

フィンランドで「憲法を擁護する」ということ

遠藤 美奈

早稲田大学教育・総合科学学術院教授

「憲法を擁護する」ことの意味

フィンランドで「憲法を擁護する」ことの意味としては、大きく2つが浮かぶ。1つは、その時々の立法を中心とする公権力行使が憲法規範の枠内にあり、憲法秩序が維持されることへの支持である。もう1つは、歴史をさかのぼって、ロシア統治下にあったフィンランド大公国がその自治の礎とした基本法体制が、ロシアにより侵食されることへの抵抗である。後者における抵抗の手段として形成されてきた立法府における法案の事前的違憲審査の制度は、今に至るまで前者を支えてきた。本稿では、この制度が生まれた歴史的・政治的背景と、それらに刻まれた特徴とを確認し、フィンランドで「憲法を擁護する」ことの意義とその変容について考えてみたい。

えんどう みな

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程満期退学。政治学修士。専門分野は憲法学。摂南大学法学部准教授、西南学院大学法学部教授を経て2013年より現職。著書に『トピックからはじめる統治制度〔第3版〕』（有斐閣、2025年、共著）、「社会国家のゆくえ—グローバル・サウスから考える」論究ジュリスト38号（2022年）、「『在る』ことを繕う—憲法と相談支援」菊池馨実編著『相談支援の法的構造—「地域共生社会」構想の理論分析』（信山社、2022年）など。

事前的な違憲審査

フィンランドの現行憲法は、2000年に制定されたフィンランド基本法（Suomen perustuslaki〔以下、基本法〕）である。同国における法律の違憲審査には、法案段階で議会内に常設の基本法委員会（Perustuslakivaliokunta）が行う事前審査（基本法74条）と、裁判所による事後的な審査（同106条）の2種類があり¹、前者が中心的位置を占める。北欧では、裁判所による審査につき19世紀以来の長い歴史をもつノルウェーを除き、議会中心の違憲審査は共通の傾向とされ（Husa 2019: 43）、フィンランドにおいても司法による違憲審査は「二次的かつ補完的」と評される（Dahlberg 2024: 365）。

基本法委員会は具体的には、法案が違憲ないしその疑いがあると判断した場合、違憲性が払拭されるならば文言の変更を提案し、この変更がなされることを条件に通常の過半数による立法手続で可決すべき旨を意見書で表明する。他方で、違憲性が払拭できず基本法に適合しない部分が残るならば、憲法改正手続で制定すべきことを表明する（Husa 2011: 80, Saraviita 2012: 47）。後者の手続で制定される法律は例外法（poikkeuslaki）と呼ばれる（基本法73条1項参照）。基本法制定改廃の手続には、①議会の過半数（投票総数、以下同）の承認により次の議会選挙後の議会まで決定を持ち越し、選挙後の議会で3分の2の多数で承認

する(同73条1項)、②事態が緊急であることが議会の6分の5の支持で表明された場合、選挙を経ずに同じ議会の3分の2の多数で承認する(同2項)、の2種類があるが、例外法もいずれかの手続によって制定される。基本法委員会の意見書の拘束力について明文規定はないものの、議会は常にこれに従ってきた(Husa 2011: 226, Dahlberg and Kantola 2024: 383-384)。基本法委員会は、自らが行う基本法の有権的解釈を基に、法案が基本法に抵触しないよう調整を行うことで憲法秩序を維持するとともに、基本法を実質的・間接的に改変しつつもその文言には手を触れない例外法を用いて、実定憲法の「外形」をも維持する役割を担ってきたのである。

歴史とその帰結

基本法委員会によるこのような事前的違憲審査には歴史的経緯がある。13世紀以降スウェーデンの一地方であったフィンランドは、スウェーデン王と教会の命令及び古来の法慣習を統一的に記載した一般ランド法(1347年が初)の下に置かれていた。これが実質的に憲法の原型といえる。15世紀末になると、国王が13世紀ごろから召集していた世俗および聖職者貴族から成る貴族会議に、市民と農民も召集されるようになったことで、四身分制の議会(säätyvaltiopäivät)が形成された。1617年には議会の活動について規定する議会手続法(valtiopäiväjärjestys)が制定され、次いで1634年の統治章典(hallitusmuoto)により、君主を補佐する中央政府の組織が規定された。その後の統治章典では王と議会の権限配分は時代によって変化するが、1808年から翌年にかけてのナポレオン戦争の結果、フィンランドを自領とすることになったロシアは、フィンランドをロシア法の適用されない、立憲君主たる大公として皇帝が統治する「大公国」とした(以上、Tyynilä 1991: 130-136)。

ロシア皇帝アレクサンドル1世は、1809年に身分制議会を召集し、新たな統治者として諸身分から忠誠の誓いを得て、自らは「この国の宗教と基本

法を確認し承認する」と宣明する。その結果、フィンランドでは、スウェーデン時代に国王の権限を一気に拡大した1772年の統治章典とその追補である1789年の「同盟と安全の保証書」が基本法としてそのまま維持され、大公国の自治の基礎となった(Jyränki 1989: 404-407)。

その後議会は長く召集されず、スウェーデン政府が果たしていた役割を代わって担う、財務部門と司法部門からなる元老院の設置を含む統治制度の整備はすべて大公＝皇帝の勅令で行われていた。しかし1863年になって、フィンランドに友好的であった皇帝アレクサンドル2世は議会を召集し、1869年にはあらたな議会手続法を基本法として裁可した。基本法とされた法律の制定・改廃につき、通常の三身分ではなく全四身分の合意を要求する手続は同法で確立され、通常の法律と基本法が形式上も区別されるようになった(Jyränki 1989: 425)。そして1877年に大公＝皇帝から送られた兵役法(Asevelvollisuuslaki)案は、基本法(と諸身分に認められた特権)に抵触する内容を持ちながら、基本法改正手続を用いて制定されることで通常法として制定された最初の法律であり(Jyränki 1989: 433)、先述の例外法の嚆矢と言える。その後、身分制議会の中ですでに発達していた委員会制度の中で、フィンランドの基本法とみなされる諸法と法案との関係に各身分が抱いた強い関心に自発的に応じる形で、法律委員会がこの点を明らかにすべく立法に関する事項について報告書を提出するようになる。そして法律委員会は、他の委員会から法案の憲法適合性について意見を徴されることが徐々に一般化し、身分制議会における基本法問題について解釈権限を持つようになっていった(Jyränki 1998: 212)。そうした中で例外法は、委員会が基本法解釈の結果、各法案について採られるべき制定手続として示した意見が、議会によって尊重されることで生み出されてきたのである。

法律委員会の役割は、1906年の新しい議会法において明文化された、常設の基本法委員会へと引き継がれた(Jyränki 1998: 212)。同法は当時のヨーロッパで最も遅れていた身分制議会を、女

性をも含む普通・平等選挙による一院制議会へと一挙に転換した。フィンランドは1917年にロシア革命の混乱の中で独立し、内戦を経て、統治章典(1919年制定)、独立前の議会手続法(1928年に全面改正)、閣僚等の弾劾について定める閣僚責任法および弾劾裁判所法(いずれも1922年制定)を基本法とする体制に落ち着く。そして1995年のEU加盟後、2000年にこれら4法を統合する形でフィンランド基本法が単一の憲法典として制定され、現在に至る。

ここまで長々と違憲審査に関する歴史を書いたのは、議会の委員会による事前的違憲審査と例外法の組み合わせについての合理的な説明は、フィンランドの憲法史によるほかはないからである。それは実際の必要から生まれたのであって、基本法を掘り崩すものではなかった(以上、Husa 2011: 228)。たとえば前出の兵役法案には、外国人が軍務を含む国の公職につくことを禁じ(1772年統治章典10条)、生来のスウェーデン人(Ruotsin miehiä)で占められるすべての国の公職の任命者を国王とする(同盟と安全の保証書1条)基本法の文言に照らして、ロシア帝国はフィンランドから見て「外国」なのか、法案ではフィンランドの軍に関する特定の事項を管轄するとされたロシア帝国の軍務大臣の任務は、フィンランドから見て「国の公職」なのか、「スウェーデン人」とはフィンランド人だけを指すのか、といった基本法の解釈問題が存在していた。これに対し、法案審議のために設置された兵役委員会は、法案と基本法の抵触は治癒できないと判断し、かといって抵触部分を基本法の規定として追加するという合意もできなかった。そこでその多数意見により、先の軍務大臣の権能に関する規定につき、基本法からの例外として全身分一致の決定により承認されるべきとの結論に達したのだった(Jyränki 1989: 434-435)²。

スウェーデン時代からの基本法と民刑事及び訴訟手続を定めた1734年の一般法典は、大公国時代を通じて、フィンランド人と帝国の当局者のいずれもがフィンランドの地位と国内の法を根拠づけていると捉えているものの基礎にあった(Hidén

ja Saraviita 1997: 27)。他方でそうした理解はロシア側には共有されず、フィンランドでの実質的立法権限のロシア側への統合が試みられるようになる。そしてついにはフィンランドに関わる立法をロシアの国家一般の立法手続に服させ、フィンランドの元老院と議会は意見を述べるにとどまるとする皇帝ニコライ2世の勅令が、1899年にフィンランドの議会の同意なく発せられた(いわゆる「2月宣言」)(Jyränki 1989: 450-451)。他にも非法的なものを含め、ロシア化の圧力とフィンランド人の抵抗が強まった時代の末期には、基本法とその徹底した遵守が、フィンランド国内法とフィンランド人の自己決定可能性の維持において、際立った意義を獲得していたとされる。そしてこのことは紛れもなく、フィンランド人の憲法理解におけるリーガリズム、つまり基本法の尊重とそれら諸規定の厳格な遵守を求める態度に影響したとも指摘されている(以上、Hidén ja Saraviita 1997: 27)³。2月宣言の発布を挟んで、フィンランドにとっては受け入れ難い新兵役法の審議のために臨時に召集された1899年の議会において、法律委員会が法案の報告書に付した、1809年にフィンランド国民にその維持が保証された諸法と諸権利を堅持するのは諸身分の「より高位の世界秩序に根拠を持つ義務」だとする見方(LaVM 1/1899 ylim vp, AsK 1899: 117-118)や、「フィンランド国民は兵役の履行を免れたいのではなく、ただ、この国民がそれと共に発展し、ロシアの盟主にも承認を得ている諸法律とその保障する社会秩序の効力とを、維持し尊重したいだけである」とする言明(LaVM 2/1899 vp, ylim vp, AsK 1899: 717)は、大袈裟とは言えまい。

政治と法の狭間で

フィンランドに定着を見た事前的違憲審査が不活発ではないことは、1919年の統治章典制定から1992年末までの間に制定された例外法が847に上る(HE 309/1993 vp, s.32)⁴ことからわかる⁵。基本法委員会の意見書は、1990年代初頭までは数点から20～30の範囲で小幅に振れていた

が、1995年の統治章典改正としての基本権改革後、そしてさらに2000年憲法が施行されると、揺れ幅はあるものの増加傾向を見せ、2022年には単年で106を数えた⁶。先述の通り意見書には事実上の拘束力があるのみならず、裁判所が法律の憲法適合性を審査する場合でも、基本法委員会の作成文書で示された解釈に基づいた判断がなされている (Jyränki ja Husa 2021: 5.3.3)。違憲審査の根拠規定である基本法106条により、裁判所は、事案において法律の規定の適用が基本法に明らかに抵触する場合、基本法の規定を優先しなければならないが、この点については基本法委員会の次のような見解、すなわち、法案の基本法への「明らかな抵触」の有無を評価する際には、同委員会がその点について法律の制定段階で憲法的視点から審査を行っていたかどうかが重要であり、委員会がすでに当該法律は憲法適合的と判断していたなら、裁判所はこれに反する立場は採れないとする見方 (PeVM 10/1998 vp s.31) が踏まえられたものと見ることができる。それほど、基本法委員会の権威は強い。

政治家たる議員のみから構成されるにもかかわらず、政治的ないし合目的判断だけでなく法的見地からの判断が多く行われるのが基本法委員会の特徴とされる。それはロシアとの「政治的闘争を憲法に依拠した議論で闘ってきた」 (Husa 2011: 20) フィンランドの伝統と言える。慣習的に委員の多数は法学関係以外の学位を持つ者とされるが、法律家議員は慣例として委員長を務めるほか、委員にも恒常的に数名が存在する。さらに特徴的なのが、委員会は意見書を発出する前に、憲法関係の専門家の意見をほぼ必ず聴くことである。専門家の意見聴取は委員会の能力を高める一方で、聴取の目的と人選の不透明性が問題として指摘されている (以上、Jyränki ja Husa 2021: 5.3.3)。

違憲審査には、多かれ少なかれ政治と法の緊張をいかにして調停するかという局面が存在するが、非司法的な事前審査のシステムで、それはいつそう顕在化する。基本法委員会の事務局や専門家を含む関係者を対象とした半構造化インタビュー

(2019～2020年に実施) でこの緊張を明らかにしようとした研究によれば、委員たちはインタビューで政治的立ち位置を超えて廉直と独立を強調し、政党は委員会での投票や法案の憲法適合性の判断のあり方に介入していないと述べていた。それでも、憲法問題とその解決法について委員間の見解は異なり、日々の政治が委員会の審議にいよいよ影響を増しているとも語っていた (Dahlberg and Kantola 2024: 390)。また、1990年の欧州人権条約と1995年のEU加盟によって憲法的考慮を要する立法領域が拡張し、さらに同年の経済的・社会的権利をもカタログに追加する基本権改革も加わって、委員会の活動拡大の要因になっていると示唆される。考慮されるべき基本権及び国際人権の重要性ゆえにそれらをめぐる政治的争いが可視化され、多層的な憲法的考慮も必要となり、多くの関係者が圧力の増大を認めて、それに対する審査の手續の保護を望んでいたという。案件増に伴い専門家のプレゼンスも増し、他方で聴取の頻度や影響力の大きさは一様ではなく、そのうえメディアで積極的に発言をする専門家も出現して、人選や見解を含め専門家が論争的な位置に置かれるようになった。加えてメディアの看過できない影響力が世論を動かし、違憲審査を揺るがしうることが懸念され、委員会をめぐる緊張の高まりが指摘されている (以上、Dahlberg and Kantola 2024: 388-397)。

未来への岐路

このインタビュー調査を行った研究者の1人はまた、最終的な基本法解釈者としての基本法委員会による統制は、少なくともその主要なアクター——委員、専門家、事務局——が相互の信頼の下に作用し、この制度を憲法的議論を通じた政党政治的な目的の遂行に利用しない限り機能するだろうと評価する。そのうえでしかし、基本法委員会は自らの活動に伴うリスクに自覚的でなければならず、基本法解釈が議会の任期や連立内閣の構成の違いによって、大幅に変化するようになつたりするなどして現行の制度が機能しなくなり始めたら、法律

の憲法適合性統制の制度を変える用意がなければならぬ、と警告を発している (Dahlberg 2024: 385)。

違憲審査をめぐる政治と法との緊張は、近時、ロシア移民が同国により意図的に送り込まれているとの判断を背景に2022年に策定された国境監視法案(HE 53/2024 vp)の審議で、これまでになく高まったように見える。同法案はウクライナ侵攻後、ロシアが組織的にフィンランド付近に送り込んでいる可能性のある移民の、国境付近での難民申請を受理せず国外退去させることができるという時限法であり、ノン・ルフールマン原則に反する内容がフィンランドの国際人権義務(基本法22条)に抵触する可能性があることから、例外法手続の使用も同時に提案されていた。審議において基本法委員会において意見を聴取された18名の法学者は、全員が法案は基本法ないし国際人権規範・EU法に反するとし、提案を支持する者は1人もいなかった⁷。にもかかわらず基本法委員会は当初存在しなかった異議申立て手続の追加などを条件に、例外法としての制定を認める意見書 (PeVL 26/2024 vp) を同法を管轄する行政委員会に提出し、法案は2024年7月16日に可決成立した⁸。その際、事態が緊急であることが議会によって表明され、選挙を経ない基本法73条2項の基本法改廃手続が用いられた。

専門家の意見に背を向けた基本法委員会に対しては、同法案を含め400回以上基本法委員会で意見を述べてきた法学者から、全国紙で委員会の「政治化」について、回復不能にも見えるポーランドとハンガリーの裁判所の危機を引きつつ法治国家の崩壊の始まりであるとの強い懸念が示され、これに対して委員長が反論するという状況に至っている⁹。両者間の信頼は崩れ始め、曲がりなりにも維持されてきた法と政治の微妙な均衡もまた、破られようとしているのだろうか。委員会が政治化すれば、経験を蓄積している最中の裁判所だけが法的な基本法解釈に基づく違憲審査を行える存在となるが、その裁判所として基本法は独立性を十分に担保しておらず、非民主的政府の政治的攻撃には脆

弱であると最高行政裁判所長官自身が述べていた¹⁰。基本法の擁護の意味は、基本法堅持の切実な必要から生じた憲法秩序の維持を離れ、例外法という外形の下に基本法の実質を空洞化させるものによって行くのだろうか。

この点が再びロシアとの「闘争」において問われたのは皮肉なことである。フィンランドのリーガリズムを揺るぎないものにしたのは、フィンランド法とフィンランド人の自己決定可能性への翹望であった。今同様の強さでの求めを、ソヴィエト・ロシアから離れて手に入れた国際法規範への忠誠について議会が切実に抱いているようには見えない。政治を律する憲法が政治に飲み込まれないためにも、この国で憲法秩序の保障が政治のアリーナに委ねられたことの歴史とその重みをどう捉えるかが、問われ直される必要があるだろう。そうした作業はフィンランドにとどまらず、世界で憲法秩序の不安定化が進みゆく中で、その流れに抗するための手がかりをもたらすものであるように思われる。■

《注》

- 1 基本法委員会については、井田敦彦 (2002) 「フィンランド議会における違憲審査」『レファレンス』861号51頁。
- 2 この法案審議ではそのための兵役委員会が判断を行い、法律委員会へは意見が聴かれていない。
- 3 ここでのリーガリズムに否定的色彩は見られない。フィンランドに例を取りつつ、北欧における法文化的現象としてのリーガリズムが、動態的な改革主義を伴った伝統への敬意と結びついていることを指摘するものとして、Jaakko husa et al., “Nordic Law-Between tradition and Dynamism” in Jaakko husa et al. (eds.), *Nordic Law - Between Tradition and Dynamism*, pp.1-39.
- 4 後述の1995年の基本権改革のための基本法改正案の趣旨説明書である。ここでは、例外法が例外的状況に限らず平時の恒常的な必要のためにも多用されてきたことが指摘されていた。
- 5 2000年基本法案に関する基本法委員会の本会議あての報告書 (PeVM 10/1998 vp s.22-23) において例外法回避の方向性が示されたため、その後の件数は著しく減っている。
- 6 2018年までは Esko Riepuola et al. (2019), *Kenellä valta valtiossa – Kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan*, [EPUB] Vastapaino, luku 37. 2019年以降はフィンランド議会 web サイト

- ト (<https://www.eduskunta.fi/>〔以下、情報取得日はすべて2025年4月17日〕)。
- 7 “Oikeustieteilijät tyrmäävät täysin hallituksen esittämän ”käännytyslain””, 14.6.2024 (<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010492244.html>, Helsingin sanomat. 聴取回数は Riepula et al. (2019), luku 37.
 - 8 国境監視法については山岡規雄 (2024) 「【フィンランド】移民流入制限に関する「例外法」の制定」『外国の立法』301-2号2-3頁参照。なお、意見書には2名の委員の反対意見が付されていた。
 - 9 “Oikeusvaltio on vaarantunut Suomessa ennenäkemättömällä tavalla, sanoo professori Kaarlo Tuori”, 29.6.2024 (<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010522334.html>) ja “Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja kiistää Tuorin väitteet politisoitumisesta ja epäasiallisesta käytöksestä”, 29.6.2024 (<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010528431.html>), Helsingin Sanomat.
 - 10 “Suomen tuomioistuinten riippumattomuus ei välttämättä kestäisi epädemokraattisesti toimivaa hallitusta”, 6.4.2021 (<https://www.hs.fi/suomi/art-2000007901640.html>), Helsingin sanomat.

《参考文献》

- Maija Dahlberg (2024), “Politiikan vaikutus perustuslain tulkintaan”, *Lakimies* 3-4/2024, s.364-387.
- Maija Dahlberg and Anu Kantola (2024), “Tensions in Finland’s ex ante constitutional review”, *I·CON* vol.22 No.2, pp.376-399.
- Mikael Hidén ja Ilkka Saraviita (1997), *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet (6, uudistettu painos)*, Lakimiesliiton kustannus.
- Jaakko Husa (2011), *The Constitution of Finland*, Hart.
- Jaakko Husa (2019), “Constitutional Mentality” in Pia Letto-Vanamo (et al.), *Nordic Law in European Context*, Springer, p.41-60.
- Jaakko Husa (2020), “Locking in Constitutionality Control in Finland”, *European Constitutional Law Review*, 16, pp.249-274.
- Antero Jyränki (1989), *Lakien laki*, Lakimiesliiton kustannus.
- Antero Jyränki (1998), *Valta ja vapaus (2, uudistettu painos)*, Kauppakaari.
- Antero Jyränki ja Jaakko Husa (2021), *Valtiosääntöoikeus (2, uudistettu painos)* [EPUB], Lakimiesliiton kustannus.
- Ilkka Saraviita (2012), *Constitutional Law in Finland*, Walters Kluwer.
- Markku Tyynilä (1991), “Valtiosäännön ja keskeisten valtioelinten historiaa”, teoksessa Pia Letto-Vanamo (toim.), *Suomen oikeushistorian pääpiirteet 2, painos*, Gaudeamus.

