

紹介

新スイス連邦憲法 —ヘフェリン=ハラー=ケラー共著にもとづく紹介—(3)

小林 武

目次

- I 紹介にあたって
- II スイス連邦憲法の歴史と特質 (以上、本誌17号)
- III ヘフェリン=ハラー=ケラー共著の主要内容の紹介
 - 原著者の序文
 - 目次の大略
 - 第1編 総則
 - 第1節 スイス連邦憲法の特徴 (以上、本誌18号)
 - 第2節 連邦憲法の歴史
 - I. 1798年以前のスイス
 - II. ヘルヴェティア共和国 (1798-1803)
 - III. 調停期 (1803-1813)
 - IV. 復古期および新生期 (1814-1848)
 - 1. 復古期 (1814-1830)
 - 2. 新生期 (1830-1848)
 - V. 1848年の連邦国家と連邦憲法の誕生
 - VI. 1874年の全面改正
 - VII. 1874年以降1999年の全面改正までの憲法改定
 - VIII. 1999年の全面改正
 - IX. その他の改革パッケージ
 - 1. 司法改革
 - 2. 国民の権利の改革

3. 国家指導の改革

4. 連邦制度改革

紹介者の註：本文中所掲の専門家委員会草案および新スイス連邦憲法の条文

(以上、本号)

第3節 公法の解釈 (以下、次号)

第2節 連邦憲法の歴史

I. 1798年以前のスイス

旧誓約者同盟 (*Alte Eidgenossenschaft*) は、13の旧来の地域 (Ort) とそれに同調しかつ集合する諸地域が結束している、ゆるやかな国家連合 (*loser Staatenbund*) であった。それが依拠しているものは、1個の統一的な法的根拠ではなく、もっとも古いものは3世紀に遡るところの、多数の個別的条約であった。個々の地域の法的地位は、自らそれに従うことを表明して締結した条約のみによって定まっていたのである。それで、それは、いかなる意味においても統一的 (*einheitlich*) なものではなかったのである。

旧誓約者同盟の唯一の共同的 (*gemeinsam*) な機関は、各地域の代表が、共同の利害にかんする問題について討議し結論を得るために多少規則的に会合する同盟会議 (*Tagsatzung*) であった。代表は、自ら決定を下す際、自らの地域の政府 (*Regierung*) の指示に強く拘束され、他方、同盟会議の決定は、通例全会一致が求められるから、同盟会議は、極端に鈍重な機関としての自己を現わすことになる。各地域の間の最重要の韌帯部分は、同盟会議と並んで、一定の従属的領域 (*Untertanengebiet*) に対する共同行政、いわゆる共同統治 (*Gemeine Herrschaft*) であった。

II. ヘルヴェティア共和国 (*Helvetische Republik*) (1798-1803)

1798年、旧誓約者同盟は、フランス軍の進駐によって崩壊した。その位置に、ヘルヴェティア共和国 (*Helvetische Republik*) という、フランス革命の観念 (*Vorstellung*) にもとづく統一国家 (*Einheitsstaat*) が取って代わった。

従来の政治的・地政的な区分は大きな部分に止揚され、均等の権限をもつ、同様の大きさの19の邦 (カントン。 *Kanton* [本稿では「邦」と翻訳する]) に分割されたが、

それは、固有の権限をもたない、たんなる行政的統一体 (*Verwaltungseinheit*) の機能を有するだけのものであった。ヘルヴェティア (*Helvetia*) で創出されたものは、例えば、ゼンティス (*Säntis*)、(ベルナー [Berner]) オーバーラント (*Oberland*) およびヴァルトシュテッテン (*Waldstätten*) 各邦である。

ヘルヴェティアの時代は、主として、統一主義者 (中央集権主義者) と連邦主義者との間の争闘 (*Konfrontation*) に帰するような政治的紛糾 (*politische Wirre*) によって特徴づけられている。この新しい共和国は、決して正当に統合されたものではなく、住民の支持もわずかなものにすぎなかった。それは、フランス軍の侵攻によって、内部的に、最短の期間で倒壊した。

それにもかかわらず、ヘルヴェティアの時代は、誓約者同盟の前を跡形もなく通り過ぎたものではなかった。それは、一方では、その後も維持されることとなった、すべての邦の平等 (*Gleichstellung aller Kantone*) を創設し、他方では、それは、はじめて、次に掲げるようなフランス革命の国法理念 (*staatsrechtliche Ideen der Französischen Revolution*) をスイスにもたらしたのである。

- 法的平等
- 権力分立原理
- 自由権の擁護
- 国民主権原理
- 教育を受ける普遍的な義務
- 土地負債 (*Grundlast*) の廃止

Ⅲ. 調停期 (*Mediation*) (1803-1813)

ナポレオンによる1803年2月19日の調停条約 (*Mediationsakte vom 19. Februar 1803*) (仲裁条約 [*Vermittlungsakt*]) は、統一主義者と連邦主義者との間の論争に終止符を打ち、国家連合 (*Staatenbund*) への帰戻をもたらした。各邦の主権は回復され、13の旧地域は元の境界に収まった。従来に従属的領域は、いずれにせよ放棄されなければならなかった。すなわち、ザンクト・ガレン (*St. Gallen*) およびグラウビュンデン (*Graubünden*) とならんでアールガウ (*Aargau*)、トゥールガウ (*Thurgau*)、テッシン (*Tessin*) およびヴァート (*Waadt*) も、自律的 (*selbständig*) な邦として承認されたの

である。しかし、その他の点では、邦の憲法秩序は、革命期以前の広範な不平等かつ不自由の状態に戻った。

連邦 (*Bund*) は、全体として、とりわけ外交および国内外の安全保障とかかわる領域では、きわめて些少な権限 (*wenige Kompetenzen*) をもつにすぎなかった。他のすべての案件にかんしては、元どおりに、邦が排他的な権限を有していたのである。

連邦の機関は、同盟会議 (*Tagsatzung*) と、スイスのランダマン (*Landammann der Schweiz*) として執行上の事務を指導する、時々には置かれる領導的邦 (*Direktorialkanton*) の市民司令官 (*Bürgermeister*) とである。

IV. 復古期および新时期 (Restauration und Regeneration) (1814-1848)

1. 復古期 (Restauration) (1814-1830)

ナポレオンの支配の終焉とともに、全ヨーロッパに革命前の機構が復古した。スイスも、1815年8月7日の同盟協約 (*Bundesvertrag vom 7. August 1815*) によって、ほとんどすべての問題 (*Belang*) が古い秩序に帰戻した。ただ、ひとつの点でのみ復古がなされなかった。それは、新しい諸邦が——とりわけベルン (*Bern*) やヴァルトシュテッテン (*Waldstätten*) からの激しい反対にもかかわらず——国家連合 (*Staatenbund*) にとどまったことである。その他、調停期にはフランスに属していたヴァリス (*Wallis*)、ノイエンブルク (*Neuenburg*) およびゲンフ [ジュネーブ] (*Genf*) がこの連合 (*Bund*) に加わった。

ウィーン会議 (*Wiener Kongress*) では、1815年に、邦の新しい境界が確定した。同時に、スイスの独立と永世中立 (*immerwährende Neutralität*) が承認された。

邦の内部では、旧来の自由の不存在 (*Unfreiheit*) とともに、旧来の統治の層も帰戻した。新しく加わった邦においてすら、有権者調査 (*Wahlzensus*) が真に民主的な構造の創出を妨げた。

2. 新时期 (Regeneration) (1830-1848)

新时期 (1830-1848) は、1815年の連邦条約が、いずれにせよ妥当していた時代であるが、一部の邦、すなわち、いわゆる新生邦 (*Regenerationskanton*) で自由主義的憲法 (*freiheitliche Verfassung*) が発展してきた。自由主義 (*Liberalismus*) の政治運動と結

んで、また一部では、ヘルヴェティアの範例 (Vorbild) への回帰の下で、いくつかの新生憲法が、義務的憲法レファレンダムと単純な法律制定における代議制民主主義を伴った国民主権 (Völkssouveränität)、多様な自由権 (Freiheitrecht)、さらに、法的平等と権力分立の原理を実現させたのである。

新生邦からは、自由主義的な諸邦憲法の範型 (Muster) にもとづいて、同盟協約の改正を求める声 (Ruf nach einer Revision des Bundesvertrags) が出された。早くも1832年には、同盟会議 (Tagsatzung) が、改定草案を推敲するための委員会を設置した。委員会の報告 (Berichterstatte) の後に出された「ロッシの構想」(《Projekt Rossi》) として知られる1832年の草案は、しかし、同盟会議で頓挫させられた。これと同様の災難は、改定目的を軟化させた形で実現を図った1833年草案をも見舞った。

その後の数年は、新生邦と保守邦の間の緊張 (Spannung zwischen den regenerierten und den konservativen Kantonen) が、絶え間なく増大した。最初の高揚点は、カトリック邦のルツェルン (Luzern) に対する武装した義勇軍の中に見出される。そこで、カトリック的=保守的7邦は、1845年の分離同盟 (Sonderbund von 1845) の結成でもって反応したが、そこにおいて7邦は、[新生邦の] 革命的企図に対抗する相互的な支持を確約し、そしてその目的のために一個の共同軍事協議会 (Kriegsrat) の設置へと進んだ。分離同盟は、1847年、同盟会議によって12邦半 [12の邦と1つの半邦] というギリギリの多数でもって反連邦的 (bundeswidrig) であると宣言され、解散した。分離同盟戦争 (Sonderbundkrieg. 1847年11月4日から29日まで) において、同盟会議の決議は、軍事力をもって貫徹された。

V. 1848年の連邦国家と連邦憲法の誕生

分離同盟戦争の終結によって、一つの連邦形態への道が開かれた。1848年の早春、議会は、その秋に邦の投票にかけるべく憲法草案を起草した。投票において、15邦半が新憲法を採択した。6邦と1つの半邦が反対したが、そのうち3邦と1つの半邦は、多数決に従うことを前もって表明していた。1848年9月12日 (12. am September 1848)、同盟会議は、連邦憲法の採択 (Annahme des Bundesverfassung) を宣言し、それは、1848年11月16日に発効した。

この憲法の発効を法的に実質化 (rechtliche Qualifizierung) させるには、1848年憲法

は1815年の同盟協約から法的に逸脱していないということを出発点としなければならなかった。1815年同盟規約の改正は——国家連合の性質に即して考えるなら——誓約者同盟を構成する全ての邦の同意が必要とされることになる。たとえ、それが同盟会議の審議から出たものであるとしても、1848年憲法は、法的には、一個の完全に新しい憲法として生まれた。つまり、それは、一個の始原的な憲法制定 (*originäre Verfassungsgebung*) の行為なのである。KöLz (Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte I. S.611) は、「現行国法によって支担されず、形式上適法性を欠き、それゆえ革命であったところの決定 (Beschluss) である」と述べている。同盟会議は、各邦とともに、自らを憲法制定者として位置づけたのである (1848年憲法の経過規定1条および2条)。

1848年憲法は、内容上、様々な由来をもつ諸要素の幸運な結合 (*glückliche Verbindung von Elementen verschiedener Herkunft*) である。その中で、2つの要素が前面に出ている。すなわち、

—— 義務的憲法レファレンダム、法律制定における代表民主制、権力分立、法的平等および自由権を備えているところの、法治国家的な、自由主義諸邦の憲法の範例にもとづく民主主義 (*Demokratie nach dem Vorbild der liberalen Kantonsverfassungen*) の受容。自由権に属するものとして、請願権と並んで出版の自由、結社の自由、キリスト教団の自由および居住の自由が保障されている。この最後者は、1866年の改正まではキリスト教信仰の所持者だけが有していたものである。

—— 1787年の北アメリカ合衆国憲法の範例にもとづく連邦国家的構造 (*bundesstaatlicher Aufbau nach dem Vorbild der nordamerikanischen Unionsverfassung*) を二院制をとまなう形での採用。

それと並んで、経済的観点では、とりわけ、邦内関税の廃止および邦間関税の統一、爾後の連邦の主要な収入源に言及している。こうして、居住の自由の承認も加わって、スイスが統一的な経済領域 (*einheitliches Wirtschaftsgebiet*) に成長するための前提が創出されたのである。

新しい連邦国家の機関 (*Organe des neuen Bundesstaates*) は、国民 (Volk) および邦 (Stände)、国民院 (Nationalrat)・全邦院 (Ständerat) を擁した連邦議会 (Bundesversammlung)、連邦参事会 (Bundesrat) および連邦裁判所 (Bundesgericht) となった。

VI. 1874年の全面改正

60年代〔1860年代〕以降、様々な——とりわけ、諸邦における民主主義運動、「文化闘争」(《Kulturkampf》) (第1回ヴァティカン公会議の時期のカトリック教会との抗争) および1866年のプロシア=オーストリア戦争と1870～71年の独仏戦争が残した刻印と関連した——理由から、連邦憲法の改正が論議され始めた。連邦議会の多数派である自由主義者は、1871年から72年にかけて、憲法の全面改正のための草案をつくり上げた。この1872年の憲法草案 (*Verfassungsentwurf von 1872*) は、とりわけ、次の3点で1848年憲法の規定を超えようとするものである。すなわち、それは、まず、連邦権限の強化、とくに実質的・形式的な民・刑事法典の統一と学校法の一部の統一を定めている。また、法律イニシアティブおよび法律レファレンダムを導入する。そして、ジェスイット〔イエズス会〕の禁止を強化しようとするものであった。この提案は、1872年5月12日の国民投票で、国民、邦ともに多数を獲得できなかった。カトリック諸邦と連邦志向に転じた諸邦との連合による反対派 (*Opposition*) が、これを崩壊させたからである。

2度目の草案 (*zweiter Entwurf*) では、反対派の中の半数に対する相当な譲歩がなされた。すなわち、民主主義的・中央集権的色彩が大幅に緩和されたのである。半面、反教権的 (*antiklerikal*) な規定は強化されたが、それは、1873年に文化闘争が頂点に達していたからである。1874年4月19日の国民投票 (*Volksabstimmung vom 19. April 1874*) においては、遂にカトリック諸邦だけが反対派となった。草案には、国民、邦とも明確に同意した (国民は賛成34万対反対19万8000、邦は14邦と1半邦対7邦と1半邦)。1874年5月29日、新憲法が連邦議会により公布され発効をみている。

1874年連邦憲法は、1848年連邦憲法の改正条項にもとづいて制定された。それにつき重要なのは、——1848年連邦憲法とは違って——始原的な憲法制定ではなく、派生的な憲法 (*abgeleitete Verfassung*) 〔現行憲法から生まれた憲法〕であったことである (参照、このアベ・シェイエス [ABBÉ SIEYES] に立ち還った区別については、HALLER/KÖLZ/GÄCHTER、*Allgemein Staatsrecht*、S.105f.を参照せよ)。

新連邦憲法は、内容からみれば、1848年連邦憲法を広範に発展させたものとなっている。改正の主要点は、つぎのとおりである。

- 直接民主主義の拡張 (*Ausbau der direkten Demokratie*) : 任意的法律レファレンダムが採用された。
- 連邦権限の拡張 (*Ausbau der Bundeskompetenzen*) : 連邦は、実体私法の一部の領域において、債務取立および破産法において、また、軍事部門ならびにその他、鉄道、電信、銀行券および労働者保護といった様々な事項において、立法権限を増大させた。
- 自由権の拡大 (*Erweiterung der Freiheitsrechte*) : 取引および営業の自由と並んで、思想および良心の自由が、すべての信仰 (*Bekenntniss*) に妥当するものとして認められた。礼拝の自由 (*Kultusfreiheit*) が、すべての宗教 (*Konfession*) に拡大された。体刑とともに、平時における死刑も、原則として禁止された。死刑の禁止には、5年の猶予期間が置かれた。
- 連邦裁判所の権限の拡張 (*Erweiterung der Kompetenzen des Bundesgerichtes*) : 連邦裁判所は、邦の統一を扱う事案における最高の審級となった。それはまた、邦間のあるいは連邦と邦との間の国法上の争訟にかんして、また、憲法上の権利の侵害に関する市民の国法上の訴え (*staatrechtliche Beschwerde*) にかんして、裁定する権限をも得た。

VII. 1874年以降1999年の全面改正までの憲法改定

他国と比較するとき、スイスは、きわめて頻繁に (*häufig*) 憲法改定 (*Verfassungsänderungen*) をおこなっている点で特徴的である。このことは、複雑な連邦国家的権力分配を、変転する必要性に厳格に即応させなければならないことと、部分的には関連している。また、国民イニシアティブが多数出されてきたことがそれに加わる。1874年以降140年を超える連邦憲法部分改正によって、憲法典は、見る間に見通しの利かないものとなり、また、——法律イニシアティブ〔の制度〕がないことが原因で——一部では細目規定 (*Detailbestimmung*) に負担を掛け過ぎている。

1874年以降の部分改正の内容 (*Inhalt der Partialrevision*) にあたるもので、下記の分野では最重要の改正がおこなわれている (それぞれ重要な事例である) :

- ユラ (*Jura*) 邦の創設 (1978年)。
- 連邦権限の増大 (1898年 : 全国的な民事・刑事実体法を統一する権限)。

- 直接民主主義の拡張 (1891年: 憲法の部分改正のための国民イニシアティブの導入、1921年および1977年: 条約イニシアティブの導入および拡張、1949年: 緊急連邦決議をレファレンダムに付すこと)。
- 国民議会議員選挙への比例代表制の導入 (1918年)。
- 両性の対等処遇 (1971年: 女性への投票権および選挙権の導入、1981年: 男女同権)。
- 法治国家の拡張 (1914年: 連邦行政裁判権のための憲法的根拠の導入)。
- 社会国家の拡張 (1890年: 疫病および事故保険のための憲法的根拠づけ。1925年: 老齢・遺族・廃疾保険のための憲法的根拠づけ)。
- 経済憲法にかんする新条項の制定 (とりわけ1947年)。
- 自然的生存基盤の保護 (1879年: 森林警察のための、1953年: 水源保護のための、1962年: 自然および郷里の保護のための、1969年: 空間計画のための、1971年: 環境保護のための憲法的根拠づけ。1987年: ローテントウム・イニシアティブ (Rotentuminitiativ) = 沼地の保護。1992年: 生殖および遺伝技術の濫用からの保護。1994年: 通過交通の否定的影響からのアルペン地域の保護)。
- 交通およびエネルギーにかんする規制 (1958年: 国道、1908年および1975年: 水経済、1957年: 原子力エネルギー、1990年: エネルギー条項)。
- 文化および教育 (1958年: 映画制度、1963年: 奨学金制度、1973年: 経済発展、1984年: ラジオおよびテレビジョン)。
- 税制: 直接連邦税 (1915年以降、様々な改革をとまう)。1993年: 付加価値税。
- 兵役に代替する民事的役務 (Ersatzdienst, 1992年)。
- レートロマーニッシュ語およびイタリア語の促進 (1938年および1996年)。

VIII. 1999年の全面改正

1999年に成就した連邦憲法の全面改正は、1965年を起点とする、長期に亘りかつ苦勞の多い改正過程の成果である。当時、連邦参事会は、オブレヒト全邦院議員とデュレンミット国民院議員の動議 (Motionen Obrecht und Dürrenmatt) によって、全面改正のためのした準備にとりかかることを委託された。連邦参事会は、1967年にヴァーレン委員会 (Kommission Walen) を設置して、アンケートを各邦、各政党、各高等学校〔大学〕、諸結社その他の諸団体に提示し1973年にはその最終報告書を提出した。

1974年に設置された専門家集団 (*Expertengruppe*. その長はフルグラー [Furgler] 連邦参事会閣僚) が草案を起草し、それが1977年に連邦参事会に提出され、続いて一致を見た。

1977年の憲法草案 (*Verfassungsentwurf* [VE]) は、現行連邦憲法の基本原則を受け継ぐものであるが、同時に、現行憲法への重要な実質的な変更を予定していた。次のものである：

- 連邦と各邦間の権限分配の秩序 (VE48条以下)。
- 法律イニシアティブの導入 (VE64条、64条の3 [別案 (*Variante*)] および66条)。
- 連邦裁判所の権限の拡張 (VE109条)。
- 法律制定の課題としての社会権の導入 (VE26条)。

この草案は、きわめて多様な形で意見聴取に付され、反対は、とりわけ、連邦と各邦の間の課題分配の新方式に対して出された。経済・エネルギー憲法の定式化にも強い抵抗があった。他方、基本権カタログ、法律イニシアティブおよび裁判権の拡張などの各論は、広範な支持を受けた。

全面改正論議の中で注目されたのは、1984年のアルフレッド・ケルトとヨハネ・パウル・ミュラーによる私的草案 (*private Entwurf von Alfred Kölz und Jörg Paul Müller von 1984*) (第3版1995年) が出されたことであった。それは、1977年の憲法草案を支持しつつ、同時に、レファレンダムの拡張や環境保護の強調を定めていた。

その後、真に内容のある全面改正は政治的好機をつかむことができなかったが、連邦司法・警察省 (EJPD) が、1985年のモデル研究 (*Modell-Studie von 1985*) をつくり上げた。これは、1977年の予備草案から、争いのない部分を引き継ぎ、他方で、多くの争いのある規定を放棄したものであった。連邦参事会は、1985年11月6日の報告 (BBI 1985III1) において、これまでの改憲努力にモデル草案を加えたものの結果を連邦議会両院に提出した。

連邦議会は、1987年6月3日の連邦憲法全面改正にかんする連邦決定 (*Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987*) (BBI 1987 II 963) をおこない、その際に、全面改正は本質において形式的観点からするものにとどめるべきところから始めるものとした。連邦議会は、連邦参事会に対し、「現行の成文および不文の憲法 (*Verfassungsrecht*) を、理解しやすい叙述にし、体系的に秩序立て、かつ、条文の密度と文言を一致させるような憲法へと改訂 (*nachführen*) すべき」草案を推敲

することを委託した。それゆえ、連邦参事会は、政治的体系の重要な更新と改良は断念して、本質的に、現行憲法の「改訂」 (*«Nachführung» des geltenden Verfassungsrecht*) に取り組むこととなった。

連邦参事会は、草案の推敲を連邦司法・警察省に委ねた。そこで、全面改正は、当時予定されていた欧州経済領域への加盟 (EWR-Beitritt) と不可分のものであるが、それが実際上成就が困難な状況にあったので、憲法改正の計画の方は、相当な遅れを被った。その上、同省の長官である連邦参事会閣僚アーノルド・コラー (ARNOLD KOLLER) は、当然のこととして、たんなる改訂という割に合わない役割には満足しなかった。議会による委託が正当とされ、同時に、実質的な改革への道が開かれたため、司法・警察省では、のちに連邦参事会が引き受けたユニット方式の憲法改正の考え方 (Konzept der Verfassungsreform im Baukastensystem) が伸長することになった。連邦参事会は、1995年7月に、[すべてを一度のあらためることを] 自己目的とせず、順々に改正していく枠組みをつくり出すための「改訂」連邦憲法 (*«nachgeführte» Bundesverfassung*) を内部的に提示した。同時に、連邦参事会は、専門家委員会の先行作業の中で、国民の権利と司法についての重要な実質的な改革を討論に付し、また、順次取り組む他の改革を、それらが成熟するのを待って直ちに実現させるべきことを強調した。

本質的にEJPDによってつくられた改革案については、連邦参事会は、広く設計された意見聴取手続 (Vernehmlassungsverfahren) に付すことにした。とりわけ、すべての女性市民と男性市民から見解が聴取された。この意見聴取手続と、活発に用いられた「国民的討論」 (*«Volksdiskussion»*) の評価にもとづいて、連邦参事会は、1996年11月20日に、600頁超の浩瀚な新連邦憲法にかんする報告書 (*Botschaft über eine neue Bundesverfassung*) (BBI 1997 I 1) を提示した。同報告書は、3つの構成部分から出来ている：

1. 「改訂」憲法草案 (*«nachgeführten» Verfassungsentwurf*) であるが、これは、実質的な改革を広範におこなうことは断念し、当時妥当していた (部分的には法律の中にも含まれ、あるいは不文の) 憲法を時宜に即した文言に定式化し、体系的に明確にし整理し、また、より下位のレベルの意見の実例を是正するものである。
2. 広範な国民の権利の改革 (*Reform der Volksrechte*)。すなわち、直接民主主義制度

の提案。

3. 司法改革 (*Justizreform*) (とりわけ憲法裁判権の拡張と連邦裁判所へのアクセスの制度) の提案。

その他の改革分野は、国家指導 (*Staatsleitung*) (政府 [Regierung] および議会の改革) ならびに連邦主義 (*Federalismus*) (権限の分担、財政均衡) であり、後に段階的に——国民と邦の承認を受けて——実現した憲法の該当部分の位置に置かれた。つまり、いわば、新規の「ユニット」(*Baukasten*) のモジュール (*Modul*) のように収まったのである。

1977年1月、国民・全邦各院の委員会 (*Kommissionen von National- und Ständerat*) は、連邦憲法改革の審議を開始した。1998年の全部を費やして、国民・全邦合同会議 (*Plenum des National- und Ständerates*) は、「改訂」憲法 (*nachgeführte*) *Verfassung*) について審議した。1998年12月18日、連邦議会両院は、最終投票をおこなった。全邦院は全会一致で採択し、他方、国民院における採決は、議員中134名が賛成、14名が反対、そして32名が棄権であった。そして、「改訂」憲法は1994年4月に国民投票に付されたが、スイスの事情として重大なのは、1999年4月18日の投票 (*Abstimmung vom 18. April 1999*) において、35.3%という低投票率でもって国民と邦が憲法を承認したことである。その際、邦についてはギリギリの相対多数であった (賛成票は、国民の59.2%で、12邦と2つの半邦。反対は、8邦と4つの半邦)。憲法 [改革] は、農村的なスイス中央部の諸邦及び北東スイス、さらに、アールガウ、グラールス、ヴァリスなどの諸邦で否決されたのである。新憲法の発効は、2000年1月1日であった。

1999年の新連邦憲法の本質は、——一個の「改訂」(*nachführung*) (より良く言えば「現代化」[*Aktualisierung*]) あるいは「最新の設定」(*mise à jour*) にある。それは、全面改正の時点まで展開してきたところの、おびただしい部分改正や実例 (*Praxis*) によって形成されている憲法を、一個の身軽で解りやすく、印象的な文言で再生させたものである。見通しが利くような区分 (*Gliederung*) をしたことが、失われていた規範を迅速に発見することを助けた。下から上へ、また上から下への段階づけをとおして、実質的意味の憲法と形式的意味の憲法とのより良い統一が達成された。従前の、とりわけ基本権の領域で連邦裁判所の判決や条約 (*Abkommen*) への加盟によって発展した「不文の基本権」が、今や憲法条文 (*Verfassungstext*) の中に含まれることとなっ

た。他方で、非本質的なもの——わずかな例外であったが——は、憲法条文から除外された。

新憲法には、その射程が過小評価されるべきでないような内容上の更新 (*inhaltliche Neuerung*) も見られる。その最重要の事項は、とりわけ、邦の政府の会議、また〔連邦〕両院の国政関係の諸委員会の運営にかんするものである。それは、連邦と各邦との関係 (*Verhältnis zwischen Bund und Kantonen*) および議会権能 (*Parlamentsrecht*) にかかわっている。たんなる「改訂」(*《Nachführung》*) の観念は、議会における広い合意が達成されるような場面とは適合的でない。部分的には、〔憲法の〕更新は、たんなる「生きた憲法現実への適応」(*《Anpassung an die gelebte Verfassungswirklichkeit》*) として表現されるのである。

IX. その他の改革パッケージ (Reformpaket)

1. 司法改革 (Justizreform)

司法改革は、1999年10月に、連邦参事会の提案との均衡に強く支配された草案が、議会によって可決された (BBl 1999, 8633)。そして、2000年3月12日の国民投票で、国民・邦ともにそれを承認した。効力発生をいかに定めるかは、憲法制定者 (Verfassungsgeber) が連邦議会に委ねたが、それは、本来なら法律レベルに相応する多数〔の憲法条項〕を整序するために段階的に発効させることを決めていたからである。2007年1月1日、司法改革に相当する憲法規範が発効した。

司法改革がもたらした新規条項は、とりわけ次のものである：

—— 法的争訟について司法官庁による裁定を求める権利 (*Anspruch auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten durch einer richterliche Behörde*)。ただ、例外的ケースにかんしては、立法者は、これを排除することができる (「法的訴えの保障」〔*《Rechtweggarantie》*〕、29a条)。

—— 民事・刑事手続きの統一のための連邦権限 (*Bundeskompentenz für eine Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts*)。ここでは、邦は、従来の範囲で、裁判所の構成と裁判の権限を維持する (122条・123条)。

—— 連邦の選挙および投票 (*eidgenössische Wahlen und Abstimmungen*) にかんする有権者の訴願の拡張 (*Ausdehnung der Stimmrechtbeschwerde*) (189条1項f号)。

—— 一定の事項についてアクセスの制限 (*Zugangsbeshr nkung*) をすること、そして連邦 (191a条) および邦 (191b条) の裁判官による前審を接続させること (*Vorschaltung richterlicher Vorinstanzen*) による連邦裁判所の負担軽減 (*Entlastung des Bundesgerichts*)。その際、多数の邦で、共同して裁判所を設置することができる。

—— 司法権の独立 (*richterliche Unabhängigkeit*) の明文上の保障 (191c条)。

連邦参事会によって提案された連邦裁判権の拡大 (*Ausbau der Verfassungsgerechtbarkeit*) ——連邦法律の裁判所による審査を、連邦裁判所に集中させる具体的規範統制の形式で可能にしようとするものであるが——は、議会により否決 (*ablehnen*) された。連邦裁判所へのアクセスに対する広範な制限についても、連邦参事会は、これを実施しない権限を有した。

法律のレベルにおける司法改革の〔もたらした〕転換 (*Umsetzung der Justizreform*) は、広範に及んだ。2005年6月17日の連邦裁判所法 (*Bundesgesetz über das Bundesgericht [BGG]*) ——発効は2007年である——は、連邦裁判権構成法 (OG) を補充したものである。それは、連邦裁判所の組織および権限ならびに手続および法的手段 (*Rechtsweg*) に新しい基盤を与えた (参照、58条、59条、64条および65条)。連邦刑事裁判所 (*Bundesstrafgericht*) および連邦行政裁判所 (*Bundesverwaltungsgericht*) との接続 (*Vorschaltung*) は、連邦裁判所の負担軽減に資した。連邦保険裁判所 (*Eidgenössische Versicherungsgericht*) は、連邦裁判所に統合された。法的手段の保障 (*Rechtweggarantie*) は、連邦レベルで実現した。邦では、ずっと遅れて2009年1月1日に、必要とされる施行法が制定された (ただし、成功したのは一部にすぎない)。2011年1月1日に、2008年12月19日のスイス民事訴訟規則および2007年10月5日の刑事訴訟規則が発効した。

2. 国民の権利の改革 (Reform der Volksrechte)

国民の権利 (*Volksrecht*) の改革にかんする連邦参事会の提案は、1999年夏の連邦両院における採否審議において暗礁に乗り上げた。この失敗で決定的となったのは、直接民主主義制度の拡張案が国民請願 (*Volksbegehren*) のために不可欠な署名数の増加と抱き合わせにされていたことである。全邦院は、続いて、多数の賛成が見込まれる提案を再度おこなったが、それは、結局、きわめて穏当な法案になり、議会に

おけるコンセンサスが得られるものであったので、2003年2月9日に、国民および邦の承認を得た（ただし、投票率は実に28.2%だった！）。

新規のものは、条約イニシアティブと一般的イニシアティブである。2003年8月1日に、拡張された条約レファレンダム (*erweiterte Staatsvertragsreferendum*) が発効した（連邦憲法141条および141a条）。2006年5月31日、連邦参事会は、本質的に一般的国民イニシアティブ (*allgemeine Volksinitiative*) の設定を目指すとした報告を公にした。これに即して、新しく法律改訂も促されたが、ただ、一般的形式においてのみにとどまった。遺憾ながら、この錯綜した仕組みはあまり実際的なものでないことが後に知られるところとなった。そのため、連邦参事会と議会は、(まったく発効しない) 連邦憲法139a条の廃止を提案した。これにつき、国民と邦は、2009年9月27日に承認した。

3. 国家指導の改革 (Staatsleistungsreform)

政府改革 (Regierungsreform) は、暫定的に書かれたものとみなすべきである。2010年10月13日の政府改革にかんする追加的報告 (BBI 2010,7811ff.) は、先の提案とは広く隔たっており、連邦大統領の任期を2年間延長するという意気地のない改革を提示したにすぎなかった。小さな議会改革 (*Parlamentsreform*) は、せいぜい法律レベルでおこなわれた。その中で、2002年12月13日の連邦議会にかんする法律 (議会法, *Parlamentsgesetz* [ParlG]) は、議会、とりわけ議会の委員会の情報法を改良し、また、新憲法において強調されているところの、計画および外交政策の形成に際しての議会の協力を強化することに移し替えている。

4. 連邦制度改革 (Föderalismusreform)

2004年12月28日の憲法レファレンダムで、国民と邦は、明瞭な多数を以て (可とする票64%以上、否とした邦はわずか3)、連邦と邦の間の財政均衡及び権限分配にかんする新構成 (*Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* [NF4]) に同意した。この改革は、27の憲法条項の改正を必要とするものであった。それは、本質的に、連邦と邦の間の明瞭な権限分配、そしてそれとともに国家的課題のより良い解編 (*Entflechtung*) をもたらした。すなわち、財政の均衡は、

いずれの邦にもその固有の資金を最低限保障し、他方、負担の均衡は、特別の負担を被っている山岳部および中央部の諸邦に対して補償をするものである。さらに、邦間の協同についての新しい形態をも可能にした。この、財政および負担の均衡にかんする連邦法律は、2008年1月1日に発効した。

紹介者の註：本文中所掲の専門家委員会草案および新スイス連邦憲法の条文

(新スイス連邦憲法の邦訳にあたっては、関根照彦訳〔初宿正典・辻村みよ子編『新解説 世界憲法集』第2版、三省堂・2011年〕を参照した。)

I 専門家委員会草案

(連邦憲法全面改正のための専門家委員会の憲法草案・1977年)

第26条 社会権

① 国家は、次の事項のための施策を講じる。

- a. すべての人が、その能力と素質に応じて学習し、さらにそれを続けることができるようにすること。
- b. すべての人が、妥当な条件で勤労することにより、その生計を立てることができるようにし、また、すべての被傭者がその職場を正当な理由なしに喪失することのないよう、これを保護すること。
- c. すべての人が、社会保障制度に加入するようにし、とりわけ、老齢・傷害・疾病・失業ないし扶養者の欠損から生ずる結果に対して保障されるようにすること。
- d. すべての人が、自己の生活にとって不可欠な手段を所有するようになすこと。
- e. すべての人が、負担可能な条件で適当な住宅をもつことができるようにすること、また、借地借家人が不法から保護されるようにすること。

② 国家は、家族と母性を保護する。

第48条以下 = 第3章 連邦および邦の責任

第64条 国民イニシアティブ

- ① 5万人の有権者は、発議の形式で国民発案を提起し、連邦議会がその権限の範囲内で規則を定めるよう請求することができる。
- ② 発案は、指針を示す形、または、完成された草案の形のいずれかの形で、これをおこなうことができる。

第66条 イニシアティブの処理

- ① 連邦議会は、発案に同意するか否かを決定する。連邦議会が発案につき、その内容において拒否した場合には、この発案は、これを国民の投票に付する。
- ② 連邦議会または国民が発案に同意することを決定した場合には、連邦議会は、これを推敲して適切な草案にする。連邦議会は、これを憲法または法律のいずれの形式にするかを決定する。
- ③ 前項の草案につき、両院の一致が得られない場合は、連邦両院合同会議においてこれを推敲する。

[別案] 第64条の3 完成された形式の法律イニシアティブ

- ① 5万人の有権者は、完成された草案の形式により、法律の制定を請求することができる。
- ② 連邦議会が発案に同意した場合には、法律は、これを任意的レファレンダムに付する。
- ③ 連邦議会が、発案と、対抗草案が提案された場合この対抗草案との双方を拒否したときには、これらを国民の投票に付する。連邦議会は、対抗草案を提案することができる。

第109条 憲法裁判権

- ① 連邦裁判所は、次の事項につき裁判する。
 - a. 憲法上の権利、とくに、基本権および政治的諸権利の侵害を理由とする憲法訴訟。
 - b. 連邦と邦の間の、および、邦相互間の権限争訟。
 - c. 地方自治の侵害を理由とする訴え。
- ② 次の事項は、これを連邦裁判所において争うことができない。
 - a. 連邦法律。
 - b. 国際的性格を有する、条約、法令および判決。
 - c. 連邦法律によって特例である旨指定された、連邦議会および連邦参事会の決議および決定。
 - d. 連邦法律の緊急公布。
- ③ 前項の定めにもかかわらず、連邦法律の違憲性については、当該法律が適用される事案においては、これを主張することができる。
- ④ 上に掲げたものの他にも、国法的性質を有する争訟は、法律により、これを連邦裁判権に服させることができる。

II 新スイス連邦憲法

(1999年4月18日のスイス誓約者同盟の連邦憲法)

第29 a 条 (裁判所へのアクセスの保障)

何人も、法律上の争いについて、司法官庁による裁定を求める権利を有する。連邦および邦は、例外的場合には、法律により、裁判所へのアクセスを排除することができる。

第122条 (民事法)

- ① 民事法および民事訴訟法の領域における法律制定は、連邦の管轄事項である。
- ② 民事における裁判所構成および判決は、法律に別の定めがない限り、邦の管轄権に属する。

第123条 (刑事法)

- ① 刑事法および刑事訴訟法の領域における法律制定は、連邦の管轄事項である。
- ② 刑事における裁判所構成、判決ならびに刑罰および措置の執行は、法律に別の定めがない限り、邦の管轄権に属する。
- ③ 連邦は、刑罰および措置の執行のための規則を制定する。連邦は、次の事項にかんして邦に助成する。
 - a. 施設の設置。
 - b. 刑罰および措置の執行の改善。
 - c. 少年、青年および年少成人への教育上の措置を執るための施設。

第141条 (任意的レファレンダム)

- ① 次の事項は、5万人の有権者または8邦が、法案が官報に公示されてから100日以内に要求した場合、国民の意見を聴くための投票に付される。
 - a. 連邦法律。
 - b. 効力が1年を超える、緊急と宣言された連邦法律。
 - c. 憲法または法律が〔任意的レファレンダムに付すことを〕予定している連邦決議。
 - d. 次の内容をもつ国際条約。
 - 1. 期限が付されず、かつ、終了通告権が留保されていないもの。
 - 2. 国際機構への加盟を予定しているもの。
 - 3. 重要な法規範を含むもの、または、それを実施するために連邦法律の制定を必要とするもの。

〔② 連邦議会は、その他の国際条約についても、これを任意的レファレンダムに付すことができる。〕

【この第2項は、2003年2月9日の国民投票で削除された。】

第141 a 条 (国際条約の執行)

- ① 国際条約の承認決議が義務的レファレンダムを必要とする場合、連邦議会は、条約を執行するために必要な憲法の改正を、承認決議の中に採り入れることができる。
- ② 国際条約の承認決議が任意的レファレンダムを必要とする場合、連邦議会は、条約を執行するために必要な法律の改正を、承認決議の中に採り入れることができる。

第189条 (連邦裁判所の権限)

- ① 連邦裁判所は、次の事項の侵害を理由とする争訟を裁定する。
 - a. 連邦法。
 - b. 国際法。
 - c. 邦際法。
 - d. 邦憲法が保障する権利。
 - e. 自治体の自治、および、その他の公法上の団体のための邦による保障。
 - f. 政治的権利にかんする連邦および邦の規定。
- ② 連邦裁判所は、連邦と邦の間の、または邦間の争訟を裁定する。
- ③ 連邦裁判所のその他の権限は、法律にもとづいて定めることができる。
- ④ 連邦議会および連邦参事会の行為については、これを連邦裁判所に提訴することができない。ただし、法律で例外を定めることができる。

第191a条 (連邦のその他の裁判官庁)

- ① 連邦は、刑事裁判所を設置する。刑事裁判所は、法律で連邦に裁判権が割り当てられた刑事事件につき、第1審としてこれを裁定する。連邦刑事裁判所のその他の権限については、法律にもとづいてこれを定める。
- ② 連邦は、連邦行政の権限領域における公法上の争訟を裁定する裁判官庁を設置する。
- ③ 連邦のその他の裁判官庁については、法律でこれを定めることができる。

第191b条 (邦の裁判官庁)

- ① 邦は、民事上および公法上の争訟ならびに刑事事件について裁定するための裁判官庁を設置する。
- ② 邦は、合同の裁判官庁を設置することができる。

第191c条 (司法権の独立)

裁判官庁は、独立して裁判権を行使し、法にのみ拘束される。

(以下、次号)