慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

| | |
|---|---|
| Title | ドイツ基本法下における召喚権 : 議会実務を中心に |
| Sub Title | Das Zitierrecht im deutschen Grundgesetz : die Praxis des Bundestages |
| Author | 太田, 竜司(Ota, Ryuji) |
| Publisher | 慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会 |
| Publication year | 2025 |
| Jtitle | 法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). No.146 (2025. 9) ,p.1- 38 |
| JaLC DOI | |
| Abstract | |
| Notes | |
| Genre | Departmental Bulletin Paper |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20250915-0001 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# ドイツ基本法下における召喚権

## ――議会実務を中心に――

太　田　竜　司

一　はじめに
二　基本法下の出席権
　㈠　学　説
　㈡　実　務
三　基本法下の召喚権
　㈠　学　説
　㈡　実　務
　㈢　検　討
　㈣　小　括
四　おわりに

## 一　はじめに

ドイツ連邦共和国基本法43条[1]は、連邦議会の連邦政府構成員に対する召喚権[2]と、連邦政府構成員（及び連邦参議院議員）の連邦議会への出席

1)　ドイツ連邦共和国基本法43条
　①連邦議会及びその委員会は、連邦政府のどの構成員に対しても、出席を要求することができる。
　②連邦参議院及び連邦政府の構成員並びにこれらの者の受託者は、連邦議会及びその委員会のすべての会議に出席することができる。これらの者は、常に発言を認められなければならない。

2)　特に召喚権を扱った先行研究として、吉田栄司「ドイツ連邦議会における反対政党の内閣統制（責任追及）権」同『憲法的責任追及制論Ⅰ』（関西大学出版部、2010年）286頁（323頁以下）、植松健一「議会の口頭質問と閣僚の出席義

権・発言権を規定している。この規定は、日本国憲法63条[3]と類似しているが、日本国憲法下で初めて召喚権と出席権とが併せて規定された日本とは異なり[4]、ドイツでは19世紀以来の諸憲法の中にもこれらの権利が規定されており[5]、その歴史は日本のそれと比して長い。19世紀の立憲君主制において、出席権は政府の武器、対して召喚権は政府統制権という議会の武器[6]として観念されたものであり、ともに政府と議会との連係を生み出すという性質ももっていた[7]。とりわけ、政府統制権である召喚権は、現代の議院内閣制においても、重要なものであろう。

以下でみるように、基本法の下では、召喚権は、現代でも（全体としての）議会が行使する多数派権的な古典的政府統制権であるというのが通説である。他方で、このような通説的理解に対しては、少数ながら異説も存在する。すなわち、通説的理解は古典的な政府と議会の対立構図を前提としているが、それは基本法下の議院内閣制の理解としては適当ではなく、政府統制の現実に鑑みると、召喚権を少数派権的に構成するべきだ、とい

---

務」立命館法学390号（2020年）36頁がある。前者は、初出である1983～1984年当時の状況に即し、ドイツにおける内閣統制のシステムについて紹介するものであり、後者は2019年頃のドイツ連邦議会における質問制度改革に際しての、質問権とのかかわりにおける召喚権に関する議論を中心に紹介するものである。

3）日本国憲法63条　内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。

4）ただし明治憲法54条でも、大臣及び政府委員の出席権（及び発言権）に限り規定されていた（「国務大臣及政府委員ハ何時タリトモ各議院ニ出席シ及発言スルコトヲ得」）。

5）プロイセン憲法（1848年憲法58条、50年憲法60条）や、ヴァイマル憲法33条などに規定があった。

6）もっとも、初期の召喚権は、当時の政府権力の強さからその統制的機能を果たすことはできなかった。太田竜司「19世紀中期プロイセンにおける出席権と召喚権」法学政治学論究143号（2024年）171頁参照。

7）太田竜司「19世紀初・中期のドイツにおける召喚権と出席権の展開」法学政治学論究137号（2023年）157頁以下。

うものである。

本稿ではこうした理論面だけでなく、連邦議会における召喚権に関する実務状況も検討するが、そうした実務状況に鑑みると、与野党の議員や政府の構成員は大臣の議会出席に一定の意味があると考えていると思しき一方で、一般に大臣の議会出席率は低く、特に召喚権の文脈における大臣の出席は政府・与党会派次第となっているような状況であり、特に近時においては、召喚権の通説的理解とは齟齬が生じており、むしろ少数説的な理解に近い状況となっているように思われるのである。

本稿では、基本法下ドイツにおける出席権と召喚権の理論及び実務[8]を検討し、以上のような、召喚権の通説的見解と反通説的見解の対立、特に実務状況との関連を示す。なお、大臣[9]の自発的出席という文脈で副次的に出席権も扱い、また構成の都合上、出席権、召喚権の順で検討する。

## 二　基本法下の出席権[10]

「連邦議会及びその委員会」への出席権を有しているのは、「連邦参議院及び連邦政府の構成員並びにこれらの者の受託者」である。本稿の関心から、以下では連邦参議院議員の出席権には立ち入らず、政府構成員及びその受託者の出席権にのみ着目する。出席権については大臣の自発的な議会出席という観点からみていく。

---

8)　本稿では、実務の検討に際し、第１選挙期から第19選挙期までを対象とする（本稿執筆時点〔2025年５月上旬〕ですでに第20選挙期は終了しているものの、詳細な記録・統計が公開されていないため）。

9)　本稿では、一般に「大臣」という場合には首相も含め、「政府構成員」と同じ意味で用いることとする。

10)　なお、ヘレンキームゼー草案においても55条で召喚権及び出席権が規定されていたが（*Peter Bucher* (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 2, 1981, S. 590）、審議に際しては、召喚権は論点とされず、出席権について形式的な変更がされたのみであった（*Meinhard Schröder*, in; Kahl/Waldhoff/Walter, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bd. 12, 2017, Art. 43, Rn. 19）。全体としては、召喚権も含め、ヴァイマル憲法の状況がそのまま基本法に受け継がれたものと思われる。

### ㈠ 学　説

まず、出席権を有している「連邦政府の構成員」というのは、連邦首相と連邦大臣を指す。これは、「連邦政府は、連邦首相及び連邦大臣でこれを構成する」と規定する基本法62条から明らかである。また、首相及び大臣の「受託者」も出席権をもつ。受託者の範囲は明らかではないが、少なくとも、あらかじめ指名されなければならない[11]。本会議では政務次官(Parlamentarischer Staatssekretär)[12]が、委員会では各省庁の官吏が受託者とされることが多いようである[13]。

この出席権には、単に会議に参加できるという権利だけではなく、その会議の場所、時間、議事日程等について通知を受ける権利が含まれ[14]、連邦議会議事規則上も、これらの情報が伝えられる旨が規定されている[15]。これは、そのような情報が与えられていない状態で出席権を実質的に行使することはできないからである[16]。

出席の対象となる会議は「連邦議会及びその委員会」であるが、「連邦議会」は本会議のことであり、「委員会」は連邦議会が設置し、連邦議会議員のみで構成される委員会のことである[17]。

また、一般に出席権は限定されない。すなわち、その会議のメンバー構成や審議テーマの点で制限されることはないし、会議が公開か非公開かも

---

11）*Utz Schliesky*, in Huber/Voßkuhle GG Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl., 2024, Art. 43, Rn. 43.

12）政務次官制度は、大臣の負担減を目的として1967年に導入されたものであり、原則として連邦議会議員が任命される。Vgl. *Michael Kloepfer*, Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz, 2022, §7 Rn. 246 ff.; *Heinz Laufer*, Der parlamentarische Staatssekretär, 1969.

13）*Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 44.

14）*Siegfried Magiera*, in: Sachs GG Kommentar, 10. Aufl., 2024, Art. 43, Rn. 9; *Hans Dieter Jarass*, in: Jarass/Pieroth GG Kommentar, 18. Aufl., 2024, Art. 43, Rn. 5.

15）連邦議会議事規則20条2項1文（本会議）、61条3項（委員会）。

16）*Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 54.

17）Vgl. *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 80.

問題とならない[18]。ただし、委員会審議における機密保持が問題となる場合、当該委員会への出席者は、連邦政府構成員（またはその受託者）と連邦参議院議員（またはその受託者）とでそれぞれ１名に限定されるべきとした連邦憲法裁判所の判例がある[19]。ただし、判決においてその根拠は述べられておらず、このような限定を43条２項から導くことはできないという批判もある[20]。

特定の委員会への出席が限定されうるかどうかについては、議論がある。たとえば、基本法44条に規定される調査委員会（Untersuchungsausschuss）への出席権は認められるか。調査委員会は、政府の統制のための最も強力な手段たる[21]委員会とされるため問題となりうる。いくつかの州憲法においては、政府の代表者が調査委員会に出席することを明文で制限している[22]が、基本法上は何の制限も加えられていない。この点については、調査委員会への出席は原則として制限されず、いわゆる濫用禁止原則が妥当するのみである、とする見解[23]が有力であるように思われる。この立場を採るシュリースキー（Utz Schliesky）によれば、濫用禁止を超えて43条２項１文を限定的に解釈することを、ドグマーティックに理由づけるのはまったく不可能であり、また、濫用禁止でも個別のケースを観察する必要

18） *Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 48.

19） BVerfGE 74, 7, 8 f. 判例集に事案が書かれていないため詳細は不明であるが、いわゆる「ノイエ・ハイマート」調査委員会にかかわる事案であったようである。Vgl. *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 80.

20） *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 80.

21） 渡辺富久子「ドイツ連邦議会による政府の統制」外国の立法255号（2013年）97頁。

22） *Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 50（Anm. 11）.

23） たとえば、*Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 49 f.; *Horst Risse/Karsten Witt*, in: Hömig/Wolff/Kluth Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl., 2025, Art. 43, Rn. 5（Anm. 12）; *Norbert Achterberg/Martin Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG Kommentar, 6. Aufl., 2010, Art. 43, Rn. 48; *Kathrin Groh*, in: v. Münch/Kunig Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl., 2021, Art. 43, Rn. 39.

はあるもののそれで十分である[24]。異説として、内在的な制約として出席権が限定されるとする説[25]も存在する。この説を採るシュレーダー（Meinhard Schröder）によれば、「基本法43条２項１文を限定的に解釈する場合に、重要でなければならないことを十分に明確にするものではないため、濫用禁止では十分でな」く、調査委員会の任務の特質上、「執行権と距離を置くことは、調査任務が可能な限り公正かつ影響を受けずに遂行されうることを保障する」のだという[26]。なお、調査委員会は出席権の対象となる「委員会」ではないとする説[27]もあるが、管見の限り、近年はこうした主張はみられない。調査委員会のほかには、選挙審査委員会や請願委員会[28]についても問題となりうるが、いずれについても、濫用禁止原則が妥当するという見解[29]が適当であるように思われる。

ドイツでは、政府構成員が連邦議会議員でなければならないという法規範は存在しないため、連邦議会議員ではない政府構成員が連邦議会に出席

---

24）　*Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 50.

25）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 81 ff.; *Stefan Queng,* Das Zutritts- und Rederecht nach Art. 43 II GG, JuS 1998, S. 611. *Groh,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 55は、調査委員会への出席権等はその統制機能に反し、また濫用禁止という憲法内在的な限定では不十分であるから、一部の州憲法のように出席制限を基本法で明文化すべきという立場を採る。また、根拠は示していないが、*Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 10; *Jarass,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 5; *Bodo Pieroth,* in: Jarass/Pieroth GG Kommentar, 14. Aufl., 2016, Art. 43, Rn. 5も、調査委員会への出席権は制限されるべきとの立場を採っているようである。

26）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 83.

27）　Stellungnahme des Niedersächsischen Landtages zu Art. 10 Abs. 2 NdsVerf aF, AöR 83, 1958, S. 425 f. これは、ニーダーザクセン州憲法裁判所1957年12月19日判決（StGH 1/25）において、同州議会が同州憲法10条２項の解釈について述べた意見書の部分である。当時の同州憲法10条２項は、州政府構成員及びその受託者の出席権（１文）及び発言権（２文）を規定していたが、州議会は同項の「委員会」に調査委員会は含まれないとしていた。こうした立場への批判については、*Achterberg/Schulte,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 47.

28）　請願委員会については、渡辺・前掲注21）94頁参照。

29）　*Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 51. *Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 86は、選挙審査委員会について異説を採る。

できる可能性を担保するために、出席権は必要である[30]。これは形式的な意義のように思われるが、これ以外に出席権を高く評価している論者は少なくない。たとえば、「立法手続きに参加している者たちの、絶え間ないかつ時宜を得たコミュニケーションを保証」し、「それに応答することができるように、会議及び委員会における審議の議題に関して情報が常に提供されていることを可能にする」という意義を見出している者[31]、「議会と政府との間の**国家指導的対話**（**staatsleitenden Dialog**）に資する」とする者[32]、議院内閣制において出席権は政府と議会の協働のための重要な道具であるとする者[33]、などがいる。まとめるならば、出席権の意義は、出席によって議会に対して情報を通知できること、そして政府と議会との協働に資すること、となろう。すなわち、「出席権は、とりわけ議院内閣制では、国家指導的任務を共同で遂行する際の憲法的に意図された連邦議会とりわけその多数派と連邦政府の結合における、議会的大臣責任の適切な表れ」[34]なのである。政府が自ら議会に出席し発言することで、つまり政府のもっている情報や考えを議会に伝達することで、議会を説得し政策を推し進めることができる、ということである。

なお、現代議院内閣制における出席権に、政府による議会監視を可能にするという意味はない[35]ものの、政府の利益となる面は確実に存在する。つまり出席権は、「何らかのきっかけがあった際、たとえば政府の立場を明らかにするために、また偶発的な意見の衝突を解消するために、あるいは政府が望む点において討論へ影響を及ぼすために、政府代表者が審議に

30） Vgl. *Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 69. ただし現実には、首相や大臣が連邦議会議員でないことはまれである。

31） *Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 37. *Walter Georg Leisner,* in: Helge Sodan（Hrsg.）, Grundgesetz, 5. Aufl., 2024, Ar. 43, Rn. 6 も同旨。

32） *Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 10. 強調は原文。*Hans Hugo Klein,* in: Maunz/Dürig Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 91, 2020, Art. 43, Rn. 119 も同旨。

33） *Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 69.

34） *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 121.

35） *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 120.

介入する可能性を与えるのである」[36]。この点は、政府と議会という構図においてのみならず、政府と野党会派という構図においても影響がありうるところであろう。

### ㈡　実　務

実務上、出席権について問題となるのは、大臣本人の出席よりも「受託者」の出席である[37]。大臣自身の出席が問題となりうるのは、上述したような特定の委員会についての出席である。

大臣の議会審議への出席は、実務上、審議テーマの重要性を示すという意味で捉えられる[38]。すなわち、一般にドイツ連邦議会において、大臣の会議出席率は高くなく、政務次官をはじめとする受託者らが大臣の代わりに出席していることの方が多いが、連邦首相による公式の政府説明の発表及び連邦議会によるその審議の間や、大質問への応答、政府構成員の報告に続く討論、予算ないしその他の重要な法律制定の計画の審議に際してなされる討論の場合など、政治的に重要と思われる場面では、大臣の出席率が高くなる傾向があるためである[39]。

召喚権とは異なり、出席権が明示的に行使される、ということはないため、大臣の（自発的な）出席に関する実務の検討は召喚権実務の検討と併せて行う。

---

36）　*Bernd Fauser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, 1973, S. 40.

37）　*Fauser*, a. a. O.（Anm. 36）, S. 27 ff. でも、紙面の多くが割かれているのは受託者の出席についてである。

38）　*Fauser*, a. a. O.（Anm. 36）, S. 38 f.

39）　*Klein*, a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 124 は、活発に行使されているため出席権の実務上の意義は大きいとする。

## 三　基本法下の召喚権[40]

### ㈠　学　説

召喚権は議会による（古典的な）政府統制権として観念される[41]。その目的は国家的対話を可能にすることである[42]。その主体は、「連邦議会及びその委員会」であり、名宛人となるのは連邦政府構成員すなわち連邦首相と連邦大臣である。その地位に鑑み、連邦首相の召喚には特別な意味があり[43]、逆に、連邦大臣も対象となることからは、連邦大臣の特別な対議会的責任が認められる[44]。召喚権の行使によって生ずる出席義務は、まさに議場に現れるという義務であり、ビデオ会議システム等での遠隔参加は原

---

40）　植松・前掲注２）は、召喚権の通説及び反通説的立場についてすでに紹介している。本稿では、理論面についても必要な限りで紹介するが、とりわけ実務について（本章㈡）深く扱う。また、召喚権が議会における質問権と結びついているという見解もある。これについても、植松・前掲注２）参照。これも重要な論点であるが、本稿では立ち入らない。

41）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 29; *Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 1; *Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 7; *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 36; *Achterberg/Schulte,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 1; *Christian Dicke,* in: Umbach/Clemens, Grundgesetz Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 2, 2002, Art. 43, Rn. 1; *Wolfgang Ismayr,* Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl., 2012（以下「*Ismayr* 2012」と表記）, S. 316. このほか、「議院内閣制において連邦議会の地位を守るための連邦議会の中心的な権利」（*Uwe Thaysen,* Zur Praxis eines grundlegenden parlamentarischen Kotrollrechts, ZParl 5, 1974, S. 459）といった表現をするものもある。もともと召喚権は、政府に対する情報請求権から発展したものであり（太田・前掲注７）157頁）、「古典的」というのもまさに立憲君主制下での政府に対する議会の武器というニュアンスでつけられたフレーズである。

42）　*Groh,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 19.

43）　*Martin Morlok,* in; Horst Dreier（Hrsg.）, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 43 Rn. 10.

44）　*Wolfgang Ismayr,* Der Deutsche Bundestag, Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, 1992（以下「*Ismayr* 1992」と表記）, S. 364.

則認められないとされる[45]。召喚される大臣が、その時々の審議テーマについての所管大臣に限られるかどうかは議論がある。所管大臣以外も召喚できるとする立場は、議会にとっては所管外大臣の態度決定も重要となりうる[46]とするが、逆に、所管大臣に限定されるとする立場によれば、召喚され出席したとしても、大臣責任にもかかわる答弁義務を十分果たしうるのは所管大臣のみである[47]、という。実務上は、その大臣の単独ないし共同の所管である審議事項についてのみ召喚が可能とされている[48]。

召喚が議決された場合、大臣が出席を拒否できる場合については、いくつかの説がある。少なくとも、病気のケースは間違いなく拒否ができる[49]が、それ以外には、あらかじめ期日の決まっている外遊[50]や、欠席すると政府活動に支障を及ぼす会合への参加予定[51]、議会出席よりも憲法上高く評価される職務への対応[52]など、論者によって言い方に違いはあるが、おおよそその他の職務が優先されうる場合には欠席も許される[53]。こういった場合の判断に際しては、召喚された大臣の欠席理由やその予想される期間、召喚理由の意義や大臣の出席を必要としている審議の緊急性を比較衡量して判断すべきという考えもある[54]。

---

45）　*Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 22; *Lars Brocker,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 59. Edition, 15.09.2024, Art. 43, Rn. 1.

46）　*Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 4.

47）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 41.

48）　*Ismayr* 1992, S. 364. もっとも、そもそもその大臣が所管大臣といえるかどうかという点について与野党間で見解の対立が起こることもある。以下で紹介する第16選挙期第162回会議の事例などがそれであろう。

49）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 48; *Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 24; *Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 5; *Jarass,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 2; *Leisner,* a. a. O.（Anm. 31）, Rn. 3.

50）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 48.

51）　*Jarass,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 2.

52）　*Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 5.

53）　ただし、*Leisner,* a. a. O.（Anm. 31）, Rn. 3は、病気のほかは天災等の不可抗力のみが欠席理由として許され、「『緊急の』あるいは『重要な』公務という理由」での欠席は許されないとする。

54）　*Gert Schönfeld,* Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Art. 43 Grundgesetz,

召喚され出席した大臣は、答弁する（法的な）義務があるのか。これについて言及するコンメンタール等においては、肯定説[55]が大多数を占めており、これが通説であると言っていいように思われる[56]。肯定説は、アンシュッツ（Gerhard Anschütz）の、ヴァイマル憲法33条における学説の影響が大きい[57]。彼曰く、「『出席』は、沈黙して座っていることではなく、議会の諸審議に参加すること、とりわけライヒ議会の質問に対して発言し答弁する大臣の義務を意味する」[58]。すなわち、召喚を受けた大臣は、質問等に対し答弁せねばならないのである[59]。

出席権の実務でみたように、連邦議会に出席するのは大臣ではなく政務次官などの受託者などであることが多い。こうした政務次官などを召喚することは不可能であるとされる[60]が、実際には、非公式な形で政務次官らも呼び出されることが多いといい[61]、また以下でみるように、召喚議決の

---

Diss., Berlin 1973, S. 68; *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 48.

55） *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 49; *Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 27; *Klein*, a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 70 ff.; *Jarass*, a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 2; *Morlok*, a. a. O.（Anm. 43）, Rn. 11; *Magiera*, a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 6; *Groh*, a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 19; *Leisner*, a. a. O.（Anm. 31）, Rn. 3; *Hans Peter Schneider*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein（Hrsg.）, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 2001, Art. 43, Rn. 3; *Ludger-Anselm Versteyl*, in: v. Münch/Kunig Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., 2012, Art. 43, Rn. 26.

56） もちろん異説もあり、たとえば*Michael Sachs*, Stellungnahme, BT-Ausschussdrucksache 19-G-23, S. 5 f. は、大臣が答弁せねばならないとすればそれは政治的理由からであり法的な答弁義務ではないとする。

57） *Klein*, a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 69.

58） *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom ii. August 1919, Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14 Aufl., 1933, S. 213. 彼以前にも、フプリッヒ（Eduard Hubrich）という論者が、出席とは「『沈黙してその場に座っていること』ではなく『討論に参加すること』である」と解釈していた。Vgl. *Eduard Hubrich*, Preussisches Staatsrecht, 1909, S. 209.

59） *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 30は、この義務が大臣責任の中核であるがゆえに、召喚権は大臣責任の一部として特徴づけられるのだとする。

60） *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 42; *Magiera*, a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 4.

61） *Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 20.

対象が政務次官になっている事例も存在している[62]。

召喚権の行使には過半数による議決が必要となる（召喚権が多数派権として考慮されている所以である）。したがって、「連邦議会」は連邦議会の本会議と同義である。「委員会」には、法律で定められた委員会のほか、議事規則等によって設置された委員会も含まれる。委員会に召喚権が認められているのは、そこにおいて本質的な活動の一部がなされており、委員会活動の枠組みにおいても政府統制が必要であるからとされる[63]。なお、以下でみるように、多数派権であるにもかかわらず、大臣の召喚動議が採択されている事例はみられるが、その多くが「偶然多数」[64]によるものである。

なお、大臣が召喚議決によって生じた出席義務に反し欠席した場合には、それを理由として建設的不信任をなすことができるほか、議会の権利である召喚権の侵害として、機関争訟を提起することも可能であり、その場合には、連邦憲法裁判所によって、個々の事例における欠席が43条1項違反となるかどうかが審査されることとなる[65]。

出席権と召喚権の関係については、「対応テーゼ（Korrespondenzthese）」が主張されることがある。これは、出席権と召喚権との表裏一体性を説くものだが[66]、否定説[67]も存在する。しかし否定説においても一定の関係性

---

62）　第12選挙期第116回会議の事例など。この詳細は後述する。*Achterberg/Schulte,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 28によれば、43条1項にこうした実務の根拠は見出されないが、実務上は政府にも議会にもメリットがあるため、異論は出しえないのだという。

63）　*Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 13.

64）　*Ismayr,* 2012, S. 317. ドイツでは、議員の議会出席率も高くないため、野党議員のほうが与党議員よりも多く議場に存在しているという「偶然」があるということである。

65）　*Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 36.

66）　*Achterberg/Schulte,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 32; *Dicke,* a. a. O.（Anm. 41）, Rn. 2; *Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 7; *Versteyl,* a. a. O.（Anm. 55）, Rn. 1; *Groh,* a. a. O.（Anm. 23）, Rn. 32. *Brocker,* a. a. O.（Anm. 45）, Rn. 13は、「鏡像的**対応関係**（spiegelbildliche **Entsprechung**）」と表現している（強調原文）。

67）　根拠として、*Schliesky,* a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 38は出席権の主体と召喚権の名宛人が一致しておらず、また両者が同時に存在しなければならないわけで

を見出す論者もいる[68]。この文脈における説対立は、程度の問題であるように思われる。両者が対応関係にあるといった表現は行き過ぎにも思われるが、まったくの無関係でもないだろう。

では、召喚権の意義はどのように考えられているのだろうか。上述のように、学説では、召喚権は議会の（古典的な）政府統制権である、というのが通説的見解である。他方で、召喚権が多数派権として理解され、行使される機会が少ないことから、実務上の意義はないと言い切る者もいる[69]。また慣例によれば、原則、野党会派がある審議につき大臣の出席を希望する場合には、あらかじめ政府側に（非公式な形で）通知され、そうなれば大臣は出席するものとされる[70]ため、この点から意義が小さいとされることもある[71]。しかし、必ずしも無意味だと考えられているわけではない。クライン（Hans Hugo Klein）は、行使が少ないからといって召喚権が不要だとはならないとする。彼によれば、「召喚権の意義はとりわけ、その存在によってその適用を不要にするところにある」[72]。また、召喚権が多数派権として構成されていることにも意味がある。すなわち、たしかに「召喚権は、とりわけ政府の多数派が後ろ盾を与えることを常としている議院内閣制においては、多数派権としては、むしろ責任〔追及〕の道具としては弱い。しかしまさにそれが多数派権として形成されているゆえに、議院内閣制においても政府統制は連邦議会全体の任務であり、決して反対少数派のみの任務ではないという自覚を生き生きとした状態に保つ」[73] のだという。このような発想は、タイゼン（Uwe Thaysen）にもみられる。曰く、

---

はない、という点を、*Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 122は、両者の歴史的発展経緯が異なっているという点を挙げている。

68） *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 122.

69） *Jarass,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 1.

70） *Fauser,* a. a. O.（Anm. 36）, S. 113. Vgl. *Schönfeld,* a. a. O.（Anm. 54）, S. 83; PlPr 13/38, S. 2986［Friedrich Bohl］. 大臣が欠席する場合にも、事前協議の議題となる（*Ismayr* 2012, S. 318）。

71） *Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 31; *Magiera,* a. a. O.（Anm. 14）, Rn. 1.

72） *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 40.

73） *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 37.

「召喚権という議会の武器は、――たとえば建設的不信任や調査委員会などのその他のより厳格な議会の統制手段のように――その適用をできる限り不要にすることが意図されている。召喚権が単に存在することで、ダモクレスの剣のように、政府に〔議会の〕望んだ行動をすることが保証される」[74]。シュレーダーは、「政府が議会に従属していること、及びふたつの憲法機関の密接な人的・政治的結合が、政府の議会出席を保障している」ために、「予備役の機能（Reservefunktion）しかもっていない」と評している[75]。

こうした通説に対しての異説もある。たとえば、シェーンベルガー（Christoph Schönberger）は（質問制度との関連においてであるが）、43条1項が多数派権的に召喚権を形成していることについて、「一定の範囲でなお、立憲君主制の時代に存在したような、政府と議会全体の間の古典的な対立にとらわれたままである」と指摘し、「この規定はむしろ、政府構成員が連邦議会の本会議においてコミュニケーションを伴う出席をなす一般的な憲法的義務の具体的な表出であるだけであり、その詳細な内容形成は、連邦議会と連邦政府の共同作業に委ねられて」おり、質問時間において「少なくとも連邦議会の一会派の要求に基づく連邦政府構成員の参加」の形で内容形成することは憲法上望ましいとしている[76]。彼のほかにも、召喚権をいわば少数派権的に構成すべきという反通説的な立場はあるが、いずれも与野党関係や政府統制に関する議会の現実について、通説的立場とは異なった発想に立っていると思われる[77]。

---

74）　*Thaysen,* a. a. O.（Anm. 40）, S. 460. *Ismayr* 2012, S. 318. も、タイゼンを引用し召喚権の予防的効果は「公の反響や現実の結果未満の重要性しかないわけではない」としている。

75）　*Schröder,* a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 31. このことからシュレーダーは、タイゼンの「中心的な権利」という評価を否定している。なお「予備役の機能」という訳は、植松・前掲注2）44頁によった。

76）　*Christoph Schönberger,* Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 71（2016）, S. 493.

77）　たとえば*Leo Kißler,* Die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages, 1976, S. 157 は、召喚権の状況につき、反対派が召喚動議を提起しても、多数派は政府をか

## ㈡ 実　務

### 1 統　計

上述のように召喚権の行使に際しては議決が必要となる。その際議決されるべきは、連邦政府構成員の出席を求める動議である。動議を提出できるのは一会派または出席議員の５パーセントである[78]が、この動議が過半数の賛成で採択されれば、召喚権が行使されたということになる[79]。統計によれば、1949年から2021年まで（すなわち第１選挙期から第19選挙期まで）に、連邦政府構成員の召喚を求める動議は119回提出され、うち28回採択されている[80]。採択された動議のうち、全会一致での採択が２回あり[81]、

---

ばい動議を否決することができるため、「現在の形式における召喚権は、実際の憲法を形成する、一方が政府と多数会派であり、他方が議会反対派である、という政治的衝突の境界の移動（Grenzverlegung）に適合するもの」であるとする。また、*Jelena v. Achenbach*, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, Der Staat 58（2019）（以下「*v. Achenbach* 2019」と表記）, S. 335 ff. は、連邦憲法裁判所の示す「実効的な反対派」原則から、実際上統制を行うのは野党会派であり、召喚権についてもそれに資する少数派権として考えるべきであるとし、理由として、「基本法の民主的な議院内閣制は、個々の規範の立憲君主制的起源を上書きし、それを解釈の基礎（Interpretationsquelle）としては不要にし」ている（から召喚権も立憲君主制的発想から離れて考えるべきである）、ということも挙げている（*Jelena v. Achenbach*, Stellungnahme, BT-Ausschussdrucksache 19-G-19, S. 10も参照）。同原則については、植松健一「『実効的な反対派』と野党会派の権能」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅴ』（信山社、2025年）498頁などを参照。

78） 議事規則42条が、「連邦議会は、一会派または連邦議会出席議員の５パーセントによる動議に基づき、連邦政府構成委員の召喚を議決することができる」と規定している。

79） *Schliesky*, a. a. O.（Anm. 11）, Rn. 11.

80） *Michael F. Feldkamp*, Deutscher Bundestag 2002 bis 2021/22 Parlaments- und Wahlstatistik, ZParl 2022（以下「*Feldkamp* 2022」と表記）, S. 260. なお、後述の１件を除き、すべて野党会派からの提出である（Ebenda, S. 257）。

81） 第２選挙期と第10選挙期に１度ずつである。Vgl. *Peter Schindler*, Deutscher Bundestag 1949-1983 Parlaments- und Wahlstatistik, ZParl 1983, S. 471; *Michael F. Feldkamp*, Deutscher Bundestag 1983 bis 2002/03 Parlaments- und

残りの26回は単純多数での採択であった。その他、表決がなされなかったことが計17回[82]、動議の撤回等が計10回[83]、表決に際し定足数に満たなかったことが計４回[84]、可否同数となったことが１回（第４選挙期）[85]あった。残りの59回は反対多数で否決されている。

なお、委員会実務については、統計的な記録がないため、召喚動議の回数等は不明であるが、委員会における召喚の動議は非公式の形でなされ、大臣が出席するかはあらかじめ合意がなされることが多いようであり、また大臣自身の出席もそれほど強く求められているわけではなく政務次官等の出席で多くは十分とされているようである[86]。いずれにせよ、委員会実務は詳細が明確ではないため、以下では本会議の事例を題材とし、主要なものについて確認する。

### ２　全会一致で採択されたケース

まず、全会一致だった２回についてみる。初めて全会一致で召喚動議が議決されたのは、第２選挙期第30回会議（1954年５月21日）においてである。この日の審議対象はアメリカとの友好条約及び大使館条約に関するものであったが、外務省の代表者が出席していなかったため、その召喚をなそうという動議がFDP（自由民主党）会派から提出された[87]。実際には、「外務省の代表者がやってくるまで審議を中断する」という形で表決が採られ、棄権１、その他全会一致で審議の延期が議決されている[88]。

２度目の例は第10選挙期第225回会議（1986年６月26日）におけるもの

---

Wahlstatistik, ZParl 2003, S. 20.

82）　*Feldkamp* 2022, S. 260.

83）　Ebenda.

84）　Ebenda.

85）　*Schindler*, a. a. O.（Anm. 81）, S. 471; PlPr 4/36, S. 1548 f.

86）　*Schönfeld*, a. a. O.（Anm. 54）, S. 82 f.; *Schröder*, a. a. O.（Anm. 10）, Rn. 31; *Klein*, a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 39.

87）　当時FDPは連立に参加していたため、政府構成会派からの提出であった。これが唯一与党会派から提出された召喚動議である。Vgl. *Ismayr* 1992, S. 365.

88）　PlPr 2/30, S. 1433.

である。この際には、緑の党[89]会派が質問時間に際し、政務次官による応答ではなく、ジュスムート（Rita Süssmuth）少年・家庭・保健大臣本人による応答を求め召喚動議を提出した[90]。議長は、反対意見がなかったため質問の順番を入れ替えることによって大臣の到着を待つこととし[91]、その後大臣本人による答弁がなされた[92]。議事録からは表決を採ったと明確には読み取れない部分もあるが、記録上、全会一致の賛成とされている（おそらく、反対がなかったという点に着目した評価だろう）[93]。

### 3　単純多数で採択されたケース

上述のように、単純多数の賛成で召喚動議が可決された例は26回ある。すべてを紹介することはできないため、興味深い事例を取り上げる。

#### (1)　与党会派議員・政府構成員からの反対や不満が示されたケース

召喚動議が提出された際、（可決・否決の結果を問わず）それについての意見表明として、与党会派議員から反対意見が述べられることは決して少なくない。多くの場合その反対の理由として挙げられるのは、政務次官が出席しておりそれによって政府は十分代表されている、というものである[94]。動議の採択後に、与党会派側議員から批判がなされたようなケースもあり、第10選挙期第159回会議（1985年9月26日）では、緑の党による召喚動議の採択後、与党会派のCDU（キリスト教民主同盟）/CSU（キリスト教社会同盟）議員が緑の党及び召喚動議を批判している[95]。

---

89）　1993年以降は同盟90／緑の党。以下93年以降も単に「緑の党」とする。

90）　PlPr 10/225, S. 17438. 所管事項についての大臣の見解に関する質問であった（Drucksache 10/5712, Nr. 38, 39）。

91）　PlPr 10/225, S. 17438.

92）　PlPr 10/225, S. 17450. なお大臣自身はこれよりも早い段階から、別な質問者への応答を開始している（PlPr 10/225, S. 17445）。

93）　*Ismayr* 1992, S. 365.

94）　もちろんこれ以外の理由が主張されることもある。たとえば第2選挙期第151回会議の事例では、今日は公務のため大臣は出席できないが、今後の読会で発言予定がある、というのが反対の理由だった（PlPr 2/151, S. 8057［Hans Ritter von Lex, Will Rasner］）。

95）　PlPr 10/159, S. 11917［Werner Broll］. 詳細な事案については後述。

これらに類するものとして、直接的に政府構成員が不満を示した事例もある。第10選挙期第90回会議（1984年10月17日）では、森林問題に関する時事問題討論に際して緑の党会派からツィマーマン（Friedrich Zimmermann）内務大臣の召喚動議が提出された[96]。与党議員から反対意見[97]が述べられたのち賛成多数で採択された[98]が、やってきた内務大臣は、開口一番召喚動議について批判したのである[99]。曰く、オリンピック選手たちとスポーツ政策について会談しようとしていたのに、偶然多数によってそれが妨げられるのはフェアではないと思う、というものだったが、緑の党やSPD（社会民主党）自体をも批判するような発言も続けて行い（こうした状況は「茶番劇（Possenspiele）」だとも述べた）、野党会派が反発、「恥知らずだ！」というような野次が飛ぶなど、議場が騒然となった様子であった[100]。

こうした「茶番劇」のような言い回しがされたことはこの例以外にも、第12選挙期第116回会議（1991年3月21日）のケース[101]などがあり、また否決された事例だが、第17選挙期第222回会議（2013年2月21日）では、「人形劇（Kasperletheater）」[102]と表現されたほか、過剰な要求は「嫌がらせ

96）PlPr 10/90, S. 6636. 理由は「昨日提出された森林被害報告書が重要であるため」であった。

97）PlPr 10/90, S. 6637［Rudolf Seiters］. すでに政務次官が出席しているのだからそれで十分であるという趣旨であった。

98）PlPr 10/90, S. 6637.

99）PlPr 10/90, S. 6645.

100）なお、以下で紹介する第7選挙期第125回会議の事例（当時はSPDとFDPの連立政権）において、ツィマーマンは野党会派議員の立場で、大臣を呼ぶべきだという趣旨の発言をしている（PlPr 7/125, S. 8369 f., S. 8370）。

101）PlPr 12/18, S. 1114 ff. SPDによる召喚動議の提出はS. 1115 f. 時事問題討論の時間であり、テーマは東西再統一後の「新たな5つの連邦州における人々の社会的状況についての連邦政府の立場」についてであった。召喚動議提出後にCDU/CSU議員から意見が述べられたが、内容は概ね、すでに政務次官は議会に向かっており、動議が採択されれば、「あなた方が撮影中のカメラ向けに用意した演目を演じた」ことになろう、というものだった。PlPr 12/18, S. 1116 f.［Friedrich Bohl］.

102）PlPr 17/222, S. 27515［Martin Lindner］.

(Schikane)」だと含意した発言[103]がされている。

**(2) 定足数確認要求[104]がなされたケース**

この具体的な事例は、第11選挙期第67回会議（1988年3月10日）と第16選挙期第162回会議（2008年5月28日）、のふたつである。

ひとつめの事例は、SPDのヤン（Gerhard Jahn）議員が財務大臣の召喚動議を提出した[105]のに対しCDU/CSU議員が反対意見を述べ、その際に定足数不足として休会を求めたというものである[106]。シュテュッケルン（Richard Stücklen）副議長（CSU）は、召喚動議を採決してから定足数確認を行う、とし（これにはCDU/CSUの議員から不満が示された）、召喚動議の採決が行われ、賛成多数となったものの、続く定足数確認で定足数不足が認定された[107]。続いてヤン議員から5分後に再開する提案が出され、会議は閉会し[108]、その後すぐ次の会議が開始、議案の審議も再開された[109]が、財務大臣の召喚動議は再提出されず[110]、このため大臣は出席も発言もしなかった。採択された召喚動議が、定足数確認動議によって無効とされ、大臣の出席義務が消滅したということになる。

ふたつめの事例では、議題となった緊急質問[111]に対して、財務省の代

---

103） PlPr 17/222, S. 27514 f.［Michael Grosse-Brömer］.

104） 連邦議会議事規則45条に規定がある。総議員の過半数の出席がなければ（議決）定足数不足となるが、定足数不足の疑いが示されない限り、定足数は満たされているものとされる。定足数については、植松健一「ドイツ連邦議会の定足数と『出席』」立命館法学393・394号（2021年）130頁（特に134頁以下）、*Philipp Austermann/Christian Waldhoff,* Parlamentsrecht, 2020, Rn. 409 ff. などを参照。

105） PlPr 11/67, S. 4617. ヤン議員は、大臣が出席しないという政府の議会対応を批判し、また、大臣には他の会合の予定があるとよく主張されるが、それについてどう考えるか、という発言をしつつ召喚を求めた。

106） PlPr 11/67, S. 4617 f.［Friedrich Bohl］.

107） PlPr 11/67, S. 4618 f. 会議不成立のため、召喚動議も無効となった。

108） PlPr 11/67, S. 4620.

109） PlPr 11/68, S. 4627 ff.

110） *Peter Schindler,* Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. 1, 1999, S. 1261, Anm. 9.

111） Drucksache 16/9297, S. 1 Nr. 1. ドイツテレコムの盗聴問題についての質問。

表だけではなく内務大臣も答弁するよう求めた緑の党会派が、内務大臣の召喚動議を提出した[112]。FDP及び左派党は召喚に賛成したが、CDU/CSUは反対し、またSPD議員から定足数確認の要求がなされた[113]。すぐに召喚動議が採決にかけられ、賛成多数で採択されたのち、定足数確認の動議は撤回された[114]。

これ以外にも、召喚動議の表決に際して定足数確認がなされ、定足数不足となったケースが4例あるが、いずれも動議自体は否決されているため後述する。

なお、第11選挙期第34回会議（1987年10月16日）でも、召喚動議の提出・採択[115]後、別な議案の審議中に定足数確認の要求がなされ、定足数不足として休会[116]、結果問題の審議に大臣が出席・発言しないという事態になっているが、後日（11月6日）の会議で当該議題が再び扱われた際[117]には、召喚対象となった大臣が発言している[118]ため、他の事例とは区別されるだろう。

---

Vgl. SPIEGEL ONLINE vom 24. Mai 2008, „Telekom-Chef Obermann “zutiefst erschüttert” über Spionage-Skandal“（https://www.spiegel.de/wirtschaft/management-bespitzelung-telekom-chef-obermann-zutiefst-erschuettert-ueber-spionage-skandal-a-555162.html〔Zugriffsdatum: 14.05.2025〕）.

112） PlPr 16/162, S. 17072［Volker Beck］.

113） PlPr 16/162, S. 17072［Jürgen Koppelin（FDP）, Manfred Grund（CDU/CSU）, Dagmar Enkelmann,（DIE LINKE）, Iris Gleicke（SPD）］.

114） PlPr 16/162, S. 17072. ただしこの事例では、当日内務大臣が欠席するという連絡が、前日中にファックスによってなされており、内務大臣の出席は不可能な状況であった（PlPr 16/162, S. 17077［Vizepräsident Dr. h. c. Wolfgang Thierse］. 副議長の説明時にCDU/CSU議員から〔それなのに召喚動議を提出するとは〕「恥ずかしい（peinlich）ことだ」と野次が飛んでいる）。緑の党会派は、それに気づいていれば召喚動議を提出することはなかった、また質問に対しては、財務省が答えるのが最適だとは思わないが、内務省政務次官（と司法大臣）が答弁するならば十分である、とした。PlPr 16/162, S. 17077［Volker Beck］.

115） PlPr 11/34, S. 2312.

116） PlPr 11/34, S. 2322.

117） PlPr 11/36, S. 2442 ff.

118） PlPr 11/36, S. 2447 f., S. 2448［Klaus Töpfer］.

### ⑶　与党会派が協力的だったケース

召喚動議が提出、採択された際に、与党会派側が自ら大臣を呼ぶというような対応をしようとしたケースや、明確な反対をしなかったケースなどもある。具体的には以下の諸事例である。

第１選挙期第151回会議（1951年６月13日）では、バイエルン民族党（Bayernpartei）の動議[119]の審議[120]中に経済大臣の召喚動議（及び休会の提案）がSPDから提出され、これに対して政府会派CDU/CSUの議員が「このテーマを後ろ倒しにできませんか？　その間に大臣を呼びます」という提案をしている[121]。ただしこのときは、CDU/CSUと連立を組んでいたDP（ドイツ党）の議員が召喚動議の採決及び休会に反対し、代わりにこのテーマを今日は取り消し、明日の会議の最初の議事日程として組み込むことを提案、このDP提案について採決がなされ、賛成多数で可決、議事は延期されている[122]。

第２選挙期第207回会議（1957年５月８日）では、首相関連予算の審議[123]に際し、アデナウアー首相が欠席していることを問題視したSPDから首相の召喚動議が出された[124]。CDU/CSUのラスナー（Will Rasner）議員は、首相の欠席理由はわからないと発言[125]。同議員は別の予算審議のため（そのテーマの所管大臣である）内務大臣到着まで休会することを提案し、それに従う形で、一時休会とされた[126]。内務大臣は到着後、首相がイギリス首相と緊急の会談をすることになり審議に出席できないので、可能なら明日に延期してほしいと言っていると発言し、これを受けラスナー議員

---

119）　Drucksache 1/2295.「家庭燃料用石炭と用材の供給」について。

120）　PlPr 1/151, S. 6021 ff.

121）　PlPr 1/151, S. 6023［Carl Schröter］.

122）　PlPr 1/151, S. 6024. 翌日の審議では、経済大臣が発言している（PlPr 1/152, S. 6026 f.）。

123）　PlPr 2/207, S. 11877 ff.; Drucksache 2/3453.

124）　PlPr 2/207, S. 11877.

125）　PlPr 2/207, S. 11878. ラスナー議員発言時のメリーズ（Wilhelm Mellies）議員の野次によれば、議会にも首相の欠席は通知されていなかったようである。

126）　PlPr 2/207, S. 11878.

は首相予算審議を明日へと延期することを提案[127]。この提案は賛成多数で可決され、審議は翌日に延期となった[128]。なお、ここではSPDのメンツェル（Walter Menzel）議員が、２度にわたって首相・政府の態度を強く批判しつつ休会の提案をしている[129]。

第５選挙期第38回会議（1966年５月４日）では、州間財政調整法改正[130]についての審議に際し、SPD議員が、政府の代表者が不在となったことを指摘し、財務大臣の召喚動議を提出した[131]。これに対しFDP議員が、財務大臣は国際会議のため出席できず、政務次官も病気である、と弁明、議場に戻ってきていた副首相は、財務大臣の代理者である財政大臣（Schatzminister）を来させると発言した[132]。結果大臣の代理者を召喚するという動議として採決がなされ、賛成多数で動議は可決されている[133]。

第７選挙期第125回会議（1974年10月17日）の事例は、CDU/CSU会派による大質問[134]に際して[135]のものである。審議の再開時に、CDU/CSU

127）PlPr 2/207, S. 11879.

128）PlPr 2/207, S. 11879. 翌日の会議に首相は出席し、発言をしている（PlPr 2/208, S. 11975 ff., S. 11983 f., S. 11984, S. 11985, S. 11987 f.）。

129）１度目は内務大臣到着までの休会前の発言であり、概ね、英国首相がくることはわかっていたのだから調整できたはずなのにまったく発言をしないのは議会無視であり、議会は休会すべき、というもの（PlPr 2/207, S. 11878）。２度目は内務大臣発言後のラスナー議員の提案に続いてなされたもので、昨日から会談が予定されていたのは明白なのに議会に報告しなかったのは問題である、首相府長官が出席しているのだから審議がなされることを首相は予想しておりつまり首相本人が政治的責任を回避しようとしている、議院の自尊心のために休会すべき、というもの（PlPr 2/207, S. 11879）。

130）Drucksache 5/511.

131）PlPr 5/38, S. 1715 f. 副首相らはこれより前の審議には参加していたが、この時点では退席していた。

132）PlPr 5/38, S. 1716［Hans-Dietrich Genscher, Erich Mende］.

133）PlPr 5/38, S. 1716. 副議長は、すでに大臣が向かっているようだが採決をするか、とSPDに尋ねており、そのうえで採決されている。

134）Drucksache 7/2354, 7/2616.

135）PlPr 7/125, S. 8326 ff. この審議は一度中断されており（PlPr 7/125, S. 8347）、別な議案を挟んで再開されている（PlPr 7/125, S. 8369 ff.）。

会派のツィマーマン議員が、このテーマが外務政策レベルとして扱われたこと、このためか首相が欠席していたこと、さらに再開後は外務大臣もいなくなっていることを問題視[136]し、同会派から首相の召喚動議が提出された[137]。このとき、ツィマーマン議員の発言を受けてSPDのヴェーナー（Herbert Wehner）議員が、ツィマーマン議員の発言中でなければ政府席が十分に埋まるまで会議を中断することを提案している、という旨の発言をしている[138]が、これは政府の代表が少ないことを政府会派が認めていると捉えられる。ただし採決においては、「反対２、棄権多数」で可決されている[139]ことから、政府会派は賛成票を投じたわけではなく、棄権したものと思われる（反対もしていなかったようであるが）。

具体的な賛成数や内訳は不明であるためはっきりとはいえないが、第19選挙期第41回会議（2018年６月27日）の例も、特殊ではあるがこれらに類似するケースだったと考えうる事例である。この日は、時事問題討論での地中海救難活動についての左派党の質問中[140]に、緑の党会派から召喚動議が出された。すなわち、当時のゼーホーファー（Horst Seehofer）内務・建設・国土大臣と彼の所属するCSUが、CDUの見解に反し国境封鎖などを主張し政府内で問題となっており、それにも関連して、欧州統合問題と移民問題という生死にかかわる問題についての討論であるが十分に政府が代表されているとは思わないとして、緑の党会派が大臣本人の出席を要求したのであった[141]。召喚の動議が提案された際には、緑の党・FDP・左派党・AfD（ドイツのための選択肢）の各野党会派のほか、CDUのブラント（Michael Brand）議員も拍手をしていたため、この動議には与党会派の一派であるCDUも――少なくとも一部の議員は――賛成していた可能性

136） PlPr 7/125, S. 8369 f. ツィマーマン議員は、17年議員をしているがこのような討論で政府がこのような態度をとったことは思い出せないとも言っており（PlPr 7/125, S. 8370）、強く批判していた。

137） PlPr 7/125, S. 8375.

138） PlPr 7/125, S. 8371.

139） PlPr 7/125, S. 8375 f.

140） PlPr 19/41, S. 4065 ff.

141） PlPr 19/41, S. 4072. 動議は採択され、大臣の到着まで会議が中断となった。

がある。

召喚動議が採択された事例以外でも、たとえば第４選挙期第36回会議（1962年６月27日）のケースにおいて、当時政府会派であったFDPが、この日の大臣らの欠席には理由があるものの、一般に政府席が空であることは残念であるとして、召喚動議の採決において棄権している[142]ほか、第18選挙期第67回会議（2014年11月14日）で、「大臣が聴衆としてここにいないのは私も残念である」と与党議員が発言した例[143]などがある。

逆に、与党会派側が召喚動議を受け、（おそらく）自発的に大臣を出席させた、というケースの中でも、それに積極的ではなかったと思しきものもある。たとえば第13選挙期第38回会議（1995年５月18日）のケースでは、召喚動議提出[144]後、ボール（Friedrich Bohl）特別任務大臣が、野党が出席を求める際には政府にあらかじめ通知されるのが通例だから召喚動議が出されたのは不思議に思うが、すでに大臣は議会に向かっており、大臣を呼ぶためには緑の党の動議が必要だという印象を打ち消すことができるよう今発言している、という旨の発言をしている[145]。

中間的なケースとして、第16選挙期第８回会議（2005年12月15日）の事例がある。この事例では、シュレーダー元首相がNEGP社（Nordeuropäische Gaspipeline：現ノルトストリーム社）の理事会トップに就任したことについての時事問題討論[146]中に、SPDのミュンテフェーリンク（Franz Müntefering）副首相（当時連邦労働社会大臣を兼務）を召喚する動議がFDPから提出された[147]。これに対しSPDのベネター（Klaus Uwe Benneter）議員

142）　Vgl. PlPr 4/36, S. 1548［Hermann Dürr］. このケースでは、採決の結果賛否同数となり動議が採択されなかった（PlPr 4/36, S. 1549）。

143）　PlPr 18/67, S. 6341［Elisabeth Winkelmeier-Becker］. このときは、召喚動議が採決にかけられることなく、大臣到着まで会議が中断されている。

144）　PlPr 13/38, S. 2986［Antje Vollmer］. ここでは、緑の党議員が議長団に伝達したものを副議長が紹介する形で動議が出されている。

145）　PlPr 13/38, S. 2986.

146）　PlPr 16/8, S. 460 ff.

147）　PlPr 16/8, S. 462.

より反対意見が述べられたのちに表決が採られ、動議が採択された[148]。ミュンテフェーリンク副首相は、議会到着後に発言をしているが、その冒頭で、大臣が不在だったことについて「残念」なことだったと述べている[149]。この事例では、会派が召喚に反対したにもかかわらず、召喚された大臣（副首相）が召喚そのものについては妥当なものであったと考えていたと捉えられる。

**⑷　大臣が発言しなかったケース**

また、召喚動議が採択され、大臣が議場にやってきたにもかかわらず、（正式な）発言がなくその審議が終了しているケースもみられる。第３選挙期第78回会議（1959年６月24日）[150]、第５選挙期第38回会議（1966年５月４日、詳細は既述）、第６選挙期第131回会議（1971年６月24日）[151]、第10選挙期第159回会議（1985年９月26日）[152]、第12選挙期第116回会議（1991年３月21日。政務次官が召喚され発言しなかったもの。既述）、第16選挙期第22回会議（2006年３月９日）[153]、第19選挙期第208回会議（2021年２月10

148）　PlPr 16/8, S. 462.

149）　PlPr 16/8, S. 467.

150）　PlPr 3/78, S. 4247 ff. SPDによる召喚動議の提出はS. 4256［Karl Mommer］. 審議テーマは、「連邦法のザールラント州への適用に関する法律」（Drucksache 3/1097, 3/1126）についてであった。召喚理由は、首相は何回かすでにこのテーマについて欠席していたがこの大詰め（Schlussakt）まで欠席する理由はないし、経済大臣については審議テーマがザールラントの経済統合に関するものなのだから当然である、というもので、アデナウアー首相と、のちの首相エアハルト経済大臣が召喚対象となった。ふたりとも議場にやってきているが、エアハルト大臣はFDP議員の発言中に野次を飛ばしたのみで（PlPr 3/78, S. 4269）、アデナウアー首相はまったく発言しなかった。

151）　PlPr 6/131, S. 7622 ff. CDU/CSUによる召喚動議の提出はS. 7625. 審議テーマは、税制改正（Drucksache 6/1901, 6/1934）についてであった。

152）　PlPr 10/159, S. 11915 ff. 緑の党による召喚動議の提出はS. 11915. 審議テーマは、1986年国勢調査法（Drucksache 10/2814, 10/3843, 10/3889）についてであった。大臣の発言はなかったが、政務次官は発言している（PlPr 10/159, S. 11924 f., S. 11925）。

153）　PlPr 16/22, S. 1643 ff. 緑の党による召喚動議の提出はS. 1646. 野党会派が提出した諸動議（Drucksache 16/712, 16/832, 16/833）をあわせて審議すること

日）[154] の諸事例がそれである。このうち、第３選挙期の事例では、大臣自身の発言を求めていると思しき野党会派議員の野次が確認できる[155]。しかし、それ以外の事例では、このような発言も確認できない。

このような一見無駄と思われる召喚がなされたのはなぜか。この点について、召喚動議提出議員の提案理由を確認してみたい。

第５選挙期の事例では、先ほどの審議まではメンデ（Erich Mende）副首相とドリンガー（Werner Dollinger）財政大臣が出席していたにもかかわらず現在は政府のメンバーが誰も出席していないが、審議の際に政府が代表されていることを要求する権利が議院にはある、と主張され[156]、第６選挙期の事例では、税制改正法を所管省庁の政治的代表者なしで採択するのは良くないと思う、と述べられた[157]。第10選挙期においては、国勢調査法という、憲法政治的な重要性が非常に高い、基本権にかかわるような問題の審議に内務大臣が出席しないのはありえないという主張がなされ[158]、第12選挙期の事例では、東西双方の人々に影響のある中心的問題について討論しているのに経済省の代表者が不在であるのは言語道断（ungeheuerlich）である[159]、というのが召喚を提案する理由であった。第16選挙期のケースでは、議場で大臣の所管の重要な領域の審議がなされているのにその外でインタヴューを受けるということは議会への敬意を欠いていることを証明するものだと思う、という発言がされている[160]。第19選挙期の事例においては、財務大臣がこのテーマの議論に参加すべき

---

になっていた。

154）PlPr 19/208, S. 26238 ff. 緑の党による召喚動議の提出はS. 26239. 時事問題討論の時間であり、テーマはロシアの状況等についてであった。

155）PlPr 3/78, S. 4277.

156）PlPr 5/38, S. 1715 f.［Friedrich Schäfer］.

157）PlPr 6/131, S. 7625［Karl Krammig］.

158）PlPr 10/159, S. 11915［Hans-Werner Senfft］. もっともここでは、CDU/CSU議員から、政務次官が出席しているため大臣の出席は不要であるし、法案は基本権にかかわるものでもない、と反対意見が述べられている（Ebenda［Werner Broll］）。

159）PlPr 12/18, S. 1115 f.［Franz Müntefering］.

160）PlPr 16/22, S. 1646［Volker Beck］.

だと信じているからだ、としか述べられていない[161]が、これも含めて考えると、重要なテーマについての審議ないし議論なのであれば（発言せずとも）大臣は議場にいるべきだ、という発想が読み取れうるのではないだろうか。事実、第12選挙期の例では、召喚動議を提出したミュンテフェーリンク議員が、CDU/CSU議員の反対発言中に、「発言する必要はない、ここにいなければならないのだ！」といった野次を飛ばしている[162]。一定の重要性がある（と野党会派の考えている）テーマの審議には、発言せずとも大臣が参加しているべきだ、ということであり、この意味での「出席」は、「ただ席に座っていること」であるが、野党会派としてはそれで十分なのかもしれない。第16選挙期のケースでは、――召喚動議を提出した緑の党会派議員ではなくFDP議員の発言だが――召喚対象となったフォン・デア・ライエン家庭・高齢者・女性・青少年大臣に期待することが述べられている[163]。「ただ席に座っている」だけであっても、大臣に自分たちの話を直接聞かせること、討論を聞かせることだけでも、野党会派にとっては重要でありうるのだろう[164]。

### 4　表決がなされなかったケース・動議が撤回されたケース

表決がなされないケースや撤回されたケースは、概ね、大臣が物理的に出席不可能であったケース（他国の会議に出席していたなど）、すでに出席することが大臣に伝達され向かっている状況であったケース[165]などに分け

161）PlPr 19/208, S. 26239［Britta Haßelmann］.

162）PlPr 12/18, S. 1116［Franz Müntefering］. なお、このミュンテフェーリンク議員は、第16選挙期に副首相兼労働・社会大臣を務めていたミュンテフェーリンク氏と同一人物である。

163）PlPr 16/22, S. 1649［Ina Lenke］. また、与党会派であるが、SPD議員も大臣に対して伝えたいことを述べている（S. 1650 f.［Christel Humme］）。さらに、FDPのラウリシュク（Sibylle Laurischk）議員は、自身の発言の冒頭で大臣に呼びかけをしている（S. 1659）。

164）*Versteyl*, a. a. O.（Anm. 55）, Rn. 26は、発言の相手方が議場にいることは反対派議員にとって心理的に重要なのではないかと指摘している。

165）ただしこうしたケースにおいても必ずしも撤回されるというわけではなく、上記の第13選挙期第38回会議など、そのまま採決された例もある。

られる。

大臣が出席不可能であったケースの例としては、第18選挙期の第149回会議（2016年1月14日）が挙げられる。ここでは、食品表示等に関するCDU/CSU・SPD会派及び緑の党会派の動議についての審議[166]がなされていたが、緑の党会派から、食糧・農業大臣の召喚動議が提出された[167]。直後に、CDU/CSU会派の議員が、①政務次官が出席しているので政府は十分に代表されている、②大臣は現在大統領とともに国際緑の週間のプレスツアーに参加している、と発言[168]。これを受け、緑の党は採決を要求せず、召喚動議を撤回した。ただし、与党会派が集中審議（Kernzeit）[169]として設定した議題の審議に所管大臣が参加できないようなスケジュールはおかしいと思うと対応を批判した[170]。

### 5　否決されたケース

否決されたケースは最も多い。このため、ここまでみてきた事例と類似する点があるものを中心に確認する。

#### (1)　表決に際して野党会派から不満が示されたケース

これはたとえば、第19選挙期第38回会議（2018年6月13日）の事例である。ここでは、FDPから政府に対して質問[171]がされ、交通・デジタルインフラ大臣による答弁を求めていたが、大臣は出席できないと政務次官が答弁したため、FDP議員から同大臣の召喚動議が出された[172]。直後に

166）　Drucksache 18/7238, 18/7342; PlPr 18/149, S. 14651 ff.

167）　PlPr 18/149, S. 14653.

168）　Ebenda［Michael Grosse-Brömer］.

169）「重要なテーマについての本会議討論での公の関心を高め、連邦議会の信頼性を向上させるため」に1995年に導入されたもので、会議開催週の最重要のテーマが本会議で扱われる（https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/K/kernzeitdebatten-245474〔Zugriffsdatum: 14.05.2025〕）。Vgl. *Ismayr* 2012, S. 307 f.

170）　PlPr 18/149, S. 14653［Britta Haßelmann］.

171）　PlPr 19/38, S. 3681 ff. いわゆるディーゼルスキャンダルにおけるダイムラー社の問題についての質問であった。

172）　召喚理由は、「大臣がこれまで委員会でも本会議でも応答をしていないか

なされた採決ではFDP、AfD、緑の党、左派党の各会派が賛成し、この時点では反対が少なくとも多数ではなかったようだが（AfD議員の野次によれば反対者は「誰もいない」）、表決中に多くの議員が入ってきたという理由で副議長は再度表決を採り、その結果動議が否決された[173]。再度表決を採ったことに対して、野党議員から多くの野次が飛ぶ格好となった。

**(2) 定足数不足となったケース**

採決において召喚動議が否決された際に定足数不足が認定されたのは4例ある。第7選挙期第92回会議（1974年3月29日）、第10選挙期第190回会議（1986年1月23日）、第16選挙期第36回会議（2006年5月19日）、同第95回会議（2007年4月27日）の諸事例であるが、その内実は事例によって異なっている。

ひとつめの事例とよっつめの事例では、召喚動議の採決後に、（副）議長が定足数不足を認定し、会議が終了している[174]。ふたつめの事例では、SPDから召喚動議が提出されたあとに、CDU/CSUのボール議員が召喚動議に反対するとともに定足数確認を要求し[175]、召喚動議は反対多数で否決されたものの定足数も充たされず、閉会した[176]。みっつめの事例においては、野党会派の緑の党が召喚動議提出とともに定足数確認も要求し[177]、採決によって定足数不足が認定され、会議が終了した[178]。

ひとつめの事例とよっつめの事例は、（副）議長によって定足数不足が認定されたものであるため、召喚動議そのものについてはともかく[179]、

---

ら」であった。PlPr 19/38, S. 3682［Alexander Graf Lambsdorff］.

173） PlPr 19/38, S. 3682.

174） PlPr 7/92, S. 6216; PlPr 16/95, S. 9748.

175） PlPr 10/190, S. 14382. 召喚対象となったのは国防大臣であり、その理由は「核実験禁止についての連邦政府の立場」というテーマの審議に国防省の代表者がいなかったためである（PlPr 10/190, S. 14382）。ボール議員の反対理由は、本件につき責任があるのは外務大臣である、というものだった。定足数確認を求めた理由は不明である。

176） PlPr 10/190, S. 14382 f.

177） PlPr 16/36, S. 3181.

178） PlPr 16/36, S. 3181 f.

179） 前者の事例では政務次官が大臣の不在を弁明しているのみである（PlPr

定足数に関して与野党攻防の感はない。後日開かれた審議では、それぞれのケースで召喚対象となった大臣が発言をしている[180]ため、なおのことである。

他方、ふたつめとみっつめの事例において、定足数確認が要求された理由は不明である。ふたつめの事例では、まず確認を要求した議員が理由を述べていないのもあるが、閉会後当日中に次の会議が開会され[181]、召喚対象となった国防大臣が出席している[182]ためである（ただし発言はなかった）。みっつめの事例についても、野党会派側が召喚動議の提出とともに定足数確認を求めているのは不可解である。実際に与党会派からは阻止はできないが反対する、我々は協力すべきという旨の発言がなされ[183]、また当の緑の党会派議員が動議提出時に４名、採決時に８名しかいなかったことがCDU/CSU議員から野次られている[184]。少なくとも与党議員は、一種の時間稼ぎのように受け止めていたようである[185]。

---

7/92, S. 6216［Konrad Porzner］）。後者の事例では、緑の党の召喚動議（PlPr 16/95, S. 9747）に対し、FDP議員が賛成し（PlPr 16/95, S. 9747［Jürgen Koppelin］）、CDU/CSU議員が大臣は他の用務で出席できないのだから召喚動議を出しても無意味であり、「見せかけの争い（Schaukämpfe）はやめましょう」と反対意見を述べ（PlPr 16/95, S. 9747［Hartmut Koschyk］）、SPD議員も、サーカスをしたい気持ちはわかるが我々は議会であり動議について討論すべきである、政府席に人が座っているかどうかは議員としての私には関係ない、と発言しており（PlPr 16/95, S. 9747 f.［Ute Kumpf］）、与野党で論戦となっていた。

180）前者の事例では、４月２日の審議（PlPr 7/93, S. 6233 ff.）で大臣が発言している（PlPr 7/93, S. 6233［Helmut Schmidt］）が、大臣の「不当な行い（Mißverhalten）」をとがめる（PlPr 7/92, S. 6215 f.［Wilhelm Rawe］）ためという召喚理由にのっとり、欠席について謝罪したのみであった。後者では６月22日の審議（PlPr 16/106, S. 10924 ff.）で大臣が発言している（PlPr 16/106, S. 10925 f., S. 10926 f.［Ursula von der Leyen］）。

181）PlPr 10/191, S. 14385 ff.

182）PlPr 10/191, S. 14385［Philipp Jenninger］.

183）PlPr 16/36, S. 3181［Manfred Grund, Petra Ernstberger］.

184）PlPr 16/36, S. 3281, 3282［Hartwig Fischer］.

185）なお次回会議は６月１日に開かれたが（PlPr 16/37, S. 3213 ff.）、問題のテーマの審議開始時に大臣は出席していなかった（PlPr 16/37, S. 3225 f.［Hermann Otto Solms］）。政務次官は「すぐに来るでしょう！」と野次を飛ば

### ⑶　召喚動議が否決されたものの政府構成員が出席したケース

野党会派からの召喚動議に与党会派が反対、動議が否決されたものの、政府構成員が出席しているケースもある。たとえば第10選挙期第111回会議（1984年12月13日）のケースである。これは、いわゆる「付加税（Ergänzungsabgabe）」についてのSPD動議[186]の審議中、首相、財務大臣、労働・社会秩序大臣、少年・家族・保健大臣なしでこのテーマの討論はできないとして、SPD議員が４人の召喚動議を提出した事案だが、これにCDU/CSU議員が、首相はすぐにやってくる、として反対し[187]、召喚動議は反対多数で否決された[188]が、その際に首相が到着して表決に参加しており[189]、また、財務大臣は発言もしているのである[190]。他２人の大臣は発言していなかったが、論題となった動議の記名での採決時に反対票を投じているのが確認できる[191]ため、議場には到着していたようであった。

### ⑷　妥当な召喚動議の否決？

なお、否決された野党側の召喚動議の中には、大臣の呼出しが妥当と思えるものも存在する。第17選挙期第77回会議（2010年12月１日）のケースでは、社会法典改正等について[192]の審議が始まったタイミングで、緑の党議員から召喚動議が提出されたが、その理由として挙げられたのは「閣僚席が完全に空いており連邦政府が全く出席していないことは全く受け入れられない」というものであった[193]。この状況には副議長も「異常（ungewöhnlich）」だと思うとコメントをしており、FDP（当時はCDU/CSU

---

しており、実際にその後発言したFDP議員が大臣に呼びかけるような言い方をしているため（PlPr 16/37, S. 3228［Volker Wissing］）、到着したのだと思われる。

186）　Drucksache 10/2460, 10/2619.

187）　PlPr 10/111, S. 8248［Rudolf Seiters］.

188）　PlPr 10/111, S. 8249.

189）　Vgl. PlPr 10/111, S. 8249［Dieter Spöri］. 首相は召喚動議に反対票を投じていたらしく、それを皮肉られている。

190）　PlPr 10/111, S. 8256 f.［Gerhard Stoltenberg］.

191）　PlPr 10/111, S. 8258.

192）　Drucksache 17/3958; 17/3982.

193）　PlPr 17/77, S. 8413.

と連立を組んでおり、召喚動議の対象となった経済大臣はFDPの所属だった）の会派協議を行いたいという希望を受け入れる形で一時休会となった[194]が、議事再開後FDPからは召喚を拒否するという表明がなされ、直後の採決で反対多数となり動議は否決された[195]。ここでは、政府会派（動議否決時にはCDU/CSU会派も拍手している）が、「異常」と評された大臣等の不在を問題視しなかったと取れる。さすがにこの対応は問題があったのではないかと思わざるをえない。召喚動議の提出が妥当といえるかを一般に判断することは難しいが、召喚動議が提出されること自体が連邦議会全体でみるとまれであることを考えると、召喚動議が提出されるケースは、扱われているテーマの重要性等が（少なくとも野党会派にとっては）高いものとみることができるかもしれない[196]。

### ㈢　検　討

紹介した諸事例を基に、以下若干の検討を行う。

まず、これまでに提出された召喚動議の数をかぞえてみると、第1選挙期から第9選挙期までに提出された召喚動議は28回なのに対し、第10選挙期から第18選挙期まででは計84回、第19選挙期にはさらに7回提出されており、大幅に増加していることが分かる[197]。これに大きく影響を与えているのが、第10選挙期に初めて連邦議会で議席を獲得した緑の党なのである[198]。すなわち、第10選挙期から第19選挙期にかけて、合計44件の召喚動議が緑の党会派によって提出されているが、これはこの期間の召

194）PlPr 17/77, S. 8413 f.

195）PlPr 17/77, S. 8414.

196）Vgl. *Klein,* a. a. O.（Anm. 32）, Rn. 70. また、PlPr 10/159, S. 11915［Hans-Werner Senfft］では、すべての議題について大臣の出席を求めるわけではないとの発言がされている。議題の重要性が高いからこそ、必ずしも大臣が発言するわけではなくとも、大臣は議場にいなければならないと野党会派は考えるのかもしれない。

197）Vgl. *Michael F. Feldkamp/Christa Sommer,* Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949–2002/03, 2003, S. 40 f.; *Feldkamp* 2022, S. 260.

198）*Ismayr* 2012, S. 317も、この点を明確に指摘している。

喚動議全体の半分近くを占めている。しかも、第12選挙期は議席数の問題があったために、また第14・15選挙期は政府会派であったために、それぞれ1件も提出していないにもかかわらず、である。

ここで、与党会派側も大臣の欠席を良くないものと考えたケースが多くみられたのは、緑の党が連邦議会に進出する以前だったことが指摘できよう。すなわち、緑の党が議席を得る前（第9選挙期まで、ただし第8・第9選挙期に召喚動議の採択はない[199]ため事実上は第7選挙期までであるが）に召喚動議はあわせて9度採択されているが、うち1度は全会一致であったし、単純多数採択の中でも、1951年6月13日第151回会議（第1選挙期）、1957年5月8日第207回会議（第2選挙期）及び1974年10月17日第125回会議（第7選挙期）のみっつの事例（いずれも既述）においては、与党会派議員が、大臣の到着までの休会を提案しているか、提案しようとしていた[200]。他方で、緑の党が連邦議会に進出した第10選挙期以降第19選挙期までの期間において、このケースは、管見の限り上述した第19選挙期第41回会議（2018年6月27日）の例しか確認できない（しかもこれはCDUとCSUの内輪揉めのようなケースであるし、確実にそうだったといえるものでもない）[201]。すなわち、野党会派が召喚動議の形で大臣の出席を求めたことについて、与党側が応じるという、いわば与野党の協働を生み出す側面[202]が、緑の党による大量の召喚動議提出によって弱まってしまっている、少なくともその一要因になっているといえるのではないだろうか。

また、野党のときには果敢に召喚動議を出したり、大臣の出席の重要性

199） この2期においては、召喚動議の提出自体も第9選挙期第41回会議（1981年6月3日）の1度しかない。Vgl. *Schindler,* a. a. O.（Anm. 110）, S. 1258.

200） 上述の第4選挙期第36回会議の事例など、連立の一会派が召喚動議に反対はせず棄権した例はある。

201） 上述の第18選挙期第67回会議等では採決が行われておらず、動議が採択されたケースではこの事例を挙げうるのみである。第10選挙期第225回会議の事例は明確に反対がなかったというものであり、これを含めたとしても2例だけである。

202） はじめに述べたように、これは19世紀（当時は与野党ではなく政府と議会という関係図だが）から召喚権（及び出席権）がもっていた性質である。

などを語ったりする一方で、与党となると、政務次官で政府は十分代表されているなどと召喚に反対する、というのが党派を問わず見受けられる。たとえば、積極的に召喚動議を提出している緑の党も、たとえば赤緑連合期の第14選挙期第180回会議において、FDPによる経済大臣の召喚動議に異議を唱えている[203]。このような諸会派のダブルスタンダードのような態度には問題があろう。

なお、イズマイル（Wolfgang Ismayr）は、重要な政治テーマに関する本会議討論の際にその所管大臣が欠席するならば、政府はその欠席を正当化しなくてはならず、また公開の批判にさらされ、加えて召喚動議は「センセーショナルな効果をもたらしうる」と指摘している[204]。こうしたところに、野党会派が召喚動議を提出する理由のひとつや、与党会派が大臣を出席させたにもかかわらず召喚動議そのものには反対する理由があるように思われる。

### ㈣　小　括

すでに述べたように、野党が大臣の出席を希望する場合には、予め与野党間で協議がなされ、結果大臣が出席するというケースが多い。しかし、第10選挙期第90回会議の事例のように、いかなる場合にも事前に出席を求めることができるわけではないだろう。そして特にそういった際に重要になると思われる召喚権（動議）に関しては、政府会派まで賛成した例はほとんどなく、中には、少数会派からの妥当と思しき動議まで否決されていることもある。召喚権が多数派権である以上、多くの場合召喚動議の提出に際して大臣が出席するか否かは政府会派次第となっている。実際には召喚動議が採択されることもあるが、それはほぼすべて「偶然多数」によるものである。また、召喚に伴う答弁義務に関しては、召喚された大臣が発言せず、政務次官のみが答弁しているケースもあり[205]、これには統制

203）PlPr 14/180, S. 17747［Andrea Fischer］.
204）*Ismayr* 2012, S. 317.
205）上述の第10選挙期第159回会議の事例など。

という観点から問題があったように思われる。

## 四　おわりに

基本法下の召喚権は、伝統的通説において、多数派権としての古典的政府統制権と解され、その理解を基に、召喚権の意義も「ダモクレスの剣」「予備役」という、いわば消極的な意義しかないものと考えられてきた。確かに、以前――とりわけ緑の党の登場以前――には、召喚動議に対して、状況次第ではあるとはいえ、与党会派が協力する姿勢をみせることもあり、この点で、召喚権には政府・与党と野党との協働に資する点があった、つまり与党が政府統制に協力していたこともあったといえる。

しかし近時は、召喚動議が提出されると、与党会派はほぼ間違いなくそれに反対し、大臣の欠席を正当化しようとすることがほとんどである。与党会派・政府が大臣を出席させているにもかかわらず召喚動議そのものに反対をするというケースも多い。もはや召喚権は、政府・与党と野党との協働に資するようなものではなくなっており、少なくとも召喚権の文脈では与党も加わって政府統制をなす機会は激減している。こうした状況は、通説が前提としている政府と議会の状況よりもむしろ、反通説的な立場が前提としている状況に近いのではないだろうか。反通説的立場は、召喚権についての通説的理解は政府と議会（全体）の対立及び議会全体による政府統制という古典的な構図を前提としているようだがその前提自体が誤っている、というものであるように思われる[206]。すなわち、基本法下において政府統制の主体は野党会派となっている、というものである（そうであるからこそ、召喚権を少数派権的に構成すべきということになるのだろう）。しかし、だからといって、召喚権を少数派権的に構成することが解釈論として適当であるかはまた別な問題であろう（現状こうした立場は少数説の域を

206）　*Schönberger*, a. a. O.（Anm. 76）, S. 493; *v. Achenbach* 2019, S. 335 ff. また、メラース（Christoph Möllers）も、直接43条の議論として触れているわけではないものの、議論の前提としてこれらに近い立場を採っていると思われる（*Christoph Möllers*, Stellungnahme, BT-Protokoll 19/13-G, S. 15）。

出ていないように思われる[207]）し、そもそも反通説的立場が通説を批判する前提であるそのような諸状況の捉え方自体が召喚権の文脈に限らず妥当するといえるのかという点についての検討も不可欠である[208]。さらに、通説が召喚権を多数派権的に、つまり議会全体による統制権として考えている根拠は、召喚権をたとえば建設的不信任と同じようなものとして理解しているからだとすれば[209]、その解釈自体が不当であるとまでいうことは難しいようにも思われる。

また、召喚権の解釈論としては、大臣が議会に出席する、ということ自体の意味も考えなければならないだろう[210]。ドイツの議会実務においては、出席権を大臣が自発的に行使しない例、すなわち議会の審議を欠席することは珍しいものではないものの、政府・与党と野党の双方が、大臣の出席に一定の意味があると考えていると思われる。政府・与党にとっては、大臣の出席は、その審議の重要性を裏打ちするものであり、逆に言えば欠席している審議の重要性は一般に低いものとみなされかねないリスクもある[211]。おそらくこのために、逆に野党にとっても、大臣本人が議場にいるという意味合いは大きいと思われる[212]。大臣と議員が直接議場で対峙する

---

207）植松・前掲注２）71頁。

208）ドイツではたとえば、政府と議会の協働執政という理解がある一方、両者間の権力分立という発想もなお存在しており、両者の関係や与野党関係についての論点は多岐にわたる。こうした点については、たとえば村西良太『執政機関としての議会』（有斐閣、2011年）などを参照。

209）これも詳細な検討を要するが、たとえば*Morlok*, a. a. O.（Anm. 43）, Rn. 8は、召喚権は大臣責任の表れであり、その責任は信任の拒否という政治的制裁によって強化されると述べており、同レベルのものと考えているともとれる。

210）これについては、コロナ禍におけるオンライン議会についての議論も参照に値しよう。例えば、植松健一「オンライン議会」法教502号（2022年）41頁などを参照。同稿は、大臣の出席問題についても扱っている（44頁）。

211）*Fauser*, a. a. O.（Anm. 36）, S. 39. このため、政府側が（召喚動議が出されていなくとも）政府構成員の欠席を弁明しているケースもある（PlPr 4/151, S. 7466［Erich Mende］など）。

212）上述した、*Versteyl*, a. a. O.（Anm. 55）, Rn. 26の指摘も参照。

ということに一定の意義があるのは間違いないだろう[213]が、さらなる検討は必須であろう。

本稿において示すことができたのは、召喚権に関して、通説が召喚権の前提として議会と政府の対立という伝統的な立場を基にしていると思われること、そして、それを批判する反通説的立場の理解がむしろ召喚権に関する議会の現実に近いと思われること、といった点のみである。上記諸点の検討は今後の課題としたい。

213) シェーンベルガーの議論の前提も、ここにあると思われる（*Schönberger*, a. a. O.（Anm. 76）, S. 490 f.）。

**太田　竜司**（おおた　りゅうじ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科助教
東邦音楽大学／東邦音楽短期大学非常勤講師
明星大学非常勤講師
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学
所属学会　ドイツ憲法判例研究会、全国憲法研究会、比較憲法学会、憲法理論研究会
専攻領域　憲法
主要著作　「19世紀初・中期のドイツにおける召喚権と出席権の展開」『法学政治学論究』137号（2023年）
「19世紀中期プロイセンにおける出席権と召喚権――大臣責任との関係に着目して――」『法学政治学論究』143号（2024年）