

ワイマール憲法下の組閣について

村 田 孝 雄

目 次

1. は し が き
2. 理 論
3. 実 際
4. む す び

1. は し が き

第1次大戦に敗北した結果、ドイツはワイマール憲法によって初めて国民主権国家となった。敗戦に伴い日本国憲法の制定によって初めて国民主権国家となったわが国は、この点のみをとってみても、ドイツに類似する。それ以外にも、ワイマール憲法下のドイツが置かれた状態と日本国憲法下のわが国のそれとの間に、共通点が少なくない。現今のわが国はワイマール・ドイツに匹敵するというても過言ではないであろう。

さて、ワイマール憲法の定める議会政治は、幾多の悪条件が重なって、ドイツの土壌に育たなかった。ヒットラー独裁の出現にも相当の必然性があった。

ワイマール・ドイツの議会政治に課された諸条件と、現今のわが国に与えられたそれを比較するに、ワイマール・ドイツにあっては、比例代表の選挙制度のため小党分立の多党制を招き安定した内閣を議会内から作り出すことができず、議会は政権担当の能力を失なった。議院内閣制の担い手たる議会の機能の停止がワイマール・ドイツを崩壊に導いた最大の原因といえる。わが国では、衆議院について少数代表制をとるが、小党分立の弊害になやまされること少なく曲りなりにも安定した政局を作り出している。ワイマール・ドイツの崩壊を招いた大きな原因として、また、ヴェルサイ

ユ条約による多額の賠償義務と、世界的な経済の大恐慌があるが、この点に関しては、わが国は比較にならぬほどめぐまれた状況の下にある⁽¹⁾といえる。しかし、反面、ワイマール・ドイツの議会政治の育成にとって妨げとなった諸条件が、わが国においてもみられないことはない。たとえば、国民の自治能力の発達が不充分であること、官僚主義的伝統が根強く残っていること、あるいは大臣のポストをめぐる派閥間の抗争⁽²⁾などから生ずる議会に対する国民の不信感である。しかし、議会政治の育成、発達に関して、ワイマール・ドイツと現今のわが国が課せられた諸条件を全般的に比較してみた場合、わが国の方が可成り有利であるといえるだろう。

このようにして、ワイマール・ドイツが辿った跡をわが国が踏まないためにも、他山の石としてワイマール・ドイツの困難な組閣の歴史をふりかえることも、無益ではなからう。

かかる見地よりして、ワイマール憲法下の組閣に関して理論と実際の両方面より考察をすすめることにしたい。

(1) 豊田悦夫、ワイマール憲法下の組閣の理論と実際、政法論集第1号、p. 48.

(2) 豊田悦夫、前掲書、p. 48.

2. 理 論

組閣に関するワイマール憲法の規定によれば、「ライヒ宰相はライヒ大統領がこれを任免し、ライヒ大臣は、ライヒ宰相の提案にもとづいて、ライヒ大統領が任免する」（ワイマール憲法第53条）。他方、ワイマール憲法は議院内閣制を採用して「ライヒ宰相およびライヒ大臣の在職にはライヒ議会の信任を要し、ライヒ議会の明示の不信任決議によってその地位を失なう」（ワイマール憲法第54条）こととする。以上の諸規定から組閣の権限に関し2つの説が対立する。議会優位説と大統領優位説とである。

議会優位説によれば、内閣は議会の多数派の執行委員会であり、大統領の任命権は全く形式的なものにすぎない。委員会理論(Ausschußtheorie)がこれである。これはいうまでもなく議院内閣制の趣旨に忠実な見解である。組閣に関し大統領よりも議会に優位を認めるこの立場は Giese⁽¹⁾ を

代表とするが、Stier-Somlo, Wittmayer もこの立場をとる。Gieseによれば、「誰がライヒ政府の構成員となりまた在職すべきかは、形式的には、ライヒ大統領が決定する。しかし、実質的には、ライヒ議会の意見が決定的である。なぜなら、ライヒ宰相およびライヒ大臣の職務執行には、ライヒ議会の信任を要するからである」。Gieseのかかる見解の背景には、大統領と議会は共に国民によって選ばれるが、立法権を行使する議会は最高の作用をいとなむのであって、議会は大統領よりも高次の機関であるという考えがある。また、Stier-Somlo は、立法権と行政権の間に Redslob の影響下に均衡の関係⁽²⁾ が予定されたことを認めながらも、大統領の大臣任命権は形式的なものにすぎないという。「なぜなら政治的事態は多数派の指導者を大臣に任命せざるを得ないようにするからである」。また Wittmayer によれば「議会の最大の任務は内閣組織すなわち組閣である。議院内閣制に関しては組閣に対する決定的影響が議会にあるのでなければならぬ」。そして Wittmayer は Redslob の立法部、行政部間の均衡の構想に反対で、大統領を「根本的に弱い人物 (Schwache Figur)」と考える。以上の議会優位説は、ワイマール・ドイツの政党事情がイギリスにおける如く二大政党制であったならば、実現をみたであろう。しかし、小党が分立し、政党間の確固とした提携も困難なワイマール・ドイツの政党関係は、議会優位説をますます実際にそぐわないものにした。組閣は各政党の連立協議に任され、政党間の協議で政党に配分される大臣席が取引きの対象となる有様であった。組閣の権限は議会ではなく議会内の諸政党の恣意に帰した。しかも、連立協議も難航し、組閣を政党に期待することがますますむずかしくなった。

かかる情勢の下に、ワイマール・ドイツの初期に唱えられた議会優位説に代って大統領優位説が唱えられるようになった。

組閣について大統領に優先的地位を認める大統領優位説は、憲法の条文上、ライヒ大統領は自己の自由裁量による内閣選任の権利と義務をもち、諸政党の希望によって制約されることを許さないとする立場である。1923年ごろより唱えられた。議会が自主的に内閣を作り出す能力を失なうにつ

れ、大統領による宰相選任と連合結成すなわち連立内閣の余地と必要性が大きくなった。大統領優位説は、かかる事情を背景として生まれ、また実際上も確認されるようになった立場である。Brüning 内閣以後の大統領内閣 (Präsidentalkabinett) はまさにその象徴的表現とすることができる。Poetsch を代表とするが Anschütz もこの陣営に属する。Poetsch-Heffter によれば「ライヒ大統領の任命権は単に形式的権能であるべきではない。ライヒ宰相とライヒ大臣が、ライヒ議会の多数派によって、あるいは数字上の強さを手がかりとして議会によってその中から提案されることは、まさに憲法の本質に反する。大統領の任命権の中には議会の権力に対する対重が含まれている。……すみやかに政府をつくる必要性は信任問題をまず未決にしておくことを余儀なくさせる」。Anschütz も後版の Kommentar で組閣を議会や政党に委ねることに決定的に反対するようになっている。すなわち、「大統領は決して装飾的人物ではない、……ワイマール憲法は創造的、指導的政治家としての大統領を予定しているのであって、大統領は自発的に大臣を任命、罷免することができるのである」と。

- (1) Giese, Grundriß des Reichsstaatsrecht, 1922, S. 176 ff.
- (2) Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, 1918, S. 1～4 参照。

3. 実 際

① Scheidemann 内閣

1919年2月11日、国民会議 (Nationalversammlung) は圧倒的多数を以て (すなわちドイツの民族国民党の指導者 Posadowsky の49票に対し277票を以て) 社会民主党の Friedrich Ebert を仮の大統領に選挙した。宰相には Ebert の同僚 Scheidemann が選任された。ワイマール共和国最初の内閣である Scheidemann 内閣は、国民会議の三大政党、すなわち、社会民主党 (Sozialdemokratische Partei) ドイツ民主党 (Deutsche Demokratische Partei) および中央党 (Zentrum) より成るワイマール連合内閣であり、議会で四分之三の多数を制していた。⁽¹⁾ 1919年2月13日

から同年6月19日まで約4カ月間の在職であった。苛酷な賠償義務を課するヴェルサイユ条約に調印を拒否したため、退陣を余儀なくされたのである。閣僚の中、宰相 Scheidemann、外相 Brockdorff-Rantzau、ドイツ民主党出身の閣僚が調印に反対した。

② Bauer 内閣

Bauer はヴェルサイユ条約に調印する内閣を早急に作り出す必要に迫られ、ここに労働組合書記の経歴をもち前内閣で労働大臣を勤めた Bauer を首班とする内閣が生まれた。外務大臣には Bauer と同じく社会民主党の Hermann Müller が就任した。その内閣は1919年6月19日から1920年3月26日まで在職した。内閣はヴェルサイユ平和条約に服従することとなり、1919年6月28日にヴェルサイユにおいて Hermann Müller および Bell が調印した。ワイマール憲法は国民会議で262票（ワイマール連合政党）対75票（ドイツ民族国民党 Deutschnationale Volkspartei ドイツ国民党 Deutsche Volkspartei 独立社会民主党 Unabhängige Sozialdemokratische Partei）の圧倒的多数で可決され、1919年8月11日に大統領の署名を得た。それはワイマール連合内閣であったが、当初の数カ月間民主党は参加しなかった。1919年から20年にかけての冬に経済的困窮のためストライキが頻発した。カッププッチのため辞職した。⁽²⁾

③ Hermann Müller 内閣

1920年3月27日から同6月2日までの2カ月間しか存続しなかった。Scheidemann 内閣 Bauer 内閣と同じくワイマール連合内閣であり、宰相は社会民主党から出たことも、前の2つの内閣の場合と同様である。これまでの3つの内閣は多数派たるワイマール連合のイニシャチブにもとづいて生まれた。1920年6月6日に行なわれた第1回の選挙において、ワイマール連合は466議席中225議席しか獲得できず、過半数を割った。2つの反対政党すなわちドイツ国民党と独立社会民主党の勢力が急激に伸長したからである。社会民主党は独立社会民主党によってかなり食い込まれ、中央党からバイエルン国民党 (Bayerische Volkspartei) が分裂し、ドイツ民主党は相当な票数をドイツ国民党のために失なった。また共産党も

初めて4名の代表者を議会に送ることとなった。ワイマール連合のこの敗北が **Hermann Müller** 内閣の退陣を招いた。

④ **Fehrenbach** 内閣

議会には新しい多数派連合が生まれず、組閣のイニシャチブは早くも大統領の手中に落ちた。大統領に組閣を委嘱された **Hermann Müller**, **Heinze** および **Trimborn** はいずれも組閣に成功しなかった。組閣の失敗は多数派連合の結成に失敗したためである。ここで大統領は中央党の **Fehrenbach** を直ちに宰相に任命した。**Fehrenbach** は中央党、民主党およびドイツ国民党よりなる内閣を組織した。ほとんど1年間の社会民主党の支配の後に、市民的中道政党よりなる内閣を初めてみることとなった。社会民主党はドイツ国民党との提携には綱領の諸原則の放棄を必要としたため加わらなかった。⁽³⁾ また、中央党の反対のためドイツ民族国民党は参加しなかった。466議席中176議席を擁する少数派内閣であった。ワイマール憲法下においては通例の少数派内閣が、早くも出現した訳である。本内閣の主要任務はこれまでと同じく外交問題であった。各地の境界での国境確定のための住民投票、オーバーシュレジエン (**Oberschlesien**) における国境確定にからむ暴動、シュパー (**Spa**) およびロンドン (**London**) における賠償に関する国際会議などは本内閣の任期中の出来事であった。1920年6月21日より1921年5月10日まで続いたが、賠償に関するロンドン通牒のため退陣した。一部の閣僚殊に外務大臣 **Simons** その他2, 3の閣僚が通牒の採択に責任を負うことを欲しなかったためである。

議会は自主的に新しい連合をつくることができず、ここに新しい組閣の慣行が生まれた。それは、大統領が、直ちに宰相を任命せず、適当と思われる人物に組閣を委任し、各党派の連合協議の成立後初めて宰相その他の大臣を任命するという方法である。新らしい内閣を担うる連合の成立と、その連合の指導者が直ちに明白でないため、この方法は爾来通常の方法となった。いわば二段階式組閣方式ともいうべきものである。

⑤ 第1次 **Wirth** 内閣

ロンドン通牒によって課された重荷の下で国政を運営するには、確固た

る政党の連合，すなわち連立内閣が必要であった。ここに，前大蔵大臣，中央党の **Wirth** を首班とするワイマール連合内閣が1921年5月10日に組織された。少数派内閣である。本内閣には **Rathenau** が，はじめは再建相として後には外務大臣として，参加した。しかで賠償履行を方針とした，ロンドン通牒の採択に賛成する多数派内閣の結成は不可能であった。それにもかかわらず，独立社会民主党の賛成投票のため通牒は220票対172票で採択された。本内閣は，**Oberschlesien** の国境画定に関する予想外にドイツに不利な国際連盟の決定が下った後，1921年10月22日退陣した。

⑥ 第2次 **Wirth** 内閣

Wirth は退陣し4日にして再び新内閣を組織した。**Ebert** も **Wirth** も，政府の基礎を拡大して左の社会民主党から右のドイツ国民党までを包含しようとしたが，失敗に帰した。ドイツ国民党のみならず，民主党も，新政権に参加することを拒んだため，結局少数派内閣に甘んじる外なかった。1921年10月26日から1922年11月19日まで存続した。1922年6月24日 **Rathenau** が殺害された。すでに **Erzberger** の暗殺後，大統領は，ワイマール憲法48条にもとづき共和国保護令を出していたが，**Rathenau** の殺害後同名の法律がそれにとって代って制定された。本法は国家に危険な行為特にすべての殺害準備に対し有効な規定を含んでいたが，以後の運営ないし適用は柔弱に流れた。**Rathenau** の死後殺害行為を同じく厳しく非難するドイツ国民党を，インフレーションの克服，賠償に関する外交交渉上の必要のため，政府に参加せしめようとする宰相 **Wirth** の試みが，社会民主党の反対に遭って奏功せず，そのため退陣することとなった。社会民主党は **Rathenau** の殺害に感じて独立社会民主党と労働連合 (**Arbeitsgemeinschaft**) を結成したが，つづいて1922年9月に両党が完全に合体するに至った。

市民政党的提案にもとづいて，1922年10月24日の議会の決議によって，社会民主党や **Ebert** 自身の希望に反して，大統領の任期が1925年6月25日まで延長されることとなった。非社会主義政府さえも，社会民主党出身の **Ebert** の任期延長に賛成し，国民による選挙を行おうとしなかったこ

とを見ても、Ebertの功績がいかに大きく、信望が篤かったかがうかがい知ることができよう。事実、Ebertは、社会民主党の支配後のはじめての市民内閣たるFehrenbach内閣の円満な出現に尽した例にみられる如く、自己の陣営からもますます敵視されるようになっても常に多数の意思を尊重した。げに、Ebertこそ、ワイマール憲法の予定した典型的大統領たる名に恥じぬであろう。

⑦ Cuno 内閣

Ebertの組閣の方針は、あらゆる経済的、社会的諸勢力、なかんずく企業家と労働者を包容した基礎の上に新しい政府をつくることであった。議会内の対立関係にかんがみ、非議員たるCunoに組閣を委嘱したのもこのためである。Cunoは、ハンブルク・アメリカ汽船会社(Hamburg-Amerika-Line)の総支配人で、これまで政界に登場したことはないが、ドイツ民族国民党に近い立場にあった。社会民主党、市民的諸政党よりなる組閣に失敗したCunoは、組閣の委嘱をEbertに返上した。諸政党間の組閣の協議にあたって、諸政党が個々の大臣のポストを要求するため、活動能力ある内閣をつくることのできないことが、返上の理由であった。Ebertは、諸政党の希望にこだわらず組閣することを、改めてCunoに委嘱した。ここに成立した内閣は、政党との結びつきをもたず、半数は非国会議員であった。Cunoは協力者たる閣僚を、多数派の形式という観点よりも、主として専門的才能と外国での信望という観点から、選んだのである。その中で食糧大臣として入閣したEssenの市長Lutherが最有力者であった。本内閣にとって賠償にからむ外交問題が特に重要な任務であって、さし迫ったルールへの占領をふせぐ希望を託されたが、無駄であった。賠償の支払が停滞したためフランスは1923年1月11日、ルールに出兵して占領することとなった。この内閣は管理内閣(Geschäftsministerium)と一般に名付けられているが、それは過渡的な事務管理の内閣の意味のみならず、また議会を基礎としない内閣の意味をももっていた。1922年11月22日から1923年8月13日まで続いたが、466票中174票の支持しかもたない少数派内閣であった。ルールの反乱とインフレーションの解決を期待する

世論の圧力の下に退陣した。ルールの闘いと、マルクの急激な暴落に加うるに、次の **Stresemann** 内閣の下で生じた新たな内乱によって、1923年に、ドイツは奈落のふちに立たされることとなった。

⑧ 第1次 **Stresemann** 内閣

Stresemann の宰相任命は、各政党の連合協議にもとづく議会の申し出によるもので、宰相選任のイニシャチブは議会がとっている。社会民主党、中央党、ドイツ国民党よりなり、**Hermann Müller** 内閣以来初めての多数派内閣である。しかし長期にわたる苦労の後によりやくにして成立したこの大連合も活動能力をもたなかった。政党の連合協議にあたって、政党の関心はもっぱら官職の配分にのみ向けられていた。実際上の政策問題に直面して見解が一致しなかった。1923年8月13日から同年10月6日までしか続かなかった。労働時間の延長に関する問題で社会民主党とドイツ国民党間の意見対立のため退陣した。

⑨ 第2次 **Stresemann** 内閣

Ebert は **Stresemann** にふたたび組閣を委嘱した。幸い労働時間の問題で妥協が成立して、第2次 **Stresemann** 内閣が成立をみた。内乱事件が相ついだ。第1次 **Stresemann** 内閣の下で **Bayern** 州政府が叛逆したが、本内閣の下で更に **Sachsen** 州 **Thüringen** 州 **Hamburg** 州における共産革命、**ヒットラー** の **ミュンヘン** 一揆が起こった。**Hamburg** 州における共産革命は、10月22日から24日にわたるかなりの戦闘の後、鎮圧された。**ミュンヘン** 一揆は、**ラント** 警察の抵抗にあつて、11月9日たちまち挫折した。社会民主党 (**Radbruch**, **Sollmann** および **Robert Schmidt** の3名の大臣) が **Bayern** 問題や非常事態の問題などで **Stresemann** に反対して1923年11月3日内閣を去るに至って、第2次 **Stresemann** 内閣は残骸内閣 (**Rumpfkabinett**) にすぎなくなった。**Stresemann** の提出した信任案が、同年11月23日、231票対156票で否決された後、辞職した。社会民主党も反対投票にまわった。わずか6週間の在任にすぎなかった。**Stresemann** の外交政策は社会民主党の方針に沿っており、また彼は共和国の強化に誰よりも力を尽した。かかる **Stresemann** 内閣を倒した社会民主党は重大

な負債を背負ったことになる。フランスのルール攻撃，内乱，貨幣価値の暴落，生活の困窮が1923年の秋と冬に一緒になって，事態は1918年から19年の年の変化よりも絶望的であった。それにもかかわらず，折り重なる重荷により瓦解しなかったのは，ドイツ国民の誇りとすることができよう。右からも左からもまた自己の障党内からも攻撃を受け乍ら，確乎として，たくみに，この時期を処理した Stresemann も，歴史に名をとどめる政治家となった。

⑩ 第1次 Marx 内閣

Ebert は Kardorff に市民的諸政党よりなる内閣の組織を委嘱したが，Kardorff は組閣に成功しなかった。ついで中道政党に支えられる内閣の組織を委嘱された中央党の Marx は，組閣に成功した。Stresemann は Marx の要請で外務大臣となった。以後 Stresemann は死に至るまで，連続して，外務大臣にあった。Marx は裁判官の経歴をもち，傑出した人物ではなかったが，信頼できる円満な人格であった。中央党，民主党，ドイツ国民党，バイエルン国民党の中道の市民政党よりなる。466議員の中195議員の支持する少数派内閣であった。右からの反対には社会民主党の協力で切り抜けることができた。また授權法（Ermächtigungsgesetz）（国民およびライヒの困難にかえりみ必要にして緊急を要すると認める措置をとる権利を1924年1月15日までにライヒ政府に与える法律）の成立にも，社会民主党は協力した。しかし，社会民主党はその成立に賛成した授權法にもとづく命令に異議を唱えるようになり，ライヒ議会は1924年は3月13日に解散された。1923年11月30日より1924年5月26日まで在任した。23年から24年に年が改まると共に，内乱も最終的に克服された。同時に，世界の景気の上昇が幸して，ドイツの経済もすみやかに回復に向った。24年から29年まで経済再建の時期であった。

⑪ 第2次 Marx 内閣

1924年5月4日の選挙後も Marx 内閣の大臣はおおよそそのまま再任された。やはり472票中154票の支持しかもたない少数派内閣であった。本選挙によって，中道政党がいちじるしく弱体化し，左右両翼がいちじる

しく進出したため、法律議決のための支持を受けることが困難であった。内閣改造のための交渉が9月と10月の大部分を費して進められた。右の方向に拡張することも、社会民主党を参加せしめて左の方向に拡張することも政党間に話し合いがつかなかった。Marxは、努力も空しく、全閣僚の同意をえて議会の解散を大統領に申し出た。議会は1924年10月20日に改めて解散され、同年12月7日に選挙が行われた。選挙の結果は、左右両極端のナチスと共産党がおのおの100万票を失ない議席を減じたが、組閣のための確実な基礎はつくり出されなかった。中道政党たる中央党、ドイツ国民党、民主党はいずれも議席が増したが、多数派を形成するに不充分であった。これまでと同じく基礎を左右に拡張して組閣する外なかった。選挙後、政府をもっと広汎な基礎の上に樹立するため、同年12月に退陣した。第1次 Marx 内閣と同じく、第2次 Marx 内閣も、最後には管理内閣にすぎなかった。

⑫ 第1次 Luther 内閣

Marx が1925年1月組閣の企てを放棄した後、Ebert は前大蔵大臣 Luther に組閣を委嘱した。1925年1月15日の Luther 内閣の成立まで、4週間の協議を要した。Luther は右旋回して4名のドイツ民族国民党黨員を参加させ、493票中250票の多数の支持を受けるその差7票だけの多数派内閣をつくった。しかし、Luther は、これらドイツ民族国民党黨員に条件を課した。すなわち、共和国を承認することと、これまでの外交政策にしたがって Stresemann 路線を遵守することであった。ドイツ民族国民党、ドイツ国民党、中央党、バイエルン国民党、民主党よりなる。ドイツ民族国民党の大臣が Stresemann のロカルノ政策にしたがうことができず、第1次 Luther 内閣は退陣した。しかし、大統領の要請で、1926年1月20日の第2次 Luther 内閣の成立までその職にとどまった。

1925年2月28日大統領 Ebert は盲腸手術の結果、54才で死去した。大統領の死去は、また、叛逆の帰罪に対する告訴事件に知られる如く、自己の陣営内からさえ行なわれた絶えざる敵視と誹謗に謙虚で控目な心情が堪えがたかったせいでもあった。新しい大統領は、第1回の選挙で過半数に

達する者なくきまらず、同年4月26日の第2回の国民投票の結果、1,470万票を獲得した退役将軍 Hindenburg が選ばれた。次点は1,380万票の Marx であった。Hindenburg の勝利は、民族主義と軍国主義の勝利であり、共和国と議会政治の手いたい敗北であった。

⑬ 第2次 Luther 内閣

Hindenburg は Fehrenbach に組閣を委嘱し、Fehrenbach が拒否した後、Koch-Weser に組閣を委嘱した。ドイツ国民党、中央党、民主党を加えた大連合を基礎に組閣することを委嘱したのである。ドイツ国民党と社会民主党間に労働時間に意見の相違が生じ、Koch も組閣の委嘱を返上した。1926年1月11日 Hindenburg はふたたび Fehrenbach と Koch に大連合を打診した。1月13日 Fehrenbach と Koch, 社会民主党の拒否のため大連合の考えの失敗が決定的である旨を、Hindenburg に報告した。Hindenburg は前宰相 Luther に組閣を委嘱した。6週間にわたる危機の後、第2次 Luther 内閣が成立した。中央党、ドイツ国民党、民主党、バイエルン国民党より成る、この4党党主は、本内閣の組閣にあつて、Hindenburg に招かれて協力を要請された。この政府の危機にあつて、大統領の演じる役割が大統領の権威を高め、また反対に議会の信望をますます落とす結果となった。Luther は内務大臣に Koch を予定していたが、Koch が余りに中央集権的 (unitarisch) であり、ワイマール憲法の規定する連邦主義に反する傾向を有していたため、バイエルン国民党の反対にあつて、それはついに実現されなかった。それはふたたび少数派内閣で、493票中171票しか期待できなかった。1926年1月20日より同年5月18日まで在任した。5月12日に、旗争議 (Flaggenkonflikt) のため不信任決議案が176票対146票で採択され、退陣を余儀なくされた。1内閣が倒れる原因としては、余りにも些細な事柄であった。Luther の政治経歴もここで終わった。

⑭ 第3次 Marx 内閣

大統領は、まず政治的見識をよせていた Geßler に組閣を委嘱した。つぎに、Köln 市長 Adenauer が、大連合にもとづく組閣を企てたが、ド

ドイツ国民党の不参加のため委嘱を返上せざるを得なかった。ついで、大統領は前司法大臣 Marx に委嘱した。第3次 Marx 内閣がこれである。Marx はすべての大臣を留任させるという方法で危機を回避した。1926年5月18日から1927年2月10日まで在職した。第2次 Luther 内閣と同じく、ドイツ民族国民党と社会民主党より提出された不信任決議が249票対171で成立した結果退陣した。不信任決議はライヒ国防軍 (Reichswehr) に対する攻撃を内容とするものであって、したがって、ドイツ民族国民党の伝統と感情をいちじるしく傷つけるものであったが、ドイツ民族国民党は決議の動機の如何を問わず社会民主党に同調した。

⑮ 第4次 Marx 内閣

ドイツ共和国は、3度、政府の危機の中で、クリスマスを祝うことになった。危機毎に大統領の地位が強化された。Charlottenburg の元市長 Scholz は、中央党に不人気で、中央党の協力なしに組閣できないため、大統領の申し出を拒否した。ドイツ国民党の Curtius も、また中央党の反対のため目的を果しえずして、1927年1月14日大統領の申し出を返上した。Hindenburg は Marx に組閣を委嘱する外方法がなかった。Hindenburg は中道政権にドイツ民族国民党を引き入れることによって拡張することを Marx に委嘱した。Marx は組閣に成功し、中央党、バイエルン国民党、ドイツ民族国民党よりなる内閣が生まれた。危機を救うのは大統領のイニシャチブであった。493票中250票によって支持される多数派内閣である。しかし、学校政策に関して大統領の与党信頼の試みも空しく、与党が分裂した。Marx 内閣は議会解散の約束の下に緊急を要する法案のみを処理した後、1928年3月31日議会が解散された。同年5月20日に行なわれた新選挙の結果、すべての与党が弱体化し、社会民主党がかなりの進出をみせた。ここに第4次 Marx 内閣は同年6月17日に退陣した。

⑯ 第2次 Hermann Müller 内閣

社会民主党のかなりの進出の結果中道政権を左に拡張することが試みられたが、ドイツ国民党の反対に遭って挫折し、ドイツ国民党の寛容するワイマール連合内閣たる第2次 Hermann Müller 内閣が誕生した。ワイ

マール連合のみからなる内閣，491票中239票の支持しかもたない少数派内閣であった。1928年7月28日より1929年4月13日まで続いた。大連合に道をゆずるため，退陣した。

⑰ 第3次 Hermann Müller 内閣

大連合は，ドイツ国民党と社会民主党間に確定的政綱に関し意見の一致がみられず，確固たる基礎を有するものではなかったが，社会民主党，中央党，バイエルン国民党，ドイツ国民党よりなる第3次 Hermann Müller 内閣が組織された。491議席中301議席の支持をもつ多数派内閣であった。ワイマール共和国最後の大連合である。大多数の支持を受ける本内閣は，本来強力でありえたはずであるが，これまでのすべての少数派内閣および管理内閣よりも弱体であった。なぜなら，連合諸政党間に連帯性が欠けていたからである。連帯性の欠ける内閣に，銀行危機から生ずる財政的，政治的困難を克服することが，不可能であった。そして，ついに失業保険問題に関し，社会民主党とドイツ国民党の間に意見の一致をみず，そのため，1930年3月27日に退陣した。経済の危機と失業を背景として，すでに2つのラジカルな政党，ナチスと共産党の成長の地盤が，つちかわれた。1924年以降国際的信頼の回復と共に，ドイツ経済は立直りをみせていたが，1929年末頃から始まった世界的大不況は不安定なドイツ経済をふたたび危機におとし入れたのである。本内閣は最後の議院内閣であり，つぎの Brüning 内閣から議院内閣とは対照的な大統領内閣が始まる。

最初の Scheidemann 内閣以後本内閣に至るまで，中央党はすべての内閣に参加し，組閣は中央党を中心に，基礎を左にあるいは右に拡張して行なわれた。ワイマール国家の政策に一応の恒常性をもたせた中央党は，責任意識の低い諸政党の中であって，称揚されてよい唯一の例外である。

1929年10月3日，Stresemann が世を去った。死去まで外務大臣として占領軍の完全撤退のため奔走した。占領軍の完全撤退は，1930年6月30日に終わった。Stresemann はこの月を迎えることなく世を去った。そして，Stresemann の死去と時を同じくして，ワイマール共和国を崩壊させた不況が始まった。

⑯ 第1次 Brüning 内閣

財政問題が緊急事であったため、財政通の Brüning が組閣を委嘱された。Brüning は諸党派から独立した内閣を1930年3月30日に組織した。みずから組閣能力をもたない議会がかかる内閣を寛容するであろうと期待してのことであった。議会は当初この内閣を寛容した。しかし、それは、社会民主党の場合、クーデターを恐れてのことであり、ドイツ国民党の場合君主制に移行する過程とみたためである。本内閣は大統領内閣 (Präsidentalkabinett) に近い内閣であった。これ以後大統領内閣が憲法的現実となった。Hindenburg は、本内閣の下で初めて緊急命令を発するようになった。すなわち1930年7月16日の経済および財政の確保のための緊急命令が、必要な財政法律に議会の多数の賛成がえられなかったため、この緊急命令が発せられた訳である。ワイマール憲法48条の「公共の安全と秩序」なる概念は、警察法に由来し警察法ではたいがい狭く把握されており、また国民会議の立法者も狭く理解して政治上警察上の危難の防止のためのものと考えていたが、すでに前大統領 Ebert によって経済上、財政上の困難に適用されていた。Hindenburg の下で、経済および財政確保のための緊急命令やまた政治上および警察上の危難防止のための緊急命令がその後急増するようになった。法律制定の能力を議会が失なった以上、必要やむをえざる措置であった。すでに1924年以前にそうであったが、1930年から1933年にかけて議会による通常の立法が一般に停止し、立法はもっぱら緊急命令に任された。

緊急命令の廃止を求める社会民主党の提案に1930年7月16日同意した議会を、同年7月18日、解散した。議会によって廃止された緊急命令が、拡充された形で、議会解散中改めて発せられた。解散後の同年9月14日の総選挙において、ナチスは12議席から107議席に飛躍的な進出を示した。市民的中道政党は中央党を除いて瓦解した。経済の危機と失業（すでに1930年9月には300万人以上であった。30年から31年の冬にかけて400万人、31年2月にはほとんど500万人に達した）がその原因であった。経済の恐慌は、ひとりドイツのみならず、国際的規模のものであったが、賠償にそ

の責を帰するナチスの宣伝の効果は大きかった。1931年10月7日に、外務大臣 Curtins が外交上の理由から罷免を請願したため、退陣した。

⑭ 第2次 Brüning 内閣

本内閣は大統領内閣である。議院内閣制の意味における内閣はもはや考えられない。このことは、1931年10月13日の議会におけるつぎの政府声明から明らかである。「数週、数カ月来のあらゆる努力は諸政党の結集はドイツではありえないことを明らかにした……それ故に他に方法がないものと認め内閣と同じく諸政党から独立した内閣を組織することに決意した。政党との結びつきをもち個々の党派の決議に拘束される大臣を閣員とするという意味での顧慮をいかなる政党にも払うべきでないという目的を追求することは、ドイツ国民に尽す所以であると信ずる」。第1次 Brüning 内閣よりも強度の大統領内閣である。

さて、本内閣の下で、大統領の緊急命令が急増した。この時期において緊急命令を手段としてしか統治できなくなった。1932年5月29日の Brüning と Hindenburg との話し合いで、国内移民や緊急命令体制、民族的右翼の政権参加などで意見の深刻な相違が生じた。翌30日に Brüning は全閣僚と共に退陣を宣言することとなった。なぜ Hindenburg がこれまで徹底して支持して来た Brüning を倒れさせたのか理解し難いことであり、一般の驚異の的であった。いろいろな臆測がなされているが、Brüning との話し合いは、Hindenburg が東プロイセンで反動的な友人達と接触して帰った直後に行なわれたものであった。Brüning の退陣は議会政治からの訣別を意味する。なぜなら、つぎの Papen 内閣の下で行なわれた選挙で議会政治否定のナチスと共産党合わせて過半数を制することになったからである。また、Brüning の罷免によって、Hindenburg は、ワイマール共和国を殺すのみならず、ヨーロッパの平和を破壊することとなった。ともあれ、大統領が政府の職務執行に強い影響を与えるようになったことと共に、大統領による宰相罷免は、大統領内閣の名にふさわしい出来事であった。

大統領の7年の任期終了にともなう大統領選挙は、第1回の国民投票で

過半数を獲得する者なくきまらず、1932年4月10日の第2回の国民投票で Hindenburg が1,940万票を獲得して再選された。次点は Hitler の1,350万票であった。Hindenburg の任期を議会の決議によって延長しようとする Brüning の試みが、Hindenburg と Hitler の異議申立に遭って失敗に帰し、選挙が行なわれたのである。Hindenburg の再選にはナチスを無意味で危険と思う国民の心理が影響した。

⑳ Papen 内閣

公式の声明で大統領内閣と称された最初の内閣である。1932年6月1日より年11月17日まで在任した。Papen はアメリカ駐在ドイツ大使館付武官の経歴をもつウェストファーレン州の貴族出身である。彼を大統領に宰相として推薦したのは Schleicher 将軍である。Schleicher は自分の意のままに Papen を動かせると信じたためである。Brüning に対する背信的罷免に激昂する中央党の領袖 Kass が中央党党員が Brüning に代わることは許し難い規律違反であると責めるに及んで、Papen は Kass に宰相辞退を約した。しかし、Papen は、ここの約束にもかかわらず、宰相を引き受けることとなった。Papen は中央党から脱退した。中央党の最右翼に属していた。組閣は短時日で終わった。Schleicher などのお膳立のおかげであった。特定の諸政党に依拠でないで組閣された。Schleicher はライヒ国防大臣として入閣した。ほとんどの政党が初めから本内閣に敵対の意向を示したので、大統領は直ちに議会を解散した。1932年7月31日の選挙は、ナチスに230議席をもたらし、これによって、Papen 内閣を寛容する多数派がなくなった。なぜなら、ナチスと共産党合わせて過半数を制することになったからである。中道諸政党は中央党を除き、ほとんど完全に壊滅した。Papen の意図に反して、解散は彼の立場を不利にするのみであった。ナチスを政権に参加させるため同年8月13日に行なわれた大統領と Hitler の会談も、奏功しなかった。Hitler の要求する広範囲にわたる全権を与えることに、大統領として責任を負えないと考えた、ためである。衝突事件がこれまでになく国内を震撼させ、共産党員とナチス党員に多くの死傷者を出した。しかしこれら暴力行為に対する厳しい鎮

圧措置は部分的な成功を収めた。また危機に見舞われて以来初めて経済に改善のきざしがみられた。失業者も激減し、生産と輸出が伸び、またローザンヌ会議で賠償義務のほとんど完全な免除にも成功した。それにもかかわらず、**Papen** は政党のため蹉跌した。新議会で **Papen** は一斉攻撃を受けた。ドイツ民族国民党とドイツ国民党の支持しかなかった。**Papen** はふたたび大統領を動かして議会を解散した。同年11月6日に行なわれた本内閣の下での第2回目の選挙は、議会の形勢に変化をもたらさなかった。ナチスは230議席から196議席に減少したが、共産党は89議席から100議席に増加し、両者合わせて依然として過半数を支配していたからである。政府にとって予算も緊急命令も通すことができず、もはや合法的に統治する方法がなくなった。**Hindenburg** はそれにもかかわらず、**Papen** に固執し、同年11月10日各党に協力を打診することを **Papen** に委嘱している。**Papen** は、しかし、社会民主党やナチスに話し合いを拒否された。中央党も冷淡で **Papen** 内閣の退陣を要求する有様であった。**Papen** は議会の各党派に協力を拒否されたのみならず、彼の閣僚にも一致的な協力を期待できなくなった。同年11月17日の閣議で **Schleicher** は総辞職を提案した。ライヒ国防軍の協力を不可欠とするため、**Papen** はこの提案にしたがうの外なかった。

② **Schleicher** 内閣

大統領は、**Hitler** の指導の下に、多数派内閣を組織しようとしたが、空しかった。**Hitler** は、**Brüning** や **Papen** がもっていたのと同じ全権をもつ内閣を要求し、しかも超党派的性格の内閣を拒み、政党指導者として入閣しようとしたためである。その後 **Hindenburg** の委嘱を受けた中央党の **Kass** の多数派工作も、ナチスとドイツ民族国民党の拒否によって、失敗に帰した。ついで、前ライヒ国防大臣 **Schleicher** 将軍が、1932年12月3日宰相に任命された。内閣の構成員は **Papen** 内閣のそれとほとんど同じである。**Schleicher** は、ナチスに対しては **Gregor Strasser** を拠点としてその一部を政府側に引きつけることによって、社会民主党に対しては労働組合と接触することによって、これら両党の反対をかわそうと

した。しかし、いずれも所期の目的を十分に果たすことができなかった。

1932年12月11日、ジュネーブで、外務大臣 Neurath は、Mac Donald の仲介で、軍縮問題でドイツを列強と原則として同権と認めさせることに成功した。また失業者救済のためおろそかにされてきた諸問題も財政上考慮される余裕をみせた。32年から33年にかけての年の変わりは深刻な不安につつまれてはいたが、先立つ2度の年の変わりにくらべて、希望は大きかった。しかし、Schleicher 政府は長らくもちこたえることができなかった。ナチスの向うみずの指導、巧妙な組織、執拗に繰り返される宣伝にさえぎられた。大統領は、1933年1月31日の議会で予想される不信任決議に対抗するための解散命令を、Schleicher に拒否し、同年1月28日さしたる留保なしに Hitler を宰相に任命した。Schleicher はわずか54日間の宰相であった。

- (1) 林健太郎, ワイマール共和国—ヒトラーを出現させたもの— p. 53.
- (2) 林健太郎, 前掲書, p. 70.
- (3) 林健太郎, 前掲書, p. 77.

4. む す び

ワイマール憲法下の議会は小党分立によって特色づけられる。比例代表制の採用と、加うるに自動方式 (Automatisches System) やライヒ選挙名簿 (Reichswahlliste) の採用が、その大きな原因である。⁽¹⁾ ワイマール議会史において、議会において一党を以て多数を占める例がかつてなかった。内閣は常に連立内閣であった。しかも経済の危機、失業などによる国民大衆のラジカル化を反映して、政党は日ましに左右両翼に分極化すると共に、多数派連合の結成もますます困難とらった。ドイツの政党のかたくなな綱領が政党の提携を困難にしたことも、見逃せない。

Scheidemann 内閣より Schleicher 内閣まで21のワイマール内閣の中8内閣 (Scheidemann 内閣, Bauer 内閣, 第一次 Hermann Müller 内閣, 第一次 Stresemann 内閣, 第二次 Stresemann 内閣, 第一次 Luther 内閣, 第四次 Marx 内閣, 第三次 Hermann Müller 内閣) のみが多数派

内閣であった。⁽²⁾ 残りの13の内閣は少数であった。少数派内閣が弱体内閣であることはもちろん、多数派内閣も政党間に連帯性がないため、強力な政策を行ないえず、連合提携の乱れのため⁽³⁾ 永続性を保つことができなかった。安定した政権がいかに困難であったかは、1919年より Hitler が宰相に任命された1933年までのわずか14年間に、21もの内閣が交替した事実の中にすでに、うかがい知るかことができる。

政党間の確固たる提携の困難は、組閣の困難の原因であると共に、内閣崩壊の大きな導火線ともなった。Brüning 内閣までの 17 内閣の中、2つ（第二次 Luther 内閣、第三次 Marx 内閣）のみが不信任投票にもとずいて、1つ（第二次 Stresemann 内閣）が信任投票の拒否にもとずいて罷免され、3つ（Scheidemann 内閣 Fehrenbach 内閣、第一次 Wirth 内閣）が外交政策上の理由から、3つ（第一次 Hermann Müller 内閣、第一次第二次 Marx 内閣）が新らしく選ばれた議員による議会の集会後に、1つ（第四次 Marx 内閣）が議会の解散後に、1つ（Bauer 内閣）がカッブプッチの故に退陣したのに、残りの 6 内閣は連合参加政党の方向転換（Neuorientierung）のため退陣した。内閣の交替の問題は内閣に対する議会の不信任の問題、すなわち議院内閣制の中心的原則にもとづくものではなかった。内閣をおびやかすのは、議会の不信任の表明ではなく、一部の連合参加政党が自覚出身の大臣を引き上げることであった。政府の危機は、たいてい、連合政党の方向転換による自己解消によってもたらされた。内閣の存続は、いつでも解約できる連合政党間の城内和約（Burgfrieden）に依存していた。⁽⁴⁾

小党分立に起因するもう一つの弊害は、組閣にあたっての各政党間の無責任な連合協議（Koalitionsverhandlung）であった。政府の政綱と内閣に送りこまれる人物は、組閣にあたって、政党間の内密の協議で決定された。憲法上、政治の一般方針は宰相が決定することになっているのに（ワイマール憲法56条）、政党が政綱にしたがって政治の一般方針を決定することとなった。また、政党指導者が宰相や大臣になることは稀であり、したがって、重要な政策の諸問題は内閣外において、政党内の多数決議ある

いは政党間の話し合いによって討議され実行に移された。連合協議において政綱の決定よりも、大臣席の配分が協議の本質的課題となることもしばしばであった。したがって、宰相は適材適所、自由に組閣できる立場になかった。幾日にも及ぶ連合協議は、国民大衆に内閣に対する倦怠感を醸成し、議会政治に対する不信を生ぜしめるに充分であった。

ワイマール憲法の起草者、ベルリン商科大学教授 **Hugo Preuß** は、選挙において一党が多数を制し、大統領によって組閣を委任される指導者が客観的に明白であることを期待した。しかし内閣は常に政党の連合によらなければならず、すなわち連立内閣を期待する外なく、しかも政党の提携もますます困難となった。議会は自主的に政党の提携にもとづいて内閣をつくり出す能力を失なった。このことが論理必然的に、大統領の宰相任命権を実質的なものとした。すでに **Fehrenbach** 内閣の組閣の主導権は大統領の手に帰した。以後 **Stresemann** 内閣などにみられる如く、宰相選任の主導権が議会に返った⁽⁵⁾ こともあるが、おおむね、宰相は大統領によって選ばれこの傾向は年と共に強まった。大統領は、連合結成者 (**Koalitionsmacher**) として、組閣にあたって不可欠の存在であった。打ち続く政府の危機がその原因である。とくに1927年1月の第4次 **Marx** 内閣の成立にあたって大統領のイニシャチブが強かった。大統領は、特定の連合結成を提案したのみならず、新内閣に政治の一般方針を指示するほどであった。⁽⁶⁾ そして **Brüning** 内閣以後になると、議院内閣とは対照的な、議会の諸政党とは無関係に組織される大統領内閣 (**Präsidentalkabinet**) となる。ひとり組閣のみならず、解散あるいは緊急命令などにより大統領の果たす役割は、議会の無能力化と共に大きくなった。不安定な議院内閣や大臣ポストをめぐる政党間の取引きなどに対する国民の不満がつり、国内の世論も議会政治否定の方向に走った。このことが、大統領の地位の強化ひいては **Hitler** 独裁の出現の背景をなすのである。

組閣のイニシャチブが大統領の手中に帰したことによって、議院内閣制の趣旨がそれだけ失なわれたことはもちろんであるが、その外、国会に議席を有しない行政官吏が第一次世界大戦前の内閣の場合と同じく内閣で重

きをなしたこと、議員たる大臣（Geßler, Brauns, Marx, Stresemannの如く）も内閣の交替にかかわりなく専門大臣的存在となって閣内にとどまったこと、すでに大統領内閣（Präsidentalkabinett）以前においても、Cuno 内閣の如く、ほとんど半数の閣僚が非国会議員よりなる超党派内閣がみられたこと、Papen や Schleicher の外 Cuno や Luther も議院外の宰相であった⁽⁷⁾ ことなどすべて議院内閣制の退化現象を示すものであった。

- (1) 豊田悦夫，前掲書，p. 64.
- (2) Glum ; Das Parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich, 1950, S. 244.
- (3) Anschütz ; die Verfassung des Deutschen Reichs, 1926, S. 190 参照。
- (4) 豊田悦夫，前掲書，p. 65.
- (5) 豊田悦夫，前掲書，p. 66.
- (6) 豊田悦夫，前掲書，p. 66.
- (7) Eyck ; Geschichte der Weimarer Verfassung の最後の閣僚名簿による。