

## ドイツ宰相の基本方針決定権限と「宰相民主政」

毛利 透

### はじめに

ドイツ連邦共和国の議院内閣制については、従来、建設的不信任と解散権の制約というワイマール時代の教訓から考案された特殊な制度が関心の中心となってきた。これらは、ワイマール憲法の直接民主政的側面をあえて切り捨てても政治の安定を最優先するという、ボン基本法の基本的方針に基づいた制度である。この結果、連邦レベルでの国民の制度的政治参加は、原則として四年に一度の連邦議会選挙に限られることとなった。

ところが近年、日本で内閣機能の強化が幅広い議論の対象になるとともに、ドイツの連邦宰相 (Bundeskanzler) が日本の内閣総理大臣に比べて憲法上より強大な権限を有している点への注目が増しているように思われる。確かに「連邦宰相は政治の基本方針 (die Richtlinien der Politik) を定め、これについて責任を負う。各連邦大臣は、この基本方針の範囲内において、独立して、かつ自らの責任において、自己の所轄事務を指揮する。連邦大臣の間での意見の相違については、連邦政府がこれを決定する。」(基本法六五条一、二、三文) という条文は、日本国憲法の「行

「政権は、内閣に属する。」（六五条）「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」（六六条三項）「内閣総理大臣は、内閣を代表して……行政各部を指揮監督する。」（七二条）という規定とは原理的に異なるものを含んでいるように見える。しかし、日本では、これまでドイツ連邦宰相の権限およびそれと他の大臣や政府全体との関係について、詳しい分析はなされていないと思われる。その結果、この論点は「ドイツではこうなっているから日本でも内閣総理大臣の権限を強くしてしかるべきだ」という奇妙に皮相的な言明に使われるにとどまっているのではなからうか。

その原因としては、従来日独両国の制度が「議院内閣制」としてまとめて扱われ、ドイツの特殊性が最初に挙げた議会与内閣の関係にのみ求められて、「内閣」そのものの構造の違いに注意が向かなかつたことが挙げられるかもしれない。あるいはまた、実はこの基本法六五条はワイマール憲法の対応条文（五六、五七条）をほぼそのまま（とはいえ重要な差異が存することについては後述）取り入れたものであり、制定過程でも特に目立つた議論があつたわけでもないという事情も影響している。このワイマール憲法の条文は、結局短命政府の繰り返し、政治の恒常的不安定という事態を防ぐことはできなかつたのであり、従つてほぼ同内容の条文がボン基本法の「目玉」としてアピールされることもなかつたのである。

しかしドイツでは、基本法運用開始後すぐ、連邦宰相の憲法上の権限が大きな争点として浮上したのである。これは、いうまでもなく、初代連邦宰相コンラート・アードナウアーの強烈な政治指導が生み出した現象であつた。約一四年にわたつて連邦宰相の座を占めつづけ、西ドイツの政治の安定を体現した―つまりはボン基本法制定者の悲願を実現した―彼は、他方で「孤独な決断」という標語が生まれたように、しばしば他の大臣を無視して重大な政治的決

定を行い、冷戦下のヨーロッパの中での西ドイツの進路を矢継ぎ早に決めていったのである。このような状況下で、Kanzlerdemokratie という言葉が使われ始め、やがてはアーデナウアー政権を特徴付けるキーワードとして用いられるようになる。

憲法学の視点からは当然、アーデナウアーの政治指導が基本法の与える「基本方針決定権限」を越え出るのではなくが議論の対象となり、ワイマール期には現実的意味を持たない故にほとんど争われなかったこの概念が精緻に議論されることとなった。しかしより重要と思われる問題は、アーデナウアーが自らの決定を他の大臣、連立与党に対して強いることができる根拠は何であったのかである。もちろん、条文上の根拠として基本法六五条を持ち出すことはできる。しかし、いくら条文が宰相に強い権限を与えていても、議会の多数に依存する彼が実際にそれを行っていかどうか別問題であることは、同様の規定のあったワイマール時代の経験からも明らかである。この関心との関係で登場するのが、連邦議会選挙の性格の変化を示す概念、Kanzlerwahl である。興味深いのは、この概念もまた、アーデナウアーと彼への対抗手段を模索しつづけたドイツ社会民主党 (SPD) との対決の中から生まれた言葉だということである。そして、Kanzlerdemokratie という言葉が一般にはアーデナウアー時代に限定して使われるのに対して、連邦議会選挙が Kanzlerwahl としての性格をもつことはその後も指摘されつづけ、むしろより強調されるに至っているともいえる。

本稿はまず、基本法が定める連邦宰相の政治の基本方針を決定する権限（以下「基本方針権限」と略す。ドイツ語でも Richtlinienkompetenz と略される）自体についてその由来から説き明かしてワイマール憲法下の現実・解釈論まで検討し（第一章）、次に基本法下のアーデナウアー政権およびそれ以後この権限がどのように行使され、それは

どのように政治力学上裏付けられていたのか（第二章）を検討する。最後に「まとめ」として、それが日本にとって持ちうる意味について考察する。第二章以下ではとりわけ、Kanzlerdemokratie（宰相民主政）をKanzlerwahl（宰相選挙）と結び付けつつ正当化したヴィルヘルム・ヘンニスの所説に注目することにする。なお、訳語についてであるが、本稿は日本との議院内閣制という共通点ではなく、相違点により着目するので、Kanzlerは「宰相」（parlamentarische）Regierungは「議会制）政府」と一貫して訳すことにする。別に、本稿の文脈を離れてもこれらの訳語を常に使ふべきだとの主張をしているつもりはない。

（一）管見の限りでは、清水望『西ドイツの政治機構』三四三―三三八〇頁（一九六九）が連邦宰相の権限についての法的問題を詳しく扱っている唯一の日本語文献であった。ここではドイツの学説状況がかなり詳細に紹介されているが、基本法運用を決定づけたアーテナウアー時代の政治的背景についての説明がなく、また当然のことながらブランドへの政權交代後の政治・学説の進展を折り込んでいない。

## 第一章 基本方針権限の由来とワイマール憲法

### 第一節 フーゴ・プロイスの発案からワイマール憲法制定まで

一般に、政府の内部関係を定めたボン基本法六五条（上記の引用文および「連邦宰相は、連邦政府が決定し、かつ連邦大統領が認可した職務規則にしたがって、連邦政府の事務を指揮する。」という第四文からなる。）は、「宰相原理」（Kanzlerprinzip）、「所轄原理」（Ressorprinzip）、「合議制（同僚）原理」（Kollegialprinzip）の三要素を組み

合わせたものだ」と説明されている。しかしもちろん、こう言っただけではそれらがどのように組み合わされているかは分からない。ここに、学説が様々に分かれる要因がある。とりわけ問題となるのは、①連邦宰相の基本方針が他の連邦大臣を拘束するとされる一方、後者も「独立して、かつ自らの責任において」所轄事務を行うとされている以上、大臣独自の政治的判断権の存在が前提とされているはずであり、だとすれば宰相の命じられる内容には限界があるのではないか。②連邦宰相の基本方針権限は、政府の構成員たる各大臣を拘束することにより合議体たる政府の決定にも優越するのか、それとも逆に政府の決定が求められているときには、合議において各大臣は宰相の基本方針に拘束されないのか、である。このような問題を考えるにあたって、「多義的内容とあいまいな輪郭故に、法律用語としては例外的な言いまわし」であるとも言われる。「政治の基本方針」という文言だけでは説得力ある解釈はできない。

そこで、この用語にこめられた意味を探るために条文の歴史的由来がたどられることが多い。宰相が基本方針を決定し、各大臣はその範囲内で独自に所轄事務をおこなうという政府構成をドイツで最初に提唱したのは、ワイマル憲法草案の起草者であるフーゴー・プロイスであった。「基本方針権限の憲法規定は一人の男、すなわちフーゴー・プロイスの憲法政策的意図の現実化を示している。彼は当時の形態でのイギリスの首相システムを指向した。それは帝国創設期に国民自由党にとって模範と考えられていたものであった。」

プロイスは、早くも一八九〇年、つまり初代帝国宰相ビスマルクの辞職直後に、帝国政府の制度改革が早急に必要であると主張した。帝国政府の「組織は、まったくビスマルクという個性に合わせて造られている」のであり、彼が去った後、制度改革の論議が生じるのは必然の論理であると彼は言う。では、ビスマルクがつくり上げたドイツ帝国の政府はいかなる原理に基づいていたのか。周知のとおり、帝国憲法上はドイツ皇帝を補佐する大臣は帝国宰相ただ

一人であり、合議体としての帝国政府は存在しなかった。憲法起草過程において国民自由党側は、帝国議会に対して責任を負う帝国政府を設立するよう求めたが、ビスマルクによって拒絶された。その際の理由としては、まず第一に帝国にも合議体の政府がつけられると、プロイセンと帝国で共に、しかし別々の合議体が統治を行うことになり、それは実際上不可能であること。第二に帝国政府は連邦参議院の存在意義を脅かし、集権国家への道を開く危険があるということであった。しかし、自由主義派の主張は、皇帝の命令および処分への帝国宰相の必要性と「帝国宰相はこれにより責任を負う」という条文の導入によって最低限は聞き入れられた。この改正により、帝国宰相（連邦参議院議長でもある）は単なる連邦参議院におけるプロイセンの「本国からの訓令に拘束される」使節団長ではありえなくなり、ただ一人ではあるが帝国の大臣として帝国の政治をリードする役割を担うこととなった。むしろ、プロイスを含む自由主義者は、この「責任」を帝国議会への責任を含むと解釈したのである。

ところで、帝国政府拒絶の理由からも分かるように、帝国憲法は、プロイセンという圧倒的に優越的地位を占める邦を持つ連邦制という、当時のドイツの特殊な状況に規定されていた。この事情が、プロイセンの首相 (Ministerpräsident) と帝国宰相とが同一人物であることを必然的に要求する。しかし、両者はともに行政機構のトップではあるものの、その法的権限には大きな違いがあり、この点の改革こそプロイスの主張の中核をなした。まず、帝国成立後すぐに、帝国の統治を宰相一人が補佐する体制に無理があることは明らかとなった。ビスマルク自身、連邦制への配慮から、そもそも帝国政府というものには存在しないと言明していたのだが、帝国宰相府 (Reichskanzleramt) は次第に拡大・分化し、一人が全体を掌握することは不可能になる。それに伴い、初めは帝国憲法一五条二項の帝国宰相の代理条項を使って各部門の責任者が定められていた。しかし、この条文は本来連邦参議院議長としての宰相の代理

を定めるものであるから、無理のある解釈であり、結局一八七八年に宰相の帝国大臣としての職務についての代理を認める法律が制定される。これをプロイスは「自由主義者の帝国政府要求への最初の重要な譲歩」であるとすが、しかしこれで通常の意味での政府ができあがったわけではない。なぜなら帝国宰相によって自らの代理として任命される次官 (Staatssekretar) は、あくまで宰相の下級官庁にすぎず、その指揮命令に服するからである。これは、帝国統治補佐の権限も宰相一人がもつという憲法上の建前が維持されたためであり、次官には独自の政治的判断権は否定された。彼らはいくまで大臣ではなく宰相の命令に従う官僚とされ、そのため、帝国の（事実上の）政府は「官僚システム」(Bureausystem) に基づくとも言われる。

プロイスにとってのこの体制の問題は、責任の所在が不明確になることであつた。現実に決定をなしている次官の地位が帝国宰相の指揮監督下にあるとされれば、最終的責任はやはり宰相が負うべきことになるが、その宰相は帝国官庁の仕事の全部を把握しているわけではない。このような状態は、責任を問うことのできるはずの帝国議会の権限を形骸化してしまふ、というのが彼の懸念であつた。ビスマルクという強烈な個性の去つた後には、各次官に委ねられる領域が広がるであろうから、なおのこと問題は深刻である。ビスマルクの在職中は彼の法的権限を削減することなど事実上不可能であつたが、今後帝国政府のこの構造上の問題は至急の解決を迫ることになる<sup>1)</sup>。

もう一つの問題は、プロイセン首相の地位についてである。ビスマルクは帝国宰相とこの地位を兼務していたが、プロイスはこれは法論理的要請でもあるとする。宰相は帝国大臣として一つの邦たるプロイセンの政府よりも上位に立つ必要があるが、他方連邦参議院のプロイセン代表としてはプロイセン政府の下位に立つと解さざるをえない。この矛盾は、帝国宰相とプロイセン首相とが同一人物であることによってしか解消できないが、しかしそれで完全に解

決できるのではない。問題は、帝国宰相の地位とは正反対に、プロイセン首相が政府内の「同輩中の首席」にすぎず、自らの意思を政府の意思として押し通す制度的保障をもっていないことであつた。プロイセン憲法は、副署によつて責任を負う諸大臣について規定するだけで、大日本帝国憲法と同じく諸大臣の合議体としての内閣についての規定を持たず、首相についての規定もない。旧憲法下の日本と同じく合議体としての政府は成立していたが、ビスマルクがプロイセン政府の長としてふるまえたのは彼の個人的權威によるのであり、首相が制度的に他の大臣より優位に立っているわけではない。彼なき後この帝国とプロイセンの政府構造の違いが混乱を引き起こすのは必至だとプロイセンは考えたのである。

このねじれの解消のために、プロイセンは帝国とプロイセンの政府構造を同一化することを提案する。そしてその具體的形態は、帝国の純粹な「宰相原理」とプロイセンの純粹な「合議制（同僚）原理」との混合であつた。まず彼は、合議制を政府形態として主張してきた自由主義派に対し、それは国王絶対主義に対する進歩ではあつても、対議會責任を負う政府の形態としてはふさわしくない、と路線修正を求める。「議會に対する立憲的政府の地位は、必然的に、その長に対して単なる議長とは全く異なる地位を割り当てることになる。」彼は「政府の全体政治的方向（die gesamtpolitische Richtung der Regierung）」を定め、「彼だけが、この一般的方向、重要な指導的政治原則について責任を負う。それと並んで、各都大臣の個々の所轄についての責任が存する。前者は良き政治家（Staatsmann）であり、後者は有能な専門家（Fachmann）である必要がある。」両者の責任のあり方は全く異なる。この違いを合議での決定によつてあいまいにすべきではない。「このようにして初めて、議會がその監視権の実効的行使にとつて唯一使える手がかりを得るのみならず、正しい地位に正しい男をおく可能性も生まれるのである。」<sup>7)</sup>



しかし、帝国の政府構造も不適切である。帝国宰相が全ての国政に目を光らせ責任を負うことは現実には不可能なのであって、現在の各部門の宰相代理に「独立の責任において」各省庁を率いる権限を与えるべきである。むしろ、「宰相の責任が全行政部局のあらゆる詳細にまで拡大することにより幻想となるのではなく、全帝国政治の指導が責任ある宰相の手に残る」ようにするには、宰相権限を限定するほうがよい。宰相は独立の諸大臣の間でも「全体指導の一体性」が損なわれないよう留意する責任を負う。所轄の長の任命には宰相の副署による同意が必要であるのは当然だが、更に彼に行政全体への監視権と拒否権を与えればよい。宰相と所轄の長の紛争に決着がつかない場合には、皇帝が決裁する。

こうして、帝国とプロイセンの政府構造を同一化すべきことが示された。「一人のドイツ帝国およびプロイセン宰相、そして彼の他に一方でドイツ帝国次官、他方でプロイセン次官がいることになる。後者の者たちは、その所轄の中では自ら責任を負う独立の行政の長であるが、(帝国とプロイセン―筆者注) 双方に一般的指令について責任を負う宰相のその指令を守らなければならない。」プロイスによれば、この改革の長所は、議会による責任追求の相手、その内容が明確になること、および帝国とプロイセンのややこしい関係もすっきりすることであった。

プロイスの以上の議論を理解する上で重要と思われるのは、帝国は各邦に対して議会制の基盤の上でのみその地位を高められるという彼の思想と、政府の合議制原理に対する低い評価である。帝国の事務が増大しているのは事物の必然ではあるが、それを法的に確定するには邦の側からの反対を押し切らねばならない。彼は、帝国皇帝は各邦君主が前近代的正統性原理に基づいているのと異なる原理に基づいてしか自らを強化できないという。それは民主的正統性である。「ドイツ国民の自己決定」こそドイツ統一を推進した思想だったにもかかわらず、ビスマルクがこの基盤

の上に帝国を置こうとしなかったからその組織はかくも中途半端になってしまったのである。「帝国議会は統一の最初の機関であり、それが帝制への最初の道を開いたのである。」<sup>10</sup>後に彼がワイマール共和国憲法制定に積極的に関わるのも、この彼の思想によるところが大きい。そして、政府の対議会責任もこの彼の思想からの必然的帰結である。

その際、彼は宰相および他の大臣（次官）の個別の責任を議会が追求できることに力点を置いている。彼には、当時のプロイセンの、同等の大臣からなる合議体としての政府は責任のありかを不明確にするものと映っており、かつ対議会責任制の下では政府の長と他の大臣との間に格差が生まれ、前者が政治全体の基本方針について責任を負うという傾向が必然的に生じると考えていた。その際、イギリスの当時の状況がその先例として考えられた。<sup>11</sup>他方、行政全体の責任を宰相が負うという制度も非現実的であり責任を不明確にする。そこから、国政全体の基本的方針に責任を負う宰相と、その方針内で独自に個別の所轄事務を行う他の大臣という構想が生まれたのである。

ただし、もう一つ注意しておくべきは、帝国時代にプロイスが言っていた大臣の「責任」とは、自らの権限行使について議会で答弁し批判をうけなければならぬという意味のものとどまっていたということである。日本の戦前の立憲党派と同様、帝国憲法・プロイセン憲法の宰相・大臣責任を対議会責任と解そうとしたプロイスも、それが不信任によって辞職を強要できるだけの強い意味をもつとすることはできなかった。<sup>12</sup>この、批判をうけるという意味での責任ならば、別々の権限を持つ大臣が個別に負うのだという論理も納得できるものである。しかし、それが政府の存続自体を決するものにまで強められても同じ論理が妥当するかは別問題のほうである。だが後述するように、プロイスはこの個別責任の論理をワイマール憲法で個別不信任へと強めようとする。

プロイスはその後、周知のとおり帝政崩壊後のドイツの暫定政権下で内務次官（後に内務大臣）として新憲法の起

草に従事する。その第一草案についての覚書には、彼の従前からの主張が新しい状況に適應させられて見いだされる。「新しいドイツ共和国は、明らかに、本質的に一体的な国民の国家 (Volksstaat) として、ドイツ国民全体の自由な自己決定権に基づき樹立されなければならない。」君主制の崩壊により、それへの障害はなくなった。邦には自治行政のみを委ね、国家機能はライヒに集中すべきである。しかし、従来を邦を残しては、特に王家の勢力拡張によって広範かつ恣意的な領土を持っているプロイセンを残しては、そういうわけにはいかなないから、再編成が必要とある。また、議会第二院は、邦議会から選ばれ邦政府の訓令には拘束されない議員から構成されるとすべきである。これらは結局実現しなかつた提案である。<sup>13)</sup>

これに対し、ライヒの政府構造については、基本的にプロイスの提案が憲法条文に残ることになった。この第一草案で、「ライヒ宰相は、ライヒ議会对してライヒ政治の基本方針 (die Richtlinien der Reichspolitik) について責任を負う」という形で「政治の基本方針」という用語が初出している。かつて彼自身が使った「全体政治的方向」という言葉が用いられていないことにつき、「宰相の皇帝に対する政治的独立性を表現すべきための、より論争的な『方向』 (Richtung)」という単語に換えて、指導的職務を強調する『基本方針』が用いられた」とする説明もあるが、プロイス自身の言明に根拠が求められているわけではない。<sup>14)</sup>

プロイスは、ドイツのような大国では「国家一体性的人格による代表」が必要であるとし、議会とは別に直接国民から選ばれる大統領制を不可避とする。しかし、彼が政府の構成員の任命権限も議会ではなく大統領に与えたものには、邦どうしの対立、多党制、そして宗派の相違というドイツの分裂状況についての判断があつた。このような状況のもとでは、プロイスにとつても選挙権の「正しい構成」のためには比例代表選挙が必要だと感じられた。その結果必然

的に分裂状況に置かれる議会からは、直接政府の構成員を選出することは不可能だと考えられたのである。他方、その政府が職務遂行のために議会の多数の支持を必要とするという制度をとらなければ、議会の力は旧憲法下と同じものとなり、政治的無力がドグマ化した政党の分裂を招くという戦前ドイツの悪習を克服できないだろう。したがって、議会が信任を拒絶する宰相・大臣は辞職しなければならないとすべきである。こうして、それぞれ独自の民主的正統性をもつ大統領と議会両者の信任に依存する政府という、ワイマール憲法の統治構造が導き出される。「議会制政府（die parlamentarische Regierung）は大統領と議会との流動的結合要素である。」「政府の全体政策についてはライヒ宰相が責任を負う。」その提案に基づき任命される大臣は「所轄行政につき、独立した責任を負う政治家として議会に対峙する。」宰相と各大臣が個別に責任を負うということは、議会信任も彼ら一人一人について別々でよいということであり、「議会が全政府の交代を招くことなく個々の所轄の指導を変えられるようにすることで、行政の実際の処理への議会の望ましい影響を強められる」。合議体としての政府は「明確な政治責任の観点から」憲法に書き込むべきではなく、実務の成り行きに任せるのがよい。<sup>16</sup>

プロイスの議会制政府論にレスロープの「真正」「不真正」議会制政府論が強い影響を与えていたのは周知のことであるが、彼が議会の信任にのみ依存する政府という統治構造をとらなかつたより実質的理由は、当時のドイツ議会の内部状況、より根本的にはドイツ社会の分裂状況からして、議会の積極的多数形成能力に疑問を持っていたからだということが窺われる。ただし、彼は議会が単に宰相・大臣の辞職を強要する「消極的」権限のみを行使するべきだと考えていたのではない。議会からの積極的多数形成には議会・国民の準備が必要であり、憲法典がそれを実現することはできないが、「望まない」という意思の明示に憲法上の強制力を与えれば、それにより積極的望みへの発展も準

備され促進される」というのが彼の期待であった。<sup>17)</sup>ワイマール憲法の統治構造は、プロイスのドイツ議会に対するこのアンビバレントな評価に基づくのであるが、この中途半端さはプロイスの期待通りには機能せず、かえって議会制政府の運用を不安定化させることとなってしまうのである。

制定されたワイマール憲法を見れば明らかのように、プロイスのライヒの統治構造についての提案はほぼそのまま成文化されたが、彼の合議体政府の憲法における明文化に対する消極姿勢だけは、審議過程で変更されることになった。こうして、現在の基本法にまで続く、政府の権限分配についての三原理の併存が生じたのである。プロイスはワイマール憲法制定過程では、一八九〇年の論文と違い、宰相と大臣間の紛争を最終的に誰が解決するべきかについては述べていない。そもそも、宰相が大臣の上級官庁ではなくなるとしたら、所轄が重なる問題についての大臣間の意見衝突をどうやって調整するかの問題も生ずるはずであった。これに対しプロイスは、対議会責任明確化のため、個別責任の原則のみを憲法に明記し、政府内部の調整は実務に委ねるという主張をなしたのだが、審議過程ではこの点が批判されて合議体政府が明文化されることになる。この修正を強く求めたのは、プロイセンの大臣・帝国の次官という政府実務の経験をもつクレメンス・フォン・デルブリュック (Clemens von Delbrück) であり、彼は実務経験からして政府の内部秩序のあり方を憲法で定める必要性を力説し、大臣間の意見の相違の解決および法律案の決定、その他憲法および法律が定める事項には政府の決議を必要とし、それは多数決によるという趣旨の条文の挿入を求めた。彼には、帝国憲法で政府の最終的決定権を全て宰相が握っていたのは目的適合的でなく、宰相は基本的な方針についてののみ決定すべきで、その他の事項については政府の多数決で決めるのがよいとの判断があった。プロイスの当初の反対にもかかわらず、この修正案が、国民議会の同意を得たのである。成立したワイマール憲法の条文について

は、各々をここで挙げるのは省略する。ただし、ライヒ宰相の責任の相手と違いライヒ大臣の責任の相手が明示されていないが、制定経緯からも条文構造からも、それが前者の場合と同じくライヒ議會であることに全く異論はなかつたことのみ述べておく。

以上の検討から、ワイマール憲法の政府の内部構造の三原理のうち、「宰相原理」「所轄原理」と「合議制原理」とは異なる由来に基づくことが分かる。デルブリュックは宰相の基本方針権限に賛同していたが、それを戦前におけるプロイセン政府形態の事実上の発展の憲法明文文化ととらえており、合議制政府の存在が前提にある。「特定の事柄は合議で扱われたいけない」という彼の発言もこの考えに基づく。一方彼は旧帝国の宰相制に対しては、それが結局所轄の分裂を招き政府に必要な一体性をつくることができな<sup>18</sup>いとして全く批判的であつた。これに対しプロイスは、彼の政府組織を帝国と旧プロイセンの制度の折衷ととらえており、しかも重点は宰相と各大臣の性格を異にする個別責任の強調にある。この意味で、宰相の個人責任であつた旧帝国の制度の影響を残している。いわば、その実質化のために他の大臣に責任の一部を肩代わりさせる制度であつたといつてもよい。重要な問題について彼らのあいだで議論が行われるのは当然だし望ましいとしても、合議体を制度化することは責任の明確化の観点から避けるべきだとされたのである。このような異なる由来をもつ原理の併存が、後に解釈上の論争を引き起こす元となつたのである。

政府決定事項を法定しつつ個人責任のみを認めることにはそもそも齟齬が存在するように思われるが、デルブリュックにとつて両者は両立するものであつた。彼の意図は、旧プロイセンで各自責任を負う平等な大臣が構成した政府の憲法的確認であり、政府全体の責任という論理は思ひつかかなかつたのであろう。これは、対議會責任がどのようにに政府集団の構造に影響するか彼が予測していなかつたことも示している。多数決という決定手続の法定に彼がこ

だわつたのも、帝国時代の実務家である彼が議會政治の力学を予測し得なかつた印と言えよう。彼は、「がんこな所轄の長の頭上に採決というダモクレスの剣がかかつていなければならぬ」と述べて政府としての意思決定方式の明示を求めたが、<sup>19</sup>旧プロイセン時代とは異なり、その大臣の辞職が政府全体への不信任決議を招く危険がある以上、この条文が少数派大臣にとってのダモクレスの剣として機能する保障はなかつたのである。一方、プロイスの集団責任への低い評価も、いわば官僚勢力トップの合議の場であつたプロイセン政府を念頭においていた。つまり、両者は評価を異にするとはいへ、合議体政府について論ずる際、議會に対し不信任されうるといふ意味での狭義の責任を負う政府を念頭においていなかつたという点で一致している。当時すでにイギリスでは首相の政治指導の下に内閣が一致して政策を実行し、議會に対して集団としてその責任を負うとの理解が一般的であつたが、<sup>20</sup>彼らにはこの議會制政府の運用は理解されておらず、ドイツの議會制化はそれまでの個別責任制を維持しつつそれを「イギリス化」するといふ形で実現することになつた。しかし、ワイマール憲法は個別責任といふ形ではあるが、まさに議會制政府を導入したのであり、實際の政治は憲法制定者の予測を離れた力学に従つて展開することになる。

宰相と大臣の紛争についていえば、ワイマール憲法において重大なのは、議會が各大臣を個別に不信任することでは辭職に追い込むことができるというプロイスの提案が残つたことであり、大臣解任権を宰相のみが発動できるものではなかつたことである。大臣の独立の責任という主張が、この個別不信任といふ狭義の意味において実現されたのであるが、これにより、宰相に対する大臣の地位は、議會に対して同じ強さの責任を負うものとして必然的に高まることになつた。ところが、ワイマール憲法制定過程においては、プロイスは宰相が各行政官庁に対して具体的にいかなる権限を持つべきかについて明言していない。大臣が「独立して、かつ自己の責任において」所轄事務を行うという条

文（ワイマール憲法五六条）からすれば、基本方針に大臣を拘束する以上の権限は宰相には与えられないようにも解しうるが、一方でその権限の実効性確保のためには宰相に行政監視権限も必要なのではないかと思われる。ただ、一八九〇年にプロイスが述べていたような行政処分の中止権まで宰相に認めることは、条文上認められている大臣権限と抵触するのではないか。このような問題意識が生じて当然のところであり、後述のとおり学説でも議論されたが、宰相と大臣の個別権限の限界づけは実際にはあまり問題にならなかった。なぜなら、これも後述のとおり、宰相・大臣という個人の権限自体がワイマール時代の実務において合議体政府の背景に隠れてしまったからである。

また、確かにワイマール憲法では宰相に大臣の任命・解任についての提案権を与えることで宰相の権限が強められたが、大統領に実質的権限が存在する以上、宰相の意向が貫徹される保障はない。この意味で、両者の紛争は皇帝が決裁するとした旧帝国時代のプロイスの考えは新憲法にも受け継がれたといえる。しかも、大統領が民主的正統性を有している以上、政治をリードする権限が彼に認められる余地はむしろ帝政時代より増大したと言えるのであり、宰相の基本方針権限が貫徹されない要因は憲法中に組み込まれていた。

## 第二節 戦間期の現実政治の展開と基本方針権限解釈

ワイマール時代の政府について触れる論説のほとんどは、多党連立政権において宰相の基本方針権限が十分行使されていないという判断で一致している。<sup>21</sup>戦後との関係でも留意すべきは、「基本方針」という単語が連想させるような、明文化された綱領文書を宰相が作成して大臣に遵守を求めるといった慣行は全く成立しなかったということである。組閣にあたって作成されたのは、連立する政党間の合意文書であり、そこで政権の基本政策が示された。しか



もどの大臣をどの党に割り振るかも政党間合意の重要な内容とされた。カール・シュミット『憲法論』における「政治的な発展は、ワイマール憲法の父達が構想していたのとは別な道をたどっている。」「今日の連立政府の実践が首相制を一見廃止してしまっている」という叙述は有名であるが、<sup>22</sup>すでに一九二一年にエーリッヒ・カウフマンは、議会に責任を負う宰相の基本方針権限という制度はそれぞれ硬い規律をもつ多党制というドイツの現実には適合しないと断言していた。「二つの党出身の帝国宰相は、政治の基本方針―彼はそのため協力を求めるのだが―を「決定」することはできない。なぜなら、彼はまったくもって他党の内部にまで介入する地位にはいないからである。」この点で、特定指導者が率いる二大政党制というイギリスとは全く異なる。ここでは両党は世界観政党ではなくリーダーへの追随者の集団であり、「選挙戦は両指導者のうちどちらが首相になるのに賛成しどちらに反対するかをめぐっておこなわれる。」したがって首相は議会政党の交渉なしに決まっており、彼が内閣全体をリードすることができる。

これに対してドイツでは組閣は議会諸党派の複雑な交渉によって初めて可能となり、しかも各大臣も出身党派の意向に拘束され「独立性」もそれに伴う「責任」も持ちえない。「結局のところ、我々の政党の力と構造は、ライヒ憲法を構築した考えを機能不可能とし、組閣をあげて議会諸党派の手に移した。」<sup>23</sup>

誰が宰相となるかは大統領の意図と議会内諸政党の思惑とで決まり、最大政党のリーダーが宰相に任命されて連立交渉を指揮するという慣行も生まれなかった。そもそも、諸政党の指導者達は、閣内に入って必要な妥協を行う役目を引き受けるより、閣外にいて党の「純粋な」主張を通すのを望むことが多かったと言われる。そして彼らは指導力のある人物が宰相になることに警戒的であった。連立政党どうしに政策の重なりが少ない以上、不信任を避けるためには恒常的に協議が必要となり、宰相の指導権限はますます狭められる。また、各党は自党が大臣を出していない

領域についても口をはさむ<sup>24</sup>。こうして、個別責任を強調していたプロイスの意図も実現されず、合議体としての政府が事実上全政策を決定するようになった。宰相としては、連立や閣外協力の崩壊は直ちに政府に対する不信任を招きうる以上、それに従わざるをえない<sup>25</sup>。

今、「政府に対する不信任」と言ったが、これも憲法が本来予定していたものではない。上述のプロイスの考えをうけた憲法上の不信任決議は、宰相・各大臣に対するもので、「政府に対する不信任」という制度はない。にもかかわらず、現実には信任・不信任とも常に「政府」に対するものとして提出・決議された<sup>26</sup>。この慣行ももちろん、政府全体が実際の政策決定を行っているという現実に対応していたと考えられる。プロイスは政府の他のメンバーを残したまま信任を失った大臣だけを入れ換える制度としてこの個別不信任を導入したのだが、大臣への個別不信任が直ちに連立崩壊による政権自体への不信任を招く危険が常にある以上、前者独自の意味は薄れてしまうからである。これに対し、政府の全構成員への不信任は可能だが、ワイマール憲法が連帯責任を知らない以上、政府そのものの責任とか、それへの不信任といったことは考えられないとの議論もあったが<sup>27</sup>、一般にはこの慣行が不自然なものとは感じられていなかったようである。個別権限・責任と集团的決定の併存という問題は、ワイマール時代にあつては責任主体が後者へと移転することで解決されたのである。そして、大臣の個別不信任制は結局、大臣を宰相と同じ強さの責任を負うものとして両者の区別を弱め、結果的に宰相を政府全体の中に埋没させるだけの効果しか生まなかったことになる。この現実が一方で憲法に明記されている宰相の基本方針権限の理念と一致するのにかについては、当然懐疑的な見方が圧倒的であった。

このような問題意識の上に、基本方針権限についての憲法解釈では、現実には使われていない本来の宰相権限を強

調するのが大勢を占めた。つまり、基本方針は憲法上当然宰相一人で決められるのであり、連立合意に拘束されるのではないこと、行政官庁の行為が基本方針に合致しているかどうかの判断は宰相のみが行うのであり、合議事項ではないこと、そのために宰相は行政官庁に対する監視権限をもち、基本方針違反について警告できること、また基本方針は憲法上政府事項とされていることにも及び、それについては多数決ではなくつがえられないこと、などである。<sup>28</sup>もちろん、常に宰相権限は基本方針に限定されており、その範囲内で各大臣は独自の行政を行えるという原則も強調された。宰相の行政処分中止権は認められていない。とはいえ、基本方針とそれ以外の事項との明確な区別は不可能であり、何が前者に属するののかについての判断権（いわゆる権限—権限）も宰相に属するとする論説もある。<sup>29</sup> いずれにせよ、基本方針権限が含みうる範囲を限定的に具体化するという問題関心は薄かった。<sup>30</sup>

これに対し、政府を連帶的統一体として各構成員より上位の機関と見ようとする独自の主張をなしたのがフリードリヒ・グルムであった。彼は、憲法が宰相・大臣をライヒ政府の構成員として位置づけていることを手がかりにして、政府を、たんなる宰相・大臣の集合を意味するのではなく、自立した諸大臣が同時に連帶義務を負うことによって成立する統一体と理解する。大臣の独自の所轄事務処理権限も、更には宰相の基本方針権限も政府の一員としての権限にすぎないとし、「彼の政治の基本方針を決定する権限も、全体としてのライヒ政府の権限を限界とする」という。そして、共に連帶義務を負う宰相と大臣の意見の相違も、原則として憲法上政府決定を求められる「大臣間の意見の相違」に含められるとする。確かに宰相は「政治の基本方針」を決めるが、それはむしろ「基本方針でしかない」と理解され、「政治」については政府が決めるという結論が導かれる。<sup>31</sup>

彼は自らの主張を歴史と実務によって立証しようとしているが、前者についても、プロイスらの全く説得力に欠け

る強引な解釈を除けば、結局のところワイマール憲法定者達もドイツの多党制に由来する連立政権の不可避性を前提にしていたはずだという判断にいきつく。彼らもドイツではイギリスのような首相制は無理だと判断していたはずなのだ、というのである。連立政権では、統治の統一性を確保するためには連帯的統一体としての政府が大臣を規律するしかない。だから、そもそも憲法は宰相・大臣に対する政府の優位を認めているのであり、その後の実務は「憲法変遷」ではなく、この予測の的を示しているのである。グルムにとつては、宰相が基本方針権限を使えていないのは連立政権——それはドイツで議會制政府をとる際の必然である——から来る必然の帰結であり、それが憲法定者者の意図にも合致する以上、実務を批判する根拠はない。「つまり、ライヒ政府の意義と権限に関する規定をできる限り広く解釈し、ライヒ宰相のそれをできる限り狭く解釈するのが正しい」のである。<sup>32</sup>

このグルムの主張に対して、カール・シュミットがワイマール憲法の統治構造の開放性を強調したのは周知のところであるが、ゲルハルト・アンシュッツは法実証主義者らしく、より端的にそれを事実と規範の混同であつて憲法に合致しない見解だと否定している。<sup>33</sup>グルムは全くの少数説にとどまつた。やはり、ワイマール憲法が連帯的統一体としての政府を想定していたとは理解しがたい。これは、政府の明文化を求めたデルブリュックもそこでの採決を多数決とすることを強調していたことから明らかだと言えよう。グルムのいうような連立政権からくる連帯性の必要が感じられていたら、このような条文があえて憲法に入れられるとは思えないからである。両者はともに「政府」を強調したが、そこで想定されている政府像には大きな隔たりがある。むしろ、プロイスの大臣個別不信任の提唱やこのデルブリュックの提案からうかがえるのは、やはり当時はまだドイツ最初の議會制政府がどのように運用されるかについての確たる予測はなされていなかったということであろう。彼らの頭にはまだ帝国時代の宰相——官僚制原理によ

る政府運営が影響を与えており、議會制政府の枠組みの中で宰相の基本方針権限を実現するためのノウハウはなかったのである。議會制政府の下では、大臣のほとんどは単なる「専門家 (Fachmänner)」ではありえず政党政治家であり、事務遂行の不手際だけを理由にして不信任することもできないし、政治力学を考えず多数決だからといって従わせることもできない。またプロイスは、帝國憲法下の議會で個別に批判されうるといふ意味での大臣の個人責任を個別に不信任されうるといふ狭義の責任へと深化させることが、宰相・大臣間の政治力学にどのような帰結を生むかも考えていなかった。ゲルムはまさにワイマール時代における政府運営のノウハウを憲法解釈だとして示したのであるが、それは宰相権限の最大限の縮小であった。政治は、連帶的統一体として宰相・全大臣を義務づけ、それ自体として議會に責任を負う政府が指導するのである。こうしてドイツではイギリスと異なり、宰相の基本方針権限と政府の連帶責任とはむしろ対立する概念と考えられることになった。

いずれにせよ、ここに宰相の基本方針権限と合議体政府の権限の關係についての二つの対立する見解が示されたことになる。前者は後者をも規定するのか、それとも後者は前者を排除するのからである。現実には宰相の権限が発揮されなかつたことにより、その現実を批判する側は前者を、それを肯定する側は後を主張することになった。前に示したように、そもそもこの二原理は宰相・大臣の個別責任強調と合議制政府の前提という由来の異なるものであるので、その併存条文から一方が正しいと決定することはできない。しかし、重要な問題についての大臣間の意見の相違の裁定や法律案の決定に全く宰相の基本方針権限が及ばないのではその内実が大幅に失われるから、これを實質的に保障しようとするならば、基本方針権限の優越を説く通説の方が説得的だといえよう。

この点については、本来であれば、憲法が予定していたライヒ政府の職務規則（五五条）で解決が与えられてしか

るべきであつた。この規則はようやく一九二四年に制定されたが、そこには、憲法の建前である「宰相原理」の具体化とともに、連立政権の現実をふまえた「合議体原理」の拡大も見られ、両原理間の調整はなされていない。どちらかというと後者が強調されているともいえる。まず、宰相の基本方針権限は大臣を義務づけ、基本方針についての疑義は宰相が決定する（一条）。この限りで、宰相と大臣の間の意見の相違も政府決定事項だというグルムの見解はとられていない。宰相は行政全分野の情報を收拾する権限を持つ（二条）。しかし、これは行政への警告権を持つとする多くの学説に比べると控えめな規定だと言える。しかも、この規則は「制定された基本方針」「基本方針の変更」「ライヒ宰相がまだ基本方針を決定していない領域」といった用語を用いており、「基本方針」を「規範形式をもつた」もの、「政府内部での法制定権限」と理解しているように読める<sup>35</sup>。だがそのような一般規範としての基本方針を制定する慣習は成立しなかつたのであり、この限りで職務規則は実務から全く乖離していたのである。実際多くの学説が基本方針権限の不行使を指摘する場合でも、それは現実に宰相が政治を指導していないという状況を言っているのであつて、基本方針という規範文書を作成していないことを言っていたのではない。職務規則の表現は、基本方針権限を条文で明確化しようとするのが不可避的に伴つた政治指導のダイナミズムの欠落ともいえるが、その政治指導が目に見える形でなされていないために「基本方針」の意味内容が規則制定時にも明確になつていなかったこと、このような文言が選ばれた一因とも推測できる。実際、基本方針権限は十分行使されなかつたので、「それは大臣に對する個別事例ごとの指導も含むのか」といった細かな論点は議論されないままであつた。

大臣については、「権限内のライヒ大臣の措置に對しては、異議は申し立てられない。ライヒ大臣はライヒ議會に對してのみ責任を負う。」（一五条）という条文があり、責任の相手が明示されるとともに宰相権限を制約している。

一方、政府は憲法所定の権限の他、命令制定や高級官僚の任用についても決定権を与えられ（二八条）、更に「一般内政・外交、一般経済もしくは一般財政上重要な事項は、それが議決のために提出されない場合も、処理の前に政府に通知されなければならない。」ということになっている（二二条）。まさに連立政権での必然的慣行が成文化されたものだといえよう。もう一つ、基本法下との関係で重要なものは、各大臣の所轄権限の範囲決定、すなわち各省庁の所掌事務の編成権が基本的に大統領に与えられているということである（八条）。宰相の基本方針権限には組織編成権は含まれないと明示されたわけである。これは、帝国時代の皇帝の組織大権が共和制元首としての大統領に引き継がれたものであるが、政府の構成を外から、しかも法律ではなく同じ執行府の一員である大統領の命令によって制約するものであり、宰相の大統領に対する地位を弱めることになった。ここにも、ワイマール憲法における政府の大統領と議会への二重依存性が現れている。しかも、宰相は基本方針を決定するが、それに違反した大臣から特定分野の所轄権限を剥奪するといった制裁はとれず、法的には解任を大統領に提案するしか自分の意思を貫徹する手段はないということになるから、大臣に対する宰相の地位にも影響を及ぼす規定であった。

結局のところ、ワイマール時代に宰相の基本方針権限が十分行使されなかつた最大の原因が、世界観政党どうしの多党連立政権という政治の現実にあつたことは明らかだとしても、憲法・職務規則上も必ずしもその権限の実現を促進する規定がそろつていたわけではないことも重要である。非常事態のみならず平時にも多くの権限を持つ強力な大統領の存在は当然宰相の政治指導を強く制約した。実際、ワイマール初期の政治をリードしたのは明らかにエーベルト大統領であつたし、共和制崩壊過程の権威主義化にヒンデンブルク大統領が果たした役割も大きい。また、大臣が個別に議会から不信任されうるという規定も宰相の地位を相対化した。しかも、「シャイデマンから第二次ヘルマン・

ミユラーまでの全一六内閣は……一つの共通点を持っている。政府形成の困難が、常に連立形成という本来政府形成の前の段階にすでに存在していたことである。」<sup>37</sup> という状況で、現実には政党間の協議で「容認しうる」宰相が決まったから、議会選挙は政府を決定するという性格を持たず、宰相は対議会責任の強さのみならず国民との事実上のつながりにおいても大臣と変わらなかつた。もちろん、直接公選の大統領の民主的正統性に比肩すべくもない。そして、積極的には議会ではなく大統領が宰相を選ぶという制度は、その責任を持たない議会において常に連立解消から消極的多数が生まれる可能性を存続させることになり、宰相のリーダーシップを非常に制約した。ドイツの分裂状況をそのまま議会に表し、それ故積極的多数を前提とする宰相指名権は法的には議会には与えないが、消極的権限が次第に積極的多数形成を促進するであろうという、プロイスがワイマール憲法体制に寄せた期待は裏切られたのである。

政府の三原理間の法的問題については、ほとんど議論されなかつた。これは連立政権下で双方の独立性が弱まったことによる。②大臣が独立性を失っていることも問題とされたが、政治の基本方針を個人で定めるべき宰相と連立政権を構成する政府との関係が当時のメインテーマであつた。現実には抗して基本方針権限が政府決議事項も拘束するべきと考へるか、現実をドイツ議会制政府の必然として受け入れるかが評価の分かれ目であつた。前者をとる場合でも「基本方針」の限界が問題となりうるはずだが、それは現実的問題とは感じられなかつたのである。他方、後者をとつたゲルムについても、彼が優越的地位にあるとした連帯的統一体としての「政府」は、ワイマール憲法制定者が想定していた、多数決で決議するような「政府」とも、イギリスの首相がリーダーシップをとれるような「内閣」とも内実において異なるものであつたという点に注意しておく必要がある。



- (1) どのような概説書、コンメンタールでもよいが、例えばコンラート・ヘッセ『西ドイツ憲法綱要』三二八頁(阿部照哉他訳、一九八三)参照。
- (2) Theodor Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, DÖV 1954, S. 193.
- (3) Franz Knipfle, Inhalt und Grenzen der „Richtlinien der Politik“ des Regierungschefs, DVBl. 1965, S. 857, 859. フロイスの生涯については、初稿正典「フーゴ・フロイスとヴァイマル憲法構想」宮田光雄編『ヴァイマル共和国の政治思想』一三九頁、一四一―一四七頁(一九八八)参照。
- (4) Hugo Preuß, Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, in: ders., Staat, Recht und Freiheit (1926, Reprografischer Nachdruck 1964), S. 172.
- (5) Ebd., S. 176-182. 実際に激しく論戦が行われ宰相の責任条項が入れられたのは、北ドイツ連邦憲法の制定時であり、帝国憲法制定時には、議論はあったがその条項が妥協の結果として維持された。
- (6) Ebd., S. 182 f., 191 f.
- (7) Ebd., S. 190 f., 194-196.
- (8) Ebd., S. 196 f.
- (9) Ebd., S. 198 f.
- (10) Ebd., S. 186-188.
- (11) Ebd., S. 194 f. 彼は、第一次世界大戦末期にもこの趣旨を再説し、特にプロイセンの合議制政府の形態が「我々の政治的停滞」を招いたと厳しく批判している。Vgl. Hugo Preuß, Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der Preußischen Verfassung, nebst Begründung, in: ders. (Anm. 4), S. 290, 297 f.
- (12) 行政府の対議会責任の二義性については、樋口陽一「議院内閣制の概念」『憲法の争点(新版)』一八〇頁、一八三頁

（一九八五）参照。本稿では、議会に不信任されれば辞職しなければならないという意味での責任を「狹義」のそれと表現することがある。

(13) Hugo Preuß, *Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919*, in: *ders.* (Anm. 4), S. 368, 370-379, 391-394. プロイスのワイマール憲法全体の制定との関わりについては、初稿前掲注

(3) 参照。

(14) Vgl. Ernst Ulrich Junker, *Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers* (1965), S. 21. プロイス草案については、初稿正典「フーゴ・プロイスのヴァイマル憲法草案」(愛知教育大学)社会科学論集二八号、〇五頁（一九八八）参照。

(15) Eschenburg (Anm. 2), S. 194. 前注のユンカーは、この用語の転換の根拠を示すプロイスの言明は見当たらないとして云々。Vgl. Junker (Anm. 14), S. 22.

(16) Preuß (Anm. 13), S. 384-388, 391; Vgl. Hugo Preuß, *Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich*, in: *ders.* (Anm. 4), S. 394, 416-419. なお、ワイマール憲法起草過程にマックス・ウェーバーが関与したのは周知であるが、宰相の規定について彼の考えが大きな影響力をもったという形跡はない。ウェーバーのこの段階での最大の主張は、国民から直接選ばれるライヒ大統領職の設置であった。ウェーバーが議会の権限を強化することとそこを指導者選抜の場にしようとする主張したのは、帝国時代であって、帝制崩壊後は、大統領選挙こそ世界親政党の分裂状況を克服して政治リーダーを生み出すための機会と考えているのである。今日の政党政治家は、議会から有能な人間を「徹底的に締め出し」続けている。「国民による大統領選挙のみが、指導者選抜の機会を提供する。同時にこれは、……新しい政党組織を作り出すきっかけを与えている。」(マックス・ウェーバー「大統領」同『政治論集2』五五二頁(中村貞二他訳、一九八二)。牧野雅彦『ウェーバーの政治理論』一、三三二-三三九頁(一九九三)も参照。)しかし、プロイスはこのウェーバーの提案をとりいれつつも、政治の基本方針を決定するのは議会に責任を負う宰相であ

るとの帝国時代からの考えも捨てなかった。こうして政治指導の二頭制が憲法に盛り込まれることになる。この事情につき、鳥居喜代和「フーゴ・プロイスの憲法構想」立命館法学、四九号八四頁、一二四―一二七頁、一四二頁（一九八〇）も参照。ウエーバーは、「議会選出の首相と大統領のいずれが強力かという問題は、状況によっていろいろである」（マックス・ウエーバー「ドイツ将来の国家形態」同「政治論集」四九四頁、五一九頁）と述べているが、宰相が強力になる状況は、ワイマール時代には到来しなかった。

- (17) Preuß (Ann. 11), S. 297; ders. (Ann. 16), S. 418 f. 小林昭三「ワイマール共和制の成立」四五一―四九頁、七八―八二頁（一九八〇）も、プロイスの当時のドイツ議会に対するアンビバレントな評価を描きだしている。一方、鳥居前掲注(16)一九一―二〇頁、一四〇―一四二頁は、プロイスは、国民の積極的意思形成による均衡的統治機構の円滑な作動という「予定調和観」を持っていたのではないかと指摘している。

- (18) Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336; Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Nr. 391; Bericht des Verfassungsausschusses (1920), S. 296-303. (この資料の利用については、初宿正典京都大学教授の助力を得た。この場を借りてお礼申し上げる。) Vgl. Junker (Ann. 14), S. 24-27; Friedrich Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung (1925), S. 24-26.

- (19) Verhandlungen der... (Ann. 18), S. 302.

- (20) See, A. H. Birch, Representative and Responsible Government 131-138 (1964).

- (21) ワイマール時代の諸政府の実際については、vgl. Junker (Ann. 14), S. 35-44.

- (22) カール・シュミット『憲法論』四三〇―四三二頁（尾吹善人訳、一九七二）。

- (23) Erich Kaufmann, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich und die Rolle der Parteien, in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. 1 (1960), S. 374, 377-379. 本文引用部に見られるカウフマンのイギリス議会制理解が、三党

鼎立状況だった当時のイギリスの現実に適合していたかにはもちろん疑問がある。

- (24) Ebd., S. 378; Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JöR 13 (1925), S. 1, 162-165; Fritz Freiherr Marschall von Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1 (1930), S. 520, 538.
- (25) Fritz Poetzsch-Heffler, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1 (1930), S. 511, 519 f.; Eschenburg (Anm. 2), S. 195-198.
- (26) Poetzsch (Anm. 24), S. 168-172; Fritz Poetzsch Heffler, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JöR 17 (1929), S. 1, 105-108.
- (27) Von Bieberstein (Anm. 24), S. 529.
- (28) Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs (14. Aufl., 1933), S. 327 f.; Poetzsch-Heffler (Anm. 25), S. 514 f.; Erich Kaufmann, Die Reichsregierung, in: Handbuch der Politik (3. Aufl., 1921), S. 44, 49 f.
- (29) Fritz Poetzsch-Heffler, Handbuch der Reichsverfassung (3. Aufl., 1928), S. 267.
- (30) Von Bieberstein (Anm. 24), S. 526 ff. 「基本方針事項」と「所轄事項」とが事柄によって区別されるわけではなく、その二つの事項の事情により政治指導によって決定されるべき事項が宰相の責任となるのだとする。
- (31) Glum (Anm. 18), S. 5-17.
- (32) Ebd., S. 17-38.
- (33) カルマンとシュタインの間に、Ernst Anschütz (Anm. 28), S. 313 f., 327 f. Vgl. Herbert Wöckel, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, I. Die Entwicklung des Begriffs, in: BayVBl. 1956, S. 257.
- (34) 一九二四年制定のラインラント政府職務規則は、Poetzsch (Anm. 24), S. 176 ff. に掲載されている。
- (35) Junker (Anm. 14), S. 31 f.

(36) カール・シュミットは、基本方針権限とは「命令」ではなく「指導」であり、「ここでは、官吏法の意味における上下関係や訴訟法の規範性が想定されてはならない」と述べている。シュミット前掲注(22) 四二九頁。

(37) Junker (Ann. 14), S. 37.

## 第二章 アーデナウアー宰相民政と基本法解釈

### 第一節 ボン基本法の制定と宰相民政の誕生

ワイマール憲法下での議会制政府は、世界恐慌によつて政党間の妥協の余地がますます失われていくことによつて、事実上ヒトラーの宰相就任を待たずに崩壊していた。この経験が、基本法制定過程においてどのように影響を与えたのか。まず、政府の大統領・議会への二重依存制が除去され、一元型の議会制政府が導入された。政府、そして当然宰相の地位はこうして強化された。しかし、基本法制定者達は、それだけで政府の安定を実現できるとは考えず、建設的不信任・解散権の厳しい限定・立法非常事態などという独自の制度も導入された。この背景には当時の、戦後の西ドイツにおいても多党制が存続するであろうとの予測があったと言われる。制定者達は、多党制の下でもワイマール時代よりは安定した政府を創りだすため、様々の工夫を基本法に盛り込んだのである。そのため、基本法規定から外された選挙制度も、修正されてはいえ比例代表制が維持された。当時の人々にとつて、ドイツで二大政党制が成立しうるとはとうてい予想できなかったのである。ところで、政府の内部構造についてのワイマール憲法の規定はほぼそのままボン基本法に引き継がれた。だが、そこには重要な相違も存在する。

まず、条文上の明白な違いは、基本法においても連邦宰相と連邦大臣がそれぞれ基本方針と所轄事務について個別

に責任を負うと規定されているにもかかわらず、一体彼らが誰に対して責任を負うのかの明示が削除されたことにあ  
る。むろん、ワイマール憲法の場合と同様、条文構造から議会に対するものだと簡単に言えればよいのだが、実はボ  
ン基本法の統治構造はここに疑問をはさませるものとなっているのである。ワイマール憲法と違い、彼らが個別に議  
会の信任を必要とし、不信任されれば辞職しなければならないという規定はない。あるのは宰相への建設的不信任お  
よび宰相からの信任動議への決議のみである。この制度からも、また一元型議会制政府を導入するとの基本思想から  
しても、連邦宰相の責任が連邦議会に対するものであるのは明らかである。問題は、連邦大臣は誰に対して責任を負っ  
ているのである。つまり、基本法の構造からして、連邦大臣は連邦議会ではなく、自分たちの任免権を實質上一手  
に握ることになった連邦宰相に対して責任を負っていると解することが可能となった。

議会評議会での制定過程を見ると、まずワイマール時代の慣行にもかかわらず、「政府」の不信任ではなく「宰相」  
の不信任が規定されたのは、後任宰相の選出を不信任の要件とすることに最初から広い合意があったためといえる。  
しかし、これにより政府全体が交代するという効果は同じであるため、あまりこの違いが意識して論じられることは  
なかったようである。もともと、ワイマール時代のグルムの主張のように連帯責任を導入するという案も提起されな  
かった。多くの者はやはり戦前の現実のほうに問題があると考えていたのであり、ワイマール憲法の「宰相原理」「所  
轄原理」の個別権限・責任自体は基本法に取り入れてかまわないと考えていたようである。重要なのは個別の大臣へ  
の辞職を強制する効力を持つ不信任の是非であり、これについては、当初は大臣が議会に対して個別責任を負う以上  
は議会は彼を不信任しうるとすべきだとの考えもあったが、安定した政府を作るといふ基本思想からこの案は採用さ  
れなかった。にもかかわらず、大臣が個別に責任を負うとの文言は削除動議を否決して残されたのである。この責任

の意味について、議會評議會での委員会報告では、それを連邦議會に對するものではなく、連邦宰相に對するものであると説明している。ワイマール憲法で成立した狹義の意味での各大臣個別責任の概念を使うのであれば、各大臣を個別に解職できるのが連邦宰相しかない以上、この解釈しかありえない。しかし、一方大臣が議會で「政治的に演説し答弁しなければならぬ」(ルドルフ・カッツ議員の発言)責務を負うことも当然とされた。つまりかつての旧帝國時代の次官となつてしまつたわけではない。しかし、結果として宰相と大臣が議會に對して負う「責任」の強さには差があることになり、それが両者の地位の違いにも反映しうることとなつた。

六五条には入っていないが、法律案の提出はやはり政府事項とされた(七六条)。その他基本法上政府権限とされている事項は多く、宰相・大臣の個別権限に併存させて一定の権限を合議体としての政府に与えるというワイマール憲法の折衷的政府内部構造は維持された。が、上述のとおり合議体としての政府の責任、政府への(不)信任という論理はやはり取り入れられなかつたのである。もう一つ指摘しておくべきは、政府の議決を多数決で行うという条項が憲法に入らなかつたことであり、これはワイマール時代の現実を考慮して削除されたのであろう。議會制政府の経験の現れと言える。ただし、その後制定された連邦政府職務規則は、政府の議決は多数決によると規定している(二四条三項)。もちろん、この規定が現実的意味を持つかどうかは政治情勢にかかつてくるし、また、二八条二項は、たとえ閣議で反対の意見を主張した大臣であっても、議會に對しては政府の他のメンバーと一体となつてその提案を支持しなければならぬと定めている。この職務規則は、基本方針権限についてはワイマール時代のライヒ政府職務規則以上に、その遂行に努める権利と義務を宰相に与えている(二条二項)。これは、ワイマール時代の學説が宰相に認めていた所轄行政への警告権を明文化したものだと言える。更に連邦大臣の責任の相手が明示されず、しかもそ

れが大臣ではなく連邦宰相の章に、宰相の定めた基本方針が大臣によって「自らの責任で」実現されるという文脈で規定されている点で特徴的である（一条）。大臣の公の発言は基本方針に合致する必要があるとの規定もあり（二条）、明らかに大臣に対する宰相の地位の高まりを反映した規則となっている。しかし、この規則には別な観点からの条文もあり、それも含めて注目すべき点については後述する。

とはいえ、ワイマール時代の実例からしても、このような制度上の相違がただちに大臣の地位低下を招くとは限らない。戦前と同様、多数政党の協議で政権が決まるのであれば、宰相の地位と大臣のそれとは事実上同列のものとなってしまうだろうからである。ところが戦後西ドイツはこの道をたどらず、初代連邦宰相コンラート・アデーナウアーが「宰相民主政」と呼ばれる強い指導力で政治をリードすることになった。この力を彼はどのようにしてつかんだのか。

アデーナウアーが党首として約一五年間率いたキリスト教民主同盟（CDU）は、戦後かつての中央党を母体としつつも、かつての小党分裂を克服するため新たに両宗派を糾合することを目的として結成された政党である。アデーナウアーはカトリックの強いケルンの元市長という経歴を持っており、戦後の政党再建期にいち早く同市を含むイギリス占領区のCDUの結党をリードした。彼は議会評議会でも議長を務め次第に西ドイツ政界の中心人物となっていた。とはいえ、CDUは各地で半ば自然発生的に成立した政党であって集権的性格はもっておらず、一九四九年の第一回連邦議会選挙の時にはまだ全国組織もできていなかったから、アデーナウアーの地位も不安定なものであった。この選挙では（各州ごとの五％条項にもかかわらず）一一もの政党が議席を得たのであり、ワイマール時代とそれの限りでは変化はなかった。ただ、CDU／CSUが社会民主党（SPD）をわずかに上回って第一党となったこと



は、ブルジョワ政党的の分裂によつてSPDが相對第一党となるのが通例であつたワイマール期との政党分布の変化を予想させるものではあつた。選挙後は相對第一党のリーダーであるアーデナウアーの連邦宰相就任が確實視されたが、しかしCDU/CSUだけでははるかに過半数にはとどかず、またナチスの生々しい記憶から民主主義を極右・極左政党から守ることが重大な課題と考えられていたことから、SPDとの大連立を主張する者が党内にもいた。しかし、ここでアーデナウアーは最初の重大な決断を行つた。つまり、彼は大連立ではなく小政党である自由民主党(FDP)、ドイツ党との連立を選び、その結果、連邦宰相への選出はわずかに一票差のものとなつた。このように、アーデナウアーの出発は非常に危うかつたのだが、同時にこの選択は結果的には極めて重大な効果をもたらした。つまり、これにより西ドイツの政治がCDU/CSU対SPDという二極対立へと収斂する端著が与えられたのであり、かつ政権内でのアーデナウアーのリーダーシップが確保されることになつた。

まだCDU自体も強大ではなく、またアーデナウアーが選挙で宰相候補として宣伝されたわけでもない第一次政権において彼が強いリーダーシップを發揮し得た理由としては、「内閣の中には、政治家としての経歴や權威の点においてアーデナウアーに比肩する人物を見いだすことはできない」という事情（これはもちろん、SPDと連立を組まないという選択の結果であつた）ももちろんあるが、しかし決定的だつたのは西側三か国の占領下から主權を回復し、西ドイツの進路を決定していくという当時に特殊な課題であつた。彼はすでに初めての施政方針演説において、西ドイツはまだ外務省を持たないが、逆説的にも内政問題が今日ほど外国との關係によつて規定されている時代はなかつたことを指摘した上で、これらの対外關係事項は「連邦宰相府の中に設置される官房において總括されるでしょう」と述べていた。まず、彼は宰相就任後連合国にドイツ側の交渉權限を自分のみ集中することを認めさせた。一九五

一年に外務省設立が許されると同時に外務大臣も兼務する。こうして彼は国民の前に、連合国に対してドイツを代表して交渉する唯一の者として現れることになった。そして、この権限は当然他の大臣に対しても宰相の地位を高めることになった。彼は交渉のためとして各省庁の細かな情報を自分に届けさせ、また連合国の意向を援用して大臣を規律した。アーデナウアーは、「占領法規が基本法に優越する」という事態を「チャンスとしてとらえ」、「連邦宰相の基本方針権限を決定独占へと変化させた」とすら言われる所以である。

一九四九年の選挙での最大の争点が経済問題であり、SPDとの連立拒否の理由も表向きは経済政策での対立であったにもかかわらず、宰相就任後彼はほとんど外交に専念する。そして、断固たる西側への統合路線においてこそ、アーデナウアーの個性は存分に発揮され、しかもSPDとの政策上の差異が明確になっていくのである。当時はまだドイツの東西分裂は始まったばかりであり、SPDは統一への可能性はまだ存続しているとして、それを塞いでしまふ西側一辺倒の外交、とりわけ西側の一員としての再軍備には激しく反対していた。これに対しアーデナウアーは再統一の可能性は当面なく、むしろ東の軍事的脅威への対応が緊急の課題であると考え、西欧軍の枠組みの中の再軍備によって西ドイツの占領国からの主権回復を引き出すという方策を取った。一九五〇年、朝鮮戦争勃発の衝撃の中で、アーデナウアーは大臣に一切の協議なくドイツ再軍備を決定し、連合国との交渉に入ったのである。大臣は、「朝刊で、宰相の独断での提案についての記事を見つけた。」（いわゆる、単数でいうところの「孤独な決断」）アーデナウアーは、再軍備に反対する内務大臣グスタフ・ハイネマンの辞任の脅しに対しても自らの主張を貫き通した。<sup>10</sup> このような、アーデナウアーが決定してそれへの追隨を大臣に求めるというのが、彼に特徴的な政治スタイルであり、これがアーデナウアー政権を「宰相民主政」と呼ばしめた最大の理由であった。ザール問題、イスラエルとの補償交渉、

経済面での西側統合などの諸外交課題も、すべてアーデナウアーの強力な指導によって、基本路線が決定されていた。ここでも、占領国との交渉を一手におこなうという権限の有利さが絶大な効果を持ったのはいうまでもない。このように、戦後西ドイツのヨーロッパにおける地位を二から決める作業を、激しい反対を押し切って独自に行ったアーデナウアーは、だからこそ一九五三年の選挙での勝利を自らの外交政策を支持する国民表決であると自賛することができたのである。他方、SPDはとりわけ党首クルト・シューマツハーがアーデナウアーの外交政策を厳しく批判することで支持を得ようとしたが、期待に反してそれはむしろCDU/CSU内および連立与党間の結束を固めアーデナウアーの権力基盤を強化する効果をもち、またSPDを野党としての地位に固定する見方が広まってしまった。更に運の悪いことには、長命だったアーデナウアーと異なり、彼と論戦を繰り広げたシューマツハーは一九五二年には死んでしまい、次の党首には一般国民にはアビールの乏しいエーリッヒ・オレンハウアーが就任していた。そして、再統一の可能性は時とともに薄らぎ、それとともにSPDの主張の説得力も薄れていったのである。<sup>ii</sup>

アーデナウアーが政治をリードしえたのには、さらに組織的な基盤も大いに貢献していた。それは、先の演説中にも登場した連邦宰相府 (Bundeskanzleramt) である。行政機構を二から再建するという稀有の機会に恵まれたアーデナウアーは、他の省庁に対し自らの「基本方針権限」を実効あらしめるため、連邦宰相府に各省庁の所轄領域をそれぞれ担当する「担当官制度」(Referentensystem) を採用した。つまり、連邦宰相府は (日本の総理府や内閣官房とは違い) 他の全ての省庁から情報を集めて基本方針決定を補助し、その実現を他の全ての省庁に対して監視する権限を持つものとされた。「事物的な所轄任務を持たなかったかつてのライヒ宰相府 (Reichskanzlei) とは異なり、グロプケ (注―当初より連邦宰相府の組織・人事を担当し、後に同府次官ともなったハンス・グロプケ) は宰相府に (時

とともに増加する）質の高い担当官を配置し、彼らはそれぞれ省庁行政の重要な領域全てを調整し、監督した」とりわけ外交・防衛問題が一手に連邦宰相府で扱われたことは、「直接、宰相の権力拡大を意味した。」まさにこの強大な連邦宰相府こそ「宰相民主政の統治スタイル」を体現していた。各省庁の官吏は恒常的に連邦宰相府との接触を求められ、そこで集められる情報が、大臣を無視して宰相が決断することを可能にした。アーテナウアーの占領国との交渉に同席しえたのも連邦宰相府の官吏のみであり、各省庁はそれに依存せざるをえなかった。<sup>12</sup>

アーテナウアーによるこのような行政組織編成に根拠を与えたのは、ボン基本法の下ではかつてライヒ大統領が持っていた組織編成権限は連邦政府に移っており、しかも連邦宰相の基本方針権限はこの点にも及ぶとの考えであった。つまり、行政組織の権限・構造の基礎的部分は宰相が一人で決定できるということになる。<sup>13</sup> この考えは一九五一年制定の連邦政府職務規則にも取り入れられ、各大臣の所轄事務は原則として宰相が決定することになっている（九条）。そして、基本方針決定が宰相単独に与えられた権限である以上、当然そのための組織を形成する権限が宰相にはあると考えられたのである。この宰相の組織権限は、ワイマール時代に比べて宰相の権力が増大したことを端的に示すものであり、しかもアーテナウアーはそれを最大限に活用したのであった。

四年後の一九五三年に第二回の連邦議会選挙が行われたが、この選挙は第一回とは全く様変わりしていた。CDU／CSUは四五・二％という得票率をあげ、議席のほぼ半数を得る。その選挙戦術はアーテナウアー政権の存続による政治の安定を主張し、SPDを正面から攻撃するものであった。「一九五三年の連邦議会選挙は、人物へのプレビシットとなったドイツで最初の選挙であり、CDUは選挙を『ドイツはアーテナウアーを選ぶ』というモットーで戦うことでこの傾向をとらえた」<sup>14</sup> 選挙後も、もはや大連立は全く問題とならず、小党との連立政権でのアーテナウアーの

權威もはや揺るぎないものとなった。「アーデナウアー選挙」の度合いは一九五七年の第三回選挙では更に強まり（有名な「実験はなしだ」とのキャッチフレーズは、このときアーデナウアーの肖像を大きくあしらったCDUのポスターに書かれたものであった）、CDU/CSUは五〇・二％という驚異的得票率で議席の過半数を確保し、ドイツ議会制史上初の単独政権を成立させるのである。一方SPDの得票率は三〇％付近で伸び悩み、両党の差はどんどん開いていった。こうして一九五〇年代のドイツにおいては、党優位制が定着したのである。

CDU/CSUという新しい政党が戦後西ドイツに定着した最大の要因が、当初より政権を担当しつづけ求心力を保持しえた事実にあるのは明らかである。しかし、同党が多様な思想・利益の集合体である以上、細かな政策上の一致を図ることはできず、必然的にアーデナウアーという個性と、彼と結びついた単純なメッセージ（共産主義の脅威など）を前面に押し出すことになった。このように、大政党的リーダーが宰相となり、かつ彼個人が選挙戦の最大の焦点となるというのは、ドイツにおいて全く新しい現象であった。そして、彼はむしろこのような状態を自らのリーダーシップを発揮するために好都合なものと考えて、党機構を整備しようとはしなかった。このため、特にCDUはあたかも「宰相の道具」として、選挙で多数をとってアーデナウアーに宰相の地位を保障するために存在する組織であるとの印象を与えた。この「ドイツの多党制状況から離れイギリスのシステムに類似した国家と党との二重指導」により、アーデナウアーの優越的地位は確立された。多くの選挙民はアーデナウアーを宰相に選ぶために、投票用紙でCDUに印をつけるのであり（宰相選挙（Kanzlerwahl）、与党議員・大臣は政治的にアーデナウアーに依存することになる。まさにこのような政党のあり方こそ、世界観政党的分裂に悩んできたドイツにおいて全く新しい現象であった。「ドイツは一九五三年にアーデナウアーを選んだ。そしてこれにより同時にワイマール共和国の政党タイプ

から離れたのである。」初めて「国民党」が誕生したのだった。<sup>16</sup>他方、連邦議会選挙が連邦宰相アーデナウアーへの信任投票と化していった現実<sup>17</sup>に直面して、SPDは五〇年代末からようやくこの論理に従った選挙戦略を立て始めることになる。

## 第二節 基本法解釈をめぐる論争

このようなアーデナウアーの政治指導は、ボン基本法の宰相権限と調和するのだろうか。前述したハイネマンの辞任にしても、再軍備に対する見解の対立とともに、実は治安問題という内務大臣の権限に属する事項を含む問題が自分には相談されずに宰相によって決定されたという「アーデナウアーの統治スタイル」に対する怒りが大きな原因となつたのである。<sup>17</sup>連邦宰相府が強大な権限をもっているといっても、むしろ規範的に言えば連邦宰相府の情報収拾・監督は宰相の基本方針権限のために限定されており、連邦宰相府は他の省庁の上位に立つ「上級省」ではない。「宰相の優越的権限に対して大臣の所轄における自立性から引かれる限界は、連邦宰相府に対してもますますもって妥当する」<sup>18</sup>問題は、アーデナウアーがこの限界を守ろうとしていたのかということであり、彼の権力行使に批判的な学説は、その政治を権威主義的であると批判した。カール・レーヴェンシュタインがアーデナウアー統治を「政策決定（を）、内閣のワンマン的な首長たる宰相が専権的におこなう」「民主的権威主義」だと批判したのはその代表的な例である。<sup>19</sup>「宰相民主政は、本来の、厳格な意味での民主政とは異なつたものである」というのが、当時この単語に込められていた意味であつた。<sup>20</sup>そしてこの批判は、基本法解釈においては基本方針権限の理解に反映された。ヴェルヘルム・ヘンニスによれば、アーデナウアー時代の「基本方針権限についての研究の主旋律は、大体において宰相を枠

に閉じ込める努力であり、それは「基本方針」概念の狭く厳格な解釈によつてか……、基本方針権限の名宛人の狭い制限によつてか……、宰相原理に対して連邦政府の憲法上の秩序をつくつて他の原理の価値を上げることによつて……めざされた。<sup>21</sup>」その代表的なものが、戦後西ドイツ憲法学をリードしたテオドル・マウンツらの学説である。

マウンツによれば、「基本方針とは、その本質から言つて大臣および省による実行をねらいとする一般的確定を含んでいなければならない。……すでになされた決定とは別個に孤立してなされる個別措置は基本方針ではありえない。例えば……一回限りの外交上の意見表明などである。」基本方針は形式的に確定されなければならないのであつて、すでに一般的規範として存在する基本方針に基づかなければ、大臣への指示も許されない。基本方針は「あらゆる一般的規範が規範制定者に対してそうであるように」、きちんと変更されるか廃止されるかしていい限り、政府の長をも拘束する。「それは連邦大臣に対してのみ妥当するのであつて、国家行政全体に対して直接妥当するのではない。」「基本方針」という概念は、それが扱う問題についても、個々の連邦大臣の独自行政に対して十分な余地を与えることを含意している。その限りで、それは大綱法 (Rahmengesetz) に似る。」基本方針は政府決定には優越するが、それ以上の形式的・内容的制限内でのことであり、宰相の決定がこの限定を越えて大臣・政府の権限を侵害する場合には、連邦憲法裁判所への提訴が可能である。<sup>22</sup>

同じく基本法解釈のオースドクシーを形成したマンゴルト・クラインのコンメンタールにおいても、基本方針は一般的規範としての形式を持ち、その実現に際し大臣に裁量の余地を与えるものでなければならぬとしている。また、何が基本方針の内容となりうる事項かについての判断も連邦宰相に委ねられているとの見解は、大臣の独立責任性を

侵害するとして退けられ、しかも大臣には自分の所轄事務に関する基本方針決定に際して影響力を行使する権限があるとされる。「連邦宰相の絶対的な『孤独な決断』」は許されない<sup>23</sup>。また、一般規範性の必要をともに主張した上で、基本方針権限は政府事項での合議を拘束できないとする者も存在した<sup>24</sup>。

これらの見解はワイマール期には（グルムを除いて）見られなかったものであり、明らかにアーデナウアーの政治指導へのリアクションと考えられる。基本方針が一般的規範でなければならぬという制約は、現実には行使されていないその権限の意義を強調していたワイマール期の学説には思い浮かんでいなかった。「孤独な決断」によって政治を決めていく宰相の出現が、そのような制約の必要を感じさせたのであろう。ワイマール期とは学界の関心の方向が一八〇度変わったのである。ただし、基本方針Ⅱ一般的規範というのはライヒ政府職務規則の基本方針観を引き継ぐものであるが、実は連邦政府職務規則も基本的に同様の規定のしかたをしており、その意味で規則上の根拠もあるとはいえるのである。前述のとおり、これらの規則が前提するような、基本方針を一般的規則として制定するという慣行はワイマール期には成立しなかったが、それは宰相が多数の連立政党の合意に拘束されていることの現れであった。アーデナウアーもそのような規範を制定はしなかったが、その現実の意味は、アーデナウアーが既存の規範にとらわれず自らの政治指導をおこなえるということに変化していたのである。

基本方針Ⅱ一般的規範との考えからすれば、そもそもこのような規範を立てずに行われているアーデナウアーの政治指導は押し並べて基本法違反ということになる。ところが、アーデナウアーは自分の決断を大臣に認めさせる際、めつたにそれを基本法上大臣に遵守義務がある「基本方針」であるとは明言しなかった<sup>25</sup>。宰相個人には基本方針権限しかないのだから、彼が言おうが言おうまいが、彼の決定が大臣に対して告げられるときには基本法上は基本方針権



限の発動とみなさざるをえないのだが、しかし彼は基本法の權威によってではなく、自らの政治力によって自らの決断を貫徹していったのだということになる。そして、彼にそれだけの權威を与えた最大のものは、第一次政権では上述の特殊事情であったが、第二次政権以後は明らかに「アーデナウアー選挙」での勝利であった。「宰相民主政」という概念自体、一九五三年連邦議会議選の結果への驚きによって決定的に人口に膾炙するようになった。<sup>96</sup> だとすれば、選挙で事実上宰相として信任された彼が政治の全般的決定を行うというのは、なんら權威主義的との批判を受けるものではないのではないか。そして、政治指導とは一般的規範の具体的適用というような形式を踏んで行われるようなものではないのではないか。このような問題意識から、アーデナウアー宰相民主政をむしろドイツ民主主義の進歩ととらえようとしたのが、皮肉にも一九六〇年代末まで一貫して熱心なSPD黨員であったヴィルヘルム・ヘンニスである。

ヘンニスは、すでに一九五〇年代において、宰相民主政をイギリスとの比較によって正当化していた。彼によれば、アーデナウアーの「宰相民主政」は、イギリスの内閣統治に対応するものであって、決して反民主的と性格付けるべきものではない。そこでは、選挙で勝った多数党の指導者が自動的に首相となり、「主権的に政治の基本方針を確定し」、また人事権を行使して自らの内閣を作り上げる。議会での多数党の任務は政治を決定することではなく、野党の攻撃に対して政府を支えることであり、首相が最終的な政治決定を行いその責任を負うことは一般に承認されている。この議会制政府の論理からすれば、アーデナウアーが党・議会を軽視しているといった批判もあたらないうことになる。むしろ問題は、当時のドイツにおいて与野党逆転の可能性がなく、国民に「現実の選択の可能性」が与えられていない故に、自らの考えで統治し選挙においてその成果を他党の対案と政権を賭けて競うという「責任ある

政府のシステム」が機能していないことであつた。さらにヘンニスは、アーデナウアー辞職後に連邦宰相の基本方針権限について特に小著を刊行して次のように述べた。国家任務の増大した現代において、国家の指導は合議体では不可能となり、一人の手に集中する傾向をもつ。そしてこの単独の指導は立憲的民主政が求める政治責任の明確化にも資する。この傾向はイギリスに典型的に見られるが、連邦宰相に基本方針権限を与える基本法も、まさにこのような指導を望んでいるのである。マウンツラの「実証主義的解釈」では、「政治的定式」である「基本方針」の意味を全くつかまえることができないのだ。これを連邦と州の権限配分に関する大綱法と類似したものと考えるなど全く見当外れである。しかし、最終的に連邦宰相が自らの政治指導を貫けるかは、その能力による所も大きい。そのためにはレトリックの能力とともに威信も必要である。威信を与えるのは、国民から選挙で選ばれることと業績によるプロの世界の評価とがあるが、アーデナウアーは両方の点ですぐれた政治家であつた。<sup>26</sup>

このヘンニスの批判は、ルートヴィヒ・エアハルトの政治指導力の欠如への批判を含んだものであつた。自らの大統領立候補騒動やシュビーゲル事件など晩年の失政で権威を落としたアーデナウアーであつたが、辞任を余儀なくされたのは、一九六一年の連邦議会選挙でCDU/CSUが過半数を失い、しかもFDPが連立条件としてアーデナウアーの任期中退陣を求めたからであつた。アーデナウアーは後任にエアハルト以外の人物を望んでいたが、奇跡の経済復興の立役者として国民の人気の高い彼を党の側が宰相に求めたのであつた。アーデナウアーの権力基盤も、彼の権力がなくなるや、「勝てる顔」を立てようとする固有の動きを見せるのである。エアハルトは前任者との違いを際立たせるため、自ら「国民宰相」(Volkkanzler)と名のり、閣議を重視する方針をとつた。ところが、この政権は閣内不一致に悩まされつづけ、わずか三年でFDPの連立離脱により崩壊してしまふ。この不安定さは、アーデナ

ウアーの政治指導能力の高さを改めて思い起こさせることとなった。

こうして次第に、宰相が基本方針として一般的規範を制定するという慣習が成立しなかったことを所与とし、にもかかわらず一定の政治的指導を連邦宰相がおこなうのが望ましいとの見解が広まってくる。特に權威主義的政治指導が多くの論者を宰相への制約の強調へと走らせたアーデナウアー時代が終わると、連邦宰相の政治指導をより現実的に把握することのできる基本方針理解が主流となる。ヘンニスの小著は時期的にもその転機を示すものであった。その後の文献では、たとえばユンカーによれば、規範の定立とその執行という図式は権力分立理論からの類推であるが、政府による統治内部においてそのような区分は成立しない。基本方針決定とは規範設定ではなく政治的決定であり、特定の形式を必要としない。「対象が国家全体の方向を決めるような政治的重要性を持っているのであれば、基本方針権限はそれについての個別決定の権限も含む。」<sup>29)</sup> そもそも多くの場合、基本方針は紛争が生じた後、事後的に連邦宰相から示されるものである。基本方針に含まれるかどうかの基準は、形式ではなく国家にとっての政治的重要性であり、アーデナウアーの指導が問題だったのは、彼が政府のあらゆる決定に口を出し、大臣をあたかも行政官のように使っていたからである。このように、基本方針の限定を形式には求めないというのは現在では通説化している。<sup>30)</sup>

更に、宰相の基本方針権限を強く認めるべきだという一つの論拠とされるのが、議会との関係での連邦宰相と連邦大臣との地位の違いである。これにつき、かつては連邦大臣の責任の相手は連邦議会ではなく連邦宰相である、との見解が「通説」とされていた。<sup>31)</sup> 議会は大臣を批判することはできるが、それは本条文での責任の意味ではない、とされた。それは、個別不信任できない以上個別責任を負うとは言えないという、狹義の責任概念に基づくものであった。その後、ワイマール憲法での概念の使用法の拘束が薄まるにつれ、かつての旧帝国憲法下でのもちろん辞職を強制で

きない宰相の責任も自由主義派によって議会への責任と解されていたこともあって、責任を広義の意味で用いてもよ  
 いと理解が広まってくる。これは、大臣の負っている法的義務の内容を変えるものではないが、やはり大臣の独立  
 性を明確にしようとの意図にでる説明であるともいえる。

しかしいずれにせよ、連那宰相と連那大臣が議会に対して過つた責任を負っているという制度は変わらない。この  
 制度では、議会から直接不信任されるのは宰相だけとなっているため、宰相は大臣の仕事を議会からの決定的な批  
 判を浴びることのないよう留意せざるをえない。ワイマール憲法では、制度上は「基本方針の範囲内での仕事は大臣  
 の責任であつて、不満なら議会が辞めさせればよい」と言えたが、基本法ではそうはならず、議会の攻撃の矛先は大  
 臣の職務であるうと最終的には連那宰相自身に向けられる。それゆえ余計、内閣行政の範囲内のことであつても、政  
 治的意義のある事例については宰相の権限が及ぶと考へておかなければ、権限と責任の不一致が生じてしまうことにな  
 る。もちろん、そうはいつても宰相が行政上の指揮監督主体をおこなえるわけではなく、それは大臣に留保されてい  
 るが、「個別事例での内閣大臣への基本方針」は不可避となる<sup>34</sup>。実はアーデナウアー自身、この基本法の構造を自ら  
 の権限拡大に意識的に活用していた。そもそもボン基本法は宰相を強めることで政府を安定させようとしたのであ  
 り、この考慮は基本法の基本理念の現れと言えるものである。それが当初表立って言われなかつたのは、アーデナウ  
 ーが「内閣のまとまりにも当時のドイツ人に強烈だったためであらう。また条文の由来をたどれば、既述のようにプロ  
 ンツ、ザクセン、バイエルン、プロシヤの各州の憲法に、その対議会責任の実質化という目的を持っていた。この趣旨からすれば、政治指導の  
 権限を、内閣に与えないことは、逆に議会による責任追求にマイナスに働くことになるはずである。宰相が政治  
 的に必要な決断の権限を（ただしそれのみ）もち、議会は個別の大臣は辞めさせられなくても宰相がなすべき政治的決

断に対しては辞職を強要する不信任を決議することができるといふのが、ボン基本法下の議会制政府の構造といえる。

### 第三節 アーデナウアー後の宰相と政府

しかしそうすると、たとえ宰相の権限—権限を認めないとしても、政治的重要性の判断に際してその裁量が広く認められることは不可避であるから、法的には各大臣の独立性は大きく限定されることになる。とはいへ、ワイマール時代同様、議会制政府において各大臣は単なる「専門家」ではありえないから、大臣が宰相の下級機関となってしまうといった危惧は現実的ではない。むしろ、現実に宰相がやはり「政治家」である大臣たちに対して基本方針権限を行使できるかは、政治情勢に依存するところが大きいのはすでに明白であろう。とりわけ連立政権では、大臣を出す各党の意向が無視できない。皮肉にも連邦宰相の基本方針権限が広く認められるに至ったのは、上述のとおりそれを駆使していたアーデナウアーの引退後であった。現実にはエアハルト以後の連立政権においては、連立与党間の調整の困難さが強まっていった。こうして、宰相権限に一応学説上の決着がついた後、むしろそれと合議体政府の権限との関係が再び議論の焦点となるのである。

通常、連立政権においては連立与党間の合議が重要になるのは必然的である。これは政府の内部構造としては、やはりグルムが主題としたように宰相の基本方針と政府合議事項との関係の問題となる。これについては、既述のとおり基本方針権限の実効性確保のための必然より、アーデナウアー時代から前者の優位を主張する学説が多かったのはあるが、しかし奇妙にも連邦政府職務規則は「一般内政・外交的、経済的、社会的、財政的もしくは文化的に重要な事項全ては、連邦政府に、審議および議決のために提示されるべきである。」(一五条)という、ワイマール期より

も政府権限を強めるような規定すら持っている。これによれば、連邦政府は憲法・法律上の権限をはるかにこえて、政治的に重要な事項——これは連邦宰相の基本方針権限の範囲と重なる——全てについて議決まですることができることになる。アーデナウアー時代に政府重視の姿勢を示すために作られたこの条文により、規則上は「基本方針権限が非常に制約される」ことになるため、政府権限の規則による拡大には憲法上の疑義も指摘する声もある。<sup>35</sup>つまり、あらかじめ基本方針がはつきりしていれば政府合議もそれに拘束できるが、上述のとおりむしろ通常は事態を把握してから宰相の考えが示されることが多い。ところがその前に合議がなされ政府としての決定までされてしまつては、基本方針権限の意義が薄れてしまうであろう。宰相個人の基本方針権限と合議体政府による政治決定という、相異なつた由来に基づく原理の併存は、こうして現在のドイツの政府内部構造において法的には解決の困難な事態を招いているのである。

にもかかわらずこの条文が存続しているのは、それが連立政権においてもつ意義ゆえであろう。実際、ワンマンと言われたアーデナウアーも、政府を重視する姿勢を常に示しつつ、反対する大臣に対する説得においては自らの意見が政府の見解でもあることを強調していたと言われる。<sup>37</sup>アーデナウアーという強烈な個性が去つた後には、連立政権における与党間の恒常的調整の必要がよりクローズアップされるにいたるのも必然的である。六〇年代半ば以降、CDUに対し、FDPのみならずアーデナウアーには従順であつたフランツ・ヨゼフ・シュトラウス率いるCSUも独自の憲法上の存在を主張し始め、連立維持の困難さは急速に高まつた。政府合議重視の必要も当然増大したのである。その後政権交代を経験した現在においても、連立与党間の調整が政治の方向を決める傾向は強く、アーデナウアー時代が遠く離れた最近の論説では、再び基本方針権限が宰相によつて行使されなさすぎであるとの指摘が目につ

くようになってきている。<sup>38)</sup>

とはいえ、アーデナウアー以後の(西)ドイツ連立政権における宰相の地位がワイマール時代のそれほどまで下がってしまったということではない。まず、アーデナウアーの造り上げた制度的枠組みの持続的影響は残っている。「アーデナウアーは、彼のスタイル、権威、増大したプレステイージを通じて、与えられた(権限の)枠を使い切り、さらにそれを拡大した。それ故、彼より弱い後継者たちも宰相体制の実務を用いることができたのである。」とりわけ、連邦宰相府優位の行政機構は(西)ドイツの統治スタイルを特徴づけ、「宰相民主政」的なものをエアハルト以後まで語ることを可能にした。<sup>39)</sup> 加えて、連邦宰相府の中に連邦諜報部が存在し、その他に連邦政府プレス・情報府も連邦宰相に直属している。これら組織もアーデナウアー時代の遺産であるが、これにより、宰相は公然・非公然の情報政策を今も直接行うことができる。<sup>40)</sup> また、宰相はワイマール時代と違って独自に組織権限を獲得しているから、連邦宰相府以外の、大臣が所轄する官庁の組織にも手を触れることができ、政府が全体として宰相の指揮下に形成されることのできるのである。この「自分の政府」をつくる宰相の権限は基本方針権限の重要な補助権能とみなされている。<sup>41)</sup>

しかし、より重要なのは、アーデナウアーが選挙の焦点になることよって始まった、連邦議会選挙の「宰相選挙」(Kanzlerwahl)化であり、これにより宰相は選挙で事実上直接選ばれることになり、連立交渉の対象ではなくなつた。これは、ワイマール時代に対する劇的な変化である。この変化を見るためには、アーデナウアーに対する手段を模索しつづけたSPDの一九五〇年代末からの行動を簡単に知る必要がある。

一九五七年までCDU/CSUとの差を離される一方だったSPDの最大の転機は、もちろん一九五九年のゴードスベルク綱領であり、これにより自らも「国民政党」として国民の広い支持を集めることが目指された。アーデナウ

ア一が築いた西側統合路線が基本的な受け入れられ、C D U / C S U との基本的な政策の違いはなくなり、S P D の政権参加の現実性も増した。しかし、そうなる選挙戦において両党が立てる顔の持つ意味はますます重くなる。S P D はここでも大きな変化を見せた。一九六一年の選挙で同党は初めて「宰相候補者」(Kanzlerkandidat) を党首オレンハウアーとは別に選んだ。それが当時西ベルリン市長であったウイリー・ブランドであり、S P D は同選挙を奪ったア一テナウアーが若きブランドかの選択たとして戦ったのである。ヘンニスは、S P D はこの選挙で初めて本気で政権交代を目指したのだと述べ、制度的には各議員を選ぶ連邦議会選挙でア一テナウアーと戦うために特に「宰相候補者」を擁立したことは「連邦共和国の憲法政治の実情の承認」であったと述べている。S P D は、議会選挙の宰相選挙化の傾向に自ら乗り、むしろそれを促進することで政権への道を歩もうとしたのである。これ以後、C D U / C S U と S P D はそれぞれ宰相候補者を決めて連邦議会選挙に臨むという慣習が成立し、その決定に際しては選挙を有利に戦えるということが最も重要なポイントとなる。一九六一年選挙でS P D はC D U / C S U との得票率の差を一気に半分の約九割にまで縮め、一党優位体制変革への足掛かりを築いたのである。もう一つ指摘しておくべきは、この選挙で両党とF D P 以外の政党が連邦議会から消え、一九八〇年代に緑の党が参加してくるまでの三党体制が成立することである。一九六五年のエアハルト対ブランドの選挙では、選挙に勝てる顔として宰相に担がれたエアハルトがその国民的人気を示してC D U / C S U の得票率をのぼすが、S P D はそれ以上にのび、両者の差は更に縮まった。その後大連立を経て行われた一九六九年の選挙で両者の得票率の差は四割を切り、しかもブランドはF D P との連立交渉を成立させてついに連邦宰相の座につくことになる。連邦宰相ブランドは積極的な東外交によって「かつてア一テナウアーが外交で地位を築いたのと同様に注目を一身に集め、しかもア一テナウアーが脇においたナチスの



過去の克服のための努力によっても高い権威を獲得した。一方で彼はホルスト・エムケを連邦大臣の地位をもつ連邦宰相府長官として連邦宰相府をさらに強化し、自らの権力基盤を固めた。一九七三年の戦後初の連邦議会解散に続く選挙は、このノーベル平和賞受賞者ブランドが最大の焦点であり、「宰相への投票者」を引きつけたSPDがついに過半数でCDU/CSUを抜いて第一党となり、FDPとの連立政権の基盤を安定させた。<sup>40</sup>

この間の発展のなかで重要なのは、連邦議会選挙で「宰相候補者」を選出して戦うのはCDU/CSUとSPDの二党だけであつて、つまり政党分布が二ブロック化したことが明確になつたということであり、しかも唯一の小党であつてキヤステインブホトドを掲つてゐるFDPに対しては、選挙の前にどちらと連立するかを明確にすることが求められることになつた。すなはち一九七六年の任期途中での大連立は非常に激しい批判を生んだが、これはライマール時代や連邦共和国発足当初には大連立こそ民主主義を守るとの意見が有力であつたことに比べ、有権者の意識の變化を示してゐたと言へる。「ボン・ワイマールでは昔ながらのものであり、市民のあいだに、根一的政府形態の基本思想がすでにどれだけ深く根づいてゐたか」が小さなものである。また、エアハルトまでは連邦レベルではFDPはCDU/CSUとしか連立しないと想定されてゐたので、それが政権の組み合わせにもつ影響力はあまり問題とならなかつたが、一九六九年の選挙の後に、大連立で政権ができたことはCDU/CSU側には政権を不当にさらわれたとの思いをいだかせ、特にFDPが民意を裏切つたとの批判が強くなされた。しかし、にもかかわらず党籍変更者を取り込んだCDU/CSUが任期途中になした建設的不信任の試みは、正当な政権奪取の方法ではないという印象を強く与えた。ヘンニスによれば、それはすでに「選挙民が自分たち自身で政府を選出する地位にある」ことを認識してゐるからであつた。ブランドは政権の危機を選挙に訴えることで解決しようとした。彼は大臣をわざと反対させること

で自らへの信任動議を否決し解散への道を開いたのであるが、この憲法の「操作」が国民に広く受け入れられたのも、政府をつくるのは選挙民であるとの観念の定着を物語る。この一九七二年選挙の際には先の批判に鑑み、FDPはSPDとの連立継続を選挙前に確約した。ヘンニスはこれを「この選挙の憲法政治的に見て最も重要な新現象」であると指摘する。これによりドイツ史上初めて、「イギリスを模範とする択一的二グループシステム」が誕生し、政府をつくる機能がはっきりと選挙民に移つたのである。選挙での最大の焦点は各党への議席配分というより二グループのどちらが過半数の議席を獲得するかに置かれることになる。こうして与党と野党の地位の決定という「重要な憲法上の機能の選挙民への割り当てが実現するところでのみ、民主主義の枠内での正確な意味での責任ある政府形態（responsible government）が語れるのである」<sup>14</sup>

こうして、（西）ドイツの連邦議会選挙は、どのような連立の可能性があるかが選挙前に確定しており、しかも各ブロックが勝利した際に誰が連邦宰相になるかも明示されているという状況で行われるのが通例となつた。この特徴が良く現れたのが一九八〇年の連邦議会選挙であつた。当時SPDへの支持は低下しつゝあつたが、CDU/CSUにとっては宰相候補に強引に右派と評価されるシュトラウスがなつたことが致命的であり、反シュトラウス票が同党から逃げることになつた。ヘルムート・シュミット宰相は党内では孤立しつゝあつたが、広い国民的支持によつて権威を保つており、SPDはやはり彼を前面に押し出し選挙をシュミット対シュトラウスへと収斂させることで得票増を図つた。一方FDPもシュミットの人気にあやかつて、自党に投票することが党内基盤の弱い宰相の地位を確保するという宣伝をおこなつて得票をのばした。選挙結果はSPD・FDP連立の勝利と受け止められ、その論理的帰結として、シュミット政権が継続したのである。<sup>15</sup>

このような状況で、宰相は大臣と違い国民から事実上直接選ばれたことになり政党間の協議で決まるのではなく、連立政権においても宰相は優越的地位を確保できることになる。また、連立政権は宰相を出す「国民政党」と、それよりはるかに小さくしかも選挙前に連立相手を明言している小政党との組み合わせとなるから、後者の主張できることは必然的に限定される。<sup>46</sup>これが、その基本方針権限が現在でも価値を失っていない政治的な理由と言える。そしてだからこそ、一九八二年のFDPの連立組み替えが選挙民への「裏切り」だと批判され、新連邦宰相ヘルムート・コールは、与党議員を棄権させて自らへの信任動議を否決するという、一九七二年と同じく基本法の規定への適合性を疑われる連邦議会解散を行わざるをえなかった。この政権交代は「基本法の主として代表制的な手続規則」上は問題なくとも、「すでに定着していた宰相民主政の慣習」には合致しないと感じられたのであり、「選挙民の判断」によってコールを連邦宰相とする新政権が承認されることが求められたのである。コール自身自らの権威を確立するためには「決定的な選挙民の委託」が必要であることを自覚していた。<sup>47</sup>

この解散が提起した憲法問題についての詳述は他の研究に譲るが、宰相信任動議の否決に発する解散が基本法上認められるのは、議会多数派の持続的信任の保証が存在しない場合に限るとしつつ、その状況が存するか否かの判断において宰相に広い裁量を与えることで合憲の結論を導いた法廷意見に対し、連邦議会選挙が国民に宰相を決定する機会と感じられていることを認め、選挙を経ないと宰相が十分な権威をもてないから安定的政府を樹立できないとして解散を正当化するツァイドラー意見が注目される。政治的現実には明らかに後者の方が合致しているのであり、そもそもFDPがCDU/CSUとの連立をとりあえず暫定的なものだと表明したのも、上述のような批判が自らに寄せられたからであった。ツァイドラーによれば、ボン基本法が目指した政府の安定は、議会と政府互いの破壊的攻撃を

限定するその規定によってではなく、むしろ選挙による政権の選択によって確保されるということになる。<sup>19)</sup>

確かに、ボン基本法の運用を規定したアーデナウアー政権の安定は、選挙でのアーデナウアーの宰相としての確定という政治現実によるところが大きかった。そして、この慣行の定着後は、基本法所定の政権交代手続ですら十分な正統性を有しないと批判されることになる。制定者達が苦心して条文化した手続は、政府の安定のためにはかなりの程度不必要となり、彼らの悲願は彼らが予測しなかった形で達成されることとなった。イギリスで内閣不信任が行われなくなつたのと同様の経緯をここに見ることができるとして、この政治的安定の上で、宰相が実質的権限を振ることが可能となる。

振り返ってみれば、議会議制政府のもとでは政治の基本方針を定める政府の長の地位が高まるはずだというプロイスの予測はワイマール体制では実現しなかった。その実現には、宰相の基本方針についての責任が選挙によって判断されるという、議会の存立基礎までの視野の拡大が必要だった。この「宰相選挙」による宰相優位と連立政権の必要性とが、宰相の基本方針権限と政府合議による決定との実務上のバランスを規定することとなる。ワイマール時代に独自説を立てたグルムは、一九六五年の書物においても、連邦宰相の権限・地位の強化を肯定しつつも、政治を決めるのは連邦政府だとの説を維持している。議会議制政府の論理上、政府は単独政権であっても与党内の諸グループの支持を求める必要があり、連立政権であればなおのこと連立与党間の合意に依拠せざるをえない。連邦宰相単独で何でも決められるというふうにはなりようがないのである。とはいえ、彼もアーデナウアーと更にエアハルトもワイマール時代の宰相たちとは違い実質的に政治の基本方針を定めていることを認め、その原因を強化された権限の他に政治情勢の違いにも求めている。「宰相がコンラート・アーデナウアーやルトヴィヒ・エアハルトのように広い人気を有

し、選挙戦において「機関車」として前面に押し出されるとすれば、どの大臣も……宰相に反対することが自分の利益になるかと考えざるをえない。」議会選挙が宰相候補者への判定へと機能変化していることが「ワイマール国家の展開とは根本的に異なる」点であって基本法上の連邦宰相の地位を政治的に支えているのである<sup>30</sup>。このグルムの指摘は、ドイツの政治構造の中での宰相権限の、アーテナウアー時代という特殊な歴史的背景による限定を超えた可能性を示している。

- (1) Vgl. Wilhelm Hennis, Die Rolle des Parlaments und die Parteidemokratie, in: *ders.*, Die mißverständene Demokratie (1973), S. 75, 92; Eberhard Menzel, Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht?, in: Festschrift für Gerhard Leibholz, Bd. 2 (1966), S. 877, 881; Peter Haungs, Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZfP 1986, S. 44, 46.
- (2) Vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR NF 1 (1951), S. 1, 424, 437-440, 442-447; Ernst Ulrich Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (1965), S. 70-75.
- (3) CDUおよびそのバイエルン州における姉妹政党キリスト教社会同盟(CSU)の成立について、簡単には加藤秀治郎『戦後ドイツの政党制』二七-四三頁(一九八五)参照。
- (4) 平島健司『ドイツ現代政治』四四-四六頁(一九九四)。Werner Kaltefleiter, Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems in der Ära Adenauer, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Herg.), Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. 2 (1976), S. 285, 285 f.
- (5) 平島前掲注(4)四六頁。

- (6) Arnulf Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie (1969), S. 12.
- (7) 平島前掲注(4)四九一—五頁。Hans Buchheim, Die Richtlinienkompetenz unter der Kanzlerschaft Adenauers, in: Konrad Adenauer und seine Zeit (Anm. 4), S. 339, 348 f.
- (8) Anselm Doering Manteuffel, Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat 1991, S. 1, 7-9.
- (9) 彼の第一次政権時代の回顧録は、その大部分が占領国との交渉の場面にあてられている。『アーテナウアー回顧録Ⅰ・Ⅱ』（佐瀬昌盛訳、一九六八）参照。
- (10) Baring (Anm. 6), S. 166. 平島前掲注(4)六一—六四頁。大塚秀夫『二つの戦後・ドイツと日本』、五八一—五七四頁（一九九二）。
- (11) Vgl. Kaltefleiter (Anm. 4), S. 286; Theodor Eschenburg, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DÖV 1954, S. 201; Karlheinz Nieblaß, Kanzlerdemokratie (1988), S. 60-64: ders., Repräsentative und plebiszitäre Elemente der Kanzlerdemokratie, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1987, S. 217, 226 f. アーテナウアーの決断の例について詳くは、vgl. Jost Küpper, Die Kanzlerdemokratie (1985), S. 160-182. 当時のSPDについては、佐瀬昌盛『戦後ドイツ社会民主党史』四八一—七三頁（一九七五）参照。
- (12) Baring (Anm. 6), S. 7, 14; Karl Dietrich Bracher, Die Kanzlerdemokratie, in: ders., Zeitgeschichtliche Kontroversen (1976), S. 119, 137 f.
- (13) Baring (Anm. 6), S. 3. Vgl. Ernst-Wolfgang Bockenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung (1964), S. 139-144; Josef Kolbe, Ist Artikel 65 GG überholt?, in: DÖV 1973, S. 1, 10 f.
- (14) Kaltefleiter (Anm. 4), S. 286.
- (15) Nieblaß (Anm. 11), VfZ, S. 230 f.

- (19) Kalfeliefer (Anm. 4), S. 287-289; Arnold J. Heidenheimer, Der starke Regierungschef und das Parteien-system, in: PVS 1961, S. 241, 248-257; Eschenburg (Anm. 11), S. 200; Geoffrey Pridham, Christian Democracy in Western Germany 57-58. (1977). もちろん、CDUの国民党化の前提条件は、ナチス独裁と第二次世界大戦での敗北によってドイツの伝統的社會秩序が崩壊していたという現実である。社會の混乱のただ中にある西ドイツ國民にとって、アーテナウアーは強い指導力で秩序を回復してくれる人物と映り、支持が集中したのである。Vgl. Kalfeliefer (Anm. 4), S. 289 f.; Doering-Manteuffel (Anm. 8), S. 11-16. アーテナウアー宰相民主政が当時の西ドイツの保守的志向(三島憲一『戦後ドイツ』(一九九二)参照)の現れであるという点では、後述する権威主義だとの批判も的外れではない。
- (17) Baring (Anm. 6), S. 166 f.; Eschenburg (Anm. 11), S. 201.
- (18) Böckenförde (Anm. 13), S. 240 f. ただし、ベッケンフェルト自身、諸官庁の調整を行う連邦宰相府が現代國家において「多かれ少なかれ必然的に、憲法上は帰属しない上級省としての役割」を担うようになる」と指摘している。Ebd., S. 179.
- (19) カール・レーヴェンシュタイン『新訂現代憲法論』一一六―一八頁(阿部照哉・山川雄巳訳、一九八六)。宮田光雄『西ドイツの精神構造』二六〇頁以下(一九六八)は日本でアーテナウアー宰相民主政を詳しく分析した数少ない労作であるが、それも、アーテナウアーの「権威主義的政治指導」が、ドイツ人の「デモクラシー」を「たんなる制度信仰」としてとらえようとするメンタリテイに適合しているから定着しえたという理解を基礎にしている。
- (20) Doering-Manteuffel (Anm. 8), S. 1.
- (21) Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik (1964), S. 9.
- (22) Theodor Maunz, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, II. Inhalt und Anwendung des Begriffs, in: BayVBl. 1956, S. 260; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz (4. Aufl., 1978), Art. 65 (Theodor Maunz, 1964).
- (23) v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz (2. Aufl., 1961), Art. 65.

- (24) Karl Heinrich Friauf, Grenzen der politischen Entscheidungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in: Festgabe für Heinrich Herrhardt (1961), S. 45, 47-52.
- (25) Hennis (Anm. 21), S. 31 は「アーテナウアーが宰相在職中大臣に対して「基本方針」という単語を使ったのは一回だけだと伝えつゝいる。Buchheim (Anm. 7), S. 341 f. はもう少し例が存在すると言うが、いずれにせよアーテナウアーが「基本方針」に明示的に言及したのは「ほんの少しの例」だとする。
- (26) Vgl. Doering-Manteuffel (Anm. 8), S. 1.
- (27) Wilhelm Hennis, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft (1956), in: ders., Politik als praktische Wissenschaft (1968), S. 105, 108-115. エルンスト・ノルメンケルも当時から同様の主張をしつづけた。Vgl. Ernst Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus (1960), in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien (2. Aufl., 1990), S. 23, 30 f.; ders., Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung (1964), in: Ebd., S. 68, 92.
- (28) Hennis (Anm. 21).
- (29) Junker (Anm. 2), S. 49-55, 107.
- (30) Vgl. Norbert Achterberg, Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. II (1987), S. 629, 637.
- (31) Vgl. Junker (Anm. 2), S. 80 f.; Maunz-Dürig-Herzog (Anm. 22), Rn. 4.
- (32) Achterberg (Anm. 30), S. 637 f.; Franz Kröpffe, Inhalt und Grenzen der „Richtlinien der Politik“ des Regierungschefs, in: DVBl. 1965, S. 857, 925, 927. ただし、連邦宰相府と省庁の官吏との恒常的接触は「連邦宰相の意思を大旨を經由せずに各官庁の官僚に伝えるパイプスの役目を果たすことになる」。
- (33) Vgl. Buchheim (Anm. 7), S. 348.



- (34) Knöplke (Anm. 32), S. 859 f.
- (35) Junker (Anm. 2), S. 120.
- (36) Vgl. Achterberg (Anm. 30), S. 653; Karl-Ulrich Meyn, Art. 65, Rn. 19, in: von Münch-Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (3. Aufl., 1995).
- (37) Buchheim (Anm. 7), S. 341 f.
- (38) Vgl. Meyn (Anm. 36), Rn. 9; Hans-Peter Schneider, Art. 65, Rn. 14, in: AK-GG, Bd. 2 (2. Aufl., 1989).
- (39) Bracher (Anm. 12), S. 138.
- (40) Volker Busse, Bundeskanzleramt und Bundesregierung (1994), S. 106-129. この中に、連邦宰相府の組織図が示されている。クニニスは、宰相の政治指導における直属情報部局の重要性も強調していた。Vgl. Hennis (21), S. 24-27.
- (41) Vgl. Köhle (Anm. 13); Gerold Lehnguth, Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers und das parlamentarische Budgetrecht, in: DVBl. 1985, S. 1359. しかも、シミュレット政権までは連邦宰相による大臣間の権限分配も一般の基本方針権限と同じく、大臣に対しとてかく知らされればよく、特定の形式を必要としないとされていた。一九七五年の法律がようやく、連邦政府職務規則九条の権限決定が公示されなければならないと定めたのである。Vgl. Gerold Lehnguth und Klaus Vogelgesang, Die Organisationserlasse der Bundeskanzler seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der politischen Entwicklung, in: AoR 113 (1988), S. 531.
- (42) Hennis (Anm. 1), S. 113. Vgl. Herdenheimer (Anm. 16), S. 259. 「一九五七年以来、SPDはかつての外交上の考えを修正するとともに、(注) プラントを宰相候補者に定める(ことで)宰相民主政の基本規則を承認した。」 SPDの選挙戦術について、佐瀬前掲注(11)二二四頁一、四三頁参照。
- (43) Bracher (Anm. 12), S. 152-4; Nieclauß (Anm. 11), VZ, S. 233-235. ただし、プラントによる表立った連邦宰相府強化の試みは、所轄事務権限への制約を恐れる大臣達の抵抗によって成功しなかったと評価されることが多い。むしろ、

SPDの党首にはならなかったが閣内にライバルを取り込まなかった―後者の点でアーデナウアーに似る―ヘルムー  
ト・シュミット宰相時代に、連邦宰相府は宰相を支えるために大きく寄りつたと言われる。Vgl. Haunigs (Anm. 1), S.  
57 f.; Wolfgang Jäger, Von Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: ZfP 1988, S. 15, 23-28.

(44) Hennis (Anm. 1), S. 75-77, 111-113, 117-119.

(45) 加藤前掲注(3) 六五―六七頁参照。Vgl. Nieclauß (Anm. 11), Kanzlerdemokratie, S. 216 f.; BVerfGE 62, 64 (Ab-  
weichende Meinung von Zeidler), 67.

(46) しかも、緑の党が政権参加を求める政党として定着してからは、CDU/CSUとFDPの連立 (die bürgerliche  
Koalition) かSPDと緑の党の連立 (die rot-grüne Koalition) かしか事実上選択肢がなくなり、FDPの長年のキャ  
ステインクボードも消滅した。

(47) Nieclauß (Anm. 11), VfZ, S. 237-242. ちなみに、一九八〇年代のコールは、以前の連邦宰相達と異なり、国民から  
の幅広い尊敬を集めていたわけではなく、なにより自ら党首を務めるCDUの確実な支持を政治的基盤にしていたと言  
われる。アーデナウアーが同党の全国政党としての組織化を怠った結果、彼の引退後CDUはリーダーシップを巡る深  
刻な混乱に陥った。一九七三年に党首となったコールがこの混乱を終わらせ、末端までの組織化を進めて同党の復活へ  
の足がかりを築いたのであり、党内に批判者はいるものの彼の党首としての権威は確立していた。(Vgl. Jäger (Anm.  
43), S. 28; Nieclauß (Anm. 11), Kanzlerdemokratie, S. 255-266.) しかし、CSU党首シュトラウスの存命中はコー  
ル政権は三党連立政権の様相を呈していたため、どうしてもリーダーシップは限定されがちであった。また、コールの  
宰相としての「器」への不満には裏面で一九八〇年代においてSPDが「与党疲れ」から求心力を失っており、真剣に  
政権を目指していなかったという事情がある。同年代においてもやはり連邦議会選挙はコール対SPDの宰相候補者  
との図式で戦われたのであるが、SPDの候補者に現実には勝ち目がない以上、対抗するコールのプレステイジも上が  
らなかつたのであろう。アーデナウアー時代と同じ事情が、すでに国民政党化したCDUを率いるコールには逆向きに

働いたのである。しかし、シュトラウスが一九八八年に死亡してミュンヘンの重しがとれ、しかも周知のとおり一九九〇年のドイツ統一によってコールは「統一の宰相」という最高の勲章を手に入れ、国民的支持を得るに至った。ここでも宰相の権威を上げるのは外交だとの戦後ドイツの鉄則が妥当した。一九九〇年代においては、コールは日常政治でも選挙においても、連立政権の明確なリーダーであった。

- (48) BVerfGE 62, 1. の解散が引き起こした憲法問題については、石村修「西ドイツにおける議会の解散権」(一)「専修大学法学研究所編『公法の諸問題Ⅱ』」三五頁(一九八五)、同(二)「専修法学論集四」号二〇九頁(一九八五)、近藤敦「議会の解散」九大法学五五号六九頁(一九八八)参照。

- (49) 基本法条文の「意味変遷」を正面から承認する憲法学説は皆無とといっていい(明示的否定として、vgl. z. B. Norbert Achenberg, *Vertrauensfrage und Auflösungsgesamordnung*, in: DVBl. 1983, S. 477, 482 f.; Hartmut Maurer, *Vorzeitige Auflösung des Bundestages*, in: DÖV 1982, S. 1001, 1005 f.; Uwe J. Hochrathner, *Anwendungsbereich und Grenzen des Parlamentsauflösungsrechts nach dem Bonner Grundgesetz* (1985), S. 136-138.) が、連邦議会選挙の機能変化は共通して認められている。ヴォルフガング・ツェーは、政権交代が「選挙民による確定を必要とすると感じられている」という「政治的現実」は「静かな憲法変遷」とも言える」と指摘しつつ、それを基本法の体系と対立しないように説明する必要があると指摘する。Vgl. Wolfgang Zeh, *Bundestagsauflösung und Neuwahlen*, Der Staat 1983, S. 1, 12. 連邦憲法裁判所が行ったのは、*マヤ(11)*の作業であったといえよう。

興味深いことに、一九七二年の解散を承認していたヘンニスは、この一九八三年の解散を政党間合意で基本法を破るクーデターだとすら述べて厳しく批判している。(Vgl. Wilhelm Hennis, *Staatsstreik als Versprechen?*, in: *Rheinischer Merkur* vom 3. 12. 1982, S. 2.) 彼の批判の背景には、彼の政党への評価の変化があるのだろう。一九八〇年代以降、ヘンニスはかつて称賛したCDU/CSUとSPDの「国民党」化が「政党の国民からの乖離」をも招いたとして、むしろ「政党国家」批判の陣営に加わっている。Vgl. Wilhelm Hennis, *Überdehnt und abgekoppelt* (1982), in: *ders.*,

Auf dem Weg in den Parteienstaat (1998), S. 69, 83 ff.

- (5) Friedrich Glum, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland (1965), S. 172-181, 189-192, 203-206. ローマン・ヘルツォークも、連邦議会選挙が事実上「ブロック」により、しかも強く「宰相個人」をめぐる争われ、その結果勝利した宰相が「最高の民主的正統性」を得ることができるといふ状況こそ「ドイツ連邦共和国のいわゆる『宰相民主政』の決定的根拠」であると指摘している。Maunz-Dürig, Herzog, Grundgesetz (7. Aufl., 1991), Art. 65 (Roman Herzog, 1984), Rn. 46.

### まとめ

基本方針権限はプロイスの提唱によれば、帝国宰相の権限を重要な問題に限定して、その対議会責任を実質化するためのものであった。彼は、合議体としての団体責任を、責任のありかを不明確にするものとして否定していた。現在の規定にはそれが残っている。しかし、彼の、政府が対議会責任を負うときには、必然的に政府の長の役割が他の大臣と違うものとなるという理解は、多党連立政権のワイマール・ドイツでは妥当しなかった。イギリスの例は決してどの議会制においても当てはまる論理ではなかったのである。しかもワイマール憲法では議会とは別の民主的正統性をもった大統領が存在し、さらに、宰相・大臣個別責任の論理が議会による個別不信任にまで徹底されていたから、いずれの点でも宰相の地位を高める効果は得られなかった。ワイマール憲法制定者はまた議会制政府に適切な論理を条文に書き入れることができなかつたのである。他方ワイマール憲法には政府事項もはいつたが、これはプロイスの考えとは別の筋からであり、したがって両者の間には齟齬が存しうる。しかも、ワイマール憲法に多数決での議決が

明記されているのは、それが連立政権の政府という想定によるものではなかったことを示唆している。これに対し、議会の信任・不信任が憲法に反し常に「政府」に対して示されたという慣行は、多党連立政権の不可避性という当時の実情に対応するものであった。宰相・大臣の個人責任という憲法規定は現実には意味を失ってしまったのである。

ボン基本法下において、宰相の地位は拡大され、しかもアーデナウアー時代の運用は更にそれを強化した。アーデナウアーは、基本法上の自分の権限を最大限に使ったのであり、アーデナウアーでなければ「宰相民主政」はありえなかったが、アーデナウアーでも基本法の規定がなければありえなかったといえよう。「宰相民主政」という用語はアーデナウアーの政治指導への批判的評価から生みだされたものであり、価値判断を抜きにしてもその特殊な「歴史的内容」を重視してアーデナウアー時代に限定して用いるべきだと主張もある。また確かに、一般にもその用語はアーデナウアー政治の同義語として用いられることが多い。とはいえ、アーデナウアーによる政権運営が今日までドイツ政治を強く規定しているのも事実であり、上述のとおり「宰相民主政的なもの」について語ることは、今日でも妥当性を失っていない。そもそもボン基本法では、大臣の対議会個別責任は広義のものにとどまり、宰相のみが狭義の責任を負うから、両者がそれぞれの権限について個別に責任を負うとの原理は実は修正されており、宰相が政府の政治的判断全体の責任を負うという形になっているといえる。この強く広い責任が、宰相の権限が広く認められていることをも論理的に要請する。宰相と大臣で対議会責任の内容が異なるというプロイスの主張は、ワイマール憲法とは違いその内容によって責任の強さにも差がつけられることで実現されたとも言えよう。その意味で、ボン基本法の制度は、プロイスの理論とワイマール時代の教訓とを合わせたものであると理解できる。

宰相個別責任は、選挙で自らへの信任が問われるという形にも拡大しており、このイギリス化は、長年宰相のリー

ダーシップを欲した論者が求めてきたものであった。宰相の役割が特別になるには、そのための制度が必要だが、それに加えて、このような議会制をとりまく政治状況にも依存するところが大きいのである。しかし、この作用は法規定で実現できるものではないため、かつてカウフマンは議会制政府はドイツには適合せぬと述べていたのであった。戦後、ヘンニスはこの「宰相選挙」による「宰相民主政」の実現を戦後ドイツ民主主義の最大の成果とみなしたのである。ドイツでは議会制における強い指導者という経験を持たなかったから、アーデナウアーの宰相民主政は權威主義の再来ではないかと批判された。しかし、実は選挙による政權の確定とそれによって可能となる現代国家で不可避的な政治指導はイギリスの議会制が実現してきたものであり、議会制政府の目指すべき姿といふべきだといふことになる。<sup>2)</sup>

日本では、イギリス型の議院内閣制の特徴として、内閣の連帯責任性が強調されることが多い。これは、むしろイギリスでの内閣の理解のしかたを導入したものではあるが、大日本帝国憲法におけるその欠如が強く意識されていたこと、そして日本国憲法が連帯責任性を明記したことも影響していると思われる。しかし、本論文での考察から明らかなように、ドイツではイギリス型の議会制政府の内部構造としては、むしろ政府の長による政治指導とそれに対応する個人責任が強調されてきた。これに対してベッケンフェルデは、ドイツの政府組織はイギリスのそれと基本的に異なるのだと指摘している。ドイツの制度には明らかに「ビスマルク帝国」における宰相単独助言制の名残があり、「一方での宰相の特権的地位と他方での大臣の所轄における独立性とは、内閣を最初から防衛的地位に置いている。」<sup>3)</sup> グルムの解釈はやはり無理であり、内閣は各構成メンバーより上位の機関とは考えられず、彼らの結びつきにすぎない。これは、合議体としての内閣がまず存在し、それが連帯責任を負うというイギリスの議院内閣制とは原理的に異

なるのである、と。

この、法理論上はもつともな説明はしかし、ドイツのこれまでの議論の文脈を正確には伝えていない。ワイマール時代におけるグルムの主張は、むしろ「ドイツはイギリスではない」から政府が全体として連帯責任を負うと解さざるをえないというものであった。つまりその場合のイギリスの制度とは、内閣の連帯責任ではなく、議会多数党のリーダーとしての首相個人による政治指導のことであった。基本方針権限がイギリス発の制度であるとの理解はワイマール時代から今日に至るまで、ドイツの本条項をめぐる議論に共通した理解である。ドイツでは、イギリスでの首相による政治指導が憲法化され、逆にプロイスの集団責任への否定的評価から、内閣の集団責任という同国の法理論は憲法に取り入れられなかったことになる。プロイスは、議会政治家から構成されてはいなかった当時のプロイセン政府の合議（同僚）制の無責任性が、議会制政府にも該当するものと想定したのであり、政府条項を入れることを求めたデルブリュックが考えていたのもその政府であつて、イギリスの議会制における連帯的内閣ではなかった。しかも、ワイマール憲法で議会制政府が実現しても、多党連立政権という現実から、首相がリーダーシップをとって同じ党のメンバーからなる内閣を一致させ議会に対して連帯して責任を負うという形での、イギリス型の両原理の結合はなされず、基本方針権限と政府の連帯責任とはむしろ対立する原理であるとの理解が維持された。これに対し、基本法も法論理的には政府の連帯責任を知らないが、基本方針権限を持つ連邦宰相のみが議会によつて不信任されえ、それにより常に政府全体が交代するという形で、実際には両原理が結合していると言うこともできる。しかも、イギリスの首相が持つ政治的優位を連邦宰相も保持できるような環境が整った。このような経緯で、ドイツ政府のイギリス化は、cabinet government への近づきはなく、Kanzlerdemokratie として実現したのである。

以上の研究から、日本の内閣総理大臣の地位について示唆を得られるであろうか。まず、法的な権限において日本の総理大臣がドイツ連邦宰相より劣っているのは明らかである。後者は、基本法の条文およびそのアーデナウアーによる運用によって、「自らの基本方針権限を活用できるために必要なあらゆる法的機会を与えられている」とすら言われるが、内閣総理大臣が単独でそれほど強い権限を持つとは憲法上考えられない。基本法はワイマール憲法の個別権限・責任の原則を継続しつつ、更にその教訓の上に連邦宰相の地位を強化するという意識的選択を行った。アーデナウアーが権限をふるえたのも、この法的枠組みがあつたからである。これに対し日本国憲法は、内閣総理大臣を憲法上認め、それに人事権を与えつつも、行政権は内閣に属し、内閣が国会に連帯責任を負うという選択を行っている。もちろん、新内閣法四条二項が言うような、内閣総理大臣による基本方針の閣議での発議権を明示することに憲法上の問題はない。しかし、ここでの「基本方針」という用語はドイツ宰相の権限を意識して採用されたのであろうが、それは一般的規範としての基本方針観に基づいているように思われる。いわば政治の大綱を内閣総理大臣が発議するということである。しかしそもそも、内閣総理大臣による国会での施政方針演説の閣議決定は従来より事務次官会議ぬきで行われているのであり、この条文でそれ以上のことが可能になるのかよくわからない。しかも既述のとおり、ドイツ宰相の基本方針権限は現在ではそのようなものとは考えられていない。その真骨頂は、アドホックな決定可能性にある。マウンツとは異なり、アーデナウアー政権の実務を受け入れた現在の学説によれば、宰相の基本方針は宰相を自己拘束しない。「政治の恒常的流動性は、むしろすでに与えられた基本方針の変更や廃止をくり返し要求する」<sup>10)</sup>

まさに宰相のみが政治を指導するという印象を強烈に与えるドイツ連邦宰相のこの権限を総理大臣に付与すること



は憲法上無理ではないか。確かにドイツでの受け止め方が示すように、内閣の連帯責任という論理の発祥の地イギリスでも、首相単独での政治的決定が一定程度は承認されている。しかし、慣習法の国ゆえ「首相という職務の非常に多くは、……その職を占める者がそうしようを選んだものである」と言えるイギリスと日本とは事情が異なるであろう。現実には政治力のある総理大臣が閣議を経ずに大臣への指示を行うことはあるが、それを憲法上無批判に認めるわけにはいかない。ロッキード事件最高裁判決（最大判平成七年二月二二日 刑集四九卷二号一頁）は、内閣総理大臣が「閣議にかけて決定した方針が存在しない場合においても、……内閣の明示の意思に反しない限り、行政各部に対し、随時、……指示を与える権限を有するものと解するのが相当」としたが、これが「政治の基本方針」に關することであっても妥当すると考えるのは、「國務を総理する」のも内閣だとされている憲法上無理であろうと思われる。

連邦宰相の権限を實際に支えているのは、連邦宰相府である。むしろ日本の総理大臣が独自にこのような組織を造ることはできない。この度の省庁改革により、内閣官房に加えて内閣府が総理大臣を補佐する機関として働くことが期待されているが、そこでは他の省庁から独立したスタッフによる企画立案・総合調整機能が重視されているようにある。これに対し、連邦宰相府は決して他の省庁から隔絶した環境で宰相のためにのみ働いているのではなく、上述のとおり省庁ごとの担当官を置く組織形態をとっている。彼らは担当省庁の官吏と密接に連絡を取り合いつつ基本方針決定を補佐し、その実施状況を監視している。その際に連邦宰相府の官吏に立場上の有利を与えているのが、宰相単独の基本方針権限なのである。これに対し日本では、単独での基本方針決定権限を持たない総理大臣を補佐する機関が他の省庁を指導する権限を持つことはできないだろうから、むしろそれらから隔絶した人員で総理大臣を補佐し

ようということになったのだろう。しかし、そこでの作業も各省庁に受け入れられなければ現実には実施が困難であり、このことを考慮すればやはり立案段階から他省庁との連絡が不可欠である。総理大臣の下で個人的に選ばれたスタッフが企画立案しても結局目の目を見ないということが多くなってしまうのではないか。

こうして日本では、ドイツ以上に総理大臣の権限はとぎどきの政治的状况によることになる。総理大臣の政治方針が内閣で共有されるか、それが各省庁で迅速に実施へと移されるかは、政府内部での総理大臣の個人的力量にかかってくるからである。既述のとおり、ドイツにおいて連邦宰相の政治力は、なにより選挙においてもう一人の宰相候補者と争い自陣営を勝利に導いたという実績、次の選挙でもこの宰相をかつぐことが勝利につながるとの期待によって裏付けられている。連邦議会選挙が宰相選挙という性格を強く持つことから、宰相は国民に事実上直接選ばれたという民主的権威をもつこともできる。この事情は、日本の憲法学界では、当然近年の活発な議論の対象となっている「国民内閣制」を思い起こさせる。この点について、最後に触れておきたい。

まず、基本的に比例代表制をとるドイツにおいてイギリス型の政権交代の運用が実現していることは、選挙制度と政党分布に必然的つながりはないという当然のことを改めて想起させる。むしろ、ワイマール時代の徹底した比例代表制に比べて5%条項のついた現在の制度が多党分裂を抑えているのは確かであるが、さらに高橋和之は、ドイツ連邦議会選挙で「併用」されている小選挙区制が選挙民に多数派形成をうながしているのではないかとの推測を述べている。確かに、小選挙区ではごく一部の例外を除いてCDU/CSUかSPDの候補者しか当選しない。小選挙区はこれら二党の争いであるとの認識が選挙民に存在するのは明らかだと思われる。しかし、それが比例代表制に投じる票にどれだけ影響を及ぼしているかは定かではない。高橋は、「日本ではこれを基本的には比例制であると捉え」て

いるのに問題があるのではないかと示唆しているが、ドイツでもこの制度は基本的に比例代表制であると理解されている。そもそも投票用紙に、政党に投じる第二票が「全議席の個々の政党への配分を決定する票」であると明確に説明されているし、FDPや緑の党は、最初から小選挙区は無視して、議席配分を決めるのは第二票だからともかくそれを自党に投票するようにという選挙運動を行っている。小選挙区への第一票の選挙運動での力点は小さく、むしろ第一票が第二票に引きずられていないか、と思われる。小選挙区は相対多数で決まるから、二大政党に票が集中しなくても、当選するのがやはりどちらかの党の候補者であるというのは十分納得できる。ドイツの文献でも管見の限り、政党の二ブロック化にこの小選挙区が寄与しているという指摘を見たことはない。

実は、すでに何度も言及したヘンニスは大連立時代に、彼の主張する二者択一の政府形態の実現のため、SPDが小選挙区制への連邦選挙法改正に賛成するよう論陣を張っていた。彼によれば、SPDの停滞は決して社会構造上不可避であったのではなく、シューマッハーの政策の失敗によるのであり、ゴードスベルク綱領以来の脱皮は、単独政権をとってこそ最終的に達成できる。小選挙区制はSPDに単独政権への「勇氣」を与えるために必要だと彼は力説した。現実には、FDPの参加しない大連立政権でしか小選挙区への改正はありえないから、ヘンニスは大連立時代に将来大連立を必要としないための制度をつくっておこうとしたのである。SPDがこの勇氣を示さなかった後、むしろ他にも理由があるがヘンニスは同党を離党する。しかし、同じ選挙制度によって選挙による政権選択が実現した七〇年代以降は、上述のとおり彼はドイツのイギリス化を認め、比例代表制度への批判を手控えている。

このことから分かるのとおり、むしろ重要なのは西ドイツ政治の歴史的展開であり、アーテナウアーという個性によって一気に国民政党化したCDU/CSUと、それに対抗するため政権獲得を最大目標に設定し、「宰相候補者」

をたてて選挙に臨む慣行を作り上げたSPDにより、連邦議会選挙が「宰相選挙」の場であるとの認識が国民に定着した。ヘンニスは大連立の最中ですから、西ドイツには基本法には含まれていないがすでに確立した議会制運用への「期待のコンセンサス」があり、それは「比例民主政」ではなく「市民が自らの投票によって政府のあり方の二者択一を引き起こしうる」ことであると指摘していた。これにより、(西)ドイツの比例代表選挙は、投票者の「イデオロギー的な好み」を示す選挙から政府を選択する選挙へと転換したのである。これは、ワイマール時代の多党制に苦しんでいたドイツにとってまことに劇的な変化であった。高橋自身、「国民内閣制」の実現のためには選挙区制度よりも政党のあり方を重視しているようであるが、ドイツの経緯はそのことを示しているように思われる。

もう一つ、国民内閣制の主張とドイツの議論とのニュアンスの差を指摘しておきたい。高橋の議論は、内閣とともに一つの政策体系が国民によって直接選択されると想定している。むしろ中核は民意を「国政」に反映させることにあり、「国政の基本となるべき政策体系とその遂行責任者たる首相」を「つまり首相という個人をではなく」直接選挙で決定しようとするのである。だから、選挙が多元的民意を統合して実現可能な政策体系を造り出す舞台として位置づけられる。しかし、ドイツでは「宰相選挙」化は、むしろ選挙の「人物化」であるとされることが多く、そこにはザツハリツヒな論争ではなく宰相候補者個人への支持が選挙を決めるようになってきているとの意味が含まれている。上述のとおり、雑多な政治思想の集合体であるCDU/CSUの国民政党化は、自らを「アーテナウアーの党」と印象づけることで可能となったのであり、SPDは大連立も可能なほどに政策をCDU/CSUに近づけた上で、意識的に政策論争を避けて「若きブランド」を売り込むことで浮上のきっかけをつかんだ。その後も「連邦議会選挙のプレビシット的性格はより強まった。一九六五年の選挙戦は、明らかにエアハルトかブランドかという二者択一が

支配していた。」と言われ、一九六九年の選挙では（大連立政権の宰相クルト・ゲオルク・キージンガーの方が三度目の挑戦となるブランドよりも人気が高かったため）「CDUは選挙戦の焦点を連邦宰相に合わせ」、「宰相が問題だ」というスローガンを立てた。ブランドが連邦宰相として権威を回復した後の一九七二年選挙でのSPDのスローガンは「ウィリー・ブランドが宰相であり続けなければならない。」であり、これによりSPDは歴史的勝利を収める。一九八〇年の選挙はシュミット対シウトラウスの「決闘」と形容される。<sup>11</sup>一九九八年の選挙でSPDが党首オスカ・ラフォンテースではなくゲアハルト・シュレーダーを宰相候補者に立てたのも、党内左派に属ししかも一九九〇年に一度宰相候補者としてコール相手に完敗しているラフォンテースより、シュレーダーの方が勝利の可能性がずっと増すと考えられたからである。シュレーダーのSPD内の政策決定への影響力は小さかったにもかかわらず、SPDは選挙戦を「もう一度コールかそれともシュレーダーか」の選択だとして争った。

宰相民主政をやはり「イギリス化」であるとして正当化するカール・ハインツ・ニクラウスは、アーデナウアー以来選挙の争点が連邦宰相の決定へと「人物化」したことをイギリスの発展の後追いであって現代国家の要請に合致する議会制の姿であるとしている。そして、政治における行政権トップへの注目の集中、選挙によるその直接の決定という「人物化」をモリス・デュヴェルジュを援用することで現代国家において「不可避」であると説明するのである。<sup>12</sup>

自らが焦点となった選挙を勝つことで、連邦宰相は個人的プレステージを得ることができ、基本方針権限を行使するための政治的基盤を構築できる。しかし、この「人物化」は選挙戦が政策論争によって政治的統合の機能を果たすという場ではなくってきたことをも意味する。もちろんそれぞれの政党の選挙プログラムには特徴があるが、そ

れへの注目は低く、選挙後の政策を拘束する度合いは非常に低い。連邦宰相には選挙プログラムの実行が委ねられたのではなく、宰相という個人が選ばれたのである。だからこそ、宰相の臨機応変に政治の基本方針を決定できるという権限が重要になる。

択一的政府形態のドイツでの実現を求め続けたヘンニスについても、彼が自らの理論を「代表的議会政府」「代表的で責任ある民主的政府形態」と呼んでいることに注目しなければならぬ。ヘンニスの主張はあくまで「代表民主政」の実現なのであり、選挙による政権の確定を特定の政策プログラムの実行の委託であるとは理解していない。「イギリスの政党のプログラムや政治的目標は互いにどんどん類似してきているが、しかし少なくとも信任を巡って競争する二つの指導チームは残っている。そして現代民主政の本質は、ルソーが展開したような「国民意思」を執行しなければならぬという観念ではなく、指導を巡る競争が開かれていることにこそある。」<sup>13</sup>この「信任された指導を巡る競争」とよつての択一的政府形態のプラス面は、政権の選挙での確定により、議会において政府と「強い野党」とが明確に対立することとなり、「全ての政治的措置の合理的で公開される理由付けへの強制」が働くことになり、しかも信任に心えなかつた政府には次の選挙で完全に政権から降りるといふ形で明確に責任をとらせることができるということである。<sup>14</sup>

ヘンニスはイギリス政治の核心を「意思の一致」ではなく公職保持者 (Amtsinhaber) への「信託」(Trust) によつてとらえ、それ故にこそ同国を「代表民主政」の典型例だとしているのである。公職につこうとする者は、信任に値する徳と名譽を持たなければならない。選挙での政策提示は政権についた際に実行すべきプログラムではなく、国民から得るべき信任の基礎をなすものである。政府はその信任に基づいて自らの責任で政治を指導する。

「責任を自覚した政治家」が言うべき言葉は、「私は皆さんの意思を実行します」ではなく「私は皆さんの信任を濫用しません」でなければならず、野党が公約違反を責めるのは「政府がいかに信任に値しないか」を示してその公職保持者としての有徳性を否定するためである。これに対し政府は、信任を「恒常的コントロールの下で」正当化する努力を続けなければならない。信任に値しない政府を罷免し新しい政府に信任を付与すること、そういう形で政府に自らの政治に対する責任を明確に負わせることが選挙の役割だということになる。だからこそ、ヘンニスは選挙がこの機能を果たせる国こそ「代表民主政」を実現した国だと考えたのである。

つまり彼も、この代表民主政においてリーダーの個人的特性・能力が重要な役割を担うことを積極的に認めている。ヘンニスがSPD黨員でありながらアーデナウアーを高く評価していたのは、彼の中に優れた指導者としての特性を見ているからであろう。ヘンニス自身、「代表民主政」には個人的人格に注目が集まってしまう危険があることを認めているが、「国民が、最高の公職保持者の質について配慮する」ならば、上述のメカニズムによって十分良き政治文化をつくることができる<sup>15</sup>と彼は考える。

既述のドイツの宰相民主政化は、「国民内閣制」の論理よりも、はるかにヘンニスのいう「代表民主政」の論理に沿っているように思われる。選挙に際してCDU/CSUやSPDが示すプログラムは、あくまで宰相候補者への広い支持を集めるための手段であり、民意を統合した結果として政権についたら実行すべき一貫した政策体系であるとは感じられていない。選挙戦においては、シュレーダーとラフォンテーヌが「政策論争は二の次にして」政権奪取を最大目標に手を握っていたのであり、実際に政権について責任ある統治を行う段階になって、両者の齟齬が覆いがたくなったのである。ましてFDPや緑の党の主張が政策として実現するとは誰も思っておらず、両者は二大国民党

に対する補充・修正勢力として「信任」を得ている。

日本において選挙が「首相選挙」として機能する日が来たとしても、その選挙に国民内閣制が期待するほど大きな機能を期待することができるとは思えない。日本で政権を争う二大政党ができたとしても、現状からの予測では、両者の政策的距離はイギリスやドイツに比べても小さいものとなろうし、その分選挙に政策の選択という意味付けをすることは難しくなる。私自身、現在のところ、選挙による直接の政権選択にある程度積極的に評価できる価値があると考えているが、<sup>16</sup>しかし、それで具体的政策が決定され则认为することはできない。高橋は、国民内閣制は「議会に統合の役割、換言すれば政策決定の役割を期待していない」というが、一方で選挙で民意統合の結果採択される「一貫した政策体系」とは「矛盾する政策が共存していることのない政治プログラムという程度の意味であり、特定のイデオロギーにより細部まで規定しつくされた綱領のようなもの」ではない、と言う。<sup>17</sup>しかし、日常政治における政策決定とは、まさに細部にかかわるのであって、どの銀行にいつ何億円の公費注入を行うのかこそ、「決定」を求められているのである。「日本経済をあらゆる手段をつかって復活させる」という選挙公約（二大政党の公約は恐らくこれと大差あるまい）が多数派の支持で確定したところで、それで政治を動かすことはできない。政策の具体的決定は日常的な内閣と野党、国民との議論の連鎖によってなすしかない。内閣の提案を公共での議論を背景にして野党が批判し、場合によっては国会で妥協点を見つけていくというのが、現実の政策決定の姿だろう。その際、内閣が選挙で掲げていた「政治プログラムという程度の」政策は、その提案を大きく枠付ける効果はもつであろうが（そうでないと、選挙で得た「信任」を裏切ることになる）、それ以上、具体的決定を規定するような政策への拘束効果を持つとは想定できない。そして、だからこそ、内閣が具体的提案に自らの「責任」をかけることに意味が存在することにな



る。さらにだからこそ、日常政治でイニシアチブをとる政府の長個人が政治的問題となり、選挙の「人物化」が不可避となるのである。実は、これこそ高橋がフランスでつかんだ「統治」のイメージに適合するのではないのか。あえて言えば、高橋は、実現困難な「選挙での国民による政策決定」にこだわるあまり、自らの「統治」イメージの言説化に成功していないのではないかと思われる。

ドイツの連邦議会選挙は「宰相選挙」の色彩を強めるほど、そこで政策決定が行われるのではなく、選挙後に自ら政策決定を行いその責任を負うに十分な権威を連邦宰相に与えるものとなってきた。臨機応変になされる宰相の政策をコントロールするために、公共・連邦議会での日常的批判・妥協の必要性も高まる。私はかつて、「内閣は具体的政策の実施に当たっては、国民の支持をその都度得るよう努力するしかない。それが民主政の要求するところであろう。」<sup>18</sup>と述べた。ヘンニスの言う「代表民主政」が実現するところでも、否そういう国でこそ、この要求がますます妥当するのではないか。日本の選挙が「首相選挙」として機能する日が来るとしても、このことに留意し続ける必要があると思われる。

(一) Vgl. Anselm Doering-Manteuffel, Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, in: Der Staat 1991, S. 1. の限  
定に批判的な論文として vgl. Peter Haangs, Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZfP  
1986, S. 44.

(二) ただし、第二章の注(49)でも述べたように、近年のヘンニスはドイツの「古い政党」への批判を強めており、新政  
党の連邦議会進出をむしろ望んでいる。それに伴い、「イギリス議会主義を模範」とした慣行はヨーロッパ諸国でむし

る例外的なものであって、政府が複数政党で構成され、連立組み替えて政権が変わるのも「通常の大陸ヨーロッパ」の状況であるとして正当化されている。Vgl. Wilhelm Hennis, *Der Parteienstaat* ≪ *Grundgesetzes* (1992), in *ders.*, *Auf dem Weg in den Parteienstaat* (1998), S. 107, 133-135. もちろんこの変化は、既成政党による政治の独占への閉塞感が感じられるまでになったドイツという特殊事情によるのであって、日本でも「択一的政府形態」が時代遅れになったというような参照のしかたは許されまいだろう。

- (3) Ernst-Wolfgang Bockenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung* (1964), S. 168-173. 大臣は一次的に所轄事務の長であって、その資格で政府の一員となるから、厳密には無任所大臣が合憲かどうか問題になる。Ebd., S. 222 f.
- (4) Wilhelm Hennis, *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik* (1964), S. 27.
- (5) Vgl. Norbert Acherberg, *Innere Ordnung der Bundesregierung*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II (1987), S. 629, 639.
- (6) See, Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government* 226-227, 417-419 (3. ed., 1959).
- (7) 高橋和之「『国民内閣制』再論(上)」ジュリスト一一三六号六五頁、七二頁（一九九八）。ドイツでの連邦議会選挙制度の通常の呼び方は「人物の要素を加味した比例代表制」(personalisierte Verhältniswahl)である。コンラート・ヘッセ『西ドイツ憲法綱要』二九八頁（阿部照哉他訳、一九八三）など参照。村上淳／ハンス・ペーター・マルチュケ『ドイツ法入門』（改訂第三版、一九九七）に投票用紙の見本が折り込まれている。
- (8) Wilhelm Hennis, *Große Koalition ohne Ende?* (1968).
- (9) Ebd., S. 18-21.
- (10) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』三二頁（一九九四）。
- (11) Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems* (1971), S. 295, 340 f.; Karlheinz

Niclaub, Kanzlerdemokratie (1988), S. 216. 佐瀬昌盛『戦後ドイツ社会民主党史』一四三頁(一九七五)。

- (12) Niclaub (Anm. 11), S. 69-73, 272-282. Cf. Maurice Duverger, La V<sup>e</sup> République et le Régime présidentiel 34-37 (1961). 塚本俊之「フランス第五共和制と権力の人格化論」大須賀明編『社会国家の憲法理論』二八頁(一九九五)も参照。高橋和之のデュヴェルジェ受容においては、宮沢俊義「フランスにおける大統領制の効用」同『憲法と政治制度』二三頁(一九六八)と比べれば分かるように、この「権力の人物化」論<sup>1)</sup>それが「代表されているという実感」と密接に結びついているにもかかわらず<sup>2)</sup>が軽視されていると思われる。なお、清水望『西ドイツの政治機構』三七二—三八〇頁(一九六九)はすでにアーデナウアーへの評価に関連して「政治権力の個人的集中化の傾向」について触れ、それが非民主的か大衆デモクラシーの傾向に合致するかについて論じている。

(13) Wilhelm Hennis, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft (1956), in: *ders.*, Politik als praktische Wissenschaft (1968), S. 105, 111.

(14) Wilhelm Hennis, Die Rolle des Parlaments und die Parteidemokratie, in: *ders.*, Die mißverständene Demokratie (1973), S. 75, 114; *ders.* (Anm. 8), S. 22 f.

(15) Wilhelm Hennis, Amtsgedanke und Demokratiebegriff (1962), in: *ders.* (Anm. 13) S. 48, 52-56; *ders.*, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie (1957), in: *ebd.*, S. 125, 149 f. ヘンニスの公職概念を中核にした民主政論については、日比野勤「憲法における正当性とコンセンサス」国家学界雑誌一〇五卷一・二号八〇九頁、八五六—八五九頁(一九九二)、高見勝利「国民内閣制論についての覚え書き」ジュリスト一四四号四〇頁、四七—四八頁(一九九八)参照。なお、ヘンニスは彼のいう「代表民主政」の成立のために一定の社会的条件が必要だと考えているが(Hennis (Anm. 13), S. 119 ff.; *ders.* (Anm. 8), S. 23-25)その今日での充足について必ずしも日比野前掲論文が言うほど悲観的でないように思われる。

本文では、ヘンニスの主張のほうが現実のドイツ政治の展開に適合しているとの趣旨を述べたが、もちろんヘンニス

は規範的にも、自らの「代表民主政」を「同一性民主政」より優れているという形で正当化している。それは、今日において「一体的国民意思」が存在するとは想定できず、できるとしたらそれは別の考えを持つ者の「静かな沈黙」によってのみであり、個人の自由のためには民主政においても「治者と被治者の区別」が必要だからである。Hennis, *Antsgedanke*, S. 60 f.; ders., *Meinungsforschung*, S. 144-147. 彼が「同一性民主政」として攻撃するルソー＝カール・シュミット流の理論と国民内閣制論にはもちろん大きな違いがあるが、高橋が「国民の多数派」によって選挙で統合され選択される「一貫した政策体系」の実行を内閣に求めるとき、両者に似通った面を見いだすこともできる。各分野の政策の体系化に関心をもつ訳ではない（そしてその必要もない）選挙民の匿名の投票の総計から「多数派の選んだ政策体系」が見いだされるという指摘には、高度な擬制性が感じられるからである。実際には、必ずしもその全体への支持があるわけではない、選挙で勝った政党の政策が「多数派の意思」とみなされる度合いが高いのではないか。高橋は、国民が直接国政を決定する責任を負うべきだというのが、選挙という制度は有権者団に個々の政策についての決定を行うような権限を与えていないのであり、権限なき責任は、本当の権限を持つ者の責任を免除する機能を持つだけである（高見前掲四四―四五頁も参照）。逆に、現実にはそこいわれる「一貫した政策体系」が諸利益の妥協による柔軟なものであるとしたら、本文で述べるようにそれが日常政治において持つ意味は非常に小さなものとどまるであろう。

なお、高橋は、私が以前「選挙で強引に多数派を形成することにそれほど価値があるとは思えない」と述べた（毛利透「国家意思形成の諸像と憲法理論」『講座・憲法学 第一巻』四三頁、四八頁（一九九五））のに対し、ではなぜ議会で多数派を形成するのはそうではないといえるのか、と指摘している（高橋前掲注（7）七五頁）。この場でこの批判に心えれば、まず選挙で直接政権を選択することには、現在の私は次注で述べるようにそれなりの意味があると考えている。しかし、それが「国民の多数派が特定の政策体系を選んだ」と解釈されるのは非現実的であって、内閣に自分の政策を国民の名によって正当化する誘因を与えることで危険でもありと考える。それから、なぜ議会での多数派形成は

「むりやり」ではないのかとの問いへの私の答えは簡単で、そのように憲法が求めているからである（憲法五六条参照）。まことに政策はどこかのレベルで決定されなければならないが、憲法は、内閣に加え最低限国会が多数決で決定することを求めているのであるから、その段階での議員の統合は予定されており、それを「むりやりの決定」と形容することはできない。一方、政策を国民が直接決定するというのは、高橋が望む民主政の姿ではあっても、憲法が必然的に求める民主政ではない。

ヘンニスは、王に対し良き議論によって助言を与えるための機関——そこでは「数」による議決は必要とされない——であった議会が多数決によって決定する機関へと変化したことを憲法の「近代化」の重要な要素だとしている。これにより議会の権力は増したが、同時にそれは良き議論で政治問題解決への合理的理由付けを与える機能を大きく喪失したのである。私は、国民の現代民主政における最重要な役割は、内閣及び議決機関となることではつきりと国家権力の一機構となった議会に対して、旧ヨーロッパで議会の果たしていたとされる、良き議論による助言を与えることではないかと考えている。そして、「論証がすべてのところでは、声の数は決して決定的ではありえない。」（Wilhelm Hennis, *Rat und Beratung im modernen Staat*, in: ders., (Anm. 13), S. 65, 75 f.）の意味での世論は、公共での言説の集合として現れるのであり、選挙での匿名の一票とは性質の全く異なるものである。あえて言えば、選挙制度が小選挙区である方が比例代表であろうが、選挙戦においてこそ世論は最も歪められる。なぜなら、それはどんな理由でもいいからとにかくできるだけ多くの票を獲得して権力の座をねらう競争だからである。自党の選挙プログラムの内容に同意しない者に対しては利益誘導を行ってでもその一票を獲得すべしというのが、選挙運動の論理なのである。誤解を避けるために付け加えておくと、私は秘密投票制度の価値を否定しているわけではない。それは、権力者を選ぶという特別の状況において、権力を持たない国民が国家権力・社会的権力からの干渉を受けずに自由に投票するために必要不可欠である。ただし、そのことが不可避的に選挙の積極的意味をも限定することになるのである。つまり、選挙は個々の政策への賛否を決定するための制度でないうえに、そもそも「責任」ある政策決定を行うのに適した制度でもない。だから、私は

選挙の主目的は権力者に信任を与える制度であると理解するヘンニスの「代表民主政」の方が妥当だと考える。その信任を基礎にして内閣が具体的にどのような政治を行うかは、国民の不断の議論を考慮しつつ、そして国会の勢力バランスに配慮しつつ、内閣が自らの責任で決定すべきなのである。

なお、私の主張は高田篤「現代民主政から見た議院内閣制」ジュリスト一一三三号七一頁（一九九八）と重なる面が多いと思うが、同論文には違和感を覚える箇所もある。しかし、ここでは二正面作戦を行う余裕はないので、むしろ高田からの拙論への批判を期待するにとどめる。

- (16) 私は一九九八年連邦議会選挙をドイツで体験したが、政権交代の掛かった選挙の緊張感は、外国人として滞在する私にとっても、自らが選挙権をもつ日本の衆議院議員選挙でのそれをはるかに上回るものであった。たとえ二大政党の政策の違いが小さくても、二人の候補者のうちの一人を最高権力の座につける決定が直接掛かった選挙は、何より緊迫感のあるイベントであり、人物という形を得ることで「決定する」という実感」を国民が味わうことができる。ただし既述のとおり、それが選挙の終わった後の平時においてどれだけの政治の差をもたらすかは疑わしいが、それで選挙による政権選択の意義を全く否定する必要もない。選挙とは結局人を選ぶものなのであり、そうである以上、最高権力者を選べるほうが面白いに決まっている。民主主義国家で必要な国民の政治への関心を保ち向上させるためには、誤解を恐れずに言えば、政治は面白くしなければならないのではないか。日本でも、政治への関心を高めるには、ある程度はこのような「人物化」が必要なのではないか。

本論文は、選挙戦中ドイツで頻繁に耳にし目にしたKanzlerkandidatやKanzlerwahlという言葉の由来を追ってみたいという興味から着手したものである。ちなみに、私の体験では、この選挙戦(Wahlkampf)というドイツ語の単語自体に、ザッハリッヒな政策論争の場ではないというニュアンスが含まれている。政治討論に「選挙戦が影響した」と言えば、それはそこではまともな議論が行われなかったという意味である。SPDは、「選挙戦期間中だから」政策についてなどゴタせず、とにかく一致団結(Geschlossenheit)の単語も非常に頻繁に耳にした)して政権を目指すこと

を最優先したし、CDU/CSUもほとんど党が団結してコールを支持すべきことを訴えていた。選挙とは所詮人  
気取りを競う場なのであり、実現可能性を考慮した政策を作り上げる機会などではないというのは、ドイツでの一般的  
な理解だと思われる。あえて言えば、だからこそ選挙が面白いのである。

(17) 高橋前掲注(7) 七一頁、七三頁。

(18) 毛利前掲注(15) 四九頁。

\*本稿は、憲法理論研究会月例会での報告に、そこでの討論をふまえて加筆修正を加えたものである。討論で貴重  
なご意見・ご批判をくださった当日の出席者の方々にお礼申し上げます。また、まとめの注(16)で述べたように、  
本稿は筆者がドイツ滞在中に得た経験に由来するものである。ドイツ留学を援助していただいたドイツ学術交流  
会に感謝する。