

国民的民主制と指導者民主制  
——ウェーバーの政治への基礎視点—— (三)完

雀部 幸隆

目次

- 一 政治の要諦三則
- 二 現代政治の必須の条件としての民主制
- 三 国民的民主制
- 四 大衆民主主義の問題情況(以上本誌第一七四号)
- 五 民主制の古典的問題情況
- 六 指導者民主制(以上本誌第一七五号)
- 七 議会絶対主義への批判の視点(本号)

## 七 議會絶対主義への批判の視点

## ① 指導者選抜のカエサル主義的転換

以上のようにウエーバーは〈指導者議會制〉を内実とする実効的な議會制の確立によって「国益」と「国家の統治可能性」との最大最適追求を可能にする民主制の政治システムを構築しようとしたのだが、しかし現代の大衆民主主義は「政治指導者選抜」の方式に関して旧来の議會制システムの枠内には収まり切らない新たな条件を生み出しており、ウエーバーもまた当然その問題を考えては入れなくてはならなかった。その条件とは「指導者選抜のカエサル主義的転換」(eine *Casarisische* Wendung der Führerauslese)である(MWG I/15, S.539. 『政治論集』四三〇ページ)。

現代の大衆民主主義の条件のもとでは——とウエーバーは述べている——「政治指導者」は、もはや「名望家層」の狭いサークルの中で政治活動家としての実績を証明して、かれらから代議士として推され、そのあと議會内の活動で擢んでることによって「指導者」となるといったコースをたどるのではなく、「大衆デマゴギー」の手段を使って「大衆自身の信任と信頼」とを獲得し、かくしてまた「権力」を獲得するというコースをたどるのである(ebd., S538f. 同上四二九ページ以下)。

これが「指導者選抜のカエサル主義的転換」にはかならないが、その特殊に「カエサル主義的手段」とは「人民投票」(das Plebiszit)である。「人民投票」は通常の意味での「投票」(Abstimmung)や「選挙」(Wahl)ではなく、「一種の『信仰』の告白」(die Bekennung eines "Glaubens")である。つまり、われこそは「指導者たるの使命」(der Führerberuf)を有す、われを信ぜよ、と要求する人物とその「使命」とにたいする「人民」の側からする「信任」(Glauben)

の表明であり、「賛同」(Akklamation)の表明であり、「歓呼」(Akklamation)である (ebd., S.539. 同上四三〇ページ。WuG., 5.Aufl., S.156f. 世良訳『支配の諸類型』一四〇ページ以下)。

アメリカ合衆国大統領の選挙に典型的に見られる国民投票的<sup>レ</sup>な「最高権力者」の選出は、この「カエサル主義的歓呼賛同の純粹型」(die "reine" Form cäsarischer Akklamation)を示す。しかし、形式的に「国民投票」が行なわれない場合でも、たとえば戦争で擢<sup>レ</sup>んでた軍事的力量を發揮し「国民的英雄」としての評判を得た将帥が、その名声にもとづいて、政治的にも一定の独裁的権能をふるう——あるいは政治的野心をもつ部下にそのために利用される——場合には、最高権力者にたいする人民の「カエサル主義的歓呼賛同」が実質的に見られることとなる。ドイツの第一次大戦末期における「国民的英雄」ヒンデンブルクのカリスマを利用した副官「ルーデンドルフの独裁」はその典型である。この最高権力者選出の「カエサル主義的歓呼賛同」方式は、当然のことながら「世襲君主制的正統主義」(der erbmonarchische Legitimus)と緊張関係に立つとともに、「議會主義的原理」と緊張関係に立つ。したがってイギリスのような「民主化された世襲君主制」の国では、指導者選抜の「カエサル的」人民投票的契機「(das cäsaristisch-plebiszitäre Moment)は「つねに厳しく制限されている」(ebd., S.539f. 同上四三〇ページ以下)。

にもかかわらず第一次大戦の推進した大衆民主化の波は、この議院内閣制の国においても、「陛下の首相」の選出にあたって、「カエサル的」人民投票的契機「の浸透を迫らずにはいない。ウェーバーの言うところによれば、「今日のイギリス首相の地位は、実質的には、議會および議會諸政党の信任に依拠するものでは決してなく、国内の大衆および戦闘中の軍隊の信任に依拠しているのである。議會もこの事態に(内心いやいやながら)順応している」(ebd., S.540. 同上四三二ページ)。その後のイギリスでは、基本的には二大政党制のもとで、それぞれの党が党首のカリスマを押し立てて選挙戦をたたかうのであるから、そして勝利した党の党首が首相に任命されるのであるから、その議

院内閣制は実質的にはいわゆる「首相公選制」の性格をも併せもっているといえよう。

こうしてウェーバーの見るところでは、かれが範とした——だがむろん無限定に模倣しようとしたわけではない——イギリスの議会制的君主制のもとでも、現代の大衆民主主義の圧力は「指導者の議会制的選抜」の純粋な維持を困難にし、本来それと対立する「指導者の人民投票的選抜」の要素を事実上その中に混入させるにいたった。それゆえ、ドイツの政治指導者選抜の問題を考察するにあたって、こうした「指導者選抜のカエサル主義的転換」の条件を考慮に入れなければならないことは、ウェーバーからすれば当然のことであつた。

それにもかかわらずウェーバーは、だからといって「議会の存在が無価値になる」わけでは決しないと主張する。なぜなら——とかれは言うのだが——イギリスでは「議会の存在は（事実上）カエサル主義的に大衆の信任を得た人物「最高権力者」首相」に対抗して次の事柄を保障している」からである。1、「最高権力者の権力的地位の安定性（*Stetigkeit*）」。2、「最高権力者の権力行使の監督（*Kontrolliertheit*）」。3、「最高権力者のありうべき権利侵害」に対する市民の法的保障（*Rechtsgarantien*）の維持」。4、「大衆の信任を得ようとする政治家がその政治力を証明するにあたっては、それを議会内で議会活動を通じて行なうべしとする政治的実績証明（*Bewährung*）の秩序ある形式」。5、「カエサルの独裁者が大衆の信任を失った場合に、かれを排除する（*Ausschaltung*）平和な形式」（*MWG I/5, S.540*）『政治論集』四三二ページ。〕内は引用者。

実際、イギリスにおいては、トップリーダー選抜の「カエサル主義的転換」が「事実上」進行したとしても、バジョットのいう「憲法の尊嚴的部分」の効用、ウェーバーのいう「影響力にもとづく王制」（*kingdom of influence*）の作用（*WuG, 5. Aufl., S.681*。世良訳『支配の社会学』五〇〇ページ。拙稿「ウェーバーの君主制論」本誌第一七二号三三三ページ参照）と相まって（このファクターは実際には極めて重要である。だからイギリスの議院内閣制、*Parlamentarismus* はそう簡単に

模倣できないのである)、「議会」のこうした国政上の機能が存在するかぎり、そのトップリーダー(首相)は投機的デマゴグ<sup>II</sup>「独裁者」とはならないのである。

それゆえウェーバーが「指導者選抜のカエサル主義的転換」、「人民投票的民主制」の進展という現代的条件を考慮に入れて「指導者民主制」論を展開したとしても、かれはイギリス議会の右のような国政上の存在理由に着目し、その機能をドイツにも可能なかぎり取り込もうとしていたのであるから、かれのいわゆる『マシーン』をともなう指導者民主制(Führerdemokratie mit "Maschine") (『職業と』の政治] MWG I/17.5.224. 同上五九四ページ)が、W・J・モムゼンの言うように、ナチスの指導者国家的な「カリスマ的・権威主義的支配」に「転換する危険性」を内包していたとは、到底考えられないことである(W.J.Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, 2.Aufl., Tübingen 1974, S.428. 邦訳未來社版ヴォルフガング・J・モムゼン『マックス・ウェーバーとドイツ政治 1890—1920』II七—四ページ)。

大体、ナチスの指導者国家論における指導者選抜の「カエサルの<sup>II</sup>人民投票的契機」は、元来もっぱら暴力的ないし暴力威嚇的街頭闘争と街頭における大衆デマゴギーとにおいてそのダイナミズムを発揮し、モメンタムを獲得するものであった(一九三三年一月三〇日、ヒトラーの形式的には「合法的」な政権獲得時に、すでに「兵力」七〇万に達したというナチス「突撃隊」の存在を想起せよ)。もちろんウェーバーはナチスの擡頭を知る由もなかったが、それでもかれは第一次大戦後ドイツにおける左右の「街頭民主主義」の跳梁跋扈を予想しており、そうした「街頭民主主義」の主導で政治指導者の選抜——というよりも投機的デマゴグ、偽預言者の選抜——がなされることを何としても阻止しようと考えた。かれは、現代の大衆民主主義の条件のもとでは指導者選抜方式に「カエサルの<sup>II</sup>人民投票的契機」が浸透することが避けられないにせよ、可能なかぎりその発動を「秩序ある形式」の溝条へ引き入れようとした。とりわけ上記イギリス議会の機能4へのかれの着目は、そのことを如実に示している。

イギリスの国民大衆が結局相争う党首いずれかの政治力に信任を与え、その人物に歓呼賛同するという形で選挙戦が決着し、イギリス最高の権力担当者（首相）が決定されるとしても、その大衆の信任を得るために自己の政治的実績を証明しようとして相争う政治家は、その「証明」を何よりもまず、そして基本的に「議会」の内部で、しかも積極的な「議会活動」を通じてなさねばならぬ（ヒトラーは議会を利用し形式的には「合法的」に権力を獲得したとしても——だが数十万の「突撃隊」の暴力的威圧を背景に——、かれは議会破壊活動以外のいかなるポジティブで建設的な議会活動を行なつたか）。こうしたルール強制を歴史的に権威ある「議会」が行なう。その意味で「議会」の存在はイギリスにおいて投機的デマゴグ、独裁者の擡頭を阻止する役目を果たしているのであり、イギリスではやはり依然として政治指導者選抜の「秩序ある形式」が維持されているのである。ウエーバーはここに着目し、このイギリス議会の機能を可能なかぎりドイツにも取り込み定着させようと考えたのであった。そのウエーバーの秩序志向的・秩序形成的な「指導者民主制」論が、よほどの歪曲でもなされないかぎり、秩序破壊的・デマゴギー的なナチスの指導者国家論と繋がりがうるはずがないだろう。

## ② 帝制の議会主義化構想

さて、これまで見てきたウエーバーの指導者民主制論は、基本的にはドイツ第二帝制の議会主義化を前提して考えられたものであった。しかし、ドイツの第一次大戦における敗北とそれにとまなう革命とによって帝制が崩壊し、以後ドイツに可能な政体としてははや共和政体しか選択の余地がなくなるに及んで、かれの指導者民主制論も新たな展開を見せることとなる。

だが、その問題に移るまえに、そしてその新展開を一層よく理解するために、敗戦前ウエーバーの帝国憲政の議会主義化の構想をやや立ち入って見ておかななくてはならない。

ウエーバーは、『支配の諸類型』で類型化された統治形態論でいえば、ドイツ第二帝制を「立憲制的君主制」のカテゴリでつかまえた。かれの考えたドイツ帝国憲政の議会主義化は、同じ統治形態論のカテゴリを用いていえば、「立憲制的君主制」の「議会制的君主制」への推転ということになる(本誌第一七二号所収の拙稿「ウエーバーの君主論」第四節参照)。

(a)第二帝制のもとで「議院内閣制」は可能だったか　だが「議会制的君主制」への推転といっても、「議院内閣制」に立脚するイギリス型の「純粹に議会制的な君主制」(WuG, S. Aufl. S.173f. 世良訳『支配の諸類型』一九六ページ)への転化が当時のドイツでそのものとして可能だったわけではない。なぜなら、ドイツ第二帝制はたんなる立憲制的君主制ではなく「連邦制」に立脚する立憲制的君主制だったからである。

もしドイツ第二帝制が君主権力(皇帝・帝国宰相≡帝国政府)と国民代表機関(帝国議会)との二要素だけが対峙する立憲制的君主制だったならば、議会の権力と権威との漸次的強化とともに、帝制ドイツにおいても、ウエーバーのいう「本来の意味での『議会制システム』」(本誌前号の拙稿一八七ページ参照)、つまり厳密な意味での議院内閣制の成立が、あるいは可能だったかも知れない(ただ当時の五党体制に加えて、ウエーバーの批判の対象となった——同上二九〇ページ以下——有力諸政党の政権担当能力≡意志の欠如からすれば、その現実的可能性は極めて少ない)。

しかしドイツ第二帝国には、それらの二要素に加えて、帝国に統合された諸支邦政府が帝国の「意思形成」と帝国の「権力の執行」とにたいして独自の発言権を行使する場としての「連邦参議院」(Bundesrat)が存在する(vgl. Huber, DVVG3, S.778)。前二者が帝国の「単一国家的要素」(Unitarismus)を代表するとすれば、後者はその「連邦制的要素」(Federalismus)を代表する(vgl. Huber, ebd.)。

しかも連邦参議院は、もともと二二の独立の君主国と三つの自由都市とが統一国家形成の盟約を結ぶ(そして新た

に召集された帝国議会がそれに同意することによって成立した第二帝国の成立事情 (vgl. Karl Erich Born, *Von der Reichsgründung bis zum I. Weltkrieg*, Gebhart-Handbuch der deutschen Geschichte, 9. Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1993, S. 224f. Huber a. O., S. 788) に規定されて、憲法上は、立法・行政・司法の三権にわたる広範な権限を有する「帝国の最上級機関」(das oberste Organ des Reiches) である (vgl. Christian-Friedrich Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen*, 5. Aufl., Heidelberg 1986, S. 148. 邦訳 C・F・メンガー『ドイツ憲法思想史』石川敏行他訳、世界思想社、一九八八年、二〇九ページ、上山安敏『憲法社会史』日本評論社、一九七七年、二二七ページ以下を参照)。いま立法権に関してのみ言及するとしても、帝国憲法は、帝国の立法は連邦参議院および帝国議会がこれを行なうと規定する(第五条)と同時に、帝国議会に提出する議案および帝国議会を通過した議決はすべて連邦参議院の議決を要すると定めて(第七条第一項第一号。つまり連邦参議院は帝国法律の発案・裁可権をもつ)、立法事項に関しても、帝国議会にたいする連邦参議院の優越を保障している。

たしかに時とともに帝国の「連邦制的要素」と「単一国家的要素」との力関係が逆転し、憲政の実際における連邦参議院の比重は明らかに低下する。しかし各支邦固有の代表機関としてのその意義が失われてしまったわけではない。その点は、ドイツ国家において「連邦制的要素」がその比重の遞減にもかかわらず、ワイマル期と第三帝国の「グライヒシャルトゥンク」期とを生き延びて、今日でも形を変えて命脈を保っていることから推察されよう。

さて、ドイツ帝国において帝国議会を基盤とする議院内閣制が仮に成立した場合、その帝国中央政府は、まったく出自のちがう、しかも憲法上は上位機関である連邦参議院にたいして、なにゆえ責任を負わなければならない、またいかにして責任を負いうるのか。だが、もし中央政府が連邦参議院にたいして責任を負わないとすれば、帝国の「意思形成」と「権力の執行」とにたいして各支邦(Einzelstaaten)の発言権を保障する場としての連邦参議院は、憲



政治上のその地位を奪われたも同然となるだろう。これにたいして皇帝が任免権を有する帝国中央政府なら——帝国憲政の議会主義化が首尾よく進展し、皇帝が帝国議会の「その時々多数派の票決による意思表示にもとづいて」帝国宰相以下の國務長官を任免するとしても（ウエーバー「新秩序ドイツの議会と政府」MWG I/15, S.506.『政治論集』四〇三ページ）——、「連邦主席」にしてドイツの国家と国民との一体性を体现する「皇帝位」の保持者たる者の任命になるといふ、その正統性根拠からして、帝国議会にたいして然るべき責任を負うと同時に、「連邦参議院」にたいしても然るべき責任を負うことができるだろう。だが、そうした政府はいうまでもなく「議院内閣制」の政府ではない。ところで、ドイツ第二帝国において議院内閣制の成立を理論的に困難にするもう一つの事情があった。それは、やはり帝国の連邦制的性格とかわることだが、憲法の実際上の運用において、帝国宰相がふつうプロイセン邦首相、少なくとも必ずプロイセン外相を兼務せねばならぬという事情である（Huber: DVFG3, S.800, S.826）。

ドイツ第二帝国は、やはりその成立をプロイセン国家のぬきんでた実力に負うという成立事情に規定されて——ドイツ統一はプロイセン邦の主導のもと「演説や多数決によつてではなく、鉄と血によつて」（ビスマルク）成し遂げられたのである（vgl. Insg.von E.R.Huber: DDVG2, S.50）——、「憲法上もプロイセンの覇権的地位を保障しなければならなかった。また、そうしなければ、地理的大きさ、人口、経済的、軍事的、文化的、宗教的潜勢力などの点で相互に差異が大きく、伝統的に分離主義的遠心的傾向（*Vielsüßigkeit*）の強かった二五の支邦をかかえる——だからドイツ統一は難事業だったのである——新生ドイツ帝国は、たちまち求心力を失って解体の憂き目を見かねない。プロイセンはいわばその重みをもって帝国の「連邦制要素」の中で「国民的統合」（*die nationale Integration*）の作用因として機能したのであり、その意味で、その覇権的地位が憲法制度上も保障されたのは当然であった（Huber, DVFG3, S.798）。

プロイセンの帝国における覇権的地位を保障する憲法上の諸規定は数多く存在するが、ここで直接のかかわりがあるのは、帝国中央行政府におけるプロイセンのヘゲモニーを保障したそれである。プロイセン国王を「連邦主席位」(Bundespräsidium)とし、かれに「ドイツ皇帝」(Deutscher Kaiser)の称号を与える帝国憲法第一条第一項はその端的な表現である。

皇帝は、対外的な帝国代表権、宣戦・講和・条約締結権(同第一項)、<sup>\*</sup>連邦参議院および帝国議会の召集・閉会権(同第二二条)、<sup>\*\*</sup>法律の編制公布および執行権(同第一七条)、帝国官吏の任免権(同第一八条)、帝国陸海軍の統帥権(同五三条、六三条)等、「立憲制的君主」にふさわしい枢要の権限をもつ。そして皇帝は、その権限の実効的行使を、プロイセン国王としてかれが自由にできるプロイセン邦の実力によつて保障される(岩波書店版ハルトウング『ドイツ国制史』三七九ページ)。

\* ただし帝国領土への現実の攻撃がない限り、宣戦布告には連邦参議院の同意が必要であり、外国との条約が帝国立法の領域に属する事項とかわる場合には、その締結に連邦参議院の同意を要し、その発効に帝国議会の承認を要するとされる(帝国憲法第一一条第二項)。

\*\* 帝国議會解散の決定は、皇帝の同意を得てなされる連邦参議院の議決による(同第一四条)。

皇帝はこれらの大権事項の行使にあつて無答責である。さもなければ、皇帝は、G・イエリネクが「帝国宰相の責任」(一九〇八年)で指摘したように、かれ自身帝国の「有責の高級官吏(Magistrat)に成り下がる」ことになるからである(Gajlinek, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. 2, a. O., S. 434. 邦訳森英樹・篠原巖訳『少数者の権利』日本評論社、一九八九年、二二三ページ)。そこで皇帝の任命を受け皇帝を輔弼して皇帝の事務を執行する「帝国宰相」(Reichskanzler)の職務が必要となるが、帝国宰相は「帝国の最上級機関」たる連邦参議院の議長をつとめ、その議事を主

宰する(第一五條)。連邦参議院は各支邦政府派遣の使節<sup>II</sup>全権委員によつて構成され、議決は支邦ごとに割り当てられた票の各支邦全権委員による一括投票による(もちろん各支邦派遣の全権委員は各支邦政府の訓令に拘束される)。<sup>\*</sup>

\* 連邦参議院の議決の総票数は五八。うちプロイセンの持ち票一七、バイエルン六票、ザクセンおよびヴュルテンベルク各四票、バーデンおよびヘッセン各三票、等々(帝国憲法第六條)。憲法改正は連邦参議院の一四票の反対で否決されるから(第七八條)、プロイセンは単独で憲法改正を阻止できるわけである。だが、バイエルン、ヴュルテンベルク、バーデンの南部の三つの中規模邦もまた、結束すれば、それら諸邦に不都合な帝国憲法の発展はこれを阻止することができるのである(ハルトウング、前掲、三八三ページ)。これは、プロイセンの帝国における覇権的地位を示す一例であると同時に、連邦参議院の「帝国の最上級機関」としての地位をも示す一例である。

さて、ここからが当面の問題と直接かかわってくるのだが、帝国宰相は、憲法の条文上は、連邦参議院の全権委員の中から(皇帝によつて)任命されればそれでよく(第一五條)、帝国宰相がプロイセンの全権委員たるべきことを定めた明文の規定は存在しない。しかしながら帝国宰相は皇帝の信任者であり、皇帝はその権限行使の実効的保障をプロイセン王としてかれの自由にできるプロイセンの実力に負っている。だとすれば、帝国宰相はプロイセン邦の統治府を統率するプロイセン首相であることが強く要請され、そうでないまでも、すくなくとも連邦参議院においてプロイセン邦の全権代表団長として同邦の投票権を一括して行使する権限をもつプロイセン外相であることが絶対に必要である(C-F-Menger, a.a.O. S.301f. 邦訳メンガー、前掲二二二ページ)。もし帝国宰相が他の支邦の全権委員の中から任命された場合、全権委員は当該支邦の訓令に服するから、当該支邦がその全権委員を召喚した時、帝国宰相は連邦参議院の議席を失うことになる。こうしたことは実際には起こらなかったが、理論上は可能である。それゆえ帝国宰相は、ドイツ皇帝にしてプロイセン王たる者の任命になるプロイセンの全権委員の中から、任命されな

ければならないのである(浅井清『近代獨逸憲法史』慶應義塾出版局、一九二八年、一四四ページ)。事実、第二帝国の成立からその崩壊にいたるまでのあいだ、わずかな例外を除いて、帝国宰相はつねにプロイセン首相であった(参照: Huber, DVFG3, S.825ff.)。

こうして帝国宰相とプロイセン邦首相との兼職が帝国憲法運用上の常態となったが、この事情が第二帝国における「議院内閣制」へのそのものとしての移行を妨げる第二の要因となる。その理由は以下のとおりである。

「議院内閣制」を採用した場合、帝国議会によって選出された帝国宰相は通例プロイセン首相職を兼務せねばならないが——そのうえ主な帝国国務長官がプロイセンの主要大臣を兼ねることがこれまた通例であった(vgl. Huber, DVFG3, S.827ff.)——、そうした手続による帝国宰相のプロイセン首相就任は、プロイセン邦議会の意思と、それを通じてプロイセン邦国自体の固有の権利とを、無視する結果をもたらさざるをえない。首班指名(と内閣の重要ポストの構成と)に関して、帝国議会の意思とプロイセン邦議会の意思とが一致するとは限らないからである。その点は両議会の構成と議院選挙法とが違うだけに余計にそうなのだが(周知のように帝国議会は一院制で普通・平等・直接・秘密の選挙権に立脚するが、プロイセン邦議会は上下二院制をとっているうえに、その下院議員は普通・不平等・間接・公開の三級選挙法によって選出される)、しかし、両議会の構成と選挙法とが仮に同一になった場合にも、要するに両議会は別個の国家机关なのであるから、右の点で両議会の意思が一致するのは、論理的には偶然にすぎない。したがって議院内閣制の採用は、ドイツ第二帝国において、帝国宰相とプロイセン首相との兼職という憲政上の現実の要請と抵触せざるをえないのである。

ところでドイツ第二帝国において「議院内閣制」の実現を困難にするこの第二の事情も、結局はこの帝国の「連邦制要素」、その独特の「霸権的」編制の必然性に由来するものであった。つまり簡単にいえば、「議院内閣制」は

ドイツ第二帝国の「連邦国家」としての構成と相容れないのである。

(b) イェリネクの連邦国家と議員内閣制との両立不能論

その点を明確にしたのがゲオルク・イェリネクであつた。

かれはすでに一九〇〇年初版の『一般国家学』においてその両立不能性を明らかにし、さらに一九〇七年にドイツ帝国の議会主義化の是非をめぐってグスタフ・シュモラーとその弟子アルフレート・ウェーバーとの間で論争が行なわれたときには——前者がドイツ帝制の議会主義化に反対したのにたいして後者がそれに反論した——(Vgl. MWG II/5, S.311)、同年五月一九日付の『新自由通信』朝刊に「連邦国家と議会制政府」を寄稿して論争に介入し、そもそもドイツ政治の議会主義化の是非を論ずる前にはつきりさせておくべき論点があるとして、『一般国家学』の立論を一層詳しく展開した (vgl. G.Jellinek, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd.2, a.O., S.439ff. 邦訳前掲「少数者の権利」二〇七ページ以下)

ここでは紙幅の制約もあり、『一般国家学』の簡にして要を得たテーゼを見ておこう。

「ドイツ帝国においても、歴史的事情および現在の政治的情况からして、議院内閣制は不可能である。その理由の第一は、帝国宰相がプロイセンの大臣としての地位を有するためである。けだし、そのため、帝国における議院内閣制はプロイセンにおける議院内閣制なしには成立しえないということになり、「そして仮にその条件が満たされたとしても——引用者」しかし帝国議会の多数派構成とプロイセン議会の多数派構成とが全く違っているからである。ドイツ帝国において議院内閣制の不可能な第二の理由は、連邦参議院が存在しているためである。けだし、議院内閣制が採用されれば、連邦参議院は、皇帝、帝国議会ならびに議会選出の帝国宰相にたいして、およそ顧慮に値しない無意味な存在に成り下がらねばならず、帝国統治の独立の要因としてのその地位を全く排除されてしまうことになるからである。」(G.Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3.Aufl., Darmstadt 1960, S.706. 邦訳学陽書房版『一般国家学』五六四ページ。

ただし訳文は若干変えてある。)

(c) 憲法第九条改正を軸とするウエーバーのドイツ帝制の議会主義化構想

このイェリネクの主張は大きな反響

を呼び(上山安敏『憲法社会史』前掲二八六ページ以下、二九八ページ以下)、ウエーバーもまたそれを真剣な考慮に値する立論と考えた(一九〇七年五月二二日付「アルフレート・ウエーバーへの手紙」MWG III, S. 311)。しかし、かれにしてみれば、連邦国家と議院内閣制との両立不能性というたんなるネガティヴな命題の定立だけでは、事がすまなかつた。なぜなら、かれの見たところ、ドイツ政治の議会主義化はドイツにその名に値する政治指導の体制を確立するための必須の条件であり、それゆえ全関心は——かりに「本来の意味での『議会制システム』」のそのものとしての実現が困難であるにせよ——ドイツで「いかにして議会に権力を握らせるか」(wie macht man das Parlament fähig zur Macht?)というポジティヴな方向に集中されねばならなかったからである(「新秩序ドイツの議会と政府」MWG I/15, S. 473, S. 501. 『政治論集』三七二ページ、三九七ページ)。

ウエーバーはその解答を帝国憲法第九条の改正、その後段の削除のうちに見いだした。第九条は前段で連邦参議院議員の帝国議会への参加権と帝国議会における発言権とを保障したのち、後段で「何人も同時に連邦参議院と帝国議会との構成員となることはできない」として、両院議員の兼職禁止を規定している。ウエーバーはこの後段を削除せよと言うのである。<sup>\*</sup>

\* この提案が初めて登場するのは、一九一七年五月の帝国議会憲法委員会委員コントラート・ハウスマンの(憲法改正問題に関する)諮問に応えたウエーバーの同年五月五日付ハウスマン宛の手紙においてである。vgl. MWG I/15, S. 261ff.

かれの考えでは、この後段の削除によって、一方では、帝国議会議員たる政党指導者とその議員資格を保持した

まま帝国政治の指導的官職に就くことが可能となり、したがってまた帝国議會を帝国政治の能動的要因に高めることが可能となることもに (MWG I/15, S.476f. 『政治論集』三七四ページ以下)、他方では、連邦参議院を議會化してその結果解き放たれる帝国諸支邦の「議會主義の奔流を帝国の統一性という河床 (in das Bett der Reichseinheit) へ引き入れる」ことが可能となり (ebd., S.570, S.578. 同上四五七ページ、四六五ページ)、ついでして帝国の「単一国家的要素」と「連邦制的要素」とを前者の優位のもとに調和統合させることが可能となる (ebd., S.578f. 同上四六五ページ)、その意味で、憲法第九条後段の削除は、ドイツ政治の総体としての議會主義化を推進するための、いわばへ全問題解決の鍵となる改憲措置であった。以下、順次説明を加えよう。

まず、帝国憲法第九条後段の禁止規定があるために、第二帝制の現行憲法体制のもとでは、帝国議會議員は議員身分を保持したまま帝国宰相に就任することができず、また多くの場合、國務諸長官になることができない。なぜなら、(a)に述べたところにしたがって、帝国宰相はもとより、大抵の國務長官も、同時にプロイセン邦の大臣であり、そしてプロイセン邦の大臣 $\parallel$ 全權代表として連邦参議院議員でなくてはならないからである。実際、この両院議員の兼職禁止規定があるために、一八九〇年には国民自由党のヨハネス・フォン・ミーケルはプロイセン蔵相就任(↓連邦参議院におけるプロイセン全權代表)のために帝国議會議員を辞さなければならなかったし、同様に一九一七/一八年には、自由主義左派のフリードリヒ・フォン・バイヤーと中央党のペーター・シュパーンとがそれぞれ帝国副宰相およびプロイセン法務大臣に就任して(いずれも連邦参議院におけるプロイセンの全權代表)、やはり帝国議會議員を辞めなければならなかった (Huber, ebd., S.830f.)。

だが、帝国議會の政党指導者が帝国政府やプロイセン政府の指導的官職への就任によつて帝国議會的の議席を失うことは、とりもなおさず当の政党指導者たちが議會と自党とにたいするみずからの影響力と指導力とを失い、両者

のバックアップを失うことを意味する。その結果、かれらは結局官僚や皇帝側近の勢力に取り込まれてその前に手も足も出なくなり、かれら自身「官僚」範疇に転化するか、そうでないまでも「政治指導者」としての特性を封じ込められざるをえない。ドイツは「政治家による国家指導」の欠如に悩んでいる、それも一世紀に一人出るか出ないかの「政治的天才」による「指導」の欠如というのでもなければ、多少とも「すぐれた政治的資質の持ち主」による「指導」の欠如というのですらなく、「そもそも政治家なる者」による「国家指導の欠如」に悩んでいるのだ、とウェーバーが慨嘆した状況のよってきたるゆえんは、少なくとも法制度のうえでは、この憲法第九条の兼職禁止規定にあったのである（MWG II, 5, S. 469. 『政治論集』三六七ページ）。他方では、帝国議会およびその諸政党がこうして帝国の指導的官職への道を閉ざされているために、帝国議会は「被支配者のたんなる代弁機関」としての地位に甘んじて「ネガティブな政治」をこととするにすぎず、政党はいつまでたつても「ツンフト組織」のぬるま湯にばかりっぱなしだという、やはりウェーバーが嘆いたおなじみの状況が現出する（*ibid.*: S. 497f. 同上三九四ページ）。

だが第九条の兼職禁止規定の廃止は、ドイツ帝国におけるこの「官僚」的政府と非「政治家」的議会との二項対立の絶えざる再生産という悪循環を断ち切る可能性を少なくとも制度的には与えるだろう。ということ、ウェーバーは、なによりもまず、帝国政府を帝国議会に足場をおいた政府にし、帝国議회를「ポジティブな政治」の軌道に引き上げるために、憲法第九条後段の削除を提案したのであった。この点は、W・J・モムゼンが、ウェーバーのこの改憲構想の第一義的目標があたかも連邦参議院の議会化にあつて帝国政府・帝国議会という帝国政治の機械線の議会主義化にはなかつたかのような書き方をしているだけに、とくに強調しておかなくてはならない（W. J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, a.a.O., S. 190ff. 邦訳未来社版モムゼン『マックス・ウェーバーとドイツ政治 1890-1920』I 三二八ページ以下。なお上山安敏『憲法社会史』前掲二九八ページ以下も、この点でモムゼンに



追随した記述をしている)。

ところでウェーバーによれば、第九条後段の削除は「直ちに『議会制システム』の導入を意味するものではない」。なぜなら「議会制システム」、つまり厳密な意味での「議院内閣制」は、「指導的大臣は同時に議会で多数を制する政党の指導者(Führer der ausschlaggebenden Partei)でなければならぬ(müssen)」ということを要求するのにならざるを得ない。右の削除の要求は、「ただそのことを可能にするようにしたい(ernöglichen will)」というだけの話だからである(『帝国憲法第九条の改正』MWG I/15, S.310; Vgl. auch ebd., S.477. 『政治論集』一三四ページ。また同三七四ページ以下を参照)。

この《müssen》と《ernöglichen》との区別の中に例のイエリネク・テーゼへのウェーバーの顧慮が窺われる。ドイツ帝国が「連邦国家」であり、しかも(プロイセンの覇権を保障する)「覇権制的」な連邦国家であるかぎり、ドイツの政治はそのものとして《müssen》へは行けない。だが《ernöglichen》へは行きたいし(wollen)、また行かねばならぬ、そしてそれは可能だ。これが一九〇七、〇八年いらいのウェーバーの見通しであり、かれは戦争の重圧の中でドイツの政治体制の欠陥がもはや姑息な彌縫を許さぬまでに明白となった一九一七年に、ようやくその見通しを現実化するための方途を見いだしたのである。この点も、W・J・モムゼンが、いかにもウェーバーが帝国中央政治の議会主義化に消極的だったかのような記述をしているだけに、注意を要するところである\*。

\* モムゼンは「ウェーバーはこの時期になっても帝国議会を中心とする純議会主義体制への移行——それは無理というものであろう(引用者)——に乗り気ではなかった」と書いているし(Mommsen, a.a.O., S.194. 邦訳前掲三三三三ページ、強調は引用者)、上山安敏氏もウェーバーは「純粋な議会主義支配——なぜそんなものが金科玉条となるのか?(引用者)——には尻ごみした」と記している(同『憲法社会史』前掲一九八ページ、強調は引用者)。

だが、考えてみれば、ウェーバーが一九一七年五月五日付のコンラート・ハウスマンへの手紙で指摘しているように、「帝国」議会の信任者を「帝国」政治の「指導的」官職に就けるという意味における『議會制的』政府」の成立を阻む憲法上の規定は、「形式的には」(formell) 第九条の後段「だけ」(nur) である (MWG I/15, S.280. [ ] は引用者)。「帝国宰相および一切の帝国官吏の任免は、帝国憲法第一八条によって、皇帝ただ一人の権限に属する」。それゆえ、この後段の削除によって、皇帝が「その時々々の議會多数派の単数または複数の指導者を帝国政府の指導的地位に就けて連邦参議院使節に任命し、また、帝国議會の絶対多数の票決による意思表示にもとづいて同じく彼もしくは彼らを解任する」という仕方でその権利を行使したとしても、誰も文句は言えない、連邦参議院であろうと何であろうと、「この皇帝の行為を憲法に照らして阻止することはできない」のである(『新秩序ドイツの議會と政府』MWG I/15, S.506. 『政治論集』四〇三ページ)。

にもかかわらず皇帝は、帝国宰相および帝国國務長官の任免にあたって、連邦参議院の意向を無視したり軽視したりすることはないだろう。それは(a)に述べ、またイエリネクも指摘する事情から、ドイツ帝国の憲法の現実の運用上、不可避かつ不可欠なことである。したがってまた「行政指導者がほかならぬ議會内部から選び出されねばならぬ」(aus seiner Mitte entnommen werden müssen) (強調は引用者)とする「本来の意味での『議會制的システム』」(強調はウェーバー) (『新秩序ドイツの議會と政府』ebd., S.473. 同上三七一ページ)は、ドイツではそのものとしては行なわれえないのである。

そしてウェーバー自身も、この帝国の一体性と国民の統一とを一身に体现する皇帝の帝国議會にたいするある種の相対的に超然とした機能≡権限をば、「連邦国家」としてのドイツ帝国にとって不可避で不可欠なことと考えていた。やはり「新秩序ドイツの議會と政府」でかれは述べている。「ドイツの内部構造が完全にくつがえって単一国家

的に作り変えられないかぎり——そんな見通しは今のところ全くないが——、帝国にとって王朝は、ほかならぬ帝国とプロイセンとの二重構造のために、まったく不可欠なものである。……皇帝にして王たる者は、かりに純然たる議会主義が行なわれたとしても、軍隊すなわち将校団の大元帥として、外交政策の最終決定者として、さらには帝国諸官庁とプロイセン諸官庁との一致が得られない場合に決定を下す内政機関として、強力な実権力を保持するだろう。」(MWG I/5, S. 584. 『政治論集』四七〇ページ以下)

しかもウエーバーは、ドイツ国家の連邦制的性格の保持を、たんに不可避なだけでなく、必要なことと考えていた。それは、かれの見たところ、「純粹に国政上の理由から有益」であるだけでなく、「一般的な文化政策的理由からも望ましい」。なぜならドイツは、文化の領域においても、フランスのような中央集権主義に向かうのではなく、昔ながらの地域的多様性を保持すべきだからである(MWG I/5, S. 590. 『政治論集』四七五ページ以下)。これは、別の関連から、われわれのすでに承知しているウエーバーの信念であった(拙稿「ウエーバーの君主制論」本誌一七二号二二ページ以下)。

それゆえ、ウエーバーからすれば、ドイツの国政指導にあたって連邦参議院の意向を尊重することは当然であった。各支邦も各支邦の資格において帝国全体の「意思決定」と「権力の執行」とに関して発言権をもつ。その発言権を保障する場が連邦参議院である(Huber, DVFG3, S. 778)。だとすれば、帝国政府は連邦参議院の意向をも十分斟酌して国政指導に当たらなければならない。だが帝国政府は、帝国憲法第九条後段が削除された場合、「議会制的政府」そのものにはならないまでも、その存立・活動の実際面で大幅に議会主義的原则を取り入れなければならない。もし帝国政府にたいする連邦参議院の側からのインパクトがこの帝国議会の側からする議会主義的インパクトと齟齬対立するなら、帝国政治の統一的指導は不可能だろう。そしてウエーバーの見たところでは、連邦参議院

の現状はその危険を示していた。

その理由は、ウエーバーによれば先ず、連邦参議院の票決において示される各支邦の意向が基本的に各支邦の「王朝政府」の意向であつて、各支邦の「邦民」の意思を反映するものでないこと、少なくともそのことを制度的に保障していないことであつた（一九〇七年五月五日付「アルフレート・ウエーバーへの手紙」MWG II/5, S.312。「新秩序ドイツの議会と政府」MWG I/5, S.560。「政治論集」四四九ページ）。だとすれば、帝国政府にたいする連邦参議院側のインパクトが帝国政府にたいする帝国議会の側からする議会主義的インパクトと齟齬対立する可能性をもつのは当然だろう。それを解消する道はただ一つ、連邦参議院そのものを議会化することである。

その内容は、各支邦政府が連邦参議院に使節を派遣して当該使節に訓令を与えるさいに、その訓令内容に関して各支邦政府が各邦議会にたいして「実効的な議会主義的責任を負う」ようにすることである（「新秩序ドイツの議会と政府」*ibid.* 同上）。そうしてはじめて連邦参議院は、「諸王朝の代表機関」ではなく、「諸邦の代表機関」、つまり諸邦の「邦民」(Volk)を代表する機関となることができる（上記「アルフレート・ウエーバーへの手紙」*aa.O.*）。

ところで、この関連でもう一つ問題があつた。それはプロイセン邦下院が選挙権の不平等な三級選挙制を採つてゐることであつた。となると、連邦参議院を右の意味で議会化し、連邦参議院が各邦の邦議会の意思を反映するものとするようにしても、他の諸邦議会は基本的に普通平等選挙制を採つてゐるから、その邦議会の意思はすなわち一般邦民(Volk)の意思と見なされてさしあたり問題はないが、プロイセン邦議会の意思はそうではなく、プロイセンを支配する「特権的カースト」の意思だということになる。プロイセンがたんなる一支邦であるのなら、それはプロイセン内部の問題ともいえようが、しかし、プロイセンは帝国内で圧倒的にぬきんでた覇権的邦であり、連邦参議院におけるその使節の投票は帝国全体の運命に重大な影響を及ぼす。だとすれば、連邦参議院が議会化され

ても、プロイセンの三級選挙制が存続するならば、連邦参議院におけるプロイセン使節の投票を通じて、プロイセンの「特権的カースト」の意思が帝国全体に押し付けられるという構図はそのまま残ることとなる。それゆえプロイセンの三級選挙制の廃止、同邦における普通平等選挙制の導入は、連邦参議院の議会化にともなうドイツ国民全体の関心事であった。このプロイセン三級選挙制の廃止は、連邦参議院の議会化とともに、ウエーバーの一九〇七年の要求であったが、第一次大戦の国民総動員体制を経験した一九一八年一月の「新秩序ドイツの議会と政府」では、当然ながら、一層の迫真性を帯びて主張される。そこでかれは述べている。

われわれは、現下の「帝国の統一防衛力」の強化というザハリヒな理由からして「プロイセンの覇権的地位を何ら否定しようとするものではない」、しかし「帝国政治のいかなる問題にも決定的力を有する連邦参議院内でのプロイセンの投票」が（三級選挙制に立脚する）「特権的カーストの議会」にたいしてではなく、（普通平等選挙制に立脚する）「プロイセンの人民の議会」(ein Parlament des preussischen Volkes) にたいして責任を負うべきことを要求する、「われわれはプロイセンの特権的カーストの臣下 (Vasallen) であることを断固として拒否する」と (MWG I 15, S.560. 『政治論集』四四九ページ)。

だが連邦参議院の議会化は、この連邦参議院への各邦議会の意思の反映およびプロイセン邦下院の民主化という二つの方策を採るだけでは片づかない難しい問題を内包していた。いや、それだけでは、実は連邦参議院における各邦の分離主義的・遠心的傾向がかえって強まる恐れがあった。なぜなら、かつての王朝政府の代表会議なら、王朝同士の繋がりや連帯の意識も作用して、連邦参議院内における使節相互の妥協も相対的に容易だし、またバイエルンや南部の中規模邦のありうべき反撥を考慮して覇権邦プロイセンがむしろ無闇な自己主張を抑えるといったことも可能だったが、各邦議会が監視の目を光らせている議会化され民主化された連邦参議院ではそうはいかなくな

るだろうからである。各邦使節の連邦参議院内における行動と投票様式とは各邦議會にたいする責任を意識して非妥協的で硬直したものになる可能性があるし、とりわけ民主化された下院の監督を受けるプロイセン邦使節は、プロイセンの特殊意思をやみくもに押し通そうとする恐れがある。しかもプロイセンの北ドイツ諸小邦にたいする経済的・財政政策的優越は強まる一方であるから、これら諸小邦を従え、これら諸小邦を實質的に「票田」(Stimmvieh)とするプロイセンの優越的地位は連邦参議院において耐えがたいまでに独占的かつ支配的なものへと転化するだろう。それはまた当然バイエルンその他の南中部諸邦の反撥を招き、これら諸邦の分離主義を触発しかねない(MWG I/5, S.569f. und S.576.『政治論集』四五六ページ以下、四六三ページ。なお一九一七年一〇月の「バイエルンと帝国の議會主義化」をも参照。Ebd., S.333. 同上「三三二ページ」)。そしてこれら諸邦の分離主義は帝国政府—帝国議會の(帝国の)「単一国家的要素」にたいする反撥としても現われるだろう(vgl. ebd., S.578, Anm. 4. 邦訳同上四六五ページ、原注(一)参照)。かくては——とウェーバーは締めくくっている——「平和な国内政治への道が閉ざされる」とともに「帝国の対外的な権力的地位を高めるためには是非とも必要な国民の政治的な共同作業と国民の政治教育とへの道は閉ざされる」だろう」と(MWG I/5, S.570.『政治論集』四五七ページ)。要するにウェーバーは、「連邦参議院の議會化」(Parlamentarisierung des Bundesrats)は下手をすると「連邦参議院の分権主義化」(Partikularisierung des Bundesrats)を惹起しかねない、というのである(ebd., S.576. 同上四六三ページ)。

そこで問題は、「いかにすればドイツの議會主義化は健全な、すなわち能動的な連邦主義と調和させることができるか」だが(「新秩序ドイツの議會と政府」MWG I/5, S.570.『政治論集』四五七ページ)、まさにその問題に解決の緒口を与えてくれるものこそ、これまた帝国憲法第九条後段の削除であった。それは、ウェーバーによれば、連邦参議院の議會化によって解き放たれた各支邦の「議會主義の奔流を帝国の水路へ導き入れることを可能にする」もので

ある (ed. 同上)。

なぜなら、帝国議会議員と連邦参議院議員との兼職禁止規定の削除によって、各邦は各邦議会議員だけでなく自邦所屬の帝国議會議員を連邦参議院へ使節として派遣することができるようになるが、そのことによつて、まず第一に、各邦使節は帝国議會議員の重みをもつて、少なくともプロイセン邦議會に議席をもち多くの場合帝国議會議員でもある——第九条後段が削除されればそうなる——プロイセン邦派遣の帝国宰相および相当数の帝国國務長官と、対等に渡り合い、有効に対抗することができ (ed. S. 570. 同上四六六ページ)、その結果各邦は「帝国の政務にたいして活発な影響力を行使する」ことが「保障される」からであり (ed. 同上四六五ページ)、第二に、各邦はかつての王朝的繋がりになつて帝國議會諸政黨の全国的連繋のメリットを活用することによつて相互の利害を調整することができ、かくしてありうべき各邦の「分離主義への傾斜」に歯止めが掛かるからである (ed. 同上)。

ほかならぬ帝国議會諸政黨間の対立があり、また当時のドイツでは同一政黨内でも地域間の齟齬対立が少なくなくなつたことから、事態がさほどうまく運ぶとも思えないが(むろんウエーバーも事態を樂觀していない)、しかしこの憲法第九条後段の削除が、やはりウエーバーの言うように、「帝國政府と帝國議會」、「プロイセン政府とプロイセン邦議會」、そして「小邦の君主と議會」という、帝國の「二つの権力集團の議會主義化された代表者」が、「できるだけ連邦参議院の内部で力の均衡を作りだす」ことを可能にする (ed. 同上)、鍵となる方策だつたことは確かだろう。こうしてウエーバーは、帝国議會議員と連邦参議院議員との兼職を禁止する帝國憲法の条文の削除という憲法改正案を機軸として、帝國中央政治レヴェルにおいて「本来の意味での『議會制的システム』そのものではないにせよ、それに限りなく近い議會制システムを作り出すとともに、連邦参議院をやはり議會化して、それを「帝國の統一性の河床に導き入れ」(ed. 同上) ようとしたのであつた。

## ③ 敗戦後ドイツ国家の再建構想

ウエーバーは、ドイツの第一次大戦における敗北と革命、その結果としての帝制の崩壊に際会して、当初、理論的にはあくまでも君主制の維持にこだわったが、しかし、帝制(ドイツの諸王朝)の崩壊がもはや不可逆な事実となるに及んで、かれも共和政体を基礎にドイツ国家の再建策を追求することとなる。その再建策は、一九一九年一月(単行本刊行)の「ドイツ将来の国家形態」、一九一九年二月の「ライヒ大統領」、一九一九年一月(単行本刊行)の『職業としての政治』、一九一八年二月九―二二日に新生ドイツ共和国の内務長官フーゴ・プロイスの主宰した内務省憲法草案作成小委員会の記録(ウエーバーもそこに招聘され積極的な提言を行なった。この記録は現在ドイツで刊行中の『マックス・ウエーバー全集』第一集第一六巻に採録されている)その他から窺える(以下、文献の引照にさいして右の文書はそれぞれ「国家形態」「大統領」「政治」「小委員会」と略記する)。

(a) 単一国家的共和制 (unitarische Republik) か連邦制的共和制 (föderalistische Republik) か さて、戦後のドイツが共和制を選択するとしても、新しいドイツが連邦制的共和制をめざすのか、それとも単一国家的共和制をめざすのかがまず問題となる。

それになりたいするウエーバーの回答は、1、「連邦制的共和制」がめざされるべきこと、2、従来のドイツ帝国(小ドイツ)がドイツ系オーストリアと合邦して「大ドイツ的解決」(die großdeutsche Lösung)がなされるべきこと、3、第二帝制下の「憲法の大プロイセン的要素が無条件に排除されるべきこと」であった(『国家形態』 MWG I/6, S. 116f. 『政治論集』五〇九ページ)。2は当時(小)ドイツ、オーストリア双方のドイツ人の強い願望であり(だから、のちにナチス・ドイツが一九三七年にオーストリアを併合したとき、両サイドのドイツ人がこれを歓迎した)、ウエーバーもむしろその心情を共にしていた。いわく。オーストリアとの統一は、実はドイツに何の「力」(Macht)も「勢」(Gewalt)も「権」(Macht)も「勢」(Gewalt)も



もたらさず、「難儀と厄介と」(schwierige Probleme und Lasten)を増やすだけだが、しかし、それはなんといつても「純粹に感情政策的な必要事」(eine rein gefühlspolitische Notwendigkeit)なのである、と(「国家形態」 ebd.S.110f.同上五〇四ページ。ちなみにオーストリア国民議会は一九一八年一月二日にドイツとの合併を議決している。vgl.C.-F.Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, a.a.O., S.170. 邦訳メンガー、前掲二三九ページ)。この「必要事」にたいする配慮は、ウェーバーの「連邦制的」共和制論の内容を少なからず規定する。

周知のように、ワイマル共和国の初代内務長官としてワイマル憲法をまとめあげる大役を果たしたフーゴ・プロイスは、当初、新ドイツの国家形態として単一国家的共和制をめざした。しかしウェーバーは、「単一国家的解決」(unitarische Lösung)はドイツの弱体化をめざす連合国側がこれを許さないだろうし、独自の通貨と発券銀行、異質な財政運営と通商政策的要求をもつオーストリアとの合併を不可能にするだろう、しかもオーストリアだけでなくバイエルンも、その「尤もな」歴史的伝統的「特性」(die berechtigte Eigenart)からしてそれに激しく抵抗するだろうとして、「単一国家的解決」に反対し、「連邦制的解決」(föderalistische Lösung)の妥当性を主張した(「国家形態」MWG I/16, S.116. 『政治論集』五〇九ページ)。事実、「憲法の大プロイセン的要素」の「無条件的排除」は、オーストリアとの合併を可能にするためにも不可欠なことであったが、ドイツ旧来の王朝連合体制が崩壊し、バイエルンをはじめドイツ各地に「革命政府」が出現して分離主義的傾向が強まっている現状のもとでは、それは、中小諸邦の連邦制的協力を確保してライヒの分解を防ぐためにも、一個の至上命令であった。ウェーバーは、この問題に関して、ライヒ首長とプロイセン邦首長との兼職の廃止、「連邦参議院におけるプロイセン邦の『覇権的』特権」の廃止、北ドイツ連邦結成らしいプロイセンが事実上各邦にたいして有していた軍事高権(Militärhoheitsrechte)の廃止を主張し(「国家形態」MWG I/16, S.117.u.Editors Ann.3.in derselber Seite. 『政治論集』五〇九ページ以下)、そのうえで、新国家に

おいて然るべき形で設けられる連邦制的代表機関における「各邦の割り当て議席数の新配分」(たとえば全議席を五〇議席として、プロイセン一五議席、オーストリア二議席、バイエルン七議席等) (『国家形態』 ebd. 123. 同上五二四ページ)、該機関における「議長裁決のあらゆる特権の廃止」、「議長の交代」、各邦への「不可譲の自治権」の賦与とその拡大等の諸施策を提言した (ebd. 同上)。これは「中規模諸邦」にたいしてその人口数や経済的实力等に比し「著しく有利な」代表権と固有権とを与えるものだが、ウェーバーは、かくしてのみ、これら諸邦がかつてのようにもつぱら「ライヒからの自由」を求めるのでなく「ライヒの中でみずからの影響力を確保する」体制、したがって真に協調的な連邦体制を作り上げることができる、というのである (『国家形態』 ebd. S. 119f. 同上五二一ページ)。

ところでプロイスは、ドイツ・ライヒにおける「大プロイセン的ヘゲモニー」を打破するために、プロイセンを一〇の支邦に解体しようと考えたが (Mommson, Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, a.a.O., S. 359. モムゼン、前掲邦訳Ⅱ六三ページ)、ウェーバーはこれにも強く反対した。理由は、従来ドイツ帝国の行財政を実質的に支えてきたプロイセンの解体は、一方ではただでさえ敗戦下の苛酷な条件のもとで総力を結集しなければならぬ新ドイツのポテンシャルを著しく弱めるとともに、他方では「東エルベの分離主義の危険を著しく増大させ」、したがって百害あつて一利ないからである (『国家形態』 MWG I/16, S. 118. 『政治論集』 五一〇ページ。プロイスもやがてプロイセン解体案を諦めざるをえなくなる)。だからこそ、とウェーバーはいうのだが、「プロイセンの実際上有する重みに十分釣り合うだけの国法上の「連邦制的」対重 (Gegengewichte)」を作り出すことが、ぜひとも必要となる (ebd. S. 18f. 同上)。

(b) 連邦参議院 (Bundesrat) か連邦院 (上院) (Staatenhaus) か　そこでつぎの問題は、この「対重」をいかなる形で作り出すかであった。ドイツ再建の「連邦制的解決」の方法を採るといふことは、とりもなおさず「ライヒの意思形成」(die Willensbildung des Reichs) および「ライヒの行政」(die Reichsverwaltung) にたいする各邦の影響

力の行使を一定の仕方では認めることである(「大統領」 ebd., S.221. 同上五〇ページ。Vgl. auch Huber, DVFG3, S.778)。

そうした影響力行使を制度的に保障する方法は、ウェーバーによれば、基本的には「連邦参議院」によるものと「連邦院」(上院)によるものとの二つである。前者にあつては、かつてのドイツの連邦参議院の場合と同様に、「国民院」(下院)と「並立する団体」の中に、「各邦政府」によつて「任命」され、もっぱらその「訓令」にしたがつて投票する「代理人」(Delegierten)が議席をもつ。後者においては、やはり「国民院」と「並立する団体」の中に、「各邦の住民」もしくは「各邦の議会」から一定の会期の間「選出」され、「もっぱら自己の信念」にしたがつて投票する「代表者」(Repräsentanten)が議席をもつ。つまり両者の間には、「代理人」原則か「代表者」原則かの相違があるわけである。もつとも「連邦院」(上院)の議員が「邦議会」によつて「選出」される場合には、今日実際には各邦の「政党」がその「信任者」(Vertrauensmänner)を派遣する(entsenden)こととなるため、その「代表者」原則は実質的には「代理人」原則に著しく接近する結果にはなる(「国家形態」 MWG/1/6, S.120f. 『政治論集』 五二二ページ)。

しかし「連邦院」(上院)議員が、アメリカ合衆国におけるように、直接地方「住民の選挙」(Volkswahl)によつて「選出」される場合には、「代表者」原則の「首尾一貫性」は著しく強化される。それは「原理的には各邦の政府と議会との排除」を意味する。なぜなら、その場合には、議員は直接地方「住民」の信任者として「自己の信念にしたがつて」投票するからである。したがつて、「連邦院」議員の「住民選挙」Volkswahl方式は、なるほど「住民の地域的特性」(die landschaftlichen Eigenarten des Volkes)を代表しはするが、各邦「個々の政治的個性」(die politische Einzelindividualitäten)すなわち「各邦におけるその時々々の政治権力の保持者」(die jeweiligen Inhaber der politischen Macht in den Einzelstaaten)を代表しないのである。これにたいして「各邦政府の訓令を受けた信任者」による「連邦参議院」

の「代理人」原則の場合には、「各邦の間でいわば関与の程度に応じてライヒへの要求権が連邦主義的に配分」されるところにも、「各邦政府」がその「要求権」の「唯一の担手」となる〔国家形態〕*ebd.* S.121. 同上。

それでは新生ドイツほどの制度を採用すべきか。

ウェーバーは、「純粹に民主主義の観点からすれば」、「連邦院」(上院)、とりわけその「住民選挙」方式が好ましいけれども(「国家形態」*ebd.* S.124. 同上五—五ページ)、しかしドイツではこの制度、とりわけ後者の方式は採用できないだろうと言う。なぜなら、かれによれば、第一に、「今日『ベルリン』の信用が著しく失墜し、ライヒの憲法制定議会と並んで各邦の憲法制定議会が並立する」という有様のもとでは、ライヒへの自邦政府の政府としての、分の要求権を「代理人」原則によつて連邦主義的「中央機関」に反映させようとする各邦政府の動きを抑えることはできないからだし(「国家形態」*ebd.* S.122. 同上五—三ページ)、第二に、なんといっても「連邦院」(上院)方式がドイツでうまく機能しようという「明白な経験的証明が欠けている」からである(「国家形態」*ebd.* S.126. 同上五—六ページ)。

だが、物事を即物的に捉えるウェーバーには特徴的なことだが、かれが「連邦院」(上院)方式のドイツにおけるそのものとしての採用を不可能とした理由はそれだけではない。第三のもっと重要な理由がある。それは経済的にも行財政的にも「労働の最高度の合理化」を達成せねばならぬという現下のドイツ・ライヒの厳しい状況からくる即物的要請とかかわる(「ドイツにおける選挙法と民主主義」および「国家形態」*MWGI/15, S.354 u. MWG/16, S.116.* 『政治論集』二六九ページ、五〇八ページ)。ウェーバーは、そうした厳しい状況のもとでは、ライヒ行政の執行とその監督、またライヒ行政への注文(Instruction)等の業務に各邦「政府の代表者」が関与すること( die Anteilnahme von Regierungsvetrem) が是非とも必要だが、そうした関与は、実際には、各邦政府の「訓令」を受ける「代理人」た

る「官吏」(Beante)が最も効果的に(am besten)にこれを行なうことができるのであって、「連邦院」<sup>シュタートエンハウス</sup>とりわけ住民選挙方式の「連邦院」<sup>シュタートエンハウス</sup>議員(各邦選出議員)にその十全な代役を勤めさせることは到底不可能だ(Böte dafür keinen vollen Ersatz)、「というのである(『国家形態』ed. S.122f. 同上五二三ページ以下)。われわれは」<sup>ここでも</sup>「民主制や議会制にもまして重要なのは国民の生活利害である」とするウエーバーの政治への基本視点(本誌一七四号の拙稿一九ページ参照)が貫かれているのを見ることができらう。

それでは、新生ドイツは従来の「連邦参議院」<sup>ブンデスラート</sup>の復活をそのまま認めるべきか。「連邦参議院」の議会化のためあれほど苦心したウエーバーにとって、やはりそれは容認しがたいことであつた。だが、かつての「連邦参議院」の議会化構想そのものは、もはやその前提となる帝制の崩壊によつて再びこれを取り上げることができない。そこでウエーバーが着目したのが、一八四九年のフランクフルト憲法の「諸邦院」<sup>シュタートエンハウス</sup>(上院)の規定であつた。同憲法第八八条は、「諸邦院」<sup>シュタートエンハウス</sup>(上院)議員の半数を「各邦政府」が、半数を「各邦議會」<sup>シュタートエンハウス</sup>が、これを「任命」<sup>\*</sup>(ernennen)としている。

\* 同第八八条はさらに詳細な規定をしているが、ここでは立ち入る必要がない。Vgl. Hrsq. von Huber, DDVG1, 3. Aufl., Kohlhammer, 1978, S.384. 高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集』前掲三二ページ。ウエーバー「国家形態」MWG I/6, S.120f. 『政治論集』五一二ページ。

これなら、ウエーバーが「連邦参議院」<sup>ブンデスラート</sup>の議会化構想で追求した一つの目標がなにか達成されるとともに、「連邦院」<sup>シュタートエンハウス</sup>(上院)議員の半数は政府の任命になるのであるから、ライヒ行政への各邦の效果的関与という新生ドイツ国家現下の必要にもある程度答えることができるらう。

ウエーバーは多分そうした観点から、一九一八年二月九日から一二日にかけてプロイスを議長として行なわれ

たワイマル憲法の草案審議小委員会の席で、自分としては「一八六七年憲法の考え方」よりも「一八四九年憲法の考え方」を採りたい（「小委員会」MWG I/16, S.57）、自分は「連邦院」（上院）方式を支持する（*ibid.*, S.74）、と述べたものと思われる。なお、一八六七年憲法は北ドイツ連邦憲法であり、その「連邦参議院」方式は第二帝制のドイツ帝国憲法に引き継がれる。

ちなみに、ウエーバーが「ドイツ将来の国家形態」で「自分としては政治上および憲法技術上の理由からして「連邦院」（上院）制度に原則的に賛成だが、云々」と述べたときの「連邦院」（上院）とは、右の憲法草案審議小委員会でかれの言う「連邦院」、つまりフランクフルト憲法の「諸邦院」（上院）をモデルとした「連邦院」（上院）であつて、各邦の住民の直接選挙もしくは各邦議会によつて選出されるアメリカ型、スイス型その他の「連邦院」（上院）ではない。そうでなければ、話は、後者の採用をドイツの現状では無理だとする右に見たウエーバーの所説と整合しないだろう。

(c) 大統領制論　だが、いずれにしてもウエーバーは、諸般の状況からして、「連邦参議院」の復活は避けられないだろうと考えた。それは「どんな名称で呼ばれ、その権能がどう変えられようが、とにかく何らかの形で新憲法の中に受け継がれるだろう」と（「大統領」MWG I/16, S.220. 『政治論集』五五〇ページ）。そこでかれは結局そのことを前提して、新生ドイツの憲法体制の立案作業にかかわることとなる。そのかれの構想の焦点となるのが大統領制論であつた。その論理の筋道をたどると、以下のようになる。

さて、ウエーバーの予測によれば、「連邦参議院」の復活は不可避である。いまや「王朝諸権力から解放された邦民に「少なくとも形の上では民主的・議会主義的に」依拠する各邦政府」（*die von den Völkern der Einzelstaaten bestellten Regierungen*）が——その政治的志向の左右のいかんを問わず——、「連邦参議院」を主たる舞台として、「ライヒの

意思形成、なかんづくライヒの行政」に影響力を及ぼそうとして活発に動き出すのは必至である。そのパティキュラリズムは、各邦政府が民主的正統性に立脚しているだけに、かつての諸王朝政府のそれよりも、はるかに制御に困難なものがあろう(「国家形態」ed. S.137. 同上五二五ページ)。

だが、それをそのまま放置しておいたのでは、むしろライヒの一体性は崩壊し、国民も邦民も結局アナーキーの高い代価を支払わなければならぬこととなる。それゆえ、当然、「連邦参議院」に對抗し、その上位に立つ、ライヒの統一主義的機関が存在しなくてはならないが、国民代表機関としての「ライヒ議会」(「国民院」)およびそれに基礎を置くライヒ政府は、そうした機関として十分機能することができない。なぜなら、「連邦参議院の構成員」つまり各邦政府の「代理人」は、当然のことながら、「邦議会にのみ責任を負い、下院(ライヒ議会)には責任を負わない」からであり(「国家形態」ed. S.130. 同上五二九ページ)、したがって「ライヒ議会」もライヒ政府も、いざとなれば「連邦参議院」の動きを有効にコントロールするだけの正統性根柢をもたないからである。

そこでこの「連邦制的要素」と「単一国家的要素」——いまでもなく帝制下においても「国民院」≡帝国議会と帝国政府とはウニタリスムスの体现者であった——とを超越して、両者を結合し、両者を調整する第三の機関がなくてはならない。帝制下にあつては「皇帝」がその役割を果たしていたのだが、その「歴史的伝統的正統性」が失われ、二度とその復権がありえない以上——というのがウェーバーが随所で行なっている観測である——、「皇帝」に代わる第三者を「革命的自然法的正統性」にもとづいて登場させる以外にはないだろう(「国家形態」ed. S.103, S.127. 同上四九八、五一七ページ)。この第三者が「大統領」である(もともと「大統領」とは「君主」の共和制的形態である。Vgl. C.Schmitt, Verfassungslehre, Darmstadt 1970, S.290f. みずすず書房版C・シュミット『憲法論』三三九ページ以下)。

ウェーバーによれば、この「大統領」は「議会」によって選出されるようなものであつてはならず、かならず「国

民投票」によって直接「国民」から選ばれるものでなくてはならない。なぜなら、「議会」によって選ばれる「大統領」なら、結局「議会」に依拠するライヒ首相と同様、その正統性基盤の異質性、位相差のゆえに「連邦参議院」に究極的に対抗できないからである（「国家形態」*ebd.* S. 45 同上五三〇ページ）。実は、そのほかにもウエーバーが大統領の「国民選挙」を主張する重要な理由があるのだが、それは行論のうちにおのずから明かとなるはずである。

さて、ウエーバーの再三協調するところによれば、新生ドイツの「大統領」は直接「国民投票」によって選ばれる「国民」選出の大統領でなければならない。「国民投票」は「民主的正統性」基盤創出の最広最強の形態だからである。ウエーバーは、一九一八年二月五日にヴィースバーデンで行なったある講演（新しいドイツ）で述べている。「国民選出の」大統領は、「その時々」の議会多数派の信任に依拠する「ライヒ」首相よりも、ずっと強力な存在でありうる」と（*MWG/16, S. 393*）。「議会多数派」の信任よりも「国民多数派」の信任のほうが、はるかに広くはるかに強力な「民主的正統性」基盤を提供するものであることは、言わずもがなことだろう。ウエーバーは、そうした最広最強の「民主的正統性」基盤に立脚する国家元首を頭に戴くのでなければ、新生ドイツは、「連邦参議院」側から来るものであれ何であれ、政治的・経済的・行財政的等々の解体・破局・攪乱の諸要因にたいして有効に対処することができない、というのである（「大統領」*ebd.* S. 223 同上五五二ページ以下）。

ともあれ、「国民」選出の「大統領」は、各邦レヴェルの一定の「民主的正統性」に立脚する「各邦政府」の代理人の集合体である「連邦参議院」のありうべき分離主義的・特殊主義的傾向に、その正統性基盤の明白な優位性にもとづいて、有効に対処することができる（*ein Gegengewicht im Sinne der Reichseinheit gegenüberzustellen*）（「大統領」*ebd.* S. 223 同上五五二ページ）。

しかし、「大統領」は「国家元首」でありライヒの「執行の長」ではあるが、日常の統治業務を執り仕切るわけ



はない。ライヒの国政指導、行政は、日常的には、ライヒ首相以下のライヒ内閣の仕事である。したがって「連邦参議院」<sup>ブンデスラート</sup>との折衝も、まずはライヒ首相およびその内閣の仕事である。そのライヒ首相(および閣僚)はライヒ議会によって選ばれるべきか。

答えは、先述の理由によって否である。ライヒ首相とその内閣は、最広最強の「民主的正統性」基盤に立脚する「大統領」の権力と権威とを背後にもつことによって始めて「連邦参議院」<sup>ブンデスラート</sup>と有効に渡り合うことができる。どうしても「両者の間で一致が得られないときには」、大統領は「国民投票」(Volksabstimmung)に訴えて、「国民」にその裁定をゆだねることとなるだろう(「国家形態」ebd.: S.145. 同上五三〇ページ。「大統領」ebd.: S.223. 同上五五二ページ)。だが、いずれにしても、ライヒ首相とその内閣とが大統領の「国民投票的」な「民主的正統性」の後ろだてを得るためには、かれらがその直接の信任者となる、つまり大統領によって「任命」されるという手続をふむ以外にはないだろう。こうして「大統領」は、「行政および官職授与権の長」として、ライヒ首相以下のライヒ公務員を任命する(「大統領」ebd.: S.224. 同上五五三ページ)。

それゆえ、ウェーバーの見解では、新生ドイツはやはり厳密な意味での「議院内閣制」を採用できないのである。かれは「ドイツ将来の国家形態」の終り近くで、ドイツの連邦制問題の「連邦参議院的解決」が行なわれるなら、それとともに「ライヒの真の議会主義の可能性」(die Möglichkeit eines wirklichen Reichsparlamentarismus)はなくなる<sup>と述べている</sup>し(ebd.: S.145. 同上五三〇ページ)、「一九一九年一月二日のハイデルベルクのドイツ民主党系の政治集会でも、ライヒへの「議会制システム」の導入に否定的な発言をした(一九一九年一月三日付『ハイデルベルク日報』の報道記事。Ebd.: S.426. ウェーバーなら、多分「本来の意味での『議会制システム』」とか「真の議会主義」という言い方をした<sup>ものと思われる</sup>)。

だが、「本来の意味での『議會制システム』の導入は不可能だとしても、かつてドイツ帝国政治の可能な限りの「議會主義化」をはかるため脳漿をしばったウエーバーが、帝制の崩壊によって一般的には議會制と民主制との実現にとつて有利な条件が生まれ、またその実現の必要性も強まった時点で、——議會主義や民主主義を万能薬のように思い込む風潮を厳しく戒めはしても——、ドイツ政治の議會主義化と民主化とへのその志向性を突如として放棄するようなことはありえない。先引の一九一八年二月九日—二日のワイマル憲法草案審議小委員会の席で、クルト・リッツラーが「純粹な議會主義は結局のところ連邦国家の考え方とは相容れない」と述べたのになんとして、ウエーバーは「自分は『純粹な議會主義』はともかく——引用者」議會主義と連邦国家とが両立しないとは思わない」と反論した（MWG I/16, S.77）。

事実、ウエーバーは、「ドイツ将来の国家形態」の中でも「ライヒ大統領」の中でも、大統領によるライヒ首相とその閣僚との「任命」に固執しながらも、ライヒ首相および閣僚の「ライヒ議會」による「信任」の原則はこれを当然のことと前提して議論を進めている（「国家形態」*ebd.*: S.129f. 同上五一九ページ。「大統領」*ebd.*: S.224. 同上五五三—五五五ページ）。だから大統領は、かれ自身、通例、「閣僚の任命をつうじて議會の信任に拘束される」のである（「国家形態」*ebd.*: S.129. 同上五一九ページ）。また、やはり右のワイマル憲法草案審議小委員会でのことだが、新憲法に「国民院」<sup>フョルクスハウス</sup>「ライヒ議會」の信任を失った閣僚はすべて辞任しなければならぬ」とする規定を盛り込むべきだとするプロイスの提案、および、同じく「ライヒ閣僚は各々その管掌事項に関しライヒ議會にたいして独自に責任を負う」とする規定を入れるべきだとするヴァルター・ジームンスの提案は、全員がこれに同意したと記録されているから、ウエーバーもまた当然それに同意したのである（*ebd.*: S.89）。ちなみにプロイスは、その席上、「大統領はライヒ首相を任命し……、ライヒ首相の提案にもとづきライヒ大臣を任命する」との案を提案し、全員がこれを了承した（*ebd.*）。

のライヒ首相とその閣僚との大統領による「任命」(「任免」)、ライヒ議会による「信任」、ライヒ議会にたいする「責任」の原則は、いずれもワイマル憲法の中に採り入れられている。

これをさらにウエーバーに即していえば、かれが帝制期の「新秩序ドイツの議会と政府」の中で帝国議会の権力と権威とを高めるために少なくとも、これだけは是非とも確立する必要があるとして掲げた三つの原則、「行政指導者」の「議会多数派」による「信任」の原則、「行政指導者」の「議会」にたいする「責任」の原則、「議会による行政の監督」の原則は(MWG I/5, S.473. 同上三七一ページ以下、本誌前号の拙稿一八九ページ参照)、ことごとくこれをウエーバーは新憲法の中へ盛り込もうとしていたのであって、改めてかれがそのことを積極的に明言しなかったとしても、それはかれにとつて自明のことだったからにすぎない。それゆえW・J・モムゼンが、帝制末期以降ウエーバーが「新秩序ドイツの議会と政府」におけるドイツ政治の議会主義化構想から後退し、革命後には「はつきり反議会主義的方向へ」と論歩を進めたというのは当たらない(W.J.Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik, a.a.O., S.199. 邦訳未来社版『マックス・ウエーバーとドイツ政治1890—1920』I三二九ページ)。

ただウエーバーは、当時随所でドイツ「議会のはなはだしい信用失墜」を指摘しており(Auch die Parlamente seien heute in schweren Mißkredit gekommen)、そうした「議会に全権力を委ねるのは考えものだ」と見なしていた( Ihnen alle Gewalt anzuvertrauen sei bedenklich)。「小委員会」(MWG I/6, S.85. Vgl.auch ebd., S.393)。そしてこの判断が、新生ドイツにおける「議院内閣制」の採用を不可とし、国民選出の「強力なライヒ行政の長」(eine Starke Spitze der Reichsverwaltung)の設置を不可欠とするかれの立論の第二の、そして第一のそれ(「連邦参議院」への顧慮)に勝るとも劣らぬ有力な、理由となる。

本誌前号(一八八ページ以下)で見たように、ウエーバーによれば、ドイツの議会はもっぱら「ネガティブな政治」

をこととする議会であった。その傾向は、敗戦＝革命＝帝制の崩壊（つまり「民主化」）によって改まる気配を見せないばかりか、ウエーバーの見るところでは、むしろ悪化する兆しさえ見せていた。かれがそう判断した理由の第一は、いうまでもなく「連邦参議院」<sup>ブンテスラート</sup>の復活によるライヒ議会の「権力」の「不可避的制限」と、それがライヒ議会のモラルに及ぼす影響である（『政治』MWG I/7, S.224f. 同上五九四ページ）。「ライヒ大統領」と「ドイツ将来の国家形態」でかれは述べている。「連邦参議院はその議決をつうじて首相（ライヒ宰相）を大幅に拘束する」だろうが、それはまた首相がその「信任」に依拠する「議会（ライヒ議会）」そのものの純政治的意義の「不可避的制限」をもたらし（「大統領」MWG I/6, S.222. 同上五五二ページ）、「ネガティヴ政治」からの離脱へのライヒ議会の意欲を殺ぐだろう（「国家形態」<sup>ebd.</sup>, S.128. 同上五一七ページ）<sup>、</sup>と。

だが、ウエーバーにいわせれば、「権力」はみずから獲ち取るものである。ライヒ議会在「連邦参議院」<sup>ブンテスラート</sup>によってその権力的地位を制限されざるをえないとしても、ライヒ議会は「国民代表」機関なのであるから、その努力次第で国政上第一の「権力」と「権威」とを獲得する道が閉ざされているわけではない。大体かつての帝国議会が「ネガティヴ政治」に従事したのは確かに一面では制度上十分な「権力」も「権威」も与えられていなかったことの結果ではあるが、しかし帝国議会がいつまでも「ネガティヴ政治」の安逸と訣別しなかったからこそ、それは「権力」と「権威」とをつかみ取ることができなかつたのであり、因果の系列は一方向ではない（だからウエーバーは帝国議会の「ポジティヴな政治」への転換の必要を力説した）。それゆえ新生ドイツのライヒ議会も、「ポジティヴな政治」への転換によって「国民代表」機関にふさわしい権力的地位への茨の道を切り開くべきであった（茨の道というのは、ドイツの歴史的・地域的宗派的事情に規定された五党体制は容易なことでは解消されえず、それはどうしても議会の多数派形成能力を低下させるからである）。ところがライヒ議会とその諸政党とは、そうした方向とは正反対の、まるでみんなて寄つてたかつ

て「ポジティブな政治」を不可能にしてしまうような、動きしか示そうとはしない。その端的な表現がライヒ議会への「比例代表選挙制」の導入だが、これがライヒ議会へのウエーバーの「不信」を一気につらせたのである。

かれの見解によれば、「比例代表選挙制」はまず第一に、多党分立、小党分立を必要以上に固定化ないし促進し、連立政権を不可避とする結果、政権基盤が不安定となり、「統一的な政治指導」を麻痺させざるをえない(『国家形態』*ebd.*, S.134. 同上五二三ページ以下)。これは政治の *Regierbarkeit* を何よりも重視するウエーバーには由々しい事柄である。第二に、それは、「官職任命をめぐる名望家たちの閥取引」を助長するだけでなく、事実上各種の「利益団体」がその「命令的委任」を受ける「代理人」を議員「候補者名簿」の中に押し込むことを容易にする結果、議会を「国民的政治」とは無関係な地域的・経済的・社会的な「利益諸団体」の利益調整機関、「真の指導者資質をもつ者の活躍の余地のない政治不在の議会」にしてしまう危険がある(『大統領』*ebd.*, S.222. 同上五五一ページ以下。『政治』*MWG* 1/7, S.225. 同上五九四ページ以下。なお、本誌第一七一号の拙稿「ウエーバーの国家」『アンシュタルト論』九四ページを参照)。

もともとウエーバーは、ドイツの五党体制の継続のもとでは、かりに帝国議会が権力的地位を獲得したとしても、議会の多数派形成と与党体制との形成、連立政権の成立・維持には大きな困難がともない、君主(皇帝)の「巧みな政権調整機能」の介在が不可欠となる——それがかれの「君主制」支持の重要な理由の一つであった——と見ていたが(拙稿「ウエーバーの君主制論」本誌第一七一号九ページ以下)、新生ドイツのライヒ議会はそうした困難を打開する方策を探らうとしないばかりか、逆にその困難をあえて拡大再生産する道を選んだ。こんな議会に国政指導の要となるライヒ政府の形成を単独で委ねるわけにはいかない。これがウエーバーをして「国民選出」の大統領にライヒ政府形成の決定権を与える立論を展開させる決定的理由であった。

だが、ライヒ議会のこうした「ネガティブな政治」、「指導者なき議会主義」を前提するとき、大統領の権限は「行

政および官職授与権の長」としての権限に限られることはできない。「ネガティブ政治」の議会は、たんなるネガティブな動機から、また諸政党のそれ自体としては全く相反する思惑からする倒閣意思の合致から、ライヒ首相ならびにライヒ大臣の不信任を議決する場合があるだろうし、明らかに国民的利益に反する議決を行なう可能性もあるだろう（ウエーバーは「ライヒ大統領」の中でも、「少なくとも四つから五つの政党が存在するところでは、そうした危機は珍しいことではない」と述べている。MWG/16, S.223.『政治論集』五五三ページ。実際、ワイマル共和国においてそうした「危機」は「珍しいことではなかった」。こうした動きに対抗するため、大統領には、ライヒ首相以下の閣僚の任免権のほか、「時として生ずる解決不能な危機的事態に対処する」ための「停止的拒否権」（suspensives Veto）と「官僚内閣の任命」（Berufung von Beamtenministerien）権、議院解散権、国民諮問権（das Recht der Volksbefragung）が留保されていないければならぬ（「国家形態」 ebd., S.127f. 同上五七七ページ、「大統領」 ebd., S.223f. 同上五五二ページ以下）。これらの権限は、その多くが、「連邦参議院」<sup>ブンデスラート</sup>とライヒ議会ないし「その信任者たる閣僚」との間の「意思の不一致」（「国家形態」 ebd., S.145. 同上五三〇ページ）およびライヒ議会そのものの機能麻痺（「大統領」 S.223. 同上五五三ページ）その他に由来する憲政の著しい機能障害ないし機能麻痺が生じたとき、大統領が国民の直接の信任者として、緊急措置を取り、あるいは国民自身に直接係争問題の裁定を委ねるための手段であった。

それゆえ、事性格上、大統領のこうした大権的権能は、通常の閣僚の任免権のほかは——それも、ライヒ議会がまともに機能しているとき、その意思を無視して大統領が閣僚の任免権を擅断する<sup>せんだん</sup>などということは、ウエーバーの思いもよらないことだろう——、そのほとんどが非常・緊急の場合に限られ、またその権限の内容も厳格に限定されていなければならないことは、ウエーバーからすれば当然のことであった（「大統領」 ebd., 223. 同上五五二ページ）。かれは、大統領にたいしては「法律を侵害したり、独裁的に統治しようとするどんな試みにも常に『絞首台と繩』が

用意されてある」ことを悟らせておくべきだとしているし(「大統領」*ibd.*: s.221. 同上五五一ページ)、例の憲法草案審議小委員会では、「たとえば全有権者の一〇分の一の( )国民請求にもとづく国民投票によってライヒ大統領の無条件の解任を可能とする」よう提案した(*ibd.*: s.88.)。それにもかかわらず、場合によっては大統領の国民選挙を利用して「君主制」の復活を企てる勢力が登場しないとも限らないが、ウエーバーは、ドイツの「諸王朝の権威が地に墜ちた」現状では「その危険はさほど大きくない」と見ているし(「国家形態」*ibd.*: s.128. 同上五一一八ページ)、それでも心配なら、大統領選挙から「皇族や王族を締め出す」措置を考えるのも一案だろう、という(「大統領」*ibd.*: s.221. 同上五五一ページ)。だが、それよりも興味深いのは、かれが(独裁的であろうとなかろうと)とにかく強力な人物が大統領に就任する可能性が極めて少ないと見ていたことである。なぜなら、とかれはいうのだが、「われわれの長きにわたる内的無力の結果として、大衆に影響力のある卓越した政治指導者がいない」からである(「国家形態」*s.*128. 同上五一一八ページ)。W・J・モムゼンは、ウエーバーはその大統領制論の展開にあたって「ビスマルクとグラッドストーンとの特性を兼ね備えたような偉大な民主主義的為政者」の出現を容易にしようと考えた、などとあらぬ臆測をしているが(Mommsen, *a.a.O.*: S.369. 前掲邦訳Ⅱ六二五ページ)、もしそんな人物が当時のドイツにいたとしたなら、ウエーバーはそれこそ随喜の涙を流したにちがいない。また、ドイツも世界も——ウエーバーの言いくさではないが——「運命に感謝すべき」であつたらう。なにしろビスマルクもグラッドストーンも、そのタイプの顕著な相違にかかわらず、ヒトラーのような魔性の投機的デマゴグとはおよそ正反対の政治家だったからである。以上のことから、ウエーバーが、新ドイツの憲政の常態においては、(大統領から任命されるとはいへ)ライヒ議会の「信任」を受けるライヒ政府が、連邦参議院の諸邦権力と間々折衝しながら、しかし主としてライヒ議会に「責任」を負いつつ、国政を指導する統治システムを念頭に置いていたといえるだろう。例の憲法草案審議小委員会で独立社会民

主党のヨーゼフ・ヘルツフェルトが「政府諸提案」(die Regierungsvorlagen)の「作成」は「大統領の容喙しない」「内閣の専管事項」(Sache des Ministeriums)とすべきだと発言したのにたいして、ウエーバーをも含めて誰もそれに反対しなかった、と議事記録作成者は記している(「小委員会」*ibid.*: 588)。それゆえ、通例は、ライヒ内閣、なかんづくライヒ首相が、ライヒ議会の「監督」のもとに、国政の統一的指導の責任を負う。これはウエーバーからすれば当たり前のことであった。だからこそまたかれは、ワイマル共和制の統治形態を、「国民投票的大統領制と代表制的議会制とが並存する国民投票的Ⅱ代表制的統治(plebiszitar-representative Regierung)」と特徴づけたのである(WuG. 5.Aufl., S.173. 世良訳「支配の諸類型」一九六ページ)。

「並存」はいうまでもなく不安定である。だがその不安定の中でバランスを取り、必死に綱さばきをする。これは一八七〇／七一年のドイツ統一らい決まったことである。それだけに国政指導の衝に当たる者の責務は重く、その「選抜」は有効適切になされなければならない。ウエーバーが「政治指導者選抜」の問題にあればど心を砕いたのは当然であった。

(d)指導者選抜論の新展開　ところでウエーバーは、この大統領制論を中心とした戦後ドイツ国家の再建構想を打ち出す中で、まさにこの政治指導者選抜論を新たに展開させる。帝制期には、かれの内政改革構想はいうまでもなく「歴史的伝統的正統性」に裏づけられた国家元首Ⅱ皇帝の存在を前提した立憲制的君主制の議会制的君主制への推転をめざしたものであったため、「政治」指導者の選抜もあくまでも「議会」を基盤とし、その「活動的議会」への発展の中で追求されるものであった。むしろ新ドイツになったからといって、その追求の課題がなくなるわけではない。むしろ逆に「議会」(ライヒ議会)の憲政上の地位は帝制期のそれ(帝国議会)よりも明らかに上昇するのであるから、そして日常的には「議会」はライヒ内閣とともにライヒ政治の中心的役割を果たさなければならぬ



国家機関なのであるから、本来なら「議会」内部で政治指導者を選抜し訓練する必要と課題とはますます高まり、いよいよ緊急性を帯びてくるはずである。にもかかわらず、ウエーバーはさしあたって政治指導者選抜の問題に関しても「議会」に期待をかけることができなかつた。理由はいうまでもなくライヒ議会在特に「比例代表選挙制」の導入により、ウエーバーの目からすれば明らかに現下の客観的要請に背を向けて、「ネガティブ政治」の拡大再生産の方向に向かつていたからである。そのことと関連して、議会諸政党もまた「ツンフト型」政党から「追従者型」政党への脱皮を一向にはかろうとはしない。昔ながらの「ネガティブ政治」のルーティンワークに慣れた党官僚と党名望家層とが——社会民主党の党官僚も名望家化しつつあるのだが——相変わらず議員候補者の選定をも含めて党運営を執り仕切っている。これはウエーバーが憲法制定国民議会への(ドイツ民主党からの)立候補取り下げ事件をつうじてみずから体験したことであつた(この点については *Mommsen, a.a.O. S.26ff.* 邦訳前掲II五四九ページ以下)。

この政治指導者選抜問題の隘路をどう突破するか。その点でウエーバーが着目したのが大統領の「国民選挙」であつた。「国家最高の官職」の「国民選挙」における勝利をめざして選挙戦を戦う以上、各党とも、候補者の選定にあつても、選挙運動においても、旧来のルーティンワークで事をすませるわけには行かない。選挙戦の勝敗は——アメリカ大統領選挙の場合ほどではないにせよ——何といつても党の一大官職授与権の得喪にかかわることであるから、各党は——ドイツの「世界観政党」といへども共有している——「官職授与権政党」としてのその利害関心からしても「追従者型」政党への脱皮を否応なく全国レヴェルで迫られるだろう。その経験はやがてライヒ議会選挙における各党の取り組み方にも好影響を及ぼすに相違ない。ウエーバーはこう考えたのであつた。「ライヒ大統領」においてかれは述べている。「国民による大統領選挙のみがおよそ指導者選抜に関してその機会と誘因とを (*Gelegenheit und Anlaß zu einer Führerauslese*) 与えてくれる。そしてそれはまた同時に政党組織を一新し、政党が

つての名望家運営の旧弊を打破するための機会と誘因とを与えてくれものである。そうした旧弊がそのまま続くようなら、いま政治的にも経済的にも前へ進もうとしている民主主義は、近い将来、命運が尽きると思わなければなるまい。……ライヒの最高官職の国民選挙だけがその点で通風口(ein Ventil)を開いてくれるのである。」(MWG I/16, S.221f. 『政治論集』五五一ページ)

ここからも読み取れるように、ウエーバーは、モムゼンなどのいうように、敗戦後の政治指導者選抜システムの再構築にあたって、「大統領の国民選挙」という「指導者選抜の人民投票的カエサル主義的転換」に「義的に賭けようとしたわけではない」(Vgl. W.J.Mommsen, a.a.O., S.416f. 邦訳前掲Ⅱ六九七ページ以下)。ウエーバーは、新ドイツ憲政の要である大統領選における「指導者選抜のカエサルの転換」——これはもはや当時の民主政体をとる欧米諸国には普遍的現象だったが——を槓杆に、ライヒ議会における指導者選抜をも含めて、新生ドイツの政治指導者選抜システムの再構築と活性化とへの道を模索しようとしたのであった(むろんその模索は余りにも早すぎるかれの死によって中断されたが)。

#### ④ 議会絶対主義への批判の視点

以上、第一次大戦前後のウエーバーの内政改革論の検討を通じて、かれがドイツの議会の権力と権威とを高め、ドイツ国政の議会主義化をはかるための方途をドイツに即して真剣に追求しながらも、「純粋な議会主義」を金科玉条とする視点はこれをしりぞけたことが具体的に明らかにされた。ところがウエーバーのそうした態度がW・J・モムゼンなどから見れば非難の対象となる。いわく。

「伝統的自由主義の政治的な基本思想の核心が、議会が国民の政治的エリート「の集団」として政府にたいし政治の基本方針を指示し、そして、そのコントロール権限を用いて……その遵守を監視する点にあるとすれば、ウエー

バーはそうしたモデルをまさに逆転させたのである。」(W.J.Mommsen, a.a.O., S.198. 邦訳前掲I三二八ページ。)]と強調は引用者) ウェーバーのワイマル「憲法提案は純粋な議会主義からの離反を表明するものである。」(A.a.O., S.363. 邦訳前掲II六一八ページ。強調はモムゼン)「極端な知的合理主義にもとづいて、ウェーバーは人民の自由な自己組織という民主主義思想と原理的に訣別した。」(A.a.O., S.420. 邦訳前掲II七〇三ページ。強調は引用者)「ウェーバーは、自由な議決団体としての議会がその構成員の中からその委任を受けて行動する執行委員会としての政府を作り、それに政治の方針を指示するという考え方を決して取らなかった。」(A.a.O., S.423. 邦訳前掲II七〇七ページ。強調は引用者)

ここにモムゼンが「純粋な議会主義」としてイメージしている「民主主義」のコンセプトは、「自由な人民の自己組織」としての「議会」(人民代表)がその「執行委員会」としての「政府」を作り、「政府」に「政治の基本方針」を「指示する」というものである。これは、典型的な「自然法的民主主義論」に立脚する「議会絶対主義」の見解であって、カール・シュミットによってつぎのように定式化された考え方である。

「その場合には大抵二重の上位、下位関係が構成される。すなわち人民(有権者)は人民代表(議会)の上に立ち、人民代表は政府の上に立つ。・・・人民代表(議会)は人民(有権者)の委員会であり、議会制的政府は議会の委員会である。国家組織は、人民、人民代表、政府の三段階の委員会制度と見なされる。」(C.Schmitt, Verfassungslehre, a.a.O., S.266. みすず書房版C・シュミット『憲法論』三〇八ページ)

だが、そうしたモデルは一種の神話であって、そうしたモデルにしたがって国政の指導、国家の統治を行なうことは絶対に不可能である。そもそも議院内閣制の本場であるイギリスにしてからが、その憲政の実態において、政府を議会の下位に置いてはいない。実際には政府が議会の上に立つ。なるほど、下院多数党の党首が総理大臣として内閣すなわち政府を組織するが、総理大臣が議会を指導する。議会の多数派はかれに従わなくてはならないのである(註1)。

C.Schmitt, a.O., S.267. 邦訳掲二一〇ページ。Vgl. auch MWG I/17, S.210f. ウェーバー『政治論集』五八六ページ以下。

G・イエリネクも——議会的君主制の類型の問題に関連してのことだが——つぎのように述べている。「こうしてヨーロッパ大陸における議会的君主制は、イギリスの模範に倣おうとしたにもかかわらず、イギリスの模範とは全く違った地盤のうえに立っていることが明かとなる。議会的君主制はイギリスでは長い歴史的经验の所産だが、ヨーロッパ大陸では抽象的理論の所産である。……イギリスには政権担当能力のある諸政党〔二政党〕が存在し、またイギリス人は強力な政府の意義を十分心得ているので、かれらは行政にたいする議会の影響力行使、監督、関与を大幅に認めながらも、国家指導の重心はあくまでもこれを内閣に置いているのだが、大陸ではこの自然の関係を逆転させて、しばしば議会の方が内閣をもって議会に従属し、議会のその時々指令に依存する従者(Diener)と見なしているのである。」(G.Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3.Aufl., a.O., S.708f. 邦訳学陽書房版『一般国家学』前掲五六六ページ。「」および強調は引用者)

このイギリスにおける政府と議会との関係は現代イギリスの議会政治研究者によっても確認されている。「イギリスにおける議会政治とは、議会による統治ではなく、議会、特に下院に対して、さらには国民に対して責任を負う政府が統治し、それに対して野党が批判するというものである、「ジョン・スチュアート・ミルの言葉を借りると、『議会の仕事は統治するのではなくて、政府を監視し統制を加えること』。このことは、昔から今日まで少しも変わっていない」と(前田英昭「イギリス」、読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』読売新聞社、一九八九年、一六六ページ)。

ウェーバーは、「国民の生活利害は民主制や議会制にもまして重い」(前出)との信念にもとづき、自然法的民主主義論や議会絶対主義という「大陸型の抽象的理論」、つまり民主主義の政治神話に従うのを拒否したのであった。