

多国間の政策決定と議会留保：ユーロ圏債務過重国への緊急融資とドイツ連邦議会の財政責任

村西, 良太
九州大学大学院法学研究院：准教授

<https://doi.org/10.15017/27335>

出版情報：法政研究. 80 (1), pp.1-59, 2013-07-31. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

多国間の政策決定と議会留保

——ユーロ圏債務過重国への緊急融資とドイツ連邦議会の財政責任

村西良太

はじめに

第一章 ユーロ救済をめぐる政策決定とドイツ連邦議会

第一節 欧州金融安定化ファシリテイ（EFSF）とドイツ連邦憲法裁判所

第二節 ドイツ連邦議会の財政責任とデモクラシー

第二章 問われる議会留保の論拠と決定密度

第一節 ドイツ国防軍の海外派遣とドイツ連邦議会

第二節 〈軍事的な議会留保〉と〈財政的な議会留保〉の比較分析

おわりに

はじめに

(1) ドイツ公法学において、近時とくに活況を呈する議論の一つに、グローバルな政策決定をめぐる議会留保の問題がある。国家の枠を超えた政策形成の場面で、その主導権はしばしば各国政府の掌中に帰するところ、国内の議会をどの時点でいかに参画させるべきか。欧州統合の進展にともなう従前から関心を呼ぶことの多かつたこの論題は、ユーロ圏の財政危機をきっかけに、いっそう重要な意義を獲得したと言いうことができる。

(2) なかでも本稿執筆に直接的な契機を与えたのは、二〇一一年九月七日の連邦憲法裁判所判決であった。この訴訟は、上述の危機対応の一環として設けられたユーロ圏緊急融資の枠組みにおいて、ドイツが一四七六億ユーロにも及ぶ保証を引き受けたことに対して提起された憲法異議であった。そこでの中心的な争点こそ、「議会留保」の当否に他ならない。もともと、上記のような緊急融資システムをドイツが諸外国と共同で設立し、かくも多額の保証を引き受ける場合、連邦議会による事前の同意が不可欠なのは当然である。かかる意味での議会留保を連邦憲法裁判所が肯定したところ、驚くには値しない。筆者の関心を惹いたのは、もう一つの議会留保である。

(3) 連邦憲法裁判所は、右に述べた融資制度の創設とそこでの保証引受に対する議会留保だけでは満足せず、そこからさらに歩を進めて、具体的な融資決定にもあらためて議会の承認を義務づけた。つまり、どこの国に、どれだけ金額を、いかなる条件の下で融資するか、個別の決定が下されるたびに、連邦議会の同意をあらためて調達する必要があるという。判決はこれを、議会に与えられた「予算自律的決定権」(Haushaltsautonomie)の帰結として説明した。これに対して、筆者は次のような疑問を禁じえない。上述のとおり、ユーロ加盟国の財政破綻とそれにもなう金融市場

への負の効果を抑止すべく、国際的な財政支援の枠組みを整備することに、連邦議会はすでに同意した。この枠組みにおいてドイツが保証を引き受けることに關しても、連邦議会は上限額（二四七六億ユーロ）を特定しつつ承認を与えた。それなのに、個別具体的な融資決定に際して、またしても連邦議会の承認が必要とされるのは何故か。そんなことで「緊急」融資は実現できるのだろうか。また、予算権限だけを論拠として、ここまで濃密な議会留保を導き出すことは当を得ているのだろうか。

(4) かように思考を巡らせる過程において、これとまったく同型の議論が筆者の脳裏を掠めた。それは、集団的安全保障体制の下でドイツ連邦国防軍の海外派遣を決定する局面である。たとえば北大西洋条約機構（NATO）の加盟国となつて、そこに規定された軍事上の義務をドイツも引き受ける場合、連邦議会の同意がむろん必要となる。そして、これに加えて、さらに踏み込んだ議会留保が憲法上の要請であることを、連邦憲法裁判所は繰り返し強調してきた。すなわち、加盟国としての義務を履行すべく連邦国防軍の兵士を実際に海外へ送り出す場合、そうした個別具体的な派兵決定にもいちいち議会の承認が求められる。つまり、軍事同盟への加入に対する同意と、個別具体的な派兵決定に対する同意と、二重の議会承認が必要だといふのである。

(5) 以下、これら二つの議会留保を、とりわけその論拠に着目しつつ見比べることによつて、多国間の政策決定に議会の関与させる試みの意義と限界を考えてみたい。¹⁾

第一章は、先に述べた連邦憲法裁判所判決（二〇一一年九月七日）の分析に充てられる。最初に、ギリシャ危機の表面化からユーロ圏加盟国による財政支援制度の構築へと至る経緯を振り返るとともに、本件融資制度の基本法適合性に関する連邦憲法裁判所の判断を紹介することとしたい（第一章第一節）。そのうえで、かかる緊急融資の局面における

説
論
議會留保（財政的な議會留保）に焦点を絞り、その論拠を、判決のなかで幾度も言及される「財政責任」なる概念に注
意を向けながら問いなおしたい（第一章第二節）。

以上の考察は、第二章において、海外派兵をめぐる議會留保（軍事的な議會留保）との比較によってさらに深められ
る。まず、こうした軍事領域における議會留保に先鞭をつけたと評される、著名な連邦憲法裁判所判決（一九九四年七
月一二日）を取り上げる。ここでも、議會留保を肯定する結論それ自体ではなく、かかる結論へ到達するための論拠の
方がいつそう注目されなければならない（第二章第一節）。そして最後に、二つの議會留保の間に横たわる論拠の違
いが、議會によって下される決定の密度に関して、いかなる懸隔となつてあらわれるかを試論的に述べることにしたい
（第二章第二節）。

（1） 筆者はドイツでの在外研究中に本稿の着想を得た。資料蒐集および執筆作業を主としてドイツでおこなつたため、本稿は日本
の公法学説に対する直截な示唆に乏しく、また代表的な邦語文献への言及さえ欠くこととなつた。こうした不足の補訂については、
他日を期したいと考えている。

第一章 ユーロ救済をめぐる政策決定とドイツ連邦議會

冒頭に述べたように、このところ欧州の通貨危機への対応策をめぐる、ドイツの連邦憲法裁判所が注目すべき判決
を立て続けに下している。そこでの争点は、言うまでもなく個々のユーロ救済策と憲法（ドイツ連邦共和国基本法）と
の整合性であるところ、これまでの訴訟において一貫して争われてきた最大の問題の一つが、かかる対外的な政策決定

における議会と執政府との権限配分のあり方である。債務超過に喘ぎ、財政破綻の危機に瀕するユーロ加盟国に対して、いかなる支援の枠組みが有用か。そのときドイツは、どれだけの資金を供出すべきか。二〇一〇年以降、たびたび火急の案件として浮上したこの意思決定が、一次的には執政府の任務に属することは、おそらく疑いを容れないだろう。問題は、かかる執政府の決断に、議会による承認が求められるか否かである。議会の見地から言い換えるならば、本章における主題は次のように定式化される。ユーロ圏の過重債務国に対する財政支援という、超国家的な政策決定に際して、議会はいかなる関与権を有しているか。以下では、この問題と取り組んだ近時の連邦憲法裁判所判決と、それに對する学説の最新の議論を追いかけたい。

第一節 欧州金融安定化ファシリテイ（EFSF）とドイツ連邦憲法裁判所

上述の問題に関して、最初に連邦憲法裁判所へ持ち込まれたのが、いわゆる「欧州金融安定化ファシリテイ」（ドイツ語では *die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität*・略称 EFSF）の合憲性をめぐる対立である。判決への言及に先立って、その理解に必要な範囲で、EFSFの概要を紹介しよう。²

一 ギリシャ緊急支援と「ユーロ救済の傘」

周知のように、ユーロ圏における財政危機は、ギリシャの過重債務の表面化に端を発する。同国では、二〇〇九年一〇月四日におこなわれた総選挙の結果、与野党の形勢が逆転し、新たに国政を担うこととなった全ギリシャ社会主義連動党（PASOK）政権は、同国の財政赤字がそれまで公表されていた以上に深刻な状況に陥っている事実を明らかにした。これを受けて欧州委員会は、ギリシャに対する財政規律の監視を強化し³、さらにEU理事会はこの欧州委員会の

勧告に基づき、ギリシャが財政赤字の是正に向けた効果的な対策を怠ってきたと結論づけた(二〇一〇年一月一九日)⁴⁾。そのうえで同理事会は、ギリシャに対して一定の時間的猶予を与えつつ、財政健全化へ向けた措置を義務づける決定を下した(同年二月一六日)⁵⁾。

かように白日の下に晒されたギリシャの財政悪化に対して、金融市場は即座に反応した。ギリシャ国債の安全性評価は引き下げられ、その結果、同国の資金調達コストは目に見えて増大した。こうした負の連鎖のなかで、市場においてギリシャ国債に買い手のつかない状況が刻一刻と迫ってきた。そのような状況下の二〇一〇年四月二三日、ギリシャはユーロ圏の他の加盟諸国および国際通貨基金(ドイツ語では *der Internationale Währungsfonds*・一般的に IWF と略記される)に公的支援を求めるに至った。かかる申請に対する EU またはユーロ圏加盟諸国の対応は、大きく分けて次の二つから成っていた。

(一) 対ギリシャ緊急支援策

第一に、ユーロ圏加盟諸国は IWF と共同で、ギリシャに対する三年間の緊急融資プログラムを決定した(二〇一〇年五月二日)。融資総額は一一〇〇億ユーロに達し、このうちユーロ圏加盟諸国が八〇〇億ユーロ、IWF が三〇〇億ユーロをそれぞれ負担することとなった。前者の八〇〇億ユーロの支援については、ユーロ圏各国が自国に割り当てられた負担額(ドイツは二二四億ユーロ)をギリシャに対して個別に支払う二国間融資の方式が採用された。同年五月七日、ドイツ連邦議会は「通貨連合における金融安定化のために必要なギリシャの支払能力を保持させることを目的とする保証引受に関する法律」(いわゆる「ギリシャ救済法」)⁶⁾を可決することにより、最大二二四億ユーロ(上述)にのぼるギリシャへの融資を、連邦財務省に対して授權した。⁷⁾

(二) EFSMとEFFSF

第二に、ギリシャのみならず極度の財政悪化に苦しむユーロ加盟国を広く救済できる枠組みとして、最大総額七五〇億ユーロの金融支援制度が構築された(このうち二五〇〇億ユーロはIWFの支援によって賄われた)。その出発点は、二〇一〇年五月七日にブリュッセルで開かれたユーロ圏加盟諸国の緊急首脳会議である。同年五月二日に決定された上述の緊急融資プログラムが即効性をもたず、それどころか金融市場の動揺が一段と深刻度を増すなか、ユーロ圏加盟諸国の首脳は、欧州委員会委員長および欧州中央銀行総裁との協議の末、ギリシャの窮状が通貨連合全体の危機へと発展するのを抑止すべく、ユーロ救済の枠組みをさらに整備することで合意した。俗に「ユーロ救済の傘」(Euro-Rettungsschirm)と称されるこの融資制度は、以下の二つの枠組みから構成されていた。

(一) EFSM

一つ目は、EUによって運営される「欧州金融安定化メカニズム」(ドイツ語では der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus・略称 EFSM)である。この救済制度は、欧州委員会の提案に基づき、EU経済・財政理事会の定める規則(二〇一〇年五月一日)⁸⁾によって設立された。ここではEU自身が、財政支援を必要とする加盟国に対して、総額六〇〇億ユーロを上限に醸出することとなった。

(二) EFFSF

そしてこれと同時に、「ユーロ救済の傘」の二つ目の柱が、ユーロ圏加盟諸国によって立ち上げられた。これが先にくし触れた——本節において検討対象となる連邦憲法裁判所判決の最大の争点を形成した——「欧州金融安定化ファシリテイ」(EFFSF)である。これはルクセンブルクに本拠を置く「目的事業体」(Zweckgesellschaft)であり、E

FFSFの名義で債券（EFFSF債）を発行し、それによって得られた資金を過重債務国の支援に当てる仕組みがつけられた。融資総額は最大で四四〇〇億ユーロに達するところ、その保証を、ユーロ圏加盟諸国が欧州中央銀行への払込資本金の割合に応じて引き受ける。すなわち、融資先の加盟国が返済不能に陥った場合には、他のユーロ圏加盟国が一定の割合でその損失を負担する。このことは、各加盟国とEFFSFとの間で締結される枠契約（Rahmenvvertrag）によって定められた。⁹⁾ EFFSFは二〇一〇年六月七日、まずルクセンブルク一国によって当地に設立され、その後、枠契約に署名したユーロ圏加盟国に、順次それぞれの負担額が割り振られた。

EFFSFがこうして正式に発足するのに先立って、ドイツ連邦議会は、これに対するドイツの参画を承認する法律（正式名称は「欧州安定化メカニズムにおける保証の引受に関する法律」、以下では「EFFSF保証引受法」と略記¹⁰⁾）を成立させた（同年五月二一日¹¹⁾）。それによれば、ドイツの負担総額は最大で一四七六億ユーロとされた。¹²⁾ 精確に記すならば、同法は連邦財務省に対して、EFFSFがユーロ圏加盟国の支払い能力を維持させる目的で緊急融資をおこなうにあたって総額一二三〇億ユーロまでの保証引受を授權し（一条一項）、さらにこの保証枠は、予期されない緊急の（unabweisbar）必要が生じた場合に、ドイツ連邦議会の予算委員会の承認の下で、その二〇パーセント相当分（すなわち二四六億ユーロ）まで上乘せできると規定した（二条六項）。

加えて同法は、融資に際しての目的や諸条件を規定している。すなわち、EFFSFがここに規定された諸条件を満たす場合にはじめて、連邦財務省はそこでの債務保証を引き受けることが許されるというのである。その諸条件を以下に整理してみよう。

（イ）融資の目的

EFFSFによる加盟国への緊急融資は、当該支援対象国の支払能力を維持するためだけでなく、通貨連合すなわち

ユーロ圏全体における財政の安定性を確保するためにも必要であるとの判断に支えられていなければならない（同法一条一項一文）。

（ロ）融資の手続き

EFSSFによる融資の前提として、これを申請する加盟国は、実際に財政破綻の危機にさらされていないなければならない。その判定は、当事国を除くユーロ圏加盟諸国がIWFおよび欧州中央銀行と共同でこれをおこなう（同法一条一項三文）。他方、融資を受けようとする加盟国は、欧州中央銀行の関与の下で、IWFおよび欧州委員会と経済・財政プログラムについてまず合意しなければならないと、さらにこのプログラムはユーロ圏加盟諸国によって全会一致で承認されなければならない（同条同項二文）。

以上の条件を満たす場合に融資が実施される¹³ところ、その場合のドイツ国内における手続きとして、同法一条四項は次のように規定している。「一項に基づく保証の引受に際して、連邦政府は、事前に、連邦議会予算委員会の承認を得よう努める。予算委員会は意見表明の権利を有する。やむを得ない事由により承認の前に保証の引受が決定されなければならない場合、予算委員会は、事後に、遅滞なく報告を受けなければならない。その場合、承認に先んじて保証の引受が決められねばならない理由が詳細に提示されなければならない。」

（ハ）融資の期間

EFSSFによる財政支援には、三年間という期限が付された。すなわち「一項に基づく保証は二〇一三年六月三〇日までしか引き受けられない」（同法一条一項三文）と明示的に規定された。

二二〇一一年九月七日・連邦憲法裁判所判決

前項にみた一連の財政支援措置に対して、キリスト教社会同盟(CSU)の一議員および大学教授の一人は憲法異議を提起した。ドイツにとって総額一七〇〇億ユーロの負担をとまなう一連の対策は、基本法におけるデモクラシーの原則、そして同原則に立脚するドイツ連邦議会の予算権限に照らして許されない措置ではないか。この問いが、本判決の中心的位置を占めた。

(一) 憲法異議の許容性

右の主題からすれば、「憲法異議」という訴訟形式の選択それ自体が無理筋であるようにも思われる。¹⁴ 連邦議会の予算権限が不当に縮減され、デモクラシーの原則が十分に顧みられなかったとしても、そのことが市民の主観的権利の侵害を意味するとは容易には考えられないからである。¹⁵ しかしながら、この関門は部分的に突破され、いわゆる「ギリシャ支援法」および「EFSF保証引受法」は憲法異議の対象になりうると判示された。

「ドイツ連邦議会の議員は、普通・直接・自由・平等かつ秘密の投票によって選出される。議員は全国民の代表であり、委託や指示には拘束されず、自己の良心にのみ従う。」この条文から導きだされる基本権を「選挙権」と呼ぶならば、連邦議会の議決、なかならず法律の制定に対して、「選挙権」の侵害を理由に憲法異議を提起するのは至難である。連邦憲法裁判所はこのことを踏まえつつも、例外的に、かかる憲法異議の道を開いた。その「例外」とは、「国際的な合意に基づく連邦議会の任務および権限の委譲によって、憲法の定める権限秩序によって保障された議会の政治的決定権が空洞化されてしまうと懸念される場合」¹⁷を指すという。すなわち、「基本法三八条一項の防御権的側面は、現在または将来の連邦議会の権限が、議会による国民意思の実現を……法的または事実的に不可能ならしめるようなやり方で骨抜きにされてしまう場合に効力を発揮する」¹⁸というのである。

連邦憲法裁判所の判断によれば、本件はこれに該当するという。すなわち「公的部門の歳入および歳出に関する基本的決定はデモクラシーにおける議会権限の中核に属する」⁽¹⁹⁾と、「ギリシャ支援法」および「E F S F保証引受法」は、この中核的な議会権限、つまり「予算に関する自律的決定権の重大な (massiv) 毀損をもたらしうる」⁽²⁰⁾から、その基本法適合性は憲法異議の審査対象たりうるというのである。

かように基本法三八条を媒介させた憲法異議——いわば「民衆訴訟」(Popularklage)としての憲法異議⁽²¹⁾——は、いわゆる「マーストリヒト判決」⁽²²⁾および「リスボン判決」⁽²³⁾によってすでに認められてきた。こうした一連の判断について、一方では「選挙権」の捉え方という視角から、他方では欧州統合をめぐる従前の判決と本件E F S F判決との連続性という観点から、ここで若干の注釈を付しておきたい。

(一)「選挙権」の捉え方

まず前者の点に関して、かかる「民衆訴訟」としての憲法異議は、いわば裸の基本法三八条一項というより、そこに規定された「選挙権」に一定の意味を充填することによって導きだされている。⁽²⁴⁾その一つは、デモクラシーと「人間の尊厳」との結びつきである。約言すれば、デモクラシーの充実を求める市民の権利は「人間の尊厳」に根ざしており、議会がみずからの重要な政治的権限を放棄することは、ひいては「人間の尊厳」を傷つける所為に他ならない、との判断が本件のごとき憲法異議の許容性を論拠づけている。⁽²⁵⁾もう一つは、デモクラシーの原則、より具体的に言うならば、選挙に基づく国家権力の行使という原則（基本法二〇条一項・二項）が永続的保障（基本法七九条三項）に服していることである。すなわち、基本法七九条三項は、正規の基本法改正手続きによっても変更されえない原則として、上述の意味でのデモクラシーを掲げているところ、議会がみずからの中核的政策決定権を手放すことは、この絶対に乗り越えられない限界に抵触するというのである。⁽²⁶⁾

(2) 欧州統合をめぐる従前の判決との連続性

次に、「マーストリヒト判決」および「リスボン判決」と本件「E F S F判決」との異同については、一連のユーロ救済措置にみられる「国際法への逃避」²⁷⁾を確認することが出発点となる。既述のように、ギリシャの債務危機に端を発する財政支援措置は、E F S Mを除いて、いずれもEUの枠組みの外でおこなわれた。再説するならば、ギリシャへの支援は同国とユーロ圏加盟各国との二国間融資によって、E F S Fは同事業体とユーロ加盟各国との私法契約を通じて、それぞれ実施された。換言すれば、これらの措置は厳密にはEUの案件といえることはできず、それゆえ、E F S Fによつて生じうるドイツ連邦議会の予算権限の喪失を基本法二三条一項にいう「統治権 (Hoheitsrechte) の委譲」と同視することは、本来的にはむずかしい。このことは、連邦憲法裁判所による統制がEUに関わる従来判決ほどには及ばない可能性を示唆しており、まさにこの点にこそ、すでに述べた「国際法への逃避」の誘因が見出されるべきであろう。²⁸⁾しかしながら、連邦憲法裁判所は、本件E F S Fにおける保証の引受と右に述べた「統治権の委譲」とを、むしろ完全に同視したとは言い切れないものの、前者を後者に限りなく近づけて理解した。²⁹⁾すなわち、E F S Fの下で「連邦議会が国家予算に関するもはや自らの責任において決定できなくなるとすれば」³⁰⁾そこでの保証の引受は「基本法二三条一項にいう」統治権の委譲に匹敵しうる」というのである。

ただし、本件の場合、議会の権限喪失はまだ生じていない。ユーロ救済基金の運用しただいで連邦議会の予算権限が空洞化されてしまいかねないという、将来的な可能性 (Potenzial)³¹⁾に基づいて憲法異議が認められたことは、注目に値しよう。³²⁾

(二) ギリシャ支援およびE F S Fにみる連邦議会の関与権

ここから判決の中心部分に足を踏み入れよう。結論から言うならば、上述のような行論の下で審査対象とされた二つ

の憲法異議——「ギリシヤ支援法」および「E F S F保証引受法」に対する憲法異議——は、結果的に斥けられることとなった。このままではドイツは、連邦議会による統制が及ばないまま他国の債務の肩代わりを強いられ、その額は未曾有の規模に達しうる。連邦憲法裁判所は、かかる論拠に支えられた憲法異議を審査対象として受け入れつつも、結論としては、そのような議会の権限喪失を確認できないとしてこれを棄却したのである。以下では、超国家的な財政支援措置における議会の関与権に焦点を絞りながら、判旨を追いかけてみたい。

（1）連邦議会の承認権とその範囲

最初に、このたびのような国際的財政支援措置において、連邦議会による承認がどこまで求められるべきか、その範囲を確認することからはじめよう。この点について、連邦憲法裁判所は、次のように判示した。

「国際的な領域またはEUの領域において、ドイツの国家支出に影響を及ぼす連帯融資措置はすべて、連邦議会によつて個別に承認されなければならない。たとえばその実施によつて予算に関する自律的決定権 (Haushaltsautonomie) が危殆に瀕しうるほどの保証の引受、または相応の財政保証システムへの参画のように、その規模ゆえに予算法の構造を左右するほどの意義を有しうる超国家的な合意は、その実現 (Disposition) にあたって逐一、連邦議会の承認を要する。さらに、そこで醸出される金員の使われ方に関しても、さらに十分な議会の影響力の存在が保障されなければならない。」³⁵⁾

要するに、E F S Fとの間で一四七六億ユーロにも達する巨額の保証を引き受ける場合には、言うまでもなく連邦議会の承認が必要であり、これに加えて、E F S Fによる加盟国への個別の融資決定に際しても、その相手国および融資額の決定にいちいち連邦議会の関与が求められるというのである。

(2) 連邦議会の承認権の根拠

では、右に述べた承認権の憲法上の基盤はどこに存するのであろうか。その回答が「予算自律的決定権」に求められるべきことは先の引用部分から明らかであるところ、連邦憲法裁判所は、かかる予算権限の重要性を次のように力説する。

「公的部門の収入および支出に関する決定は、立憲国家におけるデモクラティックな自己形成権の根本的位置を占める。ドイツ連邦議会は国民に対して責任をもって、この収支に関する決定を下さなければならない。かかる意味において、予算権はデモクラティックな意思形成の中心的要素なのである。……予算案の策定にたずさわる他の憲法機関との関係において、選出機関たる議会には傑出した (überragend) 地位が認められる。」

連邦議会の権限のなかでもとくに中核的位置を占めるという、この予算権限について、連邦憲法裁判所はさらに続けて次のように述べる。

「基本法一一〇条二項一文に基づき予算法律によって確定される予算案は、経済計画であると同時に、法律形式での国家指導的統治行為 (ein staatsleitender Hohheitsakt in Gesetzform) でもある。……すなわち予算案の規模 (Umfang) と構造は、政治の全体を反映する。」

つまり、予算の策定は「国家指導」そのものと言うべき中核的な執政作用であり、だからこそ、そこに直接の民選機関たる連邦議会を関与させることはデモクラシーの根本的な要請だといっているのである。その帰結を、連邦憲法裁判所は次のように表した。

「選挙されたドイツ連邦議会の議員は、国民の代表として、他国政府との国際的な統治システムにおいても基本的な予算政策決定権を通じて統制を及ぼしつづけなければならない。……デモクラシー原則の維持にとって肝要なのは、連邦議会が、国際的債務であろうとヨーロッパの債務であろうと、収支に関して固有の責任において決定する場でありつ

づけることである。⁽³⁶⁾」

(3) 連邦議会の承認権の限界

それでは、上述のごとく予算権限に裏打ちされた連邦議会の承認権に、憲法上の限界はないのだろうか。別言すれば、連邦議会の承認さえあれば、いかなる財政支援の枠組みであれ、そこにドイツが参画することは許されるのであろうか。これに対する連邦憲法裁判所の回答は、以下のとおりである。

「ドイツ連邦議会は、不明確な予算政策上の授權によって、みずからの財政責任 (Budgetverantwortung) を他のアクターに委ねてはならない。とりわけ、たとえ法律によるとしても、(連邦議会による) 事前の構成的な承認なしに、予算上重大な、見通しのきかない負担へと繋がりをうる——その判断が当該メカニズムの全体的な構想に基づくものであれ、個別措置の全体的な評価に基づくものであれ——金融メカニズムに、連邦議会が身を委ねることはあってはならない。⁽³⁷⁾」

この行論から明らかのように、たとえ連邦議会の承認が得られたとしても、越えられない一線があるという。これに続く判示部分を読めば、かかる限界もまた——基本法改正によってさえ放棄されることのない——デモクラシーの原則によって根拠づけられようとしていることが分かるだろう。

「憲法の同一性の核心 (基本法二〇条一項・二項、同七九条三項) という意味での政治的自由領域を確保するうえで必要な条件は、次の点に存する。すなわち、予算立法者が収支に関する自らの決定を、EUの諸機関および他の加盟国による外部からの決定に拘束されずに下し、永続的に『決定の主』でありつづけるところに、右の要件は見出される。……連邦議会は、政府間または超国家的合意に基づいており、厳格な規定に縛られずその効果が限定されてもいない、すなわち——いったん運用が開始されると——連邦議会の統制や影響が及ばなくなってしまう保証または給付の自動的

膨張メカニズムを承認してはならない。⁽³⁸⁾」

(三) 憲法適合目的解釈

以上の基準に従って、結果的に、憲法異議は不首尾に終わることとなった。まず「ギリシャ支援法」について言えば、同法は文字どおりギリシャに対する支援のみを念頭においており、融資総額の高さについても融資の目的についても、明確に規定しているという。すなわち、連邦議会の与り知らないうところで予測不能な出資を強いられる展開にはなりえないから、本件法律による対ギリシャ財政支援は基本法の枠を踏み越えてはいないというのである。⁽³⁹⁾

問題は、もう一つの法律、すなわち「E F S F 保証引受法」である。むしろ同法には、E F S F による財政支援の目的も、そこでドイツが引き受けるべき保証総額も明示的に規定されており、これらの内容が連邦議会の同意なしに変更されることはない。とは言え、すでに紹介した同法一条四項は、少なからぬ懸念を招来するだろう。再説するならば、E F S F による個別具体的な融資決定、すなわちドイツによる個別具体的な保証引受の決定に際して、「連邦政府は、事前に、連邦議会予算委員会の承認を得よう努める。予算委員会は意見表明の権利を有する。やむを得ない事由により承認の前に保証の引受が決定されなければならない場合、予算委員会は、事後に、遅滞なく報告を受けなければならない。」とそこには規定されている（傍点は引用者）。少なくとも文言に忠実な解釈を試みるならば、個別の融資決定については、連邦議会——本会議ではなく予算委員会で足りるかどうかの問題はひとまず措くとして——の同意を得ないまま進められてしまう可能性が存するということになるだろう。これに対して、連邦憲法裁判所は、いわゆる憲法適合目的解釈を施した。すなわち、同裁判所は「違憲性を回避するためにはE F S F 保証引受法一条四項一文を次のように解釈する必要がある」と述べたうえで、個別具体的な保証引受に際して連邦政府は、原則として事前に予算委員会の承認を「得なければならぬ」と同条を「解釈」した。⁽⁴⁰⁾

第二節 ドイツ連邦議会の財政責任とデモクラシー

ここからは、学界の議論にもいつそうの注意を払いながら、前節にみた連邦憲法裁判所判決を批判的に検証したい。かかる試みにおいて、論究の対象となりうるテーマは多岐にわたる。たとえば、本件訴訟においてそもそも本案審理が認められるかどうかの問題、すなわち「憲法異議」の許容性が最初の争点となりうる。「憲法異議」という訴訟形式は、申立人の「基本権」を公権力による侵害から護ろうとする場合にのみ認められるところ、連邦議会がEFSFの創設とそこでの保証引受を容認し、それによって仮に連邦議会の財政上の権限が縮減を被ったところで、このことがただちに上述の意味での「基本権」の「侵害」に当たるとは思えないからである。⁴¹「選挙権」（基本法三八条一項）の侵害という立論がこの文脈においてどのくらい説得的か、いわゆるマーストリヒト判決およびリスボン判決からそのまま引き継がれてきたこの宿題は、なお議論の余地を残しているのである。⁴²また、判決においてはほとんど言及されていないものの、ヨーロッパ法との整合性も盛んに論じられている。とりわけ、EUにせよ、その加盟国にせよ、他国の債務を引き受けなくてはならない旨の規定（EU機能条約一二五条一項・一般に「救済禁止条項」と呼ばれる）に照らして、EFSMおよびEFSFの適法性がしばしば議論の俎上に載せられてきた。⁴³

とは言え、本稿の関心が別の論題に向けられていることは、すでに本節の標題に顕れているよう。以下では、超国家的な財政プロジェクトにおける議会の関与権に焦点を絞って、連邦憲法裁判所の考え方をさらに深く掘り下げてみたい。

一 EFSFにおける保証引受と連邦議会の承認権

如上の判旨から明らかなように、連邦憲法裁判所は、このたびのEFSFの創設にあたって、二つの局面において連邦議会の承認を求めた。第一は、EFSF事業体との間で総額一四七六億ユーロもの保証を引き受け受けることの承認であ

説
論
り、第二は、E F S Fによる融資を個別に決定する場合の承認である。ここではまず、第一の局面における議会関与権を論題としよう。

(一) 承認権の根拠としての「予算自律的決定権」

E F S F事業体との保証引受契約に連邦議会の同意を要する根拠は、判決のなかでしばしば言及された概念によるならば、「予算自律的決定権」(Haushaltsautonomie)に求められる。これを基本法の条文に即して言うならば、「連邦のすべての収入および支出は、予算案の中に組み入れられなければならない」と規定する一一〇条一項一文、そしてこの予算案は「予算法律によって確定される」と謳う同条二項一文が、連邦議会の承認権を根底的に支える論拠であり、さらに直截的には、「将来の会計年度における支出を生じさせる」保証の引受は「連邦法律による金額の特定された授權または金額の特定可能な授權を要する」(傍点は引用者)と定める一一五条一項が上述の承認権を基礎づけている。

本件の場合、連邦議会はこれに従ってE F S F保証引受法を制定し、そこでの保証引受上限額を一四七六億ユーロと明定した。いま論及した基本法の条文に鑑みると、本来的には、連邦議会による関与はこれで十分という結論になりそうである。ところが、連邦憲法裁判所は、連邦議会にさらなる要求を突きつけた。すなわち、連邦議会は、単に上限額を明示しつつ保証の引受を授權するだけでは、みずからの「財政責任」(Budgetverantwortung)を果たしたことになるというのである。

(二) 懸念される「財政責任」の不履行

それではいかなる融資枠組みの下で、どのような保証を引き受ける場合に、連邦議会は「財政責任」を放棄してしまつたことになるのだろうか。実はこの点が、このたびの判決においては必ずしも明らかでない。

その手がかりとなりそうなキーワードを判決の中に求めるならば、「明確性」(Bestimmtheit)、「見通し可能性」(Überschaubarkeit)、「限定性」(Begrenztheit)といった文言が注意を惹く。すなわち、連邦議会が「不明確な」(unbestimmt) 授權によって財政政策決定を他のアクターに委ねる場合、「見通しのきかない」(nicht überschaubar) 負担を生じさせる金融メカニズムを承認する場合、そして効果 (Auswirkungen) の限定されていない (nicht begrenzt) 保証引受を認める場合に、「財政責任」の不履行を問うことができる。連邦憲法裁判所は考えているようである。⁽⁴⁴⁾

しかしながら、右に列記された文言の相関性はよく分からないままであり、しかも判決文をあらためて吟味するならば、「連邦議会による」事前の構成的な承認なしに⁽⁴⁶⁾「見通しのきかない負担を引き受けることがあつてはならない」と述べられている。すなわち、連邦議会による事前の承認権さえ確保されるならば、「見通しのきかない」負担を抱え込むことも構わないと言っているように読める。⁽⁴⁷⁾より精確に言うならば、問題は当該保証の引受が「見通しのきかない」ものかどうか、「効果の限定されていない」ものかどうかではなく、かかる決定に対する議会の十分な関与が約束されているかどうか——判決の別の表現を借りるならば、ドイツを保証引受の「自動的膨張メカニズム」(Bürgschaftsautomatismus)⁽⁴⁸⁾へと引きずり込まないことが制度的に担保されているかどうか——に存するよう思われるのである。⁽⁴⁹⁾そうだとすれば、考察の重点は自ずと第二の局面、すなわちEFSFを通じた個別の融資決定における議会の承認権とその憲法上の論拠へ移ることとなる。

二 EFSFにおける個別の融資決定と連邦議会の承認権

連邦議会はEFSFへの参画を、そこでの保証上限額を明示しつつ承認するだけでは、予算立法者としての責を果たしたことになる。EFSFがいったん運用を開始した後、過重債務国への具体的な融資決定に際しては、そのつ

ど連邦議会による承認が求められる。

連邦憲法裁判所のこの判示に対しては、以下の二つの疑問が生じうる。

(一) 個別の融資決定と予算委員会

第一の疑問は、かかる個別の融資決定における承認権の主体に関わる。すでに述べたように、連邦憲法裁判所はここで、本会議ではなく、予算委員会の名を挙げた。反復を恐れずに再説するならば、当時の法律規定は、連邦政府に対して、具体的な保証引受に先だつて「予算委員会の」承認を得るべく「努める」ように求めていた（E F S F保証引受法一条四項）。連邦憲法裁判所は、このうち連邦議会による承認を「努力規定」に留める点について憲法上の懸念を隠さず、些かならず無理のある解釈——いわゆる憲法適合的解釈——によってこれを乗り越えようとした。すなわち、本条はその文言にかかわらず、連邦政府に対する「義務規定」として「解釈」されるべきと言うのである。他方、連邦議会の承認と言つても、「本会議による」同意である必要はなく、「予算委員会による」決定で足りるという点については、連邦憲法裁判所は何らの違和感も示唆しないまま素通りした。このことは、判決が一貫して連邦議会の財政責任を問ひ、そこにデモクラシーの本義を重ね合わせてきたことに鑑みて、意外の感を与えずには済まされまいだろう。⁵¹⁾

予算委員会は、基本法には規定されていないものの、連邦議会議事規則において予算審議の中核的役割を引き受けている（同規則九五条一項二文）⁵²⁾。それゆえ、国家活動に財政的な裏づけを与えることはもちろん、そのことを通じて執行権に対するコントロールの第一線に立つ議会内組織として、これを位置づけることができる。⁵³⁾ 予算委員会の議長を最大野党から選出する慣行は、かかる統制機能への並外れた期待を裏書きしているよう。⁵⁴⁾ もっとも、政府に対する領域横断的なコントロールという点においてかように卓抜した地位を得ているとしても、予算委員会も数多の委員会（Parlamentarische Ausschüsse）の一つにすぎないことは明らかである。そこには、審議公開の原則も及ばない。⁵⁵⁾ 開かれた討議の

中で決定が下される場では、そもそもない。

にもかかわらず、個別の財政支援決定について、かかる委員会レビューの承認だけで満足できるとされた理由はどこにあるのだろうか。この問いに向き合うとき、そもそも個別の融資決定にあらためて議会の同意が求められる所以は何かという、もう一つの根源的な問いが浮かび上がる。

（二）「財政責任」の実相

既述のごとく、基本法の規定は保証の引受に関して、〈連邦法律による金額の特定された承認〉を求めているだけである（一一五条一項）。つまり、EFSFを通じた具体的な融資対象国および融資額の決定にまで連邦議会が関与することは、憲法上自明の要請とは言いがたいように思われる。にもかかわらず、連邦憲法裁判所はこの点に関して、それほど詳細な説明を付していない⁵⁶⁾。むしろ、ここまで議会留保が求められる背景には、いわゆる「予算自律的決定権」を〈デモクラシーに基づく国家指導〉の中核的権限と位置づける視点、そしてかくも重大な決定を下せるのは民主的正統性において〈卓越した地位〉を占める議会以外にありえないという理解が根ざしているに違いない⁵⁷⁾。とは言え、こうした一般的なデモクラシーの叙述だけでは、眼前の議会留保を論拠づけるのに不十分ではないかというのが、ここでの第二の疑問なのである。

（一）リスボン判決と連邦議会の「統合責任」

この問題を考えるうえで、先にすこし言及した「財政責任」という概念が、重要な手がかりを与えてくれるかもしれない。その際には、欧州統合の文脈においてたびたび持ちだされてきた、連邦議会の「統合責任」(Integrationsverantwortung)との比較が有益であるように思われる⁵⁸⁾。

この概念の考察にとって基点となるのは、二〇〇九年のいわゆる「リスボン判決」である。周知のごとく、連邦憲法裁判所はこの著名な判決において、欧州連合があくまで主権を保持する諸国家の結合 (Staatenverbund) でなければならぬことを強調した⁽⁶⁰⁾。これを具現化するのが、いわゆる「限定個別授權の原則」(Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung・EU条約五条一項)である⁽⁶¹⁾。つまり、EUは加盟国からその一切の統治権を吸い上げて自律的に活動する擬似国家であってはならず、加盟国によって個別に授權されるかぎりにおいて統治権を行使できるといっているのである⁽⁶²⁾。それでは、ドイツ国内に目を移して、かかるEUへの授權をほどこすのは誰なのか。この点について、基本法は、議會(連邦議會と連邦參議院)を明示的に指名した。すなわち、ドイツ連邦共和国は「連邦參議院の承認をともなった法律によって」EUに統治権 (Hoheitsrechte) を委譲できると定められている(二三条一項)。

ただし、こうして法律による議會の承認さえ得られればいかなる統治権の委譲も可能かと言えば、そうではなく、そこには一定の限界が存する。加盟国の主権保持を謳う上述の要請から察せられるように——そして基本法七九条二項・三項と結びついた二三条一項が明示的に規定するように——デモクラシーや法治国といった基本法の支柱たる諸原則と抵触するような統治権の委譲は、仮に連邦法律による同意が存したとしても許されない。

連邦憲法裁判所はこのことを二段階に分けて判示している。

第一に、言うまでもなく、包括的・白紙的な統治権の委譲は許されず、EUへの授權は十分に明確でなければならぬ⁽⁶³⁾。

加えて第二に、立憲国家の民主的な自己形成にとって特別にセンシティブな政策領域——たとえば警察権・軍事権に関わる決定、刑事法をはじめ基本権にとって重要性の高い決定、歳出・歳入に関する国庫の基本的決定など——が存するところ、かかる決定権をEUに委ねる場合には、とくに慎重な考慮が求められる⁽⁶⁴⁾。すなわち、上述の「特別にセンシティブな政策領域」において国家の枠を超えた決定が不可欠である場合、それでも原則として本質的な決定権を加盟国

の手に残すべく、授權事項を明確に絞り、制限的な条件の下で決定権の委譲がおこなわれなければならないことを、連邦憲法裁判所は基本法の要請として語っているのである。⁽⁶⁵⁾

以上をまとめるならば、とりわけ中核的な政策決定権を丸ごと譲り渡すことなく、そしてデモクラシーをはじめとする基本法の根本的な諸原則を堅持しながら、EUへの統治権の委譲を連邦法律によって正当化すること、これがドイツ基本法によって連邦議會（および連邦參議院）に課された「統合責任」の中身と言つてよい。

（2）「統合責任」と「財政責任」の異同

以上のような意味での「統合責任」と、EFSF判決においてしばしば言及された「財政責任」とは、筆者の眼には大きく重なつて見えてくる。⁽⁶⁶⁾ 国家の枠を超えた政策決定が不可避的に求められる場合、何よりもまずそうした超国家的な決定の枠組みづくりそのものに議會の承認が必要であり、さらに国際的な機構に委ねられる権限がなかならず統治権の中核を成す重要な決定権である場合には、そうした決定権の本質的部分までも譲り渡されることのないように、⁽⁶⁷⁾ 議會のさらなる継続的な関与が不可欠となる。この発想は、「統合責任」と「財政責任」の共通基盤というべき要請であり、またその由縁が究極的にはデモクラシーの原則に見出される点においても、両者は一致しているように思われる。⁽⁶⁸⁾

だが、次の二点に関しては、両者の距離を正確に見極める必要があるだろう。⁽⁶⁹⁾

第一に、「統合責任」の基礎的な論拠がデモクラシーの原則にあることは上述のとおりだとしても、直截的には、基本法二三条一項が——同七九条二項・三項と結び合つて——大きな意義を有している。既述のように、この条項は、欧州統合に対するドイツ連邦共和国の積極的な協力を前提として、EUへの *Hohheitsrechte* の委譲を肯定しつつ、そこに「連邦法律による」承認を義務づけている。つまり、連邦憲法裁判所のいう「統合責任」は、単にデモクラシーという一般的な原則に支えられているだけでなく、基本法の明示的な規定によって強固な足場を形成しているのである。

これに対して、「財政責任」の方はどうだろうか。すでに紹介したように、EFSFというユーロ圏の融資枠組みは、意図的にEUの外側に設けられている。しかも、救済を要する加盟国に融資をおこなう主体はEFSF事業体であり、ドイツはこの民間事業体との間で保証を引き受けることによって本件融資に参画している。かかる事実を鑑みると、ここには「EUに対する *Hohheitsrechte* の委譲」がそもそも存在していない。⁷¹⁾ 換言すれば、本件は基本法二三条一項の適用事例とはなりえない。⁷²⁾ 連邦憲法裁判所が明示的に述べているように、EFSFにおける保証引受に際して連邦法律による承認が必要とされる根拠は、基本法二三条ではなく、同一一五条一項、すなわち「予算自律的決定権」なのである。そうだとすれば、問題はここで振り出しに戻らざるをえないだろう。すなわち、連邦議会はなぜ、単に上限額を明示しつつ保証の引受を授權するだけでは「財政責任」を果たしたことになるらず、加えて個別の融資決定にまで承認を与えなければならぬのか、という問題がそれである。基本法一一五条一項は、少なくとも文言上、そこまでの関与を連邦議会に求めていないだけに、説得的な理由づけが待たれるところであろう。

第二に、「統合責任」が引き合いに出される欧州統合の場面と、「財政責任」が突きつけられるユーロ圏緊急融資の場面とは、一口に「議会関与」と言っても、その前提条件が少なからず異なるように思われる。ギリシャへの融資にせよ、EFSFの立ち上げにせよ、欧州債務危機への対処を巡って国家間の協議とそれに基づく決定を常にリードしてきたのは、ユーロ圏加盟国の首脳たちである。逆に言えば、だからこそユーロ救済策の民主的正統化が喫緊の課題となり、その役割が国内議会に期待されたのである。ところが、問題の解決はそう単純には行かない。ここでの議題は「緊急」融資の成否であり、文字どおり決定までの時間は限られている。ここで融資を決断しなければ、債務過重国は財政破綻に陥り、金融市場への負の連鎖も計り知れない。そうした切迫した状況のなかで、個別の融資決定にいちいち議会の同意を義務づけることは、どれだけ現実的な要請なのだろうか。そして、仮にこうした議会関与が憲法上の譲れない要請であるとして、何としても必要と説かれる緊急融資を議会が独自の判断によって斥ける事態というのは、現実的にどの

くらい想定可能なのだろうか。⁽⁷²⁾ 翻って、欧州統合の進展——たとえばリスボン条約の締結——にあたってこれと同じ意味での危急的状況が存したとは考えられず、「統合責任」と「財政責任」とを単純に同一線上で語ることは、少なくとも現実的な観点からは無理を伴う。

以下では、かかる困難な前提を考慮しつつ、「財政責任」の論拠——とりわけ個別の融資決定にまで議会を関与させるべき理由——をさらに深く考えてみたい。

(2) 以下の叙述については、しばしば次の論点を参照して。 Vgl. Ulrich Häde, Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme, ZG 2011, S. 1 (2 ff.).

(3) これはEUの機能に関する条約一二六条二項によって欧州委員会に付与された権限である。ここでは「欧州委員会は、重要な財政上の過誤を調査 (Feststellung) する観点から、加盟国における財政状況および公的債務残高の推移を監視する」と規定されている。

(4) EUの機能に関する条約は、過剰な財政赤字を抱える加盟国に対して、EU理事会による勧告を予定している。それによれば、EU理事会は、欧州委員会の提案に基づき、当該加盟国の全体的な財務状況を審査したうえで、過剰な財政赤字の存否を判定する(一二六条六項)。そうした行き過ぎた債務超過が認められた場合には、EU理事会は、一定期間内にそれを是正させる目的で、欧州委員会の勧告に基づき、当該加盟国に対して遅滞なく勧告を発する(同条七項)。さらに同理事会は、右の勧告が所定の期間内に効果的に実践されていないとの判断に至った場合、その勧告を公表する(同条八項)。

(5) EUの機能に関する条約一二六条九項は、次のように定める。「加盟国がEU理事会の勧告にさらに継続して従わない場合、同理事会は、一定の期間内に同理事会の見解に沿って財政再建のため必要な赤字の削減措置をほどこすという条件つきで、当該加盟国に猶予を与える決定を下すことができる。」

(6) BGBI. 2010 I S. 537.

(7) 本件融資は、ギリシャ危機という切迫した緊急事態を前に、ユーロ圏加盟諸国によって既存条約の外側で採られた措置である。すなわち、本件ギリシャ支援は、EUおよびその諸機関による措置ではなく、EUに関する既存の条約の改正を伴わない。したがって、基本法二三条一項に基づく連邦議会による承認法律は不要とされる。さらに本件融資は、ユーロ圏加盟諸国の首脳による

緊急声明(二〇一〇年五月二日)を基礎としており、国際条約によって実現されたものではないため、基本法五九条二項に基づく条約承認法律も求められない。いわゆるギリシャ救済法は、基本法一一五条一項に基づく予算法律と解される。Vgl. Monika Polzin, Finanzhilfen für Griechenland: Verfassungsrechtliche Schranken?, DÖV 2011, S. 209 (211).

(8) この規則(Verordnung (EU) Nr. 407/2010)は、EUの機能に関する条約一二二条二項に基づいて制定された。ここでは次のように規定されている。「加盟国がその統制の及ばない自然災害または未曾有の出来事によって困難に直面し、または深刻な困難が切迫している場合、理事会は欧州委員会の提案に基づき、当該加盟国に一定の条件の下でEUの財政支援を供する決定を下すことができる。」もともと、本条項をギリシャ支援に適用する試みに対しては、批判的な見解もみられる。Vgl. Norbert Horn, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, S. 1398 (1400); Christian Waldhoff, Die Europäischen Rettungsschirme zwischen den Mühlsteinen von EuGH und Bundesverfassungsgericht, in: Ralf Thomas Baus u.a. (Hrsg.), 60 Jahre Bundesverfassungsgericht - Grenzüberschreitende Herausforderungen für Karlsruhe, 2012, S. 51 (58).

(9) この契約は、民間の目的事業体と各加盟国との間で交わされる私法上の合意であり、基本法五九条二項に基づく承認法律が必要な「条約」には当たらないと解されている。Vgl. Daniel Thym, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, S. 167 (168); U. Häde (Anm. 2), S. 17.

(10) BGBl. 2010 I S. 627.

(11) この法律もまた、基本法五九条二項に基づく条約承認法律ではなく、同一一五条一項に根拠づけられた予算法律と解される。前掲註(7)とあわせて、Vgl. Christian Gallies, Der Kampf um den Euro: „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, S. 1 (3).

(12) 以下、この法律の前身については次の文献も参照のこと。Vgl. Hanno Kube / Ekkehart Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, S. 1911 (1912).

(13) EFSFによる融資の前提として、本文に述べた条件の外に、EFSMとの関係が規定されていた。すなわち、当該加盟国の債務危機を回避するためにEFSMの優先的措置のみでは不十分な場合にはじめて、EFSFによる融資が考慮されるべきであり、かかる判定は、欧州中央銀行の協力とIWFの了解を得つつ、ユーロ圏加盟諸国が全会一致でなすことと規定された(同法二条二項)。

(14) Vgl. Matthias Ruffert, Die Europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht, EuR 2011, S. 842 (842). それによれば、本件における憲法異議の許容性は「まったく自明のことではない」という。

(15) 連邦憲法裁判所法九〇条一項は次のように規定する。「何人も、基本権又は基本法二〇条四項、三三条、三八条、一〇一条、

- 一〇三条及び一〇四条に含まれる権利が侵害されたことを理由として、憲法裁判所に憲法異議の訴えを提起することができる。」すなわち、憲法異議の申立人は、みずからの基本権またはそれと同等の憲法上の権利が公権力によって侵害されたことを、主張できなければならない。かかる憲法異議の要件については、Vgl. Klaus Schlach / Stefan Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 213, 215 ff.
- (16) 本件判示によれば、政府間での合意やそれに基づく声明、さらにEUの諸機関による措置については、憲法異議の対象とはならない。たとえばEU理事会がユーロ圏加盟国に対する緊急融資制度の構築を決定する場合、それ自体を憲法異議によって攻撃することはできず、当該緊急融資制度への参画を連邦議会が法律によって認めた後に、この連邦議会による承認が憲法異議の対象になりうるだろう。BVerfGE 129, 124 (175 f.). かかる連邦憲法裁判所の見解に対する批判については、Vgl. Martin Nettesheim, „Euro-Rettung“ und Grundgesetz, EurR 2011, S. 765 (769).
- (17) BVerfGE 129, 124 (168).
- (18) BVerfGE 129, 124 (170).
- (19) BVerfGE 129, 124 (170).
- (20) BVerfGE 129, 124 (170).
- (21) Vgl. Daniel Thym, Anmerkung, JZ 2011, S. 1011 (1011). ほかにも M. Nettesheim (Anm. 16), S. 768 も本件訴訟を「民衆憲法異議」(Popularverfassungsbeschwerde) と呼んでいこう。
- (22) BVerfGE 89, 155 (171 ff.).
- (23) BVerfGE 123, 267 (328 ff.).
- (24) Vgl. M. Ruffert (Anm. 14), S. 843. それによれば、本件憲法異議を支えているのは、基本法三八条一項に基づく「選挙権の実質的な拡充 (Aufladung)」であるという。
- (25) BVerfGE 129, 124 (169).
- (26) BVerfGE 129, 124 (169 f.).
- (27) Vgl. Ulrich Häde, Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt, 2012, S. 15.
- (28) Vgl. M. Ruffert (Anm. 14), S. 844. ユーロの安定化に向けた施策を、欧州委員会のイニシアティブや欧州議会の関与に惑わされることなく、ユーロ圏加盟国自身の手によって講じたという意思もまた、そこには垣間みえる。あわせて Vgl. U. Häde (Anm. 27), S. 15 f.
- (29) Vgl. D. Thym (Anm. 21), S. 1012.

- (30) BVerfGE 129, 124 (171).
- (31) BVerfGE 129, 124 (171). あわせて前掲註(18)の引用部分も参照されたい。基本法三八条一項に基づく憲法異議は、現在「まは将来の」連邦議会がその政治的権限を喪う場合に許容されうると判示されている。
- (32) Vgl. M. Ruffert (Ann. 14), S. 845.
- (33) BVerfGE 129, 124 (180 f.).
- (34) BVerfGE 129, 124 (177).
- (35) BVerfGE 129, 124 (178).
- (36) BVerfGE 129, 124 (178).
- (37) BVerfGE 129, 124 (179). もっとも、この点に関する連邦憲法裁判所の審査権はきわめて限定的にしか行使されえないことを、当裁判所自身が認めている。それによれば、連邦議会がみずからの「予算自律的決定権」を放棄してしまったと言えるのは、当該保証引受の規模に照らし、それに承認を与えることが「予算自律的決定権」——ひいてはその基底を成すデモクラシー原則——の「明白な」(evident) 毀損に当たる場合に限られる。具体的には、債務の肩代わりが現実化した場合に、議会の「予算自律的決定権」が長期にわたって単に縮減をこうむるだけでなく、実際に完全に空洞化してしまう場合にはじめて、当該保証引受の承認が憲法違反と評価されるという。同じことを裏から言うならば、一定の保証引受を承認するかどうか、それによって連邦議会の予算権限が憲法上許されないほどに後退を余儀なくされることはないか、さらには当該保証の引受が将来の連邦予算にいかなる影響を及ぼすかといった判断に際して、連邦議会には原則的にきわめて広い裁量が認められるというのである。BVerfGE 129, 124 (182 f.).
- (38) BVerfGE 129, 124 (179 f.).
- (39) BVerfGE 129, 124 (185).
- (40) BVerfGE 129, 124 (186). 傍点は引用者。
- (41) Joachim Wieland, Unter dem Rettungsschirm - Der Euro, die PfGS und das Recht, in: FS f. Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, 2011, S. 851 (859 f.). 換言すれば、憲法異議による抽象的な規範統制は、憲法上認められていない。かかる規範統制を提起する権限は、選挙民ではなく、連邦政府、州政府または連邦議会の議員に留保されているのである。ヴィーラントによれば、これはデモクラシーの行き過ぎた後退を防ぐための構想である。すなわち、民主的に正統化された立法者の所為を基本権との関連すら問わないまま連邦憲法裁判所に審査させることは、議会を中心とするデモクラシーの原則と一定の緊張関係に立つため、かかる抽象的な規範統制に道を開く権限は憲法機関またはその構成員に限定されていると言うのである (S. 858)。

- (42) この問題を一貫して批判的に追究してきたのが、C・シェーンベルガーである。Christoph Schönberger, Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot, Der Staat 48 (2009), S. 535 (539).
- (43) EUによって創設されたEFSSMについては、EU機能条約一二二条二項の適用を考えることができる。同条項の内容も含めて、前掲註(8)を参照されたい。他方、ユーロ圏加盟国によるEFSSFについては、既述のごとくEUの枠組みの外に設けられており、しかもこれはEFSSFという目的事業体を介在させた融資の枠組みである。すなわち、債務危機に苦しむ加盟国に対して融資をおこなうのはEFSSF事業体であり、資金を供出するユーロ加盟国はこのEFSSF事業体との間で保証引受の私法契約を交わすこととなる。かかる構造の下では、上述の「救済禁止条項」への抵触は問題にならないと考えられたのであろう。Vgl. Kai von Lewinski, Nationale und internationale Staatsverschuldung, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 10, 3. Aufl. 2012, § 217 Rn. 69 f., 73. しかしながら、右にみたEFSSFの創設と運用がユーロ圏加盟諸国の意図に従ってEU法との抵触をほんとうに回避できているかどうか、再考の余地は残されているように思う。たとえば、C・ヴァルトホフは次のように述べている。まず議論の前提として、EFSSFの運用をEUの専権とされる「通貨政策」ではなく、加盟各国の判断に委ねられた「経済政策」の一環と捉える立場が存するところ、こうした見解の説得力は疑わしい。EFSSFによる融資措置は、ユーロの通貨政策と密接に関連する以上、これを一般的な経済政策と断言することはむしろ、そうであるならば、政府間の合意に基づき財政支援の枠組みをどのようにEUの法的統制の及びえないところで運用する試みは、EU法との関係において容易には成立しないのではないか。ヴァルトホフはこう指摘したうえで、〈連邦憲法裁判所がこの問題を欧州裁判所に移送することは考えられなかったのか〉という問題に光を当てようとしている。なお、かかる移送手続きについては、EU機能条約二六七条三項に規定が置かれてくる。Vgl. C. Waldhoff (Ann. 8), S. 56 ff.
- (44) BVerfGE 129, 124 (179 f.).
- (45) 以上の叙述については、Vgl. M. Nettesheim (Ann. 16), S. 776.
- (46) BVerfGE 129, 124 (179).
- (47) Vgl. Christoph Möllers, An der Grenze, FAZ v. 20.10.2011; M. Nettesheim (Ann. 16), S. 774.
- (48) BVerfGE 129, 124 (180).
- (49) K. v. Lewinski (Ann. 43), Rn. 92 は本件判示を次のように解説している。それによれば、当該融資制度における保証の引受が最初から十分に見通し可能であれば、議会の関与はかかる制度の創設に対する一回きりの承認で足りるのに対して、個々の融資決定いかんによって保証引受額がどうなるか読めない制度設計の場合には、上記の制度創設に対する承認に加えて、個別の融資決定に関する継続的な議会関与が求められるという。

- (50) 本件憲法適合的解釈に対する批判について Vgl. Andreas Götz / Lina Schneider, Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber, DVBl. 2012, S. 145 (147).
- (51) Vgl. C. Calliess (Anm. 11), S. 4; D. Thym (Anm. 21), S. 1012.
- (52) 従来の学説は予算委員会をこの「議会予算権の審判」と形容して来た。Vgl. Peter Eickenboom, Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 44 Rn. 1, 57.
- (53) Vgl. Max Emmanuel Geis, Parlamentsausschüsse, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 54 Rn. 30.
- (54) Vgl. Udo Di Fabio, Parlament und Parlamentsrecht, Der Staat 29 (1990), S. 599 (613 f.).
- (55) Vgl. Jürgen Brömer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 148.
- (56) Vgl. Christian Calliess, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, VVDStRL 71 (2012), S. 113 (162).
- (57) 前掲註(54)(55)を参照せよ。
- (58) Vgl. Martin Nettesheim, Verfassungsrecht und Politik in der Staatsschuldenkrise, NJW 2012, S. 1409 (1410); C. Calliess (Anm. 11), S. 4.
- (59) Vgl. C. Calliess (Anm. 56), S. 160.
- (60) BVerfGE 123, 267 (348).
- (61) BVerfGE 123, 267 (350).
- (62) Vgl. Matthias Rufert, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, S. 1197 (1198).
- (63) BVerfGE 123, 267 (351).
- (64) BVerfGE 123, 267 (359 f.). なお、超国家的機構に対する権限移譲をとくに慎重に検討すべき領域として、予算に関する決定が挙げられてくることは、リスボン判決とEFSF判決との連続性を考察するうえで興味深い。
- (65) BVerfGE 123, 267 (360).
- (66) EFSF判決において、連邦憲法裁判所はみずからこのことを言明している。それによれば、上述の意味での「財政責任」は「EUへの権限委譲に関してドイツ連邦議会に課せられる統合責任」にちょうど対応するもの(Entsprechung)であるという。

- BVerfGE 129, 124 (181).
- (67) 仮にこのような事態が現出するならば、すなわち連邦議会が歳入・歳出に関する権限を手放してしまうような事態になれば、それはデモクラシーの放棄と同義であり、基本法二〇条一項・二項および憲法同質性 (Verfassungsidentität) の保障を謳う同七九条三項との抵触を意味する。連邦憲法裁判所はかように、憲法改正の限界を画する条項を抛りどころに、「統合責任」および「財政責任」を論じてきた。BVerfGE 123, 267 (356); BVerfGE 129, 124 (179 f.).
- (68) かかる意味でのリスボン判決とEFSF判決との連続性については、Vgl. Frank Schorkopf, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung, VVDStRL 71 (2012), S. 183 (215).
- (69) Vgl. D. Thym (Anm. 21), S. 1012. それで述べられているように、連邦憲法裁判所はEFSFにおける保証引受をEUへの統治権委譲に近づけて理解してゐるものの、両者をまったく同視しているわけではない。
- (70) 基本法二三条一項にいう「Hoheitsrechte」の理解については、Vgl. Ingolf Pernice, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 81. そこで説かれているように、「これまで一般的に、市民を名宛人とする拘束力が Hoheitsrechte のメルクマールと解われてきた」。
- (71) 学説においては、だからと言って基本法二三条が丸ごと適用から漏れるわけではないとの見方も提示されている。たとえば「EUの案件においては……連邦政府は連邦議会および連邦参議院に対して包括的に可能なかぎり早い時点で情報を提供しなければならぬ」と規定する同条二項に関して、EFSFへの適用可能性はいかに判断されるべきであろうか。ここでは「EUの案件において」という文言が結論を左右するところ、この問題に造詣の深いカリス教授は、本条項にいう「EUの案件」は広義に解されるべき概念であることを前提に、EFSFの運用もこれに該当することを力説している。すなわち、連邦議会（と連邦参議院）は、EFSFにおける保証引受の承認に際しても——その他の欧州統合案件の場合と同様に——基本法二三条二項に基づいて、連邦政府に対して包括的な情報提供を請求できるといふ。Vgl. C. Callies (Anm. 11), S. 4 f.; ders. (Anm. 56), S. 162 f. 付言すれば、二〇一二年六月一九日の判決をもって、連邦憲法裁判所もこれと同じ見解に立つことを明らかにした。Vgl. BVerfG, Urteil v. 19. 6. 2012, DVBl. 2012, S. 894 ff.
- (72) Vgl. F. Schorkopf (Anm. 68), S. 211.

第二章 問われる議会留保の論拠と決定密度

前章において考察の中心を占めた連邦憲法裁判所のE F S F判決に関して、ドイツの学説を追いかけるとき、しばしば比較対象として引き合いに出される先例がある。それは、連邦国防軍の海外派兵決定に対する「議会留保」の当否が問題となった、一九九四年七月一二日の連邦憲法裁判所判決⁽⁷³⁾である。周知のように、一九五五年に当時の西ドイツが北大西洋条約機構(NATO)に加盟して以来、同条約に規定された相互安全保障義務をドイツも負うこととなった⁽⁷⁴⁾。さらに一九七三年には国際連合(国連)への加盟を果たし、たとえば国連安全保障理事会の決議に拘束されることとなった⁽⁷⁵⁾。言うまでもなく、これら条約への加盟に最終的な承認を与えたのは、他ならぬ連邦議会である⁽⁷⁶⁾。にもかかわらず、同条約の枠内での具体的な派兵決定にいちいち連邦議会の承認が必要なのかどうか、この点が連邦憲法裁判所を舞台に争われたのである。すなわち、国際的な機構創設に際してまず「法律」による承認を得た後、当該制度の枠の中で個別具体的な政治決定を下す場合にあらためて議会の承認が求められるべきかどうか、この——本稿にとって中核的な——問題設定を、先にみた「E F S Fの運用」と「連邦国防軍の派兵決定」とは共有している⁽⁷⁷⁾。本章ではこのような観点から、戦闘要員の派遣をめぐる議会関与の要否を検証し、そこでの成果を踏まえて、いわゆる「議会留保」の論拠を問いたい。

第一節 ドイツ国防軍の海外派遣とドイツ連邦議会

ドイツ連邦国防軍は、一九五五年一月一二日に創設され、一九六〇年にはすでに国外へ派遣された実績をもつ。モロッコの震災における救援(一九六〇年二月)をはじめとして、最初のうちは人道的援助を目的とする派遣に限られて

いたところ、一九九〇年代になってこうした制限は緩和され、国際的な軍事行動への参画が増大していった。⁽⁷⁸⁾ そのような状況のもとで下された三つの派兵決定につき、その基本法適合性が連邦憲法裁判所を舞台に争われることとなった。

一 連邦憲法裁判所に持ち込まれた海外派兵決定

本件において法廷に持ち込まれた三つの派兵決定は、以下のとおりである。

第一は、ユーゴスラヴィア連邦共和国に対する通商停止措置の実効性確保をめざして実施される、NATOによる地中海での洋上監視活動に連邦国防軍を参加させる決定（一九九二年七月一五日）、第二は、ボスニア・ヘルツェゴビナ領空における飛行禁止措置の貫徹を目的とする、NATOの空中早期警戒管制機（AWACS）に国防軍兵士を搭乗させる決定（一九九三年四月二日）である。この二つはいずれも、国連安全保障理事会の決議に基づく措置を効果的に行うべく、NATOが実施を決めた軍事的施策に連邦国防軍の兵士を参画させることを内容とする、連邦政府かざりでの決定である。そして第三は、ソマリアにおける和平確立を目的に国連安全保障理事会によって創設された戦闘部隊（UNOSOM II）に、連邦国防軍の補給・輸送部隊を参加させる決定（一九九三年四月二日）である。この第三の決定も、連邦議会の同意なしに、政府が単独で下したものである。

これらに対して、党派としての社会民主党（SPD）、自由民主党（FDP）、そして両党所属の議員が機関訴訟を提起するに至った。⁽⁸⁰⁾

二 一九九四年七月一二日・連邦憲法裁判所判決

そこでの憲法上の争点は、次の二つから成ると考えてよい。そもそも連邦国防軍を自国の領域外に派遣することは許されるか否かというのが一つ目の論点であり、仮にこうした懸念が払拭されたとして、かかる派兵決定を執政府かざり

で——議会の承認を得ないまま——下してしまうことの是非が二つ目の論点である。連邦憲法裁判所は、一つ目の疑義を斥けつつ⁽⁸¹⁾、二つ目の争点について訴えを認めた。すなわち、上記三つの軍事的決定は、連邦議会による事前の承認を経ない点において、基本法の要請に反する⁽⁸²⁾と言っているのである。

かかる議会の承認権は「法律」制定という形式によらずとも、単なる議会の「決議」で十分とされており、「法律の留保」と区別する意味で、しばしば「議会留保」と呼ばれてきた⁽⁸³⁾。すなわち、本件機関訴訟の中心的争点は、〈国防軍の海外派遣をめぐる議会留保〉の強度とその論拠なのである。以下、この二つの主題に関して、連邦憲法裁判所の判示を跡づけてみよう。

(二) 「議会留保」の対象と限界

連邦憲法裁判所は、議会留保の対象を「武装兵力の出動」(der Einsatz bewaffneter Streitkräfte) という一語に凝縮したうえで⁽⁸⁴⁾、以下の三点にわたってその内容を敷衍している。

(1) 「武装兵力の出動」と人道支援

まず、次の一節は議会留保の対象を枠づけるうえで有益であろう。

「外国での救助業務および救援実施のために連邦国防軍の人員を用いることは、(派遣される)兵士がそこで武装作戦に巻き込まれないかぎり、連邦議会の承認を要しない⁽⁸⁵⁾。」

武力行使を伴わない人員派遣に留まるかぎり、「武装兵力の出動」には該当せず、したがって議会留保の対象とはならない⁽⁸⁶⁾ことがこの判示から分かるだろう。

(2) 「例外」としての危険の切迫性

次に、「武装兵力の出動」に該当するものの、例外的に議会の事前承認を必要としない場合が考えられるという。かかる例外を許容するのが、「危険の切迫性」である。

「武装兵力を出動させる具体的決定に際して連邦議会の関与が憲法上求められると言っても、このことがドイツ連邦共和国の軍事的な防衛力および同盟力を毀損することになってはいけない。それゆえ連邦政府は、危険が切迫している場合には (bei Gefahr im Verzug) せしあたり軍の派遣を決定し、議会による事前の個別授權なしに同盟または国際組織における相応の決議に参画し、暫定的にこれを執行する権限を有する。」⁽⁸⁷⁾

もつとも、連邦政府はこのとき、派兵決定を可及的すみやかに連邦議会に報告し、同議会が撤兵を要求する場合には、これに従わなければならないと述べられている。⁽⁸⁸⁾

(3) 執政府に固有の外交政策決定権

そして最後に、連邦憲法裁判所は、外交政策の主要な担い手たる執政府と議会留保との関係に次のように注意を促している。

「武装兵力の出動に対する承認権の留保は、連邦議会にイニシアティブの権限を付与するものではない。すなわち連邦議会は、連邦政府の意図する派兵に単に承認を与えるか、または例外的に議会の承認なしに派兵が行われた場合にはそれを差し止めることができるものの、政府にそうした派兵を義務づけることはできない。外交活動に関して憲法が政府に与えた執行権の活動権限および責任といった固有の領域は、議会留保によって侵害されるものではない。」⁽⁸⁹⁾

これに続く判示もあわせて約言するならば、議会は政府による派兵決定を是とするか否かを答えることができるだけで、具体的な派兵の方式 (Modalitäten)、規模 (Umfang)、期間 (Dauer) 等、他の同盟国や国際組織との調整を要

する決定に関しては、すべて執政府の固有の権限領域に属するというのである。

(二) 「議會留保」の論拠

次に、「武装兵力の出動」はなぜ議會の事前承認に服さなければならないのか、その論拠に着目しよう。連邦憲法裁判所は、国防軍派遣決定に関する議會留保を、大きく分けて二つの根拠によって基礎づけようとした。

一つは、歴史的な論拠である。それによれば、一八七一年のビスマルク憲法（一一条二項）、一九一九年のヴァイマル憲法（四五条二項）、そして現行基本法の諸規定（後述）に至るまで、軍事的な決定には議會の承認を要求するのが、ドイツ立憲政治に連綿と受け継がれてきた伝統だというのである。⁹⁰⁾

もう一つは、基本法の体系的解釈に支えられた立論である。基本法はむろん国防軍の出動に際しての議會承認権を明文では規定していないものの、軍事と関わりの深い決定権を随所で議會に割り当てており、それらの総合的な解釈によつて上述の議會関与権を説得的に論拠づけることは可能というのが、連邦憲法裁判所の理解であった。ここでは、その判示に従つて、基本法における軍事決定権の所在を概観したい。

(一) 軍事予算の規律密度

「軍隊に関する議會の原則的責任」をあらわす規定として言及されているのが、基本法八七a条一項である。そこでは、次のように規定されている。

「連邦は、国防のための軍隊を編成する。その数量的規模および組織の基本的大綱は、予算によつて明らかにされなければならない。」

連邦憲法裁判所によれば、この規定は、議會による予算策定に向けられた一般的な要求を、軍隊に関わる予算の場合

に特化して高めようとするものである。すなわち、軍事予算に関しては、単なる財政的な裏づけを与えるだけでなく、軍隊の人員配置や組織が予算の中で明らかにされていると言えるほどの、いわば十分な規律密度が求められるというのである。⁽⁹¹⁾

(2) 防衛緊急事態の確定

こうした軍の規模や編成に対するコントロールに加えて、国防軍を実際に出動させる具体的な決定についても、基本法は議会の関与を予定しているという。その具体例として挙げられているのが、防衛緊急事態の確定に関する一一五 a 条一項である。

「連邦領域が武力によって攻撃され、またはそうした攻撃が直接的な危機として差し迫っていること（防衛緊急事態）の確定は、連邦参議院の同意を得て、連邦議会がこれをおこなう。この確定は、連邦政府の申し立てによっておこなわれ、少なくとも総議員の過半数が出席する連邦議会において、投票総数の三分の二の賛成を要する。」

この確定行為は、民間の所有物の保護や交通規制の権限を国防軍に与える契機となる（基本法八七 a 条三項）等、一定の法的効果をもたうところ、なかでも連邦憲法裁判所によって強調されているのが、統帥権の移行である。すなわち、防衛緊急事態の確定によって、軍に対する指揮権は国防大臣から連邦首相に移されることとなっており（同六五 a 条、一一五 b 条）、このことは、国防軍の軍事的出動決定を議会の決議によって連邦首相に授権するのと同義だということである。⁽⁹²⁾

(3) 軍隊出動の中止

加えて、いったん出動させた軍を撤退させる権限も、議会には与えられている。基本法八七 a 条四項は、連邦または

説論
州の自由かつ民主的な基本秩序に対して危機が押し迫り、警察および連邦国境警備隊だけではこれを鎮めることができない場合に、軍の出動決定を連邦政府に授權したうえで、次のように規定している。

「この軍隊の出動は、連邦議会または連邦参議院の要求があれば、中止されなければならない。」

自然災害や事故に際して警察力を支援する目的でおこなわれる軍の出動に関しても、基本法は同様の定めを置いており（三五条三項二文）、連邦憲法裁判所はこれらの規定の背後に、軍事に関する原則的な議会留保へと繋がる発想を見出そうとした。⁹³

三 軍事的な議会留保に対する学説の評価

以上のとおり、連邦憲法裁判所は、ドイツ兵を集団的安全保障の枠内で海外へ派遣することそれ自体の合憲性を認めながらも、個別具体的な派兵決定における議会関与の欠如を論難した。人道上の救援目的ならばともかく、武力行使の可能性をとまなう派兵にはいちいち議会の事前の承認が不可欠であると、同裁判所は結論づけた。⁹⁴ このような判示に対して、学説はどのような評価を与えているだろうか。基本法の体系的解釈を軸とした議会留保の要請を、公法字説はどのくらい是としているだろうか。

(一) 入念な議会留保の要請

一説によれば、当初は、判決に対して批判的な立場が主流を占めたものの、その後、議会留保の要求それ自体には好意的な見解が徐々に拡がりをみせた。とは言え、その理由づけに関しては、現在もなお議論が絶えない⁹⁵ ところである。その基底には、次の事情が潜んでいるように筆者には思われる。

既述のように、基本法は集団的安全保障枠組みへのドイツの参画を明示的に予定しているもの（二四条二項）、⁹⁶、そ

うした決定が執政府かぎりで行されることを許してはいない。かかる軍事的協力の確立に際しては、条約や協定に基づく加盟国間の合意が当然に存すべきところ、そうした多国間の取り極めを結ぶにあたって、基本法は「法律」形式による議会の事前承認を求めているからである(五九条二項)。この要求に従って、国際連合への加盟についても、NATOへの加入についても、それぞれ承認法律が議決されたことはすでに述べたとおりである。そしてこの承認法律は、言うまでもなく、当該条約に規定された義務——とりわけ国防軍の派遣も含めた軍事上の義務——をドイツが引き受けることに対する承認を含んでいなければならないだろう。⁽⁹⁷⁾これは、連邦憲法裁判所も認めていることである。⁽⁹⁸⁾にもかかわらず、同裁判所は、個別の具体的な派兵決定に重ねて議会の関与を要求した。そこでの判示は、次のとおりである。

「同盟国に対する攻撃の場合の救援義務について、議会は基本法五九条二項によって求められる法律形式においてすでに承認し、それによって、同盟上の防衛事態の生起に際してドイツ軍が派遣されることを原則として承認したこととなる。しかしながらこのような場合においても、既存の同盟上の義務に基づく具体的な出動に関しては——通常は事前の——議会決定が(あらためて)必要なのである。⁽⁹⁹⁾」

ここまで入念な議会関与を義務づけるためには、それだけの説得力をそなえた論拠が必要となるだろう。それゆえにこそ、連邦憲法裁判所は、これまでの憲法上の伝統や現行基本法の体系的解釈をきわめて詳密に説いているものと思われる。ところが、その論証は、学説の消極的な評価に甘んじる結果となってしまう⁽¹⁰⁰⁾。

(二) 脆弱な論拠

かように、国防軍の海外派遣をめぐる議会留保が学説の支持を得られていない現状は、判決の中で挙げられている基本法上の論拠に起因するとみてよいだろう。つまり、体系的解釈の名の下に列挙された基本法の諸条項が、海外派兵決定に際しての議会承認権を基礎づけるだけの内容を有しているかどうか、少なからぬ学説が疑いの眼差しを向けている。⁽¹⁰⁰⁾

第一に、判決の言及する条項は、戦争状態の宣明にせよ、財政面からの統制にせよ、ここで問題となつてゐる具体的な派兵決定とは直結しないものが多いと指摘されている。たとえば、上述の「防衛緊急事態」の確定（基本法一一五a条一項）は、戦争状態への突入の宣言であり、たしかに統帥権の移行という一定の効果をもたらすものの、これをもつて個別の派兵決定に議會を関与させる根拠とはならないのではないかと批判されている。

第二に、派兵決定と一定の関わりが認められる条項も、「海外への」派兵に「事前の」議會承認を求める根拠としては、説得力を欠くとみられているようである。上述の基本法八七a条四項も、同三五条三項二文も、いずれも「国内における」連邦国防軍の派遣を対象とする規定である。たとえばドイツ本国が軍事的な攻撃を受けて存立の危機に立たされる場合と、国連やNATOによって遂行される軍事的監視活動にドイツ兵を送り込む場合とを、同日に論じることが難しいのではないか。そうだとすれば、これらの規定をもつて集団的安全保障体制下における「海外への」派兵決定に議會の関与を義務づける試みもまた、困難に直面するであろう。さらに、右の二つの条項において議會に与えられているのは、すでに開始された国防軍の投入を「事後的に」中止する権限である。翻つて、本判決の事案において問われているのは、派兵決定に先立つての——すなわち「事前の」——議會承認権であり、かかる観点からも、論拠としての脆性が指摘されている。

デモクラシーの理屈から言えば、議會に親和的な結論は、それ自体としては望ましいはずである。とは言え、殊に外交政策の領域において、連邦憲法裁判所は「機関構造にふさわしい権限配分」の必要性を強調してきたはずであり、デモクラシーだけを声高に唱える「総括的な議會留保」に警鐘を鳴らしてきたのも、他ならぬ連邦憲法裁判所であった。にもかかわらず、その連邦憲法裁判所が、集団的安全保障体制への加盟に承認法律を求めただけでは飽き足らず、個別の海外派兵決定にまで事前の議會関与を義務づけるとなれば、相当に盤石な論拠が用意されなければならないだろう。このことを前提に考えるとき、判決が示す程度の理由づけでは不十分との診断を、学説の多くは下しているとみるこ

ができよう。「憲法解釈」というより「憲法創造」になってしまっている、との辛辣な批判も少なからず存在する。^(四)

第二節 〈軍事的な議会留保〉と〈財政的な議会留保〉の比較分析

次に、前節での検討を踏まえて、〈軍事的な議会留保〉との比較のなかで、E F S F判決にあらわれた〈財政的な議会留保〉をふたたび考察対象として呼び戻したい。債務過重国に対する超国家的な財政支援への協力にせよ、集団的安全保障システムにおける軍事活動への参画にせよ、「議会留保」をめぐる問題の構造は酷似していると言つてよい。すなわち、国際的な平面における焦眉の案件を前にして、執政府による機敏な政策形成と、議会を通じたその民主的正統化と、この二つの要請をいかに両立させるかが問われているのである。これに対して、連邦憲法裁判所はいずれの事案においても、二重の議会関与を要求した。具体的には、超国家的な政策決定の枠組みづくりの際して、そこへの参画に対する一般的な議会承認が求められるのに加えて、当該枠組みの下でおこなわれる個別具体的な政策決定——たとえば特定の債務過重国への融資決定や海外集団軍事活動へのドイツ兵派遣決定——にも、そのこと (einzelfallbezogen) 議会の同意が必要だといっているのである。

他方、そうした綿密な議会留保の論拠をさらに立ち入って考察するならば、上記二つの事案における差異もまた浮かび上がってくるように思われる。以下では、〈軍事的な議会留保〉と〈財政的な議会留保〉との共通点に注意を払いながらも、むしろ両者の距離を測ることに主眼を置きたいと考えている。

一 注視されるべき論拠の相違

本稿の主たる検討対象となった二つの連邦憲法裁判所判決は、それぞれ議会留保を基礎づけるにあたって、いわゆる

「本質性理論」に言及していない。それよりも基本法の条項を引き合いに出すよう努めていることは、すでに紹介したとおりである。このことは「財政的な議会留保」と「軍事的な議会留保」との共通項よりも、両者の相違を際立たせようとする本稿の試みにとって、重要な示唆を含んでいるように思われる。以下では、右の二つの議会留保の底流に本質性理論が伏在していることを示しつつも、そのこと自体は重要な意味をもたず、議会による承認を義務づけるだけの論拠が個別に説得力をともなう提示されることこそ肝要であることを指摘したい。

(二) 本質性理論の影

「本質性理論」への直截的な言及が欠けていること、すなわち判決文の中に「本質性」なる文言が見いだされないことだけを根拠に、同理論の影響をまったく否定してしまうのは早計である。

(一) 派遣される兵士にとっての本質性

まず、海外派兵決定に対する議会留保に焦点を絞るならば、その嚆矢となった上述の判決（一九九四年）において、連邦憲法裁判所は本質性理論への論及を避けているものの、別の判決では、同理論の影響が示唆されている。その別の判決とは、本稿においてすでに触れた「リスボン判決」（二〇〇九年）であり、超国家的機構への統治権の委譲がとくに慎重に考慮されるべき領域の一つとして軍事的政策決定を掲げる文脈において、次のような判示が認められる。

「防衛緊急事態を除けば、軍隊の海外派遣は集团的相互安全保障システム（基本法二四条二項）においてのみ許容され、その場合、具体的な派兵の可否はドイツ連邦議会の承認に依存する。……かかる軍隊の派遣は、（出動を命じられる）兵士や軍事的措置の被害をこうむる他の当事者の個人的法益にとって本質的（wesentlich）であり、深刻な混乱を生み出す危険をはらんでいるからである。」⁽¹⁰⁾

兵士や市民のかような法益を主観的な意味での「基本権」と同視することはむしろかしく、それゆえへ基本権の実現にとつて本質的」という旧来の定式には当てはまらないとしても、ここでの筆致は、本質性理論の基本的な考え方を想起させる。⁽¹⁶⁾ かような本質性理論の発想は、リスボン判決において突如あらわれたものと言うより、一九九四年の判決においてすでに、黙示的ではあるにせよ、その基底を成していたとみてよいのではなからうか。

(2) 財政決定の本質性

次に、E F S F判決にあらためて視点を移すならば、ここでも連邦憲法裁判所は、本質性理論を明示的には持ち出していない。個別の融資決定に議会の承認が求められる根拠としては、基本法一一〇条一項・二項および一一五条一項に基づく予算権限が挙げられているだけである。しかし、翌年(二〇一二年)二月二八日の別の判決をも視野に収めるならば、ここでも本質性理論の発想を確認することができる。

この別の判決とは、連邦議会予算委員会に所属する議員の中から九名を選んで設置される特別委員会(Sondergremium)をめぐる、世上の注目を集めた一件である。E F S F保証引受法が二〇一一年一〇月九日に改正され、新たに第三条として、議会留保に関する条文が盛り込まれた。⁽¹⁶⁾ この条文は、E F S Fの案件のうちへ連邦議会の財政責任と関わる決定においては、連邦政府は事前にならず連邦議会(本会議)の同意を得なければならないことを規定したうえで(一項)、緊急性または秘密性がきわめて高いと認められる場合にかぎって、かかる連邦議会の承認権が上記の特別委員会によって行使されることを認めた(三項)。連邦憲法裁判所は、かようにたった九名の議員から組織される特別委員会に十分な理由もないまま重要な財政決定を委ねることの違憲性を導くうえで、次のような判示を与えた。「予算権限の行使および財政政策に関する総合的責任の履行に際して、ドイツ連邦議会は、本質的決定をみずから下さなければならぬ。……基本法一一五条一項は、こうしたデモクラシーに基づく議会留保の具体化と考えられる。こ

の条項は、将来の予算年次に関しても（連邦議会の）予算権限を保障し、債務総額の増減についても本質的な決定をみずから下し、一般的に規定された授權によってこれを執行権に委ねることのないよう、議会に対して義務づけるものである。⁽¹⁰⁾

かように本質性理論を下敷きに議会留保を基礎づける発想は、二〇一一年のE F S F判決においてすでに胚胎していたとみてよいだろう。連邦議会の予算策定は市民に対する徴税の手法や額の決定と切り離すことができず、⁽¹¹⁾ 公的負担の賦課における市民の平等という基本的原則の実現と深く結び合っている旨の判示は、かかる文脈のなかで理解されるべきであると思われる。

(二) 前面にあらわれる基本法条項

以上のように「本質性理論」の考え方が議会留保を下支えしていることは、しかしながら、ドイツの公法学説においてそれほど重大な意義を有していないようにみえる。「本質性理論」とはつまるところ、重要な政策決定は議会に留保されるべしとの要求に他ならない。大事なことは議会に決めさせるべきとの命題は、それ自体としてはおそらく異論のないところであり、常に明示的に語られるとは言い切れないものの、財政面にせよ軍事面にせよ議会留保をいちばん深いところで支えていると言つてよい。けれども、このことは、多国間融資枠組みへの参画も集団的安全保障体制への加盟もともに「本質的」、すなわち「重要」な政策決定であることを指摘するに留まり、これだけでは当該政策決定に議会承認を義務づけるだけの具体的かつ明確な論拠を示したことはない。たとえば上記融資枠組みの下での個別の財政援助実施決定と、集団的安全保障の枠内でのドイツ兵派遣決定とでは、同じように議会による承認が求められるとしても、その論拠は異なっているはずである。いずれも本質的と言うだけでは、そうした各別の論拠に肉薄することができない。それゆえにこそ、連邦憲法裁判所は、それぞれの議会留保を成り立たせる根拠の違いにいつそう注意を促

しているように思われる。

そうした具体的な論拠の提示において、連邦憲法裁判所が可能なかぎり基本法上の明示的な議会議保権限を援用する姿勢を示していることは、すでにみたとおりである。再説するならば、同裁判所は、国際的融資決定の承認にあたっては予算権限に関する明示的な基本法の条項を、海外派兵の承認に際しては軍事に関わる基本法諸条項の体系的解釈を、それぞれ前面に押し出すかたちで議会議保を基礎づけようとした。〈基本権の実現にとつて本質的〉と言えるならばともかく、そうでない政策課題について議会の事前関与を義務づける場合には、基本法の明文規定またはその体系的解釈に基づく立論がもつとも豊かな説得力を獲得できると考えられているのであろう。

二 論拠の相違がもたらす決定密度の差異

如上の考察から明らかなように、〈軍事的な議会議保〉と〈財政的な議会議保〉の双方の基底に本質性理論の考え方が見え隠れするものの、そのこと自体はさして重要ではなく、問題はそうした「本質性」の評価基準、すなわち当該決定に議会の同意を義務づける具体的な理由づけの方に存する。連邦憲法裁判所も同様の思考に基づき、前者については兵士および紛争地住民の法益を顧慮しつつ基本法の軍事関連諸規定を、後者については租税をはじめとする市民への公的負担と結び合った議会の予算権限を、それぞれ前面に掲げることによって、議会議保の基盤を固めようとした。二つの議会議保におけるこうした論拠の違いは、議会によって下されるべき決定内容の濃淡——法律の留保に関してしばしば言及される「規律密度」の相違——に反映されることとなる。

（二）〈軍事的な議会議保〉の論拠と議会関与の強度

まず集団的安全保障体制への参画に伴う海外派兵決定に際して、議会関与の強度は相対的に低い水準に留まる。すで

に紹介したように、議会に委ねられるのは当該海外派兵を実行するかどうかの決定に留まり、そうした派兵の具体的な内容形成（たとえば編隊や派兵期間の決定）はむしろ執政府の掌中に残存するというのが、連邦憲法裁判所の考え方である。二〇〇四年には、連邦議会みずから、かような議会留保のあり方を法制化した。（正式名称は「武装兵力の海外出動決定に際しての議会関与に関する法律」、しばしば「議会関与法」という通称が用いられる。）⁽¹¹⁾これは、一九九四年の判決において、議会関与の具体的な手続きについては議会自身が法定すべきと判示されたことを受けて、右判決内容に即して制定されたものである。⁽¹²⁾

（一）議会留保に服する項目と承認決議の拘束力

同法は第三条第二項において、議会決定に留保されるべき項目を列挙している。それによれば、連邦政府が国防軍の海外派兵に議会の承認を求める場合、そこで提出される動議はとりわけ次の項目を含んでいなければならないという。

すなわち、①派遣される軍隊に課される任務、②派兵される地域、③派兵の法的根拠、④派遣される兵士の最大数、⑤派遣される軍隊の能力、⑥計画される派兵期間、そして⑦予想される財政的コストの七項目がそれである。⁽¹³⁾

もっとも、同法制定の直接の契機となった上記判決を出発点とするならば、ここに列記された七つの項目を、議会決定の法的拘束力という面において横並びに捉えることができるかどうか、疑わしい。たとえば、連邦憲法裁判所判事として一九九四年の判決に携わったH・H・クラインは、連邦議会による承認決議の法的拘束力について次のように述べている。⁽¹⁴⁾それによれば、派兵の場所 (Ort) や目的 (Ziel) は承認決議に不可欠の要素であり、連邦政府は議会の同意を得られた範囲内において派兵をおこなうよう義務づけられる。すなわち、派兵の地域や目的が変更される場合には、あらためて議会の承認を得る必要が生じるというのである。これに対して、派兵の期間 (Zeitraum) については別の考慮が求められるという。派兵の期間は国際的な軍事情勢の変転に左右されるところ、それを最初から見通すことはむ

ずかしい。にもかかわらず、派兵の最大期間を議会決定に服させることとなれば、連邦憲法裁判所が「執行権の固有領域」とまで述べた⁽¹⁰⁾ 執政府の外交政策決定権を不当に縛る結果となってしまう。クラインはこれと同じ理由に基づき、派遣される軍隊の種類 (Art.) や規模 (Umfang) の決定に関しても、議会による承認決議の拘束力を否定している。以上を約言すれば、派遣される軍隊の能力や規模、さらに予想される派兵期間といった項目が政府の動議に含まれたとしても、これに対する議会の承認はもっぱら宣言的 (deklaratorisch) 性格をもつにすぎず、政府は必要に応じて編隊や期間の変更をなしようというのである⁽¹¹⁾。

ドイツにおいてしばしば目にする表現を用いるならば、議会留保に服するのは Ob (派兵を実行するか、どうか) と Wo (どこに、派兵するか) の問題のみであり、それ以外の Wie (派兵をどのように実行するか) の問題には、議会の承認権は及ばない⁽¹²⁾。かように議会決定の密度を低く抑えて、執政府による決定の余地を広く残そうとする考え方は、殊に外交政策の領域において連邦憲法裁判所によって一貫して採用されてきたと言ってよい⁽¹³⁾。

(2) 緩やかな決定密度の要求

筆者のみるところ、こうした緩やかな決定密度の要求は、本稿が繰り返し投げかけてきた議会留保の論拠の問題と密接に関わり合っているように思われる。すなわち、当該政策決定に議会を関与させることが、たとえば基本権の実現を図るうえで、あるいは議会の中核的な政策決定権を維持するうえで、どのくらい強力な要請と言えるか、その判断いかんによって上述の意味での決定密度は変化するように思われる。

本件のごとき集団的安全保障の一環としての海外派兵決定を、学説はいわゆる「外交権」(Auswärtige Gewalt) の一局面と捉えてきた⁽¹⁴⁾。この権限の所在をめぐっては、執政府の専権か、それとも執政府と議会にまたがる協働権か、という対立軸がこれまで示されてきたところ、連邦憲法裁判所は伝統的に、前者の立場に与してきたとみられている⁽¹⁵⁾。こ

のことからすれば、本件派兵決定においては議会留保の要請を斥ける方が、従来の判断に整合的とさえ言えるように思われる。⁽¹²⁾にもかかわらず、一九九四年の判決では、つまるところ「外交の民主的コントロール」というありふれた題目以外に効果的な説明を伴わないまま、海外派兵に対する議会留保が肯認された。兵士の生命や安全に関わると言っても、たとえば基本権の実現にとって本質的な決定の場合とは大きな隔たりがあること、また軍事決定に関する基本法諸規定を総合的に解釈したところで、濃密な議会留保を要求できるほど充実した論拠は得られそうにないこと、いずれも既述のとおりである。

軍隊の派遣である以上、紛争の展開しだいでは国家の安危に関わる重要な決定となりうるとしても、そのことを理由に主張できるのは、せいぜい上記の Op₁ に関する決定を議会に委ねるところまでと考えられているのであろう。

(二) 〈財政的な議会留保〉の論拠と議会関与の強度

こうした〈軍事的な議会留保〉とは対照的に、〈財政的な議会留保〉は細部にわたる詳密な議会決定への要求を含んでいるように思われる。

(1) 強力な決定密度の要求

その判断の前提として、E F S F 判決における次のような行論があらためて注目し値しよう。連邦議会は常に「(国家の) 収支に関して固有の責任において決定する場」でなければならぬ。このことは、市民から徴収される税や公課の種類および金額を、連邦議会がみずから決定しなければならぬ旨の要請と密接に関わり合う。際限なき財政負担へと至りうる国際金融メカニズムを承認することは、究極のところ租税や公課に関わる決定の本質的部分を放棄することに他ならず、連邦議会はこのとき、みずからの固有の財政責任を没却するに等しい。連邦憲法裁判所はこう判示してい

るところ⁽¹⁵⁾、そこからは、議会の決定密度に対するきわめて強力な要請が帰結されよう。すなわち、E F S Fの事例に引きつけて言うならば、ある特定の国に対して融資をおこなうか否か（O D）の決定はもちろん、当該融資をどのような条件の下で実施するか（W i e）の決定もまた、議会自身によって下されなければならないとの結論に達することとなる⁽¹⁶⁾。二〇一二年二月二十八日の判決（既述）において、連邦憲法裁判所は、このことをさらに具体的に語っている。

「そこで求められる資金援助の規模やその他の枠条件に照らして、将来の財政政策決定に関する裁量を著しく（schwerwiegend）減じさせるリスクが覚悟されなければならない保証の授権に際しては、立法者は保証額の確定に留まってはならない。」⁽¹⁵⁾

既述のように、基本法一一五条一項は保証の引受にあたって、連邦議会に「金額の特定された授権または金額の特定可能な授権」を求めているにすぎない。しかしながら、将来の財政決定に深刻な影響を与えかねない保証の引受に際して、連邦議会は金額の特定だけで満足せず、融資対象国や融資条件など、さらなる細目決定までもみずから下さなければならぬというのである。

（2）濃密な議会留保を導く予算権限

かように W i e の内容にまで立ち入った議会決定が義務づけられる所以は、ひとえに「予算権限」の位置づけに存するとみてよいだろう。周知のように、予算は「法律」によって確定されること（基本法一一〇条二項一文）、この権限は、古くはプロイセン時代に君主と議会との間で争奪戦が展開され、最終的に議会の手に渡ったものと説明される。すなわち、予算権限は、議会の伸張にともなう君主政の後退とデモクラシーの進展を象徴する点において、歴史的に卓越した意義を有している⁽¹⁶⁾。さらに、国家の歳入が租税や公課によって賄われることを考えるならば、予算決定は市民に対する徴税権と深く結び合う一方、限りある財源の配分にあたっては、平等原則への顧慮が重要な役割を演ずる。そし

て、この限られた金員を何にどれだけ用いるか、いかなる政策に重点的に投じるか、かかる判断は「国家の嚮導 (Staatsleitung)」そのものと言わなければならない。これを法律によっておこなう権限は、まさしく議会に与えられた統治権の核を成すものと言いうことができる。⁽⁷⁴⁾

原則的に執政府に帰属すると解されてきた「外交権」を一方に、議会に割り当てられた政策決定権の筆頭に掲げられるべき「予算権」をもう一方に据えるとき、両者の距離は歴然としていよう。後者の場合、基本法は、政府提案を阻止する権限のみならず、その修正も含めて終局的に決定する権限を議会に委ねている。かかる予算権に基礎づけられた議会留保であるがゆえに、個別の融資決定に際して、当該融資の諸条件にまで及ぶ詳細な議会決定が必須となるものと解される。

(73) BVerfGE 90, 286.

(74) NATO加盟国は、他の加盟国に対するいかなる攻撃も全加盟国に対する攻撃とみなし、国連憲章において認められた個別のおよび集団的自衛権を用いて共同防衛に参画する (北大西洋条約五条)。

(75) 周知のように、国際連合憲章二五条には「国際連合加盟国は、安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意する」と規定されている。もっとも、安全保障理事会の決定に基づく軍事的協力は、国際連合 (または国連安全保障理事会) と加盟国との間の特別協定に従って実施されることとなっており (同四三条)、かかる協定なしに、自動的に兵力の提供義務が生じるわけではない。

(76) BGBl. 1955 II S. 256; BGBl. 1973 II S. 430.

(77) BVerfGE 129, 124 (178).

(78) この場合、国防軍の派遣に対する連邦議会の承認は不要であるものの、当該派遣対象国による同意を得る必要が生じる。かかる人道的な軍隊派遣の根拠が基本法三二条一項に求められることとあわせて Vgl. Michael Bremner / Daniel Hahn, Bundeswehr und Auslandsentsätze, JuS 2001, S. 729 (730).

(79) 人道的援助の枠を超えた派兵について、その最初の事例は、一九九一年の湾岸戦争であった。このときドイツ連邦政府は、ト

ルコをイラクの攻撃から護るため、二二人の国防軍兵士と一八機の戦闘機をトルコへ差し向けた。このことを含めて、Vgl. Tobias M. Wagner, *Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligungsgesetz*, 2010, S. 15.

(80) 正確には、第一の訴訟においては会派としての社会民主党とそこに属する二八人の議員が、第二の訴訟においては自由民主党とその五五人の所属議員および社会民主党とその二六人の所属議員が、そして第三の訴訟においては社会民主党とそこに属する二二人の所属議員がそれぞれ申立人となり、これらの機関訴訟が併合審理されることとなった。

(81) 基本法は次のような規定によって、集团的安全保障体制へのドイツの参画を明示的に認めている。「連邦は平和維持のために相互集団安全保障システムに加盟することができる。そこで連邦は、ヨーロッパおよび世界の諸民族間の平和的かつ永続的秩序をもたらす確保するような統治権の制限に同意する」(二四条二項)。連邦憲法裁判所によれば、この条項は単に集团的安全保障体制への参与を授權するだけでなく、当該安全保障体制の規律に従ってそこで果たすことが求められる典型的な軍事上の協力義務についても、その憲法上の基礎を与えるものである。国際連合も NATO も、基本法二四条二項にいう「相互集団安全保障システム」であり、それぞれの憲章または条約によって規律された範囲内で軍の派遣に応じることが、ただちに憲法上の疑念を惹起するとは考えられないという。BVerfGE 90, 286 (345 ff.).

(82) BVerfGE 90, 286 (290, 344 f.).

(83) Vgl. Christoph Degenhart, *Staatsrecht I*, 28. Aufl. 2012, Rn. 38.

(84) BVerfGE 90, 286 (381, 387).

(85) BVerfGE 90, 286 (388).

(86) かかる議会決定の要否については、今日でも争われることが珍しくない。たとえば、紛争地に住む同胞を救出するため国防軍の輸送機が当該地域へ派遣される場合、この問題はいかに判断されることになろうか。ドイツでは二〇一一年二月に、リビアの政情不安によってこの問題が現実化し、同月二六日、同国に駐在するドイツ国民を立ち退かせる目的で二機の国防軍輸送機が投じられることとなった。国防大臣は、本件派兵決定を連邦議会のすべての会派に事前に知らせながらも、正式な議会承認については、事前・事後ともに要求しなかった。本件作戦は武力を用いることなく成功裏に終わったものの、当時のリビアの状況に鑑みると武力行使に至る蓋然性をきっぱり否定することは難しく、議会の事前承認に服すべき「武装兵力の出動」に該当したのではないかと声も根拠も。Vgl. Mehrdad Payandeh, *Evakuierungseinsätze der Bundeswehr und Parlamentsbeteiligung*, DVBl. 2011, S. 1325 ff.

(87) BVerfGE 90, 286 (388).

(88) なお、議会の事前承認を得る間がないほど緊迫した軍事出動の例については、Martin Limpert, *Auslandseinsätze der Bun-*

- deswehr, 2002, S. 90.
- (8) BVerfGE 90, 286 (389).
- (9) BVerfGE 90, 286 (383 f.).
- (10) BVerfGE 90, 286 (385).
- (11) BVerfGE 90, 286 (385 f.).
- (12) BVerfGE 90, 286 (386 f.).
- (13) BVerfGE 90, 286 (387).
- (14) Vgl. T. M. Wagner (Anm. 79), S. 22 f.
- (15) 国際連合に於て NATO に於て、その他の軍事活動にドイツの国防軍を参画させるための憲法上の根拠は、「この二四条二項に於て」 BVerfGE 90, 286 (351 ff.).
- (16) M. Brenner / D. Hahn (Anm. 78), S. 730.
- (17) BVerfGE 90, 286 (351). この種の判示は次のとおりである。「相互安全保障条約への加盟を立法者が承認する場合、この承認は、当該安全保障システムの統合された (integriert) 同盟にドイツ軍を組み入れること、または当該安全保障システムの軍事的指令下においてその軍事行動にドイツ兵を参画させることへの承認をも含むものである。ただし、そうしたドイツ軍の編入またはドイツ兵の参画は、「承認の対象となった基本条約または憲章において、すでに規定されていないなければならない。」
- (18) BVerfGE 90, 286 (387). 傍点は原文においてイタリック、括弧内は引用者。
- (19) Vgl. Volker Epping, Die Evakuierung deutscher Staatsbürger in Ausland als neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?, AöR 124 (1999), S. 423 (445 ff.).
- (20) BVerfGE 68, 1 (87).
- (21) BVerfGE 49, 89 (124 f.).
- (22) Thomas Pahl, Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 48 Rn. 5.
- (23) BVerfGE 123, 267 (360 f.).
- (24) Vgl. M. Payandeh (Anm. 86), S. 1327.
- (25) BGBl. 2011 I S. 1992.
- (26) BVerfGE 130, 318 (345 f.). 括弧内は引用者。本判決によれば、連邦議会は全国民を代表するその地位にかんがみて、ここで

述べられている財政責任を、すべての議員の関与の下で履行しなければならぬ。換言すれば、すべての議員は、本質的な財政決定に参画する権利および義務を同等に有している。Vgl. BVerfGE 130, 318 (342)。このことからすれば、緊急性と秘密性だけを理由に、たった九名の議員から成る委員会に重要な財政決定を委ねてしまう規定は、当該委員会に属しない議員の権利を不当に剝奪し、基本法に謳われたデモクラシーの原則に反するという。Vgl. BVerfGE 130, 318 (356)。

(108) BVerfGE 129, 124 (179)。

(109) BVerfGE 129, 124 (177)。

(110) ここでの叙述は、ドイツにおけるC・ヴァルトホフ教授との対話に多くを負っている。筆者は従来、本質性理論にいう「本質性」とは「基本権の実現にとって本質的」であることを指し、たとえば「国会全体にとってきわめて重要な意義を有している」とだけを理由に、法律に留保される決定をむやみに拡げる思考ではないことを強調してきた（参照、村西良太『執政機関としての議会』（有斐閣・二〇一一年）九七―一〇二頁、一七三―一七五頁）。こうした筆者の理解によれば、二〇一一年のEFSF判決や海外派兵をめぐる一九九四年の判決が「本質性理論」への明示的な言及を欠いているのは、いわば当然のことのように思われた。しかしながら、当地において本稿執筆の準備を進めるなかで、たとえばEFSFの融資決定や海外派兵決定など、必ずしも「基本権の実現」と直接的な関わりをもたない政策決定も、「本質的」決定の枠の中で論じられうることを知った。この点についてヴァルトホフ教授に質したところ、「基本権の実現にとって本質的」なる定式は「本質性」を画する指標の一つにすぎず、デモクラシーの側面から、それ以外の重要な決定が「本質的」決定と評価されることもありうるとの説明であった。ただ、かかる本質性理論の妥当範囲の問題は必ずしも筆者がこだわりをみせるほどの重要性をもたないのではないかと、とヴァルトホフ教授は付言された。すなわち、本質性理論とは「重要な決定は民選機関たる議会に委ねるべき」という発想であり、そのかぎりではEFSFや海外派兵をめぐる議会留保の根拠を流れてはいるものの、本稿の考察にとっていっそう重要なことは、当該政策決定の終局的承認権が議会に与えられなければならないとする論拠を、それぞれの政策領域に即して具体的に示すことではないかというのである。かかる視点からすれば、海外派兵をめぐる議会留保が基本法上じゅうぶんな拠り所を提示できないのに対して、EFSFに関する議会留保の方は基本法上の予算権限に由来する厚みのある論拠によって支えられており、こうした差異が議会決定に課される密度の違いとなつてあらわれることとなる。

(111) 二〇〇四年二月三日に成立をみた同法は、翌二〇〇五年三月二四日に施行された。BGBl. 2004 I S. 775。

(112) BVerfGE 90, 286 (389)。

(113) Vgl. Andreas Dietz, *Das Primat der Politik in kaiserlicher Armee, Reichswehr, Wehrmacht und Bundeswehr*, 2011, S. 621. たとえば、連邦議会は政府による派兵の動議に賛成または反対を表明できるにすぎず、当該動議に対する修正権限を有しないこと

を一九九四年の判決は強調していたところ、同法はこのことをはじめて法定した（同法三条三項）。

(114) これらは、海外派兵決定に関する議会の実務を通じて形成され、一九九六年以降、連邦政府による派兵の動議に必ず取り込まれるようになった項目である。Vgl. Florian Schröder, Das neue Parlamentsteiligungsgesetz, NJW 2005, S. 1401 (1402).

(115) Vgl. Hans Hugo Klein, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, in: FS f. Walter Schmitt/Graeser zum 70. Geburtstag, 2003, S. 245 (251 ff.).

(116) このことは本稿においてすでに紹介したとおりである。BVerfGE 90, 286 (389).

(117) もっとも、H・H・クラインのこのような考え方に對して、批判的な見解も皆無とは言えない。Vgl. Dieter Wiefelspütz, Der Auslandsinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2008, S. 351 f.

(118) Vgl. H. H. Klein (Anm. 115), S. 254.

(119) Vgl. Christian Calliess, Auswärtige Gewalt, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, 3. Aufl. 2006, § 83 Rn. 37.

(120) Vgl. Enrico Brissa, Bundeswehr und Bundestag, DÖV 2012, S. 137 (138).

(121) この点については、村西・前掲註(10)四三―五七頁を参照されたい。

(122) もっとも、議会留保を肯定する結論をもって、従来の判決からの逸脱を即断することは適切でなかろう。繰り返し述べてきたように、連邦憲法裁判所は海外派兵決定に際しての議会留保を、一般的なデモクラシーの要請ではなく、防衛に関わる基本法諸規定の体系的解釈によって基礎づけようと試みた。このことは、本件のごとき議会留保を「外交権の」配分問題として捉えるのではなく、むしろ、従来「外交権」と一括されてきた領域から「軍事」に関わる決定権を取り出して、これを特殊な権限問題として再構成する姿勢のあらわれとも解される。すなわち、連邦憲法裁判所は「外交権＝執政府の領分」とみる従来の理解を維持したまま、軍事に関わる政策決定を特別に括り出し、ここには議会の関与が必須であることを強調しようとした。だからこそ、デモクラシーの一般的要請ではなく、基本法諸規定の体系的解釈を前面に押し出した。このような見方も可能であるように思われる。Vgl. C. Calliess (Anm. 119), Rn. 39, 42. これに對して、連邦憲法裁判所は依然として「外交権」を執政府の守備範囲とする原則を保持しつつ、「軍事」と「欧州統合」の二つの領域にかきつけて例外的に、いわば〈議会の外交権〉を認めている旨の説明もみられる。Vgl. Stefan Kadetbach, Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns bei der Beschlußfassung in internationalen Organisationen, in: Rudolf Geiger (Hrsg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, 2003, S. 41 (44 ff.). さらに、「外交権」は本来的に議会と執政府の協働によって担われるべき国家指導作用であり、「外交権」の一面たる海外派兵決定に議會を参画させることは当然との見方もある。Vgl. D. Wiefelspütz (Anm. 117), S. 189 ff.

- (121) BVerfGE 129, 124 (178 f.).
- (124) Vgl. C. Calliess (Anm. 56), S. 161.
- (125) BVerfGE 130, 318 (346).
- (126) Vgl. Josef Isensee, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 971 (971 f.); C. Degenhart (Anm. 83), Rn. 34.
- (127) Vgl. Paul Kirchhof, Verfassungsnotf, FAZ v. 12.7.2012, S. 25; J. Isensee (Anm. 126), S. 973. 連邦憲法裁判所も E F S F 判決におけるこの点を強調していることは、すでにみたとおりである。BVerfGE 129, 124 (178).

おわりに

(1) 本稿は、ユーロ圏の通貨危機、さらには集団的な安全保障に題材を求め、多国間かつ緊急の政策形成に際して事前の議会関与を義務づけることの是非を検証してきた。かかる問題の処理にあたって、従来ドイツで先導的な役割を果たしてきたのは、連邦憲法裁判所である。その判決の集積から得られる結論の第一は、多国間の交渉や調整が急を要するからと言って、そうした外交決定が常に執政府に委ねられるとはかぎらないことである。上記二つの政策決定から明らかなように、むしろ事前の承認権を議会に留保する試みが、連邦憲法裁判所によって精力的に展開されてきた。

(2) 結論の第二は、そうした議会留保の論拠と関わる。連邦憲法裁判所は、E F S Fの保証引受の場面では議会の予算権限を、国防軍の海外派遣の局面では軍事に関わる議会権限を、それぞれ前面に据えることによって、盤石な議会留保を確立しようと試みた。換言すれば、上記二つの政策決定に議会の終局的な承認が不可欠であることを示すために、同

裁判所は基本法上の明示的な議会議権を等しく持ち出している。けれども、そこで論及されているのは、まったく別種の議会議権であり、それゆえ各々の政策形成において議会議権に期待される決定の密度は異なっている。すなわち、確固たる予算権限に裏打ちされた「財政的な議会議権」の方が、脆弱な論拠しかともなわない「軍事的な議会議権」に比して、強力な明確性の要求に服することとなる。

(3) かように二つの議会議権を隔てる各別の論拠に留意しつつも、両者を統一的な主題の下で考察しようとするとき、双方の共通の受け皿として「外交権」なる概念が呼び出されることとなる⁽¹²⁾。これは、諸外国との交際に関わり、それゆえ国家間での交渉や調整が必須とされる案件についての決定権を、広く包括する概念として用いられてきた。かかる国家間の協議は当事国の政府どうして遂行されるのが常であること、また国際情勢の変転に機敏に応じる能力が求められることに照らして、長らく「外交権」の一次的な担い手は執政府と考えられてきた。このことは、「軍事的な議会議権」において、議会議権に委ねられる決定の密度が低く抑えられていること、すなわち議会議権は海外派兵の有無を決定できるようにしないことに顕れているよう。ところが、「財政的な議会議権」においては、議会議権が深奥に及んでいる。他国への融資をおこなうかどうか(OD)に加えて、融資の期間、方式、諸条件(Wie)に至るまで、すべての決定が議会議権に留保されている。連邦憲法裁判所はこれを、議会議権の有する「予算自律的決定権」の果実として説明した。国防に関する条文を寄せ集めた不安定な論拠とは違って、議会議権に付与された統治権の核心に位置する予算権は、濃密な議会議権を帰結するというのである。

(4) だが、多国間での融資決定が「外交権」の一局面であることを想起するならば、これを単純にデモクラシーの勝利と称して済ませることはできないのではなからうか。海外派兵決定の場合には軍事同盟の一員としての機動力の確保が、

またE F S F融資決定の場合には通貨同盟の一員としての果敢な資金供与の実現が、それぞれデモクラシーの対極に位置する要請として控えている⁽¹²⁾。そして、集団的安全保障への参画も、欧州統合への積極的協力も、基本法がみずから謳い上げている以上、右に述べた要請もまた、デモクラシーに劣らず憲法レヴェルの命題とすることができらるだろう。このような理解に従うならば、上述のOpの決定のみならず、Wieの決定まで議会に義務づけることは、デモクラシーの要求に一方的に重きを置くこととなつて、はなはだ均衡を失することにならないだろうか。また、議会を外交交渉の矢面に立たせる結果となり、へ機関構造に適した権限配分の大原則が毀損されることにならないだろうか⁽¹³⁾。デモクラシーの貫徹と言えば耳への響きは心地よいけれど、結局のところ、連邦憲法裁判所は「議会留保」なる手続論でもって、欧州統合・通貨統合の限界線をどこに引くかという実質論を放棄しているようにも見えてくる⁽¹⁴⁾。

(5) 最後に、本稿において十分に論究できなかった、二つの「区別」に触れておきたい。

一つは、「法律制定」と「単なる議会決議」との区別である。多国間財政支援システムでの保証引受を承認する場合、または集団的安全保障システムへの加盟に同意する場合、連邦議会は「法律」形式によってこれを遂行しなければならぬ。他方、当該システムにおける個別具体的な融資決定または派兵決定への承認となると、「法律」ではなく「単なる議会決議」で足りると考えられてきた。前者の決定は「立法者」(Gesetzgeber)としての議会に、後者の決定は純然たる「議会」(Parlament)に、それぞれ留保されると言えよいだろうか⁽¹⁵⁾。かかる「法律の」留保と狭義の「議会」留保との異同について、いまだ説得的な理解が提示されていないように筆者には思われる。いずれも「議会」と呼ばれる国家机关の同意を得る点において変わらないものの、単なる「決議」で満足できるのはどこまでか、「法律」形式での承認はいかなる場合に求められるか、双方の手続の相違にも着目しながら考察が進められるべきであろう⁽¹⁶⁾。

もう一つは、「本会議」と「委員会」との区別である。E F S Fにおける個別の融資決定に際して、承認を与える主

体は「本会議」か、それとも「予算委員会」か。連邦憲法裁判所は、さしあたり予算委員会による議決で足りると考えたようだが、その理由を明確には述べていない。従来の学説も、議会と執政府との間の権限配分には注目しつつも、本会議と委員会との間の、いわば議会内部での権限配分には十分な関心を示してこなかったように思われる。議会留保の範囲や強度と並んで、議会内部でのその担い手についても、意識的に議論を深めてゆくことが不可欠であろう。

これら二点については、今後のさらなる研究を通して、明らかにしたいと願っている。

(128) Vgl. U. Häde (Anm. 27), S. 23 ff.

(129) Vgl. Dieter Wiefelspütz, Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das Wehrverfassungsrecht, DÖV 2010, S. 73 (78); E. Britsa (Anm. 120), S. 137; C. Degenhart (Anm. 83), Rn. 39.

(130) Vgl. Hanno Kube, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 137 (2012), S. 205 (218 f.).

(131) 経済共同体の枠をすでに大きく踏み越えたEUの今後の発展と着地点については、連邦議会や連邦政府が明確な針路を示せないなかで、ひとり連邦憲法裁判所だけが欧州統合の限界を明らかにしてきた。国家主権そのものをEUに譲り渡すことがあつてはならない、すなわち「連邦国家」としてのEUは基本法に反して許されないと同裁判所は一貫して述べており、かかる思考こそ「議会留保」の要求に顕現していると言つてよい。つまり、欧州統合の進展には裨差しながら、それが主権の譲渡を帰結しないよう、統治権の委譲にいちいち議会の承認を求める戦術を連邦憲法裁判所は採用してきた。本稿において考察対象とされた財政的および軍事的議会留保もまた、以上のような文脈において捉えられる。もっとも、かような「議会留保」をそのまま強化しつづけることに無理はないのか、今後ますます問われることとなるだろう。Vgl. Dieter Grimm, Es geht ums Prinzip, FAZ v. 6.2.2013, S. 28.

(132) Vgl. Hans-Joachim Cremer, Das Verhältnis von Gesetzgeber und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: eine kritische Bestandsaufnahme, in: Rudolf Geiger (Anm. 122), S. 11 (29).

(133) ただし、本文に述べた「狭義の議会留保」の場合、承認決議をおこなう主体は連邦議会のみであり、連邦参議院は関与権をもたない。Vgl. Michael Sachs, Bundestagszustimmung zu Bundeswehreinsetzung, JuS 2010, S. 89 (90).

(134) 単なる議会決議の場合に「法律」制定の手続きが適用されるかどうかについては、Vgl. C. Degenhart (Anm. 83), Rn. 38.

〔附記〕 ドイツでの在外研究にあたっては、アレクサンダー・フォン・フンボルト財団による研究支援を得た。あわせて本稿は、平成二三―二五年度科学研究費補助金・若手研究（B）「グローバル化に伴う議会権限の現代的変容」の助成による研究成果の一部である。