

ヴァイマル期の対議会信任原則（一）

—— 信任投票・事務管理内閣・闘争内閣・そして大統領内閣 ——

植松 健一

目次

序章 問題の所在と視角

第一節 問題の所在

第二節 本稿の視角と構成

第一章 「常態の」議院内閣制論の位相

第一節 前期議院内閣制論の学説状況の実相（以上、本号）

第二節 前期議院内閣制論の問題構成——WRVの解釈論

第三節 議院内閣制論の転機としてのプロイセン「内閣危機」

第二章 「非常態の」議院内閣制論（二）——事務管理内閣と闘争内閣の法理

第一節 後期における「常態の」議院内閣制論——ヴェルテンベルク憲法争議

第二節 事務管理内閣の法理

第三節 E・ヴォルガストの闘争内閣論と対抗的解散

第三章 「非常態の」議院内閣制論(二) —— 大統領内閣の法理

結語

序章 問題の所在と視角

第一節 問題の所在

近時の我が国の憲法学における議論状況からは、議院内閣制の本質をめぐって「責任本質説」対「均衡本質説」(あるいは「一元説」対「二元説」)¹⁾というかたちで展開されてきた従来の議論枠組みは、見直し²⁾——少なくとも新たな視角の採用による再構成³⁾——の時期に來ている感を受ける。このような見直し動向の中で、内閣の「対議会信任原則」があらためて注目されている。もとより、「狭義の」対議会責任、すなわち、内閣の存立が議会の信任に依存することを要請する対議会信任の原則が、議院内閣制論の鍵概念的概念であったことは今に始まったことではない⁴⁾。しかし、定着した概念といえども、具体的な政治的・社会的文脈に応じて、その意義も有効射程も変化する以上、絶えず検証される必要があることはいうまでもない。例えば、近年のイギリスでも、国会責任原則の観点からは非応答的(unaccountable)と言わざるをえないエージェンシー(NSA機関)制の導入・運営の過程で、responsibility-accountabilityとの概念上の区別が政治上の争点となり、当該概念があらためて公法学のアクチュアルな論点となった経緯がある⁵⁾。

そこで、本稿が再検証の素材としたいのは、「内閣が議会の信任に基づいて存立する」とき、「責任の観念は、一

定の従属關係を意味するが、それと同時に、責任主体の相対的な独立をも意味する」という命題から論理的に導き出されると論じられる、内閣の議会からの「相対的自立性」という考え方についてである。樋口陽一は次のように言う。「行政府の対議会責任性——行政府の存立に議会の信任を必要とすること——は、しばしば誤解されてきたけれども、行政府の対議会従属性を常に意味するものではない。行政府の正当性が議会にすでに依存しているという条件のもとでの比較をすれば、それこそが、逆に、議会に対する行政府の相対的自立を可能にするような構造をもたらずのである。すなわち、議院「内閣」制において、内閣は対議会責任性ということによって、自己の政策と議会の政策の不一致の場合には辞職する権利を持ち、それをテコとして、自己の政策を持ち、さらに自己の政策を議会に強いる可能性が、与えられている。」⁴⁴と。このように解すれば、議院内閣制という制度は、狭義の責任を構成する「信任」概念を持つ両義性に基づいて従属と自立という相反する要素が動態的に、しかも極めて微妙に作動することで、規範上の議会優位を維持しつつも、事実上の均衡・抑制をも確保することが期待された、そのような制度だと言える（この意味では、議会解散権をテコに両機関の均衡・抑制關係を重視する立場との相違は相対的なものかもしれない）⁴⁵。しかしながら、内閣の存立場面での議会への従属と、その活動場面での「相対的独立」という、場面の異なる二つの要請もしくは事実上のはたらきが、果たして調和的に機能するのか否かについては、特定の政治状況の中で個別に判断せざるをえない。⁴⁶例えば、議会の多数派形成能力が弱い場合に、たとえ不信任というラスト・ワードを議会が握っているとしても、活動場面における内閣の議会からの「相対的独立」の要請のみが一人歩きして、当該命題の主張者の必ずしも意図するところでないような、執行府優位の運用を安易に正当化する機能を果たす場面も想定されるからである。したがって、特定の政治的・社会的文脈の下での対議会信任原則の把握のされ方、あるいは当該原則の果たすイデオロギー機能についての個別具体的な分析こそが、対議会信任原則を

鍵として議院内閣制論を再構成しようとする近時の試みの有効射程を計るためにも、必要になってくる。そこで、本稿は、ドイツ・ヴァイマル期という特定の状況を検討対象とし、当時の *parlamentarisches Regierungssystem*¹³ をめぐる議論状況の中で対議会信任という概念がいかなる意味で把握され、また、いかなる機能を果たしたかという点を明らかにすることで、具体的状況において対議会信任概念が果たす機能という、現代議院内閣制論が明らかにすべき課題の一端を果たそうという試みである。現代議院内閣制論再構成の試みの多くもドイツ公法学の成果を少なからず踏まえた議論であり、しかも、ヴァイマル公法学が抱えていた問題意識¹⁴ および、その解決の方向性においても、広い意味での共通項が認められるだけに、現代議院内閣制論の再検討・再構成のための不可欠な準備作業の一環として、ヴァイマル議院内閣制論の「読み直し」作業が必要になってくると思われる。とはいえ、ヴァイマル期の議院内閣制を対象にした研究は、我が国に限定しても相当な蓄積があるだけに、まずは次節において、本稿の基本的視座と方法的特徴をあらかじめ明確にしておきたい。

第二節 本稿の視角と構成

一 検討対象としての「議会主義的な内閣安定化アプローチ」

本稿の検討対象は、「対議会信任原則の枠内で *Regierung* (内閣／統治)¹⁷ の安定」を指す試み(「議会主義的な内閣安定化アプローチ」と呼んでおこう)の中の、さらに、憲法・*解釈論*としての議院内閣制論に限定される。「議会主義的な内閣安定化アプローチ」の具体的内容を述べる前に、かかる主張が展開された土俵であるヴァイマル議院内閣制の憲法史的特徴を、本稿の視点から描き出しておこう。多くの論者に従って、二〇世紀前半の議会議政の展

開を二段階の「合理化」の過程として捉える場合、ヴァイマル共和国の憲法典（一九一九年八月二一日のドイツ・ライヒ憲法[Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, RGBl. S. 1383]。以下、同法典をのこをWRVと略記する。）が採用した議院内閣制は、第一次の「合理化」を果たしたものの、なお第二次の「合理化」は経験していない段階に位置づけられる。第一次の「合理化」が、議会優位のかたちで発展してきた執行府―議会関係に關する憲法習律の実定法化であったとすれば、「権力合理化の技術」とよばれる第二次の「合理化」は、程度の差こそあれ、「安定した執行府」を確立するための試みであったと言える。¹⁹⁾ このような意味での第二次の「合理化」を経た議院内閣制の一つのモデルとされるのがドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）であるのに対して、WRVには、例えば、叙任投票（組閣時の信任投票）に關する規定も、「對抗的解散」（不信任投票に対する内閣側の對抗措置としての議会解散）に關する規定も、さらには、事務管理内閣に關する規定すらも存在していない（本稿で論ずる議院内閣制をめぐるいくつかの論議も、直接的には、こうした憲法典の「欠缺」に起因する）。²⁰⁾ このように、「安定した執行府」確立のための「合理化」が達成されていないヴァイマル議院内閣制が――大統領の緊急権に拠らない限り――その作動環境たる政治的・社会的状況の困難さに直面して、²¹⁾ その有効性が問われるという文脈で「議会議主義的な内閣安定化アプローチ」も登場してきたのである。敷衍すれば、確かに、第一次大戦の最末期、ドイツの統治機構史上はじめて採用された責任内閣制は――第一義的には対米講和のためのやむを得ざる、いわば「押し付け」の議会議主義であったとはいえ――、²²⁾ ともかくも戦前・戦中の国内における議会議主義化要求を反映したものであったはずである。²³⁾ しかし、そのような流れの中で誕生したヴァイマル議院内閣制は、議會制民主主義の「確立」期とも言われる段階の産物でありながら、²⁴⁾ 軍部・経済界との妥協によりヘゲモニーを握ったヴァイマル連合が、一方でレーテ制を構想する政治勢力と、他方で復古的君主制を志向する反動勢力を政治の舞台、すなわち国民代表議會

の場から排除することで安定した統治運営を確保しようとしたがために、皮肉にもかえって議会の「統合機能」を衰弱させる結果になり、議会の恒常的な不安定さを抱える体制となった。このように、国民の相当な部分が体制外にとどまったこと²⁷から生じる諸困難をRegierung（内閣／統治）優先の方向で克服しようとする場合には、妥協の産物ゆえに複雑な構造を持つW R Vの統治構造に関する規定を、いかにしてRegierung優先の体制として解釈し、運用して行くかが課題となってくる。確かに、この課題の解決としては、第一には、公選大統領の権威と権限に依拠して解決する方向があり、第二に、なお議会主義的な枠組みの中で解決する方向、すなわち「議会主義的な内閣安定化アプローチ」があり、それぞれの具体的方策は大きく異なるであろう。だが、後者の解決方向においても、究極的な目的が「Regierung（内閣／統治）の安定」の確保にある以上、伝統的な議会中心主義とそこから導き出される諸原則を犠牲にしてまでも、Regierung（内閣／統治）の自立性を承認する方向へと向わざるをえない。その場合、このアプローチが、はたして主張者の意図どおりに機能したのかについては、検討の余地があるだろう。本稿が、「議会主義的な内閣安定アプローチ」に基づく憲法解釈論としての議院内閣制論を素材にする目的も、ここまでの論述から推測できよう。すなわち、このアプローチが提供する憲法解釈論の論理構造が主張者の主観的意図とは異なる機能を果たしていく過程を辿りながら、一つの見方を提供することで、現代の「行政国家現象」³¹への対応を主観的には意識しているはずの近時の議院内閣制論が持つ有効射程を、間接的・反射的なかたちで、明らかにしようというのが本稿の目的である。もとより、ヴァイマル期の「議会主義的な内閣安定化アプローチ」に対する評価を、政治的・社会的状況の全く異なる現代のドイツまたは日本の議論状況に直裁に当てはめることは不可能であることは言うまでもない。だが、これを論理構造や言説のありようといった点に限定すれば、時代状況の被拘束性にもかかわらず、現在展開されている諸議論の枠組みを分析するための、一つの切り口になると思われる。本

稿が、「議会主義的な内閣安定化アプローチ」の中の、憲法改正も視野に入れた制度改革構想³²については検討せず、当該アプローチに立つて提供される憲法解釈論に対象を限定するのも、そのような意図に基づく。

二 分析方法

以上に述べてきた視角を基礎に本稿は展開されるが、論述の順序としては、まず、①ヴァイマル前期の議院内閣制論の到達点を確認した上で、②—(a) 叙任投票及び信任投票の意義と必要性、②—(b) 事務管理内閣 (Geschäftsführung)³³ の憲法上の存立根拠と権限、②—(c) 闘争内閣 (Kampfregierung) 論にみられる対抗的解散の合憲性、という大別三点の論点をめぐる当時の議論状況が順に整理・分析され、さらに、③これらの論議の「成果」が、いわゆる「大統領内閣」議論にどのような影響を及ぼしたか（あるいは、及ぼさなかったか）が検討される。このような作業を繋ぐ鍵となるのが、「対議会信任」という観念であり、それぞれの論点の中で、当該原則がどのような意味で把握され、それぞれの議論枠組みの中で活かされ、さらに、どのような機能を果たしたかを明らかにする。このように、本稿の検討の軸足は、対議会信任原則が正常に作動する環境として W R V が念頭に置く「常態の (normal)」議院内閣よりは、むしろ、対議会信任原則の観点からその合憲性が問われるような「非常態の (unnormale)」議院内閣とそれに関する法理論に置かれている。その理由は、以下のように答えることができる。すなわち、例えば事務管理内閣のごとく、議院内閣が正常に運用されている限りは重要な論点にならない事項を憲法論の中心にまで押し上げてしまう *unnormale* な状況が、皮肉にもヴァイマルの憲法政治の *normal* な状態であったがゆえに、こうした *unnormale* な論点の中にこそヴァイマル期の議院内閣制論の本質が特徴的に具現されているからである、と。

そこで次に、事務管理内閣 (論)、闘争内閣 (論)、大統領内閣 (論) という三種類の内閣 (論) についての概念

定義を与えながら、それぞれの問題の所在を明らかにしておきたい。

まず、事務管理内閣とは、内閣総辞職の後、後継内閣成立までの間、その職務を継続遂行する内閣のことである。したがって、議会の信任に基づいていないという点では、事務管理内閣は対議会信任原則からの逸脱と見ることもできる内閣のことである。しかし、事務管理内閣という制度それ自体は、むしろ議院内閣制の「生理」に属する。³⁴ ヴァイマル期の各ラント（州 Land）憲法には事務管理内閣に関する規定が置かれていたし、また、ライヒ（Reich）レベルでは、これに関する規定が WRV になく、法律上の規律も一九三〇年までは存在していなかったとはいえず、制度そのものを違憲とみなす憲法解釈はまず採られなかった。ところが、「国民代表議会内の対抗が著しく明らかになり、内閣の新たな形成が困難になれば、それだけいつそう WRV が規定する議会主義的な制度内での事務管理内閣の地位と権限は疑わしいものになる」³⁵。ヴァイマル期とはまさしくそのような政治状況であったがため、事務管理内閣は憲法上の「プロブレマティックなもの」となり、その法的地位・権限についての法学的検討は、極めてアクチュアルな課題になった。とりわけ、一九三〇年以降、ほとんどのラント内閣がこのような状態に陥り、しかも「永続的事務管理内閣」（permanente Geschäftsregierung）と称されるほどの長期化の様相を呈するようになる。その「合法性と正当性」が問われざるを得なくなる。³⁷ 例えば、E・フレンケル（Frankel）は、事務管理内閣の慣行化による政府活動への議会の影響力の低下を危惧し、憲法改革にヴァイマル共和国維持の可能性を模索する。³⁸ 例えば、カール・シユミットは、「永続的事務管理内閣」を国家権力の違憲違法な占有状態とみなし、このことをもって、多数決による政権交代の機会平等という議会制的立法国家（parlamentarischer Gesetzgebungsstaat）にとつての生命線ともいふべき合法性の基盤が喪失したことの証左だとする。³⁹ 本稿では、ヴァイマル期に形成されてきた事務管理内閣論の「通説」にとつて、かかる「永続的事務管理内閣」はどのように評価されるのかという点を

切り口にして、事務管理内閣論の射程の限界、および同理論の大統領内閣論との距離を明らかにする。

次に、大統領内閣論について説明しておこう。上記のような三〇年代初頭のラント政府の混乱情況と並行して、ライヒでは「大統領内閣」が成立する。大統領内閣は、その存立が議会の信任ではなく、大統領の信任に依存しているという意味で、対議会信任条項に違背する疑いがある。確かに、W R Vはライヒ大統領にライヒ宰相(Reichskanzler)および大臣の任免権を付与しており、条文解釈として大統領内閣を正統化する余地は残されていない。ただし、大統領が公選であることも大統領内閣の民主的正統性の根拠として援用できるかもしれない。ただし、その場合には、この二つの民主的正統性を整合的に説明する必要があるだろうし、そこにおける対議会信任原則の意義とはそもそも何かという原理的な問いに答えなければならない。本稿が扱う「大統領内閣論」とは、まさしく、こうした課題に取り組んだ法理論のことを指す。要するに、憲法改正による議院内閣制の破壊と大統領内閣導入を説く改憲論ではなく、W R Vの枠組みの中で、したがって議院内閣制の諸原則に「抵触しない」ようなかたちで、大統領内閣の合憲性を説明しようとする解釈論が本稿における大統領内閣論である。ところで、H・シュタイガー(Steiger)の議院内閣制研究では、事務管理内閣は、議会に信任を受けていないにもかかわらず「憲法上の権利を全て有する」点において、大統領内閣の「原型」に位置するものとされている。もっとも、シュタイガーの簡単な叙述からは、いかなる意味において事務管理内閣論が大統領内閣論と接合するのは明らかではない。

そこで、両者の理論枠組みを繋ぐ架橋的な議論して本稿が注目するのが、後述する前期議院内閣制論の理論枠組みが後期議院内閣制論のそれに収斂していく局面で登場した、闘争内閣論である。「闘争内閣」という耳慣れない用語は、当時の政治的・社会的な慣用語でもあり、その定義は一定ではないが、さしあたり、広義には、大統領により任命され議会と政策的に対立する内閣、狹義には、議会に不信任を表明されながら、辞職せずに議会解散を行

う内閣のことを指すとしておこう。広義の意味では、大統領内閣の言い換えに近いし、後者の意味で理解すれば、それは対抗的解散の合憲性という憲法解釈論上の問題領域に入ってくる。この闘争内閣論の議論枠組みと言説こそが、事務管理内閣論と大統領内閣論を論理構造の上で繋ぐものである点を本稿では論証していく。

ここまで、本稿の視座と検討対象の見取り図を示してきたが、最後に、本稿の考察手法上の特徴をさらに二点ほど挙げておきたい。

まず、本稿は、ヴァイマル期の議院内閣制論を「ヴァイマル前期」と「ヴァイマル後期」という時間区分を設けた上で、とくに後者を考察の中心に据えている。本稿における「ヴァイマル後期」とは、政治史・経済史の一般的な時期区分における「相対安定期」（一九二三年冬から世界恐慌まで）の中葉から三三年一月の「大統領内閣」期までの時期のことを指す。したがって、その初期については厳密に定義しないが、ライヒ大統領がF・エーベルトからP・フォン・ヒンデンブルクに交替した一九二五年春を大まかな初期の目安に設定したい。二五年春と云えば、ライヒ政治上は、ブルジョワ諸政党間の連立組替えと政権交替が繰返されつつも、ヴァイマル議院内閣制の運用がひとまずは軌道に就いた時期であり、他方、公法学の領域では、伝統的な法実証主義法学を批判する新たな法学的な方法論が次第に台頭しつつあった時期である。⁴⁴この時期区分に基づいてヴァイマル後期の議院内閣制論の展開を特徴づけるなら、多少乱暴な括り方ではあるが、この時期を分水嶺にして、「常態の」議院内閣を念頭に展開されるヴァイマル前期の議院内閣制論から、「非常態の」議院内閣が論点の中心に位置する後期議院内閣制論へと、公法学の関心の比重が転位していったと説明することができる。そして、上述した「議会主義的な内閣安定化アプローチ」がその特徴を明確にしてくるのは、この後期議院内閣制論においてである。このような過程の中で一九二五年に生じたプロイセン「内閣危機」をめぐる憲法論議こそは、ヴァイマル前期の議院内閣制論の総括であると同

時に、後期の議院内閣制論への分岐点に位置するものとして特段の意義を有しており、本事例については特に節を設けて検討したい。

次に、本稿の第二の特徴としては、W R V 下の議院内閣制に限定せず、ラント憲法下での議院内閣制の理論と運用も検討の射程に入れていることである。⁴³ 内閣が公選大統領の信任にも依存する二元的議院内閣制を採用し、しかも大統領に緊急命令制定権をはじめとする強力な権限が付与されているW R V 下の議院内閣制も、もちろん議院内閣制の一つのモデルである。ただ、内閣—議会の一元的な議院内閣制を前提に展開されてきた日本国憲法下の議院内閣制論を考察する際には、公選大統領という「挟雑物」のないラントレベルの議院内閣制論も参照すること、従来以上に複眼的な考察が可能になると思われる。のみならず、プロイセンを始めとするラントの議院内閣制の検討は、「ヴァイマル期の議院内閣制」の固定的イメージ⁴⁴について、部分的ながらも、見直しを迫る契機を有している。W R V を批判的に克服した憲法体制としての基本法という構図は、いきおい基本法体制下の議院内閣制の特徴をW R V 下の議院内閣制との断絶面を強調するかたちで描き出しがちである。⁴⁵ しかしながら、ヴァイマル期のプロイセン議会史研究に業績があるH・メラー（Möller）は、連邦共和国の憲法制定の「議会評議会（Parlamentarischer Rat）」が、挫折した「ドイツ議会主義の第一の途」すなわちW R V の議院内閣制のオルタナティブとして選択したのは、「ドイツ議会主義第二の途」、すなわちR・レズロープ（Reislob）のいわゆる「不真性」議会主義の制度化であるプロイセン議院内閣制における理論と運用だったのであり、「建設的不信任投票」などに特徴づけられる「連邦共和国の議会制民主主義への途はプロイセンを経由するものであった」と述べている。⁴⁷ 確かに、各ラントの議院内閣制は、相対的安定期について見る限り、ライヒのそれと比較した場合、一般に円滑な運用が行われてきた点も考慮すれば、ヴァイマル議院内閣制を「失敗」と早計に総括することに躊躇を覚えざるをえない。⁴⁶ このような、ヴ

アイマル議院内閣制史の「見直し」が、現代の議論状況の再検討に直線的に繋がるものではないにしても、少なくとも、従来の単線的な見方に新たな視点加わる可能性は有しているだろう（とりわけ、理論枠組みの異同に關心を抱く本稿にとつては、ヴァイマル・ラント議院内閣制論と現代議院内閣制論との連続性という視角は、示唆に富むものがある）。

以上のことを要約するならば、本稿は、考察の縦軸に前期・後期という区分を、横軸にライヒ・ラントという区分を設定することで、すでに繰り返し論じられてきたヴァイマル議院内閣制に関する新たな視点を提供した上で、「対議会信任原則」概念の機能という視角からヴァイマル期の議院内閣制論とりわけ「議会主義的な内閣アプローチ」の議論状況を跡付けながら、その意義と限界を明らかにすることで、現代議院内閣制が抱える課題をも照射すること（をねらいとする作業であると言うことができよう）。

注（序章）

- (1) 議論の概要については、樋口陽一「議院内閣制の概念」ジュリスト増刊「憲法の争点（新版）」（一九八五年）、高見勝利「議院内閣制の意義」ジュリスト増刊「憲法の争点（第三版）」（一九九九年）、等参照。
- (2) 例えば、一元説と二元説という対抗図式自体を疑問視する、長谷部恭男「現代議政における解散権の役割（一）」国家学會雑誌九七巻一・二号（一九八四年）二頁以下、高見勝利「『この国のかたち』の変革と『議院内閣制』のゆくえ」公法研究六二号一—一五頁、責任本質説と均衡本質説を相互排他的なものではないとする、阪本昌成「憲法理論（補訂第三版）」（成文堂、二〇〇〇年）・八九—九〇頁、等がある。
- (3) 枚挙に暇はないが、以下の文献が特に注目される。戦後ドイツ公法学の成果を摂取しながら、「信任」および「責任」概念

の再構成を、日本国憲法の解釈論に活かそうとする試みとして、吉田栄司「内閣の対国会責任について」関大法学論集三七巻二・三号（一九八七年）九九頁以下、同「議院制民主主義論と『責任』の概念」憲法理論研究会編『議院制民主主義と政治改革』（啓文堂、一九九四年）所収四三頁以下、同「内閣・国会の制度改革と日本国憲法」憲法問題一二号（二〇〇一年）所収一五頁以下、等参照。議会の「信任」の意味が、不信任決議を受けていないという意味での「容認」までを含める概念であることを確認し、そのような意味での対議会信任原則に基づく諸外国の少数派政権の運用状況を考察する、近藤敦「政権交代と議院内閣制」（法律文化社、一九九七年）。対議会信任原則の「神話化」という現実に対して、日本においても憲法運用上「まがりなりにも」対議会信任原則が「現実には機能していた戦前の一時期の経験につき、実証的な点検をおこなってみる」必要性を提唱する、樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー」議院内閣制をめぐる四つの神話」ジュリスト臨時増刊『憲法と憲法原理』（有斐閣、一九八七年）一二五―一二六頁。他にも、蟻川恒正「責任政治」法学五九巻二号（一九九五年）九九頁以下、大石眞『立憲民主制』（信山社、一九九六年）、石村修「内閣に対する民主的統制」杉原泰雄先生古稀記念『二世紀の立憲主義』（勁草書房、二〇〇〇年）所収四八九頁以下、清水睦「議院内閣制における『責任』論について」法学新報一〇七巻七・八号（二〇〇一年）一頁以下、等がある。高橋和之の提起した「国民内閣制」論、さらには近年の「中央省庁改革」とこれをめぐる論議も、こうした論議の活性化の一因である。「国民内閣制」論については、これをめぐる論議の過程で、すでに多くの論稿ある。さしあたり、高橋和之の「国民内閣制」再論（上）（下）」ジュリスト一一三六号（一九八八年）六五頁以下、一二三七号（同）九二頁以下、および同論文の注で掲げられている諸文献を参照。

(4) 議院内閣制論において、「信任」(Vertrauen)と「責任」(Verantwortung)という概念は必ずしも明確で統一的な区別に基づき使用されてきたわけではない。例えば、宮沢俊義における「責任」と「信任」の概念定義をめぐっても、樋口陽一と高見勝利では見方が異なる。樋口・前掲注⁽³⁾一二六頁、高見・前掲注⁽¹⁾一九七頁、参照。本稿は、「政府が議会の信任に依存する」という意味を狭義の「責任」とし、「政府が議会の批判・統制に服する」という意味も含めた広義の「責任」とは一応の区別

- を行っている。なお、議院内閣制における「責任」には、「法的責任」と「政治的責任」という性質の異なる二種類のものがある。と一般に解されている。この論点については、吉田・前掲「内閣の対国会責任について」三四一頁以下、辻村みよ子「『政治責任』の論理と態様」法律時報六二巻六号（一九九〇年）六四頁以下、参照。
- (5) Vgl.z.B. Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 13. Aufl., München 1999, S. 416; Peter Badura, Staatsrecht, 2. Aufl., München 1996, S. 390.
- (6) この文脈では、accountability / responsibility の概念上の区分が、大臣はエージェンシーの活動について不都合の是正に応じるという意味でのアカウンタビリティを国会に負うものの、レスポンスビリティまでは負わないという論理を導きくことになり、結果として伝統的な「大臣責任 (ministerial responsibility)」の原則を減退させるということが問題となっている。さしあたり、岡村周一「イギリスにおける行政改革の理念と実像」ジュリスト一一六一号（一九九九年）三六一七頁、参照。このよ
うなイギリスの議論は、「統治・政策決定」と「行政・執行」との区分論や、「信任」と「責任」の区分論が、特定の政治文脈において果たす政治的・イデオロギー的機能を示唆しており、本稿の問題意識とも通低する。なお、エージェンシー制導入・運用の経緯について、詳しくは、福家俊朗「統・変容するイギリスの法と行政」名古屋大学法政論集一六七号（一九九七年）四九頁以下、特に六五頁以下、榎原秀訓「『行政』から『経営』へ」法律時報七〇巻三号（一九九八年）二五頁以下、等参照。
- (7) See, Diana Woodhouse, 'Ministerial Responsibility: Something Old, Something New' [1997] Public Law, pp. 262-282.
- (8) 樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、一九八八年）三〇二―三〇三頁。
- (9) 樋口陽一『議會制の構造と動態』（木鐸社、一九七三年）一三一―一四頁。ただし括弧内は引用者。また、吉田・前掲「内閣の対国会責任について」二二―二三頁も同趣旨。
- (10) この点については、阪本・前掲書一九〇頁。
- (11) この「相対的自立」が、事実上の認識を述べたものか、規範論として説かれたものかによって、議論の性格が異なってくる。

引用した樋口の言明はさしあたり事実命題としてのみ読むことも可能だが、吉田・前掲の諸論文では、この認識を基礎にして日本国憲法の解釈論にまで踏み込んでいる。

(12) 責任本質説に対する高見・前掲注(2)一三—一五頁の批判も参照。

(13) *parlamentarische Regierung* は、「議会統治制」あるいは「議政政」と訳した方が意味的により適切な場合もあるが、本稿では、もっとも慣用的と思われる「議院内閣制」という用語を用いた。

(14) 対議会信任原則はドイツにおける「議会主義化」のメルクマールであり、ヴァイマル期の議院内閣制論もこのような系譜を引継いでいる。Vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1927, S. 337. 尾吹善人訳『憲法理論』(創文社、一九七二年) 四一—八頁。これに比べると、第二次世界大戦後の西ドイツ公法学は、「対議会信任」を論ずることよりも、「対議会責任」の内実を確定すること、および、その実効的な具体化手段を確保することを、より重要な課題として据えているようである。吉田・前掲「内閣の対国会責任について」二五九頁以下、同「議会制民主主義論—現代民主制における反対派の意義」法律時報五八卷六号(一九八六年) 三九頁以下、参照。また、同「政党」岩波講座『現代の法3—政治過程と法』(岩波書店、一九九七年) 所収二七四—二八〇頁) は、現代ドイツ公法学における対議会信任に関する議論の成果を、「国民内閣制」論へのオルタナティブの示唆として提示している。確かに、議院内反対党による政府コントロールという構想が持つ意義は確認できそうであるが、統治(*Regierung*) の担い手を議会内多数派と結び付いた政府 (*Regierung*) にあくまでも見出しつつ、議院内反対党の役割を責任追及≡監視・批判による政府コントロールに限定するという枠組みは、機能的権力分立観を前提にしている点では、「国民内閣制」論と共通の土俵に立っていると見ることもできる。この点では、森英樹『憲法と政党』再論「法律時報七〇巻九号(一九九八年) 八八頁が、吉田の政党論について、複数ありうる「反対政党」を一括りに(とりわけ政策的反対政党と体制的反対政党との差異を捨象して) 論じることがはらむ問題性に「気がかり」の意を表明していることが留意されてよい。さらに、ドイツにおける「政府・政権政党≡統治・指導」対「反対党≡批判・コントロール」という枠組みについて、そのイデオロギー

性も含めて批判的に検討した文献として、宮井清暢「統治 (Regierung) の概念について」北野弘久先生還暦記念論文集『納税者の権利』(勁草書房、一九九一年) 所収九七頁以下、特に二〇二—二〇五頁、参照。

(15) ヴァイマル期の憲法体制が抱えた諸困難は第二次大戦後の「立憲主義の統治システムが普遍的に直面していく状況を早期的に表現した」ものだったという見方がある。影山日出彌『憲法の基礎理論』(日本評論社、一九七五年) 二六六—二六七頁、参照。また、同「現代国家と民主主義」法の科学二号(一九七四年) 一一〇頁も参照。これらの論稿における影山の分析視角は——彼が依拠する「全般的危機」概念そのもの、および「全般的危機」への対処策の有効性に対しては、今日的視野からの精査を要するとしても——今なお示唆に富む点が少なくない。なお、影山とは議論の次元も問題意識も異なるが、むしろ、「近代化の理想的な道があるということ、われわれはもはや信じていないからこそ、近代化過程の諸矛盾を処理しようとしたワイマル共和国の試みが、われわれの特別な関心を引きつける」という見解もある。デートレフ・ポイカート(小野清美・田村榮子・原田一美訳)『ワイマル共和国—古典的近代の危機』(名古屋大学出版会、一九九三年) 七四頁、参照。

(16) 網羅的に掲げることとはしないが、例えば、山口定「ワイマル共和国における議会主義政治体制(一)(二)」立命館法学二四号(一九五四年) 一四頁以下、二五号(同) 八四頁以下、佐藤功『比較政治制度』(東京大学出版会、一九六七年) 一三五頁以下、小林昭三『ワイマル大統領制研究序説』(成文堂、一九六四年)、阿部照哉『ワイマル憲法下の統治機構』法学論叢七〇巻六号(一九六二年) 三〇頁以下、同『ワイマル憲法の崩壊過程』法学論叢七八巻三・四号(一九六五年) 五六頁以下、清水望『西ドイツの政治機構』(成文堂、一九六八年) 一五二—一六〇頁、三八一頁—三八三頁以下、等。

(17) Regierungと、いう用語は、「執政」、「統治」などと訳される機能概念で使用される場合と、「政府」、「内閣」などと訳される組織概念の意味で使用される場合がある。Vigilio Wittmayer-Regierung und Verwaltung in: Gerhard Anschutz/Richard Thoma(Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 2, Tübingen 1932, S. 330-332. 二元的議院内閣制の下では、行政組織としてのRegierungを「内閣」ではなく「政府」と訳した上で、そこでの「政府」に独任制機関である大統領を含まない用法もあるが(例えば、佐

藤・前掲書一四六頁）、本稿は、行政組織法上のRegierung（ライヒ法上はReichregierung）、プロイセン法上はStaatsministerium）を指す場合、原則として「内閣」で統一した。ただし、文意上、大統領も含む総体としての「執行府」を意味する「政府」と訳す場合がある。

118 「議政の合理化」については、若部信喜『憲法と議政』（東京大学出版会、一九七一年）三〇七頁以下、大石眞『議院自律権の構造』（成文堂、一九八八年）一三三頁以下、等参照。「合理化」の二段階性を明確に打ち出すものとして、近藤・前掲書四八一五〇頁。ただし、大石・同書二七頁も指摘するように、「合理化」の意味については、説かれる文脈や前提が論者によって異なる。

119 第二次大戦後のフランスにおける議会制「合理化」傾向のイデオロギー性の指摘として、村田尚紀『委任立法の研究―フランス現代憲法における授權法』（日本評論社、一九九〇年）六三〇―六三二頁、参照。

120 「叙任投票」については、近藤・前掲書四五頁、参照。「対抗的解散」については、大石・前掲書注(3)・九八頁、参照。

121 ヴァイマル期の社会経済構造についての邦語・邦訳文献も多いが、比較的まとまったものとして、加藤栄一『ワイマル体制の経済構造』（東京大学出版会、一九七三年）、栗原優『ナチズム体制の成立』（ミネルヴァ書房、一九八二年）、等参照。

122 第二帝政末期の憲法改正法律（Gesetz zur Änderung der Reichsverfassung vom 28. Oktober 1918, RGBl. 1918, S. 1274）により、帝国憲法・五条に「帝国宰相は、その職務の遂行について、帝国議会の信任を必要とする」という項が追加された。この改正をもつて、ドイツ憲法史上初の議院内閣制が採用されたと言われている。小林・前掲書二二八頁、参照。

123 この点につき、日本のポツダム宣言受諾および日本国憲法の成立過程とのアナロジーを示唆するものとして、佐藤・前掲書一三七―一三九頁。

124 議院内閣制の要求は大戦前にも、とりわけ「デイリー・テレグラフ事件」を契機として高揚し、G・イエリネック（Jellinek）らが論陣を張った。また、支配層にとっても、戦争遂行の国民的支持調達という観点から、制度化が検討されていた課題であ

った。ヴィルヘルム親政期のイエリネツクの議会主義化要求については、G・イエリネツク（森英樹・篠原巖訳）『少数者の権利』（日本評論社、一九八九年）所収の諸論稿を参照。M・ウェーバー（Weber）の議会主義論は、M・ウェーバー（中村貞二ほか訳）『政治論集2』（みすず書房、一九八二年）所収の「新秩序ドイツの議会と政府」をはじめとする諸論文を参照。大戦直前の議会政治の状況は、飯田芳弘『指導者なきドイツ帝国』（東京大学出版会、一九九九年）、参照。

(25) W R V体制を議会制民主主義が成立と同時に確立した体制と見る文献として、影山・前掲「現代国家と民主主義」一〇九頁。ただし議会制民主主義の「成立と確立」のメルクマールには争いがある。樋口陽一「議会制民主主義にとつての近代と現代」『何を読みとるか』（東京大学出版会、一九九二年）一〇三頁以下、参照。

(26) 影山・前掲「現代国家と民主主義」一一〇―一一一頁、参照。一八年革命とW R Vの成果をより肯定的な評価するものとして、ポイカート・前掲訳書三六一―四九頁。

(27) 例えば、ポイカート・前掲訳書六二―七〇頁、参照。

(28) ヴァイマル議院内閣制の憲法規範構造上の妥協的性格を適確に指摘したものとして、カール・シュミットの「四つのサブ・システム論」が有名である。Vgl. C. Schmitt, a. a. O., S. 342, 347-353. 前掲訳書四二〇―四二二、四三〇―四三六頁、参照。

(29) 何よりもカール・シュミットの大統領「独裁」論が挙がるが、ライヒ大審院長、ライヒ国事裁判所長官を歴任したW・ジームズ（Simons）の改憲論（Walter Simons, Die Stellung des Reichspräsidenten, DZ 1933, Sp. 22 f.）や、いわゆる「パーベン＝ガイル構想（Papen = Gayl-Plane）」などこの範疇に入るであろう。「パーベン＝ガイル構想」については、雀部幸隆『ウェーバーとワイマール』（ミネルヴァ書房、二〇〇二年）一九九頁以下、参照。

(30) 極右・極左の両会派による「破壊的」反対が議会の機能不全に至らしめる病理の元凶と捉えられ、その克服のために、建設的不信任投票もしくはこれに類する制度の導入が、相対的安定期頃よりブルジョワ中道政党のドイツ人民党（DVP）などから積極的に提案され、さらに三〇年代初頭には、H・ヘラー（Heller）やE・フレンケル（Frankel）らSPD系の法律家からも主

- 張されるようになった。WRV五四条改憲論については、渡辺暁彦「ドイツにおける議院内閣制と政権の安定―基本法六七条のいわゆる『建設的不信任投票』制度に関する一考察」同志社法学五二巻二号（二〇〇〇年）三五五頁以下、雀部・前掲書一九三頁以下、等参照。
- (31) ドイツの議論を踏まえた「行政国家」シューマの説明として、影山日出彌「現代憲法学の理論」（日本評論社、一九六七年）二六三頁以下、手島孝『現代行政国家論』（勁草書房、一九六九年）第二章、同『行政国家の法理』（学陽書房、一九七六年）第一章、等参照。
- (32) 前注(30)、参照。
- (33) *geschäftsführende Regierung, Geschäftsministerium*, といった呼称についても、本稿では原則として「事務管理内閣」で統一した。
- (34) 基本法にしても（六九条三項）、日本国憲法にしても、総辞職後の内閣が、「あらたに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行う」（日本国憲法七一条）ことを定めた憲法上の規定がある。日本国憲法七一条の註釈および実務については、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法Ⅲ』注解法律学全集3（青林書院、一九九八年）「第七一条」（中村執筆）、参照。
- (35) Ernst Rudolf Huber, Die Stellung der Geschäftsregierung in den deutschen Ländern, DIZ 1932 S. 194 f.; Otto Koellreuter, Parlamentarische Regierung, Fritz Steir-Somlo/Alexander Elster (hrsg.), Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. I, Berlin u. Leipzig 1927 S. 389; にも事務管理政府の「恒常化」を予見するような記述がある。
- (36) Walter Jellinek, Beendigung der Geschäftsregierung als gesetzgebendes Problem, DIZ 1933 S. 150 f.
- (37) E. R. Huber, a. O. S. 194, 著しい例としては、ザクセンのシーエック (Schieck) 内閣が二年七ヵ月（一九三〇年七月三〇日―三年三月一〇日）、バイエルンのヘルト (Heit) 内閣が約二年六ヵ月（三〇年八月二〇日―三二年三月二五日）にわたって、事務管理内閣の状態が続いた。Vgl. Fritz Poetzsch-Helffer, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (III), JöR 1934, S. 39.

- 38) Ernst Fraenkel, Verfassungsreform und Sozialdemokratie, 1932, in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. 1, Baden-Baden 1999, S. 523.
- 39) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, 1932, in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, Berlin 1958, S. 291 f.
- 田中浩・原田武雄訳『合法性と正当性』(未來社、一九八三年)五三—五五頁、参照。
- 40) Heinhart Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, Berlin 1973, S. 225 f.
- 41) この時期、R・スメント(Smend)『憲法と憲法論』(Verfassung und Verfassungsrecht, 1927)・H・トリールペル(Tripel)『国法と政治』(Staatsrecht und Politik, 1927)・H・ヘラー『主権論』(Souveränität, 1927)・カール・シュニット『憲法理論』(Verfassungslehre, 1928)など、反法実証主義という点で共通する公法学者たちの代表作が相次いで刊行されている。当時の学説状況に関する文献も数多いが、なしあたり、vgl. Manfred Friedrich, Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft, Berlin 1997, S. 235 ff. なお、当然ながら、本稿とは異なる時期区分もありうる。例えば、上記のような反法実証主義の台頭する二七年を画期とし、NSDAPによる政権掌握後も、これら「新傾向」の法理論によって一応は説明が可能な二六年までの憲法体制を一貫した公法学の流れと位置づける研究として、Jürgen Meinck, Weimarer Staatslehre und Nationalsozialismus, Frankfurt/M., u. New York 1978.
- 42) 本稿が対象とする「非常態の」内閣とは、その成立および存立の点で、対議会信任条項との適合性が問われるという意味で、「常態の」政府の態様から逸脱した政府のことである。この点で、WRV四八条の緊急権に基づき統治を行う「危機管理政府」(Krisenregierung)は、確かに「例外事態」の政府ではあるが、本稿の言う「非常態の」内閣とは存立の次元を異にする。「危機管理政府」のごとくは、Karl Loewenstein, Verfassungslehre, 2. Aufl., Tübingen, 1969, S. 221 ff. 阿部照哉・山川雄巳訳『現代憲法論〔新版〕』(有信堂、一九八六年)二六—五頁以下、参照。
- 43) Vgl. Otto Koellreuter, Die Staatsministerien und Regierungssystem in den Ländern mit Ministerialverfassung, Tübingen 1930, S. 667 ff.
- 44) 例えば、国民代表議会と公選大統領という民意を援用しうる二つのファクターを置いたことがWRV体制の不安定さの構造

的要因であったといった見方がある。Vgl.z.B.Klaus Revermann, Die stufenweise Durchbrechung des Verfassungssystems der Weimarer Republik in den Jahren 1930 bis 1933, Munster Westfähen 1959,S.149 f.

- ⁽⁴⁵⁾ まず、制度としての議院内閣制の断絶的側面が強調されてきた。Vgl.z.B.Friedrich Karl Fromme,Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, 3.Aufl.,Berlin 1999, G・ラートブルフ〔碧海純一訳〕『法学入門』著作集3（東京大学出版会、一九六一年）七五頁以下。さらに、渡辺重範『ドイツ近代選挙制度史』（成文堂、二〇〇〇年）一七八頁も参照。ヴァイマル憲法体制を今時的視点から点検する試みとして、Vgl.z.B.Karl-Ulrich Meyn,Destruktives und Konstruktives Mißbrauensvotum—von der schwachen Reichsregierung zum stärken Bundeskanzler?, in : Erhard Eichenhofer (Hrsg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung—Was ist geblieben?, Tübingen 1999, S.71 ff.さらに、憲法理論としての「議院内閣制論」についても、ヴァイマル公法学との断絶が強調されてきた。すなわち、第二次大戦後のドイツ公法学は機能的権力分立観に立脚し、伝統的な権力分立論が立法部門（議会）と執行部門（内閣ないしは政府）に対抗軸を設けながら機関間の規範的・静態的な把握にとどまってきたことを取り上げ、それでは現実の憲法的諸問題の分析には不十分で不正確であると批判する（Vgl.Ulrich Scheuner, Die Bereich der Regierung, in : ders., Staatstheorie und Staatsrecht, Berlin 1978, S.468 f.）。なぜなら、「Regierung（内閣 統治）と政党指揮の強い連結のために、議会による内閣コントロールの領域でも、内閣と議会という従来の前線は、一方に内閣および与党諸会派—もう一方に反対党を横断するかたちへと、ますますその位置を転位しつつある」（Klaus Kröger, Die Minister Verantwortlichkeit in Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland,Bamberg 1972, S.164）という実態を、伝統的アプローチでは把握できないからである。かかる問題意識を前提に、責任追及の主体を全体としての議会から議院内反対党へと組替え（Vgl.z.B.R.Zippelius,a.a.O., S.427）、「対議会責任」の現代的再構成を試みるのが、現代ドイツ公法学における議会主義復権の一つの筋立てとなっている（吉田・前掲注「7」の諸論文参照）。ただし、このような対抗図式に批判的な見解として、Vgl.Hans Meyer, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, in : VVDStRL, Heft 33, Berlin 1975, S.97-102.

46) Holst-Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919-1932*, Düsseldorf 1985, S.598. Fauch F.K. Fromme, a.a.O., S.112 ff.

47) Vgl. Hans Schneider, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd.1, Heidelberg 1987, S.136 f. ただし、シュナイダー自身は、WRV体制の崩壊を制度的なものに帰する見解を批判して、むしろその要因を、憲法改正の実質的限界を確定せず、議会での不信任決議の意義も見誤った、「通説的公法学」の解釈力の弱さに求めている。だが、ヴァイマル期の憲法運用に公法学が与えた影響の大きさは認められるとしても、その責を「通説的公法学」すなわち法実証主義にのみ帰する見解にも疑問の余地がある。さらに、ヴァイマル憲法の規範力の阻害要因を制度とイデオロギーの関係から分析する、渡辺重範・前掲書第六章も参照。

48) ヴァイマル期に限らず、ドイツの憲法政治を検討するためには、ライヒェラント関係の問題を無視することはできない。第二次大戦後とくに再統一前後のドイツ政治における連邦制の問題状況については、北住炯一「ドイツ・デモクラシーの再生」(見洋書房、一九九五年)一九六頁以下、参照。

49) ただし、本稿は、全ラント憲法の問題状況を網羅的に扱うものではなく、ヴァイマル期の議院内閣制論の傾向を特徴的に映し出していると思われるいくつかの事象を対象を限定している。なお、「縦軸」という点では、ヴァイマル期の議論状況を一九一八年革命以前と断絶的に把握せずに、むしろ一九世紀より続くドイツ公法学のイデオロギー的あるいは方法論的対抗図式の枠組みをも踏まえた考察も必要になってこよう。かかる問題意識に立つ先駆的な研究として、上山安敏『憲法社会史』(日本評論社、一九七七年)。

第一章 「常態の」議院内閣制論の位相

第一節 前期議院内閣制論の学説状況の実相

ヴァイマル前期の議院内閣制をめぐる議論状況は、R・レズロープが「真性議会主義」と呼ぶ二元型議院内閣制と、第三共和制フランスの議会中心主義の運用を範とする一元型議院内閣制観（「内閣Ⅱ議会の委員会」論）との対抗というかたちで整理されている。憲法制定議会である「国民会議」（Nationalversammlung）を舞台に展開され、学説にも反映されることになったこの対抗図式は、すでに論争当事者たちが意識的に採用し、第二次大戦後の早い段階でF・グルム（Glum）やH・シュナイダー（Schneider）により図式化され、我が国では小林昭三や清水望らの研究により、よく知られている事柄である。したがって、本節では、ヴァイマル期の議院内閣制論を論じる際の定石ともいえるべき「レズロープの伝説」、すなわちレズロープの所説とその制憲者たちへの影響から筆を起すことはせず、代わって、一九二〇年代中期以降——すなわちヴァイマル前期と後期との過度期——に公表されたいくつかの論稿の視点を通じて、ヴァイマル前期の議院内閣制論の到達点を確認しておきたい。というのも、これらの諸論稿から本稿が明らかにしたいことは、二元的議院内閣制と一元的議院内閣制との対抗それ自体よりも、むしろ両者に通低する共通項の存在だからである。この共通項を確認することで、それらが（最終的には大統領内閣論にまで至る）ヴァイマル後期の議院内閣制論の展開、とりわけ「議会主義的な内閣安定アプローチ」の展開へ、どのようなかたちで流れ込んでいるのか（あるいはいないのか）を検討する上での準備作業としたい。⁶

一 レズロープ「眞性議院内閣制」論の読まれ方

まず、U・シヨイナー (Schauer) の最初期作品ながら、今なお比較議院内閣制論の基本文献の地位を占める、「議院内閣制の様々な形成——眞性議会主義批判——」(一九二七年) を押さえておこう。同論文は、その副題からも判るように、レズロープ理論批判が一つの中心的な課題であった。シヨイナーの整理からも、レズロープ理論がドイツの政治学・公法学に与えた反響の大きさを窺い知ることができるが、その場合でも、レズロープ理論に対して批判的な立場も少なくないことが判る。レズロープに対して向けられた批判点は、①レズロープの観察が歴史的・同時代的な各国の議会制度の事実に合致していない、②レズロープは議会解散に執行権と立法権の紛争を国民が審判するという点に意義を認めているが、レファレンダムなどの直接民主制的諸制度は彼の均衡理論の中でいかに位置づけられるのかは明らかでない、③「眞性」と「不眞性(≠まがいもの)」というレッテル自体に政治的価値判断が入っている等であった。これらの批判はシヨイナー自身も援用しているが、シヨイナーのレズロープ批判の独自性は、レズロープ理論の致命的欠陥として「政党のありよう (Parteiwesen)」という視点が欠落している点を指摘したところにある。

二 二元議院内閣制論からの議論の総括——F・J・ヴェルメリンクの議院内閣制論

レズロープ理論に批判的なシヨイナー論文に対して、同じく二七年に発表されたF・J・ヴェルメリンク (Wermeling) の論稿は、均衡論の立場からの議論の総括であり、ここに二元型議院内閣制の一つの到達点を見て取ることができるので、紹介しておきたい。ヴェルメリンクは、レズロープ理論やプロイスの見解などを紹介した上で、WRVの個々の規定と照らし合わせて、WRVが均衡と抑制の体系であることを確認する¹⁶。しかしながら、ここで興味深いのは、ヴェルメリンクの考える均衡・抑制とは、国家機関間の対抗ではなく、主権の存する国民の

意思を媒介とした国家諸機関の共同関与 (Zusammenwirkung)、共同作業 (Zusammenarbeit) の体系のことだという点である。¹⁷ 彼にとつては、ライヒ議会と結びついたライヒ内閣と、ライヒ大統領との協働が通例の状態であり、これを担保するのが、なによりも大臣副署 (WRV五〇条) なのである。¹⁸ 加えて、WRV五三条と五四条の関係は、いずれかが優位するものではなく、ライヒ議会とライヒ大統領という二つの民主的機関の意思を一致させよという憲法の要請であるとされる。この要請は、組閣に関する両機関の不一致がある場合、その解決をライヒ議会解散・総選挙を通じて「上位機関」たる国民が裁定を下す仕組みにより担保されているというのである。¹⁹ このような憲法観に立つヴェルメルンクからすれば、一元型議院内閣制観とは、むしろ国民主権に反する、したがってWRVの本義に反するものであつて、否定されるべきものである。²⁰ なぜならば、第三共和制フランス型の「議会絶対主義」 (Parlamentarischer Absolutismus) の下では、議会解散という民主主義的な制度の行使は事実上不可能であり、被選期の間は議会が主権者となり、国民主権は台無しになつていくからである。²¹ 加えて興味深いのは、ヴェルメルンクは、五三条が五四条に拘束されるという解釈を「法学的なもの」としては否定する一方で、大統領の閣僚任免権は無拘束だといつても、そもそも、議会に依拠した内閣が大統領側に組して議会と対立関係に立つなどということとは「希有な場合」にすぎないという前提認識を持つていふことである。²² 以上の点を整理すれば、ヴェルメルンクの所説は、均衡・抑制の二元的議院内閣制に立脚しながら、①国家諸機関の静態的な対抗的分立ではなく、国民主権に基づけられた国家諸機関の協働という、現代ドイツ公法学に通じる視点を有している点、②議会解散、大臣副署、大統領解職などの諸制度を民主的視点から構成している点、③権限問題を考える際に、議会および議院に依拠した内閣と、大統領との対抗という関係が前提にされている点などに特徴を有していると言える。とくに、③の点は本稿の問題関心にとって重要である。ヴェルメルンクの二元的議院内閣制論に立てば、ヴァイマル後期に

登場する大統領内閣論のような議論は、そもそも現実的に「希有な場合」を指定した話であり、かつ論理的にも想定し難いものだからである。

三 「内閣Ⅱ議会の委員会」論の到達点

次に一元的議院内閣制論を検討していく。ヴァイマル期の一元的議院内閣制論は、「内閣は議会の委員会にすぎないから議会の意思に従属すべし」というテーゼで括られ、「内閣Ⅱ議会の委員会」論という別称が付与されている。しかるに、「内閣Ⅱ議会の委員会」というフレーズそれ自体は、組織法的観点からの位置づけの言明なのか、それとも運用実態の比喩的な言明なのかによって、「真性議会主義」にも、議会統治制にも、レーテ制にも適用が可能なフレーズである。例えば、ナヴィアスキーらの所説を採り上げて、小林昭三は「バジヨット以来説かれてきた、内閣を『議会のいわば行政委員会』とみる考え方」であると説明する。だが、モンテスキュー流の三権分立観を批判し、行政部と立法部との人的・機能的融合にイギリス統治構造の機能的部分の「秘密」を発見したW・バジヨットは、確かに、内閣は議会の委員会であるというフレーズを繰返しているが、バジヨットの描く図式においては、内閣と議会の間には庶民院解散と信任撤回という均衡の関係がなお存在している²⁵³。したがって、解散権を行使できないフランス第三共和制下の議院内閣制の運用状況は、バジヨットにとっては、自らが賞賛するイギリスの制度とは「本質的にあまりにも異質な」事象であった点を想起する必要がある。他方、ヴェルメリンクのように、「内閣Ⅱ議会の委員会」論者をフランス型「議会絶対主義」論者と位置づけて、これを批判する論者もいる²⁵⁴。こうした混乱を避けるためにも、「内閣Ⅱ議会の委員会」理論における、議会・内閣・大統領という三機関の関係に関する把握の仕方について、および当該理論にとっての対議会信任原則の意義について、いま一度整理し直す必要がある。ところで、大統領内閣論を展開して「WRV五四条論争」の契機となったH・ヘルファールト(Herrhardt)の

論文『組閣論』は、その準備的考察としてヴァイマル前期議院内閣制論の学説整理を行っているが、実は、こうした整理が、「内閣」議会の委員会」論のイメージ形成に少なからず寄与しているようである。ヘルファールトは、「内閣」議会の委員会」論の有力な論者として、L・ヴィットマイヤー（Wilmayer）、H・ナヴィアスキー（Nawiasky）、F・ギーゼ（Giese）、E・H・ホフマン（Hoffmann）らの名を挙げている。ホフマンを別にすれば、彼らは革命前より活躍していた当時四〇―五〇歳代の公法学者であり、南ドイツ学派のナヴィアスキーとギーゼは、G・アンシユツ（Anschütz）らとは一線を画しつつも、やはり同時代を代表する法実証主義公法学者であった。また、オーストリアのヴィットマイヤーは、「伝統に囚われない独自の文体と稀にみる新鮮な見地を述べた」点で、ヴァイマル期前期最高の名著とも評される、『ヴァイマル国憲法』（一九二二年）の著者として知られている。以下、順にそれぞれの主張を再検討する。

1 H・ナヴィアスキーの議院内閣制論

まず、カール・シュミットが『憲法理論』の中で「彼らしい（typisch）問題意識のなさの、典型的な（typisch）例」として紹介したのをはじめ、「内閣」議会の委員会」論の理論的単純さを強調するのに好都合な言説として、論者たちに好んで引用されるようになる。ナヴィアスキーの「三層ピラミッドの比喩」を見てみよう。これは、最下層に国民なかならず有権者団、中層に国民代表議会、最上段に「小規模の合議体、議会の信任を得た委員会（Ausschuss ihres Vertrauens）」である内閣が位置するという比喩である。「この構図の中では、内閣は単なる国民の意思の執行官、言換えれば国民代表議会の執行官にすぎず、独立の決定権を有しない」とされるのである。だが、批判者たちは説明しない事柄であるが、ナヴィアスキーによるこの発言は、ライヒ郵政省ミュンヘン支局の催した連続講座という、レトリックも求められる場でのことであり、しかもこの比喩のすぐ後の箇所で、「内閣の任務を

このような図式化で輪郭づけることが、現実の状況に対応しているか」を自問し、その問いに対してナヴィアスキーが「否」と答えている点も見ておく必要があるのではないか。なぜ彼が「否」と回答したかといえ、外交領域において「国民代表議会は極めて広範囲で排除されたまま、ただ結果だけを知ることが多いのに対して、極めて重要な判断を内閣が単独で下すこともしばしばある」し、また内政領域においても、国民代表議会は監督し、一定の方針を示すにとどまる創造的行政 (schöpferische Verwaltung) の領域が存在すると見ているからである。にもかかわらず、「三層ピラミッドの比喩」で名を残すことになったナヴィアスキーは、確かに、一九二〇年の段階では、「ライヒ内閣がライヒ議会多数派の受託人たちの委員会 (Vertrauensmännerauschuss) である」以上、宰相の副署を必要とする大統領のライヒ議会解散権行使は、議会自身が解散を承認しない限り事実上は不可能だと主張しながら、第二次大戦後になると、法的には伝統的な三権分立観に立脚しつつ、社会学的・政治的にみれば、「内閣の特段に目立った地位は維持されているのであり、それゆえ、こうした観点から、指導的国家機関としての内閣の地位を、個別の検討対象に置きたくなる要因が働く」と述べている。ここでは、彼の理論的変遷の有無を検証はせずとも、言葉だけが一人歩きしている「三層ピラミッドの比喩」の具体的な発言の文脈を押さえておけば十分であろう。

2 F・ギーゼの議院内閣制論

次にギーゼの見解を検討しよう。ギーゼを「内閣Ⅱ議会の委員会」論の代表論者として位置づけることに貢献したのは、彼の筆によるWRVのコンメンタールの記述であろう。この書において、ギーゼは、「ライヒ議会の選挙もライヒ大統領の選挙も国民の手によるものであることが、この二つのライヒ機関の同権的地位を表わしている。しかしながら、より高次の機関といえはライヒ議会になる。ライヒ議会は直接的に主権者たるライヒ国民を代表す

る。ライヒ議会はライヒの最上級機能、すなわち立法権を行使する」とした上で、「表面上を見れば、ライヒ内閣の閣僚——ライヒ宰相とライヒ大臣——はライヒ大統領により、その地位に任ぜられている。しかし、内実を見れば、閣僚たちはライヒ議会の信任に基づく委員会（Vertrauensauschuss）を構成しているものであり、もとより、その出自が無条件にライヒ議会多数派の一員である必要はないといえ、議会多数派の見解と同質なものでなくてはならない」と述べる¹²。さらに「ライヒ議会の信任は、その地位への就任および地位の存続の前提条件である。大臣のいかなる公職上の機能もかかる基盤を欠くことは許されない。議会主義の原則は、内閣を国民代表議会の事務処理の（geschäftsführend）委員会とみなすのであり、それは、「閣僚がラント議会議員で構成されている」という意味で」必然的に内閣が議会主義原則の胎盤（Schab）から生まれ出た国民代表議会の委員会ではない場合にすら、当てはまることなのである」とも述べる¹³。しかし、このような記述も、コンメンタールの版を重ねてゆくにつれて、微妙にニュアンスが異なってくる。そうしたギーゼの——意図的であるとすれば周到な——「内閣Ⅱ議会の委員会」論からの漸進的撤退は、すでに同時代の論敵H・ヘルファールトが執拗に跡づけている。本稿が後に検討する論議の中でも、ギーゼの解釈論は、しばしばアンシュッツやF・シュテイナー・ゾムロ（Stein-Somlo）らの通説的見解とは対立するのであるが、それは論争当事者たちが、「少数説では……」と、ギーゼの二〇年代初頭のコンメンタールを紹介した上で、ギーゼ説を批判するという論述構成になっているからである。ただ、そのような位置づけられ方は、少なくともヴァイマル後期のギーゼにとっては、意に反するものだったのではなからうか。一九二七年の第四次W・マルクス（Meißner）内閣成立に強い影響を及ぼしたとされる「ヒンデンブルク書簡」を契機にして大統領の組閣への関与が、政治上および公法学上の論議になったが、この際のギーゼの論説は、閣僚任命についての大統領の裁量権を認めるF・ベツチャー・ヘフター（Poetzsch-Hefter）、アンシュッツを通説であるとした上で、

しかも、後で紹介するA・フィンガー（Enger）の大統領優位の主張すら「極めて正当である」と評価しているからである。⁴⁵⁾

3 L・ヴィットマイヤーの議院内閣制論

ヴィットマイヤーの場合はどうか。彼が『ヴァイマル国憲法』において、レズロープおよびそれに依拠する一元的議院内閣制観を強力に批判したことはすでに述べた。ただ、その場合のヴィットマイヤーの根拠づけは、論理的なものというよりは、むしろ、公選大統領を皇帝のイメージで考えがちな特殊ドイツの土壤において、大統領に強力な権限を与えることへの感覚的な危機感に訴えかけている側面が強い。⁴⁶⁾ その危惧自体は肯首できるとしても、実定憲法の解釈として大統領権限の純然たる形式性について、かかる危惧を共有しない者にとつても説得力ある論理構成になっているかは論議の余地がある。とはいえ、ヴィットマイヤーは、緊迫するオーストリアの議会政治を背景にして書かれた一九二七年の論稿でも、内閣が「議会の信任に依拠するようになっているとき、したがって議会による信任拒否または不信任決議可決により、直ちに辞職しうるようになってい」場合に狭義の議院内閣制は成立するという見解を述べており、この限りでは「内閣＝議会の委員会」論者として一貫している。その後、この論者は機能的権力分立観に傾倒していくのであるが、その場合でも、議会に基礎を置く内閣がいかにして大統領をコントロールしていくかに彼の関心はあったようで、「統治 (Regierung)」という「最上級国家指導」機能は大統領・内閣・議会がそれぞれに分有するが、大統領の権限は副署権限を通じて内閣に事実上集中することになると説いている。⁴⁹⁾

4 E・H・ホフマンの議院内閣制論

ヘルファールトが、議会中心主義の徹底という意味で「ギーゼを凌ぐ見解」として紹介しているE・H・ホフマ

ンの見解になると、大統領によるライヒ議会解散を認めず、対議会信任条項の文言に忠実に依拠して少数派内閣の成立も不可能と解するなど、二元的議院内閣制観が明確に打ち出されてくる。⁵¹さらに、ホフマンは、ライヒ議会は、大統領の「弱さ」を示す根拠として、大統領解職手続（WRV四三条）⁵²という憲法上の権利のみならず、大統領の任命する閣僚をすべて不信任にするという手段によって、事実上、大統領に辞職を強要することすら可能である点を挙げている。⁵³こうした手段は、たとえ行使される可能性が低いとしても、それだけで十分な威嚇効果を発揮するといふのである。したがって、WRV二五条および五三条に基づく大統領の権利は、四三条、五〇条および五四条のために事実上行使できない、「文言上だけの権利」（nur auf dem Papier stehendes Recht）、「見せかけの権利」（Scheinrecht）であると述べている。⁵⁴ホフマンの説く「弱い大統領」という言明が、当為命題なのか、認識命題なのか判然としないため、「規範と事実の混同である」といった批判は可能である。しかしながら、ホフマンは「文言だけの憲法」のみの考察は「生産性のない、現実性の乏しい」理論でしかなく、「憲法が適用され、適用される場合の根拠となる不文の準則」の検討こそが重要であるとして、政治的・動態的考察に立つと自ら宣言している。⁵⁵で、法実証主義とはそもそも拠って立つ方法論が異なる。だからこそ、「仮に五・四・条の明文規定がなくとも、『ライヒ議会の影響力』は、信任要件が議会主義に内在する理念として常に妥当するものである以上、法的に基礎づけられている」という言明すらも彼の思考枠組みの中では説明可能なのである。

5 「内閣」議会の委員会」論の実相

さて、ここまでの検討から、「内閣」議会の委員会」いう表現は、当時の政治の場面で政府批判の文脈で使用された言説であり、公法学の文献では、どちらかと言えば比喩的・修辭的に使用されていたこと、また、「内閣」議会の委員会」論といっても、特に明確な理論潮流を形成していたわけではないことが明らかになってくる。⁵⁶確かに、

この立場とされる論者たちは対議会信任原則を強調し、大統領の権限を制約する方向を目指してはいる。しかしながら、公選大統領や国民投票などの直接民主主義的要素が組み込まれたWRVの下で、議会がなぜ、また、どの程度に内閣や大統領に優位しうるのかについて、十分な説明を提供していない。しかも、ギーゼやナヴィアスキーの言説は、ヴァイマル後期には「通説的見解」に接近して行くのである。さらに一例を加えれば、一九三〇年にギーゼが公刊した公法学の概説書の、「立憲議会制内閣形態 (Konstitutionell-parlamentarische Regierungsform)」という表題の節は、「ライヒ内閣は (絶対的ではなく) 立憲的で、(権力分立的ではなく権力融合的な) 議会主義的な内閣である。」という一文から始まっている。同書においては、ライヒ議会は副署により「ライヒ大統領の統治行為を間接的にコントロールし、議会に責任を負う合議制のライヒ内閣の存立と効果を直接的にコントロールする」とあるように、議会制の特徴を論ずるのに「信任」という言葉は使われず、むしろ「責任」と「コントロール」という用語を中心に構成されている。また、不信任決議についても明示的決議である点が強調され、重要な内閣提出法案の否決や予算項目の削除などは法的効果のある不信任ではないと述べられている。ここでのギーゼこそ、バジョット流「内閣＝議会の委員会」論に近いと言えそうであるが、ここまでくると二元型議院内閣制観との径庭は未分明である。思うに、「内閣＝議会の委員会」論とは、ヘルファールトやシュミットが、当時、論敵の論理の理論的単純さを強調するために、政治の場でも用いられていた、「内閣は議会の委員会である」という言説の言葉じりをとらえて、「論者」と規定し、一つの理論潮流に括ってしまうことで形成された「理論」であったと言えそうである。

四 大統領内閣論の源流?——A・フィンガーの議院内閣制論

今度は、「内閣＝議会の委員会」論とは逆の方向、すなわち大統領優位を志向する議院内閣制論を検討する。とり上げるのは、B・ホッペ (Hoppe) によるヴァイマル議院内閣制論研究の中で、大統領内閣論の先駆的存在と

して特にその名が挙がっているA・フィンガーの所説である。フィンガーは、五三条の閣僚任命権の行使は、実質的には、特定の政治目的に沿った決定であることを認める。その上で、国民全体の信任を負ったライヒ大統領が、ライヒ宰相の任命を通じてライヒ内閣に対して決定的な影響力を行使するという筋道が憲法の本義に適しているという。組閣は、大統領による上からの形成の方が、諸政党の合意形成による下からの形成よりも時間を要さず、しかも、政党の情実人事が横行するフランス下院のような「これ以上にならないほど不快で墮落したもの」になることを回避できる。それゆえ、「議会はライヒ大統領が形成する内閣の綱領的基本原則に態度を表明することだけで我慢しなければならない」というのである。フィンガーの閣僚任免に関する記述は、もっぱら五三条の観点のみからの説明であって、他の論者と異なり、対議会信任条項には言及すらされていない。しかも、超人的な大統領像と醜悪な政党像との対比が誇張されている。⁶²とはいえ、組閣に関する大統領のイニシアティブをフィンガーが説いていることをもって、ホッペのように、フィンガーを他の論者と別格に扱うことは必ずしも妥当ではない。なぜなら、フィンガーは対議会信任条項と大臣副署の意義について次のように説明しているからである。「ライヒ大統領が統治 (Regierung) を行う際に、常に国民と一致すべしという要請の充足は、WRV五四条によって一般的に確保されている。ライヒ大統領は、統治権力をライヒ宰相または所轄の大臣による関与の下でしか行使できない。だが、ライヒ宰相または所轄の大臣は、自己の副署権行使についてライヒ議会の信任が必要なのである。「中略」かかる制約の点では、ライヒ大統領の地位は、議会主義的に統治された国家における君主のそれに似ている。「大統領の」統治行為実行の際に関与する大臣は、それがライヒ議会の信任喪失を招きかねないと案じざるをえない場合には、統治行為への同意を拒むことで、「大統領と議会という」上記の二つの行動主体の政策の一致が確保されるのである⁶³、と。フィンガーは、大統領の議会解散権を不信任決議の対抗手段と位置づけるなど、確かに、大統領と議会

の均衡・抑制を重視しているのであるが、上の引用からも判るように、不信任決議および大臣副署の意義の点で支配的見解の見方と実は合致しているのである。

五 支配的見解の形成

ギーゼら「内閣Ⅱ議会の委員会」論が、ベツチャーヘフターやアンシュッツらの見解に接近する過程はすでに見てきた。他方、大統領優位観に立つフィンガーの見解も、通説との相違はさほど存在しないことも確認できた。前期ヴァイマル議院内閣制論の着地点としての「通説」的見解は、以後の論述の中でも、アンシュッツらの名において登場してくるであろうから、ここでは検討を省く。ただし、例えば、ベツチャーヘフターが、「ライヒ宰相の推挙権および大統領の任命権は、単なる形式上の権限と言うわけではない。ライヒ議会多数派が、はなはだしき場合には数の上で最有力な諸党派が、ライヒ宰相およびライヒ大臣を、自己のメンバーの中から提供するというのであれば、憲法の精神に反する。大統領の任命権の中に議会の力に対する釣合い錘が存すると言わねばならない。当該権利を不信任決議の可能性の配慮から単なる仮象のもの (Schein) に押し下げてはならないのである」と述べる場合、確かにギーゼらと一線を画す主張ではあるが、これは、法と事実を峻別した上で、あくまで規範の上での等位を語っているのだという点は、注意する必要がある。

さて、以上、ヴァイマル前期の議院内閣制論の学説状況を、本稿なりの視角から検討してきた。次の作業として、前期議院内閣制論の共通項を析出していくことが必要になるが、そのためには、特定の具体的事例において、当該論者たちが解釈論の提供を通じて、どのように対応したかを検討しておく必要がある。そこで、次に節を改めて、WRVの対議会信任条項に関する諸論点に対する解釈論を見ていくことにする。

注 (第一章第一節)

- (1) Vgl. Heinrich Herrfahrd, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin 1927, S. 9-26; Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 248 f. スメントは、「組閣に関する三つの見解があるとして、第一に「ライヒ憲法の文言」、および自由なイニシアティブと公的批判が持つ生産力への信頼」に依拠して、ライヒ宰相の自由なイニシアティブを強調する見解、第二に「内閣は『ライヒ議会多数派の執行委員会』にすぎないという名目上の法原則」か、あるいは連立合意という「政治的現実性」に依拠する見解、第三にライヒ大統領の「実質的組閣権」を措定した上で、それは客観的・実質的基準(国家の福祉)に拘束されるとする見解に区分する。その上で、第三の見解の代表としてH・ヘルファールトを挙げている。第一の見解は、おそらく、F・ベツチューヘフター、G・アンシュッツらが念頭に置かれていると思われる。スメントが挙げる第二の見解をさらに区分するならば、その中の前者が「内閣＝議会の委員会」論であり、後者にはF・ケルムの名が挙がる。
- (2) Friedrich Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München u. Berlin 1950, S. 129 ff.; Hans Schneider, Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, in: VVDStRL Heft 8, Berlin 1950, S. 22 f.
- (3) 小林・前掲書序章注①61-111頁以下、清水・前掲序章注①61-152-155頁、参照。最近の論稿としては、vgl. Bernd Hoppe, Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidialstaat, Berlin 1988, S. 206 ff.
- (4) 我が国における古典的な紹介として宮沢俊義「議院内閣制のイギリス型とフランス型」『憲法と政治制度』(岩波書店、一九六八年)所収五七頁以下。
- (5) レズロープは、諸外国の議院内閣制の運用状況を観察した上で、議会主義を「真性」(＝ほんもの *véritable*) なものとして「不真性」(＝まがいのもの *faux*) なものに区分し、イギリスの議会制度を前者の、フランス第三共和制のそれを後者の、それぞれ典型

とした。このような所説を展開した一九一七年の論文、Robert Redlob, Die parlamentarische Regierung in ihre wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918. は、ドイツのH・プロイス、F・ナウマンらに大きな影響を与え、「国民会議」においても均衡型の統治構造を構想する論者たちの理論的支柱となり、W R Vを公選大統領と議会の均衡・抑制の体系として制度化することに貢献したのだと言われている。この点については、小林・前掲書序章注⑥五三頁以下、一一一頁以下、石川健治「議会議の背後仮説」法学教室二二五号（一九九九年）六七頁以下、等参照。

(6) 本稿の記述からも分かるように、ヴァイマル前期の議論は、一部の論者を除くと、W R Vの構造は「強い大統領」の体系か、それとも「強い議会」の体系かという点に関心があり、この場合、大統領の「強さ」は議会など他の国家機関からの影響力を受けずに自己の権限を行使しうる程度により、他方、議会の「強さ」は大統領や内閣に自己の影響力を行使しうる程度により計量される。ただし、「強い議会」が「安定した内閣」を形成し大統領と対峙するという場合も、あるいは、「強い議会」のために「不安定な内閣」しか形成されず執行府のインシアティブを大統領が握るという場合も、あるいはまた、強い大統領と結びついた「安定した内閣」が議会と対峙する状態も考えられる。要するに、ある機関が「強い」と説く場合の含意が必ずしも明確ではないのである。この点で示唆に富むのは、フランス第三共和前期の議会と政府の関係を「政治的・社会的支配におけるヘゲモニー装置としての議会・議員」という視角から検討し、「政府の不安定」が必然的に「社会的・経済的支配の政治形態での総括」という意味での統治の不安定を導くものではないと結論づける小沢隆一の議論である。小沢によれば、第一次大戦以前のフランス第三共和制において、内閣が不安定であったにもかかわらず、安定した政治支配が貫徹された要因には、議会≠議員のヘゲモニーが相対的に自律性を有し、強い政治的機能を発揮しえた諸条件が存在したからだという。小沢隆一「予算議決権の研究」(弘文堂、一九九五年)六頁以下、参照。かかる視角を本稿の課題に引きつけるならば、対議会信任原則の貫徹とは、まさしく、議会のヘゲモニー機能が十分に発揮されていることの法的表現に他ならない。ヴァイマル期の議会は、このような意味でのヘゲモニーを獲得できるような社会的諸条件を有しておらず、対議会信任原則を憲法典に規定するかたち

- で「合理化」したとしても、その規範力は脆弱なものにとどまらざるをえなかったのである。
- (7) Ulrich Scheuner, *Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystem I, II, AöR*, 1927, S. 209 ff., 337 ff.
- (8) 本稿では、「憲法学・行政法学を総称する「国法学 (Staatsrechtslehre)」というヴァイマル期の慣用語を用いず、引用句を除いては、「公法学」で統一した。
- (9) 申立人の主張ゆえに括弧つきではあるが、「真性」、「不真性」という用語が登場したライヒ国事裁判所の判決文として、RGZ 128 (1930), 47 [54].
- (10) U. Scheuner, a. a. O., S. 345-347.
- (11) Ebenda, S. 348 f.
- (12) Ebenda, S. 347 f.
- (13) Ebenda, S. 345.
- (14) Ebenda, S. 354, 379. かくしてショイナーの論文の後半部分はドイツの政党状況の分析に充てられている。なお、組閣のイニシアティブは、大統領でも「全体としての議会」でもなく、実際には政党および諸会派の交渉の手にあるのだというリアルな見方をする論稿として、vgl. F. Glum, a. a. O., S. 182. グルムの問題提起に対する法実証主義的な批判として、vgl. Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 14. Aufl., Berlin 1933, S. 313 f.
- (15) F. J. Wuermeling, *Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung*, AöR 1926, S. 341 ff.
- (16) Ebenda, S. 345-354, 360-363.
- (17) Ebenda, S. 363-372, 377 f. ヴァイマル前期の議論状況の中では卓越している。このようなヴェルメルリンクの複合的見地は、フランスでは第一次大戦前に、L・デュギー (Duguit) により説かれていた。すなわち、デュギーは、二元型議院内閣制観に立ちつつも、議院と政府との「協働」(collaboration) を、「平等」「相互作用」と並ぶ議院内閣制の三条件と見ていたわけであ

るが、小沢隆一¹⁸⁾の分析するところによれば、このようなデュギーの理論は、伝統的公法学の権力分立観を解体・再構成することで、帝国主義段階の国家権力のあり方に対応するための理論枠組みを提供するところにあった。小沢・前掲書二二二—二二七頁、参照。レズロープの「真性議院内閣制論」の場合、このデュギーの理論的影響を受けながらも(U. Scheuner, a. a. O., S. 342—345)、かかる「協働」の意義は、ヴェルメリンクのような例外を除けば、十分に咀嚼されていないようである。

(18) F. J. Werneling, a. a. O., S. 369 f.

(19) Ebenda, S. 368, 377—379.

(20) Ebenda, S. 348 f.

(21) Ebenda, S. 362 Anm. 58, S. 369.

(22) Ebenda, S. 371 f., 378. さらに不信任決議成立の場合には大統領の内閣罷免は義務であるとも述べている。Ebenda, S. 379. ヴェルメリンクの立場からは、大統領内閣は法的に認められないのである。

(23) 高橋和之は、議会側としては解散されても困らない場合にしか政府を不信任しないわけであるから、不信任決議は議会による政府の罷免と大差なく、解散権があっても信任問題提出権の存在しない議院内閣制は、内閣の側からすれば議会統治制(公議制)と異ならないと述べる。高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣、一九九四年)六一—六二頁注⑫、六三頁注⑬、参照。

(24) 小林・前掲書序章注①六一頁。イギリス憲法構造に詳しいハチェック(Hatschek)も、その存在がプロイセン議会に依存することをもって、プロイセン内閣の地位を、「ラント議会の委員会」と呼んでいる(Jurius Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, I. Band, I. Aufl., Berlin 1922, S. 52)。このハチェックの表現については、政治の場面などで用いられている比喩であつて、法律用語の用法ではないと見る論者もある。Vgl. Lucas, Zum Verfassungskstreit in Preußen, Juristische Rundschau, 1925, Sp. 518.

(25) W・バジヨット(小松春雄訳)「イギリス憲政論」世界の名著第七二卷『バジヨット、ラスキ、マッキンバー』(中央公論社、

- 一九七〇年）。六七頁以下、二四九頁以下、参照。
- (26) バジヨット・前掲訳書三三二頁以下、参照。
- (27) Vgl. F. J. Wuermeling, a. a. O., S. 355.
- (28) H. Herrfahrt, a. a. O., S. 9-18.
- (29) Ebenda, S. 9-12. 小林・前掲書序章注⑩一六二—一六五頁、参照。
- (30) バイエレン分権主義者のナヴィアスキーは、統一国家的志向の強いアンシュッツとは、連邦に関する憲法問題で見解を対立させた。See, *Peter Caldwell*, "Legal positivism and Weimar democracy", *The American Journal of Jurisprudence*, vol. 39., 1994, p. 292 f.
- (31) Vgl. Manfred Friedrich, *Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft*, Berlin 1997, S. 374 f.
- (32) Ebenda, S. 323.
- (33) Leo Wilmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922.
- (34) C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1924, S. 266 f. 尾吹善人訳「憲法理論」(創文社、一九七二年)三三二頁。雀部幸隆もシュミットを引きついで「三層ピラミッドの比喩」を国家の統治可能性を破壊する思考であると批判する。雀部・前掲書序章注⑨一七九頁。
- (35) Vgl. z. B. F. Glunz, a. a. O., S. 178.
- (36) Hans Nawiasky, *Die Stellung der Regierung im modernen Staat*, Tübingen, 1925, S. 7.
- (37) Ebenda, S. 8.
- (38) Ebenda, S. 8-10.
- (39) Hans Nawiasky, *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, München u. Leipzig, 1920, S. 69 f.

- (40) Hans Nawitsky, *Allgemeine Staatslehre*. 2. Band, Einstele 1955, S. 14.
- (41) Friedrich Giese, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Taschenausgabe 2. Aufl., Berlin 1920, S. 160 f. 191.
- (42) Ebenda, S. 161.
- (43) Ebenda, S. 191. ただし括弧内は引用者。 Auch ders., *Grundriss des Reichsstaatsrechts*, 3. Aufl., Bonn 1923, S. 97 f.
- (44) Vgl. H. Herrfahndt, a. a. O., S. 9-12, Anm. 1-6. 「最終的には、ギーゼは明示的にベッチュやアンシュッツに代表される反対説の見地を習得するほどになった」として、本文中で引用した文章が版を重ねることに微妙に変更されていくことをいささか文献学的銜学さをもつて例証している。一例を紹介すれば、閣僚への「非ライヒ議会議員の任命も、議会多数派諸政党の綱領を明示的に基盤としている者であれば、法的に許される」という第二版（一九二〇年）の記述（F. Giese, a. a. O. [Anm. 41], S. 191）は、第三版（二十一年以降「明示的に」という文言が削除され、さらに第五版（二十三年）以降、この文自体が消えている。また、閣僚任免について「形式上はライヒ大統領が決定するが〔中略〕…実質的に判断するのはライヒ議会多数派である」という第二版の記述（ebenda, 2. Aufl., S. 129）は、第五版では「ライヒ大統領の任免権およびライヒ宰相の推挙権は、主として形式的性格のものであり、五四条による実質的な拘束がある、すなわち、ライヒ議会（必然的に議員たちを意味するものではない）の信任を受けた人物たちという制約があるのである。しかしなお、ライヒ議会は形式上の推挙権をなんら有していない」と改められ（ebenda, 5. Aufl., 1923, S. 155）、さらに第六版（二十五年）では、前半の「主として形式的性格のもの」という部分が削除されるとともに、後半の部分は「イニシアティブはもとより、形式上の推挙権すらなんら有していない」と変更した上で、続けて「そうではなく、政府形成の際の指導的役割は、五三条にてらして、第一次的にはライヒ大統領が果たし、その次にライヒ宰相が果たすべきである」という一文が加えられている（ebenda, 6. Aufl., 1925, S. 178）。
- (45) Friedrich Giese, *Reichspräsident und Reichsverfassung*, DJZ 1927, S. 276.
- (46) Leo Wittmayer, a. a. O., S. 370.

- 47) 二〇年代のオーストリアの議院内閣制の展開については、細井保『オーストリア政治危機の構造』（法政大学出版局、二〇〇一年）、参照。
- 48) Leo Wittayer: *Demokratie und Parlamentarismus*, Breslau 1928, S. 88. だが、「狭義の議院内閣制」を「為であるかのように説く叙述の仕方は、彼が批判するレズロップの「真性議会主義」論と同じ手法に思える。
- 49) Leo Wittayer: *Regierung und Verwaltung*, in: Gerhard Anschutz/Richard Thomadring, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 330-334.
- 50) H. Herrfahrdt, a. a. O., S. 10 f.; Anm. 2-6.
- 51) E. H. Hoffmann, *Die Stellung des Staatschepes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern*, AöR, 1924, S. 257 ff., insb. S. 261-271.
- 52) WRV 四三条二項は、「ライヒ大統領は、任期満了前においても、ライヒ議会の発案があれば、国民投票によって解職される。ライヒ議会の議決には三分の二の多数を必要とする。この議決が行われたときは、ライヒ大統領は、それ以後の職務を遂行することができない。国民投票によって解職が否決されたときは、新たな大統領の選出があったものとみなし、その結果、ライヒ議会の解散が行われる。」と規定している。
- 53) E. H. Hoffmann, a. a. O., S. 268. ホフマンは、ヴィットマイヤーが実定法上の解職権しか考慮に入れていない点を不十分だと批判し、さらに、大統領解職権と議会解散権に均衡を見出す J・ハチェックの立場 (J. Hirschek, a. a. O., S. 47) も批判している。
- 54) E. H. Hoffmann, ebenda, S. 261 f.
- 55) Eberda, S. 254 f. ここでホフマンは、H・トリーペルや O・シユベングラー (Spengler) といった反実証主義的であった保守的な論者たちを引用文献に掲げている。この点にホフマンの主張の独自性が存在すると言える。
- 56) E. H. Hoffmann, a. a. O., S. 263; Anm. 16. ただし、傍点は引用者による。

- (57) ルーカスは、私法上の *Ausschub* 概念（「ある団体の機関のうち、機関の管轄範囲にある特定の任務を処理するために当該団体の構成員の中から設置され、かつ当該団体が課題を指示し及び指令を与えるような機関」）にてらして、「内閣＝議会の委員会」論が法的な主張たりえないと断じている。Lucas, aa.O., Sp. 520.
- (58) 実証主義的アプローチを採用しないことで、この陥穽を免れているとも言えるホフマンであるが、寡作にして知名度の点ではギーゼ、ナヴィアスキーに及ばないこの論者の所説は学界の異端にとどまった。
- (59) Friedrich Giese: *Deutsches Staatsrecht*, Berlin 1930, S. 89-91.
- (60) 政治の文脈（議会審議、政治家の遊説、政党の声明、新聞論説、等）では、「内閣は議会の委員会にすぎない」という言い方は、左右の議院内反対党によって、与党批判の文脈で頻繁に使用されたようである。Vgl. Horst Möller: *Parlamentarismus in Preußen 1919-1932*, Düsseldorf 1985 S. 370. 少なくとも、ヴァイマル前期においては、議会中心主義者が当然に政治的左派とは言えない。
- (61) August Finger: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, Stuttgart 1923, S. 312.
- (62) Ebenda, S. 311.
- (63) Ebenda, S. 315 f. 括弧内引用者。
- (64) Ebenda, S. 316.
- (65) Fritz Poetzch (= Poetzch-Hefter), *Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 2. Aufl., Berlin 1921, S. 105 f.
- (66) 全ての社会階級の同質性を理想とするアンシュッツやトーマにとって、議会中心主義と結びついた法実証主義の方法論自体が、一つの価値選択であった。インゲボルク・マウス（今井弘道・笹津安恕・住吉雅美訳）『カール・シュミットの法思想』（風行社、一九九三年）三八頁以下、参照。