

ヴァイマル期の対議会信任原則（二）

—— 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、一八九号）

第二節 前期議院内閣制論の問題構制——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」

第四節 第一章の小括

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 ヴァイマル後期の「常態の」議院内閣制論——ヴェルテンベルク憲法争議（以上、本号）

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

第一章 「常態の」議院内閣制論の位相(承前)

第二節 前期議院内閣制論の問題構制——WRVの解釈論

本節ではWRVの議院内閣制の法構造を概観し、その解釈上の論点整理を通じて、前期議院内閣制論における対議会信任原則の意味内容を明らかにする。⁽¹⁾ 対議会信任原則が論点となるのは、まず、内閣信任案否決及び内閣不信任案可決の場面である。また、組閣の際についても、とくに、公選大統領と議院内閣が並立するWRVで、大統領の国務大臣任免条項(五三条)と内閣の対議会信任条項(五四条)の關係が問題となる。この二つの問題を中核として、大統領のライヒ議會解散権(二五条)、大臣の副署権(五〇条)、宰相の「政治の基本方針」決定権(五六条)に関する憲法規範をいかに解釈するかに応じて、ライヒ議會、ライヒ内閣、ライヒ大統領という三機関の法的關係が決定される。⁽²⁾

一 WRV五四条の意味と「破壊的不信任投票」の法的効果

まず、この文脈での「信任」の意味が問題になる。E・カウフマン(Kaufmann)のように「信任」を心理学的概念として把握する独自の見解も見られるが、⁽³⁾ 「通説」はこれを法的概念として限定的に捉え、内閣を積極的に支

える意思と解していた。⁽⁴⁾そして、この法的概念としての信任関係は、相互に独立し命令服従関係のない機関の間でのみ成立しうるものとする。⁽⁵⁾

その上で、W R V 五四条二文の「議会の信任を失ったとき」という文言の意味が問題になる。ここで「通説」は、「信任を失った」という状態をもっぱら不信任決議の意味に限定し、また、不信任決議の政治的動機を合憲性・合法性を判断する基準から除外する。したがって、重要法案の否決や予算案の重大な修正等も法的には内閣への不信任を意味せず、⁽⁷⁾また、いわゆる「破壊的不信任投票」の法的効果も、それが手続的要件を満たしている限りは有効とされる。⁽⁸⁾また、内閣信任案否決についても、これが原因で総辞職したシュトレーゼマン内閣のような事例はあつたにせよ、その法的効果は否定される。⁽⁹⁾

二 内閣の「信任問題」(Vertrauensfrage)

W R V には、G G 六八条のような「信任問題」に関する明文規定はなく、W R V 五四条一文も内閣の「信任問題」提起を義務づける規定ではないと解された。⁽¹²⁾しかしながら、内閣信任案は、内閣(議員提出のかたちでも事情は同じ)がその提出時期のイニシアティブを握っている場合は内閣に有利に作用するため、ヴァイマル期においても内閣はこれを利用した。⁽¹³⁾確かに、内閣信任案が、与党内の反主流派議員や、倒閣は望まないが内閣への積極的な信任は表明したくない野党会派に対し、積極的な内閣信任の態度表明を迫ることの意義は大きい。⁽¹⁴⁾ただし、制度設計次第では、内閣の「信任問題」が常に内閣に有利に働くとは限らない。例えば、内閣成立後(いわゆる叙任投票)や議会の改選ごとに内閣の「信任問題」が法的に義務づけられている場合には、⁽¹⁵⁾内閣にとって不利に働く可能性もある。だからこそ、叙任投票や議会総選挙後の信任案提出を明文で定める憲法規定がない場合にも、こうした「信任問題」を憲法上の要請と解するべきかどうかという問題が、政治的思想も背景にして、ラント憲法解釈の争点にな

るのである（第三節及び第二章第一節参照）。また、内閣イニシアティブによる信任案であっても、倒閣も積極的
 信任も望まない会派が信任案成立を見越した上で棄権する（信任ではないが「容認する（billigen）」という投票行
 動を採った場合には、その政治的効果は減少する¹⁶⁾。もとより実際には、その場合でも信任決議におお政治的なメリ
 ットがあることもありうるだろうが、このような「容認（この文脈では、黙認「Duldung」、寛容「Toleranz」など
 もほぼ同義）」勢力の存在によって「信任問題」の効果が減殺される可能性は否定できない。とりわけ、ヴァイマ
 ル・ライヒ議会の不安定な勢力関係の下では、与党、「容認」政党、そして完全な反対政党それぞれにとつて、「内
 閣を容認すること」の意味が重要となってくる。「容認」も「信任」と見做してよいか否かにより、内閣が議会に
 信任されているか否かの判断を分ける場面がありうるからである。確かに、「通説」のようにWRV上の信任の意
 味を「不信任決議がなされていないこと」に限定する限り、そもそも「信任問題」の形式を法的に論ずる意味はな
 いてもいえるが、その場合でも、内閣の民主的正統性について政治的に問題にすることはできる。こうした事情か
 ら、「ライヒ議会はライヒ内閣の「所信」表明を容認する」といった文言による「容認決議（Billigungserklärung）」¹⁸⁾
 が内閣信任の表明に該当するの否かという論点¹⁹⁾が、ライヒ議会の議題に上ることがあった。

三 少数派内閣の存立可能性

少数派内閣と対議会信任原則の関係はどう理解されていたであろうか。少数派内閣という場合、議会の相対的多
 数の信任を得ている少数派内閣（狭義の少数派内閣）と、相対多数の信任すら得ていないにもかかわらず、大統領
 の宰相任命権に基づき成立する少数派内閣（大統領内閣）とが考えられる。制度的に少数派内閣の成立を妨げている
 バイエルン憲法とは異なり、大統領の宰相任命権に明文の制約を設けていないWRVの解釈として、少数派内閣形
 成の見込みしかない宰相を大統領は任命できるのかが論点になる。

WRV五四条一文における「信任」を「ラント議会多数の信任」と厳密に解すれば、狭義の少数派内閣も違憲の疑いがあるが、このような主張はほとんど見られない。その中で、E・カウフマンの違憲論が目を引く。これは、非与党派の容認に基づく少数派内閣は議会内多数派の積極的な「信任」を得たものではない以上、議会制民主主義に反し、したがって憲法の精神に反するという議論である。他方で、信任の概念を限定的に捉えながらも、WRV五三及び五四条の連関を重視し、大統領の宰相任命権が少数派内閣を成立させないことを前提とした権限であると解して、狭義の少数派内閣は憲法に違背的だと結論づけるO・ケルロイターのヴァイマル初期の論文がある。²²³

他方、大統領内閣型の少数派内閣の合憲性については、右のケルロイターの違憲論がある他、大統領権力の肥大化を警戒するE・H・ホフマンが、大臣副署制度がある限りは實際上このような内閣は成立しえないと述べている。²²⁴これに対し、大統領の自由な宰相任命権を認める「通説」からすれば、このような内閣も法的に許されるが、ただし、この場合も、ヴァイマル後期に出現するような大統領内閣型の運用までを想定しているわけではない。²²⁵

四 不信任決議と対抗解散

WRVは、ライヒ議会の内閣不信任決議と、ライヒ大統領によるライヒ議会解散に関する規定をそれぞれ置いていたが、内閣不信任案成立または信任案否決の場合の対抗解散に関する規律がなかった。大統領のライヒ議会解散令の公布には宰相の副署（解散副署）が必要であるが（五〇条）、五四条が不信任決議の効果として内閣総辞職を規定していたので、辞職した内閣はもはや解散副署を行えないと解すれば、²²⁶対抗解散は憲法上許されないことになる。この論点については、闘争内閣をめぐる憲法論のカテゴリーに属するから、後に詳論する。

五 大臣副署の意義

L・ヴィットマイヤー、F・J・ヴェルメリンク、A・フィンガーといった議院内閣制観に相違のある（とされ

る)各論者たちにおいても、大統領に対する議会のコントロール手段として大臣副署を位置づけている点では、認識が共有されている。²⁷⁾この副署制度についても、事務管理内閣論及び闘争内閣論の争点なので、詳細は後述に委ねる。

六 ライヒ宰相の「政治の基本方針 (Richtlinien der Politik)」決定権

ライヒ宰相の「政治の基本方針」決定権を定めたWRV五六条は、閣内における宰相の優越的地位を裏付ける法的根拠となる規定であるが、それにとどまらず、宰相がライヒ議会やライヒ大統領に対しても、その自立性を主張するときの根拠となる。²⁸⁾五六条の制度趣旨は、執政府(大統領プラス内閣)対議会という二極構造の議院内閣制観に引き寄せて、執政府と議会の均衡確保のための規定と解することができるが、これとは逆に、大統領対「内閣」議会の委員会」という二極構造の議院内閣制観に引き寄せて、同条を、「政治の基本方針」決定権を持つ宰相を首席とする「議会の委員会」たる内閣が、大統領に優位して執政権限のイニシアティブを握るための根拠と把握することも不可能ではない。³⁰⁾

七 ラントにおける議院内閣制採用の義務づけ

WRV一七条一項三文は、各ラントに議院内閣制の採用を義務づけている。「通説」は、この規定をラントがその憲法典において議院内閣制を謳うことを要請する「規範規定 (Normativbestimmung)」であるとし、³¹⁾この枠組みの中での具体的な制度化については、広い形成余地がラントに認められると解した。³²⁾

注 (第一章第二節)

(1) WRVの議院内閣制の法構造については、vgl.z.B. Willibald Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., München/Berlin 1964.

S.202 ff.; Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band 6, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1981, S.323 ff.; Christoph Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1997, S.131 ff. 我が国では、阿部照哉「ワイマール憲法下の統治構造」法学論叢七〇巻六号(一九六二年)四一頁以下の先行業績がある。本稿の場合、ヴァイマル前期議院内閣制論における「対抗軸」とWRV解釈上の諸論点との対応関係を確認しながら、前期議院内閣制論の共通項を描出するという課題から、整理を行っている。

(2) 論述に関係するWRVの条文を掲げておく。

〔二七条〕 ①各ラントは共和制の憲法(*freistaatliche Verfassung*)を有しなければならない。ラントの住民代表議会は、ドイツ国籍を有する全ての男女による普通、平等、直接、及び秘密の選挙において、比例代表の原則に基づき選出される。ラント内閣は、住民代表議会の信任を必要とする。(第二項略)

〔二五条〕 ①ライヒ大統領は、ライヒ議會を解散することができるが、但し、同一の理由による解散は一度に限る。②総選挙は、解散後六〇日以内実施される。

〔五〇条〕 ライヒ大統領の全ての命令及び処分は、軍事の領域に関するものであるときも含めて、その効力を有するために、ライヒ宰相又は主務のライヒ大臣の副署を必要とする。この副署に基づき、責任が生じる。

〔五三条〕 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、ライヒ宰相の推挙に基づき、ライヒ大統領がこれを任免する。

〔五四条〕 ライヒ宰相及びライヒ大臣は、その職務の遂行について、ライヒ議會の信任を必要とする。ライヒ議會の明示的な決議によりその信任を失ったときは、ライヒ宰相及びライヒ大臣は辞職しなければならない。

〔五六条〕 ライヒ宰相は、政治の基本方針を定め、これについてライヒ議會に対する責任を負う。ライヒ大臣は、この基本方針の枠内において、自己に委託された事務を独立して行い、かつ、ライヒ議會に対して自ら責任を負う。

(3) Erich Kaufmann, *Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich und die Rolle der Parteien*, 1921 in: *ders., Autorität und Freiheit*,

- Göttingen 1960,S.385.他方、H・ナヴィアスキーの「三層ピラミッドの比喩」(前節参照)を、議会と内閣の精神的な主従関係の側面を捉えたものと解する読み方として、vgl:Hugo Wilhelm,Die Regierungsbildung in Württemberg nach der Verfassung vom 25. September 1919,(Diss.Tübingen)1930,S.17-19.
- (4) ともにカウンパインの概念上の混淆を指摘する文脈で、vgl:H.Wilhelm,ebenda,S.76,Anm.289-291.前節で論じたように、本稿は従来の学説整理では対抗と見なされていた立場を「議会中心的な内閣安定化アプローチ」の範疇の中に包摂するため、本稿が括弧つきで「通説」と言うとき、いわゆる「支配的学説」よりも広い範囲が含まれている。
- (5) 例えは、議会議長に対する不信任決議の法的効果を否定する文脈で、Rath Will,Mißbrauchsvotum gegen den Präsidenten,in: Karl Dietrich Bracher/Erich Matthias/Rudolf Morsey(Hrsg.),Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien,3.Reihe, Band 2,Düsseldorf 1974,S.155-157.)の立場からすれば、「内閣＝議会の委員会」論が対議会信任を語ることは論理矛盾である。
- (6) Gerhard Anschütz,Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.August 1919,14.Aufl.,Berlin 1933,S.319-322; Fritz Poetzsch-Hefter, Handkommentar der Reichsverfassung vom 11.August 1919,3.Aufl.,Berlin 1928,S.262-265; Fritz Stier-Somlo,Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.August 1919,3.Aufl.,Bonn 1925,S.167; Richard Thoma,Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems,in: G.Anschütz/R.Thoma(Hrsg.),Handbuch des Deutschen Staatsrechts,Band 1,Tübingen 1930,S.511; Friedrich Giese, Deutsches Staatsrecht,Berlin/Wien 1930,S.91.)の有名な解釈の政治的付随効果について、vgl:Friedrich Karl Fromme,Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz,3.Aufl.,Berlin 1999,S.103 f.
- (7) F.Stier-Somlo,a.a.O.,S.167; Otto Koellreuter,Parlamentarische Regierung,in: Fritz Stier-Somlo/Alexander Elster(Hrsg.),Handwörterbuch der Rechtswissenschaft,Berlin/Leipzig 1927,S.388; F.Giese,a.a.O.,S.91.
- (8) GG下の「建設的不信任投票」制度の前史的文脈でヴァイマル期の「破壊的不信任投票」に言及する、渡辺重範『ドイツ近代選挙制度史』(成文堂、二〇〇〇年)第八章、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）三三八頁以下、及びそこで掲げられた文献も参照。
- (9) G.Anschutz,a.O.S.319 f.; Fritz Poetsch(Poetsch-Hefter), Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung(I),JbR 1925,S.168; F.J. Wurmeling, Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsident und der Reichsregierung, AöR 1926,S.371; O.Koellreuter,a.O., S.388,これに対して、信任案否決をもって、「ラント議会が内閣への信任を拒んだとき」対抗解散を認めたオルデンブルク憲法四〇条の要件を満たすと判断したオルデンブルク国事裁判所の判決がある。判決文は、vgl.Landtagsauflösung nach Ablehnung einer Vertretenseklärung, AöR 1925,S.224 ff.
- (10) 「信任問題」という我が国では必ずしも一般的でない用語を本稿が用いる場合、内閣イニシアティブによる内閣信任案提出や法定された叙任投票手続を総称する概念を意味する。
- (11) G.G六八条一項は、「自己に信任を表明すべきことを求める連邦宰相の動議が連邦議会議員の過半数の同意を得られないときは、連邦大統領は、連邦宰相の推挙に基づいて、二二日以内に連邦議会を解散することができる」旨を定める。同条をめぐるGG制定過程から一九六〇年代までの議論については、清水望『西ドイツの政治機構』（成文堂、一九六八年）三八四頁以下が詳しい。同書が書かれた時点で事実上名目化した制度と見られていた「信任問題」が、八三年の連邦議会解散を契機にして再評価されるようになった点は、吉田栄司「内閣の対国会責任について」関西法学論集三七巻二・三号（一九八七年）一〇一頁以下、近藤敦『政権交代と議院内閣制』（法律文化社、一九九七年）四五頁以下、参照。
- (12) F.Poetsch-Hefter,a.O.S.262 f.; R.Thoma a.O.,S.507,五四条一文を明示的な信任表明の要請と解する少数説として、Hermann Brethold, Die Abstimmung im Reichstag, AöR 1926,S.356.
- (13) Vgl.F.Poetsch,a.O.,S.168-170; Fritz Poetsch-Hefter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung(II),JbR 1929,S.106 f.
- (14) H・ナヴィアスキーも、WRV制憲期の段階で、内閣の「信任問題」が議会への強力な圧力となることを認識した上で、W

R.V.が内閣の総辞職権を明記していないのは「奇妙なことだ」と述べる。Hans Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München/Leipzig, 1920, S. 71, 81 f. 議会優位志向の強いナヴィアスキの議院内閣制観を把握する上で興味深い点である。

(15) 例えば、ヴェルテンベルク憲法二七条三項（後述第二章第一節参照）。

(16) 例えば、第二次ルター内閣の所信表明演説を受けての内閣信任案の採決では、出席議員四六〇名中、賛成一六〇票、反対一四九票であり、残り一五一名は棄権するという状態であった（StenBerBand 388, S. 5231）。

(17) F. Poetsch-Hefter, a. O. (Anm. 6), S. 263 f. 所信表明の容認と、宰相という人格への信任表明との行為の性質上の違いを理由に、容認決議は信任表明ではないと解するものとして、vgl. Lucas, Zum Verfassungsverstreit in Preußen, Juristische Rundschau 1925, Sp. 529.

(18) ライヒ議会における「容認決議」の運用について、vgl. F. Poetsch, a. O., S. 168-172; F. Poetsch-Hefter, a. O. (Anm. 13), S. 105.

(19) 第二次H・ミュラー内閣の所信表明演説に対するライヒ議会の容認決議が内閣信任に当たるかどうかがライヒ議会で争点となった際、ライヒ議会議長P・レーベ（Löbe）は、議院規則改正による信任投票の形式の明確化を望む声明を出し、とくに、内閣提出の議事プログラムへの賛否の表決をもって内閣への信任表明とするフランス国民議会の慣行が参考に値すると付言している。vgl. F. Poetsch-Hefter, ebenda, S. 105.

(20) バイエルン憲法六八条は、首相の選出に法定議員の過半数を要件としているので、少数派内閣が成立する余地がない。

(21) Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre, 3. Aufl., Berlin 1954 (1. Aufl. 1928), S. 343. 尾吹善人訳『憲法理論』（創文社、一九七二年）四二六頁、参照。

(22) E. Kaufmann, a. O., S. 385. 議院内閣制の本質を議会多数派が政権担当の責任を精神的に共有することに求めるカウフマンからすれば、連立諸政党間が一時的・表面的な妥協を行い、各党とも自派の大臣についてしか「責任」を感じていない現状において、内閣と議会との間に「信任」関係があるなどとは言えるはずもなかった。

(23) Otto Koellreuter, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Tübingen 1921, S. 5-7. ただし、ケルロイターの議

- 論は、安定した議会多数派の存在を前提にしており、また、例えば、少数派内閣のとった措置の違憲無効を論ずる意図でなされているものでもない。むしろ彼の議論の主眼は、少数派内閣しか形成できない議会の小党分裂状況を生み出す制度的・政治的諸要因——選挙制度や政党の態度——こそを憲法の趣旨に反するものとして問題視するところにある。ケルロイターは、国家機関の権限分配論的側面の強い（したがって「国民」も議会と執行府の仲裁機関として立ち現れる）R・レスロープの「真性」議院内閣制論を、より「民主主義」的視点から構成するので、議会解散の意義も、国家機関の均衡維持というよりは、「国民への責任」という民主的契機に求める。また、国民の意思から乖離してまで議会の意思を尊重するような「議会絶対主義」に対しては、民主主義の理念の質をいびつに低下させるとして、否定的な評価を与える。ただし、W R V が「不真性の」議院内閣制論を採用してしまった——この点が W R V を真性議院内閣制と見るレスロープの認識とは異なる——以上、解釈論としては、対抗解散を否定せざるをえないというのがケルロイターの考えるところであろう（Vgl. ebenda S. 5-7, 12-14; vgl. auch ders., *Parlament und Verwaltung*, DIZ 1926, Sp. 860）。議会を媒介としない単一の「国民の意思」の発現を前提とするケルロイターの民主主義観は、「政党国家」への嫌悪にも表れている（Vgl. z. B. ders., a. a. O. [Ann. 7], S. 391. 加藤一彦「ワイマル憲法における政党国家論」獨協法学二九号（一九八九年）一五五頁以下も参照）。
- (24) E. H. Hoffmann, Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reich und seinen Ländern, AöR 1924, S. 262 f.
- (25) F. J. Wuermeling, a. a. O., S. 371; G. Anschütz, a. a. O., S. 319 f.; F. Poetsch-Hefter, a. a. O., S. 260 f.; R. Thoma, a. a. O., S. 507; A. Finger, a. a. O., S. 311-313.
- (26) E. H. Hoffmann, a. a. O., S. 263-267.
- (27) それぞれの見解については前節で検討した。名古屋大学法政論集一八九号（二〇〇一年）三〇三頁以下、参照。Leo Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922, S. 332 f.; F. J. Wuermeling, a. a. O., S. 369 f.; August Finger, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs der Verfassung vom 11. August 1919*, Stuttgart 1923, S. 315 f. とりわけ E. H. Hoffmann は、本来は立憲君主制下の制度であ

た大臣副署は、「わが国の国家生活全体に浸透した議會主義的思考」の帰結として、大臣による「いかなる点でも大統領から自由な絶対的判断 (diktorische Machtspruch) に大統領を従わせることで、間接的にライヒ議會のそれに大統領を服せしめ」る制度へと機能転換し、その結果、大統領を「多数派諸政党の意のままの道具 (willenlose Werkzeug)」すなわち「議會の単なる代理人 (simple commis du parlement)」の地位に置くものになったとまで言い切る (E.H.Hoffmann,a.a.O.S.262)。他方、F・J・ヴェルメリンクは、こうした見解は副署の意義を見誤っていると批判し、WRV下での副署制度は、元首と大臣の間の責任性を維持する規律の枠を超えて、「大統領と内閣」議會との統一協働の可能性を担保するという全く新たな意義」を獲得したのだと述べる (F.J.Wuerneling,a.O.S.369 以下)。つまり、ヴェルメリンクは、ホフマンとは反対に、大臣副署制度に、むしろ大統領行為の自立性の根柢を見出しているのである。大統領が完全に内閣」議會の意思に従属しなければならないのであれば、大臣副署制度などいとも必要ないからである (ebenda.S.371,Anm.81)。

(28) Vgl.C.Schmitz,a.O.S.345 以下前掲訳書四二八頁以下、参照。宰相の「政治の基本方針」決定権について詳しくは、毛利透「ドイツ宰相の基本方針決定権と『宰相民主政』」筑波法政二七号(一九九九年)三九頁以下、とくにヴァイマル期の議論状況に ついて、四二頁以下、参照。

(29) Z.B.Gerhard Leibholz,Regierung und Parlament,1932,in: ders.,Strukturprobleme der modernen Demokratie,3.Aufl.,Karlruhe, 1967, S.160 ff.,insb.162.初宿正典訳「政府と議會」G・ライプホルツ(阿部照哉ほか訳)『現代民主主義の構造問題』(木鐸社、一九七四年)一七七頁以下所収、とくに一七九頁。

(30) Vgl.C.Schmitz,a.O.S.346.前掲訳書四二八—四二九頁、参照。

(31) G.Anschütz,a.O.S.135 f.

(32) Z.B.RGZ 128,Anh.46(59); RGZ 138,Anh.1(12).ラントの議院内閣制に関する同時代の代表的な研究として、O・ケルロイターの仕事があげられる。Z.B.O.Koellreuter,Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen(Anm.23); ders.,Die

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」

これまでは、前期議院内閣制論の、個別の論点での見解対立にもかかわらず、なお見出しうる「通説」的な傾向への収斂の過程を描き出してきた。このような描き方の妥当性を裏付けるには、具体的事案の検討が必要である。そこで、本節では、一九二五年の初頭から春にかけてプロイセンの政治を揺るがした「内閣危機」と呼ばれる政争と、それを契機に生じた公法上の論争を素材にして、前期議院内閣制論の議論枠組みの輪郭をより明確にする。以下では、プロイセン議院内閣制の法構造を概観した後、「内閣危機」の経緯を辿りながら公法上の論点を明確にした上で、当時の学説の対応を考察していく。

一 プロイセン議院内閣制の法構造

まず、「プロイセン自由共和国憲法」(Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, 以下、P.V.と略記する)「下の議院内閣制の法構造を踏まえておこう」¹⁾。大統領が宰相を任命するW.R.V.と異なり、P.V.において内閣の成立および存立は、もっぱら議会の信任に依存する。すなわち、首相(Ministerpräsident)はラント議会により選出され(四五条)²⁾、首相及び首相が任命する各国务大臣並びに内閣(Staatsministerium)の職務遂行についてはラント議会により表明されるところの国民の信任が必要とされる(五七条一項一文)。この信任がラント議会の「明示的な決議により」撤回されたときには、辞職が義務づけられている点では、W.R.V.と同じであるが、不信任が内

閣又は首相に対するものである場合には、首相が以下のような対抗策を講じることができるとする点がP Vの特徴である。すなわち、ラント議会解散の国民投票を発案するか（五七条一項三文）、あるいは、「解散委員会」（首相、プロイセン議会議長、プロイセン参議院議長の三者により構成される委員会）に対する議会解散の申立を行うか（一四條）のいずれかを行うことができる。内閣不信任決議については、内閣が「偶然の多数派により容易に崩壊に至ることがないよう」³⁾に、通常の法律案よりも可決要件が加重されている（五七条二乃至四項）。とりわけ、不信任案可決のためには出席議員の過半数を必要とする（五七条五項）。なお、内閣総辞職のときには、大臣は、後任の大臣による職務の引継があるまでの間、引き続き「日常の事務 (laufende Geschäfte)」を行う（五九条二項）。

二 事件の経緯⁴⁾

1 第二回ラント議会総選挙とブラウン内閣の総辞職

プロイセンでは、革命直後の暫定政府の時期からヴァイマル連合を中心とする政権が基本的に維持されており、一九二一年一月以降は、SPD（社会民主党）のO・ブラウン（Braun）首班の下、SPD、中央党、DDP（ドイツ民主党）に、DVP（ドイツ人民党）を加えた連立与党が内閣を担当していた。⁵⁾しかしながら、二四年二月七日の第二回プロイセン議会総選挙では、右派勢力の躍進と比べて与党各党は伸び悩み、なかでもDNVP（ドイツ国家人民党）に票を奪われたDVPの落込みは深刻であり、敗北原因をSPDとの連立に求める連立離脱派の発言力がDVP党内に強まった。⁶⁾議員団の圧力を受けたDVP出身の財務大臣E・フォン・リヒター（v. Richter）と文化担当大臣O・ペーリッツ（Bohlitz）は内閣に総辞職と連立の組替えを要求し、この要求の法的な根拠として二閣僚が主張したのが、P V四五条はラント議会総選挙後に内閣が総辞職し、新首相を選出することを義務付けた規定であるという憲法解釈だった。しかしながら、ブラウン以下他の閣僚たちは内閣総辞職要求について、総選挙結

果はむしろ連立与党への信任を示しているし、また四五条の解釈からは首相任期とラント議会立法期との連動を導き出すことはできないとして、これを退けた。結局、内閣総辞職の憲法上の義務を否定する公式見解が閣議了解され（DVP二閣僚は反対）、二五年一月六日にDVPは連立離脱を表明する。野党及び野党寄りのプレスは、この内閣の公式見解を憲法に違反する考え方だとして激しくこれを批判し、ここにPV四五条及び五七条の解釈論争が生じるのである。

DVPが離脱した「残部内閣」は、その憲法上の正統性について、ラント議会の場で野党からの攻撃を受け、困難な議会運営を強いられることになる。野党となったDVPは、さっそく一月八日の本会議において、「ブラウン内閣の活動継続は、憲法上の基盤を欠いている」ことの確認を求める六一号動議を提出しているし、翌九日にKPDが提出した内閣不信任案は可否同数となり、不信任案の成立要件について出席議員の過半数の賛成を必要とするPV五七条五項のために、かろうじて否決されるといった状況であった。こうした議会の動きに、公法学界も直ちに反応を示したが、ほとんどは政府見解を支持するものであった。すなわち、一月一四日の新聞にキール大学教授W・イエリネック（Jellinek）が政府側を擁護する論評を寄せたのをはじめとして、当時プロイセン議会議員の職にあったH・プロイス、チュービンゲン大学教授W・フォン・ブルーメ（v. Blume）、地裁長官O・レーニング（Loening）、プロイセン司法省参事官ルーカス（Lucas）らが、新聞や法律雑誌上にて政府見解を支持する解釈を展開したのである。⁽⁸⁾

ブラウンは、野党が説く内閣違憲論は政府攻撃の口実にすぎないとしながらも、政府批判の動きを牽制するため、司法大臣H・アム・ツェーンホフ（Am Zehnhoff）に対して、PV四五条の解釈に関する鑑定を求めた。これを受けて、ツェーンホフは制定過程、学説状況、他ラントの憲法構造などの検討に基き、PV四五条はラント議会総選

挙後の内閣総辞職義務を定めたものではないとし、さらに直接の鑑定依頼事項ではない「信任問題」提起義務の有無についても、P V 五七条の解釈としては否定されるとする所見を出す⁹⁾。しかしながら、閣僚である司法大臣の所見が野党を沈黙させるはずもなく、かえって、党派的目的に司法の權威を利用するものだという批判を招くことになった。

一月二三日にも野党共同による不信任案が提出され、またも可否同数で成立は回避されたが、このような綱渡り的な議会運営での政策遂行はもはや無理だと判断したブラウンは、結局、同日中に辞意を表明する。

2 マルクス「事務管理内閣」と国事裁判所判決

後継首班をめぐって難航した政党間交渉の末、ようやく二月一〇日の首相選挙で中央党の前ライヒ宰相W・マルクスが選出されたにもかかわらず¹¹⁾、二月一八日の所信表明演説(Regierungserklärung)の矢先、今度は与党が提出した内閣信任案がF・フォン・パーベンら中央党右派一部の造反によって僅差で否決されてしまう事態が生じた。

P Vが明文で信任案否決に内閣総辞職の効果を認めているわけではなく、かつ野党提出の不信任案も成立得票数を獲得できずに否決されていたから、マルクスが首相の地位に留まることも法的にはなお可能であったが、議会の積極的な信任が政権運営の必要条件と考えていたマルクスは二日後に辞意を表明する。三月一〇日の首相選挙で再びマルクスが一位になるが、マルクスはDNVPからSPDまでを含めた大連立でない限りは政権を担当する意思のないことを表明し、以後一ヵ月近くにわたる連立交渉の間は、P V 五九条に基づく事務管理首相として政権を担当することになった。しかしながら、租税関連の単年度法律を成立させなければならない時期に当たっていたにもかかわらず、議会は紛糾のあげく休会に入ってしまったため、この事務管理内閣は、緊急命令による案件の処理を強いられ、そのことで今度は、緊急命令の公布はP Vにより「日常の事務」の処理のみを認められている事務管理内閣の

権限を踰越していると、野党から批判されることになる。¹²⁾

その後も、再度の首相選挙で一位となったDDPのH・ヘプカー（Hipfker-Asohoff）が政権担当を固辞するなど、組閣は迷走を続けた後、四月四日にO・ブラウンが再び政権に復帰する。五月八日に提出されたブラウン内閣への信任案は、「寛容政策」に転じたKPDの棄権により可決され、「内閣危機」は一応の収束へと向った。¹³⁾だが、マルクス内閣期に公布された「土地税に関する緊急命令」、「営業税に関する緊急命令」等、五本の緊急命令の違憲無効の確認を求めて、DNVP院内会派がライヒ国事裁判所に対して提訴を行ったことを契機として、事務管理内閣の権限範囲という新たな公法上の論点を持ち上がった。DNVP院内会派がプロイセン議会やライヒ国事裁判所の場で行った主張は、①「日常の事務」しか遂行できない事務管理内閣が緊急命令を公布するのは違憲である、②緊急命令は議会の休会中を理由に常任委員会の合意のみで公布されたが、このようなことが許されるのは「ラント議会が召集されていないとき」（PV五五条）に限られ、単なる休会はこれに該当しない、③常任委員会の構成は議会の会派構成を正確に比例させておらず、与党に不当に有利なものとなっている、というものであった。¹⁵⁾二五年十一月二一日、ライヒ国事裁判所はDNVPの訴えを退ける判決を下した。¹⁶⁾論点を事務管理内閣の職務権限の範囲に限定して、その判旨を見ておこう。

まず、五九条一項の「日常の事務」という文言の解釈について、判決は、同項の「日常の」という意味は不明確であり、条文の文理解釈や立法過程からも一義的にはその意味を導き出せるものではないと述べる。そして、判決は、この文言の不明確さを、制憲者が事務管理内閣の職務範囲の制約を意識していなかったことの表われであるとす。[仮にこの文言が総辞職した内閣の職務権限の制約と結びつけられたのだとすれば、かかる制約は明白かつ一義的なかたちで表現されていたはずだろうし、また同時に、当該内閣の権限は、通常の内閣の権限といかなる程

度相違するのかについて確実な規律がなされていたはず」だからである。他方、事務管理内閣にも緊急命令公布権が当然に帰属することについて、以下のような論理でこれを説明している。すなわち、「そもそも、辞職した内閣といえどもその職務遂行に完全な責任を負い続けているのであり、それ故に当該内閣には、国の公益 (Staatswohl) が要請する事柄の全てを遂行する権限が存するのみならず、その責務すらある。したがって、右の範囲においては、総辞職した内閣の権能はあらゆる案件に及ぶと言わねばならない。また、このような内閣の責務は、プロイセン憲法五五条の意味における公共の安全の維持又は著しい緊急事態の是正が問題になっているときには、かかる事態においてとはたとえ僅かな遅滞といえどもみな国家にとつての重大な危険となる可能性をはらんでいる故に、特に顕著になってくるだろう。このような場合、通常の内閣であると事務管理内閣であるとを問わず、いかなる内閣も緊急命令という手段を自由に行使できなければならない。もし、この点を通常の内閣について認め、事務管理内閣については認めないとするならば、Regierung という概念を、そして 国家の理念を全般的に否定すること になってしまうであろう」¹⁷⁾。

このように本判決の中には、緊急事態への対処こそ国家の、そして国家とほぼ同義で使われる Regierung (内閣／統治) の任務であるという発想が前提にある。そして判決は、何が「著しい緊急事態」に該当するのか、あるいは、緊急事態とその是正手段の間ほどの程度の関連性が必要なのかといった検討には踏み込まずに、事務管理内閣にも五五条の権限があるという解釈から、そのまま緊急命令の内容や事項に関する内閣及び常任委員会の裁量権を簡単に導き出している。また、「議会が開かれていない」という五五条の文言が召集されていない状態を指すのか、それとも、開会中の休会期なども意味するのかといった論点は「重要なことではない」と捨て置く¹⁸⁾。さらに判決は、常任委員会の構成に関して P V が特段の定めを置いていない以上、これを規律する議院規則の内容については「そ

れ自体で完全に独立し、憲法の外に位置するものである」と述べて、議会の完全な裁量余地を認め、同規則に基づき構成された常任委員会の活動に手続上の瑕疵はないという結論に到っている。¹⁹⁾

三 公法上の論点

右に瞥見した「内閣危機」の過程で持ち上がった公法上の論点、すなわち、①総選挙後の内閣の総辞職義務、②総選挙後の「信任問題」の必要性、③事務管理内閣の権限範囲の三点について、学説の対応を整理しておこう。

1 「四五条論争」——総選挙後の内閣総辞職及び首相選挙は憲法上の義務か

(i) 義務否定説　すでに見てきたように、学界の趨勢は、政府見解に沿うかたちで、議会改選後の内閣総辞職及び首相選挙の必要性を否定した。否定論の主な論拠は以下のようなものである。

①「内閣」議会委員会論は概念用法的に誤謬である——肯定説の背後にあると見られる「内閣」議会の委員会論が、概念法学的な推論により否定される。構成員が完全には一致しない内閣と議会の関係に、法的意味での「委員会」概念を用いること自体が不当だからである。²⁰⁾

②PVの文言に特段の定めがない——PVには、ヘッセン、ザクセン、ヴェルテンベルクなどの憲法と異なり、ラント議会総選挙後の新首相選挙に関する明示的な規定が存在しない。²¹⁾

③議院内閣制の一般準則——「議会議の一般準則」にてらして判断すれば、内閣の解職時期があらかじめ決まっているわけではなく、自ら総辞職するかまたは不信任決議が成立しない限りは、その地位にとどまり続けるという解釈しか導きえない。²²⁾

④制憲者意思——PV制定以前に、根拠②で挙げた他のラント憲法がすでに公布されており、実際に審議過程でこのような規定を盛り込むという提案すらあつたにもかかわらず、現行のPVの文言を選択した事実こそ、制憲者

が上記のラント憲法とは異なる道を用意的に選択したことの証左である。²³⁾

⑤実践的な必要性がない——新しい議会多数党派は不信任決議によって自己の意向にそった構成の内閣を作り出すことができる以上、議会の改選ごとにラント内閣の辞職を義務づける規定など、そもそも不必要である。²⁴⁾

(ii)義務肯定説 これに対して、O・ケルロイターは、アム・ツェーンホフやプロイスらの見解を批判して、ラント議会総選挙後の内閣総辞職と首相選挙は憲法上の義務であると説く。²⁵⁾ すなわち、ケルロイターは、P V四五条の文言から一義的な解釈が導きだせるものではないが、「ラント議会」とは問題の時点でのラント議会の意味であって、ラント議会総選挙ごとに内閣も改められ、その信任を受けるという解釈が、ラント議院内閣制に共通する「唯一可能な」結論であるとし、その根拠として、「プロイセン内閣はプロイセン議会の委員会である」というJ・ハチエック (Hatschek) の有名な表現を持ち出す。²⁶⁾ さらに、P V五七条が不信任決議成立要件を加重している以上、総選挙ごとの首相の改選を行わなければ、議会に対して内閣が過度に優位に立つおそれがあるとし、P Vと同様の規定を持つチューリンゲン憲法に関するH・レーニング (Leining) の註釈を援用しながら自説を補強しているが、学界の中では支持を受けることがなかった。²⁸⁾ なお、総選挙後の「信任問題」についての言及はないが、「信任問題」の法的効果を否定するケルロイターの立場 (前節参照) からすれば、この点については「通説」に同調していると推定される。

2 「五七条論争」——総選挙後の「信任問題」は憲法上の義務か

肯定説は、P V五七条一文と二文はそれぞれ独立の意味を担ったものであるという解釈を前提に、同条一文は、内閣または大臣に対する議会の信任が明示的な手段によって表明されることを要請していると説く。とい

うのも、同条一文二文は信任の撤回のみを扱った規定であり、この信任の撤回は一文に基づき信任関係の確立

を論理上前提とするものだからである。³⁰⁾

他方、否定説の立場から詳細な検討を加えているプロイセン司法省参事官ルーカスによる論説「プロイセンにおける憲法争議」は、五七条一項の文言、制定過程、四五条との連関、W R Vにおける「容認投票」の運用などを検討し、肯定説の難点を指摘し、一項一文はW R V一七条一項三文を反復した原則規定にすぎず、具体的な意味を有する規定ではないと結論している。³¹⁾

3 「五九条論争」——事務管理内閣の職務権限

ここでは、事務管理内閣の職務権限の範囲、すなわち五九条二項にある「日常の事務」の意味が問題になる。前述したように、少なくとも緊急命令の公布は「日常の事務」に当たらないというのが、D N V P院内会派の主張であった。

これに対して、P V五九条は「日常の事務」という文言によって事務管理内閣に何らかの職務上の制約を予定したのではないとするマルクス内閣の見解があるが、この論点についても、学界多数派は政府側の解釈を支持した。なかでもケルン大学教授F・シュティアーズムロ (Stier-Sonlo) が『公法雑誌』に発表した論文「プロイセン憲法における事務管理内閣・日常の事務・常任委員会・そして緊急命令」は、これ以降の事務管理内閣論に及ぼす影響の大きさにおいて重要である。また、先に紹介したルーカスの論説「プロイセンにおける憲法争議」³²⁾も、その論証の綿密さにおいて検討に値する。ルーカス、シュティアーズムロ、及び国事裁判所二五年十一月二一日判決の、結論は同じながら、そこにいたる論理が微妙に相違する各論旨を確認しておこう。

ルーカスは、まず、事務管理内閣を、実際上の必要性のみから正統化の可能な、対議会信任を原則とする議院内閣制の一時的な例外的制度として位置づける。³⁴⁾ その上で、ルーカスは、ドイツ民法典四九条やドイツ商法典一四九

条の「日常の事務」概念と、P V 五九条における「日常の事務」概念との違いを論証するという手法を用いる。前者の私法上の「日常の事務」は、例えば、会社の清算人のように、社団の解散を前提にして、その法律関係を整理する人物の任務領域を確定するための概念であるが、P V 五九条の「日常の事務」概念は、「国家は継続して存立し、国の事務は引き続き不変に処理が必要であり、ただ、当該事務の配慮を付託されている人物に限って変更が生じたにすぎない」場面で用いられる概念なので事情が異なると言うのである。さらに、ルーカスは、憲法制定議会の議事録を参照して、制憲者たちが「日常の」という文言に何か特別の意味を込めて起草したわけではないことを示し、何が「日常の事務」で何がそうでないかという区分は結局のところ恣意的なものにならざるを得ないと結論づけている。³³⁵

シュティアーズム口の場合も、「定石」に則って、内閣を「議会多数派の委員会」とする見解を否定するところから論を進めるが、その際、対議会信任原則に拘束される「正規の内閣 (Normalministerium)」については、「内閣＝議会の委員会」的な見方をするこの当否について、「全くもって不確かである」と留保をつけた上で、しかし「極めて疑わしい (sehr besrifen)」としているのに対して、事務管理内閣については辞職によってすでに対議会信任から切断されていることを理由に、事務管理内閣が「議会多数派の委員会」でないことは「何の疑いもない (gar kein Zweifel)」と明確に断定している点は重要である。³³⁶ というのも、シュティアーズム口の議論はその出発点において、内閣が議会の信任を失うことが（憲法上の規定があるとはいえ）内閣の存立根拠を奪うものにならず、むしろ、信任が無いからこそ、「正規の内閣」ですら付与されていないような自立性を有するという前提を受け入れていくからである。その上で、シュティアーズム口は、上級官吏の任命のように「日常の事務」でありながら同時に「政治的な行為」と言いうる性質の行為もある以上、そもそも「日常の事務」と「政治的な行為」との区別など法律学

的には不可能なことであり、あえて両者に区別を設けたいたのであれば、それは国事裁判所のような司法部門の手によるのではなく、政治の場面での慣行形成に期待するより他にないと言うのである。³⁷ このように、シュテイナーゾムロは一応の限定説に立ちながら、しかし、何が「日常の事務」に当たるかについては政治部門が判断することであるとし、緊急命令の公布までも事務管理内閣の「日常の事務」に当たると解している。そもそも「日常の事務」概念の明確化が可能か否かという問題と、事務管理内閣の権限範囲の問題は分けて検討できる問題であり、ルーカスもそのような手法をとっているが、この点はシュテイナーゾムロの場合は意識されていない。

国事裁判所判決の論理構造は先に紹介したとおりであるが、同判決の場合、ルーカスやシュテイナーゾムロの挙げる論拠を基本的には踏襲しながらも、「日常の事務」概念の不確定性と、「内閣／統治の必要性」が要請する事務管理内閣の必要性とが直接に結びついている点が特徴的である。

四 議論の特徴

二五年のプロイセン「内閣危機」を契機に展開された対議会信任条項をめぐる論争には、前期議院内閣制論の思考方法や論旨の組立て方が典型的なかたちで表現されている。本件における学界多数派の議院内閣制論の特徴を三 points ほど指摘しておきたい。

第一に、司法大臣や学界多数派が自説を展開する際に、「内閣＝議会の委員会」論への批判に立ち入っている点である。このことは、学界内で用いられることの少なくなっていた「内閣は議会（多数派）の委員会である」という表現が、政治の世界ではなお通用していたことを反映している。³⁸

第二に、学界多数派は、ライヒではライヒ議会が明示的に信任を撤回しない限りは内閣に対する信任が推定される慣行になっているとして、これを自説の正当性の裏付けとしている点である。³⁹ この点について、プロイセンとは

憲法典の構造も政治慣行も異なるライヒの議論がP V解釈の根拠付けになるのかという疑問は確かに生じる。P Vの制定過程期には「内閣Ⅱ議会の委員会」論的発想から内閣の議会への従属を強調する見解も有力で、その後も内閣存立にラント議会の明示的な信任表明を要求する主張は力を持っていたし、実際、二一年二月の第一回ラント議会総選挙の後には内閣総辞職と新たな組閣が行われ、所信表明への賛否という形での信任投票も行われていたことを考慮すれば、仮に、プロイセンでライヒと類似の慣行が認められるとしても、それは他ならぬ第二回総選挙後に生じた本事件の結果によるものであったはずである。しかしながら、学界多数派の発想には、組閣や「信任問題」のみならず、広く「内閣の議会からの自立化」という視点が存在していたと考えれば、その限りでW R VとP Vの解釈論やライヒとプロイセンの政治慣行を同一に論じることの意味がある。議会優位的要素を持つP Vの法構造がもたらす政権の不安定化を懸念したヴァイマル連合とこれを支持する公法学者たちは、内閣のラント議会への従属性を緩和する方向で議会運営を行い、またそれに適う法解釈の提供に尽力してきたからである。このような視点から見る限り、「内閣危機」における学界多数派の主張は、それまでの憲法政治の到達点を確認にしたものにはすぎないと言うことができる。

第三に、右の点にも関わりますが、政府や学界多数派が議会に対する内閣の自立性を強調する場合、彼らは主観的には、自説をあくまで議会主義の本旨に適った危機状況の克服の方策であると考えていた点が挙げられる。例えば、ルーカスは五九条二項の文言から、事務管理内閣の閣僚にも「原則として内閣のあらゆる事務を引き続き遂行する権限が認められている」といった解釈を導き出しながら、「にもかかわらず、内閣は、国民代表議会への忠誠に基づき、自己の職務について国家の緊急性への配慮と矛盾しない限りは自制をすべきだとする、議院内閣制形態の根本思想から適切にも導かれる政治的要請は、なお侵害されていないのだ」と説明する。しかも、新たな閣僚任命や

議会解散の発案といった行為については、もはや「原則」を越えた行為と解しているのである。⁴⁶⁾ このような学界多数派の戦略は、「常態の」議院内閣制の諸原則を維持しつつ「内閣危機」を収束させることに一応は「成功」したと言えよう。だが、この議論枠組みをヴァイマル後期のさらに深刻な政治状況にも応用しようとしたとき、新たな困難が生じることになるのだが、この点は次章で検討する。

注（第一章第三節）

(1) Val Horst Möller: *Parlamentarismus in Preußen 1919-1932*, Düsseldorf 1985, S. 191. フメラは、この「内閣危機」の政治過程で発揮されたP.V.の構造それ自体とプロイセン諸政党の危機対処能力を肯定的に評価し、本事件を多党制が必ずしも内閣の不安定をもたらさないことを示す事例と位置づけている（ebenda, insb. S. 363）。

P.V.の関連条文を掲げておく。

〔二六条〕 ラント議会は、会期外の期間、及びその被選期終了の時又は解散の時から新たなラント議会の開会の時までの期間は、議員の諸権利を内閣から保護するため、常任委員会を設置する。この委員会は調査委員会の権限も有する。委員の構成は議院規則でこれを定める。

〔四五条〕 ラント議会は、討議を行わずに、首相を選出する。首相は、その他の國務大臣を任命する。

〔五五条〕 公共の安全の維持又は著しい非常事態の是正が緊急に必要な場合で、ラント議会が開会していないときは、内閣はこの憲法二六条が定める常任委員会の同意の下で、この憲法に反しない命令を法律上の効果をもって公布することができる。

この命令は直近に召集されたラント議会に対して事後の承諾のため提出されなくてはならない。事後の承諾を拒否されたときには、当該命令はプロイセン官報における公示をもって直ちに失効の措置が講ぜられなくてはならない。

〔五七条〕 ① 内閣及び個々の國務大臣は、その職務の遂行について、ラント議會を通じて表明されるところのラント住民の信任を必要とする。ラント議會は、明示の決議を通じて、内閣又は個々の國務大臣からその信任を撤回することができる。この決議は、住民による適法なラント議會解散の請求があるときは、これを行うことができない。

② 信任撤回の決議の手續を求める動議は、三〇名以上のラント議會議員による署名がなくてはならない。

③ この動議の採決は、動議提出から二日以上の間隔を置いてこれを行うことができる。

④ 信任問題の採決は、記名によりこれを行わねばならない。

⑤ 信任撤回の決議は、裁決時に出席している議員の過半数の賛成をもってのみ、その効力を有する。

⑥ 信任撤回の決議が採択されたときには、当該決議の名宛人となつてゐる大臣は辞職しなければならない。但し、首相については、ラント議會解散申立の権限が行使できず又は当該申立が委員会により否決されたときに限り、本規定が適用される。

⑦ 前項の規定は、内閣又は國務大臣の信任問題が提起されている場合にも適用される。

〔五九条〕 ① 國務大臣は何時でも辞職することができる。

② 内閣が総辞職したときは、辞職した大臣が、後任大臣による引継があるまで、日常の事務を引き続き行う。

(2) Vgl. Ludwig Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, 2. Aufl., Berlin 1928, S. 141.

(3) Otto Koellreuter, Der Streit um Artikel 45, DJZ 1925, Sp. 244; vgl. auch RGZ 138, Anh. I (27 ff.), 本章第二節注⁽¹⁶⁾のような大量の棄権(すなわち容認)が生ずる状況では、絶対多数の要件は相当の効果を發揮する。「四五条論争」ではケルロイターと対立するH・プロイスもこの点での認識は共通しており、野党による倒閣を現内閣に代わつて政権を担当できる多数派が存在している場合に限定するのが議院内閣制の「第一原理」であると考へる(Hugo Preuß, SBPrL 2, WP, sp. 1592, f. zitiert in H. Möller, a. O., S. 363)。これら見解が、P V 五七条五項にGGの「建設的不信任投票」制度の原型を求める説の根拠になつてゐる。Vgl. H. Möller, a. O., S. 363。確かに、同条は、棄権票を内閣への「容認」と解し、これを信任と看做す論理に適合的な規定である。

- (4) 以下の経緯に「*vgl.*H.Möller.a.O.S.356 ff. ; Ernst Rudolf Huber,Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789,Band 6,Stuttgart 1981,S.752-755.
- (5) プロイセンの主要政党について、*vgl.*H.Möller.ebenda,S.249 ff.
- (6) D N V Pをはじめ、この選挙で議会進出を果たしたNSDAPなどの諸会派から成る「国民右翼」(Nationale Rechte)と呼ばれる右派勢力は、四五〇議席のうち二二〇議席(全議席の二六・七%)を占めることになった。他方で、KPDも四四議席(九・八%)を獲得している。これに対して、DVPは、友党である小規模な中道諸政党と合わせても六一議席しか獲得できなかった。ヴァイマル連合は合わせて二二二議席にとどまったが、これは、DVPを含めた大連立が形成されれば、安定多数二六七議席を獲得できる数であった。DVPの連立組替えの動きは、D N V Pを入閣させての「中道右派政権」が誕生しようとしていたライヒ政治とも呼応している。
- (7) この他にも、PVに関する「解釈動議」が会期中に数件提出されている。このような動議で議会が法律解釈を行う手法について、プロイセン司法省参事官ルーカスは、権力分立や法治国家原理を無視した「国法上、未曾有の暴挙にはかならない」と非難する。Lucas,Zum Verfassungsstreit in Preußen, Juristische Rundschau 1925,Sp.539 (Vorname は記されていない)。
- (8) Walter Jellinek,Ministerpräsident und Landtag-Die Auslegung des Artikels 45,Vossische Zeitung,Nr.23 vom 14.1.1925 ; Wilhelm von Blume,Neues Palament-Neues Regierung?,Frankfurter Zeitung,Nr.56 vom 22.1.1925 ; Hugo Preuß,Der Streit um Artikel 45,DJZ 1925,Sp.173 ff. ; O.Loening,Artikel 45 der preussischen Verfassung,PtVBI 1925,S.190 ff. ; Lucas,a.O.,Sp.516 ff. 「内閣危機」以降に出されたものとして Ulrich Scheuner,Über die verschiedenen Gestaltug des parlamentarischen Regierungssystem I,AöR 1927,S.230 f. ; L. Waldecker,a.O.,S.139-141,162-165.
- (9) Hugo Am Zehnhoff,Gutachten des Preuß.Justizministers zu Art.45 der Preuß. Verfassung, Juristische Rundschau 1925,S.122-126.
- (10) Z.B.O.Koellreuter,a.O.,S.244.

- (11) 一月三〇日の首相選挙で再び一位になったブラウンは首相就任を拒否したため、二月一〇日にあらためて選挙が行われ、上位二候補者による決選投票でマルクスがフォン・リヒターを破り、首相に選出された。
- (12) Vgl. Waldecker a.O. S.168 f.のような批判に対して、マルクス首相は、内閣の活動が野党が言う意味での「日常の事務」に限定されてしまったら、政府の活動はたちまち停止してしまうのではないかと反論している。Vgl. Fritz Sier-Somlo, Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, Ständiger Ausschluß und Notverordnungen nach preußischem Verfassungsrecht, AöR, 1925, S.217 f. なお、プロイセン以外のラント憲法の事務管理内閣に関する規定では、単に「事務」又は「職務」という文言になっている。
- (13) この政権も少数派内閣であったが、当初KPDが内閣への「寛容政策」をとったことや、中道小政党から政策ごとの支持を調達できたことなどに助けられて、政権運営が容易になった。
- (14) WRV一九条の「ラント内の憲法上の係争について、当該ラントにこれを解決すべき裁判所が存在しないとき、及び、異なるラント間またはライヒとラントの間の、私法的性質を持たない紛争については、当事者の一方の申立てにより、ライヒの他の裁判所が管轄を有しない限りで、ドイツ・ライヒ国事裁判所がこれを決定する。」という規定に基づく。
- (15) RGZ 112Anh.12)議会で、例えば、DNVPの議員が、以下のような政府批判を行っている。「重大な政治的決断…は、私の理解するところ、ラント議会の信任によりその地位に任ぜられた内閣の手によってのみ担われうるものだ。そうでなければ、現行の憲法は、その意義を完全に失ってしまうだろう。三ヵ月半に及んで私たちが目の当たりにしてきたものは、まさに憲法の最も基本的なこの原則に反して、議会の多数派が、憲法と議会主義を顧みずに、事務管理内閣によって権力を掌握し、大部分の政治活動を引き続き遂行するという、恥知らずな茶番劇であった」。KPD議員も、この発言に同調するかたちで、ラント議会常任委員会でも承認された緊急命令について、「このような命令を支持する多数派はラント議会の中には存在しない。常任委員会の会派比構成を歪曲することによって、こうしたことが可能になっているのだ」と批判する(SB-PLT 2.WP.Sp.1180 f. Zitiert in: H.Möller a.O. S.370)。H・メラーは、アジテーションのたぐいにすぎないこのような発言にも、事柄に即して見れ

ば、民主主義や議会主義の原理を言い当てた側面があると評する（Ebenda,S.370）。

- (16) RGZ 112,Anh.1.
- (17) RGZ 112,Anh.1(5 f.)
- (18) RGZ 112,Anh.1(6)
- (19) RGZ 112,Anh.1(10 f.)
- (20) H. Am Zehnhoft,a.a.O.,Sp.124 ; Lucas,a.a.O.,Sp.517-520 ; L. Waldecker,a.a.O.,S.162 f.
- (21) W.Jellinek,a.a.O.、ヤンハルト、ヴェルテンベルク、ヘッセン、ザクセン、及びリュッベガ、ラント議会総選挙後に新たな内閣が形成されることを憲法上義務づけている。
- (22) H・プロイスは、ラント議会の改選により内閣も交替するという発想を、君主の交替ごとに大臣が交替した帝政期の慣行に慣れた「絶対君主主義的精神」であると批判する（H.Preuß,a.a.O.〔Ann.8〕,Sp.174）。フォン・ブルーメも、議院内閣制の本質上、内閣の存立期間を規定するのは議会の信任の有無であって、時間的期限ではないと述べた上で、「ラント議会で演じられている出来事は、我が国の議員たちが議院内閣制という制度についての習熟の程度の低さを、いやになるほど知らしめてくれるのには実にふさわしい。」と肯定説の無見識を論難する（W.v.Blume,a.a.O.）。他方、一般的な議院内閣制の原則から具体的帰結は導き出せないとするルーカスは、当該憲法規定の文理解釈、他の憲法規定との体系解釈、及び制憲者意思を自説の拠所としてする（Lucas,a.a.O.,Sp.516 ff.insb.519）。
- (23) Lucas,a.a.O.,Sp.517 f.
- (24) O.Loening,a.a.O.,S.192.
- (25) O.Koellreutter,a.a.O.,Sp.243 f.
- (26) Julius Hachek,Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Band 1,1.Aufl.,Berlin 1922,S.52.

- (27) 「ラント内閣の閣僚は、ラント議会により選ばれる」と定めるチューリンゲン憲法三五条二項について、H・レーニングは、「本条文では、新たに選出されたラント議会の常に例外なく新たなラント内閣を選出する義務が語られている。というのも、ラント内閣は、現行のラント議会により選出されなければならないからである。住民代表議会による選挙は、議会の憲法上の優越的地位に適合する。」(註釈)による。Helmut Loening, Die Verfassung des Landes Thüringen, Weimar 1922, S. 56.
- (28) 第一章第二節注⁽²³⁾で指摘したように、基本的に「眞性議院内閣制」を理想とするケルロイターは、他方で、議会が内閣に対して過度な優越的地位を占めることにも好意的ではない。なお、加藤・前掲第一章第二節注⁽²³⁾一七八頁によれば、二五年頃のケルロイターは、ヴァイマル体制擁護派とみなしうる政治的位置にいた。
- (29) ケルロイターに対する批判として、U. Scheuner, a. a. O., S. 230 f. の後、ケルロイター自身が自説の誤りを認めるに至る。O. Koellreuter, Die Staatsministerien und die Regierungssysteme in den Ländern mit Ministerialverfassung, in: G. Anschutz/R. Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930, S. 669, Anm. 15.
- (30) Vgl. Lucas, a. a. O., Sp. 522.
- (31) Ebenda, Sp. 523-532; auch H. Am Zehnhoff, a. a. O., Sp. 125; L. Waldecker, a. a. O., S. 162-165.
- (32) F. Stier-Somlo, a. a. O., S. 211 f. シュテニアアゾムロも含めて、「内閣危機」以前の文献では問題の所在が認識されていなかった。その中でF・ギーゼーE・フォルクマンのコンメンタールが、事務管理内閣の権限について限定説を打ち出しているのは注目されるが、権限範囲についての明確な基準は示さず、ラント議会解散住民投票の発案(P V 五七条)などを明らかに許されなから行為として例示することになっている。Friedrich Giese/Ernst Volkman, Die Preussische Verfassung vom 30. November 1920, Berlin 1921, S. 48.
- (33) Lucas, a. a. O., Sp. 532-538.
- (34) Ebenda, Sp. 532 f. したがって、政治的要請としては、通常の内閣よりも、活動の自制が望まれるとする(Ebenda, Sp. 533)。

- (35) Ebenda, Sp. 534—537.
- (36) F. Stier-Somlo, a. a. O., S. 217.
- (37) Ebenda, S. 220-223. その他の論点についてシュティアーゾムロは、①当該各緊急命令の必要性は野党も否定しておらず、かつすみやかな本会議の開催の見込みがなかった以上、常任委員会への命令送付に瑕疵はなく、また、②常任委員会の委員構成に本会議の党派構成を比例させねばならない法律上の根拠もないのであり、したがって、各緊急命令は合憲にして適法であると解している（Ebenda, S. 221.）。
- (38) 一月一六日のラント議会本会議でブラウンは、内閣は「ラント議会の最高委員会」にあらずとした上で、内閣の存立に必要なのは国民の信任であって、ラント議会もこの国民の信任を行動基準にしなければならぬと説いている。Vgl. H. Möller, a. O., S. 359, Anm. 153. 学説における「内閣＝議会の委員会」論の内実は、本稿第一章第一節で指摘したとおりである。
- (39) 典型的なものとして、Lucas, a. O., S. 528. ルーカスの場合、憲法の文言及び構造上 W R V よりも P V の方が、議会からの内閣の自立性の要素が強いと考えているから、W R V でこそ叙任投票は適合的である。しかしながら、ライヒですら叙任投票を「容認投票」で代替する慣行が形成されており、いわんやプロイセンでは叙任投票は必要ない、と説くのである。
- (40) Vgl. H. Möller, a. O., S. 151 ff.
- (41) 例えば、一九二五年一月一五日付の *Deutsche Allgemeine Zeitung* 紙の論説は、ブラウン首相の、「首相とは、その地位を授けてくれたラント議会とは全く異なる議員構成になったラント議会と対立してもなお、その職務を全うすることのできるものなのだ」とする発想は、議会主義の思考とは明らかに矛盾するものだ。」と批判する。Zitiert in H. Möller, a. O., S. 361, Anm. 157.
- (42) Vgl. H. Möller, a. O., S. 222, 340, 350.
- (43) Vgl. ebenda, S. 222.
- (44) Vgl. ebenda, S. 360. 彼らは、P V についても、五七条五項などを根拠に、内閣の自立性をライヒ以上に強化したものだとい

読み方をする。Vgl. Lucas.a.O., S.539.

- (45) メラーも、彼らがP.V.に与えた憲法の趣旨を踏み越える解釈も、それはそれとして議院内閣制の強化に寄与するものであったと見る。H.Möller.a.O., S.362.

- (46) Lucas.a.O., S.536 f.

第四章 第一章の小括

本章で確認してきた、ヴァイマル期前期議院内閣制論の特徴を整理しておく。

一 前期議院内閣制論の「通説的な」傾向

「真性議会主義」を標榜する二元型議院内閣制論者も、「内閣＝議会の委員会」論と呼ばれる一元型議院内閣制論者も——自覚的にせよ、無自覚にせよ——基本的には、議会（多数派）と内閣の信任による結合を前提にしている点で共通していることが、これまでの検討を通じて明らかになった。両者の対抗軸は、かかる前提を共有した上で、大統領と議会の関係を均衡の体系と見るか、それとも議会（と結びついた内閣）優位の体系と見るかという点に置かれていたのである。しかも、議会優位を志向する（とされる）一元的議院内閣制論者でも、実定憲法に大統領のライヒ議会解散権や大臣任免権が規定されている以上は、これらの規定を完全に無視することは困難であり、これら諸権限は形式上のものにすぎず、実質上は対議会信任条項や大臣副署条項に拘束されているのだと説明より他になかった。その結果、「内閣＝議会の委員会」という大袈裟な修辭を除いてみれば、法と事実の混同をいまし

め、大統領の権限は形式上にせよ存在する（それゆえ権限行使について裁量の余地は留保されている）と説くG・アンシュユツらの支配的解釈との間に、実はそれほど相違は存在しないことになる。他方、A・フィンガーのような「強い大統領」を志向する（とされる）立場にあっても、対議会信任条項や大臣副署条項を無視した解釈はできず、やはり支配的解釈に接近せざるをえない。こうして、前期議院内閣制論の「通説」は、対議会信任原則という憲法の規範的要請の枠内で、内閣の議会からの相対的自立という現実的要請に応えようとする、「議会主義的な内閣安定化アプローチ」に収斂するのである。¹²⁾したがって、ヴァイマル期後期の大統領内閣論は、この「通説」の議論枠組みを組替えるため、二つの論理操作を強いられることになる。すなわち、第一に、議会（多数派）と内閣を分離し、内閣を大統領と結合する作業である。第二に、「五三条の閣僚任命権は形式上のもので、実質は五四条の対議会信任条項に拘束される」という言明を、「対議会信任条項は形式上のもので、実質は五三条に拘束される」という言明に逆転させる作業である。

二 「常態の」議院内閣の対議会信任原則への拘束、及び「信任」の意味

「議会主義的な内閣安定化アプローチ」をとる前期議院内閣制論の「通説的な」傾向にとつて、「常態の」議院内閣とは、あくまで議会多数派の信任を得た内閣である。ただし、その際に重要なことは、この論者たちは「信任」の概念の中に「容認されていること」の意味も含め、信任されている状態とは「不信任決議が可決されていない状態」のことだと説明している点である。この「容認」の論理によって、一方では、少数派内閣を対議会信任原則と齟齬なく説明することが可能になり、他方では、内閣成立時の叙任投票については憲法上の要請ではないと解することができた。この論理こそ、この時期の「議会主義的な内閣安定化アプローチ」が、憲法の規範的要請と憲法現実との「ずれ」を論理の上で補正し、不安定な連立内閣の規範的正統性を説明することを可能にするものであった。

三 前期議院内閣制論についてのプロイセン「内閣危機」の意義

前期議院内閣制論にとつて、一九二五年のプロイセン「内閣危機」とそれをめぐる憲法論争が持つ意味について、ここで敷衍しておこう。

二五年の「内閣危機」が、それ以後のプロイセン議会の運用を決定づけたことはもちろん、ライヒや他の諸ラントの憲法解釈にも少なからず影響を与えた点⁴⁾は確かに重要である。だが、それ以上にこの事件は、前期議院内閣制論が「議会主義的な内閣安定化アプローチ」という一つの「通説」的傾向に収斂したことを示す象徴的な出来事であったところにその公法学上の意義がある。本稿で言う「議会主義的な内閣安定化アプローチ」とは、究極的な場面では「議会主義的」であることよりも「内閣／統治の安定化」の方により重心を置く立場であるが、例えば総選挙後の「信任問題」の必要性が争われた場面に、このアプローチの特徴が出ている。すなわち、このアプローチに立つ学界多数派は、改選前の議会が与えた内閣への信任が、改選後の議会が与えた内閣への信任へと自動的に移行するという論理に依拠するが、この信任移行の論理により、内閣存立要件たる議会の信任はいずれかの時点で存在したことがあれば満たされることになり、この信任に期限を設けることの意義は消え、その時々の実際の信任の有無は問われなくなる。⁶⁾議会の実際の信任から解放された内閣に対しても、なお「常態の」議院内閣制の筋道に則した対議会信任を擬制するための論理を提供しようとするれば、「容認」という概念に依拠するほかない。したがって、「議会主義的な内閣安定化アプローチ」に立つ学界多数派が政府側の見解を支持したことは、共和制打倒を掲げる左右の急進勢力からのヴァイマル連合の擁護という政治的考慮は別にして、論理的にも一貫した態度であった。対議会信任原則に一見忠実な解釈を説きながらも、「内閣／統治の安定」が「議会主義的」に実現されることに期待していないO・ケルロイターの所論が受け入れられなかった理由もここにあると言えそうである。加えて、「PV

五九条論争」の過程で事務管理内閣に関する一般法理が形成された点も重要である。「議会主義的な内閣安定化アプローチ」に基いて形成されたこの事務管理内閣の合憲性及びその権限範囲に関する法理は、P V 解釈の文脈をこえて、事務管理内閣に関する規定のない W R V の解釈論にも転用されていくのである。

注 (第四章)

- (1) H・ケルゼンですらこのような比喩を使っている。Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., Tübingen 1929, S. 41. 西島芳二訳『デモクラシーの本質と価値』(岩波文庫, 一九四八年) 七〇頁。「内閣は議会の委員会である」といった言い回しは、国家意思形成の動態的要素を表現していない点で、比喩表現としてすら適切でない」と批判するものとして、Hugo Wilhelm, *Die Regierungsbildung in Württemberg nach der Verfassung vom 25. September 1919*, (Diss. Tübingen) 1930, S. 14-17.
- (2) 「議会主義的な内閣安定化アプローチ」については本稿序章も参照。
- (3) 二八年の第三回総選挙後にも、二五年と類似した選挙結果であったにもかかわらず、同じくブラウン内閣への叙任投票が行われないことについて、二五年ほどの大きな政治的争点にはならず、公法学がこれに関心を寄せることもなかった。Vgl. Arnold Küngen, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen vom 1. März 1926 bis zum 1. Mai 1930*, DJZ 1930, S. 20.
- (4) 多くのラントで、新憲法制定後第二回目のラント議会総選挙の時期を迎えていた二五年という時期に、プロイセンでの憲法論争が政府与党及び学界多数派の勝利で決着した意味は大きい。解釈論への影響としても、以下のようなことが生じた。すなわち、プロイセンの憲法論争では、ライヒや他ラントの議院内閣制の解釈論や運用状況が援用されたため、いきおい反駁する論者はそれら W R V や他ラント憲法に関する憲法論までも批判の対象とした。例えば、O・レーニングは、議会解散に基づく総選挙の場合については、新議会の召集後の内閣総辞職義務を認める R・ピロッティ (Piloty) のバイエルン憲法の解釈を批

判し、選挙の原因が議会解散であろうと、任期満了であろうとにわからず、P.Vと同様に、バイエルン憲法下においても、そのような義務は存在しないと言っているのである（O.Loening, Artikel 45 der preussischen Verfassung, Pt.VBl. 1925, S. 192）。同様に、学界多数派がO・ケルロイターの議論を退けたことは、同時に、彼が援用したH・レーニングのチューリンゲン憲法解釈の否定を意味する。

- (5) この点を問題視するものとして、Horst Möller, *Parlamentarismus in Preußen 1919-1932*, Düsseldorf 1985, S. 362 f.
- (6) ヴァイマル後期のL・ヴィットマイヤーも「このような見解を説く」。Leo Wittmayer, *Demokratie und Parlamentarismus*, Breslau 1928, S. 89.

第二章 「非常態の」議院内閣制論——事務管理内閣と闘争内閣の法理

前章の検討を通じて析出した前期議院内閣制論の諸特徴が、ヴァイマル後期においてどのように変容してゆくのかを明らかにするのが本章の課題である。そのための手がかりとして本稿が用いる、「常態の」議院内閣制論と「非常態の」議院内閣制論という視角について、いま一度敷衍しておこう。「常態の」議院内閣制論とは、ライヒ及び各ラント憲法が規定する対議会信任原則が本来予定している状況を念頭に置き、かつ当該諸条項の文言と整合的に展開される議論のことを意味する。ただし、対議会信任原則に整合的な議論といっても、ヴァイマル期の憲法政治の現実に対応可能なかたちでの解釈が施された上でのことである。すでに見てきたように、前期議院内閣制論における対議会信任原則とはそういう性格のものであった。この前期議院内閣制論の「通説」の特徴を継受した議院内

閣制論が、ヴァイマル後期の「常態の」議院内閣制論である。第一節で取り上げるヴェルテンベルクの憲法争議は、そのような意味での「常態の」議院内閣制論を適用して論理上の「解決」を導き出した事案である。しかしながら、前期議院内閣制論の「通説」を形成してきた潮流は、ヴァイマル後期の政治状況に直面して、「常態の」議院内閣制論を維持しつつも、別立てで「非常態の」議院内閣制論を用意せざるを得なくなる。これが、事務管理内閣論であり、闘争内閣論である。以下、「常態の」議院内閣制論、「非常態の」議院内閣制論の論理構造の特徴を、背景にある憲法政治の展開とそれをめぐる公法学的上の論点の分析を通じて、明らかにしてゆく。

第一節 後期における「常態の」議院内閣制論の一段面——ヴェルテンベルク憲法争議

本節では、一九二〇年代後半のヴェルテンベルクで生じた対議会信任原則をめぐる論争を取り上げて、後期議院内閣制論が継受した前期議院内閣制論の「通説的なもの」を確認する。

一 経緯と公法学的上の争点

一九二八年三月二〇日のヴェルテンベルク議会総選挙の結果、連立与党と野党勢力との議席数は微妙な均衡を保つことになった。すなわち、ラント議会定数八〇議席中、連立与党三七議席（中央党一七、DNVP八、農民同盟一六）に対して、野党四〇議席（SPD二二、DDP八、KPD六、DVP四）であり、残りの三議席を獲得し、連立与党とは微妙な距離を置くキリスト教人民奉仕党が政治のキャスティングボートを握る状況であった。二八年七月八日と翌二九年四月一九日に、野党はボルツ（Bolz）内閣不信任案を提出し（前者の際には、別にDNVP出身のパッイーレ「Passler」文化担当大臣への不信任案も提出）、共に否決されている。しかしこれは、不信任案賛

成票が反対票を三票上回っていたにもかかわらず、「棄権は議案に反対したものと看做す」とするヴュルテンベルク議会議院規則七六条三項に基づきキリスト教人民奉仕党の棄権票三票が反対数に算入された結果、四〇対四〇の可否同数となり、「可否同数は議案を否決したものと看做す」とする同条二項によって、かろうじて否決されたものであった。したがって、このような議会勢力の下で信任投票を行えば（仮にキリスト教人民奉仕党が賛成票を投じてても可否同数なので）、これもやはり否決されることが明らかだったから、野党各党は内閣に対して内閣信任案の提出を要求する。そこで対議会信任原則を規律したヴュルテンベルク憲法（Verfassung Württembergs vom 25. September 1919、ヴュルテンベルクは一九年五月二〇日に公布した憲法を、その後公布されたWRVに適合するかたちで改正している。以下、九月二五日の改正憲法をWVと略記する。）二七条及び二八条の解釈が政治上・公法上の論点として浮上してくる。争点の各規定は以下のようになっている。

〔二七条〕① 内閣はラント議会により選出される。

② 首相以外の大臣については、首相がこれを任命し、又は、大臣の代理を置く。首相により任命された内閣は、ラント議会の信任を必要とする。

③ ラント議会が新たに選出された後は、常に、首相の選出及び内閣の組閣も新しく行われる。

〔二八条〕 ラント議会は内閣を解任し、又は個々の大臣の罷免を要求する権限を有する。

この二つの条項の解釈に関する問題の所在を明らかにするために参考になるのは、前述の一件を受けて、SPD院内会派がライヒ国事裁判所に提訴した際の申立理由である。²⁾この訴えは、ボルツ内閣がWV二七条及びWRV一七条に違反した状態にあること、及び文化担当大臣が同憲法規定に違反してその職にあること、並びに、ヴュルテンベルク議会議院規則七六条三号がWV一九条一項二文に違反していることの確認を求めたものであるが、その

際、同党派は、WVは組閣後に内閣が積極的なたちで議会の信任を得るかたちの議院内閣制を採用していることを前提にして、以下のように主張する。WVは対議会信任原則(二七条二項二文)と議会の内閣解職権及び大臣罷免権(二八条)をそれぞれ別個の条項で規律しているのだから、その意味内容もWRV五四条と同じであるはずがない。確かに、WV二七条二項二文は正式な「信任問題」を唯一の信任確認手段と規定しているわけではなく、採決によらずとも実質上一見して明白に信任が確認できる場合であれば、同条の要件を満たしているのかもしれない。しかし、現内閣の場合は、議院規則の規定によって不信任動議は成立こそしなかったが、不信任案賛成が反対数を上まわっている以上、信任が存在していないことは明白である。

こうした野党側の「二八条独立説」に対し、明示的な不信任決議が採択されなかった以上、内閣は議会の信任を得ており、叙任投票は必要ないと説く政府与党は、「二七条二項・二八条結合説」でこれに対抗した。すなわち、WV二七条二項二文に独自の意味はなく、二八条と結びついて初めて意味を持ち、しかもその意味するところはWRV五四条と同じものであるから、したがってWRV五四条の支配的解釈が、WVの当該諸規定の解釈にも当てはまるというのである。³⁾このように、解釈上の対立の表れ方は、PV五七条一項の解釈をめぐる論争と類似している。

二 学説の展開

1 「二八条独立説」——叙任投票義務肯定説

独立説の主な論拠は右に紹介したSPD会派の申立理由のとおりである。学説上は、ヴェルテンベルク憲法制定の功労者である、W・フォン・ブルーメをはじめ、初期の学説では「独立説」が有力であった。⁴⁾

2 「二七条二項・二八条結合説」——叙任投票義務否定説

この憲法争議の渦中に、この問題を主題とする学位論文をそれぞれ公表したK・ヘーゲレ(Hegel)とH・ヴ

イルヘルム (Wilhelm) は、「結合説」の立場から、詳細な検討を行っている⁽⁵⁾。肯定説の見解に立った場合、叙任投票は内閣存立にとって構成的性格を有することになるが、選挙の時点で首相は信任を獲得しているのに、内閣に対する信任確定も要請されるというのであれば、少なくとも首相には二重の信任が要請されることになるという不都合な結論になる。やはり、改選後の議会の信任は、首相にとってはその選出により、大臣については首相による任命によって獲得されていると解するべきであるというのである⁽⁶⁾。

「結合説」に立つ場合の一つの障壁は、WVの「生き字引 (Konzenge)」と呼ばれるフォン・ブルーメが「独立説」に立っていることであった。ヴィルヘルムはWVの制憲者たちがWRV草案を参照し、これを継受したことを審議録から明らかにするが、ブルーメはWVの対議会信任条項がWRV五四条と同じ趣旨である点を認めながら、WRV自体が叙任投票を要請しているという見解に立つから、⁽⁷⁾それだけでは反駁したことになる。ヴァイマル後期において、WRVの解釈として叙任投票を否定するのは容易だが、WRV制憲期の議会慣行は不確定であったから、ブルーメの議論は成り立ちうる。そこでヴィルヘルムは、「大演説」と呼ばれる制憲議会でのブルーメの有名な演説の中で、ラント議会の組閣への関与は首相の選出をもって終了すると述べていた部分を取り上げ、かつての制憲者たるブルーメと現在の注釈者たるブルーメでは見解が異なっていることを論証している⁽⁸⁾。

三 国事裁判所判決

ライヒ国事裁判所が一九三〇年二月一八日に下した判決は、原告SPD会派の訴えを退けるものであった。WV二七条はWRV五四条の支配的解釈と同じように解釈されるべきであり、信任決議その他の手段による信任の表明は内閣の職務遂行の要件ではなく、また、採決手続において不信任案とその他の議案とで区別すべき理由はないので、不信任案への棄権票を「反対」と看做す議院規則七六条三項もWVに違反しないというのである⁽⁹⁾。「結合説」

に立つて、WVとWRVの対議会信任条項を同じ意味内容であると解する限り、判決の結論は自然なものである。しかも、WVがラント議会総選挙ごとの首相選挙を義務づけていたため、この首相選挙の結果をもって議会の信任と看做す考えは受け入れられやすかった（SPD院内会派も、議員構成により信任関係が一見して明白な場合には「信任問題」提起は必要ないことを認めている）¹⁰⁾。不信任案の裁決において棄権票を反対票に算入する議院規則は、不信任決議の持つ重要性に鑑みて、はたして妥当なのかという点についても、「容認」も信任の一形態と見る学界「通説」の論理からは整合的である¹¹⁾。したがって、プロイセン「内閣危機」を乗り切った「通説」にとっては、本件は簡単な「応用問題」であったと言える。

四 議論の特徴

本事案における公法学上の議論、とりわけヘーゲレやヴィルヘルムの所説には、PVの対議会信任条項に関する論争の成果を見ることができるとくに以下の三点を指摘しておく。まず、第一に、具体的な法律解釈を導くための言説ではない「内閣＝議会の委員会」論を批判の対象に挙げた上で、自説の展開を行っている点¹²⁾、第二に、他方で「真性」／「不真性」というレズロープの分析視角も問題解決のための手がかりにならないとして退けられている点¹³⁾、が挙げられる。さらに、第三に、「信任」を「不信任決議がなされていない」状態と解するWRVの支配的解釈、及び叙任投票不要説で固まったPVの支配的解釈が所与の前提とされている点である。WRV五四条解釈において叙任投票不要説が支配的であったからこそ、WVの対議会信任条項がWRVの類似の対議会信任条項と同じ意味なのかどうかという点が議論の重要な争点となったのである。このように、前期議院内閣制論の到達点を踏まえながら、加えて、この時期の公法学上の争点であった「WRV五四条論争」¹⁴⁾をも反映させているのが、ヴァイマル後期の「常態の」議院内閣制論の特徴である。

注（第二章第一節）

- (1) 上の事件については、vgl.z.B.Karl Haegeler, Regierungsbildung und Regierungskontrolle durch den Landtag,(Diss.Tübingen)1930； Hugo Wilhelm,Die Regierungsbildung in Württemberg nach der Verfassung vom 25.September 1919,(Diss.Tübingen)1930； Carl Sartorius, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1925-1931, JöR 1932,Sp.170 ff.； vgl.auch Waldemar Besson, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928-1933,Stuttgart 1959,S.35 ff.
- (2) RGZ 128,Anh.46(47-51).
- (3) Vgl.H.Wilhelm,a.a.O.,S.30-32.
- (4) Z.B.Wilhelm von Blume,Die Verfassung Württembergs vom 25.September 1919,Tübingen 1921,S.22 f.； ders.,Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919,JöR 1920,S.177.
- (5) K.Haegeler,a.a.O.,S.43-46； H.Wilhelm,a.a.O.,S.69.
- (6) K.Haegeler,ebenda； H.Wilhelm,ebenda,ただし「ヴァイルヘルムは、政権の安定化をもたらす叙任投票について、立法論としては検討すべき値するを考へべき也（Wilhelm,ebenda,S.69）」。
- (7) Vgl.H.Wilhelm,ebenda,S.71.
- (8) Ebenda,S.70-72.
- (9) RGZ 128,Anh.46.
- (10) RGZ 128(1930),Anh.46(49 f.).
- (11) 棄権票が不信任案反対に算入されることの正当性については、ヘーゲルが詳細な議論を展開しているが(K.Haegeler,a.a.O.,S.47-52)、「積極的な不信任表明でない限り、「容認」すなわち「信任」していると看做されるといふ発想が前提にあるように思わ

れる。

(12) H. Wilhelm.a.a.O., S. 17-19.

(13) K. Hegele.a.a.O., S. 40 f.; H. Wilhelm.a.a.O., S. 72. SPD会派の申立理由では、WRV ≡ 真性議院内閣制 / WV ≡ 不真性議院内閣制という位置づけがなされている。RGZ 128, Anh. 46(54).

(14) ヘーゲレ、ヴィルヘルムの論文には、H・ヘルファールト、C・シュミット、E・ヴォルガスト (Wolgast) ら「WRV五四条論争」の主要文献も随所に登場する。「独立説」のアプローチに立てば、「WRV五四条論争」において主張されるようになる、対議会信任原則を空洞化する方向でのWRV解釈論を、WVの解釈にも転用することができる。「WRV五四条論争」については後述するが、さしあたり、第一章第二節注(8)で掲げた文献を参照。