

主要記事の要旨

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—

山田邦夫

- ① 各国の憲法はそれぞれ独立して制定されるが、多かれ少なかれ諸外国の憲法を参照し、その影響を受けつつ成立、発展するものであるとされる。欧州評議会の諮問機関であるヴェニス委員会が行っている、旧ソ連・東欧地域の諸国の憲法改革に対する支援活動は、その顕著な事例である。
- ② 東西冷戦の終結後、体制転換を遂げた旧「東側」諸国は「ヨーロッパへの回帰」を目指すが、これに対し、EUやNATOに先駆けて扉を開いたのは、欧州人権条約や欧州人権裁判所で有名な欧州評議会であった。欧州評議会はこれらの国に対し、加盟を前提とした民主化支援に乗り出したのである。
- ③ ヴェニス委員会（「法による民主主義のための欧州委員会」）は、欧州評議会による民主化支援活動の一環として、とりわけ憲法起草など法技術面での支援を実施するため、1990年に設置された。約50か国から集まった、裁判官、学者、国会議員など法律の専門家が、委員として活動している。
- ④ 憲法改革支援活動は、新憲法の起草に関する助言を行い、または起草された法文が、人権、民主主義および法の支配からなる「ヨーロッパの立憲主義的伝統」の規準に合致するか、どうすれば改善できるかについて意見書を作成するというやり方で実施される。あくまでも専門家による対話ベースのアプローチを採り、指示・命令したり解決策を押しつける態度は取らないとされる。
- ⑤ 委員会はこれまで、ほとんどの旧東側諸国の自由主義的な新憲法の制定に寄与してきたとされる。本稿では、アルバニアとウクライナにおける新憲法制定に対する支援活動の事例を紹介する。
- ⑥ 委員会の活動は、憲法改革支援のほかにも、選挙・レファレンダム（国民投票・住民投票）に関する支援、各国憲法裁判所との協力や情報交換、および憲法に係るより広範な問題（連邦国家と地域主義、民族的本国とその国外同胞、少数民族の保護、紛争の解決、政党、ヨーロッパ統合、人権、権力分立、国際法など）についての研究・普及活動に及んでいる。いずれも、人権、民主主義および法の支配の原則の普及と定着を図るための活動といえよう。
- ⑦ 委員会の憲法改革支援活動は、人権擁護と権力抑制の確立を図りつつ、安定し実効性のある政治制度を構築しようとするものである。それは、欧州評議会が目指す、ヨーロッパ全体における「民主主義の安全保障」を確保しようとする努力と軌を一にするものであろう。

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—

山 田 邦 夫

目 次

はじめに

I ヴェニス委員会の組織と活動

- 1 欧州評議会と冷戦終結
- 2 ヴェニス委員会の組織と目的
- 3 ヴェニス委員会の活動

II ヴェニス委員会の憲法改革支援活動

- 1 アルバニア共和国の事例
- 2 ウクライナ共和国の事例
- 3 立憲主義のヨーロッパ規準とは

おわりに

はじめに

「各国の憲法はそれぞれ独立して制定されるのであるが、多かれ少なかれ互いに影響しあいながら成立し、発展してきている⁽¹⁾」という。一国の憲法が制定されるときには、また場合によっては改正されるときにも、程度の差はあれ諸外国の憲法を参照したり、それらの影響を受けたりするものであろう。とはいえ、個別具体的な影響関係を実証的に跡づけることは、それを裏づける資料がない限りはなかなか困難なものである。

しかし、ここに興味深い事例がある。東西冷戦が終結し、旧ソ連・東欧地域の諸国は体制転換を遂げたが、その民主化過程に、「西側」の国際機構であった欧州評議会⁽²⁾ (Council of Europe) が積極的に関与した。なかでも憲法をはじめとする法制度改革については、その諮問機関であるヴェニス委員会 (Venice Commission/Commission de Venise) が、密接な支援を行ってきたのである。1990年に発足したこの委員会は、とりわけ旧ソ連・東欧地域の「ほとんどの国の憲法の起草に寄与することで、法の支配の強化において重要な役割を演じてきた⁽³⁾」とされる。

ヴェニス委員会の文書からは、旧「東側」諸国の憲法起草者との間で行われた逐条審査の様

子をもうかがい知ることができ、これをみれば、西欧を主体とした諸国の専門家たちが、いかに各国の憲法改革に影響を与えたかがわかる。委員会の文書は、そのウェブサイトにおいて公開されており、設置当初のものに欠如が多いのを除けば、大半の文書をこのサイトから入手することができる⁽⁴⁾。本稿では、ヴェニス委員会の公開文書を活用し、その各国憲法改革に対する支援活動について紹介したい⁽⁵⁾。

I ヴェニス委員会の組織と活動

1 欧州評議会と冷戦終結

(1) 欧州評議会

欧州評議会は、ヨーロッパ諸国が第二次大戦後の再建を模索するなかで、1949年5月5日、西欧10か国により設立された国際機関である。本部はフランスのストラスブールに置かれている。その後、冷戦終結までの間に構成国は23か国となり、1990年以降は旧ソ連・東欧諸国が次々と加盟して、現在では47か国を数えるようになった。

欧州評議会の主要な機関は、閣僚委員会 (Committee of Ministers) と議員会議 (Parliamentary Assembly) である。閣僚委員会は、欧州評議会の意思決定機関であり、各国の外務大臣またはその代理1名ずつの計47名により構成される。議員会議は、各国議会から選ばれた議員に

(1) 阿部照哉「比較憲法学の課題と方法」阿部照哉編『比較憲法入門』有斐閣, 1994, p.3.

(2) 「欧州審議会」、「欧州会議」とも訳される。欧州連合 (EU) の欧州理事会 (European Council) や閣僚理事会 (Council of the European Union) とはまったく異なる組織である。しかし、その旗 (European Flag) や歌 (European Anthem) は、EUと共有している。

(3) Diana Pinto, "Assisting central and eastern Europe's transformation," Council of Europe ed., *The challenges of a greater Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996, pp.54-55.

(4) Venice Commission. (<http://www.venice.coe.int>); 以下の注において、当該サイト所収の文書を参照したものについては、サイト名としてのVenice Commissionの表記は省略する。

(5) ヴェニス委員会について紹介した文献として、衆参各派遣議員団による海外調査報告がある。『イタリア・ベルギー・フランスにおける憲法事情に関する実情調査 概要』参議院憲法調査会事務局, 2002, pp.111-112; 『衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団報告書』[衆議院欧州各国国民投票制度調査議員団] 2006, pp.231-261. 前者には、同委員会のジャンニ・ブッキオ事務局長に対するインタビューが、後者には、同委員会による「憲法改正国民投票に関するガイドライン」(2001年6月) および「国民投票の研究: 国民投票に関する要約報告草案」(2005年6月)の邦訳が掲載されている。

より構成される。各国の議席数は国の規模に応じて異なり、現在は議員318名および同数の予備議員の計636名の集まりとなっている⁽⁶⁾。

欧州評議会の主な目的は、人権、(多角的)民主主義および法の支配という共通の原則を擁護し、その実現に向けた構成国間の協調を拡大することである。重要な成果としては、欧州人権条約⁽⁷⁾の策定とこれに基づく欧州人権裁判所⁽⁸⁾の設置が挙げられる。

(2) 冷戦の終結と「ヨーロッパへの回帰」

1989年からのいわゆる「東欧革命」とこれに続く冷戦の終結の結果、東側諸国の経済協力機構であったCOMECON(経済相互援助会議)は1991年6月に解散し、軍事同盟であったワルシャワ条約機構は同年7月に解散した。このことは、冷戦終結によって、むしろ東側諸国における従来の経済秩序が崩壊し、かつ安全保障の真空地帯が現出したことを意味した。不安定な状況に立たされた東側諸国では「ヨーロッパへの回帰」の期待が高まり、西側の諸機構への加盟が目指されることになる⁽⁹⁾。

しかし、欧州共同体(EC)・欧州連合(EU)や北大西洋条約機構(NATO)は、旧東側諸国の取り込みに必ずしも積極的とはいえない。いうまでもなく、冷戦時代のECは、COMECONに対抗する経済協力機構であり、NATOはワルシャワ条約機構に対抗する集団的防衛機

構であった。東西間の壁が取り払われた後のEC・EUは、東欧諸国をヨーロッパの経済統合・政治統合の対象として扱うようになり、NATOも、1990年7月のロンドン宣言において、「冷戦時代の敵」に「友好の手を差し延べる」と謳い上げた⁽¹⁰⁾。しかし、これらはやはり、経済・政治・軍事という各国の個別利害が衝突しやすい分野における国際機構であり、その加盟には高いハードルが設けられているのである。

これに対して、いち早く旧ソ連・東欧諸国に扉を開いたのは、発足時から汎ヨーロッパ的な理念を掲げてきた欧州評議会であった⁽¹¹⁾。

(3) 欧州評議会の取り組み

欧州評議会に加盟するためには、地理的な属性だけでなく、法の支配を守り人権を尊重する民主国家であると認められなければならない⁽¹²⁾。このことから欧州評議会は、冷戦時代のソ連・東欧諸国に対しては、人権を抑圧し多元主義とは相容れない一党独裁制の国として一線を画していた。

冷戦の終結を受けて、欧州評議会は、旧ソ連・東欧諸国に対して、「加盟を前提とする民主化支援を開始」した。その背景には、「民主主義の定着を促進することによって安全を確保する」という「民主主義の安全保障」(democratic security)の考えがある⁽¹³⁾。これは、欧州

(6) “About the Council of Europe,” Council of Europe. <http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/>

(7) 「人権と基本的自由の保護のための条約」(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: 1950年11月署名、1953年9月発効)

(8) European Court of Human Rights. 1959年、ストラスブールに設置された。

(9) 百瀬宏ほか『東欧(第2版)』(国際情勢ベーシックシリーズ5)自由国民社, 2001, pp.350-363.

(10) 福田毅「冷戦後のNATOのパートナーシップ政策の発展—日本とNATOの協力拡大を見据えて—」『レファレンス』677号, 2007.6, p.97.

(11) ほかに、欧州安全保障協力機構(OSCE)も重要である。OSCEの前身である全欧安全保障協力会議(CSCE)は、1975年、東西の陣営にかかわらずヨーロッパ全体の安全保障・相互協力について話し合う会議体として発足し、アルバニアを除く全ヨーロッパ諸国が参加した。冷戦終結後はアルバニアも参加し、分裂した旧ソ連や旧ユーゴスラヴィアの諸国も加わっている。

(12) 欧州評議会規程(Statute of the Council of Europe: 1949年5月署名)第3条等。ギリシアとトルコは早くも1949年9月には加盟したが、その後ギリシアは軍政に移行したため、民政が回復されるまで構成員資格を失い、トルコも軍政時代には一定の資格が停止されていた。

(表) 旧ソ連・東欧諸国の欧州安全保障協力機構 (OSCE)、欧州評議会、NATO、EUへの加盟年月日

地域・国名	OSCE	欧州評議会	NATO	EU
・ポーランド	1973.06.25	1991.11.26	1999.03.12	2004.05.01
・ハンガリー	1973.06.25	1990.11.06	1999.03.12	2004.05.01
・チェコ	1993.01.01	1993.06.30	1999.03.12	2004.05.01
・スロヴァキア	1993.01.01	1993.06.30	2004.03.29	2004.05.01
バルト3国				
・エストニア	1991.09.10	1993.05.14	2004.03.29	2004.05.01
・ラトヴィア	1991.09.10	1995.02.10	2004.03.29	2004.05.01
・リトアニア	1991.09.10	1993.05.14	2004.03.29	2004.05.01
南東欧				
・ルーマニア	1973.06.25	1993.10.07	2004.03.29	2007.01.01
・ブルガリア	1973.06.25	1992.05.07	2004.03.29	2007.01.01
・アルバニア	1991.06.19	1995.07.13		
(旧ユーゴスラヴィア)				
・スロヴェニア	1992.03.24	1993.05.14	2004.03.29	2004.05.01
・クロアチア	1992.03.24	1996.11.06		
・ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	1992.04.30	2002.04.24		
・セルビア	2000.11.10	2003.04.03		
・モンテネグロ	2006.06.22	2007.05.11		
・マケドニア	1995.10.12	1995.11.09		
独立国家共同体 (CIS)				
・ロシア	1973.06.25	1996.02.28		
・ベラルーシ	1992.01.30			
・モルドヴァ	1992.01.30	1995.07.13		
・ウクライナ	1992.01.30	1995.11.09		
(コーカサス)				
・グルジア	1992.03.24	1999.04.27		
・アルメニア	1992.01.30	2001.01.25		
・アゼルバイジャン	1992.01.30	2001.01.25		
(中央アジア)				
・カザフスタン	1992.01.30			
・ウズベキスタン	1992.01.30			
・タジキスタン	1992.01.30			
・キルギス	1992.01.30			
・トルクメニスタン*	1992.01.30			

(出典) “List of countries involved in the building of Europe.” Denis Huber, *A decade that made history: The Council of Europe (1989-1999)*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999, pp.235-236; “Participating states,” The Organization for Security and Co-operation in Europe. <<http://osce.org/about/13131.html>>; “The Council of Europe’s member states,” Council of Europe. <http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp>; “KFOR chronicle,” North Atlantic Treaty Organization. <http://www.nato.int/kfor/chronicle/2004/chronicle_04/14.htm>; “The history of the European Union,” EUROPA. <http://europa.eu/abc/history/index_en.htm> により作成した。

*トルクメニスタンは、2005年にCISを脱退し、その準加盟国となった。

評議会が1993年10月に初めて開催した首脳会議における、「ウィーン宣言⁽¹⁴⁾」のなかで提示された概念である。民主化支援の内容は、これら

の国々が、「憲法の起草、民事・刑事法典の改正、政治行政機構の再編、独立した司法権の確立・強化、および将来の民主的指導者の訓練」

(13) 庄司克宏「欧州審議会の東方拡大と「民主主義の安全保障」の構築」『横浜国際経済法学』8巻2号, 1999.12, pp.26-28. なお、防衛問題は欧州評議会の権限から除かれている(欧州評議会規程第1条d号)ので、「民主主義の安全保障」とは、「安全保障の政治的構成要素の1つ〔と〕して捉えられて」いる(同, pp.26-27)。

(14) “Vienna Summit: Final Declaration, Vienna, 9 October 1993,” Council of Europe. <http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/5-archives/2-Other_texts/2-Vienna_Summit/Declaration/Declaration_Vienna_Summit.asp>

といった諸改革を、着実に実行できるように協力することである⁽¹⁵⁾。

欧州評議会の「東方拡大」は、EUよりも早く、かつ対象国が多い（前掲表を参照）。現在のところEU拡大は、トルコとバルカン諸国が対象とされているが、それ以上多くの加盟は想定されておらず、いずれはロシア等の独立国家共同体（CIS）との間に「国境線」が引かれることになる。これに対し欧州評議会は、中央アジア諸国を除くCIS諸国をも受け入れてきている⁽¹⁶⁾。

欧州評議会への加盟は、旧東側諸国にとって（EU加盟から排除されているCIS諸国は別であるが）、EU加盟実現に向けてのステップともみなされている。2005年4月にEU加盟条約に署名したルーマニアを例に挙げれば、同国からのヴェニス委員会予備委員は、同年10月のユニデムキャンパス（I-3-5）を参照）において、EUが、加盟候補国における政治の水準や、人権保護・少数民族保護の度合いを判断する際には、「常に、ストラスブール機構〔欧州評議会を指す〕の意見や評価が重視される」と指摘している⁽¹⁷⁾。

欧州評議会による支援活動の一環として、なかでも憲法起草など法技術面での支援を実施するために設置されたのが、本稿で採り上げるヴェニス委員会である。

2 ヴェニス委員会の組織と目的

(1) ヴェニス委員会の設置

ヴェニス委員会は、正式には「法による民主主義のための欧州委員会」（European Commission for Democracy through Law）と称する。イタリアのヴェネツィアを本拠地としているため、ヴェニス委員会の通称がある⁽¹⁸⁾。

この委員会は、1990年5月10日、欧州評議会閣僚委員会が部分協定として採択した「法による民主主義のための欧州委員会規程⁽¹⁹⁾」（以下、「旧規程」という。）により、憲法問題に関する諮問機関として設置された。旧規定の採択には、欧州評議会構成国のうち18か国が参加した。旧規程は、2002年2月21日に拡大協定として改正され⁽²⁰⁾（以下、改正されたものを「規程」という。）、非ヨーロッパ諸国にも正規の参加が認められるようになった（規程第2条第5項）。現在では、欧州評議会加盟47か国に加え、キルギス、チリ、韓国が正規メンバーとして、欧州評議会加盟申請国であるベラルーシが準正規メンバーとして参加している。また、カナダ、ヴァチカン、イスラエル、日本、カザフスタン、メキシコ、米国、ウルグアイの8か国がオブザーバーを出しているほか、EUの欧州委員会と南アフリカ共和国が特別参加資格を得ている⁽²¹⁾。

(15) Pinto, *op. cit.*, footnote 3, pp.51-53.

(16) もっとも、欧州評議会が、人権保障や法の支配の観点からは「水準以下」の国を多く加盟させており、殊にロシアに対する寛大な扱いが、同評議会の「公正な態度に対する不信を生じさせることになる」とする批判もある。小林宏晨「欧州審議会の問題点」『政経研究』39巻1号, 2002.7, pp.127-150.

(17) Bogdan Aurescu, "Final negotiations opening the way for Romania's accession to the EU: Council of Europe's influence on domestic reforms (CDL-UDT (2005) 033)," *UNIDEM Campus Trieste Seminar: The impact of the enlarged European Union on new member states and prospects for further enlargement*, 24 to 28 October 2005. <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-UDT\(2005\)033-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-UDT(2005)033-e.asp)>

(18) 委員会の公用語は英語とフランス語なので、本稿では英語表記にしたがい「ヴェニス委員会」と表記し、以下は必要のない限り、単に「委員会」と表記する。

(19) "Statute: Resolution (90) 6, On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law." <http://www.venice.coe.int/site/main/StatuteOld_E.asp>

(20) "Statute: Resolution (2002) 3, Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law." <http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_E.asp>

(21) "Members of the Venice Commission: Member states." <http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_members_ef.asp?L=E>

委員会は、欧州評議会各構成国その他関心を有する国や国際機関と協力する「独立した諮問機関」とされるとされる。委員会の目的は、①参加国の法制度について、殊にその類似化(bringing these systems closer) という展望をもって、理解を深めること、②法の支配と民主主義を促進すること、および③民主的諸制度の運用、強化および発展により生ずる諸問題を検証することである(規程第1条第1項)。

特に優先度の高い活動領域については、①民主的諸制度の効率的運用と強化に資する憲法、法および行政に関する原則と技術、ならびに法の支配の原則、②基本的権利および自由(なかでも市民の公的活動への参加に関わるもの)、および③民主政の向上に対する地方自治の寄与、と列挙されている(規程第1条第2項)。

(2) ヴェニス委員会の組織

委員会を構成する委員については、各参加国が委員と予備委員を1名ずつ任命する(規程第2条第2項)。任期は4年で再任可能である(同条第3項)。委員のなかから委員長1名、副委員長3名が2年の任期(再選可能)で選ばれる⁽²²⁾(規程第4条第1項)。委員の資格については、「民主的諸制度における経験を通じ、または法学・政治学の発展への寄与により、卓越した地位を有する専門家」と規定され、個人の資格において任務を遂行する(規程第2条第1項)。つまり、委員はあくまで独立した専門家として能力を発揮するのであって、出身国からの指示を受けたり、その利害のために働くのではないと

いう原則になっている。委員およびオブザーバーの多くは、各国最高裁判所・憲法裁判所等の裁判官、大学の法学教授、各国議会の議員で占められている⁽²³⁾。具体的な事案の検討にあたっては、委員やオブザーバーのほかに、大学教授などの外部専門家も参加している。

委員会は、年に4回総会(plenary session)を開催するほか、小委員会が必要に応じて開かれる(規程第4条第3項)。

(3) ヴェニス委員会の目的

委員会の目的は、上述のとおり規程にも明記されているが、その設置に尽力したラ・ベルゴラ委員長が自ら敷衍して語っているので、以下に概略を記しておきたい。これは、1992年10月にトルコのイスタンブールで行われたユニデム(I-3-5)を参照)の初会合において、同委員長が行った演説⁽²⁴⁾に含まれている。

委員会は第一に、東欧諸国の憲法改革に対する支援のために設置された。委員会は、欧州評議会の内部においてのみならず、民主政への移行に援助を必要とする東欧諸国のために、憲法改革の諸問題を議論する専門機関である。憲法制定にあたって助言を求めるか否かは、もちろんその国が自由に選択することだが、実際にすべての東欧諸国が支援を求めてきた。委員会はこれに答えて、「憲法典の起草や、独裁から民主政への移行にあたり生じた他の諸問題に関して、これらすべての国に支援を提供してきた」のである。

第二は、憲法裁判に関することである。「生

⁽²²⁾ 委員長は、イタリアの憲法学者で、EC担当大臣や憲法裁判所長官等もつとめたアントニオ・ラ・ベルゴラ(Antonio La Pergola)が、委員会発足時から2007年7月に死去するまでその職にあった。

⁽²³⁾ “Members of the Venice Commission: Individual members.” 〈http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_members_ef.asp?L=E&All=Yes〉; 日本からは、1993年のオブザーバー参加以来これまで、おおむね2年交代で、ストラスブール総領事館領事が任命されている。

⁽²⁴⁾ “Opening speech by Mr Antonio La Pergola,” *Constitution making as an instrument of democratic transition: Proceedings of the UniDem Conference organized in Istanbul on 8-10 October 1992 in co-operation with the Government of the Republic of Turkey and the Turkish Democracy Foundation* (CDL-STD (1992) 003), (Science and Technique of Democracy, No.3). 〈[http://www.venice.coe.int/docs/1992/CDL-STD\(1992\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1992/CDL-STD(1992)003-e.asp)〉

きた規範の総体としての民主政」は、憲法などの基本法典のみならず、「主要な諸原則と個々の問題とを媒介する司法の働き」によって形作られる。憲法裁判所は、冷戦終結後に制定されたヨーロッパ諸国の憲法においては定番となっており、「優れた憲法裁判所は、安定した民主政の礎石であるという確信」が、ヨーロッパ中に広がっている。委員会は、各国における憲法裁判に特化した詳細な情報を提供する基地となる。

第三は、憲法制度の運用についてである。急激な変革のなかで新憲法が制定され、民主化が遂げられたとしても、民主政とは、「憲法的慣習が定着し、〔政治的〕文化が醸成されるゆるやかな過程」においてのみ成長するものである。委員会は、「独裁から政治的多元主義へ、またおそらくは自由市場へという初期の移行段階の先を見越して」、西欧の憲法や政治的文化に関する広範な知識を育もうとするものである。

3 ヴェニス委員会の活動

(1) ヴェニス委員会の活動の枠組み

欧州評議会の理念でもある人権、民主主義および法の支配という、「ヨーロッパの立憲主義的伝統」(European constitutional heritage)の主要3原則を擁護することが、委員会活動の狙いであるとされている⁽²⁵⁾。具体的な活動領域は、次項以下に概略を示すとおり、①各国の憲法問題に対する支援、②選挙・レファレンダム(国民投票・住民投票)に関する支援、③各国憲法裁判所との協力、および④研究・普及活動に分けられる。これらの活動は、主要3原則の普及と定着を図るものであるともいえよう。

規程上、委員会は、まず、調査を行うこと、また、必要に応じ研究報告を作成し、ガイドラ

イン、法案および国際協定案を起草することができる。これらは、欧州評議会各機関の権限に抵触しない限り自らの主導で実施できる一方、欧州評議会は委員会からの提案を議論し採択することができる(規程第3条第1項)。

委員会はまた、意見書を作成することができる。これは、欧州評議会の閣僚委員会、議員会議、欧州地方自治体会議もしくは事務総長、または委員会の活動に参加する国もしくは国際機関・団体からの依頼に応じて行われる(規程第3条第2項)。

委員会の支援活動の対象国については、欧州評議会構成国以外の国も、閣僚委員会に対して要請することにより支援を受けることができる(規程第3条第3項)。当初は「中・東欧諸国⁽²⁶⁾」が明示されていた(旧規程第1条)が、これらの国の多くは、その後欧州評議会に加盟した。現在の規程では特定の地域は明示されていないが、実際には中央アジアの旧ソ連諸国や南アフリカ共和国などに対して支援の手が差し延べられている。

委員会は、閣僚委員会に対して、その活動の内容および計画について年次報告を提出することとされている⁽²⁷⁾(規程第7条)。

(2) 各国の憲法改革に対する支援

「憲法問題の応急手当」(constitutional first-aid)、すなわち民主化途上にある各国の憲法改革に対し支援・助言を行うことは、委員会の本来の任務であって、これは当該国、欧州評議会各機関または他の国際機関からの依頼に基づいて行われる。その実施方法については、委員を中心とした作業班を設置し、この作業班が主体となって新憲法の起草に関する助言を行い、または起草された法文が「ヨーロッパ規準」に合致するか、どうすれば改善できるかについて意

⁽²⁵⁾ “Presentation.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_E.asp〉

⁽²⁶⁾ 欧州評議会は、ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロヴァキア等を「中欧」に含めているようである。本稿ではこれらの国も「東欧」諸国として扱っている。

⁽²⁷⁾ 年次報告は、〈http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_series_ef.asp?L=E&S=12〉より参照できる。

見書を作成する。意見書は、総会で審議・採択された上で当該国に伝達される。意見は、実際に採択された憲法等におおむね反映されるが、委員会としてはあくまでも対話ベースのアプローチを採り、指示・命令したり解決策を押しつける態度は取らないとされている⁽²⁸⁾。

当該活動については、次章において具体的な事例を紹介するが、実際には「応急手当」以上の深い関与がなされているのである。

(3) 選挙・レファレンダムに関する支援

委員会は、選挙やレファレンダム（国民投票・住民投票）についても支援活動を行っている。各国の選挙法等の草案に対して意見書を採択し、またアルバニアやボスニア・ヘルツェゴヴィナなどでは選挙法の起草に参加してきた。選挙法制に対する意見書の多くは、民主制度・人権事務所⁽²⁹⁾と共同で作成されている⁽³⁰⁾。

また、ブルガリア、セルビア、ルーマニアなどで選挙制度に関するセミナーを、アルバニア、アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア、モルドヴァ、ウクライナなどでは選挙管理に関するワークショップを開催し、アルメニア、グルジアなどで実施された選挙に関しては支援団を派遣してきた。

さらに、2002年10月には、選挙についてのガイドラインを示す「選挙における適正実施規程⁽³¹⁾」を採択し、選挙の準備、実施および事後評価のための規程を示した。2007年3月には、「レファレンダムについての適正実施規程⁽³²⁾」も採択している。

(4) 各国憲法裁判所との協力

委員会は、憲法裁判に関する情報の交換にも当初から力を入れている。各国の憲法裁判所等との協力のもとで、1993年1月より憲法判例集（Bulletin of Constitutional Case-Law）を英語版とフランス語版で年3回刊行している。これには、50か国近くの憲法裁判所またはこれと同等の裁判所、欧州人権裁判所および欧州司法裁判所における重要判決の要旨が掲載されている。また、これを拡大し判決全文をも掲載したデータベース「CODICES」も公開している⁽³³⁾。

このような活動の背景には、民主政治の経験に富む国と民主化後間もない国との間には、憲法に関する情報や知識の交換が極めて重要だという考えがある。他国の憲法裁判所の判決例について、共通の言語での共有化と比較が容易になったことで、不規則な憲法判断が発生しにくくなっているという⁽³⁴⁾。

こうした各国の憲法裁判所等との協力関係は、2002年の規程に新たに明記され（第3条第4項）、同時に設置された憲法裁判に関する合同評議会（Joint Council on Constitutional Justice）を中心に活動が展開されるようになった。

また各国の憲法裁判所の依頼に応じて多くの協議会やセミナーを開催している。その多くはアゼルバイジャン、アルメニア、グルジア、スロヴェニア、ハンガリー、モルドヴァ、ルーマニアなど旧ソ連・東欧諸国において行われている。

(28) “Constitutional co-operation.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/Constitutional_Assistance_E.asp〉

(29) ODIHR: Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCEの主要機構のひとつ。

(30) “Elections and referendums.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/Elections_referendums_E.asp〉

(31) “Opinion no. 190/2002_el: Code of good practice in electoral matters (CDL-EL (2002) 5),” 9 Oct 2002. 〈[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp)〉

(32) “Study no. 371/2006: Code of good practice on referendums (CDL-AD (2007) 008,” 19 Mar 2007. 〈[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-e.asp)〉

(33) “CODICES Database.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/CODICES_E.asp〉

(34) “Cooperation with Constitutional Courts.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/Constitutional_Justice_E.asp〉

(5) 研究・普及活動

個々の国における憲法問題や選挙問題に対する協力活動とは別に、委員会は、憲法に係るより広範な問題について研究・普及活動を行っている⁽³⁵⁾。その主な研究対象は、連邦国家と地域主義、民族的本国 (kin-state) とその国外同胞 (kin-minorities)、少数民族の保護、紛争の解決、政党、ヨーロッパ統合、人権、権力分立、国際法などである⁽³⁶⁾。これらの研究の多くは、専門家を招いて行われるセミナー活動を通じて実施され、研究報告 (Science and Technique of Democracy Collection) として出版されている。

こうしたセミナー活動は、1992年以来、「民主主義のための大学」(Universities for Democracy=UniDem) という意味で、「ユニデムセミナー」として実施されている。上に触れた選挙制度や憲法裁判所に関するセミナーとは別の枠組みである。また、南東欧諸国や旧ソ連諸国の公務員を対象とした「ユニデムキャンパス」が、イタリアのトリエステで年5回実施されている⁽³⁷⁾。

II ヴェニス委員会の憲法改革支援活動

冷戦の終結により民主化、自由化の道を歩み出した、旧ソ連・東欧地域の20数か国のすべてにおいて、自由主義的な新憲法が制定され、または既存の憲法が全面改正された。その後さらに憲法改正を試みる国も多い。

こうした各国の憲法改革に関与した委員会の活動について、支援対象となった主なものを挙げると、ブルガリアの憲法制定 (1991年)・改正 (2003年)、ルーマニアの憲法制定 (1991年)・改正 (2003年)、ポーランドの暫定憲法制定 (1992年)、ロシアの憲法制定 (1993年)、キルギスの

憲法制定 (1993年) および新憲法制定 (2006年)、タジキスタンの憲法制定 (1994年)、モルドヴァの憲法制定 (1994年)・改正 (2000年)、グルジアの憲法制定 (1995年)・改正 (2004年)、ベラルーシの憲法改正 (1996年)、ウクライナの憲法制定 (1996年)・改正 (2004年)、アルバニアの憲法制定 (1998年)、セルビアの憲法制定 (2006年) などである。

西欧に属する国に対しても、リヒテンシュタインの憲法改正 (2003年)、また、ベルギーにおける民族問題やルクセンブルクにおける人権関係諸法の制定などに関与している。

ヨーロッパや旧ソ連地域以外の国々に対しても、南アフリカ共和国の憲法制定 (1996年) に対する協力や、メキシコ、アルゼンチン、モザンビークの憲法改正に対する助言を行っている。

本章においては、以下、委員会が憲法改革の支援に多くの力を注いだアルバニアおよびウクライナにおける事例を採り上げ、その上で、委員会がいかなる考え方でこれらの活動に臨んできたのかを探る。

1 アルバニア共和国の事例

(1) 体制転換と暫定憲法の制定

アルバニアは冷戦終結の流れのなかで、従来の一党独裁制や孤立主義政策を放棄し、民主化と国際社会への復帰を目指すようになった。長く政権を独占してきたのは労働党であったが、1990年12月に複数政党制が導入され、民主党などの新党が誕生した。労働党は翌1991年6月に社会党と改称し、西欧型社会民主主義の綱領を採択した。

1991年4月、従来の1976年憲法に代わる暫定憲法 (「主要憲法条項に関する法律」) が制定された。暫定憲法に盛り込まれたのは、総則のほか

⁽³⁵⁾ “Transnational studies, reports and seminars.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/Transnational_E.asp〉

⁽³⁶⁾ “Transnational topics.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/Themes_Transn_E.asp〉

⁽³⁷⁾ “UniDem Campus—Legal training for civil servants.” 〈http://www.venice.coe.int/site/main/Campus_Unidem_e.asp〉

には議会、大統領および内閣といった統治機構のみであった。有効期限は新憲法制定までと明文で示されており、この時点では、過渡期におけるごく一時的なものとして制定されたことがわかる。

1992年初めにも新憲法の成立を目指していたアルバニアは、ヴェニス委員会に協力を要請した。すなわち、1991年9月、同国外務副大臣が委員会の第8回総会に出席し、10月にはその招きにより、ラ・ベルゴラ委員長以下の専門家が欧州評議会からの派遣員とともに、首都ティラナを訪問した。ここで、人権、司法権および統治機構に関する憲法上の原則について、議会の憲法委員会と意見交換が行われた。翌11月には、アルバニア議会議長以下の代表団が、第9回総会に合わせてヴェネツィアを訪れ、前月の意見交換を土台に作成された憲法草案を提出した⁽³⁸⁾。この草案は委員会作業班との会合において逐条的な検討が加えられ、席上アルバニア側は、従来は裁判所の独立性を欠き裁判手続も恣意的なものだったという経緯に鑑み、基本権を保護し司法の独立を保障する憲法を作成する意図であることを強調した⁽³⁹⁾。

しかし、この憲法草案は、ヴェネツィアでの協議の後、順調に採択へと向かったわけではない。民主化・自由化直後のアルバニアでは、大量の市民の国外脱出や頻繁な政権交代など不安定な状態が続いていた。

1992年4月には、民主党政権下で暫定憲法が改正され、「司法組織および憲法裁判所」の章

が加えられた。これは、上記の憲法草案から抜き出して暫定憲法に付加されたものとみられるが、前年11月の会合における指摘によって修正された条項が多く跡づけられる。

1993年3月には再び暫定憲法が改正され（社会党は棄権）、「基本的自由および人権」の章が追加された。この改正にあたっては、2月に、アルバニア側の依頼により、委員会作業班で草案の逐条的検討が行われている⁽⁴⁰⁾。

このように、新憲法制定は、社会の混乱と政治的不安定のため、当初の予定どおりには実現されず、委員会の助言を受けつつ、暫定憲法を改正しまたは補うことによって、政治的変動の時代を凌いでいくことになる。

(2) 1994年国民投票の否決

1994年10月、民主党政権のもとで新憲法案が作成されたが、採択に必要な議会での3分の2の多数を得ることができないため、大統領はこれを直接民意に問うべく、史上初の国民投票の実施を決定した。同月、アルバニア政府の依頼により、ストラスブールに委員会作業班とアルバニアの各政党代表が集まり、この新憲法案に対する検討が行われた。翌11月に国民投票が実施されたが、新憲法案は、賛成41.7%、反対53.9%で否決された（投票率75.0%）。

国民投票では否決されたものの、この新憲法案について委員会作業班は、その報告書⁽⁴¹⁾のなかで、「民主主義を擁護するヨーロッパ規準に合致した憲法を採択するための真剣な努力の

⁽³⁸⁾ “Annual report of activities for 1991 (CDL-INF (1992) 001),” 14 Feb 1992. <[http://www.venice.coe.int/docs/1992/CDL-INF\(1992\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1992/CDL-INF(1992)001-e.asp)>

⁽³⁹⁾ “Working Party on the draft Albanian Constitution: Meeting report (CDL (91) 37),” 16 Dec 1991. <[http://www.venice.coe.int/docs/1991/CDL\(1991\)037-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1991/CDL(1991)037-e.pdf)>; 報告書に記された作業班の出席者は、アルバニア側が議会の正副議長と憲法起草委員会委員3名、ヴェニス委員会側が委員2名（ドイツおよびスイス、いずれも大学教授）、外部専門家として各国（スイス、イタリア、イギリス、フランス、ギリシア）の大学の憲法学教授等5名、事務局員3名であった。

⁽⁴⁰⁾ “Working Party on the Chapter of the revised Albanian Constitution relating to fundamental rights (CDL (1993) 013),” 8 Mar 1993. <[http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL\(1993\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL(1993)013-e.asp)>; なお、1991年暫定憲法（「主要憲法条項に関する法律」）の英訳テキスト（1993年3月までの改正部分を含む）については、“Law on the Major Constitutional Provisions,” *Constitution Finder* (University of Richmond). <<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/albcon.pdf>>を参照されたい。

表れ」と一定の評価は与えている。ただし、各条項に対しては、宗教政党や少数民族政党を一律に禁止するべきではない、人身の自由を制限する場合の正当化根拠に関する規定がない、議会によって選出される大統領としては権限が強すぎる、法案成立に総議員の3分の1の賛成を要するのは、野党が欠席するだけで阻止することを可能にする、首相指名の手續が極めて複雑である、といった批判が加えられている。

アルバニアは1995年7月に正式に欧州評議会に加盟するが、これに先立つ6月、欧州評議会議員会議法務人権委員会は、同国における裁判所の独立に関する法制度についての分析を委員会に依頼した。これに対し委員会は、同年12月提出の意見書⁽⁴²⁾において、暫定憲法中の「司法組織および憲法裁判所」の章について、軍事裁判所に関する規定が不十分である、行政裁判に関する規定がない、破毀院（最高裁判所に相当する）正副長官の選出にあたり大統領が介入すべきではない、裁判官が上級裁判所に属するか下級裁判所に属するかによって、その懲戒や罷免の手續が異なるのは正当性を欠く、といった指摘を行っている。

(3) 1998年憲法制定に対する関与

アルバニアは、1997年に入ると政情不安と経済不安から争乱状態に陥り、3月には緊急事態宣言が出され、国連安全保障理事会の承認のもとで多国籍部隊が介入する事態となった。

こうしたなかで、同年6月に総選挙が実施され、社会党が民主党から政権を奪回するとともに、

与党連合を形成することにより憲法改正に必要な3分の2の議席を確保した。9月には議会の憲法委員会において新憲法案の練り直し作業が開始された。10月、立法改革担当大臣がヴェニス委員会第32回総会に出席して憲法問題に対する支援を要請し、委員会はこれに応じて同国に連絡官を常駐させるとともに作業班を設置した⁽⁴³⁾。

翌1998年5月、ラ・ペルゴラ委員長以下の訪問団がティラナを訪れ、大統領、首相、議会議長および与野党幹部らと政治折衝を重ねた。訪問団の報告書⁽⁴⁴⁾によれば、政治折衝の焦点は、二院制の導入を強硬に主張するなどして憲法委員会をボイコットしていた野党民主党の参加の可能性についてであった⁽⁴⁵⁾。また訪問団は、憲法委員会と、草案中の総則と基本権の章について逐条的な議論を行った。その結果、人権制限を逐条的に規定するのは困難なことから、一般に比例原則が適用されること、かつ欧州人権条約における個別の制限に言及することなどが確認され（次項を参照）、各条文は委員会側の提案に従って修正されることで合意が得られた。

草案のその他の章については、翌6月にヴェネツィアで議会、大統領、内閣等の章について、7月にローマで憲法裁判所、司法、地方自治等の章について逐条審査が行われた⁽⁴⁶⁾。いずれも、アルバニア側からは副首相、立法改革担当大臣、憲法委員会委員長および委員らが参加した。ヴェニス委員会は、草案は「全体に高い質」を有し、これを土台にすれば「完全にヨー

(41) “Commentary on the draft Albanian Constitution as submitted for popular approval on 6 November 1994 (CDL (1995) 005),” 16 Jan 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)005-e.asp)>

(42) “Opinion on the Albanian law on the organization of the judiciary (Chapter VI of the Transitional Constitution of Albania) (CDL (1995) 074rev),” 4 Dec 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)074rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)074rev-e.asp)>

(43) “Annual report of activities for 1997 (CDL-RA (1997) 001),” 7 Mar 1998. <[http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-RA\(1997\)001-e.asp#_Toc83182209](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-RA(1997)001-e.asp#_Toc83182209)>

(44) “Summary report on the visit of a delegation from the Task Force on Albania to Tirana on 20-22 May: Synopsis (CDL (1998) 053),” 26 May 1998. <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL\(1998\)053-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL(1998)053-e.asp)>

(45) もっとも、1994年に民主党政権のもとで国民投票に付された憲法案は、一院制を規定するものであった。

ロッパの規準・原則に沿った現代的な憲法」になるだろうと評価しており、個々の条文に対する指摘も多くは技術的なものにとどまっている。

こうした過程を経て作成された新憲法案は、10月に議会で承認され、11月22日に欧州安全保障協力機構（OSCE）等の監視のもとで国民投票に付された。民主党がボイコットを呼びかけたため投票率は50.6%にとどまったが、93.5%の賛成を得て新憲法は成立した。

(4) 新憲法に反映された委員会の指摘

制定された新憲法は、前文および18章183条で構成される。人権規定は、個人の権利、政治的権利、社会権、人権オンブズマンなど全49条にわたる。議会は一院制で、小選挙区制と比例代表制が組み合わされている。大統領は議会により総議員の5分の3の多数で選出される。首相は、議会多数派の提案に基づき大統領が任命し、各大臣は首相の提案に基づき大統領が任免する。憲法裁判所裁判官は、議会の承認を受けて大統領が任命する。

新憲法には、委員会による指摘を受けて修正された条項が随所にみられるが、単なる技術的な修正以上の意味合いを有すると思われるものを以下に掲げる。

- ・人権の制限については、その必要性とつり合ったものでなければならないこと（比例原則）、また欧州人権条約において個々に規定された制限を超えてはならないことが明記された。
- ・議会は、総議員の4分の1の要求があれば調査委員会を設置しなければならないとされた。野党側の要求で設置されることが可能になるわけである。

- ・財政に影響を及ぼす法律案は、政府のみが提出できるとした条文が削除された。
- ・大臣を罷免するには議会の承認を要するとした条文が削除された。
- ・首相や大臣の訴追には議会の絶対多数の承認を要するとした条文は「極めて奇妙」と批判され、議員特権と同等の扱いにすると修正された。
- ・大統領が任免する検事総長については、草案では、任免の提案権者は首相とされていたが、それでは政府に従属してしまうとの批判を受けて、議会が任免の提案権を有することと修正され、かつ、罷免する場合の要件が新たに明記された。
- ・5万人以上の有権者の提起により実施される国民投票の対象について、草案では「特に重要な問題」と規定されていたが、「法律の廃止」に絞られた。
- ・兵役代替役務に関する条項について、兵役拒否が認められるのが「宗教上の理由」から、より広く「良心上の理由」に改められた。
- ・緊急事態について、その決定権者が大統領から議会に改められ、かつ、その期間に関して、危険が去れば終了するという限定が加えられた。
- ・憲法改正には、草案では、各30日以上の間を置いた計3回の投票における、総議員の3分の2による承認、および国民投票における承認を要するとされていたが、委員会は、詳細な規定を有するアルバニア憲法としては、極めて厳格な改正手続であるとして、次のような簡素化を示唆した。すなわち、議会における3分の2要件のみとする、または、総議員の過半数、ただし一定数の議員の要求があれば国民投票を実施する、というものであ

(46) “Meeting of the Sub-Commission on Constitutional Reform together with the Task Force Albania (Venice, 11-13 June 1998): Meeting report (CDL-CR-PV (1998) 003),” 17 June 1998. <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-CR-PV\(1998\)003-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-CR-PV(1998)003-e.asp)>; “Meeting of the Working Group on Albania of the Sub-Commission on Constitutional Reform with the Constitutional Commission of Albania (Rome, Unidroit, 17-18 July 1998) (CLD-CR-PV (1998) 004),” 10 Aug 1998. <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-CR-PV\(1998\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-CR-PV(1998)004-e.asp)>

た。これに対して、最終的に成立した条文は、①原則的には議会における3分の2要件のみ（投票は1回）、ただし、②総議員の3分の2による提起で、改正案を国民投票に付することができる⁽⁴⁷⁾、また、③総議員の5分の1の要求があれば、①で承認を得た場合でも国民投票に付さなければならない、というものであった。国民投票を任意的なものに改めたものの、議会での3分の2要件を維持しており、草案と委員会案を折衷したものといえよう。

委員会は、成立したアルバニア共和国憲法について、アルバニア憲法委員会との密接な協力の結果であると総括している⁽⁴⁸⁾。

2 ウクライナ共和国の事例

(1) 新憲法制定にいたる支援活動

ウクライナは1991年12月に独立したが、旧ソ連時代の1978年に制定された憲法について、全面改正はすぐには行われず、一党独裁制を規定した条項が削除され、自由主義体制への移行を示す修正が施されるにとどまった。1992年以降、新憲法制定に向けた努力が続けられ、これにヴェニス委員会が関与することになった。

1993年5月には委員会一行が首都キエフに赴き、議会の憲法委員会が起草した新憲法の試案について、その委員らとの意見交換を行った⁽⁴⁹⁾。

1995年にいたり、ウクライナでは、大統領の権限強化のための憲法修正をめぐって、クチマ大統領と議会との対立が深刻化し、この問題をウクライナの当局者と協議した委員会では、大統領と議会との間で憲法協定を結ぶことで解決を図る考えが示された⁽⁵⁰⁾。こうして同年6月に、両者の妥協として「憲法協定」が結ばれ、これにより大統領権限の拡大が認められるとともに、1年以内の新憲法制定が義務づけられた。

委員会は、第24回総会でこの憲法協定に関する意見書⁽⁵¹⁾を採択し、そのなかで、憲法協定は暫定憲法としての役割を有すると位置づけるとともに、将来の憲法は、より安定的でかつ原則に基づいた内容でなければならないとした。殊に、人権規定が国際規準に合致すべきこと、司法の独立が完全に守られるべきこと、検察権限を西欧のレベルにまで縮小すべきこと、および政治過程のなかで一方的に変更され得ないような規範を確立すべきことが強調された。

(47) この点は、憲法改正案そのものの議決要件と同じなので、「やや特異」な規定と評されている。Eugenio Polizzi, "The Constitution and the electoral process in Albania (CDL-JU (2004) 037)," in *International conference on the occasion of the "Fifth anniversary of the adoption of the Constitution of Albania—Achievements and challenges"* Tirana, 26-27 November 2003, 3 May 2004. <[http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-JU\(2004\)037-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-JU(2004)037-e.asp)>

(48) "Annual report of activities for 1998 (CDL-RA (1998) 001)," 23 Mar 1999. <[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-RA\(1998\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-RA(1998)001-e.asp)>

(49) "Meeting on the draft Constitution of Ukraine: Secretariat memorandum (CDL (1993) 042)," 25 June 1993. <[http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL\(1993\)042-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL(1993)042-e.asp)>; このときの委員会側の参加者は、委員3名（スウェーデン最高行政裁判所裁判官、イタリアの大学教授、フィンランド法務省立法部長）、外部専門家としてドイツの大学教授1名、事務局次長1名であった。

(50) "Annual report of activities for 1995 (CDL-RA (1995) 001)," 2 Mar 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-RA\(1995\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-RA(1995)001-e.asp)>

(51) "Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution in Ukraine, adopted by the European Commission for Democracy through Law at its 24th meeting 8-9 September 1995 (CDL (1995) 040)," 11 Sept 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)040-e.asp)>

ウクライナは、1992年7月に欧州評議会への加盟を申請していたが、憲法協定の締結により憲法制定の見通しが立ったことなどを理由として、1995年11月に正式に加盟が認められた。その際、人権保障の枠組法の制定、選挙法・政党法の制定、検察・司法改革などが将来の課題として明示された⁽⁵²⁾。

(2) 新憲法の制定とヴェニス委員会の評価

憲法協定締結後も新憲法制定に向けての支援活動は続き、ウクライナ側が作成した憲法準備草案に対しては、複数の委員から個別の担当部分についての意見書が提出され⁽⁵³⁾、1995年9月および10月、キエフにおいて憲法委員会との会合が行われた。翌1996年3月に作成された憲法草案に対しては意見書⁽⁵⁴⁾が採択され、そのなかで、草案は従前のものより改善されたとしても、人権条項が非常に手厚くかつ広範なあまり現実的でなくなる危険があり、殊に社会権については、裁判所が直接に適用することが不可能な規定になっていること、大統領権限に過剰な部分がみられること、自治共和国となっているクリミアの自治の保障が不十分であることなどが指摘された。

新憲法は、その後の紆余曲折を経て、1996年6月28日、ウクライナ議会によって可決された。制定された新憲法は、前文および15章161条で構成され、このうち人権規定は全48条に及

ぶ。大統領は国民の直接選挙により選出され、首相は、議会（一院制）の承認を受けて大統領により任命される。大統領は、法案拒否権、議会の解散権、首相の罷免権など広範な権限を有する。

翌7月、委員会は、議員会議法務人権委員会からの依頼を受けて、新憲法に対する分析・検討を開始し、翌1997年3月の第30回総会で意見書⁽⁵⁵⁾を採択した。これによれば、新憲法は、いずれの条章においても従来の草案からの改善がみられると評価されつつも、委員会の指摘が充分に取り入れられていない部分や問題点も多く指摘されている。例を挙げると、基本権と社会権の扱いに区別がつけられていない、内閣不信任案の動議に関する総議員の3分の1要件は厳しすぎる、議会制定法と大統領令や内閣による政令との関係が明確でない、大統領の拒否権に対抗するための総議員の3分の2要件は高すぎる、大統領が任命した首相を議会が承認しなかった場合の規定がない、クリミアの自治権の範囲が不明確である、憲法裁判所法に規定された同裁判所の権限のいくつかが憲法上に規定されていない、といったようなことである。これらの問題点については、委員のひとりでもある同国法務大臣が、上記の総会で、政治的な理由によるものもあると弁明し、同国は今後の立法によって、人権、民主主義および法の支配に関する欧州評議会の示す規準を遵守するのに必要

⁽⁵²⁾ “Opinion no.190 (1995): On the application by Ukraine for membership of the Council of Europe,” 26 Sept 1995, Parliamentary Assembly, the Council of Europe. <<http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta95/eopi190.htm>>

⁽⁵³⁾ Gérard Batliner, “Avis sur la partie II “Droits et libertés de l’homme et du citoyen” du projet de la Constitution de l’Ukraine (CDL (1995) 058),” 22 sept 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)058-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)058-f.asp)>; Jan Helgesen, “Avis sur le projet de Constitution de l’Ukraine (CDL (1995) 060),” 25 sept 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)060-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)060-f.asp)>; Anna Milenkova, “Opinion on the draft Constitution of Ukraine Chapter III: The people’s power (CDL (1995) 063),” 18 Oct 1995. <[http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)063-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)063-e.asp)>

⁽⁵⁴⁾ “Opinion on the draft Constitution of Ukraine (Text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996), adopted at the 27th meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996 (CDL-INF (1996) 006),” 21 May 1996. <[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)006-e.asp)>

⁽⁵⁵⁾ “Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, 7-8 March 1997 (CDL-INF (1997) 002),” 11 March 1997. <[http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF\(1997\)002-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(1997)002-e.asp)>

な措置を採っていくであろうと述べた⁽⁵⁶⁾。

(3) 2000年国民投票に対する関与

2000年1月、クチマ大統領は、300万人以上の有権者の署名が集まったとして、国民発案に関する憲法上の規定に基づき、4月に国民投票を実施するという大統領令を布告した。案件は次の6項目にわたる。①現在の議会の解散と、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から300へ)、⑤二院制の創設、および⑥国民投票による憲法の採択。このうち①の現議会解散以外は、すべて憲法改正が必然的に要求されるものであった。しかし、憲法上、憲法改正は議会手続を経なければ行われ得ないこととなっており、国民発案に基づく国民投票により直接憲法改正を行うという手続は定められていない。

委員会は、議員会議および事務総長の依頼により、国民投票の実施に先立ち分析・検討を急遽行い、当該国民投票が憲法に適合し許容されるものであるかについて、「重大な疑い」があると結論づけた。すなわち、まず当該国民投票は直接に憲法を改正する効力を有し得ないものであると指摘した。次いで、内容的に、①のうち現議会の解散を国民投票によって行う案は「明らかに憲法違反」、②の議会停止権は大統領に過度の裁量権を与えるものであり、③は議員の独立を制約するもの、⑤については第二院の権能がまったく不明、⑥にいたっては現行憲法に替えて新憲法を制定するというようなもので、憲法秩序全体を覆すことになるだろうと指摘した。また、全体的に議会の権限を縮小し過

度に大統領権限を強化しようとしており、両者間の均衡を崩すものであると厳しく批判した⁽⁵⁷⁾。

こうした指摘を受けて、ウクライナ憲法裁判所は3月、案件①および⑥を違憲とし、残る4案件についても、仮に国民投票で承認されても直ちに憲法改正の効力は有しないと判断を下した。

以上のような経緯を経て、案件②～⑤について国民投票が実施され、その結果、81%の投票率でいずれも80%～90%台という圧倒的な支持率で承認された。しかし、その後これらを具体化する憲法改正は行われなかった。

(4) 2004年憲法改正に対する関与

2003年3月、憲法改正案がクチマ大統領により議会に提出され、これをきっかけとして、7月から9月にかけて、3種類の憲法改正案が相次いで議員の間から提出された(以下、提出順に「第1案」～「第3案」とする)。委員会は4月、大統領案に対する意見書の作成を議員会議監視委員会より依頼されたが、その後大統領案が撤回されたことに伴い、これら3案についての分析・検討を行うこととなった。結果としては第3案が2004年12月に議会で採択され憲法改正が成立したのであるが、一連の過程において、委員会は、改正の手続とその内容に関して重要な批判を行っている。

まず改正手続について。3案はいずれも大統領権限を従来より縮小させ、議会の権限を相対的に高めようとした点では一致しており、殊に第2案と第3案は一部を除きほぼ同じ内容であった。問題は、まず第2案が2004年4月に僅差で否決され、次いで第1案が同年6月に否決されたのと同時に第3案の審議が開始されたこ

⁵⁶ “Annual report of activities for 1997 (CDL-RA (1997) 001),” 7 Mar 1998. <[http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-RA\(1997\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-RA(1997)001-e.asp)>

⁵⁷ “Constitutional referendum in Ukraine: Draft consolidated opinion prepared by the Secretariat (CDL (2000) 14),” 17 Mar 2000. <[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL\(2000\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL(2000)014-e.asp)>; この意見書案は、続く総会において事後的に採択されている。“Constitutional referendum in Ukraine; Opinion adopted by the Commission at its 42nd plenary session (CDL-INF (2000) 11),” 31 Mar 2000. <[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)011-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)011-e.asp)>

とにあった。憲法の規定によれば、一旦否決された憲法改正案は、1年以上経なければ再提出ができないことになっている。委員会は、同年10月に採択された意見書⁽⁵⁸⁾のなかで、第2案と第3案は、この審議凍結規定の適用を受ける関係にあるのではないかと指摘した。また、この年の10月に大統領選を控えており、後に「オレンジ革命」と称されることになる政治的緊張のなかで憲法改正を行うことについても批判している。すなわち、憲法改正は「各政治勢力間および市民社会における広範なコンセンサスに基づいて」行われるべきであり、憲法改革が「短期的な政治上の打算」のもとに実施されてはならないと警告している。

次に改正の内容について。改正案は、上述のような手続上の批判を受けつつも同年12月に成立をみたのであるが、前年12月に採択された委員会の意見書⁽⁵⁹⁾における批判を受けて、重要な修正が施された事項があった。すなわち、第2案と第3案には、ともに大統領の直接選挙制から議会による間接選挙制への移行が規定されていたが、その地位の終了に関する規定が従前と変わらないといった一貫性のなさを指摘されて、この案は撤回された。また、3案ともに、一般の裁判官については議会が10年の年限で任命する（再任可）と規定されていたが、裁判官独立の原則に反するという批判を受けて、やはり撤回された。

もっとも、委員会からの意見がすべて反映されたわけではない。憲法改正成立後、同国法務大臣の依頼により作成された意見書⁽⁶⁰⁾には、

議員が選挙時の党派を離脱すれば議員資格を失うという規定、多数会派が形成されなければ大統領が議会を解散できるという規定などについて強い懸念が示されている。いずれも、委員会側の反対にもかかわらず、修正されることなく採択された規定である。また、検察権限が強化されたことに対しては、欧州評議会加盟時の公約に反するものとして厳しい批判が向けられている。

3 立憲主義のヨーロッパ規準とは

(1) 憲法制定の原則と選択肢

委員会が、上にみた事例のように、各国の憲法草案の条文を評価し意見をまとめる際には、しばしば言及されるヨーロッパの立憲主義的伝統の規準、または「ヨーロッパ規準」が尺度として使われる。しかし、各国が採択しようとする憲法にはさまざまなタイプがあり、助言する側の各委員の出身国の憲法にしてもかなり多様性に富んでいる。このような多様性を包含しつつ、一般的なヨーロッパ規準が成り立ちうる条件として、広く共有された法的伝統の存在をみることもできよう。そうした伝統としてまず想起されるのは、ヨーロッパの法文化に深い影響を及ぼした「キリスト教と古典古代という共通の基礎⁽⁶¹⁾」であるが、しかし、委員会の憲法論議において、キリスト教やローマ法に関する言説がとくにみられるわけではない。

では、この立憲主義のヨーロッパ規準とは何をいうのであろうか。

上記の事例に示されるように、委員会は、新

⁽⁵⁸⁾ “Opinion no. 305/2004: Opinion on the procedure of amending the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 60th plenary session (Venice, 8-9 October 2004) (CDL-AD (2004) 030),” 11 Oct 2004. <[http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)030-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)030-e.asp)>

⁽⁵⁹⁾ “Opinion no. 230/2002: Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 57th plenary session (Venice, 12-13 December 2003) (CDL-AD (2003) 19),” 15 Dec 2003. <[http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.asp)>

⁽⁶⁰⁾ “Opinion no. 339/2005: Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004, adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) (CDL-AD (2005) 015),” 13 June 2005. <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp)>

⁽⁶¹⁾ ヘルムート・コーイング（上山安敏監訳）『ヨーロッパ法文化の流れ』ミネルヴァ書房、1983、p.19.

憲法を作ろうとする国に対して既成のプロトタイプを用意しているわけではなく、当該国が作成した草案を議論のベースにしている。具体的にいかなる制度を採用するかは当該国の選択に委ねられており、委員会はその上で、個々の条章案がヨーロッパ規準に合致するかどうかを評価するのである（同時に、憲法が全体として機能するように、その整合性の確保に配慮されていることはいうまでもない）。

したがって、委員会のいうヨーロッパ規準が何なのかを探るには、上記のような具体例から抽出していくが必要になる。その際に、ひとつの手がかりになると思われるのは、先に挙げた1992年のユニデム初会合において、フランスの憲法学者ヴェデルが提示した「基本的な法的選択肢」である⁽⁶²⁾。

いみじくも「選択肢」(options)という言葉が使われているものの、ヴェデルはまず、民主国家にとり不可欠な要素として、「選択の問題ではない」原則があるとする。それは、①憲法の存在とその尊重、②真に自由な普通選挙、③権力の非集中（権力分立）、④個人およびマイノリティの権利・自由の承認と保障、および⑤法の支配、に要約される。これらの諸原則が、旧体制における一党独裁制・権力集中型の憲法原理、および権力の恣意的な運用と自由の抑圧を招いた制度的欠陥を排するものであることは明らかであろう。

また、ヴェデルは、体制転換のときには長大で詳細な憲法が制定される傾向があるが、それは好ましくないという。なぜなら、①憲法は市民が理解しやすいものでなければならない、②憲法が複雑だと改正にも複雑な制度が必要になる、また③現実の政治制度をある程度柔軟に運用する余地がなければならないからである。

以下、個々の具体例を援用しつつ、ヴェデルの所論をもとに立憲主義のヨーロッパ規準につ

いて探ってみたい。各論的には多岐にわたるので、ここでは、委員会の大原則である「人権、民主主義および法の支配」に沿って、ごくかいつまんで整理することとする。

(2) 人権

人権条項を評価するとき、委員会がしばしば言及するのは「国際規準」である。ヴェデルによれば、世界人権宣言や欧州人権条約などに規定される権利や自由は普遍性を有しており、「すべての国の制度に居場所を見出す」との同時に、憲法に規定されることによって、その国は国際法と国際法廷の規準に従うことになる。とりわけ欧州人権条約が、「ヨーロッパの民主国家の法文化に適った用語法で定式化」されたものとして推奨されるという。

また人権制限規定について、委員会は、一律の制限規定を設けるのではなく、権利の性質に応じて個別に規定し、かつ比例原則に則らなければならないという態度をとる。この点でも、アルバニアの例にみられるように、欧州人権条約における人権制限規定が見本とされる。

さらに、古典的な自由権と社会権とは扱いを区別すべきであるというのが、委員会の考えである。人身の自由や精神的自由権などは、欧州人権条約においてもそうであるが、すべての人に対して公権力からの自由を確保することに中核的な意義がある。これに対して、社会権の内容が実現されるのは社会政策の実施によるのであり、選択や優先順位の問題が伴う性質上、「すべての人に」一律のものを同時に保障するのはおよそ不可能である。したがって、社会権は、自由権と異なり、公権力を直接には拘束しない指針として定められるべきとされる⁽⁶³⁾。

委員会は、少数民族の人権問題についても敏感である。ヴェデルによれば、複数の異なる民族を抱える国家は、連邦制、分権制、自治政府

⁽⁶²⁾ “Fundamental legal options: Report by professor Georges Vedel,” *Constitution making as an instrument of democratic transition*, *op. cit.*, footnote 24.

などさまざまな型の制度によって対処している。しかし、複数民族の問題は単なる制度的解決では不十分で、憲法によってマイノリティの権利が保障されていなければならないという。

(3) 民主主義—権力分立と権力の抑制

ヴェデルは、権力分立は、「極度の権力集中の犠牲になってきたCIS諸国」にとっては、とりわけ重要であると指摘する。権力分立制は、17世紀～18世紀の市民革命において、専制政治に対する闘争のなかで生まれたものであるが、同時に、反専制とは、国家と私生活の分離、国家と宗教・信条の分離を獲得する闘争でもあった。なぜなら、専制とは、政治権力を集中するだけでなく、市民生活のあらゆる面を統制しようとする傾向を有するからであるという。

また、多数による専制も、民主主義と相容れるものではない。ヴェデルは、民主政における決定は多数決によって行われるが、多数決原理は「多数派と少数派の共存というコンセンサス」を含意するという。彼は英国の例をひいて、権力分立制と多元主義、人権保障、法の支配が不可分一体のものであることを強調する。英国では、制度的には下院と政府が均衡して政治権力を分担するというようになってきているが、実際には政権党が立法権と行政権の両方を握っている。しかし、だからといって、英国が多数党による専制・独裁の国であるとは誰もいわない。その理由は、「野党の特権、政治的多元主義、権利と自由（殊に表現の自由）、地方自治、司法の独立」といった「反専制の強力な要素」があるからであるという。

ところで、上にみたように人権条項のあり方

には一定の普遍性が認められるのと異なり、権力分立制のあり方、すなわち統治機構の制度設計は、国により大きな違いが生ずる。上記の事例では、2か国とも大統領が国の元首になるとはいえ、アルバニアはどちらかといえば議院内閣制の要素が強く、ウクライナはフランス的な半大統領制に類似しているといえる。こうした統治機構の大枠は、基本的には当該国の選択に委ねられ、委員会がチェックするのは、権力の抑制が本当に確保され、かつ安定的に運用されるように設計されているのかということである。ヴェデルは、「異なるパーツを組み合わせただけ」では権力の抑制にはならないとして、議院内閣制と大統領制という各々の類型について、以下のような制度設計上の要点を挙げている。

議院内閣制の場合は、まず、元首は「自らの政策を持ってはならず」、元首が大統領であれば、その選出は直接普通選挙によらない方がよい。議員と同等かそれ以上の正統性を与えかねないからである。また、政府が不安定になるのを避けるには、議会の選挙は、多数代表制、または小党乱立にならないよう最低得票率を設けた比例代表制にして、安定した多数派が形成されるようにするのが望ましい。議会と政府の関係では、政府に広範な法案提出権と予算提出の専属権を認める一方、政府の総辞職後に政治空白ができないような明確な手続が規定されなければならない⁽⁶⁴⁾。さらに、議会の解散権は、元首ではなく政府に属するべきである。

大統領制の場合は、大統領の選出は直接普通選挙によるが、単なる相対多数による選出ではなく、上位2者による決選投票など絶対多数に

63) ロシア憲法制定過程における次の文書を参照した。Michel Herbiet, "Exchange of views on the draft constitution of the Russian Federation (17 February 1993): Economic and social rights: Introductory note (CDL (1993) 018)," 23 Mar 1993. <[http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL\(1993\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL(1993)018-e.asp)>

64) 2000年のクロアチア憲法改正により、大統領権限が縮小され議院内閣制への志向が強まったことを、委員会は高く評価したが、他方では、政府不信任に関する規定に問題があり、政治空白を招くおそれがあると指摘している。"Opinion on the amendments of 7 November 2000 and 28 March 2001 to the Constitution of Croatia, adopted by the Venice Commission at its 47th plenary meeting (Venice, 6-7 July 2001) (CDL-INF (2001) 15)," 12 Jul 2001. <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)015-e.asp)>

よる選出でなければ、正統性が弱くなってしまふ。権力抑制については、まず、大統領は議会に責任を負う政府の長を兼ねてはならない。また、議会は大統領から独立していなければならない。すなわち、大統領に議会解散権や信任投票を求める権限を付与してはならない。とはいえ、若い民主国家においては、大統領と議会の政治的対立が、話し合いや妥協によっては解決できない可能性がある。こうした袋小路に陥るのを避けるために、大統領は自らの再選と同時になければ議会を解散できないとか、議会は解散総選挙と同時になければ大統領を罷免できないといった規定を設けることはできよう。

ヴェデルによれば、ヨーロッパ諸国では元来、形態はさまざまだが、議院内閣制が支配的である。しかし、世論や政党の力が弱い若い民主国家においては、一時的にでも、大統領制を採用するのが賢明であるかもしれない。ただし、深刻な民族問題を抱えているような国は、大統領制を採用すれば国家が勝者と敗者に分裂してしまうおそれがあるので、多様性を反映しやすい議院内閣制の方が望ましいという。

(4) 民主主義—選挙制度と複数政党制

選挙制度に関しては、普通選挙、選挙の平等、投票の自由および政党結成の自由が憲法上保障されなければならないとされる。委員会は、前章に述べたとおり、各国の選挙制度とその運用については積極的に関与しているが（I—3—(3)を参照）、憲法制定論議のなかでは、具体的な選挙制度についてあまり詳しくは触れていない。ヴェデルも、憲法に詳細な選挙規定を明記することには消極的で、その理由を次のように説明する。

選挙制度には多数代表制（小選挙区制など）、比例代表制、およびこれらの混合があり、具体的な方式は無数に存在する。どのような方式の選挙制度を選択するかは非常に重要である。これは、選挙民の意思が選挙結果に忠実に反映されるか、また、政策方針を策定し政府の活動を支える議会多数派が形成されるかという問題に結びつくからである。他方、選挙方式の選択には、政治的伝統、世論および政党制度を考慮に入れ、かつ各々の選挙方式が議会と政府の関係などに及ぼす効果について予測しなければならない。このような検討は理論的に行われうるものではなく、特定の時代における特定の国の文脈においてのみなされうる。したがって、選挙方式のルールや原則を憲法に盛り込みたいという「強い誘惑」はあるが、同じ選挙方式でも時代と国によりその効果は予測不可能なので、「意に反した」効果を速やかに是正する余地は残しておかなければならない。とりわけ若い民主国家の場合は、憲法に選挙方式を規定すべきではなく、少なくとも「合理的な試行期間」中は、一般法に委ねるのが賢明である⁽⁶⁵⁾。

政党制については、ヴェデルは、政党に対する法的規制は最小限にとどめるべきであるとする。また、「民主主義の条件のひとつ」である複数政党制における野党の重要性を、次のように強調する。すなわち、野党は「制度的要素」であり、「民主政の装置の一部」である。野党は政権党を監視し、また政府と政権党を批判し、さらに、政権が倒れれば政治的空白が生じないよう「将来に備えて」いる。政党国庫補助はより野党にとって必要であり、メディアへは与野党が平等にアクセスできなければならない。議会においては、野党は、政府質問、国政

(65) 実際には、アルバニアのように、選挙方式の大枠を憲法で定めた例は存在する。スロヴェニアが2000年の憲法改正で比例代表制を明記したときには、委員会は、選挙方式を憲法に規定した国は、「あまり多くはない」としつつ、オーストリアなどいくつかの例はあり、ヨーロッパの民主主義の規準と「相容れないとはいえない」として容認している。“Opinion on the constitutional amendments concerning legislative elections in the Republic of Slovenia, adopted by the Venice Commission at its 44th plenary meeting (13-14 October 2000) (CDL-INF (2000) 13),” 16 Oct 2000. <[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)013-e.asp)>

調査、予算執行の監視、および議案審議について、一定の特権が付与されなければならないという。

(5) 法の支配と憲法裁判

ヴェデルによれば、「法の支配」とは、①国とそのすべての機関が法に従うこと、②法の解釈等に関するいかなる争いも法廷で解決されなければならないこと、③裁判官の独立が憲法で保障されていること、および④すべての市民に裁判を受ける権利が保障されていること、と定式化される。この定式自体は単純なものであるが、厳格に適用されることが必要である。

法や国家行為が憲法に適合しているかどうかを審査する憲法裁判の制度については、次のような選択肢が挙げられる。すなわち、①この役割を通常裁判所に委ねるのか、独立の憲法裁判所を設けるのか、②付随的違憲審査制か抽象的違憲審査制か、後者の場合には、法律の公布の前の審査を認めるか否か、また③違憲審査の提訴権をだれに付与するかといったことである。

憲法裁判所（最高裁判所が憲法裁判を行う場合も含む。以下同じ）裁判官の指名権限を有する者については、大統領、首相、議会、またはこれらの組み合わせなど多様であるが、これは権力分立のあり方にかかわる。ヴェデルのいうように、国のいかなる機関も、憲法裁判所の判断に対して控訴することができず、これに拘束されることに鑑みれば、裁判官の独立性が侵害されないような制度設計を行うことが、極めて重要なことになるのである。

ヴェデルによれば、憲法裁判所の最も重要な役割は、法の合憲性を保障することであり、憲法で保障された権利や自由にもとる法を失効・停止することである。そして、この点に、ヨーロッパにおいて、「民主的諸制度の機能に不可

欠」とされ、「基本権の守護者」とされる憲法裁判所が発展した理由があるという⁽⁶⁶⁾。憲法裁判所の導入により、すべての政治権力が憲法を重要視し、新しい法律や政府行為が合憲的であるか否かが議論される。国民もまた、法の支配の重要性に気付くようになるのだとされる。

おわりに

ヴェニス委員会の憲法改革支援活動を概観すると、第一に、人権、民主主義および法の支配についての「ヨーロッパ規準」が、旧東側諸国における権力の集中やその恣意的な運用を否定するためだけの、一方的な原則とは考えられていないことがわかる。というのは、委員会は、権力を抑制しつついかにその機能を実効性のあるものにするか、社会の多様性を尊重しつついかに安定した政治制度を構築するか、ということに意を注いでいるからである。それは、ヨーロッパ全体における「民主主義の安全保障」を確保しようとする努力と、やはり軌を一にするものといってよいであろう⁽⁶⁷⁾。

第二に注目されるのは、強制力の問題である。委員会の支援活動には、強制力が付与されていないにもかかわらず、一定の成果が収められている。委員会は相手国の憲法草案の問題点を指摘し、ときには厳しい批判も行うが、それが受け容れられなかった場合でも、意見の採択以上の措置は採れない。活動の参加者は、さまざまな国の学者を中心とした専門家であって、少なくとも文書に表れた限りでの支援の態様は、専門家による対話ベースのものであり、支援する側の背後に特定の国の政治的意図が見え隠れするというものもない。支援対象国にとっては、「ヨーロッパの一員」に迎え入れられるかどうかということに、見えない強制力が働い

(66) 実際に、民主化後のほとんどの国が憲法裁判所を設置している。その態様については、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、2005.7, pp.79-113を参照されたい。

(67) 庄司 前掲注(13), p.26によれば、「民主主義の安全保障」とは、「主権国家間における安全保障および国内社会における住民の安寧の双方にまたがる概念である」。

ているようにも思われる。

第三に、いわゆる「ヨーロッパ規準」の共有のあり方が興味深い。多数の国の専門家が英語とフランス語を共通語として協同する様子や、支援を受けていた国の学者が、委員として他の国を支援するといったケースがあることから、「ヨーロッパの立憲主義的伝統」の規準が、共通の基盤として意識されていることが窺われる。それは、基本的には近代革命を経て形成されたものと考えられている。他方、上に触れたように、キリスト教やギリシア・ローマ文明に由来する法的伝統の共有に対する言及はとくに

みられない。これらがヨーロッパ法文化の源泉ではあったとしても、立憲主義のヨーロッパ規準という文脈においては、特定の宗教・文化・歴史への愛着といった固有性は、慎重に除かれているとあってよいであろう。各国は、その伝統に基づいた固有の制度を維持しようとする場合には、それがヨーロッパ規準の枠内に収まっている限りは許容される。こうして、ヨーロッパ規準は、「ヨーロッパ限定」といった排除の原則にはならず、むしろより広がりを得たのだともいえるだろう。

(やまだ くにお 政治議会課憲法室)