

スウェーデンにおける憲法改革提言  
—2つの学者グループが提案する政治不信の拡大への対処策—

山 岡 規 雄

- ① スウェーデンにおいては、有力な学者のグループから包括的な憲法改正の提案がなされている。本稿では、そのうち、「SNS 民主主義評議会 2004」と「民主主義と立憲主義」という2つの研究グループの提言を取り上げる。
- ② これらの研究グループは、スウェーデンにおける政治参加の低下、政治不信の高まりに危機意識を持ち、憲法改正を提案している。これらのグループによれば、スウェーデン憲法は、議会多数派による統治の道具となり、少数派の保護の視点が欠けているという欠点のほか、政府に対する有効な責任追及手段となり得ていないという欠点を有するという。
- ③ 「SNS 民主主義評議会 2004」は、次のような憲法改正案を提言している。現在の4つの基本法を1つの憲法にまとめる。議会は、1院制から2院制とする。総議員の過半数により不信任とされない限り政権が存続する消極的議院内閣制を廃止する。憲法裁判所又はそれに類する組織を設置する。地方分権を進め、住民投票を活用する。憲法改正手続を厳格化する。
- ④ 「民主主義と立憲主義」は、根本的な変革をもたらす憲法改正案、現行憲法の枠内での改革案及び現実的な憲法改正案の3つを提案している。
- ⑤ 「民主主義と立憲主義」の提言のうち、根本的な変革をもたらす憲法改正案は、次のような内容である。議会は、1院制から2院制とする。1院には地方代表の性格を持たせる。両院の3分の1の議員又は大統領の発案による国民投票制度を導入する。半大統領制を導入する。憲法裁判所を設置する。地方自治を明確化する規定を置く。憲法改正手続を厳格化する。
- ⑥ 「民主主義と立憲主義」の提言のうち、現実的な憲法改正案は、次のような内容である。現在は諮問的国民投票しか認められていないと一般に解釈されているが、拘束的国民投票を実施できるようにする。消極的議院内閣制を廃止する。地方自治を明確化する規定を置く。憲法改正手続を厳格化する。
- ⑦ 以上の提言について、総論、選挙制度、議会制度等9点の論点に分けて、内容を紹介する。

# スウェーデンにおける憲法改革提言 —2つの学者グループが提案する政治不信の拡大への対処策—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
憲法課 山岡 規雄

## 目 次

はじめに

I 憲法改革提言の問題意識

II 具体的な改革提言

1 基本的な考え方

2 総論

3 選挙制度

4 議会制度

5 国民投票制度

6 行政

7 司法

8 地方自治

9 憲法改正手続

10 その他

11 「民主主義と立憲主義」による各制度の正統性の評価

おわりに

## はじめに

本稿は、スウェーデンにおける憲法論議の一端を紹介するものである。我が国と同様、スウェーデンにおいても憲法の見直しを訴える議論がなされている。その全体像をとらえることは、筆者の手に余る作業であるため、本稿では、有力な学者のグループによって唱えられている憲法改正論を取り上げることにする。本稿で取り上げるグループとは、「SNS 民主主義評議会 2004」<sup>(1)</sup>と「民主主義と立憲主義」<sup>(2)</sup>である。

この2つのグループの提言を取り上げた理由は2つある。1つには、両者がスウェーデンの有力な学者による提言であり、世論にある程度の影響力を有し、スウェーデンにおける憲法見直しに関する代表的な見解であると思われることである。「SNS<sup>(3)</sup> 民主主義評議会 2004 (SNS Demokratiråd 2004)」(以下、「SNS」という。)のメンバーの1人であるウーロフ・ペテション (Olof Petersson) 教授は、多数の著作を有するスウェーデンの著名な政治学者であり、その著書には邦訳されているものもある<sup>(4)</sup>。本稿で取り上げる SNS の報告書の内容については、スウェーデンの代表的な新聞である「ダーゲンス・ニューヘーテル」紙においても報じられた<sup>(5)</sup>。

「民主主義と立憲主義 (Demokrati och konsti-

tutionalism)」のメンバーの1人であるヨアキム・ネルゲリウス (Joakim Nergelius) 教授は、スウェーデンの代表的な憲法学者であり、世界各国の英訳憲法集である“Constitutions of the countries of the world”<sup>(6)</sup>のスウェーデン憲法の解説も担当している。また、Kluwer 社から刊行しているスウェーデン憲法に関する英文の解説書において、ネルゲリウス教授は、スウェーデンにおける情勢として、「国から個人を保護する必要性ではなく、個人が良好な生活を実現することを助けるために国を強化することを出発点」とした憲法の在り方が、他の諸国と同様、近年厳しく問題とされ、批判されてきていることを指摘している<sup>(7)</sup>。後述するように、「民主主義と立憲主義」の提言は、こうした批判的視座からなされたものである。

この2つの提言を取り上げることにした、いま1つの理由は、両者の提言とも、憲法各論ではなく、憲法の包括的な改正論を展開していることである。平成 23 (2011) 年に憲法審査会が始動し、憲法の全体的な議論が開始された我が国の状況に照らし、憲法の細かい論点よりも、包括的な憲法改正プランを紹介することが意義深いと考えた<sup>(8)</sup>。

SNS の提言は 2004 年のもの、「民主主義と立憲主義」の提言は 2001 年のものという点でやや古いという難点はあるが、これらの提言の

(1) グループのメンバーについては、次を参照のこと。Olof Petersson et al., *Demokratirådets rapport 2004*, Stockholm : SNS Förlag, 2004, p.160.

(2) グループのメンバーについては、次を参照のこと。Niclas Berggren et al., *Den konstitutionella revolutionen*, Stockholm : City University Press, 2001, [p.2].

(3) Studieförbundet Näringsliv och Samhälle の略称。我が国では「ビジネス・政策研究センター」と呼ばれることが多い。

(4) オロフ・ペタション (岡沢憲美監訳) 『北欧の政治—デンマーク・フィンランド・アイスランド・ノルウェー・スウェーデン 新装版』早稲田大学出版部, 2003.

(5) Demokratirådet vill göra om Sveriges politiska system, *Dagens Nyheter*, 2004. 6. 11. <<http://www.dn.se/nyheter/politik/demokratiradet-vill-gora-om-sveriges-politiska-system/>> (2014 年 1 月 14 日最終閲覧)

(6) A.P. Blaustein and G.H. Flanz, eds., *Constitutions of the countries of the world*, Dobbs Ferry, N.Y. : Oceana Publications, [1971-].

(7) Joakim Nergelius, *Constitutional law in Sweden*, Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2011, p.11.

(8) 個別の論点のうち、議院内閣制、選挙制度、違憲審査制、国民投票制度の4点については、次に掲げる拙稿において簡潔に論述した。山岡規雄『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』(基本情報シリーズ⑦:調査資料 2011-1-a) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, pp.18-20.

有する問題意識は、現在もなお有効であると思われるため、あえて紹介することにした。

## I 憲法改革提言の問題意識

SNSと「民主主義と立憲主義」に共通する問題意識は、スウェーデンにおける政治参加の低下である。1973年から1982年までの議会選挙の投票率は、90パーセントを超えていたのに対し、近年の選挙では、80パーセント台前半に落ち込んでいる<sup>(9)</sup>。政党の組織力も低下し、1960年代には、3人に2人の有権者がいずれかの政党に所属していたのに対し、近年では政党に所属しているのは、有権者の40パーセントに落ち込んだ<sup>(10)</sup>。

さらに、SNSと「民主主義と立憲主義」が問題にするのは、国民の間の政治不信の拡大である。1968年には、「政党は国民の票には関心があるが、国民の意見には関心がない」と考えている人の割合が37パーセントであったのに対し、2002年には、67パーセントに跳ね上がっているという<sup>(11)</sup>。80パーセントを超える議会選挙の投票率は、比較政治的にはそれほど低い数字ではないが、政治不信の拡大は、欧州でもまれに見る規模で進展しているというのが、「民主主義と立憲主義」の危機意識である。

その原因をどこに見るかについては、SNSと「民主主義と立憲主義」とでは、若干視点が異なるが、ともに現行のスウェーデンの憲法がその一因であると考えている点では共通している。特に、「民主主義と立憲主義」は、最大の問題点を現行のスウェーデン憲法に求めている。

それでは、現行のスウェーデン憲法の問題点とは何なのだろうか。

この点に関しては、「民主主義と立憲主義」の方が詳細に問題点を指摘している。同グループが繰り返し批判する最大の問題点は、スウェーデン憲法における権力分立の不徹底である。すなわち、現行の憲法は、議会中心主義であり、議会の多数派が全てを決定するという考えの下に作られたものであるという。権力分立の不徹底の最大の表れは、裁判所による違憲立法審査権の抑制的行使であり、これにより少数派の権利の保護が不十分なものとなった<sup>(12)</sup>。また、権力分立の不徹底は、特殊利益の優遇にもつながるといえる<sup>(13)</sup>。敷衍するならば、議会の多数派に働きかけることのできる利益団体のみが恩恵を被り、そうした手立てのない少数派の利益がないがしろにされるということであろう。

現行憲法に対する批判について、SNSと「民主主義と立憲主義」で共通する点は、政策の責任追及の対象が不明確になっている点である。すなわち、現在の比例代表制選挙の下では、連立政権、少数与党政権が常態化し、どの政党が決定に対して責任を負っているのかが国民にとって分かりにくくなっているという現状がある。

以上が、両研究グループの指摘する根本的な憲法の問題点であるが、それではこうした問題点に対してどのような改革を行うべきなのだろうか。以下、改革のベースとなる基本的な考え方を概観した後、総論、選挙制度、議会制度、国民投票制度、行政、司法、地方自治、憲法改正手続、その他の9点の論点に関し、改革の提

(9) 選挙管理委員会 (Valmyndigheten) によると、1998年の議会選挙の投票率は81.4%、2002年は80.1%、2006年は82.99%、2010年は84.63%であった。“Tidigare val.” <[http://www.val.se/tidigare\\_val/](http://www.val.se/tidigare_val/)> (2014年1月14日閲覧)

(10) Petersson et al., *op.cit.*(1), p.10.

(11) *ibid.*, p.10. 「民主主義と立憲主義」も同様の数字を挙げている。Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.16-17. いずれもセーレン・ホルムベリ (Sören Holmberg) の研究を引用しているため、同一の調査結果をソースにしている可能性がある。

(12) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.19-20.

(13) *ibid.*, p.27.

案を紹介することにする。「民主主義と立憲主義」は、①同グループが本来的に求めるドラステックな憲法改正案、②現行憲法内での改革案、③現実的な憲法改正案の3案を用意している。以下、便宜上①をA案、②をB案、③をC案と呼び、A案とC案を中心に紹介する。

なお、ここまで「スウェーデン憲法」という用語を使ってきたが、実際には「スウェーデン憲法」と呼ばれる法典はなく、現在のスウェーデンの憲法は、4つの「基本法」により構成されている。その4つの基本法とは、統治法（統治機構のみならず、人権の大部分も規定している基本法）、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<sup>(14)</sup>である。以下、「基本法」という場合には、スウェーデンの憲法として位置付けられている、これらの4つの基本法を指しているものと理解されたい。

## II 具体的な改革提言

### 1 基本的な考え方

#### (1) 両研究グループの相違

SNSと「民主主義と立憲主義」とでは、対象とする読者層が若干異なっているように思われる。すなわち、前者は、文体も平易であり、専門的な事項についてはコラムで解説するなど、国民一般に広く読まれることを意識しているように思われる。一方、後者は、研究者を読者として想定しているという印象があり、モンテスキューやルソーのような古典から、ジョン・ロールズ (John Rawls)、ロナルド・ドゥウォーキン (Ronald Dworkin) といった現代の法哲学者、アーレンド・レイプハルト (Arend Lijphart) やロバート・ダール (Robert Alan Dahl) といった現代の政治学者の著作を引用するなど、議論

の内容は学問的な専門性を帯びている。その結果として、改革の基礎となる基本的な考え方が、前者においてはあまり提示されず、後者においては詳しく論じられるという違いがある。ここでは、前者の基本思想については簡単に触れることとし、後者の基本思想についてはあまり理論的な部分には踏み込まない程度にその概要を述べることにしたい。

#### (2) SNSの憲法観

SNSが繰り返し述べるのは、憲法は政治家のものから国民のものへと変化しなければならないということ、憲法の規範性を高めること、憲法は「統制的 (styrande)」でなければならないことである。「統制的」とは、憲法が政治権力の行使を規律する基本ルールとして機能することを意味しているものと思われる。

#### (3) 「民主主義と立憲主義」の民主主義観と3つの正統性の基準

「民主主義と立憲主義」がよって立つ民主主義観は、現行のスウェーデン憲法に表れている伝統的なスウェーデンの民主主義観とは別種のものであるという。同グループによれば、「十全に機能する民主主義は、国民による統治が法律拘束性、権力分立、明確な国家権力の限界という法治国家の要求と結び付いていることを前提としている。」<sup>(15)</sup>「十全に機能する民主主義は、多数支配と少数派保護、民主的に選挙された議会多数派が法律を制定し、政府を形成し、それにより国を統治する可能性を前提とし、基本法及び他の人権カタログにより又は (EU法のような) 立法の上位の法源により保障される個人及び様々な少数派の権利の十全に機能する保護を前提としている。」<sup>(16)</sup>すなわち、議会多

(14) 出版の自由に関する法律は、印刷メディアについて、表現の自由に関する基本法は、ラジオ・テレビ、電子メディア等について、表現の自由の保障及び制限の詳細を定めた基本法である。4つの基本法の翻訳については、山岡前掲注(8), pp.22-108 参照。

(15) Berggren et al., *op.cit.*(2), p.47.

(16) *ibid.*, p.48.

数派の決定こそが重要であり、裁判所は議会制定法については、合憲性の推測を働かせなくてはならないという伝統的なスウェーデンの民主主義観と真っ向から対立する。

また、「民主主義と立憲主義」は、憲法の代替案を考えるに当たって、考慮すべき3つの正統性の基準を提示している。それらは、①手続的正統性、②結果的正統性、③象徴的正統性と呼ばれる。①の正統性が要求することは、「憲法は、民主主義及び法治国家が要求する手続的要請を民主主義〔体制〕が満たすように作られていなければならない。民主主義〔体制〕が、責任を有し、開かれており、〔国民が〕影響力を行使でき、〔権力が〕制限され、均衡するように憲法が貢献しなければならない」ことであるという。②の正統性が要求することは、「憲法は、合理性、福祉、公益及び社会的対話の観点において、民主主義〔体制〕が良好かつ法ののりとした帰結と結果に導くように作られていなければならない」ことであるという。③の正統性が要求することは、「憲法は、民主主義〔体制〕が、伝統及び歴史に適合する共同のシンボルと意見形成構造を提供するように作られていなければならない」ことであるという。<sup>(17)</sup>

## 2 総論

基本法の個々の論点に入る前に、まず、基本法のテキスト全体に関するSNSの改正提案を取り上げてみたい。SNSの提案は、以下のとおりである。憲法を国民のものにする、すなわち、国民が憲法を自らのアイデンティティーとすることができるようにするには、憲法は現在のように複数の基本法にではなく、1つにまとまっていた方がよい。現在の基本法には、通常

法で規定してもよいような内容がある。したがって、場合によっては、議会法<sup>(18)</sup>のように、憲法と通常法の間接的な性格を有する法律に一部規定を移行させてもよい。現在の基本法には、詳細な規定、妥協の規定、例外の規定がたくさんある。その最たる例は、出版の自由に関する法律と表現の自由に関する基本法と、統治法の第8章<sup>(19)</sup>のような規定である。詳細な規定は、頻繁な改正を必要とし、憲法の読み手にとっては、何が憲法の重要な規定かが分かりにくくなる。頻繁に改正される憲法は、日常の政治の直接的なコントロールの及ばない自律的な生を憲法規範に与えることができなくなる<sup>(20)</sup>。

このようにSNSは、現在の4つの基本法を1つのテキストにまとめること、規定の内容を簡潔なものにとどめることを提案している。この点に関して、「民主主義と立憲主義」は特筆してはいないが、憲法改正は必要に迫られた場合に限るとの観点から、技術的な規定が多く含まれる現在の出版の自由に関する法律と表現の自由に関する基本法に対し批判的な記述をしている<sup>(21)</sup>ことから推測すると、簡潔な内容にすべきであるとする点では、同様の立場をとっているものと思われる。

## 3 選挙制度

### (1) 現行の制度

選挙制度は、我が国では法律事項であるが、スウェーデンでは、主要な事項が基本法に規定されている。また、次に述べる議会制度との関連で選挙制度が重要な憲法事項であることは間違いないので、憲法改革の1つの論点として取り上げる。

現行のスウェーデンの選挙制度は、比例代表

(17) *ibid.*, pp.73-74. 引用文中 [ ] 内の記述は、筆者において補ったものである（以下同じ）。

(18) 我が国の国会法、両院の議院規則に相当する法律で、その改正には、原則として基本法に準じた手続を要する。

(19) 「法律及び他の法令」と題する章であり、法律で定める事項、政令に委任できる事項等を定めている。その他、基本法改正手続といった重要な規定も定められているが、SNSは、憲法改正手続は独立した章で規定すべきであると考えている。Pettersson et al., *op.cit.*(1), p.40.

(20) *ibid.*, pp.36-37.

(21) Berggren et al., *op.cit.*(2), p.217.

制であり、29の選挙区ごとに選挙が行われる（統治法第3章第5条、選挙法第4章第2条）。これらの選挙区において選出された議員のための議席のほかに、全国における政党の得票総数を議席に比例配分させるため、調整議席が設けられている（統治法第3章第6条参照）。阻止条項があり、政党は、全国で4パーセント以上の得票率を獲得しなければ、原則として議席の配分が受けられない（同章第8条）。完全な拘束式名簿を採用しておらず、各選挙区の政党名簿ごとに、優先投票の多い順に候補者が当選する。ただし、当選するのは、当該政党の選挙区での得票（政党名簿への投票数）の5パーセント以上を得た候補者に限る（選挙法第14章第9条）。当選人数が、名簿に配分された議席数に達しない場合には、基本的にあらかじめ政党が定めた名簿の順に従って残りの候補者が当選するという制度になっている（同章第10条参照）。

## (2) SNS案

SNSによれば、選挙の意義は、民意を最大限忠実に反映させることと政府に対する責任追及を行うことにある。一般的には、前者の観点からは、比例代表制が望ましく、後者の観点からは小選挙区制が望ましいと考えられているが、実証研究では必ずしもそのような結果にはなっていないという。オーサー・ベンクトソン（Åsa Bengtsson）中部スウェーデン大学教授が19の民主主義諸国を分析した結果によると、民意の反映と責任追及の可能性の高さとは二者択一の関係にはない<sup>(22)</sup>。比例代表制を採用しているドイツでは、民意の反映と責任追及の可能性の高さを両立させている。では、同様に、比例代表制を採用しているスウェーデンは、なぜ責任追及の可能性が低いのか。それは、スウェーデンの政府が多くの場合、少数与党であり、閣外

で協力する政党を必要としているからであり、決定に対する責任追及の対象が曖昧になるためである。

それでは、小選挙区制の要素の導入が責任追及の可能性を高める対策となり得るのか。この点に関し、SNSは、2002年の選挙結果を基に、比例代表と小選挙区の並立制を導入した場合のシミュレーションを行っている<sup>(23)</sup>。その結果を踏まえると、並立制の導入は、基本的にスウェーデンにおける最大政党である社会民主労働党の一党優位制に帰結するという。つまり、選挙が責任追及の場として機能しないということである。SNSの結論は、小選挙区制の要素の導入が解決策にはならず、現行の選挙制度の枠内でも政権交代は可能であるため、現行制度は維持すべきであるというものである<sup>(24)</sup>。

なお、後述のとおり、SNSは2院制を提案している。新たに設置する上院の選挙制度については、後で述べることにする（4(2)参照）。

## (3) 「民主主義と立憲主義」A案

「民主主義と立憲主義」も、小選挙区制と比例代表制の長所と短所を認識している。同グループが採用する3つの正統性の基準については、既に述べたところであるが、同グループは特に結果の正統性を重視している感がある。その中でも、特に「公益（allmännas bästa）」あるいは同グループが頻繁に使用する用語で言うところの「一般利益（allmänintresse）」を重視しており、特殊利益を利する政治制度を排することを主眼に置いていると思われる。

「民主主義と立憲主義」の引用する実証研究によれば、比例代表制は、連立政権になる可能性が高く、連立交渉で利益の取引が行われ、利益政治が横行する可能性が高いという。また、比例代表制を採用する国の方が、財政赤字にな

<sup>(22)</sup> Petersson et al., *op.cit.*(1), pp.96-97.

<sup>(23)</sup> 並立制といっても様々な制度設計が考えられる。SNSが想定したのは、現行の制度を尊重しつつ、小選挙区の要素を導入した制度である。詳細については、*ibid.*, pp.103-106参照。

<sup>(24)</sup> *ibid.*, p.113.

る確率が高いという<sup>(25)</sup>。つまり、こうした実証研究によれば、結果の正統性は小選挙区制の方が高いため、「民主主義と立憲主義」としては、小選挙区制度の採用に否定的ではないとの結論に達している。しかし、詳論はされていないが、後掲の表1に見るように、「民主主義と立憲主義」は、手続的正統性、象徴的正統性の観点からは、比例代表制の方が望ましいと考えているため、全面的に小選挙区制に移行することは提案していない。SNSと同様、「民主主義と立憲主義」は、2院制を提唱しており、上院に当たる地方院 (landsrådet) を小選挙区制、下院に当たる全国院 (riksförsamlingen) を比例代表制とすることを提案している。

#### (4) 「民主主義と立憲主義」C案

「民主主義と立憲主義」は、現実的な憲法改正案としては、小選挙区制の導入を考えていない。比例代表制を維持すべきであるというのが原則的な立場であるが、現行の制度よりも候補者個人を選ぶ要素を高めるべきであると主張している。その具体的な内容は論じられていないが、現行憲法の枠内での改革を提言するB案によれば、「承認投票 (approval voting)」を推奨していることから、C案においても、この「承認投票」を採用しているのかもしれない。「承認投票」とは、候補者全てにつき、当選することを容認するか否かを有権者に投票させるものであり、当選を容認する票が最多の候補者から当選していくという選挙方法であるが、B案では、そうした純粋な「承認投票」ではなく、ま

ず有権者が特定の政党を選ぶことを前提とし、その政党のリストから是認できる10名の候補者を投票するという制度を提案している。

## 4 議会制度

### (1) 現行の制度

スウェーデンは、1866年の議会改革により、2院制を採用したが、1969年の基本法改正により、2院制を放棄し1院制へと移行した。議員の任期は4年である。「民主主義と立憲主義」によれば、これは議会の1院に権力を集中させるという思想にのっとった改革であるという<sup>(26)</sup>。こうした思想は、権力分立を尊重する同グループの基本的な考え(1(3)参照)からすれば、誤った選択ということになるであろう。

### (2) SNS案

SNSも「民主主義と立憲主義」と同様、2院制を支持している。特にSNSは2院制の利点を詳述しており、①多様な民意を反映できること、②法律案のチェック者が増加することにより慎重な審議が可能となること、③十分な情報を得た上で、多くの人々に支持された意思決定がなされるため、安定性のある解決策が生み出されること、④2院間の権力の分立により、両議院間の妥協が促進され、透明性が高まり、責任追及が容易になることを挙げている<sup>(27)</sup>。

では、具体的にはどのような2院制を考えているのか。SNSの提案は、以下のとおりである。下院の議員は、比例代表(拘束式名簿)で4年の任期で選挙される。政党が中心的な役割を担

<sup>(25)</sup> Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.123-125.

<sup>(26)</sup> *ibid.*, p.139.

<sup>(27)</sup> Petersson et al., *op.cit.*(1), pp.121-122. なお、2院制が透明性、責任追及の観点から良い結果をもたらすという4点目の主張については、筆者としては、あまり得心の行くものではなかった。ペテション教授らが典拠とする文献のうち、ロジャー・D・コングルトン (Roger D. Congleton) の研究論文は参照したが、そのような趣旨の結論を読み取ることができなかった。Roger D. Congleton, "On the merits of bicameral legislatures: policy stability within partisan politics," *Jahrbuch für neue politische Ökonomie*, 22, 2003, pp.29-54. もう1つの典拠として挙げている文献(筆者は入手することができなかった)を参照すれば、論旨が明確になるかもしれないので、書誌事項のみを掲げておく。Brigitta Swedenborg, "Konstitutionens ekonomiska effekter: vad säger den politisk-ekonomiska forskningen?," Olof Petersson (red.), *De politiska spelreglernas betydelse. Fyra studier i författningspolitik*, Stockholm: SNS Förlag, 2004.

う。政府は、下院にのみ責任を負う。下院の議員定数は、349人から249人に削減する。上院の議員定数は、60人とする。上院の議員の任期は6年で、3分の1ずつ改選される。下院の主たる任務は、立法、予算の承認、政府の組織である。上院の主たる任務は、憲法のルールが遵守されているか、民主主義の原則が生かされているかを監視することである。上院は、法律案を憲法の観点から審査する。法律案が憲法に違反していると判断した場合には、法律案を下院に差し戻す。修正された法律案がなお憲法に違反していると判断した場合には、その議決を延期させることができる。延期の期間は、6か月から12か月くらいが適当である。法律案の最終決定権は、下院が有する。上院は、予算案が憲法の趣旨と現行の予算関連のルールに合致しているかを審査し、不適当と認める場合には拒否権を有するが、それは予算案全体に対するものでなければならない。条約についても同様とする。条約について憲法の観点からの異議がある場合には、その承認を遅らせることができる。上級の公務員及び裁判官の任命に対して上院が影響力を行使することも望ましい。憲法改正は、上下各議院の総議員の過半数の賛成と国民投票による承認を要することとする。

上院の選挙は、人物を選ぶ要素を強くすべきである。上院議員候補は、フィンランドのように有権者集会により自由に選ばれるべきである。立候補については、5,000人程度の署名を要件とする。地域的な利害にとらわれないようにするため、居住要件は課さない。12の選挙区で、5人ずつ選出する。選挙制度としては、多様な意見を反映し、人物を選ぶ要素を強くするという2つの要請を満たす選挙制度として、

「承認投票」を採用する。投票用紙には、所属政党を明記しない<sup>(28)</sup>。

以上のように、SNSは、上院に対し、長期的な視点と一種の憲法保障の役割を期待している。また、SNSは、議会の情報基盤を強化するため、アメリカの議会予算局（Congressional Budget Office）に倣い、法律案の経済効果等を審査する機関として、議会に予算・分析局を設置することを提案している<sup>(29)</sup>。

### (3) 「民主主義と立憲主義」A案

2院制時代のスウェーデンの上院には、継続性、拙速な決定の抑制、少数派の保護が期待されていたという。「民主主義と立憲主義」によれば、これらの点は、現在でも有効であり、権力分立の観点から新しい2院制を考える価値があるという<sup>(30)</sup>。同グループの提唱する2院制は、次のとおりである。

上院に当たる地方院は、レーン（国の地方行政区画の単位。基礎自治体であるコミューンの上位の単位。）を基礎とする選挙区で小選挙区制により選出される。4年任期で、2年ごとに改選される。下院に当たる全国院は、比例代表制で選挙されるが、現行の制度よりも人物を選ぶ要素を高める。候補者名簿は、アルファベット順とする。選挙方法は、ボルダ式得点法とする。具体的には、10人の候補者に順位を付けて投票することとし、1位にランクされた者に9点を付与し、順に2位の者に8点を付与するという方式で、選挙人の選好を数値化し、その集計の結果、得点の高い候補者から当選させる<sup>(31)</sup>。全国院議員の任期は、4年とする。議員定数は、地方院42人、全国院は、201人とする。地方院は、国民投票、コミューン、基本法、予算に

(28) Petersson et al., *op.cit.*(1), pp.124-130.

(29) *ibid.*, p.137.

(30) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.139-140.

(31) 「民主主義と立憲主義」は、現行の選挙制度をほぼ維持すると述べているので、現在の29の選挙区は維持されるものと思われる。したがって、その選挙区ごとに各党が10人の候補者を擁立するものと推測される。なお、このボルダ式得点法は、「点数投票制」とも呼ばれ、それを応用した別の選挙方法には、逓減連記式投票制がある。水木惣太郎『選挙制度論』有信堂、1967、pp.253-255.

関してのみ決定権を有する。地方院は、予算の枠を決定し、全国院が配分を決定する。地方院の3分の2の議員が異議を申し立てた場合には、前記以外の事項でも全国院の決定を停止することができる。両議院の不一致の場合には、合同の本会議を開く<sup>(32)</sup>。

「民主主義と立憲主義」は、前記のように提案した上で、1(3)で取り上げた3つの正統性の基準に照らして、いかなる効果があるかを検討している。結果の正統性については、異なる構成の議院によって審議することにより、法律案の質を高め、特殊利益の影響を排除することができるという点でプラスである。スウェーデンは長らく2院制を採用していたので、その伝統には反しないという意味で、象徴的正統性に否定的な影響は与えない<sup>(33)</sup>。2院制は、権力分立をもたらし、議会における民意の代表性も拡大するという点で、手続的正統性にとってはプラスである<sup>(34)</sup>が、政府に対する責任追及の可能性が低くなることは、手続的正統性にとってはマイナスであるという<sup>(35)</sup>。

#### (4) 「民主主義と立憲主義」C案

「民主主義と立憲主義」が考える現実的な憲法改正案は、議会制度に関しては特に存在しない。というのは、選挙制度及び地方自治の改革<sup>(36)</sup>により、議会の性格に変化が生じるので、それ以上の改革は憲法上必要ないからである<sup>(37)</sup>。

## 5 国民投票制度

### (1) 現行の制度

現行のスウェーデンの基本法は、2つのタイプの国民投票を定めている。1つは、特に主題を問わない諮問的国民投票であり、いま1つは、基本法に関する法的拘束力のある国民投票（以下、「拘束的国民投票」という。）である（統治法第8章第2条第5号参照）。前者を提起する権限を有するのは、議会で、その議決により実施することができる。スウェーデンの基本法を改正するには、総選挙を挟んだ2回の同一文言の法文による議会における議決を要する。基本法に関する国民投票が提起できるのは、第1回の議決の後であり、3分の1の議員による要求があった場合に実施される。この場合の国民投票は、否決した場合のみ効力を持ち、可決した場合であっても第2回の議会は採否について自由に議決できる（同章第16条参照）。

なお、基本法以外の問題に関する拘束的国民投票については、基本法に特に言及がないため、このことをとらえ、基本法はこれを禁止していないという趣旨であると解釈し、拘束的国民投票は一般的に認められると解する説もある。「民主主義と立憲主義」は、この立場をとっている<sup>(38)</sup>。

諮問的国民投票は、スウェーデン憲政史上、過去6回実施されたが、基本法に関する国民投票は1度も実施されたことがない。「民主主義と立憲主義」は、国民投票の頻繁な活用を提唱しており、SNSと「民主主義と立憲主義」は、ともに基本法の改正については義務的な国民投票にすべきであるとの意見を述べている。

<sup>(32)</sup> Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.200-202.

<sup>(33)</sup> *ibid.*, pp.202-203.

<sup>(34)</sup> *ibid.*, p.142.

<sup>(35)</sup> *ibid.*, p.203.

<sup>(36)</sup> 選挙制度の改革としては、先に少し触れたように、「承認投票」の導入を考えている。地方自治に関するC案は、後述8のとおり、あまり具体論がない。現行憲法の枠内の改革案であるB案では、裁判所の積極的介入により、現在の基本法で認められた地方自治体の権利を保障することが提唱されているのみである。*ibid.*, p.220.

<sup>(37)</sup> *ibid.*

<sup>(38)</sup> *ibid.*, p.219, 注 453.

## (2) SNS 案

SNS は、後述するように地方レベルの住民投票の活用を訴えているが、全国レベルの国民投票に関しては、憲法改正を義務的国民投票の対象とすべきであると主張する以外には、特に改革の対象として取り上げていない。

## (3) 「民主主義と立憲主義」A 案

「民主主義と立憲主義」は、直接民主制は、公的生活の活性化、市民の政治参加に寄与するため、手続的正統性と結果の正統性の観点から望ましいと考えている。ただし、直接民主制の全面的な導入は現実的ではない上に、複雑な問題に関する市民の処理能力に疑問を呈しているため、間接民主制を基本とし、直接民主制の要素を導入することが望ましいと考えている。

「民主主義と立憲主義」は、国民の政治参加の観点から、国民投票制度の活用を提唱し、具体的には A 案において、両院の 3 分の 1 の議員が要求した場合又は大統領（後述 6 のとおり、新設することになっている。）が要求し、かつ、一方の院の 3 分の 1 の議員が賛成した場合に、拘束的国民投票が実施できるようにすべきであると提案している<sup>(39)</sup>。同グループは、少数派の抑圧の危険性から、国民発案の導入に関しては懐疑的な立場を表明している<sup>(40)</sup>。

## (4) 「民主主義と立憲主義」C 案

現実的な憲法改正案として、「民主主義と立憲主義」は、拘束的国民投票の頻繁な実施を求めている。もっとも、同グループの立場は、前述のとおり、現行の基本法の下でも、拘束的国民投票の実施は、基本法以外のテーマについても可能とするものであるため、この点については、あえて基本法を改正する必要性はないと考

えている。

## 6 行政

### (1) 現行の制度

現在、スウェーデンは議院内閣制を採用しており、政府は議会の信任を得ていなければならない。この場合の信任とは、総議員の過半数が不信任に賛成を表明しない限り（統治法第 13 章第 4 条参照）、存在するとみなされる。すなわち、スウェーデンの政府は、相対多数にせよ、絶対多数にせよ、議会の多数の信任を特に必要としていない。このように政府を支持する積極的な多数派を要しない議院内閣制は、消極的議院内閣制（negativ parlamentarism）と呼ばれている。

「民主主義と立憲主義」の A 案は、国民の直接選挙によって選ばれる行政府の長を提案しているため、その関連で、現在のスウェーデンの国家元首についてもここで触れることとする。現在のスウェーデンの国家元首は、国王である。国王は、国家元首ではあるが、法律の認証など、通例他国の国家元首が有するような儀礼的な権限すらも有しておらず、その権限は極めて限定されている<sup>(41)</sup>。

### (2) SNS 案

SNS は、少数与党政府が政策ごとに閣外協力する政党を選択することが、政府に対する責任の所在を不明確にしていると批判し、そうした少数与党政府をもたらす原因となっている消極的議院内閣制の見直しを訴えている。さらに、政府を組織できない危機的状況も想定すべきであり、そうした場合に備えてドイツのような建設的不信任<sup>(42)</sup>の制度を導入すべきであると考えている<sup>(43)</sup>。

<sup>(39)</sup> *ibid.*, p.203.

<sup>(40)</sup> *ibid.*, p.149.

<sup>(41)</sup> 山岡 前掲注(8), pp.2-3 参照。

<sup>(42)</sup> 政府の不信任を提案する際に、同時に後継の首相も提案する制度。

<sup>(43)</sup> Petersson et al., *op.cit.*(1), p.134.

## (3) 「民主主義と立憲主義」A案

「民主主義と立憲主義」は、行動能力の高さ、権力分立の徹底等の観点から大統領制を評価している<sup>(44)</sup>。しかし、一方で、スウェーデンにおける議院内閣制の長い伝統を考慮に入れ、具体的な提案としては、アメリカ合衆国のような純粋な大統領制ではなく、大統領と首相が行政権を共に担う半大統領制の導入を主張している。

「民主主義と立憲主義」のA案によれば、大統領(Riksföreståndare<sup>(45)</sup>)は、国民の直接選挙により6年の任期で選出される。その権限は、首相候補者の提案、恩赦、憲法裁判所(後述7のとおり、新設することになっている。)の裁判官候補者の提案、憲法裁判所への提訴、国民投票の提案、下院に当たる全国院の解散、選挙の公示である。法律案の提出権は有しない。両院の3分の2の議員の要求により罷免される<sup>(46)</sup>。

行政府の長を国民の直接選挙で選ぶことにより、手続的正統性が高まる。また、このように国民全体によって選挙された大統領に対しては、国民全体の利益のために行動することが期待され、結果の正統性も高まることになるという。象徴的正統性については、スウェーデンにおける君主制の伝統を損なうという点で問題があることは指摘されているが<sup>(47)</sup>、大統領の設置により、君主制が廃止されることになるのか否かについては明確に述べられていない。

## (4) 「民主主義と立憲主義」C案

C案は、SNS案とほぼ同一内容で、積極的議院内閣制と建設的不信任の制度の導入を提案している。積極的議院内閣制については、多数派政府の形成を促すこと、建設的不信任については、政府の行動力を強化することがその根拠

として述べられている<sup>(48)</sup>。詳論はされていないが、両方の制度とも、手続的正統性と結果の正統性を高めるとされている<sup>(49)</sup>。

## 7 司法

## (1) 現行の制度

司法制度に関してSNSと「民主主義と立憲主義」が問題にしているのは、主に違憲審査制度であるため、その点に限定して現行の制度に言及する。スウェーデンは、我が国と同様、通常裁判所が具体的な訴訟を前提として違憲審査権を行使する付随的違憲審査制を採用している(統治法第11章第14条参照)。「民主主義と立憲主義」が特に問題にするように、違憲審査権は極めて抑制的に行使されてきた。2010年の統治法の改正までは、法令の違憲性が明白でない限り、違憲審査権は行使できないと規定されていたことがその一因とされる。「明白性の要件(uppenbarhetskravet)」と呼ばれていたこの要件は、当該改正により削除された。

また、2010年の統治法改正では、それまで同一の章に規定されていた司法と行政に関する規定が分離され、それぞれ独立の章で規定されることになった。この点については、SNSと「民主主義と立憲主義」ともに同趣旨の改正提言をしていたため、その提言が実現したこととなる。

## (2) SNS案

SNSは、憲法の規範性の強化という目的から、憲法裁判による法令の審査の活性化を主張している。この観点から、明白性の要件はマイナスの作用として働くため、その廃止を求めている<sup>(50)</sup>。現在のスウェーデンにおいて、最高裁判所は、刑法や家族法等の分野での事件に通

(44) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.159-160.

(45) 原語を直訳すると「国の支配者」であり、「大統領」に相当するスウェーデン語としては、「president」があるが、その地位と役割に鑑み、「大統領」という訳語を当てた。

(46) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.204-205.

(47) *ibid.*, pp.160-161.

(48) *ibid.*, p.221.

(49) *ibid.*, p.164.

じた裁判官によって構成される傾向にあり、憲法裁判向きの人材が必ずしも確保されていないという<sup>(51)</sup>。こうした現状を受けて、SNSは、憲法裁判所の設置又はエストニアのように最高裁判所内に憲法問題を専門的に扱う憲法法廷を設けることを提言している<sup>(52)</sup>。

### (3) 「民主主義と立憲主義」A案

「民主主義と立憲主義」が繰り返し強調するのは、権力分立の徹底と司法の強化である。その観点から、同グループは、司法の章の独立、裁判官の身分保障の強化を主張している<sup>(53)</sup>が、ドラスティックな憲法改正案として具体的に提示しているのは、明白性の要件の廃止、憲法裁判所の設置及び上級裁判所（具体的には書かれていないが、最高裁判所と最高行政裁判所が含まれるのであろう。）の裁判官の候補者の提案を審議する独立委員会の設置である。憲法裁判所については、SNSより内容が具体的に説明されており、それによると、憲法裁判所は地方院の3分の2の議員の賛成により選任される7人の裁判官により構成され、憲法裁判所に提訴する権限を有するのは、大統領又は各議院の3分の1の議員となる。この改正がもたらす効果を正統性の観点から評価すると、法治国家の強化により手続的正統性が高まり、政治過程における特殊利益の影響力を排除することができるため、一般性の原則が強化されることにより、結果の正統性も高まるという<sup>(54)</sup>。

### (4) 「民主主義と立憲主義」C案

現実的な憲法改正案における司法の問題について詳論はないが、司法の強化を目的として、

司法について独立した章で規定することと明白性の要件の廃止を求めている<sup>(55)</sup>。

## 8 地方自治

### (1) 現行の制度

SNSと「民主主義と立憲主義」の提言が出された時点においては、統治法における地方自治関連の規定はあまり充実していなかった。スウェーデンの民主主義は代議制議会主義及び地方自治を通じて実現されるという規定（第1章第1条第2項）、自治体の構成（基礎自治体と広域自治体）、自治体議会による決定権の行使及び自治体の課税権に関する規定（旧第1章第7条<sup>(56)</sup>）と、自治体の区画の原則、組織・課税の原則及びその他の問題に関する権限・義務に関する規定を法律で定めるとする規定（旧第8章第5条）が数えられるのみであった。

これに対し、2010年の統治法改正により、地方自治として特に1章が創設され、地方自治関連の規定も増加することになった。コミューンと題する第14章は6条から成り、コミューン議会による議決権、コミューンの任務、コミューンの自治の制限の範囲、コミューンの徴税権、財政調整、領域変更の原則の法定をその内容としている。

### (2) SNS案

SNSは、地方自治の問題についてかなり詳しく論じているが、ここでは、憲法改正に関わる提言のみを取り上げることとしたい。SNSによれば、基本法における地方自治の定義が明確でないため、国と自治体との間の紛争が絶えないという<sup>(57)</sup>。確かに、SNSの提言が発表さ

<sup>(50)</sup> Petersson et al., *op.cit.*(1), pp.54, 64.

<sup>(51)</sup> *ibid.*, p.59.

<sup>(52)</sup> *ibid.*, pp.58, 61.

<sup>(53)</sup> Berggren et al., *op.cit.*(2), p.183.

<sup>(54)</sup> *ibid.*, pp.206-207.

<sup>(55)</sup> *ibid.*, p.222.

<sup>(56)</sup> 1974年の統治法制定当初は、第1章第6条であったが、1976年の改正で第1章第7条となった。

<sup>(57)</sup> Petersson et al., *op.cit.*(1), p.74.

れた時点では、基本法上地方自治の定義はなかった。SNSは、地方自治に関しては具体的な条文を提案しており、それによると、地方自治の定義は次のように規定されている。「自治体の自治とは、法律の範囲内において、自らの責任において、地方住民の利益のために、自治体に係る事項について規律し、及び管理するコミュニティの権利及び権能をいう」<sup>(58)</sup>。2010年の統治法改正により新設された地方自治の原則に関する規定（第14章第2条）の内容は次のとおりである。「コミュニティは、一般的利益を有する地方及び地域の問題を自治体の自治の原則の下に管理する。これに関する詳細については、法律で定める。同様の原則の下に、コミュニティは、法律に定める他の事務についても管理する」。この改正に関するSNSの評価は明らかではないが、SNS案に比して地方自治の定義が不明確であるようには思われる。

また、SNSは、住民投票は、責任ある政治、予算の縮小、効率的な公的業務及び腐敗の防止をもたらすという実証研究の成果も引きつつ、住民の政治問題に対する知識の向上にもつながるというメリットにも言及し、住民投票の活用を主張する<sup>(59)</sup>。具体的には、全ての住民投票を諮問的ではなく、拘束力のあるものにするを提言し、地方税の変更について義務的な住民投票を実施すべきか否かも検討に値すると述べている。この点に関するSNSの憲法改正案は次のとおりである。「自治は、直接かつ自由な選挙により選挙された機関により行使される。コミュニティは、法律の範囲内で、その統治形態を定める権利を有する。レファレンダム及びその他の意見表明の形式により、住民の意見を聴くことができる」<sup>(60)</sup>。

SNSは、自治体の権限の拡大よりも、国と自治体との間の合理的な権限配分を重視しており、中央集権のメリットも認めている。SNSによれば、所得分配と社会保障に関する分野は国が担当し、自治体は、自治体ごとのバリエーションが許される分野と住民の需要の多いサービスの分野を担当すべきであるという<sup>(61)</sup>。その際、SNSが特に強調するのは、政策の決定主体と財政負担の主体を一致させることである。そうした観点から、SNSの憲法改正案は、次のとおりとなっている。「コミュニティは、その任務の財政負担のために課税することができる。コミュニティは、地方のサービスが公課により支出されることを定めることができる。その他の任務は、法律又は協定により、コミュニティに課すことができる。それに関連する費用は、国が財政負担を行う」<sup>(62)</sup>。

また、SNSは、国と自治体の紛争が、政府や議会といった国の機関により解決されている現状を問題視し、そうした紛争は、裁判所等の第三者機関により解決されるべきであると述べている<sup>(63)</sup>。そうした観点から、SNSの憲法改正案は、次のとおりとなっている。「分割及び地方選挙に関する細則は、法律で定める。国は、コミュニティが法律及び法に違反しないよう監視する。自治の範囲に関する紛争は、裁判所により解決することができる」<sup>(64)</sup>。

### (3) 「民主主義と立憲主義」A案

「民主主義と立憲主義」は、地方分権を進めることは住民のニーズに応じた効率的な施策が可能となる点（結果の正統性にプラスとなる）、また、決定機関との距離が短いことにより責任追及が容易になるという点（手続的正統性にプ

58) *ibid.*, p.86.

59) *ibid.*, pp.84-85.

60) *ibid.*, p.86.

61) *ibid.*, pp.79-83, 90.

62) *ibid.*, p.86.

63) *ibid.*, p.85.

64) *ibid.*, p.86.

ラスとなる) から、地方自治に関する明確な規定を基本法に置くべきであるという立場をとっている<sup>(65)</sup>。ただし、どのような規定を置くべきかの具体論については、言及されていない。

#### (4) 「民主主義と立憲主義」C案

上記のように、「民主主義と立憲主義」は、地方自治に関する改正案の具体像をあまり示しておらず、現実的な憲法改正案においても、地方自治に関する明確な規定を置くと述べるにとどまり、それ以上詳しく論じられていない<sup>(66)</sup>。

### 9 憲法改正手続

#### (1) 現行の制度

現在のスウェーデンの基本法は、議会における選挙を挟んだ2回の単純過半数による議決により改正することができる(統治法第8章第14条<sup>(67)</sup>)。1979年の統治法改正により、3分の1以上の議員の賛成により、総選挙と同時に国民投票を要求できる場合が規定された。前述のとおり、その国民投票は、拒否権型の国民投票であり、反対多数<sup>(68)</sup>であれば、その改正案は廃案となるが、賛成多数であっても、その時点で終了とはならず、その改正案の成否は2回目の議会の議決の結果に委ねられることになる。

#### (2) SNS案

SNSは、現行の基本法の改正手続が比較的容易であるとみなしており、その結果、通常法に比して基本法はそれほど強い規範力を持たないことにつながっていると考えている。国民投

票の賛成に関しては、総議員の3分の1という要件を課しているのに対し、改正の議決には定足数がなく、場合によっては総議員の3分の1以下でも可決が可能となる点を指摘している<sup>(69)</sup>。憲法の規範性を重視するSNSは、憲法改正手続の厳格化を求めており、具体的には、憲法改正の採決の際には、各院の総議員の3分の2の出席を要件とし、議決は単純過半数とし、最終的な決定は、国民投票に委ねるという案を提言している<sup>(70)</sup>。

#### (3) 「民主主義と立憲主義」A案

「民主主義と立憲主義」の憲法改正手続に関する考えをまとめると、以下のようになる。

基本法は、通常法より高い規範性を有し、より長期的な価値を内包するものである。憲法的な上位規範による国家の自己拘束を実現するためには、基本法は通常法よりも改正するのが困難であることが重要である。スウェーデンの基本法は改正するのが容易であるが、スウェーデンの民主主義の機能方法を改善するために必要な改正はなされていない。基本法改正を困難にすることは、基本法に対する尊重を高め、基本法は通常法とは異なる性質を有するという認識をもたらす<sup>(71)</sup>。

このような観点から、「民主主義と立憲主義」も憲法改正手続の厳格化を求めている。それは同グループが重視する3つの正統性を高める効果もあるという。具体的な改正案としては、憲法改正は各院の3分の2の議員の賛成という手続を提言している。SNSとは異なり、国民投

(65) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.155-156, 204.

(66) *ibid.*, p.220.

(67) 統治法第8章第14条には、単純過半数であることは明記されていないが、同法第4章第7条には、統治法又は議会法に特別の規定がない限り、議決の要件は、投票者の過半数の賛成と規定されている。統治法の改正の議決要件に関する特別の規定は、統治法及び議会法にはないため、同条の規定が適用される。

(68) 厳密には、「当該基本法案に反対した者が当該基本法案に賛成したものよりも多く、かつ、反対票を投じた者の人数が議会の選挙の際に投じられた有効投票の半数を超えている場合」(統治法第8章第16条第2項)である。

(69) Petersson et al., *op.cit.*(1), pp.44-47.

(70) 1院制を維持する場合には、3分の2といった特別多数にすべきであるとも主張している。*ibid.*, p.49.

(71) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.190-191.

票を義務的とするところまでは提言しておらず、その実施も視野に入れると述べるにとどまっている。<sup>(72)</sup>

#### (4) 「民主主義と立憲主義」C案

現実的な憲法改正案は、A案よりは曖昧な表現になっている。すなわち、憲法改正の際の国民投票の可能性を高め、議会の議決の要件も厳格化する、というものである<sup>(73)</sup>。

## 10 その他

### (1) 人権

人権規定に関する憲法改正論は、両グループの中心論点ではない。SNSは、特に改正案を提言していない。「民主主義と立憲主義」は、A案として、①統治法第1章第9条の規定の適用範囲を広げること、②財産権の保護の強化、③第1章第2条の削除を提言している<sup>(74)</sup>。また、C案としては、③のみを主張している<sup>(75)</sup>。

第1章第9条の規定は、法の下での平等の考慮と客観性・公平性を裁判所と行政機関に求める規定である。この適用範囲を広げること（具体的には、議会と政府<sup>(76)</sup>についてもということであろう。）が提言されている。財産権は、人格の発展等にも寄与し、経済発展にもつながるため、その保護の強化が必要であるという。第1章第2条の

規定は、人間の平等・自由・尊厳の尊重、社会国家としての目標（労働・住居・教育に対する権利、良好な環境をもたらす持続可能な発展など）等を定めているが、この規定には裁判規範力がないというのが通説である<sup>(77)</sup>。「民主主義と立憲主義」としては、規範力のない単なる目標規定は不要であるという立場をとっているであろう。

### (2) 統制権

統治法は、行政に対する統制に関する規定を「第13章 統制権」という章にまとめている。具体的には、政府に対する不信任・質問、オンブズマン、会計検査院等に関する規定である。この点についても、SNSのコメントはない。「民主主義と立憲主義」は、統制権という章の必要性を疑問視する意見も紹介しつつ、このような章を設けるのであれば、誰が誰の統制者であり、何の目的をもっているかを明らかにする必要があると述べている<sup>(78)</sup>。そうした文脈から、C案においては、統制権の規定の整理、明確化の必要性を訴えている。具体的には、会計検査機関の強化<sup>(79)</sup>、オンブズマンの地位の明確化、政府に対する不信任・質問の規定を議会の活動について定める第4章に移設すること、最高裁判所裁判官・最高行政裁判所裁判官の不正行為を裁く国事裁判所の設置を提言している<sup>(80)</sup>。

<sup>(72)</sup> *ibid.*, p.208.

<sup>(73)</sup> *ibid.*, p.222.

<sup>(74)</sup> *ibid.*, pp.207-208.

<sup>(75)</sup> *ibid.*, p.222.

<sup>(76)</sup> ここで言う「政府 (regering)」は行政政府全体を指すものではなく、我が国で言う「内閣」に相当するものである。統治法第1章第9条に規定する「行政機関 (förvaltningsmyndighet)」とは、政府に属する下部の機関のことである。

<sup>(77)</sup> Erik Holmberg et al., *Grundlagarna : Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*, 3. uppl., Stockholm : Norstedts Juridik AB, 2012, pp.60-61.

<sup>(78)</sup> Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.174-175.

<sup>(79)</sup> 「民主主義と立憲主義」の提言が発表された2001年の時点では、スウェーデンの会計検査機関は、議会の下に置かれた議会検査官 (Riksdagens revisorer) と財務省の下に置かれた会計検査局 (Riksrevisionsverk) の2つの機関に分かれていた。「民主主義と立憲主義」の提言の意図は、必ずしも明確ではないが、これらの機関の統合を指しているのかもしれない。両者の統合は、2002年の統治法改正により実現し、議会の下に会計検査院 (Riksrevision) が設置された。間柴泰治「スウェーデン—2002年統治法の改正と王国検査院の創設」『外国の立法』No.220, 2004.5, pp.238-243.

<sup>(80)</sup> Berggren et al., *op.cit.*(2), p.221.

一方、ドラスティックな憲法改正案である A 案においては、統制権に関する改正案はあまり論じられておらず、独立した会計検査院<sup>(81)</sup>が上院に当たる地方院に報告書を提出すること、国事裁判所の設置のみが提言されている<sup>(82)</sup>。

### (3) 法制審議会

スウェーデンにおいては、法律案が議会議会に提出される前に、法制審議会と呼ばれる機関に対し、基本法を含む他の法令と法律案との整合性等の審査のための諮問を行う制度がある。法制審議会の構成員は、最高裁判所及び最高行政裁判所の裁判官又は元裁判官である（統治法第 8 章第 20 条参照）。なお、意見に拘束力はない。法制審議会については、両グループは対照的な立場をとっており、SNS は、法制審議会の維

持と拡充を主張し、憲法による統制を強化するため、現在は一定の法案についてのみ義務的である法制審議会への諮問（同章第 21 条参照）を全ての法律案に拡大することを提案している<sup>(83)</sup>のに対し、「民主主義と立憲主義」は、A 案において、憲法裁判所設置の観点から法制審議会の廃止を提案している<sup>(84)</sup>。

## 11 「民主主義と立憲主義」による各制度の正統性の評価

「民主主義と立憲主義」が提示する 3 つの正統性の基準が各制度についてどのように満たされるかということについては、本稿でも若干触れてきたが、最後にまとめとして、同グループが自ら作成した正統性の評価に関する表を掲載しておく。

表 1 「民主主義と立憲主義」による各制度の正統性の評価

	選挙制度	議 会	国民投票	地方自治	行 政	統 制 権	裁 判 所	自由及び 権 利	改正規定
手続的 正統性 <sup>1</sup>	小選挙区制 ++ 比例代表制 +++	二院制 ++	++	+++	半大統領制 +	++	+++	+	+++
結果の 正統性 <sup>2</sup>	小選挙区制 +++ 比例代表制 +	二院制 ++	++	+++	半大統領制 +	++	+++	++	+
象徴的 正統性 <sup>3</sup>	小選挙区制 - 比例代表制 ++	二院制 +	0	++	半大統領制 ++ / --	0	+	+	+

1 「憲法は、民主主義及び法治国家が要求する手続的要請を民主主義 [体制] が満たすように作られていなければならない。民主主義 [体制] が、責任を有し、開かれており、[国民が] 影響力を行使でき、[権力が] 制限され、均衡するように憲法が貢献しなければならない」ことをいう。

2 「憲法は、合理性、福祉、公益及び社会的対話の観点において、民主主義 [体制] が良好かつ法にのっとった帰結と結果に導くように作られていなければならない」ことをいう。

3 「憲法は、民主主義 [体制] が、伝統及び歴史に適合する共同のシンボルと意見形成構造を提供するように作られていなければならない」ことをいう。

(出典) Niclas Berggren et al., *Den konstitutionella revolutionen*, Stockholm : City University Press, 2001, p.193 を基に筆者作成。

(81) 前掲注(79)で述べたように、現在会計検査院は、議会の下に設置されているが、「民主主義と立憲主義」の考えは、それとは異なり、我が国のような独立の行政機関とすることを考えているのかもしれない。

(82) Berggren et al., *op.cit.*(2), pp.205-206.

(83) Petersson et al., *op.cit.*(1), p.52. 2010 年の統治法の改正前、すなわち、SNS の提言が発表された時点では、法制審議会への諮問は全て任意のものであった。ただし、1971 年より前には、法制審議会による全ての法律案の審査は義務的であった。したがって、SNS はこの制度の復活を提唱している。

(84) Berggren et al., *op.cit.*(2), p.206.

この表には、凡例がないが、筆者なりに解釈すると、+が多いほど正統性が高く、-が多いほど正統性の側面でマイナスの評価がなされるということであろう。A、B、Cいずれの案に基づくものであるかも特に明記されていないが、半大統領制を前提にしていることから、A案に基づくものであろう。また、本文中に3つの正統性の観点からの評価が言及されていない場合もあり（特に、統制権、自由及び権利、改正規定）、評価の根拠が必ずしも明瞭ではないが、「民主主義と立憲主義」の立場を端的に表す資料としての価値はあると考え、掲載することとした。

## おわりに

本稿で紹介した各提言を表にしてまとめると、表2のとおりである。

比例代表制に基づく1院制をとっており、憲法改正以外の国民投票制度が存在し、憲法改正が比較的容易であるという点で、スウェーデンの現状と我が国の現状は異なるため、我が国の

憲法論議とは多少論調を異にしている点はあるが、王制をとりながら、半大統領制の導入を主張する点は、我が国の首相公選論に近いものがあり、違憲審査の活性化、地方自治の明確化といった主張は、我が国の憲法論議でも多く聞かれる意見である。

なお、民間ではない公的な委員会でも、憲法改正の検討は何度もなされており、それらは実際の憲法改正として実現しているものも多い。直近の例では、2004年に基本法調査委員会が政府により設置され、2010年にほぼその提言に沿った憲法改正が実現している。その改正内容については、基本的にSNSと「民主主義と立憲主義」と同様に、国民の政治不信が高まっているという問題意識によるものであったとはいえ、その改正の幅はこれらのグループの提言に比して小規模なものであった。そうした意味では、これらのグループの観点からすれば、スウェーデン基本法には改正の余地がまだ大きく残されていると言えるのであろう。

(やまおか のりお)

表2 各グループの憲法改正案の比較

	現行の制度	SNS 案	「民主主義と立憲主義」A 案	「民主主義と立憲主義」C 案
総論	4つの基本法により憲法が構成されている	1つの憲法にまとめる		
選挙制度	比例代表制	・下院は、比例代表制 ・上院は、承認投票制	・全国院は、比例代表制 ・地方院は、小選挙区制	(候補者個人を選ぶ要素を高める)
議会制度	1院制	・下院と上院の2院制 ・上院は、法律案が憲法に違反すると判断した場合には、その成立を遅延させる権限を有する	・全国院と地方院の2院制 ・地方院は、国民投票、コミューン、基本法、予算に関する事項についてのみ決定権を有する	
国民投票制度	・拘束力のない諮問的国民投票を実施することができる ・基本法改正については、一定数の議員の要求があった場合に限り、否決についてのみ拘束力を有する国民投票が実施される	憲法改正国民投票を義務的なものとする	・両院の3分の1の議員の要求又は大統領の主導による国民投票の実施	・拘束的国民投票の頻繁な実施
行政	議会の絶対多数が反対しない限り、政府が存続可能な消極的議院内閣制	・消極的議院内閣制の廃止 ・建設的不信任の制度の導入	・半大統領制の導入(任期6年の大統領の直接選挙、大統領は、首相・憲法裁判所裁判官の候補者の提案、憲法裁判所への提訴権等を有する)	・積極的議院内閣制への移行 ・建設的不信任の制度の導入
司法	付随的違憲審査制 *これらの提言が出された時点では、上位の法の違反が明白な場合に限り、下位の法の適用を停止することができた(明白性の要件)。また、行政と司法に関する規定が1つの章にまとめられていた	・明白性の要件の廃止 ・憲法裁判所又は憲法法院の設置	・明白性の要件の廃止 ・憲法裁判所の設置 ・上級裁判所裁判官候補者の提案を審議する独立委員会の設置	・明白性の要件の廃止 ・司法を独立した章にする
地方自治	*これらの提言が出された時点では、独立した章がなく、わずか数条の規定しかなかった	・地方自治に関する定義規定を設ける ・住民投票の活用 ・裁判所による国と自治体の紛争の解決	・地方自治に関する明確な規定を置く	・地方自治に関する明確な規定を置く
憲法改正手続	・総選挙を挟んだ2回の議決(単純過半数)により改正できる ・一定数の議員の要求があった場合、否決についてのみ拘束力を有する国民投票が第1回議決後に実施される	・各院の総議員の3分の2の出席及び単純過半数による賛成 ・国民投票による承認	・各院の3分の2の議員の賛成 ・国民投票の実施も視野に入れる	・憲法改正の際の国民投票の可能性を高める ・議会の議決の要件を厳格化する
その他	一定の法律案の基本法適合性等の事前審査を行う法制審議会が設置されている(法制審議会の意見は拘束力を持たない)	法制審議会による審査を全ての法律案について義務化	・法制審議会の廃止 ・公的機関による公平な取扱い等の強化 ・財産権の保護の強化 ・国家目標規定の削除 ・国事裁判所の設置	・国家目標規定の削除 ・国事裁判所の設置 ・会計検査機関の強化 ・オンブズマンの地位の明確化

(出典) 筆者作成。