

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	スイス連邦憲法における「安全」
他言語論題 Title in other language	Security in the Federal Constitution of the Swiss Confederation
著者 / 所属 Author(s)	山岡 規雄 (YAMAOKA Norio) / 憲法課
書名 Title of Book	変化する国際環境と総合安全保障 総合調査報告書 (Comprehensive Security in a Changing International Environment)
シリーズ Series	調査資料 2021-3 (Research Materials 2021-3)
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
刊行日 Issue Date	2022-03-25
ページ Pages	33-50
ISBN	978-4-87582-889-1
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	スイス、憲法、安全、安全保障
摘要 Abstract	憲法学における安全に関する議論を踏まえた上で、1999年に制定されたスイス連邦憲法における「安全」に関する規定を分析し、その課題等について考察する。

* この記事は、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。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

スイス連邦憲法における「安全」

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 憲法と「安全」

- 1 憲法学における「安全」
- 2 憲法と「安全」をめぐる歴史

II スイス連邦憲法における「安全」の意味

- 1 憲法における「安全」の使用例
- 2 連邦の目的としての「安全」
- 3 対処すべき危険
- 4 現代における「安全」

III スイスの「安全憲法」の概要

- 1 「安全憲法」の定義に関する学説
- 2 安全・国防・民間防衛
- 3 安全に関する連邦議会・連邦参事会の権限
- 4 連邦執行・連邦介入
- 5 外交
- 6 広義説が掲げるその他の規定

IV 「安全」に関するスイス連邦憲法の課題

- 1 「安全憲法」の課題
- 2 「安全」と自由の関係

おわりに

キーワード：スイス、憲法、安全、安全保障

はじめに

近年、我が国では、安全に関わる諸外国の法制を総合的に取り扱った図書が数多く刊行されており、その中では、憲法との関係を論じているものも少なくない⁽¹⁾。

本稿では、こうした先行研究でも取り上げられることの少なかったスイス連邦（以下「スイス」という。）の事例を取り上げる⁽²⁾。スイスに着目した理由は、①1999年に制定された現行のスイス憲法である連邦憲法⁽³⁾においては、諸外国の憲法の中でも「安全」に対する言及が多いこと、②その中でも、特に、連邦憲法第2条が「国の安全」を連邦の目的として規定していること⁽⁴⁾、③スイスの学界において、憲法の安全関連規定を総合し、「安全憲法(Sicherheitsverfassung)」という概念の下に分析が行われていることにある。

本稿では、まず、憲法と「安全」の関係を総論的に論じた上で、スイス憲法における「安全」の位置付けを論じ、次にスイス憲法における「安全」をめぐる課題について考察する。

I 憲法と「安全」

1 憲法学における「安全」

「安全」は、世界的に見ても現在の憲法学における最も論争的な観念の一つであり、その内実にも、憲法上の位置付けにも定説はないとされる⁽⁵⁾。「安全」という概念が不明確であり、現代の「安全」には「予防」が結び付くため、安全を理由とした国家の介入を統制することが困難になると指摘されており、憲法学では安全という概念を否定的に評価することが多いとされる⁽⁶⁾。

とはいえ、現在の憲法学は、「安全」をテーマとすることを回避している訳ではなく、冒頭に述べたように、むしろ近年は研究が増えてきているとも言える。国家による「安全」保障の任務が再評価される近年の傾向を「安全任務のルネッサンス(Renaissance der Sicherheitsaufgabe)」と表現する論者もいる⁽⁷⁾。「ルネッサンス」とは、「再生」のことであるか

* 本稿におけるインターネット情報は、令和3(2021)年12月24日現在のものである。

(1) 例えば、大沢秀介・小山剛編『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制—』成文堂, 2006; 大沢秀介・小山剛編『自由と安全—各国の理論と実務—』尚学社, 2009; 森英樹編『現代憲法における安全—比較憲法学的研究をふまえて—』日本評論社, 2009; 大沢秀介監修, 山本龍彦ほか編『入門・安全と情報』成文堂, 2015; 大沢秀介ほか編著『変容するテロリズムと法—各国における〈自由と安全〉法制の動向—』弘文堂, 2017; 小山剛ほか編『日常のなかの〈自由と安全〉—生活安全をめぐる法・政策・実務—』弘文堂, 2020 などがある。

(2) 前注に掲げた図書のうち、森元良幸「スイスにおけるテロ対策法制」大沢・小山編『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制—』同上, pp.157-201 がスイスを取り上げている。その他、単独の論文としては、北村貴「スイスにおける安全保障に対する憲法制度論的分析」『憲法研究』53号, 2021, pp.43-73 が、スイス連邦憲法における安全保障に関する分析を行っており、本稿の主題と関連する部分が多い。ただし、同論文は、「防衛法的」「警察法的」な観点からの「安全」(II-3(1)参照)を対象を絞っている点において、本稿の射程と異なる。

(3) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101). 後述するように、スイスには三つの公用語があり、憲法にも三つの言語による正文があるが、本稿では、原語を示す場合には基本的にドイツ語のものを使用することとし、必要に応じて、フランス語又はイタリア語も示す。

(4) 同条に着目している例として、次を参照。Peter J. Tettinger・小山剛「安全の中の自由」『警察学論集』55巻11号, 2002.11, pp.147-148; 小山剛「憲法学上の概念としての「安全」」慶應義塾大学法学部編『慶應の法律学—慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 公法1—』慶應義塾大学法学部, 2008, pp.330-331; 同「自由・テロ・安全—警察の情報活動と情報自己決定権を例に—」大沢・小山編『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制—』前掲注(1), p.311; 石村修「憲法と安全—警察と自衛隊の役割—」『専修ロージャーナル』13号, 2017.12, p.34.

(5) 小山「憲法学上の概念としての「安全」」同上, p.327.

(6) 小山「自由・テロ・安全—警察の情報活動と情報自己決定権を例に—」前掲注(4), pp.307-308.

ら、かつては国家の中心的な任務であった「安全」が一時期後退した後、また復活したことをこの表現から読み取ることができる。

2 憲法と「安全」をめぐる歴史

(1) 近代初期

(i) 啓蒙主義時代

「安全」は、「公共の福祉の最も古い具体化」あるいは「歴史的に第一義的な国家目的」であるとされる⁽⁸⁾。17～18世紀に発達した啓蒙主義思想においては、安全の保障は君主の義務であり、臣民の権利であるとみなされていた⁽⁹⁾。

(ii) 近代立憲主義国家の誕生期

近代立憲主義の開始を宣言した古典的な文書の中でも、「安全」は統治の基本的な目的とされた⁽¹⁰⁾。

(a) アメリカ独立宣言

1776年のアメリカ独立宣言には、次のような記述が見られる。

「いかなる統治形態といえども、これらの目的 [= 人間生来の権利である生命、自由及び幸福追求の権利を確保すること] を否定する場合には、当該統治形態を改廃し、人民にとって、その安全 (Safety) と幸福をもたらす可能性が最も高いものと認められる原則に基づき、そのような形態で権力を組織することにより、新しい政府を創設することは、人民の権利である。」

「常に同一の目的を追求する悪弊及びさん奪が長期間続くことにより、人民を絶対的な専制の下に服従させようとする企図が明らかになった場合には、このような政府を捨て、人民の将来の安全 (security) のために新たな護衛を用意することは、人民の権利であり、義務である。」

(b) フランス人権宣言

1789年のフランス人権宣言（「1789年8月26日の人及び市民の権利の宣言」）第2条は、次のような内容となっている。

「あらゆる政治的な結合の目的は、自然的であり、かつ、時効によって消滅することがない人の権利の保全である。この権利は、自由、所有、安全 (sûreté) 及び圧制への抵抗である。」

後述のIIで見るスイス憲法における「安全」の語の分析に関連するため、フランス法における「安全」という語の用法について、ここで簡単に触れることとする。

上記のように、フランス人権宣言では、「安全」に当たる語として「sûreté」が使用されているが、後述するように ((3))、近年、治安関係のフランスの立法において、「安全」に当たる語としてしばしば使用されるのは、「sécurité」である。この二つの語のフランス法における意味の違いについては、諸説があり、両者の区別は必ずしも明確でないとする説もある。「sûreté」が英語の「safety」に、「sécurité」が「security」に対応するという説もあるが、欧州連合基本

(7) Markus Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, S.17-18.

(8) 小山「自由・テロ・安全—警察の情報活動と情報自己決定権を例に—」前掲注(4), p.329.

(9) Möstl, *op.cit.*(7), S.11.

(10) 森英樹「第1章 憲法学における「安全」と「安心」」森編 前掲注(1), pp.8-9.

権憲章⁽¹¹⁾の英語の正文とフランス語の正文を比較すると同憲章第 6 条の「自由及び安全に対する権利」における「安全」は、それぞれ「security」と「sûreté」となっており、この説に合致しない例も見られる⁽¹²⁾。

(2) 自由主義の時代

19 世紀に入ると、市民と君主を対置させ、市民の自由の領域への君主の介入を防御することを重視する自由主義思想が進展し、「安全」という国家目的は次第に国家の義務・市民の権利という法的意義を喪失するようになった。すなわち、「安全」は、市民の自由の侵害を正当化する概念としては意味を持ったが、特に国家の義務や市民の権利として憲法の条文で書かれることはなくなったとされる⁽¹³⁾。

(3) 社会国家の時代

20 世紀に近づくにつれ、次第に自由主義的な国家は、より国家の役割を重視する社会国家に変容し⁽¹⁴⁾、自由を保障するための「安全」の保障という国家の役割に積極的な意義が見いだされるようになった⁽¹⁵⁾。社会国家においては、社会生活における経済的なリスク（失業など）への不安を解消するのが国家の役割となったとされる⁽¹⁶⁾。

(4) 「安全任務のルネッサンス」

現代社会は、科学技術の発展に伴うリスク、環境問題、組織犯罪、国際テロなど自由主義時代の国家が経験しなかった性質・程度のリスク・危険に直面しており、リスク制御など国家の介入が予防的な段階でも期待されるようになった⁽¹⁷⁾。

ドイツの憲法学者ヨーゼフ・イーゼンゼー（Josef Isensee）は、1983 年に、社会国家における「安全」という観点から重要な研究を発表し⁽¹⁸⁾、「安全の基本権」という概念を提唱した。イーゼンゼーによれば、「国家が個人を保護しなければならないことは社会契約論の大前提であっただけでなく、国家による保護を求める個人の権利も基本権（人権）の一内容をなすものであった。これによって国家は不介入の義務を負うだけでなく、第三者によって危険にさらされている基本権の保護義務を負う」とされる⁽¹⁹⁾。

フランスにおいては、「安全に関する指針及び計画化に関する 1995 年 1 月 21 日の法律第 95-73 号（Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité）」において、「安全（sécurité）」を「基本的権利」とし、「個人的及び集団的な自由の行使の条件の一つ」とする規定（第 1 条第 1 項）が設けられたことが注目された⁽²⁰⁾。なお、この規定は、

(11) Charter of Fundamental Rights of the European Union / Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

(12) 新井誠「フランス法における「基本権」としての「安全」をめぐる憲法論」慶應義塾大学法学部編 前掲注(4), p.166.

(13) Möstl, *op.cit.*(7), S.11-12.

(14) 芦部信喜『憲法 第 7 版』岩波書店, 2019, pp.15-16.

(15) Möstl, *op.cit.*(7), S.15.

(16) Josef Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlin: Walter de Gruyter, 1983, S.17-18.

(17) 小山「憲法学上の概念としての「安全」」前掲注(4), p.333; Möstl, *op.cit.*(7), S.18.

(18) Isensee, *op.cit.*(16)

(19) 永田秀樹「第 8 章 基本権保護義務論の射程と可能性」森編 前掲注(1), p.197. ただし、ドイツにおいても、「安全の基本権」を実定法上の権利として論じるような解説書はなく（同, p.197）、確立した権利としては認められていない。小山「憲法学上の概念としての「安全」」前掲注(4), p.336.

現在では「治安法典 (Code de la sécurité intérieure)」L. 第 111-1 条に編入されている⁽²¹⁾。

我が国では、日本国憲法制定以降、国防や国家安全保障と憲法との関係をめぐって多くの議論がなされたが、個人の観点から、「安全」又は「安全の基本権」が憲法学において論じられることはほとんどなかった⁽²²⁾。しかし、オウム真理教によるテロ事件等を受けて、1999 (平成 11) 年に、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律 (平成 11 年法律第 136 号)、犯罪捜査のための通信傍受に関する法律 (平成 11 年法律第 137 号)、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律 (平成 11 年法律第 147 号) など、様々な治安関連の立法が行われ、憲法と「安全」の関係をめぐって多くの議論がなされるようになった⁽²³⁾。

21 世紀に入ると、9.11 テロ事件を始めとするテロのまん延や地球温暖化を始めとする環境問題の深刻化に伴い、「安全」に対する憲法学の関心が更に高まるようになった。

2002 年のドイツ国法学者大会は、「自由と安全」をテーマとして開催され、我が国でも、2006 (平成 18) 年に日本公法学会が、「現代における安全と自由」を総会のテーマとした。その後も、我が国で「自由と安全」に関する研究書が次々と刊行されている状況は、「はじめに」で述べたとおりである。

II スイス連邦憲法における「安全」の意味

以上見てきたように、歴史的な流れとして、19 世紀の自由主義時代の多くの立憲主義国家の憲法において、「安全」は後景に置かれるようになったが、1848 年に制定されたスイス連邦憲法は、例外的に「安全」を前面に出していた。その第 2 条は、「連邦は、対外的に祖国の独立を確保し、国内における安寧 (Ruhe / tranquillité) 及び秩序を維持し、誓約者⁽²⁴⁾の自由及び権利を保護し、並びにその共同の福祉を増進することを目的とする」と規定していた⁽²⁵⁾。1848 年憲法については、1874 年に全部改正が行われたが、第 2 条の規定は、条名、内容ともに、そのまま維持された。

1874 年憲法を「改訂」⁽²⁶⁾するという方針で制定された 1999 年の新憲法 (以下、原則として「憲法」という。) においても、「安全」を連邦の目的とする規定は基本的に維持され、現在の憲法第 2 条第 1 項は、「スイス連邦は、国民の自由及び権利を保護し、並びに国の独立及び安全を保持する」と規定している。このほかにも、憲法は「安全」に関する規定を多く設けている。

(20) 大石真「「安全」をめぐる憲法理論上の諸問題」『公法研究』69号, 2007, pp.26-28 など。新井 前掲注(12)は、「基本的権利」としての「安全」に関する憲法院の解釈を分析している (特に pp.169-174)。

(21) この法律にいう「基本的権利」とは、憲法によって保障される権利という意味ではなく、「極めて重要な権利」という程度の意味であるとする見解もある。山元一「テロリズム対策と日本法の諸変動」『社会科学研究』59 巻 1号, 2007, p.98.

(22) 小山「憲法学上の概念としての「安全」」前掲注(4), p.335.

(23) 小山「自由・テロ・安全—警察の情報活動と情報自己決定権を例に一」前掲注(4), p.307.

(24) スイス国家の原型は、ウーリ、シュヴィーツ及びウンターヴァルデンの「原初 3 邦」が対外防衛における相互協力などを誓約した同盟に基づく。小林武『現代スイス憲法』(南山大学学術叢書) 法律文化社, 1989, pp.3-4. こうした歴史を引き継ぎ、現在のスイスの国号も「スイス誓約者同盟 (Die Schweizerische Eidgenossenschaft)」となっている。

(25) 小山「自由・テロ・安全—警察の情報活動と情報自己決定権を例に一」前掲注(4), p.311 は、国家目的をめぐる欧州の思想史の系譜の文脈でこの規定に言及している。

(26) 「改訂 (Nachführung)」とは、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及び用語の現代化をその内容としている。山岡規雄「1999 年のスイス連邦憲法の制定—「改訂」された憲法の内容—」『レファレンス』813号, 2018.10, pp.75-90. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11174852_po_081304.pdf?contentNo=1>

IIでは、まず「安全」に当たる語を使用している規定を紹介し、憲法における「安全」の意味を考察する。もちろん、直接「安全」という語を使用せずとも、「安全」に関連する規定もある。そうした実質的な意味での「安全」に関する憲法の規定（「安全憲法」）の分析については、次のIIIで行う。

1 憲法における「安全」の使用例

スイスには、ドイツ語、フランス語及びイタリア語の三つの公用語があり、憲法の正文も各言語ごとに存在するが、このうち、憲法典上、「安全」を意味する用語は、ドイツ語で「Sicherheit」、イタリア語で「sicurezza」の1語であるが、フランス語では、「sécurité」と「sûreté」の2語がある。ただし、そのフランス語の用例も、ほとんどが「sécurité」であり、「sûreté」は1規定のみである⁽²⁷⁾。「sûreté」は、航空燃料に対する消費税等の純収入の半額をテロリストの襲撃及びハイジャックの防止を目的とした安全措置のために使用することを規定する第87b条b号で使用されている。

次ページの表は、憲法における「Sicherheit」、「sécurité」、「sûreté」及び「sicurezza」の使用例をまとめたものである⁽²⁸⁾。表では、公用語に加え、連邦参事会（連邦政府）が公表している憲法の英訳⁽²⁹⁾において、「Sicherheit」等の語がどのように訳されているかを参考までに示している。

2 連邦の目的としての「安全」

(1) 「安全」の多義性

次ページの表のように、「安全」という語は、憲法で多用されているが、どのような意味を持っているのであろうか。この点について、スイスの憲法学の文献では、憲法に規定する「安全」について、統一的な定義を導き出すことは困難であると指摘している⁽³⁰⁾。

したがって、「安全」の解釈については、個々の条文に即して、それぞれの意味を考える必要がある。そこで、まず憲法第2条に規定する連邦の目的としての「国の安全」について考察することとする。

(2) 「国の安全」

IIの冒頭で述べたように、憲法第2条第1項では、「国」の「安全」を保持することが連邦の目的とされている。ここにいう「国」とは、人々の生活空間としてのスイスの領土を指すと

⁽²⁷⁾ Rainer J. Schweizer und Markus H. F. Mohler, „Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung,“ Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Art.1-80, 3. Aufl., Zürich: Dike, 2014, S.1189.

⁽²⁸⁾ ドイツ語については、複合語に「Sicherheit」が含まれている場合（具体的には、第104a条の「食料安全保障（Ernährungssicherheit）」など）も含めた。なお、複合語ではないが、第41条及び第3編第2章第8節の見出しで使用されているフランス語の「sécurité sociale」及びイタリア語の「sicurezza sociale」は、成句として「社会保障」を意味し、「安全」という語義からやや離れる。「社会保障」は、通常ドイツ語では「soziale Sicherung」と言うが、第41条及び第3編第2章第8節の対応するドイツ語は、「soziale Sicherheit」となっている。したがって、語義的には「社会的安全」と訳すことも考えられるが、本表では、フランス語、イタリア語の通常の語義に従い、「社会保障」としている。その他、「安全な」という形容詞が使用されている例もあるが、本表では除外している。後掲注⁽⁷²⁾参照。

⁽²⁹⁾ “Federal Constitution of the Swiss Confederation.” Bundesrat website <<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>>

⁽³⁰⁾ Oliver Diggelmann und Tilmann Altwicker, „Art. 57,“ Bernhard Waldmann et al., Hrsg., *Bundesverfassung: Basler Kommentar*, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, S.1057; Daniel Moeckli, „Sicherheitsverfassung,“ Oliver Diggelmann et al., Hrsg., *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*, III, Zürich: Schulthess, 2020, S.2260.

表 スイス連邦憲法における「安全」の使用例

条名等	規定の概要	ドイツ語	フランス語	イタリア語	英訳(参考)
第2条	連邦の目的(国の安全の保持)	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第10a条	公共の空間において顔を覆うことの禁止(「安全の観点からの禁止の例外」)	Sicherheit	sécurité	sicurezza	safety
第41条	連邦・州の目標としての社会保障	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第3編 第2章第2節	「安全、国防、民間防衛」 (節の見出し)	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第57条	連邦・州の安全に関する任務	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第58条	軍の任務	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第76条	水資源(「ダム」の安全)に関する連邦・州の権限	Sicherheit	sécurité	sicurezza	safety
第87b条	航空燃料に対する消費税等の純収入の航空交通の安全対策への使用	Sicherheitsmassnahme (b号:テロリストの襲撃及びハイジャックを防止するための安全措置) Sicherheitsniveau (c号:航空交通における高度な技術的安全水準)	sûreté(b号) sécurité(c号)	sicurezza	security (b号) safety (c号)
第94条	住民の経済的安全への連邦・州の寄与	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第104条	農業に関する連邦の任務(「住民への食料供給の保障」)	—(注1)	sécurité	—(注1)	—
第104a条	食料安全保障	Ernährungssicherheit	sécurité	sicurezza	security
第3編 第2章第8節	「住居、労働、社会保障及び健康」 (節の見出し)	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第120条	遺伝子技術から人間・環境の保護	Sicherheit	sécurité	sicurezza	safety
第121条	国の安全を脅かす外国人の追放	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第140条	集団安全保障のための組織への加盟に関する国民投票	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第173条	対外的な安全及び国内的な安全を守るための連邦議会の措置	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security
第185条	対外的な安全及び国内的な安全を守るための連邦参事会の措置	Sicherheit	sécurité	sicurezza	security

(注1) フランス語にのみ「安全」に当たる語があり(「食料の供給の安全」)、対応するドイツ語の規定は「確実な(sicher)食料の供給」、イタリア語の規定は「食料の供給を保障すること(garantire)」を定めている。

(出典) スイス連邦参事会ウェブサイトに掲載された連邦憲法(<<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>>; <<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>>; <<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it>>)を基に筆者作成。

ともに、人々の平和的な共生に必要な制度や法治主義・民主主義といった規範・法原則を意味するとされる⁽³¹⁾。また、「安全」が「独立」と並記されているが、ここにいう「安全」は、対

外的な安全に限られず、国内的な安全も含むと解釈されている⁽³²⁾。

(3) 「安全」を保障する対象の変化

憲法上の「安全」の保障の対象には解釈が3説あり⁽³³⁾、法秩序全体の保護を対象と見る説と1990年代に世界的に提唱された「人間の安全保障」の概念⁽³⁴⁾に応じて個人の法益の保護を対象と見る説が対立したとされている。「人間の安全保障」の概念は、その後、「人間の幸福の持続的な保護」に拡張されるようになったが⁽³⁵⁾、国家に対する軍事的な脅威が相対的に意味を失いつつあるとしても、こうした脅威を無視するような見方は、憲法上の「安全」の保障の対象の理解としては不適切であるとし、個人及び共同体の法益の双方の保護を視野に入れたものではなければならないとする折衷説が登場するようになった。

憲法第2条の規定にも、「国の安全」の保持の直前に「国民の自由及び権利」の保護があることから、「国民」と「国の安全」を一体として連邦の目的とする折衷説が現在では主流になってきている⁽³⁶⁾。

3 対処すべき危険

(1) 危険の多様化

II-2では、「安全」の保障の客体という観点から「安全」を考察したが、ここでは、いかなる危険から安全を保護するのかという観点から「安全」を考察する。

現憲法の制定の際の連邦参事会の説明によれば、国の独立及び「安全」の保持という第2条に規定する連邦の目的は、対外的な祖国の独立の確保並びに国内における安寧及び秩序の維持という旧憲法の文言をまとめたものであるとされており⁽³⁷⁾、憲法の「改訂」に伴い、用語の現代化が行われたものの、内容的には大きな変化がないことが示唆されている⁽³⁸⁾。旧憲法の第2条においては、防衛法的な「安全」の保障（「国の独立」といった国防の観点）や警察法的な「安全」の保障（「国内における安寧及び秩序」といった治安の観点）といった目的が前面に出ていた。現憲法下においても、「公共安全」は「警察上の保護法益（Polizeigut）」であると位置付けられることが多いとされる。実際、「安全、国防、民間防衛」という節名を有する現憲法第3編第2章（連邦、州及び市町村の権限事項を規定する章）第2節（第57条～第61条）は、軍の任務や兵役、武力紛争時等の民間防衛⁽³⁹⁾等を定めており、国防の観点が重

(31) Diggelmann und Altwicker, *ibid.*, S.1058.

(32) Giovanni Biaggini, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich: Orell Füssli, 2017, S.91.

(33) Diggelmann und Altwicker, *op.cit.*(30), S.1058-1059.

(34) 安全保障の客体として個人に焦点を当てる考え方で、具体例としては、国連開発計画の1994年版の「人間開発報告書」を挙げることができる。本報告書の久古聡美「冷戦後の安全保障概念の拡大・深化」IIを参照。

(35) Jennifer Leaning, “Psychosocial well-being over time,” *Security Dialogue*, 35(3), September 2004, p.354.

(36) Heinrich Koller und Benjamin Schindler, „Umgang des Gesetzgebers mit Risiken im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit,“ Thomas Sutter-Somm et al., Hrsg., *Risiko und Recht: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2004, S.279.

(37) „Botschaft über die neue Bundesverfassung vom 20 November 1996,“ (96.091) BBl 1997 I, 1, 127.

(38) Markus H. F. Mohler, „Vernetzung von Sicherheit,“ Rainer J. Schweizer, Hrsg., *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Bd. III/1, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2008, S.540.

(39) 歴史的に民間防衛は戦時の際の住民保護を主要な目的とするものであったが、後述するように（III-2(2)）、現在の憲法では、自然災害等における住民保護も民間防衛の対象とされており、これが武力紛争時の際の活動と比較して劣後するという理解はされていない。Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich: Schulthess, 2003, p.503; Biaggini, *op.cit.*(32), S.627-628.

視されているとも言い得る。

しかし、今日においては、外国の軍事的な脅威など、伝統的に「安全」の脅威とされてきた危険以外にも様々な要因に端を発する危険が想定されるようになってきているため、「安全」の概念を拡張すべきではないかという見解も広がりを見せるようになってきている⁽⁴⁰⁾。具体的には、通信、生物学等における科学技術の発展に伴う危険や地震・雪崩・洪水などの自然災害からの保護といったものも含めて「安全」の保障を考えるべきではないかと主張されるようになってきている⁽⁴¹⁾。

(2) 「対外的な安全」と「国内的な安全」

スイスの憲法学では、軍事的な危険、科学技術に由来する危険など、危険の性質に基づく区分（(1) 参照）以外に、危険の由来する地域による区分に基づいて論じられることがある。具体的には、「対外的な安全（äussere Sicherheit）」と「国内的な安全（innere Sicherheit）」の区分である。というのも、憲法第 173 条及び第 185 条において「対外的な安全」及び「国内的な安全」に関する連邦議会及び連邦参事会の権限が個別に規定され、憲法上、これらが個別の概念として扱われているからである。

スイスの代表的な憲法のコンメンタールの一つによると、「対外的な安全」とは、外国に由来する危険（軍事的な脅威など）からの防御を意味し、「国内的な安全」とは、国内由来の危険（犯罪など）からの防御を意味するとされる⁽⁴²⁾。

この内容をより詳しく解説した資料によると、「対外的な安全」に関する権限の対象は、外交的な事項及び独立の保持に密接に関連する分野であり、これには、国防に加え、他国及び国際機関との協調関係の維持、国境の保護並びに国境を移動する人及び財物の移動の監視といった事項が含まれるとされる⁽⁴³⁾。

連邦参事会の説明によると、「国内的な安全の保持」とは、「平和的な共存の最も基礎的な規則を保障し、国家の制度を保護し、著しい脅威から社会及び個人を守り、並びに社会的な緊急事態（Notstände）⁽⁴⁴⁾を回避すること」を意味するとされている⁽⁴⁵⁾。また、スイスの法律では、「国内的な安全」が「公共の秩序」、「安寧及び秩序」、「憲法に合致した秩序」等と同義で使用されている⁽⁴⁶⁾。

このように、「対外的な安全」と「国内的な安全」については、一応、別個の概念として定義が付与されているが、この区分の有用性については、疑問を呈する見解も多い⁽⁴⁷⁾。連邦参事会が 1999 年 6 月に、連邦議会に提出した報告書「スイスの安全政策（SIPOL B 2000）」は、近年における脅威及び危険の多様化の一つの特徴として、脅威及び危険の地理的な意味の減少

(40) Mohler, *op.cit.*(38), S.540.

(41) Alexander Ruch, „Äussere und innere Sicherheit,“ Daniel Thürer et al., Hrsg., *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*, Zürich: Schulthess, 2001, S.892-893.

(42) Diggelmann und Altwicker, *op.cit.*(30), S.1059-1061.

(43) René Rhinow, „Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit,“ Sutter-Somm et al., Hrsg., *op.cit.*(36), S.364.

(44) ここでいう「緊急事態」が何を意味するのかが明確でないが、現憲法第 173 条に当たる規定に関する解説であることに鑑みると、同条に規定する「特別な事情（ausserordentliche Umstände）」と同義と考えられる。「特別な事情」については、後掲注(67)を参照。

(45) „Botschaft über die neue Bundesverfassung vom 20 November 1996,“ *op.cit.*(37), S.399.

(46) Rhinow, *op.cit.*(43), S.365; Rainer J. Schweizer und Gabriela Küpfer, „Art. 57,“ Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Lachen: Dike, 2002, S.718.

(47) Rhinow, *ibid.*, S.364-365.

を指摘している。この報告書は、こうした傾向の背景として、従来型の軍事的な要因に基づく脅威及び危険が減退する一方で、経済的な強制手段の発動、社会的格差に起因する国内紛争、地域的・全世界的な環境の危険が増大していること、情報通信技術や生物学における技術の発展が予測不能な安全リスクを秘めていること、テロ、暴力的な過激思想、スパイ、組織犯罪などが安全政策の分野を大幅に変容させていると述べている⁽⁴⁸⁾。

4 現代における「安全」

以上のように、現代においては、脅威の性質に変化が生じ、こうした脅威から保護すべき対象について、国家・社会に加えて個人の観点を重視する傾向が見られるなど、古典的な「安全」理解の転換が行われていると言える。

こうした潮流の中で、マルクス・モーラー (Markus Mohler) 元バーゼル大学講師は、個人の基本権の保護を国家の義務と捉える観点から、「危険及びリスクの回避、軽減又は防御のための法令及び状況に応じた措置の形式による、できる限り早い段階での国政上及び警察上の事前措置を通じた」、①「領土及び生活空間としての国 (その社会基盤、公的及び私的な財産並びに法的に規律されている状態、制度及び手続を含む。) の保護」、②「憲法上、個人的及び集団的に保障された基本権の本質の保護」を内容とする「安全」概念の定義を提唱している⁽⁴⁹⁾。

モーラー氏によれば、「危険」とは、具体的には軍事力や暴力といった実力行使、自然の脅威、科学技術がもたらす災害などの形をとって現れる脅威を意味し、「リスク」とは、損害の潜在性から導かれる帰結及び特定の危険の発生の蓋然性を意味する⁽⁵⁰⁾。また、同氏は、危険の回避、軽減又は防御に際しては、国外か国内かといった危険の発生源を区別する思考法を放棄すべきであり、意図的に引き起こされた危険か否かの区別も必要でないと主張している⁽⁵¹⁾。

こうしたモーラー氏の見解がスイスにおける通説であるのかどうかは定かではないが、前述2(3)で紹介した「安全」の保障の対象をめぐる学説の流れ、すなわち、古典的な「安全」保障観から、「人間の安全保障」を経て、両者の折衷に至るといった学説の発展に呼応しているとも言え、注目に値するものと言えるであろう。

III スイスの「安全憲法」の概要

1 「安全憲法」の定義に関する学説

論者によって、「安全憲法」の定義は異なっている。多くの論者⁽⁵²⁾が、対外的な安全及び国内的な安全の分野における任務及び権限を規律する憲法の規定を指すと考えているのに対し、これらに加え、一部の国家目標の規定 (例えば、郵便・通信事業のユニバーサルサービスの保障) や、ほぼ全ての基本権の規定等を含める説⁽⁵³⁾もある⁽⁵⁴⁾。ここでは、便宜的に多数説を「狭

(48) „Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000),“ 1999.6.7, BBl 1999, S.7665-7674. その後、連邦参事会は、同種の報告書を2010年(後掲注(66))及び2016年 („Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016“) に、連邦議会に提出している。

(49) Mohler, *op.cit.*(38), S.621.

(50) *ibid.*

(51) *ibid.*, S.620.

(52) 例えば、Hansjörg Meyer, „Grundaufgaben des modernen Rechtsstaates,“ Schweizer, Hrsg., *op.cit.*(38), S.238.

(53) Schweizer und Mohler, *op.cit.*(27), S.1185.

義説)、それ以外の説を「広義説」と呼ぶことにする。学説を一応このように二分したが、それぞれの説の中でも論者によって「安全憲法」に該当する憲法規定の範囲の理解に相違がある可能性もあるであろう。

本稿では、「狭義説」の一例として、まず、ハンスイェルク・マイヤー (Hansjörg Meyer) 氏⁽⁵⁵⁾が「安全憲法」に含まれるものとして列挙している憲法規定を紹介することとし(Ⅲ-2からⅢ-5まで)、その後広義説をとる論者が他にどのような規定を「安全憲法」の規定として捉えているかについて、補足的に例示を行う(Ⅲ-6)⁽⁵⁶⁾。

2 安全・国防・民間防衛

(1) 軍

憲法第 58 条は軍の任務に関する規定であり、第 2 項で「戦争の防止及び平和の維持への寄与」、第 2 項で「国及び住民の防衛」、「国内的な安全に対する重大な脅威及びその他の非常事態 (ausserordentliche Lagen)⁽⁵⁷⁾への対処」における非軍事官庁への支援を定めている。この規定を具体化しているのが、軍に関する法律⁽⁵⁸⁾である。同法第 1 条は、憲法で定める任務を更に詳細に規定し、第 1 項では、「戦争の回避に資すること及び平和の維持に貢献すること」、「国及び住民を防衛すること」、「スイスの領空高権 (Lufthoheit) を守ること」が掲げられている。同条第 2 項及び第 3 項は国内的な安全に対する重大な脅威の回避や自然災害の克服等の際の非軍事官庁への支援について、第 4 項は国際的な枠組みにおいて平和促進に貢献することについて定めている。

スイスの軍の特徴は、「基本的に民兵制の原則に従って組織される」(憲法第 58 条第 1 項)とされる点である。すなわち、徴兵制による国民皆兵制が原則とされ、職業軍人は、その例外とされる。ただし、スイスにおいても、現代戦が必要とする専門技術の要請から、近年においては、職業軍人の割合が増加しつつあるという⁽⁵⁹⁾。

憲法第 59 条は、兵役及びその代替役務に関する規定であり、憲法第 60 条は、軍の組織等の権限が連邦に属することを規定している。

(2) 民間防衛

憲法第 61 条には、「民間防衛 (Zivilschutz)」という見出しが付されているが、その第 1 項は、「武力紛争の影響からの人及び財産の非軍事的な保護についての立法は、連邦の権限事項である」と規定している。

従来、我が国では「Zivilschutz」を「民間防衛」と訳すのが通例とされてきたが、これに対し、

54) また、実質的な「安全憲法」に、国連憲章や人権に関する条約など国際法を含める説もある。Moeckli, *op.cit.*(30), S.2259-2260.

55) 前掲注52)の文献を執筆した当時の肩書は、連邦防衛・住民保護・スポーツ省官房首席法務官 (Chef Rechtsanwendung im Generalsekretariat Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) である。

56) 近年の憲法改正によって追加された条文について、筆者の判断に基づいて補足した部分もある。

57) 行政による通常の措置では全国的な被害に十分に対処することができないような事態をいい、具体的には大災害 (Katastrophen) のような生存基盤を脅かすような事態をいう。Hansjörg Meyer und Reto Patrick Müller, „Art. 58,“ Ehrenzeller et al., Hrsg., *op.cit.*(27), S.1238.

58) Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)

59) 國松孝次『スイス探訪—したたかなスイス人のしなやかな生き方—』角川書店, 2006, p.92. 同書は、共同体意識の強化など民兵制が有する社会的機能についても触れている。

武力紛争又は大災害若しくは緊急事態 (Notlage)⁽⁶⁰⁾における住民保護を内容としていること、また、ジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書に規定する「Zivilschutz」の外務省の公定訳が「文民保護」となっていることから「住民保護」や「文民保護」と訳す方が適当であるという見解が出されるようになってきている⁽⁶¹⁾。ただし、法律レベルでは、「Zivilschutz」は、警察や消防等と並び⁽⁶²⁾、武力紛争や大災害時等における住民保護 (Bevölkerungsschutz) の活動における協力組織と位置付けられている (住民保護・民間防衛法⁽⁶³⁾第 1 条)。これに対し、ジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書に規定する「Zivilschutz」は、「文民たる住民を敵対行為又は災害の危険から保護」することと定義され (同議定書第 61 条 (a))、この任務を遂行するための組織を「Zivilschutzorganisationen」と定義している (同条 (b))。したがって、同議定書における「Zivilschutz」は、住民保護・民間防衛法とは異なる意味で使用されていると言える。憲法に規定する「Zivilschutz」は、同議定書の概念を踏まえて規定されていると見ることもできるため、憲法規定については、「住民保護」や「文民保護」という訳語を採用することも可能であるが、住民保護・民間防衛法や後述の連邦参事会の報告書で使用されている「Zivilschutz」とは、意味が若干異なっていることに鑑み⁽⁶⁴⁾、ここでは、従来訳を採用し、「Zivilschutz」を「民間防衛」とする⁽⁶⁵⁾。

連邦は、上記のような保護のための役務を男性に対し、義務付けることができる (憲法第 61 条第 3 項)。この規定を受け、住民保護・民間防衛法は、全ての男性のスイス国民に対し、保護のための役務を義務付けている (第 29 条)。

連邦参事会が 2010 年 6 月に公表した安全政策に関する報告書で、国の安全政策上の手段として、軍や情報機関等と並べて挙げられているのは、「住民保護」であり、「民間防衛 (組織)」は、「住民保護」のシステムを構成する一組織として挙げられている。この報告書では、住民保護の任務として、①危険及びリスクに対する事前の計画及び措置、②大災害、緊急事態、武力紛争時における警告、行動指示の伝達など指揮命令システムの確保、③大災害、緊急事態、武力紛争時における被災者の保護・救助・ケアが挙げられている⁽⁶⁶⁾。

3 安全に関する連邦議会・連邦参事会の権限

憲法第 173 条第 1 項 a 号から d 号までは、安全に関する連邦議会の権限を列挙している。ス

(60) 社会的現象又は科学技術による事故から発生する事態であって、通常の措置では対処することができないものとされる。例としては、感染症のまん延、熱波、エネルギー供給の欠乏などが挙げられている。Valérie Anne Schmocker, „Art. 61,“ Ehrenzeller et al., Hrsg., *op.cit.*(27), S.1265. 大災害が含まれない点で前掲注(57)の「非常事態」と異なる。

(61) 森元 前掲注(2), p.173; 北村 前掲注(2), p.70.

(62) Schmocker, *op.cit.*(60), S.1270.

(63) Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 20. Dezember 2019 (SR 520.1)

(64) 連邦参事会が統一的な連邦法の解釈のために提供している文献集 (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden) に収録されている次の文献は、ジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書と憲法の用語の関係について述べているが、憲法の用語としては、「Zivilschutz」よりも「住民保護 (Bevölkerungsschutz)」の方が適当であったのではないかという見解も示している。VPB 65.38, 2001, S.26. Bundesrat website <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/150005167.pdf?ID=150005167>>

(65) とはいえ、原語が「Schutz」であるため、「防衛」という訳語を当てるのが適当であるのかという疑問は正当であり、住民保護・民間防衛法や連邦参事会の報告書で使用されている「Zivilschutz」については、「住民保護組織」や「文民保護組織」というように語を補いつつ別の訳語とするという解決策もあり得ることは確かである。こうした問題意識を共有しつつも、従来訳が現在でもかなりの程度通用していることもあり、本稿では訳語の変更を行わないこととした。

(66) „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz,“ 2010.6.23, BBl 2010, S.5129-5197.

イスの対外的な安全、独立及び中立を守るための措置（a号）、国内的な安全を守るための措置（b号）、「特別な事情」⁽⁶⁷⁾の必要性に基づき、これらの措置をとるための命令⁽⁶⁸⁾等の制定権（c号）、軍の動員（d号）が掲げられている。

憲法第185条は、安全に関する連邦参事会の権限について規定しており、スイスの対外的な安全、独立及び中立を守るための措置（第1項）、国内的な安全を守るための措置（第2項）、公の秩序又は国内的な安全若しくは対外的な安全に対する現在又は急迫の重大なかく乱に対処するための命令制定権等（第3項）、緊急の場合における軍の動員（第4項）について定めている。

第173条と第185条は、ほぼ同一の権限を連邦議会と連邦参事会に付与しているが、連邦議会の方が優越的な権限を有し、連邦議会が権限を行使した範囲については、連邦参事会は権限を行使することはできない。また、連邦議会は、連邦参事会に対して指示することができる⁽⁶⁹⁾。

4 連邦執行・連邦介入

憲法第49条第2項は、「連邦は、州による連邦法の遵守を監視する」と規定している。同項（「連邦執行（Bundesexekution）」又は「連邦監視（Bundesaufsicht）」に関する規定と言われている。）は、どのような手段で監視するかについて特に規定していないが、最終的な手段としては、軍の投入も想定されるとされる⁽⁷⁰⁾。

憲法第52条第2項は、「州における秩序がかく乱され、又は脅かされ、かつ、当該州が自力で、又は他の州の助力によっても秩序を保護することができない場合には、連邦が介入する」と規定している。同項（「連邦介入（Bundesintervention）」に関する規定と言われている。）も、どのような手段で介入するかについて特に規定していないが、軍事的な手段も考慮されるとされる⁽⁷¹⁾。

5 外交

憲法第54条は、外交が連邦の権限事項であることを規定し、スイスの独立の保護、スイスの繁栄、世界における貧困の克服、人権の尊重及び民主主義の促進、諸国民の平和的な共存並びに自然環境の保持への寄与など、外交の目的を掲げている。第55条は、外交政策の決定に対する州の関与について規定し、第56条は、州と外国の関係について規定している。

憲法第166条は、連邦議会の外交政策への関与の権限、条約の承認の権限について規定している。憲法第184条は、連邦参事会の対外的な代表の権限、条約の批准、国益を理由とする命令制定権等について規定している。

6 広義説が掲げるその他の規定

(1) 連邦の目的

憲法第2条が、国民の自由及び権利の保護並びに国の独立及び安全の保持を、連邦の目的で

(67) 「特別な事情」とは、第185条に規定する「公の秩序又は国内的な安全若しくは対外的な安全に対する現在又は急迫の重大なかく乱」と同様の事態と解されている。Biaggini, *op.cit.*(32), S.1305.

(68) 連邦議会が発する命令（Verordnung）は、法律と同一の手続で制定されるが、法律と異なり、その制定後、一定数の国民の要求に基づき、国民投票に付されることはない。ibid., S.1242.

(69) Ruch, *op.cit.*(41), S.897.

(70) Biaggini, *op.cit.*(32), S.549.

(71) ibid., S.573.

あると規定していること（第 1 項）は既に述べた（II-2(2)）。その他、同条第 4 項は、スイスが「平和かつ公正な国際秩序」の形成に努力することを定めている。

(2) 環境

憲法第 2 条第 2 項は、「持続可能な発展」の促進を連邦の目的として規定している。

憲法第 73 条は、環境保護に関する目標を定めており、連邦及び州が「自然」と「その人による利用」との間の持続可能な均衡の確立に努めることが規定されている。憲法第 74 条では、「有害又は不快な作用からの人及びその自然的環境の保護」に関する連邦の立法権について規定している。

憲法第 76 条は、水資源に関する規定であり、連邦が「水資源の節度ある利用及び保護並びに水への有害な作用の防止について配慮する」こと、連邦が「水資源の保全及び開発、エネルギー生産及び冷却のための水の利用並びに水の循環へのその他の介入に関する原則を定める」こと、「水の保護、適切な残水量の維持、治水工事、ダムの安全及び降水量を調節する方法」に関する連邦の立法権について規定している。

(3) 交通・エネルギー・通信

憲法第 82 条は、道路交通に関する連邦の立法権について規定している。憲法第 84 条は、連邦が、「アルプス地域を通過交通の負の影響から保護する」こと、「通過交通による負担を、人、動物、植物及びそれらの生息空間に有害でない限度に制限する」ことを規定している。

憲法第 89 条は、「十分であり、多様であり、安全であり (sicher / sûr / sicuro)⁽⁷²⁾、経済的であり、かつ、環境に配慮したエネルギー供給及び節約的かつ合理的なエネルギー消費」という連邦及び州の目標を規定しており、憲法第 90 条及び第 91 条において、「核エネルギー」及び「電気エネルギーの輸送及び配送」に関する連邦の立法権について規定している。

憲法第 87 条は、「鉄道交通、ロープウェイ、船舶航行、航空及び宇宙飛行に関する立法は、連邦の権限事項である」と規定し、憲法第 92 条は、「郵便及び電気通信は、連邦の権限事項である」こと、連邦が「全ての地域において、十分であり、かつ、妥当な価格の郵便及び電気通信の基礎的サービスが受けられるように配慮する」ことを規定している。特に「安全」に直接関係する内容は見られないが、これらの規定も「安全」に関する規定として位置付ける見解もある⁽⁷³⁾。

(4) 緊急時の物資等の供給

憲法第 102 条第 1 項は、「連邦は、武力による脅威又は戦争の脅威の場合及び経済が自力で対処することのできない深刻な窮乏状態の場合において、生活に不可欠な物資及び役務の国による供給を保障する。連邦は、予防的な措置を講ずる」と規定している。その際、連邦は、必要な場合には、経済的自由の原則から逸脱することができる（第 2 項）。

⁽⁷²⁾ 「sicher」、「sûr」及び「sicuro」については、いずれも「確実な」という意味もあり、次の文献によれば、第 89 条にいう「sicher / sûr / sicuro」なエネルギー供給 (sichere Energieversorgung / approvisionnement énergétique sûr / approvisionnement energetico sicuro) には、警察的な意味での安全性という意味もあれば、供給の安定性という意味もあり、二重の意味を帯びていると指摘されている。René Schaffhauser und Felix Uhlmann, „Art. 89,“ Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Art.81-197, 3. Aufl., Zürich: Dike, 2014, S.1729.

⁽⁷³⁾ Mohler, *op.cit.*(38), S.579-580.

(5) 医療

憲法第 118 条第 1 項は、「連邦は、その権限の範囲内において、健康の保護のための措置を講ずる」と規定し、第 2 項で連邦が法令を制定する事項を具体的に列挙している。それらは、「食料品並びに治療薬、麻酔薬、有機体、化学製品及び健康を害する可能性のある物質の取扱い」(a 号)、「人間及び動物の感染症、強い拡散性を有する病気又は悪性の病気の撲滅」(b 号)、「電離放射線からの保護」(c 号)である。

憲法第 118b 条は、2010 年の憲法改正で追加された比較的新しい条文であるため、同条が「安全憲法」に含まれると主張している文献に当たるとはできなかったが、医療における安全に関わる規定と考えられるため、その内容を紹介することにする。第 1 項では、「人間の尊厳及び人格が必要とする限りにおいて、人間に関する研究」について連邦が法令を制定することが規定され、第 2 項で、連邦が遵守すべき原則（研究計画への協力者の同意、協力者の危険・負担と当該計画の利益の均衡など）が掲げられている。

憲法第 119 条第 1 項は、「人間は、生殖医療及び遺伝子技術の濫用から保護されなければならない」と規定し、第 2 項は、「連邦は、人間の生殖物質及び遺伝物質の取扱いについて法令を制定する」とした上で、その際、連邦が遵守すべき原則（クローンの禁止、人間以外の生殖物質及び遺伝物質の人間の生殖物質への混入・融合の禁止、胚の提供・代理母の禁止など）を列挙している。

憲法第 119a 条第 1 項は、「連邦は、臓器、組織及び細胞の移植に関する分野について法令を制定する」と規定し、第 2 項は、「その際、連邦は、人間の尊厳、人格及び健康の保護に配慮する」と規定している。

憲法第 120 条第 1 項は、「人間及びその環境は、遺伝子技術の濫用から保護されなければならない」と規定し、第 2 項は、連邦が動植物等の生殖物質・遺伝物質の取扱いについて法令を制定する際に「被造物の尊厳並びに人間、動物及び環境の安全を考慮し、動植物種の遺伝的多様性を保護する」と規定している。

(6) 食料

憲法第 104a 条も 2017 年の憲法改正により追加された比較的新しい条文であり、同条が「安全憲法」に含まれると主張している文献に当たるとはできなかったが、食料安全保障に関する規定であるため、ここで紹介することにする。

同条は、住民への食料供給の確保のために、連邦が、「農業生産のための基盤、特に農地の確保」(a 号)、「その土地に適した資源効率の良い食料生産」(b 号)、「市場の需要に対応する農業・食品業」(c 号)、「農業・食品業の持続可能な発展に寄与する対外通商関係」(d 号)、「資源に配慮した食料品の取扱い」(e 号)のための条件を整備することを規定している⁽⁷⁴⁾。

(7) 基本権

Ⅲ-1 で述べたように、ほぼ全ての基本権の規定を「安全憲法」に含める説もある。基本権に関する規定は多数あるため、ここではこのうち重要であると考えられる規定のみ紹介する。

憲法第 35 条第 1 項は、「基本権は、法秩序全体において実現されなければならない」と規定

(74) 憲法第 104a 条の追加に関する憲法改正については、次の文献を参照。平澤明彦「スイスの食料安全保障と国民的合意の形成」『日本農業年報』65号, 2019.12, pp.135-153.

し、憲法第36条第2項は、「基本権の制限は、公共の利益又は第三者の基本権の保護により正当化されなければならない」と規定している。

この規定は、基本権から国の保護義務を導き出すドイツの学説の影響の下に1999年の新憲法に取り入れられた規定であるとされる⁽⁷⁵⁾。

IV 「安全」に関するスイス連邦憲法の課題

1 「安全憲法」の課題

(1) 「安全憲法」に対する評価

現在のスイス連邦憲法については、主として第173条及び第185条に規定する連邦議会及び連邦参事会の安全に関する権限(Ⅲ-3参照)を念頭に、危険を脅かす事態が発生した場合における迅速な措置の法的根拠となっているとして肯定的に評価する我が国の文献もある⁽⁷⁶⁾。

これに対し、スイスの文献では、安全の確保の観点からなおも課題があるとの指摘もある。以下、①「安全」を憲法の原則として位置付けること、②具体的な指針の設定という二つの課題に分けて解説する⁽⁷⁷⁾。

(2) 「安全」を憲法の原則として位置付けること

スイスの代表的な憲法の解説書によると、スイス憲法の基本要素は、法治国家、民主主義、連邦制、社会国家であるとされており⁽⁷⁸⁾、「安全」を憲法上の基本要素とする文献はないとされる⁽⁷⁹⁾。こうした現状を受け、「安全」を憲法上の原則として位置付ける必要があるという見解がある。この見解によると、「安全」が憲法上の原則となれば、「安全」の保障のための最善の措置と自由権、連邦制及び経済的な基準から要請される制約との間の均衡を達成することができる⁽⁸⁰⁾。

この見解を主張する文献では、「安全」が憲法上の原則となっていれば、連邦参事会が別の結論に達していたのではないかとされる過去の具体的事例が挙げられている。すなわち、①外国へのワクチン依存を回避するためのパンデミック対策用ワクチンの製造施設への財政支出を拒否した事例、②危険な犬から人を保護するための法的な事前措置をとることを拒否した事例がこれに当たるという⁽⁸¹⁾。

(3) 具体的な指針の設定

Ⅲ-6に掲げた「安全」に関する憲法の規定は、単に連邦等に法令制定権を付与する純粋な権

(75) Koller und Schindler, *op.cit.*(36), S.279. イーゼンゼーらが主張する基本権保護義務論については、I-2(4)を参照。より詳しくは、小山剛「基本権保護義務論」大石眞・石川健治編『憲法の争点』(ジュリスト増刊 新・法律学の争点シリーズ3)有斐閣, 2008, p.86などを参照。

(76) 森元 前掲注(2), p.200.

(77) その他、「安全」に関する連邦と州の権限の整理の必要性(場合によっては憲法改正を伴う。)も主張されているが(Mohler, *op.cit.*(38), S.622; Meyer, *op.cit.*(52), S.240-242)、本稿では、「安全」に関する連邦と州の権限関係についてはほとんど触れなかったため、ここでは特に取り上げないこととする。安全保障政策に関する連邦と州の権限関係については、北村 前掲注(2)が比較的詳しく記述している。

(78) Ulrich Häflin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9. Aufl., Zürich: Schulthess, 2016, S.44.

(79) Mohler, *op.cit.*(38), S.608.

(80) *ibid.*

(81) *ibid.*, S.609. 左記文献が典拠として挙げている新聞記事等の文献の日付を見る限り、いずれも2006年の事例であると考えられる。

限配分規定にとどまるものであり、具体的な立法の指針を示していない例が少なくない。例えば、第 87 条は、「航空」「に関する立法は、連邦の権限事項である」と規定しているが、どのような観点から立法を行うべきかという点については何も述べていない。

こうした点を憲法の規定の「不備」と指摘する見解がある⁽⁸²⁾。この見解は、具体的な問題事例として、2000 年代初期に相次いだ航空機の墜落事故に関する第三者機関による調査が、航空安全管理制度の不備を指摘した上で、航空法⁽⁸³⁾に航空の安全を第一の優先事項であるとする規定がない点を問題点として指摘したにもかかわらず、その後の法改正に反映されなかった事例を紹介している⁽⁸⁴⁾。

この見解は、特に具体的な憲法改正の方向性を示してはいないが、その趣旨に鑑みれば、「権限」という見出しを有する憲法第 3 編第 2 章（第 54 条～第 125 条）は、本来的には単に連邦と州（場合によっては市町村）の権限配分を規定する章であるとしても、「安全」という観点から立法等の具体的な指針も追加して規定すべきではないかということを主張しているものと考えられる。

2 「安全」と自由の関係

IV-1 では「安全」に関する現在のスイスの憲法における具体的な規定に係る課題について述べたが、次に、より原理的な問題である安全と自由の関係に関する課題について述べる。この問題は、スイスに限定された課題ではなく、現代の法治国家が共通して抱える課題とも言える。

自由と「安全」は、同一のもの、すなわち、生命、身体、財産及びその他の個人の法益を保護するものであるため、分かち難く一体を成しているとされる。「安全」は第一義的に外部の主体による介入からの保護を意味する（「国家による安全」）が、自由は国家の側からの不当な干渉を防ぐものである（「国家からの安全」⁽⁸⁵⁾）。

具体的な危険が存在する場合にのみ、危険の具体的な原因を対象として、必要最小限度の範囲でのみ国家は個人の自由に介入することができるというのが自由主義的な法治国家の原則であったとされる⁽⁸⁶⁾。この原則は、社会国家を経て、「国家による安全」への要請が強くなっている現代であっても容易に放棄すべきではないという考えは我が国の憲法学界においても根強く存在する⁽⁸⁷⁾。

スイスでも、「安全」と自由の関係は、重要な憲法上の問題となっている。その具体例の一つとして、2004 年に国民投票で承認された憲法改正について紹介する。

この国民投票により承認された憲法第 123a 条によると、「性犯罪者又は暴力犯罪者が裁判所の判決のために必要とされる鑑定書において、極度に危険と判断され、かつ、治療が不可能であると評価された場合には、再犯の危険性の高さを理由として終身刑に処しなければならない。

⁽⁸²⁾ *ibid.*, S.601.

⁽⁸³⁾ Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)

⁽⁸⁴⁾ Mohler, *op.cit.*(38), S.591-592.

⁽⁸⁵⁾ Koller und Schindler, *op.cit.*(36), S.279; Isensee, *op.cit.*(16), S.21.

⁽⁸⁶⁾ 小山「憲法学上の概念としての「安全」」前掲注(4), p.349.

⁽⁸⁷⁾ 「安全」という概念への警戒感を示す我が国の文献として、次を参照。森 前掲注(10); 西浦公「「安全」に関する憲法学の一考察」樋口陽一ほか編集代表『日独憲法学の創造力—栗城壽夫先生古稀記念— 下巻』信山社, 2003, pp.81-98; 石川裕一郎「「セキュリティ」と憲法学」憲法理論研究会編『現代社会と自治』（憲法理論叢書 12）敬文堂, 2004, pp.135-144. 「国家による安全」の基礎付けとなる基本権保護義務論に対する消極的な見解として、次を参照。芦部信喜「人権論 50 年を回想して」『公法研究』59号, 1997, pp.12-17; 西原博史「保護の論理と自由の論理」長谷部恭男ほか編『人権論の新展開』（岩波講座憲法 2）岩波書店, 2007, pp.297-301.

早期の釈放及び仮釈放は、認められない」とされる（第1項）。この規定は、人身の自由を保障する憲法第10条第2項に抵触するおそれがあった。また、第123a条第2項によれば、「新たな科学的知見により、犯罪者が治癒可能であり、もはや公共に対して危険ではないことが明らかにされた場合に限り、新たな鑑定書を作成することができる」とされ、新たな鑑定書に基づく終身刑の取消しの可能性があるものの、犯罪者本人の努力により、その精神上的問題を克服する機会を奪うものであるため、第7条で規定する人間の尊厳の尊重・保護に抵触するおそれもあった。この憲法改正は国民発案に基づくものであり、連邦議会及び連邦参事会は、上記のような憲法上の問題を考慮し、当該国民発案に対し反対の勧告を行ったが⁽⁸⁸⁾、国民投票の結果、賛成56.2%、反対43.8%、かつ、ほとんどの州の賛成により当該憲法改正は承認された。これは、再犯のリスクからの「安全」と犯罪者の基本権（自由）とが衝突したという点で、「安全」と自由の関係を改めて考えさせる事例となった。

スイスにおいては、欧州の他の多くの国と異なり、憲法上、裁判所に違憲審査権はなく、上記の事例のように、違憲の疑いのある国民発案が提起された場合であっても、それを審査する制度がないため⁽⁸⁹⁾、「安全」との関係で自由の保障をいかに確保するかという点で、他の欧州諸国に比較し、より困難な課題に直面していると言えるであろう。

おわりに

スイスは、国内的には宗教・言語・地域等の対立をはらみ、対外的には周辺を列強に囲まれることによって、絶えず外敵の侵入を考慮しなければならなかった。こうした状況を反映し、スイスは、憲法を含め、国家の安全を守るために、「国の内外の対立に立ち向かう緩衝装置」を創出していったとされる⁽⁹⁰⁾。スイスが、例外的に、憲法において「安全」を前面に置いていた理由の一つは、こうした地政学上の要因もあるであろう。

また、スイスにおいては、共同体意識が非常に高いという指摘もあり、こうした意識の高さが、独特な発展を遂げている民間防衛の制度にも影響を与えているとされる⁽⁹¹⁾。

このように、スイスでは「安全」に対する意識において、他国に比して独特な点があるとはいえ、IV-2で扱った「安全」と自由の関係の問題のように、現代の法治国家が抱える共通の課題にも直面している。歴史的経緯等の背景を無視した外国法の模倣は慎むべきであろうが⁽⁹²⁾、グローバル化する現代にあって、法治国家を原則とするスイスにおいて憲法上「安全」がどのように位置付けられているかについて、その一端を紹介した本稿が、我が国の安全保障や憲法に関する議論に資するところがあれば幸いである。

(やまおか のりお)

⁽⁸⁸⁾ Koller und Schindler, *op.cit.*(36), S.286.

⁽⁸⁹⁾ 国際法の強行規定に反する憲法改正は禁止されているため（憲法第194条第2項）、こうした内容の国民発案を不許可とすることはできる。国民発案の許可に関する審査は、連邦議会が行う（政治的権利に関する連邦法律（Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)）第75条第1項）。

⁽⁹⁰⁾ 石村修「第6章 スイス連邦共和国における国家保障—両大戦間における民主主義の擁護—」『憲法の保障—その系譜と比較法的検討—』尚学社, 1987, p.259.

⁽⁹¹⁾ 國松 前掲注59, pp.97-105.

⁽⁹²⁾ 川崎政司「立法をめぐる昨今の問題状況と立法の質・あり方—法と政治の相克による従来の法的な枠組みの揺らぎと、それらへの対応—」『慶應法学』12号, 2009.1, p.79.