

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	フィンランド議会における違憲審査—基本法委員会の組織と機能—（短報）
他言語論題 Title in other language	Constitutional Review by the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament
著者 / 所属 Author(s)	井田 敦彦（IDA Atsuhiko） / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	861
刊行日 Issue Date	2022-9-20
ページ Pages	51-65
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	フィンランド議会における違憲審査について、歴史的経緯並びにその担い手である基本法委員会の組織及び機能を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

フィンランド議会における違憲審査 —基本法委員会の組織と機能—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
憲法課 井田 敦彦

目 次

はじめに

I 歴史的経緯

- 1 制度の形成
- 2 制度の維持

II 基本法委員会の組織

- 1 設置根拠
- 2 非党派性と専門性

III 基本法委員会の機能

- 1 議会における基本法適合性の審査
- 2 政府との関係
- 3 裁判所との関係

おわりに

キーワード：フィンランド、憲法、違憲審査、基本法委員会

違憲審査の主体として最も一般的とされるのは裁判所であるが、フィンランドでは、議会の基本法委員会（常任委員会の1つ。基本法は同国の憲法典に相当）による基本法適合性の審査が重視されている。

この制度は、フィンランドがロシア統治下において自治の法的基盤である基本法を護持しつつ近代化に必要な法律を制定するための制度として19世紀に形成され、独立後も今日まで維持されてきた。

基本法委員会は、議員により組織されるが、法律案の基本法適合性について意見書を提出するに当たっては非党派的に運営され、外部の憲法学者等から聴取した根拠に基づいて意見書を作成する。この意見書は、政府もこれを尊重し、事実上の「判例」として特別な地位を占める。

フィンランドの制度は国際的に異質であるとは必ずしも言い切れず、その在り方が我が国に対し新たな視座を提供することもあるように思われる。

はじめに

憲法の最高法規性が下位の法規範や違憲的な権力行使によって脅かされたり、ゆがめられたりする事態を予防し、是正するための制度を憲法保障制度という⁽¹⁾。今日、世界的に最も重要な憲法保障制度となったと評価されるのが違憲審査制（法律等の憲法適合性を審査する制度）であり、その審査主体として最も一般的とされるのが裁判所である⁽²⁾。こうした中で各国の違憲審査制については、例えば、①一般の司法裁判所に違憲審査権がある司法裁判所型と、②特別の憲法裁判所等に違憲審査権がある憲法裁判所型に区分され、①の司法裁判所型として日本や米国が、②の憲法裁判所型としてドイツやフランス、イタリアが取り上げられてきた⁽³⁾。

もっとも、日本の場合は、裁判所が違憲審査に当たって政治部門の判断をできる限り尊重し、それに介入することをなるべく控えようとする司法消極主義的な運用が行われているのが実際であると指摘されている⁽⁴⁾。この点については、日本では、政治部門の補佐機関（内閣法制局や議院法制局）による事前審査の機能が有効に働いているために、裁判所による事後審査を効果的に用いる場面が少ないと見るべきであろうとの指摘もある⁽⁵⁾。この指摘によれば、違憲審査制の実質を把握するためには、裁判所のみならず各種の事前審査の機能と運用を踏まえた「統合的な統治構造」を全体として把握し、評価する必要があるとされる⁽⁶⁾。

こうしたことを踏まえ、本稿では、フィンランド議会（Eduskunta）の基本法委員会（Perustuslakivaliokunta）による違憲審査を紹介する。同国の憲法典に相当するフィンランド基本法（1999年法令第731号。Suomen perustuslaki）は、「審査に付される法律案及びその他の議案の基本法適合性…（中略）…について意見書を提出することは、議会の基本法委員会の責務とする。」と規定している（第74条）。基本法委員会は、議員により組織されるが、議案の基本法適合性について意見書を提出するに当たっては非党派的に運営され、外部の憲法学者等の専門家から提供された根拠に基づいて意見書を作成しており、この意見書は、政府もこれを尊重し、法源あるいは事実上の「判例」として特別な地位を占めるとされている⁽⁷⁾。この基本法委員会による基本法適合性の審査は、フィンランド基本法が裁判所による基本法適合性の審査を規定している（第106条）にもかかわらず、裁判所を脇役にとどめているとも指摘されている⁽⁸⁾。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2022年6月30日である。

- (1) 芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法 第7版』岩波書店、2019、p.386。
- (2) 同上、pp.387、391。なお、憲法保障制度には違憲審査制のほか、憲法の最高法規性の宣言、公務員の憲法尊重擁護義務、権力分立制、硬性憲法（憲法改正要件の厳格化）、抵抗権、国家緊急権等があるとされる（同、p.386）。
- (3) 河島太朗『違憲審査制の論点 改訂版』（調査資料2016-1-a 基本情報シリーズ23）国立国会図書館、2016、p.4。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10229412_po_201601a.pdf?contentNo=1> なお、①は、私権保障を主目的とし、それを通じて憲法保障に寄与するのに対し、②は憲法保障そのものを主目的とするとされる（新井誠ほか『憲法I 総論・統治 第2版』日本評論社、2021、p.196（曾我部真裕執筆部分））。
- (4) 野中俊彦ほか『憲法II 第5版』有斐閣、2012、pp.287、289。（野中俊彦執筆部分）
- (5) 大石眞『統治機構の憲法構想』法律文化社、2016、pp.317-318、338-339。
- (6) 同上、p.339。事後的な権利救済方法を確保すべきことは当然としても、「むしろ効果的な事前審査の充実こそが権利・利益の実効的保障につながることをも考慮すべき」とされる（同）。
- (7) Jaakko Husa, “Locking in Constitutionality Control in Finland,” *European Constitutional Law Review*, 16(2), 2020.6, p.254.
- (8) *ibid.*, p.250.

以下、フィンランド議会における基本法適合性の審査について、こうした国際的に独特とも評される⁽⁹⁾制度が成立した歴史的経緯（第I章）を述べた上で、制度の担い手である基本法委員会の組織（第II章）と機能（第III章）を概観する。

I 歴史的経緯

1 制度の形成

フィンランド議会における基本法適合性の審査は、1882年に初めて十分に完成した形で実施され、1888年には通常の手続とみなされるに至った⁽¹⁰⁾。この制度が形成された背景には、ロシア統治下のフィンランドにおける自治意識の高まりがある。

13～14世紀頃からスウェーデンの一地方であったフィンランドは、1809年にロシアに割譲され、ロシア皇帝を大公とするフィンランド大公国となった。この際にロシア皇帝は、従来の宗教と基本法、諸身分と住民の特権と権利を承認し、保障することを約束したとされている⁽¹¹⁾。従来のスウェーデンの基本法（1772年制定の政体法（regeringsform）と1789年制定の統合及び安全法（Förenings- och säkerhetsakten））は王権に対する制約が弱く、このことがロシアによる基本法の継承を可能にしたとされているが⁽¹²⁾、一方で、これらの基本法の存在がロシア統治下における自治の在り方に影響を与え、ひいては独特な制度の形成につながっていく。

すなわち、これらの基本法は、ロシアとは異なるフィンランド固有の基本法として、フィンランドの自治の法的基盤と考えられるようになっていった。こうした意識の高まりとロシア及びフィンランドの近代化の動きの中で、近代化のために必要な法律が基本法に抵触すると考えられる場合に、法律の基本法適合性をいかに確保するかという問題が生じた。フィンランド側としては、必要な法律は成立させたいが、基本法の改正は避けたいという事情があった。それは自治の法的基盤を変質させ、ロシア化の進展に道を開くおそれがあったためである。また、当時の最高裁判所に当たる元老院司法部（Senaatin oikeusosasto）⁽¹³⁾は人事権がロシアにあったため、基本法の解釈を委ねることは避けたいという事情もあった。こうした状況下で、フィンランドの諸身分で構成される身分制議会における基本法適合性の審査制度が形成されたと考えられている⁽¹⁴⁾。

具体的には、議会の委員会の1つ（当初は法務委員会（Lakivaliokunta）⁽¹⁵⁾）に法律案の基本法適合性の審査を担当させることにより、基本法との抵触を予防的に是正することとした⁽¹⁶⁾。

(9) Jaakko Husa, “Constitutional Mentality,” Pia Letto-Vanamo et al., eds., *Nordic Law in European Context* (Ius gentium: comparative perspectives on law and justice, volume 73), Cham: Springer, 2019, p.47.

(10) Husa, *op.cit.*(7), p.265.

(11) *ibid.*, pp.258-259; ザカリアス・トペリウス（藤井かおり訳）『フィンランド国民をつくった教育読本—我が祖国の書—』彩流社, 2019, pp.549-550（原書名: Zacharias Topelius, *Maamme Kirja*, 16th ed., 1899.）; デイヴィッド・カービー（百瀬宏・石野裕子監訳, 東眞理子ほか訳）『フィンランドの歴史』（世界歴史叢書）明石書店, 2008, pp.104-111.（原書名: David Kirby, *A concise history of Finland*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.）

(12) Husa, *op.cit.*(7), pp.256-259, 273.

(13) 元老院には経済部と司法部があり、それぞれ内閣と最高裁判所の機能を有した（*ibid.*, pp.262, 270）。

(14) *ibid.*, pp.261-263.

(15) 1869年制定の議会規則（Waltiopäiväjärjestys. Pauli Kruhse Website <<https://histdoc.net/laki/vpj.html>>）第34条では、法務委員会は、基本法並びに一般的な民法、刑法、教会法及び海事法の制定、改正、解釈又は廃止のために議会から付託された議案について意見書を提出するものとしてされていた。

(16) Husa, *op.cit.*(7), pp.264-265.

つまり、近代化のために必要な法律案の幾つかの条項は、その性質上、基本法に反しないと（法務委員会の審査により）宣言され、その法律案は、基本法の改正と同じ加重された手続⁽¹⁷⁾によって可決された⁽¹⁸⁾。このような手続により制定された法律は、基本法の文言を改正することなく基本法を実質的に改正するものであり、例外法（poikkeuslaki）と呼ばれ、議会における基本法適合性の審査の副産物とされている⁽¹⁹⁾。

2 制度の維持

議会規則（1906年法令第26号。Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtioapäiväjärjestys）により、身分制議会が普通選挙による1院制議会に改められた際に、基本法適合性の審査を行う委員会が法務委員会から基本法委員会に代わった。この議会規則では、「基本法委員会は、基本法の制定、改正、解釈又は廃止について付託された議案を審査するものとする。」（第40条第1項）と規定されたのみで、基本法委員会による基本法適合性の審査は主に憲法慣習⁽²⁰⁾に基づく制度であった⁽²¹⁾。1917年のフィンランド独立後に制定された議会規則（1928年法令第7号。Valtiopäiväjärjestys）でもほぼ同様の規定であったが、1995年にこの議会規則が改正され、「基本法適合性…（中略）…について意見書を提出することは、この委員会の責務とする。」という明文規定が追加された。1999年に制定された現行のフィンランド基本法はこの明文規定を受け継いでいる⁽²²⁾。ただし、明文化により制度として有意な変化が生じたわけではないとされている⁽²³⁾。

独立時には、裁判所による基本法適合性の審査の導入も議論された⁽²⁴⁾。しかし、新たに基本法として制定されたフィンランド政体法（1919年法令第94号。Suomen Hallitusmuoto）では、法律よりも下位の命令に対する裁判所による基本法適合性の審査のみが規定され（第92条第2項）、以後、この規定の反対解釈⁽²⁵⁾により、法律には裁判所による基本法適合性の審査が及

(17) 法律の制定には4身分（騎士・貴族、聖職者、市民、農民）のうち3身分の同意が必要であったのに対し、基本法の改正には4身分全ての同意が必要であり、後者にはより厳格な手続が求められていた（1869年制定の議会規則第71条第1項及び第73条。遠藤美奈「近年におけるフィンランド基本法体制の変革」『早稲田政治公法研究』46号、1994、pp.196-197；トペリウス 前掲注(11)、pp.572-573）。

(18) Husa, *op.cit.*(7), p.263.

(19) *ibid.*, p.264.

(20) 本稿では、“constitutional customary rule,” “constitutional custom,” “constitutional convention”等を憲法慣習と訳している。一般に憲法慣習とは、憲法典には書かれていないが、憲法に関係した事項につき長期にわたり反復され、形成されてきた実例で、国民によって一種の規範としての価値を認められたものをいう（高橋和之ほか編集代表『法律学小辞典 第5版』有斐閣、2016、p.336）。

(21) Jaakko Husa, *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis* (Constitutional Systems of the World), Oxford: Hart Publishing, 2011, p.79.

(22) フィンランド基本法は、フィンランド政体法（1919年法令第94号）、議会規則（1928年法令第7号）、弾劾裁判所法（1922年法令第273号）、大臣責任法（1922年法令第274号）の4つの基本法を整理・統合し、議会規則のうち詳細な規定を下位法（議事規則等）に委ねるなどして制定された（国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集（9）フィンランド憲法』（調査資料2014-1-c 基本情報シリーズ18）2015、p.2。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9203616_po_201401c.pdf?contentNo=1>; *ibid.*, pp.22-23）。

(23) *ibid.*, p.79.

(24) Husa, *op.cit.*(7), pp.270-271.

(25) 法の解釈方法の1つで、言葉の本来の意味に含まれないものについて適用を否定することをいう（高橋ほか編集代表 前掲注(20)、p.1207）。

ばないと解されてきた⁽²⁶⁾。背景として、基本法委員会がフィンランドの自治の主要な防壁として信頼と権威を獲得していたのに対し、かつての元老院司法部である裁判所は信頼と権威において劣ると考えられていたことが指摘されている⁽²⁷⁾。フィンランドでは、裁判所が法律の基本法適合性の審査を行うことは、現行のフィンランド基本法の制定により初めて可能となった⁽²⁸⁾。

また、独立後のフィンランド政体法や議会規則では、前述の例外法に関する規定が設けられた⁽²⁹⁾。例外法は、当初は実質的な制限がなく多用されていたが、1980年代には制定を抑制する方針が示されるようになった⁽³⁰⁾。現行のフィンランド基本法では、「基本法の制定、改正若しくは廃止又は基本法の適用の限定的な例外に関する提案は…（後略）…」(第73条第1項。下線は筆者による。)と規定され、基本法の改正と同じ加重された手続⁽³¹⁾をとることを条件に、例外法の制定が認められているが、「限定的な」とあるように、その制定には抑制的な態度が求められている⁽³²⁾。

以上のようなフィンランドの基本法適合性の審査に関する主な規定の推移は表1のとおりである。議会における基本法適合性の審査が維持されてきた背景として、固有の歴史的経緯の中で培われた基本法委員会への信頼のほか、制度の選択が過去の偶然的な出来事（歴史的な経路）によって決まるといふ経路依存性の存在が指摘されている⁽³³⁾。

⁽²⁶⁾ Husa, *op.cit.*(21), pp.159-160.

⁽²⁷⁾ Husa, *op.cit.*(7), p.270; Ilkka Saraviita, *Constitutional law in Finland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012, p.159.

⁽²⁸⁾ Husa, *ibid.*, p.253; Saraviita, *ibid.*, p.158.

⁽²⁹⁾ 独立後も例外法の制度が維持された背景については、基本法を厳格に遵守する伝統の下、基本法の拡大解釈による空洞化を防止しつつ憲法問題に柔軟に対処できる例外法の意義が依然としてあったことが考えられる（遠藤前掲注(17), pp.198, 212 参照）。

⁽³⁰⁾ Maartje de Visser, *Constitutional review in Europe: a comparative analysis* (European and national constitutional law series), Oxford: Hart Publishing, 2014, p.28. このことは基本法委員会の機能にも影響を及ぼし、基本法委員会は、かつては主に法律制定の手続（通常の手続と例外法の手続のうち適切な方が用いられているか否か）に関心を寄せていたが、現在は法律案の内容を基本法適合性の観点からより批判的に検討するようになったとされる（Visser, *ibid.*）。

⁽³¹⁾ 基本法の改正等に関する提案は、次の選挙後の議会まで未決とすることを投票の過半数で可決し、選挙後の議会において投票の3分の2以上で可決しなければならない（フィンランド基本法第73条第1項）。ただし、緊急である旨を投票の6分の5以上で宣言し、未決とせず、投票の3分の2以上で可決することもできる（同条第2項）。なお、これに対し、通常法律案等の議決は、原則として投票の過半数による（同法第41条第2項）。

⁽³²⁾ Visser, *op.cit.*(30), p.29. フィンランド基本法制定時の政府提案書によれば、この規定は、例外法の制定を抑制し、例外の範囲を可能な限り狭く限定するという原則に基づくものである（*ibid.*; *Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*, HE 1/1998, p.125. Eduskunta Website <https://www.eduskunta.fi/fi/vaski/hallituksenesitys/documents/he_1+1998.pdf>）。なお、こうした政府提案書等の立法準備資料は、基本法委員会や裁判所の法解釈において重要な役割を果たしているとされる（Visser, *ibid.*, p.268）。また、2006年の基本法委員会の意見書によれば、フィンランド基本法の制定に伴い、純粋に国内的な（国際的な義務を組み込むこと等と無関係な）例外法の制定は避けるべきであるとする例外法回避の原則が採用された（Visser, *ibid.*, p.29; *Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*, PeVL 6/2006, p.3. Eduskunta Website <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_6+2006.pdf>）。

⁽³³⁾ Husa, *op.cit.*(7), pp.252, 255, 274 等。1772年の政体法の制定に始まる一連の出来事により制度が固定化され、変化が生じにくくなったとされる。また、河村賢「経路依存性」見田宗介編集顧問、大澤真幸ほか編『現代社会学事典』弘文堂、2012, p.346 参照。

表1 フィンランドの基本法適合性の審査に関する主な規定の推移

	基本法委員会 ^(注1) 関係	裁判所関係	例外法関係
議会規則(1906年法令第26号)	「基本法委員会は、基本法の制定、改正、解釈又は廃止について付託された議案を審査するものとする。」(第40条第1項)		
フィンランド政体法(1919年法令第94号)		「命令の規定が基本法又はその他の法律に反する場合には、裁判官又はその他の公務員は、これを適用してはならない。」(第92条第2項)	「この政体法は…(中略)…基本法について定められている以外の手続により改正し、解釈し、廃止し、又は例外を設けてはならない。」(第95条第1項)
議会規則(1928年法令第7号)	「基本法委員会は、基本法の制定、改正、解釈若しくは廃止又は基本法に密接に関連する法律について付託された議案を審査するものとする。」(第46条第1項)		「この議会規則は…(中略)…基本法について定められている以外の手続により改正し、解釈し、廃止し、又は例外を設けてはならない。」(第94条第1項)
議会規則を改正する法律(1995年法令第970号)	第46条第1項に後段として、「審査に付される法律案及びその他の議案の基本法適合性及び人権に関する国際約束との関係について意見書を提出することは、この委員会の責務とする。」を追加。		
フィンランド基本法(1999年法令第731号) ^(注2)	「審査に付される法律案及びその他の議案の基本法適合性及び人権に関する国際約束との関係について意見書を提出することは、議会の基本法委員会の責務とする。」(第74条)	「裁判所の審理に付されている事件において、法律の規定を適用することが明らかに基本法に反する場合には、裁判所は、基本法の規定を優先しなければならない。」(第106条)	「基本法の制定、改正若しくは廃止又は基本法の適用の限定的な例外に関する提案は…(中略)…議会選挙後の最初の会期まで未決とすることを、投票の過半数で可決されなければならない。当該会期において、当該提案は…(中略)…内容を変更することなく、投票の3分の2以上をもって支持された議決により可決されなければならない。」(第73条第1項)
議事規則(2000年法令第40号)	「基本法の制定、改正又は廃止についての議案は、基本法委員会に付託するものとする。」(第32条第4項第1文)	「命令又は法律よりも下位のその他の法令の規定が基本法又はその他の法律に反する場合には、裁判所又はその他の公的機関においてこれを適用してはならない。」(第107条)	

(注1) 基本法委員会の設置前は、1869年制定の議会規則(Waltioapäiväjärjestys, Pauli Kruhse Website <<https://histdoc.net/laki/vpj.html>>)で、「法務委員会は、基本法並びに一般的な民法、刑法、教会法及び海商法の制定、改正、解釈又は廃止のために議会から付託された議案について意見書を提出するものとする。」(第34条)とされていた。

(注2) 現行のフィンランド基本法は、フィンランド政体法、議会規則等の規定を整理・統合し、議会規則のうち詳細な規定を下位法(議事規則等)に委ねるなどして制定された。

(出典) Finlex Website <<https://www.finlex.fi/fi/>>; 国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(9) フィンランド憲法』(調査資料2014-1-c 基本情報シリーズ18)2015. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9203616_po_201401c.pdf?contentNo=1>を基に筆者作成。

II 基本法委員会の組織

1 設置根拠

フィンランド基本法の規定によれば、議会は、1院制とされ、任期4年の議員200人から構成される(第24条第1項)。議会は、その議会期⁽³⁴⁾に常任委員会の1つとして基本法委員会を設置し(第35条第1項)⁽³⁵⁾、基本法委員会には、17人以上の委員及び必要な数の代理委員

⁽³⁴⁾ 選挙結果の確定から次の選挙の実施までの期間(フィンランド基本法第24条第2項)。

⁽³⁵⁾ 基本法委員会の主な任務としては、①議案の基本法適合性の審査のほか、②基本法の制定、改正又は廃止、選挙、政党、市民権、オーランド諸島の自治等についての議案の審査、③政府、法務長官及びオンブズマンが議会に提出する年次報告書の審査、④大臣の公務の適法性の調査等がある(Saraviita, *op.cit.*(27), p.151)。

を置くとされている（同条第2項）。

また、会期⁽³⁶⁾において遵守すべき手続並びに議会の機関及び議会の任務について詳細な規定を議事規則で定めるとされ（第52条第1項）、議事規則（2000年法令第40号。Eduskunnan työjärjestys）の規定によれば、基本法委員会の委員は17人、代理委員は9人とされ（第7条第1項及び第8条第1項）、委員が委員会に出席できず、又は議案を取り扱うことができないときは、代理委員がこれに代わるものとされている（第35条第3項後段）。

2 非党派性と専門性

基本法委員会の委員は、本会議で選出されるが、実際には会派が選出し、基本法委員会の会派構成は議会の会派構成に比例したものとなっている⁽³⁷⁾。基本法委員会の委員の独立性は特に保障されておらず、会派又は政府が委員の職務に影響力を行使しようとしても法的な制約を受けるわけではない⁽³⁸⁾。このため、基本法委員会による基本法適合性の審査が党派性を帯びるのではないかとの疑問も生じ得る。しかし、こうした政治的な性格を持ちながらも、基本法委員会は非党派的・準司法的な方法で運営されているとされる⁽³⁹⁾。この点については、法律案の実体的な内容を党の方針に従って審査する他の全ての委員会と異なり、基本法委員会は法律案の基本法適合性のみを審査すること⁽⁴⁰⁾、基本法委員会の意見書は、委員会自身の過去の意見書とそこで示された考え方に基づいて作成されており、与野党の政治情勢には左右されないこと⁽⁴¹⁾が指摘されている。

また、基本法委員会の委員の多くは法律の専門家ではないため、適正な審査が可能かという疑問も生じ得る。この点については、委員は会期ごとの選出ではあるものの、実際には多くの委員が毎年再選されており⁽⁴²⁾、委員会に連続性があること、委員長及び法律の専門家である何人かの委員並びに委員会事務局の職員として配置されている数人の参事官は、基本法問題に精通した専門家とみなせること、外部の専門家からの意見聴取制度が確立していることが指摘されている⁽⁴³⁾。外部の専門家からの意見聴取制度については次章で詳述する。

表2に現在の基本法委員会の構成を示した。委員会の会派構成、委員の基本法委員会所属歴、委員の学歴・職業等を見ると、上述の内容の一部がある程度裏付けられる。

⁽³⁶⁾ 毎年、議会が集会してから次に集会するまでの期間（フィンランド基本法第33条）。通常、議会期は4つの会期に分けられる。

⁽³⁷⁾ Saraviita, *op.cit.*(27), p.160; Visser, *op.cit.*(30), p.29.

⁽³⁸⁾ Saraviita, *ibid.*

⁽³⁹⁾ Visser, *op.cit.*(30), p.29; Husa, *op.cit.*(7)

⁽⁴⁰⁾ Husa, *ibid.*; Ilkka Saraviita, *Perustuslaki*, Helsinki: Talentum, 2011, pp.637-638.

⁽⁴¹⁾ Mikael Hidén, *Säädösvalvonta Suomessa, I. Eduskuntalait*, Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1974, p.188, etc., quoted in Juha Lavapuro, "Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana," Matti Wiberg, ed., *Perustuslakiahaasteet*, Helsinki: Edita, 2010, p.81; Mikael Hidén, *Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista* (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22), Helsinki: Oikeusministeriö, 2019, p.15. Valtioneuvoston yhteinen julkaisuarkisto <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161608/OM_22_19_Selvitys%20perustuslain%20toimivuudesta.pdf>

⁽⁴²⁾ Visser, *op.cit.*(30), p.29.

⁽⁴³⁾ Saraviita, *op.cit.*(27), p.161; Juha Lavapuro et al., "Intermediate constitutional review in Finland: promising in theory, problematic in practice," John Bell and Marie-Luce Paris, eds., *Rights-Based Constitutional Review: Constitutional Courts in a Changing Landscape*, Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2016, p.226.

表2 基本法委員会の構成（2022年6月30日時点）

氏名	会派（議席数）	生年	議員歴（基本法委員会所属歴） ^(注1)	学歴・職業等
委員				
Johanna Ojala-Niemelä (委員長)	社会民主党（40）	1974	2007-(2007-)	法廷訓練を受けた法学修士 (varatuomari)
Jukka Gustafsson		1947	1987-(2019-)	社会科学修士
Maria Guzenina		1969	2007-(2015-)	ジャーナリスト
Tuula Väättäinen		1955	2003-(2019-)	看護師
Olli Immonen	真のフィンランド人党（38）	1986	2011-(2015-)	警備業管理者
Jukka Mäkynen		1961	2019-(2019-)	建設業従事者
Sakari Puisto		1976	2019-(2019-)	博士（化学）
Antti Häkkänen（副委員長）	国民連合党（37） ^(注2)	1985	2015-(2015-)	法学修士、元法務大臣
Heikki Vestman		1985	2019-(2019-)	法学修士
Hannu Hoskonen	中央党（31）	1957	2003-(2003-)	林業技師
Hilkka Kemppe		1988	2019-(2019-)	文学修士
Mikko Kinnunen		1967	2019-(2019-)	教師
Outi Alanko-Kahiluoto	緑の党（20）	1966	2007-(2007-)	哲学博士
Bella Forsgrén		1992	2019-(2019-)	学生（社会政策）
Anna Kontula	左翼連盟（16）	1977	2011-(2011-)	社会科学博士
Mats Löfström	スウェーデン人民党（10）	1983	2015-(2015-)	元欧州議会特別補佐官
代理委員				
Johannes Koskinen	社会民主党	1954	1991-(1991-)	法廷訓練を受けた法学修士
Merja Mäkisalo-Ropponen		1958	2011-(2019-)	保健学博士
Jani Mäkelä	真のフィンランド人党	1976	2015-(2016-)	経営学士
Markku Eestilä	国民連合党	1956	2011-(2017-)	獣医師
Pihla Keto-Huovinen		1974	2019-(2020-)	法廷訓練を受けた法学修士
Markus Lohi	中央党	1972	2011-(2011-)	法学修士
Iiris Suomela	緑の党	1994	2019-(2019-)	学生（社会科学）
Veronika Honkasalo	左翼連盟	1975	2019-(2020-)	政治学博士
Sari Tanus	キリスト教民主党（5）	1964	2015-(2019-)	医師

(注1) 議員歴及び基本法委員会所属歴は中断期間を含む。基本法委員会所属歴は代理委員歴を含む。

(注2) 2022年6月30日時点で委員に欠員1人が生じている。Wille Rydman 議員（元国民連合党、1986、2015-2015-）、政治学修士）は、議員辞職はしていないが、同月21日に会派を離脱し、翌22日に委員を辞任した（“Wille Rydman.” Eduskunta Website <<https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/Sivut/1282.aspx>> 等参照）。

(出典) “Perustuslakivaliokunta.” Eduskunta Website <<https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.aspx>>; “Eduskuntaryhmien voimasuhteet.” *ibid.* <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/tilastot/Sivut/hex8110_Eduskuntaryhmien%20voimasuhteet.aspx> 等を基に筆者作成。

Ⅲ 基本法委員会の機能

1 議会における基本法適合性の審査

(1) 基本法委員会による審査の開始

議事規則の規定によれば、法律案等の議案は本会議で議決される前に委員会で審査され（第32条第1項）、議会は議長評議会⁽⁴⁴⁾の提案に基づき、議案を付託する委員会を本会議で決定する（同条第2項）。①議会は同時に、議案を審査する委員会に対して他の1以上の委員会が意

(44) 議長、副議長及び各委員会の委員長により組織され、議会の任務の調整のための指示等を行う機関である（フィンランド基本法第34条第3項）。

見書を提出するよう決定することができる（同条第3項）。また、②ある委員会が審査する議案の基本法適合性に疑義が生じた場合には、当該委員会は基本法委員会に対し意見書の提出を求めるものとされている（第38条第2項）⁽⁴⁵⁾。

基本法委員会が議案の基本法適合性を審査し意見書を作成するのは、これら2つの場合である⁽⁴⁶⁾。なお、法務長官⁽⁴⁷⁾が政府に対し、基本法委員会の意見を求めることが望ましい旨を法律案の政府提案書に記載するよう勧告することがあり、この旨の記載は、①の場合における議会の決定に強く影響するとされる⁽⁴⁸⁾。

(2) 専門家からの意見聴取

議事規則の規定によれば、委員会は専門家の意見を聴取することができる（第37条第1項）⁽⁴⁹⁾。

この規定に基づき、基本法委員会は公聴会を開催し、この公聴会では、議案の起草に携わった政府職員の意見が聴取され、さらに外部の専門家の意見が聴取されている⁽⁵⁰⁾。基本法委員会は意見書の提出が求められた全ての議案について、複数の専門家（主に大学の憲法、国際法、欧州連合法、人権法の教授や第一線の専門家数人。問題が複雑な場合や専門家の意見が一致しない場合は更に2～7人が追加される。）から意見を聴取しており、これらの専門家は、意見を書面で提出し、口頭で陳述するほか、基本法委員会の委員、他の専門家及び政府職員としばしば議論を行うとされている⁽⁵¹⁾。

(3) 意見書の作成

議事規則の規定によれば、委員会は、必要な情報を得た後に準備討論を行い、それに基づいて委員会事務局が作成した意見書草案に基づき、一般討論及び詳細な検討を行い、意見書における委員会の提案及びその理由を決定するものとされている（第39条第1項）。また、委員会は議案に用いる投票方法を決定するとされている（第40条第1項本文）。

これらの規定に基づき、基本法委員会は、専門家からの意見聴取後、準備討論を行って意見書草案の骨子を固め、意見書草案を作成する委員会事務局に対し指示を与える。その後、作成された意見書草案の一般討論及び詳細な検討を経て、議案の基本法上の問題に関する意見及びその理由を決定する⁽⁵²⁾。意見書の決定に当たり、基本法委員会で投票が行われることはほとんどないとされている⁽⁵³⁾。

(45) 委員会の報告書（mietintö）が議会（本会議）に提出されるのに対し、意見書（lausunto）は他の委員会に提出される（議事規則第34条第1項）。

(46) Visser, *op.cit.*(30), p.27.

(47) 内閣に置かれ、「優れた法律専門家でなければならない」とされ、内閣等の公務の適法性の監督、法的問題に関する情報及び意見の内閣等への提供等を職責とする（フィンランド基本法第69条及び第108条）。

(48) Visser, *op.cit.*(30), p.27.

(49) なお、委員会は専門家の意見を聴取するため、議長評議会が承認した情報通信技術によりリモートで会合することができる（議事規則第37a条。議事規則を改正する議会決定（2021年法令第864号）により追加）。

(50) Visser, *op.cit.*(30), p.27.

(51) Saraviita, *op.cit.*(27), p.161. 外部専門家の関与は憲法慣習と言われるほど定着しているとされる（Visser, *ibid.*; Husa, *op.cit.*(7)）。

(52) Visser, *ibid.*; Saraviita, *ibid.*

(53) Saraviita, *ibid.* また、Visser, *ibid.* は、委員会の委員が少数意見（eriävä mielipide）を提出することは可能であるが（議事規則第42条）、基本法委員会はコンセンサス志向であるため、少数意見は一般的でないとする。Hidén quoted in Lavapuro, *op.cit.*(41); Lavapuro et al., *op.cit.*(43), p.227 も、通常は全会一致の意見であるとする。ただし、本章1(4)で後述するように例外もある。

以上の作成手続のほか、その実態について次のようなことが指摘されている。第1に、基本法適合性についての議論は厳密に法的な議論に限定される⁽⁵⁴⁾。この点については、基本法上の様々な形式的・技術的な問題に圧倒的に焦点が当てられ、実質的な問題は犠牲になっているとの指摘もある⁽⁵⁵⁾。第2に、基本法委員会の解釈は、確立した慣習により、専門家の意見の影響を強く受け、専門家の意見が一致した場合には基本的にそれに従う⁽⁵⁶⁾。第3に、基本法委員会は、その意見書すなわち基本法解釈において、基本法の同一の規定に関する自らの過去の意見書に強く拘束される⁽⁵⁷⁾。現在、意見書はほとんどの基本権規定及びその他の重要な規定を網羅している⁽⁵⁸⁾ため、意見書作成の焦点は、政府提案書の内容と過去の意見書における解釈との関係にあるとされている⁽⁵⁹⁾。

(4) 意見書の内容

基本法委員会は、法律案に基本法上の問題がないと考える場合は、通常の立法手続をとるよう提案する。これに対し、法律案が基本法に適合しない部分を含むと考える場合は、当該部分について基本法上の問題を解決するための修正案を提案するか、又は前述の例外法の手続をとるよう提案する⁽⁶⁰⁾。また、基本法委員会は、基本法上の議論を呼ぶ可能性のある法律案について、(意見書で解釈を示した上で)通常の立法手続をとるよう提案することもできるが、その場合は、裁判所及びその他の公的機関は、成立した法律を基本法に適合するように解釈しなければならないと考えられている⁽⁶¹⁾。

以下に基本法委員会の意見書の例を示す。政府が議会に提出した国境警備法を改正する法律案について、基本法委員会が行政委員会(議会において当該法律案を審査する委員会)に提出したもので、①基本法委員会が意見を聴取した専門家の氏名⁽⁶²⁾、②政府の提案の概要、③基本法委員会の提案の理由(提案に至る判断の過程)、④基本法委員会の提案(採用可能な立法手続

⁽⁵⁴⁾ Saraviita, *ibid.*

⁽⁵⁵⁾ Lavapuro et al., *op.cit.*(43), p.231.

⁽⁵⁶⁾ Husa, *op.cit.*(21), p.81. あるいは、基本法委員会は、通常は専門家の多数派の解釈に従うが、常にそうするとは限らないとされる (Saraviita, *op.cit.*(27), p.162; Saraviita, *op.cit.*(40), p.640)。

⁽⁵⁷⁾ Saraviita, *op.cit.*(40), p.640. なお、過去の意見書と専門家の意見との関係については、基本法委員会の確立した標準的な解釈と異なる解釈が時には基本法委員会の意見書に影響を与えることもあるが、憲法学は法学の中でも「判例重視の」学問分野であるため、基本法委員会の意見書に対する批判的分析は法学文献ではまだ比較的まれであるとされる (*ibid.*, p.642)。

⁽⁵⁸⁾ 基本法委員会の意見書は、基本法の解釈に関する唯一の権威ある、包括的で一貫した公式資料とされる (Hidén, *Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista*, *op.cit.*(41))。なお、基本法上の権利が問題となる場面は、かつては主に公用取用等に対する財産権の保護に関係していたが、1990年の欧州人権条約批准を契機とする1995年のフィンランド政体法改正(基本権規定の充実化)に伴い、ほぼ全ての立法分野に及ぶようになったとされる (Husa, *op.cit.*(21), pp.81-82)。

⁽⁵⁹⁾ Saraviita, *op.cit.*(40), p.640.

⁽⁶⁰⁾ Husa, *op.cit.*(21), p.80; Visser, *op.cit.*(30) なお、基本法委員会は、現在は、例外法の制定を避けるため、及び適切な権利保障のため、法律案の修正を求めるのを常としているとされるが (Lavapuro et al., *op.cit.*(43))、2022年には、緊急事態準備法を改正する法律案について例外法の手続をとるよう提案した (*Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta*, PeVL 29/2022. Eduskunta Website <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_29+2022.pdf>)。

⁽⁶¹⁾ Husa, *ibid.* なお、一般に裁判所は、法令の可能な解釈の中から、基本法上の権利を最も促進するものを選び、基本法に反するものを排除しなければならないと解されており(基本法適合的な法解釈)、このことは、フィンランド政体法の基本権規定改正のための政府提案書に対する1994年の基本法委員会の報告書で示された (Saraviita, *op.cit.*(27), pp.203, 221-224; Husa, *ibid.*, p.82; *Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta*, PeVM 25/1994, p.4. Eduskunta Website <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf>)。

⁽⁶²⁾ 本章1(2)の典拠とした比較憲法やフィンランド基本法の概説書によれば、外部の専門家には政府職員は含まれないようにも解されるが、これらの意見書では政府職員も含めて専門家とされている。

及びそのための条件)、⑤参加した委員及び代理委員の氏名⁽⁶³⁾並びに少数意見⁽⁶⁴⁾が記載されている。なお、意見書には「PeVL (Perustuslakivaliokunnan lausunto) 37/2022」のように年ごとの通し番号が付され、2021年には51/2021まで、2020年には45/2020までの意見書が確認できる⁽⁶⁵⁾。

基本法委員会の意見書の例

委員会の意見書 (Valiokunnan lausunto) PeVL 37/2022 会期 (vp: valtiopäivät) - HE 94/2022 vp

基本法委員会 (Perustuslakivaliokunta)
 国境警備法を改正する法律の議会に対する政府提案書 (Hallituksen esitys)
 行政委員会宛て

はじめに

照会

国境警備法を改正する法律の議会に対する政府提案書 (HE 94/2022 vp) : 本件については、基本法委員会が意見書の提出を求められた。意見書は行政委員会に提出されるものとする。

専門家

委員会は次の専門家の意見を聴取した。

内務省立法参事官 Anne Ihanus

(以下略。上記1名以外の政府職員5名が記載されている。)

大学教授 Mikael Hidén

(以下略。上記1名以外の大学教授等7名が記載されている。)

政府提案書

国境警備法の改正を提案する。

この法律は可能な限り速やかに施行する。

法律案の説明資料では、フィンランド基本法の次に掲げる規定に照らし法律案が評価されている。平等 (第6条)、生命の権利 (第7条)、移動の自由 (第9条)、… (後略) …

政府の理解では、この法律案は通常の立法手続により処理できる。しかし、政府はこの提案について基本法委員会の意見を求めることが適切と考える。

委員会の提案の理由

評価の出発点

(1) 政府提案書は、国境を越える交通の制限に関する明示的な規制を国境警備法に導入するものである。… (後略) …

(2) ~ (29) (略)

(30) … (中略) …基本法委員会の所見では、それが厳密に必要な期間に限られ、入国手続の適切性の維持を可能にする場合には、極めて例外的な状況において短期間の国境の完全閉鎖が可能である。… (後略) …

⁶³ この意見書 (PeVL 37/2022) には、委員及び代理委員19名が記載されている。このうち委員4名及び代理委員3名は、審査の一部に参加したにとどまり、議事規則第42条第2項後段に基づき氏名の末尾にその旨表示されている。なお、PeVL 36/2022には17名、PeVL 35/2022には14名、PeVL 34/2022には13名が記載されており、いずれも一部参加の者はいない。前述のように基本法委員会の委員数は17、議決に必要な出席者数は3分の2以上 (フィンランド基本法第35条第3項) である。

⁶⁴ 基本法委員会では少数意見は一般的でないと考えられるが (前掲注⁶³参照)、この意見書には少数意見が付されている。2022年の意見書 (PeVL 1/2022 ~ PeVL 37/2022) で少数意見が付されているのは、この意見書を含め37件中3件である。

⁶⁵ “Perustuslakivaliokunta: Uusimmat lausunnot.” Eduskunta Website <<https://www.eduskunta.fi/FI/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.aspx>>

財産供与及び役務提供の義務

- (31) 国境警備法第 39a 条は、国境警備隊の緊急の個別任務の遂行に必要で、かつ、他の方法では状況に対処できない場合に、大尉又は中尉以上の階級の国境警備隊員が民間人、民間請負業者又は民間団体に対し、その財産の国境警備隊への短期的な供与を命じることができる権限を規定することを提案している。
- (32) … (中略) …国境警備隊の広範な任務に鑑み、財産供与の義務については、国境警備隊の特定の任務に限定されるべきである。これは、法律案が通常の立法手続により処理されるための条件である。
- (33) 一時的な財産供与と同様の要件により… (中略) …役務提供を命じることができる権限を規定することが提案されている。… (中略) …基本法委員会の意見では、一時的な役務提供の義務についても、国境警備隊の特定の任務に限定されるべきである。また、義務の期間の上限は、提案されているよりも詳細に規定されるべきである。これらの修正は、法律案が通常の立法手続により処理されるための条件である。

不服申立ての禁止

- (34) 国境警備法第 60 条に追加される新たな第 2 項の規定によれば、第 50 条に基づく障壁の建設及び第 50a 条第 1 項に基づく措置の決定に対しては、不服申立てをすることができない。… (後略) …
- (35) … (中略) …基本法委員会の意見では、提案されている不服申立ての禁止は、フィンランド基本法における財産の保護 (第 15 条第 1 項) 並びに権利及び義務に関する決定が裁判所又はその他の独立の司法機関で審理される権利 (第 21 条第 1 項) に照らして、問題がある (PeVL 51/2006 vp, p.6 も参照)。第 60 条第 2 項の不服申立ての禁止は削除すべきである。これは、法律案が通常の立法手続により処理されるための条件である。

(36)・(37) (略)

委員会の提案

基本法委員会は、次のように提案する。

この法律案は、第 39a 条及び第 60 条に関する当委員会の基本法上の指摘が正当に考慮されることを条件に、通常の立法手続により処理することができる。

ヘルシンキ 2022 年 6 月 22 日

次の委員が決定的な審査に参加した。

委員長 Johanna Ojala-Niemelä 社会民主党

副委員長 Antti Häkkinen 国民連合党

(以下略。上記 2 名以外の委員 12 名 (うち一部参加が 4 名) 及び代理委員 5 名 (うち一部参加が 3 名) が記載されている。)

委員会事務局

参事官 Johannes Heikkonen

(以下略。上記 1 名以外の参事官 2 名が記載されている。)

少数意見

理由

意見書における基本法委員会の所見では、それが厳密に必要な期間に限られ、入国手続の適切性の維持を可能にする場合には、極めて例外的な状況において短期間の国境の完全閉鎖が可能である。… (中略) …しかし、委員会の意見書は、国境の完全閉鎖を可能にする解釈の十分な根拠となっていない。

委員会の意見書の段落 (30) は削除すべきであったと考える。

ヘルシンキ 2022 年 6 月 22 日

Anna Kontula 左翼連盟

(以下略。上記 1 名以外の委員 2 名が記載されている。これらの 3 名は、「委員会の提案」の決定的な審査に参加した委員の箇所にも記載がある。)

(出典) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta, PeVL 37/2022. Eduskunta Website <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_37+2022.pdf>

(5) 意見書の取扱い

「意見書を提出する」というフィンランド基本法第74条の文言からは明らかでないが、実際には、基本法委員会の意見書は議会を拘束するとみなされている⁽⁶⁶⁾。つまり、議会において明文上の法的拘束力は持たないが、憲法慣習として、事実上そうした拘束力を持つように取り扱われている⁽⁶⁷⁾。具体的には、法律案は、基本法委員会が意見書を提出した委員会において、意見書に従って修正される⁽⁶⁸⁾。議長、議長評議会（本章1(1)参照）等は、意見書に従って必要な修正が行われることを確認する⁽⁶⁹⁾。

また、議長の職責として、本会議での議案の審議において基本法が遵守されるように監督すること等を定めるフィンランド基本法第42条は、特に、基本法に反すると考えられる議案を議題に含めない議長の義務を規定しているとされ、この義務は、基本法委員会の意見書が十分に尊重されていることの確保を含むと解されている⁽⁷⁰⁾。

2 政府との関係

法律案の基本法適合性は、各省庁での起草段階において政府職員により、次いで法務長官とその事務局員により検討される。法務長官が政府に対し、基本法委員会の意見を求めることが望ましい旨を法律案の政府提案書に記載するよう勧告することもある（本章1(1)参照）⁽⁷¹⁾。

基本法委員会の意見書は法的根拠のある正式な文書として政府により尊重され、政府は意見書で基本法に適合しないと判断された法律案の規定の修正に努めなければならないとされ、不適合が重大であれば、それは実際には、法律案が撤回されることを意味する⁽⁷²⁾。

また、基本法委員会は過去の意見書で示された解釈を基本的に踏襲するため（第Ⅱ章2及び本章1(3)参照）、法的安定性・継続性が促進される反面、ある種の保守的な効果をもたらされるとされ、例えば、基本法委員会がある改革的な政策に関する規定について基本法に適合しないと判断した場合、その後の法律案で起草者が同様の規定を提案することは考えにくいとされている⁽⁷³⁾。

3 裁判所との関係

フィンランドでは、1999年のフィンランド基本法の制定により、裁判所が法律の基本法適合性の審査を行うことが可能となったが（第Ⅰ章2参照）、その役割は小さいとされている⁽⁷⁴⁾。

⁽⁶⁶⁾ Saraviita, *op.cit.*(27), pp.160-161.

⁽⁶⁷⁾ Visser, *op.cit.*(30), pp.27-28; Husa, *op.cit.*(21), p.80.

⁽⁶⁸⁾ Saraviita, *op.cit.*(27), pp.162, 165; Saraviita, *op.cit.*(40), p.641. ただし、Visser, *ibid.*, p.27によれば、本章1(1)②の場合（他の委員会が基本法委員会に意見書の提出を求めた場合）に、他の委員会は、基本法委員会の見解に従うことを義務付けられてはいないとされ、従わないときはその理由を説明しなければならないとされている。

⁽⁶⁹⁾ Saraviita, *op.cit.*(27), pp.162, 165.

⁽⁷⁰⁾ Visser, *op.cit.*(30); HE 1/1998, *op.cit.*(32), p.94. また、議会における基本法適合性の審査は議長の監督の下に機能しているとされる。例えば、本会議における法律案の議決の提案が基本法に反すると考えられる場合には、議長は、その旨を議会に報告し、解釈を説明し、及び採決を拒否する義務がある。なお、議会（の多数派）が議長のこの措置に不服があるときは、事案は基本法委員会に付託され、基本法委員会が議長の措置の適正性を判定するが（フィンランド基本法第42条第2項）、実際にはこうした付託が行われた事例はほとんどないとされる（Saraviita, *ibid.*, pp.164-165）。

⁽⁷¹⁾ Saraviita, *ibid.*, p.162; Visser, *ibid.*, p.27.

⁽⁷²⁾ Husa, *op.cit.*(7)

⁽⁷³⁾ Saraviita, *op.cit.*(40), pp.642-643. なお、法案提出権は政府及び国会議員並びに国民にあるが（フィンランド基本法第70条及び第53条第3項）、提出数及び成立数から見て政府提出法案が中心である（Husa, *op.cit.*(21), p.65）。

⁽⁷⁴⁾ Husa, *op.cit.*(7), p.253. 裁判所は基本法の解釈において積極的な役割を果たしておらず（Saraviita, *op.cit.*(27), p.202）、裁判所の役割は基本法委員会の役割に対し補助的なものであるとされる（Visser, *op.cit.*(30), p.269）。

つまり、フィンランド基本法の規定によれば、「法律の規定を適用することが明らかに基本法に反する場合には、裁判所は、基本法の規定を優先しなければならない」（第106条）が、裁判所は、この「明らかに基本法に反する場合」（明白性の要件）に該当するか否かについて判断しようとする際は、基本法委員会が既にこの問題を検討しているか否かを特に重視しなければならない。当該規定が基本法に反しないと基本法委員会が判断しているときは、「明らかに基本法に反する場合」とは言えないため、事実上、基本法に反すると判断することはできずと解されている⁽⁷⁵⁾（本章1(4)参照⁽⁷⁶⁾）。ただし、基本法委員会が基本法に反しないと判断した法律であっても、基本法委員会が検討しなかった基本法との抵触を具体的事件において裁判所が認める可能性はある⁽⁷⁷⁾。

明白性の要件は、基本法委員会による基本法解釈の役割を重視して裁判所による基本法適合性の審査の範囲を限定するものであり、2011年のフィンランド基本法改正に先立ち、この要件を削除する議論もあったが、実現しなかった⁽⁷⁸⁾。

おわりに

最後に、①制度の評価と②国際比較という観点から幾つかの指摘を紹介する。

①については、制度が既存の制度を前提に構築されることにより変化が漸進的なものとなる従来の傾向からすると、今後も現在の制度が基本的に維持されるであろうとの指摘や⁽⁷⁹⁾、現在の制度はフィンランド憲法の貴重でよく機能している要素であり、運用の見直しの必要性等はともかく、これを放棄する理由はないとの指摘が見られる⁽⁸⁰⁾。

一方で、政治との関係を懸念する指摘も見られる。例えば、基本法委員会が次第に政治的な場となりつつあること、外部の専門家の意見が政治的と非難されることもあること、2015～2019年には、地方行政・保健・社会福祉改革に関する数多くの法律案が基本法委員会で何度も否定され、政治家の間で基本法委員会に対する不信感が高まる傾向も見られたことが指摘さ

⁽⁷⁵⁾ フィンランド基本法制定時の政府提案書及びこれに対する基本法委員会の報告書による（Husa, *op.cit.*(2), p.161; Visser, *ibid.*; HE 1/1998, *op.cit.*(32), p.164; *Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*, PeVM 10/1998, p.31. Eduskunta Website <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_10+1998.pdf>）。

⁽⁷⁶⁾ 裁判所が基本法適合的な法解釈（前掲注61参照）を求められているため、フィンランド基本法第106条の重要性は2次的なものと考えられていたとの指摘もある（Saraviita, *op.cit.*(27), p.221）。

⁽⁷⁷⁾ PeVM 10/1998, *op.cit.*(75) また、裁判所による基本法適合性の審査は、基本法委員会が予見できずに審査し残した問題に対処することを想定したものであるとの指摘もある（Lavapuro et al., *op.cit.*(43), p.227）。2020年刊行のHusa, *op.cit.*(7), p.253によれば、裁判所がフィンランド基本法第106条を適用したのは、2004年以降のごく少数の（handful）事例にとどまる。

⁽⁷⁸⁾ Saraviita, *op.cit.*(40), pp.634, 913; Husa, *ibid.*, p.273. 基本法審査委員会（2008年に内閣が設置し、フィンランド基本法改正を準備した委員会）の2010年の報告書によれば、これまでのところフィンランド基本法第106条が裁判所により適用された事例は少なく、その解釈はまだ発展途上であり、現時点では明白性の要件を削除する必要性は明らかでないと言われている。なお、削除が検討された背景として、裁判所が国内法と欧州連合法・国際人権条約との関係を審査する際には明白性の要件のような拘束はなく、このことに起因する法解釈上の矛盾が顕著になるおそれがあることが挙げられている（*Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö*, KM 9/2010, Helsinki: Oikeusministeriö, 2010, pp.126-128. Valtioneuvoston yhteinen julkaisuarkisto Valto Website <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76201/omml_9_2010_perustuslakikomitean_mietinto.pdf?sequence=1>）。

⁽⁷⁹⁾ Husa, *ibid.*, p.274.

⁽⁸⁰⁾ Hidén, *Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista*, *op.cit.*(41), pp.28-29. なお、議会のウェブサイトから閲覧できる議会用語解説（Eduskuntasanasto）によれば、基本法（perustuslaki）が最高法規を指すのに対し、憲法（valtioääntö）は統治と人権に関する法の総体を指すとされる（Suomen eduskunta ja Kielikone Oy Website <<https://mot.kielikone.fi/mot/eduskuntasanasto/netmot?UI=fied>>）。

れている⁽⁸¹⁾。この点については、政治色があることへの批判と、基本法の厳格な解釈が立法者の政治的裁量を過度に制約しているとの批判に分けて考えることができる。

なお、政治部門である議会で基本法適合性の審査を行うこと自体については、政治性が基本法委員会の立場に不適切な影響を及ぼす危険があるとされる反面、その立場に適時性と正統性を付与しているとの指摘もあり、この指摘によれば、議会における会派構成に比例した基本法委員会の委員構成が政治的・社会的な諸要因に配慮することを可能にしているとされる⁽⁸²⁾。

②については、そもそも裁判所による違憲審査制は、19世紀初めに米国で成立したが、欧州大陸諸国では民主主義や権力分立原理に反すると考えられるなど、議会中心主義の伝統の中では長らく例外的な存在であり、世界的に一般化したのは第2次世界大戦後（とりわけ1970年代以降）のことである⁽⁸³⁾。フィンランドでは、1990年の欧州人権条約批准と1995年の欧州連合加盟により、裁判所による違憲審査制の将来的な導入を促す圧力が強まったとされる⁽⁸⁴⁾。裁判所による基本法適合性の審査を規定しつつ、依然として議会における基本法適合性の審査に重きを置いたフィンランド基本法第106条は、裁判所による違憲審査制の明確化を求める国際的な圧力と、これに消極的なフィンランドの伝統との間の妥協点であったとも指摘されている⁽⁸⁵⁾。

こうした違憲審査制の歴史を踏まえ、また、「はじめに」で述べたように統治構造を全体として見るならば、フィンランドの制度は国際的に異質であるとは必ずしも言い切れず⁽⁸⁶⁾、その在り方が我が国に対し新たな視座を提供することもあるように思われる。

(いだ あつひこ)

⁽⁸¹⁾ Husa, *op.cit.*(7), pp.273-274; Hidén, *ibid.*, p.28.

⁽⁸²⁾ Hidén, *ibid.*, pp.15-16.

⁽⁸³⁾ 芦部著、高橋補訂 前掲注(1), p.389; 樋口陽一『憲法 第4版』勁草書房, 2021, pp.89, 171, 441. なお、第2次世界大戦後には、日本で司法裁判所型の違憲審査制が導入され、イタリアや旧西ドイツで憲法裁判所が設置された。1970年代には、フランスの憲法院が1971年7月16日の結社の自由判決等を契機に人権保障機関としての役割を担い始めた(Husa, *op.cit.*(2), p.163; 河島 前掲注(3), p.16)。また、1970年代にはポルトガル、スペイン等で、1980～1990年代には東欧諸国等で憲法裁判所が相次いで設置された(L・ファヴォール(山元一訳)『憲法裁判所』敬文堂, 1999, p.2(原書名: Louis Favoreu, *Les Cours Constitutionnelles* (Que sais-je?, n° 2293), 3e éd., Paris: Presses Universitaires de France, 1996.))。

⁽⁸⁴⁾ Husa, *ibid.*, pp.83, 163.

⁽⁸⁵⁾ *ibid.*, p.81.

⁽⁸⁶⁾ 例えば、人権保障について議会と裁判所のいずれかを重視する従来の制度類型と異なり、両者を共同的・補完的な人権保障の担い手と見る制度類型が英連邦諸国(カナダ、ニュージーランド、英国等)で生じているとの指摘があり、この制度類型の本質的要素は、政治部門による事前審査と、裁判所による「弱い」(最終決定権のない)事後審査の併存であると指摘されていることから(Stephen Gardbaum, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*, New York: Cambridge University Press, 2013, pp.1-2, 25-27, 30-31)、これとの類似性の有無という観点からフィンランドが取り上げられることがある(Lavapuro et al., *op.cit.*(43), pp.218-243; Serkan Yolcu, "East Nordic Model of Pre-Enactment Constitutional Review: Comparative Evidence from Finland and Sweden," *European Public Law*, 26(2), 2020.6, pp.505-536)。