

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—
(1)

奥 正 嗣*

The Austrian Federal Constitution of 1920 and Hans Kelsen
— The Development of Austrian Constitutionalism (Legalitätsprinzip) —
(1)

Masatsugu Oku *

Abstract

This paper examines the Austrian Federal Constitution of 1920 (Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz 1920). This constitution lays the foundations of the current Austrian Federal Constitution. The eminent Austrian jurist Hans Kelsen made different constitution drafts, and several Austrian political parties entered into heated controversies about these. Consequently, a range of views from Austrian people of that time are included in this constitution.

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

I describe here the Constitution of 1920, including its writing, contents, the 1929 amendment, the historical background, Hans Kelsen's views, 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 〈2011.11.23受理〉

はじめに

私は、オーストリア1848年3月革命からハプスブルク帝国が崩壊する1918年までの憲法史についてすでに別稿で詳しく考察した。その際、1848年から1849年にかけて制定されたハプスブルク帝国時代のクレムジール憲法草案（der Kremsierer Verfassungsentwurf）から1849年憲法、1867年憲法、1920年憲法へと連綿と続く立憲主義思想の流れについても触れ、特に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（unbeabsichtigt）”類似性を指摘するケルゼンの言葉を引用しながら、クレムジール憲法草案と1920年連邦憲法との条文による対比を試みた。1920年連邦憲法の詳しい内容については、後日の研究に委ねることにした。

今から詳しく考察するところのオーストリア1920年連邦憲法は、1929年に大改正を受けることになるが、現在のオーストリア連邦憲法の基礎を成す重要な憲法である。ハンス・ケルゼン（Hans Kelsen）が、1919年の9月中ごろまでにいくつかの憲法草案を作り上げ、さらにこれらの憲法草案に影響を受けながら、連邦と諸州との、また諸政党諸政派間の激しい論争が展開されることになった。新生の若きオーストリア共和国とともに誕生し、“さまざまなおもい”が錯綜する1920年連邦憲法は、オーストリア国民すべての期待を一身に背負い、来るべき激動の時代を生きることになる。1848年のオーストリア3月革命の影響を受けて生まれ、ハプスブルク帝国の時代にありながらも国民主権主義を宣言するなど、当時のオーストリア国民の“温き思い”が込められたクレムジール憲法草案が、1920年連邦憲法に、さらに現在のオーストリア連邦憲法に脈々として生き続けているということは注目に、それ以上に、感動に値する。

本稿は、1920年連邦憲法が誕生し、1929年に改正を受け、1933年に一時失効するまでの時代を考察する。1920年連邦憲法考察に際しては、主に、ケルゼンの『オーストリア国家法（Österreichisches Staatsrecht）』を参照しながら、憲法制定国民議会を中心とする連邦憲法成立史に触れ、その後、1920年連邦憲法概観を試みる。さらに、ハンス・ケルゼンと1920年連邦憲法との関係、1929年の改正に及ぶことにする。

第1章 1920年から1933年までの歴史的背景

この章においては、今日のオーストリア連邦憲法の基礎を成している「1920年連邦憲法」の制定過程である1920年前後を起点として、「1920年連邦憲法」の議会主義的民主主義や連邦大統領の権限が大幅な修正を受ける1929年を経て、ナチズムを基礎とする1934年憲法が成立する直前の1933年までのオーストリアの歴史的背景を、国内的状況と対外的状況に分けて簡単に振り返る。すでに、歴史学や政治学の分野からの詳細な分析が存在するので、ここでは、1920年連邦憲法に関連して述べるにとどめる。

1. オーストリアの国内的状況

(1) 諸政党諸政派間の対立

①社会民主党と“赤いウィーン”

1920年から1933年にかけてのオーストリアの政治的状況は、伝統的陣営の存続と政治的分極化の深まりによって特徴づけられる。社会民主党と、カトリックおよびドイツ民

族主義陣営から成る「市民連合(市民ブロック)(Bürgerblock)」の両者が対立していた。

社会民主党(SD)内には、1918年以降大きな対立もなく、革命運動を拒否し民主的選挙を通じて資本主義的経済秩序を克服しようとする諸勢力が存在していた。その意図するところは、労働者階級の指導の下に多数の国民を集結させ、それによってブルジョアジー(有産階級)の階級支配を打倒するため、共和国を民主的な闘争手段として利用しようというものであった。1926年11月3日のリンツ綱領に基づき、いったん権力の座に就いたときには、国家権力を民主主義という形で、また民主主義のあらゆる保障の下で、行使しようとした。他国の反革命的諸勢力の歴史的経験に関連して、リンツ綱領で、「ブルジョアジー(有産階級)が、経済生活の計画的抑制によって、暴力的反抗によって、外国の反革命的諸勢力との共謀によって、労働者階級の国家権力の任務とするところの社会的変革に対して抵抗しようとするならば、労働者階級は、ブルジョアジー(有産階級)の抵抗を独裁という手段によって打ち負かさなければならないであろう。」と主張していた。オーストリアマルキシズムに典型的な「言葉だけの急進主義」(Verbalradikalität)とは対照的に、共和国体制、民主主義、社会政策上の成果の受け入れを目標として、はるかに防衛的だが実際的な政策を展開していた。1923年に設立された準軍事的な「共和国防衛同盟(Republikanischer Schutzbund)」は、ファシスト的な護国団(Heimwehr)やますますキリスト教社会主義の影響を受けるようになった連邦防衛軍(Bundeswehr)に対する社会民主党の対抗勢力を意味するものとされた。「共和国防衛同盟」の任務は、この時期作られたその他の準軍隊のようにクーデター準備のためのものではなく、民主的共和国を防衛することにあつた。国家レベルにおける社会民主党は、自らにも責任があるが1920年にあらゆる重要な国家機能から排除された後は、民主主義が消滅するまで野党にとどまっていた。社会民主党は野党となったあともウィーン市制を握り、それは1934年まで続くことになる。連邦憲法は徴税を含む広範な自治権を州に与えていた。ウィーン市は州と同格の地位を与えられていたので、社会民主党は同市制において独自の社会政策を展開できた。社会民主党は固定資産税や贅沢税などブルジョアジー(有産階級)に対する高率の課税を財源にして、労働者を対象とする大規模な近代のアパート群を建設し、また独自の思想に基づく学校教育などを推し進めた。このように、“赤いウィーン(Rotes Wien)”という形で、社会的反文化(gesellschaftliche Gegenkultur)を構築しようとし、その社会的反文化からその他のオーストリアに対する放射効果(Ausstrahlungswirkung)を期待したのであった。こうした政策で社会民主党はウィーンで労働者層の圧倒的支持を得ることに成功し、国民議会の選挙では、1920年に36%、1930年に41%の得票率を獲得したが、同時に有産層の社会民主党に対する敵意も増幅されていくことになる。

②キリスト教社会党と護国団

キリスト教社会党(CS)が、市民陣営の中の指導的力として、「カトリック的影響力」(家族・婚姻法、学校・教育制度)の維持、商工中産階級や農村住民の振興・助成を目的として戦っていた。当初から、2つの政治的勢力が存在していた。キリスト教社会党の内部において民主的な力が基盤を失う一方、とりわけ1927年以降、ザイペル

(Seipel)・ファウゴイン (Vaugoin)・ドルフス (Dollfuß) などの周辺には、権威主義的な勢力が抬頭してきた。これらの勢力はイタリアファシズム運動やハンガリーの権威主義的ホルティ体制と密接な関係を有していた。これらの勢力は、社会民主党の打倒、1918年から1919年にかけての「革命のごみ (がらくた) (revolutionärer Schutt)」(ザイベル) の除去、職能身分的な国家社会を模範にした国家や社会秩序の改造を目指していた。労働運動の無力化を目的として、護国団を助成し、連邦防衛軍を「脱政治化 (エントポリティジールンク)」するのではなく、古いオーストリア・ハンガリー二重帝国軍の伝統を強調した「政治的再編 (ウムポリティジールンク)」を行うことによって、「信頼できる腕力 (verläßliche Brachialgewalt)」を調達しようと試みた。キリスト教社会党は、国民議会の選挙に際し、1923年には得票率45%という最善の成果を得たが、次期以降の選挙においては力を失い、1930年には36%の得票率にとどまってしまった。

上述した準軍事的な護国団は、1918年以降、農民・市民防衛隊 (Bauern-und Bürgerwehr) として成立した。それは、政治的に異質な力を形成しており、その内部においては、君主的、キリスト教社会的、ドイツ民族主義的、国家社会主義的な流れが、協力的というよりもむしろ対抗的に作用していた。それらのさまざまな流れを結び付けている要素は、共通するところの反民主主義的・反社会主義的思想路線であった。護国団は、西洋の民主主義的議会主義や政党国家を非として拒否し、それに代わって、政党の代表者ではなく、彼らの国民運動の地位ある指導的人物や有能で信頼のおける人物によって代表される強力な国家統制が必要であると考えていた。それらの政治的目標は、イタリアやハンガリーを模範にして、ファシスト的な、身分的に区分された国家を打ち立てることであった。これらの国々は、オーストリアの産業界とともに、護国団の最も重要な資金提供者であった。遅くとも1928年以降、護国団は、キリスト教社会党の一部の指導的政治家の意図で、武装した暴動のための具体的準備に従事した。護国団は、すでに1929年8月10日に、イタリアおよびハンガリーの政府に対して、オーストリアの国家制度の変革に関して決定的な行動をとることを文書でもって義務づけていた。キリスト教社会党の支持がなければ、かつての将校や貴族主義的大土地所有者によって率いられたクーデターのための護国団は、政治的にも軍事的にも弱いものになっていたといわれている。1930年のその権力の絶頂期においては、護国団は国民議会選挙に独自の政党 (ハイマートブロック) として立候補したが、わずか6%の得票率にとどまった。護国団は、民族主義的ないし国家社会主義的流れとキリスト教社会主義的流れに分裂し、さらにシュタイアーマルクの護国団のクーデターの試み (1931年プフリマー暴動) が失敗したにもかかわらず、キリスト教社会党との連合によって、オーストリアの内政に対して影響力を行使することに成功した。

③ドイツ民族主義陣営

平均して15%の得票率を得ていたドイツ民族主義陣営 (deutschnationales Lager) は、第一共和国においても、いくつかの政党に分裂していた。大ドイツ人党 (Großdeutsche Volkspartei) (GD) は、ドイツ国民の市民階級を代表し、官公吏にかなりの信奉者を有していた。他方、農村同盟 (Landbund) (LB) の本拠は、ケルンテンやシュタイアー

マルクのドイツ人の農村住民であった。この2つの政党とも、たびたびキリスト教社会党と連立を組んで政府に加わり、基本的に経済政策的な基本方針において意見が一致していたが、カトリック教会に関して大きな距離があることで見解を異にしていた。ドイツ民族主義陣営にあっては、他の世界観を有する陣営以上により強く、オーストリアのドイツとの合邦（Anschluß）が中心的な政治的綱領項目を形作った。そこに至るまで、ドイツ帝国とのできる限り密接な協力が保障されることとなった。1920年の大ドイツ人党のザルツブルク綱領は、「われわれの外交政策における確固不動の目標は、オーストリアのドイツ帝国との合邦である」と述べ、1923年の農村同盟の政治的指導原理も、「中央ヨーロッパのすべてのドイツ民族が連合して一つの統一的民族国家をつくるのが、確固不動の目標である」と主張していた。

ドイツ民族主義陣営に属する国家社会主義ドイツ労働者党（Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei）（NSDAP）もまた、1930年初めまでは、オーストリアにおいて、極めてささいな動きをとるにとどまっていた。ドイツにおける国家社会主義ドイツ労働者党の登場に吸引されて、さらにまた世界経済恐慌を背景として、オーストリアの国家社会主義ドイツ労働者党が、1932年の州議会選挙・市町村議会選挙で、大ドイツ人党や農村同盟のかなりの犠牲のもと、かなりの得票率を得ることに成功した。ウィーンにおいてはキリスト教社会党が、フォアルベルクでは社会民主党が、国家社会主義ドイツ労働者党関係の票を失った。国家社会主義ドイツ労働者党は、1932年のウィーン、下オーストリアおよびザルツブルクでの州議会選挙では、得票率が16%に高まり、1933年4月のインスブルクの市町村議会選挙では、41%の得票率を獲得した。シュタイアーマルクの護国団は1933年3月に、大ドイツ人党は1933年5月に、農村同盟は1934年5月に、その政治的基盤の喪失に直面して、国家社会主義ドイツ労働者党との戦いのために同盟することを決議した（大ドイツ統一戦線）。

④諸政党の議席と政治的緊張関係

ちなみに、1919年から1933年における国民議会の議席配分は次のごとくである。

- 1919年：社会民主党72、キリスト教社会党69、大ドイツ人党27、その他2
- 1920年：社会民主党69、キリスト教社会党85、大ドイツ人党28、その他1
- 1923年：社会民主党68、キリスト教社会党82、大ドイツ人党10、農村同盟5
- 1927年：社会民主党71、キリスト教社会党73、大ドイツ人党12、農村同盟9
- 1930年：社会民主党72、キリスト教社会党66、大ドイツ人党19、護国団8。

ドイツ民族主義陣営の諸政党とともに、キリスト教社会党は、1920年以降、「市民連合（市民ブロック）」を形成し、1922年からは産業・銀行資本や農村住民を支配することに成功した。「市民連合（市民ブロック）」は、野党に対するかなりの議席上の優位によって支えられていたが、経済・宗教・合邦政策領域での緊張関係が生じていたことに特徴づけられていた。この時期のオーストリアの政治的不安定性は、1920年10月と1934年春の間において、18のさまざまな政府が在職したことによく示されている。内政上の分極化は、たびたび、激しい対決や暴力的な衝突に至った。1927年7月15日に、労働者の抗議行進がエスカレートし（裁判所火災）、97人のデモ参加者と5人の警官が死

亡した。30年代の世界経済危機は、政治的緊張関係をさらに激しくした。ドイツ民族主義陣営内における選挙人移動やローザンヌ議定書の締結（合邦禁止の更新）は、1932年、キリスト教社会党と大ドイツ人党との長年にわたる連立を壊した。社会民主党は、1931年にすでに、市民主導の政府に参加することを拒否していた。キリスト教社会党は、農村同盟や護国団とともに連立を構成し、国民議会で投票の多数を確保することができた。しかし、キリスト教社会党と護国団は、1932年の州議会選挙での敗北によって、遅くとも1934年に行われる国民議会選挙の際の政治的権力の喪失が迫っていたので、憲法違反への、1933年春のクーデターに向けての一步一步の歩みを進めていたのである。

キリスト教社会党やドイツ民族主義陣営の反ユダヤ主義的伝統が、第一共和国においてもまた、ユダヤ人迫害を継続し、キリスト教社会党の党首であるレオポルト・クンシヤク（Leopold Kunschak）は、1920年4月29日の憲法制定国民議会で、ユダヤ人を強制収容所へ収容することを公に宣言し、国家社会主義労働者党が権力を掌握するすべにずっと以前から、後の根絶政策のための基盤を準備していた。大ドイツ人党の1920年綱領では、「人種の体質がユダヤ人をして、ユダヤ人以外の主たる民族に対する支配力を得ようと努めるよう駆り立てている」と述べている。キリスト教社会党も、1926年の綱領において、精神的・経済的領域へのユダヤ人の危険な影響力が優勢になることに対し挑戦を挑んでいる。また、1926年の社会民主党綱領は、1933年10月に至るまで、「社会民主党は、ドイツ系オーストリアのドイツ帝国との合邦（Anschluß）を、1918年の国家革命の不可欠な帰結だと考えている。平和的手段でもってドイツ共和国との合邦を手に入れようと努めている」という一節を含んでいた。護国団は、1930年の「一般的政治的諸原則」に従って、「その目標とするところが団結したドイツの身分制国家であるゆえに、ドイツの兄弟帝国との連合を準備するところのあらゆる努力」をしようとした。多少控えめなキリスト教社会党も、1926年、その綱領の中で、「ヨーロッパ民族群の中でのドイツ民族の権利平等と、自己決定権に基づきドイツ帝国との関係を構築すること」を推し進めていた。オーストリアのドイツ帝国との合邦というあらゆる政治的陣営を取り巻く願いこそが、オーストリア政治の不変不朽の原理であったのである。

（2）ハンス・ケルゼンと合邦

ハンス・ケルゼンも、その書『オーストリア国家法（Österreiches Staatsrecht）』の最終章に「オーストリア憲法の将来」として、合邦にも関連して、1923年当時において次のように述べている。

「国内外の変革によって必要不可欠となったオーストリア憲法の再構築は、まだ完全に終わったわけではない。確かに、連邦憲法によって本質的なことはすべて仕上がったが、連邦および州の領域においてこの基本法の実施にはまだ多くのことが欠けている。いくつかの新たな州組織、学校組織法、行政組織法、とりわけいわゆる基本権・自由権の新たな法典編纂化がこれである。しかし、今までなされてきたことを概観するならば、非常に困難な政治的経済的情况にもかかわらず、比較的わずかな年月で、意義あることがなされたということ承認するに違いないことであろう。

なされたことすべてが、その特性を発展させながら存続しようとする。特に、社会

的諸勢力のある一定の力関係の現れとしての法秩序、とりわけ憲法は自己の立場を守り続ける傾向がある。国家は、法秩序として、憲法として、その特性において自己を主張しようと試みる。法形式のこうした自己保存本能は、自主独立の、政治的發展の方向を共同決定する要因になる。そして、このような法形式の骨の折れる構築に関与した者は、きびしい苦難によって強いられた法構築であるがゆえに、この法を保持し続けたいという望みを、ほとんど完全に放棄することはできないであろう。しかしながら、これらすべてのことよりも強く、またあらゆる理性や道義をあざ笑い、今日のオーストリアを産んだ若き歴史の経過よりも強く、またオーストリア自身よりも強きものは、祖国ドイツと一つになりたいというオーストリアの願いである。一つの深淵が、この目標からわれわれを遠ざけている。しかし、この深淵の上を「忍耐(Geduld)」という道が通じている。かつて、ドイツ系スイスの幸運な日々時代にすでに、コンラード・メイアーが「忍耐」を叫んでいる。

辛抱すれば、すべてドイツの祖国の上に一つの共通の天幕が張られる時が来る。

忍耐、それは徐々に成熟し、ゆっくりと熟成する。たとえ他のものが衰えようとも、われわれは「一つの国家」になる。」と。

ゲオルク・シュミッツ (Georg Schmitz) も、ロベルト・カン (Robert Kann) の言葉を引用しながら、ケルゼンが、感情的に異常なほど強く、しかも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と指摘している。

2. オーストリアの対外的状況

アメリカやイギリスがヨーロッパ大陸政策から撤退した後、フランスがヨーロッパの最も強力な政治的権力を掌握した。東欧および東南ヨーロッパ諸国との一連の同盟によって、ドイツを包囲するとともにソ連の影響力の拡張を阻止しようと試みた。チェコスロバキア・ユーゴスラヴィア・ルーマニアが、ハプスブルクの王政復古を阻止するため、結集して小協商 (die Kleine Entente) を締結した。復興力によってフランスを阻止しようと試みたドイツは、1920年代中頃から政治的経済的復興に成功した。

いくつかのヨーロッパ諸国、とりわけドイツ、イタリア、ハンガリー、オーストリアは、1920年以降平和的手段でもって平和条約を改定しようと試みた。オーストリアは、いわゆる「合邦禁止」の撤廃、南チロールの回復、および賠償金支払いの免除に努力を集中した。こうした条約改定のさまざまな努力がなされた時代ではあったが、1920年代は政治的緊張緩和の段階と見ることができ、ドイツ帝国は、1922年にソ連とラパロ条約を、1925年にフランスとロカルノ条約を締結し、一時的な和解に至ることができた。軍縮会議やヨーロッパ国家連合設立への提案は、比較的長期にわたる平和な時期到来へのチャンスを予告するように思えた。しかし、1922年にイタリアで、1933年にドイツで、ファシストの組織が権力を掌握することによって、以上の展開が崩壊する恐れがあった。その拡張主義的な考え方が、戦後秩序を暴力によって打ち砕くことを目標に掲げ、1930年代には大きな国際的緊張関係を生み出すことになった。

オーストリアは、1920年から、近隣国家との関係を正常化しようと試み始め、1920年12

月15日には、国際連盟に加入した。ドナウ地域におけるオーストリアの戦略的意義ゆえに、また東部アルプス地域における交通路の監視の観点から、ドイツとイタリアは、オーストリアにおける政治的な出来事に対して影響力を行使しようと試みた。ドイツの外交政策の長期的目標はオーストリアの併合であったが、フランスやイタリアの抵抗にぶつかった。それゆえに、オーストリア併合に至る中間段階として、ドイツの財界・産業界は、オーストリアの経済をドイツの資本で満たすことを強要した。1931年、ドイツ帝国とオーストリアとの間に関税同盟を作ろうという試みは、サン・ジェルマン条約とジュネーブ議定書において書き記された独立義務で挫折した。

南チロールをめぐる紛争にもかかわらず、1920年代の終わりには、イタリアとオーストリアとが一步一步接近し始めた。イタリアのファシスト党、オーストリアの護国団、およびキリスト教社会党との間に密接な政治的接触関係が生じた。イタリアはハンガリーとともに、オーストリアの内政に対する影響力を獲得し、オーストリアにおいて権威主義的体制を確立しようと試みた。こうした行動の目標とするところは、西欧の議会主義的民主主義に対して、中欧において全体主義的諸国家から成るブロックで対峙し、ドイツの拡張を阻止することであった。

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

(1) ケルゼン、社会民主党、キリスト教社会党それぞれの基本方針

オーストリア・ハンガリーは、1918年11月3日に連合国との休戦協定に調印し、11月11日に皇帝カールは国事への一切の関与を放棄すると宣言し、その後、国外に去った。ここにハプスブルク帝国は崩壊した。1918年10月21日に発足したドイツ系オーストリア臨時国民議会は、11月12日に正式に共和国宣言を行った。成立後間もなき若きオーストリア共和国は、「中央集権的統一国家」と「自主独立性を有する諸州の自由意思に基づく集合から成る国家連合」との対立によって、政治的に不利な立場に立たされていたが、その妥協が連邦憲法において図られることになった。1918年11月には既に、内閣内部において新憲法を制定することに着手していた。

1919年2月16日に憲法制定国民議会の選挙が行われた。そして、1919年3月4日に憲法制定国民議会が召集され、その召集直後の1919年3月14日に暫定憲法—暫定といっても決して取るに足りないものではなく—を制定し、この暫定憲法を基礎にして、非常に広範囲にわたる立法活動を展開し始めた。この1919年3月憲法は暫定措置にすぎないということにあらゆる政党の意見が一致しており、連邦憲法に関する議論がそれ以降続いていくことになる。「憲法制定国民議会の召集に関する1918年12月18日の法律」によって、憲法制定国民議会の立法期は2年と定められていた。

1919年3月14日に暫定憲法が制定されて後しばらくして、当時、首相の学問上の顧問であったハンス・ケルゼン (Hans Kelsen) に対して、1919年5月に首相から、ある一定の準備作業を終えた後に連邦国家憲法草案を作り上げるようにとの提案がなされた。ケルゼンは、内閣の憲法部局の支援の下、1919年の夏のうちに憲法草案を仕上げ、秋の終わりに

で、基本草案の変形としてさまざまな政治的可能性を考慮したいくつかの他の草案によって補っていった。そして、1919年10月までに6つの憲法草案を作り上げた。その際のケルゼンの基本方針としては、「従来の憲法から利用しうるあらゆるものを保持し、憲法制度の連続性をできる限り維持し、連邦国家的な原理を既存の有効な原理の中に組み込み、歴史政治的な前提の多様性ないし相違を考慮に入れながら可能である限り、スイスや新ドイツ帝国の憲法に依拠すること」であった。それとともに、憲法制定国民議会における諸政党にも発案権が存していた。社会民主党は、1919年2月の国家組織のための活動綱領において、一院制、国家元首の不存在、国民議会による政府の選出、州法に対する国家法の優位を認めながらも州の自己統治、管区(Bezirk)など地方行政の民主化、重要法律についての国民投票、基本権の拡大・強化などの基本原則を要求していた。キリスト教社会党も、1919年5月に、自主独立の州から成る国家、二院制(「国民を代表する院」と「州代表と職能代表から成る院」)、国家元首としての大統領、大統領の提議を介して国民議会による連邦政府の任命などを盛り込んだ憲法草案を提示していた。1919年10月に、社会民主党とキリスト教社会党との間で連立が新たに成立し、その連立綱領において連邦国家憲法を正式に作ることが受け入れられた。

(2) ザルツブルクおよびリンツ会議

こうしたきっかけから生じた新たな政府の選出において、これまで首相であった社会民主党のカール・レンナー(Karl Renner)が再度内閣の統括を任せられ、キリスト教社会党の代表者としてミヒャエル・マイヤー(Michael Mayer)を、大臣の職を有しない憲法改正・行政改革担当の政務次官(Staatssekretär)(1920年まで政務次官=シュターツゼクレテアが大臣としてその任に就いた。従って、大臣=ミニスターはいなかった。)に任用した。マイヤーは、首相と協力しながら、今まで作り上げてきたいくつかの憲法草案の一つを選び、小さな修正を加えた後に、それを州の諸政党との交渉の基礎とした。マイヤーは、草案について州の諸政党を味方にしようとしたのであった。連立政府は、憲法問題において決定的な措置をとることを決断することができなかったので、州自身がイニシアティブを握り、1920年2月にその代表者たちが憲法問題を審議するためザルツブルクでの会議に集結した。マイヤーは、この会議に政府の一員としてではなく単に個人的に招待されたにすぎなかったが、少なくとも原則論上州も味方になってくれるものと考えていたところの憲法草案を持ち出した。草案は、内閣がそれを政府草案として持ち出すことに合意できなかったので、あくまでも“私案”として提示された。1920年4月、州会議の継続がリンツで実施された。この会議でマイヤーは、既にザルツブルクでの会議で審議された草案に、その会議で示されたいくつかの要望を考慮に入れた若干の修正を施して提示した。リンツ会議では、州においてもキリスト教社会党はこの草案と同一見解をとり、同様に社会民主党も、政府のためにケルゼンが作り上げた他の憲法草案の一つと内容的にほとんど完全に一致するところの連邦国家憲法草案を持ち出した。指導的な政党によって代表される二つの憲法草案につき、体系的・憲法技術的な観点からだけでなく実体法的諸規定においても多くの部分において完全に一致が得られたので、合意の可能性が非常に高かった。それにもかかわらず、1920年6月11日には、従来から存在していた二大政党、すなわち社会民

民主党とキリスト教社会党との政府連立が崩壊した。両政党間の対立がますます激しくなったのは、オーストリアにおいて社会民主党が急進派と穏健派に分裂したことによってではなく、むしろ、社会民主党全体が、ドイツの独立社会民主党の方向を志向していたことがますます明らかになってきたからであった。連立政府の辞職後、新たな議会多数派が形成されず、またキリスト教社会党と大ドイツ人党との対立も強まり、体制危機に直面した。1919年3月の暫定憲法の規定によれば、国家政府は議会によって選出されることになっていたため、そのためには、選出のための議会多数派の形成が必要とされたからである。オーストリアが、暫定憲法制定後—最終憲法制定後も—、極端な「議会主権」型を採用しており、その「議会主権」は、確たる議会多数派が存在し、できれば単独政党が議会において多数派を意のままにできるという前提のもとにおいてのみ、十分に機能することができたのである。

2. 比例代表政府と憲法制定国民議会

(1) 比例代表政府の選出

このようにして生じた危機からの出口を求めて、特にこの目的のために憲法改正がなされた。新たな選挙によってのみ、議会多数派を形成することが可能であるように思われ、また、政府による国民議会の解散は憲法上許されなかったため、1920年7月6日の法律でもって、憲法制定国民議会の立法期の終結を、本来定められていた期限よりも4ヵ月早く1920年10月31日と定めた。国家政府の選出に関しては、一新たに選出される国民議会、ないしこの国民議会によって選出される新たな主委員会が招集されるまでの期間についてのみだが、上記の法律の次の諸規定が適用された。すなわち、国家政府の任用を、主委員会（国民議会の中から比例選挙の原理に従って選出され、それゆえ、総会と同様に政党の力関係に応じて構成される）の多数決決議によって成立する提議に基づいて行うことができない場合およびその限りにおいて、内閣の構成員またはその構成員の一部を、国民議会が比例選挙の方法で選出することができる。その際には、憲法制定国民議会の諸政党はそれぞれ、主委員会の選出提議のためではなく国家政府の構成員の選挙のために、任用される大臣職のための候補者リストを国民議会の議長に提出しなければならない。各政党リストには、選出されるところの国家政府の構成員と同じ数の候補者を、まずは所管を定めることなく載せることが一般に認められている。各議員は、提出された候補者リストの中から1人のみを投票することができる。この選挙方法は、内閣のすべての構成員を考慮に入れてのものではなく、すでに従来から非政治的な官僚大臣によって占められてきた3つの所管（交通、財政、国民生活）については、主委員会の提議およびそれに従った議会の多数決によって決められる。しかし、この構成員についての提議および選挙についても所管の定めなく行われなければならない。選出された内閣は、直ちに、国民議会の議長を議長として集合し、選出された大臣に決議によって所管を割り当て、内閣の長およびその他内閣の諸機能を各大臣に委託する。しかし、実際のところ、法律は、この新たな選挙方法に基づき、多数決でもって、憲法的法律としては3分の2の多数決でもって、それゆえに当然ながら暗黙の政党連立に基づいてのみ議決される必要があった。そして現実に法律の

最初で唯一の適用にあたっては、内閣を人物に応じて構成するばかりではなく、その代表者が政府に選出されているところのすべての議会政党が協調して所管配分がなされたのである。従来のように、社会民主党とキリスト教社会党のみではなく、比例代表選挙(Proporzwahl)の結果、大ドイツ人党も議会政党として加わったのである。従って、従来の連立の解消では少しもなく、むしろその拡張であった。

(2) 比例代表政府の機能不全と州および憲法制定国民議会の活動

このように成立した比例代表政府(Proporzkabinett)は、その政府の下では何ら議会多数派が存在しないこともあって非常に弱く、憲法成立のためには憲法制定国民議会の3分の2以上の多数を必要としていたため、政府提案として憲法草案を提出することができなかつたのである。特にこの内閣はその任務を夏の休暇中に完了すべき暫定内閣と考えられていたということもあって、秋には国民議会の新たな選挙が行われることが決められていた。憲法制定国民議会においては憲法をめぐる実質的な審議に至らなかったため、州は、発案権を独占することになる。州の提案するところは、スイス憲法に示唆を受けており、急進的な連邦制を目標に掲げていた。ところが、政務次官オットー・パウエル(Otto Bauer)を議長とする憲法制定国民議会の憲法委員会が、最後の時になってイニシアティブを取った。こうした事態に決定的であったことは、憲法制定国民議会がその本来の任務を実現できずに解消してしまうならば、諸州においてますます強くなっていく遠期的な動きの中で、新たな国民議会の選挙を行うことが疑わしいものになるという衡量がとりわけ存在していたことである。中央議会と中央政府を排除して、諸州によって連邦憲法が作られ、連邦国家的な憲法の代わりに国家連合的な、急進的な連邦憲法が成立するかもしれないという危惧が存在していたのである。

憲法委員会の任務は、国民議会においても法案として持ち出されたところの社会民主党の憲法草案と、最終的にリンツ会議に政務次官マイヤーによって提示されたキリスト教社会党の憲法草案との間に妥協を成立させることであった。社会民主党とキリスト教社会党との間には、オーストリアを連邦国家として構築するかどうか、またどの程度にするかについて、基本的な見解の相違があった。ウィーンと下オーストリアを除きすべての州を支配していたキリスト教社会党は、州の権限の拡大を求めている。他方、この時点まで国民議会において比較多数を占めていた社会民主党は、国家を強化しようとした。諸政党間の争いは、下部行政の民主化の問題にも向けられた。社会民主党は、キリスト教社会党に率いられた州の影響力を地方行政において減少させたいという意図をもって、郡(Verwaltungskreis)の設立、住民による郡および管区代議機関(Kreis-und Bezirksvertretung)の選挙を実現させようとした。

国の立法に対する州の影響力が、中心的な争点となっていた。社会民主党は、「州を代表する院(連邦参議院)」は国民議会の法律決議に対して停止的拒否権を有するにすぎないことを主張した。キリスト教社会党は、「州を代表する院」においては、すべての州がその大きさに関係なく同じ数の構成員によって代表されるべきことを提案した。この提案は、自主独立の州の集合から成る連邦(Bund)においては諸州が平等に代表されねばならないという考え方に対応している。「州を代表する院」において常に少数派を構成して

いた社会民主党にとっては、この提案はとても受け入れられるものではなかった。最終的には、社会民主党は、州の連邦参議院議員の数を当該州の公民数に依存させ、それによって州公民代表という考えを実現することに落ち着いた。新たな基本権カタログについての話し合いは、さまざまな世界観が必然的にぶつかり合い、意見の一致が得られなかった。社会民主党は、婚姻法や学校教育制度などにおける国家の非宗教性や財産権保護の制限を主張したが、この主張がキリスト教社会党の中心的な政治目標と対立した。憲法において反資本主義的国家目標を取り入れようとする社会民主党の提案は、何ら多数決を得ることができなかったのである。社会民主党は、独裁制樹立の阻止ないし議会が最高機関であるという原理上の民主政治的考慮から、連邦大統領の職務権限を作り出すことを拒否したが、最終的には、わずかの権限を有する国家元首を置くことに賛同した。この妥協は、両草案の最も大きな対立が存在している部分、すなわち、基本権と自由権に関する箇所を除外して、この部分については従来の法状況を存続させること、ゲマインデ（市町村）についても既存の諸規定を継受すること、権限・学校教育制度・財政についての連邦と州との論争について暫定的諸規定を作ることに意見が一致したこともあってなおさら一層容易となった。そして、憲法制定国民議会は、連立の崩壊にもかかわらず、1920年7月8日に小委員会を設け、1920年7月11日に審議を開始し、9月にかけて連邦憲法を休みなく審議し続け、比較的短期間内に憲法制定作業が完了することになる。1920年10月1日にその提案する憲法が総会において何らかの本質的な修正もなく、第三読会で議決された。

(3) 連邦憲法が成立しない場合の仮の措置

以上のような経過を辿り、オースリア連邦憲法は、1920年10月1日に成立し、11月10日に効力を発生することになるが、憲法制定国民議会が立法期限までに最終憲法を制定することなく解消する場合のことを考慮して、次のような措置が予め取られていた。すなわち、最終的な憲法が制定されるのかどうか確実に前に憲法制定国民議会の立法期が本来の期限よりも4ヵ月短縮され1920年10月31日と定められたので、また、暫定憲法が、憲法制定国民議会を永続的な立法機関としてではなく1度限りの立法機関として規定していたので、憲法制定国民議会が最終的憲法を制定することなく解消した場合には、「憲法制定」という言葉を省略して単に「国民議会」と呼んでいるところの議会（この国民議会は、憲法制定国民議会に成ることが可能であったにもかかわらず）において、一般的規定によって暫定憲法を補完しなければならなかった。この補完は、「国民議会の選挙および召集に関する1920年7月20日の法律」によって行われることになっていた。そのことによって、国民議会は、175人の代議員およびサン・ジェルマン条約に基づき加わったブルゲンラントの代議員から構成されることになった。これら代議員は、基本的には、憲法制定国民議会と同様の選挙方法で選出されるものとされた。この議会の立法期は3年と定められた。憲法制定国民議会と異なり、単純決議によって解散することができるものとされた。「国民議会の選挙法に関する1920年7月20日の法律」（注：上記の法律とは別）によって、憲法制定国民議会のための選挙法は、ある一定の修正を施し、国民議会の選挙についても適用するものと定められた。選挙法は、ただ1点においてのみ大きな修正を受けた。すなわち、比較的小さな選挙区内でも比例代表選挙制が適用されたので、非常に重大な制限を付

してのみ実施することが許されたのである。個々の選挙区において、候補者を出している政党にとって、時折非常に多くの「死票」が生じた。ドイツ帝国やチェコスロバキアの選挙法は、「死票」の利用（活用）を定めたので、上述の「国民議会の選挙法に関する法律」も、関連ある改革を行った。それは、死票の割合に応じてさらに15の議席を諸政党に配分するというものである。当然のことながら、状況によっては、比例原則の重大な侵害となりえた。

「国民議会の選挙および召集に関する1920年7月20日の法律」および「国民議会の選挙法に関する1920年7月20日の法律」は、憲法制定国民議会が最終憲法を制定することなく解消するという前提のもとで成立した。しかし、この前提は生じなかった。憲法制定国民議会が最終段階で最終憲法（1920年10月1日の連邦憲法）を仕上げたからである。そこでは、3年の立法期を有する国民議会（Nationalversammlung）に代わって、4年の立法期を有する国民議会（Nationalrat）が規定されていた。それにもかかわらず、「1920年7月20日の選挙法」に基づき選挙が行われた。連邦憲法と共に議決されたところの「連邦国家憲法への移行に関する憲法律（憲法経過法）」は、1920年7月20日の選挙法に基づき選出された国民議会（Nationalversammlung）は、連邦憲法の意味における最初の国民議会（Nationalrat）であり、例外的に3年の立法期を有し、「1920年7月20日の選挙法」は今なお有効であるということを定めた。

第3章 1920年連邦憲法概論

この章においては、主に、ハンス・ケルゼン著『オーストリア国家法（Österreichisches Staatsrecht）』を参照しながら、オーストリア1920年憲法を概観する。

1. 総則

(1) 体系

「オーストリア共和国を連邦国家として整備するための1920年10月1日の法律」は、短く「連邦憲法」という副題を有する。それは次の7章から成る。第1章は、国家形態、国家領域、国民、国語、および連邦国家に特徴的な国と州との間の立法・執行（行政・司法）の権限分属、さらに国と州とに共通の若干の規定から構成される所「総則的規定」、第2章は、「連邦の立法」、第3章は、行政と司法に分けられる所「連邦の執行」、第4章は、「州の立法および執行」、第5章は、「連邦の会計の監督」、第6章は、「憲法および行政の保障」という表題の下に行政および立法に対する裁判所による法的統制、第7章は、「補則」である。

(2) 国家形態

憲法の冒頭に、「オーストリアは、民主主義的共和国である。その権利は、国民から発する。」（1条）と基本原則を定める。ケルゼンは、この第1条に関して次のように述べている。すなわち、憲法において、法技術的観点から、このように理論的に憲法の性格を判断することは、不必要なことであって、法的にも不適切である。オーストリアが民主主義的共和国であるか否かは、もっぱら法認識の問題であって法の問題ではない。法の問題というのは、民主主義的共和国であるべきか否かの問題だからである。實際上、オーストリ

ア憲法は、民主主義的共和国、しかも極端なタイプの議会主義的共和国を提示している。「この権利は、国民から発する。」という言明もまた、真に理論的な性格を持っており、厳密に理解するならば、適切でない。なぜならば、その権利は直接国民から発するわけではなく、一定の例外はあるが、議会の決議によって生ずるからである。「権利」(Recht)という言葉を用い、通常のように「権力」(Gewalt)という言葉を用いなかったのは、意識的に「権力」という専門用語を避けたからにほかならない。それゆえに、憲法もまた、立法権・執行権・司法権などではなく、一貫して、立法・執行・司法などについて語っている。

(3) 連邦国家

第1の基本原則に続いて、「オーストリアは、連邦国家である。」(2条1項)という第2の基本原則が述べられている。これについても、ケルゼンは次のように指摘する。オーストリアが連邦国家であるか否かは、憲法の成立およびその実体的な諸規定を考慮して、連邦国家の存在について人々が有する理解に従って答えなければならない。連邦国家を、複数の国家が集まった1つの国家であると理解する支配的な見解によれば、連邦国家であることが疑わしいものがある。特にこの理論は、かつての自主独立の主権を有する、すなわち国際法秩序にのみ従属する法共同体ないし国家の結合から成るとする連邦国家観にまで発展していった。しかし、オーストリアの連邦国家は、主権を有する諸国家の結合から成るのではなく、一つの統一国家から成る。正しく、連邦国家に関する支配的理論は、ここでは受け入れられない。

連邦国家の問題を「組織技術的なもの」として考察するならば、すなわち、連邦国家の下に、ある種の地方分権的な類型、例えば、立法と執行が、全領域に及ぶ権限を有する中央機関と、一部領域にのみ及ぶ権限を有する地方機関とに分属し、その際に、地方機関によって代表される地方が、少なくとも国の立法に関与するという類型を考慮に入れるならば、オーストリアは連邦国家であるといえる。この組織技術的な意味での連邦国家的要素を、従来の古いオーストリア憲法は既に有していた。国(従来の帝国(ライヒ))を諸州(従来の王国諸邦(ラント))に区分するということは、1861年2月憲法以来、国ないし帝国(ライヒ)と諸州ないし諸邦(ラント)に立法や行政を分属させることに基づいていた。ただ欠けていたものは、諸州(諸邦、ラント)が国(帝国、ライヒ)の立法に、やがては執行にも関与するための機関であった。この機関が、連邦憲法によって、「連邦参議院(Bundesrat)」として形作られたのである。

オーストリア連邦は、憲法ではアルファベット順に、ブルゲンラント、ケルンテン、ニーダーオーストリア(ウィーンを除いて)、オーバーオーストリア、ザルツブルク、シュタイアーマルク、チロール、フォラールベルク、ウィーンの諸州から成る(2条2項)。連邦首都は、連邦憲法の規定によって、元は、ニーダーオーストリア州とともにニーダーオーストリアという1つの共通の州を構成していた。州の2つの構成部分は、広範な独立性を有しており、特に連邦参議院に独立して代表を送っていた。しかし、憲法は、合意に基づく州法律という方法によってウィーンをニーダーオーストリアから完全に切り離すことも可能であるということを知っていた(114条)(この条文は、1925年7月30日に削除されている)。両者は、1921年2月11日の法律によって分離し、現在では、連邦は9つ

の州から成っている。かつての大ニーダーオーストリアが2つの州に分離されたことは、ウィーン州では社会民主党が、ニーダーオーストリア州ではキリスト教社会党が安定多数を確保したという政党政治的な理由を別として、元のニーダーオーストリア州が、他の諸州と比較して、全国の住民の半数を超える住民が住んでいたかなり大きな州であったということから、望ましいことであった。

(4) 連邦領域と州領域

連邦領域は、連邦諸州の領域を包括する(2条2項、3条1項)。すなわち、州の領域ではない連邦領域は存在しない。連邦領域の変更で同時に州領域の変更となるもの、(それゆえ、州への編入または州の一部の割譲)、ならびに連邦領域内における州の境界の変更は、平和条約による場合を除き、連邦と自らの領域の変更を蒙る州とが合意した憲法律によつてのみ行うことができる(3条2項)。連邦の権限にのみ属する平和条約による場合は、以上のような領域変更についても当該諸州の同意がなくても直接行うことができる。連邦領域は、憲法によって、単一の通貨流通区域・経済区域・関税区域を成すものとされ、連邦内においては、中間関税線またはその他の通商制限が設けられてはならない(4条)。連邦首都および連邦のすべての最高諸機関の所在地は、ウィーンである(5条)。

(5) 国籍(国民)、州籍(州公民)

国民は連邦と州に帰属していることから、二重の資格を有している。憲法によって州領域ではない連邦の領域が存在しない(3条1項)ように、すべての国民は同時に州公民である。州公民となる要件は、それが同時に国籍の取得・喪失の要件なのであるが、州の市町村に居住権(Heimatrecht)を有することである。州籍(州公民権)の取得・喪失の要件は、すべての州において同一でなければならないと憲法が規定しているが、このことは、国籍(国民)・州籍(州公民)に関する立法が連邦の権限であるということによって担保される。さらに、すべて国民は各州において、当該州公民自身と同様の権利・義務を有することが明白に規定されている(6条)。特に、当該州公民自身と同様の政治的権利、それゆえ州議会への選挙権をも有しており、それらの権利を当該州公民であることを条件にすることが許されない。州公民に関する立法権限は連邦に帰属し、連邦法規の執行のみが州の権限に属するということによって、州公民(州籍)という制度は、實際上、意味がないのも同然となっている(このことの反省もあって、現在の連邦憲法6条2項は、州法律による州公民権(州籍)の規制の余地を認めている)。国籍・州籍の取得・喪失の要件に関しては、当分の間、従来の規範が妥当するとされる。

(6) 権限分属(連邦の権限、州の権限)

連邦憲法2条は、オーストリア共和国を連邦国家として設立した。連邦国家についてはいろいろな定義づけがあるが、連邦国家の典型的な特徴として、憲法定権を含む立法権限と執行権限という国家的機能の連邦と州への分属、連邦の立法権限と執行権限への州の関与をあげることができる(アダモヴィッチ)。オーストリアの連邦国家的制度は、以下に述べるところから理解できるように、連邦主義は、比較的弱く構築されている。このことは、権限の重点が 権限配分権限を含めて、連邦に集中し、州は「州を代表する院(連邦参議院)」において立法権限に対して極めてわずかの影響力を有するにすぎないことを

示している。連邦国家制によって、立法・行政・司法という伝統的な水平的権力分立とともに、連邦・州という垂直的な権力分立が登場した。連邦執行 (Bundesexekution)、すなわち、連邦による州に対する強制執行手段の適用については、1920年連邦憲法は規定していない。連邦の機関と州の機関の意見の衝突については、憲法裁判所と行政裁判所が判断する。

①権限分属の4類型

連邦憲法82条1項により、司法はもっぱら連邦に属する。

連邦国家としての特徴である立法権限・執行権限の連邦と州への分属は、憲法によって、事項(分野)ごとに、基本的に4つのグループに分けるという方法によって行われた(10、11、12、15条)。第一に、立法・執行ともに連邦帰属(10条)、第二に、立法は連邦帰属、執行は州帰属(11条)、第三に、基本的立法は連邦帰属、実施立法および執行は州帰属(12条)、第四に、立法・執行とも州帰属(15条)、の4類型である。法技術的には列举方式がとられており、10条から12条まで連邦の権限が列举的に挙げられ、その他すべての事項は州の自立的活動領域に属するものとされている。

第一類型については、外交事項、すなわち、ドイツ帝国憲法の規定にならって作られた明確な規定によって、一般的に承認された国際法規は、連邦法の構成部分としての効力を有する(9条)。さらに、関税制度、旅券制度、連邦財政、貨幣・信用・証券取引所・銀行に関する制度、民事・刑事法制度(もっとも、州がその立法権限内において、その権限に属する事項を規律するのに必要な定めは、民事・刑事法の領域においても州が行うことができる(15条5項)という制限がある。)、さらに、連邦憲法、憲法裁判権、行政裁判権、司法全般、出版制度、結社および集会に関する法、営業および産業に関する事項、商業会議所・労働者団体に関する事項、交通制度、自動車制度、郵便電信電話制度、鉱業、林業、水法、労働法、衛生・食糧管理制度、社会保険および契約保険制度、文化事項、史跡・文化財・記念物保護、連邦警察および連邦地方警察、軍事事項など。

第二類型については、国民の資格(国籍)、州公民権(州籍)、国民の住居に関する制度、弾薬・射撃・爆薬に関する事項、兵器、内水航行、州も含めてのすべての行政手続・行政刑事手続、さらに、州に立法が帰属する事項も含めて行政刑法総則。連邦に立法が帰属している限り、連邦は必要な実施法(実施命令)(施行令)(Durchführungsverordnung)をも発することができる(11条2項)。この関係で州に帰属する執行権限は実施法の分だけ縮小される。

第三類型の、連邦の基本的立法に属する事項は、次のごとくである。州の行政組織、救貧制度、人口政策、児童福祉、土地改革、電気事業、第一・第二類型に属しない範囲での水法、土木建築、州の官庁組織における公勤務法。基本原則に関する立法権が連邦にある限り、連邦法律によって定められた枠内において、より詳細な実施が州法律に委ねられる。しかし、憲法は、連邦法律によって定められた基本原則が実施されないままであることが無いための保証を定めている。憲法は、次のように定める。すなわち、連邦法律は、その実施法律の発布のため、連邦参議院の同意が無い限り6ヶ月以上1年以下の期間を定めることができ、この期間が州によって守られない場合には、実施法律の発布に関する権

限が連邦に移行する。州が実施法律を發布するやいなや、連邦の実施法律は失効する(15条2項)。

第四類型として、以上の3種類のどれにも属さない事項が、州の立法・執行に属する事項である。しかし、このような事項についても、連邦政府の同意を得て、州法律によって、執行に関して連邦官庁の協力を規定することができる(97条2項)。

以上から理解できるように、権限の重点は連邦にある。特に、連邦は、権限配分権限を有しており、連邦憲法の形式で、権限を連邦と州に配分する。連邦憲法17条は私経済行政について定めており、連邦も州も、高行政でない私経済行政に関する事項については経済的活動を行いうる。

権限配分規定の解釈については、とりわけ“化石理論(Versteinerungstheorie)”が意味を持つとされる。それによると、憲法概念は、当該権限規定が発効した時点において有していた意味で理解されねばならないというものである。

②連邦の執行

権限配分に関係して、ここで連邦の執行について述べる。

連邦の執行は、独自の連邦官庁によって(直接の連邦執行)、あるいは、委任された活動領域において州によって(間接の連邦執行)、行われる(102条)。直接の連邦執行については、例外なしに大臣の管轄であり、一定事項については大臣管轄とともに下級官庁も管轄権を有している。下級官庁において、すなわち、州において、その執行のため独自の連邦官庁を設置することができる事項は、一般の例外的事項として、憲法において制限列举的に挙げられている(102条2項、3項、4項)。憲法に挙げられていない他の事項についての独自の連邦官庁の設置は、関係諸州の同意を得た場合に限り行うことができる。基本的には、連邦の執行は、州が連邦の機関として、中級および下級官庁という形で行われる。この、州による間接の連邦執行という場合においては、法律上別段の定めが無い限り、連邦大臣にまで至る官庁系列が存在しており、連邦機関として活動する州機関としての州知事に対して、大臣の監督権(Aufsichtsrecht)や命令権(Weisungsrecht)が存在している。

連邦に立法権限や基本的立法権限が帰属する事項についても、執行に関しては州の自立的活動領域が存在しているので、すなわち、州が自立的活動領域において連邦法律を執行しなければならない場合が生ずるので、行政(執行)(Verwaltung)の連邦法律適合性のための重要な保障、すなわち、連邦中央官庁に至るまでの官庁系列、連邦中央官庁の監督権・命令権が欠けることになる。もちろん、このような状況については、憲法上一定の制限が規定されている。立法権限あるいは基本的立法権限が連邦に、執行権が州に帰属する場合について、憲法は定めている。すなわち、「いくつかの」(mehrere)州に関わるこの種の執行行為が有効であるためには、関係諸州が一致した行動をとらねばならない。もし一致した行動をとることができないならば、この執行行為についての権限は、ある州の申請に基づき、管轄連邦省に移行する(15条3項)。さらに、憲法は、州による連邦法律の執行の領域について、連邦が発した規定の遵守を連邦が「主張する(wahrnehmen)」権利を連邦に対して認めている(15条4項)。その権利は、命令権(Weisungsrecht)を有しない検査監督権(Inspektionsrecht)である。州の自立的活動領域に属し、外交事項と

一定の関連を有する事項についても、以上のような関係にある。すなわち、州は、その自立的活動領域内において、国家条約の実施に必要な措置をとることを憲法上義務づけられている。州がこの義務を適宜に果たさない場合には、このような措置をとる権限、特に必要な法律を發布する権限が連邦に移行する。同様に、連邦は、外国との条約の実施の際には、州の自立的活動領域に属する事項についても、監視権 (Überwachungsrecht) を有している。しかし、この場合は、連邦は、連邦機関としての州による連邦行政の間接的執行の場合 (102条) と同じ権利、すなわち、連邦中央官庁に至るまでの官庁系列、連邦中央官庁の監督権・命令権を州に対して有していると理解されている (16条1項、2項)。

さらに、州の自立的活動領域において生ずる行政の連邦法律適合性は、18条1項に憲法上明確に規定されている「連邦および州のすべての行政の法律適合性の原則」と同様に、中央の (連邦の) 憲法裁判 (137条~148条) および行政裁判 (129条~136条) によって保障されている。

③財政制度と教育制度についての特則

財政および教育制度の分野での連邦と州との権限分属につき、憲法は、特別の憲法律の定めにて委ねている (13条、14条)。この観点からまず、「連邦と州 (市町村) 間の財政関係の規律に関する1922年3月3日の連邦憲法律 (財政憲法律)」が制定された。この法律によれば、連邦領域において、連邦および州 (市町村) の職務を実施するために徴収される租税は、連邦税、連邦・州 (市町村) に按分される税、州 (市町村) 税に分かれる。連邦税は、連邦によって連邦目的のためにのみ徴収される税であり、連邦税とともに同種の州および市町村税を課すことは許されない。連邦・州 (市町村) に按分される税は、一部は連邦目的に、一部は州 (市町村) 目的に奉仕する。連邦と州・市町村への税の按分は、収入 (共通税) の按分という方法で、また、連邦税への州 (市町村) の付加税という形式で、また、連邦税とともに同種の (gleichartig) 州 (市町村) 税を徴収するという方法など、さまざまな方法で行われる。連邦法律によって、どの税を連邦税にするか、どの税を連邦と州 (市町村) との間の按分税にするかにつき決定する。それ以外の税は州税となる。連邦法律は、連邦税を定めるだけでなく、連邦・州に共通の税 (これも連邦税である)、さらにこの場合の州 (市町村) に按分される部分、付加税については連邦のために徴収される税、同種の税については連邦のために徴収される税をも定める。

大学制度は連邦事項という点を除き、学校・教育・国民教育制度の領域に関しては、諸政党間に合意が成立しなかった。それゆえ、これに関する連邦と州との権限配分は、若干の修正を伴いながらも、立法については古いオーストリア憲法、すなわち1867年12月の「帝国の代議制度に関する基本法」11条によって、執行については州 (邦) 条例 (Landesordnung) によって行われてきた。もっとも、既存の法律も、連邦と当該州との間の一致した協定法律で改正することができた。学校・教育・国民教育制度に関する権限配分規定は、最終的には連邦憲法14条、14a条という形で、1962年になって初めて制定されることになる。

(7) 連邦法と州法との関係

連邦法と州法との関係をどのようにするかにつき、オーストリア連邦憲法は、連邦国家に特徴的と考えられる“連邦法は州法を破る”という基本原則を明確には規定していない。この原則は、裁判所に法律の憲法適合性の審査権を認めない憲法の下では、裁判所はあらゆる状況において事後法 (lex posterior) 原則を適用しなければならないので、単なる精神的な意味しか有さない。この事後法原則は、古いオーストリア憲法以来通用してきたように、連邦法と州法との関係として、通常の司法権の範囲内においてのみではあるが、妥当性を有してきた。しかし、憲法裁判制度の下においては、正当に (gehörig) 公布された法律の憲法適合性の審査権を認められている憲法裁判所は、権限違反の連邦法および権限違反の州法を、それらの時間的關係を考慮せず破棄しなければならない。州の権限を侵害する、それゆえに、州法に違反する連邦法は、憲法裁判所の前では、連邦法が憲法「改正」法である場合のみ、その有効性を主張できる。これに対し、州法は、憲法違反として憲法裁判所によって破棄されるかもしれないという危険を犯すことなしには、いかなる状況においても決して連邦の権限を侵すことはできない。この点において、憲法が連邦に「権限高権 (Kompetenzhoheit)」を留保しているのが理解できる。

(8) 立法と執行の関係

立法と執行の関係については、執行は法律の根拠に基づいてのみ行使される(18条1項)という規定に一般的に示されている。行政官庁は、憲法によって直接授權され、自己の権限の範囲内において、法律の枠内で (im Rahmen der Gesetze)、「命令 (Verordnung)」すなわち実施命令 (施行令) を発することができる (18条2項)。法律を変更する命令は、憲法によって認められていない。君主制に由来する1917年7月24日の法律が、戦争によって引き起こされた異常事態に対処するため、政府に経済活動領域における必要な措置、特に法律を変更する命令を発する権限を授權していたが、「連邦国家憲法への移行に関する憲法律 (憲法経過法)」は、この規定を、連邦政府と個々の連邦大臣に対して明確に引き継いだ限りにおいて、唯一の例外といえる。

(第3章 1920年連邦憲法概論 2. 連邦の立法および執行 (行政・司法) 以下は、次号に続く。)

参考文献

- ・ 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 Brauneder, *Österreichisches Verfassungsgeschichte (Siebente Auflage)*, Manz-Verlag, 1998.
- ・ Robert Walter, Heiz Mayer, *Grundriß des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1988.
- ・ Oskar Lehner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Universitätsverlag Rudolf

国際研究論叢

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。
- ・ 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。
- ・ 矢田俊隆『オーストリア現代史の教訓』、刀水書房、1995年。
- ・ フォルクマー・ラウパー編 須藤博忠訳『現代オーストリアの政治』、信山社、1997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。
- ・ 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。

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。