

**衆議院**  
**欧州各国憲法及び国民投票制度**  
**調査議員団**  
**報告書**

令和2年2月



令和2年2月

衆議院議長 大 島 理 森 殿

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団

団 長 衆議院議員 森 英 介

衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団は、ドイツ連邦共和国、ウクライナ、リトアニア共和国及びエストニア共和国における憲法及び国民投票制度に関する実情等を調査してまいりましたので、ここにその概要を報告いたします。





# 目 次

第一 派遣議員団の構成	1
第二 派遣目的	1
第三 派遣日程	2
第四 調査概要	7

## 訪問国等に関する基礎的資料

訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）	9
----------------------	---

## ドイツ連邦共和国

### ■ドイツ連邦共和国の憲法等の概要

一 ドイツ憲法（ドイツ連邦共和国基本法）の概要	11
1 ドイツにおける「憲法」の位置付け	11
2 基本法の概要	12
3 基本法の改正の動向	19
二 基本法改正手続等の概要	20
1 基本法改正手続の概要	20
2 法案審議合同協議会（両院協議会）	22
3 基本法改正の限界	23
4 過去の基本法改正	23
5 第 63 次基本法改正	26
三 連邦憲法裁判所の概要	28
1 連邦憲法裁判所の構成	28
2 違憲審査手続、その他の権限	29
3 最近の事件数の推移	30
四 議会による行政統制の概要	31
1 ドイツにおける行政統制	31
2 財政統制	31
3 質問制度	31
4 連邦議会の調査委員会（少数者調査権）	33
5 委任立法の統制	34

6	行政に対する苦情の処理	34
7	政府統制のための専門委員会	34
五	緊急事態条項の概要	35
1	緊急事態の類型（1968年の憲法改正により創設）	35
2	緊急事態条項創設の経緯	38
六	ドイツにおける「表現の自由」	41
1	ドイツにおける「表現の自由」（基本法5条1項）の概要	41
2	「表現の自由」と「戦う民主主義」	42
3	刑法典130条と「表現の自由」	43
4	インターネット上の違法・有害な情報に対する取組	45
七	ドイツにおける「放送の自由」	52
1	ドイツにおける「放送の自由」の概要	52
2	ドイツの放送制度	55
3	「統一ドイツの放送に関する州間協定」の概要	56
	（参考1）議会の解散	58
	（参考2）財政調整制度の概要	61
	（参考3）教育制度の概要	63
<b>■説明聴取・質疑応答</b>		
	○メラーズ教授（ベルリン・フンボルト大学）らからの説明聴取・質疑応答	65
	○州メディア監督機関連盟からの説明聴取・質疑応答	79
	○連邦司法・消費者保護省からの説明聴取・質疑応答	92
	○連邦教育研究省からの説明聴取・質疑応答	99

## ウクライナ

### ■ウクライナの憲法等の概要

一	憲法等の概要	111
1	憲法制定の経緯	111
2	ウクライナ憲法の概要	113
二	憲法改正手続の概要	125
1	憲法の規定	125
2	これまでの憲法改正事例	127
	（参考）ウクライナの政治情勢	130
三	国民投票制度の概要	134
1	憲法に規定されている国民投票の概要	134
2	国民投票に関する法律	135
3	国民投票の事例	136

四 緊急事態	138
1 憲法の規定	138
2 最近の適用事例等	139

■説明聴取・質疑応答等

○ユニット・シティの視察	143
○トゥピツキー憲法裁判所長らからの説明聴取・質疑応答	144
○ホンチャルク首相への表敬訪問	154
○ラズムコフ最高会議議長への表敬訪問	158
○国立戦略研究所からの説明聴取・質疑応答	163

**リトアニア共和国**

■リトアニア共和国の憲法等の概要

一 憲法等の概要	173
1 憲法制定の経緯	173
2 リトアニア共和国憲法の概要	173
二 憲法改正手続の概要	181
1 憲法等の規定	181
2 過去の憲法改正	183
三 国民投票制度の概要	184
1 憲法に規定されている国民投票の概要	184
2 国民投票法の概要	184
3 これまでの国民投票の事例	195
(参考) その他	198
1 杉原千畝氏によるビザ発給	198
2 リトアニアの歴史	199

■説明聴取・質疑応答等

○プランツキエティス国会議長への表敬訪問	201
○マティヨシャイティス・カウナス市長への表敬訪問	208
○杉原記念館の視察	212
○マティヨシャイティーテ中央選挙管理委員長らからの説明聴取・質疑応答	215
○ジャリマス憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答	225
○グジュウナイテ法務副大臣らからの説明聴取・質疑応答	237

**エストニア共和国**

■エストニア共和国の憲法等の概要

一 憲法等の概要	245
----------	-----

1	憲法制定の経緯	245
2	憲法の特徴	250
3	エストニアにおける違憲審査制	253
二	憲法改正及び国民投票制度の概要	254
1	憲法改正	254
2	国民投票制度	262
三	電子政府・インターネット投票・デジタル教育	268
1	電子政府 (e-Estonia)	268
2	インターネット投票	276
3	デジタル教育	284
四	表現の自由	290
1	表現の自由の保障	290
2	表現の自由の制約	290
(参考)	情報公開制度及び個人情報保護制度	292
1	情報公開制度	292
2	個人情報保護制度	292
■説明聴取・質疑応答		
○	国会議員からの説明聴取・質疑応答	296
○	法務省からの説明聴取・質疑応答	314
○	教育研究省からの説明聴取・質疑応答	323
○	経済通信省からの説明聴取・質疑応答	332

## 参考

■	ウクライナ憲法	341
■	リトアニア共和国憲法	373
■	エストニア共和国憲法	392

ドイツ連邦共和国基本法については、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第五版]』（有信堂、2018年）等を参照されたい。

なお、リトアニア共和国憲法については、国立国会図書館の承諾を得て、山岡規雄「リトアニア共和国憲法」外国の立法 238号（2008年）に掲載の邦訳を一部加工の上で掲載した。

## 第一 派遣議員団の構成

### 衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団

団長	衆議院議員	森	英介	君	(自民)
副団長	衆議院議員	山花	郁夫	君	(立憲)
	衆議院議員	新藤	義孝	君	(自民)
	衆議院議員	江渡	聡徳	君	(自民)
	衆議院議員	北側	一雄	君	(公明)
	衆議院議員	奥野	総一郎	君	(国民)

### 同行

衆議院法制局長	橘	幸信
衆議院参事 (憲法審査会事務局次長)	神崎	一郎
衆議院参事 (憲法審査会事務局総務課課長補佐)	末永	純子
衆議院法制局参事 (法制企画調整部基本法制課)	石引	康裕
国立国会図書館調査員 (調査及び立法考査局憲法課主査)	井田	敦彦

### 同行記者

朝日新聞記者	大久保	貴裕
共同通信記者	荒井	英明
日本放送協会記者	古垣	弘人
読売新聞記者	工藤	淳

## 第二 派遣目的

欧州各国の憲法及び国民投票制度に関する実情調査

## 第三 派遣日程

### 1. 期間

令和元年9月19日（木）から9月29日（日）まで

### 2. 派遣先 ドイツ

ベルリン高等研究所  
州メディア監督機関連盟  
連邦司法・消費者保護省  
連邦教育研究省

### ウクライナ

ユニット・シティ  
憲法裁判所  
首相府  
最高会議

### リトアニア

国立戦略研究所  
国会  
カウナス市役所  
杉原記念館  
中央選挙管理委員会  
憲法裁判所

### エストニア

法務省  
国会  
法務省  
経済通信省

### 3. 日程

#### 9月19日（木）

羽田発、フランクフルト経由でベルリンへ

(ベルリン泊)

#### 9月20日（金）

##### ○学識経験者（於：ベルリン高等研究所）

クリストフ・メラース・ベルリン・フンボルト大学教授

ディーター・グリム元ベルリン高等研究所長（ベルリン・フンボルト大学名誉教授）

##### ○州メディア監督機関連盟（於：メディア監督機関共同経営事務局）

アンドレアス・ハマン州メディア監督機関連盟ゼネラルマネージャー

ベルント・マルツァニーニ州メディア監督機関連盟メディア集中部門長

リサ・カウムブルグ州メディア監督機関連盟メディアにおけるマイノリティ  
保護副部門長

ペーター・マッツネラー州メディア監督機関連盟法律及び欧州関係事案コン  
サルタント

**○独連邦司法・消費者保護省**

アレクサンダー・シェーファー連邦司法・消費者保護省情報社会における消  
費者保護及びメディア法等担当課長

マルティン・ヒーシュタント連邦司法・消費者保護省国際テロ対策等担当課  
長

**○独連邦教育研究省**

インゴ・ルーマン連邦教育研究省教育インフラ財政担当課長

カトリン・マイヤー連邦教育研究省アジア及びオセアニア地域協力担当課長  
(ベルリン泊)

**9月21日(土)**

**◇ツィツィリエンホフ視察**

ベルリン発、キエフへ

(キエフ泊)

**9月22日(日)**

**◇ユニット・シティ視察**

**○ユニット・シティ**

コスチャンティン・イエヴツシェンコ・ユニットホールディング CEO

ドミニク・ピオテトゥ・ユニットシティ CEO

(キエフ泊)

**9月23日(月)**

**○ウクライナ憲法裁判所**

トゥピツキー, オレクサンドル・ミコライヨヴィチ憲法裁判所長

セルヒー・サス憲法裁判所裁判官

オレフ・ペルヴォマイスキー憲法裁判所裁判官

ヤロスラウ・ヴァシリケヴィチ憲法裁判所事務局長

**◇憲法裁判所視察**

**○ウクライナ首相（於：首相府）**

ホンチャルク、オレクシー・ヴァレリヨーヴィチ首相

同席 ドミトロ・クレーバ副首相（欧州統合担当）

ヴァシーリ・ボドナル外務次官

オレクシー・ペレベジェンツェフ経済発展・貿易・農業省事務  
次官

カテリーナ・リトヴィンチョヴァ首相府事務局長

ロマン・クツェンコ閣僚会議事務局国際協力局長

**○ウクライナ最高会議議長（於：最高会議）**

ラズムコフ、ドミトロ・オレクサンドロヴィチ最高会議議長

同席 ヤレメンコ、ボフダン・ヴァシリョヴィチ外交・議会間協力委  
員長

ユーリー・ルブコービチ最高会議事務局長

ボリス・コリスニチェンコ最高会議事務局国際部長

イリーナ・カルメリューク最高会議事務局報道部長

オリハ・トゥニー最高会議議長報道官

**○最高会議議員等とのレセプション（於：大使公邸）**

ハリーナ・ミハイリューク最高会議議員（対日友好議員連盟共同会長、国民  
奉仕者党）

ヤロスラフ・ジェレズニャーク最高会議議員（対日友好議員連盟共同会長、  
声党） 他多数

（キエフ泊）

**9月24日（火）**

**○国立戦略研究所**

オレクサンドル・リトヴィネンコ所長

ヘレナ・サウルーク副所長

イリーナ・パブレンコ政策システム発展局長

オレクサンドル・ダニリャーク政策システム発展副局長

フリヴ・マカロフ政策システム発展局首席研究員 他

※江渡議員、北側議員、奥野議員離団

キエフ発、ビリニユスへ

（ビリニユス泊）



9月25日(水)

◇リトアニア国会見学

○リトアニア国会議長(於:国会)

ビクトラス・プランツキエティス国会議長

同席 ミンダウガス・プイドカス・リトアニア日本友好議員連盟会長  
エマヌエリス・ジングリス・リトアニア日本友好議員連盟副会長

ルータ・ミリューテ・リトアニア日本友好議員連盟副会長

バイドタス・ベルバ議長補佐官・無任所大使

ミルダ・ジュビニエネ国際関係課首席専門官

○カウナス市長(於:カウナス市役所)

ビスバルダス・マティヨシャイティス・カウナス市長

同席 アンドリウス・パリオニス副市長

シモナス・カイリース市長顧問

○杉原「命の外交官」財団理事長(於:杉原記念館)

ラムーナス・ガルバラビチュウス杉原「命の外交官」財団理事長

同席 シモナス・ドビダビチュウス杉原記念館館長

◇杉原記念館視察

(ビリニユス泊)

9月26日(木)

○リトアニア中央選挙管理委員会

ラウラ・マティヨシャイティエ中央選挙管理委員長

アンドリウス・プクサス中央選挙管理委員会副委員長

ビリウス・セメシュカ中央選挙管理委員会委員

オルガ・キルキノバ中央選挙管理委員会委員

タウラス・ルトクーナス中央選挙管理委員会委員

ミンダウガス・ミザラス中央選挙管理委員会広報課首席専門官

○リトアニア憲法裁判所

ダイニウス・ジャリマス憲法裁判所長官

ギンタラス・ゴダ憲法裁判所裁判官

イングリダ・ダネリエネ憲法裁判所事務総長

アレイ・ケトゥラキエネ憲法裁判所法律研究課部長

ギエドレ・マクシマイティエ憲法裁判所長官補佐官(広報関係)

**○リトアニア法務省**

イルマ・グジュウナイテ法務副大臣

同席　ダリウス・ジリース国際法部部长  
アスタ・ゴディエネ法的保護部首席補佐官  
ビータウテ・ロチエネ司法・民法部首席専門官  
ジャナ・イエロホビエネ法律機関部補佐官

ビリニユス発、タリンへ

(タリン泊)

**9月27日(金)**

**○エストニア国会議員(於:国会)**

シーム・キースレル国会議員(祖国党)

オウデッキ・ローネ国会議員(中央党)

アンティ・ポーラメッツ国会議員(保守人民党)

同席　エルレ・エンネヴェール憲法委員会事務局長・アドバイザー

**◇エストニア国会見学**

**○エストニア法務省**

アーロ・モットス法務省公法課長

ミリヤム・ランヌラ法務省公法課顧問

**○エストニア教育研究省**

クリステル・リッコ教育研究省電子サービス局次長

**○エストニア経済通信省**

ラウル・リック経済通信省国家サイバーセキュリティ政策課長

(タリン泊)

**9月28日(土)**

**◇旧市街視察**

タリン発、フランクフルト経由で羽田へ

(機中泊)

**9月29日(日)**

羽田空港着

## 第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

### ・ 訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について

「訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答」の部分は、訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答の内容を、当日の録音データや随行者の筆記メモ等を基にして、再現したものである。

なお、再現に当たっては、できるだけ平易かつ正確な記述にするため、一部、重複を省いたり、訪問国において入手した資料等により記述を補うなどの整理をした。また、訪問先の希望により、発言を一部省略した部分がある。



# 訪問国等に関する基礎的資料



## 訪問国等に関する基礎的資料

### 訪問国等の基礎的指標一覧（日本との比較）

	ドイツ	ウクライナ	リトアニア	エストニア	日本国	
首都	ベルリン	キエフ	ビリニュス	タリン	東京	
政体	連邦共和制	共和制	共和制	共和制	—	
元首	フランクフルター・シュタインマイヤー大統領	ウオロディミル・ゼレンスキー大統領	ギターナス・ナウセーダ大統領	ケルステイ・カリユライド大統領	(天皇)	
首相	アンゲラ・メルケル	オレクシー・ホンチャルク	サウリュス・スクバルネリス	ユリ・ラタス	安倍 晋三	
議会制度	二院制	一院制	一院制	一院制	二院制	
面積	35.7 万 km <sup>2</sup>	60.4 万 km <sup>2</sup>	6.5 万 km <sup>2</sup>	4.5 万 km <sup>2</sup>	37.8 万 km <sup>2</sup>	
人口	8,229 万人	4,400.9 万人	287.6 万人	130.6 万人	1億 2,709 万人	
出生率 (2017年)	1.57	1.37	1.69	1.60	1.43	
言語	ドイツ語	ウクライナ語	リトアニア語	エストニア語	日本語	
主な宗教	カトリック、プロテスタント等	ウクライナ正教、 東方カトリック教等	カトリック	プロテスタント等	仏教、神道等	
EU加盟年	1958年	—	2004年	2004年	—	
名目GDP	4兆ドル	1,246億ドル	533億ドル	303億ドル	4兆 9,719億ドル	
一人当たり 名目GDP	4万 8,264ドル	2,963ドル	1万 9,143ドル	2万 2,990ドル	3万 9,305ドル	
実質GDP 成長率	1.5%	3.3%	3.4%	3.9%	0.8%	
債務残高の 対GDP比	59.8%	63.9%	35.9%	8.1%	237.1%	
国民負担率 (2016年)	53.4%	—	41.2%	50.0%	42.8%	
失業率	3.4%	9.0%	6.3%	5.4%	2.4%	
貿易収支 (2017年)	輸出	1兆 4,480億ドル	432億ドル	299億ドル	144億ドル	6,972億ドル
	輸入	1兆 1,667億ドル	494億ドル	325億ドル	166億ドル	6,710億ドル
	対日 輸出	234億 2,250万ドル	6億 3,095万ドル	5億 5,964万ドル	9,812万ドル	—
	対日 輸入	189億 4,124万ドル	4億 5,406万ドル	5,573万ドル	1億 3,048万ドル	—
主要貿易相手国	米国、フランス、中国、オランダ、英国、イタリア	ロシア、ポーランド、イタリア、中国、ドイツ	ロシア、ラトビア、ポーランド、ドイツ	フィンランド、スウェーデン、ラトビア、ドイツ、リトアニア	中国、米国、韓国、台湾、オーストラリア	

資料：外務省 HP (2019年 8月現在)、財務省 HP、内閣府 HP、総務省 HP、世界年鑑 2019 (共同通信社、2019年)、IMF World Economic Outlook、世界銀行 HP

注：特に断りがない限り経済指標は 2018 年の計数。一部予測値が含まれる。





ドイツ連邦共和国



## ドイツ連邦共和国の憲法等の概要

### 一 ドイツ憲法（ドイツ連邦共和国基本法）の概要<sup>1</sup>

#### 1 ドイツにおける「憲法」の位置付け

ドイツにおいては、第一次世界大戦後の1919年にワイマール憲法が制定されたが、ナチスの台頭とともに形骸化されていった（下記表参照）。

その後、ドイツは第二次世界大戦の敗戦により国家が分断されたが、当時の西ドイツ側の各州政府は、東西ドイツの統一がなされるまでの間は憲法（Verfassung）を制定するには時期尚早なので、暫定的性格を持つ基本法（Grundgesetz）を制定することにした。1949年5月8日、ドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」という。）が制定され、同月24日から施行された。

1990年10月3日に東西両ドイツが統一されたが、これに伴って、新たな憲法の制定はなされず、従来の西ドイツの基本法が東ドイツの領域に拡大して適用されることとすることによって対処された。これにより、本来暫定的だったはずの基本法が恒久化され、もはや、新憲法の制定が待望されているわけではない。

（表）ワイマール憲法が形骸化される経緯

年 号	出 来 事
1919年	ワイマール憲法制定
1923年11月8日	ヒトラー率いるナチス、ミュンヘン一揆を起こすが失敗
1928年5月20日	議会選挙において、ナチス、初めて議席を獲得
1929年	世界大恐慌、ドイツにおいても失業者増大
1930年9月14日	議会選挙において、ナチス、第二党に躍進
1932年7月31日	議会選挙において、ナチス、第一党に躍進
1933年1月30日	ヒトラー、首相に就任
2月1日	ヒトラー、議会を解散
2月28日	国会議事堂放火事件を受け、ヒンデンプルク大統領が緊急命令（「国民および国家を保護するための大統領令」）を布告。ワイマール憲法の基本的人権に関する規定の一部を廃止して、言論・集会・結社の自由及び人身の自由等を大幅に制限
3月5日	議会選挙において、ナチス、一大躍進
3月24日	「全権委任法」可決。ライヒ（注）政府に法律制定の権限を与え、政府の制定した法律に矛盾する憲法の規定は効力を失うものとされる。 ⇒ <u>ワイマール憲法の議会制が実質崩壊</u>

<sup>1</sup> 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（2000年11月）、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013年12月）を基に作成。なお、本稿中におけるドイツ連邦共和国基本法の条文については、特に断りがない限り、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第5版]』（有信堂高文社、2018年）、初宿正典訳『ドイツ連邦共和国基本法—全訳と第62回改正までの全経過』（信山社、2018年）を参照した。

## [ドイツ]

4月7日	「職業官吏制度再建法」制定。ユダヤ人を公務員の地位から排斥
7月14日	「新政党設立禁止法」制定。ナチス以外の政党を禁止
11月12日	議会選挙において、投票総数の88%がナチスを支持
12月1日	「党と国家との統一の確保に関する法律」制定 ⇒ナチスの一党独裁確立
1934年1月30日	「ライヒ改造法」制定。州政府をライヒ政府に従属させ、州議会を廃止
2月14日	「ライヒ参議院廃止法」制定。ライヒ参議院を廃止
8月1日	「国家元首法」制定。ヒトラーが大統領の権限と首相の権限とを終身間取得するものと規定(同月19日、国民表決で可決)
10月16日	「ライヒ大臣および州大臣の宣誓に関する法律」制定。ライヒ大臣は議会に対して責任を負わず、ヒトラーに対してのみ責任を負担。就任の際、ヒトラーに忠誠を誓う旨の宣誓を義務付ける。

(注) ライヒ (Reich) …ドイツ全体を意味する。支配領域 (Herrschaftsgebiet) の意味。ドイツ帝国成立 (1871年1月1日) 以来、ドイツが第二次世界大戦で崩壊するまで、ドイツ国全体を意味する言葉として用いられた。現在は連邦 (Bund) という言葉がこれに代わった。  
(出典：山田晟『ドイツ法律用語辞典 [改訂増補版]』(大学書林、1994年) 523頁)

## 2 基本法の概要

### (1) 「戦う民主主義」

基本法は、ナチスに対する反省から、国家と国民に対し「憲法秩序」の擁護を要求し、そこには、「自由の敵に自由なし」という標語に集約される「戦う民主主義」の思想が強く表されている。その例としては、基本法改正の限界 (79条3項)、憲法的秩序に反する結社の禁止 (9条2項)、自由で民主的な基本秩序を攻撃するために基本権を濫用する者に対する基本権喪失条項 (18条)、自由で民主的な基本秩序を侵害する政党の禁止条項 (21条2項) 等が挙げられる。また、抽象的審査権を有する連邦憲法裁判所が「憲法秩序」の擁護に重要な役割を果たしており、秩序を脅かす政党や個人からドイツ国家・社会を防衛する任務も、連邦憲法裁判所の重要な権限として位置付けられている。

また、1950年に制定された連邦憲法擁護法は、「自由で民主的な基本秩序及び連邦又は州の存続と安全の保護」という狭義の憲法保障について、連邦と州との協働を義務付け、憲法保障機関 (連邦憲法擁護庁など) の設置を定めている。この憲法保障機関は、自由で民主的な基本秩序に対する企て等に関する情報収集等を行うものである。<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 武市周作「憲法保障機関の正統性—連邦憲法擁護庁を中心に」東洋法学 61 卷 3 号 (2018 年) 57 頁

## (2) 統治制度

### ア 元首

元首について明文の定めはないが、連邦大統領が国際法上連邦を代表することとされており（59条1項）、そのため、連邦大統領が元首と考えられている。

### イ 連邦大統領の選出方法（54条）

連邦大統領は、連邦議会の選挙権を有し、かつ、40歳に達したドイツ人の中から、連邦議会議員及びそれと同数の各州議会の代表者で構成される連邦会議の過半数の投票によって選挙される。任期は5年で、再選は1回のみ可能である。

### ウ 連邦政府（6章）

連邦政府は、連邦首相及び連邦大臣によって構成される。

連邦首相は、連邦大統領の提案に基づき、連邦議会の過半数の投票によって選挙され、連邦大統領によって任命される<sup>3</sup>。また、連邦大臣は、連邦首相の提案に基づいて、連邦大統領によって任免される。

### エ 連邦大統領と連邦首相との権限関係

連邦大統領は、連邦を国際法上代表し、条約の締結、外交使節の接受、官吏の任免、恩赦の実施等を行うが（59条1項、60条1・2項）、その権限は儀礼的・形式的なものにとどまっている。

行政府の実質的な長は、連邦首相であり、連邦首相は、政治の方針を決定し、その責任を負うこととなっている（65条）。

### オ 連邦議会（3章）

連邦議会は、国民の選挙（小選挙区制と比例代表制の併用制）により選出された議員から構成される（任期4年）。

連邦議会議員の定数は原則598だが、選挙制度上の調整のため、定数よりも多くなることがしばしば発生している（2020年1月現在では709名）。

---

<sup>3</sup> ただし、そのような方法で選挙が成立しないときは、連邦議会は、14日以内に、連邦大統領の提案によらず、議員の過半数をもって連邦首相を選挙することができる（63条3項）。また、その期間内に選挙が成立しない場合には、遅滞なく新たな投票が行われ、最多票を得た者が連邦首相に選出される（同条4項）。この場合、連邦大統領は、①選出された者が連邦議会議員の過半数の票を得ている場合には、7日以内にその者を連邦首相に任命しなければならない、②選出された者が過半数の票を得ていない場合には、7日以内にその者を連邦首相に任命するか、又は連邦議会を解散しなければならない（同項）。

## [ドイツ]

なお、政党は、比例代表の投票の5%以上を獲得し、又は小選挙区で3人以上が当選しない限り、比例代表で議席を獲得することができない（「5%条項」と呼ばれる）。

2020年1月現在の院内会派別構成は以下のとおりである<sup>4</sup>。

キリスト教民主／社会同盟（CDU／CSU）	246
社会民主党（SPD）	152
ドイツのための選択肢（AfD）	89
自由民主党（FDP）	80
左派党	69
同盟 90／緑の党	67
無会派	6
	(合計 709)

院内会派を構成する政党の概略は以下のとおりである<sup>5</sup>。

政党名	概 要
キリスト教民主 ／社会同盟 (CDU／CSU)	第二次世界大戦後に結成され、外政においては西側への統合、内政においては社会的市場経済を目標として掲げた。CSUは、バイエルン州におけるCDUの姉妹政党で、連邦議会では常にCDUと統一会派を組んでいる。
社会民主党 (SPD)	1875年に結成された政党であり、第二次世界大戦後は、社会化・計画経済を主張する一方で共産主義を峻拒し、議会制民主主義の下での社会民主主義を唱えた。外政面では、西側への統合に慎重な姿勢を見せ、ドイツ再統一の優先を主張した。
ドイツのための 選択肢 (AfD)	2013年に「欧州共通通貨ユーロ圏からの離脱」を掲げて発足した新興右翼政党。EU批判や反移民、反イスラムなどの主張が特徴。2017年9月の総選挙で、第二次世界大戦直後の混乱期を除いて初めて右翼政党としてドイツ連邦議会の議席を獲得した。
自由民主党 (FDP)	自由主義政党であり、経済政策においては市場原理の重視を求めるが、外交・教育・法務政策においてはCDU／CSUよりもリベラルな立場をとるといわれる。連邦議会選挙における平均的な得票率は1割弱だが、連合政権形成において要の位置を占めてきたため、長い政権参加歴を誇る。

<sup>4</sup> ドイツ連邦議会 HP (<https://www.bundestag.de/parlament/fraktionen>)。なお、本稿で使用したホームページの最終閲覧日は、いずれも2020年1月31日である。

<sup>5</sup> 馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック [第2版]』（東京大学出版会、2010年）131～133頁〔安井宏樹執筆部分〕、「『EU 懐疑派、欧州議会で一大会派に』 各国政党と連携狙う ドイツ新興右翼党首」朝日新聞（2019年2月9日）を基に作成。

左派党	前身は、東ドイツの支配政党であった社会主義統一党 (SED)。2007 年に、シュレーダー政権の「アジェンダ 2010」改革に反発した SPD 左派・労組勢力が組織した新党と合同して「左派党」となった。
同盟 90／緑の党	1993 年に東西の環境政党が合同して「同盟 90／緑の党」となった。1998 年には SPD と連合して連邦レベルでの政権参加を果たしたが、2005 年に下野。

## カ 連邦議会と政府の関係（建設的不信任決議・信任決議）

連邦首相は連邦議会によって選出されるため、連邦首相は連邦議会に対してのみ責任を負う（連邦参議院に対して責任を負わない）。また、連邦議会に対して責任を負うのは、連邦首相のみである（連邦大臣は責任を負わない）。したがって、連邦議会は連邦首相に対してのみ不信任決議案を提出することができ、個々の連邦大臣に対して不信任決議案を提出することはできない。

連邦議会在連邦首相の不信任決議をするには、後任の連邦首相を選出した上で行わなければならない（67 条）。これは「建設的不信任決議」と呼ばれる制度で、これまでに倒閣に至った例が 1 回ある<sup>6</sup>。

他方、連邦首相は、自己の信任決議案を連邦議会に提出することができる。この場合において、信任決議案について過半数の同意を得られなかったときは、連邦大統領は、連邦首相の提案に基づいて、21 日以内に連邦議회를解散することができる。ただし、この解散権は、連邦議会が議員の過半数をもって別の連邦首相を選挙したときは、消滅する（68 条）。なお、解散制度の概要及び実例については、後掲「(参考 1) 議会の解散」（58 頁）参照。

## キ 連邦参議院（4 章）

連邦参議院は、各州政府の代表者により構成される。各州の代表者数は、州の人口に比例して 3～6 名であり、2019 年 12 月現在の定数は 69 名である<sup>7</sup>。連邦参議院は、国民代表機関ではなく、州を代表し、連邦の立法及び行政に協力する機関である。

連邦参議院の議長は、1950 年より継続している慣行に従い、各州の首相が毎年輪番で務めている。また、連邦大統領に事故あるとき又は任期満了前に欠けたときに、その権限を代行する（57 条）。

<sup>6</sup> 1982 年秋、SPD 出身のシュミット首相が不信任され、CDU/CSU 出身のコールが新首相になった。

<sup>7</sup> ドイツ連邦参議院 HP (<https://www.bundesrat.de/EN/organisation-en/stimmenverteilung-en/stimmenverteilung-en-inhalt.html>)

## ク 政党制

基本法は、21条で政党設立の自由を明文で位置付ける一方、ナチス党の経験を受け、政党が違憲かどうかについて連邦憲法裁判所が判断するという独特の制度を設けている。そして現に1952年には右翼政党の社会主義国家党（SRP）が、1956年にはドイツ共産党（KPD）が、連邦憲法裁判所によって違憲と判断されている。

最近では、連邦参議院が2013年に極右政党であるドイツ国家民主党（NPD）の禁止を連邦憲法裁判所に申し立てた。2017年、連邦憲法裁判所は、NPDについて違憲性を認めたが、違憲に当たる目的を達成するほどの影響力を確認できないとして、政党禁止とはしなかった。なお、この判決をきっかけとして、同年7月に基本法21条が改正され、違憲政党については、連邦憲法裁判所の決定により国庫補助及び税優遇から排除することとされた。<sup>8</sup>

## ケ 連邦憲法裁判所

「憲法秩序」の擁護を貫徹するために、あらゆる国家機関の行為が基本法に適合しているかを審査する機関として、連邦憲法裁判所が設けられている。所在地は、ドイツ南西部の都市カールスルーエ（バーデン＝ヴュルテンベルク州）であり、「カールスルーエ」という地名自体が連邦憲法裁判所のことを指して用いられることもある。

連邦憲法裁判所は、民事、刑事、行政、労働等の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の裁判所である。

その権限は、他の裁判所が具体的な事件を処理する際に憲法問題が生じた場合に、事件の移送を受けて憲法判断をするほか、具体的な事件がなくとも連邦政府、州政府、連邦議会議員の4分の1以上の提訴によって、法律等の憲法適合性を審査する。また、厳格な要件の下ではあるが、基本権を侵害された個人は連邦憲法裁判所に憲法異議（憲法訴願）の申立てをして救済を求めることができる（93条）。

連邦憲法裁判所の裁判官は16名で、連邦議会及び連邦参議院によって、それぞれ半数ずつ選挙される（94条）。

なお、連邦憲法裁判所の概要については、後掲「三 連邦憲法裁判所の概要」（28頁）参照。

---

<sup>8</sup> 泉眞樹子「【ドイツ】違憲政党を政党助成制度から排除するための憲法等改正」外国の立法273-1号（2017年）、渡辺富久子「【ドイツ】極右政党NPDの禁止に関する連邦憲法裁判判決」外国の立法271-1号（2017年）



## コ その他の裁判所

基本法は、通常裁判権、行政裁判権、財政裁判権、労働裁判権及び社会裁判権の分野における最高裁判所として連邦通常裁判所、連邦行政裁判所、連邦財政裁判所、連邦労働裁判所及び連邦社会裁判所の設置を規定している（95条）。また、軍隊に関する軍刑事裁判所についても規定<sup>9</sup>している（96条2項）。

## （3）基本権及び義務

### ア 特色

基本法では、ナチス時代の反省から、人権の重要性を強調するために、1章に基本権の規定が置かれている。そして、基本権の前国家的、自然権的性格が全面的に打ち出され、基本権の本質的内容に触れる制限は禁止され（19条2項）、また、人間の尊厳を定める1条の改正は禁止されている（79条3項）。また、ドイツ人のみに保障される権利は、明示的に、「ドイツ人は…」という規定の仕方が取られ、そのような限定のない限り、基本権は外国人にも保障される。

一方で、基本法の「自由で民主的な基本秩序」を攻撃するために基本権を濫用した者は、連邦憲法裁判所によって基本権を失うものとされている（18条）。

### イ 基本権の種類

基本法により保障されている基本権は、人権と公民権とに分類される。前者は、ドイツ連邦共和国の公権力に服するあらゆる人間に保障される基本権である。したがって、ドイツ連邦共和国に居住する外国人にも保障される。これに対して後者は、ドイツ連邦共和国の国民のみに保障される基本権である。

前者に当たるものとしては、人間の尊厳（1条）、人格の自由、生命・身体を害されない権利（2条）、法律の前の平等（3条）、宗教・良心の自由（4条）、表現の自由（5条）、婚姻、家族の保護（6条）、住居の不可侵（13条）、所有権・相続権（14条：所有権の行使は義務を伴い、公共の福祉の制約を受ける）、請願権（17条）等がある。一方、後者に当たるものとしては、集会の自由（8条）、団結権を除く結社の自由（9条1項）、移転の自由（11

<sup>9</sup> 軍刑事裁判所の設置は可能であるが、その設置法が未制定であるため、連邦通常裁判所が事件を取り扱うこととなっている（国立国会図書館調査及び立法考査局編『米国・フランス・ドイツ各国憲法の軍関係規定及び緊急事態条項（基本情報シリーズ⑦）』（2019年）17頁〔河島太郎執筆〕）。

## [ドイツ]

条)、職業選択の自由(12条1項)、公務就任権(33条)等がある。

### ウ 国民の義務

子を監護、教育する義務(6条2項)、18歳以上の男子の兵役義務(12a条1項)等がある。

なお、兵役義務に関しては、2011年7月1日に停止されたが、緊迫及び防衛事態に際して復活できるように、規定自体は残されている。

### (4) 連邦制

ドイツは16の州(ラント "Land")からなる連邦国家である(20条1項)。

国家権力は、立法、司法、行政の各分野で連邦と州に分配されているが、基本法には、連邦が専属的に立法権限を有する分野と連邦と州とが競合的に立法権限を有する分野が列挙され(73、74条)、州は、基本法が連邦に立法権限を与えていない限りで、立法権を有することとされている(70条1項)。

なお、2006年及び2009年に、連邦と州との統治における権限配分を一層明瞭にし、連邦と州の協力関係をより効率的なものに再構築することを目的として、連邦と州の権限配分の変更や連邦立法に対する連邦参議院の権限縮小等を内容とする基本法の改正が行われた。

### (5) 緊急事態(防衛事態等)

保守・革新の大連立の時代であった1968年に、天災等の「災害事態」に関する規定(35条2項2文、3項)と、外国からの攻撃を受けた場合の「防衛事態」に関する規定(10a章)が追加された。特に、「防衛事態」に関しては、連邦の立法権の拡張、緊急立法、連邦議会の集会が不可能な場合に連邦議会・連邦参議院の権限を代行する合同委員会の設置、連邦政府の非常権限等詳細な規定が設けられている。なお、緊急事態の類型、緊急事態条項創設の経緯等については、後掲「五 緊急事態条項の概要」(35頁)参照。

### (6) 改正規定(79条)

基本法の改正には、連邦議会と連邦参議院でそれぞれ3分の2の賛成が必要である。憲法改正手続に国民投票は定められていない。

ただし、連邦制、人間の尊厳(1条)、民主国家・社会国家という国家の基本秩序(20条)に抵触する改正は許されない。

なお、基本法改正手続の概要等については、後掲「二 基本法改正手続等の概要」(20頁)参照。

### 3 基本法の改正の動向

基本法は、制定後、現在（2020年1月）までに64回の改正がなされており、直近の基本法の改正は2019年11月に行われた土地税の連邦と州の立法権限に関する改正である。

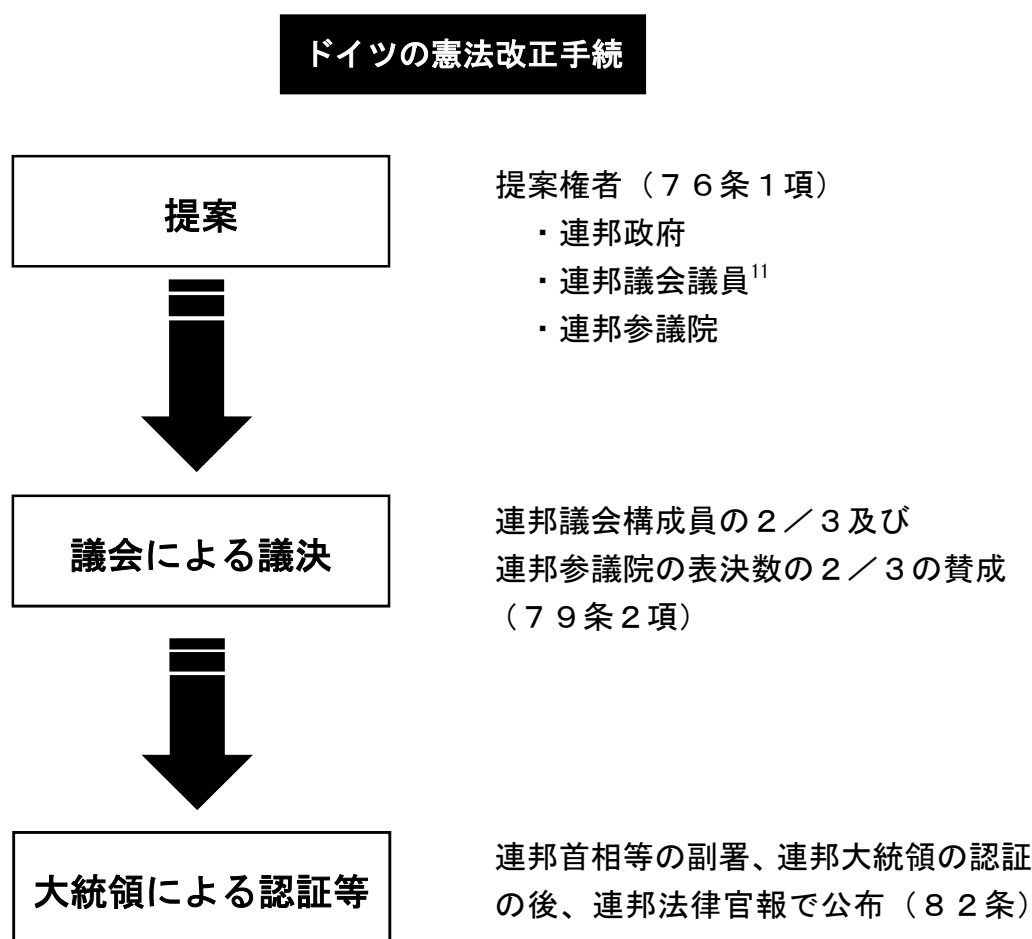
このように改正回数が多い理由として、我が国では法律レベルで規定されているような内容も基本法で規定している点や、連邦と州との権限を頻繁に見直していることなどが指摘されている。

これまでの改正のうち、比較的大規模な改正としては、北大西洋条約機構（NATO）加盟の際の再軍備（1954年及び1956年）、緊急事態条項の整備（1968年）、東西ドイツの統一に伴う整備（1990年～1994年）、連邦制改革（2006年及び2009年）が挙げられる（後掲「二 4 過去の基本法改正」（23頁）参照）。

## 二 基本法改正手続等の概要

### 1 基本法改正手続の概要<sup>10</sup>

基本法の改正は、基本法の文言を明文で改正・補充する法律によることとされ、「連邦議会議員の3分の2及び連邦参議院の表決数の3分の2の賛成」が必要と定められている（基本法79条）。基本法改正案の提出、議会における審議手続や、成立後の認証、公布については、通常立法手続と同じ条で規定され、これを図示すると次のとおりである。



◎ 憲法改正手続に国民投票は定められていない。

<sup>10</sup> 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013年12月）を基に作成。

<sup>11</sup> 連邦議会議員による議案の提出には、会派又は総議員の5%以上の議員の署名が必要であり（連邦議会規則76条1項）、また、会派の結成には、総議員の5%以上の議員の参加が必要である（同10条1項）。

2017年の総選挙の結果、議席数は709となったため、議案の提出には、36人以上の議員が必要となる。

【参考】ドイツにおける法案の審議手続<sup>12</sup>

## 1 法案の提案権者

ドイツにおける法案の提案権者は、①連邦政府、②連邦議会議員（会派又は総議員の5%以上の議員）又は③連邦参議院である。

## 2 連邦参議院における第1回審議（政府提出の場合）

政府提出法案の場合は、提出に先立って連邦参議院に送付され、同院は原則として6週間以内（基本法改正案の場合は9週間以内）に賛否・修正の態度を決める。政府は、この態度決定と政府の意見を添えて、連邦議会に法案を提出する。

連邦議会議員提出法案の場合は、このような手続は置かれず、連邦議会の審議がまず行われる。連邦参議院提出法案は、各州が提出した原案が可決された場合に法案となり、6週間以内（基本法改正案の場合は9週間以内）に政府の意見を付して連邦議会に送付される。

## 3 連邦議会における審議

連邦議会における法案審議は、三読会制により行われる。法案の基本線のみが審議される第一読会の終了後、法案は委員会に付託される。委員会は非公開が原則であるが、政府構成員の出席を要求し、その他専門家や利害関係者の意見を聴くため公聴会を行うことができる。委員会審査終了後に開かれる第二読会では各議員が、第三読会では会派又は総議員の5%の議員が、それぞれ修正案を提出することができる。

## 4 連邦参議院における第2回審議

連邦議会で可決された法案は、連邦参議院に送付される。本会議は年に13回程度開かれるだけであるので、実質的な審議は委員会において行われる。各州は、割り当てられた複数の議席について、表決権を統一的にのみ行使することができる。

## 5 「異議法律」と「同意法律」

法律の制定過程での連邦参議院の関与の形態として、「異議法律」と「同意法律」という2つの形態が基本法に規定されている。

異議法律	連邦議会の可決した法律案に対して連邦参議院は「異議」を申し立てることができるが、連邦議会はその異議を退けることができる（基本法77条3、4項）。 連邦参議院の異議が過半数により議決された場合は連邦議会構成員の過半数の議決、3分の2以上により議決された場合は連邦議会構成員の過半数かつ投票の3分の2以上の議決が必要。
同意法律	連邦参議院の同意が法律制定の要件となっており、連邦参議院に、いわば「絶対的な拒否権」が認められる（基本法78条）。

なお、連邦参議院の同意を要するのはあくまでも例外であり、基本法にその旨の明文の根拠規定がある場合に限られる。ある法律が同意法律か異議法律かは、最終的には連邦憲法裁判所が決する。

<sup>12</sup> 加藤雅彦ほか編『事典 現代のドイツ』（大修館書店、1998年）159～162頁〔古池好執筆部分〕、国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国の議会制度（基本情報シリーズ⑤）』（2010年）29～32頁〔古賀豪執筆部分〕、服部高宏「連邦法律の制定と州の関与」法学論叢160巻3・4号（2007年）を基に作成。

## 2 法案審議合同協議会（両院協議会）<sup>13</sup>

### （1）法案審議合同協議会の開催

法案の審議手続において、連邦議会と連邦参議院の意思が合致しないときの調整の仕組みとして、法案審議合同協議会がある。

同意法律の場合には、連邦参議院が同意を拒否したときに、法案審議合同協議会の開催を求める権限が連邦参議院に発生する。他方、連邦議会及び連邦政府は、連邦参議院が同意を拒否したか、あるいは同意する可能性がない場合、法案審議合同協議会の開催を請求することができる。基本法改正法も「連邦参議院の表決数の3分の2の賛成」が必要とされる同意法律であり、基本法改正法について連邦議会と連邦参議院の意思が合致しないときは、以上のプロセスで法案審議合同協議会が開催される。

なお、異議法律の場合には、連邦参議院のみが法案審議合同協議会の開催を請求することができる。

### （2）法案審議合同協議会の構成

法案審議合同協議会の構成は、次のとおりである。

- ・連邦議会・連邦参議院それぞれ16名ずつの32名で構成。
- ・連邦議会側の委員は、会派の勢力に応じて選出される。
- ・連邦参議院側の委員は各州1名が選任される。連邦参議院側の委員は、同院の通常の審議の際と異なり、州政府の指示に拘束されない。
- ・協議会の議決は、出席委員の過半数により決せられる。

### （3）法案審議合同協議会への評価

法案審議合同協議会については、①頻繁に開催されていること、②その成案作成実績は平均値約85%にも及ぶこと、③協議会の開催請求の大半が連邦参議院により申し立てられ、連邦参議院の意思が反映される形で成案が成立していること、が指摘されている。

これらの点について、連邦議会と連邦参議院が受け入れ可能な妥協案が形成されており、高度の政治的妥協により両者の意思疎通を可能とすることに成功しているという積極的評価がある。

一方で、協議会では過剰な妥協がなされているとの批判や、協議会の成案に対して連邦議会が事実上賛成せざるを得ない状況となっている点に関し、連邦議会を単なる確認機関に格下げし、国民の立法手続への不信を生むなど

---

<sup>13</sup> 加藤一彦「ドイツ基本法における『法案審議合同協議会（VA）』の憲法的地位と権能—法律制定への真摯な憲法機関—」同『議会政の憲法規範統制—議会政治の正軌道を求めて』（三省堂、2019年）を基に作成。

の指摘がある。このほか、妥協と調整を可能にするため議事の非公開制を貫いていることについて、「反議会制的」であるとか、民主主義の原理である決定への責任から逃れさせることになっているとの批判もある。

### 3 基本法改正の限界<sup>14</sup>

ナチスによるワイマール憲法の形骸化を抑止できなかった経験に鑑み、戦後の基本法では、憲法の規範性を確立し、維持するために憲法の基本原則を条文上明確にし、基本原則について改正を禁止する措置をとった。これにより、人間の尊厳、民主主義、法治国家、社会国家、連邦国家という憲法秩序の核心に抵触するような改正は排除される（基本法 79 条 3 項）。

### 4 過去の基本法改正

過去の大規模な基本法改正のうち、①北大西洋条約機構（NATO）加盟の際の再軍備（1954 年・4 次、1956 年・7 次）、②緊急事態条項の整備（1968 年・17 次）、③ドイツ統一条約 5 条に基づく見直し（1994 年・42 次）、④第一次連邦制改革（2006 年・52 次）及び⑤第二次連邦制改革（2009 年・57 次）の改正経緯は、次のとおりである。

#### ① NATO 加盟の際の再軍備（1954 年・4 次、1956 年・7 次）（CDU/CSU・FDP 等による連立）<sup>15</sup>

<b>改正内容</b>	防衛関連事項に係る連邦の専属的立法権等（4 次）、兵役中の基本権制限等（7 次）	
<b>協議機関</b>	設置されていない。	
<b>改正に至る経緯</b>	<b>概要</b>	1954 年に欧州防衛共同体条約批准のため基本法改正（4 次）が行われた。1955 年パリ諸条約発効による軍事等の主権回復後、1956 年の基本法改正（7 次）により 4 次改正では留保した内容も含めた再軍備のための規律を設けた。
	<b>詳細</b>	<p>1952.5 欧州防衛共同体条約等の調印</p> <p>1953.12 CDU/CSU 等、FDP が各々基本法改正案を連邦議会に提出</p> <p>1954.1 FDP が基本法改正案を連邦議会に提出</p> <p>1954.2.26 連邦議会で修正可決→3.19 連邦参議院で同意（4 次改正）</p> <p>1954.8 欧州防衛共同体条約等をフランス国民議会在が否決し、頓挫</p> <p>1954.10 西ドイツの NATO 加盟承認、パリ諸条約調印</p> <p>1955.5.5 パリ諸条約発効（＝ドイツが軍事等の主権を回復）</p> <p>1955.7 志願兵法制定</p> <p>1956.3.6 連邦議会で修正可決→3.16 連邦参議院で同意（7 次改正）</p>

<sup>14</sup> 塩津徹『現代ドイツ憲法史』（成文堂、2003 年）121～122 頁を基に作成。

<sup>15</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国における緊急事態への対処（総合調査報告書）』（2003 年）205～216 頁〔清水隆雄執筆部分〕、成田頼明「西ドイツの再軍備に伴うボン基本法の改正（上）」時の法令 244 号（1957 年）、藤田嗣雄「西独の再軍備と憲法改正」ジュリスト 57 号（1954 年）、同「西ドイツの再軍備と憲法改正」ジュリスト 112 号（1956 年）、水島朝穂『現代軍事法制の研究—脱軍事化への道程』（日本評論社、1995 年）48～51 頁、山岸喜久治「ドイツ憲法と緊急事態法—連邦国防軍の役割—」宮城学院女子大学研究論文集 126 号（2018 年）、ドイツ連邦議会の審議資料を基に作成。

②緊急事態条項の整備（1968年・17次）（CDU/CSU・SPDによる大連立〔成立当時〕）<sup>16</sup>

<b>改正内容</b>		緊急事態条項の整備
<b>協議機関</b>		・設置されていない。 〔・10年に及ぶ検討の過程で、政府からの数次の草案提出・議会における審議を通じて広範な修正がなされた。大連立成立以後は、草案作成にSPDも関与。〕
<b>改正に至る経緯</b>	<b>概要</b>	緊急事態条項の整備に係る基本法改正は、様々な案が提出されるも成立に至らなかったが、1966年のCDU/CSU・SPDによる大連立政権発足後、新たな基本法改正案が提出され、連邦議会において修正の上で成立した。
	<b>詳細</b>	1954・1956 再軍備に係る基本法改正の際に緊急事態条項整備も検討された 1960.4 最初の基本法改正案が連邦議会に提出、SPDの反対で審議未了 1963.1 基本法改正案が政府（CDU/CSU・FDPの連立政権）により連邦議会に提出されるが、3分の2の合意を得られず、成立せず 1966.12 <b>CDU/CSU・SPDの大連立政権発足（キージンガー政権）</b> 1967.6 政府、基本法改正案を連邦議会に提出 1968.5.30 連邦議会で修正可決→6.14 連邦参議院で同意

③ドイツ統一条約5条に基づく見直し（1994年・42次）（CDU/CSU・FDPによる連立）<sup>17</sup>

<b>改正内容</b>		男女平等、障害者差別禁止、環境保護、連邦と州の立法権限に係る改正等
<b>協議機関</b>		両院合同憲法委員会（連邦議会の議決と連邦参議院の議決に基づき設置） ○構成：両院議員32名ずつ（合計64名）の委員 ○基本法の改正勧告は各項目ごとに3分の2の多数で議決
<b>改正に至る経緯</b>	<b>概要</b>	「両院合同憲法委員会」の答申を受けて連立与党（CDU/CSU・FDP）と野党SPDが共同で提出し、連邦議会が可決した基本法改正案を連邦参議院が否決した後、法案審議合同協議会において合意が成立し、基本法改正に至った。
	<b>詳細</b>	1990.8.31 ドイツ統一条約締結。5条に将来の憲法改正に係る検討課題を規定 1992.1 両院合同憲法委員会の協議開始 1993.11.5 両院合同憲法委員会が最終答申案を連邦議会に答申 1994.1.19 連立与党と野党SPD、基本法改正案を連邦議会に提出 6.30 80の改正案のうち3法案のみが、連邦議会で可決 8.26 SPDが主導権を握る連邦参議院が、連邦議会の可決した3法案を否決。法案審議合同協議会の開催を要請 9.1 法案審議合同協議会の招集。翌2日に合意成立 9.6 合意案が連邦議会で再議決→9.23 連邦参議院で同意

<sup>16</sup> 粕谷友介「〈資料〉西ドイツ緊急事態憲法の制定過程（一）～（六・完）」上智法学論集17巻1号～18巻3号（1973～75年）、長野實「いわゆる西ドイツの非常事態法」時の法令664、665号（1969年）、山内敏弘「西ドイツの国家緊急権—その法制と論理について—」ジュリスト701号（1979年）を基に作成。

<sup>17</sup> 初宿正典「最近のドイツの憲法改正について（一）（二・完）」自治研究71巻2・3号（1995年）、山口和人「両院合同憲法委員会の審議終了」ジュリスト1030号（1993年）、吉田栄司「ドイツ憲法問題合同調査会最終勧告」ジュリスト1036号（1993年）を基に作成。



④第一次連邦制改革（2006年・52次）（CDU/CSU・SPDによる大連立〔成立当時〕）<sup>18</sup>

<b>改正内容</b>		連邦と州の立法権限の再編、連邦参議院の立法権限の縮減等
<b>協議機関</b>		連邦制秩序の現代化に関する調査会（連邦議会の議決と連邦参議院の議決に基づき設置） ○構成： ・両院から16名ずつ指名される委員32名 ・連邦政府の代表4名、16州の州議会代表6名、地方自治体中央連合会代表3名（発言権・提案権はあるが、表決権なし） ・学識経験者12名（発言権のみ） ○委員の3分の2の多数決により意思決定
<b>改正に至る経緯</b>	<b>概要</b>	2004年末にいったん頓挫した「連邦制秩序の現代化に関する調査会」の活動が、2005年のCDU/CSU・SPDによる大連立政権成立を契機に再開され、その結論が基本法改正に結実した。
	<b>詳細</b>	2003.11.7 連邦制秩序の現代化に関する調査会の協議開始 2004年末 教育関係の権限をめぐる連邦と州の意見の対立から頓挫 2005.11 CDU/CSU・SPDによる大連立政権（メルケル政権）の成立。連立協定により調査会の活動再開 2006.6.30 基本法改正案が連邦議会で可決→7.7 連邦参議院で同意

⑤第二次連邦制改革（2009年・57次）（CDU/CSU・SPDによる大連立）<sup>19</sup>

<b>改正内容</b>		連邦と州の財政関係を中心とする改正
<b>協議機関</b>		連邦と州の間の財政関係の現代化のための合同調査会（連邦議会の議決と連邦参議院の議決に基づき設置） ○構成： ・両院から16名ずつ指名される委員32名（連邦議会側の委員には連邦政府の大臣4名を含む） ・16州の州議会代表4名、地方自治体の代表3名（発言権・提案権はあるが、表決権なし） ○委員の3分の2の多数決により意思決定
<b>改正に至る経緯</b>	<b>概要</b>	連立与党（CDU/CSU・SPDの大連立）が、「連邦と州の間の財政関係の現代化のための合同調査会」の提案をほぼそのまま取り入れた基本法改正案を提出し、連邦議会で可決され、連邦参議院が同意した。
	<b>詳細</b>	2007.3.8 連邦と州の間の財政関係の現代化のための合同調査会の協議開始 2008.6.23 検討の重点項目を発表。その後、深刻化した経済危機に対応する規定も検討 2009.3.5 調査会の提案を議決 3.24 連立与党、基本法改正案を連邦議会に提出 5.29 基本法改正案が連邦議会で可決→6.12 連邦参議院で同意

<sup>18</sup> 山口和人「連邦制改革のための合同調査会設置」ジュリスト 1264号（2004年）、同「連邦制改革のための基本法改正実現」ジュリスト 1321号（2006年）、同「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）—基本法の改正」外国の立法 243号（2010年）を基に作成。

<sup>19</sup> 初宿正典「ドイツ連邦共和国基本法の最近五回の改正—二〇〇六年八月以降の状況」自治研究 85巻 12号（2009年）、山口「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）—基本法の改正」・同上を基に作成。

## 5 第 63 次基本法改正<sup>20</sup>

### (1) 改正の概要

教育インフラの向上等のための連邦から州への財政支援の拡大を主な目的とした基本法改正法が、2019年3月15日に成立し、同月28日に連邦大統領の認証を得て、4月4日に施行された。

1969年の第21次基本法改正により、連邦と州は、各々の任務の遂行により生ずる費用を独立して負担することを原則としつつ、その例外として、連邦から州に対する財政援助の制度が定められた。この財政援助の制度の導入後、連邦から州への資金移転が常態化し、任務を遂行する責任と財源を負担する責任とが交錯する状況となっていたことから、2006年の第52次基本法改正において、連邦と州の財政を可能な限り分離し、それぞれの責任を明確にすることが目指されたものの、その後、連邦による財政援助の必要性が再認識され、2009年以降、揺り戻しの状況が見られると指摘される。

そのような流れの中で、2017年の第62次基本法改正により、連邦は、州に対し、財政力の弱い市町村の教育インフラ投資のために財政支援を行うことが可能となっていた。2019年の第63次基本法改正は、更に連邦の権限を拡張し、市町村の財政状況にかかわらず、連邦から州への教育インフラの向上のための財政支援を可能とするものである(104c条)<sup>21</sup>。教育インフラの向上の内容としては、終日制教育(授業時間の延長)と保育の拡充、学校のデジタルインフラの強化等が想定されている<sup>22</sup>。

また、社会的弱者のための社会的住宅建設に関しても、連邦から州への財政支援が可能となった(104d条)。この背景には、特に多くの都市部において移住者が増加し、家賃が上昇するなど、住宅事情の悪化が進んでいることがある。

なお、第63次基本法改正により、財政支援の原則として、連邦から州への財政支援に際しては、その前提として州が独自資金を用意することが新たに規定されている(104b条2項)。

---

<sup>20</sup> 泉眞樹子「【ドイツ】連邦から州への財政支援を拡大させるための基本法(憲法)改正」外国の立法280-1号(2019年)、水島朝穂「教育デジタル化のために憲法改正?—ドイツ基本法第63次改正の迷走」2018年12月24日(<http://www.asaho.com/jpn/bkno/2018/1224.html>)、渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助—基本法が定める共同任務及び財政支援—」レファレンス828号(2020年)を基に作成。

<sup>21</sup> また、第63次基本法改正によって、教育インフラの向上のための財政支援については、連邦の州官庁において調査を行うことができる権限(104b条2項4文)及び財政支援の額は毎年逡減しなければならないという要件(改正前の104b条2項6文(改正後の7文))を準用しないこととされた(渡辺・同上95頁。次頁の【参考】を参照)。

<sup>22</sup> デジタル教育の観点からの基本法改正に至る経過及び改正後の取組については、後掲「連邦教育研究省からの説明聴取・質疑応答」(99頁)参照。

## (2) 審議経過

連邦議会での審議において、①財政支援に際し連邦資金と同額以上の独自資金を州が用意すること、②財政支援が「教育制度の質と成果を確保するため」であるとする等の修正が盛り込まれたが、連邦参議院の反対により法案審議合同協議会が開催された。その結果、①独自資金について「同額以上」の文言が削除されるとともに、②「教育制度における質と成果を確保するため」の文言が削除される等の修正が行われ、両院それぞれで可決された。

### 【参考】審議過程における 104b 条 2 項及び 104c 条の変遷<sup>23</sup>

#### ○基本法 104b 条 2 項

(ポイントとなる改正部分をゴシックで表記)

改正前	<p>第 104b 条第 2 項</p> <p>① [投資のための財政援助の] 詳細、特に援助される投資の種類は、連邦参議院の同意を要する連邦法律によって、又は連邦政府予算法に基づく行政協定によって規律される。②その連邦法律又は行政協定には、財政援助の利用に関するその都度の州の計画の策定に関する規定を置くことができる。③州の計画の策定に関する基準の確定は、関係する州との合意の下で行われる。④適切な資金利用を担保するため、連邦政府は、報告及び記録の提出を求め、並びにあらゆる官庁による調査を実施することができる。⑤連邦の資金は、期限付で与えられ、その利用に関して定期的に監査されなければならない。⑥財政援助は、期間の経過に応じて年額が減少するように設定されなければならない。</p>
当初の改正案	[改正予定なし]
連邦議会の修正案 [連邦参議院が反対]	<p>[第⑤文を次のように改正]</p> <p><b>連邦の資金は、その都度、それに相当する投資分野のための州の資金から、少なくとも同額が補充されなければならない</b>、その連邦の資金は、期限付で与えられ、その利用に関して定期的に監査されなければならない。</p>
法案審議合同協議会案	<p>[第④文の次に下記の一文を第⑤文として追加]</p> <p><b>連邦の資金は、州の独自資金に加えて支出される。</b></p>

#### ○基本法 104c 条

(ポイントとなる改正部分をゴシックで表記)

改正前	<p>第 104c 条 連邦は、州に対し、市町村の教育インフラストラクチャーの分野において、<b>財政的に弱体な市町村 (市町村連合)</b> による全国的に重要な投資のための財政援助を与えることができる。104b 条 2 項及び 3 項は、準用する。</p>
当初の改正案	<p>第 104c 条 連邦は、州に対し、市町村の教育インフラストラクチャーの分野において、<b>州及び市町村 (市町村連合)</b> による全国的に重要な投資のための財政援助を与えることができる。104b 条 2 項及び 3 項は、準用する。</p>
連邦議会の修正案 [連邦参議院が反対]	<p>第 104c 条 連邦は、州に対し、<b>教育制度の質と成果を確保するため</b>、市町村の教育インフラストラクチャーの分野において、<b>州及び市町村 (市町村連合)</b> による全国的に重要な投資及びこれに関連する特別の直接費用のための財政援助を与えることができる。104b 条 2 項 1 文から 5 文まで及び 3 項は、準用する。</p>
法案審議合同協議会案	<p>第 104c 条 連邦は、州に対し、市町村の教育インフラストラクチャーの能力を向上させるため、<b>州及び市町村 (市町村連合)</b> による全国的に重要な投資及びこれに直接関連する特別の期限付支出のための財政援助を与えることができる。104b 条 2 項 1 文から 3 文まで、5 文及び 6 文並びに 3 項は、準用する。適切な資金利用を担保するため、連邦政府は、報告及び一定の場合には記録の提出を求めることができる。</p>

<sup>23</sup> ドイツ連邦議会の審議資料等を基に、衆議院憲法審査会事務局において仮訳の上、作成。

### 三 連邦憲法裁判所の概要<sup>24</sup>

#### 1 連邦憲法裁判所の構成

##### (1) 裁判官、長官の任命

- ・裁判官：16名（長官、副長官各1名を含む）。任期12年（再任不可）。
- ・連邦議会（8名）、連邦参議院（8名）が選出し、大統領が任命。
- ・長官は連邦議会と連邦参議院が交互に任命。

##### (2) 第一法廷と第二法廷

連邦憲法裁判所は、8名の裁判官による二つの法廷（第一法廷と第二法廷）で構成される。

このうち、第一法廷は基本権法廷であり、第二法廷は憲法上の組織法にかかわる問題を裁判する。ただし、基本権事案が多数に上るため、現在は第二法廷も一部の基本権事案を担当している。<sup>25</sup>

##### (3) 裁判官の資格

裁判官は、ドイツ裁判官法の定める職業裁判官の資格及び連邦議会の被選挙権を有する40歳以上の者でなければならないとされ、うち6名については、連邦最高裁判所で3年以上裁判官であった者から選出される。

※ 大臣、連邦又は州の議会議員、他のすべての公的又は私的職務（法学を専門とする大学教授職を除く）との兼職はできない。

##### (4) 裁判官の選出方法

以下のとおり、連邦議会と連邦参議院とで選出方法は異なる。

連邦議会	連邦参議院
①【本会議】連邦憲法裁判所裁判官選出委員会の委員（議員12名）を選挙（比例代表制） ②【裁判官選出委員会】委員の <u>3分の2</u> 以上の賛成で裁判官候補者を指名 ③【本会議】当該裁判官候補者について、出席議員の <u>3分の2</u> 以上かつ総議員の過半数の賛成で裁判官に選任	表決数の <u>3分の2</u> の多数を得た者を裁判官に選任

<sup>24</sup> 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（2000年11月）、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013年12月）、国立国会図書館調査及び立法考査局編『違憲審査制の論点（改訂版）（基本情報シリーズ②）』（2016年）10～15頁〔河島太朗執筆〕等を基に作成。

<sup>25</sup> 鈴木秀美「ドイツ連邦憲法裁判所一制度とその運用」法曹時報71巻7号（2019年）5頁

裁判官の選出において、連邦議会と連邦参議院がともに 3 分の 2 という特別多数で決することとされているのは、連邦憲法裁判所の裁判官の政治的中立性を確保するためとされる<sup>26</sup>。

なお、裁判官の選任は、慣行上、政党比例によっており<sup>27</sup>、二大政党の合意の下に各党が所定の数の裁判官を人選している。

### (5) 裁判官の独立、身分保障

裁判官は、独立であって、法律にのみ従うこととされ、また、裁判によらなければ、罷免したり退職させたりできないこととなっている（基本法 97 条）。

## 2 違憲審査手続、その他の権限

連邦憲法裁判所の主要な違憲審査手続は、大きく三つの形式に分かれる。すなわち、抽象的規範統制、具体的規範統制、憲法異議〔憲法訴願〕である。

### (1) 抽象的規範統制（基本法 93 条 1 項 2 号）

具体的な事件を前提とせずに、連邦政府、州政府又は連邦議会議員の 4 分の 1 以上の提訴によって、連邦法・州法の基本法適合性や州法の連邦法適合性を審査する。

### (2) 具体的規範統制（基本法 100 条 1 項）

連邦憲法裁判所以外の裁判所は、具体的に法律を適用しようとする場合に、その法律が違憲であると考えるときは、その手続を中止し、連邦憲法裁判所の裁判を求めなければならない。

### (3) 憲法異議〔憲法訴願〕（基本法 93 条 1 項 4a・4b 号）

公権力によって基本権などを侵害された国民は、連邦憲法裁判所に直接、憲法異議の申立てをして、救済を求めることができる。また、法律によって自治権を侵害された自治体も、憲法異議の申立てをすることができる（州の法律に関しては、州の憲法裁判所への申立てができない場合に限られる）。ただし、あらかじめ裁判上の救済手続を全てとることが必要である（94 条 2 項）。

---

<sup>26</sup> 畑尻剛・工藤達朗編『ドイツの憲法裁判 [第 2 版]』（中央大学出版部、2013 年）108 頁〔川又伸彦執筆部分〕

<sup>27</sup> 鈴木・前掲注 25・9 頁

#### (4) その他の基本法に定められた主な権限

- ・「自由で民主的な基本秩序」を攻撃するために基本権を濫用した者に対する基本権喪失の決定（18条）
- ・「自由で民主的な基本秩序」の侵害又は連邦の存立を危うくすることを旨とする政党の禁止、国庫助成の排除（21条2～4項）
- ・連邦議会の選挙の効力に関する異議に対する審査（41条2項）
- ・大統領の訴追に対する裁判（61条）
- ・連邦最高機関同士の権利義務の範囲に関する争訟を契機とする基本法の解釈（93条1項1号）
- ・裁判官の訴追に対する裁判（98条2項）

### 3 最近の事件数の推移

連邦憲法裁判所 HP によれば、2013～2018年に連邦憲法裁判所へ提起された訴訟件数は年間 6,000 件程度であり、憲法異議が大部分を占めている（下表参照）。しかし、実際には、連邦憲法裁判所の部会（裁判官 3 人で構成）が、事前に適切ではない憲法異議を不受理と決定することができる手続が存在するため、憲法異議が憲法裁判所の法廷で処理される割合は、低く抑えられている。

2018年に連邦憲法裁判所に提起された総訴訟件数は 5,959 件であり、そのうち憲法異議の訴訟件数は 5,678 件、具体的規範統制に関する訴訟件数は 22 件、抽象的規範統制に関する訴訟件数は 3 件である。

#### 【参考】連邦憲法裁判所へ提起された訴訟件数（2013年～2018年）<sup>28</sup>

		2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
総訴訟件数		6,686	6,811	5,891	5,754	5,982	5,959
内 訳	憲法異議	6,477	6,606	5,739	5,610	5,784	5,678
	具体的規範統制	18	41	12	17	29	22
	抽象的規範統制	3	0	2	0	0	3
	その他※	188	164	138	127	169	256

※一時差し止め命令の申立て、連邦と州の権限に関する争訟など

<sup>28</sup> 連邦憲法裁判所「Annual Statistics 2018」([https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics\\_2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4)) を基に作成。

## 四 議会による行政統制の概要<sup>29</sup>

### 1 ドイツにおける行政統制

一般に、行政統制（政府の統制・監視）は立法と並ぶ議会の重要な権能とされ<sup>30</sup>、ドイツにおける行政統制のための手段としては、①財政統制、②質問制度、③連邦議会の調査委員会（少数者調査権）、④委任立法の統制、⑤行政に対する苦情の処理、⑥政府統制のための専門委員会等がある。

### 2 財政統制

予算は、法律として定められるが（基本法 110 条）、その予算法律案は、連邦政府が提出する。予算執行に関する連邦政府の責任を解除するため、財務大臣は、次の会計年度中に、連邦議会及び連邦参議院に対し前年度の会計報告をしなければならない（基本法 114 条 1 項）。

### 3 質問制度

#### （1）質問制度の概要

連邦議会の一般的な質問権は、連邦議会議員の法的地位を定める基本法 38 条 1 項から直接生じ<sup>31</sup>、連邦参議院の質問権は、連邦参議院に対する連邦政府の報告義務に関する基本法 53 条に含まれる。議会質問には、質問に対して政府から口頭の形式により答弁が行われる「口頭質問」と、文書の形式により行われる「文書質問」がある。

以下、連邦議会における質問制度について説明する<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> 小林公夫「ドイツの議会制度」調査と情報—ISSUE BRIEF—1055 号（2019 年）、濱野雄太「ドイツの議会質問制度」調査と情報—ISSUE BRIEF—1037 号（2019 年）、渡辺富久子「ドイツ連邦議会による政府の統制—調査委員会を中心に—」外国の立法 255 号（2013 年）、渡辺富久子・古賀豪訳「ドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律（調査委員会法）」外国の立法 255 号（2013 年）を基に作成。

<sup>30</sup> 大石眞『議会法』（有斐閣、2001 年）107 頁

<sup>31</sup> 連邦議会が質問権を有する根拠として、民主主義原理に関する基本法 20 条が挙げられることがある。また、連邦議会が有する連邦政府構成員に対する出席要求権を定める基本法 43 条 1 項に、連邦議会の質問権が含まれると説明されることもある。詳細は、濱野・前掲注 29・1 頁参照。

<sup>32</sup> 連邦参議院においても、各州が本会議の 2 週間前までに議長に質問を書面で提出することにより、連邦政府に対して質問（本会議における答弁又は文書による答弁）を行うことができるが、連邦議会のようなクエスチョンタイム、大質問・小質問といった制度は存在せず、本会議において質問権が行使されることはほとんどないという。

## (2) 口頭質問

連邦議会の口頭質問には、大別して①質問内容の事前通告が必要な「クエスチョンタイム」、②事前通告が不要な「対政府質問」の2類型が存在し、いずれも本会議場で実施される。

### 【参考】口頭質問の概要<sup>33</sup>

	クエスチョンタイム	対政府質問
開催頻度	1会議週 <sup>(注)</sup> につき1回	1会議週につき1回
実施時間	90分まで 水：対政府質問後	60分 水：13:00～
質問の事前通告	あり（前週の金曜日午前まで）	なし
質問の上限・質問者の選出	・各議員の提出上限数は1会議週に2件 ・実態として、質問者は各会派が所属議員の中から選ぶ。	・質問者は議長が指名する。
質問・発言時間の制限	・質問1件で、質問に対する答弁2分、補充質問1分、補充質問に対する答弁1分まで	・質問1件で、質問1分、答弁1分まで
補充質問	・質問者、他の議員共に許容	・認められない。
備考	・大臣の答弁はまれで、おもに政務次官が答弁を行う。 ・時間不足により答弁が行われなかった質問については、文書で答弁	・主に大臣が答弁を行い、政務次官が答弁を行うこともある。 ・公共放送による共同制作チャンネル（Phoenix）による中継あり。

(注) 会議週とは、本会議を開く週を指し、1年当たり21～24週程度。

※ 2019年3月の連邦議会規則改正によって、首相のクエスチョンタイムが制度化された。首相のクエスチョンタイムは、年3回、各回60分間で対政府質問と同様の形式で実施されることとなっている。

## (3) 文書質問

連邦議会の文書質問には、①19世紀半ばから存在した「問責質問」を継承した「大質問」、②1912年にドイツ帝国議会で導入された制度を継承した「小質問」、③1969年の議会改革の一環として導入された「(狭義の)文書質問」の3類型が存在する。このうち、①の大質問は、連邦政府の重要な政策を取り上げ、連邦政府の対応次第では本会議の審議に発展する可能性がある点で特徴的である。

<sup>33</sup> 濱野・前掲注29・12頁、連邦議会規則（ドイツ連邦議会 HP ([https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg))）を基に作成。



【参考】文書質問の概要<sup>34</sup>

	大質問	小質問	(狭義の) 文書質問
提出者要件	・ 1 会派又は総議員の 5%の連邦議会議員		・ なし
質問提出件数の制限	・ なし		・ 各議員の提出上限数は、1 か月につき 4 件
主な質問要件	・ 短く簡潔であること	・ 客観的でない断定や評価を含めないこと	・ 客観的でない断定や評価を含めないこと ・ 簡潔であること ・ 簡潔に答弁できること
質問の宛名	・ 連邦政府		
答弁期限	・ なし (受領後 3 週間以内に連邦政府が時期を通知)	・ 受領後 14 日以内 (延長可)	・ 受領後 1 週間以内
答弁の名義	・ 連邦政府 〔閣議の承認を経る。〕	・ 連邦政府 〔閣議の承認を経ない。実際には所管の省限りで答弁書を作成。〕	・ 大臣、政務次官又は事務次官
備考	・ 会議週以外の質問の提出、答弁の受領も可		
	・ 連邦政府が理由を付して答弁を拒否する場合もある。 ・ 答弁受領後、1 会派又は総議員の 5%により本会議での審議に発展し得る。		・ 答弁期限内に回答がなかった場合には、質問者は期限経過後の最初のクエスチョンタイムにおいて、答弁を求めることができる。

※ 大質問についての審議では、通常、国の根本的な原則や政策に関する重要な政治的問題が取り上げられる。当該審議では、公開の会議での質問を通じて連邦政府に対する批判や意見を表明することができ、事実上審議テーマを質問者が設定できるという点も含め、野党会派にとって貴重な機会となっている。

#### 4 連邦議会の調査委員会（少数者調査権）

連邦議会は、不祥事等の問題を解明するため、公開の審議において必要な証拠を取り調べる調査委員会を設置する権利を有する。連邦議会は、議員の 4 分の 1 以上が調査委員会の設置を要求する動議を提出した場合には調査委員会を設置する義務を負う（基本法 44 条 1 項）。そのため、主として少数派による政府の統制として行使され、「少数者調査権」とも呼ばれている。

調査委員会において、連邦議会は、証人喚問や文書の提出要求等の証拠調べを行うことができ、政府や行政官庁に頼らず、自ら情報収集を行うことができる。調査委員会は、このような強力な権限を有するために、政府の統制のため

<sup>34</sup> 濱野・前掲注 29・12 頁、連邦議会規則・同上を基に作成。

の最も強力な手段とされている。

調査委員会は連邦議会の補助機関であり、連邦議会の権限の範囲内において調査権限を有する。調査委員会の実施する調査は、その調査対象及び目的に応じて、①政府及び行政官庁による行為の違法性や権利侵害を検証する「統制調査」、②立法の準備のための「立法調査」、③議員の行為など議会内の事件を対象とする「議会内調査」、④私的領域の不祥事で公益のためにその解明を要するものを対象とする「私企業の不祥事調査」の4種に分類されている。

調査委員会の調査では、組織上の問題や法律の不備などが明らかになる。また、調査委員会の報告書においては改善策の提案がなされるので、これが後に法律案、動議、本会議での討論等の公の議論につながっていくことが期待されている。

## 5 委任立法の統制

法律の授権に基づき連邦政府、大臣等が定める一般的な規範であって、対外的な効力を有する法規命令の統制に関し、基本法は、一定の法規命令の制定に連邦参議院の同意が必要であることを明文で定めている(基本法 80 条 2 項)。連邦議会については明文の規定はないものの、授権法律において①法規命令の発効のために連邦議会の同意決議を必要とするという条件を付することや②法規命令の制定後に連邦議会が廃止決議又は同意の拒否を行ったときはその廃止を義務付けるという条件を付することは合憲とする見解が通説とされる。

## 6 行政に対する苦情の処理

連邦議会に提出された行政官庁の作為又は不作為に対する苦情は、請願委員会に付託される(基本法 17 条、45c 条)。請願委員会では所管官庁に意見照会を行い、この時点で問題が解決することもまれではない。問題が解決しないときは、苦情が審査され、議決勧告を付した報告が提出される。本会議では勧告に沿った議決が行われ、その内容は連邦政府に伝達される。請願委員会は、連邦政府、連邦官庁等から情報の提供を受け、これらの施設に立ち入り、苦情の提出者・証人・専門家からの意見聴取を行うことができる。

## 7 政府統制のための専門委員会

連邦議会には、刑事訴追等のための住居内における盗聴(基本法 13 条 6 項)、通信の秘密に対する制限(基本法 10 条 2 項)、情報機関の活動(基本法 45d 条)をはじめ、各種の政府活動の監視を行うための専門委員会が、基本法等に基づき設置されている。

## 五 緊急事態条項の概要

### 1 緊急事態の類型（1968年の憲法改正により創設）<sup>35</sup>

基本法における緊急事態条項は、大きく外的緊急事態と内的緊急事態に分類される。

#### （1）外的緊急事態

緊急事態類型	要件	主な効果と終了
防衛事態 【根拠条文】 115a～115l 条、12a 条 3 項・4 項・6 項 1 文、87a 条 3 項	①連邦領域への武力攻撃又はその直接の切迫 ②連邦議会の確認 〔総議員の過半数かつ投票の 2/3、連邦参議院の同意（表決数の過半数）〕 ↓ 連邦議会による確認が不可能な場合は、合同委員会の確認 〔委員の過半数かつ投票の 2/3〕	①軍隊の命令権・指令権が連邦国防大臣から連邦首相に移行 ②連邦が州の専属立法事項につき競合的立法権を行使 ③公用収用の補償に関する暫定的な措置が可能 ④自由剥奪に関する期間の延長が可能（最高 4 日間） ⑤連邦国境警備隊を全連邦領域に出動させることが可能 ⑥連邦政府による州政府・州官庁への指示及びこの権限の州政府の構成員（連邦政府が指定）への委任が可能 ⑦連邦議会議員の任期の延長、連邦議会の解散の禁止 ⑧軍隊による非軍事的物件の保護及び交通規制 ⑨国防義務者への非軍事的役務の義務付け、非軍事的役務給付のための女性徴用 ⑩個別分野における緊急事態法律（一般住民の保護を含む国防に関する連邦法律）の適用が可能…（注） [連邦議会が、連邦参議院の同意を得て、議決により防衛事態の終了を宣言。連邦政府又は合同委員会の措置は、連邦議会及び連邦参議院の議決により廃止]
緊迫事態 【根拠条文】 80a 条 1 項、87a 条 3 項、12a 条 3 項・5 項 1 文・6 項 2 文	連邦議会による確認（投票の 2/3）	①個別分野における緊急事態法律の適用が可能…（注） ②国防義務者への非軍事的役務の義務付け・職場放棄の自由の制限 ③軍隊による非軍事的物件の保護及び交通規制 [連邦議会の要求により廃止。緊迫事態は、連邦議会の議決により終了すると解されている。]
部分的緊急事態 [同意事態] 【根拠条文】 80a 条 1 項、12a 条 5 項 1 文・6 項 2 文	連邦議会による特別の同意（右欄②については、投票の 2/3）	①個別分野における緊急事態法律の個別的な適用が可能…（注） ②国防義務者への非軍事的役務の義務付け・職場放棄の自由の制限 [連邦議会の要求により廃止]
準備事態 【根拠条文】 12a 条 5 項 2 文、115c 条 1 項・4 項	（文言上規定されていない）	①緊急事態発生前の養成訓練行事への参加の義務付け ②防衛事態の発生前においても、その準備のため、防衛事態の主な効果②及び③に係る連邦法律の適用が可能
同盟事態 【根拠条文】 80a 条 3 項	同盟条約の範囲内で、国際機関が連邦政府の同意を得て行う決議 ※ 連邦議会の同意は不要	個別分野における緊急事態法律の個別的な適用が可能…（注） [連邦議会の総議員の過半数の要求により廃止]

（注）個別分野における緊急事態法律（一般住民の保護を含む国防に関する連邦法律）では、移転の自由及び住居の不可侵に関する基本権を制限する旨を定めることができる（基本法 17a 条 2 項）。

<sup>35</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 15・28～33 頁 [山岡規雄執筆部分]、コンラート・ヘッセ（初宿正典・赤坂幸一訳）『ドイツ憲法の基本的特質』（成文堂、2006 年）457 頁、浜谷英博・松浦一夫編著『災害と住民保護』（三和書籍、2012 年）234 頁 [松浦一夫執筆部分]、水島・前掲注 15・228～229 頁、山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」レファレンス 786 号（2016 年）を基に作成。

(2) 内的緊急事態

緊急事態類型	要件	判断主体	主な効果と終了
災害事態 【根拠条文】 35条2項2文・ 3項、11条2項	自然災害又は特に重大な 災厄事故…(注1)	州政府  ↓ 一つの州の領域を越えるときは連邦政府	①州政府…他の州の警察力、他の行政官庁・連邦 国境警備隊・軍隊の人員及び施設を要 請することが可能  ↓ 連邦政府…州政府に他州の警察力を使用する指 示を与え、連邦国境警備隊・軍隊を出 動させることが可能〔連邦参議院の要 求がある場合又は危険の除去後に解 除〕  ②法律に基づく移転の自由の制限…(注2)
治安緊急事態① 【根拠条文】 35条2項1文	①公共の安全又は秩序 の維持又は回復のため、特に重要な事件  ②警察が任務を遂行できず、又は著しく困難	州政府	警察の支援のため、連邦国境警備隊の人員及び施設を要請することが可能
治安緊急事態② 〔内部的緊急事態〕 【根拠条文】 91条1項、 10条2項、 11条2項  【根拠条文】 91条2項、 87a条4項	連邦・州の存立又は自由 で民主的な基本秩序への 差し迫った危険の存在	州政府	①他の州の警察力、他の行政機関・連邦国境警備隊 の人員及び施設を要請することが可能 ②通信の秘密の制限に関する法律上の特別の定め ③法律に基づく移転の自由の制限…(注2)
	上記の危険が急迫して いる州が、自ら危険に対 処する用意がなく、又は 対処できないとき	連邦政府	当該州の警察力・他の州の警察力を指揮し、連邦国 境警備隊の部隊を出動させることが可能 〔連邦参議院の要求がある場合又は危険の除去後 に解除〕 ↓ 警察力・連邦国境警備隊では不足するときは、警察・ 連邦国境警備隊の支援(非軍事的物件の保護、組織 化され武装した反徒の鎮圧)のために、軍隊を出動 させることが可能 〔連邦議会又は連邦参議院の要求により中止〕
配慮事態 【根拠条文】 20条4項	憲法的秩序を除去しよう と企てる何人に対し て、他の救済手段がない こと	全てのドイツ人	抵抗権の行使

(注1) 「自然災害」：地震、洪水、河水の流出、暴風雨、森林火災、干ばつなど  
「特に重大な災厄事故」：航空機又は鉄道の重大事故、生命にとって重要な施設に影響を与える  
停電、生命を脅かす物質を扱う産業施設における事故、放射線の危険を伴う事故など  
(注2) 移転の自由は、これ以外にも、伝染病の危険、犯罪行為の防止等の場合にも制限することができ  
る旨規定されている(基本法11条2項)。

【参考】「合同委員会」について<sup>36</sup>

## 1 基本的性質

- (1) 緊急事態においても立法権による統制を可能な限り維持するために設けられた制度
- (2) 議会がもはや集会できない場合又は議決能力を欠く場合に、議会に代わり重要な決定を行う常設の連邦機関

## 2 組織等

- (1) 合同委員会の委員（現在 48 名）のうち、3 分の 2（32 名）は連邦議会から、3 分の 1（州の数に合わせた 16 名）は連邦参議院から、あらかじめ選出される。
- (2) 委員と同数の委員代理も決定される。
- (3) 委員及び委員代理は、委員長（連邦議会議長をもって充てる）から、いつでも連絡可能で、かつ、緊急に召集される委員会に出席できるようにしておかなければならない。

## 3 権限

## (1) 防衛事態の確認に係る権限

防衛事態である旨の確認[※1]は、①即時の行動が不可避な状況で、②連邦議会の集会ができず、又は議決不能のときは、合同委員会が、出席委員の3分の2の多数（かつ、委員総数の過半数）の議決により行う。[※2]

[※1]…防衛事態である旨の確認は、連邦議会が、連邦参議院の同意を得て、出席議員の3分の2の多数（かつ、議員総数の過半数）で行うことが原則である。

[※2]…なお、連邦領域が武力で攻撃され、かつ、連邦議会及び合同委員会のいずれも即時に確認を行うことができないときは、この確認は行われたものとみなされる。

## (2) 議会の権限の合同委員会への移行

防衛事態において、連邦議会の集会ができず、又は議決不能であることを、合同委員会が出席委員の3分の2の多数（かつ、委員総数の過半数）で議決したときは、合同委員会は、連邦議会及び連邦参議院の地位を有し、両者の権利を統一して行使する[※]。

[※]…上記権限の行使については、次のような制限等がある。

## ① 法律の制定について

- ・合同委員会の法律により、基本法の改正等を行うことは許されない。
- ・合同委員会の法律は、遅くとも、防衛事態の終了の6か月後に効力を失う。合同委員会の法律は、連邦議会が連邦参議院の同意を得て廃止することができる。

## ② 連邦首相の選挙等について

- ・合同委員会は、必要がある場合には、委員の過半数をもって新連邦首相を選挙できる（大統領が候補者を推薦する）。委員の3分の2の賛成をもって候補者を選出することにより、連邦首相に対する不信任を表明することができる。

## (3) 平常時の活動

連邦政府は、防衛事態のための諸計画について、合同委員会に報告を行わなければならない。

<sup>36</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注 15・62～69 頁〔齋藤純子執筆部分〕を基に作成。

## 2 緊急事態条項創設の経緯<sup>37</sup>

### (1) ドイツ基本法制定時の緊急事態条項

1949年に制定されたドイツ基本法には、37条（連邦強制）、81条（立法緊急事態）や91条（内部的緊急事態）などの例外的な規定を除くと、緊急事態に関する条項は存在していなかった。

基本法の制定経緯を見てみると、1948年8月10～23日に、基本法制定機関である「議会代表会議」（州の代表者等で構成）の専門委員会が開かれ、いわゆる「ヘレンキームゼー草案」が起草されたが、この草案の111条には、ワイマール憲法48条（非常権限）に類似する緊急権条項があった<sup>38</sup>。しかし、ワイマール憲法時代の国家緊急権の在り方に対する強い反省があったこと、またこの問題が基本法制定に際しての中心的な問題とは考えられていなかったことなどから、結果的に基本法に国家緊急権に関する条項は採択されなかった<sup>39</sup>。

### (2) ドイツの再軍備<sup>40</sup>

制定時の基本法には、良心的兵役拒否（4条3項）、侵略戦争遂行準備行為の違憲性（26条1項）、戦争遂行用武器の製造等に対する規制（26条2項）、平和維持のための相互集団安全保障制度への加入（24条2項）といった規定が置かれていたのみであった<sup>41</sup>。しかし、その後、1950年に勃発した朝鮮戦争によって、国民世論は大きく再軍備肯定へと移動する。1952年5月26日、米英仏と西ドイツとの関係に関する条約（「ドイツ条約」）が、翌27日にはヨーロッパ防衛共同体条約（「パリ条約」）が、それぞれ調印される。そして、これらの条約と基本法との適合性を明確にし（79条、旧142a条）、連邦の専属的立法権限に「18歳以上の男子の国防義務」（旧73条1項1号）を加える等の第4次基本法改正（1954年）がなされた。

<sup>37</sup> 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013年12月）を基に作成。

<sup>38</sup> 小林孝輔『ドイツ憲法小史〔新訂版〕』（学陽書房、1992年）192～193頁、国立国会図書館調査及び立法考査局・前掲注15・207頁〔清水隆雄執筆部分〕参照。なお、ヘレンキームゼー草案111条には、「公共の秩序と安全に対する差し迫った危険」に対処するため、連邦政府は緊急命令を発することができ、それによって、言論、出版、集会、結社の自由及び通信の秘密の基本権を停止できるとする規定があった（同頁）。

<sup>39</sup> 山内・前掲注16・33～34頁

<sup>40</sup> 水島・前掲注15・48～51頁を基に作成。

<sup>41</sup> 「これらの規定は、ドイツ占領政策を方向づけたポツダム協定の『ドイツの完全な武装解除と非軍事化』の要求を反映しつつも、当時の『冷戦』状況を背景として、『共産主義国』に対抗するための再軍備の余地を残していたのである。この意味で基本法は『戦後憲法』というよりは、むしろ『冷戦期の憲法』といえよう」と指摘されている（水島・前掲注15・48頁）。

1954年10月23日のパリ諸条約の締結により、ドイツの占領体制の終結、西ドイツのNATO加盟の承認などが決定されると、再軍備はさらに加速した。1955年に志願兵法が制定され、1956年の第7次基本法改正では、良心的兵役拒否の場合の代替役務規定（旧12条2項。現行の12a条2項と同内容）、兵役中の基本権の制限（17a条）、連邦国防相（平時）及び連邦首相（戦時）による命令・指揮権（65a条）、連邦議会の国防委員会（45a条）及び国防受託者（45b条）等が規定された。

### （3）緊急事態条項の整備<sup>42</sup>

1958年10月、アデナウアー政権（キリスト教民主／社会同盟（CDU／CSU）＋諸会派の連立政権）の連邦内務大臣G.シュレーダーは、警察労働組合の集会で基本法に広範な緊急事態条項の補充が必要であることを力説し、1960年4月、基本法に緊急事態条項を補充する基本法改正草案（シュレーダー草案）を連邦議会に提出する。この背景の一つとしては、①西ドイツにおいて再軍備のための基本法改正とそれに伴う基本的な軍事法制の確立が50年代の後半期をもって一段落を迎えたこと、②それと関連して50年代前半にみられた再軍備に対する国内の反対意見もかなり弱いものになっていったということが挙げられる<sup>43</sup>。結局、シュレーダー草案は、連邦議会において審議未了となったが、1963年1月にもアデナウアー政権（CDU／CSU＋自由民主党（FDP）の連立政権）は基本法補充のための新しい草案（ヘッシャル草案）を連邦議会に提出している。このヘッシャル草案は、社会民主党（SPD）の要求やシュレーダー草案に対する連邦参議院の「所見ともいべき対案」の内容を受け入れたものであったが、連邦議会の特別多数を得られず、否決された。

その後、1966年にCDU／CSUとSPDの大連立政権が誕生し、1967年6月、基本法補充のための法律案（ルッケ草案）が連邦議会に提出された。このルッケ草案では、緊急命令発布のための明示された全権委任というのが形式的に姿を消しており、またそれまでの草案に見られた自由権の制限に関する規定が自制されていた。ルッケ草案は、連邦議会において抵抗権（20条4項）及び緊急事態における法令の適用（80a条）について修正が加えられた上で、1968年5月30日に連邦議会で可決、6月14日に連邦参議院で可決され（第17次基本法改正）、これにより緊急事態条項が整備された。

<sup>42</sup> 粕谷「〈資料〉西ドイツ緊急事態憲法の制定過程（一）」・前掲注16を基に作成。

<sup>43</sup> 山内・前掲注16・35頁

**(4) 緊急事態条項の適用例<sup>44</sup>**

これまで、ドイツは全国的な非常事態を経験したことがないとされている。ただし、基本法 35 条の規定に基づき、自然災害又は特に重大な災厄事故の際に連邦国防軍が出動した事例があり、その主な事例として、1975 年のニーダーザクセン州の森林火災、1988 年のラムシュタイン米軍基地の航空ショーでの事故、1988 年のレムシャイトでの米軍機墜落事故、1998 年のエシェーデでの鉄道事故、2002 年のドナウ川及びエルベ川の洪水、2005 年から 2006 年にかけての南ドイツの大雪がある。

---

<sup>44</sup> 山岡・前掲注 35・75 頁を基に作成。



## 六 ドイツにおける「表現の自由」

### 1 ドイツにおける「表現の自由」(基本法5条1項)の概要

#### ○ドイツ連邦共和国基本法

#### 第5条〔表現の自由〕

- 1 何人も、言語、文書および図画をもって、その意見を自由に発表し、および流布し、ならびに一般に入手できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。出版の自由ならびに放送および上映の自由は、保障する。検閲は、行わない。
- 2 これらの権利は、一般法律の規定、少年保護のための法律上の規定および個人的名誉権によって、制限される。
- 3 芸術および学問ならびに研究および教授は、自由である。教授の自由は、憲法に対する忠誠を免除しない。

〔出典〕畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集〔第5版〕』（有信堂高文社、2018年）

基本法5条は、1項で①意見表明の自由、②知る権利、③出版の自由、④放送の自由及び⑤映画の自由（これらは、広く「意見の自由」と総称される。）を保障し、3項で⑥芸術の自由及び⑦学問の自由を保障している。また、基本法8条1項で「平穩に、かつ武器を伴わずに、集会する権利」を保障しており、国民の行為態様ごとに細かく規定される形で、「表現の自由」が幅広い保障を受けている。その上で、基本法5条2項は、表現の自由に対する法律の留保として、①一般的法律、②青少年保護、③人格的名誉権の三つを挙げている。ここでいう「一般的法律」の意義については、リュート判決<sup>45</sup>において、意見表明の自由の保護を強化する方向で解釈されている。それによると、「一般的法律」とは、「ある意見それ自体を禁止したり、意見の表明それ自体に着目した法律」ではなく、「ある特定の意見であるかどうかとはかかわりなく保護されるべき法益」、「意見の自由の活動に対して優越するような共同の価値」の保護に仕える法律である、とされる。また、同判決では、『「一般的法律」はたしかに文言上は基本権を制限するものではあるが、逆に一般的法律の方も、この基本権が自由で民主的な国家において有する価値定立的な意義の認識から解釈されなければならない、基本権を制限する効果それ自体も制限されなければならない、という意味で、相互作用が存在する」とする。すなわち、ある法律が意見表明の自由を制限している場合には、その法律は意見表明の自由と適合するように解釈されなければならないとされる（相互作用理論）。<sup>46</sup>

なお、このリュート判決で注目すべきは、憲法の根本決定として客観的価値秩序が創設され、言論の自由は自由主義的民主国家に絶対的・本質的な基本権

<sup>45</sup> 1958年1月15日連邦憲法裁判所第一法廷判決（BVerfGE 7, 198）

<sup>46</sup> 穴戸常寿「表現空間の設計構想（ドイツ）—公論形成に貢献する自由と民主的公共性」駒村圭吾・鈴木秀美編著『表現の自由 I—状況へ』（尚学社、2011年）102～109頁

であって、「窮極的基本権 (finales Grundrecht)」として自由一般の基礎と性格規定され、言論活動が世論形成的意義を有して公益性を帯びる場合、言論の自由の適法性の推定がなされて、利益衡量において優越的地位を有するとされる点であり、これは、我が国でも有力な「言論の自由の優越的地位」の理論と同趣旨であり「二重の基準」論に相通ずるとの指摘がある<sup>47</sup>。

この点、連邦憲法裁判所も、基本法の保障している人間の尊厳に結びついた基本権について比例原則を厳しく適用し、一般的行動の自由については比例原則の充足を簡単に認めていることから、二重の基準論のような考え方がとられているということもできるが、そこで区別の根拠とされているのは、人間の尊厳に結びついた基本権かどうかという点であり、意見表明の自由の制限について厳格な基準を適用すべきだとの考え方は採られていないとの指摘もある<sup>48</sup>。

## 2 「表現の自由」と「戦う民主主義」

我が国では、基本法で採用されている「戦う民主主義」が表現の自由を広範に制限しているというイメージが強いが、実際には、政党禁止・基本権喪失の運用は、少なくともワイマール期に比べれば謙抑的であるとされる<sup>49</sup>。また、連邦憲法裁判所は、一般論として意見表明の自由の重要性を強調し、「戦う民主主義」の標語として言われることとは正反対に、「自由の敵にも自由を保障する」というのが基本法の基本的立場であると明言している<sup>50</sup>。

それゆえ、ドイツも、アメリカや我が国と同様、立憲民主制国家として、表現の自由を基本権の中でも重要なものとして保障しており、国家から自由な意見の対決が民主制にとっての生命線であり、政治的事項に関する表現の自由が特に手厚く保障されるべきだと考えられているとの指摘がある<sup>51</sup>。

他方、一般法の規定をみていくと、ナチス支配を正当化するような言動が処罰対象となっていることが注目され (刑法典 130 条等)、これは、日本の現行法にはみられない特徴であり、それゆえ、ドイツでは表現の自由を強く保護すべきとはされていないといわれることもある<sup>52</sup>。

<sup>47</sup> 木村俊夫「言論の自由と基本権の第三者効力—リュート判決—」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例 [第2版]』(信山社、2003年) 160~161頁

<sup>48</sup> 松井茂記『LAW IN CONTEXT 憲法—法律問題を読み解く 35の事例—』(有斐閣、2010年) 300頁

<sup>49</sup> 宍戸・前掲注 46・102~103頁

<sup>50</sup> 毛利透「ヘイトスピーチの法的規制について—アメリカ・ドイツの比較法的考察—」法学論叢 176 卷 2・3 号 (2014 年) 228 頁

<sup>51</sup> 宍戸・前掲注 46・130 頁

<sup>52</sup> 實原隆志「表現の自由—特に日本とドイツの学説の比較を中心に」中西優美子編『人権法の現代的課題—ヨーロッパとアジア』(法律文化社、2019年) 203頁。その上で、「ドイ

### 3 刑法典 130 条と「表現の自由」<sup>53</sup>

刑法典 130 条 1 項の民衆扇動罪制定時には、同罪と意見表明の自由との抵触を危惧する議論は見られなかったが、それは、基本権を侵害するような差別扇動的表現は意見表明の自由を享受しないという見解が自明の前提とされていたからだ、との指摘がある。また、制定時の民衆扇動罪は、住民の一部に対する憎悪をかき立てる等の方法で「人間の尊厳」を攻撃する行為を対象としていたため、十分に一般性を有し意見表明の自由との抵触の問題を生じることにはなかったと言われる。他方、刑法典 130 条 3 項のホロコースト否定罪については、本来対象とすべきではない否定表現にまで処罰範囲が拡大されることへの懸念から、同罪の限定解釈を試みる見解がある。さらに、刑法典 130 条 4 項のナチス暴力支配賛美罪については、なお基本法 5 条 2 項により正当化し得るとする見解もあるものの、意見表明の自由との抵触を懸念する見解も少なくないとされる<sup>54</sup>。

この点、連邦憲法裁判所は、民衆扇動罪及びホロコースト否定罪については、一般的法律性を肯定する<sup>55</sup>。一方で、ナチス暴力支配賛美罪については、ナチズムに対する特定の態度を表現する意見表明のみを処罰対象としていることから、一般的法律ではなく特別法であると指摘しつつも、一般的法律の留保の例外を認めて、合憲とした<sup>56</sup>。

ただし、連邦憲法裁判所は、裁判で争われている具体的な言明の意味理解の段階でも、刑事裁判所に表現の自由への配慮を要請しており、その結果、刑事裁判所が有罪とした判決を覆したことがある。そのため、ドイツの場合、一方

---

ツでは意見表明の自由をとりわけ重要なものとする考えがないとまではいえないだろう」と指摘している（同 208 頁）。

<sup>53</sup> 櫻庭総『ドイツにおける民衆扇動罪と過去の克服』（福村出版、2012 年）182～209 頁をを基に作成。なお、刑法典 130 条 4 項の罪名は、小笠原美喜「米英独仏におけるヘイトスピーチ規制」レファレンス 784 号（2016 年）を参考にした。

<sup>54</sup> ナチス暴力支配賛美罪に対しては、基本法 5 条 2 項の「一般性」の要請を満たし得ず、単なる「象徴的立法」（立法者が市民の政治要求に応答する強い姿勢をアピールするために、その実効性とは無関係にアリバイとなす法定立のこと（植松健一「ドイツにおける『安全と自由』—安心感の維持向上への公権力の関与という視角から」森英樹編『現代憲法における安全—比較憲法学的研究をふまえて』（日本評論社、2009 年）462 頁））ではないかとして批判する見解や、憲法の適合を模索するいかなる限定解釈の試みも無意味であると評する見解もある。

<sup>55</sup> 毛利・前掲注 50・224 頁

<sup>56</sup> 連邦憲法裁判所は、「基本法 5 条 1 項及び 2 項は、1933 から 45 年の国家社会主義の暴力的かつ恣意的支配をプロパガンダ的に是認することに限界を定める規定につき、意見関連的法律に関する特別法の禁止の例外を内在している」として、一般的法律の留保の例外を認め、ナチス暴力支配賛美罪を合憲とした。ただし、この例外論に対しては、学説から多くの疑問が投げかけられている。（土屋武「一般的法律の留保とその例外—ヴェンジーデル決定—」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅳ』（信山社、2018 年）

では、立法者が刑法典 130 条による表現規制を絶えず見直し、立法による問題の解決に積極的に取り組み、他方で、連邦憲法裁判所が、その規制による表現の自由の過剰な制約を回避するための歯止めとしての役割を果たしている、と評されている。<sup>57</sup>

なお、欧州人権裁判所は、2019 年 10 月 3 日、ホロコーストを否定する発言で有罪となったドイツの政治家が表現の自由を侵害されたなどとして訴えた裁判において、当該発言は「(欧州人権条約で保障された) 言論の自由の保護を受けることはできない」と判断して、訴えを棄却した<sup>58</sup>。

**【参考】刑法典 130 条 1 項、3 項及び 4 項<sup>59</sup>**

- |  |
|--|
| <p>(1) 公共の平穩を乱すのに適した態様で、</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一 国民的、人種的、宗教的集団、若しくは民族的出自によって定められる集団に対して、住民の一部に対して、若しくはある個人が上で挙げた集団や住民の一部に属することを理由にしてその者に対して、憎悪をかき立てる者、暴力的措置をとるよう扇動する者、若しくは恣意的措置をとるよう扇動する者、又は</li><li>二 上で挙げた集団、住民の一部、若しくはある個人が上で挙げた集団や住民の一部に属することを理由にしてその者を、罵倒し、悪意を持って侮辱し、若しくは中傷することにより、他人の人間の尊厳を攻撃する者</li></ul> <p>は、3 月以上 5 年以下の自由刑に処せられる。</p> <p>(3) 国家社会主義支配のもとで行われた、国際刑法典 6 条 1 項で掲げられている種類の行為を、公然と又は集会において、公共の平穩を乱すのに適した態様で、是認し、その存在を否定し、又は矮小化する者は、5 年以下の自由刑又は罰金刑に処せられる。</p> <p>(4) 公然と又は集会において、国家社会主義の暴力的支配及び恣意的支配を是認し、賛美し又は正当化することにより、その犠牲者の尊厳を侵害する態様で公共の平穩を乱す者は、3 年以下の自由刑又は罰金刑に処せられる。</p> |
|--|

<sup>57</sup> 鈴木・前掲注 25・22 頁、鈴木秀美「ドイツの民衆扇動罪と表現の自由—ヒトラー『わが闘争』再出版を契機として—」日本法学 82 卷 3 号 (2016 年) 424 頁。なお、民衆扇動罪については、捜査のための検察の人手不足に加えて、刑事裁判所の裁判官が、表現の自由を重視する連邦憲法裁判所での敗訴をおそれて有罪判決を下すことに慎重になっているため、集会での発言やインターネットの書き込みなど民衆扇動的表現が目につく割には、告発や有罪判決は少ないという (同 412 頁)。

<sup>58</sup> 時事ドットコム「ホロコースト否定、表現の自由でない=欧州人権裁が判断」2019 年 10 月 5 日 (<https://www.jiji.com/jc/article?k=2019100500451&g=int>) 参照。

<sup>59</sup> 鈴木・前掲注 57・399~400 頁を基に作成。

## 4 インターネット上の違法・有害な情報に対する取組

### (1) 日本の取組とドイツの取組<sup>60</sup>

インターネットの普及に伴い、その負の側面として、インターネットによる違法・有害情報の流通が問題となってきた。これを受けて、日本では、他人の権利を侵害する情報の流通への対策として、2001年に「プロバイダ責任制限法」が制定されている。

ドイツでも、プロバイダの責任を一定の範囲に制限するという点で日本と共通する制度が整備されており、2007年に「テレメディア法」が制定され、プロバイダ等の事業者には一定の条件下で免責が与えられ、自主的な対応が求められてきた。さらに、2017年に「ソーシャルネットワーク（SNS）における法執行の強化に関する法律」（SNS法）が制定され、これまでの枠組みを超えて、違法情報への対策強化のための具体的な義務が規定された。

以下では、「テレメディア法」及び「SNS法」について、それぞれ概説する。

### (2) テレメディア法<sup>61</sup>

#### ① 制定の経緯

ドイツでは、1997年にプロバイダの責任について実定法が整備された。しかし、インターネットという新たなメディアを規制する権限が連邦と州のどちらに存するかが必ずしも明確ではなかったため、個人向けのテレサービス（電子メールサービスなど）については連邦に、公衆向けのメディアサービス（世論形成に影響を与える新聞社のホームページなど）については州に権限があるとされ<sup>62</sup>、連邦法である「テレサービス法」と連邦を構成する全州が結んだ「メディアサービス州間協定」の両方に、実質的に同じ条文が置かれていた。

テレサービス法及びメディアサービス州間協定は、2001年にEUの電子商取引指令の国内法化として改正され、プロバイダの責任に関する規定は

<sup>60</sup> 神足祐太郎「権利侵害とプロバイダの責任—インターネット上の名誉毀損への対応—」調査と情報—ISSUE BRIEF—919号（2016年）、同「ドイツのSNS法—インターネット上の違法なコンテンツ対策—」外国の立法278号（2018年）、利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会「プロバイダ責任制限法検証に関する提言」（2011年）1～2頁を基に作成。

<sup>61</sup> 神足「権利侵害とプロバイダの責任—インターネット上の名誉毀損への対応—」・同上、毛利透「ドイツにおけるプロバイダ責任法理の展開—危険源の設置者か、有益な表現の場の創出者か—」新世代法政策学研究15号（2012年）を基に作成。

<sup>62</sup> ただし、「テレサービス」と「メディアサービス」の区別はそれが提供され、あるいは利用される目的による区別であるため、極めて曖昧であり、立法段階から運用の困難さが指摘されていた（鈴木秀美「インターネットと表現の自由—ドイツ・マルチメディア法制の現状と課題」ジュリスト1153号（1999年）92頁）。

より詳細なものとなった。そして、2007年、プロバイダの責任についての規律は完全に連邦の権限とすることで連邦と州が合意し、新たに「テレメディア法」が制定された。同法のプロバイダ責任の内容は、2001年改正後のテレサービス法の内容をそのまま受け継ぐものとなっている。

## ② プロバイダの責任

テレメディア法は、プロバイダの責任についての原則規定（7条）を置いた上で、プロバイダを①インターネット回線の利用を提供する「アクセス・プロバイダ」、②データのダウンロードの便のために情報を一時的に記憶させるサービスを提供する「キャッシュ・プロバイダ」、③利用者のために情報を記憶させる「ホスト・プロバイダ」の3種類に区分し、それぞれの責任制限について規定している（8～10条）。

【参考】テレメディア法の責任制限規定<sup>63</sup>

形態	免責に関する規定		監視義務
	要件	対象	
アクセス・プロバイダ (8条)	① 伝送を誘発していないこと ② 伝送の受信者を選択していないこと ③ 伝送される情報を選択・改変していないこと ※違法な行為のために故意に利用者と協力した場合には適用されない	通信網で伝送し、又はアクセスを仲介する第三者の情報	サービスプロバイダは、8条から10条までの場合、伝送・蓄積する情報を監視し、又は違法行為を示す状況を探知することは義務付けられない（7条）
キャッシュ・プロバイダ (9条)	① 情報を改変しないこと ② 情報へのアクセスの条件に従うこと ③ 情報の更新に係る業界で広く認識され、利用されている方法に従うこと ④ 情報の利用に関するデータを得るための業界で広く認識され、利用されている技術の合法的な利用を妨げないこと ⑤ 伝送の発信元の情報削除され、若しくはその情報へのアクセスが停止され、又は裁判所・行政庁からそのような削除・アクセス停止の命令が出た事実を実際に知ったときには、直ちに蓄積された情報の削除・アクセス停止をすること	その要求に基づいて行う他の利用者への伝送をより効率的に行うことのみを目的として実施される情報の自動的、媒介的、一時的な蓄積	
ホスト・プロバイダ (10条)	次のいずれかの場合： ① 違法な行為・情報に関する現実の知識を有せず、かつ、損害賠償請求については、違法な行為・情報が明白となる事実・状況の認識がない場合 ② そのような知識を得た際に、直ちに当該情報の削除・アクセス停止をする場合 ※利用者がプロバイダの権限又は管理下で行っている場合を除く	利用者のために蓄積する第三者の情報	

<sup>63</sup> 石井徹哉「アクセスプロバイダの刑事責任(1)ードイツテレサービス法における展開ー」千葉大学法学論集 20巻4号(2006年)40～41頁、利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会・前掲注60・69頁を基に作成。

このように、テレメディア法では一定の場合にプロバイダを免責することとしているが、プロバイダは利用に供した自己の情報に関して責任を負う（7条1項）と定められていることに関連して、「自己の情報」の範囲を広く認めることで、責任制限規定の適用を避ける判例も多く見られる。また、民法などの一般法律の規定による情報の削除又は遮断の義務については8条から10条までの免責規定の影響を受けない（7条2項2文）と規定されていることを根拠に、プロバイダの責任を認める判決も見られる。

### **（3）SNS法<sup>64</sup>**

#### **① 制定の経緯**

SNS法は、インターネット上の違法なコンテンツ対策のため、SNS事業者に対して、一定の違法情報に関する苦情対応手続の策定等を義務付けるものである。同法を制定する理由の第一に挙げられていたのは、ネット上のヘイトスピーチその他の犯罪行為への規制強化である。また、法案説明資料によると、「フェイクニュース」への対応も重視されるとしている。

同法は、2017年7月に成立し、同年10月に施行された後、経過期間を経て2018年1月から本格実施されている。

#### **② SNS法の概要**

##### **ア 対象となるSNS事業者（1条1、2項）**

利用者に任意の内容の情報を他の利用者と交換すること及び公表することを可能にするプラットフォームを、インターネットにおいて、収益を得ることを目的に運営しているSNS事業者（テレメディア事業者）が対象とされ<sup>65</sup>、音楽に限定されたもの等、特定のコンテンツに限定されたSNSは対象とならない。

##### **イ 違法なコンテンツの範囲（1条3項）**

SNS法で対応を義務付けられる「違法なコンテンツ」は、刑法典上の一定の犯罪に該当するものであって違法性が阻却されないものをいう。そのため、刑法典上違法とならない一部のフェイクニュース等は、同法の

---

<sup>64</sup> 神足「ドイツのSNS法—インターネット上の違法なコンテンツ対策—」・前掲注60、神足祐太郎「ソーシャルネットワークにおける法執行の強化に関する法律（ネットワーク法執行法-NetzDG-）」外国の立法278号（2018年）、同「ドイツのSNS法」調査と情報—ISSUE BRIEF—1019号（2018年）、鈴木秀美「ドイツのSNS対策法と表現の自由」メディア・コミュニケーション68号（2018年）を基に作成。

<sup>65</sup> 国内の登録された利用者が200万人未満のSNS事業者は、報告義務及び苦情対応手続の策定義務が免除される。

対象外となる。

### ウ 報告義務 (2条)

年間 100 件を超える苦情を受けた SNS 事業者は、違法なコンテンツへの対応に関する報告を義務付けられる。該当する事業者は、半年に一度、犯罪行為の防止のために行う取組の説明、受信した苦情数、削除に至った件数等を記載した報告書を作成し、連邦官報及び自社のウェブサイトで開催しなければならない。

### エ 苦情対応手続の策定義務 (3条)

SNS 事業者には、違法なコンテンツに関する苦情を送信するための方法<sup>66</sup>を利用者に提供するとともに、苦情対応手続を策定することが義務付けられる。

苦情対応手続においては、遅滞なく苦情を認識し、当該コンテンツの違法性及び削除等を行う必要性について審査し、当該情報が明らかに違法である場合には、これを 24 時間以内に削除することが求められる。それ以外の場合であっても、違法なコンテンツは、原則として 7 日以内に削除される必要がある。ただし、主張されている事実の真実性がコンテンツの違法性の判断に係る場合や規制された自主規制機関<sup>67</sup>の判断に委ねる場合には、7 日の期間を超過することができる。

### オ 過料 (4条)

SNS 法による報告義務及び苦情対応手続の策定義務等に違反した事業者等には、秩序違反として過料が科せられる。法人に対する過料は最大で 5,000 万ユーロ (約 61 億円<sup>68</sup>) である<sup>69</sup>。

---

<sup>66</sup> 利用者が簡単に認識でき、直接かつ恒常的にアクセスできるものでなければならないと規定されている。

<sup>67</sup> 連邦司法庁が、違法性を審査する者の独立性及び専門性が保証されていること等の要件を満たすと認定したもの。

<sup>68</sup> 本稿中、1 ユーロは約 121 円 (令和 2 年 2 月分報告省令レート) で計算した。

<sup>69</sup> ただし、苦情対応手続において保証されるべき事項について不備があったり、その運用について体制上の問題があったりする場合が対象であり、個別のコンテンツを削除しなかったことをもって過料が科されるわけではないとされる (神足「ドイツの SNS 法」・前掲注 64・6 頁)。なお、過料を担当する行政機関が、削除されていない内容が違法であるとして判断を下す場合、当該行政機関はまず裁判所にその違法性についての判断を求めなければならないと規定されている (鈴木・前掲注 64・7 頁)。



### ③ SNS法の論点

SNS法をめぐっては、表現の自由に与える影響等の観点から、以下のような議論がある。

#### ア 過剰削除をめぐる議論

違反した場合の過料が高額に上り、かつ違法性等の判断を迅速に行う必要があることから、SNS事業者が違法でないコンテンツまで削除してしまう懸念が示されていた。

#### イ 民間機関による検閲をめぐる議論

SNS事業者が違法コンテンツ削除の体制整備を求めることは、本来裁判所が行うべき法律の解釈を民間事業者に委ねることになるとの批判がある。また、自主検閲が強まるなど国家による規制よりも行き過ぎたものになるとの指摘もある。

#### ウ 対象範囲をめぐる議論

SNS法の採用した「違法なコンテンツ」という概念について、従来の刑法では用いられてこなかった概念であり、一義的な解釈は困難だという批判がある。それゆえ、罪刑法定主義を定めている基本法103条2項に違反すると指摘されている<sup>70</sup>。さらに、違法なコンテンツに該当するか否かの判断は裁判所でさえ容易ではないとの指摘等もある。

また、対象事業者の定義の曖昧さや正当性について議論があった。

### 【参考】EUにおけるフェイクニュース対策

#### ① フェイクニュース対策の経緯等<sup>71</sup>

フェイクニュースについてのEUの取組は、2017年5月16日にジャン＝クロード・ユンケル欧州委員長が、市民を保護するためオンライン・プラットフォームによるフェイク情報の流布によって民主主義を脅かしている実態についてEUレベルで調査する必要がある、という書簡を発出したことで開始された。EUが積極的なフェイクニュース対策に乗り出した背景としては、イギリスのBrexitに関する国民投票がフェイクニュースによって影響を受けた可能性や、2019年の欧州議会選挙を控えていたことがあると指摘されている。

<sup>70</sup> 鈴木・前掲注64・8頁

<sup>71</sup> 湯浅壘道「理念・原理・制度とサイバーセキュリティ法制—選挙を中心に」情報通信政策研究2巻1号(2018年)、同「EUにおけるフェイクニュース対策」日本セキュリティ・マネジメント学会誌32巻3号(2019年)などを基に作成。

2018年1月15日、EUは、Facebook、Twitter、Googleの各代表もメンバーを含む「フェイクニュース及び虚偽情報流布に関する有識者会合」(High-Level Group on Fake News and online disinformation)を設置し、3月12日に最終報告書が公表された。この最終報告書を受けて、4月26日、EUから虚偽情報に対する対応策(Tackling online disinformation: a European approach)が提案された<sup>72</sup>。この対応策の中で注目されるのは、SNS事業者を含めたオンライン・プラットフォーム事業者に対して、フェイクニュースを排除する自主規制(共通の行動規範(a common Code of Practice)の策定及び遵守)を実施するよう強く求めたことである。ドイツのようにSNS法(前掲「(3) SNS法」(47頁)参照)を制定した国もあるが、EU全体としては、直接フェイクニュースの発信や流布を法的に規制するのではなく、事業者がフェイクニュースの流布を阻止する自主的対策を講じるように要請することとしている。

これを受けて、Facebook、Twitter、Googleなどのオンライン・プラットフォーム事業者が、2018年9月以降順次、行動規範(Code of Practice on Disinformation)<sup>73</sup>に署名している。

## ② 行動規範 (Code of Practice on Disinformation)

行動規範は、①広告配置の精査(Scrutiny of ad placements)、②政治的広告及び論点広告(Political advertising and issue-based advertising)、③サービスの完全性(Integrity of services)、④消費者への支援(Empowering consumers)、⑤研究団体への支援(Empowering the research community)及び⑥行動規範の有効性の評価及び監視(Measuring and monitoring the code's effectiveness)について定めている。

Facebook、Twitter、Googleの各社は、2019年1月から5月まで、欧州議会選挙に関連する行動規範の履行状況に関する月次報告を提出しており、これを受けて、6月14日に、偽情報対策の成果及び欧州議会選挙の教訓に関するレポート<sup>74</sup>が公表された。その際、モゲリーニ上級代表(兼欧州委員会副委員長)らの共同声明において、行動規範を通じてFacebook、Google、Twitterにおける取組に改善が見られたとし、オンライン・プラットフォー

---

<sup>72</sup> 欧州委員会「Tackling online disinformation」(<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation>)

<sup>73</sup> 欧州委員会「Code of Practice on Disinformation」2018年9月26日(<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>)

<sup>74</sup> EU法令データベース(EUR-Lex) HP([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/XT/?uri=comnat:JOIN\\_2019\\_0012\\_FIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/XT/?uri=comnat:JOIN_2019_0012_FIN))

ム事業者に対して取組の継続と更なる努力への期待が示された<sup>75</sup>。

さらに、10月29日には、オンライン・プラットフォーム事業者の自己評価報告書をまとめたレポートが公表された<sup>76</sup>。ヨウロバー欧州委員会委員（司法・消費者・男女平等担当）らは、共同声明において、欧州議会選挙に先立つ取組と月次報告について、虚偽情報に対する経済的誘因の断絶と政治的広告及び論点広告の透明性の確保等に貢献したと評価する一方で、依然として取組が不十分な領域もあると述べている<sup>77</sup>。なお、2020年初頭に、欧州委員会による行動規範の効果についての包括的な評価が予定されており、その結果次第では、規制の在り方も含めて更なる取組が提案される可能性があるという<sup>78</sup>。

---

<sup>75</sup> 欧州委員会「A Europe that protects: EU reports on progress in fighting disinformation ahead of European Council」2019年6月14日 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_2914](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2914))

<sup>76</sup> 欧州委員会「Annual self-assessment reports of signatories to the Code of Practice on Disinformation 2019」2019年10月29日 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/annual-self-assessment-reports-signatories-code-practice-disinformation-2019>)

<sup>77</sup> 欧州委員会「Code of Practice on Disinformation one year on: online platforms submit self-assessment reports」2019年10月29日 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_19\\_6166](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6166))

<sup>78</sup> 10月29日のレポートによると、「規制 (regulatory)」及び「共同規制 (co-regulatory)」も含めて更なる取組が提案される可能性があるという。なお、この「共同規制」とは、欧州議会・欧州理事会・欧州委員会の機関間合意によると、「立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体（経済的主体や社会的パートナー、NGOや共同体などを含む）に委ねる法的措置のメカニズム」と定義されている（生貝直人『情報社会と共同規制—インターネット政策の国際比較制度研究—』（勁草書房、2011年）22～23頁）。また、「共同規制」は、自主規制の利点（柔軟性や当事者の知識の活用、そして不確実性の高い問題への対処）を生かしつつも、その不完全性やリスクを政府が補完することにより、二律背反の状況を解消しようとする中間的な政策手段とされる（生貝直人「インターネットの自主規制・共同規制—米国・EUにおけるプライバシー政策の展開を題材として—」ドイツ憲法判例研究会編『憲法の規範力とメディア法』（信山社、2015年）66頁）。

## 七 ドイツにおける「放送の自由」

### 1 ドイツにおける「放送の自由」の概要<sup>79</sup>

#### ○ドイツ連邦共和国基本法

##### 第5条〔表現の自由〕

- 1 何人も、言語、文書および図画をもって、その意見を自由に発表し、および流布し、ならびに一般に入手できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。出版の自由ならびに放送および上映の自由は、保障する。検閲は、行わない。
- 2 これらの権利は、一般法律の規定、少年保護のための法律上の規定および個人的名誉権によって、制限される。
- 3 (略)

〔出典〕畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集〔第5版〕』（有信堂高文社、2018年）

基本法5条1項2文で保障されている放送の自由は、純粋な報道番組だけでなく全ての番組に及ぶとともに、提供する素材の選択だけでなく、番組の形態の選択を含む描写の種類・方法の決定にまで及ぶとされる。

連邦憲法裁判所は、この条文から「放送の自由」の解釈を発展させ、放送の自由を「(自由な意見形成に) 奉仕する自由」とした。ここから、放送の自由とは、立法者に対し、放送が「自由な意見形成への奉仕」という機能を自由に果たせるように放送制度を形成することを求めるものと考えられている。

そして、連邦憲法裁判所は、放送の自由の「内容形成」については、放送の自由の「制限」とは異なるものと位置付け、具体的な内容形成において立法者に広範な形成の余地を認めているものの、放送立法のための憲法上の要請として、①「放送における意見多様性の確保」と②「放送の国家からの自由」を満たさなくてはならないとしている。

<sup>79</sup> 小山剛「放送による犯罪報道と人格権—レーバツハ判決—」ドイツ憲法判例研究会編・前掲注47、鈴木秀美『放送の自由〔増補第2版〕』（信山社、2017年）増24～31頁を基に作成。

## 【参考】「放送の自由」に関する主な連邦憲法裁判所判決の判旨（概要）

	判 旨（概要）
第1次放送判決 <sup>80</sup> (1961. 2. 28)	<p>放送はプレスとともに、世論形成の「媒体」かつ「原動力」として重要かつ不可欠な現代的マス・コミュニケーション手段であって、こうした放送の世論形成機能は、必ずしもニュース番組や政治的論評等に限らず、ドラマや音楽番組でも行われる。それゆえ、放送についても、プレスと同じく、制度的自由が重要である。</p> <p>放送の領域においては、技術的な理由からも、放送を実施するためにきわめて巨額の経費を要するという考慮からも、それを実施する者の数は比較的少数にとどまらざるを得ない。こうした特別の事情から、放送の自由を保持するために「主要な政治的・世界的・社会的集団の代表者の参画」等の特別の備えが求められる。</p> <p>基本法5条は、国家の代表者も、適切な比率で、放送事業の「中立化された」担い手の組織に参画することを妨げないが、国家が直接・間接に放送を実施する営造物ないし会社を支配することは、排除している。</p>
第3次放送判決 <sup>81</sup> (1981. 6. 16)	<p>放送は、憲法によって保護された、自由な意見形成の過程の「メディア（媒体）」であり、「ファクター（原動力）」である。それに従えば、放送の自由は、第一義的には、その主観的権利としての要素及び客観法的要素において自由な意見形成に奉仕する自由である。放送の自由は、放送による自由で包括的な意見形成を保障するという役割に奉仕する。</p> <p>この役割が、放送の自由の特性と意義を規定する。すなわち、放送による個人の意見と公的意見の自由な形成は、まず第一に国家による支配及び影響力行使からの放送の自由を求める。その限りにおいて、放送の自由は、古典的自由権と同様に、防衛的意義を有する。しかし、単なる消極的な形成によっては、この役割に対処することは不可能であり、むしろ、現に存する意見の多様性が放送においてできる限り幅広く、完全に反映されること、さらに、このような方法で包括的な情報が提供されることを確保する積極的規律を要する。これを達成するためには、放送の自由にかなった、それゆえ基本法5条1項の保障の意図を実効的なものとするに適した実体的規律、組織的規律及び手続的規律が必要である。</p> <p>内容形成的法律による規律の必要性は、放送周波数の不足及び放送事業に要する高額な経費によって制約された放送の特殊事情が、現代的発展の経過において消滅した場合にも存続する。この場合にも、放送の自由の保障のための法律による措置は憲法上必要である。民間放送の領域では、従来の不足が除去された際に、意見傾向の多様性が縮減されずに反映されている「意見の市場」が成立しているか否かは定かでない。さらに、重要なメディアである放送の場合には、意見の力の集中可能性、及び公的意見にかたよった影響を与えることを目的とする濫用の危険が考慮されなければならない。こうした状況では、国家による侵害のみが排除され、放送が諸力の自由な競争に委ねられる場合には、それは放送の自由を保障するという憲法上の要請にかなったものとは言えないだろう。</p>

<sup>80</sup> 浜田純一「連邦によるテレビ会社設立の合憲性—第1次放送判決（第2テレビジョン判決）—」ドイツ憲法判例研究会編・前掲注47を基に作成。

<sup>81</sup> 鈴木秀美「放送の自由と民間放送の参入—第3次放送判決（FRAG判決）—」ドイツ憲法判例研究会編・前掲注47を基に作成。

<p>第6次放送判決<sup>82</sup> (1991. 2. 5)</p>	<p>基本法は、放送秩序についていかなるモデルも規定しておらず、放送制度の自由さという目的のみを規定する。放送は、個人的意見及び公的意見の自由な形成への奉仕というその任務を達成することが可能であらねばならない。この任務はモデルに左右されず、この任務を考慮したあらゆる組織形態が基本法に合致する。立法者は、基本法5条1項の目的を無視しない範囲で、むしろモデルを任意に組み合わせることができる。</p> <p>二元的放送秩序の選択を決定した場合、立法者は民間放送のいまなお限定された到達範囲、番組の多様性及び幅に鑑みて、公共放送のために必要な技術的、組織的、人力的、財源的前提条件を保障することにより、住民に対する基本的供給を確保する義務がある。公共放送が、現在における存続だけでなく、将来の発展においても保障されている場合にのみ、公共放送は基本的供給の責任を二元的制度において現状の条件下で果たすことが可能になる。</p>
<p>第7次放送判決<sup>83</sup> (1992. 10. 6)</p>	<p>放送の自由の場合には、基本法上のその他の自由権とは異なり、人格の発展や利益の追求の目的のためにその享有主体に対して認められた基本権が問題なのではない。放送の自由は、個人的意見及び公的意見の自由な形成に奉仕する自由である。</p> <p>憲法によって設定された目標と、法律によって指示された任務の枠内では、放送局は、自らがいかにその役割を果たすかを自由に決定すべきものである。この自由は、放送局を享有主体とする基本法5条1項2文の基本権から生ずる。この自由保障の中心にあるのは、番組の自律権である。それは、ジャーナリズム以外の目的に放送が使われることに対して向けられる。</p>
<p>第10次放送判決<sup>84</sup> (1998. 2. 17)</p>	<p>放送の自由は、法律による内容形成を必要とする。その際、立法者は、一方では、放送がその機能を、政治的性格であっても、経済的性格であっても、ジャーナリズム以外のいかなる利用からも影響を受けることなく達成できるように配慮しなければならない。これは、特に支配的な意見の力の阻止が含まれる。他方、立法者は、放送が憲法上の前提とされている任務を意見形成のために果たすことを保障しなければならない。これには、社会的に重要なテーマについての、縮減されず、真実に即した情報の提供が含まれる。</p> <p>放送の自由を内容形成する際には、立法者は広範な自由を享受する。憲法上問題になるのは、自由で包括的な報道の保障と、誤った方向への発展の回避のみである。放送の自由を内容形成する法律が、放送の自由の目的促進に適しており、基本法5条1項2文の保護法益を適切に顧慮している場合、その法律に憲法上の異議を唱えることはできない。</p>

<sup>82</sup> 鈴木秀美「ノルトラインーヴェストファーレン州放送制度の合憲性—第6次放送判決—」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅱ [第2版]』(信山社、2006年)を基に作成。

<sup>83</sup> 高橋洋「公共放送に対するコマーシャル禁止の合憲性—ヘッセンドライ決定(第7次放送判決)—」ドイツ憲法判例研究会編・同上を基に作成。

<sup>84</sup> 鈴木秀美「放送法による独占放送権の制限—短時間ニュース報道権事件—」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』(信山社、2008年)を基に作成。

<p>第12次放送判決<sup>85</sup> (2007. 9. 11)</p>	<p>放送の自由の確保に関する、放送秩序の立法者の内容形成に対する連邦憲法裁判所が掲げた要請は、伝達技術およびメディア市場の発展によっても、時代遅れとはならない。さらに、二元的放送秩序における放送の自由の保障には、需要に即した資金を含む、公共放送の機能性の確保が含まれる。</p> <p>放送秩序の立法上の内容形成の根拠は、放送の普及作用・即時性・暗示力ゆえに放送に与えられる意義にある。普及作用とは、多くの国民に及ぼす影響の射程および可能性をいう。ラジオ及びテレビの即時性は、番組内容が素早く、ないしは同時に受信者に到達されうる、ということから生じる。メディアの特別な暗示力とは、とりわけ、テキスト、音声、テレビにおける動画といったコミュニケーション形式が相互に組み合わせられ、とりわけそれによって番組内容に高い信憑性を与える、という可能性から発生する。</p>
<p>第14次放送判決<sup>86</sup> (2014. 3. 25)</p>	<p>放送の自由を保障するための委託は、既存の意見の多様性が放送によって可能な限り広くかつ十分に表現されることを確保する秩序を目標としている。この秩序の内容形成は、立法者の役割である。その際、立法者には広範な形成の余地がある。この分野において多様性を確保するための特別な国家の責任は、放送—とりわけテレビ—には、その普及効果、同時性、誘導性のため、そして、とりわけその内容が急速に、それどころか同時に中継され、その際に音、文字、動画を組み合わせることができるといふことから、顕著な意義があるという点にその根拠がある。このように影響を与える可能性は、新技術が、番組と提供のかたちと手段の増加と細分化をもたらし、新しい番組に関連するサービスを可能にしたことによって、更に重みを増している。そのため、放送の自由の確保のために放送秩序を法律によって内容形成することについての要求は、コミュニケーション技術とメディア市場の発展によっても消滅していない。</p>

## 2 ドイツの放送制度<sup>87</sup>

第二次世界大戦後のドイツでは、英国、米国、フランス等による分割統治下で領域ごとに放送が行われたという経緯や、放送がナチスに支配され意見の多様性が侵害されたことへの反省から、放送に関する権限は州に属するものとされ、放送制度は州法又は州の間で締結される州間協定によって規律されている。当初は、公共放送の独占体制であったが、1980年代半ばにケーブル・テレビや衛星放送の開始を契機に、民間放送参入のための法整備が行われ、現在では、公共放送と民間放送の「二元的放送制度」が確立している。

なお、連邦最高裁判所は、第6次放送判決において、公共放送が「基本的供給」の担い手であるとして、二元的放送制度における中心的役割を公共放送に与えるとともに、「放送の自由」から、放送の基本的供給のために、公共放送

<sup>85</sup> 杉原周治「放送受信料確定手続と放送の自由—第2次放送受信料判決—」ドイツ憲法判例研究会編・前掲注56を基に作成。

<sup>86</sup> 鈴木・前掲注79・増27～31頁を基に作成。

<sup>87</sup> 神足祐太郎「ドイツ放送州間協定—ドイツにおける放送の制度と現状—」外国の立法276号(2018年)22～23頁、鈴木・前掲注79・63～67、増32頁を基に作成。

の存続と発展の保障を導き出している（前掲「【参考】「放送の自由」に関する主な連邦憲法裁判所判決の判旨（概要）」の第6次放送判決の項（54頁）参照）。

### 3 「統一ドイツの放送に関する州間協定」の概要<sup>88</sup>

二元的放送制度が成立したことで、全州に妥当する原則を規定する必要が生じ、1987年に旧西ドイツ全11州の間で「放送制度の新秩序に関する州間協定」が結ばれた。さらに、東西ドイツの統一、欧州における放送政策の進展等を受けて、1991年に、①放送州間協定、②放送財源州間協定等の六つの州間協定からなる「統一ドイツの放送に関する州間協定」が結ばれた。このうち放送州間協定は、全国規模の公共放送・民間放送について、これらに共通する原則、公共放送の使命、民間放送の規制監督、伝送容量の割当等について規定しており、ドイツにおける放送及びテレメディア<sup>89</sup>に適用される（同協定に定めのない事項については、各州法が適用される）。

放送州間協定の主な内容は、以下のとおり。

#### ① 公共放送と民間放送の双方に関連する規定

- ・人間の尊厳の尊重及び保護、住民の宗教的信条の尊重、生命・自由・身体の不可侵性及び他者の信仰・意見に対する尊重の強化への貢献（3条1項）
- ・広告等規制（差別的な内容等の広告の禁止、広告主等による広告以外の放送に対する影響の排除、政治的な性質を有する広告の禁止等）（7～8条）
- ・ニュース番組及び情報提供番組における独立性・客観性の確保、事前の真实性・情報源の審査、論評とニュース報道との明確な区別等（10条1項）

#### ② 公共放送のための規定

- ・ニュース報道の客観性・不偏不党の原則、意見の多様性及びその提供物の調和の考慮（11条）
- ・公共放送の存続及び発展を保障する十分な資金提供（12条1項）
- ・広告の制限等（16条）
- ・公共放送に法令違反があった場合、所轄の監督評議会が、その異議を放送サービスの中で公表するよう要求できる（19a条）

<sup>88</sup> 神足・同上・23、29～35頁、山岡規雄ほか訳「1991年8月31日の放送及びテレメディアのための州間協定（放送州間協定-RStV-）（抄）」外国の立法276号（2018年）を基に作成。

<sup>89</sup> テレメディアとは、おおむね放送以外のオンラインコンテンツ全般を指し、具体的には、電子出版物（新聞）、ビデオ・オンデマンドなどが該当する。ただし、インターネットを通じた同時配信（ライブストリーミング）はテレメディアには含まれず、放送に分類される。（神足・前掲注87・25頁）



### ③ 民間放送（全国向け）のための規定

- ・内容は、主として意見の多様性を表すものでなければならない。政治的、世界観的及び社会的に重要な勢力及び集団の発言は、総合放送サービスにおいて適切に取り上げなければならない、少数意見を考慮しなければならない。個別の放送サービスは、公共の意見形成に対して著しく偏った影響を与えてはならない（25条1項・2項）<sup>90</sup>
- ・テレビにおける意見の多様性の確保（集中排除原則）（26条）
- ・放送州間協定違反があった場合、所轄の州メディア監督機関が必要な措置をとることができる（38条2項）
- ・憲法秩序の遵守、人間の尊厳・他者の信念の尊重、差別のない共存への努力等（41条1項）
- ・テレビ広告の放送時間（45条）

---

<sup>90</sup> ただし、民間放送における意見多様性の確保については、政治的公平というような表現内容規制の役割はわずかであり、表現内容中立的な集中排除規定が中心的であるとの指摘がある（鈴木・前掲注 79・増 34～35 頁）。

## (参考 1) 議会の解散<sup>91</sup>

### 1 解散制度の概要

解散の対象となるのは、連邦議会のみである。ワイマール憲法下における解散権の行使が政権の基盤となる安定的な議会多数派の形成に資するものではなかったことへの反省から、現行の基本法では解散権の行使要件は厳格に制限され、①首相が任命されない場合（基本法 63 条）及び②首相が連邦議会で信任を得られず、後任の首相も選出されない場合（基本法 68 条）にのみ、解散が可能である。

①については、基本法 63 条所定の手続によって首相が任命されない場合には、大統領は連邦議会を解散することとされている<sup>92</sup>。

②については、首相が提出した首相の信任案に連邦議会議員の過半数の賛成が得られなかった場合において、連邦議会議員の過半数の投票により他の首相を選出しなかったときは、首相の提案に基づき、大統領は 21 日以内に連邦議会を解散することができる。

なお、連邦議会の解散に伴う総選挙は、解散後 60 日以内に行われる（基本法 39 条 1 項）。

### 2 解散の実例

1949 年のドイツ連邦共和国成立以降の解散は 3 回のみであり、いずれも、解散後の総選挙により連邦議会で与党が多数派を形成することを目的として、首相が自ら提出した首相信任案を与党議員の棄権によって否決させることで実現したものである。

---

<sup>91</sup> 高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報—ISSUE BRIEF—923 号（2016 年）8～10 頁を基に作成。

<sup>92</sup> 基本法 63 条が定める首相任命の手続については、前掲「一 2（2）ウ 連邦政府（6 章）」（13 頁）参照。

【参考】ドイツ連邦議会の解散一覧<sup>93</sup>

解散の日 (前回選挙日)	解散時の 大統領・首相	解散の背景等	選挙日
1972. 9. 22 (1969. 9. 28)	ハイネマン大統領 (SPD) ブラント首相 (SPD)	重要政策をめぐる一部議員の離反によって与党が連邦議会の過半数を失う一方、野党提出の不信任案が否決され手詰まり状態となったため、全会派の合意を背景に、首相が信任案を提出し、議席を持つ閣僚が棄権して信任案は否決された(1972. 9. 22)。	1972. 11. 19
1983. 1. 6 (1980. 10. 5)	カルステンズ大統領 (CDU) コール首相 (CDU)	シュミット政権下で連立与党のSPDとFDPが対立し、連立を解消。その後、FDPがCDU/CSUと新たに連立協定を結び、シュミット首相に対する建設的不信任案を可決、新たにコール首相が任命された(1982. 10. 1)。FDPとCDU/CSUの連立協議の際、国民の信任を得るために早期に連邦議会を解散することが合意されており、翌年度予算案成立後に首相が信任案を提出、ほとんどの与党議員が棄権に回ったため信任案は否決された(1982. 12. 17)。	1983. 3. 6
2005. 7. 21 (2002. 9. 22)	ケーラー大統領 (CDU) シュレーダー首相 (SPD)	2002年の連邦議会総選挙後、与党が州議会選挙等で相次ぎ敗北し、連邦参議院で野党が多数を占めるに至った上、党内からの政策批判 <sup>94</sup> により政権運営に行き詰まった首相は、連邦議会を解散し、総選挙を通じて国民の審判を仰ぐため信任案を提出、野党も連邦議会の解散を歓迎した。首相の呼びかけに応じて多数の与党議員が棄権したため、信任案は否決された(2005. 7. 1)。	2005. 9. 18 <sup>95</sup>

<sup>93</sup> 加藤一彦「ドイツ基本法における連邦首相と連邦議会との対抗関係性—連邦首相の信任動議の憲法問題—」同『議会政の憲法規範統制—議会政治の正軌道を求めて』・前掲注13、高澤・前掲注91・8～10頁、高田篤「ドイツ議会制民主主義論における議会の位相—連邦議会の解散をめぐる論議を手懸かりとして」ジュリスト1311号(2006年)、宮地基「基本法68条による連邦議会の解散II」ドイツ憲法判例研究会編・前掲注84を基に作成。

<sup>94</sup> 与党内に批判勢力を抱えてはいたが、連邦議会の多数派は維持していた。

<sup>95</sup> 総選挙の結果、キリスト教民主/社会同盟(CDU/CSU)が226議席を獲得し、第一党となった(社会民主党(SPD)は222議席)。この結果を受けて、CDU/CSUとSPDの大連立政権が発足。シュレーダー首相は退陣し、メルケル政権が誕生した。

### 3 連邦憲法裁判所判決<sup>96</sup>

1983年解散及び2005年解散については、連邦憲法裁判所の判決が出されており、いずれも連邦議会の解散を合憲と判断している。

#### (1) 1983年解散に関する判決（1983年判決）

連邦憲法裁判所は、基本法68条の解釈として、連邦首相が連邦議会の解散を目的として信任決議案を提出すること自体は禁じられていないとしながらも、同条の「不文の実質的な構成要件要素」として、このような手段に出るためには、連邦議会に存在する勢力関係において引き続き政権を担当することがもはや政治的に保障されない状況にあることが条件となり、連邦議会における政治的な勢力関係によって首相の行為能力が著しく毀損又は麻痺させられ、その結果多数派の一貫した支持に支えられた政策を有効に追求することができない場合でなければならないと判示した。

しかし、このような要件が存在したか否かの審査においては、基本法68条が、信任決議案を提出する連邦首相、これを議決する連邦議会、そして解散を命令する連邦大統領にそれぞれ政治的な裁量権を認めていることを根拠として、法令やその執行行為の合憲性を審査する場合よりも、連邦憲法裁判所の審査権が縮小されるとし、当時の政治状況を指摘して、①議会多数派に支持された政策の追求が今後不可能になるとして信任決議案を提出した連邦首相の判断、②これに対する議会の採決、③そして連邦首相の提案に基づいて連邦議会の解散した連邦大統領の命令のいずれについても、違憲の瑕疵はないと判断した。

#### (2) 2005年解散に関する判決（2005年判決）

2005年判決は、1983年判決の判断枠組みを基本的に踏襲し、連邦首相による信任決議案の提出及びその否決を受けた連邦大統領による連邦議会解散を合憲と認めた。もっとも、1983年判決では消極的な評価であった解散を目的とした信任決議案の提出について、2005年判決では、首相の自発的辞任や基本法67条に基づく建設的不信任決議と並ぶ「議会における危機を脱するため」の手段として積極的に位置付けられている。

2005年判決においても、1983年判決と同様、議会における勢力関係によって連邦政府の行為能力が失われていることが信任決議案提出の要件とされたが、その判断に当たって首相の幅広い評価の余地が認められ、連邦憲法裁判所による合憲性審査の範囲は「事実に照らして首相の評価とは違う政治状況の評価が明らかに優先されるべきか否か」だけに限定された。

<sup>96</sup> 宮地・前掲注93を基に作成。

## (参考 2) 財政調整制度の概要<sup>97</sup>

### 1 財政調整の根拠・目的

基本法は、連邦と州が別個に財政関係进行处理するという原則に基づき、財源の配分方法をはじめとする連邦と州の財政関係について詳細な規定を置いている。ドイツでは、財政制度、特に連邦と州及び州相互間の財政関係は、基本法制定当初から激しく争われてきた重要問題であり、連邦制度改革においても、立法権限の配分と並んで改革の最重要の柱の一つとなってきた。

財政調整制度とは、連邦と州の税収を一定の規則に基づき再配分し、各州の財政力の格差を小さくすることを目的とするものである。当該制度については、基本法で制度の大枠が定められ、その実施法として「基準法」及び「財政調整法」が定められている。

### 2 財政調整の流れ

ドイツの財政調整制度においては、旧東ドイツ諸州のために特別な交付金が交付されてきたが、東西ドイツの統一から 30 年が経過すれば東西間の経済格差は縮小し、そのような交付金の必要性は小さくなるであろうとの見通しから、2019 年末までの時限的措置とされた。2020 年以降については、新たな財政調整制度の構築が必要であったことから、2017 年の基本法改正をはじめとした改革がなされ、新しい制度が 2020 年より実施されている。

2019 年までの財政調整制度は、「①垂直的税収配分、②水平的税収配分、③『狭義の』州間財政調整<sup>98</sup>、④連邦補充交付金」の 4 段階で行われていたが、2020 年以降は、「③『狭義の』州間財政調整」が廃止され、「①垂直的税収配分、②水平的税収配分、③連邦補充交付金」の 3 段階となっている。

以下では、2020 年以降の制度における 3 段階について、それぞれ概説する。

#### (1) **第一段階** 垂直的税収配分 (基本法 106 条)

まず、税収全体を、基本法及び関係法律に定められた税種及び配分比率に従って連邦、州及び市町村に配分する (垂直的税収配分)。

<sup>97</sup> 山口和人「道州制を考える視点—日独比較を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局『21 世紀の地方分権—道州制論議に向けて— (総合調査報告書)』(2014 年)、渡辺富久子「ドイツにおける財政調整制度の改革—州間財政調整の縮小と連邦交付金の拡大—」外国の立法 278 号 (2018 年) を基に作成。

<sup>98</sup> 「狭義の」州間財政調整とは、税収配分後の州間の財政力格差を小さくするために、財政力が財政需要を上回る州から、財政力が財政需要を下回る州に対して財政調整金を支払わせる制度である。なお、「財政力」は、原則として州の税収に当該州内の市町村の税収の 64% を加えて算出され (2020 年以降は 75%)、「財政需要」は、原則として 16 州平均の 1 人当たりの財政力に当該州の人口を乗じて算出される。(渡辺・同上・23、28 頁)

連邦及び州の税収の大部分を占める連邦と州の共同税（所得税、賃金税、資本収益税、法人税及び売上税）の配分については、以下の表のとおりである。なお、所得税、賃金税、資本収益税及び売上税の一部は市町村にも配分され、また、市町村税である営業税の一部は連邦及び州に配分される。

○共同税の連邦・州・市町村への配分<sup>99</sup>

	配分方法・配分割合
所得税、賃金税	連邦：42.5%、州：42.5%、市町村：15%
資本収益税	連邦：44%、州：44%、市町村：12%
法人税	連邦：50%、州：50%
売上税	連邦：約 52.8%、州：約 45.2%、市町村：約 2%の割合で配分した上で、一定額を連邦から州及び市町村に配分 <sup>100</sup>

(2) **第二段階** 水平的税収配分（基本法 107 条）

次に、州全体の税収（州税、共同税の州帰属分）を、個々の州に配分する（水平的税収配分）。これらは、原則として「地域的収入原則」による。

他方、売上税については、各州の人口比に応じて配分される。ただし、財政力が強い州は（財政力－財政需要）の 63%が減額され、財政力が弱い州は（財政需要－財政力）の 63%が増額される<sup>101</sup>。

(3) **第三段階** 連邦補充交付金（基本法 107 条 2 項）

さらに、「連邦補充交付金」によって財政力格差の是正が図られる。この連邦補充交付金には、①「一般連邦補充交付金<sup>102</sup>」、②「州の規模が比較的小さいために割高となる政治運営費用を補う特別需要連邦補充交付金」、③「構造的に失業率が高いゆえに必要となる給付の負担を補う特別需要連邦補充交付金」、④「特に税収の少ない市町村を有する財政力の弱い州のための連邦補充交付金」及び⑤「研究助成のための連邦補充交付金」がある<sup>103</sup>。

<sup>99</sup> 渡辺・前掲注 97・22 頁及び財政調整法（Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern）を基に作成。

<sup>100</sup> 売上税の配分割合は、財政調整法に定められ、ほぼ毎年、その時々事情に応じて配分割合が変更されてきた（渡辺・前掲注 97・22 頁）。

<sup>101</sup> なお、2019 年までの制度では、州全体に帰属する売上税の 4 分の 1 を上限とする額を人口 1 人当たりの税収が 16 州の平均を下回る州に対してその程度に応じて配分した上で、残額を人口比に応じて各州に配分していた（渡辺・前掲注 97・22～23 頁）。

<sup>102</sup> 売上税の州間配分が終わった段階で、（財政力／財政需要）が 99.75%（2019 年までは 99.5%）を下回る州に対して、その差額の 80%（2019 年までは 77.5%）が補填される。

<sup>103</sup> 2019 年末をもって「東西ドイツ分断に起因するインフラ整備の遅滞を回復するために必要な旧東ドイツ諸州の負担を補う特別需要連邦補充交付金」が廃止され、2020 年から④及び⑤が導入された。

## (参考3) 教育制度の概要<sup>104</sup>

### 1 州単位の教育制度

学校制度の規律は、いわゆる州の「文化高権<sup>105</sup>」に属し、立法・行政とも基本的に州の権限である。すなわち、教育目標の設定、統一的学校システムの形成、カリキュラムの編成と修正、成績評価基準の確定などが州の任務とされ、ドイツにおける教育政策の決定権限は各州にある。連邦政府の権限はほとんどなく、各州間の教育政策の調整をする各州文部大臣会議<sup>106</sup>が設置されているものの、具体的な教育政策は各州で別々に行われていることから、教育制度や学校体系は州によって違いがある。

### 2 学校体系

#### (1) 概要

教育制度は、大きく、初等教育、前期中等教育、後期中等教育及び高等教育に区分できる。

また、学校の就学義務には、全日制就学義務と定時制就学義務がある。全日制就学義務は、9年間（一部の州は10年間）であり、定時制就学義務は全日制就学義務修了後、いかなる全日制の学校にも通学しない生徒に対して課され、その期間は3年間である。

#### (2) 初等教育

初等教育は、基礎学校において4年間（一部の州では6年間）行われる。各州の法令により、原則として、当該年の6月30日までに満6歳に達している子供は、新学年度の開始（8月1日）とともに、基礎学校へ就学することが義務付けられている。

#### (3) 前期中等教育

初等教育修了後、主に、①基幹学校、②実科学校、③ギムナジウムのいずれ

<sup>104</sup> 木戸裕「現代ドイツ教育の課題—教育格差の現状を中心に—」レファレンス 703号(2009年)、村上淳一・守矢健一・Hans-Peter Marutschke『ドイツ法入門 [改訂第9版]』(有斐閣、2018年) 98~102頁、国際協力機構地球ひろば・国際開発センター『文部科学省国立教育政策研究所・JICA 地球ひろば共同プロジェクト グローバル化時代の国際教育のあり方国際比較調査 最終報告書 (第1分冊)』(2014年) 4-1頁を基に作成。

<sup>105</sup> 基本法では、教育・文化の領域に関しては、基本法が特段の定めを設けない限り州が権限を有するとされており、これが州の「文化高権」と呼ばれている(木戸・同上・7頁)。

<sup>106</sup> 各州の文部大臣が参加し、各州の教育政策・制度を調整し、ある程度、連邦としての共通の方向を維持しようとするものである。ただし、同会議の決定には法的拘束力はない。(日本総合研究所『諸外国の教育施策に関する文献調査報告書』(2007年) 80頁)

## [ドイツ]

れかに進む。①基幹学校は5年制で、卒業後直ちに就職する生徒が多い。②実科学校は6年制で、中級の技術者などの養成が目指されている。③ギムナジウムは8年制で、伝統的な大学進学コースである。なお、①～③を一つにまとめた④総合制学校も設けられているが、若干の州を除き、学校数、生徒数ともに少ない。

このように、前期中等教育の最初の段階で将来の進路の選択がなされることがドイツの教育制度の大きな特徴である。しかし、わずか9～10歳で早期選別を行うことによる不合理も指摘されており、これを緩和する目的で最初の2年間は観察指導段階としている。

### (4) 後期中等教育

後期中等教育の段階は、普通教育学校と職業教育学校に区分される。

普通教育学校としては、ギムナジウム上級段階が挙げられる。これは、ギムナジウムの最後の3年間（基礎学校入学時からの通算で第10学年から第12学年まで）で、大学入学資格試験（アビトゥーア試験）に合格することにより修了する。

職業教育学校は多岐にわたるが、形態としては、全日制の学校と定時制の学校（週のうち1～2日間通学）がある。全日制の学校としては、職業上講学校、専門上級学校、職業専門学校、専門学校など多彩な学校形態が存在し、目標とされる職業資格に対応して、それぞれが異なる特色を持っている。また、全日制就学義務の修了後、全日制の学校に通学しない生徒が通学する定時制の学校として職業学校がある。

### (5) 高等教育

大学は、博士号や大学教授資格を授与できる大学（学術大学）とそうでない大学（専門大学）に区分できる。

学術大学は、伝統的意味の総合大学のほか、神学大学、芸術大学、体育大学といった単科大学が含まれる。これらの大学には、ギムナジウム上級段階を終えてアビトゥーア試験に合格し、「一般的大学入学資格」を取得した者が進学する。

専門大学は、高等専門学校などの職業中等教育機関が大学に昇格したもので、ギムナジウムの第12学年を修了した者や職業教育の学校で「専門大学入学資格」を取得した者が進学する。



## メラース教授(ベルリン・フンボルト大学)らからの説明聴取・質疑応答

令和元年9月20日 9:55～11:35

於：ベルリン高等研究所

### ○ ドイツ側出席者

メラース (Möllers) ベルリン・フンボルト大学教授<sup>1</sup>

グリム(Grimm)元ベルリン高等研究所長(ベルリン・フンボルト大学名誉教授)<sup>2</sup>

#### (はじめに)

**メラース教授** ようこそ、ベルリン高等研究所にお越しくださいました。私は、メラースと申します。本日は、基本法の改正や議会統制についてお話をできることを、非常に楽しみにしてまいりました。

こちらは、このベルリン高等研究所の元所長のグリム教授です。かつて連邦憲法裁判所第一法廷の裁判官をしていました。

**グリム元所長** 森先生はじめご臨席の先生方、本日はようこそ、ベルリン高等研究所にお越しくださいました。私は、グリムと申します。本日は所長が不在でして、代わりにとっては大変失礼ですが、かつて所長をしておりました私からご挨拶させていただきます。私はかつて連邦憲法裁判所の裁判官だったこともあり、本日の比較憲法の分野に関するテーマは、実は大変興味がございます。

さて、このベルリン高等研究所について、少し説明させていただく。日本の高等研究機関や大学ではどうか分からないが、ドイツをはじめとする EU の学者は、例えば、プロジェクト資金を調達するための申請や第三者資金の確保など、煩雑な事務的作業に非常に多くの時間を割かれ、本来の研究がなかなかできない状況に置かれている。このベルリン高等研究所は、そのような潮流の中で、そういった事務的作業に煩わされることなく自分の研究をしてもらうことをポリシーに設置された。ここには、世界中から1年に40人くらいの方々をフェローとして招聘していて、約3分の1がドイツの学校・大学の方、約3分の2が外国からのフェローになる。その方々も、例えば、人文、社会科学、自然科

<sup>1</sup> 1969年生まれ。ミュンスター大学教授、ゲッティンゲン大学教授などを経て、2009年から現職。2011年から14年まで、ベルリン・ブランデンブルク州上級裁判所第二部の裁判官を兼務。2012年から、ベルリン高等研究所パーマネント・フェロー。

<sup>2</sup> 1937年生まれ。ビーレフェルト大学教授などを経て、2000年から、ベルリン・フンボルト大学教授(現在は名誉教授)及びベルリン高等研究所パーマネント・フェロー。連邦憲法裁判所裁判官(1987年～99年)、ベルリン高等研究所長(2001年～07年)を歴任。

[ドイツ]

学など様々な分野の方がおり、中には作曲家や作家といった芸術家の方々もいる。例えば、日本からだど、ノーベル賞作家の大江健三郎さん<sup>3</sup>や作曲家の細川俊夫さん<sup>4</sup>がこちらにいたことがあり、私は大変誇りに思っている。

**森団長** 本日は、お忙しい中、メラース先生にはお時間を割いて、私どもとの面談・意見交換をお引き受けいただきまして、誠にありがとうございました。

また、グリム先生には、こうしてご臨席をいただきまして、またこの由緒ある研究所で面談ができること、大変光栄に思っております。

本日は、私どもがこれから国会で議論を深めていくに当たり、是非ドイツにおける経験や憲法改正についてのご所見を伺いたい。また、メラース先生の内閣と国会の関係に関する論文<sup>5</sup>は事前に読ませていただいているが、これに係るご知見についても改めてお話を伺わせていただき、今後の糧とさせていただきたい。

#### (日本における憲法に関する状況)

**森団長** その前に一言、我が国における憲法の状況についてご説明させていただきたい。

我が国の憲法は、GHQによる占領期に制定され、それから70数年を経たが、一度も改正されることなく今日に至っている。なぜ改正されなかったのかというと、三つ理由があると思う。一つ目は、衆議院・参議院の3分の2以上の賛成を得た上で国民投票に付すという非常に改正しにくい建付けになっていること。二つ目は、憲法の規定が大変概括的で、簡短な表現の条項が多いということ。そのため非常に解釈の余地が広く、憲法改正を行う必要があまり感じられなかった。三つ目は、占領統治から主権を回復して70年弱の間、この憲法をよい憲法だと思っている人が実態として少なからずいたということが挙げられる。

しかしながら、憲法制定から70数年を経て、世の中、時代は大きく変わり、憲法改正に対する人々の見方もだいぶ変わった。世論調査でも、憲法改正の必要性を支持する人が徐々に増えてきている。もちろん、今日においても、憲法改正に反対する人、慎重な人もいるが、少なくとも、憲法改正についての議論をきちんと深めた方がよいという世論は、かなり増えてきている。

それに対し、貴国は、同じ敗戦国であり、戦後占領され、そして戦後憲法を

---

<sup>3</sup> 1935年生まれ。作家。1958年、「飼育」で芥川賞を受賞。1994年、ノーベル文学賞受賞。

1999年にベルリン自由大学の客員教授を務めた際、ベルリン高等研究所に招聘された。

<sup>4</sup> 1955年生まれ。作曲家。2012年、紫綬褒章受章。ベルリン高等研究所には2006年に招聘され、以降、3期在籍。

<sup>5</sup> クリストフ・メラース（赤坂幸一翻訳）「議会統制の二つの概念」法政研究81巻1・2号（2014年）

作った国であるが、既に 63 回<sup>6</sup>の基本法改正を経ていると聞き及んでいる。

### （日本国憲法とドイツ基本法の相違）

**メラース教授** 日本の憲法の状況についてのご説明、ありがとうございます。日本とドイツを比べてみると、少し不思議な状況である。というのも、実は両国とも両院で、つまり、日本は衆議院と参議院、ドイツも連邦議会と連邦参議院の双方で、3分の2の賛成がなければ憲法（基本法）改正ができない。にもかかわらず、日本ではまだ1回も憲法改正がされていない一方で、ドイツでは63回も基本法改正がされてきた。この違いは、実際のところ、日本の国民投票がハードルになっているからなのか、それとも政治的なシステムそのものから生じているのか、と考えることは、非常に興味深いことである。

### （ドイツにおける基本法の改正）

**メラース教授** ドイツで63回も基本法が改正されてきた理由は、おそらく、政治状況と連邦制度に起因するのではないかと思う。

ドイツ基本法は、1948～49年に起草されたが、非常に重要なこととして、そのときの二大政党、つまり CDU/CSU（キリスト教民主/社会同盟）と SPD（社会民主党）の両方がコンセンサスを図りながら基本法を制定した、という経緯があった。もちろん、敗戦国として占領下にはあったわけだが、それでも私たちドイツ人の中では、「これは自分たちが作った憲法である」という意識が非常に強いと思う。「GHQの占領下で制定された」と説明される日本の憲法とは、そこが異なる。そして、基本法の改正についても、例外はあるとしても、「できるだけ政局化させない」という両党の共通認識があったと思う。

また、基本法を改正するときには、連邦と各州の間で非常に厳しい綱引きが行われることもある。つまり、ドイツにおいては、政党同士だけでなく、連邦と州が恒常的に緊張状態にある。しかし、これまでの多くの基本法改正は、例えば、連邦と州の間の資金調達や財源分配のように、新しく浮上してきた問題をどのように技術的に解決するかという、非常に事細かな日常的問題に関する改正であったため、政治色が付きにくいということがあった。

### （基本法改正を巡る駆け引き）

**メラース教授** ただし、政治色の全くない改正だけしかないかというところでもない。当然、政治色の強い基本法改正もあったが、その場合の解決の仕方

---

<sup>6</sup> 基本法は、現在（2020年1月）までに64回の改正がなされているが、調査議員団派遣時の改正回数は63回であった（帰朝後の2019年11月に、64回目の基本法改正が行われた）。以下、その点に留意されたい。

として、「それでは改正しないでおこう」ということではなく、それぞれが改正したいと思っている項目についてギブアンドテイクで妥協点を探るということも行われてきた。

そのような例を二つ挙げると、一つ目は、1960年代の緊急事態条項<sup>7</sup>だ。これを実現したかったのは保守派で、左派（SPD）は当初否定的だった。しかし、SPDも最終的には基本法改正を容認することによって、自分たちが求めていた改正項目を獲得することができた。どういうことかというと、駆け引きとして、緊急事態条項を認める代わりに、憲法訴願<sup>8</sup>及び抵抗権<sup>9</sup>を基本法に書き込むことに成功したのである。

もう一つの例は、東西ドイツの再統一後の連邦制改革<sup>10</sup>である。保守派は州に権力を与えたいと思っていたが、左派の方は否定的であった。しかし、駆け引きによって、左派も環境保護の強化<sup>11</sup>や動物愛護の強化といった自分たちが求めていた改正項目を基本法に書き込むことに成功した。

このように、基本法を改正する動きがあった場合に、たとえ最初自分が反対であっても、駆け引きによって自分たちが求める改正項目を基本法に書き込むことに成功するという方策が解決策となってきた。

### （基本法改正の問題点）

**メラース教授** しかしながら、ドイツでも、このような状況に満足しているわけではない。グリム先生をはじめ多くの学者が指摘しているが、基本法の改正があまりにも簡単であるために、重要でない事項まで基本法に書き込まれてしまいがちである、という問題が指摘されている。本来ならば基本法ではなく法律あるいは規則、政令で規定されるべき事項が、妥協のたまものとして基本法に書き込まれてしまったがために、例えば、基本的人権に関する条項は、制定時から倍の長さになってしまった。見た目も美しくないが、それだけではなくて機能的にも美しくない。

---

<sup>7</sup> 第 17 次基本法改正（1968 年）。改正の経緯については、前掲「二 4 過去の基本法改正」（23 頁）参照。

<sup>8</sup> 基本法 93 条 1 項 4a・4b 号。この規定は、緊急事態条項が整備された翌年の第 19 次基本法改正（1969 年）で導入された。憲法訴願については、前掲「三 2 違憲審査手続、その他の権限」（29 頁）参照。

<sup>9</sup> 基本法 20 条 4 項。この規定は、緊急事態条項が整備された改正と同じ第 17 次基本法改正（1968 年）で導入された。

<sup>10</sup> 第 42 次基本法改正（1994 年）。改正の経緯については、前掲「二 4 過去の基本法改正」（23 頁）参照。

<sup>11</sup> 基本法 20a 条。東西ドイツの再統一後の連邦制改革に係る改正と同じ第 42 次基本法改正（1994 年）で導入された。なお、「動物愛護の強化」も基本法 20a 条であるが、第 50 次基本法改正（2002 年）による同条の改正で追加された部分である。

本来基本法というのは、「憲法」として本当に重要なボトムとなるところだけを書き込むべきものだが、最近では、例えば連邦と州の在り方のような行政法分野の規定まで全て基本法で規定するようになっており、これは非常に問題であるという声も少なくない。

### （基本法改正はドイツ政治の映し鏡）

**メラース教授** しかし、同時にこれは、ドイツの今の政治状況を映している鏡でもある。というのは、ドイツでは、全党が連立しているようなものだからだ。例えば、連邦レベルで連立政権が成立していて、政権を担う党と野党が存在するが、それが州のレベルになると、連邦レベルでの野党が州では政権をとっている場合があったり、連邦レベルとは異なる組合せで連立をしている場合もある。基本法の改正には州の代表である連邦参議院の3分の2の賛成が必要であり、州が反対すれば基本法の改正ができなくなる。つまり、連邦レベルでの野党が、連邦参議院で非常に大きな力を持っていることがあり、拒否権を発動するような形も取り得るわけだ。そうすると、ドイツ全体を見た場合には、あらゆるところで妥協というものが非常に重要になってくる。

ドイツの基本法の改正は、実は、連邦政府や連邦議会の側の政治的な主導ではなく、むしろ連邦と州、あるいは州の代表で構成される連邦参議院との交渉の中から、既に賛成・反対の立場を組み込んだ上で出てくる機運そのものといえる。

### （直近の基本法改正）

**メラース教授** 直近の基本法の改正は、よく見てみると、実は大改革であったことが分かる。50年にわたり触られてこなかった連邦と州の財政構造を抜本的に大きく変える基本法の改正であったにもかかわらず、報道などもされず、世論も喚起されずに改正された、という印象がある。これは、私がこれまで申し上げてきた理由によるものである。

冒頭の私からの説明は以上である。質問があればどうぞ。

### （基本法改正案の立案過程）

**新藤議員** ここにいる国会議員は、憲法改正にどう取り組むかという問題意識を持っているが、日本には憲法には触らない方がよいとの考えもある。そこで、ドイツでは63回にもわたり基本法改正を行ってきているが、その基本法の改正案を作る際のプロセス、それから合意形成に向けた苦労などについて伺いたい。

**メラース教授** 改正案を作る際の苦労について一言で答えるのは大変難しい。

## [ドイツ]

というのも、改正案の作り方も、内容も、改正ごとに全く違ったものだからだ。

例えば、直近の 63 回目の基本法改正は、学校教育を充実させるために連邦が州に資金を支出してもよいかということが大きな問題であった。そもそも、今回の改正が必要になったのは、とにかく学校にお金がないということが基本的にスタート地点であり、また、ドイツにおける学校間の格差があまりにも大きいので、これをなんとかしなければならぬという意識があったからである。その一方で、行政にとっては、それをどのように解決したらよいかのかが課題であった。例えば、連邦から州に資金を支出してもよいのか。支出してもよいとして、連邦が資金を支出するのであれば、その資金が適正に使われているかどうか、その用途まで連邦自らが監督してもよいのか。それから、州の学校は州の各郡が管轄しているが、郡のレベルまで連邦が監督してもよいのか。その監督の仕方は法的なものに限られるのか、それともバランスシートを見るような具体的な監督も可能なのか。また、連邦財務省から州にはどのようなルートで資金を提供すればよいのか等々。そういった非常に細かい論点について、行政の担当者間で決めていった上で、基本法の改正案の条文を作るという、非常に難しいテクニカルな改正であった。

そのような基本法改正もあれば、反対に、簡単な文言で非常に象徴的に行われる基本法改正もある。例えば、環境問題などがそうだ。環境問題は、ドイツでは 1970 年代から非常に盛んになったが、環境保護の文言を象徴的に入れたいという点で、どの政党も基本的には共通していた。そのような場合には、そんなに難しい文章でもないため、基本法改正の立案に着手すれば、そのまますぐに基本法改正まで進んでしまう。

### (ドイツにおける基本法改正の在り方)

**新藤議員** 先ほど、メラース先生から、基本法を改正するに当たって様々な政治的な妥協を含めて合意形成を図ってきたとの説明があったが、ドイツにおいて基本法改正は本来どのように取り扱うべきなのか。63 回という回数が妥当なのか、それとももう少し抑制的にした方がいいのか。先生の考えを伺いたい。

**メラース教授** グリム先生もそうだと思うが、基本法を何十回も改正するという状況は、本来ならば在るべき姿ではないように思う。本当ならば、基本法に書き込まれるべき内容の改正だけに限定する方がよいと思うが、今となっては簡単なことではない。どのようなときに基本法の改正をするのか、これまでの運用の中で、事実上、慣例化してしまっているからだ。

ここで、日本と大きく違う状況を説明しておきたい。それは、ドイツが連邦制度を採っており、その連邦制度の在り方と現状について、それから基本権が

遵守されているかについて、連邦憲法裁判所によって非常に厳しいチェックが行われ、統制されるということである。日本のような憲法の柔軟な解釈はドイツの基本法では許されておらず、その解決は連邦憲法裁判所で判断されることになる。連邦憲法裁判所は、連邦と州の在り方が基本法に適合的か、基本権が守られているかについて、基本法に照らして監視し、連邦憲法裁判所が基本法に違反していると判断した場合は、その政策を維持するのであれば、基本法を改正する以外に選択肢はない。日本の憲法と異なり、ドイツの基本法は曖昧な規定があれば厳格な規定となるよう改正してきており、そこに日本とドイツの違いがあるように思う。

### （日本の憲法改正に対する所感）

**新藤議員** 日本では、これまで一度も憲法を改正したことがないが、それでも日本の憲法はきちんと機能しており、日本社会も発展してきた。日本が一度も憲法改正をしていないことについて、ドイツの憲法学者の観点からどのような考えを持っているか。

**メラース教授** 非常に難しいが、おそらくドイツはあまりに改正し過ぎで、日本は全く改正しなすぎではないか（笑）。その真ん中が一番正しいのかなという気もするが、この点については、提起されている問題が一国の存続・存立にどのくらい関わるのか、ということに関係するのではないか。

私の知る限り、例えば、日本の憲法 9 条の改正については、政治的なアイデンティティーに触れる非常に大きな問題だと思う。他方、私たちドイツの基本法改正というのは、実は非常に小さいところから始まった。小さい技術的などころから変えていくことによって、改正のリズムができてきた。そのリズムがあるかないかという点に、日本とドイツの違いがあるように思う。

### （調査委員会の位置付けと制度設計）

**山花副団長** 先ほどの新藤議員の発言に少し補足して、今回は参加していないが、私たち日本の野党の中には憲法を改正する必要がないと考える政党もあることを述べておきたい。

その上で、質問に入りたいが、議会と政府との関係で、私はメラース先生の論文<sup>12</sup>で言及されている調査委員会<sup>13</sup>の制度について、大変興味を持っている。メラース先生は、その論文の中で、内閣に対する議会の統制の理解の仕方とし

---

<sup>12</sup> メラース・前掲注 5

<sup>13</sup> 調査委員会については、前掲「四 4 連邦議会の調査委員会（少数者調査権）」（33 頁）参照。

て、「議院内閣制に適合的なモデル」と「立憲君主制に由来するモデル」という二つのモデルを提示しているが、調査委員会については、野党はこの手法を謙抑的に用いるべきだ、というふうに、やや否定的に論じているように、私には見受けられた。それは、調査委員会について「立憲君主制に由来するモデル」として理解されているからなのか。これは私の考え方だが、例えば、議会多数派が政府を構成する議院内閣制の下では、政府が野党の質問に対して誠実に答えないケースや、議会多数派が政府のスキャンダルをあまり政府に答えさせたくないというケースもあるはずだ。そういったときに、調査委員会の制度というのは、むしろ議院内閣制を補完するものとして位置付けることはできないか。

ただ、調査委員会を設置したとしても、例えば、調査委員会の委員長を与党側が取ったり、あるいは多数決原理で委員会を運営してしまうと、結局、議院内閣制の補完という機能をあまり果たせなくなってしまうのではないかと思う。その制度設計についてはどのように考えたらよいのか。あるいは、そのような場合でもきちんと機能している、という実例があれば教えてほしい。

**メラース教授** 調査委員会の制度は、議会制民主主義の一つのツールである。もともとは、ワイマール共和国の時代に、戦争責任の追及を目的として始まった制度であるが、今では、もちろん議会民主制を強めるための制度だ。しかし、これは非常にグレーなところの多いツールでもある。例えば、この調査委員会によって野党である議会少数派の力を強めることになるわけだが、そもそも議会というのは内閣を構成し、支援する立場にあるからである。また、矛盾しているように聞こえるかもしれないが、ワイマール共和国の時代、議会を不要とする反議会民主制の人たちがこの調査委員会の創設を声高に叫んでいた、という歴史もあることを付言しておく。

今日では、この調査委員会の制度は、議会制民主主義の一つのシステムとして確立している。政府が調査委員会の調査に対して回答しない場合にも、政府に回答を義務付けるという連邦憲法裁判所の判断がされることがよくある。すなわち、連邦憲法裁判所の存在によって、このシステムは非常に確固としたものになっており、政府はどこまで情報の提供をしなければならないか、という義務の範囲が確立してきた。

議会の4分の1が求めれば、この調査委員会を設置することができるわけだが、調査委員会には特別な権利が与えられ、委員長が与党だからといって、何をやってもいいわけではない。調査委員会では最終的に報告書が出されるが、多数派と少数派で意見がまとまらなければ、多数の意見を反映した報告書に少



数意見が記載されることになる<sup>14</sup>。

それから、連邦議会の議員には、そもそも情報要求権<sup>15</sup>がある。これは、大変広範にわたっており、政府は、具体的に基本法に反しない限り、議員の求めに応じて情報を全て出さなければならないということになっている<sup>16</sup>。そのため、情報を要求するために調査委員会が作られるということはほとんどなく、調査委員会が設置されるのは政治的なスキャンダルに衆目を集めたいという場合が多い。そうすると、使い過ぎるとあまり効果がないので、政権が樹立されてから次の選挙があるまでの間、だいたい2回くらいしか設置されない。

### (ドイツにおける国民投票)

**北側議員** 我が党は、憲法改正の必要性があれば改正を進めるべきとの立場である。日本では、憲法制定権者は国会ではなく国民と考えられ、憲法改正は最終的には国民投票で決することになっている。ドイツにおいて、なぜ国民投票制度を採用しなかったのか、その理由を教えてください。

**メラーズ教授** なぜドイツに国民投票がないかということだが、基本法を制定したときのことを考えてみたい。

まず、ワイマール憲法の下で第二次世界大戦があり、戦後に基本法が制定されたわけだが、国民の間には、ワイマール憲法で行われた国民投票が国論を非常に極端な意見に導く発端になったという思いがあった。そのような状況を二度と繰り返さないために、国民投票はやはりよくないのではないかという思いがあったのではないか。

もう一つ考えたいのは、基本法が東西の分断のさなかに制定されたということだ。なぜ「憲法」ではなく「基本法」と呼ぶかということ、基本法はあくまでも暫定的なものであり、東西ドイツが一つになったとき、ようやく本当の「憲

<sup>14</sup> ドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律（調査委員会法）33条1項及び2項では、次のように規定されている。（渡辺富久子・古賀豪訳「ドイツ連邦議会の調査委員会の権限を定める法律（調査委員会法）」外国の立法 255号（2013年）115頁）

「(1) 調査委員会は、調査の終了後、連邦議会に対して文書で報告する。報告書には、調査手続の経過、調査した事実及び調査結果を記載しなければならない。

(2) 調査委員会が全会一致で報告書を採択しない場合には、報告書に少数意見を記載しなければならない。」

<sup>15</sup> 議会質問を指しているものと思われる（メラーズ教授は、野党が内閣から情報を得る方法として、調査委員会のほか、議会質問を挙げている（メラーズ・前掲注 5・6頁）。議会質問については、前掲「四 3 質問制度」（31頁）参照。

<sup>16</sup> 連邦憲法裁判所は、2009年の判決において、個々の議員又は会派の提出した質問に対し、内閣は十全にかつ根拠を示して返答しなければならないのが原則だと判示し、さらに、答弁義務の限界もほとんど認めていない、とされる（メラーズ・前掲注 5・6頁）。

## [ドイツ]

法」になるものという位置付けで制定されたからである。そうすると、国民投票を導入しても一部のドイツ人、つまり東ドイツの人たちが投票できないではないか、という思いがあったために導入されなかったのではないか。

**新藤議員** ドイツでは、今後、国民投票が導入されることはないか。

**メラース教授** 危ないので、導入されることはないと思う。

### (国民投票を実施する際の注意点)

**北側議員** 我々は、2年前に英国とイタリアを憲法調査で訪問した<sup>17</sup>。英国では、3年前にEU離脱についての国民投票があった。当時のキャメロン首相はEU残留という結論が出ると考えていたにもかかわらず、EU離脱の得票が多いという結果となって、今でも混乱が続いている。イタリアでも、3年前に憲法改正の国民投票があった。その内容は非常に意義のある革新的な憲法改正案であり、議会を通ったにもかかわらず、国民投票で否決された。当時のイタリアのレンツィ首相も、そしてキャメロン首相も、国民投票の否決を受けて辞任し、政権交代につながった。

この調査を通じて、国民投票は非常に難しいものであって、国民に憲法改正案について理解をしてもらい、冷静に判断をってもらうという作業は、なかなか容易ではないということを理解した。国民投票の際に念頭に置いて注意すべき事項についてアドバイスがあれば、教えてほしい。

**メラース教授** まず、英国とイタリアの両国では状況が少し違うということをはっきりしておいた方がいい。まず、英国の場合は、国民投票にかけた文言が非常に曖昧であったことが問題だった<sup>18</sup>。「離脱するのかもしれないか」だけでは離脱の条件が分からないにもかかわらず、国民投票を行ってしまったために、いざ離脱となって非常に混とんとした状況に陥っている。他方、イタリアの場合は、レンツィ首相がリスクを取った結果が否決であっただけで、問題提起の仕方にも、憲法改正のプロセスにも、全く問題はなかった。

英国とイタリアのそのような違いを踏まえた上で、国民投票の実施に当たって忘れてはならないのは、一つは、「何が国民投票にかけられるのか」、「何が問題になっているのか」を明確にしておかなければならないということである。

<sup>17</sup> 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（平成29年11月）参照。

<sup>18</sup> 2016年のEU離脱に関する国民投票は、「英国はEU加盟国として残留すべきか、それともEUを離脱すべきか？」との質問に、「EU加盟国として残留する」と「EUを離脱する」のどちらかを選択して答えるものであった（調査議員団報告書・同上41～44頁）。

それからもう一つは、選挙の場合と同様、資金の動きなどをきちんと透明にしなければならないということだ。例えば、「誰が、資金をどこからどのように取得してキャンペーンをするのか」について基準をきちんと設けた上で実施するべきであると考えている。

**奥野議員** 国民投票について資金の動きをきちんと透明にすべきだ、とのことだが、日本の現行の国民投票には、そのような手続がない。やはりそのような仕組みを導入すべきか。

**メラーズ教授** 個人的にはやっておくべきだと思う。キャンペーンの方法、資金の流れ、それから武器の公平性において、政府だけが自分たちのやりたいことを広報できる仕組みではなく、やはり誰もが同じように国民に対してアピールできる仕組みをきちんと決めておいた方がよいと考える。

#### (ポピュリズム政党の台頭)

**北側議員** ドイツをはじめ欧州各国において、CDU や SPD のような伝統的な大きな政党の支持率が減速し、AfD (ドイツのための選択肢) のような新しいポピュリズム政党が力を増してきているという傾向が見られる。その背景及び現状をどう見ているか。

**メラーズ教授** これにきちんと答えられたら、10万ドルの賞金がもらえるくらいの質問だ(笑)。まず、AfD 等のポピュリズム政党がなぜこんなに台頭しているのかは、私にも分からないが、おそらく、傾向として四つぐらいの原因があるのではないかと。

まず、一つ目は、ドイツが「普通の国」になってきた、ということがある。第二次世界大戦後にも右翼や極右は存在していたが、その動きは抑制され、世の中の人たちに見えないところにあった。それが、ドイツが「普通化」することによって、世の中の人たちにも見えるようになってきた。

二つ目は、文化的な理由だが、「自分は多数に属さなくなってしまった」と感じる人たちが増えてきたことである。これは、必ずしも貧富の差ではない。その証拠に、ザクセン州のような非常に裕福な州で AfD が台頭している例もある。自分たちはどうもメインストリームではない、という思いからポピュリズムに走る人たちが増えているように思う。

三つ目は、社会経済的な理由だが、「お金があるかないか」ということではなく、むしろ、「どの産業で働いているか」ということに関係している。つまり、伝統的な工業、産業、加工業で生計を立てている人たちの中には、自分たちの

## [ドイツ]

職が失われてしまうことを懸念し、そこにしがみつこうとして、極右に走る人たちが出てくるようである。その証拠に、サービス業やITなどの新しい分野で働く人たちは、あまりAfDに投票しないようだ。そして、自分が持っているものを失うのではないかという心配は、移民の問題を見てもやはり同じである。移民が来ると心配だ、外国人が来ると怖い、という主張からAfDは票を伸ばしているわけだが、どういう地域で票が伸びているかというと、実は、移民が少ない地域だ。移民が多い地域では、逆に票を伸ばせていない。つまり、ドイツ国内だけでなくEU各国を見てもそうだが、実際に外国人や移民がたくさんいる地域では、ポピュリズムの動きに乗らない人が多くいる一方で、外国人や移民があまりいない地域において、自分たちの生活に彼らが入ってくると自分たちの既得権がなくなってしまうのではないかという「心配」が、人々をポピュリズムの方向に走らせていると言える。

そして最後に、メディアの崩壊だ。ドイツでも、新聞を読まなくなった人が多くなっていて、デジタルな方法による情報収集が盛んになっている。そうすると、非常に極端な意見が簡単に手に入り、目で見ても、耳で聞こえるようになってくる。それも原因の一つだと思う。

### (憲法解釈の濫用を抑止する方策)

**奥野議員** 日本国憲法は、あまり細かく規定しておらず、解釈が非常に多用されている。例えば、公の支配に属さない教育事業に公金を支出してはいけないと書いてあるが、解釈で公然と私立学校に対する助成が行われている。私は、この規定は技術的に改正してもいいと思っている。

それから、憲法7条は、内閣の助言と承認により天皇が衆議院を解散することになっているが、これもある種の解釈で内閣にフリーハンドの解散権を認めている。また、憲法9条も、普通に読めば一切の戦力を放棄するわけだから自衛隊は存在しないはずだが、これも解釈で認めている。ドイツの基本法は詳細に書かれているので、改正の必要が生じるのだと思うが、我が国は逆に、解釈に頼り過ぎており、もう少しきちんと書くべきではないかと思う。つまり、憲法には権力を抑制するという現代的な意義があると思うが、権力を抑え、解釈を広げ過ぎないためにも、例えば自衛隊の行動できる範囲や解散権の範囲などを憲法にきちんと書くべきだという考え方について、どう考えるか。

**メラー教授** 基本法あるいは憲法に細かく規定したからといって、権力抑制の助けにはならない。というのも、あらゆる条文は解釈可能だからだ。その上で、唯一、権力をコントロールする力となるのは、中立の憲法裁判所の存在であり、これが必要だと思う。政治が憲法を過度に広く解釈するとき、憲法裁判

所が中立な立場から判断する。このように、「文字」によって権力を抑えることはできず、「システム（組織）」によって抑えなければならない、と私は考えている。

### （基本法に緊急事態条項を規定した背景）

**奥野議員** ドイツでは、1960年代に基本法に緊急事態条項<sup>19</sup>を入れたと思うが、日本でも今、同じ議論をしている。我々野党の立場は、日本には戦前の記憶があり、緊急事態を憲法に規定するのはよくないのではないか、法律レベルで対応できるのではないか、というものであり、ドイツのように与野党の駆け引きにより認めようということにはおそらくならないと思う。ドイツでは、冷戦下であり、差し迫った必要があったということかもしれないが、なぜ、緊急事態条項を基本法に規定したのか。

**メラース教授** まず、ドイツの基本法における緊急事態条項は、絶対に民主主義を脅かさないように書き込んである。そのため、誰も、緊急事態条項を基本法に規定するのがよくない、とは考えていない。

緊急事態条項は、もともと基本法にその一部が少なからず規定されていた<sup>20</sup>。そのため、やはり基本法の改正をしなければならず、法律レベルでできる話ではなかった。

### （おわりに）

**森団長** 最後に、私の感想を申し上げる。非常に興味深く感じたのは、基本法の改正が連邦から州に発議されたことはあまりなく、連邦と州との関係の中から出てきたテーマが改正に結びついていったということである。また、基本法を改正するに当たっては、改正しないという結論はあまりなく、与野党の妥協が図られるケースが多いというのも、なるほどなと思った。

本当に本質を突いたお話を伺いまして、これから憲法審査会において議論をする上で、極めて大きな一つの方法をいただいたと、心から、一同を代表して、感謝を申し上げたいと思います。ありがとうございました。

**メラース教授** いつも思うのは、ご質問をいただくと、私もそこからいろいろ学ぶことが多い。

---

<sup>19</sup> 基本法における緊急事態条項の概要及び創設の背景については、前掲「五 緊急事態条項の概要」（35頁）参照。

<sup>20</sup> 例えば、連邦強制（基本法 37条）、立法緊急事態（同 81条）、内部的緊急事態（同 91条）など。

[ドイツ]

こちらこそ、本日は非常に楽しくお話をさせていただき、お越しいただきましたことに感謝申し上げます。ありがとうございました。

以上

## 州メディア監督機関連盟からの説明聴取・質疑応答

令和元年9月20日 13:20～14:45

於：メディア監督機関共同経営事務局

### ○ ドイツ側出席者

ハママン (Hamann) ゼネラルマネージャー

マルツァニーニ (Malzanini) メディア集中部門長

カイクブルグ (Keimburg) メディアにおけるマイノリティ保護副部門長

マッツネラー (Matzneller) 法律及び欧州関係事案コンサルタント

### (はじめに)

**ハママン氏** 森先生、山花先生をはじめご臨席の皆様、本日は私どものところにご訪問いただきありがとうございます。このように、ハイレベルの先生方にご訪問いただきまして大変光栄に存じます。憲法という非常に大事なものを取り扱っている先生方に、本日は、私ども微力ながらお力になればと存じます。

本日は、ドイツの放送システムについて、それから政治的な中立性をどのように担保するかについて説明する。

本日は環境に関する大規模デモが町中を通っており、道中、不便があったかもしれないが、本日のデモは、その目的が非常に良い目的であり、若者のこのような活動を我々も実は支援したいと思っている<sup>1</sup>。

それでは、簡単に、私のチームを紹介する。まずは、マッツネラー氏、EU問題やメディアシステム全体について担当しており、本日はプレゼンをする。次に、カイクブルグ氏、青少年保護の問題や広報を担当している。次に、マルツァニーニ氏、メディアの集中規制を担当している。

大変申し訳ないが、会長は所用があり、同席したかったものの、叶わなかった。会長からは、くれぐれもよろしく伝えるように言われている。

**森団長** 本日は、大変お忙しい中、私どものために貴重な時間を割いていただき、心から感謝を申し上げます。

冒頭、一言、私ども憲法審査会と日本における憲法の状況について言及した上で、私どもの問題関心についてご説明させていただきたい。

衆議院に設置されている憲法審査会は、日本国憲法や憲法に関連する基本法

---

<sup>1</sup> 欧州では「未来のための金曜日」と呼ばれる若者の環境デモが繰り返されており、9月20日にもベルリン市内でデモが実施された（「ドイツ、温暖化対策に6兆円 景気配慮、財政黒字は維持」日本経済新聞（2019年9月21日））。

## [ドイツ]

制に関する調査を行うとともに、憲法改正原案の審査、提出などを行うために、国会に設けられた機関である。

我が国の憲法は、1946年に制定され、70数年経た今日において、一度も改正されたことがない。憲法改正を行うためには、衆参両院で3分の2以上の賛成を得た上で、国民投票に付すと決められている。国民投票を実施するためには、その手続を具体的に決めなければならないということで、10年前に憲法改正国民投票法が制定された。一度も国民投票を実施しないままに時間が過ぎたが、その間に世の中は大きく変わって、国民投票法の改正が必要となり、憲法審査会に諮られている。その議論の中では、ネットメディアを含めたメディアの中立・公正等が一つのテーマになっている。

貴国では国民投票制度は設けられていないが、選挙等の場面で放送メディアやネットメディア等の中立・公正等について様々な検討を加え、また法整備も行われていると承知しており、それらの点についてご説明を伺いたい。また、メディア規制と表現の自由などの人権との相克という問題にも大きな関心を持っている。

本日は、皆様方のご経験やご所見、また、これからの課題など、忌憚のないお話を伺い、私どものこれからの議論の糧とさせていただきたいと思っている。

### (ドイツの放送制度の概要—連邦と州の役割分担—)

**ハマン氏** ドイツのメディア制度について、先生方ご関心の憲法との関わりも含めて説明する。ご質問があれば、そのときに中断してもらって構わない。これから使用するプレゼンテーション資料は、後で差し上げるので、言ってほしい。それから、残ったご質問があれば、いつでも送ってほしい。

**マツネラー氏** それでは、私の方から、ドイツの放送システムや放送の監督システムについて短く説明する。その上で、ご関心事項でもある基本法との関わり、政治的中立性についても触れたい。

最初に説明したいのは、ドイツは連邦制を採っているということである。スライドの右側が各州の人口で、左側が各州の面積を示している。人口も面積も、各州によって非常に異なっており、色々な州があるのがドイツであるということが分かると思う。これが、メディアの監督・規制についても非常に大きな意味を持っている。

ドイツでは、「デュアルシステム」(「二元的放送制度」)といわれる放送形態を採っている<sup>2</sup>。これは、公共放送と民間放送が両立しているということである。とりわけ、民間放送をどのように規制、監督していくかということは、政治的

<sup>2</sup> 前掲「七 2 ドイツの放送制度」(55頁)参照。



中立性という観点から非常に重要だと考えられている。また、公共放送は、非常に大きな力を持っており<sup>3</sup>、当然、公共放送も政治的中立性を担保しているのは言うまでもない。

州と連邦の間には役割分担がある。州と連邦の所轄については、基本法に規定されているが、放送の分野では、連邦がインフラの整備を行い、州が内容の監督を行うという大きな役割分担がある。

### (州メディア監督機関及び州メディア監督機関連盟の組織・役割)

**マツネラー氏** 二元的放送制度の中でメディア監督機関が行っているのは、民間放送の規制・監督のみである。公共放送は、これを自律的に行っており、様々な役職の者によって監督されている<sup>4</sup>。

ドイツには 16 の州があるが、各州に一つずつあるはずのメディア監督機関は全部で 14 しかない。不思議に思われるかもしれないが、これは、二つの州で一緒にやっているところが 2 機関あるからであり<sup>5</sup>、そのため、二つ少ない。

州メディア監督機関連盟は、これらの各州のメディア監督機関の業務の重複を避けるために、一緒に行った方が効率がよい業務を行っている機関である。

私たちはその事務局としての役割を果たしている。例えば、各州メディア庁長官で構成される会議<sup>6</sup>のほか、州メディア監督機関連盟の中には、委員会がいくつもあるが、その委員会の決議の草案を作るなどのお手伝いをしている。

<sup>3</sup> 1980 年代に入るまで放送を独占してきた公共放送は、二元的放送制度に移行後も、依然として中心的地位を占めており、連邦憲法裁判所も、公共放送を放送の「基本的供給」の担い手として認めることにより、これを是認する傾向にある。また、1991 年の判決では、公共放送の「存続と発展の保障」が憲法上の要請であると判示されている。(鈴木秀美『放送の自由 [増補第 2 版]』(信山社、2017 年) 161 頁)

<sup>4</sup> ドイツでは、公共放送について、放送の多様性を確保し、国家からも特定の社会勢力からも影響力を行使されないための規律として、重要な社会勢力の代表からなる監督機関を個々の放送組織の内部に設置することで様々な社会勢力の意見を放送に反映させる「内部的多元主義」の考え方が採られている。そして、公共放送は、放送評議会 (Rundfunkrat) と管理評議会 (Verwaltungsrat) の二つの合議制組織によって監督されている。番組の監督等を担う放送評議会は、重要な社会勢力・社会集団の代表等の委員によって多元的に構成されている。また、主に財務面の監督を担う管理評議会は、州議会・政府代表や放送評議会によって任命された委員によって構成される。(神足祐太郎「ドイツ放送州間協定—ドイツにおける放送の制度と現状—」外国の立法 276 号 (2018 年) 24 頁)

<sup>5</sup> 二つの州で一つのメディア監督機関を設けているのは、ベルリン市州とブランデンブルク州、ハンブルク市州とシュレスヴィヒ=ホルシュタイン州である (杉内有介「ドイツ州メディア監督機関～連邦的規制と共同規制～」放送研究と調査 60 卷 11 号 (2010 年) 72 頁)。

<sup>6</sup> 各州メディア監督機関の執行役を構成員とする執行役会議 (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten : DLM) のことであると思われる。DLM は、州メディア監督機関連盟の国内及び国外における代表、許認可を除く共通の問題の処理を行う機関である。(同上・80 頁、州メディア監督機関連盟 HP (<https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities/organisation/directors-conference-dlm/>))。

## [ドイツ]

委員会がいくつかあると申し上げたが、代表的なものは、民間放送事業者の許認可と監督についての委員会（Kommission für Zulassung und Aufsicht : ZAK）、メディアの集中調査委員会（Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich : KEK）及び青少年保護に関する委員会（Kommission für Jugendmedienschutz : KJM）である。後でご紹介するが、これらは非常に重要な委員会である。

### （州メディア監督機関連盟の業務の法的根拠）

**マツネラー氏** 州メディア監督機関連盟の業務の法的根拠は、まず、基本法である<sup>7</sup>。その他に、関連法あるいは EU 法がある。EU 法が法的根拠となるのは、関連法の多くが EU 指令に基づいて調製されているためである<sup>8</sup>。

そして、もう一つ重要なものとして、放送州間協定<sup>9</sup>がある。これは、全国放送を行う放送事業者に対する規則を、各州で調和のとれたものにするための取決めである。その具体的な在り方は州によって少しずつ異なるものの、各州は、全て放送州間協定に基づいて立法している<sup>10</sup>。

### （監督の在り方）

**マツネラー氏** 州メディア監督機関連盟の業務は、全国放送を行う民間放送事業者の許認可と監督である。監督については、事前に放送を禁止する形の監督ではなく、事後の監督であって、検閲はしていない。

そして、監督を行うに当たっては、四つの非常に重要な原則がある。①番組原則<sup>11</sup>やジャーナリズムの原則、②広告規制、③青少年保護、④メディアの集中

---

<sup>7</sup> 放送の自由について定める基本法 5 条 1 項 2 文のことであると思われる。前掲「七 1 ドイツにおける「放送の自由」の概要」（52 頁）参照。

なお、基本法 5 条 1 項 2 文には、「出版の自由ならびに放送および上映の自由は、保障する。」と規定されている（基本法の条文は、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第 5 版]』（有信堂高文堂、2018 年）による。以下同じ）。

<sup>8</sup> EU 指令は、指令の中で命じられた結果についてのみ加盟国を拘束し、それを達成するための手段と方法は加盟国に任せている。指令の国内法制化は、既存の法律がない場合には、新たに国内法を制定、追加、修正することでなされる。一方、加盟国の法の範囲内で、指令内容を達成できる場合には、措置を執る必要はない。加盟国の既存の法体系に適合した法制定が可能になる反面、加盟国に対して直接適用される EU 規則に比べて履行確保が複雑・困難になる。（総務省 HP（[http://www.soumu.go.jp/g-ict/international\\_organization/eu/](http://www.soumu.go.jp/g-ict/international_organization/eu/)））

<sup>9</sup> 前掲「七 3 「統一ドイツの放送に関する州間協定」の概要」（56 頁）参照。

<sup>10</sup> ドイツでは、放送の組織や番組内容に関する立法権限は、各州に帰属するものとされている（鈴木・前掲注 3・157 頁）。

<sup>11</sup> 各州の放送法と放送州間協定に規定された番組原則（総合番組における意見多様性確保の要請等）は、州メディア監督機関による民間放送の監督の基準とされ、重大な違反が繰り返される場合には免許が取り消される可能性もある。ただし、これらの番組原則が用い

を避けることである。

そのような古典的な役割以外にも、今、私どもの関心を非常に高く喚起する問題が浮上している。例えば、インターネットにおいて企業ではなく個人が行う（画像や音声を使った）新しいメディアの問題、限定した地域に流す放送に関する問題、色々な意味での多様性の担保の問題、さらに、ドイツだけではなく他国にもまたがった形で行われる放送などが出てきており、EU 各国と協働していかなければならない事項が増えているという問題である。

### （メディアの集中調査委員会）

**マッツネラー氏** 簡単に、先ほどご紹介した各委員会について説明する。

まず、メディアの集中調査委員会は、先ほど言及した多様性の担保と関係している。委員会には 12 人の委員がおり、色々な指針やメソッドを使ってメディアの集中を見ているが、その目的は、特定の企業が視聴者を独占してしまうこと、すなわち、独占体制が生まれることを防止することである。

### （青少年保護に関する委員会）

**マッツネラー氏** 次に、青少年保護に関する委員会だが、こちらも 12 人の委員がおり、保護規定違反を見ている。とりわけ、民間放送が、自主規制を定めた州間協定<sup>12</sup>に違反をしていないかということも見ている。

### （政治的中立性の担保）

**マッツネラー氏** 特に重要な、民間放送事業者が政治的中立をどのように担保しているかについては、四つの原則がある。

一つ目の原則は、基本法である。基本法 5 条に表現の自由に関する規定があるが、その中には、報道の自由もあり、検閲は行わないと明記されている<sup>13</sup>。

それから、二つ目の原則が、ジャーナリズムの原則<sup>14</sup>である。ジャーナリズム

ている概念の多くは監督の基準とするには不明確であることなどから、意見多様性確保を目的とする民間放送の監督実務においては、番組における多様性確保の監視の意義はわずかであるとみなされており、むしろ放送事業者の集中排除措置が重視されているという。  
(鈴木・前掲注 3・290 頁)

<sup>12</sup> 「青少年メディア保護州間協定」のことであると思われる。同州間協定は、「規制された自主規制」という手法に従って、配慮義務を定めるなど、有害表現規制の実効性確保を提供者による自主規制に広範に委ねるとともに、自主規制機関の認定と監督を、各州の州メディア監督機関の権限とした（鈴木秀美「メディア融合時代の青少年保護—ドイツの動向—」メディア・コミュニケーション 61 号（2011 年）25 頁）。

<sup>13</sup> 基本法 5 条 1 項 3 文では、「検閲は、行わない。」と規定されている。

<sup>14</sup> ジャーナリズムの原則は、放送州間協定 3 条のほか、一般的な諸法令又はその他のメディア法上の規定に見られるものであり、放送を通じた情報の収集及び発信の合法性及び許

## [ドイツ]

の原則の内容は、メルクマールとして放送州間協定にも規定されている<sup>15</sup>。ここでは、中立的な報道をしなければならないこと、また、真実として流すのであれば十分に調査した上で流さなければならないこと、そして、非常に重要なものが、ニュースであるのか、意見であるのかを厳しく分けて、意見であるならば、それが意見であると表示しなければならないということが書かれている。

三つ目の原則は、放送事業者となることができない、すなわち、放送が禁止される機関がある、ということだ。それは、まず国であり、国は放送をしてはならない。それから、国営企業、すなわち、国が大部分を持っているような企業は、放送をすることが許されない。それから、政党なども放送事業をすることが禁止されている。

最後に、四つ目の原則は、多様性の担保である。できるだけ多様な意見形成が可能になるように、視聴率の割合を定めた指針に則ってメディアの集中を避けていくということが行われている<sup>16</sup>。

これらの措置は、あくまで公共放送があり、民間放送があるという二元的放送制度を前提として行われている。先ほど説明したように、公共放送が中立かつ非常に大きな力を持っているからこそ、民間放送には基本的に意見形成の方向性自体は許しているが、規則を設け、意見形成が違法なものにならないように規制をしているのがドイツの形である。

**ハマニ氏** 以上、簡単に概観し、我が国における放送制度の諸原則を理解してもらう中で、ご関心の政治的な中立性の担保についても説明した。それでは、質問をいただきたい。

### (媒体ごとの規制の在り方)

**江渡議員** 州メディア監督機関連盟は、民間放送の許認可と監督を行い、それ

---

可される事項についてあらかじめ定めるものである（神足・前掲注4・30頁）。

<sup>15</sup> 放送州間協定10条(1)には、「ニュース報道及び情報提供番組は、仮想の要素を用いる場合も含め、承認されたジャーナリズムの原則を遵守しなければならない。ニュース報道及び情報提供番組は、独立かつ客観的でなければならない。ニュースは、その放送に先立ち、状況に応じて必要とされる入念さをもって、真実性及び情報源について審査されなければならない。論評は、ニュース報道と明確に区別し、その発言者名を付して論評であることを明示しなければならない。」と規定されている（山岡規雄ほか訳「1991年8月31日の放送及びテレメディアのための州間協定（放送州間協定-RStV-）（抄）」外国の立法276号（2018年）49頁）。

<sup>16</sup> ドイツでは、「視聴者占拠率モデル」によって集中排除が図られている。「視聴者占拠率モデル」とは、企業が一定以上の割合で出資する（当該企業に帰責する）放送サービスの合計が一定の視聴者占拠率に達した場合に、「支配的な意見形成力」が存在していることを推定し、当該企業にそれ以上の放送サービスを許可しない（また放送事業者の買収等も制限される）という制度である。（神足・前掲注4・33頁）

と同時に、検閲はしないということ、そして、政治的中立性の担保のための四つの原則の説明があった。地上波や衛星の放送だけでなく、インターネットでの同時配信もあるところ、インターネットの場合は規制が簡単ではないと思う。その兼ね合いをどのように考えているのか。

**ハマム氏** 今説明した規制は、実は、ケーブル、衛星、地上波、インターネットの全てにかかっているものである。

この点、規制を受けている放送が、そのままインターネットを通じて流れるということであれば、そんなに問題はない。しかし、例えばインターネット上の YouTube やブログについて規制する場合には、どのように法的に位置付けたらよいのかが問題となる。また、私たちが要求しているジャーナリズムの原則に則ってやっているものなのかということをお聞きしなければならない状況が出てくる。

実際に、今、私どもが自問自答していることがいくつかあるが、その一つが、このようなインターネットに対して規制を行うのであれば、その基準をどうするのかということである。例えば、私が私人として Facebook のアカウントや YouTube のアカウントを用いたり、あるいはブロガーとしてブログで出す場合に、その規制は、どこで、どの人たちにかけるのか。また、どれくらいの人たちが私のブログを読んでいるかによるのか、あるいは、どれくらい頻度で私がブログを書いているかによるのか。そういったことから問題が始まる。

### (青少年保護)

**江渡議員** もう一つ、青少年保護について、お聞きしたい。日本では18歳から選挙権があることを踏まえて、我々はこれから子供たちに与える影響などをしっかりと議論していかなければいけないと思っているが、この点についてドイツではどのようにお考えか。具体的には、先ほどニュースと意見をしっかりと分けなければならないという説明があったが、実際にそのどちらにもとれるようなことがあった場合に、子供たちが、しっかりと理解できるかどうか問題となる可能性があるのではないか。

**ハマム氏** 18歳以上の者が選挙権を持つのは、ドイツでも同じである。その質問に対しては、まず二つの問題に分けて考える必要があると思う。一つ目が多様性の問題、もう一つがメディアリテラシーの問題である。

一つ目については、まず、先ほどご紹介した措置によりメディアの集中を回避することによって、多様なメディアが存在し、老若男女を問わず、誰もが色々なメディアで多彩な意見を聞くことができることが理想である。その中で、一

## [ドイツ]

つのメディアでニュースか意見かよく分からないようなものを読んだり見たりした場合は、他のメディアを通じて検証するということになる。その時に、メディアリテラシーが非常に重要になってくる。

**カウムブルク氏** その点については、私からお答えしよう。メディアリテラシーについては、各州のメディア監督機関が、それぞれにメディア能力を伸ばすための色々なプロジェクトを実施している。それによって、子供や青少年にメディアをどのように扱うべきかを教えている。例えば、SNS やソーシャルメディアなどでインフルエンサーが発信している場合に、当該個人が話していることはメディアが言っているように思えるが、他のジャーナリストによるニュースとは違い、当該個人の意見でしかないのだということをしかりと教えるという、そのようなプロジェクトがほとんどの州で行われている。あるいは、メディアの先生が学校に派遣され、ある一定の期間、子供たちとワークショップをやってメディアとの関わり方を教え、能力を身に付けさせるということも、よく行われている。

**ハマニ氏** 私からは、多様性を担保し、メディアリテラシーを身に付けるということのほかに、もう一つ付け加えたい。例えば、ニュースではないのにニュースだとして発表したジャーナリストがいて、ジャーナリズムの原則に則っていないことがはっきりと分かり、それを放送したのが民間放送だった場合には、私どもの方で罰則として過料を科すことができる。

### (放送に対する規制の在り方)

**山花副団長** 原理的なことについて伺いたい。基本法では、出版の自由と並んで放送の自由が保障されている。しかし、日本も似たようなところがあるが、放送の自由は、出版の自由に比べると、例えば、法律で公平性が求められるなど、規制が入ってくる余地が比較的あるのではないかと思う。日本では、電波が有限であるなどの理由で、放送と出版とは別であるという説明がされている。この点について、ドイツではどのような形で整理されているのか。

**マルツァニーニ氏** ドイツ基本法では、表現の自由として、出版の自由と放送の自由の両方が規定されているが、それでも、連邦憲法裁判所の判断によって非常に規制が厳しくなっているのは、放送のほうである。放送に関する連邦憲法裁判所の判断として、10から15くらいの判例があったと思うが<sup>17</sup>、これらは、

---

<sup>17</sup> 後日、先方から得た回答によれば15件。「放送の自由」に関する連邦憲法裁判所の主な判決の判旨の概要は、前掲「七 1【参考】「放送の自由」に関する主な連邦憲法裁判所判

放送に対する規制を許容している。

それでは、なぜ、放送に対する規制が許容されているかという点と、日本と同じように、最初の頃は、周波数が有限であるからという理由であった。しかし、最近ではそれが少し変わってきており、連邦憲法裁判所は、放送がかなりリアルタイムに近いという事実、すなわち、事象とその報道との間の時間が短く、スピーディーであること、また、多くの人たちに一度にリーチアウトできることから、放送に対する規制が重要であると判断するようになってきている。

そこで、州メディア監督機関連盟としては、基本法を根拠にして実体法をどんどん変えていくようにしてほしいと要望している。それによって、私たちがインターネットも監督できるような形に変えていくべきであると主張しているところである。

**ハマン氏** もう一つ、私から申し上げますと、確かに、昔は、周波数が有限であるということで皆が納得し、また、テレビ・ラジオ番組などの制作には、大変に資金も手間も時間もかかっていた。しかし、今日では、スマホが一つあって、インターネットにアクセスができれば、すぐに配信することができるというように、全く状況が変わっている。我々の要望は、このような事情も踏まえたものである。

私たちは、技術によって分類して規制してはならないと考えている。つまり、「周波数が有限か否か」、「放送なのかプリントメディアなのか」などではなく、「影響力・効果の大きさ」や、「何をその人が仲介しようとしているのか」によって規制していかなければならない、と考えているところだ。

### (CM規制)

**奥野議員** 日本では、憲法改正を行うには、両院が各々3分の2以上の多数で発議したものを最終的に国民投票で過半数をもって承認しなければならないが、その国民投票の手法を議論しているところである。国民投票法自体は既に制定されているが、国民投票運動について「もっとCM規制をすべきではないか」、あるいは、「ネット規制をすべきではないか」とか、「資金力のある人や特定の外国の政府などが、資金力に任せて投票結果を左右するのではないか」、といった懸念から議論が起きている。

そもそも、日本でも、放送法の規定で、政治的中立性が民間放送にも求められている。そのため、選挙の際に、特定の党の党首がたくさんテレビに出るということはできない。要するに、少数政党であっても、なるべく同じように時間を取るようにならなければならないという規制がある。野党からは、国民投票

---

決の判旨(概要)」(53頁)参照。

## [ドイツ]

においてはそれだけでは足りないので、CM規制をしよう、例えば、CMを賛否ごとに同じ時間量の枠でやってはどうかというような提案をしているところである。

そこで、ドイツの現状について教えていただきたい。ドイツに国民投票がないのは承知しているが、一般論として、先ほど説明のあった報道の中立性の原則は、日頃、どのように運用されているのか。例えば、選挙の際にはどのように運用されているのか。CM規制は、おそらく、基本法の放送の自由と抵触する概念だと思うが、どう折り合いをつけているのか、ということを知りたい。

**ハマーン氏** ドイツでは、選挙や政党に関わる広告は原則としてできないことになっているが、選挙の際には例外措置として少し許されている。すなわち、政党が選挙期間以外に、テレビやラジオを用いて自分たちの政党の宣伝をすることは許されない一方で、投票日前の一定の期間内には、選挙に候補者を立てて能動的に参加する政党は、CMを流しても良いという規定がある<sup>18</sup>。しかし、ボリューム規定というものがあり、一日中流して良いわけではない。また、民間放送の各放送局は、一つの（特定の）党に限って流すことはできず、全ての党について流さなければならない。すなわち、一つだけの（特定の）党に偏って朝から晩まで流すということは、絶対にできない。なお、各党の時間の配分については、前回の総選挙における各党の得票数等に応じて配分されることになっている<sup>19</sup>。

### （インターネット規制）

**奥野議員** テレビでインターネットを見ることができるようなど、地上波もインターネットも、もはや区別がつかなくなってきている。また、先ほど、放送に対する規制の理由は、「周波数は有限である」ということから、「瞬間的に多くの人々が見る」ということになってきているとのことであり、後者の理由を踏まえれば、インターネットも規制の対象にするべきとの説明があったと思う。

---

<sup>18</sup> 放送州間協定 7 条 (9) には、「政治的…な性質を有する広告は、許されない。… [この規定は、] 第 42 条の規定の適用を妨げない。」と規定されている（山岡ほか訳・前掲注 15・46 頁）。

また、放送州間協定 42 条 (2) には、「政党に対して、少なくとも 1 つの州 [において当該政党の] 名簿が承認された場合には、ドイツ連邦議会議員選挙に参加する間、費用の弁済を条件として、当該政党に対して適切な放送時間を認めなければならない。さらに、政党及びその他の政治団体に対して、少なくとも 1 人の候補者の推薦が承認された場合には、ドイツ連邦共和国を代表する欧州議会議員の選挙に参加する間、費用の弁済を条件として、当該政党及び政治団体は、適切な放送時間の請求権を有する。」と規定されている（山岡ほか訳・前掲注 15・75 頁）。

<sup>19</sup> 後掲 90 頁・注 23 参照。



通信の自由は、放送の自由よりも保障されるべきとして、通信に規制をかけることに強い抵抗のある人もいるが、ドイツ当局としては、ゆくゆくはインターネットにも規制をかけることをお考えということによいか。

**マツネラー氏** まず、ドイツでは、もう既に、基本的に技術とは関係がなく規制がなされている。すなわち、ケーブルを通してしようと、インターネットを通してしようと規制される。そして、テレビで放送しているものをインターネットでそのままリアルタイムで流すような同時配信については、元々、テレビと同じように規制されている。

しかし、先ほどお話ししたように、オンデマンドや YouTube などについては問題があり、これらについては、テレビや同時配信と比較して少し規制が緩いという差がついている。それは、受動的にテレビを見ている人たちは、自分で選択したわけでもないのに悪いものに一方的にさらされやすいのに対して、オンデマンドや YouTube などは自分で取りにいかないといけないものであるということから、今までのところ、差がつけられていたということである。

このように規制に差を設ける形ではもう対応できなくなっているのは、先ほどお話ししたとおりである。テレビでもスマートフォンでも同じようなものが同じように流れている時代であり、同時配信とオンデマンドや YouTube のように自分で取りに行くものとの間にさえ、あまり差がない状況になっていることを非常に心配している。

これに関して、私たちは、EU 各国の人たちとともに、EU の規制を改正するように主張し、EU による立法につながったことがある。具体的には、青少年保護に関して、テレビ放送のほうがインターネットのオンデマンド配信よりも規制が厳しかったところ、それではいけないと声高に主張し、テレビの規制を少し緩和し、オンデマンド配信等の規制を少し厳しくすることで、バランスの取れた規制に改正することができたのである<sup>20</sup>。この改正によって、青少年保護に関しては、一律の規制ができてきているところである。

**ハマン氏** もう一つ、通信規制に対しては、日本ではまだ難しいというお話であった。ドイツでも、あらゆる意味でインターネットを規制しようとする大

---

<sup>20</sup> 2018年11月に改正されたEUの「視聴覚メディアサービス指令 (AVMSD)」のことであると思われる。同指令は、未成年者保護について、未成年者によるオンデマンドサービス利用が増加している現状を受け、オンデマンドサービスに対する未成年者保護措置の義務を強化し、テレビ放送と同様の規制とした。なお、EU加盟国は、2020年9月19日までに改正指令の内容を国内法制化することが義務付けられている。(島村智子「【EU】視聴覚メディアサービス指令 (AVMSD) の改正」外国の立法 278-2号 (2019年) 12~13頁)

変な向かい風が来る。特に、著作権法などに関係する場合はそうだ。また、2、3年前に、インフルエンサーが、広告料をもらっているにもかかわらず、それを広告だと表明しないという状況に対して規制をしようとしたときに、私たちに対するものすごい批判が起こったことがある。そこで、私たちは、「インフルエンサーは、百万ものフォロワーがいて、数千万ユーロも儲けているではないか。同様に広告料を得るテレビは、広告であると示さなければ放映ができないようになっており、それは、あなたたちも同じことである。」という説明を始めた。また、話をするだけでなく、読めば分かるように資料を作成した。その上で規制をしたところ、理解が得られ、もちろん、制裁措置を出さなければならなかったこともあったが、今では規制が受け入れられた状況にある。

### (選挙期間中の有料広告放送)

**北側議員** 政党の有料広告は原則は禁止だが、投票日前の一定期間は認められている点について、その一定期間というのはどの程度なのか。また、その広告の時間配分は政党の得票数に応じて行うという説明があったが、放送時間には多くの人に見られる時間と夜中のようにあまり見られない時間と様々あるところ、放送時間はどのように決定しているのか。

**ハマン氏** 一つ目の質問について、政党が有料広告を流せる投票日前の一定期間とは、30日間である<sup>21</sup>。ドイツ語ではあるが後で文書をお送りしたい。

二つ目の質問について、放送時間の決定に関しては、確かに、多くの人が見る時間とそうでない時間があり、それに対する規制がある<sup>22</sup>。こちらも後でお送りする文書を見てほしい。

時間配分については、先ほど、前回の選挙の時の得票率あるいは得票数に応じた配分というように説明したが、当然、新党が出てくる可能性もあり、それについても規定がある<sup>23</sup>。

---

<sup>21</sup> 後日、先方より受領した「連邦全域で放送されている民間放送における政党のための選挙放送時間に関する州メディア監督機関連盟のガイドライン (Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk)」(州メディア監督機関連盟 HP ([https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Ueber\\_uns/Positionen/Leitfaden\\_der\\_Medienanstalten\\_zu\\_den\\_Wahlsendezeiten\\_fuer\\_politische\\_Parteien\\_im\\_bundesweit\\_verbreiteten\\_privaten\\_Rundfunk.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/Leitfaden_der_Medienanstalten_zu_den_Wahlsendezeiten_fuer_politische_Parteien_im_bundesweit_verbreiteten_privaten_Rundfunk.pdf))) (以下、「ガイドライン」という。))によると、選挙広告の放送は、選挙期日の31日前から2日前までの期間にのみ行われることが適切であるとされている。

<sup>22</sup> 「ガイドライン」によると、選挙広告は、テレビについては17～23時、ラジオについては6～19時に放送しなければならない。

<sup>23</sup> 「ガイドライン」によると、時間量は、原則として広告の回数と1回当たりの長さに基づいて計算され、広告の回数については、前回の選挙結果を基礎として、政党の存続期間

そのほか、各党が出した広告であることを広告の最初と最後に明確な形で示さなければならないこと<sup>24</sup>、広告の内容はあくまで全て政党が作るものであって、番組制作者が作るものではないこと<sup>25</sup>、テレビ局は、流したくないと思えば、断ることができるが、非常に高いハードルがあり、例えば人権尊重の原則にもとるなどの理由がある場合に限られること<sup>26</sup>などが規定されている。

申し訳ないが、本日はこれ以上答えられないので、後で資料を送りたい。

**新藤議員** 政党が広告を出すに当たり、費用に制限はあるのか。

**マルツァニーニ氏** これは、放送州間協定 42 条に規定されており、放送に必要な実質的なコストのみ請求できることになっている<sup>27</sup>。

(おわりに)

**森団長** 時間が足りなかったのが大変残念ですけれども、本当に、私どもの様々な質問に誠実にお答えいただきまして、ありがとうございました。

**ハマン氏** もし、メールなどいただければ、残っている質問についても、可能な限り、対応させていただきます。ありがとうございました。

以上

---

等の要素も考慮される。放送時間の算定については、大政党の広告に小政党の広告が埋没することは許されず、最も規模の大きい政党に与えられる放送時間は、最も規模の小さい政党の 4~5 倍程度とされている。

<sup>24</sup> 「ガイドライン」によると、選挙放送は、選挙放送であることを明らかにしなければならない。それによって、放送内容の責任が各政党にあることが示されなければならない。

<sup>25</sup> 「ガイドライン」によると、大部分の州では、放送事業者ではなく、選挙放送を認められた者が選挙放送に責任を負うこととされている。

<sup>26</sup> 「ガイドライン」によると、選挙広告を拒絶できるのは、刑罰法規などの一般法規に対する明確な違反で軽微でないものがある場合に限り、民衆扇動罪（刑法典 130 条。前掲「六 3 刑法典 130 条と「表現の自由」」（43 頁）参照）等が拒絶の根拠として考慮される。また、人間の尊厳の不可侵の原則（基本法 1 条）に対する違反も選挙広告の拒絶を正当化するものである。

なお、基本法 1 条 1 項には、「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、および保護することは、すべての国家権力の義務である。」と規定されている。

<sup>27</sup> 放送州間協定 42 条 (2) については、前掲注 18 参照。また、「ガイドライン」によると、選挙広告を放送する放送事業者は、全ての政党に対して実費しか請求できない。ここで実費とは、番組制作等に要する費用ではなく、放送のための技術的費用のことであり、商業広告の 1 秒当たりの価格の 35% が上限である。

[ドイツ]

## 連邦司法・消費者保護省からの説明聴取・質疑応答

令和元年 9 月 20 日 15:00～16:00

於：連邦司法・消費者保護省

### ○ ドイツ側出席者

シェーファー (Schäfer) 情報社会における消費者保護及びメディア法等担当課長  
ヒーシュタント (Hiestand) 国際テロ対策等担当課長

#### (はじめに)

**ヒーシュタント課長** 本日は、ようこそ、連邦司法・消費者保護省へお越しくださいました。先生方にお越しいただき、大変光栄に存じます。

私は、ヒーシュタントと申しまして、弊省の中で日本担当をしております。本日は、こちらのシェーファー課長から、先生方のご関心のテーマである SNS における法執行の強化に関する法律 (SNS 法) についてお話しいたします。

**シェーファー課長** シェーファーと申します。よろしくお願ひいたします。私は今、情報コミュニケーションに関わる法律を担当している課の課長をしております。昨今では、SNS 上における情報が非常に大きな問題となり、これを規制する SNS 法ができたところです。この SNS 法により、SNS 上の不法な行為に対して規制ができるようになりました。そこで、本日は、SNS 法についてご説明します。

本題に入る前に、メディア関連という意味で、この建物について少し説明させていただきたい。この建物は、実は旧東ドイツ地域にあり、改修がかなり進んだのでもう元の建物の名残はないが、東ドイツのプレスセンターがあった建物である。当時、テレビでご覧になったことがあるかもしれないが、ここで、東ドイツ政府によって、東ドイツからの自由な出国を許可する、という記者会見<sup>1</sup>が行われた。

**森団長** 本日は、ヒーシュタント課長、シェーファー課長をはじめ、連邦司法・消費者保護省の皆さま方には、お時間を割いて私どもとの面談の機会を作って

<sup>1</sup> 1989 年 11 月 9 日に東ベルリンの国際プレスセンターで行われた記者会見。

東ドイツ政府は、西ドイツへの出国を大幅緩和すると発表した。これが「即時の国境開放」との誤解を呼び、国境検問所には自由を求めて西側を目指す東ベルリン市民が殺到した。同日深夜、混乱の中で国境検問所が続々と開放され、数時間のうちに数万人の東ベルリン市民が西側に流れ込み、これにより「ベルリンの壁」が崩壊した、とされる。(『ベルリンの壁』崩壊 30 年—民主化 岐路に立つ世界』日本経済新聞 (2019 年 11 月 9 日))

いただき、ありがとうございます。

冒頭、一言、私ども憲法審査会と日本における憲法の状況について言及した上で、私どもの問題関心についてご説明させていただきたい。

私ども衆議院憲法審査会は、日本国憲法や憲法に関連する基本法制に関する調査を行うとともに、憲法改正原案の審査・提出などを行うために、国会に設けられた常設の機関である。

我が国の憲法は、1946年に占領下で制定をされたが、70数年を経た今日まで一度も改正されたことがない。しかし、時代も社会も相当変化し、憲法改正についての機運も最近高まってきた。我が国の憲法は、大変改正が難しい建付けになっており、衆参両院で3分の2以上の賛成を得た上で、国民投票に付して過半数の賛成を得なければならない。その国民投票の手続法（憲法改正国民投票法）は、10年ほど前によく制定されたが、その後、国民投票が行われないうちにまた時代が変化し、憲法改正国民投票法を改正する必要性が生じた。現在、その改正案が憲法審査会に付託されているが、国民投票運動に際してのCM規制や表現の自由を含む人権との関係などが議論の一つのポイントとなっている。

本日は、インターネットにおける規制の問題や人権の保護の問題について、ドイツのご経験やご所見を伺いたい。本日説明いただいたことや、意見交換させていただいたことは、必ずや私どものこれからの憲法議論に大きな参考になると思う。

### （SNS法と表現の自由との関係）

**シェーファー課長** まず最初に、SNS法を立法するに当たっては、基本法の改正は必要がなかったことを説明したい。もちろん、基本法5条には表現の自由が規定され、プレスあるいは報道の自由として、映画、映像及び放送の自由が規定されている。しかしながら、これらは全く規制を許さないような自由ではなく、いわゆる「一般法」で制約できることとされている。私どもがSNS法を立法するに当たっては、「一般法」としての基準をはっきりさせたわけだが、その基準が何であったかという点、刑法典だ。刑法典に違反するような内容、あるいはコメントというものは違法である、というように関連させた。

また、基本法上、「一般法」以外にも表現の自由の限界が定められており、その限界とは、青少年保護及び人格の尊厳である。それらを侵すものは自由を享受できないとされ、例えば、コンテンツが残酷なものであったり、性的なものであった場合には、視聴に年齢制限を設ける措置などの青少年を保護するための制度が既にある。

今回のSNS法も、基本法に抵触することはない。むしろ、1949年の基本法制定以来、連邦憲法裁判所によって合憲であると判断されてきた範囲において、

SNS 法が制定された。

### (SNS法の概要<sup>2)</sup>)

**シェーファー課長** 従来のメディアには、様々な規制が既にある。例えば、ヘイトスピーチ、ヘイトクライム、あるいは児童ポルノなどは、既に全て禁止されている。しかしながら、SNS やインターネットという新しいメディアが出現し、そこにおける頒布・流布に関しても規制の必要が生じたため、SNS 法が制定された。SNS における情報の特徴は、従来のメディアとは違って、一般の方々が自分で自分のものをアップロードして頒布・流布することができるという点にある。そういった SNS を運営する事業者は、これまで、SNS 上のコンテンツは自分たちが載せたものではなく、別の誰かが載せただけだから自分たちには責任がない、と主張してきた。それでは問題だと考え、新たなアプローチで規制することとしたのだが、その際、規制の論拠としたのは、そもそも SNS がなければそのような情報は流布されないわけだから、やはり SNS の運営事業者側にも責任がある、というものだ。

そのような状況に対して、EU 指令の規定でも、実際に載せたのは他人だから SNS の運営事業者には関係がない、という主張は認められないということになっている<sup>3</sup>。不法なものが掲載されているということを知った段階で、SNS の運営事業者には責任がある、とされる。

この SNS 法では、SNS の運営事業者は、その利用者が何か不法・違法なものを見たり聞いたりした場合に、その苦情の申立てを受け付ける機関と処理するプロセスを設けることが義務付けられ、この苦情申立ての窓口や手続については、分かりやすく、誰もがいつでもアクセスできるものでなければならない、と規定された。運営事業者は、これらの苦情をチェックし、それが本当に不法・違法なものであった場合には、削除しなければならない。このような義務が履行されているかどうか、法律がきちんと運用されているかどうか、すなわち、苦情処理のプロセスがきちんと作られ、かつ、動いているかどうかについて、連邦司法庁が監督するものとされている。連邦司法庁とは、過料などを担当す

<sup>2</sup> 前掲「六 4 (3) SNS 法」(47 頁) 参照。

<sup>3</sup> 「デジタル単一市場における著作権指令 (DSM 著作権指令)」のことであると思われる。同指令では、YouTube 等のオンラインコンテンツ共有サービスプロバイダは、ユーザーがコンテンツをアップロードし、公衆がアクセスできるようにした時点で、自らが著作物を公衆に伝達し、利用可能にする行為を行ったものとみなされ、アップロードされたコンテンツについて事前に権利者からライセンスを取得する最善の努力を行うとともに、無許可コンテンツの利用を抑止する適切な対応を行わなければ、著作権侵害の責任を問われることとされている(濱野恵「【EU】デジタル単一市場における著作権指令」外国の立法 281-2 号 (2019 年)、生貝直人「EU およびわが国におけるプラットフォーム規制の状況」現代消費者法 No.44 (2019 年))。

る行政機関である。運営事業者に義務違反があった場合には、最高で 5,000 万ユーロ（約 61 億円）の過料が科される。ただし、連邦司法庁が一つ一つのケースについて判断するのではなく、処理がなされていない事例が非常に多く、プロセスが機能していないことが実証された場合に過料を科すということになる。そして、運営事業者は、義務をきちんと履行しているかどうか、1年に2回、報告書を提出しなければならないこととされている。

### （SNS法の運用状況）

**シェーファー課長** SNS法は、2018年1月1日から施行されており、もう既に3回、運営事業者から報告書が提出されている。この法律が対象とするSNSの運営事業者には、有名なSNSが網羅されており、例えば、YouTube、Twitter、Facebook、Instagramなどが対象となる。毎年、100万件以上の「違法なコンテンツである」という苦情が申し立てられるが、苦情の数は運営事業者によって随分違う。例えば、TwitterとYouTubeには、半年にだいたい30万件ぐらいの苦情が寄せられているが、Facebookは半年で1,000件程度しか苦情が申し立てられていなかった。これについて連邦司法庁が調査したところ、Facebookの苦情申立ての窓口が、あらゆるホームページの最後に載っている項目である責任者の名前をクリックしていくと苦情申立てができる、という非常に分かりにくい場所に置かれていることが分かった。そこで連邦司法庁は、Facebookに対し、200万ユーロ（約2億4,200万円）の過料を科した。実はこれが、SNS法の施行後、初めて過料が科された事例であった。この過料の通知は既に出されたが、まだ法的効力を有していない。というのも、Facebookが即時に異議申立てをしたからである。今後、連邦司法庁がこの異議申立てを検討した上で、おそらくは裁判所で判断されることになるかと思う。

**森団長** つまり、Facebookは苦情が少なかったが、違法な情報が少なかったわけではなく、苦情申立ての窓口が分かりづらく、法律の要請を満たしていなかった、ということか。

**シェーファー課長** そのとおりだ。Facebookの場合には、SNS法に基づく苦情申立ての窓口がを見つけにくく、コミュニティ規定（community standards）に基づく苦情申立てしかできないようになっていた。コミュニティ規定とは、SNS事業者ごとに定められたある種の契約であり、世界中の利用者に適用されるルールである。つまり、YouTubeにはYouTubeの、TwitterにはTwitterの、FacebookにはFacebookのルールがある。このコミュニティ規定は、もちろんドイツ法から乖離し得るものであり、ドイツ法とは合致しない部分が当然有り

## [ドイツ]

得る。例えば、人を侮辱したり、誹謗中傷をした場合、米国とドイツでは法律が違い、ドイツの方が厳しく処罰される。しかし、Facebook等のコミュニティ規定の下では、米国でもドイツでも同じ取扱いがされることになる。顕著な例が、ハーケンクロイツというナチスドイツの鉤十字で、これはドイツで禁止されているが、アメリカでは容認されている。これは両国の歴史が違うからでもある。

このように、SNS法に基づく苦情申立てが困難なFacebookの場合には、ドイツ法上のヘイトスピーチの定義に該当する情報であっても、Facebookのコミュニティ規定に定義されたヘイトスピーチに該当しないとその情報は消せない、ということになってしまうのである。

### (インターネット広告に関する規制)

**新藤議員** 日本で憲法改正を行うためには、憲法改正原案を作り、国会で3分の2の賛成を得て発議し、それを国民投票に掛けることになるが、それに際し、有料広告、特にインターネット、SNS上の広告に対してどういう規制を行うべきなのかが、現在、我が国では大きな焦点になっている。ドイツには国民投票がないが、それに類似する一般の選挙や住民投票の際に、インターネット上の有料広告に対する規制があるのか。

**山花副団長** 関連して質問したい。ドイツには国民投票という制度がないが、近隣の、例えばフランスと英国では、国民投票に際しテレビコマーシャルが一切禁止されている。また、イタリアでは原則禁止となっている。これは、テレビCMの話だが、投票の公平性を担保するためには、テレビだけでなく、インターネットやSNSの影響力も看過できないのではないかと、という関心を持っている。例えば、それらの分野でも、政治的な公平性についてルールを作ることが可能か。また、フェイクニュースについても何らかのルールが必要ではないか、という問題意識も持っているが、先ほど紹介されたSNS法は、フェイクニュースにも応用できるのか。

**シェーファー課長** まず、私は広告法の専門家ではないことをお断りする。その上で、私がお話しできる分野では、広告に関して二つ重要な法律がある。一つが「放送に関する州間協定」であり、もう一つが「連邦選挙法」である。これらによると、有料広告には、必ず広告である旨を表示しなければならないこととされている。また、政治的な宣伝や広告は、ある選挙やある州民投票の一定期間前にしか認められていないため、ドイツでは非常に限られた数量しか行われていない。



問題は、インターネットにおけるそのような政治的な宣伝、広告の取扱いだが、例えば公道における宣伝や新聞紙上の広告には規制があるが、インターネットに関しては、まだ全く規制が行われていないというのがドイツの現状だ。ただし、EUの取組、例えば、SNSの運営事業者とインターネットプロバイダ、それから広告会社に対して自主規制を求める行動規範をはじめとした取組などは、既にある<sup>4</sup>。

**新藤議員** それは自主規制なのか。なぜ法的規制をしないのか。

**シェーファー課長** このような手法は、非常によく使われるものだ。最初から法的規制をしてしまうのではなくて、まずは自主的にやってもらい、それを遵守しているかどうかをチェックして、効果がないと分かった段階で立法に入る、そういった手法が一般的に採られている。

**新藤議員** そのような手法は、表現の自由との兼ね合いで、よく理解できる。しかしながら、住民投票にせよ、選挙にせよ、国民に大きな判断を委ねる際には、フランスや英国のような法的な広告規制が必要ではないか。

**シェーファー課長** 先ほどのEUの取組については、既に報告が出されているが、おそらく自主規制では不十分で、立法化に向かうような決定が今年中に出てくると思われる<sup>5</sup>。

なお、自主的な行動規範には、政治的な意見なのか、それとも編集者の意見なのかをはっきりと区別しなければならず、そのような広告に誰がいくら払ったかも明らかにしなければならない、とされている<sup>6</sup>。

<sup>4</sup> 前掲「六 4【参考】 EUにおけるフェイクニュース対策」(49頁)参照。

<sup>5</sup> 行動規範の効果に係る評価については、面談当時の段階では2019年末までに公表される予定であったが、本報告書の執筆日現在では2020年初頭に行われる予定となっている。前掲「六 4【参考】② 行動規範(Code of Practice on Disinformation)」(50頁)参照。

<sup>6</sup> 行動規範II.B.には、次のように規定されている(欧州委員会「Code of Practice on Disinformation」2018年9月26日(<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>)) [衆議院憲法審査会事務局仮訳]。

「2 署名者は、EU及び国内法で規定され、並びに〔国際商業会議所による統一規則などの〕自主規制を定めた行動規範の中で説明されている、全ての広告はニュースを含む編集された情報……から明確に区別されるべきである、という要件を遵守し続けることを約束する。ニュースや編集された情報を含む媒体に広告が表示される場合には、有償情報であることが容易に認識できる方法又は有償情報である旨を明示する方法で、提供されなければならない。

3 関係する署名者は、実際の広告主と広告費も含めて、政治的広告……の開示を可能

[ドイツ]

**江渡議員** 広告にいくら払ったかも、明らかにしなければならないのか。その金額の上限もあるのか。

**シェーファー課長** 透明性の面であると思うが、担当外なので分からない。

(おわりに)

**森団長** まだまだ議論したいことがあるのだが、残念ながら、予定の時間となった。

私どもが10年前に憲法改正国民投票法を作ったときには、新聞、ラジオ、テレビしか想定していなかったが、この10年で、インターネットにおける広告費がテレビにおける広告費を上回ろうとしている。インターネット上の広告をどのように規制すべきかが課題であるわけだが、本日、シェーファー課長から伺ったお話は、今後私どもがこの問題を考える上で非常に参考になると思う。

引き続き、疑問点が出てきた場合などは、事務局から書面等でご質問させていただければ幸いです。ありがとうございました。

**シェーファー課長** フェイクニュースというものは、世界中の民主国家が直面する困難な問題であり、表現の自由が一方にありながら、しかしフェイクニュース対策が喫緊の課題となっている。私どもも、先生方と非常に有意義なお話ができる。

是非、ご質問をお寄せください。私の方で、できるだけのお答えをさせていただきます。ありがとうございました。

以上

---

にすることを約束する。」

## 連邦教育研究省からの説明聴取・質疑応答

令和元年 9 月 20 日 16:40～17:55

於：連邦教育研究省

### ○ ドイツ側出席者

ルーマン (Ruhmann) 教育インフラ財政担当課長

マイヤー (Meyer) アジア及びオセアニア地域協力担当課長

#### (はじめに)

**マイヤー課長** 本日は、皆様ようこそ、連邦教育研究省にお越しくございました。私は、アジア及びオセアニア地域協力担当課長のマイヤーと申します。今日は、教育インフラ財政担当課長のルーマンとともに、皆様方をお迎えすることができまして、大変光栄です。

貴国とは、緊密な協力関係を築いてきた。歴史を振り返ると、学術・技術の協力は非常に長く、45 年も協力関係を継続している<sup>1</sup>。

連邦教育研究省のカルリチェック大臣も、今年の初めに貴国を訪問<sup>2</sup>しており、その時のことは強く記憶に残っているとのことである。

貴国と我が国との間では、大学からクラスターに至るまで、共同研究など協力関係が非常に盛んで、多岐にわたる分野で行われている。例えば、自動走行、光工学、バッテリー技術、環境技術など多くの分野で共同研究が行われている。

本日のテーマは、デジタル教育である。ドイツにおいて、生徒・学生たちに、どのようにデジタル教育をしていくか、ということについては、専門家であるルーマンから説明させていただきたい。

**森団長** 本日は、私どもとの面談の機会をいただき、ありがとうございます。

冒頭、一言、私ども憲法審査会と日本における憲法の状況について言及した上で、私どもの問題関心について、ご説明させていただきたい。

憲法審査会は、日本国憲法や憲法に関連する基本法制に関する調査を行うとともに、憲法改正原案の審査、提出を行うために国会に設けられた機関である。

我が国の憲法は、占領統制下にあった 1946 年に制定されたが、主権を回復してから、一度も改正されていない。一方、貴国の基本法は、既に 63 回も改正

<sup>1</sup> 1974 年 10 月に「日独科学技術協力協定」が締結されている（外務省 HP ([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/technology/nikoku/ja\\_ger.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/technology/nikoku/ja_ger.html))）。

<sup>2</sup> 2019 年 4 月 15 日、平井内閣府特命担当大臣（科学技術政策）（当時）を表敬訪問している（内閣府 HP ([https://www.cao.go.jp/minister/1810\\_t\\_hirai/photo/2019-017.html](https://www.cao.go.jp/minister/1810_t_hirai/photo/2019-017.html))）。

## [ドイツ]

されていると承知している。これから、憲法改正を現実的に視野に入れて、国会で議論を深めていかなければならないと考えており、貴国の基本法に対する姿勢やご経験を伺いたい。

まだ憲法審査会では議論されていないが、与党自民党の中では教育も一つの憲法改正のテーマとして挙げられている。ただし、貴国のデジタル教育の充実のように具体的なものではない。ドイツでは、デジタル教育という具体的なテーマで基本法の改正が行われたことに非常に関心を持っており、その点も含めてご説明を伺いたい。

**ルーマン課長** 先生方、ようこそお越しくださいました。私からも、お礼を申し上げます。

それでは、私からドイツのデジタル教育について説明させていただく。

### (連邦教育研究省の役割)

**ルーマン課長** 当課は、以前は「教育デジタル化担当課」という名称であったが、「教育インフラ財政担当課」という名称に変更になった。これは、連邦教育研究省の中で、デジタル教育も含む教育や学校に対する資金を一手にまとめて担当するためであり、教育のデジタル化も引き続き担当している。

連邦制を採っているドイツでは、各州に教育省<sup>3</sup>があり、教育資金の確保は各州で行っている。したがって、この連邦教育研究省による学校教育への資金援助は、ドイツの本来の在り方から考えると異質である。

### (連邦制度改革の影響)

**ルーマン課長** この点、2006年に連邦制度改革<sup>4</sup>が行われた際に、州の学校教育に対する連邦の関与をいったん止めたという経緯がある。しかし、その後、2019年の基本法の改正によって、連邦制度改革以前よりもはるかに構造を簡単にし、連邦が各州の学校教育に対して資金援助をできるようになっている。

学校教育のデジタル化に関しても、連邦制度改革のあった2006年頃が非常に大きな転機となり、それ以前か、それ以降かによって、ずいぶん状況が違っている。そのため、ドイツにおける学校教育のデジタル化を考える場合には、2019

---

<sup>3</sup> 州により名称は異なる。

<sup>4</sup> 2006年に連邦制改革のために基本法が改正された。この改正によって、教育分野では、州に対して大幅に権限が移された（山口和人「連邦制改革のための基本法改正実現」ジュリスト 1321号（2006年）211頁）。また、連邦から州への財政援助の要件が厳格化された（渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助—基本法が定める共同任務及び財政支援—」レファレンス 828号（2020年）参照）。この基本法改正の経緯については、前掲「二 4 過去の基本法改正」（23頁）参照。

年に再び可能になった連邦と州の教育分野における協力関係だけでなく、もう少し長い目で見ると、連邦制度改革により教育分野における連邦と州の協力がなかなか進まなかった時代のことも考えてみなければならない。

### （連邦制度改革前のデジタル教育）

**ルーマン課長** ここで、情報工学を取り上げて説明する。日本では、情報工学が学校の履修科目の一つになっていると伺ったが、ドイツでは、情報工学の授業が行われているのは、非常に限定的な学校に過ぎない。実は、連邦制度改革よりずっと前の1980年代には、連邦と州が教育を一緒に考えていく枠組みが確立していて、連邦と州で構成される委員会<sup>5</sup>で、教育の在り方について一緒に決めていた。

1990年代、バイエルン州、ザクセン州、メクレンブルク＝フォアポンメルン州の3州の学校には情報工学という科目があったが、その他の州の学校は他の科目の中で情報工学も教える、という形を採っていた。そこで、同委員会において、学校で情報工学を教えるに当たっては、その内容や学習インフラについて、できるだけ各州の間で整合性をとろう、という方針が定められ、1998年から、連邦教育研究省の補助金によるプログラムがドイツ全土で行われるようになった。そのプログラムとは、学校におけるeラーニングの強化と、ドイツテレコム社との協力で、どこの学校でもインターネットへのアクセスができるようにするためのインフラ整備を行うものである。

その成果があって、2004年の時点で、ドイツにおいては、全ての学校にインターネットが敷設された。さらに、2006年までに色々な事業を行い、全州に教育コンテンツを載せるためのサーバーが整備できた。なお、16州のうち、6州は、自分たちの州でサーバーを作るのではなく、連邦教育研究省のサーバーにリンクさせる形で整備した。

このように、連邦制度改革が行われるまでは、連邦と州で一緒になって、eラーニングを推進し、インフラを整備するという状況ができていた。

### （連邦制度改革を経た現在の状況）

**ルーマン課長** しかし、2006年の連邦制度改革によって、連邦が州の学校教育に関与することができなくなった<sup>6</sup>。その結果、16州それぞれが異なった形のデジタルインフラを持ち、デジタルコンテンツを持つということになっていった。

<sup>5</sup> 「連邦・各州教育計画・研究助成委員会」を指していると思われる（日本総合研究所『諸外国の教育施策に関する文献調査報告書』（2007年）94頁参照）。

<sup>6</sup> 2006年の基本法改正によって、初等中等教育分野の「教育計画」が連邦と州の任意的な共同任務の対象ではなくなった（渡辺・前掲注4・88～90頁）。

## [ドイツ]

現在の状況を見ると、州ごとに非常に大きな差が見られ、例えば、ごく少数の学校にしかデジタルインフラを整備していない州もあれば、ハンブルク市州のように、数年前に全学校に光ファイバーのインフラを整備したところもある。また、デジタルインフラは一応あるものの、生徒たちがそのような科目を教えてもらっていない、というところも出てきた。このように、学校教育のデジタル化という点において、あまりよろしくない状況となった。

### (教育のデジタル化に向けた動き)

**ルーマン課長** そのような状況にあったため、とりわけ、連邦の方から意識が高まり、州もそれに乗った形で、デジタル教育を考え直さなければならないのではないか、という機運が生まれた。2016年には、連邦教育研究省によって教育のデジタル化に関するペーパー<sup>7</sup>が発表され、また、各州文部大臣会議において、数週間ぐらいの短い期間で「デジタル世界における教育」戦略<sup>8</sup>が策定された。この戦略においては、生徒たちのデジタル能力に特化して言及があり、その前年に入学した子供たちは、10年生<sup>9</sup>になるまでの間に、デジタル能力が国際水準に達していなければならないとしている。

これは、非常に重要なことである。ドイツでは、連邦ではなく各州に教育主権があり、教育は全て州の担当であるため、どこに重点を置いて教育を施すかは州によって少しずつ違うものであるが、デジタル教育に関しては、各州文部大臣会議によって、ドイツ全土で同じところに重点を置いて同じレベルでやっていかなければならない、ということが確認されたからである。ただし、連邦は、各州が持っている教育主権に、どんな形であれ、影響を及ぼすようなことは絶対にしない。それを踏まえた上で、連邦は必要なところに支援を行うことができるようになった、ということである。

### (基本法の改正)

**ルーマン課長** また、この戦略は、あらゆる学校にデジタル学習に必要なインフラをそろえて、デジタル学習を進めていこうとするものであり、ドイツにある全ての学校にインフラを整備し、最新の技術で学ぶことができるようにすることを目標としている。

この「全ての学校」というところがキーになり、基本法を改正しなければな

---

<sup>7</sup> 2016年10月の連邦教育研究省による「デジタル知識社会のための教育攻勢 (Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft)」戦略のことであると思われる (研究開発戦略センターHP (<https://crds.jst.go.jp/dw/20190108/2019010817473/>))。

<sup>8</sup> 2016年12月の各州文部大臣会議による「デジタル世界における教育 (Bildung in der digitalen Welt)」戦略のことであると思われる (研究開発戦略センターHP・同上)。

<sup>9</sup> ドイツの教育制度については、前掲「(参考3) 教育制度の概要」(63頁)参照。

らないことになった。改正前には、連邦は、財政的に非常に脆弱な市町村の学校に関しては資金援助ができた<sup>10</sup>が、それ以外のところにはできなかったからだ。2019年の基本法の改正により、ドイツにある全ての学校に対してそのような支援ができるようになった。

また、この基本法改正により、連邦は、州に対しても市町村に対しても、教育上重要と思われるところに支援ができるようになった。この「教育上重要と思われるところ」とは、学校教育のデジタル化に限られない。例えば、ドイツでは通常、小学生などは半日で帰宅してしまうが、一日ずっと学校で過ごす終日制学校の形態にする、といったことにも資金援助が可能になった。

この核心部分は、州や市町村では考えられなかった大きなテーマであっても、連邦が機運を生むことによって、ドイツ全土にそれが広められることである。

### (学校デジタル協定)

**ルーマン課長** そして、この戦略の実施方法は、連邦と州の間で締結された「学校デジタル協定」<sup>11</sup>において決められている。この協定は、連邦と各州との間における資金の活用方法などに関する合意である。この内容は、連邦は、かじ取りはするが、一つ一つの学校を監視・監督することはしない、というものである。これは、おそらく日本の文部科学省なども同じような感じでやっているのではないかと思う。

このような学校デジタル協定を締結するに当たり、私たちが念頭に置いたのは、技術力をアップさせることだけではない。

まず、連邦が資金援助をする一つ目の条件は、州は教師の教育訓練を行い、デジタルについて教えることのできる教師を養成することである。

二つ目の条件は、各学校がコンセプトを立て、今後どのようにメディアを使い、デジタル学習をしていくのかをきちんと決めておかなければならないということだ。この学校デジタル協定においては、5年間で50億ユーロ（約6,050億円）の助成があるが、コンセプトを一つ一つ見た上で、どのような機器が必要なのかということが導き出されるので、助成を受けるためには、各学校において、このようなコンセプトを策定した上で申請する必要がある。そのため、学校デジタル協定の発効前に、私たちは各学校に状況を説明し、検討を始めて

<sup>10</sup> 2019年改正前の基本法104c条については、「二 5 第63次基本法改正」(26頁)参照。

<sup>11</sup> 学校デジタル協定(DigitalPakt Schule)は、2019年5月に発効した。同協定は、生徒のIT能力を底上げすることを目的とし、申請のあった学校に対して校内のインターネット環境の改善等について助成するものであり、州は教員のために必要な研修等を行うこととなっている(連邦教育研究省HP(<https://www.bmbf.de/de/bundesministerin-karliczek-unterschreibt-die-verwaltungsvereinbarung-zum-digitalpakt-8664.html>)、渡辺・前掲注4・94頁)。

## [ドイツ]

ほしいということ、そして、自分たちがデジタル教育の面で、どのような学校にしたいのかについて議論を始めてほしいということを伝えたという経緯がある。

また、州も同じように、自らの戦略に沿って資金を投入してデジタル化を進めていくので、各州文部大臣会議の策定した戦略と各州のデジタル化戦略との整合性は非常に重要である。

学校デジタル協定には、大きく三つの助成のルートがある。その90%（45億ユーロ：約5,445億円）はインフラに用いられる。5%（2億5,000万ユーロ：約303億円）は、各州のメディアサーバー、学校クラウドやITマネージメントの資金として使うことができる。そして、残りの5%（2億5,000万ユーロ：約303億円）は、一つの州だけではなく、複数の州が共同して行うプロジェクトに支出する。例えば、連邦も参加して行うことによって大きな効果が得られると思うようなプロジェクトについては、それに見合った資金を支出することができる。

### （デジタルツール）

**ルーマン課長** 連邦にとっても州にとっても、大事なものとして前面に押し出されているのは教育であり、技術ではない。しかし、デジタルツールの面でも非常に大きいポジティブな効果が出るのではないかと思っている。例えば、シミュレーション実験をすることや、色々な学校をデジタルツールによってつなげることができるようになる。また、同じ種類の中学校同士だけではなく、異なる種類の中学校同士をつなげることも可能になる<sup>12</sup>。さらに、学習の個人化と集約化が可能になり、生徒一人一人のニーズに合わせた学習が可能になるのである。

### （今後の展望）

**ルーマン課長** デジタルコンテンツは、2000年の状況と比較して遥かに多くなっているが、まだまだ現在必要とされる水準にアップデートされていないものが多い。そのアップデートに関しては、学校デジタル協定で助成することはできないので、今後、連邦と州との調整によって、どのようにこれを進めていくかを、また別に考えていかなければならない。

将来的に、学校を発展させていかなければならないが、その中核にあるのが学校のデジタル化である。学校のデジタル化が学校の発展につながれば、と思っている。

---

<sup>12</sup> ドイツの前期中等教育段階の学校については、前掲「(参考3) 教育制度の概要」(63頁) 参照。



私からの説明は以上だ。ご質問があれば承りたい。

**森団長** お話を伺って、直近の基本法改正は、デジタル教育を充実させるための改正であり、州から連邦へ権限を戻し、資金配分を是正するための改正だったと改めて理解した。

各先生方、ご質問があればどうぞ。

#### (教育に関する連邦と州の役割分担)

**北側議員** 先ほどのお話だと、教育に関しては、州が基本的に責任を持つ、ということだと思うが、教育に関する連邦と州の各々の役割について改めて教えていただきたい。

**ルーマン課長** 連邦には、教育に関する権限が全くなく、役割はない。というのも、基本法において、どの分野は連邦が立法し、どの分野は州が立法するかということが具体的に項目を挙げて書き込まれている<sup>13</sup>のだが、教育に関しては全て州が立法することとされている。すなわち、連邦には立法権がなく、その意味では、権限はないということだ。

#### (連邦制度改革)

**奥野議員** 2006年の改革で権限の見直しが行われたということであるが、それ以前は、連邦も教育に関わっていたのか。

**ルーマン課長** その点は、ドイツでよく議論される場所である。2006年の連邦制度改革以前は、教育の中身を決めるのは州であって、連邦は資金を出すところであるという非常に大雑把なルールが基本であり、連邦が支援・補助という名目で学校教育に資金を支出することができていた。

**奥野議員** 日本の場合は、国が地方の財源の面倒をほとんど見ているが、むしろ私はそれをもっと分権的にしなければならないと思っており、この立場から伺いたい。州によって財政の格差があるので、財政調整機能があると思うが、それは元々どうなっていて、2006年の連邦制度改革によってどのように変わったのか。

**ルーマン課長** 州の間の財政力の格差の調整は、当然に行っている。連邦税であっても州税であっても、全ていったん州が徴収し、非常に複雑なメカニズム

---

<sup>13</sup> 基本法 70～74 条参照。

## [ドイツ]

を経て、連邦と州に配分される。その後で、州間財政調整と言われるが、州と州との間の財政格差をなくすための調整と、連邦の資金も加えた形で各州のバランスを取るための財政調整を行う<sup>14</sup>。

今までは移行期間であったが、2020年に、いわゆる「債務ブレーキ法<sup>15</sup>」が完全に履行され、新しい州間財政調整のメカニズム<sup>16</sup>も導入されることになっている。そこで、昨年頃は、連邦と各州との間の資金の流れ、つまり、州が徴収した税の配分と州間財政調整の方法について議論をしていた。

このように、現在、連邦と州との間の資金の流れは完成までの移行期であり、教育に関する資金についても最終的な形態に向かって移行しているところである。

**奥野議員** 連邦制度改革によって州に任せた時点で、州ごとに格差が出ることは当然に想定されたはずである。それにもかかわらず、なぜ、こういうことが起こったのか。

**ルーマン課長** おっしゃるとおり、当然分かっていたいなければならなかったはずのことである。しかし、これは政治的な決定として行われた改革であり、とにかく、教育については連邦に口出しをさせず、教育の主権を有する州が行うために、そのような形で改革がなされたという経緯があった。

### (ドイツにおける教育予算)

**新藤議員** とても素晴らしいご説明をいただいた。その上で確認したいのだが、一年間の教育費は、連邦と各州の予算を合わせた全体でいくらぐらいになるのか。

**ルーマン課長** 2018年においては、1,390億ユーロ（約16兆8,190億円）であった。これは、大学を含む公的な学校教育に、州と連邦が出した資金の合計である。

<sup>14</sup> 財政調整制度については、前掲「(参考2) 財政調整制度の概要」(61頁)参照。

<sup>15</sup> 2009年の基本法改正により、「起債制限 (Schuldenbremse)」という財政規律が導入され (基本法 109 条 3 項)、連邦及び州は、原則として起債を行わずに長期的に財政収支の均衡を維持しなければならなくなった。州は、この起債制限を 2020 年から遵守することとされている (基本法 143d 条 1 項)。(渡辺富久子「ドイツの第二次連邦制改革 (連邦と州の財政関係) (2) 一財政赤字削減のための法整備一」外国の立法 246 号 (2010 年) 86、92 頁)

<sup>16</sup> 2020 年以降の財政調整制度については、前掲「(参考2) 財政調整制度の概要」(61頁)参照。

**新藤議員** 今般の学校デジタル協定では、5年間で50億ユーロ(約6,050億円)を支出するとのお話であったが、州の予算からも支出するのか。

**ルーマン課長** 州の予算からも当然支出される。州は、全体の10%、5億5,000万ユーロ(約666億円)を支出することになっている。しかし、それでは足りないと言われている。州の支出割合については、基本法の改正に際して非常に議論になったところであるが、この点については、将来はもう少し増やしてもらわないと困る、という方向になっている。

### (教育水準の向上のための方策)

**新藤議員** 私は、今回の基本法の改正によって、教育予算の拡充ではなくて、教育のデジタル化を推進するということを打ち出したことに非常に注目している。その上で、ドイツにおける教育のデジタル化が目指すゴールは何なのか、すなわち、子供たちにどのような教育をして、子供たちのどのような能力を伸ばそうとしているのか。そして、私は、個人の学習管理を行うことは、実はとても重要なことだと思っているが、教育の質の充実を図るためのデジタル化というのは具体的に何を想定しているのか、教えていただきたい。

**ルーマン課長** 学校デジタル協定においては、ドイツの全ての学校を評価するという事は書き込まれていない。ドイツには全部で4万ぐらいの学校があり、そんなことは、とても無理である。学校に通っている子供の数だけで1,200万人いるわけで、この一人一人についてチェックはできない。

しかしながら、学校デジタル協定には、各州が学術的な評価<sup>17</sup>を能動的に行った上で連邦に集約するということが書き込まれている。これによって、どのように効果があったのかを担保したいと思っている。

**新藤議員** 今回の基本法改正は、教育の全体的な水準を上げることを目指しており、特に連邦は施設の整備を拡充させ、教育内容については各州の自律性に委ねるという説明だった。とてもいいことだと思うが、それでは、ドイツ全土において子供たちの教育レベルを向上させるための調整は、どこが行うのか。

**ルーマン課長** 教育水準の向上については、必要なことが3点ある。まず、一つ目は、「信じる事」である(笑)。ドイツ全土で教育水準が向上するという

---

<sup>17</sup> 学校デジタル協定19条は、評価(Evaluation)について規定しており、独立した第三者による学術的評価を行うこととしている(連邦教育研究省HP(<https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-2487.html>))。

## [ドイツ]

ことを信じるのである。

それから、二つ目だが、これは先ほど説明したように、学術的な評価を行うことである。これは、絶対にやらなければならないこととして書き込まれている。

三つ目は、連邦教育研究省でもやっているが、中立的な研究として、学校のデジタル化そのものを研究している学者がたくさんいる。そして、この学者たちの力を借りて、例えば、学校をどのようにデジタル化していけばどのような成果が出るかについて、数値データを用いた分析などの学術的な研究調査の結果を得て、それを波及させていこうと考えている。

**新藤議員** 連邦と州との関係において、州の自律性を尊重するとのことだが、それならば、ドイツの教育に関する研究をしている学者たちも州単位で活動するのか、それともドイツ全土のことを考えた色々な提言をしているのか。

そして、各州文部大臣会議は重要な役割を持っているのではないかと思うが、ドイツ全土における学校教育水準を上げていくためには、何が一番の決め手になるのかを教えていただきたい。

**ルーマン課長** まず、教育に関しては、連邦は直接に影響力を行使することができない。そこで、州に対して色々な形で動機付けをしなければならない。例えば、国際比較のための PISA 調査<sup>18</sup>などがあるが、このような調査に資金が必要であれば、連邦が支出する。この調査によって、各州でどれくらいの差が出ているのかがはっきり分かるようになる。

それから、ICLS<sup>19</sup>による国際的なコンピュータ・リテラシーに関する調査がある。これは、非常に重要な報告書であり、先ほどの学校デジタル協定の評価もこれに照らして行うことになるが、州によっては、その評価結果に満足する州もあれば、落胆する州もあるわけである。そうすると、保護者から、こんな結果では困るというように、州に対して非常にプレッシャーがかかるのだが、これがツールとなると思う。保護者は怖いもので、非常に教育について意識の

---

<sup>18</sup> OECD（経済協力開発機構）の「生徒の学習到達度調査（PISA）」は、義務教育修了段階の 15 歳児を対象に、2000 年から 3 年ごとに、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの 3 分野で実施されている国際的な学習到達度調査である（国立教育政策研究所 HP（<https://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/index.html>））。

<sup>19</sup> ICLS（International Conference of the Learning Sciences）は、学習科学の分野における時宜にかなった重要な問題を含む様々な形の研究報告が行われる会議であり、1992 年に最初の会議が開かれ、1996 年以降、2 年に 1 回の頻度で開催されている。直近では、2018 年に「デジタル時代における学習の再考：学習科学の活用」をテーマにロンドンで開催された。（国際学習科学会 HP（<https://www.isls.org/conferences/icls>）参照）

高い人たちである。そして、有権者の 93%が教育を非常に重要なテーマであると位置付けていることが色々な調査で分かっている。これを政治的なプレッシャーに使うことができる。

さらに、今ドイツの子供の学習能力がどの程度であるか、デジタル能力がどの程度であるかということ、数値化して明確な形ではっきりと見せることで、弱い部分を強くするために資金を支出する必要がある、と説得的に説明することができるようになる。そこで、各州文部大臣会議においても、数値化した形での比較を、各州間でも国際的にも、もっと適切に活用しなければならないのではないか、という機運が出てきているところである。

### (第 63 次基本法改正のプロセス)

**新藤議員** 教育に関する基本法の改正に当たっては、難しい調整や苦労があったと思うが、案の作成からどれくらいの時間をかけて合意を図っていったのか。

**ルーマン課長** 時系列的な経緯について説明する。内閣が閣議で草案を決議したのは 2018 年の 5 月であった。その後、9 月から連邦議会で第一読会が始まり、第三読会まで終わったのは 12 月である。それと並行して、州の代表である連邦参議院でも議論があり、最終的に 12 月 16 日に、連邦参議院は否決した。なぜ否決したかと言うと、野党が、政府提出の草案に、自らの要望を色々と盛り込んでほしいと主張したためである。基本法の改正には、連邦参議院でも 3 分の 2 の賛成が必要であり、連邦参議院の合意がなければ、基本法は改正できない。そこで、両院協議会がすぐに設置され、2 月の始めにはその協議がまとまり、その後、連邦議会による可決・成立に至った<sup>20</sup>。

**新藤議員** 基本法の改正、日本でいうと憲法改正だが、11 か月しかかからなかったのか。日本では 72 年間憲法改正ができなかったのだが。

**ルーマン課長** そうだ。今回の基本法改正は、両院協議会における協議を要したにもかかわらず、11 か月と短かった。ただ、改正自体は小規模なものである。

### (教育における連邦の役割)

**森団長** 高等教育も含めて教育に関する主権が全て州に帰属するということであれば、大変失礼ながら、連邦の教育研究省は何をするのか。

**ルーマン課長** 幸いなことに、連邦は、基本法 91b 条 1 項において、大学に関

<sup>20</sup> 第 63 次基本法改正の経過については、「二 5 第 63 次基本法改正」(26 頁) 参照。

## [ドイツ]

する資金援助はしていいことになっており、それは行っている。大学は、他の色々な機関と同じように連邦が補助を付与している機関という位置付けである。

なお、大学については、最近、エクセレンス・ストラテジー<sup>21</sup>というものが始まった。これは、大学を全部同じに扱うのではなく、非常に優秀なところをピックアップして、エリート大学を作ろうという取組である。これだけで 40 億ユーロ（約 4,840 億円）、連邦の資金が大学に支出されている。

それに加えて、私どもの助成する研究事業がある。大学や企業の研究プロジェクトに助成金を付与することも連邦教育研究省の仕事である。この場合、州は人件費を支出するだけであり、連邦が研究事業の中核部分について支出する。もちろん、研究事業に対する助成の中には、新しく人を雇うことも含まれ得るので、必ずしも州だけが人件費を支出するわけではないが。

ただし、今お話ししているのは大学教育についてであり、初等中等教育の学校に対しては、このような助成はできない。

### (おわりに)

**森団長** 大変興味深いお話を伺いました。個人的に申し上げますと、本日のお話を通じて、ドイツの連邦と州との関係が非常にリアルに感じられて大変興味深く感じました。どうもありがとうございました。

**マイヤー課長** 森先生、それから先生方、本日はお越しくださしまして本当にありがとうございました。本日の説明が少しでも皆様のお役に立てば幸いです。

以上

---

<sup>21</sup> 「エクセレンス・ストラテジー」は、「エクセレンス・イニシアチブ」の取組を拡大し、連邦政府と 16 の州政府によって、基本法 91b 条 1 項に基づく行政合意として 2016 年 6 月に合意された。これは、ドイツの大学のトップレベル研究を強化するのみならず、明確な大学組織の発展を奨励し、ドイツの研究及び高等教育システム内での協力を強化することを目的とした恒久的な資金措置事業である。（日本学術振興会 海外学術動向ポータルサイト「【ニュース・ドイツ】ドイツ、エクセレンス・ストラテジーにおける最終決定：エクセレンス委員会は 10 大学と 1 大学コンソーシアムを選定」(<https://www.overseas-news.jsps.go.jp/>)

ウクライナ





## ウクライナの憲法等の概要

### 一 憲法等の概要

#### 1 憲法制定の経緯<sup>1</sup>

##### (1) 1978年憲法の改正

1991年12月にソビエト連邦が崩壊した後、ソビエト連邦の構成共和国であった国々は独立し、それぞれ新たに憲法を制定した。その中でウクライナは、最後に憲法を制定した国である。

ウクライナは、1991年8月19日にモスクワで発生した共産党保守派のクーデターが数日で失敗した後、8月24日に独立を宣言した。ウクライナは、独立宣言後すぐに新しい憲法を制定することはせず、1978年ウクライナ・ソビエト社会主義共和国憲法を1991年12月1日の独立宣言についての国民投票と大統領選挙が行われる前に改正して、独立後のウクライナの憲法とした。ただ、この改正は、社会主義、共産党及びソビエト連邦に関する記述を単に削るだけのものであり、旧ソビエト的な統治機構を新しく民主主義や権力分立の原則にのっとり一貫性のある統治機構に置き換えるに至らなかったため、国レベルでも地方レベルでも、各機関の権限に関して相当な混乱が生じた。

##### (2) 「権限法」の制定

新憲法制定の運動が勢いを得たのは、初代大統領レオニード・クラウチューク (Leonid Kravchuk) の後任として1994年7月に選任されたレオニード・クチマ (Leonid Kuchma) 大統領のときである。まず、1995年6月に、1978年憲法の統治機構体制を停止させるとともに、新憲法が制定されるまでの暫定的な統治機構体制を定める「ウクライナにおける国家権力及び地方自治体に関する法律 (the Law on State Power and Local Self-Government in Ukraine)」(通称「権限法」(the Law on Power)) が制定された。権限法は、ロシアで1993年12月に採用されたのと同様に、半大統領制を採用しており、大統領の地位が強化されていた。具体的には、第一に、大統領は立法権について拒否権を与えられ、最高会議が大統領の拒否権行使を覆すには3分の2の特別多数が必要となった。また、経済改革を進めるため、法律で規定されていない事項について大統領令を発する権限も付与された。第二

<sup>1</sup> Rainer Grote, "The Ukraine: introductory note," *Constitutions of the Countries of the world*, Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications, 2015 を基に作成。このほか、Paul D'Anieri "Understanding Ukrainian Politics," M. E. Sharp Inc., 2007 pp126-133 参照。

に、大統領は、総理大臣を最高会議の承認なしに任命して閣僚会議を形成する権限が与えられた。これにより、閣僚会議の形成に対する最高会議の影響力を弱めた。第三に、大統領は、州レベルでも市町村レベルでも、自らの権限の範囲内で行政を行う権限が与えられた。このほか、大統領と最高会議との関係については、大統領は最高会議を解散する権限を有さず、また、最高会議も大統領の弾劾を行うことはできなかった。

### (3) 1996 年憲法の制定

権限法は、1年間のみの暫定的な法律であり、その間に新憲法案を起草することとされていた。新憲法案の起草は、大統領と最高会議議長が共同で長を務め、最高会議から15名、大統領から15名、司法府から7名及びクリミア自治共和国の議会から1名の代表者で構成される憲法委員会が担当することとされた。しかしながら、将来の統治機構の設計について大規模かつ包括的な憲法委員会で議論して合意に至ることは不可能であったため、すぐに、より少数の専門家に新憲法案の起草が任された。そして、1996年3月に、法律の専門家で構成された憲法委員会の作業部会が、その後の議論の出発点となる憲法草案を発表した。この憲法草案は、強い行政権限を有する大統領制、二院制等を採用していた。

憲法草案は、憲法委員会で承認された後、超党派議員で構成される最高会議内の非公式なグループに提示された。このグループは、後に「憲法草案準備に関する臨時特別委員会 (Temporary Extraordinary Commission on the Preparation of the Draft Constitution)」という公式な委員会へと改編された。臨時特別委員会は、憲法草案を基本的に維持しつつ、第二院を設けるという提案を拒否するとともに、大統領に対する最高会議の権限を強化した。にもかかわらず、憲法草案は、臨時特別委員会の28名のうち17名の賛成のみで可決され、最高会議の3分の2の特別多数が要求される憲法の採択への見通しはかなり暗かった。さらに、憲法草案は、最高会議の第一読会においても、過半数の賛成は得られたが、最終的な採択要件である3分の2以上には随分と足りなかった(450名のうち258名賛成)。権限法の失効期限が迫り、再び1978年憲法の統治機構体制が復活しそうになった1996年6月26日に、クチマ大統領は、憲法制定過程に介入し、最高会議が憲法を採択しなかったときは同年9月に憲法草案の国民投票を行うと表明した。強い大統領制が実現し、最高会議の影響力が低下する可能性のある国民投票への懸念は、最高会議の議員に対し、さらなる努力を重ねて新憲法採択の責任を果たすことに対するプレッシャーを与えた。翌27日から、23時間に及ぶ大急ぎの交渉と繰り返しの投票を行った後、翌28日に、憲法案は450名の

議員のうち 315 名が賛成して可決され、その日に、憲法は施行された。

## 2 ウクライナ憲法の概要

### (1) 総論

ウクライナ憲法は、一般原則（1章）、人権保障（2章）、統治機構（3章～12章）、憲法改正（13章）及び附則事項（14章・15章）により構成されている。

まず、一般原則では、ウクライナの国家体制に関し、単一国家（2条2項）、共和国（5条1項）、半直接制（5条2項）、権力分立（6条1項）、法の支配と憲法の最高法規性（8条）、国際協調（9条、18条）などの基本的な事項を定めている。

また、ウクライナのアイデンティティに関わる規定として、言語（10条）、民族（11条）、国旗・国章・国歌（20条）に関する規定が設けられている。このほか、特徴的なものとして、イデオロギーの強制の禁止（15条2項）、チェルノブイリ大災害の克服（16条）などがある。また、2019年2月の憲法改正では、最高会議の権限規定（85条1項5号）、大統領の地位規定（102条3項）及び閣僚会議の権限規定（116条1号の1）にEU及びNATOへの正式加盟のための戦略過程の実施に関する規定を追加した。

### (2) 人権保障

人権保障については、2章「人及び市民の権利、自由及び義務」で規定されている。日本国憲法と同様に、平等、自由権（精神的自由・経済的自由・人身の自由）、社会権（生存権、教育を受ける権利、労働に関する権利）、参政権及び国務請求権に関する規定が設けられている。また、包括的基本権と考えられうる規定も置かれている（23条）<sup>2</sup>。

一方、日本国憲法と比べて特徴的な点として、まず、規定内容が多く、詳細かつ具体的である点が挙げられる。例えば、日本国憲法には明示的に規定されていないものとして、個人情報保護（32条2項～4項）、企業活動における競争の確保（42条3項）、消費者の保護（42条4項）、スポーツ発展の促進（49条4項）、環境権（50条）などがある。また、人権の制約事由が明示されているものとして、通信の秘密（31条）、思想・表現の自由（34条）、信教の自由（35条）、結社の自由（36条）、集会の自由（39条）が挙げられる。このほか、外国人の人権享有主体性についても規定している（26条1項）。

次に、人権侵害に対する救済手段が憲法に明示されており、裁判所、最高

<sup>2</sup> なお、憲法に規定されている権利・自由は網羅的でない旨規定されている（22条1項）。

会議人権全権代表及び憲法裁判所並びに国際司法機関に対し訴えることができる旨定められている（55条）。加えて、人権保障の観点から、憲法改正や法律の制定・改正に対する制限も設けられている。すなわち、憲法上の権利及び自由の廃止は禁止され（22条2項）、かつ、憲法上の権利及び自由の廃止・制限を内容とする憲法改正が禁止されている（157条1項）。また、法律の制定・改正についても、既存の権利及び自由の内容及び範囲を縮減してはならない旨定められている（22条3項）。

2章に規定されている主な権利	
・平等（24条）	・集会の自由（39条）
・生きる権利（27条）	・財産権（41条）
・個人の尊厳の尊重（28条）	・企業活動の権利（42条）
・身体の自由・個人の不可侵（29条）	・労働権（43条）
・住居の不可侵（30条）	・争議権（44条）
・通信の秘密（31条）	・労働者の休暇を取る権利（45条）
・個人・家庭生活への不干渉（32条）	・十分な水準で生活する権利（48条）
・移動・居住の自由（33条）	・環境権（50条）
・思想・表現の自由（34条）	・教育を受ける権利、無償教育の確保（53条）
・信条・信教の自由（35条）	・知的財産の保護（54条）
・結社の自由（36条1項）	・裁判を受ける権利（55条）
・団結権（36条3項）	・国家賠償請求権（56条）
・国民投票権・選挙権（38条）	

### （3）選挙及び国民投票・住民投票

主権者たる人民は、直接に又は国若しくは地方自治体の機関を通じて、その権力を行使するとされており（5条2項）、3章では、その具体的な制度として、選挙と国民投票・住民投票を定めている。なお、国民投票については、後掲「二 憲法改正手続の概要」（125頁）及び「三 国民投票制度の概要」（134頁）を参照。

### （4）最高会議

#### ア 最高会議の地位及び組織

ウクライナは、一院制であり、最高会議（Верховна Рада（ヴェルホーヴナ・ラーダ））が唯一の立法機関である（75条）。

最高会議は、選挙で選出され、任期を5年とする450名の最高会議議員で構成する（76条1項）。最高会議議員の退職事由は、任期満了（議会期の終了。81条1項）や解散（同条3項）のほか、辞職の申出、有罪判決の法的効力の発生、裁判所による無資格の宣告、市民権の喪失、兼業禁止義務違

反、選挙時所属政党等からの離脱等がある（同条 2 項）。

## イ 最高会議の権限

最高会議の権限は、85 条に詳細に定められている。その主なものを挙げると、憲法改正（詳細は、後掲「二 憲法改正手続の概要」（125 頁）参照）（85 条 1 項 1 号）、法律の制定（同項 3 号）、予算の承認・修正（同項 4 号）、条約の締結・廃棄の同意（同項 32 号）、内政・外政の方針の決定（同項 5 号）、閣僚会議の行動計画の承認と統制（同項 11 号・13 号）、弾劾による大統領の解任（同項 10 号）、大統領の提案に基づく総理大臣・国防大臣・外務大臣の任命（同項 12 号）、憲法裁判所裁判官の 3 分の 1 の任命（同項 26 号）、武力の行使及び軍に対する統制（同項 9 号・22 号・23 号）、戒厳・非常事態の布告の承認（同項 31 号）などがある。

このうち、法律の制定について述べると、まず、法律案の提出権は、①大統領、②最高会議議員及び③閣僚会議が有する（93 条 1 項）。なお、この点については、現在、法律案の提出権者に国民を加える憲法改正案が最高会議に提出されている。法律の所管事項は、詳細に規定されている（92 条）。法律案は、憲法に定められた例外的な場合を除き、総議員の過半数の賛成で可決される（91 条。なお、例外的な場合として、大国章及び国歌の歌詞を定める法律（総議員の 3 分の 2 以上の多数。20 条 3 項・5 項）等がある）。最高会議で可決された法律は、最高会議議長が署名した後大統領に送付される（94 条 1 項）。大統領は、法律を受け取った後 15 日以内に、その法律に署名して公布するか、又は最高会議の再議に付すために返付する（同条 2 項）。再議に付された法律が最高会議の総議員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって可決されたときは、大統領は 10 日以内にその法律に署名し、公布しなければならない（同条 4 項前段）。なお、この場合においても大統領が署名を拒否したときは、最高会議議長が署名して公布する（同条 4 項後段）。

## ウ 最高会議の運営

ウクライナは、議会期が 5 年であり（76 条 5 項、90 条 1 項）、現在は、2019 年 7 月の総選挙を経て、同年 8 月 29 日から第 9 議会期が始まっている。

最高会議は会期制をとっており、会期内のみ活動する（82 条 1 項）。常会は、毎年 2 月の最初の火曜日と 9 月の最初の火曜日に始まる（83 条 1 項）。また、臨時会は、大統領又は総議員の 3 分の 1 以上の最高会議議員の要求により最高会議議長が招集する（83 条 2 項）。このほか、大統領令により戒厳又は非常事態の布告が発せられたときは、2 日以内に、招集なくして集会

する（83条3項）。

最高会議では、選挙時の所属政党をベースとした会派が形成される（81条2項6号）。また、安定的な多数派を形成する観点から、総議員の過半数の議員で構成される議会会派連合を組織することが義務付けられている（83条6項）。議会会派連合は、選挙後の最初の会議開催日又は従前の議会会派連合の活動終了日から1か月以内に組織しなければならない（83条7項）、この期限を超えたときは、大統領は最高会議を解散することができる（90条2項1号）。議会会派連合は、大統領に対し総理大臣の候補者を提案する権限を有する（83条8項、114条3項）。

## （5）大統領

### ア 半大統領制

ウクライナは、旧ソビエト連邦崩壊後の他の多くの中・東欧諸国と同様に、大統領制と議院内閣制の中間形態又は混合形態とされる「半大統領制」<sup>3</sup>を採用している<sup>4</sup>。

ウクライナで半大統領制が採用された要因としては、旧ソビエト連邦崩壊直前に、ウクライナ・ソビエト社会主義共和国でできた半大統領制の原型

<sup>3</sup> 辻村みよ子『比較憲法〔第3版〕』（岩波書店、2018年）179頁。なお、「半大統領制」の定義につき、デュヴェルジェは、憲法の中に含まれる三つの要素、すなわち①大統領は普通選挙によって選出される、②大統領は固有の権限を行使し、これによって大臣の同意を得ることなく活動することができる、③大統領と対峙する形で内閣総理大臣とその他の大臣が存在し、後二者はこれらに辞任を強制することができる下院に対して責任を負うという要素の結合によって定義されるとする（M.デュヴェルジェ（時本義昭訳）『フランス憲法史』（みすず書房、1995年）163～164頁）。もっとも、半大統領制を採用する国が旧ソビエト連邦崩壊後に増加したため、現在では、どのようなシステムが半大統領制であるかについて共通の理解が成立し難い状況にあると指摘されている（藤嶋亮「半大統領制の下位類型に関する一試論—ヨーロッパの事例を中心に」佐々木毅編『21世紀デモクラシーの課題 意思決定構造の比較分析』（吉田書店、2015年）103～106頁）。また、半大統領制の概念自体に疑問を投げかけるものとして、ジュリアン・ブドン（大津浩訳）「第五共和制の憲法的特質としての「混合的な（mixtes）」システムと「半大統領」制のカテゴリー」法律論叢91巻4・5合併号（2019年）315～317頁。

<sup>4</sup> ウクライナの政治制度を半大統領制とするものとして、松寄英也「オレンジ革命後のウクライナにおける半大統領制の機能不全—執政部門内の紛争の発生過程の解明」ロシア・東欧研究47号（2018年）118頁、松寄英也「第19章 ウクライナ」松尾秀哉ほか編著『教養としてのヨーロッパ政治』（ミネルヴァ書房、2019年）378～381頁、Matthwe Søberg Shugart “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, Vol.3,2005, pp336-337, Thomas Sedelius and Jenny Åberg “Eastern Europe’s semi-presidential regimes”, Adam Fagan and Petr Kopecký (eds.), *The Routledge Handbook of East European Politics*, Routledge, 2018, p70。なお、P. D’Anieri・前掲注1・pp135-136は、2006年から（2010年まで）は半大統領制であるが、1996年から2006年までは大統領制であるとする。

が独立後（新憲法制定前）のウクライナに引き継がれたこと<sup>5</sup>、憲法制定過程において、大統領制支持派（クチマ大統領、民族主義派）と議院内閣制支持派（ウクライナ共産党等）とが対立していたこと<sup>6</sup>などが考えられる<sup>7</sup>。

ウクライナの政治制度において特徴的なのは、1996年の憲法制定以降現在に至るまでの間に、半大統領制の下位類型である、大統領の権力が比較的強い「大統領・議会制」と、議会の権力が比較的強い「議会・大統領制」<sup>8</sup>を行ったり来たりしている点である<sup>9</sup>。1996年の憲法制定時には、独立主権国家としての伝統が十分でないウクライナにとって、強力な大統領の存在自体が旧ソビエト連邦やロシアからの独立の象徴であった点や<sup>10</sup>、旧ソビエト連邦時代に政権の中核にあった共産党が議院内閣制を支持していたことへの対抗で、民主派が大統領制を支持していた点<sup>11</sup>を背景に、「大統領・議会制」が採用されていた。しかし、その後、クチマ大統領の強権的な政治に対する批判が強まり、2004年の憲法改正により、「議会・大統領制」に変わった<sup>12</sup>。

---

<sup>5</sup> 松寄・前掲注4・『教養としてのヨーロッパ政治』379頁

<sup>6</sup> P. D'Anieri・前掲注1・p127

<sup>7</sup> なお、半大統領制が急速に広まった要因に関し、藤嶋・前掲注3・102～103頁

<sup>8</sup> この点については、「大統領・議会型」「首相・大統領型」という区分けも見られるが（藤嶋・前掲注3・101～111頁、M. S. Shugart・前掲注4・p333）、本報告書では、次頁にある在ウクライナ日本国大使館作成資料の用語に従った。

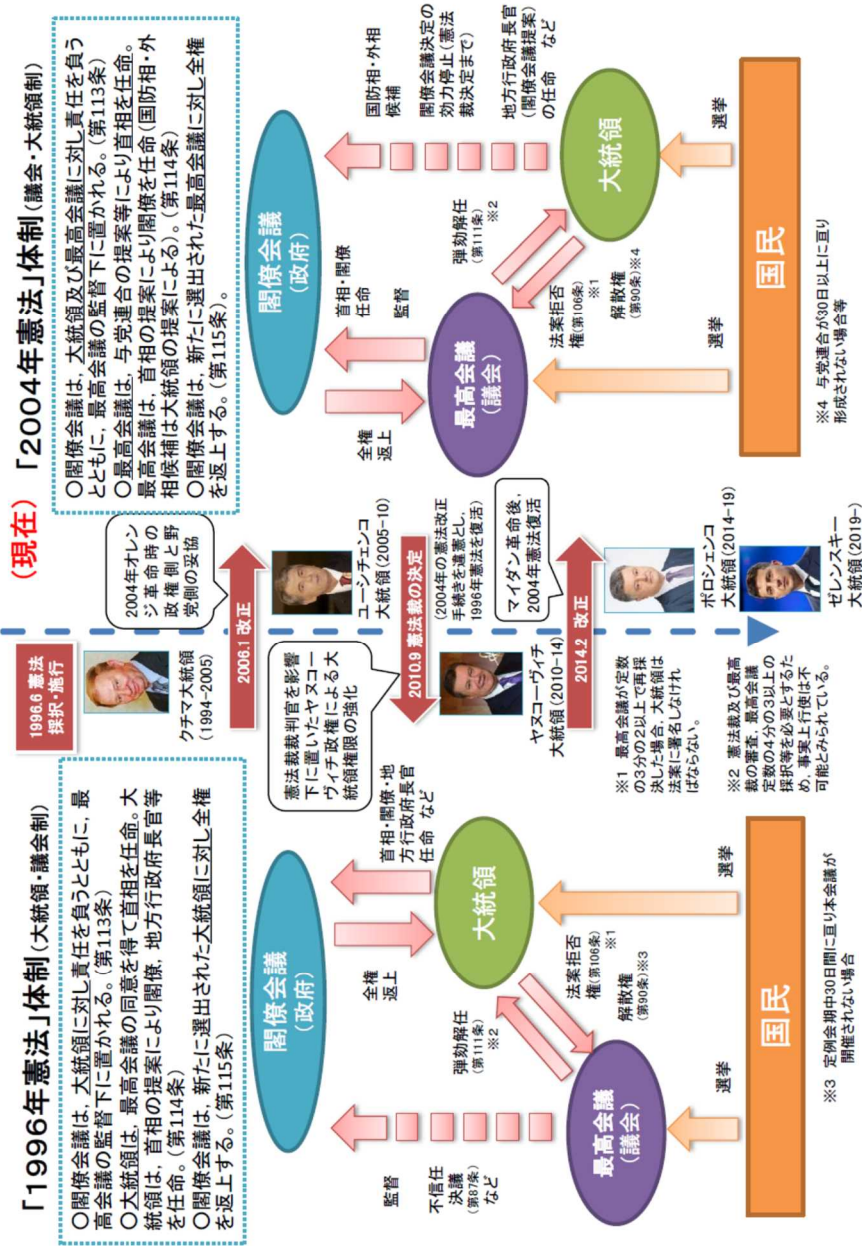
<sup>9</sup> T. Sedelius and J. Åberg・前掲注4・p69。なお、1991年の独立後から1995年までは、1996年憲法よりも大統領の権限は弱い政治制度であったとされる（P. D'Anieri・前掲注1・p146）。

<sup>10</sup> R. Grote・前掲注1・p6、P. D'Anieri・前掲注1・p138

<sup>11</sup> P. D'Anieri・前掲注1・p128

<sup>12</sup> R. Grote・前掲注1・p6

憲法改正に伴う大統領・最高会議・閣僚会議関係の変遷



(在ウクライナ日本国大使館作成)

イ 大統領の地位

大統領は、元首であって (102 条 1 項)、国家主権及び領土の不可分性の保証人であり、憲法並びに人及び市民の権利及び自由の保護者である (同条 2 項)。

大統領は国民の直接選挙で選出される (103 条 1 項)。任期は 5 年であり、連続して 3 期以上務めることは禁止されている (同条 1 項・3 項)。また、



大統領の退職事由は、任期満了のほか、弾劾手続による解任等がある（108条2項）。

## ウ 大統領の権限

大統領の権限は、106条に規定されている。その主なものを挙げると、最高会議に対する教書演説（106条1項2号）、条約締結等の外交関係事務（同項3号～5号）、最高会議の解散（同項8号。なお、後述参照）、閣僚会議の違憲行為の効力停止と憲法裁判所への提訴（同項15号）、軍隊の利用の決定（同項19号）、戒厳・非常事態の布告の決定（同項20号・21号）、最高会議に対する総理大臣・国防大臣・外務大臣の候補者の提案（同項9号・10号）、憲法裁判所裁判官の3分の1の任命（同項22号）、法律への署名又は拒否権（憲法改正法律を除く。）（同項29号・30号）、大統領令の制定（同条3項）などがある。なお、非常事態の布告等の一部の権限を除き、総理大臣及び担当大臣の副署は不要である（同条4項）。

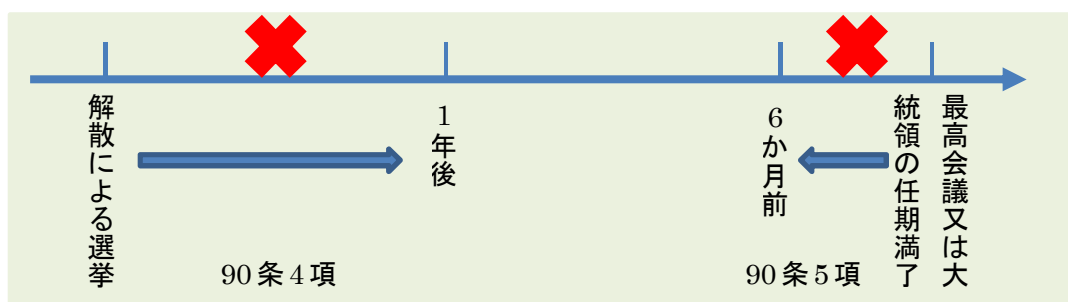
最高会議の解散は、大統領が、以下の場合に行うことができる（90条2項）。この場合においては、最高会議の議長・副議長及び議会会派の代表者の意見を聴く必要がある（90条3項）。

### 憲法が定める解散事由

解散事由	根拠規定
83条で定めるところにより最高会議の議会会派連合を1か月以内に組織することができなかった場合	90条2項1号
閣僚会議の総辞職の後60日以内に、新たな閣僚会議を組織することができなかった場合	90条2項2号
常会の開始後30日以内に、本会議を開会することができなかった場合	90条2項3号

もともと、①解散に伴う特別選挙から1年以内の場合、又は②最高会議若しくは大統領の任期が6か月以内に満了する場合には、解散することができない（90条4項・5項）。

### 解散ができない期間



最高会議を解散しても、最高会議議員の地位は直ちに喪失せず、選挙後の最高会議の招集後の最初の会議まで継続する（81条3項）。解散後の特別選挙は60日以内に行うこととされている<sup>13</sup>（77条2項）。

なお、ウクライナにおける独立（1991年）以後の最高会議議員選挙の回数は定かではないが、2006年以後は5回の最高会議議員選挙が行われており、この5回のうちの3回は解散に伴う特別選挙である<sup>14</sup>。

2006年 3月26日	（通常選挙）
2007年 9月30日	（特別選挙）
2012年10月28日	（通常選挙）
2014年10月26日	（特別選挙）
2019年 7月21日	（特別選挙）

このうち、直近の2019年に行われた特別選挙は、同年5月に行われたゼレンスキー現大統領による最高会議の解散を契機としている。ただ、この解散を定める「ウクライナ最高会議の解散及び早期選挙に関する大統領令」（2019年5月21日303号）に対しては、違憲であるとして、62名の最高会議議員が憲法裁判所に提訴した。

**【提訴内容の概要】**

- ・大統領令には、最高会議の解散に関する根拠条文のみが示されており、大統領令を正当化する法的な理由が具体的に明示されていない。
- ・大統領令は、法の支配の原則に違反している。

これに対し、2019年6月20日、憲法裁判所は、同大統領令は合憲である旨の判決を下した（No.6-r/2019）。

**【憲法裁判所の判決の概要<sup>15</sup>】**

- ・（大統領令による最高会議の解散の事由として「第83条に定めるところにより最高会議の議会会派連合を1月以内に組織することができなかつたとき」（90条2項1号）が挙げられている。そして、83条7項では、「議会会派連合は、最高会議の通常選挙若しくは特別選挙の後に行われる最初の会議の日から1月以内又は最高会議における議会会派連合の活動が終了した日から1月以内に、組織されなくてはならない」と定められている。）この「議会会派連合の活動が終了」の内容を定める明文の規定は現時点で存在していない。従前、「終了」について定めていた議会規則66条は2010年10月に削除されており、その後に復活もしていない。このため、解散の事由をめぐって憲法上のあつれきが生じている。
- ・もっとも、解散については、手続的要件として、大統領による最高会議の解散の決定は、最高会議の議長、副議長及び議会会派の代表者の意見を聴いた後に行われなければならないとされており（90条3項）、大統領は、2019年5月21日にこれを行っている。そして、意見聴取の参加者によれば、90条2項1号の要件を満たすとの結論に到達することは可能であるとのことである。

<sup>13</sup> ウクライナ最高会議の通常選挙は、ウクライナ最高会議の議会期の5年目に当たる年の10月の最終日曜日に行われる（77条1項）。

<sup>14</sup> ウクライナ中央選挙管理委員会 HP の選挙リスト（<https://www.cvk.gov.ua/>）を基に作成。なお、本稿で使用した HP の最終閲覧日はいずれも2019年12月25日である。

<sup>15</sup> ウクライナ憲法裁判所 HP に掲載されている「判決概要」（<http://www.ccu.gov.ua/en/docs/2541>）を基に作成。

- ・しかも、国民は、主権者であり、直接又は国家機関及び地方自治体を通じて、その権力を行使する（5条2項）。そして、これは、国民の意思が選挙により表明されるとする憲法69条で具体化されている。このことからすれば、早期に最高会議の選挙を行うことを通じて憲法上のあつれきを解決することは、憲法5条2項の趣旨に沿う。
- ・「法の支配」は、法規範の「定立」について憲法上の審査をする場合の主要な原則である。
- ・したがって、「ウクライナ最高会議の解散及び早期選挙に関する大統領令」（2019年5月21日303号）は合憲である。

## （6）閣僚会議

### ア 閣僚会議の地位及び組織

閣僚会議は、全ての行政機関のうち最上級の行政機関である（113条1項）。閣僚会議は、大統領に対し責任を負うとともに、最高会議に統制され、最高会議に対して責任を負う（113条2項）。閣僚会議の活動は、憲法、法律、大統領令及び憲法に基づいて議決された最高会議の決議を踏まえて行われる（113条3項）。

閣僚会議は、総理大臣、第一副総理大臣及びその他の大臣により構成される（114条1項）。総理大臣は、議会会派連合の提案に基づいて大統領が提案し、最高会議が任命する（83条8項、114条2項・3項）。閣僚は、国防大臣・外務大臣については大統領の提案に基づき、その他の大臣については総理大臣の提案に基づき、最高会議がそれぞれ任命する（114条4項）。

### イ 閣僚会議の権限

閣僚会議の主な権限は、内政・外政の実施（116条1号）、憲法、法律及び大統領令の施行（同条1号）、予算の執行（同条6号）、各省の業務の監督（同条9号）、閣僚会議令の制定（117条1項）などである。

## （7）司法

全て司法権は、裁判所に属する（124条）。裁判所には、最上級の裁判所である最高裁判所、控訴裁判所及び地方裁判所（125条2項・3項、司法制度及び裁判官の地位に関する法律17条3項）があるほか、特別高等裁判所（125条4項。具体的には、知的財産特別高等裁判所及び腐敗防止特別高等裁判所（司法制度及び裁判官の地位に関する法律31条2項））及び行政裁判所がある（125条5項）。臨時裁判所及び特別裁判所は、禁止される（125条6項）。

裁判官の独立が保障されており、裁判官は、法の支配の原則に従う（126条1項、129条1項）。また、裁判官の任命は、司法高等評議会の提案に基

## [ウクライナ]

づき、大統領が行う（128条1項）。司法高等評議会は、最高裁判所長官のほか、裁判官会議が10名、大統領、最高会議、弁護士会、全国検察官協議会及び法科大学院・法律研究機関会議がそれぞれ2名選任する合計21名の評議員により構成されている（131条2項・4項）。

### （8）地方自治<sup>16</sup>

ウクライナの領域は、1つの自治共和国（クリミア）、24の州及び2つの特別市（キエフ、セバストポリ）の27の行政区から構成されている（133条2項）。

州知事（州国家行政機関の長）は大統領が任命する（118条4項）。また、市長（セバストポリ市を除く）、州及び市町村議会議員は住民の直接選挙によって選ばれる（141条）。

キエフ市とセバストポリ市の行政については、特別の法律によって定められる旨が規定されており（133条3項、140条2項）、両市においては大統領の任命する行政長官が市政を司っていたが、キエフ市については1999年2月に「英雄都市キエフに関する法律」が最高会議で採択され、同年5月、同法に基づく初のキエフ市長選挙が行われた。

2015年、非中央集権化の一環として「地域共同体の自主統合に関する法律」が採択され、複数の地域共同体（市町村）から成る「統合地域共同体（フロマーダ）」の形成やそれに伴う財源移譲が進められている。

### （9）憲法裁判所

#### ア 憲法裁判所の地位と組織

憲法裁判所は、法律等の憲法適合性を判断し、憲法の公的な解釈を提供し、及び憲法で定める他の権限（後掲「イ 憲法裁判所の権限」（123頁）参照）を行使する機関である（147条1項）。

憲法裁判所は、18名の裁判官によって構成される（148条1項）。憲法裁判所裁判官の任期は9年であり、大統領、最高会議及び裁判官会議により各々6名が任命され、再任されることはない（148条2項・6項）。

憲法裁判所は、大法廷のほか、二つの小法廷を有する（憲法裁判所法32条1項）。大法廷は全ての憲法裁判所裁判官により、小法廷は9名の憲法裁判所裁判官により構成される（憲法裁判所法35条1項、36条1項）。憲法異議以外の憲法裁判所の判決及び意見付与は、大法廷が行う（憲法裁判所法35条2項1号～8号）。憲法異議の判決は、原則として小法廷が行うが、例外的に、憲法の解釈を行う必要があるとき及び過去の判例と異なる法的見

<sup>16</sup> 在ウクライナ日本国大使館「ウクライナ概観」（2019年3月）を基に作成。

解をとる可能性があるときは、小法廷からの回付を受けて大法廷が判決を行う（憲法裁判所法 35 条 2 項 9 号、36 条 4 項、68 条 1 項）。

## イ 憲法裁判所の権限

憲法裁判所の権限は、次のとおりである。

- ①最高会議が議決した法律その他の法令、大統領の法令その他の処分、閣僚会議の法令その他の処分等の憲法適合性の判断（150 条 1 項 1 号）
  - ②憲法の公的な解釈（150 条 1 項 2 号）
  - ③国際条約の憲法適合性についての意見表明（151 条 1 項）
  - ④国民投票の対象問題の憲法適合性についての意見表明（151 条 2 項）
  - ⑤大統領弾劾手続の憲法適合性についての意見表明（151 条 3 項）
  - ⑥憲法異議に基づく法律の憲法適合性の判断（151 条の 1）
- これらの提訴権者は、次のとおりである（150 条～151 条の 1）。

	①法令 審査	②憲法 解釈	③条約 審査	④国民 投票問 題審査	⑤大統 領弾劾 審査	⑥憲法 異議
最高会議	—	—	—	—	○	—
最高会議議員 (45 名以上)	○	○	○	○	—	—
最高会議 人権全権代表	○	○	—	—	—	—
大統領	○	○	○	○	—	—
閣僚会議	—	—	○	—	—	—
最高裁判所	○	○	—	—	—	—
クリミア自治共 和国最高会議	○	○	—	—	—	—
私人	—	—	—	—	—	○

法律又はその他の処分が憲法違反と判断されたときは、憲法裁判所は、その法律又はその他の処分の全部又は一部について憲法違反と宣言する（152 条 1 項）。この場合において、その法律又はその他の処分は、異なる定めをしない限り、その判決の日に失効する（152 条 2 項）。

### （10）緊急事態

後掲「四 緊急事態」（138 頁）を参照

[ウクライナ]

**(11) 憲法改正**

後掲「二 憲法改正手続の概要」(125頁)を参照

## 二 憲法改正手続の概要

### 1 憲法の規定

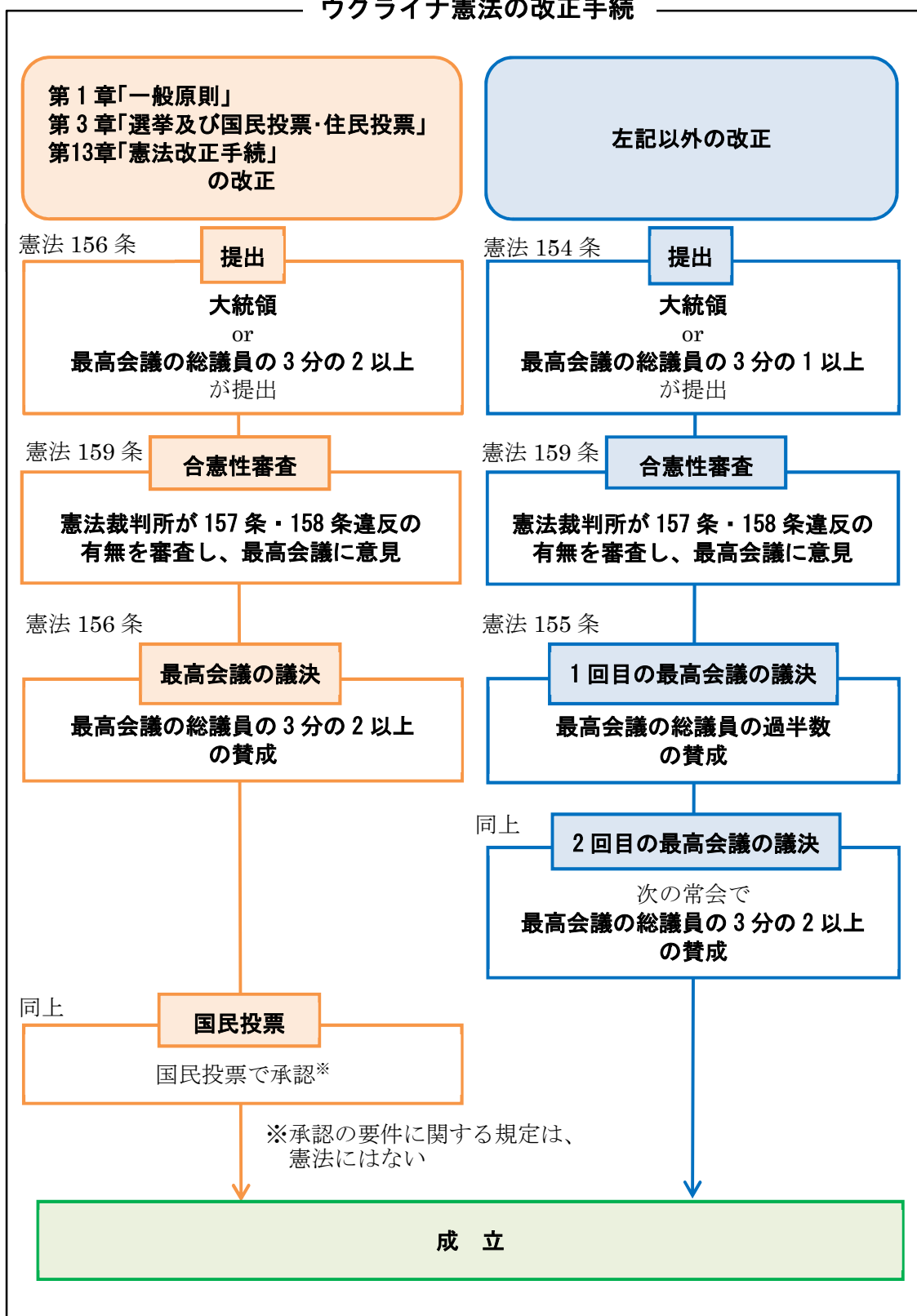
ウクライナ憲法は、改正対象となる規定によって、憲法改正の手続（①改正案の提出要件、②議決要件及び回数、③国民投票の要否）が異なっている。

1章「一般原則」、3章「選挙及び国民投票・住民投票」又は13章「憲法改正手続」の規定を改正する憲法改正案は、①大統領又は最高会議の総議員の3分の2以上の議員によって最高会議に提出され、②最高会議の総議員の3分の2以上の賛成で議決された後、③大統領がその実施を命ずる国民投票で承認されたときに成立する（106条1項6号、156条）。

その他の規定を改正する憲法改正案は、①大統領又は最高会議の総議員の3分の1以上の議員によって最高会議に提出され（154条）、②最高会議の総議員の過半数の賛成で議決後、次の常会で最高会議の総議員の3分の2以上の賛成で議決されたときに成立する（155条）。③国民投票の実施は要件とされていない。なお、2012年国民投票法は、国民発案に基づく拘束的な国民投票によって憲法を改正することができる旨規定していたが（同法15条2・3項）、同法は、2018年に、憲法裁判所により違憲無効とされた（後掲「三 2 国民投票に関する法律」（135頁）参照）。

憲法改正の限界として、人・市民の権利・自由を廃止・制限する憲法改正やウクライナの独立・領土不可分性の侵害を目的とする憲法改正の禁止（157条1項）が規定されており、戒厳・非常事態の布告が発せられている間の憲法改正の禁止（157条2項）、可決されなかった憲法改正案の1年以内の再提出の禁止（158条1項）、同一議会期内における同一規定の再改正の禁止（158条2項）も規定されている。このため、最高会議による憲法改正案の審議は、これらの規定（157条、158条）との整合性についての憲法裁判所の意見を参照できる状況下で行うこととされている（159条）。

ウクライナ憲法の改正手続





## 2 これまでの憲法改正事例<sup>17</sup>

ウクライナ憲法は、1996年の憲法制定後、6回の改正を経ている。

	改正法 ／制定日	改正の対象	改正の主な内容
1	№ 2222-IV 2004-12-08	77条 83条 106条 114条 ほか多数	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 最高会議の権限強化（大統領の権限弱体化） <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会期（＝議員任期）を4年→5年に延長（76条1項・5項）</li> <li>・ 首相及び閣僚の任命権を大統領から最高会議へ移行（首相は大統領が最高会議の同意を得て任命、閣僚は大統領が首相の提案に基づき任命→首相・外相・防相は最高会議が大統領の提案に基づき任命、その他の閣僚は最高会議が首相の提案に基づき任命（114条）</li> <li>・ 大統領による首相の罷免（＝閣僚会議の総辞職）の権限を削除（旧115条6項）</li> </ul> </li> <li>➢ 安定的な議会多数派の形成 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最高会議議員の失職事由に、政党に所属して選挙された議員が、その政党の議国会派に所属しない場合及び当該議国会派から離脱する場合を追加（81条6項）</li> <li>・ 最高会議の過半数による議国会派連合について、選挙後の初回の会議開催日又は従前の議国会派連合の活動終了日から1か月以内に組織することを義務化し、期間内に組織できない場合を解散事由に追加（83条7項、90条2項1号）</li> <li>・ 首相候補者の大統領への提案権を議国会派連合に付与（83条8項）</li> </ul> </li> <li>➢ その他 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最高会議議員の選挙期日を変更（議会期4年目の3月の最終日曜日→議会期5年目の最終月の最終日曜日）（77条1項）</li> <li>・ 大統領の選挙期日を変更（任期5年目の10月の最終日曜日→任期5年目の最終月の最終日曜日）（103条5項）</li> <li>・ 法律案の提出権者から国立銀行を除外（93条1項）</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">ほか多数</p>
—	憲法裁判所判決 № 20-rp/2010 2010-09-30	—	憲法裁判所が、第1回改正(№ 2222-IV)を違憲と判断（→制定時(1996年)の憲法の規定に戻る）（※）

<sup>17</sup> R.Grote・前掲注1及びウクライナ最高会議 HP "*Legislation of Ukraine*" (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>) に掲載されている憲法改正法を基に作成。

	改正法 ／制定日	改正の対象	改正の主な内容
2	№ 2952-VI 2011-02-01	76条 77条 103条 136条 141条 経過規定	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 選挙に関する規定の改正               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議員任期（＝議会期）を4年→5年に延長（76条1項）</li> <li>・ 最高会議議員の選挙期日を変更（議会期4年目の3月の最終日曜日→議会期5年目の10月の最終日曜日）（77条1項）</li> <li>・ 大統領の選挙期日を変更（任期5年目の10月の最終日曜日→任期5年目の3月の最終日曜日）（103条5項）</li> <li>・ クリミア自治共和国の最高会議選挙に関する規定の改正（136条）</li> <li>・ 地方議会選挙に関する規定の改正（141条）</li> <li>・ 選挙期日の変更に伴う経過規定（附則15項・16項）</li> </ul> </li> </ul>
3	№ 586-VII 2013-09-19	98条	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 会計検査委員会に関する規定の改正               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 会計検査委員会の組織、権限等を法律で定める旨の規定を追加（98条2項）</li> </ul> </li> </ul>
4	№ 742-VII 2014-02-21	77条 85条 106条 114条 ほか多数	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 憲法裁判所の違憲判決(№ 20-rp/2010)によって無効となった第1回改正の再実施               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第1回改正・第2回改正・第3回改正を合わせたもの（77条1項など、同一の規定につき第1回改正と第2回改正で異なる改正が行われたものは、適宜整理）</li> </ul> </li> </ul>
—	最高会議決議 № 750-VII 2014-02-22	—	<p>「2004年12月8日の№ 2222-IV、2011年2月1日の№ 2952-VI及び2013年9月19日の№ 586-VIIで改正された1996年6月28日のウクライナ憲法の条文に関する決議」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最高会議が、憲法裁判所の違憲判決(№ 20-rp/2010)によって無効とされた第1回改正とそれに続く第2回・第3回改正の有効性を宣言</li> <li>・ この決議は、決議の議決日（2014年2月22日）から第4回改正の施行日の前日(同年3月1日)の間に限り効力を有する</li> </ul>
5	№ 1401-VIII 2016-06-02	8章 12章 ほか多数	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 司法制度改革に関する改正               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 私人による憲法裁判所に対する憲法異議制度の導入（55条4項、151条の1）</li> <li>・ 司法裁判所の裁判官の任命権者につき最高会議（初任時のみ大統領）から大統領（司法高等評議会の提案に基づく）へと改正（128条）</li> <li>・ 弁護士に関する規定を追加（131条の2）</li> <li>・ 憲法裁判所の裁判官の退職事由を憲法裁判所の章（12章）に規定（149条の1）</li> </ul> </li> </ul>

	改正法 ／制定日	改正の対象	改正の主な内容
6	No 2680-VIII 2019-02-07	前文 85条 102条 116条 経過規定	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ EU及びNATOへの正式加盟の実現に関する改正 <ul style="list-style-type: none"> <li>・最高会議の権限規定(85条)、大統領の地位規定(102条)及び閣僚会議の権限規定(116条)にEU及びNATOへの正式加盟のための戦略過程の実施に関する規定を追加</li> </ul> </li> <li>➢ その他 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ウクライナ領域内における外国軍の基地使用を容認する経過規定を削除（旧附則14項）</li> </ul> </li> </ul>

上記の改正にはいずれも、1章・3章・13章の改正は含まれていない。

※第1回改正（No. 2222-IV, 2004年12月8日）を違憲と判断した憲法裁判所判決（2010年9月30日 No. 20-rp/2010）について<sup>18</sup>

159条では、憲法改正案の157条・158条への適合性に関する憲法裁判所の意見を踏まえた議会審議が求められているところ、第1回改正（No 2222-IV）の基になった憲法改正案はこの規定に従って憲法裁判所の意見を聴取していないとして、最高会議の議員252名が違憲判決を求めて憲法裁判所に提訴した。

憲法裁判所は、①当該憲法改正案（1回目の議決の際の修正内容を含む。）については最高会議からの送付を受けて意見を述べたものの、その後、2回目の議決の際に最高会議においてなされた修正案について意見を述べておらず、これが、159条及び19条2項（憲法の枠内での行動を公務員に義務付け）に抵触すること、並びに②当該憲法改正案の最終採決の際、憲法上の根拠を同じくせず、議決要件が異なる他の議案と一括して採決したことが19条2項に抵触することを理由に、違憲判決を下した。判決において、第1回改正（No 2222-IV）は判決の日から効力を失い、憲法の条文は第1回改正前の規定（＝制定時（1996年）の規定）に戻ることにされた。

<sup>18</sup> ウクライナ憲法裁判所 HP に掲載されている「判決概要」（<http://www.ccu.gov.ua/en/docs/283>）を基に作成。

(参考) ウクライナの政治情勢<sup>19</sup>

1 オレンジ革命 [2004 年末]

2004 年 10 月の大統領選挙では、ヤヌコーヴィチ首相とユーシチェンコ・野党「我々のウクライナ」代表（元首相）を中心に選挙戦が繰り広げられた。クチマ政権側が行政資源とマスコミの利用によって首相に強く肩入れしたため、ユーシチェンコ側がこれに反発し、政治情勢は緊迫した。

11 月 21 日に決選投票が実施され、中央選挙管はヤヌコーヴィチ首相の当選を発表したが、票数が操作されたとする野党側が大規模抗議集会を組織し、数十万の国民が首都キエフに集まる等の全国的な混乱の中、最高裁判所は決選投票の無効・やり直しを決定した。12 月 26 日のやり直し決選投票ではユーシチェンコ代表が当選し、同氏が第 3 代大統領となった。

この一連の出来事は、ユーシチェンコ代表のシンボルカラーに因み、「オレンジ革命」と称される<sup>20</sup>。

2 オレンジ革命後 [2005 年～10 年]

2005 年 2 月、オレンジ革命で活躍したティモシェンコ議員が首相に就任し、行政改革や汚職対策に着手したが、閣僚間の不和等で行政が混乱し、ユーシチェンコ大統領とティモシェンコ首相の対立も表面化した。2006 年 1 月、オレンジ革命の際に採択された憲法改正（2004 年改正）が施行され、「大統領・議会制」から「議会・大統領制」となり首相・閣僚の任命権は大統領から最高会議に移っ

【歴代の大統領・首相】

大統領	首相
L.クラウチューク 1991.12～94.07	V.フォーキン 1991.12～92.10
	L.クチマ 1992.10～93.09
	Y.ズヴァヒルスキー 代行 1993.09～94.06
L.クチマ 1994.07～05.01	V.マソル 1994.06～95.04
	Ye.マルチューク 1995.06～96.05
	P.ラザレンコ 1996.05～97.07
	V.プストヴォイテンコ 1997.07～99.12
	V.ユーシチェンコ 1999.12～01.04
	A.キナフ 2001.05～02.11
	V.ヤヌコーヴィチ 2002.11～05.01
V.ユーシチェンコ 2005.01～10.02	Y.ティモシェンコ 2005.02～05.09
	Y.エハヌーロフ 2005.09～06.08
	V.ヤヌコーヴィチ 2006.08～07.12
	Y.ティモシェンコ 2007.12～10.03
V.ヤヌコーヴィチ 2010.02～14.02	M.アザーロフ 2010.03～14.01
O.トゥルチーノフ 代行 2014.02～06	A.ヤツェニユーク 2014.02～16.04
	P.ポロシェンコ 2014.06～19.05
V.ゼレンスキー 2019.05～現在	O.ホンチャルク 2019.08～現在

<sup>19</sup> 特に断りのない限り、在ウクライナ日本国大使館「ウクライナ概観」（2019 年 3 月）を基に作成（「5 現在 [2019 年～]」の節は、在ウクライナ日本国大使館「ウクライナ月報」、日本経済新聞（2019 年 5 月 21 日、7 月 23 日）等を基に作成）。

<sup>20</sup> 服部倫卓ほか編著『ウクライナを知るための 65 章』（明石書店、2018 年）283 頁〔南野大介執筆部分〕

た。このような状況下で、同年3月の最高会議選挙では、ヤヌコーヴィチ党首（元首相）の「地域党」が、ブロック「ユーリヤ・ティモシェンコ」（BYT）や「我々のウクライナ」を押さえて第一党に台頭した。2004年憲法改正で導入された「議会会派連合」（前掲「一 2（4）ウ 最高会議の運営」（115頁）参照）の結成交渉は難航したが、2006年8月に第2次ヤヌコーヴィチ内閣が発足した。

ヤヌコーヴィチ首相は、それまでの「外交は大統領、経済は首相」という仕切りを越えて大統領権限に挑戦するようになり、議会会派連合はまもなく決裂して「我々のウクライナ」は野党に転じた。2007年3月、ユーシチェンコ大統領は、与党側の多数派工作（「我々のウクライナ」やBYTの一部議員の議会会派連合への合流）を憲法違反であるとして、最高会議を解散した。同年9月の最高会議選挙では、地域党が第一党を維持したが、BYTと「我々のウクライナ・国民自衛」が過半数をわずかに超える議会会派連合「オレンジ連合」を結成し、第2次ティモシェンコ内閣が発足。しかし、一部議員の離脱を受けて「オレンジ連合」が崩壊する等、不安定な政治状況が続いた。

2010年初頭の大統領選挙では、ヤヌコーヴィチ地域党党首が決選投票でティモシェンコ首相を破って第4代大統領に就任し、地域党等の議員からなる議会会派連合が結成され、アザーロフ内閣が発足した。また、同年10月には、憲法裁判所が2004年憲法改正の無効判決を下し、2004年憲法改正前の大統領権限の強い「大統領・議会制」が復活した。さらに、2010年後半からは、前政権閣僚に対する刑事訴追が始まり、ティモシェンコ前首相がロシアとのガス契約の際の職権濫用の疑いで逮捕され、懲役刑が確定した。

### 3 マイダン革命（尊厳の革命）／クリミア・ドンバス問題 [2013～14年]

2013年に入り、前年の最高会議選挙で当選した野党議員の議員資格が裁判所の決定によって剥奪される事例が相次ぐ等、民主主義状況の悪化が顕著となった。同年11月、政府がEUとの連合協定の交渉プロセスの停止を決定したことに抗議する市民が独立広場（Майдан Незалежності）<sup>21</sup>に集結し、強制排除に当たった警察特殊部隊が学生やジャーナリストに対し暴行したことが市民の更なる怒りを呼び、大統領・政府の退陣を求める数十万人規模のデモへと拡大した。2014年2月には100名以上の死者を出す大規模衝突が発生し、ヤヌコーヴィチ大統領は野党との間で2004年憲法改正の復活等を含む政

<sup>21</sup> 2004年のオレンジ革命の舞台となった広場。Майдан（マイダン）は「広場」の意。「脱露入欧」を願う人々が政権打倒のために広場に集結したため、「ユーロマイダン革命」とも通称される。政変を主導した勢力は、「尊厳の革命」と呼び、神聖化している（服部倫卓ほか編著『ウクライナを知るための65章』（明石書店、2018年）287頁〔小熊宏尚執筆部分〕）。

## [ウクライナ]

治危機解決策に合意したが、直後に行方不明となった。この事態を受け、最高会議の承認を経て、トゥルチーノフ祖国党副党首を最高会議議長兼大統領代行に、ヤツェニューク祖国党会派長を首相とする新政権が発足した（その後、ヤヌコーヴィチ大統領はロシアに逃亡したことが確認された）。

一方、政権交代後の同年 3 月、ウクライナ南部のクリミア自治共和国において、自称「共和国政府」が違法に実施し、多数の不正が確認された「住民投票」にてロシアへの「編入」賛成が大多数を占めた旨発表され、この結果を根拠にロシアはクリミアを違法に「併合」した。ウクライナ政府は、この一連の出来事をロシアによる武力による違法占拠とし、承認しない立場を発表している。その後、東部ドンバス地方でもロシアから武器・人員の支援を受けた武装勢力等が行政府庁舎を占拠し、情勢が不安定化したため、ウクライナ政府は事態解決に向け「反テロ作戦」を開始した。

繰上げ大統領選挙は同年 5 月に実施され、ポロシェンコ元経済発展・貿易相が大統領に就任し、同年 10 月に繰上げ最高会議選挙が実施され、同年 12 月に第 2 次ヤツェニューク内閣が発足した。

### 4 マイダン革命後〔2015 年～18 年〕

2015 年 10 月に実施された地方選挙後、2015 年末の予算案採択の際等、議国会派連合内の自助党（サドヴィー党首）及び祖国党（ティモシェンコ党首）が政府の方針に反対するケースが多くなった。2016 年 2 月には、大臣が政権内の汚職を暴露して辞任したことを契機に内政の不安定性が明確になり、ヤツェニューク首相に批判的な自助党及び祖国党が議国会派連合を離脱した。その後、内閣改造に向けた協議が継続され、4 月にフロイスマン新内閣が発足した。

2018 年 1 月には、「ドネツク・ルハンスク両州一時的被占領地域におけるウクライナ国家主権を保障する国家政策の特別性に関する法律」（ドンバス再統合法）が可決され、ロシアを侵略国と規定するとともに、一時的占領の時間的及び地理的範囲の確定、戒厳令の発出される場合の指揮系統、被占領地域住民に対する施策等が明確化された。また、同年 4 月末、ドンバス再統合法に基づき、「反テロ作戦」に代わる「統一部隊による作戦」が開始された。

### 5 現在〔2019 年～〕

2019 年 4 月に実施された大統領選挙の決選投票において、タレント出身のゼレンスキー氏がポロシェンコ大統領に圧勝し（得票率 73%）、大統領に就任した。最高会議に支持基盤を持たないゼレンスキー大統領は、同年 5 月の就任演説において、最高会議の解散を宣言し、同年 10 月に予定されていた最高

会議選挙の前倒し実施を表明<sup>22</sup>。同年 7 月に実施された前倒し選挙において、ゼレンスキー大統領の新党「国民の奉仕者」が過半数の議席を獲得した。

### 2019 年 8 月 1 日現在の各政党の議席数<sup>23</sup>

政党名	政党の特色	議席数 (定数 450)
国民の奉仕者	ゼレンスキー大統領の新党	254
野党プラットフォーム「生活」	親ロシア派	43
祖国	ティモシェンコ元首相の党	26
欧州連帯	ポロシェンコ元大統領の党	25
声	人気歌手の新党	20
(その他)		10
(無所属)		46
欠員 <sup>*</sup>		26

※紛争が続く東部の親ロシア派武装勢力占領地域（ドネツク州及びルハンスク州）及びロシアに「併合」されたクリミア自治共和国において選挙がボイコットされたため。

<sup>22</sup> ゼレンスキー大統領による最高会議の解散の憲法適合性については、前掲「一 2 (5) ウ 大統領の権限」(119 頁)を参照。

<sup>23</sup> 「ウクライナ議会選、大統領新党が過半数を大幅超え」日本経済新聞電子版(2019年7月26日)、「大統領新党単独過半数ウクライナ議会選確定得票」読売新聞(2019年7月28日)、「Final Ukraine Election Results Confirm Zelenskiy Landslide」(Radio Free Europe、2019年7月26日)を基に作成。

### 三 国民投票制度の概要

#### 1 憲法に規定されている国民投票の概要

国民投票に関し、ウクライナ憲法は、憲法改正（1章・3章・13章）の国民投票を規定するほか、憲法改正以外の国民投票についても規定している。憲法改正の国民投票については、既述のとおりであり（前掲「二 憲法改正手続の概要」（125頁）参照）、ここでは、憲法に規定されている国民投票のうち、憲法改正以外の国民投票の概要を述べる。なお、後述（「2 国民投票に関する法律」（135頁）参照）のとおり、2012年国民投票法は2018年に違憲無効とされ、かつ、その後新たな国民投票法も制定されていないため、現在、国民投票に関する有効な法律は存在していない。そこで、以下では、国民投票に関する憲法の規定について、断片的に紹介することと定める。

まず、国民投票の対象に関しては、国民投票による決定を義務的とする事項として、領域の変更（73条）を規定している。一方、国民投票の対象とすることを禁止する事項として、税金、予算及び恩赦に関する法律案を規定している（74条）。

次に、国民投票の開始手続に関しては、国民発案による国民投票が規定されている。すなわち、300万人以上の投票権を有するウクライナ市民が署名により国民投票の実施を要求した場合であって、各州10万人以上の署名が3分の2以上の州において集められたときに、国民発案による国民投票が実施されるとされている（72条2項）。この国民投票は、大統領により公示される（106条1項6号）。領域の変更に関する国民投票（73条）を国民発案により行うことができるかについては、憲法上明示されていない。もっとも、この国民投票の実施を命ずるのは、大統領ではなく最高会議とされている（85条1項2号）。なお、2012年国民投票法では、国民発案による国民投票の対象から除外されていた（同法20条2項）。

国民投票の結果の拘束力に関して、憲法は明確に規定していない。なお、2012年国民投票法では、国民投票は拘束力を有すると規定されていた（同法4条2項）。

このほか、国民発案による国民投票に対する事前の憲法裁判所による統制については、憲法裁判所は、大統領又は45人以上の最高会議議員の要求があれば、国民投票にかけられることとなっている問題の憲法適合性について、意見を述べることとされている（151条2項）。



## 2 国民投票に関する法律

ウクライナは、2012年11月6日に、1991年7月3日制定の国民投票・住民投票法を廃止し（2012年国民投票法附則4項）、新たな国民投票法を制定した。

しかし、この2012年国民投票法は、最高会議の議員57名により憲法裁判所に提訴された。これに対し、憲法裁判所は、2018年4月26日に、①憲法改正について、最高会議が関与することなく、国民発案による国民投票のみで行うことができると定めていた点、②憲法改正案に対する憲法裁判所による事前の憲法的統制を定めていない点などを理由に、2012年国民投票法は違憲であり、判決の日に効力を失う旨の判決を下した（No.4-r/2018）。

### 【憲法裁判所の判断の概要<sup>24</sup>】

- ・ 国民投票法15条2項は、国民発案に基づく国民投票の対象として「憲法の制定」を定め、また、同条3項は、ウクライナの人民は、主権者であり、かつ、権力の唯一の淵源として、この法律で定めるところにより、新憲法の制定、憲法改正、憲法の停止、憲法の無効宣言、憲法改正の無効化をすることができる旨定めており、国民発案に基づく国民投票のみで、憲法を改正することができることとしている。

- ・ 確かに、人民は、憲法制定権力の行使に関し主権を有する。しかし、同時に、その行使に当たっては、憲法で定める制限に服しなければならない。そして、憲法は、憲法改正の手續において、最高会議の関与を必要不可欠なものとして定めている。国民投票を行わなければならない憲法1章・3章・13章の改正についても、あくまで、最高会議で3分の2以上の賛成を得て可決された後にのみ、国民投票を実施することとしている。

よって、国民投票法で定める憲法改正手續は、憲法154条から159条までに規定する憲法改正手續に違反している。

- ・ 憲法は、最高会議による憲法改正案の審議は、その憲法157条・158条適合性に関する憲法裁判所の意見を参照できる状況において行うと定めており（159条）、憲法改正案が憲法裁判所による事前の憲法的統制に服することとしている。

しかしながら、国民投票法は、憲法改正案の憲法適合性の審査権限を中央選挙管理委員会に与えるのみで、憲法裁判所による憲法的統制に関する規定を設けていない。憲法裁判所が憲法改正案の憲法適合性を審査できるのは、大統領又は45人以上の最高会議議員の申立てがあった場合に限られている（憲法151条2項）。

よって、国民投票法は、憲法改正案に対する事前の憲法的統制の実施に関し、憲法で定められた憲法裁判所の権限に対し、重大な制限をかけており、憲法に違反している。

- ・ したがって、国民投票法は、憲法に違反しており、憲法裁判所の判決の日にその効力を失う。

<sup>24</sup> ウクライナ憲法裁判所 HP に掲載されている「判決概要」（<http://www.ccu.gov.ua/en/docs/2058>）等を基に作成。

この憲法裁判所による違憲・無効判決後、新たな国民投票法は未だ制定に至っておらず、ウクライナには、現在、有効な国民投票法は存在していない。

### 3 国民投票の事例

1996年に現行憲法が制定されて以降、ウクライナで実施された国民投票の事例として、下記のもものが挙げられる<sup>25</sup>。

投票日	案件	賛成	反対	結果
2000.4.16	大統領による議会停止権の導入と議会解散権の拡大	85.9%	14.1%	採択
	議員の免責特権の制限	90.2%	9.8%	採択
	議員定数の削減（450→300）	91.1%	8.9%	採択
	二院制の導入	82.9%	17.1%	採択

この国民投票の経緯は、以下のとおりである<sup>26</sup>。

2000.1.15	<p>クチマ大統領が、300万人以上の有権者の署名が集まったとして、国民発案に基づく国民投票に関する憲法72条及び106条1項6号の規定に基づき、次の事項について国民投票を実施する旨の大統領令<sup>27</sup>を布告した。</p> <p>①国民投票による議会不信任制度の創設                  ②大統領による議会停止権の導入と議会解散権の拡大                  ③議員の免責特権の制限                  ④議員定数の削減（450→300）                  ⑤二院制の導入                  ⑥国民投票による憲法の採択</p>
-----------	---

<sup>25</sup> チューリッヒ大学内 Centre for Research on Direct Democracy の HP (<http://c2d.ch/>) に掲載のデータ及びウクライナ中央選挙管理委員会の文書「Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року」(<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>) を基に作成。

<sup>26</sup> 山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動—立憲主義のヨーロッパ規準—」レファレンス（2007.12）、京都大学複合原子力科学研究所 HP「ウクライナ国内ニュース」等を基に作成。

<sup>27</sup> この大統領令の英訳（仮訳）につき、欧州評議会ヴェニス委員会 HP ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2000\)004rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2000)004rev-e)) 参照。

2000.3.27	<p>憲法裁判所が、前記大統領令に対し次の判決を下す (No.3-rp/2000) <sup>28</sup>。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法には、国民投票により最高会議を含めた国家機関の地位を途中終了させる規定は設けられていない。よって、国民投票による最高会議の不信任制度の創設は、憲法に従った国家権力の行使や法治国家原理といった憲法上の原則を侵害する。</li> <li>・人民が主権者であり国家権力の淵源だとしても、憲法改正は、憲法 13 章（憲法改正手続）で明確に定められている制限の範囲内で行われるべきである。</li> <li>・よって、6 項目のうち、①国民投票による議会不信任制度の創設と、⑥国民投票による憲法の採択の 2 項目は、違憲である。</li> <li>・残りの 4 項目につき国民投票で承認するに当たっては、憲法及び法律で定める手続に従って適当な国家機関が検討することが必要である。</li> </ul>
2000.4.16	<p>6 項目のうち、以下の 4 項目について国民投票が実施され、いずれも採択される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>②大統領による議会停止権の導入と議会解散権の拡大</li> <li>③議員の免責特権の制限</li> <li>④議員定数の削減（450→300）</li> <li>⑤二院制の導入</li> </ul>
2000.4.25	<p>国民投票の結果を受けた憲法改正案が最高会議に提出される。</p>
2001.1.18	<p>国民投票の結果を受けた憲法改正案が最高会議で否決される。</p>

<sup>28</sup> ウクライナ憲法裁判所 HP に掲載されている「判決概要」（<http://www.ccu.gov.ua/en/docs/280>）を参照。

## 四 緊急事態

### 1 憲法の規定

ウクライナ憲法は、緊急事態として、①戒厳の布告と②非常事態の布告を規定している<sup>29</sup>。①戒厳は、ウクライナに対する攻撃のおそれがあり、国の独立に対する危機が生じたときに、②非常事態は、必要があるときに布告される（106条1項20号・21号）。いずれも大統領が布告するものであり、戒厳・非常事態の布告が発せられてから2日以内の最高会議による承認が必要である（85条1項31号）。

戒厳・非常事態が布告された場合、その間は憲法に規定する権利及び自由に対する特別な制約が可能となる。ただし、次の権利及び自由は制約されない（64条2項）。

#### 緊急事態時でも制約してはならない人権一覧

平等	24条
市民権の保障	25条
生きる権利等	27条
個人の尊厳の尊重、拷問の禁止等	28条
身体的自由、個人の不可侵、令状主義等	29条
請願権	40条
居住権	47条
婚姻の自由、子の養育の義務等	51条
子どもの権利	52条
裁判を受ける権利	55条
国家賠償請求権	56条
国民の権利義務の公示	57条
事後法の禁止	58条
弁護士への支援を受ける権利	59条
犯罪である判決・処分の実行禁止	60条
二重の法的責任の禁止	61条
推定無罪の原則	62条
黙秘権、受刑者の権利等	63条

<sup>29</sup> なお、大統領が生態系非常事態区域を指定する規定（106条1項21号）もある。

また、戒厳・非常事態が布告されている間は、5年となっている最高会議の議会期（76条5項）が延長され、その期限は戒厳・非常事態の終了後に行われる選挙後の最高会議の最初の会期における最初の会議が開催される時である（83条4項）。

そして、戒厳・非常事態が布告されている間は、憲法改正は、禁じられている（157条2項）。

## 2 最近の適用事例等

### （1）東部ドンバス地方の紛争時の非常事態宣言の布告<sup>30</sup>

2014年4月にウクライナ東部のドンバス地方（ドネツク州・ルハンスク州）において、ウクライナ政府とウクライナからの分離独立を目指す反政府武装勢力との間で武力衝突が発生した<sup>31</sup>。停戦を目指して同年9月にミンスク合意（ミンスク1）が締結されたが、それでも停戦せず、むしろ戦闘は激化した。その後、2015年1月26日にウクライナは、ドネツク州とルハンスク州で非常事態宣言を行った。これにより交通機関の移動の制限や検査が実施され、治安機関の強化、大規模な集会の禁止の措置がとられた。

### （2）ケルチ海峡事件時の戒厳の布告

2018年11月25日、ウクライナ艦艇3隻が黒海のオデッサ港からアゾフ海のマリウーポリに向かって航行中、ロシアの監視船から領海侵犯を理由に発砲、拿捕されるケルチ海峡事件が発生した。そこで、ウクライナは、同年11月26日から12月26日までの1か月間、ビンニツァ州、ルハンスク州、ミコライフ州、オデッサ州、スミ州、ハルキフ州、チェルニヒフ州、ドネツク州、ザポロージュ州、ヘルソン州並びにアゾフ・ケルチ内陸水域において、戒厳を布告した。戒厳下においては、私的な武器がロシアから流入することを防止する目的で16歳から60歳までのロシア国籍を有する男性の入国を禁止した（葬儀への出席等の人道的な理由による場合は除く）。また、戒厳が布告された10州の領域内における地方選挙が延期された。

<sup>30</sup> 服部倫卓ほか編著『ウクライナを知るための65章』（明石書店、2018年）293～296頁〔藤森信吉執筆部分〕、「親ロシア派、ウクライナ東部でドネツク人民共和国の創設を宣言」（ロイター通信、2014年4月7日）、「Chairperson-in-Office welcomes Minsk agreement, assures President Poroshenko of OSCE support」（OSCE、2014年9月5日）、「東部に非常事態宣言 ウクライナ 武装集団と戦闘激化」読売新聞（2015年1月27日）、「ウクライナで親ロ派攻勢 支配地域拡大、譲歩促す狙いか」日本経済新聞電子版（2015年2月4日）、「State of emergency declared in eastern Ukraine」（WORLD BULLETIN、2015年1月27日）を基に作成。

<sup>31</sup> 詳細は、後掲「（参考1）東部ドンバス地方の紛争」（140頁）を参照。

### (参考 1) 東部ドンバス地方の紛争<sup>32</sup>

ロシアとクリミア自治共和国間で「編入」に関する条約が調印されてから約 2 週間後の 2014 年 4 月に、ロシア語を母国語とするロシア系住民が多く居住し、世界有数のドネツ炭田を有するウクライナ東部のドンバス地方（ドネツク州・ルハンスク州）で、ウクライナからの分離独立の動きが起きた。4 月 6 日夜にルハンスクで親ロシア派勢力が政府の建物等を占拠し、「ルハンスク人民共和国」の樹立を宣言した。また、ドネツクでも 7 日に親ロシア派勢力が政府の建物などを占拠し、「ドネツク人民共和国」の樹立を宣言した。ウクライナは、両「人民共和国」の樹立を承認せず、こうしてウクライナ政府とドネツク州・ルハンスク州の反政府武装勢力との間で武力紛争が開始された。

紛争開始直後は、ウクライナ政府は反政府武装勢力に対し軍事的優位に立ち、武力による被占領地域解放を目指していた。しかし、8 月以降ロシアが反政府武装勢力に対する軍事援助を本格化させると、ウクライナは軍事的に大敗を喫し、欧米と協力した平和的手段による主権回復を目指す政策へ転換した。

9 月には、欧州安全保障協力機構（OSCE）の援助によりウクライナ、ロシア、「ドネツク人民共和国」、「ルハンスク人民共和国」の間での停戦がミンスクで合意された（ミンスク 1）。しかし、完全に停戦はせず、むしろ戦闘は激化し、2015 年 1 月 26 日にウクライナは、ドネツク州とルハンスク州で非常事態宣言を行った。これにより交通機関の移動の制限や検査が実施され、治安機関の強化、大規模な集会の禁止の措置がとられた。

これを受け、2 月 21 日には、ウクライナ、ドイツ、フランス、ロシアの 4 か国の首脳会談が行われ、再び停戦が合意された（ミンスク 2）。

しかしながら、ミンスク 2 の合意以降も、大規模な軍事衝突は起きてはいないものの、小規模な戦闘は続き死傷者は増え続けている。2018 年初時点で、紛争による犠牲者は 1 万人を超えており、被占領地域の住民の困窮化や衛生状態の悪化、政治的抑圧、さらにはこの紛争が新兵器の試験や社会実験の場と化していること等、人道的に看過できない状態が続いている。

両「人民共和国」は、ウクライナ政府から「侵略国ロシアの支援を受けたテロリストによる被占領地域」とみなされている。現在も、この地域の住民はウクライナ国民であり、ウクライナの選挙に参加できるが、実際にはボイコットしており、最高会議に欠員が出ている（前掲「二（参考）5 現在 [2019 年～]」（132 頁）参照）。

---

<sup>32</sup> 前掲注 30 に同じ。

2019年4月に大統領に当選したゼレンスキー大統領は、その就任演説において、東部地方の紛争解決に優先的に取り組むことを表明した。

### (参考2) ロシアによるクリミア「併合」<sup>33</sup>

2014年のロシアによるクリミアの「併合」においては、戒厳や非常事態宣言の布告はされていないが、緊急事態に関する議論と関連が深いことから参考として掲げる。

クリミア半島は、18世紀後半の露土戦争後、ロシアが当時のクリム＝ハン国を併合して、ロシアの領土となっていた。しかし、1954年、ソビエト連邦を構成していた当時のロシア共和国が、同じソビエト連邦内のウクライナ共和国との友情の証としてクリミアを移管することを決定し、ここからウクライナの一部としてのクリミア州がスタートした。

ウクライナは1991年8月に独立宣言、12月に国民投票を行いソビエト連邦から独立したが、その後のロシアとの関係で「絶縁離別」を主張する西部と「協力関係維持」を主張するクリミアを含む東部で対立し、クリミアは、独立後のウクライナの中で分離主義を強めていった。

2013年のウクライナの混乱については、前掲「二(参考)3 マイダン革命(尊厳の革命) / クリミア・ドンバス問題 [2013～14年]」(131頁)を参照。

マイダン革命の混乱も大統領の国外への逃亡により収まりかけていたなか、クリミアでは、2014年2月27日に武装組織がクリミア最高会議を含む政府の建物を占拠し、クリミア自治共和国の首相が解任され、代わりに親ロシア派のセルゲイ・アクショーフが新首相として選任された。それとほぼ同時にロシア軍と見られる集団がクリミアに展開した。

さらに、3月6日にクリミア自治共和国議会は連邦構成主体という資格でロシア連邦に「加入」することを決定し、その上でロシア「編入」の是非を問う住民投票を16日に行うことを決定した。住民投票の結果、96.8%という圧倒的な賛成によってロシアへの「編入」が承認された。18日にはロシアとクリミアの間で「編入」に関する条約が調印され、これによってクリミアはロシアに「編入」された。

---

<sup>33</sup> 服部倫卓ほか編著『ウクライナを知るための65章』(明石書店、2018年)297～305頁〔松里公孝執筆部分〕、服部倫卓「ウクライナのユーロマイダン革命」ロシアNIS調査月報(2014年4月号)91～92頁、石郷岡建「ウクライナ危機の背景の東西分裂とその行方」比較経済研究第52巻第2号(2015年)33頁、木村靖二ほか編『詳説 世界史研究』(山川出版社、2017年)286頁を基に作成。

[ウクライナ]

1954 年	ロシア共和国がウクライナ共和国にクリミアを移管
1991 年	ウクライナがソビエト連邦から独立
2013 年	親ロシア派のヤヌコーヴィチ大統領が EU との政治・貿易協定の調印を見送ったことに端を発して大規模な抗議活動が発生（マイダン革命）
2014 年	クリミア自治共和国の議会が武装集団に取り囲まれ、親ロシア派のアクショーフ氏が自治共和国の新首相に就任
	クリミア議会が、ロシア連邦への「加入」及びクリミアの国家的帰属を問う住民投票の実施を決定
	クリミア住民投票によってクリミアのロシアへの「編入」を承認
	ロシアとクリミアの間で「編入」に関する条約に調印



## ユニット・シティの視察

令和元年9月22日 10:20～11:30

於：ユニット・シティ

### ○ ウクライナ側出席者

イエヴツシェンコ (Yevtushenko) ユニットホールディング CEO

ピオテトゥ (Piotet) ユニットシティ CEO

#### ユニット・シティ (UNIT.City)

ウクライナ初のイノベーション・パークであり、豊富なインフラストラクチャー及び包括的なエコシステム<sup>1</sup>による、革新的で創造的なビジネスの実現・発展の場として設けられた。

企業、研究者、専門家及び研究所が集中することにより、パーク内のビジネスを早期に成長させるための諸条件を作り出しており、現在、108の企業が参加し(2020年には150を超える見込み)、その6割が共同プロジェクトを立ち上げている。

[ユニット・シティ HP の解説 (<https://unit.city/en/about-unit/>) による]

ユニット・シティ内を見学しながら、ユニット・シティの理念やその整備計画などについて、イエヴツシェンコ・ユニットホールディング CEO から熱意溢れる詳細な説明を受けた。その説明の一端を紹介する。

- ・私たちは、人材こそが最も重要なものであり、「社会は教育で変えられる」の精神でもって、このイノベーション・パークを設立・整備している。
- ・私たちウクライナが、世界に伍して競争に勝っていこうとした場合、自動車などの製造業の分野ではとても無理だ。しかし、IT の分野であれば「頭」だけで競争していける。このウクライナに世界最大の IT 企業を設立あるいは誘致し、優秀な若い「頭脳たち」が働くようなパークにしていきたいと思っている。

以上

<sup>1</sup> エコシステム：経営・IT 分野の新語。複数の企業が商品開発や事業活動などでパートナーシップを組み、互いの技術や資本を生かしながら、開発業者・代理店・販売店・宣伝媒体、さらには消費者や社会を巻き込み、業界の枠や国境を超えて広く共存共栄していく仕組み (聞蔵Ⅱビジュアル HP (<https://database.asahi.com/index.shtml>) より)。

## トゥピツキー憲法裁判所長らからの説明聴取・質疑応答

令和元年9月23日 9:30～11:10

於：憲法裁判所

### ○ ウクライナ側出席者

トゥピツキー (Tupytskyi) 憲法裁判所長

サス (Sas) 憲法裁判所裁判官

ペルヴォマイスキー (Pervomaiskyi) 憲法裁判所裁判官

ヴァシリケヴィチ (Vasyl'kevych) 憲法裁判所事務局長

### (はじめに)

**トゥピツキー所長** 本日は、日本の国会、衆議院から非常に権威の高い代表団にお越しいただきまして、ありがとうございます。是非とも、忌憚のない意見交換ができればと思っています。どうぞよろしくお願い致します。

本日の懇談には、サス裁判官とペルヴォマイスキー裁判官も同席している。サス裁判官には長年の最高会議での勤務経験があり、そして、ペルヴォマイスキー裁判官は、憲法裁判所の国際委員会の委員長であるので、適切なお回答や情報提供ができるのではないかと思います。

**森団長** 本日は、お忙しい中、トゥピツキー所長をはじめとする憲法裁判所の皆様に、貴重な時間をいただきまして、ありがとうございます。私は、日本・ウクライナ友好議員連盟の会長を務めております<sup>1</sup>。本日、こうして皆様とお会いできましたことは、私にとって大きな喜びです。

貴国では、憲法改正手続、国民投票制度、さらに統治機構制度等において、我が国とは異なる制度が採られている、と伺っている。特に、我が国の憲法保障体制には採用されていない憲法裁判所が設けられており、かねてから、憲法裁判所の皆様との意見交換を希望していた。トゥピツキー所長は、今月、憲法裁判所の長に選任されたばかりと伺っているが、是非、ウクライナにおける憲法裁判所による憲法保障の在り方について、ご高見、ご意見を賜りたい。

本日の意見交換が、双方にとって有意義なものになることを、期待している。

---

<sup>1</sup> 日本・ウクライナ友好議員連盟の設立経緯等については、森英介・岡部芳彦「ウクライナと私—日本ウクライナ友好議員連盟の23年—」神戸学院経済学論集第50巻第3号(2018年)を参照。

**(日本における違憲審査との対比)**

**トゥピツキー所長** 貴調査団は、各国の憲法保障体制を調査していると聞いている。日本には憲法裁判所がないとのことだが、憲法裁判所の役割はどの機関が担っているのか。

**北側議員** 憲法上、最高裁判所が違憲立法審査の権限を持っている。ただし、抽象的な審査権ではなく、何らかの訴訟があった際に、問題となっている法律が憲法に適合するかどうかを最高裁判所が最終的に判断するというものである。したがって、貴国のように、訴訟や争いごとがないにもかかわらず法律等の憲法適合性を判断する、ということはない。

**山花副団長** 今説明があったとおり、日本では民事事件・刑事事件を契機として最高裁判所が判断する。貴国においても、2016年以前は同様の制度であったと記憶しているが、どうか。

**ペルヴォマイスキー裁判官** 憲法裁判所は、1996年の憲法制定当時から規定されており、実際の活動は、その翌年の1997年から始まった。そして、2016年には憲法裁判所に関する規定が改正され、憲法裁判所の権限が増えた。

**(憲法改正手続)**

**トゥピツキー所長** それでは、事前に送られてきた関心事項に従い、憲法改正手続について、サス裁判官から説明してもらおう。

**サス裁判官** 私は、憲法裁判所の裁判官に任命されるまでは、20年間にわたって最高会議議員であった。1996年のウクライナ憲法の審議プロセスにも参加しており、現行憲法の形成とその後の改正の過程は、私の目の前で行われたものだ。

それでは、我が国の憲法改正の手続について説明する。憲法13章に憲法改正の手続が定められており、さらに、憲法改正に関する最高会議の手続が国会手続法26章に定められている。憲法改正の手続は、普通の法律の採択手続と大いに異なっており、より複雑で時間がかかる手続である<sup>2</sup>。その主な目的は、ウクライナ憲法の安定性を保障することである。

憲法改正案の提出者は、大統領又は総議員の3分の1に当たる150名以上の最高会議議員であり、憲法改正案が提出された後、その最高会議での審議前に憲法改正案は憲法裁判所に送付されなければならない。憲法裁判所は、その憲法改

---

<sup>2</sup> 前掲「二 憲法改正手続の概要」(125頁)参照。

正案を受け取り、人権を侵害する改正やウクライナの領土の統一性の侵害になり得る改正の禁止（157条）、同一の議会期における同一の条文の改正の禁止（158条）に対する違反がないかどうかを審査する。憲法裁判所が審査を行い、これら157条・158条の違反がないことを確認した後、憲法改正案を最高会議に返付し、最高会議で審議が行われ、事前採択（一回目の議決）が行われる。この事前採択は、総議員の過半数で議決される。事前採択が行われれば、次は本採択（二回目の議決）に入ることになるが、これはその会期にはできず、次の会期に入らないとできない。これには、総議員の3分の2に当たる300名以上の賛成が必要となる。

憲法1章「一般原則」、3章「選挙及び国民投票・住民投票」及び13章「憲法改正手続」について改正を目指す場合は、最高会議で可決（総議員の3分の2以上の賛成）された後に「国民投票」を行わなければならないという追加的な手続がある<sup>3</sup>。

#### （憲法改正に関する憲法裁判所の役割）

**新藤議員** 何点かお尋ねしたい。まず、第一点は、憲法裁判所を設置した意義は何か。そして、憲法裁判所に期待されている役割をどのように考え、どのように機能させるべきと考えているか。

**ペルヴォマイスキー裁判官** 憲法裁判所の設立及びその役割、活動のコンセプトは、ケルゼンという学者による *constitutionalism* に関する論文で書かれた、「三権分立の近代化」という発想に基づいている。彼は、伝統的な三権分立のほか、これらの三権に対するコントロールを行う四つ目の権力、つまり、憲法管理が必要であると提案した。

この論理に基づき、ヨーロッパの多くの国は、憲法的なコントロールを行う新しい機関を導入し、その多くに「憲法裁判所」という名称が付けられた。それは、最高裁判所と異なり、具体的な訴訟における事件の解決を目指すだけでなく、国の最高法規である憲法の安定性及びさらなる発展を目指すという役割を果たしている。もちろん、エストニアなど、憲法裁判所を作るのではなく別の選択をした国もあるが<sup>4</sup>。

ウクライナの憲法は1996年に制定されたが、これは、議会による1回限りの

---

<sup>3</sup> 憲法1章「一般原則」、3章「選挙及び国民投票・住民投票」又は13章「憲法改正手続」の改正については、最高会議の議決は1回（総議員の3分の2以上の賛成）でよいが、国民投票の承認が要件とされている。前掲「二 憲法改正手続の概要」（125頁）参照。

<sup>4</sup> 後掲エストニア共和国の憲法等の概要「一 3 エストニアにおける違憲審査制」（253頁）参照。

行為である。憲法の制定後の段階において議会ができることは、憲法の規定に従って憲法の改正を行うことだけである。つまり、憲法改正は、現行憲法の定める枠内でのみ行うことができる行為なのである。このため、憲法改正が現行憲法に適合しているかどうかをチェックする必要がある、これを憲法裁判所が行っている。

憲法改正の動きは、ウクライナではかなり活発であり、例えば、2019年9月だけで、最高会議から憲法改正案に関して7件の申請（憲法適合性審査のための送付）が届いている<sup>5</sup>。もちろん、これは政権交代に伴うものであり、毎月このような数の申請が来るわけではない。

憲法改正の憲法適合性について客観的に検討し、意見が出せるのは、やはり、議会とは独立した主体だと思う。ウクライナでは、憲法裁判所が最高会議から独立していることによって、例えば、昨年最高会議に提出された憲法41条の改正案に対して憲法裁判所が否定的な意見を述べ、結局、この案は可決されなかったという事例がある。

**サス裁判官** 加えて、ウクライナの憲法裁判所は、大統領から6名、最高会議から6名及び裁判官会議から6名ずつ任命されるという構成になっている。この任命方法は、憲法裁判所の裁判官について、三権から独立した立場とし、かつ、三権との間のバランスを確保するのに、重要な役割を果たしている。

### （国民投票法）

**新藤議員** 第二に、憲法裁判所による重要な判断としては、国民投票法の違憲判断<sup>6</sup>が挙げられると思うが、憲法裁判所は、憲法改正に国民投票は必要ないと考えているのか。今後、この国民投票の取扱いはどうするのか。

**ペルヴォマイスキー裁判官** ご指摘の国民投票は、我が国では非常に複雑な問題となっている。この問題は、近いうちに憲法裁判所のアジェンダに載るであろう。この問題の背景として、憲法裁判所が「(2012年制定の国民投票法に基づく)憲法改正の国民投票を実施してはならない」という結論を出したことがある。

先ほど説明した七つの憲法改正案の中に、法律案の提出権者を定める憲法93

<sup>5</sup> 最高会議は、①弁護士に関する規定の改正（131条の2）、②国家腐敗防止局の設立（106条）、③法律案の提出権者に国民を追加（93条）、④人権擁護に関する最高会議の組織の強化（85条、101条）、⑤最高会議議員の削減等（76条、77条）、⑥最高会議議員の資格喪失事由の追加（理由のない会議の欠席等）（81条）、⑦最高会議における諮問機関等の創設（85条）を内容とする憲法改正案について、2019年9月3日に、憲法裁判所に送付することを議決した。

<sup>6</sup> 前掲「三 2 国民投票に関する法律」（135頁）参照。

## [ウクライナ]

条の改正案がある。それは、法律案の提出権を、現行の大統領、閣僚会議及び最高会議議員のほかに、国民にも与える内容だが、もしこの改正を行えば、この規定が新しい憲法の制定や非常に大きな憲法改正のための国民投票の根拠になり得る懸念がある。ただ、新たに選挙されたばかりの議員がまだ成果を表せていないうちに、憲法裁判所がこの点に関する意思決定をするのは早過ぎると思っている。

**江渡議員** 私からも、一点確認しておきたい。2012年に制定された国民投票法を違憲としたため、現在、国民投票法という法律は存在していないということによいか。

**サス裁判官** そのとおりである。

**江渡議員** 将来的に、国民投票法を新たに制定するという考えを持っているのか。また、国民投票法を制定する場合、どういう点に留意しなければならないか。

**サス裁判官** 憲法1章、3章及び13章の規定を改正するには国民投票を行わなければならない、そのためには国民投票法は不可欠である。

2012年11月6日制定の国民投票法について、憲法裁判所が2018年4月26日にこれを違憲とした理由<sup>7</sup>は、二つある。一つ目は、国民投票の実施を判断する手続に憲法違反があったという点、二つ目は、この国民投票法の採択の際の最高会議の投票の手続に憲法違反があったという点である。したがって、最高会議議員は、新しい国民投票法を制定する際には、私どものこの二つの指摘事項を踏まえる必要がある。

ウクライナの憲法には国民投票に関する規定が存在し、その実施には法律（国民投票法）が必要であり、また、新しく選出された大統領及び議員の公約にも国民投票の実施に関するものがあったため<sup>8</sup>、この問題は近いうちに議題に上がると確信している。

なお、その際には、恐らく、国民投票だけでなく、地方レベルの住民投票についても定める法案が審議の対象になると思われる。

**ペルヴォマイスキー裁判官** 国民投票法の問題には、「法的な要素」と「政治的な要素」がある。「法的な要素」とは、憲法改正を行うためには国民投票が必要

<sup>7</sup> 前掲「三 2 国民投票に関する法律」（135頁）参照。

<sup>8</sup> ゼレンスキー大統領はNATOへの加盟について国民投票で決めると公約（「ウクライナ：コメディアン、大統領にゼレンスキー氏圧勝」毎日新聞（2019年4月23日））。

であると憲法に規定されていることである。「政治的な要素」とは、新しい政治勢力が示した「国民が権力の源である」という基礎的なコンセプトに関することである。このコンセプトを実施するためには、国民が意思を表すメカニズムとして国民投票が必要であると理解されるからだ。

もっとも、新たな法律案(国民投票法案)がまだできていない現状においては、憲法裁判所は、その正当性及び憲法適合性を評価する立場にない。

**新藤議員** 新たな国民投票法が整備されない限り、憲法改正は行われぬのか。

**サス裁判官** 改正できないのは、憲法の1章、3章及び13章のみである<sup>9</sup>。これら以外の章についての改正は、冒頭で説明した手続きに基づき、国民投票なしで行うことが可能である。ただ、この場合でも、改正の手続きは法律より複雑であり、300名以上の最高会議議員が賛成しないとできない。

### (緊急事態への対応)

**新藤議員** 丁寧な説明をありがとう。それでは、私からの三つ目の質問だが、ウクライナは、クリミアでの住民投票を契機としたロシアによるクリミア併合、ドネツク周辺での戦闘など、国家的な危機に見舞われており<sup>10</sup>、この問題への対処をしていることに、私たちは敬意を表したい。

この点に関連して質問したい。ウクライナ憲法に規定されている緊急事態条項について、適用事例はこれまでにあったのか。その適用の際は、どのような問題や議論があったのか。

また、緊急事態条項を適用する場合、国を守る観点から、現実的な対応としての人権の制約が必要なときもあるかもしれないが、これと憲法秩序、人権保障との兼ね合いについて、どのようにバランスをとろうとしているのか。

**トゥピツキー所長** ウクライナの憲法では、157条2項で、緊急事態においては憲法改正を行ってはならないと規定している。

憲法裁判所は、2014年の2月のマイダン革命<sup>11</sup>から、緊急事態を巡る問題に関わってきた。そして、その審査の結果、公式にデ・ユール(de jure=「法律上」の意味。デ・ファクト(de facto)=「事実上」の対語)の緊急事態が布告

<sup>9</sup> 前掲「二 憲法改正手続の概要」(125頁)参照。

<sup>10</sup> 前掲「二(参考)3 マイダン革命(尊厳の革命)／クリミア・ドンバス問題〔2013～14年〕」(131頁)、「四 2(参考1) 東部ドンバス地方の紛争」(140頁)、「四 2(参考2) ロシアによるクリミア「併合」」(141頁)参照。

<sup>11</sup> 前掲「二(参考)3 マイダン革命(尊厳の革命)／クリミア・ドンバス問題〔2013～14年〕」(131頁)参照。

## [ウクライナ]

された段階に限り、憲法改正は不可能であるとされた。

ウクライナでは、ケルチ海峡事件<sup>12</sup>の際に1か月にわたって緊急事態が布告されたことがあるが、それ以外の期間、すなわち、大統領令及び最高会議の承認による緊急事態の布告が発せられていない期間（つまり、「法律上」の緊急事態でない期間）は、事実上、緊急事態の状態が続いていたとしても、憲法改正が可能という結論を出している。

**新藤議員** その緊急事態はいつからいつまでか。

**ペルヴォマイスキー裁判官** 2018年の11月26日から12月26日までの1か月間である。

特別な人権の制約は、法律上の緊急事態の布告によって初めて可能となるのであって、デ・ファクトで東部における戦闘が起きていても、緊急事態が正式に布告されない限りは、特別な人権の制約根拠はないと憲法裁判所は見ている。

**トゥピツキー所長** なぜ、東部の戦闘について、私どもがデ・ユーレとデ・ファクトの区別をはっきりしているかという点、デ・ユーレの場合は大統領令があり、その大統領令には、緊急事態の布告だけではなく、どれだけ人権が制約されるかも明確に明記されなくてはならないからだ。

憲法裁判所は、大統領令がない限りは、実際に戦闘が起きている場合（デ・ファクト）であっても、憲法改正が可能であると判断する。

**ペルヴォマイスキー裁判官** なお、緊急事態が布告された2018年11月からの1か月の間に、最高会議から、キロボアロード州の改称に関する憲法改正案に対する意見の申請がなされたことはある<sup>13</sup>。

**サス裁判官** クリミアの併合やドネツク地域の戦闘が発生した際に、なぜ（法律上の）緊急事態が布告されなかったかといえ、緊急事態の間は、憲法83条4

---

<sup>12</sup> 2018年11月25日、ウクライナ海軍の小型砲艦2隻と曳航艇1隻がクリミア半島近海でロシアに拿捕された事件。ウクライナ側の主張では、ウクライナ艦艇3隻が黒海のオデッサ港からアゾフ海のマリウーポリに向かって航行中、ロシアの監視船から領海侵犯を理由に発砲、拿捕されたとされる（「ロシア、ウクライナ海軍艦を拿捕 両国の緊張高まる」BBCニュース（2018年11月26日）（<https://www.bbc.com/japanese/46339833>））。

<sup>13</sup> 2018年11月20日、最高会議は、この憲法改正案を憲法裁判所に送付して意見を求めることを議決した（ウクライナ最高会議HP（<https://portal.rada.gov.ua/en/news/page/news/News/164541.html>））。その後、憲法裁判所は、2019年2月に意見を最高会議に提出している（ウクライナ憲法裁判所HP（<http://www.ccu.gov.ua/en/docs/2540>））。



項で定められているように、選挙ができないからでもある。

当時はマイダン革命の後で、ウクライナで権力を持っていた機関は最高会議のみであり、国レベルでも地方レベルでも選挙を実施しなければならなかった。そこで、選挙を実施することができるようにするため、緊急事態が布告されなかったと承知している。

### （緊急事態における議員任期の延長）

**奥野議員** 日本では、緊急事態の際に選挙ができない場合を想定して、議員任期の延長を憲法に組み込めないか、という議論をしている。

ウクライナでは、緊急事態が布告されている間においては、議員の任期は延長され、議員がいなくなるような事態はないのか。

**ペルヴォマイスキー裁判官** そのような場合には、議員の任期は延長される。これは当たり前なことだと思う。危機的な状況が発生したときに、最高会議という唯一の権力機関がなくなるのは非常に危険である。これは、憲法裁判所が判断するまでもないことであって、常識的な問題である。

**サス裁判官** 現行の憲法では、緊急事態が布告されれば、その期間中に議員の任期が満了しても、緊急事態が終了して新しい選挙が実施されるまでの間は、議員の任期が延長される。

### （緊急事態条項の必要性）

**新藤議員** 憲法に緊急事態についての規定を置かないということはあるか。

**ペルヴォマイスキー裁判官** 憲法に緊急事態のことが書かれていようがまいが、どんな国でも緊急事態が起き得ないという保障はない。したがって、憲法レベルで書かれていないとしても、法律レベルで緊急事態への対策のメカニズムを用意しておかなければならないという考えは、共有できるものだと思う。ただ、ウクライナでは、これが憲法のレベルで規定されているということだ。

**サス裁判官** 日本でも、ウクライナと同じように原子力発電所の事故の経験を持っているので、あり得ないことは世の中にはない、ということはお分かりであろう。

### （憲法裁判所への政治的圧力）

**奥野議員** 予定の時間が過ぎているが、私から、もう一つ質問したい。今まで、

憲法裁判所に対して、政治的な圧力がかけられたことはあったか。また、憲法裁判所に対する政治的な圧力を防ぐ仕組みは、憲法や憲法裁判所法の中にあるか。

**トゥピツキー所長** 憲法裁判所は、国民の権利と自由を守る役割を果たしている。そのため、政治家は、自分の政治的な目的や利益のために、憲法裁判所であれ最高裁判所であれ、圧力をかけたがる。また、現職の大統領や閣僚会議が、憲法裁判所や最高裁判所の判決を気に入らない場合もある。

過去に憲法裁判所に対して政府が影響を及ぼしたかどうかについては、歴史の専門家が判断すべき問題である。しかし、この憲法裁判所がまだ存在しているということは、この過去の歴史的な挑戦に対して立ち向かうことができた、成功したということの証拠であると思う。

2016年に憲法改正が行われており、憲法裁判所に関する規定は特別な章に規定されるようになった。これは、単に形式的に分けられたわけではない。2016年の憲法改正は、憲法裁判所の権限を拡大し、憲法異議が導入され、及び憲法裁判所による憲法保障を強化したものだ。この改正に伴い、憲法裁判所に二つの審理方式が導入された。一つ目は、大統領や45名以上の最高会議議員らによる訴えの提起<sup>14</sup>に基づく事件について大法廷が行う審理であり、二つ目は、法人及び個人が提起した憲法異議について二つの小法廷が行う審理である。この私人に

---

<sup>14</sup> なお、少数会派による憲法裁判所への法律等の合憲性審査の提起については、その人数要件が低く設定されると議会で決着した問題を野党が議会外（＝憲法裁判所）で再度取り上げやすくなるという山花副団長の問題意識に基づき、①「45名」（これは総議員の「10分の1」に当たる）という基準の趣旨及び②野党による濫用事例の有無について、調査団の帰国後、在ウクライナ日本国大使館経由で憲法裁判所に対して問い合わせを行った。この問い合わせに対し、憲法裁判所事務局（交流・国際協力局国際協力課）から次の回答を得た（2020年1月9日回答、同大使館担当官訳）。

『45名』（総議員の10分の1）という数字は少なくないと考える。なぜなら、『45名』以上の議員がある法律または大統領令の合憲性審査を憲法裁判所に申し立てる際、その申し立てには、憲法裁判所が審査をすることについての厳格な『正当性』が必要（『ウクライナ憲法裁判所に関する法律』に規定）であり、これを満たしていなければ憲法裁判所は法律の細部を見ることなく審査を拒否できる。故に、たとえ『45名』の人数を集められても『正当性』の確保ができなければ、憲法裁判所は当該法律等の合憲性について審査しない（『正当性』の有無についても憲法裁判所判事が判断する）。故に、野党がこれを濫用できたケースは、憲法裁判所発足（1996年）以降1件も確認されていない。」

このほか、憲法裁判所による法令の違憲判決の効力に関する山花副団長の問題意識に基づき、違憲判決を受けた法令は「廃止」され、法令集から自動的に削除されることとなるのかについて、上記と同様に、問い合わせを行い、次の回答を得た。

「ウクライナ憲法152条2項に規定される『効力を失う』について、憲法裁判所が違憲であると判断して『効力を失った』法律、その他の法令もしくはその個別の規定は、法的拘束力を失い今後適用されることはない、つまり『廃止』されて法令集から削除されることになる（ただし、152条2項の規定の通り、憲法裁判所がその違憲性の決定に関する決議を行った日より前に遡及して効力を失うことはない。）」

よる憲法異議の審理においては、場合によっては、最高裁判所の判決内容も、憲法裁判所で見直されることが可能となった。

**(おわりに)**

**森団長** 予定の時間をオーバーして、私どもの関心事項に対して、トゥピツキー所長をはじめ憲法裁判所の幹部の皆様から大変丁寧に的確なご説明を頂戴いたしまして、ありがとうございました。

なお、日本では、憲法改正が非常に具体的な議論の対象になっている。日本の憲法は、1946年、敗戦後、連合国軍最高司令部の占領統治下で制定されたものだが、様々な理由があり、70数年間、まだ一度も改正されたことがない。これから憲法審査会で議論を始める段階にあり、本日の意見交換は、その議論において大変参考になった。

もう一つ付け加えると、日本では、憲法裁判所について、与党の中においても野党の中においても存否の意見が分かれている。しかしながら、憲法の安定性を保障する仕組みは、必ず必要だ。そういう意味においても、本日の議論は大変貴重な参考材料となるものだった。

**サス裁判官** 憲法は、それが守られなければならない仕組みにしておかなければならない。

**トゥピツキー所長** こちらこそ、ありがとうございました。

お客様にご署名、メッセージをいただいています。本がございますので、よろしければ、記念にメッセージをお願いしたいと思います。

以上

## ホンチャルク首相への表敬訪問

令和元年9月23日 13:20～13:50

於：首相府

### ○ ウクライナ側出席者

ホンチャルク (Honcharuk) 首相

クレーバ (Kuleba) 副首相 (欧州統合担当)

ボドナル (Bodnar) 外務次官

ペレベジェンツェフ (Perevezentsev) 経済発展・貿易・農業省事務次官

リトヴィンチョヴァ (Lytvinchova) 首相府事務局長

クツェンコ (Kutsenko) 閣僚会議事務局国際協力局長

### (はじめに)

**ホンチャルク首相** ウクライナでお会いできてうれしいです。皆様、よい滞在をされていることと期待しております。

**森団長** 今回の調査団の団長を務めております、森英介と申します。本日は、大変お忙しい中、ホンチャルク首相をはじめとする皆様方に、私ども衆議院憲法審査会のために貴重なお時間を割いていただきまして、ありがとうございます。ウクライナにおける憲法調査に当たりまして、ホンチャルク首相にお目にかかることができましたのは、私どもにとって大きな喜びです。

### (日本とウクライナの共通点)

**ホンチャルク首相** 我々を結び付けるものが二つある。一つは気候に対する考え方であり、もう一つは共通の隣人である。ウクライナは変革しつつあり、ここ何年かで、非常に大きな変革を行う考えである。もし、関心があれば、これについて説明したいと思うが、その前に、まずは日本側から一言いただきたい。

**森団長** この度の調査は、憲法改正手続、国民投票制度、統治機構制度等において、我が国と異なる制度を持っている貴国の憲法の実情を調査し、我が国における憲法改正論議に反映させようというものである。

本日の午前中には、憲法裁判所を訪問し、新たに就任されたトゥピツキー所長らと大変有意義な意見交換をすることができた。また、この後は、最高会議のラズムコフ議長らと面談するとともに、明日は、国立戦略研究所を訪問し、緊急事

態に関する法制度の在り方について議論させていただく予定である。

私は、日本・ウクライナ友好議員連盟の会長を務めている。この議員連盟は、ウクライナが独立して間もない1995年に、クチマ大統領の訪日を契機として設立された。これまで、約25年にわたり、ウクライナとの友好関係の構築に携わってきた者として、本日、こうして首相にお目にかかれるのは感慨無量である。

現在、貴国は、ゼレンスキー大統領の下、様々な改革を進めていると承知している。7月に行われた選挙において、大統領を支える国民奉仕者党が、過半数の議席を獲得した。ウクライナ憲政史上、大統領の与党が議会の多数派を占めたのは初めてのことと聞いている。この安定した政治情勢の下で、先ほど首相が触れられた改革が進められ、国民の期待に応えていくであろうことを、私も、日本から見守ってまいりたいと思う。

私は、日本とウクライナとの間には、三つの基本的な共通点があると思う。一つ目は、甚大な原子力災害を経験した国であるということ、二つ目は、国内に有力なエネルギー資源を持たないということ、三つ目は、先ほど首相も述べられた、ある大国を隣国にしているということである。このような共通点を持つ国として、私たちは、常に未来志向のパートナーとして、今後も様々な分野において協力を深めてまいりたいと思う。

本日のホンチャルク首相との意見交換が両国にとって有意義なものとなり、また、貴国と我が国との関係がますます親密になり、発展することを期待している。

### (ウクライナにおける改革等)

**ホンチャルク首相** 我々が大きな関心を抱いていることの一つに、廃棄物の処理がある。日本は、この分野で非常に大きな経験があると思う。

環境について少し続けるが、かつて、京都は、京都議定書の採択により、環境問題の首都と言われる場所になった。ウクライナは、そのプロセスに参加する最も積極的な国の一つであった。現在、京都議定書に代わる新しい議定書(パリ協定)が発効しているが、引き続き、日本には、環境問題において積極的な姿勢をとる国になることを期待している。そして、今年末には、気候変動に関する新たな会議があると承知している<sup>1</sup>。現在、カナダ、フランス、韓国及びポーランドで新たなメカニズムについて検討しているが、仮にそれがうまくいかなければ、新たなものを作るということも考えている。日本は、環境分野における大国であることから、こうしたプロセスにも関心を持っているのではないかと思う。

次に、エネルギー問題である。我々は、近い将来、チェルノブイリの汚染地域

---

<sup>1</sup> COP25 が、2019年12月2日から15日にかけてスペイン・マドリードで開催された。

## [ウクライナ]

に対して巨費を投じ、投資を誘致することを考えている。最近、非常に有名なチェルノブイリのドキュメンタリードラマが放映されたが、その後、チェルノブイリ汚染地域に対する関心は非常に高まっている。実際、今年は、チェルノブイリを訪問する旅行客が増えている<sup>2</sup>。こうした傾向は、今後、ウクライナと日本と一緒に原子力エネルギーの安全性を世界に示す機会につながるのではないかと考えている。このテーマにおいても、日本がパートナーとなることを期待している。

同時に、今後、ウクライナは、再生可能エネルギーへの転換を図る。積極的に設置を進めようと考えているのは、蓄電池である。

### (ウクライナ憲法の調査)

**ホンチャルク首相** 最後に、憲法改正に関するテーマについても付言しておきたい。ウクライナを訪問されたことは、大変正しい選択であると思う。まず、ウクライナは、世界で最も若い民主主義国の一つである。この点に関して、30年前までは、ウクライナは全くダメな国であったが、現在、ウクライナが民主主義国であることを世界の誰も疑わない。

二つ目の興味深い点は、ウクライナが「議会・大統領制」を採用しているにもかかわらず、現在、政治において、最も強い力を発揮しているのは大統領であるということである。つまり、本来であれば、大統領よりも議会の方に政治の力点が置かれる制度であるところ、現実には、全ての問題について大統領の同意を取らなければならないことに象徴されるように、大統領に大きな力がある。このように、現在、強い大統領がいることは、非常に興味深い様相だと思う。

もし、質問等があれば、回答させていただくが、その前に私が申し上げなければならないことは、より頻繁にウクライナにお越しいただきたいということである（笑）。

### (IT、サイバーセキュリティ)

**森団長** 昨日、UNIT.City を見学させていただいた。非常に期待できるプロジェクトであると思う。日本もIT技術には非常に力を入れているが、米国などと随分と水をあけられてしまった。

貴国は、以前から、サイバーセキュリティなどに非常に優れていると聞き及んでいる。IT分野は、ウクライナの将来を切り拓く、一つの突破口になるのでは

---

<sup>2</sup> 「旧ソ連のウクライナで1986年に爆発事故が起きたチェルノブイリ原子力発電所の観光客が急増している。2019年は18年より6割多い12万人が訪れた。米テレビ局が放送した事故を描いたドラマが注目され、原発周辺の立ち入り規制区域は観光客でにぎわう」日経産業新聞（2019年12月16日）。

ないかという印象を持った。

**ホンチャルク首相** 森先生のご指摘は非常に正しいと思う。IT 技術は、ウクライナにおいて大変大きな潜在性を持っており、サイバー問題を理解している専門家はウクライナに数多い。加えて、この7年間で、我々は、「隣人」によるものも含め、サイバー空間における経験を積み重ねてきた。もし、必要であれば、我々の経験を共有したい。

しかしながら、私個人としての意見を申し上げますと、ウクライナは、サイバー安全保障を確保するために取り組むべきことがもっとあると思う。ウクライナの経験は、21世紀において、どの国であっても対処することが非常に難しいということを示している。サイバー攻撃に巨費を投じている国・組織を放置しては、どの国であっても自国をしっかりと守ることはできない。放置してはいけないのだ。

ウクライナは、世界の秩序をサポートする立場にある。そして、いくつかの国が、世界の秩序に対してチャレンジしているという状況である。ウクライナと日本は、あらゆる機会・場所を活用して、サイバー攻撃を仕掛ける者に対して、サイバー攻撃をやめるように訴えかけていくことが重要だと思う。

(おわりに)

**森団長** 最後に、山花副団長からも、一言。

**山花副団長** 副団長の山花です。本日はこういう機会を作っていただき、感謝申し上げます。先ほど首相からもお話があったように、日本とウクライナとは、非常に価値観の部分でも共有するところが多いと思います。これを機会に、両国の交流が盛んになることを期待しています。首相をはじめ、皆様も近いうちに日本にお越しいただきますことを期待しています。ありがとうございました。

**ホンチャルク首相** 来月、ゼレンスキー大統領が、即位の礼のために貴国を訪問します。自分も、貴国を訪問する機会を探したいと思います。

以上

## ラズムコフ最高会議議長への表敬訪問

令和元年9月23日 14:10～15:00

於：最高会議

### ○ ウクライナ側出席者

ラズムコフ (Razumkov) 最高会議議長 (国民奉仕者党)  
ヤレメンコ (Yaremenko) 最高会議外交・議会間協力委員長 (国民奉仕者党)  
ルブコービチ (Lubkovich) 最高会議事務局長  
コリスニチェンコ (Kolisnychenko) 最高会議事務局国際部長  
カルメリューク (Karmeliuk) 最高会議事務局報道部長  
トゥニー (Tunii) 最高会議議長報道官

### (はじめに)

**ラズムコフ議長** 最高会議へ、ようこそお越しくださいました。皆様のような、外国の大きな代表団をお迎えするのは、我々にとって初めてのことです。それがまさに日本であったということ、とてもうれしく思います。ウクライナと日本の関係は大変良好であり、これからさらに深まることを期待しております。

長年にわたる日本からの積極的な支援に感謝する。その内容は、国際的な立場への支援や経済への支援など多岐にわたる。さらに、日本からは、占領されているドンバスについて、我が国の領土の一体性に対する支持も受けている。日本にはクリミアと似た長年にわたる状況があり、それゆえ、日本には我々の置かれた状況を正しく理解してもらえていると感じている。加えて、日本からは、我が国の選挙における透明性の確保という点においても支援を受けている。これらの支援に心から感謝する。

本日は、ヤレメンコ外交・議会間協力委員長が同席しているが、彼は、我が国が世界との友好的な関係を結び、特に、平和や民主主義を志向するという点に関し、さらなる発展と周知を深める上で、大きな役割を果たすと思う。

改めて、最高会議によろこそ。

**森団長** 本日は、お忙しい中、衆議院憲法審査会の調査団のために貴重なお時間を割いていただき、誠にありがとうございます。ウクライナにおける調査に当たりまして、ラズムコフ議長をはじめ、皆様方にお目にかかることができましたことは、私どもの大きな喜びです。

この度の調査は、憲法改正手続、国民投票制度、統治機構制度などにおいて、



我が国と異なる制度を採用しておられる貴国の憲法の実情を調査し、我が国における憲法改正論議に反映させようとするものである。本日の午前中には、憲法裁判所を尋ね、新たに就任したトゥピツキー所長らと大変有意義な意見交換をすることができた。

私は、日本・ウクライナ友好議員連盟の会長を務めている。この議員連盟は、1995年にクチマ大統領が訪日されたのを契機に設立された。当時、私は事務局の立場であったが、時を経て、現在は会長を務めており、25年余りにわたって貴国との友好親善を深める活動を行ってきた。今までの歩みを振り返ると、本日、こうして新進気鋭の議長とお会いできて感無量である。

### (日本とウクライナの共通点)

**森团长** 現在、貴国は、ゼレンスキー大統領の下で様々な改革を進めていると伺っている。7月に行われた選挙において、大統領を支える国民奉仕者党が過半数の議席を獲得した。ウクライナの憲政史上、大統領の所属する与党が議会の多数派を占めるのは、今回が初めてのことで聞いている。安定した政治の下で、国民の期待に応える改革が進められていくであろうことを信じて疑わない。

貴国と我が国とは、距離的には大変離れているが、いくつかの共通点を持っていると思う。一つ目は、甚大な原子力災害を経験したということ。二つ目は、国内に有力なエネルギー資源を持っていないということ。三つ目は、厄介な大国、ロシアを隣国とすることである。共通点を持つ国同士、これからも未来永劫、パートナーとして様々な分野において協力を深めていきたいと考える。

本日のラズムコフ議長との意見交換が双方にとって有意義なものとなり、貴国と我が国の関係がますます発展することを期待してやまない。

**ラズムコフ議長** 日本が憲法改正を検討している論点の一つに、安全保障に関わる点があると承知している。我々には厄介な隣国があるが、それに対しても適切に対処していく必要がある。ウクライナには大統領府や閣僚会議があり、権力の分立について共有することも非常に有益なのではないかと思う。

共有する問題の一つとして、原発事故を挙げられた。日本は、技術面においても、また、運用面においても、より進んだ立場にある国であると思うが、原子力災害の影響が未知数である中で、ウクライナは一番の理解者となることができるのではないかと。天然資源については、ウクライナは保有していることは保有しているが、その利用方法については工夫を必要としている。他にも協力できる分野は多くあり、両国関係をさらに発展させていきたい。私は、国民奉仕者党の党首でもあり、その立場からも、日本との協力拡大のために力を尽くしたいと思う。

それでは、外交・議会間協力委員長のヤレメンコ氏からも少し述べてもらおう。

### (日本とウクライナの交流)

**ヤレメンコ委員長** 今回、ウクライナに、そして、最高会議に非常に大きな代表団を初めて受け入れることを、大変光栄に思う。

私はキエフ市のドニプロ川左岸の選挙区から選出された。本日、地元の行政と話し合う機会があり、その際、地元にある「京都通り」、「京都公園」、「京都映画館」の発展についての話があった。この映画館は公共の映画館であるが、これを日本文化のセンターとして発展させたいと考えているところである。実は、その映画館は10年前には「ロシア映画館」という名前であった。このことは、キエフ市民が価値を共有するべき本当の相手は、ロシアではなく日本であるということの現れである。世界における日本のプレゼンスの大きさも手伝って、日本がウクライナにとっての主要なパートナーだということを考えていかななくてはならない。

先週、ウクライナ最高会議の対日友好議連が設立された。最高会議における最も大きなグループの一つであり、2人の若い共同会長で構成されており、日本とウクライナの未来に続くパートナーシップをシンボリックに表していると思う。共同会長は与野党から1名ずつ選出されている。すなわち、ウクライナの対日政策は、議会レベルでは、与野党を超えてコンセンサスができていると言える。日本とウクライナの間にはタブーとされている問題はないので、あらゆる面で協力していきたいと思っている。

### (ウクライナの国民投票制度)

**山花副団長** 今、貴国では、国民投票法が、憲法違反とされて存在していない状態だと承知している。そこで、二つの質問をしたい。一つは、今後の政治日程の中で、新しい国民投票法が成立する見通しはあるのか、また、それは優先順位として高いのかどうか。もう一つは、もし、今後それを成立させようとした場合に、憲法裁判所から指摘された法的問題点以外に、何か留意すべき点、検討すべき点があるのかどうかということだ。

日本でも、今、国民投票制度について議論しており、投票の公正性の観点から、フェイクニュースなどの影響で投票結果が左右されてはいけないという問題意識を持っているのだが、同様の問題意識が貴国でも共有されているかという観点からの質問である。

**ラズムコフ議長** ここ半年間でも多くのフェイクニュースが流れたが、真実がそれを十分効果的に克服していると思っている。真実がフェイクニュースに勝ったからこそ、大統領選でゼレンスキーが勝利し、最高会議において我が国民奉

仕者党が多数を占めたと言える。私は自分たちの選挙期間において、これまでに見たことがないほど多くの黒い技術やフェイクニュースを目にした。フェイクニュース対策については、私としても経験を共有したいと思う。

国民投票法については、その要否や対象拡大の是非など、様々な議論がある。ウクライナが国民投票を経て独立したということを想起した上で、次のことを指摘したいと思う。ウクライナの主権を担うのは国民である。残念ながら、様々な事項が法律に基づかず政治的に決定されてきたという歴史があり、我々は、それを民主的な手続で決めることができるように改革を進めている。例えば、我々は、選挙期間中に、「法律案を提出する主体に国民を加える」ということを公約としたところであり、これに関する憲法改正案について、憲法裁判所の審査に付されるよう、最高会議から憲法裁判所にこれを送付したところである。憲法裁判所が憲法と国民の利益に基づいて適切に判断することを期待している。

ご質問のあった国民投票法に関する論点については、我が国では、国民投票は、国全体で行われるものに限るのか、あるいは地方だけでも行えるのか、という点が問題となっている。例えば、税制をはじめとする財政問題が国民投票にも掛けられるということになると、その結果がどうなるかは、日本でもウクライナでも明白であろう。反対に、国の方向性を決定するといった場面では、国民や野党からのフィードバックをきちんと受ける必要がある。国民投票というのは、本来、クリミアの独立・併合の時に見られたようなものではなくて、国民の意見を反映する手段として行われなくてはならない。我々は、直接民主制を拡大するいくつかの法案を用意しており、最高会議においてこの問題が前向きに進展することを期待している。

### (ウクライナのこれから)

**新藤議員** 本日は、このような機会を設けていただき、感謝している。また、皆さんにとっては、初めて大きな外交団を迎えられるとのことで、我々も光栄に思う。

今、ウクライナは大きな変革の時を迎えている。多くの若い議員が、国民からの大きな期待を寄せられ、その先頭に立っているというところであると思う。皆さんは、この改革を通じてウクライナをどのような国にしたいと思っているのか、その改革の志をぜひ聞かせていただきたいと思う。我々は、自由と民主主義、法の下での平等という価値観を共有できる国として、ウクライナが発展していくことを強く期待し、支援したいと思っている。

それから、国家の成立に必要なことは、一つには国民意思の統合、二つ目としては領土の保全、つまり、国民が住む領土が安全に確保されているということ、そして、三つ目には、その国に他国の主権が及ばず、主権が確立されていること、

## [ウクライナ]

この三つが確保できていることであると考え。日本は、そのような観点からもウクライナにきちんと支援していきたいと思っている。

**ラズムコフ議長** 国家の統一に関しては、これまでの選挙では、国家の方向性について国が分裂するということが起きていた。そして、それは、幸いにも今回の選挙で克服されたのである。ゼレンスキー大統領が選出されたことや、その後の議会選において、ウクライナの西から東まで、全国のほぼ全ての選挙区で国民奉仕者党が多数を取ったということは、それを象徴的に表している。

領土保全に関しては、ウクライナでは、まさに今、戦争が起きていて領土保全の危機にあるわけだが、我々としては、いずれ必ず戦争を終結させるという決意だ。まずは人を取り返し、そして土地を取り返す。

そして、ウクライナが抱える重大な課題は、汚職の克服である。時間の関係もあり、全ては申し上げられないが、この問題はあらゆる問題に密着に結び付いている。行政や司法に限らず、国内外の投資の関係でも汚職が横行している。

### (おわりに)

**森団長** そろそろ、お時間のようです。本日は、有意義な意見交換のお時間をいただき、ありがとうございました。

**ラズムコフ議長** こちらこそ、このような時間を持つことができ、うれしく思います。私としては、日本とウクライナには多くの共通する問題もあるので、今回限りでなく、対話や協力を引き続き進めていきたいと思えます。また、両国間には友好議連も立ち上げられたところであり、そちらでも交流を深めていければと思えます。

以上

## 国立戦略研究所からの説明聴取・質疑応答

令和元年9月24日 9:30～11:05

於：国立戦略研究所

### ○ ウクライナ側出席者

リトヴィネンコ (Lytvynenko) 所長

サウルーク (Savruk) 副所長

パブレンコ (Pavlenko) 政策システム発展局長

ダニリャーク (Danyliak) 政策システム発展副局長

マカロフ (Makarov) 政策システム発展局首席研究員

A 研究員<sup>1</sup>

### (はじめに)

**リトヴィネンコ所長** 本日は、国立戦略研究所へお越しいただきまして、誠にありがとうございます。

日本から非常に権威の高い代表団にお越しいただきまして、ご関心事項に応じたプレゼンテーションをご用意しております。その後、ご質問等がおありでしたら、喜んでお答えしたいと思います。

**森団長** 本日は、お忙しい中、私どものために貴重な時間を割いていただきまして、誠にありがとうございます。

貴国は、憲法改正手続、国民投票制度、統治機構制度等において、我が国とは異なる制度が採られている。特に、貴国においては、非常事態に対処するための法制度が憲法に規定されている。一方、我が国においては、武力攻撃、自然災害とともに、非常事態に対処するための法制度は法律レベルで規定されている。非常事態に関する法制度を憲法レベルでも設けるべきであるかどうかについて、現在、我が国において、様々な議論が行われており、このような時に当たり、また、このような問題意識から、本日、ウクライナにおける非常事態の専門家の皆様方と意見交換をすることを大変楽しみにしていた。

本日の意見交換が、双方にとって有意義なものとなることを期待している。

### 《パブレンコ局長がスライドを用いてプレゼンテーションを開始》

---

<sup>1</sup> A 研究員の発言については、国立戦略研究所からの依頼に基づき、匿名にて掲載している。

### (ウクライナの憲法の特徴)

**パブレンコ局長** 現行のウクライナの憲法は、比較的長くない文章でできている。この憲法は1996年に制定されてから6回の改正が行われており、一番大きな改正は2004年の改正である<sup>2</sup>。

特徴的な点として、これまでの全ての大統領が憲法改正を実施するか、又は実施しようとしていることが挙げられる。新しい大統領が就任するごとに、新しく憲法委員会、ワーキンググループ総会などが発足し、憲法改正作業が行われている。

### (ウクライナ独立当初の憲法)

**パブレンコ局長** ウクライナは、1991年にソビエト連邦から独立したが、すぐに新しい憲法を制定した訳ではなく、しばらくは、1978年に採択された旧ソビエト連邦時代の憲法を継承しつつ、これを1991年から1993年にかけて改正して、用いていた。

その当時の政治的な制度は、①大統領が行政権の長である、②最高会議は、閣僚会議の構成員を承認し、及び閣僚会議の総辞職をもたらす不信任決議を行う権限を有するとともに、裁判官及び検事総長の任命権も有する、といったものであった。

### (クチマ大統領時代におけるウクライナ憲法の制定と改正)

**パブレンコ局長** 1994年に就任したクチマ大統領のときに、新しい憲法を制定するためのワーキンググループが作られた。そのワーキンググループが新しい憲法の案を作成し、クチマ大統領が発足させた憲法委員会にそれを提出したが、政治的な問題により、その憲法は採択されなかった。その代わりに、大統領と最高会議との間でいわゆる「憲法合意」が成立し<sup>3</sup>、その中では、大統領が行政権の長であるとされた。また、最高会議は、閣僚会議に対し不信任決議をすることはできたものの、その場合であっても、閣僚会議が総辞職する必要はなかった。

この後、また新しいワーキンググループが作られ、大統領から4名、最高会議から2名、裁判官から2名などが指名され、計10名が選任された。そのグループもまた、新しい憲法草案を作成し、憲法委員会に提出した。憲法委員会の審議の後、憲法草案は、最高会議に提出された。最高会議における憲法制定に向けたプロセスが滞ってしまったとき、クチマ大統領は、憲法制定過程に介入し、憲法草案につき国民投票を行うと表明した。最高会議は、国民投票が行われることを

<sup>2</sup> 前掲「二 2 これまでの憲法改正事例」(127頁)参照。

<sup>3</sup> 権限法のことであると考えられる。前掲「一 1 (2)「権限法」の制定」(111頁)参照。

防ぐために、約 24 時間にわたり憲法草案を審議し、ついに、新憲法が採択された。

その後、2002 年に、クチマ大統領は、最高会議とともに、憲法改正案を作成するための臨時委員会を作った。その憲法改正のプロセスが終わったのは、いわゆる「オレンジ革命<sup>4</sup>」が起きた 2004 年である。新しく選出されたユーシチェンコ大統領も、この憲法改正の実行を約束し、2006 年に施行された。

### （その後のウクライナ憲法の改正等）

**パブレンコ局長** この 2004 年の憲法改正後の憲法体制は、2010 年まで続いた。しかし、2010 年 2 月のヤヌコーヴィチ大統領の就任後、2004 年の憲法改正について憲法裁判所に訴訟が提起され、同年秋に、憲法裁判所は 2004 年の憲法改正を違憲と判断したため、改正前の古い 1996 年の憲法に一旦戻った<sup>5</sup>。この状態は、2014 年のいわゆる「マイダン革命<sup>6</sup>」まで続いた。ヤヌコーヴィチ大統領の時代においても、憲法を改正する必要があるという議論があり、大統領令により有識者からなるエキスパートグループが設置され、その会長はクラチューク元大統領が務めていた。エキスパートグループは、憲法改正案を当時憲法問題を審議する機関であった憲法総会に提出した。

2014 年に就任したポロシェンコ大統領は、ヤヌコーヴィチ大統領時代の憲法総会を解散させ、新しい憲法委員会を設置した。ポロシェンコ大統領の時代には、2 回の憲法改正が行われた。一つは、司法改革の一環として、裁判官の任命方法などが改正された。もう一つは、EU への統合を目指すという政治的な方向性が規定された<sup>7</sup>。

2019 年に就任したゼレンスキー大統領は、新たな憲法改正を目指し、既にいくつかの改正案が憲法裁判所のチェックに付されている。その提案は、議員定数を 450 名から 300 名まで減らすこと、選挙制度を比例代表制とすること、国民発案による立法を認めることなどである。

### （ウクライナの政治体制）

**パブレンコ局長** ウクライナの政治体制の特徴は、いわゆるミックスモデル、つまり「大統領・議会制」又は「議会・大統領制」<sup>8</sup>である。

<sup>4</sup> 前掲「二（参考）1 オレンジ革命 [2004 年末]」（130 頁）参照。

<sup>5</sup> 前掲「二（参考）2 オレンジ革命後 [2005 年～10 年]」（130 頁）参照。

<sup>6</sup> 前掲「二（参考）3 マイダン革命（尊厳の革命）／クリミア・ドンバス問題 [2013～14 年]」（131 頁）参照。

<sup>7</sup> 前掲「二 2 これまでの憲法改正事例」（127 頁）参照。

<sup>8</sup> 前掲「一 2（5）ア 半大統領制」（116 頁）、「二（参考）ウクライナの政治情勢」（130 頁）参照。

## [ウクライナ]

このうち、1996年の制定当初から2004年の憲法改正が施行される2006年まで、また2010年から2014年までは、「大統領・議会制」を採用していた。この制度においては、大統領は最高会議の同意を得て総理大臣を任命し、また、総理大臣の提案に基づき他の大臣を任命していた。また、大統領には、閣僚会議を総辞職させる権限、閣僚会議の決定を覆す権限、省庁等を新設・廃止する権限があった。また、閣僚会議を任命する権限が大統領にあるにもかかわらず、最高会議は、不信任決議により閣僚会議を総辞職させる権限を持っていた。ただし、最高会議は、閣僚会議を総辞職させることはできても、個々の大臣を辞職させることができなかった。

一方、現在の政治体制は、「議会・大統領制」である。大統領は総理大臣の候補者を提案する権限を有するが、その任命は最高会議が行う。国防大臣及び外務大臣の候補者も大統領が最高会議に提案し、他の大臣の候補者は総理大臣が最高会議に提案する。閣僚会議は、大統領及び最高会議に対して責任を負う。大統領は、閣僚会議の決定について憲法上の異議があるときは、憲法裁判所に訴えることにより、その効力を停止できる。また、大統領は、閣僚会議の提案に基づき州知事を任命するとともに、州レベルでの行政権を管理する権限を持つ。

ウクライナの「大統領・議会制」・「議会・大統領制」を含む政治制度には、幾つかの欠点がある。まず、各権力間の均衡を保つシステムの欠如という問題がある。また、行政権を大統領と総理大臣とで分有する「デュアリズム」にまつわる問題、大統領の権限を巡る問題、閣僚会議を総辞職させる権限を巡る問題もある。そして、最高会議全体を巡る問題、特に、立法プロセスを巡る問題や、議員の資格、とりわけ議員の不逮捕特権の問題も挙げられる。権力が集中しており、旧ソ連時代から続いてきた政治制度の問題が十分に解消されたとはいえない状況にある。現在、権力を分散させるための改革を実施しようとしているが、法整備はまだ十分にできていない。そこで、これらの改革を憲法レベルで規定すべきと考えられており、中でも国会議員の不逮捕特権を廃止しなければならないという議論がなされているところである。

### (国民投票)

**パブレンコ局長** 次に、国民投票について説明する。2000年に、4項目について国民投票が行われた<sup>9</sup>。そのうちの2項目が実現し、1項目が実現しそうな段階になっている。一つ目は、議員特権の制限に関するものであり、二つ目は、最高会議で過半数を占める会派が形成されなかった場合における最高会議の解散に関するものである。また、この国民投票では、三つ目の項目として議員定数の

<sup>9</sup> 前掲「三 3 国民投票の事例」(136頁)参照。



削減が挙げられていたが、これも実現が近い状態になっている。したがって、2000年の国民投票で採択された項目の実施に向かって、この国が動いており、様々な進捗がある。

### (緊急事態条項)

**パブレンコ局長** また、関心事項の一つとして、緊急事態条項を憲法に規定するかどうかという点があると伺っている。ウクライナでは、緊急事態の布告の手続、特に人権侵害・制限に関するメカニズムは、憲法で規定されている。なぜ緊急事態について憲法に規定されているかという点と、これらの場合には人権制限や人権侵害が予想されるため、人権を保障する憲法で規定しなければならないからだ。緊急事態について、憲法に規定を置かず、憲法より下位の法律だけで規定した場合には、法律で人権を制限すると、これが憲法違反だと指摘されて、政治的な問題になり得るため、憲法で規定している。

### 《プレゼンテーション終了》

**パブレンコ局長** 以上で、説明は終了である。質問があれば、私のみならず、他の出席者からも回答させていただく。

**森団長** 簡にして要を得た説明に感謝する。それでは、まず、山花副団長から質問があればどうぞ。

### (緊急事態と人権について)

**山花副団長** それでは、質問をさせていただきたい。

緊急事態と人権との関係についての話があった。憲法上の緊急事態条項は、これを持っている国と持っていない国とがあり、日本は持っていない国である。これには非常に難しい問題があり、憲法に緊急事態条項が規定されていないと、「必要は法を持たない」との法格言にあるとおり、緊急事態に際して、必要性がルールを乗り越えてしまうことが起こり得る。ただ、反面、緊急事態条項を憲法に規定すると、憲法を保障するために人権を制限するという一見矛盾したようなシステムになってしまう。貴国の憲法では、緊急事態において人権が制約されるケースと、緊急事態であったとしても保障されなければならない人権が区別されている<sup>10</sup>。その区別しているカテゴリーは、どういう理由で分けられているのか。

---

<sup>10</sup> 前掲「四 1 憲法の規定」(138頁)参照。

**A 研究員** おっしゃるとおり、ウクライナ憲法では、緊急事態時、すなわち、戒厳になっても非常事態になっても制限してはいけない人権として、概ね、次の三つの分野が規定されている。一つ目が「生きる権利、命の権利」、二つ目が「尊厳の権利」、そして、三つ目は予防拘束を行った場合でも逮捕から 72 時間以内に裁判所の判決が出なければ直ちにこれを釈放しなければならないといった「刑事手続に関する権利」である。どんな場合でも、「裁判所に訴える権利」を奪うことはできないし、「弁護士を依頼する権利」も保障されている。

これらに対して、緊急事態時に制限してよいとされている権利のリストについて説明する。例えば、「集会の権利」や「移動の権利」である。これについては、移動の制限だけではなくて住むこともできない地域の設定が可能とされている。特に、自然災害の場合に制限することが想定される権利である。また、「NGO 及び政党の活動の権利」も制限可能とされているが、これについては、根拠なくして制限することはできない。そして、「表現の自由」及び「報道の自由」も制限できるが、その場合も、必ず根拠が必要である。

簡単に説明すると以上である。お答えになっているだろうか。

**山花副団長** 基本的な考え方として、緊急事態の下でも人権は最大限保障されなければならない、また、人権が制約されるとしても最小限のものでなければならない、という考え方に基づいていると理解してよいか。

**A 研究員** おっしゃるとおりだ。そして、人権制限を最小限度に抑えるために、非常事態の布告が必要になった場合、その布告を定める大統領令について最高会議に承認を求める必要があるが、その大統領令には、制限される人権のリスト及び制限の程度を詳細に規定することになっている。また、人権を制限する期間は 30 日から 60 日まであり得るが、その期間も明記しなければならない。また、非常事態の布告が解除された後で、最高会議は、行政から、実際の制限の実績及び程度について報告を求める権利を有している。

**ダニリャーク副局長** 緊急事態の布告の際、制約する人権のリストが大統領令に規定されることになるが、過去の実験の経験からすると、このリストの書き方には、問題が生じている。

例えば、2018 年末に戒厳が布告された前例<sup>11</sup>では、戒厳を布告する大統領令で「制約され得る人権」が記述された。この「制限され得る」という表現には、

---

<sup>11</sup> ウクライナは、2018 年 11 月 25 日ケルチ海峡でロシアがウクライナに対して行った武力攻撃を契機に、国家主権と領土の独立性の危機に対応する等のために戒厳令を布告した。

法律家から、制約される人権のリストとしては十分でないという議論が起きた。また、その制限を決める主体も明記されなかったということも問題とされている。

その他に、クリミア半島で家畜伝染病が発生した際、非常事態が布告されたことがある。その際は、最高会議が大統領に対して制限される権利の完全なリストを提出するように求めたが、実施されなかった。

ちなみに、2018年に戒厳令が布告されたときは、予定されていた地方選挙が戒厳令の布告期間内となったために延期され、これも問題視された。当時、中央選挙管理委員会が最高会議に対してこの問題の詳しい説明を求めた。

### (国立戦略研究所について)

**新藤議員** 基本的なことを教えていただきたい。

まず、この国立戦略研究所は、研究機関なのか、それとも、情報分析・政策提言機関なのか。これはいつできて、この戦略研究所のミッションは何か。

二つ目に、憲法に関し、憲法裁判所とは、何かどこかで関係性・接点があるのか。

そして、憲法改正のプロセスに、直接又は間接的に影響を及ぼすことがあるのか。

最後に、大統領に情勢分析を提供しているのか。この国の内政外政の政策執行について、どのような役割を果たし、もしくは、影響を与えているのか。

**パブレンコ局長** 国立戦略研究所は、大統領に属する諮問機関である。科学的な研究も行っているが、主な活動は情報収集及びその分析で、部門毎に行っている。また、大統領や国家安全評議会などの中央行政機関、最高会議及び地方行政機関に対して分析の結果を提供したり、助言を行っている。

私どものもう一つの大事なミッションとして、毎年大統領が最高会議に対して行う教書演説の草稿を作成することが挙げられる。また、大統領府及びその他の省庁・行政委員会と緊密に協力しており、法案の立案や国家政策プログラムを作成する際に、省庁、委員会、ワーキンググループのメンバーとして活動している。また、既に採択された法律の分析や、多くはないものの、その改善の提案も行っている。

憲法改正プロセスへの参加については、この建物のこの部屋においてミーティングがかつて実施されたことがあり、その際には、私どもの憲法部門が技術的なサポートや助言の協力を行っていた。残念なことに、私どもが出している全ての助言が必ず考慮されるわけではない。大統領府とのコミュニケーションの問題を解決するために、新しく任命された我が研究所のトップが、その改善に努力

## [ウクライナ]

しているところだ。最高会議議員の手續の問題、特に規律の問題については、私どもの助言が考慮された。ただし、議員の不逮捕特権の問題については、私どもの助言が十分には考慮されていない。私どもは不逮捕特権を完全に撤廃するのではなく、一部にとどめるべきということを助言していた。

### (東部紛争について)

**新藤議員** クリミア問題やドンバス問題<sup>12</sup>についての今後の見通しはどうか。ウクライナとして、クリミアとドンバスについては、どのようなアプローチをしていくつもりなのか。国立戦略研究所が大統領に進言している内容は、どのようなことなのか。可能な範囲で教えてもらいたい。

**マカロフ首席研究員** クリミアについては、ウクライナの権力は、大統領が誰であっても、最高会議がどのような構成であっても、クリミアからのロシア軍の撤退及びウクライナ領土の主権の回復を求めるという立場である。…… (略) <sup>13</sup>… …。

**A研究員** …… (略) <sup>14</sup>…… ドンバスについては簡単にお答えする。2014年、2015年にミンスク合意が達成された時は、ウクライナにとって、ロシアによる活発な侵略を防ぐというのが主な課題だった。その課題については、現在、達成されていると私どもは認識している。これからのウクライナとしての国家政策に対して、私どもが助言していきたいのは、最近のウクライナ人の世論調査の分析である。最も新しいデータは今年の夏に実施された世論調査によるものだが、ウクライナの国民世論は、ドンバスその他のロシア関連の軍が展開している地域は、戦闘前の状態に戻すというものである。つまり、現状を追認して、特別な資格を与えたり、また、現地の武装勢力の条件を呑んで住民投票を実施したりすることは、絶対に許さないという立場が示されている。ノルマンディー・フォーマット<sup>15</sup>において、ウクライナが引き続いて要求している立場は、ロシア軍及び

---

<sup>12</sup> 前掲「二 (参考) 3 マイダン革命 (尊厳の革命) / クリミア・ドンバス問題 [2013～14年]」(131頁)、「四 2 (参考1) 東部ドンバス地方の紛争」(140頁)、「四 2 (参考2) ロシアによるクリミア「併合」」(141頁) 参照。

<sup>13</sup> マカロフ首席研究員の発言の後半部分については、国立戦略研究所からの依頼に基づき、掲載していない。

<sup>14</sup> A研究員の発言の前半部分については、国立戦略研究所からの依頼に基づき、掲載していない。

<sup>15</sup> 2014年にフランスでノルマンディー上陸作戦70周年記念式典が行われた際、フランス、ドイツ、ロシア及びウクライナの4か国の首脳によってウクライナ情勢についての協議が行われ、以後、この4か国による協議がしばしば行われたことから、この枠組みが「ノルマンディー・フォーマット」と呼ばれるようになった (東野篤子「ウクライナ危機とEU

ロシア関連の武装部隊の完全な撤退を求めることである。そして、もちろん、武器の撤去及び戦闘前の国境の回復を求めていく。

最後に、日本国、日本の議会、そして、日本の政府からウクライナに対して継続していただいている支援・支持に対して感謝を申し上げたい。特に、ウクライナの「領土の一体性」を支持していただき、感謝に堪えない。引き続き、日本の支援・協力をお願いしたいと思う。

**新藤議員** ウクライナと日本の今の問題に対する認識は、一致している。私達は、歴史的な事実と国際法、そして正義に基づき、国は独立を保障されなければならないこと、第二次世界大戦後の戦後秩序は、これはルールによって守られなければならない、力による国境線の変更は絶対に認めないこと、そして、これらについて、国際社会全体がそれぞれの国に対して実行を迫っていくこと、このようなスタンスを守っていききたい。日本として、ウクライナに対する支援をきちんとしていききたい。

#### (国民投票と二院制について)

**奥野議員** 予定の時間が超過する中で恐縮だが、私からも技術的な質問を二つさせてもらいたい。

まず一つ目は、2000年の国民投票の話がされたが、その国民投票で採択された内容を実施する法律的義務は生じているのか。このとき、二院制の導入についても採択されているが、二院制の導入は進んでいるのか。

**ダニリャーク副局長** まず、2000年の国民投票で採択された項目を実施する義務について説明する。もちろん、国民は全て権力の源泉であり、国民投票によって決められたものは全て実施しなければならない。だが、その実施に当たっては、いくつかの問題が生じている。特に、二院制に関する項目については、その明確性に問題があった。また、2000年の国民投票では、議員の不逮捕特権の撤廃については賛成が多数であったが、今月の最高会議において、ようやく議員の不逮捕特権を撤廃する憲法改正案が可決された。加えて、2000年の国民投票の手続に対しては、国際機関である欧州評議会やヴェニス委員会などから懸念が述べられた。具体的には、この国民投票が行政機関による圧力の下で行われたという懸念である。国民投票の投票日より前に投票が行われた州が、過半数になっていた。例えば、国民投票の投票日より前に投票をしたのは、ザカルパッチャ州では人口の74%、ミコライフ州では人口の60%というデータがある。投票日より前

---

—ミンスクII合意をめぐるEUと加盟諸国の外交」国際問題 No.641 (2015年) 29頁)。

[ウクライナ]

の日における投票の対するコントロールは、不十分であった。

#### (緊急事態と人権について)

**奥野議員** 二つ目は緊急事態についてだが、緊急事態時に制限ができない人権が64条に列挙されていると理解している。これ以外に制限できない人権はあるのか。

**パブレンコ局長** 憲法の緊急事態を巡る人権のリスト、規定している条項については改善が必要である。確かに、制約ができない人権のリストが64条に記述されている。制約できる人権については、憲法以下のレベルの法律、特に、緊急事態に関する法及び所有権に関する法で規定されている。ただし、両方の法律に基づいて制約され得る人権が制約された場合、それについて、国連事務総長に通知する義務も書かれている<sup>16</sup>。

例えば、宗教の自由は、制限できない人権として64条に明確に書かれていないが、その中に文脈として含まれる。ちなみに、財産の所有権の侵害の際には、国からの賠償も見込まれている。

ウクライナの憲法は、人権を制限する場合でも最低限に抑えるようにしている。

#### (おわりに)

**森団長** ありがとうございます。本日は、ウクライナ憲法の成り立ち・変遷を丁寧にご説明いただき、続いて私どもの関心事項に対して大変率直にお答えいただきまして、どうもありがとうございました。本日の議論は、私どもの今後の憲法審査会の議論に大変大きな参考になることと思います。大変貴重なお時間を割いていただきまして、ありがとうございました。

**パブレンコ局長** こちらこそ、お越しいただきまして、誠にありがとうございます。もし、何か追加質問などがございましたら、別途、ご連絡をいただければと思います。私どもは、日本の研究者とも緊密な連絡をとっています。

以上

---

<sup>16</sup> 国際人権規約に、国内的措置等を人権委員会に定期的に報告する国家報告制度や、個人が人権委員会に通報する個人通報制度がある。

リトアニア共和国





## リトアニア共和国の憲法等の概要

### 一 憲法等の概要<sup>1</sup>

#### 1 憲法制定の経緯

ソ連から独立を果たしたリトアニアでは、1991年末にリトアニア最高評議会の下に委員会が設置され、新憲法の制定作業が始められた。委員会は、法律家9名、哲学者2名、経済学者1名、数学者1名、物理学者1名の計14名の委員により構成され、1992年4月には、二つの憲法草案が作成された。

第一案は、委員会の多数派が支持した議院内閣制の憲法草案であり、第二案は、3名の委員が支持した大統領制の憲法草案であった。委員会では少数の支持しか得られなかったにもかかわらず、政府は、第二案を下敷きにした憲法草案を作成した。さらに、政府は、大統領に強い権限を与えることについて賛否を問う国民投票を実施したが、賛成票が可決要件である有権者総数の50%に満たず、この政府の思惑は失敗に終わった。この結果を受け、政府は第一案の側に歩み寄り、フランス型の半大統領制とすることで両者の間に妥協が図られ、憲法承認に関する国民投票が予定されていた1992年10月25日の2週間前によく最終的な憲法草案が確定した。国民投票の結果、この1992年の憲法は75.4%の賛成によって承認された。

#### 2 リトアニア共和国憲法の概要

##### (1) 総論

1992年に制定されたリトアニア憲法は、北欧やドイツの憲法をモデルにし、戦間期のリトアニアが独立国家であった時代の憲法の伝統も受け継いでいるといわれる。また、国際的な人権条約を参照し、社会主義時代の福祉国家の遺産も継受しているところに特色がある。

##### (2) 人権

近年制定される憲法の例に漏れず、人権規定は、充実した内容となっている。

2章「人及び国」では自由権が主として規定され、3章「社会及び国」では家族、教育、宗教といった問題に関する権利が規定され、4章「国民経済及び労働」では経済や労働に関する権利が規定されている。

---

<sup>1</sup> 山岡規雄「リトアニア共和国憲法」外国の立法238号(2008年)を基に作成。

**憲法に規定されている主な権利**

<b>2章「人及び国」</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生命に対する権利(19条)</li> <li>・人身の自由(20条)</li> <li>・プライバシー権(22条)</li> <li>・財産権(23条)</li> <li>・住居の不可侵(24条)</li> <li>・信条の表明権(25条)</li> <li>・情報の受容・伝達権(25条)</li> <li>・思想・良心の自由(26条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平等権(29条)</li> <li>・罪刑法定主義など刑事上の諸権利(31条)</li> <li>・移動の自由(32条)</li> <li>・選挙権など政治に関する諸権利(33条、34条)</li> <li>・結社の自由(35条)</li> <li>・集会の自由(36条)</li> </ul>
<b>3章「社会及び国」</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・無償教育の保障(41条)</li> <li>・学問の自由(42条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宗教活動の自由(43条)</li> <li>・検閲の禁止(44条)</li> </ul>
<b>4章「国民経済及び労働」</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済活動の自由(46条)</li> <li>・職業選択の自由(48条)</li> <li>・休暇をとる権利など労働条件に関する諸権利(49条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・団結権(50条)</li> <li>・争議権(51条)</li> </ul>

**表現（特に、インターネット上の表現）の自由の保障と制約**

**ア 表現の自由の保障と制約**

リトアニア憲法は、表現の自由を保障し、「人は、自らの信条を有し、自由にそれを表明する権利を有する」(25条1項)、「人は、情報及び思想を求め、受容し、伝達することを妨げられてはならない」(同条2項)としている。

また、同憲法は制約することができる場合を具体的に明文で規定しており、「人の健康、名誉及び尊厳、私生活並びに道徳を保護し、又は憲法秩序を守るためにそれが必要な場合」には、法律で定めるところにより、表現の自由を制約できるとし(同条3項)、「信条を表明し、情報を伝達する自由は、犯罪行為、すなわち、中傷及び虚偽情報による民族的、人種的、宗教的又は社会的憎悪、暴力及び差別の扇動とは両立しない」(同条4項)としている。

**イ 表現内容の規制の具体例<sup>2</sup>**

① 差別的言論の規制

性別、性的指向、人種、国籍、言語、血統、社会的地位、宗教、思想又は信条を理由に、公然と、他人を嘲笑し、若しくは軽蔑し、又は他人に対

<sup>2</sup> 欧州安全保障協力機構(OSCE)「インターネット上の表現の自由」(2012年)(<https://www.osce.org/fom/105522?download=true>)及びリトアニア刑法英語版(リトアニア国会HP(<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=q8i88l10w&documentId=a84fa232877611e5bca4ce385a9b7048&category=TAD>))による。なお、本稿で使用したHPの最終閲覧日はいずれも2019年12月25日である。

する敵意をあおり、若しくは差別を助長する行為は、処罰される（刑法 170 条 2 項）。

② 集団殺害罪（ジェノサイドの罪）を容認・否定する言論等の規制<sup>3</sup>

㊦リトアニア若しくは欧州連合の法令又はリトアニアの若しくは国際的な裁判所の確定判決により認められた集団殺害罪その他の人道に対する罪又は戦争犯罪、㊧旧ソビエト連邦又はナチス・ドイツによるリトアニアに対する攻撃、㊨旧ソビエト連邦又はナチス・ドイツによるリトアニア領域内又はリトアニアの住民に対する集団殺害罪その他の人道に対する罪又は戦争犯罪、㊩1990～1991年にリトアニアに対する攻撃を実施し、又はこれに参加した者による重大な犯罪を容認し、否定し、又は過小評価する行為は、処罰される（刑法 170-2 条 1 項）。

③ テロリズム犯罪を誘引する言論等の規制

公然と、他人をテロリズム犯罪<sup>4</sup>に誘引し、若しくは扇動し、又はテロリズム犯罪の被害者を侮辱する行為は、処罰される（刑法 250-1 条 1 項）

④ 名誉毀損的言論の規制

他人に関する虚偽の情報であって、侮辱し、名誉を毀損し、又は信用を低下させるものを流布する行為（刑法 154 条 1 項）や、公然と、行為又は口頭若しくは文書による言論を用いて無礼な方法により他人の名誉を毀損する行為（同法 155 条 1 項）は、処罰される。

### （3）国会

リトアニアは一院制であり、国会（Seimas（セイマス））は 141 名の議員により構成され、4 年の任期で選挙される（55 条 1 項）。国会議員の任期は選挙後の最初の招集日から始まり、前職議員の任期は同日の会議開始時に終了する（59 条 1 項）。選挙手続は法律で定めることとされ（55 条 3 項）、141 名のうち 71 名は小選挙区制によって、70 名は比例代表制によってそれぞれ選挙される（国会の選挙に関する法律 9 条）。

国会は、立法権のほか、大統領によって推薦された内閣総理大臣を承認す

<sup>3</sup> リトアニアには、①第二次世界大戦期のナチス・ドイツのリトアニア侵攻及びその後のユダヤ人の虐殺（リトアニア人も関与）、②同じく第二次世界大戦期・①の後のソビエト連邦によるリトアニア侵攻とその際のリトアニア人の虐殺、③リトアニアがソビエト連邦から独立する際のリトアニアによるリトアニアに対する攻撃（1991 年血の日曜日事件等）などの悲惨な歴史があった。

<sup>4</sup> テロリズム目的で行われる殺人等（刑法 252-1 条 1 項、250 条 4 項）。なお、「テロリズム目的」とは、公共若しくはその一部を脅迫し、国際公共機関若しくは国若しくはこれらの組織に対し特定の行動をし、若しくははしないよう過度に強制し、又は国若しくは国際公共機関の憲法、政治、経済若しくは社会に関する基本的な構造を不安定にし、若しくは破壊する意図をいう（同法 252-1 条 3 項）。

るか否かを決定する権限、内閣総理大臣その他の大臣を不信任する権限、憲法裁判所及び最高裁判所の裁判官及び長官を任命する権限、会計検査官及びリトアニア銀行委員会委員長を任免する権限、予算を承認する権限、条約を批准・破棄する権限、恩赦を認める権限等を有する。その他、国会は、大統領の選挙と地方議会の選挙を公示し、中央選挙委員会を組織する権限を有する（67条）。

国会は、5分の3以上の国会議員の投票により決議が採択された場合には、解散（＝任期満了前の選挙実施のこと。以下同じ。）される（58条1項）。また、後述するように、国会は、内閣に対する不信任を可決したときなど、大統領により解散される場合（58条2項）があるが、これに対し、新たに選挙された国会は、総議員の5分の3の多数により、大統領選挙を実施することを求める権限を有する（87条1項）。

なお、解散後の選挙は3か月以内に行うこととされている。

#### 憲法が定める解散事由

解散事由	根拠規定
国会議員の5分の3以上の投票により決議が採択された場合	58条1項
内閣の新たな政策綱領について、 ④国会が提出から30日以内に決定を下さない場合 ⑤国会が提出から60日以内に連続して2回承認しなかった場合	58条2項1号
国会が内閣の不信任を表明した場合であって、内閣の要請があったとき	58条2項2号

議会の構成（2019年8月1日現在の議席数<sup>5</sup>）

 ：現在の連立政権を構成

政党名	政党の特色	議席数 (定数 141)
リトアニア農民・グリーン同盟	2016年選挙で第一党	49
祖国同盟＝リトアニア・キリスト教民主党	2008年選挙では中道保守連立政権を形成	34
リトアニア社会民主労働党	リトアニア社会民主党が分裂し、2018年に結党	11
リベラル・ムーブメント	2008年選挙では中道保守連立政権を形成	10
リトアニア社会民主党	2016年選挙で連立政権を形成していたが、2017年に党内が分裂し、連立離脱	8
リトアニア・ポーランド人選挙活動＝キリスト教家族連合	2012年選挙では中道左派の連立政権を形成	8
秩序と正義党	2012年選挙では中道左派の連立政権を形成	7
無所属	—	10
議長	—	1
欠員	—	3

## （４）立法手続

法律案の提出権は、①国会議員、②大統領、③内閣、④5万人以上の有権者にある（68条）。

通常法律案は、出席議員の過半数の賛成により可決される（69条2項）が、これに代えて、国民投票によって可決することも可能とされている（69条4項）。憲法的法律の場合は、総議員の5分の3以上の投票と総議員の過半数の賛成により可決される（69条3項）。

通常、国会により可決された法律は、その送付から10日以内に大統領により署名され、公布される。大統領には、拒否権があり、送付された法律について、理由を付して国会に再審議を求めることができる（71条1項）。これに対して、国会は、通常法律の場合は総議員の過半数の賛成により、憲法的法律の場合には総議員の5分の3以上の賛成により、大統領の異議を覆すことができる（72条2項）。大統領が署名もせず、再審議の求めもしなかった場合には、国会議長による署名・公布の後、法律は施行される（71条

<sup>5</sup> リトアニア国会 HP([https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_k=1](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=1))及び外務省 HP「リトアニア共和国基礎データ」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/lithuania/data.html>)を基に作成。

2項)。

## (5) 大統領

大統領は、国民の直接選挙により、5年の任期で選出される(78条2項)。3期連続して選挙されることは禁止されており(78条3項)、大統領選挙に立候補するためには、少なくとも2万人の有権者の署名が必要とされる(79条1項)。

大統領は、国家元首であり、国を代表する(77条)ほか、国会・内閣・司法と並ぶ国家権力の行使者とされている(5条1項)。

大統領には、政治的中立性が求められており、国会議員等との兼職が禁止されるほか、次期大統領選挙までの間、政党又は政治団体における活動を停止しなければならない(83条)。

大統領は、外交政策の基本問題を決定し、条約を締結する権限を有する。また、国会の同意を得て内閣総理大臣を任免するほか、国会に対し、最高裁判所裁判官、憲法裁判所裁判官、リトアニア銀行委員会委員長等の候補者を提案する権限を有し、一定の場合において戒厳令の布告又は非常事態の宣言を行った上で国会に事後承認を求める権限を有する(84条)。

先述のとおり、大統領には法案提出権があり、国会で可決された法律に対し、再審議を求める権限がある(68条1項、71条1項)。

大統領は、権限行使に際し、命令を発する権限を有するが、一定の命令については、内閣総理大臣又は所管大臣の署名がなければ効力が生じない(85条)。

## (6) 内閣

内閣は、内閣総理大臣及び大臣により組織される(91条)。内閣総理大臣は、国会の同意を得て大統領により任免され、大臣は、内閣総理大臣の提案に基づき大統領が任免する(92条1項・2項)。

内閣は、内閣の一般的活動について国会に連帯して責任を負い、大臣は、自らの管轄分野について国会及び大統領に責任を負う(96条)。

内閣総理大臣は、任命後15日以内に政策綱領を国会に提出する(92条3項)。国会の承認が得られれば、新内閣は活動を開始することができるが(92条5項)、①政策綱領が2回にわたって国会により否決された場合には、辞職しなければならない(101条3項1号)。また、②国会が総議員の過半数により内閣又は内閣総理大臣の不信任を可決した場合にも、内閣は辞職しなければならない(101条3項2号)。①の場合、そして、②の場合であって内閣の要請があるときには、大統領は、国会を解散し、総選挙を公示する

(58条2項)。もっとも、①大統領の任期が6か月以内に満了する場合又は②解散に伴う国会議員選挙から6か月を経過していない場合には、解散することができない(58条3項)。

内閣の権限は、領土の不可侵性の保護、安全保障、法令の執行、予算案の作成と予算の執行、外交関係の締結などである(94条)。

## (7) 憲法裁判所

憲法裁判所は、9名の裁判官によって構成され、裁判官の任期は9年で、3年ごとに3名が新たに任命され、再任はない。大統領、国会議長及び最高裁判所長官により提案された候補者の中から、国会が3名を任命する(103条1項)。

憲法裁判所は、①法律等の合憲性の審査、②大統領令及び政令の合憲性及び合法性の審査、③大統領選挙又は国会議員選挙における選挙法の違反の審査、④大統領が職務遂行可能か否かの判断、⑤条約の合憲性の審査、⑥弾劾手続が開始されている国会議員及び公務員の行為が憲法に違反しているか否かの審査の権限を有する(105条)。①の合憲性の審査を提訴できるのは、内閣、5分の1以上の国会議員及び裁判所である。②の合憲性及び合法性の審査のうち、大統領令について提訴できるのは5分の1以上の国会議員及び裁判所であり、政令について提訴できるのは5分の1以上の国会議員、大統領及び裁判所である(106条1～3項)。なお、2019年の憲法改正により、憲法異議の制度が設けられ(106条4項)、個人にも一定の要件の下での提訴が認められた。

## (8) 司法

1990年の暫定基本法<sup>6</sup>では、二審制の裁判制度が導入されたが、1992年の憲法制定により、四種の裁判所を有する三審制の裁判制度に改められた(111条)。地方裁判所は、民刑事の第一審裁判所である。地域裁判所は、法律で定められた一定の民刑事の事件に関する第一審裁判所である一方で、地方裁判所の判決に対する控訴審も担当する。控訴裁判所は、地域裁判所が第一審として取り扱った事件の判決に対する控訴審を担当するほか、地域裁判所の控訴審における判決に対する上告審を管轄する。最高裁判所は、控訴裁判所の判決に対する上告審を管轄する。

---

<sup>6</sup> 独立を宣言したリトアニアは、共産主義体制以前の国家との継続性を示すために1938年憲法の復活法を制定するが、同憲法は権威主義的な性格を有することから、民主的な制度を確保するため、1990年3月に暫定基本法が制定された。

## (9) 地方自治

地方議会の議員は、4年の任期で選挙される（119条2項）。地方議会には自治権の行使が保障されており、地方議会は、地方議会に責任を負う執行機関を設置することとされている（119条1項・4項）。

憲法は、地方自治体の独立を保障し（120条2項）、法律の範囲内での課税権を保障している（121条2項）。ただし、非常事態の場合には、政府による直接統治が認められている（123条4項）。

## (10) 安全保障及び緊急事態

戒厳令を布告し、動員を宣言する権限は、国会にあるが（67条20号、142条1項）、外国から武力攻撃があり、国家主権又は領土の統一を脅かすおそれがある場合には、大統領が直ちに戒厳令を布告し、動員を宣言する。この大統領の措置は、国会による事後の承認を必要とする（84条16号、142条2項）。

同様に、国内において憲法秩序又は治安に対する脅威が生じた場合に非常事態を宣言する権限は、国会にあるが（67条20号、144条1項）、国会が閉会中の場合には、大統領により非常事態が宣言される。この大統領の措置もまた、国会による事後の承認を必要とする（84条17号、144条2項）。非常事態の期間は、6か月以下とされている（144条1項）。

戒厳令又は非常事態が宣言されると、憲法に規定されている通信の自由（22条）、住居不可侵（24条）、信条表明の権利（25条）、移動の自由（32条）、結社の自由（35条）及び集会の自由（36条）は、一時的に制限することが可能となる（145条）。また、この間は憲法を改正することはできない（147条2項）。

なお、戦時に通常選挙（任期満了に伴うもの）を実施する必要に迫られた場合には、国会又は大統領は、国会、大統領又は地方議会の任期の延長を行うこととされている（143条）。

## (11) 憲法改正

後掲「二 憲法改正手続の概要」（181頁）を参照



## 二 憲法改正手続の概要

### 1 憲法等の規定<sup>7</sup>

憲法改正を提案する権限は、4分の1以上の国会議員又は30万人以上の有権者にある（147条1項）。

条文によって改正手続が異なっており、1条の「リトアニア国は、独立した民主的な共和国である」という規定は、国民投票により、選挙権を有するリトアニア市民の4分の3の賛成があった場合にのみ改正することができる（148条1項）。

1章の規定（総則的な規定）と14章の規定（憲法改正手続に関する規定）は、国民投票によってのみ改正することができる（148条2項）。

その他の章の規定については、3か月以上の期間をおいた国会による2回の議決により改正され、各々の議決には総議員の3分の2以上の賛成が必要とされる（148条3項）。なお、1章・14章以外の章の規定についても、国会の議決によらず、国民投票によって改正することは可能とされている<sup>8</sup>。

また、憲法改正に係る国民投票は、憲法とは別途、国民投票法によって国民投票の成立・承認要件が課せられている。すなわち、有権者の過半数が投票しなければ、国民投票が成立したものとみなされず（最低投票率要件、国民投票法8条1項）、さらに、憲法1章と14章の改正では、賛成の投票数が全有権者の過半数を占めなければ、可決されたことにはならない（絶対得票率要件、同条3項）。

なお、非常事態又は戒厳令が宣言されている間は憲法を改正することができないこと（147条2項）、採択されなかった憲法改正は、1年間は再審議のため国会に提出することはできないこと（148条4項）が規定されている。

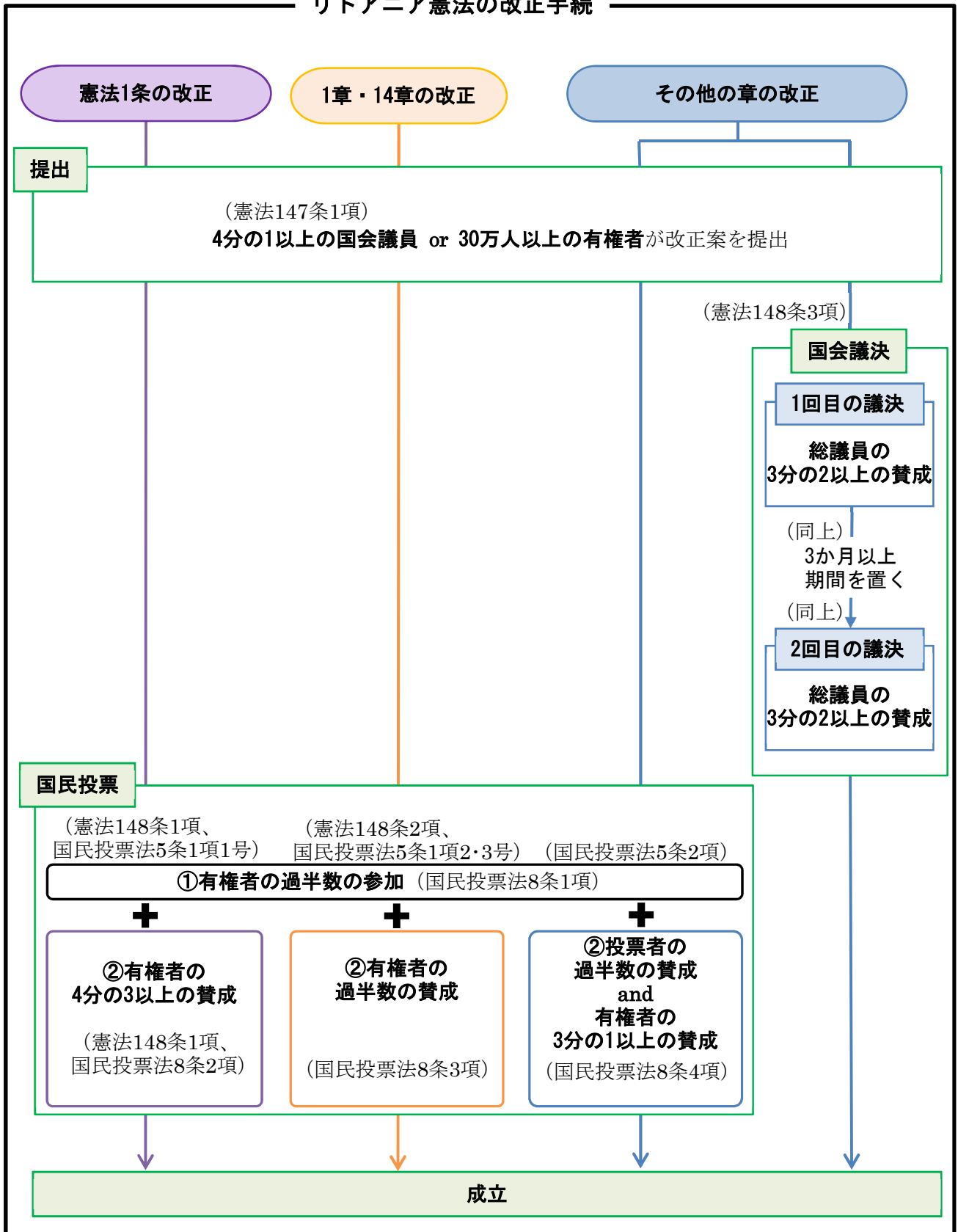
---

<sup>7</sup> 山岡・前掲注1を基に作成。

<sup>8</sup> リトアニア国会事務局（the Office of the Seimas of the Republic of Lithuania）に問い合わせたところ、Andrius Kabišaitis氏（法務部局長）より、「1章と14章の規定は国民投票によらなければ改正できないが、その他の規定は国会の議決又は国民投票によって改正することができる」旨の回答を得た（2019年7月30日回答）。

要するに、憲法の全条項は国民投票によって改正が可能であるところ、1章・14章以外の条項については国会の議決のみによる改正も許容される、とするのが憲法の趣旨であると理解されているのではないかと考えられる。

リトアニア憲法の改正手続



## 2 過去の憲法改正

リトアニア憲法は、1992年の憲法制定後、現在までに、外国企業による土地所有を認めるための改正、欧州連合加盟に伴う改正など、10回の改正を経ている。

	改正法／公布日	改正の対象	改正の主な内容
1	Įstatymas I-1390 1996-06-20	47条	➤外国企業による土地所有（建築等に必要 な非農業区画のみ）を認める旨を規定
2	Įstatymas VIII-32 1996-12-12	119条	➤地方議会議員の任期を変更（2年➡3年）
3	Įstatymas IX-959 2002-06-20	119条	➤地方議会議員の任期を変更（3年➡4年） ➤地方議会議員の選挙権者・被選挙権者に 「永住者」を追加
4	Įstatymas IX-1305 2003-01-23	47条	➤外国企業による土地所有の範囲を拡大（建 築等に必要非農業区画➡土地全般・河 川・森林）
5	Įstatymas IX-1378 2003-03-20	84条	➤大統領による任免の対象に「検事総長」を 追加
6	Įstatymas IX-1379 2003-03-20	118条	➤検察官の権限等に関する規定を変更
7	Įstatymas IX-2343 2004-07-13	150条	➤憲法の構成要素に、次の2法を追加 ・1992年10月25日の「リトアニア共和国憲 法の施行の手續に関する」法律 ・2004年7月13日の「リトアニア共和国の欧 州連合への加盟に関する」憲法的法律
8	Įstatymas IX-2344 2004-07-13	57条	➤国会議員の選挙期日を特定（任期満了の2 か月前から1か月前までの間➡任期満了年 の10月の第二日曜日）
9	Įstatymas X-572 2006-04-25	125条	➤中央銀行の権限の変更等
10	Įstatymas XIII-2004 2019-03-21	106条 107条	➤憲法異議を規定

※上記の改正はいずれも、1章・14章の改正は含まれていない。

### 三 国民投票制度の概要

#### 1 憲法に規定されている国民投票の概要

憲法において、国及び国民の生活に関する最も重要な問題は、国民投票によって決定することとされており（9条1項）、具体的には、①国民投票による法律の規定の可決及び②国民投票による憲法改正が規定されている。

①法律案は、法律の定める手続に従い、国会によって可決することとされているが、国民投票によって可決することもできることとされている（69条1項・4項）。国民投票により可決された法律又はその他の法規は、5日以内に大統領により署名され、正式に公布される（71条3項）。

②①1条「リトアニア国は、独立した民主的な共和国である」の規定は、国民投票により、選挙権を有するリトアニア市民の4分の3の賛成があった場合にのみ改正することができ（148条1項）、また、①1章「リトアニア国」及び14章「憲法改正」の規定は、国民投票によってのみ改正することができることとされている（同条2項）（前掲「二 1 憲法等の規定」（181頁）参照）。③その他の章の改正については、国会における採択の手続が規定されているが（同条3項）、国民投票により改正することも可能であるとされている。<sup>9</sup>

なお、国民投票の公示及び実施の手続については、法律により定めることとされている（9条4項）（後掲「2 国民投票法の概要」（184頁）参照）。

#### 2 国民投票法の概要

現行の国民投票法<sup>10</sup>は、1989年に制定された旧国民投票法に代わり、2002年に制定された。

国民投票法において定められている国民投票には、①拘束的国民投票及び②諮問的国民投票の2種類があり（国民投票法4条）、いずれの類型についても、③30万人以上の有権者又は④4分の1以上の国会議員が発議した場合に、国民投票が実施されることとされている（国民投票法10条）。

なお、国民投票は、最低投票率要件（有権者の過半数の参加）が満たされなければ、有効に成立したものとみなされない（国民投票法8条1項、9条1項）。

国民投票の種類、手続、要件等の概要は、次頁以降の表・図のとおりである。

<sup>9</sup> リトアニア国会事務局からの回答（前掲注8）による。

<sup>10</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS REFERENDUMO ĮSTATYMAS (2002 m. birželio 4 d. Nr. IX-929)。

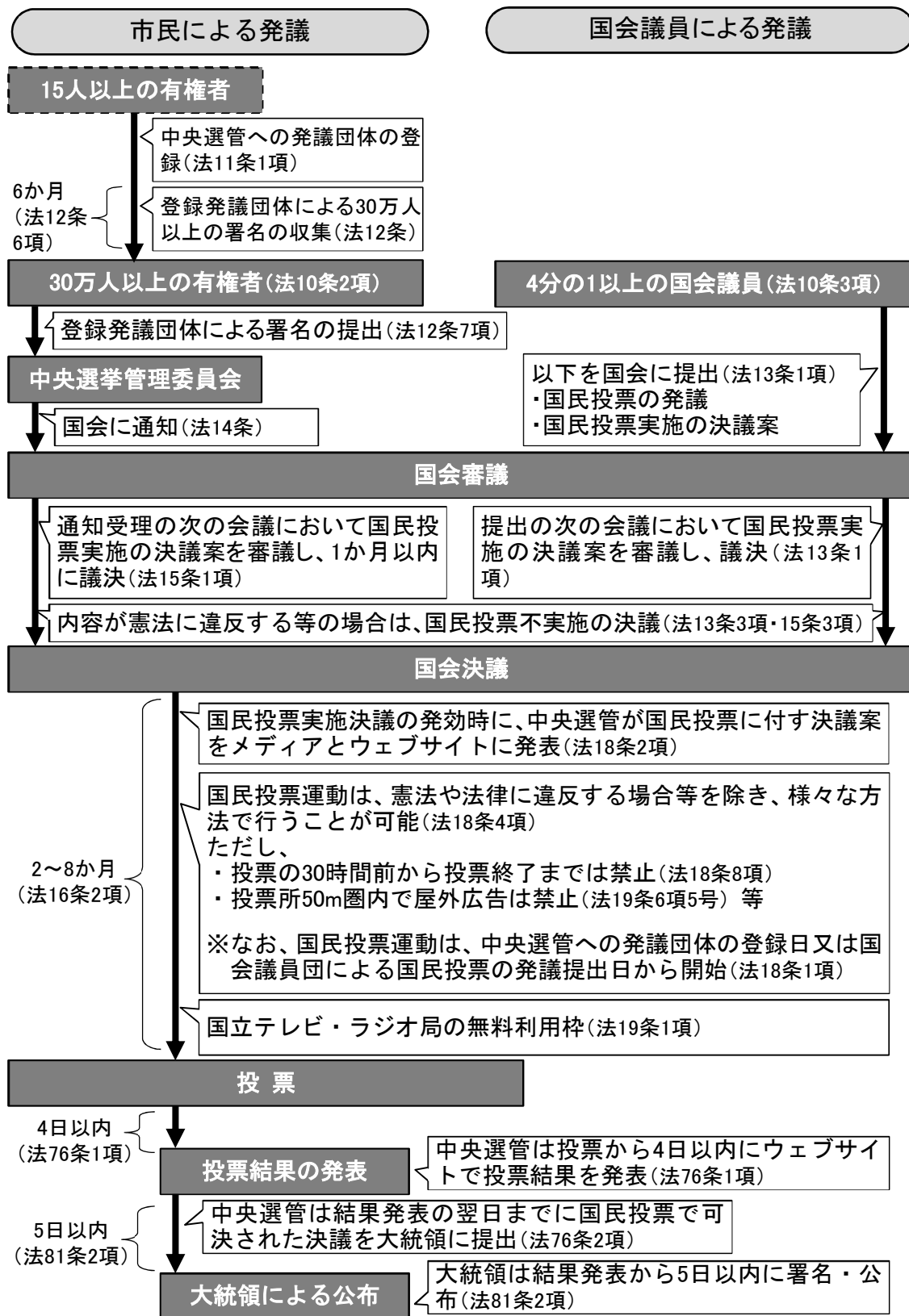
## 国民投票法に規定されている国民投票の種類・内容と成立・可決要件

類型	国民投票の内容	最低投票率要件 (成立要件)	絶対得票率等の要件 (可決要件)
拘束的 国民投票	憲法1条「リトアニア国は、独立した民主的な共和国である」の改正 (5条1項1号)	有権者の過半数の参加 (8条1項)	有権者の4分の3以上の賛成 (8条2項)
	1992年6月8日の「旧ソビエト東方同盟へのリトアニア共和国の不参加に関する憲法的法律」の改正 (5条1項4号)		
	憲法1章「リトアニア国」・14章「憲法改正」の規定の改正 (5条1項2号・3号)		有権者の過半数の賛成 (8条3項)
	リトアニア共和国の国際機関への参加のうち、リトアニアの国の機関の権限の一部をその国際機関又はその所管に委譲するもの (5条1項5号)		投票者の過半数の賛成 (8条5項)
	その他の法律又は規定 (5条2項)		投票者の過半数の賛成かつ有権者の3分の1以上の賛成 (8条4項)
諮問的 国民投票	国及び国民の生活に関する最も重要な問題であつて、拘束的国民投票の実施が義務付けられないもの (6条)	同上 (9条1項)	投票者の過半数の賛成 (9条2項) ※1 ※2

※1：国民投票により可決された場合、国民投票に付された決議案は、国会において1か月以内に検討される (9条2項)。

※2：投票者が有権者の過半数に満たない場合、国民投票は成立しないものの、その国民投票の過程で示された市民の意思は、国会における法律案等の審議において考慮することができる (9条3項)。

### 国民投票の主な流れ (国民投票法の規定による)



国民投票に関するリトアニア共和国法  
(2002年6月4日 No.IX-929)  
【抄訳(事務局仮訳<sup>11</sup>)】

第1章 総則

第1条 法律の目的

1. この法律は、リトアニア共和国の市民が有する国民投票に係る権利を行使するための手続、国民投票の種類並びにその発議、公示、運営及び実施について定めるものとする。
2. 国及び国民の生活に関する最も重要な問題についての国民投票に付すべき旨の発議は、リトアニア共和国憲法及びこの法律の定めるところに従い、リトアニア共和国の市民又はリトアニア共和国の国会が行うものとする。

第2条 国民投票の一般原則

1. 国民投票の参加は、自由であり、普通、平等及び直接選挙並びに秘密投票という選挙法の民主的な原則に基づく。
2. 18歳に達したリトアニア共和国の市民(以下「市民」という。)は、国民投票に参加する権利を有する。裁判所により法的に無能力であると認められた市民は、国民投票に参加することができない。
3. 市民は、平等原則に基づき、国民投票に参加する。
4. 国民投票は、直接に行われる。市民は、国民投票に、直接的及び個人的に参加する。
5. 国民投票は、秘密投票により行われる。市民の意思の統制は、禁止する。
6. 性別、人種、国籍、言語、出自、社会的地位、障害、宗教、信条又は意見その他の事由に基づき、国民投票に参加する市民の権利を制限することは、禁止する。

第3条 (略)

第4条 国民投票の種類

リトアニア共和国においては、拘束的及び諮問的(助言的)な国民投票を行うことができる。

第5条 拘束的国民投票

1. 次に掲げる事項に関する国民投票は、拘束的なものとする。
  - 1) 憲法第1条の規定「リトアニア国は、独立した民主的な共和国である」の改正
  - 2) 憲法第1章「リトアニア国」の規定の改正
  - 3) 憲法第14章「憲法改正」の規定の改正

4) 1992年6月8日の「旧ソビエト東方同盟へのリトアニア共和国の不参加に関する憲法的法律」の改正

5) リトアニア共和国の国際機関への参加のうち、リトアニアの国の機関の権限の一部をその国際機関又はその所管に委譲するもの

2. 拘束的国民投票は、前項各号に掲げる法律又は規定以外の法律又は規定であって、30万人の有権者又は国会が国民投票に付すべき旨の発議をしたものについても、実施することができる。

第6条 諮問的(助言的)国民投票

諮問的(助言的)国民投票は、国及び国民の生活に関する最も重要な問題であって、この法律においては拘束的国民投票の実施を義務付けられていないものの、30万人の有権者又は国会が国民投票に付すべき旨の発議をしたものについて、実施することができる。

第7条 国民投票に付される決議案の要件

1. 国民投票に付される決議案の内容及び形式に関する要件
  - 1) 国民投票に付される決議案は、憲法から導かれる要件を満たさなければならない。国民投票発議市民団体は、国民投票に付される決議案を憲法の規定に適合させなければならない。
  - 2) 国民投票に付される決議案は、平易で、かつ誤解を招かないものでなければならないとともに、その内容若しくは性質につき相互に関係のない複数の質問又は相互に関係のない複数の憲法若しくは法令の改正を含むものであってはならない。
  - 3) 国民投票に付される法律案は、リトアニア共和国の法律で定める立法の枠組みに関する要件を満たさなければならない。
2. 国民投票に付される決議案の原案には、次に掲げる事項を記載しなければならない。
  - 1) 国民投票の種類
  - 2) 国民投票に付される法律その他の処分に係る文章又は国民投票に付すべき旨の発議における国及び国民の生活に関する最も重要な問題に係る文章
  3. 政府の機関は、国民投票発議市民団体の代表が要求したときは、国民投票に付される法律その他の処分に係る文章又は国民投票による決定に付すべき旨の発議における国及び国民の生活に関する最も重

<sup>11</sup> リトアニア国会 HP に掲載されている英訳文 (<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9d793af360d111e99684a7f33a9827ac?jfwid=t60ymzt30>) を基に、衆議院憲法審査会事務局において仮訳した。

要な問題に係る文章の起草について、法律の専門家に対し協力を求めることにより、支援が行われることを確保しなければならない。

4. この法律において「決議案」には、国民投票に付すべき旨の発議における国及び国民の生活に関する最も重要な問題に加えて、国民投票に付される法律その他の法規範も含むものとする。

#### 第8条 拘束的国民投票の結果の確定

1. 拘束的国民投票は、投票権を有し、かつ、選挙人名簿に登録された市民の過半数が参加したときに、成立したものとする。
2. 憲法第1条の規定「リトアニア国は、独立した民主的な共和国である」及び1992年6月8日の「旧ソビエト東方同盟へのリトアニア共和国の不参加に関する憲法的法律」の改正に関する決議案は、投票権を有し、かつ、選挙人名簿に登録された市民の4分の3以上が賛成したときに、可決されたものとする。
3. 憲法第1章「リトアニア国」及び憲法第14章「憲法改正」の改正に関する決議案は、投票権を有し、かつ、選挙人名簿に登録された市民の過半数が賛成したときに、可決されたものとする。
4. 拘束的国民投票に付されたその他の問題、法律又は規定に関する決議案は、国民投票に参加した者の過半数が賛成している場合において、その数が投票権を有し、かつ、選挙人名簿に登録された市民の3分の1以上であるときに、可決されたものとする。
5. 第5条第1項第5号に掲げる事項に関する決議案は、国民投票に参加した有権者の過半数が賛成したときに、可決されたものとする。

#### 第9条 諮問的（助言的）国民投票の結果の確定

1. 諮問的（助言的）国民投票は、投票権を有し、かつ、選挙人名簿に登録された市民の過半数が参加したときに、成立したものとする。
2. 諮問的（助言的）国民投票は、市民の過半数が参加し、かつ、その参加した市民の過半数が国民投票に付された決議案に賛成したときは、可決されたものとする。この場合において、この国民投票によって可決された決議の実施に関する事項は、その公示から1月以内に、リトアニア共和国国会規則で定める手続に従い、国会において検討されなければならない。
3. 国民投票に参加した有権者が第1項に規定する数より少ないときは、その国民投

票は、成立しなかったものとする。ただし、その国民投票の過程において示された市民の意思は、国会において法律及びその他の法規範の案を審議する際に、考慮することができる。

#### 第2章 国民投票の発議及び実施の決定

##### 第10条 国民投票の発議権

1. 国民投票の発議権は、市民及び国会が有する。
2. 市民が有する国民投票の発議権は、30万人の有権者の請求により、行使するものとする。
3. 国会議員の4分の1以上からなるグループは、国会に対し、国民投票の発議を提案することができる。この提案に対する決定は、国会規則で定める手続に従い、国会が行う。

##### 第11条 国民投票発議市民団体の登録

1. 市民は、市民が有する国民投票の発議権を直接に行使する。この権限を行使するため、15人以上の有権者からなる国民投票発議市民団体（以下「発議団体」という。）が組織されるものとする。発議団体の代表者は、中央選挙管理委員会を訪れ、当該発議団体の登録の申請書及び国民投票に付される決議案の文章を提出するとともに、中央選挙管理委員会における会議の日程について、仮決めの調整を行う。
2. 前項に規定する発議団体の申請書には、国民投票の種類及び国民投票に付される決議案の文章の仮案又は最終案並びに当該発議団体の1人又は複数人のコーディネーターを記載しなければならない。申請書は、当該発議団体の全ての構成員により署名されなければならない。この申請書が当該発議団体の登録の申請について審議する中央選挙管理委員会の会議に付されたことにより、国民投票の実施に賛成の意思が表明されていることが確認される。
3. 中央選挙管理委員会は、第1項に規定する申請書を受理してから15日以内に、会議において、発議団体を登録する処分を行う。当該発議団体又はその代表者は、当該発議団体の登録の翌日までに、その登録に係る登録簿の抄本を交付される。その抄本は、国会議長にも送付される。国会議長は、国会に対し、その次回の会議において、市民から国民投票の発議の意思が表明された旨を通知する。
4. 国民投票に付される決議案の文章が仮案である旨を発議団体が提出した申請書に記載していたときは、政府の機関は、その申請と同時に進行される当該発議団体



の代表者の要求に応じて、国民投票に付される決議案の文章の最終案の起草についての必要な支援を、当該発議団体の登録について審議する次の中央選挙管理委員会の会議の開催よりも前に、できる限り早く、行わなければならない。国民投票に付される決議案の文章は、当該発議団体の全ての構成員が署名したときは、最終案であるとみなす。

5. 中央選挙管理委員会は、発議団体を登録した日から5営業日以内に、市民の署名の収集のための署名簿の様式を当該発議団体に対し送付するとともに、中央選挙管理委員会の情報システムにおいて、市民の署名の収集のための電子的署名簿へのアクセスを構築し、これによる署名を可能としなければならない。
6. 市民による国民投票の発議の請求において提示された決議案の文章は、変更することができない。
7. 国民投票に付される決議案の内容及び性質が相互に排他的であるときは、これらの決議案に関する市民の署名は、そのそれぞれについて収集するものとする。この場合において、中央選挙管理委員会は、そのそれぞれの決議案について、市民の署名の収集のための署名簿の様式を別々に作成するものとする。
8. 発議団体の構成員が中央選挙管理委員会による発議団体の登録の日から市民の署名の収集のための署名簿の様式の交付の日までの間に当該発議団体から脱退した場合において、当該発議団体の構成員の数が15人未満となったときは、市民によるこの国民投票の発議は、終了したものとみなす。
9. 中央選挙管理委員会は、国民投票に付される決議案が憲法及び第7条で定める要件に適合していることを確認する。中央選挙管理委員会は、これらの要件への適合性を確認した後に、発議団体の登録及び市民の署名の収集に用いる署名簿の様式の交付について決定する。

#### 第12条 市民の署名の収集

1. 中央選挙管理委員会が作成する市民の署名の収集のための署名簿の様式には、次に掲げる文章を記載しなければならない。  
リトアニア共和国市民である私は、(国民投票に付される決議案の全ての文章を記載) についての (国民投票の種類を明示) の国民投票の発議の請求に賛成する。

識別番号	市民の氏名	市民の旅券又は個人識別カードの番号	生年月日	自宅の住所	署名	日付
------	-------	-------------------	------	-------	----	----

2. 市民の署名の収集のための署名簿の下部には、市民の署名の収集を行った者の氏名、旅券又は個人識別カードの番号、自宅の住所及び署名を記載しなければならない。
3. 発議団体は、登録簿の抄本に基づき、マスメディアにおいてその内容について発表し、及び市民の署名の収集を運営する権利を有する。権限を付与された発議団体の代表者は、公共の場所及び他の市民の承諾を得た場合にあってはその住居において、市民の署名を収集する権利を有する。
4. 有権者は、請求のそれぞれに署名することができる。署名する市民の数は、上限はないものの、30万人未満であってはならない。市民は、内容の記入及び署名を自ら行う。市民は、中央選挙管理委員会が定める手続に従い、電子的署名を行うことができる。市民が障害その他の事由により内容の記入及び署名を自ら行うことができないときは、その者の依頼に応じて、他の者が署名を行うことができる。市民の署名の収集のための署名簿への対応する内容の記入であって、市民の署名の収集を行った者の署名により確認されるものについては、そのような署名がなされたという事実を示す印を付けなければならない。
5. 市民は、中央選挙管理委員会が定める手続に従い、市民の署名の収集のための電子的署名簿において、電子的署名を行う権利を有する。これは、第6項に規定する期間の範囲内で、第1項に規定する要件に適合する中央選挙管理委員会の情報システムにおいて行われる。中央選挙管理委員会は、市民の署名の収集のための電子的署名簿に存する市民の電子的署名の情報に関する保護を確保しなければならない。この情報の処理は、個人データの取扱いと関連する自然人の保護に関する、及び、そのデータの自由な移転に関する、並びに、指令95/46/ECを廃止する欧州議会及び理事会の2016年4月27日の規則(EU) 2016/679 (一般データ保護規則) 並びにリトアニア個人情報保護法及びその他の法規範に適合しなければならない。
6. 市民による国民投票の発議権に関する

規定の実施のため、6か月の期間が設けられる。この期間は、中央選挙管理委員会が署名簿の様式を交付した日（市民の署名の収集のための電子的署名簿へのアクセスを構築した日を含む。）から起算される。

7. 発議団体は、市民による国民投票の発議の請求に関する署名を集積する。当該発議団体は、前項の期間内に30万人を下回らない署名を収集した後に、その結果に関する文書を作成し、中央選挙管理委員会に対し、当該文書及び市民の署名が記載されていない署名簿の様式を、市民の請求とともに、提出する。
8. 市民は、国民投票の発議の請求に関する署名を撤回する権利を有する。その者は、市民の請求が中央選挙管理委員会に提出される前に、その旨を中央選挙管理委員会に通知しなければならない。
9. 第6項に規定する期間内に必要な数の署名を収集し、及び提出することができなかったときは、署名の収集は終了する。

#### 第13条 国会議員のグループによる国民投票の発議権の行使

1. 国会議員のグループによる国民投票の発議の提案は、国会に提出される。これには、国民投票の種類及び国民投票に付される決議案の文章が記載されなければならない。国会議員はその提案に署名し、国会理事部は、2営業日以内にその署名の真正性を確認する。この提案と併せて、国民投票の実施に関する国会による決議案についても、国会に提出する。国会は、この決議案を国会の次の会議において審議し、国会規則で定める手続に従い、議決する。
2. 国会議員は、国会規則で定める手続に従い、国民投票の発議の提案に関する署名を撤回することができる。
3. 国民投票に付される決議案の内容が憲法に違反するとき、国民投票に付される憲法改正案が憲法から導かれる要件に一致しないとき又は国民投票に付される決議案が平易でなく、誤解を招くものであり、若しくはその内容若しくは性質が相互に関係のない複数の質問を含むものであるときは、国会は、国民投票を実施しない。国民投票を実施しない旨の国会の決定は、国会の決議により行う。

#### 第14条 市民による国民投票の発議の請求の予備審査

1. 中央選挙管理委員会は、受理した文書及び国民投票の発議に関する市民の署名の収集のための電子的署名簿に記録された

情報について、その受理の日から30日以内に確認を行い、署名簿に記載された署名の数を計算する。中央選挙管理委員会は、その文書、署名及び署名の収集方法がこの法律及びその他の法令で定める要件に適合していると判断したときは、電子的署名を行った市民の署名の数を、当該発議団体が提出した文書に記載されていた収集した市民の署名の数に加えるものとする。中央選挙管理委員会は、国会に対し、提出された文書が法令に適合している旨の結論を、当該発議団体による結果に関する文書、当該発議団体による請求及び署名の収集のための電子的署名簿に記録された情報の印刷物を添付して、通知するものとする。

2. 中央選挙管理委員会は、市民の署名の数の不足が極めて少数（0.5%以下）であることを確認したときは、市民の署名の収集のための追加的な期間を25日を超えない範囲内において定めるとともに、市民の署名の収集のための電子的署名簿へのアクセスを再び構築するものとする。この定められた期間内において不足していた数の市民の署名を収集したときは、この国民投票の発議の請求は、一般的な手続に従い、追加的に確認されるものとする。
3. 中央選挙管理委員会は、市民が有する国民投票の発議権の行使の実施に関する期間の制限についての違反があったとき、必要な数の市民の署名を収集できなかったとき及び提出された書類がこの法律その他の法令に著しく違反していたとき（市民の署名の偽造及び第3条に規定する有権者の買収の禁止への違反）は、合理的な判断に基づき、国民投票の発議の請求を拒否するとともに、その旨を当該発議団体及び国会に対し通知するものとする。当該発議団体は、その決定から1月以内に、リトアニア最高行政裁判所に対し不服申立てを行う権利を有する。
4. (略)

#### 第15条 国民投票の発議の請求に対する国会の決議の可決に関する手続

1. 国会は、発議団体が適切に作成した文書を市民の請求（市民の署名の収集のための電子的署名簿に記録された情報の印刷物を含む。）とともに受理したときは、その会期の次の会議において、国民投票を実施する期日に関する件を審議する。当該発議団体の代表者は、その会議に招致される。国民投票を実施する期日に関する国会の決議は、国会規則で定めると

ころに従い、国民投票を実施する期日に関する件の審議の開始から1か月以内に、可決される。

2. 国会に設置された専門家グループが、国民投票の発議の請求において提示された決議案の文章が憲法に適合していないとの結論に達したときは、国会は、その結論を公表しなければならない。
3. 国会は、国民投票に付される決議案の内容が憲法に反し、若しくは国民投票に付される憲法改正案が憲法から導かれる要件に一致しないとき又は国民投票に付される決議案が平易でなく、誤解を招くものであり、若しくはその内容若しくは性質が相互に関係のない複数の質問を含むものであるときは、国民投票を実施しない。国民投票を実施しない旨の国会の決定は、国会の決議により行う。

#### 第16条 国民投票の実施に関する国会の決議の内容

1. 国民投票の種類、その期日及び国民投票に付される決議案の文章は、国民投票の実施に関する国会決議に記載されるものとする。
2. 国民投票の期日は、国民投票の期日に関する国会の決議の可決の日から2か月以後8か月以内において選択される。

#### 第17条 (略)

#### 第18条 国民投票運動

1. 中央選挙管理委員会による発議団体の登録の日又は国会議員のグループによる国民投票の発議の提案の日を、国民投票運動の開始の時とする。
2. 中央選挙管理委員会は、国民投票の実施に関する決議がその効力を生じた後、国民投票に付される決議案の文章をメディアに公表し、及びそのウェブサイトに掲載する。
3. 国民投票運動に関するこの法律の規定は、国民投票運動の開始の日から適用する。国民投票運動の開始前に発生した国民投票の発議者及びこれに反対する者の国民投票活動の費用及び政治広告の費用は、法律で定められた手続に従って公表されなければならない。かつ、法律で定められた国民投票活動の費用の上限額を超えてはならない。
4. 国民投票運動は、憲法及び法律に違反するもの、道徳、正義若しくは公共の調和に反するもの又は公平かつ真実でないものを除き、様々な形態及び方法のものが許される。
5. 政治広告の掲示に関する要件は、法律で定める。政治広告の掲示の手続は、中央

選挙管理委員会が定める。

6. 屋外政治広告は、中央選挙管理委員会が承認した屋外政治広告の掲示に関する規則に従わなければならない。
7. 国会は、拘束的国民投票の発議が行われようとし、又は行われたときは、国民投票に付される決議案の重要性に照らして、国民投票運動の期間中、政府又は政府が承認した一つ若しくは複数の組織に対し、国民投票に付される問題の国及び国民の生活にとっての重要性についての公衆に対する啓発を行わせることができる。
8. 国民投票運動は、その方法、形態及び手段にかかわらず、国民投票の投票の開始の30時間前以後及び国民投票の期日において投票所が閉鎖されるまでの間は禁止される。ただし、この禁止期間の開始前に掲示された半永久的で視覚的な国民投票運動の媒体は除く。国民投票運動の禁止期間及び期日前投票の期間中においては、視覚的な国民投票運動の媒体（中央選挙管理委員会によって作成されたものを除く。）は、投票所及び投票所が設置された建物の周囲50メートル以内に掲示してはならない。同時に選挙運動が行われているときは、国民投票運動は、この項で定める方法と同じ方法で、かつ同じ条件で、当該選挙の開始前30時間以後及び選挙期日において投票所が閉鎖されるまでの間、禁止される。国民投票が1日を超えて（2日以上）行われ、かつ、これらの期日の間の日数が1日を超えるときは、その国民投票の最初の期日における投票の後には、国民投票運動の禁止は、解除される。国民投票運動の禁止の期間は、この項で定めるところにより、当該国民投票の次の期日の前に開始する。

法令登録の注記：リトアニア共和国国民投票法（2018年12月20日版；リトアニア法令登録2018年12月28日、21715号）第18条第8項の規定中「国民投票が1日を超えて（2日以上）行われ、かつ、これらの期日の間の日数が1日を超えるときは、その国民投票の最初の期日における投票の後には、国民投票運動の禁止は、解除される。国民投票運動の禁止の期間は、この項で定めるところにより、当該国民投票の次の期日の前に開始する。」とある部分…（中略）…は、リトアニア共和国憲法第9条第1項及び第4項の規定並びに法の支配の下での国家の憲法上の原理に違反するとされた（2019年2月15日憲法裁判所判決KT8-N2/2019号）。

9. 国民投票の実施、国及び国民の生活にとっての国民投票の重要性、投票した市民の数、国民投票の投票時に必要な書類若しくは投票の促進に関する情報その他の国民投票の不参加又は国民投票に付された決議案への賛成若しくは反対の投票を勧誘するものではない情報の提供は、国民投票運動とみなさない。
  10. 何人も、国民投票運動を行う場合においてその者の国、地方自治体若しくは欧州連合の施設、支庁、組織若しくは機関若しくはリトアニア国立ラジオ・テレビ局、地域の放送局若しくは地方自治体のメディアにおける地位を利用し、若しくはこれを行うよう他の者に指示し、又はその公的な地位を利用して国民投票の結果に影響を及ぼそうとはならない。国、地方自治体又は欧州連合の幹部職員その他の職員は、自己又は他人の国民投票運動のために独占的な条件を提供する目的でその地位を利用してはならない。この条に違反した公務員は、法律で定めるところにより、行政的又は刑事的な処分を受ける。ただし、欧州連合条約、欧州連合運営条約及び欧州原子力共同体条約の附属文書である欧州連合の特権及び免除に関する7号議定書に定める権利を失うことはない。
  11. 第8項の規定に違反した者は、法律で定める手続に従い、責任を負う。
- 第19条 国民投票運動の条件及び手続**
1. リトアニア国立ラジオ・テレビ局を無料で利用する権利は、発議団体の代表者、国会議員、共和国大統領、内閣総理大臣、大臣、政党、非政府組織及び市民に与えられる。中央選挙管理委員会は、リトアニア国立ラジオ・テレビ局の長と協議した後、リトアニア国立ラジオ・テレビ局における国民投票運動のための放送の制作に関する規則並びに実際の放送の期間及び時間について承認する。発議団体及び反対派の双方の代表者には、それぞれ、少なくとも5時間の公共（全国）ラジオ・テレビにおける放送時間が与えられ、そのうち4分の1以上はその両者の間の討論に充てられる。発議に係る市民の署名の収集が行われる間は、公共（全国）ラジオ・テレビの放送時間の最初の1時間は、発議団体による発議についての紹介に割り当てられなければならない。
  2. 発議団体は、国民投票の発議及び当該国民投票に付された決議案に賛成するラジオ・テレビ放送の出演者を提示するとともに、これを中央選挙管理委員会に対して通知するものとする。反対派は、政党及び公共的な団体の代表者その他の者であって当該国民投票の発議及び当該国民投票に付された決議案に反対するものとし、これらの者は、中央選挙管理委員会に対し、討論会への出演を要望する旨の通知をするものとする。中央選挙管理委員会は、次項で定める優先順位に従い、ラジオ・テレビ放送で行われる国民投票運動のための討論会の出演者の名簿を作成するものとする。
  3. テレビ・ラジオ放送における反対派の出演者の優先順位は、大統領、国会議員（国会議員の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）、内閣総理大臣、大臣（大臣の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）、政党の代表者であって当該政党の候補者が比例代表選挙区から当選しているもの（その者の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）、政党の代表者であって当該政党の候補者が小選挙区からのみ当選しているもの（その者の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）、政党の代表者であって当該政党の候補者が国会議員に当選しておらず、又は国会議員の選挙に参加していないもの（その者の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）、非政府組織（その者の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）及び市民（その者の間の優先順位は、相互の合意又はくじ引きによる。）の順序による。ラジオ・テレビ放送の討論会において国民投票の発議及び当該国民投票に付された決議案の内容に賛成し、又はこれらに反対する者のみが出演するときは、その出演者は、その番組の司会者又はこの司会者が招待した者と討論を行う。
  4. 全ての放送局は、政治運動の資金の調達及びその規制に関するリトアニア共和国法の規定に従った上で、自主的に、討論番組を制作することができる。この法律で定める他の条件は、これらの放送局については、適用しない。その資金源又は無料の国民投票運動であることを表示することにより国民投票運動であることを明示する方法については、中央選挙管理委員会の定めるところによる。
  5. この法律において「屋外政治広告」とは、政治広告であって視聴覚媒体により公に掲示されるものをいう。政治広告であって公の区域、建物及び乗物においてアナウンスされるものも、「屋外政治広告」とみなされるものとする。

6. 次に掲げる場所において屋外政治広告を表示し、又は頒布することは、禁止する。

- 1) 国の行政機関、法執行機関並びにその他の国及び地方自治体の施設及び機関が占有する建物
- 2) 国営企業又は地方公営企業に属する公共の乗物の内部又は外部。ただし、国営企業又は地方公営企業による直接又は間接の影響を受けていない第三者が所有し、又はその使用のための譲渡を受けた広告領域又はビデオ放送装置において行われるものを除く。
- 3) 高速道路及びその休憩施設並びに道路内及び道路沿いにおいて、技術的な交通規制手段及び道路標識を妨害し、視認性を低下させ、道路の利用者に死角を生じさせ、又はその注意をそらさせることにより、道路の利用者に危険を生じさせるもの。道路標識を模倣した広告を利用することも、同様とする。
- 4) 彫刻又は記念碑
- 5) 投票所が設置された建物の周囲50メートル以内
- 6) 広告の掲示についてその土地、建造物又はその他の構造物の所有者の承諾を得られていない場所
7. 保護区及び不動の文化遺産並びにこれらの領域内における屋外政治広告は、その保護について所管する国の機関又はその創設者により権限を付与された機関の承認を得られたときに限り、掲示することができる。
8. 屋外政治広告を撤去する義務は、屋外政治広告を掲示した者が負う。
9. 屋外政治広告の設置及び掲示に関する手続的な要件に違反した者は、法律で定めるところにより、責任を負う。
10. 国民投票運動に関する全ての争訟は、この法律で定めるところにより、中央選挙管理委員会が解決する。

第20条 (略)

### 第3章 国民投票の準備

#### 第21条 国民投票委員会

1. リトアニア共和国においては、国民投票は、次に掲げる委員会により運営され、及び実施される。
  - 1) 中央選挙管理委員会
  - 2) 基礎自治体国民投票管理委員会
  - 3) 投票区国民投票管理委員会
- 2~4. (略)

第22条～第24条 (略)

#### 第25条 国民投票の投票区

1. 有権者の投票所へのアクセスの利便性

及び有権者の数を勘案して、基礎自治体の区域を投票区域に区分する。国民投票を運営し、及び実施する間は、これを国民投票の投票区とする。

2. (略)

3. 国民投票の投票区の区域内に居住する有権者の数は、最大で5,000人とする。

4. (略)

第26条～第34条 (略)

### 第4章 選挙人名簿及び国民投票に関する文書

第35条～第47条 (略)

#### 第48条 国民投票の投票用紙

1. 国民投票の投票用紙は、市民に対する説明文並びに「賛成」及び「反対」又は「...に賛成」及び「...に反対」との回答の種類を含むものとする。
2. 同時に2以上の国民投票が行われるときは、それぞれの投票用紙の色は、異なるものとしなければならない。
3. 中央選挙管理委員会は、国民投票の投票用紙の様式及びその記入のサンプルを定めるものとする。

第49条～第51条 (略)

### 第5章 投票

#### 第52条 投票の時間及び場所

1. 投票は、その投票区の国民投票管理委員会が指定する投票所において、国民投票の期日の午前7時から午後8時まで行うものとする。国会は、国民投票の実施に関する決議において、これと異なる投票の時間を定めることができる（ただし、この法律で定める時間よりも短くすることはできない。）。国会は、国民投票の実施に関する決議において、国民投票の期日を2日以上とすることができる。

法令登録の注記：国民投票に関するリトアニア共和国法（2018年12月20日版；リトアニア法令登録2018年12月28日、21715号）第52条第1項の規定中「国会は、国民投票の実施に関する決議において、国民投票の期日を2日以上とすることができる。」とある部分は、リトアニア共和国憲法第9条第1項及び第4項の規定並びに法の支配の下での国家の憲法上の原理に違反するとされた（2019年2月15日憲法裁判所判決KT8-N2/2019号）。

2. (略)

第53条～第62条 (略)

#### 第63条 在宅投票及び期日前投票

1. (略)

2. 国民投票の期日において投票をするためにその投票区に行くことができない市民に限り、期日前投票を行うことができ

る。期日前投票は、基礎自治体国民投票管理委員会が行う。期日前投票は、基礎自治体の長（行政機関の長）の執務場所が置かれている建物にあり、かつ、投票に適するようにあらかじめ整えられた場所において、国民投票の期日の直前の月曜日、火曜日、水曜日、木曜日及び金曜日の午前8時から午後8時までの間に行わなければならない。（後略）

3~9. (略)

**第64条～第73条 (略)**

**第6章 国民投票の結果の確定及び公表**

**第74条・第75条 (略)**

**第76条 国民投票の結果の公表**

1. 中央選挙管理委員会は、国民投票の投票後4日以内に、国民投票の最終的な結果をそのウェブサイト公表する。
2. 中央選挙管理委員会は、国民投票の最終的な結果の公表の翌日までに、国民投票で可決された決議の文章を共和国大統領に提出する。

**第77条・第78条 (略)**

**第7章 最終規定**

**第79条・第80条 (略)**

**第81条 国民投票において可決されたリト**

**アニア共和国法その他の法規範又は決議の施行**

1. (略)
2. 共和国大統領は、国民投票の最終的な結果の公表後5日以内に、国民投票において可決された法律その他の法規範又は決議に署名し、これを公布しなければならない。
3. 共和国大統領が前項に規定する期限までに国民投票において可決された法律その他の法規範又は決議に署名せず、及びこれを公布しないときは、その法規範又は決議は、国会議長による署名及び公布によって施行する。
4. 国民投票によって可決された憲法改正法律は、国民投票による可決の日から1か月を経過した日以後に施行する。
5. 憲法改正法律を除き、国民投票で可決された法律その他の法規範又は決議は、その法規範又は決議に定めのない限り、法令集への正式な登録の翌日に施行する。

**第82条 (略)**

### 3 これまでの国民投票の事例

リトアニアでは、国民投票が下記のとおり実施されている<sup>12</sup>。

  : 採択された国民投票

投票日	案件	投票率 (%)	投票者に占める 割合		有権者に占める 割合		国民 投票 の 成否	案件 の 可否
			賛成 (%)	反対 (%)	賛成 (%)	反対 (%)		
1991 2.9	リトアニア共和国 の独立	<b>84.74</b>	<b>90.24</b>	<b>6.54</b>	<b>76.46</b>	<b>5.54</b>	○	○
1992 5.23	大統領機関の復活	<b>59.18</b>	<b>69.27</b>	<b>25.57</b>	<b>40.99</b>	<b>15.13</b>	○	× (※1)
1992 6.14	旧ソ連軍の無条件 即時撤退等	<b>76.05</b>	<b>90.67</b>	<b>7.25</b>	<b>68.95</b>	<b>5.51</b>	○	○
1992 10.25	リトアニア共和国 憲法の制定	<b>75.26</b>	<b>75.42</b>	<b>20.98</b>	<b>56.75</b>	<b>15.78</b>	○	○
1994 8.27	違法な民営化等に 関する法律の制定 (※2)	<b>36.89</b>	<b>83.63</b>	<b>10.34</b>	<b>30.85</b>	<b>3.81</b>	×	—
1996 10.20	憲法 55 条、57 条 及び 131 条の改正 (※3)	<b>52.11</b>	<b>65.00</b>	<b>17.63</b>	<b>33.86</b>	<b>9.18</b>	○	× (※1)
	国有資産の民営化 のための公的な預 金補償	<b>52.46</b>	<b>74.31</b>	<b>19.10</b>	<b>38.97</b>	<b>10.01</b>	○	× (※1)
1996 11.10	憲法 47 条の改正	<b>39.73</b>	<b>43.41</b>	<b>40.05</b>	<b>17.24</b>	<b>15.91</b>	×	—
2003 5.10-11	リトアニアの EU 加盟	<b>63.37</b>	<b>89.95</b>	<b>8.82</b>	<b>57.00</b>	<b>5.59</b>	○	○
2008 10.12	イグナリナ原子力 発電所の稼働続行	<b>48.43</b>	<b>88.58</b>	<b>8.33</b>	<b>42.90</b>	<b>4.04</b>	×	—
2012 10.14	リトアニアでの原 子力発電所の新設	<b>52.58</b>	<b>34.09</b>	<b>62.68</b>	<b>17.92</b>	<b>32.96</b>	○	×
2014 6.29	憲法 9 条、47 条及 び 147 条の改正 (※4)	<b>14.98</b>	<b>70.77</b>	<b>26.40</b>	<b>10.60</b>	<b>3.95</b>	×	—
2019 5.12	憲法 12 条の改正	<b>53.16</b>	<b>72.35</b>	<b>25.53</b>	<b>38.46</b>	<b>13.57</b>	○	×
	憲法 55 条の改正	<b>47.79</b>	<b>73.76</b>	<b>23.06</b>	<b>35.26</b>	<b>11.02</b>	×	—

<sup>12</sup> 1992年6月14日以降の案件については、リトアニア中央選挙管理委員会 HP に掲載されている実施事例リスト (<https://www.vrk.lt/ankstesni>) を基に作成。それ以前の 2 案件については、在リトアニア日本国大使館の資料を基に作成。

- ※1：当時の旧国民投票法（1989年制定）では、現行の国民投票法（2002年制定）とは異なり、絶対得票率要件が「有権者の3分の1以上」ではなく「有権者の過半数」と規定されていた模様である（旧国民投票法33条2項か）。
- ※2：この案件は、8項目（①法律の目的、②違法な民営化、等）について設問がなされている。表中の数値は①のものであり、②～⑧の数値はこれとほぼ同様である。
- ※3：この案件は、3項目（①国会議員の定数、②国会議員の選挙期日、③予算配分）について設問がなされている。表中の数値は①のものであり、②・③の数値はこれとほぼ同様である。
- ※4：この案件は、3項目（①国民投票の実施に必要な署名数、②外国人への土地売却、③国民投票の効力）が一括で国民投票に付されている。

### （参考）2019年5月に実施された憲法改正国民投票

2019年5月、①二重国籍の一部容認（12条(1章)の改正）と②議員定数削減（55条(5章)の改正）の二つの憲法改正案が国民投票に付された。

憲法は、1章・14章の改正については国民投票の実施を義務付けているが（148条2項）、その他の章については、国会の2回の議決を経れば改正することができるとしている（同条3項）。すなわち、②の憲法改正については、国民投票の実施は義務付けられていない。

しかし、今回、②の憲法改正に当たっては、国会による議決の方式ではなく、国民投票による改正方式が選択された<sup>13</sup>。なお、これに先立ち、②の内容を含む憲法改正案（与党の農民・グリーン同盟が提出）が国会で否決されており<sup>14</sup>、また、今回の②の憲法改正を国民投票に付すための実施根拠となった国会決議も、同党から提出されている。他党の理解を得られなかった同党が、国民の理解を得るべく、国民投票に訴えたものと推察される。

また、①の憲法改正に係る国民投票には、国民投票法によって絶対得票率要件（有権者の過半数の賛成）が課せられているが（国民投票法8条3項）、①の憲法改正を念頭に、憲法1章のうち12条の改正に限って絶対得票率要件を「過半数」から「3分の1以上」に緩和することを内容とする国民投票法改正案が提出され、同改正案は、国会で可決されたものの、大統領によって拒否権が発動され、成立には至らなかった模様である<sup>15</sup>。

2019年5月12日に国民投票が実施され、その結果、①は賛成が約72%、

<sup>13</sup> リトアニアでは、憲法の全条項は、国民投票のみによって改正が可能とされている模様である（前掲注8参照）。

<sup>14</sup> 2017年1月に、議員定数の削減及び総選挙の開催時期の変更を内容とする憲法改正案が、賛成67・反対22・棄権33で否決されている（連立を組む社会民主党は、同改正案に賛成せず）（在リトアニア日本国大使館「リトアニア政治・経済月間情勢」（2017年1月））。

<sup>15</sup> リトアニア国会HPのプレスリリース（2018.6.30。 [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=119&p\\_k=2&p\\_t=259882](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=119&p_k=2&p_t=259882)）及び在リトアニア日本国大使館「リトアニア政治・経済月間情勢」（2018年7月）による。なお、大統領の拒否権発動後の経緯が定かではないが、現行の国民投票法には、当該改正案の内容は盛り込まれていない。



②は賛成が約 73%と、それぞれ反対票を大きく上回ったものの、①については絶対得票率要件（有権者の過半数の賛成）を、②については最低投票率要件（有権者の過半数の参加）を、それぞれクリアすることができなかった。

案件	投票率 (%)	投票者に占める割合		有権者に占める割合		国民投票の成否	案件の採否
		賛成 (%)	反対 (%)	賛成 (%)	反対 (%)		
①二重国籍の一部容認 (憲法 12 条の改正)	53.16	72.35	25.53	38.46	13.57	○	×
②議員定数の削減 (憲法 55 条の改正)	47.79	73.76	23.06	35.26	11.02	×	—

投票用紙の見本<sup>16</sup>

**①の憲法改正案**

LIETUVOS RESPUBLIKOS REFERENDUMAS  
2019 m. gegužės 12 d.

Ar Jūs pritariate, kad būtų priimtas šis įstatymas:

**LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS 12 STRAIPSNIO PAKAITIMO ĮSTATYMAS**

2019 m. Vilnius d. Nr.

**1 straipsnis. 12 straipsnio pakeitimas**  
Pakeisti 12 straipsnį ir jį išdėstyti taip:  
**12 straipsnis**  
Lietuvos Respublikos pilietybė įgyjama gimstant ir kitais konstitucinio įstatymo nustatytais pagrindais.  
Lietuvos Respublikos pilietis pagal kilmę, įgijęs konstitucinio įstatymo nustatytus Lietuvos Respublikos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus atitinkančios valstybės pilietybę, Lietuvos Respublikos pilietybės nepratanda. Kitais atvejais Lietuvos Respublikos pilietis negali būti kartu ir kitos valstybės pilietis, išskyrus konstitucinio įstatymo nustatytas išimtis.  
Pilietybės įgijimo ir netekimo tvarką nustato konstitucinis įstatymas.\*

**2 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas**  
Šis įstatymas įsigalioja 2020 m. sausio 1 d.  
Skelbiu šį Lietuvos Respublikos piliečių referendumu priimtą įstatymą.  
Respublikos Prezidentas\*

○ TAIP      PAŽYMKITE TIK VIENĄ ATSAKYMŲ VARIANTĄ, UZ KURĮ BALSUOJATE      ⊗ ZYMEJIMO PAVYZDYS  
○ NE

**②の憲法改正案**

LIETUVOS RESPUBLIKOS REFERENDUMAS  
2019 m. gegužės 12 d.

Ar Jūs pritariate, kad būtų priimtas šis įstatymas:

**LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS 55 STRAIPSNIO PAKAITIMO ĮSTATYMAS**

2019 m. Vilnius d. Nr.

**1 straipsnis. 55 straipsnio pakeitimas**  
Pakeisti 55 straipsnį ir jį išdėstyti taip:  
**55 straipsnis**  
Seimą sudaro Tautos atstovai – 121 Seimo narys, kurie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu.  
Seimas laikomas išrinktu, kai yra išrinkta ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių.  
Seimo narių rinkimų tvarką nustato įstatymas.\*

**2 straipsnis. Įstatymo taikymas**  
Šis įstatymas taikomas einantiems ir pirmalaikiams Lietuvos Respublikos Seimo rinkimams, organizuojamiems po šio įstatymo įsigaliojimo.  
Skelbiu šį Lietuvos Respublikos piliečių referendumu priimtą įstatymą.  
Respublikos Prezidentas\*

○ TAIP      PAŽYMKITE TIK VIENĄ ATSAKYMŲ VARIANTĄ, UZ KURĮ BALSUOJATE      ⊗ ZYMEJIMO PAVYZDYS  
○ NE

<sup>16</sup> リトアニア中央選挙管理委員会 HP より (<https://www.vrk.lt/en/teisinis-pagrindas-2019-pr>)。

## (参考) その他

### 1 杉原千畝氏によるビザ発給<sup>17</sup>

#### (1) 杉原千畝氏とは

杉原千畝(すぎはら・ちうね、1900(明33)年1月1日生—1986(昭61)年7月31日没)は、1939年8月、リトアニアのカウナスに日本領事館開設のため領事代理として赴任。ナチス・ドイツによって迫害されていた多くのユダヤ人にビザを発給し、約6,000人のユダヤ人難民を救った。

#### (2) 1939年頃のヨーロッパ情勢

ヨーロッパでは、1939年9月のナチス・ドイツのポーランド侵攻に端を発する戦禍により、無数の避難民が発生していた。特に、ユダヤ系の人々は、ドイツにおけるナチス政権下でのユダヤ人排斥運動により、厳しい迫害政策の対象となっていた。

とりわけポーランドにおいては、当時ヨーロッパ最大のユダヤ系社会を有していたことから、同国が1939年9月にドイツとソ連に分割されると、多数のユダヤ系ポーランド人が迫害から逃れようとした。その一部は、ソ連支配下のポーランド領ビリニュスが1939年10月にリトアニアに返還されるのに伴いリトアニアに逃げ込むことに成功したが、同国も、1940年6月にソ連軍が進駐し、同年8月にソ連に実質的に併合されることとなり、彼らは再びの逃避を余儀なくされていた。

#### (3) 通過ビザ発給の経緯

杉原氏の手記によると、避難民が日本領事館に殺到し始めたのは、1940年7月18日の朝である。リトアニアにおいては前日に行われた総選挙により親ソ政権が樹立されており、同国はソ連の完全な支配下に置かれるとの認識が広まっていた。また、当時は、ナチス・ドイツにより西・北ヨーロッパが制圧されていたことなどにより、避難民にとって、ヨーロッパからの脱出ルートは、東のソ連・シベリア経由で日本に渡り、さらに第三国を目指すルートしか実質的に残されていない状況であった。さらに、在リトアニアの各国公館は、ソ連から8月末日までの閉鎖を要請され、続々と閉館している状況であり、避難民にとってビザ取得が日々困難になっていた。

---

<sup>17</sup> NPO「杉原千畝 命のビザ」HP 掲載の資料 (<http://www.chiune-sugihara.jp/jp/aboutchiune.html#01>)、国立公文書館アジア歴史資料センターHP 掲載の資料 (<https://www.jacar.go.jp/modernjapan/p14.html>) 及び杉原千畝記念館 HP (<http://www.sugihara-museum.jp/>) を基に作成。

当時の日本の外国人入国令では、日本通過ビザの発給は、①パスポートの所持、②行先国の入国許可と③十分な旅費の所持がその主たる発給要件とされていた。しかし、日本領事館に殺到していた避難民は要件未充足者が多く、また、極めて多数であった。このため、杉原氏は、外務本省に対して通過ビザ発給の可否についての請訓電報（人道上どうしても拒否できないことを記した上で、形式要件に拘泥せず領事の裁量によって通過ビザを発給する許可を求めたもの）を送るが、本省には受け入れられなかった。

このような中、杉原氏は、外交官としての服務規律と葛藤しつつ、最終的には人道主義・博愛精神に基づく独自の判断により、要件未充足の避難民に対して大量の日本通過ビザを発給した。

## 2 リトアニアの歴史<sup>18</sup>

リトアニアの領土は、そのほとんどが平地であり、短い川と多くの湖、そして広大な森林を有している。この地域に人々が住み始めたのは紀元前 1 万年頃といわれるが、「リトアニア」として歴史の表舞台に登場してきたのは、リトアニア大公国が成立した 13 世紀頃からである。

リトアニア大公国は、ポーランドとの同君連合の形成やローマ・カトリックの受容などにより、その勢力を拡大していく。ヴィータウタス大公(1392-1430年)の治世には、現在のベラルーシ、ウクライナ、ポーランド及びロシアに当たるバルト海から黒海に至るまでの広大な領土を支配し、ヨーロッパ最大の国となった。

しかし、その後は、より強力な近隣国家であるポーランド、ロシアそしてプロイセン（後のドイツ）に翻弄される歴史が続く。1430年にヴィータウタス大公が死去すると、リトアニアは、実質的にポーランドの支配下に置かれるようになる。そして、1772～1795年にかけて行われたポーランド分割（ポーランドの領土をロシア・プロイセン・オーストリアが分割・併合）により、ロシアの支配を受けることとなった。ロシアの統治下では、ローマ・カトリックからロシア正教への改宗、リトアニア文字の禁止とキリル文字の使用の強制といったロシア化政策が進められた。

第一次世界大戦後、一時的にロシアとドイツの影響力が弱まった 1918年には、独立を宣言し、短期間、近代リトアニア民族の基礎を築いた時期もあった。

しかし、第二次世界大戦期には、再びロシア（ソビエト連邦）とドイツ（ナチス・ドイツ）に翻弄されてしまう。ソビエト連邦赤軍の侵攻、その撤退後の

<sup>18</sup> 在日本国リトアニア大使館 HP (<https://jp.mfa.lt/jp/jp/8008/8009/8010>)、木村靖二ほか『詳説世界史研究』（山川出版社、2017年）、Standfor Worldview Lithuania (<https://www.stratfor.com/region/europe/lithuania>) を基に作成。

## [リトアニア]

ナチス・ドイツの侵攻とその支配の下でのユダヤ人の大虐殺（約 20 万人）、そして再度のソビエト連邦の侵攻（犠牲者約 2 万人、シベリア追放約 11 万人）という悲惨な歴史を経験して、ソビエト連邦の一部を構成する共和国となった。

リトアニアが再び独立を宣言したのは、ソビエト連邦の崩壊直前の 1990 年 3 月のことであり、ソビエト連邦の共和国の中で最初の独立国となった。そして、1991 年 8 月の共産党・政府保守派のクーデター失敗後、リトアニアはソビエト連邦から完全に独立した共和国となり、ついに 50 年に及ぶ苦しい支配から自由を獲得した。その後は、ヨーロッパ諸国との結びつきを強め、2004 年には EU 及び NATO に加盟している。

## プランツキエティス国会議長への表敬訪問

令和元年 9 月 25 日 11:00～11:45

於：国会

### ○ リトアニア側出席者

プランツキエティス (Pranckietis) 国会議長

プイドカス (Puidokas) リトアニア・日本友好議員連盟会長

ジンゲリス (Zingeris) リトアニア・日本友好議員連盟副会長

ミリューテ (Miliūtė) リトアニア・日本友好議員連盟副会長

ベルバ (Verba) 議長補佐官・無任所大使

ジュビニエネ (Žvinienė) 国際関係課首席専門官

《議長表敬に先立って、国会の施設を見学した。その際、1991 年の「血の日曜日事件<sup>1</sup>」の舞台の一つとなった国会前のバリケード跡などを視察した。》

(はじめに)

**プランツキエティス議長** リトアニア国会へようこそいらっしゃいました。日本では、先の台風により、千葉県も含めて、多くの方々が被害を受けられました。お見舞いを申し上げます。

**森団長** 日本に対して、また、私どもに対しても、暖かいお言葉を頂戴いたしましてありがとうございます。実は、私は千葉県出身でございまして、千葉県の先日の台風被害に対しましてもお見舞いの言葉をいただきまして、心からお礼を申し上げます。

この度のリトアニア訪問に当たりまして、プランツキエティス議長、また、リトアニア・日本友好議員連盟の議員の皆様方に、こうしてお目にかかることができましたことを、大変光栄に、また、うれしく思っております。

(日本とリトアニアの友好関係)

**プランツキエティス議長** 本日、皆様は、2022 年にヨーロッパの文化首都<sup>2</sup>にな

<sup>1</sup> 1991 年 1 月 13 日、ソ連軍がリトアニアの首都ビリニュスのテレビ塔を攻撃し、市民 14 名が犠牲となった (外務省 HP (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol80/index.html>))。

<sup>2</sup> 「真のヨーロッパ統合には、お互いのアイデンティティーとも言うべき、文化の相互理解が

## [リトアニア]

る、リトアニア第二の都市であるカウナスを訪問されると伺っているが、カウナスは杉原千畝氏との関係が深い。杉原千畝氏は、リトアニアと日本との間の非常に大切な絆となっている。彼のおかげで、大勢のユダヤ系のポーランド人が救われたので、彼は英雄であったと私は信じている。ちょうど、2日前はリトアニアのユダヤ人虐殺記念日であった。また、2020年には、日本とリトアニアは国交100周年を迎える。昨年には、安倍内閣総理大臣がリトアニアを訪問され<sup>3</sup>、10月には、リトアニアのナウセーダ大統領が、天皇のセレモニー（即位の礼）のために日本を訪問する予定である<sup>4</sup>。

リトアニアと日本との間における、国会同士の関係は非常に重要である。以前から、日本の衆議院議長・参議院議長をリトアニアに招待しており、来年は、杉原千畝氏がビザを発給してから80周年を迎え、「杉原イヤー」になると思われるので<sup>5</sup>、再度、リトアニアを訪問していただくと幸甚である。

経済の分野においては、日本は、アジアにおける一番大事なパートナーになっており、EUと日本とのEPAの締結は喜ばしいし、科学技術・イノベーションの分野でも色々な交流が行われている。観光の分野でも、杉原記念館など、杉原千畝氏のおかげで、日本からのリトアニアへの観光客も増加しており、観光客の数は、10年前は7,000人くらいだったが、今年は約2万8,000人になった。

また、大学同士の交流も非常に進んでいる。日本からの留学生は増加しており、この間、日本の留学生がリトアニア国会を訪問してくれた。2020年には東京オリンピックが行われるが、平塚市がリトアニアのホストシティになっている。

リトアニアは、ロシアの隣国であり、また、ウクライナのことでも大事である。ウクライナは民主主義の国を目指しているので、リトアニアは非常に支援している。日本も、北方領土の問題などがあり、ロシアとの関係が複雑であることは理解している。

皆様は、今回、憲法の調査でいらしているとのことなので、私はプレゼントと

---

不可欠である」というギリシャの文化大臣メリナ・メルクーリ（当時）の提唱により、1985年に「欧州文化首都」制度が発足した。EU加盟国の文化閣僚会議で加盟国の中から1都市が「欧州文化首都」として選ばれ、1年間を通して様々な芸術文化に関する行事が開催される（EU・ジャパンフェスト日本委員会 HP (<https://www.eu-japanfest.org/n-culturalcapital/culturalcapital.html>))。

<sup>3</sup> 2018年1月、安倍総理大臣がリトアニアを日本の総理大臣として初めて訪問し、グリボウスカイテ大統領及びスクバルネリス首相と会談した（外務省 HP (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/lithuania/data.html>))。

<sup>4</sup> ナウセーダ大統領の訪日については『命のビザ』80年、絆は今も 日本・リトアニア、杉原千畝の功績 大統領、出身地の岐阜初訪問」朝日新聞夕刊（2019年10月25日）参照。

<sup>5</sup> その後、2019年10月10日に、リトアニア国会は2020年を「杉原イヤー」とする宣言を行った（リトアニア国会 HP ([https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=2&p\\_t=268336](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=2&p_t=268336)))。

して、リトアニアの憲法を差し上げようと思う。この本には日本語訳も集録されている。我が国の憲法が日本語に翻訳されているというのは、非常にうれしいことだ。

**森団長** 我々は皆、リトアニアの訪問は初めてである。こちらへ伺う前に、旧市街、大聖堂、大学、大統領府などを見学させていただいた。数百年前の建造物が、今の時代にこうして生き活きと存在していることに、大変深い感銘を受けた。

この度の貴国への訪問は、もちろん貴国との絆を深めるということもあるが、現在、日本では憲法改正が大きなテーマとなっており、国会の憲法審査会において、憲法改正についての論議をこれから深めていくところであるため、貴国でのこれまでの憲法形成の過程、憲法改正の在り方、国民投票の実情などについてお話を伺うことが目的である。

議長のお話にもあった杉原千畝氏は、我が国でも大変尊敬を集めている人物であり、また、私も誇りとする人物である。貴国においても、今に至るまで大事にしていることに、日本国民を代表して心からお礼を申し上げる。

**ブランツキエティス議長** リトアニア国民は、皆、杉原千畝氏の名前を知っている。

**森団長** 本日の懇談が、貴国と我が国のさらなる関係強化、友好親善に寄与することを、心から期待している。

**ブランツキエティス議長** それでは、それぞれ一言ずつお話しいただこう。

**ブイドカス議連会長** リトアニアにお越しいただき感謝する。国会議員になって3年目になるが、リトアニアと日本との友好関係が深まっていくことを非常にうれしく思う。数年前には日本・リトアニア友好議員連盟会長の中曽根弘文先生に、去年は安倍総理に、リトアニアを訪問していただいた。リトアニアと日本との友好関係は様々なレベルでできているが、特に、カウナスにおいてはそれが強く、アレクソタス地区では、ある中学校と（杉原千畝氏生誕の地である岐阜県の）八百津町の中学校との間で青年交流が盛んに行われている。杉原千畝氏のおかげで、カウナス市と岐阜県は非常に良い友好的な関係にあり、これからはますます友好関係が進むよう期待している。

**ブランツキエティス議長** 次に、議連副会長のジンゲリスさん。

### (民主的な価値観を分かち合う日本とリトアニア)

**ジンゲリス議連副会長** 森先生、山花先生、新藤先生、リトアニアへようこそ。3年前に日本の海上自衛隊がクライペダに寄港した<sup>6</sup>が、あの時は大歓迎で、非常に楽しかったことを覚えている。

私が国会議員になったのは、1990年、リトアニアが独立した直後である。私は、リトアニアの独立前には、世界における民主主義の事例を色々と調べていたのだが、私は、日本の事例は非常に大事であると考えている。リトアニアと日本は、民主的な価値観を分かち合っているのだから、一緒に道を歩まないといけないと感じている。私にとって、日本は、リトアニアの一番大事なパートナーであり、世界中の民主主義を守るための一番大事なパートナーである。

また、私は安倍晋三先生を尊敬している。私の母親は、現在97歳である。ユダヤ系であり、戦争の直前、カウナスに住んでいた。その時、杉原千畝氏のところへ行き、ビザを待っていたが、ソ連の人が来て、領事館が廃止されたとアナウンスした。結局、ビザはもらえなかった。その後、当時18歳であった母親は、カウナス・ゲット<sup>7</sup>に入った。安倍総理にお会いした際にこの話をしたところ、ホームページで紹介してくれた。

**ブランツキエティス議長** 次に、一番若い国会議員(28歳)のミリューテさん。

### (様々な分野における交流)

**ミリューテ議連副会長** 今回お会いできて非常に光栄である。私は、リトアニアの独立後に生まれたため、ソ連時代を知らない世代だ(笑)。私は日本が大好きであり、日本とリトアニアとの友好関係が強くなっていくことを、心からうれしく思う。

私は、日本・リトアニア友好議員連盟の一員であり、国会の経済委員会の委員でもある。この間、リトアニアと日本の経済の様子を調べたところ、うれしいことに、10年で貿易が非常に盛んになってきていた。経済において同じ傾向が続くように期待しており、また、科学関係やイノベーション関係でもリトアニアと日本は様々な接点があり、周りの国と比較すると、リトアニアは日本との交流を最も進めているということを感じている。国と国との関係が築かれるのは、人と人との関係のおかげであるため、青年交流や学生交流は非常に重要なことであり、リトアニアでは、日本からの留学生は大歓迎である。リトアニアの大学は、

---

<sup>6</sup> 2016年8月8日から11日までの間、日本・リトアニア両国の新たな外交関係の開設25周年を記念し、海上自衛隊練習艦隊がリトアニアを訪問した(在リトアニア日本国大使館HP ([https://www.lt.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/eventreport20160808.html](https://www.lt.emb-japan.go.jp/itpr_ja/eventreport20160808.html)))。

<sup>7</sup> カウナスのユダヤ人強制居住地区のこと。



最近、国際化が進んでおり、英語による講義も多いので、日本の学生も大丈夫だと思う。

### （憲法に関する試験）

**プランツキエティス議長** 学生の話になったが、10月3日は、リトアニアでは憲法に関する試験が行われる日だ。山崎大使も受験してくれるか（笑）。憲法を知ることが非常に大切なことであるので、このような試験など、様々なイベントが行われている。

**森団長** 当方からも、山花副団長、何か一言。

### （要件を満たさなかった国民投票の効果）

**山花副団長** このような機会をいただき、うれしく思う。来年の東京オリンピックにおいて、リトアニアで大人気のバスケットボールをはじめ、多くの選手や市民に訪問してもらえることを期待している。

国民投票について、短い質問を一つさせていただく。リトアニアで実施された国民投票の中には、賛成票の割合がかなり高いにもかかわらず、最低投票率要件などの法定の要件を満たさなかったことで、国民投票が成立していないケースがある。テーマによっては——当然、要件をクリアできなかったのだから、断念すべきものもあると思うが——それだけ多くの人たちが賛成しているのだから、要件はクリアできなかったけれども、政策を前に進める、という判断を国会としてすることはあるのか。

**プランツキエティス議長** 国民投票においては、有権者の過半数が参加しなければならず、賛成票が反対票を上回ったとしても国民投票が成立しない場合がある。リトアニアにおいては、現在、大勢の国民が海外に行っており、有権者ではあるが国民投票に参加してくれないということが問題となっている。

例えば、1996年に引き続き、今年も国会議員の定数削減を問う国民投票が実施されたが、結局、だめだった。投票者の多くが賛成票を投じており、国民は定数が削減されてほしいと思っているのだが、最低投票率要件などの制度上の制限をクリアできなかったためだ。そして、一旦不成立となったり否決されたテーマについては、国民投票が行われた後に議論されることはほとんどない。

**ジンゲリス議連副会長** 2012年に原子力発電所の新設に関する国民投票が行われたが、これも可決できなかった。私は、原発が必要であると考えているので、これを積極的にサポートしていたのだが、残念ながら可決できなかった。最近、

## [リトアニア]

東隣のベラルーシや西隣のカーリーニングラードに新しい原発が建設されるようになって、リトアニアに原発が新設されないことを寂しく思う。当時、日本の日立や米国の会社が、原発を新設しようと計画していたのだ。国民投票の直前に起きた福島第一原子力発電所の事故の影響もかなりあったのだが、リトアニアの政治家がもっと積極的であったならば、可決されたのではないかと思う。

### (日本とリトアニアの連携の重要性)

**新藤議員** 私からも一言。本日、このような時間をとっていただき、本当にうれしく思う。山崎大使とは、団長も私も長い付き合いがある。日本の官僚の中で最も優秀で、かつ、最も知性を持った人でもある人が日本からリトアニアに大使として派遣されているということは、日本政府として、リトアニアを重要な国であると認識している証であると思っただきたい。

昨日来、折に触れて、大使からリトアニアについて説明を受けている。リトアニアの苦難の歴史、自由と独立を守るために国民が長い間努力してきたことも聞いた。そして、先ほど、国会前のバリケード跡を見て胸が痛んだ。

日本は、自由と民主主義、基本的人権、そして、法の下での平等、さらには領土の保全と主権の確立という普遍的価値を持ち、共有できる国を世界中に作り、連携したいと思っている。リトアニアが発展し、世界の共通の価値を持つ国として連携できることは、極めて重要であり、今回私たちが貴国を訪れ、また、以前に安倍総理がウクライナを含めバルト三国を訪問しているのは、世界の共通秩序を作ろうという思いからであると思っている。

今回、街の中を見て、いかにリトアニアが昔栄えていたのか、そして、文化性の高い歴史を持っているのかということを知って、とても好きになった。これから日本人がもっとここに来ることができるように、私たちとの政治的な連携の下で、国と国との関係が強化されていくように期待したいし、我々もそういう取組をしていきたいと思う。

杉原千畝氏は私たちの誇りであり、議長には英雄と評していただいた。このご縁を大切にしていかなければならないと改めて思う。そのためにも、これからの課題である国の経済やITなど、様々な国家的制度において連携すべく、リトアニア・日本友好議員連盟の先生方のご活躍をお願いしたいと思う。

### (おわりに)

**森団長** そろそろ、お時間のようです。本日は、このような機会を設けていただきまして、ありがとうございました。感謝いたします。

**プランツキエティス議長** 本当に、リトアニアまでお越しいいただき、また、リト

アニアに注目していただき、ありがとうございます。山崎大使は非常に積極的な方で、尊敬していますので、これからもますますのご活躍をお願いします。

今回は、非常に短いご訪問ですが、よい思い出を作られるよう期待しております。憲法の試験も受けていただけますように（笑）。ありがとうございました。

以上

## マティヨシャイティス・カウナス市長への表敬訪問

令和元年9月25日 15:10～15:30

於：カウナス市役所

### ○ リトアニア側出席者

マティヨシャイティス (Matijošaitis) カウナス市長

パリオニス (Palionis) カウナス副市長

カイリース (Kairys) カウナス市長顧問

### (はじめに)

**マティヨシャイティス市長** ようこそカウナスへお越し下さいました。リトアニアは何回目のご訪問ですか。

**森団長** お忙しい中、面会の機会をいただきまして、ありがとうございます。全員、初めての訪問です。

**マティヨシャイティス市長** 私は日本に7回ほど行ったことがある<sup>1</sup>。その多くは仕事関係だけけれども。リトアニアを訪問して、どのような感想を抱かれたか。

**森団長** 旧市街地の教会や大学などを見て回ったが、400年から500年も前の建物が当時の姿を残し続けていることに興奮し、驚き、敬意を抱いている。広がる森の中に素敵な家があって、童話の世界のようだ。それから、食べ物もとてもおいしい。リトアニアが大変好きになった。

**マティヨシャイティス市長** 私も和食は大好きだ。私も、ある国を初めて訪問するときは、いつも何かに魅力を感じている。

### (カウナス市と杉原千畝氏の関係)

**マティヨシャイティス市長** ご存じのとおり、カウナスは杉原千畝氏と関係が深い。80年くらい前に、杉原氏はカウナスに住んでいたユダヤ人を救った。私は、昨年、市長として初めて日本を訪問し、杉原氏ゆかりの地を回った。杉原氏が生まれた岐阜県の八百津町や、「命のビザ」の発給を受けたユダヤ難民が上陸

---

<sup>1</sup> 後述のとおり、マティヨシャイティス市長は、ヨーロッパ最大のカニカマ製造企業の一つである水産加工会社「Vičiūnų」の創業者でもある（外務省資料、Vičiūnų 社 HP ([http://www.viciunaigroup.eu/about-us/group-of-companies\\_en](http://www.viciunaigroup.eu/about-us/group-of-companies_en))）。

した) 敦賀などだ。それから、杉原氏のご子息に会うため、彼がお住いのベルギーのアントワープも訪れた。この近くに杉原氏の銅像を作る計画があり、カウナスのアーティストが、デザインについてご子息と打ち合わせをさせてもらっている。私も話し合いをさせてもらった。

そのほか、折り鶴——折り鶴には深い意味があるので——を使って何か象徴的なことができないか、考えているところだ。それから、去年の杉原ウィークのときには 50 本の桜を植えた。今年は 40 本を植えたいと思っている。地元のリトアニア企業が費用を負担してくれることになっている。

**森団長** 今、日本でも憲法改正が一つの大きな課題になってきており、我々衆議院憲法審査会の調査団がリトアニアを訪問した主目的は、憲法に関する調査、国民投票に関する調査などを行うことにある。しかし、他方で、リトアニアを訪問するからには、是非、我々が誇る杉原千畝氏にゆかりのあるカウナス市を訪れたい、そのように思った次第だ。

本日、我が国とリトアニアの絆を深めるために日夜頑張っている山崎大使には案内を、カウナス市民のジーカス先生には通訳をしていただいて、こちらにお伺いすることができたこと、そして、こうしてマティヨシャイティス市長をはじめ、市の幹部の方々と親しく面談する機会を持つことができたことを、大変うれしく、幸せに思っている。こうして、リトアニアで、カウナスで、杉原千畝氏——我々も大変誇りに思っている日本人の一人——を今に至るまで大事にしていることに、日本人の一人として、心から感謝を申し上げたい。

**マティヨシャイティス市長** この後、杉原記念館もご訪問されると思うが、杉原財団の理事長であるガルバラビチュウス氏は、私の非常に親しい友人だ。

去年は、安倍総理がカウナスをご訪問された。カウナスにとっては、とても重要なことだった。

**山花副団長** 本日は、お目にかかれてうれしく思います。

私も、今回、貴国を初めて訪問し、苦難の歴史などについても学ばせてもらった。非常に個人的なことであるが、私が通った幼稚園と小学校はカトリックの学校であり、マリア信仰の学校だった。そして、大学は異なるのだが、中学校・高校が早稲田中学・早稲田高校だったので、(早稲田大学に通っていた) 杉原千畝氏と多少の縁があるのだと感じている。

私の住んでいる町の隣町には、千畝氏の物語を「人道の桜」というオペラにして、様々なところで公演している女性がいる。この際、ご紹介しておきたい。

**マティヨシャイティス市長** 先ほど少し触れた「杉原ウィーク」は、2017年にスタートしたカウナスの一大イベントだ。まだ3回目だが、杉原ウィークのときは、シンポジウムが開かれて、人道や平和に関するディスカッションが行われる。そのほか、日本との関係をはじめとする様々な文化イベントも行われる。

まだ確実ではないが、来年が、リトアニアの国会によって「杉原イヤー」になるという話もある。来年は、杉原氏によるビザ発給80周年を迎えるため、そのような動きが見られるところだ<sup>2</sup>。

### (カウナス市とEU文化首都)

**森団長** 来年は、そのようなおめでたい事があると伺い、うれしい限りだ。また、先ほど、カウナス市が2022年の「EU文化首都」に認定されたということを手崎大使に教えてもらった。本当におめでとうございます。

**マティヨシャイティス市長** ありがとうございます。2022年には、カウナスで様々なイベントが行われることになる。芸術家の交流など、日本との交流イベントも数多く行われており、10月には、カウナスのアーティスト10名を日本に送り込むことにしている。

### (市長個人の日本との関係)

**マティヨシャイティス市長** それから、日本との関係について個人的なことを申し上げれば、私は、経営しているカニカマ製造会社の関係で、魚肉の練り物——すり身——の技術を教わるために、何度も日本を訪れたことがあり、最近も教えてもいる。ビジネスをスタートしたときは、韓国から技術を教わり、その後は日本の技術を導入した。

**森団長** 日本からこんなに離れたところで、思いがけないところで、カニカマを作っているということを知って、びっくり仰天している(笑)。カニカマは、とてもなじみ深い食べ物なので。

**マティヨシャイティス市長** そうですね(笑)。また、11月には、天皇陛下から勲章をいただき、式典も行われる<sup>3</sup>。非常にうれしく思う。夏には——7月だっ

---

<sup>2</sup> その後、2019年10月10日に、リトアニア国会は2020年を「杉原イヤー」とする宣言を行った(リトアニア国会 HP ([https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=2&p\\_t=268336](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=2&p_t=268336)))。

<sup>3</sup> マティヨシャイティス市長は、カウナス市長として、杉原千畝氏の功績を次世代に伝えるための活動や日本の自治体との交流等を通じて、日本とリトアニアの友好関係構築に寄与した功績が認められ、令和元年春の外国人叙勲において、旭日小綬章を授与されている(在

たと思うが——リトアニア大統領から岐阜県の古田知事に勲章が授与された。  
リトアニアと日本は、深く結びついている。

(おわりに)

**森団長** 本日は、懇談の時間を作っていただきまして、ありがとうございました。

**マティヨシャイティス市長** こちらこそ、お忙しいところ、こちらにお寄り下さ  
いまして、ありがとうございました。来年の杉原ウィークに皆様がお越しいた  
くことを願っておりますし、また、2022年にも皆様をお待ちしております(笑)。

以上

## 杉原記念館の視察

令和元年9月25日 15:55～17:10

於：杉原記念館

◀杉原記念館の視察に先立って、杉原「命の外交官」財団理事長のガルバラビチュウス氏らと懇談を行った。▶

### ○ リトアニア側出席者

ガルバラビチュウス (Garbaravičius) 杉原「命の外交官」財団理事長

ドビダビチュウス (Dovidavičius) 杉原記念館館長

### (はじめに)

**ガルバラビチュウス理事長** 杉原記念館によろしくお越し下さいました。大変に光栄です。

財団が設立されてから今年で20周年になりますが、日本の政府や大使館との交流は非常に深いものとなっています。杉原千畝氏によって結ばれたリトアニアと日本の絆は、今日に至るまで続く強固なもので、両国の交流が今後ますます深まることを期待しています。

**森団長** 本日は、お忙しい中、懇談の機会をいただきまして、ありがとうございます。理事長と館長にこうして親しくお目にかかることができ、光栄に思います。

今回は、憲法と国民投票の調査のために貴国を訪れたのですが、その目的は目的として、どうしても杉原記念館だけは訪問したい、また、訪問しなくてはいけないと思い、こうして伺った次第です。

杉原千畝という人物は、日本人が等しく誇りに思っている人物である。今日に至るまで、リトアニアの国民が杉原千畝を大変大事に思っていることに、日本人を代表してお礼を申し上げたいと思う。とりわけ、ガルバラビチュウス理事長におかれては、この記念館を自ら所有し、維持管理をしていることに、最上級の敬意を表したいと思う。杉原氏の偉業を思い起こし、その心をしっかりと考えて、これからも両国のために努力をしてまいりたい。

**山花副団長** 本日は、お目にかかれてうれしく思います。先ほど、市長にお会いした際にも話したのだが、「人道の桜」という杉原氏の物語を描いたオペラがあ



る。その脚本を書き、歌を歌っている女性が、私の家から歩いて15分くらいのところに住んでいる。帰国したら、この記念館に来たことを彼女に報告しようと思う（笑）。

**ガルバラビチュウス理事長** 杉原氏のおかげで、この記念館は大使館のような役割も果たしているのではないかと感じることもある。杉原氏の偉大な行動というのは、日本とリトアニアを深く結びつけている。それと同時に、杉原氏の行動は全世界にとっても大事なメッセージを有している。杉原氏の時代と似たような時代がいつか来るかも知れず、若者たちにも杉原氏の話伝えていかなくてはならないと思っている。

### （記念館設立の経緯）

**新藤議員** 理事長は、なぜ、この家を所有して、公開しようと考えたのか。

**ガルバラビチュウス理事長** これは運命だと思っている。私は、杉原氏の偉業に少しでも携わることができることが幸せなのである。20年前にこの家を購入したときは、このようになるとは全く想像もしていなかった。財団が設立された時には、この家には5家族が住んでいた。

**新藤議員** ということは、ここは、財団によって記念館になる前は普通の民家で、記念になるようなものではなかったということか。杉原氏の歴史を保存しようという理事長の思いに、私たちは心から感動している。日本人として感謝を申し上げたいと思う。天皇陛下から勲章を授与されるのも当然のことであり、お祝いを申し上げる<sup>1</sup>。

**ガルバラビチュウス理事長** これは偶然なのだが、財団の設立日は、上皇陛下の誕生日と同じ12月23日なのである（笑）。

### （おわりに）

**森団長** 来年は、杉原氏の英断から80周年と聞いている。この記念館を中心に、様々な行事が行われるのであろうと思う。それを通じて、杉原氏の行動について多くの人を知ることになるということは、大変喜ばしいことである。

---

<sup>1</sup> ガルバラビチュウス理事長は、杉原千畝氏を通したリトアニアにおける日本の知名度向上及び両国の文化交流活動の促進に寄与した功績が認められ、平成30年春の外国人叙勲において、旭日小綬章を授与されている（在リトアニア日本国大使館 HP ([https://www.lt.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/bunka\\_jokun\\_RamunasGarbaraviciusJP.html](https://www.lt.emb-japan.go.jp/itpr_ja/bunka_jokun_RamunasGarbaraviciusJP.html)))。

[リトアニア]

本日は貴重なお時間をいただき、ありがとうございました。今後も、杉原千畝という人物の偉業を後世に伝えていっていただければと思います。

**ガルバラビチュウス理事長** 本日は、遠いところ、杉原記念館までお越し下さいまして、ありがとうございました。

リトアニアの国会で、来年を「杉原イヤー」にしようという動きもあります<sup>2</sup>。杉原氏の作った歴史を、これからも大切に伝えていきたいと思っています。

《この後、杉原記念館を視察》

以上

---

<sup>2</sup> その後、2019年10月10日に、リトアニア国会は2020年を「杉原イヤー」とする宣言を行った（リトアニア国会 HP ([https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=2&p\\_t=268336](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=2&p_t=268336)))。

## マティヨシャイティーテ中央選挙管理委員長らからの説明聴取・質疑応答

令和元年9月26日 8:55～10:30

於：中央選挙管理委員会

### ○ リトアニア側出席者

マティヨシャイティーテ (Matjošaitytė) 委員長

プクサス (Puksas) 副委員長

セメシュカ (Semeška) 委員

キルキノバ (Kilkinova) 委員

ルトクーナス (Rutkūnas) 委員

ミザラス (Mizaras) 広報課首席専門官

### (はじめに)

**マティヨシャイティーテ委員長** 皆さん、おはようございます。今回は、お越しいただきまして、誠にありがとうございます。

まずは、中央選挙管理委員会の説明と、同席者の紹介を簡単にさせていただく。

委員会は、現在、13名の委員から構成されている。6名は、国会に議席を置く政党<sup>1</sup>の代表である。残り6名は、大統領、法務大臣及びリトアニア法律協会<sup>2</sup>がそれぞれ2名ずつ推薦する。これら12名の委員とは別に、委員長は、国会議長が推薦する<sup>3</sup>。

同席しているプクサス副委員長とキルキノバ委員は、法律協会によって推薦されている。セメシュカ委員は保守政党の祖国同盟＝リトアニア・キリスト教民主党によって、ルトクーナス委員は法務大臣によって推薦された。

中央選挙管理委員会は、まさに国の中枢と言える場所にあり、すぐ近くには、国会議事堂、最高裁判所、報道機関がある。また、刑務所もすぐ近くにある。

**森団長** マティヨシャイティーテ委員長をはじめとする皆様との懇談の時間を設けていただきまして、誠にありがとうございます。

我々の訪問の目的は、憲法改正と国民投票に関わる諸問題を調査することである。日本国憲法は、1946年に連合国軍の統治下において制定された。それか

<sup>1</sup> 小選挙区 (71 議席) ではなく、比例代表 (70 議席) によって議席を獲得した政党のこと (中央選挙管理委員会に関する法律 7 条 3 項 5 号、国会の選挙に関する法律 9 条)。直近の総選挙 (2016 年 10 月) では 6 政党が比例代表で議席を獲得した。

<sup>2</sup> 中央選挙管理委員会 HP (<https://www.vrk.lt/en/vrk-apie>) には「the Lithuanian Bar Association」が推薦すると記載されており、「弁護士会」のことを指す模様である。

<sup>3</sup> リトアニア中央選挙管理委員会に関する法律 7 条 3 項・5 項・7 項。

ら 70 数年が経過したが、その間に一度も改正されていない。それには様々な理由があるが、その一つとして、憲法改正手続が非常に難しい建付けになっているということが挙げられる。

また、10 年前に、憲法改正国民投票法が制定された。それから 10 年、実際に国民投票が行われたことはまだないが、その間に大きく世の中は変化し、国民投票法は改正が必要になった。現在、憲法審査会では、憲法の中身の問題に先立って、国民投票法の改正をどのように扱うかということが一つの論点となっている。

貴国では国民投票が幾度も実施されており、国民投票に関する様々な経験や選挙管理委員会としてのお考えをお聞かせいただきたく、こうして訪問した次第である。

### (直近の国民投票)

**マティヨシャイティーテ委員長** 確かに、リトアニアには国民投票の豊かな経験がある。ちょうど今年、二つの国民投票が行われた。憲法 1 章 12 条の二重国籍についての問題と、5 章 55 条の国会議員定数の削減についての国民投票である。

二重国籍問題については、憲法 1 章の規定を改正することになるので、憲法上、国民投票は義務的になる<sup>4</sup>。国民投票法では、どのような種類の国民投票であっても、有権者の過半数が投票しないと有効とはならないという「最低投票率」の定めがある。現在の有権者数は約 248 万人なので、国民投票が成立するためには約 124 万人以上の投票が必要になる。さらに、二重国籍の件は、1 章の改正になるので、有権者総数の過半数の賛成が必要という「絶対得票率」も定められているので、この約 124 万人のほとんどが賛成に回らなくては可決されない。

他方、国会議員定数削減の件については、1 章の改正ではないので、「絶対得票率」は有権者総数の 3 分の 1 とされている。したがって、投票者の過半数、かつ、有権者の 3 分の 1 以上の賛成で可決される<sup>5</sup>。

結果としては、二重国籍の件については、国民投票は成立した（最低投票率は満たした）ものの、賛成が絶対得票率に届かず、可決されなかった。定数削減の件については、そもそも投票者が有権者の過半数に届かず（最低投票率を満たさなかった）、国民投票が成立しなかった。

---

<sup>4</sup> リトアニアの憲法改正手続については、前掲「二 憲法改正手続の概要」(181 頁) 参照。

<sup>5</sup> 1 章・14 章の改正でない場合、国民投票を経ずに、国会の議決のみでの改正も可能であるが（憲法 148 条 3 項）、今回の国会議員定数削減（5 章 55 条の改正）については、国民投票の道が選ばれた（前掲「三 3（参考）2019 年 5 月に実施された憲法改正国民投票」(196 頁) 参照）。

なお、一度否決された憲法改正についても、憲法上は、1年経てば国民投票に再度かけることが可能となる<sup>6</sup>。

### （国民が発議する国民投票）

**マティヨシャイティーテ委員長** リトアニアには、国民が発議した国民投票（いわゆる「イニシアティブ」）の経験もある。リトアニアでは2通りの国民投票があり、その一つは、国会の一定割合以上の議員によって発議されるもので、もう一つは、30万人以上の国民によって発議されるものである。一番有名なものは、2014年の国民投票であり、外国人への土地売却禁止に関する件である。30万人の署名を集めて国民投票に付されたにもかかわらず、結局、投票率が非常に低かった（最低投票率を満たさなかった）ために、国民投票は成立しなかった。

国民が国民投票を発議する手続を、簡単に説明する。

まずは、15人以上の団体を組織し、国民投票に付す決議案の文章を作成する。当該団体は中央選挙管理委員会に登録することとなるが、その際、同時に、国民投票に付す決議案の文章も提出する。委員会では、この提出された決議案の文章を審査し、団体を登録するかどうかを判断する。このとき、法律家や大学教授の意見を聞くこともある。この審査の手続は2014年当時は設けられていなかったが、憲法裁判所の判断で、委員会が国民投票に付す決議案の文章の合憲性について判断しなくてはならないということになった<sup>7</sup>。

登録後、委員会は、署名を集めるための用紙を団体に交付する。署名の収集期間は、元々は「3か月」だったのだが、その後に法律が変わって、現在は「6か月」となっている<sup>8</sup>。ただし、私見だが、個人的には6か月でもまだ不十分であると感じている。6か月以内に30万人の署名が収集された場合には、委員会は、署名について検証した後、国会に送付することとなる。

### （国民投票の日程と投票率の関係）

**マティヨシャイティーテ委員長** 国民投票は、現在では、国会による実施決議から8か月以内に行われることとされている<sup>9</sup>。通常、国民投票は他の選挙と一緒

<sup>6</sup> 憲法148条4項では、「採択されなかった憲法改正は、1年間は、再審議のために国会に提出することはできない」と規定されている。

<sup>7</sup> 2018年の国民投票法改正により、11条9項が追加され、国民投票に付す決議案の文章についての憲法適合性の審査が義務化された。

<sup>8</sup> 署名収集期間は、従来は「3か月」と規定されていたが、2016年の国民投票法改正により、「6か月」（現12条6項）とされた。

<sup>9</sup> 国民投票法16条2項では、従来、「国民投票の期日は、国民投票の期日に関する国会の決議の可決の日から2か月以後3か月以内において選択される。」と規定されていたが、2018年改正により、「2か月以後8か月以内」とされた。

## [リトアニア]

に行われる。その方が投票率は高くなるからで、別々に行われる場合には低くなる傾向がある。

成立した国民投票としては、2003年のEU加盟のケースが挙げられる。その時は、他の選挙と一緒に行ったわけではないにもかかわらず、投票率は高かった。リトアニアの選挙や国民投票は、通常は日曜日に行われるのだが、EU加盟はとても重要な案件だったので、土日の2日間に渡って行われた。リトアニアの国民投票法では、国民投票を2日間に渡って行うことも認められている。

今年の二重国籍の件も、2日間行うという提案——連続した2日間ではなく、数日を空けて行うという提案——が国会によってなされたのだが、憲法裁判所がこれを認めなかったため、結局は1日だけになった。

### (否決された国民投票案件のその後の取扱い)

**新藤議員** 根本的なことを伺いたい。リトアニアの国民投票は、憲法改正以外の案件は、大半が否決されているとのことである。国民投票によって否決された案件は、その後、政治的にはどのように取り扱われているのか。もう諦めてしまうのか、再度挑戦することもあるのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 国民投票が不成立となった案件又は国民投票で否決された案件は、一般的には、その後にマスコミ等で少し話題になることはあっても、政治的には取り上げられないという場合が多い。

**新藤議員** 二度三度、国民投票にかけること自体は、可能なのか。

**キルキノバ委員** 憲法上はそのようなことは可能だが、実際の事例はない。ただ、今年問題となった二重国籍の件については、国民投票は成立しなかったのだが、内容的には非常に重要なものなので、個人的には、国民への周知・説明を徹底した上で、再度国民投票にかけるべきであると思っている。

### (国民投票が否決の傾向にある要因)

**新藤議員** 憲法改正以外の国民投票の大半が否定されてしまう事態については、想定されていたのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** リトアニアの国民投票の歴史において、成立し、可決されたものは少ない。可決された「駐留ソ連軍の撤退」、「リトアニアの独立」、「EU加盟」などは、リトアニアにとって最重要課題でもあった。リトアニアの国民投票は、提起することが容易な制度として設計されているので、団体

登録をすれば、テレビやラジオに出演できるということで、自分の意見を世に広める目的で国民投票を提起する人も多い。特に、選挙の前は、そのような「イニシアティブ」が高まる傾向にある。

一般市民が自分の意見を世に広めるために国民投票を利用しようとした例をご紹介したい。それは、国民投票の実施のために必要な署名の数を削減するという提案であり、現行の 30 万を 10 万にするというものであった。これについても、結局、必要な署名の数が集まらず、国民投票は実現していない。

### **（最低投票率要件）**

**新藤議員** 最低投票率要件の存在が反対派の投票ボイコットに繋がり、それが国民投票の不成立の原因となって、結果として直接民主制が活かされないといった状況はあるか。

**マティヨシャイティーテ委員長** ボイコットに繋がっている場合もあると思うが、個人的には、国民の関心が低かったということが、国民投票が成立しない一番の理由だと思う。例えば、二重国籍の件は、リトアニア国民にとって重要な内容であったと思うのだが、改正案が専門的な法律用語で書かれており、一般国民にはあまり理解できなかったということが、否決の一番の要因になったと思う。

### **（国民投票と選挙の同時実施）**

**キルキノバ委員** 今年の 2 件の国民投票については、それぞれ他の選挙と同時に行われたので、投票率は一応高くなったが、やはり、選挙の方が大切と考える有権者が多く、関心は低いものであった。

**マティヨシャイティーテ委員長** 同時に様々な投票が行われる場合には、国民にも投票疲れが出て、注目度が低くなるという傾向がある。それは欠点でもある。

**新藤議員** 大統領選をはじめとする選挙の投票率は、どのくらいか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 大統領選の投票率は、50%程度である。同時に行われた国民投票の投票率と同程度である。

**山崎駐リトアニア大使** 国会議員定数削減の国民投票は 47%であり、50%を下回った。

**新藤議員** 国会議員の選挙の投票率は、どうか。

[リトアニア]

**マティヨシャイティーテ委員長** リトアニアで最も投票率が高いのは大統領選挙であり、その次は国会議員選挙で 45%程度である。さらに、自治体の選挙が 40%程度と続く。最近の傾向としては、投票率は少しずつ上昇している。

今年の国民投票は、あえて大統領選挙と同時に実施した。それで、投票率は高いものとなった。今年の大統領選は、特に決選投票までもつれ込み、勝者の予測がつかない激しい戦いとなったからだ。

**山花副団長** 国民投票と選挙が一緒に実施される場合、国民投票のテーマ自体が、主要政党間の選挙の争点になっているケースはあるか。

**セメシュカ委員** 直近の国会議員定数削減に関する国民投票が、これに当たる。これは、与党・農民党の強い主張で国民投票に付された。特定の政党の提案であることを理由にボイコットした国民も多く、大統領自身もボイコットしていた。

**マティヨシャイティーテ委員長** 同時に 2 件の国民投票が行われたにもかかわらず、双方の投票率には相違がある。片方がボイコットされたため、大統領も大統領候補の 1 人もボイコットした。

**山崎駐リトアニア大使** 補足して説明したい。本年 5 月 12 日の大統領選挙では、与野党の候補が戦い、結果、そのどちらでもない無所属の候補が勝利したのだが、与党側は、国会議員定数削減を強く主張して選挙戦に突入し、反対勢力が大統領選に勝利した。結果としては、大統領選挙と国会議員定数削減が、同じようなテンポで政治的に進んでいったという意味で、国民投票の内容が大統領選挙と絡んでいたということになる。

#### (国民投票の際の広告費用の規制)

**新藤議員** 国民投票に係る広告規制というものは、存在しているのか。そもそも、政党が、国民投票に付されている案件について、広告を出すということをやっているのだろうか。もし、それをやっているとすれば、政党が出す広告に対して、期間や量、さらには資金の制限といったものは設けられているのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 広告はもちろん可能だが、国民投票の前に、それぞれの政党や個人が登録を行う必要があり、広告を出すためには、その上でさらに銀行口座を開く必要がある。銀行口座には、政党から直接入金される場合もあるし、個人から入金（寄附）される場合もある。個人で寄附する場合は、12 ユ



一口（日本円に換算して約 1,500 円<sup>10</sup>）までは自由に寄附できるが、それを超える場合は手続が必要となる<sup>11</sup>。資金力によって広告内容に差が生じることになるが、リトアニアでは、国民投票の際に広告で競うという文化・伝統はあまりないため、弊害は発生していない。

**新藤議員** 広告費用として集まる資金は、最高でどのくらいの金額になるのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 国民投票運動には最大で 110 万ユーロ（日本円に換算して約 1 億 3,310 万円）までしか支出できない、という制限がある。これは、大統領選挙と同額である。今年の 2 件の国民投票では、広告の登録もなく、広告用の口座も開設されなかったため、実際には広告は行われなかった。

**山花副団長** 国民投票法 18 条 3 項にある、「国民投票活動の費用」と「政治広告の費用」というのは、どのような違いがあるのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** そこには、あまり明確な区別はない。政治広告の費用は、国民投票運動の費用に含まれてしまうというのが実態である。

**山花副団長** なぜ疑問に思ったかという点、先ほど、政党が広告をする場合と登録をした団体が広告をする場合があるような説明があったので、その区別かと思ったのだが。

**マティヨシャイティーテ委員長** それとの関連はない。

**山花副団長** 支出の上限が 110 万ユーロであるとお伺いした。大統領選挙と一緒にということだが、その算出の根拠を教えてください。

**マティヨシャイティーテ委員長** かなり複雑な計算を経て、国民の数に依拠して国会が決定している。以前は 70 万ユーロ（日本円に換算して約 8,470 万円）だったが、今は 110 万ユーロ<sup>12</sup>となっている。大統領選挙や比例代表のように選

<sup>10</sup> 本稿中、1 ユーロは約 121 円（令和 2 年 2 月分報告省令レート）で計算した。

<sup>11</sup> 政党及び政治運動の資金の調達及びその規制に関する法律 11 条に、12 ユーロまでは少額寄附として扱われる規定がある。12 ユーロを超える場合は、寄附を行う前に前年の資産と収入を申告する必要がある（同法 10 条 4 項・12 項）。

<sup>12</sup> 支出上限額の算出方法について、派遣団の帰国後、リトアニア中央選挙管理委員会に対して在リトアニア日本国大使館経由で改めて問い合わせを行い、政党及び政治運動の資金の調達及びその規制に関する法律 14 条 2 項において「支出上限額＝有権者数×平均月収

## [リトアニア]

挙区が全国となる場合は、同じく 110 万ユーロまでとされている。小選挙区のように選挙区が一部地域に限られる場合は、それよりも少額となる。

**山花副団長** 広告には、新聞のような紙媒体のもの、CM のようなテレビ放送によるもののほかに、現代では、インターネット広告など様々な形態がある。インターネット広告のケースも含めて、費用算定されているのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** ご指摘のとおり、今年の選挙・国民投票の場合も、ソーシャルネットワークを通じた広告が非常に多かった。しかし、その多くが大統領選挙に関するもので、国民投票に関するものはあまり見られなかった。国民は皆、自らの意見を様々な形で表明すると思うが、それが全て有料の広告によるというわけでもない。例えば、今年の国民投票では、主にテレビにおいてディスカッションが行われる場面が多く見られたが、これは有料の広告ではない。

国民投票法の 18 条 7 項にも「国会は、政府に啓発を行わせることができる」旨が規定されており、今年も、政府が、賛否関係なく情報を与えるという形でキャンペーンを行った。

2012 年に原子力発電所の新設に関する国民投票が行われた際には、様々な企業が参加して広告を打ったケースもあるが、先ほど申し上げたように、リトアニアには国民投票の際に広告に資金を投じるという文化・伝統はあまりなく、その費用はとて少ないので、現在ではあり得ないことである。

**森団長** 確認したい。国民投票に際してキャンペーンを行うためには、まずは団体を登録して銀行口座を開設するということだが、口座は、賛成側・反対側でそれぞれ一つなのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 鋭いご質問である。それは、まだ、明確には決着のついていない問題である。賛成派の口座は一つであり、それは国民投票を発議し、中央選挙管理委員会に登録された団体が開設するのだが、反対派の口座の数には制限がない。支出の上限額は賛成派・反対派ともに 110 万ユーロと決まっているが、反対派は、反対派全体で 110 万ユーロを分け合うことになる。こ

---

×0.0005」である旨が規定されているとの回答を得た（2019 年 10 月 31 日回答）。

なお、リトアニアの「有権者数」は、2019 年 5 月 12 日に行われた国民投票の時点で 2,486,915 人（リトアニア中央選挙管理委員会 HP (<https://www.vrk.lt/en/ankstesni>)）であり、また、「平均月収」は、同法 10 条 2 項において「前年第 4・四半期の平均月収」と定義され、2018 年第 4・四半期の平均月収は 961.7 ユーロ（リトアニア統計局 HP ([https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S3R0050#](https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S3R0050#/))、日本円に換算して約 11 万 6,400 円）である。

のため、平等に扱うべきではないかということで、最近話題になっている。実際、今年の国民投票の前には、かなり議論になっていた。今年は大統領選挙など様々な選挙が行われ、広告を打たなくても自らの意見を述べる場が他に多くあり、結局は、今年の国民投票では誰も広告の登録を行わなかったのもので、この問題は放置されたままになっている。今後議論になる重要なテーマだと思う。

### **（国民投票でのメディアにおける意見表明の機会の平等）**

**山花副団長** 委員長が先ほど少し触れていたテレビでの討論は、おそらく国民投票法の19条<sup>13</sup>に規定されているものことだと思うが、テレビ討論などを実施する際の割当てや順番については、中央選挙管理委員会のイニシアティブをもって決めているのか、あるいは、各政党が話し合っているのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 国民投票を発議した団体は、テレビにおいて全部で少なくとも5時間発言できる権利があり、反対派にも平等に発言の権利が与えられている。テレビ討論の場合も、中央選挙管理委員会が実際にテレビに出演するわけではないが、事前に話し合いを行い、討論では、反対派も賛成派も平等に扱われるように促している。

**山花副団長** 割当てについて、選挙管理委員会が具体的に介入するのか、ただ監視するだけなのか。

**マティヨシャイティーテ委員長** 具体的に介入するということまではしないが、国立のテレビ局なので、説明をしたり、監督をした上で、その後は、テレビ局に任せている。

今年は、このテレビでの発言時間が十分に使われたにもかかわらず、国民にとっては情報不足であったようである。皆、自分の宣伝をするばかりで、内容の説明に時間を割かなかった。事前に様々な話し合いの場が設けられるのだが、それでも、平等な進行ができる司会者を選んだり、平等な議論をアレンジしていくこ

---

<sup>13</sup> 国民投票法19条1項には「リトアニア国立ラジオ・テレビ局を無料で利用する権利は、発議団体の代表者、国会議員、共和国大統領、内閣総理大臣、大臣、政党、非政府組織及び市民に与えられる。中央選挙管理委員会は、リトアニア国立ラジオ・テレビ局の長と協議した後、リトアニア国立ラジオ・テレビ局における国民投票運動のための放送の制作に関する規則並びに実際の放送の期間及び時間について承認する。発議団体及び反対派の双方の代表者には、それぞれ、少なくとも5時間の公共（全国）ラジオ・テレビにおける放送時間が与えられ、そのうち4分の1以上はその両者の間の討論に充てられる。発議に係る市民の署名の収集が行われる間は、公共（全国）ラジオ・テレビの放送時間の最初の1時間は、発議団体による発議についての紹介に割り当てられなければならない。」と規定されている。

[リトアニア]

とは、とても難しいことだと感じている。

#### (中央選挙管理委員会の仕事)

**新藤議員** 中央選挙管理委員長として、大変なご苦勞があると思うが、この中央選挙管理委員会には、どのような意義、使命があるとお考えか。それから、一番ご苦勞されているのはどのようなことなのか、お伺いしたい。

**マティヨシャイティーテ委員長** 委員会にとって一番大切なのは、政治的中立性である。また、情報の変化のスピードが速い現代社会において、選挙や国民投票に関する情報をできるだけ幅広く周知するというのも、大切な役割であると考えている。さらに、選挙や国民投票の適正な実施のためには、他の国家機関、例えば、税務署やサイバーセキュリティ関係の機関との連携も大切であると考えている。

一番大変だと感じていることは、選挙や投票に関する不満の矢面に立たなくてはならないことである。中立性を損なわないように、自らの発言にも注意をしなければならない。

#### (おわりに)

**森団長** ありがとうございます。憲法審査会のこれからの議論に直結するお話を伺うことができました。まだ色々と議論させていただきたいこともございますけれども、残念ながら次の日程がありまして、この辺で失礼させていただきます。皆様に、本当に貴重な時間を割いていただきまして、ありがとうございます。

**ミザラス首席専門官** 委員長から、英訳されたリトアニアの主要法律集をお渡しさせていただきます。

**森団長** ありがとうございます。貴国の法制度をより深く知る上で、大変役立つと思います。

**マティヨシャイティーテ委員長** 今回お会いできて、とてもうれしく思います。本日話し合った様々なアイデアが参考になりますように、期待しております。なお、ご質問等がございましたら、是非、Eメール等でお問い合わせください。

以上

## ジャリマス憲法裁判所長官らからの説明聴取・質疑応答

令和元年9月26日 11:00～12:15

於：憲法裁判所

### ○ リトアニア側出席者

ジャリマス (Žalimas) 憲法裁判所長官

ゴダ (Goda) 憲法裁判所裁判官

ダネリエネ (Danėlienė) 憲法裁判所事務総長

ケトゥラキエネ (Keturakienė) 憲法裁判所法律研究課部長

マクシマイティエテ (Maksimaitytė) 憲法裁判所長官補佐官 (広報関係)

### (はじめに)

**ジャリマス長官** リトアニア憲法裁判所によろこそいらっしゃいました。私どもの憲法裁判所の歴史を考えると、日本からのお客様は初めてだと思います。2年前に世界の憲法裁判所の会議が行われました<sup>1</sup>が、日本の代表者はいませんでした。日本には憲法裁判所がないからでしょうか。

私たちは、約10年前、日本を訪問した。その時、東京では、バルト三国とロシアとの関係をテーマとした国際会議が行われていた。日本での滞在は短かったが、すばらしい思い出ができた。

**森団長** 本日は、ジャリマス長官をはじめ、憲法裁判所の皆様に、貴重なお時間を割いて我々にお会いいただきましたことを、大変うれしく光栄に思っております。

### (日本における憲法に関する状況)

**森団長** まず最初に、現在の我が国における憲法に関わる状況を少し説明したい。

日本国憲法は1946年、連合国軍の占領統治下で制定された。それから70数年が経過しているが、現時点までに一度も改正されていない。近年に至って、憲法改正が我が国における大きなテーマの一つとなっている。憲法に憲法改正手続が規定されているが、具体的な国民投票の手続が決まっていなかった。10年

---

<sup>1</sup> 2017年9月11日から14日まで、リトアニアのビリニュスにおいて、世界憲法裁判会議の第4回総会が開催された。世界憲法裁判会議は、アフリカ、アメリカ、アジア、オーストラリア (オセアニア) 及びヨーロッパの116の憲法裁判所等から構成される ([https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_WCCJ](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ))。

## [リトアニア]

前にその手続として憲法改正国民投票法が制定され、ひとまず、憲法改正ができる状況が整ったが、その後、10年が経ち、それを使わないうちにまた改正する必要が生じている。今回の調査団は、以上のような我が国の憲法をめぐる状況を踏まえつつ、憲法改正に関わる各国の事情及び国民投票法についての調査を主目的としている。

なお、先ほど長官が触れられた憲法裁判所についてだが、日本には憲法裁判所が設置されておらず、その設置については、与党の中でも野党の中でも意見は割れている。しかし、憲法に関わる非常に重要なテーマであることから、貴国の憲法裁判所の様々な取組、実情についても、お聞かせいただけたら幸いである。

### (リトアニアにおける憲法改正)

**ジャリマス長官** 日本における憲法をめぐる状況の説明、ありがとうございます。

リトアニアでは国民投票が何度も行われているが、成立して可決されたものの数は、本当に少ない。

リトアニア共和国憲法というのは、リトアニアの歴史において最も長く続いている憲法である。現在の憲法は4番目の憲法であり、それ以前の三つの憲法は、いずれもリトアニア第一共和国、つまり、第二次世界大戦以前の憲法であった。しかしながら、三つの憲法はそれぞれ10年も続かなかつた。当時、リトアニアは、与野党の争いがたくさんあり、憲法をあまり実施することができなかつた。当時の国民は、憲法をあまり重視せず、自分のものとして考えていなかった。

現行憲法は、制定後、既に10回の改正が行われている。ただし、細かい改正がほとんどで、例えば、地方議会議員の任期を延長する改正、外国人に土地を売却できるようにするための改正、中央銀行関係の改正などがその例である。他方、重要な改正は、EUへの加盟等に係る一連の改正である。また、現行憲法下でこれまでの国民投票を経て成立した憲法改正は、EUへの加盟のみであった。

今後の憲法改正の可能性について考えると、当面、重要な改正は予定されていない。ご承知のとおり、今年は2件の国民投票が行われたが、いずれも成功しなかつた。一つは二重国籍の一部容認、もう一つは国会議員定数削減であった。

### (憲法裁判所の役割)

**ジャリマス長官** リトアニアの憲法裁判所は1993年に設置された。ヨーロッパの国々において、憲法裁判所は不可欠なものと認識されている。リトアニア憲法は非常に安定しているが、そのために憲法裁判所が役に立っている。リトアニアにおいて、憲法裁判所以外に憲法について説明できる機関は存在しない。政治家から憲法に関する質問があつた場合には、憲法裁判所が回答している。

憲法裁判所は、ヨーロッパの国々の伝統に基づき設立された。リトアニアの独立運動が起きた際、リトアニアでは、憲法制定と同様に憲法裁判所が必要ということは明確に認識されていた。ドイツ、ポーランド等の国では既に憲法裁判所が存在していたため、リトアニアはその事例を参考に、憲法裁判所を設立した。

憲法裁判所を設立するに当たっては、国の伝統や歴史が重要である。例えば、バルト三国の中でも、ラトビアとリトアニアにおいては憲法裁判所が設立されたが、エストニアにおいて、憲法裁判所は存在しない。エストニアでは、最高裁判所が憲法裁判所の役割を果たしており、北欧の伝統と同じ制度となっている。このように、憲法裁判所の要否についてはヨーロッパの国々の中でも異なっているため、日本において憲法裁判所の設立を考える場合、伝統や歴史を考慮する必要があると考えている。

### （国民投票と憲法裁判所との関係）

**ジャリマス長官** リトアニアは、ヨーロッパの国々の中でも、国民投票を幅広く実施できる国であると考えている。憲法上の国民投票に関する規定は非常に限られており、多くは法律の定め委ねられているが、その法律にも明記されていない場合に、国民投票に関する事項について解釈をしたり、また、そもそもその法律の規定が憲法の趣旨に合致しているかどうかを判断したりするのは、憲法裁判所の役割である。

リトアニア独立直後、リトアニアの独立やソ連軍に係ること等の重要なテーマについての国民投票が全て成功したことから、リトアニア国民は、自由を非常に身近なものと感じており、あらゆることは国民投票によって決められるという考え方が非常に強かった。しかし、その後、残念なことに、国民投票の提案や発議は、政党のPRやキャンペーンのために使用されるようになってしまった。

そこで、1994年、国民投票法が改正され、様々な制限が設けられた。しかし、憲法裁判所は、この国民投票法改正について一部が違憲であるという判断を下した。こうして、憲法裁判所のおかげで、国民投票に関する法律は生きているのである。

憲法は、国の一番大事な価値を守るためにできており、その価値はリトアニア独立宣言時に明らかになっている。例えば、リトアニアの独立を否定する国民投票の提案、憲法に定められた人権に反する国民投票の提案は違憲とされている。死刑は、ヨーロッパのあらゆる国で禁止されているわけではないが、憲法裁判所の判断により死刑の実施は違憲とされた。また、虐待も違憲と判断された。さらに、人種差別等の差別についても、違憲と判断された。

### (憲法裁判所の必要性)

**新藤議員** 憲法裁判所長官ほか、皆様にお時間をいただいたことに感謝する。

リトアニアは、独立以来、自由と民主主義、人権、法の下での平等など、民主主義国家を建設する努力を続けてきたことに敬意を表し、また、日本はこれをしっかり支援したいと思う。特に、国際社会において、ロシアに同じルールの下で活動させるために協力していかなければならないという意味で、バルト三国の安定が極めて重要であることを改めて感じている。

憲法の安定性を保障することが国の安定につながる、その意味において憲法裁判所の役割は極めて大きいと思う。そのような視点から、いくつかの質問をさせていただきたい。

ご承知のように、我が国は、最高裁判所が具体的な訴訟の際にその解決に必要な範囲内で憲法上の問題について判断をする、という体制を採っている。一方で、長官はヨーロッパでは憲法裁判所は不可欠であると述べられた。憲法裁判所がなぜ不可欠であるのか、もう少しお考えを伺いたい。

また、リトアニアにおいて憲法裁判所の果たしてきた役割、成果について、法律の違憲判断を行った事例がこれまでにあったかどうかを含めて、お伺いしたい。

**ジャリマス長官** リトアニアにおいて、最高裁判所と憲法裁判所との役割分担はできている。憲法裁判所と最高裁判所が同時に存在するという事例は、オーストリアに端を発する。約 100 年前、オーストリアで初めて憲法裁判所が設立された<sup>2</sup>。その後、第二次世界大戦前に、チェコスロバキアなどが憲法裁判所を設立し、戦後、ヨーロッパの多くの国々が憲法裁判所を設立した。憲法裁判所設立の成功事例は数多くある。それは、オーストリアやドイツなどである。

他方、ある国のように、ある制度が憲法裁判所と関係することで悪影響が出ることもある。確かに、憲法裁判所の設立が必ずしも成功するとは限らない。

**新藤議員** 例えば、うまくいっていない国はどこか。

**ジャリマス長官** 例えば、ベラルーシは、憲法裁判所が存在しているが、ルカシェンコ大統領が政権をとったとき、憲法裁判所がかなり批判したため、彼は裁判官を替えてしまった。憲法裁判所は今でも存在はしているが、言われたことに従っているだけである。

ロシアにおいても、憲法裁判所は一応存在しているが、ベラルーシと同様であ

---

<sup>2</sup> 1920 年、オーストリアにおいて憲法裁判所が創設された (クリストフ・ベツェメク/戸波江二[訳]「オーストリア憲法裁判所—その制度と手続」比較法学 45 卷 3 号(2012 年))。



る。例えば、ロシアがクリミア半島に侵入したとき、憲法裁判所はそれを容認した。

また、ウクライナの憲法裁判所も、色々な問題を抱えているのではないか。しばしば違憲判断も行っているが、そのような判断も含めて、憲法裁判所が本当に権力から独立して自由な判断を行っているのか、疑問である。

そもそも、憲法裁判所が存在しているからあらゆることを解決できるわけではなく、その国の政治や政権によって様々である。私は、通常の裁判所と憲法裁判所の役割はかなり違うと考えており、憲法に関する判断は、独立した憲法裁判所が行うことが適当だと考えている。また、憲法裁判所の存在しない国においては、最高裁判所に特別な部署があるものだが、日本の場合はどうなっているのか。

**新藤議員** 日本では、最高裁が憲法判断をする際には、特別の部署を設けることはしていない。

ところで、法律の違憲性の判断に関しての審査事例は何件くらいあるか。

**ジャリマス長官** まず、憲法裁判所では、9名の裁判官がそれぞれ一票を持っている。

これまでの違憲判断の詳細は秘密であるためお答えできないが（笑）<sup>3</sup>、非常に議論になった事例というのは一つである。

### （国民投票の今後の取扱い）

**新藤議員** 二つ目の質問は、国民投票の今後の取扱いである。最低投票率・絶対得票率要件の設定やテーマの設定などについて、最近、憲法改正以外の国民投票がほとんど否決されている状況の下で、今後、国民投票制度の改革は必要とお考えか。また、そのような検討はなされているか。

**ジャリマス長官** 国民投票も国によって異なっており、例えば、ドイツにおいて国民投票は全く行われていない。リトアニア憲法においては、国民投票を行うテーマは、非常に重要なものでなければならず、「リトアニアの独立」、「ソ連の陸軍の撤退」、「憲法制定の承認」、「EUへの加盟」の四つはそれに該当する。他のテーマも重要ではあるが、国民投票の結果が示すように、国民全体が積極的に参加するものではなかった。以前は、「イニシアティブ」による発議がかなり多かったが、最近は様々な制限があり、国民投票の数は少なくなっている。条約に反しているか、あるいは、人権に反している提案が多かった。

---

<sup>3</sup> 後掲「リトアニア憲法裁判所における質疑応答に関する補充調査」問2に対する回答（235頁）を参照されたい。

## [リトアニア]

それから、国民投票に付す内容も非常に大事である。ギリシャにおける経済関係の国民投票が一つの事例である<sup>4</sup>。リトアニアにおいては、経済に係る、例えば、国の予算に係る内容について国民投票に付すことは認められていない。最近、様々な制限が設けられており、国民投票の可能性はかなり低くなっている。

### (リトアニアにおける緊急事態対応)

**新藤議員** 三つ目の質問は、リトアニアにおいては当然のことと考えられていると思うが、緊急事態条項の必要性である。まず、「緊急事態」をどのように定義しているのか、また、憲法に緊急事態条項を設ける意義について、教えていただきたい。さらに、緊急事態を宣言する場合の取扱いにおいて、留意していることがあればお聞かせいただきたい。

**ジャリマス長官** リトアニアでは、緊急事態は二つに分けられており、一つは戦争、もう一つはそれ以外の非常事態である。今まで、幸いにもそのような経験は全くないが、憲法上は、その可能性が認められている。大統領が緊急事態の宣言をすることができ、その後、国会が承認する。つまり、国会が承認する以前に大統領が緊急事態を宣言することができるが、その後、国会は、承認するかどうかを決断することになっている。

戦争という状態は、海外からの外敵の侵入の場合であり、リトアニア国土への侵入だけでなく、NATOの条約に基づき、NATO加盟国への侵入についても同様になっている。それ以外の非常事態とは、リトアニア国内で様々な問題が起きることである。これらは、リトアニアの法律において明記されている。

**新藤議員** 緊急事態が宣言された場合、通信の自由、移動の自由、住居不可侵など、権利が制限されることになっていると承知しているが、その制限の範囲はどのように判断するのか。権利保障と国の安定とのバランスをどうとるのかについて、教えていただきたい。

**ジャリマス長官** 幸いにも今までそのような事例がなかったため、解釈が難し

---

<sup>4</sup> 財政危機に見舞われたギリシャでは、2011年10月末に、パパンドレウ首相が、EU・IMFが取りまとめた支援策の受入れの可否を問うため、憲法上規定のある国民投票を行うことを表明したが、国内外からの強い批判や金融市場の大混乱を受け、国民投票の実施を断念して撤回するに至った(国内的には首相に反発する与党議員の離党があり、対外的にはEUや国際社会との約束の遵守を求める声があった。支援策の受入れ拒否はデフォルト及びユーロ圏からの離脱に直結するという事実がある一方、国内世論の緊縮財政に対する抵抗も背景にあった)(『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(2014年10月)43頁)。

いが、EUの法に基づいて解釈することになるだろう。もちろん、緊急事態宣言がされたときに、公益の観点から人権を制約することができるが、一方で、EUの法において、制約することができない人権として、死刑の禁止や虐待の禁止などがあり、これはリトアニアの法にも明記されている。

**(日本における緊急事態対応)**

**ジャリマス長官** 私からも質問したい。日本において、緊急事態の場合における対応はどうなっているのか。

**森団長** 緊急事態が発生し、衆議院が解散により欠けている場合に、内閣が参議院の「緊急集会」を開くことを求めることが規定されているだけである。

**新藤議員** そこが今、日本では大事な議論になっている。日本では、緊急事態において、例えば、災害や様々な場合の事態に対応できる法律上の体系が整備されている。しかし、72年前に日本が他国に占領されていた状態で作られた憲法であるため、基本法たる憲法の中に、国の非常事態を想定した規定がない。そこで、独立国として当たり前の非常事態を規定しようという意見と、現行憲法でもそのような事態への対応は読み取れるという意見とがあり、私たちはその議論を現在行っているところである。とても大事な議論である。

**(日本において国民投票が話題になっている理由)**

**ジャリマス長官** もう一つ。なぜ、日本では国民投票が話題になっているのか。

**山花副団長** 憲法改正国民投票法自体は約10年前に制定されたのだが、その後、社会において色々な変化があり、見直しが必要だということで議論になっている。

**森団長** 一言付け加える。日本で憲法改正をするには、衆参両院の3分の2以上の賛成を得た上で、国民投票に付す。しかし、70数年間憲法改正をしたことがないため、国民投票を実施したことがない。そこで、今、憲法改正の機運が高まっているのと同時に、その実施法である国民投票法をどうするかが、再び話題になっているのである。

**(国会議員による憲法裁判所への提訴<sup>5)</sup>)**

**山花副団長** 貴国では、法律や大統領令の合憲性の審査について、国会議員の5分の1以上で憲法裁判所に提訴できることとなっている。かなり少ない人数で提訴できるという印象を持つが、その趣旨は何か。

**ジャリマス長官** これは、野党の権利を守るためのものであり、この趣旨から国会議員の5分の1以上で憲法裁判所に提訴できるとされているものである。「5分の1」という数字については、国によって制度はかなり異なっている。例えば、野党による提訴が禁止されている国もあれば、国会議員1人で提訴できる国もある。リトアニアは、この中間に位置していると考えている。

**山花副団長** 通常の司法裁判所も憲法裁判所に提訴できるとなっているようだが、これはどのようなケースか。

**ジャリマス長官** 裁判所は、その係属している事件を解決するに際して、関連する法律等に違憲の疑いがある場合に、憲法裁判所に提訴することが多い。

**山花副団長** 通常の民事事件や刑事事件を処理する過程では、通常の裁判所は憲法判断をできないという理解でよいか。また、憲法裁判所の違憲判決が出た場合、その法律について、改めて議会で改正する必要があるのか。あるいは、判決が出たら即座に法律が無効になるのか。

**ジャリマス長官** 例えば、ある法律が憲法違反であると判断された場合は、その時点から、当該法律はリトアニアでは無効となる。

**山花副団長** それは、法律の内容面の審査と思ってよいか。法律自体が憲法違反と判断されるケースもあれば、例えば、日本で議論になっているように、法律自体は憲法違反ではないが、当該事例に適用する場合は憲法違反であると判断されるケースもあると思うが、そのような区別はなされているのか。

**ジャリマス長官** 法律自体ではなく、例えば、裁判所の判断について憲法違反だと判断される場合もあるが、憲法裁判所が判断するのは、法律自体の合憲性を判断することが多い。

---

<sup>5</sup> 山花副団長の質問に関し、調査団の帰国後、憲法裁判所に対して在リトアニア日本国大使館経由で改めて問い合わせを行い、回答を得た（2019年12月11日回答、後掲「リトアニア憲法裁判所における質疑応答に関する補充調査」（234頁））。

**山花副団長** ヨーロッパの憲法裁判所の類型として、法律を作る段階で（「法律案」の段階で）憲法裁判所が憲法違反かどうかを審査するようなケースはあるか。

**ジャリマス長官** リトアニアの憲法裁判所は、その段階では全く関与しておらず、あくまでも法律が制定された後に事後的に審査を行っている。

（おわりに）

**森団長** 本日はお忙しい中、懇談の機会をいただき、ありがとうございました。

**ジャリマス長官** こちらこそ、本日はありがとうございました。さらに質問をなさりたいことがあれば、何なりとお寄せ下さい。

以上

## リトアニア憲法裁判所における質疑応答に関する補充調査<sup>6</sup>

問 1 憲法裁判所との面談において、山花議員から、憲法上、法律の合憲性審査や大統領令・政令の合憲性・合法性の審査について議員総数の 5 分の 1 以上の国会議員が提訴できるとされているが、この「5 分の 1」という数字の趣旨は何か、という質問をしたところ、その場では、明確な回答がなかったため、改めて、照会させていただきます。

山花議員の問題意識は、「5 分の 1」という数字があまりにも少数会派に有利であるため、野党がその気になれば、いったん可決され、議会において決着がついたはずの法律等について、野党が議会外（＝憲法裁判所）で蒸し返すようなことができるのではないかと、いうものです。

「5 分の 1」という基準はどのような思想に基づくものでしょうか。また、野党がこれを濫用するような例はないのでしょうか。

憲法第 106 条は、①法律及び国会により可決されたその他の法規が憲法に違反するか否か、②大統領令及び政令が憲法及び法律に違反するか否か、といった法的整合性に関して、憲法裁判所への提訴が可能な機関の一つとして、議員総数の 5 分の 1、つまり議員 29 名以上の国会議員グループを定めている。<sup>[1]</sup>

したがって、国会の少数派（野党）は、憲法裁判所に提訴し、国会多数派が可決した法令の合憲性について法的主張に基づき異議を唱えることができる。

つまり、国会議員グループが憲法裁判所へ提訴する権利は、国会の多数派による決定が憲法に抵触する場合に、抗議するための法的手段である。憲法裁判所は、リトアニアが憲法の下で、多元的な民主主義国家であり、国会野党の容認は必要不可欠な要素であると、繰り返し述べてきた（2001 年 1 月 25 日付判決、2006 年 4 月 4 日付判決、2017 年 12 月 22 日付結論）。憲法は国会内少数派の保護と、野党保護の最低要件を前提としている（1993 年 11 月 26 日付決議、2001 年 1 月 25 日付決議、2006 年 4 月 4 日付決議）。

注意しなければならないのは、国会議員グループが憲法裁判所に提訴する際の申立書には、①その法令に対する異議が、明確に形成された法的主張によって具体化されていなければならない等、憲法裁判所法で定められた様式及び内容要件に従う必要があること、また、②法令（その一部）の整合性に関する国会議員グループの立場が明確に示されていないということである。こ

<sup>6</sup> 本資料は、リトアニア憲法裁判所における山花副団長の質問に関し、調査団の帰国後、憲法裁判所に対して在リトアニア日本国大使館経由で改めて問い合わせを行い、得た回答を同大使館担当官が翻訳したものを、衆議院憲法審査会事務局の責任において、さらに平易に整理等をしたものである（2019 年 12 月 11 日回答）。

のような憲法裁判所法の要件を満たさない提訴は、憲法裁判所での審議の対象とならない。さらに、憲法裁判所への国会議員グループによる提訴（申立書提出）や、その提訴事案に関する憲法裁判所での審議の承認それ自体が、当該法令を一時無効とすることはない。

なお、国会議員グループが憲法裁判所への提訴の権利を濫用する事例は、過去に一度もなかった。

問 2 憲法制定後、現在まで、憲法裁判所が法令等について違憲であると判決を出した例はあるのでしょうか。あるとすると、何件くらいあるのでしょうか。

憲法裁判所は、法令（法律その他の法規、大統領令、政令）の、憲法との整合性あるいは他の法律との整合性に関し、2019年12月1日時点で、過去245件の違憲判決を出している。

問 3 憲法裁判所が下した違憲判決の効力について、リトアニア憲法107条は、違憲判決を受けた法令は「適用されない」と規定しています。この「適用されない」の意味ですが、違憲判決を受けた法令は「廃止」された（＝法令集から自動的に削除される扱い）こととなるのでしょうか、それとも、「廃止されるわけではないが、行政当局が当該法令を執行しない」（＝国会で廃止されるまでの間、法令集には残るが、事実上、執行されないものとして形骸のみ残る）という扱いになるのでしょうか。違憲判決が出た場合の効力についてご教示ください。

憲法第107条の解釈において、国会、大統領または政府により発せられた法令あるいは国民投票によって採択された法令で、憲法裁判所によって違憲判決を受けたいかなる法令（その一部）もリトアニアの法律システムから永久に除外（exclude）されると憲法裁判所は指摘している（2006年3月28日付判決、2006年6月6日付判決、2006年8月8日付決定）。それぞれの立法主体（国会、共和国大統領、政府）は、そのような法令（その一部）が無効であることを布告するか、または、（当該法令が不可欠である場合）新たに制定される法令が憲法に従ったものとなるよう、それを修正する憲法上の義務を負う。しかし、また、憲法上の義務が果たされるまでの間、その関連する法令（その一部）はいかなる状況下においても適用することができない。この点において、そのような法令の法的効力は廃止されている（2006年8月8日付決定、2008年2月1日付

決定)。

また、同時に指摘しておかなければならないことは、憲法の下で、憲法裁判所は、とりわけ、憲法裁判所の判決の発効後に発生し得る法的状況を査定し、その判決が正式に公布されるべき時期を決定する権限を有することである。言い換えれば、当該判決によって、憲法に保護される価値が実質的に否定される状況が生じる場合、憲法裁判所は判決の公布を遅らせることで、立法府に法律の空白期間を埋めるための時間を与えることができる。すなわち、特定の法令(その一部)を違憲とする判決が、法律の空白期間やその他の不確実性を生み出し、憲法に規定・保護されている価値が損なわれる場合において、憲法裁判所は判決の公布(及び、結果としてその発効)の日程を延期する憲法上の権限を有する(憲法裁判所判決 2005 年 1 月 19 日付、2005 年 8 月 23 日付、2010 年 6 月 29 日付、2012 年 2 月 6 日付、2019 年 4 月 16 日付)。<sup>[2]</sup>

本質問のコンテキストにおいて、さらに指摘されるべきことは、リトアニア共和国の全ての法令は、法令集(Register of Legal Acts)<sup>[3]</sup>において登録、公布されることである。憲法裁判所がある法令(その一部)を違憲であると認めた後、そのような法令(その一部)は法令集に残ったままとなり、その法令(その一部)の違憲性に関する注釈及び憲法裁判所の該当する判決への参照が付記される。この文脈において、強調しておきたいのは、憲法に基づいて、このような違憲の法令(その一部)はもはや適用され得ないということである。

---

[1] 本件に関しては、国会議員グループのその他の権利についても言及しなければならない。例えば、議員総数の 4 分の 1 以上のグループは、憲法の改正又は補完の提案を国会に提出する権利がある(憲法 147 条 1 項)。議員総数の 5 分の 1 以上のグループが国会質問書を首相又は大臣に提出することができる(憲法 61 条 2 項)。議員総数の 4 分の 1 以上のグループが大統領、憲法裁判所長官及び判事、最高裁判所長官及び判事、高等裁判所長官及び判事の弾劾手続を開始できる(国会法 228 条 1 項)。

[2] 判決の公布を遅らせる憲法上の権利は、憲法裁判所によって行使されたことが数回ある。これによって、憲法裁判所は、憲法によって守られるべき様々な価値を守ることを目指した。例えば、地方自治体と国家管理のメカニズムの機能(2002 年 12 月 24 日付判決)、現存不動産に対する所有権の回復(2005 年 8 月 23 日付判決)、裁判官への国家年金受給(2010 年 6 月 29 日付判決)、国家年金支払(2012 年 2 月 6 日付判決)、公平な勤労報酬に対する憲法上の人権(2013 年 7 月 1 日付判決)、地方自治体財政(2015 年 6 月 11 日付命令)、林業の法的枠組みの安定確保における公益(2019 年 4 月 16 日付命令)。

[3] (<https://www.e-tar.lt/portal/en/legalActSearch>)



## グジュウナイテ法務副大臣らからの説明聴取・質疑応答

令和元年9月26日 14:00～14:50

於：法務省

### ○ リトアニア側出席者

グジュウナイテ (Gudžiūnaitė) 法務副大臣

ジリース (Žilys) 国際法部部长

ゴディエネ (Godienė) 法的保護部首席補佐官

ロチエネ (Ročienė) 司法・民法部首席専門官

イエロホビエネ (Jerochovienė) 法律機関部補佐官

### (はじめに)

**グジュウナイテ副大臣** 森先生をはじめ、日本の議員団の皆様、歓迎いたします。遠い日本からよくいらっしゃいました。リトアニアと日本の交流はますます深まっており、日本から当方を訪問してくださる方も増えているところです。

本日の目的は意見交換ということであり、まず、リトアニアの憲法や人権について当方から説明し、その後、皆様から日本の憲法や人権についてご紹介いただければと考えている。

**森团长** 暖かいお出迎えとご挨拶をいただきまして、ありがとうございます。この度のリトアニア訪問に当たりまして、グジュウナイテ副大臣をはじめ、法務省の皆様方にこうしてお目にかかることができましたことは、大きな喜びです。私は、かつて、日本で法務大臣を務めた経験がございまして、今回、リトアニアの法務省を訪問できたことを、大変に感慨深く思っております。

我が国の憲法は、1946年、GHQの占領統制下において制定された。それから70数年が経過したが、その間一度も改正が行われていない。70数年の間に世の中も随分と変わり、近年、憲法改正に向けての機運が高まっている。そのような時局に当たり、今回、ヨーロッパ各国を回り、それぞれの国の憲法や国民投票の実情などについて調査を進めている。特に、最近、ネットメディアの発展に伴って生じている表現の自由とプライバシー権の衝突などが社会の関心事になってきており、そういったことを含めて、忌憚のない意見交換ができることを期待している。

**グジュウナイテ副大臣** 本日は、国際法担当のジリース部長、セキュリティ関連

法担当のゴディエネ首席補佐官、民法担当のロチエネ首席専門官、それから、裁判所担当のイエロホビエネ補佐官も同席している。

### (リトアニア憲法の制定、改正回数)

**グジュウナイテ副大臣** まず、憲法や憲法改正について手短かに説明させていただく。日本の憲法は、1946年に制定されたと承知しているが、現在のリトアニア憲法が制定されたのはごく最近の1992年であり、国民投票によって成立したものである。なお、この時の国民投票が、今までで最も投票率の高かった国民投票である。

リトアニアは、何回も占領されるなど、大変複雑な歴史を持っており、ソ連からの独立直後に制定されたこの憲法は、以来、リトアニアの自由と民主主義の基礎となっている。現在の憲法は、制定されてから既に10回の改正が行われている。

### (フェイクニュース・ヘイトスピーチ対策①～リトアニアの対策～)

**山花副団長** 本日は、こうした機会を設けていただきまして、ありがとうございました。私もかつて法務副大臣を務めていたことがあり、貴国の法務省にこうして伺えることをうれしく思います。

先ほど森団長からも少し話があったが、表現の自由と名誉権やプライバシー権といった人権との関係、特に、ネット社会が進展する中での規制の在り方などについて、我々も非常に悩んでいる。貴国でも同じだと思うが、名誉毀損やテロに関する言動であれば、民事や刑事の分野で責任追及が可能かと思う。他方で、必ずしもインターネットに特有のことではないが、ヘイトスピーチやフェイクニュースといったものがネットの世界で特に増えている。

我々は憲法及び国民投票をテーマに調査しているので、国民投票の関係で言えば、フェイクニュースによって国民投票がアンフェアなものになってしまうことを懸念している。国民投票に限定した話でなくても結構だが、フェイクニュースなどの規制について、貴国ではどのような議論がなされているのか。

**グジュウナイテ副大臣** 非常に重要なご指摘をされた。なぜかと言うと、リトアニアの隣には……東の隣国は……（山花副団長「ロシアのことだろうか」（一同笑））……そのとおりだ。そのような脅威となる隣国があるので、リトアニアでは、フェイクニュースの問題については、特に重要視されている。

インターネットセキュリティの脆弱性やフェイクニュースが、リトアニアの国民投票、ひいては民主主義に悪影響を与える可能性が高いということは明白である。EUの様々な事例を参考にして調査・研究を行い、フェイクニュースを

発見・抹消できるような仕組みを構築しなくてはならないと考えている。国際法部のジリース部長から、補足して説明してもらう。

**ジリース国際法部部長** リトアニアでは、ネット上に限らず、新聞でも、テレビでも、ヘイトスピーチは犯罪とされている。リトアニア憲法では、差別やヘイトスピーチは禁止されている<sup>1</sup>。ヘイトスピーチの疑いがある場合は、法的な手続が行われるが、ネット上のヘイトスピーチやフェイクニュースの特徴として、拡散のスピードが非常に速いということがあり、特別な取扱いが必要になると思う。

ネット上には様々なサイトがあるが、リトアニアの法務機関は、YouTube のような国際的なサイトも含め、諸サイトと協力し合いながら仕事を進めているため、ヘイトスピーチやフェイクニュースが発生した場合は、すぐに発見することができるようになっている。もちろん、ウェブサイトというものは非常にバラエティーに富んでおり、積極的に協力してくれるサイトもあれば、消極的なサイトもある。それぞれ、発言の自由を持っており、取締りは容易ではないが、リトアニアにはジャーナリスト倫理委員会というものも存在しており、そこからも様々な協力を受けている。

**グジュウナイテ副大臣** フェイクニュースについては、リトアニアも EU の加盟国であり、情報の流れは自由になっているので、フェイクニュースやヘイトスピーチが海外から流入してくる可能性がある。このため、リトアニア国内のみで解決できる問題ではなく、全 EU で協力して対策を講ずることが重要になってくる。

また、フェイクニュースやヘイトスピーチを防ぐためには、リトアニア国内のマスメディアを育て、強くしなくてはならない。マスメディアが強くなれば、報道内容が良質なものとなり、それが結果として、フェイクニュースやヘイトスピーチを防ぐことになる。

**山花副団長** ヘイトスピーチに関しては、犯罪化されている国と、犯罪化に慎重な国とがある。日本は比較的慎重な国だと思うが、無規制のままでよいということではない。「不愉快な表現」という程度の「表現の自由で保護されるべき領域」なのか、「ヘイトスピーチ」として「犯罪化されるべき領域」なのか、その境界線を設定することはなかなか難しい。口頭での議論には馴染まないと思うので、

---

<sup>1</sup> 憲法 25 条 4 項では、「信条を表明し、情報を伝達する自由は、犯罪行為、すなわち、中傷及び虚偽情報による民族的、人種的、宗教的又は社会的憎悪、暴力及び差別の扇動とは両立しない。」と規定されている。

[リトアニア]

ヘイトスピーチが法律でどのように定義されているのか、後日、大使館を通じて教えていただきたい。

**グジュウナイテ副大臣** 後日、大使館を経由して回答する<sup>2</sup>。

**(フェイクニュース・ヘイトスピーチ対策②～日本の対策～)**

**グジュウナイテ副大臣** こちらからも、日本の法制度についてお聞きしたい。フェイクニュースは、日本の法律ではどのように扱われているのか。

**山花副団長** 日本ではまだ法律ができていない。たくさんあるインチキなニュースの中で、名誉毀損に当たるとか、プライバシーの侵害に当たるなど、一般的な法律に反することについては、刑事事件や民事事件でそれぞれ処理される。

ただ、憲法で保障されている表現の自由は、本来、「全くの虚偽の発言はしてはいけない」というものではなく、「間違えたことを言っても構わない」という程度のもののはずである。したがって、本来であれば、真実の言論によって是正されるのが原則であろう。

しかし、国民投票について言えば、投票の直前にそういったものが流れてしまうと、後から真実の情報を伝えても間に合わないため、投票の公平が守られないのではないかという懸念を持っている。それを防ぐルール作りの参考のために、意見をいただければと思ったのだが。おそらく、貴国も同じ悩みを抱えているのではないか。

**(フェイクニュース・ヘイトスピーチ対策③～国民投票における対策～)**

**グジュウナイテ副大臣** 国民投票は賛成派と反対派が激しく争うものであり、国民投票の期間中は情報合戦になるのだが、そのような中で、政府ができるだけ正しく、誠実な情報を国民に与え、報道機関を通じても正確な情報を流しているので、国民がそれを信じてくれることを期待している。

**山花副団長** 日本の場合には、放送媒体と紙媒体とで少しルールが違っている。放送媒体に関しては放送法という法律があつて、報道などに関しても、「できるだけ政治的に公平に」ということがルールとして定められている。新聞のような紙媒体の出版物に関しては、まさに自由な言論市場の世界なので、そういったル

---

<sup>2</sup> 後日、リトアニア法務省より、刑法 170 条に規定がある旨の回答があつた。リトアニア刑法 170 条 2 項では、「性別、性的指向、人種、国籍、言語、血統、社会的地位、宗教、思想又は信条を理由に、公然と、他人を嘲笑し、若しくは軽蔑し、又は他人に対する敵意をあり、若しくは差別を助長する」行為（衆議院憲法審査会事務局仮訳）とされている。

ールはない。貴国ではどうか。

**グジュウナイテ副大臣** リトアニアでは、そのような区別はないが、一般的に政治広告には様々な制限があり、国民投票の際にも多くの制限がある。司法・民法部のロチエネ首席専門官から補足して説明してもらおう。

**ロチエネ司法・民法部首席専門官** リトアニアの法律では、放送媒体と紙媒体の区別はないが、国民投票の際の政治広告については、できるだけ誠実かつ公平公正な情報を提供するように定められている<sup>3</sup>。その他、様々な制限が設けられており、例えば、名誉毀損や差別に当たるような表現は禁止されている。また、国民投票法では、イニシアティブ団体は報道機関を使うことができると定められており、賛成派と反対派に少なくとも 5 時間ずつ、報道機関で意見を表明する機会が与えられている<sup>4</sup>。

#### (サイバーセキュリティについて)

**森団長** 先ほどの副大臣のご説明にも出てきた「東の隣国」からのものを含めて、リトアニアはサイバー攻撃の被害を日常的に被っているのか。サイバー攻撃に対する防御という点では、我が国は諸事情で相当遅れているが、リトアニアは進んでいるのではないか。

**グジュウナイテ副大臣** リトアニアでは、サイバーセキュリティについては、法務省ではなく、国防省が担当している。これは、リトアニアがサイバーセキュリティを重要視していることの現れである。国防省にはサイバーセキュリティセンターというものが設立されており、法務省は、特に、個人情報保護の分野で同センターと協力し合っている。

---

<sup>3</sup> 該当の法律は定かではないが、国民投票法 18 条 4 項には「国民投票運動は、憲法及び法律に違反するもの、道徳、正義若しくは公共の調和に反するもの又は公平かつ真実でないものを除き、様々な形態及び方法のものが許される。」と規定されている。

<sup>4</sup> 国民投票法 19 条 1 項には「リトアニア国立ラジオ・テレビ局を無料で利用する権利は、発議団体の代表者、国会議員、共和国大統領、内閣総理大臣、大臣、政党、非政府組織及び市民に与えられる。中央選挙管理委員会は、リトアニア国立ラジオ・テレビ局の長と協議した後、リトアニア国立ラジオ・テレビ局における国民投票運動のための放送の制作に関する規則並びに実際の放送の期間及び時間について承認する。発議団体及び反対派の双方の代表者には、それぞれ、少なくとも 5 時間の公共（全国）ラジオ・テレビにおける放送時間が与えられ、そのうち 4 分の 1 以上はその両者の間の討論に充てられる。発議に係る市民の署名の収集が行われる間は、公共（全国）ラジオ・テレビの放送時間の最初の 1 時間は、発議団体による発議についての紹介に割り当てられなければならない。」と規定されている。

## [リトアニア]

近年、個人情報保護はとても重要な分野になっており、個人データは様々な場面で利用されていることから、サイバー攻撃に利用される可能性も高い。サイバーセキュリティについては、リトアニアのみでなく、全 EU で注目されている。

### (リトアニアのさらなる発展のために)

**新藤議員** 我々は、ドイツ、ウクライナ、そしてリトアニアを訪問し、これからエストニアに向かう予定である。今回の訪問で、バルト三国がいかに関世界の平和と秩序のために重要な場所かということを確認した。そして、何よりも、自由と民主主義、人権、そして法の下での平等といった価値観を共有する民主主義国家であるリトアニアの発展のために支援をしなければいけない、と改めて思いを致したところである。また、領土を守り、国民を守るという国の使命を果たすことが、このリトアニアにとっていかに大変なことなのか、あの国会前のバリケード跡を見た時は本当に胸が痛んだ。そして、そういう努力を我々国際社会はもっと支援しなければいけない。

そして、リトアニアが安定するために大切なのは、憲法をはじめとする法制度の安定である。これは法務省が担当する分野であり、日本ももっと支援していかなくてはならないと思った。本日は、日本の元法務大臣と元法務副大臣も同席しているところであり、いろいろなアイデアを出していただければ、私達も支援をしていきたい、このように思っている。

### (おわりに)

**森団長** 私は、日本・ウクライナ友好議員連盟の会長をしている。ウクライナとはずっと縁があり、何回か訪れたことがあるが、我々一同、リトアニアは初めての訪問であった。山崎大使は、厚生労働省の出身で、日本の高齢者福祉の基礎を作った偉大な官僚である。このような重要な人物を日本が大使として送り込んでいるということは、日本がリトアニアとの関係を重視していることの現れである。

本日は、おかげさまで有意義な意見交換をすることができました。ありがとうございました。

**新藤議員** リトアニアは食事がおいしく、歴史もあり、日本人が大好きな国です。さらに関係を深めたいと思いましたが、信頼を深めた次第です。本日は、貴重なお時間をいただきまして、どうもありがとうございました。

**グジュウナイテ副大臣** これからも、リトアニアと日本の交流が進むことを期待しております。ぜひ、またリトアニアにいらっしやってください。こちらこそ、

[リトアニア]

ありがとうございました。

以上





エストニア共和国



## エストニア共和国の憲法等の概要

### 一 憲法等の概要<sup>1</sup>

#### 1 憲法制定の経緯<sup>2</sup>

##### (1) エストニアの独立

エストニアの首都タリンは、中世に、デンマーク王が十字軍と共に進出して建設した都市である（当時は「レヴァル」と呼称<sup>3</sup>）。タリンは、最北の都市としてハンザ同盟に加わり繁栄したが、後にデンマークによってドイツ騎士団に売却され、その後は同騎士団を中心とした統治が長く続いた。その後、エストニアは、ロシア、デンマーク、ポーランド、スウェーデンなどによる領有地を巡る争いの対象となり、1629年に、一旦、スウェーデン領として確定した。しかし、北方戦争（1700年～1721年）を経て、エストニアの支配権はスウェーデンからロシアに移り、近世以降はロシア帝国に併合された。その後は、第一次世界大戦、ロシア革命などをきっかけに、エストニアでも自治獲得に向けた機運が高まり、1918年2月には独立が宣言され、バルト・ドイツ軍に対する勝利、ロシアとの交渉を経て、1920年2月のソビエト・ロシアとのタルトゥ条約<sup>4</sup>の締結によりエストニアの独立が確定した。

<sup>1</sup> 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006年10月）331～337頁を基に作成。

<sup>2</sup> (1)～(3)については、伊東孝之ほか編『新版 世界各国史 20 ポーランド・ウクライナ・バルト史』（山川出版社、1998年）293～302・350～352頁、アンドレス・カセカンブ（小森宏美・重松尚訳）『バルト三国の歴史』（明石書店、2014年）29～77頁・348頁、原翔『バルト三国歴史紀行 I エストニア』（彩流社、2007年）86頁を基に作成。

<sup>3</sup> 「タリン」という名前は、一般に、当時のデンマーク王がタリンに建設した城（トームペア城）を「デー人（デン人）の城」（エストニア語で“Taani linna”）と名付けたことに由来するとされている。

<sup>4</sup> エストニアがロシアとの国境交渉で最も重視しているのがこの「タルトゥ条約」である。1920年1月1日にポリシェビキとエストニアが休戦を迎え、フィンランド内戦終結後、エストニアのタルトゥでの交渉に基づきソビエト政権とエストニアとの間で結ばれたもので、この条約により、エストニアは国家の独立（その後諸外国からも続々と国家承認を受ける。）とその継続の事実が保証され、ロシアとの国境も一旦画定した。もっとも、その後、エストニアがソ連に併合され、現在の「国境」に当たる「ソ連邦内の共和国間の国境」が新たに引かれることとなった。ロシアはこれをもってタルトゥ条約は無効と主張した。このことが尾を引き、冷戦終了後から現在に至ってもなおエストニアとロシアとの間における国境問題は解決していない（廣瀬陽子「北方領土問題の解決を目指して—エストニアとロシアの国境交渉からの示唆」（北方領土対策協議会 調査研究レポート平成27年度）3～5頁、猪股浩司「ロシアとバルト三国の国境問題—歴史認識と現実政治の狭間」日本国際問題研究所 HP ([https://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=130](https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=130))。なお、本稿で使用したホームページの最終閲覧日は、いずれも2020年1月31日である。

## (2) 1920年憲法の制定

1920年6月にエストニアで最初となる憲法が採択された。この1920年憲法は、議院内閣制を採用した上で、100名の議員からなる一院制の議会に広範な権限を付与するものであり、内閣はほぼ完全に議会に依存することとなった。首相は議会解散権を持たず、国家元首を兼ねてはいたが、閣内の第一人者に過ぎなかった。また、大統領職も置かれなかった。そして、比例代表制を採用したことから、議会には小党が乱立し、内閣は短命で不安定であった<sup>5</sup>。

## (3) 1933年憲法及び1937年憲法の制定

世界恐慌の混乱を経て、1933年に、新たに設けた大統領に強大な権限を認めた憲法が制定（翌年施行）されたが、独裁を招くおそれがあるとして、1937年に、新たな憲法が制定（翌年施行）された。この1937年憲法では、議会は二院制とされた。上院は職能組合の代表や大統領が直接指名する議員らで構成され、また、下院では比例代表制に代えて全国を80の選挙区に分けた小選挙区制が採用された。

## (4) ソ連への併合<sup>6</sup>

1939年に、ドイツと反ナチスの急先鋒であったソ連との間で、独ソ不可侵条約（モロトフ・リッペントロップ条約）が締結され、同条約に附属した秘密議定書（東欧における両国の勢力範囲に関するもの）により、エストニアはソ連の影響圏に属することとなった。ソ連は、これに基づき、1940年にエストニアに侵攻し、エストニアはソ連内の連邦構成共和国となった<sup>7</sup>。

ソ連内の各連邦構成共和国は、固有の憲法を持つことができたが、それは、各共和国の特殊性を考慮し、かつ、ソ連憲法に完全に適合するものでなければならなかった<sup>8</sup>。したがって、各共和国で制定された憲法は、ソ連憲法の忠

<sup>5</sup> 1920年から1934年までの間に18もの内閣が続いた。

<sup>6</sup> 小森宏美『エストニアの政治と歴史認識』（三元社、2009年）50～53頁、小田博『ロシア法』（東京大学出版会、2015年）19頁、Maria Marczevska-Rytko, “*Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*,” Barbara Budrich Publishers, 2018, p.100を基に作成。

<sup>7</sup> 時系列に従って述べると、まず、1940年6月にソ連軍がエストニアに進駐し事実上の占領をした後、エストニア国内でソ連軍に支持された勢力によるクーデターが起こった。次いで、翌7月には、クーデター後の公正を欠く選挙で生まれた「議会」がエストニアを社会主義共和国と宣言し、エストニアがソ連に「加入」することを満場一致で要求した。そして、8月6日には、エストニアは、15番目の連邦構成共和国としてソ連に併合された。これ以降、多数のエストニア国民が逮捕され、シベリア等に強制連行がなされた（廣瀬・前掲注4・4頁）。

<sup>8</sup> 1936年ソ連憲法16条「連邦構成共和国は、各共和国の特殊性を考慮し、かつ連邦憲法に

実なコピーであり、エストニアでも、1940年8月に、エストニアソビエト社会主義共和国憲法が制定されたが、これも1936年のソ連憲法を基にしたものであった。

その後、独ソ戦が本格的に勃発すると、1941年にナチス・ドイツは、エストニアに進駐・占拠し、1944年までドイツの占領が続いたが、同年9月にソ連はエストニアを再び占領し<sup>9</sup>、エストニアでは全面的なソビエト化が行われることとなった。

### (5) バルト三国の独立回復

バルト三国の独立の発端は、まずリトアニアから生じた。1990年3月、リトアニアでは、その直前の選挙の結果を受け、リトアニア最高会議の多数がソ連からの独立を目指す勢力となり、リトアニア最高会議における共産党の支配は終わった。そして、3月11日、リトアニア最高会議は、独立を宣言した。

このリトアニアの独立宣言を受けて、エストニア(3月)・ラトビア(5月)も独立交渉を始めることを表明し、3国は連帯してバルト共和国会議を設立して、ソ連と独立交渉に当たった。

1991年2月、リトアニアで独立問題に関する国民投票が行われ、90%の賛成で独立が承認された。その直後、同年3月、エストニアとラトビアでも同様の国民投票が行われ、エストニアでは78%、ラトビアでは74%の賛成で独立が承認された。

そして1991年8月、エストニアとラトビアは、モスクワでの保守派によるクーデターの失敗を機に独立を宣言し、ついに同年9月6日、ソ連の国家評議会は、バルト三国の独立を承認し、3国は主権国家として国際社会へ復帰した。

バルト三国の主権宣言・独立宣言<sup>10</sup>

	主権宣言	独立宣言
エストニア	1988.11.16	1991.8.20
ラトビア	1989.7.28	1991.8.21
リトアニア	1989.5.18	1990.3.11

完全に適合するように制定された、固有の憲法を有する」(山之内一郎訳『ソヴェト社会主義共和国連邦憲法』(有斐閣、1954年))

<sup>9</sup> この際の1944年のドイツ軍撤退とソ連再占領の攻防を扱い、多くのエストニア人がソ連軍・ドイツ軍の両軍の下で動員され、エストニア人同士で戦った姿を描いた映画として、『1944 独ソ・エストニア戦線』(2015年)がある。

<sup>10</sup> 伊東ほか・前掲注2・350頁、稲子恒夫編著『ロシアの20世紀一年表・資料・分析―』(東洋書店、2007年)834頁、Caroline Taube, “Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania,” Iustus Forlag, 2001, pp.26-33を基に作成。

## (6) 1992 年憲法の制定過程

バルト三国の独立後、各国の憲法体制については、暫定的に、ソ連に併合された時点である 1940 年より前の法的原状への回復（ソ連占領前の体制への復帰）が行われ、3 国ともソ連併合前に制定された憲法が継承された。しかし、完全な独立の達成を前提とした、新体制にふさわしい新たな憲法の制定は、新政権の大きな課題とされた。

エストニアは、まず 1990 年 5 月に 1937 年憲法の一部を暫定憲法として復活させた後、1991 年 9 月から翌年 4 月にかけて憲法会議を開催し、1992 年 6 月に国民投票により新憲法を承認した。

このような経緯をたどった点について、1937 年憲法は二院制（上院は非公選）を採用しており、当時の社会状況には合わなかったことから、世論が新憲法制定に動いたことが指摘されている。

その一方で 1937 年憲法の復活を主張する勢力にも配慮し、現行憲法の前文には、「エストニア人民は、1938 年に施行した憲法第 1 条に基づき、及び 1992 年 6 月 28 日の国民投票によって、以下の憲法を採択した」と謳われている。また、占領前からの国民の継続性を重視する政策をとり、1937 年憲法下においてエストニア国民であった人とその子孫のみが「国民」とされ、1992 年に実施された国民投票における投票権者もその範囲に限られた。つまり、ソ連占領時代に移住してきた人には、投票権が与えられなかった。

エストニアの独立回復及び 1992 年憲法の制定過程

年・月	事実
1991.3.3	エストニア共和国の独立回復に関する国民投票の実施（77.8%の賛成）
1991.8.19	ソ連（モスクワ）において保守派による軍事クーデター
1991.8.20	最高会議がソ連からの独立と憲法会議の召集を議決
1991.9～ 1992.4	タリンにて憲法会議を開催し、新憲法草案を協議
1992.6.28	1992 年憲法が国民投票によって承認される（賛成 91.9%・反対 8.1%：投票率 66.8%）

### 【参考】憲法会議の経緯<sup>注1</sup>

1991 年 8 月 20 日、最高会議（Supreme Council）によって独立回復宣言がなされ、その後新憲法案を起草し、それを国民投票に付すために憲法会議（Constitutional Assembly）が設置された。憲法会議における組織及び運営に関する手続は、最高会議とエストニア会議（最高会議に匹敵する準代表機関であり、1940 年以前の市民権に基づくエストニア系住民による非公式の選挙において選出された団体）の指導者によって協議された。両指導者は、両組織から憲法会議の委員に 30 名ずつ選任されることに同意した（旧共産党・親ソ連派は不参加であった。それらの勢力はソ連からの分離を認めない方向にあったからである）。

1991年9月から翌年4月まで、首都タリンにおいて憲法会議が開催され、国民投票に付するための憲法案の起草を開始した。その委員には、海外在住のエストニア人と同様にエストニア在住のロシア人も含まれていた。最高会議によって示された日程に従い、草案づくりは概して小委員会で進行し、第一草案が3か月後に完成した。当初、委員は、交渉のたたき台として完全な草案を提示することができたが、基本原理の合意後は、個別の条文案を提示することは制限された。会議での採決は、「承認投票」を通じて、単純多数決により行われ、ここに成案を得た。外部の専門家も、草案への助言のため招致された。

12月中旬の第一草案の提案後、数か月にわたってパブリックコメントが実施された。大統領制の賛成者は、マスコミにおいて大規模な非難キャンペーンを展開したが、憲法会議は多くの反議会主義的な改革には抵抗した。約500のパブリックコメントと勧告が寄せられた。憲法会議は最も幅広い同意を得た

憲法会議における合意形成過程

1991年8月	憲法会議の設置 ・「最高会議派」30名と「エストニア会議派」30名で構成（ロシア系住民も含む）
12月	第一次草案の提示 ・大統領制賛成派のキャンペーン ・パブリックコメントの実施
1992年2月	憲法会議にて最終草案を合意 最高会議と憲法会議との修正協議
4月	国民投票期日の公示
6月28日	国民投票期日
7月3日	新憲法の施行

提案には賛成し、国家元首の名称を、伝統的なエストニアの言葉から「大統領（president）」へと修正した。また、大統領の直接選挙の問題についても妥協し、議会内で大統領候補者の誰も過半数以上を獲得できなかった場合には、議会で選任されるのではなく、直接選挙を認めることとした。最終草案は、1992年2月14日に合意された（賛成32、反対3、棄権6、欠席19）。

このとき、最高会議は、起草過程における自らの役割を再度主張することとなった。エストニア法の下では、国民投票に付すには、最高会議の承認が求められていた。しかし、数日間の修正協議後、最高会議の大統領派の多数の投票により、憲法会議へ草案を差し戻すことが決定された。憲法会議は、草案の大修正を拒否したが、技術的な小規模の修正は受け入れた。緊迫した数週間を経て、4月下旬、立法権に関するいくつかの条項に最高会議が反対し、草案から削除されたが、最高会議は憲法会議の草案を国民投票に付すために、投票期日を公示した。新憲法は、1992年6月28日、国民投票により承認された。投票率は66.8%、賛成91.9%、反対8.1%であった。憲法は国民投票の結果を有効とするための短い猶予期間を経て、1992年7月3日に施行された。

注1：Jennifer Widner, Princeton University, “*Constitution Writing & Conflict Resolution : Estonia 1992*” (<http://pcwcr.princeton.edu/reports/estonia1992.html>) を基に作成。

## 2 憲法の特徴

現行憲法は、1992年に制定され、全168条からなる〔前文、総則（1章）、基本的人権、自由及び義務（2章）、人民（3章）、国会（4章）、共和国大統領（5章）、共和国政府（6章）、立法（7章）、財政及び国家予算（8章）、外交関係及び国際条約（9章）、国防（10章）、会計検査院（11章）、法務長官（12章）、裁判所（13章）、地方政府（14章）、憲法改正（15章）〕。

特徴としては、第一次世界大戦後、一旦は独立を果たしたものの、再びソ連領に統合されたという歴史的経緯を踏まえ、民族的帰属意識を保持する権利やエストニア語を公用語とする規定など、民族に関する規定が多い。司法制度では、通常裁判所たる最高裁判所において憲法判断を行うことが興味深い。

### ○エストニア共和国憲法の特徴ある規定

（ ）内は条文番号

章名	規定	規定の概要
前文	前文	1918年の独立宣言を確認し、エストニア民族の誇りを高らかに謳っている。
総則	天然資源（5）	天然資源の節約を規定
	公用語（6）	エストニアの公用語は、エストニア語とする。
	国（国旗）の色（7）	エストニアの国（国旗）の色を、青、黒及び白とする。
基本的人権、自由及び義務	享有主体（9I）	憲法に規定する個人の権利、自由及び義務は、エストニア人に等しく適用されるとともに、国外のエストニア人及び国内の無国籍者に適用される。
	新しい人権等	名誉権（17）、自己実現の権利（19）、プライバシー権（26）、家庭の保護（27）、知的所有権の保護（39）、情報公開請求権（44）、環境保護義務（53）など
	民族に関する規定	民族的帰属意識を保持する権利（49）、少数民族の権利（50）、公務における公用語（エストニア語）（52）など
	忠誠義務・抵抗権（54）	憲法秩序に忠誠を尽くし、エストニアの独立を守ることを国民の義務とする。憲法秩序の強制的変革に対し、他に尽くすべき手段がない場合の抵抗権を認めている。
国会	議員定数・選挙（60I・IV・V）	国会は、101人の議員から構成され、比例代表選挙によって選出。普通・統一・直接選挙で行われ、投票の秘密は守られる。国会の通常選挙は直近の選挙の翌年から起算して4年目の年の3月の第一日曜日に、臨時選挙は89条（首相指名権が移った国会の閣僚名簿未提出）、97条（不信任決議）、105条（国民投票に付された法律の不成立）、119条（予算不成立）に定める場合に行われる。



	常会の会期 (67)	会期は、1月第二月曜日～6月第三木曜日、9月第二月曜日～12月第三木曜日とする(日本の国会の会期の運用と類似している)。
<b>共和国大統領</b>	共和国大統領選挙 (79)	大統領は、40歳以上の生まれながらのエストニア国民の中から選ばれる。大統領は、国会内の選挙において選任されるが、3度の投票を経ても、なお、国会議員の3分の2以上の票を得る候補者がいない場合には、選挙会による大統領選挙が実施される。
<b>共和国政府</b>	組閣(首相の指名) (89)	大統領が首相候補を指名し、国会が承認するが、承認が得られなかった場合等には、首相候補の指名権は、国会に移る。
	信任をかけた議案 (98)	政府は、国会に提出した特定の議案の成否に、その信任をかけることができ、国会がその議案を否決したときは、政府は総辞職する。
<b>立法</b>	国民投票 (105・106)	国会は、法律案等を国民投票にかけることができる。国の予算、租税、債務、国際条約の批准及び破棄、非常事態の宣言及びその終結並びに国防は、国民投票の対象としてはならない。国民投票にかけられた法律案が投票総数の過半数の賛成を得られなかった場合、大統領は、国会の臨時選挙を公示する。
	共和国大統領の拒否権 (107Ⅱ)	大統領は、国会で成立した法律の公布を拒否し、又は、成立した法律の受理後14日以内に理由を付してその法律を国会に差し戻す権限を有する。国会が、修正することなくその法律を再議決したときは、大統領は、その法律を公布するか、あるいは最高裁判所に対し、その法律が憲法に抵触する旨判決するよう求めることができる。最高裁が合憲と判断すれば、大統領はその法律を公布する。
<b>財政及び国家予算</b>	予算不成立時の措置 (118・119)	国会が予算年度の開始までに国家予算を制定しなかった場合は、毎月、前予算年度における支出額の12分の1を支出することが認められる。国会が予算年度の開始から2月を経過しても国家予算を制定しない場合は、大統領は、国会の臨時選挙を公示する。
<b>外交関係及び国際条約</b>	国境 (122Ⅰ)	エストニア国境は、1920年2月2日タルトゥ平和条約その他国境画定条約で定める。
<b>国防</b>	兵役 (124・125)	国民は、国防に加わる義務を負う。宗教的又は倫理的理由により国防軍における兵役を拒否する者は、代替役務に服する義務を負う。現に軍務に服している者は、選挙若しくは任命される

	<p>戦争状態・非常事態 (128～131)</p>	<p>公職を兼ね、又は、いかなる政党の活動にも参加してはならない。</p> <p>国会は、大統領の提案に基づき、戦争状態を宣言し、また、共和国に対する武力攻撃が発生した場合は、大統領は、国会の議決を待つことなく、戦争状態を宣言する。憲法秩序に対する重大な脅威が発生したときは、国会は、大統領又は政府の提案に基づき、国会議員の過半数の賛成で、3月を超えない範囲内で、全土に非常事態を宣言することができる。非常事態又は戦争状態においては、法律の定めるところにより、国の安全と公の秩序を理由に、国民の権利・自由が制限され、国民に義務が課される。非常事態又は戦争状態においては、国会議員、大統領又は地方自治体の代議機関の選挙は行われず、この間はこれらの者の任期は満了しない。この場合新たな選挙は、非常事態又は戦争状態の終了後3月以内に公示される。</p>
<p><b>法務長官</b></p>	<p>法務長官の法的地位・権限 (139・142)</p>	<p>法務長官は、その活動において、国の立法機関及び行政機関並びに地方政府の制定する法令が憲法及び法律に適合しているか否かを監視する独立の公職である（※オンブズマン的な性格を有する）。具体的には、国会等が制定する法令が憲法又は法律に抵触していると思料するときは、国会等に対し、20日以内に憲法又は法律に適合させるよう要請し、20日以内に是正されない場合は、最高裁判所に対し当該法令が無効であると宣言することを求めることができる。</p>
<p><b>裁判所</b></p>	<p>裁判所の権能・裁判官の任命・憲法保障 (149Ⅲ・150・152)</p>	<p>最高裁判所は、下級審の判決を審理する終審裁判所であるとともに、法令等が憲法の規定及び趣旨に抵触している場合にはその無効を宣言する違憲審査を行う裁判所である。最高裁判所長官は大統領の提案に基づき、最高裁判所裁判官は最高裁判所長官の提案に基づき、国会により任命される。</p>

### 3 エストニアにおける違憲審査制<sup>11</sup>

エストニアには憲法裁判所は存在せず、最高裁判所 (Riigikohus) の一部門である憲法審査部 (Kohtunikueksami komisjon) において、法律その他の一般的効力を有する法令の合憲性が審査される。憲法審査裁判手続法 (Constitutional Review Court Procedure Act) の規定により、審査は大統領、法務長官、国会、地方議会の請求があったときに行われる。このように、憲法裁判所を設置することなく、通常裁判所に違憲審査機能を与えた趣旨について、①戦前のエストニアにおいても、上訴を受け付ける裁判所が違憲審査を担っていたという歴史的背景、②憲法裁判所が議会を規制する機関になることが危惧されているという政治的背景が指摘されている。

19名の裁判官によって構成される最高裁判所は、民事・刑事・行政・憲法審査の各部に分かれており、憲法審査部は、最高裁長官と民事・刑事・行政の各部の裁判官の計9名によって構成される。毎年、最高裁長官の提案によって最高裁大法廷が憲法審査部の2人を入れ替える。この際、各部の意見も考慮しつつ、可能な限りバランスよく指名することとなっている。憲法審査部の裁判官が1人でも少数意見を述べたときは、大法廷の審査に付されることになっている。

まず、抽象的規範統制のうち事前統制が認められている。旧ソ連・東欧諸国においてこの事前統制が認められているのは、フランス型の影響を受けたルーマニアとカザフスタンのほか、ポーランド(1989年以降)、ハンガリー、エストニアの3国にとどまる<sup>12</sup>。

また、具体的規範統制も認められている。裁判所は、具体的な事件の審理に際して適用される法律その他の規範が憲法に反するとの結論に達したときは、それを違憲と宣言し、適用せずに事件を解決する。しかし、裁判所による違憲の判断は当該事件限りのものであり、その法令の効力を失わせるわけではない。そこで、同時に裁判所は、最高裁判所にその決定について通知し、これによって最高裁判所における違憲審査手続が開始されることとなる。

<sup>11</sup> 小森田秋夫「旧ソ連・東欧諸国における違憲審査制の制度設計」レファレンス654号(2005年)80～86頁、エストニア最高裁判所HP (<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Tr%C3%BCkis/2019-Riigikohus-brozuur-2019-ENG.pdf>) を基に作成。

<sup>12</sup> 他方、事後統制は、ルーマニアとカザフスタンを除く旧ソ連・東欧諸国の全ての国で認められている。

## 二 憲法改正及び国民投票制度の概要

### 1 憲法改正

#### (1) 憲法改正手続<sup>13</sup>

憲法改正は、手続的には法案と同様の形式をとる。

まず、憲法改正の発議は、国会議員の 5 分の 1 以上の賛成又は大統領によって行われる<sup>14</sup>が、これは、十分な思慮なく憲法改正原案が提出されることを防ぐためとされる。

提出された憲法改正原案は、国会において、3 回にわたる読会で審議される。そして、第一読会と第二読会の間には 3 か月以上の、第二読会と第三読会には 1 か月以上のインターバルがそれぞれ置かれる (163 条 2 項)。これは、憲法改正が、急がずに、かつ、熟慮をもってなされることを確実にするためと考えられている。

その後は、通常時の手続として二つの手続が用意されている。一つは、次頁図の上段のように、2 国会にわたる議会手続が、総選挙を挟んで行われるというものである (165 条)。この場合、間で行われる総選挙は、ある程度、憲法改正に賛成か反対かの形で争われることとなり、結果的に、国民は、憲法改正の最終的決定をする議会の構成員を選ぶ総選挙に参加することで、憲法改正に間接的に参加する、という形になる。次に、もう一つの手続は、次頁図の下段のように、第 1 回の議決の際に総議員の 5 分の 3 以上の多数で国民投票に付すことを決議したときは、3 か月経過後<sup>15</sup>に国民投票が実施されるというものである (164 条及び国会手続法 125 条)。どちらの改正手続を採用するかは、国会自身が決めるものとされている。なお、第 1 章「総則」及び第 15 章「憲法改正」の条項は、国民投票によらなければ改正することができない (162 条)。特に、第 1 章の改正を国民投票によらなければならぬとしたのは、同国の歴史的経験による。つまり、1940 年に起きたのと

<sup>13</sup> 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(2006 年 10 月) 328 頁及びエンネヴェール・エストニア国会憲法委員会事務局長・アドバイザーから受領したメモを基に作成。

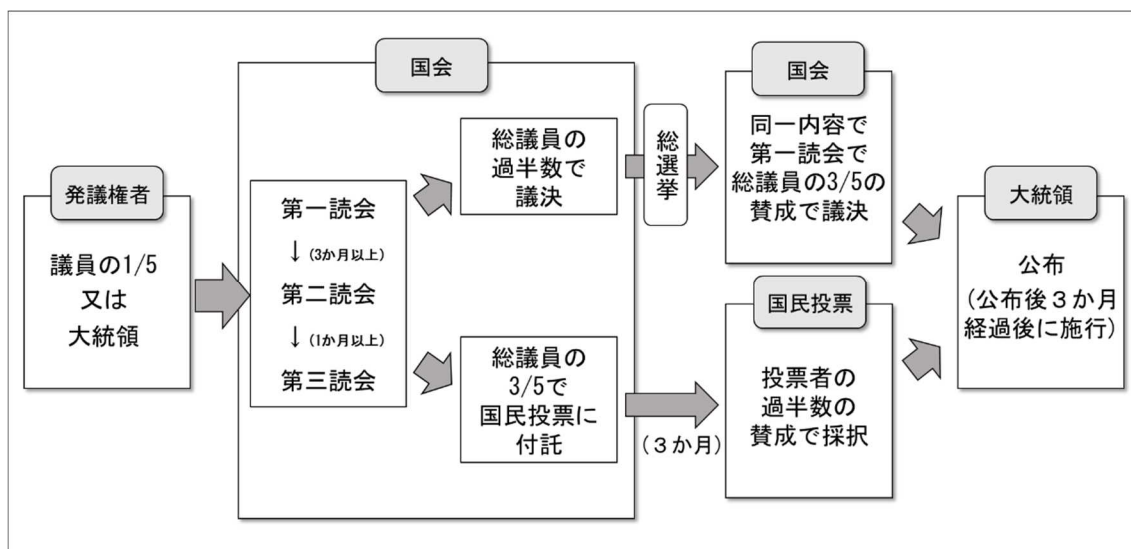
<sup>14</sup> 現行憲法制定の際に、憲法改正について国民発案を認めるかどうかについて大きな問題となり、現行憲法に併せて制定された憲法実施法では、憲法施行後 3 年間に限り、有権者 1 万人以上の賛成による憲法改正の国民発案が認められた。これに基づいて、1994 年には、大統領の直接選挙などを求める国民発案が行われたが、成立には至らなかった (Heinrich Schneider, "Constitution in a Blast of Changes," *Juridica International Law Review*, 2007, pp.7-8)。

<sup>15</sup> 国民に憲法改正原案について考える機会を与え、賛成・反対それぞれの立場からの投票運動をさせる必要のために 3 か月のインターバルが設けられた。

似たようなクーデター<sup>16</sup>が起きて、「国民の意思」を標榜した議会によって正当化されかねないような事態を、法的に防ごうとしたためである。

憲法改正の手続要件がこのように比較的厳格なのは、憲法が、憲法の安定性の原則を考慮しながら起草されたからであるとされている。

#### 【憲法改正手続のフローチャート】



以上とは別の改正手続として、憲法改正原案が国会の 5 分の 4 以上の多数で緊急のものとされたときは、総議員の 3 分の 2 以上の賛成で改正が成立する（166 条）<sup>17</sup>。

なお、憲法改正手続に関して、次の二つの制限が定められている。

まず、非常事態又は戦争状態にあるときは、憲法改正を行うことはできない（161 条 2 項）。その趣旨は、国家の緊張状態が憲法改正内容に与える影響を排除するためである。

また、憲法改正原案が国民投票又は国会により否決されたときは、その後 1 年以内に同一事項の改正を発議することはできない（168 条）。

<sup>16</sup> 前掲注 7 参照。

<sup>17</sup> ただし、実際には、この手続が採られるのは、改正内容について国会が全会一致で賛成している場合であるとされ、ただ単に 2 国会をまたいで待つ時間が惜しいという自己都合的なことではないとされている。

## (2) 過去の憲法改正<sup>18</sup>

エストニアでは、1992年に現在の憲法が制定されて以来、憲法改正が5回行われている<sup>19</sup>。2003年に行われた欧州連合（EU）加盟に伴う憲法改正は、総則規定に関する改正であったため、憲法162条により国民投票が義務的であった。

これまでに行われた憲法改正は以下のとおりである。

	成立日	施行日	改正内容等
ア	2003. 9.14	2004. 1. 6	EU加盟のための憲法改正。憲法164条に基づく国民投票の手続でなされた。
イ	2003. 2.25	2005.10.17	地方議会議員の任期を3年から4年に変更。憲法166条に基づく緊急改正の手続でなされた。
ウ	2007. 4.12	2007. 7.21	「エストニア語」の保護を前文に明記等
エ	2011. 4.13	2011. 7.22	国防軍司令官の任免規定の憲法からの削除
オ	2015. 5. 6	2015. 8.13	地方議会選挙の投票権年齢を18歳から16歳に引下げ

### ア EU加盟<sup>20</sup>

#### ① 憲法改正の要否

##### (i) エストニア法とEU法の調和

まず、法律の専門家で作る憲法委員会が、早い段階から、憲法を改正することなくEUに加盟することはできないとの結論を出していた。その上で、エストニアの憲法をはじめとする法体系を、EU加盟により適用されることとなるEU法との間でどのように両立させられるかが大きな課題であった。この点については、エストニア憲法と他のEU加盟国の憲法との相違などを踏まえた上で、直近（1995年）のEU加盟国であるスウェーデンやフィンランド等の研究などを通じて、かなりの時間をかけて、慎重に検討がなされた。中でも重要な問題は、EU法の直接適用を巡るエストニア法とEU共同体法との関係であった。

<sup>18</sup> Riigi Teataja（エストニアのオンライン版官報）及びエンネヴェール・エストニア国会憲法委員会事務局長・アドバイザーから受領したメモを基に作成。

<sup>19</sup> なお、これまで憲法改正原案の発議自体は多数行われており、その大部分は国会議員による発議であった。そしてその大半が、大統領の直接選挙制及び国民発案の法制化を内容とするものであった。

<sup>20</sup> Heinrich Schneider・前掲注14・pp.4-14を基に作成。

つまり、エストニア憲法の改正を行う必要があるか否かは、主に、エストニアにおいてはエストニア法こそが適用されるのであるという国家主権に基づく厳格な憲法上の制約と、EU 共同体法の最高法規性の原則と調和させなければならないという点にかかっていたのであった。

## (ii) 五つの理由

上記の論点については、以下の五つの理由から、憲法改正が必要であると判断された。

第一に、エストニア憲法には、国際組織又は超国家的機関によるエストニア内での権力行使を許容する規定がないことである。

第二に、EU 加盟国となると、エストニア当局は、EU 法に基づいて行動しなくてはならないが、それは同時に、必ずしもエストニアが作り出したわけではない「法 (=EU 法)」を、つまり、「直接適用の原則」や「優越性の原則」、「補完性の原理」に則った法の規定を適用しなくてはならないことを意味することである。

第三に、エストニア中央銀行がエストニア貨幣の唯一の発行機関であることを定めた憲法 111 条は、単一通貨ユーロの導入により実質的に生き残る可能性がないこと（次頁「[参考] エストニア中央銀行を巡る憲法と EU 法との関係に関する最高裁の解釈」を参照）である。

第四に、EU 加盟により、専門用語の統一性や法解釈の問題だけでなく、加盟国としての業務量、各種制度の在り方、EU 法の立案への関与、権力分立、法規制、国家主権理論など、多くのことに変化がもたらされることである。

第五として、エストニアがソ連から独立を回復する際の憲法制定時ですら、国家の独立性や民主主義の解釈を巡って大きな問題になり、最終的に、国家の独立性や国家主権は「永久かつ不可侵」なものと憲法に書き込まれたことを踏まえれば、国家主権の問題がさらに全ての局面で問題となってくる EU 加盟となれば、なおさらであることである。

このようにして、エストニア憲法の改正自体は必要であることは間違いないとの結論が出されたが、改正をする必要のある項目について、何をどのように改正するべきかについては、専門家にもあまり多くの知見がなかったのも事実であった。

## ② 憲法改正の形式

次に、EU 加盟のための憲法改正をする場合、上述の EU 加盟に伴う様々な問題を克服するため、どのような形式で憲法改正をするべきかについて、

当時のエストニアでは多くの議論がなされた。

第一のモデルは、フランス・オーストリア型をベースにしたもので、憲法に EU 加盟に関する独立した章を追加し、全ての EU 問題を、将来の憲法改正の場面も含めて、その章で対応しようとするものであった。

第二のモデルは、ドイツ・ポルトガル型をベースにしたもので、EU 加盟に伴って問題となる憲法規定を、逐一、改正するものである（溶け込み方式）。これによれば、より多くの数の改正をより正確に行うことができ、当時の外国の憲法専門家たちの多くは、このモデルの選択を助言した。

第三のモデルは、最小限度型というべきものである。これは、政治レベルにおいて、国家として憲法の諸原則の修正は最小限とすることが最優先であると決定することを条件として、憲法にたった一つの修正条項（セクション）を追加することにより憲法改正を行うという方式である。これにより、二つの問題、すなわち、「主権の委譲」と「議会を通じた民主的立法」の問題をクリアできると考えられ、その他に残る「EU 法と憲法との抵触事項」については、「EU 加盟条約で規定されている留保制度」に基づく交渉の中身次第で解決できると考えられた。すなわち、この方式を採用することにより、とりあえずは、その他の潜在的な憲法抵触事項は置いたまま、EU 加盟の憲法改正が可能となると考えられた。

これらの三つのモデルが俎上に載せられたが、法律家の中の議論の中では、次第に、第三のモデルがより支持を得るようになった。それは、とりわけ、以下のような様々な理由によるものであった。すなわち、①EU 加盟に関する憲法改正は、他の問題に係る憲法改正を待たずに分離してなされるべきこと、②憲法改正といっても、具体的には EU 加盟に関してのみ行われるもので、国際機関への加盟一般に関するものではないこと、③憲法改正は、憲法上の考えられる抵触条項の全てに手をつけて書き直すことまで行ってはならず、むしろ、統合の観点からは、憲法の運用や解釈によって達成されるべきものも含まれるべきであること、である。

こうして、最終的には、エストニアは、第三のモデルによる憲法改正というやり方で、他の国にはない方法で EU 加盟を実現させたのである。この憲法改正は、国民投票にかける方式(164 条)で成立(66.8%の賛成)した。

**[参考]エストニア中央銀行を巡る憲法とEU法との関係に関する最高裁の解釈<sup>注1</sup>**

エストニア憲法と EU 法との関係については、エストニア中央銀行法の改正案を巡り、過去に最高裁で一定の判断が示されたことがあった。

この事案は、当時の国会が、エストニアにおける通貨ユーロの採用を可能にするための法案（エストニア中央銀行法改正案、以下「改正案」という。）の審議をしている最中に、エストニア通貨の発行権が唯一エストニア中央銀行にあることを



定めた現行の憲法 111 条を、2003 年の EU 加盟の憲法改正法（以下「憲法改正法」という。）や EU 法との関係においてどう解釈するべきかについて、最高裁に対し意見照会<sup>注2</sup>したものである。

具体的には、エストニアが欧州経済通貨同盟（EMU）<sup>注3</sup>に参加後も、エストニア中央銀行がエストニア通貨の唯一の発行主体といえるのかどうか争われた。このことが問題になった原因の一つは、憲法改正法が、憲法本体とは分離された形で、憲法本文には手を付けずに成立し、改憲がなされたことだった。すなわち、憲法改正法第 2 条は、「エストニアの EU 加盟に当たっては、エストニア共和国憲法は、加盟条約から生じる権利義務に反することがないように適用されなければならない。」と規定していたが、憲法 111 条については何ら改正も行わずに憲法改正法が成立したため、同国の EMU 参加後、欧州中央銀行（ECB）の下で通貨ユーロの発行権限が付与されるエストニア中央銀行の目的や機能、通貨発行体制について規定した改正案が、憲法 111 条との関係で問題となったのである。

この点、最高裁は、①確かに憲法改正法は憲法本文とは形式上切り離されてはいたが、憲法本文の条文は憲法改正法と併せて整合的に解釈されなくてはならず、憲法改正法と矛盾しない、憲法本文の部分のみが適用されること、②憲法改正法第 2 条によって、EU 法は、憲法の解釈と適用を支える根拠の一つとなったこと、③これにより、憲法は、EU 法とは両立しない範囲の限りにおいて、実質的に修正された、つまり、憲法は、EU 法と矛盾しない、あるいは、EU 法が規定していない部分に関してのみ、適用可能となったこと、④したがって、憲法 111 条は、ECB がユーロの単一通貨政策を担い、通貨ユーロ発行の唯一の機関と定めた EC 設立条約<sup>注4</sup> 106 条とは両立しないので適用されず、EC 設立条約 106 条の方が遵守されるべきこと、⑤結論として、エストニア中央銀行は、EMU 参加後は、エストニア通貨の発行主体たりえず、ECB の公認の下で単一通貨ユーロの発行のみができること（同時にエストニア通貨は発行できないこと）と判断した。

注 1：Constitutional Judgement, 3-4-1-3-06（2006）を基に作成。

注 2：憲法審査裁判手続法 71 条では、憲法解釈が、EU 加盟後の義務を履行するために必要な法案の採決に必要不可欠なほど重要な場合には、国会は、最高裁判所に対して、EU 法との整合性に関する憲法解釈の意見を求めることができると定められている。この裁判では、「必要不可欠なほど重要」であるためには、問題となる憲法の条項あるいは条文の意味が、憲法改正法と EU 法との整合性を解釈するに当たって不明瞭あるいは議論の余地があるといえることが必要とされた。

注 3：EU 加盟国がユーロを導入するに当たって達成すべき経済収斂条件等を定めた経済通貨統合プロセスのことで、このプロセスに参加することにより単一通貨ユーロを導入できる。

注 4：2009 年に発効した EU 条約（マーストリヒト条約）及び EC 設立条約を改正するリスボン条約により、EC 設立条約は EU 機能条約に改称された。

## イ 地方議会議員の任期の延長

この改正は、地方議会議員の任期を、国会議員のそれと同様に、3 年から 4 年に延長するものである。この改正は、憲法 166 条に則り、緊急改正として行われた。

この改正が行われたのは、二つの理由による。一つは、他のヨーロッパ諸

## [エストニア]

国と比べて相対的に任期が短い点である。3年という任期は、地方議員が普段の日常生活の政治活動に基づく様々な有権者との公約を達成するには短すぎると考えられた。もう一つは、国会議員と地方議会議員の任期が異なるために、お互いの選挙期間がときとしてあまりに接近しすぎる点である。そのため、お互いの選挙のインターバルがおよそ2年で保たれるよう、地方議会議員の任期をより平均化する必要があった。

この改正案は、3読会が行われた後、憲法委員会から緊急改正として取り扱うのが良いと提案されてその手続が進められ、結果として、国会議員91名の賛成で可決された。

### ウ 前文への「エストニア語の保護」の明記

この改正は、エストニア文化とエストニア国家のアイデンティティを支える担い手としてエストニア語を強調する目的で行われたものである。具体的には、前文に、幾代にもわたり国家が保護していくものとして、従来から対象としていたエストニア人、エストニア文化に加えて、エストニア語を追加するという内容である。

これに関しては、憲法における「一つの言語（エストニア語）」とは何かについて疑問を呈する人々がいた。しかし、「言語（エストニア語）」というのは、憲法の基本的な原則という地位を持ち、その他の基本原則とともに並んで前文で規定される限りにおいて、エストニア人の文化を映し出すものと考えられ、前文に盛り込まれることとなった。

この憲法改正は、2国会にわたる議決による方式（165条）（初回は66票の賛成、2回目は93票の賛成）で成立した。

### エ 国防軍司令官の任免規定の憲法からの削除

この改正は、憲法から国防軍司令官（Commander of Defence Forces）の任免に関する規定を削除し、国会に別途その任免手続法を制定する義務を負わせる内容であった。それまでは、国会が、大統領の提案を受けて国防軍司令官を任命し、大統領は行政府と司令官の提案を受けて部隊を任命していた。しかし、改正案を提案した当時のトーマス・ヘンドリック・イルヴェス（Toomas Hendrik Ilves）大統領は、議会制を採用する国では、国防軍は行政府以外のいかなる組織にも従属することができないものであると主張し、上述の国防軍の組織改編のための憲法改正を主導したのである。

この改正案は、2国会にわたる議決による方式（初回は58票の賛成、2回目は67票の賛成）で成立した。

## オ 地方議会議員選挙の投票権年齢の引下げ<sup>21</sup>

この改正は、地方議会議員選挙の投票権年齢を 18 歳から 16 歳に引き下げるものであった。

その主な目的は、身近な生活における公的な問題に関する議論や決定に関与する若者の割合を増やすことであった。その背景には、高齢化によって有権者に占める高齢者の割合が増加した結果、地方自治において若者の生活に関係する問題（学校のネットワークや余暇活動のためのスポーツ施設に関すること等）を決定する人たち自身の年齢が高齢化しているという事情があった。そこで、投票権年齢を下げることで、有権者に占める若者の割合を増やし、身近な問題に関わる機会を増やすことで地方自治への若者の関心を高めることができると考えられたのである。

この憲法改正は、2 国会にわたる議決による方式（初回・2 回目ともに 62 票の賛成）で成立した。

---

<sup>21</sup> エストニア国会 HP (<https://www.riigikogu.ee/en/press-releases/the-riigikogu-gave-16-and-17-year-olds-the-right-to-vote-at-local-elections/>) を基に作成。

## 2 国民投票制度<sup>22</sup>

### (1) 国民投票制度の概要

憲法第1章「総則」及び第15章「憲法改正」に関する改正は国民投票が義務的とされているが（162条）、それ以外の条項に関する憲法改正、法律案、国政上の問題を国民投票に付すか否かは、国会の議決による（164条、105条）。国民投票は、投票総数の過半数をもって決する（105条2項）。国民投票により承認された憲法改正案を含む法律案は、直ちに大統領によって公布され、国民投票の決定は、全ての国家機関を拘束する（同条3項）。国民投票にかけられた法律案が国民に承認されなかった場合は、憲法の規定により、議会は解散され、早期に臨時選挙が行われる（同条4項）。なお、国民投票は、国会が制定する国民投票法によって実施される（106条2項）。

現行憲法制定のための憲法会議における議論では、国民発案や国民投票といった直接民主主義的な制度の導入に関しては、エストニアの歴史的・政治的な経験から、政治権力による国論の操作可能性を理由に懐疑的な意見があった。特に、憲法に国民発案制度を導入することは必要であるとは考えられていなかった。というのも、国会議員一人一人の立法権限は、全ての重要な声が議会に届くことを前提にしたものでなければならぬと考えられたからである。もっとも、国民投票の導入に関しては、議会自身が、国民に信を問う機会が与えられてもよい、すなわち、国民投票が否決された場合は、その後早期に選挙が実施されるという仕組みにすればよいという議論もあり、国民投票制度が採用されることとなった。

また、ポピュリズム的な国民投票を避ける観点から、①予算、②租税、③国の債務、④国際条約の批准及び破棄、⑤非常事態の宣言及びその終結、⑥国防に関しては国民投票に付すことはできないこととされている（106条1項）。

#### 憲法上国民投票を実施する場合

対象	根拠条文	備考
憲法 「総則規定」(1章)及び 「憲法改正」(15章)	162条	義務的国民投票
その他の改正	164条	国会議員の5分の3以上の賛成があった場合
法律案	105条	国会の決定による。
国政問題	105条	国会の決定による。

※①予算、②租税、③国の債務、④国際条約の批准及び破棄、⑤非常事態の宣言及びその終結、⑥国防は、国民投票に付すことができない（106条1項）。

<sup>22</sup> 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2006年10月）338～342頁及びエンネヴェール・エストニア国会憲法委員会事務局長・アドバイザーから受領したメモを基に作成。

### 国民投票制度の概要

- 投票期日**：国会の議決から3か月経過後の日曜日に実施  
国民投票は、国会議員選挙又は地方選挙と同時に実施することもできる。
- 投票権者**：18歳以上の国民
- 投票方法**：（紙での投票の場合）投票用紙に記載された問いに対して「賛成(jah)」か「反対(ei)」のいずれかに印をつける。インターネットによる投票も可能。
- 運動期間**：投票日には、国民投票に付された事項に対する賛成・反対の立場での運動、投票への参加・不参加に関わる運動は、禁止される。
- 周知方法**：国民投票が実施される旨の決定、国民投票に付される条文案等は、官報に発表される。さらに、投票の14日前から7日前の間に再び発表される。投票日の20日前までに各投票人に送付される投票カードには、①投票日、②投票に付される事項又は条文案のタイトル、③官報への条文案の発表に関する表示等が記載される。投票人は投票所で条文案を確認できる。
- 確定要件**：有効投票総数の過半数（白票は無効票）
- 異議申出**：地区選管、市選管、中央選管に対して、①決定の審査、②選管の決定が無効であることの宣言、③選管の行為が違法であることの宣言を求めることができる。中央選管の決定に異議がある場合には、最高裁憲法審査部に訴えることができる。

## （2）国民投票の実施例

### ア 総論

ソ連からの独立回復過程では3回の国民投票が実施されたが、独立回復以降では1回しか実施されていない。

### 国民投票実施例<sup>23</sup>

独立回復過程	1991.3.3 実施	テーマ：エストニアの独立回復 問 い：「あなたは、エストニア共和国の独立回復を承認しますか？」 結 果： <b>承認</b> （賛成 737,964 票・反対 203,199 票：投票率 82.96%）
	1992.6.28 実施	テーマ：憲法の承認 問 い：「あなたは、エストニア憲法及びその施行法を承認しますか？」 結 果： <b>承認</b> （賛成 407,867 票・反対 36,147 票：投票率 66.76%） テーマ：投票権者の拡大 問 い：「あなたは、1992年6月5日以前にエストニア市民権を取得した者に、この憲法の承認後初めて行われる総選挙及び大統領選挙の投票権を与えることに同意しますか？」 結 果： <b>不承認</b> （賛成 205,980 票・反対 236,819 票：投票率 66.73%）
独立回復後	2003.9.14 実施	テーマ：エストニアのEUへの加盟 問 い：「EUへの加盟及びエストニア共和国憲法改正案の成立に賛成しますか？」 結 果： <b>承認</b> （賛成 369,657 票・反対 183,454 票：投票率 64.06%）

独立回復後のエストニアでは国民投票の実施に対して消極的であり、その理由としては、国民投票制度の歴史的経緯が指摘されている。つまり、戦前

<sup>23</sup> National Electoral Committee Tallinn 2016, “Elections in Estonia 1992-2015,” pp.16-25などを基に作成。

の1920年憲法によれば、25,000人の署名をもって国民発案による国民投票の実施が可能であり、ポピュリズム的な要素が強かった。逆に、1937年憲法では、国民投票の実施が大統領の専権事項とされ、大統領に権限を集中させるという結果となった。これらの歴史的経緯を踏まえて、1992年憲法では、国会のみが国民投票を実施できる一方（105条1項）、「国民投票による決定は、全ての国の機関を拘束する」と憲法上規定されており（同条3項）、このような現行制度は、非常に納得できるものと考えられている。

## イ 2003年のEU加盟に当たっての国民投票

エストニアでは、EU加盟に対応するため、総則規定に関する憲法改正をせざるを得ず、そのための国民投票の実施が必要となった（162条）。もちろん、これは、国民投票によってEU加盟の批准をする、というものではない。というのも、憲法106条1項には、「国際条約の批准及び破棄」は国民投票の対象にすることができないと規定されているからである<sup>24</sup>。

これは憲法改正のための国民投票であったが、付随的な質問として「EU加盟を支持するか否か」との質問も付されており、投票用紙には「EUへの加盟及びエストニア共和国憲法改正案の成立に賛成しますか？」と記載されていた。また、国民投票の実施に当たって、政府は、EUに関する中立的な情報を提供する「欧州情報局」という機関を設けていた。

### エストニア共和国憲法改正案（事務局仮訳）

- 第1条 エストニア共和国憲法の基本原則に則り、エストニアはEUに加盟することができる。  
第2条 エストニアのEU加盟に当たっては、エストニア共和国憲法は、加盟条約から生じる権利義務に反することがないように適用されなければならない。  
第3条 この改正案は、国民投票のみにより修正される。  
第4条 この改正案は、公布の日から起算して3か月後に効力を有する。

出典：選挙管理委員会の2003年国民投票を周知・広報するためのHP（<http://www.vvk.ee/varasemad/?v=rh03>）内にある条文案（英語版）。

<sup>24</sup> Ero Liivik, “Referendum in the Estonian Constitution,” *Juridica International Law Review*, 2011, p.21

(資料) EU 加盟のための憲法改正国民投票の投票用紙と広報ポスター (国会選挙局提供)

憲法改正案

Seaduseelnõu

**Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus**

Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

§ 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

§ 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

§ 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

§ 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist.

**RAHVAHÄÄLETUS**

14. september 2003

Kas Teie olete

**Euroopa Liiduga ühinemise ja**

**Eesti Vabariigi põhiseaduse**

**täiendamise seaduse**

**vastuvõtmise poolt?**

**JAH**  
 はい

**EI**  
 いいえ

「EU への加盟及びエストニア共和国憲法改正案の成立に賛成しますか？」

Seaduseelnõu:

**Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus**

Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse §162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

§1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

§2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

§3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.

§4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist.

※憲法改正案に関する  
ポスター



**RAHVAHÄÄLETUS**

14. september 2003

2003 年の EU 加盟に当たっての国民投票に関する Q&A (事務局仮訳)

**Q 誰が国民投票の投票を行うのか？**

A 投票日までには 18 歳以上に達した全国民が投票権を有する。裁判で有罪とされ、拘留中の者又は行為無能力である者は、投票権を有さない。

**Q 投票のための登録は必要か？**

A 投票のための登録は必要ない。国民投票は画一的、つまり全ての有権者が一票を有

するため、投票人名簿は、住民登録情報を基に調製するであろう。登録は永久保存され、内閣府の大臣が管轄する。投票人名簿は、8月15日（投票日の30日前）の住民登録情報を基礎として調製される。それ以降は登録を変更できない。投票者は8月15日の登録住所により投票人名簿に記載される。いずれの投票人名簿にも登録されていない場合のみしか、名簿の変更はできない。各投票者に対して、投票入場券が8月30日より前に送付される。

**Q 投票入場券を受け取れなかった場合又は記載漏れがある場合は、どうすべきか？**

A 8月30日までに投票入場券を受け取れなかった場合には、市町村事務所に説明を求めに行く必要がある。投票入場券の記載漏れがあった場合も同様である。タリンにおいては、特別区事務所の登録係で案内を受けることができる。

**Q 自らの投票区についての情報は、どのようにして入手できるか？**

A 投票区は投票入場券に記載されている。8月初旬から中央選挙管理委員会のウェブサイトで、自分の投票区を調べることができる。

**Q いつ、どこで投票することができるか？**

A 国民投票の期日である9月14日の午前9時から午後8時まで、住所のある投票区で投票することができる。期日前投票は、全ての投票区で9月8日から10日までの間の正午から午後8時まで可能である。期日前投票の間は、住所のある投票区外でも投票することができる。全ての市町村には、住所のある投票区外で投票することができる投票区が少なくとも一つある。

**Q 自宅での投票は可能か？**

A 健康状態その他の事由により投票所で投票できない場合、自宅投票のための申請を出すことができる。申請書には、自宅投票のための理由を記載しなければならない。申請書は、投票区委員会又は市町村事務所（タリン市の場合は特別区事務所）に、投票日の午後4時までに提出する。自宅投票は、投票日に限り認められる。

**Q 投票者の住所がある投票区外での投票は可能か？**

A 健康状態その他の事由により投票場所で投票できない場合、現在いる場所で投票するために申請を出すことができる。例えば、国民投票期日に、住所の投票区外の病院にいれば、病院での投票は可能である。申請書は、投票区委員会又は市町村事務所（タリン市の場合は特別区事務所）に国民投票期日の午後4時までに提出する。投票は、9月8日から10日までの期日前投票の間、可能である。

**Q 海外での投票は可能か？**

A 海外に永住し、又は一時的に居住する全ての国民は、海外において投票する権利を有している。在外投票は、エストニア大使館により実施される。投票者は、郵送により、又は8月30日から9月4日までの間の少なくとも2日間でエストニア大使館において直接投票することができる。

**Q 海外在住の投票人は、エストニアでの投票は可能か？**

A 海外在住国民も投票人名簿に登録されており、海外において投票手続にしたがって投票しなかった者は、期日前投票の間、住所以外の投票のために指定されたいずれかの投票区において、投票することができる。



**Q 投票に行く場合に何が必要か？**

A 投票人は、名前、生年月日、個人認識コード及び写真が入っている自己確認書（例えば、パスポート、ID カード、運転免許証、年金受取書）を持参しなければならない。

**Q 投票手続はどのようなものか？**

A 投票人は、投票用紙を受け取るために、有効な自己確認書を提示する。投票者は、投票用紙の受取書に署名をする。投票用紙は、指定された投票ブースにおいて記入する。投票者は、自筆で投票用紙に記入する。国民投票に付される法案の条文と「EU への加盟及びエストニア共和国憲法改正案の成立に賛成しますか？」との質問は、投票用紙に印刷されている。投票者は、「はい」「いいえ」が記されている空欄に×印を付ける。投票者は、投票用紙への記入後、投票用紙を折り、選挙委員会委員に手渡す。選挙委員会委員は、折られた投票用紙の外側に選挙委員会のシールを貼る。投票者は、自ら投票箱に投票用紙を入れる。

**Q 投票所外での投票手続はどのようなものか？**

A 投票者は、居住地の外での投票のために指定された投票所に行く。全ての地方都市及び市には少なくとも一つのそのような投票所がある。投票期日（9月14日）に住所のある投票所でのみ投票することができる。投票者は、自己確認書を選挙委員に提示し、投票者のデータが投票人名簿に登録される。投票者は、投票用紙と2通の封筒の受取書に署名をする。投票者は、投票用紙に記入後、選挙委員から受け取った1通の封筒に投票用紙を入れる。投票者は、もう1通の封筒を他方に置き、投票者又は選挙委員が投票者名、個人識別番号及び人口登録に登録されている住所を記入する。投票者は、封筒を、住所のある投票区外で投票する投票人の投票用紙のために指定された投票箱に入れる。

**Q 投票結果はどのように確定するのか？**

A 国民の意思は、投票した国民の過半数により決定され、投票結果は、公式に確定する。

出典：前出の選挙管理委員会の2003年国民投票を周知・広報するためのHPの英語表記部分

### 三 電子政府・インターネット投票・デジタル教育<sup>25</sup>

#### 1 電子政府 (e-Estonia)

##### (1) 電子政府化の取組を始めた背景<sup>26</sup>

1991年の独立回復後のエストニアにおいては、旧ソ連の遺制から可及的速やかに離脱するため、経済成長とEU及び国際機関への迅速な加盟が最優先課題であった。中でも、その経済成長の柱として掲げられたのがIT政策であった。加えて、小規模な国であったこと、旧ソ連時代から暗号技術を中心とした最先端の軍事技術の研究所やデータセンターが置かれ、独立回復後もその技術者がエストニアに残ったことなども幸いし、また、経済成長を遂げたいという国民の意識の高さから合意形成もなされやすかったことなどから、電子政府化に向けた官民協働による積極的な政策が次々と進められた。

現在、エストニアでは、納税、投票、登記、薬の処方等の国民生活に関わる様々な手続やサービスが電子的に行われており、内閣や警察を始めとする様々な中央政府機関及び地方公共団体が電子的に行政サービスを提供している。

##### (2) 電子政府化の取組<sup>27</sup>

電子政府化の主な取組についての年表

1991年	独立回復
1996年 ～2000年	タイガーリープ(虎の躍進)プロジェクト <sup>28</sup> (学校でのインターネット環境整備等)実施
1998年	政府ポータルサイト開設
2000年	閣議の電子化(e-cabinet)開始【ア】
2001年	X-Road(官民各部門間のデータ交換を安全かつ容易にする)

<sup>25</sup> 電子政府の取組については、2019年5月にエストニアを訪問し調査を行った塩崎恭久衆議院議員から、今回の海外調査において調査すべき事項(政府における取組、電子医療管理システム(e-ヘルス)、インターネット投票、電子居住権(e-レジデンシー)など)や、視察すべき面談先・場所などについて貴重な御教示をいただくとともに、これらに関する有益な資料の御提供もいただいた。今回の海外調査に当たっては、これらの御教示を踏まえて面談先・視察場所を選定するとともに、本報告書の作成に当たり、それらの資料も参照したところである。

<sup>26</sup> 今岡直子「行政情報化とオープンデータ—イギリスとエストニアの事例から—」国立国会図書館調査及び立法考査局『科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書—情報通信をめぐる諸課題』(2015年)148頁、小島健志『ブロックチェーン、AIで先を行くエストニアで見つけたつまらなくない未来』(ダイヤモンド社、2018年)39頁を基に作成。

<sup>27</sup> ラウル アリキヴィ・前田陽二『未来型国家エストニアの挑戦[新版]—電子政府がひらく世界』(インプレス、2017年)50～139頁を基に作成。

<sup>28</sup> 後掲「三 3 (2) ア タイガーリーププロジェクト」(286頁)参照。

	システム) 開始
2002年	電子身分証明書 (eID カード) 発行開始 【イ】
2005年	インターネット投票開始 【ウ】
2007年	企業の電子登記開始
2008年	電子医療管理システム (e-ヘルス) 開始 【エ】
2013年	エストニア情報社会戦略 2020 (Digital Agenda 2020 for Estonia) 策定 【オ】
2014年	電子居住権 (e-レジデンシー) 開始 【カ】
2017年	データエンバシー開始 【キ】

## ア 閣議の電子化 (e-cabinet) <sup>29</sup>

2000年に導入された電子閣議のシステムでは、リアルタイムで関連情報を更新・整理する共有データベースとスケジューラーにより、閣僚が、閣議の議題や関連資料を事前に確認することができ、議題に対して異議や発言を求めたい場合、あらかじめ伝えることができる。閣議に先立ち、内閣のメンバーの立場が明



エストニアの閣議室(エストニア政府HPより)

らかになり、反対がない議題は即座に承認されるので、大幅な時間の節約にもなる。たとえ国外にいても、インターネットを通じて参加できる。この電子閣議システムの導入により、紙のコピー費用が1年当たり19万ユーロ(約2,300万円<sup>30</sup>)削減され、また、毎週4、5時間かかっていた閣議を30～90分に短縮することができ、閣議の平均所要時間が8分の1に短縮されたとされる。

## イ 電子身分証明書 (eIDカード)

### ① 導入の背景

1990年代の後半にeIDカードの導入に向けた準備がはじまり、2002年に発行がスタートした。ただ、この世界的にも有名になったエストニアにおけるeIDカードの普及は、必ずしも同国の電子政府構想と密接に結びつけられたものでなかった。すなわち、従来エストニアを含むソ連圏ではパ

<sup>29</sup> e-EstoniaHP (e-cabinet) (<https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-cabinet/>)、e-Governance Academy 編著『e-エストニア—デジタル・ガバナンスの最前線』(日経BPマーケティング、2019年)14頁を基に作成。

<sup>30</sup> 本稿中、1ユーロは約121円(令和2年2月分報告省令レート)で計算した。

スポーツが重要な個人 ID 書類として流通していたところ、本来出入国管理が主たる目的のパスポートによる個人管理から住民管理を切り離し、これに代えて平易な住民 ID を付与する必要があったことがその動機だったとされる。エストニアでは、第二次世界大戦中のソ連による再占領前に大量の「エストニア人」の国外亡命者が生み出されたため、冷戦後独立回復期には、1940 年のソ連による占領前の国民及びその子弟のみにエストニア市民権を付与する一方、ソ連時代の移住者は「無国籍者」のまま放置した。このことが、のちに内外の批判を受け、別途外国人パスポートを付与する必要が生じたが、その結果、これを含む複数のタイプのパスポートと住民管理 ID を弁別する必要が生じたことが、全国民への eID カードの導入の理由となった。eID カードの導入の背景にはこのようなエストニア特有の歴史的事情があったことも、指摘しておきたい<sup>31</sup>。

## ② eID カードの内容

エストニアでは、15 歳以上の全ての国民及び 1 年以上の有効期間がある在留許可証を持つ全ての在留外国人は身分証明書法（Identity Documents Act）により、eID カードの所持が義務付けられており（不所持に対する罰則はない）、98%の国民が eID カードを所持している<sup>32</sup>。eID



eID カード  
（エストニア警察・国境警備隊 HP より）

カードは、物理的な身分証明としての機能（写真、手書き署名等）を持つほか、電子本人認証用証明書と電子署名用証明書を格納した IC チップを搭載している<sup>33</sup>。

この eID カードを用いた、安全で確実な暗号化データのやりとりを実現しているのが、公開鍵基盤（Public Key Infrastructure (PKI)）の存在であり、公開鍵基盤の存続や機能は、政府により保証されている。公開鍵基盤に関するサービスの大半（証明書の発行、証明書の妥当性確認、公開鍵

<sup>31</sup> 中井遼「偶然と党略が生み出したインターネット投票：エストニアによる世界初導入へと至る政治過程」日本政治学会編『年報政治学 2018-II 選挙ガバナンスと民主主義』（木鐸社、2018 年）133～134 頁

<sup>32</sup> e-EstoniaHP (id-card) (<https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card/>)

<sup>33</sup> カードの表面には、カード保有者の氏名及び写真、個人識別コード（国民 ID 番号）、生年月日、性別、市民権、カード番号、有効期限、手書き署名が掲載され、カード裏面には、カード保有者の出生地、カード発行日、居住許可の詳細、機械コードでのカードや保有者のデータが掲載されている（e-Governance Academy・前掲注 29・60 頁）。

の配布など)、鍵生成環境の準備 (ID カードや SIM カードなど) や身分証明書個別設定については民間セクターに委託しているが、重要度の高い公開鍵基盤の管理については政府が担っている<sup>34</sup>。

この eID カードの存在もあり、行政に関わる全ての情報はデジタル管理され、結婚、離婚、不動産売買以外の行政手続は全てオンラインで行うことができる<sup>35</sup>。また、公共交通機関のチケット、運転免許証、健康保険証などとしても使用することができる。

2007 年には「モバイル ID」のシステムが導入され、2011 年には電子身分証明書として認められることとなり、携帯電話の SIM カードが eID カードと ID カードリーダーの機能を併せ持った役割を担うことで、携帯電話を用いて各種サービスを利用することができるようになった。モバイル ID に対応しているモバイル機器の割合は、99%とされる。

また、2017 年には、専用の SIM カードを用いなくても、インターネット環境があれば、各種サービスを利用することができる「スマート ID」のシステムが導入された。スマート ID アプリをダウンロードし、ID カードなどで自己の身分を証明しさえすれば、簡単に利用できる。将来的には、このシステムが EU 域内の全 e-サービスの基盤となり、手書きの署名と同等の法的効力を持つ正規の電子署名ツールとなる可能性がある<sup>36</sup>とされている。

## ウ インターネット投票（詳細は後述 2 参照）

2005 年の地方議会選挙からインターネットを介して電子的に投票を行うことができるインターネット投票が導入され、その後、国会議員選挙などでも利用されている。

## エ 電子医療管理システム (e-ヘルス)

2008 年から e-ヘルスの利用が始まり、患者のカルテや処方箋などの電子化が行われ、医療関係者から送られてくるこれらの個人の病歴や診断結果、電子画像、治療内容、薬の服用歴などのデータが一元化されることによって、単一の電子ファイルを作成して患者一人一人の包括的な記録を提供する全国的なシステムが運用されるようになった。e-ヘルスには、診断結果・通院記録・検査結果・治療内容・処方薬などの情報が含まれている。

<sup>34</sup> e-Governance Academy・前掲注 29・59 頁

<sup>35</sup> 林祐司「エストニア電子政府の取り組みについて」翁百合ほか編著『ブロックチェーンの未来』（日本経済新聞社、2017 年）245 頁

<sup>36</sup> e-Governance Academy・前掲注 29・63～65 頁、e-EstoniaHP (smart-id) (<https://e-estonia.com/solutions/e-identity/smart-id/>)

また、緊急時には、医師は患者の eID カードを使って、重要情報（血液型、アレルギー、最近の治療、服用中の薬など）を確認できる。例えば、e-Ambulance サービスでは、救急搬送される際に、医師が患者の ID 番号を利用することができ、それによって患者の血液型、アレルギー、最近受けた治療内容などの重要な情報を把握することができ<sup>37</sup>、搬送先の病院に事前に伝えられることで、病院に到着後、患者は直ちに適切な治療を受けることができる。

このシステムにより、医療関係者が効果的に医療関係情報にアクセスすることで患者中心の質の高いケアの提供が促進されるとともに、政府統計用にデータを集計することで、関係省庁が国民の健康状況を評価し、国の医療資源が適切に配分されているかなども確認できる。患者自身も eID で患者ポータルにログインし、主治医の名前、過去の通院歴、処方箋などを記載した自身の健康記録にアクセスすることができる<sup>38</sup>。

なお、2010 年からは、e-処方箋サービスも始まっており、現在の国民に最もよく使われている e-サービスの一つとなっている。このサービスは、オンライン・フォームを通じて電子的に医療処方箋を取り扱うことを通じて、その発行と処理を一元化するペーパーレスシステムである。e-処方箋サービスにより、エストニアの病院と薬局はどこもこのシステムに接続できることとなり、患者が薬局で eID カードを提示するだけで、薬剤師が患者の情報を電子システムで検索して処方箋にアクセスし、これに従って薬を処方することができる。さらに、薬を再処方する際にも診療予約が不要となり、医者も患者も時間が節約でき、また、病院や薬局側も事務作業を削減できるといった効果を生んでいる<sup>39</sup>。

## オ エストニア情報社会戦略 2020

エストニアでは、EU の 7 年ごとの予算計画に合わせ、7 年ごとに ICT 戦略を立てて実行している。2013 年には、2006 年の「エストニア情報社会戦略 2013」に続き、2020 年までの 7 年間の ICT 戦略である「エストニア情報社会戦略 2020 (Digital Agenda 2020 for Estonia)」が作成された。この 7 年間分の情報戦略を実施するための予算計画は年間約 40 億円～約 50 億円程度と日本と比べ少ないが、これは、ICT システム構築のための情報基盤がすでに構築されており、予算が主にアプリケーションの開発及びその改修

---

<sup>37</sup> e-EstoniaHP (e-ambulance) (<https://e-estonia.com/solutions/healthcare/e-ambulance/>)

<sup>38</sup> e-Governance Academy・前掲注 29・26 頁

<sup>39</sup> e-Governance Academy・前掲注 29・27 頁

と運用を目的としていることが要因とされる。今回の戦略の中でもユニークな方針を掲げているものに、次に述べる、電子居住権 (e-レジデンシー) と、データエンバシーがある。

## カ 電子居住権 (e-レジデンシー)

上記オの「エストニア情報社会戦略 2020」に基づいて、2014年にエストニアに居住していない者に対する e-レジデンシーカードの発行が開始された。これは、一定の条件を満たせば世界中の誰でも利用できる政府発行の電子身分証明書であり、e-レジデンシーカードを受け取った者 (e-



e-レジデンシーカード  
(エストニア警察・国境警備隊 HP より)

レジデント) は、インターネットを利用して、エストニアの電子政府サービスを利用でき、エストニアでの起業、e-バンキングによる銀行口座の開設、遠隔地送金などを容易に行うことができる。ただし、e-レジデンシーは、市民権、永住権、エストニアや EU 加盟国への入国権を付与するものではない。現在、165 か国以上の約 6 万人がこの制度を利用している<sup>40</sup>。

このような e-レジデンシーという考え方が生まれた背景には、電子政府の技術を輸出することの難しさがあると指摘されている。すなわち、輸出先の国ないし国民が、エストニアと同様の IT リテラシーを持っているとは必ずしも限らないという現実がある。例えば、手書きの署名の有効な代替手段としての法的な電子署名は、エストニアでは公的に認められているが、世界の多くの国々では未だに認められていない。そこで、エストニア政府は、電子政府の技術そのものを世界の国々に広めるのではなく、多くの「ユーザー」に ID 番号を発行し、エストニアの電子政府が持つ既存のインフラを利用して、エストニア政府やエストニアの企業が提供する電子サービスを利用できるようにするという考えに至ったのである。

そこには、現在約 130 万人の国民しかいないエストニアであっても、多くの非居住者に「仮想エストニア国民=e-レジデント」になってもらうことにより、「仮想エストニア国民」の数を増やし、将来的にエストニア経済に大きな影響を与える可能性を作り出すという狙いもあると指摘されているところである。

<sup>40</sup> e-Governance Academy・前掲注 29・30 頁、e-residencyHP (<https://learn.e-resident.gov.ee/hc/en-us/articles/360000711978-What-is-e-Residency>),



## キ データエンバシー<sup>41</sup>

エストニアでは、サイバー攻撃、他国の侵略、自然災害などに備えるため、国の重要なデータのコピーを友好国にある大使館のサーバーに保管する計画を進めている。これは、エストニアが、過去の歴史の中で、国土を近隣国（ドイツ、デンマーク、スウェーデン、ロシアなど）に何度も占領され、ディアスポラとして多くのエストニア人が国外に逃げざるを得なかったという悲しい歴史の経験が影響している。2007年には、エストニアはロシア系と思われるサイバー攻撃を受け、政府、新聞、銀行などのサイトが被害を受けた。そこで、エストニアは、サイバー攻撃、軍事攻撃の際に脆弱になる可能性のある全てのデータを保護するために、「データエンバシー」構想を実施することを決断し、エストニア政府や国民の重要なデータのコピーを、同盟国のサーバー、言わば、国外のバックアップサイトに分散し、保管することとした。すなわち、国として、たとえ過去の記憶や領土を失っても、国民の重要なデータさえあれば、国家を再興できると考えたのである。この戦略に基づき、エストニアは、いくつかの国々と協議を重ね、2017年にルクセンブルクとの間での合意により、最初のデータエンバシーをルクセンブルク国内のベッツドルフ（Betzdorf）に置くこととなった。

### （3）電子政府化の課題（サイバーセキュリティ）<sup>42</sup>

#### ア 2007年のサイバー攻撃

2007年3月、エストニア政府は、第二次世界大戦でのナチスドイツに対するソビエト軍の戦勝を記念して首都タリンに設置されていた旧ソビエト軍人の銅像を郊外に移設することを発表した。これに対し、ロシア系エストニア人が反発し、暴動に発展した。2007年4月から5月にかけて行われたエストニアに対する大規模なサイバー攻撃は、このような状況下で発生し、史上初のサイバー空間における対国家攻撃ともいわれている。

サイバー攻撃として、DDoS攻撃、大量のスパムメールによる通信妨害などが行われ、政府機関、銀行などが標的となり、結果的にエストニアの基幹

<sup>41</sup> e-EstoniaHP (data-embassy) (<https://e-estonia.com/solutions/e-governance/data-embassy/>, <https://e-estonia.com/estonia-to-open-the-worlds-first-data-embassy-in-luxembourg/>), Ministry of Economic Affairs and Communications, “Implementation of the Virtual Data Embassy Solution,” ([https://www.mkm.ee/sites/default/files/implementation\\_of\\_the\\_virtual\\_data\\_embassy\\_solution\\_summary\\_report.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/implementation_of_the_virtual_data_embassy_solution_summary_report.pdf)) を基に作成。

<sup>42</sup> 山口嘉大「サイバー防衛における官民連携の強化について—エストニア共和国との比較を通じて—」防衛研究所紀要 21 巻 1 号 (2018 年)、アリキヴィほか・前掲注 27・126～129 頁、島村智子「ネットワーク・情報システムの安全に関する指令 (NIS 指令)」外国の立法 277 号 (2018 年)、エストニア国会 HP (<https://www.riigikogu.ee/en/press-release/s/plenary-assembly/riigikogu-passed-cyber-security-act/>) を基に作成。



情報インフラに目立った障害を与えるものではなかったものの、一時的に、政府機関などのウェブサイトが中断に追い込まれ、多くの銀行が営業を中断せざるを得ない状況に陥った。

## イ サイバーセキュリティの取組

エストニアでは、2007年のサイバー攻撃を契機に、サイバーセキュリティに関する取組を強力に推進しており、国連の専門機関の一つである国際電気通信連合（ITU）が発表した2018年版「グローバル・サイバーセキュリティ・インデックス（GCI）<sup>43</sup>報告書」において、エストニアは193か国中5位であった。

また、サイバー攻撃に対応する組織として、エストニアでは、正規軍の部隊の他に、準軍事組織であるエストニア防衛連盟<sup>44</sup>に民間ボランティアによって構成される「サイバー攻撃ユニット」を整備し、サイバー攻撃に対する国家防衛について、他国には見られない特徴的な軍民連携の体制を構築している。また、2008年には、エストニア政府の積極的な働きかけにより、NATOサイバー防衛協力センターがタリンに設立された。同センターは、NATOのサイバー防衛に関する研究や訓練などを行う機関であり、2013年にはサイバー攻撃に対して一定の条件の下で軍事的対応をとり得るとの見解を示した「サイバー戦に適用される国際法に関するタリン・マニュアル」を発表した<sup>45</sup>。なお、2018年1月には、日本の同センターへの参加が承認された<sup>46</sup>。

## ウ サイバーセキュリティに関する法整備

まず、2009年に、「緊急事態法」（Emergency Act）の改正によりインフラなどの重要サービスとその所管官庁が明示された。その後、2017年には、重要サービス中断防止措置、緊急時などにおける所管省庁への通報など、重要サービス事業者の責務を具体化するとともに、重要サービス事業者に対してサイバーセキュリティ確保に関する一定の作為義務を課すなどの法改正がなされた。

また、2016年7月にEUで初めてとなるサイバーセキュリティ立法とし

<sup>43</sup> GCIは、サイバーセキュリティに関する各国の法的施策、技術的施策、組織的施策、能力強化、パートナーシップの5項目を評価したものであり、日本は14位となっている。

<sup>44</sup> 「エストニア防衛連盟法」により、民間防衛組織として定められており、軍事的に組織され、武器を保有し、訓練を行い、有事において正規軍の指揮下に入ることとされている。一般民間人の防衛連盟への参加は完全な自由意思によるものであり、ボランティア組織のため給与は支払われない。

<sup>45</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局『科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書—情報通信技術の進展とサイバーセキュリティ』（2015年）185頁

<sup>46</sup> 『平成30年版防衛白書』334頁

て制定された「ネットワーク・情報システムの安全に関する指令 (NIS 指令) 47」に基づき、2018 年には、エストニアで「サイバーセキュリティ法」(Cyber Security Act) が制定された。

## 2 インターネット投票

### (1) インターネット投票導入の背景・経緯<sup>48</sup>

#### ア 制度導入の背景

エストニアでは 2001 年にマルト・ラール (Mart Laar) 首相がインターネット投票の導入を提案し、その後、政府内で法的、技術的な観点から制度導入に関する検討が行われた。インターネット投票導入の目的として、①デジタル情報や通信技術を用いて公的部門の効率性を高めること、②利用者の利便性を高めること、③投票率を増加させること、④若年者を選挙に向かわせ、障害者やエストニア国外に住んでいる人々の参加を容易にさせること、などがあるとされる<sup>49</sup>。

また、ID カードの保有が義務付けられていたため、自宅などでの投票の際に本人確認が容易に行えたこと、インターネット投票での不正を抑止するためには紙の投票による上書きができる可能性が確保されていなければならないが、エストニアでは、従前から期日前投票自体が投票日の 4 日前に締め切れ、期日前投票をしても投票日に再投票を行うことができたこと<sup>50</sup>、などが、インターネット投票の導入を容易にしたと言われている。

---

<sup>47</sup> EU 加盟各国のサイバーセキュリティ関連の脅威に対する対処能力を向上すること、情報共有など EU 域内の協力を強化すること、エネルギー、医療等の重要インフラを保有する企業等に対して各種届出を義務付けることなどにより、EU 全体のネットワーク・情報システムの安全性を向上させることを目的として制定された。なお、指令 (Directive) は、EU の法行為の一類型で、達成すべき結果について加盟国を拘束するが、そのための形式及び手段の選択は加盟国に委ねられている。

<sup>48</sup> 湯浅壘道「エストニアの電子投票」九州国際大学社会文化研究所紀要 65 号 (2009 年)、中井・前掲注 31 を基に作成。

<sup>49</sup> Ralf Lindner・Georg Aichholzer・Leonhard Hennen, “*Electronic Democracy in Europe*,” Springer, 2016, p.157

<sup>50</sup> インターネット投票は「期日前投票」の一手段として行われ、インターネット投票を行った者も投票日に紙による再投票を行うことができるとされている。そのため、投票日に紙の投票による上書き措置を担保することが必要となり、そこで、各投票所にインターネットでの事前投票を行った者のリストを用意し、当日の紙の投票者の二重投票の防止を図っている。このインターネットの事前投票リストは、万が一の電子システム機能不全に備え、紙で用意することとなっている。そのため、インターネット投票の管理を行う首都のタリンから、エストニア国内の全投票所に投票者リストを届ける時間が必要となることから、期日前投票の締切日から投票日まで 2、3 日の時間的な余裕を設けることが、インターネット投票の導入に際し必要とされていた。

## イ 制度導入までの経緯

2005年にインターネット投票が導入されるまでに、国会では大きく分けて2回の法整備が行われた。1回目は、2001年から2002年に行われた、インターネット投票を含めた広義の電子投票を合法化するための法整備であり、2回目は2005年に行われた、インターネット投票の運用に必要な手続などを導入するための法整備である。

特に、2005年の法整備の際には、投票の変更が可能なインターネット投票を選択した有権者と投票の変更ができない紙での投票を選択した有権者の間では、平等な取扱いが行われているとは言えず、憲法上問題があるとして、大統領が拒否権を行使し、最高裁判所に違憲審査を求めるなど、立法・司法・行政全てを巻き込んだエストニア憲政史上類を見ない政治的闘争があり、そのような過程を経て、インターネット投票の制度が導入された。

### ① 2001年から2002年までの法整備

インターネット投票を可能とする諸法案は2001年に国会に提出されたが、実質的な議論は2002年に入ってから行われた。なお、エストニアでは、国会議員選挙、地方議会選挙、欧州議会選挙が全て別個の法律によって規定されているが、2005年の地方議会選挙に合わせた制度導入に向けて、地方議会選挙法の改正案について、先行して審議が開始された。

審議の中では、インターネットに接続できない国民の不利益・不平等のおそれ、投票所に行くこと自体に価値があるとする観点からの民主主義への悪影響、投票の秘密その他の憲法上の原則に違反するおそれ、プライバシー及び投票の秘密の保護、投票システムのセキュリティ、不正の危険性などについて議論が行われた。

この地方議会選挙法の改正案は2002年3月に国会で賛成多数により可決され、同年6月には国会選挙法改正案、12月には欧州議会選挙法改正案もそれぞれ成立した。この段階では、インターネット投票自体を合法化したに過ぎず、例えば、選挙管理委員会が何時以降に結果を発表するかなどの運用規定や、繰返し投票をどのように実現するかなどといったことについては、実際の選挙までに進展する技術的検討を考慮に入れた上で改めて法整備を行うことが想定されていた。

### ② 2005年の法整備

#### (i) 内容の概要

2001年から2002年までの法整備のときと同じく、地方議会選挙法改正案の審議から先行して行われた。2002年の地方議会選挙法の改正では、上述のように、一度投票した電子投票に関して、投票受付期間

内であれば変更することができるのかなどについての規定を欠いていた。そこで、2005年の改正案では、一度投票した電子投票について、投票受付期間内であれば、繰り返し、電子投票による再投票を可能とした上で、投票日当日に紙での投票を行った場合、その前の電子投票を無効とするなどの規定が整備された<sup>51</sup>。

## (ii) 政党間の対立

もともと、首相は前回の2001年から2002年までの法整備時と同じ改革党から選出されていたものの、前回の法整備の際に法案に賛成した祖国連合と社会民主党が下野し、野党であった中央党及び人民連合と連立を組んでいたこと、前回法整備に反対していた人民連合のみならず、賛成していた中央党が反対に転じたことなどもあり、法改正をめぐり大きな政治的闘争へと発展した。

改正案は、政党間の激しい対立の末、与党である改革党が連立パートナーである中央党及び人民連合を裏切り、野党と連携する形で可決されたが、改正案に反対する人民連合出身のリューテル大統領は、国会での再度の慎重な議論を経て広範な同意を調達する必要があるとして、憲法107条2項の規定による拒否権を行使し、国会に差し戻した。大統領の主張は、改正案はインターネット投票を選択した有権者には受付期間内に投票を変更することを許容する一方、紙による投票を選択した有権者は投票を変更することができないため、有権者間の平等な取扱いが行われているとはいえず、地方議会について普通・統一・直接選挙を要求する憲法156条の「統一」的に選挙を行うという規定に違反している、というものであった。

### ○エストニア共和国憲法

〔地方議会の選挙〕

第156条 地方政府の代議機関は、地方議会とする。地方議会は、4年の任期をもって、自由選挙により選挙される。地方政府が合併又は分離するとき、若しくは地方議会が活動不能であるときには、地方議会の任期を短縮することができる。地方議会の選挙は、普通・統一・直接選挙で行われる。投票の秘密は、守られる。

② 〔略〕

<sup>51</sup> インターネット投票における最大の課題は、他者の脅迫・圧力等の下での投票が行われていないかをチェックする手段が存在しないということであり、エストニアでもインターネット投票導入の最大の障壁となった。これに対して、脅迫等による特定の候補、政党への投票が行われた場合でも、再投票を可能とし、さらに、投票所における紙での投票による上書きが最終的に可能であれば、脅迫等を完遂するコストが高くなり、脅迫等を行う誘因をくじくことができるということで、「後から何度でも再投票が可能、投票日当日の紙による投票で上書きが可能」とする制度の導入が志向された。

国会に差し戻された改正案は、若干の修正<sup>52</sup>が行われた後、再び可決されたが、大統領は再び拒否権を行使した<sup>53</sup>。これに対して、賛成派の政党は、賛成派議員のみで国会を召集し、無修正で改正案を再可決した。大統領は、再可決された改正案に対しても、その公布を拒否し、憲法 107 条 2 項の規定に基づいて最高裁判所に改正案に対する違憲審査を求めた。

### (iii) 改正案に対する違憲審査

最高裁判所は、2005 年 9 月 1 日に判決を下し、①憲法 156 条が定める「統一選挙の原則」は、全ての有権者が投票結果に等しい影響力を与える可能性を有しなければならないという意味であって、投票方式が全く同じでなければならないわけではないこと、②インターネット投票を選択する自由は、全ての有権者に平等に与えられていること、③「選挙への参加の増加」及び「選挙への新しい技術的手法の導入」というインターネット投票の導入の目的は正当であること、④インターネット投票において投票内容の変更ができない場合には、むしろ自由投票・秘密投票の原則を犯す可能性があること等を理由に、上記の改正案が憲法違反であるとする大統領の主張を退けた。

#### 《参考》最高裁判決の要旨<sup>54</sup>

結論：大統領の申立てを却下する。

内容：

- (1) 大統領は、電子投票自体の一般的な合憲性について争っているわけではないので、最高裁判所もその点については判断しない。大統領の訴えは、地方議会選挙法改正法（以下「改正法」という。）によって、電子投票によって投票した選挙人がその後に投票を変更できる点を問題にしており、最高裁としても、この点の合憲性について審査することとする。
- (2) 大統領の主張は、改正法によって、電子投票を選択した有権者は投票受付期間内に投票を何度も変更することができる（一方、紙による投票を選択した有権

<sup>52</sup> 修正前は、条文の解釈によっては、インターネット投票者が投票日当日にインターネット上で再投票できる可能性が残されていたが、それを明確に否定する表現に修正した。

<sup>53</sup> 憲法 107 条 2 項は、拒否権が行使された法律案を国会が修正せずに再議決した場合に、大統領に対し最高裁に違憲審査を求める権利を与えているが、拒否権が行使された法律案が国会で修正された場合については規定していない。そのため、地方議会選挙法改正案に対するリュートル大統領の拒否権行使は、事実上 2 回目であったが、「修正後の改正案」に対する 1 回目の拒否権行使とみなされた。このような事態は、エストニア憲政史上、初めての出来事であった。

<sup>54</sup> Constitutional Judgement,3-4-1-13-05(2005)を基に作成。

者は投票を変更することができない)とされており、この点が、地方議会選挙の統一的な実施を定めたエストニア憲法第 156 条に抵触するというものである。つまり、大統領は、この統一性の原則は、投票する権利を保障する上で、一人一人の選挙人は 1 回の投票をする権利しかないとともに、全ての人は同様の方法で投票しなければならないということを規定したものだと言主張する。

- (3) エストニア憲法第 156 条は、選挙は普通、統一かつ直接選挙でなければならないとする。民主主義国家の根幹である統一選挙の原則は、全ての有権者が投票結果に等しい影響力を与える可能性を有しなければならないという意味である。有効投票という文脈では、統一性の原則は、投票する権利を有する全ての人々が、同数の票が与えられ、全ての票に代表機関における議席の配分の決定において同じ重みを与えられなければならないという意味であるとされる。
- (4) 欧州評議会(Council of Europe)の電子投票の法的、運用面及び技術面の基準に関する勧告によれば、電子投票における統一投票の原則は四つの要素が必要とされる。つまり、①二重投票の防止措置の担保、②複数の方法で最終的な投票を行えることとしてはならないこと、③電子投票箱の全ての票が開票され、かつ、それらは、一度だけカウントされなければならないこと、④一つの選挙で電子投票とその他の投票手段を併用する場合には両者の票を安全かつ信頼のおける方法で集計すること、である。この勧告は法的拘束力を持たないが、民主主義国家において電子投票を導入する場合の共通理解を要約したものであり、電子投票に関して憲法解釈を行う際の適切な指針となるものである。
- (5) 地方議会選挙法は、1 人 1 票の原則を定め、電子投票が複数回なされた場合は、最後の投票のみカウントされることを定めている。また、電子投票と紙による投票の両方がなされた場合は、紙による投票の方をカウントすることとしている。そして、電子投票システムでは、デジタル署名を用いる二重封筒技術の仕組みによって、投票の秘密が守られており、かつ、電子投票を選択した有権者が 2 票以上の票を投じることができない仕組みとなっていることから、1 人 1 票の原則は守られている。また、有権者が再度電子投票を行った場合には先に行った電子投票は無効となるので、電子投票による選挙結果に及ぼす影響も他の投票方法によるそれと変わらない。
- (6) 大統領は、電子投票を選択した有権者には投票受付期間内に投票を変更することを許容している一方、紙による投票を選択した有権者は投票を変更することができないので、有権者間の「統一性」取扱いが行われておらず不平等であると主張する。しかし、電子投票を選択する自由は、ID カードを持つ全ての有権者にアクセス可能なものとなっており、それは、投票受付期間内に投票を変更する自由についても同じことが言える。実際上の電子投票のアクセスに関する不平等についても、達成しようとする法目的に照らしてその違反の程度が憲法違

反といえる程度のものかということが考慮されなくてはならない。そもそも、代表機関を選挙するという文脈における平等な取扱いの原則は、投票行為が同じ方法によって行われるための完全に平等な可能性が全ての有権者に保障されなくてはならないということの意味しない。実際に、法は、投票の方法についても、期日前投票、選挙区外投票、在外投票、保護施設投票、在宅投票など様々な状況下で行われることを規定している。選挙権の行使に当たり、全ての者に完全な実際上の平等を保障することは基本的に実行不可能なことであって、憲法上も要求するところではない。

- (7) 電子投票の導入の目的の一つは、選挙への参加を増加させること、つまり、共同生活の決定に人々が民主的に参加することであり、そのため、全ての有権者が選挙に参加する機会が保障されるようにしなければならない。もう一つの目的は、選挙の現代化、つまり、選挙に新しい技術的手法の導入を図ることである。このことにより、有権者の投票の利便性も高まり、投票参加を促進することになるとともに、選挙に伴う全体的なコストも低減される。憲法はこれら選挙実務の現代化を禁止するものではなく、したがって、そのことは、平等権と統一性原則への制約を合法的に正当化するものである。
- (8) 最高裁としては、電子投票の導入に際し、電子的手段による投票内容の変更ができない場合には、むしろ、自由投票と秘密投票の原則を犯す可能性があると考えられる。自由選挙とは、選択だけでなく、選挙への参加も任意ということである。自由投票の原則は、政府が人々の選択の自由に干渉してはならないことに加えて、政府に対し、投票者の選択に影響を与えようとする人たちから投票者たちを守る義務も生じさせるものである。政府はそのための必要な環境を作らなくてはならず、投票者が自らの意思に従い投票をし、又は、しないことを妨げようとする影響を与える人たちから投票者を守らなくてはならない。
- (9) 投票者の自由を外部の影響から守る最も効果的な手段は、投票者一人のみが入ることのできる投票所でのみ投票を許すことである。外部から監視のできないインターネットを利用した投票の環境では、政府は、投票を外部の影響力から守り投票の秘密を保障することは難しくなる。刑法 162 条は、自由投票の妨害が、暴力、欺罔、脅迫に基づいたり、依存的な関係による利益誘導で行われたりした場合には、処罰されることとしている。
- (10) 期日前投票における電子投票で投票の変更ができるということは、電子投票を行う上で自由投票と秘密投票の原則を守るのに必要不可欠な補足的保障となるものである。というのも、仮に有権者が何者かに強要されて電子投票を行わなければならないなかったとしても、その有権者が、周囲からの影響がない中で電子投票又は紙による投票によって再投票をし、あるいは、強要された投票を変更することが可能であるとするなら、投票の自由と秘密が再び守られるといえ

るからである。したがって、有権者が電子投票によって行った投票を後から変更することができるという可能性は、電子投票における投票の秘密と自由を保障するためには必要不可欠である。それ以外に等しく有効な方法はない。刑罰は事後的な担保措置として機能はするが、電子投票を何度も変更しうることと違い、自由投票と秘密投票の侵害を排除できるものではない。

(11) 最高裁としては、無限に電子投票の内容を変更することができることが投票における平等と統一性を侵害することになりかねないということが、選挙への参加を増やし、新技術を導入するという目的に勝るほどの大きな問題ではないと考える。電子投票を何度もできるとすることが、電子投票をする上での自由投票と秘密投票を保障するものであると考えるところである。

最高裁判所の判決の後、改正法は9月5日に公布（翌日施行）された。また、国会選挙法、欧州議会選挙法、レファレンダムに関する法律についても地方議会選挙法と同様の改正案が翌年に提出され、可決・成立した。

## (2) インターネット投票の現状<sup>55</sup>

### ア インターネット投票の仕組み

エストニアのインターネット投票は、期日前投票の一手段として行うことができ、期間内（投票日の10日前から4日前まで）であれば投票を何度もやり直すことができる。インターネット投票をした有権者は、投票日に投票所に向いて紙での投票を行うこともでき、その場合には、インターネット投票の結果は削除される。

インターネットで投票するためには、コンピューターに装着したカードリーダーにIDカードを挿入し、選挙管理委員会のウェブサイトアクセスし、パスワード入力等の本人確認を行う必要がある。

### イ 現在までのインターネット投票の実績

2005年の地方議会選挙でインターネット投票が初めて導入されてから、現在までに行われた国会議員選挙4回、地方議会選挙4回、欧州議会選挙3回の全てでインターネット投票が行われている。

国会議員選挙の投票者に占めるインターネット投票を行った者の割合は、

<sup>55</sup> 佐藤令「障害者や高齢者の参政権の保障—移動が困難な選挙人の投票権の確保を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局『ダイバーシティ（多様性）社会の構築：総合調査報告書』（2017年）99頁、前田陽二・内田道久『IT立国エストニア—バルトの新しい風—』（慧文社、2008年）101頁、那須俊貴「主要国における投票率—投票参加に影響を及ぼす要因と国内外の取組事例—」レファレンス822号（2019年）98頁を基に作成。



国会議員選挙で初めてインターネット投票が行われた 2007 年が 5.5%、2011 年が 24.3%、2015 年が 30.5%、2019 年が 43.8%と増加している。これまでのインターネット投票の利用率等は以下の表のとおりである<sup>56</sup>。

		有権者数	投票者数 (投票率)	インターネット投票者数 (インターネット投票率)
2003年	国会議員選挙	859,714	500,686 (58.2%)	—
2005年	地方議会選挙	1,059,292	502,504 (47.4%)	9,317 (1.9%)
2007年	国会議員選挙	897,243	555,463 (61.9%)	30,275 (5.5%)
2009年	欧州議会選挙	909,628	399,181 (43.9%)	58,669 (14.7%)
	地方議会選挙	1,094,317	662,813 (60.6%)	104,413 (15.8%)
2011年	国会議員選挙	913,346	580,264 (63.5%)	140,846 (24.3%)
2013年	地方議会選挙	1,086,935	630,050 (58%)	133,808 (21.2%)
2014年	欧州議会選挙	902,873	329,766 (36.5%)	103,151 (31.3%)
2015年	国会議員選挙	899,793	577,910 (64.2%)	176,491 (30.5%)
2017年	地方議会選挙	1,100,647	586,519 (53.3%)	186,034 (31.7%)
2019年	国会議員選挙	887,420	565,045 (63.7%)	247,232 (43.8%)
	欧州議会選挙	885,417	332,859 (37.6%)	155,521 (46.7%)

		在外投票数	紙による投票数	インターネット投票数
2003年	国会議員選挙	1,915	1,915	—
2007年	国会議員選挙	2,265	2,146	119
2011年	国会議員選挙	2,763	1,568	1,195
2015年	国会議員選挙	3,998	1,251	2,747
2019年	国会議員選挙	6,454	2,107	4,347

<sup>56</sup> エストニア選挙管理委員会 HP (<https://www.valimised.ee/en>) を基に作成。

### 3 デジタル教育

#### (1) 教育方針の変遷<sup>57</sup>

エストニアは、伝統的に教育水準が高い国であると言われている。

エストニアを代表する大学であるタルトゥ大学が創立されたのは、スウェーデン統治下の1632年であった。この当時、宗教改革によりルター派が広まったが、ルター派の信徒は、自ら聖書などを読み、信仰を堅固にすることが求められたため、教会が中心となり積極的に識字教育を進めた。



タルトゥ大学  
(タルトゥ大学 HP より)

この結果、18世紀には農民の2人に1人が文字を読むことができ、1922年の国勢調査では、住民の90%は読み書きができたとされている。

旧ソ連時代には、教育へのアクセスがより容易になり、全ての子供が7年（後に9年）の基礎教育を受け、中等、高等教育の進学者数も増加した。当時は、一般的な教育カリキュラムにおいては、問題解決能力などの育成よりも、特に、自然科学などの知識の習得が強調されていた。

1991年の独立回復後、エストニアでは教育方針の大幅な見直しが行われ、1996年には、それまでの教育方針を180度転換するような新たな教育カリキュラムが導入された。すなわち、新たなカリキュラムでは、問題解決能力、批判的思考力などの育成が強調されたのである。また、当時から教育大国であった隣国フィンランドの影響を受け、人事、財政面などで、学校への権限移行を進めるとともに、電子政府化と併せて、国家としてデジタル教育を積極的に進めていった。

このような政策を進めた結果、2015年に経済協力開発機構（OECD）が行った学習到達度調査（PISA）<sup>58</sup>では、「科学的なリテラシー」、「読解力」、「数学的なリテラシー」について、それぞれ世界3位、6位、9位となり、とりわけ「科学的なリテラシー」については、フィンランドを抜いて、欧州トップとなった。

<sup>57</sup> 小島・前掲注26・219～228頁、小森宏美編著『エストニアを知るための59章』（明石書店、2012年）218～221頁、OECDHP（<https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-estonia.pdf>）、文部科学省「OECD生徒の学習到達度調査～2015年調査国際結果の要約～」(2016年12月)、エストニア教育研究省HP（<https://www.hm.ee/en/news/pisa-2018-estonia-ranks-first-europe>）を基に作成。

<sup>58</sup> OECDが実施している15歳児を対象とする国際的な学習到達度調査。2018年には79か国・地域の約60万人の生徒を対象に、「科学的なリテラシー」、「読解力」、「数学的なリテラシー」の3分野について調査を実施（エストニア教育研究省HP（[https://www.hm.ee/sites/default/files/pisa\\_2018\\_english\\_summary\\_ed.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/pisa_2018_english_summary_ed.pdf)））。

さらに、2018年に行われたPISAでは、「科学的なリテラシー」、「読解力」、「数学的なリテラシー」について、それぞれ世界4位、5位、8位となり、いずれも欧州でトップとなった。

【2015年実施のPISA（各分野の得点上位10か国・地域）】

	科学的リテラシー	読解力	数学的リテラシー
1	シンガポール	シンガポール	シンガポール
2	日本	香港	香港
3	エストニア	カナダ	マカオ
4	台湾	フィンランド	台湾
5	フィンランド	アイルランド	日本
6	マカオ	エストニア	北京・上海・江蘇・広東
7	カナダ	韓国	韓国
8	ベトナム	日本	スイス
9	香港	ノルウェー	エストニア
10	北京・上海・江蘇・広東	ニュージーランド	カナダ

【2018年実施のPISA（各分野の得点上位10か国・地域）】

	科学的リテラシー	読解力	数学的リテラシー
1	北京・上海・江蘇・広東	北京・上海・江蘇・広東	北京・上海・江蘇・広東
2	シンガポール	シンガポール	シンガポール
3	マカオ	マカオ	マカオ
4	エストニア	香港	香港
5	日本	エストニア	台湾
6	フィンランド	カナダ	日本
7	韓国	フィンランド	韓国
8	カナダ	アイルランド	エストニア
9	香港	韓国	オランダ
10	台湾	ポーランド	ポーランド

## (2) デジタル教育導入に向けた情報通信技術（ICT）環境の整備

### ア タイガーリーププロジェクト<sup>59</sup>

エストニアでは、1996年から、教育分野においてICTを使用して「虎のひと跳び」のように先進国を追い越すことを目標に、「タイガーリーププロジェクト」が実施された。このプロジェクトの具体的な内容は、①教師に対する基本的なコンピュータスキルの提供、②カリキュラム・学習環境の整備、③エストニアの言語、文化、歴史等の教育のための独自ソフトウェアの製作の推進、④コンピュータスキルを教えるための施設の各地域での設立、などであった。1997年には、プロジェクト推進のため、官民共同によるタイガーリープ財団（現在は、「教育のための情報技術財団（HITSA）」に名称変更）が設立され、全ての学校でインターネットを利用できる環境の整備、教師に対するICT関連の研修などが行われている。

### イ エストニア教育情報システム（EHIS）<sup>60</sup>

エストニア教育情報システム（EHIS）は、学生、教員、教育機関などの教育情報を統合した情報データベースであり、2004年までに開発された。EHISはX-Road（官民各部門間のデータ交換を安全かつ容易にするシステム）とつながっているため、市民はX-Roadを通じて自分のデータを見ることができ、また、教育機関関係者、企業などはそれぞれの権限の範囲内でデータを使用することができる。

## (3) ICT環境を活用したデジタル教育、教育サービス

### ア プログラミングタイガー（ProgeTiiger）<sup>61</sup>

2012年から、生徒の技術リテラシー・デジタル活用能力の向上、批判的思考・問題解決能力、創造力・協調性の育成などを目的として、「プログラミングタイガー（ProgeTiiger）」というプログラミング教育プロジェクトが始まった。まず、20ほどの学校で試験的に導入され、結果的には全校での導入は見送られ、導入するかどうかは各学校の判断に委ねられることになったが、多くの学校で選択科目となっている。

「タイガーリーププロジェクト」と同様の財団が中心となり、プロジェクトを進めている。

---

<sup>59</sup> アリキヴィほか・前掲注 27・99～104 頁、e-Governance Academy・前掲注 29・113 頁、Mihkel Lees, “ESTONIAN EDUCATION SYSTEM 1990-2016 Reforms and their impact”, 2016, pp.8-9 を基に作成。

<sup>60</sup> 小島・前掲注 26・234 頁、アリキヴィほか・前掲注 27・107 頁を基に作成。

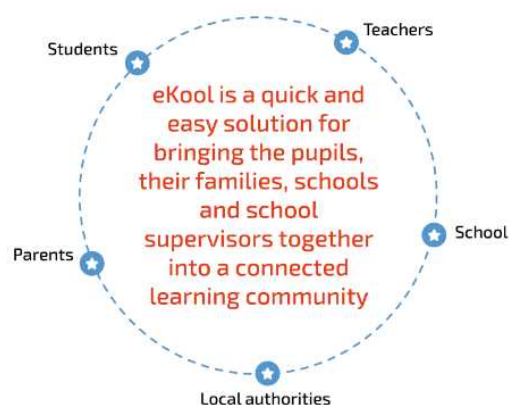
<sup>61</sup> 小島・前掲注 26・230 頁、アリキヴィほか・前掲注 27・103 頁、e-Governance Academy・前掲注 29・113 頁を基に作成。

## イ e-スクール<sup>62</sup>

「e-スクール」は、エストニアの教育機関で最も広く利用されているウェブアプリケーションの一つであり、教師・親・生徒などの間で、必要な情報の閲覧、やりとりを行うことができるものである。2002年にサービスを開始し、2016年までに、エストニア国内の85%の学校で利用されている。

教師は生徒の成績、出席情報、宿題などを登録し、親は子の宿題の提出状況、成績、出席に関する情報などを確認することができる。また、生徒は、自身の過去の成績や課されている宿題などを確認することができる。さらに、システムを利用して、教師・親・生徒などの間でコミュニケーションをとることが可能となっている。

この「e-スクール」のシステムにより、教師の事務作業に費やす時間が半分に削減され、また、親も、平均週6回システムにログインしており、子の教育により積極的に関与するようになったとされている。



(e-EstoniaHP より)

<sup>62</sup> e-EstoniaHP (<https://e-estonia.com/companies/e-school/>)、e-EstoniaHP (e-school) (<https://e-estonia.com/solutions/education/e-school/>)、アリキヴィほか・前掲注 27・104～105 頁、e-Governance Academy・前掲注 29・16 頁を基に作成。

【エストニアの教育制度】

○ 学校体系（学年暦：9月から翌年8月）

1. 就学前教育

就学前教育は、1.5～6歳児を対象に、就学前教育施設で行われる。

2. 初等教育・前期中等教育

初等教育・前期中等教育は、基礎教育として、7歳入学で9年間、基礎学校（9年制）又はギムナジウム（12年制）の基礎教育課程で行われる。また、基礎教育の第1～6学年を提供する初等学校もある。

この9年間の基礎教育は、義務教育とされている。

基礎教育課程を修了し、修了試験に合格した者に対して、基礎教育修了証が授与される。

17歳で基礎教育を修了していない生徒は、職業教育（6か月～2年半）を受けることができる。

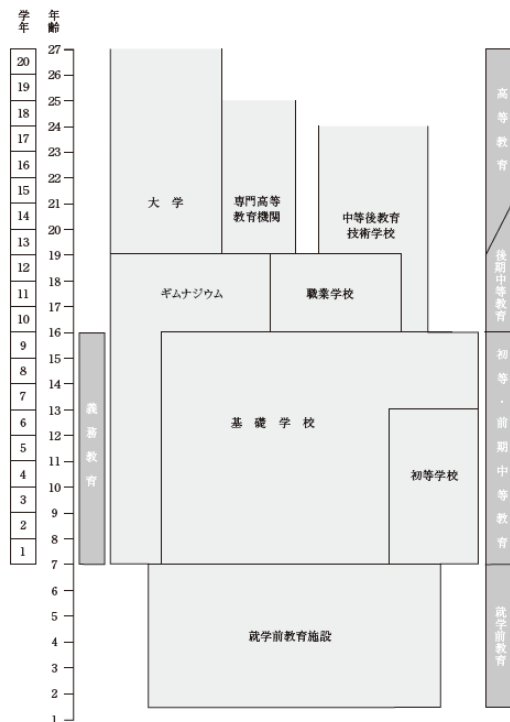
3. 後期中等教育

後期中等教育は、普通教育及び職業教育に分かれる。普通教育は、基礎教育修了者を対象に、3年間、ギムナジウムで行われる。修了時に試験が行われ、合格者にはギムナジウム修了証が授与される。

職業教育は、3年間、職業学校において行われ、職業学校の修了者には、中等職業教育修了証が授与される。2016年9月から職業教育を修了するためには職業資格試験の合格が必須となった。また、中等後教育技術学校では、後期中等教育修了者を対象とした2.5年の課程や基礎教育修了者を対象とした5年の課程が置かれている。

4. 高等教育

高等教育は、大学及び専門高等教育機関において行われる。入学に当たっては、後期中等教育修了者を対象に、機関ごとに選抜が行われる。大学には、学士課程（3～4年）、修士課程（1～2年）、博士課程（3～4年）が置かれる。専門高等教育機関では、専門分野に関する実践的な課程が置かれ、修了者にはデ



イプロマ（3～4.5年）が授与される。修士課程を置く機関もある。また、中等後教育技術学校で専門ディプロマ取得課程（3～4年）を置くものもある。

○ 教育の普及状況

教育段階	年	在籍率	性別	
			男	女
就学前教育	2012年	93%	94%	91%
初等教育	2013年	101%	101%	101%
中等教育	〃	109%	109%	108%
高等教育	〃	73%	59%	88%

（通常の年齢よりも早い又は遅い入学や留年等を理由とする当該年齢以外の在籍者を含む）

文部科学省「世界の学校体系」（[https://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2017/10/02/1396864\\_009.pdf](https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2017/10/02/1396864_009.pdf)）を基に作成。

## 四 表現の自由<sup>63</sup>

### 1 表現の自由の保障

エストニアでは、表現の自由は、憲法において保障されており、「何人も、言語、活字、画像その他の方法により、自己の思想、意見、信仰その他の情報を流布させる自由を有する」（45条1項前段）と規定している。

また、エストニアは、「人権及び基本的自由の保護のための条約」（「欧州人権条約」）の加盟国である<sup>64</sup>。欧州人権条約は拘束力を有しており、加盟国は、自国民及びその管轄内にある自国民以外の者に対し、欧州人権条約に定められた基本的な市民的・政治的権利を保障しなければならない。また、加盟国の国内裁判所では、欧州人権条約が裁判規範として直接に適用される<sup>65</sup>。欧州人権条約も表現の自由を保障しており、「全ての者は、表現の自由に対する権利を有する。この権利には、公の機関による干渉を受けることなく、かつ、国境とのかかわりなく、意見をもつ自由並びに情報及び考えを受けかつ伝える自由を含む」（同条約10条1項）としている。

加えて、エストニアはEU加盟国であり、EU法を実施する場合等に限っては「EU基本権憲章」が適用される（同憲章51条1項）。EU基本権憲章も表現の自由を保障しており、「すべての者は、表現の自由に対する権利を有する。この権利は公権力による干渉を受けることなく、かつ国境とのかかわりなく、意見を持つ自由並びに情報及び考えを受けかつ伝える自由を含む」（同憲章11条1項）としている。

### 2 表現の自由の制約

表現の自由は、無制約に保障されるわけではなく、憲法では、「この権利は、公の秩序、道徳並びに他人の権利及び自由、健康、名誉及び名声を保護するため、必要がある場合には、法律により制限できるとしている（45条1項中段）。また、「民族的、人種的、宗教的又は政治的な憎悪、暴力又は差別」を扇動するヘイトスピーチ行為は法律<sup>66</sup>により禁止されるとしている（12条2項）。

また、欧州人権条約でも、制約することができる場合を具体的に明文で規定

---

<sup>63</sup> 本稿中における、欧州人権条約の条文については、岩沢雄司編『国際条約集 2019年版』（有斐閣、2019年）、EU基本権憲章の条文については、岡久慶・山口和人訳「欧州連合基本権憲章」外国の立法211号（2002年）を参照した。

<sup>64</sup> 欧州人権裁判所HP（[https://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Estonia\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Estonia_ENG.pdf)）

<sup>65</sup> 欧州人権裁判所「人権裁判所50の質問」（[https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions\\_JPN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_JPN.pdf)）

<sup>66</sup> エストニア刑法151条は、国籍、人種、性別などに対する憎悪、暴力、差別を扇動する行為について罰則を科している。



しており、表現の自由の行使について、「義務及び責任を伴い、法律で定める手続、条件、制限又は刑罰であって、国の安全、領土保全若しくは公共の安全のため、無秩序若しくは犯罪の防止のため、健康若しくは道徳の保護のため、他の者の信用若しくは権利の保護のため、秘密に受けた情報の暴露を防止するため、又は司法機関の権威及び公平性を維持するため民主的社会において必要なものを課することができる」と規定されている（同条約 10 条 2 項）。

一方、EU 基本権憲章は、表現の自由を制約することができる場合を明文で具体的に規定しておらず、ただ、人権一般について、制約が可能である旨が規定されている（同憲章 52 条）。実際には、解釈により、欧州人権条約と同様の場合に表現の自由を制約できると考えられている<sup>67</sup>。

---

<sup>67</sup> 欧州基本権機関 HP (<https://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/11-freedom-expression-and-information>)

## (参考) 情報公開制度及び個人情報保護制度

### 1 情報公開制度

エストニアにおいては、憲法で情報公開請求権が明文化されており、全ての者に一般公衆の利用に供せられた情報を自由に入手する権利が与えられ（44条1項）、国及び地方政府並びにその公務員は、法律で定める手続に従い、エストニア国民からの請求に対して、公務に関する情報を提供する義務を負う（同条2項）。なお、エストニアに滞在する外国人及び無国籍者も、法律による別段の定めがない限り、同等の権利が認められている（同条4項）。

情報公開請求の手続等については、日本の情報公開法に相当する公共情報法（Public Information Act）が、2001年に制定された。この法律は、政府や地方公共団体、そして教育やヘルスケアなどの公共サービスを提供するあらゆる公私法人に対して適用され、国民は情報公開請求を行う権利を持ち、関連情報を保有する機関は請求に応じる義務を負う。また、全ての公共機関に対し、保有する公共データのウェブサイトへの掲載を義務付けるとともに、市民や企業、行政等が公共データにアクセスできる権利を定めている。「公開される情報」は、「最新・正確・明確」であることが求められている<sup>68</sup>。

### 2 個人情報保護制度

#### (1) EU法による保護

エストニアにおける個人情報保護制度は、EU法が中心となっていると考えられる。すなわち、EU基本権憲章が個人情報の保護を権利として規定するとともに、個人情報保護の領域におけるEUの一般法として、EU一般データ保護規則（GDPR）が制定され、エストニアにおいても直接適用されている。

#### ア EU基本権憲章による個人情報の保護の保障<sup>69</sup>

EU基本権憲章は、7条で私生活の尊重を、8条で個人情報の保護を規定し、これらを別の権利として構成している。

私生活の尊重を保障する趣旨は、人間の尊厳（同憲章1条）を保持するためには、プライバシーが守られ、自律性が確保され、自己に関する情報をコ

<sup>68</sup> e-Governance Academy・前掲注29・97頁、野村敦子「データがもたらす経済・社会の変革—データドリブン社会を目指す先行事例から得られる示唆と課題—」日本総研 JRI レビューvol.9, No.70 (2019年) 21頁

<sup>69</sup> 欧州データ保護監督官 HP ([https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection_en))、欧州基本権機関 HP (<https://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/8-protection-personal-data>) を基に作成。

ントロールでき、そして放っておいてもらえることが重要である点にある。

一方、個人情報の保護は、私生活の尊重に由来し、かつ、個人の基本的な価値及び権利を保護する点では私生活の尊重と共通しているものの、この権利を保障する主眼は、個人情報の適正な利用（収集、利用及び保存）の確保にある。

EU 基本権憲章は、個人情報の保護について、①何人も、自己に関する個人情報の保護に関する権利を有すること、②個人情報は、特定の目的及び当事者の同意又は法律によって定められたその他の正当な理由に基づいて、公正に扱われなくてはならないこと、そして、③これらの規則の遵守は、独立した機関の監督に服することを規定している（同憲章第 8 条）。保護の対象となる「個人情報」は、個人を識別し、又は識別可能な情報（氏名、生年月日、電子メールアドレス、電話番号、写真、映像等）である。

## イ EU一般データ保護規則（GDPR）<sup>70</sup>

個人情報の保護に関する具体的な制度を規定する EU 法が、「EU 一般データ保護規則（GDPR）」（2016 年 4 月制定・2018 年 5 月施行）である。

GDPR は、個人情報の保護に関する権利を具体化するものである。もっとも、この権利の保障は、「絶対的な権利ではな」く、「比例性原則に従い、社会におけるその機能との関係において判断されなければならない」としている（同規則前文 4 項）。その上で、尊重すべきものとして、「特に、私的な家庭生活、住居及び通信の尊重、個人データの保護、思想、信条及び信教の自由、表現及び情報伝達の自由、事業活動を営む自由、実効的な救済及び公正な裁判を受ける権利、並びに、文化上、宗教上及び言語上の多様性」（同規則前文 4 項）を挙げている。

個人情報の保護について、EU ではこれまで、1995 年に制定されたデータ保護指令（Directive 95/46/EC）に基づき規制がなされてきた。しかし、加盟各国が国内法を通じて指令の規定内容を実施するため、個人情報の取扱いにおいて実際に適用されるルールの詳細は、国によって差異が生じていた。

<sup>70</sup> 島村智子「【EU】一般データ保護規則（GDPR）の適用開始」外国の立法 276-1 号（2018 年）2 頁、欧州委員会 HP（[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_en)、[https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_en)）、EU 法令 HP（法令のあらましにつき、<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:02016R0679-20160504>）、「EU 各国における個人情報保護制度に関する調査研究報告書」（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000545716.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000545716.pdf)）を基に作成。また、GDPR の日本語訳は、個人情報保護委員会 HP（<https://www.ppc.go.jp/enforcement/infoprovision/laws/GDPR/>）を参照した。

このため、社会経済活動におけるデータ収集・利用規模の拡大に対処すべく、より統一的な規則の枠組みを定め、域内全体で確かな保護水準を実現すると同時に、自由なデータ流通を促進することを目指して GDPR が制定された。GDPR は、データ保護指令に比べて、主に次の点が強化されている。

**【個人情報の保護に関する権利の保障の強化】**

- ① 自己の個人情報へのアクセスの容易化（12～15条）
- ② 自己の個人情報の削除権（忘れられる権利）（17条）
- ③ 自己の個人情報の移転（データポータビリティ）の容易化（20条）
- ④ 自己の個人情報に係る侵害発生時の通知義務（34条）

**【個人情報を利用する企業の負担軽減】**

- ① EU内の単一ルールの新設（直接に適用される「規則」として制定）
- ② 事業者の主たる拠点国の監督機関によるワンストップ体制の整備（56条）

**【個人情報の適正な利用に対する信頼の確保】**

- ① データ保護・バイ・デザイン、データ保護・バイ・デフォルト<sup>71</sup>（25条）
- ② 仮名化、暗号化<sup>72</sup>等の実装（32条）
- ③ 新たな取扱方法が個人情報の保護に及ぼす影響に係る事前評価（35条）

## （2）国内法による保護<sup>73</sup>

エストニア憲法では、個人情報保護に関し、エストニア国民は、法律で定める手続に従い、国及び地方政府並びにその公文書保存機関が保有している自己に関する情報を入手する権利を有するとされ（44条3項）、また、エストニアに滞在する外国人及び無国籍者も、法律による別段の定めがない限り、同等の権利が認められている（同条4項）。

法律レベルでは、個人データ保護法（Personal Data Protection Act）により、個人データ保護及びプライバシー保護を定めている。国民は、同法により、公共機関が保有する自身に関するデータを見る権利が保障されてお

<sup>71</sup> 個人情報が適正に保護されるように、その取扱方法を設計し（データ保護・バイ・デザイン）、及びその取扱いの開始時点から必要な措置を講ずること（データ保護・バイ・デフォルト）（欧州委員会 HP（[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/obligations/what-does-data-protection-design-and-default-mean\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/obligations/what-does-data-protection-design-and-default-mean_en)））。

<sup>72</sup> 「仮名化」とは、追加情報なしでは個人を特定できないように個人データを処理すること（GDPR 4条（5））。また、「暗号化」とは、権限ある者に限り個人データを読み取ることができるよう個人データを処理すること。

<sup>73</sup> 経済産業省「我が国経済社会の情報化・サービス化に係る基盤整備事業（越境データフローに係る制度等の調査研究）報告書」（2016年3月）21頁、野村・前掲注68・21頁を基に作成。

り、誰が、いつ、何の目的で、自己のデータにアクセスしたかを確認することができ、苦情がある場合には、外部監督機関であるデータ保護監督局（Estonian Data Protection Inspectorate (EDPI)）などに調査を申し立てることができる。

EDPI は、全ての情報に関する権利の擁護者として存在し、個人データ保護法やその他の法令に基づき、独立して行動することができ、強制力のある調査や制裁権限が認められている。

## 国会議員からの説明聴取・質疑応答

令和元年9月27日 9:05～11:10

於：国会

### ○ エストニア側出席者

キースレル (Kiisler) 議員 (祖国党)

ローネ (Loone) 議員 (中央党)

ポーラメッツ (Poolamets) 議員 (保守人民党)

エンネヴェール (Enneveer) 憲法委員会事務局長・アドバイザー

### (はじめに)

**森团长** おはようございます。この度の調査団の团长を務めております森英介と申します。今日は、地方大臣や環境大臣を歴任されたキースレル議員はじめ、3人の議員の皆様方とこうしてお会いできることを大変嬉しく思っております。

実は、私ども全員、エストニアを訪問するのは初めてでありまして、今回の訪問を大変楽しみにしてまいりました。

冒頭、私どもの問題や関心について、一言、申し上げておきたい。

貴国は1991年に独立を回復した後、1992年に新憲法を制定し、これまで5回にわたる憲法改正が行われたと聞いている。我が国では1889年に旧憲法を制定し、敗戦後の1946年にGHQの占領統治下で日本国憲法を制定している。したがって、130年にわたる長い憲政の歴史を持っているが、憲政史上、憲法改正を行ったことが一度もない。現在、国会で今の時代に適合するような憲法をつくるために憲法改正のための議論を行っているところだ。

私どもが憲法に関する調査の対象として貴国を選んだのは、以下のような理由からである。

貴国ではe-エストニアの政策により、行政・医療・教育など幅広い分野で電子化が行われ、また、世界初のインターネット投票も実施されており、我が国でも、これらのITやサイバーセキュリティについての貴国の取組に大きな注目が集まっている。こうしたことから、貴国における憲法改正国民投票の実情、また、電子政府の取組、それに伴う個人のプライバシー保護などについて、直接お話を伺い、我が国での議論の参考にさせていただきたいと思い訪問した次第だ。

昨年、日本の総理大臣として初めて安倍総理が貴国を訪問した<sup>1</sup>。それを契機

---

<sup>1</sup> 2018年1月12日(現地時間)に安倍内閣総理大臣がエストニアを訪問し、ラタス首相との首脳会談などが行われた(首相官邸HP([https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/actions/2](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/2)))

に貴国と我が国はサイバー分野での協力を進めているが、本日の意見交換が両国の更なる関係強化につながることを期待している。

**キースレル議員** 森団長、山花副団長、新藤議員の訪問を、心から歓迎いたします。これが最初の御訪問ということなので、ぜひ私どもの都市、そして国を見ていただきたいと思います。

私どもの国会は、5政党で構成されており<sup>2</sup>、議員数は101名だ。そして私を含めここにいる3名は、5政党のうちの3政党を代表しており、我々の政党は連立政権を構成している<sup>3</sup>。

私は祖国党の所属である。そして、ローネ議員は中央党、そしてポーラメッツ議員は保守人民党の所属である。ポーラメッツ議員は外務委員会、EU委員会の所属で、憲法に関しても重要な役割を果たしている。そして、ローネ議員は、憲法委員会、EU委員会に所属している。

この3政党で連立政権を構成しているが、それぞれ意見の違いもあるので、私ども3人から話を聞くことは、皆さまにとってとても興味深いことではないかと思う。

また、エンネヴェール憲法委員会事務局長・アドバイザーも同席している。

皆さま、事前の準備を周到にされて、かなりの情報を既にもっておられ、具体的な質問事項も頂戴している。まずは、これに回答したいと思う。

### (憲法会議)

**キースレル議員** まず初めに、独立回復後に新憲法が制定された時のことをお話ししたい。

ソ連から独立後に、憲法会議<sup>4</sup>が作られ、憲法は、そこで起草された。この憲法会議は、憲法に関する専門家や様々な立場の政治家などが加わって構成されていたが、この会議でどういうことが主に考慮されたかということ、我が国がソ連に占領される前の初期の頃の独立国時代の様々な経験やその時の旧憲法に関することだった。

---

01801/12estonia.html))。(2020年2月10日には東京で同首相と首脳会談を開催)

<sup>2</sup> 中央党 (Centre Party : 25人)、保守人民党 (Conservative People's Party : 19人)、祖国党 (Isamaa : 12人)、改革党 (Reform Party : 34人)、社会民主党 (Social Democratic Party : 10人)、その他に無所属の議員 (1人) がいる (2020年1月31日現在) (エストニア国会 HP (<https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/factions/>))。

<sup>3</sup> 2019年3月3日に行われた国会議員選挙では、改革党が第一党となったものの連立交渉に失敗し、中央党、保守人民党、祖国党が連立協定に合意した (外務省 HP (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/estonia/data.html#section2>))。

<sup>4</sup> 前掲「一 1 (6) 1992年憲法の制定過程」(248頁) 参照。

### (5回の憲法改正)

**キースレル議員** 1992年憲法は、このような経緯で制定された憲法だったこともあり、この憲法を安定した形で維持しようという考えが一般的にあったため、憲法改正は容易ではなかった。しかし、ご案内のように、これまでに憲法改正が5回行われている<sup>5</sup>。これらは、全て、国民からの一般的な支持の下になされたものだ。

この5回の憲法改正のうち、4回は国会の議決によるものであったが、1回は国民投票を通じて行われており、それは、EU加盟の是非を問うものであった。ただ、国民投票を通じて憲法改正をすることは、あまり好まれない。というのも、もし、国民投票で否決されると、議員が辞職しなければならないためだ<sup>6</sup>。したがって、議員にとっては慎重にならざるを得ない選択であった。

**ポーラメッツ議員** EUに加盟したことにより、私どもの法律の40%がEU由来のものとなり、非常に大きな変化をもたらされている。これは、立法の中で大きな変化であり、エストニアだけでなく、各EU加盟国にとっても同様であると思う。

**ローネ議員** これまで5回の憲法改正をしたが、異なるタイプの改正をしてきた。すなわち、3回は技術的な中身に関わる改正であった。例えば、地方議会議員の任期の変更や、文化の一部としてエストニア語の強調を前文に盛り込むことなどだ。なお、前文は、政治的意味を持つ部分ではあるが、實際上法律の意味を持つ部分ではないので、前文改正も、技術的な改正と言える。さらに、国防軍司令官の役割の明記も、そのような改正に分類されるだろう。これら技術的な部分の改正は、我々が、長いソ連による支配を経た後、いかに共和国として機能してきたかを示すものであり、こうしたマイナーで技術的な憲法改正を行うということは、普通のことである。

他方、EU加盟は、国民投票を行った重要な改正だった。なぜ、国民投票に付したかという点、私見では、EU加盟は、社会に非常に大きな変化を起こすものであるため、我々は、選挙で選ばれた議会以上の正統性を持たなければならないと考えられたからだと思う。連立政権は、我々が所属している3党（祖国党、中央党、保守人民党）で作っているが、国会は五つの政党（与党3党のほか、改革党、社会民主党）で構成されている。しかも、選挙の際に投票に行っていない人々もたくさんいるし、また、この5政党以外にも、得票率5%未満の政党など、現在国会には議席を持っていないが、中には非常に長い歴史を持ち、国民から支持

<sup>5</sup> 前掲「二 1 (2) 過去の憲法改正」(256頁)参照。

<sup>6</sup> 憲法105条4項



されていた政党も存在する。憲法改正には、時として、その時の議会の判断よりも賢明な判断が求められる。それゆえ、EU加盟のような、憲法の基本的な価値を大きく変える改正をする場合は、国民投票は必要だと思う。そうでないと、政治的正統性が得られず、国家が安定的でなくなるからだ。

5回目の憲法改正は、国会で101人中62人の賛成によって成立した。これは、地方議会選挙の投票権年齢を18歳から16歳に引き下げるもので、国民投票は行われなかった。しかし、個人的にはこれも国民投票にかけるべきだったのではないかと思う。というのも、地方議会選挙法の改正は、選挙を通じた有権者の権力行使の方法の変更に関わることなので、憲法と同じくらい民主主義の中で非常に重要なことだと思うからだ。

### （エストニア憲法の精神）

**新藤議員** そもそも、エストニアの憲法にある基本的な立国の精神をぜひ聞かせていただきたい。ちなみに私どもの日本国憲法の基本的な原理は、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義・戦争放棄、この三つだ。

**キースレル議員** エストニア憲法の精神は、まず人権の尊重、そして民主主義、最後にエストニアの文化とエストニアの言語である。我々の国は非常に小さく、人口も少ないため、この共和国を維持する上で、エストニアの文化や言語というものが非常に重要だからだ。

### （国民投票の投票権者）

**新藤議員** 国民投票の投票権者として、ソ連の占領時代に移ってきた人々は含まれないということを聞いているが、それは、今でもそうなのか。

**キースレル議員** ソ連による占領時代には、多くのエストニア人が、このままでは、エストニア国とエストニアの文化が脅かされるのではないかと感じていた。ソ連時代に、ロシアから強制的に移民を受け入れさせられたこともあり、私どもは、市民権に関して非常に慎重に考えている。

地方議会議員の選挙に関しては、その地方に住んでいる人は投票することができるが、国会議員選挙と国民投票に関しては、市民権を持った者のみが投票権を持っている。独立回復後は、この「市民」というのは、1918年から1940年までの間にその両親あるいは先祖がエストニアの市民権を持っていたと証明することのできる人たちのことをいう<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 1991年の独立回復後は、ソ連による「占領」が開始される1940年6月以前のエストニア国民及びその直系の子孫にのみ、国籍が付与されることとなった。ソ連時代の移住者は、

## [エストニア]

それ以外のエストニアに住んでいる人が市民権を得るには、帰化のプロセスを経ることになる<sup>8</sup>が、この帰化のプロセスの中で重要なのは、エストニア語のテストがあることである。やはりエストニア語を知っている人たちが、この文化の一部であるということであり、非常に重要な点である。

**新藤議員** ソ連時代に移民として来させられた人たちは、帰化していないということか。

**ローネ議員** エストニアの全人口の 30%の人たちが、ロシア語を話すか、彼らは、背景として、このソ連時代に移民としてやってきた過去を持つ。しかし、今では、その多くは、約 30 年前のエストニア独立 (1991 年) 以降に生まれた人たちである<sup>9</sup>。そして、その 3 分の 1 に当たる、全人口の 10%の人々が全く市民権を持っていない方たちである。

と言っても、彼らは、エストニア永住居住者として帰化申請をすることはできるし、国会議員選挙、国民投票の参加以外のものについては全ての権利を行使することができる。すなわち、彼らは、エストニアで働き、地方選挙にも参加できて、各種の社会援助も全て得られる。

調べてみたら、ロシア語を話す人たちの 80%が、我々の党に投票してくれている。それゆえ、我々も、これらの人たちに対しては、非常に関心を持っている。

**新藤議員** とても重要な指摘だ。滞在許可は出しているが、国籍は取得していないということか。

**ローネ議員** 10%の人々についてはそういうことである。ただ、私どもの政党は、それは不公平だと考えている。30 年もエストニアに住んでおり、その方た

---

自動的に国籍は付与されず、「無国籍者」とされたが、エストニア政府はこれらの者に対し「国籍未定者」の用語を適用している。もっとも、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の統計ではその区別はなされていない (小森宏美「エストニアにおける国民化政策の変遷」ロシア・東欧学会年報 47 号 (2018 年) 59 頁)。

<sup>8</sup> 国籍法の規定により、エストニアでの一定の居住要件を満たし、エストニア語の能力試験を受ける必要がある (小森宏美『エストニアの政治と歴史認識』(三元社、2009 年) 140～141 頁)。

<sup>9</sup> 1998 年の国籍法改正により、1992 年 2 月 26 日以降にエストニアで生まれた 15 歳以下の子供 (親がエストニアに 5 年以上居住する無国籍者の場合) は、親権者の届出により国籍が付与されることとなった (同上・141 頁)。もっとも、その後、2015 年に再度国籍法が改正され、2016 年 1 月 1 日以降、親が無国籍者であるエストニア生まれの子供には自動的に国籍が付与されることとなり (ただし届出で拒否が可能)、同時にこの時点で 15 歳以下である無国籍者にもエストニア国籍が付与され、65 歳以上の者については、国籍取得の要件とされるエストニア語試験が免除されることとなった (小森・前掲注 7・61 頁)。

ちは非常に国家への忠誠心が高い。ロシア政府からロシアの市民権を提供すると言われたにもかかわらず、彼らは、自分たちはエストニア人だということそれを拒否した人たちだ。忠誠心について、それ以上の証拠が必要だろうか。

一番の問題は、難しいエストニア語のテストがあるにもかかわらず、エストニア政府が、今まで、エストニア語を取得するのに必要な言語コースを十分に提供していなかったことである。政府が無料でエストニア語のコースを設けると、5分でいっぱいになってしまう状況であり、希望者全てがエストニア語を学ぶことができていない。特に地域格差があり、エストニアの東部では95%がロシア語を話しているので、そこでエストニア語を習得することはほとんど不可能である。それに比べ、首都のタリンでは、ロシア語を話す人口が20%であり、ほとんどがコースを受講でき、こちらの方が環境としては良い。

**新藤議員** つまり、かつての移民だった国民の30%が未だにロシアのバックグラウンドを持った人だとすると、70%の人は既にエストニア国民になったということか。

**ローネ議員** そうである。

**キースレル議員** この点については、政党間で非常に考え方が異なっている。国民の大半は、市民権の考え方を変えることに対して非常に慎重であり、むしろ、エストニア語を学んでいない人たちについて、その人たちの忠誠心はどうかという議論が多い。

#### (国民投票のテーマ設定)

**山花副団長** 国民投票において、対象となっているテーマについて、主要な政党間で主張が異なっているということはあるのか。言い換えると、政治的な対立があるようなテーマについて、国民投票が行われたことはあるのか。というのも、おそらくどこの国でも同じなのかもしれないが、主要な政党間で意見が一致していないと、国民投票にかけても、なかなか賛成が多数になることは難しいのではないかと思うからである。

**キースレル議員** それは、政党間の合意ができない場合には、国民投票にかけるべきではない、とお考えなのか。

**山花副団長** 少数の政党は反対していることはあるかもしれないが、少なくとも主要な政党間でのコンセンサスがないと、なかなか国民投票にかけても賛成

が多数になることは難しいのではないかと考えている。

**キースレル議員** 私たちの伝統でもあるが、これまでの憲法改正においては、多くの支持を得ている事柄について改正を行っている。これまで、主要な政党間で相対立して社会が分断されているような問題で憲法改正をしたことはない。

例えば、最初の改正において、地方議会議員の任期を3年から4年にしたが、元々、国会議員の任期が4年であり、地方議会議員の任期が3年ということについて、誰もが任期は短すぎると考えていたので、対立するというのではなく、誰もが納得のいくものだった。

**ローネ議員** 国民投票で政党間でも考え方がもちろん異なる場合もある。例えば、最も重要な問題であったEU加盟の問題については、私どもの政党では、党内で賛成派と反対派が同じくらい存在して、党としての意見をまとめるのが大変だった。また、これとは異なる問題として、例えば、ある問題に関して、政党の支持基盤がその政策方針と違うような場合、党としてそのようなねじれた投票行動をすることもありうる。

いずれにせよ、これらのケースの場合には、政党組織の内部にとっても、これらの問題の解決方法として、国民投票を行うのが実際的にとてもよい場合がある。

**キースレル議員** 憲法の国民投票に関する条項の中で、国会が、ある問題を国民投票に付して、国民から過半数の支持を得られなかった場合、国会を解散しなければならないという規定<sup>10</sup>があり、これにより、議員が辞職となり、臨時選挙が行われることになる。したがって、国会としても、どういうテーマであれ、国民投票に付すことについては非常に慎重に考えている。

そこで現在、連立政権の中では、この憲法の規定について、国民投票に付して仮に過半数の支持が得られない場合でも、必ずしも国会を解散する必要がないという形に改正しようということを考えている。つまり、そうした形で国民投票をより柔軟に行いたいと考えているところだ。

### (2003年の憲法改正（地方議会議員の任期変更）)

**山花副団長** 先ほど日本国憲法はあまり改正されていないという話が団長からあった。いろんな評価があるが、その一つの理由として、日本国憲法は簡短概括型であるということがあると思う。例えば、地方議会議員の任期や、地方議会選

---

<sup>10</sup> 憲法 105 条 4 項

挙の投票権年齢などは、日本では、憲法ではなく法律で決まっている。他方、エストニアでは、地方議会議員選挙の投票権年齢まで憲法で規定<sup>11</sup>されていて、憲法改正により、18歳から16歳に地方議会議員選挙の投票権年齢を下げるということを行っている。これに関連しての質問だが、国民投票の投票権年齢についても、もっと若くしても良いという考え方はあるのか。

なぜこういうことを聞くかという、12年前に我が国の憲法改正国民投票法を作った時に、将来、未成年者の人権などが憲法改正のテーマになる可能性もあることを考えて、18歳となっている投票権年齢をもっと低くしても良いのではという議論があったからである。

**キースレル議員** エストニアでは、国会議員選挙と国民投票については、18歳から投票することができる。

地方議会議員選挙の投票権年齢を16歳に引き下げるという話は、いわゆる若者のアクティビストグループから出てきた話で、当時、社会や国会で大きな話題となったものだ。

この問題について、強く反対する政党はなかった。確か、国会の二期期くらいで議論が終了した。国会では熱い議論は特にされなかった。むしろ、実際どうなるか、まずやってみようという感じだった。地方議会議員選挙の投票権年齢を引き下げた理由は、やはり地方政府において、多くの若者に関する問題に取り組まなければならない、若者の問題が重要であったからだ。そうしたところで若者たちが影響力を行使したいということで、投票権年齢を引き下げようという動きが、若者たちから出てきたのである。

また、これとは別に、これは非常に議論を呼んだ内容の提案だったが、私の政党も含め、若者に投票権を与えるのではなく、未成年者の子供を持つ親に投票権を追加して与えてはどうかという議論があった。例えば、3人の子供がいれば、その親が3票追加して投票権が得られるというものだ<sup>12</sup>（一同、笑）。これは非

<sup>11</sup> 憲法 156 条 2 項

<sup>12</sup> 通常「ドメイン投票方式」と言われるもの（提案者のハンガリー人の名前の読み方から「デメニ投票方式」とも言われる）を指していると思われる。この方式は、投票権のない未成年の意見を反映させるような選挙制度を作るという問題意識から、1986年に米国の人口学者であるポール・デメニ（Paul Demeny）が提案したもので、選挙権年齢未満の子供にも選挙権を付与し、その選挙権を子供の親が代わって一票ずつ加算して行使するという投票方法をいう。この方式により、有権者団の若返りが図られ、民意の高齢化を和らげる効果を持つとされる。実際、ドイツやハンガリーなどではその具体的な実施方法が提示され、議論されているが、ドメイン投票方式を実際に採用している国はない（西川明子「子ども・若者の政策形成過程への参画」レファレンス 782号（2016年）106頁、島澤論『シルバー民主主義の政治経済学』（日本経済新聞出版社、2017年）251頁、Paul Demeny, “Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance, and Prospects,”

[エストニア]

常に人々を対立させる内容であったので、もちろん法案にするなどということにはならなかった。

**ローネ議員** これはもちろん全く支持されておらず、人気のある考え方ではなかった。これは非常に反民主的なものだった（一同、笑）。

**新藤議員** それは、キースレル議員の票が増えるということになるのではないか（笑）。

**キースレル議員** そういう考え方だ（笑）<sup>13</sup>。

### （国民投票における広告規制等）

**新藤議員** 国民投票に関して、広告規制を導入していないという話を聞いたが、導入しない理由はなぜか。

**キースレル議員** 広告に関しては、5 政党のうち、ここには残念なことにはないが、社会民主党が、特にキャンペーン資金について規制するべきだと強く訴えている。私の感想だが、他の 4 政党は、キャンペーン資金に制限をかけようという考えはないと思う。

ただ、現在は、看板広告についてのみ規制がかかっている。なぜかという、例えば、テレビ、インターネット、新聞などの広告については、見たくなければ、テレビであればチャンネルを変えればいいし、インターネットも他のページに変えればいいし、新聞も読まなければ良い。ところが、看板広告に関しては、それが避けられないのではないかと考えられているからである。

ただ、これには反対意見もある。すなわち、広告の種類により、異なった扱いをするのは不公平ではないかという議論がある。というのは、看板広告のみを規制したとしても、これによって他の手段で用いられる選挙運動資金が減るわけではないからだ。むしろ、その資金が他の手段に回ることもある。そこで、この法律を変えようと、今、委員会の中で法案を作っており、5 政党のうち 4 政党がその法案を支持している。

**新藤議員** 国民投票において、政党は広告をたくさん出しているのか。

**ローネ議員** 国民投票が行われたのは、これまで、EU 加盟に関するものだけで

---

*Population and Development Review*, vol.12, 1986, pp.335-358)。

<sup>13</sup> キースレル議員は、四男一女の子供を持つ父親とのこと。

あるが、当時、政党も、市民団体も広告に資金を投入した。我々には憲法上の制約があって、国民投票が否決されれば、議会解散となり、議員が辞職しなければならなかったからだ。それゆえ、それまで国民投票を手段として使ったことがなかったというのもあるが、現在、この規定を変えようと話し合っているのは、先ほど申し上げたとおりである。

それに加えて、国民投票は、政党の広告だけでなく、誰でも、例えば、コカ・コーラのような巨大企業も広告が可能であるので、どのようにそのキャンペーン資金に上限をかけることができるのか、コントロールできるのかなどについても話し合っているところである。

**新藤議員** 国民投票ではなく、選挙時の広告規制はあるのか。

**ローネ議員** 自然人による寄附のみ認められるという、非常に重要な規制がある。しかも、これはエストニアに住んでいるエストニア市民権を持った人のみが寄附できることとなっており、在外エストニア人や会社は寄附をすることができない。

そして、2%以上の得票を得た政党は、国家予算からお金がもらえる。これには、二つの規制があり、一つは、選挙運動に使えるお金に制限があるということと、もう一つは、全ての候補者は、どこから資金を得ているのかを公表しなければならないということである。

**新藤議員** 政党が広告を出す場合に、ここまで支出してもよいという制限はあるのか。今は寄附を受ける場合の話であったが、そうではなく、自分たちがテレビ局に対して広告宣伝費を出して、自分たちの政策を宣伝するというのに、規制はかかっているのか。

**キースレル議員** 制限はない。ただし、政党も議員も、全ての収入、支出を、明確に開示しなければならないという規則があり、また、それらをコントロールする特別委員会<sup>14</sup>がある。その委員会は全ての政党からの代表者たちで構成されているので、言わば、彼らはお互い競合者であり、非常に厳密に調べる。

**新藤議員** 資金のある政党とない政党で広告の支出の上限が決まっているということではなく、透明性が確保されていればよいということか。

---

<sup>14</sup> 政党資金監視委員会 (Political Parties Financing Surveillance Committee) のことを指すと思われる。

**キースレル議員** そうである。もちろんこれによりある程度影響を受け、結果が変わってくるかもしれない。しかし、中には、お金をいくら選挙運動にかけても結果が出なかったという党もある（一同、笑）。

**ローネ議員** エストニアには、エストニア在住の個人しか寄附ができないという規制があるので、結果として、裕福な個人に頼ることとなるが、エストニア人には、そんなに金持ちの人間はいない（一同、笑）。

**キースレル議員** EU加盟の時の話であるが、面白いのは、EUから国民投票運動に資金が出たということだ。しかも、反対派にも資金が出た。

**ポーラメッツ議員** 少し補足したい。私は、実はこのEU加盟に関する国民投票運動は、不公平なキャンペーン、不公正なレファレンダムだったと思っている。というのも、外国大使館までもが、猛烈なキャンペーンを行い、影響力も大きかった。寄附は、民間の財団からも賛成、反対の双方になされ、また、オープン・ソサエティ財団<sup>15</sup>も、EUが行うのとは別に、このキャンペーンに対し寄附を行った。しかし、賛成側は、反対側と比べると、20、30倍の寄附を得ていたのであり、我々は、EU加盟への賛成側のグループから一方的な支援を得ていたように思う。やはり、不公正で奇妙な国民投票運動だった<sup>16</sup>。我々は、長年最も公正な国民投票をしてきたスイスから、公正な国民投票というものをもっと学ばなければならないと思っている。

実際には、私どもの政党は、EU加盟を強く支持して、多くのスポンサーからかなりの資金を受けた。

**森団長** EU加盟に反対していた政党もあるのか。

**ローネ議員** 私どもの政党は先ほど話したように、党内が割れていた。中には後に左派政党に移籍する者もいた。党内には三つの立場があって、一つはEU加

---

<sup>15</sup> 投資家・慈善家ジョージ・ソロスにより設立された社会正義、民主的統治、人権のために活動する世界最大の私的財団（本部・米国）。この財団は、人権、法の支配を尊重し、民主的な統治が行われる社会を作るために資金提供や様々な支援を120か国以上で行っている（オープン・ソサエティ財団 HP (<https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are>)）。

<sup>16</sup> しかし、国民投票運動に投じられた資金とその投票結果には相関関係はなかったとの指摘もある。実際、2003年の投票結果は、EU加盟賛成派がわずかに上回るものだった（Karlin Gilland Lutz・Simon Hug, “Financing Referendum Campaigns,” Palgrave Macmillan, 2010, p.102）。



盟に反対する、もう一つは EU 加盟に賛成する、そして議員個人の判断に任せ、という選択があったが、結果は、ほぼ 3 分の 1 ずつに割れてしまった。

ただ、いずれの立場にしても、あまりそのためのキャンペーンは行わなかった。もし資金があれば反対という結果になったかもしれないが、そうした意味でも、キャンペーン資金の透明性をどう担保するかということが非常に重要だと考えている。

### (EU 加盟への評価)

**新藤議員** EU 加盟に反対する最大の理由は何だったのか。

**ポーラメッツ議員** 2003 年の EU 加盟に関する国民投票の時点での私も含めた主な反対の理由は、主権を奪われることへの懸念だった。EU 安定化プログラム<sup>17</sup>にも懐疑的である。もし、今後ブリュッセルに何かの主権の一部を再度移譲するのであれば、再度、国民投票にかけないといけない。例えば、今日、さらに財政主権や移民政策に関しても、同様にするのであれば、国民投票にかけ、次のステップに進まないといけない。

ブレグジットも同様だと思うが、やはりこの主権ということは、最大の問題だ。EU の中央集権化に関して、EU 各国で緊張感が高まっている。

**新藤議員** その時は今のような連立政権ではなかったのか。

**キースレル議員** はい(笑)、今とは異なる連立政権であった。私どもの政党(祖国党)が当時首相を出し、ここにおられる 2 人の議員の 2 政党(保守人民党<sup>18</sup>と中央党)は野党であった。

ただ、現在、世論調査をすると、エストニア国民は、EU 加盟国の中でも、EU への支持が非常に高い国民の一つで、加盟に満足しているという調査結果が出ている。

**ポーラメッツ議員** いや、それは時によってすぐ変わり得る。例えば、EU が中央集権的に移民政策をさらに進めようと決定すれば、EU に対する人気はすぐ下がってしまう。

---

<sup>17</sup> ユーロ導入各国が、過剰な財政赤字(対 GDP 比 3%超)の発生を防止するため、各国が中期財政目標を定め、当該目標を実現するための「安定化プログラム」を欧州委員会に提出し、各国別に評価を受ける仕組みのこと(財務省財政制度等審議会財政制度分科会(2016年4月7日)配付資料1-1)。

<sup>18</sup> 当時は人民連合(People's Union)であった。

**ローネ議員** 国民が、「EU は国同士が連合した組織でよいのだ」と感じている間はいいが、そうではなくて、「誰かが EU 連邦政府のようなものを作ろうとしている」と感じると、すぐ国民の評価も変わる。

### (インターネット投票<sup>19</sup>)

**山花副団長** 若い人、障害者、エストニア国外に住んでいる人々などの投票を容易にするために、インターネットによる投票を導入したと思うが、これにより、そうした目的が達成されたのか。つまり、これらの者の投票率が上がったということを統計的に裏付けることはできるのか。

**ポーラメッツ議員** このインターネット時代において、確かに投票はしやすくなったと言えるが、実際はそんなに飛躍的に投票率が上がったわけではない。

**ローネ議員** インターネットは様々なことを改善し得るものであるが、投票率に関しては、上がったということはない。1999 年の投票率は約 60%であったが、インターネット投票導入後も 60%のままである<sup>20</sup>。人によっては、インターネット投票を導入したので、本来であれば下がったであろう投票率を 60%に維持できたのではないかと断言している人もいるが、これを裏付ける証拠はない。

私は 15 年くらい選挙に関わってきて、人々の投票行動を見てきているが、私の経験からすると、政治的文化というか、政治的に活動する人たちの割合、すなわち、投票する人たちの割合は、他の各国でもあまり変わらないのではないと思う。大きな問題が起きると大きな変化が起きるが、我が国ではそのような問題がなかった。そのため、我が国では、1991 年以降ほぼずっと 60%前後の投票率である。

**キースレル議員** 私もその意見に基本的には同意する。インターネット投票に関しては、お二方の党とも懐疑的である。他方、私の政党はインターネット投票を促進している。ただ、ローネ議員の言ったように、数字的には投票率は変わっていない。しかし、インターネット投票により、海外に移住している方などは投票できる機会が与えられたと思う。

やはり、選挙ということになると、若い人たちは、あまり何もせず、年を取った人たちのほうが選挙に行くという傾向は変わっていないものの、年齢層に関係なく、インターネット投票をする人たちの割合は増えている。やはり、一回イ

<sup>19</sup> インターネット投票については、前掲「三 2 インターネット投票」(276 頁) 参照。

<sup>20</sup> インターネット投票の投票率については、前掲「三 2 (2) インターネット投票の現状」(282 頁) 参照。

インターネット投票をすると、怠けがちになって、次は、もう投票所まで出向きたくないということになるのではないか。楽ですからね。

**ローネ議員** 前回の選挙で、18歳の投票率が上がった。これはやはり、初めて投票できる年になったので、これをお祝いして投票しようということで、行ったのだと思う。しかし、2人の議員が言ったように、若年世代、18歳から25歳までの青年の投票率は低い。

**山花副団長** 貴国においては、インターネット投票について、政治問題化していたと承知しているが、なぜ政治問題化したのか。

**ポーラメッツ議員** インターネット投票について、いくつかの問題に関する様々な告発を避けるためにも、全ての技術的な問題について検証しなくてはいけないということで、経済通信省技術規制局において、ワーキンググループを作り、検討を行っている<sup>21</sup>。このワーキンググループが作られて半年になるが、インターネット投票に関する様々な脅威の問題について新たに有益な知見がもたらされる見込みだ<sup>22</sup>。

**ローネ議員** インターネット投票における基本的な問題は、その投票を監視できないということだ。誰もが、どこでも投票できる。職場でも可能であるし、年配者は自宅でも可能だ。もしかして、彼らはお互い話をしながら投票をすることもかもしれない。また、インターネット投票は、投票日の10日前から4日前まで行うことができるが、その期間中、基本的には監視することはできない。これは、信頼性に関わる話だ。政府の方でサーバーの中身や投票に関する情報(コード)を書き換えてしまうおそれはないのかなどという懸念も指摘されているが、問題は、それを監視できないということだ。このことが問題として残ったままだ。

**キースレル議員** 投票の際に他人の影響を受けないようにする方法として、インターネット投票については、自分で好きなように何度も投票でき、投票内容を

---

<sup>21</sup> 2019年6月に経済通信大臣(Kert Kingo)が、インターネット投票の安全性等について検討を行うために、政府関係者、専門家などで構成されるワーキンググループを立ち上げた(経済通信省HP(<https://www.mkm.ee/et/uudised/kinnitati-e-valimiste-tooruhma-koosseis>))。

<sup>22</sup> 2019年12月に、ワーキンググループは制度改善のための提言などを含んだ報告書を経済通信大臣(Kaimar Karu)に提出した(経済通信省HP(<https://www.mkm.ee/et/uudised/tooruhm-tegi-ettepanekud-e-haaletamise-susteemi-taiendamiseks-ning-edasiseks-arendamiseks>))。

## [エストニア]

変更できるというものがある。つまり、誰かが、お金を払われたり、圧力をかけられたりした状態で投票したとしても、その後に再投票をして、投票内容を後で変えられるため、それらの賄賂や圧力の意味がなくなってしまうのである。

確かに、インターネット投票をする人たちと、従来型の方法で投票をする人では、社会集団として異なることは同意する。コンピュータースキルがあまりない年配者は従来型の方法で投票をするだろうし、他方、若い人たちは、西欧志向で高い教育を受けている人たちで、インターネット投票を多く行っているだろう。そして、インターネット投票をする人たちは、特定の政党を支持しがちだし、従来型の方法で投票する人たちは別の党を支持しがちだといった傾向も見られる。

中には政府によって投票結果が変えられているという意見を言う人もいるが、そうではないと証明することはできない。これも問題だ。疑念を一度もつと、納得させるのは、難しいかもしれない。

**ローネ議員** いや、そのような政府による不正操作はあり得ない。従来型の投票であれば、選挙を監視することができ、起きていることも理解できるが、インターネット投票については、年配者も監視することができないし、また、例えば、サーバールームで何か起きているとしても十分チェックできないなどの問題があり、懐疑的に思われている。しかし、これは信用の問題だ。

また、インターネット投票に関しては、キースレル議員と反対であるが、年配層のほうが、むしろ18歳～25歳よりも結構使っており、利用者層が、若い人と高齢者で分かれているのではないかと思う。しかし、ネット投票は、従来型投票とはやはり異なるところがある。ネット投票のほうがやはり懐疑心を生んでしまう。この点に関し、私も、実際に起きていることを証明する手段を持ち合わせてはいないが、それはキースレル議員の側も同様だ。その事自体が問題だ。

**キースレル議員** ローネ議員はあり得ないと言ったが、インターネット投票に限らず、政府による投票結果の操作は、従来型投票でも起き得ることだ。結局、ある政党がインターネット投票を懐疑的に思っているのであれば、その支持者は従来型投票をするだろうし、インターネット投票を推進する政党であれば、支持者もネット投票を志向するのだろう。

### (違憲審査制)

**新藤議員** 少し話題を変えたい。エストニアでは憲法裁判所をあえて設置していないということであるが、その理由とそれに代わる合憲・違憲の審査体制はどのように担保されているのか。

**キースレル議員** 我が国では、最高裁判所が憲法問題について判断をすることになっている<sup>23</sup>。

### (ロシアとの関係)

**新藤議員** 今日は、皆さんの政治家としてのお話を聞いて、エストニアの様々なことが分かり、とても楽しい。最後に、ロシアとの経済的な関係、安全保障上の関係、さらには歴史の問題、これからの交流などについて、どのように皆さんがお考えになっているのか聞かせていただきたい。

**ポーラメッツ議員** 日本ではロシアとの領土問題が存在しているが、同じような問題を我々も持っている。憲法 122 条<sup>24</sup>に、エストニアの国境は、1920 年代の平和条約及び他の条約に基づくということが書かれている<sup>25</sup>。論争は今でもあって、1944 年にロシアが、クリル列島<sup>26</sup>を日本から奪ったように、エストニアから領土を切り取ったという出来事があり、今もなお適切な新条約が結ばれておらず、この問題に関し憲法についても論争がある<sup>27</sup>。

ウクライナでもクリミアがロシアにより占領されており、ウクライナ、エストニア、日本は、ロシアとの間で同じ問題を抱えている。そうしたこともあり、私どもはロシアに対して経済制裁を続けることを支持している。

安全保障問題については、ロシアの隣国は、どこも、ロシアの占領を懸念し、心配している。例えば、ロシアと隣国である、ベラルーシ、ジョージア、ウクライナは、みなロシアとの領土問題を抱えている。

**ローネ議員** しかし、ロシアは、依然として私たちの隣人である。私は、エストニアの南東部出身なのだが、ここは、その多くでロシアと国境を接しており、文化協力も行われている。もちろん我々は、大半、EU の共通外交政策の中にいるが、ロシアが隣国でなくなるということはありません、何が起きても常に協力していかないとはいけません。最悪なのは、両国間の対話が途切れてしまうことなので、

<sup>23</sup> エストニアの違憲審査制については、前掲「一 3 エストニアにおける違憲審査制」(253 頁) 参照。

<sup>24</sup> 憲法 122 条 1 項「エストニアの国境は、1920 年 2 月 2 日のタルトゥ平和条約及び他の国境画定条約で定める。エストニアの領海及び領空については、国際慣行に基づいて定められる。」

同条 2 項「エストニアの国境を変更する条約を批准するには、国会議員の 3 分の 2 以上の賛成を要する。」

<sup>25</sup> エストニアとロシアの国境問題については、前掲「一 1 (1) エストニアの独立」(245 頁) 参照。

<sup>26</sup> 千島列島のこと。

<sup>27</sup> 前掲「一 1 (4) ソ連への併合」(246 頁) 参照。

## [エストニア]

対話を続けていきたいと思っている。

**キースレル議員** それは、ロシアに対するエストニアの国内政治の問題でもある。年配者はエストニアがロシアの領土であった時のことを覚えているので、中には、ロシアに対するノスタルジーを感じ、エストニアはやはりロシアとつながるべきであると考える人もいる。他方、若者世代はこれとは違った考えをもっている。すなわち、時代は変わり、彼らはエストニアのロシア時代を知らないし、気にしないのである。ただ、政党政治において、政党の中には、今もなおそうした年配者の感情に訴えるような主張をすることもある。

**ローネ議員** ほとんど、それは我々の政党のことだと思うが（笑）。

**新藤議員** 私たちも同様であり、ロシアは隣人であって、友好関係、正しい関係を作っていかなければならない。国と国とが平和を創っていくことは重要であり、基本である。しかし、どんな国においても、人権、自由、民主主義、法の下での平等といった普遍的な価値観を共有し、国際ルールの下でお互いが行動しなければ、世界は平和に発展していかない。そのため、私たちは、ロシアに対して、「だめなものはだめ」だと、そして間違っていることは正していき、基本的な約束はきちんと守ろうということを強く訴えていく。

領土問題は、歴史の事実、国際法と正義に基づいて解決されなければならない。私たちもエストニアを支援したいと思うし、我々のスタンスに理解を示されていることにお礼を申し上げたい。その点においてもエストニアが極めて重要だと考えており、ぜひ、今後、エストニアとの関係をより深めていきたいと思うし、また、エストニアからいろいろなお話があれば、我々もきちんと受け止めたいと思う。

**キースレル議員** 私の日常生活において、日本人は重要だ。私の隣人は、有名な相撲レスラー、把瑠都（バルト）だ。私の家から百メートルの所に住んでいる。だから、私は、毎週「日本人」（把瑠都）を見る、森の中でさえも（一同、笑）。彼は、非常に有名で大使のようなものだ。

**ローネ議員** 彼（把瑠都）は、私の政党に所属している。彼も、今日、ここで皆さんにお会いしたかったのだが、選挙区に行かなければならないということで、よろしく伝えておいてほしいとのことであった。

**ポーラメッツ議員** エストニアでは、日本に対する人気非常高い。日本の文

化も人気があり、私の息子も日本語を勉強している。日本のイメージは、とても良い。そうしたこともあり、やはり日本と協力関係を結べるということは、非常にうれしく思う。

**新藤議員** 今回、私たちは、ドイツ、ウクライナ、リトアニア、エストニアの4か国を訪問しており、憲法の制定過程や、憲法改正に対する取組を通して、国家の統治形態をどう考えているのか、各国の特徴を学ばせていただいた。

エストニアでは、民主化、民主国家の建設のために大変な努力をされており、また、憲法の安定性が保障されていることが国家の安定につながっていくとの話も伺った。エストニアにおいて、民主化、領土保全、主権の確立といったものを維持していくことが、非常に重要であり、日本がエストニアに対して、さらに支援をしなければいけないということを感じている。

#### (おわりに)

**森団長** どうもありがとうございました。今日は3人の議員の皆様方と一緒に意見交換が出来て、大変貴重な、有益なひと時を過ごすことができました。

3人の意見が全く一致しているところもあり、また、違うところもあったが、非常に率直なお話を聞かせていただいて、エストニアについての認識がかなり深まった。

先ほど来お話が出ているように、私たち両国は、ロシアという厄介な大国を隣国に持ちます。我々は、ロシアを挟んで隣の隣の国同士ですから、ぜひこれからも協力し、また、助け合いながら発展していきましょう。本当にありがとうございました。

以上

## 法務省からの説明聴取・質疑応答

令和元年 9 月 27 日 11:50～13:05

於：法務省

### ○ エストニア側出席者

モットス (Möttus) 公法課長

ランヌラ (Rannula) 公法課顧問

#### (はじめに)

**モットス課長** 皆様、ようこそ法務省にいらっしゃいました。私は公法課長のモットスと申します。隣は、公法課のランヌラ顧問です。今回の皆様のエストニアへの訪問が実りあるものとなることを希望しております。

憲法改正、国民投票制度、データ保護などについて関心がおありであると伺っている。国会を訪問された際に説明を受けられたと思うが、説明を聞いて疑問に思った点などもあればご質問いただければと思う。

**森団長** この調査団の団長の森英介と申します。現在、衆議院憲法審査会の会長をしております。かつて法務大臣を務めていたため、なんとなくこの建物に入ると親近感を感じます (笑)。

特に貴国においては、IT 立国を目指し、いち早く電子政府を構築されたことに心からの敬意を表したいと思う。我が国での憲法の議論でも、インターネット社会の進展に伴うプライバシー権の在り方、国民投票を実施した場合の広告規制の在り方などが大きな論点になっている。そうした関心事項について、忌憚のないお話を伺えたら幸いに思う。

#### (法務省の概要)

**モットス課長** それでは、最初に、法務省について少し話をさせていただく。法務省は、いくつかの部門で構成されており、具体的には、法案作成への協力、官報の作成・公表、裁判所における第一審判、第二審判の管理、刑務所に関する部門などがある。

また、法務省には、データ保護監督局、競争局<sup>1</sup>、特許庁の 3 つの執行庁がある。そして、本省では約 160 名の公務員が働いており、法務省全体では、判事、裁判所職員、刑務官などを含めると約 3,000 名の職員がいる。現在の法務大臣

---

<sup>1</sup> 日本でいう公正取引委員会に相当する機関。



は、ライバー・アイク（Raivo Aeg）という者で、祖国党の所属である。

あとは、自由にご質問を受けたい。

### （表現の自由と法規制）

**山花副団長** それでは、私から、表現の自由に関して、二点お伺いしたい。

一つは、テレビ・ラジオなどの放送と出版との間で、表現の自由の規制に関して異なる点があるかということである。日本では、放送局に関しては、公共放送と民間放送の二元体制となっており、民放もかなりの数があるという状況である。放送については、民放も含めて多様な意見を確保すべきであるとか、政治的な中立性といったことが求められている。他方、出版については、そのような規制はない。貴国では、そのような違いがあるのかというのが一つ目の質問である。

二つ目の質問は、表現の自由の内容の規制に関する質問である。貴国において、ヘイトスピーチは刑罰をもって規制<sup>2</sup>をされていると承知しているが、フェイクニュースに対する規制については議論があるのか。近年、インターネットの発達により、SNSなどを用いて匿名で色々な表現ができるようになり、ヘイトスピーチもその一例かもしれないが、フェイクニュースについても我々は問題意識を持っている。

我々は特に国民投票に関心があり、国民投票の時にフェイクニュースなどにより投票結果に悪い影響が出てはいけないという問題意識を持っている。ただ、本来、表現の自由という観点からすると、常に本当のことを言わなければいけないということではなく、間違ったことを言ったとしても、真実の言論で対抗するというのが原則であり、規制することができるのかどうかということについてご所見があれば教えてほしい。

**モットス課長** 表現の自由については憲法で規定されている。その中には、国家が表現の自由を制限する場合があるという規定<sup>3</sup>がある。例えば、ある人の名誉の保護が問題となる場合、その人を保護するために表現の自由を制限するということがある。

憲法には、放送や出版についての規定はなく、全ての人が、どんな情報であれ、いかなる情報にも自由にアクセスすることを保障するという規定があるだけだ<sup>4</sup>。これは、エストニア人にとって基本的な権利である。

エストニアでも、放送局は公共放送と民間放送の2種類がある。放送に対しては、憲法ではなく、放送に関する個別法<sup>5</sup>によって規制がされており、公共の

<sup>2</sup> 前掲「四 2 表現の自由の制約」（290頁）参照。

<sup>3</sup> 憲法 45条1項

<sup>4</sup> 憲法 44条

<sup>5</sup> メディアサービス法（Media Service Act）は、放送事業者への免許付与基準や、未成年

放送局は、政治的に中立でなければならないとされている<sup>6</sup>。これまでのところ、最高裁では、表現の自由との関係で問題となった放送についての主要な判決は出ていない。例えば、多様な意見の確保ということが、これまで法的な問題や憲法問題になったことはない。しかし、例えば、メディアが本当に少数の人たちだけに掌握されてしまうようなことが起きたら、憲法上の問題に発展するかもしれない。ソーシャルメディアに関しては、表現の自由との関係で問題が起こり、欧州人権裁判所で判決<sup>7</sup>が出たということがあった。

**ランヌラ顧問** この判決について簡単にご説明する。デルフィ (Delfi) というニュースポータルがあり、ここで、ある海運会社とそのオーナーについての記事が掲載された。この記事に対しては、人々が匿名でコメントできるようになっていたが、海運会社に対して誹謗中傷的なコメントが多く寄せられたため、海運会社のオーナーがデルフィを提訴した。そして、最終的に、欧州人権裁判所まで争われ、判決では、デルフィが、ポータルサイトに書き込まれた、匿名での誹謗中傷的なコメントに対して責任を持たなければならないという判断が下された<sup>8</sup>。

---

者保護のための番組規制、広告規制などコンテンツ規制の原則を定めている。その他、公共放送法 (Public Broadcasting Act) などがある (総務省 HP (<https://www.soumu.go.jp/g-ict/country/estonia/detail.html>)、エストニア文化省 HP (<https://www.kul.ee/en/activities/audiovisual-field/broadcasting>))。

<sup>6</sup> 公共放送法 6 条 5 項「公共放送の番組は政治的に中立でなければならない。…」

<sup>7</sup> 欧州人権裁判所 2015 年 6 月 16 日判決: Case of Delfi AS v. Estonia (no. 64569/09)。エストニアでは、従来から、冬季の間、人々は島々を繋ぐ道路として海の氷上道路を利用し、車で自由に無料で往來をしていたが、海運会社がフェリー航路を変更したため、氷上道路の開設が遅れ、その結果、人々は有料のフェリーの利用を余儀なくされた。このことを報じたデルフィの記事 (「計画された氷上道路を海運会社が壊す。」) に対し、この海運会社等の中傷する多数の読者コメントが寄せられたことから、海運会社はデルフィを提訴した。デルフィは、この民事裁判で敗訴したため、エストニア政府を相手として、欧州人権条約第 10 条の表現の自由の侵害を理由に欧州人権裁判所に提訴したが、デルフィの訴えは退けられた。

<sup>8</sup> 前掲注 7 の判決 (para.51-62) によると、その主な理由は、①デルフィは、投稿の量が多いほど広告収入が増え得るという商業上の利益を有しており、また、デルフィのみが投稿者のコメントを修正・削除できる技術を持っていることから、デルフィ自身が、単なる受け身の技術的なプロバイダーという立場を超え、ポータルサイト上のコメントを公共の空間で実質的に管理する責任者であると言えること、②個人の基本的権利が検索エンジンの経済的利益やネットユーザーの利益を上回ることもあり、ネットにおける匿名性の重要性を考慮しても、他者の権利利益とのバランスをとることも必要であること、③デルフィは、匿名のコメント投稿者の身元を明らかにする手段を講じておらず、ヘイトスピーチ等の被害者が当該投稿者に対し訴訟提起できないことなどから、コメントによる被害者は、投稿者だけでなく、ポータルサイト運営者のデルフィに対しても訴訟提起できることとしても不相応ではないこと、④今回は、ヘイトスピーチ等のコメントを自動的に削除したりそれを通知したりする仕組みが機能しなかった上に、6 週間もサイトにコメントが放置されていたこと等を踏まえれば、明らかに違法なコメントを遅滞なくサイトから削除する義務をデルフィに負わせてもデルフィの表現の自由に対する不相応な干渉とまでは言えないこ

ただ、この判決は、この案件にのみ適用されることが明確に述べられ、他の全てのインターネットニュースポータルにも適用されるというものではないとされた。また、デルフィは、この論争でとても人気に火が付き、多くのコメントが寄せられることで、商業的な利益の助けになるという側面もあった。デルフィは、誰がコメントをしたのかについて管理を全くしていなかった点も指摘されている。

**モットス課長** 二つ目の質問について、エストニアでは、ヘイトスピーチと戦うための表現規制も憲法で認められている<sup>9</sup>。フェイクニュースに関する規制は、エストニアでも、また、ヨーロッパ全体でも、幅広く議論が行われている。例えば、選挙運動や国民投票などの分野では、フェイクニュースが流れることは、非常に危険なことである。ただ、具体的にどのような実効性ある解決策があるのか、現在、模索しているところでもある<sup>10</sup>。

**山花副団長** 最初の質問に関連することだが、日本でも、先ほど言った放送のルールについては、憲法ではなく、放送法で中立性などが要求されている。放送と、それ以外のメディアとの間で区別を設ける理由について、日本では、電波、周波数などが有限だからという理由で、紙媒体とは別のルールがあるという説明をしてきた。貴国でも同じような考え方に基づいているのか。

**モットス課長** 放送に関しては、他省庁、具体的には、文化省の管轄となる。エストニアでも、放送法は確かに存在しているが、我々はこの分野の専門家ではなく、他省の管轄であるため詳しいことは分からない。

#### (法務省の憲法に関する活動)

**モットス課長** 憲法に関する法務省の活動について、一般的な話をさせていただく。

既に国会で説明を聞かれたとのことなので、それに追加する形で話をさせていただくが、法務省には、憲法改正を発議する権限はない。ただ、法務省内で、

---

となどである。

<sup>9</sup> 憲法 45 条 1 項中段を指しているものと思われる。

<sup>10</sup> 東京新聞夕刊 2020 年 1 月 4 日付の報道によると、エストニアが、欧米諸国がロシアによる情報戦の一翼を担って活動していると懸念を強めているロシア政府系メディア「スプートニク」の現地事務所に対し、親会社のロシア国営通信社との関係を断つよう警告するなどして圧力を強め、スプートニクの地元サイトは、2020 年 1 月 1 日から活動を休止している。これには、ロシア発の「フェイクニュース」拡散への懸念が背景にあるとされているが、エストニアは、ロシアによるウクライナ南部クリミアの併合（2014 年）を受け、EU がロシアに科した経済制裁の一環と説明している。

## [エストニア]

大臣の主導で、憲法に関する調査や分析が行われている。一番最近では、2016年に立ち上げられ昨年末に活動が終了した専門家グループ<sup>11</sup>がある。この専門家グループは、非常に著名な弁護士、学者、欧州人権裁判所の元判事などで構成され、このグループが憲法について調査し、憲法改正の提案などを盛り込んだ報告書を作成した。ただ、あくまでも、政府に憲法改正の発議権はなく、国会議員だけが発議権を持っており、彼らが、改憲項目をどれにするかを選ぶ。

また、この他に、法務省が行っていることとして、憲法に関する学究的調査に対する財政支援がある。例えば、エストニアの科学アカデミーという財団で、この財団が中心となって、憲法に関する解説本や研究書を出版するなど、様々なプロジェクトを行っている。

**山花副団長** 今のお話で出てきた、専門家グループによる調査報告については、国会での議論とは全く別に中立的に出されたものなのか、それとも、憲法改正が国会で議題になったことを受けて、そのテーマごとに出されたりしているものなのか。

**モットス課長** これは、完全に法務省のイニシアチブで作成し、国会に提出する報告書であり、国会議員から、何か要請があったわけではない。報告書を出した目的は、社会全体で、憲法に関する議論をより活発にさせようということで、憲法を可能な限り発展させようとするものだ。

今の憲法は1992年に制定されたもので、これまでに5回改正されたが、5回の改正を経てもまだアップデートできていない部分がある。例えば、エストニアの憲法には、EU一般データ保護規則（GDPR）<sup>12</sup>のような、データ保護に特化した規定はない。個人データ保護のような新しい基本的人権は、一般的に私生活や私的側面に関する規定で保護されることになろう。

この報告書が取り上げているその他のテーマとしては、国家組織、人々を民主的過程に関与させる仕組み、司法制度そして安全保障などがある。しかし、先ほども申し上げたように、この報告書の提案を採用するかどうか、また、ある条項の改正について議論を始めるかどうかは、あくまでも国会議員次第である。そして、憲法改正は、その内容に関して皆のコンセンサスを得るような形で、大多数の賛成をもって行われるのが、憲法慣習となっている。

---

<sup>11</sup> 2016年に法務大臣（Urmas Reinsalu）が、12名で構成される憲法専門家グループを立ち上げ、憲法の問題点などを検討し、必要な場合、政府に改善点の提案などを行うこととなった。その後、2018年に憲法改正の提案などを含んだ報告書が提出された（法務省 HP（<https://www.just.ee/et/pohiseaduse-asjatundjate-kogu>））。

<sup>12</sup> 前掲「(参考) 2 (1) イ EU一般データ保護規則（GDPR）」(293頁) 参照。

### (EU法と国内法の関係)

**森団長** さきほど国会議員たちと意見交換した際に、質問しようと思ってしそびれてしまったことだが、現在、法律の改正事項の40%がEUの要請によるものだという話があった。EUの法律が変わると、それに対応して、エストニアの憲法や国内法も改正する必要が生じるのか。

**モットス課長** その割合について詳細は承知していないが、EUに起因する法律の制定・改正の数はかなりの数に上る。

エストニアでは2003年に憲法改正が行われ、2004年にEUに加盟した。この改正は、実は面白い形で行われた。すなわち、既存の憲法の条文を変えるとか、憲法の中に条文を加えるという形ではなく、既存の憲法とは別の憲法<sup>13</sup>を制定するという形で行われた。現在、最高裁が解釈を示している<sup>14</sup>が、エストニアがEUに加盟しているので、EU条約やEU規則の条項がエストニアの憲法と矛盾するような場合は、EUのルールを優先して適用することになっている。この結果、既存の憲法の規定の方は適用されなくなる。例えば、憲法の中に、エストニア銀行はエストニアの通貨を発行する権限を持つという規定<sup>15</sup>があるが、EUに加盟したことによって、通貨は、ユーロが使われるようになっている<sup>16</sup>、といった具合だ。

**森団長** エストニア銀行はエストニアの貨幣を発行する権利を喪失したのか。

**モットス課長** そうである。憲法の中に規定はまだ存在しているが、我々としては適用しないということである。他のEUの諸国ではそうしたことは行われておらず、非常に変わった憲法改正のやり方だと思う<sup>17</sup>。

### (憲法改正と法体系)

**新藤議員** モットス課長は、大統領の法務顧問を務められたということでもあるので、法律の専門家としてお尋ねしたい。

憲法の建付けというのは国によって様々な考え方があると思う。まず、ドイツ基本法のように、一般的に法律事項と考えられているものでも、どんどん憲法に入れる改正をして、改正を重ねていくというやり方がある。ドイツは、現在では

---

<sup>13</sup> 既存の「エストニア共和国憲法」とは別に、「エストニア共和国憲法改正法」を制定したことを指しているものと思われる。

<sup>14</sup> 前掲「[参考] エストニア中央銀行を巡る憲法とEU法との関係に関する最高裁の解釈」(258頁)参照。

<sup>15</sup> 憲法111条

<sup>16</sup> エストニアでは2011年1月1日からユーロが導入された。

<sup>17</sup> 前掲「二 1 (2) ア ② 憲法改正の形式」(257頁)参照。

## [エストニア]

63 回も改正をしている。他方で、憲法には基本的な事項だけ定めて、あとは、一般的な法律で運用していくという方法もあると思う。

エストニア憲法は 168 条もの条項があるが、今、お話があったような、EU のルールと憲法との関係といった問題について、EU が求めるものは、全て憲法に規定することになるのか、それとも、法律に規定する場合もあるのか、エストニアはどちらの方向を選択しようとしているのか。

**モットス課長** もしご質問の趣旨を正しく理解していれば、という仮定のお答えにはなるが、憲法の既存の条項と EU ルールとの間に矛盾が生じることとなったような場合は、必ず EU ルールを適用しなければならない。その場合に、既存の憲法を必ずしも変える必要はない、というのが我々のやり方だ。すなわち、先ほどもご説明したように、憲法と EU 法との整合性を保つ方法として、既存の憲法とは別の「憲法改正法」というものを制定して、既存の憲法に対する EU ルールの優越性を認めることとしたからだ。我々は、この憲法改正法の下で、EU 法に従って、EU 法に整合的な形で全ての憲法の条項を解釈する義務があるのである。

**新藤議員** それでは、EU 法との関係は別として、一般論として、憲法事項と法律事項との区別について、お伺いしたい。そもそも、エストニアにおいては、現状や法規範との整合性の観点から、憲法改正を頻繁に行った方が良いと考えているのか、それとも、憲法解釈等に対応できるのであれば、一般的な法律の制定・改正で対処していった方が良いと考えているのか、どちらの方だろうか。

**モットス課長** 私は明確さということを好むので、個人的には、やはり現状に合わせて、憲法を改正し、アップデートする方が良いと思う。というのも、矛盾が生じようと生じまいと、最高裁にそれぞれのケースにおいて解釈する能力を付与してしまうことは、混乱を生むと思うからだ。ただ、エストニアの対応の仕方<sup>18</sup>というのは、ある種の、とてもセンシティブなことを考慮してしまうからなんだろうと私は考えている。

**新藤議員** 例えば、それはどんなことか。

**モットス課長** 主権の問題などだ。

---

<sup>18</sup> 前掲「二 1 (2) ア EU 加盟」(256 頁) 参照。

### (エストニアの違憲審査制)

**山花副団長** 貴国では、普通の裁判の中で憲法問題が出てくると、憲法裁判所ではなく、当該訴訟手続の中で違憲審査が行われると聞いている。最高裁は、民事部、刑事部、行政部、憲法審査部という形に分かれており、最高裁の中に憲法審査部というものがあるということだが、それは常設の部署なのか、それとも、憲法問題が提起されたときに、民事部、刑事部、行政部から人を出して臨時的に構成されるものなのか。

**モットス課長** 最高裁の判事は、民事部、刑事部、行政部のどこかに属しており、憲法審査部は、その長は最高裁長官が務め、その他の裁判官も民事部、刑事部、行政部から何名かずつ判事を出してもらって構成される<sup>19</sup>。したがって、最高裁には、憲法問題だけを扱う判事は存在しない。また、憲法問題については、時には、全ての最高裁判事が参加して判決を出すということもある。

**山花副団長** それは日本と一緒だ。日本も、従来の憲法判断と違う判断をするようなケースだと全判事が揃って判決を出す。

**モットス課長** エストニアでも同じである。

**山花副団長** 日本では、初めてのケースでも極めて重要だと最高裁が考えた時には全員で判決をする。そのため、大法廷で最高裁判事全員で判決を出すということがあらかじめ分かると、違憲判決が出るのかと推測される。滅多にないことだが。

### (地方議会議員選挙の投票権年齢引下げと成年年齢)

**森団長** 先ほどの国会議員とのやり取りでも出た話題だが、地方議会議員選挙の投票権年齢が16歳に変わったそうだが、国政選挙の投票年齢は18歳のままなのか。

**モットス課長** そうである。

**森団長** では、成年と未成年の境目ということに関して、例えば、お酒を飲んでいる年齢や選挙に参加できる年齢など、それぞれ認められる年齢はバラバラなのか。

---

<sup>19</sup> 前掲「一 3 エストニアにおける違憲審査制」(253頁)参照。

[エストニア]

**モットス課長** なぜ、国会議員が地方議会議員選挙の投票権年齢を引き下げるために憲法改正を行ったかというところ、その背景には、若者たちに、実際に地方自治に参加する権利を与えようと考えられたからではないかと思うが、おそらく、それがあまり複雑な仕事でもなく、また、あまり重要なことでもないと考えられたからではないかと思う（笑）。教育プログラムの中に、地方自治体の実際の仕事について学ぶことが含まれていたからなどという理由も考えられると思う。

**森団長** 日本では、今まで、成年と未成年の境目が 20 歳だったが、民法の改正で 18 歳になった。ところが、少年法はまだ 20 歳のままであり、それでは色々と齟齬が生じるので、当局は、少年法の境目を 18 歳に下げようと考えている。

ところが、調停員とか弁護士などの多くの関係者が言うには、少年法における、18 歳、19 歳という年齢は、まだ可塑性がある年齢であり、その境目が 18 歳に下がってしまうと、その 18、19 歳の年齢の人にはそれまでしていた措置ができなくなる。それゆえ、少年法の境目を 18 歳に下げることには、与党の中でも反対意見がかなり強い。

**（おわりに）**

**森団長** 本日は、大変参考になる意見交換ができてうれしく思います。ぜひこれからも、例えば、IT 分野の法務行政など様々な分野で協力しながら、両国が共に発展していくことを期待しております。どうもありがとうございました。

**モットス課長** こちらこそ、日本から我が法務省にわざわざお越しいただいて、ありがとうございました。

以上



## 教育研究省からの説明聴取・質疑応答

令和元年9月27日 15:20～16:15

於：経済通信省

### ○ エストニア側出席者

リッロ（Rillo）教育研究省電子サービス局次長

#### （はじめに）

**リッロ次長** リッロと申します。教育研究省では電子サービス局の次長をしており、電子サービスの責任者であります。私どもは、国民教育というものが非常に重要なものであると思っております。

これまでにエストニアをご訪問された方はいないということですが、エストニアを訪問していただきありがとうございます。

**森団長** お忙しい中、貴重な時間を割いていただき、ありがとうございます。本日は、特にエストニアのデジタル教育の現状についてお話を伺いたいと思いません。

### 《スライドを用いてプレゼンテーションを開始》

#### （デジタル教育の現状）

**リッロ次長** 我が国の人口は130万人と非常に少なく、普通教育を受けている生徒数は約15万人である。

我が国が独立を回復した時点では、我々が持っていた資源が非常に少なかったため、デジタル化なしでは何もすることができなかった。ソ連からの独立時、我々は、我々の最も良い部分を利用して新しいものを生み出すしかなかった。

これから、エストニアのスマートラーニングについてお話をしようと思う。日本は、教育レベルが非常に高く、また、我が国よりはるかに人口が多い。対して、エストニアが良かったのは、人口が少ないため、まずはパイロットプロジェクトを地域限定で行うというのではなく、直ちに、全国規模で、全ての生徒に対して、このスマートラーニングを行うのに適していたということだった。

ICT教育に関しては、現在は、何が現場で起きているのかを言うことが、段々と難しくなっている。現在、学校では、デジタルラーニング教材を使用するのに、ドローンや様々なライセンスを使っているし、科学の授業でデジタルセンサー

## [エストニア]

を使った測定を行ったり、ロボットを活用した言語、音楽教育なども行ったりしており、現在では、学習が従来とは違った規律の下で行われている。ロボットを使って音楽教育などを行うことも、普通になってきている。

背景事情について話すと、まず、エストニアの教育予算は 10 億ユーロ（約 1,210 億円）となっている。また、教育を考える場合、エストニア人の思考態度を理解することが必要である。つまり、エストニア人は、デジタル化された国民（digital people）であり、政府の行うサービスを信用しているのである。

### （デジタル化されていないサービス）

**リッコ次長** しかし、政府の業務としてまだデジタル化されていないものが二つある。一つは、不動産の売買である。これは、主に個人の利益を守るためにそうしている。すなわち、もし誰かによって、強制的に不動産を売らされたり買わされたりするとすると、その人はホームレスになってしまう。こうしたことを避けるために、不動産売買はデジタル化されていない。

二つ目は結婚である。これも、同じ理由であるが、婚姻手続が強制的にデジタル手続でできてしまうとすると、結婚をする、しないの本人の意思表示をすることなしに結婚させられるということが起きかねず、人の幸せに影響を及ぼすことから、デジタル化されていない。

### （教育制度<sup>1</sup>）

**リッコ次長** さて、エストニアの教育は地方分権型である。就学前教育や初等・中等教育については主に地方自治体が行っている。すなわち、国はカリキュラムを作成し、また、就学前教育、初等・中等教育それぞれの修了期までに達成すべき結果、目標の決定だけを行い、それをどのように達成するかは各学校が決める。

そのため、学校の教育方針は地域ごとに異なったりする。例えば、学校によっては、環境教育を重視する学校や、起業家精神を身に付けさせようとしている学校もあり、各学校は、決められた目標に合わせていく中で、自分たちの手段を選ぶことになる。学校の校長は地方自治体が任命し、教師は校長が決める。

後期中等教育については、二つあり、一つは、一般的な後期中等教育の学校（General Secondary School）であり、よりアカデミックな教育に特化している。もう一つは、職業訓練的な教育を行う後期中等教育の学校（Vocational Secondary School）である。

そして、一般的な中等教育の学校に約 70%の生徒が進んでいるが、生徒の中にはアカデミック教育に向いていない子もいるので、職業訓練的な教育に行く

---

<sup>1</sup> 前掲「エストニアの教育制度」（288 頁）参照。

生徒たちの割合をもっと増やさなければいけないと思っている。

職業訓練を行う後期中等教育の学校については、主に国が管理しており、40校中30校が教育研究省の管轄である。残り10校は主として私立のところが多いが、地方自治体が行っている学校もある。しかし、地方自治体にはコスト負担が重いとされる。

後期中等教育を終えるとほとんどの生徒は大学に進学するが、こちらについても、もう少し職業訓練的な大学の方に行ってほしいと思っている。

エストニアでは、後期中等教育と同様に、高等教育の職業訓練学校も無料となっている。また、一般の大学も無料であるが、学部を卒業してから、もう一度大学に行きたい場合は6年間待つと無料で進学することができる。

**新藤議員** ということは、全ての教育が無料なのか。

**リッコ次長** そうである。修士、博士まで全て無料となっている。

職業訓練についても、訓練終了後に、違う職業訓練を受ける場合も無料である。エストニア人にとって教育は非常にポピュラーなものであり、例えば、修士号までとったとしても、その後改めて職業訓練を行い、金属分野などの異なる分野の専門性を身に付けようとする人もいる。

### (PISAの結果)

**リッコ次長** OECDが行っている、15歳の子供たちを対象にしたPISA（学習到達度調査）<sup>2</sup>に関して、2015年にエストニアは素晴らしい結果を出している。次のPISAは、2018年に実施され、2019年末にはその結果が出てくる<sup>3</sup>。

確かに、これはまずまずの結果なのではあるが、その結果を見ると、我々としては、もっとトップレベルの子たちのために汗をかかないといけないと考えている。というのも、教師は、成績の悪い子から平均くらいの子に、時間を割いて非常に熱心に教育を行っているものの、才能のある子に対しては十分に時間を割いていないということが分かっているからだ。

### (教育戦略)

**リッコ次長** こうした問題に対して現在、「エストニア生涯学習戦略2020 (The

<sup>2</sup> OECDが実施している15歳児を対象とする国際的な学習到達度調査。2018年には79か国・地域の約60万人の生徒を対象に、「科学的リテラシー」、「読解力」、「数学的リテラシー」の3分野について調査を実施（エストニア教育研究省HP（[https://www.hm.ee/sites/default/files/pisa\\_2018\\_english\\_summary\\_ed.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/pisa_2018_english_summary_ed.pdf)））。

<sup>3</sup> 前掲「三 3（1）教育方針の変遷」（284頁）参照。

Estonian Lifelong Learning Strategy 2020)」を策定し、学習に対するアプローチを変え、学生をより中心に据えた形にしたカリキュラムに変更することなどを行おうとしている。また、教師とスクールリーダーたちがプロフェッショナルな成長を継続していくことも必要である。実は、教師が、校長ではなく、スクールリーダーや組織のリーダーになろうとし始めることは、とても意義のある大きな変化である。というのも、こうすることにより、教師がリーダーになるために必要な適切なことを全て行っていこうと、やる気の出る環境を作るべく、教師自身が注意を払うようになるからである。

また、労働市場のニーズに応じた生涯学習の機会の供給も大事であり、全ての国の教育関係者が将来どんな能力が求められているのかを把握しようとしていると思われるが、今日、若者たちは、ユーチューバーなど、かつては職業でなかった仕事を職業にしていきたいと考えており、そのような変化にも応えていく必要がある。

現在、2035年に向けた戦略も構築中であり、ここでは、より個別化された学習を強調している。趣味の教育と、いわゆる公式な教育を関連付けていくこと、例えば、子供の時にピアノを習っていた場合、これを正式な学びの中に入れていくことなども考えている。

### (デジタル教育の三つの目的)

**リッコ次長** デジタル教育には三つの目的がある。一つ目は、デジタルスキルを身に付けること、二つ目は、学習を強化すること、三つ目は、現代的なインフラを構築することである。

まず、「デジタルスキル」であるが、面白いのは、これは、いわゆるコンピューター・リテラシー、プログラミング・リテラシーとは似ているようで、そのアプローチなどの面で全く異なるものということである。

次に、二つ目の「学習を強化する」ということについては、様々な教育のe-サービスだけでなく、主にAI(人工知能)による学習などに焦点を当てている。

そして、三つ目の「現代的なインフラ」とは、インターネットに接続しているか、メールができるかということだけを言っているのではなく、インターネットのスピードが十分速いか、教師と生徒で異なったネットワークが存在するか、学校に様々な役立つデバイスが十分に存在するかなどといったところにも焦点を据えている。

### (デジタルスキルとは)

**リッコ次長** まず、戦略を構築するためには、デジタルスキルの定義を考える必要がある。その一つとして、デジタル能力(Digital Competence)が挙げられる。

これは、文字どおり、今のデジタル化されている社会の中で、皆がそこで生き抜くための能力を身に付けるということである。例えば、批判的な評価の情報を得るために必要な情報にアクセスできること、そして、ファクトとオルタナティブファクト<sup>4</sup>をきちんと見分けることなどである。このことは、エストニアでは非常に重要なことである。というのも、エストニアでは、16歳から地方議会議員選挙の投票ができるからである。つまり、適切な情報を得て、それに基づいて判断し、選択をするということは非常に重要である。また、例えば、日本人の学生とオンラインでコミュニケーションを図る場合においても、ネチケットと言わずとも、顔を直接合わせているときに言うてはいけないことは、オンラインでも言うてはいけないわけである。また、「中身の創造 (Content Creation)」については、文章力の向上という単純なことから、著作権に関することまで含んでいる。また、「安全性 (Safety)」は、自分の個人情報に関することであり、社会にインパクトを与えるような情報 (例えば、自身の投票内容や自身の健康に関する情報) は、安易にアップロードしてはいけない。さらに、「問題解決 (Problem Solving)」は、どのようなアプリケーション、ツールを使えば、日々の問題を解決することができるかということである。

そして、二つ目のデジタルスキルとしての「仕事特有のデジタルスキル (Job-Specific Digital Skills)」は、仕事に必要な特定のデジタルスキルである。

また、三つ目として、「技術を生み出す技術リテラシー (Technological Literacy i.e. ability to create technology)」がある。これは、自分で技術を作り出す能力を構築していくということである。こうしたデジタルスキルが、全ての国民に必要なスキルだと考えている。

昨年来、私どもは、K9 と呼ばれる基礎的な教育が終わる 16 歳までに、これらの目標を達成するよう、とても熱心に取り組んできた。長い道のりをかけて、ガイドラインに沿って、教師に対する教育も多く行ってきたこともあり、結果として、83%の生徒がデジタル能力を得るといふところまで来ているが、残りの17%の生徒に対してまだできることはある。

### (プログラミング教育)

**リッコ次長** プログラミングは、デジタルスキルの中で中核的なものではあるが、その学習は、普通教育でも幼児教育でも、義務的なものではない。しかし、私が初めに申し上げたように、エストニア人には最初からデジタルスキルに対するマインドセットができていたため、義務化による強制をせずとも、幼稚園では 60%、それ以降の学校では 87%で、プログラミングなどの IT 教育が行われ

---

<sup>4</sup> 世間的には事実とみなされていないような、嘘とみなされるべき事実。

## [エストニア]

ている。なぜ、このように急速に進んでいるかという、我々が、学校や幼稚園に対して、なぜそのようなデジタルスキルを必要としているかを、きちんと説明しているからだ。

そして、幼稚園でどのような教育をしているかという、スクリーンを使ってビデオを見せるということではなくて、ロボットを実際に動かしてみるという、非常に簡単なプログラミング教育で子供たちに教え、実際に見せて行っているのである。また、幼稚園ではロボットを用いて、話をしながら、数や色などを学んでおり、教師は、これらのロボットを使って、アルゴリズム的思考を教えるのである。

こうした教育を行う中で、特に女の子に大きな影響が見られる。例えば、男の子の親であれば、趣味の教育として、音楽、スポーツ、ITなどを学ばせようと思えると思うが、女の子の親の場合、音楽、スポーツを教えることぐらいで止まってしまい、女の子たちは、ITを学ぶ機会というのはまずない。また、他の影響として、親がIT教育を学校で行ってほしいと主張して、学校や幼稚園が、正式な教育ではなく、趣味教育という形で導入することで、学校や幼稚園もそのような教育を行うことにより自信をつけるという影響も生じている。

### (IT人材の育成)

**リッコ次長** 職業訓練の高等教育においては、IT教育は非常に高いレベルにまで達しており、最大限のレベルと言ってよい。数字としては、職業訓練の高等教育全体の約13%の学生がITを学んでいることになっているが、その割合をこれ以上高くすることはできない。というのも、我々としては、彼らには、医者や教師や他の専門職にもなってほしいと思っているので、今以上にIT専門職を欲しがることはできないからだ。

ただし、ITの部門では、依然専門家の数は不足しているので、我々として、どこで人手が不足し、どうやって人を増やせるかを把握しようとしている。そこで、一つの方法として、我々は、女性に注目しているところだ。すなわち、IT高等教育を学んでいるのは男性の方が多く、女性は少ない。もっとフレキシブルに学ぶ機会が設けられれば、女性も増えるのではないかと考えている。

とはいえ、それらは、公的教育の話であるので、その他として、もっとフレキシブルに、例えば、再訓練プログラムでITを学ぶとか、たくさんのオンライン講座で学ぶといった、IT教育の方法をより柔軟なものにすれば、女性の数も増えてくるのではないかと考えている。

### (学習強化)

**リッコ次長** 次に、IT学習の強化についても説明をしたい。IT専門職というの

は、何かを創造するために IT 教育を行うという側面を持っている。そのため、どのように実現し、どのようなツールを使っていくかということを考えていかなければならない。

例えば、若者たちの好みを考慮すること、具体的には、若者たちは、紙のページをめくるより、画面をスクロールして、教材の情報を消費する方が慣れているし、それを好むので、こうしたことも考慮していかなければならない。また、ある研究報告によれば、学習の教材を考えた場合、若者には、右下の重要なものが目に入りやすく、「F」の文字の形で物事を読む傾向があるとされるので、左下に重要な項目を置くようにするのがよいといった、教育材料のデザイン自体も考慮していかなければならない。デザインは往々にして、既存のものを繰り返して使うことが多いが、今は教師たちも、既存の教材に何か手を加えるなど、教え方にさらに工夫を施そうと努力をしている。

我々も、教え方を変えようとまさにその方法を学んでいる途中なのであるが、その目的は、教育にデジタル化 (Digitalization) をもたらそうということではなく、デジタル変革 (Digital Transformation) をもたらそうということである。

私どもがこの1年間学んできたことは、ICT を使うという目的のために ICT を使うというのでは行く道がないということ、また、我々は、IT 教育をさらに目的をもってスマート化して学校をサポートしていかなくてはいけないということだった。しかし、これは、私たちだけでできることではなくて、エストニアの民間企業部門と協力して行っており、彼らは、学校のために現代的な学習ツールをデザインし、生み出してくれている。

このように、デジタル化の動きは速いので、我々は、賢明に、ほどよく、そして時間を無駄にすることなく、未来を“estonishing”するために様々な取組を行っていかなくてはならない。

私からの説明は、以上だ。ご質問があれば、どうぞ。

### (デジタル教育プログラム)

**新藤議員** 大変に総括的な説明をしていただき、エストニアが目指す教育の方向性がよく分かった。とても共感できる内容であり、日本も教育のデジタル化を進めていきたいと思っている。

その上で、少し質問させていただくが、エストニアの教育デジタル化を進める上では、その背景、例えば、デジタル教育プログラムの開発とか、学校のデジタル環境整備などは、誰が行っているのか。国が作っているのか、それとも個々の事業者が開発したものを学校単位で採用しているのか。

**リッコ次長** まずは、政府が、教育目標や戦略を作り上げ、省庁がデジタル化に

## [エストニア]

対応する能力を高めるカリキュラムを作り上げている。その上で、地方の教育でいかに実施していくかについては、各学校の判断となるが、それは地方政府の責任であって、民間部門ではない。

**新藤議員** 最大のポイントは、おそらく、個人の学習管理ができるかどうかだと思う。例えば、1人の子が、何が得意で、間違えるところはどこなのかなどの情報をAIで管理し、学校と家庭での学習を連携させ、その子が大きくなって別の学校に行ってもデータを利用できるなどという、トータルなデータ管理をすることができれば、デジタル教育の効果が出てくると思うが、そうしたプログラムは開発しているのか。

**リッロ次長** 将来的に、個人別の学習のためにAIで管理していくという方向性についてはその通りだと思う。しかし、これには議論があって、人によっては、違う学校に移れば、これまでのデータを使わずに前の学校に残しておいて、新しい学校で全くゼロから学習を始めたいという権利もあるはずだという人もいる。しかし、あなたの意見には賛成であって、一つの進むべき道だと思う。

### (個別学習データの管理システム)

**新藤議員** もう一つ、質問したい。国が、クラウドコンピューティングなどを用いて、データのネットワークを作り、管理できるようなシステムを作っていく必要があると思うが、エストニアでは、教育のデジタル化のためにどこまでの仕組みを作ろうとしているのか。

**リッロ次長** とて面白い質問だと思う。保存されている学習データというのは、様々なところから集まったデータ・ポットだ。これに関しては、個人情報の保護の点で取扱いが難しい部分がある。また、それらの情報は、公的部門や民間部門から集まるもので、把握してどうにか使おうとしても、それらの情報が、科学的に正しいデータなのか、正しい判断をしたものなのか、正しい結論の情報なのか、その判断も非常に難しく、多くの課題を抱えている。

**新藤議員** 私がこれまで見てきた中では、フィンランドの「ドリームスクールプロジェクト」<sup>5</sup>が最先端であり、これは、フィンランドの生徒がオンラインでシ

---

<sup>5</sup> 多様な教育 ICT サービスをいつでも、どこでも、様々な端末から利用可能な環境を提供することなどを目的として、学校・企業等が連携して低コストなオープンソース型教育用クラウドプラットフォームを開発、展開するプロジェクト。フィンランド国内で学校内外での学習活動や、コミュニケーションに活用されているほか、シンガポールなど海外にも



ンガポールの生徒と一緒に授業を行うといった取組などを行っている。日本でも現在、革新的な教育のデジタル化を行おうと思っているところであるので、エストニアと連携できたらとても良いと思う。

**リッコ次長** 私も、日本と連携できたら、本当に素晴らしいと思う。異なった国同士で共通の解決方法が見つかるかもしれない。国境はないということですね。

(おわりに)

**森団長** そろそろ、お時間のようです。エストニアのデジタル教育について、とても整理されたご説明を伺い、また、これに関する意見交換を行うこともできて、大変勉強になりました。

**リッコ次長** こちらこそ、本日はどうもありがとうございました。

以上

## 経済通信省からの説明聴取・質疑応答

令和元年9月27日 16:15～17:10

於：経済通信省

### ○ エストニア側出席者

リック（Rikk）経済通信省国家サイバーセキュリティ政策課長

#### （はじめに）

**森団長** お忙しい中、貴重なお時間を割いていただき、ありがとうございます。本日は、エストニアの電子政府化の取組などについてお話を伺いたいと思います。

**リック課長** 経済通信省によろこそいらっしゃいました。皆様の御訪問を歓迎いたします。私は、リックと申します。経済通信省でサイバーセキュリティの政策課長を務めております。

それでは、デジタル教育の話に引き続いて、私からは、サイバーセキュリティについて話をしたいと思う。日本とエストニアの間で、e-ガバメントに関して、何か一番良いつながりがないかと探してみたところ、（本を提示しながら）このようなものをネットで見つけた。我々は、2年前に e-ガバナンスに関する本を出したが、それが翻訳されて、今はこのように、日本の Amazon のベストセラーになっている。「e-エストニア デジタル・ガバナンスの最前線」というタイトルの本だ。さらに、エストニアの e-ガバナンスについて学びたいのであれば、是非、この本を読んでいただければと思う（笑）。

#### （エストニアがIT立国を目指した背景）

**森団長** エストニアは1991年に独立を回復してすぐに、IT立国を目指したのか。

**リック課長** そういうわけではないが、1992年の1人当たりのGDPは、2,800ドルであり、我が国が、これだけ人口が少なく、寒い気候の環境の中で、どれだけ西の世界の中で競争力を持てるかということが課題だった。そのような状況において、当時、エストニアには非常にICTの能力が高い大学があり、こうした技術を活用して欧州でいかに効果的に競争力を高めていくかということを考えた。現在は、例えば、2018年では、1人当たりGDPは33,800ドルとなって

いるが、まだ目標途上である。やはりルクセンブルク<sup>1</sup>と同じくらいまでには行きたい。冗談だけど（笑）。

**山花副団長** すごい GDP の伸び率だ。

**森団長** 1990 年というと、インターネットがようやく世の中に出てきた頃だと思う。私も早くから色々な IT 機器を使っている方だが、1990 年当時はようやく携帯電話を使い始めた頃だった。その当時から、このような、デジタル化に向けた国造りをしようと考えていたのはすごいと思う。電子政府の構築や、ID カードの普及も短期間に実現しているように感じる。

**リック課長** おっしゃるとおり、かなり短い時間で行っている。実際には、ID カードの構想から開発されるまで 2、3 年くらいかかったが、2000 年からは実際に ID カードを利用し始めており、今では 20 年ほどが経っている。興味深いことは、暗号化という公的鍵の技術<sup>2</sup>自体は昔から存在していたが、実際に使おうという考えがなかったのである。私たちは、既に存在している技術を使えるよう立法化したのだが、この立法化こそが、エストニアで普及させることになった最初のテクニカルなポイントだったと思う。

### （IDカード）

**リック課長** エストニアでは、サイバーセキュリティによって、主に、ID カード<sup>3</sup>を用いた電子本人確認（e-Identity）と電子署名（e-Signature）が保証されている。政府は、市民に対してこの ID カードを発行しているが、この ID カードは、単なる ID カードではない。政府は、一般のユーザーにこの ID カードを使ってもらうため、暗号化処理能力を保持した上で、この ID カードに、暗号化処理装置（Encryption Processor）を付けている。こうすることで、セキュリティーが整っていないインターネット上でも安全な接続を作り出すことができている。そのように安全が確保されたシステムを持っているため、この仕組みを 15 年間インターネット投票にも使っている。

我々は、明確に所有者がはっきりしている様々なデータベースをつなげてデータを組織化している。そして、電子サービスが行えるように、様々な情報を集

<sup>1</sup> 2018 年のルクセンブルクの 1 人当たり GDP は 113,337 ドルであった（世界銀行 HP (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>))。

<sup>2</sup> 公開鍵基盤（PKI）のことかと思われる。公開鍵基盤については、前掲「三 1（2）イ 電子身分証明書（eID カード）」（269 頁）参照。

<sup>3</sup> 前掲「三 1（2）イ 電子身分証明書（eID カード）」（269 頁）参照。

## [エストニア]

約して、異なるデータベース間で使えるようにしている。この各種の電子サービスに安全にアクセスするためには、IDカードが必要であり、ほとんどの公共サービスがオンライン化されている。

すでに20年近くこのシステムを使っているが、これまでに大きなサイバーセキュリティに関する事故は起きていない。2007年に非常に大きなサイバー攻撃がエストニアに対して行われたものの、システム全体は持ちこたえた<sup>4</sup>。それは、我々のシステムは、情報に関する信頼性、無欠性、利用可能性を保証しているからである。

### (IDカードの技術)

**森団長** IDカードにはSIMが入っているわけではないのか。

**リック課長** 暗号化処理装置が入っている。ICチップではあるが、機能が異なる。これにより、コンピュータからe-サービスに暗号化して接続される。我々は、PC、メモリーなどの全てのデバイスの安全性も、またインターネットの安全性も確保することはできない。そのため、我々は、この暗号化接続という技術を使って、コンピュータ上のe-サービスに接続している。このように、このe-サービスを提供するには、基本的に、インターネットの安全性という問題をまず解決しなければならなかった。

**森団長** 先ほど、エストニアにはICTの能力が高い大学があったと言われたが、どこの大学が主導したのか。

**リック課長** タリン工科大学である。ソ連時代には宇宙分野のプログラム開発を行い、また、情報システムをうまく動かすやり方についての情報も持っていた。また、政治的な状況に着目すると、独立回復直後で、政府が非常に忙しかったため、エンジニアに一任したことも良かったのではないか。すなわち、我々は、エンジニアの技術を使って、それが役立つような形で立法措置を講じたのである。

**森団長** 色々政府から口出しもされなかったのがよかったということなんでしょうね(!)。

### (IDカードの活用)

**新藤議員** このIDカードで、どれだけ国民生活が便利になったのか、具体例を

---

<sup>4</sup> 2007年にエストニアに対して行われたサイバー攻撃については、前掲「三 1 (3) ア 2007年のサイバー攻撃」(274頁)参照。

教えてほしい。

**リック課長** IDカードは利便性の基礎になっている。これにより、安全でないインターネットの世界での二つの問題を解決しているからだ。

第一に、インターネットの世界で、このIDカードにより自分自身の同一人物性を証明できる。このIDカードは、政府が裏付けるものであって、フェイスブックやグーグルなどの商業媒体によって裏付けられるものではない<sup>5</sup>。いわば、安全性が確保されたインターネット上でパスポートを使用するようなものだ。

第二に、電子署名の機能である。これがあることで、例えば日本にしようと、オーストラリアにしようと、どこにいても、物理的に、法的な手続を行うことができる。

インターネット投票を例に話すと、インターネット投票が導入された当時、私はアメリカで勉強をしていたが、アメリカにいながら、ブラウザで私自身を認識させて投票を完了するまで2分で行うことができた。他方、当時、ベルギーでも選挙があり、ベルギーから来ていた私の友人は、ワシントンDCにあるベルギー大使館まで行き、投票用紙をもらって投票するというをしたため、1週間もかかっていた。そういう意味で非常に便利になった。

また、エストニア政府ではペーパーレスで仕事を進めており、閣議で何か投票をする事項がある場合には、大臣たちは、実際に閣議に出席しなくても、投票を行うことができる<sup>6</sup>。

こうした電子署名のシステムの影響もあって、1年間で1週間分の仕事量が節約され、GDPの2%が節約できたといわれている。また同時に効率的になるというだけでなく、経済にも大きな影響があるということだ。

### (税務や医療での電子システムの活用)

**森団長** 電子システムを使って納税や医療保険の手続もできるのか。

**リック課長** 税務申告に関しては、私がデータにアクセスをしなくても、政府から私に関する税情報、例えば、どれだけ税金を支払わなければならないかなどの情報が届く。そのため、私は何もしなくてもよく、税申告は5分で済む。

**新藤議員** 不服があった場合はどうするのか。

**リック課長** 不服がある場合は、時間がもう少しかかる。しかし、私が聞く限り、

<sup>5</sup> 前掲「三 1 (2) イ 電子身分証明書 (eID カード)」(269 頁) 参照。

<sup>6</sup> 前掲「三 1 (2) ア 閣議の電子化 (e-cabinet)」(269 頁) 参照。

## [エストニア]

政府は、銀行、取引先など様々な機関から必要な情報を集めて、私のところに、いくら払うべきかなどについて、きちんと税務情報を届けてくれる。通常、税関係の書類が送られてくるのは、だいたい税金を払い過ぎている場合で、税金を還付してくれることがある。そのため、市民には歓迎されている。

**新藤議員** e-ヘルス<sup>7</sup>により個人の医療情報がデータ化され、様々な場面で共通活用されているようであるが、この e-ヘルスに対する国民の安心は高まっているのか。

**リック課長** e-ヘルスのシステムを立ち上げるに当たり、非常に大きなコンソーシアムが作られ、それに基づいてシステムが作られており、まだ大きな問題は起こっていない。

### (個人情報管理)

**新藤議員** 国民にはそれぞれ番号が割り振られ、その結果、国民の生活や活動が色々と管理されることにもなったわけだが、よく皆さん同意したと思う。

**リック課長** 政府によって管理されるということではない。我々は中央集権的なシステムは持っておらず、政府の中では、全ての情報にアクセスできる人はいないからだ。私も一市民として、国のポータルサイトにアクセスし、誰が自分の情報にアクセスしたか、利用したかを見ることができる。つまり、私も、市民として、政府をコントロールする一人でもあると考えることができる。全てのログは取られているので、もし誰か役人が、権限がないのに自分の情報を見たとなれば、自動的にデータ保護の検査官に通報し、チェックしてもらうことができる<sup>8</sup>。

**吉村一等書記官(在エストニア日本国大使館)** もし医師や弁護士などが非合法的に他人の個人情報を見た場合、罰則は重いのか。

**リック課長** 医師に私の個人情報を見る権限を与えていれば、医師も見erことはできる。ただし、私はその医師がアクセスしたログを見ることができるので、いつ私の個人情報を使ったかを知ることができるようになっている。

我々は、個人のデジタル ID にアクセスする権限を管理しており、権限がない人が他人の個人情報を見ることはできない。しかし、例外的に警察官は、捜査手

<sup>7</sup> 前掲「三 1 (2) エ 電子医療管理システム (e-ヘルス)」(271 頁) 参照。

<sup>8</sup> エストニアの個人情報保護制度について、前掲「(参考) 2 個人情報保護制度」(292 頁) 参照。

続の一環でシステム上の個人情報を見ることができる。もっとも、どこからどこまでを警察官が権限を持って見ることができるかについては、時として線引きが難しいが、警察官が行う情報アクセス行為は、正当化されるものでなければならない。最初の頃には、嫉妬をした警察官がガールフレンドの個人情報を見ていたということがあった。セキュリティー上それは可能であったが、それはアクセスすることのできる合理的理由が全くないため、この警察官は解雇された。

### (サイバーセキュリティ)

**森団長** エストニアは、サイバーセキュリティに関して世界で一番優れた国だと認識しているが、それはやはり、2007年に激しいサイバー攻撃を受けたことが一つのきっかけであったのか。

**リック課長** それだけではない。2007年以前から既にIDカードを発行しており、サイバーセキュリティの対策はそれ相応に取ってきていた。だから、2007年のサイバー攻撃は成功しなかった。しかし、2007年のサイバー攻撃から我々が学んだ教訓というのは、大量のサイバー攻撃を受けた場合には緊急対処ができるようにする必要があるということである。そのため、そうしたサイバー面での緊急事態に対処できるように「国家緊急事態法」の改正を行った<sup>9</sup>。

**新藤議員** それは、法律改正というのではなく、憲法改正をしたということではないのか。

**リック課長** 憲法改正ではなく、法改正によって行った。

### (インターネット投票)

**山花副団長** インターネット投票に関しては、午前中に国会でも話を聞いたが、推進すべきだという人と、不正投票などを心配して非常に懐疑的な人もいたが、その辺りについてどのような認識を持っているか。

**リック課長** 今までのところ、まだ、インターネット投票による大きな事故は起きていない。しかし、もちろん、サイバー空間では様々な脅威があるので、そうした新しい脅威が存在することをきちんと認識しておくべきだと思う。これには、社会の中に大きく二つのタイプの懸念があると思う。一つは、サイバー空間に存在する新しい脅威に対する懸念である。もう一つは、インターネット投票に

---

<sup>9</sup> 前掲「三 1 (3) ウ サイバーセキュリティに関する法整備」(275頁)参照。

## [エストニア]

際しどのように安全なシステムが機能しているのかを分からないままに、無知であるが故に、ただ懸念をしているということである。

現在、我々は、きちんとした作業グループを設置し、今話した二つの懸念にどう対応していくかを話し合っている<sup>10</sup>。

### (電子政府化と憲法)

**新藤議員** 我々の今回の目的は憲法の調査であるが、エストニアの電子政府の取組を進めていく上で、憲法の規定で何か関わっているものはあるのか。

**リック課長** 電子政府を作っていく上で、憲法は何も変えていない。e-ガバメントを行っていくために、特に憲法を改正する必要などはなかった。

**新藤議員** しかし、何らかの憲法上の根拠をもって、e-ガバナンスを行っているのではないか。

**リック課長** 意識していないからかもしれないが、根拠となるような憲法上の規定について考えたことはない。

**新藤議員** 例えば、日本では、幸福追求権の規定や公共の福祉の「公共」などの部分で読み込んだりする考え方がある。

**リック課長** エストニアにおいて、この電子政府を進める最大の要因となったのは、物事をいかに簡素化し、効率化して進めるか、という実務的な理由だった。あとは、気候も挙げられるかもしれない。エストニアは寒いので、外に出ることなく、コンピュータを操作するだけでいろいろ済ませたいということもあるかもしれない(笑)。

### (電子政府化の今後の展望)

**新藤議員** 最後に、エストニアの取組は、世界で最先端であり、国としても、世界一であると思うが、この電子政府化(e-ガバメント)、e-エストニアには、どのような課題があり、今後、どのような挑戦をしていこうと考えているか。

**リック課長** やはり、将来は、もっとロボット化やAI(人工知能)の発展が進むと思う。電子政府の取組についても、様々な手続をより簡素化したいと考えて

---

<sup>10</sup> 前掲 309 頁・注 21、22 参照。



いる。例えば、納税（e-tax）に関して、私は、携帯電話のSMS（ダイレクトメッセージ）などで税金申告の情報を得られたらいいなと思っており、例えば、「もう税の手続きは終了しました。」とか、「これだけのお金が政府から戻ってきます。」といった情報を携帯電話で受け取ることができればよいと思っている。

我々は、これを、「透明性のあるサービス手続」と呼んでいる。市民からすれば、これらのことは全て市民の見えない舞台裏で行われる手続であるが、市民が関与するのは、手続の操作をする際に同意が求められる時のみである。

他方、国民は、社会に目に見える形として、ロボット化や車の自動運転などにも注目していると思う。ロボット化については、もう既に、例えば荷物を運ぶロボットなどは実際に実用化されている。このようなところにスタートアップ起業家も注目している。例えば、家に帰るまでに自宅まで荷物が届けられるようなビジネスだ。

**新藤議員** 確かに、自分が負っている税金の金額や医療・社会保険などの負担とともに、これに対する国から受けている社会保障などのサービスなどについて、一元的に市民が管理、把握できる仕組みがあれば最高だと思う。エストニアで開発をしていただけたら、日本で使ってみたい。

**リック課長** 是非、日本と一緒にそうしたものを開発できたらよい。

（おわりに）

**森団長** お忙しい中、貴重なお時間を割いていただき、ありがとうございました。大変に参考になりました。

**リック課長** こちらこそ、お越しいいただき、ありがとうございました。

以上



## 参 考

ウ ク ラ イ ナ 憲 法

リ ト ア ニ ア 共 和 国 憲 法

エ ス ト ニ ア 共 和 国 憲 法

## 各国憲法の条文の掲載に当たって

各国の憲法の条文として、次のものを掲載した。

憲 法	出 典
ウクライナ憲法	ウクライナ憲法裁判所 HP に掲載されている英訳文 ( <a href="http://www.ccu.gov.ua/en/kategoriya/legal-documents">http://www.ccu.gov.ua/en/kategoriya/legal-documents</a> ) を基に、衆議院憲法審査会事務局において仮訳したもの。 ※目次は同事務局が付したものである。
リトアニア共和国憲法	山岡規雄「リトアニア共和国憲法」外国の立法 238 号 (2008 年) 掲載の邦訳 ※上記邦訳後の改正 (106 条・107 条) につき、リトアニア憲法裁判所 HP に掲載されている英訳文 ( <a href="https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192">https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192</a> ) を基に衆議院憲法審査会事務局において仮訳を加筆したほか、便宜のために項番号を丸数字で付す等の加工を施した。
エストニア共和国憲法	エストニア官報 HP に掲載されている英訳文 ( <a href="https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhv/act/521052015001/consolide">https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhv/act/521052015001/consolide</a> ) を基に、衆議院憲法審査会事務局において仮訳したもの。 ※ [ ] 内の見出しは同事務局が付したものである。

なお、ドイツ連邦共和国基本法の条文については、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第五版]』(有信堂、2018 年) 等を参照されたい。

## ウクライナ憲法（事務局仮訳）

2019年2月7日  
憲法改正法律 2680-VIII号による改正後

### 目次

#### 前文

- 第1章 一般原則
- 第2章 人及び市民の権利、自由及び義務
- 第3章 選挙及び国民投票・住民投票
- 第4章 最高会議
- 第5章 大統領
- 第6章 閣僚会議及びその他の行政組織
- 第7章 削除
- 第8章 司法
- 第9章 ウクライナの領域の構成
- 第10章 クリミア自治共和国
- 第11章 地方自治
- 第12章 憲法裁判所
- 第13章 憲法改正手続
- 第14章 終末規定
- 第15章 経過規定

#### 前文

最高会議は、ウクライナ人民—ウクライナにおける全ての民族で構成する市民—を代表して、

主権者である人民の意思の表明として、  
数世紀にわたるウクライナの建国の歴史及びウクライナ国家と全てのウクライナの人民が実現した自決の権利に基づき、

実現した人の権利及び自由並びに人間としての生活にふさわしい環境を保障することを確保し、

ウクライナの領土における市民による協調を強化することに留意し、並びにウクライナ人民の欧州人としてのアイデンティティ及びウクライナが欧州及び欧州・大西洋の一部となる過程を不可逆的なものとすることを確保し、

民主的、社会的かつ法治的な国家の発展及

び強化のために奮闘し、

神、我々の良心並びに過去、現在及び将来の世代に対する責任を自覚し、

1991年12月1日の国民投票で承認された同年8月24日のウクライナ独立宣言に基づき、

この憲法—ウクライナの基本法—を制定する。

#### 第1章 一般原則

**第1条** ウクライナは、独立した主権国家であり、民主的、社会的かつ法治的な国家である。

**第2条** ウクライナの主権は、その領域の全土に及ぶ。

② ウクライナは、単一国家である。

③ 現在の国境の内側にあるウクライナの領域は、不可分かつ不可侵である。

**第3条** 人間並びにその生命と健康、名誉と尊厳及び不可侵性と安全性は、ウクライナにおいて、最高の社会的価値であると認められる。

② 人の権利及び自由並びにこれらの保障は、国の活動の本質及び方向性を決定する。国は、その活動について個人に対し責任を負う。人の権利及び自由を確認し、及びその保障を確保することは、国の主要な責務である。

**第4条** ウクライナの市民権は、単一である。

その取得及び喪失の要件は、法律で定める。

**第5条** ウクライナは、共和国である。

② 人民は、主権者であって、ウクライナの権力の唯一の淵源である。人民は、直接に又は国若しくは地方自治体の機関を通じて、その権力を行使する。

③ 憲法を制定し、及び改正する権利は、人民に専属し、国、国の機関又はその職員により奪われない。

④ 何人も、国家権力を奪ってはならない。

**第6条** ウクライナの国家権力は、立法権、

## [ウクライナ憲法]

行政権及び司法権に分立するという原則に基づいて、行使する。

- ② 立法権、行政権及び司法権を行使する機関は、その権限を、この憲法で定める制限の範囲内で、かつ、法律の規定に従い、行使する。

**第7条** ウクライナにおいては、地方自治は、承認され、保障される。

**第8条** ウクライナにおいては、法の支配の原則は、承認され、有効である。

- ② この憲法は、国の最高法規である。法律その他の法令は、この憲法に基づき制定され、かつ、この憲法に従わなければならない。
- ③ この憲法の規範は、直接的な効力を有する。この憲法に直接の根拠を有する憲法上の人及び市民の権利及び自由を防御するために裁判所に対し不服申立てを行うことは、保障される。

**第9条** 最高会議において拘束力を有することにつき承認された有効な国際条約は、ウクライナの国法の一部を構成する。

- ② この憲法に違反する国際条約の締結は、関連するこの憲法の改正を行った後に限り、することができる。

**第10条** ウクライナの公用語は、ウクライナ語である。

- ② 国は、その領域の全土における社会生活の全ての場面において、ウクライナ語が包括的に発展し、その役割を果たすことを確保する。
- ③ ウクライナにおいては、ロシア語及び少数民族が用いる他の言語の自由な発展、使用及び保護は、保障される。
- ④ 国は、国際的なコミュニケーションのための言語の習得を促進する。
- ⑤ ウクライナにおける言語の使用は、この憲法により保障され、法律で定められる。

**第11条** 国は、ウクライナ民族並びにその歴史認識並びに伝統及び文化の強化及び発展を促進するとともに、ウクライナの全て

の先住民族及び少数民族の民族的、文化的、言語的及び宗教的な独自性の発展を促進する。

**第12条** 国は、国外に居住するウクライナ人が有する国家、文化及び言語に関する要望を充足する。

**第13条** ウクライナの領域にある土地、その地下、空気、水及び他の天然資源並びに大陸棚及び排他的経済水域の天然資源は、ウクライナ人が所有権を有する。この所有権は、この憲法で定める範囲内で、国又は地方自治体の機関が人民に代わって行使する。

- ② 全ての市民は、法律の規定に従い、所有権の対象となる天然の物を利用する権利を有する。
- ③ 所有には責任が伴う。所有物は、人又は社会に損害を与える方法で使用してはならない。
- ④ 国は、所有物及び経済活動に関するあらゆる権利の保護並びに経済における社会的な指向を確保する。所有物に関する全ての権利は、法の下に平等である。

**第14条** 土地は、国の特別な管理の下に置かれる国の基本的な財産である。

- ② 土地の所有権は、保障される。この権利は、法律の規定に従い、市民、法人又は国により、排他的に取得され、及び放棄される。

**第15条** ウクライナにおける社会生活は、政治、経済及びイデオロギーについての多様性の原則に基づく。

- ② 国は、いかなるイデオロギーをも強制しない。
- ③ 検閲は、禁止する。
- ④ 国は、この憲法及び法律で禁止されていない政治活動を行う自由を保障する。

**第16条** ウクライナの領域における環境の安全性の確保及び生態系の均衡の維持、チェルノブイリの大災害—世界規模の大災害—の克服並びにウクライナ人の遺伝子プー

ルの保存は、国の責務である。

**第 17 条** ウクライナの主権及び領土の不可分性の保護並びに経済及び情報の安全性の確保は、国の最も重要な役割であり、全てのウクライナ人民にとって重要な問題である。

- ② ウクライナを防衛し、並びにその主権並びに領土の不可分性及び不可侵性を保護することは、軍隊の任務とする。
- ③ 国の安全の確保及び国境の防衛は、それぞれ国の軍事組織及び法執行機関の任務とし、その組織及び活動の手続は、法律で定める。
- ④ 軍隊及び他の軍事組織は、市民の権利及び自由を制限するために利用してはならず、又は憲法秩序を破壊し、権力機関を転覆し、若しくはその活動を妨害する目的をもって利用してはならない。
- ⑤ 国は、軍隊及び他の軍事組織に所属する市民及びその家族の社会的な保護を確保する。
- ⑥ ウクライナの領域における法律で規定されていない軍事組織の設立及び活動は、禁止する。
- ⑦ ウクライナの領域において外国軍隊の基地を設置することは、許されない。

**第 18 条** ウクライナの外交活動は、一般的に承認されている国際法の原則と規範に従い、国際社会の構成員と平和的で相互に有益な協力を維持することにより、国の利益と安全を確保することを目的とする。

**第 19 条** ウクライナにおける法的な処分は、何人も法律に規定されていないことは強制されないという原則に基づいて行われるものとする。

- ② 国及び地方自治体の機関並びにその職員は、この憲法及び法律に基づき、これらにより定められた権限の範囲内で、これらに定められた方法により、行動することができる。

**第 20 条** ウクライナ国家の象徴は、ウクラ

イナ国旗、ウクライナ国章及びウクライナ国歌である。

- ② ウクライナ国旗は、青色と黄色からなる二つの等面積の横縞の旗である。
- ③ ウクライナの大国章は、ウクライナの小国章及びザポロージャの紋章を勘案して、最高会議が総議員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって議決する法律で、定めなければならない。
- ④ ウクライナの大国章の主要な構成要素は、ウラジミール聖公の紋章(小国章)である。
- ⑤ ウクライナ国歌は、最高会議が総議員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって議決する法律で定める歌詞に、M・ヴェルビツキー作の曲を付けた国歌である。
- ⑥ ウクライナ国家の象徴の定義及びこれらの使用手続は、最高会議が総議員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって議決する法律で定める。
- ⑦ ウクライナの首都は、キエフ市である。

## 第 2 章 人及び市民の権利、自由及び義務

**第 21 条** 全ての人民は自由であり、その尊厳及び権利において平等である。

- ② 人の権利及び自由は、奪うことができないものであり、神聖なものである。

**第 22 条** この憲法で定める人及び市民の権利及び自由は、網羅的ではない。

- ② 憲法上の権利及び自由は、保障されるものとし、廃止されてはならない。
- ③ 既存の権利及び自由の内容及び範囲は、新たな法律の制定又は既に施行されている法律の改正により、縮減されてはならない。

**第 23 条** 何人も、他人の権利及び自由を侵害しない限り、自己の人格を自由に発展させる権利を有し、自由で包括的な人格の発展が確保される社会に対する義務を有する。

**第 24 条** 市民は、等しく憲法上の権利及び自由を有し、法の下に平等である。

- ② 人種、肌の色、政治的信条、宗教的信条

## [ウクライナ憲法]

その他の信条、性別、民族的又は社会的出自、財産状態、居住地、言語その他の特徴に基づく特権又は制約は、あってはならない。

- ③ 女性と男性の権利の平等は、確保される。これは、公的及び政治的並びに文化的な活動、教育及び職業訓練並びに雇用及び報酬の分野において女性に対して男性と平等の機会を提供すること、女性の労働及び健康を保護するための特別の措置を講ずること、年金受給権を創設すること及び女性が仕事と育児を両立できる環境を整備すること、母親及び年少者に対する法的、物的及び精神的な支援を行うこと、並びに妊娠している女性及び母親に対する包括的な有給休暇その他の権利を付与することにより行う。

**第 25 条** ウクライナ市民は、市民権を奪われず、及び市民権を変更する権利を奪われない。

- ② ウクライナ市民は、ウクライナから追放され、又は外国に引き渡されない。  
③ ウクライナは、国外に存するウクライナ市民の保護を保障する。

**第 26 条** 合法的にウクライナに滞在する外国人及び無国籍者は、この憲法、法律又は国際条約で定められた例外を除き、ウクライナ市民と同一の権利及び自由を享受し、同一の義務を負う。

- ② 外国人及び無国籍者は、法律で定める手続により、難民として保護される。

**第 27 条** 何人も、奪われることのない生きる権利を有する。

- ② 何人も、恣意的に生命を奪われない。国は、人の生命を保護する責務を有する。  
③ 何人も、その生命及び健康並びに他人の生命及び健康を違法な侵害から保護する権利を有する。

**第 28 条** 何人も、その尊厳を尊重される権利を有する。

- ② 何人も、拷問、残酷な、非人道的な若しくは侮蔑的な取扱い又は尊厳を冒瀆する刑

罰を受けることはない。

- ③ 何人も、その自由な意思に基づく同意がない限り、医学的、科学的又はその他の実験を受けない。

**第 29 条** 何人も、身体的自由及び個人の不可侵の権利を有する。

- ② 何人も、証拠に基づく裁判所の決定により、法律で定める根拠に基づき、かつ、法律で定める手続に従って行われる場合を除き、逮捕され、又は拘束されない。

- ③ 犯罪の発生を予防し、又は制止するために緊急の必要があるときは、法律で付与された権限を有する機関は、一時的な予防手段として、人を拘束することができる。この場合においては、その拘束の合理的な根拠について、72 時間以内に裁判所の確認を受けなくてはならず、その拘束の時から 72 時間以内にその拘束に関し証拠に基づく裁判所の決定がなされないときは、直ちにその者を解放しなければならない。

- ④ 逮捕され、又は拘束された者は全て、遅滞なく、その逮捕又は拘束の理由の通知及び自己の有する権利の説明を受けるとともに、その拘束の時から自己を弁護し、及び弁護人による法的な支援を受ける機会を与えられる。

- ⑤ 拘束された者は全て、いつでも、その拘束について裁判所に対し不服申立てを行う権利を有する。

- ⑥ 逮捕され、又は拘束された者の親族は、直ちにその者の逮捕又は拘束についての通知を受ける。

**第 30 条** 何人も、その住居を侵されない権利を有する。

- ② 住居その他の所有地への立入り及びその場所における捜索は、証拠に基づく裁判所の決定による場合を除き、許されない。

- ③ 人の生命及び財産の保護又は罪を犯したと疑われる者の直接的な追跡に関する緊急の場合においては、法律で定める他の手続により、住居その他の所有地に立ち入り、



及びその場所を捜索することができる。

**第 31 条** 何人も、郵便、電話の会話、電報及びその他の通信におけるプライバシーを保障される。ただし、犯罪を抑止し、又は刑事事件の捜査過程において真実を確かめる目的で、他の手段では情報を得られない場合において、法律で定めるところにより裁判所が決定したときは、この限りでない。

**第 32 条** 何人も、この憲法で定める場合を除き、その個人及び家庭の生活に対する干渉を受けない。

② 法律に規定され、かつ国の安全、経済的福祉又は人権に関する利益がある場合を除き、本人の同意がないのに、個人の秘密の情報を収集し、保管し、使用し、又は流布することは、許されない。

③ 全ての市民は、国の機関、地方自治体、機構及び組織に存在する自己に関する情報であって、法律により保護される国家機密又は他の秘密に該当しないものを調査することができる。

④ 何人も、自己及びその家族に関する情報の誤りを主張する権利、あらゆる種類の情報の削除を要求する権利並びに誤った情報の収集、保管、使用又は流布によって受けた物的又は精神的な損害の賠償を受ける権利の司法上の保護が、保障される。

**第 33 条** ウクライナの領域に合法的に滞在する者は全て、法律で定める規制がある場合を除き、移動の自由、居住地の選択の自由及びウクライナの領域からの自由な出国の権利を保障される。

② ウクライナ市民は、ウクライナの領域にいつでも帰国する権利を奪われない。

**第 34 条** 何人も、思想及び言論の自由並びに自己の意見及び信条を自由に表現する権利を保障される。

② 何人も、口頭、文書その他その者の選択する方法により、自由に情報を収集し、保管し、使用し、及び流布することができる。

③ 前二項の権利の行使は、国の安全、領土

の不可分性若しくは公共の秩序の利益に関して、又は混乱若しくは犯罪の予防、人の健康、他者の名誉若しくは権利の保護、機密情報の公表の防止若しくは司法の權威及び公平性の維持を目的として、法律で制約することができる。

**第 35 条** 何人も、個人の信条及び信教の自由の権利を有する。この権利は、宗教信仰を告白し、又は告白しない自由、宗教的な儀式及び儀礼的な祭事を単独若しくは集団で妨げられることなく執り行う自由並びに宗教的な活動を行う自由を含む。

② 前項の権利の行使は、公共の秩序の維持、人の健康若しくは道徳の保護又は他者の権利及び自由の保護の利益がある場合に限り、法律で制約することができる。

③ ウクライナに存在する教会及び宗教団体は国から分離され、並びに学校は教会から分離される。国は、いかなる宗教をも強制しない。

④ 何人も、宗教的な信条を理由に、国に対する義務を免れ、又は法令の遵守を拒否することはできない。従軍義務の実施がその者の宗教的な信条に反するときは、その実施は、他の非軍事的役務に代替される。

**第 36 条** 市民は、権利及び自由の行使及び保護のため、並びに政治的、経済的、社会的、文化的及びその他の利益を得るため、国の安全若しくは公共の秩序に係る利益、人の健康の保護又は他人の権利若しくは自由の保護に関し法律で例外的に制約する場合を除き、自由に政党及び公共的団体を結成する権利を有する。

② 政党は、市民の政治的意思の形成及び表明を促進し、並びに選挙に参加する。政党の構成員は、ウクライナ市民に限りなることができる。政党の構成員に関する規制は、この憲法及び法律で専属的に定める。

③ 市民は、その雇用並びに社会的及び経済的な権利及び利益を保護するため、労働組合に加入する権利を有する。労働組合は、

## [ウクライナ憲法]

職業的な活動に基づく共通の利益で結び付けられた市民を連帯させる公共団体である。労働組合は、構成員の自由意思に基づく事前の同意がなくても、組織することができる。全ての労働組合は、平等な権利を有する。労働組合の構成員に関する規制は、この憲法及び法律で専属的に定める。

- ④ 何人も、市民による結社に加入することを強制されてはならず、又は政党若しくは公共的団体に所属し、若しくは所属しない権利を制限されてはならない。
- ⑤ 市民による結社は、全て法の下に平等である。

**第 37 条** 政党及び公共的団体の設立及び活動は、その活動の目標又は行動がウクライナの独立の崩壊、暴力的方法による憲法的秩序の変更、国の主権及び領土の不可分性の侵害、国の安全保障の低下、国権の違法な篡奪、戦争及び暴力に関する宣伝、民族、人種及び宗教の相互間の敵意の助長並びに人の権利及び自由並びに健康の侵害を目的とするときは、禁止される。

- ② 政党及び公共的団体は、準軍事的な組織を有してはならない。
- ③ 政党の組織の設立及び活動は、行政機関及び司法機関、地方自治体の執行機関、軍事組織、国営企業、教育機関並びにその他の国の機関及び組織において、行ってはならない。
- ④ 市民による結社が行う活動の禁止は、司法的手続によってのみ行う。

**第 38 条** 市民は、国務の運営に参画し、国民投票及び住民投票に参加し、並びに国及び地方自治体の機関について自由に選挙し、及び選挙される権利を有する。

- ② 市民は、等しく国及び地方自治体の公務に就任する権利を有する。

**第 39 条** 市民は、武器を保持せずに平和的に集まる権利を有し、並びに国又は地方自治体の行政機関に対しあらかじめ通知した上で、集会、大会、行進及び示威運動を行

う権利を有する。

- ② 前項の権利の行使に対する制約は、国の安全若しくは公共の秩序に係る利益があり、騒乱若しくは犯罪を防止し、人の健康を保護し、又は他人の権利若しくは自由を保護する目的がある場合に限り、法律で定めるところにより、裁判所が行う。

**第 40 条** 何人も、国若しくは地方自治体の機関又はその幹部職員若しくは他の職員に対し、個人又は集団で書面により請願を提出し、及び私的に要求する権利を有する。この場合において、その請願及び要求については、法律で定められた期間内に、検討し、かつ、具体的な回答をしなければならない。

**第 41 条** 何人も、その財産及び知的かつ創造的な活動の成果を所有し、使用し、及び処分する権利を有する。

- ② 私有財産に対する権利は、法律で定める手続により、取得することができる。
- ③ 市民は、法律の規定に従い、その需要を満たすため、国有又は公共の財産を利用することができる。
- ④ 何人も、違法に財産権を奪われない。私有財産権は、不可侵である。
- ⑤ 私有財産権の対象であるものの収用は、社会的に必要である場合において、法律で定める要件及び手続に従い、かつ、その価値の完全な補償を前払いで行うときに限り、することができる。完全な補償を後払いで行う収用は、戒厳又は非常事態の布告が発せられている場合に限り、することができる。
- ⑥ 財産の没収は、法律で定める場合において、法律で定める範囲内で、法律で定める手続により、裁判所の判決による場合に限り、することができる。
- ⑦ 財産の使用により、市民の権利、自由若しくは尊厳を侵害し、社会の利益を損ない、又は生態系若しくは国土の自然の質を悪化させてはならない。

**第 42 条** 何人も、法律で禁止されていない企業活動を行う権利を有する。

- ② 国及び地方自治体の議会の議員並びに国及び地方自治体の機関の幹部職員及び他の職員の企業活動は、法律で制限する。
- ③ 国は、企業活動における競争の保障を確保する。市場における独占的地位の濫用、違法な競争の制限及び不公正な競争は、許されない。独占の種類及び範囲は、法律で定める。
- ④ 国は、消費者の権利を保護し、製品並びにあらゆる種類のサービス及び作業の質及び安全性を管理し、並びに公共的な消費者団体の活動を促進する。

**第 43 条** 何人も、自由に選択し、又は同意した労働で生計を営む機会の提供を受けることを含め、労働する権利を有する。

- ② 国は、市民が自らの労働する権利を十分に実現する条件を整備し、市民が職業及び労働活動の種類を選択する機会の均等を保障し、並びに社会の必要に応じ職業に関する教育、訓練及び再訓練の課程を実施する。
- ③ 労働の強制は、禁止する。ただし、労働の強制には、軍事的な役務若しくはその代替としての非軍事的な役務、有罪判決その他の裁判所による判決に従って行われる作業若しくは役務、又は戒厳若しくは非常事態の布告が発せられている間において法律の規定に従って行われる作業若しくは役務を含まない。
- ④ 何人も、適切、安全かつ健康的な労働環境を提供され、及び法律で定める最低賃金以上の賃金の支払を受ける権利を有する。
- ⑤ 女性及び未成年者をその健康に危険を及ぼす作業に従事させることは、禁止する。
- ⑥ 市民は、違法な解雇からの保護を保障される。
- ⑦ 労働の報酬の支払を適時に受ける権利は、法律で保障される。

**第 44 条** 労働者は、その経済的及び社会的な利益を保護するため、ストライキをする

権利を有する。

- ② ストライキをする権利の行使に係る手続は、国の安全、健康の保護並びに他人の権利及び自由を確保する必要性を勘案して、法律で定める。
- ③ 何人も、ストライキに参加し、又は参加しないことを強制されない。
- ④ ストライキの禁止は、法律に基づく場合に限り、することができる。

**第 45 条** 全て労働者は、休暇を取得する権利を有する。

- ② 前項の権利は、週休日及び年次有給休暇の提供、特定の職業又は産業のための短時間勤務日の創設並びに夜間における労働時間の短縮の提供により、確保する。
- ③ 最大労働時間、最小休暇期間及び最小年次有給休暇日数、休暇及び休日その他の第一項の権利の行使に関する事項は、法律で定める。

**第 46 条** 市民は、全部、一部又は一時的な障害、生計を維持するための主たる稼ぎ手の喪失、自己の管理できない状況及び高齢を原因とする失業並びにその他の法律で定める事由に該当する場合において社会的な給付を受ける権利を含め、社会的な保護を受ける権利を有する。

- ② 前項の権利は、市民、企業、団体及び組織が支払う保険料並びに予算その他の社会保障の財源により賄われる一般的かつ強制的な国の社会保険並びに労働することができない者の世話をを行う国、共同体及び私的な機関のネットワークの創設により、保障される。
- ③ 主たる収入源となる年金並びにその他の種類の社会的な給付及び支援は、法律で定める最低限度の生活水準を下回らない水準を確保する。

**第 47 条** 何人も、居住の権利を有する。国は、全ての市民が住居を建設し、財産として購入し、又は賃借することができる環境を整備する。

② 社会的な保護を受ける必要がある市民は、法律の規定に従い、国又は地方自治体の機関により、無償又は支払可能な賃料で、住居の提供を受ける。

③ 何人も、法律に基づく裁判所の判決による場合を除き、その住居を強制的に奪われない。

**第 48 条** 何人も、十分な食物、衣服及び住居を含め、自己及びその家族にとって十分な生活水準で生活する権利を有する。

**第 49 条** 何人も、健康を保護し、医療の提供を受け、及び医療保険に加入する権利を有する。

② 健康の保護は、関連する社会経済、医療及び公衆衛生並びに健康の保持増進及び疾病の予防に関する施策に係る国の予算により、確保する。

③ 国は、全ての市民が利用可能で効果的な医療サービスを受けることができる環境を整備する。国及び地域共同体の保健機関は、無料で医療を提供する。この医療機関は、削減してはならない。国は、全ての開設形態の医療機関の発展を促進する。

④ 国は、体育及びスポーツの発展を促進し、公衆衛生及び感染症の予防を確保する。

**第 50 条** 何人も、その生命及び健康にとって安全な環境を享受する権利を有するとともに、その権利の侵害によって生じた損害の賠償を受ける権利を有する。

② 何人も、環境の状況並びに食料品及び消費財の質に関する情報に無料でアクセスし、及びその情報を発信する権利が保障される。何人も、その情報を秘密にしてはならない。

**第 51 条** 婚姻は、女性と男性の自由な同意に基づく。各配偶者は、婚姻及び家族に関する権利及び義務を等しく有する。

② 親は、その子が成年に達するまでその子を援助する義務を負う。成年に達した子は、その親であって労働することができないものを世話する義務を負う。

③ 家族、児童、母親及び父親は、国の保護

の下に置かれる。

**第 52 条** 子は、その出自及び嫡出子であるか又は非嫡出子であるかにかかわらず、等しく権利を有する。

② 児童に対する暴力及び児童の搾取は、法律で定めるところにより、起訴される。

③ 孤児及び親の保護を受ける事ができない子の扶養及び教育は、国が行う。国は、児童に関する慈善的な活動を促進し、及び支援する。

**第 53 条** 何人も、教育を受ける権利を有する。

② 普通中等教育の修了は、義務である。

③ 国は、国立又は地域共同体立の教育機関における無償で利用しやすい幼児教育、初等・中等教育並びに職業教育及び高等教育を確保し、幼児教育、初等・中等教育、課程外教育、職業教育、高等教育及び大学院教育その他の様々な形態の教育を確保し、並びに児童生徒及び学生に対する国による奨学金及び恩典の提供を確保する。

④ 市民は、競争試験に基づき、国立又は地域共同体立の教育機関において高等教育を無償で受ける権利を有する。

⑤ 少数民族である市民は、法律の規定に従って、その母語で教育を受け、及び国立若しくは地域共同体立の教育機関において又は国立文化協会を通じて、その母語を学習する権利を保障される。

**第 54 条** 市民は、文学的、芸術的、科学的及び技術的な創作の自由並びに知的財産、著作権並びに様々な種類の知的な活動に関して生じる精神的及び物質的な利益の保護を保障される。

② 全ての市民は、その知的で創造的な活動の成果に対する権利を有する。何人も、法律で定める例外を除き、その同意がないのにこれを利用し、及び頒布してはならない。

③ 国は、科学の発展及び科学分野における国際的な共同体とウクライナとの連携の確保を促進する。

- ④ 文化遺産は、法律で保護する。
- ⑤ 国は、歴史的記念物及び他の文化的な価値を有する物の保存を確保し、並びに国外にある文化財がウクライナに返還されるような必要な措置を講ずる。

**第 55 条** 人及び市民の権利及び自由は、裁判所によって保護される。

- ② 何人も、国若しくは地方自治体の機関又はその幹部職員若しくは他の職員による決定、行為又は懈怠について、裁判所に対し訴える権利を有する。
- ③ 何人も、その権利の保護について、最高会議人権全権代表に対し申出をする権利を有する。
- ④ 何人も、この憲法で定める要件に基づき、法律で定める手続に従って、憲法裁判所に対し憲法異議の申立てをする権利を有する。
- ⑤ 何人も、国内における全ての法的救済手段を尽くしたときは、その権利及び自由の保護について、関係国際司法機関又はウクライナが加盟する関係国際機関に対し、申出をする権利を有する。
- ⑥ 何人も、法律で禁止されていないあらゆる手段により、違反及び違法な侵害からその権利及び自由を保護する権利を有する。

**第 56 条** 何人も、国若しくは地方自治体の機関又はその幹部職員若しくは他の職員がその権限を行使する場合においてその違法な判断、行為又は懈怠により生じさせた物質的及び精神的な損害の賠償を受ける権利を有する。

**第 57 条** 何人も、自己の権利及び義務を知る権利を有する。

- ② 市民の権利及び義務を定める法律その他の法令は、法律で定める手続により、公示しなければならない。
- ③ 市民の権利及び義務を定める法律その他の法令であって法律で定める手続により公示されなかったものは、その効力を有しない。

**第 58 条** 法律その他の法令の効力は、人の

責任を軽減し、又は消滅させる例外的な場合を除き、遡及しない。

- ② 何人も、実行の時に違法と評価されない行為について、責任を問われない。

**第 59 条** 何人も、法律専門職による支援を受ける権利を有する。その支援は、法律で定めるときは、無償で提供される。何人も、自由に弁護人を選ぶ権利を有する。

**第 60 条** 何人も、明らかに犯罪である判決又は処分の実行を義務付けられない。

- ② 明らかに犯罪である判決又は処分を発出し、又は実行したときは、法的な責任を負う。

**第 61 条** 何人も、同一の犯罪について、同種の法的な責任を重ねて問われない。

- ② 法的な責任は、個人責任である。

**第 62 条** 人は、法的な手続を通じて裁判所の有罪の評決により有罪であると証明されるまで、無罪の推定を受け、刑罰を科されない。

- ② 何人も、無罪であることの立証責任を負わない。

③ 違法に収集した証拠及び推定に基づいて、告訴してはならない。被告人が有罪であるとの証拠について疑いがあるときは全て、被告人に有利に取り扱われる。

- ④ 裁判所の判決が不当であったため無効となったときは、国は、理由のない有罪判決により生じた物質的及び精神的な損害を賠償する。

**第 63 条** 人は、自己又はその家族若しくは法律で定める親等内の親族についての証言又は説明を拒否したことについて、責任を問われない。

- ② 被疑者、被告人又は被告は、自らを弁護する権利を有する。

③ 有罪判決を受けた者は、法律の規定又は裁判所の判決により定められた例外的な制限を除き、全ての人及び市民の権利を享受する。

**第 64 条** 憲法上の人及び市民の権利及び自

## [ウクライナ憲法]

由は、この憲法で定める例外的な場合を除き、制約されない。

- ② 戒厳又は非常事態の布告が発せられている間は、期限を付して、権利及び自由に対する特別な制限をすることができる。ただし、第 24 条、第 25 条、第 27 条、第 28 条、第 29 条、第 40 条、第 47 条、第 51 条、第 52 条、第 55 条、第 56 条、第 57 条、第 58 条、第 59 条、第 60 条、第 61 条、第 62 条及び第 63 条に規定する権利及び自由は、制約してはならない。

**第 65 条** 祖国を防衛し、独立及び領域の不可分性を守り、並びに国の象徴を尊重することは、市民の義務である。

- ② 市民は、法律の規定に従い、兵役に服する。

**第 66 条** 何人も、自然及び文化的遺産を害してはならず、これに損害を生じさせた者は、その賠償をしなければならない。

**第 67 条** 何人も、法律で定める範囲内において、法律で定める手続に従って、税金及び負担金を納める義務を有する。

- ② 全ての市民は、法律で定める手続により、その住所地の税務署に対し、毎年、その前年における財産及び収入の状況を申告しなければならない。

**第 68 条** 何人も、この憲法及び法律を完全に遵守しなければならない。他人の権利及び自由並びに名誉及び尊厳を侵害してはならない。

- ② 法の不知は、法的な責任を免除しない。

### 第 3 章 選挙及び国民投票・住民投票

**第 69 条** 人民の意思は、選挙、国民投票・住民投票及びその他の直接民主制的な制度により、表明される。

**第 70 条** ウクライナ市民であって、選挙又は国民投票・住民投票の期日において年齢 18 歳以上のものは、選挙権及び投票権を有する。

- ② 裁判所によって欠格事由に該当すると判断された市民は、選挙権及び投票権を有しない。

**第 71 条** 国及び地方自治体の機関に係る選挙は、自由投票であり、普通、平等及び直接の選挙の原則に基づき、秘密投票で行われる。

- ② 選挙権者及び投票権者は、自由な意思の表明を保障される。

**第 72 条** 国民投票は、この憲法で定める権限に従い、最高会議又は大統領がその実施を命じる。

- ② 国民投票は、300 万人以上の投票権を有する市民が署名によりその実施を要求した場合であって、各州 10 万人以上の署名が 3 分の 2 以上の州において集められたときに、実施される。

**第 73 条** ウクライナの領域の変更は、国民投票によってのみ、行うことができる。

**第 74 条** 税金、予算及び恩赦に関する法律案についての国民投票・住民投票は、行っていない。

### 第 4 章 最高会議

**第 75 条** ウクライナにおける唯一の立法機関は、議会—最高会議—である。

**第 76 条** 最高会議は、普通、平等及び直接の選挙の原則に基づき、秘密投票で選挙され、その任期を 5 年とする 450 人の議員で構成する。

- ② 選挙期日において年齢 21 歳以上で、最高会議議員の選挙権を有し、過去 5 年間ウクライナの領域に居住していたウクライナ市民は、最高会議議員になることができる。

- ③ 故意犯の前科を有する市民は、法律で定める手続によりその前科が消滅し、又は免除されない限り、最高会議議員に選挙されてはならない。

- ④ 最高会議議員の権限は、この憲法及び法律で定める。

⑤ 最高会議の議会期は、5年である。

**第 77 条** 最高会議の通常選挙は、最高会議の議会期の 5 年目に当たる年の 10 月の最終日曜日に行う。

② 最高会議の特別選挙は、大統領がその実施を命じ、最高会議の解散の決定が公示された日から 60 日以内に行う。

③ 最高会議議員の選挙の実施に関する手続は、法律で定める。

**第 78 条** 最高会議議員は、恒久的にその権限を行使する。

② 最高会議議員は、他の公選による公職に就き、公務員となり、他の有給の職に就き、他の報酬を受ける活動若しくは企業の活動（学術的、教育的又は創造的な活動を除く。）に従事し、又は企業若しくは営利を目的とする団体の理事会若しくは監査役会の構成員となってはならない。

③ 最高会議議員の他の種類の活動との兼業禁止に関する要件は、法律で定める。

④ 最高会議議員は、他の種類の活動との兼業禁止に関する要件に係る違反が認められたときは、その違反が発覚した日から 20 日以内に、その違反に係る行為を中止し、又は最高会議議員の辞職を申し出なければならない。

**第 79 条** 最高会議議員は、その就任の前に、最高会議において、次の宣誓を行う。

「私は、ウクライナに忠誠を誓う。私は、ウクライナの主権及び独立を保障し、並びに祖国に対する利益及びウクライナ国民に対する福利を提供するため、私の全ての行動をささげること約束する。

私は、この憲法及び法律を遵守し、全ての同胞の利益についての私の義務を遂行することを誓う。」

② 宣誓は、新たに選挙された最高会議の最初の会期の開会の前であって、全ての最高会議議員が宣誓文の下に署名して誓約した後、最年長の最高会議議員が朗読する。

③ 宣誓を拒否した者は、最高会議議員の地

位を失う。

④ 最高会議議員の地位は、宣誓の時に取得する。

**第 80 条** 最高会議議員は、免責特権を保障される。

② 最高会議議員は、侮辱又は名誉棄損に対する責任を除き、投票の結果又は議会及びその機関における発言について、法的な責任を問われない。

③ 最高会議議員は、最高会議の同意がなければ、刑事責任を問われ、拘留され、又は逮捕されない。

※2019年9月3日の憲法改正法律 27-IX 号による改正後（2020年1月1日施行）

**第 80 条** 最高会議議員は、侮辱又は名誉棄損に対する責任を除き、投票の結果又は議会及びその機関における発言について、法的な責任を問われない。

**第 81 条** 最高会議議員の地位は、最高会議の議会期の終了と同時に喪失する。

② 次に掲げるときは、最高会議議員の地位は、その任期の満了前に喪失する。

1) 当該最高会議議員の申出により辞職したとき。

2) 当該最高会議議員に対する有罪判決の法的な効力が発生したとき。

3) 裁判所が当該最高会議議員の無資格又は失踪を宣告したとき。

4) 当該最高会議議員が市民権を喪失し、又は外国に永住するためウクライナから出国したとき。

5) 当該最高会議議員が、他の種類の活動との兼業禁止に関する要件に係る違反をしたことが認められた日から 20 日以内に、その違反に係る状態を解消しなかったとき。

6) 当該最高会議議員が政党（選挙時の政党連合を含む。以下この号において同じ。）に所属して選挙された場合において、当該政党を代表する議会会派に所属せず、

## [ウクライナ憲法]

又は当該議国会派から離脱したとき。

7) 当該最高会議議員が死亡したとき。

- ③ 最高会議議員の地位は、この憲法に基づく最高会議の解散の場合においても喪失する。この場合において、その地位の喪失の効力は、新たに招集された最高会議の最初の会議が開会した時に、生じる。
- ④ 第2項第1号又は第4号に規定する最高会議議員の地位の任期満了前の喪失に係る要件該当性の判断は、最高会議が行い、同項第5号に規定する最高会議議員の地位の任期満了前の喪失に係る要件該当性の判断は、裁判所が決定する。
- ⑤ 最高会議議員に対する有罪判決の法的な効力が発生したとき又は裁判所が最高会議議員の無資格若しくは失踪を宣告したときは、当該最高会議議員の地位は、その裁判所の判決の法的な効力が発生した日に喪失する。最高会議議員が死亡したときは、当該最高会議議員の地位は、関係書類により証明された死亡の日に喪失する。
- ⑥ 最高会議議員が政党（選挙時の政党連合を含む。以下この項において同じ。）に所属して選挙された場合において、当該政党を代表する議国会派に所属せず、又は当該議国会派から離脱したときは、当該最高会議議員の地位は、当該政党の最上級意思決定機関が規則に基づきこれに関する決定をした日に喪失する。

**第82条** 最高会議の活動は、会期中に行う。

- ② 最高会議は、総議員の3分の2以上が選挙されている場合において、有効に活動することができる。
- ③ 最高会議は、選挙結果が公示されてから30日以内に、最初の会期を招集する。
- ④ 選挙後の最初の最高会議の会議は、最年長の最高会議議員が開会する。

**第83条** 最高会議の常会は、毎年、2月の最初の火曜日及び9月の最初の火曜日に開会する。

- ② 最高会議の臨時会は、大統領又は総議員

の3分の1以上の最高会議議員の要求により、議題を定めて、最高会議議長が招集する。

- ③ 大統領が大統領令によりウクライナの領域の全部又は一部において戒厳又は非常事態の布告を発したときは、最高会議は、2日以内に、招集なくして集会する。
- ④ 戒厳又は非常事態の布告が発せられている間は、最高会議の議会期を延長する。この場合において、その期間は、その戒厳又は非常事態の布告の廃止後に選挙された議員により構成される最高会議の最初の会期の最初の会議が開会される時まで、延長する。
- ⑤ 最高会議の運営に関する規律は、この憲法及び最高会議規則で定める。
- ⑥ 最高会議においては、選挙の結果及び様々な政治的立場の間で得られた共通の基盤により、総議員の過半数の最高会議議員により構成される議国会派連合が組織されなくてはならない。
- ⑦ 議国会派連合は、最高会議の通常選挙若しくは特別選挙の後に行われる最初の会議の日から1月以内又は最高会議における議国会派連合の活動が終了した日から1月以内に、組織されなくてはならない。

⑧ 議国会派連合は、この憲法の規定に従い、大統領に対し総理大臣の候補者を提案し、及びこの憲法の規定に従い、閣僚会議の構成員の候補者を提案する。

⑨ 最高会議の議国会派連合の組織、運営及び終了に関する基本的な事項は、この憲法及び最高会議規則で定める。

⑩ 最高会議の総議員の過半数を占める議国会派は、議国会派連合と同一の憲法上の権限を行使することができる。

**第84条** 最高会議の会議は、公開する。秘密会は、最高会議の総議員の過半数の議決があったときに行う。

- ② 最高会議の議決は、本会議における投票によってのみ、行うことができる。



③ 最高会議の会議における投票は、最高会議議員が自ら行う。

第 85 条 最高会議の権限は、次に掲げるものを含む。

- 1) 第 13 章に規定する制限の範囲内で、かつ同章に規定する手続により、憲法改正を行うこと。
- 2) 第 73 条に規定する事項についての国民投票の実施を命ずること。
- 3) 法律を議決すること。
- 4) 国の予算を承認し、及び修正すること。予算の執行を統制し、及びその執行に関する報告書を議決すること。
- 5) 国内政策及び外交政策に関する方針を決定すること。欧州連合及び北大西洋条約機構の正式な加盟国の地位の獲得のための戦略過程を実現すること。
- 6) 経済、科学及び技術、社会、民族並びに文化の発展並びに環境保護に関する国の施策を承認すること。
- 7) この憲法に定められた期間内において、大統領選挙の実施を命ずること。
- 8) 国内及び国外の情勢についての大統領の年次教書及び特別教書を聴取すること。
- 9) 大統領の提案に基づき、戦争を宣言し、及び講和すること。ウクライナに対する武力攻撃が行われた場合における軍隊及び他の軍事組織の利用についての大統領による決定を承認すること。
- 10) 第 111 条に規定する特別な手続（弾劾手続）により、大統領を解任すること。
- 11) 閣僚会議の行動計画の承認について審議し、及びその議決をすること。
- 12) 大統領の提案に基づき、総理大臣、国防大臣及び外務大臣を任命すること。総理大臣の提案に基づき、その他の閣僚会議の構成員、独占禁止委員会の委員長、テレビ・ラジオ放送委員会の委員長及び国立財団の長を任命すること。これらの職の解任をすること。総理大臣及びその他の閣僚会議の構成員の辞職を決定する

こと。

- 12-1) 大統領の提案に基づき、保安庁長官を任命し、及び解任すること。
- 13) この憲法及び法律の規定に従い、閣僚会議の活動を統制すること。
- 14) ウクライナが行う外国若しくは国際組織に対する借款若しくは経済支援又は他の国、銀行若しくは国際金融組織が行うウクライナに対する借款であって国の予算に計上されていないものの決定を承認すること。その資金の利用を統制すること。
- 15) 最高会議規則を議決すること。
- 16) 会計検査委員会の委員長及びその他の構成員を任命し、及び解任すること。
- 17) 最高会議人権全権代表を任命し、及び解任すること。ウクライナにおける人の権利及び自由の遵守及び保護の状況に関する最高会議人権全権代表による年次報告を聴取すること。
- 18) 大統領の提案に基づき、ウクライナ国立銀行総裁を任命し、及び解任すること。
- 19) ウクライナ国立銀行評議会の評議員の半数を任命し、及び解任すること。
- 20) テレビ・ラジオ放送国民評議会の評議員の半数を任命し、及び解任すること。
- 21) 大統領の提案に基づき、中央選挙委員会の委員を任命し、及び解任すること。
- 22) 保安庁、軍隊、法律で定めるところにより設置された他の軍事組織及び内務省の基本的な組織及び定数並びに任務を承認すること。
- 23) 外国に対する軍事的援助の提供、外国に対する軍隊の部隊の派遣又はウクライナの領域における外国軍隊の活動の許可を承認すること。
- 24) 国章を定めること。
- 25) 大統領による検事総長の任命及び解任に同意すること。検事総長の解任を求めて不信任である旨を表明すること。
- 26) 憲法裁判所の裁判官の 3 分の 1 を任命

すること。

27) 削除

28) クリミア自治共和国最高会議がこの憲法又は法律に違反したと憲法裁判所が認める場合において、クリミア自治共和国最高会議を解散し、及びその特別選挙の実施を命ずること。

29) 郡の設置及び廃止、郡及び市の境界の画定及び変更、地域に対する市の区分の割当て並びに地域及び郡の名称の付与及び変更を行うこと。

30) 地方自治体の通常選挙及び特別選挙の実施を命ずること。

31) 大統領が大統領令によりウクライナの全部若しくは一部の区域について戒厳若しくは非常事態の布告を発し、軍隊の全部若しくは一部の出動を宣言し、又は特定の区域を生態系非常事態区域として指定した場合において、その布告の発出、宣言又は指定から2日以内に、その大統領令を承認すること。

32) 国際条約の締結及び廃棄について、法律の議決により、同意すること。

33) この憲法及び法律により与えられた範囲内で、議会統制を行うこと。

34) 最高会議の総議員の3分の1以上に当たる多数の賛成を得て行う最高会議議員、最高会議議員の集団又は最高会議の委員会の要求に応じて、大統領に対する調査を行うよう議決すること。

35) 最高会議事務総長を任命し、及び解任すること。最高会議の予算及び事務組織を承認すること。

36) 国有財産であって払い下げてはならないものの一覧表を承認すること。私人が所有する財産の収用に関する法的な原則を制定すること。

37) クリミア自治共和国基本法及びその改正法律を承認すること。

② 最高会議は、前項各号に掲げる権限以外の権限であって、この憲法の下でその権限

に属させられたものを行使する。

**第 86 条** 最高会議議員は、最高会議の会期中、最高会議の機関、閣僚会議、国の他の機関及び地方自治体の機関の幹部職員並びにウクライナの領域に存する企業、組織及び団体の幹部職員に対し、その従属関係及び所有形態にかかわらず、質問する権利を有する。

② 国及び地方自治体の機関の幹部職員並びに企業、組織及び団体の幹部職員は、最高会議議員に対し、当該最高会議議員が行った質問に関する検討の結果を通知しなければならない。

**第 87 条** 最高会議は、大統領又は総議員の3分の1以上の提案に基づき、閣僚会議の信任問題を審議し、及び総議員の過半数をもって閣僚会議の不信任決議を議決することができる。

② 閣僚会議の信任問題は、最高会議の一の会期において1回を超えて審議してはならず、並びに閣僚会議の行動計画の承認後1年以内及び最高会議の最後の会期の間は審議してはならない。

**第 88 条** 最高会議は、最高会議議員のうちから、最高会議議長、第一副議長及び副議長を互選し、及び解任する。

② 最高会議議長は、次の職務を行う。

1) 最高会議の会議を主宰すること。

2) 最高会議の運営を整理し、及びその機関の活動を統括すること。

3) 最高会議が議決した案件に署名すること。

4) 国の他の機関及び外国の機関との関係において、最高会議を代表すること。

5) 最高会議の職員の事務を統括すること。

③ 最高会議議長は、最高会議規則で定める手続により、この憲法で定める権限を行使する。

**第 89 条** 最高会議は、この憲法の規定に従い法律を立案し、その権限に属する案件の一次的な審査を行い、及び統制機能を実施

するため、委員会を設置し、並びにその委員長、第一副委員長、副委員長及び参事を選任する。

- ② 最高会議は、その権限の範囲内において、案件の準備及び一次的な審査のため、臨時特別委員会を設置することができる。
- ③ 最高会議は、公共の利益に関する案件を調査するため、総議員の3分の1以上の賛成により、臨時調査委員会を設置することができる。
- ④ 臨時調査委員会の調査結果及び勧告は、捜査及び裁判を拘束するものではない。
- ⑤ 最高会議の委員会並びに臨時特別委員会及び臨時調査委員会の組織及び運営手続は、法律で定める。

**第 90 条** 最高会議の議会期は、新たな最高会議の招集後の最初の会議が開始される日に、終了する。

- ② 大統領は、次に掲げる場合に、最高会議を解散することができる。
  - 1) 第 83 条に定めるところにより最高会議の議会会派連合を1月以内に組織することができなかつたとき。
  - 2) 閣僚会議の総辞職の後 60 日以内に、新たな閣僚会議を組織することができなかつたとき。
  - 3) 一の常会の開始後 30 日以内に、本会議を開会することができなかつたとき。
- ③ 大統領による最高会議の解散は、最高会議の議長及び副議長並びに議会会派の代表者の意見を聴いた後に、決定されなければならない。
- ④ その直前の議会期において大統領により解散された後の特別選挙で選挙された最高会議は、その選挙の期日から 1 年以内に、解散してはならない。
- ⑤ 最高会議の議会期又は大統領の任期の満了日の 6 月前からその満了日までの間においては、最高会議を解散してはならない。

**第 91 条** 最高会議は、この憲法に特別の定めがある場合を除き、総議員の過半数の賛

成により、法律、決議その他の案件を議決する。

**第 92 条** 法律は、次に掲げる事項について、専属的に決定する。

- 1) 人及び市民の権利及び自由、これらの権利及び自由の保障並びに市民の主要な義務
- 2) 市民権、市民の法的能力並びに外国人及び無国籍者の地位
- 3) 先住民及び少数民族の権利
- 4) 言語の使用に関する手続
- 5) 天然資源、排他的経済水域及び大陸棚の利用、宇宙空間の探索並びに電力供給システム、運輸及び通信に係る組織及び運営に関する原則
- 6) 社会保障に関する基本的な事項、年金給付の形式及び種類、労働及び雇用、結婚、家族並びに児童、母性及び父性の保護に関する規制に関する原則、しつけ、教育、文化及び健康並びに生態系の保護
- 7) 財産に係る法的制度
- 8) 企業活動の法的な原則及び保護並びに競争及び独占の規制に関する規律
- 9) 外交、外国における経済活動及び関税に関する原則
- 10) 人口統計及び移民手続についての規制に関する原則
- 11) 政党、その他の市民団体及びマスメディアの設立及び活動に関する原則
- 12) 行政機関の組織及び活動、公務員制度の基本的な事項並びに国の統計及び情報科学に係る組織
- 13) ウクライナの領域の構成
- 14) 司法機関、司法手続及び裁判官の地位、司法分野の専門知識に係る原則、検察庁、公証人、予備審問機関及び刑罰執行機関の組織及び運営、裁判所の判決の執行手続並びに法曹界の組織及び機能に係る基本的な事項
- 15) 地方自治体に関する原則
- 16) 首都の地位及び他の都市の特別な地位

- 17) 国の安全に関する基本的な事項、軍隊の組織及び公共の秩序の確保
  - 18) 国境の法的管理体制
  - 19) 戒厳、非常事態及び生態系非常事態区域に係る法的体制
  - 20) 選挙及び国民投票・住民投票の実施に関する組織及び手続
  - 21) 最高会議の組織及び運営手続並びに最高会議議員の地位
  - 22) 民事責任に関する原則並びに犯罪、行政犯又は秩序犯となる行為及びこれらの行為に対する責任
- ② 法律は、次に掲げる事項について、専属的に創設する。
- 1) 国の予算及び予算制度、租税、税目及び徴税に係る制度、財政、金融、信用及び投資に係る市場の形成及び運営の原則、国の通貨及びウクライナ領域における外国通貨の地位、国内及び国外における国債の借入及び返済に係る手続並びに政府証券の発行及び流通の手続並びにその種類及び形式
  - 2) 外国における軍隊の配置に関する手続並びにウクライナの領域における外国軍隊の駐留の承認の手続及びその条件
  - 3) 質量、長さ及び時間の単位並びに国レベルの規格の創設に係る手続
  - 4) 国章の使用及び保護に関する手続
  - 5) 国の勲章
  - 6) 軍の階級並びに外交的なその他の特別な階級
  - 7) 国の祝日
  - 8) 一般的な制度とは異なる経済及び移住に関する制度を有する自由区域その他の特別区域の設置及び運用に関する手続
- ③ 恩赦は、法律で宣言する。
- 第 93 条** 最高会議における法律案の提出権は、大統領、最高会議議員及び閣僚会議が有する。
- ② 大統領が緊急なものと認めた法律案については、最高会議は、優先的に審議する。

- 第 94 条** 最高会議議長は、法律に署名し、その法律を遅滞なく大統領に送付する。
- ② 大統領は、法律を受け取った後 15 日以内に、その法律の執行を承認するため、その法律に署名し、及びその法律を公布し、又はその法律を最高会議の再議に付すため、具体的かつ明確な提案を添えて返付する。
- ③ 大統領が前項に規定する期間内に法律を再議に付すために返付しなかったときは、その法律は大統領により承認されたものとみなし、大統領は、その法律に署名し、及びその法律を公布しなければならない。
- ④ 法律がその再議において最高会議の総議員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって議決されたときは、大統領は、10 日以内にその法律に署名し、及びその法律を公布しなければならない。大統領がその法律への署名を拒否したときは、最高会議議長は、遅滞なく、これを公布し、及び署名して公表しなければならない。
- ⑤ 法律は、その公布の日から 10 日を経過した日に施行する。ただし、その法律でこれと異なる施行期日（公布の日より前の日を除く。）を定めたときは、その定めによる。
- 第 95 条** 予算制度は、市民及び地域共同体の間における公正かつ公平な社会の富の分配の原則に基づく。
- ② 社会における全ての需要に対する国の支出並びにその程度及び目的は、予算法律が専属的に定める。
- ③ 国は、予算収支の均衡を追求する。
- ④ 国の予算の収入及び支出に関する定期的な報告は、公表されなければならない。
- 第 96 条** 国の予算は、1 月 1 日から 12 月 31 日までについて、毎年、最高会議が承認する。特別な状況における国の予算は、前段の期間とは異なる期間について、最高会議が承認する。
- ② 閣僚会議は、毎年 9 月 15 日までに最高会議に翌年度の国の予算法律案を提出しなければならない。当年度の予算の執行状況

に関する報告は、予算法律案と共に、提出される。

**第 97 条** 閣僚会議は、法律で定めるところにより、国の予算に係る決算報告を最高会議に提出する。

② 前項の規定により提出された報告は、公表する。

**第 98 条** 会計検査委員会は、最高会議を代表して、国の予算の収入の受領及び利用を統制する。

② 会計検査委員会の組織、権限及び運営手続は、法律で定める。

**第 99 条** ウクライナの通貨単位は、フリヴニャである。

② 通貨の安定性の確保が、中央銀行—ウクライナ国立銀行—の主な役割である。

**第 100 条** ウクライナ国立銀行評議会は、金融及び信用に関する基本的な政策を策定し、その実施を統括する。

② ウクライナ国立銀行評議会の法的な地位は、法律で定める。

**第 101 条** 最高会議人権全権代表は、この憲法に規定する人及び市民の権利及び自由の遵守につき、議会統制を行う。

## 第 5 章 大統領

**第 102 条** 大統領は、国の元首であり、その名において行動する。

② 大統領は、国家主権及び領土の不可分性の保証人であり、この憲法並びに人及び市民の権利及び自由の保護者である。

③ 大統領は、欧州連合及び北大西洋条約機構の正式な加盟国の地位の獲得のための戦略過程の実施についての保証人である。

**第 103 条** 大統領は、ウクライナ市民によって、普通、平等及び直接の選挙の原則に基づき、秘密投票で、5 年の任期について選挙される。

② ウクライナ市民であって、年齢 35 歳以上であり、選挙権を有し、選挙期日から過

去 10 年間ウクライナに居住し、及び国語能力がある者は、大統領の被選挙権を有する。

③ 同一の者が二期を超えて連続して大統領になることはできない。

④ 大統領は、公選による公職に就き、国の機関若しくは市民団体の職員となり、他の報酬を受ける活動若しくは企業の活動に従事し、又は営利を目的とする企業の理事会若しくは監査役会の構成員となってはならない。

⑤ 大統領の通常選挙は、大統領の任期の 5 年目に当たる年の 3 月の最終日曜日に行う。大統領の任期がその満了前に終了したときは、大統領選挙は、その任期が終了した日から 90 日以内に行う。

⑥ 大統領選挙の実施の手続は、法律で定める。

**第 104 条** 新たに選挙された大統領は、選挙結果の公示の後 30 日以内に最高会議の宣誓式において人民に対する宣誓を行った時から、その職務を開始する。

② 憲法裁判所裁判長は、大統領の宣誓を主宰する。

③ 大統領は、次の宣誓を行う。

「国民の意思により大統領に選挙され、この高位にある職務を開始する私（名・姓）は、厳粛にウクライナに対する忠誠を誓う。私は、ウクライナの主権及び独立を保護し、祖国に対する利益及び人民に対する福利を提供し、市民の権利及び自由を保障し、この憲法及び法律を遵守し、全ての同胞の利益のために職務を行い、世界においてウクライナの威信を高めるために、全力を挙げることを誓う」

④ 特別選挙において選挙された大統領は、その選挙結果の公示の後 5 日以内に、宣誓を行う。

**第 105 条** 大統領は、任期中、免責特権を有する。

② 大統領の名誉及び尊厳を侵害した者は、

## [ウクライナ憲法]

法律に基づき、責任を負う。

- ③ 大統領の称号は、大統領が弾劾手続により解任されない限り、法律による保護を受け、終身にわたり保持される。

**第 106 条** 大統領は、

- 1) 国の独立、安全及び法的な連続性を確保する。
- 2) 国内及び国外の情勢に関し、国民に対し演説を行い、並びに最高会議に対し年次教書及び特別教書の演説を行う。
- 3) 国際関係において国を代表し、国の外交政策を統括し、並びに国際条約の交渉を行い、及びこれを締結する。
- 4) 外国の国家承認を行うことを決定する。
- 5) 外国及び国際機関に対し派遣する外交使節を任命し、及び解任し、並びに外国の外交代表の信任状及び召喚状を受け取る。
- 6) 第 156 条の規定による憲法改正国民投票の実施を命じ、及び国民発案による国民投票を公示する。
- 7) 憲法で定める期間内において、最高会議の特別選挙の実施を命ずる。
- 8) 憲法で定める場合において、最高会議を解散する。
- 9) 第 83 条の規定による議会会派連合の提案に基づき、その提案の後 15 日以内に、最高会議に対し、総理大臣の候補者を提案する。
- 10) 最高会議に対し、国防大臣及び外務大臣の候補者を提案する。
- 11) 最高会議の同意に基づき、検事総長を任命し、及び解任する。
- 12) ウクライナ国立銀行評議会の評議員の半数を任命し、及び解任する。
- 13) テレビ・ラジオ放送国民評議会の評議員の半数を任命し、及び解任する。
- 14) 最高会議に対し、保安庁長官の任命及び解任を提案する。
- 15) 憲法に適合しないことを理由として閣僚会議による行為の効力を停止すると

もに、これと同時にその行為の憲法適合性について憲法裁判所に提訴する。

- 16) クリミア自治共和国閣僚評議会の行為を無効とする。
- 17) 軍隊の最高司令官となり、軍隊及び他の軍事組織の士官を任命し、及び解任し、並びに国の安全及び国防に関する事務を統括する。
- 18) 国家安全保障・国防会議の議長である。
- 19) 最高会議に対し宣戦布告について提案し、及びウクライナに対する武力攻撃があったときは、法令の規定に従い設立された軍隊及び他の軍事組織の利用を決定する。
- 20) ウクライナに対する攻撃のおそれがあり、国の独立に対する危機が生じたときは、法律で定めるところにより、軍隊の全部又は一部の出動及びウクライナの全部又は一部の地域における戒厳の布告を決定する。
- 21) 必要があるときは、ウクライナの全部若しくは一部の地域における非常事態の布告を決定し、又は生態系非常事態区域の指定を決定する。この場合においては、この決定について最高会議の事後の承認を受けなければならない。
- 22) 憲法裁判所裁判官の 3 分の 1 を任命する。
- 23) 削除
- 24) 士官の階級及び上級外交官その他の上級職員の階級を授与する。
- 25) 国家勲章を授与し、並びに大統領勲章を創設し、及びこれを授与する。
- 26) ウクライナ市民権の取得及び喪失の許可並びにウクライナにおける難民の認定を決定する。
- 27) 恩赦を与える。
- 28) 国の予算に計上された範囲内において、諮問的、助言的その他の補助的な機関及び大統領の権限を実施するための庁を設置する。

- 29) 最高会議が議決した法律に署名する。
- 30) 最高会議が議決した法律（憲法改正法律を除く。）を拒否し、再議に付させる権限を有する。
- 31) 前各号に掲げるもののほか、この憲法に規定する権限を行使する。
- ② 大統領は、その権限を他の者又は団体に委譲してはならない。
- ③ 大統領は、この憲法及び法律の規定に基づき、かつ、これらの範囲内で、ウクライナの領域内において拘束力を有する大統領令を発し、及び処分を行う。
- ④ 大統領の権限のうち第1項第5号、第18号及び第21号に規定する権限を行使するときは、総理大臣及びその権限の行使に責任を負う大臣が副署する。
- 第107条** 国家安全保障・国防会議は、国の安全保障及び国防について、大統領の下で調整を行う機関である。
- ② 国家安全保障・国防会議は、国の安全保障及び国防の分野において、行政機関の活動を調整し、及び統括する。
- ③ 大統領は、国家安全保障・国防会議の議長となる。
- ④ 大統領は、国家安全保障・国防会議の構成員を組織する。
- ⑤ 総理大臣、国防大臣、保安庁長官、内務大臣及び外務大臣は、国家安全保障・国防会議の構成員に充てる。
- ⑥ 最高会議議長は、国家安全保障・国防会議に出席することができる。
- ⑦ 国家安全保障・国防会議の決定は、大統領令により、その効力を生じる。
- ⑧ 国家安全保障・国防会議の権限及び任務は、法律で定める。
- 第108条** 大統領は、新たに選挙された大統領に対しその職を引き継ぐまで、その権限を行使する。
- ② 大統領の任期は、次のいずれかに該当する場合において、その満了前に終了する。
- 1) 辞任したとき。
- 2) 心身の故障により職務の執行ができなくなったとき。
- 3) 弾劾手続により解任されたとき。
- 4) 死亡したとき。
- 第109条** 大統領の辞任は、大統領が自ら最高会議の会議において辞意を表明した時に、その効力を生じる。
- 第110条** 大統領が心身の故障により職務を執行ができない旨の決定は、最高会議の会議が行い、最高会議の求めに応じた最高裁判所の申立て及び医師の意見を踏まえ、最高会議の総議員の過半数の議決により確定する。
- 第111条** 大統領は、国家反逆罪その他の罪を犯したときは、最高会議が行う弾劾手続によって、解任される。
- ② 弾劾手続による大統領の解任に関する案件は、最高会議が総議員の過半数をもって発議する。
- ③ 最高会議は、調査のため、特別検察官及び特別調査官を構成員に含む臨時特別調査委員会を設立する。
- ④ 臨時特別調査委員会の結論及び提案は、最高会議の会議で審議する。
- ⑤ 最高会議は、理由があるときは、総議員の3分の2以上に当たる多数をもって、大統領に対する訴追を議決する。
- ⑥ 大統領の弾劾手続による解任は、その事案に関する憲法裁判所の再調査の実施及びその弾劾事件における調査及び審議の手続の憲法適合性に関する憲法裁判所の意見の聴取並びに大統領に対する訴えに係る行為について国家反逆罪又はその他の罪を構成する要素が存在することに関する最高裁判所の意見の聴取の後に、最高会議が総議員の4分の3以上に当たる多数をもって、議決する。
- 第112条** 第108条、第109条、第110条及び第111条の規定により大統領の任期がその満了前に終了したときは、新たに大統領が選挙され、就任するまでの間における

## [ウクライナ憲法]

大統領の権限は、最高会議議長が代行する。ただし、最高会議議長が大統領の権限を代行している間においては、第 106 条第 1 項第 2 号、第 6 号から第 8 号まで、第 10 号から第 13 号まで、第 22 号、第 24 号、第 25 号、第 27 号及び第 28 号に規定する権限は、代行することができない。

### 第 6 章 閣僚会議及びその他の行政組織

**第 113 条** 閣僚会議は、全ての行政機関のうち最上級の機関である。

② 閣僚会議は、大統領及び最高会議に対し責任を負うとともに、この憲法に定める範囲内において、最高会議の統制を受け、及び最高会議に対し説明責任を負う。

③ 閣僚会議は、この憲法、法律、大統領令及びこの憲法の規定に従い議決された最高会議の決議を踏まえて、その職務を行う。

**第 114 条** 閣僚会議は、総理大臣、第一副総理大臣、副総理大臣及び大臣で構成する。

② 総理大臣は、大統領の提案に基づき、最高会議が任命する。

③ 総理大臣の候補者は、第 83 条の規定により組織された最高会議の議会会派連合又は最高会議の総議員の過半数を占める議会会派の提案に基づき、大統領が提案する。

④ 国防大臣及び外務大臣は、大統領の提案に基づき、最高会議が任命する。その他の閣僚会議の構成員は、総理大臣の提案に基づき、最高会議が任命する。

⑤ 総理大臣は、閣僚会議を統括し、最高会議により承認された閣僚会議の行動計画の実施を監督する。

**第 115 条** 閣僚会議は、新たに選挙された最高会議の前に、総辞職する。

② 総理大臣及び閣僚会議の大臣は、最高会議に対し、辞意を表明することができる。

③ 総理大臣が辞任し、又は最高会議が閣僚会議の不信任の決議を議決したときは、閣僚会議は総辞職する。この場合において、

最高会議は、この憲法で定める期間内に、この憲法で定める手続により、新しい閣僚会議を組織しなければならない。

④ 新たに選挙された最高会議の前に閣僚会議が総辞職し、又は最高会議により閣僚会議の総辞職が承認されたときは、当該閣僚会議は、新たな閣僚会議が組織され、職務を開始するまでの間、引き続きその職務を行う。

**第 116 条** 閣僚会議は、

1) 国家主権及び経済的な独立、国内政策及び外交政策の実施、この憲法、法律及び大統領令の施行を確保する。

1-1) 欧州連合及び北大西洋条約機構の正式な加盟国の地位の獲得のための戦略過程を実施する。

2) 人及び市民の権利及び自由を確保するための措置を講ずる。

3) 財政、物価、投資及び租税に関する政策の実施並びに労働及び雇用、社会保障、教育、科学及び文化、環境保護、生態系の保全並びに環境利用に関する政策を確保する。

4) 経済、科学技術並びに社会及び文化の発展に関する国の施策を策定し、及び実施する。

5) 全ての種類の所有が同一条件の下で発展することを確保し、及び法律の規定に従い、国有財産の管理を統理すること。

6) 国の予算法律案を作成し、最高会議により承認された国の予算を確実に執行し、及びその執行に関する報告書を最高会議に提出する。

7) 国防能力及び国家安全保障並びに公共の秩序を確保し、並びに犯罪と戦うための措置を講ずる。

8) 対外経済活動及び税関事務の実施を統理し、及び確保する。

9) 省及びその他の行政機関の業務を監督し、及び調整する。

9-1) 法律の規定に従い、その維持のために



配賦された予算の範囲内で、省及びその他の中央行政組織を設立し、再編し、及び廃止する。

9-2) 総理大臣の提案に基づき、中央行政機関の長であって閣僚会議の構成員でないものを任命し、及び解任する。

10) 前各号に掲げるもののほか、この憲法及び法令に規定する任務を行う。

**第 117 条** 閣僚会議は、その権限の範囲内で、拘束力を有する閣僚会議令を発し、及び処分を行う。

- ② 閣僚会議令は、総理大臣が署名する。
- ③ 閣僚会議、省及びその他の中央行政機関が行う法令の制定は、法律に規定する手続に従い、登録しなければならない。

**第 118 条** 州、郡並びにキエフ市及びセバストポリ市の行政権は、地方行政機関が行使する。

- ② キエフ市及びセバストポリ市における行政権の行使に関する特例は、特別法で定める。
- ③ 地方行政機関の組織の構成は、地方行政機関の長が定める。
- ④ 地方行政機関の長は、閣僚会議の提案に基づき、大統領が任命し、及び解任する。
- ⑤ 地方行政機関の長は、その職務の執行について、大統領及び閣僚会議に対し責任を負い、並びに上級行政機関に対し説明責任を負い、及びその統制を受ける。
- ⑥ 地方行政機関は、州又は郡の議会によりその権限に属させられた職務について、その州又は郡の議会に対し説明責任を負い、及びその統制を受ける。
- ⑦ 地方行政機関は、上級行政機関に対し説明責任を負い、及びその監督を受ける。
- ⑧ 地方行政機関の長の決定であって、この憲法、法律及びその他の法令に違反するものは、法律の規定するところに従い、大統領又は上級地方行政機関の長により、無効とされる。
- ⑨ 州又は郡の議会は、その地方行政機関の

長に対し不信任を表明することができる。この場合において、大統領はいずれかの立場から決定を行った上で、具体的な応答を行う。

⑩ 大統領は、州又は郡の議会の総議員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって不信任が表明されたときは、地方行政機関の長の解任を決定する。

**第 119 条** 地方行政機関は、その領域内において、次に掲げる事項を確保する。

- 1) この憲法並びに法律、大統領令、閣僚会議令及びその他の行政機関が発する法令の施行
- 2) 合法性及び法秩序並びに法令の遵守及び市民の自由
- 3) 社会的及び経済的並びに文化的な発展に関する国及び地方の施策、環境保護のための施策並びに先住民及び少数民族の居住地域が存在する場合にあってはその民族的及び文化的な発展に関する施策の実施
- 4) 各州及び郡の予算の編成及び執行
- 5) 各州及び郡の予算の執行及び施策の実施に関する報告
- 6) 地方自治体の機関との連絡調整
- 7) 国及びその地方自治体の議会からその権限に属させられた職務の行使

**第 120 条** 閣僚会議の構成員並びに中央及び地方の行政機関の幹部職員は、公務と他の職業（業務時間外に行う教育的、学問的及び創造的な活動を除く。）とを兼ね、又は営利を目的とする企業若しくは団体の理事会若しくは監事会の構成員になってはならない。

② 閣僚会議並びにその他の中央及び地方の行政機関の組織、権限及び運営手続は、この憲法及び法律で定める。

（第 7 章 検察庁は、法律番号 1401-VIII により、2016 年 6 月 2 日に削除された。）

## 第8章 司法

**第124条** 全て司法権は、裁判所に属する。

- ② 裁判所の権限は、他の機関又は職員に委任し、又は行わせてはならない。
- ③ 裁判所は、全ての法的紛争及び刑事事件について、管轄権を有する。裁判所は法律に規定されているときは、他の事項を扱う。
- ④ 義務的な裁判外紛争解決手続は、法律により、設けることができる。
- ⑤ 国民は、陪審員として、司法手続に直接に参加する。
- ⑥ ウクライナは、国際刑事裁判所に関するローマ規程によって設置された国際刑事裁判所の管轄権を認める。

**第125条** ウクライナの司法制度は、属地主義の原則及び専門化の原則に基づき、法律で定める。

- ② 裁判所は、法律により、設置され、再編され、及び廃止される。その法律案は、大統領が、司法高等評議会の意見を聴いた後に、最高会議に提出しなければならない。
- ③ 最高裁判所は、司法制度における最上級の裁判所である。
- ④ 特別高等裁判所は、法律の規定に従い、その任務を果たす。
- ⑤ 行政裁判所は、公法分野において、人の権利、自由及び利益を保護することを任務とする。
- ⑥ 臨時裁判所及び特別裁判所は、設置することができない。

**第126条** 裁判官の独立及び不可侵は、この憲法及び法律で保障する。

- ② 裁判官に影響を与えることは、禁止する。
- ③ 裁判官は、裁判所による有罪の判決を受けるまでの間は、重大な又は極めて重大な罪を現に犯し、又はその直後に抑留され、又は拘禁される場合を除き、司法高等評議会の同意がなければ、抑留され、拘禁され、又は逮捕されない。
- ④ 裁判官は、罪を犯し、又は懲戒処分を受

けた場合を除き、自身が言い渡した裁判所における判決について法的な責任を問われない。

- ⑤ 裁判官は、任期を定めない。
- ⑥ 次のいずれかに該当するときは、裁判官を解任することができる。
  - 1) 心身の故障により職務の遂行ができなくなったとき。
  - 2) 裁判官の兼職禁止の要件に違反したとき。
  - 3) 職務上の義務に違反する重大な行為又は職務上の義務の悪質な若しくは恒常的な懈怠であつて、裁判官の地位と両立せず、又は裁判官にとどまることと整合しないと認められるものを行ったとき。
  - 4) 自らの意思により辞表を提出し、又は解任に応じたとき。
  - 5) 現に任官している裁判所が廃止され、又は再編された場合において、他の裁判所に異動することを拒否したとき。
  - 6) その財産の取得源の合法性を証明する義務に違反したとき。
- ⑦ 次のいずれかに該当するときは、裁判官は、退官する。
  - 1) 年齢 65 歳に達したとき。
  - 2) ウクライナ市民権を喪失し、又は外国の国籍を取得したとき。
  - 3) 失踪若しくは死亡の宣告又は行為能力の全部若しくは一部の喪失に係る裁判所の判決の効力が生じたとき。
  - 4) 死亡したとき。
  - 5) 刑事事件における有罪の判決の効力が生じたとき。
- ⑧ 国は、裁判官及びその家族の安全を確保する。

**第127条** 裁判は、裁判官が行う。法律に定めがあるときは、陪審員も参加して行う。

- ② 裁判官は、政党若しくは労働組合に所属し、政治的活動を行い、公選による公職に就き、他の有給の職に就き、又は学問的、教育的若しくは創造的な活動を除き報酬を

受けて他の活動に従事してはならない。

- ③ 年齢満30歳以上65歳未満のウクライナ市であって、高等法律教育を受け、法律分野における5年以上の職務経験を有し、有能で、誠実で、及び国語能力を有するものは、裁判官に任命することができる。前段に定めるもののほか、裁判官の任命の要件は、法律で定めることができる。

- ④ 専門的な分野を扱う裁判所の裁判官については、法律で、学歴及び職業経験に関する他の要件を定めることができる。

**第128条** 裁判官は、法律で定める手続に従い、司法高等評議会の提案に基づき、大統領が任命する。

- ② 裁判官の任命は、法律で定める場合を除き、競争原則による。

- ③ 最高裁判所長官は、法律で定める手続に従い、最高裁判所裁判官会議における秘密投票で選任され、及び解任される。

**第129条** 裁判官は、裁判において、独立してその職権を行使し、法の支配の原則に従う。

- ② 裁判に関する主要な原則は、次に掲げるとおりである。

- 1) 全ての訴訟参加者は、法律及び裁判所の下で平等であること。
- 2) 有罪の認定は、証拠に基づき行うこと。
- 3) 当事者対立構造手続であり、かつ、当事者が裁判所に対し証拠を提出し、及び裁判所において証拠の重要性を立証する自由を有すること。
- 4) 裁判所に対する公訴の提起は検察官が行うこと。
- 5) 被告人の防御権を確保すること。
- 6) 裁判を公開し、及び技術的手段により完全な裁判記録を作成すること。
- 7) 裁判所の審理期間が合理的であること。
- 8) 裁判所の判決に対し上訴する権利及び法律に定めがある場合にあっては、裁判所の判決を破棄する権利を保障すること。
- 9) 裁判所の判決は、法的な拘束力を有する

こと。

- ③ 前項各号に掲げるもののほか、裁判に関する原則は、法律で定める

- ④ 裁判は、1人の裁判官、裁判官の合議体、又は陪審員によって行われる。法廷又は裁判官に対する侮辱の罪を犯した者は、法的な責任を負う。

**第129条の1** 裁判所は、ウクライナのの名の下に判決を行う。裁判所の判決は、法的な拘束力及び執行力を有する。

- ② 国は、法律で定める手続に従い、裁判所の判決が執行されることを確保する。

- ③ 裁判所は、当該裁判所による判決の執行を監督する。

**第130条** 国は、裁判所の運営及び裁判官の執務のために必要な予算を確保し、及び適切な環境を整備する。

- ② 裁判所を維持するための支出は、司法高等評議会の意見を勘案して、国の予算において区分して配賦する。

- ③ 裁判官の報酬は、司法制度に関する法律で定める。

**第130条の1** 司法行政は、裁判官の職務上の利益の保護及び裁判所の内部活動を規定する法律で定めるところに従い、運営する。

**第131条** 司法高等評議会の権限は、次に掲げるとおりとする。

- 1) 裁判官の任命についての提案を行うこと。
- 2) 裁判官又は検察官が兼職禁止の要件に違反しなくなったことを判断すること。
- 3) 裁判官又は検察官に対し関係機関が行った懲戒処分についての不服申立てを審査すること。
- 4) 裁判官の解任を決定すること。
- 5) 裁判官の抑留又は拘禁に同意すること。
- 6) 裁判官の一時的な休職を決定すること。
- 7) 裁判官の独立を確保するための措置を講ずること。
- 8) 裁判官の異動を決定すること。
- 9) 前各号に掲げるもののほか、この憲法及

## [ウクライナ憲法]

び法律で定める権限を行うこと。

- ② 司法高等評議会は、評議員 21 人をもって組織する。評議員のうち、10 名は裁判官又は退職した裁判官のうちから裁判官会議が、2 名は大統領が、2 名は最高会議が、2 名は弁護士会が、2 名は全国検察官協議会が、及び 2 名は法科大学院・法律研究機関会議が、それぞれ選任する。
- ③ 司法高等評議会の評議員の選任（任命）の手續は、法律で定める。
- ④ 最高裁判所長官は、司法高等評議会の評議員に充てる。
- ⑤ 選任（任命）された司法高等評議会の評議員の任期は、4 年とする。同一の者が二期連続して司法高等評議会の評議員となることはできない。
- ⑥ 司法高等評議会の評議員は、政党若しくは労働組合に所属し、政治的活動を行い、公選による公職に就き、他の有給の職（最高裁判所長官を除く。）に就き、及び学問的、教育的、又は創造的な活動を除き報酬を受けて他の活動に従事してはならない。
- ⑦ 司法高等評議会の評議員は、法律の職業専門家であって、政治的に中立でなければならない。
- ⑧ 前二項に規定するもののほか、司法高等評議会の評議員の要件は、法律で定めることができる。
- ⑨ 司法高等評議会は、15 人以上の評議員が選任（任命）されており、かつ、その過半数が裁判官である場合に限り、活動することができる。
- ⑩ 司法制度においては、法律で定めるところにより、裁判官及び検察官の選定、専門的な研修の実施、評価の実施、職務上の責任を負う場合の審議並びに裁判所に対する財政的及び組織的な支援の実施をつかさどる機関又は組織を設置する。

**第 131 条の 1** 検察庁の任務は、次に掲げるとおりとする。

- 1) 裁判所において公訴の提起をすること。

- 2) 公判前の捜査において整理及び手続的な監督を行い、法律の規定に従いその他の刑事訴訟手続に関する事項を決定し、並びに法執行機関が行う秘密捜査その他の捜査及び捜索を監督すること。

- 3) 法律で定める例外的な場合において、法律で定める手續に従い、裁判所において国益を代表すること。

- ② 検察庁の組織及び任務は、法律で定める
- ③ 検察庁の長は、検事総長とする。検事総長は、最高会議の同意を得て大統領に任命され、又は解任される。
- ④ 検事総長の任期は、6 年とする。同一の者が二期連続して検事総長となることはできない。
- ⑤ 検察総長は、この憲法及び法律に規定する場合又は事由に限り、その任期の満了前に解任される。

**第 131 条の 2** 法律専門職は、専門的な法律的支援を提供することを任務とする。

- ② 法律専門職の独立は、保障される。
- ③ 法律専門職の組織及び任務並びに弁護士の活動に関する基本的な事項は、法律で定める。
- ④ 訴訟における他人の代理及び公訴の提起に対する被告人の弁護は、弁護士に限り、行うことができる。
- ⑤ 労働に関する紛争、社会的な権利に関する紛争、選挙及び国民投票・住民投票に関する紛争並びに重要度が低い紛争における訴訟上の代理並びに未成年者及び青年並びに裁判により行為能力の全部又は一部を喪失した者の訴訟上の代理の特例については、法律で定める。

## 第 9 章 ウクライナの領域の構成

**第 132 条** ウクライナの領域の構成は、国の領域の統一及び不可侵性、権力の行使における集権化と分権化との組合せ並びにその地域の歴史的、経済的、生態的、地理的及

び人口動態的な特徴並びに民族的及び文化的な伝統を勘案して調和のとれた社会的及び経済的な地域の発展の原則に基づく。

**第 133 条** ウクライナの行政制度及び領域の構成は、クリミア自治共和国、州、郡、市、区、町及び村とする。

- ② ウクライナは、クリミア自治共和国、ピンニツァ州、ボルィン州、ドニプロペトロボスク州、ドネツク州、ジトミル州、ザカルパッチャ州、ザポロージュ州、イワノ・フランキスク州、キエフ州、キロボアラード州、ルハンスク州、リビフ州、ミコライフ州、オデッサ州、ポルタフ州、リフネ州、スミ州、テルノビリ州、ハルキフ州、ヘルソン州、フメリニツキー州、チェルカスイ州、チェルニフツイ州及びチェルニヒフ州並びにキエフ市及びセバストポリ市からなる。
- ③ キエフ市及びセバストポリ市は、法律で定めるところにより、特別な地位を有する。

## 第 10 章 クリミア自治共和国

**第 134 条** クリミア自治共和国は、分割することのできないウクライナの構成地域の一部であって、この憲法で定める権限の範囲内で、その地域に関する事項を決定する。

**第 135 条** クリミア自治共和国は、クリミア自治共和国最高会議で議決され、かつ、最高会議の総議員の過半数をもって承認されたクリミア自治共和国憲法を制定する。

- ② クリミア自治共和国最高会議の法令及びクリミア自治共和国閣僚評議会の決定は、この憲法及び法律に違反してはならず、この憲法並びに法律、大統領令及び閣僚会議令の規定に従い議決され、及び執行されなければならない。

**第 136 条** クリミア自治共和国を代表する機関は、クリミア自治共和国最高会議である。その議員は、普通、平等及び直接の原則に基づき、秘密投票で選挙される。その議員

が通常選挙で選挙されたクリミア自治共和国最高会議の議会期は、5 年である。クリミア自治共和国最高会議が解散したときは、その議員の任期も終了する。

- ② 次の議会期のクリミア自治共和国最高会議の選挙は、通常選挙で選挙されたクリミア自治共和国最高会議の 5 年目に当たる年の 10 月の最終日曜日に行う。
- ③ クリミア自治共和国最高会議は、その権限の範囲内で、クリミア共和国において拘束力を有する決定及び決議を議決する。
- ④ クリミア自治共和国閣僚評議会は、クリミア自治共和国の政府である。クリミア自治共和国閣僚評議会議長は、大統領の同意を得て、クリミア自治共和国最高会議が任命し、及び解任する。
- ⑤ クリミア自治共和国最高会議及びクリミア自治共和国閣僚評議会の権限並びに組織及び運営に関する手続は、この憲法及び法律並びに（クリミア自治共和国最高会議の権限の範囲内の事項にあっては、この憲法及び法律並びにクリミア最高会議が制定した法令）で定める。
- ⑥ クリミア自治共和国における司法権の行使は、国の裁判所が行う。

**第 137 条** クリミア自治共和国は、次に掲げる事項について規制を行う。

- 1) 農業及び林業
- 2) 土地の開墾及び採鉱
- 3) 公共事業、商工業、慈善事業
- 4) 都市の建設及び住宅供給の管理
- 5) 観光、宿泊及び博覧会
- 6) 博物館、図書館、劇場その他文化的な施設並びに歴史的及び文化的な遺産
- 7) 公共交通、道路及び水道
- 8) 狩猟及び漁業
- 9) 衛生及び医療サービス

- ② 大統領は、クリミア自治共和国最高会議が制定した法令がこの憲法又は法律に適合しないことを理由として、当該法令の施行を停止するとともに、同時に、憲法裁判所

に対し当該法令の憲法又は法律への適合性について申立てを提起することができる。

**第 138 条** クリミア自治共和国の権限は、次に掲げるとおりである。

- 1) クリミア自治共和国最高会議議員の選挙の実施を命じ、及びクリミア自治共和国選挙管理委員会の委員を承認すること。
  - 2) 住民投票の実施及び管理を行うこと。
  - 3) クリミア自治共和国の所有財産を管理すること。
  - 4) 国の一律の租税及び財政に関する政策を踏まえて、クリミア自治共和国の予算案を作成し、これを承認し、及びその予算を執行すること。
  - 5) クリミア自治共和国の社会経済及び文化的な発展、合理的な環境管理並びに環境保護に関する施策を、これらに関する国の施策に従い、企画し、決定し、及び実施すること。
  - 6) 各地域に行楽地としての地位を認定し、及び行楽地における衛生保護区域を指定すること。
  - 7) 市民の権利及び自由、民族の協調並びに法的秩序及び公共の安全の保護の推進の確保に参画すること。
  - 8) クリミア自治共和国における国語並びに民族の言語及び文化の活用及び発展並びに歴史的遺産の保護及び利用を確保すること。
  - 9) 強制送還された人々の帰還に関する国の施策の発展及び実施に参画すること。
  - 10) クリミア自治共和国の全部又は一部について、非常事態の布告を発し、又は生態系非常事態区域として指定すること。
- ② 前項各号に掲げるもののほか、クリミア自治共和国に委任される権限は、法律で定める。

**第 139 条** 大統領府の出先機関は、法律で定めるところにより、クリミア自治共和国においてその職務を行う。

## 第 11 章 地方自治

**第 140 条** 地方自治は、地域共同体（一の村若しくは複数の村を包含する一の共同体、町又は市の住民をいう。）がこの憲法及び法律の範囲内において地域に関する問題を独立して解決する権利である。

- ② キエフ市及びセバストポリ市における地方自治に関する特例は、特別の法律で定める。
- ③ 地方自治は、法律で定める手続により、地域共同体が、直接に、並びに市町村の議会及びその執行機関を通じて行う。
- ④ 州及び郡の議会は、市町村の地域共同体の共通の利益を代表する地方自治体の機関である。
- ⑤ 市の区の行政組織に関する事項は、市議会が定めるところによる。
- ⑥ 市町村の議会は、住民の提案に基づき、建物、通り、街区ごとの自治組織及びその他の自治組織を創設し、及びその権限、予算及び財産の一部を配分することができる。

**第 141 条** 州、郡、市、町又は村の議会は、その州、郡、市、町又は村の住民による普通、平等及び直接選挙の原則に基づき、秘密投票で、5 年の任期について選挙される議員により構成される。通常選挙で選挙された州、郡、市、町又は村の議会の任期は、5 年とする。州、郡、市、町又は村の議会が解散したときは、その議会の議員の任期も終了する。

- ② 地域共同体は、それぞれ、普通、平等、及び直接選挙の原則に基づき、秘密投票で、その任期を 4 年とする市、町又は村の長であって議会の執行権を統括し、及びその会議を主宰するものを選挙する。通常選挙で選挙された州、郡、市、町及び村の議会の長の任期は、5 年とする。
- ③ 州、郡、市、町及び村の議会及び市町村長の通常選挙は、その議会又は長の任期の 5 年目に当たる年の 10 月の最後の日曜日

に実施される。

- ④ 長、議員及び議会の執行機関の地位及び権限並びにその設立、再編及び廃止の手続は、法律で定める。
- ⑤ 州議会議長及び郡議会議長は、当該議会により選挙され、当該議会の執行機関の職員を統括する。

**第 142 条** 地方自治体の物的及び財政的な基盤は、その市、区、町又は村の地域共同体が保有する動産及び不動産、地方予算の収入、その他の資金、土地及び天然資源並びに州又は郡の議会が管理するその市、区、町又は村の共通財産である。

- ② 市町村の地域共同体は、合意に基づき、共同事業を実施し、又は共同体の企業、団体若しくは機関に対して共同して資金を融通するため、共有財産又は基金を創設し、及びこの目的を達成するために適切な機関及び部局を設置することができる。
- ③ 国は、地方自治体の予算の収入の確保に関与し、及び地方自治体の財政支援をすることができる。国の行政機関の決定により生じた地方自治体の支出は、国が負担する。

**第 143 条** 市町村の地域共同体は、直接又はこれにより設立された地方自治体の機関を通じて、共同所有に係る財産を管理し、社会経済的及び文化的な発展に関する施策を承認し、及びその実施を管理し、その行政組織及び出先機関の予算を承認し、及びその執行を統制し、法律の規定に従って地方の税及び負担金を創設し、住民投票を実施し、及びその結果に基づく施策を実施し、共同体の企業、団体及び組織の設立、再編及び廃止並びにその監督を行い、並びに法律でその所管とされたその他の地域に関する重要な事務を行う。

- ② 州又は郡の議会は、その州又は郡の社会経済的及び文化的な発展に関する施策を承認し、及びその実施を管理し、国の予算を財源とする地域共同体の間における予算の適切な配分及び共同事業の実施のための支

出並びに合意に基づく地方自治体の予算を財源とする社会経済的及び文化的な共同施策を実施するための支出に関する州又は郡の予算を承認し、及びその執行を統制し、並びにその他の法律で定める権限を行使する。

- ③ 行政権の権限の一部は、法律で定めるところにより、地方自治体の機関に行わせることができる。国は、その権限の行使に必要な支出の全部又は一部について、法律で定めるところにより国税の一部をその地方自治体の収入とし、又はその地方自治体に対して関連する国有財産を譲渡することにより、財政的な援助を行う。
- ④ 地方自治体の機関は、国の行政機関の権限を行使するときは、その行政機関の監督を受ける。

**第 144 条** 地方自治体の機関は、法律で定められたその権限の範囲内で、その領域で拘束力を有する決定を行う。

- ② この憲法又は法律に違反する地方自治体の決定は、法律で定める手続により、その効力が停止されるとともに、これと同時に裁判所に対して訴えが提起される。

**第 145 条** 地方自治の権利は、司法手続により保護される。

**第 146 条** この章に定めるもののほか、地方自治の組織並びに地方自治体の機関の形態、運営及び責任に関し必要な事項は、法律で定める。

## 第 12 章 憲法裁判所

**第 147 条** 憲法裁判所は、法律及びその他の行為（この憲法に規定する行為に限る。）の憲法適合性を判断し、この憲法の公的な解釈を提供し、及びこの憲法で定める他の権限を行使する。

- ② 憲法裁判所は、法の支配、独立性、各裁判官の対等性、透明性、合理性並びに判決及び意見の拘束性の原則に基づいて活動す

## [ウクライナ憲法]

る。

**第 148 条** 憲法裁判所は、憲法裁判所裁判官 18 人で構成する。

- ② 大統領、最高会議及び裁判官会議は、それぞれ 6 人の憲法裁判所裁判官を任命する。
- ③ 憲法裁判所裁判官の候補者の選定は、法律で定める手続により、競争原則の下で行われる。
- ④ ウクライナ市民であって、国語能力を有し、任命の日に年齢 40 歳以上であり、高等法律教育を受け、法律分野における 15 年以上の職務経験を有し、人格高潔で、有能な法曹と認められるものは、憲法裁判所裁判官に任命することができる。
- ⑤ 憲法裁判所裁判官は、政党若しくは労働組合に所属し、政治的活動を行い、公選による公職に就き、他の有給の職に就き、又は学問的、教育的若しくは創造的な活動を除き報酬を受けて他の活動に従事してはならない。
- ⑥ 憲法裁判所裁判官は、9 年間の任期で任命され、再任されることはない。
- ⑦ 憲法裁判所裁判官は、憲法裁判所の特別な会議において宣誓を行った日から、その職務を開始する。
- ⑧ 憲法裁判所長官は、憲法裁判所の特別な会議において、憲法裁判所裁判官のうちから、秘密投票で、3 年限りの任期で選出する。

**第 148 条の 1** 国は、憲法裁判所の運営のために必要な予算を確保し、及び適切な環境を整備する。憲法裁判所の運営のための支出は、憲法裁判所長官の意見を勘案して、国の予算において区分して配賦する。

② 憲法裁判所裁判官の報酬は、憲法裁判所に関する法律で定める。

**第 149 条** 憲法裁判所裁判官の独立性及び不可侵性は、この憲法及び法律で保障する。

- ② 憲法裁判所裁判官に対し影響を及ぼすことは、禁止する。
- ③ 憲法裁判所裁判官は、裁判所による有罪

の判決を受けるまでの間は、重大な又は極めて重大な罪を現に犯し、又はその直後に抑留され、又は拘禁される場合を除き、憲法裁判所の同意がなければ、抑留され、拘禁され、又は逮捕されない。

- ④ 憲法裁判所裁判官は、罪を犯し、又は懲戒処分を受けた場合を除き、憲法裁判所における評決及び意見について法的な責任を問われない。
- ⑤ 国は、憲法裁判所裁判官及びその家族の安全を確保する。

**第 149 条の 1** 次のいずれかに該当するときは、憲法裁判所裁判官は、退官する。

- 1) その任期が満了したとき。
  - 2) 年齢 70 歳に達したとき。
  - 3) ウクライナ市民権を喪失し、又は外国の国籍を取得したとき。
  - 4) 失踪若しくは死亡の宣告又は行為能力の全部若しくは一部の喪失に係る裁判所の判決の効力が生じたとき。
  - 5) 刑事事件における有罪の判決の効力が生じたとき。
  - 6) 死亡したとき。
- ② 次のいずれかに該当するときは、憲法裁判所裁判官を解任することができる。
- 1) 心身の故障により職務を遂行することができなくなったとき。
  - 2) 憲法裁判所裁判官の兼職禁止要件に違反したとき。
  - 3) 職務上の義務に違反する重大な行為又は職務上の義務の悪質な若しくは恒常的な懈怠であって、憲法裁判所裁判官の地位と両立せず、又は憲法裁判所裁判官にとどまることと整合しないと認められるものを行ったとき。
  - 4) 自らの意思により辞表を提出し、又は解任に応じたとき。

③ 憲法裁判所裁判官の解任は、その総員の 3 分の 2 以上に当たる多数をもって決する。

**第 150 条** 憲法裁判所の権限は、次のとおりである。



- 1) 次に掲げる行為がこの憲法に違反していないかについて判断すること。  
最高会議が議決した法律及びその他の法令  
大統領の法令その他の処分  
閣僚会議の法令その他の処分  
クリミア自治共和国最高会議が議決した法令
- 2) この憲法の公的な解釈をすること。
- 3) この憲法で定める他の権限を行使すること。

② 前項第1号及び第2号に掲げる権限に係る事件は、大統領、45人以上の最高会議議員、最高裁判所、最高会議人権全権代表又はクリミア自治共和国最高会議が訴えを提起したときに、審理を行う。

**第151条** 憲法裁判所は、大統領、45人以上の最高会議議員又は閣僚会議の申立てに基づき、現に効力を有する国際条約及び最高会議の承認を得てその効力を発生させるために最高会議に提出された国際条約の憲法適合性について、意見を述べる。

② 憲法裁判所は、大統領又は45人以上の最高会議議員の申立てに基づき、国民発案により国民投票にかけられることとなっている問題の憲法適合性について、意見を述べる。

③ 憲法裁判所は、最高会議の申立てに基づき、大統領の解任に関する弾劾事件における調査及び審議の手續の憲法適合性について、意見を述べる。

**第151条の1** 憲法裁判所は、訴訟事件に係る裁判所の確定判決において適用された法律がこの憲法の規定に違反する旨の私人の憲法異議に基づき、その法律の憲法適合性を判断する。憲法異議は、国内の全ての法的な救済手段を尽くした後において、行うことができる。

**第151条の2** 憲法裁判所が決定した判決及び意見は、拘束力を有し、確定的で、変更することができない。

**第152条** 法律又はその他の処分は、この憲法に適合していないとき又はその審議、議決若しくは施行に関する手續がこの憲法に違反したときに、その全部又は一部について憲法違反と宣言される。

② 憲法違反と宣言された法律又はその他の処分の全部又は一部は、憲法裁判所の判決において異なる定め（憲法裁判所による憲法違反の判決の日以後に限る。）をしない限り、憲法裁判所が憲法違反の判決をした日から、その効力を失う。

③ 処分又は活動が憲法違反と判決されたことにより自然人又は法人が受けた物的又は精神的な損害は、法律で定める手續により、国が賠償する。

**第153条** 憲法裁判所の組織及び運営、憲法裁判所の裁判官の身分、憲法裁判所に対する申立ての事由及び手續、憲法裁判所の審理の手續並びに判決の執行に関する事項は、この憲法及び法律で定める。

## 第13章 憲法改正手續

**第154条** 憲法改正法律案は、大統領又は総議員の3分の1以上の最高会議議員が、最高会議に提出することができる。

**第155条** 憲法改正法律案は、第1章「一般原則」、第3章「選挙及び国民投票・住民投票」及び第13章「憲法改正手續」の規定を改正するものを除き、あらかじめ最高会議の総議員の過半数をもって議決した後、次の最高会議の常会において総議員の3分の2以上に当たる多数をもって議決したときに、成立する。

**第156条** 第1章「一般原則」、第3章「選挙及び国民投票・住民投票」又は第13章「憲法改正手續」の規定を改正する憲法改正法律案は、大統領又は総議員の3分の2以上の最高会議議員が最高会議に提出し、最高会議の総議員の3分の2以上に当たる多数をもって議決した後、大統領が実施を

## [ウクライナ憲法]

命じた国民投票で承認されたときに、成立する。

- ② 第1章「一般原則」、第3章「選挙及び国民投票・住民投票」又は第13章「憲法改正手続」の規定を改正する憲法改正法律案が提出されたときは、これと同一の事項に係る憲法改正法律案は、次の最高会議の招集後に限り、再度提出することができる。

**第157条** 人及び市民の権利及び自由を廃止し、若しくは制限する憲法改正又はウクライナの独立若しくは領土の不可分性の侵害を目的とする憲法改正は、行ってはならない。

- ② 戒厳又は非常事態の布告が発せられている間は、憲法改正をしてはならない。

**第158条** 最高会議で審議されたものの可決されなかった憲法改正法律案は、その採決の日から1年以内においては、最高会議に再度提出してはならない。

- ② 最高会議の同一の議会期内においては、この憲法の同一の規定を二回改正してはならない。

**第159条** 最高会議による憲法改正法律案の審議は、その憲法改正法律案と第157条及び第158条に規定する要件との整合性についての憲法裁判所の意見を参照できる状況において、行う。

## 第14章 終末規定

**第160条** この憲法は、成立の日から施行する。

**第161条** この憲法が成立した日は、国民の祝日「憲法記念日」とする。

## 第15章 経過規定

1. この憲法の施行前に制定された法律及びその他の法令のうちこの憲法に違反しない部分は、引き続き効力を有する。
2. 最高会議は、この憲法が制定された後は、

この憲法に規定する権限を行使することができる。

- ② 最高会議の通常選挙は、1998年5月に行う。
3. 大統領の通常選挙は、1999年10月の最終日曜日に行う。
4. 大統領は、この憲法の施行後3年以内においては、経済分野における法律で規制されていない事項について、第93条に規定する手続により最高会議に対し相当する法律案を提出すると同時に、閣僚会議が承認し、及び総理大臣が署名することにより、大統領令を発する権限を有する。
- ② 前項の法律案が提出された日から30日以内(会期外の日を除く。)に最高会議がその法律案を可決せず、又は総議員の過半数によりその法律案を否決しなかったときは、前項の大統領令は、最高会議がその法律案を可決してその法律が施行するまでの間、効力を有する。
5. 閣僚会議は、この憲法の規定に従い、この憲法の施行後3月以内に組織する。
6. 憲法裁判所は、この憲法の規定に従い、この憲法の施行後3月以内に組織する。憲法裁判所が設置されるまでの間は、最高会議が解釈を行う。
7. この憲法の施行の際現に地方自治体の長である者は、この憲法の施行の時に、第118条の規定に従い、地方自治体の長となったものとみなし、その地方自治体の議会の議長が選挙された後に、その職を辞する。
8. 市町村の議会及びその議長は、1998年5月にその議会の新たな議員が選挙されるまでの間、この憲法に規定する権限を行使する。
- ② この憲法の施行前に選挙された州及び郡の議会は、この憲法に従いその議会の新たな議員が組織されるまでの間、この憲法に規定する権限を行使する。
- ③ 区の議会及びその議長は、この憲法が施行されるまでの間、法律の規定に従いその権限を行使する。

9. 検察庁は、予備審問の業務にあつては、法律によりその業務の移管先となる新たな組織が設置されるまでの間、刑事事件における裁判所の判決の執行の間における法律の遵守を監督する業務にあつては、市民の自由の制限を強制する他の手段が適用されている間においては定期的な刑務所の監査に係る複数の制度を定める法律が施行されるまでの間、有効な法律の規定に従い、引き続き、これらの業務を行う。
10. 第 118 条の規定に基づきキエフ市及びセバストポリ市における行政権の執行に関する特例を定める法律が制定されるまでの間は、これらの市における行政権の執行は、それぞれの市の執行機関により行使される。
11. 第 99 条第 1 項の規定は、国の通貨単位であるフリヴニャが導入された時に、施行する。
12. 最高裁判所及び高等仲裁裁判所は、第 125 条の規定に従い通常司法裁判所に係る制度が創設されるまでの間、有効な法令の規定に従い、その権限を行使する。ただし、その期間は、5 年を超えてはならない。
- ② この憲法の施行前に選任され、又は任命された全ての裁判所の裁判官は、その選出又は任命に係る任期の満了までの間、有効な法令の規定に従い、引き続き、その権限を行使する。
- ③ この憲法の施行の日にその任期を満了する裁判官は、この憲法の施行の日以後 1 年間は、引き続き、その権限を行使する。
13. この憲法の施行前に適用されている犯罪の容疑に基づく逮捕、抑留及び拘禁並びに住居若しくはその他の所有物の捜索の手続については、この憲法の施行後 5 年間は、なおその効力を有する。
- 《14. は、削られた》
15. 憲法改正手続の遵守に関する事件に係る 2010 年 9 月 30 日の憲法裁判所の判決（判決番号 20-rp/2010）に基づきこの憲法の規定が 1996 年 6 月 28 時点の文言に回復された後の最高会議の通常選挙は、2012 年 10 月の最終日曜日に行われる。
16. 憲法改正手続の遵守に関する事件に係る 2010 年 9 月 30 日の憲法裁判所の判決（判決番号 20-rp/2010）に基づきこの憲法の規定が 1996 年 6 月 28 時点の文言に回復された後の大統領の通常選挙は、2015 年 3 月の最終日曜日に行われる。
- 16-1. この「憲法改正法律（司法関係）」の施行に当たっては、
- 1) 司法高等評議会（Вищої ради правосуддя。以下この号及び第 7 号において「新司法高等評議会」という。）が設置されるまでの間は、その権限は、司法高等評議会（Вища рада юстиції。以下この号において「旧司法高等評議会」という。）が行使する。新司法高等評議会の設置は、旧司法高等評議会の組織の改編により行う。新司法高等評議会の構成員の選挙（任命）が行われるまでの間は、旧司法高等評議会の構成員がその任期の満了までの間、新司法高等評議会の構成員となる。ただし、2019 年 4 月 30 日を超えてはならない。新司法高等評議会の構成員の選挙（任命）は、2019 年 4 月 30 日までに行う。
  - 2) 5 年間の任期で任命された裁判官の任期は、その任期の満了の時に終了する。この裁判官は、法律で定める手続に従い、裁判官として任命することができる。
  - 3) 任期を定めずに選任された裁判官は、この憲法に規定される要件に該当したときに、解任され、又はその任期を終了する。
  - 4) この「憲法改正法律（司法関係）」が施行される前に 5 年の任期で任命され、又は任期を定めずに選任された裁判官については、法律で定める手続により、その適格性を評価しなければならない。この場合において、この評価において能力、倫理及び誠実性に関する基準に基づき適格性を有しないとされた裁判官及びこの

## [ウクライナ憲法]

- 評価を受けることを拒否した裁判官は、解任の要件に該当するものとみなす。この評価に基づく解任の処分に対する不服申立ての方法及び要件は、法律で定める。
- 5) この「憲法改正法律（司法関係）」が施行される前に特定の裁判所の再編又は廃止が行われた場合においては、これに係る裁判官は、法律で定める手続に従い、退官し、又は新たな裁判官職の競争試験に応募する権利を有する。裁判官の他の裁判所への異動に関する細目は、法律で定めることができる。
  - 6) 地方分権に関する憲法改正によりウクライナの新たな統治及び領土に関する制度が実施されるまでの間（2017年12月31日までの間に限る。）は、裁判所の設置、再編又は廃止は法律で定める要件及び手続に基づき、大統領が行う。
  - 7) 《この「憲法改正法律（司法関係）」の施行後》2年以内に行われる裁判官の他の裁判所への異動については、新司法高等評議会の提案に基づき、大統領が行う。
  - 8) この「憲法改正法律（司法関係）」の施行前に任命された憲法裁判所裁判官は、第149条の1に規定する手続に従い退官し、又は解任するまでの間、その権限を行使するとともに、再度任命される権利は有しない。この憲法改正法律（司法関係）の施行の際現に年齢満65歳に達したにもかかわらず解任されていない者の任期は、終了する。
  - 9) この「憲法改正法律（司法関係）」が施行される前にその手続が開始されていた公訴の提起において法律の規定に基づき裁判所で市民の代表であった者は、その事件の確定判決が出されるまでの間は、この法律の施行前に有効であった規則に従い、その権限を行使する。
  - 10) この「憲法改正法律（司法関係）」の施行前に任命された検事総長は、その任期の満了までにおいて法律で定める手続により解任されるまでの間、改正後のこの憲法に規定する検事総長としての権限を行使する。この場合において、当該検事総長は、再任されない。
  - 11) 第131条の1第3項及び第131条の2の規定により、最高裁判所及び破毀院にあつては2017年1月1日から、控訴裁判所にあつては2018年1月1日から、第一審裁判所にあつては2019年1月1日から、訴訟における代理人を検察官及び弁護士に限定しなければならない。  
2020年1月1日から、裁判所における国及び地方自治体の代理人は、検察官と弁護士に限定しなければならない。  
この「憲法改正法律（司法関係）」が施行される前に係属した事件における代理人については、その事件の確定判決が出されるまでの間、この憲法の施行前に有効であった規則に従い、その権限を行使する。

## リトアニア共和国憲法

リトアニア国民は、  
 一何世紀も以前にリトアニア国を創設し、  
 一その法的基礎としてリトアニア憲章及び  
 リトアニア共和国憲法に基づき、  
 一何世紀にもわたり、その自由と独立を堅  
 固に守り、  
 一その精神、母語、正書法及び慣習を守り、  
 一自らの父母及び祖先の国、独立したリト  
 アニア国家の地に自由に生活し創造する  
 という人及び国民の生得の権利を体现し、  
 一リトアニアの地に国民的な調和を涵養し、  
 一開かれた、公正な調和のとれた市民社会  
 及び法の支配の下にある国家を希求し、  
 再生したリトアニア国の市民の意思によ  
 り、この憲法を採択し、公布する。

### 第1章 リトアニア国

**第1条** リトアニア国は、独立した民主的  
 な共和国である。

**第2条** リトアニア国は、国民によって構  
 成される。主権は、国民に帰属する。

**第3条** 何人も国民の主権を拘束し、又は  
 制限することはできず、国民全体に帰属  
 する主権的権力を奪取することはできな  
 い。

② 国民及びすべての市民は、独立、領域的  
 統一及びリトアニア国の憲法秩序を侵害  
 するものに対して抵抗する権利を有する。

**第4条** 国民は、直接又は民主的に選挙さ  
 れた代表を通じてその主権を行使する。

**第5条** リトアニアにおいては、国家権力  
 は、国会、共和国大統領及び内閣並びに司  
 法によって行使される。

② 権力は、憲法により制限される。

③ 国家機関は、国民に奉仕する。

**第6条** 憲法は、統一的であり、直接適用  
 される法律である。

② すべての者は、憲法に基づき、その権利  
 を保護することができる。

**第7条** 憲法に反する法律又はその他の法

規は、無効である。

② 公布された法律のみが有効である。

③ 法の不知は、免責とはならない。

**第8条** 力による国家権力又はその機関の  
 奪取は、違憲行為とみなされ、違法かつ無  
 効である。

**第9条** 国及び国民の生活に関する最も重  
 要な問題は、国民投票によって決定され  
 る。

② 法律で定められた場合には、国会は、国  
 民投票を公示する。

③ 30万人の有権者が要求した場合にも、  
 国民投票が公示される。

④ 国民投票の公示及び実施の手続につい  
 ては、法律により定める。

**第10条** リトアニア国の領土は、不可分で  
 あり、国家的組織に分割されない。

② 国境は、国会議員の総数の5分の4に  
 よって批准されたリトアニア共和国の国  
 際協定によってのみ変更することができる。

**第11条** リトアニア国の領土の行政単位  
 及びその境界については、法律により定  
 める。

**第12条** リトアニア共和国の国籍は、出生  
 その他法律で定める理由により獲得され  
 る。

② 法律により定められた個別の事例を除  
 き、何人も同時にリトアニア共和国と他  
 の国の市民であることはできない。

③ 国籍の取得及び喪失に関する手続につ  
 いては、法律により定める。

**第13条** リトアニア国は、国外の自国市民  
 を保護する。

② リトアニア共和国の国際協定が別に定  
 める場合を除き、リトアニア共和国の市  
 民を他国に引き渡すことは禁じられる。

**第14条** 公用語は、リトアニア語である。

**第15条** 国旗の色は、黄色、緑及び赤であ  
 る。

② 国章は、赤地に描かれた白色の騎士で  
 ある。

③ 国章、国旗及びその使用については、法

律により定める。

**第 16 条** 国歌は、ヴィンツァス・クディルカ作の「国民賛歌 (Tautiška giesmė)」である。

**第 17 条** リトアニア国家の首都は、リトアニアの悠久の歴史的首都であるヴィルニユスである。

## 第 2 章 人及び国

**第 18 条** 人権及び自由は、生得のものである。

**第 19 条** 人の生命への権利は、法律により保護される。

**第 20 条** 人の自由は、不可侵である。

② 何人も恣意的に逮捕され、勾留されてはならない。何人も、法律により定められた理由及び法律により定められた手続によらなければその自由を奪われない。

③ 現行犯で勾留された者は、48 時間以内に、法廷において、被勾留者の出席の下、勾留の妥当性について決定するために法廷に引き渡されなければならない。裁判所がその者を勾留する決定を下さなかった場合には、被勾留者は直ちに釈放される。

**第 21 条** 人の身体は、不可侵である。

② 人の尊厳は、法律により保護される。

③ 拷問、人を傷つけること、その尊厳を貶めること、残酷に取り扱うこと及びそのような刑罰を定めることは、禁止される。

④ 何人も、認識及び自由な同意なしに科学的又は医学的な実験に供されることはできない。

**第 22 条** 人の私生活は、不可侵である。

② 信書による通信、電話による会話、電信メッセージその他の意思疎通は、不可侵である。

③ 個人の私生活に関する情報は、理由が付された裁判所の決定及び法律に基づいてのみ収集することができる。

④ 法律及び裁判所は、何人も私生活及び家族生活への恣意的又は違法な干渉並び

に名誉及び尊厳の侵害を被らないように保護しなければならない。

**第 23 条** 財産は、不可侵である。

② 所有権は、法律により保護される。

③ 財産は、社会の必要のために、法律により定められた手続に従い、正当な補償がなされる場合に限り、収用することができる。

**第 24 条** 人の住居は、不可侵である。

② 公共の秩序を保障し、犯罪を追及し、人の生命、健康又は財産を保護することが必要である場合であっても、裁判所の決定又は法律により定められた手続に基づかなければ、居住者の同意なしにその住居に立ち入ることは、許されない。

**第 25 条** 人は、自らの信条を有し、自由になそれを表明する権利を有する。

② 人は、情報及び思想を求め、受容し、伝達することを妨げられてはならない。

③ 信条を表明し、情報を入手し、及び伝達する自由は、人の健康、名誉及び尊厳、私生活並びに道徳を保護し、又は憲法秩序を守るためにそれが必要な場合に、法律によらなければ、制限することはできない。

④ 信条を表明し、情報を伝達する自由は、犯罪行為、すなわち、中傷及び虚偽情報による民族的、人種的、宗教的又は社会的憎悪、暴力及び差別の扇動とは両立しない。

⑤ 市民は、法律により定められた手続に従い、国家機関が保有する自らに関する情報を入手する権利を有する。

**第 26 条** 思想、宗教及び良心の自由は制限されない。

② 何人も、宗教又は信仰を自由に選択し、他者ととともに私的に又は公的にその宗教を告白し、宗教的行為を遂行し、その信仰を実践し、及び教育する権利を有する。

③ 何人も、他者に宗教若しくは信仰を選択若しくは告白することを強制し、又は強制されることはない。

④ 人の宗教若しくは信仰を告白し、又は普及させる自由は、社会の安全、公共の秩

序、国民の健康及び道徳並びに個人の基本的な権利及び自由を保障する場合を除き、法律によらなければ、制限することはできない。

- ⑤ 両親及び後見人は、制約なしに、その信条に従い、その子及び被後見人の宗教的及び道徳的教育を行うことができる。

**第 27 条** 人の信条、実践された宗教又は信仰は、犯罪又は法の不遵守を正当化することはできない。

**第 28 条** 人は、その権利を実現し、自由を行使するに当たり、リトアニア共和国の憲法及び法律を遵守しなければならない、他者の権利及び自由を制限してはならない。

**第 29 条** 何人も、法律、裁判所その他の国家機関及び公務員に対し平等である。

- ② 人の権利は、性別、人種、民族、言語、出自、社会的地位、信仰、信条若しくは見解を理由として制限され、又は特権を付与されることはない。

**第 30 条** 憲法上の権利又は自由を侵害された者は、裁判所に訴える権利を有する。

- ② 個人に加えられた物質的及び精神的損害への補償については、法律により定める。

**第 31 条** 人は、法律によって定められた手続に従って有罪であることが証明され、裁判所の拘束力を有する判決によって有罪を宣告されるまで無罪の推定を受ける。

- ② 罪を犯したとして訴追されている者は、独立かつ中立の裁判所により、自らの裁判が公開され、公正に審理されるよう求める権利を有する。
- ③ 当該者自身、その家族又は近親者に対して自白を強制することは禁止される。
- ④ 刑罰は、法律に基づいてのみ科され、又は適用される。
- ⑤ 何人も、同一の犯罪で二度罰せられることはない。
- ⑥ 犯罪を犯したと疑われている者及び訴追されている者には、逮捕のとき又は最初の取調べのときから防御する権利及び

弁護人を依頼する権利が保障される。

**第 32 条** 市民は、リトアニア国内で自由に住居を移動させ、選択し、自由にリトアニアを出国することができる。

- ② この権利は、国の安全、国民の健康及び司法の実現のために必要な場合に、法律によらなければ、制限されることはできない。

- ③ 市民がリトアニアに帰国することが禁止されることはない。

- ④ すべてのリトアニア人は、リトアニアに居住することができる。

**第 33 条** 市民は、直接及び民主的に選挙された代表を通じて国の統治に参加する権利並びに平等な条件でリトアニア共和国の国の公務に携わる権利を有する。

- ② 市民には、国家機関又は公務員の活動を批判し、その決定に対して異議を申し立てる権利が保障され、批判に対する訴追は禁止される。

- ③ 市民には、請願権が保障され、この権利の実現のための手続については、法律により定める。

**第 34 条** 選挙日に 18 歳に達している市民は、選挙権を有する。

- ② 被選挙権は、リトアニア共和国憲法及び選挙法により定める。

- ③ 裁判所により行為能力がないと認定された市民は、選挙に参加することができない。

**第 35 条** その目的及び活動が憲法及び法律に反しない場合には、市民は、自由に団体、政党及び組織を結成する権利を保障される。

- ② 何人も、団体、政党及び組織に所属することを強制されない。

- ③ 政党、その他の政治団体及び社会団体の設立及び活動は、法律により規制される。

**第 36 条** 市民が武器を持たず、平和な集会に集結することを禁止し、妨げることは許されない。

- ② この権利は、国若しくは社会の安全、公

共の秩序、国民の健康若しくは道徳又は他者の権利及び自由を保護するために必要である場合に、法律によらなければ、制限されない。

**第 37 条** 民族共同体に属する市民は、その言語、文化及び慣習を支援する権利を有する。

### 第 3 章 社会及び国

**第 38 条** 家族は、社会及び国の基礎である。

② 国は、家族、母性、父性及び子どもを保護し、援助する。

③ 婚姻は、男性及び女性の自由な同意により成立する。

④ 国は、結婚、出生及び死亡を記録する。国は、婚姻の教会への登録も認める。

⑤ 家族において配偶者の権利は、同等である。

⑥ 両親の権利及び義務は、その子どもを誠実な人間で、信頼することのできる市民に育て、成人するまで彼らを養育することである。

⑦ 子どもの義務は、両親を尊敬し、老齢期に介護し、及びその財産を保護することである。

**第 39 条** 国は、家庭において子どもを養育し、教育する家族に配慮し、法律により定められた手続に従い、家族を支援する。

② 法律は、出産前後の働いている母親に対し有給の休暇を与え、働き易い労働条件及びその他の便宜を提供する。

③ 未成年の子どもは、法律により保護される。

**第 40 条** 国家及び地方自治体の学習及び教育の機関は、非宗教的でなければならない。両親の要請に基づき、宗教教育を行うものとする。

② 公的でない学習及び教育の機関は、法律の定める手続に従って設立することができる。

③ 高等教育の学校には、自治が保障される。

④ 国は、学習及び教育の機関の活動を監督する。

**第 41 条** 教育は、16 歳以下の者に対する義務である。

② 国及び地方自治体の一般教育学校、職業教育学校及び高等学校における教育は、無償とする。

③ 高等教育は、個人の能力に応じすべての者に対して開かれている。成績の優秀な市民には、国立の高等教育の学校での無償教育が保障される。

**第 42 条** 文化、科学及び研究並びに教授は、自由である。

② 国は、文化及び科学を振興し、リトアニアの歴史的、芸術的及び文化的記念物並びに他の文化的価値を有する対象物の保護を管理する。

③ 法律は、学術的、技術的、文化的及び芸術的作品と関連する作者の精神的及び物質的な著作権上の利益を保護する。

**第 43 条** 国は、リトアニアにおける伝統的な教会及び宗教団体を認める。その他の教会及び宗教団体の場合は、社会において支持され、その教義及び活動が法律及び道徳に反しない限り、これを認めるものとする。

② 国により認められた教会及びその他の宗教団体は、法人の権利を有する。

③ 教会及び宗教団体は、自由にその教義を布教し、活動を行い、祈祷施設、慈善機関及び聖職者の養成のための学校を有することができる。

④ 教会及び宗教団体は、その聖典及び規則に従い、自由に宗教活動を行うことができる。

⑤ 国における教会及びその他の宗教団体の地位は、協約又は法律により定められる。

⑥ 教会及び宗教団体により布教される教義、その他の宗教活動並びに祈祷施設は、憲法及び法律に反する目的で利用することはできない。

⑦ リトアニアには国教は、存在しない。



**第 44 条** マスメディアに対する検閲は、禁止される。

② 国、政党、政治団体及び社会団体並びにその他の機関又は個人は、マスメディアを独占することができない。

**第 45 条** 市民の民族共同体は、その民族文化、教育、慈善事業及び相互扶助について独立して規律する。

② 国は、民族共同体に対し、支援を与える。

#### 第 4 章 国民経済及び労働

**第 46 条** リトアニアの経済は、私的所有権、個人の経済活動の自由及び創意を基礎とする。

② 国は、社会に有益な経済的努力及び創意を支援する。

③ 国は、国民の一般の福祉に資するために、経済活動を規制する。

④ 法律は、生産及び市場の独占を禁止し、公正な競争の自由を保護する。

⑤ 国は、消費者の利益を保護する。

**第 47 条** 国家的な重要性を有する地下、河川湖沼、森林、公園、道路並びに歴史的、建築的及び文化的記念物は、リトアニア共和国の排他的な支配の権利の下に置かれる。

② リトアニア共和国は、その領土の上空、大陸棚及びバルト海の経済水域に対する排他的な権利を有する。

③ リトアニア共和国において、外国の法主体は、憲法に従って、土地、河川湖沼及び森林の所有権を獲得する。

④ 土地の一区画は、法律により定める手続及び条件に従い、大使館及び領事館の設置のために、所有権により外国に帰属することができる。

**第 48 条** 何人も、自由に職業及び営利活動を選択することができ、適正、安全かつ健康的な条件で働き、労働に対する正当な報酬及び失業の場合には社会保障を受ける権利を有する。

② リトアニア共和国における外国人の労働は、法律により制限される。

③ 強制労働は、禁止される。

④ 兵役又は兵役の代替役務及び戦時、自然災害、疫病の流行その他の場合における市民の労働は、強制労働とみなされない。

⑤ 裁判所によって有罪判決を下された者に科される、法律により定められた労働もまた強制労働とみなされない。

**第 49 条** すべての労働者は、休息及び余暇並びに年次有給休暇に対する権利を有する。

② 労働時間は、法律により定める。

**第 50 条** 労働組合は、自由に結成され、独立して活動する。労働組合は、被用者の職業的、経済的及び社会的権利並びに利益を保護する。

② すべての労働組合は、同等の権利を有する。

**第 51 条** 被用者は、その経済的及び社会的利益を守るために、罷業を行う権利を有する。

② この権利の制限並びに行使の条件及び手続は、法律により定める。

**第 52 条** 国は、老齢年金及び障害者年金並びに失業、疾病、配偶者の喪失、扶養者の喪失及び他の法律によって定められた場合における社会的援助を受ける権利を市民に対し保障する。

**第 53 条** 国は、国民の健康を管理し、疾病の場合には、医療援助及び医療サービスを保障する。国の医療機関における市民に対する無料の医療援助の提供の手続は、法律により定める。

② 国は、社会の保健文化を振興し、スポーツを援助する。

③ 国及びすべての人は、環境を有害な影響から保護しなければならない。

**第 54 条** 国は、自然環境、野生動物及び植生、個々の自然物並びに特別な価値を有する領域の保護を管理し、天然資源が節度をもって使用され、再生され、及び増大

されるよう監督する。

- ② 土地及び地下を破壊すること、水質及び大気を汚染すること、環境に対し放射能の影響を及ぼすこと並びに野生動物及び植生に損失を与えることは、法律により禁止される。

## 第5章 国会

**第55条** 国会は、国民の代表、すなわち、普通、平等及び直接投票の権利に基づき、秘密投票により4年の任期で選出された141名の国会議員により構成する。

- ② 国会は、国会議員の5分の3以上が選出された場合には、選挙されたものとみなされる。
- ③ 国会議員選挙の手續については、法律により定める。

**第56条** 外国に対して宣誓又は誓約を行っておらず、選挙日に25歳以上であり、リトアニアに定住しているすべてのリトアニア市民は、国会議員の被選挙権を有する。

- ② 裁判所によって科された刑罰を満了していない者及び裁判所により行為能力がないと認定された者は、国会議員の被選挙権を有しない。

**第57条** 通常の国会議員選挙は、国会議員の任期が終了する年の10月の第二日曜日に実施される。

- ② 任期満了前の国会議員選挙の後の通常の国会議員選挙は、この条の第1項に規定された日に実施される。

**第58条** 任期満了前の国会議員選挙は、国会議員の5分の3以上の投票により採択された国会の決議によって実施される。

- ② 任期満了前の国会議員選挙は、次のいずれかの場合に、共和国大統領により公示される。

- 1) 国会が内閣の新たな政策綱領についてその提出から30日以内に決定を下さない場合又は当該政策綱領をその提出から60日以内に連続して2回承認

しなかった場合

- 2) 国会が直接政府の不信任を表明し、政府の要請があった場合
- ③ 共和国大統領は、その任期が6か月以内に終了する場合又は任期満了前の国会議員選挙から6か月が経過していない場合には、任期満了前の国会議員選挙を公示することができない。
- ④ 新しい国会の選挙日は、任期満了前の国会議員選挙に関する国会の決議又は共和国大統領の命令により決定される。新しい国会の選挙は、任期満了前の国会議員選挙に関する決定の採択から3か月以内に実施されなければならない。

**第59条** 国会議員の任期は、新たに選挙された国会が最初に招集された日から計算される。前回選挙された国会議員の任期は、この会議の開始時に終了する。

- ② 選挙された国会議員は、リトアニア共和国への忠誠を宣誓した後に初めて、国民の代表のすべての権利を獲得する。
- ③ 法律により定められた手續に従った宣誓を行わない国会議員又は条件付きの宣誓を行った国会議員には、国会議員の資格が付与されない。国会は、これに関する決議を採択する。
- ④ 国会議員は、職務の遂行に際して、リトアニア共和国憲法、国益及び自らの良心に従い、いかなる命令にも拘束されない。

**第60条** 国会議員の職務は、国会における職務を除き、他の国家机关及び組織の職務並びに営利活動、商業及びその他の私的団体又は企業の労働と兼ねることができない。国会議員は、任期中、国防役務の遂行義務を免除される。

- ② 国会議員のみが、内閣総理大臣又は大臣に任命されることができる。
- ③ 国会議員の勤務及び議会活動に関連する出費に対して、国家予算から手当が支給される。国会議員は、創造的な活動への手当を除き、その他の手当を受けてはならない。
- ④ 国会議員の義務、権利及び活動の保障

については、法律により定める。

- 第 61 条** 国会議員は、内閣総理大臣、大臣及び国会によって設置又は選出された、その他の国家機関の長に対して質問をする権利を有する。質問を受けた者は、口頭又は書面により、国会の会期中に国会の定めた手続に従い、回答しなければならない。
- ② 国会の会期中に、国会議員の 5 分の 1 以上の会派は、内閣総理大臣又は大臣に問責質問をすることができる。
- ③ 問責質問に対する内閣総理大臣又は大臣の答弁を審議した後、国会は、その答弁が納得のいくものではないと決議し、国会議員の過半数の票により内閣総理大臣又は大臣の不信任を表明することができる。
- ④ 投票手続は、法律により定める。
- 第 62 条** 国会議員の身体は、不可侵である。
- ② 国会議員は、国会の同意なしに、犯罪の法的責任を負い、逮捕され、その自由を制限されることはない。
- ③ 国会議員は、国会における投票又は発言を理由として訴追されることはない。ただし、個人の名誉毀損又は中傷に対する一般的な手続に従い、犯罪の法的責任を負うことを妨げない。
- 第 63 条** 国会議員の権限は、次の各号に掲げる場合に終了する。
- 1) 任期の満了時又は任期満了前に選挙された議会が最初の会議のため招集されたとき
  - 2) 死亡
  - 3) 辞職
  - 4) 裁判所により行為能力がないと認定された場合
  - 5) 国会が懲罰手続に従い、その職務を解いた場合
  - 6) 選挙が無効であった場合又は選挙法に著しく違反した場合
  - 7) 国会議員と兼職できない職務に就いた場合又は当該職務を放棄しない場合
  - 8) リトアニア共和国の国籍を喪失した

場合

- 第 64 条** 毎年、国会は、春と秋の 2 回の常会のために招集される。春の会期は、3 月 10 日に開始し、6 月 30 日に終了する。秋の会期は、9 月 10 日に開始し、12 月 23 日に終了する。国会は、会期の延長を決定することができる。
- ② 臨時会は、国会議員の 3 分の 1 以上の提案に基づき、国会議長により、及び憲法が定める場合には、共和国大統領により招集される。
- 第 65 条** 共和国大統領は、国会選挙の日から 15 日以内を開くべき最初の会議のために、新たに選挙された国会を招集する。大統領が招集しない場合には、15 日の期間の満了した次の日に国会議員が自ら集会する。
- 第 66 条** 国会の会議は、国会議長又は副議長により主宰される。
- ② 選挙後の最初の会議は、最年長の国会議員により開会される。
- 第 67 条** 国会は、次の各号に掲げる権限を有する。
- 1) 憲法改正案を審議し、採択すること。
  - 2) 法律案を可決すること。
  - 3) 国民投票に関する決議を行うこと。
  - 4) リトアニア共和国大統領選挙を公示すること。
  - 5) 法律により定められた国家機関を設置し、その長を任命し、罷免すること。
  - 6) 共和国大統領により推薦された内閣総理大臣候補者を承認し、又は承認しないこと。
  - 7) 内閣総理大臣により提出された内閣の政策綱領を審議し、それを承認するか否かを決定すること。
  - 8) 内閣の提案に基づき、リトアニア共和国の省を設置し、廃止すること。
  - 9) 内閣の活動を監視し、内閣総理大臣又は大臣に対する不信任を表明すること。
  - 10) 憲法裁判所及び最高裁判所の裁判官及び長官を任命すること。
  - 11) 会計検査官及びリトアニア銀行委員

## [リトアニア共和国憲法]

会委員長を任命し、罷免すること。

- 12) 地方議会の選挙を公示すること。
- 13) 中央選挙委員会を組織し、その構成を変更すること。
- 14) 予算を承認し、その執行を監視すること。
- 15) 国税及びその他の義務的な徴収を定めること。
- 16) リトアニア共和国の国際条約を批准し、破棄し、その他の外交政策の問題を審議すること。
- 17) 共和国の行政単位を定めること。
- 18) リトアニア共和国の栄典を定めること。
- 19) 恩赦を認めること。
- 20) 直接統治、戒厳令及び非常事態を宣言し、動員を宣言し、軍隊の使用の決定を可決すること。

**第 68 条** 国会において立法の発案権を有するのは、国会議員、共和国大統領及び政府である。

- ② リトアニア共和国市民もまた立法の発案権を有する。選挙権を有する 5 万人以上のリトアニア共和国市民は、法律案を国会に提出することができ、国会は、これを審議しなければならない。

**第 69 条** 法律案は、法律の定める手続に従い、国会によって可決される。

- ② 法律案は、会議に参加している国会議員の過半数が賛成票を投じた場合に、可決されたものとみなす。
- ③ リトアニア共和国の憲法的法律は、国会議員の総数の過半数の賛成票により可決され、国会議員の総数の 5 分の 3 以上の投票により改正される。国会は、憲法的法律の一覧を国会議員の票の 5 分の 3 の多数で定める。
- ④ リトアニア共和国の法律の規定は、国民投票により可決することもできる。

**第 70 条** 国会の可決した法律は、その法律が別に施行日を定めない限り、共和国大統領により署名され、正式に公布された後に発効する。

- ② 国会により可決されたその他の法規及び議院規則は、国会議長により署名される。これらの法規は、それが別の施行の手続を定めていない限り、公布の次の日から施行される。

**第 71 条** 国会により可決された法律の送付から 10 日以内に共和国大統領は、その法律に署名し、正式に公布するか、又は再審議のために、理由を付して国会に差し戻す。

- ② 国会により可決された法律が所定の期間内に共和国大統領により差し戻しも、署名もされなかった場合には、国会議長が署名し、正式に公布した後に施行される。
- ③ 国民投票により可決された法律又はその他の法規は、5 日以内に共和国大統領により署名され、正式に公布されなければならない。
- ④ 共和国大統領が所定の期間内に法律に署名し、公布しない場合には、その法律は、国会議長が署名し、正式に公布した後に施行される。

**第 72 条** 国会は、共和国大統領により差し戻された法律を再審議し、可決することができる。

- ② 議会により再審議された法律は、共和国大統領による修正又は追補が可決された場合又は国会議員の総数の過半数が当該法律に賛成した場合若しくは憲法的法律のときは国会議員の総数の 5 分の 3 以上の賛成があった場合には、可決されたものとみなす。
- ③ 共和国大統領は、3 日以内に当該法律に署名し、遅滞なく正式に公布しなければならない。

**第 73 条** 国及び地方自治体の職員（裁判官を除く）による権限の濫用及び官僚主義に関する市民の苦情は、国会監督官により審査される。国会監督官は、責任を有する職員を罷免するために裁判所に提訴する権限を有する。

- ② 国会監督官の権限については、法律により定める。

③ 国会は、必要な場合に、他の監督機関を設置する。その制度及び権限は、法律により定める。

**第 74 条** 重大な憲法違反を犯し、若しくは宣誓に違反し、又は罪を犯したことが発覚した共和国大統領、憲法裁判所の長官及び裁判官、最高裁判所の長官及び裁判官、控訴院の長官及び裁判官並びに国会議員は、国会議員の総数の過半数の票により罷免され、又は議員の職を解かれる。これは、議院規則で定める弾劾手続に従って行われる。

**第 75 条** 国会により任命又は選挙された職員は、憲法第 74 条に規定された者を除き、国会が、国会議員の総数の過半数の票により不信任を表明した場合には、罷免される。

**第 76 条** 国会の組織及び活動の手続は、議院規則により定められる。議院規則は、法律の効力を有する。

## 第 6 章 共和国大統領

**第 77 条** 共和国大統領は、国家元首である。

② 共和国大統領は、リトアニア国を代表し、憲法及び法律により課せられたすべての任務を遂行する。

**第 78 条** 出生によりリトアニア国民であり、リトアニアに直近 3 年間居住している者は、選挙日に 40 歳以上に達し、かつ、国会議員の被選挙権を有する場合には、共和国大統領の被選挙権を有する。

② 共和国大統領は、リトアニア共和国市民により 5 年の任期で普通、平等、直接選挙権に基づき、秘密選挙により選挙される。

③ 同一人物は、2 期を超えて連続して共和国大統領に選ばれることができない。

**第 79 条** 第 78 条第 1 項に規定する条件を満たし、2 万人以上の署名を集めたリトアニア共和国市民は、大統領選挙候補者として登録される。

② 共和国大統領選挙候補者の人数は、制

限されない。

**第 80 条** 共和国大統領の通常選挙は、共和国大統領の任期の満了の 2 か月前の月の最終日曜日に実施される。

**第 81 条** 有権者の過半数が参加した第 1 回目の投票において投票者の過半数の票を獲得した候補者が大統領に選挙されたものとみなす。選挙に有権者の過半数が参加しなかった場合には、最多数の票で、かつ、全投票数の 3 分の 1 以上の票を獲得した候補者が選挙されたものとみなす。

② 第 1 回目の投票において必要とされる多数の票をいずれの候補者も獲得できなかった場合には、2 週間後に得票数の上位 2 名による再選挙を実施する。より多くの票を獲得した候補者が選挙されたものとみなされる。

③ 第 1 回目の投票において 2 名以下の候補者が参加し、いずれも必要とされる数の票を獲得できなかった場合には、再選挙を実施する。

**第 82 条** 選挙された共和国大統領は、ヴィルニウスにおいて国民の代表、すなわち、国会議員の面前で、国民に対し、リトアニア共和国及び憲法に忠実であること、良心に従いその職務を遂行すること並びにすべての人に対して等しく公正であることを誓った後、前任の共和国大統領の任期の満了の翌日に職務に就く。

② 再選された共和国大統領もまた宣誓を行う。

③ 共和国大統領の宣誓の文書には、自らの署名及び憲法裁判所長官の署名、同長官が不在の場合には憲法裁判所裁判官のうちの 1 名による署名がなされる。

**第 83 条** 共和国大統領は、国会議員を兼ねることができず、他のいかなる職務にも就いてはならず、共和国大統領に対して定められた報酬及び創造的活動に対する報酬以外のいかなる報酬をも受け取ってはならない。

② 共和国大統領に選挙された者は、新たな大統領選挙運動の開始の時まで、政党

## [リトアニア共和国憲法]

及び政治団体における活動を中断しなければならない。

**第 84 条** 共和国大統領は次の各号に掲げる権限を有する。

- 1) 外交政策の基本問題について決定し、内閣とともに外交政策を指揮すること。
- 2) リトアニア共和国の国際条約を締結し、それを批准のために国会に提出すること。
- 3) 内閣の提案に基づき、外国及び国際機関へのリトアニア共和国の外交代表を任命し、解職すること、外国の使節の任命及び解職の文書を接受すること並びに高級外交官の階級及び特別な称号を付与すること。
- 4) 国会の同意を得て、内閣総理大臣を任命し、内閣総理大臣に対し、組閣を命じ、その構成を承認すること。
- 5) 国会の同意を得て、内閣総理大臣を罷免すること。
- 6) 新しい国会が選挙された後、内閣により返還された権限を受理し、新たな内閣が組織されるまで、その職務を遂行するよう命ずること。
- 7) 内閣の辞職を受理し、必要な場合は、新たな内閣が組織されるまで、その職務を遂行し続けるよう命じ、又は内閣総理大臣の職務を遂行することを大臣の 1 人に命ずること。大臣の辞職を受理し、新たな大臣が任命されるまで、その職務を遂行するようその大臣に命ずること。
- 8) 内閣が辞職した後、又は権限が返還された後に、15 日以内に、新しい内閣総理大臣候補者を審議のために国会に提案すること。
- 9) 内閣総理大臣の提案に基づき、大臣を任命し、罷免すること。
- 10) 定められた手続に従い、法律により定められた国家公務員を任命し、罷免すること。
- 11) 国会に最高裁判所裁判官の候補者を推薦し、すべての最高裁判所裁判官の

任命を終えた後、当該裁判官の中から最高裁判所長官の任命を国会に提案すること。控訴院裁判官を任命し、国会がその候補者に同意を与えた場合には、当該裁判官の中から控訴院長官を任命すること。地域裁判所及び地方裁判所の裁判官及び裁判長を任命し、転任させること。法律により定められている場合には、国会が裁判官を罷免するよう提案すること。国会の同意を得て、リトアニア共和国検事総長を任命し、罷免すること。

- 12) 国会に対し、3 名の憲法裁判所裁判官候補者を推薦し、すべての憲法裁判所裁判官の任命を終えた後、当該 3 名の裁判官の中から、国会に対し、憲法裁判所長官の候補者を提案すること。
- 13) 国会に対し、会計検査官及びリトアニア銀行委員会委員長の候補者を提案すること。国会が会計検査官及びリトアニア銀行委員会委員長の不信任を表明するよう提案すること。
- 14) 国会の同意を得て、軍隊の司令官及び治安部隊の長を任命し、罷免すること。
- 15) 高級軍人の階級を付与すること。
- 16) 国家主権又は領土の統一を脅かす武力による攻撃があった際に、武力攻撃に対する防衛に関する決定、戒厳令の布告及び動員の宣言を行い、国会の次の会議において承認を得るため、これらの決定を提出すること。
- 17) 法律に定める場合において、法律に定める手続に従い、非常事態を宣言し、国会の次の会議において承認を得るため、この決定を提出すること。
- 18) リトアニアの状況並びにリトアニア共和国の国内政策及び外交政策について国会で年次報告を行うこと。
- 19) 憲法が定める場合において、国会の臨時会を招集すること。
- 20) 国会議員の通常選挙を公示し、憲法第 58 条第 2 項に定める場合には、任期

- 満了前の国会議員選挙を公示すること。
- 21) 法律により定められた手続に従い、リトアニア共和国の国籍を付与すること。
  - 22) 栄典を授与すること。
  - 23) 有罪判決を受けた者に対し、恩赦を与えること。
  - 24) 国会により可決された法律に署名し、それを公布すること又は憲法第 71 条に定める手続に従い、法律を国会に差し戻すこと。

**第 85 条** 共和国大統領は、付与された権限を行使するに当たり、大統領令を発する。憲法第 84 条第 3 号、第 15 号、第 17 号及び第 21 号に掲げる事項について定められた大統領令が効力を有するためには、内閣総理大臣又は所管大臣の署名がなければならない。当該大統領令に対する責任は、それに署名した内閣総理大臣又は大臣に存する。

**第 86 条** 共和国大統領の身体は不可侵である。共和国大統領は、在職中、逮捕されず、刑事上又は行政上の責任を負わない。

② 共和国大統領は、重大な憲法違反を犯した場合若しくは宣誓を破った場合又は罪を犯したことが発覚した場合を除き、任期満了前に罷免されることはない。共和国大統領の罷免は、弾劾のための手続に従い、国会が決定する。

**第 87 条** 憲法第 58 条第 2 項に規定する場合であって、共和国大統領が任期満了前の国会議員選挙を公示したときは、新たに選挙された国会は、国会議員の総数の 5 分の 3 の多数により、最初の会議から 30 日以内に共和国大統領の任期満了前の選挙を公示する。

- ② 選挙に参加する意思を有する共和国大統領は、遅滞なく候補者として登録される。
- ③ 選挙において、共和国大統領が再選された場合であって、第 1 期の在職期間が選挙前に 3 年を超えているときは、第 2 期目とみなす。第 1 期の在職期間が 3 年

以下の場合には、第 1 期の残りの期間のみ共和国大統領として選挙されるが、この在職期間は第 2 期目とはみなされない。

- ④ 第 2 期目の在職期間中に共和国大統領の任期満了前の選挙が公示された場合には、現職の共和国大統領は、第 2 期の残りの在職期間のみ大統領に選挙されることができる。

**第 88 条** 次の各号に掲げる場合に、共和国大統領の職務は終了する。

- 1) 選挙された任期の満了
- 2) 任期満了前に大統領選挙が実施された場合
- 3) 辞職
- 4) 共和国大統領の死亡
- 5) 弾劾手続に従い、国会が大統領を罷免した場合
- 6) 憲法裁判所の判定を考慮に入れ、国会が、国会議員の 5 分の 3 の多数により、共和国大統領が職務を遂行できる健康状態にないことを確定する決議を行った場合

**第 89 条** 共和国大統領が死亡、辞職若しくは弾劾手続に従い、罷免された場合又は国会が共和国大統領が職務を遂行できる健康状態にないことを決議した場合、その職務は一時的に国会議長が行う。この場合に、国会議長は国会における権限を喪失し、国会の委任に基づき、副議長がその職務を一時的に担う。この場合に、国会は、10 日以内に共和国大統領選挙の期日を決定し、その選挙を 2 か月以内に実施しなければならない。国会が集会できず、共和国大統領選挙を公示できない場合には、選挙は、政府により公示される。

- ② 共和国大統領が一時的に外国に滞在している場合又は病気により一時的に職務を遂行することができない場合には、国会議長が代行する。
- ③ 国会議長は、一時的に共和国大統領の代行を務めている際に、国会の任期満了前の選挙を公示することはできず、国会の同意なしに大臣を罷免又は任命するこ

## [リトアニア共和国憲法]

ともできない。この期間において、国会は、国会議長の不信任を審議することはできない。

- ④ 共和国大統領の権限は、その他の場合又はその他の個人若しくは機関により行使されることはできない。

**第 90 条** 共和国大統領は、公邸を有する。共和国大統領の報酬及び公邸の費用は、法律により定める。

### 第 7 章 リトアニア共和国内閣

**第 91 条** リトアニア共和国内閣は、内閣総理大臣及び大臣により構成される。

**第 92 条** 内閣総理大臣は、国会の同意を得て、共和国大統領により任命され、罷免される。

- ② 大臣は、内閣総理大臣の提案に基づき、大統領が任命し、罷免する。
- ③ 内閣総理大臣は、任命から 15 日以内に、自らが組織し共和国大統領によって承認された内閣を国会に対し提示し、その政策綱領を審議のために国会に提出する。
- ④ 内閣は、国会議員選挙の後又は共和国大統領選挙の際に、その権限を共和国大統領に返還する。
- ⑤ 新たな内閣は、その政策綱領に対し、出席議員の過半数で賛成した後に活動する権限を受理する。

**第 93 条** 内閣総理大臣及び大臣は、就任に際して、国会において、リトアニア共和国に忠誠であること並びに憲法及び法律を遵守することを宣誓する。宣誓の文言は、内閣に関する法律により定める。

**第 94 条** リトアニア共和国内閣は、次の各号に掲げる権限を有する。

- 1) 国事を司り、リトアニア共和国の領土の不可侵性を保護し、国の安全保障及び公共の秩序を保障すること。
- 2) 法律及び法律の実施に関する国会の決議並びに大統領令を執行すること。
- 3) 省とその他の政府機関の活動を調整すること。

4) 予算案を作成し、国会に提出すること及び国家予算を執行し、予算の執行に関する決算を国会に提出すること。

5) 法律案を作成し、審議のために国会に提出すること。

6) 外交関係を締結し、外国及び国際機関との関係を維持すること。

7) 憲法及びその他の法律により政府に対して定められているその他の職務を遂行すること。

**第 95 条** リトアニア共和国内閣は、閣議において内閣の構成員の過半数の議決により国家統治の事案について決定を行う。閣議には、会計検査官も出席することができる。内閣総理大臣及び管轄する大臣は、閣議決定に署名する。

**第 96 条** リトアニア共和国内閣は、内閣の一般的活動について国会に連帯して責任を負う。

② 大臣は、自らに委任された管轄分野を指揮する際に、国会、共和国大統領に責任を負い、及び内閣総理大臣に直接に従属する。

**第 97 条** 内閣総理大臣は、リトアニア共和国政府を代表し、その活動を指揮する。

② 内閣総理大臣が不在又は職務を担うことができない場合には、内閣総理大臣の提案に基づき、共和国大統領が 60 日以下の期間内で、大臣のうちの 1 名を内閣総理大臣の代理に命ずる。内閣総理大臣の提案がない場合は、共和国大統領が大臣のうちの 1 名を内閣総理大臣の代理に命ずる。

**第 98 条** 大臣は、省を指揮し、その省の権限に属する問題を解決し、法律により定められたその他の権限を行使する。

② 内閣総理大臣により指名された内閣の他の構成員のみが一時的に大臣の代理となることができる。

**第 99 条** 内閣総理大臣及び大臣は、選挙され、任命されるその他の職務に就くことはできず、いかなる営利活動、商業的若しくは他の私的団体又は企業の労働に従事



することはできず、その職務に対して定められている報酬及び創造的活動に対する報酬を除き、いかなる報酬も受けてはならない。

**第 100 条** 内閣総理大臣及び大臣は、国会の事前の同意なしに、また国会が休会中の場合には共和国大統領の事前の同意なしに、刑事的責任を負わず、逮捕されず、自由を制限されることはない。

**第 101 条** 国会の要請に基づき、内閣又は個々の大臣は、国会に対し、その活動を説明しなければならない。

② 大臣の半数以上が交代した場合には、内閣は、再び国会からその権限を付与されなければならない。付与されない場合は、内閣は、総辞職しなければならない。

③ 内閣は、次の各号に掲げる場合に、総辞職しなければならない。

- 1) 国会が二度続けて、新たな内閣の政策綱領に同意しなかった場合
- 2) 国会が秘密投票により、国会議員の総数の過半数の票で内閣又は内閣総理大臣の不信任を表明した場合
- 3) 内閣総理大臣が辞職又は死亡した場合
- 4) 国会議員選挙の後、新たな内閣が組織された場合

④ 国会が秘密投票により国会議員の総数の過半数で大臣の不信任を決議した場合には、当該大臣は辞職しなければならない。

⑤ 共和国大統領は、内閣又は大臣の辞職を受理する。

## 第 8 章 憲法裁判所

**第 102 条** 憲法裁判所は、法律及びその他の国会の法規が憲法に違反するか否か及び共和国大統領及び政府の法規が憲法又は法律に違反するか否かを決定する。

② 憲法裁判所の地位及びその権限の行使の手續については、リトアニア共和国憲法裁判所法により定める。

**第 103 条** 憲法裁判所は、9 名の裁判官により構成され、それぞれ 9 年の任期で、1 期に限り任命される。3 年ごとに憲法裁判所の 3 分の 1 が再構成される。国会は、共和国大統領、国会議長及び最高裁判所長官により提案された候補者の中から 3 名を憲法裁判所裁判官候補者として指名し、同裁判官として任命する。

② 国会は、共和国大統領の提案に基づき、憲法裁判所裁判官の中から憲法裁判所長官を任命する。

③ 申し分のない名声を有し、法学の高等教育を受け、法律家として又は法学を専門とする学術的教育の分野で 10 年の職業歴のあるリトアニア市民が憲法裁判所の裁判官に任命されることができる。

**第 104 条** 憲法裁判所裁判官は、在職中、他のいかなる国家機関、個人又は組織からも独立し、リトアニア共和国憲法のみに従う。

② 就任前に、憲法裁判所裁判官は、国会においてリトアニア共和国及び憲法に忠誠であることを宣誓する。

③ 裁判所の裁判官に対して定められている職業及び政治活動の制限は、憲法裁判所裁判官にも適用される。

④ 憲法裁判所裁判官は、国会議員と同様の身体の不可侵に関する権利を有する。

**第 105 条** 憲法裁判所は、リトアニア共和国の法律及び国会により可決されたその他の法規がリトアニア共和国憲法に違反するか否かを審査し、判決を下す。

② 憲法裁判所は、次の各号に掲げる法規が憲法及び法律に違反するか否かを審査する。

- 1) 大統領令
- 2) 政令

③ 憲法裁判所は、次の各号に掲げる事案について、審査の結果を提出する。

- 1) 共和国大統領選挙又は国会議員選挙期間中に選挙法の違反があったか否か
- 2) 共和国大統領の健康状態が職務を継続させ得るものであるか否か

## [リトアニア共和国憲法]

3) リトアニア共和国の国際条約が憲法に違反するか否か

4) 弾劾手続が開始されている国会議員及び国家公務員の具体的な行動が憲法に違反しているか否か

**第 106 条** 内閣、国会議員の 5 分の 1 以上及び裁判所は、第 105 条第 1 項に規定する法規について憲法裁判所に提訴する権利を有する。

② 国会議員の 5 分の 1 以上及び裁判所は、大統領令の憲法及び法律適合性について憲法裁判所に提訴する権利を有する。

③ 国会議員の 5 分の 1 以上、裁判所及び共和国大統領は、政令の憲法及び法律適合性について憲法裁判所に提訴する権利を有する。

④ 全ての個人は、その者の憲法上の権利又は自由が憲法第 105 条第 1 項及び第 2 項に規定する法規を根拠とする処分により侵害された場合において、全ての法的救済手段を尽くしたときは、その法規について憲法裁判所に提訴する権利を有する。この権利を行使するための手続は、憲法裁判所法で定める。

⑤ 法規の憲法適合性の調査についての共和国大統領の提案又は国会の決議により、当該法規の効力は停止する。

⑥ 国会は、憲法裁判所に審査の結果を要求することができ、国会議員選挙及び国際条約に関しては、共和国大統領も審査の結果を要求することができる。

⑦ 憲法裁判所は、提訴に法的根拠が存在しない場合には、事案の審査申立ての受理又は審査の結果の取りまとめを拒否することができる。

**第 107 条** リトアニア共和国の法律（若しくはその一部）、その他の国会の法規（若しくはその一部）、大統領令又は政令（若しくはその一部）は、それ（若しくはその一部）がリトアニア共和国憲法に違反するという憲法裁判所の判決が正式に発表された日から適用されることはできない。

② 憲法により憲法裁判所の権限とされた

事案に関する憲法裁判所の決定は、終局であり、異議を申し立てることはできない。

③ 憲法第 106 条第 4 項に規定する個人による提訴に係る訴訟事件においては、リトアニア共和国の法律（若しくはその一部）、その他の国会の法規（若しくはその一部）、大統領令又は政令（若しくはその一部）が憲法に違反するという憲法裁判所の判決は、法律で定めるところにより、その法規を根拠とする処分により侵害された憲法上の権利又は自由の回復に関し再び関係手続を行う根拠となる。

④ 憲法裁判所の審査の結果に基づき、国会は、憲法第 105 条第 3 項に規定された事案について最終的な決定を下す。

**第 108 条** 次の各号に掲げる場合に、憲法裁判所裁判官の権限は喪失する。

1) 任期の満了

2) 死亡

3) 辞職

4) 健康状態を理由として職務を遂行することができない場合

5) 弾劾手続に従い、国会が罷免する場合

## 第 9 章 裁判所

**第 109 条** リトアニア共和国においては、裁判所が司法権を行使する。

② 司法権を行使するに際して、裁判官及び裁判所は、独立である。

③ 裁判官は、事件を審理する際、法律のみ従う。

④ 裁判所は、リトアニア共和国の名の下に判決を下す。

**第 110 条** 裁判官は、憲法に違反する法律を適用することはできない。

② 具体的な事件に適用される法律又はその他の法規が憲法に違反すると確信する根拠が存在する場合には、裁判官は、事件の審理を停止し、憲法裁判所に当該法律又は法規が憲法に適合しているか否かを決定するよう移送する。

**第 111 条** リトアニア共和国の裁判所は、リトアニア最高裁判所、リトアニア控訴院、地域裁判所及び地方裁判所である。

② 行政、労働、家族及びその他の分野の事件の審理に関して、法律により専門的な裁判所を設置することができる。

③ 平時においては、特別な権力を有する裁判所をリトアニア共和国に設置することはできない。

④ 裁判所の構成及び権限については、リトアニア共和国裁判所法により定める。

**第 112 条** リトアニアにおいては、リトアニア国民のみが裁判官となることができる。

② 最高裁判所裁判官及びその中から選出される長官は、共和国大統領の提案に基づき、国会により任命され、罷免される。

③ 控訴院裁判官及びその中から選出される長官は、国会の同意に基づき、共和国大統領により任命される。

④ 地方裁判所、地域裁判所及び専門裁判所の裁判官及び裁判長は、共和国大統領により任命され、配置換えされる。

⑤ 裁判官の任命、昇進、転任又は罷免については、法律により定められた裁判官の機関が共和国大統領に助言する。

⑥ 裁判官に任命された者は、法律に定める手続に従いリトアニア共和国に忠誠であること及び法律にのみ従い司法権を行使することを宣誓する。

**第 113 条** 裁判官は、その他の選挙され又は任命される職務に就くことはできず、いかなる営利活動、商業的若しくは他の私的団体又は企業の労働にも従事してはならない。また、裁判官は、当該裁判官に対して定められている報酬及び教育活動又は創造的活動に対する報酬を除き、いかなる報酬も受けてはならない。

② 裁判官は、政党及びその他の政治団体の活動に参加することはできない。

**第 114 条** 国家機関、政府、国会議員その他の公務員、政党、政治団体及び社会団体又は市民による裁判官の活動への干渉は、

禁止され、法律に定める責任を生じさせる。

② 裁判官は、国会の同意なしに、また国会が休会中の場合には共和国大統領の同意なしに、刑事的責任を負い、逮捕され、又は自由を拘束されない。

**第 115 条** リトアニア共和国の裁判所の裁判官は、法律に定める手続に従い、次の各号の場合に、職を解かれる。

1) 自らの意思による場合

2) 任期満了又は法律により定められた年金支給年齢に達した場合

3) 健康状態の理由による場合

4) 他の職への選挙又は本人の同意を得た他の職場への転任による場合

5) その行動により裁判官の名を貶めた場合

6) 裁判官を有罪とする裁判所の法的拘束力を有する判決が下された場合

**第 116 条** 重大な憲法違反を犯した場合若しくは宣誓を破った場合又は罪を犯したことが発覚した場合には、国会は、弾劾手続に従い、最高裁判所の長官及び裁判官並びに控訴院の長官及び裁判官を罷免することができる。

**第 117 条** すべての裁判所において、事件の審理は公開とする。個人の秘密若しくは家族生活の保護のため又は事件の公開の審理が国家機密、職業上又は商業上の秘密を開示するおそれのある場合には、裁判所の審理は、非公開とすることができる。

② リトアニア共和国においては、裁判手続は、公用語で行われる。

③ リトアニア語を理解できない者は、通訳を通して調査及び裁判活動に参加する権利を有する。

**第 118 条** 検察官は、裁判前の捜査を組織し、指揮し、刑事事件において国による公訴を行う。

② 検察官は、法律に定める場合において、個人、社会及び国家の権利並びに利益を保護する。

## [リトアニア共和国憲法]

- ③ 職務遂行に際し、検察官は独立であり、法律のみに従う。
- ④ リトアニア共和国の検察組織は、中央検察庁及び地方検察庁から成る。
- ⑤ 検事総長は、国会の同意に基づき、共和国大統領により任命され、罷免される。
- ⑥ 検察官の任命及び罷免の手續並びにその地位については、法律により定める。

### 第 10 章 地方自治及び地方政府

**第 119 条** 自治の権利は、法律により定められた国の領土の行政単位に保障される。対応する地方議会は、自治の権利を行使する。

- ② 地方議会の議員は、その行政単位のリトアニア共和国市民及び他の永住者の中から、リトアニア共和国市民及び自治体の他の永住者により、普通、平等、直接の秘密選挙により、法律に従い、4年の任期で選挙される。
- ③ 自治機関の組織及び活動の手續については、法律により定める。
- ④ リトアニア共和国の法律並びに政府及び地方議会の決定の直接的な執行のために、地方議会は、地方議会に責任を負う執行機関を設置する。

**第 120 条** 国は、地方自治体を支援する。

- ② 地方自治体は、憲法及び法律により規定された権限に従い、自由に独立して活動する。

**第 121 条** 地方自治体は、予算を作成し、承認する。

- ② 地方議会は、法律により定められた制限及び手續に基づき、地方の公課を定める権限を有する。地方議会は、租税及び公課の設定に関する規定を歳出経費に充当するために定めることができる。

**第 122 条** 地方議会は、その権利の侵害について裁判所に提訴する権利を有する。

**第 123 条** 上位の行政単位において、行政組織は、法律に定める手續に従い、内閣により形成される。

- ② 内閣により任命された代表は、地方自治体が憲法及び法律を遵守しているか否か並びに内閣の決定を執行しているか否かについて監督する。
- ③ 内閣の代表の権限及びその事務執行の手續については、法律により定める。
- ④ 法律の定める場合及びその手續に従い、国会は、一時的に、地方自治体の領土に直接統治を実施することができる。

**第 124 条** 市民及び団体の権利を侵害する地方議会並びにその執行機関及び公務員の法規又は行為については、裁判所に提訴することができる。

### 第 11 章 財政及び国家予算

**第 125 条** リトアニア共和国において、中央銀行は、リトアニア銀行であり、所有権によりリトアニア国家に帰属する。

- ② リトアニア銀行の組織及び活動に関する手續、その権限、リトアニア銀行委員会委員長の法的地位並びにその罷免の理由については、法律により定める。

**第 126 条** リトアニア銀行は、委員長、委員長代理及び委員により構成される銀行委員会により管理される。

- ② リトアニア銀行委員会委員長は、共和国大統領の提案に基づき、国会により 5 年の任期で任命される。

**第 127 条** リトアニアの予算制度は、リトアニア共和国の独立の国家予算及び独立の地方自治体の予算により構成される。

- ② 国家予算の歳入は、租税、公課、手数料、国有財産からの収入及びその他の収入により構成される。

- ③ 租税、予算に計上されるその他の公課及び手数料については、リトアニア共和国の法律により定める。

**第 128 条** 国債及びその他の国家の基本的な財産上の債務に関する決定は、内閣の提案に基づき、国会が行う。

- ② 国有財産の保有、使用及び処分に関する手續については、法律により定める。

**第 129 条** 予算年度は、1月1日に開始し、12月31日に終了する。

**第 130 条** 内閣は、国家予算案を作成し、予算年度の終了前 75 日以内にそれを国会に提出する。

**第 131 条** 国家予算案は、国会により審議され、新しい予算年度の開始前に法律により承認される。

② 予算案の審議の間、国会は財源を示すことにより支出を増加させることができる。法律により定められた支出は、その法律が改正されるまで減額されることができない。

**第 132 条** 国家予算が期日内に承認されなかった場合には、歳出は、予算年度の開始の際、前年の予算年度の国家予算の歳出の 12 分の 1 を超えてはならない。

② 予算年度内に、国会は、予算を修正することができる。修正は、予算の作成、決定及び承認と同一の手續に従い行われる。必要な場合には、国会は、補正予算を承認することができる。

## 第 12 章 会計検査

**第 133 条** 会計検査の制度及び権限については、法律により定める。

② 会計検査は、共和国大統領の提案に基づき、国会により 5 年の任期で任命される会計検査官により指揮される。

③ 会計検査官は、就任に際し、宣誓を行う。宣誓については、法律により定める。

**第 134 条** 会計検査は、国有財産が合法的に管理され、使用されているか否か及び国家予算の執行を監督する。

② 会計検査官は、予算の年間執行報告書に対する検査書を国会に提出する。

## 第 13 章 外交政策及び国防

**第 135 条** 外交政策を執行するに際し、リトアニア共和国は、一般的に承認されている国際法の原則及び規範に従い、国の

安全保障、独立、市民の福祉並びにその基本的権利及び自由を確保することを目指し、法及び正義に基づく国際秩序の形成に貢献する。

② リトアニア共和国においては、戦争の喧伝は禁止される。

**第 136 条** リトアニア共和国は、国の利益及び独立に抵触しない限り、国際機関に参加する。

**第 137 条** 大量破壊兵器及び外国の軍事基地は、リトアニア共和国の領土には存在することができない。

**第 138 条** 国会は、次の各号に掲げる事項に関するリトアニア共和国の国際条約を批准し、破棄する。

- 1) リトアニア共和国の国境の変更
- 2) 外国との政治的協力、相互援助条約及び国防に関連した防衛的性格を有する条約
- 3) 武力の使用又は武力による威嚇の放棄及び平和条約
- 4) 外国の領土におけるリトアニア共和国軍の存在及び地位
- 5) 一般的な国際機関及び地域的な国際機関へのリトアニア共和国の参加
- 6) 多国間又は長期間の経済条約

② 法律及び国際条約は、国会がリトアニア共和国の国際条約を批准する際に、その他の事案についても規定することができる。

③ リトアニア共和国国会により批准された国際条約は、リトアニア共和国の法体系を構成する一部となる。

**第 139 条** 外国の武力による攻撃からリトアニア国家を防衛することは、リトアニア共和国市民の権利であり、義務である。

② リトアニア共和国市民は、法律により定められた手續に従い、兵役又は代替の国防役務に従事しなければならない。

③ 国防の組織については、法律により定める。

**第 140 条** 国防に関する主要問題は、共和国大統領、内閣総理大臣、国会議長、国防

## [リトアニア共和国憲法]

大臣及び国軍司令官により構成される国家防衛会議により審議され、調整される。国家防衛会議は、共和国大統領が主宰する。その組織、活動及び権限に関する手続については、法律により定める。

- ② 共和国大統領は、国軍の最高司令官である。
- ③ 政府、国防大臣及び国軍司令官は、国軍の管理及び指揮について国会に対し責任を負う。予備役に退いていない軍人は、国防大臣に就任することができない。

**第 141 条** 現に、兵役に従事している者又は代替役務に従事している者並びに国防機構、警察及び内務省の職員、下士官、再入隊者並びに給与を受けている準軍隊及び治安機関の職員で予備役に退いていない者は、国会議員又は地方議会議員になることができない。これらの者は、国家の軍務以外の公務における選挙又は任命される職務に就くことはできず、政党及び政治団体の活動に参加することもできない。

**第 142 条** 国会は、戒厳令を布告し、動員又は動員解除を宣言し、祖国を防衛する必要が生じた場合又はリトアニア国家の国際的な義務を履行する必要が生じた場合には、軍隊の使用の決定を行う。

- ② 国家主権又は領土の統一を脅かす武力攻撃があった場合には、共和国大統領は、遅滞なく武力攻撃に対抗する防衛に関する決定を行い、国全体又は一部に戒厳令を布告し、動員を宣言し、承認を得るために次回の国会の会議にこれらの決定を提出し、国会が閉会中である場合には、共和国大統領は、遅滞なく国会の臨時会を招集する。国会は、共和国大統領の決定を承認又は却下する。

**第 143 条** 戦時に通常選挙を実施しなければならない場合には、国会又は共和国大統領は、国会、共和国大統領又は地方議会の任期の延長の決定を行う。この場合に、選挙は、戦争終了後 3 か月以内に実施しなければならない。

**第 144 条** 国において、憲法秩序又は社会の治安に対する脅威が生じた場合には、国会は、非常事態を全土又はその一部に宣言することができる。非常事態の期間は 6 か月以下である。

- ② 国会が閉会中で緊急を要する場合は、共和国大統領がその決定を行い、同時にそれを審議するために国会の臨時会を招集する権利を有する。国会は、共和国大統領の決定を承認又は却下する。

**第 145 条** 戒厳令又は非常事態が宣言されたのち、憲法第 22 条、第 24 条、第 25 条、第 32 条、第 35 条及び第 36 条に規定する権利及び自由は、一時的に制限することができる。

**第 146 条** 国は、兵役の期間に健康を害した兵士及び兵役の期間に命を奪われ又は死亡した兵士の家族を保護し、扶養する。

- ② 国は、国の防衛の際に健康を害した市民及び国の防衛の際に命を奪われ又は死亡した市民の家族を扶養する。

## 第 14 章 憲法改正

**第 147 条** リトアニア共和国憲法の改正又は追補の提案は、国会議員の 4 分の 1 以上の会派又は 30 万人以上の有権者により国会に提出することができる。

- ② 非常事態又は戒厳令が宣言されている間は、憲法を改正することはできない。

**第 148 条** 憲法第 1 条の「リトアニア国は、独立した民主的な共和国である」という規定は、国民投票により、選挙権を有するリトアニア市民の 4 分の 3 の賛成があった場合にのみ改正することができる。

- ② 第 1 章の「リトアニア国」及び第 14 章の「憲法改正」の規定は、国民投票によってのみ改正することができる。

- ③ 憲法のその他の章に関する改正は、国会において 2 回審議され、投票されなければならない。投票の間には、3 か月以上の期間を置かなければならない。憲法改正案は、各々の投票において、国会議員の

総数の3分の2以上の賛成があった場合に、採択されたものとみなされる。

- ④ 採択されなかった憲法改正は、1年間は、再審議のために国会に提出することはできない。

**第149条** 共和国大統領は、憲法改正に関する採択された法律に署名し、5日以内に公布する。

- ② 共和国大統領が所定の期間に署名し、公布しない場合には、国会議長が署名し、公布した場合に、その法律は、施行される。

- ③ 憲法改正に関する法律は、その採択から1か月以降に施行される。

国会議員の総数の5分の3の多数により、第47条、第55条、第56条、第58条第2項第2号、第65条、第68条、第69条、第84条第11号及び第12号、第87条第1項、第96条、第103条、第118条並びに第119条第4項を改正することができる。

**第154条** 国民投票により採択されたリトアニア共和国憲法及び「リトアニア共和国憲法の施行の手続に関する」リトアニア共和国の法律は、リトアニア共和国最高評議会議長により署名され、15日以内に公布される。

## 末尾規定

**第150条** リトアニア共和国憲法の構成部分は、次に掲げる法律である。

1991年2月11日の「リトアニア国に関する」憲法的法律

1992年6月8日の「旧ソビエト東方同盟へのリトアニア共和国の不参加に関する」憲法的法律

1992年10月25日の「リトアニア共和国憲法の施行の手続に関する」法律

2004年7月13日の「リトアニア共和国の欧州連合への加盟に関する」憲法的法律

**第151条** このリトアニア共和国憲法は、選挙権を有するリトアニア共和国市民の過半数がこの憲法に賛成することを条件に、国民投票の結果の公表の翌日から施行される。

**第152条** この憲法及びその個々の規定の施行の手続は、「リトアニア共和国憲法の発効の手続に関する」リトアニア共和国の法律により定められ、この法律は、このリトアニア共和国憲法とともに国民投票により採択される。

**第153条** このリトアニア共和国憲法が国民投票により採択された場合、1993年10月25日までに、リトアニア共和国国会は、

## エストニア共和国憲法（事務局仮訳）

1918年2月24日に宣言されたエストニア人の不滅の民族自決権の上に築かれ、自由、正義及び法の支配に立ち、国内外の平和を守り、現在及び将来の世代に対して社会の進歩及び福祉を約束し、エストニア民族、エストニア語とその過去の文化の保持を確かなものとするこの国を守り、発展させる不動の意思と確固たる信念をもって、エストニア人民は、1938年に施行した憲法第1条に基づき、及び1992年6月28日の国民投票によって、以下の憲法を採択した。

### 第1章 総則

#### 〔国家構造〕

- 第1条 エストニアは、独立し、かつ、主権を有する民主的共和国であって、その主権は、人民に存する。
- ② エストニアの独立と主権は、永久かつ不可侵である。

#### 〔領域〕

- 第2条 エストニアの領土、領海及び領空は、一体であって、分離することも分割することもできない。
- ② 政府組織に関して、エストニアは単一制国家であって、その領土の行政区画は、法律で定める。

#### 〔国法体系〕

- 第3条 国の権力は、憲法及び憲法に適合した法律のみに従って行使される。国際法上普遍的に認識された一般原則及び規範は、エストニアの法体系の不可分な一部である。
- ② 法律は、あらかじめ定められた方法で、公布される。公布された法律のみが、拘束力を有する。

#### 〔権力の分立・均衡〕

- 第4条 国会、共和国大統領、共和国政府

及び裁判所の権限は、権力の分立と均衡の原則に従って定められる。

#### 〔天然資源〕

- 第5条 エストニアの天然資源は、国有資産であって、節約されなければならない。

#### 〔公用語〕

- 第6条 エストニアの公用語は、エストニア語である。

#### 〔国の色・国旗・国章〕

- 第7条 エストニアの国の色は、青、黒及び白である。国旗及び国章の様式は、法律で定める。

### 第2章 基本的人権、自由及び義務

#### 〔国籍〕

- 第8条 両親のいずれか一方がエストニア市民である全ての子は、出生により、エストニア国籍を保持する権利を有する。
- ② エストニア国籍を失った未成年者は全て、国籍を回復する権利を有する。
- ③ 何人も、出生により取得したエストニア国籍を剥奪されることはない。
- ④ 何人も、その信仰を理由としてエストニア国籍を剥奪されることはない。
- ⑤ エストニア国籍の取得、喪失及び回復の要件及び手続は、国籍法で定める。

#### 〔享有主体〕

- 第9条 憲法に規定する個人及び全ての人の権利、自由及び義務は、国内のエストニア人、国外のエストニア人及び国内の無国籍者に等しく与えられる。
- ② 憲法に規定する権利、自由及び義務は、法人の一般目的及びその権利、自由及び義務の性質に応じた範囲内で、法人にも拡張して与えられる。

#### 〔包括規定〕

- 第10条 この章に掲げられた権利、自由及び義務は、憲法の本質から導かれ、又はそれに沿うもので、人間の尊厳、社会的正義及び法の支配に裏打ちされた民主的政府の原則に適合する他の権利、自由及び義務



務を排斥するものではない。

**〔権利・自由の制約〕**

**第 11 条** 権利及び自由は、憲法に基づいてのみ制約が許される。この制約は、民主社会に必要な程度においてのみ認められ、制約される権利及び自由の本質をゆがめるものであってはならない。

**〔法の前平等〕**

**第 12 条** 全て国民は、法の前に平等である。何人も、国籍、人種、肌の色、性別、言語、出自、信仰、政治的その他の信条、財産的又は社会的な地位のほかその他の理由で差別されてはならない。

② 民族的、人種的、宗教的又は政治的な憎悪、暴力又は差別を扇動する行為は、法律により禁止され、罰せられる。社会階層間の憎悪、暴力又は社会階層への差別を扇動する行為も、同様に禁止され、罰せられる。

**〔法による保護〕**

**第 13 条** 何人も、国家及び法律の庇護を受ける権利を有する。国は、外国にいる自国民をも保護する。

② 何人も、国の機関による恣意的な行為から保護される。

**〔権利・自由の保障の責務〕**

**第 14 条** 憲法に規定された権利及び自由を保障することは、立法府、行政府、司法府及び地方政府の責任である。

**〔裁判規範〕**

**第 15 条** 何人も、その権利又は自由を侵害された場合、裁判所に提訴する権利を有する。何人も、裁判所で事件が審理され、関係する法律、規則、行政の決定又は措置が違憲である旨の宣告を求める権利を有する。

② 裁判所は、憲法を遵守し、いかなる法律、規則、行政の決定又は措置であれ、憲法が定める権利及び自由を侵害し、又は、その他憲法と抵触するものについては、それらを違憲であると宣告する。

**〔生命に対する権利〕**

**第 16 条** 何人も、生命に対する権利を有する。この権利は、法律で保護される。何人

も、恣意的にその生命を奪われてはならない。

**〔名誉権〕**

**第 17 条** 何人も、その名誉又は名声を毀損されてはならない。

**〔拷問・残酷な刑罰等からの自由〕**

**第 18 条** 何人も、拷問又は残酷な若しくは品位を傷つける（侮辱的）取扱い若しくは刑罰を受けてはならない。

② 何人も、その自由な意思に反して、医学的又は科学的実験に供されてはならない。

**〔自己実現の権利〕**

**第 19 条** 何人も、自由な自己実現の権利を有する。

② 何人も、その権利及び自由を行使し、並びにその義務を果たそうとする場合には、他人の権利及び自由を尊重し、法律を遵守しなければならない。

**〔人身の自由〕**

**第 20 条** 何人も、人身の自由及び安全についての権利を有する。

② 何人も、次に掲げる場合において、法律で定める手続によらなければ、人身の自由を奪われない。

1) 裁判所が言い渡した有罪判決又は発令した身体拘束を執行する場合

2) 裁判所の命令を遵守しない場合や法律で定める義務の履行を確保する場合

3) 刑法犯行為若しくは行政犯行為を防止すること、そのような犯罪行為を行っていると思われる十分な理由がある者を権限ある官公署に引致すること、又はそのような者の逃走を防止するとき

4) 未成年者を監護者の下に置き、又は監護が必要かどうかを決定するため、権限ある官公署に未成年者を引致する場合

5) 伝染病、精神病、アルコール又は薬物の濫用に罹患し、自己又は他人に危害を与えるおそれのある者を隔離所に引致する場合

6) エストニアへの違法入国者を阻止し、

## [エストニア共和国憲法]

及び人を国外へ追放し、又は外国に引き渡す場合

- ③ 何人も、単に契約上の債務を履行する能力に欠けていることを理由として、その人身の自由が奪われてはならない。

### [刑事手続における人身の自由]

**第 21 条** 何人も、人身の自由を奪われた場合には、直ちに、かつ、その者が理解できる言語と方法で、逮捕の理由及びその者の権利が告げられなければならない。また、逮捕の事実につき近親者に知らせる機会が与えられなければならない。刑事事件の被疑者には、直ちに、弁護士を選任し、面会する機会が与えられなければならない。刑事事件の被疑者が逮捕の事実を近親者に知らせることができる権利は、犯罪行為を防止するために必要な場合又は刑事手続において真実を確認するために必要な場合にのみ、法律の定める手続に従って、制約することができる。

- ② 何人も、裁判所の個別の許可を得なければ、48 時間を超えて勾留することができない。この決定は、直ちに、被勾留者に対して、その者が理解できる言語と方法で、知らされなければならない。

### [有罪の立証責任等]

**第 22 条** 何人も、裁判所において有罪が宣告され、その有罪判決が確定するまでは、犯罪行為につき有罪であるとされることはない。

- ② 何人も、刑事手続において、自己の無罪を証明する義務を負わない。  
③ 何人も、自己又はその近親者にとって不利な証人になることを強制されない。

### [罪刑法定主義]

**第 23 条** 何人も、行為時において有効な法律の下で犯罪を構成しない行為について、有罪を宣告されることはない。

- ② 何人も、行為時において適用される刑罰を超えて重い処罰を受けることはない。犯罪が行われた後に法律が軽い刑罰を定めたときは、その軽い刑罰が適用される。  
③ 何人も、法律の定めるところにより最

終的に有罪又は無罪の宣告を受けた犯罪について、再び訴追され、又は刑を宣告されることはない。

### [刑事被告人の権利]

**第 24 条** 何人も、自らの意思に反して、法律の定める裁判所の管轄から、他の裁判所の管轄へ移されることはない。

- ② 何人も、自己の事件に関する裁判に出席し、いかなる審理を受ける権利を有する。  
③ 公判廷における弁論は、公開とする。ただし、裁判所は、法律に定める手続に従い、国若しくは営業の秘密、善良の風俗若しくは個人の私生活及び家庭生活又は未成年、被害者若しくは司法の利益を守るため必要な場合には、弁論の全部又は一部を非公開とする決定をすることができる。  
④ 公判廷における判決は、公開とする。ただし、未成年、配偶者又は被害者の利益を守るため非公開とする必要がある場合は、この限りでない。  
⑤ 何人も、法律の定める手続に従って、その事件に関する判決に対して、上級の裁判所に上訴する権利を有する。

### [損害賠償請求権]

**第 25 条** 何人も、いかなる人の違法行為に起因して生じた有形無形の損害の賠償を求める権利を有する。

### [プライバシー権]

**第 26 条** 何人も、その私生活及び家庭生活を侵されない権利を有する。国及び地方政府並びにその公務員は、公衆衛生、善良な風俗、公の秩序若しくは他人の権利及び自由を保護し、若しくは犯罪を防止し、又は犯罪者を逮捕するため、法律により定められた場合で、かつ、法律の定める手続に従って行われる場合でない限り、何人の私生活及び家庭生活に干渉してはならない。

### [家庭の保護]

**第 27 条** 家族は、国家の維持及び成長の基本であり、社会の基礎を構成するもので

あることから、政府により保護されなければならない。

- ② 配偶者は、平等の権利を有する。
- ③ 両親は、子を養育し、監護する権利及び責任を有する。
- ④ 両親及び子の保護については、法律で定める。
- ⑤ 家族は、その必要とする構成員を扶養する責任を有する。

**〔健康保持権〕**

**第 28 条** 何人も、健康を保持する権利を有する。エストニア国民は、老齢、稼働能力喪失、家計収入の途絶及び困窮の場合に、国の援助を受ける資格を有する。その種類、対象者、条件及び手続については、法律で定める。法律に別段の定めがない限り、エストニアに住む外国人及び無国籍者は、エストニア国民と同等にこの権利を有する。

- ② 国は、自主的な社会福祉サービスの提供及び地方政府による社会福祉サービスの提供を支援する。
- ③ 多数の子を養う家族も、障害者と同様、国及び地方政府による特別の援護を受ける資格を有する。

**〔職業選択の自由等〕**

**第 29 条** エストニア国民は、その活動領域、職業及び職場を自由に選択する権利を有する。このための条件及び手続については、法律で定める。法律に別段の定めがない限り、エストニア国民並びにエストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、同等にこの権利を有する。

- ② 何人も、兵役若しくはその代替役務、伝染病の拡大を防止するため必要とされる労務、自然災害若しくは騒乱の場合において必要とされる労務又は法律により犯罪者に科せられる労務を除き、その自由な意思に反して、労働又は役務を強制されない。
- ③ 国は、職業教育を行い、及び求職者の就職活動を支援する。
- ④ 労働の基準については、国が定める。
- ⑤ 使用者及び労働者は、それぞれ、団結す

る自由を有する。使用者及び労働者の団体及び組合は、それぞれの権利及び法的利益を守るため、法律で禁止されない全ての手段を用いることができる。ストライキをする権利を行使する条件及び手続については、法律で定める。

- ⑥ 労働紛争を調整する手続については、法律で定める。

**〔公務員への就職等〕**

**第 30 条** 国及び地方政府の公務員の地位は、法律の定める手続に従い、エストニア国民によって占められる。外国人又は無国籍者は、法律で定めるところにより、例外的にその地位に就くことができる。

- ② 特定の公務員については、商業活動に従事し、及び営利団体を形成する権利（第 31 条）が、法律により制限される。政党及びその他の非営利団体に参加する権利（第 48 条）についても、同様である。

**〔営業の自由〕**

**第 31 条** エストニア国民は、商業活動に従事し、並びに営利団体及びその連合体を形成する権利を有する。法律は、この権利を行使する際の条件及び手続を定める。法律に別段の定めがない限り、エストニア国民並びにエストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、同等にこの権利を有する。

**〔所有権〕**

**第 32 条** 何人も、その所有権を侵されず、かつ、同等の保護を享受する。公益のため、法律に定める手続に従い、かつ、等価値で適正な補償が行われる場合を除き、所有者の同意なくしていかなる財産も収用されることはない。何人も、同意なくして財産を収用されたときは、その収用の是非並びに補償の目的物及び量に関して提訴する権利を有する。

- ② 何人も、その所有物を自由に管理し、使用し、処分することができる。その制限については、法律で定める。財産は、公益に反して使用することができない。
- ③ 公益上、エストニア国民、特定の法人、

## [エストニア共和国憲法]

地方政府又はエストニア国に所有されるべき財産の種類については、法律で定める。

- ④ 相続の権利は、保障される。

### 〔住居の不可侵〕

**第 33 条** 住居は、不可侵である。何人も、公共の秩序、公衆衛生若しくは他人の権利及び自由を守るため、若しくは犯罪行為を防止し、犯罪者を逮捕し、又は刑事裁判における真実を確定するため、法律により定められた場合で、かつ、法律の定める手続に従って行われる場合でない限り、正当に占拠する住居若しくは敷地又は職場を強制的に立ち入られ、又はこれらを搜索されない。

### 〔移転の自由〕

**第 34 条** エストニアに適法に滞在する全ての者は、移転の自由及び居留地選択の自由を有する。移動の自由は、他人の権利及び自由を保持するため必要なとき、国防上の必要があるとき、自然災害若しくは騒乱の場合、伝染病の拡大を防止し、未成年者若しくは精神病者が監護者から離れることを防止し、又は刑事手続の履行を確保するため、法律の定める場合において、その定める手続に従って行うときでなければ、制限されない。

### 〔出国の自由〕

**第 35 条** 何人も、エストニアから出国する権利を有する。この権利は、裁判手続若しくは裁判前手続の履行又は刑の執行を確保する目的で、法律の定める場合において、その定める手続に従って行うときでなければ、制限されない。

### 〔居住権〕

**第 36 条** 全てのエストニア市民は、エストニアから追放させられ、又は、エストニアに居住することを妨げられることはない。

② エストニア国民は、国際条約に定められた場合で、その条約及び法律に定める手続に従って行われる場合でない限り、外国に引き渡されることはない。引渡しは、共和国政府が決定する。引渡しの決定

を受けた者は、エストニアの裁判所においてその引渡しの是非に関し提訴する資格を有する。

- ③ 全てのエストニア人は、エストニアに居住する資格を有する。

### 〔教育を受ける権利〕

**第 37 条** 何人も、教育を受ける権利を有する。教育は、法律で定める範囲で、学齢期にある子に対し義務的とし、国及び地方政府の普通教育学校の学費は無料とする。

- ② 教育が受けられるようにするため、国及び地方政府は、必要な数の教育施設を維持しなければならない。法律の定めるところにより、私立学校を含むその他の教育施設の設立もまた認められる。

- ③ 両親は、子の教育について、最終の決定権を有する。

- ④ 何人も、エストニア語で授業を受ける権利を有する。少数民族のために設立された教育施設における授業の際に使う言語は、当該教育施設が選択するものとする。

- ⑥ 教育に関する諸事項は、国が定める。

### 〔科学・芸術の自由〕

**第 38 条** 科学の研究及び芸術の創造並びにその教授は、自由に行うことができる。

- ② 大学及び研究機関は、法律の定める範囲内において、自治を有する。

### 〔知的所有権〕

**第 39 条** 著作者は、その作品について不可侵の権利を有する。国は、知的所有権を保護する。

### 〔良心、宗教及び思想の自由〕

**第 40 条** 何人も、良心、宗教及び思想の自由を有する。

- ② 何人も、自由に教会又は宗教団体に属することができる。国教会は、禁じられる。

- ③ 何人も、治安、公衆衛生又は道徳を侵害しない限りで、一人又は集団で、公の場所で又は私的に、その宗教的行為を行う自由を有する。

### 〔意見及び信仰の自由〕

**第 41 条** 何人も、意見及び信仰の自由を有する。何人も、意見や信仰を変えることを強いられてはならない。

② 信仰は、法律違反に対する抗弁にはならない。

③ 何人も、信仰を理由として、法的義務を負わない。

〔信仰に関する情報の保護〕

**第 42 条** 国若しくは地方政府又はその公務員は、エストニア国民の信仰に関する情報を、その意思に反して、収集し、又は蓄積してはならない。

〔通信の秘密〕

**第 43 条** 何人も、郵便、電報、電話その他の通常の方法による通信の秘密を侵されない。ただし、犯罪行為を防止する又は犯罪捜査を遂げるために必要な場合であつて、裁判所が認めるときは、法律の定める場合に、その定める手続に従つて、その制約が認められる。

〔情報公開請求権〕

**第 44 条** 何人も、一般公衆の利用に供せられた情報を自由に入手する権利を有する。

② 全ての国及び地方政府の機関並びにその公務員は、法律で定める手続に従い、エストニア国民からの請求に対して、公務に関する情報を提供する義務を負う。ただし、法律で開示が禁止されている情報及び専ら部内限りで使用することが企図された情報については、この限りでない。

③ エストニア国民は、法律で定める手続に従い、国及び地方政府並びに国及び地方政府の公文書保存機関が有している自己に関する情報を、入手する権利を有する。ただし、この権利は、他人の権利及び自由並びに子の認知の秘密を保護するため、並びに、犯罪を防止し、犯罪者を逮捕し、又は刑事裁判において真実を確定する目的のため、法律の定めるところに従い、制限を受ける。

④ 法律に別段の定めがない限り、エストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、エストニア国民と同等に前 2 項に定める

権利を有する。

〔言論の自由〕

**第 45 条** 何人も、言語、活字、画像その他の方法により、自己の思想、意見、信仰その他の情報を流布させる自由を有する。ただし、この権利は、公の秩序、道徳並びに他人の権利及び自由、健康、名誉及び名声を保護するため、法律により制限される。この権利は、また、国家機密、営業秘密若しくはその公務上知り得た情報を保護するため、並びに他人の家庭生活及び私生活を守るため、司法の利益と同様に、国及び地方政府の公務員によって、法律により制限される。

② 検閲は、禁じられる。

〔請願権〕

**第 46 条** 何人も、国及び地方政府並びにその公務員に対し、文書及び請願で、その意見を述べる権利を有する。これに関する対応の手続については、法律で定める。

〔集会の自由〕

**第 47 条** 何人も、事前の許可なく、平和的に集し、及び集会を開く権利を有する。この権利は、国防、治安、道徳、交通の安全若しくはその集会の参加者の安全を守り、又は伝染病の拡大を防ぐため、法律の定める場合に、その定める手続に従つて、制限することができる。

〔結社の自由〕

**第 48 条** 何人も、非営利団体及びその連合体を形成する権利を有する。エストニア国民のみが、政党の構成員になることができる。

② 武器を所持し、軍隊的組織を有し、又は軍事教練を行う団体及び連合体を設立するには、法律の定める要件及び設立手続に従い、事前の許可を要する。

③ エストニアの憲法秩序の暴力的変革若しくはその他の刑法犯罪を行う目的を有し、又はそれらの活動を行う団体若しくはその連合体又は政党は、禁じられる。

④ 法律違反があつた場合において、団体若しくはその連合体又は政党の活動の禁

## [エストニア共和国憲法]

止若しくは停止又はこれに対し罰金を科すことは、裁判所のみによって命ぜられる。

### [民族的帰属意識]

第 49 条 何人も、民族的帰属意識を保持する権利を有する。

### [少数民族の権利]

第 50 条 少数民族は、その民族的文化の利益のため、少数民族の文化的自治に関する法律の定める条件及びその定める手続に従い、自治的諸機関を設立する権利を有する。

### [公務に関し使用する言語]

第 51 条 何人も、エストニア語で国若しくは地方機関又はその公務員に意見を述べ、エストニア語で回答を受領する権利を有する。

② 住民の少なくとも半数が少数民族に属する地方団体においては、何人も、その少数民族固有の言語でも、国若しくは地方政府又はその公務員から回答を受領する権利を有する。

### [公務における公用語]

第 52 条 国及び地方政府の公用語は、エストニア語である。

② 住民の過半数がエストニア語以外の言語を用いている地方団体においては、その地方政府は、法律の定める範囲で及びその定める手続に従って、その地方団体の定住者の過半数が用いている言語を、部内の執務において用いることができる。

③ 政府機関、裁判及び裁判前手続における少数民族の言語を含む外国語の使用については、法律で定める。

### [環境保護義務]

第 53 条 何人も、人間環境及び自然環境を保護し、自らが原因となって環境に及ぼした害悪を補償する義務を負う。損害補償の手続については、法律で定める。

### [忠誠義務・抵抗権]

第 54 条 憲法秩序に忠誠を尽くし、及びエストニアの独立を守ることは、全てのエストニア国民の義務である。

② 他に尽くすべき手段がない場合、全てのエストニア国民は、憲法秩序の強制的変革に対し、抵抗する権利を有する。

### [外国人等の義務]

第 55 条 エストニアに滞在する外国人及び無国籍者は、エストニア憲法の定める秩序を尊重する義務を負う。

## 第 3 章 人民

### [主権の行使]

第 56 条 人民は、投票権を有する国民による次の行為を通じて、その主権を行使する。

1) 国会議員選挙

2) 国民投票

### [投票権]

第 57 条 満 18 歳に達したエストニア国民は、投票権を有する。

② 裁判所により行為能力を欠くと宣言されたエストニア国民は、投票権を有しない。

### [投票権の制限]

第 58 条 裁判所により有罪と宣告され、刑事施設において刑に服しているエストニア国民の選挙への参加は、法律により制限される。

## 第 4 章 国会

### [立法権]

第 59 条 立法権は、国会に属する。

### [議員定数・選挙]

第 60 条 国会は、101 人の議員で構成され、比例代表選挙によって選出される。選挙は、普通・統一・直接選挙で行われる。投票の秘密は、守られる。

② 満 21 歳に達し、投票権を持つ国民は、国会議員選挙に立候補することができる。

③ 国会の通常選挙は、直近の国会議員選挙があった年の翌年から起算して 4 年目に当たる年の 3 月の第一日曜日に行われる。

- ④ 国会の臨時選挙は、第 89 条、第 97 条、第 105 条及び第 119 条に定める場合において、選挙の公示の日から 20 日以上 40 日以内に行われる。
- ⑤ 国会議員の選挙手続については、国会議員選挙法で定める。

**〔国会議員の任期〕**

**第 61 条** 国会議員の任期は、選挙結果が公示された日から開始する。前任者の任期は、同日に終了する。

- ② 国会議員としての職務を始める前に、国会議員は、エストニア共和国及びその憲法体制に対する忠誠を確認する職務宣誓を行う。

**〔国会議員の無答責〕**

**第 62 条** 国会議員は、選挙民の意思に拘束されず、また、国会及びその機関において行った表決又は政治的演説に関して法的に責任を負わない。

**〔兼職禁止等〕**

**第 63 条** 国会議員は、他の公職を兼ねてはならない。

- ② 国会議員は、任期中、兵役を免れる。

**〔国会議員の地位の得喪〕**

**第 64 条** 国会議員は、共和国政府の構成員となっている間、その職権が停止され、政府の構成員の任を解かれたときから、その職権が回復する。

- ② 次の場合には、国会議員の任期は、その満了前に終了する。
  - 1) 他の公職に任じられたとき。
  - 2) 裁判所により有罪を宣告され、刑が確定したとき。
  - 3) 法の定める手続により議員を辞職したとき。
  - 4) 最高裁判所により職務遂行が恒常的にできないと宣告されたとき。
  - 5) 死亡したとき。
- ③ 国会議員の職権が停止され、又は任期満了前にその任期が終了したときは、法律の定める手続に従い、補欠議員がその議席に就く。補欠議員は、国会議員としての全ての権利及び義務を有する。

- ④ 補欠議員の任期は、その者に係る国会議員の職権が回復したときに、終了する。

**〔国会の権能〕**

**第 65 条** 国会は、

- 1) 法律及び決議を制定する。
- 2) 国民投票の施行を決定する。
- 3) 第 79 条の規定により共和国大統領を選挙する。
- 4) 第 121 条の規定により国際条約を批准し、及び破棄する。
- 5) 首相候補者が共和国政府を組閣することを承認する。
- 6) 国家予算を制定し、決算を承認する。
- 7) 共和国大統領の提案に基づき、最高裁判所長官、エストニア銀行監督委員会議長、会計検査院長及び法務長官を任命する。
- 8) 最高裁判所長官の提案に基づき、最高裁判所裁判官を任命する。
- 9) エストニア銀行監督委員会委員を任命する。
- 10) 政府の提案に基づき、国債を発行し、又は他の国庫債務負担行為を決定する。
- 11) エストニア人民、外国及び国際機関に対し、声明、宣告及び宣言を行う。
- 12) 勲章及び軍人の階級及び外交官序列を定める。
- 13) 投票により、共和国政府、首相又は各大臣に対する不信任決議を行う。
- 14) 第 129 条の規定に基づき非常事態を宣言する。
- 15) 共和国大統領の提案に基づき、戦争状態、動員令及び復員令を宣言する。
- 16) 憲法の規定により、共和国大統領、共和国政府その他の国の機関又は地方政府が処理することとされていない国政問題を処理する。

**〔最初の集会〕**

**第 66 条** 国会議員選挙の結果が公示された日から 10 日以内に、新国会は最初の集会を開く。最初の集会は、共和国大統領によって召集される。

**〔常会〕**

## [エストニア共和国憲法]

**第 67 条** 国会の常会は、1月の第2月曜日  
から6月の第3木曜日まで及び9月の第  
2月曜日から12月の第3木曜日までとす  
る。

### [臨時会]

**第 68 条** 国会の臨時会は、共和国大統領、  
共和国政府又は少なくとも国会議員の 5  
分の 1 からの要請があったときに、国会議  
長によって召集される。

### [議長及び副議長]

**第 69 条** 国会は、その議員の中から、議長  
及び 2 人の副議長を選任する。議長及び  
副議長は、国会手続法及び国会組織法の  
定めるところにより国会の権限行使を指  
揮する。

### [定足数]

**第 70 条** 国会の定足数は、国会手続法で定  
める。臨時会においては、国会議員の過半  
数の出席を要する。

### [委員会及び会派]

**第 71 条** 国会に、委員会を置く。

- ② 国会議員は、会派を結成する権利を有  
する。
- ③ 委員会及び会派を結成する手続並びに  
その権限については、国会手続法で定め  
る。

### [会議の公開]

**第 72 条** 国会の会議は、国会議員の 3 分の  
2 以上で議決した場合を除き、公開する。

- ② 国会の表決は、公開する。秘密投票は、  
憲法又は国会手続法で定める場合に、公  
務員の選挙又は任命に関してのみ行われ  
る。

### [法律案の議決]

**第 73 条** 法律案は、憲法で別段の定めがあ  
る場合を除き、過半数の賛成で法律とな  
る。

### [説明要求権]

**第 74 条** 国会議員は、共和国政府及びその  
構成員、エストニア銀行監督委員会議長、  
エストニア銀行総裁、会計検査院長及び  
法務長官からの説明を求める権利を有す  
る。

- ② 説明要求に対しては、国会の会期中、  
20 日以内に回答することを要する。

### [歳費等]

**第 75 条** 国会議員の歳費及び歳費以外の  
所得制限については、法律で定める。この  
法律の改正は、次の立法期に係る国会議  
員から適用される。

### [免責特権]

**第 76 条** 国会議員は免責特権を有する。国  
會議員に対する刑事訴追は、法務長官か  
ら提起され、かつ、国会議員の過半数の同  
意がなければ、行われない。

## 第 5 章 共和国大統領

### [国家元首]

**第 77 条** 共和国大統領は、エストニアの国  
家元首である。

### [共和国大統領の権能]

**第 78 条** 共和国大統領は、

- 1) 国際関係において、エストニア共和国  
を代表する。
- 2) 政府の提案に基づき、エストニア共和  
国の外交代表を任命し、エストニアに  
派遣された外交代表の信任状を接受す  
る。
- 3) 国会の通常選挙並びに第 89 条、第 97  
条、第 105 条及び第 119 条の規定によ  
る国会の臨時選挙を公示する。
- 4) 第 66 条の規定により、新国会の最初  
の集会を召集する。
- 5) 第 68 条の規定により、国会議長に臨  
時会の召集を要請する。
- 6) 第 105 条及び第 107 条の規定により  
法律を公布し、追認書に署名する。
- 7) 第 109 条及び第 110 条の規定により、  
大統領令を布告する。
- 8) 憲法改正を発議する。
- 9) 第 89 条の規定により、首相候補者を  
決定する。
- 10) 第 89 条、第 90 条及び第 92 条の規  
定により、政府の構成員を任命し、及び  
罷免する。



- 11) 最高裁判所長官、エストニア銀行監督委員会議長、会計検査院長及び法務長官の任命に当たり、提案を行う。
- 12) エストニア銀行監督委員会の提案に基づき、エストニア銀行総裁を任命する。
- 13) 最高裁判所の提案に基づき裁判官を任命する。
- 14) (削除)
- 15) 叙勲並びに軍人及び外交官の叙級を行う。
- 16) エストニア国防軍の最高司令官となる。
- 17) 戦争状態を宣言し、動員令及び復員令を下し、並びに第 129 条の規定により非常事態を宣言することを、国会に提案する。
- 18) 第 128 条の規定により、エストニアに対する武力攻撃が生じた場合に戦争状態及び動員令を宣言する。
- 19) 受刑者からの嘆願に基づき、大赦により刑を減免する。
- 20) 第 145 条の規定により、法務長官に対する弾劾を發議する。

**〔共和国大統領選挙〕**

- 第 79 条** 共和国大統領は、国会又は第 4 項の規定による選挙会により選挙される。
- ② 5 分の 1 以上の国会議員は、共和国大統領の候補者を指名する権利を有する。
  - ③ 共和国大統領候補者は、少なくとも 40 歳に達した、生まれながらのエストニア国民の中から、これを指名する。
  - ④ 共和国大統領は、秘密投票により選挙される。いずれの国会議員も、一人一票を有する。国会議員の 3 分の 2 以上の票を得た候補者を、当選者とする。どの候補者も必要とされる投票数を得られなかった場合、新たな投票は翌日に行われる。二回目の投票の前に、新たな立候補が認められる。二回目の投票においても必要とされる投票数を得た候補者がいない場合、同日に、二回目の投票で最多の投票を得た 2 名の候補者の間で、三回目の投票が

行われる。三回目の投票においても、共和国大統領が選出されない場合、国会議長は、1 月以内に、選挙会による共和国大統領選挙を公示する。

- ⑤ 選挙会は、国会議員及び地方議会の代表から構成される。各地方議会は、少なくとも 1 名の代表（エストニア国民であることを要する。）を選挙会に選任する。
- ⑥ 国会は、国会における投票で最多数を得た 2 人の候補者を大統領候補者として選挙会に提案する。選挙会における 21 人以上の構成員も、大統領候補者を提案する権利を有する。
- ⑦ 選挙会は、その出席構成員の過半数で共和国大統領を選挙する。一回目の投票で当選者がいない場合には、最多数を得た 2 人の候補者の間で、同日に、二回目の投票を行う。
- ⑧ その他共和国大統領選挙の詳細については、共和国大統領選挙法で定める。

**〔共和国大統領の任期〕**

- 第 80 条** 共和国大統領の任期は、5 年とする。何人も、二期を超えて、共和国大統領の職に選任されることはできない。
- ② 共和国大統領の通常選挙は、任期満了前 60 日以後 10 日前に行う。

**〔就任の宣誓〕**

**第 81 条** 共和国大統領は、国会において、エストニア人民に対し、次のように就任の宣誓を行わなければならない。「共和国大統領の職に就くに当たり、私(氏名)は、ここに、エストニア人民とエストニア共和国のために、エストニア共和国の憲法と法律を堅く遵守し、自らに託された権力を公正かつ公平に行使し、自己の能力と知識の全てを用い、誇りを持って職責を果たすことを、厳粛に誓います。」

**〔任期終了〕**

- 第 82 条** 共和国大統領の任期は、次の場合に終了する。
- 1) 辞職したとき。
  - 2) 有罪を宣告されたとき。
  - 3) 死亡したとき。

## [エストニア共和国憲法]

4) 新大統領が就任したとき。

### 〔共和国大統領に事故があるときの措置〕

**第 83 条** 最高裁判所により、共和国大統領が、健康上の理由で継続的にその職務を遂行することができないとされたとき、若しくは法律で定める場合に該当して一時的にその職務を遂行することができないとき、又は任期満了前にその任期が終了したときは、国会議長が、一時的に、大統領職を務める。

② 国会議長が共和国大統領職を務めている期間中、国会におけるその職権は、停止される。

③ 共和国大統領職を務める国会議長は、最高裁判所の同意を得なければ、国会の臨時選挙を公示し、又は法律の公布を拒んではならない。

④ 共和国大統領が引き続く 3 月間その職務を果たすことができず、又はその任期が満了前に終了したときは、第 79 条の規定により、国会は、14 日以内に、共和国大統領を選挙する。

### 〔他の公職等との関係〕

**第 84 条** 共和国大統領が有する選挙又は任命による公職の任期は、大統領就任時において終了し、共和国大統領が有する政党の党員資格は、その時点から停止する。

### 〔免責特権〕

**第 85 条** 共和国大統領は、法務長官が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

## 第 6 章 共和国政府

### 〔行政権〕

**第 86 条** 行政権は、共和国政府に属する。

### 〔共和国政府の権能〕

**第 87 条** 共和国政府は、

- 1) 国内外の政策を実行する。
- 2) 政府機関の事務を指揮し、及び調整する。
- 3) 国会の制定する法律、決議及び共和国

大統領令の執行を総理する。

4) 国会に法律案を提出する。また、条約の批准又は破棄を提案する。

5) 国家予算案を編成し、これを国会に提出し、国家予算の執行を管理し、及び決算を国会に提出する。

6) 法律の定めるところに従い、政令及び規則を定める。

7) 外交関係を処理する。

8) 自然災害若しくは騒乱の場合又は伝染病の拡大を防ぐため、国の全域又は一部に非常事態を宣言する。

9) 憲法又は法律によりその所管に属せしめられたその他の事務を遂行する。

### 〔構成〕

**第 88 条** 共和国政府は、首相及び各大臣からなる。

### 〔組閣〕

**第 89 条** 共和国大統領は、共和国政府が総辞職した後 14 日以内に、首相候補者を指名し、組閣を命じる。

② 首相候補者は、組閣を命じられてから 14 日以内に、国会に新政府の組閣方針を報告する。その後国会は、首相候補者による組閣を承認するか否かを、討論を経ることなく公開投票により決する。

③ 国会から組閣の承認を受けた首相候補者は、7 日以内に、閣僚名簿を共和国大統領に提出する。共和国大統領は、3 日以内に、閣僚を任命する。

④ 共和国大統領に指名された首相候補者が、国会において投票総数の過半数の賛成を得られず、又は組閣することができず、若しくは組閣を辞退したときは、共和国大統領は、7 日以内に、別の首相候補者を指名する。

⑤ 共和国大統領が 7 日以内に別の首相候補者を指名しなかったとき、若しくは指名を辞退したとき、又はこの首相候補者が第 2 項及び第 3 項に定める条件及び期限に従って国会の承認を得られなかったときは、首相候補者の指名権は、国会に移る。

- ⑥ 国会は、首相候補者を指名し、首相候補者は、大統領に閣僚名簿を提出する。首相候補者の指名権が国会に移ってから 14 日以内に共和国大統領に閣僚名簿が提出されなかったときは、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

**〔政府構成員の任免〕**

**第 90 条** 共和国政府の構成員の変更は、首相の提案に基づき、共和国大統領が行う。

**〔宣誓〕**

**第 91 条** 政府は、国会において就任の宣誓をしてから、職務に就く。

**〔総辞職〕**

**第 92 条** 次の場合には、共和国政府は、総辞職する。

- 1) 新国会が召集されたとき。
- 2) 首相が辞任し、又は死亡したとき。
- 3) 国会が、政府又は首相の不信任を決議したとき。

② 共和国大統領は、新政府が職務に就いたときは、旧政府をその任から解く。

**〔首相の権能等〕**

**第 93 条** 首相は、共和国政府を代表し、その事務を指揮する。

② 首相は、自己が不在の間、その職務を代理する二人の大臣を指名する。その手続は、首相が定める。

**〔各大臣〕**

**第 94 条** 法律で定めるところに従い、政府の行政分野に応じて、適宜の省庁が設立される。

- ② 各大臣は、省庁の長となり、その省庁の所管事項に属する事務処理を指揮し、法律に基づき必要な規則及び指令を発し、法律で定める根拠及び手続に従って、その権限に属せしめられた他の事務を行う。
- ③ 各大臣が病気その他の障害により一時的にその職務をすることができない場合には、首相は、その期間中他の大臣にその職務を行わせる。
- ④ 共和国大統領は、首相の提案に基づき、無任所大臣を任命することができる。

**〔国家官房長官〕**

**第 95 条** 政府に国家官房を置き、国家官房長官がその長となる。

- ② 国家官房長官は、首相が任免する。
- ③ 国家官房長官は、閣議に出席し、発言する権利を有する。
- ④ 国家官房長官は、国家官房の長として、法律により省庁における大臣に認められたものと同等の権限を有する。

**〔閣議等〕**

**第 96 条** 閣議は、政府が別段の決定をした場合を除き、非公開とする。

- ② 政府は、首相又は所管大臣の提案に基づき、決定を行う。
- ③ 政令は、首相、所管大臣及び国家官房長官の署名を受けたときに、その効力が発生する。

**〔不信任決議〕**

**第 97 条** 国会は、政府、首相又はいずれかの大臣に対する不信任を、国会議員の過半数の賛成による決議により表明する。

- ② 不信任決議案は、国会の会期中、文書による動議で、少なくとも国会議員の 5 分の 1 により発議される。
- ③ 不信任決議案は、その発議後 2 日を経なければ、議題とすることができない。ただし、政府が早期の決議を求めたときは、この限りでない。

④ 政府又は首相に対する不信任決議が可決されたときは、共和国大統領は、政府の提案に基づき、3 日以内に、国会の臨時選挙を公示する。

⑤ 大臣に対する不信任決議が可決されたときは、国会議長は、その旨を共和国大統領に通知し、共和国大統領は、当該大臣を解任する。

⑥ 同一の者に対する不信任決議案は、先の不信任決議案の表決から 3 月を経ない間は、発議することができない。

**〔信任をかけた議案〕**

**第 98 条** 共和国政府は、国会に提出した特定の議案の成否に、その信任をかけることができる。

② 政府の信任をかけた議案は、その議案

## [エストニア共和国憲法]

に信任がかけられてから 2 日を経過しなければ、議題とすることができない。国会がその議案を否決したときは、政府は総辞職する。

### [兼職制限]

**第 99 条** 共和国政府の構成員は、他のいずれの公職をも兼ねることができず、営利企業の経営又は顧問の職に就いてはならない。

### [国会における出席発言]

**第 100 条** 共和国政府の構成員は、国会及びその委員会において、出席し、及び発言する権利を有する。

### [免責特権]

**第 101 条** 共和国政府の構成員は、法務長官が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

② 弾劾裁判において有罪が確定したときは、その政府構成員の任期は終了する。

## 第 7 章 立法

### [法律に対する憲法の優位]

**第 102 条** 法律は、憲法の規定に従って、制定される。

### [法律案の提出権]

**第 103 条** 法律案の提出権は、次に掲げる者が有する。

- 1) 国会議員
- 2) 国会の会派
- 3) 国会の委員会
- 4) 共和国政府
- 5) 憲法改正については、共和国大統領

② 国会は、その過半数の賛成による決議により、共和国政府に対し、国会が求める法律案を提出するよう要請することができる。

### [法律案の制定手続]

**第 104 条** 法律案の制定手続は、国会手続法で定める。次に掲げる法律は、国会の過半数の賛成のみで制定され、又は改正される。

- 1) 国籍法
- 2) 国会議員選挙法
- 3) 共和国大統領選挙法
- 4) 地方政府選挙法
- 5) 国民投票法
- 6) 国会手続法及び国会組織法
- 7) 共和国大統領及び国会議員歳費法
- 8) 共和国政府法
- 9) 共和国大統領及び共和国政府構成員弾劾手続法
- 10) 少数民族文化的自治法
- 11) 国家予算法
- 12) エストニア銀行法
- 13) 会計検査院法
- 14) 裁判組織法及び裁判手続法
- 15) 内債及び外債並びに国有資産及び債務に関する法律
- 16) 非常事態法
- 17) 平時国防軍法及び戦時国防軍法

### [国民投票]

**第 105 条** 国会は、法律案及び他の国政問題を国民投票にかけることができる。

② 人民の意思は、国民投票における投票総数の過半数により決する。

③ 国民投票により承認された法律案は、直ちに共和国大統領により公布される。国民投票による決定は、全ての国の機関を拘束する。

④ 国民投票にかけられた法律案が過半数の賛成を得られなかった場合、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

### [国民投票の対象・手続]

**第 106 条** 国の予算、租税、債務、国際条約の批准及び破棄、非常事態の宣言及びその終結並びに国防に関する問題は、国民投票の対象としてはならない。

② 国民投票の手続については、国民投票法で定める。

### [法律の公布・共和国大統領の拒否権]

**第 107 条** 法律は、共和国大統領によって公布される。

② 共和国大統領は、国会で成立した法律の公布を拒否することができ、また、その

受理後 14 日以内に、新たな討論と決定を求めて、理由を付して、国会に差し戻す権限を有する。国会が、再び、修正することなく、その差し戻された法律を議決したときは、共和国大統領は、その法律を公布するか、あるいは、最高裁判所に対し、その法律の違憲判断を求めて、提訴することができる。最高裁判所が、その法律が合憲である旨の判決をしたときは、共和国大統領は、その法律を公布する。

〔法律の施行〕

第 108 条 法律は、別段の定めがある場合を除き、官報に記載された後 10 日目に施行される。

〔大統領令の発布〕

第 109 条 非常事態において国会が集会することができないときは、共和国大統領は、法律の効力を有する大統領令を発することができる。この大統領令には、国会議長及び首相の副署を要する。

② 国会が集会したときは、共和国大統領は、その大統領令を国会に提出する。国会は、直ちに、それを法律とすることを承認するか、又は廃止するかを決する。

〔大統領令の限界〕

第 110 条 共和国大統領は、大統領令により、憲法、第 104 条に掲げる法律並びに国税及び国家予算を定める法律を制定し、修正し、又は廃止することができない。

第 8 章 財政及び国家予算

〔通貨発行権等〕

第 111 条 エストニアにおける通貨の唯一の発行権は、エストニア銀行に属する。エストニア銀行は、通貨の流通を調節し、及び我が国の通貨の安定を図る。

〔国会報告〕

第 112 条 エストニア銀行は、法律の定めるところに従い、国会に報告を行う。

〔国税等法定主義〕

第 113 条 国税、手数料、料金、罰金及び強制加入保険料については、法律で定め

る。

〔国有財産〕

第 114 条 国有財産の取得、使用及び処分については、法律で定める。

〔国家予算〕

第 115 条 国会は、法律で、毎年の収入及び支出予算を定める。

② 共和国政府は、予算年度の開始 3 月前までに、国会に国家予算案を提出する。

③ 政府の提案に基づき、国会は、予算年度内において補正予算を議決することができる。

〔予算修正〕

第 116 条 国家予算又はその案に対する修正案で、収入総額の減少、支出総額の増加又は支出額の見直しを必要とするものを提案するときは、提案者は、提案に係る支出額に見合う財源を示した財政計算書を付すことを要する。

② 国会は、国家予算又は予算案において他の法律で定められている支出を、削除し、又は減額することができない。

〔予算編成手続等〕

第 117 条 予算編成及びその制定手続については、法律で定める。

〔予算不成立時の措置〕

第 118 条 国会で制定された国家予算は、予算年度の開始時に効力を発生する。国会が予算年度の開始までに国家予算を制定しなかった場合は、毎月、前予算年度における支出額の 12 分の 1 を支出することが認められる。

第 119 条 国会が予算年度の開始から 2 月を経過しても国家予算を制定しない場合は、共和国大統領は、国会の臨時選挙を公示する。

第 9 章 外交関係及び国際条約

〔外交関係〕

第 120 条 エストニア共和国が外国及び国際機関と関係を結ぶ手続については、法律で定める。

## [エストニア共和国憲法]

### [国際条約]

第 121 条 国会は、次に掲げるエストニア共和国の条約を批准し、及び廃棄する。

- 1) 国境を変更するもの
- 2) その実施に伴い、エストニアの法律の制定、改正又は廃止が必要となるもの
- 3) エストニア共和国の国際機関又は国家連合への加盟を定めるもの
- 4) エストニア共和国の軍事的又は財政的負担を伴うもの
- 5) その条約で、批准が必要と規定されているもの

### [国境]

第 122 条 エストニアの国境は、1920 年 2 月 2 日のタルトゥ平和条約及び他の国境画定条約で定める。エストニアの領海及び領空については、国際慣行に基づいて定められる。

- ② エストニアの国境を変更する条約を批准するには、国会議員の 3 分の 2 以上の賛成を要する。

### [条約と憲法・法令との関係]

第 123 条 エストニア共和国は、憲法に抵触する国際条約に加わらない。

- ② エストニアの法令が国会の批准した国際条約と抵触する場合、条約の規定が優先する。

## 第 10 章 国防

### [兵役・代替役務]

第 124 条 エストニア国民は、法律で定める基準及び手続に従い、国防に加わる義務を負う。

- ② 宗教的又は倫理的理由により国防軍における兵役を拒否する者は、法律で定める手続に従い、代替役務に服する義務を負う。
- ③ 国防軍における軍務又は代替役務に服する者は、法律にそれらの役務の特別な利益を理由とした別段の定めがない限り、憲法上の全ての権利、自由及び義務を有する。ただし、第 8 条第 3 項及び第 4 項、

第 11 条から第 18 条まで、第 20 条第 3 項、第 21 条から第 28 条まで、第 32 条、第 33 条、第 36 条から第 43 条まで、第 44 条第 1 項及び第 2 項並びに第 49 条から第 51 条までに規定する権利及び自由は、制約してはならない。国防軍における軍務又は代替役務に服する者の法的地位については、法律で定める。

### [政治的活動の制限]

第 125 条 現に軍務又は役務に服している者は、別の選挙若しくは任命される公職を兼ね、又はいかなる政党の活動にも参加してはならない。

### [国防体制]

第 126 条 国防体制については、平時国防軍法及び戦時国防軍法で定める。

- ② エストニア国防軍及び国防諸機関の組織は、法律で定める。

### [司令官]

第 127 条 国防の最高司令官は、共和国大統領である。

- ② 国防評議会は、共和国大統領の諮問機関であり、その構成及び事務は、法律で定める。

### [戦争状態]

第 128 条 国会は、共和国大統領の提案に基づき、戦争状態、動員令及び復員令を宣言し、並びにエストニア国の国際的義務を果たすため、国防軍の派遣を決定する。

- ② エストニア共和国に対する武力攻撃が発生した場合には、共和国大統領は、国会の決議を待つことなく、戦争状態及び動員令を宣言する。

### [非常事態]

第 129 条 憲法秩序に対する重大な脅威が発生したときは、国会は、共和国大統領又は共和国政府の提案に基づき、国会議員の過半数の賛成で、3 月を超えない範囲内で、全土に非常事態を宣言することができる。

- ② 非常事態に関する規定は、法律で定める。

### [権利及び自由の制限]

**第 130 条** 非常事態又は戦争状態においては、国の安全及び公の秩序の理由から、法律の定める場合において、その定める手続に従って、個人の権利及び自由が制限され、個人に義務が課される。ただし、第 8 条、第 11 条から第 18 条まで、第 20 条第 3 項、第 22 条、第 23 条、第 24 条第 2 項及び第 4 項、第 25 条、第 27 条、第 28 条、第 36 条第 2 項、第 40 条、第 41 条、第 49 条並びに第 51 条第 1 項に規定する権利及び自由は、制限されない。

**〔非常事態・戦争状態と選挙〕**

**第 131 条** 非常事態又は戦争状態においては、国会議員、共和国大統領又は地方自治体の代議機関の選挙は行われず、また、これらの者の任期は満了しない。

② 非常事態若しくは戦争状態の間に任期が満了する又は非常事態若しくは戦争状態の終了後 3 月以内に任期が満了すべき国会議員、共和国大統領及び地方自治体の代議機関の任期は、延長される。これらの場合においては、新たな選挙は、非常事態又は戦争状態の終了後 3 月以内に公示される。

**第 11 章 会計検査院**

**〔会計検査院の法的地位〕**

**第 132 条** 会計検査院は、公的支出に関して業務及び会計の監査を行う独立の国家機関である。

**〔会計検査院の権能〕**

**第 133 条** 会計検査院は、次に掲げる事項を監視する。

- 1) 国家機関、国家企業及びその他の機関の経済活動
- 2) 国有財産の使用及び管理
- 3) 地方政府の所管に移転された国有資産の使用及び管理
- 4) 国がその有する持分若しくは株式により過半数の議決権を有し、又はその借入金若しくは契約上の債務について国が保証している企業の経済活動

**〔会計検査院長〕**

**第 134 条** 会計検査院は、共和国大統領の提案に基づき国会により任免される会計検査院長が統理する。

② 会計検査院長の任期は、5 年とする。

**〔年次報告〕**

**第 135 条** 会計検査院長は、決算が国会において審査されるときに、前予算年度中の国有財産の使用及び管理について年次報告書を提出する。

**〔会計検査院長の権利・権限〕**

**第 136 条** 会計検査院長は、共和国政府の閣議に出席し、その職務に関し発言する権利を有する。

② 会計検査院長は、会計検査院の長として、法律により省庁における大臣に認められたものと同等の権限を有する。

**〔法律への委任〕**

**第 137 条** 会計検査院の組織については、法律で定める。

**〔免責特権〕**

**第 138 条** 会計検査院長は、法務長官が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

**第 12 章 法務長官**

**〔法務長官の法的地位〕**

**第 139 条** 法務長官は、その活動において、国の立法機関及び行政機関並びに地方政府の制定する法令が憲法及び法律に適合しているか否かを監視する独立の公職である。

② 法務長官は、法律の改正及び新法律の制定並びに国の機関の権限行使に関しなされる申立てを審査し、必要があれば、国会に報告書を提出する。

③ 法務長官は、第 76 条、第 85 条、第 101 条、第 138 条及び第 153 条に規定する場合において、国会議員、共和国大統領、共和国政府の構成員、会計検査院長、最高裁判所長官又は最高裁判所裁判官に対する弾劾を国会に提案する。

## [エストニア共和国憲法]

### [法務長官の任命・任期]

第 140 条 法務長官は、共和国大統領の提案に基づき国会により任命され、任期は 7 年とする。

② 法務長官は、裁判所の判決がなければ、退職できない。

### [法務長官の権利・権限]

第 141 条 法務長官は、その事務局の長として、法律により省庁における大臣に認められたものと同等の権限を有する。

② 法務長官は、国会の会議及び共和国政府の閣議に出席し、発言する権利を有する。

### [法令の是正権]

第 142 条 法務長官は、国の立法機関及び行政機関並びに地方政府の制定する法令が憲法又は法律に抵触していると思料するときは、その法令を制定した機関に対し、20 日以内にその法令を憲法又は法律に適合するものにするよう要請する。

② その法令が 20 日以内に憲法又は法律に適合するものにならないときは、法務長官は、最高裁判所に対し、その法令が無効であり、破棄する旨宣言するよう申し立てる。

### [年次報告]

第 143 条 法務長官は、国の立法機関及び行政機関並びに地方政府の制定する法令が憲法又は法律に適合しているか否かについて、国会に対し年次報告書を提出する。

### [法律への委任]

第 144 条 法務長官の法的地位及びその事務局の組織については、法律で定める。

### [免責特権]

第 145 条 法務長官は、共和国大統領が国会の過半数の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

## 第 13 章 裁判所

### [裁判所の地位・権能]

第 146 条 裁判は、裁判所においてのみ行

われる。裁判所は、その権限行使について独立であり、憲法及び法律に従って裁判を行う。

### [裁判官の身分保障]

第 147 条 裁判官は、終身その任にある。裁判官を分限する基準及びその手続は、法律で定める。

② 裁判官は、裁判所の判決がなければ、分限できない。

③ 裁判官は、法律で定める場合を除いては、いかなる公職にも選挙され、又は任命されてはならない。

④ 裁判官の独立の保障及びその法的地位については、法律で定める。

### [裁判所機構]

第 148 条 裁判所機構を構成するものとして、次のものを置く。

- 1) 郡及び都市裁判所並びに行政裁判所
- 2) 巡回裁判所
- 3) 最高裁判所

② 特定の分野の裁判事件を処理させるため、法律で定めるところにより、特別裁判所を設立する。

③ 臨時裁判所の設立は、禁じられる。

### [各裁判所の権能等]

第 149 条 郡及び都市裁判所並びに行政裁判所は、第一審裁判所である。

② 巡回裁判所は、第二審裁判所であり、上訴手続において第一審裁判所の判決を審理する。

③ 最高裁判所は、終審裁判所であり、上訴手続において下級審の判決を審理する。最高裁判所は、違憲審査を行う裁判所でもある。

④ 裁判所機構及び裁判手続については、法律で定める。

### [裁判官の任命]

第 150 条 最高裁判所長官は、共和国大統領の提案に基づき、国会により任命される。

② 最高裁判所の裁判官は、最高裁判所長官の提案に基づき、国会により任命される。



- ③ 他の裁判官は、最高裁判所の提案に基づき、共和国大統領により任命される。

〔法律への委任〕

第 151 条 裁判手続における弁論、防御、公訴及び適法性の審査については、法律で定める。

〔憲法保障〕

第 152 条 法律その他の命令が憲法に抵触している場合には、裁判所は、審理中の事件にそれを適用してはならない。

- ② 法律その他の命令が憲法の規定及び趣旨に抵触している場合には、最高裁判所は、その無効を宣言する。

〔免責特権〕

第 153 条 裁判官は、その任期中最高裁判所が共和国大統領の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

- ② 最高裁判所の長官及び裁判官は、法務長官が国会の同意を得て提起する弾劾によらなければ、刑事責任を問われない。

## 第 14 章 地方政府

〔地方政府の法的地位〕

第 154 条 全て地方に関する事項は、地方政府によって処理され、規律される。地方政府は、法律の定めるところに従い、独立して職務を行う。

- ② 法律の規定又は地方政府の同意がなければ、地方政府に義務を負わせることができない。地方政府に義務付けられた事項に関する支出については、法律により、国が負担する。

〔地方自治体の種類〕

第 155 条 地方自治体の種類は、郡及び都市とする。法律の定める基準及びその定める手続に従い、他の種類の地方自治体をつくることができる。

〔地方議会の選挙〕

第 156 条 地方政府の代議機関は、地方議会とする。地方議会は、4 年の任期をもって、自由選挙により選挙される。地方政府

が合併又は分離するとき、若しくは地方議会が活動不能であるときには、地方議会の任期を短縮することができる。地方議会の選挙は、普通・統一・直接選挙で行われる。投票の秘密は、守られる。

- ② 地方政府議会の選挙においては、満 16 歳に達し、その地方政府の領域に定住する全ての者は、法律の定める条件に従って、投票権を有する。

〔地方政府の予算〕

第 157 条 地方政府は、独自の予算を、法律の定める編成原則及び手続に従って、定める。

- ② 地方政府は、法律に基づき、地方税及び手数料を賦課し、及び徴収することができる。

〔地方自治体の境界〕

第 158 条 地方政府の境界は、関係地方政府の意見を聴くことなく、変更してはならない。

〔地方政府の組合等〕

第 159 条 地方政府は、他の地方政府と組合を形成し、及び合同の機関を設置することができる。

〔法律への委任〕

第 160 条 地方政府の組織及びその事務の管理については、法律で定める。

## 第 15 章 憲法改正

〔憲法改正原案の発議権〕

第 161 条 憲法改正を発議する権利は、5 分の 1 以上の国会議員及び共和国大統領に属する。

- ② 憲法改正の発議及び憲法改正は、非常事態又は戦争状態においては、行うことができない。

〔第 1 章及び第 15 章の改正方法〕

第 162 条 第 1 章「総則」及び第 15 章「憲法改正」は、国民投票によってのみ改正される。

〔憲法改正の方法〕

第 163 条 憲法は、次のいずれかの場合に、

## [エストニア共和国憲法]

改正される。

- 1) 国民投票により承認されたとき。
- 2) 総選挙を挟んだ二立法期にわたる国会議員により承認されたとき。
- 3) 緊急を要するときは、国会で承認されたとき。

- ② 憲法改正原案は、国会における三読会で審議され、第一読会と第二読会の間には、少なくとも3月の間隔を、第二読会と第三読会の間には少なくとも1月の間隔を置かなければならない。憲法改正の方法は、第三読会において決定される。

### [国民投票による憲法改正手続]

- 第164条 憲法改正案を国民投票に付すには、国会議員の5分の3以上の賛成により、国民に発議することを要する。国民投票は、国会により発議されてから少なくとも3月を経過しなければ行うことができない。

### [二立法期にわたる国会議員による憲法改正手続]

- 第165条 憲法改正を、総選挙を挟んだ二立法期にわたる国会議員により行うには、憲法改正原案が第一期の国会議員の過半数の賛成で可決されることを要する。
- ② 第二期の国会において、第一期の国会議員の過半数の賛成で可決された憲法改正案につき、修正することなく、第一読会において国会議員の5分の3以上の賛成で可決したときは、憲法改正が承認されたものとする。

### [緊急を要する場合の憲法改正手続]

- 第166条 緊急を要するとして提案された憲法改正案を審議するには、国会議員の5分の4以上の賛成を要する。この場合において、憲法改正案について国会議員の3分の2以上の賛成で可決したときは、承認されたものとする。

### [憲法改正の公布・施行]

- 第167条 憲法改正は、共和国大統領によって公布され、その定める日から施行する。ただし、施行日は、公布の日から3月以上経過した日でなければならない。

### [憲法改正原案再発議の制限]

- 第168条 憲法改正案が国民投票又は国会により否決された日から1年内は、同一の事項を目的とする憲法改正原案を再発議することができない。

## エストニア共和国憲法改正法

エストニア共和国憲法第162条に基づいて2003年9月14日に実施された国民投票において、エストニア国民は憲法を改正する以下の法律を採択した。

- 第1条 エストニア共和国憲法の基本原則に則り、エストニアはEUに加盟することができる。

- 第2条 エストニアのEU加盟に当たっては、エストニア共和国憲法は、加盟条約から生じる権利義務に反することがないように適用されなければならない。

- 第3条 この法律は、国民投票のみにより修正される。

- 第4条 この法律は、公布の日から起算して3か月後に効力を有する。