

ドイツにおける議院内閣制と政党

村 田 孝 雄

目 次

- (1) は し が き
- (2) 君 主 制 時 代
- (3) 共 和 制 時 代
- (4) む す び

1. は し が き

議会を「内閣組織の原動力」とする議院内閣制¹⁾は、いうまでもなく議
会自体による統治ではなく、その意義はむしろ、議会の信任にもとづいて
えられ、その信任の存続するかぎり議会を指導する一団の指導者が統治
するところにある。²⁾

さて、政党の成立は、議院内閣制に先立つ議会制度の成立を前提とする
意味では、政党は議会制度の《申し子》である。しかし、その嫡出性は必
ずしも最初からみとめられていたわけではなく³⁾、むしろ逆に議会制度の
理念はたえず政党の成立に反撥しながら、現実の前にしだいに妥協してい
った、といえよう。

1) 美濃部達吉，議会制度論，p. 88.

2) Gustav Radbruch ; Einführung in die Rechtswissenschaft, 1964. S. 78.
ラートブルフ著作集，第3巻，法学入門（碧海純一訳）-東京大学出版会-p. 83.

3) 横越英一「政党」法哲学講座，第6,7 合併巻，p. 1.

一般に議院内閣制と政党との関係は、政党の数，組織（Organisation）
および綱領（Programm）の三つの観点から考察せられ得る。この中、政
党の数および組織が議院内閣制にとっては重要である¹⁾

さて一般にラテン系諸国の政党制度(*das romanische Parteiensystem*)は完全に流動的 (*völlig unstarr*) である。すなわち、確固たる組織も綱領もなく、ただ特定の指導者 (*die Persönlichkeit eines Führers*) を中心に集る流動的グループ (*lose Gruppen*) が簡単に離合集散 (*sich leicht verbinden und leicht wieder trennen*) するのがその特色である。アングロサクソン民族系の政党制度 (*das angelsächsische Parteiensystem*) はそれに比較すれば硬直であるが、やはり半固定的(半硬半軟)(*halbstarr*) というべきだろう。つまり確固たる永続的政党組織 (*dauernde Parteiorganisationen*) を有するが、綱領的な確固たる立場がなく、ただ特定の選挙期間中のための公約 (*Aktionsprogramme, "Plattformen" für eine Wahlperiode*) を有するにすぎない。一方ドイツにおいては政党制度は完全に固定的 (硬直) (*ein völlig erstarrtes Parteiensystem*) であり、巖のような組織 (*felsenfeste Organisationen*) と確固不拔の綱領 (*steinharte Programmen*) とを特色とする。

加うるに、イギリスにおいては二大政党制度が、ヨーロッパ大陸諸国においては多数政党制度が支配的である。イギリスにおける政府の安定は政党の二元性および規律という特色ある現象に帰せられ得る。²⁾ すなわち、イギリスにおいては二大政党が交互に政権を担当し、しかもこの政党は厳格な規律ある組織、完成された機構である。これに反してフランス第三共和国においては、イギリスに見られる如き政党の二元性と規律³⁾ の欠けることが政局の不安定を招いた⁴⁾ ののである。すなわち、フランスにおいては等しい勢力と確固たる組織とを有する二大政党が存在せず、したがって内閣は同質的多数派の上に構成せられるを得ずして連立を以てしてのみ支えられる。⁵⁾ しかし、この連立内閣はなにが共通の利益によって動機づけられた偶然の結合であり、その目的が達成せられるか、困難が道を阻む場合ただちに崩壊せざるを得ず、⁶⁾ かくして政治の混乱、不安定を生じた。

1) 豊田悦夫「議院内閣制の本質的性格」法学論叢, 第61卷, 第3号, p. 97.

2) *Redslob ; die palamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, 1918, S. 140.

3) *Hasbach ; Schmoller's Jahrbuch*, 43, 3, 1919, S. 358.

- 4) Redlob ; a. a. O. S. 143.
 5) 6) 豊田悦夫, 前掲書, p. 97.

一般に連立内閣にあっては、特定の問題に関してのみ内閣の連帯性が存する。たしかに統一的内閣においても意見の相違は存するが、しかし少くともそれは基本的原則に関しては排除せられている。また連立内閣にあっては倒された内閣の閣員が新しい内閣に引き続き残留し、また以前の首相がふたたび内閣を組織するという議院内閣制の退化現象を伴う。¹⁾なるほど二大政党制は政党寡頭制 (Parteioligarchie) に至る危険をもつが、しかし多数政党制に比すればその害は少ないといふことができる。²⁾

つぎに政局の不安定にとって、綱領の変動性はなんら重要なものではない。³⁾すでにのべた如く、イギリスの政党はなんら不変の原則を擁護するものではなく、それは理論によってではなく人によって指導される。イギリスの政党史においても発展能力ある綱領は問題でなかった。⁴⁾ある特定の綱領をもつ政党が政権を掌握しそれを実現し終れば、次のまた新しい特定の綱領をもつ政党に政権が譲渡されるという経過をたどっている。政党はかかる綱領なしに維持せられ得るのであり、綱領の故にではなくして、政党の指導者にたいする結合が強いが故に他の政党に打ち勝つこともあり、要は綱領よりも指導者に従う確固たる組織である。⁵⁾要するに、イギリスの政党制度にあっては組織が第一であり綱領は第二次的なものにすぎなかった。

これにたいして、ドイツにおいては組織とともに綱領が不変的であり、したがって、ある政党に加入することは、ある世界観を信奉することである。そしてこの世界観政党 (Weltanschauungsparteien) にとって最高の徳 (die höchste der Tugenden) は信念への忠誠であり、他党との妥協や提携はつねにそれだけですでに背信行為 (Verrat) とさえみなされる。ドイツにおいて大きな連立 (grosse Koalitionen) にたいする宿命的な反感 (die fatale Abneigung) があるのはこのためである。⁶⁾かつてドイツ人は、政党制度を官憲国家 (Obrigkeitsstaat) から議会制の統治形態 (die parlamentarische Regierungsweise) へ移植することは可能だと信じ

た。ところが、政党が弁舌の機関であって真の発言力をもたなかった古い国家形態の下でこそ、互いに不倶戴天の確信をあますところなく開陳し合うというぜいたくも許されたが、⁷⁾ 今日ではたとえ自党の確信を多少犠牲にしても実際に統治能力ある政府を構成し、その活動を維持していくということが政党の最高の義務となっている。⁸⁾

- 1) Dolmatowsky ; Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 63, 1907, S. 590.
- 2) Jellinek ; Verfassungsänderung vnd Verfassungswandlung, 1906, S. 65.
- 3) Redslob ; a. a. O., S. 144.
- 4) Hatschek ; Englisches Staatsrecht, Bd II, S. 3.
(Redslob ; a. a. O., S. 144~S. 145. 脚註)
- 5) 豊田悦夫, 前掲書, p. 98
- 6) 7) 8) Gustav Radbruch ; a. a. O., 1964, S. 77.

以上、議院内閣制と政党との関係につき、ヨーロッパ諸国の代表的存在と目されている、フランス・イギリス・ドイツの三国を比較対照しながら概観して来たが、本稿においてはその中とくにドイツを取り上げ、その関係が君主制時代より共和制時代へと進むにつれて、いかなる発展をとげるに至ったかにつき、理論と実際の両方面より考察をすすめることにしたい。

2. 君主制時代

ドイツでは議院内閣制の歴史は、共和制とともに本格的に始まるのであり、それ以前の君主制時代には議院内閣制は、一時的現象として存在したにすぎず、永続的制度として行なわれることはなかった。

さてまずドイツにおける議院内閣制の先駆者としては、1849年の Frankfurt 憲法草案を起草した中心的人物¹⁾ F. C. Dahlmann をあげなければならない。

彼の Politik によれば、「大臣は、議員として議会に出席してのみ、議会にたいしても、君主にたいしても、正当な地位を保つことができるのである。なぜなら君主の権利を護るという大臣に特有の義務とともに、審議

および表決において常に全国家の福祉を念頭におくという、その他の議員とともにする第二の義務を負うからである。大臣が議席も表決権ももたない部外者として議会に出席した場合、事情は非常に違って来る²⁾」。

Dahlmann の Politik においては、この程度の主張が散見せられ得るにすぎない。要するに、大臣は国王の信任のみならず、また一般の信任をも得なければならず、このため大臣は同時に選挙による議員たるべきことを主張したものである。

しかし彼の Politik の初版は、1848年の革命に先立つこと10数年前であり、このときすでにイギリスの制度を学んで、議院内閣制を強く主張した Dahlmann は、ドイツにおける議院内閣主義の先駆者として特筆大書されなければならない。

つぎに何といても君主制時代における議院内閣主義者の第一人者たる R. V. Mohl を紹介しなければならない。Mohl は、1848年の革命の結果、とつぜんドイツ各国に、内閣が議会の議員よりなる議院内閣制が一時的に成立した³⁾とき、大臣となってドイツにおける民主主義の未成熟を身を以て体験し、ドイツ式の立憲政体を不満として、イギリスの議院内閣制を固く信奉していたのである。⁴⁾ 当時のドイツの立憲政治の様子は Mohl によれば、「政府と議会間のたえざる不和、選挙にたいする悪意の干渉……反対党のゆきすぎと不可能な要求、結局政府と議会の両者にたいする一般の不満足を招いていた」⁵⁾ ののである。Mohl が議院内閣制を信奉するに至った理由も、結局ドイツの立憲諸国家における議会と政府間の対立闘争にあり、この両者の対立抗争の調和策として議院内閣制を擁護するに至ったのである。

一般に、議会と政府間の対立は、立憲国家に特有のものであるが、ドイツにおいても両者間の対立闘争は、ドイツ立憲政治を特色づけるものであった。立憲国家においては、しかし、法律や予算の制定には、議会の協力を必要とし、これが不成立の場合には国家活動の停滞をきたすだけに、議会と政府との協調がぜひ必要であり、したがって両者間の対立の和解策は立憲国家共通の問題である。ドイツにおいても、早くからこの問題が提起

せられていたが、この問題は抽象的、理論的な方法でのみ取り扱われ、現実的、具体的方策が提示されなかった。⁶⁾ イギリスにおいてこの矛盾の解決を議院内閣制に見出した⁷⁾ のに倣い、その後 Mohl が政府および議会間の対立の調和策として議院内閣制の採用を主張したことは、この問題にたいし、具体的、現実的方策を提示したものであるといえる。⁸⁾

すなわち Mohl によれば、「君主と議員の多数とが、二、三の重要な国家活動に関し、あるいは統治の全方向に関し、決定的に合意に達しない場合、しばしば真剣な争いが発生するのみならず、国家の活動はすべての主要な問題に関し、完全に停止せざるを得ない。……必要な法律は成立しない。政治を行うための財力は異議を唱えられるか、あるいは全く拒否される。……憎悪と相互的帰罪の下に、国家元首と議会との道徳的威信が損われる。」⁹⁾

憲法の解釈に関して、政府と議会とが相争う場合、裁判によって解決するという方法も可能である。事実ドイツの二、三の憲法は、かかる場合にそなえて裁判所による裁判によって解決せしめている。¹⁰⁾ しかし、憲法の解釈に関する政府と議会との争いは、両者が対立する唯一の場合でもなければまた實際上最重要な場合でもない。¹¹⁾ 両者がある措置の政治的合目的性に関し異った見解をもつ場合、立憲国家の政治機構はなんらの調整策を用意していないのである。

したがって Mohl によれば、「国家が減びるべきものでないならば調整手段を見出さなければならない。明らかにこの調整手段は、議会が政府の見解に規則的に従うか、あるいは国民代表の真実の意味において国務を行うかということに存するのみである¹²⁾」。この二つの調整方法の中間者は「選挙にたいする干渉や、後に利益を提供して議員を買収することによって達成される¹³⁾」のであり、この方法は政治道徳の腐敗をもたらし、政府と議会の対立の解消は、ただ政府にたいする不信と不満によって報いられる。¹⁴⁾ したがって、Mohl は、「腐敗か議院内閣制か¹⁵⁾」(Korruption oder parlamentarische Regierung) という標語の下に、国民代表の多数派の指導者によって構成される内閣に国家の指導を託する議院内閣制の採

用を強く主張する。¹⁶⁾

- 1) 清宮四郎, ドイツ憲法の発展と特質 p. 11.
- 2) Dahlmann ; Politik, 1847, S. 163.
- 3) Jellinek ; Regierung und Parlament in Deutschland, 1909, S. 20.
Mohl ; Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften,
1855, S. 291.
- 4) Piloty : Das Parlamentarische System, 1917, S. 2.
- 5) Mohl : a. a. O., S. 291.
- 6) Jellinek : a. a. O. S. 11.
- 7) Meyer-Anschütz : a. a. O., S. 335.
- 8) 豊田悦夫「ドイツ議院内閣制の歴史的考察」法学論叢, 第64巻, 第2号 p. 82.
- 9) Mohl : a. a. O., S. 288 f.
- 10) 例, ザクセン憲法第153条(豊田悦夫, 前掲書, p. 83)
- 11) Meyer-Anschütz : a. a. O., S. 335.
- 12) Mohl : a. a. O., S. 289.
- 13) Mohl : a. a. O., S. 289.
- 14) Mohl : Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860, S. 398.
- 15) Mohl : a. a. O., S. 395.
- 16) Mohl : a. a. O., S. 401.

このように, Mohl は議会と政府間の対立の正しい調整策を議院内閣制に求める外ないものと考えたのであるが, またさらに重大なことには, 議院内閣制は君主制の維持存続に大きな価値をもつ¹⁾ ところよりして, 君主にとっても利益となるこの議院内閣制を君主がみずから進んで採用することを君主に期待したのである。すなわち議院内閣制にあっては, 君主の個人的見解ではなくして, 議会の多数派の見解によって国家が指導せられ, 場合によれば君主個人の見解に反する政策をも君主は認めなければならないのであるから, これは君主の自己制限ないし自己否定を伴い, 君主にとっては大きな犠牲であるが, それにもかかわらず議院内閣制の採用は, 国家の福祉のためのみならずして, 君主とその一族にとっても利益となることであり, したがって最も利益となるものを選び, 避け得ない犠牲を払うための認識と決心とは, むづかしいことではない²⁾ と。

しかしながら, 議院内閣制の採用が, 君主制の維持存続に役立つという

Mohl の主張が正しいとしても、彼がそれだから君主のイニシャティヴの下に議院内閣制を採用し得るものと期待したことは、きわめて楽観的であったといわなければならない。³⁾すでに Mohl のこの主張に先立ち、Stahl は、いかなる君主も、みずから進んで自己の権力を制限し、その権力を他の権力のために手放して、みずから政治的に自殺することはあり得ない⁴⁾として、ドイツにおいて議院内閣制の成立の可能性を否定している。Stahl は議院内閣制に強く反対したが、その主な理由は、イギリスの議院内閣制はイギリス憲法独特のものであり、イギリスにとっては有益な制度であるが他の国家の模倣し得るものではない。さらにドイツにおいては、未発達な議会に権力を委ねることは、国家の統一を害し危険であり、権力を君主に集中し、ここに国家の統一を維持し、対外的にも強国としての地位を維持しなければならないというにある。⁵⁾

当時、議院内閣制の擁護者の代表が Mohl であるとすれば、その反対の立役者は Stahl であり、相互に議院内閣制をめぐる好敵手であったが、その所説の当否はさておくとしても、Stahl の学説は当時絶大な影響力を有し、この Stahl の権威と相俟って、Stahl の見解が一般に承認せられ、またその後の歴史によっても確認せられたといわなければならない。

さて Stahl について重要なことは、ドイツ帝国（1871～1919）の建設者 Bismarck の政治観がこの Stahl の影響の下で養われたことである。⁶⁾ Bismarck もやはり議院内閣制に強く反対したのであり、「選挙制の議会の多数派による大国民の政治は有害と危険を伴う」という彼の言葉は、彼の議院内閣制にたいする態度を表明したものである。⁷⁾ Bismarck が議院内閣制を排し、ドイツ式立憲主義、官憲国家を固執する理由も、対外的にはヨーロッパにおける強国としての地位を維持し、また対内的には幾多の欠陥を庇護して国家生活を保障する上に必要な統一的強力な政治を、社会的に分裂した議会にではなく、強力な君主にのみ期待できると考え、統一的にして強力な君主制こそ対外的にも対内的にも失ってはならないものと考えたのである。また Bismarck にとっては、一般に、政治的、歴史的、社会的基礎の差異を無視して、外国の制度を以て模範とすることは誤りで

あり、したがって「われわれのもたざるすべてのイギリス的なものを与えられて始めてイギリス式の政治を行うことができる⁸⁾」という Bismarck の政治観は、Stahl のそれと同じく、イギリスの議院内閣制を強く信奉しこれをドイツにおいても採用し得ると楽観した Mohl のそれと好個の対照をなすものである。

結局のところ、1848年の革命の結果、一時的にドイツの各国に成立した議院内閣制は、その後 Mohl によって強く主張されたにもかかわらず、ドイツ各国が Bismarck 連邦帝国（ドイツ帝国）に結合して、その支分国（Land）となってからも、また Bismarck 帝国そのものにおいてもついに行なわれることなく、わずかに 1880年代に進歩党（Fortschrittspartei）が議院内閣制を党の綱領に宣言した⁹⁾と伝えられるにすぎない。ただ、第一次大戦の末期に、議院内閣制を求める声が高まり、ライヒ議会（Reichstag）の憲法委員会は、ライヒ議会および連邦参議院（Bundesrat）の一致の多数決議によるライヒ宰相の罷免権を認むべき提案をなし、¹⁰⁾ また、後のワイマール憲法の起草者となった Hugo Hreuss や社会学者 Max Weber も、その著述を通して、議会の行政にたいする影響力の強化と責任政治の確立を要求した。¹¹⁾ Max Weber のこの要求もまた議院内閣制によってのみ効果的に満され得るのである。¹²⁾ このような議院内閣制にたいする要求の前に、政府もついに 1918年 10月 Bismarck 憲法を改正して議院内閣制を採用するに至ったが、第一次大戦末期の当時の絶望的な国内情勢の改善になんら役立つことなく、¹³⁾ 間もなく Bismarck 帝国そのものの崩壊を見るに至った。

1) 豊田悦夫, 前掲書, p. 84.

2) Mohl ; a. a. O., S. 404.

3) 豊田悦夫, 前掲書, p. 84.

4) Stahl ; Philosophie des Rechts, Bd II, 1856, S. 420.

5) Stahl ; a. a. O., S. 414, 418.

6) Jellinek ; a. a. O., S. 18.

7) Jellinek ; a. a. O., S. 26.

8) Rosin ; Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstücken des Fürsten Bismarck,

Annalen des Deutschen Reichs, 1898, S. 83f.

- 9) Piloty ; a. a. O., S. 3.
- 10) Piloty ; a. a. O., S. 60.
- 11) Piloty ; a. a. O., S. 1.
Glum ; Das Parlamentarische Regierungssystem in Deutschland,
Grossbritannien und Frankreich, 1950, S. 135ff.
- 12) Piloty ; a. a. O., S. 2.
- 13) Apelt ; Geschichte der Weimarer Verfassung, 1946, S. 34.

思うに Bismarck 帝国の政府は、君主を中心とする超党派的政府（eine Regierung über den Parteien）たることを誇称した。これは今日の議院内閣制が自覚的に政党政府であり、国家自体すらも民主的政党国家（demokratischer Parteienstaat）であるとする大原則にまったく相反するものである。Bismarck 帝国にかぎらず、官憲国家（官僚国家）の根底には何らかの「超党派的」立場が可能であるという思想が横たわっていた。¹⁾ 官憲国家はこの思想にもとづいて、いわゆる政党間の抗争は不必要で、実質的な事業（sachliche Arbeit）にとっては有害無益なものであり、識見の欠如と邪悪な意図からなる党派心の所産にすぎないときめつけ、みずからは「祖国を政党の上におくこと」（das Vaterland über die Partei zu stellen）を主義として標榜した²⁾のであった。しかし、いわゆる超党派的立場と称するものも、実は、それ自体いくつかある党派的立場の中の一つにすぎない³⁾のである。Radbruch もいう⁴⁾如く、その超党派的立場と他の立場との相違点は、それがみずからその普遍妥当性（Gültigkeit）を主張し、他の立場を唱導する人々を、売国奴とか、祖国なき徒輩とまではいわなくとも、余計な攪乱者として排斥するという点にすぎない。

さてこのように、君主制時代において議院内閣制は、議会においても文献の上でも活発に主張せられた⁵⁾が、ついにそれは永続的制度として行われることなくして終わったのである。

この議院内閣制の成立を阻む法制度的理由を、Bismarck 憲法について挙げるならばつぎの諸点⁶⁾に要約できるであろう。

Bismarck 憲法において、連邦主義を体現する機関として設けられてい

た連邦参議院 (Bundesrat) は、アメリカ合衆国の元老院や、その他の連邦諸国の上院ともいちじるしく異り、議会を構成する一院とはみなし得ない性格を有し、それらはむしろ、Bismarck 政府の最高会議機関とみる方がより適切であろう。⁷⁾ ところでこの連邦参議院の広汎な権限についてライヒ議会 (Reichstag) に責任を負う者のいないことが議院内閣制の成立を阻むのである⁸⁾。要するにライヒ議会にたいし責任を負う者のいない広い国家活動の領域が存した⁹⁾ こととなる。

さらにドイツ連邦制の特色は、一支分国たるプロイセンにたいし他の支分団に比してはるかに優越した地位を与え、ライヒとプロイセンの関係はライヒと他の支分団のそれよりもはるかに密接かつ不可分である。すなわちプロイセン国王とドイツ皇帝は同一人の兼任するところであり、プロイセン宰相もまた同時にライヒ宰相でもある。このような両者間の密接な関係よりして、当然両者間における国政は同じ精神で運営されなければならないが故に、ライヒにおける議院内閣制は、自明の結果としてプロイセンに議院内閣制を要求する¹⁰⁾。しかし、ライヒおよびプロイセン双方においてひとしく議院内閣制が行われるにしても、それが首尾よく運営されるためには困難な事情が存する。まず、ライヒ議会の多数派とプロイセン議会のそれとが一致せず、それぞれが異った政府を要求する場合には、両議会間に支配をめぐる激しい闘争がおこる¹¹⁾ であろう。つぎにライヒ宰相がライヒ議会にたいして責任を負い得るのは、ライヒ、プロイセン両者間の政策が合致し、ライヒ宰相としてライヒ議会に負う責任体制と、プロイセン首相としてのプロイセン議会にたいするそれとが一体化しなければならない。このためにはプロイセンにおける首相對その他の大臣の関係が、ライヒにおける宰相對その他の大臣のそれと一致することを要する。かかる観点よりすれば、両者におけるそれぞれの関係が食い違う場合が多かったことが、Bismarck 憲法の構造上、議院内閣制がライヒにおいて実現されることをこの上なく困難にした。

1) 2) 3) 4) Radbruch ; a. a. O., S. 74.

5) Meyer-Anschütz ; Staatsrecht, 1919. S. 335.

- 6) Jellinek ; a. a. O. , S. 27 ff.
Jellinek ; *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. II, 1911, S. 441f.
- 7) 清宮四郎, 前掲書, p. 38.
- 8) Jellinek ; *Regierung und Parlament in Deutschland*, 1909, S. 31.
- 9) 豊田悦夫, 前掲書, p. 89.
- 10) Jellinek ; *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. II, 1911, S. 442.
- 11) Jellinek ; a. a. O. , S. 442.
反対説, Anschütz ; *Parlament und Regierung im Deutschen Reich*, 1918, S. 18.

つぎに、議院内閣制の成立を阻むいわば政治的理由として挙げられる諸点を、Bluntschli¹⁾ の諸説により要約すればつぎの如くである。

ヨーロッパの中心に位置し、周囲から強力な陸軍国家によって常に危険にさらされているドイツは、四周海によって保護されているイギリスと異なり、国防上強力な軍隊を必要とするが、この軍隊が強力なドイツ君主の支えとなった。

イギリスにおいては、はやくから国家の統一が完成されたのに反し、ドイツでは、これよりはるかにおくれ、国民的統一は、まず各国家（後の各ラント、支分国）において実現されたが、かかる状況は各国家の君主がラント等族議会を克服することによって、すなわち君主の専制主義によってもたらされたのであった。そのつぎに、ドイツの全国民的統一は、プロイセンの Hohenzollern 家の君主によって、Bismarck 帝国として集大成せられるに至った。かかる事情よりして、国家の統一において君主の果す役割はきわめて大きく、君主の権力は、この統一を維持するため強力なものとならざるを得なかった。

また、ドイツの官僚制度も君主の強力な地位を支えるものとして過小評価できないであろう。

要するに、このような軍国主義的官憲国家（官僚国家）は、すでにのべたように、「祖国を政党の上に²⁾」というモットーにもとづくものであり、その政府が議会の政党的多数派によって構成せられたものでないことはいうまでもない。Triepel³⁾ にしたがって、国家の政党にたいする態度をその

歴史的発展過程よりみて、敵視 (Bekämpfung), 無視 (Ignorierung), 承認および法制化 (Anerkennung u. Legalisierung), 憲法上の融合 (verfassungsmässigen Inkorporation) の四段階に分類するならば, かかる19世紀中葉以降のドイツ官僚主義は, 反議会主義的な政党敵視の典型であろう。⁴⁾

最後に, 以上のべたことと関連して, 議院内閣制の成立をさえぎる最大の理由として, 万人の認めざるを得ないことは, 政権を担当する能力ある政党の存しなかったことである。実際, 官僚主義の原則よりしても, 大臣は議会からではなく官吏から出るのを常とした。かかる事情の下で, ドイツの政党は, 政権を担当する意思も能力もなく, 政府を抑制する役割に甘んずるのみであった。このようにして, ドイツの政党が政権獲得を前提とする近代的政党たりえなかったのは当然であったが, また Bismarck 帝国がその統一に際して連邦制を採ったことは, ドイツの政党が狭い地域的, 集团的利益を代表する特徴をもつに至り, ⁵⁾ いわゆる国民政党たりえなかった主な理由でもあろう。

Mohl ⁶⁾ は当時のドイツの政党事情をつぎの如くのべている。すなわちドイツには三つの政党がある。数は少ないがその社会的地位と君主の鼻息とがあつかつて強力な保守主義的政党 (reaktionäre Partei) と, 大政党であるが困難に直面して決断力と実行力を欠く自由主義的政党 (liberale Partei) と下層階級に支持される民主主義的政党 (demokratische Partei) とがこれである。最後の民主主義者の最終の目的は, まったく別の国家形体を導入することであつて, 革命を企画する政党である。また保守主義者は, 議院内閣制に反対で, その時々議会の多数派に政権を委ねることを容認しないのみならず, 彼らの中では国民の権利を保障する憲法自身が危険にさらされる。したがって, この保守主義者をイギリスの Tory 党员と同列視することは出来ない。要するに, 民主主義的政党, 保守主義的政党ともに議院内閣制とは相容れない主義, 綱領を有していたわけで, 残る自由主義者の見解が最もよく議院内閣制の採用に適するが, それは長期間にわたり政権を担当し得ない内的欠陥をもっている。すなわち, この政党の

指導者が政権を担当するに至れば、政党は指導者から離反するのである。この政党の指導者が、大臣として入閣するや否や、その党員は、重要な問題について、その大臣となった指導者に反対することを義務であり名誉であるとさえ心得ているのであり、このことは政党の本質に属することで改善しうべきものではなかった。けだし、この政党の基本精神、世界観としての確固不変の綱領は、政府の影響から自由権を擁護することであり、自己の政党の中から送り出した内閣に反対しても、その自由権を擁護することを任務と信じているのであって、さもなければ自由主義的でないと考えているからである。これこそ、まさに Radbruch のいう世界観政党⁷⁾の典型というべきであろう。思うに、この自由主義者の標榜する自由主義こそは理念としての自由主義であって政治的自由主義を伴っていなかったのである。1848年の革命の結果成立した議院内閣は、またこのようにして失敗した例である。したがって、この自由主義者をイギリスの Whig 党員と同一に論ずることは出来ない。Mohl 自身、かかる政党の状態の下では、議院内閣制の実現もとうてい不可能なことを認めざるを得なかったし、したがって新しい選挙制度により議会の構成を改めることを提案しているほどである。Mohl はその後の著書 “Enzyklopädie der Staatswissenschaften” において、「議院内閣制の採用は、様々な事情によって制約せられ常に存するものではない。第一に、それは、現存の国家制度に敵対せず……、政権を担当する意思と能力ある二つだけの明確に完成された政党の存在を前提する⁸⁾」ことを、断念的に認めざるを得なかった。

1) Bluntschli ; Politik, 1876, S. 338ff.

2) Radbruch ; a. a. O., S. 75.

3) Triepel ; Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Rede bei der Feier der Erinnerung an dem Stifter der Berliner Universität König F. Wilhelm III, 1927, S. 8.

4) 丸山健「政党」憲法講座, 第3巻(清宮四郎, 佐藤功編集) p. 248.

5) 藤山政道編, 政党, p. 200.

6) Mohl ; a. a. O., S. 432ff.

7) Radbruch ; a. a. O., S. 77.

8) Mohl ; Enzyklopädie der Staatswissenschaften, 1872, S. 363.

(3) 共和制時代

さて、1919年ワイマール共和国の成立するとともに、ドイツの議院内閣制はいよいよその本格的段階に入った。ワイマール憲法(1919~1933)およびボン基本法(1949~)は、ともに連邦において議院内閣制を規定する(ワイマール憲法第54条、ボン基本法第67条)。

つぎに、ワイマール憲法が議院内閣制を採用し、徹底した権力分立主義にもとづくアメリカ合衆国の大統領制を、ドイツには適さないとして、拒否した理由はどこにあったか。思うにドイツ型立憲君主制(制限君主制)の特色は、できるだけ立法府の行政府にたいするコントロールを排斥し、君主の民主的な議会からの独立を、権力分立主義の名においてつよく主張して、かくして、できるだけ君主の権力を温存しようとするところにある¹⁾。このように議会と政府間の権力が分立せられた結果は、立憲政治の実際においては、両者間の融和し難い対立闘争を招き、すでにのべた自由主義的政党をその極端な実例とする如く、議会はただ政府にたいして反対することを以ってそのすべての任務と心得、責任なき批判に終始した。また、政党は、みずから政権を担当することのないところよりして、単なる弁舌の機関として真の発言力をもたず、たがいに不倶戴天の硬直せる確信(綱領)をあますところなく開陳し合うというぜいたくも許されていた²⁾。このようにして議会の発達をおくらせ、その無能力化を来したのは、けだし当然の成行であった。ワイマール憲法の起草者 **Hugo Preuss** は、アメリカの大統領制は、ふたたびドイツにおいて、その弊害にこりた二元主義(Dualismus)を復活せしめるものとして、これを拒否したのである³⁾。憲法制定国民会議もまた議院内閣制を以って、ドイツ民主共和国にとって不可欠の統治形体として、これに固執したのである⁴⁾。一般にワイマール憲法の制定にあたっては、数十年来闘い続けようやくにして獲得した議院内閣制を捨てようとはしなかったのであり⁵⁾、事実、議院内閣制の中心的原則を定めるワイマール憲法第54条そのものが、1918年 **Bismarck** 憲法に挿入された議院内閣制を定めた規定の文言に由来するものである⁶⁾。

これに反し、ボン基本法制定に際し議院内閣制は、ワイマール憲法下における数々の失敗にかんがみて、政局の不安定を招くものであり、したがって政府に安定した地位を保障するために、議院内閣制を廃止し、アメリカ型の大統領制にならば、行政府に一定の任期を委ねる制度に改めることの是非が大いに議論の対象とされながらも、アメリカとドイツの国情の差異を理由として、結局のところ、議院内閣制がふたたび採用されるに至った。

- 1) 宮沢俊義, 憲法, 1952年 p. 10~11.
- 2) Radbruch ; a. a. O., S. 77.
- 3) Glum ; a. a. O., S. 157.
- 4) Apelt ; a. a. O., S. 208.
- 5) Hatschek ; Deutsches und Preussisches Staatsrecht, 1923, Bd. I, S. 46.
- 6) Anschütz ; Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1923, S. 318.

さて、ワイマール憲法で明文を以って規定せられた議院内閣制の下においては、小党分立し、しかも左右両翼にますます分極化してゆく政党の下にあって、議会の過半数を制する連立内閣もいよいよ困難となり¹⁾、その日暮しの弱体内閣が多く、ここに議会は議院内閣制を担うだけの能力と資格を漸次失い、ついに議院内閣制はその機能を停止した。かかる事態を收拾するためには、大統領の国政全般にわたる大幅の介入を余儀なくした。ここにワイマール憲法の予定した大統領と議会間の均衡は破れ、大統領は決定的に議会に優越する実力をもつに至った。とりわけ大統領の緊急権の濫用は大統領の独裁化を招いた。かかる状況は Brüning 内閣以後における大統領内閣 (Präsidentalkabinett) によって端的に具体化されたのであった。

ちなみに、ワイマール憲法下において行われた9回の選挙を通じて、議席を有する政党の数は、最初の選挙をのぞき常に10以上²⁾であり、さらにワイマール時代(1919~1933)の14年間において、めまぐるしく出没した21の連立内閣の中、多数派内閣はわずかに8内閣にすぎず、残りの13が少数派内閣であった³⁾という歴史的事実は、この時代における議院内閣制の前

途が如何に苦難に満ちたものであったかを形式的、数量的に物語るものであろう。またこの時代において国会に議席を有しない4名の宰相⁴⁾(Cuno, Luther, Papen, Schleicher)が存在した事実は、議院内閣制の麻痺状態を物語るものとして象徴的である。

思うに、以上のべたような、ワイマール時代における連立政権の脆弱、政局の不安定にもとづく議会主義の危機の原因は、政党の数が多きこと(die Vielheit der Parteien)よりもむしろ政党の硬直性⁵⁾(Starrheit)にあるのである。それ故にドイツでは、政治の安定のためには、政党の交替にもかかわらず多少の安定性をもたせるために、多党制、連立性、つまりブルジョア諸政党と社会主義諸政党との協力による制度の方がかえってのぞましい⁶⁾。というのは、ワイマール時代における「議会政治の危機」の打開策として賞揚されたアングロサクソン風の二政党制は、交替して政権を担当する両政党間に国政、とくに外交に関して共通のひろい地盤があることを前提とするから、もしドイツが二政党制を採用したとするならばその結果は、ドイツ国民の政治生活全体が二つに割れて、根柢から相対立する一大ブルジョア政党と、一大労働者政党とに分裂してしまうからである⁷⁾。卑近な比喩を用いてかかる状態を表現するならば、ドイツの二大政党下における与野党の交替は、甲党がせっかく建てた家を乙党がとりこわし、乙党が建てた家を甲党がとりこわす、という過程のはてしない連続となってしまう、一つの建物を各党の立場に応じて徐々に変化するスタイルで仕上げてゆくことは出来なくなる⁸⁾。

このようにして、1930年以来、議会主義の排除と権威政治の導入という独裁政治への準備期に入っていたドイツでは、ワイマール憲法は、1933年1月20日、ヒトラーの権力掌握によって完全に倒壊するに至った。

1) Apelt ; a. a. O., S. 209.

2) 蠟山政道編, 前掲書, p. 210. 参照。

3) Glum ; a. a. O., S. 244.

4) Eyck ; Geschichte der Weimarer Verfassung の最後の閣僚名簿による。

5) 6) 7) 8) Radbruch ; a. a. O., S. 77.

国家社会主義者（ナチ）による「合法的な政権掌握」の経験は、民主制をくつがえす目的のためにのみ民主的諸権利を利用しようとする者に民主的諸権利を行使する機能をみとめてはならないことを我々に教えてくれた。そして、このことは、個人についてだけでなく、集団、政党についてもやはりあてはまる。ボン基本法は自滅的な自由主義を適度に押えることによって、この教訓から結論をひき出している¹⁾。すなわち、ボン基本法は、結社の自由（第9条第1項）以外に、とくに政党に関しては、第21条において、その国民の政治的意思形成への参加、設立の自由、内部秩序の民主制、資金の公開、違憲問題等について明記することより、政党に憲法上の地位を与えて、いわば政党との「融合」にふみ切っているのである。

思うに、ワイマール憲法はまだ政党の存在について羞かしげに沈黙していた²⁾、あるいは、ワイマール憲法自身は政党にたいしては依然として否定的であった³⁾。要するに、ワイマール体制においては、政党は憲法の本道（Hauptstrasse）に登場することは全くなく、せいぜい、法律のわきみち（Nebenstrasse）に現れるだけであった⁴⁾。しかしながら、もしもドイツ国民が民主制、議会政治に習熟していたならば、このワイマール憲法の控えめな、防禦的、消極的な態度にもかかわらず、政党制の定着を見ることが出来たであろう。このことからして、後のボン基本法が画期的な政党条項を設けたことは、すでにのべたように、ワイマール時代の失敗にたいする反省の結果である。要するに、さきにのべた Triepel の所説にしたがえば、Bismarck 帝国よりワイマール共和国を経て西ドイツ共和国へと推移するにつれて、国家（公権力）の政党にたいする態度は、敵視→承認→融合、という発展段階をたどったといえよう。

なお、ボン基本法において、第21条の政党条項の外に、政党活動に関する規定として注目すべきものに、第67条の、いわゆる建設的不信任投票（konstruktives Missvertrauensvotum）の制度がある。この制度は、一方においては、行政府を強化し政局の安定をはかるため、不信任決議権を制限して、その内容に同質性を要求するとともに、他方においては、議会

政治の不可欠の要素である政党に政権獲得を前提とする近代的政党としての責任能力を期待するものである。この制度ないし方式は、Radbruchによれば⁵⁾、消極的なことがらについては互に協力するが、相合して本当に活動しうる政府をつくる能力を欠くところの見かけ倒しの議会多数派が、政権の座についている政府に重大な脅威を与えることを不可能にするという利点をもつのである。

1) 2) Radbruch ; a. a. O., S. 76.

3) 4) 丸山健, 前掲書, p. 249.

5) Radbruch ; a. a. O., S. 74.

4 む す び

以上、多年にわたり、小党分立の多党制の下に、行政府の弱体化にもとづく政局の不安定と議会体制の危機になやまされて来たドイツにおいて、立法府を構成する不可欠の要素たる政党が、とくに議院内閣制と如何なる関係を有するかを概観したのである。とりわけ、その関係を政党の数、組織、綱領の三つの観点よりとらえ、君主制時代より共和制時代へと推移すれにつれて、国家（公権力）の政党にたいする態度の変遷と相まって、その関係が如何なる変化、発展をとげるに至ったかについて歴史的考察をこころみたのであった。

ともあれ、ワイマール共和国の流れを汲む現在の西ドイツ共和国においては、大体において、ワイマール時代の政党につながる諸政党が組織されている。さてこの諸政党が、すでにのべたボン基本法第21条（政党条項）第67条（いわゆる建設的不信任決議の条項）その他選挙制度に関する規定により、その数、組織、綱領、その他の面で如何なる影響を受け、いかなる活動を示すに至るか……。これらはすべて、今後まさに注目に値する問題たるを失わないであろう。

『終』