

連邦国家の複線型民主政 —ドイツ連邦参議院の存在—

山 岸 喜久治

- [1] はじめに一連邦参議院とは
- [2] 連邦参議院の構成および手続
- [3] 立法・行政・司法への関与権
- [4] ヨーロッパ連合事務への協力
- [5] 結びに代えて一連邦の両議院

[1] はじめに一連邦参議院とは

ドイツ連邦共和国の憲法的機関の一つに、連邦参議院 (Bundesrat) という独立した最上級の国家機関が存在する。連邦参議院とは、現在のドイツを構成する16の州=ラント (Land) のすべてから一定数の代表者 (数) が集まる議院のことである。

基本法は、第4章で連邦参議院の任務 (50条)、構成 (51条)、議長・議決法・ヨーロッパ部の形成 (52条)、および連邦政府への要請 (53条) の合計4つの条項を規定するが、それはきわめて限定的なものである。しかし第4章以外にもさまざまな個所で、基本法は、少なからず連邦参議院の権限について規定している。なかでも重要なものに、ヨーロッパ連合 (EU) への関与 (基本法23条)、法律案の発議 (基本法76条)、法律制定手続への参加 (基本法77条) などがある。また、基本法以外の一般法の中にも、参議院の役割に関する条文が存在する。例えば、EUの事務に関して、州は、連邦参議院を通じて協力するものとされ (ヨーロッパ連合事務に関する連邦と州の協立法1条)、連邦議会と連邦参議院は、同等にEUの事務につき、規定上の基準にしたがって統合的責任を引き受けるものとされている (統合責任法1条以下)。

<連邦参議院の前身>

ところで、現在の連邦参議院は、歴史的には、中央政治への地方エリート層の参加という形を原型としている (Vgl. Christoph Gröpl, Staatsrecht, I, 2010. S. 261.)。中世の神聖ローマ帝国の時代において、すでに連邦参議院の萌芽が存在していた。すなわち、12世紀頃から、聖俗の帝国侯 (Reichsfürst) が宮廷会議 (Hoftag) に集会し、15世紀以降は、「ライヒ評議会」 (Reichstag) の名称をもつ参議的機関も登場する。後に、ここにライヒ諸都市が加わるようになった。この

機関は、1663年からは、常設のライヒ評議会として、1806年の神聖ローマ帝国の終焉まで通常レーゲンスブルクで開かれていた。そして1815年からは、ドイツ連邦（Der Deutsche Bund）は、連邦集会（Bundesversammlung）を任意に開催している。連邦集会は、ドイツ連邦において提携された領主と自由諸都市からの、命令に拘束された代理人の会議体である。1849年の（施行されずに終わった）パウルス教会憲法は、連邦機関である第二の議院、「邦（州）議院」（Staatenhaus）を規定し、この議院に、帝国議会（Reichstag）における「国民議院」（Volkshaus）と同権的な地位を与えるものであった。さらに1871年の帝国憲法（Reichsverfassung）に至り、個々の領邦諸国家の代表者で構成される参議院（当時）が創設され、帝国の立法と行政に協力するものとされた。

1919年のワイマール憲法における帝国参議院（Reichsrat）は、直接的に今日の連邦参議院の前身であったと評価することができよう。帝国参議院は、州政府のメンバーで構成され、ライヒの立法と行政への参加を保障されていた。しかし1933年のヒトラー政権は、一連の改革を行う中で、1936年までには全邦（州）を整理解散し、すべての権力を中央政府に集約したのであった。

<連邦参議院の地位>

戦後のドイツ（西）は、連邦参議院を復活させ、各州ないし地域的政府の存在を前提とし、その上で連邦の州全体でそれらの政治的潮流を汲み上げようとした。このための連邦参議院は、諸州の政府のメンバーで構成され、州は、そのメンバーを任命し解任する（基本法51条1項）。彼らは、総じて連邦への州の参加者ということになる。すなわち、各州は、「連邦の立法と行政に際し、およびヨーロッパ連合（EU）の事務において、連邦参議院を通じて（durch）協力する」（基本法50条）。このように、連邦参議院の役割は、州の連邦への協力に際しての「媒体」である。そして、連邦の立法に際しての州の原則的協力は、基本法（憲法）改正の限界内にあり、この原則に変更を加える改正は許容されないものと定められている（基本法79条3項）。したがって、連邦制を前提とする州の協力権は、「永遠に」保障されるべきものとなった。

さて本稿は、こうしたドイツ連邦共和国における連邦参議院の作用・権能等を整理し、その存在価値を明らかにするものである。

[2] 連邦参議院の構成および手続

(1) 構成

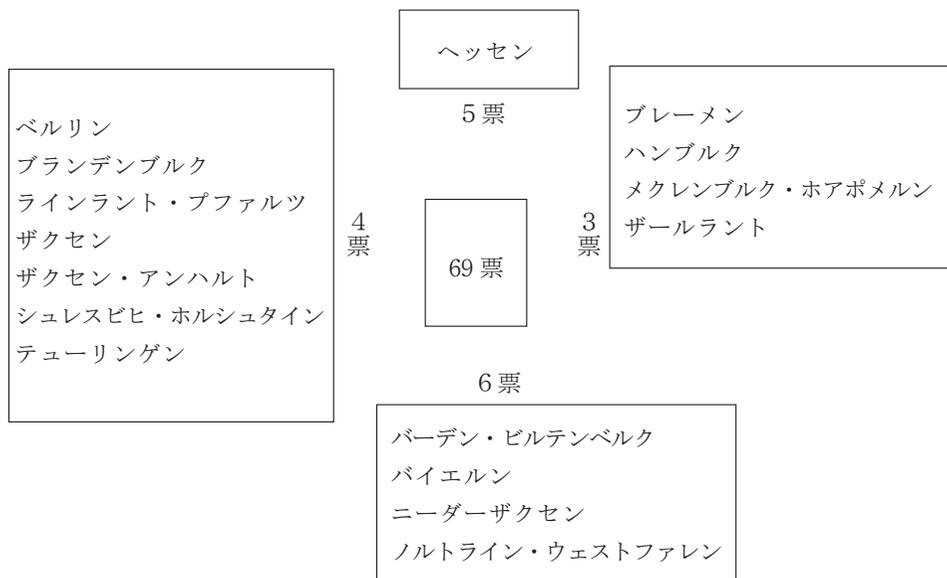
a) 州政府による任命と解任

連邦参議院は、州政府の構成員から成り立つものである（基本法51条1項1段）。誰が州政府の構成員であるかは、それぞれの州の憲法によって決まる。平面国家（Flächenstaaten）においては、州首相と大臣（Ministerpräsidenten und Minister）がそれに含まれ、都市州（Stadtstaaten）においては、市長と州（市）大臣がそれに含まれる。ベルリン、ハンブルク、ブレーメンは、都市州である（Christoph Gröpl, a.a.O.,S.262.）。

連邦参議院の議員は、人民または州議会からの選任ではなく、その時々々の州政府によって任命される。これは、州政府の相応する決議を前提としている。連邦参議院の議員は、その時々々の州政府の別のメンバーによって代理が可能である（基本法51条1項）。

b) 議決票数

各州は、連邦参議院において、少なくとも3票を有する（基本法51条2項）。住民（Einwohner）が2百万以上の州は4票、6百万以上の住民をもつ州は5票、7百万を越える住民のいる州は6票を有する（同項）。住民の数に含まれるのは、ドイツ国籍者および外国籍ないし無国籍の者である。各州に与えられる票数は、次のようになる。



c) 総会と委員会

連邦参議院の総会は、総数69名のメンバーで構成される。重要事項は、総会で決定されるが、

主要な活動は各委員会で行われる。委員会に所属するのは、州政府の別のメンバーか、もしくは受任者である（基本法52条4項）。委員は、等しい投票価値を有する。ただし、ヨーロッパ部会（Europakammer）は、特別な性質をもつ委員会である。そこでの諸決定は、連邦参議院の決定とみなされる（基本法53条3 a項）。

連邦参議院の議員は、各州政府から派遣された者であり、州の決定に拘束される。つまり、州の表決は、統一的に行われる。万一、投票が不統一に行われた場合は、無効とされる（Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 2010, S.268.）。

d) 議長

連邦参議院の議長は、1年任期で、州首相が持ち回り（reihum）で選出される（Christoph Gröpl, a.a.O., S.264.）。参議院の議長は、連邦大統領の権限を代行することもある（基本法57条）。

(2) 手続

a) 法的根拠

基本法は、①連邦参議院の議長の選挙（52条1項）、②連邦参議院議長による同院の招集（52条2項）、③議決の成立の基準（52条3項）、④公開性の原則（52条3項）を定めている。

b) 議決能力

連邦参議院の議決は、票決の過半数（Mehrheit）で成立する（基本法52条3項）。このことから、以下の3つの条件が満たされなければならない（Vgl., Christoph Gröpl, a.a.O., S.266.）。

(一) 議決能力については、連邦議会とは違って、何人の議員が出席しているかではなく、何票が代表されているかということが問題となる。1つの州につき、1人の議員の出席で十分である。その者は、当該州に帰属する票のすべてを投票することができるからである。

(二) 可決されるには、連邦参議院の総投票数の過半数が必要である。したがって可決の議決が成立するためには、投票総数69票のうち、少なくとも35票の賛成票が投じられなければならない。保留票は、反対票にカウントされる。

(三) このことは、連邦参議院の議決能力に影響を与える。出席者（代理出席を含む）のすべての投票が一致している場合で、過半数要件が満たされることが可能である限り、連邦参議院に議決能力のあることが推定される。したがって、最小限35票が投じられるならば、十分であ

る（連邦参議院執務規程28条1項）。

c) 統一的投票

州の投票は、統一的にのみ（nur einheitlich）、および出席議員またはその代理人によってのみ投じられることができる（基本法51条3項）。この点が争われたケースに「移住法事件」（連邦憲法裁判所判例集第106巻310頁）があるので紹介する。

<移住法事件：事実の概要>

2002年3月に、連邦参議院において「移住法」（Zuwanderungsgesetz）に同意を与えるかどうかについての採決が行われた。この法律は、とりわけ外国人の在留権に関する新規律を含み、連邦レベルでの当時の「赤-緑」連立政権と、野党のキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）との間で、たびたび論争になっていた。ブランデンブルク州は社会民主党（SPD）とCDUの連立で統治されていたが、連邦参議院における採決に際しては一致することができなかった。そのため、票決は分かれてしまった。SPDの大臣は「賛成票」で、CDUの大臣は「反対票」となった。連邦参議院の議長は、ブランデンブルク州が不統一の票決になったことを確認した。その後、議長は同じく出席していた州首相に、ブランデンブルク州のこのような事態について質問したところ、同州首相は、自分自身は「賛成票」を投じた旨を回答した。連邦参議院議長は、それに基づいて、ブランデンブルク州は全体として「賛成票」を投じたものと認定した。しかし仮に、同州の投票が「賛成票」にカウントされなかったならば、「移住法」は成立なかったはずである。

上記の問題への見解は、分かれることになるだろう。しかし通説は、連邦参議院議長の上記のような確認は、基本法（憲法）上許されないというものである。州の票決権は「統一的にのみ」行使されなければならないからである。一般論としては、州首相の「投票指導者性」（Stimmführerschaft）を認める立場もあるが、それは本件における当該州の深刻な「不一致性」を払拭するものではない。本件は連邦憲法裁判所からも「違憲」とされた。

[3] 立法・行政・司法への関与権

(1) 立法領域への関与

連邦参議院の最重要の権限は、連邦の立法行為への参加・協力権である。参議院のこのよう

関与は、二つの段階において存在する。一つは、事前手続（連邦参議院での第一ラウンド）の段階であり、もう一つは、事後手続（連邦参議院での第二ラウンド）の段階である。前者は、連邦議会への法案の提出に係わる事前プロセス（基本法76条）が問題となり、後者は、連邦議会が法律を可決した後の作用（同意・異議）が問題となる（基本法77条2-4項）。

a) 事前手続

立法の契機となるのは、法律案を提出する行為である。連邦参議院は、連邦政府と連邦議会自身と同等に、法律案を連邦議会に提出することができる（基本法76条3項）。つまり、連邦参議院は、いつでも理由付記の法律案を連邦議会に提出して、立法手続を開始させることができるのである（Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., S. 267f.）。ただし、提出前にその法律案は、まず連邦政府に送られなければならない、これに対する連邦政府の立場表明が添付され連邦政府を通じて連邦議会に提出される（基本法76条3項）。逆に、連邦政府がイニシアティブをとって法律案を発案する場合は、連邦政府は、その法律案をまず連邦参議院に送り、連邦参議院は、この法律案に対して、6週間以内に態度表明をする権利をもつ（同条2項）。

b) 同意・異議による統制

<同意法律>

連邦法律（Bundesgesetze）は、連邦議会によって議決される（基本法77条1項）。連邦法律は、その採択後に、連邦議会の議長によって遅滞なく連邦参議院に送られなければならない（同項）。その法律は、どの機関からの発案であろうと、常に連邦参議院に送られるのである。連邦議会によって可決された連邦法律が、連邦参議院に受け入れられない場合は、連邦参議院は、法律可決の到達後3週間以内に、法案の共同審議のための、連邦議会議員と連邦参議院議員の委員会（仲裁委員会）が招集されるよう要求することができる（基本法77条2項）。

連邦参議院の立法への関与については、概念上、異議法律と同意法律（Einspruchszustimmungsgesetze）との二つが区別される。しかし基本法の中には、両者の区別に関する一般規定は存在せず、唯一、連邦参議院の同意を要する「同意法律」について、個々に規定されているだけである。このような規定上のテクニックから、基本法が明示的に「同意必要」（zustimmungsbedürftig）と規定しない限り、連邦法律（Bundesgesetz）は一般に「異議法律」と解釈されている。従前の実務では、この同意法律の数は、異議法律よりもはるかに多かったが、連邦改革（革新）以降、同意法律の割合は著しく低下しているという（Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 2010, S.98.）。同意の「必要」条項は、基本法において、不統一で個別に規定されるに留まっ

ているが、概念上それは以下の3つに分類される (Vgl. Jörn Ipsen, a.a.O., S.98f.)。

①連邦参議院の同意は、基本法(憲法)の改正の場合に当然必要である。改正には、同院における票決数の3分の2以上の賛成を経なければならない(基本法79条2項)。

②連邦法律の執行は、州(ラント)の事務であるが(基本法84条1項)、その際に、連邦の側が「行政手続」(Verwaltungsverfahren)および「州官庁」(Landesbehörde)の創設に関して、影響力を行使することもまれではない。この種の法律は、連邦参議院の同意を必要とするが(基本法84条1項、85条1項)、「手続」と「組織編成」は州の本来的業務に属することによる。各州が執行する連邦法律に、手続ルールまたは所轄庁に関する規律が含まれる場合には、必要的同意を精密に審査する状況も生じよう。いずれにしても、連邦革新以来、法律制定の緊急性の要請からスピード化が計られている。

③同意法律の第三の類型は、財政法制に属する法律の制定の場合にみられる。例えば、州の財政的負担(基本法104条a 4項)、租税法律の制定(同105条3項)、財政計画の策定(同109条3項)などが代表的なものである。しかしこのほかにも、この分野において、数多くの同意要請が存在する。

<異議法律>

同意法律から除かれるものが「異議法律」である。異議法律にあつては、連邦参議院は異議を申し立てることができるにすぎない。すなわち、「ある法律に対して、連邦参議院の同意が不必要な場合で」、前記3週間以内の仲裁委員会招集の要求の手続が終了してしまっているときは、連邦参議院は、「連邦議会によって採択された法律に対して、2週間以内に異議を申し立てる(Einspruch einlegen)ことができる」(基本法77条3項)。ただし「この異議が、連邦参議院の投票の過半数(Mehrheit)をもって議決されたときは、それは、連邦議会の総構成員(Mitglieder)の過半数の議決によって、棄却されることができる」ものとされている(同条4項)。また「連邦参議院が、この異議を、少なくとも(mindestens)連邦参議院の投票の3分の2の多数(Mehrheit)をもって議決したときは、連邦議会による棄却は、3分の2の多数(Mehrheit)、少なくとも連邦議会の総構成員の過半数(Mehrheit)を必要とする」(同項)。

(2) 行政領域への関与

連邦政府による行政権の行使に係わって、連邦参議院は、例えば連邦政府による一般的行政規則の発布に対する同意の際に(基本法84条2項、85条2項、108条7項)、また連邦監督の制度(基本法84条3・4項)、連邦強制の制度(基本法37条1項)の枠内において、州(ラント)に対する連邦政府の指令の際に、および対内的緊急事態宣言の際に、とられるべき諸措置に対して関与することができる(基本法91条2項)。また、連邦政府が法規命令を発する場合にも、

基本法80条2項、109条4項の文言における連邦参議院の同意が必要であるとされる。こうした関与機能は、通例、「法規命令」「行政規則」「緊急措置」として分類され、検討されている（Vgl. Christoph Gröpl, a.a.O., S.269f.）。

<法規命令>

連邦政府または連邦大臣は、法律による授権に基づき、「法規命令」（Rechtsverordnungen）を発令することができるが、その法規命令には、同意法律と同じように連邦参議院の同意が必要である（基本法80条1項）。法規命令は、いわゆる「連邦命令」（föderative Verordnungen）と「交通命令」（Verkehrsverordnungen）との二つに分かれる。「連邦命令」と呼ばれるのは、典型的な形では州の利害に特に抵触しうる法規命令である。連邦命令は、同意法律に基づいて命じられるか、または州による連邦法律の執行の枠内で下されるものである（同条2項）。他方、「交通命令」は、ドイツ全体での鉄道施設、郵便・電信電話・通信手段等に関係する法規命令である（同項）。こちらの法規命令も連邦参議院の同意を必要とする。

<行政規則>

連邦政府は、一般行政規則（allgemeine Verwaltungsvorschriften）を制定することができるが、その際にも連邦参議院の同意が必要である（基本法84条2項、85条2項、108条7項）。

<緊急措置>

連邦政府が州に対して「連邦強制」（Bundeszwang）の措置をとるには、連邦参議院の同意が必要である（基本法37条1項）。連邦強制とは、ある州が基本法または連邦法律により負わされている連邦義務（Bundespflicht）を履行しない場合、連邦政府が連邦参議院の同意をもって、義務履行を当該州に促す（anhalten）制度のことである（同項）。また、広域の自然大災害もしくは大規模事故に際し、連邦政府は、州政府に対して、他の州にその警察力、連邦国境警備隊、軍隊を利用するよう指令（Weisung）を出すことができるが、連邦政府のこのような措置は、連邦参議院の要請に応じて危険の除去後に廃除される（基本法35条3項）。同種のルールは、連邦または州の「存立」もしくは「自由で民主的な基本秩序」の危険を防止するための連邦政府の措置の場合にも適用される（基本法91条2項）。このほか、連邦議会による防衛事態の確認においても、連邦参議院の同意が必要である（基本法115条a1項）。

（3）司法領域への関与

権力分立制は、司法領域において厳格に適用される。このため、司法領域では、連邦参議院は何らの実体的な干渉も行うことはできない。ただし、連邦憲法裁判所裁判官の選任においてその半数が、連邦参議院によって選任されることになっている（基本法94条1項）。

[4] ヨーロッパ連合事務への協力

基本法によれば「ドイツ連邦共和国は、統一されたヨーロッパ連合（EU）を実現するために、EUの発展に協力するが、EUは、民主的、法治国家的、社会的および連邦的な諸原則および補充性（Subsidiarität）の原則に拘束され、この基本法に本質的な点において相当する基本権保護を保障する」（23条1項）ものである。この点について、連邦は「連邦参議院の同意を得て、法律により主権（Hoheitsbefugnisse）を委譲することができる」（同項）。ドイツの場合の主権の委譲は、連邦の権限にだけでなく、州の権限にも影響を与える。もっともEUにとっては、連邦国家としてのドイツの憲法（Verfassung）のありようは、ささいなことである。連邦政府が共同体（EU）の権限行使に責任をもつことになるので、共同体の権限にあって、本来的に「各州」の権能が問題になっているのか、「連邦」の権限が問題となっているのかは、実践的にはそれほど重要ではない（Christoph Degenhart, *Staatrecht I*, 2010, S272.）。

しかし、ますます増大化するEUの規範定立は、ドイツ内部における連邦ないし各州の権限の縮小にもつながりかねない。基本法は、とくに州および連邦参議院との関係で、基本原則および調整条項を定めている。

＜EU事務への連邦参議院の協力：基本法23条4項・5項＞

連邦参議院を通じての各州のEU事務の協力について、基本法23条の中で次のように定められている（Vgl., Christoph Degenhart, a.a.O., S.272 f.）。

●報告義務：連邦政府は、EUの事務に関し、連邦参議院に対して（連邦議会にも）、包括的かつ迅速的な報告義務を負う（基本法23条2項）。その場合、連邦参議院の詳細な権利は、当面のEU事務について、国内的所轄が連邦にあるのか、それとも州にあるのかによって、左右される。

●連邦参議院の参加権：連邦参議院は、基本法23条4項によって連邦の意思形成に参加することができる。したがって連邦参議院に意見表明の機会が与えられるのは、連邦参議院が相応の国内的行為に参加・協力（mitwirkung）しなければならない場合である。法定立行為（例えば「指導要綱」）にあっては、常にこのことが問題となる。連邦参議院は、常に立法（Gesetzgebung）に参加することになっているからである。また事務が州の所轄領域に属する場合にも、連邦参議院は常に参加しなければならない。

●連邦参議院の見解の尊重：連邦参議院の立場に配慮しなければならないのは、基本法23条5項1段のケース、すなわち連邦の排他的立法権の領域で、州の利益が関係する場合、もしくは連邦がその他の競合的（立法）において所管する場合である。ただし、その配慮は、拘束的なものではない。

●連邦参議院の見解の決定的尊重：重点部分における州の立法権、州の官庁の設置もしくは州の行政手続が関係する場合、連邦の意思形成に際し、その限りにおいて、連邦参議院の見解は、決定的（massgeblich）に尊重されなければならない（基本法23条5項2段）。

<連邦参議院の提訴権>

連邦参議院は、EUの立法行為が「補充原理」に違反した理由により、ヨーロッパ裁判所に提訴する権利を有する（基本法23条1a項）。学校教育、文化または放送の分野での州の排他的立法権に係わる場合において、EU加盟国としてのドイツ連邦共和国に帰属する権利の行使は、連邦参議院によって任命された州の代理人に委任される（同条6項）。

[5] 結びに代えて一連邦の両議院

連邦参議院の存在価値は、このように多様なものである。それは、もう一方の連邦議会との対比において、より明瞭な形で浮き彫りにすることができよう。

a) まず連邦議会は、4年の任期で選出され（基本法39条1項）、その後、定期（任期満了）ないし随時（解散総選挙）に、選出されることになるのに対して、連邦参議院は、ドイツにおいて「永久的」に存置されることになっている国家機関である。連邦参議院の場合、州ごとに異なった選挙の周期と政治状況によって、構成員（メンバー）が交替するのみである。

b) 連邦議会は、連邦の中心的立法機関であるが（基本法77条1項）、連邦参議院は、二つのレベルにおいて「関与」できるにすぎない。つまり、連邦参議院は、連邦議会と同等な立法機関ではない（立法に際し、両院の一致は基本法上要求されていない）。関与の形は、1つは、立法の事前手続のレベルで、もう1つは、立法の事後手続のレベルにおいて現れる。事前手続としては、連邦参議院自身が法案の起案および連邦議会への提出権を有するが、しかし提出に際しては、連邦政府を通じて行われ、連邦政府はそれに関する立場表明をするルールになっている（基本法76条3項）。他方、事後手続としては、「同意」（Zustimmung）が必要な場合と、「異議」（Einspruch）の可能な場合の二つが定められている。

c) 連邦議会の議員は、国民から直接的に選ばれるが（基本法38条1項）、連邦参議院の議員は、その時々々の州政府から任命される（基本法51条1項）。連邦議会は、民主制原理からの国民の直接代表機関であり、人民の多様な政治感覚を反映する。これに対して、連邦参議院の議員は、国民ないし住民から直接選ばれるのではなく、州議会から選出されるのでもなく、単に州政府から任命されるものである。したがって連邦参議院と国民との間には、その正当性に係わって、「間接的」な繋がりしか存在しない。国民の直接的な代表は、連邦参議院の機能ではない。それは州の利益の代表としての役割を果たすものである。

d) 連邦議会の議員は、自由な代表的委任の担い手である（基本法38条1項）。それゆえ、委任的代理人としての存在ではない。連邦議会議員は、不逮捕特権と免責特権を享受し（基本法46条）、証言拒否権（基本法47条）を有する。他方、連邦参議院議員は、自己の政府に拘束され、他の者によって代理されることがある（基本法51条1項）。また彼らは、連邦議会議員に認められる特権を保有しない。

最後に、現代国家の二院制は、学説上、「連邦型二院制」、「貴族院型二院制」（民意抑制型二院制）、「民選議会型二院制」（民主的第二天型）などに分類され、ドイツは通例、アメリカと並んで、「連邦型二院制」に位置づけられている（辻村みよ子『比較憲法』2011年170ページ以下）。しかし、上院と下院で成り立っているアメリカの場合、両院とも1913年以来、民選であり、州政府の代表である上院と、民選の下院とで構成されるドイツの二院制とは、明らかに異なっている。また、貴族院（上院）と庶民院（下院）で構成されるイギリスとも異なっていることは、明瞭であろう。フランスは、元老院（上院）と国民議会（下院）との二院制であることは、知られているが、イギリスとは異なり、フランスの場合は若干説明が必要である。一般に「フランスでは、上院（元老院）議員は間接選挙によって選出され地域代表の性格を憲法上付与されているのに対して、下院（国民議会）議員は直接選挙で選出されるなどの差異が設けられている」（辻村みよ子・前掲書173ページ）。フランスの上院が、間接的な国民（住民）代表であり、地域の利害を代弁する面が皆無とは言えないという最小限の性質をみるなら、ドイツの上院との実質的な類似性が認められるかもしれない。しかし、その選出方法、議院内での票決方法、政党国家制の実際のありよう等に目を向けるなら、ドイツとフランスの二院制は、むしろまったく異質なものであるとも言える。

代議政民主主義の要請から二院制が原理的に導かれるのかどうか、定かではないが、先進国の二院制のありよう、とりわけユニークなドイツの二院制はいかに評価されるべきであろうか。その規範面と実体面に注目することは、日本の参議院改革論議にとって無益ではない。

A double-track democracy in the Federal State – The role of the German Federal Council –

Prof. Kikuji YAMAGISHI

Contents

[1] Introduction: What is the Federal Council of Germany ?

- (1)The Federal Council had the predecessors of under the feudal system.
- (2)The Basic Law reconstituted the federal system into the Federal Council on behalf of Länder after World War II.
- (3)The Federal Council of Germany is given the constitutional status and plays the role of the integration of the whole state.

[2] The organisation and procedure of the Federal Council

- (1)Members of the Federal Council are delegated from 16 Länder and all Länder (local governments) have from 3 to 6 votes.
- (2)Article 52 lays down the election of the President, the convocation, requisites for passing, the principle of the open meeting and so on.
- (3)Members of every Land shall not vote as an individual but as the whole.
- (4)The Federal Council is a constitutional organ that takes part in legislation.

[3] The participation in the Legislation, the Administration and the Judicial

- (1)The Federal Council has some connections with the domestic legislation before and after the fact.
- (2)The Federal Government shall obtain the Council's consent before enacting a regulative order and an administrative rule.
- (3)The Federal Council decides half members of the Federal Constitutional Court.

[4] The Co-operation with the matter of EU

- (1)The Federal Government shall inform the Federal Council of the EU business.
- (2)Article 23 requires that the Federal Government should give the Federal Council an opportunity to express its own view on EU business.
- (3)The Council's opinions must be respected, provided that several Länder should have relations with their own interests.

[5] Conclusion: Differences between two Houses

- (1)The Federal Assembly is the national representative organ, on the other hand the Federal Council is the meeting of the members of all Land-governments.
- (2)The Federal Assembly has the term of office, but The Council does not have it.
- (3)The Assembly is the central legislative organ, but the Council only participates in the legislative process.
- (4)The German Two-Houses System is unique as compared with one of other constitutional states.