

紹介

新スイス連邦憲法 —「ヘフェリン=ハラール=ケラー共著にもとづく紹介」(1)—

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
 - 1 スイス憲法のあゆみ
 - 2 全面改正へのしごと
 - 3 新憲法のかたち
- III ヘフェリン=ハラール=ケラー共著の主要内容の紹介 (以下、次稿)

I 紹介にあたって

本稿は、1999年に全面改正され、その後いくつかの部分改正が加えられた現行スイス連邦国法(新スイス連邦憲法)のすがたを、主として、Ulrich Hefalin / Walter Haller / Hellen Keller : Schweizerisches Bundesstaatsrecht — Die neue Bundesverfassung, 8., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Zürich 2012. にもとづいて紹介しようとするものである。

スイス憲法史においては、連邦国家成立以降では2つ目の1874年憲法が、1世紀を優に超える1999年まで存続していた。それは、成立以降、時代の発展とともに現代国家としての課題に応えるべく、100回を上回る部分修正を施すことによって条文の追加・修正・削除を重ねて維持されてきたものである。そのため、必然的に、内容がつきはぎだらけで見通しの利かない、国民の理解の困難を来すものとなっていた。全面改正して、体系的で、明瞭かつ平易な現代憲法典につくり直すことがスイス憲法にとって喫緊の課題であることは誰もが認識するものであった。それが、1965年に始まった35年に及ぶ忍耐強い作業の結果、20世紀最後の年に、遂に実りを得て、スイス人は「新」の名を冠するにふさわしい連邦憲法を手にしたのである。

そうしたことから、スイス憲法学界は、これを大きな歓迎をもって受けとめ、ス

イス憲法史上画期的な意義のあるものとして積極的に評価した。2000年の発効後、あまり時を措かずに新憲法についての体系的な研究書が多数刊行されたが、それは、長期に及ぶ全面改正作業に憲法学者が積極的に参加していたことで、新憲法分析のための条件がすでに整っていたからでもある。

ここで紹介しようとする書物の原型は、1984年に、ウルリッヒ・ヘフェリン(Ulrich Häfelin)とヴァルター・ハラール(Walter Haller)の共著として初版が出版された(書名:『スイス連邦国法綱要 [Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss]』)。それ以来4度版を改めて、すでに多くのスイス内外の読者・研究者に迎えられていたものであるが、連邦憲法の上記全面改正に際しては、第5版を、全面改訂を施して新版とした。そこには、改憲によって加えられた新規条項が余すところなくフォローされており、書名には「新連邦憲法 (Die Neue Bundesverfassung)」という副題が付された。その後も、連邦憲法には部分的な改正が相次いで施され、それに対応して本書も版を改めてきた。そして、2012年に、執筆者陣にヘレン・ケラー(Hellen Keller)を加えて、全面改訂かつ拡大版と銘打った第8版を世に送った。本文687頁に及ぶ大著である。今日、スイス連邦憲法の全体像をわが国に伝えようとするとき、もっとも適切な書物のひとつであることは疑いのないものとする。本稿の紹介作業にこれを選んだゆえである。なお、私は、第5版、第8版ともハラール教授から恵贈を受けている。改めて感謝したい。その際、日本語への翻訳・紹介を請われた。それを果たせないまま今に至ったが、本稿がその履行の一端となれば幸いである。

スイス憲法は、わが国では、今なお憲法学界を含めて十分には知られていないが、研究対象とされるべき価値において過小評価されているきらいがあるように思われる。本来、もっとよく紹介されてしかるべきなのは、この憲法が、早くも19世紀の中盤(1848年と1874年)に、違憲審査にあたる制度をも含む近代憲法として、当時の西欧憲法の中でも稀な憲法典であったことから言える。また、それは、部分改正を重ねて、自由主義的・民主主義的・社会法治国家的・連邦主義的性格を明瞭にし、とくに連邦的構造を高度の給付能力を備えたものに改造したことで、今日、ヨーロッパでもっとも現代的な内容をもつ憲法のひとつに数えられていることも大きな理由である。そして、この新憲法のカタログには、環境・エネルギーをはじめ、遺伝子技術、移植医療、難民保護等々の現代的課題が果敢に取り上げられ、また、

「持続可能な発展」を憲法原則にするなど、刮目に値するものがある。

原著者たちも次のように言っている（第5版の序文から。なお、第8版の序文は、同版の位置付けを述べるもので、新憲法の意義については語っていない）。——2000年1月1日に新連邦憲法が発効し、1874年憲法は失効した。憲法改正の目的は、かねてより見通しの利かないものになったままでありながら妥当してきた憲法典を、全面的に明瞭かつ理解可能なものに叙述し直すことにあった。そうした目的をもって、スイス誓約者同盟（Eidgenossenschaft. スイス連邦のこと。今日でもスイス連邦のドイツ語での公式名称は、Die Schweizerische Eidgenossenschaftである——紹介者）の根本的な諸原則を、導入部となる総則の中でリストアップし、また、諸基本権を1個のカatalogにまとめている。また、スイスが国際的共同社会、とりわけヨーロッパ人権条約（Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK]）との結合を増大させていることを、従前以上に明らかにしている。同時に、新連邦憲法は、〔これまでの憲法〕改正の系列の中にあることを示している。そして、とりわけ連邦・邦および市町村の間の、また、議会制定法と〔その他の〕立法形式との間の連携のとれた協働を意味している。持続性の原則と社会目的は、固く繋ぎとめられたものとなっている。また、改正がとくに企図されていなかった分野においても、憲法典の新しい定式化、たとえば経済的目的と競争に導かれた経済秩序についての様々な観点からの体系的把握がなされており、それが憲法の実例に新しい刺激を与えている。

スイス憲法史は、その前史を含めると足掛け4つの世紀に及ぶ。このこともより広く研究されるべきであろう。ここでは項目を並べるにとどめるが、次のごとくである。——フランス革命の影響下でつくられた1789年の第1次ヘルヴェティア共和国憲法（Helvetische Verfassung）以降、第2次ヘルヴェティア共和国憲法（1802年）、ナポレオン・ボナパルトによる調停条約（Mediationsakte. 1803年）、フランスの支配を脱した各邦間の同盟協約（Bundesvertrag. 1815年）、そして連邦国家の成立にもとづく1848年連邦憲法と1874年全面改正連邦憲法がそれである。今回の1999年新連邦憲法も、こうした憲法史の流れに属するものであり、連続性が強調されている。スイス憲法史研究から得られるものは、けっして小さくないものと思われるのである。

私は、大学院の修士課程以来、スイス憲法研究を自らの課題としてきた（博士論文は、拙著『現代スイス憲法』法律文化社・1989年）。その一環として、いま、自らを励ましつつ最新のスイス憲法の紹介を試みる。この拙い仕事をとおして、スイス憲法ができるだけ多くの人々の知るところとなり、さらに、研究者、とくに若い研究者をこの分野へと誘う一助となることができれば無上の幸せである。

そこで、まず、本書の紹介に先立って、スイス連邦憲法の歴史と特質を概観しておくこととしたい。

II スイス連邦憲法の歴史と特質

1 スイス憲法のあゆみ

スイスの近代憲法の歴史は、1848年の連邦成立のときに始まるが、その前史は13世紀末葉にまで遡ることができる。すなわち、1291年(年代については異説もある)に、スイス中東部のウーリ、シュヴィーツ、ウンターヴァルデンの「森林三邦」が、在地の領主ハプスブルク家の支配に対抗して相互援助のための永久同盟を結び、この「誓約者同盟」(前出)の結成をもってスイスの建国とみなされている。誓約者同盟は、その後次々と周辺の邦(「邦」:カントン [Kanton]。「州」と訳されることが多いが支分邦である)の加盟をみて、16世紀の初めまでに13邦の同盟へと拡大した。ただ、これは、連邦国家 (Bundesstaat) といえるものではなく、各邦がさまざまな内容・性格の同盟条約で結ばれた国家連合 (Staatenbund) にとどまるものであった。中央政府は存在せず、外交上の事項や邦間紛争の処理を扱うものとして設けられた同盟会議 (Tagsatzung) も、実態は各邦の外交使節による協議機関であるにとどまった。

フランス革命は、スイスにも大きな影響を与えた。当時、誓約者同盟は、植民地的存在である支配地域や従属邦を抱えており、また、各邦内部でも専制的寡頭支配が続いていたので、そうした状況下でおこなわれた1798年のフランス軍によるスイス侵攻には、スイスの側でもこれに呼応する民衆の蜂起が各地でみられた。それにより、誓約者同盟は、さしたる抵抗もみせないままに瓦解し、同年、フランスの軍勢力の下に「ヘルヴェティア共和国」(Helvetische Republik) が成立した。しかし、その憲法は、中世以来形成されてきた伝統を顧慮することなくスイスに中央集権的

な単一国家の体制を与えるものであったため、これに反発して旧体制への復帰を要求する「連邦主義者」の運動が拡大する。他方、この憲法下で解放を享受した「集権主義者」は共和国を支持し、両者間の紛糾によってスイスは1802年には無政府状態に陥った。

この機をとらえて、ナポレオン・ボナパルトは諸邦間の調停を試み、1803年の調停条約でスイスを国家連合の形態に復帰させた。これによって、もとの13邦が主権を回復したのに加えて、6つの従属邦が同等の資格をもつ邦として認められ、19邦となった。他方、この条約では、強大な権限をもつ首長（ランダムン）制度が新設され、フランスは、これをとおしてスイスに対する影響力を行使し続けた。

ナポレオンの没落とともに全ヨーロッパで革命前の体制への復古が生じたが、スイスも、ウィーン会議で独立と永世中立が承認され、フランスの衛星国状態を抜け出した。調停条約は廃止され、フランスの直接統治下に置かれていた3邦が自立した邦として同盟に加わり、22邦となった。こうした経過をとおして1815年に締結された同盟規約は、スイスを、なお小国家の連合体にとどめた。また、それは保守的な内容のものであったので、諸邦で市民的自由が抑圧され、権力分立制度が廃止されるなどの状況が広がった。

この「復古」(Restauration) の時代には、連邦国家的統一と自由・平等を求める動きは抑えられていたが、1830年のフランス7月革命の影響を受けて、革新の運動が表層に出て、のちに1848年の連邦憲法をもたらすことになる。この「新生」(Regeneration) と名付けられる時期に、多くの邦憲法が自由主義的・民主主義的なものへと革新され、そこからさらに、連邦国家の構築をめざす急進派の動きが強まった。他方、カトリック=保守諸邦は、「分離同盟」(Sonderbund) を結成してこれと対峙した。こうした状況下で、早くも1832年には、実現には至らなかったものの、同盟会議の起草にかかる憲法草案が出されており、また、1847年8月には、13邦が憲法制定のための「改正委員会」(Revisionskommission) を設置している。しかし、その直後、同年11月に、分離をめぐる内戦（「分離同盟戦争」[Sonderbundkrieg] と呼ばれる）が勃発した。この戦争は、急進派側の勝利に終わり、翌年のフランス2月革命をはじめとするヨーロッパ各国での革命の前進にも後押しされて、近代的連邦憲法を制定する条件が整った。

新憲法制定の作業は、憲法制定議会をとくに設けておこなうのではなく、従来からの同盟会議において進められた。上記改正委員会が23邦を構成員として再開され、1848年5月には最初の草案を作成するに至った。同年6月、同盟会議は、起草作業を終結させ、推敲を経た草案を、諾否の意思を問うべく各邦に送達した。その結果、15の邦と1つの半邦の賛成を得て、9月11日に同盟会議で採択された。この、ついに成立した1848年憲法は、それまでの国家連合に終止符を打ち、スイスにはじめて連邦国家をもたらしたもので、その骨格は今日の憲法にも受け継がれている。ただ、強力な連邦権力の創出という点でも、また国民の政治参加にかんしても、十分な達成がみられないまま、当時の急進派と保守派、集権派と分権派の妥協にもとづいて成立したものであった。そのため、連邦憲法制定後も進展し続けた諸邦の民主化運動は、1860年代に至ると、連邦憲法の改正と連邦権力の強化を要求するところとなり、1870年代にかけて、改憲は必至の状況になった。とりわけ、1870年から71年にわたる普仏戦争は、中央権力の強化が不可避のものであることを明らかにした。

全面改正の提案は、1872年にはいったん挫折したが、集権的色彩を緩和した2度目の改憲案が、1874年4月19日の国民投票で、国民については34万の賛成・19万8千の反対、邦については14邦と1つの半邦の賛成・7邦と1つの半邦の反対、という圧倒的多数で採択され、5月29日に連邦議会により新憲法として公布され発効をみた。こうして成った1874年全面改正憲法は、内容的にも1848年憲法の発展したものともみることができるが、主要な改正点は、①法律に対するレファレンダムを導入して連邦立法に国民が直接関与する途を開き、②連邦の権限を、軍事・鉄道・電信・通貨・労働者保護等の分野で拡大し、また商法などの領域では連邦が統一法典を編さんする権限をもつようにし、③取引・営業の自由、信仰・良心の自由などを自由権カタログに追加し、そして、④連邦裁判所の裁判権を強化したことにあった。

この1874年憲法が、その後、1世紀を優に越えて、1999年に至るまで維持されたのである。その間にも、全面改正の試行は幾度かなされたが、いずれも成就しなかった。まず、第一次大戦期に、社会政策上の改革を主要内容とする改憲が提案された。1917年のスイス保守国民党とスイス民主党による提案などがそれである

が、国民投票までには至っていない。ついで、戦間期には、ファシズムの台頭を背景にして、1934年、スイスに権威主義的体制をもたらすべく、右翼運動の側から全面改正を求めるイニシャティブが提案された。これは、1935年9月8日の国民投票にかけられ、70%を超える反対で否決された。そして、第二次大戦後、1946年には、バーゼル＝シュタット邦が、基本権の拡張、連邦の立法権限の強化などを内容とする全面改憲を提案したが、1959年、連邦参事会（Bundesrat内閣にあたる）は、全面改正の緊要性なしとする見解を示し、成案をみなかった。この邦イニシャティブの失敗は、しかし、連邦憲法全面改正に重要な契機を与えたものであり、その後1960年代以降改憲作業は本格化する。

他方、部分改正は、1999年の全面改正まで年平均1回を超える頻度でおこなわれていた。その経過と内容を記述することはスイス近・現代政治史を描写することに他ならず、ここでは、主なものの項目だけを挙げておきたい。——①民事法・刑事法についての統一法典編纂権限の連邦への付与（1898年）、連邦税の創設（1917年、1925年）、経済条項の設定（1947年）、農業の多面的課題への関与（1995年）など、連邦権限の拡大をもたらしたものの、②憲法部分改正のための国民イニシャティブの導入（1891年）、国民院（下院）選挙についての比例代表制の採用（1918年）など、直接民主主義的構造の強化等を目的とするもの、③女性参政権の実現（1971年）など、平等の拡充に沿ったもの、④連邦の行政裁判権および懲戒裁判権の憲法的基礎づけ（1914年）など、法治国家的構造の強化をはかるもの、⑤疾病・災害保険、老齢・遺族および傷害保険（ともに1925年）など、社会国家理念に導かれたもの、⑥河川・森林警察（1897年）、水保護（1953年）、自然および郷土の保全（1962年）、国土計画（1969年）、環境保護（1971年）など、自然的生活基盤の保護を目的とするもの、⑦立法過程で利益団体等から事前の意見聴取をするしくみの憲法典への導入（1947年）など、「協和民主制」に沿った改正、⑧遺伝子処理・体外受精（1992年）など、科学技術の進展のもたらす問題に対処するもの、などがそれである。こうした部分改正で、スイスは、現代国家的課題への憲法上の対応を果たしてきたといえる。ただ、きわめて多数の加除修正が施されたために、1874年憲法は、体裁の上で、大部かつ体系性を損なった、俯瞰しにくいものとなり、全面改正が不可避であることを人々に認識させた。

2 全面改正へのしごと

連邦憲法の全面改正をはかる作業は、1960年代に入って本格化した。まず、連邦議会の提唱を受けて、1965年に、連邦議会両院が「連邦憲法の全面改正に、根本的な事前作業を踏まえて取りかかること」を連邦参事会に委任する発議をした。そして、1967年、連邦参事会の作業部会による最終報告書の作成(1973年)を経て、1977年には、専門家委員会による新憲法草案が報告書を付して公にされるに至った。

この草案は、強力な現代的社会国家をめざすものであって、そのことは、とくに、①スイス連邦が民主的にして自由な社会的連邦国家であることの明示的な宣言、②積極国家への志向の表明とそれを具体化する諸規定(とりわけ、環境保護、独占規制、消費者保護、労使協調のための「社会契約」、国有化等の各条項)、③官庁の情報開示義務、④基本権の私人間効力の明認、⑤良心的兵役拒否の法認、⑥政党の憲法的編入、⑦計画条項、⑧オンブズマン制度、などに明瞭に示されているが、またそのために、連邦権限の強化を提案していた。同草案は、主として経済界およびフランス語圏の分権主義者から反対を受けて国民投票の実施までには至らず新憲法とならなかったが、現代スイス憲法が進もうとする基本方向を示す意義をもつものであったといえる。

その後、諸政党・団体の私案が出される状況を受けて、政府側では、1981年に、連邦参事会が連邦司法・警察省に対し、上記専門家委員会草案についての各界からの意見聴取の結果に照らして同草案に手を加えた別案を提示するよう求めた。そして、1983年には、連邦参事会は、1984年中に新憲法についての報告書を、草案を付して提出することで改正準備作業に決着をつけるべきであるとの見解を示した。それにもとづいて、予定していた年には1年遅れたものの、1985年に、司法・警察省より、「モデル草案」と名付けられた準公式草案が出された。

この連邦司法・警察省モデル草案は、専門家委員会草案のうち、意見聴取をとおして争われることのなかった部分を継承しつつ、他方、批判を受けた条文の多くを削除ないし弱体化させたものとなっている。すなわち、社会国家化を推進するための社会・経済政策諸規定を縮減し、また、連邦・邦間の権限分配にかんしては、連邦に配分されない限り邦に権限を留保する旨の規定を復活させ、さらに、財政制度の

うち異論のあった法人税についても邦の課税権を確保しているのである。加えて、この草案には、権利保障の面での後退もみられる。投票権取得の年齢が引き上げられ、イニシアティブおよびレファレンダムの提起要件も加重され、また、憲法裁判権の対象が狭められて、連邦法律についてはそれが適用される事案においても争えないものとされたこと等が、それを示している。

以上の経過を踏まえて、1987年6月3日、連邦議会が、「連邦憲法の全面改正にかんする連邦決議」を制定した。その趣旨は、①連邦憲法を全面改正する、②新憲法草案は、連邦参事会が連邦議会に提案する、③この草案は、現行の成文および不文の憲法を改訂（追認・整序〔nachführen〕）し、解りやすくし、体系的秩序のあるものにし、テーマの密度とその表現とを統一した内容のものにする、というにある。

このように、連邦司法・警察省モデル草案の発表と上記連邦決議は、スイス連邦憲法の全面改正作業を最終段階に押し上げるものであった。ただ、この決議が新憲法制定の期日にかんしては沈黙していたことにも示唆されていたように、政府側は、スイスの基本政策決定の際に通有の、可能なかぎりの妥協を見出すべく慎重に事を運ぶという姿勢をもって、1991年頃までは、具体化のための表立った動きをみせなかった。

しかし、1992年に至って、ヨーロッパ経済地域(EWR)への加盟が国民投票によって拒否されたことを機に、全面改憲に向う足取りが急速に具体化することになる。すなわち、スイスは、ヨーロッパ共同体(EC)には加盟していないが、ヨーロッパ自由貿易連合(EFTA)については1960年以來の加盟国であるところ、このECとEFTAの間で、共同市場の形成を志向するEWR条約が1992年5月に調印され、加盟各国で批准手続が進められることになった。それで、政府と議会は、EWR加盟はスイス経済の発展に資することを強調してその推進をはかり、加盟後に新憲法草案を政府が議会に提出する方針をとっていたが、邦の中には、加盟はスイスの国家主権および連邦制などの基本原理を侵害するとの反対意見も強く、同年12月6日の国民投票で、加盟法案は、投票者の過半数の賛成を得たものの賛成の邦が過半数に達せず、否決された。この、将来のEC加盟のために不可欠の階梯と位置付けられていたEWR加盟が実現しえないという事態に直面して、政府側は、先に1986年に国連加盟についても国民投票により拒否されていたことも相俟って、現行憲法の直接民

主義制度こそ、国際社会とくにヨーロッパ統合へのスイスの参加を妨げる決定的障碍である、とうけとめた。

そこで、政府は、全面改憲をEWR加盟後とすることにこだわらず、積極的に進行させる態度に転じ、草案を1995年までに作成するという方針を立てるに至った。議会も、政府が連邦成立150周年にあたる1998年に新憲法を制定することを目途に改正作業を軌道に乗せるべしとの動議を、1993年から94年にかけて採択するという形で、これに呼応した。そして、この作業の再開にあたっては、「開かれたプロセス」としての連邦憲法の改革、という新しいコンセプトが採用された。すなわち、「憲法改正のような問題は、すべてを一度で解決するのではなく、全体をはっきりわかる幾つかの部分に分け、それらを順々に処理していくほうがよい」という、「ユニットシステム」と呼ばれた改憲手順である。そこで、まず憲法全体が改訂され、その「改訂憲法」を基礎にして、ついで個別的分野の改革が、機が熟した順におこなわれることとなった。とくに緊急と考えられたものは、「国民の権利」と「司法」の分野の改革であった。

草案の作成作業は、30人程度の協力者と学術顧問団に支えられつつ、司法・警察省の6人の若手専門家によって急ピッチで進められた。1995年の初めには、政府によるキャンペーンが開始され、同年6月に、「改訂憲法草案」および「国民の権利」・「司法」改革案からなる第1次草案(95年草案)ができあがった。すなわち、それは、①重要な改革の意図をまったく含まない、最新の、簡潔に表現され、体系化された憲法条文の草案、②直接民主主義の手法についての、とくに国民発案と国民投票の改革を含むセット、③司法組織と憲法裁判権にかんするもうひとつのセット、である。その後、第1次草案は、約8か月間の各界および国民からの意見聴取手続に付され、その意見を踏まえて1996年11月、政府最終草案(96年草案)となった。この作業プロセスは、民主的であり、透明度が確保されていたが、一般国民や経済界の関心は必ずしも高いものではなかった。

1997年の初めから議会審議に入り、翌98年12月18日、両院本会議において「改訂憲法」草案が可決された(国民院134対14、全邦院44対0)。ただ、「国民の権利」にかんする改憲案は座礁し、「司法」改革案も両院の同意を得ることができなかった。

こうして、1999年4月18日、改訂憲法草案のみが国民投票に付され、邦と投票有権者の過半数の同意をもって可決された。投票率は35.3%、賛成96万9385票（59.2%）、反対66万9179票（40.8%）、邦単位の計算では、賛成13邦、反対10邦であった。連邦議会は、これを2000年1月1日より新憲法として発効させた。

その後、2000年3月の国民投票で「司法」改革案が採択され、2003年に、「国民の権利」にかんする改革案が可決された。さらに、2004年11月には、「連邦制度」の改革案も成立している。

3 新憲法のかたち

こうして、1999年の新（現行）スイス連邦憲法がもたらされたが、この全面改正は、憲法の内容全体、まして原則を一新する類のものではない。それは、すでに1987年の「連邦憲法に全面改正にかんする連邦決議」（前出）に示されていたところの、従来の成文および不文の憲法を追認・整序し、わかりやすくし、体系的秩序のあるものにし、テーマの密度とその表現とを統一した内容のものにする、という基本方針に沿って、1874年憲法に彫琢を加える作業であった。そして、新憲法は、さらになされるべき、開かれた改憲作業の基礎を成すものとされ、個別分野について抜本的な改革に取り組むことを見込んだものであった。実際、その後、国民の権利、司法、連邦制などの改革が逐次おこなわれたわけである。

したがって、新憲法に新規条項を導入するにあたって、それは、争いのない若干のものに限られた。その主要な点は、次のごとくである。——①最大限の機会の平等をすべての人に提供すべきことが連邦の任務とされたこと（1条2項）、②何人も自己責任と国家および社会への責任を有することがうたわれたこと（6条）、③被造物に対する責任、将来世代への共同責任をはじめ、持続的発展の権利を新たに強調したこと（前文ほか）、④国際法および連邦裁判所により保障されている基本権を、30を超える条文で明文化したこと（第2編）、⑤女性の法律上・事実上の平等の実現への配慮と障害者の被る不利益の除去のための措置を講じることが定められたこと（8条3・4項）、⑥児童・青少年の傷つけられることのない権利および発展を求める権利を採用したこと（11条）、⑦貧困者が扶助、介護および人間の尊厳に不可欠な資金を請求することができることとしたこと（12条）、⑧ストライキ権が、条件を付して明文化され

たこと (28条3・4項)、⑨新たに「社会目的」条項が設けられること。ただし、それは、連邦と邦に社会保障・健康・労働・住宅および教育の分野の方向付けをしたものであって、国家に対する訴訟を可能とする請求権を導き出すものではないこと (41条)、⑩連邦と邦の協働関係が新たに強調され、また地方自治 (ゲマインデ自治 [Gemeindeautonomie]) の保障が明文化されたこと (44条以下および50条)、⑪邦間の領域変更の手続が、国民と邦の過半数を要求しない形に簡略化されたこと (53条3項)、⑫連邦および邦は国際法上の義務を遵守すべきで、拘束力ある国際法は憲法改正の限界となることを明記したこと (193条4項、194条2項)、などである。

こうして成った新連邦憲法は、従来と同様に「全能の神の名において！」から書き起こし、そして新たに「将来世代への責任」に言及した前文と196か条にわたる本文 (その最終条項は経過規定である) とで形づくられている。本文は「総則」、「基本権、市民権および社会目的」、「連邦、邦および自治体」、「国民および邦」、「連邦官庁」ならびに「連邦憲法の改正および経過規定」の6編構成であり、先の憲法に比べ、一見して体系性のある、見やすいものとなっている。以下に、内容の特徴を見ておこう。

(1) 連邦国家の構造 スイス連邦は、各邦の盟約をとおして徐々に形成されてきたものであるだけに、「誓約者の同盟」という理念を今も維持している。連邦憲法は26の邦のリストを掲げている (1条) が、それは、邦の追加・分離などの変更は憲法改正なしにはなしえないことを意味している。最も新しく誕生した邦は、1978年のユラ (ジュラ [Jura]) である。各邦は、相互に対等であり、それぞれの関係をどのようにとり結ぶかは、連邦が制限していないかぎり邦の自由であるから、邦は、広い範囲で相互の協約を締結することができる (48条)。なお、26邦のうち6つの半邦 (Halbkanton。オプヴァルデン、ニートヴァルデン、パーゼル=シュタット、パーゼル=ラントシャフト、アッペンツェル・アウサーローデン、アッペンツェル・ウンターローデンがそれぞれ) は、全邦院 (上院) に送る代表が本来の邦が2名であるのに対して1名であり (150条2項)、また、レファレンダムにおいて本来の邦の投票の2分の1として計算される (142条4項)。これは、本来の邦のうち3邦が、歴史的に各種の理由でそれぞれを二分して6つの半邦となったことによる。

邦は、連邦憲法によって制約されない限りで、今日なお主権を有する国家的団体

であり、したがって、連邦・邦間の権限分配については、連邦憲法によって連邦の管轄と定められた事項の他は邦の権限に帰属するものとされている（3条）。とはいえ、現代国家に共通の現象として、スイスでも中央権力たる連邦の担当領域が年を逐って拡大している。そして、スイスの場合、連邦事項の一本について憲法上の根拠が必要とされるので、このことがこれまでの頻繁な部分改正の最大原因となってきたわけである。

また、憲法は、邦の、連邦の政治的意思形成への参加・協働の制度を、邦が全邦院に代表を送ること、レファレンダムとイニシャティブについて権利を行使すること、および連邦の法律制定に先立ち事前聴取を受けること、などの形で設けている。

そして、スイスは、連邦一邦一自治体の3層の国家構造をもち、連邦制の基層を成すものは自治体（ゲマインデ）である。自治体については、連邦憲法は、これまで邦の内部秩序を邦の決定するところに委ねて、その自治の保障にかんする直接の明文規定を置いていなかったが、新憲法では、地方自治が邦法を規準にして保障されることを明記した（50条）。すなわち、自治体の自治は、邦法が自治体に比較的重要な決定の自由を与えている場合に存在する。現在、多くの自治体は、合併の課題（自治体の数は、約2900。規模は一般に小さい）、交通・高齢化・貧困・失業・外国人などにかかわる「都市および都市圏」問題、特別な地理的事情にもとづく「山岳問題」等々に直面している。

（2）軍事法制　新憲法は、スイスが軍を保持する旨を明記しつつ、軍は基本的に非專業（Miliz）の原則にもとづくものであるとして（58条）、民兵制を維持した。これは、專業軍人（常備軍）を可及的に少人数にとどめ、すべての市民が武器・弾薬などを自ら常時保管して、市民でありつつ同時に軍務に就くという、政治参加と軍事役務を表裏一体のものとしてとらえた制度であり、理念上、民主主義と自治にもとづく制度であるといえる。すべてのスイス人男性が軍事役務を遂行する義務を負うが、良心的兵役拒否権にもとづく市民的代替役務の制度が設けられている。

軍事は、基本的に連邦管轄事項であるが、邦もまた、これまでの歴史を踏まえて、自己の領域における秩序維持のための軍事組織を編成する権限を保持している（58条）。また、1950年代末より設けられた民間防衛についても、それが連邦事項であること、民間防衛役務はスイス人男性の義務とされること、この役務遂行による生

計への損失に対する補償などの規定を整備している (61条)。

(3) 権利の保障 権利保障については、従来の連邦憲法は体系的カタログをもたず、つぎはぎの形で置かれた明文の権利、判例上の不文の権利、および、ヨーロッパ人権条約を根拠とする権利の総体として理解されていた。それが、新憲法では、基本権、市民権・政治的権利および「社会目的」の3つのカテゴリーに整序され明文化された。

まず、「基本権」として、人間の尊厳・法的平等・恣意禁止と信義誠実などの原則(7条~9条)をふまえた上で、10条から34条にかけて、生命および人格的自由への権利、子どもと青年の保護を求める権利、窮乏からの救助を求める権利、私的領域の保護、婚姻・家族の権利、信仰・良心の自由、意見・情報の自由、メディアの自由、言語の自由、無償の初等教育を求める権利、科学の自由、技芸の自由、集会の自由、結社の自由、居住の自由、退去強制からの保護、財産権保障、経済的自由、団結の自由、手続的保障、裁判を受ける権利、自由剥奪の際の保障、刑事手続上の権利、請願権、政治的権利などを定めている。そして、これらの基本権が、全法秩序に妥当し、私人間効力をもつことを明記した(35条)。同時に、基本権は、不可侵の核心的領域を除いて、法律により制約されうるものとされている(36条)。

つぎに、市民権(国籍)および政治的権利について、国籍が自治体を基盤とするものであること、その血統主義、政治的権利の居住地における行使、外国在留スイス人の政治的権利行使の保障などを定めている(37条~40条)。

そして、「社会目的」と題する条項(41条)において、連邦と邦が、各人の自己責任を前提としつつ、安全・健康・家族・賃金・子どもと青年の成長などについて補完的に配慮すること、老齢・廃疾・疾病・傷害・失業・母性・孤児および寡婦(夫)に対する保障に尽力することを定めるが(1項~3項)、この「社会目的」は国家の給付を直接に請求する権利を導き出す根拠とならない旨を明記している(4項)。これは、従来のスイス憲法と同様、個人の主観的権利たる社会権との本質的差異を示すものである。ただ、先に挙げたように、窮乏からの救助、初等教育の無償、団結などが「基本権」に位置づけられていることにも留意しておきたい。

(4) 統治構造の独自性 連邦の統治構造にかんしても、新憲法は、歴史的に形成されてきたスイス的な特色を維持している。

① ひとつは、代議制とレファレンダムおよびイニシアティブ制度との混合形態、すなわち、スイスでいう「半直接民主制」（Halbdirekte Demokratie）である。レファレンダムには、憲法改正の場合のように義務的におこなわれるものと、法律などを対象とする場合に、5万人以上の有権者または8つ以上の邦の請求によって実施される任意的レファレンダムとがある。イニシアティブは、憲法改正を求めるものに限定されており（邦段階では法律制定を要求するイニシアティブの制度もみられる）、その請求には10万人以上の有権者の署名が必要である。スイスのこうした直接民主主義制度は、長い歴史的伝統をもち、強い正統性信仰をかちえてきたものである。しかし、近時、有力利益団体等が法律レファレンダムを自己の立法要求実現の手段として用いるという状況（「レファレンダム威嚇」[Referendumdrohung]と呼ばれる）が顕著になるなど、その機能変質が指摘されているところである。

なお、スイスでは、国政選挙や国民投票、またイニシアティブやレファレンダムを要求するための署名をおこなうことのできる有権者資格は18歳で取得する（136条）。女性参政権は、連邦レベルでは1971年に導入され、上記の選挙権等についての年齢が20歳から18歳に引き下げられたのは1991年である。在外スイス人有権者の参加は、1992年に実現された。また、インターネットにより自宅で投票する電子投票（E-voting）も、2004年以降、部分的に実施されている。

2003年2月の国民投票では、「条約レファレンダム」制度の改革（141条1項d号）と「一般国民イニシアティブ」制度の導入（139a条）が実現した。このうち、一般国民イニシアティブは、憲法イニシアティブと法律イニシアティブの両機能を併せもつ制度であるが、それを具体化する法律を制定する段階で、手続の複雑さのゆえに実現が困難なことが判明し、これを廃止する法案が2009年9月27日の国民投票で可決された。その結果、この制度は一度も実施される機会をもつことがなかった。

② もうひとつは、「協和民主制」ないし「妥協民主制」（Konkordanzdemokratie）と名付けられる合意形成のしくみである。事前聴取手続をとおして関係団体を立法に関与させる憲法上の制度はその代表例であり、立法準備段階で多様な利益の調整を図ることを理念としている。ただそれは、経済的権力が実質的に国家意思を形成する主体となり、その代弁者たる圧力団体が立法権を篡奪する状況をつくり出して

いる。そのため、今日、国家が本来もつべき民主的公共性をいかにとり戻すかが課題となっている。

(5) 連邦統治機構 スイス連邦の統治機構は、穏やかな権力分立と諸権力の協働を、その特徴としている。

① 三権の中で、連邦議会が、国民と邦の権利を留保して、最高権力を行使するものとされている(148条1項)。それに見合って、その権限は、法律の制定をはじめ、きわめて広範囲に及んでいる(164条以下)。ただ、ここにいう議会の最高性は、議會議員が国民に直接選挙されることの表現であって、他の2権を支配することを意味するものではない。

連邦議会は、200名の国民代表から成る「国民院」(Nationalrat. 下院)と、46名の邦代表によって構成される「全邦院」(Ständerat. 上院)との二院制であり、両院は対等である(148条2項、149条)。このうち、全邦院議員の選出方法は各邦に委ねられているが、国民院議員については、1918年以来比例代表制が採られている(149条)。

② ついで、内閣にあたるものが「連邦参事会」(Bundesrat)である。それは、立法府優位の執政府制(議会統治制)の下にありながら、「連邦の最高の国家指導官庁であり、最高の執行官庁である」(174条)とされ、国家統治の要にある機関として、多数の重要な権限を付与されている(180条以下)。

連邦参事会については、その構成も注目に値する。それは、連邦議会によって、議員に限らず全有権者の中から選出される7名の閣僚から成り、その議長は「連邦大統領」の称号をもつが、輪番で選任される任期1年のポストであって、特別の権限を有するものではなく、「同輩中の首席」にすぎない(175条~177条)。この7名の閣僚の選出については、同一邦からは1名に限られるとの地域条項(175条3項)に加えて、慣習上、言語・宗教等のバランス、さらに女性の比率が考慮されている。

7名の政党配分は、1959年以来、慣例上、自由民主党2名・社会民主党2名・キリスト教民主人民党2名・スイス人民党1名という、主要4党に2:2:2:1で割り振る方式(「魔法の公式」[Zauberformel]と呼ばれる)がとられている。この大連合体制は、全党内閣制と称される安定度をもつものであるが、小党、ひいては少数者排除のしくみでもある。この「公式」は、1999年の連邦議会選挙においてスイス人民党が第1党になったことで動揺を兆したことがあったが、早晩、抜本的な見直し

迫られているものといえる。

③ 連邦裁判所 スイス連邦では、連邦国家に特有の、すべての裁判権は連邦から発せられるという司法構造とは異なり、スイス連邦裁判所の権限は、基本的に連邦法の適用に限定される。それ以外の訴訟は邦の裁判所によって処理され、それが連邦法にかかわるものであっても、邦の裁判審級を尽くした上ではじめて連邦裁判所に提訴される。

連邦裁判所は、「連邦の最高の司法官庁」（188条1項）であり、最終審の裁判所として、刑事・民事・行政事件を裁判し、憲法裁判（違憲審査）についてもその権限を有しているが、その範囲は伝統的に限定されている。すなわち、連邦法律に拘束され、それに対する憲法適合性の審査はできない（190条）。なお、スイスには、ドイツのような、司法裁判所とは別の特別の憲法裁判所は存在せず、連邦裁判所が違憲審査をおこなっており、その点では制度としてはアメリカ型に属するといえる。

2000年3月の国民投票で採択された「司法」改革にかんする憲法規定は、段階的に発効して2007年1月1日にすべての規定が効力を有するものとなった。それによって、(1)法律上の争いについて司法官庁の判断を求める権利が保障され（29a条）、(2)連邦が民事訴訟および刑事訴訟にかんする法律制定の権限を付与され（122条1項、123条1項）、(3)投票権訴訟の範囲が連邦の選挙・投票についてまで拡大され（189条1項f号）、(4)特定の専門分野については連邦裁判所への訴えを法律で排除することが可能となり（191条3号）、また同様に連邦裁判所の負担軽減のために、連邦刑事裁判所・連邦行政裁判所等が創設され（191a条、191b条など）、そして、(5)司法権の独立が、憲法上明確に保障された（191c条）、という増補がなされている。

この最後の司法の独立（ないし裁判官の独立）は、これまででも、もとよりその存在が承認されてきたのであるが、連邦憲法の条文には規定されていなかった。権力分立原理の基底にあるものとして解釈により導かれていた。それを今回憲法典において明文化したのである。

（以下、次稿）

付記 本稿のうち、II「スイス連邦憲法の歴史と特質」は、拙稿「スイス連邦憲法」の「解

説(樋口陽一=吉田善明編『解説世界憲法集(第4版)』〔三省堂・2001年〕所掲、107頁以下)を土台にして修補を加えたものである。修補にあたっては、とくに関根照彦「スイス連邦憲法」の「解説」(初宿正典=辻村みよ子編『新解説 世界憲法集(第2版)』〔三省堂・2010年〕所掲273頁以下から多くの知見を得ており、記して感謝する。

近時、共著者のひとり Walter Hallerは、The Swiss Constitution in a Comparative Context, Zürich / St. Gallen, 2009を著わし、それがわが国でも、平松毅・辻雄一郎・寺澤比奈子各氏によって邦訳刊行されている(『スイス憲法——比較法的研究』成文堂・2014年)。同書は、著者の「日本語版への序言」によれば、「読者に、スイス憲法に対する理解、特に外国で注目されている、重要な決定に対する国民の直接参加及びわが国の連邦制の特異な構造に対する理解を進めるために、その都度、比較憲法的視野から詳細に説明しようと試みた」ものである、とされる(訳書i頁)。日本を含む外国の読者がスイス連邦の現在の憲法を知るための恰好の作品であるといえる。

なお、上稿邦訳書の「訳者あとがき」は、わが国におけるスイス憲法研究文献に堪んして、2000年のスイス連邦憲法全面改正によってそれ以前のは「ほとんど利用価値が失われた」とする一方、美根慶樹『スイス 歴史が生んだ異色の憲法』(2003年・ミネルヴァ書房)をとくにとり上げている。しかし、同書は、スイス連邦憲法の最大の特異性のひとつであるとして、国民主権でなく「カントン主権」を基本原理としている旨、くりかえし説いているが、それは、きわめて恣意的な「主権」理解にもとづくものである。この論点は同書の根幹をなすものであるから、同書を憲法研究書に分類することに私は躊躇を感じる。そして何より、憲法研究書が憲法典の改定で価値を失ったという認識は、法典偏重の法学研究姿勢から出たものであるというほかない。

(2014年10月4日)