

# ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

加 藤 一 彦

## 目 次

- 一、はじめに
- 二、基本方針決定権限への分析視角
- 三、基本方針決定権限の内容と限界
- 四、日本との関連性
- 五、小結

## 一、はじめに

1999年に中央省庁改革関連法が制定され、既存の行政組織法の多くは改正された。内閣法の改正についていえば、内閣総理大臣の指導権強化のための内閣法4条2項における「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件」に関する発議権が新設された。さらに内閣総理大臣の指導権確保を裏付けるために内閣府設置法が制定され、「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助ける」（同法3条1項）官房組織が再編された。こうした一連の法改正が目指しているところは、「首相のリーダーシップの下における内閣の重要政策の企画・立案と総合調整」<sup>1)</sup>にある。

一方、内閣法における内閣総理大臣による「内閣の重要政策に関する基本的な方針」という法文には、明らかにドイツ基本法65条との類似性がみられる。ドイツ基本法65条によれば、「連邦宰相は、政治の基本方針を

定め、これについて責任を負う」と規定している。この連邦宰相の権限とドイツ政治の実態から、宰相デモクラシーが唱えられ、議院内閣制における首相の機能がアメリカ型大統領と比肩できるほど強大になっているという見方がある<sup>2)</sup>。確かにイギリス、ドイツの議院内閣制の外観は、強力な行政府の長の指導性をみせている。かかる首相像を一つの理念型として、日本の内閣総理大臣の憲法的地位を強化するという発想とその施策が、1990年代後半から現在まで主旋律であり続けるのは、ある意味自然な流れなのであろう。とはいえ、かかる「強い首相像」は、かの国で一朝に形成されたのではない。何かしらの合理的理由があり、歴史的に獲得されてきたはずである。

そこで本稿では、「弱い宰相」から「強い宰相」<sup>3)</sup>へと転換してきたといわれるドイツ基本法における連邦宰相権限について論じることにした。特に日本の内閣法4条に影響を与えたドイツ基本法65条に定める連邦宰相の基本方針決定権限の法的内実とその範囲を明らかにすることによって、逆に連邦宰相の基本方針決定権限の責任制の課題を認識しようとするからである。

## 二、基本方針決定権限への分析視角

### 1 基本法65条の三つの原理

ドイツ基本法65条はこう定めている。「連邦宰相は、政治の基本方針を定め、これについて責任を負う。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。連邦大臣の間の意見の相違については、連邦政府が決定する。連邦宰相は、連邦政府が決定し、連邦大統領が認可した職務規則に従って連邦政府の職務を指揮する」。この条文には、統治内部構造における三つの原理が同居していると一般に指摘されている。すなわち、宰相原理 (Kanzlerprinzip)、

所管原理 (Ressortprinzip)、合議制 (内閣制) 原理 (Kollegialprinzip) である<sup>4)</sup>。これら三つの諸原理は、連邦宰相、連邦大臣、連邦政府間の権限配分とその責任制の所在を示す指標でもある。この三原理の関係性をどのように描くかは、ドイツ基本法における統治システム論と直結する課題である。

連邦政府は、執政権 (vollziehenden Gewalt) の一部を構成する合議制機関 (kollegiales Organ) である<sup>5)</sup>。合議制原理が機能するのは、連邦政府の意思形成領域についてである。すなわち、各連邦大臣は、自己の所管する (所管原理) 領域についてのみ指揮権 (leiten) をもつが、各連邦大臣間に意見相違がある場合には、最終的に連邦政府が多数決で決定する。とはいえ、連邦政府が執政権の最高に地位にあるのではなく、執政権の個別的任務に応じてその最高の権限のあり方が定まる<sup>6)</sup>。すなわち、連邦政府の決定に関しては、連邦宰相が「政治の基本方針権限」を直接／間接に行使することによって (宰相原理)、合議体たる連邦政府の意思形成に決定的に関与しうるからである。また、連邦政府の合議制的意思形成の場面では、連邦政府はその構成員の過半数の多数で議決を行うが、連邦宰相はその議決にあたり議長として采配し、法的・事實的権力を行使する<sup>7)</sup>。

連邦宰相の宰相原理は、ドイツ基本法ではヴァイマル憲法よりも強化されたと一般に解されている<sup>8)</sup>。その理由は、第1に、連邦宰相の対外的憲法関係性における強力な権限、第2に、執政機関内における連邦宰相の政治の基本方針決定権限の存在にある。

## II 連邦宰相の対外的憲法関係性

宰相の対外的憲法関係性は、対議会的関係性と対大統領的關係性の二つについて問題となる。ビスマルク憲法 (1871年／第二帝政憲法) では、そもそも統治内部構造について何ら定めを置く必要性がなかった。というのも、ライヒ宰相 (Reichskanzler) は、ライヒ唯一の大臣 (Minister)

ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

であったからである。行政部門の所管担当者は、ドイツ官僚制の下、次官 (Staatsekretar) にあてがわれていた<sup>9)</sup>。

ヴァイマル憲法では、ライヒ宰相及びライヒ大臣で構成されるライヒ政府とライヒ議会との関係性は、極めて特異である。その一つがライヒ議会によるライヒ政府構成員に対する個別大臣責任制である。同憲法 54 条は、「ライヒ宰相及びライヒ大臣は、その職務の遂行についてライヒ議会の信任を必要とする。ライヒ議会の明示的決議によってその信任を失ったときは、ライヒ宰相及びライヒ大臣は辞職しなければならない」と定めていた。すなわち、ライヒ政府はライヒ議会に対する連帯責任制を有するというよりも、個々の大臣がライヒ議会に従属する地位にあった。他方で、ライヒ政府またはライヒ宰相はライヒ議会の解散権を有さず、ライヒ大統領のみがこれを行行使する (同 25 条 1 項)。加えてライヒ大統領は、ライヒ宰相の任免権をもち、ライヒ大臣については、「ライヒ宰相の提案に基づき、ライヒ大統領が任免」するとされていた。

H. プロイスは、プライム・ミニスター型の議院内閣制を一つの理念型として憲法構想を作り上げたが、ヴァイマル憲法下の議院内閣制は、これとは異なり、国民からの直接選挙で選ばれるライヒ大統領及び民主制的正当性をもつライヒ議会からの二つの民意による統制を受ける二元型議院内閣制にその特質があった<sup>10)</sup>。そうした統治形態の下、ライヒ政府が正常に機能し、ライヒ宰相が政治の基本方針決定権限 (同 56 条) を行使するには、ライヒ大統領とライヒ議会多数派が協調的政治志向をもっていることが必要条件であった。しかし、現実政治では、プロイスの構想は実体化せず、常にライヒ政府は不安定化し、負の政治を経験せざるを得なかった。ナチス政権誕生までの政権崩壊過程を見ると、20 の連立政権中、3 回がライヒ議会による不信任、ヴァイマル後期ではライヒ大統領による信任喪失が 2 回、その他は連立組み替えなどが原因で、政権は安定化することはなかった<sup>11)</sup>。

これに対しドイツ基本法では、ヴァイマル憲法とはかなり異なる議院内閣制が意識的に採用された。すなわち、個別大臣責任制は明示的に否定され、連邦議会は連邦宰相に対してのみ不信任を表明できる仕組みに変換されている。ただ連邦議会による不信任の議決にあたっては、宰相個人不信任の点で一致する連邦議会の多数派形成を妨げるために、後任者を過半数で選出することが条件化されたいわゆる建設的不信任制度が設けられている（ドイツ基本法67条1項<sup>12)</sup>。また、連邦議会解散権については、連邦宰相が「自己に対する信任を表明すべきことを求める」ときに、その信任が連邦議会で否決され、後任者が選出されない場合に限り、連邦大統領が連邦議회를解散する特異な法形式が採用された（同68条1項）。つまり、連邦大統領の議会解散権はヴァイマル憲法とは異なり完全に、名目化されたのである<sup>13)</sup>。

このようにドイツ基本法では、連邦宰相と連邦議会、連邦大統領との憲法的関係性は大きく変動したが、連邦宰相、連邦大臣、連邦政府の三つの機関にかかわる連邦宰相の基本方針決定権限に関しては、ドイツ基本法65条はヴァイマル憲法56条を継受している。すなわち、ヴァイマル憲法56条は「ライヒ宰相は、政治の基本方針を定め、これについてライヒ議会に対して責任を負う。この基本方針の範囲内において、各ライヒ大臣は、自己の信託された事務を、独立して、かつ自己の責任において執行する<sup>14)</sup>と定めていたが、ドイツ基本法でも、ほぼ同一の法文が必ずしも十分な検討なしに65条において導入された<sup>15)</sup>。では、ドイツ基本法65条の法的性格はどのようなものなのであろうか。

### III 法的課題としての基本方針決定権限

連邦宰相の基本方針決定権限の問題をみる上で有益な視点を提供しているのがマウラーである<sup>16)</sup>。マウラーによれば、基本方針決定権限は、事実上その意義は少ないという。たとえば、14年間宰相を務めたアデナウア

## ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

一は、自身、基本方針決定権限を一度しか使っていないといい、また8年間宰相を務めたシュミットもその在任中、一度も行使していないと語っているように、いわゆる大物連邦宰相は基本方針決定権限の行使をせず、権限行使以前の段階で政治指導権を確保・行使している実態がある<sup>17)</sup>。この点について、マウラーは、ドイツ基本法65条の基本方針決定権限には二重の意義があると指摘している。一つは、法的観点であり、それによれば、基本方針決定権限は、連邦宰相にこれを与え、宰相自身が各連邦大臣に対して自己の政治的観念を主張し、これを実現する手段としているという。もう一つは、政治的観点である。これによれば、基本方針決定権限は、宰相の政治的役割を政府領域に積み込み、政治的な総体的方針を確定化させる状況を形成する点である。アデナウアーやシュミットは、法的意味での基本方針決定権限を使用したのではなく、政治的意味における基本方針決定権限を十分に行使したのだと指摘している<sup>18)</sup>。

もとより、両者は無関係に並立しているのではなく、相互に補完しあっている。通常は政治的基本方針決定権限が行使されれば足り、ことさらに法的基本方針決定権限を用いる必要性はない。法的基本方針決定権限は、非常に困難なときに、宰相が自己の政治の基本方針の拘束性に依拠して、この手段をもって自己の政策を実現せざるを得ない場合に意味がある。ただその場合にも、基本方針決定権限の機能は、実際に行使する点よりも、行使しうる可能性の点に実質がある。いわば、基本方針決定権限の潜在的機能である<sup>19)</sup>。

基本方針決定権限を法的課題として描くことを前提にした場合、さらに進んで、基本法65条の法的規範性の内実が問われなければならない。その出発点にあるのが、「宰相デモクラシー (Kanzlerdemokratie)」の名の下<sup>20)</sup>、宰相の地位強化と自己の政治指導の推進をはかった初代連邦宰相アデナウアーの存在である<sup>21)</sup>。アデナウアーの強力な政治指導は、基本法65条における宰相原理に起因していたが、これに対し学説は当初から、

強すぎる連邦宰相の基本方針権限に対しては懐疑的であり、その法的枠組みを構築する必要性に迫られていた。

この点については、マウンツの学説が参考になる。マウンツは、基本方針決定権限には四つの特徴があると見ている<sup>22)</sup>。第1に、政治の基本方針は、その性質上、各連邦大臣によって実行されることを目的とする一般的確定内容をもっている点である。すなわち、政治の基本方針は、「計画と草案の集積」でしかない政権プログラム (Regierungsprogramm) とは異なり、むしろ大綱法 (Rahmengesetz) に近い存在といえる<sup>23)</sup>。

第2に、政治の基本方針は、義務づけの要素をもち、それ故「決定する」という定式で確定内容をもつ点である。仮にこの認識しうる確定内容が欠如しているならば、所管大臣はそもそも当該確定内容を支持することも反対することもできなくなるからである<sup>24)</sup>。

第3に、政治の基本方針は、事実上、法規 (Rechtssätze) である点である。「というのも、宰相による基本方針は、あまたの諸個別事案につき大臣を拘束するからである。法規は内部服務上、拘束力を保つが、外部に対しては効果的拘束力を有していない。もつとも、各大臣が所管官庁の職員及び所管官庁の下位に属する職員に対して指示を発する場合には、各大臣間のこの拘束力は、この領域にも及ぶ。ただし、官僚システムの外に立つ市民は、『政治の基本方針』に拘束されることはない<sup>25)</sup>。

第4に、政治の基本方針は、裁判所の統制可能な法的問題として、憲法争議の対象になりうる可能性をもつ点である。もつとも連邦宰相が、基本方針の優先順位を入れ替えたりすることなどは裁量問題であり、憲法争議からは排除される。憲法争議は、基本法上、連邦宰相と連邦大臣間において意見の相違があるという理由ではなく、連邦宰相が所管大臣の職務領域を侵害し、所管大臣が自己の責任で職務遂行を不可能にするような基本方針決定が行われた場合には、機関訴訟が成立する可能性はある<sup>26)</sup>——もつとも連邦宰相は当該所管大臣を基本法 64 条に基づき連邦大統領に罷免を

ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

申し立てることができる。

マウンツがこうした見解を示したのは、アデナウアーの強力な政治指導を法の領域に引き込み、基本法 65 条の基本方針決定権限を梃子に連邦宰相の「政治の基本方針」自体を法的枠組みで処理しようとしたからに外ならない。こうした姿勢はその他の学説にもみられる<sup>27)</sup>。

たとえばフリーアウフによれば、ドイツ基本法では連邦宰相はいわゆる「権限の権限 (Kompetenz-kompetenz)」をもたないと指摘している。すなわち、「ヴァイマル憲法下では、ライヒ宰相はライヒ大臣との関係において、宰相固有の権限に属するものを自ら決定する権限をもつ」との見解が支配的であった。「ライヒ宰相は、個別事案について生じた政府構成員との意見の相違がある場合に、政治の基本方針に関する自己固有の立場を高め、これを通じて所管の長の立場に対抗して自己の立場を実現すべきだと捉えられていた」。<sup>28)</sup>これに対し、ドイツ基本法では、政治の基本方針権限はドイツ基本法に依拠しており、憲法が適用する概念の限界づけは「法学的処理が可能な法的問題」として目指されなければならない。この立場からは、連邦宰相は、自己に与えられた基本方針決定権限の範囲を自ら決定することはできないと指摘している。<sup>29)</sup>

このように基本方針決定権限の根拠のみならずその行使のあり様についても、法の枠組みで捉えようとするのが今日の一般的傾向である。問題は法的課題としての基本方針決定権限の実質的な概念内容をどのように憲法学は把握できるかである。

### 三、基本方針決定権限の内容と限界

#### 1 基本方針権限の定位置

基本法 65 条は、連邦宰相の基本方針決定権限 (宰相原理)、各連邦大臣の所管制 (所管原理)、連邦政府制 (合議制原理) の三要素を含むが、連

邦宰相の基本方針決定権限は常にこの三者関係において把握されなければならない。そこで、基本方針決定権限については次のことが主に論点として問題となる。クレーンケによれば、第1に、連邦宰相の基本方針の設定、第2に、連邦宰相の基本方針内容の決定権、第3に、各連邦大臣の職務遂行権の確保、第4に、合議機関（内閣／連邦政府）の調整・調停作用が指摘されている<sup>30)</sup>。

第1の連邦宰相の基本方針設定について、連邦宰相は基本方針を政治裁量の一部として扱いつつも、原則規範（grundsätzliche Regelungen）によってのみ下されなければならない。そのため、基本方針は、そもそも「基本法及びその他の法律に違反してはならない」制約が当初より課せられている<sup>31)</sup>。連邦宰相がひとたび基本方針を設定した場合には、連邦大臣と連邦政府を拘束するが、連邦宰相自身はこれに必ずしも拘束されず、自身で基本方針を変更することができる。基本方針が設定された後、連邦大臣は自己の責任でその所管任務の範囲内において、その行動の自由を有する。但し、連邦宰相は、一般的意義をもった基本方針を設定しことで、各連邦大臣に対し個別的指示を付与することが許容されている。つまり、連邦宰相の基本方針決定権自体は、「政治の一般的基本方針、つまり政府の大きな政治目標を決する」点に意義があり、同時にその設定は「一般的な政治的意思形成にあたって政府構成員に対抗するために政府の長の優越的地位を確保する」ことに主眼が置かれている。<sup>32)</sup>

第2の連邦宰相の基本方針内容の決定権についてである。連邦宰相はいわゆる「権限の権限（Kompetenz-kompetenz）」をもたないものの、基本方針の内容を自ら解釈する権限を有する。そのため、連立協定による基本方針の変更、政権獲得後の政府プログラムの変更は——その政治的リスクを別にして——連邦宰相の固有の権限であるとみることができる<sup>33)</sup>。

第3の各連邦大臣の職務遂行権の確保の課題は、各連邦大臣の固有の権限の課題であるが、逆からみれば、それはその責任制の範囲の課題であり、

## ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

むしろこの視点の方が重要である。基本法 65 条が定めるように、各連邦大臣は「基本方針の範囲内」で所管事項につき自己責任で行動することができる。確かに、所管原理によれば、政府の任務は専門領域に従って各所管に配分されるが、「基本方針の範囲内」という絶対条件に各連邦大臣が拘束されるため、各連邦大臣の責任も限定化される。その拘束性から「立法府に対する各連邦大臣の直接的責任は発生せず、むしろ議会に対する間接的責任のみが生れる。直接的には各連邦大臣は連邦宰相に責任を負う」<sup>34)</sup>にとどまる。すなわち、各連邦大臣は連邦議会に対する個別責任を負わないだけでなく、そもそも対議会責任制からは免れ、少なくとも基本法上はもっぱら連邦宰相のみにその責任を負う。連邦宰相が基本方針を設定し、その内容を確定させた後では、各連邦大臣はその基本方針を遵守して所管事項を行うだけであり、これに反する行動をとった場合には辞職するか、あるいは「連邦宰相の提案に基づき連邦大統領による罷免」（基本法 64 条 1 項）を受けるしかない。つまり、連邦宰相原理は所管原理に優越して、基本方針の現実化が図られることになる。

第 4 の合議機関（内閣／連邦政府）の調整・調停作用は、「連邦大臣の間の意見の相違については、連邦政府が決定する」（基本法 65 条）という法文から導き出せる合議制原理の課題である。合議体組織である政府は、連邦宰相の基本方針を前提に、一切の問題について審議し、調整を行う。内閣制（Kabinettsystem）の下、各連邦大臣は、政府の長と共に一つの合議制的決定機関を形成する。内閣制とは、その純粹の形式上、各所管大臣が一つの合議体にまとまり、多数決に従い各所管の行政を指導することを意味する。当該所管の指導者は純粹形式的には本質上、合議制的全体の単なる遂行機関であるとみられる。その結果、内閣自体は政治責任を負わない。というのも、基本法 65 条 3・4 段に基づいて、内閣は調整任務こそが重要であり、その調整は、連邦宰相の基本方針権限、各連邦大臣の所管原理に対して優越的機能をもち得ないからである。いわば、基本法上の合

議制的原理によって機能する連邦政府は、連邦宰相によって「指導された合議体 (geleitetes Kollegium)」なのである<sup>35)</sup>。

以上、宰相原理、所管原理、合議制原理の三つの関係性について素描してきたが、この三つの関係性は、並列化しているのではなく、重層化しているとみられる。むしろ政治現実では、この三つの要素の優越問題が顕在化する場合が多い。

## II 基本方針権限の優位性と限界

ドイツ基本法 65 条における連邦宰相の政治の基本方針決定権限が、それ自体法的枠組の下に置かれるとしても、その射程範囲は著しく広汎である。ヘルメスは、連邦宰相の政治の基本方針について、次のような概念設定を与えている。まず、「政治」の概念の具体化には、国家全体に関わる目標、社会的権力の制度・その行使に関わる創造的決定、特定の理念・目標の設定及び実現化が含まれている。他方で「基本方針」の概念には、最終的プログラムの特性と実現可能で必要不可欠な枠組という特質が含まれていると指摘する。その結果、「政治の基本方針」は、「基本的国家制度を決定してゆく形成決定」、「政策の目標・方向性の公表」、「政治的方針原則・指導原則」、「基本的かつ方向性をもった決定」、「連邦政府の国内外に向けた一般的目標の枠組」<sup>36)</sup>として描かれる。

とはいえ、基本方針決定権限は、憲法上の統治内部の権能の課題である以上、そこには一定の制限が課せられる。国法学者たちが基本方針決定権限を法の枠で処理しようとした実践的意味は、政治を動かす連邦宰相の基本方針決定権限を所管原理、合議制原理と対抗させたところにある。加えて、基本方針決定権限自体への制限も当然ある。というのもドイツ基本法 65 条は、政治プログラムの規定ではなく。連邦宰相への枠機能を果たすからである。では、基本方針決定権限には、どの点に限界があるのであろうか。

## ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

一般的にみれば、連邦宰相は規定通りに成立した内閣の決定に拘束されつつも、彼の個人的意見と審議における自身の見解の軽重を通じて内閣の意思形成に関与する。連邦宰相は、その決定に基づいて必要なる措置(Nötige)を企図する(たとえば、議会の総会において法律議決を求めるさらなる指導)。しかし、論議されて明らかになった政治問題が、当初の決定に関わる個別問題として現れた場合には、内閣の意思に従って連邦宰相を拘束することは問題である<sup>37)</sup>。つまり、宰相原理は明示的に所管原理に優越しつつも、宰相原理が合議制原理に優越することは、基本法上、明文化されていない。では、宰相原理は合議制原理と同じランクにあるといえるのであろうか。換言すれば、連邦宰相の基本方針権限の特権は、閣議室の入口のところにその限界を見いだすことができるのであろうか<sup>38)</sup>。この課題について、フリアウフはその限界点を次のように区分している。第1に、基本方針決定権限そのものに対する憲法上の諸原則による制限、第2に、連邦宰相による基本方針の発令形態自体に関わる制限、第3に、基本方針決定の内容への制限、である。

第1の基本方針決定権限そのものに対する憲法上の諸原則による制限とは、統治の基本原則である議院内閣制に関わる制約のことである。フリアウフは、ドイツ基本法の議院内閣制の質の課題として、政府は議会の執行委員会ではなく、法的に独立した機関であることが重要であると指摘している。とくに、ドイツ基本法63条4項及び67条1項では、連邦宰相の選出方法と連邦大臣の対連邦議会個別責任制の否定が定められているが、これら規定はそもそも少数政権を合法化し、また前提としている。すなわち、少数政権であれば、その政権維持のために安定政権よりもより一層、連邦議会の多数派の意思を尊重しなければならないが、連邦宰相も、連邦議会と同様に、国民のために国家権力の担い手として活動し、その意味で連邦議会の多数派ではなく、国民の代表者して行動しているとみられる。とはいえ、連邦宰相は連邦議会との関係性において、三つの依存関係性に置か

れる。建設的不信任による失脚の可能性、自己の政策実現にかかわる法律制定のための多数派工作、連邦宰相の職が所属政党・連立政党により拘束されること、である。しかし、フリアウフはかかる拘束性を高く買いかぶることを戒め、連邦議会の政治的決定からの連邦宰相の法的独立性は、連邦宰相に対して、常に自己の政策と連邦議会の多数派の意思との間にある健全な緊張関係を生み出す可能性を与えていると捉える<sup>39)</sup>。いわば、連邦宰相の基本方針決定権限の自由とその限界は、連邦議会の多数派の意思との拮抗によって、統治構造それ自体に内在化しているとみているのである。

第2の連邦宰相による基本方針の発令形態自体に関わる制限とは、基本方針決定権限の行使に課せられる制約のことである。この基本方針は、ドイツ基本法及びその他の法律に違反して発せられてはならない制限がある。というのも、連邦宰相の基本方針決定権限は、基本法によって付与された権限であり、そのために憲法的秩序の枠に拘束されるからである。そうした消極的制約の外に、憲法の価値決定に基づく積極的制約がある。フリアウフは、当初のボン基本法体制のもと、ドイツ再統一条項（旧ボン基本法前文／旧146条参照）を考慮しない外交の基本方針、旧ボン基本法が事前決定している社会的法治国家原理に反する基本方針は、違憲と目されると指摘している<sup>40)</sup>。

第3の基本方針決定の内容への制限とは、ドイツ基本法と法律によって引かれる実定法上の内在的・内容的限界のことである。この限界は、連邦宰相の職務地位及びこれに結びついた議会制的責任から生まれる<sup>41)</sup>。連邦宰相の基本方針に基づく政府政策は、連邦議会の多数派の意思によって承認・実行される。その点、連邦宰相は、連邦議会との協調性を担保できない政策設定をすること自体に対し制約が課せられている。少数政権、連立政権の場合には、他党との事前の政策合意が必要であり、単独政権の場合にも事情は同様であろう。連邦宰相は、自己の政策実現について、第一義的に連邦議会に責任を負う。フリアウフは、その責任制に連邦宰相による

個々の政策実現に対する制約性をみてとっている。換言すれば、連邦宰相は基本方針に基づく政府政策の実現可能性があるか否かを考慮せざるを得ず、連邦宰相は、そのリスクを「議会に対する自己の責任性に立脚する国家及び全体性と特別な法的連関性」<sup>42)</sup>の下に置かれざるを得ない。換言すれば、連邦宰相の基本方針の決定は、常に連邦議会による建設的不信任の端緒を切り開く可能性をもち、だからこそ連邦宰相は連邦議会の多数派の意思のありかを探りつつ、連邦議会の意思を基本方針に適合的に変容させる必要がある。そこでは、連邦宰相の対連邦議会の政治的従属性というよりも、自己の政策実現に関する対議会責任制が重視される。連邦宰相のみが対議会責任を負うというこの図式は、必然的に連邦宰相が基本方針を広範囲に決し、これを実行するという権限をもつことに至る。責任を負うということは、決定の自由をもつことと同義であり、広汎な責任はそれに対応した決定の範囲をもつことを意味するからである。

#### 四、日本との関連性

いわゆる「官僚内閣制」から強い「リーダー・シップをもった首相」像への転換が日本政治の課題であり<sup>43)</sup>、こと 3.11 以降、強力な権限をもった首相が求められている。かかる首相像を実像化するには、一つには首相個人のパーソナリティーが関わっている。ドイツの場合には、アデナウアー、シュミットのような各連邦宰相、日本では古くは吉田茂、最近では小泉純一郎という個性的な首相が、強力なリーダー・シップを發揮した。

しかし、ここで問題としたいのは、パーソナリティーではなく、統治制度そのものである。ドイツ基本法では、連邦宰相の基本方針決定権限は、憲法内在的であり、議院内閣制という統治システム自体に立脚している。単なる執政権内部構造における宰相原理、所管原理、合議制原理の配分方法の課題ではない。連邦宰相の基本方針決定権の制約論、その責任の範囲

が論じられるのは、正に強力な宰相デモクラシー論への制限化の結果である。

日本の首相のリーダー・シップ論は、それとは逆向きの方向性を示している。日本の首相の権限強化を求めるには、そもそも憲法典上の制約があり、それ故に法律で内閣・首相の強化を図るところに特色がある。権限強化が立法事項であるため、時の政権の思惑が先行し、しかも「強い内閣」を選挙制度改革、行政組織関連法の制定・改正により政権党は構築してきたと思われる。だが、憲法構造自体に内在する内閣の対国会連帯責任制は常にその阻止要因として機能する。つまり、内閣法4条において首相の基本方針権限を新設したとしても、首相は内閣の連帯責任制から逃れることはできず、その意味で憲法典自体が「強い内閣」の誕生を阻んできたとみて良い。

もう一つ大きな論点がある。それは、制度的条件である。日本では、内閣法、内閣府設置法等の改正・新設を通じて、首相権限の強化が図られたが、ポスト小泉以降、「強い首相」が登場していない。これは、単に首相個人のパーソナリティーの質に還元されるだけでなく、制度的条件とこれに対応する政治環境が、首相の権限行使の「強弱」を決定しているからである。その制度的条件あるいは憲法的枠組は、日本国憲法における内閣の対国会連帯責任制にある。そこにある論点を次のように指摘することができる。

第1に、日本国憲法の国家実践において個別大臣責任制が肯定されている問題がある。ドイツ基本法では、ヴァイマル憲法時代に個別大臣責任制が政府を不安定化させた一つの原因として認識され、連邦宰相のみの対連邦議会責任制が意識的に構築された。これに対し日本国憲法では、憲法66条3項は「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」と定め、内閣の連帯責任制が基本であることが宣明されている。しかし、衆議院における各個別大臣不信任決議の提案、さらにはいわゆる

逆転国会発生時における野党側からの首相または各国務大臣への参議院による問責決議が議決される実態からすれば、事実上、日本の憲政では、個別大臣責任制が制度化されているといっても過言ではない<sup>44)</sup>。とりわけ、個別大臣責任制を各国務大臣の行動の自由として自己責任の名の下に保障するというよりは、内閣の対国会連帯責任制のいわば代替的機能をあてがわれ、参議院多数派による倒閣手段と化している点は否めない。逆転国会という政治環境は、その意味で首相の権限行使を著しく制限している。

第2に、連帯責任制の相手の課題がある。日本国憲法では、合議体としての内閣が連帯として衆議院ではなく、合議体としての国会に責任を負うことが定められている。合議制原理と所管原理に優越する首相の指揮監督権（内閣法6条）を用いて内閣の統一性を首相が確保したとしても、首相は衆議院と参議院双方から攻撃を受ける。合議体としての国会が、統一的意思形成を首相の意に即して行う場合には問題とはならないが、逆転国会がある場合には、合議体としての国会の意思形成は、衆議院優越の憲法所定事由以外では、著しく困難である。「参議院までの内閣の連帯責任制」は、その意味で「内閣の重要政策に関する基本的な方針」（内閣法4条）の決定自体に重大な影響を与え続ける。

日本国憲法上、内閣総理大臣の基本方針決定権限を内閣法に明示し、そのリーダー・シップを発揮させようとする法的環境を整えるという発想は、内閣の強化と行政内部の首相統治の構造転換に資することはあっても、議院内閣制という大きな場面では、憲法が定める内閣の対国会連帯責任制が阻止要因として存在する。換言すれば、日本国憲法は、「強い内閣」、「首相のリーダー・シップ論」とは合致し得ない構成要素を本来的に抱えているといつて良いであろう。

最後に、昨今の執政権論との関係について一言しておこう。憲法65条に定める「行政権は、内閣に属する」という法文における行政権の意味についてである。日本では、控除説が通説であり、行政権の積極的定義は

— 僅かな例外を除けば<sup>45)</sup> — 困難を極めている。その原因は、行政権の範囲が広範でありすぎ、行政＝法律執行のイメージで捉えることが不可能であったからにほかならない。憲法73条1号に定める「国務を総理すること」という法文が、すでに憲法典内在的にそのことを物語っている。つまり憲法第5章に定める内閣の憲法的任務は、ドイツ基本法と同様 *vollziehenden Gewalt* (Executive) として把握できるが、狭義の行政権を念頭に、法律執行＝行政 (*Verwaltung*) という図式は、内閣の一つの憲法的任務を反映しているに過ぎないとみられる。そうだとすれば、昨今の政権論<sup>46)</sup>、ある意味、行政権の広狭という定義問題に還元することもできるはずである。

しかし、筆者が注目する点は、そうした点ではなく、内閣の対国会連帯責任制の文脈で、その責任の始原的原因が、法律執行＝行政権行使にあるのではなく、内閣総理大臣が具体的に国務の「総理」に失敗し、その統括責任を内閣が連帯して国会に負わなければならない点にある。そこでは、明らかに *vollziehenden Gewalt* (Executive) 行使の失敗の結果責任が、内閣の存立と直接関係していると思われる。すなわち、内閣の対国会連帯責任制の根拠は、憲法72条における内閣総理大臣の行政各部指揮監督権行使、憲法73条における内閣の各権能を含めた憲法65条にいう「行政権」行使の結果的政治責任にある。その政治責任の負い方が、内閣総辞職——衆議院解散の場合も事後的に内閣総辞職が求められている——なのである。かかる連帯責任制を負わざるを得ない内閣は、逆説的にだからこそ広範な行動の自由が保障され、そうした内閣の行動の自由の範囲を確定しうるものとして「行政権」が描かれるべきだったのであろう。

## 五、小結

ドイツ基本法65条における連邦宰相の基本方針決定権限は、宰相原理

## ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

にしたがって連邦宰相の卓越した政治指導権を保障するために存在するといえる。とはいえ、法の枠組にこの権限を押しとどめ、所管原理と合議制原理との調和の中で基本方針決定権限が制約される。しかも、ドイツ的議院内閣制の論理では、連邦議会による連邦宰相への責任追求手段が留保されるため（同 63 条、67 条及び 68 条）、連邦議会の承認を背後にもたない連邦宰相の基本方針決定権限の行使は、著しく制約化される。

もっとも、ドイツ基本法では、合議体としての内閣の対連邦議会連帯責任制は存在せず、同時にヴァイマル憲法とは異なり、個別大臣責任制が否定され、もっぱら連邦宰相単独の対連邦議会責任制のみが採用された結果、逆に連邦宰相は自己責任の下、統治内部構造において優越的支配権を行使しうる。特に、連立政権の場合、連邦大臣が連立相手の政党の党首であるとき、所管原理を主張する連邦大臣に対して、連邦宰相は自己責任で基本方針の実現・修正を指導しうる。<sup>47)</sup>そこでは、連邦宰相の指導力と合議制原理の兼ね合いが、所管原理に優越的に作用することが期待されている。

以上のようなドイツ基本法における基本方針決定権限のあり様は、日本の統治内部構造における首相のリーダー・シップ論とは、次元も実態も異なる。日本型議院内閣制では、内閣の対国会連帯責任制の下、そもそもその責任の範囲自体が定まっていない——参議院による首相問責決議の国家実践。つまり議院内閣制の本質をめぐる責任本質説の最初のところで、責任の範囲論はつまずかざるを得ない。また均衡本質説の議論においても、内閣の解散権が及ばない「強い参議院」の存在は、「強い首相」との折りあいをつけることを著しく困難にしている<sup>48)</sup>。そうした憲法状況下で、首相の基本方針決定権限を内閣法に明記した意味とは、一体何であったのであろうか。

加えて、「強い内閣論」、「首相のリーダー・シップ論」が、ときとして首相個人のパーソナリティーに期待する傾向が昨今特にみられる。いわゆるポピュリズム論である<sup>49)</sup>。選挙にも「強い首相」を擁する一つの政党が、

衆議院と参議院において多数派を形成すれば、首相のリーダー・シップは盤石になり、内閣と国会の関係性は協調的になる。そこでは内閣の対国会連帯責任制は、総体的に低減化し、逆に責任から解き放たれた首相は、憲法上のその地位を最大化することができる。しかも法律で首相権限が強化された状況と重ね合わせると、首相権限の統制は、そこではほとんど困難になる。その適例が小泉政権時代の郵政解散劇だったのであろう。ポピュリズムの様式が現憲法の衆議院解散に関する解釈の限界を超えたという意味で、この政権の存在とこれを支えた有権者の応答は、立憲政治の臨界点を示したのである。では、これを首相の基本方針決定権限強化の好例として描いて良いのであろうか。

小泉首相以後の各政権が、一年単位の短期政権であり続ける現象は<sup>50)</sup>、ある意味異常である。ドイツと日本とのこの距離感は、宰相／首相の言葉にある相違、あるいは政治指導者の基本方針決定権限の強弱の問題というよりも、内閣統治の一形式である議院内閣制の質に起因している。それだけに首相権限強化論は、法制度としての行政機構の改革論では本来、処理しきれない問題群であったはずである。だからこそ逆説的に、宰相・首相の基本方針決定権限への憲法的統制という議院内閣制の実質の課題が——こと日本では——今後とも憲法学の課題であり続けるのである。

### 【追記】

本稿は、科学研究費補助金 2010 年度基礎基盤研究 (C) [22530038] 及び本学 2011 年度個人研究助成費による研究成果の一部である。

---

## 註

- 1) 野中俊彦ほか著『憲法Ⅱ〔第4版〕』(有斐閣、2006年)158頁〔高橋和之執筆〕。

## ドイツ連邦宰相の基本方針決定権限の概念

- 2) 邦語文献でドイツ連邦宰相の正確な紹介をした作品として、清水望『西ドイツの政治機構』（成文堂、1969年）349頁参照。
- 3) 本稿では、Kanzlerを「宰相」と訳出する。「首相」と翻訳した場合、ドイツ固有の政府の長の意味合いがうまく表現できないからである。
- 4) 代表的コンメンタールとして、M. Schröder, Art.65., in: H. v. Mangoldt, F. Klein u, C.Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd.2, 6. Aufl., 2010, S. 1652.
- 5) K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.2, 1980, S. 274.
- 6) Ibid., S. 276.
- 7) 連邦政府職務規則（Geschäftsordnung der Bundesregierung）24条2項前段参照。なお、同後段によれば「可否同数のときは議長がこれを決する」とされ、連邦宰相が合議体（閣議）の議長を務める（同22条1項）。
- 8) 清水・前掲書・347頁以下参照。
- 9) G. Hermes, Art. 65., in: hrsg., H. Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd.2, 1998, S. 1226.
- 10) ヴァイマル憲法から現在のドイツ基本法に関する宰相の憲法的地位に関する論文として、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』27号1999年）39頁以下参照。特に50頁参照。なお、プロイスの第二帝政期の憲法思想については、若尾祐司「フーゲー・プロイス政治思想の一考察」（『琉大法学』16号1975年）25頁以下参照。
- 11) E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd.6, 1981, S. 328ff.
- 12) これに対しヴァイマル型の不信任の方式は、「破壊的不信任投票（destruktives Mißtrauensvotum）」と呼ばれる。なお、ドイツ基本法に導入された建設的不信任について、ヴァイマル憲法時代に検討された形跡はある。この点については、田村栄子・星乃治彦編『ヴァイマル共和国の光芒』（昭和堂、2007年）295頁以下参照。
- 13) ドイツ基本法における解散制度については、加藤一彦『議会政治の憲法学』（日本評論社、2009年）158頁以下参照。
- 14) 当該条文について、プロイスの憲法草案がそのまま採択された。そこでは「針路（Richtung）」という皇帝に対する宰相の政治的独立性を本来表現

- していた文言ではなく、「基本方針 (Richtlinien)」という指導職務とは切り離された法文が意識的に採用された。この「基本方針」の法文は、ライヒ宰相の権限が、本来、ライヒ大統領、ライヒ国务大臣、合議制的政府との関係性で行使されることを前提として考案された。この点については、T. Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DÖV., 1954, S. 194. ただし、「基本方針」、「政治」、「決定」という概念が不明確な等高線であり、それぞれの意味を確定することがヴァイマル憲法では著しく困難であった。その原因は、ヴァイマル憲法自体に内在する議院内閣制の問題性に由来している。この点については、F. Knöpfle, Inhalt und Grenzen der “Richtlinien der Politik “des Regierungschefs, in: DVBl., 1965, S. 858.
- 15) Ibid., S. 193.
- 16) H. Maurer, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, in: hrsg., B. Becker, H. P. Bull und O. Seewald, Festschrift für W. Thieme zum 70. Geburtstag, 1993, SS. 123-140.
- 17) Ibid. S. 125.
- 18) 基本方針決定権限に関し、連邦宰相の個性が反映されるという指摘は多くされている。M. Schröder, a. a. O., S. 1655.
- 19) Maurer, a. a. O., S. 126.
- 20) 「宰相デモクラシー」はドイツ基本法の用語ではなく、ドイツ基本法下で最初に連邦宰相を務めたアデナウアーの政治手法に向けて作られた造語である。アデナウアーは1949年から1963年10月までCDUを率い、連邦宰相の地位にあった。アデナウアーに関しては、大嶽秀夫『アデナウアーと吉田茂』（中央公論社、1986年）が重要である。
- 21) 宰相デモクラシーの原型をアデナウアー政権に求め、これを基軸に各政権のあり方を分析する手法は数多い。たとえば、W. Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, 1964, S. 9. 参照。
- 22) T. Maunz, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, II. Inhalt und Anwendung des Begriffs, in: Bay VBL., 1956, S. 260ff.
- 23) Ibid., S. 261.
- 24) Ibid.

- 25) Ibid.
- 26) Ibid., S. 262.
- 27) W. Hennis, a. a. O., S. 9. ヘニスは、基本方針決定権限に関する主旋律は、「基本方針」という概念を狭く解釈する点にあったと指摘し、宰相原理に対し所管原理、合議制原理を対抗させて、宰相権限自体を限定化する試みが行われてきたと指摘している。また、毛利・前掲論文・76頁以下参照。
- 28) K. H. Friauf, Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: hrsg., E. Schwinge, Festgabe für H. Herrfahrdt, 1961, S. 48.
- 29) Ibid., S. 49.
- 30) H. Karehnke, Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Ressortprinzip und Kabinettsgrundsatz: in DVBl., 1974, SS. 101-113.
- 31) Ibid., S. 102.
- 32) Ibid., S. 103.
- 33) Ibid.
- 34) Ibid.
- 35) Ibid., S. 104.
- 36) G. Hermes, a. a. O., S. 1233f.
- 37) F. Knöpfle, a. a. O., S. 928.
- 38) Ibid. S. 929.
- 39) K. H. Friauf, a. a. O., S. 55ff.
- 40) Ibid., S. 59f.
- 41) Ibid., S. 60.
- 42) Ibid.
- 43) 飯尾潤『日本の統治構造』（中公新書、2007年）が代表的である。
- 44) 衆議院及び参議院による個別大臣への不信任決議または問責決議は常態化している。通常は、政府与党側がこれを否決する。しかし、逆転国会がある場合には、参議院側が各国務大臣への問責決議を可決する場合があります、その際には、事実上、問責を受けた国務大臣は辞任するという「憲法慣行」が生まれつつある。最初の事例として、1998年10月16日、額賀防衛庁長官の問責決議、最近の事例では、2010年11月26日・27日、仙谷由人内閣官

房長官、馬淵澄夫国土交通大臣に対して問責決議が可決された。また、2011年12月9日、一川保夫防衛大臣、山岡賢次消費者行政担当大臣が問責を受けた。この三例とも、事後に国務大臣の辞任・退任につながった。首相については、2008年6月11日、福田康夫首相及び、2009年7月14日、麻生太郎首相に対して民主党側から問責決議が提出され、それぞれ可決された。福田首相は、問責可決後、約3ヶ月に総辞職、麻生首相は、衆議院解散総選挙を行い、選挙で敗れ退陣することになった。こうした参議院の動きを憲法上の越権とみるか、本来の機能とみるかは、憲法学説上、一致点はない。

- 45) 代表的見解として、田中二郎『〔新版〕行政法 上』(弘文堂、1974年)5頁参照。
- 46) 執政権論の整理として、安西文雄ほか著『憲法学の現代的論点〔第2版〕』(有斐閣、2009年)〔浅野博宣執筆〕155頁以下参照。また、ドイツの執政論については、村西良太『執政機関としての議会』(2011年、有斐閣)214頁以下参照。
- 47) M. Schröder, a. a. O., S. 1654.
- 48) 加藤・前掲書・13頁以下参照。
- 49) ポピュリズム論については、吉田徹『ポピュリズムを考える』(NHK出版、2011年)が最近の作品として注目される。吉田も、小泉首相は敵を意図的に作り上げ、これを打倒するポピュリストに典型的な政治家として描いている。同書・190頁以下参照。
- 50) 首相の大きな仕事は、選挙で勝利することである。日本の場合は、衆議院議員選挙のみならず、3年ごとの参議院選挙、加えて統一地方選挙、党代表選挙という4つの重大選挙の看板として首相が利用され、敗北すれば看板の付け替えが行われるという選挙至上主義的党運営が与野党とも常態化している。これらすべての選挙に勝利しうる首相を生み出すことは、制度的には不可能である。むしろそこにポピュリズムが生まれる土壌がある。