

ドイツ宰相の権限行使と大臣・内閣との関係

——宰相原理と所管原理・合議体原理——

上 田 健 介

はじめに

ドイツの宰相は、「政治の基本方針を定め、これについて責任を負う」（基本法六五条一文）権限、すなわち「基本方針決定権限」を有することが——日本の内閣総理大臣の「弱さ」との対比で——指摘される⁽¹⁾。しかし、宰相は、これ以外にも各種の権限を有し、特別な地位にある。これをまとめれば次のようになる。⁽²⁾

- ① 内閣の組織に関して、宰相は、大臣の任命と所管領域の割当てを行う「実質的組閣権」をもつとともに、宰相は、その地位の喪失がただちに他の大臣の職務の終了を導く（基本法六九条二項）という特別な地位にある。
- ② 内閣の活動に関して、宰相は、上述の基本方針決定権のほかにも、執務指揮権（六五条四項）や、これらに基づく総合調整権を有し、内閣の内部において、自らの政策に大臣を導く。

③ 各省に関して、宰相は、その組織を組織令で編成し（実質的組閣権の帰結）、その活動につき、報告を徴収し、基本方針を発するといったかたちで関与する（基本方針決定権や執務指揮権のコロラリー）。

これらは「宰相原理」(Kanzlerprinzip)の名のもとに最終的には基本法に淵源をもつものとして説明される。しかし、他方で基本法は「宰相原理」に対抗するものとして二つの原則を掲げる。「所管原理」(Ressortprinzip)と「合議体原理」(Kollegialprinzip)である。これら三つの原則は「純粋な形態で完全には相互に両立しえない」^③。しかし、現実にドイツにおいては三原則が相並んでいるのである。それでは、これらはどのように妥協して存在しているのだろうか。「宰相原理」に視点を置いた場合、「所管原理」「合議体原理」はこれをどのように制約しているのだろうか。この「機関内コントロール」^④の内容を解明する作業は、管見によるかぎり、今まで行われていない。これを試みることに本稿の目標である。

なお、その際、ドイツにおける「単独責任」制についても検討してみたい。これは、「所管原理」や「合議体原理」と宰相との関係を検討する際には、合わせて「責任」のあり方にも目を向けることが有意義であると解されるからである。ドイツにおいては、日本やイギリスにおける「連帯責任」の観念は存在せず、「単独責任」制が採用されているわけであるが、かかる責任の構造が宰相と大臣との関係に、連帯責任を採る場合の首相と大臣との関係とは異なる要素を持ち込んでいる可能性がある。

そこで以下では、はじめにいわば正面から「所管原理」と宰相との関係（一章）、合議体原理と宰相との関係（二章）を検討し、その後に「単独責任」制の内容を明らかにすることによって、搦手から宰相と大臣、政府との関係を重

ねて考察してみたい(三章)。

この作業は、日本法を考察する際にも一定の意義を有すると思われる。なぜなら、「所管原理」は日本法でいわゆる「分担管理原則」、「国务大臣＝行政長官」の立場を強調する傾向⁽⁵⁾に対応すると解され、そして「合議体原理」は「内閣総理大臣の権限ではなく内閣の権限なのだからその決定がなければ内閣の代表者たる内閣総理大臣は権限行使ができない」という論理と相通ずる要請を含んでいると思われるからである。日本では、これらの「原則」「論理」が、内閣総理大臣の権限行使を相当に強く拘束しているように見受けられる。しかし、このようなあり方は必然のものであるのか。この問題を考察するためのヒントをドイツ法の中に探ってみたい。

注

- (1) 毛利透「ドイツ宰相の基本方針決定権限と『宰相民主政』」筑波法政二七号(一九九九年)三九頁以下。
- (2) 上田健介「ドイツ宰相の地位と権限」近畿大学法学五一巻二号(二〇〇三年)一一頁以下。
- (3) Helmut Karehnke, Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Ressortprinzip und Kabinettsgrundsatz-Entspricht Art. 65 des Grundgesetzes noch heutigen Erfordernissen? DVBl. 1974, S. 101; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsrecht im Bereich der Bundesregierung, 2 Aufl. 1998, S. 168f; Martin Oldiges, Die Bundesregierung als Kollegium, 1983, S. 43f.
- (4) Karl Loewenstein, Political Power and the Governmental Process, 1957, Chapter VI (阿部照哉＝山川雄巳訳・現代憲法論〈新訂〉〔有信堂高文社、一九八六年〕第六章)。ただし、大統領との関係については、本稿では考察しない。
- (5) 参照、上田健介「内閣総理大臣の内閣運営上の地位」奈良法学会雑誌一四巻一号(二〇〇一年)七一頁以下。

第一章 大臣——所管原理——との関係

第一節 所管原理

(1) 所管原理の前提 基本法六五条二文は、「この基本方針の範囲内において、各連邦大臣は、独立して、かつ自らの責任において自己の所轄事務を指揮する」と定める。この条項が所管原理を定めたものといわれる。以下では、簡単ではあるがこの条項の意味を検討した上で、宰相の権限との関係について考察し、他の基本法の条項で明記された特別な権限を与えられた大臣の地位について別に検討を加える。

所管原理は、内閣構成員としての大臣ではなく、各省の長としての大臣の地位にかかわる。したがって、特任大臣には適用されるが、無任所大臣には適用されない⁽⁶⁾。ここで、ドイツにおいては第一に、内閣構成員としての大臣と各省の長としての大臣とを論理的に区別して考えていること、第二に、以下に述べる大臣の権能や地位を——内閣構成員として宰相と同格だからという理由づけではなく——あくまで各省の長の地位から説明していることは、日本における議論を検討する際に興味深い視座を提供してくれるものと思われる。

(2) 所管原理の内容 所管原理とは、雑駁に言えば、大臣がその所管の指揮に關し独立して決定を行うことができ、これを意味する。それは、「宰相に対して防御的な (Kanzlerfrei)」「内閣に対して防御的な」性質を有する。

所管原理は、対外的には、大臣が大統領の行為に対する副署を行い（基本法五八条）、また法規命令を発する（基本法八〇条）点にあらわれている。これらは、大臣が宰相や政府の意思とは別にみずからの意思に基づき行うもので

ある。たとえば、副署について、所轄の大臣が反対していれば宰相はこれに代わって副署することは許されない旨が説かれる。⁽⁷⁾ また、各省の活動に関して国民に情報提供を行う一般的な広報活動も、所管原理の対外的な側面の一つであるとして理解されている。⁽⁸⁾

対内的には、大臣は、その所管領域における諸事項について最終的な決定権を有する。大臣は「宰相の基本方針権限との関係では劣位する固有の基本方針権限」を有するとまで述べる論者も存する。⁽⁹⁾ より具体的には、大臣は人事、組織、財政上の決定を行う権限を有する。すなわち大臣は職員を任免し、また省内の局、部、課を設置改廃し、さらに予算の枠内で各種の財政上の措置を行う権限を有する。これらは、責任を持って各省の指揮を行う「機能を保障するための補助的権能」(funktionssichernden Hilfskompetenzen) であるともいわれる。⁽¹⁰⁾

もっとも、所管原理も絶対的なものではない。大臣が独立であるといっても、それは第一に「基本方針の範囲内において」であって、宰相の基本方針には従わなければならない。また第二に、合議体としての政府、すなわち内閣の調整権限にも服する。本稿の関心からは、所管原理もまた宰相の基本方針権限との関係で限界にぶつかると留意する必要がある。⁽¹²⁾

注

⑥ Georg Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 65, Rdnr. 28. Vgl. Karl-Ulrich Meyn, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 65, Rdnr. 13.

⑦ Ernst Ulrich Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, 1965, S. 127. 実際には宰相と所轄の大臣とが共に副署を行うこととされており(執務規則一九条)、宰相の副署のみで大臣の副署をも兼ねることは許されないということと解さ

れる。Vgl. Norbert Achterberg, Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, §52 Rn. 35.

(8) Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 30.

(9) Meinhard Schröder, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar, Bd. 2, Art. 65, Rdnrn. 27, 30. Vgl., Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 28; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20 Aufl., 1999, Rn. 644. なお、ここから、省内におけるヒエラルヒーが要請されると説かれることがある。

(10) ベッケンホルツによれば、内部組織以外に下部組織 (Unterbau)、政治的スタッフ組織を設置する権限が挙げられる。Böckenförde (Fn. 3), S. 147f.

(11) Martin Oldiges, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Art. 65, Rdnr. 21; Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 30; Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 30, Art. 62, Rdnr. 26.

(12) 逆にいえば、これ以外のものに大臣は服さない。ここから、イギリスを念頭においた委員会制度や、調整大臣制度——大臣の上位に大臣を置く——には否定的な帰結が導かれる。Böckenförde (Fn. 3), S. 177f; Josef Kölbl, Ist Artikel 65 GG (Resortprinzip im Rahmen von Kanzlerrichtlinien und Kabinettentscheidungen) überholt?, DöV 1973, SS. 5f, 9.

第二節 宰相との関係

(1) 問題となりうる場合 それでは、かかる所管原理との関係で宰相の権限はどこまで主張できるのだろうか。ここでは、宰相の権限の中で所管原理の観点から問題となりそうなものを取り出し、それについてどのような見解が存するのかを検討することにする。

第一に、所管原理の対外的な側面との関係で問題となりうるのは、プレス情報府である。⁽¹³⁾

プレス情報府は、「広報活動を通じて、連邦政府の活動、意図及び目的を表現及び解説することによる市民及びメディアへの政府の政策についての情報提供」(一九七七年一月一〇日の組織令 II 1 c) や「一般政策上重要な事項に

関わる措置による、所管を越えた広報活動及び所管に関わる広報活動の総合調整」(同 f)を行うが、このことと各省の独自に広報活動を行う権限との関係が問題となる。この点、二〇〇〇年の改正前の連邦各省共通職務規則第一部八一条が既に「省庁の職務領域からの専門事項の取り扱いを越えて、一般政策上の意義を有する省庁の声明は、プレス情報府を経由して行わなければならない」(二項二文)と定め、さらに「省庁は、公衆の中での討議が待たれる計画及び措置について、できるだけ直ちにかつ広くプレス情報府に情報提供をしなければならない」(五項)としていたことから、これでは実際に各省に残される広報活動がほとんどなくなるのではないかという批判が存した⁽⁴⁴⁾。

第二に、所管原理の対内的な側面との関係で、人事に関し、(宰相ではなく政府の権限であるが)一定の範囲の官吏、職員の任命や採用案につき閣議事項とする執務規則一五条二項 a 及び b が問題となる。この規定に関しては、ベッケンフェルデをはじめとして、人事に関し独立して決定を行う大臣の権限を侵害するものであり、所管原理に触れ憲法違反なのではないかとする、比較的有力な批判が存する⁽⁴⁵⁾。

組織に関しては、管見による限り、所管原理に抵触するとの批判の対象は具体的には存しない。改正前の連邦各省共通職務規則第一部四條一・二条は、省内の組織編成について一定の原則や基準を定めていた(たとえば四條一項は局、課に分割し、部はそれが必要でありそのもとに五以上の課が属する場合にのみ設置が可能であるなど。なお、改正後は六條一〇条に同様の内容が定められている)が、これは大臣が同意の上、内閣に委任しているものと理解されている⁽⁴⁶⁾。また、それは組織編成の「原則」「基準」であり具体的な内部組織の設置を定めるものではないので所管原理に抵触しないとも説明できそうである⁽⁴⁷⁾。したがって、これを超えて、たとえば、具体的にどのような局を設置するのか、局の中をさらに部に分けるのか、分けるとしてどのように分けるのか、課の数やその配置をどのようにするの

かを命じることはできないと言われる。⁽¹⁸⁾

第三に、所管原理の対内、対外面面に関するものとして、組織、人員管理といった対内的な事項、法制などの対外的な事項で、省庁横断的な計画、総合調整を宰相の補佐機構で行うことが問題となりうる。具体的には、宰相府の各局の任務が挙げられる。また、委員会を宰相の補佐機構と捉えれば、これも含めて考えることができるだろう。⁽¹⁹⁾ 委員会については、その決定に拘束力を持たせるあり方が、所管原理との関係で問題となることが指摘される。⁽²⁰⁾

また、宰相の大臣に対する個別の指揮の可否も問題とされてきた。ここでは、所管原理に鑑み、ある程度の判断余地を大臣に残さなければならぬことを強調する見解も存する。⁽²¹⁾

(2) 理論的検討 しかし、かかる批判はどちらかといえば散発的であるようにも思われる。また、實際政治においては宰相の権限が拡大しており、かかる趨勢は実際上の必要という点で止め難いところもある。

それでは、どこまで宰相の権限行使が許されるのか。右で述べてきた宰相（またその補佐機関）の任務拡大にどのような正当化が可能なのだろうか。内部的事項については、「原則」について定めることが許されることが組織編成の議論からうかがえる。宰相（政府）は、組織のあり方、仕事の進め方を「そろえる」ことができるのである。そしてそれが可能なのは、「全体としての連邦政府の活動能力を保持し促進するために必要あるいは合目的である」からであろう。この観点から、上級公務員に関する人事について大臣の手から奪うことも正当化されるのである。⁽²²⁾

対外的事項については、最終的な決定を下すのが大臣だとしても、少なくとも、宰相（またその補佐機関）は大臣の決定を用意、補佐することが可能であることに争いが無い。それゆえ、各種の省庁横断的な任務（法制、組織、人員管理、計画）を内閣直属の組織に委ねることは許されることになる。もちろん、これらの組織は、個々の大臣が行

う決定の用意など、大臣の職務を遂行するにあたって補佐を行うのみで、決定権をもたないことが前提となる。

しかし、「宰相は、各省の政策を基本方針として (richtlinienhaft) 定めることができる」⁽²³⁾。基本方針として定めうる内容したいが政治の重点の移ろいゆえに流動的であるため、⁽²⁴⁾宰相が基本方針として定めうる各省の政策も多岐にわたることが考えられる。大臣は基本方針に従わなければならない以上、これを通して宰相は各省所管の事項についても「決定」を行うことが可能となろう。

もちろん、大臣は基本方針について内部的に宰相に再検討を求めることができる (執務規則四条)。また、大臣は、自分の所管領域にかかわる基本方針を宰相が定めるのを待たずに、自ら、その内容をイメージして宰相に示すことができる。⁽²⁵⁾ その意味で、基本方針に大臣が拘束されるといっても、「裁判所や行政官庁が法律に拘束されるのとは異なる」⁽²⁶⁾。もっとも、大臣は基本方針に反対でも対外的な行動においては基本方針と異なる見解を表すことは許されない (議会との関係について、執務規則二八条二項。公衆の面前において、執務規則二二条)。この背後には、大臣の「連帯」 (Solidarität) 義務があるといわれる。⁽²⁷⁾

また、宰相は自ら省内に入って官僚を指揮することはできず、公式の対外的決定 (たとえば法規命令の発令) は大臣が下さなければならない。その意味で、「決定」と執行との分離が制度上保障されている。しかし、逆にいえば各省の所管に関わる「決定」は基本方針に含めうる限りで宰相が行うこともできるのではないだろうか。委員会の決定が拘束力を有するということも、委員会が宰相の補佐機構であると捉えた上で、拘束力というのも宰相の基本方針に大臣が従わなければならないのと同じ意味においてであると理解すれば、正当化が可能になるのかもしれない。

結局、内部的事項、外部的事項に共通する正当化要素を纏め上げれば、「国家指導の統一性 (Einheit)」の確保と

いうことになると思われる。⁽²⁸⁾「大臣は、宰相の権威のもとで一体を成す」のである。⁽²⁹⁾組織のあり方、仕事の進め方について「そろえる」のも、各省の政策について調整し「まとめる」のも、政府が一体のものとして活動する必要性ゆえではないだろうか。政府における広報活動が各省ばらばらに行なわれるのではなく、プレス情報府で一元化されているのも、この必要性ゆえに正当化されると思われる。また、人事への関与に比較的有力な異論が唱えられるのも、その関与が大枠の方針ではなくまさに個別の人事に関わる側面を捉えているからであると理解できる。しかし、これに対しては、人事それ自体は個別のものであっても、それが各省の活動を、政府として一体のものとなるよう「そろえる」ためである、という側面を見れば正当化可能であるようにも思われるのである。

このように見てくると、宰相の権限は大臣の所管原理を考慮してもなお相当広く主張できることになりそうである。その基本法上の根拠としては、次のものが挙げられる。第一に、基本法六五条二文は、大臣が所管事務を指揮するのは「基本方針の範囲内」と定めている。第二に、宰相は、六四条などに基づき、広範な組織編成権を有する。大臣が主張する「所管」それ自体、元来は宰相が組織編成権に基づいて割り当てたものである。これらから、所管原理に対して宰相原理が優位するといわれることもある。⁽³⁰⁾

注

- (3) プレス情報府について、参照、上田健介「ドイツ宰相の地位と権限」近畿大学法学五一巻二号（二〇〇三年）三五―六頁。
- (4) Klaus Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 5f. 現在の連邦政府共通執務規則は報道・広報業務につき、二五条で次のように定める。参照、古賀豪訳「連邦省共通事務規則」外国の立法二一四号（二〇〇二年）一三四頁以下。

- 一 項 プレス情報府は、広報業務の手段を通じて、連邦政府の目標及び計画について市民及びメディアに情報を提供する。
- 二 項 各省の活動についてのプレス情報府によるメディアに対する情報提供は、その省によりプレス情報府に送付されたものでないときには、その省との合議を必要とする。
- 三 項 プレス情報府の、省を横断した広報業務計画で各省の所管領域に関するものは、その省と調整しなければならない。
- 四 項 各省は、その報道・広報業務を通じて、その活動及び目標について市民及びメディアに情報を提供する。各省の報道機関への情報提供は、はじめに、プレス情報府に通知される。
- 五 項 各省の省を横断した広報業務上の措置は、プレス情報府と調整しなければならない。
- (15) Böckenförde (Fn. 3), S. 209f; Jean Amphoux, *Le chancelier federal dans le regime constitutionnel de la republique federale d'Allemagne*, 1962, p. 291.
- (16) Böckenförde (Fn. 3), S. 149.
- (17) Vgl. Böckenförde (Fn. 3), S. 292.
- (18) Kölble (Fn. 12), S. 11. Vgl., Böckenförde (Fn. 3), S. 149f.
- (19) 宰相府について、上田・注(9)三四～三五頁を、委員会について、同三二～三三頁を参照。
- (20) Böckenförde (Fn. 3), SS. 177f, 248; Kölble, (Fn. 12), S. 14.
- (21) Kölble (Fn. 12), S. 9f.
- (22) Kölble (Fn. 12), S. 14.
- (23) Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 24
- (24) Karehnke (Fn. 3), S. 102.
- (25) Volker Busse, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung*, 3 Aufl., 2001, S. 51.
- (26) Junker (Fn. 7), S. 107. Cf., Amphoux, *supra* n. 15, p. 292.
- (27) Junker (Fn. 7), S. 107f; Kröger, (Fn. 14), S. 55; Wilhelm Hennnis, *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, 1964, S. 16f. クローガーによると、この義務は基本方針決定権、政府指揮権から導かれる。
- (28) Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 28.
- (29) Amphoux, *supra* n. 15, p. 297.
- (30) Hennnis (Fn. 27), S. 13; Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 2. Vgl., Kröger (Fn. 14), S. 51; Karehnke (Fn. 3), S. 108.

第三節 特別の大任

(1) 基本法による言及 基本法は、特定の大任を明示して一定の権限を付与している。基本法一一二条は「予算超過支出および予算外支出は、連邦大蔵大臣の同意を必要とする」、一一四条は「連邦大蔵大臣は、次の会計年度中に、連邦政府の責任を解除するために、連邦議会および連邦参議院に対し、すべての収入および支出ならびに資産および債務について、会計報告をしなければならない」と定め、連邦大蔵大臣 (Bundesminister der Finanzen) を明記する。また、基本法六五 a 条は「連邦国防大臣は、軍隊に対する命令権および司令権を有する」と定め、連邦国防大臣 (Bundesminister für Verteidigung) を明記する。さらに、基本法九六条二項四文は「軍刑事」裁判所は、連邦法務大臣の職務領域に属する」と定め、連邦法務大臣 (Bundesjustizminister) について触れる。

そこで、これらの大臣が、その他の大臣と異なり、宰相との関係で何らかの特別な地位に立つのか別に検討が必要となる。

(2) 宰相の内閣組織に関する権限との関係 この点、第一に、これらの大臣は必ず設置しなければならないという意味において宰相の組織権限を制約する。⁶¹⁾ このことはまた、これらの大臣には一定の権限を必ず付与しなければならないというないことをも意味しよう。たとえば、大蔵省を予算省と国税省に分割することは憲法改正によらない限り許されず、また国防大臣とは別に、陸軍大臣、海軍大臣、空軍大臣を設けることは憲法上許されないとはいわれる。⁶²⁾

(3) 宰相の内閣運営に関する権限との関係 第二に、これらの大臣の職務遂行との関係で宰相の基本方針決定権や政府執務指揮権がとくに何らかの制約を受けるのかが問題となる。この点は、各大臣について個別に論じることができらる。

(i) 国防大臣 国防大臣への軍隊に対する命令権、司令権の付与は、国防大臣を宰相の基本方針決定権との関係で特別な地位に立たせるものではない。かかる命令権、司令権が、他の省庁における任務と同様の性質を持つものであるのかについては争いがある。他の任務と同様、通常の行政であって、従って命令権、司令権の行使もあくまで所管の一に過ぎないという理解も強い。⁸³これに対しては、通常の行政、法律執行とは異なる独自の作用であると主張するベッケンフェルデの有力な反対説もある。⁸⁴しかし、いずれの立場からも、国防大臣のこれらの権限の行使が、あくまで宰相の基本方針の範囲内であればならないことには争いがない。⁸⁵

(ii) 大蔵大臣 これに対し、大蔵大臣の予算超過支出および予算外支出に対する同意権は、少なくとも予算執行を監督する職務につき、宰相との関係において大蔵大臣の独立性を高めるものとの理解が優勢である。すなわち、少数であるが、宰相は、大蔵大臣の予算超過支出および予算外支出に対する同意を与えることが許される要件(「予見することができず、かつ、避けることのできない必要がある場合」)の存否を基本方針の対象とすることができるとする学説も存する⁸⁶ところ、多くはかかる見解に対して批判的である。結局、かかる見解に批判的な多数の学説は、大蔵大臣の予算超過支出および予算外支出に対する同意は宰相による基本方針権限の行使などの関与を排除すると理解していると解される。⁸⁷

興味深いのは、大蔵大臣と宰相とで立場が異なる場面を想定して議論が行なわれていることである。このことは右の多数説、少数説ともにそうであって、たとえばユンカーは大蔵大臣を「予算均衡の保持者」として、ともしれば歳出を増大させようとする宰相に対して予算均衡を守る役割を強調する。⁸⁸この点を強調するならば、大蔵大臣は、宰相の権限行使に対して一定程度ブレーキとして機能することが期待されていることになる。

大蔵大臣については、基本法以外にも特別な地位を認めているものがある。その中でもよく挙げられるのは、政府内の議決の際に停止的拒否権を認める執務規則二六条一項である。いわく、

連邦政府が財政上重要な問題において大蔵大臣の票に反してまたは票を得ないで決定を行なったときは、大蔵大臣はこの決定に対して明示的に異議を唱えることができる。第一文に基づきまたは法律上定められた場合において異議が唱えられたときは、その事案についても一度閣議で表決を行なうものとする。大蔵大臣が異議を唱えた事案の執行は、その事案が、大蔵大臣またはその代理が出席した新たな表決において全連邦大臣の多数決により議決され、かつ連邦宰相が多数に同調して投票するまでは停止しなければならぬ。

大蔵大臣は、この権限を梃子にして、予算案やその他予算の執行を伴う法律案の決定の場面でも他の大臣と異なる優越的な地位に立つことができる。この規定に対しては、基本法が大蔵大臣の優越的な地位を認めたのは予算執行の場面にだけであって、それ以外についても停止的拒否権を認めるのは基本法が定める政府内部の組織関係を変更するものであるとして問題視する見解³⁹⁾と、基本法は予算定立等の場面においても暗黙裏に大蔵大臣の優越的地位を認めているのでこの規定も問題ないとする見解⁴⁰⁾が対立している。ただ、これらの対立は大蔵大臣の拒否権と他の大臣(所管原理)および政府(合議体原理)との関係を主に念頭に置いたものであり、宰相との関係で言えば、仮に拒否権を認めるにせよ最終的には宰相の意向が優先する点では違いがないともいえよう。⁴¹⁾

(iii) 法務大臣 法務大臣に対して基本法九六条が軍刑事裁判所に関する権限を付与していることは、宰相の基

本方針決定権や政府執務指揮権に対して影響を与えようとは言われていない。これは、もっぱら所管領域について定められたものに過ぎないからと解される。法務大臣、そして内務大臣には、執務規則二六条二項で「連邦法務大臣または連邦内務大臣が法律案、命令案または連邦政府の措置に対して現行法との抵触を理由に異議を唱えたときも、第一項を準用する」と定め、右の大蔵大臣と同様の停止的拒否権が与えられている。これは、法令、行政行為の合憲性（命令、行政行為の場合は合法性も）を確保する役割を両大臣に期待したものと解され、ゆえに「この定めによれば、『憲法大臣』（Verfassungsminister）が二名いる」とも言われる。⁽⁴²⁾ この規定に対しても、問題視する見解と問題なしとする見解が対立している。⁽⁴³⁾ しかし、宰相原理との関係では、最終的に宰相の意思が優先するためとくに問題とはされていないのは大蔵大臣の拒否権と同様である。

(4) 小括 以上をまとめれば、大蔵大臣については、基本法により直接与えられかつ宰相の基本方針権限にも服さない権限を有することから、一定程度、宰相との関係でも特別の地位を有するといえるが、国防大臣、法務大臣については、基本法の定めは特定の所管領域の配分を固定するだけ効果にとどまり、宰相の基本方針権限などに対する制約になるとは考えられていないこととなる。また、政府の決定に対する「停止的拒否権」も、可否につき争いがあるものの、宰相との間では力関係を変えるものではないと思われる。

注

(41) Böckenförde (Fn. 3), S. 200. Werner Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, Art. 65a, Rdnr. 6.

(42) Böckenförde (Fn. 3), S. 201.

(43) Kröger (Fn. 14), S. 130; Junker (Fn. 7), S. 116.

- (34) Böckenförde (Fn. 3), SS. 152-7.
- (35) Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 14, Art. 65a, Rdnr. 24; Heun (Fn. 31), Art. 65a, Rdnr. 13.
- (36) Junker (Fn. 7), S. 114.
- (37) Böckenförde (Fn. 3), S. 184, Fn. 58. Vgl., Karl Heinrich Friauf, Grenzen der politischen Entscheidungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: Festgabe für Heinrich Herrfahrdt zum 70 Geburtstag, 1961, S. 52.
- (38) Junker (Fn. 7), S. 115. 同意について基本方針の対象とするとしても、大蔵大臣はこれに従わないこともありえ、そのときは宰相の決定をもって大蔵大臣の同意に代えることは許されず、大蔵大臣を更迭し新しい大蔵大臣による同意を得なければならないといわれる。
- (39) Böckenförde (Fn. 3), SS. 183-6. Vgl. Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 29; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 112, Rdnr. 21.
- (40) Kröger (Fn. 14), S. 119f. Vgl., Junker (Fn. 7), S. 114f.
- (41) もともと、停止権の行使そのものについて基本方針の対象としてコントロールすることはできないという論者がいる。Kröger (Fn. 14), S. 119.
- (42) Junker (Fn. 7), S. 115.
- (43) 問題視する見解として、Kröger (Fn. 14), SS. 114-7; 問題視しない見解として、Böckenförde (Fn. 3), S. 186f.; Junker (Fn. 7), S. 115f.

第二章 内閣——合議体原理——との関係

第一節 合議体原理の内容

(1) 合議体原理の純粋型と実際 基本法六五条三項は「連邦大臣の間での意見の相違については、連邦政府がこれを決定する」と定める。また四項は、執務規則を連邦政府が決定すると定める。これらは、合議体原理（または「内

閣原理」(Kabinettsprinzip)のあらわれであるといわれる。

合議体原理とは、意思決定を内閣という合議体により行うことを意味し、その純粋な形態としては、「連邦政府は合議体として政治的な責任を負わなければならない」こと、「連邦政府の領域において特別な基本方針権限を必要としない」こと、「宰相も大臣も、内閣の(多数による)決定にのみ常に拘束されること」が挙げられる⁴⁴⁾。しかし、ドイツにおいてかかる「純粋な形態」が現実に貫徹できていないのは明らかである。責任を負うのは宰相であり(これについては第三章を参照)、また宰相の基本方針権限が存するからである。

(2) 内閣の役割に関する諸理解　そもそも、六五条三項の解釈からして、基本法は合議体としての内閣に大きな役割を与えていないともいわれる。これによると、六五条三項は「仲裁(Schlichtung)」の役割といった弱い立場しか内閣に期待していない。内閣によっては、「上からの計画、調整、目標設定は「……」はじめから弱くしか発揮されない」のである。⁴⁵⁾この理解の根拠としては、基本法制定時の議論、六五条が合議体原理として掲げる事項の内容(「意見の相違の決定と執務規則の決定」の乏しさと並んで「宰相原理への伝統的な関心の集中」が挙げられる⁴⁶⁾。結局のところ、この理解の根拠は、ドイツにおいては伝統的に、合議制という要素が宰相原理や所管原理といった単独制の要素に比較して弱い、というところに行き着くように思われる。合議体原理は宰相原理や所管原理に対して「防御的」(Defensive)なものなのである。⁴⁷⁾

もっとも、論者の中には、合議体としての政府、すなわち内閣に対して、かかる消極的な役割を超えて、「政治指導(Politische Führung)」の役割を期待する者がいる。⁴⁸⁾この主張の背景には、「議会における政治的な意見は幅が広く、政府はかかる議会に依拠して政治を行なわなければならないので、意見の多様な構成員からなる内閣で意思決定

を行うことには意味がある」という発想が存する。かかる理解は多党制的な議会と連立政権との関連で興味深いものがある。⁴⁹⁾しかし、これに対しては、基本方針決定権と執務指揮権を有する宰相こそが「国家指導の統一性」を担保するのだという主張が対峙する。⁵⁰⁾また、内閣に大きな役割を期待する論者も、内閣の内部における宰相の指導的な役割を否定するわけではない点にも注意が必要である。「連邦政府の内部の構造は、連邦宰相と合議体としての政府を、二つの相互に競合する統治指導機関であると認める」のである。⁵¹⁾

以下では、以上のような理解を前提として、合議体原理と宰相の権限との関係を探っていく。そこでは、次の二点を検討する必要があると思われる。第一に、宰相単独で決定できる事項と、内閣の決定を経なければならない事項との境界づけがどのようなものであるのか。第二に、内閣において宰相がいかなる地位に位置し、どこまでの権限を有するのか。以下ではそれぞれについて、節を分けて検討することとする。

注

- ④④ Karehnke, (Fn. 3), S. 104. いったん閣議で決定したことは宰相も一方的に覆すことができないと主張されることがあるが、これは最後のコロラリーとして理解することができる。Kröger (Fn. 14), S. 57. またシュントは、合議体原理の内容として、すべての事項が内閣で審議され、各構成員の等しい投票権のもとに決議されることを掲げる。Vgl., Fritz Münch, Die Bundesregierung, 1954, S. 206.
- ④⑤ Böckenförde (Fn. 3), S. 170f.
- ④⑥ Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 32.
- ④⑦ Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 32; Böckenförde (Fn. 3), S. 170. Vgl., Karehnke, (Fn. 3), S. 110.
- ④⑧ Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 33. もともと「予算への関与を越えて各省の計画に口出しする」ことは認められず。Rdnr. 34. Vgl., Kröger (Fn. 14), S. 21, Fn. 26.

(49) ワイマール期には多党分立ゆえに政治の重心が宰相から内閣に移っていったと指摘するものとして、Böckenförde (Fn. 3), S. 170, Fn. 6.

(50) Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 28; Kröger (Fn. 14), SS. 10, 21, 55f. Vgl., Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, 31 IV 2b) a.

(51) Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 36.

第二節 宰相との関係(1) 権限

(1) 基本法六五条三文の権限 権限の分割という観点から見た場合、ドイツにおける合議体原理は、宰相に対する制約としては——所管原理との比においても、また日本における類似の議論と対照させても——強く機能していないように解される。それは次のような諸事情による。

第一に、基本法六五条三文は「連邦大臣の間での意見の相違については、連邦政府がこれを決定する」と定める。この権限を行使するのが合議体としての政府、すなわち内閣であることに争いはない。しかし、ここで内閣が決定できる「意見の相違」の内容は思いのほか狭い。第一に、ここでいう「意見の相違」は、大臣どうしのものであって、宰相と大臣との間のものに含まれない。これは、宰相と大臣との間の場合は宰相の基本方針決定権の問題になるからだといわれる。⁵²⁾ 第二に、大臣どうしのものであっても、宰相の基本方針権限や組織編成権の対象となるものはここでいう「意見の相違」に含まれない。また大臣の所管原理に関わるものも含まれないので、結局、ここでいう「意見の相違」とは「各省にまたがる (ressortübergreifenden) または各省に重なる (ressortüberschneidenden) 事項で、全体の政策の方向に関わらない」ものということになる。⁵³⁾ もっとも、「各省にまたがる」ものであれば、現実に大臣間

で意見の相違がなくても内閣の決定の対象となるともいわれる。⁶⁴しかし、そうだとでもなおその範囲は狭い。なぜなら、「各省にまたがる」ものの多くは基本方針決定権や組織編成権の対象にもなりうるからである。この点、諸論者が政府の決定の範囲を論じるに当たり、まず宰相の基本方針決定権や組織編成権（そして大臣の所管原理の対象）を先に挙げて、それを控除したもの、という筋道を取っているところは示唆的である。

(2) その他の基本法上の権限 第二に、基本法六五条三文以外にも、基本法において「政府」の権限であるとされているものがある。一覧として掲げれば、三二条三項（ラントの条約締結に対する同意）、三七条（連邦強制）、七六条（法律案の提出）、七七条二項四文（連邦参議院の同意を必要とする法律について合同委員会を招集する要求）、八〇条（法規命令の発布）、八四条二項（行政規則の発布）、五項（法律執行のための個別的指示）、九三条一項二号（抽象的機関統制の申立て）、一〇八条二項三文、一〇九条四項二文（財政の経済的均衡に関わる法規命令の発布）、一一三条（予算増額などに対する同意）、一一五 a 条一項二文（防衛上の緊急事態の申立て）、一一五 f 条（防衛上の緊急事態における非常権限）、一一五 i 条二項（ラント政府が非常権限に基づき行った措置の取消）などである。

しかし、これらの権限の行使が内閣の決定によらなければならないかについては争いがある。この争いは、基本法六二条の解釈として行なわれてきた。⁶⁵すなわち、一方では、基本法六二条は、合議体としての政府の構成について定めるほか、「政府」(Regierung) という語の法的定義をも行っており、従って、他の条項で「政府」の権限」としている場合は、その行為、決定は合議体としての政府、すなわち内閣が行なわなければならないという。他方、基本法六二条は合議体としての政府の構成を定めたものに過ぎず、他の条項で出てくる「政府」という語の意味を限定するものではないという解釈も存する。⁶⁶この立場によれば、「全機関(Gesamtorgan)としての政府」と「合議体(Kolle-

gremium)としての政府」とを区別しなければならない。後者は宰相と大臣とからなる合議体すなわち内閣、前者は、宰相、大臣、合議体としての政府というそれぞれが独立して意思決定を行う三者のいわば総称である。したがって『政府』の権限」とされている場合は、それは「全機関としての政府」を意味するに過ぎない。その中で宰相、大臣、合議体としての政府のいずれの権限であるのか、さらに検討を加える必要があるのである。その際には、「体系的な地位」や「その時々々の規律の狙い」を参考にしなければならない。その結果、たとえばベッケンフェルデによれば、基本法七六条一項の定める法律案の提出には内閣の議決が必要であるのに対し、連邦議会からの質問に対する答弁や「政府声明」は宰相や大臣が行なうものであるということになる。⁶⁷⁾ともあれ、「全機関としての政府」と「合議体としての政府」とを区別する説に立つならば、基本法に「政府」とあるからといって、ただちに合議体である内閣の権限となるわけではない点には留意しなければならない。

(3) 執務規則一五条の権限 第三に、執務規則一五条は、次のように定め内閣に広範な権限を認める。いわく、

連邦政府には、審議および決議を行なうために、一般内政もしくは外交の政策上、経済的、社会的、財政的または文化的に重要なすべての事項、とくに次の事項を提出することができる。

- a すべての法律案
- b すべての政府の命令案
- c 特に政治的に重要である場合に、その他の命令案
- d 連邦政府の提案に対する連邦参議院の態度

e 基本法または法律が提出を定めているすべての事項

f 連邦大臣間の意見の相違。関係大臣にとって原則として重要な事項または相当に財政的に重要な事項が問題となつている場合に、財政計画、予算法律および予算計画の案に関する意見の相違。

この定め⁶⁵の柱書によるならば、内閣は「一般内政もしくは外交の政策上、経済的、社会的、財政的または文化的に重要なすべての事項」につき権限をもつことになるので、内閣の権限は狭いどころか、基本法の定める範囲から相当に拡大したと解されそうである。

しかし、これについては、かかる諸権限は宰相の基本方針権限（と大臣の所管の権限）を損なうおそれがあるため、憲法上疑義が唱えられ、あるいは違憲だともいわれる。⁶⁶そこで本条については宰相との関係でたとえば次のような「合憲限定解釈」が行われる。⁶⁷

各省の管轄事項の相互の影響、依存関係が増大している中、上からの (übergeordneter) 計画、総合調整の必要性も高まることとなる。この任務は基本方針権限に基づき宰相が行うべきなのであるが、宰相のみではかかる任務を遂行することができない。そこで、内閣に上からの計画、総合調整の任務を委ねることが考えられる。内閣は補正的な (ausgleichende) 総合調整権限のみを基本法六五条三文によって委ねられているが、この条項は内閣に上からの計画、総合調整の任務を委ねることを禁止しているわけではない。そこで執務規則で内閣にこの任務を委ね、内閣はその限りで強化される。しかし、宰相の憲法上の地位は原則として修正されない。

この見解に従えば、執務規則が定める広範な内閣の付議事項は決して排他的な権限ではない。むしろ宰相が自ら単独でこの権限を行使しようとする際にはそれを優先する趣旨であることになろう。⁽⁶⁰⁾

もちろん、かかる見解に対しては、執務規則一五条の合憲性を特に問題とせず、かかる内閣の権限拡大に好意的な立場も存在する。しかし、この見解をとる者は、かかる権限分配の問題について基本法は決定を下しておらず、むしろ後の政治過程に委ねたという前提に立っていると解される点には注意しなければならない。この見解をとる者は宰相の基本方針権限の範囲についても流動的なものとの理解を示す。それゆえ、宰相が基本方針権限を行使することによってかかる事項に関与することもまた排除されないのである。⁽⁶¹⁾

また、執務規則一五条に定める事項は、もともと政府の権限に属するとの立場も存する。かかる立場は、ワイマール憲法五七条が定める政府の権限のうち「すべての法律案」「憲法または法律がとくに規定している事務」にあたる文言が基本法から消えた理由を、かかる権限が政府に属することが「余計なこと」「自明なこと」だからに過ぎないとする理解に基づく。かかる理解に立てば、執務規則一五条は確認的な定めということになろう。しかし、かかる理解も、内閣の権限が宰相の基本方針決定権を排除するわけではない。⁽⁶²⁾

結局、執務規則一五条の合憲性につき疑義を唱える立場も、これを問題としない立場も、執務規則一五条に定める事項であっても、宰相が基本方針決定権を行使して単独で決定を行うことを排除しない帰結においてはそれほど懸隔のないものと解される。⁽⁶³⁾

(4) 小括 以上より、基本法六五条三文の「意見の相違」裁定権限に含まれる排他的な権限の範囲は決して広いものではないこと、他の基本法上の条文で「政府」の権限とされているものが直ちに内閣の権限になるとの理解は自明

ではないこと、執務規則で政府に与えられた広範な付議事項も宰相の権限行使を排除するものではないことを明らかにした。かかる理解には、いずれについても、宰相の基本方針決定権（と組織編成権）の存在が影響を与えている。「意見の相違」裁定権限をめぐる議論において示唆されるが、宰相原理は合議体原理に対して優先すると解される。

注

- 52 Achterberg (Fn. 7), §52, Rdnr. 56.
- 53 Kröger (Fn. 14), S. 56; Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 16; Achterberg (Fn. 7), §52, Rdnr. 56; Oldiges (Fn. 3), S. 123f.
- 54 Achterberg (Fn. 7), §52, Rdnr. 56. Vgl. Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 36.
- 55 Oldiges (Fn. 12), Art. 62, Rdnr. 7-11; Hermes (Fn. 6), Art. 62, Rdnr. 11. かかる解釈は、ワイマール憲法五二条（「ライヒ政府は、ライヒ宰相およびライヒ大臣でこれを組織する。」）の「ライヒ政府」についてもすでにみられた。Oldiges (Fn. 3), S. 109f. なお、基本法制定時の議論では、基本方針決定権と、権限争議の裁定権以外の政府の権限との関係については答えが出されていない。Oldiges (Fn. 3), S. 124.
- 56 Böckenförde (Fn. 3), SS. 137f, 179. オルティケも、基本法六二条が、もっぱら合議体としての政府の組織のみを定めたとする理解には反対し、全体としての政府が（かつこの Kanzlersystem ではなく）合議体として組織される旨を宣言している。解釈するが、他の条文における「政府」が必ずしも合議体としての政府を意味するものではない（Bundesregierung ≠ Regierungskollegium）と主張する。Oldiges (Fn. 3), SS. 143-150.
- 57 Böckenförde (Fn. 3), S. 138, Fn. 40. なお、予算計画の決定は内閣で行われる。Bundeshaushaltsordnung §29 I.
- 58 Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 36; Kröger (Fn. 14), S. 58f; Böckenförde (Fn. 3), S. 209f; Achterberg (Fn. 7), §52, Rdnr. 59; Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 30-31. なお、この「わいわけ所管原理との関係は、政治的官吏の任命に関する一五条二項 a, b の合憲性が疑問に付されている。
- 59 Karehnke, (Fn. 3), SS. 107, 109. 以下は要約である。
- 60 もっとも、いったん閣議で出された決定を事後的に宰相がたとえば「基本方針権限の対象である」として覆すことまで許さ

れるかには争いがある。Vgl., Kröger (Fn. 14), S. 57f, Junker (Fn. 7), S. 118f.

⑥ Stern (Fn. 50), 31 IV 4a), b). Vgl., Junker (Fn. 7), S. 119f. トンカーは、宰相の基本方針権限に基づく決定と内閣の決定とは質が異なると述べる。すなわち、前者は対内的、一般的な意思の発露であって特定の形式は存せず、後者は対外的、具体的な行為であって形式が存する。両者は両立可能であり、ある事項が基本方針権限の対象であっても、具体的な行為に移す時点で内閣の決定を経ることを前提としている。それゆえ、執務規則一五条も宰相の権限を制限するものではあるが、問題ありとはしなす。

⑦ Oldiges (Fn. 3), SS. 113-118, 126f.

⑧ Vgl., Kahrenke, (Fn. 3), S. 111. カレーンケは、上記のように宰相優位を維持する合憲限定解釈をほどこしつつも、その前提として政府内の権限分配を柔軟に行う可能性を認める。なお彼じしんは、内閣の合議に委ねることに好意的で、単独での決定に伴う判断の誤りを減らすことができるなどの観点から合議を望ましいと考えているようである。

第三節 宰相との関係(2) 内閣における宰相・大臣

(1) 意思決定手続 それでは内閣において宰相がいかなる地位に位置し、どこまでの権限を有するのか。ドイツでは、内閣における意思決定手続が執務規則により明文で定められている。大臣により提出される議案、説明は、宰相府長官 (Staatssekretär des Bundeskanzlers) に出されるほか、同時にすべての大臣及び大統領府長官にも直接渡されるものとされているが(二二条二項)、「審議前に内容の検討を行うために十分な時間をおく」ために、審議される閣議の一週間前に行わなければならない(二二条三項)。また、定足数は、主宰者 (Vorsitzenden) を含めて大臣の過半数である(二四一条一項)。議決は投票の過半数で行う(二四一条二項)。

この点、日本との比較において興味深いのは、しばしば挙げられることであるが、ドイツでは、日本と同様に大臣と各省長官との兼任制が採用されており、しかも第一章で検討したような「所管原理」の存在にもかかわらず、内閣

における意思決定の際に全会一致が要求されていない点である。これは、政府構成員としての大臣の地位が各省長官としての地位と明確に区別されていることと関連するように解される。⁽⁶⁴⁾

もっとも、冒頭に掲げた意思決定手続に関する諸準則は、ヘルメスによれば、内閣への帰責可能性を確保するため
の憲法上の要請であるといわれる。このとき、宰相は、大臣に対し、定足数、決議要件、情報提供などで一定の配慮を払うべき憲法上の他律的な義務を負っているということになる。もしそうだとするならば、全面的に内閣の自律権を尊重するイギリスとも若干異なる仕組みを採っていることになろう。⁽⁶⁵⁾

(2) 手続上の優位 それでは、内閣における意思決定手続の中で宰相は特別な地位を有するのか、そして有するとすれば、どこまでの特別な地位、権限を有するのだろうか。この点、宰相が、政府の執務指揮権（六五条四項）を有することに異議はない。宰相は手続上、優位に立つといわれるところである。⁽⁶⁶⁾ 具体的には宰相は次のような権限を有する。宰相は閣議の議事日程を決める。また宰相にとって望ましくない経過をたどるおそれのある事案は決定を引き延ばすこともできる。さらにいえば、厳密には権限ではないが、閣議の前段階で影響力を行使することで、そもそも自分にとって望ましくない提案を防ぐこともできるともいわれる。この他にも宰相は、審議の一週間前に議案を提出しなければならぬという上述のルールを守らなかった議案の取り扱いについても優越的な地位が認められている。すなわち、「……」二大臣または代理の申出に基づき、この事項は議事日程から削除される。ただし宰相が直ちに審議することが必要であると判断する場合を除く（二二条三項）。また、ドイツでは持ち回り閣議が頻繁に行われているようであるが、⁽⁶⁷⁾ある議案を持ち回り閣議に付すか否かの最終的な決定権限も宰相にある（二〇条二項）。これらの権限の根底には、宰相が何を議事にするかを決定する権限を有するという原則があると整理できよう。さらにまた、何

を議事にするかを決定する際には何らかの調整を行うものだと考えれば、宰相は一定の調整権をも有すると解される。大臣間の意見の相違の解決について、閣議にかける前に宰相が調整的に関与することを定めた規定（執務規則一七条二項）もこの文脈の中に位置づけることができるように思われる。

(3) 実体上の優位 それでは宰相は、いわば実体的にも何らかの優越的な地位を有するといえるだろうか。この点、宰相が例外的に可否同数の場合の決定権を有することは確かである（執務規則二四条二項）。しかし、これを越えて内閣での審議や議決で大臣に対し決定の内容に関して大枠の指示等を出すことができるかには争いがある。すなわち、宰相から見ればこの場に基本方針権限を持ち出すことが可能かという問題、大臣から見れば宰相の指示権（Weisungsrecht）に服するか否かという問題である。

この点、学説は肯定、否定双方が拮抗していると解される。すなわち、一方では、たとえば、基本方針権限は合議体権限（Kollegialkompetenz）を侵害してはならない、内閣は宰相の基本方針権限に拘束されない、宰相は執務指揮権の行使を除いては「司会者」（Moderator）としての役割に限定されるとする立場がある⁶⁸。これは、所管原理との関係では基本法六五条二文に存する「基本方針の範囲内」という文言が合議体原理との関係では存在しないことを根拠とする。しかし、これに対しては内閣の審議、議決の際にも宰相が基本方針権限を行使して大臣に一定の枠をはめることができるとする理解もまた有力である⁶⁹。もっとも、仮にかかると「実体的」な権限を認めなくても、「手続的」な権限の行使の仕方によっては「実体的」な権限を付与したのと変わらない結果をもたらすようにも思われる。

(4) 小括 以上、非常に雑駁なものではあるが、内閣における宰相の地位、宰相と大臣との関係について概観した。その結果は、次のようにまとめられる。第一に、少なくとも宰相は手続上は優越的な地位を有するので、少なくとも

実際に宰相の意思に反する決定が内閣で行われることはない。もちろん、政治的な駆け引きの結果、宰相が譲歩することはありうるがそれは別である。⁶⁴⁾ 第二に、宰相は、実体上、積極的に自らの望む決定を大臣の反対を押し切ってしまうまでの優越的な地位にあるといえるかは疑問が残る。もっとも、過半数の賛成があれば残りの大臣の反対を法的にも押し切れること、手続的な権限の利用の仕方によっては内閣の決定に自らの意思を相当反映させることは、日本との比較の上でも興味深い。イギリスとの比較においては、論者によっては一定の議事手続が憲法上の要請として法的に内閣を拘束する点など、自律に委ねるイギリスの在り方とは異なると解される点も存するものの、基本的には類似しているように思われる。

注

- 64) Hermes (Fn. 6), Art. 62, Rdnr. 19, 20, 27.
- 65) Hermes (Fn. 6), Art. 62, Rdnr. 13. もっとも、果たしてヘルメスの主張が正しいのか疑問が残る。ドイツにおいても他方では閣議の秘密が要請されているからである(所管原理二二条三項)。
- 66) Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 37.
- 67) 古く文献でもあるが、内閣の決定の十五パーセントが持ち回り閣議によることを述べているものがある。Renate Mayntz, Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or "Kanzlerdemokratie"?, in Richard Rose=Esra N. Suleiman (eds.), Presidents and Primeministers, 1980, p. 154.
- 68) Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 20, 26, 28, 32. Vgl., Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 36.
- 69) Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 11; Hesse (Fn. 9), Rdnr. 642; Karehnke, (Fn. 3), S.104; Franz Knöpfle, Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik" des Regierungschefs, DVBl. 1965, S. 929. Vgl., Karehnke, (Fn. 3), S. 110, Fn. 75.
- 70) Junker (Fn. 7), S. 118.

第三章 議会に対する責任からみる宰相と大臣、政府の関係

第一節 議会に対する責任

(1) 単独責任 ドイツにおいては、日本やイギリスにおける「連帯責任」の観念は存在せず、「単独責任」制が採用されている。基本法六五条一文で「連邦宰相は、政府の基本方針を定め、これについて責任を負う」、二文で「この基本方針の範囲内において、各連邦大臣は、独立して、かつ自らの責任において自己の所轄事務を指揮する」とし、宰相と大臣について責任を明文で定める。かかる「単独責任」制は、宰相と大臣、政府（合議体としての）の権限分配と一定の対応関係にあると推測されるため、「単独責任」制の検討を通じて、「連帯責任」を採る場合とは異なる権限分配のあり方が浮かび上がるかもしれない。また、現実政治の上でも、責任の負い方を通して宰相と大臣、政府との間に「連帯責任」を採る場合とは異なる何らかの影響を与えているかもしれない。このような関心から、以下では、議会に対する責任の構造を考察してみたい。

(2) 責任の内容 この点を考察するにあたり、はじめに、責任の内容について確認しておく。第一に、ドイツにおいては、責任とは大きく二つの要請が結びついているものといわれる。二つの要請とは、バドゥーラの表現を用いれば、「官職の遂行の法への適合性及び政治的な目的への整合性に対する説明義務 (Rechenschaftspflichtigkeit) という意味での責任」と「政府がそのときどきの議会多数派に政治的に依存しているという意味での責任」とである。¹⁾そして、前者に「Verantwortung」、後者に「Vertrauen」という語をそれぞれあてることが多い。本稿では、「官職

の遂行」における宰相、大臣、政府の關係に着目するため、第一の責任（*Verantwortung*）を中心に検討をおこなうこととなる。

そこで第二に、この第一の責任（*Verantwortung*）の内容をさらに二つに分類する見解に触れておく。すなわち、クレーガーは、責任を釈明責任（*Rechenschaftspflicht*）と履行責任（*Prästationspflicht*）とに分ける。前者の現に資する制度が、大臣に議会への出席および答弁を義務づける基本法四三条一項である。⁽⁷²⁾ また後者は不履行や失敗につき、軽い場合にはその穴埋めをし、また適切な予防措置を行わなければならないことを、重い場合には辞職しなければならぬことを意味する。注意すべきは「履行責任は議会による不信任決議を前提とはしていない」という点である。「むしろ逆に不信任決議が履行責任を前提としている。履行責任は不信任決議を行使しえない場合でも存在し、連邦政府のすべての構成員に原則として同じように当てはまる」。もちろん、履行責任を求める方法の中でもっとも鋭いものが不信任決議の制度であり、基本法は、六七条において、限定的に、宰相の履行責任を実現する際にのみ、これを定めていることになる。⁽⁷³⁾ しかし、クレーガーの履行責任の概念は先に掲げた大きな範疇の「*Vertrauen*」とは異なり、むしろ「*Verantwortung*」に着目してその一内容を捉えたものと理解しうる。

(3) 責任発生の基準 なお、どのような場合にどの程度の責任（*Verantwortung*）が生じるのかという基準は明確に決まっているわけではない。これに関して、大臣の責任を論じるのに故意や過失といった帰責性が必要とされるかが問題とされる。この点、シュレーダーやバドゥーラのように辞職と結びつける場合においては個人としての帰責性を考慮に入れることが適切であると明言する者もいる。⁽⁷⁴⁾ しかし、一般には、民事責任や刑事責任を論じる場合と異なり、大臣の帰責性は要件とされない。結局のところ、「議会によるコントロールの基準を形づくる適法性および合目

的性を定めるのは、連邦議会、とりわけ、重要な統制権の担い手である議会少数派の事項である」ということになり
 そうである。

ただ、本稿の関心から着目したいのは、責任を論じるために権限の帰属を考察する見解が存在する点である。いわく、「責任を論じるには、当該事項領域に対して、宰相、大臣または内閣に権限が帰属していることで十分なのである」⁽⁷⁰⁾。この表現は、二つのことを示唆しているように思われる。第一に、権限と責任の関係は、「権限」↓「責任」であって、「責任」↓「権限」ではない点である。第二に、さらにいえば、権限があることは責任を負うことの十分条件であるが、必要条件ではないのではないか、ということである。したがって、宰相や大臣の責任が明記されているからといって、それらに何らかの権限があることを前提として推測することはできるが、そこから一定の権限を導くことはできない。結局は端的に各々の権限の有無を問うていくしかないことになりそうである。それでも、何らかの権限の存在を推測することはできるし、また責任の所在そのものが与える実際政治上への効果を考えることはできる。以下では大臣、政府についてそれぞれ、責任の在り方を検討する中で、かかる責任の在り方が、大臣、内閣と宰相との間で、どのような関係を前提とし、またどのような政治力学上の影響を及ぼしているのか考察してみたい。

注

(70) Peter Badura, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, Zeitschrift für Parlamentsfragen 11 (1980), S. 580.

(71) Kröger (Fn. 3), S. 18.

(72) Kröger (Fn. 3), S. 23.

(74) Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 50; Badura (Fn. 71), S. 581.

(75) Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 39.

(76) Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 39.

第二節 大臣の責任と宰相

(1) 大臣が責任を負う相手 基本法六五条二文は大臣の責任について、「この基本方針の範囲内において、各連邦大臣は、独立して、かつ自らの責任において自己の所管事務を指揮する」と定める。この条項の解釈のあり方は、宰相の権限行使に対する制約を考察する際にも重要となるように思われる。なぜなら、ここで大臣が責任を負う相手が議会なのか宰相なのかによって、宰相の立場にとっても次のような違いが出てくるからである。

すなわち、大臣が議会に責任を負うとするならば、このことは二つの点で宰相の権限行使に対する制約として働くことになると思われる。第一に、議会が直接、大臣に対して責任を追及できることは、大臣の任免権者であり内閣の一体性の纏め手である宰相にも影響を及ぼすことになる。第二に、大臣が議会に対して責任を負えば、そしてその度合いが大きければ大きいほど、大臣の独自性も大きくなり、それが結果として宰相の権限行使に対する制約になる点である。⁽⁷⁷⁾ クレーガーが「代表委任や、それに対応して議会に対する責任について語ることができるのは、受任者が原則的な指揮、決定、行為の自由を有する場合のみである」と論じるのは、この文脈で理解できよう。⁽⁷⁸⁾ 宰相と大臣の関係を考察する本稿の関心からは、後者が重要となること、もちろんである。

これに対し、もし大臣が責任を負う相手は議会でなく宰相であるとしても、確かに大臣は宰相に対し、所管事務に

関して、一定程度「独立して」指揮等を行う自由——それが「所管原理」であろう——を確保する。そうでなければ、「自律の觀念と責任の觀念との間には必然的なつながりがある」以上、「責任」を論じる意味がなくなるからである。⁽⁷⁹⁾しかし、責任を負う相手が宰相であることによって、むしろ宰相の大臣に対する優越的地位が浮かび上がることになるだろう。この解釈をとる場合には、前者の解釈に比して、大臣との関係においては宰相の権限行使に対する制約は小さくなる。

それでは、どちらの解釈が強いのだろうか。この点、かつては大臣が責任を負う相手は宰相であるとの理解が強かったようである。⁽⁸⁰⁾しかし、今日では「広く行き渡った理解によれば、六五条は、議会に対する責任を連邦大臣にも定めている」といわれる。⁽⁸¹⁾

(2) 責任の内容 もっとも、「議会に対する責任」といっても、その内実が問題になる。というのは、基本法では、ワイマール憲法五四条で定めていた、各大臣に辞職を法的に義務づける不信任決議の制度を採用していない。⁽⁸²⁾基本法上、議会が大臣に対して行使しうる権限は、議会への出席要求権、質問権（四三条）、調査権（四四條）にとどまる。⁽⁸³⁾責任を果たさなかった場合の「制裁」がないのに責任を語りうるのか。大臣が「議会に対する責任」を有するとする理解に否定的な論者はこの点を問題にしている。⁽⁸⁴⁾それでは、大臣の「議会に対する責任」を肯定する論者はその内容をどのように理解しているのだろうか。二つの理解の仕方が存するように思われる。

一つは、責任を最終的に職を辞することと結び付けつつも、それは法的に強制されなくても他の制度を通じて政治的に実現されればよい、という理解である。ベッケンフェルデは、大臣が責任を負う相手は宰相のみならず議会もあると主張するが、彼によれば不信任決議の制度がないことは、大臣の議会に対する責任を否定することにはならな

い。不信任決議の制度がなくても、議会は質問権などの手持ちの武器を使って大臣を辞職に追い込むことができ、責任を十分に実効的に果たさせることができるからである。⁸⁵⁾ また、ヘッセは次のように論じる。「連邦議会が連邦宰相にのみ不信任を宣言できるのであるが、このことは、連邦大臣が議会に対して責任を負わないことを意味しない。たしかに、連邦議会は、各大臣を法的に辞職に追い込むことはできない。しかし、議会と政府の政治的な協力の枠内で、議会は、連邦大臣に対して連邦議会の不賛成 (Missbilligung) を宣言したり、連邦宰相に、連邦大統領に大臣の解任を提案するよう求めたりすることができ、責任を果たさせるだけの十分な手段を有する」。⁸⁶⁾

もう一つの理解は、責任を辞職から切り離し釈明責任 (そして履行責任) との関係に重点をおいて捉えるものである。ユンカーは、官職の保持 (Amtsinnehabung) と官職の遂行 (Amtsführung) とを区別しなければならぬとし、その上で、「議会は大臣の官職の保持には何らの影響ももたず、それゆえ大臣は議会の信任 (Vertrauen) を要しない。これに対し、責任は官職の遂行にのみ関わる。官職の遂行は完全に議会のコントロールに服する」と論じ、これに対応する制度として、大臣の議会への出席、発言、答弁の義務を掲げる。⁸⁷⁾ クレーガーも、議会に対する責任とは、第一に発言及び答弁、すなわち説明を果たすこと、そして第二に説明したことを請け負うこと (einstehen) を意味すると述べる。かかる理解は「責任」概念の十九世紀前半からの歴史的的理解にも対応するといふ。⁸⁸⁾ ここにもまた、第一節で触れた *„Vertrauen“* と *„Verantwortung“* とを峻別して考えようという傾向が見られる。

このように、二つの理解で、やや議論の重点の置き方は異なるものの、次の点では共通しているといえるだろう。第一に、「責任を負う」ということと不信任決議による辞職を法的に強制する制度とは必ずしも結びつかない。そして第二に、議会による質問権、そしてそれに対応する大臣の釈明責任や履行責任 (最終的な担保として「自発的な」辞

職に追い込むところまでを視野に入れるかどうかはともかく)を責任の内容に含めることである。

(3) 大臣の責任と宰相の地位との関係 それでは、この理解に立つならば、大臣が議会に対して直接責任を負うことは宰相の権限行使にどのように作用するだろうか。ここで示唆的なのは、大臣の釈明責任や履行責任を宰相の基本方針権限の限界と関連して説明しようとするユンカーの所説である。すなわち、大臣が宰相に対してのみ責任を負うとする説も、「基本方針権限は所管行政 (Resortverwaltung) へ介入することはできないという見解なので、連邦宰相は彼が決定することができるよりも大きく責任を負わなければならないという結論になる」。しかし「権限と責任とは一致しなければならないというのが国法上の基本原則」である。それゆえ、大臣は議会に対して責任を負わなければならない。⁸⁹⁾ ここには、「大臣の所管原理 || 宰相の基本方針権限の限界 || 大臣の対議会責任」と固定的に理解しようとする視点が存在する。かかる視点からすれば、逆に、大臣が議会に対して直接責任を負うことは宰相の権限行使をただちに制約することとなるだろう。

しかし、この点、権限と責任に関するより柔軟な理解に立てば異なる像を描くことも可能である。大臣が議会に対して直接に責任を負うとしても、「議会によるコントロールの基準を形づくる適法性および合目的性を定めるのは、連邦議会」であるならば、その範囲はある程度の流動性をもつことになるだろう。このことは、議会の政府統制の実効性を確保するという観点からも問題にはならない。なぜなら、議会の立場からすれば、関心のある行政について適切な説明を受けることができれば、説明の主体が宰相であろうが大臣であろうが関係ないといえるし、説明を求める事項が政治的にも重要な問題であると判断するならば、大臣ではなくむしろ宰相に釈明責任、履行責任を求める可能性を開いておくことが議会の側からも望ましいといえるからである。このとき、宰相は、自らに求められた釈明責任、

履行責任を果たすために、大臣から報告を徴収したり、場合によっては大臣を解任したりすることが可能となる(むしろ必要となる)。第一章で検討したように、所管原理は絶対的なものとはいえないのである。なお、このような理解は、見方によれば宰相の責任がその権限よりも若干大きくなる場合を生むのであるが、かかる場合も、第一節で指摘したように、「権限を有することが責任を負うことの十分条件であるとしても必要条件とはいえない」のであれば、ただちに「国法上の基本原則」に反するから妥当でない、とまでは言い切れないように解される。結局、このような柔軟な理解に立てば、大臣の対議会責任を肯定したとしても、所管原理の内容が宰相の関与を排除するかたちで固定的に存在することにはならないこととなる。

もっとも、大臣が議会に対して独自の責任を負うということになれば、實際上、大臣が「議会が納得するかたちで私じしんの釈明責任、履行責任を果たさなければならぬ。だから宰相の意向に反してでも私じしんの方針を採る」という姿勢を示すことも正当化されそうである。それならば、やはり宰相の大臣に対する立場は弱くなるのではないか。しかし、ここでは、「宰相が大臣の任免権を有していること」が効いてくると解される。仮に大臣が上のようなことを主張するならば、それに対し宰相は「いや、もし最終的に議会があなたの解任を求めてきたとしても、わたしはあなたを解任しない。身を張って守る。だから、あなた自身が議会の納得すると思う方針を採るのではなく、わたしの方針に従って動きなさい」と対抗することが可能となる。宰相の持つ任免権は、このような場面で、公の場での発言や議会での行動において基本方針や政府の見解に従わなければならないというルール(執務規則一二条、二八条二項)を担保し、「政府における職務遂行の一体性」の確保(執務規則二条)に資するといえよう。

このように考えれば、大臣が議会に対して釈明責任、履行責任といったかたちで独自に責任を負うことは、それほ

ど大臣の宰相に対する独立性を強めることにはつながらないと解される。むしろ大臣の地位が議会によって直接にではなく、宰相によって（議会から見れば宰相を媒介として間接的に）左右されることが、少なからず宰相の大臣に対する地位を高めているのではないだろうか。ヘッセの次の所説も、このような文脈の下で理解することが許されると解される。「基本法は大臣と連邦議会との間に連邦宰相を介在させることによって、大臣は議会に対して大きな独立性を獲得すると同時に、宰相への従属性は高められ、宰相の基本方針に対する大臣の拘束も強められる」⁹⁰。

注

- 76) Vgl., Böckenförde (Fn. 3), S. 145f. マンテンフェルデによれば、大臣の議会に対する責任は、大臣の行政上の独自性 (verwaltungsmäßige Selbstständigkeit) を正当化する。また、大臣の議会に対する責任を認めなければ、大臣は「次官、命令に拘束される官吏に過ぎないことになる」。
- 78) Kröger (Fn. 14), S. 18.
- 79) Amphoux, supra n. 15, p. 298. Vgl., Böckenförde (Fn. 3), S. 207.
- 80) Junker (Fn. 7), S. 80 のもとで、連邦議会ではなくて連邦宰相に対して責任が存するのが「通説」という。
- 81) Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 3; Siehe auch, Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 48; Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 40; Badura (Fn. 71), S. 577. 見解の変化については Udo Wengst, Ministerverantwortlichkeit in der Parlamentarischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland. Eine historische Bestandsaufnahme, Zeitschrift für Parlamentsfragen 15, 1984, S. 539ff.
- 82) Vgl., Volker Busse, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 3 Aufl., 2001, S. 41; Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 2. 基本法制定時の議論の概説については Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 3.
- 83) Vgl., Peter Badura, Staatsrecht, 3 Aufl., 2003, E Rn. 108.
- 84) Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 3.
- 85) ショアラウス国防相の辞職が例として挙げられる。Böckenförde (Fn. 3), S. 145, Fn. 30, S. 146, Fn. 33.

86) Hesse (Fn. 9), Rn. 637. Siehe auch, Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 43. 不賛成や解任請求の実例につき Wengst (Fn. 81), SS. 542-8.

87) Junker (Fn. 7), SS. 80-81, 93.

88) Kröger (Fn. 14), S. 6f. Siehe auch, Henniss (Fn. 27), S. 46, Fn. zu S. 26. ライト憲法下では、議会に対する責任は説明責任であるとの理解が優勢であった。Amphoux, supra n. 15, p. 301-2. もともと、君主制の当時と民主制の今日では文脈が異なるので、このことを主張することが議論を強めることになるのか、慎重な検討が必要であろう。また、基本法制定過程でも、「自らの責任において」という文言は、全体編纂委員会において不信任決議の制度がないという理由からいったん削除された。ユンカーによれば、「全体編纂委員会は、連邦議会の信任と連邦大臣の責任とを必然的に結合した概念であると考えていた」。しかし、その後、この文言は中央委員会第一読会の時点で復活し、再度、削除の提案が出されたものの、その提案が否決されて残ったという経緯がある。Junker (Fn. 7), S. 72f. Siehe auch JoR NF 1, 1951, S. 438.

89) Junker (Fn. 7), S. 81.

90) 政治的な立場の苦しい大臣を支えるのは、内閣の一体性の要請から導かれる宰相の側の責務といえる。Amphoux, supra n. 15, p. 298.

91) Hesse (Fn. 9), Rn. 642.

第三節 内閣の責任と宰相

(1) 内閣の責任の有無 基本法では、宰相と大臣の責任について触れるのみで、内閣の責任については明記していない。そこで、そもそも内閣に責任があるか否かのレベルで理解の相違が存在する。

この点、内閣の責任について論じる必要がない、すなわち内閣の責任は存在しないというのが通説的理解である。基本法が内閣の責任について定めていないことはワイマール憲法のあり方を受け継いでいるのであるが、ワイマール憲法の起草者であったプロイスは合議体の内閣に対して否定的であった。なぜなら、「合議体の決定の後ろに退く可

能性は、ただ不明確さと混乱のみをもたらす⁹²⁾のであり、「彼はこの〔合議体の〕政府形態の中に、非人格的な多数決による決定の体現と、それゆえ、議会に対する政府構成員の明確な責任が見失われる危険を見ていた」からであるといわれる⁹³⁾。かかる見解の根底には、合議体に責任を負わせると責任の所在がぼやけるのであって、効果的な責任追及を確保するためには、宰相と大臣という個々の者に権限と責任を配分するあり方のほうが望ましいとの価値判断が働いていたのだろう。ここには、全体としての政府の構成原理を、宰相原理と所管原理を中心にみていこうとする傾向がうかがえる。そして、かかる発想はワイマル憲法下、そして基本法の下においても根強く存在しているのである⁹⁴⁾。

しかし他方で、政府のあり方を論じる際に合議体の要素を組み込もうとする立場も存在する。かかる立場はワイマル憲法下から見られた。その背景には、次の三つの事情が存在していた。第一に、現実政治において内閣における意思決定が存在し、また増大しているという事実。第二に、連立政権という政党システムを考えれば「合議体」になるのは必至である⁹⁵⁾、また、宰相とならんで一定の範囲で「責任を負う」大臣が登場することによって、両者（あるいは大臣相互間）の調整を行う場が必要になる⁹⁶⁾、との理論上の認識。さらに第三に、ワイマル憲法の中に、制定過程においてデルブリュックの修正案が受け入れられ、合議体としての政府の権限、手続を定める条項が加えられたという条文上の根拠。このような中で、たとえば、シュミットが内閣制をワイマル憲法が潜在的に承認している「四つの政治システム」のひとつとして認め⁹⁷⁾、ヴィットマイヤーが、ワイマル憲法の五四条、五七条などは合議体が権力の第二の中心（第一は宰相）として展開することを促すものであると論じたのである⁹⁸⁾。

かかる背景事情は基本法の下においても基本的に変化がない。現実政治において内閣における意思決定が存在する

のは相変わらずであるし、第二章第三節で見たように、法令上、合議体としての政府の権限が増加しているように見受けられる。連立政権や独自に責任を負う大臣、という状況も引き続き存在する。そして、基本法の規定の上でも、政府の権限、決定手続を定めるワイマール憲法五七条や五八条の文言は消えたが、六五条三文に権限争議の裁定権が存在する。学説もすべてといていいほど「合議体原則」の存在を認めている。そこで、基本法の下においても「内閣の責任」について触れる論者がいるのである。

ただし、注意しなければならないのは、合議体の要素を論じる傾向は、宰相原理と所管原理を軸に政府の組織を議論する傾向に比べて弱く、またその主張の内容においても控え目である点である。たとえば、合議体としての政府の権限、手続を定める条項の産みの親であるデルブリュックにおいてすら、争議の裁定を宰相原理、所管原理の修正に過ぎないとし、またそもそも「内閣が固有の指導を行う部分として確立されているのか、されているとしてどの程度か」に関して不明確であった。⁽⁹⁹⁾ この点は基本法の下でも同じで、「基本法六五条三項は大臣の独自性を保障したものでその制限を定めたものではない」、「合議体の作用は、所管の独自性の付属物 (Appendix) のように見える」と言われるのである。⁽¹⁰⁰⁾

このような点に留意しながら、次に、内閣の責任を認める立場において、その内容そして宰相の権限行使との関係がどのようなものになるのかを考えてみたい。

(2) 内閣の責任に肯定的な見解 はじめに、この見解が基本法のいかなる解釈に基づいているのかを確認しておく。この見解は、基本法が内閣の責任を明記しない点について、次のように解釈する。六五条が「宰相と大臣の責任に明示的に触れているのは、とりわけ、政府内部の権限分配と連邦議会に対する責任とが一致していることを強調す

る機能を有している」のであって、ここで宰相と大臣の責任について触れるのは「宣言的（確認的）な機能」を有するにすぎない。⁽¹⁰⁾ だから基本法六五条に「内閣の責任」が明言されていないことが内閣の責任の否定にとり決定的であるというわけではない。⁽¹¹⁾ また、基本法一一四条一項には「政府の責任」という文言が登場する。これは基本法じしんが「責任の個人的な性格は、連帯責任への拡張にも開かれている」ことを示唆していると理解できる。⁽¹²⁾ また、基本法一一二条に関する事案において、憲法裁判所も「内閣の責任」に好意的な判断を行っているという。⁽¹³⁾

この見解には、第一に、はじめから責任の所在を考えるのではなく、まず他の条項などを通して権限の配置を検討し、その上で責任を配分しようとする姿勢が見られる。この点、ワイマール憲法下、ヴェットマイヤーによる「議会の影響力の増大は、必然的に、重要な政治問題の決定と政治的な責任との重心を合議体に移すことを要求する」との認識が示唆的である。⁽¹⁴⁾ ここにも「権限」↓「責任」という捉え方が垣間見えるところである。第二に、この見解には、制定法上の権限の観点からのみならず、慣習（法）上の決定権の所在をも視野に含めて議論していこうとする傾向が見られる。かかる「内閣の責任は、成文憲法の外にも、国家慣行（*Staatspraxis*）の中に展開しうる」という主張もまた、ワイマール期に遡るものである。⁽¹⁵⁾

それでは、かかる内閣の責任に肯定的な見解は、その責任の内容としてどのようなものを念頭に置いているのだろうか。しかし、この点、自覚的、明示的な議論はない。あえて傾向を拾い上げれば、「*Verantwortung*」というよりはむしろ「*Vertrauen*」に重点があると解される。たとえば、かつてヴェットマイヤーは、議院内閣制における内閣の「政治的責任」とは「議会およびそこでの所与の多数派と一致していること」に尽きると述べていた。⁽¹⁶⁾ かかる理解の背景には、「*Verantwortung*」の意味での内閣の責任は観念しえないという前提があるようである。現実に説明を行

うのは政府構成員である宰相か大臣（の地位に就いている人間）であって、内閣という組織ではないというのである（この前提は(3)で述べる内閣の責任を否定する見解と共通である）。この点、*Verantwortung*の意味でも内閣の責任を観念した上で、それを宰相や大臣に割り振る、という筋道もありえそうな気もするが、そこまでの議論は行われていない。

また、*Vertrauen*の意味での責任についても、実際には、政治的な責任追及の手段が、宰相や大臣に対する信任ではなく内閣に対する不信任決議という形式で実施されているわけではないようである。⁽¹⁰⁾ 結局、内閣の責任に肯定的な見解が、その責任の内容をどのようなものと考えているのか、宰相や大臣の責任のみを考える場合と異なるものと考えているのか、なお不明瞭である。ただし、重ねて言えば、この見解が「合議体の責任」↓「合議体による決定」ではなくて、「合議体による決定」↓「合議体の責任」という議論の流れであることには注意する必要がある。内閣の責任を肯定するからといって、そこから内閣の意思決定のあり方について何らかの要請が導かれるわけではない。もちろん、内閣の責任を肯定する前提として、当該事項について内閣が現実に決定を行っていることは確かであるが、そのことと、当該事項につき内閣が決定を行うべきであり、宰相単独の決定が排除されるべきであるという議論は別である。

したがって、いったん内閣に責任があることを認めたとしても、そのことから直ちに宰相の内閣に關係する地位に特段の変化を及ぼすことにはならなさそうである。この点、日本的な感覚からすれば、内閣に責任があるとその分、決定の重心も内閣に傾くので、結果、宰相の決定権が制限されるかのような印象を受けるのであるが、ドイツの論者は必ずしもそのようには解していない点が重要であろう。たとえば、すでに述べたように、ワイマール憲法下におい

てヴィットマイヤーは、合議体としての政府の役割が増大している現実を踏まえて、内閣の権限、そして責任を広く認めようとする見解に立っていたが、彼は、内閣の権限が宰相の基本方針決定権に優位するものではないことを明らかにしていた。彼の理解には、宰相と内閣の力関係については、広く現実政治に委ねるといふ色彩が濃厚である。⁽¹¹⁾ 中には、少なくとも、内閣の権限と責任を認めることによって、規範として宰相の権限行使に制限を加える、という視点は存在しない。

これに対し、ワイマール期の学説において唯一、内閣の権限が宰相の基本方針決定権に優位し、宰相の権限を狭く、内閣の権限を広く解釈すべきであると主張したのがグルムである。⁽¹²⁾ ただし、この主張はワイマール期の学説において少数説だった点には注意が必要である。⁽¹³⁾ またグルムも、宰相が内閣の内部で特別な地位にあり、宰相が定める政治の基本方針には大臣が拘束されること、大臣は連帯して (solidarisch) 行動しなければならず、宰相は政策の一体性を確保する地位にあることを認めていた点には留意が必要であろう。⁽¹⁴⁾ かかる枠組みは、イギリスにおける大臣の行為規範や首相の地位と共通であるように思われる。グルムの所説の背景には、ドイツにおいては連立政権が必須であったという政党システムの認識があり、⁽¹⁵⁾ この認識が具体的な帰結に影響を与えているのであるが、ドイツにおいても一種の「連帯責任」を採用したのだと説いていたことも合わせて、⁽¹⁶⁾ 内閣内部における宰相の地位について、イギリスにおける首相の地位と類似の議論ができるようにも思われ、興味深い。

(3) 内閣の責任に否定的な見解 これに対し、内閣の責任を論じない見解もある。この見解に立つ場合は、内閣の決定について誰が責任を負うのかという点が問題になる。この点について、ワイマール憲法下においては、所管の大臣が責任を分担して負うと考えられていたようであるが、⁽¹⁷⁾ 現在では、一般に宰相が責任を負うと考えられている。

この見解は、次のような筋道で議論を行う。はじめに、宰相が責任を負う範囲に関しては、「すべての官職の遂行」と一致し、⁽¹⁰⁾ 基本法六五條一文の文言にかかわらず、基本方針の決定以外に、宰相は、組閣や大臣の所轄領域の決定、政府の全体指揮につき責任を負う。⁽¹¹⁾ 「六五條一項のみ責任について言及しているのは、責任を限定する趣旨ではなく、たんにもっとも重要な任務に際して責任を強調する趣旨である。さもなければ、責任の欠缺を生ぜしめることになるが、これは議院内閣制において許されない」からである。⁽¹²⁾

このように解した上で、この見解は、内閣の決定について宰相のみが責任を引き受けるのか否かについて、次のように議論を進める。はじめに、「連邦宰相の全体指揮権は、その権限から独立した、連邦政府構成員の合議体としての内閣の同じ権限を排除する。すなわち、政府の全体指揮に対する連邦宰相の責任のほかに、これと別の内閣の全体責任は存在しない」として合議体としての内閣の責任を否定する。その上で「連邦宰相は必要とされる合議体の決議を、政府全体の指揮行為（基本法六五條四文）として導き、議会の前で説明しなければならない。連邦大臣はこの責任を原則として分担しない」として他の大臣より宰相の責任を優先させるのである。結局、宰相が政府指揮権（基本法六五條四文）を有することから、内閣の決定についても、これを導く宰相のみが責任を負うのだということになる。

内閣の決定を問題にするのに、内閣のすべての構成員ではなく宰相のみを取り上げる筋道じたい、内閣における宰相の権限（ここでは執務指揮権）の大きさを前提としており興味深いところであるが、⁽¹³⁾ ここでは、なぜ合議体としての内閣それ自体の責任を問わないのか、が問題となる。この点、次のような根拠づけが行われる。「議会に対する責任は、その内容に従えば、本質的に、釈明義務と保証義務（Einstandspflicht）であり、それは自らのまたは責任を負う他人の誤りに関わる。かかる責任は個人的な責任としてのみ意味あるものとして実現される」。⁽¹⁴⁾ 実際には釈明を行っ

たり、場合によっては辞職したりするのは、合議体ではなく個人である、ということに理由が求められているようである。

かかる議論に対しては、すでに(2)で述べたように、内閣の責任に肯定的な論者から、合議体としての内閣の決定について宰相(や大臣)に責任を負わせることは「決定権限と責任との分離という結果になる」ので「説得的ではない」という批判が浴びせられる。⁽⁹⁴⁾「決定権限なき責任は存在しえない」のである。⁽⁹⁵⁾責任を果たすのは個人であるというオルディゲの議論も「議会に対する責任の内容を個人的なものであると誤って理解している」と攻撃される。⁽⁹⁶⁾しかし、かかる批判の前提に立っても、現実に宰相の意思に反して内閣の積極的な決定が行われることはない以上、内閣の決定について宰相が責任を負うと構成することも十分可能であろう。また、これも先に述べたように、権限と責任を固定的に一致させることに拘らなくてもよいともいえる。確かに、厳密に言えば、大臣も負うべき責任を宰相のみが「被る」のは宰相にとって過剰な負担であると言えるかもしれない。しかし、宰相は大臣に(自らの代わりに)釈明させることも可能であろうし、そのようなことをしない場合でも、「宰相が自発的に大臣の分を被ってやっている」とみなすこともあながち不当とは言えないように思われる。

(4) 小括 結局のところ、内閣の決定について宰相が責任を負うのか、内閣が責任を負うのか、という両者の立場は、結論においてそれほど大きな違いはないように思われる。なぜなら、「内閣が責任を負う」と解しても、辞職させる場合には「宰相の不信任決議」そして「すべての大臣の辞職」という道筋をとることになるわけであるし、具体的な釈明を行う責任についても、実際に内閣ではなく宰相なり大臣なりがこれを行うのである以上、その具体的所在は内閣の責任を否定する説と同じ筋道で考えることになるだろうからである。そして、内閣の責任について否定的な

立場によればもちろん、これに肯定的な立場からしても、宰相の権限が制限されるという結論とならない点においてもまた、両者には大きな差がないと解される。

宰相は、内容において深く、また範囲においても広い責任を負っている。宰相は、基本方針の決定、組閣や大臣の所轄領域の決定、政府の全体指揮——考え方によっては、これが合議体としての内閣の任務すべてにわたることとなる——につき、責任を負う。また宰相のみが法的な効果を有する不信任決議の対象となる。かかる責任の大きさが、連邦議会に対する関係で宰相の権限行使の政治的な限界を導くことは間違いない。⁽⁹³⁾しかし他方で、内閣との関係においては、宰相が議会に負う責任の大きさをゆえに、民主的正統性の観点から、「宰相の権威と、宰相の保護のもとに、大臣により形成される一体性を憲法上保障する」という効果も生じるのである。⁽⁹⁴⁾

注

- ⁽⁹²⁾ Hugo Preuß, Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, in: ders, Staat, Recht und Freiheit, 1926, S. 195.
- ⁽⁹³⁾ Oldiges (Fn. 3), S. 86. また、大臣の個別責任を定めたのは、政府全体の政策とは別に行政 (administration) に対する議会のコントロールを強化しようとする狙いもあった。Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, 1961, p. 650-1.
- ⁽⁹⁴⁾ Knöpfle (Fn. 69), S. 925ff.
- ⁽⁹⁵⁾ Oldiges (Fn. 3), S. 98.
- ⁽⁹⁶⁾ Oldiges (Fn. 3), SS. 90f, 102. Vgl. Hugo Preuß, Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich: in ders (Fn. 91), S. 417f.
- ⁽⁹⁷⁾ Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, SS. 341f, 348-350.
- ⁽⁹⁸⁾ Oldiges (Fn. 3), S. 117.

- (99) Oldiges (Fn. 3), S. 106f.
- (100) Amphoux, supra n. 15, p. 292 ; Oldiges (Fn. 3), S. 135, besonders, Fn. 30.
- (101) Hermes (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 38.
- (102) Hermes (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 41.
- (103) Vgl., Oldiges (Fn. 3), S. 142.
- (104) Stern (Fn. 50), 31 IV 4c).
- (105) BverfGE 45, 1. 事案は、一九七三年度の四つの予算超過支出および予算外支出が、基本法一一二条の「予見することができず、かつ、避けることのできない必要がある場合」という要件を満たしていないとして提起された機関争訟である。判決では、この支出が右の要件を満たしていなかったとして、大蔵大臣と政府が、議会の予算議定権（基本法一一一条一項一文、二項一文）を侵害したと認めた。この中で、判決は七六条、一一〇条二項、三項、一一一条、一一三条、そして一一四条を挙げながら、「連邦政府は連邦議会に対し、一連の権限と責任を負う」と述べている (S. 46)。
- (106) Oldiges (Fn. 11), S. 116. Vgl., Meinhard Schröder, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 7), §51 Rn. 54.
- (107) Schröder (Fn. 106), §51 Rn. 53.
- (108) Leo Wittmayer, Weimar Verfassung, 1922, S. 341. Vgl., Oldiges (Fn. 3), S. 116.
- (109) Schröder (Fn. 106), §51 Rn. 56.
- (110) Oldiges (Fn. 3), S. 117f.
- (111) Friedrich Glum, Die staatliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, 1925, SS. 26f, 38.
- (112) Vgl., Schmitt (Fn. 97), S. 348f ; Böckenförde (Fn. 3), S. 173.
- (113) Glum (Fn. 111), S. 15f.
- (114) Glum (Fn. 111), S. 35ff.
- (115) Glum (Fn. 111), S. 16, 21f. なお、連帯責任に関しては、「大陸諸国における全体の責任 (gemeinsame Verantwortung) は、強い連帯責任 (kollektiver Verantwortung) のルールを作り上げたイギリスにおけるほど、個々の政治的な過ちを簡単に乗りこえることを政府に可能にさせるという意味において、政府を強くはしていない」ということも指摘される。Ulrich Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der Demokratie, in: ders, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 306f.

Vgl., Stern (Fn. 50), 31 IV 4c.)、ドイツの「全体責任」とイギリスの「連帯責任」とが概念上区別されているのが興味を引く。しかし、この違いは、「単独責任」か「連帯責任」かという制度上の差異に基づくというよりもむしろ、ドイツにおいては連立政権が常態化しているという、政治的事情の相違が大きく作用していると解される。シヨイナーも、この箇所の直後で、連立政権について触れているからである。また、宰相を通じて内閣全体が責任を負うという構造を指摘して、「基本法は、明示してないものの、内閣の連帯責任を組織した」と述べる論者もいる。Amphoux, supra n. 15, p. 304.

(11) Fritz Marschall von Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 529. Vgl., Schröder (Fn. 106), §51 Rn. 53.

(117) Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 50.

(118) Kröger (Fn. 14), S. 31.

(119) Stern (Fn. 50), 31 IV 5c) e).

(120) Kröger (Fn. 14), S. 56.

(121) Kröger (Fn. 14), S. 21; Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 3.

(122) たとえば、大臣間の争議について、宰相は、閣議での審議に先立ち、自ら主宰して関係大臣と協議を行うことができる。職務規則一七条二項が定められていることも、内閣の決定について宰相が責任を負うことと対応しているように解される。

(123) Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 35. 保証義務 (Einstandspflicht) の内容は明らかでないが、オルディゲはここでクレイガーの釈明責任と履行責任の叙述を引用している。

(124) Schröder (Fn. 9), Art. 65, Rdnr. 49; ders (Fn. 106), §51 Rn. 53.

(125) Stern (Fn. 50), 31 IV 5c) e). Siehe auch, Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 41.

(126) Hermes (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 41.

(127) たとえば、基本方針権限が「議会によって連邦宰相に委ねられたもの」という認識は、宰相と議会との関係をよく表しているように思われる。Karehnke, (Fn. 3), S. 103, Fn. 17. 他方で、よく言われる建設的不信任の制度は、政府の安定のみならず、宰相自身の地位の強化にもつながるものであることはもちろんである。Busse (Fn. 82), S. 40.

(128) Amphoux, supra n. 15, p. 298. このことは基本法制定時にも一定程度認識されていたようである。ワイマール憲法には存在していた大臣に対する不信任決議の制度がなくなったことや、六五条三文の「意見の相違」が当初は宰相と大臣との間の意見の相違も含めていたところが、後に削除されたこととの関連で、Junker (Fn. 7), S. 75.

おわりに

以上、宰相の権限と大臣、内閣との関係、ドイツの用語でいえば「宰相原理」と「所管原理」、「合議体原理」との並立の在り方について考察してきた。これらの関係は大変に複雑で、十分に解明できた自信はないが、あえてその結果を述べれば、次のようになる。

所管原理は、大臣の個別責任と合わせて、大臣に宰相（や内閣）に対する一定の自律性を与えていると解される。しかし、実際には各省に関わる事項であっても、宰相（直属の部局を含む）や内閣での決定が随所で見られる。第一に、対外的な広報は宰相の直属するプレス情報府で一元的に行われており、第二に、各省内部の人事、組織に関する決定が内閣で行われている。第三に、各種の計画が宰相府の部局や大臣の委員会で審議、決定されている。そして第四に、各省の行政に対する個別の指示が宰相より大臣に対して出されることがある。かかる在り方に対しては、人事に関する決定に対するものをはじめとして散発的な批判があるものの、全体としては肯定されている。その背後には、政府が一体として活動することを確保する役割を宰相に認める発想が存在しているのではないか。基本法の根拠としては、六五条二文の基本方針決定権や、六四条などから導かれる組織編成権を挙げることができる。

合議体原理は、宰相の権限行使に対して——とくに日本における類似の議論と比較して——大きな制約になっていないと解される。第一に、基本法をはじめとする法令において「政府」の権限とされている場合でも、その行使に必ずしも内閣による決定を経なければならぬとは考えられていない。第二に、内閣における議事において、少なくとも

も宰相が手続的に優位に立つことは承認されており、具体的には議題の選択に宰相の意思が強く反映される制度となっている。宰相原理は合議体原理に優先すると述べる論者が多い⁽¹⁹⁾のは、かかる事情を反映しているものと思われる。なお、現実政治では、執務規則一五条に見られるように、内閣の権限が増大しており、合議体原理のウエイトが高まってきているようにも解される。しかし、このことは決して宰相の権限を脅かすものではない。合議体の権限は、宰相の基本方針決定権を制限するものでないし、宰相の執務指揮権に相当程度、服すると解されるからである。執務指揮権を強調する議論は、抽象的にはイギリスの連帯責任の論じ方に接近してくるようにも思われる。

かかる宰相原理と所管原理、合議体原理との関係は、責任についての議論からも考察が可能である。宰相原理と所管原理の関係は、一定程度、大臣に自律性を認めつつも、宰相の関与も相当に認めるというものであった。かような関係に、議会に対する責任について、「Verantwortung」のみを大臣に認め、「Vertrauen」はもっぱら宰相を通じて果たさせようとする個別責任の構造は整合する。また、宰相原理と合議体原理の関係においても、合議体原理の弱さは責任をめぐる議論に現れている。すなわち、そもそも「内閣の責任」を論じることがどうかについて見解が分かれ、これを否定する立場においては、「Vertrauen」も、「Verantwortung」も宰相が中心として果たすべきであると考えられている。また、「内閣の責任」に肯定的な説も、その内容は不明確であり、具体的な帰結は否定説と変わらないと思われる。結局、権限においても責任においても、内閣とは宰相を中心とする一体のものである、というイメージで捉えることが可能である。

最後に、三つの原理がそれぞれ基本法上の根拠を持ちながら、それぞれの規範内容を及ぼしあう、その中である程度柔軟なかたちで並立、均衡を保つ、というドイツの在り方は、たいへんにわかりにくいもの（筆者がわかってい

ないだけかもしれないが)、政府の組織、運営を時代の流れの中で適切なものにしていくとする努力の現れと評価することもできる。

この点、たとえば憲法や法令に「内閣」とあれば無条件に閣議の決定を要すると理解し、また憲法上の根拠が明確でない「分担管理原則」が内閣・行政に関する制度設計や条文解釈の際に絶対的ともいえる影響力をもつ日本の内閣・行政制度の在り方は再考する余地があるように解される。かかる日本の在り方を再考する際の検討材料のひとつとして、本稿で検討してきたドイツの在り方が資することを祈りつつ、拙稿を閉じることとする。

注

- ⑫ Stern (Fn. 50), 31 IV 2b) α); Meyn (Fn. 6), Art. 65, Rdnr. 2. Ebenso, Junker (Fn. 7), S. 10. Vgl., Oldiges (Fn. 11), Art. 65, Rdnr. 36.