

Title	スイス連邦憲法の全面改正への歩み： 作業部会の討議報告書について
Sub Title	A Step for Tota Revision of the Swiss Constitution
Author	宮下, 啓三(Miyashita, Keizo)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1983
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.56, No.3 (1983. 3) ,p.519- 536
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	内山正熊教授退職記念論文集
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19830328-0519">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19830328-0519</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# スイス連邦憲法の全面改正への歩み

——作業部会の討議報告書について——

宮 下 啓 三

まえがき

- 一 スイス連邦憲法のたどった軌跡
- 二 新しい全面改正への動き
- 三 現代にふさわしい憲法の像をもとめて
- 四 検討内容の例
- 五 憲法を固定観念にさせない努力

まえがき

スイスは一八七四年に制定された現行の連邦憲法について一九六五年以来、全面的な再検討をおこなっている。議会の諮問機関として組織された「連邦憲法全面改正の準備のための作業部会」による『最終報告書』（一九七三年刊）の内容の一端を紹介したが、スイス連邦憲法の歴史とスイス独自の法制度にも「警をあたえよう」と思う。

スイス連邦憲法の全面改正への歩み

五一九（七六七）

本稿を謹んで内山正熊教授に捧げる。

## 一 スイス連邦憲法のたどつた軌跡

一三世紀末に独立国としてのスイスの歴史がはじまつたが、一八世紀末にスイスは事実上その独立を失つた。ナポレオンがこのアルプスの小国をフランスの實質的な衛星国としたからである。一八一五年のウィーン會議の結果、ヨーロッパの列強から永世中立をみとめられ、スイスはあらためて独立を得た。

ウィーン會議以後のヨーロッパは一般に「復古時代」と呼ばれるように旧体制を復活させ、スイスも例外ではなかつた。しかし、単純な復古ではありえなかつた。もともとスイスは独立性の強い諸地方の連合体であつて、いわば小国家の群であつたが、それらの諸地方が対等の権利をもつていたわけではなく、属領の地位に甘んじていた地方がいくつもあつた。ナポレオン指導下で連邦制度を整備する過程で、ティチーノ、グラウビュンデン、ヴォー、アールガウなど計六つの地域は、他の地域の従属領である立場から脱して、はじめて完全な自治をみとめられた。これらに加えて、フランスの直接支配下にあつたジュネーブなどの三地域が新たにスイスの仲間入りをして、一八一五年以後のスイスは二二の、カントンと呼ばれる自治領の集合体として発足したのであつた。

二二の主権をもつカントンがスイスを構成することになつたものの、一八一五年の時点では、まだ憲法は存在していなかつた。憲法にかわるのは「同盟規約」であつた。各カントンの独立自治を前提として、「外国からの攻撃に対して安全を維持する」ことと、「国内の平和と秩序を掌握する」ことが、国家としてのスイスのなすべきことのすべてであつた。各カントンは、他のカントンの利害をおびやかさないかぎり、諸外国と条約をむすぶことができた。それも経済上の事柄はいうまでもなく、軍事上の条約を締結することさえできたのである。貨幣や度量衡も統一されず、住民が他のカントンに移住する

のも自由ではなかつた。民主的に選ばれた代表による議決機関としての議會はまだ存在していなかつた。どのカントンも小さな独立国であつて、議會とはカントンから派遣される外交官の協議体でしかなかつた。

一八四〇年代のスイス国内に生じたさまざまな事件や内乱についてはスイス史の記述にゆだねて、ここではすべてを省略しよう。とにかく宗教、經濟、軍事などの面で多くの深刻な問題が続出した。とりわけ周辺諸国の保護関稅政策に対応することが、貿易立国をめざさざるをえないスイスにとつて緊急の課題とみられた。近代的国家として諸外国に伍していくためには、中央集權化にむかつて大胆な一歩をすすめる必要があつた。一八四七年の「分離同盟」戦争は、スイス人同士がスイスの土地で血を流しあう不幸な内乱であつたが、この危機が克服されて間もなく、はじめてスイス連邦憲法が誕生した。

一八四八年憲法は、急進派がもとめていた中央集權主義と、保守派がもとめていた伝統的な小国家連合主義との妥協の産物であつた。第一条によつて、二二のカントンがスイス連邦を構成することをうたい、國家の主体がカントンにあることを明らかにした。國家としての連邦は、國家代表權、外交、國防、稅関、そして郵便・鐵道などの事業をあつかうべきものとされた。司法、教育、稅務などは依然としてカントンごとの自由裁量にまかせられていた。

この憲法には「スイス市民の投票数の過半数ならびにカントンの過半数によつて承認されたときに効力を發する」という条項があつた。國民の投票率はあまり高いものではなかつたが、賛成一四・五、五八四、反対五四、三二〇で支持が不支持をはるかに越えた。カントンの意志表示においては、賛成一五・五、反対六・五という結果になつた。<sup>1)</sup>〇・五という端数があるのは、三つのカントンがそれぞれ二つの「半カントン」から成つていふ特殊事情のせいである。また、國民投票率の低さについても、投票のおこなわれなかつたカントン（たとえばティーン）や、昔ながらの青空議會で挙手多数によつて決議したカントン（グラールスなど）があつたことを書き添えておくべきであろう。近代的な國家に衣がえするための憲法採択の過程そのものがいかにもスイスらしい様相を呈していたのである。

こうしてスイス連邦憲法は発足したが、中央集権をさらに推進するべきであるという主張を生んだ。一八七二年に全面改正案が起草されて国民投票にゆだねられた。しかし改正案はあまりに中央集権的であると思われたため、フランス語圏の西部スイスと、保守的体質の濃い中央スイスがこれに反発した。国民投票の結果は、賛成二五、五六〇六、反対二六〇、八五九であつた。カントンの次元では反対一三で、賛成の九をしのいだ。これがスイス史上で最初の憲法全面改正の否認となつた。

ついで一八七四年四月一九日に連邦憲法の全面改正案が投票にかけられた。連邦とカントンの役割分担を単純に図式化してしまえるものではないことを経験的に知つたスイス人たちは、道路行政における連邦からカントンへの財政援助や、カントンによる連邦への国防費調達など、有機的で柔軟な施策を可能にする憲法をよしとした。改正案は賛成三四〇、一九九、反対一九八、〇一三の国民投票と、カントン数にして賛成一四・五、反対七・五をもつて採択された。この一八七四年に全面改正された憲法こそ、今日のスイス連邦憲法なのである。

その後の一世紀余のあいだに全面改正案が出されたことは一度だけあつた。一九三五年九月八日、七八、〇五〇人の署名によつて提出されていた全面改正の発議は、賛成一九六、一三五に対する反対五一一、五七八をもつて否決された。時あたかも隣国のドイツにヒトラー政権が樹立され、スイスはナチズムの危険を感じていた。スイス国民は従来の憲法を支持することによつて民主的な連邦国家として古きよき伝統を維持する姿勢を確認したのであつた。<sup>(2)</sup>

一八七四年に全面改正されたスイス連邦憲法が生きつづけているとはいふものの、硬直した形で保たれてきたわけではな<sup>(1)</sup>い。一九七九年一月にベルン・カントンの一部が独立してジュラ・カントンが成立し、今では二三のカントンがスイス連邦を形成している。それより先、一九七一年二月七日の国民投票では、国政レベルでの婦人参政権が承認され、スイス女性たちが投票権を獲得した。これらは当然のことながら憲法の関係条項の改正を意味していた。

現行のスイス連邦憲法は一九八〇年代はじめまでにおよそ九〇回の部分改正をほどこされてきた。婦人参政権にみられるように一方では民主化の促進が、他方では連邦への移管事項の増加にみられるように中央集権化が、すすめられてきた。一年に一度の割合で部分改訂がされてきたといつても誇張にはあたらないと思われる。

## 二 新しい全面改正への動き

上述したようにスイス連邦憲法は一八七四年このかた機能しつづけてきたのであるが、これほど長く生命を保つたのも、状況の変化に応じて改正されてきたためであつたといふことができる。スイスが中立国として他国の侵略や支配をうけることなく、体制の急激な変化を経験しないうすんだというのも、たしかに重要な意味をもっている。

一九七七年に憲法の「前文」が改められた。「全能の神の御名において、スイス盟約者同盟は、盟約者の同盟を保持し、スイス国家の統一と力と名誉を維持かつ推進せんとの意図をもつて、以下の連邦憲法を採択した。……」という文章ではじまる前文は、一八四八年憲法から一八七四年憲法へとひきつがれてきたものであつた。それが一世紀をはるかに越えたい九七七年に次のように変わったのである。

「全能の神の御名において。盟約者の同盟を改新しようとの意志において。その自由を必要とする者のみが自由であり、国民の強さが弱者の福祉と並び立つことを確信して。あらゆる国家権力の限界を知り、世界平和に貢献することを義務として、スイス国民ならびにカントンは以下の憲法をさだめた。／スイス盟約者同盟は民主的で、自由で、社会的な連邦国家である。／それ（スイス盟約者同盟）は次のカントンから構成される。……」

一三世紀末の建国の歴史このかた使われてきた「盟約者」とか「盟約者同盟」という言葉が、連邦主義と民主主義の古い伝統を暗示すると同時に、二〇世紀最後の四半期の世界と社会の情勢にふさわしい言葉が選ばれている。

この前文の改正がおこなわれた一九七七年に、「国民発議」と「任意的国民投票」の要求に必要な署名者数の引き上げに関する憲法条文改正をめぐって国民投票があった。その結果、「国民発議」に必要とされる有権者の署名数が従来の五万から一〇万に、また、「任意的国民投票」請求に必要な署名数が三万から五万となつた。これら二つの、きわめてスイス的な制度のうちで憲法そのものに直接関連するのが「国民発議」である。これは、憲法の特定の条項の変更や廃止を一定数以上の有権者の署名によつて要求し、それを国民投票にかけて審判をもとめる制度をいう。国民投票で過半数を獲得し、その上全カントンの過半の支持をとりつければ、連邦憲法の改正が可能になる。ちなみに「任意的国民投票」と呼ばれるものは一般的な国法（スイスでは「連邦法規」）の改正についての請求に関するものである。このような署名者数の増加の決定は、一般的な人口増加に加えて、女性が参政権を得たために飛躍的に有権者数が増したことに見合うものであつた。

署名者数に関する条項の変更は、何事につけ国民投票にゆだねられようとする傾きに歯止めをかけることにもなり、直接民主主義の伝統の一步後退を意味するようにも思われるが、これがスイス国民の投票によつて支持されたという事実それ自体が興味深いことであるといわなくてはならない。案件を周知徹底させるための広報に要する費用や、検討に要する時間などが、とかく行政と立法のテンポを遅らせる原因となつて、ひいては投票率の低下を招く理由にもなつていたからである。発議に要する署名者数が増えたといつても制度そのものは維持されているので、スイス国民の立場からみても、権利が奪われたという意識をもつにはあたらな<sup>(3)</sup>い。

見方を変えれば、右の変更は、たんに署名者数の変更といつた手続き上の問題にとどまらず、来たるべき連邦憲法全面改正の発議への対応を先取りするものでもあつたにちがいない。投票権をもつスイス国民の一〇万人が署名して憲法の全面改正の要求が出されれば、改正がなされるべきか否かの問いは国民投票にかけられなければならない。投票が改訂案に過半数の賛成を示すとき、国民議會（下院）と全州議會（上院）の議員があらたに選出されて、全面改正を討議しなければならな

い。これが一九七七年九月の国民投票によつて支持された署名者数増加を念頭においた上での、スイス連邦憲法の全面改正のためのありうべき手順である。これほど手間暇のかかる手続きが、全人口の一パーセントにもみたくない五万人の署名で発議できるというのは、たしかに合理的妥当性を欠くように思われる。

一方において安易な憲法の改正をいましめる方向に舵を向けてみせたスイスであるけれども、じつは一九六五年にスイス議会が連邦憲法の全面的な見直しへの作業を開始することを決めていた。現行の憲法にさしたつての不都合な点がみとめられるわけではないが、やがて一八七四年憲法が齡一世紀を迎えようとする時期にあつて、憲法全体を再検討して、必要とあらば全面的改正をおこなおうとする意志を、国民の代表機関である議会みずからが示したのであつた。民主主義に固執するばかりに何事につけて決定が遅れ、とかく保守的であるというそしりを受けがちのスイスにおいて、このように先を見越した憲法全面改正の討議は十分に注目にあたいる。

以上のような歴史的背景のもとで、元スイス連邦内閣々僚のF・T・ヴァーレン博士を座長とする「連邦憲法全面改正の準備のための作業部会」が、一九六七年五月に実質的な第一歩を印した。スイス連邦の法務警察部局（日本の法務省に相当）が九人の作業部会員を選出し、それらの人々が数年間にわたつて、いずれも数日間におよぶ会議を計三五回もち、さらに部門別にいくつかの分科会が組織されて有識者をまじえた細部の検討がくりかえされた。これら一連の会議の過程と結果は、全部で四巻、計二、二〇〇頁の分厚い報告文書として活字化されている。<sup>(4)</sup>

その第四巻は、作業部会が一九七二年九月二九日に提出した報告書を印刷したものであつて、長期にわたる討議の総括にあたる。この巻だけでも七八〇頁の総量である。以下の数項でこの『最終報告Ⅳ』（一九七三年、スイス連邦印刷文書本館）で述べられていることがらのいくつかを抽出して紹介することにしよう。



### 三 現代にふさわしい憲法の像をもとめて

現行のスイス連邦憲法は、一八七四年に成立したのち、数多くの部分的改訂をほどこされてきた結果、四〇以上の条項が補助的な付則をもつことになった。これらの付則には、ラテン語の略号 (bis, et など) がつけられている。<sup>(5)</sup> 系統的なナンバリングでないので、条項全体の見通しがつけにくい。順不同につけ加えられてきた付則条項を、その内容にふさわしい論理的な配列に変えることが望ましい。憲法は明確であることを必須の条件とするからである。

歴史の流れによつて無意味化してしまつた条項や付則も少なくない。第二二条(教団の禁止)、第二四条付則(水力利用)、など、二〇世紀の現代においてはまったく必要性のないものである。第一条の「スイスにおける傭兵募集についての外国との契約行為」とか第一三条第二項の「諸カントンによる三〇〇人以上の兵員の常時駐留の禁止」などは、いずれもスイスの一九世紀までの歴史の反映でこそあれ、現代には無用の条項にすぎない。

さらに現代語とはいえない古めかしい文言が改められるべきである。<sup>(6)</sup> のみならず、スイスのもつ三つの公用語による三つの憲法のあいだに表記上の不統一が見出されている。三つの言語が完全に平等であることを認識して完全な統一をはかる必要がある。

右のことからは、連邦憲法を現代向きに全面改正しようと提案する者の側で積極的な動機となりうる。實用本位で憲法の条項を整理しなおすことは、たしかに有意義である。

しかし、一九六〇年代の後半から開始された連邦憲法の全面改正の討議においては、条項の再整理とか字句の現代化といった種の問題はむしろ末梢的であるとされた。「作業部会」の分科会では、現代における憲法とはいかにあるべきか、というもつとも基本的な問題が論じられたのである。一九世紀における憲法の制定とはちがった局面にあることを認識して、時

代に即した憲法観を見出そうとするとところに論議の出発点が設定された。

一八四八年憲法は、「分離同盟」戦争による内乱でスイスが分裂の危機を克服した直後に成立した。一八七四年憲法は、普仏戦争から間もなく生まれた。前者は二月革命や三月革命でヨーロッパ全土に緊張が高まっていた時期に、後者はフランスとドイツの戦争時にスイス軍が国境を防備して戦火がスイスに及ぶ事態にそなえた記憶がまだ新しくつた時期に成立した。極論すれば、あの当時そもそもスイスが国家として存続していけるかどうか、社会・科学・技術の急速な変化に従っていけるかという問いが深刻に意識されていた。憲法を制定するにつけ全面改正するにつけ、情熱と緊張感が伴っていた。憲法は理念の表現であり、政治的決断の意志表示でもあつた。

二〇世紀後半の現代においては、このような情念は期待しえない。冷静さと合理性に裏打ちされ、しかも政治についての理解を容易にする憲法が望ましい。憲法によつて解決されなくてはならない問題がある一方で、いかにすぐれた憲法によつても解決しえない問題があることを覚悟しなくてはならない。憲法はけつして万能ではありえない。環境保護、平和維持、科学研究、技術革新など、人間の存在にとつてきわめてアクチュアルで、国家的集団にとつて重要でありながら、「憲法」はなじまない問題（Verfassungsfreie Probleme）もあることを認識しなくてはならない。

憲法に絶対的な不変性を期待するのは期待過剰というべきであるが、「基本的秩序体系の望ましい相対的安定（*ernstliche relative Stabilität der Grundordnung*）」は不可欠な条件である。永続性に関しては一七八四年に制定されたアメリカ合衆国憲法のように、概して抽象的で、国事の主要な点だけに内容を局限して、時代の絶え間ない変化に即応させる役割を最高裁判所と立法院と政府にまかせてしまうというのも一つのありかたではある。しかし、スイスにはスイスなりの特殊性があつて、高度に抽象的な概念を並べるだけの簡潔な憲法は適切ではない。永続性と柔軟性（*Stabilität und Dynamik*）をかねそなえる憲法であつてほしい。のみならず、スイスがヨーロッパ諸国にとりかこまれているという事情からして、ヨーロッパの協調関

係とその基本原則にスイスを適合させやすい形をとる必要がある。

おおむね以上のような前提に立つて、スイス連邦憲法はすべての既存の条項、さらに将来加えられるべき条項について徹底的に検討された。「作業部会」最終報告書の章と項の題目を列挙するだけでさえ本稿にあたえられた紙数を数倍上回る。網羅的介绍はいさぎよくあきらめて、若干の事項を選び出し、検討のありかたを素描するにとどめよう。

#### 四 検討内容の例

(基本的人権) 一九六六年二月一六日の国連総会で採択された政治及び社会的人権擁護のための協定よりも、きたるべきスイス連邦憲法にとつては、一九五〇年十一月四日にローマで署名され、一九五三年九月三日に発効した「ヨーロッパ人権協定」の方が重要である。スイスの独自性が顧慮されるべきは当然であるが、この協定を軽んずべき理由もない。

(権利平等に関する条文の例) 西ドイツの基本法には「婚姻によらない子供」についての条項があるが、この種のものは家族法の範囲で明文化されればすむことであろう。権利上の平等については、たとえば次のような文言が想定される。「すべての人間は法の前に平等である。／何人もその性、家系、素姓、言語、人種、信条、宗教もしくは政治上の見解のために不利益あるいは特権をえてはならない」

(政治的に迫害される者の庇護権) スイスは伝統的に政治的亡命者を多く迎え入れてきた。これはスイスの歴史の栄光をなす部分であると同時に、多くの困難を生み出す原因ともなつた。これを憲法に条文化するべきか。どのように条文化すべきか。第二次世界大戦後に西ドイツの基本法第一六条、フランス憲法の前文、イタリア憲法第一〇条第三項で、それぞれ政治的理由で迫害された者に庇護される権利が保証された。「作業部会」ではこの点で意見が一致しなかつたが、被庇護権を西ドイツに個々の政治的被迫害者の基本的権利としてうたいあげられるには及ぶまい。スイスの外交政策と人道的政治の原

理に則つて、従来通りの解決法が比較的に最善であろう。政治的に迫害をうける外国人については、基本的人権の条項の中でなく、諸外国との関係についての規定で言及されるべきであろう。

(芸術の自由) 芸術の自由がトルコ憲法第二一条第一項と西ドイツの基本法第五条第三項で明確に保証されている。だが、ドイツの場合はナチス時代にある種の芸術的傾向が弾圧されたことへの反動として芸術自由の条項が生まれた。トルコでは「学問と芸術を学びかつ教える権利」とある。スイスでは目下のところ芸術の自由を憲法にうたわなければならない緊急の必要性がない。芸術とは何か、概念規定が困難である。

(守秘の権利義務) 作業部会は「人間の個人生活の秘密かつ私的領域は侵すべからざるものである」という条文を入れるよう提案する。オーストリアではすでに、日記をふくめた信書の秘密がとくに保護されている。この守秘の権利と義務が否定されてはならないとする判断の根拠には、公的な裁判審理において被訴訟人の精神分析鑑定書が読みあげられて個人の秘密を明るみにさらされるのは妥当でない、といった種の事例がある。

(スイス国籍の取得) スイスは連邦、カントン、ゲマインデ(コミュニティ)の三層から成る社会であつて、スイス国籍の概念もまたスイスの特殊性を帯びている。その上、従来の規定も十分であるとはいいがたい。外国人男性と結婚したスイス女性が生来スイス国籍を保有する権利をみとめられているのであるから、この原理がスイス男性と結婚した外国人女性にも拡大されるべきであろう。現行の条文「婚姻によつて妻は夫の属する国の権利を得る」ではもはや足りない。居住するカントンおよびゲマインデが反対する場合でも、国籍取得の要求を連邦に対しておこなうことができるようにするべきである。これを要求する資格をもつのは、(a)二〇歳に達する以前に一〇年以上スイスに居住し、かつ二二歳を終えるまでに国籍を求めた若い人々、(b)少なくとも一〇年間スイスに居住した亡命者および無国籍者、(c)婚姻成立後少なくとも五年間スイスに居住したスイス国民の外国人配偶者、(d)二〇年以上スイスに居住し、そのうち一〇年は成人として居住したその他の外国人である。

(半カントン) 二つの半カントンから成るカントンは名目でのみ独立のカントンを称するだけで、実質的にはカントンの名にあたいしない。作業部会では半カントンの地位が廃止されるべきであるとの見解が多数を占めた。

(議会の議員定数) イギリス下院が六三〇、西ドイツ議会四九九、フランス議会四八七、ベルギー議会二二二、オランダ第二院が一五〇と、それぞれに議員数が異なるが、スイスの国民議会の現在の定員二〇〇は妥当である。しかし、選挙区が従前通りでよいかどうか、複数の言語が使用されるカントンでは、言語別に選挙区が設定されるべきではないか、との意見が出された。しかし、とくに議論を呼んだのは全州議会(上院に相当)の議員数の問題である。各カントンから二名ずつで現在四六議席ある。これは一八四八年憲法以来変わらない制度であるが、一九七〇年の一議員当り人口を比較すると、最高値を示すチューリヒの五五二、二〇〇人と最低のアッペンツェル・インナーローデン(半カントンの一つ)一三、一二四人が、何と四二対一の比率となる。このアンバランスを多少とも是正する方法はないのであろうか。西ドイツでは、一州につき最低三議員、以下人口に応じて一州は最大五議席まで有することができる。オーストリアではウィーンが一議席、他の諸州は人口比に応じた議席数を配分され、最低保証議席は三である。全州議会の議席配分につき、さまざまなモデルにもとづいて計八種の試案が出された。どの試案も(a)個々の市民の間の平等と(b)各カントン相互間の平等という二種の平等原理のバランスを考慮に入れたものである。作業部会の検討の結果は、最終報告書作成時点での総議席数四四を六〇に増す案がもつとも多くの賛成を得た。二つの平等原理の折衷案で、しかも伝統的な各カントン二名(半カントン一名)の原則を踏襲するものである。あらたに加えられる一六議席は人口増加が著しい一六のカントンに一つずつふりあてられるというのである。その後ジュラ・カントンが独立したので、この試案を適用すれば計六二議席という計算になる。

(聖職者の非被選挙権)

聖職者は被選挙権をもたないとの条項の撤廃について作業部会は意見一致をみた。

(国土防衛)

第一次世界大戦では戦闘員二〇人に対して非戦闘員一名の割で死んだが、第二次世界大戦ではこれが対一

の比率となつていた。現代の戦争では兵員であろうと一般市民であろうと生命の危険に変わりはない。ましてスイスのような小国は国際的紛争の成行きにしたがつて危険が現実化しやすい。第三国間の紛争に巻き込まれることは十分にありうる。スイスの伝統的な防衛システムは旧態依然であつてよいのであろうか。連邦憲法レベルでみれば、第一九条の「諸カントンの軍隊」とか「防衛義務をもつスイス人で、カントン軍に属していない者」といつた文言はすでに古びていて実情に合致していない。「諸カントンは当該地域の防衛力を行使する」という文言もはや現実的でない。「常備軍をもつことの禁止」はもともと特定のカントンが軍隊を保持して、連邦の平和を乱すことをおそれるがために生まれたものであつたはずで、現代ではこの禁止条項は無用であらう。要するに、新しい連邦憲法では以下の事項が、連邦か、カントンか、ゲマインデか、いずれの共同体の担当するべきものであるかを明確に示されることが望まれる。すなわち、独立の維持、生存のための配慮、災害援助、国内秩序維持、集団（国際的）安全保障の推進。

（女性と外国人の防衛参加） 一九世紀に成立した憲法ではまつたく考えられもしなかつたことだが、参政権を得たスイス女性たちが国土防衛にどのように寄与しうるか、という問題が生じる。かつてスイス男性のみが参政権をもち、それが一九七〇年代までつづいたというのは、武器をもつて国土を守る者こそが国政に参与できるといふ発想があつたからである。作業部会では武器をもつ軍務を女性に要求するべきでないとの結論に達した。外国人の防衛義務についても、無条件にあらゆる軍務から除外すべしとの意見から、兵役義務を負わないかわりに特別税を納入させるとの見解、非戦闘員としての役割から戦闘員としての参加に至る諸種の段階を設けるべしとの提案に至るまで、さまざまの説が出た。しかし、外国在住のスイス国籍保有者の立場を考慮すれば、それぞれの外国人の本国における権利が尊重されるべきであるとの判断に達せざるをえない。

## 五 憲法を固定観念にさせない努力

右にあげた例のうちには、あまりにも瑣末なものがあつて、もつと重要なものが不当にも無視されているとの非難を私は覚悟している。民法、刑法、経済法規に関する討議記録は報告書で相当多くのページ数をもつ。しかし、私はそれらについての基礎知識をもたないので、なまじ誤解を生じるよりは専門家の研究にゆだねるべきだとの判断から、あえて言及を避けることにした。

とはいえ、前述した断片的な事例からだけでも、改訂をめぐる論議がおよそ考えられるべきすべての領域に及んでいることを推理していただだけようと思う。全面改正とは、現行の憲法のすべての条文を現代にふさわしく改変し整備するということだけでなしに、欠落部分を発見することもふくまれている。そして、作業部会がかならずしも新憲法起草の役目をまで負わされていたわけでもないにもかかわらず、しばしば新条文のあるべき姿を文言として呈示している。検討作業が通り一遍の意見開陳でなく、慎重な分析のプロセスをふんでいたことが、この点からもうかがい知れるのである。<sup>(1)</sup>

ところで、全面改正への大規模な検討が開始されたについては、成立後一世紀を迎えようとする時期を選んでのことであつて、ほぼ一年に一度のペースで部分改正されてきた憲法のひずみや矛盾を修復しようとする意図によるものであつた。しかし、これは動機としてあげるには十分でない。全面改正論議がはじめられた一九六〇年代なかば、スイスは一つの大きな岐路の前にあつた。二つの世界大戦をきりぬけるについては、スイスはスイスなりに多くの苦闘をしなくてはならなかつたことを私たちは認識する必要がある。中立を看板にしてスイスが濡れ手で粟の利益を得てきた、というのは、スイス人にとって堪えがたい中傷である。スイスが戦乱に巻きこまれなかつたために損失よりも多くの利益を得たことは事実であるにしても、その利益とは、目的ではなくて結果であつた。

ともあれ、第二次世界大戦に、若干の都市がドイツの都市と誤まられて爆撃され、死傷者を出したものの、総じてスイスは安全を維持した。この事実が、スイスの中立と民主主義を神話化させた。いわば栄光ある孤立にスイスを甘んじさせた。一方、西欧諸国は北大西洋条約とヨーロッパ共同市場とによつて結束をかためていつた。スイスが孤立について反省するようになったのが一九六〇年代であつた。

国連に加盟するべきか、ヨーロッパ共同体とどのような関係をもつべきか、ヨーロッパ人権協定に加わるべきか。一九六〇年代にスイスはこれらの問題を深刻にうけとめなくてはならなかつた。憲法の全面改正を考えるのも、これらの問題がにわかになく強くスイス人たちに意識されるようになったからである。世界大戦時における栄光ある中立の神話が、平和時の国際協調における孤立の現実にとつてかわられるのではないか、と危惧する論調も一九六〇年代なかばのスイスのジャーナリズム界でしばしば発せられた。

このような状況を反映して作業部会は、国際関係について、次の一二の問題を論議した。一九七〇年代以来のスイスの国際的立場を理解し、あるいは現代における一国の憲法が内容に盛るべきことがらをともに考究するための参考資料として、それらの問題を列挙しておくことにしたい。

#### 国際法と国法との関係

スイス外交政策全般の目的と方法ならびにとくに中立についての諸規定

#### 国連加盟

ヨーロッパ統合

ヨーロッパ人権協定への加盟

連邦と諸カントンとの間の外交的職務権限の分担

国家契約権（外国と条約を締結する権利）と自由裁量権

スイス連邦憲法の全面改正への歩み



連邦議会と連邦内閣との間の外交政治上の職務権限の分担

国家契約についての国民投票

外国におけるスイスの人道的および文化的課題。発展途上国との経済的および技術的協力

外国人の法的立場。外国人警察

外国の称号および位階勲等を受けることの禁止

右の一二項目のうちにはスイス独自のものがいくつかふくまれている。国家（連邦）が他国と締結する条約が無期限あるいは一五年を越える有効期限を有する場合には「任意的国民投票」の対象となる、というのもその一つである。また、スイス連邦公務員、カントン政府や立法府の成員、将官や兵士などが外国政府から俸給・称号・贈品・勲章などを受けてはいけないとする禁止条項の歴史は一八三三年にさかのぼる。

一方、中立に関しては、作業部会は次のように判断した。一八一五年ウィーン会議に参加した諸国は、スイスが数世紀にわたつて維持してきた中立を「承認した」のであつて、スイスを「中立化した」のではない。この点についてスイスは、みずからの意志をもつて中立をつらぬいてきたことを自負してもよい。とはいへ、「永世中立国家」としてのスイスにとつて、国際法的義務がどの程度に課せられるのか、かならずしも明らかではない。国連に加盟した場合に予想されるのは、制裁に加わらなくてはならないか、それが中立と矛盾しないだろうか、という問題がある。これらの諸問題が明確にされることが望ましいが、さりとて容易に明らかにできない性質のものである。いずれにせよ、連邦集会（二つの議会の合同会議体）が「諸同盟」への加入を決する権限をもつ、という古めかしい、今や死文と化している文言を消すように、と作業部会は提案する。

以上、ごく断片的で、しかも表面的な観察でしかないけれども、スイス連邦憲法の改正の動きについて報告をこころみた。作業部会は一九七二年九月に部会の座長をつとめたヴァーレン教授の名のもとに、憲法の全面改正が望ましいとの答申

をおこなつた。とはいへ、この作業部会は新しい憲法の条文を起草することを役目としていたわけではない。むしろ現行憲法の検討の結果、さらに予備作業を深めて、改正の必要性とその趣旨および内容を国民に辛抱づよく周知徹底させる必要を説いている。

スイス連邦の現在の体制をいかなる意味でも改変することを目ざす憲法改正の提言ではない。国民の合意をえているスイス連邦のありかたを否定したり修正したりするのが作業部会の意図ではなかつた。だが、議論の過程において、スイスの国際的な孤立を招かないためにも、憲法に柔軟性を望み、国際化する世界の動向によりよく適応しうる憲法を待望する見解が表面化したように思われてならない。

ともあれ、スイスは国(連邦)・州(カントン)・地方行政区域(ゲマインデ、コミュニティ)の三つのレベルでの合意によつて成り立つのであつて、憲法論議もまた例外ではない。その論議の慎重さは、憲法をイデオロギーの具にしてはならないという認識とも関連性をもっている。スイスはあくまでスイス独自の地理的・歴史的・社会的特性を有して、それゆえにスイス連邦憲法の論議もまた、軽々しく日本で評価するわけにいかない。にもかかわらず、私は、スイスの実例をひくことによつて、とかく憲法を改めるべきか否かといつた種の、論議の経過を欠落させた論調のはびこる日本的な政治風土にささやかな批判を呈したい。

(1) 本稿にあげられた票数は次の文献による。Die Schweiz vom Bau der Alpen bis zur Frage nach der Zukunft. 1975 Ex Libris Verlags AG. (S. 267)

(2) 一九三五年秋の全面改正をめぐる国民投票の評価について次のことを付言しておくべきであろう。一九二九年以来の世界大恐慌の波がスイスをも襲つた。アメリカでルーズヴェルト大統領が自由放任主義経済に歯止めをかけたことにも示されるように、「自由放任」の神話が崩された。この時期にスイス中央部のカトリック系の保守的体質をもつ諸カントンを中心に、連邦政府の指導を強化することを狙いとした全面改正が発議されたのであつた。したがつて、改正をもとめる動機自体にはナチズムとの関連はまったくなかつたのであるが、圧倒的多数による否決はスイスの民主主義と自由経済の原則

を再確認したものとみられる。Vgl.: Die Schweiz seit 1945. Beiträge zur Zeitgeschichte. Hrsg. von Erich Gruner. Bern 1975. S. 12.

- (3) 国民発議、任意国民投票をはじめとする投票制度については、ユルク・シュタインナーのスイスとフランスの制度を比較した評論が示唆を富んでゐる。Jürg Steiner: Aspekte des Referendums. Vergleiche zwischen der Schweiz und Frankreich. In: SCHWEIZER MONATSHEFTE, März 1969 (Zürich), S. 1172 ff. スイスに独自の国民投票の制度は基本的には保守的な作用をもち、政治的決定を遅らせる機能をもちがたが、反面で国民的同意(コンセンサス)を得やすい、とシュタインナーは、ベルンとバリの大学で社会学と歴史を学んだあと、民主主義制度の社会学の観点からの多数の著述を発表した有識者の立場から指摘した。

- (4) 「連邦憲法全面改正の準備のための作業部会」(Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung) の『最終報告書』(SCHLUSS-BERICHT) はスイス政府公刊物として印刷され、市販されてゐない。この報告書の入手方法については次の機関に問い合わせる。Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, Switzerland.

- (5) これは部分改正によつて付け加えられる項目をあらわすために採用されたスイス連邦憲法独自の方法である。

- (6) たとえば第五九条にある「実直な」(aufrechtstehend) は、現代語では「支払能力を有する」(zahlungsfähig) とするべきである、といわれらる。

- (7) わかりやすい例を一つだけあげよう。第三二条の付則第八および第九項は、ドイツ語で「居住民」(Wohnbevölkerung) とあり、イタリア語版の憲法では「これと同じ意味の語句 (popolazione residente) とするのに対し、フランス語版では「通常の住民」(population de résidence ordinaire) とあつて、概念規定が完全に一致しているとはいいがたし。なお、註4〜6に関するその他の実例は、『最終報告』七六二頁以下にあげられてゐる。