

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	1999年のスイス連邦憲法の制定―「改訂」された憲法の内容―
他言語論題 Title in other language	Making of the Swiss Federal Constitution of 1999: How the Constitution was "Updated"
著者 / 所属 Author(s)	山岡 規雄 (Yamaoka, Norio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	813
刊行日 Issue Date	2018-10-20
ページ Pages	75-90
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	1999年のスイス連邦憲法の全部改正に至る経緯を1950年代末の動きから振り返り、「改訂」という方針の下でどのような改正が行われたかを分析する。

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

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 1999年のスイス連邦憲法の制定

## —「改訂」された憲法の内容—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
憲法課 山岡 規雄

### 目 次

はじめに

#### I 新憲法の制定経緯

- 1 インボーデン教授の提言と連邦議会議員による発議
- 2 ヴァーレン委員会
- 3 フルグラール委員会
- 4 1987年の連邦決議
- 5 連邦参事会の憲法原案の提出
- 6 連邦議会における審議
- 7 国民投票による承認
- 8 その他の改革案の成否

#### II 「改訂」された憲法

- 1 序論
- 2 連邦参事会の説明
- 3 「改訂」の具体的作業
- 4 実質的な改正の事例

おわりに

キーワード：憲法、全部改正、憲法制定過程、スイス

## 要 旨

- ① 1848年に制定され、1874年に全部改正を経たスイス連邦憲法は、度重なる一部改正により体系性を失った等の理由から、全部改正の必要性が繰り返し主張されていた。
- ② 1959年にインボーデン教授の指導下でバーゼル大学の学生らが連邦憲法の草案を公開したことを皮切りに、1966年には連邦議会で、連邦憲法の全部改正を求める発議が採択されるなど、全部改正に向けた取組が本格化した。
- ③ 1967年にはヴァーレン委員会、1974年にはフルグラール委員会といった専門委員会が相次いで設置され、連邦憲法の全部改正の検討が進められた。1987年には、連邦議会が、連邦参事会（連邦政府）に対し連邦憲法の全部改正への着手を要請する連邦決議を採択した。その連邦決議においては、連邦憲法の全部改正の指針として「改訂」という方法が示された。
- ④ この連邦決議を受け、1995年6月、連邦司法・警察省が「改訂」された連邦憲法草案を作成した。この草案は、関係団体及び国民の意見を聴取した後、修正された上で、1996年11月に連邦議会に提出された。
- ⑤ 連邦議会は、修正を施した上で、1998年12月に、この憲法原案を可決した。その後、1874年憲法の規定に従い、1999年4月、憲法原案は国民及び州の投票に付され、国民投票では賛成59.2%、反対40.8%、州の投票では賛成13票、反対10票で承認された。
- ⑥ 全部改正の基本方針である「改訂」とは、連邦参事会の説明によると、古びた規定の書き直し又は削除、法律レベルの規定の憲法からの削除、現行憲法典の欠落の補完、用語の現代化をその内容とする。
- ⑦ このように「改訂」は、基本的には現行の憲法典の整理及び不文の憲法の憲法典への反映を意味していたが、今次の連邦憲法の全部改正では、コンセンサスが得られる点に関して、実質的な憲法改正も行われた。

## はじめに

本稿では、1999年に全部改正を経て、2000年1月1日に施行されたスイス連邦憲法（以下「新憲法」という。）の改正の経緯とその基本方針とされた「改訂（Nachführung/mise à jour/aggiornamento）」<sup>(1)</sup>を検討する。第I章では1999年の憲法の全部改正に至るまでの経緯を紹介し、第II章では「改訂」という方針の下にどのような改正が行われたかについて紹介する。

## I 新憲法の制定経緯

### 1 インボーデン教授の提言と連邦議会議員による発議

スイス連邦憲法は、1848年に制定され、1874年に全部改正が行われた（以下、1874年に全部改正され、1999年まで適用されたスイス連邦憲法を「1874年憲法」という。）。1874年憲法は、その後の度重なる一部改正の結果、体系性を失い、理解困難な「継ぎはぎ細工（Flickwerk）」<sup>(2)</sup>と評されるまでのものに変容していった。その他、多数の人には理解できない古い表現や、規定の粗密にばらつきがあるといった問題があった<sup>(3)</sup>。また、内容面においても人権規定が断片的で不充分であるほか、国内法と国際法の関係や連邦と州の任務の分担が不明確である、といった問題点があったとされる<sup>(4)</sup>。

こうした状況に対し、1950年代まで何度か全部改正を目指す動きがあったが、いずれも成果を上げることができなかった<sup>(5)</sup>。1999年の全部改正の実現につながる動きとしては、まず、1959年に、著名な公法学者であるマックス・インボーデン（Max Imboden）教授の指導の下でバーゼル大学法学部の学生たちが、連邦憲法の草案を公刊したことを挙げることができる<sup>(6)</sup>。インボーデン教授は、自身でもスイスの戦後の政治状況を分析した著書で、連邦憲法の全部改正を提案し、注目を浴びた<sup>(7)</sup>。

こうした動きを受け、連邦議会<sup>(8)</sup>では、全州議会（上院）のカール・オブプレヒト（Karl Obrecht）

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年8月15日である。

(1) スイスの公用語は、ドイツ語、フランス語及びイタリア語である。本稿の重要概念である「改訂」については、特にここでは3言語で原語を示したが、以下で原語を示す場合は、煩雑さを避けるため、原則としてドイツ語のみとした。また、公的機関の資料も言語ごとに3つの版があるが、以下、典拠としては原則としてドイツ語のもののみを示した。

(2) *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, 20. November 1996, S.19. Bundesamt für Justiz website <<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bot-neue-bv-d.pdf>>; Giovanni Biaggini et al., *Staatsrecht*, Zürich: Dike Verlag, 2011, S.94.

(3) Giovanni Biaggini, “Verfassungsreform in der Schweiz: die neue schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 im Zeichen von „Verfassungsnachführung“ und Verfassungspolitik,” *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 54(4), 1999, S.436-437.

(4) *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, op.cit.(2), S.20.

(5) *Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt)*, 6. November 1985, BBl 1985 III 1, S.7-10. Schweizerisches Bundesarchiv website <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10049840.pdf?id=10049840&action=open>>; 小林武『現代スイス憲法』法律文化社, 1989, pp.127-130.

(6) この草案は、次の図書に収録されている。“Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte,” Max Imboden, *Staat und Recht*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1971, S.219-238.

(7) Max Imboden, “Helvetisches Malaise,” *ibid.*, S.279-307; *idem*, “Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft,” *ibid.*, S.309-322. 後者の論文については、邦訳がある。マックス・インボーデン著（小林武訳）「未来への進路としての憲法改正」『南山法学』7巻3・4号, 1984.3, pp.125-147.

議員と国民議会（下院）のペーター・デュレンマツト（Peter Dürrenmatt）議員が、連邦憲法の全部改正の準備を連邦参事会（連邦政府）<sup>(9)</sup>に要請する発議（Motion）<sup>(10)</sup>をそれぞれの議院に提出した。これらの発議は、1966年の夏の会期で審議され、連邦参事会に送付することが決定された<sup>(11)</sup>。

## 2 ヴァーレン委員会

上記の発議を受け、連邦参事会は、1967年5月16日、前外務大臣のフリードリッヒ・トラウゴット・ヴァーレン（Friedrich Traugott Wahlen）を長とし、大学教授、裁判官、弁護士等の9名の委員（後に10名に拡大）から成る作業部会（以下「ヴァーレン委員会」という。）を設置した。ヴァーレン委員会は、連邦憲法の全部改正の前提条件を検討したほか、州、大学、政党、その他の関係団体に対し、連邦憲法の全部改正に関する詳細な質問票を送付し、その回答結果を4冊にまとめて公刊した。ヴァーレン委員会は、1973年9月6日に最終報告書を公表し、連邦憲法の全部改正の前提条件と将来の連邦憲法の構成要素を提示するとともに、連邦憲法の全部改正は望ましいとの判断を示し、大規模な専門家委員会に具体的な憲法草案の作成を委任することを連邦参事会に勧告した。

## 3 フルグラー委員会

ヴァーレン委員会の勧告を受け、1974年5月8日、連邦司法・警察省は、連邦司法・警察大臣のクルト・フルグラー（Kurt Furgler）を長とし、連邦議会議員、州閣僚、大学教授、ジャーナリスト等の46名の委員から成る専門家委員会（以下「フルグラー委員会」という。）を設置した。フルグラー委員会は、1977年末に憲法草案を作成し、連邦参事会に提出した<sup>(12)</sup>。1978年2月8日、連邦参事会は、連邦司法・警察省に対し、フルグラー委員会の憲法草案等に基づき、連邦憲法の全部改正について「意見聴取手続（Vernehmlassungsverfahren）」<sup>(13)</sup>を行う権限を付与した。意見聴取の対象は、州、政党、教会、大学、その他の関係団体であった。意見聴取手続は、1978年3月から開始された。

意見聴取の結果は、多数意見が連邦憲法の全部改正は望ましく、又は必要であるというものであった。憲法草案のうち、国家行為の原則（法治国原理、国家機関による恣意的な行動の禁止等）、基本権等の部分については、広い賛同が得られたが、財産政策や経済政策等について定める規定については、意見が分かれた<sup>(14)</sup>。また、連邦と州の権限配分については、中央集権的傾向に

(8) スイスの連邦議会は、二院によって構成される。下院に当たる国民議会（Nationalrat）は、全国民を代表する。定数は200名である。上院に当たる全州議会（Ständerat）は、州を代表する。定数は46名である。両議院は対等の権限を有する。

(9) 連邦参事会（Bundesrat）は7名の構成員から成り、構成員は連邦議会の両院合同会により選挙される。連邦参事会の任期は4年であり、連邦議会による不信任の制度はない。

(10) Motion とは、連邦議会が連邦参事会に対し法律案の作成等を要請する行為である。

(11) 9347. Motion Obrecht. Totalrevision der Bundesverfassung, *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Ständerat*, 1966.6.15, S.168-177; 9364. Motion Dürrenmatt. Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1974, *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat*, 1966.6.28, S.412-418.

(12) 当該憲法草案については、小林 前掲注(5), pp.135-145, 364-404 を参照。

(13) 法律案等について、連邦議会提出前に、州、政党及び関係団体の意見を聴取する手続。山岡規雄『各国憲法集（6）スイス憲法』（調査資料2012-3-b 基本情報シリーズ12）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013, p.11. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8180562\\_po\\_201203b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8180562_po_201203b.pdf?contentNo=1)>

(14) 経済の自由の「相対化（Relativierung）」が経済界から強く批判されたという。René Rhinow und Markus Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2., erweiterte Aufl., Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2009, S.20. 小林 前掲注(5), p.147 も連邦権限の強化による社会化の推進が経営者団体等からの強い批判の対象となったことを指摘している。

対し、特に州からの批判があった<sup>(15)</sup>。

この結果を受けて、1981年6月24日、連邦参事会は、連邦司法・警察省に対し、フルグラー委員会の憲法草案を手直しし、争いのある規定については解決のための別案を作成することを委任した。また、連邦参事会は、1983年4月18日に、連邦憲法の全部改正の作業の継続を決定し、これまで行われた活動について報告書を作成し、連邦議会に対し1874年憲法第120条<sup>(16)</sup>に基づく連邦憲法の全部改正の決議を要請する決定を行った。

#### 4 1987年の連邦決議

この決定に基づき、連邦参事会は、1985年11月6日に報告書を作成し、フルグラー委員会の憲法草案並びに同草案、ヴァーレン委員会最終報告書及び民間の改憲試案<sup>(17)</sup>等を参考に作成された連邦司法・警察省による草案<sup>(18)</sup>を付して、連邦議会に提出した。しかし、フルグラー委員会の憲法草案での経験は古典的な意味での全部改正が実現不能であることを示したと連邦参事会自身も後に総括しているように<sup>(19)</sup>、これらの憲法草案に基づく全部改正は現実的ではないと見られていたようであり、連邦参事会による報告書の提出を受けた連邦議会においても、懐疑的な見解が多かったという。こうした状況に変化をもたらす一因となったのが、1986年5月12日に、スイスの主要紙である『ノイエ・チュルヒャー・ツァイトゥング』に掲載された公法学者のクルト・アイヒェンベルガー (Kurt Eichenberger) 教授の論説であった<sup>(20)</sup>。この論説において、同教授は、政治的に実現可能なものに限定した憲法改正を主張し、「連邦憲法を秩序立て、[連邦憲法に]欠落している点の一覧を作成し、現状に即して整形すること、すなわち、改訂し、整理する」ことを提言した ([ ]内は筆者による補記。以下同様)。連邦議会も、「改訂」という方針であるならば、フルグラー委員会の草案がもたらした改正の是非に関する論争を回避することができるとの認識に至り、憲法改正に向けて動くこととなった<sup>(21)</sup>。

連邦議会は、1987年6月3日に、1874年憲法第120条に基づき連邦憲法の全部改正について決議を行い<sup>(22)</sup>、連邦参事会に対し、全部改正の準備作業を行い、連邦議会に新憲法の草案を提出する任務を付与した。この連邦決議 (Bundesbeschluss)<sup>(23)</sup>の第3条は、アイヒェンベルガー教授の提言と同様に、憲法を「改訂する」方針を示している。すなわち、同条は、次のように規定していた。

(15) 『スイス連邦憲法概要』(参憲資料第7号)参議院憲法調査会事務局, 2002, p.12.

(16) 1874年憲法第120条は、連邦憲法の全部改正に関する連邦議会の決議について定めている。この決議の後、連邦議会は、連邦法律の制定の方法に従って連邦憲法の全部改正を行う(第119条)。ただし、通常の連邦法律と異なり、両議院での議決のほか、第123条の規定に従い、国民投票に参加した国民の過半数と州の過半数の承認が必須とされる。

(17) 特に、公法学者のアルフレート・ケルツ (Alfred Kölz) 教授及びイエルク・パウル・ミュラー (Jörg Paul Müller) 教授の改憲案が参考にされた。当該案の概要については、小林 前掲注(5), pp.149-150を参照。

(18) 当該憲法草案については、同上, pp.150-151, 405-449を参照。

(19) *Botschaft über eine neue Bundesverfassung, op.cit.*(2), S.28.

(20) Biaggini et al., *op.cit.*(2); Andreas Kley, “Geschichtliche Einleitung,” Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar Art.1-93*, 2. Aufl., Zürich: Dike, 2008, S.17も、連邦参事会の報告書よりもアイヒェンベルガー教授の論説の方が連邦議会議員にとって説得力があったと評価している。

(21) Biaggini, *op.cit.*(3), S.439.

(22) Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987, BBl 1987 II 963. (1986年12月16日全州議会決議、1987年6月3日国民議会決議)

(23) 連邦決議 (Bundesbeschluss) とは、法規の性質を有しない議決である。

「第3条 [連邦参事会が連邦議会に提出する憲法] 原案は、現行の成文及び不文の憲法を改訂し、これを理解しやすく記述し、体系的に秩序付け、並びに規律密度及び用語を統一する。」

## 5 連邦参事会の憲法原案の提出

1987年の連邦決議の後、新憲法草案の作成作業は迅速に進捗しなかった。その理由は、1988年からスイスの欧州経済領域（EEA）加盟が優先的な政治課題として浮上してきたためである。1992年12月6日の国民投票でその加盟が否決された後、連邦参事会は、将来、重大な外交政策の転換を行う際に備え、市場経済の刷新やスイス法の欧州への適応などについて国内の制度を改革する必要性を再認識し、憲法の改革に拍車がかかることとなった<sup>(24)</sup>。憲法改革の目標としては、単なる「改訂」のほか、スイスの行動能力（Handlungsfähigkeit）とその制度を強化する改革が目指されることとなった<sup>(25)</sup>。連邦司法・警察省内では、政府内若しくは専門家による憲法草案の作成又は議会内の作業部会等の設置といった選択肢が検討され、最終的に政府内で新憲法草案を作成する方針が決定された<sup>(26)</sup>。憲法の「改訂」草案に加えて、実質的な改革を伴う憲法改正案を作成するという方針は、「ユニットシステムの憲法改革（Verfassungsreform im Baukastensystem）」又は「段階的な憲法改革（Verfassungsreform in Etappen）」と呼ばれた。

一方、連邦議会では、全州議会のヨージ・マイヤー（Josi Meier）議員によって1993年11月29日に提出された発議が、全州議会では異議なく、国民議会では105票対54票の賛成多数で可決された。この発議は、連邦国家樹立150周年に当たる1998年に連邦議会が改正案を発議できるように、連邦参事会に準備作業を求める内容であった。

1995年6月、連邦司法・警察省は、憲法の「改訂」草案を作成し、この草案に、「国民の権利（Volksrechte）」（国民投票、国民発案などの直接参政権を意味する<sup>(27)</sup>。）と司法の2つのテーマについて改革案を添付した。その他、政府、議会及び連邦制に関する各改革案も検討された（これらの改革案の成否については第8節で後述する。）。

憲法の「改訂」草案は、1995年6月から1996年2月まで意見聴取手続に付された（一般市民を含め、広く意見を聴いたため、「国民討論（Volksdiskussion）」とも呼ばれている。）。「国民討論」で肯定的な意見を得た連邦参事会は、1995年の草案に微修正を施した上で<sup>(28)</sup>、1996年11月20日、

<sup>(24)</sup> *Botschaft über eine neue Bundesverfassung, op.cit.*(2), S.28; Bernhard Ehrenzeller, “Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen,” Daniel Thürer et al., Hrsg., *Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse*, Zürich: Schulthess, 2001, S.214; Giovanni Biaggini, “Switzerland,” Dawn Oliver and Carlo Fusaro, ed., *How constitutions change: a comparative study*, Oxford: Hart Publishing, 2011, p.310. 1992年の国民投票は、スイスの言語地域間の溝を深めたとき、異なる言語地域間の理解を深めるための委員会が連邦議会に設置された。委員会は、1993年10月22日に報告書を公表し、その中で「我が国の政治的な再活性化を可能にするための連邦憲法の全部改正」を提言した。*Verständigungskommissionen des National- und Ständerates “... das Missverhältnis soll uns bekümmern,” Bericht der Kommissionen*, 22. Oktober 1993, S.44. Schweizerisches Bundesarchiv website <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10052885>> このように、連邦憲法の全部改正は、言語地域間の溝を埋めるための方策とも位置付けられていた。Kley, *op.cit.*(20), S.19も参照。

<sup>(25)</sup> Giovanni Biaggini, *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Zürich: Orell Füssli, 2017, S.61.

<sup>(26)</sup> Heinrich Koller, “Die schöpferische Kraft der Verwaltung – Einblicke in die Werkstatt der Verfassungsrevision,” Georg Kreis, Hrsg., *Erprobt und entwicklungsfähig: Zehn Jahre neue Bundesverfassung*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2009, S.79-80.

<sup>(27)</sup> このように、Volksrechte は、国民の権利一般を言うのではなく、限定的な意味で使用されているが、我が国のスイス憲法研究者の訳例に従い、ここでは「国民の権利」と訳した。

<sup>(28)</sup> 連邦と州の関係について州の利益となる修正などが行われた。*Botschaft über eine neue Bundesverfassung, op.cit.*(2), S.92-93.

連邦議会に新憲法の原案を提出した。

## 6 連邦議会における審議

国民議会及び全州議会はそれぞれ憲法委員会 (Verfassungskommission) を設置し、1996年12月に、両議院が並行する形で審査を開始した。1997年11月には、両委員会がそれぞれ修正案を作成した。1998年1月には、各議院の本会議での審議が始まった。全州議会では、特に異議なく審議が開始されたが、国民議会では、審議入りに反対する動議が自由党<sup>(29)</sup>の会派から提出された。同会派によれば、改正は余分なものである上に、原案には国家による規制と社会権が強調され過ぎており、自己責任と経済的自由の原則がおろそかにされているというのが、その理由であった。この動議は、採決の結果、153対10で否決された。一方、社会民主党の会派からは、逆に社会権と経済政策への国家の介入の可能性の強化等を求め、委員会に差し戻すことを求める動議が提出された。この動議は、採決の結果、140対10で否決された。<sup>(30)</sup>

本会議の審議は、全州議会が新憲法の原案の前半について先議し、国民議会が後半について先議するという方式がとられた。両議院の見解の相違は、両院協議会 (Einigungskonferenz) で調整された。

両議院の見解の相違が生じた主な点は、次のとおりである。①前文において被造物への責任<sup>(31)</sup>等に言及するか否か——国民議会が明記に賛成し、全州議会が反対したが、国民議会の意見が通った。②障害者の不利益を除去する措置を法律により講ずる義務を連邦に課す条項を挿入するか否か——国民議会が挿入を主張した。全州議会はそれに先立って同種の動議を否決していたが、国民議会に譲歩した。③ストライキの権利を明記するか否か——全州議会は基本権ではないとして明記に反対し、国民議会は明記に賛成したが、基本権として規定しないことを条件として全州議会がストライキに関する規定を設けることを認めた。④司教区の設置について連邦の許可を必要とする規定を削除するか否か——全州議会は削除を主張し、国民議会は残置を主張し、国民議会の意見が通った<sup>(32)</sup>。⑤連邦参事会の構成員について同一州から2名以上の構成員の選出を禁止する条項を削除するか否か——国民議会は当初削除を提案したが、全州

<sup>(29)</sup> 1985年に自動車党 (Auto-Partei) として設立された右派政党。1994年に自由党 (Freiheits-Partei) に改名したが、2009年に再び自動車党となった。

<sup>(30)</sup> “Totalrevision der Bundesverfassung,” *Année politique suisse*, 1998.

<sup>(31)</sup> 超越的なものに対する責任とともに、超越的なものの地上における示現 (manifestations)、特に自然と環境に対する責任を意味するとされる。Pascal Mahon, “Préambule,” Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich: Schulthess, 2003, p.8. 新憲法の前文は、「全能の神の名において」という神への呼びかけ (invocatio dei) から始まる。「被造物への責任」は、この神への呼びかけとともに、人間と国家のほかにより高次の力が存在することを明らかにし、人間の行為と国家権力には限界があることを想起させる意味があるという。Biagini, *op. cit.* (25), S.81-82. 連邦議会における新憲法の審議においては、神への呼びかけと重複すること、また、新憲法第2条に規定する持続可能な発展を先取りするものであるといった理由から「被造物への責任」の削除を主張する見解もあった。Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1998 *Reform der Bundesverfassung*, S.203. Bundesamt für Justiz website <<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-ab-sr.pdf>>

<sup>(32)</sup> カトリック教会のみを対象とするこの規定については、差別的であり、宗教の自由を侵害するとの理由から、廃止論が以前からあった。しかし、その削除は「改訂」の範囲を超えるため、別個の一部改正として行うべきであるという理由から、新憲法では残置された。“Bistumsartikel.” Bundesamt für Justiz website <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/archiv/bistumsartikel.html>> この規定については、新憲法施行後の2001年6月10日に国民投票が実施され、国民の64.2%の賛成及び全ての州の賛成により、削除が決定された。

議会が地域及び言語共同体が公平に代表されるように配慮する規定に改めることを提案した。この問題については、新憲法に先立って、全州議会の提案に沿った改正案を国民投票に付すということで解決した<sup>(33)</sup>。

その他、連邦議会での審議で追加された主な規定は、次のとおりである。①自己及び社会に対する個人の責任が明記された。②差別の禁止の規定において差別の根拠としてはならない事由が列挙された。③子ども及び青年の権利に関する規定が追加された<sup>(34)</sup>。

1998年12月18日の最終的な採決の結果、国民議会は賛成134票、反対14票、棄権31票で、全州議会は全会一致で新憲法案を承認した。

## 7 国民投票による承認

1874年憲法第123条によれば、憲法の改正は、全部改正であれ、一部改正であれ、国民投票における国民及び州の過半数の賛成がなければ施行されない。この規定に従い、1998年12月に連邦議会で承認された新憲法案は、1999年4月18日、国民投票に付された。

新憲法案については、左右の両極端の小政党を除き、全ての全国政党が賛成を表明していた。国民投票運動はあまり盛り上がりせず、報道は新憲法案に好意的であったという。賛成陣営では、アルノルト・コラー（Arnold Koller）前連邦司法・警察大臣の活動が目立ち、反対陣営は、新憲法により、スイスは国際法に従属し、社会国家が拡張することになると主張し、新憲法は「スイスの解体」を招くと宣伝したという<sup>(35)</sup>。

国民投票の結果、国民の59.2%が賛成し、40.8%が反対し、州の投票（別個に投票が行われるのではなく、同一の国民投票において、過半数の住民が賛成（又は反対）した州について、州の賛成（又は反対）1票とカウントする。）では、12の州と2つの半州<sup>(36)</sup>の賛成、8つの州と4つの半州の反対という結果で（半州は0.5票扱いであるため、賛成13票、反対10票となる。）、新憲法が承認された。投票率は、35.9%という低いレベルにとどまった。

国民投票で承認された新憲法は、2000年1月1日に施行された。

## 8 その他の改革案の成否

本稿は、「改訂」された新憲法の制定経緯を主題としているが、それ以外の改革案の成否についてもここで簡単に述べることにする。「ユニットシステムの憲法改革」において「改訂」草案とともに作成された実質的な憲法改正案としては、5つの改正案があったことは既に第5節に

<sup>(33)</sup> 1999年2月7日に国民投票が実施され、国民について、賛成74.7%、反対25.3%、州について、賛成21、反対2という結果で、改正が承認された。州による投票という制度については、後述第1章第7節を参照。

<sup>(34)</sup> この段落の記述は、次の文献に基づくものである。Année politique suisse, op.cit.(30) 子ども及び青年の権利に関する規定の制定経緯については、次も参照。山岡規雄「諸外国の憲法における青少年保護規定」『青少年をめぐる諸問題—総合調査報告書—』（調査資料2008-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2009，pp.51-53。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999295\\_po\\_200884.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999295_po_200884.pdf?contentNo=1)>

<sup>(35)</sup> この段落の記述は、次の文献に基づくものである。“Totalrevision der Bundesverfassung,” Année politique suisse, 1999. 例えば、反対派は、新憲法により国内法が国際法に従属すると主張したが、これが誤りであることは次の文献でも指摘されている。Martin Kayser und Dagmar Richter, “Die neue schweizerische Bundesverfassung,” Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 59(4), 1999, S.1024-1027.

<sup>(36)</sup> 半州（Halbkanton）は、次の2点において通常の州とは異なる地位にある。①半州は、後述のとおり国民投票における州の票のカウントの際に0.5票扱いとされる。②全州議会の代表について通常の州が2名の議員を選挙できるのに対し、半州は1名の代表しか選挙することができない。その他の点に関しては、通常の州と対等の権限を有する。

において述べたとおりである。このうち、議会に関する改革案は、憲法の「改訂」原案に関する議会における審議の段階で、当該原案の条文に取り込まれ<sup>(37)</sup>、「改訂」された新憲法によって実現した。司法改革に関する憲法改正案は2000年3月12日の国民投票で承認され<sup>(38)</sup>、「国民の権利」に関する改正案は2003年2月9日の国民投票で承認された<sup>(39)</sup>。連邦制改革に関する憲法改正案は、2004年11月28日の国民投票で承認された。政府改革に関する憲法改正案は2001年末に連邦議会に提出されたが、連邦議会における審議は中断された<sup>(40)</sup>。

## II 「改訂」された憲法

### 1 序論

新憲法の制定過程や「改訂」について論じている文献は、スイスにおいてはドイツ語によるものが多いため、本稿はドイツ語文献を中心的な典拠として論述を組み立てているが、今回の憲法の「改訂」については、ドイツ語の「Nachführung」よりもフランス語の「mise à jour」の方が用語としては適切であるとの認識を示すドイツ語文献もある<sup>(41)</sup>。

全州議会での議論でも、「Nachführung」という言葉には、「記帳 (Buchhaltung)」というイメージがあり、「更新されたものを表に出す」というニュアンスのある「mise à jour」の方が適切な言葉であるという指摘が複数の議員からなされた<sup>(42)</sup>。

このように、「改訂」は、単なる現状の追認ではないことが意識されていたと言える。このことは、連邦参事会提出の新憲法原案の説明資料における「改訂は、単なる登録作業、すなわち、従前の秩序の継承及び書き直しに尽きるものではない<sup>(43)</sup>」という記述からも明らかである。

それでは、「改訂」とは具体的にどのような内容の作業を指すのであろうか。次節以下で、その解説を試みる。

### 2 連邦参事会の説明

まず、今回の「改訂」の基本資料である政府提出の新憲法原案の説明資料における記述を見

<sup>(37)</sup> 例えば、議会が外交政策の形成に参画する権限の明記（新憲法第166条第1項）、議会による政府の監督の強化（第169条）など。Biaggini, *op.cit.*(25), S.62. 更に詳しい例示については、Biaggini, *op.cit.*(3), S.461; Heinrich Koller und Giovanni Biaggini, “Die neue schweizerische Bundesverfassung: Neuerungen und Akzentsetzungen im Überblick,” *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 27(11-13), 2000.10.17, S.340 を参照。

<sup>(38)</sup> 1995年に連邦参事会が提出した改正案は、連邦裁判所の負担軽減及び違憲審査制の拡充（具体的規範統制の導入）を主な内容としていたが、連邦議会の審議の結果、当初案よりも連邦裁判所への提訴の制限を緩和する内容となったほか、違憲審査制の拡充は取り下げられた。司法改革をめぐる経緯については、石橋一紀「スイス「司法改革」の行方」森田安一編『岐路に立つスイス』刀水書房, 2001, pp.259-294 を参照。

<sup>(39)</sup> 連邦参事会が提出した改正案は、連邦議会の支持を得られず、連邦議会が新たに改正案を作り直した。Giovanni Biaggini, “Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweiz,” Armin von Bogdandy et al., Hrsg., *Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, Heidelberg: C. F. Müller, 2007, S.580. この改正案は本文で述べたとおり2003年の国民投票で一旦承認されたが、その主な改革のうち、法律に関する一般的国民発案の制度（条文化されていない形式で法律制定の提案を一定程度国民に許容する制度）は、その後、実施困難との理由で断念され、2009年9月27日の国民投票で、一般的国民発案については、対象を憲法に限定する（法律を対象外に戻す）憲法改正案が承認された。山岡 前掲注(13), pp.25-26.

<sup>(40)</sup> 同上, p.24.

<sup>(41)</sup> *Botschaft über eine neue Bundesverfassung, op.cit.*(2), S.44; Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.998.

<sup>(42)</sup> *Botschaft über eine neue Bundesverfassung, ibid.*

<sup>(43)</sup> *ibid.*, S.47, 116.

ることにする。「改訂」の定義に関連する記述を抜粋すると次のとおりである。

「現行の憲法 (Verfassungsrecht) の改訂は、スイスにとって基準となる国際法及び過去の数十年の法の発展を明確にし、法的なグレーゾーンを明確にし、概念的な非一貫性を除去し、論争のある問題を支配的な学説及び現在の官庁の実務 (すなわち、憲法の現実 (Verfassungswirklichkeit)) に従って可能な限り解明することも要求する。」<sup>(44)</sup>

「現行の憲法を改訂するとは、その名を掲げられた規範の集合体 [= 憲法] を現在に即し、現実に即した形で作り直し、憲法を憲法として同定し、確定し、新しくまとめ上げて「伝達する」ことを意味する。具体的には、次のような現行の憲法典 (Verfassung) の本質的な欠点を除去することである。すなわち、規定対象を失った規定を削除し、古くなった規定を時代に即して書き直し、法律レベルに格下げし、又は削除する。欠落を埋め、欠けているものを補完し、既に存在するものを拡充する。憲法と憲法の現実を近づけ、連邦制、法治国家、社会国家としての性格を今日の理解に即した方法で記述する。」<sup>(45)</sup>

「議会による要請 [すなわち、1987年の連邦決議] が意味する現行の憲法の改訂とは、形式的な訂正以上のものであり、単なる法技術的な事案ではない。憲法という素材 (Verfassungstoff) をその総体において同定し、法及び事実の分野に従って整序し、憲法典を時代遅れのもの及び第二義的なものから解放し、欠落を埋め、憲法を現実に適合させ、国際法及び判例を考慮して時代の展開をとらえ、規律密度を統一し、表現方法を現代化する——これは高度に憲法的重要性を有する任務である。」<sup>(46)</sup>

以上の内容を筆者なりに整理すると次のようになる。

「改訂」とは、国際法、判例を始めとする実務及び有力な学説の解釈を反映させつつ、現行の憲法を現状に即して書き直すことであり、具体的には次のような作業を必要とする。①古びた規定を時代に即して書き直し、又は憲法から削除する。②法律レベルで定めるべき規定を憲法から削除する。③現行憲法典の欠落を補う。④用語を現代化する。

連邦参事会の説明によれば、こうした作業は不可避免的に価値評価を伴い<sup>(47)</sup>、必然的に一定の法的変更、内容的な「改新 (Neuerung)」に結び付くとされている<sup>(48)</sup>。その一方で、「法政策的な改新及び政治的な方向転換は、連邦議会による要請 [すなわち、1987年の連邦決議] の範囲を超えることは明瞭である」とも述べている<sup>(49)</sup>。このように、「改訂」の概念の範囲については、曖昧なところがあり、どこまでが「改訂」の範囲内の「改新」なのか、どこからが「改訂」の範囲を超える「改新」なのかの線引きは明確には示されていない<sup>(50)</sup>。

とはいえ、1874年憲法第101条によれば、連邦参事会には、憲法改正案の提出に関する固有の権限が認められているため、たとえ連邦参事会が「改訂」の範囲を超える「改新」を提案したとしても、1987年の連邦決議の範囲を超えることになるとはいえ、違憲の行為となるとまでは言えない、つまり、連邦参事会は、連邦決議に完全に拘束される必要はないとされる<sup>(51)</sup>。

(44) *ibid.*, S.30.

(45) *ibid.*, S.45.

(46) *ibid.*, S.46, 116.

(47) *ibid.*, S.30.

(48) *ibid.*, S.46.

(49) *ibid.*, S.30.

(50) 連邦議会の議論では、「改訂」の名の下に「改新」が行われるのであれば、わざわざ「改訂」という概念を使用する必要はなく、単に「全部改正」と言えばよいといった意見もあった。Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.1003.

また、「改訂」の概念は「開かれた外縁 (offene Ränder)」を有し、コンセンサスが存在する点については内容的な「改新」、言い換えれば、実質的な改正を行うことが許容されると解されていたという<sup>(52)</sup>。

### 3 「改訂」の具体的作業

次に、「改訂」によって具体的にどのような改正が行われたのかということについて、前節で掲げた4点に従って紹介することとする。論者によって、これらの区分けに相違が見られるため、原則として複数の文献で例示されているものに従って整理した。

#### (1) 古びた規定の整理

現在では重要性を失っているとして整理された規定としては、次のものが挙げられている。州が独自の軍を保有する権限 (1874年憲法第13条第2項)、軍隊の通過を許可する州の義務 (第17条)、移民仲介業の連邦立法による統制 (第34条第2項)、適切に埋葬される憲法上の権利 (第53条第2項)、などである<sup>(53)</sup>。

#### (2) 憲法事項から法律事項への変更

例えば、国立銀行に関する課税免除 (1874年憲法第39条第5項)、連邦議会議員及び連邦参事会構成員の報酬 (第79条、第83条、第99条) に関する規定が憲法から削除された<sup>(54)</sup>。

その他、一定の官庁等の構成員が外国政府から年金や称号等を受け取ることを禁止する規定 (1874年憲法第12条) も憲法事項から除外されたが、何が憲法事項であるかということの確定は困難であり、この規定についても維持しようとした連邦参事会と削除しようとした連邦議会との間で見解が対立したという<sup>(55)</sup>。

#### (3) 現行憲法の欠落の補完

##### (i) 法律上の重要な規定の憲法における明記

例えば、環境保護に関する原則として、予防原則 (Vorsorgeprinzip) 及び汚染者負担原則 (Verursacherprinzip) が新憲法第74条第2項に明記されることとなった<sup>(56)</sup>。

<sup>(51)</sup> Bernhard Ehrenzeller, “Konzeption der Verfassungsreform,” *Aktuelle juristische Praxis/Pratique juridique actuelle*, 1995, S.974.

<sup>(52)</sup> Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.1001-1002.

<sup>(53)</sup> Dieter Biedermann, “Was bringt die neue Bundesverfassung?” *Aktuelle juristische Praxis/Pratique juridique actuelle*, 1999, S.746-747; Yvo Hangartner, “Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung,” *Aktuelle juristische Praxis/Pratique juridique actuelle*, 1997, S.140-141; *ibid.*, S.999.

<sup>(54)</sup> Biedermann, *ibid.*, S.747; Rainer J. Schweizer, “Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999,” *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge 48, 2000, S.269.

<sup>(55)</sup> Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.999-1000. その他、司法関連の分野で、法律事項に落とされた規定の例が、石橋前掲注<sup>(38)</sup>, p.271に挙げられている。

<sup>(56)</sup> Biaggini, *op.cit.*(3), S.448-449; Koller und Biaggini, *op.cit.*(37), S.339. その他、憲法規定に格上げされた多くの例が Biedermann, *op.cit.*(53), S.746 に掲載されているが、他の文献による指摘が見られないため、本文では環境保護に関する原則のみを例示した。

## (ii) 国際法の憲法への反映

新憲法に大きな影響を及ぼしたのは、特に欧州人権条約<sup>(57)</sup>と欧州人権裁判所の判決であった。新憲法の第13条(私的領域の保護)及び第31条第2項第1文(自由を剥奪された者が自らが理解する言語で自由剥奪の理由及び自らの権利について説明を要求する権利)は、それぞれ、欧州人権条約第8条及び第5条をモデルにしているという<sup>(58)</sup>。欧州人権裁判所の判例の影響としては、新憲法の第17条第3項で保障する編集の秘密が挙げられている<sup>(59)</sup>。

その他、新憲法において社会国家としての国家目標を規定している第41条が1966年の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」<sup>(60)</sup>の影響を受けているとされる<sup>(61)</sup>。

## (iii) 不文の憲法の明記

新憲法では、連邦裁判所の判例等の従来の実務に基づく規定を新設した。以下、5点に分けて、その具体的な内容の例を挙げる。

### (a) 法治国の原則

法治国の原則に関する規定は、1874年憲法には存在せず、不文の原則として認められてきた。新憲法では、第5条において、「国の行為の基礎及び制限は、法である」(第1項)ことが明記された。その他、第36条第1項において、基本権の制限には法律の根拠が必要とされることも明記された<sup>(62)</sup>。

### (b) 人権

1874年憲法は、州が人権の保護者であるという前提の下で制定されていたため、人権に関する規定は貧弱であり、新憲法で拡充された人権カタログの約30の権利のうち、わずか8しか規定されていなかったという<sup>(63)</sup>。こうした人権保障の欠落を補ってきたのが連邦裁判所の判例であった。連邦裁判所で不文の憲法として認定された権利の例としては、個人的自由<sup>(64)</sup>、生存保障に対する権利、意見表明の自由、言語の自由、集会の自由、などがあつた<sup>(65)</sup>。新憲法では、これらの権利が、それぞれ、第10条、第12条、第16条、第18条、第22条で保障されることとなるなど、人権規定の大幅な拡充が行われた。

### (c) 連邦と州の関係

新憲法の第69条第2項では、全国的な利益を有する文化活動の支援等に関する連邦の権限が規定された。旧憲法では文化の分野について連邦の権限は一部の分野を除いて許容されていなかったが、実務上は憲法で許容されている範囲外の文化の分野についても連邦は助成等を行っていた。かつて1994年6月12日に、連邦と州がそれぞれの権限の範囲内で文化活動を助

<sup>(57)</sup> Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)

<sup>(58)</sup> Biaggini, *op.cit.*(3), S.469; Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.1032-1033.

<sup>(59)</sup> 該当する判例は、Goodwin v. United Kingdom, 27 March 1996である。Koller und Biaggini, *op.cit.*(37), S.343.

<sup>(60)</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1). 我が国については、昭和53(1978)年5月30日署名、昭和54(1979)年6月6日国会承認、同年6月21日批准書寄託、同年8月4日公布(昭和54年条約第6号)。

<sup>(61)</sup> Koller und Biaggini, *op.cit.*(37), S.341-342.

<sup>(62)</sup> *ibid.*, S.340.

<sup>(63)</sup> *ibid.*, S.342.

<sup>(64)</sup> 人身の自由や自己決定権を包含する権利。山岡 前掲注(13), pp.4-5.

<sup>(65)</sup> Biaggini, *op.cit.*(3), S.454-455; Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.1020, 1047.

成すると定める憲法改正案が国民投票に付されたが、国民の過半数の賛成を得たものの、州による投票の過半数が得られなかったため、連邦の一般的な文化助成権限を許容する憲法改正は否決という結果に終わった<sup>(66)</sup>。今回の全部改正では、こうした国民投票の結果にもかかわらず、憲法違反<sup>(67)</sup>ではあるが定着した実務であるとして、一般的な連邦の文化助成権限を新憲法に盛り込むこととなった。ただし、州に配慮して、第1項で文化の分野は州の管轄に属すると規定され、第2項の連邦による助成の権限も「全国的な利益を有する文化活動」に限定されている。

#### (d) 国内法と国際法の関係

1874年憲法においては、国内法と国際法の優劣関係が不明のままであった。実務及び学説における通説は、一定の例外を認めつつ、原則として国際法優位の立場をとっていた。1973年には、連邦裁判所が、提訴者の名前から「シューベルト慣行 (Schubert-Praxis)」と呼ばれることになる原則を判決において示した。すなわち、その原則によると、一般的に国際法は国内法に優位するが、連邦の立法機関 (連邦議会) が意図的に国際法に反する法律を制定した場合には、その法律は国際法に優位するというものであった<sup>(68)</sup>。この原則は、学界において大きな批判にあり、連邦裁判所も、その後の判決でこの原則から逸脱するような判決を下すケースもあったという。このように、実務において明瞭な原則がなかったため、新憲法において、国内法と国際法との関係を明確に書くことは困難であった。新憲法の条文は、結論としては、「連邦及び州は、国際法を尊重する」(第5条第4項)という文言に落ち着いた。これは、国際法の優位を原則としつつも、一定の例外を認める余地も残すといった意味で、現状の曖昧な状態に変化をもたらさない条文であると評価されている。<sup>(69)</sup>

#### (e) その他

以上のほかにも、実務が反映された例は多くある<sup>(70)</sup>が、ここでは重要なものとして、法律の概念と法制定権限の委任に関して規定する新憲法第164条の規定を挙げておく。同条第1項によれば、「法規範を定める全ての重要な規定は、連邦法律の形式で制定されなければならない」とされ、特に、①政治的権利の行使、②憲法上の権利の制限、③個人の権利及び義務、④公課を負担しなければならない者の範囲並びに公課の対象及び評価、⑤連邦の任務及び給付、⑥連邦法の実施及び執行における州の義務、⑦連邦機関の組織及び手続に関する基本的な規定が、「重要な規定」に該当するとされている。同条第2項は、「法規範を定める権限は、連邦憲法が禁止していない限りにおいて、連邦法律により [連邦参事会等に対し] 委任することができる」と定めている。

#### (4) 用語の現代化等

用語の現代化の例としては、「商業及び営業の自由 (Handels- und Gewerbefreiheit)」を、より現代的な概念として「経済の自由 (Wirtschaftsfreiheit)」に書き替えたことが挙げられている<sup>(71)</sup>。

その一方で、必ずしも適切ではない用語であっても伝統を重視して維持した用語もある。そ

<sup>(66)</sup> 国民投票では、51.0%が賛成、49.0%が反対という結果であったが、州の投票では、11州が賛成で、12州が反対という結果であった。

<sup>(67)</sup> Hangartner, *op.cit.*(53), S.143.

<sup>(68)</sup> BGE 99 Ib 39.

<sup>(69)</sup> Koller und Biaggini, *op.cit.*(37), S.341.

<sup>(70)</sup> 詳細なリストについては、次を参照。Biedermann, *op.cit.*(53), S.744-745.

<sup>(71)</sup> Kayser und Richter, *op.cit.*(35), S.1000.

の例として、州が「主権を有する (souverän)」という規定 (1874年憲法第3条) が挙げられている。法的観点からは州が主権を有するとは言えないにもかかわらず、この規定は新憲法の第3条にも受け継がれた<sup>(72)</sup>。

その他、ドイツ語の憲法正文では、性中立的な表現を採用する方針が貫徹された。例えば、スイス市民全体を表す語として、「Schweizerbürger」という男性形のみを用いるのではなく、女性スイス市民を意味する「Schweizerbürgerin」を併記するといった方針がとられた。こうした方針は、フランス語及びイタリア語の正文では、言語上の問題から徹底することができなかった<sup>(73)</sup>。

#### 4 実質的な改正の事例

前述 (第Ⅱ章第2節) のとおり、連邦参事会の説明では、「改訂」は実質的な改正に結び付くとも解説されていた。また、コンセンサスが存在する点については、実質的な改正を行うことが許容されるというのが一般的な認識であった。

以下、「改訂」の枠内か枠外かは判然としないが、実質的な改正が行われた事例を4点紹介するほか、実質的な改正であるのか不文の憲法の反映であるのかも判然としない例を若干紹介する。

##### (1) 障害者のための規定

新憲法の第8条では、立法機関に対し、障害者に対する不利な条件を除去するための措置をとる任務を課した<sup>(74)</sup>。

##### (2) 連邦の新たな権限

1874年憲法は、「産業、営業、商業、農業及び家政における職業教育」について、連邦が法令の制定権限を有すると定めていた (1874年憲法第34条の3第1項g号) が、新憲法ではこのような分野の限定がなくなり、職業教育一般が連邦の権限となった (新憲法第63条)<sup>(75)</sup>。その他、統計も新たに連邦の権限となった (第65条)<sup>(76)</sup>。

##### (3) 州の領域の変更

1874年憲法下では、州相互間で領域を変更する場合には、該当する市町村及び該当する2つの州の住民の承認に加えて、全国的な国民投票による承認 (国民及び州による承認) も必要であるとされていた。これに対し、新憲法は、全国的な国民投票による承認という要件の代わりに、連邦決議<sup>(77)</sup>の形式による連邦議会の承認という要件を設けた (第53条第3項)<sup>(78)</sup>。

##### (4) 州が外国と条約を締結する際の手続

1874年憲法では、州が外国と条約を締結する際には、連邦参事会の承認が必要とされ (1874

<sup>(72)</sup> *ibid.*, S.1000-1001.

<sup>(73)</sup> *ibid.*, S.1036-1039.

<sup>(74)</sup> Koller und Biaggini, *op.cit.*<sup>(37)</sup>; Biedermann, *op.cit.*<sup>(53)</sup>, S.745; Schweizer, *op.cit.*<sup>(54)</sup>

<sup>(75)</sup> Biaggini, *op.cit.*<sup>(3)</sup>, S.462; Koller und Biaggini, *ibid.*; Kayser und Richter, *op.cit.*<sup>(35)</sup>, S.1008; Biedermann, *ibid.*, S.746.

<sup>(76)</sup> Biaggini, *ibid.*; Koller und Biaggini, *ibid.*; Biedermann, *ibid.*

<sup>(77)</sup> 連邦決議には、国民投票に付することのできない単純連邦決議 (einfacher Bundesbeschluss) と国民投票に付することのできる連邦決議の2種類があり、州の領域の変更に関する連邦決議は、後者に属する。山岡 前掲注<sup>(13)</sup>, p.12. したがって、国民投票の要求があった場合には、州の領域の変更であっても全国的な国民投票の可能性は残されている。

<sup>(78)</sup> Kayser und Richter, *op.cit.*<sup>(35)</sup>, S.1011-1012; Biedermann, *op.cit.*<sup>(53)</sup>, S.745-746.

年憲法第102条第7号)、連邦参事会が州による条約の締結に異議を申し立てた場合には、連邦議会による承認が必要とされていた(第85条第5号)。これに対し、新憲法では、州はその権限分野において外国と条約を締結することができる」と規定され(新憲法第56条第1項)、連邦による承認は不要とされた。ただし、その条約は連邦の法及び利益並びに他の州の法に反してはならず、条約の締結前に連邦に通知しなければならないという条件が付された(同条第2項)<sup>(79)</sup>。

#### (5) 実質的な改正であるのか不文の憲法の反映であるのか不明な例

新憲法の第6条では、「全ての人、自己に対し責任を負うとともに、その能力に応じて国及び社会における任務の遂行に寄与する。」と規定されている。新憲法が個人の自由及び権利については多くを語っているのに対し、責任及び義務への言及が少ないことを問題とした連邦議会が、均衡をとるため、人権規定(新憲法第7条から第36条まで)の直前の総則(第1条から第6条まで)の最後の規定として、自己及び社会に対する個人の責任に関する規定を置いたというのが、この規定の制定経緯である。この規定については、注目に値する改新と評する論者もあれば<sup>(80)</sup>、これまでの憲法の現実の反映であると位置付ける論者もある<sup>(81)</sup>。

新憲法の第11条第1項は、「子ども及び青年は、その不可侵性に対する特別の保護及び発育への支援を要求する権利を有する」と規定している。この規定については、不文の憲法を明記したものであると評価する見解があるが<sup>(82)</sup>、少なくとも、学説においては、1874年憲法から何らかの子ども及び親の権利及び義務を導き出し得るかどうかという問題について見解が一致していなかったという<sup>(83)</sup>。

## おわりに

1995年の連邦司法・警察省の憲法草案の作成にも貢献した<sup>(84)</sup> ジョヴァンニ・ビアッジーニ(Giovanni Biaggini)チューリッヒ大学教授によれば、新憲法の制定は、「新たな創造(Neuschöpfung)」ではなく、「[[既存の憲法の]強化(Konsolidierung)、完璧化(Perfektionierung)にして慎重な現代化(behutsame Modernisierung)』であったとされる。同教授は、欧州の成熟した立憲国家にとって、現在は大きな憲法の革新が必要とされる時代ではなく、スイスの新憲法制定の経験は、そうした成熟した立憲国家が、これまで有効であると実証されてきた制度との連続性を保ちつつ、組織的な憲法の刷新に成功した例として、1つの道を示すものであるとの評価を示している<sup>(85)</sup>。

また、コラー元連邦司法・警察大臣は、スイスの新憲法制定について、「今日の極めて二極化した政治情勢においては、このようなプロジェクトを成功させることはもはやできないであろう」と総括している<sup>(86)</sup>。つまり、広範な政党間の合意がなければ、新憲法の制定のような困難な作業を成し遂げることができなかつたということであろう。その意味で、フルグラー委員会

<sup>(79)</sup> Kayser und Richter, *ibid.*, S.1012-1013; Biedermann, *ibid.*, S.746.

<sup>(80)</sup> Biaggini, *op.cit.*(3), S.466.

<sup>(81)</sup> Biedermann, *op.cit.*(53), S.744.

<sup>(82)</sup> *ibid.*

<sup>(83)</sup> Ruth Reusser und Kurt Lüscher, “Art.11,” Ehrenzeller et al., Hrsg., *op.cit.*(20), S.275.

<sup>(84)</sup> Koller, *op.cit.*(26), S.82.

<sup>(85)</sup> Biaggini, *op.cit.*(3), S.473.

<sup>(86)</sup> Arnold Koller, “Das Konzept der Verfassungsreform und seine Umsetzung,” Kreis, Hrsg., *op.cit.*(26), S.13.

までの路線であった、論争を呼び得る改革を伴う全部改正の方針から、多くの政党によるコンセンサスが得られる「改訂」という方針に転換したことに、スイスの新憲法制定の成功の理由があったと言えるであろう。

(やまおか のりお)