

2000年以降のドイツ連邦憲法裁判所判例の動向について

宮 地 基

はじめに

本研究所の定例研究会での報告は、赴任以来3度目になる。1回目は1993年の赴任直後に、「ドイツ憲法裁判の最近の動向について—外国人の地方選挙権の導入をめぐる—」と題する報告を行い、1989年の東西ドイツ統合以来の憲法改革の概要、およびマイクロ分析としてドイツ国内に居住するEU加盟国国籍者への地方自治体選挙権導入をめぐる憲法問題を検討した¹。2回目は、2年間の在外研究から帰国した1999年に、「1990年代におけるドイツ憲法裁判の動向について」と題した報告を行い、主に1990年代における憲法改革の動き、連邦憲法裁判所の過重負担を解消するための制度改革、および1995年の一連の判決に対する批判を契機とした連邦憲法裁判所の危機について報告した²。

本報告では、2000年以降のドイツの憲法改革の動向、連邦憲法裁判所判例の動向を取り上げる。

1. 2000年以降の基本法（憲法）改正

2000年以降、ドイツ基本法は、12回の改正を受け、改正された条文はのべ49ヶ条に及ぶ。その主なものは以下の通りである。

(1) 2000年 16条 刑事訴追のためのドイツ人のEU加盟国・国際裁判所への引渡

基本法16条2項は、「いかなるドイツ人も、外国に引き渡されてはならない」と規定している。しかし1998年7月に国連全権大使会議において、国際刑事裁判所を設立するためのローマ規程が採択され、同年12月にドイツもこれに署名した。同規程は、締約国に対し、場合によっては自国民であっても国際刑事裁判所に引き渡すことを義務づけており、基本法の改正が必要になった。合わせて、EU加盟国間の司法協力を推進するため、EU加盟国に対してもドイツ人の引渡を可能にすることとなり、これまでの条文のあとに「国際裁判所または欧州連合を構成する国家への引渡に関しては、法治国家の諸原則が保たれている限り、法律によってこれと異なる規制をすることができる」という文が付け加えられた³。

(2) 2000年 12a条 女子の武装役務解禁

それまでの基本法12a条4項2文は、「女子は、いかなる場合においても武器を持つての役務を行ってはならない」と規定していた。このため従来の連邦国防軍では、女子は行政部門、衛生兵、軍楽隊など原則として武器を持たない任務だけに就いてきた。これに対し、欧州司法裁判所は

2000年1月の判決において、武器を持つての任務から女子を一般的に排除することは、男女の平等取扱に関するEU法に違反するとの判断を下した⁴。このため基本法の改正が必要となり、12a条4項2文の文言は「女子に対しては、いかなる場合においても武器を持つての役務を義務づけではない」と修正され、女子が自らの自由意思によって武器を持つての任務に志願する道が開かれた⁵。

(3) 2001年 108条 税務官庁改革（中級官庁の廃止可能化）

基本法108条は、連邦と州の間の課税権の配分と租税管理に関する連邦と州の協力を定めた規定であるが、第1項および第3項の中で、連邦と州の税務官庁について、それぞれ「連邦の中級官庁の長は、州政府の了解を得てこれを任命する」、「州の中級官庁の長は、連邦政府の同意を得てこれを任命する」として、中級官庁の長の任命について相互の了解・同意権を規定していた。しかし連邦および州の行財政改革の一環として、中級税務官庁を廃止して下級・上級の二段階に簡素化することを可能にすることとなった。このため基本法の改正が必要となり、これらの条文はそれぞれ「中級官庁が設置されている場合には、……」と改正され、中級官庁の廃止が可能であることが明文化された⁶。

(4) 2002年 20a条 動物保護

基本法20a条は、1994年に追加された自然保護に関する国家目標規定であり、従来の文言は「国は、将来の世代に対する責任からも、憲法的秩序の枠内で、立法により、ならびに法律および法に基づく執行権および司法により、自然的な生活基盤を保護する」となっていた。その後自然保護団体および教会などから、保護の対象として動物を明記することを求める意見が高まり、「自然的な生活基盤」の後に「および動物」という文言が追加された⁷。

(5) 2006年 第一次連邦制度改革

ドイツ基本法は連邦制を採用しており、連邦と州の間で厳格な権限および財源の配分を定めている。しかし1990年の東西ドイツの統合にともなって財政基盤の脆弱な東側5州が連邦に加わり、連邦全体の財政が悪化したこと、およびEUの政治的および経済的統合の進展に伴い連邦の権限が徐々にEUに委譲されたことにより、連邦と州の間の権限配分を根本的に見なおして、財政の健全化を図ることが必要となった。

2003年には与野党の合意によって連邦制度改革のための連邦議会と連邦参議院の合同委員会が設置され、2005年のCDU/CSUとSPDとの大連立政権発足に伴い、連立協定において、大規模な憲法改正を行うことが合意された。この改正は、連邦制度改革の第一段階として連邦と州との間の権限配分を明確化することを目的とし、25ヶ条におよぶ規模のものとなった⁸。

(6) 2008年 リスボン条約に伴うEU関連条項改正

2007年のリスボン条約により、EU加盟27カ国の首脳は、EUの民主的統制のために加盟国議会のEU立法への関与を強化する一方で、EUに法人格を付与し、EU理事会常任議長（いわゆるEU

大統領)、外務・安全保障政策上級代表(いわゆるEU外相)を設置して政治的統合を深めることに合意した。これに伴い、ドイツ基本法における連邦議会のEUに関する権限が拡充された⁹。

(7) 2009年 第二次連邦制度改革

2006年に行われた第一次連邦制度改革において、残された課題として指摘されていたのは、連邦および州の財政規律の強化である。2007年には、この問題を検討するために「連邦と州の財政関係の現代化に関する連邦議会および連邦参議院の合同調査会」が設置され、この調査会が2009年に、大規模な基本法改正を含む提案を採択し、CDU/CSUとSPDの大連立与党およびFDPの賛成により、7ヶ条におよぶ基本法の改正が行われた。

この改正では、財政危機の発生を防止するため、収支均衡原則、起債制限の導入および財政監視評議会の設置が定められ、連邦および州の間の効率的な協力制度が創設された¹⁰。

このような頻繁かつ広範囲にわたる改正を必要とした要因としては、第一にEU統合の進展が挙げられる。21世紀に入ってEUの政治的統合は一層の進展を見せており、他方で各加盟国の議会による民主的な統制の強化も求められている。そのため、一方では従来の連邦および州の権限をEUに委譲するために、他方ではEUの統制に関する連邦議会の権限を強化するために基本法の改正が必要となった。もう一つの要因として、連邦制を採用するドイツの基本法が、連邦と州の間の権限と財源の配分、それぞれの任務について極めて詳細な規定を置いていることが挙げられる。かつてドイツでは、日本と同様に国有鉄道および郵便事業の民営化が行われたが、鉄道事業および郵便事業は基本法上明文で連邦の権限とされていたため、これらを民営化するだけでも基本法の改正が必要となった。今回の二次にわたる連邦制度改革は、連邦と州の間の権限が錯綜していたために政策決定に時間がかかり、また連邦と州の二重行政により財政的なムダが生じていたことを改善しようとしたものであるが、このような基本法の特性的ために、極めて多くの条文にかかわる大改正となったのである。

2. 2000年以降の連邦憲法裁判所判例の傾向

(1) 安全と自由をめぐる相克——テロ対策

2000年以降の連邦憲法裁判所判例の第一の特徴は、国民の安全の保障とそれに伴う権利の制限との限界をめぐる事例が、連邦憲法裁判所に多数持ち込まれたことにある。その一つの原因は、ドイツが国際的テロリズムと無縁ではないことが劇的に明らかになったことである。

① 2006年 航空安全法違憲判決

2001年9月11日にアメリカで発生した同時多発テロは、ドイツに深刻な衝撃を与えた。2003年には、小型飛行機がフランクフルト上空に侵入し、これに対処するため空軍機が出動するといった事態を受け、2004年に連邦議会は、テロの手段として使われようとしている民間航空機を撃墜

する権限を国防大臣に付与する法律（航空安全法）を制定した。この法律に対しては、すでに制定過程から、人間の尊厳と生命の権利を侵害するものであるとの強い批判が加えられ、制定直後に連邦憲法裁判所に対して憲法異議の申立がなされた。これに対して連邦憲法裁判所は2006年2月15日に、問題の規定を違憲無効とする判決を言い渡した¹¹。

② 2006年 ラスター捜査（情報検索捜査）違憲決定

また、2011年同時多発テロの犯人の一部が、かつてドイツに留学していて、ドイツ留学中に飛行機の操縦や爆発物の取扱技術を習得していたことが明らかになったことも、ドイツに衝撃を与えた。ドイツの警察当局は、犯人らの滞在中の記録を精査したが、特に不審な行動は見つからなかった。彼らは、ドイツ滞在中は特に問題もなく平穩に生活しながらテロ攻撃のための知識と技能を習得し、ある時突然、これを利用して破壊行動に出たのである。ドイツ国内には、同様に将来テロを行うことを目指しながら、平穩に滞在している潜在的テロリストがいるかも知れない。ドイツ警察は、連邦各地から住民登録、学生名簿、危険物取扱資格者名簿など様々な名簿を提出させ、電子的なデータ照合によってテロリストが持っていた特徴を併せ持つ人物を抽出し、抽出された人物の身辺捜査を行った。これがラスター捜査である。

この捜査手法は、対象となる人物を効率的に抽出できる一方で、抽出された多数の捜査対象者のほとんどは、たまたまテロリストとおなじ特徴を持っていたに過ぎない無関係の人物である。それらの人物が身辺調査によってプライバシーを侵害されることには憲法上の懸念も指摘されていた。連邦憲法裁判所は、2006年4月4日の判決により、重大な犯罪が発生する具体的危険がない段階で、抽象的な危険予防のためにラスター捜査を行うことは捜査対象者の情報自己決定権を侵害すると判断し、ゆるやかな要件によってラスター捜査の発動を認めていた州の警察法を部分的に違憲とする決定を言い渡した¹²。

③ 2008年 オンライン検索違憲判決

テロリストに対する捜査は、サイバー空間にも及んだ。いくつかの州では、秘密情報機関に対して、パソコンをはじめとする一般市民の情報処理装置にハッキング技術を使って秘密裏に侵入して情報収集を行う権限を認める法改正が行われた。

これに対する憲法異議の手続において、連邦憲法裁判所は2008年2月27日、当時の州法の一部を違憲無効とする判決を言い渡した。この判決でも連邦憲法裁判所は、このような捜査手法が許されるのは、重大な法益が侵害される具体的危険が存在する場合に限られるとの判断を示した。さらに裁判官の命令の存在を条件とし、私的生活の不可侵の中核領域が侵されないような方策をとる必要があることを指摘した¹³。

④ 2008年 自動車ナンバー自動収集システム違憲判決

この判決では、高速道路を通行する自動車のナンバーを写真撮影し、警察の捜査・監視対象となっている自動車のナンバーと照合するシステムの合憲性が問題となった。

2008年3月11日、連邦憲法裁判所は、このようなシステムが許されるのは、具体的な犯罪捜査

を目的として、期間を限定し、対象外の写真が直ちに痕跡を残さず消去される場合に限られると判示し、そのような限定を付さずに長期にわたり網羅的な写真撮影を認めていた州の法律を違憲無効と判断した¹⁴。

⑤ 2010年 通信履歴保存義務づけ一部違憲判決

欧州議会およびEU閣僚理事会は、2006年、国際テロリズム対策のために各加盟国が国内の通信事業者に対して利用者の通信記録を保存させる措置を講ずることを求める指令を発した。これを受けてドイツでは、2007年に通信法をはじめとする関係法令が改正され、通信サービス事業者は、発信者および受信者の電話番号、IPアドレス、利用機器の識別番号等の通信履歴を6ヶ月間保存すべきことを義務づけられた。これらの通信履歴は、犯罪捜査、公共の安全に対する重大な危険の防止、および諜報機関の任務の遂行の目的に限り、これを管轄官庁に提供することが許される。

この法律に対して、基本法10条1項で保障された通信の秘密を犯すものであると主張して多数の市民から憲法異議が提起され、連邦憲法裁判所は2010年3月2日、問題となった法律を部分的に違憲無効とする判決を下した。もっともこの判決は、通信履歴の保存の義務づけが憲法上全く許されないとしたものではなく、保存される記録の範囲および利用目的の限定、裁判官の命令の必要性など、これを実施するために憲法上要求される条件を示し、当時の法律がこの条件を満たしていないと判断したに過ぎない。したがって、判決の条件を満たすような明確な条文を設けた上で、法律を再制定する余地は残された¹⁵。

⑥ 2013年 テロ対策データファイル法一部違憲判決

2006年、連邦議会は、広域的なテロリズムの防止および対処を強化するため、テロリズムに関連があると疑われる人物について国内の警察および秘密情報機関が保有する情報をデータベース化し、相互に検索・閲覧あるいは情報保有機関に対する情報提供依頼を行うことを可能にする法律を制定した。このデータファイルには、テロ団体に所属する人物だけでなく、これらを支援する人物、あるいはこれらの人物と継続的に接触している人物等が幅広く含まれる。

この法律に対する憲法異議の手續において、連邦憲法裁判所は、2013年4月24日に、この法律を一部違憲とする判決を言い渡した。この判決でも連邦憲法裁判所は、このようなデータベースを構築運用すること自体を違憲としたのではなく、収録されるデータの範囲が広すぎる点、および異なる任務を持つ官庁が異なる目的で収集したデータが安易に共有される点を問題にしたにとどまり、問題となった法律は無効とされることなく、判決に示された条件に適合するような改正が義務づけられたに過ぎない¹⁶。

以上のように連邦憲法裁判所は、市民の安全確保のために国家機関が国民の自由を制限する活動を行う必要性自体はある程度肯定しながら、これに伴う自由の制限を最小限にするような憲法の解釈を行ってきた。

(2) 同性結婚への道——生活パートナーシップ

2000年以降の連邦憲法裁判所においては、同性同士の登録生活パートナーシップに関して、配偶者と同等の待遇を求める訴えが相次いだ。ドイツでは、法律上同性同士の婚姻は認められていない。これに代えて、2001年に、同性愛者が互いの伴侶を法律上のパートナーとして登録することができることを定めた法律が制定された。これが生活パートナーシップ法である。

① 2002年 生活パートナーシップ法合憲判決

基本法6条は、「婚姻および家族は、国家による特別の保護を受ける」と定めており、男女の婚姻でない同性愛カップルを家族と同様に法律によって保護することには憲法上の疑義も提起されていた。しかし連邦憲法裁判所は、2002年の判決により、生活パートナーシップ法自体に対しては、これを合憲とする判決を言い渡した¹⁷。

② 2007年・2008年 生活パートナーに対する配偶者手当の不支給合憲決定

しかし、同性同士の生活パートナーシップは、憲法上特別の保護を受ける婚姻ではないため、配偶者に対して認められている法律上の利益は、当然には同性のパートナーに及ぼされなかった。連邦憲法裁判所も、2007年、2008年の部会決定において、同性の伴侶とパートナーシップの届出をしている公務員に対して配偶者手当を支給しないことは、法の下での平等に違反しないとの判断を下していた¹⁸。

③ 2009年 生活パートナーに対する遺族年金不支給違憲決定

転機となったのは、登録生活パートナーに対する遺族年金の不支給をめぐる2009年10月22日の連邦憲法裁判所決定である。

この事件では、公務労働者に対する遺族年金が配偶者のみを対象としており、登録生活パートナーには支払われなかったことが、法の下での平等の権利を定めた基本法3条1項に違反するか否かが争われた。連邦憲法裁判所は、配偶者と同性の登録生活パートナーとの差別が、性的志向という人の人格にかかわるメルクマールに基づく差別であるとして厳格な審査基準を適用し、婚姻と登録生活パートナーシップとの一般的な差異だけではこの差別を正当化することはできないと判断し、問題となった年金保険規則を違憲とした¹⁹。

④ 2010年 生活パートナーに対する相続税差別違憲決定

2012年 生活パートナーに対する土地所得税差別違憲決定

2013年 生活パートナーに対する夫婦合算課税不適用違憲決定

2009年の決定が採用した、配偶者と同性の登録生活パートナーとの差別に関する厳格な審査基準は、その他の分野における差別にも及ぼされた。次に問題となったのは、税法における配偶者優遇制度の不適用であった。ドイツの相続・贈与税法は、配偶者に対しては軽減された税率を適用する旨を定めていた。これに対し同性の登録生活パートナーは、その他の相続人とおなじ高率

の相続税を課される。さらに配偶者に対して認められる大幅な非課税枠についても、同性の登録生活パートナーには適用されない。

これに対して連邦憲法裁判所は、この差別についても厳格な審査基準を適用し、憲法上の婚姻の保護、相続税法上の家族原理といった一般的な法原則だけでは、このような差別は正当化できないとして、問題となった相続・贈与税法上の規定を違憲と判断し、立法者に対して法律改正を義務づける決定を下した²⁰。

これを受けて立法者は、配偶者に対する税法上の優遇措置を同性の登録パートナーにも拡大する法改正を行ったが、このうち2010年に行われた配偶者間の土地譲渡による土地取得税の非課税枠の適用拡大では、優遇措置の適用対象が法律の発効する2011年1月1日以降に行われた同性パートナー間の土地譲渡に限られたため、それ以前の土地譲渡における差別が問題となり、連邦憲法裁判所は、2012年7月18日の決定により、2010年12月31日以前の土地譲渡における配偶者と同性パートナーとの差別を憲法違反とする判断を示した²¹。

さらに2013年の決定では、所得税法における夫婦合算課税の不適用が違憲と判断された。ドイツ所得税法によれば、夫婦は合算課税を選択することができ、この場合夫婦の所得を合算して、その半分を各自の所得としてそれぞれの税額が決定される。この制度の適用を受けられなかった同性の登録パートナーが、憲法異議を申し立てた事件である。この決定で連邦憲法裁判所は、夫婦合算課税制度において同性の登録パートナーを排除する実質的な理由は見いだせないとして、合算課税制度の不適用を違憲と判断し、立法者に対して、生活パートナーシップ制度が導入された2001年にさかのぼって差別を解消する措置を講ずるよう義務づけた²²。

⑤ 2012年 生活パートナーに対する家族手当不支給違憲決定

さらに連邦憲法裁判所は、かつての部会決定が合憲としていた家族手当の不支給についても、これを違憲とする判断を下すに至った。2012年6月19日の決定では、公務員に対する家族手当の不支給について、家族手当の支給を必要とする根拠となっている、家族の存在による生活経費の増加に関しては、配偶者の場合でも同性の生活パートナーの場合でも、差別を正当化するほどの相違は認められないとして、問題の規定が違憲と判断され、立法者に対して法律の改正が義務づけられた²³。

⑥ 2013年 生活パートナーによる承継養子禁止違憲判決

最後に連邦憲法裁判所が介入したのは、養子制度であった。ドイツの養子制度は、実親との親子関係を断絶するもので、養子の福祉を目的として裁判所の許可を必要とする。したがって養子にとって複数の親が併存することはない。例外は夫婦が共同で一人の養子を養育する場合で、すでに婚姻している夫婦が共同で養子をとる場合、一方の実子を他方が養子にする場合、一方が婚姻前にとっていた養子を婚姻後に他方配偶者が養子にする場合などがある。生活パートナーシップ制度の導入に際して、一方の実子を同性のパートナーが養子にすることは認められたが、一方の養子をパートナーが養子とすることは認められなかった。

この差別に対し連邦憲法裁判所は、ここでも差別の正当化に対する厳格な審査基準を適用し、

差別を正当化する実質的理由は認められないとして、この差別を違憲とする判決を下した²⁴。この判決は、直接的には一方パートナーがすでにとっていた養子を他方が後から養子にするというケースだけに関わるものであるが、そこで展開された判決理由は、その他の家族制度における差別に幅広く影響を与える可能性がある。

基本法6条は、婚姻および家族を国家が特別に保護すべき義務を定めている。そして同性同士の生活パートナーシップは、ここで保護される婚姻ではない。ここまでの抽象論は連邦憲法裁判所もこれを認めている。しかし、実際の法制度において婚姻と同性同士の生活パートナーシップとを異なって取り扱うためには、生活パートナーシップが婚姻ではないという抽象的理由だけでは十分ではなく、それぞれの制度ごとに生活パートナーを除外する必要性を示す具体的な理由が求められる。しかし社会的実態として同性同士の生活パートナーシップが夫婦と異ならない以上、そのような理由を示すことはきわめて困難であると思われる。連邦憲法裁判所の判例理論は、生活パートナーシップが婚姻ではないという命題を維持しながら、社会的実態としては生活パートナーシップが婚姻と同等に扱われる道を開いたものといえよう。

1 明治学院大学法律科学研究所年報11号（1995年）107頁。

2 明治学院大学法律科学研究所年報16号（2000年）35頁。

3 連邦政府による提案理由 BT-Dr. 14/2668, S. 4; この憲法改正に関する日本での紹介として渡邊齊志「最近のドイツ連邦共和国基本法の改正について」外国の立法209号（2001年）41頁。

4 EuGH, Urt. v. 11. 1. 2000-Rs C-285/98-NJW 2000, S. 497; Müller/Schultzky, Die Zulässigkeit des freiwilligen Wehrdienstes von Frauen an der Waffe, NVwZ 2000, S. 1381

5 BT-Drucks. 14/4380.

6 連邦政府による提案理由 Drs. 14/6144.

7 SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP議員団による提案理由BT-Drucks. 14/8860; Caspar/Geissen, Das neue Staatsziel "Tierschutz" in Art. 20a GG, NVwZ 2002, S. 913.

8 BT-Drucks. 16/813. Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007 Beck参照。

9 BT-Drucks. 16/8488.

10 BT-Drucks. 16/12410. この基本法改正に関する日本での紹介として、山口和人「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）(1)―基本法の改正」外国の立法243号（2010）3頁、渡辺富久子「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）―財政赤字削減のための法整備―」外国の立法246号（2010）86頁。

11 BVerfGE 115, 118.

12 BVerfGE 115, 320. この判決につき詳しくは、拙稿「安全と自由をめぐる一視角——ドイツにおけるラスター捜査をめぐる」名古屋大学法政論集230号335頁。

13 BVerfGE 120, 274. この判決についての日本での紹介として、植松健一「連邦刑事庁 (BKA) ・ラスター捜査・オンライン検索(2)―憲法学的観点からみたドイツにおける「テロ対策」の現段階―」『島大法学』53巻2号1頁。

14 BVerfGE 120, 378. この判決の日本での紹介として、實原隆志「ドイツ版『Nシステム』の合憲性」自治研究86巻12号149頁。

15 BVerfGE 125, 260. この判決の日本での紹介として、カール・レンツ「通信履歴保存義務を定めるEU

法および国内法に対する違憲判決」自治研究88巻9号 154頁。なお2014年4月8日に、EU裁判所は、この問題の端緒となった2006年のEU指令が、私生活及び家族生活の保護、ならびに個人情報の保護を保障したヨーロッパ基本権憲章に違反するとして、これを無効とする判決を下した。これにより、各加盟国がこの指令を国内において実施すべきEU法上の義務は、さしあたりなくなった。EuGH, Urt. v. 8. 4. 2014, NVwZ 2014, 709.

16 BVerfG, Urt. v. 24. 4. 2013 -1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499. この判決の日本での紹介として、入井凡乃「対テロデータファイル法による情報機関・警察の情報共有と情報自己決定権」自治研究90巻6号 119頁。

17 BVerfGE 105, 313. この判決の日本での紹介は多数あるが、さしあたり三宅雄彦「生活パートナーシップ法の合憲性」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例III』（2008）189頁参照。

18 BVerfGK 12, 169; BVerfGK 13, 501.

19 BVerfGE 124, 199.

20 BVerfGE 126, 400.

21 BVerfG Beschluss vom 18. Juli 2012 -1 BvL 16/11-, NJW 2012, 2719

22 BVerfG Beschluss vom 7. Mai 2013 -2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07-, NJW 2013, 2257.

23 BVerfGE 131, 239

24 BVerfG Urteil vom 19. Februar 2013 -1 BvL 1/11, 1 BvR 3247/09-, NJW 2013, 847.