

京都大学	博士 (法学)	氏名	生田裕也
論文題目	計画と権力分立		
(論文内容の要旨)			
<p>本論文は、政治性を有する計画に焦点を当て、ドイツ国法学における議論を参照しつつ、議会と政府の間における計画権限の配分のあり方について論ずるものである。</p> <p>はじめに、計画の中には、典型的な行政計画とは区別される政治的な性格を有するものが存在し、これが特に政府と議会の間における権力分立上の問題を引き起こすことが指摘される。そこで、本論文は、計画と権力分立の関係を明らかにするために、問題状況を大きく二つに分節化する。第一に、政治的計画と権力分立の関係をめぐる基礎理論の問題が取り上げられる。ここでは、政治性を有する計画の策定には議会が関与する必要があるのではないかとの問題意識の下に、政治的計画を従来の権力分立論の枠組みの中でどのように位置付けるべきかが論じられる。第二に、第一の基礎理論を踏まえつつ、これとは別の形で計画と権力分立の関係が先鋭化した「法律による計画」の問題が扱われる。本論文は、第一の問題状況をめぐる議論を第四章までにおいて詳しく検討したうえで、その検討をふまえて、近年のドイツで特に問題となっている第二の問題状況について第五章で検討を加える。</p> <p>第一章では、以降の題材となる「政治的計画」の特質について分析し、行政法学が取り扱う行政計画との対比において憲法学の考察対象を明らかにする。しかしながら、各論者の分析によれば、政治的計画の特質は叙述することはできるものの、行政計画との理論的・本質的な区別が可能な定義付けは困難であることが結論される。</p> <p>次いで第二章では、立法・執行・裁判の三作用による伝統的な権力分立原理との関係で政治的計画がどの国家作用に位置付けられるかを分析する。具体的には、計画作用を「第四権」と把握する方法、条件プログラムとしての法と目的プログラムとしての計画を区別した上で計画作用を権力分立の外側に位置付ける方法、計画作用を立法作用の下位類型に位置付ける方法、それを執行作用の下位類型に位置付ける方法が順次検討されるが、結論として、いずれのアプローチも成功していないと評価されている。</p> <p>そこで続く第三章では、政治的計画は作用の性質上いかなる国家作用として特徴付ければよいのかという問題を検討する。従来、ドイツ国法学は、政治的計画を執政ないしは国家指導であると位置付けてきた。この点、政府と議会の共有に属すると説明される執政／国家指導としての政治的計画は、一般的・原理的な次元においては、国家作用それ自体ではなく国家作用に内在する権限行使の方法であると捉えるべきであり、立法作用の中にも執行作用の中にも現れるものである。その一方で、個別的・具体的な次元では、政治的計画は、議会と政府それぞれの権限が未分割な形で融合されるものではなく、各機関が独立して行使する個別の権限によって「協働」されるものと捉えられる。</p>			

これに続く第四章では、政治的計画の具体的権限配分をいかに行うべきかが検討対象となる。ここでは、一方においては、何らかの形で政治的計画について一定の決定を行う権限を議会に留保させることを試みる議論と、他方においては、このような留保論に依拠せず、法律制定権などの議会の伝統的権限による政治的計画への実効的な議会関与の可能性を探る議論とが対置される。結局、後の時代の連邦憲法裁判所の判決や学説は、後者の見解を受容することになったとされる。

第五章では、これまでの議論の視角とは逆転するかたちで、通常であれば行政の権限に属する事柄を議会が法律形式で決定するという「法律による計画」をめぐる権力分立上の問題が検討対象となる。このような実務に対抗するために主張された「行政の留保」の根拠付けとして、機能的権力分立論に基づく行政留保、「執行される法律」と「執行する法律」の区別に基づく行政留保、法律の執行可能性の要請に基づく行政留保が提唱されてきたが、検討の結果、いずれのアプローチも成功していないと評価される。連邦憲法裁判所も行政留保を否定し、むしろ原則例外図式によって、「法律による計画」を「適切な理由」のある場合に認められる例外として位置付けているとされる。

最後に、以上の議論をまとめて、第一に、「政治的計画」が議会への留保を要請するという主張は貫徹できなかったこと、第二に、計画研究の前線が、義務的法律事項の範囲から任意的法律事項の範囲へと、「法律の留保」の限界から「法律の優位」の限界へと移動してきたことが確認される。

このようなドイツ国法学における議論は、日本法に対して一定の示唆を与える。特に、各種の基本法における基本計画は、憲法学の考察対象たる政治的計画として位置付けることができる。本論での検討をふまえて基本計画の実体的・手続的規律について分析すると、基本法の制定は、議会と政府の競合領域である政治的計画に対する任意的法律制定権の行使として評価できるものの、議会が必要とあれば基本計画の決定を自身に留保するよう制度設計を行えるということが、特に指摘できるとされる。

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、政治性を有する計画を権力分立論との関係でどのように位置づけるべきかをめぐる本格的な学問的研究である。このような政治的計画は、法律制定とその執行という古典的な権力分立論の図式に当てはまらないにもかかわらず、政治の現実において重要な意味を持ってきた。それゆえ、本論文が述べるように、1960年代から70年代にかけて西ドイツで大きな議論の対象となり、その影響を受けて日本でも手島孝教授などによる検討がなされた。だが、それ以降は議論の進展が見られないまま、憲法学においてほとんど忘れられた領域となっている。しかし、1990年代以降、ドイツでは「法律による計画」という新たな実務が出現し、それに伴い新たな視点から改めてこの問題が議論の対象となってきた。これに対し、そのような実務の展開に乏しい日本では、議論は沈滞したままである。それゆえにこそ、政治的計画について、かつての議論を見直しつつ、新たな問題状況をも包括して整理した上で、議論を再構成しようとする本論文の学術的意義は、非常に大きいといえる。

具体的には、本論文の内容的な意義は第一に、政治的計画を「執政／国家指導」と位置づけて、その作用を議会と政府の「共有」に属するとするドイツの通説の意味を厳密に検討していることに存する。私法から援用された「共有」概念が、この場面においてそのままでは厳密な意味を持ちえないことは自明であるにもかかわらず、従来の執政論は必ずしもこの問いに深く立ち入ってこなかった。本論文は、この場面での「共有」とは、議会と政府の実体的権限が融合するという意味ではなく、それぞれの機関が自己の権限を行使するにあたっての「協働」を意味すると明確化する。そして、そうだとすると、この「共有」定式からは、政治的計画を策定する際の具体的な権限配分に関する指針は得られないことになる。このような帰結を整理して示したことは、本論文の大きな成果である。

第二に、本論文は、計画策定に法律の留保を及ぼそうとする、かつてのドイツの議論を検討してその限界を指摘するとともに、法律によって計画を確定してしまおうとする近年の試みの合憲性についての議論をも検討し、この対置の中から、議会の計画への適切な関与の手法・度合いについて示唆を得ようとしている。この中でドイツの実務・学説上の様々な試みが検討されており、日本の計画実務の見直しのためにも大いに役立つと思われる。

とはいえ、連邦憲法裁判所判例の不明確さが指摘されていることが示唆するように、議会の関与すべき程度を憲法解釈論として適切に語れるのかどうかには疑問が残る。日本の計画実務について、日本国憲法の解釈論として論じようとする場合には、この困難は一層大きいだろう。ただ、この問題は今後の課題として検討すべきものであろう。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものであり、かつ、学界の発展に資するところが大きく、特に優れた研究であると認められる。また、令和4年1月25日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果合格と認めた。なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。