1 章 基本規定（第 1 条～第 5 条）

- ・主権を有する共和国家、人間の尊厳、国際協力

- ・ 国民主権、参加型民主主義、法の支配
- ・ 議会主義、権力分立、行政権の大統領及び政府（＝内閣）への帰属、議院内閣制、司法の独立
- ・ 国籍

第2章 基本的権利及び自由（第6条～第23条）

- ・ 法の前の平等、子どもの権利、両性の平等の促進
- ・ 生きる権利、人身の自由、個人の尊厳、死刑・拷問の禁止、罪刑法定主義、遡及処罰の禁止、裁判を受ける権利
- ・ プライバシー権、名誉権、住居の不可侵、個人情報保護、通信の秘密、信教・良心の自由、表現の自由、子どもの保護のための番組規制、情報アクセス権、集会・結社の自由、労働団結権
- ・ 18歳以上の市民の参政権、外国人の地方参政権
- ・ 移動の自由、私有財産権
- ・ 初等教育の無償、教育を受ける義務、学問の自由、職業選択の権利、解雇の制限、最低限度の生活の保障、社会保障、家族の福祉、環境権、環境に対する責務
- ・ 公用語：フィンランド語及びスウェーデン語、少数言語・手話の権利
- ・ 官公庁による基本権・人権の遵守
- ・ 緊急時における基本権及び自由の暫定的例外措置

第3章 議会及び議員（第24条～第32条）

- ・ 一院制、4年任期、200名
- ・ 比例選挙、12～18選挙区
- ・ 首相の提案に基づく大統領による解散権行使
- ・ 議員資格、除名、議員特権、議員の倫理等

第4章 議会の活動（第33条～第53条）

- ・ 会期、議長・議長評議会、議会組織（憲法委員会等の常設委員会、議会オンブズマン等）、審議手続
- ・ 諮問的国民投票

第5章 共和国大統領及び政府（第54条～第69条）

- ・ 大統領：直接選挙、6年任期、連続3選禁止、原則として政府の提案に基づき事案を決定、職務執行不能の場合は首相、さらに副首相が代行
- ・ 政府（＝内閣）：国会に対し責任、首相は議会が選出し大統領が任命、他の大臣は首相の提案に従い大統領が任命、司法長官は大統領が任命

第6章 立法（第70条～第80条）

- ・ 政府による法案提出及び議員立法
- ・ 憲法改正手続（4を参照） 憲法委員会の権能：法案等の憲法及び国際人権条約への適合性につき審査

- ・大統領の法案拒否権及び議会の再決定権

第7章 国家財政（第81条～第92条）

- ・租税法定主義
- ・予算手続、財政議会主義
- ・議会の会計検査委員による財政監視、会計検査院の独立と財政監視

第8章 国際関係（第93条～第97条）

- ・政府との協同による大統領の外交政策決定権、EUにおける決定の国内的履行
- ・国際的義務の受諾・放棄に対する議会の承認権
- ・EUが決定した法令等の提案を審議する議会の権限

第9章 司法（第98条～第105条）

- ・最高裁判所 - 控訴裁判所 - 地方裁判所（民商事・刑事事件）
- ・最高行政裁判所 - 地方行政裁判所（行政事件）
- ・特別裁判所
- ・最高裁判所及び最高行政裁判所の政府に対する立法提案権
- ・弾劾高等裁判所

第10章 合法性の監視（第106条～第118条）

- ・憲法の最高法規性、裁判所による違憲立法の不適用
- ・司法長官及び議会オンブズマンの権限
- ・大統領及び閣僚の弾劾手続

第11章 行政及び地方自治（第119条～第126条）

- ・住民自治、自主課税権

第12章 国防（第127条～第129条）

- ・国防の義務及び良心的兵役拒否権
- ・大統領は軍の総司令官

第13章 終末規定（第130条～第131条）

4 改正手続（憲法の制定、廃止、適用制限を含む）（第73条）

通常の改正手続（総選挙を挟み2回の議決が必要）

議会の過半数の賛成 議会選挙 新議会における再度の審議で3分の2
の賛成で採択

緊急時の改正手続

議会の6分の5の賛成で緊急扱い 3分の2の賛成で採択

フィンランド共和国憲法

1. 憲法制定の経緯

歴史的に、フィンランドは、スウェーデン及びロシアの二強国に囲まれ、長くスウェーデンに統治された。その後、ロシアの支配を受けたが、1917年、ロシア革命の際に独立を果たした。独立以降、国家統治の基本原則、国民の基本権などを定める政体法（1919年）、国会法（1928年）、閣僚責任法（1922年）及び弾劾裁判法（1922年）の四つの基本法が憲法とみなされていた。

これら四つの基本法の改正は、1980年に至るまで、技術的なものに止まっており、実質的な改正は行われなかった。その背景には、憲法改正によらなくとも、例外法の制定によって超憲法的措置をとることができたことがある。例外法の制定手続は憲法と同様であり、1919年から1995年までの間に、実に869件が制定されている。

1981年、それまで強力な指導力を有していたケッコネン大統領（在任25年間：1956～1981年 ソ連との友好を推進し、東西間の緊張緩和の促進に貢献した。）が辞任すると、議会制民主主義を強化する動きが生じ、憲法改正議論が活発化した。また、対外的にも、冷戦の終結、ソ連の崩壊、フィンランドの欧州統合への参加などの変化が起こり、こうした情勢の変化に対応する必要が生じてきた。このような内外の情勢変化の下、いくつかの実質的な憲法改正が実施された。

【1983年から2000年までの憲法改正】

| | |
|-------|--|
| 1983年 | 国会法の改正（国会議長権限強化、法案審議手続の充実等） |
| 1987年 | 政体法の改正（国民投票（Kansanäänestys）の追加、大統領選挙手続の一部改正） |
| 1991年 | 政体法の改正（大統領選挙を直接選挙制へ、大統領の3選の禁止、大統領の国会解散権の縮小） |
| 1992年 | 国会法の改正（通常法案の採決はすべて単純過半数に） |
| 1993年 | 国会法の改正（国会の外交問題への関与の強化） |
| 1994年 | 国会法の改正（国会のEU問題に関する関与を明文化） |
| 1995年 | 政体法の改正（基本権に関する章を充実） |
| 2000年 | 憲法全面改正 |

1995年3月の総選挙に際し、主要政党は、一致して、国民に分かりやすい単一の憲法典をつくるべきであると、憲法の全面改正の必要性を強調した。選挙後、社民党の主導で組閣されたリップネン政権は、2000年を目途に、議会制民主主義に基づく全面的憲法改正を検討するとの提案を政権プログラムに織り込み、国会の承認を得た。こうして、憲法改正のプログラムが具体化され、1999年6月の議会による承認を経て、2000年3月1日より、新憲法が施行されることとなった。

2 . 2000 年憲法の概要

(1) 国民の権利及び義務

イ 基本権及び自由

2000 年憲法の基本権に関する規定は、かつての政体法に置かれていた基本権規定をそのまま移植したものである。政体法の基本権規定は、1995 年に大幅に改正されている。これは、フィンランドがこれまで、国連を中心とした人権条約及び欧州人権規約の締結並びに法律の制定により整備してきた基本権規定を、憲法に明白に規定することで国民に分かりやすく示すとともに、それまでフィンランド市民のみに限定されていた基本権の享有を、フィンランドに合法的に在留する外国人に対しても保障することで、基本権の普遍化を図ったものである。

憲法の 2 章に規定される基本権の主な内容は、以下のとおりである。

包括的基本権

法の下での平等（1995 年改正で、差別要因の具体的列挙規定、児童の取扱いの平等規定、男女の平等規定が追加修正された。）(6 条)が規定されている。

人身の自由及び刑事手続上の諸権利

人身の自由及び刑事手続上の諸権利として、生命、身体の自由及び保全（1995 年改正で、死刑の禁止などの規定が追加修正された。）(7 条) 刑事裁判における適法性の原則(1995 年改正で追加修正された。)(8 条) プライバシーの保護（10 条）が規定されている。

新しい人権

1995 年改正で追加修正された規定として、情報アクセス権（12 条 2 項） 環境権（20 条 2 項）がある。

情報アクセス権の追加修正を受けて、1999 年に、情報公開法（1951 年）が全面改正され、 公開する情報の範囲の拡大、 審議検討段階における情報公開、 情報提供及び管理方法の改善、 非公開情報の根拠条文の統一などの改正がなされた（117-118 頁参照）。

精神的自由

宗教及び良心の自由（11 条） 表現の自由（1995 年改正で、映像の影響から児童を保護する規定が追加修正された。）(12 条 1 項) 集会・結社の自由（1995 年改正で追加修正された。）(13 条)が規定されている。

参政権

選挙権（1995 年改正で、「フィンランドに永住している 18 歳以上の外国人は、法律の定めるところにより、地方選挙及び住民投票における選挙権を有する」との規定が追加修正された。)(14 条)が規定されている。

経済的自由

移動の自由（1995年改正で、フィンランドに合法的に居住している外国人に関する規定が追加修正された。）（9条）、財産の保護（15条）が規定されている。

文化権

言語及び文化権（1995年改正で、サーメ人、ロマ人及びその他の民族に関する規定が追加修正された。）（17条）が規定されている。

社会権

教育権（1995年改正で、高等教育への就学機会についての規定が追加修正された。）（16条）、労働権及び商業活動の権利（1995年改正で、就労機会に関する規定が追加修正された。）（18条）、社会保障権（1995年改正で失業などの際の最低収入保障の規定が追加修正された。）（19条）が規定されている。

国務請求権

裁判を受ける権利（21条）が規定されている。

ロ 義務及び権利の制限

兵役義務

憲法 127 条 1 項は「すべてのフィンランド市民は、法律の定めるところにより、国防に参加し、及びこれを支援する義務を有する。」と規定する。これに基づいて、兵役に関する法律が定められている。同法によれば、年齢 18～60 歳までの男子が兵役義務の対象となる。18～28 歳の男子（女子も希望すれば参加できる。）は、階級及び習得する専門技術などに応じて、180 日、270 日又は 362 日の徴兵訓練が義務付けられる。徴兵訓練後は予備役として編成される。

一方、同条 2 項は「良心に基づき兵役を拒否する権利」を認めており、これにより、代替活動に関する法律が制定されている。良心的兵役拒否者には 395 日間の代替役務に就く義務が課せられる。良心的兵役拒否者の占める割合は 8%程度とされており、1999 年にも 8%の良心的兵役拒否者があった。

緊急事態における基本権及び自由の一時的制限

憲法 23 条は「人権に関するフィンランドの国際義務に合致し、かつ、フィンランドに対する武力攻撃がある場合又は国家を脅かし、法律により武力攻撃と同程度の深刻な状況を引き起こすとみなされる緊急事態が存在する場合に必要とされる基本権及び自由に対する暫定的な例外措置は、法律で定める。」と規定している。1991 年に例外法をもって非常事

憲法が制定され、有事、大規模災害の場合、政府は、国会の承認を得て、同法が定める権限を行使することとなった。

環境保護の責任

1995 年改正で、「自然及び生物の多様性、環境並びに国家遺産については、すべての者が責務を負う。」という規定が追加修正された（20 条 1 項）。

（２）統治制度の概要

イ 国会（Eduskunta）

構成等

フィンランド国会は一院制であり、4 年間の任期で選出される 200 名の議員によって構成される（24 条）。共和国大統領は、首相の申出に基づき、議会の会派の意見を聴取した後、新たな国会選挙の実施を命ずることができる（26 条）。国会は、年 1 回、国会の設定した日に召集され、大統領が国会の開会を宣言する（33 条）。

立法手続

立法権は、国会により行使される（3 条 1 項）。法案提出権は、政府及び議員にある（70 条）。すべての法案は、本会議における最終審議前に委員会に付託される（40 条）。付託委員会が報告書を提出した後、法案は本会議において二読会制の審議にかかり、最終的な採決に付される（72 条）。可決成立した法案は、承認を得るために大統領に送付される。大統領は、法案受領後、3 ヶ月以内に法案の承認の是非を決定しなければならない。大統領が承認しない場合、法案は、再審査のために国会に返付される。国会が、実質的な変更なく、法案を再可決すると、法案は承認なしで効力を生ずる（77 条）。成立した法案は大統領によって署名される必要がある（79 条 2 項）。1 会期で採決に至らなかった法案は、次の会期までの間に議会選挙が行われる場合を除いて、後会に継続する（49 条 1 項）。

質問

20 名以上の議員団は、政府及び各大臣に対し、それらの権限内の事項に関し質問書を提出することができる。質問書の審議において、政府又は大臣に対する不信任動議が提出された場合、信任投票がなされる（43 条）。

政府声明及び報告

政府は内政及び国際関係に関する問題について声明を発し、又は報告することができる。声明に係る審議において、政府又は大臣に対する不信任動議が提出された場合、信任投票がなされるが、報告の審議におい

ては不信任動議を提出することはできない（44条）。政府は、その活動、議会の決定の執行、財政の運営状況について、年次報告書を提出する（46条）。

情報の収集に関する権限

国会、委員会、議員は、それぞれ政府から必要な情報を入手する権限を有する（47条）。

□ 大統領（Presidentti）

選出方法

共和国大統領は、任期6年として、直接選挙で選出される。大統領の立候補者は、投票権を有する生来のフィンランド市民である必要がある。大統領の任期を3期連続して務めることはできない（54条）。

政策決定

大統領は、政府による提案に基づいて、政策決定を行わなければならない。大統領が、政府提案に従った決定をしない場合、事案は、政府に差し戻される。その後、大統領は政府からの新たな提案に基づいて、当該提案の諾否を決定する（58条）。

政府又は大臣の辞任の承認

大統領は、その求めに応じ、政府及び大臣の辞職を承認する。大統領は、首相の提案に基づき、大臣の辞職を承認する。大統領は、求めがない場合であっても、議会の信任を得られないと認めるときは、政府又は大臣を罷免する（64条）。

国家公務員などの任命

大統領は、司法長官及び副司法長官（69条）、裁判官（102条）、検察長官（104条）、行政機関の事務局長、大統領府の事務局長、政府報告者及び外交使節団の長（126条）を任命する。

国防

大統領は、議会の同意を得て、宣戦を布告し、講和を約する（93条1項）。大統領が軍の最高司令官である（128条）。大統領は、政府の提案に基づき、軍の動員を決定する（129条）。

大統領の代行

大統領が職務執行不能となった場合、首相が代行し、首相が同様の場合には、副首相が職務を代行する（59条）。

大統領の犯罪責任

司法長官及び議会オンブズマンは、大統領が反逆罪又は人道に対する罪を犯したと確信したときは、議会に対しそれを伝達しなければならない（113条）。

八 政府（内閣）(Valtioneuvosto)

政府の形成

政府は、首相及びその他の大臣によって構成される（60条）。国会が、首相を選出し、大統領が任命する。大統領は、首相の指名に従って、その他の大臣を任命する。首相が選出される以前に、各会派によって、政府の政策及び構成について交渉が行われ、合意が形成される。この合意に基づき、議長及び会派の意見を聴取した後、大統領が、国会に対し首相の候補者を通知する。国会における公開投票で、その候補者が投票数の過半数の票を得れば、首相となる。過半数の票を得ることができなかった場合、他の候補者が同様の手続を経て提示される。その候補者も投票数の過半数を得られなかった場合、自由投票による首相選挙が行われる。この場合、比較多数の票を得た候補者が首相となる（61条）。政府は、遅滞なく政権プログラムを、声明の形で国会に提出しなければならない（62条）。

閣議

政府の権限に属する事項は、閣議ないし所管の大臣によって決定される。広範な所管に及ぶ事項その他重要とされる事項は閣議によって決定される（67条）。

首相の責務

首相は、政府の活動を指揮し、政府の権限内の事案及び審議を監督し、並びに閣議を主宰する（66条1項）。

首相の代行

首相が職務執行不能の場合には、副首相が代行し、副首相が同様の場合には、最も閣僚経験の長い大臣が代行する（66条2項）。

大臣の違法行為

大臣の職務上の違法行為についての訴追は、弾劾高等裁判所において審理される。訴追をなすか否かの決定は、大臣の行為の違法性に関して、憲法委員会の意見を聴取した後、国会がこれを行う。訴追を行うのは、検察長官である（114条）。

二 司法長官及び議会オンブズマン

司法長官 (Valtioneuvoston oikeuskansleri)

司法長官は、フィンランドにおける法の番人とされる。その起源は、18世紀のスウェーデン統治下にさかのぼり、ロシアによる支配を受けた間も、法の遵守を確保するその職務は総督代理に引き継がれた。フィンランドが独立する際に、現在に通ずる司法長官が創設された。9章「司法」に規定される独立した裁判所とは異なり、政府に附属した機関である。

大統領によって任命される（69条）。司法長官の主な職務は、政府及び大統領の行為の合法性を監督すること、大統領、政府及び各大臣に対して、法律問題に関する情報及び意見を与えること、裁判官、公務員、公的な業務を行うその他の者が法を遵守し職務を遂行しているかを監督すること、基本権、自由及び人権が保障されているかを監視することである（108条）。

議会オンブズマン（Eduskunnan oikeusasiamies）

議会オンブズマンは、司法長官と同様にフィンランドにおける法の番人となっている。議会は、4年の任期で議会オンブズマン及び2名の副オンブズマンを選出する（38条1項）。議会オンブズマンの主な職務は、裁判官、公務員、公的な業務を行うその他の者が法を遵守し職務を遂行しているかを監督すること、基本権、自由及び人権が保障されているかを監視することにある（109条）。司法長官とは職務を同じくするところが多いが、政府の行為の監視については、主に司法長官が担っている（140-141頁参照）。

ホ 司法（Lainkäyttö）

裁判所の種類

司法権は、最高裁判所及び最高行政裁判所を終審とする独立した裁判所により行使される（3条3項）。裁判所の種類には、最高裁判所、控訴裁判所、地方裁判所、最高行政裁判所、地方行政裁判所及び法定の特別裁判所がある（98条）。終身裁判官は、共和国大統領により任命される。その他の裁判官の任命に関する規定は、法律に定める（102条）。

最高裁判所

最高裁判所は民事及び刑事裁判における終審裁判所である（99条）。最高裁判所は、控訴裁判所のみならず、いくつかの特別裁判所の上告を扱う。最高裁判所法廷は、通常5名の裁判官によって構成される。重要性の薄い案件については、2、3名の裁判官によることもある。最高裁判所は重要な案件のみを扱い、上告は、裁判所による許可に基づいてのみこれを行うことができる。最高裁判所の裁判官は、従前から裁判官であった者が多いが、大学教授、司法省の官僚又は弁護士出身者が含まれる場合もある。

控訴裁判所

控訴裁判所は、民事及び刑事裁判に関する管轄に属する地方裁判所からの控訴を扱う。控訴裁判所は、全国に六つ設置されている。

地方裁判所

地方裁判所は、民事及び刑事裁判を管轄する。刑事及び特定の民事裁

判において、市民の司法参加が認められている。

最高行政裁判所

行政機関に対する異議は、以前は、行政機関自身によって処理されてきたが、1918年に最高行政裁判所が設置されると、いくつかの例外を除き、最高行政裁判所がその管轄を有することとなった。最高行政裁判所は、最高裁判所と同等の地位を持ち（99条）通常5名の裁判官によって法廷が構成される。最高行政裁判所の裁判官のほとんどは、裁判所の固有の職員か、地方行政裁判所の裁判官、ないし官僚出身者である。

地方行政裁判所

地方行政裁判所は、いくつかの例外を除き、行政事件に関する包括的な管轄権を有する（98条2項）。地方行政裁判所が扱う事件の多くは、税に関するものである。この他に中央政府と地方自治体又は私人と政府の間の法的な争訟を扱う。また、子どもの後見などを含んだ市民権に関する問題も取り扱われる。法廷は、3名の裁判官によって構成される。地方行政裁判所は、全国に八つ設置されている。

（3）国家財政

国の財政の在り方は、国会により決定される（3条1項）。租税法律主義（81条）が定められている。国会は、債務の引受けについて同意を与え（82条）、国家予算を決定する（83条）。

（4）国際関係

イ 国際協力への参加

平和の保持及び人権の擁護並びに社会の発展のための国際協力への参加（1条3項）が規定されている。

ロ 外交政策

政府との協働において、共和国大統領が外交政策を決定する（93条）。国会は、国際問題について、情報入手権を有する（97条1項）。

八 条約及び国際義務

条約の締結・放棄又は国際義務の受容・放棄について、国会の承認が必要とされる（94条）。条約及び国際義務の規定は法律により効力を有する（95条）。

二 EUに関する事項

政府は、EUにおける決定の国内的履行について責任を有する（93条2項）。国会は、EUで提起される条約及び規則の審議権（96条）、EUに関する情報入手権（97条）などの権限を有する。

(5) 地方自治

フィンランドでは、地方自治は憲法上保障されている(121条)。各自治体は、住民への課税権を持ち、教育、保健医療、福祉、地域計画を担っている。フィンランドの地方行政は、レーン(中央政府の地方機関)とコミューン(基礎的自治体)から構成されており、日本と同様に二層制を採っている。しかし、同じ二層制であっても、日本とフィンランドの地方自治制度は大きく異なる。

イ レーン

レーンは、国の行政機関として各地方に置かれるもので(国の行政単位としての州あるいは県のような位置付け)現在、「南フィンランド」「西フィンランド」「東フィンランド」「オウル」「ラップランド」及び「オーランド」の六つの地域に分かれている。このうちオーランドは、歴史的に特別な地位にあり、1920年から広汎な自治が認められている¹。

レーンの主な事務は、計画問題、環境管理、税、警察、公衆衛生及び教育システムの管理である。

レーンは国の行政機関として存在しているため、その首長である知事は大統領による任命職である。また、議会も設置されているが、議員は政党の推薦等をもとにして中央政府によって任命されている。

ロ コミューン

コミューンは、フィンランドの基礎的自治体であり、その数は448である(2002年1月現在)。コミューンの60%以上は、人口6,000人以下であり、日本の市の最低標準人口(5万人)の人口を有するコミューンはわずか13にすぎない(全コミューンの約3%)。

コミューンの主な事務は、教育・文化、保健・医療、社会福祉、都市計画、公益事業、消防である。1993年以降進められた行政改革によって、国から権限が大幅に移譲されている。

しかし、フィンランドでは人口規模の小さい自治体が数多く存在するため、自力で事務を行うことが困難なケースも多い。そのため、そのような事務については、複数の自治体が共同経営にあたるなど、自治体間の協力体制が様々な分野で発達している。

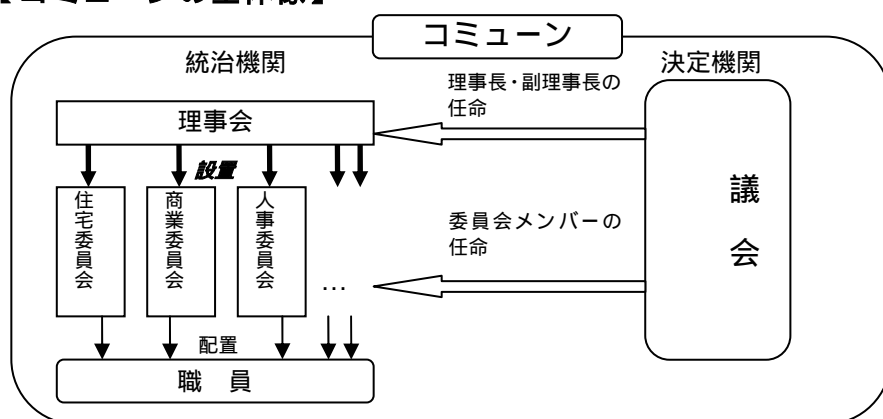
コミューンには首長は存在せず、任期2年の7人から構成される「理事

¹ **オーランド自治政府**：フィンランドとスウェーデンの間にある、6,500以上の島からなる島嶼地域で、人口は約25,000人。1809年までスウェーデン領であったが、その後ロシア領となった。1921年のフィンランド独立に伴い、フィンランドとスウェーデンの間で領有権が争われた結果、国際連盟の裁定により自治権を認められたフィンランド領となった。なお、当地域は非武装地域とされており、EUにおける地位もフィンランド政府と同等に認められている。

会 (*kommunstyrelse*)」が統治組織として機能している。一方、決定機関として議会が存在しており、議員は 4 年ごとの比例代表制直接選挙により選出される。議員報酬はほとんどなく、議員は他の職業を掛け持ちしている場合が多く、議員に占める女性の割合は 30% である。理事会の理事長・副理事長は議員の中から選出される。

理事会の下には、事務の分野ごとに委員会が置かれているが、この委員会は、コミューンが自由に設置することができる。委員会には、住宅委員会、商業委員会、観光委員会、人事委員会などがある。委員会のメンバーは議会による任命制である。各委員会の下に職員が配置され、地方公務員として職務に従事している。

【コミューンの全体像】



(6) 憲法保障

フィンランドでは、憲法裁判所のような機関は存在せず、また、新憲法施行以前の解釈では、裁判所及びその他の国家機関は、国会の制定した法律に対する違憲法令審査権を持たないと解されていた。そのため、主として国会が憲法保障を担い、特に、国会に設置された憲法委員会が重要な役割を果たしてきた。「憲法委員会は、法律案及びその審議に供されるその他の事案の合憲性並びに国際的な人権条約との関係に関する声明を発する」と規定され (74 条、cf. 旧国会法 46 条)、憲法委員会による事前審査によって、法律の合憲性が担保された。

しかし、このような事前審査のみでは、国民の権利保障が十分に満たされない場合があるとの認識が広がり、新憲法では、「裁判所により審理された事案において、法律の適用が憲法に明らかに違反するときは、裁判所は、憲法上の規定を優先する」との規定 (106 条) が挿入され、付随的な違憲法令審査権が裁判所に認められた。もっとも、判決の効力は個別的な事案についてのみ生じ、法律が全面的に効力を失うことはないものとされており、

その効力は、個別的なものにとどまっている。

(7) 憲法改正の手続

イ 通常 of 憲法改正 (73 条 1 項、旧国会法 67 条 1 項)

国会に憲法改正案が提出され、本会議の第二読会において投票数の単純過半数で可決されると、次回の国会選挙が行われるまで、改正案は未決の状態におかれる。選挙後の最初の会期において再審議され、投票数の 3 分の 2 の多数によって可決されると、同案は成立し、大統領による署名の後、発効する。

ロ 緊急 of 憲法改正 (73 条 2 項、旧国会法 67 条 2 項)

国会に憲法改正案が提出され、本会議において投票数の 6 分の 5 の賛成により憲法改正の緊急性が宣言されると、国会選挙を挟むことなく、同一会期中において審議が行われる。本会議において投票数の 3 分の 2 の多数によって可決されると、改正案は成立し、大統領による署名の後、発効する。

ヴァイスト国会行政委員会委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 8 日 15:00 ~ 16:00

於：国会内行政委員会委員室

【フィンランド国会行政委員会 (The Administration Committee)】

- ・委員数は 17 名（外に補欠委員 9 名）である。
 - ・所管事項は、以下の 16 項目である。
 - (1) 国家行政組織に関する事項（憲法委員会の所管に属する事項を除く。）
 - (2) 地方行政に関する事項（地方分権に関する事項を含む。）
 - (3) 行政手続、情報公開及び情報の保護に関する事項
 - (4) 国勢調査に関する事項
 - (5) 人事政策に関する事項（恩給及び賃金制度に関する事項を除く。）
 - (6) 地方政策に関する事項
 - (7) 治安に関する事項
 - (8) 消防に関する事項
 - (9) 民間防衛に関する事項
 - (10) 災害対策に関する事項
 - (11) 国境警備に関する事項
 - (12) 外国人問題に関する事項
 - (13) 地方自治に関する事項（地方分権に関する事項を含む。）
 - (14) 地方財政に関する事項
 - (15) 地方税制及び地方公共団体の財産に関する事項（恩給及び賃金制度に関する事項を除く。）
 - (16) 教会に関する事項（年金及び賃金制度に関する事項を除く。）
- （フィンランド国会 HP <<http://www.eduskunta.fi/>> より）

フィンランド側出席者

マッティ・ヴァイスト (VÄISTÖ, Matti Kalervo) 国会行政委員会委員長
ヴェイヨ・プフヨ (PUHJO, Veijo Olavi) 同委員会副委員長
ラッセ・ハウタラ (HAUTALA, Lasse Tapani) 同委員会委員

（はじめに フィンランド国会及び行政委員会の紹介）

プフヨ副委員長 フィンランド国会へようこそおいで下さいました。この部屋は、行政委員会の委員室です。

国会では、昨日、秋の会期が始まったところで、当委員会は、本日、今会期最初の会議を開いたところである。机の上に書類などが散乱しているが、委員会の方針として、一部の書類については必ず机の上に置かなければならないこととしているからである。雑然とした感があると思うが、委員室は部外者の立入を禁止しており¹、委員会では大変にまじめな議論がなされている。我々自身の好むやり方によって、審議は充実したものとなっている。

申し遅れましたが、私は、ヴェイヨ・プフヨ、当委員会の副委員長です。委員長のアリストは、現在、本会議に出席しており、遅れて来る予定です。私も、この後すぐに出席のボタンを押すために、本会議に行かなければならない。ボタンを押したら、また戻ってきます（笑）。公務員活動の公開性を高めるといふ方針の下、議場に行って出席の意思表示をしなければならぬ。フィンランドでは、議員の会議への出席率について統計が取られており、出席率の悪い議員は、その氏名が公表されることになっている。

数秒の間隔をおいてブザーが鳴る

プフヨ副委員長 このブザー音が本会議の開始を知らせる本鈴である。議員は、本鈴が鳴らされた後 15 分以内に、出席のボタンを押さなければならぬこととなっている。マスコミは議員のネガティブな側面を書き立てるので、それが議員に対するコントロールともなっており、おかげで議事ははかどっている。

秋の会期は、およそ 12 月のクリスマスの頃まで続けられることとなっている。その後、新年を挟んで、2 月から春の会期が始まる。春の会期は 6 月まで続けられることとなっており、その間、本会議は、週に 4 回のペースで開会される。

委員会も、ほぼ毎日、2 時間程度の会議を開いている。委員会への出席についてもデータが作成され、公表されている。委員会は、毎回、ほぼ全員が出席しており、いつでも決議が可能な状態となっている。委員会の定数は 17 名のものが多く、その場合の定足数は 12 名と定められている²。

委員会が開会される際には、政府からの資料が本会議場から送られてくる。開議に際しては、数名の政府参考人、最低でも 1 名の政府参考人が出席する。法案によっては、150 名の政府参考人を出席させたこともある。法案の審議は、1 年をかけて行われる場合もあれば、数週間で終了する場合もある。審議に当たり外部からの専門家を招致する場合もあるが、議員のみで処理するものもある。

¹ 憲法 50 条 2 項の規定により、委員会の会議は、原則非公開とされている（議事録その他の関係文書は、原則公開である。）

² 憲法 35 条 3 項の規定により、委員会は、構成員の 3 分の 2 以上の出席がなければ、議事を開き、議決することができないこととなっている。なお、現在 15 ある委員会の定数は、大委員会の 25 名及び財務委員会の 21 名を除き、すべて 17 名である。

専門家を招致した場合は問題の核心がどこにあるのかがよりよく理解されるので、議員は、それに沿って審議を行うこととなる。議員は、専門家からの概説を聴いた後、それに対して質疑を行うことができるが、批判をすることは許されない。専門家に対する批判は、議員同士の間で行うのである。

ヴァイスト委員長入室

プフヨ副委員長 こちらが、当委員会の委員長であるヴァイスト氏、それから、こちらが当委員会の委員の一人であるハウタラ氏である。委員長が来られたので、私は、これから本会議に出席をしていくこととする。

プフヨ副委員長退席、その後、本会議への出席手続を済ませて席に戻る

ヴァイスト委員長 フィンランド国会へようこそおいで下さいました。本日は本会議が開会されているため、このように出たり入ったりが多く申し訳ない。しかし、皆さんからの質疑にはきちんと答えて、ご希望に添うようにしたい。

コーヒーなど召し上がりながら、まず、私からフィンランドにおける情報公開制度及び個人情報保護に関する制度の実情について説明をし、その後、討議に移らせていただきたい。

中山団長 今日は、お忙しい中、ありがとうございます。情報公開制度、個人情報保護に関する制度のほかに、もう一点、テレビ番組などのうち青少年に対する有害な情報に対する規制についてもお話を伺いたい。

ヴァイスト委員長 それは当委員会の所管事項ではないが³、できる限り、その問題についても説明をさせていただきます。

(フィンランドの情報公開制度について その1：制度の概要)

ヴァイスト委員長 では、情報公開法から説明する。

情報公開法は、20世紀末に改正が行われ、1999年12月から改正法が施行されている。憲法は、国民の情報の入手及び情報へのアクセスについて保障しており、これに基づいて「政府活動公開法」が制定されている。この法律では、政府活動は一部の例外を除き、原則としてすべてを公開しなければならないと

³ テレビ放送等に関する事項は、運輸通信委員会 (The Transport and Communications Committee) の所管事項である。

定め、また、政府機関の保有する情報について、その公開を促進すべきことを規定している。そして、個人には、これらの情報を入手する権利が保障されている。個人情報の保護についても考慮されている。

フィンランド共和国憲法

第 12 条 略

2 公共機関の有する文書及び記録は、その公開がやむを得ない理由で法律により明示的に制限されていない限り、公開される。何人も、公の文書及び記録にアクセスする権利を有する。

この法律によって、民主主義の助長と市民の政治参加が保障されることとなっている。

情報公開法の改正の目的は、行政機関の公開性を増すこと、準備段階の文書を公開とすること、社会における情報の共有が主眼である。これに基づき、情報管理の電子化により情報入手を容易にすること、また、情報公開と同時に、必要に応じ、情報の入手に規制を設ける等の配慮もなされている。また、守秘義務の根拠を明確にした。法律には、情報公開の原則、公文書の定義、公文書公開の時期、情報入手に関する権利の所在、守秘義務等について規定されている。

行政機関はそれぞれが情報の公開についての義務を負う。準備段階の文書についても、一定の範囲内のものについては公開しなければならないとしている。国家の予算法案を例に取れば、財務省の作成した予算法案は、閣議の決定を経る必要があるが、その閣議決定がなされる以前に公開がなされている。

情報公開の是非に関する行政機関の裁量権は、法律によって限定されている。これにより良好な情報の管理・公開を確保している。期限を設け、開示請求から一定期間内に情報を開示することを義務付けている。

【フィンランドの情報公開法制の新旧比較】

| | 旧 法 | 新 法 |
|----------|---|--|
| 法律名 | 公文書公開法 (Act on Publicity of Official Documents) | 政府活動公開法 (Act on the Openness of Government Activities) |
| 制定年 | 1951 年 | 1999 年 |
| 情報公開請求権者 | フィンランド市民に限定 (外国人に対して情報開示を行うか否かについては、当局の判断に委ねる。) | 国籍を問わず、何人も開示請求権の行使が可能 |
| 情報公開対象範囲 | 準備段階の文書については、公開の対象から除外 | 準備段階の文書についても、公開の対象 |
| 不開示情報の範囲 | 情報開示・不開示の決定について行政機関に広範な裁量権 | 不開示情報 (32 項目) ⁴ を限定列挙 |

⁴ 不開示情報は、三つの類型に分類することができる。第一は、義務的秘密とよばれるもの

（フィンランドの情報公開制度について その2：運用の実情）

ヴァイスト委員長 昨年末、国会は、情報公開法の施行状況に関する報告書を作成した。それによれば、概ね、情報公開の実現はうまくいっていることになっている。ただし、情報公開請求に対し、必ずしも十分な対応がなされていないという不備も明らかとなった。あるいは、行政機関が情報公開を拒否したのであるが、その拒否の経緯についての記録が残されていなかったという例も見られた。また、開示の際のコピー代金を不当に高く請求したという事例もあった。さらには、市町村レベルでは、情報開示の権限を第三者に委託したものの、うまく機能していないという報告もあった。

報告書は、当委員会において作成した。作成に当たっては、「国民からの視点」ということを重視した。その結果明らかとなったのは、行政官庁に対するトレーニング、教育を強化すべきだということであった。関係者に対するトレーニングを通じて、よりよい情報の開示がなされるようにしなければならない。

情報公開法については、以上である。

（フィンランドの個人情報保護に関する制度について その1：制度の概要）

ヴァイスト委員長 続いて、個人情報保護法に移りたいと思う。

個人情報の保護は、情報公開を別の立場から見たものである。個人情報の保護には、いろいろな法律が関係している。憲法、個人情報保護法、電子メール等の電子情報の取扱いに関する法律、新しいものとしては、職場におけるプライバシーの保護に関する法律、もちろん、先ほどの情報公開法も関係している。また、一部の特殊な法律、警察の管理に関する法律、社会福祉法、健康保険法などでもセンシティブな情報⁵を扱うことから、個人情報の保護と関係する部分

で、もっとも厳格で包括的な不開示規定である。この場合には、個別の事案ごとに開示のもたらす影響を審査することなく、不開示とされる。この範疇に属するのは、所得や健康等のプライバシー、国家安全保障、外交政策に関する文書等である。他の二つの範疇の場合には、開示がもたらす支障の評価を要する。このうち、開示の推定が働く範疇は、開示が支障をもたらすであろう場合にのみ開示が拒否される。たとえば、フィンランドとEU等の国際組織との関係に関する文書は、その開示が、フィンランドの国際関係やフィンランドが国際協力に参加する能力を損なうであろうときのみ不開示とされる。企業情報、絶滅の危機に瀕している動植物に関する情報、検査・監査に関する情報もこの範疇に属する。他方、不開示の推定が働く範疇の場合、開示に起因する支障がないことが明白な場合のみ開示が認められることになる。たとえば、刑事捜査に関する文書は、その開示によって事件の解決に支障が生ずることがないことが明白でない限りは不開示とされる。難民や亡命希望者に関する文書もこの範疇に属する（宇賀克也『情報公開法・情報公開条例』（有斐閣、2001年）133頁）。

⁵ 1999年に制定された個人データの保護に関する法律では、センシティブな個人情報として、人種、血統、社会的・政治的・宗教的信念、性的嗜好、医療記録、犯罪歴等を挙げて

がある。さらには、EU に関する法律の中にも関連する規定が設けられている。

憲法は、個人生活の保護について規定している。これは非常に強い規定の仕方である。その下で、中心的な法律が個人情報保護法と情報公開法である。情報を利用するに当たっては、その情報を持っている個人の承諾に関する自決権が前提とされている。個人の情報が登録される

のであるから、登録の目的が明確でなければならない。そして、誰のどのような情報を収集するのか、使用目的は何か、情報を登録された個人に対する法的保護について規定している。個人情報の保護については、情報オンブズマンが設置されており、それによって個人情報保護法の執行が監視されている。

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">フィンランド共和国憲法</p> <p>第 10 条 すべての者の私的生活、名誉及び住居の不可侵は、保障される。個人情報の保護に関する詳細な規定は、法律で定める。</p> <p>2 信書、電信その他の私的通信の秘密は、不可侵である。</p> <p>3 基本的人権及び自由を保障する目的のため並びに犯罪捜査のため必要な場合における住居への立入りについては、法律で定める。裁判又は治安確保に当たって、個人若しくは社会の安全又は住居の不可侵を脅かす犯罪の捜査に必要な通信の秘密の制限については、法律で定める。この場合において、通信の秘密を制限する期間についても、法律で定める。</p> |
|---|

(フィンランドの個人情報保護に関する制度について その2：運用の課題等)

ヴァイスト委員長 問題は、およそ電子情報に関するものである。電子情報についても、個人情報の観点から、必要な事項を法律に盛り込んでいる。この場合の利害関係者は、通信事業者ということになる。法律では、通信情報、すなわち、誰がどこに通信を行ったかを識別できるような情報についても規定している。その原点は、通信は秘密であるということだ。識別情報としては、電話をかけた人間が、その時どこにいたかという情報、これも本人の承諾なしに使用してはならない。例外的に承諾を要しない場合は、15 歳以下の者が行方不明になったときの捜索に必要なとき及び緊急救助の要請があったときである。

それから、個人情報は、本人の承諾なしに商業目的で使用されてはならない。フィンランドにおいても、本人が全く関知していない業者等から一方的に送られてくる宣伝メールなどが問題となっている。

警察は、裁判所の許可を得た場合に限り、重大な犯罪についての捜査に当たって、それらの情報を使用することができる。通信傍受も裁判所の承諾が得られれば可能である。

職場生活においては、民間、公共セクターともに、法律の適用を受ける。例

おり、これらのデータについては、明示的な同意に基づかなければ収集することはできないと規定されている。

例えば、従業員の健康情報を雇用者がどの程度まで使用してよいか、従業員の麻薬使用の調査又は検査ができるか、職場において防犯カメラを利用してどこまで、また、どのような場所で監視できるか、従業員が送受信した電子メールをどこまでチェックできるか、こうした事柄が個人情報保護法によって定められている。

それでは、質問があればどうぞ。

（企業の保有する個人情報が流出した場合の措置について）

中山団長 我が国では、最近、企業の顧客情報が大量に流出するという事件が起きている⁶。このような事態が起きた場合、フィンランドでは、どのような対処をすることとなっているのか。

ヴァイスト委員長 顧客情報が意に反して外部に漏れた場合、その漏らした人間が処罰を受けることとなる。基本は、顧客の個人情報を登録して保有していること自体が、まず合法的な範囲内のことでなくてはならない。その上で、顧客情報を外部に漏らした者に対して処罰を与えるということだ。

（治安部門の保有する情報の公開について）

中谷議員 警察や軍に対する情報公開請求がなされた場合、それは拒否できるのか。拒否できるのであれば、それは具体的にはどういう場合か。

ヴァイスト委員長 基本は公開である。一般の警察のみならず、公安警察などについても、不開示情報とされるものも存在するが、例えば、職員の人数等の情報は公開である。

（マスコミの取材による個人情報の公表について）

中谷議員 我が国では、マスコミによる取材に対する個人情報の保護も議論になっているが、フィンランドでは、マスコミの取材に対する個人情報保護についても法によって守られるのか。

⁶ 例えば、2004年2月、インターネット接続サービス大手「ヤフーBB」の契約者情報約460万人分が流出していたことが発覚した。また、同年3月には、通販大手「ジャパネットたかた」の顧客情報約51万人分の外部への漏洩が明らかになるなど、個人情報の流出事件が相次ぎ、社会的な問題となった。

ヴァイスト委員長 言論の自由が保障されているので、取材は自由である。しかし、保護対象となるべき一定の個人情報については、それが漏らされてしまった場合、事後審査のかたちでコントロールされることとなる。これは、法律によって定められている。言論の自由が基本的な出発点である。このことは、憲法によって保障されている。プライバシーの保護については、憲法が法律の適用に当たって、どのように対処すべきかの判断の基準となる。

フィンランド共和国憲法

第 12 条 何人も、表現の自由を有する。表現の自由は、誰にも妨げられることなく、情報、意見その他のコミュニケーションを表現し、流布し、及び受領する権利を伴う。表現の自由の行使に関する詳細な規定は、法律で定める。子どもの保護のため必要な映像番組規制に関する規定は、法律により定める。

2 略

ブフヨ副委員長 大変おおざっぱではあるが、個人情報保護の観点から国民を分けることが許されるならば、まず、一般の国民については、大変に強く個人情報は保護されている。それに対して多少公的な側面のある人、例えば、映画スターであるとか、また、完全に公的な存在である国会議員の場合には、例えば、交通事故を起こして罰金をいくら支払ったかといったこともすべて明らかにされる。

（有害情報からの青少年の保護について）

ヴァイスト委員長 さて、先ほど中山団長からご要望のあった、マスコミからの有害情報に対する青少年保護の観点からの規制についてであるが、映画については、日本と同様、映倫があって事前に検査が行われ、何歳以下は視聴不可といった判断をしている。テレビ番組については、放映の始まる前に一部に残酷な映像が含まれている等のアナウンスがなされて、保護者に対する注意喚起がなされている。あるいは、何歳以下の者に対しては視聴不可であるとか、その番組を放映してもよい時間帯などについて規制がなされている⁷。

⁷ EU 加盟各国の表現の自由についての意識は非常に高い。しかし、同時に、EU 加盟各国では、一般に、青少年、特に未成年者を保護することは公共の利益と考えられており、未成年者保護のために表現の自由に規制を加える必要性が認識され、加盟国レベルだけでなく、EU レベルでも未成年者保護に関する以下のような取組がなされている。

【国境なきテレビ指令】

未成年者保護のために表現に規制を加える必要性は、かなり以前から認識されてきた。まず、1989 年に、EU 理事会は EU の立法機関として、テレビ放送事業に関する加盟国の立法の調整に関する指令、いわゆる「国境なきテレビ指令」を採択した。この「国境なきテレビ指令」では、「未成年者にとって適当でない番組」についてこれを見たい成人への提供と、未成年者への不提供という両方の要請を満たすため、かなり詳細な考慮がなされて

大変申し訳ないが、私はこれで席を外さなければならなくなってしまった。残余は、私以外の者にお任せする無礼をお許し下さい。ご訪問ありがとうございました。私からは、フィンランド国会に関する書籍⁸を贈呈したいと思います。何かの役に立てば幸いです。

中山団長 どうもありがとうございました。この本は、憲法調査会の事務局において保管させ、調査に役立てたいと思います。

ヴァイスト委員長退席

ブフヨ副委員長 委員長は中央党の所属で、これから同党の同僚議員と出かけなければならないと聞いている。一体、何をたくらんでいるのか... (笑)

余談であるが、フィンランド国会では、議員団同士が顔を合わせると、お互いに「何をたくらんでいるんだ」というのが、挨拶代わりになっている。別に、相手を侮辱したりしているわけではなく、ジョーク、単なるユーモアである。

そろそろ時間もなくなってきたが、ほかにご質問があればどうぞ。

いる。

【欧州委員会のグリーンペーパー】

1996年には、EUの立法提案機関かつ行政執行機関である欧州委員会が、オーディオビジュアル(音声映像)および情報サービスにおける未成年者と人の尊厳の保護に関する「グリーンペーパー」を採択した。このグリーンペーパーは、近年におけるメディア媒体の多様化や伝達技術その他の技術の進歩を前提とした上で、オーディオビジュアルおよび情報サービスにおける未成年者と人の尊厳の保護に関する議論を深めることを目的としたものである。

【EU理事会による勧告】

1999年、EU理事会は「同等かつ効果的なレベルの未成年者と人の尊厳の保護を達成するための加盟国の枠組みを推進することによる欧州のオーディオビジュアルおよび情報サービス産業の競争力の発展に関する勧告」を採択した。その内容は、EUの加盟国に向けられた勧告、業界および当事者に向けられた勧告、さらに欧州委員会に向けられた提案に大別される。

さらにこの勧告では、別紙として、オンラインのオーディオビジュアルおよび情報サービスにおける未成年者と人の尊厳の保護のための自主規制枠組みの加盟国における実施のためのガイドラインが示されている。このガイドラインでは、関係当事者の協議、行為規範、EUレベルでの協力を推進するための国内組織、自主規制の枠組みの評価、という四つの項目に分かれているが、詳細なものである。

このEU理事会勧告の実施状況については、2001年と2003年にその評価報告がなされている。欧州委員会はこの2003年の評価報告を受け、2004年4月30日に、未成年者および人の尊厳の保護に関する追加的勧告の提案を行っている。ただし、EU理事会による採択には至っていない。

以上は、山岸和夫「各国の青少年保護規制 EU」(法律時報2004年8月号)70-72頁の記述によった。

⁸ “THE PARLIAMENT OF FINLAND”, WERNER SODERSTROM OSAKEYHTIO, 2000

（情報公開制度の根幹にある思想について）

枝野議員 政府活動の公開や国民の情報を入手する権利について、その根幹にある基本的な考え方について教えていただきたい。この権利というのは、国民からの要求があった場合に公開しなければならないという性質のものなのか、それとも、国民からの要求の有無にかかわらず政府の側から積極的に開示するという性質のものなのか。

プフヨ副委員長 これは、単に、行政機関が情報の伝達を促進するだけでなく、国民が希望すれば情報が得られるという権利を保障するものである。その背景には、国民が情報を得られる状態にあれば、政府はよりよく活動することができるという考え方がある。それによって、我々は、国民からの信頼を得ている。警察官に対する信頼も高い。公共セクターは、いずれも中立であるし、賄賂なども受け取らない。情報を隠さないことによって、国民の政府に対する信頼が増すという考え方である。これは、一部の中欧諸国とは異なる点である。

昨年、EUに関する問題を審議したが、その際には、「行政機関に対する信頼」ということが問題となった。一部の欧州諸国では、行政機関に対する国民の信頼とは、行政機関が情報を国民に明かさないと信じている。我々としては、「行政機関に対する信頼」という以上によい言葉が思いつかなかった。その結果、EUの中である案件について決定したが、フランスなど中欧の国とフィンランドでは、異なる決定の仕方をする事となってしまった。フィンランドのやり方は、行政機関は中立であって、国民が必要とする情報を提供するというやり方である。

（凶悪犯罪等の捜査のための通信傍受について）

保岡議員 凶悪犯罪捜査のために通信傍受ができることであったが、フィンランドの場合は、大変に電子通信技術が発達している。犯罪が国際化、広域化、組織化している中で、それらを防止するための措置が世界的規模で行われているが、フィンランドでは、どのような取組がなされているのか。

プフヨ副委員長 国境を越える犯罪、特に麻薬犯罪については、我が国においても憂慮されている。警察は、特定の犯罪者集団に対し、裁判所からの許可を得て、通信傍受を行っている。

3年前、私は、ある委員会のメンバーを務めていたが、そこで、フィンランド警察によって傍受された30分程度の通信を録音したテープを聴いたことがある。そこでは、フィンランドとエストニアの犯罪グループが情報交換を行っていた。

これによって、議員も警察の活動を知ることができた。このテープによって麻薬の製造・流通のルートが分かり、大きな麻薬犯罪組織を検挙することができた。ただし、問題は、犯罪者集団の主犯格の人物が依然として不明であることだ。これら犯罪者集団は追跡が難しく、特にカネの動きを監視することは難しい。まず、麻薬がロシアあるいはエストニアから入ってくる。そして、カネがロシアのサンクトペテルブルグを通じてロシアやエストニアのほかの地域へと流れていく。カネの動きを追跡するのに十分な法整備がまだなされていない。

主犯者というのは、どこの国でも同じで、トカゲのしっぽを切るようにして行方をくらましてしまう。ただ、フィンランドは小さな国なので、犯罪によってポロ儲けをしようとしてもそれは難しい。旧ソ連地域の犯罪者グループの主なマーケットは、中欧地域である。EU 内部では、指紋検出などに力を入れている。それによって、5年後には人間の動きについても把握できるようになるであろう。ところが、通信の把握に関しては、新しい法律を制定しても、犯罪者組織はさらに新しい技術を開発してしまうという具合にイタチごっこが続いているのが現状である。そのようなわけで、麻薬犯罪者の捜査は技術も進歩しているが、情報犯罪に対する捜査は難航している。先に捕まるのは、やはり麻薬犯罪者の方であろう。

保岡議員 情報犯罪については、情報の流出をいかに捕捉できるかが大変重要だということですね。

ブフヨ副委員長 フィンランドには、官公庁にサービスを提供している優秀な民間業者がある。これは、情報の安全や不正アクセスの防止を行っている業者である。願わくば、そうした業者が十分な報酬を得て、官庁のためにサービスを提供し続けてもらいたい。もし、彼らが“悪”の方に寝返ったならば、現在の10倍の報酬を得られるだろう。

(おわりに)

中山団長 国会開会中のお忙しい中、どうもありがとうございました。

ブフヨ副委員長 私は、国会の中で日本から来た議員団とお会いするのは、これが2回目です。先ほど退出した委員長のヴァイストからは挨拶文を預かっているので、お渡しします。ご自由にお使い下さい。これは「公開情報」ですから(笑)。

以上

グスタフソン国会雇用・男女平等委員会委員長らとのワーキングランチ

平成 16 年 9 月 9 日 11:30 ~ 12:50
於：ラシパラツィ（レストラン）

【フィンランド国会雇用・男女平等委員会（The Employment and Equality Committee）】

フィンランドの国会雇用・男女平等委員会は、職場環境、労働力、（成人職業訓練を含む）雇用、賃金制度、男女平等、シビルサービス等に関する事項を主に所管している。委員数は 17 名（外に補欠委員 9 名）である。

（フィンランド国会 HP < <http://www.eduskunta.fi/> > より）

フィンランド側出席者

ユッカ・グスタフソン（GUSTAFSSON, Jukka Tapani）国会雇用・男女平等委員会委員長

アンネ・ホルムルンド（HOLMLUND, Anne Elisabeth）同委員会副委員長

マルクス・ムスタヤルヴィ（MUSTAJÄRVI, Markus）同委員会委員

キンモ・ティーリカイネン（TIILIKAINEN, Kimmo Kalevi）同委員会委員

（はじめに）

中山団長 今日は大変お忙しい中、グスタフソン委員長をはじめ、諸先生方と懇談をさせていただく機会を得たことを大変光栄に思います。我々の使命は、お手元に差し上げたペーパーでご理解いただきたいと思います。我が国も一つの大きな転換期を迎えている。国内体制の整備をはじめ、憲法自身をどのように見直すかという問題がこの調査団の大きな目的である。

日本では現在、子どもの出生率が減り、老人の平均寿命が世界最高齢の 84 歳までに達する時代が来た。社会保障制度並びに少子化防止のための児童手当、育児休暇、このような問題についてお話しいただければ、大変勉強になる。よろしく願います。

（人口の高齢化問題と対策）

グスタフソン委員長 日本から来られた議員団の皆様、この席上でお会いでき
光栄です。今日はフィンランド側として4人を揃えた。うち2人は、与党の人
間である。それから、雇用・男女平等委員会の委員も同席している。こちらの
女性は、ホルムルンド議員で、国民連合党所属である。そして、こちらは、ム
スタヤルヴィ議員。彼は北欧フィンランドのラップランド地方の代表者である。

早速だが、先ほど中山団長が言われた問題点は、難しい問題である。人口の
高齢化問題については、三つの戦略が考えられる。一つ目であるが、1年前に年
金制度の改革が行われた。定年退職年齢が早すぎるということで、できれば70
歳に近づけるために経済的な措置などを行った。二つ目は、老人に対する福祉
である。生きている間に、できるだけ楽しく有意義に快適に過ごしていただ
こうと、相当な考慮をしている。運動をしてもらい健康に留意する、いろいろな
老人団体や市民団体の活動を国が支援する。そして、三つ目であるが、文教政
策、年少者政策を発展させている。これらについては、すでに世界に誇れるも
のと思っている。国が小さいので、子どもを一人も無駄に失うことはできない。
教育制度、殊に保育所、幼稚園などの就学前教育や小学校での基礎教育体制を
充実させることを念頭においている。

ところで、このことに関連して、OECDが行った、児童・生徒の習得状況の
国際比較調査においてフィンランドは、国語と数学で世界1位を達成し、世界
を驚かせた¹。過去1年半程の間に、世界各地から、特にドイツから、フィンラ
ンドの学校を調査するために多くの方が訪れた。フィンランドの学校の一つの
特徴は、均一で格差が少ないことが挙げられる。例えば、私立学校をとれば、
その数は本当に少なく、1%から2%に過ぎない。

雇用・男女平等委員会の人間として、一つデータを挙げると、フィンランド
の就労状況は、男性が52%、女性が48%を占め、ほぼ対等である。フルタイム
で働いている人間は75%であるが、現在パートタイマーのパーセンテージが増
えつつある。女性の就労を容易にするため、託児保育制度が採られている。託
児保育にもいろいろあり、保育所の他に、家庭で持ち回りの託児保育もある。4
歳から6歳の子どもたちの60%から65%が市町村の保育制度を受けている。質
問があれば、どんどん受け付ける。ただし、ワーキングランチなので食事もし
なければならぬ。具体的な仕事の質問、政治的な質問、できる限りお答えす
る。

¹ 2004年12月7日に発表された最新の調査結果（2003年実施）によれば、フィンランド
は、「読解力」（1位）、「数学的応用力」（2位）、「科学的応用力」（1位）、「問題解決能力」
（3位）であった。なお、日本は、「読解力」（14位）、「数学的応用力」（6位）、「科学的
応用力」（2位）、「問題解決能力」（4位）。

中山団長 ではここで、フィンランド・日本の友好関係が一層促進されることを期待して乾杯したい。

出席者一同、乾杯する

グスタフソン委員長 ありがとうございます。

以下、食事をとりながら懇談

(男女共同参画社会)

枝野議員 フィンランドでは、かなり男女平等が進んでいると理解している。日本では、法律的な平等はかなり整備されているが、実際の平等がなかなか進まないという問題がある。例えば、キャリアアップを目指している女性が、現実に育児休業などを取ると、それが不利になることが日本では避けられない。あるいは、昇進などについて、男女で不平等ではないかという裁判がかなり世間を騒がせている。フィンランドでは、職場における事実上の差別がどの程度起こっているのか。また、そのことに対して、政府や議会はどのような対応をしているのか。

グスタフソン委員長 フィンランドの平等法²では、企業に給料・トレーニング・地位についての平等のための計画書を作成することを義務付けている。しかし、実際問題として、計画書を作成し有効活用している企業は全体の50%程度しかない。ただ、計画書を作成しなかったからといって何らかの制裁を受けるわけではない。女性がパートタイマーで働きながら、子どもを産みたいとなると職場との間に問題が起きることがある。フィンランドでも、他の北欧諸国と同様に、労働組合が力を持っており、平等のための努力をしている。一般に商店やホテル・レストランなどのサービス業においては、まだ平等に辿り着くまでに道のりがある。そして、男女間の給与格差も厳然とある。政策プログラムに基づいて、平等法の改善が提示されようとしている。雇用・男女平等委員会の人間として、また様々な法案作成の過程で関係者と話す機会の多い人間の

² 平等法 (Equality Law): 1987年公布。この法律の施行は政府の平等オンブズマンによって監督されている。1995年に見直され、公共機関での男女比率の均等を保証したクウォータ条項は修正案の中心の一つである。また、同法は男女両方にとって仕事と家庭が調和したものとなることを強調しており、この調和を促進するため労働条件の改善が求められている(在日本国フィンランド大使館 HP「フィンランドの女性の地位」<<http://www.finland.or.jp/index-j.html>>)。

立場からは、労働条件について労働者を代表して雇用者と話し合う立場の人間が、各従業員の給与や雇用条件についてどこまで知らなければならないか、という問題がある。これについて、職場オンブズマンという政府の人間がおり、その人間に問題を提示することもできる。

ホルムルンド副委員長 フィンランドでは、給与が労働協約によって縛られている。したがって、男女に異なる給与を払うのは難しい。とはいっても、実際、女性の給与は男性の4分の3程度しかない。そういった問題を調査するため、政府は、外部の作業グループに依頼して調査をさせている。

ティールカイン議員 男女の給与格差の原因は、従来、男女が異なる別の分野で仕事をしてきたことに因る部分大きい。同じ職種で働いている男女間の給与格差について、フィンランドには、日本の経団連のような団体があるが、その調査によると、産業界において2%程しかないという結果が出ている。労働協約によって基本給は別であるが、基本給以外の個人給の部分、つまりその人間の技能や業績によって異なる部分については差がつく。その個人給の部分が男女間の給与の比較を難しくしている。

産時休暇は、出産前に約1ヵ月、出産後に約10ヵ月、計11ヵ月が与えられる。出産援助金は、女性の給与の約60%が支給される。父親も、約1ヵ月の産時休暇を取得できる。母親の産時休暇として与えられる11ヵ月の一部を父親が使ってもよい。こういった互換性のある制度のことを両親休暇³という。産時休暇が終わった後も、家で子どもを育てる女性がかかり多い。そういったことを促進するために、来年の初めから新しい制度が発足する。出産、それに伴う育児が職場生活において不利にならないようになされているが、実際に日本であるような問題も若干ある⁴。

³ **フィンランドの育児保障制度**：フィンランドでは育児休業中、雇用者はいかなる理由があろうとも解雇することが禁止され、復職後も休暇前のポジションもしくは同等の職場に戻れることが保障されている。また、育児休業の取得に対する経済的補助も整備されており、1964年以降、通常レベルの生活ができるように出産後10ヶ月間は補助金が支給され、これは「母親補助」、「父親補助」、「両親補助」と呼ばれている（濱田徹「フィンランドの育児事情」〈<http://www.babycom.gr.jp/wf/contents/wfc-s.html>〉）。

⁴ この件に関して、2004年11月に来日したフィンランドのシニッカ・モンカレ社会保健相は、新聞社によるインタビューの中で、「世界の最先端に行く女性の社会進出について、『現在17人の閣僚のうち私を含めて8人が女性。大統領も女性だ』と、女性政策の成果を強調し」つつ、「男性の子育て意識に話しが及ぶと、『家事や育児は女性が中心で、男性は意識と実践で隔たりがある。男女が完全に平等とはいえない』」と述べている（読売新聞 2004年11月8日）。

グスタフソン委員長 育児制度は市町村が実施するが、例えば、女性で交代制の勤務に就いている人間、あるいは出張することのある人間のために、一時的な 24 時間体制の育児支援の導入も含めて法律改正を行う。

ティーリカイネン議員 女性の就業を容易にするために、例えば小さな子どものいる女性については、就業時間を短くするという制度もとられ、これによって職場と育児を両立させようとしている。育児休業によって女性が休業すると、その分、雇用者に経済的な負担がかかる。現在、母親が勤務している職場の雇用者のみが負担しているが、これを父親側の雇用者も含めて双方で分担させてはどうかという案が出ている。その目的は、若い女性の職場生活における平等を改善しようというものである。

(子育て支援)

船田議員 保育の方法について、先ほど、施設保育と在宅保育の二つあるという話であったが、在宅保育の場合、子どもを持つ親が持ち回りで行うのか、あるいは特別な保育士を雇うのか。もし、雇う場合、どこから費用は出るのか。

ホルムルンド副委員長 育児サービスは市町村が住民に提供するが、様々な方法がある。一つ目に在宅保育があるが、一度に最大 4 人の子どもを預かる。二つ目に経済的な援助がある。もし在宅保育の制度を利用しない場合、金銭的な手当が得られる。その場合に、誰が育児をするかということ、必ずしも親に限らない。祖母が行うこともある。三つ目に外部の保育士を雇う方法がある。その場合に部分的な金銭援助が市町村から出る。ただし、一番最後の制度は就学前児童に限る。

保岡議員 子どもを持った母親がとなり近所の子どもを集めて、保育するような制度はないのか。

ホルムルンド副委員長 先ほど触れた、最大 4 人の子どもたちは、市町村の雇った外部の保育士がその自宅で育児する。

グスタフソン委員長 子どもが 1 人、2 人いて、もう少し余力のある人が他人の子どもを保育する場合もある。その場合には、市町村から補助が出る。

ティーリカイネン議員 子どもにとっては、いつも同じ人間に保育してもらえ

るメリットがある。

グスタフソン委員長 自分が国会議員になる前、2歳と5歳の子どもがいたが、朝、仕事に行く前に保育士のところに連れて行った。その保育士自身にも子どもがいる。夕方になると、大体母親の方が先に仕事が終わるので、母親が子どもを引き取りに行った。柔軟な制度であると思う。私も子どもを預けた家庭であったが、私の父親は鉄道に勤めており、自由時間が結構取れる人間だったので、夫婦一緒になって私を育ててくれた。特に父親は手作業が得意な人だったので良かった。

（フィンランドの教育制度）

保岡議員 国語や数学など世界1位の学力となった成功の理由は何か。

グスタフソン委員長 一つには、学校教員の育成が優れていること、もう一つは教師を目指す人間に優秀な人間が多いことが挙げられる。学校教育に対する熱意、そのための努力、これは超党派で、できるだけ優先させている。

ムスタヤルヴィ議員 実際に超党派で、子どもや青少年のためのリソースは優先させるといふ共通の認識がある。

グスタフソン委員長 もう一つ、図書館が充実していることも挙げられる。小さな町にも複数の図書館を持つ町がかなりある。それらは市町村立であるが国が援助している。例えば、新聞を読む比率はフィンランドが世界最高である。一人一人が多く新聞を読んでいる。図書館も従来の図書館サービスの他に、情報センターとしての役割を持つようになってきている。例えば、コンピュータやインターネットを使えるようにしたり、あるいはデジタルサービスを提供したりしている。

保岡議員 優秀な人が教師を目指す理由は何か。

グスタフソン委員長 教師のステータスが高いということがある。初任給は、もう少し高い方がよいと思うが、定年退職する頃の給料は結構良い。小中学校において、以前は男性の教諭が女性の教諭よりも多かったが、現在では10~20%にまで下がった。つまり小中学校においては女性教員が多いということである。大学に進学する場合、女性の学力が全体的に高いため、結果として女性が多く

なっている。これを是正するために入学できる分野の幅を広げる体制がとられている。女性の多い分野以外、例えば、運動の分野を増やしたりしている。私は1年程前に文教委員会にいたが、そのときに大学の入学定員の枠を設けて、それぞれの分野に何名という具合に決めてはという案も出たが、これには原則的な問題もあって、結局議論の末に導入は見送られた。その代わりに、様々な措置を講じ、入学できる分野ができるだけ多角的になるようにすることとなった。

（女性の社会進出）

ホルムルンド副委員長 日本の国会の女性議員は全体の何%か。

枝野議員 10%まではっていない⁵。

グスタフソン委員長 フィンランドの女性議員は現在38%である。内閣では、閣僚18人のうち、女性が8人、男性が10人である。日本で女性の議員、閣僚が今後10年以内に、際立って増えるという見通しはあるか。それとも候補者を出す制度自体が、女性の進出を遮るものになっているのか。

枝野議員 女性の議員は増えつつあるし、これからも増えていくと思うが、劇的に増えるかというところかなり疑問である。その理由としては、やはり選挙の風土がある。日本の場合は、政党も大きな要因となるが、候補者個人がどれだけ票を集められるかということが大きい。基本は小選挙区制であるので、政党は女性を増やしたいと思っても、選挙に勝ちやすい候補者を選ぶという傾向がある。女性も候補者になってしまえば強いのかもしれないが、現実には女性議員が少ないことを考えると、政党の候補者を決めるときには、どうしても男性の方が強いのではないかと考えてしまう。

中山団長 女性の議員を増やすべきだという枝野議員の考えに賛成である。その前に、もっとスピードを上げなければならないのは、政治任命において、知事が女性の局長などの起用を増やしていくことである。そうすることで、女性が信用を得て、国会に進出してくる可能性も生まれてくる。

⁵ フィンランド国会は、一院制を採用し、全議員が比例選挙で選出され、総議員200人中、女性議員の数は76人である（2004年9月現在）。なお、我が国の国会は、衆議院議員480人中、女性議員の数が34人で、7.1%（比例区11.1%・選挙区4.7%）（2004年7月現在）、参議院議員242人中、女性議員の数は33人で、13.6%（比例区19.8%・選挙区9.6%）（2004年7月現在）、衆参両院を通して見ても、女性議員の割合は9.3%である。

グスタフソン委員長 フィンランドでも、30～40年程前までは、女性の有権者が男性に投票する傾向が強かった。それが20年前くらいから、女性は女性に投票するようになった。男性にとってはありがたいことではない。

ティーリカイネン議員 グスタフソン委員長はタンペレ市の出身だが、そこで女性票を比較的多く得ている（笑）。一般的に議員の集票状況は、個人の資質がかなり影響し、人によっては男性票が多かったり、女性票が多かったりする。一つ言えることは、男性で女性に投票する人が結構いるということである。

中山団長 日本では、女性が男性に投票する。都市と田舎でも異なる。

（選挙の投票率）

グスタフソン委員長 最近、日本の投票率は、増えつつあるのか。

枝野議員 低い水準で推移している。国政選挙で55～60%程度である。

グスタフソン委員長 フィンランドの投票率は、60～65%程度である。これは政治家も問題視している。投票しない人の中には、失業者やその他の恵まれない人々がいる。そういう人たちが投票しないということは、国民の民意が正確に反映されていないということである。前回の大統領選挙では、女性が当選したが、接戦が予想されたので、国民の多くが投票し、投票率が80%を超えた。

（フィンランドにおける憲法改正）

中山団長 フィンランドでは、憲法の改正は何年に一回位の頻度で行われているのか。

ムスタヤルヴィ議員 大きな改正は平均して数十年に一回ということになるだろうが、部分改正は非常に多い⁶。私は国会議員を18年間しているが、主だった憲法改正を3回経験した。しかし、憲法改正には、3分の2以上の賛成がなければならず、なかなか行われぬ。憲法については、この後、憲法委員会の方から詳しく伺えるだろう。

⁶ フィンランドにおける憲法改正事情の詳細については、後掲「フィンランド国会憲法委員会における説明聴取・質疑応答」（135-146頁）を参照のこと。

(おわりに)

中山団長 どうやら予定の時間がきたようだ。今日は、いろいろありがとうございました。

グスタフソン委員長 フィンランド音楽の CD を差し上げます。私は、日本の文化、特に映画から大変大きな影響を受けている。今日は、日本の方にお会いできて、大変に光栄であった。

中山団長 今度、日本に是非いらしてください。

グスタフソン委員長 今後、日本に行く機会は何度もあると思う。

中山団長 ありがとうございました。

以上

フィンランド国会憲法委員会における説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 9 日 13:00 ~ 14:00

於：国会内大委員会室

【フィンランド国会 憲法委員会 (The Constitutional Law Committee)】

- ・委員数は 17 名 (補欠委員 9 名) である。
- ・基本的な所管事項として、憲法に関する法律案をはじめ、選挙、政党、フィンランド市民権及びオーランド諸島自治権に係る法律案が挙げられる。
- ・しかし、憲法委員会において最も重要な職務とされるのは、法律案の憲法適合性の審査である。ある法律案の合憲性について疑義がある場合、憲法委員会は、当該法律案の付託委員会に対して、その合憲性の是非に関する声明を発するとともに、本会議に当該法律案の合憲性に関する報告書を提出する権限を有している。つまり、憲法委員会は法律の合憲性の統制という重要な役割を担っているのである¹。
- ・また、憲法委員会は、内閣、司法長官及び議会オンブズマンに関する年次報告書を提出している²。閣僚、司法長官及び議会オンブズマンが公務上の不法行為を行ったとして告発を受けた場合、当該告発の調査を行うのも憲法委員会の職務である。(フィンランド国会 HP <<http://www.eduskunta.fi/>> より)

フィンランド側出席者

アルト・サトネン (SATONEN, Arto Olavi) 国会憲法委員会委員

シモ・ルンドゥグレン (RUNDGREN, Simo Arttur) 同委員会委員

マルクス・ムスタヤルヴィ (MUSTAJÄRVI, Markus) 同委員会委員

カレヴィ・ラークソネン (LAAKSONEN, Kalevi) 参事官

サミー・マンニネン (MANNINEN, Sami) 参事官

¹ フィンランド国会では、提出された法律案は、一つの所管委員会を設定し、当該法律案の調査を行うのが基本であるが、他の委員会の意見も聴いた方がよいと思われる法律案については、他の委員会を経由した後に、所管委員会へと送るということも行われている (フィンランド国会 HP <<http://www.eduskunta.fi/>>)。

² その目的は、政府、司法長官及び議会オンブズマンによる諸決定の審査という実際上の法的権限を行使することではなく、例えば、議会オンブズマンの決定をある行政行為を評価する根拠とすること、または、行政上の欠陥を減らすための立法手続を提案する根拠とすること等である (フィンランド国会 HP <<http://www.eduskunta.fi/>>)。

（憲法委員会の目的と役割）

サトネン委員 本日は、憲法委員会へようこそいらっしゃいました。

憲法委員会はフィンランド国会において重要な役割を果たしており、主に法律案の憲法適合性のチェックを行っている。法律案が憲法に違反していると憲法委員会が判断すれば、本会議において、当該法律案を「例外法」³として認め法律として成立させるかどうかを表決することになる。なお、大きな問題については、その審議を次の会期に持ち越して行っている。

通常の場合は、憲法委員会が意見表明を行った後に、所定の手続に従い、所管の委員会で審議が行われる。場合によっては、所定の手続で審議を進めるためにどの点を変更すべきかを憲法委員会が所管の委員会に通知することもある。

このような慣行は昔から行われているもので、実際、大部分の法律案が憲法委員会に付託されている。これは、法律案が憲法と矛盾しないことを確保するための措置である。

また、憲法委員会には EU 法案も数多く付託される。現在、欧州憲法条約が大きな問題となっている。採決にはまだ時間がかかりそうだ。この秋の会期中は難しく、おそらくそれ以降になるだろう。争点となっているのは、欧州憲法条約を国民投票に付すべきかどうかという点なのだが、大多数の政党は国民投票の必要なしとの立場である。

憲法委員会の職務は、法律の憲法適合性の審査のほかにも存在する。大臣の行動の合法性についての監視、司法長官及び議会オンブズマンの行動について意見表明を行うことなどである。

憲法委員会において表決が行われることは稀である。我々は日常の政治の動きとは関係なく、超越した立場で行動するよう努めている。多くの憲法の専門家の意見を聴取し、意見が異なる場合にはどうやって解決すべきかを考える。また、過去に憲法委員会が表明した意見との整合性も重視している。新しい見解が過去の見解と大きく食い違う場合には根拠を示さなければならない。このように、憲法委員会での審議は、理屈を重視しており、政治的な立場の争いが持ち込まれることはない。これは、フィンランドに憲法裁判所がないことにも

³ **例外法**：憲法の規定を超えた法律のことで、フィンランド独自のものである。例外法の制定手続は、憲法改正と同様の方法を採用するため、通常法に比べて制定が困難であるが、憲法の条文に手をつけず、憲法改正と同様の効果をもたらすことができるため、古くから積極的に活用されてきた。なお、現行憲法では 73 条に例外法に関する規定がなされている。「憲法の制定、改正若しくは廃止又は憲法の適用制限についての提案は、第二読会において、賛成多数により、議会選挙後の最初の会期まで未決としておく。議会選挙後最初の会期において、当該提案は、委員会が報告書を提出した後、本会議での 1 回の読会において、内容的な変更を加えず、かつ、少なくとも 3 分の 2 の多数で可決された場合に、採択される。」（73 条、下線ゴチック部分が例外法を指していると考えられる。）

困る⁴。

以上が憲法委員会の主な役割と目標である。

（出席者の自己紹介及びフィンランドの憲法改正の状況）

サトネン委員 では、我々の自己紹介をしたい。私の左に居るのは憲法委員会参事官、サミー・マンニネン、その隣がカレヴィ・ラクソネンである。彼らは我々の事務方の専門家である⁵。彼らは憲法委員会の意見表明の準備作業に従事している。彼らの主な役割は、意見表明の路線が長期にわたって整合性を持つようにすることである。そのほかに、シモ・ルンドゥグレン、それから先ほどのマルクス・ムスタヤルヴィである。

先ほど⁶、フィンランドでは憲法の部分改正がどれくらい頻繁に行われているかという質問があったようだが、憲法改正は稀である⁷。憲法改正のハードルは非常に高い。非常に大きな改正事項がある場合には新しく書き直す。最近の大きな改正は2000年に行われた。それ以降は一度も行われていない。

（日本側からの質問）

中山団長 本日はお忙しい中、お時間をとっていただき、ありがとうございます。私たちは、フィンランド憲法の現状と改正の経過を大きな調査テーマの一つとしている。

⁴ 2000年の新憲法制定以前のフィンランドにおける憲法保障は、主として、法律案の合憲性の事前審査を行う国会の憲法委員会によって担われてきた。裁判所には憲法裁判所のような機関は存在せず、違憲法令審査権も認められていなかった。しかし、このような事前審査のみでは国民の権利保障が十分に満たされないとの認識が広がったこともあり、2000年の新憲法では「裁判所により審理された事案において、法律の適用が明らかに違反するときは、裁判所は、憲法上の規定を優先する」（106条）との規定が設けられ、裁判所に付随的な違憲法令審査権が認められることとなった。

⁵ フィンランド国会には、各委員会の活動をサポートする機関として、国会事務局（Parliamentary Office）の事務次長（Deputy Secretary General）をトップとする「委員会事務局」（Committee Secretariat）が設けられており、各委員会に職員が配置されている。

⁶ 本懇談の前に行われた「グスタフソン国会雇用・男女平等委員会委員長らとのワーキングランチ」。詳細については、133頁を参照のこと。

⁷ その主要因として、憲法の規定を超えた柔軟な「例外法」（注3参照）の存在があると言われる。1919年から1995年の期間に、実に869本の例外法が制定されている（『フィンランドの憲法改正』（在フィンランド日本国大使館作成資料、2000年））。

まず伺いたいのは、2000年の新憲法における国会の権限強化、大統領の権限の制限についてである。二番目に、司法長官と議会オンブズマンの相違点について伺いたい。三番目には、例えばノキアのような携帯電話、国民に様々な情報を伝達する映像技術の進歩、あるいはクローン技術の進歩、その他多くの科学技術の進展が現在人間社会に大きな変化を起こしているが、フィンランドでは、早くから個人情報、個人のプライバシーの保護を図ってきたと承知している。また、青少年にとって有害な放送の規制措置も講じていると聞く。こうした科学技術の進歩に対する取組はどうか。また、安全保障の問題についても伺いたい。

フィンランド憲法の改正の歴史

| 改正年 | 改正内容 |
|------|--|
| 1937 | 国会法の一部改正（国会の国民年金局コントロール） |
| 1947 | 政体法の一部改正（教会聖職者の任命） |
| 1948 | 国会法の一部改正（国会図書館の設置） |
| 1955 | 国会法の一部改正（国会議員任期3・4年へ延長） |
| 1955 | 国会法の一部改正（国会議員の国内旅費の無料化） |
| 1956 | 政体法の一部改正（大統領・首相の執務不能時の代理） |
| 1964 | 国会法の一部改正（国会議員の本会議の自由発言権） |
| 1967 | 政体法の一部改正（外国人の国籍取得） |
| 1969 | 国会法の一部改正（選挙違反者の失職） |
| 1971 | 国会法の一部改正（制限能力者の立候補禁止） |
| 1972 | 国会法の一部改正（選挙権年齢20・18歳へ引下げ） |
| 1983 | 国会法の一部改正（国会議長権限、法案審議手続強化） |
| 1987 | 政体法の一部改正（国民投票の追加、大統領選挙手続の一部改正） |
| 1991 | 政体法の一部改正（大統領選挙を直接選挙へ、大統領の3回再選の禁止、大統領の国会解散権の縮小） |
| 1992 | 国会法の一部改正（通常法案はすべて単純過半数） |
| 1993 | 国会法の一部改正（外交問題への国会関与の強化） |
| 1994 | 国会法の一部改正（EU問題への国会関与を明文化） |
| 1995 | 政体法の一部改正（基本的人権に関する章を充実） |
| 2000 | 憲法全面改正 |

2000年の新憲法以前は、「政体法」「国会法」「閣僚責任法」「弾劾裁判法」の四つの基本法をもって、フィンランド憲法と見なしていた。

サトネン委員 最初の二つの質問は、委員会参事官のほうが政治家より良い答えができると思う。後の質問、特に安全保障の問題、それからプライバシーの保護の問題については委員会のメンバーが答えていく。

（新憲法における国会と大統領の権限）

マンニネン参事官 最初の、憲法改正に関する質問についてであるが、フィンランドでは2000年に憲法の全面改正が行われた。それ以前にも、1970年以降、

部分的な改正が何度も行われてきた。2000年の憲法改正は、部分的な小改革によって生じた一連の矛盾をなくすための大改正であり、憲法を組み立て直すという性格のものであった⁸。

フィンランド憲法の実質的な改正という点では、フィンランドの国会制度に関する改正が挙げられる。最高の国権機関としての国会の権限を強化することが狙いであった。この目標を達成するために様々な改正がなされたが、ここでは二つの主要改正点について述べたい。

第一は、首相の選出を国会の役割としたことである。これは後に、同憲法改正の大きな変更点だと評価された。国会が首相を選出することになったため、国会の会派間で様々な交渉が行われるようになった。首相の任命は大統領が現在でも行っているが、大統領の任命行為は、あくまでも国会の指名に基づいて行われるというものである。その意味では、大統領の立場の改正でもある。現在、大統領は組閣交渉を指揮することはない。

フィンランド共和国憲法

第 61 条 首相は、議会により選出され、大統領により任命される。大統領は、首相の提案に従い、その他の大臣を任命する。

2 首相選出前に、各会派は、政策及び政府の構成について調整する。大統領は、当該調整の結果に基づき、議長及び各会派の意見を聴取した後、議会に対し首相候補者を通知する。候補者は、議会における公開投票により過半数の支持を得た場合、首相として選出される。

3 及び 4 略

マンニネン参事官 第二の大きな変更点は、大統領の決定が内閣の判断に基づいて行われることになったという点である。大統領の決定は、改正前は内閣の出席の下に行われていたが、新憲法では内閣の提案に基づくものとされた。

フィンランド共和国憲法

第 58 条 共和国大統領は、内閣からの決定を求める提案に基づき、政府における決定を行う。

2 大統領が内閣からの決定を求める提案に従った決定をしない場合、事案は、内閣に差し戻される。内閣の提案の諾否に係る決定は、内閣からの新たな提案についてなされる。

3～5 略

⁸ フィンランドの 2000 年の憲法改正の詳細については、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（2000 年）191-200 頁を参照のこと。

(司法長官と議会オンブズマンの相違)

マンニネン参事官 次に、司法長官と議会オンブズマンの相違点についてお答えする。両者の職務は憲法に定められており、多くの共通点がある一方で、相違点も存在するが、これらについて説明すると次のようなことである。

第一に、司法長官は閣議に参加し、内閣及び大統領の公務の合法性を監視している。また、裁判所と行政官庁の公務をチェックし、その法の遵守を監督することも司法長官の重要な職務である。そして三つ目の重要な職務は、国民の基本権と人権の遵守の状況をチェックするというもので、これは1995年に定められた。そのほか、司法長官は、大統領と政府に対し、法律問題に関する情報の提供を行っている。

他方、議会オンブズマンも同様の職務を行っている。しかし、司法長官は閣議に参加するが、議会オンブズマンの活動の拠点は議会である。裁判所や公務員が法律を守っているかをチェックしている。議会オンブズマンも基本権と人権の遵守の状況を監視する職務を有している。

なお、憲法委員会は、この両者の職務を監視する職務も行っており、毎年、報告書を提出している。

司法長官及び議会オンブズマンの制度は長い歴史を有しており、共によく機能している。国民はどちらに対しても訴えを起こすことができる。時には、ある事案をどちらが担当するかについて両者で話し合ったりもする。彼らには年間数千件もの訴えが届けられる。特にオンブズマン制度は他の欧州諸国でも関心をもたれている。EUの初代オンブズマンがヤコブ・ソーダーマンというフィンランド人であったのも偶然ではない⁹。

以上が中心的な事柄である。

⁹ EUのオンブズマン制度は、マーストリヒト条約により制度化され、1995年7月に初代の欧州オンブズマンとして、フィンランド人のヤコブ・ソーダーマン(Jacob Söderman)を任命した。ソーダーマンは当時、フィンランドの現職の法務大臣であり、議会オンブズマンを務めた経歴を持つ。なお、欧州オンブズマンの詳細については、後掲「ディアマン ドロス欧州オンブズマンからの説明聴取・質疑応答」(272-277頁)及び「欧州オンブズマン制度」(278頁)を参照のこと。

司法長官と議会オンブズマンの職務

| | 司法長官 | 議会オンブズマン |
|------|--|--|
| 根拠条文 | 69 条 | 38 条 |
| 任命権者 | 大統領 | 議会 |
| 構成 | 司法長官、副司法長官、副司法長官代理 | 議会オンブズマン 副オンブズマン(2名) |
| 主な職務 | <ul style="list-style-type: none"> ・内閣及び大統領の公的行為の合法性の監視 ・<u>裁判官、公務員、公的業務を行う者の法の遵守を監督</u> ・大統領、内閣及び大臣に対し、法律問題に係る情報・意見を提供 ・法の施行状況に関する行為・結果の年次報告書を議会及び政府に提出 (以上、108条) ・<u>大統領が反逆罪、大逆罪、人道に対する罪について有罪であると認める場合に、議会に通知</u> (113条) | <ul style="list-style-type: none"> ・<u>裁判官、公務員、公的業務を行う者の法の遵守を監督</u> ・基本権、自由及び人権の実情を監視 ・司法行政及び法の欠陥についての実情調査の結果を含む年次報告書を議会に提出 (以上、109条) ・<u>大統領が反逆罪、大逆罪、人道に対する罪について有罪であると認める場合に、議会に通知</u> (113条) |

両者の権限の重複部分については、下線で示している。

(科学技術の発展が社会に及ぼす影響)

ルンドゥグレン委員 中山団長の三番目の質問については、私の方からお答えしたい。私は、憲法委員会のほかに未来委員会のメンバーも務めている。世界のどの国の議会にも常設の委員会として「未来委員会」¹⁰というものはないと思う。未来委員会の役割は技術の発展をフォローして評価することである。そこで、科学技術の発展が社会に及ぼす影響について、私の方からお答えしたい。

科学技術の発展に伴い、新しい法制が次々と打ち出されている。特に知的所有権の問題は、我々の委員会の中で大きな問題となっている。先ほども、大統領とこの件で会議をしていたところである。

フィンランドも日本も世界的に見て有力な IT 国家である。これまでは技術的

¹⁰ **未来委員会 (The Committee for the Future)**: 政府から国会に提出される国の発展の長期的動向等に関するレポート(現「未来白書」)を専門的に評価する国会の機関として、1993年に設置された。設置当初は非常設の委員会であったが、2000年の新憲法制定に伴い、常任委員会となった。現在の未来委員会の職務は、未来白書に対する国会としての評価の実施、他の委員会の要求に応じて、将来的な課題(気候政策、人口政策、エネルギー政策、情報社会政策のような長期的課題など)について意見表明を行うこと、将来の発展につながる要因や発展モデルに関する問題の調査分析、未来に関連する調査等についての分析義務、技術発展やその社会的影響に関する国会としての評価の実施、である。委員数は17名(補欠委員9名)である(フィンランド国会 HP < <http://www.eduskunta.fi/> >より)。

な製品に力を注いできた。一例をあげるならば、ノキア社はその有力な世界的企業である。そして、次の段階として、コンテンツ、プログラム等のソフト面の開発によっても社会に影響力を行使できると考えている。それから、未来委員会が非常に関心を寄せている点の一つに、技術の発展がいかに保健医療分野に寄与するかということがある。

社会において、公共セクターの動きをいかに管理、把握するか、これは第一義的に法律の問題ではなく、新しい社会的なイノベーションの問題である。日本とフィンランドの間で大きく異なっているのは人口密度である。フィンランドは広大な国土を有するが、人口はわずか500万人しかいない。

フィンランドと日本の人口密度

| | フィンランド | 日本 |
|------|--------------------------|--------------------------|
| 人口 | 519 万人 | 12,693 万人 |
| 面積 | 338,145 k m ² | 377,887 k m ² |
| 人口密度 | 15.3 人/k m ² | 335.9 人/k m ² |

外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/>>より作成

国土に散在している国民が平等に扱われるよう、政治が努力するべきであるというの

が、我々のコンセンサスだ。そこで、未来委員会の将来的な課題は、全国的に高速大容量の通信回線を敷くことであると考えている。ブロードバンドなどの大容量通信回線は、昔でいう鉄道や道路に匹敵するものである。北欧では平等の観念が社会通念上非常に強いため、誰にでもアクセスできるよう道路が整備されてきた。そして、将来的な課題は、大容量通信回線という「道路」を整備することにより、高速大容量で全国どこにでも瞬時に、公私の両面で連絡を取ることができるようにすることである。これはフィンランド国民についてだけでなく、人間社会全体についても当てはまることである。世界の全市民が新しい技術発展をフォローし享受できることを期待している。

以上が私からの回答である。

（司法長官の政治的中立性）

枝野議員 司法長官について伺いたい。説明を聞いていると、司法長官も議会議会オンブズマンもその役割を果たすためには、それぞれ政治的に公平中立でなければならないと思われる。しかしながら、司法長官は閣議にも参加するという事で、政治的に公平中立を守るのは難しいのではないかと思う。そこで伺いたい。どういう人物をどのような手続で司法長官に指名するのか、またどのように政治的中立を確保するのか。

サトネン委員 よい質問をありがとうございます。これは事務方と政治家の両

者から答えるのが最善かと思う。まずは事務方の方から、制度的な問題について答えさせましょう。

ラークソネン参事官 司法長官には、非常に権威ある法律家が就いている。司法長官については、政府の番犬という表現は悪いが、政府側の人間であるとの批判がある。ただし、司法長官が中立でない、あるいは政府に忠実であるという事態は極めて稀である。司法長官はもし法律案が違法であれば介入できる。私が知る限り、司法長官が政府に偏りすぎているということはない。

ルンドウグレン委員 続けて、政治家の立場からお答えしたい。司法長官は大統領が任命する。現在の司法長官は政治家出身である。政府が交代しても、司法長官がこれに伴って代わることはない。政府の活動を監視する上で、自分の路線を継続できるのである。

フィンランド共和国憲法

第 69 条 共和国大統領の任命により、政府に付属して、法律知識について高い識見を有する司法長官及び副司法長官を置く。大統領は、5 年を超えない任期で、副司法長官代理を任命する。副司法長官がその職務を遂行できない場合、当該副司法長官代理は、副司法長官の代わりにその職務を遂行する。

2 司法長官に関する規定は、可能な限り、副司法長官及び副司法長官代理に適用する。

ルンドウグレン議員 一方で、憲法委員会は司法長官の行動をフォローする役割を担っている。もし憲法委員会が、司法長官が政府内において政治的中立性を欠いていると判断した場合には、憲法委員会において本人と話し合うことができる。司法長官も、自らの行動がフォローされていることを知っている。

フィンランド共和国憲法

第 114 条 公務における不法行為を理由とする閣僚に対する訴えの提起は、法律の定めるところにより、弾劾高等裁判所により審理される。

2 訴えを提起するか否かの判断は、大臣の行為の不法性に関する憲法委員会の意見を聴取した後、議会が行う。議会が訴えを提起するか否かを決定する前に、議会は、当該大臣に対し疎明の機会を与えることを認める。(以下略)

3 略

第 115 条 大臣の公的行為の合法性に係る調査は、次に掲げる事項を基礎として、憲

法委員会がこれを開始することができる。

一 司法長官又はオンブズマンから憲法委員会に提出された通知書

二 少なくとも 10 名の議員により署名された請願

三 他の委員会により憲法委員会に提出された調査の要求

2 憲法委員会は、自ら発議に基づき、大臣の公的行為の合法性に係る調査を開始することができる。

第 117 条 閣僚に関する第 114 条及び第 115 条の規定は、司法長官及びオンブズマンの公務の合法性、公的行為の不法を理由とする司法長官及びオンブズマンに対する訴えの提起並びに訴えにかかる聴聞手続の調査に適用する。

（EU に対する憲法委員会の役割）

船田議員 最初のルンドウグレンさんからの説明では、現在の憲法委員会の大きな 이슈は欧州憲法条約に対する国民投票の是非であるとの話であった。では、通常のケースでは、憲法委員会は EU 法に対してどのような関与をしているのか。

マンニネン参事官 EU との関係における憲法委員会の役割についてだが、EU 内部で立法過程にある法律案は、事前審議という形で我が国会に通知される。この事前審議のための委員会を我々は「大委員会」¹¹と呼んでおり、EU で議論される法律案はこの大委員会に付される。もし、その法律案にフィンランド憲法に抵触する内容が含まれると疑われる場合には、大委員会が憲法委員会に意見を求める。憲法委員会は大委員会に意見を表明するという形で参加をすることになる。

（欧州憲法条約に対する国民投票）

船田議員 欧州憲法条約に対して国民投票の実施はしないのは、フィンランド憲法と欧州憲法条約はあまり矛盾しないから、その必要はないということか。

サトネン委員 国民投票をするか否かの問題は、第一義的に政治的な判断であるが、法律的な観点で考えることもできる。1995 年に EU に加盟して以降、どれだけ大きな変化が起きたか、あまり変化が起きていないのだから、欧州憲法条約の受容に際して国民投票は必要ないだろうということである。それからも

¹¹ 大委員会の概要については、148-149 頁を参照のこと。

う一つ、フィンランドにおける国民投票は諮問的なものであり、拘束性はない。最終的な決定は常に国会が行っているのである。

フィンランド共和国憲法

第 53 条 諮問的な国民投票を行う旨の決定は、国民投票の時期及び投票者に提示される選択範囲についての規定を含む法律の定めるところによるものとする。

2 国民投票の実施に関する規定は、法律に定める。

(欧州憲法条約とフィンランド憲法が矛盾する場合)

保岡議員 今の話からすると、欧州憲法条約はフィンランド憲法と矛盾しないと考えておられるようであるが、仮に矛盾した場合はどのような措置をとるのか。

マンニネン参事官 欧州憲法条約とフィンランド憲法との関係は、憲法委員会においてチェックされるべき問題である。単純化して言えば、憲法委員会は、フィンランドから EU にどの程度権限が移譲されるかを審議する。現時点では、両者に矛盾があるか、あるいは生ずるおそれがあるかを言うことはできない。ただし、仮にフィンランド憲法と矛盾する部分があっても、フィンランド憲法には、憲法改正の経路を経た上で条約を受け入れることができるという規定が存在する¹²。憲法の改正手続と同じ手順を踏むことで、欧州憲法条約を受け入れられる。

ラークソネン参事官 マンニネン参事官が今説明したのは、憲法 94 条 3 項のことである。憲法の条文をお持ちの方はご覧いただくとよいでしょう。「国際義務は、憲法の民主的基礎を脅かすものであってはならない」と規定しており、フィンランドから EU へどのくらい権限移譲されるのかという問題につながってくる。

フィンランド共和国憲法

第 94 条 議会の承認は、条約及び法的性質を有する規定を含み、重要であり、又は憲法上議会の承認を必要とする国際義務について必要とされる。議会の承認は、義務の放棄の場合にも必要とされる。

2 国際義務の受容又は放棄に関する決定は、過半数により決せられる。ただし、そ

¹² フィンランド憲法 94 条 2 項の規定を指すものと思われる。

の提案が憲法に関するものである場合又は国境の変更に関するものである場合、当該決定は、少なくとも3分の2の多数により決せられる。

3 国際義務は、憲法の民主的基礎を脅かすものであってはならない。

（欧州憲法条約の受容手続）

保岡議員 欧州憲法条約を受け容れる際、どのような手続を経ることになるのか。一般的な条約の受容手続と同じ方法で行われるのか。

マンニネン参事官 全く同じ方法である。特別多数による採決、これはすべての条約に関係することである。もし条約がフィンランド憲法と矛盾するようであれば、議会で3分の2の特別多数を得ることによって受け容れることができる。今申し上げたことは、94条2項に規定されている。多くの国は、外国機関への国の権限移譲に関する憲法規定を有している。権限移譲には特別多数の採決が必要であるが、フィンランドには94条2項にその規定があるので、他の国にあるような規定を新たに設ける必要がない。議会の議決方法という点では全く同じである。特別多数を得れば可決される。

（おわりに）

中山団長 予定の時間が来たようだ。ありがとうございました。

サトネン委員 憲法委員会に関心を持っていただき、ありがとうございます。憲法委員会の役割、目的について十分な説明になったであろうか。もし使えるようなアイデアがあれば自由にお使いいただければ幸いです。

以上

キルユネン コンベンション・フィンランド国会代表からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 9 日 14:15 ~ 15:00

於：国会内大委員会室

フィンランド側出席者

キンモ・キルユネン (KILJUNEN, Kimmo Roobert) 議員 (コンベンション・フィンランド国会代表)

(はじめに)

キルユネン議員 中山先生、そして日本の派遣団の皆さん、ようこそフィンランド国会へいらっしゃいました。皆さんにお会いできて光栄である。この建物はつい最近、完成した新館で、まだオープンしたばかりである。そして、この部屋は大委員会 (The Grand Committee) 室である¹。私はここで、大委員会の副委員長として、国際問題や EU 問題などに取り組んでいる。機能的な部屋であることを期待しているところだ。

日本の国会からこれだけ多数の方をお迎えできて光栄である。両国は地球の反対に位置しているが、気候環境が似ており隣国のようなものである。

皆さんが未来委員会のメンバー²と先ほど懇談されたと同じ、非常に嬉しく思う。私は数年前に、未来委員会のメンバーとして日本を訪問したことがある。訪問地に日本を選んだのは、日本社会が多くの面で強さを持っているからである。単に技術レベルが高いだけではなく、強い競争力も持っている。日本は、多くの強さを持つ経済大国である。加えて、社会的な結束も強いものがある。一つ例を挙げましょう。

(日本とフィンランドの高齢者事情)

キルユネン議員 実は先ほどまで、私はフィンランド国立保健福祉研究所を訪

¹ 大委員会の概要については、148-149 頁を参照のこと。

² シモ・ルンドウグレン議員。懇談の詳細については、141 頁を参照のこと。

問していた。そこで総裁に会い、高齢者の社会的地位について話してきた。日本の平均寿命は非常に高いと聞いている。間違っていないければ、世界で一番高かったかと思う。我が国では、男性の死亡率の高さがまだ問題となっている³。

ある興味深い数字がある。フィンランドでも北欧全域においても、75歳以上の独居老人が47%いる。世界的に独居老人の数が増加している中で、日本には独居老人は10%しかいない。老人が誰にも看取られることなく、独りで亡くなるというのは残念なことであり、日本のように多くの老人が最期を看取られて亡くなっているのはうらやむべきことである⁴。

（大委員会の役割）

キルユネン議員 いま、私たちがいる場所は大委員会室であるが、大委員会は、フィンランド国会においてEU問題を扱う委員会である。1995年にフィンランドがEUに加盟した際に、EU加盟が議会制民主主義に及ぼす影響について調査した。

日本もフィンランドも、国連やOECDをはじめ様々な国際機関に加盟しているが、EUはどの国際機関と比べても例外的なものである。EUは超国家的な立法権を有している。商業政策を含めた競争政策はEUの専管事項となっている。フィンランドがEUに加盟した際に、私たちは国会の立法権の一部をEUに移譲した。EUに移譲した立法権をシステムチックにフォローしていくために、大委員会はすべてのEUの法律問題を扱っている。こうすることにより、フィンランドから選出された欧州議会議員が、ブリュッセルで立法権を行使することに寄与している。

【大委員会（The Grand Committee）の概要】

（歴史）

大委員会は、国内法の精査を行う国会機関として1907年に設置された。1994年からは、EUに関する主要問題の検討を行うこともその職務に追加され、現在では後者の職務が大委員会の活動の中心となっている。本来、EU問題の検討は本会議で行う

³ “World Population Prospects: The 2002 Revision”（国連人口部、2003年）によれば、フィンランドの平均寿命は、男性74.4歳、女性81.5歳である。なお、日本は、男性77.9歳、女性85.1歳。

⁴ 『平成15年国民生活基礎調査の概況』（厚生労働省、2004年）によれば、2003年6月現在の日本の世帯総数は4,580万世帯であり、そのうち65歳以上の高齢者がいる世帯は1,727万3千世帯（全世帯の37.7%）である。さらに、65歳以上の高齢者がいる世帯のうち、高齢者単独の世帯は341万1千世帯（全世帯の7.4%、65歳以上のいる世帯の19.7%）となっている。

べき事項であるが、本会議に代わって大委員会が当該事項を扱うことになったのは、以下の理由によるとされる。

- ・ EU 問題に要求される機密性
- ・ 本会議はその日程上、議事日程の予測が立てにくい EU 議会の動きに柔軟に対応することが困難であること
- ・ EU 問題について多角的な検討が可能な規模と権限を大委員会が備えていたこと

(権限)

大委員会の具体的権限としては以下のものが挙げられる。

- ・ 国会の立場から EU の法律案についての精査及び意見表明を行うこと
- ・ 他の委員会に対し、当該委員会の所管の範囲内で EU 問題に関するレポートを作成させること
- ・ EU 関連の会議に出席する閣僚に対し、当該会議の開催前の大委員会に出席する義務を負わせていること
- ・ 首相に対し、欧州理事会及び EU の政府間会議の議事日程を大委員会に知らせる義務を負わせていること
- ・ 政府から EU 問題に関する情報や文書の提出を受けること
- ・ EU 問題についての意見表明（ただし政府間交渉に影響を与える法的効力はなし）
- ・ EU 関連の会議（欧州理事会、EU 理事会等）に出席した首相及び閣僚に報告書を提出させること
- ・ 国会の権限外の EU 問題（“ E Matters ” と呼ばれる）について、関係閣僚から文書の提出又はヒアリングを受けることができること

(透明性)

大委員会の定例日は、毎週水曜日と金曜日である。委員室にはカメラが設置されており、大委員会の議事録及び提出文書も公開される。しかし、政府から提案があれば、秘密会を行う場合もある。

(構成)

大委員会は、25 名の委員と 13 名の補欠委員で構成される。委員は、国会における各会派の割合に比例して配分されている。ただし、オランダ自治州選出の議員は、常に大委員会に出席する権利が与えられている。また、補欠委員は、たとえ委員が出席していても、大委員会の議論に参加する資格が与えられている。

大委員会の委員には、各政党のリーダーや常任委員会の委員長などが多く含まれており、フィンランド国会における大委員会の存在感の大きさ、重要性がうかがえる。

(フィンランド国会 HP < <http://www.eduskunta.fi/> > をもとに作成)

キルユネン議員 立法権を超国家的機関に移譲するということは新しい出来事である。これは欧州そして世界が狭くなったことによるものである。グローバ

リゼーションは我々共通の問題であり、挑戦であり、喜びである。現代は、これまで国内問題として扱われてきたことが国家を超えた共通の問題となっている。環境政策、安全保障政策、経済統合などがその好例である。だから、私たちは共通の意思決定システムを持つことが必要なのである。

ちなみに、「EU に加盟してこのシステムになったことをフィンランド人は受け入れているのか」と外国の方からよく質問を受ける。1995年のEU加盟に先立って行われた国民投票では、フィンランド国民の59%がEU加盟を支持した。

（フィンランドとスウェーデンのEUに対する評価の違い）

キルユネン議員 フィンランドとスウェーデンを比較すると興味深いものがある。スウェーデンは、フィンランド、オーストリアと共に1995年にEUに加盟した。しかし、スウェーデンにEU加盟に慎重な人々が常に存在しているのはなぜか。フィンランドと比べて、スウェーデンにEU支持者が少ないのはなぜか。スウェーデンは、農業政策などの分野でEUに資金を提供する一方で、その政策に口も挟んでいるが、スウェーデンがEUへの財政負担を損得勘定で計算していることは理解に苦しむ。

もちろん、フィンランドも損得勘定をしている。しかし、フィンランドは、EU加盟の際も、そして現在でも、EUを単なる経済的な機関とは考えていない。これはぜひ注目してほしいことであるが、EUは安全保障の機関でもあるのだ。軍事的な機関とまではいかないが、安全保障についての協力機関であり、共同体を通じて安全を生み出している。

（第二次世界大戦から学んだこと）

キルユネン議員 フィンランドとスウェーデンは隣国だが、歴史を異にする。日本とフィンランドにとって、第二次世界大戦は大きなトラウマになっている。両国とも第二次世界大戦から多くのことを学んだ。日本の憲法は平和憲法だといわれている。第二次世界大戦の重みと歴史を学んだ結果が平和憲法という形に現れている。私たちも第二次世界大戦から学んだ。特に、東の大国であるロシアとの微妙な関係において学ぶものがあつた。だからこそ、安全保障分野は、EUという共同体として取り組みたいのである。実際、EUはロシアとの交流をますます深めつつある。未来は孤立によって築くことはできず、協調によってのみ築くことができると考える。

(EUの抱える課題)

キルユネン議員 現在、EUには二つの大きな課題がある。一つは欧州憲法条約の
手続、もう一つはEUの旧東欧への拡大である。この二点について少し説明
した後に、質疑に移りたいと思う。

(旧東欧へのEUの拡大)

キルユネン議員 まずは、旧東欧へのEUの拡大について。

欧州統合への動きは1950年代に始まり現在に至っているが、これまでに行わ
れた様々な取組の中で一つだけ取り上げるとすれば、今年5月1日の旧東欧へ
のEU拡大であろう。これによって、EUは25カ国が加盟する機関となった。
今回の拡大と近く予定されているブルガリアとルーマニアの加盟とを合計する
と、EUの人口は、従前の30%、1億人の増加をみる。面積でも30%の増加で
ある。農業人口に至っては2倍に急増することになる。一方で、EUの合計GNP
は5%しか増加しない。これは、新旧加盟国の経済格差が非常に大きいことを示
している。

EU拡大前と拡大後(ブルガリア及びルーマニア含む)のデータ比較

| | 人口(万人) | 面積(km ²) | GDP(100万\$) |
|----------------|----------|----------------------|-------------|
| EU15カ国(拡大前) | 37,901 | 3,245,290 | 8,628,016 |
| EU15カ国+新加盟10カ国 | 48,394 | 4,283,900 | 9,101,956 |
| ブルガリア | (127.7%) | (132.0%) | (105.5%) |
| ルーマニア | | | |

表中のゴチックのパーセンテージは、EU拡大前と比較した割合である。

出典：“World Bank Online database 2002”

キルユネン議員 旧東欧諸国の平均所得はEUレベルの36%しかない。旧東欧
へのEU拡大が経済的な理由で行われたものではないことは誰もが知っている。
そして、フィンランド人の誰もが、今後20~25年間の対EUの経済的損益がマ
イナスになることを認識している。つまり、EUから得られる金額よりもEUに
支払う金額の方が多くなるということ、である。歴史が大きく動こうとして
いるときに、このような経済的負担が避けがたいことは、国民の誰もが理解し
てくれている。欧州は、初めて冷戦時代の国境を除去し、旧東欧の社会主義諸
国が一つの欧州へと加わったのだ。殊に、旧ソ連の三つの共和国、エストニア、
ラトビア、リトアニアのバルト諸国がEUに加わったことは驚くべきことであ
る。この3国はフィンランドの隣国である。だから、フィンランドもこれらバ
ルト諸国へのEU拡大を支援した。私たちは負担をする用意がある。平和に値

段をつけることはできない。よって、旧東欧への EU 拡大は不可欠であると考えている。旧東欧諸国が EU に順応するためには特段の努力が必要であるが、私たちはそれを受け入れる用意がある。

（欧州憲法条約の意義）

キルユネン議員 もう一つの EU の課題は、憲法条約の問題である。EU では、憲法条約の草案を過去 2 年間にわたり審議してきた。草案をまとめたコンベンションの議長には、ジスカール・デスタン元仏大統領が就いた。私はフィンランド国会の第二の代表として、このコンベンションに参加した⁵。ちなみに、もう一人の代表はマッティ・ヴァンハネン首相である。後ほど、私が書いた英語版の欧州憲法条約の本⁶を差し上げたいと思う。ヴァンハネン首相の言葉も載っている。

この欧州憲法条約は大きな問題である。EU 各国が共通の基本条約を結ぶことにより、意思決定の強化と民主化が進むであろう。

それから、EU が「連合国家」になるかどうかという点も大きな問題となっている。私は、欧州憲法条約は連合国家につながるものではないと理解している。欧州は米国から 200 年遅れているわけではない。米国憲法は、フィラデルフィアの憲法制定会議を経て 1787 年に制定されたが、欧州憲法条約はそれとは違う。私たちは欧州の米国化を進めようとしているわけではないのだ。

私たちは、新しいやり方で解決すべき問題が数多く抱えている。そのために、欧州憲法条約を、つまり意思決定の方法に関する協約が今必要とされているのである。

私だけが話し続けたので（笑）、今度は皆さんから質問をしていただき、それにお答えしたいと思う。

中谷議員 では、私から…。

⁵ **コンベンション**：2001 年のラーケン欧州理事会において採択された「EU の将来についてのラーケン宣言」に基づき、EU 拡大に伴って必要な機構改革等の具体案を策定する目的で、欧州理事会が設置した協議機関。

コンベンションは、ジスカール・デスタン元仏大統領を議長とし、副議長 2 名、当時の加盟国（15 カ国）からのそれぞれ政府代表 1 名及び議会代表 2 名、EU 関係機関からの代表 18 名からなる正規メンバー 66 名と新規加盟 10 カ国代表を中心とするオブザーバー 52 名の計 118 名から構成。キルユネン議員は、フィンランドの議会代表の一人として、コンベンションに参加している。コンベンションの詳細については、173 頁を参照のこと。

⁶ Kimmo Kiljunen “*THE EU CONSTITUTION -A Finn at the Convention*”, EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU, 2004

中山団長 どうぞ。

(フィンランドの安全保障政策)

中谷議員 チェチェンでの混乱は、EUの安全保障機構をより機能的なものにする必要があるとの反省を生んだ。フランスやドイツは全会一致でなく多数決で行動できるようにしたいと主張している。

フィンランドはこのように EU を集団安全保障機構にすることに賛成であるか。

また、フィンランドは現在 NATO⁷に加盟していないが、加盟の是非についてはどのようにお考えか。

キルユネン議員 非常にファンダメンタルな質問である。欧州憲法条約の草案をつくるときにも、安全保障問題をどのように扱うかが大きな問題となった。

フィンランドは NATO に加盟していない。国民に意見を聞くと、70%以上が加盟すべきでないと考えている。これは歴史的な影響が大きい。フィンランドの歴史上、最も暗い時期は、大国間紛争に組み入れられた時代である。フィンランドは、大国同士が軍事的な抗争に入り、それに巻き込まれることを恐れていた。我が国はロシアと 1,324km にわたって陸地を接している。そう考えると、日本とフィンランドは間に一国を挟むだけの隣国である。しかし、この間にある国は非常に大きい。大国間が抗争をしてその間に入ることを私たちは恐れて

⁷ NATO (北大西洋条約機構): 東西冷戦下の 1949 年に、米国を中心とする西側諸国 12 カ国により発足した安全保障体制。冷戦終焉後のソ連崩壊、ワルシャワ条約機構の解体などを経て、現在では、国際テロや大量破壊兵器の拡散といった新しい脅威に共同で対処するという性格を持つようになっている。

2004 年 12 月現在、加盟国は 26 カ国にのぼり、NATO は拡大傾向にあるといえる。この背景には、ソ連崩壊後も依然として強大な軍事力を有する一方で、政治的には不安定なロシアに近接する中・東欧及びバルト諸国が NATO 加盟を希望したことがある。1999 年にハンガリー、チェコ、ポーランドの 3 カ国、更に 2004 年 4 月にはブルガリア、ルーマニア、スロバキア、スロベニア及びバルト 3 国の中・東欧諸国 7 カ国が加盟している。

一方で、NATO とロシア間では協力関係の構築も進められている。1994 年の中・東欧及び NIS 諸国 (ロシア及びバルト諸国を除く旧ソ連からの独立国) との軍事的協力関係の構築を目指した「平和のためのパートナーシップ (PfP)」(後掲注 12 参照)の採択をはじめ、1997 年には NATO・ロシア間の協議・協力のメカニズムである「常設合同理事会 (PJC)」を発足させた。また、米同時多発テロ以降は、テロとの闘いを中心に NATO・ロシア間の協力を強化し、2002 年 5 月には、NATO 加盟国とロシアの 20 カ国が平等に、協議・決定を行う「NATO・ロシア理事会 (NRC)」の設立を決定。NRC は発足後 2 年を経て、信頼醸成の観点等良好な関係を維持しており、共通の脅威 (テロ等) に共同対処していく方針が示されている (参考: 外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/>>)

いる。だから、軍事連盟を避けてきたのである⁸。

| NATO 加盟に対するフィンランド国民の支持・不支持の割合 | | | |
|--|----------|-----------|----------|
| NATO 加盟の是非を巡る論議に対する世論の動向をしてみると、1992 年のフィンランドによる EU 加盟申請時と 1996 年のマーストリヒト条約再検討会議スタートの年との間で、NATO 加盟に好意的な反応を示した回答者の割合は 92 年の 29% から 96 年春の 22% へと減少し、ヤコブソンの演説 ⁹ 後の 6 月には 21% とさらに減少した。 | | | |
| | 95 年 6 月 | 95 年 12 月 | 96 年 6 月 |
| 賛成 | 25% | 23% | 21% |
| 反対 | 63% | 65% | 70% |
| 無回答 | 12% | 12% | 9% |

キルユネン議員 フィンランドは第二次世界大戦後、中立・軍事的非同盟の立場をとってきた。しかし、EU の中であって、フィンランドが軍事的分野において受動的であるということはない。実際、EU が共通外交・安全保障政策(CFSP)¹⁰を確立するに際して、フィンランドは積極的に関与してきた。

フィンランドは EU を伝統的な意味での軍事同盟とは考えていない。EU は総合的な協力機関であり、その中に軍事的な分野も含まれているのである。

フィンランドは、EU に対して総合的な責任を果たしていくとの立場から、危機管理の問題についても積極的に協力している。欧州憲法条約は国連憲章の精

⁸ **冷戦時代のフィンランドの安全保障政策**: フィンランドは独立当初より中立という国家的立場を採用してきたが、ソ連との冬戦争(1939-1940年)及び継続戦争(1941-1944年)を経て、ソ連との慎重な信頼関係の構築と中立政策の厳正な遂行こそが、フィンランドの採るべき最良の安全保障上の選択であるとの結論に至った。1948年にソ連との間に締結した「フィンランド・ソ連友好相互条約(FCMA)」は、フィンランドが多国間の紛争において中立を保持するとの内容を含んでおり、局外中立の維持を希望するフィンランドの希望が受け入れられたものとして、フィンランド国内では高く評価された。以後、フィンランドは、中立政策を巧みに維持することで、冷戦時代をくぐり抜けていった(参考: 早川治子「フィンランドに学ぶ」『フィンランド・テーブル』(社会法人日本フィンランド協会、2000年))。

⁹ **マックス・ヤコブソン(Max Jakobson)**: 元フィンランド国連大使。96年5月に、1935年の北欧型中立の選択というフィンランドの戦前の安保政策の歴史を検証して、いかなるドクトリンもドグマも小国にとっての適切な外交政策の指針にはなり得ず、将来の発展にはもっと現実的かつプログラムティックなアプローチが必要であると論じた(宮崎英隆「フィンランドの国家安全保障政策」(東海大学教養学部紀要 第32輯・2001年)25頁)。

¹⁰ **共通外交・安全保障政策(CFSP)**: 戦後、欧州統合への動きが着実に進んでいく中、安全保障分野の統合は、各国の主権と深く関係するため進展してこなかった。しかし、ユーゴ紛争に欧州諸国だけでは対応できず、米国の関与を必要としたという経験から、欧州内の問題への対応については、欧州がより独自性を持つべきであるという「欧州安全保障・防衛アイデンティティ」が高揚した。そこで、1992年のマーストリヒト条約の採択に当たり、共通外交・安全保障政策をEUの活動の柱として位置付けるとともに、西欧同盟(WEU)を、EUの防衛上の構成要素として活用することとされた。詳細は181頁を参照のこと。

神に基づいて書かれている。EUの危機管理は、テロリズムなどの新しい脅威に備えている。テロリズムに対しては、誰も中立・非同盟ではありえない。これは各国共通の問題であり、フィンランドはこの問題の解決のために協力する用意がある¹¹。

中谷議員 だとすれば、NATOに入るべきではないか。

キルユネン議員 NATOは軍事同盟によって欧州の安定を図るものである。しかし、同時にグローバルな役割も担っている。NATOで中心的な立場にあるのは米国である。私たちはこの観点から、NATOのグローバルな役割を見なければ

¹¹ **冷戦後のフィンランドの安全保障政策**：冷戦の終焉に伴い、フィンランドを取り巻く国際環境が変化すると、フィンランドの安全保障政策に急激な変化が現れ、その中立政策の再定義が行われた。1992年に発表された政府レポートでは、戦時において中立を可能とするために軍事的諸同盟の外に立つこと、それを支えるための適度で信頼性の高い国防能力を維持することが重要であり、同時にフィンランドの国益を十分保障する最良の道はECに加盟することであるとして、「軍事的非同盟・信頼ある国防」へと安全保障政策の転換を行った。これは、冷戦時代のような非軍事面も含む全面的な中立とは異なり、軍事同盟のみを避ける政策で、実際、フィンランドは、1992年にECに加盟し、1993年にはEUの共通外交・安全保障政策（CFSP）に参加した。さらに、1994年にはNATOの「平和のためのパートナーシップ（PfP）」（後掲注12参照）のメンバーに、1995年には西欧同盟（WEU）のオブザーバーに加わり、同年12月にはNATO主体のボスニアPKOへの参加を可能にする法改正を行うなど、フィンランドは積極的に欧州の危機管理への関与を深めていった。こうして、フィンランドの安全保障政策はそれまでの慎重な中立政策から、EUとその危機管理政策である共通外交・安全保障政策（CFSP）への関与に急速に変化し、その流れはついにNATO加盟の議論へと発展していった。

1997年の国会審議会による議会へのレポートでは、EUを通じた欧州諸国との協力拡大を明確にし、フィンランドの国益と直結する北部欧州の変化しつつある安全保障環境へのNATOの適応の必要性が指摘された。また、1998年には、アサティサーリ大統領が、危機管理に重点を置いたNATOの再構築は新しい安全保障システムを創設する上での中心的な一歩であると述べ、世論の否定的動向を慎重に考慮しながらNATOを危機管理組織として位置付けようとした。こうした流れの中で、1997年11月にはNATO本部に初のフィンランド代表が派遣されるなど、PfPとWEUの枠組みを基本とした国際危機管理への積極的関与を進めることが、フィンランド自身の防衛能力を高め、北部欧州の安定を促進するとの考えがフィンランド政府の安全保障方針となっていった（参考：宮崎前掲注7）。

なお、現在のフィンランドの安全保障政策の考え方は以下のとおりである。

「フィンランドは欧州地域の安全保障と安定のためには、NATO及びアメリカの軍事的貢献が、引き続き建設的な役割を演じると考えています。また同様にフィンランドとスウェーデンの中立は、北欧の安定促進に貢献しています。防衛面に関してはフィンランドは、EU内に危機管理機構を創設するのが、現実且つ生産的であると考えています。これは西欧同盟（WEU）の運用能力を強化し、EUの政治管轄下に置くことによって達成できます。フィンランドはオブザーバーとしてWEUに参加後、WEUのあらゆる危機管理イニシアティブ（ペテルスブルグ決定）に貢献する姿勢を表明しました。またNATOの平和のための協調協定（PfP）枠内で、同様に協力する態勢も整えています。」（在日本国フィンランド大使館HP < <http://www.finland.or.jp/> > より抜粋）

ばならない。フィンランドは NATO と協力する用意があり、実際、「平和のためのパートナーシップ (PfP)」¹²にも参加している。フィンランドは、NATO に対して否定的ではなく、むしろ積極的に協力している。ただし、NATO 加盟による拘束を負いたくはない。平均的なフィンランド人に尋ねれば、「我々は米国の核の傘に入りたくない」と答えるであろう。これは、東の大国、ロシアと対峙したくないとの思いが含まれている。フィンランドは、物事を総合的に判断しているのである。

(EU の緊急対応部隊が NATO に与える影響)

近藤議員 関連して質問したい。EU では 5 年前に緊急対応部隊の創設を決定し、マケドニアにおける NATO の作戦を引き継いだと聞いている¹³。

そこで、NATO と EU との関係が将来どのようなようになっていくのかについて、見解を伺いたい。

キルユネン議員 緊急対応部隊の創設により、NATO の活動に変化が起きている。NATO は元来、集団防衛組織である。北大西洋条約 5 条は、締約国全体が共同して防衛を行うことを規定している。

【北大西洋条約】

第 5 条 締約国は、ヨーロッパ又は北アフリカにおける一又は二以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなすことに同意する。したがって、締約国は、そのような武力攻撃が行われたときは、各締約国が、国際連合憲章第 51 条の規定によつて認められている個別的又は集団的自衛権を行使して、北大西洋地域の安全を回復し及び維持するためにその必要と認める行動（兵力の使用を含む。）を個別的に及び他の締約国と共同して直ちに執ることにより、その攻撃を受けた締約国を援助することに同意する。

前記の武力攻撃及びその結果として執つたすべての措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。その措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全

¹² **平和のためのパートナーシップ (PfP)**: 欧州における政治・安全保障協力のための枠組み。1991 年のワルシャワ条約機構解体後の安全保障体制を再構築するために、NATO 諸国と非 NATO 欧州各国の間で、米国のクリントン大統領の提唱に基づき、1994 年、ブリュッセルで採択された。各国の実情に合わせ軍事面も含めた各種協力（例：軍の民主的統制に関するセミナーの実施、高官交流、PKO に関する共同演習等）を進めることを目的とする。現在、27 カ国が調印し、中立国のスイスのほか、ロシアや中央アジアのアゼルバイジャンなども加盟している。フィンランドは、1994 年 5 月に加盟した（参考：外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/>>）。

¹³ EU の緊急対応部隊 (Rapid Reaction Force) については、181-182、271 頁を参照のこと。

を回復し及び維持するために必要な措置を執つたときは、終止しなければならない。

キルユネン議員 確かに、1999年のケルン首脳会議及びヘルシンキ首脳会議の後、EUに緊急対応部隊が創設されたことは新しい事態である。しかし、通常の攻撃とは異なるケースである緊急対応態勢を充実させることは、NATOの集団防衛組織的な役割を減らすことにはつながらない。緊急対応部隊はNATOの機能を補完するものであって、NATOの集団防衛機能を失わせるものではないからである。

NATOについて質問されたので私は誠実に回答したが、同じ質問をNATOの事務総長にも伝えておく。実は、NATOの事務総長が現在フィンランド国会を訪問している。3時に議長室に来る予定なので、私もそろそろ行かなければならない。皆さんの質問を彼にするとお見せできないのが残念だ。

中谷議員 一つ確認だが、フィンランドはEUの緊急対応部隊に参加するのか。

キルユネン議員 NATOもEUも緊急出動の部隊を有しているが、フィンランドはEUの共通外交・安全保障政策への参加を表明しているので、EUの緊急対応部隊には参加する。しかし、当然ではあるが、NATOの即応部隊¹⁴には参加しない。

(おわりに)

中山団長 お忙しい中、短時間であったにもかかわらず、ご丁寧に説明していただき、ありがとうございました。

キルユネン議員 こちらこそ、どうもありがとうございました。

以上

¹⁴ NATO 即応部隊 (NRF): 2002年11月のプラハ首脳会合において、米国の提案に基づき、その創設が合意された。陸海空からなる部隊で、NATO理事会の決定により、地理的な制限なく各地に展開できる。任務は、非戦闘員退避作戦 (NEO)、テロとの闘い支援及び緊急事態対処作戦を予定し、機動展開命令受領後、5日目には展開でき、30日間独立した戦闘が可能な能力の保持を目標とする。2004年10月を目途に初期作戦能力の確立を目指し、2006年10月までに約2万人より組織される完全な作戦能力を有する部隊を編成することとしている (参考: 外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/> >)。なお、271頁を参照のこと。

E U

(欧 州 連 合)

平成16年8月24日
国立国会図書館
調査及び立法考査局
政治議会課憲法室

欧州連合の憲法事情

1 特色

EU の唯一の法的基盤としての「憲法」条約

- ・現 EC 条約、EU 条約等を廃止・統合し、前文及び 4 部全 448 条からなる条約に再編成、複数の議定書が附属
- ・EC と EU との区別、及び三本柱構造(EC、共通外交安全保障政策(CFSP)、司法・内務協力(JHA)) が廃止され、EU に一本化
- ・基本権憲章の統合
- ・EU と構成国のより明確な権限配分、法的文書の再構成

EU の機関枠組みの再構成

- ・欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会の役割の明確化
 - ・常任の欧州首脳理事会議長(大統領)、外務大臣の新設
- 民主性、透明性の増大

2 歴史

(諮問会議設置以降)

- 2001 年 12 月 欧州の将来像を検討する諮問会議設置を盛り込んだラーケン宣言採択
- 2003 年 7 月 諮問会議が EU 憲法最終草案に署名し閉会
- 2004 年 5 月 EU 加盟国が 15 か国から 25 か国に拡大
- 6 月 欧州理事会(ブリュッセル)で EU 憲法に合意
- ~ 10 月 憲法条文の精査、各国語への翻訳、署名式(於:ローマ)
- ~ 2006 年頃 全加盟国の批准終了後、EU 憲法の発効

3 憲法の内容

前文

第 1 部

第 1 編 連合の定義と目標 (I-1 条~ I-8 条)

- ・EU の諸価値(人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権の尊重)
- ・EU の目的(平和、連合の価値、連合の人々の幸福の推進)
- ・構成国との関係(国家同一性の尊重、忠実協力原則)、EU の法人格

第2編 基本権および連合市民権 (I-9条~ I-10条)

- ・ 欧州人権条約への加盟、連合市民権等

第3編 連合の権限 (I-11条~ I-18条)

- ・ EUの権限行使は、補完性及び比例性の原則により規律される。
- ・ EUと構成国の権限は、EUの「排他的権限」、構成国との「共有権限」、「構成国の権限」に類型化される。排他的権限は限定列挙、共有権限は主要分野が例示され、EUに付与されていない権限は構成国に留まる。

第4編 連合の機関 (I-19条~ I-32条)

欧州議会

- ・ [権限] 閣僚理事会と共同で立法、財政の運営、政治的統制及び諮問。
欧州委員長の選出。
- ・ [構成] 議席数 750 以下。各国議席配分は、最低 6 議席、最大 96 議席。
任期 5 年。欧州市民の直接普通選挙により選出。
2004 年から 2009 年までの議席配分については附属の議定書で規定。
- ・ [議決方法] 原則として総議員の過半数

欧州首脳理事会

- ・ [権限] 連合政治の一般的方向性及び優先順位を明確化 (立法権限はない)。
- ・ [構成] 構成国元首又は政府首長、欧州首脳理事会議長、欧州委員会委員長
- ・ [欧州首脳理事会議長] 任期 2 年半。一回再選可。首脳理事会により選出。
首脳理事会の常任議長、共通外交安全保障政策における対外代表を務める。

閣僚理事会

- ・ [権限] 欧州議会と共同して立法、財政の運営、政策形成及び調整。
- ・ [構成] 総合、立法、外務等の編成ごとに、閣僚級の構成国代表各 1 名。
- ・ [意思決定方法] 原則的に特定多数決
2009 年から二重多数決制を導入 (構成国数の 55% 以上 (かつ 15 か国以上) が賛成し、賛成国の人口の和が EU 総人口の 65% 以上)

欧州委員会

- ・ [権限] 発議、連合機関がとる措置及び連合法の適用を確保、予算の執行、共通外交安全保障政策その他の場合を除く連合の対外代表。
欧州議会で不信任案が採択された場合、総辞職する。
- ・ [構成] 委員長 (閣僚理事会が候補者を提案、欧州議会が選出)、連合外務大臣兼副委員長 (欧州首脳理事会により任命)、欧州委員 (任期 5 年。2014 年まで各国 1 委員で、その後は構成国数の 3 分の 2)

欧州司法裁判所

- ・ [裁判官] 各国から 1 名、任期 6 年 (更新可能、3 年ごとに半数交代)
- ・ [管轄] 構成国、連合機関、自然人、法人の提起する訴訟に対する判断、

- 構成国の裁判所の要請に基づき、連合法の解釈又は連合機関の採択した行為の効力に対する先決裁定、 憲法に規定するその他の事項に対する判断
- ・ [その他の裁判所] 第一審裁判所、専門分野の裁判所
- その他の機関
- ・ 欧州中央銀行、会計検査院、諮問組織（地域評議会、経済社会評議会）

第5編 連合権限の行使（I-33条～I-44条）

- ・ 立法的行為、非立法的行為、共通外交安全保障政策等の実施のための個別規定、自由・安全及び司法の地域の実施のための個別規定、連帯条項（テロに対する共同行動等）強化協力

表 連合の法的手段の種類

| 種類 | 説明 | 立法的・非立法的行為の区別 | 制定方法 |
|--------|---|---------------|---|
| 欧州法律 | 一般的適用性があり、全面的に拘束力をもち、あらゆる構成国において直接適用可能。 | 立法的行為 | 欧州委員会の提案に基づいて、欧州議会及び閣僚理事会が共同で採択。通常の立法手続のほか、特別立法手続、例外的立法手続がある。 |
| 欧州枠組法律 | 名宛人たる構成国に対して、達成されるべき結果について拘束力をもち、結果の達成の方法と手段の選択は構成国の自由に委ねられる。 | | |
| 欧州規則 | 一般的適用性があり、立法行為の実施及び一定の個別規定の実施のためのもの。 | 非立法的行為 | 閣僚理事会及び欧州委員会が採択。欧州首脳理事会が採択する欧州決定、欧州中央銀行の採択する欧州規則、欧州決定もある。 |
| 欧州決定 | 全面的に拘束力がある。名宛人がある場合、名宛人のみを拘束。 | | |
| 勧告 | 法的拘束力をもたない。 | | |

第6編 連合の民主的運営（I-45条～I-52条）

- ・ 民主的平等原則、代表民主主義原則（政党等）、参加民主主義原則（市民発議等）欧州オンブズマン、連合機関の議事の透明性、個人情報保護の権利、教会及び非信仰的組織の地位の尊重

第7編 連合の財政（I-53条～I-56条）

第8編 連合と隣接諸国（I-57条）

第9編 連合への加盟（I-58条～I-60条）

- ・加盟申請、構成国と加盟候補国との協定、構成国資格の停止、任意脱退

第2部 連合基本権憲章

前文

第1編 尊厳 (II-61条~II-65条)

- ・人の尊厳、生命に対する権利、人の一体性の権利、拷問および非人道的もしくは残虐な処遇または刑罰の禁止、奴隷および強制労働の禁止

第2編 自由 (II-66条~II-79条)

- ・自由及び安全の権利、私的生活および家族生活の尊重、個人情報保護、婚姻の権利および家族を形成する権利、思想・良心および信教の自由、表現および情報の自由、集会および結社の自由、芸術および科学の自由、教育の権利、職業選択の自由と労働の権利、営業の自由、財産権、庇護権、強制退去・追放または引渡しの場合の保護

第3編 平等 (II-80条~II-86条)

- ・法の前の平等、無差別、文化・宗教および言語の多様性、男女の平等、子供の権利、高齢者の権利、障害者の編入

第4編 連帯 (II-87条~II-98条)

- ・労働者の企業内の情報と諮問の権利、団体交渉および団体行動の権利、職業紹介サービスを受ける権利、不当解雇の際の保護、公正な労働条件、児童労働の禁止および若年労働者の保護、家族および職業生活、社会保障および社会扶助、健康管理、一般的経済利益事業の利用可能性、環境保護、消費者保護

第5編 市民の権利 (II-99条~II-106条)

- ・欧州議会選挙の投票権および立候補権、地方自治体選挙の投票権および立候補権、健全な行政への権利、文書入手権、欧州オンブズマンへの付託権、欧州議会への請願権、移動居住の自由、外交的保護

第6編 司法 (II-107条~II-110条)

- ・実効的救済および公正な裁判を受ける権利、無罪の推定および防御権、犯罪および刑罰の適法性と比例性の原則、同一犯罪への二重の刑事裁判と刑罰を受けない権利

第7編 憲章の解釈と適用を規律する一般規定 (II-111条~II-114条)

- ・適用範囲、権利と原則の範囲と解釈、保護の水準、権利濫用の禁止

第3部 連合の政策と運営

第1編 通則規定 (III-115条~III-122条)

第2編 無差別および市民権 (III-123条~III-129条)

第3編 域内政策および域内行動 (III-130条~III-285条)

- ・域内市場、経済通貨政策、個別政策分野、自由・安全および司法の地域、連

合が調整・補完・支援的行動をとりうる領域

第4編 海外の諸国および領土との連携（III-286~III-291条）

第5編 連合の対外行動（III-292条~III-329条）

・ 共通外交安全保障政策

* 共通外交安全保障政策(CFSP)のうち、特に共通安全保障防衛政策(CSDP)の強化

ペータースベルク任務の範囲拡大（共同武装解除活動、人道救助活動、軍事的助言支援活動、紛争予防および平和維持活動、平和創出および紛争後安定化を含む危機管理における戦闘部隊活動）、欧州軍備軍事研究能力開発機構の設置等

・ 共通通商政策、第三国との協力および人道援助、制限措置、国際協定、連合と国際組織および第三国ならびに連合代表部との関係、連帯条項の実施

第6編 連合の運営（III-330条~III-423条）

・ 機関に関する規定、財政規定、強化協力

第7編 共通規定（III-424条~III-436条）

第4部 一般最終規定（IV-437条~IV-448条）

・ 連合の象徴、既存条約の廃止、ECとEUの法的継続性、適用範囲、地域連合、議定書、改正手続、採択・批准および発効、有効期間、言語

附属議定書・宣言

4 改正手続

- ・ 構成国政府、欧州議会又は欧州委員会が閣僚理事会に対して改正の提案提出。
- ・ 欧州首脳理事会が、欧州議会及び欧州委員会に諮問した後、改正案を検討することに賛成する決定を採択（単純多数決）したときは、諮問会議を開催（Convention）する。
- ・ 諮問会議は、改正提案を検討し、構成国政府の代表の会議に対する勧告をコンセンサスにより採択する。
- ・ 欧州首脳理事会が、欧州議会の承認を得た後、諮問会議を開催しないことを決定（単純多数決）した場合は、欧州首脳理事会は、構成国政府の代表に会議での検討課題を明示する。
- ・ 欧州首脳理事会議長が、構成国政府の代表の会議を招集する。
- ・ 構成国政府の代表の会議が、改正を共通の合意により決定する。
- ・ 改正は、すべての構成国が批准した後発効する。

EU の統合、欧州憲法条約等に関する資料¹

EU 統合の歴史と現状

1. EU の形成

(1) EU 統合の経緯

第二次世界大戦後の 1952 年、西欧 6 カ国（フランス、旧西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク）を原加盟国として、石炭及び鉄鋼の共同管理を目的とした「欧州石炭鉄鋼共同体」（ECSC）が結成された。その後、1958 年に、ECSC の成果を更に経済全般の分野に拡大し、市場統合を促進することを目的として「欧州経済共同体」（EEC）が、また、原子力産業を管理・促進することを目的として「欧州原子力共同体」（EURATOM）が、それぞれ結成された。

三共同体は、1967 年に発効した単一組織設立条約により、管理部門が統合され、「欧州共同体」（EC）と総称されるようになり、加盟国間での共同市場の形成や経済統合を目指した地域的国際組織として、加盟国を徐々に拡大し発展していった。また、1987 年に発効した単一欧州議定書においては、欧州理事会の制度化、欧州議会の権限強化、欧州司法裁判所の第一審裁判所の設置等が図られた。

そして、1992 年に調印されたマーストリヒト条約（欧州連合条約）により、

<EU に関する略年表>

| 年 | 事 実 |
|-------------------|--|
| 1952 年 | ECSC 発足 |
| 1958 年 | EEC・EURATOM 発足（ローマ条約） |
| 1967 年 | 三共同体が EC 下に統合 |
| 1968 年 | 関税同盟・共通農業政策 |
| 1973 年 | デンマーク、アイルランド、英国が加盟 |
| 1979 年 | 為替相場安定のための欧州通貨制度発足 |
| 1981 年 | ギリシャが加盟 |
| 1986 年 | スペイン、ポルトガルが加盟 |
| 1987 年 | 単一欧州議定書発効 |
| 1992 年 | マーストリヒト条約調印 |
| 1993 年 | 欧州単一市場の誕生・EU の発足 |
| 1994 年 | 欧州通貨機関設立 |
| 1995 年 | スウェーデン、フィンランド、オーストリアが加盟 |
| 1997 年 | アムステルダム条約調印 |
| 1998 年 | 欧州中央銀行設立 |
| 1999 年 | 単一通貨ユーロ導入決定（11 カ国参加） |
| 2001 年 | ニース条約調印 |
| 2002 年 | ユーロ流通開始（ギリシャが参加しユーロ圏は 12 カ国となる。デンマーク、英国及びスウェーデンは不参加） |
| 2003 年 | 東欧諸国など 10 カ国が加盟条約に調印 |
| 2004 年 5 月 1 日 | EU25 カ国体制に拡大 |
| 6 月 | 欧州憲法条約が合意される |

¹ 「EU の統合、欧州憲法条約等に関する資料」は、脚注に表示した文献等のほか、主に、衆議院 56 号『欧州憲法条約-解説及び翻訳-』及び衆議院 40 号『国家統合・国際機関への加入及びそれに伴う国家主権の移譲（特に、EU 憲法と EU 加盟国の憲法、「EU 軍」）』に関する基礎的資料より作成したものである。また、本報告書中の欧州憲法条約の条文は、中村民雄東京大学社会科学研究所助教授の訳による。

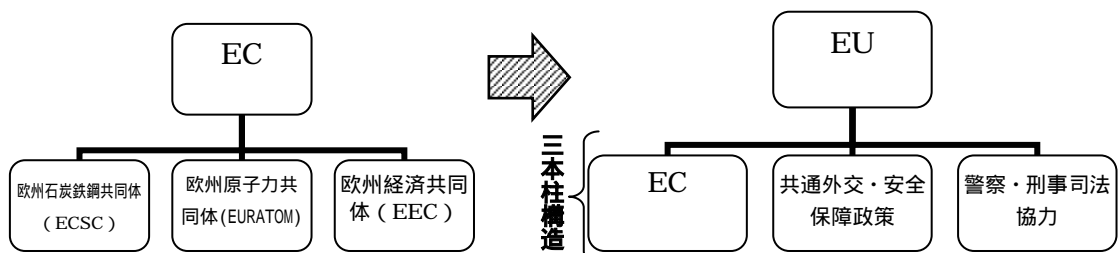
注：欧州憲法条約の条文番号の表記法

「EU の統合、欧州憲法条約等に関する資料」及び訪問先における説明聴取・質疑応答中における条文の引用では、憲法条約 III-115 [III-1] 条のような表記をしている。憲法条約は 4 部に分かれる。ローマ数字が各部を示し、次のアラビア数字は全体の通し番号を示す。角括弧内は、各部ごとに振りなおした番号である。ゆえに III-115 [III-1] 条は、憲法条約の通し番号で第 115 条、かつ第 3 部の第 1 条である。通し番号と各部振りなおし番号が一致するときは併記しない（I-1 条など）。

条約の翻訳において基礎とした公式文書は、2004 年 6 月合意を取りまとめた暫定版であるが、各部の振りなおし番号のみがあり、全体の通し番号がなかったため、先取りして条文番号を付けた。2004 年秋に署名された公式の正文と若干の異同があり得ることに留意が必要である。

EC の基礎の上に「欧州連合」(EU) を創設することが確認され、その新たな目的として、経済・通貨統合の実現、共通社会・教育・文化政策の実施、欧州市民権の設定のほか、加盟国間における共通外交・安全保障政策及び警察・刑事司法の分野での協力が加えられた。現在、EU は、 EC 域内市場法(物・人・サービス・資本の自由移動など)及び競争法、 共通外交・安全保障政策

EU の対外的活動の全体的一貫性を確保することを目的としており、EC 分野における共通通商政策及び開発協力を政府間協力として補完、 警察・刑事司法協力 EC 分野における「人の自由移動」を補完、という三本の柱に支えられている²(いわゆる「三本柱構造」)。 の柱については、EU としての共通政策であるため、EC として国際的な法人格が認められており、EC 立法及び欧州司法裁判所の司法審査の対象となるが、 及び の柱については、EU としての共通政策ではなく、加盟国の政府間協力に基づく政策協力に過ぎないとされていた。しかし、1997 年に調印されたアムステルダム条約により、警察・刑事司法協力の多くが共同化され、欧州司法裁判所の管轄権の下に組み入れられている。



ECSC は 2002 年に廃止

その後も EU は、アムステルダム条約(1997 年調印)及びニース条約(2001 年調印)を経て、さまざまな制度を築き上げてきた。

| 条約名 | 目的 | 概要 |
|--|---|--|
| ローマ条約 1957 年調印 1958 年発効 | 共同市場の設立、 共同体全体の経済活動の発展及び生活水準の向上、加盟国間の関係の緊密化等 | <ul style="list-style-type: none"> 関税同盟の創設(域内における関税・数量制限の廃止及び域外に対する共通関税の設定) ヒト、サービス及び資本の自由移動、通商、農業、運輸、競争等の各分野における共通政策の実施 |
| マーストリヒト条約 1992 年調印 1993 年発効 | EU の発足 | <ul style="list-style-type: none"> EU の創設(EC + 共通外交・安全保障政策に関する政府間協定 + 司法・内務分野における協力の促進に関する政府間協定) 1999 年までに共通通貨であるユーロの導入 加盟国と EC との権限が競合する分野においては、加盟国が単独で行動するのでは目的を達成できない場合又は EC として行動する方が効果的であるという場合に限って EC としての行動が可能になるとする「補完性の原則」の導入 EU 市民権の創設 |

² 庄司克宏「欧州憲法条約草案の概要と評価」(海外事情、拓殖大学海外事情研究所) 15 頁

| | | |
|--|--|---|
| アムステルダム条約 1997年調印 1999年発効 | マーストリヒト体制の強化、社会政策等の新分野における協力関係の構築、EU 機関の透明化を図ること | <ul style="list-style-type: none"> ・性別、障害その他あらゆる形態の差別の防止、出入国管理、犯罪、難民問題等に係る共通対策 ・失業対策に係る共同作業の強化、社会・労働条項の創設等 ・共通外交・安全保障政策を効果的なものとするためのメカニズムの提供 ・EU 理事会及び欧州議会の共同決定に係る事項の増加及び手続の簡素化 |
| ニース条約 2001年調印 2003年発効 | 加盟国拡大後のEU が効果的に機能するため、EU 組織の運営、手続等に係る変更 | <ul style="list-style-type: none"> ・特定多数決の対象となる分野の拡大及び人口を勘案した票配分の変更 ・欧州議会の議席数配分の変更 ・欧州委員の各国枠の見直し（2005年から1国1委員制） ・加盟国が共通政策を先行して実施する「先行統合」の実施 |

(2) EU の拡大

マーストリヒト条約の締結以降、EU の拡大が進められ、1995年には、スウェーデン、フィンランド、オーストリアの3カ国が新たに加盟した（第四次拡大）。続いて、東南欧諸国との加盟交渉が始まり、1998年にポーランド、チェコ、ハンガリー、エストニア、スロベニア、キプロスの6カ国と加盟交渉を開始し、続いて、2000年からはルーマニア、スロバキア、ラトビア、リトアニア、ブルガリア、マルタの6カ国との協議が開始された。そして、これらの候補国のうち、ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロベニア、スロバキア、エストニア、ラトビア、リトアニア、キプロス、マルタの10カ国が、加盟に必要な基準を達成した国として、2004年5月に新規加盟を果たした。

なお、ルーマニア、ブルガリアについては加盟交渉が順調に進めば2007年に加盟の見込みである。トルコについては、1999年のヘルシンキ欧州理事会で加盟候補国としては認められたが、人権、領土問題などでEU が求める政治的基準を満たす必要があり、加盟交渉はまだ開始されていない³。

| 原加盟国 | 第一次拡大 (1973年) | 第二次拡大 (1981年) | 第三次拡大 (1986年) | 第四次拡大 (1995年) | 第五次拡大 (2004年) |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|---|
| フランス・西ドイツ・イタリア・ベルギー・オランダ・ルクセンブルク | デンマーク・アイルランド・英国 | ギリシャ | スペイン・ポルトガル | スウェーデン・フィンランド・オーストリア | ポーランド・ハンガリー・チェコ・スロベニア・スロバキア・エストニア・ラトビア・リトアニア・キプロス・マルタ |

³ 10月6日、欧州委員会は、トルコのEU加盟の是非について報告書を発表し、「民主化や人権状況が改善し、交渉開始に必要な基準を満たしている」として加盟交渉を始めるよう勧告した。人権改革の一層の進展が条件として付された。同報告書は、トルコ政府が少数民族のクルド人に少数言語による教育や放送を認め、死刑や拷問の廃止に取り組んだことなどを評価する一方、トルコ加盟後、農業補助金やインフラ建設のために巨額の財政支援が必要なことも指摘し、民主化や人権改善を一層進めるためにも、加盟実現まで10～15年はかかるとの見通しを示した。報告書を受けて、欧州理事会が12月に交渉開始の是非について最終的に決断する。欧州委員会は、欧州理事会が交渉入りを決めた後も、引き続きトルコの改革を見守り、トルコが人権尊重を中心とする改革に重ねて違反する事態になれば「加盟交渉を中断する」とする条項も盛り込んだ（朝日新聞、読売新聞 2004年10月7日）。



出典：外務省 HP「EU 事情と日・EU 関係 平成 16 年 6 月」

< <http://www.mofa.go.jp> >

このような欧州統合の動きは、第二次世界大戦への反省から、欧州における武力紛争を回避し、永続的な平和と安定を維持しようとする西ドイツ及びフランスをはじめとする西欧諸国の決意にその淵源を求めることができると一般に言われているが、25カ国体制により、総人口4億5,000万人、GDPは世界のほぼ4分の1にあたる規模の巨大な経済圏が形成されている。

(参考) EU 加盟基準

加盟基準について、「アキ・コミュニテール(Acqui communautaire)」と呼ばれる EU 加盟国が基本条約に基づいて積み上げてきた法体系の総体の受諾、加盟にともなう経済的負担に耐える経済的基準などが問われてきたが、のちに複数政党による民主主義的な政治、国内での人権擁護などの基準が追加されてきた。アキ・コミュニテールは、31分野について定められ、新規加盟国として受け入れられるために、基本条約に合わせて国内法の整備が必要とされている。また、1993年に開催されたコペンハーゲン欧州理事会においては、民主主義、法の支配、人権及び少数民族の尊重と保護を保障する安定的な諸制度を有すること(政治的基準)、市場経済が機能しており、EU 域内での競争力及び市場力に対応するだけの能力を有すること(経済的基準)、政治目標及び経済通貨同盟を含む加盟国としての義務を負う能力を有すること(その他の基準)、以上三つが、EU への新規加盟に係る基準として原則化されている(コペンハーゲン・クライテリア)。

(3) EU の深化

EU は、当初の関税同盟としての性格から発展し、通貨政策、人権保障、共

通外交・安全保障政策などの分野においても共通の政策を進めている。

通貨政策に関しては、EC では安定した通貨圏を創出するため、1979 年、全加盟国が参加して欧州通貨制度が発足し、その後も資本移動の自由化、欧州通貨機関の発足などの通貨政策が実施されていった。そして、一連の通貨政策の総仕上げとして、1999 年 1 月、単一通貨ユーロと欧州中央銀行による一元的な金融政策運営が決定され、2002 年 1 月 1 日よりユーロ紙幣、コインが流通している。原加盟国は、ベルギー、ドイツ、スペイン、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、オーストリア、ポルトガル、フィンランドの 11 カ国であり、その後、2001 年からギリシャが参加している。これらの国には、「安定及び成長協定」の遵守が要求され、財政赤字を GDP 比 3% 以内に抑えることが求められている。なお、デンマーク、スウェーデンでは国民投票が実施された結果、参加が否決され、英国については国民投票自体が先送りされ未参加である⁴。

人権保障に関しては、EU の基本条約には保障されるべき人権のカatalogue規定が存在しなかったが、2000 年に開催されたニース欧州理事会において、EU 域内において認められている権利及び自由を宣言する「EU 基本権憲章」(前文及び 54 条から構成)が発表された。同憲章は、法的拘束力を有しない政治的な宣言であるため、EU に新たな権限を認め、又は責務を負わせるものではないが、EU 諸機関がその職務を遂行するに当たり遵守すべき一般的指針とともに、加盟国が遵守すべき一定の基準を明らかにしたものであるとされていた。そこで欧州憲法条約では、同憲章をほぼそのまま第 2 部に編入し、法的拘束力を付与している。

なお、EU 基本権憲章と欧州人権条約⁵との関係について、欧州人権条約により保障された権利については、憲章上も同じ意味と範囲を持つものとされ、内容上の統一化を図るとともに、EU が欧州人権条約より広範な保護を定めることを妨げるものではないとされる(憲章 52 条 3 項)。EU 基本権憲章が欧州憲法条約に編入された後も同様である(欧州憲法条約 -112[-52]条 3 項)。

⁴ 外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp> > 参照

⁵ 1950 年調印、1953 年発効。マーストリヒト条約 6 条 2 項は、EU が欧州人権条約により保障され、かつ構成国に共通の憲法上の伝統に由来する基本的権利を共同体法の一般的原则として尊重する、とする。

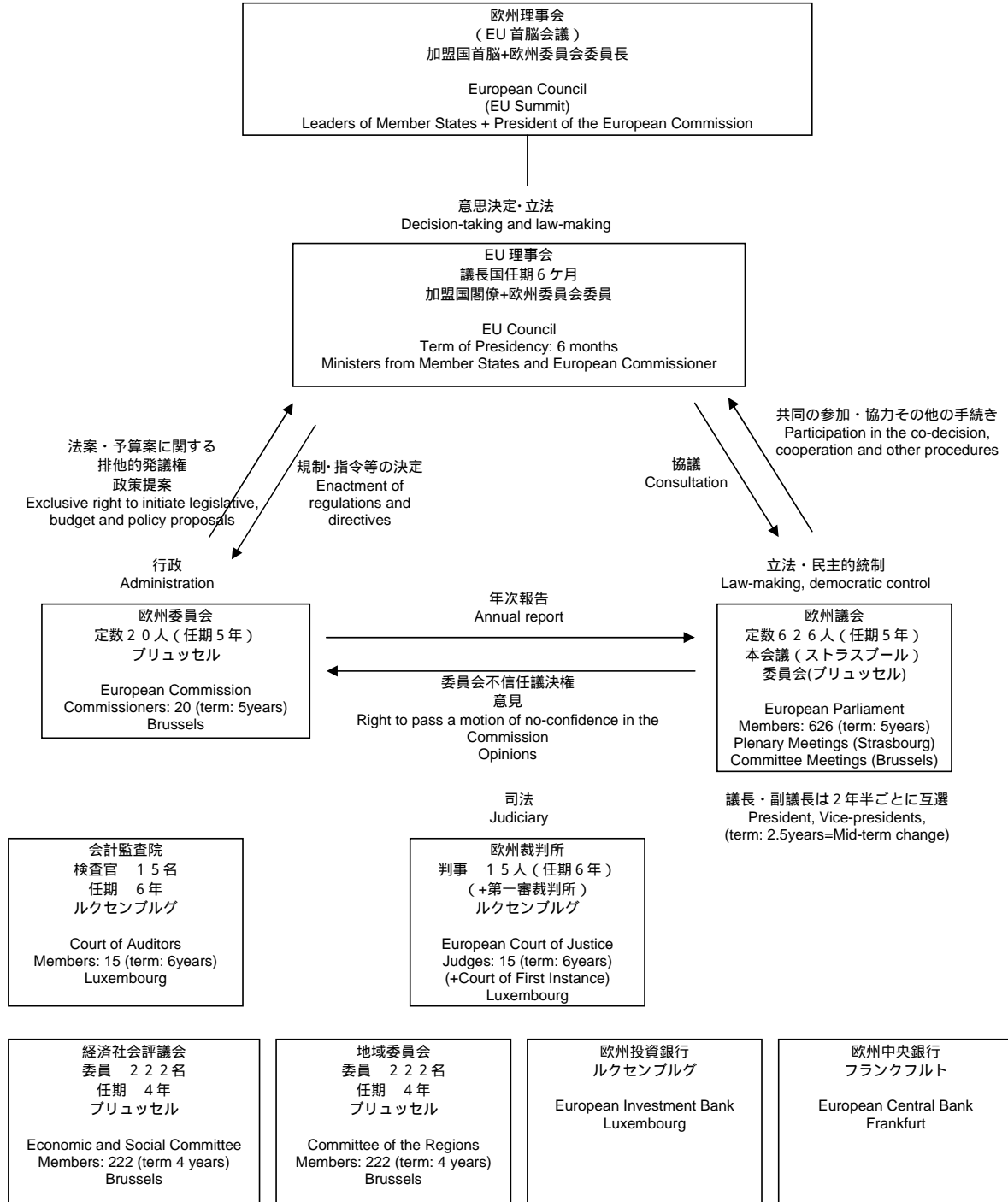
2. EU の組織、権限等

従来の EU の組織、権限の基本的な枠組みは、欧州憲法条約においても維持されている。政治レベルでの最高意思決定機関である**欧州理事会**、主たる決定機関である**EU 理事会**、執行機関である**欧州委員会**、諮問・共同決定機関である**欧州議会**、司法機関である**欧州司法裁判所**、監査機関である**会計検査院**、その他経済的、社会的、地域的な利益を代表するいくつかの諮問機関と EU の目的に沿った投資と資金調達を行う**欧州投資銀行**などが設立されている。

| 名称 | 構成、所掌事務等 |
|------------------------------------|---|
| 欧州理事会 (欧州首脳理事会) | 各構成国の政府の首長又は国家元首及び欧州委員会委員長で構成され、連合の発展に必要な活力と一般的な政治方針を打ち出すことを任務とする。議長は半年任期の議長国の首長または元首が務める。 |
| EU 理事会 (閣僚理事会) | 関連政策分野の閣僚各国 1 名で構成する。主たる政策分野ごとに EU 理事会が設置される(総合理事会[外交・分野横断問題]、経済財政理事会、農業理事会など)。議長は半年任期の議長国の閣僚が務める。この EU 理事会の任務は、立法的任務、行政的任務の両方である。 |
| 欧州委員会 | 各国 1 名又は 2 名[2004 年 11 月からは各国 1 名のみ]の委員で構成する。委員会は委員長の政治的指導のもとで委員団 (College) として、各国政府その他から独立に、欧州の公益のために活動する。任期は 5 年。任務は、立法的任務 (提案権の行使および EU 理事会より委任された立法権の行使) 及び行政的任務 (政策の自らの実施および各国実施の監督) である。 |
| 欧州議会 | 各構成国民の直接普通選挙による選出議員で構成する。欧州市民の代表議会であるが、欧州議会統一選挙法もなければ欧州全域選挙区というものもなく、選挙区は各国ごとに設定され、各国の選挙法により選挙される。任期は 5 年であり、任務は立法的任務、EC 次元の行政 (特に欧州委員会の活動) の監視任務を負う。 |
| 欧州司法裁判所 | 欧州司法裁判所と第一審裁判所の二つがある。各裁判所とも各構成国から 1 名の裁判官で構成する。欧州司法裁判所には、「法務官」と呼ばれる役職も置かれている (第一審裁判所にはない)。法務官は、だれからも独立であり、欧州公益を代表して裁判所に参考意見を述べる。裁判官・法務官ともに任期 6 年 (再任可)。裁判所は、司法的任務を負う。ただし、「共通外交・安全保障政策」の領域には裁判管轄権を持たない。また「警察・刑事司法協力」の分野については、構成国が管轄権を受諾する宣言をすれば管轄権が発生する (任意管轄)。EC 分野の事項については管轄権を常に持つ (強制管轄)。 |
| 会計検査院 | 欧州議会への諮問を経て、理事会の全会一致によって任命された 15 人の委員で構成される (任期は 3 年)。歳入・歳出のチェック、財務管理は健全性を監査し、年次報告を作成する。マーストリヒト条約によって正式機関の地位を与えられ、ルクセンブルグに設置されている。 |
| その他 | 経済社会問題についての諮問機関である経済社会評議会、各地域に関する諮問機関である地域評議会、独立の公共金融機関である欧州中央銀行及び欧州投資銀行等の諸機関が存在する。 |

EU 機関の仕組み Structure of EU Institutions

最高政治的機関、EU を政治的に推進し政策の方向性を設定
Highest political organ to giving to the EU political impetus and defines general political directions



この資料は、2004年3月4日衆議院憲法調査会 安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会の
ために、駐日欧州委員会代表部が作成したものであり、欧州憲法条約採択前の機構を表したものである。

欧州憲法条約概説

1. 欧州憲法条約の採択までの過程

欧州憲法条約制定に関する動きは、欧州防衛共同体（EDC）条約（1952年調印、未発効）に連なる欧州政治共同体構想⁶に端を発している。EUでは、短期間のうちに基本条約の改正が重なり、その構造が複雑となったことから、2004年のEU拡大を前に一つの共同体としての憲法が必要との議論が高まっていた。基本条約の制定、改正のための政府間会議（IGC）は構成国の意見対立が激化しやすく、また市民の目の届かない場における交渉が多いことから、その限界が認識されていた。また、民主主義の赤字（democratic deficit）の問題、三本柱構造が複雑であり、一般市民に理解されにくい、EUの機構改革が政治的妥協により不十分なものととどまっているといった指摘もなされていた。

そこで、2001年、ベルギーでのラーケン欧州理事会において、欧州統合をどこまで進めるか具体的な将来像を検討するコンベンションを設置することを内容とする「ラーケン宣言」が発表された。この宣言に基づき、2002年2月以降、ジスカール・デスタン元仏大統領を議長としたコンベンションが開催され、憲法条約を含む欧州の将来像について議論が行われた。その成果は欧州憲法条約草案としてまとめられ、2003年6月、ギリシャのテッサロニキにおける欧州理事会に提出された。同年10月から、新加盟国を含めた25カ国によるIGCが開催されたが、主に特定多数決方式問題に関して議論が紛糾し⁸、2003年中の憲法草案採択は見送られた。

< 欧州憲法条約に関する年表 >

| | |
|----------|---|
| 1950年代 | 欧州政治共同体構想に、二院制の議会、執行理事会、裁判所設置等が盛り込まれる。 |
| 1984年 | 欧州議会、欧州連合条約草案を採択 |
| 1990年 | 欧州議会、EUのための憲法条約草案に関する欧州議会のガイドラインに関する決議を採択 |
| 1994年 | 欧州議会、欧州憲法条約に関する決議を採択。欧州憲法条約草案が添付される |
| 1999年 | 欧州議会、諸条約の改革及び次期政府間会議の準備に関する決議を採択。決議中「EUの憲法制定：欧州を市民により身近に」では、EU拡大により憲法制定過程の開始が求められている、とされる |
| 2000年10月 | 欧州議会、諸条約の憲法化に関する決議を採択。諸条約の憲法化の理由として、EU市民に拠るべきテキストを与える、EU諸機関を統制する規則の簡素化を挙げる。 |
| 12月 | ニース欧州理事会で諸条約の改革等のための政府間会議開催の合意。また、EU基本権憲章が発表される。 |
| 2001年11月 | 欧州議会、憲法制定課程及び連合の将来に関する決議を採択。2004年の政府間会議の目的を憲法制定であるとする |
| 2001年2月 | ニース条約付属書「連合の将来に関する宣言」に調印 |
| 12月 | 欧州理事会、ラーケン宣言の中で「欧州の将来に関する諮問会議（コンベンション）」の設置を決定 |
| 2002年2月 | コンベンションが議論開始 |
| 2003年6月 | コンベンションにおいて「憲法条約草案」を採択。欧州理事会に提出され承認。 |
| 10月 | 政府間会議（IGC）における討議開始 |
| 12月 | ブリュッセル欧州理事会、憲法条約草案採択に失敗 |
| 2004年3月 | マドリード列車爆破事件の影響を受け、スペイン総選挙において与党・国民党が敗北し社会労働党政権に。 |
| 5月 | EU25カ国体制発足 |
| 6月 | ブリュッセル欧州理事会において、憲法条約草案採択 |
| 10月 | 加盟25カ国の首脳と、ブルガリア、ルーマニア、トルコ、クロアチアの4首脳がオブザーバー資格で参加して、欧州憲法条約が調印される。 |

⁶ EDC条約が発効せず、同構想も実現しなかった。

⁷ 市民から直接に選挙された代表によって構成される議会がEUの立法制定過程に限定的にしか関与できないことをいう。

⁸ EU理事会の採決は、全会一致と加盟国の人口を勘案した持ち票配分による特定多数決

その後、憲法条約草案に反対していたスペインとポーランドでの政権交代、6月の欧州議会選挙における投票率の低さ（45.5%）が、欧州統合に対する無関心や懐疑論を表しているという危機感から、一転して合意に向けた調整がなされ、2004年6月19日、一部修正のうえ、ブリュッセル欧州理事会において合意された。主な修正点は、EU理事会が特定多数決により決定を行うときの多数決の要件について、「連合の人口の少なくとも5分の3を代表する構成国の過半数」を「EU理事会構成国の少なくとも15カ国からなる少なくとも55%の多数であって、連合の総人口の少なくとも65%をなす構成諸国を代表する多数」に、欧州委員会の構成員について、「15名」を「憲法条約が発効して最初に任命される欧州委員会は加盟各国から1名ずつ、二期目以降は構成国の3分の2に相当する委員数」に、などである。

憲法条約は、10月にローマで調印され、その後2年以内に各国で批准手続きが採られるが、英国などでは国民投票⁹が予定されている。

(参考) 国民投票の実施状況

EUでは、加盟、基本条約の改正、ユーロへの参加といった機会に国民投票を実施した国がある。

< EU加盟国におけるEU関連の主な国民投票実施状況 > (:承認 x :否決)

| デンマーク | | イタリア | |
|---------|------------------------------|---------|----------------------------|
| 1972.10 | EC加盟条約の批准() | 1989.6 | 欧州議会の権限強化と欧州連 合の建設推進() |
| 1986.2 | 単一欧州議定書の調印() | | |
| 1992.6 | マーストリヒト条約の批准 (x) | オーストリア | |
| 1993.5 | マーストリヒト条約・エディ ンバラ合意の批准() | 1994.6 | EU加盟条約の批准() |
| 1998.5 | アムステル条約の批准() | フィンランド | |
| | | 1994.10 | EU加盟条約の批准() |
| 2000.9 | ユーロ参加(x) | スウェーデン | |
| | | 1994.11 | EU加盟条約の批准() |
| 1972.5 | EC加盟条約の批准() | 2003.9 | ユーロ導入の是非(x) |
| | | アイルランド | |
| 1987.5 | 単一欧州議定書の調印() | 英国 | |
| 1992.6 | マーストリヒト条約の批准 () | 1975.6 | EC加盟の存続() |
| 2001.6 | ニース条約の批准(x) | フランス | |
| | | 1972.4 | EC加盟条約(英国等)の批 准() |
| 2002.10 | ニース条約の批准() | 1992.9 | マーストリヒト条約の批准() |

田中俊郎『EUの政治』(岩波書店、2002年)外務省HP等を参考に作成

方式(QMV: qualified majority voting)が混在している。QMVは、従来「321票中232票+加盟国の過半数+加盟国全人口の62%」であったものが、憲法条約草案においては「加盟国の過半数+加盟国人口の少なくとも5分の3による決定」と変更された。この案の下では、加盟国の人口が国力を決めることとなり、EU最大の人口を有するドイツをはじめとして、フランス、イタリアがEUの主導権を持つことになる。これに対して、従来ドイツ、フランス並みの持ち票を有していたスペイン、ポーランドが猛反発していた。要件についてはその後修正を経て、憲法条約が採択された。なお、245頁を参照のこと。

⁹ 英国、デンマーク、アイルランド、オランダなど9カ国前後において実施の予定であるとされる。(朝日新聞 2004年6月20日)

(参考) 欧州の将来に関する諮問会議：コンベンション

2001年12月15日、ブリュッセルのラーケン王宮で開催された欧州理事会において、ラーケン宣言が採択された。同宣言は、2004年の政府間会議に向かう道を整備し、EUの将来的発展の鍵となる問題についての検討を行うための諮問会議（欧州の将来に関する諮問会議：コンベンション）を設置するとした。

コンベンションは、(a)構成国の元首又は政府の代表、(b)加盟候補国の代表、(c)構成国議会の代表、(d)加盟候補国の議会の代表、(e)欧州議会の議員及び(f)欧州委員会の代表により構成される。また、コンベンションの検討事項としては、まず、ニース条約付属書中の「連合の将来に関する宣言」において検討事項とされた(a)補完性の原則を反映した、EUと構成国間のより明確な権限の境界の設定と監視、(b)基本権憲章の地位、(c)EU諸条約をより明瞭に理解可能とするためのEU諸条約の簡素化及び(d)EUにおける構成国議会の役割が掲げられ、ラーケン宣言で、(a)EUと構成国のよりよい権限分割、(b)EUの民主主義の赤字の解決、(c)機構改革、(d)EU市民にとってEUをより身近にすること、(e)国際的な問題におけるEUの役割の明確化、(f)EUの法的文書の簡素化及び(g)諸条約を一つの憲法的文書に統合することの検討がコンベンションに付託されている。

ラーケン宣言に基づき、2002年2月以降、ジスカルル・デスタン元仏大統領を議長としたコンベンションが開催され、憲法条約を含む欧州の将来像について議論が行われた。その成果は欧州憲法条約草案としてまとめられ、2003年6月、ギリシャのテッサロニキにおける欧州理事会に提出された。

(参考) 国立国会図書館調査及び立法考査局「欧州連合の憲法事情」(諸外国の憲法事情2)

2. 憲法条約の構成

憲法条約は、第1部（制度と基本原則）、第2部（EU基本権憲章）、第3部（EUの政策と運営）、第4部（一般最終規定）から構成され、条文数は400を超える。EUの機関に関しては、欧州議会、欧州理事会、EU理事会、欧州委員会、欧州司法裁判所の五つであり、それぞれ従来の役割と相互の権限均衡がほぼ維持されている一方、任期2年半の「欧州理事会議長」¹⁰の設置を行うなど、既存の基本条約における制度、原理を整理するだけでなく、新たな要素も追加されている。

< 欧州憲法条約のポイント >

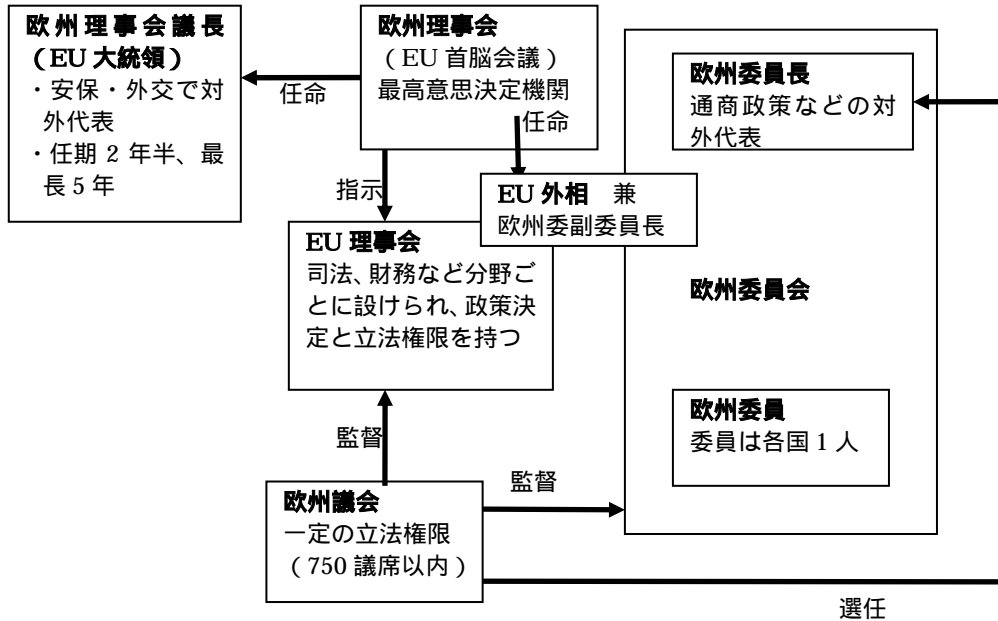
| | | |
|----|---------|--|
| 原則 | EUの目的 | 平和、連合の価値、連合の人々の幸福の推進。 |
| | 連合の価値 | 人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権の尊重。 |
| | 加盟国との関係 | 国のアイデンティティ、言語や文化の多様性を尊重し、目標達成に連携。 |
| 機関 | 欧州議会 | <ul style="list-style-type: none">・EU理事会とともに立法上、予算上の権限を持ち、欧州委員会委員長を選出。・議席数は750以内とされ、加盟国への割当ては最小6議席、最大96議席。・議員の任期は5年であり、欧州市民の直接選挙で選ばれる。 |

¹⁰ 英語では「President」と表記されるため、「EU大統領」と称されることもある（日経新聞 2003年6月14日等）。

| | | |
|--------------|-----------------------------|--|
| | 欧州委員会 | 憲法条約が 2009 年までに発効した場合、2009 年からの 1 期目の委員会は各国 1 名。2014 年からの 2 期目の委員会から、構成国数の 3 分の 2 に削減。 |
| | EU 理事会 | <ul style="list-style-type: none"> ・原則的に特定多数決方式によって意思決定を行う。 ・特定多数決の要件は、2009 年から加盟国数の 55%以上が賛成し、賛成国の人口総数が EU 総人口の 65%以上が必要。 |
| 指導者 | 欧州理事会議長 (EU 大統領) | <ul style="list-style-type: none"> ・欧州理事会の常任議長を務めるほか、共通外交・安全保障政策において EU を対外的に代表する。 ・欧州理事会 (EU 首脳会議) で多数決により選出。 ・任期は 2 年半で、一度だけ再選可。 |
| | EU 外相 | <ul style="list-style-type: none"> ・欧州委員会委員長の同意を経て任命され、EU の共通外交・安全保障政策を担当。 ・欧州委員会副委員長を兼任し、外相理事会を主催。 |
| | 欧州委員会委員長 | 欧州理事会が候補者を欧州議会に提案し、同議会が単純多数決で選出。 |
| 外交・防衛 | 共通外交 | 外相理事会の決定は全員一致が原則。 |
| | EU 部隊 | 平和維持、人道支援などに貢献。 |
| | テロと災害 | 加盟国は軍の出動を含む支援を実行。 |
| | 武器調達庁 | 軍事作戦能力を高めるために創設。 |
| 民主的統治 | 基本権憲章 | EU 基本権憲章をほぼそのまま草案第 2 部に編入し、法的拘束力を付与。民主制を原則とする。死刑禁止、難民保護などを定める。 |
| | 市民 | <ul style="list-style-type: none"> ・EU 市民という包括概念を設定。 ・市民間の平等、国籍差別の禁止。 |
| | 情報公開 | <ul style="list-style-type: none"> ・EU 機関の審議過程の透明性、公開性。 ・市民・居住者の EU 文書アクセス権。 |
| | 対話 | <ul style="list-style-type: none"> ・労使間の自律的な対話の尊重。 ・教会や非信仰的な団体の地位の尊重と対話の維持。 |
| | 人民発案 | 100 万人以上の市民が立案提案を委員会に要請しうる。 |
| その他 | 通常の憲法条約の改正手続 | 欧州憲法条約の通常改正手続は、構成国、欧州議会、欧州委員会が改正案を EU 理事会に提出し、欧州理事会が「単純多数決」で改正作業の開始を決定。これを受けて「諮問会議」(構成国の国内議会、構成国の元首又は政府の首長、欧州議会及び欧州委員会の諸代表で構成)が改正提案を検討し、構成国政府の代表の会議 (IGC) に対する勧告を採択。その後、IGC における政府間交渉を経て「憲法条約」の改正「条約」が締結され、すべての構成国が批准した後に発効する。 |
| | 脱退 | 加盟国は EU から脱退できる。 |
| | EU の象徴 | EU の旗、EU の歌、EU の銘、EU の通貨など。 |

欧州憲法条約上の機構図

(読売新聞 2004年6月20日をもとに衆議院憲法調査会事務局において作成)



(参考) 「三本柱構造」の解消

欧州憲法条約では、 EC 条約・EU 条約を廃止しそれらの規定内容を一本化する、 EC・EU の並存状態を解消し、 EU だけが三本柱の政策領域すべてを対象とする、 EU として固有の財源を持ち、 EU の全政策領域の行動に対して予算配分する、 原則として EU の立法的行為が全分野共通とされ、 その閣僚理事会における採択は特別多数決による、 原則として欧州司法裁判所の管轄権が全政策領域に及び、とされている。その結果、従来の三本柱構造(第一の柱: EC、第二の柱: 共通外交・安全保障政策、第三の柱: 警察・刑事司法協力 171 頁参照)のうち、第一柱と第三柱がほぼ共通の統治様式とされた。しかし、第二の柱である共通外交・安全保障政策については、 EU の立法的行為の排除、閣僚理事会の意思決定は全会一致が原則、欧州司法裁判所の管轄権は原則として否定されているなどにより、列柱の特徴が残り、政府間協力の性質が強く残っている。

このように、従来の EU の三本柱構造は解消され、EU の名で、三つの列柱の領域全部を EU の機関がその行為により扱うことができるようになっていく。しかし、意思決定の方式など、列柱の特徴をなしていた要素は、旧第二の柱について残存している。したがって、イメージとしては、根元(連合の権限の存在、連合の固有財源の使用など)は共通であるが、共通外交・安全保障政策とそれ以外の分野とでは、統治様式が異なり、一本ではあるが、二つの幹に分かれている樹木の構造、いわば「相生の松」の構造と言える。

| EC | 警察・刑事司法協力 | 共通外交・安全保障政策 |
|---------------------------------------|-----------|----------------|
| EC 条約・EU 条約を廃止、EC・EU の並存状態を解消、共通の財源など | | |
| EU 共通の立法的行為 | | EU の立法的行為の排除 |
| 閣僚理事会における採択は特別多数決 | | 閣僚理事会は全会一致が原則 |
| 欧州司法裁判所の管轄権が及び | | 欧州司法裁判所の管轄権は排除 |

(出典) 衆憲資 56 号『欧州憲法条約-解説と翻訳-』

EU 統合による国家主権の移譲

1. 国家主権の移譲と EU 法

各加盟国は、EU との関係において、EU としての共通政策を実現するため、立法権限の一部を EU に移譲しており、EU は、移譲を受けた立法権限に基づき、当該共通政策に係る立法を制定している。

EU 法 (European Union Law) とは、EU 諸機関の設置の法的根拠となる設立条約、議定書等 EU 諸機関を規律する法規範 (一次立法) 及び規則、命令、決定、勧告、意見等 EU 諸機関 (EU 理事会、欧州委員会及び欧州議会) が制定する法規範 (二次立法) を意味する。二次立法としての EU 法は、原則として、加盟国の立法措置を必要とせず、個人に対し権利を付与し、又は義務を課することができること (直接効果) 各加盟国における EU 法の統一的な適用を確保するため、EU 法が加盟国の憲法をはじめとする国内法に優位する効力を有すること (優位性) 以上 2 点の法的特徴を有し、この二つの性質を有することをもって、EU 法が準連邦法的性格をもつとされる¹¹。

2. 国家主権の移譲に係る欧州各国における憲法論議等

加盟国の憲法と EU 法との関係については、これまでに、EU に国家権限を移譲するに当たり、十分な憲法上の措置が講ぜられているかどうか、EU 法の直接適用及び優位性を許容できる憲法上の措置が講ぜられているかどうか、国内法と EU 法とが矛盾する旨欧州司法裁判所により判示された場合、国内の立法機関が新たに立法し、又は無効を確認する権限を有するかどうか、基本条約に基本的人権に関する憲章がないことから、基本的人権に関する EU 法を憲法に照らして判断することができるかどうか等が問題となった。

「国家主権」に関する議論～英国・フランス・ドイツの例

| | |
|---|---|
| 英国 72 年法と 議会主権 | 成文憲法を持たない英国では、主権を国際機関に移譲するという明文の憲法規定は存在しない。1973 年の EC 加盟に先立ち、英国は、国内実施法として「1972 年の EC 加盟に関する法律」(以下「72 年法」という。)を制定し、これにより、EC の基本条約が国内法化され、また、EC が制定する規則、指令、決定等の EC 法が国内法的効力を持つこととされた。 72 年法の制定に当たっては、英国の「議会主権」 ¹² との関係について、大論争がなされた。 「議会主権」原理によれば、「後の議会が前の議会によって拘束されることはない」ため、EC 法と抵触する法律を後の議会が制定した場合の効力が問題となった。また、「議会主権」の下、裁判所は、常に議会制定法に服従することとされているが、72 年法では、英国の国内裁判所は、直接効のある EC 法を適用し、欧州司法裁判所の判決及び先例に拘束され、国内法と EC 法とが矛盾するときは、後者が優位し、国内法は EC 法に従って解釈され |
|---|---|

¹¹ 国立国会図書館調査及び立法考査局「欧州連合の憲法事情」(諸外国の憲法事情 2) 167 頁

¹² 議会がいかなる法をも制定し、又は改廃する権能を持ち、また、議会の立法を無効とし、又は排除する権能を持ついかなる個人も団体も存在しないことを意味する。

| | |
|--|---|
| | <p>ると定められた。このような問題について、政府は、後の議会が制定する法律は EC 脱退も含めすべての EC 法に優位するため、「議会主権」の原理は何らの変更も受けないと主張した。</p> <p>しかし、1990 年のファクトルタメ事件¹³において、議会が明文で 72 年法を覆さない限り、加盟後の法律に 72 年法の趣旨が挿入されるものと推定されると最高裁に当たる貴族院が判示したことにより、実質的に、「EC 法の優位性」が受け入れられることとなった。</p> |
| フランス EU 関連 規定の創設 | <p>マーストリヒト条約の規定のうち、欧州統一通貨制度、共通ビザ政策、加盟国内に居住する他の EU 構成国市民の地方選挙権を認めることについて、憲法との適合性が問題となった。憲法院は、欧州統一通貨制度、共通ビザ政策は憲法に抵触し、同条約の批准のためには憲法改正が必要であると判示した。これを受けて、議会で憲法改正審議が行われ、改正の結果、14 章に「欧州共同体及び欧州連合」が新設され（1993 年改正により 15 章に変更）EU 市民の市町村選挙権・被選挙権や主権移譲に関する規定が設けられた。その後、同条約批准の賛否を問うための人民投票が行われ、賛成 51.05%、反対 48.95%の僅差で、批准が支持された。</p> |
| ドイツ マーストリ ヒト条約批 准に伴う基 本法改正 | <p>1992 年、マーストリヒト条約の批准に伴う基本法の大規模な改正が行われた。この改正で、23 条に民主主義、法治主義、補完性原則等の EU に係る諸原則が規定され、また、24 条 1 項 a に連邦政府及び州政府と EU との関係が明確化された。</p> <p>この改正について、EU 加盟によってドイツの国家性が否定されること、連邦議会が重要な政治的決定ができなくなることを理由として、憲法異議が連邦憲法裁判所に提起されたが、判決（1993.10.12）においては、連邦議会の決定が EU の意思決定に影響を及ぼし得ること等を理由として、マーストリヒト条約は合憲であるとの判断が示された。また、同判決では、連邦憲法裁判所において欧州司法裁判所の判決が基本法に違反しているかどうかを審査できるかという問題について、原則として、欧州司法裁判所の判断が尊重されるが、基本権の保護水準が欧州司法裁判所によって確保されない場合は、連邦憲法裁判所が審査を行うことができるとの判断が示された。</p> |

3. 国家主権の移譲に係る欧州各国の憲法上の規定

| | |
|---------------|--|
| イタリア共和 国憲法 | <p>〔戦争の制限及び国際平和の促進〕</p> <p>第 11 条 イタリアは他の人民の自由を侵害する手段および国際紛争を解決する方法としての戦争を否認する。イタリアは、他国と等しい条件の下で、各国の間に平和と正義を確保する制度に必要な主権の制限に同意する。イタリアは、この目的を目指す国際組織を推進し、助成する。</p> <p>〔国と州の立法権〕</p> <p>第 117 条 1 項 立法権は、憲法にしたがってまた EU 法と国際機関により設定された制限の枠内で、国家と地方に属する。</p> |
| オランダ王国 憲法 | <p>〔条約の承認〕</p> <p>第 91 条 （略）</p> <p>2 （略）</p> <p>3 憲法に抵触する条約の規定を議会で承認するに当たっては、少なくとも投票総数の 3 分の 2 の賛同を要する。</p> <p>〔国際機関への権限委譲〕</p> <p>第 92 条 立法権、行政権及び司法権は、必要と認める場合、前条第 3 項の規定に従い、条約の定める国際機関に委譲することができる。</p> <p>〔条約等と国内法令との関係〕</p> <p>第 94 条 オランダ王国内で効力を有する法令規則は、すべての者を拘束する条約の規定</p> |

¹³ 英国漁船の登録資格者を、常時英国国内に居住する英国人及び 75%以上の株式を英国人が持つ会社に限定した 1988 年の「改正商船法」が、設立条約における国籍差別禁止条項等に反するのではないかと争われた事件。

| | |
|------------------------|---|
| | 又は国際機関の決議に抵触する場合、適用されない。 |
| スウェーデン 統治法典 | <p>第 10 章 外交 〔国際組織への委譲〕</p> <p>第 5 条 国会は、欧州連合がこの統治法典及び欧州人権条約に規定されている保護に相当する権利及び自由を規定している限り、欧州連合に議決権を委譲することができる。国会は、出席し、投票した議員の 4 分の 3 以上の多数に基づく議決により、その委任を与える。国会は、その議決を、基本法採択のための規定に従って行うこともできる。</p> <p>2 その他すべての場合において、この統治法典に直接基づく決定権で、規則の制定、国の財産の使用、国際条約又は国際的義務の締結又は廃棄のための決定権を、一定の限度で、スウェーデンが加盟しており、又は加盟する予定である平和的国際協力のための国際組織又は国際司法裁判所に委譲することができる。基本法、国会法又は国会の選挙に関する法律の制定、改正若しくは廃止又は第 2 章に規定する権利及び自由の制限に関する議決を行う権限は、委譲することができない。その委譲に関するすべての議決には、基本法の制定に関する規定が適用される。この規定に基づく議決を行う時間的余裕がない場合には、国会は、出席し、投票した議員の 6 分の 5 以上で、かつ、国会の法定議員の 4 分の 3 以上の多数で、委譲を承認することができる。</p> <p>3 国際条約がスウェーデン法としての効力を有すると規定されている場合において、国会は、前項の規定に従った議決により、王国を拘束する条約が将来改正された場合も、王国に適用される旨を規定することができる。その議決は、将来の一定限度の改正のみに関するものでなければならない。</p> <p>4 この統治法典に直接基づかない司法的及び行政的機能は、第 1 項に規定されている場合以外の場合、他の国、国際組織、外国又は国際的な機関又は団体に、国会の議決により委譲することができる。国会は、特定の場合には、その機能の委任を決定する権限を、政府又はその他の公の機関に委任することができる。当該機能が、公権力の行使に関する場合には、国会の議決は、出席し、投票した議員の 4 分の 3 以上の多数によりなされなければならない。この機能の委任に関する議決は、基本法の制定に関する規定に従って行うこともできる。</p> |
| スペイン憲法 | <p>〔国際機関への権限移譲〕</p> <p>第 93 条 憲法に由来する権限を、国際組織又は国際機関に移譲する条約の締結は、組織法により、これを承認する。これらの条約及び権限を付与した国際組織又は超国家的組織による決議の履行は、場合により、国会又は内閣がこれを保持しなければならない。</p> |
| デンマーク憲法 | <p>〔国際機関への権限の委任〕</p> <p>第 20 条 この憲法によって王国の諸機関に授けられた権限は、制定法の定める限度において、国際法の支配及び協力の促進のため、他国との相互協定によって設立された国際機関に委任することができる。</p> <p>2 前項に関する法律案を可決するには、国会議員の 6 分の 5 の多数を必要とする。通常法律案の可決に必要な多数は得られるが、右の多数が得られず、しかも政府がそれを撤回しない場合、その法律案は、第 42 条に定める人民投票に関する規定に従って、承認又は否認のため、選挙人にこれを付託しなければならない。</p> |
| ドイツ連邦共和国基本法 | <p>〔ヨーロッパ連合〕</p> <p>第 23 条 ドイツ連邦共和国は、統一ヨーロッパを実現するために、民主主義的、法治国家的、社会的、連邦制の原則及び補充性の原則に従う義務を負い、この基本法と本質的に同様の基本権保護を保障するヨーロッパ連合の発展に協力する。連邦は、そのため、連邦参議院の同意を必要とする法律によって、主権的権利を委譲することができる。 (以下略)</p> <p>〔国際機関〕</p> <p>第 24 条 連邦は、法律によって主権的権利を国際機関に委譲することができる。</p> <p>1a 州が国家的権限の行使及び国家的任務の遂行の権限を有するときには、州は連邦政府の同意を得て、国境近隣関係の制度に関する主権的権利を委譲することができる。</p> <p>2 連邦は、平和を維持するために、相互集団安全保障制度に加入することができる。その場合、連邦は、ヨーロッパ及び世界諸国民間に平和的で永続的な秩序をもたらし、かつ、確保するような主権的権利の制限に同意する。</p> <p>3 国際紛争を規律するために、連邦は、一般的、包括的、義務的国際仲裁裁判に関する協定に加入する。</p> |
| フランス第 5 共和国憲法 | <p>〔条約・協定の効力〕</p> <p>第 55 条 適法に批准され又は承認された条約又は協定は、他方当事国による各条約又は各協定の施行を留保条件として、公示後直ちに、法律に優先する権威を持つ。</p> <p>第 15 章 欧州共同体及び欧州連合(抄)</p> <p>〔欧州共同体・欧州連合への加盟〕</p> <p>第 88 条の 1 共和国は、欧州共同体及び欧州連合に加盟する。欧州共同体及び欧州連合は、それらを創設した諸条約に従い、一定の権限を共同して行使することを自由に選択した諸国によって構成される。</p> <p>〔権限の委譲〕</p> <p>第 88 条の 2 相互主義の留保のもとに、かつ、1992 年 2 月 7 日に署名された欧州連合</p> |

| | |
|---------------------|---|
| | <p>条約に定められた諸方式に従って、フランスは、欧州経済・通貨連合の確立に必要な権限を移譲することに同意する。</p> <p>2 相互主義の留保のもとに、かつ、1997年10月2日に署名された欧州連合条約に由来する文書のもとで、欧州共同体を創設する条約に定められた諸方式に従って、人の自由な往来とそれに関連する領域についての諸規則の決定に必要な権限の移譲に同意することができる。</p> |
| ベルギー国憲法 | <p>〔主権の制限〕</p> <p>第34条 特定の権力行使は、条約又は法律をもって、国際公法の機関に授権されることができる。</p> |
| ポーランド共和国憲法 | <p>〔国際組織等への権限委譲〕</p> <p>第90条 ポーランド共和国は、条約に基づいて、若干の事項につき国家権力機関の権限を国際組織又は国際機関に委譲することができる。</p> <p>2 前項の条約の批准に対して同意を表明する法律は、国会により法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで3分の2の多数の票によって、かつ、上院により法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで3分の2の多数の票によって議決される。</p> <p>3 このような条約の批准に対する同意の表明は、第125条の規定に従い、全国レフェンダムにおいてこれを議決することができる。</p> <p>4 批准に対する同意を表明する手続の選択についての決議は、国会が、法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで絶対多数の票によってこれを採択する。</p> |
| オーストリア連邦憲法 | <p>〔国際法規〕</p> <p>第9条第2項 第50条(1)に従って承認が必要な立法又は条約により、連邦の特定な権限を政府間機関に移譲することができる。(以下略)</p> |
| ルクセンブルク大公国憲法 | <p>〔国際機関〕</p> <p>第49条 憲法により立法府、行政府、司法に付与された権限の行使は、条約により一時的に国際法により統治された機関に付与することができる。</p> |
| ギリシャ共和国憲法 | <p>〔国際法〕</p> <p>第28条 2 憲法の下、重要な国益へ尽くしまた他国との協力を促進する目的で、条約又は協定により国際機関の権限を承認することが可能である。これらの条約や協定を批准する法律の可決には議員総数の5分の3以上の賛成を必要とする。</p> <p>3 ギリシャは、国家主権行使の制限について、これが重要な国益にかない、人権と民主制を侵害するものではなく、平等と相互主義の原則に基づくものであるときは、これを受け入れる。</p> |

EUの安全保障政策

(1) 欧州の安全保障体制

第二次世界大戦後、西側諸国では、1949年に北大西洋条約機構(NATO)が、東側諸国では、1955年にワルシャワ条約機構が結成され、東西の軍事同盟が対峙した。

しかし、東西それぞれの安全保障体制が構築される中であっても、西欧には独自の安全保障体制の確立を模索する動きが存在し、1955年には、西欧同盟(WEU:1948年に西ドイツの報復を阻止するために発足した「ブラッセル条約機構」を発展させたもので現在10カ国が加盟している。)が発足した。しかし、西欧において安全保障の役割を担ったのはNATOであったため、WEUの活動は事実上休眠状態であった。

その後、東西緊張緩和(デタント)を受け、1975年に東西軍事同盟加盟国のほか欧州の非同盟国も参加する欧州安全保障協力会議(CSCE、95年に欧州安全保障協力機構OSCEと名称変更)が開催され、欧州全域において安全保障や人権を含む幅広いプロセスが進展した。

冷戦終焉後、世界的に民族対立や宗教に起因する地域紛争、新国家の独立が相次ぎ、欧州においても、これら周辺地域の不安定・緊張の西側諸国への波及が新たな脅威として捉えられるようになった。NATOでは、その存在意義と役割の見直しが図られ、1991年には「戦略概念」、1999年には「新戦略概念(“同盟の戦略概念”)」を示し、従来の集団防衛任務(いわゆる5条任務)に加え、欧州域外における危機管理(非5条任務)という新たな任務を付加することとなった。そして、結果として、NATOは旧ユーゴ地域における紛争に対し、和平履行部隊(IFOR)や安定化部隊(SFOR)の派遣を通して紛争予防や平和維持に大きな役割を果たしてきた¹⁴。

一方、WEUにおいては、再活性化が唱えられるようになり、1987年にハーグ外相・国防相理事会での「欧州の安全保障利益のためのプラットホーム」において、より結束した欧州の防衛構想を目指すことを確認し、1992年のペータースベルグ宣言により、従来の集団防衛機能に加えて、人道援助・救援活動任務、平和維持任務、危機管理任務を付加し(をいわゆる「ペータースベルグ任務」という。)平和維持活動を念頭においた危機管理演習を含め定期的に演習を実施してきた¹⁵。

そして、欧州諸国の大部分を包含していたOSCEは、1991年のワルシャワ条約機構の解体に伴い、東西対話を提供する場から予防外交を行う機関へとその役割の拡大を図り、安全保障対話から、人権の保護、民主主義の促進、紛争予防等の分野にも力点をおき、より広い意味での安全保障に貢献する機能を果たすこととなった¹⁶。

¹⁴ 実際には、それ以前に、国連の要請に基づきボスニアにおける空軍力の提供等、域外派遣を行っている。

¹⁵ 参考：外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp> >

¹⁶ 参考：外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp> >

(2) EU の共通外交・安全保障政策

EU の経済的統合は進んでいたが、安全保障分野は各国の主権と深く関係するため統合が進まず、EU 独自の軍隊の創設は実現していなかった。しかし、ユーゴ紛争に欧州諸国だけでは対応しきれず、その結果、米国の関与を必要としたという経験から、欧州内の問題への対応については、欧州がより独自性を持つべきであるという「欧州安全保障・防衛アイデ

<EU の共通外交・安全保障政策 略年表>

| 年月日 | 出来事 |
|---------|-----------------|
| 1993・11 | マーストリヒト条約発効 |
| 1998・12 | 英仏首脳会談(サン・マロ宣言) |
| 1999・5 | アムステルダム条約発効 |
| 6 | ケルン欧州理事会 |
| 12 | ヘルシンキ欧州理事会 |
| 2000・11 | WEU マルセイユ宣言 |
| 11 | EU 能力制約会議 |
| 12 | ニース欧州理事会 |
| 2001・11 | EU 能力改善会議 |
| 12 | ラーケン欧州理事会 |
| 2002・3 | EU 外相理事会 |
| 12 | EU・NATO 宣言 |
| 2003・2 | ニース条約発効 |
| 3 | |
| 6 | |

(ESDI)」が高揚した。そして、1992 年のマーストリヒト条約の採択に当たり、同条約において、EU による共通外交・安全保障政策(CFSP)を EU の活動の柱の一つと位置付けるとともに、WEU を、EU 発展の不可欠な一部であり、EU の防衛上の構成要素として確立し、共通外交・安全保障政策及びその中核をなす欧州安全保障防衛政策(ESDP)の実施に WEU を活用することとした。

WEU は、これまでアルバニアやクロアチア等への欧州合同軍を派遣しているが、1999 年のヘルシンキ欧州理事会において、WEU における集団防衛任務以外の機能(ペータースベルグ任務)を EU へ移管することが合意され、「政治・安全保障委員会」、「軍事委員会」、「幕僚部」の 3 委員会が、欧州理事会の下に発足した(2000 年 12 月)。また、危機防止、危機管理任務の遂行を目的とした緊急対応部隊(Rapid Reaction Force ; RRF)を創設することが決定された(ヘッドライン=ゴールの設定)。同部隊は、5~6 万人規模の部隊を 60 日以内に展開し、最低 1 年間維持できるようにしなければならないとされている。2002 年には、EU による NATO の軍事資産の使用に関する合意が成立し¹⁷、2003 年以降、これまで NATO が行ってきたマケドニアにおける和平合意のための作戦や、ボスニアにおける NATO 及び国連の活動を EU の作戦として引き継いで

¹⁷ 2002 年、EU と NATO との間で、EU による NATO の軍事資産の使用に関して「ベルリン・プラス」と呼ばれる合意がなされた。この合意と、それに基づく恒久的アレンジメントのもとで、EU が独自の軍事作戦等を行う際、NATO の軍事アセット(資産・能力)を使用することが認められている。

いる¹⁸。

(3) EU と NATO との関係

EU では、米国を含む NATO の能力に大きく依存しながらも自律的な安全保障政策が模索されてきたが、イラクに対する軍事作戦の前後には米国とドイツ・フランスなどの欧州諸国との認識の違いが浮き彫りになった。そうした中、2003 年 4 月にはドイツ・フランスなど欧州 4 カ国が EU の防衛力強化のため NATO の能力に依存することなく作戦立案・指揮が可能な中核的機関の創設を提唱し、EU の独自性を強める動きをみせたことから、米国や英国などの反発を招いた。EU 独自の防衛能力強化は、軍改革の進捗状況や防衛費を取り巻く財政事情が国によって多様であることから、今後足並みを揃えて必要な能力を確保・維持できるのかが課題となっている。また、米国やトルコなど EU に加盟していない NATO 加盟国と EU に加盟している欧州の NATO 加盟国との関係をいかに調整し NATO と EU の政策の整合性を確保するのか、さらに、ロシアなど欧州情勢に影響を及ぼし得る域外の国家との関係をいかに調整していくかなどの課題が残されている¹⁹。

EU が独自の安全保障体制を構築していくことは、欧州における EU の危機管理能力を向上させることになるが、同時に NATO との競合を意味するため、欧州の独自性を発揮したい独仏と、米国との関係を重視したい英国等との対立もあり、現在のところ、EU 独自の参謀本部を EU 内及び NATO 内の両方に設置することで英独仏が合意し、共同防衛方針についても採択に向けて動き出している程度である²⁰。

< 欧州における主な安全保障機構 >

| | |
|-----------------|---|
| 北大西洋条約機構 (NATO) | ソ連の脅威に対する集団的自衛権の行使を前提に創設された安全保障同盟機構として 1949 年に発足し、現在 19 カ国が加盟。その任務にはいわゆる 5 条任務 (集団防衛任務) と非 5 条任務 (平和維持・紛争解決・危機管理等) がある。1999 年に「新戦略概念」を採択し、従来の 5 条任務 (集団防衛任務) に加え、域外地域を対象とした紛争予防、危機管理等を新たな任務とし、ボスニアにおいて平和実施軍 (IFOR) やマケドニアにおける停戦監視活動を展開している。2002 年「新たな NATO・ロシア関係に関する宣言 (ローマ宣言)」署名。「NATO・ロシア理事会」(NRC) 設立。また 2003 年にはテロ即応部隊が発足している。 |
| 西欧同盟 (WEU) | 1954 年に発足し、現在 10 カ国が加盟。ペーターズベルグ任務の EU への移管後、集団防衛任務のみを行う。アルバニア、クロアチアでの活動は 2001 年に終了した。 |
| 欧州安全保障協力機構 | 1975 年 CSCE (欧州安全保障協力会議) として発足し、現在、55 カ国が加盟。その役割は、東西対話の場から予防外交等の活動へと変化して |

¹⁸ 参考：防衛庁 『日本の防衛 防衛白書』(平成 15 年版) 29-30 頁
外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp> >

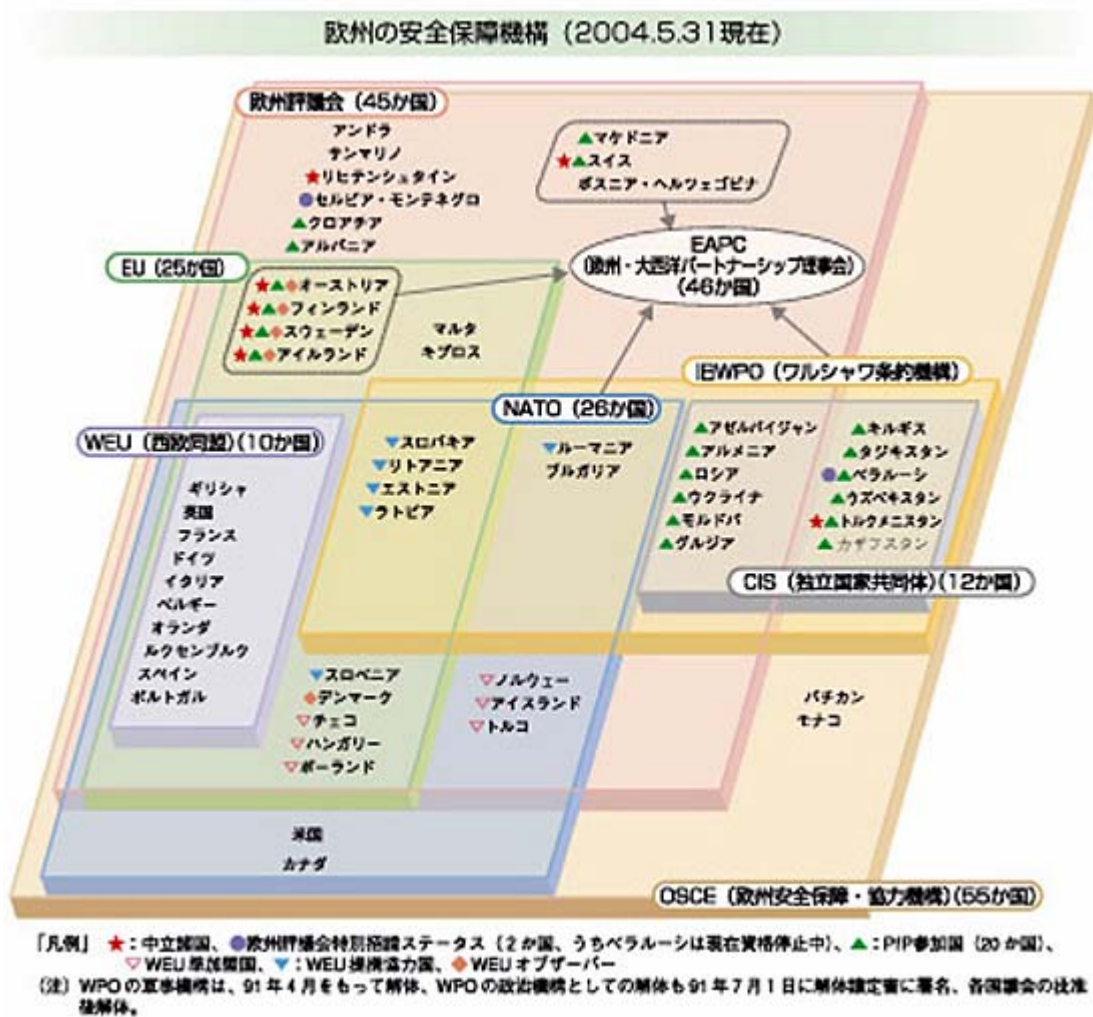
¹⁹ 参考：防衛庁 『日本の防衛 防衛白書』(平成 15 年版) 30 頁

²⁰ 参考：毎日新聞インターネット版 (2003 年 11 月 29 日、2003 年 12 月 8 日)

| | |
|----------|---|
| (OSCE) | いる。1995年に欧州安定化条約の採択。旧ユーゴスラビアでは停戦監視・選挙管理活動を行った。 |
| 欧州連合(EU) | 欧州安全保障防衛政策(ESDP)を推進。ペーターズベルグ任務がWEUから移管された。マケドニア、ボスニアでは緊急対応部隊が展開された。 |

朝日新聞 2003年11月17日、外務省HP、国際法辞典、国際関係法辞典を参考に衆議院憲法調査会事務局が作成した。

参考 欧州の安全保障機構



出典：防衛庁 『日本の防衛 防衛白書』(平成16年版) 29頁

ピーリス EU 理事会法律顧問からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 10 日 11:00 ~ 12:05

於：EU 理事会

EU 側出席者

ジャン・クロード・ピーリス (Jean-Claude PILIS) EU 理事会法律顧問

(はじめに)

中山団長 今日はお忙しいところ、時間をとっていただきありがとうございます。

ピーリス法律顧問 本日は、ようこそいらっしゃいました。私は、EU 理事会において法律顧問を務めており、お手元にお配りしたこの分厚い欧州憲法条約草案の法律顧問を担当してきた。欧州憲法条約草案を作成する以前には、マーストリヒト条約、アムステルダム条約及びニース条約についての法律顧問も務めた。

本日は、欧州憲法条約が条約か憲法かについての議論はさておき、まずは、憲法条約の概要、経緯を説明し、その後、憲法条約の特徴について説明する。質問があれば、その後にお答えすることとしたい。

中山団長 よろしく願いいたします。

(EU の背後にある二つの思想)

ピーリス法律顧問 まず、なぜ欧州憲法条約をつくったかについて説明したい。EU は国家ではない。将来においても、国家というステータスを用いることにはならない。今後の欧州の方向性について、内部において二つの思想がある。一方はフェデラリスト、すなわち連邦制支持派であり、EU において、できるだけ早く連邦制的枠組みをつくっていくべきであるという方向性を主張するものである。他方はインター・ガバメンタリスト、すなわち政府間主義派である。このように、大きく考え方が分かれる中で、私たちは協力、協調を進めており、

その協力の度合いは、時として大きく深いものもある。しかし、EU は、主権を維持する国家の連合体である。

このような二つの大きな政治的な力は各欧州の構成機関の中に存在するだけでなく、25 の加盟国の中にも存在する。そして、欧州統合が始まって以来、どのような形の連合体をつくるべきかに関し、選択が明確にはなされていなかったということも事実である。

（EU の三つの柱）

ピーリス法律顧問 そうであるにもかかわらず、EU の統合プロセスが展開する中で、連合体の統合が密接化され、マーストリヒト条約やアムステルダム条約などは、統合のプロセスを一層強めるのに成果を挙げてきた。そして、ご存じのように、EU は現在、全部で三つの柱を持っている。第一の柱は、経済分野における統合で、共通通商政策が設けられ、域内の経済活動における可能な限りの統合を進めた。そして、新たな分野における協力と統合として、第二の柱である共通外交・安全保障政策と第三の柱である警察・刑事司法協力政策が加わった。

このように段差的な統合プロセスが実施されてきたが、その中で著しい成果を挙げたのは、マーストリヒト条約であり、その批准により単一通貨が欧州で実現し、単一通貨に関与すべく意思を表明した国々がこれに参加した。また、その後においては、第二の柱の共通外交・安全保障政策、第三の柱の警察・刑事司法協力分野においても協調と協力が進められた。

（欧州統合の将来像 - 連邦制国家か？）

ピーリス法律顧問 こうした全体の動きの中で、なぜ欧州憲法条約を策定するのか、その位置付けはどのようなものかといった点について問題となる。憲法条約に力を入れてきたのが、連邦制支持派であった。欧州憲法条約の各国による批准は難しいプロセスになることが目に見えているが、もし、最終的に批准された場合に、果たして連邦国家としての EU ができるのだろうかということが問題となる。

昨年ロンドンで、EU が連邦制国家的なものになるだろうかを議論する会議が開催された。その際に作成した文書を机上に配付した¹。これに参加した私は、

¹ ピーリス氏の論文“*The European Union : Towards A New Form of Federalism ?*”については、仮訳したものを 193 頁に掲載している。

連邦制国家になると思わないが、一部に連邦的な要素を持つものはできるのではないか、ということを経験した。すなわち、いくつかの分野においては、連邦制国家と同様の協力関係があったとしても、他の分野においては、各国の主権に基づいて決定がなされることになるということを経験した。

このように、今後、EU が目指しているものは、完全に統合した連邦制国家をつくらうとすることではなく、各国における文化、多様性といった各国のアイデンティティを維持することと、現代の、一国では対応しきれない経済、環境、安全保障上の分野における問題に対応するための、効率的、民主的、透明性のある意思決定機構を実現することとのバランスを図ることである。

（欧州憲法条約の目的～市民に対するわかりやすさ）

ピーリス法律顧問 欧州憲法条約の重要な目的は、市民にもっと密接に相對することであり、そのために、今回、基本的・政治的文書をできる限り簡潔にしてひとつにまとめたものをつくった。これまで条約が相次いで締結されてきた結果、現在、基本条約は、合計 2,600 頁に相当する文書となっているが、一般市民にとって、これは大変なことである。憲法条約は、これらをひとつにまとめ、もっと短くした。EU の意思決定機構や立法手続について、もっと簡潔に効率よくまとめた。

今回はこの他に、これまで EC、EU の二つの組織体系があったのを統合して、一つの機構をつくることとした。また、三つの柱も削除して機構と意思決定のシンプル化を図った²。このようにさまざまな変更により、より欧州市民に近づくことができ、市民の条約への理解のために役立つ貢献をしたと考える。また、いわゆる「民主主義の赤字」³の問題に取り組んだとも考える。もっとも、実際

² 175 頁を参照のこと。

³ 「民主主義の赤字」: 「民主主義の赤字」の問題は、市民から直接、選挙によって選出された代表によって構成される欧州議会が、EU の立法過程に限定的にしか関与しないことにより生ずるとされ、これまでも欧州議会の立法過程への参加が拡充されてきた。欧州憲法条約では、この問題に対処するため、立法的行為に関与する場合の EU 理事会の審議や議事録等の公開、EU が補完性・比例性の原則に反していないかどうかについて各加盟国議会による監視権限の付与（早期警戒手続 early warning system）、条約改正手続における諮問会議方式の明文化及び条約改正提案権の欧州議会への付与、100 万人以上の市民による欧州委員会への立法提案などが盛り込まれた。

「補完性の原則」とは、EU の「排他的権限に属さない領域について、意図された行動の目標が構成国の中央次元または地域および地方次元のいずれにおいても十分に達成できないものの、提案された行動の規模または効果ゆえに連合次元においてよりよく達成できるとき、その範囲においてのみ、行動するものとする。」という原則を指す（I-11 [I-9]条 3 項）。「比例性の原則」とは、「連合の行動の

的に、EU ほど明確に、欧州議会や各国議会によって監視されているところはなく、「民主主義の赤字」は、ある意味では噂に類するものであると言えるのではないか。

（欧州憲法条約の具体的な内容）

ピーリス法律顧問 さて、欧州市民にもっと近づくためにとられた処置として挙げられるのは、第一に、欧州議会の権限とコントロール機能の強化、第二に、各国議会におけるコントロール権限の強化、第三に、欧州市民の参加イニシアティブの導入、第四に、基本権憲章の欧州憲法条約への編入とこれについての欧州司法裁判所への権限付与である。これら四つの処置の中身を見ると、先ほど三つの柱のうち、第一の柱である経済協力分野についてはあまり変化がない。しかし、二番目の柱、すなわち欧州域外に対する欧州市民の安全を確保する共通外交・安全保障政策と、三番目の柱、すなわち域内における市民の安全を確保する警察・刑事司法協力分野における協力体制については、中身をより強化するための多くの措置がとられた。域外に対する欧州市民の安全を守り、もっと効率的な措置を打ち出していくために、外務大臣を初めて指名することとした。また、域内における安全性の強化のために、特定多数決に基づく意思決定を導入し、決定の実施をコントロールするために、欧州委員会や欧州司法裁判所の立場を強化した。

（欧州憲法条約批准へのプロセス）

ピーリス法律顧問 こうしたことから、25 カ国の政府は、この欧州憲法条約が政治的な意思と欧州市民のニーズのバランスを図ったものであると考えている。しかし、今後、欧州憲法条約は 25 カ国で批准されなければならない。いくつかの国は国民投票を経て批准を目指すことになるが、トルコの加盟申請や今後の域内の予算提案などの問題の困難さを踏まえると、これは決して簡単なプロセスではない。

ご静聴ありがとうございました。ご質問ありましたら、どうぞ。

内容および形式がこの憲法の目標の達成に必要な範囲を超えないものとする」という原則を指す(I-11 [I-9]条 4 項)。

（欧州の安全保障政策）

中山団長 私から、まず、一言お礼を申し上げたい。今回、ピーリス氏のような方にお話を伺う機会を得たのは、駐日欧州委員会代表部のツェプター大使のおかげである。東京にはたくさん大使がいるが、衆議院憲法調査会に公式な参考人としてお招きしたのはツェプター大使おひとりである。また、日本の国会は、欧州議会と定期協議を毎年持っている⁴。そのような関係を持っている EU において、今回、新しい欧州憲法条約がつけられた。私どもは、これからこの憲法条約がどのような展開をするのかについて、関心を持っている。

私たちは、制定後約 60 年を経過した日本国憲法について広範に調査しているが、これからの安全保障の新たな変貌の形を議論したり、国際的な経済の統合化を踏まえて新しい国の在り方を検討するに当たって、欧州憲法条約の構成が非常に参考になるため、本日はその経験を直接伺うために参った。

アジアにおいても、現在、FTA 等、かつての欧州石炭鉄鋼共同体のような方向を目指す動きが起こっている。アジアにおける地域的な結合を拡大するに当たって、この EU の動きは我々にとって参考になる。個人的な意見であるが、欧州には、まず、キリスト教というひとつの宗教的な共通の背景が加盟国間にあったと考えている。また、欧州における二度の世界大戦の背景には、資源をめぐる戦いがあったが、こうした戦争を避けて、ともに経済を発展させるという欧州の人々の希望がこれを実現させているのではないかと考えている。

今回、我々はスウェーデンを訪問した。同国はこれまで中立国として存在していたが、EU に加盟することにより中立性に大きな影響を受けつつある。今後は EU という安全保障の枠組みの中でスウェーデンは生きていくという政治的な決断をしたのだと思うが、これからの欧州の安全保障についてどのような考え方を持てばよいのか、また、「EU 軍」といったものをつくる話も聞いているが、それと NATO との関係について伺いたい。

ピーリス法律顧問 まず一言追加させていただきたい。経済的な統合プロセスを実施する中で特に大きな問題点となるのは信頼性の欠如への対処である。すなわち、国家や事業者、消費者の中において、信頼性が欠けていることが多く、今後、信頼性をどのように強化するかが大きな課題となる。非常に厳しい規制を設ければ解決するのではないかと考えられるが、これは、事業者にとって

⁴ ほぼ毎年、東京と欧州の都市（ストラスブール、ブリュッセル、ルクセンブルク）において交互に日本・EU 議員会議が開催されている。欧州議会側の対日交流議員団に対して、日本の国会側は、任意団体である日本・EU 友好議員連盟（羽田孜会長）が対応する。同会議では、政治、経済、文化、科学技術等について自由に討議される。最近では、第 25 回会議が 2004 年 4 月にストラスブールで開催されている。

重い負担となる。

二点目は、ご指摘があったように、欧州は二度の世界大戦を経験してきた。第二次大戦後、二度と欧州全体を巻き込むような戦争をすべきでなく、そのなかにおいても、ドイツとフランスの対立が今後あってはならないということから、EU プロセスが発足した。ところが、その後、その目的を超えた新しい課題が出てきている。もちろん、市場統合に沿って国民や欧州市民が繁栄することは正しいことなので、今後も域外に対して安全を確認していかなければならない。

数年前までは、「防衛 (military)」という言葉自体を使うことがタブーと考えられていた時期があった。その時期から、随分と進化があったと言える。現在、EU 理事会の中にも軍事委員会 (military committee) が創設されているし、軍事スタッフも 200 人ほどいる。この部署の中にも何人か軍事スタッフがいるが、それは、私はミリタリー・オペレーションを組織化したことがあって、そのとき、軍事委員会のスタッフのうち、何人かからサポートを受けたという経緯がある。

NATO との関係についてであるが、旧ユーゴスラビア国にいる NATO 軍に代わって、今後、欧州のミリタリースタッフがそこに加わることも予定されるなど、NATO とは密接な関係を維持してきている⁵。しかし、決して NATO に代替するような欧州独自の軍を使って域内の防衛 (territory defense) を実施することなどは、我々は一切考えていない。加盟国の多くは NATO 加盟国であるか、または平和のためのパートナー⁶というポジションで関与している。これに含まれない国は、マルタとキプロスのみである。したがって、現時点で欧州軍 (European Army) について議論がなされているということはない。今後も、各加盟国独自の主権に基づく防衛が実施されることになるが、過去において 15 カ国はそうしてきており、また、新加盟国は、それぞれ各共産国から解放されてやっと主権を取り戻したわけであるので、これを EU に委ねるということには絶対ならない。参考ではあるが、2 日前に 25 加盟国を代表する大使、NATO 事務総長を招き、晩餐会を開いた。このように、加盟国間の代表や NATO と密接な関係を維持している。NATO とは、安全保障に関する対話や情報交換について定めるさまざまな協定を締結しているが、その中のベルリン・プラス⁷という協定は、EU が NATO の力を借りて必要に応じて活動していくことを目的

⁵ EU 緊急対応部隊は、NATO 主導のボスニア・ヘルツェゴビナで展開中の安定化部隊 (SFOR) を引き継ぐことを決定している。緊急対応部隊については、181-182 頁、271 頁を参照のこと。

⁶ 平和のためのパートナーシップ (PfP) については、156 頁 注 12 を参照のこと。

⁷ ベルリン・プラスについては、181 頁 注 17 を参照のこと。

とした協定である。EU は、その軍事活動（military operation）として、EU が持つ 200 名の軍事スタッフが必要に応じて活動し、また、必要に応じて NATO との合意を前提に NATO の援助を受けて活動する。

中山団長 ありがとうございます。それでは、時間の制約もありますが、他の議員からも質問させていただきたい。

（欧州統合と加盟国間の経済格差）

近藤議員 2 年前にスペインを訪問したが、そのときに、10 カ国が今年 EU に加盟することについてはあまりいい顔をしていなかった。その理由は、スペインは、今まで、EU からの経済的被援助国であったが、10 カ国が加盟することにより、援助を受けられないか、あるいは、逆に抛出国になるのではないかという可能性があり、反対とまで言わなかったが、あまりおもしろくなさそうであった。現在でも加盟国間の経済的格差には相当開きがあるが、今後、市場開放や自由往来が進むにつれ、ますます各国間の経済的格差が広がるのではないかと思うが、この点についてご意見を伺いたい。また、今後どのようにこの問題を処理していくのかについても伺いたい。

< EU の予算及び地域政策 >

EU の予算の財源は、賦課金（農業課徴金、砂糖課徴金）共通関税、付加価値税及び GNP 比に基づく分担金から成る。近年、GNP 比に基づく分担金の比重が大きくなってきている。

歳出に係る予算案については、欧州委員会の提案に基づき理事会が作成し、欧州議会の承認を得て決定される。この際、義務的支出（関連諸条約から必然的に生じる経費、共通農業政策等）については理事会が最終決定権を持ち、非義務的経費（それ以外の経費、行政経費等）については欧州議会が最終決定権を持つ。2004 年予算（EU 拡大を受けた修正後の予算額）は 111,300 百万ユーロである。

歳出の約 8 割は共通農業政策（域外との農産物の貿易に対する輸出補助金、域内での市場介入等を通じ、農産品の域内価格を安定。農家への直接所得保障を導入。アジェンダ 2000 等、補助金の増大と運営効率から合理化を目指している。現在改革を検討中）と構造政策予算（EIT の地域政策。域内の地域間格差を是正し、結束と連帯を確保するための政策。構造基金、結束基金等が主要な手段）が占めている。2001 年における EU 予算のネット受取国（EU 予算からの受取額が分担金抛出額を上回る国）は、スペイン、ギリシャ、ポルトガル、アイルランド、スウェーデンであった。

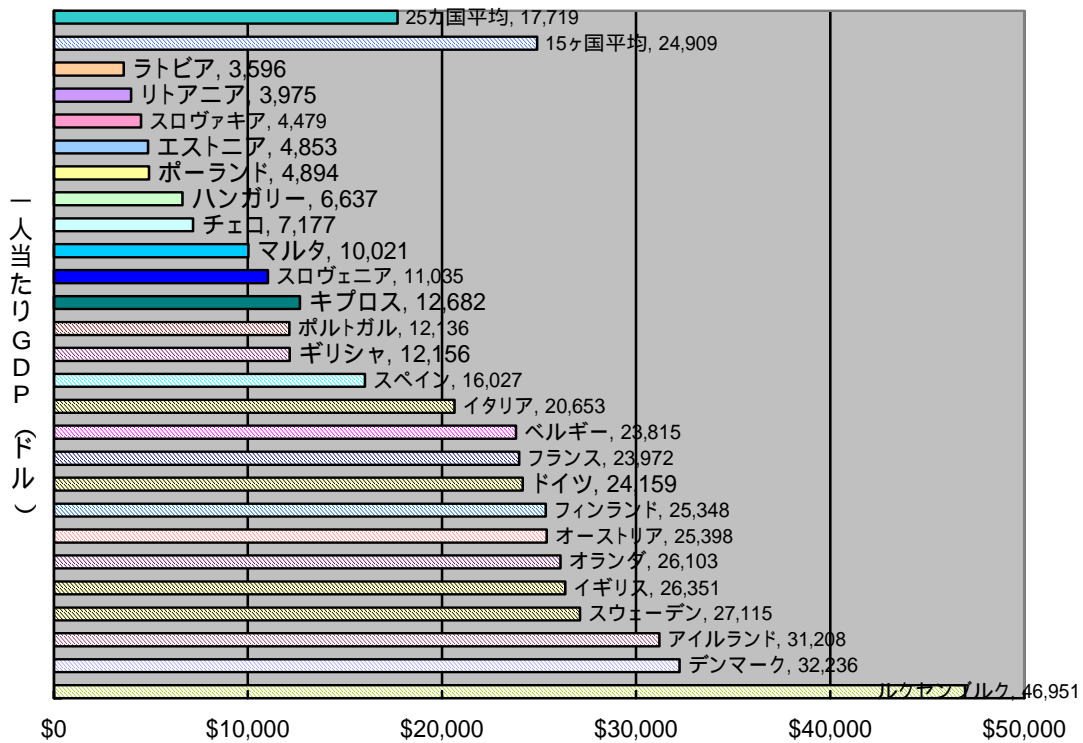
加盟国の中・東欧への拡大により、新旧加盟国間の経済格差の拡大が国民一人当たりの GDP で最大 15 倍となる。EU は、EU 全体の競争力を増すことの必要性から、「地域政策」として地域開発基金、農業指導保証基金、社会基金などによ

り、域内の発展の遅れた地域に対する援助を行ってきたが、経済格差の拡大が地域政策の遂行に当たっても受益国と抛出国の間で対立を招く可能性もある。

(参考：外務省 HP < <http://www.mofa.go.jp/> >

EU の HP < http://europa.eu.int/index_en.htm > より)

EU 加盟国における一人当たりの GDP (2004 年)



ピーリス法律顧問 実は、スペインのような国には、二つの脅威があるのではないかと。一つ目の脅威は、単に開発補助金を受ける、受けないかということ以前に、今後の経済的な競争によってどのような影響を受けるのかということである。その背景には、新たな加盟国が社会的な基準や環境分野における EU の高い基準をきちんと導入し、実施できるのかについて全く信頼性なく、競争を歪ませる可能性があったことが挙げられる。もう一つの脅威は、私が冒頭に申し上げた政治的統合に関するものである。今後、EU が拡大し、政治的な統合も進むと、加盟各国にとって、より一層の統合を進めることは難しくなる。ご指摘のように経済的ギャップが非常に大きくなることがその理由であり、例えばもっとも貧しいバルト海諸国ともっとも豊かな欧州大国を比較すると、非常に大きな相違がある。また、新加盟国のうち、いくつかの国は、防衛の分野において、どちらかという旧欧州国に頼るといふより、むしろ自分たちを守ってくれるのは NATO、米国であると考えており、自主的な決定権を自国だけ

で持っている他の欧州加盟国のような形で進める方針をとっていないことも事実である。

これに加えて、トルコの加盟も大きな問題である。トルコの加盟問題は、今後の欧州政策をも大きく左右することが考えられる。その結果、今まで我々が設定してきた高水準のさまざまな基準をある程度低減していく可能性もあるだろう。また、こうした国を援助するための構造開発資金の額を増額する必要が出てくる可能性もある。しかし、我々欧州としては、競争性を高めることに対して、大きな信頼と自信を持っている。例えば、新加盟国を見ると、過去に比べて非常に早いスピードで変化しており、例えば、旧欧州加盟国と比較すると、非常に高い経済成長率を実現してきている。今後、トルコの加盟に関し議論が進められることになると思うが、トルコが EU に加盟するとしても、最低 15 年は先のことになると考えている。

（おわりに）

中山団長 まだ話したいこともいろいろあるが、私からの安全保障問題についての質問、近藤議員からの経済問題についての質問に対し、たいへんご丁寧なご説明をいただきまして、ありがとうございました。

ピーリス法律顧問 こちらこそ、ご静聴ありがとうございました。

以上

EU (欧州連合): 連邦主義の新しい形態へ? (仮訳¹)

EU 理事会法律局局长
政府間会議法律顧問
ジャン・クロード・ピーリス

連邦主義と地方主義の形態: 英国ロンドン大学及びテキサス大学の講義のために

ロンドン

2003年11月7日

この講義における見解は、著者の個人的見解であり、何ら政府間会議と EU 理事会における地位に基づくものではない。

著者は、EU 理事会法律局アドバイザーであるテレーズ・ブランシェ (Thérèse Blanchet) 女史の助力に対し感謝する。

一般的な見解として、欧州統合の進展に伴い、現在までの 50 年間、「連邦主義派 (federalists)」あるいは「超国家主義派 (supranationalists)」と、「政府間主義派 (intergovernmentalists)」あるいは「主権主義派 (sovereignists)」との間において激しい戦いが行われ、現在もそれが続いている。

実際、マーストリヒト条約が二つの新たな権限分野 (外交政策及び司法・内務問題) - これらは超国家機関 (欧州議会、欧州委員会、欧州司法裁判所) の権限から大幅に除外されているために「政府間主義的 (intergovernmental)」であると特徴づけられてきた - を含んでいるという事実にもかかわらず、以前に比較して、EU が将来、連邦的存在となる可能性が増しているように見られる。そのような展開は、とりわけ二つの要因に続くだろうと言われている。一つは、統一通貨ユーロとそれが EU のさらなる発展に及ぼす結果、少なくとも「中核 (hard core)」に及ぼす結果である。もう一つは EU 拡大であり、そこから、「中核」が、現在ある EU がやむを得ず希薄化してしまうことへの代償手段として現れる。

しかし、別の学説によれば、連邦的な考え方は 1990 年代に行き場を失い、EU は、より政府間主義的になってきたとされる。ジル・アンドレアニ (Gilles Andreani) 氏は、ニース条約について、欧州委員会 (Commission) において加盟各国が等しく「代表」するこ

¹ この論文は、EU 理事会のピーリス法律顧問を訪問した際、同氏が調査団に提供したものである。原文は英文で、衆議院憲法調査会事務局において訳した。原文に付されていた脚注については、すべて省略した。

と、強化された欧州理事会（European Council）において、加盟国がすべての事項に対して拒否権を有することなど、加盟国間の平等をかなりの程度保障していることから、「政府間主義の大勝利」と称した。加盟国のうち大国（英国、フランス、スペイン、もうじきポーランドも該当することになる。）は連邦主義にあまり熱心ではない。これに対し小国は、これまではより連邦主義に傾いていたが、今日では、事実上、反連邦主義へと変わってきていると考える者もいる。これは、小国が、連邦制の下で大国が持つであろう過度の影響力と権力から自国を守るためである。

今日のEUを、連邦主義に関してどのように特徴づけることができるか。EUの進化はどこへ向かうのか。EUは、将来、連邦国家になるのか。欧州憲法条約草案はこの図の中に何をもちこたうのか。

続いて、次の三点について検証する。

- 1) EUは、伝統的な国際機関ではない。
- 2) EUは、国家（State）ではない。
- 3) EUは、現在も将来も「部分的連邦体」（Partially Federal Entity）であり続ける。

だが、これらの点についての分析を進める前に、この分析の対象とされるいくつかの要素について、明確にすることが有益である。

まず、「連邦的」あるいは「連邦主義」という言葉は、言語や文化、その人が連邦国家に住んだ経験の有無によって、さまざまな感情を引き起こし、極めて異なった形で受け止められることがよくある。中央集権的な要素を強調して連邦制を分析する傾向が強い人もいよう。欧州連合（EU）における議論の中では、もしEUに賛成の立場であれば、構成国に対してよりも、「中央」や連邦の諸機関に強い排他的権限を与えようとするだろう。もしEUに反対の立場であれば、連邦主義に向かうどのような動きであれ、EUを超国家的な中央集権制、あるいは、構成国に何も残さない超国家（super-State）に等しいと考えるであろう。

これとは逆に、「連邦的」あるいは「連邦主義」という概念について、より緩やかな態度をとる者もいよう。こうした人たちは、それを構成国に対する脅威とはとらえず、むしろ、立法や法の執行の過程に、モデルによりさまざまな程度で参加する構成国を守るものと考えていよう。この議論の多くは、「連邦」概念へのさまざまな理解の影響を受けることになり、これがときに誤解を招くことになる。

加えて、単一の連邦主義モデルというものは存在しない。連邦制度は、各国の憲法の条件

下で一つ一つ全く異なっている。研究者は、連邦主義を大きく「統合型連邦主義(integrative federalism)」と「権限移譲型連邦主義(devolutionary federalism)」の二つに分類する。前者は、以前は独立した政治的単位であったものを統合するものであり(米国、ドイツ、オーストリア、スイス)、後者は、以前には単一国家であったものの権力を再分配するものである(ベルギーやカナダ、単一国家である英国やスペインも「連邦主義」という言葉こそ使わないが、連邦的あるいは準連邦的性格を持つ何らかの手法を用いている。)

第二に、連邦国家であれ、単一国家であれ、モンテスキューの立法府と行政府の分立のような既存の国家モデルに、EUを当てはめようとすることは誤りである。同様に、EUを伝統的な国家の基準に限定して考えることも、EUの性格や機能を評価するに当たっては適当でない。なぜなら、それは、主権、国民(demos)、国家、あるいは憲法といった概念の厳密な定義のわなに陥ることになるからである。既知のモデルを参照したくなるのは、それが論理的に考える際に便利なため自然なことだが、もし、そのようなモデルばかりが用いられると、EUが着実に何か別のもの、まだ、まだ名もなく定義もされていない何かへと進化してきたという点を見落とすことになる。

第三に、グローバル化が進む世界は、国民国家(Nation-States)の主権を侵食するとともに、二つの方向に向け、「防衛的(defensive)」な作用を引き起こした。一つは、より多くの権力をプールし、EUなど上方向へと移譲するものである。これは、EUの方がより強固で、また、グローバルな分野において競争力や抵抗力をうまく備えていると考えられるためである。もう一つは、下方向、地方レベルへと分権化するもので、市民の差し迫った要求や日常的な要求をより満たし、国家のアイデンティティへの招かざる侵入から自分たちを守ることができると考えられるためである。しかし、同時に、これらの二つの方向は相矛盾する。地方レベルはEUを、両者間に国(State)のような中間レベルに対する「目的をもった協力関係」があるときは、互いに強化し合うものと捉えるが、同時に、地方の独立性への脅威であるとも捉える。後者は、EUレベルが地方レベルと直接の関係を構築するときに起こり得る。

このような背景を基に、EUとその将来を分析すべきである。

1) EUは伝統的な国際機関ではない。

1952年、1958年及び1993年に、四つの国際機関が創設され、そのうち、2003年の憲法条約草案は、ECとEUの二つの主要機関を統合し、新たな「EU」とする。これらの国際機関の設立協定は、6カ国の原加盟国による交渉、署名、批准の手続を経る国際条約の形式をとった。同憲法条約は、条約と同様の手続によって改正されなければならない。同憲法条約は、現在は15カ国、もうすぐ25カ国となる「締約国」の間で締結されている。

したがって、EC と EU は、伝統的な国際機関のように、自らの妥当性を国際法に拠っている。EU は、加盟国がその存在を望むがゆえに存在する。ドイツの憲法裁判所がマーストリヒト条約について判断した際に表現したように、加盟国は、「条約の主(the Masters of the Treaties)」である。

しかし、40 年前にすでに、欧州司法裁判所は、EC 条約が「新しい法秩序」を作り出したと判示している。その意見 1/91 の中で、同裁判所は EC 条約を EEA (欧州経済地域) 協定 (EFTA 加盟国に域内市場の大部分を開放した) と区別して、以下のように述べている。「EEC (欧州経済共同体) 条約は、国際的な協定の形式により締結されたが、…法の支配に基づく共同体の憲法的な憲章を構成する。…EEC 条約は新しい法秩序を確立した。それにより加盟国は今までよりも広範な分野において自らの主権を制限したが、その対象は加盟国だけでなく、その国民にまで及ぶ。…このように確立された共同体の法秩序の本質的な特徴は、具体的には、加盟国の法律に対する優位性と加盟国の国民及び加盟国自身に適用される一連の規定の直接効である。」

この「新しい法秩序」を作り、それゆえに伝統的な国際機関を超えた存在である EU の特徴は、立法諸機関、強制力のある法的な諸原則、かなり広範な権限の三つの要素に要約することができるだろう。

第一に、EU は、法的拘束力のある法規を採択・執行する権限を持つ立法諸機関によって機能する。これらの諸機関は、直接選挙された欧州議会、特定多数決により決定を行うことが多い EU 理事会 (Council of ministers、閣僚理事会)、加盟国から独立し、法案を提出する独占権を有し、EU 法の適用を確保することを任務とする欧州委員会を含む。EU は加盟国を EU 法違反として欧州司法裁判所に提訴することもある。欧州司法裁判所は、EU 諸機関によって採択される法律の合法性をコントロールする権限を持つ。それは、いわば条約への適合性とも言うべき「合憲性」をも含む。欧州司法裁判所は、EU 諸機関相互や、EU 諸機関と加盟国との間の紛争について、それぞれの権限の範囲を規律する権限を持つ。また、同裁判所は、EU 法の統一的解釈の保障を目的とした国内裁判所からの要求に基づく先行判決制度を通じて、EU 法の下における加盟国と市民の権利及び義務についても規律する。同裁判所は、加盟国に制裁金の支払を課す権限を持つ。しかし、国内法が EU 法に抵触することを理由に国内法の無効を宣言することはできない。ただ、当該加盟国が EU 法に違反したことを宣言することができるのみである。

第二に、EU は、特に法の支配、基本的人権の尊重、EU 法の国内法に対する優越の原則、EU 法の直接効の原則及び EU 法の適用における互惠主義の排除といった、EU のルールを加盟国に尊重させることを可能とする法的諸原則に従う。これらの諸原則は、条約や欧州

司法裁判所の判例の中に記される。諸原則は、個人の利益を含め、「EU 諸機関が行った措置の合法性を欧州司法裁判所が審査することを可能にする法的救済及び手続の完全な体系」のおかげで、強制力を持っている。したがって、欧州司法裁判所は EU を「法の支配に基づく共同体」 ”*Etat de droit* (法治国家) ” という表現に倣ってフランス語で、 ”*Communauté de droit* (法治共同体) ” として特徴づけている。

第三に、EU の権限の範囲は、加盟国による権限移譲がますます進んできているため、現存するどの国際機関よりも広い。「まずは現実の統合体を作るという実際的な達成を通じてのみ欧州が作られる」というモネの段階的なアプローチを進めてきたため、EU は、当初の石炭及び鉄鋼の共同市場から出発し、共通通商政策と共通農業政策を持つ域内市場、競争政策、物・サービス・労働者・資本の四つの移動の自由を持つ域内関税共同体へと発展した。1980 年代及び 1990 年代は、環境保護、消費者及び労働者の保護、健康、社会的集団、教育といった多くの非商業で、より市民中心の事項が加わった。さらに、EU 域内の人々に対する国境検査を廃止する司法・内務問題の域内化、統一通貨の導入、共通外交・安全保障政策(CFSP)(共通安全保障防衛政策(ESDP)を含む)を進めるための条項が設けられた。

これらの特徴は、特に併用されたことにより、国際機関としては非常に珍しいものとなっており、また、EU を国際機関から明確に区別するものとなっている。

2) EU は国家ではない。

EU のこのような非常に特別な特徴は、EU を国家にするだろうか？ そうはならない。EU が予見できる将来において国家の形態をとることは、それが連邦制であるか否かを問わず、ほとんどあり得ない。

もし、国民、領土、組織された政府、完全な主権、すべての国民や国境内の物に対する権利とこれを支配する手段、戦争を遂行し講和し、他の国家と国際関係を築くための能力といった伝統的な国家の定義の基準に照らして考えた場合、EU はこれらの基準のいくつかに合致しない。

さらに、EU は主権国家の概念に通常は伴う本質的な手段のほとんどを欠いている。EU は固有の財源や徴税権限を持っていない。EU は固有の財源を持つことは許されておらず、その財源は、加盟国による批准に基づく決定により定められる。EU の予算は、加盟国の GDP のほんのわずかな部分(約 1%)を占めるに過ぎない。また、支出の大部分(約 85%)は加盟国の行政機関によって処理される。EU は、行政的、技術的な能力を持っていない。行政面での支出は予算全体の 5% 以下であり、中央機関の職員(約 30,000 人)は、パリ市の職員の約半分に過ぎない。EU は行政的な強制手段を持たず、また、財政、関税、家畜の

病気、公の秩序、EU法の日常的な適用に従事する司法的行政機関を持たない。EUは警察、刑務所、軍隊を持たず、完全に加盟国の持つ手段に依存している。

上記の要素は決定的でない論ずる者もいる。すなわち、これらは中央の権限が強い伝統的な単一国家を特徴付けるものであり、EU法の執行や適用の責任が構成国に帰属する「執行上の連邦主義（implementing federalism）」あるいは「間接的行政（indirect administration）」の制度による分権型連邦国家（decentralised federal State）とは異なるとする。しかし、EUがなぜ国家ではないのかについて、もっと強力な主張があり、その主張は三つの事実から導かれる。

第一に、まず、EUは単一の国民（a *demos*）を持たない。欧州の国民（a European People）といったものも存在しない。EUは「諸国民（peoples）」、つまりいくつかの国民（*demoi*）を有する。EUは、民主的権利を行使し、アイデンティティを共有する単一の人的単位を基礎としていない。「民主的な議論と拘束力のある意思決定に進んで取り組むことについて、相互に十分結びついていると感じている大多数の人々の集団」を基礎としていない。国民（a *demos*）とは、単なる個人の集合体以上のものであり、ある種のコミュニティを含み、簡単な表現ではあるが、民主主義に何らかの意味を持たせる「我々という感情（we-feeling）」である。超国家的な性格を持ち、したがって国家的影響や国家的性格からは全く自由であり、共通の利益のためにものを言うべきEU諸機関の中においてでさえ、真に本質的な利益が危険にさらされるときには、欧州議会にあってはしばしば、ときには欧州委員会においても、国家的な感情がときとして現われる。このようなことは、将来、新加盟国について、「一国について、一人の欧州委員と一票」というルールがゲームを制した場合にはもっと頻繁に起こりうるであろう。

第二に、EUは、ドイツ人の言う“*Kompetenz-Kompetenz*”、すなわち自身の権限の範囲を定義する権利を有していないという意味において「主権国家」ではない。自身の権限の範囲を決定するこの権限は、「条約の主」、すなわち加盟国に属する。EU条約は“*Grundnorm*”、すなわち、他の法秩序の正当性の根拠となりえ、また、自身の法秩序の正当性についても自身が根拠となるような根本規範、にはなっていない。EU条約は国際条約であり、条文が「憲法」と称されようとしている事実は、このことに何ら変更を加えない。したがって、EUは、その正当性をEU市民に求めるのではなく、その点において完全な主権国家である加盟国に求めている。このことは、たとえ政府間会議（IGC）が憲法条約草案の部分的修正のための「より軽度な」手続に同意したとしても変わらないであろう。おそらく、憲法条約は、加盟国政府による全会一致をなおも要求し、加盟国の議会を何らかの形で巻き込むことになるだろう。

第三に、EU は真の意味での対外的なアイデンティティを持たず、また、そのようなアイデンティティと調和する能力も持たない。外交問題と防衛は、当該事項にかかる条項が 10 年間存在するにもかかわらず、いまだに加盟国の手中にある。EU は世界の中でも、かなり弱い存在である。完全な条約締結能力を持っておらず、主権国家の象徴である核心的な諸権利（外交政策、安全保障、防衛）に対する排他的権限も有していない。加盟国は協力、調整、CFSP（共通外交・安全保障政策）の尊重に対する義務があるが、これらの義務条項の効果はすべて加盟国の好意に依存する。もし一カ国あるいは数カ国の加盟国が、あらかじめ、協力や立場の調整をしないと決定した場合には、誰も加盟国を従わせたり、加盟国に対する条約上の義務を強制したりすることはできない。欧州委員会は加盟国を欧州司法裁判所に提訴することはできないし、欧州司法裁判所はこの分野に権限を持たない。EU の外交問題に関する高等代表（EU High Representative for Foreign Affairs）は、アムステルダム条約により創設されたが、これは公平であると考えられる人物に代表としての職務を与えるための措置であった。同代表は、加盟国から独立しているが、加盟各国の代表者から構成される EU の機関である EU 理事会と密接に関係している。しかし、主張し、守るべき共通の立場がなく、所与の事項について EU の政策がないのであれば、同代表は EU を代表して立場を公にすることはできない。

「国民（the *demos*）」の議論については、EU が単一の国民（a single *demos*）を持つ必要はなく、より密接な統合に移行するために多元的な国民（a plurality of *demoi*）に依拠し得ると応ずる者もいるだろう。また、あらかじめ国民（a *demos*）が存在する必要はないとか、国民国家を超えた民主主義もあり得るとか、アイデンティティは一緒にされ結合され得るとか、「アイデンティティの促進」のための手段は、教育や語学を教えることを通じて達成され得るなどと言う者もいるかもしれない。このように主張する者は、これらを、汎ヨーロッパ的マス・メディア、政党、市民社会が勃興する必要条件であるとみなす。一方、EU はその歴史的、言語的、文化的、制度的な多様性（EU が 25 カ国、あるいはより多くの加盟国から構成されるようになった場合、劇的に多様性は増すだろう）があるために、共同体として必要な強いアイデンティティを育てることはできないだろうと主張する者もいる。「すべての EU 加盟国は、完全な政治的主権と歴史的国民という自我を持つ国民国家である」というのが事実である。他方、米国を構成する諸州は、「完全で正確な言葉どおりの真の主権を持っていなかった」のであり、また、「19 世紀及び 20 世紀の欧州のロマンティックで貪欲な国家主義に共通して伴う愛情や愛着を、人々の間に起こさせることはなかった」のである。

主権の議論、とりわけその無制限で不可分な性質については、重要なのは誰が主権の保持者であるかではなく、実際に誰がどのように主権を行使するかであるという者もいるであろう。これらの論者は、主権は分割され、プールされ、さまざまな当事者によって行使さ

れることもあると論ずるであろう。こうしたことは、すべての分野における決定権を持ち「全権限を行使する」当局がない連邦国家においては日常的に起きていることである。

最後に、EU が国家であり、あるいは国家になりつつあるとする考え方への反論として、もっとも説得力に富む議論は、EU の「主」である加盟国が、EU が国家になることを全く望んでいないというものである。

3) EU は「部分的連邦体(Partially Federal Entity)」であり、今後もそうであり続けるか。

では、EU とは何か。将来、EU は何になるのか。2003 年の憲法条約草案は EU に進化をもたらすだろうか。

上記で見たように、EU は国民 (demos) や “*Kompetenz-Kompetenz*” (自己の権限の範囲を決定する権限) より端的には、その構成部分による意思を欠いているため、連邦国家ではない。同様の理由で、予見可能な将来において、EU が欧州連邦国民国家 (European Federal Nation State) に再編されるとは、現実的に予測されない。

しかし、EU が独自の法制を発展させ、このことが加盟国の法制度とともに多層的な構造と法的環境を作り上げたという事実ゆえに、EU は、連邦制と同じく共存的な法制度という課題に直面し、その結果、連邦制において使用されるいくつかのツールを用いている。これらの連邦的なツールは、EU を伝統的な国際機関とは全く異なったものになっている。しかし、EU がこのようなツールを用いているという事実が、EU を連邦国家にするものでもない。

これらの連邦制的なツールとは、

- 権限移譲の原則
- EU 法の国内法に対する優位性の原則
- EU 法の直接効。すなわち、一定の条件の下、個人が欧州司法裁判所において EU 法を直接援用することができる。
- 補完性の原則
- 強制力のある EU 立法の制定のための組織制度。すなわち、人々を代表する機関 (欧州議会) 及び国家を代表する機関 (EU 理事会)。
- 「執行上の連邦主義」あるいは「間接的行政」の仕組み。この下で、EU 法の執行及び適用の責任は加盟国に属している。

連邦国家において、通常、連邦レベルに属する権限 (防衛、外交関係、通貨に関する事項、徴税権) であり、通常は連邦レベルに一番に移譲されるこれらの中核的権限について、EU

は防衛事項や外交関係についての排他的権限や、直接税、間接税の徴税権を持たないことを上記ですで見えてきた。EU が持つ唯一の排他的権限は、単一通貨であるユーロ及び貿易政策に対してだけである。

ある意味、連邦国家と比較したとき、EU は、もっとも象徴的な国家主権という中核的権限に踏み込む前に、経済という終着側から出発したといえる。

連邦国家においては、中核的権限は、通常、市民権、度量衡、郵便・通信サービス、鉄道・航空といった事項に対する権限を伴う。しかし、これらの中には微妙さや多様性が存在する。それは、連邦レベルや地方（the constituent parts）レベルに帰属し、あるいは、それらの間で共有される、民法及び刑法、裁判組織及び手続、交通法、社会保障及び年金、公衆衛生に関する権限においても同様である。その後、環境保護、消費者保護、雇用政策その他、さまざまな権限が続く。通常、地方に密着した権限は、教育、文化、都市計画である。

上記のように、EU の権限の大部分は、いわゆる四つの自由（物、人、サービス、資本の移動の自由）及び域内市場の創設と確立に由来する。多くの局面において、EU の権限は、連邦国家における連邦の権限ほど、広範ではない。しかし、おそらく終着側から出発したために、EU は、時としてより多くの権限を持ち、いくつかの連邦国家においてなされてきたよりも統合を強めるようなやり方で、権限を行使してきたのである。

例えば、自国ではなく他の加盟国における弁護士の法律活動の権利についての現在の EU の立法及び判例法（case-law）は、米国の諸州の間で行われていることを超えている。同じように、一般的な学問上の単位（diploma）を相互に認め合うことに対する現在の EU 立法は、当該事項について各州間の協定を締結することができるかとされているスイスよりも進んでいる。

EU は、「権限移譲型連邦主義」というよりむしろ「統合型連邦主義」にふさわしいツールを用いているが、ある加盟国の「選択的離脱」の結果生じる「変化する幾何学模様（Variable Geometry）」のような手法も使っている。この手法は、構成部分が「中央レベル」との関係において必ずしも同じ地位にない「権限移譲型連邦主義」（例えば、構成部分によって分権の程度が異なるスペインや英国）において見られる。この例として、ユーロは、当面、加盟国 15 カ国（もうすぐ 25 カ国）のうち 12 カ国だけの通貨となっている。英国、アイルランド及びデンマークは、移民、亡命その他の類似事項に関する問題において選択的離脱をしている。加えて、デンマークは防衛事項についても選択的離脱をしている。このような条件の下で、条約は、EU の権限の範囲内の事項について、他の加盟国よりも先行したい

と考える加盟国の間に、いわゆる「強化された協力 (enhanced cooperation)」の可能性を用意している (EU 条約 11 条参照)。外交・安全保障政策においては、加盟国は、EU 理事会の決定の採択・執行を棄権することを決定できる (EU 条約 23 条 1 項の第 2 パラグラフ)。

さらに、EU は長年にわたり、加盟国 (単一国家、連邦国家、「分権」状態など) を域内での憲法構造に適合させる方途を模索してきた。EU 理事会における加盟国の代表権は、加盟国の地方の政府からやって来た「閣僚 (minister)」によって行使されるかもしれないが、その場合、この閣僚は、地方政府だけではなく、加盟国全体としての政府に参与していると理解されている (EC 条約 202 条参照)。各加盟国の地方・地域体の代表者から構成される地方委員会があるが、同委員会の答申は多くの EU 法の採択に際して強制力を持つ (EC 条約 263 条)。加盟国の地域、都市、地方がブリュッセルに代表部やロビー活動のための事務所を持つことがよくある。加盟国におけるさまざまな活動の支援を目的としたある種のプログラムを実施する際には、EC 委員会は加盟国の地域や地方に直接接触することもある。

その意味において、補完性の原則は、EU の権限をどのように行使するかについてのものであり、EU の権限の授与についてのものではないが、同時に、ある種の「権限移譲型連邦主義」に向かう動きであると見ることができる。

EU が存在してきた 50 年の間に EU によって考え出されたさまざまなツールや解決法は、EU が所与のモデルに無理やり押し込まれたものではないことを示している。EU は、常に自らのモデルを考案し続けている。

それでは、EU とは何なのか？ 人々が EU を表現するのと同じだけ多くの定義が存在する。ドイツの憲法裁判所は、マーストリヒト条約についての判決の中で、「国家の連邦 (Federation of States)」という言葉を使っている。ジャック・ドロール (Jacques Delors) 氏は、「国民国家の連邦 (fédération d'Etats nations)」という有名な表現を使い始め、その後この言葉は広く使われている。もっと以前に、同氏は EU を「国籍不明の政治的対象 (unidentified political object)」とも述べている。

「国民国家の連邦」という表現は、国家 (States) と国民 (demoi) の多元性を示す一方で、これをすべて一緒に連邦政府 これは手法であり、国家ではない にプールするために使われる仕組みを述べている点で非常に魅力的である。過去 50 年間の経験と IGC における現在の議論から、EU を発展させるなかで、我々は「**部分的連邦体**」である何かを構築していると言っても過言ではない。

憲法条約草案は、これに対して何をもたらすであろうか？

単一欧州議定書、マーストリヒト条約、アムステルダム条約及びニース条約の後、コンベンションの活動と現在の IGC を通じて、さらなるいくつかの改善がなされるだろう。このことは、EU の発展に以下の要素をもたらすと言える。

- 単一の条約、EU についての単一の法的人格の付与、EU の権限について排他的、共同、支援の三つのカテゴリーへの言及と法的な措置の一本化と階層化、優位性の原則（国際法の公理である「合意は拘束する（*pacta sunt servanda*）」に由来する）、すでに長い間 EU の本質的な一部分となっている「執行上の連邦主義」の原則といった諸原則はこれまで幾分隠れていて、欧州司法裁判所の判例の中でのみ見ることができたが、そのような多くの諸原則を公式に承認して、より周知していくこと。
- 同条約を「憲法」と呼称すること、連合の旗、歌、モットー、欧州の日、EU の代表を「EU 外務大臣」と呼称することなど、条約に明記した象徴的な要素。もっとも、このような象徴的な要素は肯定的な面と否定的な面を併せ持つと言える。
- 共通外交・安全保障政策の代表と EU の外交閣僚理事会の代表とを EU 外務大臣に委ねることによる EU の対外代表の単一化 欧州外務局（European External Action Service）の支援と約 130 ある域外国の欧州委員会代表部を EU 代表部に再編することを伴う、共通外交・安全保障政策を除く全ての分野をカバーするために欧州司法裁判所の役割を拡大すること、基本権憲章の憲法条約への編入と欧州人権条約への EU の加盟の可能性、司法内務問題の分野の「共同体化」及び欧州議会の役割の拡大（共同決定手続の拡大、予算手続及び国際協定締結の手続と、欧州委員会委員長の選出における役割拡大）

同時に、この憲法条約の強力な要素の多くは、他の方向に進行しているようにも見える。

- 「憲法」が国家（締約国（High Contracting Parties））間の条約であり続けるであろうという事実。
- EU が加盟国の意思に由来することの確認（憲法条約草案 1 条 1 項）。
- 本質的な国家機能の明確かつ極めて広範な保護：「連合は、構成国の国家的アイデンティティを尊重するものとする。このアイデンティティは、加盟国に内在する政治的及び憲法的な基本構造に固有なもので、地域及び地方の自治政府に関するものを含む。連合は、加盟国の本質的な国家機能、とりわけ領土の一体性、法秩序の維持、域内の安全保障の機能を尊重するものとする。」（憲法条約草案 5 条 1 項） また、連合は、多くの微

妙な分野（国家・域内の安全保障、経済政策、文化、教育、健康）における加盟国の権限を尊重する。

- 連合市民権は、国家市民権に追加されるものであって、国家市民権に代替されない。（憲法条約草案 8 条 1 項）
- 憲法条約の条文からの「いっそう緊密な連合」（現在の EU 条約 1 条）という表現の削除。
- いわゆる「柔軟条項」（現行 EC 条約 308 条）の限定的導入。
- 欧州理事会の優位（これを一つの機関とし、対外的な代表としての職務を伴う任期 2 年半の選挙された議長を設置、公式の決定を採択する法的権限を付与）
- IGC の決定に従い、欧州委員会が一加盟国あたり少なくとも一名の委員から構成されるとする規則。
- 多くの本質的な事項（外交・防衛政策、財源、重要な国際協定、また、おそらく税制、刑法など）についての全会一致（もうすぐ 25 カ国の全会一致となる）原則の維持と、特に、憲法条約の改正について、正式な条約批准手続によること。例えば、「加盟国は、共通の目標を達成するためにその権限を連合に移譲する」（憲法条約草案 1 条）。他方、「憲法条約において連合に移譲されていない権限は加盟国に存する」（憲法条約草案 9 条 2 項）。
- 加盟国の連合脱退の可能性（憲法条約草案 59 条）。

より政治的には、10 カ国の新規加盟は、いわゆる「反連邦主義」派を決定的に勢いづかせるであろう。これらの国は、最近になって主権を取り戻した国ばかりであり、主権に非常に執着しており、一般的に言って、政治的な EU 強化をあまり好まない。

今回の象徴的なステップに関して言えば、この条約を「憲法」と呼ぶことは、条約の内容面での特徴に関連するものだが、憲法という言葉の正式の意味としては、また、一般人によって理解されている「憲法」という言葉の意味としては、この条約を憲法であるとするには不十分であると言う者もいるだろう。同様に、旗、歌、モットー、欧州の日といったような手段は、何か魔法のような効果によって国民（*a demos*）を作り出したりするものではないし、「EU 外務大臣」という名前が、加盟国の意見の一致がないところで加盟国間の

共通の政治的意志を作り出すわけでもない。政治的な共同体になるために、また、諸国民の間にアイデンティティの感覚を創出するためには、自身を政治的な共同体であると宣言するだけでは全く不十分なのである。

「創造的なユートピア」の余地があるに違いない、あるいは、これらの象徴的な手段は人々の心に、後にやってくるより統合的な何かを準備させることになるかもしれない、それらの手段が、国家の通常のシンボルすべてとともに、欧州のための憲法を持つという、まさにその考えに人々を慣れさせることになるだろうと論ずる者もいるかもしれない。また、もっとも連邦的熱狂者が望む方向への大きな飛躍が憲法条約草案に盛り込まれなかったことに対する彼らへの一種の「代償としての贈り物」、あるいは、憲法条約の中に盛り込まれ得たであろう、より進んだ統合が「停止」したことへの弁解と見ることができるとする者もいるだろう。

しかしながら、そのような象徴的な意思表示は、十分な注意をもってなされるべきである。それらは「ユートピア派」側に希望を持たせることになる。彼らは、EU が約束を尊重しないこととか、憲法条約草案の実際の内容が象徴の偉大さに一致していないことに失望するだろう。彼らは「現実主義派」側に対し、より脅威を抱くようになるかもしれない。現実主義派側はすべての事柄について、なお一層神経質になるだろう。こうした失望や脅威は、お互い相まって、より多くの人々が EU を歓迎するよりも拒絶するという結果を招くだろう。現実性を追求することは、憲法条約の批准が国民投票に付されたときに、大きな反動を招くかもしれない（憲法条約の批准について、多くの加盟国がこうしたケースとなるだろう）。

いずれにせよ、これまで述べてきたこととは逆に、現在の IGC は、たとえうまくいっているとしても、40年あるいは50年続いてきた IGC とは全く違うものになるだろう。我々は、これまでとは違う IGC を持つことになる。加盟国間において段階的に信頼を築く、いわゆる「モネの方法」は、加盟国、政府、経済活動をする者、市民の間に密接な関係を作っており、この方法は、将来も適用され続けるだろう。連合の歴史は、そのような段階的なアプローチに基づいている。なぜか？ それは、基本的に我々 EU は、相互の信頼関係を基礎としており、信頼関係を築くには時間がかかるからである。このことは、国内市場を開放する場合にも当てはまる。例えば、生産物の安全性、家畜に対するコントロール、財政上のコントロール、労働者の所得保障などである。いずれの段階においても、加盟国とその国民は、相手を信頼し、制度を信頼し、それらが自分たちに恩恵をもたらすことを信じなければならない。

最近、非常に進歩が見られた司法・内務問題のような新しい統合分野についても同じであ

る。そこにおいてもまた、加盟各国は、この分野における国境の開放に先立ち、相手国の警察・司法制度を信頼できるということを十分に確認する必要がある。加盟国間において必要な信頼関係を築くために、ときには、「政府間主義 (intergovernmentalism)」と呼ばれる一定の期間を設けることから始める必要があることもある。その期間においては、加盟国の合議体である EU 理事会が主として責任を持ち、超国家的機関 (欧州議会、欧州委員会、欧州司法裁判所) は一時的に脇に置かれる。そのような期間の経過後、他の機関の関与を得て、通常の手続へと移行することが容易になるのである。この方法は司法・内務問題の分野で成功し、憲法条約草案は、この分野について、現在、「共同体化」を提案している。

このような「部分的な連邦主義 (Partial Federalism)」は、欧州連邦国家を作るために現在の欧州の国民国家を排除することを目的とするものではない。コンベンションと IGC の作業は、これまでも、また、これからも、そのような方向には向かわない。

いずれにせよ、グローバリゼーションの結果、国家及び主権そのものの意味が変わってきている現在、また、2004 年の 10 ヶ国の新規加盟の結果として連合の不均質性が非常に広がっている現在、後にさらなる拡大 (ブルガリア、ルーマニア、トルコ、五つのバルカン諸国) が見込まれている、EU を伝統的な国家に再編しようとするのは、意味を成さない。EU を「ポストモダン統治体 (post-modern-entity)」と表現した者もいるように、EU はすでにこうした課題に対応している。ケネス・クラークは、最近、「近年におけるもっとも重要な政治的な教訓は、どの国も自国に関する事項について完全な主権を行使していないということである。EU を拒絶することは、実効的な主権を失うことを意味するだろう」と書いている。

したがって、課題は、超国民国家 (super-Nation State) を人工的に造ろうとすることではない。誰もそうした方向には向けて作業をしていない。課題は、一方で加盟国のアイデンティティ、文化、伝統、多様性の尊重、他方では効率性、民主主義、中央の意思決定の透明性、法の統一的な適用の必要性という両者の間の適切なバランスを模索し続けることである。後者は、経済的、社会的、環境面での、また今世紀における安全保障上の課題に効果的に対応するために必要とされている。こうした課題に対しては、どの加盟国も、国の大きさや重要性がどうであれ、自国だけで答えを見つけることができない。

この統治体は、加盟国が世界における対外的なアイデンティティを保つこと、また、意思決定と実行への加盟国の参加が、現存する連邦国家よりももっと強化され続けるという事実の特徴がある。そしてこの統治体は、「部分的な連邦体」へと進化するだろう。その下にある準統治体は現存する加盟各国であり、域外の世界において国家としてのアイデンティ

ティと、主権の一部をともに持ち続ける。このように、「政府間主義派」と「連邦主義派」の両方によるアプローチが、国家でも国際機関でもないこうした統治体の中に自分たちの主張を見出そうとし続けることから、両者の間の争いは必然であり、むしろ、和解はないと考える者もいるかもしれない。

デハーネ コンベンション副議長からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 10 日 15:00 ~ 16:10
於：欧州議会

EU 側出席者

ジャン・リュック・デハーネ (Jean-Luc DEHAENE) コンベンション¹副議長 (Vice President of European Convention)

(はじめに)

デハーネ副議長 皆様、本日はようこそ欧州議会にお越しくださいました。前回の選挙以降、私はこの議会に初めて関与することになった。とはいうものの、私は、今までの自分の政治キャリアを通じて、ずっと以前から欧州の政治に加わってきており、特にベルギーの首相として 7 年間、欧州の政治に携わった。首相を退任した後に、2 度、コンベンションに参加した。一回目は EU 基本権憲章の策定の際であり、二回目は、今回の欧州憲法条約の策定とその合意に至るまでのプロセスにおいてである。後者のコンベンションにおいて、私は副議長を務めた。

憲法調査議員団の皆様におかれては、欧州憲法条約について関心があるということであるが、具体的にどのようなテーマに関心を持っているのか、訪問の目的についてご説明をいただければ、より焦点のあった議論を進めることができると思います。

(欧州憲法条約の調査の目的)

中山団長 本日は、私ども衆議院憲法調査会の委員と会合の機会をお持ちいただき、まことにありがとうございます。

デハーネ副議長におかれては、欧州憲法条約の制定過程において、大変ご活躍されたことを存じ上げている。欧州の安全保障にも関心があるのだが、特に人権問題についてお伺いしたいと考えている。欧州各国は人権を守るといふ非

¹ コンベンションについては、173 頁を参照のこと。

常に強い意思を持っていることをこれまでの調査により承知している。新しい憲法条約の中では、欧州の人権問題が大きな柱となっていると思う。あわせて、25 カ国による連合体を一つの憲法でまとめていくということについて、各国憲法との整合性の問題など、いろいろと難しい問題があると思う。これらの点について、率直なお考えをお聞かせいただきたい。

もうひとつお尋ねしたいのは、人権の司法的救済についてである。欧州には欧州人権裁判所がある。今後、人権問題がどのように取り扱われることとなるとお考えか、お聞かせいただきたい。

（欧州憲法条約と各国憲法との関係）

デハーネ副議長 調査の趣旨についてよく理解することができた。議員の皆様におかれては、法律の制定過程や憲法に関する理論について、よくご存知であると思う。実は、「欧州憲法」という言葉について率直に言えば、この用語は不適切であると言える。厳格に見ると、これは「欧州憲法」ではなく、むしろ、「一つの条約の中の憲法的なもの」とであると理解していただきたい。

今日、EU は、25 の加盟国により構成されている。もちろん加盟各国は各国ごとの憲法を持っているし、また、それぞれ主権性を維持しているが、共同体の生成プロセスの中において、主権の内容を若干徐々に変更（modify）してきた。つまり、今から 50 年前に遡る長い過渡期において、加盟国はその主権の下にある項目のいくつかを各条約の下で EU に移譲してきた。その結果、EU に主権が移譲された事項については、EU が排他的権限を持つということになる。したがって、組織形態から見ると連邦主義的な原則が実施されているとも言えるが、しかし、であるからといって EU が連邦主義的な連合体であるとは言えない。

（欧州憲法条約と市民にとってのわかりやすさ）

デハーネ副議長 さて、EC、後に EU において重要な特徴となっているのは、統合のプロセスが複数の条約を踏まえるものとなっており、しかも、これらの条約は非常にテクニカルなものとして作成されているということだ。一般の庶民は、これらの条約を読んでも全く理解できないであろうし、専門家でも理解できないような非常に複雑な文章となっている。これは、EU が段階的、実用的、合理的に形成されてきたこと、段階ごとに新条約を設けるという形でつくられてきたことがその背景にある。冷戦の壁が崩壊し、中欧諸国が EU への加盟を要請した際、EU は、今後このような国を受け入れて拡大を進めるための条約を

締結する場合には、より透明で理解しやすいものを策定する必要があると考えた。同時に、そのような条約を策定して今後の EU の拡大に対応するだけでなく、EU が、各問題、特にグローバル化に対応ができるような方策がとれるようにすることが重要視され、EU の構成機関の再編の必要性が明確になった。

（コンベンションの活動）

デハーネ副議長 欧州各国首脳は、グローバル化などの問題に対して、今までのやり方で対応することは無理であるということを確認した。これまでは、政府間交渉で条約の締結が行われたが、新しい方策を打ち出すことの必要性を踏まえて、コンベンションの設置が決定された。コンベンションの構成メンバーとして各国首脳だけでなく、各国議会の代議員、欧州議会の代議員、欧州委員会の代表なども加わることによって、非常に大きなボディができた。また、新しいコンベンションは大きいだけではなく、きちんとした健全な基盤に基づいて、様々な課題に直面して活動することになった。

実は、我々も驚くようなことであったのだが、このコンベンションは現実に新しい憲法条約案をつくることに成功した。コンベンションには、憲法条約の決定権はなく、案を策定して各国首脳により構成される欧州理事会に草案を提出した。

ところで、この欧州憲法条約は非常に野心的な文書である。これをつくった我々は、当初あまりにも野心的であるので、欧州理事会においてそのまま受け入れられないのではないかとおそれを持ったが、幸いなことにそうではなかった。政府間会議(IGC)の中においても、憲法条約案についてさまざまな議論、協議がなされたが、この野心的なレベルを損なうことにはならなかった。

（欧州憲法条約の批准）

デハーネ副議長 さて、憲法は、普通、各国の中において議会により採択されることになるが、欧州憲法条約はこの後、各加盟国内において批准のプロセスを経なくてはならない。これは、時間を要するものになると我々は予測している。各加盟国においてこれが本当に批准されるかについては、いろいろと問題意識を持っている部分もある。今後、2年間程度で憲法条約が各国で批准されることを期待している。憲法条約は決して完全に成立したものではなく、各加盟国の批准を要するものであることをまずお知らせして、先ほどのご質問にお答えしたい。

（欧州憲法条約の位置付け）

デハーネ副議長 まず、欧州憲法条約の位置付けに関するご質問であるが、これは、今までに締結された条約に代わるものとして位置付けられ、今までの条約の中にあった項目を全部まとめ、そこにさらに新しい項目を追加し、それを一つの統括的なものとして策定したものである。先ほど申し上げたように憲法条約は条約の形をとっているが、基本的には、各国憲法と同様の中身を持つ。また、憲法条約は、EUに法人格を付与することによって、EUが国際関係の中において、EUの立場で権限を持つことを可能にしている。各国の憲法と同様、欧州憲法条約の中には基本権憲章を盛り込んだ。

（欧州司法裁判所と欧州人権裁判所との関係）

デハーネ副議長 先ほどストラスブールの欧州人権裁判所²に関心があると伺った。第二次世界大戦後に欧州評議会が欧州人権裁判所を建設することに合意し、後にストラスブールに設置されることになった。基本的には、いかなる国の政府も、いかなる市民もこの人権裁判所に提訴できる。しかし、まず、自国のなかにおける様々な法的手段を活用し、問題が解決されなかったことが提訴の前提条件となる。各国の法制措置は、究極的には欧州人権裁判所の判決に適合しなくてはならない。一方、ECが創設されたとき、共同体の行為に関わる紛争の処理を取扱う権限を持つルクセンブルクの欧州司法裁判所が創設された。ところが、欧州評議会は国家間で形成されたものであり、欧州人権裁判所の管轄権は各国に関するものであるため、欧州司法裁判所に対し優先権を持つことができなかった。EC、後のEUに関わる問題が生じた場合に、両裁判所の判断に矛盾が生じる危険性があった。理論上は大きな問題を生じさせる可能性もあったが、ルクセンブルクの欧州司法裁判所がストラスブールの欧州人権裁判所の決定を受け入れてきたため、現実には問題にならなかった。しかし、EUは、できることならば、欧州人権裁判所に欧州司法裁判所に対する優越権を持たせようという意味があったことは確かである。

さて、二つの裁判所をどのように調和していくべきかについて、技術的問題なども含めていろいろと議論が進められてきたが、結果として、EUは、まず、基本権憲章を採択することになった。この憲章は、ストラスブールの人権憲章（欧州人権条約）とほぼ同じ内容の人権規定を持つ。さらに憲法条約の中に、「（欧州）連合は人権及び基本権保護のための欧州条約（欧州人権条約）に加盟するものとする。この加盟が、憲法（欧州憲法条約）の定める（欧州）連合の権限

² 欧州人権裁判所については、287頁「欧州人権裁判所による人権保障」を参照のこと。

を害さないものとする」との規定が盛り込まれた。明瞭になっているわけではないが、このことにより、憲法条約に人権規定が編入され、EUは欧州人権条約に加盟をするための法的な手段を求めていくことになったこと、また、人権に関して、国家レベルにおけるいわゆる最高裁判所が、欧州レベルにおいてはストラスブールの人権裁判所であり、ルクセンブルグの司法裁判所も同じ立場に立つことを意味している。

中山団長 その問題の基本にあるのは、欧州人権条約が、各国で現に批准されていることにあるのではないか。

デハーネ副議長 まさしく、そのとおりである。結局、新加盟国10カ国は、EUへの加盟に当たって欧州評議会に加盟することとされ、また、欧州人権条約を採択することが原則とされた。

（司法・内務分野及び移民問題における協力）

デハーネ副議長 さて、先ほどの二番目の司法・内務関係の質問であるが、これは憲法条約においても重要問題のひとつである。これまでEUに委ねられた各国の主権の中身は、主に経済部門における域内市場の統合に関わる主権であり、司法・内務問題や移民問題については、各加盟国間の中での協力や調整の問題として進められてきた。しかし、その後、各国はさまざまな新しいチャレンジに直面しており、特に、冷戦の壁が崩壊した後に欧州において大きな課題項目になったのは移民問題である。また、最近では、国境を越える犯罪の問題、国際テロ事件などが相次ぎ、各加盟国は、非常に大きな課題に直面している。これらの問題に対して一国では対処できなくなってしまったという認識の下、この分野は欧州レベルにおいて扱うことが決定された。こうした問題に対し、政府間協力体制による対処を行って10年ほど経過したが、これらの成果もあまり芳しくなかった。そこで、コンベンションにおいて、国境を超える犯罪問題の措置、警察司法・移民問題の分野における協力体制について、経済分野と同じように欧州レベルでの調整を行うことを憲法条約の中に位置付けることが決定されたのである。

このように、憲法条約の中においては、少なくともこのような共通対策を実施するための基盤はできているが、これが実現するまでには先が長いと言える。共通市場が50年前に形成され、そこから欧州通貨同盟ができるまで50年かかった。今回の問題は、できるだけ早い適切な取組が必要とされており、50年も待つわけにはいかない。今後も、憲法条約の中に置かれる基盤を踏まえて、ス

トップ・バイ・ステップで実現する方向を考えており、憲法条約にも書かれているように、自由、安全、正義のある欧州地域をつくるのが今後我々の目的とするところである。

以上、欧州憲法条約の背景や経緯について説明し、また、二つの質問に対し回答したが、他に質問あればどうぞ。

（EU 拡大とトルコ問題、アジア等における地域的連合体）

保岡議員 憲法条約の提案内容をまとめるに当たって、一時は加盟国間の意見が対立してなかなか進まなかったが、EU の将来図を描くことにより、それが条約の成立の大きな力になったと伺っている。どのような未来への要素が憲法提案の合意への力となったか、そして、EU の拡大やトルコの加盟問題がどのような関係としてつながっているのかについて伺いたい。また、アジアのような他の地域において、将来、EU のような各国の連合体による繁栄があり得るとすれば、EU のどのような優れた点を参考にすべきと考えるか。

（コンベンションにおける協議 - 過去の条約協議との比較）

デハーネ副議長 まず、最初の質問にお答えしたい。今までの条約が策定・採択されるまでのプロセスを見ると、各政府間は、交渉の中で、自国の利益を防御し、なるべく強化して条約に盛り込むことに努力してきた。この結果、最低限の条件を内容とする条約しかできなかった。過去の条約においては、交渉当事者は基本的に各国政府であった。

一方、今回のコンベンションの構成メンバーは各国政府だけではなく、いろいろな代表がメンバーとなっており、特に、EU の主要機関である欧州委員会、欧州議会の代表が加わってきた。そこにおけるプロセスを見ると、これらの代表は決して各国の利害を強化することに力を発揮するのではなく、EU としての利害、欧州のレベルに立ったニーズを取り込むことを重視して議論を促進させており、これまでの条約の協議から見ると、重要な変化があった。過去においては、各国の利害関係を足し合わせたものが条約となっていたが、憲法条約においては、このコンベンションでの議論によって、欧州としての共通認識に立ったレベルで何が必要かという観点から欧州憲法条約案が策定された。また、不思議なこと、喜ばしいことであるが、コンベンションにおける審議プロセスにおいて、欧州議会の議員と各国議会の代表の関係がますます密接化し、共通精神に立って物事を進めることになった。その一方で、各国議員代表と各国政府間代表の間で摩擦が生じることにもなった。

実際には、一般公衆の見解が大きくこのプロセスに働きかけた。一般公衆が今日の安全防衛の分野やグローバル化の展開を見て、これらは各国が独自に対処するものでなく、EU というレベルから初めて建設的に実施できるものであるということを理解し、これが大きな圧力となった。通常、各国が条約締結に向けて取り組む場合には、各国政府の観点から物事を進めるが、この憲法条約の場合は、欧州市民に対して何が必要かというアプローチがとられ、そのことにより、憲法条約のプロセスは非常に大きくはかどったと言える。政府の立場からは、政府としての自己の権利を失いたくはなく、国のためにということを考えるが、市民の立場からは、市民全体として何が必要かというようなもっと大きな観点がある。今回はそうした人間的な側面が大きく働いた。

（欧州の拡大とトルコ問題）

デハーネ副議長 最後に、トルコ問題を含む欧州拡大の問題についてであるが、欧州の国境に関わる問題は、誰もが取り組みたくない問題である。しかし、欧州委員会の立場としては、トルコが政治的条件を満たすのであれば、今後候補として受け入れる構えである³。今までの欧州の信頼性の観点からみて、そのような措置をとらざるを得ないことになることになると我々は理解している。今度、拡大に関して関係当局と議論を進めていくことになるが、10月に開催される予定のEU 理事会までにトルコ問題が積極的に取り上げられることになるかについては、疑問を持っている。

（グローバル化についての見解）

デハーネ副議長

最後になるが、グローバル化について、私としては、基本的には適切に進めて行けば非常によいものであると思うが、しかし、単に競争原理で動いていくのではなく、グローバル化を考える場合には、例えば WTO といった機構を活用するなど、きちんと組織化する必要がある。すなわち、グローバル・ガバナンスが必要不可欠である。グローバル・ガバナンスを実施するためには、世界の中で強い立場、強いポスト、強い国といったきちんと統治を実施する強い機構が必要である。EU は、そうした機構として考えられるのではないか。

例えば、ベルギーと関係の深いアジアとアフリカについて、首相としての経験から、これらの国が一国としてはいろいろ弱い点があり、このような連合体

³ トルコの EU 加盟問題については、166 頁 注 3 を参照のこと。

に関心を持っていることを知っているが、なかなかグローバル・ガバナンスまで行き着かない。これらの国々は、EUを見本・模範として見ている。できるだけ我々の成果を生かしていくということについて、異議はないが、やはり、国によっては、欧州モデルをそのまま当てはめることは難しいのではないかと思う。しかし、アジアにおいてはASEM⁴、中南米にはMERCOSUR⁵があり、そのような連合的な組織形態がますます地域の中にできていることからいって、今後、そうした連合構成をつくることは、アジアにおいてもアフリカにおいても大変意義があると考えている。

(おわりに)

中山団長 非常にお忙しい中、たいへんご丁寧に説明をしていただきまして、どうもありがとうございました。

デハーネ副議長 ありがとうございました。

以上

⁴ **ASEM(アジア欧州会合)**: 1994年、シンガポールが当時のEU議長国のフランスに提案し、EU各国に働きかけた結果、1996年バンコクにおいてASEM第1回首脳会合が開催された。過去に宗主国と植民地の関係にあった二つの大きな地域が、対等な立場で率直に対話できる場として設定された。加盟国は、ブルネイ、中国、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム及びEU加盟国。

⁵ **MERCOSUR(南米南部共同市場)**: 1991年にアルゼンチン、ブラジル、パラグアイ及びウルグアイの間に締結された「アスンシオン条約」に基づき、1995年、域内の貿易自由化及び対外共通関税の設定を内容とする2億人規模の共同市場として発足した(チリ、ボリビア、ペルーが準加盟国。メキシコ及びベネズエラが準加盟国となるべく手続中。)

欧州委員会対外関係総局における説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 10 日 16:50 ~ 17:30

於：欧州委員会

【欧州委員会対外関係総局 (External Relations Directorate-General)】

1999 年、当時のプロディー委員長が EC 委員会を再編成した際に設置された新しい部署であり、欧州委員会が対外関係においてより効果的な役割を果たすために企画することを目的としている。

参照：駐日欧州委員会代表部 HP

< http://jpn.cec.eu.int/union/showpage_jp_union.institutions.1.php >

対外関係総局 HP < http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm >

EU 側出席者

フェルナンド・バレンズエラ (Fernando VALENZUELA Marzo) 欧州委員会対外関係総局次長

(はじめに)

中山団長 日本の国会は、欧州議会と毎年交互に交流している。いろいろな問題について、ブリュッセル、ストラスブール、東京において交互に会議が開かれ、各党の議員が参加している。

本日は、EU では CFSP (共通外交・安全保障政策) を実施しているが、今後どうなっていくのか、ロシアとの関係も含め、意見を伺いたい。

(日欧交流の重要性)

バレンズエラ次長 欧州議会と日本の国会との対話が進む中で、皆さんがリーダーシップをとっていることは歓迎すべきことであり、日欧友好関係の中で重要な要素である。さらに様々な分野において、日欧の協力体制が強くなり、全体的なプロセスの中で次々と新しい交流が生まれている。

日本と EU との立場を比較すると、日本が国家として長い歴史を持つのに対し、EU はある意味で人工的につくられた最近の発明 (new invention) であり、歴史が浅い。しかし、両者にはいくつか共通点があり、双方とも世界経済の中

で重要な役割を果たし、今後は政治的な場面においても重要な役割を果たしていくだろう。

（欧州の共通外交・安全保障政策の役割）

バレンズエラ次長 この政治分野において、欧州が直面する世界的な問題に対処する時に、CFSP（共通外交・安全保障政策）が大切な役割を果たすことになる。今までのCFSPは、政府間会議の中において協議されており、政府間協力の側面が強い。しかし、今後は、政府間の側面を超える超国家的な側面としての役割を果たすべきであり、両側面が平行に影響し合い、維持、促進していくことが重要である。

欧州憲法条約は10月29日に調印される予定で、今までより一步踏み込んだ一貫性のある枠組みを形成することが可能となる。しかし、現在のCFSPという枠組みから将来において超国家的な側面に進むとしても、法的に見て大きな違いはないと考える。

（EU外相の新設）

バレンズエラ次長 今後はEU外相という新しいポストを任命することになるが、この一つのポストの中に、現在のソラーナCFSP上級代表が担当している部門とパッテン対外関係欧州委員が担当している部門が統合され、シナジー効果を得て両側面の一貫性を強化していくこととなる。

しかし、両者の意思決定機構は異なっており、CFSPの管轄事項は全会一致で決定されるが、従来の共同体事項に関する対外関係の管轄事項は特定多数決で決定される。

（欧州安全保障防衛政策について）

バレンズエラ次長 CFSPのうち、ESDP（欧州安全保障防衛政策）は、新しい要素として役割を果たすこととなる。昨年12月に、ESDPについて閣僚決定がなされ、今後は、テロとの戦い、効率的な多国間主義、ボスニア問題への対応を重点分野とすることになった。具体的には、EU全体として平和維持にかかわる作戦に関与することとし、例えばボスニアでは、安定化部隊（SFOR）の後継活動と、国連が実施していた警察活動の後継活動の二つの作戦が実施される。今後のESDPの活動として、マケドニア、グルジアへの派遣、現場を調査中であるが、スーダンでの作戦を検討しており、この分野における活動が進展して

いる。

また、特にアフリカ地域において、既に実施されている平和維持活動への資金提供を進める計画を実施している。欧州側が主導するのではなく、あくまでもアフリカ側が主体であるが、平和を展開する一つ的手段と考えている。

（チェチェン紛争について）

中山団長 ロシアではチェチェンについて問題になっているが、これがどのように展開していくのか、EUの見解を聞きたい。

バレンズエラ次長 もちろん最近起きたテロ行為を含め、チェチェン紛争についてロシアは神経質になっている。EUはすべてのテロ行為を批判し、テロ対策のためにあらゆる協力をするつもりであるが、チェチェン紛争の解決のためには、政治的なアプローチをすることが必要であると考えている。

（イラク復興支援について）

中山団長 イラク復興支援に対するEUの考えについてはどうか。

バレンズエラ次長 イラク問題に関しては、国連の軍事活動に援助することが主要な課題である。そして、国連の任務遂行には不可欠である多国籍軍に対して、どのように協力するかが重要な課題である。

イラク問題全体について、各加盟国ではアプローチは異なるかもしれないが、各国の共通認識の下で、一つの「コモン・ライン」をつくることが重要である。現在では、各国で若干の相違があるものの、基本的な事項については共通認識が得られていると考えられる。

（イラクへの自衛隊派遣等についての欧州側の見解）

中山団長 我が国の現行憲法は、海外での軍事部隊の展開を禁止しているが、人道援助活動に限ってイラクに自衛隊を派遣し、アフガニスタンにおいても洋上給油活動を実施している。このような日本の活動を、EUはどう見ているか。

バレンズエラ次長 日本が決定したことは尊重しており、大きな関心を持ってこの経緯を見ている。このような措置を日本がとったことは、日本の外交政策の中で大きな一歩になると考える。

今後、日本がどのような対応をとるのか、憲法を改正するのか、どのような戦略をとるのかは日本国民が決定することであり、欧州はその決定を尊重する。とはいえ、日本の決定はEUにとっても重要な影響を与えるものとする。

（イラクにおける選挙支援の有無）

中谷議員 イラクでは来年1月に選挙が実施される予定だが、治安が悪化している。選挙支援に対するEUの協力について伺いたい。イラクの治安悪化は世界の安全保障に影響を与えるが、今後もEUは、イラクに対して一歩距離をおいた対応をとるのか。

バレンズエラ次長 数日前にイラクから調査団が戻ったが、その調査項目の一つは来年1月の選挙に関する調査であった。治安状況は決して良くなっているとは言えないが、イラク政府が来年に選挙を実施する意思は固いと聞く。調査団の話によれば、選挙委員会の構成は良くできているとのことであり、感心している。

来年の選挙については、国連とも調整し、選挙の準備段階での援助を実施する方針である。しかし、選挙監視団を送り込む場合は、100人単位の要員の安全確保が必要であり、派遣をするかどうかについて現在も検討中である。

（日本の国連安保理の常任理事国入りについての見解）

中山団長 日本の大きな外交政策として国連安保理の常任理事国入りがあるが、どう考えるか。

バレンズエラ次長 これについては、EU共通の認識はない。各加盟国には安保理に参加する条件があり、安保理に参加することを希望する国もそうでない国もある。

しかし、我々が直面している問題への対応を考えると、今後の安保理の構成についてはいろいろと懸念するところがある。

（EU法の優位性原則と共通外交・安全保障政策の分野との関係）

近藤議員 欧州憲法条約では、EU法の各国法に対する優位性の原則が明文化された（第6[5a]条¹）。これはEC法の優位性をEU法の領域全般についての

¹ 第6[5a]条〔連合法〕

優位性に拡大したものである。ただし、共通外交・安全保障分野においては、この原則が妥当するのか明確ではない。法文の文面上は共通外交・安全保障政策の分野にも優位性原則が妥当するように見えるが、いかがか。

バレンズエラ次長 EU 法が各国法に対して優位に立っていることは確かである。EU 法の各国法に対する優位は、欧州憲法条約が批准されれば再度強調される。

しかし、EU 法と各国法のどちらが優位するのかについては、分野により異なる。例えば、外交政策の面で見ると、(1)EU 法が優位である分野、(2)EU 法と各国法とが権限を共有している分野、(3)EU 法が排除される分野があり、外交政策は EU 法と各国法が権限を共有している分野である。

例えば、国際貿易の分野においては、EU 法が完全に優位に立つ。開発政策の分野においては、EU と加盟国とで権限が共有化されている。しかし、武力行使の判断については、EU はまったく権限を持たない。

(おわりに)

中山団長 今後も、引き続き EU とは接触することが多いと考えている。

本日はお忙しい中、大変ありがとうございました。

バレンズエラ次長 皆さんが質問された事項には関心を持っている。今後も各分野において協力すべき事項が多くあると確信している。

本日お越しくださったことに感謝するとともに、今後の調査が有意義なものであることを祈っております。

以上

この憲法および連合に付与された権限を行使して連合機関が採択した法は、構成国の法に優位するものとする。

欧州委員会「欧州の将来」タスクフォースにおける

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 13 日 10:15 ~ 11:05

於：欧州委員会

EU 側出席者

ピーター・ファン・ヌッフエル (Pieter VAN NUFFEL) 欧州委員会「欧州の将来」タスクフォース課長

(はじめに)

ファン・ヌッフエル課長 本日はようこそお越し下さいました。

この事務総局が入っている「シャルルマーニュ」ビルの名称は、8 世紀の皇帝の名前に由来し、ビルの前の通りも「シャルルマーニュ通り」という。ヨーロッパでは地名を人名から付けることはよくある。

欧州憲法条約に関する政治的な説明については、明日のストラズブルにおいて、ヴィトリーノ欧州委員らが話すと思うので、私からは行政的、技術的な説明をさせていただく。

中山団長 本日はお忙しい中、我々のために時間を割いていただき、ありがとうございます。

我々、衆議院憲法調査会は、欧州憲法条約の制定過程に関心を持っている。制定過程においては、各国の憲法と欧州憲法条約の整合性をとることに苦労されたと思う。国家連合である EU では各国はそれぞれ自国の憲法を持っており、各州が憲法を持ちその上で連邦憲法が存在する米国のシステムとは異なるからである。

そこで、早速だが、欧州憲法条約の基礎となった EU 基本権憲章、マーストリヒト条約等を踏まえ、各国憲法と欧州憲法条約との関係、特に、両者の整合性や調整をいかに図るかについてお尋ねしたい。

（タスクフォースの役割）

ファン・ヌッフエル課長 お尋ねの件については、後ほど、欧州憲法条約の説明に織り込みながらご説明したい。

その前に、まず、欧州憲法条約の制定における欧州委員会事務総局の役割についてお話しする。欧州委員会では、プロディー委員長を筆頭に、各部門の中で様々な動きがあり、欧州委員会事務総局の下にタスクフォースが作られた。タスクフォースを率いる長がフォンジャーノ局長であり、同局長はコンベンションにおけるヴィトリーノ欧州委員の代理を務めた経験がある。

現在、タスクフォースには三つの課が設置されており、(1)情報及びコミュニケーション、(2)市民とのコンタクト、(3)政治・行政関連についての課がある。欧州委員会の様々な部門から12名がこのタスクフォースに出向しており、いずれも大学教授レベルの法律、行政等の専門家である。

私の属している政治・行政関連の課は、二つの班で作業を進めており、加盟国各国の憲法と欧州憲法条約の内容の差異についての調査と、一般的、構造的に憲法条約の行政システムについての調査を行っている。

（各国憲法と欧州憲法条約との関係 形式面から）

ファン・ヌッフエル課長 そこで、お尋ねの各国憲法と欧州憲法条約との関係について、法律的観点からお答えすると、欧州憲法条約は主権国家が締結する「国際条約」である。したがって、制憲議会や国会が制定した主権国家の「憲法」ではなく、あくまでも「条約」の域にとどまる。

条約という形態をとる以上、憲法条約を実施するためにはEU加盟国25カ国の批准を必要とする。また、制定後何らかの改定をする場合にも25カ国の承認を必要とし、通常一国での憲法改正手続、つまり当該国の特定多数決議をもって議会で改正するプロセスとは異なる。

（各国憲法と欧州憲法条約との関係 内容面から）

ファン・ヌッフエル課長 次に、欧州憲法条約の内容については、通常の条約とは明らかに異なる。この憲法条約の下、いくつかの機関に権限の分配などが行われているからだ。

他方、私見ではあるが、各国憲法とも異なっており、それは、盛り込まれた条文の多さにも見られる。非常に広範囲にわたる政策が盛り込まれている。これは各加盟国の政策についての意向が憲法条約にきちんと反映された結果であり、欧州憲法条約はいわば「中立的なシステムの土台」となっている。

さらに、各国憲法と憲法条約の違いは、各国憲法の場合、その国の行政は国民の選挙の結果に基盤を有する政府が行う。一方、欧州憲法条約における行政は選挙の結果を反映しているわけではない。憲法条約の中に盛り込まれた基本的な政策、条文に則り、選挙制度でも多数決でもなく、欧州理事会のコンセンサスによって行政が推進される。したがって、EUの正当性は、多数決ではなく全欧州市民の理解によって担保されていると言える。

(EUの深化)

ファン・ヌッフエル課長 次に、国際条約たる欧州憲法条約がどうして誕生したのかを述べる。

EUは様々な欧州諸国間の条約によって基盤が構成されてきた。さらに憲法条約へと派生した理由は、それは大きなプロセスが経過してきたこと、つまりEUの拡大過程が円熟期に入ったことにある。

EUの深化を考えると、EUの拡大に伴い、様々な分野において統合が進められてきた。関税、経済等様々な共通政策が導入され、マーストリヒト条約制定以後は、政治同盟、通貨同盟と深化している。現在では、民事、刑事等司法関係も統合されつつある。

EUの行政権限を考えると、過去15年程の間に、四つの条約¹が締結され、その間いくつかの改正もなされてきた。その都度必要に応じて行政の権限も変更され、今日に至っている。そして憲法条約の制定に当たり、今まで分散化されていた権限を集大成することとした。

(EUの拡大)

ファン・ヌッフエル課長 この集大成された権限を行使するに当たっては、EUの拡大の側面を考える必要がある。EUの発足当時の加盟国は6カ国であったが、現在は25カ国に拡大している。この拡大過程は終了したわけではなく、ルーマニア、ブルガリア、クロアチア、疑問符つきだがトルコが加盟申請をしており、今後も拡大過程は進行する。しかし、6カ国から25カ国に拡大した経緯は重要であったが、今後、新たに数カ国が加盟しても今までのような大きな変化は伴わないと思われ、25カ国体制になった現在、EUのあり方を再検討する時期に来ていると考える。

¹ 単一欧州議定書(1987年発効)、マーストリヒト条約(1993年発効)、アムステルダム条約(1999年発効)、ニース条約(2003年発効)を指していると思われる。

（欧州憲法条約の制定理由）

ファン・ヌッフエル課長 さて、なぜ憲法条約を制定するのかというテーマであるが、深化と拡大の中で EU の権限を集大成することを目的としている。この集大成した憲法条約の中には様々な要素が含まれている。EU の根幹をなす一般的なルールは長期間にわたって存続してきたが、これを改めて明らかな形で周知し、高次元でこれを明らかにする目的がある。

そして憲法条約の下に、既存の内容を新たに欧州法として掲げていく。そうすることでいままでの存在を分かり易く明確にしていく。具体的には、権限や組織のあり方は今までの形を基礎とするが、憲法条約の下に様々な EU 法を定め、内容的には法律であったもの、例えば、指令に法という呼称を与えることにより、透明化し、いわば近代化させていく。

（欧州憲法条約と EU 基本権憲章の関係）

ファン・ヌッフエル課長 政治的な意味では、EU 基本権憲章が憲法条約の中に包含されることになる。従来の四つの条約には基本的な人権に関する事項は盛り込まれてなかったが、今回の欧州憲法条約の中に編入された。そのことで、欧州市民、各国議会に直接関係する内容が憲法条約に盛り込まれることとなる。

団長からの冒頭の質問に関係するが、基本権憲章は欧州市民に直接影響を及ぼすと言ったが、影響を及ぼすレベルが異なる。つまり各加盟国は憲法条約を実施するが、その際基本権憲章は、各国の国内法レベルで適用されるのではなく、あくまで EU のレベルで適用されるにとどまり、各国における基本権は、当該国の憲法、国際条約、例えば 1953 年に発効した欧州人権条約などを法源として保障される。

（各国憲法と欧州憲法条約との調整の必要性の有無）

ファン・ヌッフエル課長 さて、以上のことを前提として、各国憲法と欧州憲法条約とを調整する必要があるかという冒頭の中山団長の質問に対して答えるとすれば、「ノー」である。国レベルの憲法と EU レベルの憲法条約の内容は別次元であり、この二つが対立することはありえない。各国政府は、憲法条約やその他の国際条約を勘案して政策を実施するが、その次元と憲法条約の次元は異なる。また、各国政府に憲法条約の内容に合わせて自国の憲法を改正する義務はない。

様々な市民権、人権についても同様であり、表現の自由、言論の自由、結社の自由、選挙のルールについては、各加盟国の権限の下にルールが設定、実施

され、欧州レベルとは関係するものではない。各国憲法も欧州憲法条約も民主的な過程を踏むことには変わらないが、権限の次元は異なる。したがって、ある加盟国において、何らかのルールが憲法条約に反するといっても、欧州司法裁判所に提訴するわけではなく、当該国の司法手続に委ねられる。

（米国との比較）

ファン・ヌッフエル課長 こうした意味で、基本的権利の侵害に関する米国の制度とは異なる。米国ではある州法に関しての訴訟が連邦最高裁判所に上訴されることはあるが、EUではそのようなことはない。一例として、米国での黒人差別、権利の問題について、州レベルの問題として提訴されたが、差別撤廃が連邦最高裁判所のレベルで判断された経緯が想起される。

欧州憲法条約が定める基本的権利は、論理上の差はあるかもしれないが、制度が異なるだけであり、内容としては一国の基本的人権のルールと異なるものではない。もう一つ、憲法条約に基本権憲章が盛り込まれることにより、いわばセーフガードとしての役割を果たすことができる。例はほとんどないかもしれないが、加盟国の中に重大で非民主的な人権侵害行為があった場合には特別な手続がとられる。つまり、人権侵害を理由として、欧州議会からの排除や投票権の失権など、憲法条約上の諸権利を剥奪することになる。

（EUにおける裁判所）

中山団長 時間が迫ってきたが、もう一つだけ質問したい。欧州には、欧州司法裁判所や欧州人権裁判所がある。近年、世界的に、知的財産権を保護する趨勢にあるが、欧州憲法条約の下で、これらの裁判所の他に知的財産権を専門的に扱う裁判所が、将来設置される予定はあるのか。

ファン・ヌッフエル課長 予定はない。既存の司法裁判所と裁判制度が今後とも継続することとなり、大きな変化は予期していない。司法分野については、1999年のニース条約によって、従来 of 司法裁判所については抜本的な評価がなされ、今後もこれを踏まえて活動していく。

米国との比較で言えば、米国には連邦レベルで連邦法、連邦裁判所があり、州レベルにおいても州法、州裁判所があり、いわば二つのシステムがあるが、EUはこのような制度ではない。

欧州司法裁判所はあるがその権限は限定的である。例えば、EU法の見地からの判断や、各加盟国の司法裁判所からEU法の解釈についての事前の問合せへ

の対応といった活動をしている。

（おわりに）

中山団長 大変明快なお答えでした。短い時間でしたが十分な説明をしていただき有難うございました。

以上

ヴィトリーノ欧州委員会委員（司法・内務問題担当）からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 14 日 11:00 ~ 11:45

於：欧州議会

EU側出席者

アントニオ・ヴィトリーノ (Antonio VITORINO) 欧州委員会委員 (司法・内務問題担当)

(はじめに)

中山団長 本日は、ヴィトリーノ欧州委員にお話を伺えるということで大変感謝しています。ツェプター大使からもヴィトリーノ委員には是非お会いするようにと強くご推薦をいただいている。非常にありがたく思っている。

ヴィトリーノ委員 ようこそお越しくださいました。

憲法の調査という大変なお仕事をしておられるということで、我々も非常に高く評価しています。

(EU拡大について)

中山団長 さて、早速だが、EUは、先の10カ国の新規加盟により、25カ国体制となった。今後、欧州憲法条約が批准され、導入されていくと思うが、これからの統合後の欧州についての一番の大きな問題について、ご所見を伺いたい。

ヴィトリーノ委員 今回の欧州のケースは、非常に独特なケースである。6月に25カ国の主権を持つ独立国家の間で憲法条約について合意をみた。これによって、今までとは全く違うやり方をするようになる。

憲法条約案は、ジスカール・デスタン元フランス大統領を議長としたコンベンションにおいて作成され、加盟国政府に提出された。

これは2006年11月に発効することになっている。発効までの2年間にすべての

加盟国における批准が必要となる。ある国では、議会による批准が行われ、また、9、10カ国においては、国民投票にかけられることとなっている。

我々にとって、一番の大きな問題は、憲法条約案の国民投票に勝つことであり、それが最も困難な問題である。なぜなら、欧州市民は欧州問題に距離感を感じているからだ。6月の欧州議会議員選挙においては、きわめて低い投票率であった¹。

国民投票にかける際においてこそ鍵となるのは、欧州全体の政治の問題よりも国内的問題に支配されるということだ。例えば、欧州市民の8割は欧州憲法条約に賛成であり、7割の欧州市民はこれを必要であると考えている。なぜなら、この憲法が存在しないと、EUにおける意思決定がスム - ズに行われず、EUの決定が加盟国によって阻止されることとなる可能性があるからだ。しかし、この憲法条約については、3割の欧州市民しか情報を十分に持っていないと考えている。

そこで、大きな課題は、これ以外の欧州市民に対して憲法条約の内容を十二分に説明をすることに尽きる。

（国民投票実施国について）

中山団長 欧州憲法条約の批准について、国民投票を実施する国及びしない国はどのようなになっているか伺いたい。

ヴィトリノ委員 9、10カ国においては、国民投票にかけられる。残りの国は、議会の承認により批准することとなっているはずだ。現在のところ、確定ではないが、フランス、英国、アイルランド、デンマーク、スペイン、ポルトガル、オランダにおいては国民投票を実施し、他方、ベルギー、オーストリア、スウェーデン、フィンランド、エストニア、ラトビアでは議会の承認で批准することとされている。ドイツとポーランド、リトアニア等は未定である。

（欧州憲法条約の情報提供について）

中山団長 国民、欧州市民に憲法条約案を理解してもらうことを主導するのは、欧州委員会かそれとも各国の政府か。

¹ 2004年6月13日に行われたEU加盟25カ国による欧州議会選挙では、英独仏伊などの各国で、政権与党が議席を減らす結果となった。また、投票率は前を下回り、最低記録を更新した(45.5%)(ジェットロ・ブリュッセル・センターHP < <http://www.jetro.be/jp/> >)。

ヴィトリノ委員 主要な役割を担うのは各国の政府と議会である。

欧州委員会は、客観的なかたちで基本的な内容に対して情報を提供することとしており、政治的説明や政治的問題については、各国の政府に任せている。

(憲法条約案が発効できない場合の対処について)

中山団長 憲法条約案が、いずれかの加盟国において否決された場合の取扱いはどうするのか。

ヴィトリノ委員 100万ドルの質問ですね(笑)。

ルールは極めて明確であり、憲法条約はすべての加盟国が批准しなければ発効しないこととなっている。

過去においても、マーストリヒト条約やニース条約においても似たような状況があった。アイルランドがそうであり、一回目の国民投票では否決されたが、4ヵ月後の二回目の国民投票において批准がなされた²。従って、このことを語るのは時期尚早であると考ええる。

中山団長 100万ドルのお答えをいただき感謝します(笑)。

(EUと加盟国の権限～特に、EU大統領、EU外相について)

枝野議員 今日はありがとうございます。

EUの状況は大変興味深いことと思っている。今回の憲法条約によっても、加盟国の主権とEUにおける決定事項に大きな変化はないということと理解しているが、憲法に基づくEU大統領、EU外相を設置することにより、今後、各国政府からEUに権限や権威が移っていく可能性があるのではないのか。

ヴィトリノ委員 全体的にいえば加盟国との主権の比率等に大きな変化はない。ただし、新憲法により権限のありかがより明確になるというメリットが追加される。すなわち、EUの権限は次の三つに分類される。一つ目は、EUのみが立法権限を有するもの(排他的権限)、二つ目は、これが一番多いのであるが、EUと加盟国双方が立法権限を分有しているもの(共有権限)、三つ目は、加盟国に立法権限が存在し、EUは加盟国の当該措置の支援等を行うというもの

² 一回目(2001年6月)の国民投票では、反対票が54%でニース条約の批准が否決されたが、二回目(2002年12月)の国民投票で、賛成票が62.9%となり、同条約の批准が承認された(読売新聞2001年6月9日、朝日新聞2002年10月21日)

(支援・調整・補充権限。文化・教育に対するものなど)である。

そこで問題となるのは、いわゆる柔軟性条項³である。これは、例えば、「テロに対する闘い」や、新たなチャレンジに対処する場合に適用するものであり、EU全体の目標実施のために、加盟国の全会一致によって権限をEUに移譲するというものである。

次に、EU大統領とEU外相について説明する。

憲法条約においては、欧州理事会議長がEU大統領となるが、このEU大統領には執行権はない。あくまで加盟25カ国の元首とフランス大統領によって構成される年4回の欧州理事会においてコーディネートを行うのである。EU大統領のポストが設置されたからといって、直ちに加盟国の主権が移譲されたとは考えていない。EU大統領は、欧州理事会のコンセンサス作りを促進する役割を担っているだけである。

一方、EU外相については少し性格を異にする。EU外相は、欧州委員会の副委員長であり、外務理事会の議長という二足の草鞋(W Hat)を履いている。つまり、欧州委員会の委員であると同時にEU理事会の委員でもあり、二重の役職を持つ。EU外相は、EUの対外問題のチーフとして、EUの外交問題、あるいは第三国における大使館や国際機関に関するEUの代表となる。EU外相の設置は、EUに新しいダイナミズムをもたらすものである。そして、防衛問題等も含めて、欧州問題のプロフィールが高まることとなるであろう⁴。

保岡議員 それに関する質問だが、憲法条約に設けられたEU大統領やEU外相は、常設ということであるが、各国首脳、あるいは外相から互選されるのか、また、それは兼任が可能であるのか否か。

ヴィトリノ委員 EU大統領は2年半の任期であり、欧州理事会において選出されるが、理事会メンバーからの互選ではないが、互選の可能性もあるし、元

³ 柔軟性条項とは、EUの行動が必要になった時であって、憲法が必要な権限をEUに付与していない場合には、閣僚理事会は欧州委員会の提案に基づき、欧州議会の同意を得た後に全会一致で行動するというものである。(欧州憲法条約 18 [17] 条)

⁴ これまで、EC・EUは、EUそれ自体に法人格が与えられていなかったことから、EC事項はECの名で、第二、第三の柱事項は構成諸国名またはEU名で、各構成国の国民や第三国・他の国際機関との関係で行動してきた。また、三本柱構造における列柱別対外代表制度が存在し、第二、第三の柱については、EU理事会における全会一致の表決原則のために、EUと各構成国の双方の声が存在するという状況であった。そこで、欧州憲法条約においては、EU大統領とEU外相を設置し、EUの対外行動における一貫性の確保を目指した。

EU外相は、現在の欧州委員会対外関係担当委員とCFSP(共通外交・安全保障政策)の上級代表の役職を統合したものである。EUの全政策分野についての対外的代表となるこの役職は、欧州委員会、EU理事会の双方に所属する唯一の役職である。

職（元元首、元外相）が選ばれることになると思う。フルタイムの仕事ゆえ兼任は不可能である。また、EU外相については、欧州理事会が選出し、互選ではなく、欧州委員以外の者でも良いが、5年間の任期であり、選出に当たっては欧州議会における公聴会が必要となる。そして、EU大統領と同様、兼任は不可能である。

（EUとロシア関係）

中山団長 25カ国が新たに条約を締結して、大きな連邦制に近い形になるが、これに対してはロシアが非常に警戒して、心配しているのではないか。

ヴィトリーノ委員 EUの性格としては、単一通貨のように連邦制に近いものもある。これは連邦制度の典型であろう。しかし、同時に政府間関係という性格も持ち続ける。すなわち、外交、安保問題に関してはこの性格（政府間協議）を持っている。EUのモデルは、連邦制の性格と古典的国家の性格をミックスしたものであり、これは憲法条約の採択によっても、基本的に変わらないものである。

たしかに、ロシアは、EU拡大の問題に対してデリケートになっている。一つには、ロシア語系少数民族国家であり、旧ロシア領であったバルト三国の問題や、従来フィンランドのみであったEU・ロシア間の国境が、今では、ポーランドやバルト諸国、スロバキアなどに至り、非常に長くなったということがある。例えば、カーニングラードなどはロシアの飛び地であり、EU加盟国に囲まれた状態である。それゆえに、ロシアとは加盟国の拡大に当たって、延長された国境問題について話し合った。

（欧州のエネルギー問題について）

中山団長 これからのEUの動向に国際政治の面からも非常に興味をもっている。

ただ、EUの加盟国は、シベリアからの天然ガスパイプラインでつながっているなど、ある意味では、ロシアとの関係は、従前から今日まで不動のものとして存在しているといえるのではないかと考えるがいかがか。

ヴィトリーノ委員 この憲法条約は、制度の枠組み作りが目的であり、CFSP（共通外交・安全保障政策）や経済統治、司法、内政問題等いくつかの政策の更新も行っているが、大多数の政策問題は変更していない。例えば、エネルギー問

題や、あるいは運輸に関する第三国との関係などがそうである。

中山団長 1991年であったと思うが、欧州エネルギー憲章が制定されたと思うが、それは今後も維持されていくものと考えて良いか。

ヴィトリーノ委員 京都議定書により国際的なコミットメントがあるので、そのための適合化は図られることとなるが、京都議定書を実施するための妥協案を現在提出している。

エネルギー問題は、基本的に加盟国に権限が残されており、原子力発電や化石燃料等の比率などについては、加盟国に任せている。しかし、例えば、原子力発電所に関する安全性の問題や基準、炭酸ガスの排出基準等は共通のものとして、EUに権限がある程度移譲されている。そのような共通の理解というものが欧州レベルで存在している。

ただし、エネルギー政策に関しては、EUにおいては、あくまで支持的役割を果たすだけである。

(原発の廃棄とEU加盟について)

仙谷議員 エストニアかあるいは他の国だったかもしれないが、チェルノブイリ型原発があり、それを廃棄することを条件に加盟を果たしたと聞いたがどうか。

ヴィトリーノ委員 いくつかの加盟候補国との交渉において、古い原発等を廃棄する必要があるということで話し合いの場がもたれた。それは、安全性の点からであって、廃棄にあたり、EUは、資金面及び技術面で援助をするという約束をした。リトアニアかスロバキアではなかったかと思う。

これは、EUから押し付けたわけではなく、加盟候補国から原発の廃棄にあたって安全性の観点から、援助の要請があったということである。

(EU法の優位と地方分権について)

仙谷議員 欧州憲法条約には、欧州議会や欧州委員会における決定を、各国が受け入れるということが書いてあるが、各国とも地方分権を進めてきている中で、中央政府と地方あるいは州政府との関係が対等な国や、国内法と州法の効力が同じである国も存在すると思うが、EUの決定と各国の地方政府の意思決定が異なった場合には、どのように処理するのか。すべて欧州司法裁判所で効力

を決めるのか。それとも別の考えがあるのか。

ヴィトリーノ委員 国内制度を尊重するというのがEUの基本的態度、原則であり、EUレベルで採択した法律の履行を実施するのは中央政府であったり、あるいは地方政府であったりするなど、加盟国の国内の制度によって様々である。

国内法に対してEU法が優位となる原則はあるが、これは憲法条約上の権限であり、その権限の範囲内で行うものである。しかし、国内法とEU法との間に抵触があるというのであれば、欧州司法裁判所への訴えは可能である。その場合には、基本的には中央政府が提訴することとなるだろう。また、加盟国議会とEU諸機関が対立した場合においても、欧州司法裁判所への訴えが可能である。特に問題となる補完性の原則にEU諸機関が抵触する場合も可能である。

仙谷議員 地方政府は提訴することが可能か。

ヴィトリーノ委員 加盟国議会に提訴の権限が与えられているが、ある程度加盟各国の制度に任せている。

連邦制をとっている国においては、地方議会は、中央議会を通じて欧州司法裁判所に提訴するというかたちが考えられる。つまり、ドイツにおいては、地方の力が強い連邦制であり、逆に、フランスにおいては、中央政府の権限が強い。スペインがその中間である。また、地方が力を発揮できない国もある。国がどのように権限を配分しているかは様々である。このように、各国によって制度が統一されていないので、一概にはいえない。例えば、ドイツの場合には、欧州司法裁判所に提訴する権限を州議会に与えるかどうかという権限が連邦議会に与えられている。

(おわりに)

中山団長 本日は、貴重なお時間を割いて、実に丁寧なご説明をいただき、心から感謝いたします。

ヴィトリーノ委員 皆様方のご成功をお祈りいたします。

以上

ヤルツェンボウスキー-欧州議会对日交流議員団副団長からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 15 日 10:45 ~ 11:30

於：欧州議会

EU 側出席者

ゲオルグ・ヤルツェンボウスキー (Georg JARZEMBOWSKI) 欧州議会对日交流議員団副団長 (9 月 21 日に団長に就任)

(はじめに)

ヤルツェンボウスキー副団長 親しい友人の皆様、ようこそお越しくださいました。殊に、親しい友人である中山団長にお目にかかることができ非常に嬉しく思っている。今、欧州議会としては、選挙後、欧州拡大後ということで、いろいろな物事の再構成中で、皆が駆け回っている最中である。しかし、私自身については、皆様が来られるときは常にここにいて、お相手をさせていただきたいと考えている。私は、対日交流議員団の副団長をしてまいったが、来週、団長に選任される運びとなっている。

中山団長 今日は、私どもの親しい友人であるヤルツェンボウスキー副団長にこうして私ども派遣団と会う機会をいただき、大変嬉しく思っています。

私どもは、友人がそろって当選することを期待して、5 月に行われた欧州議会の新しい 25 カ国の選挙の結果を注目していました。ヤルツェンボウスキー副団長は、最初から当選確実と見ていました。欧州に来て、あなたがこれからの対日交流議員団の団長に間違いなく選ばれるというニュースを聞いて本当に喜んでいます。去る 4 月に両議員団が合意した来年の日本における日・EU 議員団の懇談会の日程の準備は、既に議会の事務局で始めています。

今回の私ども憲法調査議員団は、日本の衆議院憲法調査会の自由民主党及び民主党の委員で構成されている。憲法調査会は、新しい時代に即した国のかたちがいかにあるべきかを求めて、諸外国を訪問し、憲法を調べてきたが、今回はその 5 回目である。

（欧州憲法条約の批准方法～国民投票の有無とその危険性）

中山団長 さて、今後、欧州憲法条約の調印及び各国における批准の手續に入っていくこととなるが、批准の是非について国民投票をする国と国会の議決による国とがあると承知している。欧州憲法条約の批准に係る国民投票について、ヤルツェンボウスキー副団長から、率直なご所見をいただければと思う。

ヤルツェンボウスキー副団長 どうもありがとうございます。私は、同僚のアンダーセン氏とともに、今回も再選されたので、一緒に訪日したいと思っている。たぶん 5 月になると思うが、日程はこれから事務方が詰めていくと思う。来年の訪日を楽しみにしている。

25 カ国の EU 加盟国のうち、8、9 カ国が国民投票を行うであろう。その中の大きな国を挙げると英国とフランスである。こういった重要な二つの国が国民投票を行うということは、EU にとって難しい問題を生み出すことになるかもしれない。英国では、私の友党である保守党がこれに反対する提案を国民にしている。したがって、第 1 回目の国民投票においては支持されないのではないかと危惧している。フランスでは、全政党がこの条約に支持を表明しているが、国内政情の変化によりいくつかの政党が支持をしないと表明することになるかもしれない。もし、国民投票に訴えた場合、その結果は 49 対 51 というような非常に僅差の結果になるのではないかと危惧している。

このような国民投票を行う場合、三つの大きな危険があると考えます。まず、一般の市民は、この欧州憲法に関心がないということである。また、もう一つは、彼らがその内容を理解していないということである。さらに、この欧州憲法条約は、400 以上の条項に及ぶ非常に分厚い内容を持つものであって、十分に適切な説明がなされる必要があり、それがなされないと理解されないという点でも、非常に危険であると考えている。

過去を振り返ると、90 年代にデンマークにおいてマーストリヒト条約の賛否をめぐり国民投票が行われた。当時、デンマーク政府は、このマーストリヒト条約の草案そのものを各国民に郵送したが、それを読んだ人はほとんどおらず、十分に理解されなかったと思われる。その国民投票の結果、マーストリヒト条約はデンマークで却下されてしまったのである。政治的な観点からは、野党は、この長い憲法条約のいくつかの条項などをその文脈から外して取り上げ、このようなことを政府はしようとしている、このようなことは危ないからやめた方がいいというような主張をしているのがこれまでの実情である。また、内容的にも、誰も細かいことまで十分に憲法草案について理解していないので、国民が税金や経済などについて政府の政策に不満を持っている場合、その不満を表明するために欧州憲法の採択に反対するという動きの可能性について危惧して

いる。過去にフランスにおいてド・ゴール大統領をめぐっての経験もあり、要するに、国内の各政党によって国民投票が政治的に利用されるということである。ということで、ブレア首相、シラク大統領が欧州憲法条約を国民投票に付すという決定をしたことが欧州全体にとって大きな問題になるかもしれない。

この憲法条約は、国民投票によるにせよ、議会の承認によるにせよ、加盟国の 1 ヶ国でも拒否すれば発効しないことになる。事実、過去において、マーストリヒト条約についてデンマークの国民投票で否決されて、1 年後の再度の国民投票でやっと承認された。また、ニース条約がアイルランドの国民投票で否決されて、1 年後の 2 回目にようやく支持されたという経緯がある。そうしたことから考えると、英国、フランスのような大国において、国民投票に付されることにより、この批准が 1 年以上遅れる可能性もあり、国民投票のシステムは、非常に危険なプロセスであると考え。もし、全 25 ヶ国の支持が取り付けられないということになると、15 ヶ国くらいの特別グループのみが先行し、残りの国を後に残していく可能性も生まれるのではないかと考えている。

中山団長 憲法という欧州の共通の問題について、それぞれの国の政治情勢に応じて、国民投票が成功するかという側面からご説明をいただいて、よく理解できた。

（欧州憲法条約の重要部分）

中山団長 ところで、ヤルツェンボウスキー副団長から見て、この憲法条約の最も重要な部分とは何か。

ヤルツェンボウスキー副団長 私は二つの点が最も重要だと考える。まず最初に、意思決定に関する改善が行われた。私は、EU 理事会は欧州議会の第二院のような存在であると考えている。EU 理事会の意思決定について、今でも全会一致の要件を要するものがある。2003 年 2 月に発効したニース条約では、特定多数決方式が採用され、約 4 分の 3 の問題はこの方式により意思決定がなされると思われるが、4 ヶ国が集まれば、意思決定を阻止できる可能性が生まれる。2009 年以降は、いわゆる二重多数決方式¹が発効して、25 ヶ国のうちの 14 ヶ国の賛成と同時に、欧州市民の人口の 65%の支持がある場合には、可決されることとなる。これによって、理事会における意思決定プロセスがより迅速化されると思われる。この決定の迅速化が最も大きな点であると考えている。

¹ 239 頁「欧州憲法条約の多数決方式」を参照のこと。

二番目に申し上げたい点は、いわゆる EU 基本権憲章が法律的に拘束力を持つものとなったということである。ドイツの元大統領ヘルツォークが主宰したコンベンションにおいて、50 条近くの憲章が作成されたが、これはあくまで政治的宣言という性格しか持たない憲章であり、EU のいろいろな機関には拘束力があつたが、加盟国にはまったく拘束力がなかった。しかし、新憲法条約の採択により、これは憲法の第二部として、憲法に取り込まれることになり、法的拘束力を持つことになった。その結果、欧州市民に、基本権が侵害された場合、EU の機関を裁判所に訴える権利が与えられた。これまで EU レベルではいろいろな権限、機関のためのルールは作られてきているが、我々に対しては何をしてくれるのだという感情が欧州市民の間に広がっていた。しかし、今回、個人の権利を保護するための新しい権利を市民に付与することとなったために、市民の理解が深まることになる。

（憲法改正の国民への提示）

仙谷議員 私の方からも、今、ヤルツェンボウスキー副団長がおっしゃったことに関連してご意見を賜りたい。

中山団長 仙谷議員は、現在、野党第一党の政策決定の最高責任者であり、また、従前より、欧州憲法条約に大変興味をお持ちの方である。今回の訪問も仙谷議員のご意向を尊重してのことである。

仙谷議員 ありがとうございます。私個人は、今回の欧州憲法条約の採択は、人類の知恵と理性の結晶だと評価してもいいのではないかと考えている。国境をなくして、ネーション・ステイト相互間で、国防軍を廃止するという理想を部分的であれ、欧州という地で実現しようとしたことは極めて素晴らしいことである。国家主権の移譲・共同行使など、いろいろな概念を考え出しながら、ヨーロッパの平和と市場の発展を考えていく。さらには人の自由な往来をほとんど 100% 保障し、基本権憲章を取り込むことにより基本的人権の保障を確立していく。いわば民主主義がここまで発展・進化してきたかと考えると、感慨無量のものを感じる。

ただ、次の段階が、多分ヤルツェンボウスキー副団長と共通の悩みというか困難な問題となると思う。新しいガバナンス、人権保障のあり方を議論をして一つの形に結実をさせたのが欧州憲法条約である。我々はアジアの地にありながら新しい国のかたち、ガバナンス、基本的人権保障の形を議論しているが、欧州憲法条約にしてもここまで詳細で、ある種の論理性を帯びた体系を市民に提示されてもなかなか理解されない、関心がないと言われたが、そうするとこ

の種の体系を市民に提示し、選択を求めるということは、せっかく政治参加を保障された欧州市民という概念にもかかわらず、疎外されるという状況にあるのではないか。そこに論理的な矛盾がある。実際の政治の場面で国のかたちを国民の参加の下にどう議論をすればいいのか。憲法改正をどのように提示すればいいのかということが非常に難しいと感じているが、いかがか。

ヤルツェンボウスキー副団長 ご質問の点に関して簡単にお答えすると、いわゆる国民間の幅広い合意を取り付けることが重要で、デンマーク政府がマーストリヒト条約の国民投票の際に条約の草案そのものを市民に送ったということは間違いであると思う。このような各条項の内容は、弁護士のような法律の専門家でも理解できないようなものであり、これを国民に送りつけて理解を得ようとすることは不可能であると思う。

私が推奨したい点は、改正したい5、6の重要な点を憲章から取り出して、我々はこの目標を達成したいのだ、それを達成するための方法はこのようであるという簡単な説明を政府が行うことである。一般市民は、文章が三つ以上になるともう誰も理解できないくらいがある。したがって、三つくらいの重要な点に絞って、国民の理解を促進することが重要である。例えば、大学などで憲法の条項などを審議するのは違い、大衆化する必要があると考える。私自身弁護士であり、政府の高級公務員であったこともあり、このような細かい点をついたり、法律の議論をすることは大好きだったが、実際には、憲章の205条の3の5がどうか、カンマを付けるべきであるとか、ピリオドを打つべきとかの法律的な論争をするべきではない。

(おわりに)

中山団長 ありがとうございます。

大変明解に憲法条約の取扱いについてのご説明をいただき、ありがとうございました。大変勉強になった。来年5月に、派遣団が日本に来られることを楽しみにしている。

ヤルツェンボウスキー副団長 こちらこそありがとうございました。

私の説明が皆様の欧州憲法条約についてのご関心を満足させるものであったことを祈る。来年5月にお会いできるのを楽しみにしております。

以上

欧州憲法条約の多数決方式¹

欧州憲法条約は、EU 理事会の意思決定を原則として特定多数決とする（I-23 [I-22] 条 3 項）。1990 年代を通して、EU 理事会での全会一致による表決事項数は削減されてきたが、これは、2004 年以降の EU 拡大により多数国化しても意思決定が麻痺しないようにするためであった。欧州憲法条約では、さらに全会一致事項が減り、特定多数決が、名実ともに原則的な意思決定方式になった。

憲法条約の多数決方式

憲法条約の導入した EU 理事会における特定多数決は、次の通りである。

欧州委員会または EU 外務大臣の提案にもとづく場合の特定多数決は、

- (i) **(賛成国数要件)** EU 理事会構成国の少なくとも 55% の多数で、かつ、少なくとも 15 カ国からなり、かつ、
- (ii) **(人口要件)** その多数国が連合人口の少なくとも 65% を代表すること、で成立する（I-25 [I-24] 条 1 項前段）。
- (iii) **(否決のための追加要件)** なお、可決阻止少数には、EU 理事会構成国の少なくとも 4 カ国が含まれなければならない。これに満たないときは、特定多数決が成立したものとみなされる（I-25 [I-24] 条 1 項後段）。

欧州委員会または EU 外務大臣の提案にもとづかない場合の特定多数決は、

- (i) **(国家数要件)** EU 理事会構成国の少なくとも 72% の多数で、かつ、
- (ii) **(人口要件)** その多数国が連合人口の少なくとも 65% を代表すること、で成立する（I-25 [I-24] 条 2 項）。

なお、この と の特定多数決は、欧州理事会の特定多数決にも同様に適用される（I-25 [I-24] 条 3 項）。

各要件の意味合い

実際には、欧州理事会よりも EU 理事会の特定多数決事項がはるかに多く、かつ、上記の の特定多数決事項が最も多い。そこで、この の特定多数決に絞って、その運用を具体的な例を想定して考えていくと、各要件の意味合いが判明する。

第一に、多数国数要件のうち 55% 以上という要件は、EU がさらに拡大して 28 カ国以上になるまで実益に乏しい。なぜなら、EU25 カ国での 55% 以上は 14 カ国以上、EU27 カ国のときに 15 カ国以上となる。ところがいずれにせよ最低 15 カ国の賛成がつけねに要求されるので、55% 要件は、実は EU が 28 カ国以上になるまで独立の意味をもたない。（ということは、将来のさらなる EU 拡大

¹ 本資料は、衆憲資 56 号『欧州憲法条約・解説と翻訳』からの要約・抜粋である。

の意図があるとも解しうる。)

第二に、人口要件(65%以上)は、逆に理解して、35%超の人口合計で可決を阻止できる要件の一つと考えるほうが分かりやすい。なぜなら、EU25 カ国の人口差は大きく、65%以上の人口で可決という積極要件と解すると、大国に常時圧倒的に有利な制度にしか映らないからである。ところが、この人口要件を逆に理解すると、大国と中小国の駆け引きの数字としての意味がはっきり見えてくる。

具体的には、EU25 カ国の場合、一方に大国のドイツ、英国、フランス、イタリアの4カ国があり、他方に中小国のオランダ以下19カ国がある。そして両者の中間に、準大国のスペインとポーランドの2カ国がある。大国4カ国でEU総人口の57%程度になる。中小国19カ国を合わせても、たかだかEU総人口の26%程度である。中小国と準大国2カ国を合わせるとEU総人口の43%弱となる。とすると、65%の逆の35%という数字のほうが、大国群にとっても、中小国群にとっても、意味がある数字となる。大国群の少なくとも3カ国が組めば(39%~44%程度)、あるいは中小国群と準大国が組めば(43%程度)、可決阻止少数の35%超を得られるからである。

第三に、この第二で述べた理解からまさに、可決阻止要件に、「少なくとも4カ国以上」が反対すること、という要件が追加されている意味も明確になる。これは大国3カ国で可決阻止をする場合を防ぐという意味がある。もしも4カ国反対要件がなければ、(大国4カ国中の3カ国をどう組み合わせても)反対派の大国3カ国だけでEU総人口の39%から44%程度を確保でき、可決を阻止できる。ところが、このとき逆の立場(賛成派)の中小国群・準大国群21カ国は、EU総人口の43%程度となって拮抗する(いわんや、この賛成連合に残る大国1カ国が加われば、EU総人口の56%から61%程度となって賛成人口数が優位する)。しかも、大国3カ国の反対連合のほうが、中小国群・準大国らの賛成21カ国連合よりも、はるかに結成が容易である。これらを考えると、国数要件と人口要件だけでは、大国に有利に傾きすぎる。そこで可決阻止要件に4カ国要件を追加するのである。こうすれば、大国4カ国で可決阻止をするとき、EU総人口の57%が反対しているということであるから、これは人口的にも正当性がある。さらに、あと1カ国を追加するものとして反対派の結成のハードルを上げるならば、政治実務上の実質的な公平感も高まるであろう。(もっとも、大国3カ国と最小国マルタの4カ国で可決阻止する場合など、極端な想定をすると、4カ国要件でも必ずしも公平感は担保されない場合が残ることは否めないが。)このように、人口要件と可決阻止要件には、大国—準大国—中小国という国の人口規模に応じた駆け引きのバランスをとる工夫が現れている。

メンデス・デ・ビゴ コンベンション欧州議会代表団団長

からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 15 日 11:30 ~ 12:00

於：欧州議会

EU 側出席者

イニゴ・メンデス・デ・ビゴ(Íñigo MÉNDEZ DE VIGO) コンベンション
欧州議会代表団団長

(はじめに)

メンデス団長 皆様、おはようございます。調査団の皆様、ようこそお越しくださいました。私は、欧州議会議員であり、中道右派とされている欧州人民党に属している。私は、もともと 8 年間与党であったスペイン人民党の党员であった。残念ながら今は野党になっている。私は、8 年間 EU 基本権憲章に関する問題の欧州議員団の団長として仕事をしてきた。実際、私は二つのコンベンションに代表として参加した。最初は EU 基本権憲章の作成のコンベンションであり、その後、憲法条約作成のコンベンションに参加した。

皆様と今日お話しできる機会を得て、非常に嬉しく思っている。時間が限られているので、その中でご関心事項を満足させるべく、ご質問にお答えする形でお話ししたいと思うが、いかがか。

中山団長 結構です。

まず、私から一言御礼を申し上げる。メンデス議員には大変お忙しい中、こうして時間をお割きいただき、誠にありがとうございます。限られた時間的制約の中で精力的に意見の交換をしたいというご提言に全面的に賛成だ。

では、枝野議員どうぞ。

(欧州議会の位置付けの変化)

枝野議員 本日はお時間を取っていただき、ありがとうございます。

今回の憲法条約が発効した場合には、EU の意思決定のプロセスがスピードアップすると同時に、欧州議会の政治的な位置付けがかなり強化されるのではないかと予測している。そして、そのことは、欧州議会が欧州市民から直接選ばれているという民主的なベースを持っているがゆえに、時間をかけてさらに欧州議会の権威や政治的なパワーが強くなっていった、そのことが将来的には各国の政府や議会との力関係を変えていく、場合によってはそこで利害が今以上に衝突をしていくのではないかと見ている。憲法条約が採択されたこと、近い将来発効することによって、欧州議会が EU における位置付けをどのように変えていくのか、教えていただきたい。

メンデス団長 これは非常に興味ある質問である。

EU はもともと権限を持っていない。加盟国がその有する権限を EU に付託して初めて EU は権限を行使することができる。加盟国から権限が付与されている事項についてのみ、欧州委員会や欧州議会といった EU の機関が権限行使をするのである。次に手続についてだが、欧州委員会が発議し、それに基づいて、代表である欧州理事会と欧州議会が共同の立法権を行使する。したがって、欧州議会は、EU の機関に付与されている権限範囲においてのみ立法行為を行うことができる。

先ほどのご質問で、加盟国の議会との衝突も起こり得るのではないかと述べられたが、それを防止するために、「早期警報システム」¹というものを持つ。これは委員会が発議を行った案件を加盟国の議会に提出し、全 25 カ国の加盟国の議会が欧州委員会の提案した内容が欧州委員会の権限内のものであるかどうかを審議するという手続であり、この段階で各国議会は欧州委員会に対して、サッカーで言うイエローカードを出す権限があるのである。抵触していると考えられる場合にイエローカードを出して、欧州委員会に問い合わせをし、その説明が満足できるものでないと考えた場合には、それを欧州司法裁判所に持ち込むことができる。この新しい憲法条約に盛り込まれた早期警報システムによって、先ほど指摘のあった紛争・衝突などを避けていくことが可能になる。

(EU の世界戦略の基本)

保岡議員 先ほど、ヤルツェンボウスキー氏との懇談のときに、仙谷議員が、「EU の努力というものは人類の英知と理性の結晶である」という高い評価を表

¹ 早期警戒手続 (early warning system/procedure)、「補完性」および「比例性」原則の遵守監視制度ともいう。「補完性および比例性原則の適用に関する議定書」に規定されている。衆憲資 56 号『欧州憲法条約-解説及び翻訳-』36-37 頁

明されたが、私もまったく同感である。各国の利害や政治権力の思惑などを超えて、欧州全体の恒久平和、あるいは自由、平等、人権、民主主義、法の支配といった高い理想の下、欧州市民の幸福の増進のためという最終目標のために、いろいろな制度を作ったり、運用したりという努力をされていることが非常に素晴らしいと思う。また、今の枝野議員からの質問にもあったが、各国の利害、思惑を超えて、欧州市民のためということで、いろいろな制度が動いている。そういう意味では、ご指摘があったように、やはり欧州議会の機能というものが欧州市民の最終の幸せの増進ということに大きな力を持つように次第になっていくのではないかと思う。こういった EU の深化、拡大というもののうち EU だけに止まらない EU の世界戦略の基本というものがあつたら、教えていただきたい。

そして、EU の深化、拡大というものが人類の歴史、特にアジア、我々日本の地域などに将来どういう影響を及ぼすのかについて、お考えがあれば教えていただきたい。

メンデス団長 ご親切な言葉、ありがとうございます。まったくおっしゃるとおりだと思う。

憲法条約の起草を終えた段階で、この諮問会議は記者会見を行った。そして、記者の質問として、通常よくあるものだが、誰がこのプロセスの勝者になるのかという質問が元フランス大統領のジスカルール・デスタン氏に出された。彼の答えは、「欧州議会だ」というものだった。私は、このジスカルール・デスタン氏の回答に全面的には賛成していない。保岡先生が今言われたように、「真の勝者は欧州市民である」と私は考える。なぜならば、この新憲法は、EU は単なる共同市場だけではないということを市民に知らせることができるからである。

50 年前の発足時点において EC は経済市場であり、経済地域であったが、50 年後の今日はどうか。確かに今でも市場であるが、それだけでなく、追加された要因がある。欧州の価値観というものが憲法条約の中で明文化されたということが非常に大きな成果であると考え。そのことは 2 条²において明文化されており、また、基本権憲章も憲法の一部になった。この EU としての目標は市民の福祉、繁栄であるが、それよりも重要なものは、恒久的な平和であると考え。過去 3 世紀にわたる欧州の歴史を一言で定義するならば、それは戦争という言葉である。したがって、この憲法条約は、欧州市民の平和の希求、

² 第 I-2 条〔連合の価値〕

連合は、人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、少数者である人々の権利を含む人権の尊重の諸価値を基礎とする。これらの価値は、多元主義、無差別、寛容、正義、連帯および男女平等が優越する社会にある構成国に共通するものである。

民主主義に則った国家造りといった希望の具現化されたものであり、それを通して市民の福祉、繁栄が図られると考える。

それでは、この憲法の発効で我々は何を目標とするのかということだが、EUは軍事的な意味における超大国にはなりたいと思っていない。私どもが信じているのは平和と協力関係であり、米国と良好な関係を持つということでもある。

それから、その次に EU と国境を接する第三国との間により関係を持ちたいと思っている。そのための枠組みは 57 条³において与えられている。そして、日本のような、同じ価値観、法の支配を信ずる友好国と、よりよい協力関係を持つための政治的意思がより強化されると考える。なお、欧州憲法条約において、商業的な権限は EU の排他的権限とされており、欧州委員会は、この商業的な権限を排他的に持つ。

ありがとうございました。

(おわりに)

中山団長 極めて短い時間であったが、我々の問題点をクリアにさせていただき、どうもありがとうございました。

メンデス団長 友人と意見を交換できるのはいつでも大きな喜びである。距離は遠いので、頻繁にお目にかかるわけにはいかないが、同じ価値観、同じ原則を信じているということで、同じ目標を共有している者として、お目にかかれて大変嬉しかった。

中山団長 私から最後をお願いしたいこととして、欧州とアジアの議会の間にも ASEM (Asia-Europe Meeting・アジア欧州会合) がある。ASEM でも、欧州の新しい考え方をアジアの政治指導者達に是非よく話していただきたい。それが、アジア地域にも平和と繁栄をもたらす機会になると思っている。

メンデス団長 どうもありがとうございます。

以上

³ 第 I-57 [I-56] 条〔連合と隣接諸国〕

1 連合は、連合の価値を基礎とした、協力にもとづく密接かつ平和的な関係を特徴とする、繁栄と友好の隣接地域を創設するために、隣接諸国と特別の関係を形成するものとする。

2 この目的のために、連合は関係各国と個別協定を締結することができる。当該協定は、相互的な権利義務および活動の共同実施の可能性を定めることができる。当該協定の実施は、定期的協議の対象となるものとする。

ヘンシュ コンベンション欧州議会代表団副団長からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 15 日 14:35 ~ 15:25

於：欧州議会

EU 側出席者

クラウス・ヘンシュ(Klaus HÄNSCH) コンベンション欧州議会代表団副団長

(はじめに)

ヘンシュ副団長 中山団長、そして団員の皆様、ようこそお越しく下さいました。欧州議会へのご訪問及び本会合へのご出席に対して、御礼申し上げます。EU、殊に EU の新憲法条約に関心を持たれていることは、喜ばしいことだ。

ところで、私からの提案だが、まず、私の方から簡単に EU、欧州議会として得られた成果に関してご説明させていただき、次に、皆様方との質疑応答、討論を持ちたいと思うが、いかがか。

中山団長 結構です。

(欧州憲法条約採択までの経緯)

ヘンシュ副団長 この新憲法は、2002 年 2 月から 2003 年 6、7 月まで EU において討議されて、条文自体は、コンベンションにおいて作成されたものである。このコンベンションは、欧州議会の代表、当時 15 カ国の加盟国、新規加盟候補国の議会の代表及びこれらの国の政府の代表による 110 名の委員で構成されていた。このコンベンションにおいて憲法草案が起草され、できあがった草案を 2003 年 6 月に加盟国の国家元首又は政府の首相に提示した。2003 年 10 月に草案が政府間会議(IGC)に上程され、政府間会議において、いくつかの変更、修正が草案に加えられた。しかし、これらは、実質に関わる変更ではない。すなわち、構造、意思決定手続、EU・加盟国間の権限の分割(分配)に関し実質的に変更をもたらすものではない。今年 6 月には、25 カ国の国家元首、政府

の首相が全会一致でこの草案を採択した。ということで、この憲法条約は、現在、加盟国 25 カ国の批准を待っている。

（欧州憲法条約の特徴）

ヘンシュ副団長 この憲法は、法律的には、国家間の「国際条約」である。しかし、政治的には「憲法」である。この憲法は、EU の合法性、正当性、権限の制限を明記した基本的なルールを設定したものであり、さらに、意思決定のルールを定めたものである。その中に三つの権限・手続があり、EU 側の専有的な権限、加盟国と欧州機関が共有する権限、加盟国が保持し続ける権限¹と、決定のルールを明言している。さらにこの憲法には、政治的な目標が掲げられ、この憲法の基礎となる価値観、原則が書かれている。

第二点として、この憲法は主権国家の憲法ではなく、国家の連合体の憲法であり、基本原則的に言って、意思決定の仕組み、機関の権限等の点に関して、主権国家のそれとは異なる。欧州議会の仕事のやり方は、加盟国内の議会のそれとは異なるし、欧州委員会は、主権国家の政府とは違う。EU は主権国家の連合体ということである。

第三点は、EU の意思決定がより効率的に行われるようになり、透明度が高まり、民主主義が向上した。そして、立法手続における EU 理事会の役割に関して、特定多数決の原則²をとることが決定された。欧州議会の意思決定の権限が強化されたこと、欧州議会に EU 理事会と共同の決定権が与えられたこと、欧州委員会の委員長の選出が欧州議会の権限とされたことにより、より民主的になった。

第四点は、この憲法の内容は、すべてがまったく新規のものというわけではないということである。政策や権限など、ほとんどの部分において、従来のものと変化がない。

第五点は、EU が経済的共同体から政治的共同体に移行したということである。例を二つ挙げると、防衛を含めて、CFSP（共通外交・安全保障政策）の権限が強化されたこととそれから EU に「大統領」という職が設置されたことである。後者は、EU を対外的に代表するという役割を担う。そして、共通の外交機能を

¹ 欧州憲法条約には、EU の権限として、EU のみが立法可能な「排他権限」(-13 [-12] 条) EU の立法権行使がない間、または EU が立法権行使を終止した事項は、構成国が立法権行使可能な「共有権限」(-14 [-13] 条) 及び EU は、構成国の行動の支援・調整・補完の措置のみ採択可能な「支援・調整・補完権限」(-17 [-16] 条) が規定されている。EU 条約に明文のない事項は、構成国のみ立法可能な構成国の権限である（「権限付与の原則」）(衆憲資第 56 号『欧州憲法条約 解説及び翻訳』32-35 頁)。

² 特定多数決の原則については、239 頁「欧州憲法条約の多数決方式」を参照のこと。

営み、大使館等の施設を設置することができるようになる。軍備に関する機関も設立される³。また、内務関係の権限についても、より大きな権限が EU に付与されるようになる⁴。

最後の第六点として、現在の加盟国間に存在した取り決めに代わる法的な国際条約が実現することになる。そのためには、加盟国全 25 カ国において、それぞれの国の法に従って批准がなされなければならない。6 月の首脳理事会において得られた合意は、この批准の手続は 2 年以内に終了しなければならないということである⁵。それは最良のシナリオである。それがすべてうまくいくと、2006 年半ば、あるいは同年末には、欧州憲法条約が発効することになる。

以上が欧州憲法条約に関する簡潔な説明である。ご質問があればお答えしたい。

(欧州議会等の人員・予算)

中山団長 今日、ヘンシュ副団長から欧州憲法条約の問題で、大変明解な解説をいただき、ありがとうございます。この憲法が 2 年後に批准を終えて、EU という大きな政治機構が成立するが、25 カ国の 700 数十人の議員と議会官僚、欧州委員会の官僚については、どういう構想をお持ちか。職員数は、どのくらいか。

³ 欧州憲法条約 -41 [-40] 条 3 項後段によれば、欧州軍備軍事研究能力開発機関 (European Armaments, Research and Military Capabilities Agency) を設立するものとされており、当該機関は、実戦行動に必要なものの特定、その必要を満たすための措置の推進、防衛部門の産業技術的基盤の強化に必要なあらゆる措置の特定及び、必要に応じて、その措置の実施への貢献、欧州軍事能力及び軍備政策の策定への参加、並びに閣僚理事会による軍事能力向上に関する評価の補佐を行うものとするとしている。(前掲衆憲資 56 号 81 頁)

⁴ 欧州憲法条約により、EU の立法行為 (欧州法律・欧州枠組法律) は、この警察刑事司法分野についても、原則として通常立法手続により採択され、EU 理事会は特定多数決が原則となり、欧州議会は EU 理事会とともに共同決定者 (共同立法者) となる。採択される欧州法律は、各国内に直接適用される。欧州司法裁判所の管轄権も同様に全構成国について義務的に発生する。またこの分野についても、各国議会在 EU 法案の補完性・比例性原則遵守の事前監視を行う (-259 [-160] 条)。そればかりか各国議会は、警察・刑事司法協力の分野ではさらに進んで、EU 法形成の妥当性を評価する作業 (-260 [-161] 条)、Europol (欧州警察機構) の政治的監視 (-276 [-177] 条) 及び Eurojust (欧州検察機構) の活動の評価 (-273 [-174] 条) にも関与する (-42 [-41] 条 2 項)。(前掲衆憲資 56 号 18 頁)

⁵ -447 [-8] 条 2 この条約は、すべての批准書が寄託されるときは、2006 年 11 月 1 日に発効するものとする。ただし、当日までに発効しないときは、最終批准国が批准書を寄託した翌月の初日に発効するものとする。

ヘンシュ副団長 2009年までは議員定数に変更はない。2009年以降に変更される。また、欧州議会で働く職員数は、通訳者、翻訳者を含めて約4,000人である。EUでは21の言語を用いているので、通訳が非常に多いのである。

中山団長 事務局を含む議会の予算規模は、どのくらいか。

ヘンシュ副団長 年当たりの予算は、確か約1億ユーロ⁶ではなかったかと思うが…。

中山団長 加盟国間の分担率は決まっているのか。

ヘンシュ副団長 加盟国は、付加価値税等の一部を分担金として支払うが、その計算方式は極めて複雑である。この分担金の計算方式は、1999年に発効したもので、2006年まではこの方式が使われる。2006年以降は、新しい計算方式が用いられる。ちなみに、EUの歳入の大半は、加盟国の分担金によるが、EUは、独自の財源を持っている。すなわち歳入の財源の一部は、関税の収入による。例えば、ロッテルダムなどから入る関税で、これはオランダやベルギーの収入ではなく、EUの収入になる。

加盟国から支払われる分担金だけでなく、EUが加盟国に支払うものもある。農業に関するもの、社会的なもの、地域基金、連帯基金などいろいろな基金がEUにはあり、それらが加盟国に支払われる。その結果、加盟国には自分が支払うものより多くを受け取る国もその逆の国もある。この事実は偶然によるものではなく、移転収支をきちんと考えた計画的な分配である。憲法発効後もこのような一般的な財政原則は変わらない。

⁶ 2004年12月13日東京市場終値1ユーロ=139.25円で換算すると、約139億円。なお、帰国後に補充調査をしたところ、外務省資料によれば欧州議会等の2004年歳出予算は、以下のとおりである。

| | | |
|-----------|---------------|------------|
| (1) 欧州議会 | 約12億3,100万ユーロ | (約1,714億円) |
| (内訳) | | |
| 職員の給与等 | 約6億5,017万ユーロ | (約905億円) |
| 設備維持費等 | 約3億9,552万ユーロ | (約551億円) |
| 特定任務関連 | 約1億6,628万ユーロ | (約232億円) |
| その他 | 約1,903万ユーロ | (約26億円) |
| (2) EU理事会 | 約5億2,480万ユーロ | (約731億円) |
| (3) 欧州委員会 | 約1億905万ユーロ | (約152億円) |

（欧州議会の将来）

枝野議員 欧州議会の将来の姿について、ご意見をお伺いしたい。今の制度の下では、欧州議会が各国に残されている主権の部分には入り込まず、役割分担をしていることについては理解している。しかし、欧州議会が直接欧州市民から選ばれているという民主的な背景を持っているという基盤を前提とすると、欧州議会が次第に政治的なパワーを大きくしていって、各主権国の意図、EU 理事会の意図を超えてパワーを持っていくことになるのではないかという可能性について、どのようなお考えをお持ちか。

ヘンシュ副団長 そういったことはない。なぜならば、そういった紛争は既に経験済みである。既に 8、9 年にわたって欧州議会はいくつかの立法案件について欧州理事会などと共同の決定権を付与され、行使してきた。今もそうだが、EU 法は、直接市民によって選ばれた欧州議会の過半数及び加盟国政府の過半数によって決定されており⁷、将来はさらに EU 法が制定されることから、それらの正当性が増すということが第一点である。また、EU 法について紛争が起こる場合については、EU 法が国内法に優位すること、つまり EU が権限を持つ政策分野に関しては優先権を持つことが憲法に明記されている⁸。決定権を持つ者のイメージが強いのは常のことであり、これから欧州議会のイメージが強くなることは疑いない。

（欧州憲法条約起草に当たっての NPO、NGO の関与）

仙谷議員 日本でも重要な法律を作るときは、パブリック・コメントなどにより市民の意見を聞くが、今度の欧州憲法を起草し、採択する過程でパブリック・コメントなどの手続をとったか。また、NGO、NPO が欧州憲法の起草に影響力

⁷ 現行の EU 条約における法令の採択手続としては、議会の関与に応じて、共同決定手続（欧州議会に法案の修正提案権及び否決権がある）、同意手続（欧州議会に否決権がある）、諮問手続（欧州議会に拘束力のない意見を表明する権限のみがある）、無諮問手続（欧州議会に何ら権限がない）等がある。これに対して、欧州憲法条約においては、欧州法律（European law、一般適用性のある立法行為で、全面的に拘束力を持ち、あらゆる構成国において直接に適用可能である）及び欧州枠組法律（European framework law、名宛人たる構成国に対して、達成されるべき結果について拘束力をもつが、結果の達成と手段の選択は構成国に委ねられている）は、通常立法手続（欧州委員会の提案、欧州議会と EU 理事会の共同採択）、特別立法手続（1/4 以上の構成国又は欧州委員会の提案、欧州議会と EU 理事会の共同採択）、例外的立法手続（欧州議会が EU 理事会の参加を得て、又は EU 理事会が欧州議会の参加を得て採択）又は諮問手続（欧州委員会の提案、欧州議会の諮問、閣僚理事会の採択）によって制定されることとなる（前掲衆憲資 56 号 28-31 頁）。

⁸ 219 頁 注 1 参照のこと。

を行使したと聞いたが、NPO、NGO の位置付けはどういうものか、また現実にどのようにその意見を取り扱ったのか。

保岡議員 仙谷議員の質問に関して一言。NPO、NGO を含めていろいろな意見があったと思うが、それをどのようにして、このような立派な体系にまとめていったのか。

ヘンシュ副団長 憲法起草に当たって、NGO、NPO を招待した公聴会なども開かれた。私は、諮問会議の幹部会のメンバーだったが、この幹部会のメンバーは、公式の公聴会以外にも、こうした NGO、NPO のメンバーとしばしば非公式に会合を持った。そうした会合を重ねることによって、NPO、NGO 側の意見や要求が、単なる思いつきなのか、それとも重要な提言を含んでいるのかといったことを識別できた。

ただ、皆さん方は政治家なので、率直に申し上げると、12 人で構成する幹部会に対し何百という提案がいろいろなところからなされた。結局、我々は、二つの基準に基づく「除去の原則」に基づいて検討した。まず、本当に重要な役割を果たす NGO かどうかという点である。日本の状況は知らないが、欧州においては、10 人くらいの小さいいわゆる自称 NGO というものもあり、このような NGO は排除した。これに対し、例えばスポーツとか環境問題の NGO のような重要な NGO からの提言は、より慎重に取り上げた。次に、既に EU として起草した草案に矛盾するかどうか、また草案を改善するものかどうかという点が二つ目の基準であり、改善する要因を持たないものは排除した。そして、最終的にできあがった草案については、支持する NGO もあれば、懐疑的な NGO もあった。不満な者と満足な者がちょうど均等くらいになっている。率直に話すぎているかもしれません（笑）。

（おわりに）

中山団長 いや、本当に分かりやすく説明していただき、感謝している。私も、日本の憲法について、現在議論しているところだが、欧州憲法条約について今回勉強したことは、その内容、制定手続を含めて大変参考になるものだ。どうもありがとうございました。

ヘンシュ副団長 どうもありがとうございました。皆さんと今日の午後ご一緒できて本当にうれしく思っている。というのも、将来の憲法条約を売り込みたいということもあるが、私が欧州議会の議長を務めていた期間に公式に日本に

招待をしていただき、忘れられないすばらしい思い出を持って帰ってきたからである。その時、天皇陛下にお会いする機会も与えていただき、そして日本を視察して、日本に「前向きな偏見」を持った（本当に好きになった）。今後の日本の繁栄をお祈りしている。

中山団長 どうもありがとうございました。

以上

ライネン欧州議会憲法問題委員会委員長からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 15 日 15:35 ~ 16:10

於：欧州議会

【欧州議会憲法問題委員会】

欧州議会憲法問題委員会は、1980 年代、EU の基本条約（設立条約）の改正に際して、欧州議会として意見を表明するために設置された。同委員会は、欧州共同体設立条約（EC 条約）199 条に基づき定められた欧州議会手続規則（2003 年 2 月版）第 150 規則に基づき設置され、その権能は、同附属書 に規定されている。同委員会の委員数は 28 名で、欧州議会政党及び無党派メンバーの指名を経た上で選出され、任期は 2 年半である。欧州議会は法的には欧州憲法条約作成過程に参与する権限はなく、同委員会も同様であったが、同委員会は、その作成過程において憲法条約の論点について審議、意見書を公表することで、コンベンションにおける草案作成に政治的な影響を与えてきた。なお、コンベンションの欧州議会側代表 16 人のうち、同委員会の委員が 9 名、委員代行が 4 名であった。その他、同委員会は、憲法条約の実施及び運用の評価等、EU の基本的構成に関する審議・意見表明を行っている。

EU 側出席者

ヨー・ライネン（Jo LEINEN）欧州議会憲法問題委員会委員長

（はじめに）

中山団長 本日は大変お忙しい中、私どもと懇談の機会をお持ちいただき、ありがとうございます。本日は、憲法問題、外交問題に精通しておられるライネン委員長から、限られた時間ではあるが、ご所見を伺いたい。

ライネン委員長 中山団長をはじめ皆様、ようこそお越しくございました。歓迎申し上げます。

日本においても憲法問題をいろいろ討議中であると理解している。今年の夏

に、ジェレミー・リフキンという米国人が、“*The European Dream*”¹という本を出した。その中で、欧州 25 カ国が一丸となって、憲法を作ろうという動きは世界的に極めてユニークであり、多国間にわたる憲法というのは、欧州にとってのみならず、世界にとってのモデルになるのではないかと述べている。

（欧州憲法条約起草の経緯と共通外交・安全保障政策）

ライネン委員長 我々は、今年の夏まで憲法に関する討論を行ってきた。その中においても、外交問題や安全保障問題は、熱心に討議されたテーマである。もともと防衛、外交、安全保障の分野は、国の主権の中核となる項目であり、そういった分野を EU の共通政策とすることについては、議論があった。去年の 3 月、4 月頃は、条約草案作りの最終段階であったが、ちょうどその頃イラク戦争が勃発したため、これらの分野に関する事項を定めた欧州憲法条約 章 40 条は、当時の雰囲気にかかなりの影響を受けている。同条によると、構成国は自国の軍事能力を漸進的に向上させなければならないとされているが、憲法でそうしたことを定めるのは極めてユニークな例ではないか。さらに、いろいろなミッションを派遣する場合には、そのメンバーとして、文官と軍人とを混ぜて派遣するという事にまで言及している²。ドイツの平和運動家たちは、この憲法条約により過去において文民からなっている組織であった EU が、全体として軍事化していくのではないかと懸念を示している。

¹ Jeremy Rifkin “*The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*” 2004

² 欧州憲法条約 -41[I-40]条〔共通安全保障防衛政策に関する個別規定〕

1 共通安全保障防衛政策は、共通外交安全保障政策の不可欠の部分となすものとする。共通安全保障防衛政策は、連合に非軍事的および軍事的設備を利用する行動能力を提供するものとする。連合は、国際連合憲章の原則に従った平和維持活動、紛争防止活動および国際安全保障強化のための連合域外での使命において、当該設備を利用することができる。当該諸任務の遂行は、構成国の提供する諸力（capabilities）を利用して行われるものとする。

2 共通安全保障防衛政策は、共通連合防衛政策の漸進的な形成を含むものとする。これは、欧州首脳理事会が・・（中略）・・勧告する。

本条に従った連合の政策は、一定の構成諸国の安全保障防衛政策の特定の性質を害さないものとし、また北大西洋条約機構（NATO）により各国共同防衛が実現される一定の構成諸国の北大西洋条約機構の義務を尊重しつつ当該機構の定める共通安全保障防衛政策と整合的であるものとする。

3 構成国は、閣僚理事会が定める目的に貢献するために、共通安全保障防衛政策の実施のために非軍事的および軍事的能力を連合が利用できるようにするものとする。多国籍軍を共同で編成する構成諸国については、当該多国籍軍も共通安全保障防衛政策において利用できるようにするものとする。

（以下略）

しかし、こうした軍事化に対抗する条項が、同条約の中に多く規定されている。例えば、3条には、EUの設立目的が規定されているが、第一に平和の樹立が掲げられている。そして、EUは、国連憲章に基づいて行為をすることも規定されている³。安全保障については、EUは、世界の警察ではないと謳っており、また、戦争の防止、平和や国際秩序の維持といった国連憲章の内容を規定している。

このようなメッセージは、欧州市民にとって極めて重要である。なぜなら、彼らがこの憲法条約を批准する主役だからである。そして、欧州市民は世界の軍事大国にはなりたくない、平和の大国になりたいと考えている。

（EU外相の設置）

ライネン委員長 皆さんは、この新しい憲法条約について、既に討議していると思う。そのユニークな点は、EU外相の設置である。EUの外交活動はEU外相によって生み出されることとなる。この職は、もともとは欧州委員会の委員の一人である対外担当委員に過ぎなかったが、今後、委員ではなく、ミニスターと呼ばれることとなる。すなわち、政治的な役職となり、市民に対して政治的責任を負うことになる。

EUは、もともと経済的な連合体であったが、新しい憲法条約に基づき政治的な連合体に変わる。そして、このプロセスは不可逆的だ。先日、日本の商工会議所のメンバーと会合を持った。彼らはこの新しい憲法条約に支持を表明した。25カ国という、より大きく統合されたシステムの方が、25カ国の国々と個別に対応する場合よりも、商売相手として望ましいとのことであった。

（欧州「独自軍」とWEU、NATO、国連との関係）

中山団長 安全保障を重点にお話をいただいた。西欧同盟（WEU）やNATOとは別に、EUが25カ国の連合体として独自の軍隊を作るという旨、聞いたことがあるが、その軍隊とWEUやNATOとの関係は、どのように整理したらよいのか。また、憲法条約において国連憲章が引用されているが、国連軍、PKO、PKFに対してどのように対応するのか。

³ 欧州憲法条約 I-3条〔連合の目標〕

4 より広い世界との関係においては、連合はその価値および利益を堅持し推進するものとする。連合は、平和、安全保障、地球の持続可能な発展、人々の連帯と相互尊重、自由かつ公正な貿易、貧困の撲滅、および人権の保護、とりわけ子供の権利の保護、ならびに国際連合憲章の原則の尊重をはじめとする国際法の厳格な遵守および発展に貢献するものとする。

ライネン委員長 現在二極構造になっており、憲法条約が発効するとWEUは、解体するということになっている。なぜなら、憲法条約において、欧州の軍隊を設立すると規定しているからである。

また、憲法条約 章 40 条 2 項を見ると、共通安全保障防衛政策を持つことは、NATO における責任を害するものではないと規定している。したがって、NATO はこれからも存在するが、現実問題としてどのようになるのかはまだ分からない。どちらかという、任務の分担が生じてくると思う。つまり、NATO は世界規模、大規模の紛争に対応し、一方、EU は和平作り、平和維持活動、紛争予防活動を中心とするであろうし、特に、近隣諸国、つまり東欧や地中海沿岸諸国における紛争の防止活動を行うことになる。

つい最近のことであるが、EU は、全会一致でコンゴのブニア地方におけるジェノサイドを止めるため、数千名の緊急対応部隊⁴を派遣した。

国連に関して質問が出たが、憲法条約にも明確に規定されているように、また、欧州理事会の決定にもあるように、EU は一国主義ではなく、多国間主義、国際主義的な決定を支持する政策をとっている。したがって、国連に対する協力が今後減少するのはなく、強化されるということは明らかである。そして、EU の軍事能力の強化に伴い、さらに国連の平和維持活動への貢献も強めていくこととなる。

(EU と核保有国)

中山団長 EU には英国とフランスという核保有国がある。新しい憲法条約の中で、核兵器の問題はどのように取り扱われていないのか。

ライネン委員長 憲法条約について議論した際、それは極めてデリケートに取り扱われた。

ご存知のように国連安保理改革に関して、さまざまな討議が欧州内でもなされており、ドイツを新しい常任理事国に推奨する動きもあれば、イタリア、スペイン、ポーランドやその他の国のように、既に EU 加盟国が常任理事国になっているので、新たな国を追加することよりも、EU 全体として安保理に議席を獲得した方がいいのではないかと主張する加盟国もある。したがって、こうした問題や核の問題は、憲法条約では言及されていない。

⁴ EU 緊急対応部隊については、181-182 頁、271 頁を参照のこと。

（憲法問題委員会の役割 起草時）

仙谷議員 欧州議会の中で憲法問題委員会は、欧州憲法条約の作成・採択にどのように関わったのか。

ライネン委員長 憲法問題委員会は、憲法草案作成に当たって、諮問会議による方式（コンベンション方式）の樹立に大きな原動力となった。ニース条約が2000年に作られたが、それに前後して策が練られ、憲法問題委員会は、欧州議会や欧州委員会の代表といった、政治家の代表で構成される諮問会議方式を生み出した。また、憲法問題委員会は、欧州憲法草案作成についての報告書を議会に提出するたびに、基本権憲章を憲法条約の中に入れるというアイデアや、EU自体に法人格を付与するというアイデア等の憲法条約の骨格となるものを生み出した作業所となった。

（憲法問題委員会の役割 批准後）

仙谷議員 もし欧州憲法条約が各国に批准され発効した場合、同委員会の役割はどのようなものになるのか。特に同条約の解釈権の問題で伺いたい。

ライネン委員長 条約の批准後は、この条約の実施を見守っていかなければならない項目がいくつかあり、それを行うことが私たちの仕事である。例えば、欧州市民が100万人の署名を集めれば欧州委員会はそれに応じなければならないという欧州市民の提案権制度について、その手続等をどのように整備していくのかという「詰め」を行う等の仕事がある。

この条約が作られたことは確かに一歩前進である。しかしながら、だからといって最終目標が達成されたわけではない。これから数年後には、この条約の改正の必要が生まれるであろう。その際には議会が中心となって、新しい諮問会議、政府間会合を持つことを呼びかけることが必要になるだろう。それは、2008年か2009年あたりになると思うが、本委員会には、そうした権限を与えられているのでそれを発動したい。

（おわりに）

中山団長 ありがとうございます。時間が来たようなので、これで終わらせていただくが、今日は、安全保障の問題を中心に欧州憲法条約の話の伺うことができ、大変参考になった。

ライネン委員長 EUと日本はこれからもよきパートナーとして、前進していきたい。ありがとうございました。

以上

＜補充調査＞ 欧州議会及びEU加盟国議会における憲法（問題）委員会の設置状況の概要一覧

| 名称 | 組織の性格及び構成 | 権限 | 備考 |
|--|--|---|---|
| EU 「欧州議会憲法問題委員会」 | ・1980年代、EUの基本条約（設立条約）の改正に際して、欧州議会としての意見を表明するために設置 ・28名。法律家も多く含まれるが、それに限られるものではない。 | ・EU拡大交渉の制度的結果、EU条約の実施及び運用の評価、EUの他の諸機関との関係など、EUの基本的構成に関する審議、意見表明 | ・欧州議会に設置された憲法問題委員会には、欧州憲法条約草案策定過程に関与する法的権限がない。ただ、欧州憲法条約草案策定の過程において、憲法条約の各種論点について審議し、意見書を作成・発表することによってコンベンションにおける草案作成に政治的に影響を与えた。（コンベンションの欧州議会代表者16名のうち、憲法問題委員会委員は9名、委員代行は4名であった。） |
| チェコ 上院：「憲法法律委員会」 下院：「憲法法律委員会」 | <上院> ・10名（委員長1名、副委員長2名、委員7名） <下院> ・19名（同1名、4名、14名） | ・上院で審議する法案・憲法改正案の既存法体系との整合性評価 ・人権・基本的自由にかかわる国際約束の審議 ・憲法裁判所判事候補者に関する審議 ・司法改革に関する聴聞会の実施等 ・基本法の改正案及び法務省所管法案の審議 ・司法制度、裁判官の地位、弁護士等の活動等に関する審議 ・法務省及び憲法裁判所の予算審議 | ・憲法に基づき憲法裁判所が設置されており、憲法裁判所は、法令が憲法秩序に反する場合には当該法令の失効を決定できる。 |
| デンマーク 「憲法論議委員会」 | ・非常設委員会 ・17名 | ・具体的な規定はない。 | ・憲法制定150年が過ぎ、議論の場を設けること自体必要であるとの認識のもと設置されたが、1度しか開催されていない。 |
| エストニア 「憲法委員会」 | ・常設委員会 ・12名（委員長1名、副委員長1名、委員10名） | ・憲法改正案、憲法に基づく機関等に関する法案、その他憲法に関係する法案の処理 ・基本的人権の保護に関する一般問題についての審議及び議会手続法の範囲内での政府活動の監督 ・大統領が公布を拒否した法についての審議及び当該法の合憲性を巡る憲法委員会の報告書の国会への提出 ・最高裁の違憲立法審査手続において当該法の合憲性を巡る見解の最高裁への提出 | （その他の主な権限） ・条約批准案や議会の決議等の処理 ・憲法で規定された国家公務員の任命等を巡る議会決議の処理 ・法案や決議案の議会への提出 ・情報保護検査局が提出する公共情報及び個人情報保護法の施行状況に関する報告の受領 |
| ギリシャ 「憲法修正委員会」 | ・毎回の選挙により成立する国会のうち、2度につき1度、臨時に設置（委員数等は、その都度、審議により決定） | ・権限は、その都度、国会及び国会委員会調整委員会の審議により決定される。 | ・設置の頻度が左記のように定められているのは、憲法問題を審議するマンデートを有するのが、選挙2度につき1度の国会であるから。 |
| フィンランド 「憲法委員会」 | ・常設委員会 ・17名（委員長1名、副委員長1名） | ・憲法に関する法律案等の所管 ・法律案の憲法適合性の審査及び国会への報告書の提出 ・内閣、司法長官、議会オンブズマンに関する年次報告書の提出並びにこれらの者が公法上の不法行為を行ったとして告発を受けた場合の調査 | （その他の主な権限） ・選挙、政党、フィンランド市民権及びオーランド諸島自治権に係る法律案の所管 |
| ハンガリー 「憲法・司法委員会」 | ・常設委員会 ・28名（委員長1名、副委員長3名） | ・法律案の憲法との整合性に関する見解の表明（国会議長若しくは主管委員会の要請又はイニシアティブにより）及びその修正案の作成 ・憲法裁判所により違憲と判断された法律について、憲法裁判所の決定に相応しい修正案の作成 ・大統領が憲法を侵害した場合に責任追及を行う主管委員会 ・憲法裁判所判事候補者へのヒアリング | ・「憲法・司法委員会」には憲法解釈権限はなく、憲法解釈や法律の合憲性審査は、「憲法裁判所」の権限 |
| アイルランド 「全党参加憲法委員会」 | ・名目上は非公式のアドホックな委員会であるが、設立以来、実質的に常設機関 ・14名（上院議員4名、下院議員10名） | ・法律、制度等が合憲であるか等につき調査し、必要に応じて報告書を提出し、勧告を行う。ただ、法律上の強制力はなく、勧告の受入れについては、政府が判断する。 | ・「全党参加憲法委員会」の委員は、各政党により推薦されているが、各政党はその報告書・勧告に縛られない。 |
| ルクセンブルク 「諮問機関・憲法改正委員会」 | ・常設委員会、諮問機関 ・11名（委員長1名、副委員長2名、委員8名） ・弁護士資格等の取得は条件とされていない。 | ・国家諮問院、経済社会評議会の設置法の改正等についての提案 ・憲法改正についての提案 ・憲法の解釈・法律案の憲法適合性の審査権限はない。 | ・他の憲法関係機関として、法律案等の合憲性事前審査機関である「国家諮問院」（21諮問員のうち、最低でも11名が法学博士号の資格者）、既存の法律の合憲性審査機関である「憲法裁判所」（裁判官9名）が存在する。 |
| ポルトガル 「憲法問題・権利・自由・保障常設委員会」 | ・常設委員会 ・委員長、副委員長、書記2名、委員29名 | ・憲法上の権利保障の審議 ・議会内規に関する事項の審議 ・各委員会間の権限の衝突に関する事項の審議 | ・憲法改正に際しては、その都度、常任委員会に準じた憲法改正を審議する委員会を新たに設置 ・法律の憲法適合性審査は、憲法裁判所の専権事項 |
| スロバキア 「憲法及び法律問題委員会」 | ・常設委員会 ・11名（委員長1名、副委員長1～2名） | ・憲法改正案、憲法関連条約案の付託委員会 ・予算案についての憲法適合性、憲法関係法案、拘束力を有する国際条約、スロバキア国法及び欧州連合の法についての議論 ・憲法裁判所の訴訟手続実施に必要な手続についての国会議長に対する勧告 ・憲法裁判所の判事等候補者の推薦 | ・委員会中心主義をとっておらず、本委員会を含め、委員会の権能は、諮問的である。 |
| スウェーデン 「憲法委員会」 | ・常設委員会 ・17名（委員長1名、副委員長1名） | ・スウェーデン基本法及び国会法に関する事項全般を所掌 ・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ない。 ・国会議員による大臣に対する質疑及び質問、国会議員による動議がスウェーデン基本法に抵触するか否かの審査 ・スウェーデン基本法の改正手続上の要件の例外を許容する決議 | （その他の主な権限） ・大臣の職務遂行状況の監視、その職務遂行状況の国会への通知及び弾劾の決定 ・一定の自由・権利を制限する法律案の範囲の決定 ・国会オンブズマンの罷免の提案 |
| 英国 上院：「憲法委員会」 下院：「憲法事項委員会」 | <上院> ・常設委員会 ・12名。委員の他に法律顧問を置くことができる。 <下院> ・常設委員会 ・11名 | ・政府提出法案が国家の仕組みや国民の権利に変更を加える場合の憲法上の妥当性や他の法律との矛盾点がないか否かの審査 ・憲政上の事項に関する一般的な調査 ・憲法に関する事項、司法に関する事項等が付託されている。 ・憲法事項省（Department for Constitutional Affairs）の活動の精査 | （両院共通事項） ・法案そのものの可否を審査することはないが、議会に報告書を提出・公表することにより、政府に提言を述べる。 ・政府は、書面により提言の受入れの可否及びその理由を回答することが義務付けられている。ただ、提言そのものに法的拘束力はない。 |

この一覧表は、今回の海外調査の結果を踏まえ、帰国後、本調査団が外務省を通して在EU加盟国等大使館から報告を得て、EU及びEU加盟各国における憲法（問題）委員会の設置状況及びその権限を調査したものの結果概要（本報告書発行時点で本調査団に到達した分）である。なお、フィンランドについては、国会ホームページにより調査した。リトアニア議会、ポーランド上下両院、オランダ議会については、憲法（問題）委員会が設置されていない。

ダフ コンベンション欧州議会代表団副団長からの

説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 16 日 10:35 ~ 11:30

於：欧州議会

EU 側出席者

アンドリュー・ダフ (Andrew Nicholas DUFF) コンベンション欧州議会代表団副団長 (英国自由民主党所属)

(はじめに)

ダフ副団長 皆様、ようこそいらっしゃいました。

これまで各国の憲法について議論されていると伺っている。私からは、ちょっとフレッシュな話をしたいと思う。私自身は、欧州自由民主改革に属しており、そこで憲法問題のスポークスマンをしている。

(EU の拡大と英国)

ダフ副団長 そもそもこの欧州憲法条約の問題が出てきた根源には、EU 自体としてそのサイズをどれだけ大きくしていくのか、同時にどれだけ深めていくのかという問題がある。英国、特に英国議会の立場は、EU の拡大には賛成だが、深化には反対というものである。これに対し、私たちの立場は、欧州憲法条約を作成するに当たっては、拡大とともに深化が必要だというものであり、この条約はそれが成功したことを示している。つまり、この憲法条約で EU の拡大と深化を達成できるのかと問われれば、答えは「イエス」である。

憲法条約の特徴は、今までの EU が憲法的な法の基盤を欠くものであったのに対し、より明確な連邦型の憲法を志向したものであるということである。

中山団長及び枝野議員、デイビス欧州評議会事務総長への表敬を終えて、遅れて入室

（欧州憲法条約の起草）

ダフ副団長 コンベンション(諮問会議)による憲法条約の作成により、EU は、真の意味で全面的に権限を与えられた連邦制度を持ち、議会制度を持つ連合体になる。

私たちは、この憲法条約が成功するためには共通政策を大幅に変更しようという誘惑に打ち勝つ必要があると考え、起草作業においてそのように努力した。そして、EU の権限について従来 of 枠組みを維持するとともに、新たな政策を先取りしないよう自制した。

このように私たちはかなり自制心をもって憲法条約の起草を行ってきた。その結果、外部から誤解を招いたことや、不必要な怒りを誘発したこともあったかと思う。例えば、社会（主義政）党はなぜ、社会主義を中核にすえないのかと主張し、緑の党は、なぜ、環境問題をもっと重視しないのかといったことを主張している。そのような外部からの批判にもかかわらず私たちは、抜本的な性格の憲法条約を起草することに成功し、また、そのことが理解されるようになってきたと考える。そして、批判してきた者も、さまざまな批判が憲法条約に結実したと受け止めていると思われる。

（欧州憲法条約の概要）

ダフ副団長 私どもは、欧州憲法条約に、欧州における基本的な法原則、司法の理念などを法体制として完璧に書き込むことができなかつたにせよ、欧州憲法条約が、現在の欧州社会を十分に反映し、欧州市民の希望、理念、懸念事項等を十分に考えに入れたものとなっていると考える。すなわち、欧州市民の懸念に対応するセーフ・ガード条項が入っており、EU の諸機関が市民に対し権力を乱用しないようにし、市民が保護されるようになっている。

新しい憲法条約とは、完全なものでも純粋なものでもないが、それらを獲得しようすることは期待のし過ぎなのではないか。この憲法条約は、EU の現状を反映したものであり、将来の更なる共通政策の発展を許すような基礎を築くものであり、議会制民主主義の進展の基礎を築くものであると考える。この憲法条約の中には重要な条項がきちんと入っており、それに基づき社会的、経済的連合の発展に応じてさらに前進することができる憲法になっている。また、将来の EU がスムーズに発展するように、そうした発展を阻害しないような基礎が確立されたものであると考えている。将来に成長するゆとりを有する憲法であるということがこの憲法条約作りの成功の鍵であったと考える。

（欧州憲法条約の特徴）

ダフ副団長 憲法条約についての詳しい説明は、私が英国議会のために作成した10頁からなるメモランダムに譲ることとしたい。それは、憲法の重要な特徴をまとめたものである。これは英語で書かれたものであるので、皆様方に差し上げたい。

本質的な特徴だけを述べると、この憲法条約が実施されるとEUには、対外政策、国際政策についての権限が付与されることとなる。

このコンベンション及び政府間会合の原動力となったものの一つとして、米国の帝国主義に対するフラストレーションや、また、大西洋関係、NATOをめぐる関係も十分に修復されていないことに対するフラストレーションがあった。この憲法条約が実施されると、EUは二本の足で自信を持って立ち、国際問題に対応することができることになるだろう。私たちがしなければならないことは、今始まった欧州憲法条約のプロセスを完了させること、批准のためのキャンペーンを活性化させることであり、市民に対しこの憲法条約がEUの権限強化、EUの意思決定プロセスの効率化・迅速化に繋がることを説得し、それらが彼らの利益になるということ、特に、対外的にいえば米国に対しEUがもっと強い立場をとることができるということを説得するキャンペーンを強化していくことである。

私からの説明は以上である。ここからは質問に答えながら討論を進めていきたい。

（イラク戦争が欧州憲法条約起草に与えた影響）

保岡議員 欧州憲法条約は、イラク戦争の最中で起草作業が行われた等の経緯がある。英国は、米国を支持し、軍隊もイラクに派遣している。イラク戦争がこの憲法草案を作る刺激や原動力になったということなのか。英国の立場を含めて、起草への影響を教えてください。

ダフ副団長 率直に言うと、このコンベンションの設立に対して、英国内で当時、かなりの反対意見があった。ブレア首相も反対していた。しかし、米国でアルカイダによる2001年9月11日の事件が起こったため、欧州の安全が危険にさらされていると考えたブレア首相は、コンベンションの設立に反対しなくなった。確かにイラク戦争は、この諮問会議の作業に常に影を投げかけていた。ジスカール・デスタン議長等は、EUの権限を強化する、何らかの基本条約の改正を行うという活動が、これによって麻痺してしまうのではないかと危惧していた。ただ、実際にはむしろ、この危機によりコンベンションを設置しなければ

ばならないという機運が生まれた。そして改革が必要であるという認識にそれがつながっていった。

（欧州憲法条約に対する英国の政党の立場）

仙谷議員 ダフ氏は英国の自由民主党の所属なのか。また、ダフ氏の主張、特にEUの深化、米国に対抗するためのEU、そのための憲法という論理については、労働党の中で共通の認識を持っている者はどのくらいいるのか。こうした問題についての労働党、保守党、自由民主党の考えについて教えていただきたい。

ダフ副団長 英国の政党について一言で申し上げますと、私の属する自由民主党はイラク戦争には反対を表明し、憲法条約作成とコンベンションの設立を支持した。保守党はイラク戦争を支持し、コンベンションと欧州憲法条約には反対であった。労働党は、コンベンション設置、憲法条約作成に最初は反対していたが、後に賛成するようになった。イラク戦争には当初から賛成していた。

（EUの拡大・深化と主権）

仙谷議員 英国では、EUの「拡大」には賛成であるが、「深化」には反対であるとの説明があった。深化に反対するということは、EUの権限が大きくなり、強くなれば英国の主権が侵されるということなのか。また、これは、国家を超えた権力がますます強くなること、主権移譲、主権制限、主権の共同行使等が欧州憲法条約の中で謳われていることと関連があるのか。

ダフ副団長 仙谷議員の解釈は正しい。英国国民、英国議会はかなり保守的な考えを持っており、ウエストミンスターは英国議会の主権を守るということをきわめて重視しており、EUの深化には懐疑的であった。そして、欧州議会にせよ、欧州のその他の機関にせよ、特に司法権が強化されることについて、怒りとはいわないまでも懐疑心が強かった。英国では、当時、ウェールズとスコットランドにおいて地方分権の一環としてそれぞれに議会が設立されることとなった¹。したがって、それについても英国議会の権限を侵害されたというような主張

¹ 1997年5月の総選挙で労働党が勝利し、レイバー・マニフェストに宣言されていたデボリューション（より優位の政治的権威がその有する権力の一部を、地理的基盤に依拠するより劣位の政治的権威へ移行させること）が実施された。その結果、1999年、一定の立法権・課税権を有するスコットランド議会及び立法権も課税権も有しないウェールズ議会が設置された。

もあり、ブリュッセル（EU）にさらに権限を移譲するということには懐疑的であり、今までのバランスを壊すものではないかということに危惧していた。マスメディアの果たした役割も大きかった。英国のマスメディアは、議会中心主義を重視するという傾向を持っており、欧州レベルに権限を移譲するということには極めて懐疑的であった。

（欧州議会憲法問題委員会）

仙谷議員 ダフ氏は欧州議会憲法問題委員会委員であるということだが、この委員会の役割、ミッションは何か。

ダフ副団長 欧州議会における憲法問題委員会の役割であるが、憲法作りのプロセスを前進させる原動力となったと考える。連邦制度を作ることであるとか、コンベンション及び政府間会合においても大きな役割を果たした。大臣経験者が欧州議会の議員になっているため、欧州議会は、政府間会合に対し影響力があった。

（おわりに）

ダフ副団長 時間が来てしまい、残念だ。本日は、皆様方と討議することができ本当に嬉しく思います。また、私たちの欧州憲法条約にご関心を寄せられたことに感謝申し上げます。

中山団長 本日は、さまざまな点について、多くのお話を聞くことができました。ありがとうございました。また、所用のため、遅参したことをお詫び申し上げます。

ダフ副団長 こちらこそ、今日は有意義な懇談でした。ありがとうございました。

以上

ブローク欧州議会外交委員会委員長からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 16 日 11:50 ~ 12:20
於：欧州議会

EU 側出席者

エルマー・ブローク (Elmar BROK) 欧州議会外交委員会委員長

(はじめに)

ブローク委員長 遅くなって本当に申し訳ありません。皆様方にお目にかかる機会を持つことができ、大変光栄です。若干遅参したのは、まもなく地方選挙があり、私は地方の党首をしている関係で忙しくしているからだ。米国連邦下院議長のティップ・オニール氏が「すべての政治は地方政治である」と言ったように地方政治は重要である。ご容赦願いたい。

中山団長 そのような中で、私たち衆議院憲法調査会のためにお時間をいただき、ありがとうございます。

(新しい EU と欧州憲法条約の批准プロセス)

中山団長 本日は、外交問題、憲法問題について、責任ある立場から新しい EU と欧州憲法条約の批准に向けてのプロセスについてのご見解を伺いたい。また、私たちは、今後、欧州の外交がどのように動いていくのかについても大きな関心を持っている。例えば、マグレブの国々からの地中海を越えた移民問題、新しく欧州に入ってくる者の問題も重要な課題であると思う。

今日はフランクにお話しいただければ大変ありがたい。

(欧州憲法条約の批准プロセス)

ブローク委員長 どうもありがとうございます。

欧州憲法条約の批准プロセスは、きわめて難しいものであると考えている。批准は、全 25 カ国においてなされなければならない。その是非は、議会におけ

る採決か国民投票によって問われる。国民投票は、見通しが立たず不確実性を含むプロセスであるため、その動向が非常に気になる。というのも、国民投票を行う場合、欧州憲法条約に対する賛否にとどまらず、その他のあらゆる問題、例えば、政府の現在の政策に対する信任、不信任といったさまざまな問題に対する賛否の要素が入り込んでくるからだ。問題がなく、スムーズに批准されると思われる国は、10 カ国ないし 15 カ国程度であり、その結果が残りの国の国民投票に影響を与えるものであると考える。

20 カ国以上の国々においてスムーズに批准がなされたとしても、英国における国民投票が重大な問題として残ることになる。英国における国民投票の争点は、欧州憲法条約の批准ではなく、どちらかということ英国が EU に残るのか、それとも脱退するのかという点になるのではないか。

憲法条約の批准に関する宣言によると、加盟国の 5 分の 4 が批准し、残りの国が批准について困難に直面しているとき、欧州理事会にその問題が付託されることとなっている¹。

（新しい EU の外交・安全保障問題）

ブローク委員長 外交・安保問題に関して、イラク戦争は、CFSP（共通外交・安全保障政策）の策定に大きな貢献をした。米国の一国行動主義をとどめることがかなわなかったのは、欧州の多国間主義が弱かったことによるものと考えられている。ブレア首相とシュレーダー首相が見解を異にしていることが、米国の行動の一因をなした。つまり、欧州が一丸となるのでなければ、国際的な発言力が弱くなるということを意味するのである。ルクセンブルクのユンカー首相がいみじくも言っていることだが、EU には、大国と小国とが加盟している、しかし、ワシントンから見ると、EU 加盟国はみんな小国なのだ、と。しかし、欧州人口は 4 億 5 千万人で、GDP の合計は米国を抜き最も大きいものとなる²。また、世界の貿易においても最大のシェアを持つ存在だ。

¹ 憲法条約附属の「欧州憲法条約の批准に関する宣言」(第 30 宣言)では以下のとおり述べられている。「政府間会議は、欧州のための憲法を定立する条約の署名から二年を経て、五分の四の構成諸国がその批准を終え、一またはそれ以上の構成国が批准を進めるにあたり困難に直面しているときは、その件は欧州首脳理事会に付託されるであろう、という点を記録する。」

² 2004 年の見通しによれば、EU25 カ国の国内総生産 (GDP) の合計は 9 兆 7,310 億ユーロとなり、ユーロの対ドル相場上昇の影響も大きいだが、同年の米国の GDP の 9 兆 7,030 億ユーロをわずかに上回る (日本経済新聞 2004 年 5 月 1 日)。

（EU 外相の設置—EU のひとつの声—）

ブローク委員長 これから、欧州憲法条約に示された新しい枠組みを作り、新しい共通外交政策を作り上げていくことになる。将来は一人の EU 外相が存在することになる。その EU 外相は、欧州委員会の委員であると同時に、外務理事会において議長を務める。EU 外相は、欧州委員会からの予算と人的資源を持つこととなる。議会を通して欧州委員会は、既に米国の外交予算の 4 倍の予算を持っている。欧州加盟国間の協力関係をさらに強化し、軍事問題においても協力を強化していくことになる。その一例として、マケドニアにおける平和維持活動を NATO から EU が引き継いだ。これは始まりに過ぎない。加盟国全体の政治的な意思が必要である。一つの構造を持ち、一人の外相を持つこととなる。ヘンリー・キッシンジャー氏は、欧州に一つの電話番号が欲しいと言っていたが、それができたということである。そして、この憲法条約により、加盟国のいずれかに脅威があった場合には、他国が自動的に軍事支援を行うというように軍事関係が強化されている³。そして、現在、私たちは、共通の軍備調達庁を設立中である⁴。これにより安全保障に関する共通の研究を行い、軍備の生産にも携わることとなる。もちろん、これは産業政策にも大きな跳ね返りをもたらすであろう。

私からの説明は以上だ。

（加盟国の安全保障）

中山団長 ありがとうございます。

欧州憲法条約により欧州の統合が深化していくという中、欧州各国の安全保障は、欧州憲法条約に基づくこととなり、その行動を起こすため EU が独自の軍隊を必要とするであろうし、その軍隊のための兵器の生産も関係国で行われているという話であった。

ブローク委員長 そうです。ただ一つ厳密に言えば、公式の形で「EU 軍」とは

³ 欧州憲法条約 -41 [I-40]条〔共通安全保障防衛政策に関する個別規定〕

7 ある構成国が、その領土において武装侵略の被害を受けたとき、他の構成国は、国際連合憲章第 51 条に従って、その行使できるあらゆる手段により、当該国に対する救援および支援の義務を負うものとする。一定の構成諸国の安全保障および防衛政策の特定の性格を害しないものとする。

⁴ 「軍備調達庁」(European Defence Agency) は、危機管理分野における欧州防衛能力向上への加盟国の努力を支援し、現在及び将来にわたって ESDP (欧州安全保障防衛政策) を継続・発展させるため、2004 年 7 月に設立された。現在、順次スタッフが配置されているところである。同庁は、防衛能力の向上、軍備協力、欧州の防衛に係る技術的・産業的基礎と武器市場、研究開発の四つの分野に関わる機能を有する。

なっていない。加盟国国内軍の連合体である。ただ、指令体制は一本であり、作戦計画は共通のものである。なるべく NATO との間の二重構造を避けていきたいと考えている。

中山団長 説明を伺うと、「EU 軍」の設立は、国連の安保理決議に基づく国連軍よりも相当早くなされるであろうと感じた。

ブローク委員長 憲法条約で規定しているのは、国連憲章に基づいた形での欧州軍、安全保障行為であり、国連憲章に反する軍事行為は許されていない。

仙谷議員 とすると、各国は、スウェーデンのように待機部隊を用意しているということなのか、それとも、EU のどこか 1 ヶ所に軍隊を集めて共同して訓練を行っているのか。

ブローク委員長 EU は、6 万人からなる緊急対応部隊を編成した⁵。ただ、これからそれをさらに強化することになる。例えば、独自の軍事衛星システムを持ちたいと考えている。

協力関係で既に前進していることがあり、ユーロコアと呼んでいるが、これはフランス、ドイツ、ベルギー、スペインの軍から編成される欧州軍である。また、フランス軍とドイツ軍からなるブリゲード（旅団）がある。オランダとドイツからなる共同軍もある。

さらに、シュチェチン（Szczecin）には、ポーランド、デンマーク、ドイツ軍からなる NATO 軍隊があり、新規加盟したバルト諸国もそれに加わることとなるだろう。これは歴史的に説明したい。シュチェチンとは、元ドイツ領であったところが今はポーランド領になったところである。そこにドイツ軍、ポーランド軍、デンマーク軍が常駐しているということは、歴史的に大きな出来事なのである。

これらに対する世論の反対もないし、スムーズに正しい方向に行っている。

（EU と国連の平和維持活動及び国連改革）

保岡議員 EU が、世界の平和の維持確保、あるいは域内の平和の維持確保のために国連とどのように関わりを持っていくべきであると考えているのか。我が国は、安保理における第二次世界大戦戦勝国の拒否権、あるいは、国連憲章の

⁵ EU 緊急対応部隊については、181-182 頁の解説を参照のこと。また、EU 緊急対応部隊と NATO 即応部隊の比較については、281 頁を参照のこと。

敵国条項を見直していくことを求めている。また、小泉首相は、安保理常任理事国入りを表明したが、我が国の国連との関わりについて委員長はどのように考えているのか。

ブローク委員長 敵国条項の点については簡単である。私もドイツの市民として、ドイツが敵国条項の対象になっているのであるから、その廃止には賛成である。60年もたっているので、正常化してしかるべきときが来ている。

国連改革、特に安保理改革については、これは、我が党はドイツ政府と見解を異にしている。私は、コール首相が所属した CDU（キリスト教民主同盟）の党員なので、ドイツは国として安保理入りするのではなく、その代わりに EU が入るべきであると、私たち CDU は考えている。

敵国条項問題にも関係することだが、日本と同じ立場として日本の常任理事国入りを支持したい。

（おわりに）

中山団長 お忙しい中、ありがとうございました。

ブローク委員長 こちらこそ、ありがとうございました。遅参して申し訳ありませんでした。

以上

< 補充調査 > 「NATO 即応部隊」と「EU 緊急対応部隊」の比較

| | NATO 即応部隊 (NATO Response Force, NRF) | EU 緊急対応部隊 (EU Rapid Reaction Force, RRF) |
|--------|---|---|
| 任務 | NATO の全任務（以下、具体例） ・非戦闘員避難作戦 ・先遣部隊として展開し、後続部隊の受入れを準備 ・大規模な作戦の初期入域部隊として機能し、通信、橋頭堡の確立などを行う。 （主にテロ対策が念頭にある。） | ペータースベルグ任務（以下の3点に大別される。） ・人道・救援活動 ・平和維持活動 ・危機管理における平和創設を含む戦闘行動 |
| 規模 | 一個旅団規模の地上部隊を中核とする陸・海・空の部隊を含む統合部隊（最大 21,000 名） | 5～6 万人 （2000 年の能力制約会議で各国の軍事能力をコミットした結果、加盟国からの貢献の合計は、10 万人以上の兵員プール、約 400 機の戦闘機及び 100 隻の艦船になる模様） |
| 展開地域 | NATO 域内及び域外 | NATO 加盟国の領域には展開しない。 |
| 展開所要日数 | 5～30 日 | 60 日以内 |
| 展開期間 | 30 日間は自律的かつ持続的に戦闘可能 | 最低 1 年間は維持 |
| 備考 | <ul style="list-style-type: none"> ・2002 年 11 月 21 日・22 日に開催されたブラハ首脳会合で創設に合意。 ・2004 年 10 月までに初期訓練に必要な作戦能力を整備し（前倒しの見通し）、2006 年 10 月までに完全な戦力となることが目標。 ・EU の緊急対応部隊とは任務の性格が異なる（関係者は、両者は競合するのではなく、むしろ相互補完的な関係となるとの認識） ・EU 側には可能であれば NRF の能力をも自らの緊急展開部隊に活用させたい意向あり。 | <ul style="list-style-type: none"> ・1999 年のヘルシンキ欧州理事会（首脳会議）で 2003 年までに創設することが合意された。 ・2002 年 12 月に EU による NATO の計画策定能力の使用につき合意が成立した。3 月には EU の NATO アセット使用に関する包括的かつ最終的な合意が成立。 ・2003 年 3 月には、マケドニアにおける NATO のアライド・ハーモニー作戦を引き継いで活動を開始した（コンコルディア作戦、ただし規模は約 350 名）。 ・2003 年 5 月には、EU 緊急対応部隊が最大規模に達し、全てのペータースベルグ任務を遂行できることが宣言された。 ・2003 年 6 月には、国連のマンデートの下、推定 1,500 名規模の部隊がコンゴにて平和維持活動を開始（アルテミス作戦）。右ミッションは欧州域外で実施され、かつ、NATO のアセットを使用しないという点で画期的である。 （ちなみに ESDP の一環として、2003 年 1 月 1 日には EU の警察ミッション（EUPM）がボスニア・ヘルツェゴビナにおける国連の国際警察タスク・フォース（IPTF）を引き継いだ。また、EU と NATO は、将来ボスニアにおける NATO 主導の安定化部隊（SFOR）を引き継ぐことで合意している。） ・ブリュッセル欧州理事会（2002 年 10 月 24 日・25 日）で、意思決定及び活動に一定の条件下で EU 非加盟の NATO 加盟国（トルコ等）が参加することも可能と決定。 |

この表は、本調査団が帰国後に行った補充調査において、外務省から提供された資料によった。

ディアマンドロス欧州オンブズマンからの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 14 日 13:45 ~ 14:15

於：欧州議会

EU側出席者

ニキフォロス・ディアマンドロス (P. Nikiforos DIAMANDOUROS) 欧州
オンブズマン

(はじめに)

中山団長 本日は、お忙しい中、私ども憲法調査議員団のためにお時間をつくっていただき大変感謝しています。

ディアマンドロス氏 ようこそいらっしゃいました。

(各国のオンブズマン制度と欧州オンブズマンとの関係)

中山団長 早速だが、オンブズマン制度は、欧州に発祥したもので、その一つの特徴的存在であって、EU加盟のすべての国にオンブズマン制度が存在していると、貴国に先立ち訪問したフィンランドで聞いたところである。

そこで、欧州オンブズマンと加盟国のオンブズマンとの関係はどのようになっているのか、それぞれが独自に行動するのか、連絡をとりあっているのか、また、将来的にどうするのか等についてお伺いしたい。

ディアマンドロス氏 EUは、5月に25カ国に拡大したが、加盟国すべてにおいてオンブズマン制度が存在する。ドイツ、イタリアなど国によっては、さらに地域オンブズマン制度も存在している。そして、欧州オンブズマンは、各国のオンブズマンや地域オンブズマンと密接な協力関係をもって仕事をしている。地域オンブズマンの任務を補完するのが、各国のオンブズマン及び欧州オンブズマンの役割となっているからである。

オンブズマンは、それぞれ所管の行政機関を監視しており、協力関係といっても、欧州オンブズマンには加盟国のオンブズマンを管理する権限があるわけ

ではない。また、加盟国のオンブズマンの上位機関という位置付けでもない。そして、加盟国市民が加盟国のオンブズマンの決定に対して不服があっても、欧州オンブズマンに持ち込むことができるわけではない。

我々は、加盟国におけるオンブズマンとともに仕事をし、集中的、かつ、多岐にわたる協力関係を築いている。

（法の支配と民主主義について）

ディアマンドロス氏 中山団長のお話のとおり、オンブズマン制度の発祥は欧州であり、最近25～30年ほどで世界的に広がり、現在約120カ国に存在している。そして、政治的、司法的にいえるのは、オンブズマン制度は、法の支配と民主主義の両方が確立した国において存在するということである。法の支配は、法律を強く尊重する精神・制度があること、独立した強力な司法制度・裁判所が存在すること、そして、それを通して個人の権利が十分に保護されていることを意味している。このような条件が満たされれば、我々はその役割、すなわち司法的救済に対する補完的役割を十分に発揮できる。

欧州市民は、権利を侵害された場合、救済手続として、自国のオンブズマンあるいは欧州オンブズマンに、その所管に応じ、苦情を申し立てる権利が与えられており¹、それにより民主主義の質の向上が図られると考える。

（オンブズマン制度の発展について）

ディアマンドロス氏 1809年にスウェーデンで始まったオンブズマン制度は、今日までに四段階の発展をしてきた。これら四段階の発展過程を通して、オンブズマンの権限や任務遂行能力が強化されてきた。まず、第一の段階は、ほかに先駆けて制度を導入したスウェーデンやフィンランドにおける初期のオンブズマンであるが、国の行政がその国の法律に適合しているか否かという「適法性」の観点からの任務に限定されていた段階である。次の第二段階、1950年から1975年頃の時期においては、適法か違法かという厳密な意味での適法性の観点に加えて、より良い統治、良い行政という統治のあり方の実現がその任務に追加された。1970年代から1980年代の第三段階、すなわち、民主主義が世界的に広がった段階においては、良好な行政が目標とされ、オンブズマンには行政機関と市民のメディエーター（仲裁役）の役割が追加されることとなった。そして、第四の段階においては、ソ連邦の共産主義が崩壊し、東欧等にまで民主主義が広がった結果、新たに人権の保護が重要なテーマとなり、これ

¹ 278頁「欧州オンブズマン制度」を参照のこと。

が世界のオンブズマンの任務に追加された。

欧州オンブズマンは、誕生してまだ約10年という若い組織であるがゆえに、この四段階のすべてを含むものである。つまり、適法性、良い統治、仲裁役、そして人権の保護の四つを確保するということが欧州オンブズマンの仕事となっている。それを実行するために、加盟国のオンブズマンと密接な協力が必要となっている。

（欧州オンブズマンの体制について）

仙谷議員 欧州オンブズマンの体制について伺いたいのだが、まず、欧州オンブズマンは一機関として何人いるのか、そして、その下にスタッフは何人いるのか。また、欧州オンブズマンの活動のための年間の予算はどの程度か。

ディアマンドロス氏 欧州オンブズマンは、私一人であり²、職員数は現在38名という小さな組織であり、スタッフのうち、約半分が法律をバックグラウンドに持っており、もう半分は予算や財務等の組織管理や申立ての受付等の手続関係に従事している。2005年度における予算が承認されると、750万ユーロの予算が付与され、スタッフは51名に増える予定である。機構は、法務関係と、一般の二つだけという非常に簡単な組織であり、水平的な組織である。

（EU加盟国との関係について）

枝野議員 欧州オンブズマンは、EU諸機関に対するチェック機関と理解しているが、場合によっては加盟国政府へのチェックや勧告等も行うことがあるのか。

ディアマンドロス氏 EU諸機関のチェックが仕事であるが、唯一の例外として、裁判所の司法的権限の行使への関与はできないことになっている。しかし、司法行政に対する関与の権限はある。

欧州市民は、EU諸機関によって不当な行為がなされたとき、欧州司法裁判所に提訴するか、欧州オンブズマンに苦情を申し立てるかを選択することが可能であるが、加盟国内の行政については、このような選択権はなく、欧州オンブ

² 欧州憲法条約 -335 [-237] 条 1 項

欧州議会は、欧州オンブズマンを一名選任するものとする。欧州憲法条約 -10 [-8] 条 2 項 d 号に従って、欧州オンブズマンは、あらゆる連合市民または自然人もしくは法人であって構成国に居住しもしくは登録事務所登録をもつものから、連合の機関、組織、独立部局もしくは専門行政機関の活動上の行政過誤の事案に関する苦情を受理する権限を与えられるものとする。ただし、欧州連合裁判所が司法職務において行った行為を除く。

ズマンへの申立てはできない。我々は、EU諸機関の行政のチェックを行うのみである。

保岡議員 各国のオンブズマンとの協力、連携はどのように行っているのか。

ディアマンドロス氏 欧州オンブズマンは、若い制度、組織ゆえに、欧州市民にまだ十分に理解されている段階ではない。そのため、我々に持ち込まれる苦情のうち、65%あまりが国内レベルのものであり、我々が扱えないものである。そこで、我々は、加盟国オンブズマンへ申し立てるべきものと、欧州オンブズマンに申し立てるべきものとを調整したり、そのための理解を進めるための協力を加盟国のオンブズマンと行うということになる。そして、もう一つの協力は、段階的にEU法を欧州市民に理解してもらい、浸透させるための支援をすることである。EUの立法が徐々に加盟国内法として展開され、加盟国内に反映されていくことが必要であるという観点も必要であると考え。例えば、欧州加盟国における立法案件のうち、6割がEU法の反映である。そのため、定期的に加盟国のオンブズマンとの会合を行っている。

(欧州オンブズマンへの申立件数と具体的事例について)

近藤議員 欧州オンブズマンが扱う申立件数はどの程度か、また、申立てとしてどのようなものがあるのか、その類型を教えてください。

ディアマンドロス氏 申立件数は、今年大幅に増加しており、5,000件程度となると予想している³。また、来年は7,000件程度となるのではないか。この数は、EUの人口比からすれば小さな数だが、我々がEU諸機関の不服申立てを扱うということや、EU諸機関と関係している者の数を考えると決して少ない数ではない。

不服申立てには四つのカテゴリがある。一つ目に古典的なものがあり、行政機関が反応しない、手続が遅い、手続に不服であるなどの行政の怠慢に関する不当な行政行為(過誤行政)に関する申立てである。二つ目は、これはEU特有のものであるが、EU諸機関の職員採用についての苦情である。これは、EU諸機関に採用されなかった者が、その理由を知るために行うものであり、その際には、我々はEU諸機関の採用の透明性を高めることが可能となるような措置を執るように勧告している。三つ目は、EU諸機関に係る入札や調達に関しての苦

³ “Executive summary and statistics from the annual report 2003”によると、2003年の欧州オンブズマンへの申立件数は、2,436件となっている。

情申立てである。これは、落札することができなかった企業からの不服申立てである。四つ目は、EUの開かれた制度に関するもので、一般市民がEUの公の文書の開示を求めるものである。

（欧州オンブズマン制度の成果について）

保岡議員 行政の過誤を調査した結果、報告書を作成して提出し、あるいは、申立てをした者に対して通知をしたりするようだが、報告書の内容に対して、申し立てられた機関が是正措置を実際にとっているかどうか、効果を発揮しているかどうかは分かるのか。

ディアマンドロス氏 欧州オンブズマンは、欧州議会に毎年、年次報告を提出し、重要事項の是正勧告等について、その中に盛り込むこととなっている。

行政の過誤に関する情報の入手源は、市民自身からもたらされる不服申立てによるものと、独自のイニシアティブによる調査によるものがある。

独自のイニシアティブによる是正勧告の例として、一代目のオンブズマンが提唱した、“*Code of Good Administrations Conduct*”(「良好な行政に関する規範」)があり、良い行政の行動規範であり、法的拘束力を持つべきものとして提出し、EU加盟国自身で実施されるべき倫理規範として提出した。倫理規範以外に、我々が毎年提出する年次報告のエグゼクティブ・サマリーがある。この文書は、半分が報告、半分が統計となっている。これは、忙しい議員のために作ったものであり、報告書自体は、300頁にもわたるものである。さらに忙しい議員のためには小冊子もある(笑)。

（オンブズマン制度の意義について）

仙谷議員 オンブズマン制度により、民主主義の質の向上が図られると言われたが、もう少し詳しく説明をして欲しい。そのための条件は何かあるのか。また、それに関連して職務の独立性はどの程度なのかについて伺いたい。

ディアマンドロス氏 非常に重要で、お答えするのが難しい質問だ。

私は、常に民主主義の向上のために努力しており、例えば、加盟国内の法や制度を改善し、理解を深める支援をするために加盟国すべてを訪問した。

オンブズマンのとり措置が法的拘束力のない勧告であるからこそ、職務に対する独立の確保が必要になると思う。独立性は、名目上も実質上も、確保されなければならないし、市民の目からみても独立していることが明確に認識でき

なければいけない。その点から、オンブズマン制度は、憲法の中に明文化されていることが一番望ましいと考える。そして、議会すなわち立法機関に直接的な関係をもち、行政機関からは完全に独立しなければならないと考える。市民から独立性を明確に認識してもらうためには、一部の利益にまったく拘束されず、その上位に存在するものであると把握できるものでなくてはならない。つまりは、民主主義の下では、市民が市民権の行使方法を選択できることが重要である。そして、憲法以下の法規範によって、市民が権利を擁護されるべく、裁判所あるいはオンブズマンのいずれによるかという選択権を与えられていることが、民主主義がさらに進んだ社会であると考えられる。また、民主主義の質の向上のためには、行政が法を守り、市民のためにこそ仕事をしているという確信が必要であり、行政も市民の権利を擁護していくということが重要である。裁判所はオンブズマン制度よりもコストがかかる。オンブズマンは無料であるから、より市民が利用しやすい制度である。このような制度は、民主主義の質の向上に貢献するものであると考える。

（欧州オンブズマンの選出方法）

中山団長 欧州オンブズマンの選挙は、欧州議会の全会一致で承認されるものなのか。

ディアマンドロス氏 実際、私が選出される時には、対抗馬が存在したため、欧州議会の過半数の支持により選ばれた。来年1月には新議会が開かれ、その場において再び選挙になる可能性もある。

（おわりに）

中山団長 予定の時間が来たようだ。

今日は、どうもありがとうございました。

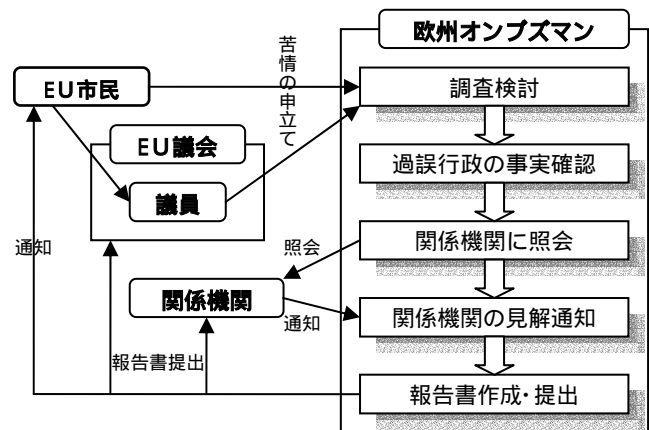
ディアマンドロス氏 残りの調査がより充実したものとなることを祈ります。

以上

欧州オンブズマン制度¹

1992年、マーストリヒト条約によって、欧州オンブズマン制度を制度化する法的根拠が文言化された（欧州共同体を設立する条約195条）が、欧州憲法条約においても同様の規定が置かれている（-49[-48]条、-103[-43]条）。

欧州オンブズマンは、市民から申立てを受けた事柄について、その職務の範囲内で自らの発意、若しくは市民に対して直接、又は欧州議会議員を通じて間接的に提出された苦情について調査検討する任務を有する。その結果、欧州オンブズマンが過誤行政の事実を確認した場合、関係機関に対してその問題について照会し、当該機関は3ヵ月以内に欧州オンブズマンにその見解を通知する。これに基づいて欧州オンブズマンは、欧州議会および関係機関に対して報告書を作成し提出する。当然のことながら苦情申立人に対しても、欧州オンブズマンによる当該問題の調査結果が通知される。欧州オンブズマンの任期は、オンブズマンが欧州議会の直接選挙の直後に任命されるため、任命を行った欧州議会の任期と同じ5ヵ年であり、再任も可能である。欧州オンブズマンは、その超国家的立場と中立的立場を確保する目的から、その職務の遂行において独立性が要求され、いかなる機関からも指示を仰ぎ又は受けてはならず、また在任期間中は、有給であるか無給であるかを問わず、他のいかなる職務に就くことも許されない。欧州オンブズマンの職務遂行にかかわる一般的条件は、「欧州議会は、欧州委員会からの意見を得た後、特定多数決による理事会の承認を得て、オンブズマンの職務遂行を規律する規則および一般的条件を定める。」とするEC条約に基づき、1993年10月の欧州議会、欧州委員会及び閣僚理事会のいわゆる「機関相互間合意」の一部として制度化されている。また、共同体の諸機関並びに部局は、欧州オンブズマンの要求する情報を提供し、関係書類に接近することを認める義務を負うが、「秘密厳守」の必要がある場合には拒否できるものとされている²。



¹ 本資料は、衆憲資42号『「人権擁護委員会その他の準司法機関・オンブズマン制度」に関する基礎的資料』35-36頁からの抜粋である。

² アムステルダム条約により、EC条約255条（旧191a条）で、欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会に対する情報公開請求が市民の権利として位置付けられ、情報開示規則が制定されたが、この規則の制定に当たって、欧州オンブズマンが貢献したと評価する意見がある。（前掲注1・35-36頁参照）

ヴィルトハーバー欧州人権裁判所長官からの説明聴取・質疑応答

平成 16 年 9 月 14 日 9:30 ~ 10:30

於：欧州人権裁判所

欧州人権裁判所側出席者

ルツィウス・ヴィルトハーバー (Luzius WILDHABER) 欧州人権裁判所
長官

(はじめに)

中山団長 今日は早朝のお忙しい中、ありがとうございます。

ヴィルトハーバー長官 本日、皆様をお迎えできたことは非常に光栄であり、日本の国会の皆様が当欧州人権裁判所の業績、成果、仕事などに関して関心をお持ちであるということは、私にとって非常に大きな喜びである。

今日は、欧州人権裁判所について、まず、私から簡単に説明をしたいと思うが、いかがか。後ほど、皆様方の御質問の時間も十分にとりたいと思う。

中山団長 結構です。

(欧州人権裁判所の概要)

ヴィルトハーバー長官 欧州人権裁判所は、欧州評議会に属する裁判所である。欧州評議会の締約国、すなわちすべての西欧諸国と東欧諸国がこの欧州評議会の締約国となっている。ただ、唯一の例外国は、ベラルーシである。そして、まもなくモナコが加盟する運びになっており、そうなると、締約国数は 45 から 46 カ国に増える。

EU は、元々の加盟国が 15 カ国であったが、拡大した結果、10 カ国が新規加盟を行い、現在、加盟国に中東欧、西欧両方を含めることになった。

したがって、現在 (欧州評議会) は、東欧そしてユーラシアを含める地域が加盟して、トルコも加盟国である。加盟国の中には、旧ユーゴ連邦、あるいは旧ソ連邦の共和国等といった、伝統的に独立した裁判所というものを持たない国

もある。

（欧州人権裁判所への申立ての事例）

ヴィルトハーバー長官 この欧州人権裁判所には、個人が自国の政府を相手取って欧州人権条約に違反をしているとして申立てをすることができる。ただ、その要件として、自国内における裁判の手續を十分に行い、救済手段を尽くしたという条件の下で申立てを行うことができることとなっている。

個人以外にも、締約国間の申立ても可能とされているが、統計的にみると、これらによる申立ての件数はかなり例外的であると言わざるを得ない。去年一年間だけでも、個人申立てによる案件が 39,000 件であった。そして、この裁判所設立以来、締約国間の申立て件数は 20 件である。

例えば、同性のカップルが子供を養子とする権利をめぐる申立てや、警察拘禁中の警察による拷問や暴力など、いろいろな種類の申立てがなされている。ミロシェビッチ元ユーゴスラビア共和国大統領も、当裁判所に対して、オランダにおける国際司法裁判所における裁判が不公平であるとして申立てを行ったが、自国内での救済を十分に尽くすという要件を満たさないがゆえに、彼の申立ては受理可能でない、すなわち許容性の観点から却下された。また、モナコのカロライナ王女が、公人にもプライバシーの権利があるとして申立てを行った。この案件は、小法廷で取り上げられ、公人であってもプライバシーはあるという確定判決が下されている。チェチェン共和国をめぐる場合は、既に 220 件の申立てがなされている。しかし、まだこれをめぐる判決は下っていない。なお、国内問題を抱えたり、内乱があるといった多くの国からの申立てが来ている。

（欧州司法裁判所と欧州人権裁判所との関係について）

ヴィルトハーバー長官 欧州憲法条約が最近採択され、これが、将来 EU の憲法となると考えられている。そうすると、人権に関して、ルクセンブルクにある欧州司法裁判所¹と、我々、欧州人権裁判所が存在するのであるが、我々としては、欧州司法裁判所との間で、人権に関して同じ内容のものを保障しなければならぬという合意を取りつけている。

¹ 287 頁以下「欧州人権裁判所による人権保障」、「EU の司法裁判所の概要」参照。

(申立ての多い事案とその対象国について)

中山団長 欧州人権裁判所の管轄や受理事件の動向等について説明をいただいたが、私から、二点質問したい。まず一つは、扱っている事案がどのようなものであるか、いかなる申立てが多いのかについて概要を伺いたい。

もう一つは、申立てが多くなされる国はどこかについて伺いたい。

ヴィルトハーバー長官 半分以上の案件は、欧州人権条約 6 条²に係る国内裁判手続に関する申立てで、裁判手続の遅延に関するものである。

裁判手続の遅延に関する最長の案件は、ギリシャに係る事案であり、一つの裁判手続に 52 年かかり、いまだに確定判決が下りていないというものであった。判例法によると、裁判手続の遅延は正義に反するという解釈がなされており、このような裁判手続の遅延は、欧州人権条約 6 条違反であると我々は考えている。

6 条に関する事案として、次に多い種類の申立ては、国内の裁判所が下した判決が実施されていない、実行されていないという申立てである。例えば、政府がその判決を好まなかったとか、予算がないので実施できないとか、そういった理由に基づいて、国の裁判所の判決が実施されていないという案件であって、殊に、旧ソ連邦の国をめぐっては、政府が判決を好まないがゆえに実施されていないという案件であり、これもやはり、欧州人権条約 6 条違反であると理解されている。

それから、欧州人権条約 6 条に関して、三番目に多いケースは、トルコの例であるが、トルコなどには国家保安裁判所という裁判所があり、当裁判所は、文官と軍人の両方で構成されている³。そのような裁判官から構成される裁判所においては、公平な判定が下されないと我々は考えている。また、英国の軍事裁判をめぐっても類似の申立てがあった。これらの申立てというのは、個々に申し立てられるのだが、結局、こうした案件の数が何千、何万件にも及ぶということは、国内法に構造上の問題があり、当該国の国内法を改正しなければならないということを示唆していると考える。

以上の欧州人権条約 6 条違反の事案の他に多いのが、欧州人権条約 5 条⁴に関

² 欧州人権条約 6 条 (公正な裁判を受ける権利)

1 すべての者は、その民事上の権利及び義務の決定または刑事上の罪の決定のため、法律で設置された独立のかつ公平な裁判所により妥当な期間内に公正な公開審理を受ける権利を有する。(以下、略)

³ 1999 年までは軍人裁判官を構成員として含んでいたが、同年 6 月、国家保安裁判法の改正により、文民裁判官に入れ替えられることとなった。

⁴ 欧州人権条約 5 条 (身体の自由及び安全に対する権利)

1 すべての者は、身体の自由及び安全に対する権利を有する。何人も、次の場合において、かつ、法律で定める手続によらない限り、その自由を奪われない。

するものであり、個人の人権の保障のため、拘禁される個人は、拘禁前に裁判所において、拘禁の理由を告げられなければならないという規定に関するケースである。

その次に多い申立ては、表現の自由、出版の自由に関するものであり、その次は、個人、家庭に関するものである。個々の内容については、時間の関係で申し上げることができないが、もし興味があれば、それを列挙することは可能である。

その次は、個人の財産権に関する申立てである。特に、旧共産党政権下において、民間の個人財産が国有化されたことに関する賠償の問題である。これらの国有化に係る法律は、当該国が欧州人権条約に批准する前に制定されているなら、当裁判所にはそれを扱う権限がないと考えられている。しかし、国有化に係る法律が、欧州人権条約への批准後に制定されたものであれば、当裁判所に管轄権限が発生する。

それから、次は、胎児の生命の権利に関するものである。

次に、拷問に関する申立てで、この種の申立ては増えている。特に、拘禁中になされた警察や軍による暴力や刑務所内での拷問、暴力行為に関する申立て件数は増え続けている。もともとは、トルコがこの種の申立ての対象国であったが、その後、ロシアも増え、さらに最近では、西欧諸国に対してもこの種の申立てが見られるようになった。

さて、もう一つのご質問である申立ての対象国についてだが、人権侵害に関する個人申立ての対象国としては、トルコ、ロシア、ポーランド、ウクライナ、ルーマニア、フランス、イタリア、ドイツの8カ国が75%を占めている。

それから、人口比で申立てられている締約国を見ると、クロアチア、スロベニア、スロバキア、バルト諸国、ブルガリアなど中欧が多い。

(a) 権限ある裁判所の有罪判決後の合法的な抑留

(b) 裁判所の合法的な命令に従わないため、または法律で定めるいずれかの義務の履行を確保するための合法的な逮捕または抑留

(c) ~ (f) (略)

- 2 逮捕された者は、速やかに、自己の理解する言語で、逮捕の理由および自己に対する被疑事実を告げられる。
- 3 (略)
- 4 逮捕または抑留によって自由を奪われた者は、裁判所が抑留が合法的であるかどうかを迅速に決定することおよびその抑留が合法的でない場合にはその釈放を命ずることができるように手続をとる権利を有する。
- 5 本条の規定に違反して逮捕されまたは抑留された者は、賠償を受ける権利を有する。

（各国の裁判所と欧州人権裁判所の関係）

中山団長 私どもは、欧州各国で、人権問題、裁判問題について話を伺ったが、それらの国にもやはり人権問題を含め、諸事案を扱う司法裁判所は当然にある。そこで十分に処理されなかったものについて、一般の人が、最終的に欧州人権裁判所に訴えてくると聞いているが、そのように理解していいのか。

ヴィルトハーバー長官 確かに、国内の裁判所などが処理を避けた申立て、または何らかの理由により国内の裁判所で却下された申立てを当裁判所に提訴することができる。

しかしながら、我々は、そういった案件に関しては、全くゼロからもう一度調査したり、証人を召喚する等を行わない。我々は、欧州における人権の最低基準が満たされているかどうかということについて判断する裁判所である。

（申立件数について）

中山団長 去年は相当数に及ぶ申立てがされていると聞いたが、その中で実際審議される件数はどれぐらいか。初めから却下するものと、却下しないで審査に付するものの割合についてお尋ねしたい。

ヴィルトハーバー長官 去年の申立て件数は、39,000 件であった。そのうち、85～90%は受理の要件を充たさないということで却下され、実体審理を行った案件は、残りの4,000～5,000 件になる。ただ締約国は45カ国、言語の数は41あるので、それぞれの国の国内法の知識を持っている裁判官、その言語をこなせる裁判官等が必要となるなどの問題があり、我々が望ましいと考える期間内に対処できる件数は極めて限られており、それらに対応できていないという問題がある。

仙谷議員、日本より到着し、入室

（判決の実効性）

枝野議員 私から、基本的なことを二点お尋ねしたい。

まず、この欧州人権裁判所の判決は、各国政府に対して是正改善を求めるとい性格であると思うが、この裁判所の立場から、それが実際に各国の中でどの程度実効性を持ち、各国政府が遵守をしているとみているのかという観点から御意見をいただきたい。

もう一点は、先ほど欧州憲法条約、そして欧州司法裁判所との関係を簡単に

触れられたが、特に、EUの問題について人権侵害を受けた人は、この人権裁判所と欧州司法裁判所の違いをどのように考えているのか教えて頂きたい。

ヴィルトハーバー長官 欧州人権裁判所の判決は、確定判決であるとみられており、欧州人権条約の下で、各国政府は当裁判所の判決に拘束される。そして、敗訴した国は、その案件に関して、どういった是正措置がとられたかという実施状況に関して報告する義務を条約上負っており、それらの実施状況について閣僚委員会に報告書を提出しなければならないこととされている。

当裁判所の判決は、「宣言的判決」と呼ばれるものであり、欧州人権条約の具体的条項の違反を理由として、政府に対し、金銭的または非金銭的な救済を、当該市民に対して行わなければならないということを宣言するものである。

個人申立てのケースにおいて、敗訴した国が判決を迅速に実施しているか、あるいは、本当に熱心に誠実に実施しているかということは別として、この救済は必ず実施されている。ただ、そのような救済で済む案件ではなく、司法上、構造上の問題を抱える場合は、それほど簡単ではない。例えば、イタリアなどのように、司法制度の問題、国内法の問題などがあるがゆえに、多くの個人による申立てが発生しているような場合がある。そうしたケースにおいて、国内法の改正を求めたり、ロシアの刑務所が欧州の基準以下であるために、それらの改善を求めるような場合には、一朝一夕に解決できるものではなく、実施はそれほど簡単ではない。

(EU との関係について)

ヴィルトハーバー長官 次に、EU との関係についてである。ルクセンブルクの欧州司法裁判所には、EU の不正な慣習や独占禁止法による権利侵害等 EU の行政事務に関する申立てをすることができることとなっている。また、個人による人権侵害に関しての申立ても可能である。

しかし、EU の機関による人権侵害があり、EU の法制度上の救済が十分になされない場合であっても、現行制度下においては、個人は欧州人権裁判所への提訴はできない。なぜならば、欧州人権裁判所は、「締約国」間の人権侵害を取扱う裁判所であるからだ。

人権問題についての知識・経験を十分に持っている裁判所というのは、この欧州人権裁判所であると考えているが、EU が、人権問題を専門に取り扱う裁判所を設立したいと考えれば、もちろん今は存在しないのであるから、新たに設立しなければならないということになる。しかし、既に、欧州にはこの欧州人権裁判所が存在しているので、当裁判所を使うということになるのではないかと

と我々は思っている。近い将来、すぐにどちらになるということはまだ見通せない。

保岡議員 欧州司法裁判所との関係だが、EUの欧州人権条約への加盟によって、EUの機関が人権侵害を行った場合に、欧州司法裁判所によって救済されない場合にも、個人が欧州人権裁判所に提訴できるようになると理解するが、その場合、欧州司法裁判所自身が人権を十分救済しない判決を下すようなケースにおいて、その判決自身が、欧州人権裁判所の審理の対象となる可能性があるのか。

ヴィルトハーバー長官 現段階では、EUの機関による人権侵害に対する個人の申立ては、直接当裁判所に行うことができない等、細かな問題が解決されていない。EUの旧加盟国の15カ国をめぐってもそのような問題が幾つか発生した。

欧州憲法条約によると、EUの機関は、欧州人権条約を遵守しなければならないということを謳っているが、今後、これにどのように対処・具体化していくかは、まだ決まっていない。

(欧州人権裁判所の審理の対象について)

仙谷議員 欧州人権裁判所の申立ての相手側、被告は、必ず公的機関、国家あるいはEUの機関ということになるのか。つまり、換言すれば、私人間の紛争は、欧州人権裁判所では取り扱わないということになるのか。先ほどのプライバシー違反の事例について、プライバシー権の侵害という問題は、国家と個人の間でも起こり得るが、メディアあるいは非常に大きなマスコミと個人の間でも起こる。また、知的財産権の問題等も、私人間の紛争が、ある種の人権侵害となって現れてくるケースがあると我々は理解しているのだが、そのような問題は、この人権裁判所は審理の対象としないということになっているのか。それとも審理の対象となるのか。

ヴィルトハーバー長官 それは、ドイツ語で、「人権の水平的な問題」、「水平的側面」と呼んでいるものだ⁵。

⁵ 「(条約の)水平的効力(第三者効力)」: 本来国家の個人に対する権利侵害を規制する国際人権条約の条項を、私人間にまで及ぼすこと。

国際人権規約(B規約)においては、規約によってその履行の法的義務を負うのは、あくまで締約国であり、私人に法的義務が課されているわけではないが、一方で、締約国には、権利侵害に対する効果的な救済を保障するために行動する義務が課されており、その義務の中に私人間での人権を保障する義務(すなわち水平的効力)が含まれていると考えられている(日本弁護士連合会編著『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に活かそう国際

例えば、先程言及したモナコのカロライナ王女のケースを見ると、これはドイツのある新聞社がそういった個人のプライバシーを侵害したケースだが、ドイツの国内裁判所は、これは個人のプライバシーの侵害ではないという判決を下した。ドイツの国内裁判所は、欧州人権条約の水平的な効果を重視しなかったが、我々は、人権侵害として取り上げた。

また、各国にはそれぞれ家族法があるが、例えば、親が離婚する場合、子供の養育権はどちらがとるかという係争がある場合、国内法に基づく国内の裁判所が十分に子どもの権利を守っていない場合に、当欧州人権裁判所に提訴することが可能である。やはり、水平的な効果というのを考慮に入れるべきであるとして、当欧州人権裁判所が取り上げることができる。そして、人種差別などに関しても、差別の範疇がいろいろあり、それらすべてにおいて、国内法が網羅されているわけではないという場合に、やはり、これは国が人権のあらゆる側面を国内法に規定していないということで、国に対して法律の是正を求めることができる。

（おわりに）

中山団長 限られた時間ではあったが、大変に有意義な意見交換ができたことに感謝いたします。

ありがとうございました。

ヴィルトハーバー長官 ありがとうございました。

以上

欧州人権裁判所による人権保障¹

ア 欧州人権条約の制定

欧州では、1953年9月3日という比較的早い段階で、「**人権及び基本的自由の保護のための条約**」(欧州人権条約)が発効している(2001年3月現在で締約国は41カ国)。これを生み出した母体となったのは、1949年5月に創設された**欧州審議会**(Council of Europe)である(西欧諸国の参加で発足したが、冷戦終結後東欧や旧ソ連構成諸国も加わり、2004年2月現在44カ国が加盟)。欧州審議会は、「人権と基本的自由の維持及び一層の実現」を主要な目的としたもので、第二次世界大戦におけるファシズムの経験や冷戦構造におけるイデオロギー面での対抗の要請を背景に、当初から人権という大義へのコミットメントに積極的であった。

欧州人権条約の規定に係るものは、市民的及び政治的権利、つまり自由権に属する諸権利であるが、その実施措置に同条約の最大の特徴を看取することができる。すなわち、同条約は、**締約国が他の締約国に条約違反があったと認めるに至った場合にその国を訴える申立て(国家申立て)と、締約国によって条約上の権利を侵害されたとする個人からの申立て(個人申立て)を認めている。**

欧州人権条約が保障する権利

【本文.....世界人権宣言が定める市民的・政治的権利と自由を保障】

生命に対する権利(2条) 拷問または非人道的な待遇・刑罰の禁止(3条) 奴隷・隷属状態および強制労働の禁止(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・住居および通信の尊重(8条) 思想・良心および宗教の自由(9条) 表現の自由(10条) 集会および結社の自由(11条) 婚姻(12条)の諸権利と自由

【追加議定書(現在まで13本)により追加される権利および自由(主なもの)】

第1議定書...財産権・教育権・自由選挙の保障

第4議定書...債務不履行を理由とする拘禁の禁止・移動の自由・追放の禁止と入国の権利・外国人の集団的追放の禁止

第6議定書...死刑の廃止

第7議定書...外国人の追放手続および刑事手続の保障

¹ 本資料は、衆憲資50号『憲法と国際法(特に、人権の国際的保障)に関する基礎的資料』より、「欧州人権裁判所による人権保障」に関する記述(41-47頁)を抜粋したものである。

第 9 議定書...人権裁判所への個人提訴権
第 11 議定書...実施機能の人権裁判所への一本化
第 12 議定書...条約上の権利に限定されない一般的な差別禁止
第 13 議定書...死刑の無条件廃止

これらの申立てを扱う機関は、従前はフランスのストラスブールに設置された欧州人権委員会、欧州人権裁判所、及び上訴を処理する欧州審議会閣僚委員会という構造になっていたが、人権侵害に対する監督システムの単純化によってより迅速かつ実効的な人権保障を実現することを企図し、1994年に署名され1998年11月に発効した第11議定書によりこのような重層構造が廃止され、単一の（新）**欧州人権裁判所**が設置された。現在では、この欧州人権裁判所が、上記の締約国からの申立て及び個人からの申立ての双方を扱っており、その許容性について審査を行い、和解の成立を促し、判決を下す。事件の当事者である締約国は、欧州人権裁判所の判決を遵守する義務があり、その履行は閣僚委員会によって監視される。このように、欧州人権条約の人権救済手続は、国家による人権侵害について個人に出訴権を認め、司法機関による実質的救済を得ることを可能にしたという点に、その画期的な側面を見出すことができる。

イ 欧州人権条約の実施手続 - 欧州人権裁判所の機能 -

a 人権裁判所の構成

人権裁判所は、締約国と同数の裁判官から構成され、裁判官は、締約国提出の候補者リスト（各締約国3名）の中から議員総会によって6年任期で選出される。人権裁判所規程により、裁判官は、地理、性別、法体系を考慮に入れ、各々10名から成る四つの部に分かれて所属し、各部には、1年ごとに3名の裁判官から構成される委員会、輪番制で7名構成の小法廷が設けられている。大法廷は17名の裁判官から構成され、二つのグループから構成される。裁判所の手続は、対審主義・公開性を原則としている。

b 人権裁判所に対する申立て

国家及び個人は、締約国による人権侵害に対し人権裁判所へ直接申立てを行うことができる。

国家申立てについては、欧州人権条約33条において「いずれの締約国も、他の締約国によるこの条約及びこの条約の議定書の規定の違反

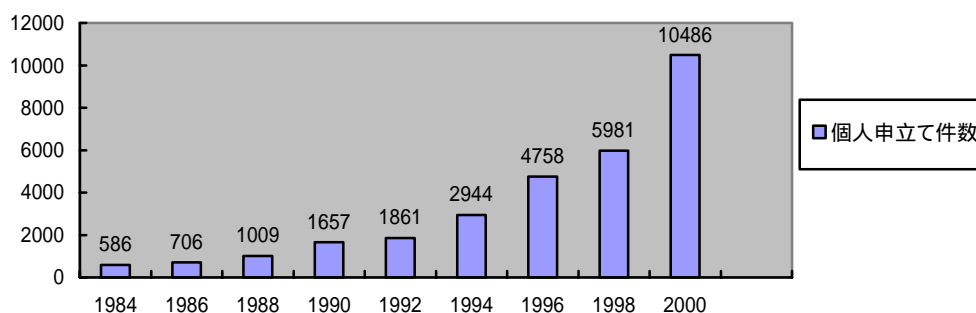
を裁判所に付託することができる。」と規定され、締約国は、条約を批准している他の国家を相手取り、特別の合意を必要とせず手続を開始することができる。その際、締約国は自ら批准した議定書のみ拘束される。

他の締約国に対して申立てを提起する締約国は、人権侵害の被害者との特別の利害関係等の当事者適格性を立証する義務はない。したがって、国家申立て手続は、個人と国家との間に結合があることが前提となる外交的保護とは根本的に異なる。国家の申立て権は、共通の価値の保護という利益を実現するために、すべての締約国に対して人権保護のための申立てを行うことを認めるという理念に基づいている。

ただし、国家申立てに関してはこれまで七つの事例が扱われたにすぎず、外交上の配慮や思惑が国家申立ての事実上の障壁となる場合も見られ、締約国による申立てはその総数においてもその対象においても限定的にのみ用いられている。

国家申立てに関するこのような状況に比べると、個人申立ての手続は量的に活性化している。2000年までに正式に登録された事件は総計63,910件であるが、とりわけ近時の増加傾向には著しいものがあり、1955年から1983年までの登録総数は10,709件にすぎなかったのが、1988年には初めて年間1,000件を超える登録数に達し、1998年には5,981件、新制度発足後の1999年には8,396件、2000年には10,486件にまで及んでいる。

【欧州人権裁判所に付託された個人申立ての件数の年度別推移】



欧州人権裁判所 HP < <http://:echr.coe.int> > のデータを基に作成した。なお、上記の個人申立て件数は、登録された件数で、暫定的申立ては含まない。

欧州人権条約 34 条により、いずれかの締約国による条約及びその議定書に定められた権利の侵害の犠牲者であると主張する、すべての個

人、非政府組織または個人の集団は、人権裁判所に申立てを行うことができる。この手続においては、すべての締約国が人権裁判所に対する個人の直接的申立て権を認めていることが前提とされている。なお、個人申立て手続においては、実際に人権を侵害された被害者のみが申立ての権利を有するのであり、この点で同手続は、申立ての許容可能性を問われない国家申立て手続とは異なる。

「個人」については、国籍、居住、戸籍、法的能力などについて、欧州人権条約は何らの要件をも付していない。したがって、締約国の国民、他国の国民、難民、無国籍者、法的無能力者等も申立ての権利を有している。「非政府組織」とは、人権委員会における運用では、自然人及び公法人以外の権利主体すべてを指すものと解釈されており、会社、組合、政党、宗教団体が含まれる。「個人の集団」とは非公式の団体を指し、通常一時的なもので、同一の利益を擁護しようとする集団を意味するとされる。

c 人権裁判所の審理手続

個人申立てに対する人権裁判所の手続としては、まず許容性審査手続がある。事務局による非公式のスクリーニング（これを通過した申立てのみが正式に登録される）を経た個人申立ては、いずれかの部における事件の報告者に任ぜられた裁判官による予備審査の後、委員会が小法廷に付託される。3名の裁判官で構成される委員会は、全員一致で申立ての非許容を決定することができる。人権裁判所は、(a)匿名のもの、(b)人権裁判所が既に審理したか、または既に他の国際的調査若しくは解決の手続に付託された事案と実質的に同一であって、かつ、いかなる新しい関連情報をも含んでいないもの、(c)条約またはその議定書の規定に抵触するか、明白に根拠不十分か、または申立て権の濫用と考えられるものを受理してはならない（欧州人権条約 35 条）。

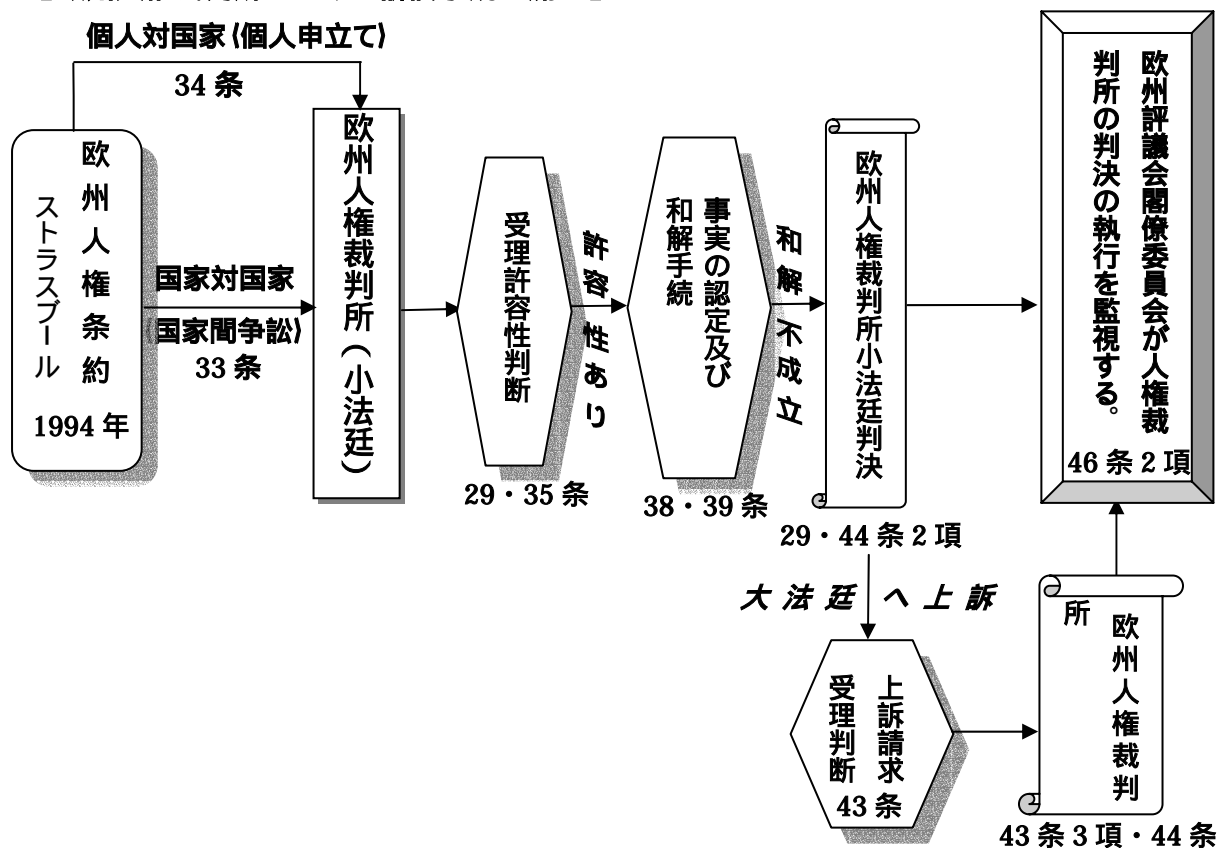
非許容とされなかった申立て、及び直接小法廷に付託された申立て、更に国家申立ては、小法廷により受理可能性並びに本案につき審理を受ける。小法廷は、手続のいずれの段階においても申立てを受理不能と宣言することができ（欧州人権条約 35 条 4 項）、一旦受理可能とされていた個人申立ても、事後の手続において受理不能とされる可能性もある。また、小法廷は、条約の解釈に関する重大な問題を生じさせたり、判例法から逸脱する可能性がある事件の場合、当事者のいずれか一方が反対しない限り、大法廷に事件を移譲することができる。以上の手続は基本的には書面で行われ、許容性に関する小法廷の決定は

多数決による。

次に、本案審査が行われる。小法廷は、許容とされた事件に関して、事件当事者に対し、更に書面で証拠・意見を提出するよう要請すると共に、公開の口頭審理に出席するよう求める。この手続の進行中、友好的解決を図るための交渉（＝調停手続）も非公開で行われる（欧州人権条約 38 条）。なお、口頭審理が行われる場合には、申立人に対し弁護士費用や旅費などの必要経費が支給される法律扶助制度も存在している。

小法廷の判決に不服がある場合、当事者は判決が下されてから 3 ヶ月以内に、事件の大法廷への付託を請求することができる。5 名の裁判官から成る大法廷の審査部会が当該付託請求を審査し、事件が条約若しくはその議定書の解釈若しくは適用に影響する重大な問題または一般的な重要性を有する重大な論点を提起する場合に限り、付託請求が認められる（欧州人権条約 43 条）。大法廷の審査部会が事件を受理した場合、大法廷は書面手続及び人権裁判所の決定により、口頭手続の後、終結の判決を下す。

【欧州人権裁判所における訴訟手続の流れ】



欧州人権条約判例法データベース HP < <http://hudoc.echr.coe.int> > 及び在ストラスブール日本国総領事館 HP < <http://www.strasbourg.fr.emb-japan.go.jp> > 掲載の図を基に作成した。

d 人権裁判所の判決の効力・執行

人権裁判所は、国内措置が欧州人権条約またはその議定書に適合するか否かを認定するが(欧州人権条約 41 条) この認定は国内措置を無効とするものではない。不適合とされた国内措置を是正する権限は各締約国に委ねられており、人権裁判所は国内措置を取り消したり、一定の作為を命令することはできない。

しかし同時に、締約国は、自国が当事者であるいかなる事件においても人権裁判所の終結判決に従うことを約束している(欧州人権条約 46 条)。少なくとも国際法の次元においては、締約国が人権裁判所の判決を遵守しなければならない義務を負うということについては、本条において確認されうる。その一方において、判決の拘束力は、当該事件における当事国に限定されるのであって、対世的な効力を有するわけではなく、したがって人権裁判所の判決に先例拘束性が認められるわけでないということも、本条からは導出される。とは言え、人権裁

判所は、ほとんどの場合自らの先例を尊重した決定を下すのであり、その結果人権裁判所の判決は、条約違反と認定された国内措置の維持を不可能にする性格をも事実上有しているのであって、実際上当該事件を超えた影響力を及ぼしているとも言える。

なお、人権裁判所の判決は、人権侵害の被害当事者に対して正当な満足を与えなければならないとされ(欧州人権条約 41 条) 場合によっては当該締約国に対し金銭賠償を命じることできる(同 50 条)。

人権裁判所が下した判決の執行を監視する役割は、閣僚委員会に委ねられている(欧州人権条約 46 条)。人権裁判所の判決は閣僚委員会に送付され、当該判決は閣僚委員会の協議項目に記入される。閣僚委員会は、判決後に講じられた措置につき締約国に報告を求め、当該報告書を検討する。

【参考】ドイツにおける欧州人権裁判所の判決の国内的効力

人権裁判所の判決が欧州人権条約締約国の国内法との関連においていかなる効力を有するかという問題につき、例えばドイツにおける通説的理解によれば、人権裁判所の判決は国内法的には拘束力をもたず、ただ条約に違反する法令、行政措置、司法上の決定等を国内法に従って是正すべきだとする国際法上の義務が締約国に対し課されるのみであるとされる。

しかし、ドイツ連邦憲法裁判所は、1985 年 10 月 11 日判決の中で、すべての国内裁判所は人権裁判所判決の「実質的既判力」を尊重するよう義務づけられているとの見解を示し(とは言うものの、人権裁判所判決の国内法的効力を巡っては、当のドイツの国内裁判所間においても見解が分かれているようである) また、学説においても、人権裁判所の判決が国内の公的機関に対して義務を生じさせるものであること、延いては人権裁判所の判決が国内法上既判力を有することを認める見解も見られる。

このような見解が主張されるようになった背景としては、ドイツにおいては、欧州人権条約が 1952 年 8 月 7 日の法律により国内法化されたという点が大きな要因となっている。いずれにせよ議論に決着はついていないが、人権裁判所が条約違反を認定したとしても、それにより締約国の法令が無効となったり、行政機関等による行為が取り消されたりすることにはならないと考える点では共通している²。

² 門田孝「欧州人権裁判所判決の国内法的効力 ドイツの議論を中心に」樋口陽一・上村貞美・戸波江二編集代表『日独憲法学の創造力 下巻 栗城壽夫先生古稀記念』(信山社、2003 年) 385-401 頁

< 補充調査 > EU の司法裁判所の概要 ¹

1 概要

EU の司法裁判所は、欧州司法裁判所 (The Court of Justice of the European Communities ²) と第一審裁判所 (Court of First Instance) から構成される。欧州司法裁判所は、1952 年に欧州石炭鉄鋼共同体司法裁判所として創設され、1958 年に他の共同体の設立とともに、欧州共同体司法裁判所となった ³。1989 年には欧州司法裁判所の負担軽減のために第一審裁判所が創設された。

第一審裁判所が管轄権を有する事件に対して、法律問題についてのみ欧州司法裁判所への控訴が可能とされており、基本的に二審制がとられている。

2 欧州司法裁判所

(1) 目的・機能

欧州司法裁判所は「この条約の解釈及び適用について法規の遵守を確保する」(EC 条約 220 条) とされ、EU 基本諸条約の解釈と適用における法の尊重の確保、先決的判決訴訟制度を通じた、EU 法との整合性、解釈等各種法律問題に関する鑑定や助言、条約締結以前になされる EU 法適合性の審査が、その目的・機能として挙げられる。

(2) 組織・構成

欧州司法裁判所は任期 6 年 (再選可能) の 25 名の裁判官 (Judge) から構成される。各加盟国から 1 名ずつ指名され、全加盟国の総意により任命される ⁴。3 年毎に一部が改選される。裁判所長官 (President) は、裁判官の互選により任期 3 年 (再選可能) で選出される。

実際の審理及び判決を担う裁判官のほかに、裁判官を補佐し、案件に関し、公平かつ独立の立場から理由を付した意見を公判に提出する法務官

¹ この資料は、憲法調査議員団の問合せに対する在ルクセンブルク日本国大使館からの回答 (同大使館の調査及び同大使館によるアポストリーディス (Nikolaos APOSTOLIDIS) 欧州裁判所長官官房長に対する面談において聴取された説明概要) をもとに作成した。その他、衆憲資第 56 号『欧州憲法条約-解説及び翻訳-』及び庄司克宏『EU 法 基礎編』(岩波書店、2003 年) 69-98 頁により補足した。

² 欧州憲法条約では、The Court of Justice of the European Union。

³ 2004 年には、特別裁判所として欧州連合公務員裁判所の設置が合意されている。

⁴ ここでいう全加盟国の総意は、司法と他の機関の分離の観点から、EU 理事会 (司法) ではなく、各加盟国の代表 (常駐代表等) による政府間会議においての合意をいう。欧州憲法条約では、司法裁判所裁判官及び法務官についての人選委員会 (仮称) の設置が予定されており、7 名の元欧州司法裁判所裁判官及び法務官、加盟国最高司法機関員、法律家等から構成されることとなっている (-357 条 [-262])。同委員会は、各加盟国が正式な指名を行う前に裁判官・法務官等の適正性につき意見を述べる役割を負う。

(Advocate General) の制度がある。任期 6 年 (再任可能) で 8 名の法務官が選出される⁵。法務官の意見は、直接的には判決に対する拘束力を持たないが、実質的に大きな影響があるとされる。

(3) 管轄権

欧州司法裁判所の管轄権は、以下のとおりである⁶。

共同体事項 (三共同体設立条約関連事項)

警察・司法協力分野。一定条件の下での部分的な管轄権。

EU 条約 編「補強化協力規定」。共通外交・安全保障政策の分野を除く。

EU 諸機関の行動に関連して EU 条約 6 条 2 項 (EU の人権尊重義務規定)。ただし、EU 条約及び EC 条約の下で司法裁判所が管轄権を有する範囲に限られる。

EU 条約 7 条 (加盟国の権利停止手続) の純粹に手続的な規定

EU 条約 編 (最終規定)

(4) 訴訟手続及び訴訟対象事項

同裁判所の管轄下の訴訟形態は、訴訟当事者が同裁判所に直接提訴する「直接訴訟」と EU 法の統一的な解釈・適用を確保することを目的とする「先決的判決訴訟」に大別される。訴訟対象により以下の類型に分けられる。

| 直接訴訟 | |
|---------|--|
| 義務不履行訴訟 | 加盟国が他の加盟国の EU 法不履行に対し申立を行う。義務不履行訴訟に対する判決は、加盟国の行動が EU 法に適合するかどうかを判断するにとどまる。しかし、直接効果を生ずる EU 法に違反すると判断された場合、国内裁判所は、私人が主張する権利を保護しなければならない。また、直接効果がない EU 法であっても、加盟国はその不履行により発生した私人の損害に対して賠償責任を負う。 |
| 取消訴訟 | 欧州関係機関による各種措置 (規則、指令、決定) の取消を求める訴訟。申立は、加盟国、共同体機関 (欧州議会、欧州理事会、欧州委員会)、措置の当事者たり得る個人 (自然人、法人) が行うことができる。訴えに根拠がある場合には、司法裁判所は、当該行為の無効を宣言する。この宣言は、対世的效果及び遡及的效果を有する。 |

⁵ 5 ポストは大国 (ドイツ、フランス、英国、イタリア、スペイン) が、残りの 3 ポストは他の小国が輪番で担当する。

⁶ EC 分野の事項については管轄権を常に持つ (強制管轄) が、共通外交・安全保障政策の領域には管轄権を持たず (EU 条約 46 条)、警察・刑事司法協力の分野については、構成国が管轄権を受諾する宣言をすれば管轄権が発生する (任意管轄) (EU 条約 46 条)。欧州憲法条約における変更点については、297 頁「5 欧州憲法条約における欧州司法裁判所の取扱い」を参照のこと。

| | |
|-----------------|--|
| 不作為訴訟 | 共同体機関による不作為について、加盟国及び共同体の他の機関が、その確認を求めて欧州司法裁判所に提起する。また、全ての自然人・法人も（勧告・意見以外の）共同体機関の不作為に対して不服を申し立てることができる。当該機関の不作為を EC 条約違反であるとする判決は、純粹に宣言的であるが、当該機関は、合理的期間内に判決に従うため必要な措置をとらなければならない。 |
| 損害賠償請求訴訟 | 第一審裁判所は、欧州関係機関によって欧州市民にもたらされた被害等についての補償の適用について審理する。損害は、個人の資産の減少、将来を含む所得等の損失または精神的損害として発生し、確定的で特定され、かつ証明され計量可能である場合にのみ賠償可能とされる。通常賠償額の算定は示されず、判決では当該行為（不作為）が責任を発生せしめたことが認定され、当事者は、特定期間内に賠償額について合意に達するよう命令される。 |
| 控訴 | 第一審裁判所の判決に対して法的な部分に関し、控訴を行うことができる。 |
| 先決的判決訴訟 | |
| | EC 条約の解釈等について、各加盟国の国内裁判所から判断を求められた場合、それに対して先決的判決を下す。加盟国の国内裁判所が欧州司法裁判所に対して照会を行い、欧州司法裁判所事務局が右文書を EU 公用語全てに翻訳の上、全加盟国及び欧州関係機関に通報し、官報にも概要が掲載される。原告、加盟国及び欧州関係機関は 2 ヶ月間書面による意見を提出することができる。 欧州司法裁判所が共同体法体系の最終的な番人としての役割を果たしており、同制度は、欧州共同体に固有なものとなっている。照会を行った当該国裁判所が判決に従うだけでなく、他の加盟国においても同様の事項については拘束されることとなる。 |

各種判決に対する強制執行権等については、国内機関とは性質が異なることから自ずから制約があるが、個人ないし法人に対する不利益に対する補償については、多くの場合加盟国国内手続において担保できるものと考えられている。一方、加盟国自体が対象となる場合は、EU 法に対する義務違反等の決定が一度なされた場合（この時点から違反が確定）、その後改善が見られない場合には、再度手続を繰り返すが、それでも改善されない場合には制裁金を課すことができることとなっている。なお、実際に本件の対象となった国は少なく、環境問題においてギリシャが最初の例となっており、同様にスペインに対してこの措置が執られた⁷。

⁷ 在ルクセンブルク日本国大使館がアポストリーディス欧州裁判所長官官房長に面談し、聴取。フランスの漁獲量管理違反の件が 3 番目の例として、同様の措置の対象となる見込み

3 第一審裁判所

(1) 組織・構成

任期 6 年（再選可能）の 25 名の裁判官（Judge）から構成される。各加盟国から 1 名ずつ指名され、全加盟国の総意により任命される。第一審裁判所長官（President）は、裁判官の互選により任期 3 年（再選可能）で選出される。欧州司法裁判所のような法務官制度はない。

(2) 管轄権及び訴訟対象事項

自然人及び法人が欧州関係機関について行う直接訴訟を扱い、以下について、第一審として管轄権を有する。

取消訴訟

不作為訴訟

損害賠償請求（補償）訴訟

職員訴訟（EC とその職員との間の職員規則や雇用条件に関する係争）

裁判条項に基づく審理（EC が締結する、または EC のために締結される公法上または私法上の契約に含まれる仲裁条項に関する裁判）

4 取扱件数

2003 年度の結審数は、欧州司法裁判所が 494 件（前年度 513 件）、第一審裁判所が 339 件（同 331 件）、提訴件数は欧州司法裁判所が 561 件（同 477 件）、第一審裁判所が 466 件（411 件）である。

欧州司法裁判所の結審案件のうち 47% が先決的判決であり、39% が直接審理である。

5 欧州憲法条約における欧州司法裁判所の取扱い

欧州憲法条約の下においても、裁判所の機能に大きな変更は見られないが、欧州憲法条約で三本柱の融合⁸が図られた中で、警察・刑事司法協力の分野での管轄権が全構成国について義務的に発生することとされた（-259 [-160]）。しかし、共通外交・安全保障政策の分野については、基本的に管轄外のままである（-376 [-282]）。

であるとされる。

⁸ 「三本柱の融合」については、175 頁を参照のこと。

(参 考)

派遣議員団に関する新聞等の報道

派遣議員団に関する新聞等の報道

今回の議員派遣には、読売新聞社、朝日新聞社及びNHK から記者が同行し、議員団の EU 憲法及びスウェーデン・フィンランドの憲法調査の様態を報道した。

< 読売新聞 >

- ・ 8月22日(日)に、「衆院憲法調査会の調査団 9月欧州4か国訪問」と題する記事を掲載した。
- ・ 9月6日(月)に、「衆院憲法調査団欧州訪問へ出発」と題する記事を掲載した。
- ・ 9月14日(火)に、「憲法改正当け国会に常任委必要」と題する記事を掲載した。
- ・ 9月24日(金)に、「訪欧の衆院調査団 EU 憲法めぐり意見交換」と題する記事を掲載した。

< 朝日新聞 >

9月30日(木)に、「国家を超える「憲法」の実験 衆院憲法調査会がEU訪問」と題する記事を掲載した。

< NHK >

派遣期間中、ニュースの時間帯に、議員団の視察の様態を報道した。