

オーストリア1920年連邦憲法とハンス・ケルゼン  
—オーストリア法治主義 (Legalitätsprinzip) の展開—  
(4・完)

奥 正 嗣\*

**The Austrian Federal Constitution of 1920 and Hans Kelsen  
— The Development of Austrian Constitutionalism (Legalitätsprinzip) —  
(4)**

Masatsugu Oku\*

**Abstract**

This paper examines the Austrian Federal Constitution of 1920 (Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz 1920) which laid the foundation for the current constitution. The eminent Austrian jurist Hans Kelsen produced several draft constitutions, causing heated controversy among several political parties and resulting in a range of views from Austrian people being included in the 1920 Constitution.

On the other hand, the 1920 Constitution also received important concepts such as popular sovereignty, constitutionalism, and equality before the law from the Kremsier Draft Constitution of 1849 (der Kremsierer Verfassungsentwurf in 1849) which was written immediately after the Austrian March Revolution of 1848.

Here I describe the writing, contents and historical background of the 1920 Constitution and also the 1929 amendment, Hans Kelsen's view and Austrian constitutionalism (Legalitätsprinzip).

**キーワード**

オーストリア憲法、ハンス・ケルゼン、法治主義

---

\*おく まさつぐ：大阪国際大学現代社会学部教授 〈2013.6.5受理〉

目次

はじめに

第1章 1920年から1933年までの歴史的背景

1. オーストリアの国内的状況
2. オーストリアの対外的状況

第2章 1920年連邦憲法成立史

1. ケルゼン草案とザルツブルクおよびリンツ会議
2. 比例代表政府と憲法制定国民議会

第3章 1920年連邦憲法概論

1. 総則

(以上、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第25巻、第3号、2012年3月)

2. 連邦の立法および執行(行政、司法)

2. の1 連邦の立法
2. の2 連邦の執行(行政、司法)

3. 州の立法および執行

(1) 州の立法

(以上、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第26巻、第1号、2012年10月)

(2) 州の執行

4. 管区、市町村(ゲマインデ)
5. 連邦の会計監督
6. 連邦および州の立法・執行に対する法的コントロール
7. 憲法律としての資格を有する古い規範

第4章 1920年連邦憲法とケルゼン草案

1. ケルゼンの6つの憲法草案

- (1) ケルゼン草案I～(5)ケルゼン草案V

(以上、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第26巻、第3号、2013年3月)

- (6) ケルゼン草案VI

- (7) 1920年連邦憲法とケルゼン草案との比較

2. ゲオルク・シュミッツなどの見解(1920年連邦憲法とハンス・ケルゼン)

第5章 1920年連邦憲法の1925年7月30日改正(憲法の拡充・強化)

第6章 1920年連邦憲法の1929年12月7日改正(憲法の改正)

1. 1929年10月の憲法改正政府法案
2. 1929年連邦憲法改正

おわりに(1929年憲法のその後)

(以上、本号)

## 第4章 1920年連邦憲法とケルゼン草案

### 1. ケルゼンの6つの憲法草案

#### (6) ケルゼン草案VI

1919年9月10日の連合国とのサン・ジェルマン講和条約調印後10月17日に、社会民主党とキリスト教社会党との連立による第三次レンナー内閣が成立し、その連立綱領に基づいてケルゼン草案VIは成立した。社会民主党とキリスト教社会党との連立綱領において、次のことが取り決められた。第一に、オーストリアは連邦国家である。第二に、連邦の権限を外交・司法・軍事・労働者保護・労働者保険・大学制度など制限列挙的に掲げる。第三に、連邦立法は、国民議会と連邦参議院が共同で行使する。1919年設置のドイツ国参議院 (der deutsche Reichsrat) を連邦参議院の組織・権限の模範とする。連邦参議院が国民議会の法律議決に対して賛成を拒否した場合には、国民表決に付される。国民議会の議長は、国家元首の諸機能をも代行する。

以上の連立綱領に基づき作られたケルゼン草案VIは、原則的にケルゼン草案IIIを引き継いでいるが、次の点を異にすることになる。すなわち、連邦大統領の諸機能は、国民議会議長によって代行され、国民議会議長が連邦大統領の諸機能を代行する場合には、連邦大統領の称号を用い、これにつき国民議会に対し責任を負い、また、国民議会第二議長、第三議長によって連邦大統領の職務を代行させることができる (37条)。これらの者の就任の際の宣誓は規定されていない (草案III 39条と対比)。連邦大統領の権限の中には、州の公吏の任命は含まれていない (草案III 45条と対比)。また、国民議会の調査委員会に関する規定は欠けている (草案III 37条と対比)。

#### (7) 1920年連邦憲法とケルゼン草案との比較

以上 (1) ~ (6) において6つのケルゼン草案を概観したが、1920年連邦憲法は、いずれのケルゼン草案に依拠しているのであろうか。草案IVは草案Iとほぼ同一なので、主に、草案I、草案II、草案III、草案V、草案VIを取り上げ、重要ないくつかの点につき、1920年連邦憲法との同一点と相違点を挙げる。

##### ①草案I

同一点として、「連邦参議院における州の不平等」、「連邦憲法が州の基本的特徴を定める」、「連邦法律に対し、連邦大統領が公証、連邦首相・主務大臣が副署」、「第6章表題 基本権および自由権」など。

相違点として、「主権を有する諸州 (souveräne Länder)」、「国民議会と連邦参議院の平等」、「連邦大統領は連邦国民によって選挙で選出」、「連邦法律は、連邦大統領を介して連邦首相が公布」、「連邦政府は、連邦法律に反する州法律の取消し (廃止) を8週間以内に憲法裁判所に申立て」、「連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき州議会解散」規定なし、「州立法に対する連邦政府の停止的拒否権と州議会の固持決議」規定なし、など。

##### ②草案II

同一点として、「自主独立性を有する諸州 (selbständige Länder)」、「州立法に対する連邦政府の停止的拒否権と州議会の固持決議」、「連邦法律に対し、連邦大統領が公証、連邦首相・主務大臣が副署」、「連邦法律は連邦首相が公布」、「連邦大統領は、国民議会および

連邦参議院の前で宣誓」、「連邦政府は、連邦法律に反する州法律の取消し（廃止）を期間制限なしに憲法裁判所に申立て」、「連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき州議会解散」、「第6章表題 基本権および自由権」など。

相違点として、「国民議会と連邦参議院の平等」、「連邦大統領は連邦国民によって選挙で選出」、「州知事の任命は連邦政府の承認」、「州相互間協定は連邦政府の仲介必要」など。

### ③草案Ⅲ

同一点として、「自主独立性を有する諸州 (selbständige Länder)」、「国民議会と連邦参議院の不平等」、「連邦の立法権は国民議会に帰属、連邦参議院は異議権のみ」、「連邦政府に対する国民議会による不信任決議、連邦参議院による不信任決議なし」、「連邦参議院は連邦政府を介してのみ法律発案」、「連邦大統領に対する刑事訴追につき、国民議会の同意必要、連邦参議院の同意不要」、「連邦大統領に支障があれば連邦首相が代理」、「州立法に対する連邦政府の停止的拒否権と州議会の固持決議」、「連邦政府は、連邦法律に反する州法律の取消し（廃止）を期間制限なしに憲法裁判所に申立て」、「連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき州議会解散」、「第6章表題 基本権および自由権」など。

相違点として、「連邦大統領を国民議会が選出」、「連邦大統領は国民議会の前で宣誓」、「連邦大統領に対する国民議会による不信任決議」、「連邦参議院は、州知事または州政府構成員で組織」など。

### ④草案Ⅴ

同一点として、「連邦の立法権は国民議会に帰属、連邦参議院は異議権のみ」、「州立法に対する連邦政府の停止的拒否権と州議会の固持決議」、「連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき州議会解散」など。

相違点として、「主権を有する諸州 (souveräne Länder)」、「連邦参議院は連邦行政執行機関」、「連邦大統領は連邦国民によって選挙で選出」、「連邦政府は、連邦法律に反する州法律の取消し（廃止）を8週間以内に憲法裁判所に申立て」、「第6章表題 基本的権利および基本的義務（自由権および社会権列挙）」など。

### ⑤草案Ⅵ

同一点として、「連邦の立法権は国民議会に帰属、連邦参議院は異議権のみ」、「州立法に対する連邦政府の停止的拒否権と州議会の固持決議」、「連邦政府は、連邦法律に反する州法律の取消し（廃止）を期間制限なしに憲法裁判所に申立て」、「連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき州議会解散」、「第6章表題 基本権および自由権」など。

相違点として、「国民議会の調査委員会」規定なし、「連邦大統領の機能代行者としての国民議会議長の宣誓なし」、「国民議会の法律議決に連邦参議院が反対すれば国民表決」など。

以上①～⑤を概観するならば、第3章で考察した1920年連邦憲法は、どれか特定の草案に依拠したというわけではない。ケルゼンは、揺れ動く国内的・国際的状况の下で、国と州との間の議論、さらに政党政派間の議論の成果を考慮し、「専門家的仲介人」として「内容の調整」に絶えず心を配っていた様子がありありとうかがわれる。それゆえ、どの草案

に依拠したという議論の立て方そのものが意味を持たないかもしれないが、敢えて言うならば、1920年連邦憲法には草案Ⅱ、草案Ⅲの特徴が強く出ているように思われる。

## 2. ゲオルク・シュミッツなどの見解 (1920年連邦憲法とハンス・ケルゼン)

ゲオルク・シュミッツ (Georg Schmitz)、ロベルト・ヴァルター (Robert Walter)、クルト・リンクホーファー (Kurt Ringhofer) などの見解を中心として、1920年憲法とケルゼン草案の関係について整理する。

### (1) ドイツ系オーストリアの革命的成立と州の主権

1920年連邦憲法は、諸政党諸政派間の妥協によって成立した。そこでは、連邦と州との関係についても規定されたが、州が連邦からのさまざまな介入手段を阻止あるいは少なくとも弱体化させることができたとは思われない。また、連邦と州との権限配分についても、後に第5章、第6章で考察するように、その後の憲法改正によって、州の不利益に変更されることになった。他方、州から連邦に対する影響力の行使ないし働きかけも妨げられた。特に、このことは、連邦参議院 (Bundesrat) の制度に対する州の見込み違いに典型的に示されている。この連邦参議院については、既に、ハンス・ケルゼンが、「連邦国家が成立するまでの、連邦憲法以前のオーストリアの憲法に欠けていたところのものは、上位国家 (Oberstaat) の立法に対する邦 (Länder) の関与であった。新憲法 (筆者注：1920年連邦憲法) によって、以上の本質的な変更がもたらされている。」と断言しているゆえに、ここで改めて、州の地位について考える意味がある。

では、ハンス・ケルゼンは、ドイツ系オーストリアの発展史の中で、連邦憲法に対して、どういう立場に立っていたのであろうか。シュミッツは、ケルゼンもまたドイツ系オーストリアという新国家の展開によって規定されたとの考えのもとに、ハプスブルク帝国のドイツ語以外の言語を話す民族に対して、ドイツ語を話すオーストリア人の自己決定が問題にされ、さらにドイツ系オーストリアの法承継が問題になったときに、ケルゼンは、新たな国家の革命的成立の理論を展開させ、そこから、従来の国家の崩壊を根拠にして州の主権から出発するという理論で、問題解決の共通の手がかりを見出していくことになったと指摘する。

### (2) 国家的統一性

ケルゼンは、一方では、国家の革命的成立の観点から、州の主権を強調するとともに、他方、行政主体として構成された州がますます大きな独自性を志向しながら発展していくという事態に新国家の中央権力が直面したとき、ケルゼンは、州がドイツ系オーストリアの法秩序と両立しないということの中に示される国家連合的な要素に異論を唱えた。それゆえに、ケルゼンは、ドイツ系オーストリアの法秩序は、州で起こる「事実上」および「實際上」の出来事によって影響されるものではないという考え方を支持した。ドイツ系オーストリアの法秩序と矛盾する州の法的行為は、「法的重要性」を持つものではなかったのである。

かくして、ケルゼンの理論は法政策的な願望によっても形作られることになり、ケルゼンの法理論は、「連邦国家」現象への接近を困難にするものとなった。段階構造理論も、

「統一国家」的法の秩序の正当化にとって特にふさわしいものであった。ケルゼンは、内閣の法律顧問としてばかりではなく個人的にも、将来のオーストリア憲法を「統一国家」的に形成することの信奉者であったということも見過ごせない。ケルゼンは、州を“古い君主制の極めて時代遅れの制度”とみなしており、連邦国家を“不合理な”“複雑で金のかかる”ものとして特徴づけており、来るべき合邦に向けてのオーストリアのドイツへの効果的な歩みにとって障害物だと考えていた。

ロベルト・カン (Robert Kann) は、ケルゼンが感情的に異常なほど強く、そして合理主義者としては驚くべき方法で、合邦問題に取り組んでいたことを指摘している。その反面、ケルゼンは、合邦に支障が生じた場合には、スイスを手本にした「連邦国家」的憲法が、疑いもなく、所与の政治的状況を最も良く表現するものであるとも考えており、ケルゼンの憲法草案 I～V を考察するに際して、極めて強く「連邦国家」的組織類型を示す草案 I、II が、「統一国家」的要素を備えながらドイツ憲法のあらゆる部分の継受によって特徴づけられる草案 III、V よりもはるかにオーストリアおよびドイツ系オーストリア的要素を有していたことも注目に値する。

### (3) 国家的統一性に関するケルゼンの考え方

以上のように、ケルゼンは、一方では、歴史的に実現されたアメリカ合衆国、スイス、1871年のドイツに感銘を受け「連邦国家」の問題に取りかかった。他方では、ケルゼンは、「統一国家」的な思考傾向および類型概念から解放されることができなかった。この時点におけるケルゼンの「統一国家」的思考にとって典型的であったことは、彼が連邦を絶えず「上位国家 (Oberstaat)」として見ていたことである。すなわち、

- (a) 連邦憲法に対しては、上位国家のみが権限を有する (草案 I 6 条、草案 II 9 条、草案 III 9 条、草案 IV 6 条、草案 V 8 条、草案 VI 9 条)。
- (b) 連邦国家にとって絶対必要不可欠なことは、“連邦法は州法を破る” (“Bundesrecht bricht Landesrecht”) という原則 (草案 I 規定なし、草案 II 10 条、草案 III 10 条、草案 IV 規定なし、草案 V 9 条、草案 VI 10 条) である。少なくとも、この原則は、連邦憲法によって州憲法を変えることはできるが、州憲法によって連邦憲法を変えることはできないということによって、この原則は考慮されている。国家の法的統一性は、いくつかの法規範体系 (国法と州法、法律と命令) において、例えば、「国法は州法を破る」という原則に示されるように、上位秩序 (Überordnung) と下位秩序 (Unterordnung) を前提にしている。
- (c) 州の立法と行政は、憲法裁判所 (草案 I 126 条、草案 II 164 条、草案 III 155 条、草案 IV 126 条、草案 V 192 条、草案 VI 155 条) と行政裁判所 (草案 I 116 条、草案 II 154 条、草案 III 145 条、草案 IV 116 条、草案 V 182 条、草案 VI 145 条) の法的統制に服するが、憲法裁判所と行政裁判所は連邦の機関ゆえに、連邦の法的統制の下に置かれている。
- (d) 行政裁判所による行政行為の「修正」の可能性は、州の自立的活動領域に属する行政行為についても、連邦の裁判所によって「修正」されうることにつながる (草案 I 116 条(a)、草案 II 154 条(a)、草案 III 145 条(a)、草案 IV 116 条(a)、草案 V 182 条(a)、草案 VI 145 条(a))。

(e) 連邦の機関である憲法裁判所は、各州相互間の権限争議、州と連邦との間の権限争議を裁判する(草案Ⅰ123条、草案Ⅱ161条、草案Ⅲ152条、草案Ⅳ123条、草案Ⅴ189条、草案Ⅵ152条)。それとの関連で、憲法裁判所裁判官を国民議会と連邦参議院が選任することとされている(草案Ⅰ129条、草案Ⅱ168条、草案Ⅲ159条、草案Ⅳ129条、草案Ⅴ196条、草案Ⅵ159条)。

#### (4) ケルゼンの考え方の歴史的変遷

ゲオルク・シュミッツは、ケルゼンが1927年に従来の理解と対置させた連邦国家理論(「連邦執行—ドイツ憲法およびオーストリア連邦憲法を特別考慮しての、連邦国家の理論と実践についての寄稿—」)は、より一層注目に値し、ケルゼンにとっても特徴的であると指摘する。ゲオルク・シュミッツが指摘するところの要点は、次のごとくである。そのケルゼンの理論によれば、憲法全体の下においては、連邦と州は同位に立つ。ケルゼンのこの理論は、つい最近に至るまで、連邦憲法が成立するまでのケルゼンの議論が人々の心をとらえていたような役割を演ずることがなかった。1918年から1920年にかけての憲法の展開の叙述にとって一般的典型的に見られることは、ケルゼンが時代的関連という枠組みなしに引用されているということである。しかし、ケルゼンは、一般的な展開の中に身を置いたばかりではなく、彼の憲法理論そのものもその独自の発展史を有しているのである。少し敷衍するならば、ドイツ系オーストリアの共和国宣言と同時に1918年11月12日、ドイツ系オーストリア国民議会はドイツとの合邦を全会一致で決議していたが、1919年9月10日に調印することになったサン・ジェルマン条約が合邦の実現を阻止した。さらに、1922年10月4日にイギリス・フランス・イタリア・チェコスロヴァキアとオーストリア政府との間でジュネーブ議定書が締結され、議定書で20年間の合邦禁止の再確認がなされた。ケルゼンは、かつて「合邦に支障が生じた場合には、スイスを手本にした連邦国家的憲法が、疑いもなく、所与の政治的状況を最も良く表現するものである」と述べていたが、こうした一連の歴史的展開は、ケルゼンを、「統一国家」的思考から「連邦国家」的思考へとシフトさせていくきっかけとなったのであろうか。

#### (5) ケルゼンの専門家・仲介者としての能力と政治過程

ケルゼンは、“オーストリア連邦憲法の創始者”“オーストリア連邦憲法の父”と呼ばれている。それが果たして正当であるかどうかの問題がある。ケルゼンが個々の憲法制度に関して思想的にいかなる貢献をなしたかにつき、この種の文献が欠けていることもあって明らかでない。オーストリア連邦憲法の成立に対するケルゼンの意義は、いずれにしても、全く他の分野で存在している。すなわち、例えば、国家政府と州政府との間の論争のような具体的な経験を、思想的に魅力的で論理的に完結した体系に凝縮させるケルゼンの能力は、彼の憲法的諸活動の中に見出さるのである。憲法審議におけるケルゼンのさらに支配的な活動は、彼の法技術的な、立法者としての能力から生じているといってもよい。ケルゼンは、継受した、あるいは外国において現に通用している諸規定に基づき作った憲法草案において、理論的に発展させた類型概念 (Typ-Vorstellung) を出発点としている。しかし、憲法論議において、個々の組織類型についてのモデル概念が全く正当に評価されないときには、微妙なニュアンスの違いを取り込んだ展開を快く受け入れている。理

論家は往々にしてしりごみするものではあるが、ケルゼンは、その時々において決定的な予備草案 (Vorentwurf) を最終段階まで保持し、目立たない日の当たらない場所で活動する立法担当者としての役割を引き受けることを恐れなかった。

ケルゼンは、本章1. で考察したように、その憲法草案において、国と州との間の議論、さらに政党政派間の議論の成果を考慮したことは確実である。ケルゼンは、彼の草案活動の最初から憲法制定国民議会の終結に至るまで、論議の対象となった内容の調整に心を配っていたように思われる。この永続的な編集者としての面倒みの良さが、最終的には、ザルツブルクとリンツの2つの州会議において、諸州はケルゼンが編集した草案を使用したばかりではなく、社会民主党やキリスト教社会党の党草案も、その核心部分において、ケルゼンの予備草案 (Vorentwurf) を出発点とすることにつながっていた。ケルゼンが、諸政党公認の専門家の仲介人としての役割を引き受け、憲法小委員会の枠内においてはあるが熱烈な立法者活動を展開したということは注目に値する。

しかし、同時にまた、1920年のオーストリア連邦憲法の成立史は、「専門家」の活動能力の限界を示している。ケルゼンが、彼の法理論的認識に従って、個々の定式化に成功したことは疑いがないにしても、連邦憲法の成立は、理論的事象というよりもはるかに政治的事象であった。この政治的事象の立役者こそ、諸政党および諸州の代表者たちであった。それゆえに、ケルゼンが、「クレムジール憲法と1920年連邦憲法との間に、思いがけない (意図的にしたものではない) (unbeabsichtigt) 類似性が存する」と感動の言葉を発したのも理解できるものがある。

## 第5章 1920年連邦憲法の1925年7月30日改正 (憲法の拡充・強化)

1920年連邦憲法は、その暫定性、断片性ゆえに、さらに多数の憲法律によって補完される必要があった。1922年に財政憲法が定められ、その後1925年に、1920年連邦憲法の拡充・強化という意味での憲法改正がなされた。ヘルプリンクも、1925年改正は、1920年連邦憲法の基本方針に基づく憲法改革 (Verfassungsreform) であったが、後に詳述する1929年改正は、国家制度の基本構造のかなりの変更を伴う憲法改正 (Verfassungsänderung) であったと指摘している。

①連邦権限の拡大・強化を伴うところの連邦国家構造の完成。

連邦・州権限配分の第1類型 (立法・執行とも連邦帰属) に「農林業以外の労働者団体保護、あらゆる連邦劇場事項など」を新たに追加 (10条)。連邦・州権限配分の第2類型 (立法連邦帰属、執行州帰属) の「戸籍簿制度を含め戸籍制度、警察の外国人課、軍事制度、自動車制度など」を連邦・州権限配分の第1類型 (立法・執行とも連邦帰属) に移管 (10条、11条)。連邦・州権限配分の第3類型 (基本立法連邦帰属、実施立法および執行州帰属) の「放牧制度を含め林業、水法など」を連邦・州権限配分の第1類型 (立法・執行とも連邦帰属) に移管 (10条、12条)。連邦・州権限配分の第2類型 (立法連邦帰属、執行州帰属) および連邦・州権限配分の第3類型 (基本立法連邦帰属、実施立法および執行州帰属) において、州間の合意ができない場合に州執行権限が連邦に移行する際の合意不成立期間を6か月と規定 (15条3項)。

②法治主義のより一層の精密化 (厳密化)。

行政官庁は、命令を、「法律の枠内で」(im Rahmen der Gesetze) (「憲法律 (Verfassungsgesetz)」の「一般的 (generell)」授權に基づいて)のみ定めることができるという条文に代わり、行政官庁は、命令を、「法律の根拠に基づき」(auf Grund der Gesetze) (「単純法律 (Einfachgesetz)」の「明確な (厳密な) (präzis)」授權に基づき)定めることとなった (18条2項)。

③会計検査院による財政状況の検査を、連邦だけでなく州にも拡張 (127条)。

④憲法裁判所の権限の明確化、拡充・強化。

憲法裁判所の管轄対象を、「連邦・州・管区・市町村へのすべての請求」から、「連邦・州・管区・市町村へのすべての財産法上の請求」、「連邦・州・管区・市町村の一般公務員の公法上の勤務関係に関する請求」とより具体化・明確化 (137条1項、2項)。憲法裁判所の権限につき、「通常裁判所とその他の裁判所との権限争訟」についての裁定を追加 (138条1項)。また、「州相互間の権限争訟、州と連邦との間の権限争訟」の裁定から、「連邦または州の立法または執行行為が10条ないし15条の権限規定に合致しているかどうか」の裁定へより具体化・明確化 (138条2項)。すでに失効した命令についても判断対象に加え、「廃止」判決ではなく「違法であったことの確認」判決をすることが規定された (139条3項)。間接連邦行政につき、州知事だけでなく、州知事代理人、その他の州政府構成員の法律・命令違反に対する連邦の訴えについても判断する (142条2項)。さらに、「一般国民が行政官庁の決定・処分によって憲法上保障された権利を侵害された場合の請求」だけでなく、「連邦・州・管区・市町村の一般公務員が行政官庁の決定・処分によって勤務法上の権利を侵害された場合の公法上の勤務関係に関する請求」を判断対象に追加 (144条2項)。

⑤1862年の帝国ゲマインデ法 (市町村法) の継受によるゲマインデ法 (市町村法) の固定化、定着化 (1920年憲法経過法の条項追加・改正) (第3章4.(2)①参照)。

## 第6章 1920年連邦憲法の1929年12月7日改正 (憲法の改正)

1929年改正は、従来の憲法の基本構造を変えるような大きな変革を行う。「議会 (特に、国民議会) 中心の権力結合的共和国」から「連邦大統領の地位強化による権力分立的共和国」へ、「州代表としての連邦参議院」から「州および職能代表としての連邦参議院」へ、権限の重点を「州」から「連邦」への転換である。以下、考察する。

### 1. 1929年10月の憲法改正政府法案

1929年の憲法改正は、1920年連邦憲法の徹底的な改正であった。この憲法改正は、一方では社会民主党、他方では市民政党政党および護国団との間のドラマチックな法的な衣装をまとった権力闘争に起因している。1919年から1920年にかけての憲法審議において、双方とも、政治的力関係がどのように展開していくのか、一定の憲法的諸制度がどのような実際的な結果を展開させていくのかを予測することができなかったならば、1929年の憲法論議はもっと違った状況に置かれていたが、1920年以降の安定化した力関係の下において、諸

政党は、例えば、国家権力の組織、反対派（野党）のコントロール権、連邦と州との間の権限配分、憲法律のための特別決議の必要性などを、自らの利益の観点から判断することがより容易となった。

市民陣営は、労働運動の政治的影響力を弱めるため、また1920年連邦憲法においてなされた譲歩を回復するために、1927年7月15日の出来事（判決に反対する社会主義者の暴動、裁判所の炎上。第1章1.(1)④参照）以降生じた社会民主党の権力喪失を利用しようと試みた。1920年連邦憲法に見られるところの民主主義に対する諸政党の影響力、極端な議会主義、弱い政府権力などに対する国民の批判が明らかなものとなってきた。その背後には、憲法改正によってオーストリアの根本的な政治的権力の移動をもたらしたいという意図が存在していた。1929年10月に市民・ドイツ民族主義政府によって提出された政府法案は、国民議会の犠牲の下に執行権限を強化し、同時に、反対派（野党）の権力を制限し、また州の諸権限を空洞化するというものであった。以下、政府法案の概要を示す。

#### ①国民議会

国民議会の活動は、1年に2回の通常議会で制限され、連邦大統領は、国民議会の召集権および解散権を有するものとされた。

#### ②連邦参議院

職能代表制の採用によって、連邦参議院を、州および職能代表に代え、そして、それぞれの州は、州知事と州財務担当官によって代表されるものとされた。

#### ③憲法改正立法

憲法改正法案については、国民議会でなされた投票数の3分の2以上ではなく過半数、および、国民投票数の半数でもって発効するものとされた。

#### ④連邦大統領

まず最初に、連邦国民による選挙に付される。絶対多数を獲得した候補者がいない場合、連邦総会は、上位3人の中から連邦大統領を選挙するものとされた。連邦大統領の権利として、連邦政府構成員を任命・罷免する権利、国民議会を召集・解散する権利が規定された。連邦大統領は、国民議会が召集されているがその議決を待つことができない場合には、緊急命令権によって、連邦政府の提案に基づき、法律を変更する命令を発することができるものとされた。

#### ⑤暫定予算

暫定予算制度によって、予算審議に際し、反対派（野党）が連邦政府に圧力をかける可能性を制限することが意図された。

#### ⑥司法権

陪審裁判は廃止するものとされた。政府法案は、憲法裁判所および行政裁判所の裁判官の任命に関する議会の影響を排除することによって、公法裁判所の政治的再編（Umpolitisierung）を志向した。

#### ⑦州

学校制度・国籍制度など一連の州権限を連邦に移管することによって、中央集権化が強化された。すべての重要な警察事項が連邦に移管されたことが、権力政治的に重要であ

る。州政府構成員は、州議会によって比例選挙法ではなく多数選挙法に従って任命されるべきものとされた。それによって、社会民主党を、ウィーンを除き、すべての州議会から排除しようとした。

#### ⑧ウィーン

連邦首都ウィーンは、州としての地位を失い、それに代わって、連邦直轄市としての性格を保持するものとされた。

#### ⑨基本権

人身の自由、家宅権 (Hausrecht)、自由な意見表明および出版の自由は、戦時および公共の秩序安全が危険にさらされる場合には、制限されうる。

## 2. 1929年連邦憲法改正

社会民主党は、この政府法案が発効すれば、国家に対するほとんどすべての影響力を失うことになってしまうので、この政府法案に激しく抵抗した。社会民主党は、審議に際し、社会民主党の投票がなければ憲法改正に必要な3分の2以上の多数の票を獲得することは不可能であるという切り札を出すことができた。護国団による暴動・反乱やクーデターの可能性、憲法改正案を国民投票にかけるといふ政府告知によって、社会民主党も、最終的には、憲法改正案に賛同することとなった。ただその際、憲法改正の決定的な“毒気を抜き (die Giftzähne ziehen) ”、大統領独裁制を樹立することを妨害することに成功した。以下のごとくである。

#### ①権限

地方公安 (治安) 警察は別にして、公の安寧秩序および安全の保持、連邦警察・連邦地方警察の組織と管理運営については、その立法権限と執行権限が連邦に割り当てられた (10条)。また、スラム街の再開発などのための土地収用も連邦に移管した (10条)。さらに、連邦は、すべての学校制度・教育制度の最上級の管理・監督権を有している (102a条)。

#### ②国民議会

国民議会は、連邦大統領によって召集および解散させられる (28条1項・2項、29条1項)。解散の場合において、連邦政府は、国民議会の新たな選挙を命じなければならない (29条1項)。国民議会は、連邦政府構成員を選挙する権利を失った (70条1項参照)。国民議会の活動は、1年に2回の通常議会に集約された (28条1項)。暫定予算は、2ヶ月の期限付きである (51条3項)。

#### ③州および職能代表

連邦参議院に代わって、州および職能代表が登場した (34条)。職能代表の組織および任用原則は、特別な連邦憲法律で定められるべきものとされており (35条)、実現すれば、州および職能代表という二院 (Länderrat, Ständerat) から構成されるかのような様相を呈することになったが、決して規定されることはなく、実際上は、古い法状況が維持されていた。

④連邦大統領

連邦大統領は、従来の連邦総会による選出に代わり、連邦国民の普通・平等・秘密・直接選挙によって選ばれる(60条1項)。任期も、従来の4年から6年に延長された(60条5項)。連邦大統領は、連邦総会の発議に基づいて実施される国民投票によって、6年の任期前にも罷免される(60条6項)。連邦大統領は、連邦政府構成員を任命・罷免する(70条1項)。また、連邦軍に対する統帥権を行使する(80条1項)。

⑤緊急命令権

緊急命令権は、かつてのオーストリア・ハンガリー二重帝国時代に皇帝の権限として既に存在しており、これを手本にしたものである。「帝国代議制度に関する1867年12月21日の基本法」14条は、次のごとくである。すなわち、帝国議会が召集されていないときに、公共の安全と秩序が著しく妨げられ、あるいは危険にさらされる場合など差し迫った緊急の必要がある場合において、皇帝は、内閣全体の責任の下、命令で、公共の安全と秩序の回復に必要な措置をとることができる。ただし、国家基本法を改正したり、国庫財産に永続的な負担を与えたり、国庫財産を売却してはならない。この命令は、すべての大臣によって副署され、この国家基本法の規定に明白に依拠して公布された際には、暫定的に法律としての効力を生ずる。

1929年改正憲法18条3項～5項によると、国民議会が召集されていないか、適時に召集されることができないか、またはその活動を不可抗力によって阻まれているときに、明白かつ再び償われえない公共の損害を防止するため憲法上国民議会の議決を要する措置を即時にとることが必要となる場合においては、連邦大統領は、連邦政府の提議に基づいて、大統領および連邦政府の責任の下に、法律を変更する暫定的な命令によって、以上の措置をとることができる。連邦政府は、その提議を、国民議会の主委員会によって任命された常任小委員会(55条2項)とともに審理しなければならない。この命令には、連邦政府の副署を必要とする。この命令は、連邦憲法の改正や労働権・団結権および借家人保護の領域におけるいかなる措置をも内容とすることができない。さらに、国庫財産の売却や、連邦に永続的な財政的負担を課す、または州・管区・市町村に財政的負担を課す、あるいは連邦国民に財政的義務を課すいかなる措置も許されない。このような緊急命令は、連邦政府によって遅滞無く国民議会に提出される。国民議会がこの提示を受けて、緊急命令を連邦法律として決議し、あるいは連邦政府(連邦大統領ではない)による廃止を要求しなければならない。

以上1867年と1929年の2つの緊急命令権を対比して理解できるように、1929年改正憲法における連邦大統領の権限は他の国家機関と結びつき、連邦大統領固有の緊急命令権とは言えなくなっている。すなわち、緊急命令の発案権は連邦政府にあり、さらにその連邦政府の発案にも国民議会の主委員会の常任小委員会の賛成を必要とし、最終的に緊急命令に連邦政府の副署が要求されている。国民議会が緊急命令を認めず廃止を要求する場合も、連邦大統領ではなく連邦政府によって廃止されるのである。また、緊急命令発布の要件も、「国民議会が召集されていないか、適時に召集されることができないか、またはその活動を不可抗力によって阻まれているとき」に、「明白かつ再び償われえない公共の損害

を防止するため」、「国民議会の議決を要する措置を即時にとることが必要となる場合」と規定され、かなり厳格である。

1867年の緊急命令権では議会が無視されていた。この反省もあって、1922年の連邦憲法律によって、連邦政府は、法律を変更しうる命令を発布することのできる特別な全権を獲得した（「特別の政府決議」に基づく命令）が、最小限の民主的コントロールを保障するために、全権委任法 (Bevollmächtigungsgesetz) によって、連邦政府および比例選挙によって国民議会から選ばれた26人の国家評議員 (参事官) (Staatsrat) から成る特別内閣 (außerordentlicher Kabinettsrat) が作られた。以上の政府命令 (政令) は、特別内閣の多数決議を必要とした。その際、国家評議員のみが決議に参加することができた (第3章2. の1(2)①参照)。1929年改正憲法においても、「国民議会の主委員会によって任命された常任小委員会」を介在させ、常に議会制民主主義の基本原則が保障されることとなった。

#### ⑥公法裁判所

憲法裁判所裁判官・行政裁判所裁判官の任命に対する国民議会・州・職能代表の影響力が制限される反面、連邦政府の影響力が拡大した。1920年および1925年の連邦憲法においては、憲法裁判所長官・副長官および半数の構成員・予備官につき国民議会が、その他残り半数の構成員・予備官につき連邦参議院が選出するとされていた (147条3項)。ところが、1929年連邦憲法においては、憲法裁判所裁判官の任命は、連邦大統領が行う。その際、連邦政府は長官・副長官および6人の構成員・3人の予備官の提議権を、国民議会、州・職能代表は残り6人の構成員につきそれぞれ3人の構成員の提議権を、残り3人の予備官につき国民議会が2人、州・職能代表は1人の提議権を有することとなった (147条2項)。国民議会および連邦参議院 (州・職能代表) が提議できる憲法裁判所構成員・予備官の数が減少するとともに、国民議会は長官・副長官の提議権を失った。

さらに、1929年改正により、憲法裁判所の長官・副長官・その他の構成員および予備官の資格要件を、法的素養あり、10年以上の経験を有することなどを規定した (147条3項)。

また、行政裁判所につき、1920年および1925年の連邦憲法においては、連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき、長官・副長官およびその他の構成員を任命していたが、長官および半数の構成員につき国民議会の主委員会の同意が、副長官および残り半数の構成員につき連邦参議院の同意が必要とされていた (135条)。ところが、1929年連邦憲法においては、連邦大統領は、連邦政府の提議に基づき、長官・副長官およびその他の構成員を任命する。連邦政府の提議には、国民議会の主委員会および連邦参議院の同意が必要とされない (134条2項)。議会の関与が廃止された。

憲法裁判所の権限として、1925年改正により、「連邦・州・管区・市町村の一般公務員が行政官庁の決定・処分によって勤務法上の権利を侵害された場合の公法上の勤務関係に関する請求」を判断対象に追加 (144条2項) したが、1929年改正により憲法裁判所の権限から削除された。

州官庁の決定が連邦憲法11条および12条の事項について連邦の利益を害すると考えると

きは、連邦主務大臣は行政裁判所に訴えを提起することができたが、1929年改正により、「連邦憲法11条および12条の事項についての法違反」のみとなり、「連邦の利益を害すると考えるとき」が削除された（ヘルプリンクがいう“行政訴訟の客観訴訟化”）。

連邦大統領、連邦大臣、次官は（州議会によって選出される州政府構成員も）、1929年までは国民議会によって選ばれ、憲法によって、「国民の受託者（Volksbeauftragte）」と呼ばれた（19条1項）が、1929年改正により、「国民の受託者（Volksbeauftragte）」という言葉に代わり、「最上級執行機関（die obersten Organe der Vollziehung）」に変更された（19条1項）。

#### ⑦会計検査院

1925年改正法で、会計検査院は州も含めて財務執行状況を審査しなければならなくなった（127条）が、1929年改正法で、州についての財務執行状況の審査は、数字上の正確さ、既存の諸規定との合致、財務執行の効率性および合目的性にも拡張された（127条1項）。また、住民数2万人以上のゲマインデ（大ゲマインデ）も会計検査院の会計審査に服する。州に対するのと同様に、審査は、数字上の正確さ、既存の諸規定との合致、財務執行の効率性および合目的性にも拡張された（127a条1項）。住民数2万人未満のゲマインデ（小ゲマインデ）も、管轄州政府の要請により、時と場合に応じて適宜、会計検査院の会計審査に服する（127a条6項）。

#### ⑧ウィーン

連邦の州としてのウィーンの地位は、維持された（108条1項）。

以上①～⑧において概観した1929年の連邦憲法改正は、さまざまな政党からさまざまに評価された。社会民主党は、自己の立場を防衛した成果から、「ファシズムは、ウィーンにおいて絶対勝利することはないだろう。」という決議を行った。他方、護国団は、「社会民主党が、墮落した民主主義の従来からの狂気憲法を抛り所として投票を拒否したゆえに、重要な政府提案の改正諸規定のいくつかが実施されなかった。オーストリアマルキシズムは、いつか将来、あがなわなければならない巨大な罪を背負っている。われわれ同胞たち、戦いをさらに続けなければならない。」という言葉で、民主主義に対する闘争の継続を表明した。

1929年連邦憲法改正は、1920年憲法の「極端な議会中心の権力結合的な共和国」から、立憲主義的オーストリア帝国憲法が掲げた「帝国議会・君主・国家政府」と同様なバランス関係を有する「国民議会・連邦大統領・連邦政府という3つの最上級国家機関の権力分立的な共和国」を志向したが、政党国家という憲法現実から、連邦大統領の地位はその意義を十分発揮できないで終わることになる。

### おわりに（1929年憲法のその後）

1929年の憲法改正は、望ましい方法で国民生活を満足させることに寄与することができなかった。特に護国団は、改正の結果およびその後の展開に不満を示した。1930年5月19日の護国団祝典の際には、民主的議会制が非とされた。1931年9月13日には、シュタイアーマルクで護国団グループの暴動の企てもなされたが挫折している。また、市町村およ

び州の議会選挙で国家社会主義 (ナチ党) の台頭が明らかとなった。護国団など市民陣営の大部分は民主主義を拒否し、成長してくる国家社会主義は国家を拒否し、社会民主党は政府反対派に回り、連立の申し出を、それゆえに、国家的責任の引き受けを拒否した。こうした国内政治の不安定状況は、連邦政府の活動範囲を、はなはだしく制限した。

オーストリアにおける権威主義的体制の樹立にとって決定的な時期である1932年ないし1933年は、いくつかの危機が同時発生したことによって特徴づけられる。1932年の大ドイツ人党の脱退による伝統的な市民ブロック連合の崩壊が経済的壊滅を導いた。キリスト教社会党、農村同盟、護国団による連立政府が、ドルフス首相の下に、1932年5月以来、国民議会において、野党である社会民主党や大ドイツ人党に対して、わずか1票の差 (83 : 82) でもって多数に立っていた。連邦参議院においては、こうした状況すらなく、過半数に満たなかった。

1932年から1933年にかけてのオーストリアの政治的状況は、市民農民部門の急進化によって、明らかに右傾化した。右陣営は、いくつかの競合する動きに分かれた。保守的カトリック陣営であるキリスト教社会党は、民主的な動きを抑圧し、一部ファシスト的理念や権威主義的国家概念への転向が生じた。イタリアファシズムと結びつき、その政治的力を強めていた護国団は、農村同盟と完全に不和になり争っていた。伝統的なドイツ民族主義陣営は、その構成員および選挙人の多数が、本質的に好戦的な態度を取る国家社会主義に走ったことによって解消してしまった。国家社会主義は、ドイツ民族主義陣営を獲得した後唯一の拡張政党として、社会民主党およびキリスト教社会党の選挙勢力内に進入してきていた。1932年には、その勢力は15~25パーセントと評価されていた。左翼政党として社会民主党が防衛的立場に立っていたが、相変わらず40パーセント近い選挙支持率に支えられていた。

議会制民主主義に基づくカトリック保守党陣営による1920年以來の継続的支配の維持は、以上の政治的改変によって不可能となるように思えた。選挙支持率の低下および政治的な指導的地位の明らかと思える喪失に直面して、政府陣営の側に、憲法と民主主義を根底から覆し、権威主義的体制を確立しようとする決意が熟してきた。独裁制への途は、別稿で詳しく考察するところの1933年3月の政府クーデターでもって初めて始まったわけではなく、遅くとも1932年に既にキリスト教社会党政治家において、議会制民主主義体制を廃止しようという議論が進展していた。

1929年憲法に代わる1934年憲法、さらにその現実の適用は、以前の1920年ないし1929年憲法時代とは異なり、法治国家性の著しい喪失によって特徴づけられる。法治国家原理は、単なる形式的な原理に縮小されたのである。

また、1934年の憲法経過法および一連の法律は、“政治的傾向司法”のための法的根拠を形づくった。それらの規定によれば、裁判官がその地位にとどまること、あるいは、一般的に裁判官の職にとどまるのが、明らかに司法の尊厳を害する、特に、判決の公平がもはや保障されない場合には、連邦司法大臣の処分によって、裁判官を罷免することができた。さらに、司法大臣は、「重要な理由から (aus wichtigen Gründen)」、それゆえに、實際上無制限に、いつでも、すべての裁判所の事務配分に介入する権利を有した。それに

より、ドルフス政府は、司法を、その“政策のための伸びた腕 (verlängerter Arm ihrer Politik)” とみなすことが可能となった。さらに、政府は、1933年5月に、戦時経済授權法およびそれに基づく政府命令によって、憲法裁判所の停止を演出した。この憲法裁判所の停止により、憲法上の規範統制 (コントロール) 自体が、無くなってしまったのである。連邦政府によるこの決定的で明らかな憲法違反は、オーストリア憲法史および国民感情に、深い精神的外傷を残すことになった。こうした歩みでもって、ドルフス政府は、法律の違憲性を審査する可能性を憲法裁判所から奪い、オーストリアの法治国家的基礎を根底から破壊してしまったのであった。

以上のような経過を経てその後、職能身分制国家原理に基づく1934年憲法により、1920年連邦憲法、1925年改正、1929年改正と着実な展開を見せてきたオーストリア法治主義の流れは一時中断する。しかし、そうした逆流にあっても、行政の法律適合性、立法の憲法適合性のコントロールについては、1934年憲法において、以前の憲法裁判所および行政裁判所の権限を一つにしたところの連邦裁判所 (Bundesgerichtshof) が設置され、憲法裁判権につき、連邦大臣または州政府の求めに応じて、決定的な意味を有する行政規定 (Verwaltungsvorschrift) の解釈について、拘束力を有する法的鑑定意見を述べる権限が新たに付け加わり (166条)、また、行政裁判権につき、具体的な行政事件についての行政官庁の不作为を終わらせるための懈怠訴訟 (Säumnisbeschwerde) が新たに作られた (164条3項2文、167条4項) ことは注目してよい。

1943年11月のモスクワ宣言は、ドイツとの合邦の無効を宣言し、独立のオーストリアの再建を宣言した。レンナーによるオーストリア仮政府は、1945年5月1日、「1929年の本文における連邦憲法の新たな有効性に関する憲法 (憲法経過法)」を發布し、1929年憲法を復活することを宣言する。

1933年以降におけるオーストリア憲法および法治主義の展開の詳細については別稿に譲ることとしたい。

#### 参考・引用文献

- ・ Hans Kelsen, *Österreichisches Staatsrecht*, Scientia-Verlag Aalen, 1981.
- ・ Ernest C. Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Springer-Verlag, 1956.
- ・ Ludwig K. Adamovich, *Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts*, Springer-Verlag, 1947.
- ・ Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht (Zweite Auflage)*, Springer-Verlag, 1984.
- ・ Wilhelm Brauner, *Österreichisches Verfassungsgeschichte (Siebente Auflage)*, Manz-Verlag, 1998.
- ・ Robert Walter, Heinz Mayer, *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1988.
- ・ Oskar Lehner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Universitätsverlag Rudolf Trauner, 1992.
- ・ Georg Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1981.
- ・ 高田敏「オーストリア連邦憲法」、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 [第四版]』、有信堂、2009年。

オーストリア1920年連邦憲法とハンス・ケルゼン—オーストリア法治主義 (Legalitätsprinzip) の展開— (4・完)

- ・南塚信吾編 『ドナウ・ヨーロッパ史』、山川出版社、1999年。
- ・エーリッヒ・ツェルナー著 リンツビヒラ裕美訳 『オーストリア史』、彩流社、2000年。
- ・カール・レンナー著 太田仁樹訳 『諸民族の自決権』、御茶の水書房、2007年。
- ・クリストフ・グズィ著 原田武夫訳 『ヴァイマル憲法—全体像と現実—』、風行社、2002年
- ・フォルクマル・ラウバー編 須藤博忠訳 『現代オーストリアの政治』、信山社、1997年。
- ・矢田俊隆 『オーストリア現代史の教訓』、刀水書房、1995年。
- ・細井保 『オーストリア政治危機の構造』、法政大学出版局、2001年。 など

さらに、

- ・拙稿「オーストリア (ハプスブルク帝国) における立憲主義の展開—1848年～1851年 初期立憲主義の確立—(1)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第16巻、第2号、2003年。
- ・拙稿「オーストリア (ハプスブルク帝国) における立憲主義の展開—1848年～1851年 初期立憲主義の確立—(2)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第17巻、第1号、2003年。
- ・拙稿「オーストリア (ハプスブルク帝国) における立憲主義の展開—1852年～1867年 君主的統一国家 (新絶対主義)—(1)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第18巻、第3号、2005年。
- ・拙稿「オーストリア (ハプスブルク帝国) における立憲主義の展開—1852年～1867年 君主的統一国家 (新絶対主義)—(2)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第19巻、第1号、2005年。
- ・拙稿「多民族の共存をめざして—オーストリア・ハンガリー二重君主国を例にして—(1)」、『ヨーロッパにおける人権問題』(大阪国際大学研究叢書 No. 14)、2006年。
- ・拙稿「多民族の共存をめざして—オーストリア・ハンガリー二重君主国を例にして—(2)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第21巻、第1号、2007年。
- ・拙稿「オーストリア・クレムジール憲法草案 再考—クレムジール憲法草案と1920年連邦憲法との思いがけない類似性をめぐって—(1)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第23巻、第2号、2010年。
- ・拙稿「オーストリア・クレムジール憲法草案 再考—クレムジール憲法草案と1920年連邦憲法との思いがけない類似性をめぐって—(2)」、『大阪国際大学紀要 国際研究論叢』第23巻、第3号、2010年。

