

# 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	ドイツにおける一般的役務義務の導入に関する議論
他言語論題 Title in other language	Arguments on Introduction of Duty of General Service in Germany
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 海外立法情報課
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	871
刊行日 Issue Date	2023-7-20
ページ Pages	63-82
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ドイツでは、2011年の徴兵制の停止以降、国家・社会に貢献する役務を義務化する制度の導入が議論されてきたが、反対論も多く、憲法上、国際法上の制約もあり、制度実現には課題が多い。

\* 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。

# ドイツにおける一般的役務義務の導入に関する議論

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
海外立法情報課 山岡 規雄

## 目 次

はじめに

### I 政治家の発言・政党の動き

- 1 シュタインマイヤー大統領の発言
- 2 キリスト教民主同盟（CDU）の案
- 3 徴兵制の再開に関する閣僚の発言
- 4 キリスト教社会同盟（CSU）の基本政策プログラム

### II 若年層の社会奉仕に関する現行の制度

- 1 概観
- 2 青年ボランティア役務
- 3 連邦ボランティア役務

### III 一般的役務義務の憲法上・国際法上の位置付け

- 1 ワイマール憲法における義務規定
- 2 基本法における一般的役務義務の位置付け
- 3 国際法と一般的役務義務

### IV 一般的役務義務の導入に対する賛否

- 1 賛成論
- 2 反対論

おわりに

キーワード：ドイツ、一般的役務義務、兵役、徴兵制、ボランティア活動、憲法、国際法

## 要 旨

- ① ドイツでは、2011年の徴兵制停止以来、兵役に代わる義務として、様々な社会分野において国家・社会に貢献する役務（一般的役務義務）を課す必要があるのではないかという議論が行われてきた。2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻という事態を受け、徴兵制の再開も視野に入れ、この議論が盛んに行われるようになってきている。
- ② 政界における議論を見ると、2022年6月には、シュタインマイヤー大統領が、一般的役務義務の導入に賛意を示す発言を行い、反響を呼んだ。同年9月には、キリスト教民主同盟（CDU）が「社会年」という一般的役務義務又はボランティアの制度の創設を提案した。2023年5月には、キリスト教社会同盟（CSU）が、一般的役務義務に関する議論の促進をその内容の一部とする基本政策プログラムを採択した。
- ③ 現在のドイツには、自発的な社会奉仕の制度として、青年ボランティア役務と連邦ボランティア役務があり、直近の統計によると、それぞれ年間、数万人の市民が参加している。一般的役務義務の導入に反対する立場からは、社会奉仕の制度は、こうしたボランティアの枠組みで十分であるという意見もある。
- ④ ドイツにおける通説的見解によると、一般的役務義務を導入するためには、強制労働の禁止等について規定する基本法（憲法）第12条を改正する必要があるとされる。また、基本権に関する他の基本法の規定に抵触する可能性や強制労働を禁止する欧州人権条約等の国際条約に違反する可能性も指摘されている。
- ⑤ 一般的役務義務の導入の賛成論者は、若者への教育効果、国家のレジリエンスの強化、国防に対する国民の意識の向上を期待し、反対論者は、個人の自由の侵害や経済への悪影響を懸念している。

## はじめに

冷戦終結後、ドイツでは、兵役拒否者の急増への対応、ドイツ統一に伴うコスト負担の増加に対応した緊縮財政の要請、新たな安全保障環境に対応した職業軍人を中心とする軍の形成の必要性といった課題に直面し、連邦国防軍の改革が検討されるようになった<sup>(1)</sup>。1998年に成立した社会民主党（以下「SPD」）と緑の党の連立政権である第1次シュレーダー（Gerhard Schröder）政権（1998年10月～2002年10月）下で設置された検討委員会（ヴァイツェッカー（Richard von Weizsäcker）元大統領を委員長とし、19名の様々な社会分野の代表者が参加した。）は、2000年に連邦国防軍の改組・縮小を提言する報告書<sup>(2)</sup>を提出したが、そこにおいて徴兵制の停止・廃止といった改革は視野に入っていなかった。当時、徴兵制の廃止を明確に主張していた政党は、民主社会党（旧東ドイツの社会主義統一党の流れをくむ政党。現在は、その流れを左翼党が受け継いでいる。）のみであった。しかし、2007年に入ると、SPDは、徴兵制の停止を党の方針とすることへと政策を転換した。

一方、2009年に成立したキリスト教民主／社会同盟（以下「キリスト教民主同盟」は「CDU」、  
「キリスト教社会同盟」は「CSU」）<sup>(3)</sup>と自由民主党（以下「FDP」）の連立政権である第2次メルケル（Angela Merkel）政権（2009年10月～2013年12月）は、その連立協定において徴兵制の継続を明記した。しかし、同政権下で設置された専門家委員会（ヴァイゼ（Frank-Jürgen Weise）連邦雇用エージェンシー長官（当時）を委員長とし、その他5名の委員が参加した。）は、2010年の報告書<sup>(4)</sup>において、徴兵制を停止すること及び兵役やその代替役務で担われてきた社会的な役務をボランティアによって賄うことを提案した。この委員会の議論と並行して、グッテンベルク（Karl-Theodor zu Guttenberg）連邦国防大臣（当時）のイニシアティブの下、徴兵制の停止に向けた議論が加速され、最終的に2011年に徴兵制が停止されることとなった。グッテンベルク大臣が徴兵制の停止に向けた議論を進めることとした要因としては、財政規律を維持するために国防費を削減させなければならなかったことが大きかったとされる。

このように、ドイツでは、徴兵制は、「停止（Aussetzung）」されたが、「廃止（Abschaffung）」されてはいない。ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当。以下「基本法」）における徴兵制に関する条文は維持されており、徴兵制は、防衛事態又は緊迫事態<sup>(5)</sup>といった有事の場合に再開

\*本稿におけるインターネット情報は、2023年6月12日現在のものである。本稿において新聞記事・法律等の内容を筆者が翻訳して引用した箇所において、丸括弧で括った部分は、全て筆者による補記である。

- (1) 以下、次段落までの連邦国防軍をめぐる改革の議論の流れについては、次の文献に依拠している。森井裕一「ドイツの安全保障文化の変容—連邦軍と徴兵制をめぐる議論を中心として—」『国際政治』167号、2012.1, pp.88-101.
- (2) Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr,“ Hrsg., *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*, 2000.5.23. <<https://zeitgedankenweb.files.wordpress.com/2017/11/bericht-weizsaecker-kommission.pdf>>
- (3) CDUとCSUは、姉妹政党であり、全国レベルでの活動では共同歩調をとる。後者はバイエルン州にのみ拠点を置く一方、前者はバイエルン州以外の全州に拠点を有する。加藤秀治郎『戦後ドイツの政党制—東西ドイツ政党の政治社会学的分析—』学陽書房、1985, p.33.
- (4) Strukturkommission der Bundeswehr, Hrsg., *Vom Einsatz her denken: Konzentration, Flexibilität, Effizienz*, 2010.10. <<https://www.roderich-kiesewetter.de/fileadmin/Service/Dokumente/20101026-weise-kommissionsbericht.pdf>>
- (5) 「防衛事態（Verteidigungsfall）」とは、連邦の領域が武力によって攻撃される場合又はそのような攻撃が直前に差し迫っている場合をいう（基本法第115a条）。「防衛事態」と異なり、「緊迫事態（Spannungsfall）」には基本法上の定義がないが、防衛事態に匹敵する危機の場合又は防衛事態に発展する可能性が高い危機の場合等と解されている。山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」『レファレンス』786号、2016.7, pp.64-65. <<https://doi.org/10.11501/10126911>>

することが可能となっている<sup>(6)</sup>。このように、徴兵制の再開があり得るため、現在においても兵役義務は存在し続けているとも言えるが、2011年に徴兵制が停止されて以降、防衛事態又は緊迫事態は発生していないため、最近の十数年間、一般国民に兵役又はその代替役務の義務が課されることはなかった。したがって、現在のドイツでは、自治体レベルで実施されている労役の制度（Ⅲ 2 (2) (ii) 参照）を除き、広く国民に対し、何らかの役務の遂行を義務付ける制度は存在しない。これに対し、徴兵制の停止という決定が行われた後も、何らかの形で国家や社会に貢献する役務を義務付けるべきではないかといった意見が出されている<sup>(7)</sup>。ドイツでは、こうした国家や社会に貢献する役務の義務を全般的に「一般的役務義務 (allgemeine Dienstpflicht)」と呼んでいる。

一般的役務義務については、近年では、2018年に、CDUのクランプ＝カレンバウアー (Annegret Kramp-Karrenbauer) 幹事長 (Generalsekretärin) (後に党首に就任した。) がその導入を提案し<sup>(8)</sup>、2022年3月に、ロシアのウクライナ侵攻という事態を受け、CDUのリネマン (Carsten Linnemann) 副党首が一般的役務義務という形での兵役再開 (連邦国防軍での役務に限らず、他の社会分野での役務を若者に義務付ける。) の提案を行った<sup>(9)</sup>。このように、一般的役務義務については、どちらかというとなら CDU といった保守政党、保守派の側から導入の提案が多くなされてきたが、後に見るように、このテーマについては、同一政党内でも見解が分かれることもあり、必ずしも政党間の対立軸に沿った議論が行われているわけではない。

本稿は、一般的役務義務の導入という問題についてどのような議論がドイツで行われているかを主題としている。Ⅰでは、シュタインマイヤー (Frank-Walter Steinmeier) 大統領<sup>(10)</sup>の発言を起点として、連邦政府の構成員や主要政党がどのような立場をとっているかという観点から最近の動向を紹介する。Ⅱでは、この問題と密接に関連する現行のボランティアの制度を概観する。Ⅲでは、一般的役務義務がドイツ憲法又は国際法においてどのように位置付けられるかを検討する。Ⅳでは、一般的役務義務の導入の賛否に関する有識者等の見解を紹介する。

## I 政治家の発言・政党の動き

### 1 シュタインマイヤー大統領の発言

2022年6月、シュタインマイヤー大統領<sup>(11)</sup>は、『ビルト・アム・ゾンターク』紙のインタビュー

(6) 渡辺富久子「【ドイツ】徴兵制を停止」『外国の立法』No.248-1, 2011.7, pp.14-15. <<https://doi.org/10.11501/3050662>>

(7) こうした義務の導入に関する議論は、徴兵制が存在していた時期からあり、徴兵制停止後に新たに見られるようになった事象ではないという。Christian Richter, „Die demokratische Antwort des Staatsbürgers auf den Angriffskrieg: über die gebotene Wiedereinsetzung der allgemeinen Wehrpflicht,“ *Die Öffentliche Verwaltung*, 75(23), 2022.12, S.981; Stephan Klenner, „Gesellschaftsdienst ohne Grundgesetzänderung,“ *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 52(6), 2019, S.178-179.

(8) „Kramp-Karrenbauer will Debatte über allgemeine Dienstpflicht: CDU-Generalsekretärin wird in eigener Partei unterstützt,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2018.8.4.

(9) „Debatte um Aufrüstung: CDU will Wehrpflicht zurück,“ *Die Tageszeitung*, 2022.3.1. <<https://taz.de/Debatte-um-Aufruestung/15835458/>>

(10) ドイツの大統領は、国民による直接選挙ではなく、連邦議会議員及びこれと同数の州議会選出議員から成る連邦会議によって選挙される。大統領は、国際法上連邦を代表するが、その権限は、基本的に儀礼的なものである。

(11) シュタインマイヤー氏は、SPD出身の政治家であり、CDU/CSUとSPDの連立政権であった第1次メルケル政権 (2005年11月～2009年10月) では2007年11月から副首相を務め、同じ政党構成の連立政権であった第3次メルケル政権 (2013年12月～2018年3月) では2017年1月まで外務大臣を務めた人物である (外務大臣を辞した後、2017年3月に、大統領に選出された。)

において、ドイツの若者に対し社会的な役務の義務を課す制度の導入について議論することを提案した<sup>(12)</sup>。

このインタビューにおいて、シュタインマイヤー大統領は、制度のイメージについても語り、その役務の期間は1年未満でもよいとし、分野は連邦国防軍でもよいし、高齢者の介護施設、障害者施設、ホームレスの宿泊施設でもよいと述べた。また、「(自分とは)別の人生設計や見解に対する理解が減退している時代にあつて、社会的な義務に従事する時間は、特に価値を持ち得る。自分の殻 (Blase) から抜け出し、他の人と出会い、困っている市民を助ける。こうしたことは、先入観を壊し、連帯感を強くする。」と提案の理由を述べた。

こうした大統領の発言に対し、パウス (Lisa Paus) 連邦家庭・高齢者・女性・青少年大臣<sup>(13)</sup>は、こうしたことは、若者の間で好まれているボランティア活動に任せるべきである、「義務的な社会的役務は、個々の若者の自由に対する侵害を意味する」と述べ、反対の意向を示した<sup>(14)</sup>。シュタルク・ヴァッツィンガー (Bettina Stark-Watzinger) 連邦教育・研究大臣<sup>(15)</sup>も、新型コロナウイルス感染症のまん延により2年以上も様々なことを諦めざるを得ず社会から離れていた若者にとっては全く必要のないことだと批判した<sup>(16)</sup>。

シュタインマイヤー大統領の提案に否定的な反応を示すCSUの政治家 (シャルフ (Ulrike Scharf) バイエルン州家庭・労働・社会大臣など) もいたが、CDUのギュラー (Serap Güler) 連邦議会議員は、「CDUの大半は、大統領と同じ考えだ」と述べた<sup>(17)</sup>。

シュタインマイヤー大統領は、2022年11月8日にも、人生に最低一回でも自分の見慣れた環境を離れ、他者のために奉仕するということが良い考えではないかと述べ、改めて義務の導入に賛成する発言を行った<sup>(18)</sup>。

## 2 キリスト教民主同盟 (CDU) の案

CDUは、2011年の徴兵制停止以降、何らかの役務を導入することを検討してきた。2022年9月の党大会では、「社会年 (Gesellschaftsjahr)」<sup>(19)</sup>という制度の導入を提案した。この提案を説明した文書によると「多くの人々がデジタルの社会的なエコチェンバー (digitale und soziale

(12) „Interview mit der Zeitung Bild am Sonntag,“ 2022.6.12. Der Bundespräsident website <<https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Interviews/2022/220612-Interview-BamS.html>>

(13) 緑の党の政治家。

(14) „Steinmeier für Debatte über Pflichtdienst: Kritik aus der Ampel,“ *Handelsblatt*, 2022.6.12.

(15) FPDの政治家。

(16) „Steinmeier für Debatte über Pflichtdienst: Kritik aus der Ampel,“ *op.cit.*(14)

(17) „Steinmeier für Pflichtdienst,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2022.6.13.

(18) „Für soziale Pflichtzeit,“ *Süddeutsche Zeitung*, 2022.11.9. なお、その後、シュタインマイヤー大統領は、『フランクフルター・アルゲマイネ』紙に寄稿し、自らの提案が社会的反響を呼び、議論が活性化したことを歓迎していると述べた上で、社会的な義務の制度が必要とされる理由をより詳細に述べた。また、制度実現の際の課題として、基本法の改正の必要性及び予算措置などの社会的な負担増の2点を指摘した。„Die Soziale Pflichtzeit,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2023.5.26.

(19) 後述のIIで述べる現行の社会奉仕の制度においても「ボランティア社会年」や「ボランティア環境年」など名称に「年 (Jahr)」が付けられるケースが多い。これらの制度は、1954年にバイエルン州の福音教会の地方監督 (Landesbischof) が「1年を捧げよ (Gib' ein Jahr)」という標語の下に、若い女性に対し病院等での社会奉仕を呼び掛けた運動に由来するという。„Diakonie feiert 50 Jahre Freiwilliges Soziales Jahr,“ 2014.6.26. Evangelisch-Lutherische Landeskirche Hannovers website <[https://www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2014/06/2014\\_06\\_27\\_5](https://www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2014/06/2014_06_27_5)> 後述のとおり、「ボランティア社会年」及び「ボランティア環境年」は、従事期間を1年とするのが基本である。

Echokammer)<sup>(20)</sup>の中で動いている。こうした事態の展開は、我々の自由で民主的な社会にとって有害である。」との認識から、「社会年」は、「若い人々をその環境を越えて引き合わせ、若い人々に社会の価値を伝える」機会となり、こうした負の方向性に対抗することができると思われる。また、「社会年」は、人格の発展にとっても有益であり、国家のレジリエンス（強じん性）にとっても有効であるとの認識も示された。役務の場所としては、病院、連邦国防軍、災害防護機関（Technisches Hilfswerk）、消防、認定された外国の支援組織、スポーツ・文化団体、自然保護・環境保護団体などが例示された。役務に対しては役務手当（Dienstgeld）等の形で報酬が支払われるともされた<sup>(21)</sup>。

役務については、義務とする案と任意とする案が併記され、前者の支持者は、義務とすることにより社会の結束が強化される、平和と自由が国内的にも対外的にも危険な状態にあるため義務とすることも過大な要求ともならないと考え、後者の支持者は、義務はCDUのリベラルな人間像に合致せず、労働市場を損なうことになると考えている<sup>(22)</sup>。なお、党大会の文書では、義務化する場合には、法的確実性の観点から基本法を改正しなければならないという見解が示されている<sup>(23)</sup>。

### 3 徴兵制の再開に関する閣僚の発言

#### (1) ショルツ首相とピストリウス連邦国防大臣の発言

2023年1月25日、ショルツ（Olaf Scholz）首相<sup>(24)</sup>は、軍備増強をめぐる政府（SPD、緑の党及びFDPによる連立政権）の対応の不備を指摘するCDU/CSU所属議員の対政府質問（Befragung der Bundesregierung）<sup>(25)</sup>に対する答弁において、我々（政府）は、CDUの国防大臣が犯した過ちを正さなければならないと発言し、その過ちの例として、連邦国防軍の半減の措置と兵役の「廃止」を挙げた<sup>(26)</sup>。

2023年1月28/29日付けの『南ドイツ新聞』は、ピストリウス（Boris Pistorius）連邦国防大臣<sup>(27)</sup>のインタビュー記事を掲載した。その中で、ピストリウス大臣は、「一民間人、一市民、一政治家として」の発言と断りつつも、兵役の停止は間違いであったと述べた<sup>(28)</sup>。ピストリウス大臣によると、かつて兵役があった頃には軍は身近な存在であり、市民社会との結び付きがあったが、現在ではこうした関係を取り戻すことは困難になったという。ピストリウス大臣は、若い世代の人々に義務を負わせることに問題があることを認めつつも、自らが社会・国家

<sup>(20)</sup> 「エコーチェンバー」現象とは、ソーシャルメディア等の利用の際に、自分と似た興味・関心・意見を持つ利用者が集まるコミュニティが自然と形成され、自分と似た意見ばかりに触れてしまうようになる現象である。総務省編『情報通信白書 令和4年版』2022, p.38. 閉じた小部屋（エコーチェンバー）で音が反響する物理現象に例えたものである。

<sup>(21)</sup> *Presserelevante Beschlüsse des 35. Bundesparteitags der CDU Deutschlands*, [2022.9], S.11-14. <<https://www.cdu-parteitag.de/file/5428/download?token=NbpypXAz>>

<sup>(22)</sup> „CDU spricht sich für verpflichtendes Gesellschaftsjahr aus,“ *Handelsblatt*, 2022.9.10.

<sup>(23)</sup> *Presserelevante Beschlüsse des 35. Bundesparteitags der CDU Deutschlands*, *op.cit.*(21), S.13.

<sup>(24)</sup> SPDの政治家。

<sup>(25)</sup> 「対政府質問」とは、質問内容の事前通告をせずに大臣に対して行う連邦議会議員による口頭質問の制度である。濱野雄太「2019年ドイツ連邦議会議事規則の改正—首相のクエスチョンタイムの導入等—」『レファレンス』836号, 2020.9, p.83. <<https://doi.org/10.11501/11542166>>

<sup>(26)</sup> BT-Plenarprotokoll 20/81, 2023.1.25, S.9646. ショルツ首相は、「廃止」と述べたが、前述のとおり、ドイツでは徴兵制の「廃止」には至っていない。

<sup>(27)</sup> SPDの政治家。

<sup>(28)</sup> „...Ich habe richtig Bock auf den Job“,“ *Süddeutsche Zeitung*, 2023.1.28/29.

の一員であることを意識させるために何らかの対策をとることを議論すべきではないかと提言した。

## (2) 首相と連邦国防大臣の発言の反響

こうした発言を受けて、シュトラック＝ツィーママン (Marie-Agnes Strack-Zimmermann) 連邦議会国防委員会委員長<sup>(29)</sup>は、単純な賛成反対を越えた包括的な議論を促した。その際、シュトラック＝ツィーママン委員長は、女性の徴兵の是非、多数の兵役従事者を受け入れるための兵舎・装備の不足や多額の予算の必要性等についても議論すべきであるとした<sup>(30)</sup>。ヘーゲル (Eva Högel) 連邦議会国防受託官<sup>(31)</sup>は、徴兵制の再開が政界の多数派の意見ではないと認めつつも、現状では、志願者のみで将来の連邦国防軍の人員を充足させることは困難であると指摘した<sup>(32)</sup>。

上記のように、自党のシュトラック＝ツィーママン委員長が徴兵制の再開を排除していないかのような発言を行ったことが報道されたのを受け、FDP党首のリントナー (Christian Lindner) 連邦財務大臣は、報道陣に対し、「FDPでは兵役は全く議論の対象となっていない。これは意味のない議論 (Gespensterdiskussion) である。連邦国防軍を高度なプロフェッショナルの軍隊として強化することに全ての力を集中しなければならない。」と発言した。同時にリントナー大臣は、コロナ・パンデミックで多くのものを失った若者について新しい役務義務を考えるのは今ではないと述べた<sup>(33)</sup>。

これに続く形で、FDPのブッシュマン (Marco Buschmann) 連邦司法大臣も、ツイッターにおいて、「モチベーションを持った軍隊を高い質のプロで構築するために、強制が最悪のモデルであるのは確かだ」と述べた<sup>(34)</sup>。また、同党のフォーゲル (Johannes Vogel) 院内幹事長も、連邦議会において、兵役は、「FDPにとってあり得ない」、「第一に若者に対して失礼な話だ」、「職業軍人から成る連邦国防軍 (構築) への道の障害になるであろう」と述べた<sup>(35)</sup>。

なお、このような反響を呼んだ自らの発言について、後日、ピストリウス大臣は、「徴兵制の再開を明確に支持したわけではない」と弁明した。その際、ピストリウス大臣は、一般的役務義務について議論することは「有益である (wertvoll)」と考えるとも述べた<sup>(36)</sup>。

<sup>(29)</sup> FDPの政治家。

<sup>(30)</sup> „Wir müssten extrem viel Geld in die Hand nehmen“, *Süddeutsche Zeitung*, 2023.1.31. この記事においては、徴兵制の再開には膨大な予算が必要となること、防衛装備の高度化により徴兵制の期間は以前よりも長期化せざるを得ないことを理由に「非現実的である」とする軍事専門家のコメントも掲載されている。

<sup>(31)</sup> SPDの政治家。連邦議会国防受託官 (Wehrbeauftragte / Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages) とは、連邦議会の補佐機関として、連邦議会又は連邦議会国防委員会の指示に基づき一定の事項を調査し、場合によっては裁量に基づき、軍人の基本権侵害等の事例の調査を行う権限を有する (ただし、「羈束 (きそく) 裁量 (pflichtgemäßes Ermessen) 」とされているため、随意に調査が行えるわけではない。) 「軍事オンブズマン」である。水島朝穂『現代軍事法制の研究—脱軍事化への道程—』日本評論社、1995、pp.115-117。

<sup>(32)</sup> „Wir müssten extrem viel Geld in die Hand nehmen“, *op.cit.*(30) 2023年6月、ヘーゲル連邦議会国防受託官は、t-online というニュースのポータル・サイトのインタビューにおいて、徴兵制の再開に反対しつつ、非軍事又は軍事の分野での役務を義務化する「ドイツのための役務年 (Dienstjahr für Deutschland)」という案については「議論に値する (diskussionswürdig)」と述べた。„Er sagte mir: ‘Frau Högl, die Unterhosen sind da’“, 2023.6.4. t-online website <[https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/militaer-verteidigung/id\\_100184610/bundeswehr-in-der-krise-wehrbeauftragte-spricht-ueber-zustand-der-truppe.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/militaer-verteidigung/id_100184610/bundeswehr-in-der-krise-wehrbeauftragte-spricht-ueber-zustand-der-truppe.html)>

<sup>(33)</sup> „Lindner grätscht in die Debatte“, *Süddeutsche Zeitung*, 2023.2.2.

<sup>(34)</sup> „Weiter Wehrpflichtdebatte“, *Süddeutsche Zeitung*, 2023.2.9.

<sup>(35)</sup> „Musterung für alle, Waffendienst für einige“, *Süddeutsche Zeitung*, 2023.2.10.

<sup>(36)</sup> „Debatte um Dienstpflicht“, *Süddeutsche Zeitung*, 2023.2.16.



## 4 キリスト教社会同盟（CSU）の基本政策プログラム

CSUは、2023年5月の党大会において、『新たな相互関係のために（Für ein neues Miteinander）』と題する基本政策プログラムを採択した。この基本政策プログラムにおいては、新型コロナウイルス感染症のまん延やロシアによるウクライナ侵攻という事態を受け、国家のレジリエンス、緊急事態への対応能力の強化が重点的に取り扱われている。そこでは、現在のボランティア役務を国の安全という観点から発展させ、災害防護、国防等といった基本的な任務の確保のため、学校の教育課程の一部として、短期間このような任務を遂行させるという案も考えられると述べられている。こうした観点から、「能動的な市民の役務（aktiver Bürgerdienst）」について社会的な議論を集中的に行いたいとの立場が示された<sup>(37)</sup>。

役務の義務化は個人の自由の侵害を意味するため、CSUとしては、社会的なコンセンサスが絶対的な前提条件となると考えているとされる。「能動的な市民の役務」は、それ自身が目的になってはならず、あくまでも（「基本的な任務」の確保のための）最終手段であるとの認識が表明されている<sup>(38)</sup>。

## II 若年層の社会奉仕に関する現行の制度

Iで見たように、一般的役務義務の導入論に対し、ボランティア活動で足りるという反論がなされることがある。そこで、ここでは若年層を中心としたボランティア活動に関する現行の制度を簡単に見ることとする。

### 1 概観

現在のドイツには、若年層の社会奉仕に関する制度として、大きく分けて2種類のものが存在する。そのうちの 하나가、青年ボランティア役務（Jugendfreiwilligendienst）の制度であり、これは更に、ボランティア社会年（freiwilliges soziales Jahr: FSJ）とボランティア環境年（freiwilliges ökologisches Jahr: FÖJ）の二つに分けることができる。これは社会奉仕の分野による区別であるが、青年ボランティア役務を国内で実施するか、国外で実施するかという区別もある。後者は、国際青年ボランティア役務（Internationaler Jugendfreiwilligendienst: IJFD）<sup>(39)</sup>として、FSJ又はFÖJと並ぶ独立のカテゴリーとして扱われることもあるが、基本的にはFSJ又はFÖJを国外で実施する制度である。

いま一つの社会奉仕の制度は、連邦ボランティア役務（Bundesfreiwilligendienst）の制度である。

### 2 青年ボランティア役務

#### (1) 共通事項

青年ボランティア役務については、全日制の義務教育<sup>(40)</sup>を修了した27歳未満の者に参加の

<sup>(37)</sup> Für ein neues Miteinander: das Grundsatzprogramm der CSU, [2023.5], S.12-13. CSU website <<https://www.csu.de/common/download/CSU-Grundsatzprogramm.pdf>>

<sup>(38)</sup> *ibid.*, S.13

<sup>(39)</sup> „IJFD: Internationaler Jugendfreiwilligendienst.“ ijfd-info.de website <<https://www.ijfd-info.de/startseite.html>>

<sup>(40)</sup> ドイツには、全ての児童を対象とした「全日制の義務教育（Vollzeitschulpflicht）」を修了した後、職業学校等に進学する者に対し、一定の就学義務（「職業教育義務（Berufsschulpflicht）」と言われることがある。）が課される。

資格がある（青年ボランティア役務法<sup>(41)</sup>第2条第1項第1号）。期間は、基本的には12か月であるが（同法第5条第1項）、例外的に24か月まで実施することができる（同法第8条）。

ボランティア参加者には、最高額で一般年金保険の保険料算定限度額の6パーセント（2023年は月額438ユーロ（約62,800円<sup>(42)</sup><sup>(43)</sup>）の小遣い（Taschengeld）を支給することができる（青年ボランティア役務法第2条第1項第4号）。青年ボランティア役務は、あくまでもボランティア活動であるため、支給される小遣いは、労働に対する報酬ではなく、労働法上の給与（Gehalt）に該当しない<sup>(44)</sup>。

## (2) ボランティア社会年

ボランティア社会年における役務の内容は、福祉施設（特に、介護施設、青少年の支援施設、医療施設、文化施設・文化財保護施設、スポーツ施設）において、学習を目的とした、実践を主体とした補助業務を行うことである（青年ボランティア役務法第3条第1項）。

## (3) ボランティア環境年

ボランティア環境年における役務の内容は、自然保護及び環境保護の分野で活動している機関・施設において、学習を目的とした、実践を主体とした補助業務を行うことである（青年ボランティア役務法第4条第1項）。

## (4) 実績

2021/2022年の統計によると、52,342人がボランティア社会年に参加し<sup>(45)</sup>、3,258人がボランティア環境年に参加したとされる<sup>(46)</sup>。

## 3 連邦ボランティア役務

### (1) 制度の概要

連邦ボランティア役務は、義務的な兵役及び代替役務の停止に伴い、2011年に創設された。青年ボランティア役務との重複を懸念する意見もあったが、必要に応じて義務的な兵役及び代替役務を再開できるようにするため、社会福祉や環境の分野で代替役務のために構築された既存の制度を維持する目的で導入された<sup>(47)</sup>。

連邦ボランティア役務には、全日制の義務教育を修了した者であれば年齢の制限なく参加す

---

ここで「全日制的」という限定が付されているため、職業学校に進学した者に対して付加される就学義務の修了までは要求されていないことになる。

(41) Jugendfreiwilligendienstegesetz vom 16. Mai 2008 (BGBl. I S.842)

(42) 1ユーロ = 143.38円（令和5年5月分報告省令レートに基づく。）で換算した。以下同じ。

(43) „Antworten auf häufige Fragen.“ www.jugendfreiwilligendienste.de website <<https://www.jugendfreiwilligendienste.de/jugendfreiwilligendienste/service/faq>> ただし、このサイトによると国際青年ボランティア役務の小遣いの上限は、350ユーロ（約50,200円）とされている。

(44) *ibid.*

(45) „Freiwilliges Soziales Jahr.“ 2023.4.27. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend website <<https://www.daten.bmfsfj.de/daten/daten/freiwilliges-soziales-jahr--137090>> ボランティア社会年及びボランティア環境年は、夏休み終了後の9月1日から開始され、翌年の8月31日に終了するケースが多いため、暦年をまたぐ形の統計となる。

(46) „Freiwilliges Ökologisches Jahr.“ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend website <<https://www.daten.bmfsfj.de/daten/daten/freiwilliges-oekologisches-jahr--137056>>

(47) 渡辺富久子「ドイツにおけるボランティアを助成するための法律」『外国の立法』No.253, 2012.9, p.95. <<https://doi.org/10.11501/3531903>>

ることができる（連邦ボランティア役務法<sup>(48)</sup>第2条）。連邦ボランティア役務の期間も基本的には12か月であるが（同法第3条第2項）、例外的に24か月まで実施することができる（同項）。

福祉施設（特に、青少年の支援施設、医療施設、老人介護施設、障害者支援施設、文化施設・文化財保護施設、スポーツ施設、移民等の統合のための施設、災害防護施設、環境保護の分野で活動している施設）において実践を主体とした補助業務を行うことが役務の内容である（連邦ボランティア役務法第3条第1項）。

ボランティア参加者には、青年ボランティア役務と同様、最高額で一般年金保険の保険料算定限度額の6パーセント（2023年は月額438ユーロ（約62,800円））の小遣いを支給することができる（連邦ボランティア役務法第2条第4号）。労働法上の給与に該当しない点も、青年ボランティア役務と同様である<sup>(49)</sup>。

## (2) 実績

2023年3月の時点で連邦ボランティア役務に従事していた人数は、36,257人とされる<sup>(50)</sup>。

## Ⅲ 一般的役務義務の憲法上・国際法上の位置付け

ここでは、一般的役務義務が憲法上又は国際法上どう位置付けられるかを検討する。現行憲法（基本法）上の位置付けを検討する前に、歴史的な比較として、ワイマール憲法<sup>(51)</sup>上の義務の位置付けについて概観することにする。

### 1 ワイマール憲法における義務規定

1919年に制定されたワイマール憲法は、国民の義務について次のように規定していた。

#### 第132条

全てのドイツ人は、法律の規定に基づき、名誉職的な活動を引き受ける義務を負う。

#### 第133条

- ① 全ての公民は、法律の規定に基づき、国家及び共同体のために、個人として役務を行う義務を有する。
- ② 防衛義務については、国防法の規定に従う。この法律は、国防軍の隊員について、その任務の遂行及び規律の維持のために個々の基本権が制限される範囲も定める。

#### 第134条

全ての公民は、差別なく、その資力に応じて、法律の規定に基づき、全ての公的な負担に貢献する。

(48) Bundesfreiwilligendienstgesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S.687)

(49) „Höhe Taschengeld.“ bundes-freiwilligendienst.de website <<https://www.bundes-freiwilligendienst.de/gehalt/>>

(50) „BFD im Dienst März 2023.“ bundes-freiwilligendienst.de website <[https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fileadmin/de.bundesfreiwilligendienst/content.de/Service\\_Menue\\_Kopf/Presse/Statistiken/BFD\\_Statistik\\_03\\_2023.pdf](https://www.bundesfreiwilligendienst.de/fileadmin/de.bundesfreiwilligendienst/content.de/Service_Menue_Kopf/Presse/Statistiken/BFD_Statistik_03_2023.pdf)>

(51) Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. S.1383) このように、正式名称は、「ドイツ・ライヒ憲法」であるが、ドイツにおいても一般的に「ワイマール憲法（Weimarer Verfassung）」と呼ばれているため、ここでも「ワイマール憲法」とする。

## 第 145 条

一般的な就学義務が存在する。この義務の履行のために、18 歳に達するまで、8 以上の学年を有する国民学校及びこれを引き継ぐ継続教育学校を設ける。国民学校及び継続教育学校の授業及び教材は、無償とする。

## 第 163 条

- ① 全てのドイツ人は、その個人の自由にもかかわらず、全体の福祉のため、精神的及び肉体的な力を発揮する道徳的な義務を負う。
- ② 全てのドイツ人は、経済的な労働によってその生計を立てる機会を与えられなければならない。適当な労働の機会が提供され得なかった者については、この者が必要とする生計について配慮しなければならない。詳細については、特別のライヒ法律<sup>(52)</sup>で定める。

ワイマール憲法の標準的な解釈によると、これらの規定は、既に法律レベルで存在していた規定を憲法レベルに引き上げただけであり、法的に新たな要素を付け加えるものではなかったという<sup>(53)</sup>。これらの憲法規定は、将来的な役務義務の創設に関し、特別の制限を設けるものではなく、立法機関の裁量による設計の余地を広く認める規定であったと評価されている<sup>(54)</sup>。

## 2 基本法における一般的役務義務の位置付け

### (1) 基本法における義務規定

1949年に制定された基本法第12条には、一般的役務義務に関連する規定がある。この規定は、ワイマール憲法に比較すると新たな役務義務の創設に関して制限的な内容となっている。

## 第 12 条

- ① 全てのドイツ人は、職業、職場及び養成所を自由に選択する権利を有する。職業活動の遂行については、法律により、又は法律に基づき規制することができる。
- ② 何人も、伝統的で、一般的で、全ての人に等しい公共の役務提供義務の枠組みを除き、一定の労働を強制されない。
- ③ 強制労働は、裁判所により命令された自由の剥奪の場合にのみ許される。

このほか、1954年には、「18歳以上の男子に対する防衛義務（Wehrpflicht）を含む防衛」を連邦の専属的立法事項（原則として連邦に立法権限がある事項で、州は、連邦法律の委任がない限り立法を行うことができない。）として明記する基本法改正が行われ、1956年にはこの規定に基づき、防衛義務に関する法律<sup>(55)</sup>が制定された。同年には、基本法の改正も行われ、良心的理由から武器をもってする戦争役務（Kriegsdienst）を拒否する者に対する代替役務の規定が追加された<sup>(56)</sup>。1968年には、軍における役務（Dienst in den Streitkräften）を18歳以上の

52 「ライヒ（Reich）」とは、「国」を意味する言葉である。ワイマール憲法下のドイツの正式な国号は「ドイツ・ライヒ（Deutsches Reich）」である。第163条第2項第3文の意味するところは、州法等ではなく、国の法律で定めるとのことである。

53 Winfried Kluth, „Gemeinsinn lässt sich lernen – mit oder ohne Dienstpflicht,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2022.6.30.

54 *ibid.*

55 Wehrpflichtgesetz vom 19. Juli 1956 (BGBl. I S.651)

56 女子に対し軍に関連する役務を義務付けてはならず、女子は武器を使用する役務に使用されないという規定も追加された。

男子に義務付けることができること及び防衛事態において非軍事役務のための労働を防衛義務者に義務付けることができることを定める規定が追加された。

ワイマール憲法にあった就学義務は、基本法に規定はなく、州憲法に委ねられている<sup>(57)</sup>。

また、基本法には、国民に一般的役務義務を課すことに関する積極的な根拠規定がなく、逆に第12条第2項では、義務を課す場合の制約事項が規定されている。一般的役務義務を導入する際も、この義務が同項の規定の許容する範囲内であるかどうかが問題となる。

この問題に関する学説をまとめたドイツ連邦議会調査局（Wissenschaftliche Dienste）の報告書は、一般的役務義務の導入には基本法の改正が必要とされると述べている。同調査局は、近年では、2003年<sup>(58)</sup>、2007年<sup>(59)</sup>、2016年<sup>(60)</sup>及び2019年<sup>(61)</sup>の4回にわたって同趣旨の報告書を公表している。以下、主としてこれらの報告書に基づき、一般的役務義務の導入に関する基本法上の問題点を検討する。

一般的役務義務の導入が合憲であるか、違憲であるかを判断するに際しては、基本法第12条第2項の規定を分析する必要がある。以下、同項が許容する「伝統的で、一般的で、全ての人に等しい公共の役務提供義務」を、①「伝統的な」役務提供義務、②「一般的な」役務提供義務、③「全ての人に等しい」役務提供義務、④「公共の」役務提供義務という四つの要素に分けて分析することとする。

## (2) 「伝統的で、一般的で、全ての人に等しい公共の役務提供義務」

### (i) 総説

強制労働<sup>(62)</sup>の禁止の例外として、基本法第12条第2項は、「伝統的で、一般的で、全ての人に等しい公共の役務提供義務（herkömmliche allgemeine, für alle gleiche öffentliche Dienstleistungspflicht）」を規定している。ここでいう役務の提供とは、共同体の役に立つ活動であり、単なる金銭又は物品の納付といった行為は含まれない<sup>(63)</sup>。その他、この義務は、限定的に定められた（eng umgrenzt）余り過酷でない（von geringerer Intensität）役務義務であるともされる<sup>(64)</sup>。また、ワイマール憲法第163条のような一般的な労働義務と異なり、特定の

<sup>(57)</sup> Kluth, *op.cit.*<sup>(53)</sup>

<sup>(58)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *Rechtliche Würdigung der Möglichkeit einer Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für junge Frauen und junge Männer*, WF III – 180/03, 2003. <<https://www.bundestag.de/resource/blob/407416/b3d790fb6fcd9e4a6c4ce444c91aef0c/WF-III-180-03-pdf-data.pdf>>

<sup>(59)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *Fragen zur Einführung eines allgemeinen gesellschaftlichen und sozialen Pflichtdienstes: Rechtliche Grenzen und internationale Beispiele: Ausarbeitung*, WD 3 – 371/07, 2007. <<https://www.bundestag.de/resource/blob/407368/43df3ffead238bcb3419889beece932d/WD-3-371-07-pdf-data.pdf>>

<sup>(60)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Frauen und Männer nach deutschem Verfassungsrecht*, WD 3 – 3000 – 154/16, 2016. <<https://www.bundestag.de/resource/blob/436784/bc12a4dff0661a0d9abca98c41457d8/WD-3-154-16-pdf-data.pdf>>

<sup>(61)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *Einzelfragen zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht*, WD 3 – 3000 – 258/19, 2019. <<https://www.bundestag.de/resource/blob/678440/3aeca3689bbbc1fe74cec95a8b616b69/WD-3-258-19-pdf-data.pdf>>

<sup>(62)</sup> 第2項に規定する「労働の強制」と第3項に規定する「強制労働」を区別する学説もあるが、多くの学説は連邦憲法裁判所同様、第2項と第3項は「強制労働の禁止」という同一の基本権を規定していると理解している。Matthias Wiemers und Sandra Petri, „Aussetzung der Wehrpflicht: Wiederkehr des Pflichtjahrgedankens?“ *Recht und Politik*, 47(4), 2011, S.221. 後述Ⅲ 2 (3) (ii) も参照。

<sup>(63)</sup> Rupert Scholz, „Art. 12,“ Roman Herzog et al., Hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*, München: C.H. Beck, 2006, S.270.

<sup>(64)</sup> Heinrich Amadeus Wolff, „Art. 12,“ Dieter Hömig und Heinrich Amadeus Wolff, Hrsg., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Handkommentar*, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2018, S.216.

活動を意味しているとされる<sup>(65)</sup>。名誉職的な活動（ehrenamtliche Tätigkeiten）（例えば、参審員（Schöffe）<sup>(66)</sup>や選挙補助員（Wahlhelfer）<sup>(67)</sup>の活動）は、第12条第2項にいう「労働」に該当しないため、こうした活動を義務付けることは、労働の強制に該当しない<sup>(68)</sup>。就学義務も第12条第2項にいう義務に該当しない<sup>(69)</sup>。

## （ii）「伝統的な」役務提供義務

「伝統的な（herkömmlich）」役務提供義務とは、法秩序及び法意識に根差した義務であって、長い期間、特にナチス時代よりも前から伝承されているものをいう<sup>(70)</sup>。現在、幾つかの市町村で行われている夫役（Hand- und Spanndienst）<sup>(71)</sup>又は消防義務（Feuerwehrpflicht）若しくは堤防保護義務（Deichschutzpflicht）は、法秩序及び法意識に根差した義務に該当する<sup>(72)</sup>。ナチス時代の国家勤労奉仕（Reichsarbeitsdienst）の制度<sup>(73)</sup>は、伝統的な役務提供義務に入らない<sup>(74)</sup>。基本法第12条第2項が許容しているのは、伝統的な役務提供義務なので、歴史的に存在しなかった新しい義務を導入することは禁じられる<sup>(75)</sup>。

## （iii）「一般的な」役務提供義務

全ての人に対して課される場合又は多くの学説によれば抽象的・一般的な基準によって定めることができる人の集団に課される場合に、役務提供義務は「一般的（allgemein）」であると言われる<sup>(76)</sup>。ただし、抽象的・一般的な基準で定めれば足りるというわけではなく、役務提供が可能である全ての人に課される必要があるとする学説もある<sup>(77)</sup>。

## （iv）「全ての人に等しい」役務提供義務

全ての該当者に同一の負担を課す場合には、「全ての人に等しい（für alle gleich）」役務提供

<sup>(65)</sup> Martin Nolte, „Art. 12,“ Klaus Stern, Hrsg., *Grundrechte-Kommentar*, 3. Aufl., Hürth: Carl Heymanns Verlag, 2019, S.1057.

<sup>(66)</sup> ドイツには、一般国民が「参審員」として、職業裁判官と共に刑事裁判に関与する制度がある。

<sup>(67)</sup> 選挙補助員は、投票所において、有権者の資格の確認や投票用紙の交付などの業務を行う者である。

<sup>(68)</sup> Nolte, *op.cit.*(65), S.1056.

<sup>(69)</sup> Franz-Josef Mertens, *Die Zulässigkeit von Arbeitszwang und Zwangsarbeit nach dem Grundgesetz und der Europäischen Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Köln, 1964, S.117ff, quoted in Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(61), S.5.

<sup>(70)</sup> BVerfGE 92, 91, 111; Martin Burgi und Heinrich Amadeus Wolff, „Art. 12 Abs. 2 und 3,“ Christian Starck, Hrsg., *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar*, München: F. Vahlen, 2019, S.49-50; Scholz, *op.cit.*(63), S.270; Matthias Ruffert, „Art. 12,“ Volker Epping und Christian Hillgruber, Hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*, 3. Aufl., München: C.H. Beck, 2020, S.535; Thomas Mann, „Art. 12,“ Michael Sachs, Hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*, 9. Aufl., München: C.H. Beck, 2021, S.513; Jörg Axel Kämmerer und Markus Kotzur, Hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*, 7. neubearbeitete Aufl., Band 1, München: C.H. Beck, 2021, S.1031; Wiemers und Petri, *op.cit.*(62), S.222.

<sup>(71)</sup> 共に公益のために課される役務であり、Handdienst とは、特に技能を要しない単純な労役であり、Spanndienst とは、運転手として物品を輸送する役務である。Kämmerer und Kotzur, Hrsg., *ibid.*; Scholz, *ibid.*, S.272

<sup>(72)</sup> Burgi und Wolff, *op.cit.*(70), S.50-51; Wolff, *op.cit.*(64), S.216; Scholtz, *ibid.*; Kämmerer und Kotzur, Hrsg., *ibid.*

<sup>(73)</sup> 1935年6月26日の「国家勤労奉仕法（Reichsarbeitsdienstgesetz）」（RGBl. I S.769）によって導入された若年層に対する労働義務の制度。18歳から25歳までのドイツ人男女に半年の労働義務が課された。阿部良男『ヒトラー全記録—20645日の軌跡—』柏書房, 2001, p.303.

<sup>(74)</sup> Wiemers und Petri, *op.cit.*(62), S.222.

<sup>(75)</sup> Burgi und Wolff, *op.cit.*(70), S.50.

<sup>(76)</sup> Mann, *op.cit.*(70), S.513; Nolte, *op.cit.*(65), S.1074.

<sup>(77)</sup> Hans Jarass, „Art. 12,“ Hans Jarass und Martin Kment, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, 16. Aufl., München: C.H. Beck, 2020, S.398; Kämmerer und Kotzur, Hrsg., *op.cit.*(70), S.1032; Burgi und Wolff, *op.cit.*(70), S.54.

義務となるとされる<sup>(78)</sup>。この場合において、代替として金銭を個人的に納付することも許容されるとする判例もある<sup>(79)</sup>。

### (v) 「公共の」役務提供義務

役務提供義務は、共同体の利益のために課される場合又は公共の利益のために課される場合には「公共の (öffentlich)」ものと言えるとされる<sup>(80)</sup>。この場合、対価を伴うものであるか否かは特に問題とならないともされる<sup>(81)</sup>。

## (3) 一般的役務義務の導入に係る基本法上の課題

### (i) 第 12 条第 2 項との関係

以上のような学説の整理を踏まえ、ドイツ連邦議会調査局の報告書は、一般的役務義務の導入と基本法第 12 条第 2 項との関係について、次のように考察している。

2011 年まで兵役の代替として行われてきた非軍事役務については、数十年来行われてきたので「伝統的」と言えるのではないかという見解もあるかもしれない<sup>(82)</sup>。しかし、連邦憲法裁判所による憲法制定者の意図の理解に従えば、「伝統的」であるには、ナチス時代より前から存在している必要がある。また、この非軍事役務は、兵役の代替として行われてきたのであって、独自の「伝統的な」役務とは言えない<sup>(83)</sup>。

また、非軍事役務は男子に限定されていたものであり、「全ての人に等しい」役務とも言えない<sup>(84)</sup>。これを女子にまで拡大すれば、「全ての人に等しい」役務となるが、通常法律で拡大する場合には、次のような憲法上の問題もある。非軍事役務に関する規定を挿入する基本法改正において憲法改正者はその詳細を法律で定めることを委任したが、その際、男子に限定して定めることも委任した。男子に限定して法律で定めることを基本法上明記したにもかかわらず、同様の義務について現行の基本法 (第 12 条第 2 項) の枠内で通常法律により女子にまで拡大することは憲法改正者の意思に反することになるのではないか<sup>(85)</sup>。

ドイツにおいては、非軍事の義務年 (ziviles Pflichtjahr) の構想は 200 年来あるが、憲法的には特に意味を持たない<sup>(86)</sup>。ボランティア社会年もボランティア環境年も「伝統的」でない上に、義務でもない。

一般的役務義務を特定の年代の人々に限定して課すことは、基本法第 12 条第 2 項に規定する「一般的」という要件に合致しないという主張も成り立たないわけではない<sup>(87)</sup>。

### (ii) 基本権の制限に伴う問題

以上のような観点から、ドイツ連邦議会調査局の報告書は、一般的役務義務の導入に際して

<sup>(78)</sup> Mann, *op.cit.*(70), S.513; Ruffert, *op.cit.*(70), S.535; Wolff, *op.cit.*(64), S.216.

<sup>(79)</sup> BVerfGE 9, 291, 299; BVerfGE 13, 167, 173.

<sup>(80)</sup> Scholz, *op.cit.*(63), S.270; Burgi und Wolff, *op.cit.*(70), S.49.

<sup>(81)</sup> Scholz, *ibid.*; Burgi und Wolff, *ibid.*

<sup>(82)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(58), S.6; *idem*, *op.cit.*(59), S.6; *idem*, *op.cit.*(60), S.6.

<sup>(83)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(60), S.6.

<sup>(84)</sup> Wiemers und Petri, *op.cit.*(62), S.223.

<sup>(85)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(58), S.6; *idem*, *op.cit.*(59), S.7.

<sup>(86)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(61), S.8.

<sup>(87)</sup> *ibid.*, S.9.

は、基本法の改正が必要であるとの見解をとっている。この報告書は、広く学説を分析して結論を出しているため、こうした見解がドイツにおける通説の見解であると言ってよい<sup>(88)</sup>。

したがって一般的役務義務の導入に際しては、少なくとも第12条第2項の制約を緩和し、又は撤廃する改正を行う必要があることになるが、同局の報告書は、そうした場合であっても、憲法上の課題は全て解決するわけではないとし、次のような問題点も指摘している。

基本法を改正して、一般的役務義務の要件を変更したとしても（例えば「伝統的」という要件の削除）、労働を強要する場合には、基本権の制限について比例原則<sup>(89)</sup>が適用される。正当な目的が存在し、その目的のために、義務が適当であり、必要であり、無理のない負担でなければならない<sup>(90)</sup>。また、基本法改正に際しては、改正の限界について規定する第79条第3項の規定を考慮しなければならない。改正の限界として同項が規定する原則のうち、特に問題となるのは、人間の尊厳の不可侵の原則（基本法第1条）である。極端な例で言えば、一生涯、無期限で「共同体の善」のために労働を義務付けることは、基本法の改正であっても行うことはできない<sup>(91)</sup>。

以上が、ドイツ連邦議会調査局の報告書がまとめた通説の見解であるが、こうした通説の見解を批判し、学校という特別な法的関係の枠組み内でこうした義務を課すのであれば、基本法の改正を行わなくても導入は可能であるとする見解もある<sup>(92)</sup>。この見解は、基本法第12条第2項に規定する「労働の強制」と同条第3項に規定する「強制労働」を異なるものとして捉え、役務が特定されていなければ「労働の強制」は可能であるとする。この見解も、労働の強制は、基本法第2条第1項に規定する人格の自由な発展という基本権を侵害するため、一般的には違憲となると考えるが、就学義務という枠組みであれば、不特定の役務を児童・生徒に義務として課すことは可能であるとする<sup>(93)</sup>。

この見解は、児童・生徒の在学関係は公法上の特別権力関係にあり、一般的な権力関係とは異なるため、基本権に関する基本法の一般的な規定が適用されないとする特別権力関係論<sup>(94)</sup>に基づいているものと考えられる<sup>(95)</sup>。しかし、ドイツにおいては、1970年代以降、特別権力関係論の学校への適用が否定されるようになったと指摘されており<sup>(96)</sup>、現在この立論が基本法の解釈として成り立ち得るかどうかについては、疑問の余地がある。

### (iii) 連邦と州の権限配分に関する問題

ドイツは連邦制をとっており、基本法において連邦と州の権限配分が詳細に規定されている。

88) 次の文献もドイツにおける一般的な理解について、同様の見解を示している。渡部聡子「ドイツのボランティア支援政策における社会的包摂の展開—2019年の法改正プロセスを中心に—」『European Studies』Vol.21, 2021, p.22. <[http://www.desk.c.u-tokyo.ac.jp/download/es21\\_watanabe.pdf](http://www.desk.c.u-tokyo.ac.jp/download/es21_watanabe.pdf)>

89) 一定の目的を達成する手段としてとられる措置は、目的と比例したものでなければならないという原則。

90) Joachim Wieland, „Art. 12,“ Horst Dreier, Hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*, 3. Aufl., Band I, Mohr Siebek, 2013, S.1290; Kämmerer und Kotzur, Hrsg., *op.cit.*(70), S.1030; Nolte, *op.cit.*(65), S.1075. 次の文献は、一般的役務義務は、防衛義務ほど共同体の善にとって必要なものであるとは言えないとし、その違憲性を主張する。Dirk Freudenberg, „Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Dienstpflicht,“ *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 55(5), 2022, S.153-155.

91) Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(58), S.8-9; *idem*, *op.cit.*(59), S.12.

92) Richter, *op.cit.*(7), S.981.

93) Klenner, *op.cit.*(7), S.180.

94) 結城忠『高校生の法的地位と政治活動—日本とドイツ—』エイデル研究所, 2017, pp.142-143; 同『青少年の政治的基本権と政治参加—日本とドイツ—』信山社, 2023, pp.345-346.

95) Richter, *op.cit.*(7), S.981 は、通説に異論を唱えるこの見解を特別権力関係論に基づくものであると考えている。

96) 結城(2017) 前掲注(94), pp.148-149; 同(2023) 前掲注(94), pp.352-353.



ドイツ連邦議会調査局の報告書は、一般的役務義務の導入に関しても、権限配分に関する憲法上の問題が生じる可能性を次のように指摘している。

憲法上、学校制度及び教育に関する立法権及び執行権は州に帰属していることに鑑み、就学義務と関連付けて一般的役務義務を連邦法律により導入する場合には、基本法を改正して、連邦と州の権限配分を見直さなければならない<sup>(97)</sup>。

### 3 国際法と一般的役務義務

その他、一般的役務義務の導入に際しては、国際法との関係も考慮に入れなければならない。欧州人権条約や市民的及び政治的権利に関する国際規約等は、強制労働の禁止を規定している。これらの条約は、他の条約同様、法律と同等の効力しか持たないため、基本法の改正により、これらに違反する規定を設けることは可能である。しかし、条約に違反する基本法の改正は、当該条約を破棄し、又は改定しない限り、当該条約から生じる国際的な義務の不履行を意味することとなる<sup>(98)</sup>。

以下、現行の条約の枠内で一般的役務義務を導入する場合の法的問題を、ドイツ連邦議会調査局の報告書による議論の整理に従って検討することとする。

#### (1) 欧州人権条約等

欧州人権条約第4条は、強制労働を禁止しており、その第3項は、「強制労働」に該当しないものを列挙している。①同条約第5条の規定（身体の自由）に基づく拘禁の通常のプロセスにおいて要求され、又はその拘禁を条件付きで免除される場合に要求される作業（a号）、②軍事的性質の役務又は良心的兵役拒否が認められている国における良心的兵役拒否者の場合にあっては、義務的な兵役の代わりに要求される役務（b号）、③共同体の存立又は福利を脅かす緊急事態又は災害の場合に要求される役務（c号）、④市民としての通常の義務とされる作業又は役務（d号）の四つがそれに当たる。

これらの四つの例外のうち、①は一般的役務義務と関連性を持たない。②は兵役又はその代替役務を意味するため、兵役を前提としない一般的役務義務は、これに該当しない。③は緊急事態を想定しており、平時にも課される一般的役務義務は、これにも該当しない。④については、「通常の（normal）」<sup>(99)</sup>をどのように解するかが問題となる。これを基本法に規定する「伝統的な」とほぼ同義と解するなら、（基本法の一般的な解釈に従えば）④にも該当しないこととなる<sup>(100)</sup>。

強制労働の禁止に関する市民的及び政治的権利に関する国際規約第8条第3項も、欧州人権条約とほぼ同じ文言となっているため、上記と同じことが言える。また、欧州連合基本権憲章第5条第2項は、簡潔に強制労働の禁止を規定しているが、同憲章第52条第3項は、「この憲

<sup>(97)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(61), S.10-12.

<sup>(98)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(58), S.10; *idem*, *op.cit.*(59), S.14. なお、後述の欧州連合基本権憲章は、2009年に発効したリスボン条約により、国内法に優越する法的拘束力を得ているが、この問題に関するドイツ連邦議会調査局の分析は、その報告書に見当たらなかったため、本稿でも、法的効力の優劣の問題には立ち入らないこととする。

<sup>(99)</sup> 欧州評議会のサイトのドイツ語訳（公定訳ではない。）では「üblich」となっている。Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11, 14 und 15. <<https://rm.coe.int/1680a6eaba>>

<sup>(100)</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, *op.cit.*(58), S.11-12; *idem*, *op.cit.*(59), S.21; Wiemers und Petri, *op.cit.*(62), S.224-225.

章が人権及び基本的自由の保護に関する条約（欧州人権条約）によって保障される権利に合致する権利を含む限りにおいて、これらの権利の意味及び範囲は、同条約によって定められたものと同一である」と定めているため、これについても上記と同じことが言えることとなる<sup>(101)</sup>。

## (2) 強制労働の廃止に関する条約

国際労働機関（ILO）の1957年の強制労働の廃止に関する条約第1条b号は、経済的発展の目的のために労働力を動員し、及び利用する方法としての強制労働を禁止している。一般的役務義務が、非軍事役務の停止に伴う労働力不足の充足を目的に課される場合には、この条約にも違反することになる<sup>(102)</sup>。

## IV 一般的役務義務の導入に対する賛否

Iでは、政治家や政党による発言を中心に一般的役務義務の導入の賛否に関する見解を時間軸に即して紹介したが、ここでは、学者など有識者が、ドイツの代表的な新聞等で表明した個人としての見解を賛成論と反対論に分けて論拠と共に紹介することとする。

### 1 賛成論

一般的役務義務の導入に対する賛成論は、Iでも既に幾つかの見解を紹介した。これらの賛成論は、自分とは異なる環境にある人との出会いによる教育的効果、社会的な連帯感の強化という効果、それに伴う国家のレジリエンスの強化という効果を期待していた。

次の(1)及び(2)に掲げる賛成論もほぼ同様の論旨である。一般的役務義務の導入に関する最近の議論は、ロシアによるウクライナ侵攻に伴う安全保障環境の変化を受けて、徴兵制の再開の是非と関連して論じられている点に特徴がある。(3)に掲げる賛成論は、正にこうした観点から、すなわち、安全保障政策との関連から一般的役務義務の導入を検討すべきではないかとする見解である。

#### (1) ライン・ヘッセン州首相

ヘッセン州のライン（Boris Rhein）州首相<sup>(103)</sup>が『フランクフルター・アルゲマイネ』紙に投稿した賛成論<sup>(104)</sup>の要旨は、次のとおりである。

CDUが提起した「社会年」は、基本法で禁止されている強制労働に当たらない。基本法で禁止しているのは、ナチス時代のような強制労働である。現在、ロシアによるウクライナ侵攻、コロナ・パンデミック、人口構成の変化による介護・医療制度の見直し、気候変動、過激派の活動等により、ドイツと欧州の平和と自由が危機にさらされている。「社会年」は、これらの危機に対する唯一の解答ではないが、平和の防衛、連帯の中で生きること、協力の強化、民主主義の強化という点で、これら危機の解決に貢献することができる。

(101) Wiemers und Petri, *ibid.*, S.225.

(102) *ibid.*

(103) CDUの政治家。2006年までは、弁護士として活動していた。

(104) Boris Rhein, „Das einigende Band,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2022.9.8.

## (2) リンネマン CDU 副党首・テュージング教授

(1) のライン・ヘッセン州首相の記事と共に同日付けの『フランクフルター・アルゲマイネ』紙に投稿されたリンネマン CDU 副党首とテュージング (Gregor Thüsing) ボン大学教授 (主に労働法の講座を担当している。) の連名による賛成論<sup>(105)</sup>の要旨は、次のとおりである。

「社会年」は、知り合う機会がなかったであろう人々との出会いを可能とする。「社会年」は個人の自由への侵害ではあるが、正当な目的を持っている。例えば、介護施設での役務は、専門の職員の代替にはならないが、職員の労働負担を減らすことには役立つ上に、自分が共同体に何かの貢献ができるという意識をもたらすことができる。今の若者は、互いに離れ離れに漂流している社会で育っており、「社会年」は、こうした状況に対抗することができる。ドイツ連邦議会調査局は 15 年前から一般的役務義務の違憲性を主張しているが、一般的役務義務は、憲法の社会国家の原理から正当化することができるのではないか。憲法裁判所も、憲法規定はその文言の意義だけでなく、その歴史的な背景や目的を考慮に入れて解釈すべきであると述べているため、一般的役務義務が直ちに違憲になるとは言えないのではないか。「伝統的な」役務については、その形式を新しい内容で満たすことができる。まず、社会的に何が望ましいのかを議論し、その後で基本法改正の要否等の法的問題を検討すべきである。

## (3) ラール連邦安全保障政策アカデミー元会長

ラール (Kersten Lahl) 連邦安全保障政策アカデミー (Bundesakademie für Sicherheitspolitik)<sup>(106)</sup> 元会長が『ハンデルスブラット』紙に投稿した賛成論<sup>(107)</sup>の要旨は次のとおりである。

欧州において戦争は再び現実のものとなり、ドイツは、現在「時代の変化」に直面しているが、制度の包括的な改革は一朝一夕で実現できるものではない。急激な改革は、かえって防衛力をそぐことになる。徴兵制を再開することは、財政的にも現実的でない。しかし、連邦国防軍や災害防護など市民の安全に関わる分野をカバーする一般的役務義務を導入することは、意義深い未来への投資になるのではないか。これにより、人々は、「国家の全ての市民は、生まれながら自らの防衛者である」というシャルンホルスト (Gerhard von Scharnhorst) (プロイセンの軍制改革家) の言葉を身近に感じるようになるであろう。

## 2 反対論

I で見たように、一般的役務義務の導入に対しては、個人の自由の侵害である、コロナ・パンデミックの影響を大きく受けた若者にこれ以上の負担を課してはならないという反対論が出されている。

次の (1) 及び (2) で取り上げる意見は、こうした見解とは別の角度から反対している。(1) は、主として経済的観点からの反対論である。(2) は、CDU による「社会年」の導入の提言を法学的観点から批判した記事であり、IV 1 (2) で紹介したリンネマン CDU 副党首とテュージング教授の記事に対する批判も行っている。

<sup>(105)</sup> Carsten Linnemann und Gregor Thüsing, „Das Gesellschaftsjahr: ein Akt der Solidarität,“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2022.9.8.

<sup>(106)</sup> 連邦の安全保障政策に関する学術機関であり、連邦首相が議長を務める安全保障会議の監督下にある。ラール氏は連邦国防軍での軍歴を有する元軍人である。

<sup>(107)</sup> Kersten Lahl, „Eine hastige Wiederaufnahme der Wehrpflicht stärkt die Verteidigungsfähigkeit nicht,“ *Handelsblatt*, 2023.4.5.

## (1) リュールupp経済諮問委員会元委員長

リュールupp (Bert Rürup) 経済諮問委員会 (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)<sup>(108)</sup>元委員長が『ハンデルスブラット』紙に投稿した反対論<sup>(109)</sup>の要旨は、次のとおりである。

若者が1年間役務義務に従事するとすると、ただでさえ不足している労働力が更に減少することになる。また、1年間役務に従事した結果、就職が遅れ、就業年数・生涯年取が減り、国庫への寄与も減少することとなる。一般的役務義務の導入は、年金受給開始年齢を引き上げ、教育期間を短縮する方向で行っている現在のドイツにおける取組に逆行する。また、市場で賃金が決定されていた業務が一般的役務義務により提供されるようになると市場経済の論理が働かず、経済的にも悪影響を及ぼす。

## (2) ヘルティング・ベルリン経済法科大学名誉教授

ヘルティング (Niko Härting) ベルリン経済法科大学名誉教授がドイツの法学関係の電子雑誌である『リーガル・トリビューン・オンライン』に投稿した反対論<sup>(110)</sup>の要旨は次のとおりである。

目的が正当であれば新しい内容の役務義務であっても基本法上許容されるというリンネマン CDU 副党首とテュージング教授の解釈は、「無限定」の解釈であり、このような解釈を許してしまえば全ての基本権規定が危うくなる。CDUの提起した「社会年」は、基本法の改正を要するとしている点で、この二人の解釈よりは思慮深いのが、欧州人権条約上の制約を考慮していない点の問題である。非軍事役務が許容されてきた理由は、これが兵役の代替役務であることにあった(すなわち、同条約第4条第3項b号が根拠であった)点を忘れてはならない<sup>(111)</sup>。善意のものであったとしても、強制労働は、強制労働である。

## おわりに

Ⅲ 2 で見たように、一般的役務義務の導入に際しては、基本法の改正が必要とされるというのが一般的な見解である。Ⅰ で見たように、一般的役務義務の導入の是非に関しては同一政党内でも意見が分かれており、仮に一般的役務義務の導入に関する基本法の改正案が連邦議会に提出されたとしても、どのような表決結果が出るのかを予想することは容易ではない。しかし、基本法の改正に必要とされる連邦議会議員の3分の2以上及び連邦参議院における投票の3分の2以上の賛成という要件を満たすほどには、賛成者はいないと見られており<sup>(112)</sup>、近い将来、

<sup>(108)</sup> 政府の経済政策を評価するために1963年に設立された、5名の委員より成る諮問委員会である。石田一之「ドイツ経済政策分野における政策助言活動をめぐって」『琉球大学経済研究』84号、2012.9、p.8。なお、リュールupp氏は、ダルムシュタット工科大学で経済学の教授を長く務めていた。

<sup>(109)</sup> Bert Rürup, „Irrweg Dienstpflicht: Das Trendwachstum der Volkswirtschaft wird auch so zurückgehen,“ *Handelsblatt*, 2022.7.15.

<sup>(110)</sup> Niko Härting, „CDU-Pläne für eine Pflicht zum sozialen Jahr: Verpflichtendes Gesellschaftsjahr ist menschenrechtwidrig,“ *Legal Tribune Online*, 2022.9.17. <<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/gesellschaftsjahr-cdu-linnemann-emrk-menschenrechtswidrig/>>

<sup>(111)</sup> ヘルティング教授は、欧州人権条約第4条第3項d号に規定する「通常の」を基本法にいう「伝統的な」に当たるものとして理解している。Ⅲ 3 (1) 参照。

<sup>(112)</sup> Richter, *op.cit.*(7), S.981.

この件に関する基本法の改正が実現する可能性は低いと言える。

とはいえ、ロシアによるウクライナ侵攻に伴う安全保障環境の変化は、ドイツにおける徴兵制再開をめぐる議論を活性化させており、これと連動して一般的役務義務に関する議論も新聞紙上等で活発に行われるようになってきている。2022年6月のシュタインマイヤー大統領の発言を受けて同年10月に結果が公表された世論調査によると、64%の市民が大統領によって提案された社会的な役務義務の制度化に賛成した<sup>(113)</sup>。法的な制約などの観点から義務としての制度導入の可能性は低いとしても、こうした世論の支持という基盤を背景に、現在のボランティア制度について、何らかの改革が行われる可能性も考えられるところであり、今後の動向を注視する必要がある。

(やまおか のりお)

---

(113) „Mehrheit in Deutschland befürwortet soziale Pflichtzeit unabhängig vom Alter,“ 2022.10.28. Bertelsmann Stiftung website <<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/mehrheit-in-deutschland-befuerwortet-soziale-pflichtzeit-unabhaengig-vom-alter>>