

論 説

試練に立つ立憲主義？ —2011年ハンガリー新憲法の「衝撃」(1)

水 島 朝 穂
佐 藤 史 人

- 1 はじめに
- 2 ハンガリーにおける憲法体制の史的展開
- 3 「反立憲主義」的憲法としての基本法！？

1 はじめに

「我々は、ハンガリーの同学の士の政治的、職業的運命を憂えている。」ハーバーマスとドイツ哲学会会長ニダ＝リューメリンが公開した「哲学者を救え」と題する声明文は、右の一文とともに始まる⁽¹⁾。2010年総選挙後に樹立された FIDESZ (フィデス＝ハンガリー市民同盟) 政権は、2011年1月に、アグネシュ・ヘラーを初めとする6名のハンガリーの哲学者への攻撃を開始し、政権派メディアは、リベラルという言葉に「ユダヤ系インテリゲンチアの祖国無きコスモポリタニズム」という含意を持たせつつ、研

(1) Schützt die Philosophen!: Anruf von Habermas und Nida-Rümelin, Süddeutsche Zeitung, 24. 1. 2011. なお、わが国でこの問題を報じた一橋大学大学院社会科学研究科の大河内泰樹氏の呼びかけにつき、以下を参照<<http://www.soc.hit-u.ac.jp/~okochi/hungary.html>> (2012年9月20日アクセス)。

究費を不正利用したとの嫌疑で、「リベラル派哲学者の一味」を糾弾する記事を立て続けに掲載した。上記の声明文は、かかる哲学者への「追い出し獵」を告発する哲学者テンゲイ・ラースローの公開書簡に応えたものであり⁽²⁾、テンゲイは公開書簡のなかで、「今日、ハンガリーを支配しているのは、もはや民主主義ではなく『オートクラシー』である」とする経済学者コルナイ・ヤーノシュの発言を引きつつ、みずからも、現在のハンガリーにおいて権力分立原則が危機に陥っていると主張する。

ハーバーマスの声明文によれば、哲学者への「追い出し獵」の原因は、彼らが FIDESZ によって制定されたメディア法を批判したことにある。2010年になされた一連のメディア立法は、メディアを萎縮させる高額な罰金を定めるなど、報道の自由に対する介入が問題となり、ハンガリー内外に大きな議論を呼び起こした⁽³⁾。このように、かつての東欧革命において、改革のトップランナーとして民主主義的法治国家への転換を実現したハンガリーの立憲主義は、FIDESZ 政権の誕生とともに、現在、重大な岐路に立たされている。本稿の目的は、かかる政権により、国家組織における体制転換の基礎の完成、及び、共産主義共同体の真の解体を標榜して制定された⁽⁴⁾ 2011年ハンガリー新憲法（正式名称は「ハンガリー国基本法」）を検討することである⁽⁵⁾。

2010年4月25日の国会総選挙において、FIDESZ は、連立小政党の

-
- (2) Tengelyi László の公開書簡は、日本哲学会の以下の URL を参照。
 <<http://philosophy-japan.org/download/610/file.pdf>>
- (3) メディア法につき、siehe, Krisztina Nagy, Gábor Polyák, Die neuen Mediengesetze in Ungarn-Kritische Betrachtung von Normen und Praxis, Ostreuropa-Recht, 3/2011, Mária Vásárhelyi, Angriff auf die Pressefreiheit: Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung, Osteuropa, 12/2011.
- (4) Herbert Küpper, Ungarns Verfassung vom 25. April 2011: Einführung-Übersetzung-Materialien, 2012, S. 14.
- (5) この憲法の翻訳として、小野義典訳「ハンガリー基本法」憲法論叢18号（2011年）、立法紹介として、山岡規雄「【ハンガリー】基本法（新憲法）の施行」『外国の立法』2012年2月がある。

KDNP (キリスト教民主人民党) とともに、国会の368議席のうち、憲法改正要件である3分の2を超える263議席を得て、政権を獲得した。FIDESZの党首オルバーン・ビクトルはこの勝利を「投票箱における革命」と称し⁽⁶⁾、政権獲得後に自らの政策を矢継ぎ早に実行する。彼らは、2010年5月から2011年11月までに、メディア規制や憲法裁判所の権限縮小など、立憲主義の観点からみて重大な内容を含む計11回の憲法改正を行い⁽⁷⁾、国家の主要ポストも自らの支持者によって置きかえた。この「革命」において中心的な役割を与えられたのが、新憲法の制定である。ポスト体制転換期のハンガリーは、89年、90年の2度にわたる憲法の大改正を通じて憲法原理を転換させ、その後も数多の憲法改正をくり返しつつも、形式的には社会主義期の1949年憲法を維持してきた(以下では、ポスト体制転換期の憲法を「89年憲法」と呼ぶ)。これに対し、FIDESZは、89年憲法の改正手続に従いつつも、2011年4月にその内容を全面的に刷新した新憲法を制定した。ハンガリーの憲法学者ガーボル・ハルマイによれば、この憲法は多くの点で民主主義的立憲主義のスタンダードに抵触するものであった⁽⁸⁾。EUや欧州評議会もこの憲法に注目し、ヴェニス委員会は当該憲法の問題点を詳細に記した意見書を公表している⁽⁹⁾。

(6) Ellen Bos, Ungarn unter Spannung: Zur Tektonik des politischen Systems, Osteuropa 12/2011, S. 40.

(7) Küpper, (Anm. 4), S. 13.

(8) Gábor Halmai, Hochproblematisch: Ungarns neues Grundgesetz, Osteuropa 12/2011, S. 145.

(9) European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion no. 618/2011 on the New Constitution of Hungary, adopted on 17–18 June 2011, CDL-AD (2011) 016. なお、この意見書は、ハンガリーの著名な憲法学者によって執筆された鑑定書 (amicus opinion) を参照している。See, Andrew Arato, Gábor Halmai and János Kis, ed., Opinion on the Fundamental Law of Hungary, 2011. <<http://lapa.princeton.edu/hosted-docs/amicus-to-vc-english-final.pdf>> (2012年9月13日アクセス)。また、ヴェニス委員会は、新憲法制定に関連したハンガリー司法大臣の質問に対する意見書を出している。European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion no. 614/2011 on three legal questions arising

保守・キリスト教系政党の FIDESZ が政権を獲得し、新憲法の制定が可能となった直接の原因は、前政権与党である社会党の経済政策の失敗と選挙直前に立て続けに明らかになった腐敗にあった⁽¹⁰⁾。また、2006年末から緊縮財政と社会給付の削減が進められる一方、ジュルチャーニ首相が党の内部に向けて有権者に嘘をついたことを認める発言をしたことが同年秋にメディアにリークされたことも、同党の信用を著しく傷つけた⁽¹¹⁾。こうした事情からは、2011年新憲法の制定は、ハンガリーの固有の要因に基づくものであるかのようにも見える。しかし、体制転換によって議会制民主主義、法治国家と市場経済が導入されたにも関わらず、その恩恵を受けることができない一般国民の不満につけこみ、その原因を体制転換の不徹底さに求めつつ、真の転換を実現する強い国家を掲げた政治勢力が政権に就いたのは、何もハンガリーに限った話ではない。この構図は、まさに、2000年代半ばのポーランドにおいて生じたことでもあった。ポーランドの「PiS 現象」を分析した小森田秋夫は、ポーランドにおいて政治的にも経済的にも反リベラルな PiS 政権が誕生した背景を次のように説明する。すなわち、政治的民主化と市場経済化の間には潜在的に緊張関係が存在し、本来であればリベラルな改革と社会的コストの緩和という2つの課題のバランスの確保が要請されるどころ、ポーランドは、体制転換にともなう社会的コストの深刻さと、IMF の指導、EU 加盟の展望という与件のもとで、政策担当者が総じて経済的にリベラル化せざるを得ず、結果として、主要政党が捨てた社会的公正の旗を掲げつつ、旧体制人脈を罰することによって人々に代償の満足を与えようとする政権が誕生したというものである⁽¹²⁾。政治的民主主義、市場経済化と社会的公正の確保という3

in the process of drafting the new constitution of Hungary, CDL-AD (2011) 01.

(10) 政権与党の腐敗につき、参照、盛田常夫『ポスト社会主義の政治経済学』（日本評論社、2010年）96-100頁。

(11) Ellen Bos, (Anm. 6), S. 48.

(12) 小森田秋夫『体制転換と法—ポーランドの道の検証』（有信堂、2008年）序

つの課題の両立困難性は、ポーランドのみが抱える問題ではない。ハンガリーの「FIDESZ現象」も、ポーランドの事例と同様、ポスト体制転換期の東中欧に共通する右の課題に触発されて生じたものである。それは、東欧革命とその帰結であるポスト体制転換期の再検証を要求するとともに、権威主義体制からリベラルデモクラシーへの転換の条件という、より一般的な次元において検討されるべき課題を含んでいる。

さらに、2010年の「投票箱革命」の背景に、経済のグローバル化とそれによって引き起こされた世界金融危機があることにも注目したい。中東欧のなかで直接投資を最も積極的に受け入れ、雇用の3割、GDPの5割、輸出の8割を多国籍企業が占めるハンガリーは⁽¹³⁾、世界金融危機の際に大きなダメージを受けた。ハンガリーの実質GDP成長率は、2008年第3四半期よりマイナスに突入し、それが1年半に渡って続いた結果、2009年末には失業率が10.8%に達した⁽¹⁴⁾。これに対し、社会党の指導者達は、それまで資本主義的競争を煽りつつ、自らも蓄財に励んでいたため、彼らは、国民から新自由主義的なEU官僚と協力する多国籍企業の利益の擁護者、地域経済の破壊者であるとみなされ⁽¹⁵⁾、政権に対する国民の不満は著しく増大した。

FIDESZは、かかる状況を背に政治の表舞台に返り咲いた。オルバーンは、社会主義者を、「市場を全能視する政治の代表者でありながら、実際には狭い集団の特権を保障する人々」、「卑劣な盗賊団」、「新特権貴族」と呼び⁽¹⁶⁾、銀行家と都市を批判し、農業と地方を讃え、FIDESZを資本

章。

(13) 盛田・前掲注(10), 62頁。

(14) JETRO調査レポート「米国初金融危機の経済とビジネスへの影響—各国・地域編(2010年3月30日改訂)」139頁。

(15) Jan-Werner Müller, *The Hungarian Tragedy, Dissent*, Spring 2011, pp. 5-6.

(16) Krisztina Koenen, *Feinde, überall Feinde: Die Welt, wie sie Viktor Orbán sieht*, Osteuropa, 12/2011, S. 107.

主義批判の党として描いてみせる⁽¹⁷⁾。しかし、彼が実際に作り出した新憲法は、後述の通り、財政規律を人権に優先させ、社会保障における個人の自己責任を強調するものであった。このようにオルバーン自身は反資本主義的レトリックを用いるものの、彼の政策は、客観的には新自由主義がもたらす社会矛盾の解決には向かわず、エスノナショナリズムなどの代替措置によって人々の不満を宥め、結果として新自由主義を補完するものに留まっている。彼の政策及びハンガリーの新憲法は、デヴィッド・ハーヴェイや渡辺治が「新自由主義の函数」として定義するところの新保守主義と呼ばれるものにほかならない⁽¹⁸⁾。このように、新自由主義的な経済のグローバル化にともなう憲法秩序の変容という点からみて、ハンガリーの新憲法は、1つの典型的なパターンを示しており、換言すれば、グローバル経済のもとで近代立憲主義というプロジェクトを維持することの「困難さ」を我々に提示する。ハンガリーの専門家ではない我々が、螻蛄の斧を振るい、あえてハンガリー新憲法の概説を試みるに至ったのも、以上の理由によるものである⁽¹⁹⁾。

以下では、次の手順で新憲法の内容を紹介する。新憲法は FIDESZ の特異な歴史認識を下敷きにしているため、まず、第2章においてハンガリー憲法史に照らして、彼らの憲法認識の特徴を明らかにする。続く第3章では、新憲法の制定経緯に触れつつ、新憲法の全体の構成を概観したのち、この憲法が近代的な共和主義的エートスに対立し、エスニック・ネイションを主権者として措定していることを確認したうえで、かかる特質

(17) Ebenda, S. 113-116.

(18) デヴィッド・ハーヴェイ（渡辺治監訳）『新自由主義—その歴史的展開と現在』（作品社、2007年）115-124, 322-327頁。

(19) 本稿の射程は2011年憲法典の概説と一部の論点の整理に限られており、筆者の言語能力の制約及び紙幅の関係から、検討対象は独語、英語の2次資料に留まるとともに、基本法施行後の基本法の運用実態、重点法の分析といった新憲法を理解するうえで必須となる課題の多くを未消化のまま残している。かかる課題の検討については、他日を期したい。

が、人権規定、司法制度及び立法府にいかなる刻印を与えているのかを検討する。第4章では、以上の結果を踏まえつつ、この憲法が占める歴史的位相について考察する。

2 ハンガリーにおける憲法体制の史的展開

第1節 ハンガリー憲法史を辿る意味

ここでは新憲法分析の予備作業として、ハンガリー憲法史を概観する。一国の憲法を論ずるにあたり、それが拠って立つ背景を確認することは、検討対象たる憲法体制の位相を客観的に認識するために必須の作業である。他方で、憲法の全面改正が問題となる局面においては、憲法改正をめぐる対抗は、しばしば当該プロセスに参加する諸アクター間の歴史認識をめぐる対立として現れる。この点はハンガリー新憲法も例外ではない。とりわけ、新憲法の制定者は、国家ないし主権主体を法的構成物として把握する近代的理解には依拠せず、それらを、歴史的、文化的な刻印を帯びた存在として把握した。したがって、ハンガリー新憲法の特質を検討する前提として、まず、制憲者の有する特異な歴史イデオロギーが吟味されなければならない。以下では、ハンガリーの憲法史をやや立ち入って概観し、そのうえで、新憲法において展開される制憲者の歴史観の特質を明らかにする。

第2節 ハンガリー憲法史概説

(1) トリアノン条約以前

新憲法は、前文において、「我々の歴史的憲法の達成物」及び「ハンガリーの憲法的、国家的継続性及び国民の統一を体現する聖王冠」への敬意をうたいあげる。ここに登場する「聖王冠」は、必ずしも、ハンガリーの国会議事堂に展示されている、物理的な意味での聖王冠を指しているわけ

ではない。聖王冠は、かつて、中世のハンガリーにおいて、ハンガリー国家とその統一性を表現する法概念であった。前文で讃えられる王冠も、この法概念としてそれを念頭に置いているものと考えられる。したがって、2011年憲法を理解するために、我々は、少なくとも中世ハンガリーにまで歴史を遡らなければならない。

中世ハンガリーには、一方に君主、他方に等族、教会、都市などの自立的諸権力が拮抗する中世立憲主義的法関係が存在した。紀元1000年に教皇から王冠を戴いてハンガリー王国を建国したイシュトヴァーンは、国土を政治的、行政的に再編し、地方に *megye* と呼ばれる行政単位（以下、「県」とよぶ）を設置した。この県制度を基礎にして、マジヤール人の部族的社会共同体は、領域的政治組織へと再編されていく。13世紀には、貴族層が地方行政の担い手として台頭し、県集会を通じて立法権を行使した。国王の権力が弱まり、県が貴族の権力基盤として台頭し、国会が両者を結ぶ結節点となるなか⁽²⁰⁾、かかる状況を表象する観念として登場したのが、「聖王冠」(*szentkorona*) の概念である。それは、国家概念が存在しない時代において、ハンガリー国家と国家権力、ハンガリー国民 (*nemzet*) を表象する役割を果たした。聖王冠によって表現される「国民」は、国王、貴族、聖職者、王国自由都市から成り、統一的国家権力に対する高権的権能は、ひとり国王のものではなく、等族、教会などと分有され、共同で行使されるものとされた⁽²¹⁾。1301年にアールパード朝が絶え、複数の王家を経て1526年にハプスブルク家の支配に入った後も、ハンガリーは国家としての相対的自立性を保ち、かかる国制を維持していく。

1848年、49年に生じた自由主義的、民族的革命の挫折後、ハンガリーはオーストリアの直接支配下に置かれるが、1867年の「アウスグライヒ」によって、ハンガリーは再び国家としての自立性を回復する。二重帝国下の

(20) Herbrt Küpper, *Eiführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas*, 2005, S. 295.

(21) *Ebenda*, S. 293-294.

ハンガリー王国に成文の憲法典はなく、不文の「千年憲法」(ezeréves alkotmány)が存在した。同時代の国法学者は、かかる状況をイギリスのそれと好んで対比し、成文憲法の欠如はハンガリーの個性であり、強みであると主張した⁽²²⁾。また、この時期には、1723年の国事詔書をはじめ、単純法律と同等の効力を有しながらも、実質的意味の憲法をなす、重点法(Sarkalatos törvény)と呼ばれる法律群が存在した⁽²³⁾。かかる法制度のもと、ハンガリーでは、オーストリア皇帝たるハンガリー一国王と共同で立法権を行使する二院制の国会、国王に責任を負う省庁を通じて、強固な貴族的寡頭政治が行われた。

(2) 戦間期ハンガリーの憲法体制

1918年10月末、二重帝国の崩壊と時を同じくして、ハンガリーでアスタ一革命が生じ、11月に君主制が廃止され、自由主義的なブルジョア共和制である「人民共和国」(第一共和国)の樹立が宣言された。続いて、1919年3月から8月にかけて、タナーチ(ソビエト)共和国が成立する。憲法史の観点からは、この時期にハンガリー最初の成文憲法が登場したことが注目される。第一共和国は、憲法の起草作業を進めつつも、その制定には至らなかったが、タナーチ共和国は、1949年4月2日に暫定憲法を公布し、同年6月23日には、1918年ロシア憲法を模した「ハンガリー社会主義タナーチ共和国憲法」を制定した。

1919年8月にタナーチ共和国は打倒され、ハンガリーは再び旧支配層の手に戻った。1920年初頭に君主制が復活され、ホルティ・ミクローシュが摂政という名の国家元首職に就く。彼の最初の任務は、1920年6月4日のトリアノン条約締結であった。この条約により、ハンガリーは、領土の68%、人口の58%を失い、マジャール人の3分の1にあたる350万人近い

(22) Herbrt Küpper, Die Ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs: Einführung mit Textübersetzung, 2007, S. 20.

(23) Küpper, (Anm. 20), S. 313-314.

人々が少数民族として周辺諸国に取り残された。「国王無き王国」として知られる戦間期ハンガリーの特徴は、第一次大戦前への回帰を志向した点にある。ホルティ体制は、第一共和国及びタナーチ共和国の法令を違法・無効と宣言し、不文の「千年憲法」の伝統に戻ることで、自らの正当性を基礎づけた。聖王冠の理論も復活し、1930年から裁判所は「聖なる王冠」の名のもとに判決を言渡している⁽²⁴⁾。土地改革に対する要求も押さえ込まれ、大地主制と貴族の影響力が温存された。一方、外政においては、トリアノン条約によって設定された国境線の見直しが執拗に要求され⁽²⁵⁾、ハンガリーの政治生活を支配した失地回復運動は⁽²⁶⁾、30年代にはイタリア、ドイツといったファシズム国家との関係強化へとハンガリーを傾斜させた。大恐慌以降、ハンガリーは権威主義的色彩を強め、第二次大戦開戦後は対独協力へと進むが、ドイツの形勢が不利になるや、連合国との交渉を開始した。これに対し、1944年3月19日にドイツ軍がハンガリーに進駐しこれを占領、10月にはドイツが引き起こしたクーデタによってホルティが追放され、親独ファシスト政権が誕生した。

(3) 第二次大戦後のハンガリー—46年、49年憲法体制

第二次大戦後、ハンガリーには反ファシズム統一戦線政府が誕生する。1944年12月、セゲドにおいてハンガリー国民独立戦線が結成され、デブレツェンにて暫定国会と臨時政府が樹立されたのち、翌年4月のハンガリー全土の解放とともに、臨時政府はブダペシュトに移った。1945年11月には「ソ連占領下ではまれに見る自由な選挙」とされる国会選挙が行われる⁽²⁷⁾。選挙で勝利した独立小地主党を中心に、共産党など4党が参加する連立政権が発足し、1946年2月に、ハンガリーを共和国と宣言する「小

(24) Küpper, (Anm. 22), S. 24-26.

(25) Küpper, (Anm. 20), S. 351.

(26) 矢田俊隆『ハンガリー・チェコスロヴァキア現代史』第2版（山川出版社、1990年）105-111頁。

(27) 同上、220頁。

憲法」(国家組織法)が制定された(第2共和国)。また、統一戦線政府のもと、旧体制が先送りにした大土地所有制の解体、私法における身分的区別の廃止、教会法上の特権の廃止などの民主的改革が行われた。しかし、共産党(勤労者党)により1947年から1948年にかけて46年憲法下の「新しいマジャール民主主義」の道は否定され⁽²⁸⁾、ハンガリーはソビエト型に近似した政治システムへと転換する。その結果が、1936年ソ連憲法を範型に「ヨーロッパで最初のプロレタリア独裁の憲法」として制定された1949年憲法(1949年法律第20号)と人民共和国の成立であった。49年憲法体制のもと、ハンガリーでは、重工業化、強制的農業集団化が推し進められたが、国民の生活水準の悪化、政治的抑圧によって蓄積された不満は、1956年にハンガリー事件として表出する。しかし、「1946年体制か1949年体制か」を争点としたハンガリーの民衆蜂起は⁽²⁹⁾、ソ連軍の介入によって押しつぶされ、その後に成立したカーダール体制は、1949年体制を大枠として維持しつつ、56年に生じた国家の危機、社会の分裂を縫合する方向へ進み、1972年にその一環として憲法の大改正が行われた。

(4) 体制転換と89年憲法体制の成立

1983年に複数候補者制を導入し、憲法評議会を設置する憲法改正が行われ、1980年代の後半に入ると、49年憲法体制はその根本からの見直しを迫られる。社会主義労働者党内に改革派が生まれ、ハンガリー民主フォーラムをはじめとする非公式団体も相次いで登場し、89年3月には在野勢力による円卓会議が結成された。同年6月には、右の円卓会議のほか、改革派主導の社会主義労働者党、労働組合等社会諸団体が参加して「大円卓会議」が行われ、その成果は、複数政党制、議会制民主主義、社会的市場経済、法治国家の実現を掲げた10月23日の憲法の全面改正として結実した⁽³⁰⁾。この改正は、49年憲法体制からの訣別を図るものであり、そのこ

(28) 早川弘道『東欧革命の肖像』(法律文化社、1993年)156頁。

(29) 同上、176頁。

とは、憲法第1条で「ハンガリー人民共和国」が「ハンガリー共和国」に変更されたことに現れている。他方で、89年憲法は第2条において、「市民的社会主義と民主主義的社会主義の価値」という文言のうちに、わずかに社会主義への言及を留めていたが、90年3、4月の国会の初の自由選挙を経た90年6月の憲法改正によって、「民主主義的社会主義」をうたう規定も削除された。89年、90年改正は、「変わらなかったのは『ハンガリーの首都はブダペストである』だけ」という人口に膾炙した言葉が示すように憲法の全面に及び⁽³¹⁾、ハンガリー憲法は、形式的には1949年憲法（1949年法律第20号）の改正という形をとりつつも、その面目を一新し、立憲民主主義の要求を満たすものとなったのである。

第3節 FIDESZ の憲法史像

制憲者である FIDESZ は、右に述べたハンガリー憲法史を、どのように解釈するのだろうか。ここでは、新憲法の文言に即して、FIDESZ の歴史認識を読み解きたい。

第1に注目すべきは、FIDESZ が、1818年及び1919年の革命憲法を完全に黙殺している点である。新憲法にはこれらの文書に関する言及が一切みられない。ヴェニス委員会がその報告書のなかで1949年憲法を誤ってハンガリー初の成文憲法と呼んでいるが、ドイツのハンガリー法研究者キューパーによれば、それは、ハンガリー当局が FIDESZ の公式の歴史観に基づき、報告者に誤った情報を提供したからであった⁽³²⁾。

第2に、憲法前文に示された次の時期区分に注目したい。「我々は、1944年3月19日に失われた国家の自己決定が、初の自由に選挙された国民代表が構成された1990年5月2日に復活したものとみなす。」ここからは、次のことが明らかになる。まず、戦間期で否定されるのは、あくまでドイ

(30) 89年憲法改正につき、同上、183-187頁。

(31) Küpper, (Anm. 22), S. 8.

(32) Küpper, (Anm. 4), S. 42.

ツ占領後であり、それ以前の権威主義体制は問題視されていないことである。かかる視座は同じく前文の「我々は、国家社会主義及び共産主義独裁政権の支配の間にハンガリー国民及びその市民に対して行われた非人道的の犯罪に対する時効を否定する」という一文にも現れる。ここでは、戦争犯罪や人道に対する罪が、もっぱら外国の占領軍（及びその追隨者）によるものとの認識が示されている。しかし、実際には、1920年から1944年にかけて、ハンガリーの右翼勢力もかかる行為に手を染めていた。また、1944年のドイツ占領以後も、ハンガリーの国家機構は自由を制約されつつも活動を続けており、この時期のすべての責任を占領軍に押しつけることはできない。このように、新憲法は、戦間期権威主義体制の抱える否定的側面から目を背け、現在と戦間期とを連続的に把握しようとする。こうした歴史的事実の等閑視については、ハンガリーの憲法学者から、新憲法における自己批判の視座の欠如を示すものとして、厳しい批判が投げかけられている⁽³³⁾。

また、上記の時期区分によれば、1946年憲法体制も受け継ぐべき憲法伝統の枠外に置かれる。基本法は、46年憲法体制に言及せず、基本法施行日前日の2011年12月31日に採択され、基本法の一部を構成するものとして位置づけられた基本法施行法が、わずかに前文の2. a)において、「第二次大戦後の数年間の複数政党制のうえに築かれた民主的試みの解体が、ソ連軍の支援により成功した」ことを非難するだけである。その理由としては、共産主義的過去を清算しようとする FIDESZ にとって、46年憲法体制を生んだ共産党を含む反ファシズム統一戦線が受け入れがたいものであること、46年憲法体制が、共産主義者によるサラミ戦術の「ファサード」としての側面を持つこと⁽³⁴⁾を、挙げることができよう。いずれにせよ、新憲法は、封建的後進性を抱える旧体制との断絶をはかった民主主義革命のプロセスを無視し、46年と49年の断絶を過小評価した。そして46年と49

(33) Andrew Arato and others, *op. cit.*, pp. 9-10.

(34) Küpper, (Anm. 22), S. 27.

年の連続性の強調という点に限れば、FIDESZ の憲法認識は、皮肉なことに社会主義期の憲法発展史の通説⁽³⁵⁾ と歴史認識の枠組を共有したのである。

さらに、新憲法には、円卓会議を初めとする1989年の一連のプロセスについても沈黙している。1989年を等閑視する姿勢は、基本法施行法からも読み取れる。同法の冒頭部分は、ハンガリー社会党が、体制転換の過程で社会主義勤労者党の後継政党として不当に承認を受け、旧体制が違法に蓄積した財産を引き継ぎ、人的にも連続性を維持しているとして、これを非難するとともに、自由な選挙後にあってなお、「憲法的転換」を欠くが故に、独裁制の指導者達はその責任を問われなかったことを批判する。このように、FIDESZ 政権にとって、1989年は、旧体制との断絶を徹底せず、旧支配層を温存させたがゆえに体制転換の名に値せず、円卓会議の参加者も既存の体制の「保護者」にすぎないものであった⁽³⁶⁾。1990年5月2日までを否定的に捉える上記の時期区分は、かかる認識の必然的な帰結である。

以上のように、FIDESZ は、ハンガリー憲法史のなかから18年第1共和国、19年タナーチ共和国、46年第2共和国、89年共和国と続く〈革命と共和国の系譜〉を排除し、ハンガリーを、中世ハンガリー王国以後、二重帝国を経て、摂政政に至り、90年に不十分ながら回復され、2011年新憲法とともにあるべき姿を取り戻した、〈千年憲法に抱かれる「聖王冠」の国〉として描きだす。中世立憲主義と近代立憲主義の非連続性への省察を欠くこうした憲法史把握は、新憲法の随所に顔をのぞかせるだけでなく、基本法において、具体的な憲法の解釈基準としての位置づけを与えられている。基本法第 R 条第 3 項は、「歴史的憲法の獲得物」を、憲法解釈の指針の1つとして定め、これに法的な意味を付与する。この「歴史的憲法」という不明確な概念の内容が、上記の憲法史観によって充填される可能性は

(35) 参照、早川・前掲注 (28)、88頁。

(36) Ellen Bos, (Anm. 6), S. 52.

極めて高い。これに批判的な一部の憲法学者は、憲法裁判所がこれまでに発展させてきた「3万ページ」にのぼる憲法判例を「歴史的憲法」のなかに読み込むことで対抗しようとし⁽³⁷⁾、ヴェニス委員会も、「歴史的憲法」概念が不明確であるとして、強い懸念を示している⁽³⁸⁾。

3 「反立憲主義」的憲法としての基本法!?

第1節 基本法の制定過程

本章では、ハンガリー新憲法の内容を検討するが、その前提として、まず新憲法の制定過程に触れておきたい。オルバーン首相は、政権獲得直後の2010年6月4日に基本法起草のため、FIDESZの欧州議会議員サーエル・ヨージェフを長とし、彼と2名の国会議員からなる組織を立ち上げ⁽³⁹⁾、7月には、国会にもアドホック委員会を設置した⁽⁴⁰⁾。同委員会は、2010年12月20日に新憲法の基本指針に関する決議案を国会に提出し、国会は翌年3月7日に無審議で同決議を採択し、その5日後の3月14日には新憲法の草案が与党の手で国会に提出された。国会の審議は、憲法の全面改正としては異例のことながら、暦日にしてわずか合計9日間の会議で終了した。基本法の詳細に関する本会議の審議もわずか2日しか与えられず、2011年4月18日に、国会はFIDESZおよびKDNPの賛成によって、新憲法を採択した。社会党とリベラル派のLMP(もう一つの政治は可能だ)は採決を棄権し、極右のヨッビクは反対票を投じている⁽⁴¹⁾。その後、新憲

(37) György Kovács, Ungarns neue Verfassung—In Kraft 1. Januar 2012, Osteuropa-Recht, 3/2011, S. 256.

(38) Opinion on the New Constitution, *op. cit.*, §29, §34.

(39) Ungarn unter Orbán: Chronik eines Systemumbaus, Osteuropa, 12/2011, S. 200.

(40) Andrew Arato and others, *op. cit.*, p. 5.

(41) 国会の定数386に対し、賛成票が262(67.9%)、反対票が44(11.4%)、棄権

法は、復活祭の翌日の月曜日にあたる 4 月 25 日に大統領によって署名され、2012 年 1 月 1 日に施行された（以上の経緯から新憲法は、「復活祭憲法」とも呼ばれる）。

この憲法の起草過程については、以下の問題点を指摘できる。第 1 に、新憲法の制定は極めて拙速なものであった。憲法草案が国会に提出されてから 1 ヶ月、国会の審議に限ればわずか 9 日という期間は、市民社会が憲法の是非を論じる時間としては、余りに短い。第 2 に問題となるのが、憲法制定過程におけるコンセンサスの欠如である。ヨッピクを除く野党は、2010 年 11 月に与党が憲法改正により憲法裁判所の権限を制約したことに反発してアドホック委員会から脱退し、その後も憲法制定作業をボイコットした⁽⁴²⁾。他方で、政権は国民とのフィードバック関係を演出すべく、「国民協議」と称するデモンストレーションを行っている。政府の名ですべての家庭にアンケートが送られ、国家元首を直接選挙で選ぶべきか、など 12 項目について質問がなされた⁽⁴³⁾。回答期間は 14 日で、800 万戸に配付され 90 万の回答があったが、それが新憲法にどの程度の影響を与えたのかは不明である⁽⁴⁴⁾。第 3 に、新憲法の起草には、専門性が欠如していた。憲法制定プロセスからは、市民社会、野党だけでなく、FIDESZ に属する法律家すら排除されたため、FIDESZ に親近感を持つ法律家に大きな衝撃を与えたと言われている⁽⁴⁵⁾。実際に憲法起草の任にあたったのは、前述のサーエルを長とする 3 人の組織であり、そのなかに憲法の専門家はいなかった。サーエルは、草案の前文と財政に関する章を、ストラスブールとブダペシュトを行き来する電車のなかで iPad を使って作成した⁽⁴⁶⁾。

拙速で専門性を欠く起草作業の痕跡は、「iPad 憲法」の随所に残ってい

票が 79 (20.5%) であった。György Kovács, (Anm. 37), S. 253.

(42) Opinion on three legal questions, *op. cit.*, §15.

(43) Küpper, (Anm. 4), S. 33-34.

(44) Ellen Bos, (Anm. 6), S. 53.

(45) Küpper, (Anm. 4), S. 33.

(46) Alice Bota, Schnell jetzt, zustimmen!, die Zeit, 30. 3. 2011.

る。例えば、基本法は、汚染廃棄物の国内持ち込みの禁止(第XXI条第3項)、公務の質の向上のために最新科学技術を利用する国家の義務(第XXVI条)など、必ずしも憲法で規制する必要のない事項にまで言及する饒舌さを見せながら、法律と条約の優劣については明文を置かなかつた。また、基本法末則第2号で、この基本法が1949年法律第20号〔49年憲法のこと〕の諸規定に基づいて採択されたと述べながら、基本法前文では、「我々は、1949年の共産主義憲法を、それが専制的支配の基礎であるが故に、認めず、よって、それを無効であると宣言する」と規定しており(傍点は、筆者)、解釈次第では、無効の法令に基づき無効の国会によって制定された新憲法もまた無効であるかのように読める。さらに、49年憲法が制定時から無効であるならば、同憲法下の一切の行為も無効となり、体制転換後の憲法裁判所の判例が否定されるおそれすら生じる。この点を危惧したヴェニス委員会は、ハンガリー政府に対し、前文の該当部分は単なる「政治的宣言」として解釈すべきであるとの立場を示し、ハンガリー政府もこれが政治的なものにすぎないことを確認した⁽⁴⁷⁾。

基本法の立法技術上の瑕疵としては、このほかに、新旧憲法の移行プロセスに関する規定が余りに不十分であるという問題がある。かかる欠陥を埋めるため、基本法施行日前日の2011年12月31日に前述の基本法施行法が制定された。基本法施行法は、過去の社会主義体制を糾弾し、旧体制の指導者に対する年金等の減額や、時効の適用の排除などを定めた「共産主義的独裁から民主政への移行」と題される前半部と、基本法施行に関わる経過規定を定めた後半部とからなり、国会、政府、憲法裁判所などは組織としての連続性を認められる一方、人権オンブズマンなどは、その連続性を否定された。

(47) Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary, Transmitted by the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Hungary on 6 July 2011, CDL (2011) 058, p. 3.

第 2 節 2011年基本法の構成

(1) 基本法の構成

2011年憲法は、冒頭で「神よ、ハンガリーに祝福を」という国歌の一節を引用したのち、「国民の信条宣言」と題する憲法前文を置く。そこには、新憲法の拠ってたつ歴史認識、国家像などが表現されているが、第 R 条第 3 項によれば、この「国民の信条宣言」は、基本法を解釈するうえでの基準とされ、規範的意味を与えられている。

憲法本文の冒頭には、統治機構及び権利章典における基本原則を抽出して一つにまとめた、「基礎」と題される総則的規定が置かれている。近代憲法が、政治、経済、社会の基本構造を人権規定のなかで間接的に表現するのに対し、社会主義憲法では、それらを独立の総則のなかで直接的に表現していた⁽⁴⁸⁾。89年憲法も49年憲法を改正したものであったがゆえに、総則を有していた。2011年憲法も、社会主義憲法における権利規定の「総則化」という特徴を、その論理に無自覚なまま引き継いだものと思われる。従って、新憲法における基本権の特質を論じる際には、総則と、その次に登場する「自由及び責任」と題された権利章典の章とを、あわせて検討しなければならない。権利規定に続いて、新憲法は「国家」と題する章を置き、その内部にナンバリングを付さないまま、国会、政府、裁判所、地方自治体など統治機構に関する事項を列挙している。

全体的な構成からみてユニークなのが、憲法本文の各条文が初めから最後まで一貫した通し番号に従って配列されていないという点である。総則にあたる「基礎」は第 A 条から第 T 条までがアルファベット、「自由及び責任」は第 I 条から第 XXXI 条までがローマ数字、「国家」の章は第 1 条から第 54 条までがアラビア数字にしたがって配列されている。かかるナンバリングは、実質的意味の憲法が多くの個別的法律から構成されていた

(48) 参照、森下敏男「社会主義的基本権の論理と体系」社会主義法研究会編『現代社会主義憲法論』（法律文化社、1977年）。

過去への敬意を示そうとする制憲者の意図によるものだという⁽⁴⁹⁾。

(2) 基本法の統治システム

体制転換後のハンガリーでは、議院内閣制と国会によって選出される相対的に弱い大統領を組み合わせた統治システムが、89年憲法、2011年憲法を貫いて維持されている。この領域は新旧憲法の間での連続性が強いため、ここでは、その特質を簡単に指摘するにとどめたい。

体制転換後のハンガリーは、自らを「独立した民主的法治国家」であると規定し(89年憲法第1条, 基本法第B条), 統治形態として議院内閣制を採用している。一院制の国会は、国民により4年任期で選挙される。国会は、憲法改正権, 立法権を有するほか, 予算・決算の議決, 条約の批准, 特別法秩序(有事体制)の導入などに関する権能を有し, 首相, 大統領, 憲法裁判所長官及びその裁判官, クーリア(最高裁判所)長官, 人権オンブズマン, 会計検査院長を選出する。

ハンガリーの政治過程の中心を占めるのは、政府である。政府は、執行権を担う国家行政の最高機関であり、国会に責任を負う(第15条)。政府は、首相及びその他の國務大臣によって構成される。首相は、大統領の候補者提案に基づき、国会が議員の過半数によって選出し、その他の大臣は、首相の提案に基づき大統領が任免する(第16条)。首相の選出手続において、国会が大統領の提案する首相候補者を否決した場合、大統領は15日以内に別の候補者を提案しなければならない(第16条第6項)。

政府の対国会責任を具体化する制度としては、首相に対する不信任決議がある(第21条)⁽⁵⁰⁾。ここでは、ドイツ流の建設的不信任制度が採用され、首相に対する不信任決議の採択と同時に、不信任決議案において提案された候補者が新首相に選出される(第16条第2項)。

(49) Küpper, (Anm. 4), S. 45.

(50) 首相の任期が終了するとき、政府及び大臣の任期も終了する(第20条第1項, 第3項)。

国家元首であり、国会により5年任期で選出される共和国大統領は、政府とは異なり、国会の解散権を有している。もっとも、大統領が解散権を行使しうる場合は限定されており、①最初の首相候補者が提案されてから40日以内に国会が新首相を選出しない場合（第3条第3項a号）と、②国会がその年の国家予算を3月31日までに採択できない場合（同項b号）の2つだけである。基本法の条文からは、国会の解散が例外であるかのようにもみえるが、後述のように、その運用次第で大統領は政治過程に重大な影響を及ぼしうる。このほか、大統領は、法案に対する相対的拒否権（第6条第5項）、憲法裁判所に対する法案の事前審査の申立権（同条第4項）を有し、軍の最高司令官を務める。

以上のように、FIDESZ 政権は統治機構の大枠には手をつけなかった。その理由は、現在の仕組みが、FIDESZ にとって政策遂行の支障になっていないからであろう。キューパーが指摘するように、主たる問題は事実の次元、すなわち、政府が3分の2の多数を利用して野党の監視や権利を奪い去ることができる政治文化にある⁽⁵¹⁾。もっとも、具体的な権限のレベルにおいては、国会と憲法裁判所に重大な制約が課せられており、この点は、後の第5節及び第6節において、改めて言及する。

第3節 基本法の国家像、主権者像

(1) 共和国あるいは近代的なるものとの断絶

新憲法は、近代立憲主義を受容した89年憲法との連続性を多くの点で維持しつつも、その根底に、近代立憲主義に対する異議申立てを胚胎している。その分析にあたって我々が出発点とするのは、国名の変更である。旧憲法において、ハンガリーの国名は「ハンガリー共和国」であったが、新憲法第A条は、「我々の祖国は、ハンガリー国という」と定め、国名をハンガリー国 (Magyarország) に改めた。また、憲法に関する呼称も変更

(51) Herbert Küpper, Mit Mängeln: Ungarns neues Grundgesetz, Osteuropa, 12/2011, S. 140.

され、これまでの「ハンガリー共和国憲法」は、「ハンガリー国基本法」となった。

「ハンガリー共和国」から「ハンガリー国」への転換には、いかなる意味があるのだろうか。新憲法第B条第2項は、「ハンガリーの国家形態は共和制である」と規定し、政体も、弱い大統領を持つ議院内閣制を維持しているから、国名の変更が統治システムの変化を示しているわけではない。しかし、ゲーボル・ハルマイをはじめとするハンガリーの憲法学者は、89年憲法第1条の「ハンガリーは、共和国である」と、新憲法第B条第2項との間には、重大な相違があると主張する。すなわち、彼らによれば、新憲法は、統治形態にのみ関心をもち、89年憲法に含まれていた「我々の政治制度が有する『知性』を欠いているというのである⁽⁵²⁾。この点につき、彼らは次のように指摘する。

「同時に〔新〕憲法は以下のように宣言する。『我々は、ハンガリーの国制の憲法的連続性及び国民の統一を体現する聖王冠を…尊重する』。この宣言は、1946年及び1989年の共和主義的エートスと完全に対立する。王冠は、貴族中心主義的に理解された国民概念の統一性、貴族中心主義的に理解された憲法概念の継続性を象徴するものなのである。』⁽⁵³⁾

前述の通り、「聖王冠」の理念は、身分制社会の刻印を帯びた「中世中期封建制の産物」であった⁽⁵⁴⁾。これに対し、89年憲法が自らをハンガリー共和国と名乗ったとき、そこには、自らを1920年以後の摂政政、1949年以後の人民共和国と峻別する意味が込められていた⁽⁵⁵⁾。新憲法は、聖王冠を掲げ、89年憲法の共和国という名称を否定することによって、近代的な意味でのレス・プブリカ、すなわち、個人から作り上げられる公共社会というエートスと手を切る姿勢を示したというわけである。

(52) Andrew Arato and others, *op. cit.*, p. 8.

(53) *Ibid.*, p. 9.

(54) Küpper, (Anm. 22), S. 14.

(55) Andrew Arato and others, *op. cit.*, p. 8.

この点は、「基本法」(Alaptörvény) という用語にも関係している。基本法という響きからはドイツのボン基本法が想起されるが、新憲法はドイツではなく、ハンガリーの過去からその言葉を借用した。ハンガリーにおいて、成文の憲法典を意味する Alkotmány は、これまで主に「革命的」情勢のなかで登場するか(1918年, 1919年), あるいはソビエト型の1949年憲法として登場した。これに対し、不文の憲法秩序である19世紀以来の「千年憲法」においては、単純法律に優位する憲法典は存在せず、単純法律と同位の「基本法」が実質的意味の憲法を構成していた。憲法という名称の廃棄は、こうした19世紀への回帰志向を示すものである⁽⁵⁶⁾。

(2) 主権者—エトノスの国民観

新憲法は、主権の担い手たるネムゼト (nemzet) の意味についても重大なアポリアを抱えている。ハンガリー語におけるネムゼトは多義的な概念であり、英語の nation と同様、国民(シビック・ネイション)と民族(エスニック・ネイション)という両義的な意味を有している⁽⁵⁷⁾。かかるネムゼトに与えられた意味を読み解くうえで、示唆的なのが基本法の前文である(なお、本稿では nemzet を一貫して「国民」と訳すが、内容的には後述の通り、本来「民族」と訳すべき箇所も多い)。基本法前文は、「我々、すなわち、ハンガリー国民の構成員」という主語から始まる。この「我々」という言葉は、前文の最後において「我々、すなわちハンガリーの市民」と言い換えられており、憲法制定主体たる「我々」は、ハンガリー国籍保持者の集合体、シビック・ネイションを指しているようにみえる。また、基本法第 B 条第 3 項も、「公権力の源泉は、人民である」と宣言する。

ところが、同じ前文のなかに、それとは矛盾する次の一節がある。「我々とともに生活する諸民族 (nemzetiség) は、ハンガリー政治共同体

(56) Küpper, (Anm. 4), S. 65-66.

(57) nemzet 概念の両義性につき、参照、家田修「ハンガリーにおける新国民形成と地位法の制定」スラブ研究51号(2004年)162-163頁。

の一部であり、国家を構成する要素である」(傍点は、筆者)。「諸民族」は「国家を構成する要素」であるから、彼らはハンガリー国籍保持者を指すものと考えられる。他方で、この一文において「我々」はハンガリー国籍を保持する「諸民族」と区別されており、それは、国籍保持者一般ではなく、その一部、民族的マイノリティとは区別されたハンガリー民族の成員を指していると考えざるをえない。さらに、前文には、トリアノン条約を念頭においたとみられる「我々は、過去100年の嵐のなかで分断された我々国民の精神的・心情的統一を保護することを誓う」という一文があり、そこでは、文化的に把握された「我々」が市民権を超えた存在として登場し、この「我々」には、近隣諸国のハンガリー国籍を持たないハンガリー人も含まれるのではないかとの疑いを生じさせる。政権のかかる姿勢を総括するのが、基本法第D条であろう。そこでは次のように定められている。「ハンガリーは、統一的ハンガリー国民の結合を考慮し、ハンガリー国境外に居住するハンガリー人に責任を負い、その共同体の維持及び発展を促進し、ハンガリー人性を守ろうとする彼らの努力、その個人及び共同体の権利の実現、共同体的自治の創出、故郷における彼らの幸福を保護し、並びに、相互間及びハンガリーとの共同を促進する」(傍点は、筆者)。89年憲法の第6条第3項にも類似の条文があったが、そこでは国家が「国外に居住するハンガリー人の運命に責任を負う」ことのみを規定し「統一的ハンガリー国民」という文言は存在しなかった。以上の点からは、新憲法におけるネムゼトが、言語、血統などの紐帯によって結ばれた結合体、すなわち、東欧に歴史的に存在してきたエスニック・ネイション⁽⁵⁸⁾

(58) この点につき、Balázs Schanda は次のように指摘している。「中東欧では、この点について若干の説明が必要である。ネイションは市民の共同体としての法的構成物に依拠しているだけでなく、それ以上に歴史的、文化的、精神的な共同体なのである。前文は、法的紐帯を超えた結びつきを明確に表現している。」Balázs Schanda, Constituent and Constitutional Entities, Lóránt Csink, Balázs Schanda and András Zs. Varga ed., The Basic Law of Hungary: First Commentary, 2012.

を意味することは明瞭であろう。

ところで、主権者をエトノスの意味のハンガリー人として捉える基本法が、別の箇所では中世の聖王冠を讃えていることをすでに紹介したが、ここで両者の関係について付言しておきたい。基本法の依拠する国民概念、すなわち言語的に定義されるネムゼト概念がハンガリーで形成されるのは19世紀のことである⁽⁵⁹⁾。これに対し、中世期の聖王冠によって表象されるハンガリー王国は、複数のエトノスによって形成されるものであり、単一のエトノスからなる国家把握とは無縁であった⁽⁶⁰⁾。しかし、基本法では、エトノスの主権者像とエトノスに中立な聖王冠概念とが無媒介に連結されている。このように、基本法の国家像、主権者像は、歴史的な装いを纏ってはいるが、実際には超歴史的な構成物にすぎず、この点には、制憲者による歴史の「つまみ食い」がはしなくも現れている。

第4節 共同体に埋め込まれた個人？

49年憲法をベースとし、権利章典を憲法の末尾に掲げる89年憲法とは異なり、2011年憲法は、総則の直後に「自由及び責任」と題する権利章典の章を設けた。そこには、人間の尊厳、個人の尊重に親和的な規定と、それとは異質の原理に立脚する規定とが混在している。この憲法における権利章典の特徴を最も包括的に表現していると思われるのが、第0条の「何人も、自らに責任を負い、その能力及び可能性に従って、国家及び共同体の任務の遂行に貢献する義務を負う」という規定である。ここには、個人の自己に対する責任と個人の共同体に対する義務という、二筋の論理が統一的に表現されており、同条は、市場の論理の徹底（個人の自己責任）とそれに対する反発（市場に侵食される伝統社会の反発）とを抱えあわせた新保守主義の論理を典型的に示しているように思われる。

(59) Siehe, Jachim von Puttkamer, Blicke auf ein gespaltenes Land: Die Ungarische Nation und ihre Geschichte, Osteuropa, 12/2011.

(60) Küpper, (Anm. 22), S. 14.

以下では、人権規定のうち、新憲法の特質を典型的に示す箇所に限って概観したい。具体的には、①共同体・国民の重視、ないしは、共同体に埋め込まれた存在として個人を把握する視点、②「善き生」への指示・個人の自己決定への過剰な介入、③社会権の後退と経済領域への国家の介入、の3点である。

(1) 「共同体」への奉仕と引き換えの「自由」

基本法前文は、人間の生存の基礎に人間の尊厳があると指摘しつつも、それに続いて、個人の自由は他者との協働においてのみ発展すると述べ、「我々の共同生活の最も重要な土台」をなすものとして、家族と国民の名を挙げている。以上の枠組において、個人は、共同体ないし国民と強く結びつけられる。基本法のコメンタールによれば、このことは権利章典の名称である「自由及び責任」という文言にも反映しており、この名称は、共同体に対する個人の責任を強調するものであるという⁽⁶¹⁾。この点が明確に現れた条文として、第 XII 条第 1 項と第 XIX 条第 3 項を挙げることができる。前者は、労働及び企業の自由な選択に対する権利を保障しつつ、同時に「何人」に対しても、共同体の発展のためにその能力と可能性を通じて貢献することを義務づけ、後者は、社会的措置の範囲を法律で定める際に、当該措置を要求する者に「共同体に有益な活動」への参加を求めることができるとしている⁽⁶²⁾。

基本法の反個人主義的な姿勢は、家族制度にも反映しており、第 L 条第 1 項は、国家による家族保護の根拠を、家族が「国民の存続の基礎である」ことに求めている。また、国民の存続の基礎となる「将来の世代」の

(61) Zsolt BALOGH, Barnabás HAJAS, Rights and Freedoms, Lóránt Csink, Balázs Schanda and András Zs. Varga ed., The Basic Law of Hungary: First Commentary, 2012.

(62) かかる措置は、実際に一部の自治体ですでに先行して実施されており、例えば、手当を支給するための条件として、長期の失業者に、地域の掃除、児童の登校の援助への関与などを求めている。Ibid.

利益の保護という観点が、基本法には度々登場する（全5箇所）。とくに憲法草案の段階では、右の課題を実現する趣旨から、未成年者の子を持つ母親に、子どもの1票を付与しようとする構想（母親は自分の1票と子の1票の計2票を投じる）が存在した（草案第XXI条第2項）⁽⁶³⁾。憲法草案の起草者の1人である前述のサーエルは、この構想を、アメリカの人口学者 Paul Demeny が1986年に提案したアイディア（ドメイン投票法）⁽⁶⁴⁾から借用したと述べ、当該制度を、有権者が女性、黒人へと拡大した選挙権の発展史のなかに位置づけている⁽⁶⁵⁾。前述の「国民協議」と称するアンケートでは、この投票制度に関する設問も置かれたが、「子沢山」とみなされる少数民族ロマの投票権が増加することへの懸念から、国民の多数がこの制度に批判的であったため⁽⁶⁶⁾、当該構想は、最終的に基本法に盛り込まれなかった。ここでドメイン投票法の当否を正面から論じる暇はないが⁽⁶⁷⁾、一般に世代間格差の是正というコンテキストで論じられることが多いこの選挙方法が、ハンガリーにおいては、エトノスの国民の存続という意味をも含んでいること、また、「子どもの利益」の考慮が、挙げて母

(63) 草案第XXI条第2項の文言は次のとおりである。「将来の世代のために、重点法が未成年の子を持つ家族の母親、または、法律の定める場合に母親の代わりにその他の者に追加的に1票を与えたとしても、選挙権の平等に違反したものはみなされない。」なお、憲法草案の英訳は、以下を参照。〈http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English_DRAFT.pdf〉（2012年9月19日アクセス）

(64) Demeny, P., *Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance, and Prospects*, *Population and Development Review*, Supplement 1986.

(65) Hungarian mothers may get extra votes for their children in elections, the Guardian, 17. 4. 2011.

(66) Ibid.

(67) 石松恒「記者有論」朝日新聞2012年5月12日は、世代間格差との関連でハンガリーの試みに触れ、これを「一人一票の原則を生まれた瞬間から認め」ることだとして支持する。一方、ハンガリーの制度の批判として、see, Selma James, *This Hungarian children's vote is grossly dishonest*, the Guardian, 18. 4. 2011.

親の役割とされていることが、本稿の観点からは注目される⁽⁶⁸⁾。

また、エスノナショナリズム的な権利把握と関わって、民族的マイノリティの権利にも触れておきたい。89年憲法は第68条で民族的マイノリティに対する国家の保護義務を規定し、マイノリティの権利保護に関する国会オンブズマンを設置するなど(第32/B条)、中東欧諸国の中でもマイノリティ保護に積極的に関わってきた。これに対し、新憲法は、民族的マイノリティに対して、自らのアデンティティを保持し、母語を使用するなどの「国家からの自由」を保障しつつも、国家の保護については沈黙している。また、これまでハンガリーでは、市民の権利、民族的マイノリティの権利、データ保護・情報の自由、将来の世代の利益保護の4つの領域に渡ってそれぞれ担当のオンブズマンを配置していたが、新憲法は、基本的権利に関する弁務官(人権オンブズマン)のみを定め(第30条)、民族的マイノリティの権利と将来の世代の利益の保護は、副弁務官にその任務を委ねている(データの保護は、独立の機関が別途設置される(第VI条))。かかる組織改編とマイノリティの権利保護の実効性との間に直接の関連性がないとはいえ、憲法上、民族的マイノリティに対する権利保護の優先度が下がったことは明瞭である。このように、エトノスの国民像の台頭に反比例するかたちで、国家がマイノリティの権利保護から手を引く傾向を示しており、今後の国家実行のあり方が懸念される。

(2) キリスト教と国家による「善き生」の指示

新憲法の権利規定に現れる共同体的、民族的契機は、キリスト教と強く結びついており、新憲法は、個人の自己決定を犠牲にして、特定の「善き生」を指示しようとする。新憲法には、キリスト教ないし神に関する言及が3箇所存在する。前文の前に掲げられた国歌の一節「神よ、ハンガリーに祝福を」と、前文における、聖イシュトヴァーン王が「我々の国家をキ

(68) Demenyは、子の票を、各親に0.5票ずつ配分する形態、父親が男の子、母親が女の子の代理として投票する形態などを想定する。

リスト教的ヨーロッパの一部となしたこと」への誇り、さらに、「国民を維持するうえでのキリスト教の役割」に関する認識である。キリスト教が国民概念と結びつきつつ、憲法の全面に現れる一方、新憲法の前文は「わが国の様々な宗教的伝統」の保護にも触れているが、これは、うがった見方をすれば、基本法が、キリスト教、その他の伝統宗教、非伝統宗教というヒエラルキー構造を暗黙のうちに意図していることを示しているようにも思われる⁽⁶⁹⁾。

キリスト教を重視する姿勢は、信教の自由について定めた第 VII 条にも反映している。新憲法は、信教の自由に関しては、89年憲法の文言をそのまま引き継ぎ、国家と教会の分離についても89年憲法とほぼ同旨の規定を置いた。しかし、それと同時に、「国家は、共同体の目的のために教会と協働する」という文言を新たに付け加え、教会に国家と並ぶパートナーとしての位置づけを与えている。ここでいう「教会」は、2011年12月30日制定の宗教団体が規制する。以前の1990年法のもとでは、300を超える団体が教会として認められていたが、新法は教会の登録に国会の3分の2の多数による議決を要求し、国会は2012年2月29日に32団体のみに改めて「教会」の地位を与え、そこから外れた団体は、(税制などで優遇される)教会ないし(法人格が付与されるだけの)宗教法人としての地位を得るため、再度登録を行うことが要求された⁽⁷⁰⁾。イスラム教・仏教系全教団、エホバの証人などのキリスト教系教団が登録から外れ⁽⁷¹⁾、登録手続が国会という政治的選好が強く影響する機関に委ねられていることから

(69) Andrew Arato and others, *op. cit.*, p. 24.

(70) European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Opinion on Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary, adopted on 19 March 2012, CDL-AD (2012) 004, §14, §15, §73, §74.

(71) Kim Lane Scheppele, The Unconstitutional Constitution, NYTimes.com, 2. 1. 2012.

みて、基本法が想定する「教会」は、決してニュートラルな存在ではないことが分かる。

キリスト教へのコミットは、基本法の以下の2点において具体化されている。第1は、婚姻制度である。第L条第1項は、婚姻が男性と女性の自由な決定に基づく生活共同体であると明記することで、婚姻から同性のパートナーシップ関係を排除した。また、第XV条第2項の差別禁止規定は、性的指向について言及しない⁽⁷²⁾。第2は、第II条の保護する生命権である。基本法は、胎児の生命が「受胎 (fogamzás) の時から保護される」と定め、生命保護の射程を胎芽に押し広げた。このことは、女性の中絶に関わる自己決定に重大な制約をもたらすだけでなく、1997年医療法で認められた人工授精にも影響を及ぼすのではないかと懸念されている。というのも、基本法は、子宮内の胎芽と子宮外の胎芽を区別していないため複数の胚の処分をとまなう体外受精は排除されざるをえないからである⁽⁷³⁾。このように、基本法は、キリスト教的な価値観を掲げることで、個人の自己決定の領域に過度に介入する。

(3) 社会権、経済的自由と市場経済

社会権は、権利章典のうちで、金融危機の影響が比較的ストレートに表現された領域である。これまで、89年憲法は「社会保障に対する権利」について定め(第70/E条)、社会保障を主観的権利として表現していた。憲法裁判所はその判例において、右の権利に基本権としての地位は認めなかったが、それでも、単なる国家目標よりも強い保護が与えられるべきだとの見解を示し、社会扶助については、99年の判決において「社会保障に対する権利は、あらゆる社会扶助制度を通じ、人間の尊厳に対する権利の行使に不可欠な最低水準の生活を保障することからなる」との認識を示していた⁽⁷⁴⁾。これに対し、新憲法では、社会保障の提供が国家の努力義務に

(72) Andrew Arato and others, *op. cit.*, p. 18.

(73) *Ibid.*, pp. 18-19.

すぎないとの立場をより鮮明に打ち出し、社会保障が基本権として解される余地を明文によって排除した（第 XIX 条）⁽⁷⁵⁾。次に個別の領域についてみると、「生活の維持に必要な給付を受ける権利」（第70/E条第1項）は「法律の定める援助を受ける権利」（第 XIX 条第1項）へと変わり、「労働に対する権利」（第70/B条）は、単なる国家目標に引き下げられた（第 XII 条第2項）。一方、労働基本権に関しては、第 XVII 条において、政府の公定英語訳ではストライキ（strike）の権利を定めているが、原語では「作業停止」（munkabeszüntetés）となっており、実際には、労使双方の権利、すなわち労働者のストライキの権利と使用者のロックアウトの権利を定めた条文となっている⁽⁷⁶⁾。

このように社会権規定は、市場の論理に従順な姿勢を示しているが、経済的自由についてはどうであろうか。基本法は、ハンガリー経済が価値を創造する労働及び企業の自由に基づくことと述べ（第 M 条第1項）、経済競争の条件の保障、市場における支配的地位の濫用の禁止、消費者の権利の保護をうたったうえで（同条第2項）、第 XIII 条で財産権、相続権、収容に対する完全な補償を規定する。一方、89年憲法では、ハンガリーが市場経済であり、私有財産が法律のもとに保護される旨の規定があったが（第9条第1項）、新憲法にかかる規定は存在しない。このことは、かつての体制転換の際に核心的課題とされた私的所有の復活と市場経済の導入が、改めて明記する必要もないほど自明のものとなったことを意味するのだろうか。一部のハンガリーの憲法学者は、この点について異なった解釈をし、この問題を、財政問題に関する憲法裁判所の審査権限の制約と絡めて論じている。詳細は次節に譲るが、基本法第37条第4項により憲法裁判所の審査権限が制約されたため、財政危機時に、市民は、政府の緊縮財政政策な

(74) Zsolt BALOGH, *op. cit.*.

(75) ハンガリーの憲法学者は、この点については憲法裁判所の判例の精神に則ったものとしている。Andrew Arato and others, *op. cit.*, pp. 19-20.

(76) *Ibid.*, p. 20.

どによる経済的権利の侵害を憲法裁判所で争えなくなる可能性が生じており、学者達は、私人の財産権の保護が、国家の利益の犠牲になるのではないかと懸念している。したがって、彼らに言わせれば、基本法起草者にとって重要だったのは、法的に国家の経済的権力を強めることであって、市場経済を保護することではなく、市場経済への言及がないのはその様な態度の現れだということになる⁽⁷⁷⁾。

以上より人権規定の全体的特徴をまとめれば、新憲法は、精神的自由、個人の自己決定といった領域では、私人に共同体、国民へのコミットを強く求めながら、社会保障の領域では逆に国家の存在を後退させつつ、経済的領域において国家の介入の余地を広く認めているといえよう。

第5節 反自由主義と司法の危機

国民がエトノスとして把握されるとき、当該憲法体制における多数派と少数派は、相互に入れ替わることのない固定的な存在とみなされる。そこに、民主主義を多数者支配と解する観念が組み合わさるとき、少数者の権利の守り手たる裁判所は、エトノスの多数派によって、「反民主主義者」の烙印を押されるおそれが生じるであろう。FIDESZによる政権獲得後の経緯を見るかぎり、ハンガリーの司法制度も、如上の論理に翻弄されている。以下では、新憲法制定によって、法治国家の担い手たる憲法裁判所、通常裁判所がいかなる危機に直面しているのかを検討する。

(1) 憲法裁判所

a) 「投票箱革命」前のハンガリー憲法裁判所

ハンガリーは、東中欧諸国のなかでも最も憲法裁判所が成功を収めた国の1つである。ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーの憲法裁判所の活動を比較したプロハースカは、ハンガリー憲法裁判所を、解釈に

(77) Ibid, pp. 22-23.

において創造的で、政治部門に対峙することを辞さないという意味で、積極主義的な憲法裁判所として位置づけている⁽⁷⁸⁾。ハンガリーの憲法裁判所がこうした姿勢を取ったのには理由があった。前述の通り、ハンガリーは、中東欧諸国のなかで唯一、社会主義憲法の改正によって体制転換を乗りきったため、その憲法典は、異なる時期に採択された条文が並ぶ、ある種の「パッチワーク」の様相を呈していた。それだけに、憲法の条文間に矛盾が生じることは避けられず、憲法裁判所は、みずからの憲法解釈権限を積極的に活用して、そうした矛盾を埋め、問題を解決する必要があった。こうした憲法裁判所の有り様を示す概念が、1990年のある判決において当時のショーヨム長官が示した「見えざる憲法」という観念である。彼は憲法裁判所のあるべき解釈姿勢について次のように述べている。「憲法裁判所は、判決を通じて、一貫したシステムを構築しなければならない。この一貫したシステムとは、『見えざる憲法』として、日々の政治的な理由で今なおしばしば変更される憲法の条文の上にあるものである。」⁽⁷⁹⁾。このようにショーヨムは、憲法のテキストの上位に「見えざる憲法」、すなわち、憲法判例が存在すると指摘することで、憲法改正権を有する国会（の総議員の3分の2の多数）の上位に、憲法裁判所が存在することを示唆した。憲法裁判所は、体制転換後20年のあいだ、憲法的パッチワークの陥穽を埋めるうえで欠くべからざる役割を果たし、また、自らも「見えざる憲法」を認識する主体として、その役割を十二分に自覚していた⁽⁸⁰⁾。し

(78) Radoslav Procházka, *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, 2002, pp. 7-9.

(79) Entscheidung Nr 23/1990. (X. 31.) AB-Verfassungswidrigkeit der Todesstrafe, Georg Brunner, Laszlo Sólyom, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn: Analysen und Entscheidungssammlung 1990-1993*, 1995, S. 145.

(80) もっとも、体制転換後の20年の間、憲法裁判所は常に積極主義の立場であったわけではない。See, Gabor Halmai, *The Transformation of Hungarian Constitutional Law from 1985 to 2005*, András Jakab, Péter Takács and Allan F. Tatham, ed., *The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005: Transition to the Rule of Law and Accession to the European*

かし、2010年の「投票箱革命」後、憲法裁判所は、FIDESZ 政権と鋭く対立する。

b) 憲法裁判所の構成の変容

FIDESZ による政権の獲得後、ハンガリーは数多くの憲法改正を経験したが、2010年7月5日、2011年6月14日、2011年11月19日の改正は、憲法裁判所に関するものであった。2011年新憲法も、右の3次の改正の内容を引き継いでいる。従って、以下では、かかる3度の改正と新憲法の内容を一括して検討の対象とする。

まずは、憲法裁判所の構成からみよう。89年憲法においては、憲法裁判所は11名の裁判官によって構成され、裁判官は、国会の各会派が1名ずつ委員を派遣して構成される推薦委員会によって推薦され、国会議員の3分の2の多数によって任命されることになっていた(第32/A条)。また、裁判官の任期は9年であった(旧憲法裁判所法第8条第3項)。これに対し、FIDESZ 政権は、2010年7月5日の憲法改正によって、各会派からその議席数に関わらず一律に1名が推薦委員会に派遣される旨の規定を削除した。その結果、FIDESZ は、与党と野党が比例して裁判官を占めるというこれまでの伝統を無視し、野党ぬきで裁判官を任命できるようになった⁽⁸¹⁾。なお、新憲法では、推薦委員会に関する文言そのものも消えている。また、2011年6月14日の憲法改正では、憲法裁判所裁判官の定員が11名から15名に拡張され、増員分は与党に忠実で「憲法学上の功績のない」人物によって補充された⁽⁸²⁾。さらに、新憲法は、裁判官の任期を12年に延長している。

Union, 2007.

(81) Küpper, (Anm. 4), S. 21.

(82) Küpper, (Anm. 4), S. 27-28. 2011年6月に、欠員と増員分を埋めるために、5名の裁判官が新たに任命された。また FIDESZ 政権のもとで、2010年7月にも2名の裁判官が任命されている。Ungarn unter Orbán, (Anm. 39), S. 200, 203.

c) 憲法裁判所の権限の変容

FIDESZ 政権が憲法裁判所に対して及ぼした最大の攻撃は、財政問題に対する憲法裁判所の審査権限の制約であった。旧社会党政権の腐敗追求を掲げる政権側は、国家から多額の退職金を得た幹部公務員への対応という名目で、公務員の退職金のうち200万フォリント（約7250ユーロ）を超える部分に対して98パーセントの課税を遡及的に課す法律を制定した（2010年10月1日施行の法律を同年1月1日から遡及適用する）⁽⁸³⁾。これに対し、憲法裁判所が2010年10月28日に違憲判決を言い渡したところ、FIDESZは判決に強く反発し、同年11月19日の憲法改正において、予算、租税、財政に関する法律については、それが一部の基本権の侵害に関わる場合を除き、憲法裁判所の審査対象から除外してしまった（第32/A条第2項）⁽⁸⁴⁾。

新憲法もこの点に関し、以下のような規定を置いている。まず、第N条により、憲法裁判所を含む国家諸機関は、その職務の遂行にあたり「均衡が保たれ、透明で持続可能な財政運営の原則」なるものを尊重しなければならない。また、財政憲法に関する箇所では、第36条第4項が、憲法裁判所に次の制約を課している。「国家の負債が国内総生産の2分の1を超えるとき、憲法裁判所が、…（中略）…国家予算、国家予算の執行、国税、公課及び保険料、関税、並びに、地方税の一般的条件に関する法律の基本法適合性を審査し、権利侵害に基づき無効とすることができるのは、それが、生命及び人間の尊厳に対する権利、個人データの保護に対する権利、思想、信条及び信教の自由に対する権利又はハンガリー国籍に関する権利と関係する場合に限られる。」ちなみに、憲法レベルで財政規律について取り上げ、国内総生産をその基準とする例は他国にもみられるが⁽⁸⁵⁾、特定の法令を憲法裁判所の審査の対象から除外するという手法は、

(83) “Kasachische Verhältnisse”: Das Verfassungsgericht in Ungarn wird entmachtet, Pester Lloyd, 27. 10. 2010. 同法の適用は、教員や看護婦など一般の公務員にも及び、野党はおよそ350万人に影響するとみている。

(84) Küpper, (Anm. 4), S. 26.

(85) 参照、ポーランド憲法第216条第5項、小森田秋夫訳「ポーランド憲法」阿

他に類例をみない⁽⁸⁶⁾。

続いて、憲法裁判所の具体的な権限を見ておこう。新憲法は、憲法裁判所の権限として以下のものを挙げる。①法律の事前審査、②具体的規範統制、③憲法訴願に基づく法令の憲法適合性審査、④憲法訴願に基づく裁判所の決定の憲法適合性審査、⑤抽象的規範統制、⑥法令の条約適合性審査、⑧基本法、重点法の定めるその他の事項。このうち、④は新憲法で新たに導入された制度である。

一方、新憲法では民衆訴訟が廃止された。これまでハンガリーでは「何人も」主観的権利の侵害の有無にかかわらず、法令の事後審査を求めることができたが、政権与党は、民衆訴訟が憲法裁判所に過大な負荷をかけ、憲法訴願に注力することを妨げるとの理屈から⁽⁸⁷⁾、かかる制度を廃止した。民衆訴訟が比較法的にみて珍しい制度であることに鑑みれば、その廃止は非難されるほどのことではないかもしれない⁽⁸⁸⁾。しかし、憲法裁判所が受理する民衆訴訟の申立ては年間に1600件にのぼり⁽⁸⁹⁾、同制度は体制転換後20年以上にわたって NGO や人権擁護団体が憲法裁判を争うツールとして機能し、基本権の保護に役立ってきたと言われている⁽⁹⁰⁾。ことの是非は、単純なヨコの比較だけでなく、ハンガリーの具体的な政治的、法的背景に照らして評価されるべきであろう。

(2) 通常裁判所と司法の独立

新憲法のもと、通常裁判所に関する規定は簡素になった。89年憲法では、裁判所の構成について、最高裁判所、控訴裁判所、首都裁判所及び県裁判所、並びに、地方裁判所及び労働裁判所の名を挙げていたが、新憲法

部照哉，畑博行編『世界の憲法集』第2版（有信堂，1998年）。

(86) Gábor Halmai, (Anm. 8), S. 149.

(87) Opinion on three legal questions, *op. cit.*, §11, §59.

(88) *Ibid.*, §57, §64.

(89) *Ibid.*, §59.

(90) Andrew Arato and others, *op. cit.*, pp. 26-27.

は、最高の司法機関としてわずかにクーリア (Kúria)⁽⁹¹⁾ の名を挙げるのみで、あとは裁判所組織が多層からなる旨を指摘するにすぎず、立法府には裁判所の構成に関する広い裁量を与えられた (第24条)⁽⁹²⁾。

また、89年憲法第50条第4項は、1997年7月の改正以降、司法行政を全国司法評議会の手任せ、その運営には裁判官の自治機関が参加するとしていた。全国司法評議会は、97年司法改革によって設置された機関であり、それまでその任にあった司法省に代わって司法行政を担当し、司法関連予算案の提出や、裁判官人事などを処理してきた。しかし、FIDESZ 政権下の2010年末の法改正により、合議体としての全国司法評議会の決定権限の多くが、その議長たる最高裁判所長官に委ねられ、さらに、新憲法では全国司法評議会への言及そのものが消えてしまった。その後、2011年制定の裁判所法によって全国司法評議会は廃止され、その権限は、新設の全国裁判所局に移管された。また、基本法施行法第11条第3項は、〈合理的期間内に裁判を受ける権利〉を保障するという名目で、国会が選出する全国裁判所局長に対し、「移行期間」のあいだ一ただし具体的な期間は明示されていない一、本来管轄を有する裁判所とは異なる同級の裁判所を指定して事件を審理させる権限を付与した⁽⁹³⁾。ちなみに、初代局長には、FIDESZ の指導的政治家を夫に持ち、オルバーン首相の妻とも知己の首都労働裁判所の所長が任命されている⁽⁹⁴⁾。なお、裁判所法は、全国裁判所局と並んで、15人の裁判官からなり、クーリア長官が議長を務める全国裁判官評議会を設け、当該機関に全国裁判所局の活動の監視を委ねるとともに、裁判官人事に関する一定の権限を付与することで、司法権の独立に対する攻撃への批判を打ち消そうと試みている⁽⁹⁵⁾。

(91) クーリアは、1949年まで最高の裁判機関に冠された名称であった。Küpper, (Anm. 4), S. 69.

(92) 2011年末に採択された裁判所法では、4層構造が維持されている。

(93) Küpper, (Anm. 4), S. 159-160.

(94) Ebenda.

(95) Ebenda, S. 161.

次に、裁判官の独立について見てみよう。裁判官の独立は、基本法第26条第1項において定められているが、この点に関連して、裁判官の定年に関する規定が問題となった。これまで裁判官の定年は70才とされていたが、基本法第26条第2項は、クーリア長官を除き、裁判官の雇用関係は「一般老齢年金の受給開始年齢に達するとき」まで続くとした。その結果、裁判官の新たな定年は62才となり、基本法施行時に62才を超える裁判官の取り扱いが論点として浮上した。政権側は、高齢の、つまりは体制転換前に任命され、それゆえ「赤」へのシンパシーを持っていると疑われる裁判官を放逐し、空席を自らの支持者によって満たすことを企図していたが⁽⁹⁶⁾、ヴェニス委員会は、「最も熟練した裁判官」が年間に300名も退職するようなことがあれば、裁判官の独立が脅かされ、司法の構成への不当な影響が及ぶとして、これに強い懸念を表明した⁽⁹⁷⁾。しかし、基本法施行法第12条は、新憲法が施行される2012年1月1日以前に62才を超えている者については、2012年6月30日に、2012年中に62才になる者については、2012年12月31日に退職すると定め、結局この問題は与党の思惑に沿う方向で決着した。

人事の入れ替えに関連して、「最高裁判所」から「クーリア」への転換にともなう、現職最高裁判所裁判官の地位にも触れておきたい。この点につき基本法は沈黙していたが、基本法施行法は、クーリアが最高裁判所を継承する関係にあることを明示し、人的連続性が保障された。一方、長官に関しては、2011年12月1日に89年憲法が改正され、基本法施行に先立ちクーリア長官を国会が選出することとなり、12月13日に FIDESZ に近い最高裁判所の行政事件担当裁判官がクーリア長官に選出された⁽⁹⁸⁾。

(96) Ebenda, S. 162

(97) Opinion on the New Constitution, *op. cit.*, §108.

(98) Küpper, (Anm. 4), S. 51.

(3) 小括

以上より、新憲法が司法制度に与えた影響をまとめよう。第1に、多数者支配の論理、勝者総取りの政治文化が、人事の入れ替えというかたちで司法府に及んだ。それも単に現職裁判官の任期切れを待つのではなく、憲法裁判所裁判官の定数や推薦手続の変更、通常裁判所裁判官の定年の変更など、制度の枠組みそのものを変更するという強引な手法によって実施されている。さらに、FIDESZの影響が後々まで持続するように、憲法裁判所裁判官の任期も延長された。なお、かかる問題は、司法府に限られず、検事総長、会計検査院長、国立銀行総裁など一般行政からの独立性が求められるその他の機関にも広く及んでいる。

第2に、裁判所外の機関が裁判の行方に重大な影響を与える可能性を手に入れた。これまで司法行政を担当した全国司法評議会に代わり、国会によってその長が選出される全国裁判所局が設置された。前述のように、全国裁判所局長には、基本法施行法により、裁判所の過重負担軽減を口実として、事件を処理する裁判所を指定する権限が与えられている。上記の権限は、あくまで「移行期間」の間の緊急措置とされてはいるが、事件の配分に裁判所外の機関を深く関わらせることは、司法権の独立にとって重大な脅威となりうる。また、基本法施行法第11条第4項により、検事総長も、裁判所間の事件負担がバランスを欠く場合に、本来裁判管轄を有する裁判所とは別の同級の裁判所に公訴を提起することができる⁽⁹⁹⁾とされている。ヴェニス委員会は報告書のなかで、基本法が明文で「司法権の独立」を掲げていないことを問題視するが⁽⁹⁹⁾、行政府が訴訟法の定める土地管轄に縛られずに、お好みの裁判所で事件を争うことができる現状に鑑みれば、かかる懸念も故なしとしない。

第3に注目したいのは、基本法が、経済の論理を人権に優先させていることである。先に見たように、第N条は、財政的規律をして、憲法裁判

(99) Opinion on the New Constitution, *op. cit.*, §102.

所を導く指針としているが、ヴェニス委員会は、財政的理由によって憲法的保障が覆されてはならないとの立場から⁽¹⁰⁰⁾、同条は、憲法裁判所の事務運営に関する要件としてのみ理解可能であり、違憲審査の解釈基準であってはならないとの見解を示している⁽¹⁰¹⁾。また、第37条は、財政関連立法を憲法裁判の対象から除外する。そのなかには、予算の執行に関する法令の審査も含まれるが、傍点部分は解釈次第で違憲審査の「番外地」を限りなく拡大させる可能性を有している⁽¹⁰²⁾。このように、憲法裁判所に関する条文からは、新憲法が前提とする価値秩序、すなち、人権、法の支配といった価値に対する市場の論理の優越という構図が浮かび上がる。「基本法及び法令の解釈に際し、それらが、健全な人間の理性、公共の福祉に適合し、道徳的、経済的目的に奉仕することを前提としなければならない」(傍点は、筆者)と定めた基本法第28条は、新憲法の右の思考の端的な表れと言えよう。

第6節 基本法における「民主主義」観

新憲法は、前述の基本法制定プロセスをみるかぎり、政治的アクターによる討議を経て、公共問題に関するコンセンサスを形成すべきだとする民主主義観とは無縁であり、前節で検討した憲法裁判所、通常裁判所の構成における変容からは、新憲法の背後に「勝者総取り」的な「民主主義」観が透けて見える。これは、新憲法が、議会の多数決による政治をもって民主主義とみなす多数決民主主義に立脚していることを示すものなのだろうか。この点につき、多数決を、〈過半数による決定〉、すなわち単純多数決を意味するものとして捉えるならば、答えは「否」である。基本法は、単純多数決という意味での多数決民主主義には、少なくとも以下の2点において敵対的である。

(100) Ibid, §51.

(101) Ibid, §101.

(102) Ibid, §98.

(1) 重点法

新憲法は、重点法 (sarkalatos törvény) と呼ばれる法令について定めている。基本法の制定・改正が、国会の総議員の3分の2の多数によって行われ (第S条第2項)、法律の制定が、過半数の国会議員の出席のもと、出席議員の単純多数によって行われるのに対し (第5条第6項)、重点法は、出席する国会議員の3分の2の多数によって採択される (第T条第4項)。すでに、89年憲法は、かなり広範な事項について、出席する国会議員の3分の2の多数によって法律を制定するよう義務づけていたが (いわゆる「三分の二法」)、新憲法は、かかる制度を受け継ぎつつ、それに重点法という名を付した。この名称は、ハンガリー憲法史を概観した際に触れたとおり、19世紀のハンガリーにおいて、実質的意味の憲法を構成する、単純法律と同位の法令に用いられた概念から借用されたものである⁽¹⁰³⁾。

基本法本文には、重点法に関する言及が51箇所存在し、重点法によって規制されるべき事項は、整理の仕方にもよるが20以上にのぼる⁽¹⁰⁴⁾。旧憲法と比較して、その数に大きな変化はないが、その対象が若干移動している。統治機構を規制するために3分の2の多数を求める点で新旧憲法の違いはない。しかし、89年憲法は憲法上の権利を制約する立法を定める場合に3分の2の多数を要求することが多かったのに対し、新憲法では、社会的、経済的、財政的領域 (家族の保護 (第L条)、租税・年金の基本事項 (第40条) など) にその対象がシフトしている⁽¹⁰⁵⁾。すでに89年憲法の段階で、多くの事項に3分の2の多数を求めることが政治過程を麻痺させるとして問題視されていたが、新憲法は、経済政策および社会政策という日々の社会状況に合わせて迅速な政治判断が求められる領域にまで、三分

(103) Küpper, (Anm. 22), S. 16-17.

(104) 重点法の規制対象は以下の通りである。国籍、国旗・国章、家族の保護、教会、政党、メディア、選挙、民族的少数者、国防・非常事態、国会、大統領、政府、独立規制機関、憲法裁判所、裁判所、検察、地方自治体、財政、国立銀行、国家会計検査院、予算評議会、警察・治安機関。

(105) Küpper, (Anm. 4), S. 187.

の二法の射程を押し広げた。その結果、国会で3分の2の多数が形成できない場合、国会多数派の政治決定は妨げられ、国会は政治責任を果たせなくなるとともに、選挙で示された有権者の民意も行き場を失ってしまう⁽¹⁰⁶⁾。アメリカでは、憲法が不当に硬いがゆえに、現在の世代が先行世代に拘束されることを、「死者の手」、デッド・ハンドによる支配と表して否定的に取りあげる議論があるが、ハンガリーの場合は、実質的意味の憲法と無関係の領域にまで「死者の手」が拡張されているという点で、事態はより深刻である。

ところで、新憲法を施行するためには、その前提として重点法を初めとする多数の法律の制定を必要とするが、その制定過程は惨憺たるものであった。憲法施行日を控えた年末の2週間、国会は、深夜まで会議を続け、与党の議員すら自分が何に投票しているのか分からなくなるほど大量の法案を成立させた。12月30日には、議事手続が改正され、議員の3分の2の同意を前提に審議抜きで法案を直接採決にかけることができるようにしたほどで⁽¹⁰⁷⁾、重点法は、その制定手続においても民主的正当性を大きく欠くこととなった。

(2) 予算評議会

第2の問題は、基本法第44条に基づいて設置される予算評議会である。予算評議会は、国会の立法活動を援助し、国家予算の財政上の裏付けを審査する。この予算評議会の有する権限のなかで特に問題なのが、第3項に定められた予算案に対する「拒否権」である。同項によれば、国家予算に関する法律を採択するためには、基本法第36条4項、第5項の定める要件、すなわち、国内総生産の2分の1を超える負債の負担の禁止という要件に関して、国会は、予算評議会から事前に同意を得なければならない。

予算評議会を構成するのは、議長、国立銀行総裁、会計検査院長の3名

(106) Opinion on the New Constitution, *op. cit.*, §24.

(107) Kim Lane Scheppele, *op. cit.*.

である。予算評議会議長および国立銀行総裁は、大統領により 6 年任期で任命され、会計検査院長は、国会議員の 3 分の 2 の多数により 12 年任期で選出される。3 名いずれの任期も、国会の立法期（4 年）よりも長い。従って、新憲法のもとでは、国会の多数派は、以前の国会多数派によって任命され、国会からは独立した機関によって、予算関連の立法を事実上ブロックされるリスクを負う。また、基本法第 3 条第 3 項 b) 号が、大統領による国会の解散事由として、3 月 31 日までにその年の予算を採択できない場合を挙げていることも考え合わせれば、背後に解散・総選挙という懐刀を忍ばせた予算評議会の存在は、国会にとって重大な脅威となる。そもそも議会制の起源は、君主による課税と国費支出に対し、租税負担者の側からの同意が必要である、という要求と密接に結びついたものであり、財政上の権限は、今日においてなお議会制にとって「いちばん本質的なもののひとつ」である⁽¹⁰⁸⁾。これに対し、予算評議会は、国会外の機関であるにも関わらず、如上の議会の排他的権限を侵食する。ヴェニス委員会もかかる点を憂慮し、前述の「事前の同意」は厳格に解されるべきではないとの見解を述べている⁽¹⁰⁹⁾。

（3）国会選挙法

新憲法には「死者の支配」を維持する制度が備わっているとはいえ、FIDESZ としても、次の選挙において、やすやすと「死者」になりさがるつもりはない。そこで、彼らが「生者」であり続けるために世に送り出したのが、国会の新選挙法である。基本法は、国会の定数、選挙制度について沈黙し、その詳細を重点法の規制に委ねているが、国会は、2011 年 12 月 30 日、野党の社会党及び LMP が採決をボイコットし、国会議事堂前でデモンストレーションをするなか、新たな選挙法を採択した⁽¹¹⁰⁾。この新

(108) 樋口陽一『憲法』第 3 版（創文社、2007 年）361 頁。

(109) Opinion on the New Constitution, *op. cit.*, §128-129.

(110) 選挙制度の詳細は、Siehe, Alan Renwick, Im Interesse der Macht: Un-

選挙法により、国会の議席は386から199に削減された。選挙制度の細部における変更点は、以下の通りである。

これまでの選挙制度では、選挙人は2票を有し、1票は、定数176(全議席の45.6%)で2回投票式の小選挙区に、残りの一票は全国を20の地方区に分けた計152議席からなる拘束名簿式の比例代表区に投じられた。また、右の2つの制度とは別に、死票を考慮するために全国1区、定数58の比例代表区が設置され、58議席に地方比例区で配分に至らなかった議席を合算した議席が、小選挙区の第1ラウンドと地方比例区の「残余票」(死票)を合算した票数に比例して、全国リストに配分された(従って、旧選挙制度の比例区は計210議席である)。

これに対し、新選挙法では、小選挙区は1回投票式となり、議席数は106(53.3%)となった。また、比例代表区は、全国一区、拘束名簿式で、98議席が、選挙リストへの投票と小選挙区の「残余票」(死票、および、小選挙区当選者が獲得した得票のうち過半数を超えた票(不要票))を合算した数に比例して配分される方法へと変更された。このように、新選挙法は、小選挙区比例代表並立制を大枠として維持しつつも、統治能力の向上を根拠として、①小選挙区の割合の増加、②二回投票式から一回投票式への移行、③「残余票」概念の改鑄を通じた小選挙区当選者の「不要票」の比例区における考慮、という3点において、多数代表制の要素を強化したのである。

仮に FIDESZ が前回選挙と同様に58%の得票を得た場合、76%の議席を占めるとの試算もあり⁽¹¹¹⁾、新選挙法は、FIDESZ 政権が自らの支配の固定化をはかる試みであるとして、批判されている。もっとも、2012年の世論調査では、次の選挙でいかなる政党にも投票しないと表明する者が回答者の半数を超えるほど、ハンガリーにおける有権者の政治不信は強く、

garns neues Wahlsystem, Osteuropa, 5/2012.

(111) Ebenda, S. 10.

状況は流動的である⁽¹¹²⁾。新選挙法は、FIDESZ が自らの影響力の維持・強化を志向した産物であることは間違いないが、新制度が制度設計者の期待通りに機能するかどうかは、いまだ未知数である。

(4) 小括

以上、民主主義というプリズムを通して基本法の諸制度を検討したが、ここでも前節と同様、選挙制度における多数代表の強化などの点に、勝者総取りの政治文化が現れている。また、FIDESZ は、重点法および予算評議会を通じ、現在の与党が有する 3 分の 2 の多数を超える国会議席の影響力を可能な限り将来に押し広げようとしている（死者の手）。むろん、民主政において、多数決のみが前面に出れば民主的決定の正当性は疑わしくなるが、他方で、多数決が完全に封じ込められれば、民主的決定は困難なものとなる。この点で、近代立憲主義の歴史は、多数決のもつ限界を直視しつつ、多数決の適用が望ましい局面と、望ましくない局面とを分節化する作業を続け、多数決の適用の是非に関する一定のコンセンサスを形成することに成功した。しかし、2011 年憲法にかかるコンセンサスへの配慮は見られない。そこにあるのは、現状の国会の 3 分の 2 の多数という僥倖をどこまで利用し尽くせるか、という問題意識だけであり、それは、粗野な多数決民主主義ですらない。

また、国会という民主主義を基盤とする機関に対し、予算評議会という財政の論理を体現する機関—実際にこの機関が経済の論理に従うかどうかは別問題である—が拒否権を持って立ち現れるという点には、前節で触れた憲法裁判所の権限の制約と共通の問題（市場の論理の優越）が現れている。

結局、第 5 節、第 6 節を通じて言えるのは、三権のうち、国会や裁判所

(112) Ebenda, S. 10, 17.

といった熟慮ないし専門性を要する機関については、新憲法によってその決定権限に大きな制約が課され、全体として、政治的決定の権限が執行府たる政府に集中したということであろう。

(以下、続稿)