

# ドイツ連邦政府の憲法的地位 —政権の形成・任務・変動の規範論—

山 岸 喜久治

はじめに

[A] 連邦政府の成立規範

- (1) 連邦政府の形成
- (2) 連邦宰相の選挙
- (3) 連邦大臣の選任

[B] 連邦政府の存続と変動

- (1) 建設的不信任投票
- (2) 連邦大臣への不信任
- (3) 信任動議と解散

[C] 連邦政府内部の組織原理

- (1) 統治責任の配分
- (2) 連邦政府の決定手続

むすび

## はじめに

2009年8月に衆議院議員総選挙が行われ、史上初の本格的な「政権交代」が実現した。この選挙の主要な争点として、当初から、新勢力による旧勢力からの政権の奪取が位置づけられていたが、結果的に新勢力が議席の多数を占め、新政権を発足させたことは、日本の憲政史上例のないことである（その後2010年の7月の参議院選挙では、政権政党が過半数を制することなく、10月現在いわゆる「ねじれ国会」となっている）。

アメリカ合衆国や英国などでは、多少のゆらぎはあるが、「二大政党制」が確立し、それに基づいて政権が代わることは、当然のこのように考えられている。例えば、共和党から民主党への変更、あるいは労働党政権から保守党政権への交代などである。日本の場合も、政権を担う政党が代わることで、政権交代が目に見える形で現れる。

「政権交代」の本質はさまざまである。国によって統治システムが異なるので、一般化することはできないが、それは、主として統治主体（政治勢力）の変化を意味するものであろう。通

常は、総選挙後に政治地図が変わったことがその要因である。日本では今年の「政権交代」を契機に、その意義の理論化が問題となっている（全国憲法研究会2010年のテーマでもある）。

日本の場合、参考になるのは、議会主権の母国であるイギリスであろうが、知られるように同国は憲法習律の国であり、憲法典をもたないので、慎重な比較が求められる。その点、大統領制との混合ではあるが、議院内閣制を基軸とするドイツ連邦共和国は、基本法（憲法）を有し、頻繁な「政権交代」（ワイマール体制）から「独裁」（ナチス体制）を招いた苦い経験をもつため、現在、独特な統治ルールを法定している。

本稿が対象とするのは、このようなドイツの統治ルールである。ドイツ基本法は「連邦政府」（Bundesregierung）を「執行権」（vollziehende Gewalt）の中核に位置づけ、その構成、統治責任者＝連邦宰相（Bundeskanzler）の選任と権限、連邦大臣の任免、議会の信任・不信任と解散などにつき定める（第6章）。しかし、これらの規定は条文数も少なく、日本の議院内閣制条項と比べてみてもかなり限定的なものであることがわかる。しかも、連邦制を前提としたドイツの二院制、大統領制下の議院内閣制、ドイツ憲法の歴史的教訓（とくにワイマール憲法からのそれ）などの特性により、日本との単純な比較はできない。

それにもかかわらず、現行のドイツ型統治システムは、比較憲法的にみてもなお興味ある対象である。本稿は、ドイツの統治主体＝連邦政府の形成、その政権の存続と変動、政府組織の任務および権限などを紹介し、議院内閣制のもとでの日本型「政権交代」を考える際の素材としたい。

## 【A】連邦政府の成立規範

### （1）連邦政府の形成

連邦政府は、執行機関であり、執行権は、民主制秩序の本質的な要素としての「統治」（Regierung）の作用を意味する。この作用は、狭義の意味では、政治的な国家指導、内政・外交全体の責任ある指導（Leitung）として理解され、とくに経済過程の操作もこれに含まれるとされる（コンラート・ヘッセ〔初宿正典／赤坂幸一訳〕『ドイツ憲法の基本的特質』2006年336項）。

基本法によれば、連邦政府は、連邦宰相（Bundeskanzler）＝連邦総理大臣と連邦大臣（Bundesminister）で構成される（62条）と規定されるだけで、連邦政府の形成についての具体的な定めはない。しかし、基本法が政治的側面を完全に無視してしまっているかという点、必ずしもそうとも言い切れない。例えば、政党の憲法的編入（基本法21条）によって、政府形成に対する政党の影響というものが黙示的に受け入れられていることは、その証左であろう（Wilhelm Henke, *Das Recht der politischen Parteien*, 1972, S.161ff.）。そのことによって、将来の政

権を担う諸政党間の連立協定の締結なども想定されていると考えられる。事実、基本法制定から2009年10月のキリスト教民主社会同盟(CDU/CSU)と自由民主党(FDP)の連立政権まで、ドイツでは連立協定なくして政権が誕生したことはない。協定の中では、そのつど「宰相候補」(Kanzlerkandidat)の事前決定がなされ、内閣(Kabinett)の人事および将来的な統治政策が決定されているという (Vgl. Meinhard Schröder, *Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung*, in: J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 1987.S.604.)。

結局、連邦宰相と連邦大臣が選任されることで、新連邦政府の形成が遂行されることになるが、通常の場合、解散後の選挙で当選した議員で構成される連邦議会が集会し、そこで改めて新連邦宰相が選出されるという経緯をたどる。すなわち、まさに政権(新)の誕生であり、それまでの政権(旧)はそれと同時に終了する。これはノーマルなケースである。

しばしば憲法上の紛争に発展するのは、アブノーマルなケース、すなわち「建設的不信任投票」(das konstruktive Misstrauensvotum)と「信任問題(問いかげ)」(Vertrauensfrage)のケースである。前者の場合は、新連邦宰相の誕生に至りうるが(このとき新宰相と旧宰相とで所属政党が変われば「政権交代」が実現したことになる)、後者の場合は、宰相自らの判断による辞職もありえる一方(この場合も新宰相の誕生という結末を迎えよう)、宰相が連邦大統領に連邦議会の解散を求めることもある(この場合、新たな選挙が行われ、その後改めて宰相が選ばれるので、新宰相が選任された場合の「政権交代」が起こる可能性がある)。

## (2) 連邦宰相の選挙

政権発足の端緒となる連邦宰相の選出については、基本法63条が次のように定めている。

基本法第63条<連邦宰相の選挙、連邦議会の解散>

第1項 連邦宰相は、連邦大統領の提案に基づき、連邦議会によって討論なしに選出される。

第2項 連邦議会議員の多数(Mehrheit)を獲得した者が選出されたことになる。選出された者は、連邦大統領がこれを任命する。

第3項 提案された者が選出されないときは、連邦議会は、投票後14日以内に、その議員の過半数(mehr als die Hälfte Mitglieder)をもって、連邦宰相を選出することができる。

第4項 この期間内に、選出が成立しないときは、遅滞なく新たに選挙が実施され、その投票で最多得票者が選出されたことになる。選出された者が多数を獲得した場合は、連邦大統領は、選挙後7日以内に、この者を連邦宰相に任命しなければならない。選出された者が多数を獲得しなかった場合には、連邦大統領は7日以内にこの者を任命するか、そうでなければ、連邦議会の解散しなければならない。

以上の条項を構造的に理解するなら、連邦宰相の選出パターンは3つあることがわかる（Christoph Degenhart, Staatsrecht, I, 1997, S.181f）。第1のパターンでは、連邦大統領が宰相の指名（提案）権を有している。大統領の提案は、現実には、先行する連邦議会選挙の結果、場合によっては政府形成前に行われた連立協定に左右されるものと思われる。連立協定の場合、憲法上の「契約」が問題になるが、法的に拘束されない政治的合意も問題となろう。合意の中には、例えば、立法化の企図、連邦宰相の選定、閣僚の決定などが考えられる。

第2の選出パターンは、必要な多数が成立しなかったときに問題となる。この過程において発案権は、連邦議会へ移行する。この場合にも、議員の多数が必要である。

第3の選出パターンにおいて初めて、単純多数で決せられるのであり、小数派政権の形成に帰結する場合がある。そうでない場合は、再度の選挙の可能性が開かれる。すなわち連邦大統領は、自己の裁量により、単純多数で選出された連邦宰相を任命するか、そうでなければ連邦議会を解散するかのいずれかを選択しなければならないからである。

こうした選出パターンは、事例問題を材料にして考えるとよりわかりやすい。

[事例]（Dieter Schmalz, Verfassungsrecht-Fälle und Lösungen-, 1997, S.63）

連邦議会選挙が実施されたが、明白な多数派形成には至らなかった。連邦議会の組閣集会（konstituierende Sitzung）後に、連邦大統領は、政党および会派の党首らと、連邦宰相選挙の可能な候補者について話し合った。どの政党も絶対多数を獲得できなかったこと、そして連立も成立しなかったことから、連邦大統領はしばらく静観することにした。その間に、統治執務は従前の政府によって続行された（基本法69条3項）。

これに対して、F会派は、連邦宰相の即時選挙を要求し、連邦議会選挙後11週に達していたため、連邦宰相選挙を議事項目とする連邦議会の集会を要求した。F会派は、自党の党首であるBを推挙した。Bの資質に関する討論となった。そのあとで、P会派は、Aを連邦宰相候補に指名した。交渉の過程で、他の2つの会派は、政治的な約束（Zusage）と引き換えにBの支持に回ることとなった。議員全員が選挙に参加した。329票がBに、326票がAに投じられ、1票が無効であった。

連邦大統領は、Bの当選を無効とみなした。大統領は、この者の憲法違反の発言を様々指摘し、選挙はたった74人のF会派議員によって提案されたに過ぎないことを指摘した。とりわけ大統領は、Bを実際には宰相資質のない、単なる「窮地候補」（Verlegenheitskandidat）の一人に過ぎないとみなしたが、そのことは、Bに関する討論の中でも示されていた。連邦宰相へのBの選出に関して、どのような法状態にあると考えるべきか。

[論点]

ここでのテーマは、連邦大統領からの提案なしの宰相選出という問題である。

第 { 1 } の問題として、連邦宰相の職務就任については、前記のとおり、基本法で3つの可能性が定められている。本事例においてもそれに即して検討される。

I. ノーマルな事例（基本法63条1・2項）において、連邦大統領は連邦議会によって選出された候補者を提案する。本事例においては、連邦大統領の提案が欠けている。

II. 基本法63条3項によれば、連邦議会は、自分自身の候補者を提案することができる。その選挙については、基本法63条2項によるものと同じの多数要求（Mehrheitsanforderungen）が通用する。基本法63条3項の開始定式が示すように、この選挙循環（Wahlrunde）は、連邦大統領は提案を行ったが、その候補者が連邦議会によって選出されなかったことを前提としている。本事例では、これが欠けている。

III. 第三番目の可能性を基本法63条4項は作り出すが、この場合、多数要求は減じられる。条項全体の関連から生じることは、この選挙循環もまた、その前の結末の否定的な結果を前提としている。本事例においては、何らの選挙循環も先行していないため、基本法63条4項は、問題外である。

それゆえ、Bは、基本法63条の直接的適用において、連邦宰相となることもできなければ、連邦宰相に任命されることもできない。

第 { 2 } の問題。Bは、基本法63条3項の類推適用において、連邦大統領がBを連邦宰相に任命しなければならないという次の結果を伴うような、連邦宰相に選出されることができるだろうか。

I. その場合には、本事例において、この規定の類推適用が可能でなければならないだろう。

1. 法律空白（Gesetzeslücke）が存在しなければならない。

a) 基本法63条においても、その他の箇所においても、連邦大統領が基本法63条1項によって前提とされている提案を提示しないケースは、規律されていない。新たに選挙された連邦議会が、連邦大統領の提案がないので、一人の連邦宰相も選出できず、このことによって連邦政府を形成することができないというケースは、しかし是非とも規律が必要なケースである。それでも、想定外の空白が存在しているのである。

b) 連邦大統領は、基本法63条1項により、候補者の即時的推薦が義務づけられているわけではないので、推薦の提案がないだけでは、空白論を受け入れるに十分ではない。規律が必要で、かつ規律されていないケースは、提案のための、連邦大統領に認められるべき相応の期間が満了してしまった場合に、初めて生じる。特別な理由（例えば候補者の死亡など）の存在がなければ、この期間は、最大で2ヶ月である。本事例においては、11週が経過している。それで、期間は、いずれにせよ越えてしまっている。

2. 類推適用されるべき規定として、もっともぴったりののは基本法63条3項である。したがって、この規定は、連邦大統領が相応の期間の経過にもかかわらず、連邦宰相候補者を推

挙しないケースに、準用されることができる。

II. それゆえBは、基本法63条3項の類推適用で選出されるうであろう。このためには、連邦議会の合憲的で、有効な選定決議が必要である。

1. 連邦議会の規則どおりの招集とその決定能力について、疑義は存在しない。

2. 連邦議会議事規則（GeschäftsOBT）4条によれば、基本法63条3・4項による選挙（Wahlgang）に際して、選挙提案は、連邦議会議員の4分の1によって署名されなければならない。

a) 法律で定められた656人の議員総数にあっては、164人の署名が必要である。事実関係によれば、選挙は、F会派の74人の議員によってのみ提案された。それゆえに議事規則4条に違反した。

b) しかし、議事規則は、原則として連邦議会手続のための内部法にすぎない。連邦宰相の選挙は、外部効（Aussenwirkung）を伴う行為（Akt）である。その合法性と有効性については、内部法の遵守または不遵守は、ささいな取るに足りないものである。

その他の点として、連邦議会は、3分の2の多数で議事規則から逸脱することができる（議事規則126条）。本事例においては、選挙の実施は、F会派の選挙提案に基づき、ほとんど全会一致で支持されているので、このような逸脱は受け入れられる。

c) 応急策として、手続規定の違反は、本質規定が問題となっている場合にのみ、違憲および無効に至るという原則が介入する。選出決議自体にとっての諸要件との関係、とりわけそこで必要となる多数との関係においては、選挙提案の署名は完全に従属的な価値をもつ。はっきり示された手続違反は、それゆえに選挙の違憲と無効に至ることはない。

3. 違憲と無効が生じるのは、Bが基本法63条1項の「討論なし」に反して、人格討議の後に選出されたことからである。

a) この要件が基本法63条3項による選挙の際にも通用するのかどうかは、基本法の文言から推論することはできず、それゆえにこの要件の意味と目的しだいである。それは、連邦大統領の信望喪失（Ansehensverlust）を阻止する意味を、そのみまたは主要にもちうるものであり、信望の喪失となったことで、連邦議会において、連邦議会によってなされた人物提案に関し論議されるという結果が生じよう。それならば、人物論議の禁止は、基本法63条1項の場合にのみ適用されるのであって、選挙提案に基づいて、連邦議会自身から選出される場合には、適用されることはない。

さらに踏み込んで、人物の討議は、連邦大統領よりも、むしろ選挙に接する宰相候補者にあてはまる。職務において有能であることを実証する可能性をもつ前に、予測される能力または弱点も議論されるとすれば、彼の信望にとって有害となろう。それゆえに、基本法63条1項は、少なくとも、有為な将来性のある連邦宰相の権威をも保護するものとされる。それに応じて、

基本法63条1項は、他の規定に基づく宰相選挙の場合にも妥当する。Bの資質に関する討論によって、人物論議の禁止に違反した。

b) しかし、この場合においても、遅延した選挙行為との関係で、本質的な価値をもつ手続上の問題が問題となる。候補者が選出され、彼がその選挙を受け入れる場合、この選出決議は、事前に彼の人格に関する討論が行われたという理由からだけでは、無効とはならない。基本法63条1項の違反は、それゆえ遅れた選出決議に何らの影響も与えない。

4. 基本法63条3項の類推による選挙において獲得されるべき多数は、基本法121条にいう連邦議会の議員に関係し、つまり法律上の構成員多数に関係する。それは、連邦選挙法1条によれば、656名の議員である。それに係る多数は、329票を必要とする。Bはこれを獲得した。それゆえ彼は、選出されている。

Ⅲ. 基本法63条の規律全体から生じるように、候補者が連邦宰相となるためには、連邦大統領による任命が必要である。連邦大統領がこの任命を行わなければならないかどうかは、基本法が63条1・2項および4項による選挙について規律しているが、同条3項については規律していない。基本法で規律されているケースとの比較は、しかし63条3・4項による多数を伴う選挙の場合、連邦大統領の任命義務の推定を強いるものである。

少し違うのは、連邦大統領が事実関係に照らして、Bの能力を審査し、否定に必要な権利を有する場合である。しかし連邦大統領は、基本法63条のケースでは、宰相候補者が憲法上選出可能であるか、とりわけドイツ人であるかどうか、また選挙が有効に成立しているかどうかを審査しなければならない。本事例においては、これらの要件の充足が前提である。

それゆえ、連邦大統領はBを任命しなければならない。最悪の場合には、Bは、連邦憲法裁判所によってこれを義務づけてもらうことができる（基本法93条1項1号、連邦憲法裁判所法32条）。結論的に、Bはドイツ連邦共和国の連邦宰相となる。

### (3) 連邦大臣の選任

連邦大臣は、連邦宰相の提案に基づき、連邦大統領によって任命される（基本法64条1項）。連邦大統領は、その際、審査権を有するかどうか、場合によっては任命を拒否する権限を有するかどうかについては、意見が分かれる。

連邦政府に所属する連邦大臣の数は、基本法には定められていないが、防衛大臣（基本法65条a）、法務大臣（同96条2項）、財務大臣（同112・114条）については明記されている。したがって所管の数と様式の決定は、連邦宰相の組織権限内にある。大臣の員数は、最終的には、統治活動の目標と重点に適合すべきものである。例えば、第一次アデナウアー内閣（1949－1953）、つまり始めての連邦内閣では連邦大臣は13人であったが、第二次アデナウアー内閣（1953－1957）では18人となった。第13次選挙期間（1994－1998）には17人（宰相官房長官が含

まれる)、第14次選挙期間(1998-2002)では14人に減少している。この時、宰相官房長官には、再び大臣(Minister)の代わりに、議会所属次官(Parlamentarischer Staatssekretär)の等級(ランク)における政務次官(Staatsminister)が就任している(Dieter C.Umbach/Thomas Clemens, Grundgesetz, 2002, S.417.)。

連邦大臣には、一般的な被選挙資格の要件(すなわち、ドイツ国籍および連邦議会の被選挙権)を有していることが求められる。そして連邦大臣の法的地位は、連邦宰相のそれと同様、連邦に対して公法上の職務関係(öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis)に立つものと把握される(連邦大臣法1条)。したがって連邦大臣は、公務員法上の公務員にはあたらないが、民法839条と一致した基本法34条にいう、いわゆる賠償法上の「公務員」(Beamte)としてみなされる(Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II, S.276-277.)。

なお、連邦大臣の免職についても、連邦宰相の提案に基づき、これに拘束される連邦大統領によって行われる。連邦大臣は、法的には、連邦宰相の信任にのみ依拠し、連邦議会によって免職を強要されることはない。

## 【B】連邦政府の存続と変動

### (1) 建設的不信任投票

基本法は、連邦政府の任期満了前の職務の終了(政権の崩壊)を受け入れる。議院内閣制を採用する国においては、通常、政権の崩壊は、内閣に対する議会の不信任決議によって生じるものである。ドイツの場合、不信任による政権崩壊が繰り返されたワイマール期の反省から、基本法のもとではいわゆる「建設的不信任投票」の制度が導入された(67条)。

基本法67条<建設的不信任決議案>

第1項 連邦議会は、その構成員の多数(Mehrheit)をもって、一人の後継者(Nachfolger)を選出し、かつ連邦大統領(Bundespräsident)に対して、連邦宰相を解任することを要請することによってのみ、連邦宰相に対して不信任(Misstrauen)を述べることができる。

第2項 動議と選出との間には、48時間存在しなければならない。

このように現行体制では、議会が宰相(内閣総理大臣)に不信任を突きつけ、そのことによって内閣を倒そうとする場合には、必ず事前的に新宰相(候補)を選出しておかなければならないということである。これによって、現内閣を倒すだけの「破壊的不信任」は認められず、次の宰相(首相)を用意したうえでの、言わば「責任ある不信任」が議会に求められている。



結局、連邦議会は、連邦政府を信任できない場合に、建設的不信任投票を連邦宰相に対して行うことになるが、このことは、新たな政権の成立にとって十分な多数派が形成されている場合にのみ可能となる。現政権を倒すためだけの「無責任」な不信任決議は、基本法が予定する事態ではないということである。このようなドイツの統治システムは、政治のより安定化に資するものであり、比較憲法上ユニークな制度となっている。

ドイツの憲政史上、基本法67条の発動は これまで2度行われている (Dieter C Umbach/Thomas Clemens, Grundgesetz, 2002, S.508.)。1つは1972年の事例である。これは結果として成功には至らなかったが、この年、当時のビリー・ブランド (Willy Brandt) 連邦宰相は、ライナー・バーゼル (Rainer Barzel) 議員に交代すべきものとされた。もう1つは、宰相 (政権) の交代に帰結した事例である。1982年、キリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) と自由民主党 (FDP) の一部とで、ヘルムート・コール (Helmut Kohl) 宰相候補者指名のための絶対多数を獲得した。同年10月1日のこの選挙は、ヘルムート・シュミット (Helmut Schmidt) によって率られた社民・自民 (SPD/FDP) 連立政権の終わりを意味した。この「政権交代」 (Regierungswechsel) と表裏一体の関係にあったFDPの「連立組替え」 (Koalitionswechsel) は、新選挙なしで成立した新しい連立政権の民主的正当性の問題をめぐって、激しい議論を引き起こしたのであった。

## (2) 連邦大臣への不信任

基本法は、政権の安定維持の理由から、個々の連邦大臣に対する何らの不信任投票も認めていない。したがって、連邦大臣の個別的な信任問題に関し、連邦宰相の場合とは異なり、連邦議会在大臣の罷免を要求することで、政権の倒壊を導くことはできない。この点において、基本法はワイマール憲法とは明らかに異なっている。ワイマール憲法は、第54条で「ライヒ宰相とライヒ大臣は、その職務の遂行について、ライヒ議会の信任を必要とする」とし、「ライヒ議会の明示的な決議によってその信任を失ったときは、ライヒ宰相とライヒ大臣は辞職しなければならない」 (高田敏/初宿正典編訳『ドイツ憲法集』[第4版] 2005年123項参照) とされていた。

しかし他方で、議会にとって可能な行為もある。例えば、個々の連邦大臣に対する「素朴な」不信任投票、したがって退任や辞職を伴わない、当該大臣に対する単なる不信任声明などである。政府は、常に議会の統制下に置かれ、議会は政府ないしその構成員の職務行為に対して批判することができる。叱責の動議、否認 (不同意) 投票、不信表明などの議決が可能であろう。

## (3) 信任動議と解散

建設的不信任投票制は、仮に連邦政府が議会の信任を失った場合でも、議会多数が新政府の

樹立で一致しない限り、現連邦政府がなお職務にとどまるという結果となる。しかし政府と議会との不正常的な関係は、何らかの形で是正されるのが望ましい。議会の政治地図が新しく描かれたうえで、新政権が形成されるならば、安定的な統治が実現されよう。この機会を提供するものが、基本法68条なのである。

基本法第68条<信任決議、連邦議会の解散>

第1項 自己に信任を表明すべきを求める連邦宰相の動議が、連邦議会議員の多数を得られない場合は、連邦大統領は、連邦宰相の提案に基づき、21日以内に、連邦議会を解散することができる。その解散権は、連邦議会がその議員の多数をもって別の連邦宰相を選出すると同時に、消滅する。

第2項 動議と選出との間には、48時間存在しなければならない。

こうして、基本法68条は、連邦宰相の信任問題後に、新選挙への道を開くものである。同条によれば、連邦宰相が、自分に対して信任を宣言するよう議会に求めたが、連邦議会議員の多数を得られなかったときに、連邦大統領は、連邦宰相の提案に基づいて、連邦議会を解散することができるということになる。

連邦大統領は、この時、基本法63条4項のケースと同様、少数政府の可能性と新選挙の実施との間で、決断を迫られることとなる。このことによって、「政治的安定」をめぐる責任が大統領に課せられている。連邦大統領は、したがって基本法68条の法的要件が満たされている場合に、政権安定のために調整を行い、裁量的決定を行うのである。その裁量的決定の際の要件は次のようになる。①連邦議会への連邦宰相の信任問題の提起、②連邦宰相に対する信任を拒否する連邦議会の決定、③連邦議会を解散するという連邦大統領への連邦宰相の申立て（連邦宰相は、この申立てを提起する必要はない。退陣することも、統治の続行も、どちらも可能である）。

ところで信任問題とその後の解散の実例として、建設的不信任後に成立したコール新政権時代の1983年1月6日のケースが有名である（吉田栄司「基本法68条と連邦議会の解散—連邦議会解散訴訟—」『ドイツの憲法判例』1996年388項以下）。これとともに、次のような起こりうる事例問題を検討することによって、憲法上の論点をより正確に把握することができよう。

[事例] (Dieter Schmalz, Verfassungsrecht-Fälle und Lösungen-, 1998, S.68ff.)

現政権は、厳しい緊縮財政を追求し、野党からも攻撃されている。財政計画 (Haushaltsplan) の議決が未処理のままであるときに、討論の中で、何人かの与党議員がもはや連邦政府の緊縮政策を承認していない、ということが判明した。それゆえに、連邦宰相は、財政法律に関する最終採決を信任問題 (Vertrauensfrage) と結び付けた。表決の結果は、330票が賛成、329票が

反対、保留2票で、一人の議員が採決に参加しなかった。僅少差の結果に対して、野党のP党は、別の連邦宰相の選挙の好機と考え、正式に規則どおりの方法で、連邦宰相Bに対して不信任を突きつけ、新連邦宰相としてA議員を選出するよう提案した。連邦宰相Bは、しかし連邦議会の解散を提案した。連邦大統領は、Bの提案に同調して、連邦議会の解散を宣言し、新選挙の期日を決定した。P党はこの手続を違憲とみなした。正しいか。

[論点]

ぎりぎりの結末を伴う信任問題が本事例のテーマである。

I. 連邦大統領による連邦議会の解散については、法的根拠が必要である。このようなものとして、基本法68条が考慮される。本事例において、同条により必要とされる諸要件が満たされなければならない。

1. 連邦宰相Bは、基本法68条1項により、連邦議会において信任問題を提起した。

2. このことの理由は、連邦宰相が彼の政策と財政法律の承認について、多数を確信していないということであった。そのため統治の危機が存在している。信任問題は、財政法律の採択と信任動議 (Vertrauensfrage) の採択を狙ったものである。それゆえに、真正の信任問題が問題となった。不真正の信任問題に際して必要とされる審査は、つまり不安定の状態が提示されているかどうかの審査は、ここでは必要ではない。

3. 当該動議は、賛成多数を見出すことはできなかった。

a) 本事例で与えられた状況においてまず問題となるのが、何について多数が必要かということである。連邦宰相は、法律案の採択と信任問題を結び付けることが許される。このことは、確かに基本法68条の中では規定されていない。しかしそれは、基本法81条1項\*において前提とされ、また信任問題の趣旨とも一致する。なぜなら、それは連邦宰相にとっては、この問題の純粋に口頭での肯定が問題となっているのではなく、彼の政策の重要行為に対する賛同が問題となっているからである。このケースにおいて、連邦議会が同時にその法律を採択する場合にのみ、連邦議会は信任問題を肯定することができる。

\*基本法81条<立法の非常事態>

第1項 第68条の場合において連邦議会が解散されないときに、連邦大統領は、連邦参議院の同意を伴う連邦政府の申立てに基づいて、ある法律案 (Gesetzesvorlage) について、立法非常事態 (Gesetzgebungsnotstand) を宣言することができる。ただし、連邦政府がある法律案を緊急的と位置づけたにもかかわらず、連邦議会がそれを否決した場合に限られる。連邦宰相がある法律案を68条の動議と結び付けたにもかかわらず、それが否決された場合も、同様とする。

それゆえに、本事例においてまず審査されるべきは、財政法律が採択されたかどうかである。法律の議決のためには、基本法42条2項の多数必要条件が通用する。このいわゆる単純多数（投票数の過半数）にとっては、反対票の数よりも賛成票の数が多ければ十分である。330票の賛成票は、329票の反対票を1票上回っている。ということは、法律は採択されている。それをもって、信任問題の採択にとっての途は妨げられていない。

b) 信任問題にとっては、連邦議会議員（構成員）の法律上の多数が必要である（基本法68条1項・同121条）。法律上の構成員数の決定にあつては、連邦選挙法1条を前提としなければならない。それによれば、構成員数は原則上656人である。事実関係によれば投じられた票が合計され、1名の欠席が補足されると、連邦議会は、662名の議員を有するため、明らかに6人は追加議員である。法律上の議員数の決定にあつては、具体的な数だけが問題となる。すなわち、追加議員が加算されなければならない。議員の空席（例えば死亡による）は減じられて考えられるべきであろう。これによって、本事例においては、法律上の議員数は、662名となる。これに係わる多数にとっては、332票が必要である。Bに投じられた330票は、十分ではない。それゆえ信任問題は、連邦議会の議員の多数の同意を得られなかった。

4. 連邦大統領に対する連邦宰相のそれ以外の必要な提案、すなわち連邦議会を解散する提案は、存在している。

5. 基本法68条1項2段の解散権の消滅は、連邦議会在、他の連邦宰相を「選出」することを前提とする。このことで、まず想定されているのは、連邦議会はその者を選出したということである。文言は、選出過程が始まったというケースにまでの拡大をも許している。

本事例においては、選挙の動議が初めて提起されている。選出に至るかどうかが、どのようにしてこれが消えてしまうかは、なお不確定である。このようなケースでは、68条1項2段の文言を越えて、連邦大統領の解散権の最終的消滅を仮定するのは正しくない。それゆえ、68条による連邦議会の解散にとっての要件は満たされている。

II. 連邦大統領は、解散を命じることができる。これについて、彼には裁量が容認されている。裁量の義務に適った行使が確認されるかどうか問われている。

1. 引き続き新選挙を伴う連邦議会の解散は、憲法政治上の展開への重大な介入であるので、このためには、十二分に重要な理由が必要とされる。この理由として、ここでは、信任問題の失敗が語られる。しかしそれは、ほとんど重要性をもたない。なぜなら、財政に関する採決の肯定的な結末が示したように、連邦議会は、相変わらずぎりぎりの多数を意のままにしたことが明らかだからである。別のケースで、就任中の連邦宰相に対し、必要な多数が拒絶されたことは明白ではない。

2. とくに解散への反対説として語られるのは、基本法67条による建設的不信任投票の方法で、統治の危機を解消する動議がすでに存在していることである。この解消は、連邦議会の解

散と比較して、無条件の優越を有している。というのは、そのことによって、直ちに再度、連邦議会多数の信任によって担われる新政府が成立しうるだろうから。一方、そうでない場合は、従前の政府が職務にとどまって執務を継続するだけである(基本法69条3項)。建設的不信任投票に関する採決は、2-3日中に、つまり短期間に見込まなければならない。それが挫折したときには、連邦大統領は、相変わらず、連邦宰相の提案に戻って、連邦議会を解散することができる。

即時的解散のためには、それゆえほとんど重要ではない理由だけが語られるが、他方、建設的不信任投票の待望にとっての理由は、ほとんど不可避なものである。

これらの諸事情のもとで、それにもかかわらず連邦議会を解散する連邦大統領は、瑕疵ある裁量をもって行動した。このことによって、解散命令は、違憲であり、無効である。P党は、正当である。連邦議会は、とりあえず基本法67条にしたがったP党の動議について採決しなければならない。

## 【C】連邦政府内部の組織原理

### (1) 統治責任の配分

連邦政府の内部組織は、基本法65条によって規定されている。それは、連邦政府の内部組織として、連邦宰相、連邦大臣および連邦政府をあげている。内部組織およびその任務の分担については、宰相原理(Kanzlerprinzip)、所管原理(Resortprinzip)および同僚(閣内統一)原理(Kollegialprinzip)が妥当する(Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 1997, S.185f.)。

基本法65条は、これらの諸原理(原則)に係わって、連邦宰相は「政策の指導要綱(Richtlinien)を決定し、これについて責任を担い」、「この要綱内において、各連邦大臣は自己の執務領域(Geschäftsbereich)を独立して、固有の責任のもとに指揮する」が、「連邦大臣間での意見相違については、連邦政府がこれを決裁する」とされる。また連邦宰相は「諸大臣の執務を、連邦政府によって決定され、かつ連邦大統領によって認可された執務規程に従って指導する」ことが求められる。この条項に含まれている連邦宰相の要綱決定権は、1871年のビスマルクの帝国憲法(Reichsverfassung)にまでさかのぼる憲法史上の伝統を有する。65条の直接的な先駆者は、ワイマール共和国憲法56条である。それによれば、帝国宰相(Reichskanzler)は、政策の要綱を決定し、それについて帝国議会(Reichstag)に対して責任を負わなければならなかった(Dieter C.Umbach / Thomas Clemens, Grundgesetz, Bd.II, 2002, S.433f.)。要綱の内側で、各大臣は、自己に託された所管事項(Ressort)を帝国議会に対し、独立かつ固有の責任で指揮しなければならなかった。現在の基本法65条のこれ以外の手本は、ワイマール共和国憲法55条・57条であったが、そこでは、帝国宰相が政府内で議長の地位と執務指揮権を有し、帝国大臣が、

憲法政治上重要かつ所管事項間で争われた事務を審議と決定のために、内閣（Kabinett）に提出するよう義務づけられていた。

a) 連邦宰相の指導権限

連邦宰相の地位は、ワイマール期に比べて相対的に強化され、基本法上その指導的役割が明記されている。主要なものをあげれば、以下のとおりである（Vgl.Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S.277-278.）。

- ・連邦宰相だけが連邦議会によって選出される（基本法63条）。
- ・彼だけが信任問題を提起することができる（同法68条）。
- ・彼に対してのみ、法的に拘束力のある総辞職を伴う不信任投票が許容される（同法67条）。
- ・彼の退任とともに、連邦大臣の職務も終了する（同法69条2項）。
- ・防衛非常事態の布告とともに、連邦国防軍に対する指揮・命令権が連邦防衛大臣から連邦宰相に移行する（同法115条b）。
- ・彼だけが、一連邦大臣を自己の代理人（副宰相）に任命する（同法69条1項）。
- ・彼の連署は、各連邦大臣のそのの代わりをすることができる（同法58条）。
- ・彼だけが、連邦議会および合同委員会の招集を要求することができる（同法39条）

これらの権限のほか、連邦宰相は、連邦大臣の数と彼らの任務を決定し、彼らの任命と罷免を連邦大統領に提案することができる（基本法64条1項）。さらにこの関連で、宰相は、内政上・外交上の「政策の指導要綱」（Richtlinien der Politik）を決定することができる（基本法65条）。「政策」という言葉は、法令用語ではないため、その意味する内容を法律学的に説明することはできない。一般的に言えば、それは国家的な指導の方向性を文書化したものと理解できるが、いずれにしてもその「あいまい」性から、むしろ各連邦大臣が固有に形成できる「自由領域」として把握される（DieterC Umbach / Thomas Clemens, a.a.O., S.435.）。政策指導要綱は、連邦宰相官房と長官によって指揮監督される。

b) 連邦大臣の所管原理

政府を構成する大臣について、基本法は名称も数も総括的には規定していない。明示されているのは、①連邦防衛大臣（基本法65条a）、②連邦法務大臣（同96条2項）および③連邦財務大臣（同112・114条）のみであるが、その基本法上の任務についても部分的に言及するにとどまる（副宰相の選任については基本法69条1項が規定する）。

①連邦防衛大臣は、平時において連邦国防軍、つまり陸軍、空軍、海軍および軍隊の保健衛生制度に対する指揮命令権を有する（基本法65条a第1項）。指揮命令権の規定を別にすれば、任務領域または省内組織についての憲法上の規準は何ら存在しないので、これらは法律（軍人

法)によって規律されることとなる。なお宰相・大臣の職務の兼任禁止原則(基本法66条)から、防衛大臣は、現役の職業軍人であることはできない。

②連邦法務大臣は、裁判官選任委員会と共同して、連邦裁判所の裁判官の任用に関して決裁する(基本法95条1・2項)。さらに、軍法会議(Wehrstrafgericht)も法務大臣の所管事項に属する(同96条2項)。

③連邦財務大臣は、必要性が証明される予定超過支出および予定外支出に同意する(基本法112条)。この場合、同意権は、排他的に財務大臣に帰属する。すなわち、同大臣は同意を強制されることはないので、そのことは指導権限の対象とならないということである。ただしなお、彼は依然として政策要綱に服したままの状態にある(Norbert Achterberg, *Innere Ordnung der Bundesregierung in: Isensee / Kirchhof, a.a.O.S.647.*) そのほか、連邦財務大臣は、連邦議会と連邦参議院に対し、次年度の会計年度において、すべての収入・支出ならびに財産と債務に関して、連邦政府の責任免除のため会計報告をしなければならない(基本法114条1項)。財務事項には、他の所管事項と異なり、宰相官房及び他のすべて省庁との互換性は存在しない。

一般的に、連邦の各大臣は、立法機関への議案提出を代表者として行う限りで、専門所管事項について自由に指揮命令することができるが、連邦政府の意思に拘束される(連邦政府執務規程28条1項)。

#### c) 閣内統一

閣内統一原理は、連邦宰相の指導要綱により大臣を制約するが、それはとくに連邦政府の法律イニシアティブ(発案権)の場面で発揮される。この場合は、専門大臣の所管責任も、閣内統一の原則によって制限される。専門大臣に負われた議案の作成については、連邦内閣(政府)が指揮命令権を有している(コンラート・ヘッセ[初宿正典・赤坂幸一訳]『ドイツ憲法の基本的特質』2006年400項)。

連邦政府の重要な役割には、連邦大臣の間で対立した意見の調整があるが(基本法65条)、そのほか要綱の範囲内で、概要、次のような業務も連邦政府が担う(Christoph Gröpl, *StaatsrechtI*, 2010, S.321f.)。

- ・州(ラント)の外国との条約に同意すること(基本法32条3項)。
- ・自然災害または事故による越境的危険の際に、州政府に指令権を授権すること、警察力を他の州の自由に使用させること、ならびに警察力の支援のために国境警備隊と連邦国防軍の部隊を投入すること(同35条3項)。
- ・連邦参議院の同意を得て、次の目的のために必要な措置をとること。基本法により、または連邦法により負う義務のある州が履行しないとき、連邦強制の方法で、その州に義務の履行を促すこと(同37条)。

- ・連邦議会の議事の非公開を要求すること（同42条1項）。
- ・連邦参議院の招集を要求すること（同52条1項）。
- ・防衛非常事態に関する連邦政府の計画を合同委員会に報告すること（同53条a第2項）。
- ・自己の執務規程を決定すること（同65条）。
- ・連邦参議院の意見表明後に、以下の権限を含みつつ連邦議会へ法案を提出すること。すなわち、法案提出につき、とくに緊急のものと表示された提案を、連邦参議院の意見表明なしに3週間後に連邦議会に送付すること（同76条1・2項）。
- ・連邦参議院の法案提出について見解を述べること（基本法76条3項）。
- ・必要的同意法律にあって、調停委員会（Vermittlungsausschuss）の招集を要求すること（同77条2項）。
- ・法規命令を制定すること（同80条1項）。
- ・緊迫または防衛非常事態における法規定（Rechtsvorschrift）の適用に関し、同盟条約の枠内で把握された国際機関の諸決定に同意すること（同80条a第3項）。
- ・連邦政府が法案提出を緊急のものと表示したにもかかわらず、連邦議会がそれを否決した場合、または連邦宰相が、法案提出と信任問題を結びつけたにもかかわらず、それが否決された場合に、立法非常事態を申し立てること（同81条1項）。
- ・州の特定の中央官庁（Mittelbehörde）の割りふり（Besetzung）に関与すること（同85条3項・108条2項）。
- ・連邦または州の存立または自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険の防御のために、危険にさらされている州に、その撲滅のための用意または能力のない場合、この州の警察または他の州の警察力を当該州の命令に服さしめること、ならびに連邦国境警備隊の部隊を投入すること（同91条2項）、補助的に民間の公共施設の保護のため、および組織的で軍事武装された蜂起者の撲滅のために、連邦国防軍を動員すること（同87条a第4項）。
- ・共同任務の遂行に関し、報告させること（同91条第5項）。
- ・連邦憲法裁判所に対して抽象的規範統制手続を開始すること（同93条1項2号）。
- ・緊急財政の枠内での支出に関して決裁すること、ならびに経済活動（Wirtschaftsführung）の維持のための方策をスムーズにすること（同111条）。
- ・支出増額または収入減額する法律に同意を拒絶すること、および連邦議会の決議の中止を要求すること、議決後4週間以内に再度の決議を求め、ならびに法律の制定後により詳しく記載された要件のもとで同意を拒絶すること（同113条）。
- ・連邦議会に、防衛非常事態の確定を申し立てること（同115条a）、法案提出を緊急と表示し、連邦議会と連邦参議院に共同審議を導くこと（同115条d）、状況により連邦全域に連邦国境警備隊を投入する必要がある、ならびに州政府に対して、また差し迫った場合には州官庁に



対して命令権を授権すること、および最終的に、この権限を州政府の構成員に委任すること(同115条f)。

- ・ 一般的行政規則を制定すること (同84条2項)。
- ・ 個別の指令を出すこと (同84条5項・115条f)。

以上に加えて、連邦政府の閣内統一問題を考える参考に、次のような事例研究も紹介しておきたい。

[事例] (Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 1997, S,179-180.)

A州の所轄官庁は、巨大発電所建設の許可について決定しなければならない。考えられていることは、これに関係する法律が、連邦委託行政において執行されていること、すなわち、許可の発令には、連邦政府が同意しなければならないことである。同意は、内部的な事務配分にしたがって、連邦内務大臣の所管内にある。

標準的な法律上の規定により、建設許可は下されることが「できる」(kann)だけである(裁量)。これまで、事業所に降り積もっている有害物質の廃棄が保障されていない場合には、連邦内務大臣は常に許可の交付のための同意を拒否してきた。しかし連邦内務大臣は、A州による今回の許可事件においては、危うくされる就労場所の確保のために、同意したいと考えている。連邦内閣の多数はしかし、許可の同意は与えられるべきではないと決議した。世論において、この問題は、多大な論争を巻き起こすに至った。連邦首相は、就労場所の全廃に寄与しているという非難にさらされたくはなかった。彼は、「原則的な労働市場政策の考慮」から、連邦内務大臣に対して、許可の同意を宣言すべく指図(Auftrag)を与えた。

しかし連邦内務大臣が同意を宣言する以前にも、連邦議会は、大多数をもって、発電所の建設は拒否されるべきである旨の決議を可決している。連邦首相はしかしそれにもかかわらず、連邦内務大臣に対して、許可に同意するよう命令した。

連邦内務大臣は、いかに行動すべきか。

[論点]

連邦宰相が許容された仕方、自己の指導要綱権を行使することができようが、それは連邦宰相が連邦大臣に対し、連邦内閣の決裁に反して、許可に賛成するよう命令したときである。疑問に思われるのは、連邦宰相の指導要綱権がこのような具体的な個別措置にまで拡大することができるか否かである。しかし、具体的な事実問題とともに、同時に原則的政治問題に関して決定されなければならないときに、基本法65条1項にいう「政策の指導要綱」の概念は、「抽象的・一般的指令」—それは、連邦宰相の決裁を彼の指導要綱権限の枠内で個別事例決裁としても出せる—の意味で理解されるべきではない。このことは、ここでは正しいであろう。連邦政府の従来態度に逆行して、廃棄物処理の欠落にもかかわらず、発電所の営業が開始される

べきであるかどうかは、原理的な問題である。

したがって連邦宰相は、正当に、指導要綱権を適用・利用したのである。この決裁は、連邦大臣にとって拘束的なものである。

他方、これに対する連邦議会の決定は、連邦政府を拘束するものではない。当然に反対の立場をとり、許可の布告に反対を表明することができた。この際、連邦宰相によって前もって定められた指導要綱への拘束は、まったく存在しない。連邦議会の決議に際しては、簡素な議会の決定が問題となる。議会の決定は、再び連邦政府にとって法的に拘束するものではない。したがって、連邦宰相が自己の立場になお留まるときには、このことは、連邦大臣にとっては基準的なものではあるが、対立する議会決定にとっては基準ではない。

連邦議会にとっては、相応する法律の可決によって、自己の立場を拘束的に規定することが自由な裁量に委ねられているのである。しかし連邦大臣は、許可に同意しなければならない。

## （２）連邦政府の決定手続

連邦政府の諸決定が手続上いかに成立するかは、基本法の中では明示的には規定されていない。連邦政府の決定能力は、「持ち回り手続」(Umlaufverfahren)による場合を除いて、少なくともメンバーの半数(Hälfte)の出席の場合に存在し、多数決原理が適用される(Dieter C. Umbach/Thomas Clemens, Grundgesetz, 2002, S.414f.)。可否同数の場合は、連邦宰相がこれを決する(連邦政府執務規程24条)。なお時間的な関係で、「持ち回り手続」における表決が行われることもあるが、その場合にも政府構成員への十分な情報提供が求められる。

ここで、次のような事例を取り上げて憲法論上の論点を考えてみたい。

[事例] (Christoph Degenhart, Staatsrecht I, S.180ff.)

連邦法律によって、連邦政府には、法律の執行のために執行命令権が与えられている。ある会期中において、第一次執行命令によって決定されたが、それには14人の閣僚のうちの6人と、連邦宰相が参加しただけであった。内閣の議決は全会一致で行われた。第二次執行命令は、連邦政府執務規程20条2項による回状(持ち回り)手続により、決定された。その際、設定された期間内に、2人の連邦大臣が異議を唱えた。3人は明確に同意を宣言した。それ以外の連邦大臣は意見表明しなかった。このことは、定着した実務の慣例として同意として評価された。これに基づいて、連邦政府は、決定の成立を前提とする命令を發布した。

[論点]

2つの執行命令は、手続的欠陥が認められる。まず第1次執行命令に関する表決に際して、執務規程24条1項による議事成立出席率は満たされていない。出席率は、憲法上の命題でもあるので、執務規程違反は、違憲となる。

第2次執行命令の文言における持ち回り手続にあって、政府構成員の多数の沈黙は「同意」

として評価することはできない。このことによって、5人の政府構成員しか表決に参加しなかったことになる。したがって執務規程24条1項の議事成立率は遵守されていない。この率は、持ち回り手続の合憲的な実施に際しても遵守されなければならない。しかし、連邦憲法裁判所は、この事例において、執行命令の無効宣言を断念した。手続の瑕疵は、立証された場合のみ無効となるが、十分な立証がなされなかったという理由からである。今日では、連邦政府による決定文言について、手続に従うべき要請が明確にされているので、将来的に同様な手続違反があった場合、その証明は十分可能となろう。すなわち手続の欠陥が記録等で明白に証明されている場合は、当該手続は無効になると思われる。

## むすび

本稿は、ドイツ連邦共和国において、執行権主体としての連邦政府を対象に、政権の成立過程、政権の変動（不信任と解散の制度）、政府の内部組織等について規範論のレベルで整理した。最後に、日本とドイツの法制度の主要な違いを確認することで、むすびとしたい。

まず政府の形成について。連邦宰相（ドイツ）も内閣総理大臣（日本）も、実際上最終的には連邦議会ないし国会（衆議院）の議員である。しかし首相の資格要件については、日本国憲法67条1項に「国会議員」と定められているのとは対照的に、ドイツ基本法の中には明示されていない。基本法では、連邦宰相は「連邦議会によって討論なしに選出される」（63条1項）となっているだけで、連邦議会議員の中から選ばれるとは限らない。また日本の国務大臣は、内閣総理大臣によって任命されるが、過半数は国会議員でなければならない。これに対してドイツの場合、そのような制約は、基本法上存在しない。

連邦宰相の選び方については、内閣総理大臣の選び方とはまったく異なっている。第1に、ドイツの場合は、連邦大統領が連邦議会選挙の結果をみて、適切な宰相候補を指名するということである。象徴としての天皇には、言うまでもなくそのような権限はない。大統領制のもとの議院内閣制の特徴がここに現れている。第2に、しかし、ドイツ連邦議会がその候補者を多数で可決しなければ、正式の連邦宰相に選任されたことにはならないので、結局のところ議会の意思というものが優先することになる。日本では、単純に多数党の党首が国会で多数を取得すれば、その者が内閣総理大臣に決定（指名）されたことになる（衆参で議決内容が異なった場合は衆議院の決定が優先する）。

この首班指名に関連して、2点ほど付け加えておきたい。一つは、ドイツの場合、政権を狙いにゆく政党は、連邦議会選挙に際して連邦宰相候補（Kanzlerkandidat）を決めて、政策プログラムとともに選挙を戦う慣例があることである（Jörn Ipsen, StaatsrechtI, 2010,S.116.）。候補者を立てるということは、逆に言えば、日本とは異なり、宰相候補者＝政党党首とは限らない

ことが示されているが、このような慣例は日本にはない（拙稿「ドイツの政治システム」宮城学院女子大学研究論文集89号1999年参照）。もう一つは、ドイツの場合は、国民代表としての連邦議会（1院）でのみ宰相選挙が行われるが、第1次選挙過程および第2次選挙過程では、連邦議会の総議員数の過半数（出席議院の過半数ではなく）＝絶対多数を獲得しなければ、宰相としての選出には至らないことである（なお第3次選挙過程では、少数派政権か議会の解散かの選択が、連邦大統領によってなされる）。

ドイツの信任投票・建設的不信任投票については、繰り返す必要はないだろう。日本の憲法でも「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない」（69条）と定められ、ドイツに近い制度設計がなされている。不信任制度に新宰（首）相をからめている点で、ドイツの制度が日本とは明らかに異なっていることは、説明を要しないが、まったく同一であるはずの「信任投票」制度が、日本では機能不全に陥っているのはなぜであろうか。ドイツの実態は、よくわからないが、信任問題（投票）を提起した連邦宰相が、自己の与党の一部を野党に合流させ、信任動議を「意図的」に否決させ、その結果を受けて連邦議会を解散するという手法がとられているとのことである（2010年全国憲法研究会報告より）。このようなやり方は、本来の規範論に沿ったものではないとの批判はありうるが、それが現実であるとすれば、日本の信任投票制の再認識を促す契機となりうるかもしれない。

そのほかの違いとして、もっとも注目されるのが議会の解散問題である。ドイツの場合、宰相選出第3段階での解散と、宰相への信任拒否決議後の解散の2つがある。いずれも大統領の権限によるものであるが、最終的に解散できる要件が憲法で明確にされている。この2つの場合以外に、解散は行われなかったことがはっきりしている。とくに、後者の解散の要件は、日本の憲法69条の「信任決議案」とまったく同一のものである。しかし、日本の場合、内閣の助言と承認による天皇の国事行為として、政府が自由に解散権を行使している実態がある（7条解散）。そしてこのような現実に対して、学説上も異論を唱える者はほとんどいない。

2005年の8月、7条解散説の弱点を突く事態が発生した。いわゆる「郵政解散」と言われるもので、参議院での法案否決後に、首相によって衆議院が解散させられてしまった事案である（高見勝利「いわゆる郵政解散」法学教室2009年12月号26項以下参照）。ドイツでは、このような事態はありえない。不信任と解散制が結び付いたドイツは、大統領制との混合であるとはいえ、アメリカやフランスとは異なり、実質的に議院内閣制の国なのである。ドイツの憲法統治ルールを参考にしてはどうか。

# The German Federal Government and the Basic Law

Prof. Kikuji YAMAGISHI

Contents

Preface

[A] The Constitutional Norms about starting of the Federal Government

- (1) The status of the Government as the Executive Power
- (2) The election of the Prime Minister in Germany
- (3) The election of the Ministers

[B] The continued existence and the change of the Government

- (1) Non-Confidence Resolution with a new Prime Minister
- (2) Non-Confidence express against a Minister as a person
- (3) Confidence Motion and the Dissolution of Parliament

[C] Organisationsprinzip of the inside Government

- (1) Distribution of the governmental responsibility
- (2) The procedure of the governmental decision-making

Conclusion