

19世紀中期プロイセンにおける 出席権と召喚権

——大臣責任との関係に着目して——

太 田 竜 司

- 一 はじめに
- 二 プロイセン憲法紛争における「出席」「召喚」「発言」についての論争
 - (一) 「出席」・「召喚」
 - (二) 大臣の「発言」権
 - (三) 小 括
- 三 背景の検討
 - (一) プロイセン憲法における統治制度：強い君主、強い政府
 - (二) プロイセンの衆議院と自由主義者
 - (三) 小 括
- 四 19世紀中期の大臣責任論
 - (一) 議会における大臣責任論：大臣責任法
 - (二) 学説における大臣責任論
 - (三) 小 括
- 五 おわりに

一 はじめに

大臣の出席権と議会の召喚権——大臣の議会出席を求める議会の権利——は、19世紀ドイツにおいて、諸邦の憲法で規定されるに至った。議院内閣制における大臣の出席権と議会の召喚権という制度、とりわけ召喚権とそれに結びつく大臣の出席義務は、現代においても、大臣ないし内閣・政府の責任¹⁾にかかわるものである。国務大臣の出席権と出席義務を

1) この責任についての先行研究は少なくない。ここでは、大西洋世「内閣の国

定めている憲法63条についてのわが国の学説においても、同条は「議院内閣制の根幹にある、内閣の対議会責任性の実質化を目的としたものといえる」²⁾と評価するもの、さらに、「日本の議院内閣制の制度と運用を嚮導する重要な規定」³⁾である、「議院内閣制の当然の結果を定めたものである」⁴⁾とするものがみられるし、基本法43条が召喚権と出席権を規定しているドイツにおいても、召喚権は政府を統制する道具であり大臣責任の中心的部分である⁵⁾、などと考える見解があるほか、出席権についても、「出席権の意義は、高いものとして格づけされている。それは、立法手続きに参加している者たちの、絶え間ないかつ時宜を得たコミュニケーションを保証する」⁶⁾と評価する見解等がある。いずれにせよ、これらの制度は議院内閣制において一定の意味をもっていると考えられている。

しかしながら、大臣の出席権や出席義務／議会の召喚権が、はじめからこのようなものであったわけではない。これらの制度の黎明期である19世紀において、ドイツ諸邦は議院内閣制ではなかった。またとりわけプロ

会に対する責任と二院制」立命館法学359号(2015年)52頁、吉田栄司『憲法的責任追及制論I』(関西大学出版会、2010年)を挙げておく。イギリスの大臣責任に着目したものとしては、田中孝和「議会における質問制度と大臣の責任」阪大法学53巻5号(2004年)171頁、成澤孝人「現代イギリス憲法における大臣の個別責任」信州大学経法論集10号(2021年)131頁などが、また、フランスに関しては、三上佳佑「フランス第五共和制における『政治責任』概念とその変容」早稲田法学会誌66巻1号(2015年)569頁をはじめとした三上の一連の研究がある。

- 2) 樋口陽一ほか『注釈日本国憲法下巻』(青林書院、1988年)1000頁〔樋口執筆〕。
- 3) 植松健一「議会の口頭質問と閣僚の出席義務」立命館法学390号(2020年)37頁。
- 4) 浦田賢治＝大須賀明編『新・判例コンメンタール日本国憲法2 国民の権利及び義務(2)・国会』(三省堂、1994年)473頁〔岩間昭道執筆〕。
- 5) たとえば、*Meinhard Schröder*, in; Herausgegeben von Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff, Christian Walter, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bd. 12, 186. Aktualisierung, 2017, Art. 43, Rn. 29 ff.
- 6) *Utz Schliesky*, in; Herausgegeben von Peter Michael Huber, Andreas Voßkuhle, GG Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl., 2024, Art. 43, Rn. 37.

イセン⁷⁾では、大臣の出席権（及び出席権と関連する大臣の発言権）のみが強調され、召喚権／出席義務は軽視されており、それぞれ政府と議会との協働を生むようなもの、政府や大臣の責任を問うようなものにはなっていない⁸⁾。この背景には、プロイセンの憲法制度をはじめとしたさまざまな原因が存在した。すなわち、この当時の大臣の「出席」は、対議会責任とは異なった意味合いをもっていたのである。本稿では、当時のプロイセンにおける召喚権や出席権・発言権のもっていた意味合いについて、実務とその背景、そして当時の大臣責任論を検討することにより、明らかにすることを試みる。より具体的には、まずプロイセン憲法紛争における「出席」「召喚」及び「発言」についての論争を取り上げ、これらについて当時議会と政府とがそれぞれ有していた考えと、政府有利な立場が押し通されたことについてみる（二）。次に、そのように政府有利となった背景を確認する（三）。続いて、現代において出席権や召喚権と紐づけられることの多い大臣責任論について、当時議会と学説においてどのように考えられていたのかをみていく（四）。

7) 当時のプロイセンにおいて、出席権や出席義務は憲法60条（1850年憲法。1848年憲法では58条）に規定されていた。なお以下、単に「（プロイセン）憲法」とした場合には1850年憲法を指す。また、プロイセン憲法の条文の和訳については、高田敏＝初宿正典編訳『ドイツ憲法集〔第8版〕』（信山社、2020年）55頁以下参照。本稿の訳も、同書を参考に行っている。

1850年プロイセン憲法60条

①大臣及びその代理者として選ばれた国家公務員は、各議院への出席権を有し、また、その要求に基づいて、常に発言を認められなければならない。

②各議院は、大臣の出席を求めることができる。

③大臣は、議院の議員である場合にのみ、一方又は他方の議院において議決権を有する。

8) 当時のドイツにおける出席権／召喚権についての学説や、諸憲法における規定については、太田竜司「19世紀初・中期のドイツにおける召喚権と出席権の展開」法学政治学論究137号（2023年）147頁以下参照。

二 プロイセン憲法紛争における「出席」「召喚」「発言」についての論争

こうした「出席」・「召喚」や「発言」について、議会⁹⁾実務上問題となったのは、いわゆるプロイセン憲法紛争期のことである¹⁰⁾。具体的には、衆議院の1863年前半の会期¹¹⁾において、政府側と議会側とで論争が発生した。そのひとつめが出席及び召喚について、ふたつめが大臣の発言権についてである。

(一) 「出席」・「召喚」

憲法紛争において、「出席」が最初に問題となったのは、1863年2月9日¹²⁾である。この日、衆議院では、政府が提出した、「衆議院議員の公的な代理の費用並びに旅費及び日当に関する法案」の審議がなされる予定であった。それにもかかわらず、所管大臣であったリッペ (Leopold zur Lippe-Biesterfeld-Weißefeld) 司法大臣とボデルシュヴィンク (Carl von Bodelschwingh)

9) プロイセンの両院は、1855年に、それまでの「第一院 (die ersten Kammer)」という名称が「貴族院 (das Herrenhaus)」、第二院 (die zweiten Kammer)」という名称が「衆議院 (das Haus der Abgeordneten)」と改められている (高田=初宿編訳・前掲注7) 69頁脚注62参照)。本稿では便宜のため、本来「第一院」「第二院」である時期の両院もそれぞれ「貴族院」「衆議院」と記述する。

10) プロイセン憲法紛争については、望田幸男『近代ドイツの政治構造』(ミネルヴァ書房、1972年)、前田光夫『プロイセン憲法争議研究』(風間書房、1980年)、フリッツ・ハルトウング (成瀬治=坂井栄八郎訳)『ドイツ国制史』(岩波書店、1980年) 365頁以下、*Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3, 1963, S. 305 ff.などを参照。

11) 1862年12月22日に召集され、年明け1月14日から会議が開始された会期である。衆議院の議事録及び動議等の記録については、*Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 1-5.を参照。なお便宜のため、議事録については既出の場合にも名称はそのまま記述する。

12) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 1, S. 169 ff.

財務大臣ら自らは出席せず、代理としてマイヤー（Meyer）枢密司法官とヴォルニー（Wollny）枢密財務官が出席したのみであった¹³⁾。司法大臣は、高等枢密司法官が補佐に必要な場合には代理する旨の通達を議長に伝えていたが、枢密財務官については財務大臣の政府委員として出席すると述べられただけだった¹⁴⁾。この問題に関して発言したフィンケ（Karl Friedrich von Vincke）¹⁵⁾ 議員によれば¹⁶⁾、この法案は「国家内閣の全員が副署している法案」であったが、そうした法案が提出されることも、「大臣の皆さんが誰も弁護のために議院に出席していない」ということも、彼の記憶の限り「初めての事態」だったという。彼はこの事態を受けて、「本日の会議を停止すること、そして第一に憲法60条に基づき大臣の出席を要求することを衆議院は議決する」という内容の動議を提出した。曰く「議院はその品位を守るためだけではなく、ふさわしい討論を保つためにも——というのも私たちが大臣のみなさんを非難することができる場合、私たちは委員だけではなく大臣のみなさん自身が出席することを望むからです——議院はこの場合において大臣のみなさんの出席にきわめて特別な価値を置かなければなりません、なぜならばこれは議院と議員の特有の職務にかかわるものだからです」。この動議はほぼ全会一致で採択された¹⁷⁾。

この動議の採択を受け、翌日の会議¹⁸⁾には司法大臣と財務大臣のほか、

13) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 169.

14) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 175.

15) 元軍人の政治家。自由主義的な思想をもっていたが、ヴィルヘルム1世との関係が深かったことでも知られている。Vgl. *Herman von Petersdorff*, "Vincke-Olbendorf, Karl Freiherr von" in: *Allgemeine Deutsche Biographie* 39, 1895, S. 756 ff.

16) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 175.

17) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 175. なお、議長がほぼ全会一致で採択された旨を述べているのみで、具体的な賛否数は不明である。

18) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses

宰相のオットー・フォン・ビスマルク、陸軍大臣のローン (Albrecht von Roon)、内務大臣のオイレンブルク (Friedrich Albrecht Graf zu Eulenburg)、それに政府委員として高等枢密司法官と枢密財務官が出席した (このほかに当時はラント経済大臣と文化大臣がポストとして存在しているが、両大臣は出席していなかった)¹⁹⁾。ビスマルクは前日のうちに「議院の会議の予想外の決議によってそれ [注：法案審議] への出席を義務づけられたこと、しかしその時まで内閣の委員により議院において国王の政府を代理することは十分になされていた」という応答を議長に対してなしていた²⁰⁾。それが紹介されたのち、ビスマルクが発言した内容は、以下のようなものであった。すなわち、議会「の討議に参加するとても大きな利益が国王の国家政府にはあり、それに参加する憲法上の権利を有しているが、憲法の中には政府が討議に参加しなければならないという厳しい義務は示されて」はおらず、「目下重要性とその処理の緊急性が高い、予期せぬ問題への対応は、時として国王の国家政府の責務で」あり、そうした場合には国の官吏を政府の代表として議会に派遣する。憲法60条に基づく召喚がなされた場合には、「国王の国家政府は常に、その履行が政府自身の利益となるような要求には譲歩する」が、右のような問題を避けるため、会議の日時は取り決められることが望ましい、と²¹⁾。また、リッペ司法大臣は、前日のフィンケ議員の発言——「人間は人間の補佐をすることができるが、影の補佐をすることはできない」——に対し、「出席していない者の補佐がここにいるというのではなく、大臣が出席していない間は、大臣の全権代表 (Abgeordnete) が大臣の代理としてここにいるという点に、誤った解釈は存在しえなかったように思います。高尚な議院が大臣の欠席中に省の代表を承認し尊重し

der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 177 ff.

19) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 177.

20) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 177.

21) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 177 f.

てくれるだろうと思います²²⁾と応答し、代理を派遣することの正当性を主張した。出席そのものをめぐって議場で発言がなされたのは、結果としてこの一回のみであった（ただし次にみるように、発言に関する対立を背景に、文書の形で論争にはなっている）。

(二) 大臣の「発言」権

1863年の会期では、大きく二度にわたって、大臣の発言権と議長の懲戒権との対立が発生した。一度目は、2月26日の会議²³⁾で、その日議長の職務を行っていたベーレント（Heinrich Theodor Behrend）副議長がビスマルクの発言を中断したことがきっかけである。この日の議会では、いわゆるポーランド問題についての審議が行われていたのだが、ビスマルクが1848年の出来事についてウンルー（Hans Victor von Unruh）²⁴⁾議員を非難する発言をしたため、副議長が無関係であるとして中断したのであった²⁵⁾。これについては副議長が正当と思われるのだが、ビスマルクは以下のように反論した。

私の発言を懲戒権によって中断する権利を議長殿に認めることはできないと

22) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 178.

23) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 327 ff.

24) ウンルーは1848年にプロイセン国民議会の議長を務めた人物で、ビスマルクが言っているのは、同年の国民議会による租税拒否の議決が彼のもとでなされた、ということである。Huber, a. a. O. (Anm. 10), S. 311 Fn. 25. またウンルーは、「悪評高い『受動的抵抗』」（フェルディナント・ラサール〔森田勉訳〕『憲法の本質・労働者綱領』（法律文化社、1981年）10頁〔「F・ラサール『憲法の本質』へのフランツ・メーリングの序文』）を宣言したことでも知られている。メーリングによれば、この「受動的抵抗」が、反革命を導くことになった（同11頁参照）。ウンルーについては、Christian Jansen, “Unruh, Victor von” in: Neue Deutsche Biographie 26, 2016, S. 646 f. も参照。

25) 以下の流れは、Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 343 f. に記されている。

いうことを、私はあえて申し上げたいと思います。私はこの会議のメンバーであることが光栄なことだとは思っていませんし、この会議の議事規則を作ったわけでもなければ、議長を選んだわけでもなく、議院の懲戒権の支配下にあるわけでもありません。議長殿の懲戒権力にはこの限度までの限界があります。私の上にいるのは国王陛下のみであり、この議会の議長殿の統制下に私を置く法律の規定と憲法の規定がどれであるのかを私は知りません。

私が発言するのは、あなた方の議事規則によってではなく、陛下が私に与えられた権威によってです。これは、大臣は自身が要求するときはいつでも発言を許されなければならない、ということの規定する憲法の条文に基づいています。

あなたに私を遮る権利はないのです……

これに対し副議長は、「それでもなお、……私は宰相殿の発言を中断せねばなりません。私は宰相殿の発言権を奪ったのではありませんし、憲法によれば奪うことができるわけではなく、この議院の議長は、……この議場の中で自身の懲戒権力を行使するのであり、懲戒権力は大臣のテーブルでは終わりません」、「私は、必要な場合にはこの懲戒権力を行使する用意があり、そして常にそうするでしょうし、発言権を奪うのでなければ、懲戒権力は宰相殿の発言を中断することを許すのです」と再反論した²⁶⁾。

これに対してビスマルクはウンルーを非難する発言を繰り返したが、議場が騒然とした²⁷⁾ ために、副議長が、議事の攪乱がやまないのであれば議事規則²⁸⁾ に基づいて会議を休会するほかない、ビスマルクが同様の発言を

26) 実際には、ビスマルクの言うように、憲法上、議長の懲戒権については規定されていなかった。大臣の発言権は60条に規定されていたため、この点について条文上（そして実際上も）有利だったのは政府側であった。

27) 「ふさわしくない！休会だ！」という野次が飛んでいた。Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 343.

28) 議事規則61条：会議において紊乱が生じた場合、議長は、会議を一定時間休止または完全に終了させることができる。議長が発言できない場合、議長は、帽子を被り、これによって会議を1時間中断する。Huber, a. a. O. (Anm. 10), S. 316, Fn. 42.

繰り返すならばそうせざるをえない、と発言するに至った。これを受けて、ビスマルクは「私は議長殿が休会することを妨げることはできません。みなさん、私は再度発言を繰り返そうとは思いませんし、あなたが私の言葉を理解したと思っています」と応答、次いでベーレントがビスマルクに発言の継続を促し、この場は収まることとなった。

次なる対立が起こったのは、およそ2ヶ月半が経過した5月11日²⁹⁾であった。この日の登場人物は、このとき議長職を務めていたボックム＝ドルフス (Florens Heinrich Bockum-Dolffs)³⁰⁾ 副議長と、ローン陸軍大臣であった。1814年の兵役義務法の改正³¹⁾ という議題について議員が主張をなすなかで、ローン大臣は以下のような発言を行った。すなわち、「私に必要に思われる以上に一般討論に参加することは、私の意図するところではない」。議会において、「憲法が侵害されている。この内閣は憲法に違反した」というような発言がなされた場合等に、内閣の権限が認められなかったり、そのような内閣またはその構成員に対する対人的な発言がなされたりすることは、まったく理由のない不当な行い (ganz unberechtigte Anmaßung)

29) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1167 ff.

30) 自由主義的な政治家であった。Vgl. *Friedrich von Klocke*, Friedrich von, "Bockum-Dolffs, Florens von" in: *Neue Deutsche Biographie* 2, 1955, S. 346 f.

31) 19世紀初頭のプロイセンにおいて行われた軍制改革では、それまでの傭兵制が国民軍に改められた。兵役義務法はこの一環で制定されたもので、武器を持つ20歳以上のすべての男子に一般兵役義務を課すとした法律である。2年現役の正規軍と後備軍とに分け、後備軍には市民階級出身の1年志願の将校を置くというものであった。参照、小林孝輔『ドイツ憲法小史 (新訂版)』(学陽書房、1992年) 103頁以下及び158頁、*Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, 2. Aufl., 1968, S. 216 ff. (insb. S. 242 ff.) 条文は、*Ernst Rudolf Huber*, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, 3. Aufl., 1978, Nr. 18; *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten*. 1814, S. 78 ff. プロイセン憲法紛争の発端となったのは、この兵役義務法によって定められた制度改革に関する政府と議会との対立であり (小林・158頁、山田晟『ドイツ近代憲法史』[東京大学出版会、1963年] 35頁)、このタイミングでの論争の内容も同様であった (Vgl. *Huber*, a. a. O. [Anm. 10], S. 314 ff.)。

である、と³²⁾。この直後に、議場がざわつく中、副議長が発言の中断を求め、ローンとボックム＝ドルフスの間で、中断する、中断するな、という幾度かの応酬がなされた。次にローンが「私には発言権がありますがそれは憲法によって与えられていますし、ベルも合図も中断もない……」と発言すると、副議長はベルを鳴らして従うよう求めた³³⁾。発言権と議長権限についての水掛け論が続いたのち、次いでローンは以下のように述べた³⁴⁾。「私は、私の憲法上の権利を求めています。憲法によれば私は、私が求めたときに、発言することができ、何人にも私の発言を中断する権利はありません」。副議長が「議長が発言しているとき、ここではすべての人が沈黙せねばならず、さらに、ここ議院にいるすべての人は、ここ演壇の上にいようが下にいようが、議長に従わねばならず、そして、ここで実際に何か議院の秩序に違反することが起こったならば、それを咎めることが私のやるべきことでありましょう」と反論したのち発言を許可されたローンは、「私は繰り返し、議長殿が国王の政府に対して我がものとした権利に抵抗する、と述べねばなりません。議長殿の権限が及ぶのは、すでに以前の機会に解釈されたように、このテーブルまでであり、それ以上には及ばないのです！」と2月のベーレントの発言を引き合いに出す形で強く言い返した³⁵⁾。議場は大荒れとなり、ボックム＝ドルフスによって会議は一時間休会となった。

議事の再開の時間になっても、大臣は席に戻らなかった。再開後にやってきた政府委員が、大臣はこれ以上本日の会議に参加することはできない、と説明した³⁶⁾。さらに政府は、翌朝、5月11日付の文書で衆議院議長に対

32) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1189.

33) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1189.

34) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1190.

35) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1190.

36) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses

し以下のように通達した³⁷⁾。すなわち、11日の会議において陸軍大臣は、衆議院議員の諸見解に反論せねばならないと考え発言を試みたが、「議長
の地位によって (vom Präsidentenstuhle aus) 発言を中断され、発言は中断
されないという大臣の願い、及び、大臣によるその憲法上の権利の援用は
聞き入れられず、それどころか、議長の地位によって、大臣には沈黙が押
しつけられた」。「憲法典60条によれば、大臣はその要求に基づき常に発
言を認められねばならず、両院は大臣の出席を求めることができる。78
条及び84条によれば、両院は議事規則によってその議事手続(Geschäftsgang)
及び秩序(Disciplin)を規律し、また、議員は、自身の明確な見解につき、
議院の内部でのみ、議事規則に基づいて、責任を問われうる。憲法典のこ
れらの諸規定——これらは比類なく重要なものである——は、ラント議會
の両院のみを、その議事規則によって規律された秩序に従わせるが、その
厳格な適用は、両院がこれを顧慮して議員による万一の不法な見解に一般
刑法を適用することを排除することによって約束されている。同様の特権
は大臣に与えられず、それに対して大臣は議院の秩序にも規定なく従わさ
れている」。11日の議長のやり方は、憲法上の諸原則と矛盾する。という
のも、「憲法60条が議院に大臣の出席を求める権利を与えているならば、
そこから生ずる大臣の義務づけの対概念は、常に発言が認められるという
大臣に与えられた権利を認めることの要求である」が、「議長が自らの判
断で大臣の発言の自由の範囲と程度を制限する権限を主張するならば、こ
の権利は無意味なものにされる」からである。このようなやり方が繰り返
される見込みがないということを衆議院が宣言するまで、大臣は衆議院の
審議に出席することはない。概ね以上のような内容である。

今回の対立はその日限りでは終わらず、尾を引くこととなった。まず5
月15日、11日の政府通達に対抗する形で、衆議院が以下のような声明を

der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1190.

37) Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2,
3. Aufl., 1986, Nr. 54; Stenographische Berichte über die Verhandlungen des
Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1207.

議決し³⁸⁾、さらに法案審議のために陸軍大臣の会議出席を求めた³⁹⁾。

- 1) 討議を指揮し議員の秩序を毅然として保つという議長にのみ与えられた権利——憲法典78条及び議事規則11条——によって、議長は、あらゆる発言者——大臣やその代表者も——〔の発言〕を中断することができるということ、
- 2) そのような中断により、常に発言することができるという大臣の憲法上の権利は侵害されていないということ、
- 3) 逆に、大臣が議院へ自ら出席することにつき任意に条件を設けるのであれば、それは憲法違反であるということ、
- 4) したがって、議院が、今年11日の国王の国家内閣の通達において述べられた要求に同意するには至らないということ。

これに対して翌日、政府側から通達が出された⁴⁰⁾。この内容は、要求した内容の議決が衆議院でなされるまでは、大臣は出席を拒否する、という11日の通達と同様のものだった。引き続いて21日の議会では、前日付の国王の詔勅⁴¹⁾がビスマルクによって示された。内閣の副署がなされたその詔勅によれば、

今年11日の会議において、衆議院の議長が、我ら的大臣に、議長の懲戒権力に服し沈黙するよう要求したのちに、それによって、憲法典60条によって我ら的大臣に与えられた権利が侵害され疑問視された。

我らの国家内閣は、今年11日と16日の通達を通じ似たような出来事の繰返しに対して保障することを求めることによって、今年11日の出来事から相互

38) *Huber*, a. a. O. (Anm. 37), Nr. 55; *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 2, S. 1235.

39) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 2, S. 1238.

40) *Huber*, a. a. O. (Anm. 37), Nr. 56; *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 2, S. 1247 f.

41) *Huber*, a. a. O. (Anm. 37), Nr. 57; *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 2, S. 1262.

の関係に対するあらゆる邪魔な影響を排除し、その出来事を散発的な事例〔程度〕の重要性に戻す機会を衆議院に対し再三同時に与えた。衆議院は、その立場から、この和解的な措置に歩み寄るのではなく、懇願された声明を拒絶し、間接的に、今月11日に議長の立場からなされた我々が大臣に対する懲戒権力を不当に要求した。

そのような要求は法律上の根拠づけを欠いており、また、王位の代理者としての我々の大臣が法的に与えられかつ衆議院及びその議長に対して独立しているという憲法上保障された地位をあきらかに議院の討議に参加することが我々の政府の威厳にふさわしいものではないと我々は考えることができる。

それゆえ、我々の大臣による、大臣の憲法上の権利の要求を衆議院が承認し、それによってさらなる議事における協力を可能にすることによって、もっとも本質的なラントの利益が損なわれるような事態の状況を終わらせるよう、我々は衆議院に勧告するのみである。それなしではラント議会の討議の結果は期待できない。

この詔勅について衆議院は委員会で審議を行い、22日に次の内容を含む上奏⁴²⁾をなした。

衆議院は、国王陛下に、衆議院の意図及びラントの願いが忠実かつ正しく伝えられていないということを遺憾ながらもはや疑うことができないその瞬間に、王座へと接近する。衆議院は、最も深い敬意をもって以下のことを陛下へと宣言することによって、いま一度良心の義務を果たす。すなわち衆議院は、もはやこの内閣と合意する手段をもっておらず、政府の現在の政策への協力を拒絶する。どのような新たな討議も、王の助言者とラントとの間に、まさに人間の交代により、それだけでなく制度の交代により埋められるだろう溝が存在するという事実を我々を確信させるのみである。

42) Huber, a. a. O. (Anm. 37), Nr. 58; Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 1311 ff. 引用したのはこれの一部である（上奏中Vの部分。Ebenda, S. 1312）。

この上奏は内閣への不信任を示すものである。大臣、内閣の交代を求めるといふ形で、プロイセン衆議院は議院内閣制への移行を、このとき初めて公然と求めたのだった⁴³⁾。

この深刻な対立は、もはや解決される見通しはなかった。5月26日にはさらなる国王の——内閣の副署のない——詔勅⁴⁴⁾が出された⁴⁵⁾。

極めて真剣に、立法に参加する憲法上の権利を国王の決定を制限する手段として利用しようという衆議院の努力に我は對抗せねばならない。そのような努力は、衆議院が我が政府の現在の政策への協力を拒絶し、我が助言者の人的な交代及び我が統治制度の交代を要求しようというものである。国王が大臣を任命し罷免するという憲法45条に反して、議院は、我が周囲を議院にとって好ましい大臣で固めることを強制しようとしており、憲法違反である衆議院による専制の道を切り拓こうとしている。我はこの要求を拒否する。我が大臣は私の信任を得ており、彼らの公の行為は我が同意をもってなされたものであるし、権力拡大へ向かう (nach Machterweiterung) 衆議院による憲法違反の努力に対して彼らが労して抗っていることについて我は恩を感じている。

この詔勅の出された翌日に衆議院は閉会されることとなり、9月には解散されてしまった⁴⁶⁾。憲法紛争中には議会内外で数多くの対立が生じていたわけであるが、この1863年の前半に開催されていた会議は、大臣の「出席」・「発言」に関する問題への対立が決定打となって終了してしまったのである。

43) *Huber*, a. a. O. (Anm. 10), S. 317.

44) *Huber*, a. a. O. (Anm. 37), Nr. 59; *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863*, Bd. 2, S. 1322 f.

45) 詔勅中に登場するプロイセン憲法45条の規定は、以下の通り。「執行権は、国王にのみ帰属する。国王は、大臣を任免する。国王は、法律の公布を命じ、その執行のために必要な命令を発する」。

46) プロイセン憲法の規定上、議会の開会・閉会・解散は国王の権限 (憲法51条) であり、実際上も制約なく行使できるものとされていた。なお、議院の自律的集会権は存在していなかった。参照、前田・前掲注10) 56頁。Vgl. *Adolf Arndt*, *Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat*, 6. Aufl., 1907, S. 208.

(三) 小 括

これらのやり取りから、政府と議会それぞれが「出席」についてどう考えていたのか、ある程度読み取ることができる。

議会側——これはもちろん親政府の議員を除く、多数派であった政府反対派議員の集合という意味だが——としては、大臣の代理としての政府代表の出席は、文字通り大臣の出席とは考えていなかった（そして代理としての政府代表を政府のメンバーとみなしていなかった）ものと思われる。ビスマルクに対する議長の通達の中には、「国王の国家内閣の構成員は誰も出席していなかった」と述べられているが⁴⁷⁾、前述のように前日の会議に政府代表は出席していたのである。また、議院と議員の特有の職務にかかわるものであるから大臣の出席にきわめて特別な価値を置かなければならない、というフィンケ議員の主張も、この点で興味深いものである。「大臣を非難することができる場合には議会が大臣の出席を望むゆえに、ふさわしい討論が保たれる」⁴⁸⁾のがその理由である。要するに、大臣への非難はその場で直接なされなければならない、ということであろう。ただし、ここに政治的責任を追及するという意図がどれほど含まれていたかは明らかではない。というのも、後述するように、当時政治的責任についての意識は希薄だったように思われるからである。

これに対して政府側は、出席にどれだけの意義があると考えていたのか。ビスマルクの発言からすれば、出席はプラスになることもあるが、必ずしもそうではないと考えていたことは明白である。また、リッペ大臣の発言から、政府見解の弁護は、大臣自身によってなされる必要はなく、よって大臣自身が議会へ出席する必要もなかったのだろう。さらに、この論争におけるビスマルクをはじめとした政府構成員の発言から、出席に際して政府側が常に発言できることの重要性を強く認識していたのは明らかである

47) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 177.

48) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 1, S. 175.

う。このことから、政府が議会に「出席」するメリットは、「発言」できること、と考えられていたと思われる。そしてその「発言」も、基本的には議会からの要求に応じてなす説明を内容とするものではなく、政府見解の擁護や議会側への非難を内容とするものである。結局のところ、政府の立場は、その都度の政府の利害関係における必須の基準を超えては議会に協力しない、というものだったのである⁴⁹⁾。少なくともこの認識では、議会に出席することによって政治的責任が生じるといったこともないだろう。このような政府側の態度は、当時のプロイセンにおいて大臣責任が追及されえなかった理由のひとつであると考えられる。とはいえ、政府がこのような態度をとることができたことにも事情があるはずである。この点について、次に検討する。

三 背景の検討

では、政府が強硬な態度をとることができた背景にはどのようなものがあるのか。それには、政府（君主）の強さと議会の弱さ、という事情が挙げられよう。そこで本章では、これらについて検討する。

(一) プロイセン憲法における統治制度：強い君主、強い政府

ひとつめの背景として挙げられるのは、プロイセン憲法の規定する統治制度である。すなわち、絶対主義の流れを汲み、強い君主権が残存していたのである⁵⁰⁾。具体的には、大臣の任免権が国王にあるとするプロイセン憲法45条や、国王が議会に対してもつ権限（解散権や法律の拒否権など）、（議会やそれに選ばれる内閣でなく）国王が軍の統帥権をもつこと（さらに軍の忠誠対象は憲法ではなく国王である）などから基礎づけられる。

このように強い君主権が維持されたのは、1848年の3月革命が貫徹され

49) *Gert Schönfeld*, *Das Zutritts- und Rederecht des Art. 43 Grundgesetz*, Diss., Berlin 1973, S. 28 f.

50) *Huber*, a. a. O. (Anm. 10), S. 55 ff. 邦語文献としては、鈴木安蔵『比較憲法史』（勁草書房、1951年）252頁以下、前田・前掲注10）40頁以下参照。

なかったためである。すなわち、プロイセンにおける自由主義の要求が過大であったゆえに、「議會自らが反動の波に押し戻されてしまったのである」⁵¹⁾。この結果、欽定された1848年憲法、そしてそれを改正する形で同じく欽定された1850年憲法は、たしかに自由主義的な性格も有していたが、君主権についてはなお強大なものであり続けた。この君主優位のシステムの中で、1862年以降はビスマルクという強力なリーダーも登場してくる。

政府の強さが現れた際たる例こそ憲法紛争であろう。上述のように、憲法紛争はもともと軍制改革に関する政府と議会との対立がきっかけで起こったものであったが、実質のないし直接的問題となったのは議会の予算権に関する問題だった。すなわち、軍制改革に反対する衆議院は、1862年9月に予算案中の改革費を削除する決議⁵²⁾をなしたのであるが、これを受けてビスマルクが「欠缺理論」⁵³⁾を唱え無予算統治を正当化したことに対し、衆議院が当然ながら反対の立場を示し続けたことで決定的な紛争となったのである⁵⁴⁾。その後、1866年の普墺戦争でプロイセンが勝利したことによって、自由主義者たちが分裂すると、無予算統治によりなされた支出への事後承諾の提案がビスマルクによってなされた。これを議会が可決⁵⁵⁾したこ

51) クリスティアン・フリードリヒ・メンガー（石川敏行ほか訳）『ドイツ憲法思想史』（世界思想社、1988年）184頁。

52) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1862, Bd. 4, S. 1869. 308対11という圧倒的大差だった。

53) プロイセン憲法は、予算について君主と議会とが対立した際の扱いについて規定していなかった。その点において憲法に欠缺があるが、そうした場合には君主がその欠缺を埋めるように憲法に拘束されず行動できる、というものである。詳しくは、吉田善明「ドイツにおける予算概念および予算制定過程の問題性」法律論叢41巻（1968年）4・5・6号344頁以下参照。

54) Huber, a. a. O. (Anm. 10), S. 306 ff. また、ハルトゥング・前掲注10) 366頁以下参照。ビスマルクは初めから強硬な姿勢をとっていたわけではなく、就任直後は議会との妥協も試みていた（後述の進歩党議員に対する入閣要請など）。なおハルトゥングは、この妥協策が失敗した後は、「対立は一気に進んで頂点にまで達してしまっただから、紛争は言葉の本来の意味での発展をもたなかった」と述べている（同369頁）。

55) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1866, Bd. 1, S. 204 ff.

とで、紛争は終結するに至る⁵⁶⁾。いずれにしても、「欠缺理論」のような明らかに反憲法的な主張をなすことができ、そしてそれを貫徹することができるほどに、政府側の力は強かったのである。

このようなプロイセンの状況は、「外見的立憲主義 (Scheinkonstitutionalismus)」と称された。このような外見的立憲主義については、人民の獲得物ではなく絶対主義の獲得物であって、その本質は、「実際には専制国家であるのに、立憲国家であることを宣言すること」であり、欺瞞である⁵⁷⁾、と当時から評されていた。メーリング (Franz Mehring) は、革命後の反動が造り上げたこの外見的立憲主義によって自由主義派は衰退したと指摘している⁵⁸⁾。

(二) プロイセンの衆議院と自由主義者

「執行権の強大は、すなわち議会の無力に他ならない」⁵⁹⁾。まず憲法の規定上も、議会は政府に比して弱い力しかもっていなかった。1850年代は反動の時代であったが、進歩党が結党された1860年代に入るところになると、衆議院では自由主義者が多数を占めるようになっていた。しかし、そうした進歩党 (なお結党は1861年である) をはじめとする自由主義者たちの行動にも問題があったといわざるをえない。

当時彼らと同様に政府に対立的な見解を有していたラサール (Ferdinand Lassalle) は、自由主義者たちに向けた演説を複数回行っており、そのうちでは彼らに対する提案をなしたのもあったのだが⁶⁰⁾、実際に自由主義者たちがそのように行動することはなかった。急進派を含む自由主義派の大半は、外見的立憲主義に満足していた側面があった、と指摘するメーリ

56) ハルトゥング・前掲注10) 370頁以下、小林・前掲注31) 158頁以下、山田・前掲注31) 36頁。

57) ラサール・前掲注24) 106頁。

58) ラサール・前掲注24) 18頁 [メーリング序文]。

59) 鈴木・前掲注50) 262頁。

60) ラサール・前掲注24) 37頁以下及び78頁以下。もはや外見的立憲主義なしに政府は存続できないため、これを破壊することで政府を屈服させ市民の力を優越させるようにすべきだ、とラサールは考えていた。

ングによれば⁶¹⁾、その理由は大きく分けてみつつあった。

ひとつめに、「愚かしい議会主義痴呆症」の抵抗である。ラサールは、自分の提案によって犠牲になるのは自由主義者たちの公職の一時的断念だけだと述べていたが、彼らにとっては、議員であるということこそが「唯一無二」の「財宝」だったのである。

ふたつめに、「進歩党のもつ妥協的性質」である。進歩党はあらゆる政府反対派——かつての共産主義者から君主主義者まで——を「統一し団結」させていた集団であった。それゆえ、「絶えず集団全体をその旗の下に維持しておくために、決定的な瞬間がくるといつも進歩党はその旗をおろ」さざるをえなかったのである。紛争期になると、進歩党に所属していた自由主義派のリーダーは四つの類型、すなわち急進的な順に、三月革命以来の民主派型、三月革命以来の自由派型、政治的現実派型、経済的現実派型、の四派に分かれるような状態であった⁶²⁾。自由主義派には急進派から穏健派まで存在していたことになる。そして1862年ないし63年ごろからは、急進派たる民主派型が支配的となっていた⁶³⁾。要するに、自由主義

61) フランツ・メーリング（足利末男ほか訳）『ドイツ社会民主主義史（上）』（ミネルヴァ書房、1968年）553頁以下。

62) 望田・前掲注10）128頁以下。

63) たとえば、1862年8月に、軍事予算に関して改良的現実派の共同提案が進歩党のトヴェステン（Karl Twesten）と、中央左派のズィベル（Heinrich von Sybel）及びシュターフェンハーゲン（Friedrich Stavenhagen）の3人の議員によってなされたが、273対68で否決されており、しかも進歩党と中央左派で賛成票を投じたのはこの3人のみという状況になっていた（Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1862, Bd. 3, S. 1730 ff.）。一時提案受け入れのポーズをとった政府もまた、反動派の圧力に屈して拒否しており、当時の現実派は、議会にも政府にも拒否されるという状況にあった。この流れの中でビスマルクが登場してくるが、大方はビスマルク内閣が短命に終わると予想したため、議会の空気は倒閣を目指すものとなった（以上、望田・前掲注10）141頁以下）。これも急進派が主となる一因であったと思われる。なお、ズィベル及びシュターフェンハーゲンについては、それぞれ *Volker Dotterweich*, “Sybel, Heinrich von” in: *Neue Deutsche Biographie* 25, 2013, S. 733 ff.; *Bernhard von Poten*, “Stavenhagen, Friedrich” in: *Allgemeine Deutsche Biographie* 35, 1893, S. 533 ff. を参照（トヴェステンについては後掲）。

者たちと一口にいても、決して一枚岩というわけではなかった。

みつつめに、ブルジョアジーとプロレタリアートの対立である。自由主義者たちは主にブルジョア階級であり、保守派はユンカー出身者や貴族である。ブルジョアジーは旧来的な権力者たる保守派へ対抗していた一方でその下にいる労働者階級とも対立していた。ラサールの主張には、ブルジョアジーの権利だけでなく、プロレタリアートの権利の回復も含まれていたのだが、自由主義者たちは、それに否定的だったのである。このみつつめの事情は、1862年にビスマルクが自由主義者たちに対し入閣を提案した際に彼らがそれを拒否した理由でもありと考えられる。メンガーが指摘するところによれば⁶⁴⁾、彼らは野党席に安住しており（これはひとつめの事情にもかかわろう）、政府統制の意思こそあれ、実際に入閣しようという考えをまったくもっていなかったのだという。

憲法上の問題だけでなく、このような自由主義者たちの行動や構成も、議会の力を弱めた原因であると考えられる。

(三) 小 括

プロイセンでは君主権・政府の力が、憲法の規定上も実際上も、議会に比して非常に強く、よって対抗すべきその議会・衆議院も強力な政府に対峙する力をもっていなかった。これが当時の——ラサールのいう——「現実の憲法」だったのである⁶⁵⁾。加えて、衆議院の、とりわけ紛争期に多数

64) メンガー・前掲注51) 187頁。

65) ラサール・前掲注24) 37頁以下。憲法とは現実の力関係のことである、とする理論である。なお、「現実の憲法論」については、ビスマルクやローンも同様の内容を述べていた（同81頁、83頁）にもかかわらず自由主義者ラサールと保守主義者ビスマルクとで見解が対立していたのは、「現実の事実的権力関係」についてのプロイセンとイギリスの差異にあった、とラサールは指摘している。曰く、「イギリスは現実の憲法が憲法をつくってゆく国です。すなわち、それによって実際の事実上の権力手段の優位、また組織された力もの優位が国民のわにある国」だが、「プロイセンでは事態はまったくちがっており、ここでは1848年11月におけるように今もなお、ただ文字の上の憲法あるいは憲法の断片のみが存立しているし、また存立しただけで、組織された力のすべての事実上の権力手段は、もっぱら政府の手中にあります」（同93頁）。ハルトゥン

派だった自由主義者たちが一枚岩でなく、彼らの行動自体にも問題があった。1848年及び50年の憲法によって導入された「外見的立憲主義」によって、プロイセンの国王とその政府は、圧倒的な力をもって絶対主義を実現していたのである。この状況において、政府が出席権や発言権を優位に主張することは、容易いものだっただろう。

四 19世紀中期の大臣責任論

最後に、当時の大臣責任論について触れておく。以下に見るように、当時の大臣責任論は混乱しており、明確なものとは言い難い状態であったが、これも召喚権等が機能していなかった背景のひとつと考えられるのに加え、とりわけ現代的な議論においては、出席権／召喚権（とりわけ後者）は大臣ないし内閣の責任と紐づけられることが多いし、当時においても、大臣の責任と出席を関連させていた論者が存在した⁶⁶⁾ためである。

当時政府側は、上記のように、大臣の（対議会的）責任については軽視していた面が見受けられる。では、政府と対峙した議会、こと衆議院においてはどうだったのか。また、学説ではどのように考えられていたのか。以下検討したい。

(一) 議会における大臣責任論：大臣責任法

議会、とりわけ衆議院においては、憲法61条⁶⁷⁾が予定している大臣責

ぐも、ビスマルクは「憲政を規定するものは成文憲法の条項ではなく、国家を構成する現実の諸要素であることを知っていた」（ハルトゥング・前掲注10）371頁）と評している。また、佐藤功「政治と憲法・ビスマルクの憲法思想——ドイツにおける近代国家学の系譜その2——」社会科学研究3巻1号（1951年）25頁以下も参照。佐藤は、ビスマルクがイギリスから「妥協」を学んだうえで、イギリスとプロイセンのこのような相違点を無視してその論理のみを学んだ、と指摘している（同42頁）。

66) *Ludwig von Rönne*, Kritische Bemerkungen über den Entwurf des Verfassungsgesetzes für den Preussischen Staat, 1848, S. 19.

任法を制定することによって、大臣弾劾⁶⁸⁾によってその法的責任を貫徹させようと考えられた。この大臣責任法は、1850年の憲法制定直後から、参議院も含めて、大きく三度の審議がなされたが、成立に至ることは最後までなかった。以下、この流れを確認したい⁶⁹⁾。

1 1850年代の動き

この先駆けとして、憲法制定直後の1850年に、政府によって大臣責任法の草案が提出され⁷⁰⁾、まず衆議院において議論された⁷¹⁾。ここで問題と

67) プロイセン憲法61条

①大臣は、一方の議院の議決により、憲法違反、贈収賄及び反逆の罪を理由として、これを訴追することができる。その訴追に関しては、君主の最高裁判所が合同部でこれを決定する。ふたつの最高裁判所がなお存在する限りにおいては、これらが上記の目的のために合同する。

②責任の要件に関して、手続に関して、及び罪に関しての詳細な規定は、特別法に留保される。

なお1項の「ふたつの裁判所」とは、「上級裁判所 (Obertribunal)」と「ライオン上告・破棄裁判所 (Rheinischen Revisions- und Kassationshof)」を指すが、1852年に統合された。高田＝初宿編訳・前掲注7) 69頁脚注59、*Georg Bolzani, Die Verantwortlichkeit der preußischen Minister und ihre praktische Geltendmachung*, 1909, S. 40, Fn. 1.

68) 当時の大臣弾劾のシステムや学説一般について紹介するものとして、佐藤立夫「19世紀ドイツの君主制国家における大臣弾劾制度」富士論叢29巻2号(1984年)280頁、同「19世紀ドイツ立憲君主制における国務大臣弾劾制度」早大比較法学20巻1号(1986年)1頁。

69) おおまかな流れについては、*Hans Ritter von Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*, 1904, S. 75 ff.; *Bolzani*, a. a. O. (Anm. 67), S. 47 ff.

70) 「大臣が議院によって弾劾される可能性のある責任の要件、その場合になされるべき手続き及び適用される刑罰に関する法律の草案 (Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Fälle der Verantwortlichkeit, in welchen Minister durch die Kammern angeklagt werden können, das dabei zu beobachtende Verfahren und die zur Anwendung kommenden Strafen)」。Vgl. *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. preußischen Kammer 1850/51*, Bd. 3, S. 10 ff. Nr. 6.

71) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. preußischen*

なったのは、憲法違反の定義、時効に関する条文の表現、弾劾を扱う特別委員会の権限、プロセスの中断、政府に認められた証拠提出の拒否⁷²⁾、の5点であり、審議の結果、時効に関する条文の表現が修正、証拠提出拒否についての条文の30条が削除された。この修正を加えた草案が衆議院で採択され（1850年衆議院修正草案⁷³⁾）、貴族院での審議に回された。

しかし、貴族院で審議を行った委員会は、草案に反対する立場を採った⁷⁴⁾。本会議においては、賛成派、反対派からともに主張がなされたが、保守派たる反対派が草案への批判の理由として挙げたのは、弾劾は一院によってではなく両院によって共同でなされるべきであること⁷⁵⁾、憲法違反の要件を正確に定義すべきであること⁷⁶⁾、憲法61条から大臣責任法を制定する義務は存在しない（憲法61条の「留保」は「約束（Verheißung）」ではなく「見通し（Inaussichtstellung）にすぎない」⁷⁷⁾、ということであった。最終的には、第一表決⁷⁸⁾ののち、第二表決において個々の条項については修正された形でものも含め採択されたものの、法案全体については59対72で否

Kammer 1850/51, Bd. 1, S. 128 ff.

72) 草案の10条及びそれと結びついた30条によれば、大臣弾劾がなされた際、政府は、職務上の証拠を提出しなければならないが、証拠の内容を公開することが、政府の確信（Überzeugung）によれば、国家の福祉を損なうか危険である可能性がある場合には、その限りではない、とされていた（10条が特別委員会に対しての、30条が裁判所に対しての証拠の提出についての規定である）。

73) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. Kammer. 1850/51, Bd. 3, S. 221 Nr. 32.

74) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 917 ff.

75) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 921 f.

76) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 926.

77) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 925 f.

78) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 972 f.

決され⁷⁹⁾、1850年の大臣責任法案が成立をみることはなかった。

この後、衆議院においてヴェンツェル (August Wentzel) 議員が協力者とともに草案を3度にわたって提出したものの、いずれも委員会における審議にすら至らなかった⁸⁰⁾。

2 保守派の反対理由：シュタールの理論から

1850年の反対派が (提出された内容の) 大臣責任法に反対した理由はどのようなところにあったのだろうか。これを読み解くヒントとなると思われるのは、フリードリヒ・ユリウス・シュタール (Friedrich Julius Stahl) である。シュタールは保守的な公法学者として知られるが、この時期にはプロイセン上院議員としても活躍し、1850年の大臣責任法草案の審議では、反対派として主張を行っている⁸¹⁾。そこで、次はこれに関するシュタールの考えを確認したい⁸²⁾。

シュタールがこの責任法に反対していた直接的な理由は、弾劾の要件が憲法違反に限定されていなかったこと、そして憲法違反の要件が具体的に規定されていなかったことにある。彼は、君主制原理の解釈から、大臣弾劾は憲法違反に限定されるべきであり、その要件も具体的に規定されるべきであると考えていたのである。

彼によれば、「君主制原理は、最後にはとりわけ、君主が自ら統治する権利と力を有することを必要とし、そしてとりわけ、君主が自ら統治する

79) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 1110 ff. ボルツァーニは、このような事態になった理由として、この表決を棄権した議員のうち賛成派の人数が反対派の人数よりも多かったこと、反対派は「控え」を動員することができたことを挙げている。*Bolzani*, a. a. O. (Anm. 67), S. 54.

80) Drucksachen der II. Kammer 50/51 Nr. 34; Drucksachen der II. Kammer 52/53 Nr. 45; Drucksachen der II. Kammer 54/55 Nr. 143.

81) シュタール発言の主要部分は、Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Ersten Kammer, 1850/51, Bd. 2, S. 935 ff.

82) シュタールの思想全般について、仲哲生「シュタールの国法論について」早稲田法学会誌26巻 (1976年) 189頁を参照。また、以下の記述は、*Friedrich Julius Stahl*, Staatslehre (im Auszug neu herausgegeben), 1910, S. 205 ff. によった。

権利と力を有するということに存する」。そして「大臣責任は、あらゆる処置 (Maßregel) が憲法に適合することを保障するために存在するのであり、あらゆる処置がシュテンデの意思に適合することを保障するために存在するのではな」く、また、ドイツにおける過去の弾劾の事例では、大臣はシュテンデ (議会) によって弾劾を受けたからといって大臣職を辞せねばならないというわけではなく、その大臣に君主の信任がなお存する場合にはそのポストは維持される、という原則が示されている。

加えて、ドイツには国王への異議申立ての制度があるが、これは「弾劾が単に憲法違反、つまり故意の憲法違反に限定され、したがってそこにおいて君主による対策が懇願されるべきさらなる領域が残っている」からである。逆に、イギリスのような議会主義のところでは、議会は自ら権利を行使すればよいだけであるため、国王への異議申立ての制度は不要であるが、このように異議申立ての制度が不要であるということは、君主制原理が停止したということの兆候を意味する。

大臣弾劾それ自体は君主制原理には反しない。そして、弾劾の制度によって憲法の極度の保護が目指される。一方で、大臣弾劾の制度が憲法の「完全な保護に十分な手段なのであれば、君主の力がそれによって破壊されるということは、それが濫用される際にも必然的に非常に強力でありまた非常に威嚇的である」⁸³⁾。したがって、憲法「違反のさまざまな種類 (Arten) についての様々な方法を細かく描写された形で (detailliert) 完全に形成すること」が求められるのである。

要するに、シュタールが1850年大臣責任法に反対したのは、その定める弾劾のシステムが君主制原理と相いれないという理由からであった。シュタールがビスマルクを含む当時の保守的論者に支持されていたことに鑑みれば、以下で見るとようなその後の保守派の動向も同様の理由からであると考えるのが妥当であろう。

83) 弾劾は一院によってではなく、両院共同でなされるべきとした根拠はここにあるだろう。

3 1860年代の動き

1861年に、「憲法典61条の施行において、大臣責任に関する法律を国王の国家政府がこの会期中のどこかで提出してくれるだろうという期待を政府に対して示すこと」を提案する⁸⁴⁾という内容の動議が衆議院で採択されたのを受け、政府は翌62年に草案を提出した。しかし、憲法61条をそのまま施行するという形ではなく、61条を改正したうえで大臣責任法を制定するという形をとった。したがって、政府は大臣責任法草案だけではなく、憲法改正についての草案をも作成した⁸⁵⁾。これらはまず貴族院へ提出された。

この62年の大臣責任法草案は、1850年草案とは異なっていた。まず、弾劾の要件を憲法違反に限定していた（つまり贈収賄と反逆を含まない）点、弾劾の開始のために（一院の議決ではなく）両院の一致した議決を必要とした点、そして審査機関を上級裁判所ではなく特別に組織される裁判所とした点である。すなわち、シュタールをはじめとした50年の貴族院反対派の諸要求を満たす内容となっていた。したがって、貴族院においては多少の修正がなされたのみで採択された⁸⁶⁾。第二表決は6月20日に行われ、こちらでも採択されたが⁸⁷⁾、この間に衆議院が解散されていたため、衆議院ではトヴェステン議員⁸⁸⁾がこの貴族院の「継続性 (Kontinuität)」⁸⁹⁾に異

84) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1861, Bd. 5, S. 453 Nr. 72.

85) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses 1862, Anlage Bd. 1, S. 6 ff. Nr. 3.

86) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses 1862, Bd. 1, S. 69 ff.

87) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses 1862, Bd. 2, S. 29 f.

88) 自由主義者として知られる、裁判官出身の政治家であった。Vgl. *Gerd Fesser*, "Twesten, Carl" in: *Neue Deutsche Biographie* 26, 2016, S. 507 f. 田中治男「Karl Twesten: その著作と活動」東京外国語大学論集33号 (1983年) 369頁も参照。

89) 憲法77条3項（「一方の議院が解散された場合には、他方も同時に休会される (vertagt)」）に関して、衆議院が解散された際に、貴族院はどうか、と

議を唱え⁹⁰⁾、7月29日に、草案の審議を拒否する声明を出すに至り、この草案も破談となった。

63年は衆議院において議員主導で法案が提出された⁹¹⁾。しかし、その内容は50年草案にほぼ一致していたため⁹²⁾、政府が合意する可能性はなかった。4月22日の第35回会議⁹³⁾では討論がなされたが、ビスマルクとミュラー（Heinrich von Mühlér）文化大臣が立法に反対の主張を行っている⁹⁴⁾。衆議院は4月27日に法案を採択した⁹⁵⁾が、最終的には、5月27日の議会で読み上げられた前日付の国王の詔勅において、大臣責任法の公布について特定の日時は定められていないから今立法しないことは憲法違反ではないし、この立法のさらなる延期はラントの利益にかなうというのが我が大臣の見解である、と述べられた⁹⁶⁾。上記のようにこの後衆議院は解散され、

いう問題である。最初期は貴族院にも、(国王の選んだ議員など以外に)選挙で選出された議員が存在したため、衆議院だけでなく、貴族院の解散もありえた(解散にかかわるのは選挙選出議員のみ。65条3項)。しかし、この時点では選挙で選出された議員は貴族院にいなかったため、事実上貴族院の解散はありえず、衆議院解散の際に、貴族院の扱いがどうなるかが明らかでなかった(衆議院の解散自体も1862年の解散が初だったという)。貴族院は、同項の「休会」はあくまで休会であって継続はすると主張したのに対して、衆議院はそうではないと主張し、対立が生じたのである。Vgl. *Hermann Schulze*, *Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl., 1888, S. 630, Fn. 1,

90) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten* 1862, Bd. 1, S. 339 ff.

91) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten* 1863, Bd. 1, S. 505 ff.

92) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten* 1863, Bd. 4, S. 245 ff. Nr. 59.

93) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten* 1863, Bd. 2, S. 941 ff.

94) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten* 1863, Bd. 2, S. 952, 959.

95) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten* 1863, Bd. 2, S. 980 ff.

96) 既述の詔勅内で触れられた。注44) 参照。

この草案の審議も終了した。

(二) 学説における大臣責任論

このように、議会とりわけ衆議院において重視されていたと思われるのは大臣弾劾による法的な形での責任追及であった。この傾向は学説においてもおおそ同様である。政治的責任に触れている論者も存在するが、そうした論者においても、大臣責任に関する記述の大半は大臣弾劾についての内容になっている。以下、1850年から60年代にかけての論稿を中心に、当時の主要な論者の見解を確認する。

1 ロェネ

ロェネ (Ludwig von Rönne)⁹⁷⁾ は、大臣責任につき、以下のように述べる⁹⁸⁾。すなわち、国王の一身の不可侵性によって統治権力を憲法という枠の中に抑え込むためのシステムをつくるという課題の解決手段となりうるのは、大臣責任制のみである。プロイセン憲法45条により国王に対してその選出の権利が与えられている国王の大臣は、国王の一身に対して責任を負うだけでなく、人民の代表者に対しても責任を負うべきであり、プロイセン憲法は44条⁹⁹⁾の規定によってこれを認めている。そして、一方で国王は自身のすべての統治行為に責任を負わず、他方で大臣はそれについて責任を問われうる、というふたつの原理を現実化のために必要なのが副署の規定である。大臣責任は、政治的責任と法的責任とに分けられ、法

97) ロェネは、19世紀に活動した裁判官・法学者である。研究者としては当初民法を研究していたが、1848年ごろからは国法学に専念し、多数の業績を残している。1849年からは議員としても活動した。彼自身も自由主義派のひとりであり、政治家としては国民自由党などに所属していた。Vgl. *Manfred Friedrich*, "Rönne, Ludwig von" in: *Neue Deutsche Biographie* 21, 2003, S. 729.

98) *Ludwig von Rönne*, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, Bd. 1, 1856, S. 626 ff. なお、同書は複数の改訂版が出版されているが、50年代当時の見解に注目するため、ここでは初版を参照した。

99) プロイセン憲法44条：国王の大臣は責任を負う。国王のすべての統治行為は、一人の大臣の副署を必要とし、大臣はそれによって責任を負う。

的責任はさらに私法上の責任と刑法上の責任に分けられる。大臣弾劾にかかわるのは刑法上の責任で、この弾劾の制度は、憲法上の法状態を保つための最も重要な担保である。しかし、王の恩赦権の行使が完全に排除されない、あるいは本質的に制約されないのであれば、憲法上の大臣責任は完全に幻想であろう。概ねロエネはこのように述べている。

ただし、ロエネ自身は政治的責任については立ち入っておらず（後述するダールマン〔Friedrich Christoph Dahlmann〕の見解を脚注において引用しているのみである）、また、44条によって大臣の対議会責任が根拠づけられるとする理由も述べていない。彼は、48年5月の憲法草案についての批評で、50年憲法の60条に当たる草案35条が「大臣は、他の国家官吏を代理ないし補佐として議院の会議に出席させる権限を持ち、彼らには、大臣に与えられるのと同様の権限が認められる」と規定し、大臣以外の者にも出席を認めていることについて、「大臣責任の原則と完全に調和しているわけではない」と指摘し、その理由として、省庁の官吏をも議院に対して責任ある公務員の中を含むことは許されず、「大臣と同様の責任を有しているわけではない官吏に、なお大臣と同様の権限を与えることはおそらく許されない」と述べているが¹⁰⁰⁾、この「大臣責任」としてどのような責任を考えていたのかは明らかでないし、このように述べる根拠も不明である。

2 ダールマン¹⁰¹⁾

ダールマンによれば¹⁰²⁾、大臣責任には政治的なものと刑法上のものと

100) Rönne, a. a. O. (Anm. 66), S. 19.

101) ダールマンは主に19世紀前半に活躍した歴史学者である。自由主義的な思想でも知られ、1837年のゲッティンゲン七教授事件（Göttinger Sieben）で追放されたメンバーのひとりである。1848年には、パウロ教会におけるフランクフルト憲法の審議に中心的な人物として携わった。Vgl. *Erich Angermann*, “Dahlmann, Friedrich” in: *Neue Deutsche Biographie* 3, 1957, S. 478 ff. 彼の思想については、多田真鍬『近代ドイツ政治思想研究』（慶應通信、1988年）43頁以下、東畑隆介『ドイツ自由主義史研究』（近代文藝社、1994年）87頁以下を参照。また、ゲッティンゲン七教授事件についての文献としては、千代田寛『『ゲッティンゲン七教授追放事件』の史的考察：国家権力と大学（その1-4）』大学論集1

があり、後者が弾劾にかかわるものであるとする。彼によれば、政治的責任は「無制限の広がりをもつ」。シュテンデの議会においては、大臣に対してその見解等に関する弁明を強制し、また、請願書によって大臣に対する異議申立てが国王に届けられる。これらによって、「人民における不信任、国王の不満、国内的な不一致は、内閣の及び大臣の判断の刑事的弾劾についての発言がなくとも、内閣を打倒しうる」。また、責任追及の主体は議会だけではない。自由なプレスも、大臣が法律違反したことについて非難や、作為か不作為かにかかわらず公共の福祉に反するような大臣の行為を「世論という裁判官に対して」示すことによって、政治的責任を追及しているのである¹⁰³⁾。

ただしダールマンにおいても、主張の根拠は不明確である。また、プロイセンにおいて憲法が制定される以前の記述であることにも留意が必要だと思われる¹⁰⁴⁾。彼の主張において特徴的なのは、プレスも政治的責任にかかわる存在としているところであろう。

3 シュターール

シュターールの見解はすでに紹介したが、大臣責任論について補足する。彼はイングランドにおける大臣責任と比較する形で、プロイセンの大臣責

号(1973年)52頁、同2号(1974年)45頁、同3号(1975年)84頁、同4号(1976年)96頁、堅田剛「ヤーコプ・グリムとゲッティンゲンの七教授事件」獨協大学法学部編『獨協大学法学部創設25周年記念論文集』(第一法規出版、1992年)9頁、*Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 2, 3. Aufl., 1988, S. 96 ff. を挙げておく。

102) 以下の記述は、*Friedrich Christoph Dahlmann*, *Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt*, Bd. 1, 3. Aufl., 1847, S. 106 ff. によった。

103) ロエネが引用しているのはこれらの内容である。*Rönne*, a. a. O. (Anm. 98), S. 628, Fn. 2.

104) なおダールマンは、大臣にはふたつの義務——選挙民の意思を尊重するという義務と、君主の権利を保持するという義務——があるため、議会の議員である場合にのみ、議会に対しても君主に対しても、その正当な地位を得る旨主張していた。Vgl. *Dahlmann*, a. a. O. (Anm. 102), S. 163.

任について述べている。

彼によると、君主制原理は、「イングランドにおいて存在するような性質及び範囲の大臣責任を排除する。ドイツの立憲国家における大臣責任は、また実際に、まったく別な性質をもつ」。「大臣責任は、あらゆる措置 (Maßregel) が憲法に適合することを保障するために存在するのであり、あらゆる措置がシュテンデの意思に適合することを保障するために存在するのではない。大臣は、非合目的な行政について、そして大臣がラントに与えた損害について責任を負うが、これはイングランドにおけるように議会に対してではなく、君主に対してのみである」¹⁰⁵⁾。

ここで意図されている責任は、政治的責任であろう。また、さきのふたりとは異なって、大臣の対議会責任については明確に否定しているところに特徴があるといえる。この理由づけを、シュタールは君主制原理に求めているのである。

4 カルテンボルン

シュタール同様保守派の論客だったカルテンボルン (Carl Kaltenborn)¹⁰⁶⁾ は、1863年の書籍において、以下のように述べている¹⁰⁷⁾。

すなわち、「行政の一体性 (Einheit) 及び秩序を保持するために」、憲法に基づき国王の公の機関 (die beamtlichen Organe) を通じて執行権が行使されるという慣例 (Uebung) につき大臣のみが議会に対して責任を負い、それゆえ憲法違反を理由として弾劾されうる。この責任は「厳格に法律上の責任」である。他方で、「その名の下で大臣が執行権を行使するにすぎないところの国王に対して、大臣は、執行権の担い手として、大臣が合目的に思慮深くかつ法律という制限の中で自身の意図に従って行政することについても責任を負う」、すなわち「大臣は、国王に対して完全な政治

105) *Stahl*, a. a. O. (Anm. 82), S. 205.

106) Vgl. *Teichmann*, "Kaltenborn von Stachau, Karl Freiherr" in: *Allgemeine Deutsche Biographie* 15, 1882, S. 43 ff.

107) *Carl [Karl] Kaltenborn*, Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht, 1863, S. 103.

的責任も有している」(下線は原文ではゲシュペルト)。

要するにカルテンボルンは、(シュタール同様)大臣の政治的責任自体は認めているが、それは国王に対する責任であり、他方で、(シュタールとは異なって)弾劾に関する責任は、対議会的な法的責任として存在する、としている。彼は、議会に対する大臣の政治的責任を抽象的に観念しようとも述べているが、それはイングランドの統治制度を立憲君主制の本質と思い違える——イングランドにおいて国王はすでに事実上統治していないのである——場合にだけだとしており¹⁰⁸⁾、つまり対議会的な大臣の政治的責任を認めているわけではない。大臣の対議会的法的責任(弾劾に関する責任)は認めているとはいえ、対議会的政治的責任は否定しているところに、やはり保守的な思想が見える。

(三) 小 括

以上のように、50年代から60年代初頭にかけて、プロイセン議会とりわけ衆議院では、大臣責任法の実現が、すなわち大臣弾劾とそれによる大臣責任の追及を可能にすることが目指され、これは学説においても重視されていた。しかし、ここでいう「大臣責任」は弾劾による責任すなわち法的な責任であり、政治的な責任ではなかった。ボルツァーニ(Georg Bolzani)は、以下のような1848年プロイセン憲法42条¹⁰⁹⁾及び1850年憲法44条の制定過程から、大臣責任がこれらの条文から導かれるものと議会も政府も考えていたことは疑いないとし、他方でその「責任」は61条の大臣弾劾のみを意図していたという可能性は高いと推測している¹¹⁰⁾。

48年憲法42条の規定は、もともと48年5月20日の憲法草案20条2文及び3文と同一である¹¹¹⁾。この規定は、同年7月17日の国民議会の委員

108) *Kaltenborn*, a. a. O. (Anm. 107), S. 103 f.

109) 彼の大臣は責任を負う。——国王の統治行為のすべてが有効になるためには、それによって責任を負う大臣の副署が必要である。「彼」は国王を指す。

110) *Bolzani*, a. a. O. (Anm. 67), S. 33 f.

111) *Karl Friedrich Rauer*, *Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungskommission*, 1849, S.

会において審議されたライヒェンシュペルガー (August Reichensperger) 議員が示した草案の第3編6条¹¹²⁾に引き継がれており、これは異議なく採択されている¹¹³⁾。その後、この規定は、7月26日の委員会において審議された草案の44条¹¹⁴⁾に採用されている。その理由づけとして挙げられたのは、「国王の不可侵性と大臣の責任は、立憲君主制の根本原理 (Fundamentalsätze) である」というもののみであった¹¹⁵⁾。本会議での審議はなされなかったものの、上記の通り同年12月に欽定された48年憲法42条がこれをそのまま採用するに至った。衆議院の1849年9月20日の会議における憲法修正の際に、この条項は討論されることなく採用され¹¹⁶⁾、貴族院では中央委員会によって編集上多少修正が加えられたうえで10月27日及び11月3日の会議において同様に討論されることなく採用された¹¹⁷⁾。この修正は、衆議院の49年12月14日の会議において、ここでも異論なく採択された¹¹⁸⁾。年明けの政府通知で、同条の修正が提案されたが¹¹⁹⁾、衆議院¹²⁰⁾・貴族院¹²¹⁾双方で反対の議決がなされ、修正はなされなかった。こ

3. 1文は48年憲法41条と同一で、国王の不可侵性についての条文である。

112) *Rauer*, a. a. O. (Anm. 111), S. 71.

113) *Rauer*, a. a. O. (Anm. 111), S. 73.

114) *Rauer*, a. a. O. (Anm. 111), S. 112.

115) *Rauer*, a. a. O. (Anm. 111), S. 129.

116) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. preußischen Kammer 49/50*, Bd. 1, S. 334.

117) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer 49/50*, Bd. 3, S. 1232, S. 1311.

118) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. preußischen Kammer 49/50*, Bd. 3, S. 1713.

119) 当該条項を削除し、大臣についての編のはじめに「大臣は国王およびラントに責任を負う」という条文を挿入するというものだった。*Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. preußischen Kammer 49/50*, Bd. 3, S. 1876.

120) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II. preußischen Kammer 49/50*, Bd. 5, S. 2072.

121) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der I. preußischen Kammer 49/50*, Bd. 4, S. 2365 f.

のような経過を経てもなお、1863年の衆議院では、50年憲法44条を大臣責任の根拠とすることについて議員の間でも見解が割れており¹²²⁾、他方でどちらの立場も弾劾を意図していた。このような理由から、ボルツァーニは上のような結論に至るのである。要するに、議会において政治的責任はほとんど考えられていなかった可能性が高い。

これに対して、学説内では、自由主義的な論者によって政治的責任の主張もなされていた。とはいえ、それが十分なものとは言い難かったし、保守的論者は少なくとも対議會的な政治的責任を否定していた。現実としても政治的責任は追及の難しいものであったが、学説上の根拠づけや整理が不足していたこともまた事実であるように思われる¹²³⁾。そもそも、大臣責任論（とりわけその内容）については、1900年ごろに至っても統一的な見解が見出せないような論点となっており¹²⁴⁾、憲法制定から20年も経過していないこの時期には一層困難な課題であったのだと思われる。その存在についてすら対立のあった政治的責任はなおさらである。

このような状況では、召喚権を大臣責任追及の手段として用いたり、大臣の出席に責任を関連づけたりすることは困難であっただろう。

五 おわりに

出席権と召喚権という制度は、現代議院内閣制において重要かつ不可欠

122) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten 1863, Bd. 2, S. 962, 950.

123) 紛争から30~40年ほど経ったドイツ帝国時代（1900年ごろ）でも、政治的責任については否定的な論者も少なくないように思われる。たとえばボルツァーニは、1909年の書籍において、政治的責任は「何よりもまず除外されるべきものである。なぜならばそれは、絶対的に理解しえないものであり、法と何の関係もないからである。この責任は実在する責任ではない」と述べている（*Bolzani*, a. a. O. [Anm. 67], S. 20.）。もっとも、「存在するのは、道義的な圧力と、議会なしではなく議会とともに活動するよう大臣を強制する現実の関係の影響のみである」（*Ebenda*, S. 34 f.）とも述べているため、単なる表現の問題にすぎないようにも思われるのだが。

124) Vgl. *Bolzani*, a. a. O. (Anm. 67), S. 20.

といえるものである。これらの制度は、歴史的にも、政府と議会がかかわりあう可能性を生んだという点から、政府と議会との協働の基礎となり、そして大臣の政治的責任を生み出し、さらに召喚権についてはさらに議会主義を推し進める、という効果をもっていた¹²⁵⁾と考えられる。しかし、その黎明期であるこの時期においては十分に機能しうるものではなかったことも事実である。その理由としては、まず、当時の憲法の規定により、政府の力が議会の力に比してはるかに大きかったこと、議会とりわけ自由主義者たちにも問題があったこと、という実際的な問題があった。大臣責任についても、議会においてはもっぱら、そして学説においても主として達成がめざされていたのは、大臣弾劾によってその——法的——責任を追及するというものであり、理論的な面においても、学説内で一定のコンセンサスがあったわけではなく、こと政治的責任については、学説の一部で、それも明確な根拠なく唱えられていたにすぎなかった。グルム (Friedrich Glum) は、当時の議会について、「大臣責任を政治的に有効な手段として用いようとはしていたものの、そこから議院内閣制の採用に至らしめられる帰結を引き出すことはなかった」¹²⁶⁾と指摘しているが、「大臣責任」が弾劾にかかわるものであって、政治的責任と観念されていなかったことが、その一因であろう。1863年5月22日の衆議院の上奏も、政府への不信任を示したものであったが、そのなかに（この意味での）責任追及という意味合いがあったのかは疑わしい。もちろん現代的な議院内閣制においては、内閣不信任は議会による責任追及であることは間違いない。しかし、不信任によって政府の交代を実現することが当時は事実上不可能であった以上¹²⁷⁾、政治責任の追及という意図をもって不信任をなすことは難しかったのではないと思われる。仮にそうした意図があったとしても、「議院内閣制の採用に至らしめられる帰結を引き出すこと」もまた不可能であった。

125) 太田・前掲注8) 159頁。

126) *Friedrich Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 1950, S. 54.*

127) 上述したように、プロイセン憲法において大臣の任免権を有していたのは国王のみであった。

ともかく、こうした事情から、当時は、政府側に有利と考えられた出席権（及び発言権）のみが政府によって強調され——したがって政府側に出席によって議会とコミュニケーションをとり協働しようといった意図はなかったであろう——、議会側の武器として働きたる召喚権¹²⁸⁾は軽視された。議会としても、召喚権が議会側の武器になりうることが想定されていたとしても、前述のような「政治的責任」についての意識の希薄さに鑑みると、それを有効化するものとして観念できていなかったものと思われる。学説でも、ドイツ帝国時代の少数説では、現代的な議論のように、召喚権から政府の釈明義務を導き出すものも見られたが¹²⁹⁾、その時代に至っても、コンメンタールにおける召喚権についての記述は少ないままであった¹³⁰⁾、紛争期やそれ以前はなおのことであるように思われる。

とはいえ、召喚権が実効化できなかったのは政府の力が議会に比してはるかに強かったということが特に大きな事情であったにしても、議会にとってもう少しましな手法はとりえたのかもしれない。というのも、憲法上召喚権の規定がなかったドイツ帝国期において、議会主義の進展にあわせて事実上の召喚権が機能し始めたという指摘が存するからである¹³¹⁾。むしろ、これについても種々の背景事情が考えられうる。現代的にも、議会側がどのように責任追及を行うのか考えることは、そのひとつの手段と考

128) 召喚権が議会の武器として働かうということは、それが軽視されていたということ自体に加え、ドイツ帝国憲法に出席権は不完全な形（解釈上導かれる形）でとはいえ規定されたのに対し、召喚権はまったく規定されなかったことから、推測できるように思われる。1867年の北ドイツ連邦憲法の際にも、ビスマルクは、召喚権は不要だと述べていた。Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes 1867, Bd. 1, S. 445. Vgl. Schönfeld, a. a. O. (Anm. 49), S. 29; Heinz-Wilhelm Meier, Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, 1982, S. 77 f.

129) Eduard Hubrich, Preussisches Staatsrecht, 1909, S. 209.

130) たとえば, Arndt, a. a. O. (Anm. 46) S. 237. は、召喚権について、「逆に、大臣は、どんな場合においても法的に情報提供を義務づけられているのではなく、義務づけの特別な根拠がある場合にのみである（たとえば、81条3項、104条）」と一文しか書いていない。

131) Schönfeld, a. a. O. (Anm. 49), S. 29, S. 40.

えられる召喚権にとっても重要である。その意味で、ドイツ帝国期にどのような理由で事実上の召喚権が機能し始めたのかを考察することも必要であろう。同時に、出席権の意味合いも、単なる政府側に都合のいい道具という性質から、政府と議会とのコミュニケーション・協働に資するものに変化していった可能性もある。そのような過程を経たことによって、ヴァイマル期や基本法期をはじめとした議院内閣制における位置づけにつながったといえるかもしれない。もっとも、「議院内閣制の導入に伴って、召喚権はそのシステム安定化作用（systemstabilisierende Wirkung）をほとんど失った」との指摘もある¹³²⁾。これらの点についての検討は、今後の課題である。

【付記】 本研究は、潮田記念基金による慶應義塾博士課程学生研究支援プログラムの補助を受けた。

132) Schröder, a. a. O. (Anm. 5), Rn. 31. シュレーダーによれば、このことは、ほとんど召喚権が行使されないという「ドイツ連邦議会の召喚実務に明らかに現れている」。

太田 竜司 (おおた りゅうじ)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
所属学会 ドイツ憲法判例研究会、全国憲法研究会、比較憲法
学会、憲法理論研究会
専攻領域 憲法
主要著作 「19世紀初・中期のドイツにおける召喚権と出席権
の展開」『法学政治学論究』137号 (2023年)