

# 議会の口頭質問と閣僚の出席義務

——ドイツ連邦議会の口頭質問改革を手がかりに——

植松 健 一\*

## 目 次

はじめに——問題の所在

第Ⅰ章 基本法43条1項の規範内容

第Ⅱ章 ドイツ連邦議会の口頭質問制度

第Ⅲ章 2019年の対政府質問改革

第Ⅳ章 口頭質問というトレンドと議会議の課題

まとめにかえて——日本への示唆

## はじめに——問題の所在

日本の国会運営の課題として指摘されてきたのが、口頭質問の不在ないし過少である<sup>1)</sup>。いわゆる党首討論も、十分な成果を挙げていない<sup>2)</sup>。憲法学の立場から口頭質問の強化にコミットしてきた大石眞は<sup>3)</sup>、口頭質問への対応を政府の憲法上の義務と解し、その根拠を憲法63条後段（内閣総理大臣

---

\* うえまつ・けんいち 立命館大学法学部教授

- 1) 旧帝国議会や外国との比較を踏まえた、大山礼子「討論の場としての議会」レファレンス478号（1990年）4頁以下が現在でも参考になる。同『政治を再建する、いくつかの方法』（日本経済新聞出版社、2018年）73-79頁、白井誠『政党政治を考える』（信山社、2019年）128-134頁、田中信一郎『国会質問制度の研究』（日本出版ネットワーク、2012年）243-256頁、孝忠延夫「議会の機能の強化」ジュリスト1133号（1998年）109-110頁等も参照。
- 2) その運営上の課題は、大西勉「党首討論を巡る若干の問題」上田章先生長寿記念『立法の実務と理論』（信山社、2005年）831頁等参照。
- 3) 「参議院の将来像を考える有識者懇談会」意見書（2000年）や「首相公選制を考える懇談会」報告書（2002年）の中でみられる口頭質問強化の主張が、両懇談会に委員として参加した大石の提案であることは、田中・前掲注1）222頁参照。

その他の国務大臣は「答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない」の「答弁又は説明のため」という文言に求めている<sup>4)</sup>。また一方で、口頭質問強化論の中には、同時に国務大臣（とりわけ総理大臣）の国会出席の負担軽減の主張を伴うものもみられる<sup>5)</sup>。英国やドイツなどに比して長い国会出席時間に<sup>6)</sup>、総理大臣が「疲弊し、十分に行動する時間が持て」ず、外務大臣らも「重要な国際会議に出席できない」ことで「国益を損ねる事態」が生じているのだという<sup>7)</sup>。国会で首相・大臣を質す機会の増加と首相・大臣の国会出席削減とはベクトルが正反対にもみえるが、予算委員会をはじめとする委員会での質疑を副大臣や大臣政務官に任せた上で<sup>8)</sup>、大臣への口頭質問や議員同士の討論の場を別途確保するというのであれば、それはそれで1つの設計論としてありえよう。だが、この場合でも憲法63条の規範的要請を無視できない<sup>9)</sup>。かように63条は日本の議院内閣制の制度と運用を嚮導する重要な規定なのだが、その内容について（白井誠による議会先例研究のような例外もあるが<sup>10)</sup>）深く検討されてきたようにはみえない<sup>11)</sup>。

4) 大石眞「憲法問題としての『国会』制度」同『憲法秩序への展望』所収（有斐閣、2008年）161-163、179頁。

5) 例えば、21世紀臨調「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」（2010年）佐々木毅・21世紀臨調（編著）『平成デモクラシー』（講談社、2013年）所収364頁。

6) 岸本俊介「『日本の総理』と『英国の首相』の議会出席時間」RESEARCH BUREAU 論究14号（2017年）57頁以下、衆議院調査局議会制度等研究グループ「衆議院予算委員会における総予算審査と内閣総理大臣の出席時間」同69頁以下参照。

7) 「日本アカデミア有志による国会改革に関する緊急提言」（2012年）1頁、自由民主党2020年以降の経済社会構想会議有志「よりオープンに、より政策本位で」（2019年）4頁。自由民主党「日本国憲法改正草案」（2012年）にも（63条後段を新設2項に移した上で）「職務の遂行上、特に必要ある場合は、この限りではない」という但し書がある。

8) 質疑が口頭質問の機能を一部代替してきた点は、野中尚人「戦後日本における国会合理化的起源とその帰結」佐々木毅編『比較議院内閣制論』（岩波書店、2019年）所収231-236、250-252頁等参照。

9) それゆえ、21世紀臨調・前掲注 5）364頁は、「憲法が求めているのは合理的な範囲内の出席義務である」という解釈の上で、「答弁の必要のあるときに、そのつど出席することの合意を確立する」という方向を提案する。

10) 白井・前掲注 1）（とくに101-103頁）、同『政党政治の法構造』（信山社、2017年）。

11) 木下和朗「イギリス議会下院における議会質問制度の現況」上田崑寿・前掲注 2）所収 〃

同条が求める国務大臣の出席の範囲・態様——例えば、出席には答弁・説明の義務も含まれるのか、副大臣・政務官による答弁や文書回答でも義務の履行といえるのか——についての明確なコンセンサスはなく、そのため、この点についての現行の国会法、各議院規則、および先例<sup>12)</sup>の憲法適合性も定かではない。

本稿では日本の国会を検討対象としない——ただし本論の考察を踏まえた憲法解釈の展望は仮説的に示す——が、その参照素材として、ドイツの憲法状況に目を向ける。ドイツ連邦共和国基本法43条1項は、日本国憲法63条後段と同様に、連邦大臣の議会出席を義務付けている。実はこの規定のかの地での最近までの位置付けも、「休眠する(Dornröschenschlaf schlummern)」条文<sup>13)</sup>というべきものであった。しかし2019年2月のドイツ連邦議会議事規則(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GO-BT])改定に(限定的ながらも)結実する口頭質問改革論議の中で、同項の憲法解釈が注目を集めることになる。この時の議論から示唆を得るのが本稿の主要な課題である<sup>14)</sup>。そのうえで本稿は2010年代のドイツ連邦議会における口頭質問改革論の背景にも注目する。口頭質問への期待——範とされるのは英国議会の Question Time (QT) である——は、2008年のフランス憲法改正や2013年の欧州議会議事規則改正からも読み取れるが<sup>15)</sup>、そこに

---

↘959頁の指摘も参照。その背景には、議院の力が弱ければ「憲法や法律でいかに出席に義務を定めても、その強制方法が実際問題として不十分である以上、結局実際には大した効果をもたない」(宮沢俊義『全訂日本国憲法』[日本評論社、1978年]485頁)という冷めた認識がはたらいているのだろう。

12) 先例については、議院実務に通じる白井誠が「慣例の議院による出席要求の範囲は判然としない」(白井誠『国会法』[信山社、2013年]83頁脚注(17))と記している。

13) Christoph Schönberger, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 493.

14) 43条1項を論じた先行業績として、吉田栄司「ドイツ連邦議会における反対政党の内閣統制(責任追及)権」同『憲法的責任追及制論』(関西大学出版部、2010年)所収286頁以下。本稿は、この吉田論文(初出は1983-84年)以降の制度(1990年にGO-BTは大幅改定された)や学説、および政治状況を踏まえた考察を行う。

15) See, Florian Meinel, *Confidence and Control in Parliamentary Government*, 66 AM. ↗

「執行権の源泉たる議会という理念を脱ぎ棄てた、執行権の外部監督・外部監査としての議会という理念」<sup>16)</sup>への転換を認める論者もいる。このような潮流に日本の口頭質問活性化論を重ね合わせることで、その有効射程と課題はより明確になるであろう。本稿で触れるのはこうした問題構成全体の一部分にすぎないが、後の本格的な研究に向けた見通しは示しておくたい。以下、第I章で基本法43条1項の沿革と解釈論を整理し、第II章でGO-BT上の口頭質問制度の概要と運用上の問題点を確認し、第III章で2019年の口頭質問改革をめぐる憲法上の論点を整理する。さらに第IV章では口頭質問改革論議を通じて照射されたドイツの議会政の現時的課題を探る。最後に日本国憲法63条の解釈についても触れる。

## 第I章 基本法43条1項の規範内容<sup>17)</sup>

### 1 制度の沿革<sup>18)</sup>

あらためて基本法43条を確認しておこう。

---

↘ J. COMP. L. 317-368 (2017). 2009年に対大臣質問 (question à un ministre) を導入したフランス国民議会については、濱野雄太「フランスの議会質問制度」調査と情報-ISSUE BRIEF-1046号 (2019年) 参照。EU 運営条約230条2項には欧州議会とその議員からの質問への欧州委員会の応答義務が盛り込まれていたが、この議事規則改正により対委員会QTなどの質問手続が整備された (規則136条-141条)。2010年段階の欧州各国の議会の質問制度の比較として、See, Federico Russo/Matti Wiberg, *Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments*, 16 J. LEGIS. STUD. 215-232 (2010).

16) Meinel, *supra* note15, at 354.

17) 記述にあたり主要な基本法の注釈書や議会法のHandbuchを参照したが、まずは、Vgl. Hans Hugo Klein, Art. 43, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, München, EL 2019; Meinhard Schröder, Art. 43, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, EL 2008; Ralph Alexander Lorz/Maike Richterich, Regierung im Parlament, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Baden-Baden 2016, § 35; Siegfried Magiera, Rechte des Bundetages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin/New York 1989, § 52.

18) 詳細は、vgl. Heinz-Wilhelm Meier, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen ↗

【第43条】連邦議会及びその委員会は、連邦政府のいかなる構成員(jedes Mitglied der Bundesregierung)に対しても、出席を要求することができる。

② 連邦参議院及び連邦政府の構成員並びにこれらの受託者(Beauftragte)は、連邦議会及びその委員会のすべての会議に出席することができる。これらの者は、何時でも発言を認められなければならない。

このように同条は1項で連邦議会に連邦大臣への出席要求権すなわち「大臣召喚権(Zitierrecht)」<sup>19)</sup>を保障し、2項で大臣の出席・発言の権利を定める。日本国憲法の解釈で見られるように<sup>20)</sup>、召喚権と出席・発言権とを表裏一対的に捉える見方もあるが<sup>21)</sup>、制度沿革<sup>22)</sup>や43条の構造——1項が「連邦政府の構成員」のみ出席要求の名宛人になっているのに対して、2項は連邦政府や連邦参議院議員の「受託者」にも出席を保障する——を理由として、これに否定的な見解も根強い<sup>23)</sup>。とはいえ沿革的には議会の場

---

↘ Regierungssystem, Berlin 1982, S. 56-87; Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 3-19.

19) Zitieren には、「人を権威または実力によって呼び出す」(J./W. Grimm, Deutsches Wörterbuch), 「釈明などのために、ある所(市役所、委員会など)に出頭を求める」(Duden, Deutsches Universalwörterbuch), 「証人を立てる」(ebenda)などの意味がある。その語源のラテン語 citare は、einladen (招く), vorladen (喚問する), vorfordern zu erscheinen (出席を請う)などの意味がある(Meier, a. a. O. [Anm. 18], S. 56)。Zitierrecht を「召喚権」と訳すのには刑事訴訟法との関係で問題があるが、他に適当な言葉も見当たらないため——「出席要求権」では請求の主客が混乱する——先行する使用例に従う。

20) 例えば、大石・前掲注4)162頁。

21) Z. B. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 317.

22) 両者は憲法典上、常に一対であったわけではない。フランス1791年憲法では大臣の国民公会への出席権(第3編第3章第4節10条)のみが定められていたが、同1795年憲法(75条-77条)、1831年のベルギー憲法(88条)、1849年のフランクフルト憲法(121条・122条)では出席権と出席要求権がともに規定されている。1850年のプロイセン憲法(1850年)では大臣の議院出席・質問応答の義務(60条)のみが、他方、1871年のドイツ帝国憲法では帝国参議院議員の帝国議会出席の権利(9条。参議院議長は帝国宰相が務めるので宰相の議会出席権の根拠となる)のみが、それぞれ規定されている。1つの条規に出席・発言権と出席要求権が対で規定されたのは1919年のヴァイマル憲法33条である。

23) Schröder, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 43 f.; Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 122. Auch Utz Schliesky, Art. 43, in: v. Mangolt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München 2018, Rn. 38.

での宰相・大臣の責任追及を望む議会側と議会出席を通じた審議への介入を望む宰相・大臣側の意向の交差の中で、議会と執政府との接点の制度化の流れが確認できる以上、召喚権と出席・発言権との表裏一体性を説くことも不当ではないといえる<sup>24)</sup>。

大臣召喚権との関連で、政府に対する議会（議院）ないし議員の質問権（Interpellations- und Fragerecht）にも言及しておく必要がある。質問権は、憲法典ではなく議院の規則の中で発展してきた経緯がある（ただしフランスの憲法122条は大臣の議会への出席と情報提供の義務を併せて定めていた）。また、Interpellation と Frage の違いが強調されることもある。英仏の議会制度に詳しい小嶋和司は、interpellation を議院が政府の政治責任を問う契機となる「問責質問」と位置づけ、一般の質問（question）と区別している<sup>25)</sup>。もっとも、ことドイツでの沿革を見る限りは、大質問（Große Anfrage）と呼ばれる特定の質問手続——小質問（Kleine Anfrage）との違いは内容というよりは手続の違いである——を Interpellation と呼んできた伝統があり<sup>26)</sup>、この言葉が常に政府問責の意味を帯びていたわけではない<sup>27)</sup>。いずれにせよ現在では Interpellationsrecht は連邦議会の質問一般

---

24) 一説説否定論の Klein, a. a. O. (Anm. 17) が「出席権と召喚権は立法と執行の機能の……大幅な融合の特有形象」(Rn. 122) だと説くのも、そのような含意だろう。

25) 小嶋和司「行政の議会による統制」同『憲法と政治機構』（木鐸社、1988年）所収 329-331頁。美濃部達吉『議会制度論』（日本評論社、1930年）306-316頁も参照。美濃部・同312-315頁は、interpellation を「正式の質問」、question を「単純の質問」（これはドイツの小質問手続に対応する）に分けている。

26) 1849年のプロイセン王国代議院議事規則は以下のような規定を持っていた。「大臣に対する Interpellation は、特定の書式と議員30名の署名をもって、議長に対して提出されなければならない。議長は内閣（Staatsministerium）にその謄本を送達し、直近の議院の会議において、Interpellation への回答の意思の有無、回答の意思の有る場合の回答の時期についての説明を求める。内閣から回答の意思が示された場合には、質問者（Interpellant）は内閣の指定する日に詳細な発言が認められる」（29条）。同規則の1862年改定は Interpellation への大臣回答に対する議員の発言を、議員50名による動議を条件に認めた（33条・34条）。

27) ただし次のようにもいえる。ラテン語 interpellatio を起源とする Interpellation には「遮断」（Unterbrechung）や「妨げ」（Störung）の意味があり、議会手続としての

の文脈で用いられ<sup>28)</sup>、Fragerecht との区別も相対化している<sup>29)</sup> (区分を維持するなら、前者は議会の権限、後者は議員の権利という違いだろう)。ドイツにおける Interpellation = 大質問手続は、プロイセン王国代議院議事規則を引継ぎ、1876年のドイツ帝国議会議事規則で採用された。口頭質問手続のフラゲ・シュトゥンデ (Fragestunde. 以下、FS) も1912年の議事規則改正で導入されている。続くヴァイマル憲法下の1922年のライヒ議会議事規則では、議員30名に基づく質問権が保障された (56条)。ただし大質問の本会議での審議には、質問提出から14日以内に文書回答がなされない場合 (61条) または政府が求める場合 (1929年改正に基づく62条1項) という要件を付している。その限りでヴァイマル憲法下のライヒ議会の質問権は——議会内の政党構成の細分化・両極化の下、円滑な議事進行の必要があったとはいえ——帝政末期よりも制限された面がある。

## 2 大臣召喚権と質問権との関係

### (1) 43条具体化説とその批判

現行 GO-BT は政府への質問に関する複数の手続を設けているが (後述第二章1)、基本法自体には議会または議員の質問権の明記はない。初期の学説は、質問権の憲法上の根拠を基本法43条1項に求めた。同条が議会に保障した大臣召喚権の具体化が GO-BT の質問手続だというのである (質問手続43条具体化説 [Konkretisierungsthese])<sup>30)</sup>。かかる発想は、同じく質問

---

↘ Interpellation にも「政府を請願や照会によって煩わせる」、「正規の議事日程が中断または遅延を被る」という含意がある (Vgl. Meier, a. a. O. [Anm. 18], S. 97-99)。大質問は質問者の要求 (現行 GO-BT では1会派または総議員の5%の動議を要件) により本会議場で扱われる点において、議事を妨げない一般の「質問」とは区別される、「遮断」の性格を持つ。

28) Vgl. Leo Kiffler, Der Deutsche Bundestag, JöR 1977, S. 67 f.

29) Duden, a. a. O. (Anm. 19) は、Interpellation を「1名ないし複数の議員が政府に宛てた、特定の問題についての照会の求め」と説明する。

30) 「具体化」という表現は、Teodor Maunz, Art. 43, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, München 1958, Rn. 1. 43条1項の召喚権に Interpellationsrecht を含める理解として、↗

権規定を持たないヴァイマル憲法下、当時を代表する G. アンシュッツの憲法注釈書がヴァイマル憲法33条1項の定める國務大臣の議会出席義務の意味を「無言の着席ではなく議会の審議に参画する、とりわけ大臣が議会での質問に答弁 (Rede unt Antwort) する」<sup>31)</sup> ことだと解したことの影響を受けている。しかし1980年代以降の公法学では、大臣召喚権の規定からの質問権の導出について、「両者はその沿革の点のみならず、制度形態においても条件の点でも別種のもの」<sup>32)</sup> だとして（既述のように本来の Interpellation は文書質問としての大質問のみを指す概念であった）、批判が強まる。すなわち質問権と召喚権とは次のような手続上の相違が存在する<sup>33)</sup>。① 質問権は連邦議会の各議員に付与された権利であるのに対して、召喚権は機関としての連邦議会の権限であり、その行使に議会の議決を要する。② 質問権の名宛人は合議体としての「連邦政府」であり (GO-BT 100条-106条)、召喚権の名宛人は連邦大臣である。③ 質問への政府の応答義務は文書回答によっても、また政務次官・事務次官に回答を委任しても果たされ、大臣の議会出席とは直接の関係はない。これに対して召喚権は大臣本人が議場で議員と対峙する点に意義があり、その際の答弁は大臣が自ら行う必要がある。

---

↘ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 55; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999, Rn. 590 (初宿正典・赤坂幸一訳『ドイツ憲法の基本的特質』[成文堂, 2016年] 374頁)。Peter Badura, Staatsrecht, Berlin 1996, E. Rn. 17 にも、「43条の中で默示的にその構成要素として前提とされている Interpellation」という記述がある。

31) Gerhard Anschütz, Die Verfassung den Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., (1933), Bad Homburg v. d. Höhe 1960, Art. 33, Anm. 1 (S. 213)。この影響は、日本国憲法63条の解釈（「出席義務は、答弁・説明義務を含む」とする清宮四郎『憲法 I [3版]』[有斐閣, 1979年] 255頁など）にも及んでいる。

32) Meier, a. a. O. (Anm. 18), S. 100. Christian Teuber, Parlamntarische Infomationsrechte, Berlin 2007, S. 164-167.

33) Vgl. Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 80; Schröder, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 2-4; Martin Morlok, Art. 43, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., Tübingen 2015, Rn. 12; Lorz/Richterich, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 69.

加えて、具体化説に立った場合、基本法43条1項に基づく大臣召喚権の持つ(と通説が理解する)次のような特性が、質問権行使の運用上の足かせとなりえた。① **古典的な統制手段**：大臣召喚権は立憲君主政期の政府/議会二元構造を前提とする古典的な議会統制の手段であり<sup>34)</sup>、議院内閣制における政府と議会多数派の融合の下で大臣召喚権が正面から発動される機会は少ない。GO-BT 42条は本会議・委員会への連邦大臣出席要求動議が1会派または出席議員の5%の議員から出された場合には、その可否を議決すると定めるが、第1立法期から第18立法期(1949年~2017年)までの動議は112件、うち可決されたのは25件(満場一致2件、賛成多数23件)にとどまる<sup>35)</sup>。議会多数派=与党からみれば、政府との連絡協議の中で出席を要請すれば大臣が応じるのが一般的であり、その他にも政府情報を獲得する非公式ルートは存在するので召喚権の必要性が感じられない。野党側の出席要求動議が認められるのは、所管省庁の不祥事などで大臣に対する世論の批判が高まり、与党内からも召喚同意の声が出るような例外的な場面だけである<sup>36)</sup>。② **予備役の機能(Reservfunktion)**：それでも大臣召喚権が不要になったわけではない。「大臣召喚権の意義は、その存在によって、その適用を不必要にする点にある」<sup>37)</sup>。政府・与党間もしくは連立与党間に決定的な亀裂が生じた場合には、大臣召喚権が発動される可能性は残っており、それに対する政府の不誠実な対応は連邦首相不信任(基本法67条)

---

34) Ismayr, a. a. O. (Anm. 21), S. 316-318.

35) Vgl. Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (<https://www.bundestag.de/datenhandbuch>), Kap. 6.16; Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999 ([https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch\\_archiv](https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch_archiv)), Kapitel 6.17. これを43条1項の意義喪失とみる論者(Ludger-Anselm Verstejl, Art. 43, in: Münch/Kunig [Hrsg.], Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., München 2012, Rn. 41) もいる。

36) 直近の事例では、FS(トルコ・シリア国境での紛争犠牲者に関する報告への政府見解を求める質問)への連邦防衛相の出席要請動議が同盟90/緑会派から出され2016年6月22日に可決されている(BT-Drucks. 18/8852)。

37) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 40. この予防効果を「ダモクレスの剣」として肯定的に捉える立場もある(z. B. Ismayr, a. a. O. [Anm. 21], S. 318)。

の事由となりうる。この「伝家の宝刀」的な役割が大臣召喚権の持つ「予備役の機能」と呼ばれているわけだが<sup>38)</sup>、これは大臣召喚権が極めて例外的場面でしか発動されないことを意味するものである。③少数派権導入への「禁止効」：連邦の3つの州（ブランデンブルク、メクレンブルク＝フォアポメルン、シュレスヴィッヒ＝ホルシュタイン）のように憲法で州議会少数派にも州政府閣僚の召喚を認めるのなら格別<sup>39)</sup>、そのような規定を持たない基本法の下では、（現行の召喚動議提出権にとどまらず）大臣召喚権そのものを議院規則や法律で議会内少数派に付与するのは違憲だという解釈にもつながる<sup>40)</sup>。

基本法43条1項が以上①～③のような性質と規範内容を持つのだとすれば、その具体化とされるGO-BT上の質問権も各議員や野党会派の行使の余地はさらに狭まるであろう。それならば、質問権の根拠を基本法38条1項の保障する連邦議会議員の地位（および同20条2項の民主政原理）に求めた方が<sup>41)</sup>、実務上の可能性は拡がるはずである<sup>42)</sup>。

38) Schröder, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 13. auch Lorz/Richterich, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 64; Morlok, a. a. O. (Anm. 33), Rn. 13.

39) 要件は、本会議の5分の1または委員会の3分の1の議員/委員（ブランデンブルク憲法66条1項）、本会議/委員会に出席している3分の1の議員/委員（メクレンブルク＝フォアポメルン28条1項）、同4分の1の議員/委員（シュレスヴィッヒ＝ホルシュタイン21条1項）と異なる。

40) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 43. クラインは、基本法改正による少数派への召喚権付与にも、濫用のおそれや大臣の負担を理由に立法政策上、反対する（ebenda, Rn. 44）。Auch Sachs, unten Anm. 87, (Ansprache), S. 27.

41) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 85; Morlok, a. a. O. (Anm. 33), Rn. 12; Schliesky, a. a. O. (Anm. 23), Rn. 26.

42) 連邦憲法裁判の判例も議員地位説に立つと解しうるが、その判旨には不明確な点も残る（Vgl. dazu Teuber, a. a. O. [Anm. 32], S. 158-160）。FSでの扱い拒否の合憲性が争点となった初期の決定では、FSでの「口頭質問に対する連邦政府の回答は、個々の議員にとって自己の活動に不可欠な情報を迅速かつ確実に入手させることに資する」としつつも、連邦大臣の回答は「議会の質問権の枠内で質問に対して答弁する憲法上の義務の一部」だと判示しており（BVerfGE 13, 123 [125]）、この権利の主体が議員なのか議会なのか（あるいは競合するのか）判然としない。その後、1986年の統制委員会判決は「適切な任務遂行に必要な情報の受領を妨げられない権利」を「38条1項で保障される議員のメ

## (2) 43条具体化説批判論にとっての大臣召喚権

ただし、43条具体化説を批判する論者が大臣召喚権と質問権との制度趣旨上の連関を完全に切断して理解しているわけでもない。それは、以下の理由による。

(a) 大臣の対議会責任にとっての召喚権と質問権の重畳性：まず、批判論の多くも、召喚に基づき議会に出席した大臣には、そこでの正当な理由のない答弁拒否は認められないと考えているからである<sup>43)</sup>。また、その点と連動して、批判論も召喚権が有する政府への議会統制の機能自体は——「予備役」の効果であることもむしろ評価しつつ——否定せず、むしろ基本法43条1項と38条1項の質問権は重畳的に大臣の対議会責任性の要素を成すと考えているからである<sup>44)</sup>。批判論の H. H. クラインは次のように説く。「出席を求められた政府閣僚の応答義務は、質問を受けた政府の返答義務と同様に、民主的立憲国家に議会と政府を結び付ける諸関係——それは大臣責任の制度、権力分立の原理、実効的な議会統制の原則、……獲得

地位」(BVerfGE 70, 324 [355])と捉えたが、1989年のヴェッペザール判決はそのような議員の権限を議会の質問権行使への「参画 (Beteiligung)」と位置づけ (BVerfGE 80, 188 [218])、この理解が小質問に関する2009年の決定 (BVerfGE 124, 161) にも——基本法20条2項2文にも言及した上で——引き継がれることになった。同決定が20条2項に言及した理由については、毛利透「諜報部局による連邦議会議員の情報収集についての議員の質問権」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例IV』(信山社、2018年) 334-335頁の説明を参照。

43) Morlok, a. a. O. (Anm. 33), 11; Schliesky, a. a. O. (Anm. 23), Rn. 26. auch Versteyl, a. a. O. (Anm. 35), Rn. 26; Magiera, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 12. 他方、あくまで否定的な見解として、Kibler, a. a. O. (Anm. 28), S. 66-68. また、Klein, a. a. O. [Anm. 17], Rn. 71 のように、答弁義務を43条1項からの導出を拒否し、大臣の対議会責任という憲法の一般原理に根拠を求める論者もいる。ただし、Ismayr, a. a. O. [Anm. 21], S. 318 は、自ら答弁するか代理に委ねるかの裁量が大臣に認められている運用下では、答弁義務に実践的意味はないと断ずる。

44) Vgl. Schröder, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 12; Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 36-38. 43条具体化説の有力な批判者であった H.-W. マイアーも、38条から導き出される「独立の質問権」とは別に、「43条1項に内在する」従属的質問権 (unselbständiges Fragerecht) の存在を示唆する (Meier, a. a. O. [Anm. 18], S. 101)。イスマイルも、召喚権の政府統制の予防的效果は小さくないと述べる (Ismayr, a. a. O. [Anm. 21], S. 318)。

情報を野党も含む議会と原則として共有する政府の義務等々の中に、要するに基本法の憲法秩序の中では議院内閣制の中に体言されてもいる——の網の中に一体的に根を下ろしている」<sup>45)</sup>。このような視座に立てば、具体化説批判論の立場でも、「43条1項に規定された召喚権が、連邦政府に対する情報請求の実現手段を連邦議会にもたらしめている」と述べるができるし<sup>46)</sup>、「召喚権と質問権が相互の関係がないということにはならない」<sup>47)</sup>とする説明にも矛盾するところはないであろう。

(b) 機関協働としての鍵としての召喚権：さらに学説の中には、政府に対する議会統制の側面と並行して（あるいは、より重い比重で）政府と議会の機関協働という側面に大臣召喚権の意義を認める場合もある。例えば H. H. クラインは、「大臣召喚権の意義は、政府と議会の双方の主張する立場を踏まえた相互的な関係に立つことを必然的に求めるような実りある協調という目標をもった、政府と議会の間のコントクトの確立にある」という<sup>48)</sup>。M. シュレーダーも、大臣召喚権に議会と政府という「権力分立的に設計された2つの憲法機関間のコントクト、提携、コミュニケーションの確立する」役割を認め、ゆえに大臣召喚権を「憲法機関相互尊重義務（Verfassungsorgantreue）という不文の憲法原則が表出したもの」と位置付ける<sup>49)</sup>。これは憲法機関相互尊重義務を主題化した W.-R. シェンケの論考が、基本法43条1項を連邦議会の立法行為への連邦政府の関与（同76条1項）を実効化する規定と捉えたことを踏まえたものである<sup>50)</sup>。確かに、このように捉えれば大臣召喚権と大臣の出席・発言権との表裏一体性も首

45) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 85.

46) Christian Dicke, Art. 43, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, Heidelberg 2002, Rn. 20. Versteyl, a. a. O. (Anm. 35), Rn. 26 は、野党議員にとって政府答弁を議事録上の記載ではなく本会議場で実際に聴けることの心理的効用を指摘する。

47) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 81.

48) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 70.

49) Schröder, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 14.

50) Wolf-Rüdiger Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977, S. 110 f.

尾よく整理できるし、43条2項が連邦参議院議員の出席を保障している点の説明もつく。ただし、このような捉え方が大臣召喚権の対政府責任追及の契機を希薄化させないかの問題は、やはり看過できないところである<sup>51)</sup>。

### 3 小 括——大臣召喚権の内容

現在の通説の枠組みに則って、基本法43条1項の大臣召喚権の内容をあらためて整理すれば、以下ようになる。

(a) 召喚義務の名宛人：43条1項の文面上、召喚の義務を負うのは連邦政府の構成員たる連邦大臣本人であり、また、正当な理由なく出席を拒むことは許されない。大臣の出席義務が免除される正当な場合に該当するのは、①政務次官 (Parlamentarischer Staatssekretär)<sup>52)</sup>や事務次官 (Beamteter Staatssekretär)によっても答弁できると議会が判断した場合、②外交上の重要な海外出張や重病で出席が困難な場合、③裁判所からの呼出しなど別の法的な義務との調整が必要な場合などである<sup>53)</sup>。事由①の点では、実務上は大臣よりも所掌事務に通じた政務次官が出席要求の名宛人となる場合もしばしばみられる。このような実務には批判もあるが、政務次官への出席要求を43条1項と関係ない非法的な依頼と解することで、これを承認する見解もある<sup>54)</sup>。

(b) 連邦大臣の対面答弁と誠実答弁の義務：大臣召喚権は、連邦大臣に議員からの質問への議場での対面<sup>55)</sup>および——私人の個人情報や「執政上

---

51) シェンケの描く憲法機関相互尊重義務の概念史からは (Schenke, a. a. O. [Anm. 50], S. 25-37)、この憲法原則に及んでいる R. スメントの統合理論の影響が看取できる。

52) 政務次官について、Vgl. Steffi Menzenbach, Die Parlamentarischen, Berlin 2015. 毛利透「内閣と行政各部の連結のあり方」『統治機構の憲法論』(岩波書店, 2014年)所収116-120頁, 上田健介『首相権限と憲法』(成文堂, 2013年)93, 105-106頁も参照。

53) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 63-65.

54) Schliesky, a. a. O. (Anm. 23), Rn. 20.

55) 通信技術を用いた遠隔参加は43条1項の要請を充たさないため議会側の同意が必要とする説もある (Schliesky, a. a. O. [Anm. 23], Rn. 22)。

の固有責任の核心領域」に関わる場合などの答弁拒否は別として<sup>56)</sup>——「真実のとりの十分な」答弁を義務付ける<sup>57)</sup>。

このように大臣召喚権は、与党会派の同意を個別に必要とする全体としての議会の権利と位置付けられ、また、その性格を対政府質問権と切り離されることで、政府統制手段としての実践的意義を大幅に失っている。それは議会の政府統制手段としては古いタイプの権利で、政府＝与党が融合する議院内閣制の下では「予備役」の役割にとどまるとされるのである。しかし、このような理解からは質問への連邦政府の応答義務一般を基礎付けることはできても、例えば大臣による議会答弁といった応答の具体的な態様までを一義的に導くことは難しい。このことが口頭質問制度の実質化という政策課題にとっての法的な障壁となるわけであるが、この点は章をあらためてみていくことにしよう。

## 第二章 ドイツ連邦議会の口頭質問制度

### 1 議事規則上の口頭質問、とくに対政府質問の運用実態

#### (1) 連邦議会の質問・討論制度の類型

濱野雄太が紹介するように<sup>58)</sup>、GO-BT は文書質問として①大質問(100-103条)、②小質問(104条)、③個別質問の類型を、また口頭質問として④フラーゲ・シュトゥンデ(Fragestunde, 以下FS)(緊急質問を含む)、⑤対政府質問(Befragung der Bundesregierung)の類型を、政府に対する質問手続として設けている(GO-BT 100条-106条)。さらに、自由討議の場としての⑥時事問題討論(Aktuelle Stunde [以下AS], 106条・第5附則)も、これらのタイプの1つに含めることができる。ただし注意すべき点が2つあ

56) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 103-109; Schröder, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 33-37.

57) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 74.

58) 濱野雄太「ドイツの議会質問制度」調査と情報 (ISSU BRIEF) 1037号 (2019年)。1990年改正時のGO-BT (附則を含む)については、吉田・前掲注14) 351頁以下に全訳および改正経緯の解説がある。

る。1つは会派・議会少数派の質問権・討論権といえる類型①②（1会派または総議員の5%を要件）および類型⑥と異なり、類型③④⑤はたしかに形式上は個々の議員に認められているが、その運用実態をみると類型③は別にして、類型④や⑤については、質問内容や登壇者についての各会派での調整がなされており<sup>59)</sup>、各議員が会派を離れて自由に質問をしているとはいえないという点である。もう1つ注意すべきは、類型③と類型④がGO-BT 105条・同第4附則で定められた一連の手続だという点である。類型④のFSは1951年のGO-BT 制定期から続く制度であり、現行では本会議開会週の水曜日に対政府質問に続いて実施されている（予定されている口頭質問総時間180分〔第4附則1条〕のうち対政府質問の時間以外が充てられる）。議員が質問を提出する場合、FSでの答弁か文書回答かを選択し<sup>60)</sup>、後者の場合は類型③の質問として1週間以内に政府から文書回答を得ることができる（第4附則13条-14条）。しかし、本会議開会週につき1議員2件まで提出が認められる類型④においても、すべてがFSで答弁されるわけではなく、FSで取り扱われない場合の文書回答も認められている（第4附則12条）。口頭回答となるFSも、ほとんどは大臣ではなく政務次官（ときに省の事務次官）が答弁しており、大臣と議員との実質的な討議を保障するものではない。「実態に即すならフラゲ・シュトゥンデの口頭質問とは、すなわち文書質問のこと」<sup>61)</sup>という見方さえある。それでも1970年代にはFSは比較的活発だったとされるが、現在のメディアの注目度は低い<sup>62)</sup>。

59) 濱野・前掲注58) 4頁。

60) 文書回答を求める質問には議員が所属する委員会の所管する専門の問題が多く、議員の選挙区の問題は比較的少ない。Vgl. Ismayr, a. a. O. (Anm. 21), S. 333.

61) Florian Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, Tübingen 2019, S. 274.

62) Sven T. Siefken, Parlamentarische Kontrolle im Wandel, Baden-Baden 2018, S. 162 f. この点、ASの評価はもう少し高い（Vgl. ebenda, S. 169-172）。ASは「公共の時局的な関心である問題に対する討議（Aussprache）」を行う手続であり、「議会の討論を再びより時宜に適い、より鮮度が高く、より興味深いように形づけ、議会を再び政治的論議の中心地にする手段」（Ismayr, a. a. O. [Anm. 21], S. 334）たることを期して1965年に導

## (2) 対政府質問とその評価

それでは対政府質問についてはどうであろうか。対政府質問は1990年に導入された時間枠であり<sup>63)</sup>、本会議開会週の水曜日13時から実施され、2019年 GO-BT 改定前は通常30分間で実施されていた。沿革的には閣議報告制の見直しの系譜に属するため<sup>64)</sup>、直近の閣議内容に関する政府側説明が質問の契機とはなるが、「時事的な関心に関する質問」(GO-BT 第7附則2条)も取り上げられ、議員の事前通告の質問にその場で大臣が即座に応答するという(その名のとおり本来はFSが目指した)英国のQTにより近い自由な質問応答の姿になるはずであった。確かに、この質問枠に対する野党会派の利用状況だけでみれば対政府質問を「重要な少数派権」<sup>65)</sup>と評する余地もあるのかもしれない。だが、数値上の実績の割には対政府質問への評判は芳しくないことは、例えばマウンツ＝デューリッヒの基本法註釈書(H. H. クライン執筆)の叙述が端的に示している。「対政府質問の際に直前の閣議でいかなる基本的な政治上の方針決定がなされているのか、議会や公衆は確認も予測もできない。通常は連邦政府自らが設定した閣議に関する1つのテーマの報告があるだけで、その枠を超えることも、その後報告テーマへの関連質問の機会が設けられることも稀であり、いわゆる

---

ゝ入された。時間は原則1回1時間とされているが、政府の基本政策に関する論点が取り上げられる傾向にあり、メディアでの注目度は他の質問手続に比べると高い。ただし課題も指摘されている。基本政策に関わる討議は議論を深めるよりも論破と責任回避が優先されがちであり、それでもときには各委員会で取り扱われる専門度の高い質問がなされる場合もあるのだが、これはこれで一般公衆には理解しにくいというのである (Ismayr, ebenda, S. 338)。

63) 対政府質問は1990年に導入された時間枠であり、本会議実施週の水曜日午前に開かれる連邦政府の閣議で論じられた政府の方針や、政府の権限に関わる時事的な問題について、議員が質問する時間である。2019年 GO-BT 改定前は通常30分間とされていた。

64) Siefken, a. a. O. (Anm. 62), S. 166 f. 閣議に関する議会への報告は、1973年にそれまでの内閣定例情報制度を改編した内閣時事報告制度があったが、報告内容が先に記者会見などを通じてメディアに伝えられており、その意義が疑問視されていた(吉田・前掲注14) 313頁参照)。

65) Lorz/Richterich, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 83.

自由質問の時間も残らない。首相は対政府質問に姿を見せず、所管に該当する報告テーマについてのみ大臣が出席するにすぎない。メディアの関心は低く、議員出席も少ないことは、この制度の政治的魅力的乏しさを証明している。対政府質問は英国庶民院の „Prime Minister’s Questiontime“ とは比べ物にもならない<sup>66)</sup>。S. T. ジフケンの実証研究においても、対政府質問は当初の期待されたような「本会議開会週の『ハイライト』とも、『野党の時間』ともみなされていない」と診断されている<sup>67)</sup>。批判者たちの指摘をまとめれば、対政府質問は次のような問題点を抱えていた。① 政府側が質問のテーマを決めており、予定時間の大部分（または全部）が直近閣議の審議事項の1項目——それが有権者の関心の高い問題とは限らない——で終わってしまう<sup>68)</sup>。② どの大臣が出席するかも政府側が決定している<sup>69)</sup>。実際には回答の大半は政務次官が担当し、大臣は冒頭の簡単な報告を行うだけである（それすら政務次官が行う場合もある<sup>70)</sup>。③ 内容的にも質問と噛み合わない場合や、本筋からずれた回答がなされる例が少ない。④ 与党会派の議員による質問は政権擁護に終始したものが大半である<sup>71)</sup>。⑤ 与野党問わず議員の出席率が悪く、野党側の質問者も知名度の高くない議員が登壇している。⑥ そのためメディアや世論の注目も低い<sup>72)</sup>。

---

66) Klein, a. a. O. (Anm. 17), Rn. 95.

67) Siefken, a. a. O. (Anm. 62), S. 168. ただし利用件数だけでいえば、2010年代はそれ以前に比べて悪くはない (vgl. ebenda, S. 166-169)。

68) Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 257 f.

69) 「連邦政府は、どの大臣ならば見た目上、世論を一番不愉快にしないかに気を配り、問題のある大臣を可能な限り争いのないテーマに合わせて議会に送ることができる」(Florian Meinel, Questions to the ministers, verfassungsblog. de, 6.2.2019)。

70) 濱野・前掲注58) 5頁が、本会議議事録(2017年10月～2018年9月の12回)を基に算出したところ、本会議での答弁は大臣0.0%、政務次官98.2%、事務次官1.8%であった。なお、英国の Prime Minister’s Question Time (PMQT) にしても、フランス国民議会の対政府質問 (question au Gouvernement [QAG]) にしても全閣僚出席が原則である。

71) 与党会派には政府が決定した質問のテーマは事前に知らされている (Vgl. Ismayr, a. a. O. [Anm. 21], S. 339)。

72) 対政府質問に触れる報道は、連邦議会を扱う報道全体の2%程度である (Vgl. Siefken, ➤

そのため次のような改善策が指摘されてきた<sup>73)</sup>。① 連邦首相以下、複数の大臣が出席すること（全閣僚出席を求める論者もいる）、② 質問の議題設定を政府側ではなく議会側が主導すること、③ 閣議議題に関する情報を質問者が事前に得ていること、④ 質問・答弁時間を十分に確保すること（30分間では短い。他方で FS に180分間も必要ない）。

## 2 改革への動き

### (1) 「肥大した大連立」(qualifizierte Große Koalition) の成立

2010年中葉に入り質問制度改革を求める声が強まる。背景の1つには、第18立法期（2013～2017年）の「肥大した大連立」と呼ばれる CDU/CSU（キリスト教民主同盟/社会同盟）と SPD（社会民主党）の連立政権（連邦議会議席の約80% [総議席630の502議席] を与党が占有）の成立があるとみてよい。その結果として生じた基本法上・法律上の議会内少数派権（その多くは総議席の25%）の行使不能状態に対して、与党側も少数派権要件を引き下げる特例を GO-BT に設け（126a条）、発言時間についても野党会派に配慮をしたが<sup>74)</sup>、対政府議会統制の弱体化を完全に補填しうるものではなかった。ベルテルスマン財団が2014年に出した報告書「目に見える民主政」（D. ヒーエレマン/U. ジーベラー執筆<sup>75)</sup>）の背後には、そうした危機意識が確認できる。同報告では口頭質問の機能不全を指摘され、とくに対政府質問の抜本的改革が提言されている（その内容は後述第IV章2で触れる）。同様の問題意識は連邦議会内部にもあった。2005年から2017年まで連邦議会議長

---

↘ a. a. O. [Anm. 62], S. 169)。

73) Vgl. z. B. Ismayr, a. a. O. (Anm. 21), S. 328 f.

74) Vgl. dazu Simon Gelze, Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition, Berlin 2019. 植松健一「ドイツの民主政の現状と課題」憲法研究2号（2018年）75頁以下も参照。

75) Dominik Hierlemann/Ulrich Sieberer, Sichtbare Demokratie, Bertelsmann Stiftung 2014. Bertelsmann Stiftung はメディア複合企業のベルテルスマン・グループにより設立され、芸術、教育、政治、医療などの分野で事業展開している。

を務めた N. ラマートは「対政府質問も FS も、その構造はドイツ議会主義の秀作たりえてない」(BT-Plenarprotokoll 18/1, S. 8 B)として、口頭質問の改善を再三訴えている。とくに2014年には議事運営を決める連邦議会議長老評議会の場で、FSの時間短縮と対政府質問の60分間への拡大、対政府質問の議会主導の議題設定などの改善を提案したが、与党の了承を得られず挫折した<sup>76)</sup>。

## (2) 民主政にとっての「出席/現れ」(Anwesenheit)

公法学では C. シェーンベルガーが質問制度改革の論陣を張った。彼の「民主政における Anwesenheit の消失」(2016年)という論考では<sup>77)</sup>、「反時代的」ともいえる民主政観がその主張を支えている点が興味を引く。同論考は題名のとおりに、共同体全構成員の出席の民主的規範論上の意義を説き、それから逸脱するドイツの政治制度・政治過程の現在の事象を批判的に論じる内容となっている。シェーンベルガーは、政治的共同体の問題の審議・決定にとっての全構成員による「同じ時、同じ場所につどうこと(Zusammenkunft)」, すなわち「出席/現れ」の決定的な重要性を強調する<sup>78)</sup>。「出席/現れの下での口頭での言葉の説得力は、行政や専門家の文書主義的な報告体制やメディアの映像世界に優位する」からである。しかしながら、移動・通信技術の進歩と社会的な個人化の進行により不在(Abwesenheit)を前提としたコミュニケーションが普及する中、皆が「定期的と一緒に姿を見せる(Präsenz)」機会は減っている。その結果としての「言葉と場所の特別の一体性」の喪失が民主政に及ぼす影響を、シェー

---

76) Vgl. Imre Balzer, Ein Frage, Frau Bundeskanzlerin!, in: Zeit-online 30.10.2017. ラマートは議長退任演説(2017年9月5日)の中でも同様の批判をしている(Plenarprotokoll 18/245, 25256 A)。

77) Schönberger, a. a. O. (Anm. 13), S. 486 ff.

78) 「現れ」の意義は H. アレントや近時の J. バトラーなどが注目してきたが、シェーンベルガーの考察では残念ながらそれ以上の踏み込みはない。COVID-19の影響が世界を覆った時代にこそ、主題化すべき論点である。

ンベルガーは選挙、政党、議会の3つの領域での「出席/現れ」の衰退として描き出す。それは具体的には、①郵便投票制（連邦選挙法17条2項）の要件緩和<sup>79)</sup>、②政党での黨員投票やネット回線を利用した全員参加の黨員大会、そして③連邦議会の対政府質問への閣僚欠席であり、これらの状況が有権者を民主政から遠ざけているとされる。いかに現代の遠隔通信技術がヴァーチャルな「出席」を可能にしても、それは参加者に自分の重要な問題だという意識を与えるものではなく、リアルな「出席」の代替とはならない<sup>80)</sup>。かくしてシェーンベルガーは連邦議会での出席/現れの制度的強化を求める<sup>81)</sup>。各議員の政治的立場や個性を際立たせ、政治的決定の追跡可能性（Nachvollziehbarkeit）を高め、しかも政治的争点の可視化によって民主政の活性化に貢献する本会議場での公開討論——それに適した口頭質問の制度化が基本法43条1項の要請であり、とりわけ政府・与党と議会内反対派との「武器の対等」の観点からすれば、基本法43条2項の連邦大臣に議会への出席・発言権との均衡上、連邦議会の1会派の要求をもってFSへの連邦議会閣僚の出席を義務付ける制度設計（少数派権としての大臣召喚権）も、やはり43条1項の要請するところだというのである。

### (3) 対首相質問の実現

ただし2016年段階のシェーンベルガーは、この時期の与党の消極姿勢か

79) 郵便投票制は2008年の連選挙法改正で大幅に拡大され、普通選挙の原則との関係が問われたが2013年の連邦憲法裁判決はこれを合憲とした（BVerfGE 134, 25）。シェーンベルガーは郵便投票制の一般的な拡大には批判的である。1つの理由として郵便投票や電子投票では投票の秘密が担保されないという点がある。シェーンベルガーは、秘密投票を民主政の観点から批判したC. シュミットの議論には与せず、むしろ秘密投票の保障で選挙人の個人化されることでこそ、選挙人はcitoyen一般となり諸々の社会的拘束から自由な投票が可能になると考えている（Schönberger, a. a. O. [Anm. 13], S. 486-487）。

80) この認識の妥当性は検証を要するが、選挙での投票率低下や政党黨員数の減少はとくに2000年代以降のドイツで大きく問題視されていることは事実である。Vgl. z. B. Alexander Thiele, Verlustdemokratie, 2. Aufl., Tübingen 2018, S. 243-269.

81) Schönberger, a. a. O. (Anm. 13), S. 491-494.

らして口頭質問の改善が直ちに実現するとは考えておらず、野党会派が起こす機関訴訟の中で違憲の判断が下されることに期待をつないでいた<sup>82)</sup>。ところが彼の予測に反して事態が動いた。2017年秋の連邦議会選挙後の長い連立交渉の末、18年3月にCDU/CSUとSPDの大連立が更新される。2018年3月12日の連立協定には、SPDの要望で「連邦議会を政治的・社会的な討議の中心地とする：対政府質問の改革、連邦首相に対する定例質問、本会議での内政・外交上の大きなテーマに標準を合わせた討議」という項目が盛り込まれた<sup>83)</sup>。その具体化として、イースター前、夏季休暇前、クリスマス休暇前の年3回は連邦首相が本会議での質問に直接応答する対首相質問制度が導入された。そこには政府方針が連邦議会への報告より先に連邦プレス会議の首相会見や大臣の「ぶら下がり」を通じて国民に伝わる現状<sup>84)</sup>への、議会側の危機意識がはたらいていた。対政府質問での首相の不在を非難してきた改革論者からすれば、対首相質問の定例化は一歩前進といえる。2018年6月6日実施の最初の対首相質問に関していえば、メディアの注目度も高かった。しかし年3度・1回60分間の対首相質問だけで従来からの不満が解消されるわけでもない。議会制度論を専門とするW. ツエーの対首相質問への評価は、政府所信表明に幾分か質問の要素を加えただけで魅力がない、実施時期が議会の審議日程と切り離されたため「議会の仕事納め」と「クリスマス前の首相のミサ」程度の印象しかないと言及<sup>85)</sup>。C. シェーンベルガーも、首相が本会議で議員の質問に直接応答する機会ができた点は評価しつつも、本来的には首相は内閣の一員として対政府質問に出席するのが望ましいと説いている<sup>86)</sup>。

---

82) Schönberger, a. a. O. (Anm. 13), S. 494.

83) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (19 Legislaturperiode), 2018, S. 18.

84) Vgl. Ismayr, a. a. O. (Anm. 21) S. 338.

85) Zeh, unten Anm. 87 (Stellungnahme), S. 2 f.

86) Schönberger, unten Anm. 87 (Stellungnahme), S. 49.

### 第三章 2019年の対政府質問改革

#### 1 各会派の改革案

第19立法期（2017年10月～）が始まると連邦議会の各会派は、口頭質問改革のためのGO-BT改正案を提出する。各会派の改正案は「選挙審査、不逮捕特権および議事規則に関する委員会」（以下、議事規則等委員会）に付託され、2019年1月30日の有識者公聴会を経て2月15日にCDU/CSU=SPDの与党案が議事規則等委員会提案として採決され（BT-Drucks. 19/7859）、同21日の本会議で与党案に基づくGO-BT改定が実現した（Plnarprotokoll 19/83。発効は同年3月1日。内容は後掲の新旧対照表を参照）。なお、GO-BTではなく法律での規律を求めるAfD（ドイツの選択肢）は、各会派の案の委員会採決の後に法律案（および予備的に同内容の議事規則改正案）を提出している（2020年3月30日までにこれらの案が委員会で審議された形跡はない）。以下が各会派の改正案の概要である。

a) 与党案（BT-Drucks. 19/1）：①FSの時間を現行の180分間（第4附則1条1項）から90分間に短縮し、対政府質問を現行の30分間から60分間に拡大する（さらに議長はFSの時間短縮により15分間の延長をすることができる）。②対政府質問について、閣内のローテーションによる最低1名の大臣の出席を義務付ける（4条）。③対政府質問の質問事項について直近の閣議の内容優先原則を廃止する。④対首相質問の年3回で定例化する（7条）。

b) 左翼党（Die Linke）案（BT-Drucks. 19/7）：①FSの時間を90分間に短縮し対政府質問を60分間に拡大する（与党案①と同旨）。また、FSの時間短縮に伴う配慮として、文書質問の議員当たりの提出上限を現行の月4件（第4附則13条）から6件に増やす。②「吸収ルール」（当該本会議開会週の議事項目に関わる質問は本会議審議に吸収し、文書回答とするルール〔第4附則2条2項〕）を廃止する。③閣議内容優先原則を廃止する（与党案③と同旨）。

④ 対政府質問を一般質問と欧州関連質問 (Befragung zu Europathemen) とに再編する。欧州関連質問は、欧州評議会開催週の一般質問の後に行われる。大臣は5分間以内で欧州議会の議題または欧州の時事問題に関して説明をした後、30分間以内で議員との質問応答を行う (この週のFSは35分間に短縮)。欧州関連質問のない週には、議長の裁量で一般質問を60分まで延長できる。⑤ 大臣は質問の冒頭に直近閣議に関する説明 (最長5分間) を行うが、議会側は各会派が持回りで設定した論点についても政府見解を求めうる。⑥ 対首相質問 (首相の最長10分間の冒頭説明と50分間の質問応答) を最低年4回実施で定例化する。

c) 同盟90/緑 (Bundnis90/Die Grünen) 案 (BT-Drucks. 19/240) : ① (政務次官の答弁を認める) FSを75分間に短縮し対政府質問を75分間に拡大する。15分までは無条件に延長が可能で、それを越える延長もFSの時間短縮によって可能とする。② FSの「吸収ルール」を廃止する (左翼党案②と同旨)。③ 時事問題質問 (第4附則9条) の「明らかに緊急性のある公共の関心」という要件を削除する。④ 議員からの質問への回答は、文書ではなくFSの口頭答弁で行う。⑤ 対政府質問は一般質問と欧州関連質問とに再編する (左翼党案④と同旨)。欧州関連質問は最長60分間とする。⑥ 一般質問での閣議内容優先原則は維持する一方、閣議開始前に閣議議題の連邦議会各会派への事前通知を連邦政府に義務付ける。⑦ 質問事項は各会派の持回りで決める。⑧ 大臣の冒頭説明 (最長5分間) は直近閣議に関するものを原則とするが、時事的に関心の高い論点についても政府の説明を求めることができる (左翼党案⑤と同旨)。⑨ 多くの議員が出席できるように、一般質問の時間には委員会を原則開催しない。

d) FDP (自由民主党) 案 (BT-Drucks. 19/7860, 7861) : ① FSを完全に廃止し対政府質問を最大240分間に拡大する。② 対政府質問の内容は議員の自由とする。③ 質問にどの大臣が出席・答弁するかは議会が決める。「これにより連邦議会は、連邦政府のいずれの閣僚の出席も要求できる権利 (基本法43条1項) を行使する」。④ 大臣は自ら回答し、代理を原

則認めない。効率的な運営のため大臣答弁は最長2分間とする。⑤ 対首相質問の年4回の定例化に加えて、議会の4分の1の議員の求めがあれば実施する。

e) AfD 案 (BT-Drucks. 19/7862, 19/7939) : ① 対政府質問には原則として連邦首相を含む5名の大臣が出席する。それ以上の数の大臣の出席は代理も認められる。② 連邦政府はあらかじめ議長に対して各回の対政府質問に出席不可能な大臣を通知する。議長は本会議開会週の頭に政府に対して出席すべき大臣名を通知する。③ 首相は自由な内容で冒頭発言をし(5分間)、これに野党会派議員が最初の応答を行い(3分間)、その後は各会派均等の時間で質問・答弁(各質問者2件以内の追加質問も含め、質問・答弁は1分間)を2巡する。

このように与党会派案の内容は閣議内容優先原則の廃止を別にすれば、対首相質問の導入などすでに実施済みの運用の法制化にとどまるのに対して、野党の会派案は、① 出席大臣や質問テーマ設定の決定に関する議会の主導権確保(左翼党, 同盟90/緑, FDP), ② EU 問題に特化した質問時間の確保(左翼党, 同盟90/緑), ③ 対首相質問の回数増と少数派の開催請求権の保障(FDP), ④ FSの全廃(FDP), ⑤ 閣僚の最少出席数の設定(AfD)などの試みを含むものであった。

2019年2月21日のドイツ連邦議会議事規則第7附則改正の新旧対照表

第7附則 連邦政府質問の指針	
改正前	改正後
第1条 連邦政府に対する質問は、本会議週における水曜日13時00分に行われる。	第1条 連邦政府に対する質問は、本会議週における水曜日13時00分に行われる。質問の時間は、 <u>通常60分間とする。議長は質問を最長15分間まで延長することができる。延長の時間に応じてフラージェ・シュトゥンデは短縮される。</u>
第4条 質問の時間は、 <u>通常30分間とする。</u>	
第6条 議長は、 <u>質問の時間を30分間</u>	

よりも延ばすことができる。質問の時間が30分間を越えるときには、延長の時間に依りて後続のフラーゲ・シュトゥンデは短縮される。

[新設]

第2条 連邦議会議員は、先行する閣議に関するものを優先した上で、連邦政府の責任を負う範囲での時事的な関心の質問を、連邦政府に対して提出することができる。質問は、政府説明(Bemerkung)をもって始めることができる。質問は、簡潔にして簡潔な返答が可能なものではない。

[新設]

第5条 質問の開始にあたり、連邦政府の閣僚は、要求に基づき5分間の発言が認められる。

第3条 議長は、連邦議会議事規則第28条第1項の規定を顧慮しながら、発言を許可する。

第2条 連邦政府は、閣議の議事日程が確認された後、直接に各会派にこれを伝える。

第3条 連邦議会議員は、連邦政府が責任を負う範囲での時事的な関心の質問を、連邦政府に対して提出することができる。質問は、政府説明(Bemerkung)をもって始めることができる。質問は、簡潔にして簡潔な返答が可能なものではない。いずれの質問についても、質問者による追加質問が可能である。

第4条 質問には、あらかじめ定められた順に従って、連邦政府の閣僚の最低1名が参加する。この連邦政府の構成員が優先的に答弁する。その他の連邦大臣が所管とする論点への質問は、連邦政府の他の出席構成員により、または所管の連邦省庁の政務次官により、答弁される。

第5条 質問の開始にあたり、連邦政府の閣僚は、要求に基づき5分間の趣旨説明の発言が認められる。

第6条 議長は、本規則第28条第1項の規定を顧慮しながら、発言を許可する。最初の質問応答において、政府説明に関する質問および輪番で出席する連邦政府の構成員の管轄範囲に関する質問がなされ、その後、先の閣議に

<p>[新設]</p> <p>第7条 原則として、質問を向けらえた連邦政府の構成員が答弁する。それにより連邦政府の所管の構成員の発言権は、損なわれることはない。</p>	<p><u>関する質問および一般質問がなされる。</u></p> <p>第7条 年に3回、政府質問の時間枠で連邦首相への質問が開催される。首相質問は、イースター前、夏季休暇前、クリスマス休暇前の最終開会週に行われなければならない。首相質問は、60分とする。延長は認められない。その余は前記の諸規定に従う。</p> <p>[削除]</p>
--	--

## 2 対政府質問改革をめぐる憲法論

### (1) 対抗の構図

前に触れた議事規則等委員会の2019年1月30日の公聴会（BT-Protokoll 19/13-G）に目を向けてみよう。この公聴会には、J. フォン・アッヘンバッハ、K. F. ゲルディッツ、A.-K. カウフホルト、C. メラーズ、M. モルロク、M. ザックス、C. シューンベルガー、そして W. ツューが公述人として意見書を提出し、公聴会当日も憲法上の争点を中心に論議が交わされている<sup>87)</sup>。各会派の提案の中でも同盟90/緑の積極姿勢は目を引くが、こ

87) Jelena v. Achenbach, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-19; Klaus F. Gärdiz, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-24; Ann-Katrin Kaufhold, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-20; Christoph Möllers, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-21; Martin Morlok, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-22; Michael Sachs, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-23; Christoph Schönberger, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-18; Wolfgang Zeh, Stellungnahme, Ausschussdrucks. 19-G-17. 以下、意見書は Stellungnahme, 公聴会発言は, Ansprache (頁は公聴会議事録)と略記する。

れを憲法論的に支えたのが同会派の依頼により執筆された C. シェーンベルガーの法的鑑定である<sup>88)</sup>。この鑑定が2017年に公表されていたため、公述人の意見書および公聴会当日の発言では(ときに各会派の改正案自体ではなく)シェーンベルガーの基本法および GO-BT 解釈に関する言及が目立つ。シェーンベルガー説を明確に支持するのはフォン・アッヘンバッハである<sup>89)</sup>。メラースもこの立場に位置付けてよいだろう。口頭質問改革を基本法43条1項の召喚権の実質化とみる彼らの主張を、ここでは、「対政府質問=43条要請説」と呼んでおこう。他方、ザックス、モルロク、ゲルディッツ、カウフホルトは、シェーンベルガーの通説批判的な解釈に異を唱える(ただしゲルディッツを除き口頭質問制度改革自体は歓迎している。また、カウフホルトは部分的にはシェーンベルガー説を支持する)。これらの論者を「対政府質問=議会裁量説」と呼んでおこう。以下、要請説と裁量説の主張を、各公述人の意見書と公聴会での発言を基に確認していく。

## (2) 対政府質問=43条要請説

(a) 対政府質問の制度趣旨から導き出される対政府質問での連邦大臣出席義務: シェーンベルガーは、対政府質問と FS の制度趣旨の違いを次のように強調する<sup>90)</sup>。同じ口頭質問でも FS は政府保有情報の獲得が主た

---

88) Christoph Schönberger, Rechtsgutachten über die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung der Bundesregierung nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags und dem Grundgesetz, 2017. この鑑定書は当初は連邦議会同盟90/緑会派のウェブサイトに掲載されていたが、現在は閲覧できない。Schönberger 教授にメールで確認したところ、鑑定の「本質的な内容」は、Christoph Schönberger, Die Befragung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag, in: FS für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 173 ff. と内容的には同一だという回答を得た。以下での „Schönberger, a. a. O. (Anm. 88)“ は、この2019年論文を指す。

89) その主張をまとめた論考として、Jelena von Achenbach, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, Der Staat 2019, S. 325 ff.

90) Schönberger, a. a. O. (Anm. 88), S. 185-187; ders., a. a. O. (Anm. 13), S. 493; ders., Ansprache, S. 18 f.; Möllers, Stellungnahme, S. 1 f.; ders., Ansprache, S. 15 f. Vgl. auch Achenbach, Stellungnahme, S. 8. ただし、フォン・アッヘンバッハは質問権行使が政

る目的であり、事前に提出した質問に政務次官が応答しても目的は達成しうる。だが対政府質問はそうではない。その目的は、本会議場で議員が連邦大臣に事前通告無しで口頭質問をし、その場で大臣から答弁を得るやりとりの往復を通じて、首相・大臣だけが担いうる包括的な対議会責任性の確保にあるからである。すなわち、対政府質問は「連邦議会の構成員と連邦政府の構成員との口頭かつ対面による（persönlich）相互作用に全面的・排他的に依拠している」。同様にフォン・アッヘンバッハも、大臣召喚権の意義が立法活動の情報獲得ではなく、連邦大臣が議会と公衆に個人として（persönlich）負う責任の確保にあることを強調する。大臣は不信任決議の名宛人ではないが（基本法63条）、議院内閣制の帰結として各大臣も議会に「個別の政治的・討議的な責任」を負うのである<sup>91)</sup>。

加えてシェーンベルガーは、政務次官答弁の常態化の運用はすでに現行GO-BT違反であると主張する（GO-BT 106条・同第7附則1条・2条は対政府質問の名宛人を「政府」と明記し、基本法62条は「連邦政府は、連邦首相及び連邦大臣で、これを構成する」と定める。GO-BT 第7附則7条も「原則として」連邦大臣の答弁を求めている）。

(b) 基本法43条1項の具体化であるGO-BTの対政府質問手続は、連邦大臣を拘束する：通説においては、内規（Innenrecht）としてのGO-BTは連邦議会議員に対してのみ拘束力を持ち、（議会内の手続や秩序維持に関わる場合を別にすれば）連邦政府のような他の憲法機関を拘束しないという説も有力である<sup>92)</sup>。しかしながら、シェーンベルガーやフォン・アッヘン

---

↘府活動の透明性：追跡可能性に資する点も重視しており（ebenda）。この面での議員の質問権の意義は市民の情報公開請求権の拡大により意義低下したと考えるシェーンベルガーとはやや認識が異なる（Vgl. Schönberger, a. a. O. [Anm. 13], S. 494）。

91) v. Achenbach, a. a. O. (Anm. 89), S. 335-337; dies., Stellungnahme, S. 7-9.

92) 議院規則（議会議事規則）の法的性格については古くから諸説——自主規則（autonome Satzung）（P. ラーバント）、法規命令（G. イエリネック）、「憲法上の規則」（E.-W. ベッケンフェルデ）、「独自の法形式」（M. モルロク）など——があるが、連邦憲法裁は基本的に自主規則と位置付けている（BVerfGE 1, 144 [148], u. a.）。判例への批判も含めて、vgl. Pascal Cancik, Rechtsquellen des Parlamentsrechts, in: Morlok/

バッハは、議院規則の外部効否定説を帝政期のドグマだと一蹴し、基本法43条1項が連邦議会に「連邦政府のいかなる構成員に対しても」出席を求め得ると定める以上、その具体的な手続をGO-BTで定めれば、当該規定は連邦大臣を法的に拘束すると説く<sup>93)</sup>。また、議会・委員会は、連邦大臣の出席要求をその都度議決しなくとも、GO-BTに設けた個別的・抽象的な(individuell-abstrakt)規定によって、対政府質問のような定例枠の中で立法期を通じて連邦大臣の出席を義務付け得る。またその際には、連邦大臣を個別に召喚できるのだから、連邦政府全閣僚の出席を義務付けることも可能なはずである。43条1項に基づく召喚は個別案件ごとに議決を必要とすると解する通説は、ここでも立憲君主政期の二元構造下の大臣召喚権の理解に囚われている。しかし大臣召喚権は、基本法の議院内閣制の体系連関の中で意味変遷を遂げた。同項の意義・目的は、基本法20条2項に由来する政府に対する議会統制と政府の対議会責任の実効化にある。それゆえ、「連邦政府と協議しながら、政府閣僚の議会へのコミュニケーションを伴う出席の義務を、それに適した本会議質問のフォーマットの中で議事規則法制の上に詳細に具体化することが連邦議会の任務」なのであり、それを阻むような解釈を43条1項に付すべきではない、とシェーンベルガーは主張する<sup>94)</sup>。

---

↘Schliesky/Wiefelspütz, a. a. O. (Anm. 17), § 9, Rn. 33. 苗村辰彦「ドイツ連邦議会の自律権についての考察」アドミニストレーション10巻1・2号(2003年)25頁以下、黒田覚『国会法』(有斐閣、1958年)35-39頁も参照。最近の有力な説は、「憲法機関が制定する、内規としての個別的・抽象的性格の規範」(Thorsten Ingo Schmidt, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 2003, S. 613)と定義する(この定義では不文の慣行が抜け落ちる点に批判もある[Cancik, ebenda, Rn. 33])。ここでいう「個別的・抽象的性格」とは、法規命令の一般的・抽象的(generell-abstrakt)性格や行政行為の個別的・具体的(individuell-konkret)性格と区別される、行政内規(行政規則や通達など)の性格を指す(Vgl. Schmidt, ebenda, S. 613-618)。

93) Schönberger, a. a. O. (Anm. 88), S. 188 f.; Möllers, Ansprache, S. 15; Achenbach, Stellungnahme, S. 6. auch Zeh, Stellungnahme, S. 1.

94) Schönberger, a. a. O. (Anm. 13), S. 493. シェーンベルガーは43条1項について「連邦メ

(c) 「実効的な反対派」と「開かれた競争」の原則：フォン・アッヘンバッハ意見書の特徴は、連邦憲法裁判例で示された民主政に関する諸原則、すなわち①「実効的な反対派 (effektive Opposition)」の原則や②政治的諸勢力の「開かれた競争 (offener Wettbewerb)」の原則を立論の補強としている点にある（さらに「実効的な対政府統制」の原則も挙げているが内容的に①の原則と重なる）。連邦議会の議院規則制定権もこれら憲法上の諸原則に服することになる。その説くところをみておこう<sup>95)</sup>。

① 実効的な反対派の原則についての口頭質問：実効的な反対派の原則は、2016年の連邦憲法裁判例（BVerfGE 142, 25）において——それ以前の判例での言及を整理したというのが正確だが——確認された憲法上の原則である<sup>96)</sup>。この原則に即して解するならば、「基本法43条1項の大臣召喚権は、政府閣僚が自己の職務遂行について野党会派への説明を求められ、野党からの政治的批判と対案に直面することを通じて、議会による対政府統制の実効的な道具としてはたらく」というのである。アッヘンバッハは、議会内反対派の武器として的大臣召喚権の役割と、大臣召喚権を全体としての議会の権利だと解する通説の主張とに矛盾はないと考える。たしかに大臣召喚権は法的には全体としての議会の対政府統制権であ

---

ㄨ 議会本会議へのコミュニケーションを伴う出席という政府閣僚の一般的な憲法上の義務の具体的な現れにすぎず、より詳細は連邦議会と連邦政府の共同作業に委ねられている」とも述べており (ebenda), この点での主張の曖昧さをザックスから批判されている (Sachs, Stellungnahme, S. 7 f.)。

95) 以下のフォン・アッヘンバッハの主張は, v. Achenbach, a. a. O. (Anm. 89), S. 331-338; dies., Stellungnahme, S. 10-15; dies., Ansprache, S. 12, 22 f. 34.

96) 同判決は、基本法が議会意思決定の多数決原則（42条2項）とは別に議会内少数派の権利（23条1a項など）を定めていることから、基本法が多数決原則の尊重と同時に議会内少数派が多数派になる現実的機会の保障も求めていると解し、議会内少数派権は「実効的な反対派」原則に適合的に解釈されるべきと説く（ただし、「反対派」の担い手は与党造反議員が与することもある議会内少数派であるから、野党会派独自の権利を意味しないと判決は念を押す）。この原則を扱う論考として vgl. David Kuhn, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, Tübingen 2019. 同判決については、植松健一「ドイツ憲法判例研究〔221〕自治研究95巻10号（2019年）154頁以下も参照。

るが、実質的には議会内反対派の実効化の役割を果たしている。通説は43条1項を政府と議会との二元主義を前提にした規定と解するが、議院内閣制の民主的発展の過程で憲法規範上の立憲君主政の要素は解釈を通じて排除されてきたことからすれば、この規定に実効的な反対派の原則を読み込まない理由は見当たらない。

② 「政治的諸勢力の開かれた競争」にとっての口頭質問：アッヘンバッハは——ここでも野党判決やリスボン条約判決(BVerfGE 123, 267)に拠りながら<sup>97)</sup>——政治的諸勢力の間の「開かれた競争」の原則にも言及し、このような競争を対政府質問は可視化とする制度と捉える。「責任政府と議会内反対派との直接の政治的相互作用は、民主政の原理が求める多様な政治的諸勢力の開かれた競争の重要な側面である。政府閣僚との議会での直接の討議の中で、反対派は有意義かつ公開作用をもって政治的な与党多数派に対するオルタナティブを示すことができるのである」<sup>98)</sup>。とくに議会内反対派が首相や大臣と政治的討議の中で直接に公衆の目に触れる可能性が、政治の競争には必要である。政治的指導者の人格とそれへの直接的な反作用を目にすることで、公衆は議会の多数派と少数派との緊張関係をよく把握しうるからである。加えて、アッヘンバッハは、「開かれた競争」を支える要素として、召喚権により確保される政権担当者の議員への政治的説明は、公開の議会を経由して、国民の政治的意思形成の契機を提供する。この意味で対政府質問は、政府活動の民主的正統性にも寄与している<sup>99)</sup>。

97) リスボン条約判決は、選挙を「責任政府と議会内反対派とに比例する政治的諸力の組織化された競争」と位置づけ(BVerfGE 123, 267 [341 f.])、野党判決は、院内・院外の「様々な政治的諸勢力の開かれた競争」には反対派の保障が前提だと説く(BVerfGE 142, 25 [85])。

98) v. Achenbach, a. a. O. (Anm. 89), S. 336 f.

99) これらの点から口頭質問には、① 政府閣僚と対面で対峙して事柄に即した批判を議員が行える条件、② 大臣本人による答弁、③ 質問議題設定の議会側のイニシアティブが求められ、これらの条件を満たさない対政府質問は「実効性ある対議会責任」の原則や「実効的な反対派」の原則という憲法上の要請に反するという(v. Achenbach, a. a. O. [Anm. 89], S. 336 f. 341; dies., Ansprache, S. 34)。

こうしたアッヘンバッハの説くところは、口頭質問を通じた政治的対立の可視化の重要性を説くメラースにも共有されている<sup>100)</sup>。メラースも、情報獲得のための質問と政治的討論との質的相異を指摘した上で、後者を目的とする対政府質問を通じて政治的対立の可視化の必要性を説く。その際、メラースはこうも言う。議会が特権的な討論の場であるというイメージは、公選の立法機関であり、かつ連邦政府の正統性の源泉であるという点と結びついている。連邦憲法裁判例の以下のような説示も、その反映といえよう。「主張と反対論の公開の協議、公開の議論、公開の討論は、民主的議会主義の本質的要素である。議会手続において保障された討議と決定の公開性の規模が、透明性の低い交渉では生じることのない、対抗的な利益との調整の可能性を開くのである」(BVerfGE 70, 324 [355])。しかしメラースからみれば、このようなイメージは古典的な議会像を前提とした過大要求であって現実的ではない。議会が果たすべきは、第1に政府＝議会内与党/議会内野党の対抗のかたちをとる政治的紛争を反映する討論の場を制度化し、政治的議論の中心になることである。また第2に、政治に自らの声が反映されないことに不満を抱く市民に代わって、議会の場で政権担当者が示す国家嚮導像に対して統制を及ぼすことなのである<sup>101)</sup>。

### (3) 43条要請説に対する裁量説からの批判

要請説に対する裁量説からの主な批判は、以下の3点に整理できる。批判点①：GO-BTにより連邦大臣に出席義務を課することはできない<sup>102)</sup>：こ

---

100) Möllers, Stellungnahme, S. 3-5.

101) 以上のような趣旨に合致した対政府質問になるためにメラースは次の点を挙げる(Möllers, Stellungnahme, S. 5-7)。①首相が出席し、答弁は首相・大臣本人が行う。②討論の長時間化・散漫化を防ぐため、質問は野党会派それも1回の時間枠につき1～名の野党会派党首に限定する。③各会派間の基本方針の違いが明らかになるような政策一般の討論を設ける。④討論のテーマは議会の協議で決め、野党側の質問戦術は事前に政府側に知らせない。⑤往復の討論形式にする。

102) Sachs, Stellungnahme, S. 3 f.; Kaufhold, Stellungnahme, S. 9 f.; Görditz, Stellungnahme, S. 5-7. ただし、議会内の職務に関する範囲では議員以外にも効果の及ぶことは前提とメ

の批判に対しては、議院規則の自律性は基本法の諸原則に劣位するはずだという要請側からの反論がある点は先に触れた。この点、カウフホルトは議院規則の外部効を否定するものの、法律の形式ならば大臣への出席義務付けも可能という立場をとる<sup>103)</sup>。実際に調査委員会法(PUAG)や海外派遣議会関与法(ParlBG)のように、連邦議会に対する連邦政府の義務を定める法律は珍しくはない。公聴会でのモルロクやゲルディッツからも、この方向に対する支持が表明されている<sup>104)</sup>。批判点②：召喚された連邦大臣に答弁の義務はない<sup>105)</sup>：ザックスは大召喚権と質問権・情報請求権との質的相異を否定の論拠に用いる。召喚された連邦大臣に議場での答弁義務を課すことは、質問権に基づき合議体としての連邦政府に課された行政保有情報に関する誠実・正確な回答義務に類するものを行政各部との連絡無しで個々の大臣に求めることになり、妥当ではない。答弁義務を伴わない召喚権など無意味にも思えるが、ザックスはそうは考えない。連邦議会に出席した大臣は、議員からの攻撃的な質問を受ければ、法的な義務に関係なく、政治的な理由から説明や反論の答弁——それは基本法43条2項が大臣に保障する権利である——を余儀なくされる。その意味で大臣召喚権には、「出席要求を受けた閣僚が議会の不愉快な意見と対決するための機会」の提供という政治的な意義が含まれているのである。批判点③：基本法43条1項は召喚権行使に個別的・具体的な決議を求めているから、

---

なされている。なおGO-BTでは、すでに42条(1会派または5%の出席議員の動議に基づく連邦大臣への出席要請の議決)や68条(公開審議への連邦大臣の出席を要請する委員会の権利)が連邦大臣の議会出席に触れている。しかしザックスの解釈では、42条は連邦議会の議員・会派を拘束する規定であるし、68条も基本法42条1項(議事公開の例外)をGO-BTに具体化した上で、さらに委員会非公開の例外を認める議会運営上の規定であり、いずれも連邦大臣を直接拘束するものではない(Sachs, ebenda, S. 3-4)。

103) Kaufhold, Stellungnahme, S. 6-13; dies., Ansprache, S. 14. 議院規則の外部効や法律との関係については、vgl. Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 181-191. 苗村・前掲注92) 34-40頁も参照。

104) Morlok, Ansprache, S. 26; Gärditz, Ansprache, S. 24. ゲルディッツは議院規則の名宛人の個別性と法律の一般性・抽象性との緊張関係の存在にも言及している。

105) Sachs, Stellungnahme, S. 4-6; ders., Ansprache, S. 17.

個別的・抽象的な性格の大臣議会出席の規定を GO-BT に設けることはできない<sup>106)</sup>：特定性のない大臣の抽象的義務の規範化は、基本法の権力分立原則に基づく連邦政府の独立性を侵害する。仮にそのような規範化が憲法上可能だと解した場合でも、憲法機関相互尊重義務（第 I 章 2(2)(b)参照）に基づき、連邦政府の出席義務を GO-BT で一方的に規律することは許されないはずである。出席のルールは両憲法機関の協議の下で取り決めることが適切な方法であるというのがザックスの見方である。

#### (4) 各会派の改革案に対する立法政策上の評価

各会派の改革案に対する公述人の立法政策的な評価もみておこう。

2019年の論考でのシェーンベルガーは、対政府質問の全閣僚出席の必要性を以下のように説く。対政府質問では連邦政府の全所轄領域に関する時事的な問題が扱われることを予定しており、質問の事前通告も本来は不要である以上、どの閣僚が内容的に応答するかは口頭質問に臨むまで予想できないわけであるから、質問に応じうるためには全閣僚出席を原則とせざるを得ないはずだということである<sup>107)</sup>。もっとも公聴会でのシェーンベルガーは、対政府質問への全閣僚出席の義務付けが立法政策上妥当かは議論の余地があり、例えば、政府閣僚の「3分の1」とか「4分の1」といった最低出席数を定めるのが妥当かもしれないと述べている<sup>108)</sup>。また、政府側の冒頭説明について、与党案は現行運用の維持、左翼党と同盟90/緑の案は閣議の報告に限定せずに各会派交替で求める時局的なテーマへの報告に改めるものであるところ、シェーンベルガーは冒頭説明自体が不用だとする。政府の冒頭説明はかつての時事内閣情報（Aktuelle Information）<sup>109)</sup> などのかたちで行われていた政府報告制度の遺制である。現行運用維持案は

---

106) Sachs, Stellungnahme, S. 7-9; ders., Ansprache, S. 17.

107) Schönberger, a. a. O. (Anm. 88), S. 187-189.

108) Schönberger, Ansprache, S. 28.

109) 吉田・前掲注 14) 313頁も参照。

政府側に都合良いコミュニケートの再演にすぎず、憲法の求める議会と大臣の関係に適合しない。左翼党や緑の案には一定の意義は認められるが、冒頭説明自体を廃止し議員側の質問から開始した方がよいとする<sup>110)</sup>。

フォン・アッヘンバッハは、左翼党や同盟90/緑が提案した欧州関連対政府質問について、欧州政策での政府の政治責任に実効性を与え、また欧州政策での担当大臣と議員との直接の討論が市民間の論議の活性化にも資すると評価する<sup>111)</sup>。

ツェーは、議会制度の観点からいくつかの所見を述べているが（政府案が明文化を目指す対首相質問の運用状況への批判については既述）、注目すべきはFSの重視である。FSでの公開の質問応答はやはり文書回答とは異なる意義を持つ以上、時間短縮はともかく、FDP案のような完全廃止には反対だという<sup>112)</sup>。

モルロクは各改正案の意図は評価しつつも、法解釈論上はザックスらの前記批判点③に同調する。実際の運用からして1回の対政府質問は1、2名の大臣で対応できるはずで、それ以外の大臣が控える必要性は感じられないとも発言する。また、左翼党や同盟90/緑が提案する欧州関連対政府質問については、すでに基本法23条2・3項で連邦議会の関与権が保障され、欧州連合事務協働法（EuZBBG）で政府の口頭による情報提供義務も制度化されている（3条1項2文）以上、これに屋上屋を重ねる必要はないと否定的である<sup>113)</sup>。

ゲルディッツは、「マスメディア効果のある劇場の達成を第一義とする対政府質問改革が実際に有意義なのかは慎重に検討されるべき」と、口頭質問の強化自体に消極的な姿勢をみせている（後述IV章1参照）。また、ゲルディッツは、政務次官や事務次官の出席は違憲違法ではないし、政務次

---

110) Schönberger, Ansprache, 31 f. なお, Achenbach, Stellungnahme, S. 16 も概ね同意見だが, 短時間の冒頭発言は質問者にとっても有益だとする。

111) Achenbach, Stellungnahme, S. 17.

112) Zeh, Stellungnahme, S. 3.

113) Morlok, Stellungnahme, S. 1 ff.; ders., Ansprache, S. 16.

官が果たす連邦議会と連邦政府との蝶番の役割を鑑みれば、代理答弁をむしろ肯定すべきだとする<sup>114)</sup>。

### 3 若干の整理

口頭質問改革論議でのシェーンベルガーらの43条具体化説「復権」の試みは通説を覆すに至らなかったが、しかし次の点において重要な意義を持ったといえる。

第1に彼らの説は対政府質問＝議員地位説のもつ実践上の限界——この説からは議会での大臣答弁の義務付けは困難である——を認識させた。議員の地位からの質問権の導出は理論上の問題がないわけではなく<sup>115)</sup>、むしろ対政府統制という観点からは43条具体化説にも説得力があるといえよう。またフォン・アッヘンバッハが強調するように、43条1項の大臣召喚権が議会多数派の権利であることと、これを議会少数派のために制度化することとも両立可能であり、この点での通説の説得力は疑わしい。他方、GO-BT での大臣の出席義務付けも43条具体化説が主張するように可能と思われるが、カウフホルトが主張したように法律形式での規律の方がより無難だと思われる<sup>116)</sup>。しかし、そうした方式を AfD 会派以外が追求していないところに、ドイツの議会人たちの議院規則という法形式への拘り——形式上は GO-BT の効力を一立法期に限定していることの柔軟性が好まれるという点もあろう——を見て取ることもできる。

第2の意義として彼らの説は、古典的な権利といえる大臣召喚権の、

---

114) Görditz, Stellungnahme, S. 9-11.

115) 毛利・前掲注 42) 335頁。Vgl. auch Teuber, a. a. O. (Anm. 32), S. 167-168; Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 259 f. 吉田・前掲注 14) 308頁も質問権を議員の主観的権利として構成することの「若干の無理」を指摘する。

116) 議院規則の規律対象を法律形式で規律することの可否には対立があるが、連邦憲法裁は統制委員会判決 (BVerfGE 70, 324) において許容説に立った。ただし、判決にはベッケンフェルデ、マーレンホルツという有力判事の反対意見が付されており、学説にも批判がみられる。この点につき、苗村・前掲注 92) 34-37頁参照。

「実効的な反対派」原則などの意味充填による現代的意義を発見させた。ただし、「実効的な反対派」や「開かれた競争」といった漠然とした原理から大臣出席の口頭質問の制度化を憲法上の要請として一義的に導出できるのかは不明確な部分が少なくない<sup>117)</sup>。その精緻化については今後の課題として残されている。

## 第四章 口頭質問というトレンドと議会政の課題

2018～2019年の連邦議会の口頭質問改革論議は、憲法の解釈論を越えて、ドイツの議会政のかたちに関する問いを含むものであった。この点に対する踏み込んだ考察の用意は本稿にはないが、トピックとなりうる3つの視点を示しておきたい。

### 1 討論型議会志向？

F. マイネルの分析を借りるなら、今次の口頭質問改革で問われていたのは協調志向の作業型議会と対決志向の討論型議会の選択であった<sup>118)</sup>。ドイツ連邦議会は作業型議会の性格が強いことで知られている<sup>119)</sup>。連邦議会議長老評議会にも政府代表が参加し、原則非公開の委員会の下で与野党の妥協が容易な環境が形成されてきた(連邦議会の野党も州で政権に参画していれば連邦参議院を通じての政治的要求の途がある)。とりわけ今世紀に顕著になった代議制民主主義への不信感が西欧民主政に蔓延する中、討論型議会を象徴する口頭質問への期待に、作業型議会を舞台とする協調の政治への不満を見出すことは難しいことではない<sup>120)</sup>。しかし前章でみたように、

---

117) そもそもアッヘンバッハの依拠する野党判決が必ずしも野党会派に親和性のある判決とは言い切れない点は、植松・前掲注96)159-160頁参照。

118) Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 272-276.

119) Vgl. Kibler, a. a. O. (Anm. 28), S. 141-144; Siefken, a. a. O. (Anm. 62), S. 61.

120) Vgl. Thiele, a. a. O. (Anm. 80), z. B. S. 79-83, 147-150, 293-297. 同書は、ドイツの民主政の機能不全と有権者の政治不信の一要因にドイツの非対決型の政治風土を挙げて、そ

口頭質問改革は推進論者からみれば不十分に終わった。J. フォン・アッヘンバッハは、従来の不当な運用の GO-BT 上での追認にすぎず、むしろ対政府議会統制の後退だと酷評している<sup>121)</sup>。ところがマイエルに言わせれば、実は野党会派の口頭質問改革に対する本気度にも疑問の余地があるという。これまでの対政府質問の形骸化にしても、次官任せの政府に第一義的な責任があるとはいえ、質問者に二軍クラスの議員を送り、議員出席を促す努力もしてこなかった野党側の姿勢も問われよう<sup>122)</sup>。今次改革の非徹底も、本会議を舞台にした討論型＝対決型の要素の強化は非公開の委員会を舞台にした協調型＝作業型の要素の低下との相関関係にあることから、対決型への全面移行を是としない連邦議会の意思の表われだというのがマイエルの見立てである。議事規則等委員会公聴会でのゲルディッツ意見書が口頭質問改革に消極的だった理由も、そこにあるのかもしれない。ゲルディッツは、討論的な口頭質問の活性化のもたらす弊害について、以下のような警鐘を鳴らしていた。① 政治的意思決定の「複雑さ、妥協能力、慎重さ」を伴う事柄に即した解決が、激しいレトリックの応酬により、背後に追いやられてしまうのではないか。② 事前提出の質問への練られた回答こそ議院内閣制の本来の様式である。政府は議会多数派であると同時に官僚集団と議会との蝶番でもあり、その面での政府の事務は脱政治的で専門的な内容なのだから「退屈」という非難は的外れである。③ 現在のように SNS により政治的な論争の過激化・非合理化が進む中、政府と議会の反射的な激論の応酬がそれを加速してしまうのではないか。政治にはインターネット上のコミュニケーションから離れた「脱高速化の場」が必要である<sup>123)</sup>。こうしたマイエルの指摘やゲルディッツの批判に、口頭質問活性化論の学説や政党がどこまで自覚的かは定かではない。おそ

---

↘の克服による代議制民主主義の回復の途を提示する。

121) von. Achenbach, a. a. O. (Anm. 89) S. 344.

122) Florian Meinel, Vertrauensfrage, München 2019, S. 181 f.

123) Görditz, Stellungnahme, S. 10.

らく議論の落としどころとしては、協調型＝作業型の非公開委員会は維持しつつ、本会議と委員会の役割の切り分けで対処するというものであろう。マイネル自身も、討論議会への途を明確には否定していないものの、本会議での口頭質問の活性化を通じた討論型＝対決型の議会への移行が原則非公開の委員会を舞台に機能してきた協調型＝作業型の議会の性質を著しく損なうとまでは考えていないだろう<sup>124)</sup>。とはいえ、今後ともドイツ議会が協調型＝作業型の途を歩み続けるのかは、マイネルをして確固たる見通しを持ってないのが現在のドイツの政治状況である<sup>125)</sup>。マイネルも参照する M. コースの議会制度史研究——そこでは討論型議会での「議会の議事運営の政府によるコントロール」と作業型議会での「強い委員会主義」との相克として近代議会史が描写されている——によれば、本来的には委員会中心の作業型議会を志向する議会政治が本会議中心の討論型議会への移行（それと引き換えの政府の議事運営のコントロール）を余儀なくされるのは、議会に進出した「急進的反体制政党」の議事妨害の脅威が強い時期においてである<sup>126)</sup>。2017年連邦議会選挙の結果、基本法下では経験のない他党化・分極化が生じた。とりわけ——「反体制」ではないが、「反既成政党」として基本法下で形成された価値観との緊張を持つ政策を掲げる——AfD の議会進出は<sup>127)</sup>協調型の作業議会の前提を揺るがしている。コースが示す歴史的経験則からすれば、今後の連邦議会が討論型の性格を強める可能性も否定できないところである。

---

124) Meinel, a. a. O. (Anm. 122), S. 127, 181 f.

125) Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 275.

126) Michael Koß, *PARLIAMENTS IN TIME* (Oxford University Press 2018). 同書は、1870-80年代の英国議会の攪乱要因になるアイルランド国民党およびドイツ第二帝政後期のSPDの動きと議事手続合理化との関連を跡付ける (chap. 5)。ドイツ連邦共和国の作業型議会の展開は, *op. cit.*, at 188-196, 202-06. 議会制における議事運営権の機能については、同書でも参照される G. コックスや H. デーリングの研究を摂取した、増山幹高『立法と権力分立』（東京大学出版会、2015年）79-91頁および第7章参照。

127) 既成政党側の過剰反応も含めて、vgl. Christoph Schönberger/Sophie Schönberger, *Die AfD im Bundestag*, JZ 2018, S. 105 ff. 植松・前掲注 74) 75-79頁も参照。

## 2 ドイツ仕様の口頭質問？

討論型議会の範型とみられてきた英国議会自体の運営が近年では動揺しているし<sup>128)</sup>、QTにも問題点はみられる<sup>129)</sup>。メラス意見書も指摘するところだが<sup>130)</sup>、比例代表選挙制度を採用し合意型の議会伝統を持つドイツで英国流の討論型議会——議事堂の構造からしてそれに対応していない<sup>131)</sup>——が果たして実現しうるのか、またそれは作業型議会の利点を犠牲にしてまで選択すべき方向なのかが問われよう<sup>132)</sup>。こうした懐疑論を踏まえつつ口頭質問の強化を目指すのが、第II章で触れたヒーエレマン/ジーベラーの提案である<sup>133)</sup>。その内容は、英国のQTの良質の面を採用しつつも、多党制下の連立政権や協調型・作業型の議会運営といったドイツの特性を踏まえた口頭質問改革となっている。FSの90分間への時間削減と対政府質問の60分間への時間拡大も含まれているが、これ自体は19年のGO-BT改革で実現した。むしろ興味深いのは以下の提案である。①政府側の出席を、「首相→大臣班→副首相→大臣班」という週替わり輪番にする。大臣班は外務・治安政策、労働・社会保障・教育、内務・環境・

---

128) この点、高安健将『議院内閣制』（中公新書、2018年）、阪野智一「イギリス議院内閣制の変容」佐々木・前掲注8）所収第1章等参照。

129) むしろ対首相質問の攻撃的で騒然とした雰囲気批判する声もあり、2014年にはキャメロン保守党党首とミリバント労働党党首の合意の下で見直しの動きも見られたが、実現に至らなかった（vgl. Hierlemann/Sieberer, a. a. O. [Anm. 75], S. 46）。ウェストミンスター・モデルに位置付けられる諸国でもQTの運用は様々であり、しかも政府側のコントロールが少なからず働いている点は、R. A. W. ローズほか（小堀眞裕・加藤雅俊訳）『ウェストミンスター政治の比較研究』（法律文化社、2015年）172-175頁が指摘する。庶民院の質問制度の運用上の問題点について、木下・前掲注11）971-986も参照。

130) Möllers, Stellungnahme, S. 5 f.

131) この点と関連して、赤坂幸一「議場構造の憲法学」初宿正典先生古稀祝賀『比較憲法学の現状と展望』（成文堂、2018年）297頁以下も参照。Vgl. auch Sophie Schönberger, Der Plenarsaal als Ort des Gednkens, Der Staat 2017, S. 441 ff.

132) Vgl. Thomas Schürmann, Plenardebatte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a. a. O. (Anm. 17), § 20, Rn. 73.

133) Hierlemann/Sieberer, a. a. O. (Anm. 75), insb. S. 52-61.

インフラ、財政・経済の4分野(大臣3~4名)が持回りで登壇する。②質問内容は政府側に事前通知されず、冒頭の政府説明も行われぬ。質問1分以内、大臣答弁3分以内とし、さらに30秒以内の再質問を認める。③60分間を20分ごと3部構成に分け、第1部を野党会派の質問、第2部を議員一般の質問、第3部を市民からの質問に充てる。第1部で野党会派が論争的な時事問題が取り上げれば、テレビの政治討論番組のような白熱した議論を連邦議会に組み込むことができるし、各会派の領袖が「影の大臣」の役割で質問に立てば現大臣と政権担当能力を競うことができる。第2部では希望する議員が(希望者多数の際は抽選で)質問を行う。議員の質問は会派拘束に縛られずになされ、そのことで各会派は党内意見の多様性を有権者にアピールもできる。第3部では連邦議会 web サイトや郵便で募った市民の質問から1回20件を抽選で選び、議会事務局による内容上の点検(連邦政府の責任範囲か、刑法への抵触や第三者の人格権を侵害する内容を含まないかなど)を経た上で、議会で取り上げる。質問は質問者の選挙区選出議員または州比例名簿選出議員が読み上げる。

第3部の対政府質問への市民参加は、連邦議会でも言及されたことのあるビュルガー・シュテンデ(Bürgerstunde)などの名で知られる<sup>134)</sup>、議会の場で政府が請願に回答する構想に似ている(ただしビュルガー・シュテンデ案は請願に10万筆の署名を要件としたが、ヒーエレマン/ジーベラー案では質問の取捨選択は抽選である)。実際、ベルリンに12ある区議会では「住民の質問時間」(Bürgerfragestunde)が実施されている(ベルリン市区議会通則51条)。このようなかたちで議会の場を通じて市民の政府への要求・疑問を伝達することは、市民の政治参加の意識を高めると同時に、市民の議会活動への注目を集めることに寄与する面があることは間違いない。とはいえ、これら小規模行政区での実績が、それらとは議事案件の質量が大きく

---

134) もとは FDP の提案だが、2011年9月21日の本会議で左翼党議員もこの提案を歓迎する発言をしている(BT-Plenarprotokoll 17/126, S. 14858 D)。Vgl. auch Ismayr, a. a. O. (Anm. 21), S. 389 f.; Schürmann, a. a. O. (Anm. 132), Rn. 72.

異なり、党派対立もより鮮明な連邦議会での成功をただちに約束するものでもない。質問の選択方法（抽選は質問の質次第では政府統制の意義を損ねるが、しかし内容に基づく選抜には恣意的運用のおそれがある）ひとつとっても運用上の課題は多い。またこうした制度提案の大前提の問題として、市民の意見を日常的に政府への質問に反映させる能力が政党や議員に求められよう。

### 3 議会統制のパラダイム転換？

シェーンベルガーの主張の力点は口頭質問を通じて政治の対立構造を可視化させることにあった。メラースやヒエルトマン/ジーベラーも英国型の対決構造の連邦議会への直輸入は無理だとしつつも、議員・議会内会派と公衆・有権者との結節点としての口頭質問に期待を寄せている。しかし、F. マイネルが考える口頭質問の意義は、これらとは観点がやや異なる。その要点は以下のようなものである。マイネルは作業型議会の側面を減らしてまで討論型議会の性格を強めることには慎重である（本章1参照）。しかし他方で、彼は大臣責任の担保という口頭質問の古典的な意義を重視する<sup>135)</sup>。だからこそ議員の質問は議場で所管の大臣に向けてなされ、それについて大臣自らが議場で説明・釈明しなければならないのである。ところが行政への透明性要求と議員の質問権を梃とした政府・行政統制の活性化という近年の傾向は、この本筋を忘却しているとマイネルは診る。政府と議会との紐帯の弛緩と、その結果としての「統制の信任からの分離、質問の大臣責任からの分離」という議院内閣制のパラダイム転換が生じているというのである<sup>136)</sup>。このパラダイム転換を象徴的に示すのが、質問手続での政府側の主導権掌握を通じた執行権の議会からの自律化と、連邦政府内部での連邦首相の地位の向上である。現行法上、議会の質問

---

135) Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 251 f., 265 f.; ders., a. a. O. (Anm. 122), S. 187.

136) Meinel, *supra* note 15, at 363-367. このパラダイムの下ではNPOやジャーナリストも政府・行政の透明性確保の担い手となり、この点での国民代表議会の役割は相対化する(Meinel, a. a. O. [Anm. 61], S. 263-266)。

の名宛人は主任の大臣ではなく「連邦政府」であり(GO-BT100条1項, 104条1項), 連邦議会議長から政府に送達された質問は内閣書記官長(Staatssekretär der Bundesregierung)を兼ねる連邦首相府長官の差配で所管省庁に回付されているが, その回答は各大臣ではなく「連邦政府」名でなされる(連邦政府職務規程第15附則)。口頭質問への対応方針は連邦首相府から議会側に事前通知され, 通知内容に対する議会側の抗議への対応も連邦議会議長老評議会に政府代表として出席する連邦首相府付副大臣(Staatsminister beim Bundeskanzler)が行う。こうした運用の下, 「全体としての連邦政府」の「連帯責任」によって行政各部の長である連邦大臣の個人責任は曖昧化されている。またそれは, 政府/議会の立憲君主政型二元主義への逆戻りの下, 本来は内閣の補佐機関である連邦首相府が主導権を握る「議院内閣制の大統領化」でもある<sup>137)</sup>。加えて, この新たなパラダイムの下では, 政府に対する議会統制は報告や事後評価のような政府・行政各部の自己統制にその役割を奪われ, 議会は執行部門から受動的に提供される情報の「消費者」, せいぜい「外部監査役」の役割で満足している<sup>138)</sup>。議会への応答義務・説明義務を負う政府にとって説明を事前に定型化した方が合目的であるため, 政府側から膨大な報告書が議会に提出されている<sup>139)</sup>。これらの報告や情報提供は, 結果的に政府による議会の議事運営支配の道具になっており, 政府への議会統制に資するものではない。情報収集の規

137) Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 257-259. マイネルは, 連邦憲法裁が質問権・情報請求権の名宛人を「連邦大臣」としていた旧来の判例を黙示的に変更して, 「連邦政府」とした点も批判する。連邦首相府の組織・活動は, 上田・前掲注52) 92-96頁参照。さらに, vgl. Volker Busse/Hans Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 7. Aufl., Baden-Baden 2019. 議院内閣制の「大統領制化」は, T. ポグントケ/P. ウェブ(岩崎正洋監訳)『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか』(ミネルヴァ書房, 2014年)参照。

138) この点の指摘は, Meinel, *supra* note 15, at 354-355; ders., a. a. O. (Anm. 61), S. 266-271; ders., a. a. O. (Anm. 122), S. 166-172, 183-188.

139) Vgl. dazu Margrit Seckelmann, Evaluation und Recht, Tübingen 2018. 植松健一「治安法制における立法事後評価(1)」立命館法学379号(2018年)1頁以下とくに1-22頁にも, ドイツの事後評価制度一般の考察がある。

模・精度において官僚機構に劣る野党会派が政府報告を手掛かりに統制を加えうる余地は限定的とならざるを得ないからである。

このようなマイネルの現状批判的な分析により、調査報道や市民の情報公開請求を通じても追求しうる行政の「透明性」には回収しきれない議会統制の「本質的に対人的で（personal）で政治的な要素」<sup>140)</sup>、すなわち大臣責任追及の場としての議会口頭質問の固有の意義があらためて浮上してくる。本稿の観点から注目に値するのは、議会に対する内閣の連帯責任がときとして個々の大臣の対議会責任の隠れ蓑になりうる（質問制度の運用上は実際にそうなっている）という指摘である。この点は内閣としての連帯責任と並行して大臣の個人責任を認める説を採ることが前提になるが<sup>141)</sup>、「議会は執行部の外部監査ではなく、執行権力の基盤」<sup>142)</sup>という認識に立ち、行政各部の責任者としての大臣の責任追及の場として議会という公開の場を捉えるマイネルの視点は、大臣召喚権の意義を考える上での示唆を含んでいる。

### まとめにかえて——日本への示唆

本稿のまとめとして、限られた紙幅だが日本国憲法63条後段の意味を考えてみる。それは採りうる解釈の1つにとどまるが、基本法43条と日本国憲法63条の構造の類似から有力な選択肢たりうる<sup>143)</sup>。日本国憲法63条の

---

140) Meinel, *supra* note 15, at 367.

141) Meinel, a. a. O. (Anm. 61), S. 350-353. 大臣の対議会責任の学説状況は、上田・前掲注 52) 141-145頁参照。単独責任肯定説は、„Vertrauen“と„Verantwortung“を区別し、「責任」を辞職に直結しない議会出席義務や釈明義務と捉える場合が多い（上田・同144頁）。しかしマイネルからすれば、大臣責任もあくまで信任を担保に構成されるものであろう。なお、ウェストミンスター・モデル（とされる）諸国の大臣責任の実態に関して、ローズほか・前掲注 129) 第5章の叙述も参考になる。

142) Meinel, a. a. O. (Anm. 122), S. 188.

143) ドイツとは異なり、国会議員を提訴権者とする機関訴訟のような義務違反是正の制度が不存在という限界はあるが、63条の規範内容の精緻化は、議合法制の設計指針として、

場合、「答弁又は説明のための出席」の文言が存在から、国務大臣の国会での答弁・説明の義務は基本法43条よりも素直に導出できる<sup>144)</sup>。質問権については、ドイツの通説に倣い「全国民の代表」の地位を根拠に国会議員の権能を中心に考えるのが無難ではある<sup>145)</sup>。しかし本稿で検討したドイツの学説を参照するなら、議員の権能である質問権・情報請求権一般と、63条後段を根拠とする議院の権能としての国務大臣への口頭質問権という二元的な構成を強調する筋道も考えられる。この場合、前者は議員の立法活動や予算審議に、後者は内閣・行政各部に対する国会統制に——両者の機能的な重畳はあろうが第一次的には——それぞれ資するものとして法律や議院規則での内容形成を嚮導するものとなる。ここから内閣・行政各部への統制に適した口頭質問の整備(具体的には、特定の審議・質問への全閣僚出席や、議会内少数派への大臣出席要求権付与などが考えられる)が憲法上の要請となる。加えて63条は、国務大臣が内閣として負う連帯責任(憲法66条3項)と並行して、個々の大臣が国会に負う説明責任の根拠規定でもある。内閣の多層的な対国会責任のうち<sup>146)</sup>、行政各部の事項に関する応答

ゝまた憲法適合的な国会先例の積み重ねる上でも意義を持つ。

- 144) 冒頭でも言及した、大石真『憲法講義Ⅰ〔第3版〕〕(有斐閣, 2014年)159-160頁や、木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法〔第2版〕〕(日本評論社, 2019年)549頁〔只野雅人〕等が採る解釈である。
- 145) 学説では、対政府の質問を63条に基づく議院の権利と捉える説(大石・前掲注144)159-160頁、毛利透ほか『憲法Ⅰ〔第2版〕〕〔有斐閣, 2017年〕200頁〔淺野博宣〕と、国会議員の権能と捉える説(野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕〕〔有斐閣, 2012年〕111頁〔高見勝利〕、渋谷秀樹『憲法〔第3版〕〕〔有斐閣, 2017年〕586頁、辻村みよ子『憲法〔第6版〕〕〔日本評論社, 2018年〕など)がある。後者においては、それが国会議員の「全国民の代表」(憲法43条1項)の地位に由来するのか、単に国会法の付与する職権なのか判然としない(宮沢俊義『憲法〔改訂5版〕〕〔有斐閣, 1987年〕249頁は地位説の記述といえるが)。孝忠延夫『国会による政府・行政統制』ジュリスト増刊『憲法の争点〔第3版〕〕(1999年)179頁は、「63条は国会による政府・行政統制権を明記した」という説明の中で「議員の質問権」に言及する。小嶋和司『憲法概説』(良書普及会, 1987年)398-401頁は、議員の職能を①「議院の権能行使への参加」と②内閣に対する「質問権」とに分け、前者の中に案件発議者への「質疑」を含めている。
- 146) この点、吉田栄司「内閣の対国会責任について」吉田・前掲注14)115頁以下等参照。

義務・説明義務に関しては、主任の国務大臣による国会での質問・質疑への答弁を通じて当該義務の重要部分が果たされる。この個々の国務大臣が負うべき義務は「内閣の連帯責任」に吸収されないであろう（第IV章3も参照）<sup>147)</sup>。

最後に本稿の冒頭で触れた日本の口頭質問活性化論についても所見を述べておきたい。口頭質問活性化論は本会議を念頭に置いたものが多く、ときに委員会審議の「合理化」要求（そこには委員会非公開化も含まれうる<sup>148)</sup>）との連動もみられる。しかし委員会での予算審議や法案審議から口頭質問の機会を切り離すことの得失を、日本の政治文脈に即して見極める必要がある<sup>149)</sup>。予算や法案通過の「圧力」の下でこそ、大臣から実のある答弁が得られる場合もあるのではなかろうか<sup>150)</sup>。少なくとも口頭質問改革を、委員会への国務大臣の出席機会の極端な削減や委員会質疑の時間的・

147) 内閣の連帯責任と国務大臣の単独責任の併存を強調する有力説に、杉原泰雄『憲法Ⅱ』（有斐閣、1993年）356-357頁があるが、そこでも連帯責任が優先され、単独責任の範囲は大臣の所轄の問題や個人的不行跡に限定されている。

148) 大石眞「委員会制度」ジュリスト1177号（2000年）48頁は、実質的な法案審議のための委員会の非公開を示唆する。ドイツでは逆に原則公開化の声もあるが（Versteyl, a.a.O. [Ann. 35], Rn. 41. 山本悦夫「会議の公開原則と国民代表論」同『国民代表論』[尚学社、1997年]所収199-211頁も参照）、懐疑論も根強い（本稿第IV章で紹介したマイネルの議論参照）。ドイツの議論を検討する村西良太「財政・金融のグローバル化と議会留保」浅野有紀ほか編著『グローバル化と公法・私法関係の再編』（弘文堂、2015年）所収186頁および同脚注（106）も、「公開での討議を重視する『本会議』と、非公開の専門的審査を旨とする『委員会』の〈相互補完的な協調〉」を肯定する観点から、委員会の公開に消極的である。

149) 白井・前掲注1）は、会派単位に分断され囲い込まれた「大体の質疑応答」という旧帝國議会からの議会運営の構造に日本の国会の病理を見出し、議員同士の討議の場の必要性を説く（とくに128-135頁）。傾聴に値するが、会派拘束から離れた議員の自由討議の——もとより議題にもよるが——有効射程が問われるところである。孝忠・前掲注145）110頁のように、国会が「会派議会」としての性格を前提に、「会派の活動を重視すると同時に、個々の議員の活動の余地をたえず留保しておく」のが穏当なところかもしれない。

150) この点では実証的な考察は今後の課題としたい。なお、これも筆者の印象論だが、委員会の規模は議員と国務大臣の質疑応答に良い意味での緊張感を与えているのではないかと通信配信されているドイツ連邦議会の対首相質問を視ると、広い本会議場の議員席からの質問に大臣席の首相が応答する雰囲気は——ウィットに富む質問応答には笑いも飛び交うが、激しい野次はなく——学術シンポの討論時間のようなようでもある。

内容的な限定と直結させる必要はないだろう<sup>151)</sup>。いずれにしても口頭質問の制度拡充に際しては、ドイツ連邦議会で生じているような制度形骸化のおそれを常に意識すべきである。

\* 本稿は、科研費基盤研究C(課題番号90359878)の成果の一部である。

---

151) 木下/只野・前掲注144)549-550頁も、内閣総理大臣の出席限定による審議空洞化のおそれを指摘する。