

# 議会内反対派の憲法化（1）

——ドイツの州憲法における反対派条項の理念と運用——

植 松 健 一\*

## 目 次

- I はじめに
- II 反対派条項の憲法論（制度アプローチ）
- III 制度アプローチの実践——州憲法の反対派条項
- IV 議会内反対派論の「機能論的転回」 （以上、本号）
- V 反対派条項の「ストレステスト」  
——「野党ボーナス」の要件をめぐって
- VI その後の制度アプローチと「その先の課題」
- VII おわりに——まとめと展望——

## I はじめに

### 1 背 景

2012年末から続く国会の「一強多弱」（与党・自由民主党の単独優位と野党の勢力分散）と呼ばれる状況の固定化は——仮に現実の野党会派の政策や議会戦略に批判的な立場の者から見たとして——日本の議会制民主主義の「病理」兆候にほかならない<sup>1)</sup>。それは複合的な要因に帰しうる症状だけに抜本的な治療法も簡単には見つかりそうもないが<sup>2)</sup>、議会内野党の地位

---

\* うえまつ・けんいち 立命館大学法学部教授

1) 只野雅人「議会制民主主義の『危機』？」法学セミナー755号（2017年）6-11頁、新井誠「政府の統制」法学セミナー755号（2017年）32-37頁など参照。吉田徹「『野党の役割』とは何か」世界958号（2022年）170-179頁も参照。

2) もちろん、大山礼子『政治を再建する、いくつかの方法』（日本経済新聞出版社、2018）

や権限の強化は少なくとも議会制民主主義の「体質改善」に資する可能性がある。日本とは政治状況や憲法体制が異なる諸外国でも同様の問題意識は存在しており、とくに欧州評議会は、設置機関である議員会議 (PACE) の決議やヴェニス委員会 (「法による民主主義のための委員会」) の所見などを通じて、議会内反対派 (parliamentary opposition; opposition parlementaire) の意義を繰り返し説いてきた。とりわけ2010年のヴェニス委員会報告「民主的な議会における反対派の役割」は特筆すべき文書である<sup>3)</sup>。同報告では第二次大戦以降の欧州の民主主義の発展を評価した上で、「欧州の民主主義は今や議会内反対派の役割が公式に規律され保護されうるような手法を探求するところに関心を持つのが妥当な段階に到達している」と認識する。この点、「政治的反対派一般の——また各論として議会内反対派の——役割と機能に関して言えば、その政治上の発展に見合った段階に法的には達していない。議会内反対派や少数派などを保護する欧州共通のルールや基準はほとんどないし、各国の憲法制度の多くもこの問題を適切なやり方で現実に規律していない」。しかし、「民主主義の多数決ルールと制度化のような正当な少数派の利益との間に設けられる適切なバランスが、議会手続の促進と国内政治システムの民主的な強靱さの強化に資するに違いない<sup>4)</sup>。もとよりヴェニス委員会も各国の事情次第では議会内反対派の憲法上の固定化が常に上策とは考えておらず、例えばウクライナ共和国のような政党分極化が激しい政治環境においては議員の独立に有害な影響を与えかねず、また与党勢力の議員を固定化しかねないという点での懸念を示している点は指摘しておかねばならない<sup>5)</sup>。それでも一般論としては、

---

↘年) 第2章をはじめ、さまざまな提案は存在する。

3) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *On the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*, CDL-AD(2010)025. なお、欧州議会における議会内反対派の動向と権能保障については、Vgl. Alexander Melzer, *Politische Opposition im Organisationsverfassungsrecht der Europäischen Union*, Tübingen 2020.

4) Venice Commission, *supra* note 3, para. 160-161.

5) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary* ↗

委員会はこうした方向に前向きで、2019年には2010年報告の理念を各国の議会法制や議会実務に反映するための評価リストも策定している<sup>6)</sup>。それは、議会内反対派・少数派の役割を踏まえた包括的な基準設定の困難性を前提にしつつ、それでも「その諸関係を律し、かつ欧州共通の憲法上の遺産を反映するような一定の一般原理を確認し、その内在的論理を説明することは可能」という立場からの41項目の評価項目である。

議会内反対派の制度化は法律や議院規則でも可能であり、実際にはそうした途が採られることが多いといえるが、それを憲法典の中で行うことも選択肢としてはありえる。こうした憲法典は欧州評議会加盟国でもポルトガル憲法など数でいえばなお少数にとどまるが<sup>7)</sup>、2008年のフランス憲法改正で挿入された51条の1のように、野党会派・少数会派への「特別の権能 (droit spécifique)」の議院規則を通じた付与を認めた例もある<sup>8)</sup>。フラ

---

↘ *Opinion on the Draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine*, CDL-AD(2007) 015, para. 8-12. それゆえ、2014年憲法改正草案にあった「議会内反対派の諸活動は最高会議 (Verkhovna Rada) で保障される」という規定 (案83条 8項) にも消極的な評価を下している (Venice Commission, *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine Submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, CDL-AD(2014) 037, para. 19)。この与党勢力/反対派勢力の固定化への懸念は、本稿が扱うドイツでの反対派条項批判論でも論拠とされることが少なくない。ヴェニス委員会によるウクライナへの憲法改革支援活動について、山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動」レファレンス683号 (2007年) 45-65頁 [57-60] も参照。

6) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist*, CDL-AD(2019)015.

7) ポルトガル憲法114条は第2項で「少数派は、この憲法及び法律の定めるところにより、民主的な反対の権利を持つ」、第3項1文で「共和国評議会 (Assembly of the Republic) に議席を持ち、政府の一部を形成しない政党は、公共の利益にかかる主要な問題の状況と展望について定期的かつ直接に政府から情報を受ける権利をとくに有する」と定める (同2文では、自治区議会等にも同様の原理が当てはまるとする)。また、マルタ共和国憲法90条には「反対派の指導者」に関する規定がある (See Venice Commission, *supra* note 3, para. 79)

8) この経緯は、曾我部真裕「議院内における野党会派の位置づけについて」法学論叢164巻1 = 6号 (2009年) 552-571頁、只野雅人「議会をめぐる制度・実践・文化」同『代表における等質性と多様性』(信山社、2017年) 所収483-502頁参照。

ンスの反対派条項導入の経緯も、かの国の固有の事情を背負ってはいるが、議員や会派への平等な権能付与だけでは議会の地位強化は実現しないという推進者側の発想は注目するに値しよう<sup>9)</sup>。

仮にこうした方向性での議会改革が議会制民主主義の発展にとって有用というのであれば、ドイツ州憲法にみられる議会内反対派に関する憲法規定(以下、「反対派条項 (Oppositionsregelung)」)は「先駆的」な試みと評しうるだろう。しかしながら、少なくともドイツの学説や実務は、こうした「議会内反対派の憲法化」を手放して歓迎しているわけではなく、むしろ少なからぬ理論上・実践上の問題点が指摘されてきた(それゆえ連邦共和国基本法への反対派条項導入の試みは頓挫している)ことからすると、その評価に慎重さが求められよう。ただし、どのような評価を下すのであれ、「議会内反対派の憲法化」に関するドイツでの議論状況を把握することは、この論点が日本の憲法学ではなお論究の途上にあるだけに、有意な作業である。以上が、この問題を本稿で取り上げる動機である。

## 2 問題意識と対象

あらためて本稿の問題意識とドイツの議論背景、そして考察の見取り図を示しておこう。

ドイツでは、とくに第17連邦議会(2013~2017年)の「肥大化した大連立 (qualifizierte Große Koalition)」と呼ばれる議席勢力関係の下で、憲法や議院規則で認められている少数派権を議員数要件の上で野党会派が行使できない状況が発生し<sup>10)</sup>、それへの特例的対応をめぐっても連邦憲法裁への機関争訟が提起されるなど、あらためて議会内反対派論が憲法学上の主題として浮上することになった。連邦憲法裁も創設初期の頃から „Opposition“ に関する説示を様々な事案の文脈で行ってきたこともあ

---

9) 曾我部・前掲注 8) 563頁参照。

10) この点、さしあたり植松健一「ドイツの民主政の現状と課題」憲法研究 2号(2018年) 75-89頁参照。

り<sup>11)</sup>、憲法学説でも基本法は „parlamentarische Opposition“<sup>12)</sup>を保障しているのか、保障しているとすればその保障内容はいかなるもので、その主体は誰なのかという議論が長く続いてきた。その経緯（詳細はⅡ以下）をごく簡単に述べるなら、1980年代までの学説では反対活動の主体を主に野党会派と捉えた上で、反対派の憲法典上の地位保障や独自の権能の付与を要求する「制度アプローチ」が有力に主張されていた。しかし1990年代後半からの学説における「機能論的転回」というべき経緯を経て、現在の通説は基本法が保障する „parlamentarische Opposition“ を機能的なものとして理解し（この場合、„Opposition“ は、結合体を意味する「反対派」というよりは、作用・役割として「反対すること」と訳すのが正確である）、その主体を野党会派に限定することなく、所属会派に関係なく議員個人を中心に把握する傾向が強い（「機能アプローチ」<sup>13)</sup>。連邦憲法裁判所も、上記の機関争訟の判決の中で「実効的な parlamentarische Opposition」という憲法原則を承認したが（BVerfGE 142, 25: 反対派権判決）、そこでは現在の通説と同様に、„parlamentarische Opposition“ を機能的に理解している<sup>14)</sup>。

---

11) 議会内少数派・反対派に関する説示を含む連邦憲法裁の判例動向は、Vgl. Andrea Diehl, *Parlamentarische Minderheiten- und Oppositionsrechte*, in: Scheffczyk/Wolter (Hersg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Bd.4, Berlin/New York 2017, S. 491-517.

12) 行論のとおり、„Opposition“には制度（「反対派」）の意味と機能（「反対すること」）の意味との両方を含意する場合と、いずれか一方の意味のみを含意する場合とがある。そこに訳語の選択の難しさがあるが、本稿では、明らかに後者の意味のみを指すと解するのが適切な場合にのみ „Opposition“ を「反対」・「反対する」と機能的に訳し、それ以外の場合は「反対派」としている。また、文脈においては人口に膾炙している「野党」という言葉も用いる（„Oppositionsfraktion“は「野党会派」とする）。

13) こうした憲法学説の展開について、Vgl. Pascale Cancik, *Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen*, Berlin 2000, S. 37-58; Albert Ingold, *Das Recht der Oppositionen*, Tübingen 2014, S. 113-152. 念のため付言しておけば、制度アプローチは、機能としての議会内反対活動を否定する立場ではなく、その保障を所与のものとした上で、さらに制度的な保障を追求するものである。他方、機能アプローチは制度的な保障に否定的な立場である。

14) 本件の邦語解説として、植松健一「ドイツ憲法判例研究〔221〕」自治研究95巻10ノ

こうしたドイツの学説状況は、すでに日本での紹介もあり、さらに日本の議会政の考察のための手がかりとしても活用されている<sup>15)</sup>。ただし、ドイツの学説・判例における「議会内反対派」観が如上のものである以上、それを正確に摂取しようとするほど、少なくとも野党会派の制度的な権限強化という方向での示唆は得にくいばかりか、むしろそれに抑制的・否定的な結論に至ることになる<sup>16)</sup>。これは、日本での議会内反対派論のパイオニアである吉田栄司がドイツの制度アプローチから積極的な示唆を引き出していたのとは対照的な傾向ある<sup>17)</sup>。機能アプローチに依拠する論者からすれば、それがドイツの議論状況の正確な反映であり、かつ日本の解釈論・政策論にも生産的な議論を提供しようということなのだろう。

ㄨ号 (2019年) 154-162頁。この判決については、本稿の後半でも扱う。

15) 村西良太「少数派・反対派・野党会派」法律時報90巻5号 (2018年) 26頁、生田裕也『政府多数派-反対派』図式における反対派の法的地位と権力分立論 (1) ~ (3・完)』法学論叢187巻4号 (2020年) 107-123頁、同188巻1号 (2020年) 119-147頁、同189巻1号 (2021年) 86-107頁。

16) 例えば、村西良太は、ドイツ連邦憲法裁判所の判例から、「〈機能としての Opposition〉を〈会派としての Opposition〉とを安易に結びつけることへの懐疑」と、かかる〈機能としての Opposition〉を担うのは「その都度形成される無色の『反対派』であって、そこへ参画するのは自己の意思にのみ忠実な『個々の議員』」という思考様式を読み取る。それを前提に日本国憲法の下でも、野党に対する格別の配慮は憲法上の義務ではなく、むしろ議員の平等の観点から疑義が生じると指摘する (一応、村西は同じくドイツの学説を参考に、議事公開原則から質疑・質問その他の議員の発言機会における野党の優遇を憲法上の義務とする立論も「おそらく不可能ではない」とするが、結論的には議員の平等に傾斜した立論に軍配を上げている)。その上で、議員の平等と政府統制強化の双方に配慮した「中庸の策」として「少数派権」的構成を支持する (村西・前掲注15) 27-30頁)。生田裕也もドイツの通説を咀嚼した上で権力分立の再定位を試みるが、そこから導出される憲法解釈は、「反対派の政府統制権」の範囲を説明・情報請求権に限定したり、反対派の質問時間の優遇は憲法上の要請ではないと解したりするものであり、「野党会派の強化」という観点からすれば抑制的なものになっている (生田・前掲注15) とくに (3) 97-107頁)。

17) 吉田栄司「ドイツ憲法論における反対政党の内閣統制 (責任追及) 論」 (初出1984年) 同『憲法的責任追及制論 I』 (関西大学出版部, 2010年) 239-285頁。また、苗村辰弥『基本法と会派』 (法律文化社, 1996年) 118-126頁も参照。とはいえ吉田の議論では、例えば N. ゲーリッヒ説と H. P. シュナイダー説の差異の点などは捨象されている。

この点での本稿の認識をあらかじめ示しておくならば、確かに機能アプローチには制度アプローチよりも理論的な優位性が確認できるものの、しかし機能アプローチだけでは制度アプローチが向き合おうとした実践上の課題——すなわち実効的な議会内反対派の憲法的保護——には完全には対応することができないというものである。この認識の妥当性は本稿の考察を通じて読者の判断に委ねるしかないが、少なくとも制度アプローチと機能アプローチの双方の論理構造について邦語文献の中で十分に整理されてこなかったことは事実である<sup>18)</sup>。それゆえ、制度アプローチがドイツで一定の支持を得ながら、やがて退潮していった原因について、同説の論理構造上の弱点を内在的に理解することに加えて、それをとりまく政治状況などの外在的要因の面からも——なによりも制度アプローチは、前述したドイツ各州における反対派条項導入の動きとの相互作用の中で開花した実践志向の強い学説なのだから——明らかにする必要がある（その過程で制度アプローチの積極面も見えてくるかもしれない）。

このような問題意識から本稿は、まず制度アプローチを代表する H. P. シュナイダー<sup>19)</sup>の学説を概観し、その特徴を理解する（Ⅱ）。日本では N. ゲーリッヒの「新二元主義」からの反対派論が良く知られているが<sup>20)</sup>、ドイツ憲法学への影響力の点ではシュナイダーの方が重要である。しかもシュナイダーは、1990年代前後の各州憲法の反対派条項の導入に専門家の立場から深くコミットし、さらに2016年の連邦憲法裁の反対派権判決においては申立人側代理人として、基本法上の野党会派の権能の弁証を試みた

---

18) 村西・前掲注15)は、その点を踏まえていることは行論や引用文献から読み取れるが、紙幅の制約もあり詳細な考察に踏み込んでいない。

19) Hans-Peter Schneider (1937年生～2021年没)は、ハノーファー大学法学部で教鞭をとり、ブレーメン州国事裁判所副長官の他、ニーダーザクセンやザクセンの憲法裁判所判事も務めた。G. シュレーダー元首相のブレーンとしても知られる。Vgl. Kay Waechter, Nachruf Professor Dr. Hans-Peter Schneider, NVwZ 2021, S. 702.

20) Nobert Gehrig, Parlament-Regierung-Opposition, München 1969. ゲーリッヒ説については、吉田・前掲注17)が詳しく扱っているので、本稿では必要な範囲で触れるにとどめる。



人物であり<sup>21)</sup>、その実践面での影響も少なくない。仮に現在の通説のようにシュナイダー流の制度アプローチを否定するにしても、その問題点——それは同時に州憲法への野党規定挿入の試みの問題点でもある——の所在を丁寧に解き明かす必要があるはずである。次に、ドイツ各州での反対派条項の規律状況とその沿革について考察し(Ⅲ)、これに対する機能アプローチからの制度アプローチに対する批判を整理する(Ⅳ)。また、反対派条項をめぐる生じうる解釈上の問題について、実際の事案に即して理解する(Ⅴ)。そのための素材とするのが、いわゆる「野党ボーナス」(ドイツの制度上は会派手当反対派加算)<sup>22)</sup>の支給をめぐるザクセン＝アンハルト州議会で生じた憲法争議である。ここでは同州での少数派内閣の成立を契機に、「閣外協力」の立場を採る会派は「与党」に属するのか「野党」に属するのかが、手当加算の支給要件との関連で問われることになり、州憲法裁判所での争訟へと発展する。この一連の経緯を辿ることで、制度アプローチと反対派条項導入論に付随する憲法解釈論・憲法政策論上の課題の一端を明らかにする。最後に、機能アプローチの論理構造とその課題についても指摘した上で、制度アプローチの有用性の有無について、日本の議会政論への転用可能性も意識しながら、検討する(Ⅵ)。

---

21) Vgl. Hans-Peter Schneider/Kyrill-Alexander Schwarz (Hersg.), *Parlamentarische Opposition zwischen Effektivität und Egalität*, Baden-Baden 2017.

22) 議会の野党会派(ないし少数派)への特別な財政支援の代表的なものとして、「野党ボーナス」などと通称される会派への国庫補助がある。「ショート・マネー (Short Money)」の名で知られる英国衆議院の制度解説として、齋藤憲司「英国における政権交代」レファレンス707号(2009年)7-26頁[18-19]参照。前述のヴェニス委員会の「評価リスト」でも、「議会内の多数派と少数派(反対派)の確立」という項目の下に、「政党集団は、付加的な財政的・人的なリソースを議会から受け取っているか」という小問を設け、「その職務を実効的に果たせるように、制度化された少数派には、多数派と同一の条件での財政上・運営上のリソースが、議員数に比例して(さらに追加で各議員が享受できるリソースも)議会の全体予算の中から支給されるべき」と説明している(See Venice Commission, *supra* note 6, para. 50)。



## Ⅱ 反対派条項の憲法論（制度アプローチ）

### 1 時代状況——2つの議会改革期

憲法政策論として反対派条項への関心が高まった時期がドイツ連邦共和国には2度ある。1度目は（議会内も含む）政治および社会一般における「反対派の消失」が問題視された1960年代から70年代の初頭にかけての時期（以下、第1次議会改革期）において、そして2度目は東西統一を契機に憲法上の政治システムの再検討が課題となる1990年代前半の時期（以下、第2次議会改革期）においてである。

第1次議会改革期には、後述（Ⅲ 2(1)）するハンブルク州での憲法・議会改革が実現しているし、連邦議会でも「小議会改革」と呼ばれる議事規則改革を通じて<sup>23)</sup>、一定の範囲ではあるが議会の政府統制力の向上が試みられている。だがこの時期は、政治情勢的にも学說的にも——ヴァイマル期の危機的状況などと比較すれば、まだしも深刻度は低いとはいえ——「議会制への懐疑」と「反対派ペシズム」に学説や世論が覆われた時代でもあった。一方では連邦共和国初期の小政党の割拠状況が解消され（とりわけ左右の反体制政党が排除され）、経済成長の下で体制選択のレベルでは連邦共和国は一応の安定性を確保するものの、かつての階級政党 SPD の「国民政党」化と SPD も含む体制内政党の「カルテル」形成——それを象徴する現象が州レベルでは共和国初期から実例があり、連邦でも1966年に誕生するいわゆる大連立政権である——の下、「議会内反対派の消失」（O. キルヒハイマー<sup>24)</sup>）が問題視されるようになった時期である。第1次議

---

23) この議会改革については、Vgl. Uwe Thaysen, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis*, Opladen 1972. 「小議会改革」後から1980年までの連邦議会における議会内反対派・少数派の強化のための制度改善の動向は、吉田栄司「ドイツ連邦議会における反対政党の内閣統制（責任追求権）」同・前掲注17）所収286-350頁を参照。

24) Vgl. z. B. Otto Kirchheimer, *Deutschland oder Der Verfall der Opposition*, 1966, in: ders., *Politische Herrschaft*, Suhrkamp 1967, S. 58-86. オットー・キルヒハイマー（岩永ノ

会改革期の「議会内反対派」論は、議会制否定論に傾きがちな「議会外反対派 (APO)」の運動との強い緊張関係の中に置かれていた点を意識しておく必要があるだろう。「反対派ペシミズム」からすれば、現下の弥縫的な議会改革ごときものは議会制の「根本的矛盾」を隠すだけの「包帯」にすぎないであろう。もっとも大局的に観れば、「原理的反対派」の馴致または排除によって、体制内勢力としての「議会内反対派」を冷静な学問的対象とする条件がこの時期に整ったことも確かである<sup>25)</sup>。かくして、この時期の「議会内反対派」論は、議会制の現代型の「病理」的諸兆候——例えば、① 政党を通じた政府と議会多数派の融合が議会による政府統制を妨げている、② テクノクラート化した現代福祉国家の下では与野党の政策に根本的な差は存在しないため、議会内反対派は魅力ある代替選挙肢を提示できない、③ 政府・官僚機構が与党にもたらす「権力のプレミア」のために、議会内少数派は多数派になるチャンスを奪われている<sup>26)</sup>、④ 政党間のカルテル交渉が議会での議会内反対派の任務遂行を妨げているなど<sup>27)</sup>——に直面しながらも、過度の楽観論も過度のペシミズムも排して、その現実的な克服を模索していたと総括することも可能であろう。

これに対して第2次議会改革に該当する1980年代末から1990年代前半は東西統一を受けた連邦共和国基本法の(新憲法制定も視野に入れた)見直しが現実の政治課題となり<sup>28)</sup>、また新たに連邦に加入した州では新憲法が制

---

ㄨ 健吉郎・高木誠訳「議会主義の政治体制における反対(派)機能の衰退」岩永健吉郎『西欧の政治社会』(東京大学出版会, 1977年)所収242-268頁でも、オーストリアでの挙党政権(Allparteienregierung)が批判的に論じられている。

25) Vgl. Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 48.

26) Vgl. dazu Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 37-40; Gehrig, a. a. O. (Anm. 20), S. 37-40, S. 148-152; 吉田・前掲注17) 270-276頁などの整理に依拠した。当時の時代状況やそれを受けた当時の国家学・憲法学の状況の俯瞰的な分析として、例えば、広渡清吾「西ドイツにおける『国家』」金原左門ほか編『講座・現代資本主義国家4』(大月書店, 1980年)所収175-212頁参照。

27) Vgl. z. B. Ernst Forsthoﬀ, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 92 f.

28) 基本法改定とその背景については、森英樹「ドイツにおける基本法改正動向」杉原泰雄・清水睦編集代表『憲法の歴史と比較』(日本評論社, 1998年)所収117-119頁参照。

定されていく時期である。これらの動きに刺激を受けて、西側の州の一部でも州憲法や議会法制の見直しの機運が高まった。この改革も第1次の時と同じく議会の強化・活性化が究極の目標ではあったが、他方では議会制の強化よりも州民投票・州民表決のような直接制の要素を通じた民主政の実質化を志向する憲法改革論も有力であり<sup>29)</sup>、それとの対抗ないし調整を意識しながら議論は展開されたのである。

## 2 H. P. シュナイダーの parlamentarische Opposition 論

### (1) シュナイダー説の学説上の意義

H. P. シュナイダーの1974年の著『立憲国家における議会内反対派・第1巻〔総論〕』（以下、「74年本」）<sup>30)</sup>の憲法学上の意義は大きい。近時のシュナイダー説の強力な批判者である A. インゴルトにしても、同書は「連邦共和国の憲法のために議会内反対派は制度的ならびに憲法論的に包括的に再構成し、もって後続の——彼自身のこのテーマでの諸論考にとどまらず——学問的論議のための基盤を開拓した偉大な軌跡をみせるもの」<sup>31)</sup>と評価する。すでにシュナイダー以前にも Opposition を主題化した政治学（国家学）や憲法学（国法学）の業績がなかったわけではない<sup>32)</sup>。しかしな

29) 当時の直接制の積極論の動向について、さしあたり、北住炯一『ドイツ・デモクラシーの再生』（見洋書房、1995年）第4章参照。またこの時期に多くの州で採用されていく、「三段階の州民投票制度」については、村上英明『ドイツ州民投票制度の研究』（法律文化社、2001年）第2章参照。

30) Hans-Peter Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1974.

31) Ingold, a. a. O. (Anm. 13), S. 138 f. もっとも、後述するようなシュナイダーの考察の方法論は狭い憲法条文解釈の枠に限られるものではないので、結局は政治学的な視点も入っているし、また表現の自由などを根拠とする反対の自由一般の問題も考察から排除するものではない。それゆえ方法対象の限定というよりは、自覚的な方法論の選択の点にこそシュナイダーの研究が先行業績と一線を画す画期性があるとみることもできよう。

32) Z. B. Adolf Arndt, Die Entmachtung des Bundestages, Die neue Gesellschaft 1959, S. 431-438; Hans Peters, Die Opposition in der parlamentarischen Demokratie, ÖZöR 1960, S. 424-438. その他の主要論考については、Ingold, a. a. O. (Anm. 13), S. 113-152, insb. ♂

がら、シュナイダーの74年本の登場により、“Opposition” という概念の下で議会の問題も政党の問題も、さらに市民の「反対する」権利までも論じていた学説状況を脱し、議会内反対派に問題を限定する段階に入ったと位置づけられている<sup>33)</sup>。

1972年5月にフライブルク大学に教授資格取得論文として提出された同書が、進行中であった連邦および州の議会改革を強く意識していることは同書の「はしがき」にも記されている。同書では、「具体的形態 (Ausgestaltung)」という副題を持つ続巻において「反対派の制度化の議会議法上の帰結」を論じることが目次建て付きで予告されているが、事情は不明ながらこの続巻は未刊行に終わっている。ただし、1989年刊行の W. ツェーとの共編による議会法のハンドブーフで自ら執筆担当した「議会内反対派の憲法上の意義と政治実務」の章 (以下、「89年論文」)<sup>34)</sup>では74年本の内容と未完の第2巻が扱うはずであった内容のエッセンスが——さらにその後の理論や実務の動向も摂取して——凝縮されており、ここにシュナイダー説の完成を認めることができる<sup>35)</sup>。そこで以下では、89年論文の内容を74年本で補うかたちで概観し、シュナイダーの議会内反対派論の全体像を理解していく (以下、本節本文に限り、74年本および89年論文からの引用・

---

↘125-135; Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 37-58 の整理を参照。カンキクの評価では、政治学に後塵を拝するかたちで1960年代後半に登場してきたシュナイダー以前の憲法学としての反対派論は、ほとんどが定義や範疇論の点で法学的な精密さを欠く憲法政策論であった (ebenda, S. 44)。もっとも、そうした傾向を批判するシュナイダー自身もかなりの程度で憲法政策論に踏み込んでいるといえる (ebenda, S. 47)。

33) Ingold, a. a. O. (Anm. 13), S. 138.

34) Hans-Peter Schneider, Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Schneider/Zeh (Hersg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1989, § 38.

35) その後のシュナイダーの反対派論としては、ベンダ/マイホーファー/フォーゲル編の『憲法ハンドブーフ [第2版]』(1994年。初版は84年)で担当した「議会制」の章での記述があるが (Hans-Peter Schneider, Das parlamentarische System, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hersg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., Berlin/New York 1994, § 13), 用語の一部変更などを別にすれば89年論文からの大きな変化はみられない。

要約の箇所は本文中に該当頁〔74年本〕または該当欄外番号〔89年論文〕を示す。

## （2）問題意識

K. ヘッセ門下のシュナイダーは、「スメント学派」の問題意識を共有しながら、憲法学の対象は狭い憲法条文解釈にとどまらず憲法全体に委託されている政治的共同体の協調化（Konsoziation）<sup>36)</sup>にまで及ぶという認識に立つ。それゆえ従来の憲法学は、憲法の基本構造に関わる問題についてはもちろん、議院内閣制や複数政党制などの個別争点においてすら、民主政の規範理論（normative Demokratietheorie）を用いての論究（とくに社会国家の下での諸条件の変化に対応したそれ）を怠ってきたと批判的に総括されることになる（S. 2 f.）。とりわけシュナイダーが問題視するのは、これまでの憲法学が議会内反対派の憲法的保護という課題を他の学問領域に委ねたままで、独自の精密な考察を欠いている点である。そこでシュナイダーにとっての課題は、「連邦共和国における議会内反対派の憲法上の地位の分析」を通じた、「自由主義的な民主的基本秩序の規範上の基盤とその政治過程における作用に関する方向づけを探求し」、もって「民主政の規範理論のための憲法上の基盤を獲得すること」である（S. 4）。このようにして獲得された反対派の地位の規範的な性格は、①憲法の現実的な自由度の評価基準となる、②国民の政治的意見形成・意思形成への国民の「参加」の拡大に影響を及ぼす、③多方面からの——計画と操縦という社会学や経済学の専門的見地からの制御があれば「実効的な反対」などもはや不必要であるとか、国家と社会における権威主義的寡頭制の解消により「原理

---

36) シュナイダーは、ここでの „Konsoziation“ について、「秩序ある社会的共同生活と統一形成的な政治的行為の過程（Prozeß）」を意味するもので、R. スメントの「統合思考」に近いと説明している（Schneider, a. a. O. [Anm. 30], S. 2, Fn. 11. Vgl. auch ebenda, S. 405-411）。用語選択として A. レイプハルトの「多極共存デモクラシー（consociational democracy）」概念も意識している点（ebenda）は、シュナイダーの反対派観を理解する上で興味深いのが、本稿で立ち入らない。“consociational”の概念的由来は、See AREND LIJPHART, DEMOCRACY IN PLURAL SOCIETIES, 1, Fn. 2（Yale University Press 1977）・〔内山秀夫訳〕『多元社会の民主主義』（三一書房、1979年）37頁注（3）参照。

的反対」はもはや不可能であるといった類の——議會制批判の妥当性を問う「試金石」になる、といった点で有意性を伴うものだからである (S. 4 f.)。

このように「参加」論の組み込みや「反対派ペシミズム」への対抗意識の点で、シュナイダーの議會内反対派論には第 1 次議會改革期の議論らしい特徴がみられる。シュナイダーからすれば、「反対派ペシミズム」が想定する反対派の像はあまりに旧式で、現代の社会国家の下での役割を看過している (R. 46; auch S. 178)。社会国家の下での反対派には、組織化が困難なゆえに看過されてきた階層やマイノリティの利益の動員 (Mobilisierung) や凝集 (Aggregation) という新たな役割が期待されていると見るべきである (Rn. 64)。加えて、現代産業社会の生活諸関係の変化に対応しうるような政治の不断の刷新に必要な多様性や柔軟性を獲得するためにも、既存の権力構造から相対的に自律して新たな問題解決策を提供し得る立場にある反対派は必要であるし、多元的に分化した複雑な社会での鍵概念となる「参加」にとっても反対派はオルタナティブの提供というかたちで寄与しているのである (Rn. 47 f.; auch S. 37-41)<sup>37)</sup>。

### (3) 考察方法 (S. 13-32, 178 f.)

74年本のシュナイダーの考察は、「反対行動」または「反対派」に関する多様な観点・アプローチの存在も視界に入れた上で、「社会の『風潮 (Ambiance)』の変化する諸条件の下で、基本法の中で国家の作用構造を最適に更新していくような (aktualisierend)、議會内反対派の固有の『憲法上の任務』はそもそもいずこに在るのか、また、そこから具体的に生成しうる連邦議會のその時々野党会派の新たな憲法政策上の任務はどれなのか」(S. 178) の解明が中心となる。そしてこの作業のためには、「その不可避の単純化のために社会的現実の対象としての複雑性を見落として、単

---

37) シュナイダーは、議會内反対派が議會内の委員会への意思決定への関与と是正の機能、独自の提案・構想の表明による政治争点化と政治刷新の機能、政府への不同意の「示威」による世論における争点化と意見結集の機能、市民への情報提供を通じた政治の公開の機能などを営んでいる点を挙げている (Schneider, a. a. O. [Anm. 34], Rn. 47 f., 52 f.)。

なるイデオロギー的な疑義を再生産しているだけの閉鎖的な社会理論の教条的厳格主義」は不必要だし、「国法学や政治学の文献にみられる議会内反対派についての極度に多義的で二律背反的な専門用語、類型論、イデオロギーなどの単なる羅列」もまた不十分である。そうした方法ではなくて、憲法の「意図を持った規範性 (intentionale Normativität)」と「機能的実効性 (funktionale Effektivität)」という方法論上のコンセプトに立つ以上は、「基本法自身の基盤的な指導原理と手続構造が——解釈により展開されれば——政治的統一性の形成という核心問題に対する徹底して即事的でかつ機能適合的な解決を含んでいる」という認識を出発点にしなければならない (S. 178 f.)。議会内反対派の規範上の基盤を説明し、その政治的機能を憲法の観点から分析し、時に衝突する組織原理を実定憲法の枠内で「憲法の一体性 (Einheit der Verfassung)」の視点から「実用的な調整 (praktische Konkordanz)」と「機能の上での適正性 (funktionelle Richtigkeit)」の法則に沿って最適解の「更新 (Aktualisierung)」を行うこと——これこそが憲法学が追求すべき課題なのである (S. 14-16)<sup>38)</sup>。そして、このような課題遂行のためには反対派に関する可能な限り広い検討資料が必要であり、なかでも議会内反対派の地位に関する実定法や憲法裁判所判例の参照が重要となる。もちろん、憲法論上の規範的意味内容の「更新」は、その「政治上の実現 (politische Realisierung)」に直結するものではない。例えば、議会内反対派の形成や活動が可能性の域を越えて有効に実現しているとしても、基本法が保障する一般的な反対活動の自由だけでは、議会内反対派の活性化を現状保障することも、また挙党政権を違憲だとして阻止す

---

38) これらの箇所ではシュナイダーが用語も含めて依拠しているヘッセの憲法解釈方法論については、Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999, Rn. 71-74・[初宿正典・赤坂幸一訳]『ドイツ憲法の基本的特質』(成文堂, 2006年) 39-43頁参照。難解な部分を含むヘッセの議論枠組みについては、栗城壽夫「ヘッセの『憲法の規範力』論とイェリネックの『事実的なものの規範力』論」ドイツ憲法判例研究会編『規範力の観念と条件』(信山社, 2013年) 35-96頁 [35-51] が読解の導きとなる。



ることも困難であろう。それでも、こうした「更新」の営みは、具体化志向の憲法解釈を通じて政治の領域での憲法規定の実効性を高めるのである (S. 20 f.)。

かくしてシュナイダーは次のような作業仮説を立てる。憲法は——活発な政党の活動や実効的な議会的統制の問題がそうであるように——議会内反対派の現状を保障しうるものではない (また、すべきでもない)。しかし「憲法に導かれた民主的な協調化の過程」は、「連邦議会内における同質的で、体系性がありかつ構成的な反対派の形成と反対の行使」を推奨しているのではないか、さらに条件を整えばそれを要請すらしているのではないか (S. 16)。

以上のようなシュナイダーの方法論からすれば、ゲーリッヒや A. アルントによる議会内反対派論の先行業績は憲法規範と憲法現実との関係性を誤解しているとして批判の対象となる (S. 13-15)。例えばゲーリッヒは、基本法が立脚する政府/議会という「憲法現実に反した」古典的図式を批判している<sup>39)</sup>。つまりゲーリッヒも、法学の考察に政治学や社会学の知見や形而上学的・存在論的な方法論を取り入れる必要性を自覚してはいる。しかし、結局は憲法現実の憲法規範からの乖離という二項対立で問題を捉え、いずれか一方に他方を合わせることで問題を解消しようとする新カント派の思考形式から脱却できておらず、「事柄に規定された規範性 (sachbestimmte Normativität)」の構成要素として法的に整序された「現実」を把握できていない。「憲法現実」としての議会内反対派の発展が憲法外の事象ではないと弁明するだけでは、上述のような憲法学の任務は果たせないのである。

---

39) 議会内反対派研究のパイオニアとしてシュナイダーと並び称されるゲーリッヒに対して、シュナイダーは実はかなり批判的である。シュナイダーからすれば、ゲーリッヒの権力分立観を自由主義的立憲主義から脱却できておらず、〈政府 = 支配 = 強制〉と〈反対派 = 統制 = 自由〉を二項対立に捉えてしまっているが、これは現代の社会国家の求める思考様式ではない (Schneider, a. a. O. [Anm. 30], S. 132)。

#### （４）民主政の規範理論からの基礎づけ

民主政の規範理論からの考察という自己規定ゆえに<sup>40)</sup>、シュナイダーの議会内反対派論の場合、法治国家原理・権力分立原理を機能的視点からの権力分立論（いわゆる「新二元主義」）にとどまらない<sup>41)</sup>、民主政論的な基礎づけを重視したものになっている（z. B. Rn. 34-35, 17-19）。その理路を辿っておこう。シュナイダーは、「反対派は多数決の公理に基づいて運営される議会制の必然の副産物であるにとどまらず、自由な民主政の不可欠な生存要素なのである」とするが、それは議会内反対派が、①多数決原理（基本法42条2項）の妥当性を担保する条件であり、②「一時的な支配」という民主政の本質に合致しており、そして、③議会政の基盤条件の政權交代のアクターである、という3点から根拠づけられる。

i) 多数決原理（Rn. 16）： 民主政は多数決原理（基本法42条2項）を最重要の決定公理とするが、多数決による決定への全市民の服従義務が妥当するのは、多数意見に反対した少数派もこれを容認し尊重しており、

---

40) Schneider, a. a. O. (Anm. 30), Vorwort. 「議会内反対派と民主過程」や「議会内反対派の憲法上の機能」については74年本に続く第2巻で論じられる予定であったが、その内容は89年論文で簡潔ながらも展開されており、そこでは74年本が展開した基本権としての「反対の自由」の民主政原理からの上の意義づけ（ebenda, S. 366-411）が、「議会内反対派」の基礎づけにも転用されている。また確かに、89年論文は議会内反対派の基礎づけとして、法治国家的な権力分立の要請としての「新二元主義」に触れてはいるが（Schneider, a. a. O. [Anm. 34], Rn. 19）、その重心が民主政論にあることは割かれている紙幅からも明らかである。

41) シュナイダーからすれば、ゲーリッヒには「二元的コントロール」と（ゲーリッヒの言うところの）「リアルな民主政」や「活動力のある反対派の存在」との「無頓着な同一視」がみられるし、政府への「実効的な統制」機能が全体としての議会から少数会派に移行したという新二元主義のテーゼにしても、政府と与党との関係に関する詳細な考察がないまま（ゲーリッヒは執政機能と行政機能を区別すらしていない）論点先取りで採用されている（Schneider, a. a. O. [Anm. 30], S. 130-132）。批判されているゲーリッヒの所説の該当部分は、Gehrig, a. a. O. (Anm. 20), S. 84. ドイツ公法学の新二元主義（「政府＝与党／反対派」図式）の受容過程については、柴田堯史が丹念に辿っている。そのエッセンスとして、柴田堯史「議会による執行のコントロール概念論からの再検討」阪大法学66巻6号（2017年）111-147頁参照。

さらに多数の意思形成に影響を及ぼす機会を十分に有している場合に限られる。「したがって民主的な政治共同体において多数決原理と少数派保護は不可分な表裏一体のものである」<sup>42)</sup>。「代表民主政の中で少数派の政治的試みが表現され、国家意思形成への参入をみることができると中心的な制度上の場といえ、いまや議会内反対派にほかならない」。

ii) 「一時的な支配」(Rn. 17)： 民主政は、権力担当者による支配が期間限定のものであり、常に選挙を通じた正統性の更新を迫られるという意味での「一時的な支配」を核心とする。そこにおける議会内反対派の任務は、この時限的支配の原則に従い、現政権のオルタナティブ（「一時休戦中の指導」）として多数派が交替すれば新首相を選出するところにある。このような反対派の存在自体が、より魅力的な国政指導のかたちがありうることを有権者に想起させるのである。

iii) 政権交代 (Rn. 18)： とくに、シュナイダーは政権交代の現実的可能性を民主政の基盤的条件として重視する<sup>43)</sup>。定期的な政権交代は民主的な議会主義（すなわち「オルタナティブのある民主政」）の「内的運動法則」といえる。「それゆえ議会内反対派はその存立の資格を、第一義的には (in erster Line) 政権交代をもたらすという憲法上の任務から援用できるのである。反対派の機能の全て（批判、統制、代替選択肢提示）も究極的にはここに標準を当てられている」。ただし、議会内反対派は政権交代を最優先課題としつつも、ひたすらに（成功の見込みのない不信任動議の乱発はその典型であるが）政権と対決すればよいということではなく——そのような

---

42) Schneider, a. a. O. (Anm. 34), Rn. 16. 周知のとおり、この認識自体は、すでに H. ケルゼンや U. ショイナーからも説いてきたことである。

43) 政権の代替選択肢があれば、① 権力への信頼低下に対して国家は迅速かつ柔軟に対応できる、② 反対派という統治作用の「二層化 (Verdoppelung)」により政府への統制を向上させる、③ 2つの政治的対抗ブロックによる競争が生じるため、政権の政策決定が最適化する、といった効用が期待できる。「反対派が信頼に足るオルタナティブとしての役を舞台で効果的に演じる力があればその分だけ、政治的誤謬をもたらす可能性はそれだけ少なくなるであろう」(Schneider, a. a. O. [Anm. 34], Rn. 36)。

振舞いは、逆に野党の評判を損ねる——、状況下では政権与党との協調方針を戦術として採用するバランス感覚も求められる。

反対行動一般については民主的な「対決文化」の下でのアンタゴニストの姿勢の重要性を説くシュナイダーだが（Rn. 34）<sup>44)</sup>、上記のように、こと議会内反対派に関していえば、「反対派は批判ばかり」といった類の俗説を強く意識しながら（ebenda）、より建設的な姿勢を（それも政権交代という目的のための戦術としてではあるが）強調している。したがって、シュナイダーの想定する反対派による「批判（Kritik）」は、単なる拒否・否定だけではなく、選択肢の提供に資するような「判断（Beurteilung）」や「評価（Bewertung）」を含むものでなければならない（Rn. 39）。「批判」がこのような性格のものであるからこそ、反対派による政権批判は、公的な「審判者（Schiedsrichter）」の立場からの政府の政策についてのルール違反や弱点の指摘となり、議会が「専門的知見を伴う、問題点に自覚的で、かつ合理的に跡付け可能な決定」を下す前提条件となりうるのである。それゆえ議会内反対派は政府に対して是々非々での対峙が期待されるわけだが、他方では議会における政府にも反対派からの非難を受けとめ、自身の正統性を丁寧の説明する努力が求められるのである（ebenda）。

以上のような理路で基礎づけられる議会内反対派を、実定憲法典上の明示の有無にかかわらず、憲法上の「制度」（Einrichtung od. Institut）ないし「制度体」（Institution）として安定的な地位と機能を与えようとするのがシュナイダーの議論の基本枠組みといえよう。

##### （5）基本法上の議会内反対派

上記のような解釈方法論に立つシュナイダーは、例えば「不文の憲法」なるものに安易に依拠することを避け（S. 26 f.）、まずは基本法の規範構造

---

44) ここでは、「闘争とは同時に反対派の生命の息吹（Lebensluft）」であり、民主的な「対決文化」とは「反対することに親和的な風土での政治文化」であり、これを保護し促進することは反対派自身の任務だと説かれている。と同時に、反対派には「その特別の作用を可能な限り首尾一貫的かつ説得的に遂行することを」を求めている（Schneider, a. a. O. [Anm. 34], Rn. 34）。

(基本権としての反対行動の保障, 議会内少数派の権能保障, 反対派の存在を前提とする建設的不信任投票制度など) から基本法の明文には表われてこない議会内反対派の地位と役割を読み取り, さらに実法判例や議会慣習法を支えとしてその固有の権能の導出を試みる。

まず, シュナイダーは, 建設的不信任投票を定めた基本法67条1項を, 民主政原理(同20条)と関連させながら, 「反対派の本来的な正統性基盤」と位置づける。67条は, 次期首相候補に関する同質性が担保されていれば政権交代のためのあらゆる反対戦術を認めるものであり, まさに議会内の首尾一貫した反対行動を想定した規定に他ならない。建設的不信任投票は, 成立可能性の低さから実用的な意義は大きくないとしても, その付随効果として議会内での反対活動の自由の規範的強化に貢献しているのである(S. 191-193)。

次にシュナイダーは, 議会内反対派の固有の憲法上の地位の導出のために, 基本法や議事規則で保障された議員・会派の権限・権能, さらに憲法判例において議会内反対派や反対活動一般に言及した説示<sup>45)</sup>を手がかりとする(S. 30-37, 208-232, u. s. w.)。こうしたアプローチ自体はゲーリッヒ説でも採られているが<sup>46)</sup>, シュナイダー説の特徴は議会慣習法(習律[Observanz])や議会慣行における議会内人事上・議事運営上の少数会派や野党会派への配慮を強く意識している点であろう(S. 233-258, insb. 243, 255 f.)。シュナイダーによれば, 現在の議会制の下での議会内少数派権は, 「議会内反対派による政治的統制と潜在的な代替選択肢としての指導を現実にも即して更新し, 実効化するものであり, それゆえ議会内の対抗権力を通じた権力の限界づけに奉仕する」(S. 236 f.)。とくに, 「絶対的少数

---

45) 74年本で触れられている代表的な連邦憲法裁判例として, 「反対派形成と反対行動の権利」を認めた SRP 判決 (BVerfGE 2, 1), 「憲法上の疑義を主張する反対派の義務」を説く EVG 条約判決 (BVerfGE 2, 143), 「組織化された政治的反対を求める権利」という概念を提示する KPD 判決 (BVerfGE, 5, 85), 「政府と議会内反対派との機会均等を求める権利」の有無が争点になった発言時間判決 (BVerfGE 10, 4) などがある。

46) Vgl. Gehrig, a. a. O. (Anm. 20), S. 251-300.

派権 (absolutes Minderheitsrecht)」——最終的な多数決を要せずに法的効果を導き得る権能<sup>47)</sup>——は、「連邦議会における議会内反対派が本来有する『特別の地位 (Sonderstatus)』」を強く規範化し (nomierten) 具体化したものであり、与党と反対派との議会内手続の同権性の実現を越えて、議会制の「手続きを通じた正当化」(N. ルーマン) をもたらす (S. 239 f.)。議事規則に規定されていない反対派・野党会派に関する数多くの不文の申合せが存在してきたがゆえに (vgl. z. B. S. 243-250)、連邦議会の少数派権が「二極化した、潜在的な代替選択肢を持つ議院内閣制」仕様になっていないとしても、それらはなお反対派の地位の機能的な足場 (funktionales Gerüst) であり (S. 242 f.)、解釈論を越えて立法政策論としての議会内反対派の法制度化の推進力にもなっているのである (S. 255-258)。

#### (6) 反対派の定義

前述のような政権交代の重視と上記のような議会内反対派と議会内少数派の実質的な同一視は、シュナイダーの議会内反対派の定義を規定することになる (S. 121, 232; Rn. 33)。すなわちシュナイダーにとって、「政権交代を導くという反対派の任務は、最低限の内部的団結性と、政治的責任の明確な分離とを前提とする」ため、定義上、議会内反対派とは「政府に参加しないが (nicht an der Regierung beteiligen)、潜在的に政権担当能力のあるすべての諸集団 (諸会派) の総体」ということになる。「政府に参加しない」とは、基本法65条の意味での指揮権 (首相による政治の基本方針決定、大臣による行政各部の分担管理、合議体としての内閣への参加) を分有しないことを意味する。またドイツのような多党制の下では「政権担当能力」には「連立形成能力」も含まれる。それゆえ、政府を (とくに少数派政権を) 容認する (dulden) 会派は、上記の意味で政権に積極的に参加してないと

---

47) 例えば、会派や一定比率の議員 (例えば出席議員または委員会委員3分の1など) の請求に基づく、会議の招集、公聴会開催、調査会設置などがこれに該当する。これに対して、単なる動議提出権や人事上の候補者推薦権などは相対的少数派権と位置づけられている。Schneider, a. a. O. (Anm. 30), S. 242 f.

も、「反対派」の定義には含まれない。政府を容認する会派は「通常は政府の長の選出で共通の候補に投票するか、少なくとも直接には政権交代に努めず、それにより間接的に政権を支えるという点で、政府に参加しているからである」(Rn. 33)。

そして、「通例の反対派をこのように描くことは、同時に議会内少数派との同一視を意味する」。少数派政権の下で例外的に反対派が「多数派」となる場合はあるにしても、それは「同質性を欠く」多様な少数派の結合であり、「政権担当能力のある多数派」ではない。「連邦議会のあらゆる少数派が当然に『議会内反対派』として格付けられうるものではない」が、その逆に「あらゆる議会内反対派は単一の、または複数だが全体としては『同質性のある』少数派から構成されている」のである (S. 233)。

#### (7) 反対派と政府の機会均等の要請

当然ながら政権交代は、議会内反対派議員の個人的な才覚や意志力だけではなく、客観的な枠条件の下でこそ実現可能である (Rn. 38)。そうした条件の中でシュナイダーがもっとも重視するのが、反対派と政府の機会均等の徹底である。それは単に一般的な権力維持・獲得の機会均等としてではなく、議会の日常的な権限行使の文脈で具体的に論じられる必要がある。例えば、政府が印刷法や放送局契約に基づいて自らの政見を広報できるのならば、反対派にも同様の機会が認められねばならない。政府がその広報業務のために財源を利用できるのならば、反対派も同様の請求権を持たねばならない。政府が議会においていつでも発言を、例えば所信表明演説のようなかたちで行うことができる (基本法43条2項2文) のに対応して、反対派の代表にも議席比例で配分された発言時間とは別枠で政府に回答・反論する機会が認められなければならない。とはいえ、このような政府と反対派の機会均等の運用を基本法の解釈から一義的に導くことが難しいことは、シュナイダーも認めざるを得ない (Rn. 54)。だからこそシュナイダーは、基本法や議事規則の改正により機会均等原則その他の固有の反対派権の挿入を期待する。それにより、政権交代の可能性はより現実性を



高めるといっているのである。

### Ⅲ 制度アプローチの実践——州憲法の反対派条項

Ⅱでみてきたシュナイダーの制度アプローチに立脚した議会内反対派論は、第2次議会改革期における州憲法での反対派条項導入論に大きな影響を与えることになる<sup>48)</sup>。そこでⅢでは、各州の反対派条項の内容を整理した上で、とくにハンブルクおよびシュレスヴィヒ・ホルシュタイン（SH）の2州——後者では、シュナイダーが反対派条項の立法過程に関与している——に着目して制定過程の動向を確認していく。

#### 1 反対派条項の内容

まず各州の反対派条項の内容を確認しておこう。それらは内容に応じて以下の6類型（(1)~(6)）に分類できる。

##### (1) parlamentarische Opposition の意義や権能に関する概括的規定

まず、「議会内反対派は、議会制民主主義の本質的な要素（wesentlicher Bestandteil）である」とする反対派の意義づけや、「議会内反対派を形成し（bilden）、反対を行う（üben）権利は保障される」とする権能に関する概括的な規定である。反対派条項を設ける州の多くが、このいずれかの規定を有している<sup>49)</sup>。

なお、後者の表現は、SPD党首であったE.オレンハウアーの連邦議会演説（連邦議会第2立法期1953年10月28日第4回本会議）の一節（「議会内反対派は、議会制民主主義の基盤的な要素」）に由来するものであり、「もはや定型

---

48) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 48.

49) 前者の規定はバイエルン、ベルリン、ブランデンブルク、ハンブルク、SH州、チューリンゲンにおいて、また後者の規定はプレーメン、ザクセンにおいてみられる。なお、意義規定の「本質的な要素」という文言が、「基盤的な（grundlegend）要素」（バイエルン州憲法16a条1項、チューリンゲン州憲法59条1項）、「不可欠の（notwendig）要素」（ベルリン州憲法38条1項）となっている場合もある。

句」といえる表現である<sup>50)</sup>。刑法典92条2項3号でも、「議会で反対派を形成し、反対を行う権利」は保護法益としての「憲法上の原則」の1つに数えられている。

## (2) 反対派の定義規定

「州議会における州政府を支えない (nicht stützen) 会派及び議員が、議会内反対派を形成する」という定義規定を単体で置くのは、メクレンブルク=フォアポンメルン (MV) 州憲法26条1項とザクセン=アントルト (SA) 州憲法48条1項である。他に機会均等規定 (後述(4)) や反対派指導者規定の中で同趣旨の定義を設ける例もみられる (バイエルン州憲法16a条2項1文, ニーダーザクセン州憲法19条2項1文, ザクセン州憲法40条2文, SH州憲法12条1項3文・同2項)。「支えない」の他には、「担わない (nicht tragen)」という表現もみられる (ザクセン, SH州の右規定)。

## (3) 反対派の任務規定

反対派の役割として、「政府の基本政策に対する原則論的及び各論的な批判を公に展開すること」(ハンブルク州憲法24条 [1996年憲法改正以前は23a条<sup>51)</sup>]), 「自らの政策綱領を発展させ、州の政府及び行政の統制を主導し、政府の基本政策や決定を批判的に評価する」(MV州憲法26条2項, SH州憲法12条1項2文も同趣旨), 「政府を担う議員および会派に代替的選択肢として対峙する」(SH州憲法12条1項2文・3文) といった定めがなされている。

## (4) 反対派または野党会派の機会均等規定

「議会内及び公衆の前での機会均等の権利」を定めるものだが、「反対派」または「部分 (Teil)」を主語にするものと、反対派に属する「会派又は議員」(もしくは「野党諸会派 (Oppositionsfraktionen)») を主語にするもの

---

50) Schneider, a. a. O. (Anm. 30), S. 57. なお、生田・前掲注15) (2) 122-123頁も指摘するように、この文言には „Opposition“ の組織・主体的な意味と機能・任務的な意味が両義的に併存しており、訳出が難しい。

51) 本稿の記述は、96年改正前が主な対象となるため、以下では23a条として扱う。

に分かれる<sup>52)</sup>。なお、バイエルン州憲法16a条2項1文は、「その地位に応じた議会及び公衆の中における活動可能性を求める権利」となっており、次の類型(5)に属する規定にも読めるが、前後の規定の連関や他の州の規定との対応などから、さしあたり機会均等の権利の規定に含めてよいであろう。

#### (5)「特別の支援制度」保障規定

5つの州憲法では反対会派に「その特別の任務遂行に必要な支援制度 (Ausstattung) を求める権利」を設けている<sup>53)</sup>。「支援制度」という文言からは多様な支援のかたちが想起しうるが、基本的には「野党ボーナス」(後述V)を念頭に置いた規定と解されている<sup>54)</sup>。

#### (6)「反対派指導者」規定

SH州12条2項では、「政府を担わない最大会派の長が、反対派指導者 (die Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer) となる」として「反対派指導者」の定めを設けている。

P. Cancikは、こうした反対派条項の立法目的について3段階の階層に整序している<sup>55)</sup>。

上位目標：議会の強化

主要目標①：(与党多数/反対派二元主義のような) 議会現実の維持およびその実定法上の/ポジティブな承認 (positive Anerkennung)

主要目標②：(機能または制度としての) 反対派の強化

具体的目標①：特別の任務に対する反対派への支援制度

---

52) 前者はザクセン州憲法40条2文、SH州12条1項4文にみられ、後者はバイエルン州憲法16a条2項1文、ブレーメン州憲法78条2文前段、MV州憲法26条3項、ニーダーザクセン州憲法19条2項1文、SA州憲法48条2項前段、チューリンゲン州憲法59条2項後段にみられる。

53) バイエルン州憲法16a条2項2文、ブレーメン州憲法78条2文後段、SA州48条2項後段、ニーダーザクセン州憲法19条2項2文、チューリンゲン州憲法59条2項後段。

54) Vgl. Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 197.

55) Pascale Cancik, Die Rezeption neuer Verfassungsregelungen, JöR 2007, S. 151-194 [164 f.].

具体的目標②：議会プロセスにおける同権的機会の確立または保障/特別の不利益の調整

具体的目標③：反対派の任務（代替選択肢提示など）の明確化

## 2 反対派条項の沿革

冒頭でも触れたが、反対派条項を持つ州憲法は16州中11州に及ぶ。H. P. シュナイダーは反対派条項の導入について連邦よりも各州の方が積極的であった理由として、主要政党が与党も野党も経験をしている点、また連邦またはいずれかの州で野党の側にあるのが常であるため、各党とも反対派条項に対してプラグマティックな対応ができた点を指摘する<sup>56)</sup>。これは連邦議会の消極的態度の理由としては説得性に欠けるが、定期的な政権交代の存在が反対派条項制定に有利に働いたことは確かかもしれない。

沿革的にみれば、議会内反対派/反対に関する規定のドイツでの先行例として、州再編により短命に終わった1947年の旧バーデン州憲法には政党条項における „oppositionale Partei“ の役割や責務への言及がみられる<sup>57)</sup>。現行の州憲法典における反対派条項の先駆けは、1971年のハンブルク州での憲法改定である。本来であれば反対派条項を採用した具体的な事情（あるいは反対派条項を有しない州がこれを採用しなかった事情）や、州ごとに条文のバリエーションに違いが生じた事情についても探る必要があるが、全ての州を網羅的に検証することは本稿の手に余る作業である<sup>58)</sup>。そこで、

---

56) Schneider, a. a. O. (Anm. 34), Rn. 50.

57) その120条は、「政党は、州政府の形成に参加するか州政府に反対派の立場をとるかに関わらず、政治生活の形成と国の操縦に対して責任を感じなければならない」（第1項）、「政党が政府に対する反対派の立場をとる場合には、政府及び政府に参加する政党を注視し、必要な場合にはこれに批判を行う責務を伴う。批判は、事柄に即し、支援的で、建設的なものでなければならない。政党は、場合によっては政府に就く責任を引き受ける覚悟を持たなければならない」（第3項）となっていた。

58) 1974年までの各州議会の反対派条項への姿勢や、会派法・議事規則での反対派や少数派の権能保障については、Schneider, a. a. O. (Anm. 30), S. 258-298 が扱っている。第2次議会改革期の各州の動向の概観としては、Vgl. Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 80-100.

ここでは最初の反対派条項の採用事例であるハンブルク州と、反対派指導者規定というドイツにおいてはユニークな規定を持つSH州に限定して、両州における反対派条項の沿革や内容を瞥見しておきたい。

(1) ハンブルク州の例

1971年の憲法改正により挿入されたハンブルク州憲法23a条（現24条）は以下のようなものであった。

第23a条 ① 反対派は、議会制民主主義の本質的要素である。

② 反対派は、政府の基本政策（Regierungsprogramm）への原則論及び各論における批判を公に主張する恒常的な任務を有する。反対派は政権与党（Regierungsmehrheit）に対する政治的な代替選択肢である。

この第1項は定型の概括的規定であるが（前述Ⅲ1）、第2項の任務規定は、ややユニークな文言になっている。というのも、そこでの反対派の任務は、「政府の基本政策」のみを対象とする批判と、（政府ではなく）「与党」への代替選択肢提示を挙げるにとどまり、古典的な3機能説（政府や与党に対する批判、統制、および代替選択肢提示）と比べても大きく限定されているからである。このような文言が採用された事情も含めて、ハンブルクでの反対派条項導入の経緯は以下のようなものである<sup>59)</sup>。

前述Ⅱ1で指摘したドイツの政治・社会状況を背景に、第1次議会改革期の重要な課題の1つとして、議会内反対派の強化が連邦全土で意識されていたことは確かである。各州議会議長会議でも議会内反対派の地位が議題とされており、とくにその第25回大会（1964年）では「反対派指導者の地位をとくに踏まえての反対派の地位」が独立の論点として取り上げられ、反対派の地位を解明し、野党会派の支援制度に関して調査するための

---

59) 23a条の立法過程と同条の評価について、Vgl. Paul Busse/Ulrich Hartmann, Verfassungs- und Parlamentsreform im Hamburg, ZParl 1971, S. 200-205; Schneider, a. a. O. (Anm. 30), S. 261-268; Klaus David, Art. 23a. in: ders., Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Stuttgart u.a. 1994. Vgl. auch Karl Albrecht Schachtschneider, Das Hamburger Oppositionsprinzip, Der Staat 1989, S. 173-200.

委員会も立ち上げられている<sup>60)</sup>。ただし、ハンブルクで「憲法・議会改革」を推進した当時の連立与党 (SPD=FDP) の主な関心は、執行機関である参事会 (Senat) の委員職 (内閣の閣僚に相当) と立法機関である市会 (Bürgerschaft) の議員職との兼職を禁止することで、執行部門の議会からの自律性の強化を図るところにあった。野党 CDU は兼職禁止化の試みを「古い権力分立観」に立つ「誤った議会観」だとして、これに反対する。CDU からすれば現代の議会制民主主義において「政府への政治的対抗者」ないし「議会の権能の本来的な擁護者」たりうるのは全体としての議会ではなく、ひとえに反対派である。それゆえ、むしろ CDU は反対派の憲法上の地位と権能の強化を主張する。具体的には、後述する SH 州議会の運用に倣って「反対派指導者」に公職の地位を与えること、さらに、野党会派用の広報・情報部門の設置、世論調査実施や専門有識者活用のための野党会派への財政的な支援制度などの法定化である。最終的には両者の妥協として、非兼職規定 (38a 条 [現 34 条 3 項]) と反対派の地位に関する規定 (23a 条) が併存するかたちになった。

こうした経緯もあって、州憲法 23a 条 2 項は、反対派の任務を「政府の基本政策への原則論及び各論における批判を公に主張する」こととした上で (1 文)、反対派を「政権与党に対する政治的な代替選択肢」と位置づけるかたちになった (2 文)。これは、「批判」の対象が政府の基本政策に限られ、「統制」への言及もなく、また「代替選択肢」も議会内「与党」に対してのそれであって「政府」に対してのそれではない点で、3 機能説と比べて反対派の役割が大きく限定されたことを意味する。

本来の CDU 案では、参事会に対する「議会的統制」という文言も入っており、参事会および与党の「政治上の代替選択肢」という表現になっていた。しかし、この点について与党側は、① 参事会への批判は「政府の基本政策」について行われるのが政治的には一般的である、② 参事会の

---

60) Vgl. Schneider, a. a. O. (Anm. 30), S. 258-260, 278 f.; Gehrig, a. a. O. (Anm. 20), S. 304 ff.

統制は全体としての市会の任務である，③ 反対派は参事会に代わるのではなく市会の多数派と交替しうる存在なのであるから，「参事会の代替選択肢」というのは表現として不適切である，④ 反対派はあまりに不確実な概念なので，法的に規律するならばさらなる明確化が必要であるといった理由から反対の意思を示している。

この23a条の理念を実現するかたちで，法律や議院規則の改定も行われ，野党会派権や少数派権の拡充も実現した<sup>61)</sup>。しかしながら H. P. シュナイダーは，この改革に不満を隠さない<sup>62)</sup>。一方で反対派をアクターとする新二元主義に基づく議院内閣制，他方で兼職の禁止により執行機関と立法機関との厳格分離という古典的な議院内閣制という相矛盾する要素が盛り込まれたことにより，改革当初の基本コンセプトが見失われてしまったからである。シュナイダーからすれば，23a条を憲法全体の体系と首尾一貫するかたちで解釈するならば，その規律対象を市会内の与党会派と反対諸会派との関係に限定した同条は——憲法改正者の意図に反して——むしろ全体としての市会に対する参事会の独立性の根拠規定と読めてしまう。23a条はせいぜい議会内の反対行動の保障規定か反対派の状態・機能の宣言的規定であって，彼が期待していたような議会内反対派を「制度化された独立の『憲法諸力』」にする設権規定にはならなかったのである。それでもシュナイダーは同条に政治的な発信効果（Singalwirkung）を認めてもいるが，執行部門に対する議会内反対派の強化という課題からすれば中途半端な規定にとどまったといえる。

1990年前後の第2次憲法改革の流れの下，ハンブルクでも再び憲法・議会改革の機運が生じ，調査会も設置され反対派指導者規定および野党会派

---

61) 具体的には，議員経費補償法の改正により「反対派の会派」に与党会派比で約20%の会派手当の増額がなされた。また少数派権拡充としては，市会会議規則の改正により，① 市会議員4分の1の求めによる調査会設置，② 委員4分の1の求めによる委員会での公聴会実施，③ 市会または委員会の構成員4分の1の求めによる政府文書への閲覧請求などの権限が創設された。

62) Vgl. Schneider, a. a. O. (Anm. 30), 266 f.; ders., a. a. O. (Anm. 34), Rn. 59.



の地位に関する規定の追加が検討されているが、調査会内での合意には至っていない<sup>63)</sup>。調査会報告を受けた第15市会(1993~1997年)では憲法典の全体的見直しの具体的な機会も訪れたが、かつて23a条を推進したCDUも他の州では積極派も多いSPDも共に反対派条項に関心を失っており、1995年の憲法委員会中間報告では両会派の反対により反対派条項拡充は否決され(緑/GALとStatt党の2会派は賛成)、1996年の憲法改正の対象となることはなかった。

## (2) シュレスヴィヒ=ホルシュタイン(SH)州の例

SH州憲法は、反対派指導者規定を持つ点で特徴的である<sup>64)</sup>。この規定の登場は1990年の憲法改正を待たねばならないが、SH州ではそれに先行して「反対派指導者」の特別の地位を認めてきた議会運営の歴史がある。すでに1947年(当時は英国の占領下)の州議会において、「その時々の方の反対派の指導者はその活動と結びついた国政上の責任が認められ、また、その特別の地位から生じる高い負担を考慮して月総額600RM程の報酬を受け取る」という決議がなされ、議事規則に規定された。この制度を提案した当時のリュエデマン州首相(SPD)は、その理由として、英国の議会のように大きな政党が数を限定して存在することの必要性を挙げた上で、同制度の意義は手当の支給それ自体ではなく、「反対派指導者」という制度体の公認によって、「我々は反対派がいるシステムを欲している」というメッセージを示すことにあるのだと発言している<sup>65)</sup>。この「反対派指導者手当」は、議員報酬や会派手当に法律上の規律を求める1978年の連邦憲法裁裁費判決(BVerfGE 40, 296)を受けて、いったん廃止されたが<sup>66)</sup>、第2次議会改革の流れの中で、SH州では反対派条項拡充の機運が高まる。1988年に発覚したバーシエル元首相の選挙妨害疑惑を契機に憲法・議会改

63) Vgl. dazu Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 81.

64) Schneider, a. a. O. (Anm. 34), Rn. 61; Cancik, a. a. O. (Anm. 13).

65) LT-StB I/103 (zit. in Schneider, a. a. O. [Anm. 34], Rn. 61)

66) この判決を含む議員歳費に関わる連邦憲法裁判例の詳しい分析として、本秀紀『現代政党国家の危機と再生』(日本評論社、1996年)258-281頁参照。

革に関する調査会が設置され<sup>67)</sup>、ここには H. P. シュナイダーが専門委員として招かれている<sup>68)</sup>。同調査会は、「政府に対する政治的な代替選択肢として反対派の地位と機能の錨定」として任務規定の拡充や反対派指導者規定の追加を勧告し、改正後の州憲法12条も委員会案を概ね反映した内容のものになった<sup>69)</sup>。

シュナイダーはSH州で反対派条項導入の目処が立ちつつあった89年論文の中で、「現時点のシュレスヴィヒ＝ホルシュタインは、議会史的一幕を描くには、また——おそらく他の州にとってのモデルとしても——議会内反対派が民主政における自己の任務を適事的かつ実効的に果たせる設計で議会内反対派の法的地位を制度化するには、最良の途を進んでいる」と高く評価している<sup>70)</sup>。ただし、反対派指導者規定に対しては、後述のように学説では多くの問題点が指摘されているのも事実である。

### 3 第2次議会改革と反対派条項

#### (1) 反対派条項導入論の活性化

1990年の東西統一で連邦に加入した6つの州（ベルリンを含む）は、いずれも新憲法典に反対派条項を置いた。こうした動きに刺激されて、旧西側州でも第2次議会改革の時期を迎え、SH州（1990年）、ニーダーザクセン（1993年）、ベルリン（1995年）の憲法で反対派条項が挿入されている。こう

---

67) この調査会については、議会の機能強化に加えて、州民請願・州民投票による代表制の補完や請願権の実効化なども検討事項になっていた。村上・前掲注29) 175-213頁は、州民請願・州民投票に焦点を当てて、SH州の憲法・議会改革を詳細に述べている。

68) Schleswig-Holsteinischer Landtag, Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, Drs. 12/180.

69) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 82 f. SH州憲法12条は以下のような規律になっている。  
第12条（議会内反対派）① 議会内反対派は議会制民主主義の本質的要素である。反対派は、政府の基本政策と基本決定について批判し、またこれを統制する任務を有する。反対派は、政府を担う議員又は会派に代替選択肢として対峙する。この限りで反対派は機会均等を求める権利を有する

② 政府を担わない最大会派の長が、反対派指導者となる。

70) Schneider, a. a. O. (Anm. 34), Rn. 63.

した動きに制度アプローチに立つ公法学・政治学の研究者も積極的に関与した。とくに H. P. シュナイダーは、SH 州、ニーダーザクセン、ザクセン、ザクセン＝アンハルト、チューリンゲンの憲法制定に調査会や特別委員会の専門委員ないし公聴会公述人として関与し、反対派条項の創設に影響を及ぼしている<sup>71)</sup>。

もっとも、各州の憲法制定論議での統治機構に関する関心全体でみれば、前述したように直接制的要素の取り入れの当否に焦点が置かれており、それとの比較では反対派条項への関心は第二次的なものであったことも指摘してされている<sup>72)</sup>。

## (2) 連邦議会の動き

ただし、制度アプローチに基づく議会内反対派の「憲法制度化」の試みは連邦レベルでは成功しなかった。第 1 次議会改革期の連邦議会でも議会内反対派の強化は 1 つの論点ではあったが<sup>73)</sup>、「小議会改革」に盛り込まれたのは一般的な少数派権や党派権の拡充であって反対派固有の権限ではなかった。第 2 次議会改革期で特筆すべきは、統一条約に基づく基本法見直しのために設置された「連邦議会・連邦参議院合同憲法委員会」での連邦議会改革の論議である<sup>74)</sup>。とくに第 4 回専門家公聴会 (1992 年 9 月 10 日)<sup>75)</sup>には H. P. シュナイダーも公述人として招かれており、かねてから

---

71) 他に C. シュタルクや A. v. ムチウスなどの公法学者が、複数の州の反対派条項の立法過程に関わっている。Vgl. dazu Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 78, Fn. 222. カンキクは、こうした専門家を経由した西側州の反対派条項の旧東側州への継受を重視する一方、旧東独州が反対派条項に好意的であった背景に「DDR 下の SED 独裁の教訓」に求める一般に流布した見解に対しては、立法資料を裏付けとしながら俗説だと斥けている (ebenda, S. 78-80)。

72) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 79 f.

73) Vgl. dazu Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 49 f, Fn. 124.

74) Vgl. dazu Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 101-103; Rüdiger Sannwald, Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts in der Gemeinsamen Verfassungskommission, ZParl 1994, S. 15-32.

75) Stenographischer Bericht der 4. Öffentlichen Anhörung „Parlamentsrecht“, vom 10.9.1992. この公聴会での公述人の発言については、Vgl. Cancik, a. a. O. (Anm. 13), ↗

の持論である反対派と政府との機会均等規定の基本法での明記を主張している。しかしながら、公述人6名のうち、反対派条項に好意的であったのはシュナイダーを除けば政治学者のU. タイゼンのみであり、しかも反対派を制度と捉えるシュナイダーの意見とは異なり、タイゼンは機能としての「反対行動」を想定していた（しかも反対派指導者規定には反対している）。そして残る4名の公述人（イーゼンセー、ロッシェルダー、デゲンハート、ギュンター）は反対または消極的な立場を明らかにしている。例えばロッシェルダー公述人は「反対」をやはり機能として捉え、これを内容的に規律したり議会の特定の部分のみに付与したりすることはできないと述べ、反対派条項は連邦に加入した新州の「特殊な精神状況」で正当化できるものにすぎないと批判する<sup>76)</sup>。公聴会での議論状況を見る限り、議会法領域でのシュナイダーの強い影響にも関わらず、憲法学全体における制度アプローチの広がりはなお限定的なものであったといえるのかもしれない。

SPD委員が提出した反対派条項導入案は、結局、「議会内で反対派を形成し、反対を行う権利」という概括的規定の挿入にとどまるものであったが（案49条2項）、これすらも賛成20票、反対17票、棄権3票で、採択に必要な3分の2の獲得には至らなかった<sup>77)</sup>。

↘S. 101 f.

76) Loschelder, Bericht, a. a. O. (Anm. 75), S. 11f. イーゼンセー公述人も、反対派条項の性格を「人民宗教的な榮譽欲 (volkskatechetische Ehegeiz)」にすぎないと低い評価を与えている (Isensee, Bericht, a. a. O. [Anm. 75], S. 9). Zit. in Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 101, Fn. 340.

77) Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S.89. 公聴会や調査会で出た反対論の論拠としては、① 概括的規定の規範内容はすでに連邦憲法裁判例で確立しており、会派の地位も現行の法律や議事規則で保障されているので、憲法で明記する必要はない、② 反対会派の優遇まで意図する場合は、会派機会均等原則や多数決原則との関係で疑義がある、③ 反対派の憲法典化によって「反対派の定義」や「挙党政権の合憲性」といった不明確な問題を生じる、④ 各州の反対派条項はSPDの党利党略によるものにすぎないなどの点であり (ebenda, S. 90)、すでに機能アプローチからの反対派条項批判の基本部分が示されている。なお、合同憲法委員会の最終勧告については、吉田栄司「ドイツ憲法問題合同調査会最終勧告」吉田・前掲注17) 所収434-443頁に全訳がある。

## IV 議会内反対派論の「機能論的転回」

### 1 機能アプローチの登場

制度アプローチの実践的成果といえる第2次議会改革期の州憲法への反対派条項導入の機運は、チューリンゲン州憲法の制定（1993年10月25日）およびベルリンの憲法改正（1995年11月28日）をもってひとまず収束する。しかし、まさにこの時期から、憲法学の若手研究者の中で議会内反対派論への関心の高まりがみられる。それはS. ハーバーラントの学位論文（1995年）を嚆矢に<sup>78)</sup>、R. ポシャー（当時はベルリン大学の研究助手）の雑誌論考（1997年）を経て<sup>79)</sup>、P. カンキクの学位論文（2000年）<sup>80)</sup>において一つの完成をみる流れである<sup>81)</sup>。ただしそれは、„parlamentarische Opposition“の憲法的保障をもつばら「機能」保障と捉える点で、H. P. シュナイダー説とは異なるアプローチに立つものであった。とりわけW. クレープスの指導下で書かれたハーバーラントの論文は、シュナイダー説を批判すると同時に、誕生したばかりの州憲法の反対派条項をほとんど不要・有害と診断する刺激的な内容となっている（これに比べるとポシャー論文はまだ折衷的な内容である）。またカンキクの論文は、ハーバーラントが基本法の解釈論に多くの紙幅を割くのに対して、その表題のとおり各州憲法の反対派条項に対する緻密な検討となっている。以下では、これらの論者の指摘するところに依拠しながら、制度アプローチの問題点を整理しておきたい。

---

78) Stephan Haberland, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, Berlin 1995. その後のハーバーラントは裁判官としてキャリアを歩んでいる。

79) Ralf Poscher, Die Opposition als Rechtsbegriff, AöR 1997, S. 444-468.

80) Cancik, a. a. O. (Anm. 13).

81) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 53-58; Ingold, a. a. O. (Anm. 13), S. 139-144.

## ２ シュナイダー説批判

### (1) 動態的な政治過程への悪影響

彼らの批判は、当然ながら制度アプローチの代表論者であるシュナイダーに向けられるが、とくに興味深いのは、ハーバーラントの場合、方法論として K. ヘッセを強く意識しており、その立場から（ヘッセに影響を受けているはずの）シュナイダー説を批判している点である<sup>82)</sup>。ハーバーラントも憲法の開放性・未決定性を重視するが、だからこそ「政治生活の動態的な過程は、たとえその有効性を維持する目的であれ、実定憲法上の規範化には限定的にしか馴染まない」と解する。政治秩序の枠としての憲法規定は民主的諸制度の活性化や機能向上を直接に促進することには適しておらず、とくに議会法制はそれが当てはまる領域である。このようなハーバーラントの認識からすれば、「基本法は反対派の発生と合目的な活動の枠組みのみを創設したのであって、反対派の現実的な有効性を保障し要請するものではない」のである。制度アプローチの場合は、むしろこうした動態的な過程を「政府＝与党/反対派」という分断線で固定化してしまう点で妥当ではないとされる。反対の機能は、議会の特定部分の集団にではなく、全ての議会の集団が行使できるものなのである。

### (2) 「制度としての議会内反対派」の曖昧さ

シュナイダー説の前提的な欠点として、「制度」や「制度体」といった多義的な概念を明確な定義のないまま汎用している点が挙げられる<sup>83)</sup>。

---

82) Vgl. Haberland, a. a. O. (Anm. 78), S. 174-182. ヘッセは、憲法が規範力を発揮するためには、憲法典の規律事項を最小限の基本的な諸原則にとどめ、それらの規定を社会的・政治的な現実に合わせてその都度具体化していくことが望ましいと考えており、利他的・局所的な関心を憲法改正によって安易に憲法典化することについては、憲法の規範力の低下を招くものとして否定的である (Vgl. Konrad Hesse, Die normative Kraft der Verfassung, 1959, in: ders., Ausgewählte Schriften, Heidelberg 1984, S. 3-18 [10 f.]・[古野豊秋訳]「憲法の規範力」ドイツ憲法判例研究会編・前掲注 38) 所収15-34頁 [25])。この限りでは、ハーバーラントの方がシュナイダーよりもヘッセ説に忠実だといえそうである。

83) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 63-75. Vgl. auch Daniel Mundil, Die Opposition, Berlin

「制度」や「制度体」は、「機関」と同様に特定の憲法上の機能を果たす統一体でなければならないが、議会内反対派にはそのような要素を確認することができない。カンキクはシュナイダー説を合理的に構成して、「憲法上の制度」(ないし「憲法制度」)とは、「憲法の規定により実定化された、組織を念頭に置いた反対派の地位」と捉えるが、それでも曖昧さが解消されるわけではない<sup>84)</sup>。

### (3) 反対派の単一的把握

制度アプローチの難点として最も指摘されている点の1つが、反対派を「単一の反対派 („die“ Opposition)」と解する傾向である。まず、こうした把握の仕方は、ドイツの政党システムに適合的なのか疑わしい。「単一の反対派」という観念は、多数代表選挙制と二大政党制の下、同一性のある統一体としての与党多数派と反対派とが対峙するという英国流の議会主義の理念型としては語りうるとしても、比例代表選挙と多党制を特徴とするドイツでは「反対派」も複数の会派・議員グループから構成されているからである<sup>85)</sup>。にもかかわらず「単一の反対派」を指定する場合、会派間の平等や会派からの議員の独立性といった憲法上の原則との抵触が生じかね

---

↘2014, S. 105-112. カンキクやムンディルは、H. J. ヴォルフや M. オーリュウの「制度体」論まで辿って検討をしているが、もともとシュナイダーにそうした概念精緻化の意識がない以上、議論がかみ合うことは困難だろう。

84) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 74 f. シュナイダーは議会内反対派を「憲法上の機関」と区別して「憲法上の制度」と解するが、その立脚点は政党を「憲法上の制度」と位置づけた連邦憲法裁判決 (BVerfGE 1, 208 [225] ; 2, 1 [73] ; 74, 40 [85]) の説示である。しかし、カンキクからすれば、連邦憲法裁こそが概念的な混乱に陥っている (ebenda, S. 67 f.)。概して、シュナイダーによる憲法判例の理解は、制度論的アプローチに引き付けた無理な読み方をしており、この点も批判の対象となるところである (ebenda, S. 47 f.)。例えば、SDR 判決はあくまで議会外の事象も含めた反対一般の話であり、しかも「反対派の憲法適合的な (verfassungsgemäß) 形成と運営の権利」の比重は事案の文脈上、「憲法適合的」という点にあると読むべきである。

85) Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 458; Haberland, a. a. O. (Anm. 78), S. 154 ; Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 46-48, 244 f. ムンディルは、「単一の反対派」を憲法上の制度とするならば、多数代表選挙制を憲法上の要請としなければならなくなると説いている (Mundil, a. a. O. [Anm. 83], S. 109 f.)



ない。

こうした批判は妥当なものといえるが、にもかかわらず以下の2点は留意されてよいであろう。第1に、ゲーリッヒ説はともかく<sup>86)</sup>、シュナイダー説は、議会内反対派が単一の同質性集団で常に構成されるものだとは考えていないという点である。だからこそシュナイダーは政府と反対派との機会均等（「垂直的な機会均等」）に加えて、与党諸会派も野党諸会派も含む会派間の均等（水平的な機会均等）という「二重の機会均等」を要請するのである<sup>87)</sup>。ただし、政権交代を反対派の重要な任務と解するシュナイダーは、そのための「最低限の内部的団結性」を重視しているのは事実であり、この点をもってシュナイダーの議会内反対派観を「単一的」だと捉えるならば、その限りで批判は当たっていることになる。

また第2に、「単一の反対派」観がドイツのような多党制の政党システムには馴染まない（あるいは基本法は多党制を前提としている）という批判は、逆に言えば英国モデルが通用しうる政治条件下では、制度アプローチが通用する余地がありうることも意味する<sup>88)</sup>。そもそも、シュナイダーは連邦共和国をCDU/CSUとSPDという二大政党がFDPと連立を組みながら政権を担当する「二極化した多党制（bipolares Mehrparteiensystem）」と位置づけており、そこに「合法的な、同質性のある、それゆえ何時でも多数派形成能力を持つ議会内反対派」も実体として存在しているのである

---

86) すでに苗村・前掲注17) 123頁は、ゲーリッヒ説の単一的反対派観を次のように批判している。「会派の本質には1つの会派に結合された同一の政治主義の議員を代表するという『政治的同質性』が含まれるのだから、野党会派が複数存在する場合には、その間にある『政治的非均衡性』を顧慮したならば、必然的に多数野党会派（Oppositionsmehrheitsfraktion）と少数野党会派（Oppositionsminderheitsfraktion）とが区別されねばならない筈である」。苗村・同125頁も参照。議会内会派の憲法上・民主政論上の位置づけについては、本・前掲注66) 第2章も参照。

87) Schneider, a. a. O. (Anm. 34), Rn. 31 f.

88) 例えば、「制度体としての反対派は、二大政党制を有する古典的なウェストミンスター・モデルにおいてのみ存在しうる」といった見方が示されている（Mundil, a. a. O. [Anm. 83], S. 109 f.）。

(89年論文の時点では、緑の党が連邦議会でも議席を得ようになっていたが、シュナイダーは「二極化した多党制」の枠組みは将来的にも基本的に変わらないだろうと診ている<sup>89)</sup>。したがって、上述のような「二重の機会均等」が保障される限りは、制度アプローチはドイツの政党状況にも適用可能という理解になるのであろう。

#### (4) 新二元主義批判

機能アプローチの論者は、制度アプローチの新二元主義的権力分立観から直截に野党会派の地位や特権の必要性を導くような憲法解釈論や憲法政策論——とくに政府与党と反対派との事実上の政治力の格差を理由に反対派の特権を正当化する「代償」的発想 (Ersetzungsthese) ——には批判的である<sup>90)</sup>。とりわけハーバーラントの場合、新二元主義を解釈論に持ち込むことへの拒否感は強い。もとより上述のようにヘッセ流の解釈枠組みを受け容れるハーバーラントであるから、古典的な権力分立を頑迷に信奉しているわけではない。むしろヘッセの記述に拠りつつ<sup>91)</sup>、基本法の権力分立の主要関心は諸権力の対抗的抑制よりも、権力を創設し、その権限を基礎づけ、諸権力の協働を規律することで国家権力に統一性をもたらすような秩序の成文化にあると考えている。ただ、にもかかわらず結論としては、基本法は国家作用を原則として議会、政府、裁判所という古典的な権限の担い手に割り当てたと解し、「この権限配分の際に反対派に独自の憲法上の任務や権限が認められないことは明白」だと述べている<sup>92)</sup>。他方、ポシャーの場合は、州憲法での反対派条項の採用に関わって、州憲法は「憲法現実」に合わせて古典的二元主義観から新二元主義観に転換したわけではなく、「憲法現実」の中で重畳するこの2つの権力分立観を共に承

---

89) Schneider, a. a. O. (Anm. 34), Rn. 13 f.

90) ただし、ポシャーは「野党ボーナス」の文脈でこうした「代償理論」に理解を示しており (Poscher, a. a. O. [Anm. 79], S. 453-455), 論者による温度差はある。

91) Vgl. Hesse, a. a. O. (Anm. 38), Rn. 482・訳書310-311頁参照。

92) Haberland, a. a. O. (Anm. 78), S. 135-139. ただし、この結論の理由が詳しく論じられていないため、上述の権力分立観との整合性が理解しにくい。

認したのだと折衷的な理解を示している<sup>93)</sup>。

#### (5) 反対派のための議会内少数派権？

議会内少数派権を議会内反対派の特別な地位の根拠とすることも誤りである。そもそも「少数派権」という呼称自体、こうした権能は与党である議会内多数派の議員でも行使できるのだから、本来は不正確である。「反対派権」と位置づけられている諸権能（連邦議会招集請求権、調査会設置請求権、連邦憲法裁判所への抽象的規範統制申立権）であっても、大連立政権下（1966～1969年）で連邦議会の議席占有率約10%にとどまった野党 FDP がそうであったように、規定の議員数に達しなければ議会内反対派には行使できないのである。逆にこれらの権能は与野党問わず一定の議員が賛成すれば行使できる以上、議会内少数派や反対派の排他的な権能ではなく、全体としての議会の権能の一部と解すべきものである<sup>94)</sup>。

### 3 反対派条項の問題点

このような見地から、機能アプローチの論者は、州憲法上の反対派条項の内容にも批判の目を向けている。

#### (1) 概括的規定の問題点

まず、多くの反対派条項にみられる「反対派を形成し、反対を行う権利」という概括的規定の問題点である。既述のように、この文言は人口に膾炙した常套句である。シュナイダーの目からしても、この規定は反対行動の「状態」を機能的に保障したものであって宣言的な意味しかない（前述Ⅲ 2(1)）。ましてや機能アプローチの論者からすれば、すでに憲法裁判例でも確認されている内容を、わざわざ憲法典に書き込む必要はないということになる。

より問題が大きいのは、反対派を議会制民主主義の「本質的な要素」などとする意義規定の文言である。まず、反対の意義を記したところで反対

---

93) Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 455.

94) Haberland, a. a. O. (Anm. 78), S. 146-149.

派の法的地位が保障されるわけではないという、立法趣旨そのものが疑問視されている<sup>95)</sup>。それでは「あっても無くてもよい」程度の規定かといえ、それにとどまらない実害も生じ得る。「本質的な」「基盤的な」「不可欠な」などの余計な修飾語をちりばめた「ポエムのような憲法(Verfassungsprosa)」は、憲法全体の規範的効果を薄めてしまいかねない<sup>96)</sup>。さらに問題なのは、反対派を「本質的」なり「不可欠」な存在と憲法で位置づける規定は、野党が皆無またはほとんど不在の議会、すなわち挙党政権や大連立政権は違憲状態だという解釈になりかねない点である。事実、ハンブルク憲法23a条の下では、少なくとも野党勢力が憲法や議院規則上の少数派権を行使できなくなる「市会議員の4分の1」を下回るような政権枠組みは違憲だという解釈も提示されている<sup>97)</sup>。

実は、ザクセン＝アンハルト州の反対派条項の制定過程では、こうした点を意識した憲法もなされており、州議会の憲法委員会ではシュナイダーが参考人として、「不可欠な要素」とするよりは「本質的な要素」とする方が挙党政権違憲論への疑義は生じにくいという意見を述べる一方、同じく参考人のC.シュタルクは「本質的な」という文言も誤解を招くので「正常な(normal)要素」という文言にすべきだと主張している(同州では結果的に意義規定は採用されていない<sup>98)</sup>)。他の州も含めて制定過程の議論にも精通するカンキクは、「本質的な」も「不可欠な」も意味の上で決定的な違いはないとした上で、いずれにせよこれらの文言は挙党政権違憲論を導くような強い規範的意味を持つものではないし、また同様に、特定の議員

95) Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 456.

96) Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 456.

97) Schachtschneider, a. a. O. (Anm. 59), S. 174, 181-184, 188. これに対してハーバーラントは、仮に少数派権が行使できなくとも反対派が「本質的な要素」であることに変わりはないことから、23a条の下での大連立政権の違憲性は否定するが、他方で反対派自体が消滅する挙党政権の違憲性には同意する。その上で、議会に野党の存在を強制する23a条自体が立法政策的に不必要・不当なものと解する(Haberland, a. a. O. [Anm. 78], S. 157-159)。

98) Vgl. Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 140.

や会派に反対派に所属する義務や反対行動を行う義務を生じさせるものでもない（仮に州憲法の反対派条項がそのような規範的意味を持つのだとすれば、「共和制的、民主的」な法治国家の諸原則との適合を州に義務づける基本法28条1項に抵触することになろう）と解する<sup>99)</sup>。カンキクからすれば、そうした誤った解釈を引き出しかねない、こうした規定自体、削除が望ましいところである<sup>100)</sup>。

## (2) 任務規定の問題点

任務規定についても次のような批判がある<sup>101)</sup>。「反対」という任務が反対派のみに付与されるべきものかは疑わしい（ハーバーラントのように新二元主義を憲法構造として否定する場合は、とくにそういう見方になろう）。さらに批判の対象を「政府の基本政策」に限定するハンブルク憲法の場合、一般行政や裁判所への批判は議会内反対派の任務ではないことになるのだろうか。いずれにしても、こうした規定があったからといって、反対派に属させることや反対の行動を採ることが議員に義務づけられているわけではない。

## (3) 機会均等規定の問題点

機会均等規定についても、以下のような批判がなされている<sup>102)</sup>。まずシュナイダーが説くような「政府と議会内反対派の機会均等」などというものは、執行機関と立法機関（の一部）では憲法上の任務も権限も異なる以上、成立する余地はない。これに対し議会内の与党と反対派の機会均等は語る余地があるものの、その意味を形式的平等と解する限りは、憲法が保障する議員の同権的地位から十分に導出可能であり、憲法上の明記は不必要である。他方、与党会派と野党会派との間に生じている現実的な政治条件（省庁経由で得られる情報量や世論への発信の機会など）の格差の是正をも含意した実質的平等を含意する場合には、具体的には是正が要請される

99) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 142-144, 245; auch Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 457.

100) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 245.

101) Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 457.

102) Haberland, a. a. O. (Anm. 78), S. 167-169. Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 465-467; Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 160-194.

格差の場面・程度や是正のための手段が不明確であるばかりか、そうした是正を目的とした野党会派・野党議員のみへの特権付与は議員や会派の同権との抵触が避けられない。もちろん、同権原則の根拠となる議員の自由委任も憲法上の規定に由来するものであるから、憲法典に反対派（ないし野党会派）と与党との実質的平等（またはそれを目的とする特権付与）を明記すれば憲法適合性の問題はひとまず回避しうが、その場合にも、反対派の実質的平等と議員の自由委任原則との憲法規定レベルでの衡量という困難な問題を抱え込むことになる。

#### (4) 反対派指導者規定の問題点

以上のような点が批判の対象となる以上、SH州憲法12条2項の反対派指導者規定も同様の問題点を含んでいる<sup>103)</sup>。反対派指導者も「単一の反対派」を前提としており、複数の政治的方向性の異なる野党会派が存在する場合には、誰が反対派指導者なのかという問題が生じる。この点につき12条2項は「反対派の中の最大会派の長」と定めているが、野党会派間の議席が同数の場合には問題が生じよう（ほぼ拮抗の場合でも野党第二党首との関係で地位の正統性は低減する）<sup>104)</sup>。また、単一の反対指導者に憲法上の地位を与えることは、野党会派内のより弱い勢力の独自性が脅かされるおそれもある。加えて、反対派指導者に何らかの特権を付与する場合には、ここでも議員の同権原則との衝突が生じる。そもそもSH州の当該規定についていえば、反対派指導者に何の地位や権能も付与していないため、下位の法令における特権や手当の根拠としては弱く、実践的な意義に乏しいという見方もある<sup>105)</sup>。

---

103) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 209-228; Haberland, a. a. O. (Anm. 78), S. 179-171; Poscher, a. a. O. (Anm. 79), S. 458.

104) この点、シュナイダーは、野党最大会派の長が反対派指導者の地位に就くことに全会派間での合意が存在するならば、このような地位を憲法典に定めることは有益だという立場である (Schneider, a. a. O. [Anm. 34], Rn. 67)。もちろん、このような合意が常に可能なわけではないはずである。

105) Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 245. 州議会議事規則上は、首相の演説を受けて発言

(5) 定義規定の問題点

反対派を法的主体と位置づける以上、その定義が必要になる。この場合に生じる問題点としては、任務規定と同様、定義規定が議員・会派に対して政治的態度表明の圧力となりかねないという問題が生じる。本稿冒頭で触れたように（I(1)）、ヴェニス委員会は、このような観点からウクライナの反対派条項導入に対しての懸念を示したのであった。

また、そもそも論として「議会内反対派」を定義することの現実的な困難さという問題がある（詳細はIVで後述する）。「議会内反対派」が法で規定されれば、その定義は、政治学上の分析概念にとどまらず、特定の会派・議員グループへの権能付与といった法的効果を伴う法的な問題となる。州憲法上の定義規定では、「政府を担わない（nicht tragen）」や「政府を支えない（nicht stützen）」といった文言になっているが（前述Ⅲ1(1)参照）、現実の政治状況下では該当性に関する問題も生じ得る。閣外協力や国政上の重大案件に限った協力などは政府を「支える」に含まれるのか否か、ある会派の一派閥のみが政府を支える場合はどうなのか<sup>106)</sup>。これらの会派が自らを反対派であると主張した場合、反対派としての特別の権能を持つ資格を得るのか否か。そうした紛争を憲法裁判所で争うというのはハーバーラントからすれば「グロテスクな状況」に他ならない。

ハーバーラントが、このような主張を含む学位論文の執筆に格闘していた1994年夏<sup>107)</sup>、ザクセン＝アンハルト（SA）州ではR.ヘップナーを首班とするSPD＝同盟90/緑の連立内閣が成立している（7月21日）。この政権はPDS（民主社会党）の容認姿勢により成立した左派の少数政権であ

---

↘をする権利を反対派指導者に（また希望すれば他の会派にも発言が許可され得る機会を）認めた規定（52条4項）が存在するくらいである。

106) ハーバーラントは、SH州のデンマーク系民族政党SSWの議員のように与党にも野党にも属さない政治的立ち位置の政治勢力の存在も指摘している（Haberland, a. a. O. [Anm. 78], S. 153）。ただし、その後の2012年にはSSWはSPD＝同盟90/緑の連立政権に参加している。

107) Vgl. Haberland, a. a. O. (Anm. 78), Vorwort.



る<sup>108)</sup>。少数派政権は与党以外の会派の「容認 (Tolerierung)」に依存せざるを得ないが、政権を「容認」する会派ははたして「与党」なのか「野党」なのか。実のところ、シュナイダーやゲーリッヒの議会内反対派論は——これは新二元主義一般にいえることだが——少数派政権をさほど想定していなかった<sup>109)</sup>。ハーバーラントが危惧した「グロテスクな状況」は、SA 州の少数派内閣の下で間もなく現実のものになろうとしていた。

\* 本稿は、科研費基盤研究 C (20K01281 [研究代表・植松健一]) および基盤研究 B (21H00661 [研究代表・本秀紀]) の成果の一部である。

---

108) このような連立枠組みは、同州の州郡の名から「マクデブルク・モデル」と呼ばれている。Vgl. dazu Christian Starck, Stabile Minderheitsregierung als heimliche Mehrheitsregierung, in: FS für Dietrich Rauschnig, Recht-Staat-Gemainwohl, München 2001, S. 157-172.

109) Vgl. Cancik, a. a. O. (Anm. 13), S. 110.