

連邦国家の支分国における 議院内閣制

——ドイツ憲政の理論と実際——

村 田 孝 雄

目 次

- (1) は し が き
- (2) 組 閣
- (3) 解 散
- (4) 不 信 任 決 議
- (5) む す び

(1) は し が き

一国が国内法で定める国家の組織体制から見て、国家は通常、連邦国と単一国に区別せられる。

ある国家の中に、その国家の国権によって支配される複数の不完全独立の小国家を包含し、その小国家は総合的に一体としてある国家の機能を果たしている場合に、そのある国家を連邦国 (Bundesstaat) といい、複数の小国家を支分国あるいは支邦 (Land)¹⁾ 又は州という。この支分国は、それぞれ憲法を持ち、広い自主権限を持つ点では正に独立の国家と異ならないけれども、連邦国の構式部分として連邦憲法の下にその主権を制約せられる点で完全な独立国とは認められない。すなわち、ドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) いわゆる西ドイツ憲法を好個の実例とする如く²⁾、連邦国と支分国との関係はつねに連邦憲法により規定せられるのである。連邦国としては、アメリカ合衆国、スイス、西ドイツ、カナダ、オーストラリア、ソヴィエト、オーストリア、インド、ユーゴスラヴィア、メキシコ合衆国その他をあげる

ことができる。その他世界の大多数の国家組織体制は単一国である。

このように、連邦国家は多数の国家の結合によって形成せられたものであること、いかえれば、連邦国家においては支分国も国家であり、国権を有することについては多数の学説の一致するところである³⁾。しかしながら、連邦国を形成する各支分国の国権は連邦それ自身の国権による制限を免れないのであるが、連邦国を構成する各支分国は国家であって、それ自身の固有の国権にもとづいて国家活動をなすものであるから、地方公共団体とは法上の性質を異にするものであること、宗主国関係の下における附庸国と同様である⁴⁾。

さて、かなり多くの学説によれば、真の連邦国家的な生活は連邦がある程度まで同等の大きさと同等の強さを持った支分国によって結合されている場合にのみ可能である⁵⁾、とされている。しかし、この見解は連邦国家的な結合の本質を誤解しているのみならず、過去および現在における多くの類型的な連邦国家の現実の姿を見逃した、形式的な皮相の観察にすぎない。Maunz も「不平等性は障害ではなくて、健全な連邦国家生活にたいする祝福である。不平等性はつねに新たなグループ化を許し、それによって対立を中立化する」とのべている⁶⁾。

要するに、一方では、基本的政治的組織の同質性は連邦国家にとって不可欠のものであると力説せられるのにたいし、他方では、同質性ではなくむしろ寛容性こそが必要条件なりと主張せられるのである。これをドイツ憲法典の条文に即して見るならば、ピスマルク憲法（1871年）は後者の立場をとり、これに反して、ワイマール憲法（1919）は17条において、西ドイツ憲法（1949）は29条1項後段において、それぞれ一応形式的に前者の見解を支持し同質性の原則を要求しているかの如くである。

しかしながら、ワイマール憲法、西ドイツ憲法の規定する同質性の原則は全く拘束力のない単なるプログラム規定にすぎないことは、関連する条文を比較検討することにより明々白々の事実となるであろう。ちなみに、西ドイツ憲法29条1項後段において「連邦領域の再編成は、面積および給付能力からみて、課せられた任務を有効に遂行しうる支分国をつくるもの

たるべきである」と定められている。しかし、他の連邦国家の例でもわかるように、大きい支分国も小さい支分国も、すべてその種類に応じて、その任務を有効に遂行できるのであるから、この規定は、内容的に言えば空文にひとしい⁷⁾。のみならず、この規定は「連邦領域は、郷土的結合、歴史的・文化的関連、経済的合目的性および社会的構造を考慮して、連邦法律により、新たにこれを編成しなければならない」という、西ドイツ憲法のもう一つの規定(29条1項前段)によっても、ほとんど空文化されている。けだし、この矛盾する目的を同時に満足せしめ得るところの邦の同等化は考えることはできないからである。

このようにして、連邦国家に共通する法制度上の理論と実際に関し概略的に観察を進めて来て、いまここに一種のもどかしさを禁じ得ないのは是非もないことである。けだし、わが日本国はいうまでもなく単一国であり、連邦国家としての政治的体験を全く欠き、単なる抽象的な、理論、知識の範囲にとどまっているからである。実際、わが国における連邦制度の研究は、わが国自身が連邦国家でないことも多分に影響して、いちじるしく立遅れているように思われる⁸⁾。当今、朝野でさかんに論議の的となっている、中央政府と地方自治団体との関係も、連邦国家における支分国の実態の中に他山の石を見出すであろうと思われる。この意味において、本稿はもとより不備、不完全ではあるが、いささかなりともこの方面でのお役に立つことができれば幸いである。

かかる見地よりして、すでにのべた連邦国家の中、国家の統治機構を立法府と行政府との相互関係として位置づけ、大統領制を採用する代表的国家たるアメリカ合衆国にたいし、西ドイツ、ユーゴスラビアを議院内閣制国家の典型的存在として対置し、アジアの新興国家であり、大統領制でもなく議院内閣制でもない特殊な政治組織を有するインド⁹⁾をその例外とし、とくにその中より、ドイツをとりあげ、その連邦国家における支分国の議院内閣制の理論と実際に関して考察を進めることにしたい。けだし、連邦国家においては、連邦そのものよりも支分国の方が成立段階において先行するにもかかわらず、かえって支分国の方が論ぜられること極めて少

ないからである。

なお、ドイツにおいては、連邦制度の歴史は、1867年プロイセンを中心とする北ドイツ連邦の成立と79カ条に及ぶ北ドイツ連邦憲法の制定、1871年ドイツ連邦帝国の樹立といわゆるビスマルク憲法（78カ条）にさかのぼる。

しかし、その議院内閣制の歴史が名実ともに始ったのはワイマール憲法（1919年）、西ドイツ憲法（1949年）においてであった。したがって本稿においては、ワイマール憲法、西ドイツ憲法の下におけるドイツ連邦国家の支分国の議院内閣制につき組閣、解散、不信任決議の3項目にわたって考察を進めたい。

- 1) 神谷義郎「憲法大綱」p. 9.
- 2) 宮沢俊義編「世界憲法集」p. 144. 参照, ドイツ連邦共和国基本法, 第2章, 連邦およびラント (Der Bund und die Länder).
- 3) 小森義峯「連邦制度の研究」p. 10.
- 4) 大石義雄「国法学序説」1953, p. 73.
- 5) 小森義峯, 前掲書, p. 198, 199.
- 6) Maunz; Deutsches Staatsrecht, 8. Aufl., 1958, S. 163.
- 7) 小森義峯, 前掲書, p. 199.
- 8) 小森義峯, 前掲書, p. 3.
- 9) 宮田豊「インドの憲法」, 世界各国の憲法典 (京都大学憲法研究会) 1965年, p. 152.

(2) 組 閣

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、永続的的制度として行われることなくして、単なる一時的現象として存在したにすぎない。

共和制下においては、まずワイマール憲法は、連邦において議院内閣制を採用し、現行の西ドイツ憲法も、議院内閣制は多党制の下では政局の不安定を招くという理由で、憲法制定の際、議会評議会 (Parlamentarischer Rat) で、強い反対を受けながらも¹⁾、議院内閣制をふたたび連邦において採用するに至っている。またワイマール憲法下および西ドイツ憲

法下の支分国も、ひとしく、各支分国の憲法上議院内閣制を採用する。本稿では、これら共和制下の議院内閣制にたいする考察の焦点を、西ドイツ憲法下の支分国の議院内閣制がワイマール憲法下のそれに対していかなる点で改められているかという角度にしぼって考察してみたい。

ワイマール憲法²⁾ および西ドイツ憲法下の支分国³⁾は、そのほとんどが⁴⁾支分国の憲法上議院内閣制を採用する。ワイマール憲法下の支分国における議院内閣制の運用の経験から、西ドイツ憲法下の支分国の議院内閣制は、いかなる点において改良が加えられているか。それらの改良は、結局、政府の議会にたいする地位を強化するという観点から把握せられるのである。ワイマール憲法下の支分国においては、連邦における政党の状態を反映して、小党分立し、しかも政党間の提携、連合の成立も容易でなく、これが強力な政府の成立をはばみ、政権の弱体、政局の不安定を招いたのである。ワイマール時代の末期においては、多くのラントにおいては長い間、たとえば Sachsen においては数年にわたって、すでに倒れた管理内閣が、政党の連合による新政府が成立しなかったため、政権を担当することを余儀なくされていた⁵⁾。西ドイツ憲法下の支分国において政府の地位を強化するため加えられるに至った主な点は Württemberg-Baden, Bremen, Baden および Württemberg-Hohenzollern において、議会の不信任決議権に制約を加え、いわゆる建設的不信任投票 (konstruktives Misstrauensvotum) の制度を採用したことと、Hessen および Rheinland-Pfalz においては、議会で不信任決議によって政府を倒した後、一定期間内に新政府に信任を表明しない場合、すなわち議会が新政府を組織することができないときは、議会はただちに解散されるものとせられていることである⁶⁾。

ワイマール憲法下のみならず西ドイツ憲法下の支分国においては、両憲法下の連邦における場合と異り、行政機構として政府の外に立つ大統領をみとめず、議会と議会によって選ばれる政府が相対しているのみで統括機構はいちじるしく単純化せられている。政府の外に立つ大統領を認める連邦においては、政府の地位を強化するという観点の他に、この大統領の地

位を弱めるという角度から種々の改良を把握しなければならなかったのに反して、政府の外に立つ大統領をみとめない支分国においては、主ないろいろの改善は、ただ議会にたいする政府の立場を強化するという観点より考察することができるのである。

さて議院内閣制の趣旨を徹底するならば、議会は、倒閣の原動力であるのみならず、また組閣の基盤でもなければならぬ。支分国においては、ワイマール憲法下においても、西ドイツ憲法下においても、議院内閣制の原則が貫かれ、議会が組閣の基盤たることが、憲法上において保障されているのである。すなわちここにおいては、首相あるいは首相とともにその他のすべての大臣も議会によって選挙せられるのである。連邦においては、ワイマール憲法の下では、宰相は、形式的には全く自由に大統領の任命するところであり、しかも議会が議院内閣制の担い手たる能力と資格を失うにつれて大統領の宰相選任の主導権をますます強化して行ったのに反し、西ドイツ憲法は宰相選任に議会の決定的影響力をみとめ、ここに議院内閣制の趣旨を憲法上徹底強化したという大きな変化が見うけられる。これに対して支分国においては、ワイマール憲法下においても西ドイツ憲法下においても、すでにのべたように政府の外に立つ大統領をみとめず、首相あるいは首相とともにその他の大臣も議会の選挙によって決定せられるのである。

まずワイマール憲法下の支分国をみるに、あるいは政府を構成する全閣僚が議会によって選挙せられ (Baden, Thüringen, Mecklenburg-Schwerin), あるいは全閣僚が議会によって選挙されるものとされながらも、首相以外の大臣は首相の推薦にもとづき議会によって選挙されるものとされ (Oldenburg), あるいは首相のみが議会によって選挙せられこの首相がその他の大臣を任命するものとされる (Preussen, Sachsen, Württemberg)。西ドイツ憲法下の支分国においては、あるいは首相は議会によって選挙せられこの首相がその他の大臣を任命するが、かくして組織された政府は議会による信任の表明を必要とし (Hessen, Baden, Württemberg-Baden, Rheinland-Pfalz), あるいは首相は議会によっ

て選挙せられこの首相がその他の大臣を任命するを以て足り、かくして組織された政府が議会による信任の表明を必要としないものとされる（Württemberg-Hohenzollern, Schleswig-Holstein）。このように組閣においても議院内閣制の態様、強弱にある程度の差異がみられる。

- 1) Glum; Das parlamentarsche Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich, 1950, S. 307 ff.
- 2) ワイマール憲法は、各ラントの政府は、議会の信任を必要とすると定めるが、(第17条)、それは、必ずしも政府が議会の信任をその在職の要件とするところの議院内閣制を要求するとは限らず、たとえば議会によって選挙される政府に一定の任期を保持して議会の信任を在職の要件としない制度も、議会による政府の選挙の中に信任の表明が含まれているから、ワイマール憲法の前示条項に反しないと解される。Anschütz, Aie Verfassung des Deutschen Reichs, 1933, S. 135.
- 3) 本稿は主としてワイマール憲法下の支分国の議院内閣制については Koellreutter, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, 1921, S. 7 ff により、また西ドイツ憲法下の支分国の議院内閣制については Feldmann und Geisel; Deutsches Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, 1954, S. 199 ff によった。
- 4) 西ドイツ憲法下の Bayern においては議会に不信任決議権をみとめず、したがってここでは議院内閣制の存在が疑われ、またワイマール憲法下の Lübeck では議会に不信任決議権をみとめるが議員と閣僚の兼職が禁ぜられ、したがってここでは議院内閣制の純粋性が疑われる。
- 5) Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 1946, S. 409,
- 6) Glum, a. a. O. S. 300.

(3) 解 散

ワイマール憲法下の支分国においても西ドイツ憲法下のそれにおいても、少数の例外を除き、議会の不信任決議権に対抗する解散権を政府に与えず、政府の議会にたいする一方的な従属関係が存在するのみである。

まずワイマール憲法下の支分国をみるに、ここにおいては政府に解散権をみとめるのは、Oldenburg のみである。連邦においては、直接国民によって選挙せられしたがって議会から独立の地位を保障される大統領を設け、この大統領に議会に対抗する権限の一つとして解散権を与え以て立法

府と行政府間に均衡と調和の関係を保たしめようとする構想がとられたのに反し、支分国においては、すでにのべたように、政府の外に立つ大統領をみとめず、しかも政府に解散権を与えず、その結果政府の議会にたいする一方的な従属関係のみが保障されているにすぎない²¹。ただひとり政府に解散権をみとめる Oldenburg においては、Oldenburg 憲法によれば、政府は議会の不信任決議にたいして退陣するか議会を解散するかの二者択一の自由を与えられている（第40条参照）。したがって、ひとり Oldenburg においてのみ、政府は議会と Fair Play をすることができるのである²²。Oldenburg 以外の支分国においても、憲法制定の際政府に解散権をみとむべきだとの主張はあったのである。たとえば Baden においては、政府に解散権を与えようという考えは憲法委員会において見られたのであるが政府はラント議会によって選挙せられ、ラント議会の下に立つものだからという理由でかかる構想は拒否せられているのである。つまり被創造者にたいしてその創造者に反抗する機会を与えようとしたがらなかったのである²³。また Thüringen や Hessen においても憲法制定の事業に関与した国法学者は、政府に解散権を与えるべきことを主張したのであるが、それぞれの憲法典の容れるところとはならなかったのである²⁴。また Preussen の憲法草案においても、政府に解散権をみとめていたのであるが、委員会は、この解散権を、何時なんどきでも政府から信任を奪うことができるラント議会の権利と両立しないものとして、削除したのである²⁵。このようにして、政府に解散権をみとめる Oldenburg を除き、政府と議会間の均衡は意識的に拒否されているのである²⁶。

しかし、多くの支分国においては、別の方向において、議会（立法府）の専断をできるだけ緩和しようとする努力がみられる。すなわち、議会の解散を国民に決定せしめるための国民表決（Volksentscheid）を発議する権限を政府に与え（Württemberg, Sachsen, Hessen, Anhalt, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Hamburg, Bremen）、あるいはほとんどすべての支分国において一定数の有権者が国民請願（Volksbegehren）の方法で解散を提案し、それについて国民表決で決定するという

解散の方法がみとめられ^{7) 8)}、あるいは議会の自己解散権をみとめている（Preussen, Bayern, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Thüringen, Hamburg, Bremen, Oldenburg）。この最後の自己解散権は、しかし、議会の自制による議会専断の抑制緩和策であるにすぎない。

一方西ドイツ憲法下の支分国においても、政府に解散権をみとめる支分国は少なく、Württemberg-Hohenzollern⁹⁾やSchleswig-Holstein¹⁰⁾をあげ得る程度にすぎない。Württemberg-Hohenzollern⁹⁾憲法によれば、首相は一般的解散権を有し（第42条参照）、Schleswig-Holstein¹⁰⁾憲法によれば、首相は信任の動議が議会の同意を得ない場合解散を行なうことができるが、ただし議会が新しい首相を選挙した場合解散を行なうことができないものとされる（第31条第1項）。議会（立法府）の専断を緩和することに役立つものとして、ここにおいても、ワイマール憲法下の支分国にけると同じく、国民請願にもとづく国民表決による解散がみとめられる（Württemberg-Baden, Baden, Rheinland-Pfalz）、また大部分の支分国において議会の自己解散権がみとめられている。

ワイマール憲法下の支分国においては、議会は政府を倒すのみで、新しい政府を組織することができなかつたという経験にかんがみて、西ドイツ憲法下の支分国でかかる弊害にそなえてとるに至った方策の一つとしてHessen や Rheinland-Pfalz における新しい解散の方法をあげなければならぬ。すなわちここにおいては、不信任決議によって政府を倒した議会が一定期間内において（Hessen においては12日間、Rheinland-Pfalz においては4週間）新しい政府を組織できないときは、議会は解散されるものとされることである。このことは、4つの支分国において、いわゆる建設的不信任投票制度をとるに至ったこととともに政府の地位を強化するために加えられた改良点として指摘することができるのである。

- 1) Koellreutter, a. a. O. S. 7. ff.
- 2) Koellreutter, a. a. O. S. 9.
- 3) Koellreutter, a. a. O. S. 8.
- 4) Koellreutter, a. a. O. S. 10.
- 5) Koellreutter, a. a. O. S. 10.

- 6) Koellreutter, a. a. O. S. 9.
- 7) Preussen においては、国民による解散は、それが連邦全土の人口面積のほぼ4分の3を占める巨大支分国であるところよりして、非实际的、非能率的であるために、議会の専制にたいする安全弁として首相、議会の議長および参事院 (Staatsrat) の議長によって構成される解散機関 (Auflösungsorgan) を設けこの解散機関をして独立的に解散権を行使せしめている。
- 8) 議会の解散のための国民発案および国民表決についての詳細は、大石義雄「国民投票」1957年, p. 16, 2 ff. 参照。

(4) 不 信 任 決 議

西ドイツ憲法下の支分国における議院内閣制のワイマール憲法下のそれにたいする最も大きな特色は、西ドイツ憲法下の支分国の中 Württemberg-Baden, Bremen, Baden および Württemberg-Hohenzollern において、政府の地位を強化し国家活動の安定性と継続性を確保するために、連邦におけると同じくいわゆる建設的不信任投票 (konstruktives Misstrauensvotum) の制度を採用するに至った点をあげなければならぬ。すなわち不信任決議は、議会が同時に新しい政府を選任した場合にのみ有効とせられるのである。Württemberg-Baden および Württemberg-Hohenzollern においては、不信任決議は政府全体にたいしてしかみとめられない。これに反し Baden においては不信任決議は、政府全体にたいしても個々の閣僚にたいしてもみとめられ、要するに不信任決議の範囲または対象がそれだけ広がっている。また建設的不信任投票制度は政府全体にたいする不信任決議についてのみみとめられ、したがって、個々の閣僚にたいして不信任決議が行なわれる場合には、その閣僚は無条件に退陣しなければならないことになる。

なお、西ドイツ憲法下の支分国の中、ただひとり政府の地位を強化するため議会から議院内閣制の中心的原則たる不信任決議権そのものを取り去った Bayern が注目される。Bayern 憲法によれば、政治的事実が首相およびラント議会間の信任ある協働を不可能ならしめた場合、首相は他の閣僚とともにその地位を去らなければならないものとされるにすぎない (第44条第3項)。しかし議会に不信任決議の権限がない以上、信任ある協

働関係が不可能か否かの判断は首相に一任され、その自発的退陣を待つ外ないのである。したがって Bayern においては議院内閣制そのものの存在が疑われざるをえないのである¹⁾。

1) Glum; a. a. O. S. 301.

(5) む す び

ドイツでは、君主制が崩壊し共和制に入るとともに議院内閣制の歴史も本格的に始まる。これはすでにのべた通りである。西ドイツ憲法下の連邦および支分国の議院内閣制はワイマール憲法下の連邦および支分国のそのの運用の経験にかんがみ幾多の点において改良が加えられている。

連邦においては、これらの改良は、大統領の議会にたいする地位を弱体化するということと、政府の議会にたいする地位を強化するという西ドイツ憲法のワイマール憲法にたいする基本的構造の変化の中に見出されなければならない。そして大統領の議会にたいする地位を弱体化するという観点から大統領の宰相任命権に制約を加え、宰相選任に議会の決定的影響力を保障しまた大統領の議会解散権に大幅な制限を加えた。また政府の議会にたいする地位を強化するという観点から、議会の不信任決議権に制約を加え、いわゆる建設的不信任投票制度を採用した。以上の如く各種の制約ないし制限、条件が附されているということは、議院内閣制の運用が窮屈になり、実際政治の運用に任される範囲が少ないことを意味する。というのはワイマール憲法においては、議会と政府間の信任関係は規制せられるをえず、組閣には無制約の活動の余地が必要であり、能力ある政府をドイツ国民に与えるための正しい方法を見出すことは議会の諸政党に任すことができるという確信の下に一切は国家慣行、政治的慣習に任された²⁾のであるが、かかる期待が裏切られた経験にかんがみ、西ドイツ憲法は運用が窮屈なまでに制約ないし条件を附し、一方において行政機関たる大統領の独裁化を防止し、他方において建設的不信任決議によって政府の安定強化を図っているのである。ところで西ドイツ憲法の下では、建設的不信任投票制度のために議会の多数派の支持を受けていない少数派内閣も、直ちに

不信任決議によって倒される危険が少なくなったとはいえ、かかる少数派内閣にはきわめて不利な事情が存在する。すなわちワイマール憲法には強力な大統領の緊急権があり、少数派内閣といえども議会の協力なくともこの大統領の緊急権の行使に依存して政策を推進したのである。西ドイツ憲法においても非常事態にそなえて立法緊急状態に関する規定を設けているが、ワイマール憲法上の緊急権には比すべくもない。それだけ西ドイツ憲法の下ではワイマール憲法下におけるよりも少数派内閣は、国家活動の停滞、麻痺という、ヒットラーにつけ込まれた状態におち入りやすく、したがってそれだけ多数派内閣がぜひ必要である²⁾。

一方、支分国においては、ワイマール憲法時代には、やはり、以上のべたような連邦における政党の状態を反映して小党分立し、しかも政党間の提携連合、すなわち連立内閣も容易に成立せず、このことが安定した政府の成立ひいては政局の安定化を阻んだのである。議会は政府を倒すのみで、新しい政府を組織しえなかったという事態の再現を防ぐため西ドイツ憲法下の支分国の中 Württemberg-Baden, Bremen, Baden および Württemberg-Hohenzollern において、連邦におけると同様に、建設的不信任投票制度が採用されていることが注目せられるべきである。

1) Apelt; a. a. O. S. 380.

2) Dreher; Das parlamentarische System des Bonner Grundgesetzes in Vergleich zu Weimarer Verfassung, NJW, 1950, S. 132f.