

ハンガリーの憲法保障

小野 義典

The Protection of Constitutional Order in Hungary

✧ 要 旨 ✧

This paper is intended to investigate the protection of constitution order in Hungary. Constitutional order, there may be also in danger, sometimes been distorted. To prevent this situation in advance, and in some cases a system to remedy after the fact is the protection of constitution order in Hungary. In this paper, I say the history, the system and the context of the protection of constitution order in Hungary. I add that I try to compare the Hungarian constitutions of the past with the fundamental law of Hungary in effect. I would like to find out the significance and problems of the constitution in Hungary. Thus, I think that we are able to grasp clearly a characteristic of the protection of constitution order in Hungary.

キーワード：憲法保障、ハンガリー憲法、ハンガリー基本法、人権保障、憲法裁判所、国内人権機関

1. はじめに

近代立憲主義の憲法は、フランス人権宣言第16条が「権利の保障が確保されず、権力分立が定められていない社会は、憲法をもつものではない」と述べたように、自由の基礎法であり、公権力を制限する基礎法であり、かつ、最高法規性を有するものである。このような憲法秩序が、時として歪められ、また危機に瀕することがある。これを事前に防止し、場合によっては事後に救済する制度が憲法保障である。

我が国の例を挙げるのであれば、日本国憲法に於いては、憲法が国の最高法規であること（98条）を示し、国家の国法体系の序列を明らかにすること（98条1項）によって、憲法保障を表している。それを具体化するために、憲法が国法秩序の中で最高の地位を

有するにあたっては、憲法が憲法制定権力による公権力に対しての命令という観点から、公権力を制限するために三権分立（国会について41条以下、内閣について65条以下、裁判所について76条以下）を行っている。また、公権力に対する人権の保障を行うために、憲法の条文の中で人権思想を用いて国法秩序への正統性を与え（97条）、改正手続を厳格にすることにより他の法令と区別し、硬性憲法の形をとることにより、憲法保障を立法的に確保している（96条）。さらに、事後的救済措置として違憲審査制を定め（81条）、人権を救済する手段を確保している¹⁾。

ハンガリーの憲法保障としては、現行の「ハンガリー基本法²⁾」(THE FUNDAMENTAL LAW OF HUNGARY : Magyarország Alaptörvénye) に於いて、自由の基礎法たる国民の権利に関する条項が自由と責任

(FREEDOM AND RESPONSIBILITY : SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG) の章で規定され(1条からXXXI条)、公権力を制限する基礎法として権力分立が統治 (THE STATE : AZ ÁLLAM) の章で、それぞれ国会 (Parliament : Az Országgyűlés) が1条から7条、大統領 (The President of the Republic : A köztársasági elnök) が9条から14条、「内閣」(The Government : A Kormány) が15条から22条、憲法裁判所 (The Constitutional Court : Az Alkotmánybíróság) が24条、裁判所 (Courts : A bíróság) が25条から28条で規定され、さらには最高法規性 (T条3項、4項) が謳われている。これに加えて、オンブズマン制度 (基本権擁護官、The Commissioner for Fundamental Rights : Az alapvető jogok biztosa) が30条で条文化されている。

また、ハンガリーに於いての成文憲法は、第二次世界大戦後の1946年に国家組織法³⁾を成立させ、暫定憲法としての形式から出発した。その後、冷戦構造が形成されるに至って、1936年ソヴェト社会主義共和国連邦(ソ連)憲法(俗に「スターリン憲法」と呼ばれる⁴⁾)をモデルとしたハンガリー人民共和国憲法が、1949年に成立した(以下、1949年憲法と称する)。その後数次の修正や増補が行われ、1972年には、1956年以降のカーダール(Kádár János : 1912－1989)政権に於ける数々の改革を盛り込んだ全面的な憲法改正が行われた⁵⁾(以下、1972年憲法と称する)。さらに、1983年にも、合憲性の審査のための憲法評議会(Alkotmányjogi Tanács)を設けるなどの憲法改正⁶⁾が行われた。

1989年8月、いわゆる「汎ヨーロッパ・ピクニック計画(Paneuropäisches Picknick)」が実行され、同じ年の11月にはベルリンの壁が崩壊するに至り、東西冷戦構造は終焉を迎えた。このことは、1980年代から改革開放路線と共産主義体制とのせめぎ合いが続いていた、政治的に「東欧」とされた諸国の情勢に劇的な変化をもたらした。これは、社会構造の全てに及ぶ変化であったため、「東欧」各国の憲法にも大きな影響を与えた。その中で成立したのが、1989年のハンガリー共和国憲法⁷⁾である(以下、1989年憲法と称する)。

本稿では、このようなハンガリーの憲法保障について、制度、沿革、背景を述べるとともに、これまでの

ハンガリー憲法(1949年憲法や1972年憲法、1989年憲法等)の憲法史的展開を概観した後に現行のハンガリー基本法とを比較し、さらには他のヨーロッパ諸国に於ける憲法保障との比較を通じて、現在のハンガリーの憲法保障の特質とともに、意義と問題点について見出したい。また一般的に、一国の憲法には、普遍性と固有性があるとされる。その中で、ハンガリーの憲法保障は、普遍性に起因するものなのか、固有性から見出されるものなのかを検討したい。加えて本稿に於いては、上記論点を総論的に掲げることを目的とし、これらの論点についてさらに深く探求することは、別稿に譲りたい。

なお、ハンガリーの憲法保障のうち、違憲審査制については、優れたご論考が国立国会図書館の山岡規雄先生の手によるものとして既に存在している⁸⁾ため、本稿では詳細については立ち入らない。

2. 憲法保障の観点からみるハンガリー憲法の史的展開

現行ハンガリー基本法に於いて、近代立憲主義に基づく憲法保障の方策を取っている条項は、前述の通り、人権保障の各条項と、権力分立による公権力の制限条項である。これに加えて、さらに憲法保障を明確にするのが、最高法規性と硬性憲法の技術である。加えて、憲法が違憲審査制を定めることで人権の救済を図る。このような憲法保障制度を、ハンガリー憲法は、どの時点から採用していたのかを検討する。

ハンガリー憲法は、1946年の暫定憲法の時点で、ようやく成文法としての憲法を採択した。そして、本格的に憲法典を導入したのが、1949年憲法である。それまで(1945年以前)のハンガリー憲法は、様々な根本法からなる不文憲法と言って良い。また、オーストリア＝ハンガリー二重帝国時代には、いわゆる「オーストリア＝ハンガリー和約」„Österreichisch-Ungarischer Ausgleich“による憲法的条約(オーストリア皇帝がハンガリー王を兼ね、ハンガリーは、軍事・外交・財政以外の広汎な自治権を有する)と共に、上記の不文憲法が用いられてきた。

1949年憲法は、共産主義体制の憲法である。従って、ソヴェト(Совет)を中心とした労働者階級が指

導する国家体制である(3条)。人民共和国の生産手段の基本的部分は、社会的所有である(4条1項)。その中で、第3章(10条から21条)で公権力の最高諸機関(Az államhatalom legfelsőbb szervei)(国会に相当する国家集会)を、第4章(22条から28条)で国家行政の最高諸機関(Az államigazgatás legfelsőbb szerv)(内閣に相当する閣僚会議)を、そして第6章(36条から41条)で裁判所(A bírói szervezet)を、それぞれに規定し権力分立を果たしている。

特筆すべきは、閣僚会議とは別に国家集会の中に(人民共和国)幹部会(A Népköztársaság Elnöki Tanácsa)を設けていることである(19条から21条)。幹部会は、国家集会の召集(14条4項)や、条約の締結(20条1項e号)や批准(20条1項f号)、外交団の任命や外国の外交団の接受を行う(20条1項g号)。幹部会と閣僚会議は、それぞれに国家行政機関による憲法違反の決定や処分を、取り消し、または変更することが出来る規定を設けている(幹部会にあっては20条2項、閣僚会議にあっては25条4項)。

人権保障に関しては、第8章(45条から61条)で「国民の権利及び義務(Az állampolgárok jogai és kötelességei)」や第9章(62条から66条)で「選挙制度の基本原則(A választások alapelvei)」を定めている。また、最高法規性(71条1項⁹⁾)と硬性憲法の技術(15条3項¹⁰⁾)を採用している。このことから、プロレタリアート独裁の憲法ではあるものの、ハンガリーに於ける憲法保障の嚆矢が、この1949年憲法であると¹¹⁾考えられる。

1972年憲法の制定に先立って、1956年にはソ連でスターリン批判があり、また、同年にはハンガリー革命が起きている。隣国チェコスロヴァキア社会主義共和国では1968年に「プラハの春」があり、「東欧」諸国での動揺に加えて、憲法の諸規定と現実社会との乖離や矛盾といった歪みが顕在化し、ソ連と「東欧」各国の憲法にも影響を及ぼしていた¹²⁾。

1972年憲法は、改正が全条文に及ぶ反面で、「新憲法」としての位置付けではなく、「改正」に留まる¹³⁾ことが強調された。また「党の地位」(3条)が盛り込まれるなど、1949年憲法には無かった条文が出現¹⁴⁾している。また、権力分立の諸規定をもったまま、(人民共和国)国会(A Népköztársaság Országgyűlése)に

「憲法の遵守を監督」する権能を与えている(19条3項1号)。その一方で、前述の1949年憲法25条4項が削除され、内閣(政府)による憲法監視を否定し、政府よりも国会に憲法保障機能をもたせていることがわかる。

さらに1983年の改正で、憲法(1972年憲法)は、国会に対して「憲法評議会を組織する」権能を与えている(21条3項)。これを受けて、1984年には憲法評議会法¹⁵⁾を制定している。この憲法評議会法は、全21条からなり、その任務、組織、手続が規定されている。国会が組織する憲法評議会は、云わば「憲法裁判所」のような役割を果たすことが期待されている。

「東欧」の情勢が、やがては共産主義を転換することとなった1980年代の後半になって、共産主義的複数主義は、「結社の自由」へと繋がることで共産党一党独裁体制の終焉を意味し、共産党の党内改革論は、「民主集中制」の見直し或いは放棄へと向かうことで、ハンガリーでは他の「東欧」諸国のような「民衆による革命」即ち「下からの革命」とは異なり、「上からの改革」が進むこととなった。1988年3月には「円卓会議」が設けられ、さらに平和的な過渡期に対応する暫定的性格を帯びた新憲法の制定へと向かい、1972年憲法を「改正」した1989年憲法を採択するに至った。

1989年憲法は、その上論に於いて、「複数政党制、議会民主政、並びに市場経済を実現する法治国家への平和的政治的過渡期に寄与する目的を以って、国会は、わが国に新しい憲法が制定されるまでの間、ハンガリー共和国憲法を以下の通り定める」と述べている通り、過渡期の憲法であることを示している。また、それは「新しい憲法が制定されるまでの間」としているところに注目される。

1989年憲法の特徴としては、「中欧」の国家としての「欧州への回帰」、そして共産主義との訣別が挙げられ、人民民主政から「国民の代表者を通じて行動」する議会制民主政へと移行し(2条2項)、市場経済を宣言している(9条1項)。また、基本権は「不可侵かつ不可譲の基本的な人権」として「権利の尊重及び保護は、国家の第一義的な義務」とされ(8条1項)、表現の自由(61条1項)、集会の自由(62条)、結社の自由(63条)など、特に自由権の確保が謳われている。

また、国家元首は（共和国）大統領（A köztársasági elnök）とされた（第3章29条から32条）。憲法保障の観点で言えば、公権力の下で憲法保障を行う憲法裁判所（Az Alkotmánybíróság）を設置し（第4章32/A条）、公民権（*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa*）を規定した（第5章32条/B条）¹⁶⁾。

その後、1990年には欧州評議会（Council of Europe）への加盟、1992年には欧州人権条約（European Convention on Human Rights）¹⁷⁾を批准し、2004年5月の欧州連合（以下、EUとする）への加盟を以って、「欧州への回帰」を果たすこともあり、EUの基準に合わせるための様々な改革が行われ、その一環として、憲法の修正も頻繁に行われた。それは、1989年憲法への増補、修正、改編、挿入、そして削除という形で、まさに「加除式」とも呼べる形で行われたのである。

ここまで見たように、ハンガリー憲法に於いては、権力分立による公権力の制限は1949年憲法からみることが出来る。また、基本権の諸規定に関しては、1949年憲法から存在するものの、本格的に基本権規定としての機能が顕在化するのには1989年憲法からである。違憲審査制に関しては、憲法評議会を設置した規定を盛り込んだ1983年の憲法改正が翌年に憲法評議会法として結実したことから、1983年の憲法改正から存在している、と言えよう。さらに、1989年憲法に於いて、憲法裁判所を設け、オンブズマン制度を憲法に取り込んだことが特筆される。

3. ハンガリー基本法に於ける憲法保障

ハンガリー基本法は、2011年4月25日に国会で採択され、2012年1月1日から施行されている。ハンガリー基本法に於いては、前文に相当する「国民の信条告白」に続き、アルファベットの表記によるA条からT条までが「一般条項」、ローマ数字の表記によるI条からXXXI条までが「人権」分野、そしてアラビア数字の表記による1条から54条までが「統治」分野となっており、補則も加えて、どの条項がどの分野を指すのかが一目瞭然である。

1989年憲法に於いては、短い上論と共に、第1章から第15章まで、「統治」分野に重点が置かれた配置

になっている。1989年憲法が統治分野に重点を置いていたことは、1949年憲法¹⁸⁾を「改正」し、「過渡期の憲法」として位置付けていたこともあり、1949年憲法に於ける「民主集中制」や「ソヴェト（国家会議）」を中心に据えていたことを、そのまま保持したままの暫定的な「改正」となっていたことの影響が大きかったものと考えられる。しかし、その「過渡期」も冷戦体制の崩壊後20年以上経過したことから終焉し、「欧州への回帰」を果たしたため、ハンガリー基本法に於いては、全く新しい形式で「憲法改正」を行えるようになったことから、前述のような体裁を取るようになったと言えよう。

ハンガリー基本法は、前述の通り、第一に過渡期の憲法（1989年憲法を指す）の終焉、第二にEUとの共同歩調を取る、あるいは普遍的な「憲法」としての役割、そして第三にハンガリー独自の「国柄」を示す憲法としての基本法、という点に特色がある¹⁹⁾。

第一の、過渡期の憲法の終焉という点では、「国民の信条告白」という「前文」に相当する部分を設け、1949年憲法と、その改正であった1989年憲法と決別すべく、1990年5月に回復した自決権を以って、ハンガリーの新しい民主政並びに憲法秩序の始まりと謳っている。

第二の、EUと共同歩調を取る、あるいは普遍的憲法としての役割という点では、E条に挙げられている通り、EU法秩序に基づく法体系を形成し、遵守する旨を謳っている。さらに、XXIII条では、EU市民権としての選挙権行使の保護を挙げている。

加えて、49条などでは外国軍について言及し、EU並びにNATO（North Atlantic Treaty Organization：北大西洋条約機構）に加盟している国の軍隊の国内配備について、国会が許可することが出来る旨を定めている。これらの規定は、1989年憲法にも存在していた規定であるが、EU法秩序への言及は、より強固なものになっている。

第三に、ハンガリー独自の「国柄」を示す憲法としての役割については、まず、K条に於いて、ハンガリーの通貨単位を「フォリント（Forint）」とした。このことは、「ユーロ（Euro）」へ参加するには同条の改正が必要となり、「ユーロ」参加へのハードルが高くなったことを示すことにより、ハンガリーへの「ユー

ロ」導入に消極的である旨を宣言したことになる。次に、II条に於いて、胎児の生命の保護が謳われている。さらに、L条に於いて結婚は異性間のみ成立することを定めている。また、「国民の信条告白」に於いて、ハンガリーの歴史について述べ、その中で重要視されるべきものとしてキリスト教の役割について言及している（VII条に於いて、信教の自由は保障されている）のみならず、ハンガリーの国家を体現している「神聖な王冠」にも言及している。国旗や国歌、首都に関する規定は1989年憲法にもあるものの、それ以外の上記の規定は1989年憲法に見られなかった条項である。

また、基本権を保護するための基本権擁護官（Az alapvető jogok biztosa）を置き、独立した機関であるオンブズマン制度を設けている。憲法裁判所も、憲法保障を行う憲法擁護機関としての役割を期待され、これまでの憲法裁判所裁判官の定員11名を15名に4名増員し（ハンガリー基本法24条4項）、任期もこれまでの9年から12年に引き上げられている²⁰⁾。

このような基本権擁護官に関する条文、並びに憲法裁判所に関する条文は、1989年憲法でも存在していたが、1989年憲法第4章32/A条であった憲法裁判所、同第5章32/B条であった基本権擁護官に関する条文が、ハンガリー基本法では独立した章と独立した条文になり、その存在がより明確になった（憲法裁判所については24条、基本権擁護官については30条²¹⁾）。

ハンガリーの憲法保障としてのハンガリー基本法は、1989年憲法までのハンガリー憲法との対比に於いて、以下のように位相を述べる事が出来る。1989年憲法が制定されるまでは、基本権擁護官の規定は存在せず、また憲法裁判所の規定は、1983年の憲法改正に於ける憲法評議会という形態での規定であった。1989年憲法に於いて、基本権擁護官と憲法裁判所が初めて規定され、これが拡充した形でハンガリー基本法に規定された。さらに、基本権に関する条項をローマ数字で述べ、1989年憲法よりも倍近い条文（1989年憲法の第54条から70条の17条を、ハンガリー基本法ではI条からXXXI条の31条に増加させている）となるなど、憲法保障のうち人権規定を明確かつ増加させていることに特色がある。

4. 欧州各国との比較

1960年代から1980年代までの「東欧」諸国に於ける憲法保障制度の中で、特に憲法裁判所乃至は憲法裁判所に類似した組織、すなわち鈎括弧付の「憲法裁判所」を憲法条項に規定する動きは、1972年憲法を制定した当時のハンガリーに於いて、「憲法裁判所」を憲法に盛り込もうとしつつも挫折した時期と、ほぼ合致する。

ユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国が1963年に憲法裁判所を設置し、さらにルーマニア社会主義共和国が1965年に憲法改正を行い、その中で憲法委員会を設置する条項を規定した。チェコスロヴァキア社会主義共和国が1968年の憲法改正に際して憲法裁判所を設置したり、また、ブルガリア人民共和国が1971年に憲法改正で最高裁判所への憲法保障機能の分有化を果たしたりなど、憲法保障の具体的な構築化が進んだ。ポーランド人民共和国に於いても、1982年の憲法改正で国会附属機関として憲法法廷を設置することが盛り込まれ、1985年には実現するに至っている（いずれの国家も当時の名称）²²⁾。

ハンガリーでは、1972年憲法では実現しなかった「憲法裁判所」が、先に述べた通り1983年の憲法改正で憲法評議会を設置する旨の条項を憲法に盛り込み、1984年に設置が実現している。このように、「憲法裁判所」を設置するという、共産主義社会に於ける憲法的価値の実現による憲法保障の取り組みは、「東欧」諸国での憲法に一定の結果を見ることが出来る。

ここで、西欧諸国の憲法の中でも、特に憲法保障についての条項を見てみると、フランス共和国では第五共和制憲法（1958年制定）に於いて、憲法評議院（各国の憲法裁判所に相当）を規定している（第7章56条から63条）。61条では「組織法は審署の前に、両議院（註：国民議会と元老院）の議院規則についてはその施行前に、憲法評議院に附託されねばならず、憲法評議院はその合憲性について裁決する」とされ、法律に関しては、「その審署の前に…憲法評議院に附託することが出来る」という規定になっている。さらに2008年の憲法改正によってオンブズマン（権利擁護官）が創設され、憲法上の規定によってオンブズマンが設置されている（71条の1）。

ドイツ連邦共和国では、ドイツ連邦共和国基本法（1949年制定）に於いて、連邦憲法裁判所を規定している（92条から95条）。この中で、基本法と連邦法やラント法が一致するかどうかの疑義（93条1項2号）、連邦とラントの権利義務関係に関する意見の相違（93条1項3号）という連邦を構成する国家特有の問題の連邦憲法裁判所による有権解釈の規定があり、また、基本権の解釈（93条1項1号）、憲法訴願（93条1項4a号）という憲法保障に資する形での連邦憲法裁判所の役割についての規定がある。

ドイツの連邦憲法裁判所の権限の特質としては、前述の93条1項2号が、いわゆる「抽象的違憲審査制」権限規定である。さらに、「具体的規範統制」権限規定により「裁判所は、裁判に際してその効力が問題となる法律を基本法違反であると考える場合に、手続を中止して、連邦憲法裁判所に判断を求めなくてはならない」という規定であり（100条1項）、「裁判所が、ある争訟に於いて、国際法の原則が連邦法の構成部分であるかどうか」や「それが直接的に個人に対して権利義務が生じるかどうか」について「疑義」がある場合、「連邦憲法裁判所に判断を求めなくてはならない」という規定である（100条2項）。

かかるドイツの連邦憲法裁判所の「決定」の効力は、公権力を拘束し（ドイツ連邦憲法裁判所法31条1項）、法律としての効力も有する（同法31条2項）。なお、この「決定」は、遡及的に原則無効となることが前提となっている²³⁾。

イタリア共和国では、イタリア共和国憲法（1947年制定）に於いて、「第6章 憲法保障」という章を割いて、その「第1節」に憲法裁判所を規定している（第6章第1節134条から137条²⁴⁾）。134条では「国並びに州の法律、及び法律の効力を有する行為の合憲性に関する争訟」を扱う旨の規定があり、「国の諸権力間の権限争議、並びに国と州、及び各州間の権限争議」も扱う。加えて、137条では、「憲法裁判所の判決に対しては上訴出来ない」とされている。

オーストリア共和国では、1920年制定の連邦憲法法律（Bundes-Verfassungsgesetz）に於いて、「第7章 憲法及び行政の保障」の中で「D. 憲法裁判所」に憲法裁判所を規定している（第7章D. 137条から148条）。オーストリアの憲法は、単一の憲法典をも

たず、様々な法源から構成されることが特色とされる²⁵⁾。もちろん中核となる憲法典は、連邦憲法法律である。しかし、連邦憲法法律以外にも、連邦憲法法律と同等の効力を有するものとして、「憲法法律（Verfassungsgesetz）」並びに一般の法律及び条約中における「憲法規定（Verfassungsbestimmungen）」が存在している²⁶⁾。また、憲法裁判所の規定も、憲法裁判所法（Verfassungsgerichtshofgesetz）によって手続等の詳細が規定されている。憲法裁判所は、ドイツと同様に抽象的違憲審査を行使出来るが、憲法裁判所の「決定」はドイツの場合と異なり、遡及効はもたず将来効である。

オーストリア憲法裁判所の権限は、連邦国家特有のラントや連邦の権限に関する争訟を扱い（連邦憲法法律138条1項）、また規範統制の権限もある。その中の重要なものとしては、連邦官庁又は州官庁の命令の法律違反についての「決定」（139条）、連邦法律又は州法律の憲法違反についての「決定」（140条）、条約の違法性についての「決定」（140a条）、特別の連邦法律の規定により国際法の違反について判断することである（145条）。なお付言すれば、連邦憲法法律には人権に関する章が含まれておらず、一般的権利に関するものは国家基本法によって規定されている²⁷⁾。

オーストリアの連邦憲法法律では、オンブズマン（Volksanwaltschaft）制度が1977年に導入され、それに伴い連邦憲法法律に「オンブズマン委員会」という第8章が設けられた（148a条から148j条）。

5. 国内人権機関

ここで、我が国に存在しない機関として、前述の憲法裁判所とともに諸外国に於いて憲法に規定されている機関である、国内に於ける人権保障機関について取り上げる。後述の通りEUに於いても制度が設けられており、また、EU加盟各国に於いても制度が存在し、ハンガリーに於いても、これは妥当する。

国内に於ける人権保障機関は、国内人権機関（National Human Rights Institutions ; NHRIs）と呼ばれ、人権擁護のために主権国家が国家機関として国内に設置するものである。国家機関ではあるものの、司法・立法・行政のコントロールを受けない、独立し

た人権機関の総称でもある²⁸⁾。オンブズマン制度も、この国内人権機関に包含される。国際連合（The United Nations ; 以下、国連と略記）の機関の一つである国連人権高等弁務官事務所（Office of the High Commissioner for Human Rights）の調査によれば、1970年代に一部の国家によって設置されはじめ、1990年代以降に設置数が急増した²⁹⁾。特にヨーロッパでは、1990年代半ばに設置数が急増している³⁰⁾。

国には憲法に規定される人権を保障する義務があり、そのため、国は国内法を整備し、人権侵害された者を救済する必要がある。しかしながら、往々にして必ずしも十分に人権が回復されないことがあり、場合によっては全く人権侵害が救済されないこともある。そこで国連は、人権教育・啓発、人権侵害された者の救済並びに人権政策提言機能をもつ、政府から独立した人権保障機関の設置を国連加盟国に働きかけている³¹⁾。1992年には、国連人権理事会の前身である旧・国連人権委員会が、国内人権機関設置の指針として「国内（人権）機関の地位に関する原則（National institutions for the promotion and protection of human rights）」（「国連パリ原則」と称される）を採択し、翌1993年には国連総会に於いても採択された³⁴⁾。

国内人権機関は、憲法保障の一環として人権保障に資する存在であり、国際人権法の国内実施に於いても、その役割は重視されている³⁵⁾。また、国連パリ原則は、国内人権機関の設置根拠として、憲法又は法律を要求している³⁶⁾。蓋し、政令や省令など行政による文書を設置根拠とする国内人権機関は、組織の継続性と独立性の観点から適切ではないと考えられるからである。但し、行政文書や議会勧告によって設立された国内人権機関も多い。

憲法に基づいて設立された国内人権機関としては、前述の通り、ハンガリーに於けるハンガリー基本法によって規定された基本権擁護官が挙げられ、また、オーストリアに於ける連邦憲法法律によって規定されたオンブズマン委員会もこれに該当する。フランス共和国では、2008年の憲法改正によって、人権関係のオンブズマン（権利擁護官）の創設（71条の1）がなされ、憲法上の規定によってオンブズマンが設置されている。

ドイツに於いては議会の勧告によって2001年

に設立されたドイツ人権機関（Deutsche Institut für Menschenrechte）があるものの、これは国連パリ原則にいう人権教育・啓発や人権政策提言が主な任務である。ドイツ連邦共和国基本法上のオンブズマンは、45b条に於ける連邦議会から任命された防衛観察委員である。

EUでは、欧州オンブズマン制度が設けられ、欧州連合の機能に関する条約（The Treaty on the Functioning of the European Union）228条によって規定されている職務を全うする。まず、欧州オンブズマンは、欧州議会によって選ばれる（228条1項）。欧州オンブズマンは、EU市民の訴願によってではなく、自らの主導によって、あるいは欧州議会議員を介しての訴願を通じて、調査を行う（同項）。但し、EU市民は、欧州議会議員を通じて欧州オンブズマンに訴願する権利がある（20条2項e号）。欧州オンブズマンは、欧州議会議員の選挙後に、議員と同一の任期で選任される（228条2項）。欧州オンブズマンは独立してその職権を行い（228条3項）、欧州議会は欧州オンブズマンの職務遂行に必要な規則（regulation）を制定する（228条4項）。

6. 結語

ハンガリー基本法に於ける憲法保障の特質と意義、問題点については、以下のように結論付けられる。ハンガリー基本法に於ける憲法保障の特質と意義は、1989年憲法に於ける規定を遥かに凌駕する人権規定を明確にした点にある。加えて、基本権擁護官と憲法裁判所をそれぞれ独立した章に置き、憲法保障に資するための事後的な人権救済機関を明示したことである。

問題点としては、ハンガリー基本法に於いて、ハンガリー基本法そのものと共に、「重要法」という「法律」が基本法と同様の要件に基づいて（国会議員の三分の二以上の賛成で可決する）成立することである（ハンガリー基本法T条4項）。この重要法によって憲法裁判所の機能、構成、並びに運営に関する細則（ハンガリー基本法24条5項）が規定され、基本権擁護官・基本権次席擁護官の細則（ハンガリー基本法30条5項）が規定され得ることである。

さて、前述の通り、一国の憲法には、普遍性と固有性があるとされる中で、ハンガリーに於ける普遍性に関わるもののうち憲法保障については、近代立憲主義の観点から言えば、公権力の制限と人権の確保にある。この公権力の制限は、権力分立であり、人権の確保は、特に自由権の保障であり、現代立憲主義の下では人権のカタログである。これらは、ハンガリーに於いて、ハンガリー初の成文憲法典である1949年憲法以降、ハンガリー基本法に至るまで全ての段階で規定されている。

憲法裁判所の設置は、憲法保障の一環として違憲審査制を確保する上でも重要である。蓋し、「法の支配」に対して窮極にその役割を期待されるのは、裁判所だからである。オーストリアに於いて、1920年に連邦憲法法律が制定される前年の1919年に創設された、ドイツ・オーストリア憲法裁判所 (deutsch-österreichischer Verfassungsgerichtshof) を前身として、その権限を拡大する形で設立されたものであり、その後、多くの国において導入された憲法裁判所のモデルともなっている³⁷⁾。1920年制定の連邦憲法法律で規定が図られ、以後、各国のモデルとなる中で、憲法裁判所の役割は、憲法を頂点とする法秩序の維持にある、とされている。

ハンガリーに於いては、前述の通り、1983年の改正憲法で憲法裁判所に関する条項が規定され、オーストリア、ドイツ、フランス、イタリアなどの西欧各国のみならず、ユーゴスラヴィア、ルーマニア、ポーランド、チェコ、スロヴァキアなどの中欧各国と同様に、憲法裁判所を持つ国となった。通常裁判所に違憲審査権があることも憲法保障の証しではあるが、特別の憲法裁判所を持つということも憲法保障の証しであり、また、これは普遍的な制度と呼んでも差し支えないだろう。

さらに、近時に於いて、世界で122の国に、ヨーロッパだけでも46カ国に設置されている国内人権機関をオンブズマン制度として、ハンガリーでは1989年憲法以来、憲法で規定して設けている。世界の過半数の国々で設置されている国内人権機関だけあって、ただ、これをハンガリー憲法の固有性と呼ぶには差し障りがあるようにも思われる。中東欧の憲法を制定するに際して、文末脚注に述べたヴェネチア委員会がこれ

ら一連の憲法改革を支援する活動もしており³⁸⁾、その中でハンガリーが憲法に国際人権機関を規定し、これを設置する方向にシフトした、言わば「世界の趨勢」を憲法に取り入れた、と見ることも出来よう。

ハンガリーに於いての憲法保障は、このようにハンガリー独自の憲法の固有性と言うよりは、むしろ憲法の普遍性に基づいて確保されており、それが進化し続けた結果、現在のハンガリー基本法に見られる規定になった、としての評価が可能であろう。

しかし、その運用面では、様々な方面からの懸念が表明されている⁴⁰⁾。これらの懸念を、いかに克服するのか、そして、EU基準、あるいは広く欧州基準の人権保障を、いかに確保するのかが、今後のハンガリーの課題であると言えよう。さらに付言すれば、ハンガリーに於いて憲法保障の進化と深化がどのように行われるのか、今後も注視すべきであろう。

【注】

- 1) 小野義典「憲法保障」抱喜久雄・野畑健太郎編『憲法学史始』（一学舎、2009年）所収、187頁。
- 2) ハンガリー語のテキストは、„Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)” 2011. évi XXXIII. szám, A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA, MAGYAR KÖZLÖNY, 2011. április 25., hétfő であり、英語のテキストは、ハンガリー政府が欧州評議会 (Council of Europe) の、「法による民主政のための欧州の委員会 (「ヴェネチア委員会」と称される)」（The European Commission for Democracy through Law : Venice Commission）に送付した Venice Commission “FUNDAMENTAL LAW OF HUNGARY (25 April 2011)” CDL-REF (2011) 019, Opinion No. 621/2011, Strasbourg, 2 May 2011がある。なお邦訳並びに解題は、小野義典「ハンガリー基本法」憲法論叢第18号 (2011年) 159頁以下を参照。ここでの英文表記、ハンガリー語表記は、上記の文献を元にしてしている。
- 3) 1946年第1号法律。„Magyarország államformájáról” (1946. évi I. törvény).
- 4) 1949年 第20号 法律。„A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA” (1949. évi XX. törvény). 邦訳としては、「ハンガリア人民共和国憲法」憲法調査会事務局編『和訳各国憲法集 (五四)』所収 (1958年) がある。
- 5) 1972年第1号法律。„A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA” (1972. évi I. törvény, az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről). なお、この1972年憲法は、他の後掲1989年憲法などとは異なり、1949年憲法を加除式に改正したのではなく、全面的な改正である。このことについて、ゾルターン・ペーテリ (早川弘道・箱井崇史・佐藤史人共訳)「ハンガリーにおける憲法創造」[旧ソ連・東欧諸国における体制転換と法] 所収、比較法学第41巻第2号 (2008年) 337頁。1972年憲法の邦訳としては、島村博・小杉末吉訳「ハンガリー人民共和国憲法」比較法雑誌第18巻第3号下 (1984年) 99頁以下がある。
- 6) 1983年第2号法律。„az Alkotmány módosításáról”, 1983. évi II. törvény. なお、前述の憲法評議会については、同法第21条3項。
- 7) 1989年第31号法律。„az Alkotmány módosításáról”, 1989.

- 8) évi XXXI. törvény. なお、邦訳としては、平泉公雄訳「ハンガリー共和国憲法」法律時報62巻3号 (1990年) や、早川弘道監訳、佐藤史人・小倉大・中西豊・馬奈木巖太郎・山本千晴共訳「ハンガリー共和国憲法」比較法学第37巻第1号 (2003年)、憲法裁判所に関する邦訳 (後掲、脚注8、山岡規雄「ハンガリーの憲法裁判所」所収「1949年法律第20号ハンガリー共和国憲法 (抄)」という憲法裁判所に関連する部分の邦訳) がある。
- 8) 山岡規雄「ハンガリーの憲法裁判所」外国の立法第234号 (2007年) を指す。
- 9) 71条1項は、「この憲法は、ハンガリー人民共和国の基本法である (71. § (1) Az Alkotmány a Magyar Népköztársaság alaptörvénye.)」としている。
- 10) 15条3項は、「憲法改正決議の採択には、国家集会代議員の3分の2以上の賛成を要する (15. § (3) Az alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.)」としている。
- 11) もちろん、人権に関してならば、例えば63条2項「勤労人民の敵と精神病患者は、選挙権を有しない (63. § (2) A dolgozó nép ellenségeit és az elmebetegeket a törvény a választójogból kirekeszti.)」のような条項も存在するなど、問題点も多い。
- 12) これらを是正するため、例えばチェコスロヴァキア社会主義共和国では1968年に憲法改正 (この結果、翌1969年からチェコスロヴァキア社会主義共和国は連邦制に移行) が、ブルガリア人民共和国では1971年に憲法改正が、ユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国では1974年に憲法改正 (この結果、コソヴォなどへの自治権付与等の権限移譲条項と、各共和国のユーゴスラヴィア連邦からの離脱条項が盛り込まれていたため、後の1989年以降のユーゴスラヴィア連邦内での分離・独立や戦乱へと繋がった) が、さらに1977年にはソ連で憲法改正が行われた。
- 13) 早川弘道「一九五六年十月革命と憲法問題」『東欧革命の肖像』(法律文化社、1993年) 所収120頁。早川教授は、1949年憲法制定前後の動向から、1950年代のスターリン批判後の修正主義、1956年のハンガリー革命、さらにはその後のカーダール政権の評価等々について、「全くの理論的空白状態が続いて」いると認識し、「ハンガリー戦後憲法史論に課せられた課題は、重く、深刻である」と述べている。早川前掲書、123頁。
- 14) 1949年の段階でも、ハンガリー勤労者党 (Magyar

- Dolgozók Pártja) が、1972年の段階でも、ハンガリー勤労者党の後継であるハンガリー社会主義労働者党 (Magyar Szocialista Munkáspárt) が、それぞれ一党独裁を行っていた。しかし、1949年の段階では、その前年の1948年にハンガリー共産党と社会民主党左派が合同してからまだ間もない、ということもあり、1972年憲法3条のような一党独裁条項を憲法に盛り込まなかったという経緯があったものと推測される。
- 15) 1984年 第1号 法律。„Az Alkotmányjogi Tanácsról”, 1984. évi I. törvény, az Alkotmányjogi Tanácsról.
- 16) „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa”を訳出する場合、英語ならばcivil rightであり、邦訳であれば市民権が妥当する。ただ、内容的には、国会オンブズマン (国会に於ける基本権擁護官) である。
- 17) 通例、欧州人権条約と言えば、表記の通りEuropean Convention on Human Rightsであるが、1950年11月4日にローマに於いて採択されたのは、Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedomsである。欧州評議会発行の欧州人権条約の加盟各国語の条文パンフレットには、表紙の表題にEuropean Convention on Human Rightsの文言を用い、中身でConvention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedomsの文言を用いている。従って、どちらの文言を用いても同じものを指すので、大差はない (但し、欧州人権条約と言った場合に於いて、欧州人権条約の各議定書を含むのであれば、European Convention on Human Rightsの文言を用いるべきであろう)。
- 18) 1989年憲法は、新たな憲法を制定したのではなく、形式的には1949年憲法を改正した1972年憲法を、さらに全面的にリニューアルした形式を取っているため、「1949年憲法を改正した1972年憲法を、下記の通り全面改正する」という回りくどい表現をしている。そのため1989年憲法の上諭では、„A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény - amelynek módosított és egységes szövegét az 1972. évi I. törvény állapította meg - (a továbbiakban: Alkotmány) a következők szerint módosul:…”と述べている。
- 19) 小野前掲「ハンガリー基本法」166頁以下。
- 20) ハンガリー基本法採択の後の憲法改正 (2011年6月14日)。2011年 第62号 法律。„2011. évi LXII. Törvény, az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról.” なお、憲法裁判所裁判官の増員に関しては同法1条1項、任期延長に関しては同1条2項である。同法1条1項の増員は、2011年9月1日より施行されている。
- 21) なお、ハンガリー基本法に於いては全て章立てがされているものの、「第何章」といった形での数字は入っていない。
- 22) なお、この時期に東ドイツだけは、これら「東欧」諸国に於ける一連の動向からは逆行する憲法改正を行っている。1949年に制定した憲法 (ドイツ民主共和国憲法: Verfassungen der Deutschen Demokratischen Republik) では、66条で「憲法委員会の委員は、人民会議によって選出される (Die Mitglieder des Verfassungsausschusses werden von der Volkskammer gewählt.)」とされ、その「憲法委員会は、法律の合憲性を審査する (Der Verfassungsausschuß prüft die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen der Republik.)」と述べているのに対して、1968年の憲法改正では、この条項を削除し、憲法委員会を廃止するのみならず、新たに74条で「国家評議会が合憲性を監督する (Der Staatsrat nimmt im Auftrage der Volkskammer die ständige Aufsicht über die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit der Tätigkeit des Obersten Gerichts und des Generalstaatsanwalts wahr.)」として、国家評議会に権限が帰属していた。同時期に、ソ連に於いても憲法改正がなされたが (1977年)、憲法評議会を憲法に盛り込む動きはあったものの、採択には至らなかった経緯がある。
- 23) アルプレヒト・ウェーバー (杉原周治訳)「連邦憲法裁判所」比較法学第41巻第3号 (2008年) 65頁、初宿正典「ドイツ」阿部照哉『比較憲法入門』(有斐閣、1994年) 所収、351頁。なお初宿教授によれば、この「決定 (Entscheidung)」には、狭義の「決定 (Beschluss)」以外にも「判決 (Urteil)」や「処分 (Verfügung)」などを含む広い概念であるとされる。前掲書、同。
- 24) イタリア共和国憲法第6章第2節は、憲法改正法律と憲法的法律〔憲法増補〕の審議・採択といった、硬性憲法の技術についての規定 (138条) と、共和政体の変更可不可という規定である (139条)。
- 25) 国立国会図書館調査及び立法考査局編『各国憲法集 (3) オーストリア憲法』(白鷗大学法学部・法科大学院の渡邊互教授作成) 基本情報シリーズ (国立国会図書館調査及び立法考査局、2012年) 2頁。
- 26) 山岡規雄・北村貴「財政に関するオーストリア連邦憲法法律の改正」外国の立法第250号 (2011年) 172頁。なお、オーストリア憲法の概要については、北村貴「オーストリアにおける連邦憲法上の財政規律の意義と限界」法政論叢第49巻第1号 (2012年) 227頁以下に詳しい。
- 27) 国立国会図書館調査及び立法考査局編前掲書、4頁以下。
- 28) 山崎公士『国内人権機関の意義と役割』(三省堂、2012年) 3頁以下。
- 29) Office of the High Commissioner for Human Rights, “SURVEY ON NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS”, *Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide*, 2009.
- 30) 山崎前掲書『国内人権機関の意義と役割』、17頁以下。
- 31) Office of the High Commissioner for Human Rights, *supra note 29*, p. 8.
- 32) 山崎前掲書『国内人権機関の意義と役割』、3頁以下。
- 33) 山崎前掲書、4頁。
- 34) 国連総会決議。A/RES/48/134, 85th plenary meeting, 20 December 1993.
- 35) 山崎前掲書『国内人権機関の意義と役割』、同。
- 36) *Supra note 34*. この中で、“A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.” と述べられている。
- 37) 国立国会図書館調査及び立法考査局編前掲書、15頁以下。
- 38) ヴェネチア委員会設立決議規定1条1項。この中で“The European Commission for Democracy through Law shall be a consultative body which co-operates with the member States of the Council of Europe and with non-member States, in particular those of Central and Eastern Europe.” と中東欧支援について述べている。Resolution (90) 6 On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session). なお、ヴェネチア委員会の詳細について、山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動」レファレンス2007年12月号 (2007年) 45頁以下を参照。
- 39) ハンガリーに於ける憲法の固有性は、憲法保障ではなく、国柄を表わすところで存在感を示している。例えば、ハンガリー特有の現象として、在外ハンガリー人の地位をめぐる議論がある。これを憲法上に反映させたのが、1989年憲法の6条であり、ハンガリー基本法のD条である。この在外ハンガリー人の地位の問題を抜きにして、ハンガリー憲法とハンガリー政治は語る事が出来ない程、大きな問題として横たわっている。このような憲法 (基本法を含む)、あるいは重要法に規定するものだけではなく、一般法に於いても規定があり、先年問題となった、2001年第62号法律„a szomszédos államokban élő magyarokról” (2001. évi LXII. törvény)、いわゆる「地位法」も、その流れを汲むものである。このことについて、羽場久滉子「EUの壁・シェンゲンの壁」国際政治第129号 (2002年) 77頁以下 (特に84頁以下)、小野義典「国内法とEU法の欧州統合に伴って生じる抵触問題」法政論叢第40巻第2号 (2004年) 115頁以下 (特に125頁以下)、家田修「ハンガリーにおける新国民形成と地位法の制定」スラヴ研究第51号 (2004年) 157頁以下、家田修「移行経済と社会形成：2001年ハンガリー地位法を事例として」比較経済体制研究第42巻第1号 (2004年) 1頁以下、バラージュ・マイテーニイ (早川弘道・箱井崇史・佐藤史人共訳)「ハンガリーにおけるマイノリティの権利とロマの状態」『旧ソ連・東欧諸国における体制転換と法』所収、比較法学第41巻第3号 (2008年) 120頁以下、等。実際のところ、この「地位法」の位相は、今回の基本法制定と無縁ではなく、「地位法」の立法過程に於いて本基本法の「国民の信条告白」に相当するような内容も政府答弁として行われ、また、ヴェネチア委員会がルーマニアの異議申立につき裁定を下しているなど、ヴェネチア委員会を巻き込んだ形になっていることは、今回の基本法制定の動向と極めて酷似している。小野前掲「ハンガリー基本法」212頁。
- 40) 例えば、憲法裁判所裁判官等の停年を早めることに対する、EUからの懸念などが挙げられる。(ハンガリー) 憲法裁判所法 (1989年 法律第32号; „1989. évi XXXII. törvény, az Alkotmánybírósról”) 15条等に定められた、裁判官・検察官の停年退職年齢を現行の70歳から62歳に引き下げることを定めた「裁判官の法的地位及び報酬に関する法律」に対して、2012年4月25日、欧州委員会は、「特定の集団のみ停年を引き下げ場合は客観性

と比例性に則った基準に基づかなくてはならない」とした判例法と、雇用の均等を謳ったEU指令（雇用の機会均等に関するEU指令；Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation）に抵触するとして、欧州司法裁判所に提訴することを発表した。なお、裁判官の法的地位等が定められたのが2011年法律第162号、„2011. évi CLXII. törvény A bírák jogállásáról és javadalmazásáról”、検察官の法的地位等が定められたのが2011年法律第164号、„2011. évi CLXIV. törvény A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról”であり、両者は区分されている。（ハンガリー）憲法裁判所は、この「裁判官の法的地位及び報酬に関する法律」について、裁判官の独立を侵害しているとして違憲との判断を示し、同法が施行された2012年1月1日付で遡及的に無効とする判決を下した。同法により、約3000名の（ハンガリー通常裁判所）裁判官の内、既に62歳に達した裁判官及び2012年内に62歳に達する裁判官の約300名が退職することになっていたため、これに反対する裁判官らがハンガリー憲法裁判所に違憲審査を求めていた。さらに、（ハンガリー）裁判所組織法（2011年法律第161号；„2011. évi CLXI. törvény A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról”）により、権限が全国裁判所庁長官に集中することに対する懸念が示された（12条3項で全国裁判所庁、Az Országos Bírósági Hivatal；OBHを設け、65条以下で全国裁判所庁長官に権限を集中することが定められている）。現在、同法に定められている制度を残しつつも、基本法秩序に調和するように改正される見通しであったが、2012年11月、欧州司法裁判所は、裁判官等の停年年齢引き下げは不当な年齢差別であり、EU法に違反する旨の判決を下した（European Court of Justice: Judgment of the Court, 6 November 2012, in Case C-286/12.）。

これに呼応する形として、ハンガリー国内に於いては、復職を求める百数十名の裁判官が個別にハンガリー労働裁判所に於いて国を相手取って訴訟を起こしており、復職を命じる判決が出されつつある。また、OBH長官の権限を縮小するなど、問題解決が進展しつつある。

〈査読済み論文〉