

# ドイツ連邦共和国大統領

—— 平常事務と緊急権限 ——

山 岸 喜久治

- [1] はじめに
- [2] 大統領の地位
- [3] 大統領の事務権限
- [4] 大統領行為への連署
- [5] 大統領に対する弾劾
- [6] むすびに代えて

略語

GG : Grundgesetz = 基本法

## [1] はじめに

ドイツの連邦大統領（Bundespräsident）の存在は、日本ではそれほど知られているわけではない。日本のメディアに登場する機会の少ないことにもよるが、議院内閣制のもとでの大統領制というドイツの統治システムの特殊性そのものに起因するのかもしれない。

一般に、統治のシステムが「議会主義」を標榜する限り、統治主体（政府）は、国民を代表する議会に従属すべきことが共通の了解事項である。ドイツにおいても、君主が国家元首（Staatsoberhaupt）であるにしても、君主の意思と行動が憲法と議会の意思に左右されるという「立憲主義的」（konstitutionell）な統治システムが現出した時期もあった（Vgl. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. III, 1988, S. 5）。もっとも、ドイツの立憲主義的な統治システムは、国家権力が「君主」という世襲的な土台の上に築かれることを認容するため、民主主義原理の「直系」からはかなり外れるものとなっている（Vgl. Jörn Ipsen, *Staatsrecht I*, 22. Aufl. 2010, S. 130f.）。つまりドイツ的立憲主義の特徴は、歴史的には「君主制原理」と「国民代表制原理」との妥協的産物なのである（E.R. Huber, a.a.O., Bd. III, S. 9f.）。

しかしそれにもかかわらず、1848年と1918年という2度の「革命」情勢を経て成立したワイマール憲法体制（1919年）は、特殊ドイツ的な立憲主義というものを完全に払拭するものであった。ワイマール憲法は、大統領制下の議会制統治システムを導入し、社会権を始めとする豊富な基本権

を保障した点において、世界の憲法史上もっとも民主的な憲法と評された。しかし他方、同憲法は、君主の代わりに、国民投票で選ばれたライヒ（帝国）大統領に強大な権限を与えるなど、権威主義国家への道を志向する要素をも合わせ有していた。すなわち、ライヒ大統領は、ライヒ宰相を任命する権限をもつが、任命に際してのライヒ議会による選挙は不要であり、また解任に際しても当然、議会による承認は必要とされなかった(53条)。ライヒ大統領は、軍事組織に対する統帥権を有し(47条)、ライヒ議会によって可決された法律を国民投票に付し(73条1項)、さらに、ライヒ議会を解散することができ(25条)、非常事態に際しては緊急命令を発令する権限を有していたのである(48条)。

ワイマール期の統治システムは、このように民主主義的憲法に基づく点においては立憲主義の本質的要素を引き継ぐものであったが、結果において構造と機能上の「欠陥」をあらわにするものとなった。ライヒ大統領とライヒ議会は、等しく国民から選ばれ、統治システムはそのことで「二重化された国民主権」(Klaus Stern, Staatsrecht V, 2000, S. 746f.)とも形容された。ついに、ワイマール末期においては、統治システムは大統領独裁制へと変貌し、議会は、単なる副次的な役割しか果たせないような状況にほぼ陥った (Vgl.E.R. Huber, a.a.O., Bd. VII, S. 731ff.)。

一つの例を紹介する (Vgl.Jörn Ipsen, a.a.O., S. 131.)。

1930年7月16日、ライヒ宰相ブリューニング(Brüning)は、所得税の増額を議会に求めたが、成功しなかった。同日、法案は「命令の手段」(Verordnungswege)において通過することになった(RGBl.I, S. 207)。ライヒ議会が2日後に、その非常命令(Notordnung)の廃止を求めたとき、ライヒ議会は解散させられてしまった(RGBl. I, S. 299)。しかもその理由は、ライヒ大統領はワイマール憲法48条に基づく自己の権利を主張したというそれだけのことである。非常命令は、再度発せられる運命にあった(RGBl. I, S. 311)。

第二次大戦後のドイツは、ワイマールからのナチズムへの国家体制の変容に対する反省から出発している。変容の原因として、ワイマール大統領の強大な諸権限の問題性も認識された。大統領制を維持するにしても、その権限の剥奪・削減は避けられなかった。こうしてボン基本法(憲法)は、連邦大統領という表題の第5章においてわずか8つの条文を置くに留まった。

現在の連邦大統領の権限は、他の関連条項をカウントしても、明らかに全体としての権限の質と量において縮小されている。このため、連邦大統領は、ワイマール期のライヒ大統領、フランスやアメリカの大統領に比べて圧倒的に地味な存在となった。ちなみにドイツはフランスと同様、大統領制と議院内閣制(首相)との混合形態とされるが、権限の内容と現実における実力の違いによって、通常、ドイツは、議院内閣制であり、フランスは大統領制に分類される。

ドイツにおける連邦大統領とは、いかなる存在なのか。本稿は、これまで、日本ではあまり知られていなかったドイツの大統領制を対象とし、その地位・事務・権限などの規範論を中心にその実相に迫るものである。

## [2] 大統領の地位

### (1) 一般的地位

ドイツの憲法である基本法には、国家元首に関する規定は現在、存在しない。それにもかかわらず、立憲君主政後の、ワイマールそしてナチス時代を通じて、さらに今日の議院内閣制のもとにおいても大統領が国家元首であることに異論はないという (Vgl. Klaus Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten, im Verfassungsgefüge, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. II, 1987, S. 581)。

国家元首としての地位には、主として次の任務・機能が要請されている (Vgl. Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, S. 475.)。

a) 外向きの国家の代表・代理機能：国家元首は、国際法上の諸条約に署名し、外国の大使を歓迎し、外国旅行を通じて国家を代表する。この代表・代理権は、対外関係においてのみ存在する。問題は、国家元首が対内的な意思形成に容喙するどうか、するとしてそれはどの程度かである。

b) 国家領域と市民社会領域の統合：国家元首は、団結を際立たせ、国家的・市民社会的領域における多様な団体と意見をかわす。国家元首は架橋する存在であり、警告し強く促す存在である。

c) 予備的権限：国家元首は、何らの政策も能動的に推し進めるのではなく、万一議会システムが機能しないような場合、あるいは非常事態が生じた場合を想定して、準備していなければならない。この場合に、大統領自らが動き出してよいか、動き出さなければならないか、あるいは単に別の機関の行動への道すじをつけるだけでよいかを仕分ける。

d) 議会と政党に対する均衡：国家元首は、実体的価値をもった固有の権限を手に入れている。たとえば、政府首席の任命に際しての協力権、拒否権または外交政策の領域において固有の主導性を発揮する権限などである。これは、とくにワイマール時代のライヒ大統領にあてはまる機能であったが、現在では、たとえばフランス共和国大統領などにも妥当する。

以上の一般的任務は、ドイツ連邦共和国大統領にほぼ通用するものであり、基本法（憲法）の中にも受け入れられている。概括的に言えば、国家元首としての連邦大統領は、国際法上の代表権を有し、連邦の名において条約を締結する (GG 59 条 1 項)。連邦大統領は、連邦裁判官をはじめとする重要公務員を任命し、恩赦を行う (同 60 条 1・2 項)。また、大統領は、自らの地位に付随する「公証的」機能をも行使する。

このほか後述のように、連邦大統領は、自ら政治的な決裁権を行使することもある。それは、典型的には、他の憲法機関における統治能力における低下に際して、安定的な統治機能の保持または再構築の目標をもって介入する機能（予備的機能）である。

### (2) 連邦大統領選挙

#### <選出の原則>

連邦大統領は、国民投票で直接的に選ばれるのではなく、連邦会議 (Bundesversammlung) によって間接的に、しかも「討議なし」(ohne Aussprache) に選出される (GG 54 条 1 項)。しかし「討議なし」であったとしても、つまり議論に付されなくても、大統領候補者は、事実上すでに政党な

いしその会派から提案されているため、事前的な議論は保障されているという（Klaus Schlaich, Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, Isensee/Kirchhof, a.a.O., S. 527）。被選挙権が与えられるのは、連邦議会の選挙権を有し、かつ満40歳に達した者である（同項）。

連邦会議は、憲法上の機関ではあるが、大統領選挙のためにのみ組織されるもので、常設機関ではなく、大統領選挙の任務の遂行後に解散する（Hartmut Maurer, a.a.O., S. 475.）。連邦会議を構成するのは、連邦議会議員と、各州（ラント）議会がその州の人口比率に応じ、比例選挙（Verhältnisswahl）の原則に従って選んだ連邦議会議員と同数の議員である（GG 54 条 3 項）。連邦会議に選出される資格は、連邦議会への被選挙権を有する者である（連邦大統領選挙法 3 条）。

#### <議会的協議会での議論>

ところで、連邦大統領をどのように選出するかは、基本法（憲法）制定準備のための「議会的協議会」（der Parlamentarische Rat）においても論議の焦点となった。議会的協議会は、結局、ワイマール憲法下のライヒ大統領選出法、したがって国民投票型選挙を拒絶するという結論に至った（Klaus Schlaich, Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, in : Isensee/Kirchhof, a.a.O. S. 524.）。ワイマール後期の「負」の経験と、戦後に縮小されるべき国家元首の権限からして、連邦大統領が国民投票によって選ばれることは拒否されるべきものとされたが、連邦議会からの選挙では、乏しい「土台」となりかねない。そこで、連邦議会と連邦参議院という両院による選挙も一時は考案されたが、それも最終的には合意に至らなかったという。連邦参議院の構成員は指示に拘束される存在であることも、反対意見における一つの理由であった。最終的には、後に連邦大統領となるホイス（Heuss）の提案に戻ることになった（Vgl. Hartmut Maurer, a.a.O., S. 476.）。

#### <連邦大統領選挙の実際例>

さて連邦大統領が当選するためには、連邦会議においてその構成員の過半数（Mehrheit）、すなわち絶対多数（absolute Mehrheit）の獲得が必要である（GG 54 条 6 項）。現在までのところ超過議席を除けば、絶対多数は 598 票 + 1 票 = 599 票である。第 1 回目の選挙で、過半数獲得者がいなかった場合は、第 2 回目の投票が行われる。この第 2 回目の投票においても、過半数獲得に至らなかった場合には、さらに第 3 回目の投票が行われ、相対多数としての最多得票者が当選となる（同項）。

2010 年 6 月 30 日に連邦会議が集会し、連邦大統領選挙が実施された。連邦会議は 1,244 人で構成され、選挙（投票）過程は、以下のようなものとなった（Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 22. Aufl. 2010, S. 140）。

	第 1 次選挙	第 2 次選挙	第 3 次選挙
投票総数	1,242	1,242	1,242
有効投票	1,241	1,241	1,240
無効投票	1	1	2
保 留	13	7	121
クリスチアン・ブルフ（CDU/CSU/FDP）	600	615	625
ヨアヒム・ガウク（SPD/GRÜNE）	499	490	494
ルクレチア・ヨヒムゼン（Linke）	126	123	辞退
フランク・レニツケ（NPD）	3	3	辞退

### ＜大統領の任期＞

連邦大統領の任期は5年で、1回に限り引き続いて再選されることができる（GG 54条2項）。連邦大統領に事故があるとき、またはその職務が大統領の任期満了前に終了したときは、連邦参議院の議長が大統領の代理を務める（同57条）。

なお連邦大統領は、連邦もしくは州の政府に所属できず、または立法団体にも所属することができない（同55条1項）。また大統領は、何らの他の有給の職務、何らの営業および職業を行使することもできず、また利得（Erwerb）をめざす企業の管理職（Leitung）にもあるいは監査役にも所属することができない（同条2項）。

## [3] 大統領の事務権限

### (1) 国際法上の代表

連邦大統領は、純粋に統治の任務を遂行することはないが、その場合でも、大統領の存在は、国家と市民社会のどちらの領域においても一定の役割を演じる。憲法のコンセプトによれば、大統領は、独立し、かつあらゆる指図から自由な職務（機関）であり、日常的な政治的事件を超越した存在である（Klaus Stern, Staatsrecht II, 1980, Art. 30 II 7b）。大統領は、「後見人」として、ニュートラルな統合的権力であり、国家統一の象徴として多様な社会集団をまとめる存在でもある。

憲法によれば、連邦大統領は、ドイツ連邦共和国を国際法上代表し、自己の名において国際条約を締結する（GG 59条1項）。しかしこのことは、大統領が固有の動機（Antrieb）から、また固有の考え（Vorstellung）に従って、外交政策上アクティブな権限を有することを意味しない（Christoph Gröpl, Staatsrecht I, 3 Aufl., 2011, S. 325.）。大統領に憲法上認められているのは、いうまでもなく連邦政府または立法府によって行使される外交上の決裁を代表し、批准することである。

### (2) 任命権と解任権

連邦大統領は、連邦宰相の任命権（GG 63条2項・4項／67条1項）を有する。とくに連邦議会選挙後、大統領は誰を連邦宰相に任命するかにつき政治判断を迫られることがある。（Vgl. Christoph Degenhart, Klausurenkurs im Staatsrecht I, 2011, S. 120ff）。また大統領は、連邦大臣に対する任命・解任権を有し（同64条1項）連邦裁判官、連邦公務員、将校と下士官を任免する（同60条1項）。これらの措置（処分）には、連邦宰相または連邦大臣による「連署」（Gegenzeichnung）が必要である（GG 58条）。

### (3) 恩赦権

連邦大統領は、個々のケース（Einzelfalle）により連邦のために恩赦権を行使する（GG 60条2項）。恩赦とは、刑罰を軽減し、その執行を免除することである。連邦憲法裁判所によれば、歴史的な経緯と大統領への無条件の委任から、実定上の恩赦行為のみならず、恩赦決定の拒否に至るまで、そ

れらは司法審査に服さないという効果が生じるという (BVerfGE 25, 352 [362])。それゆえ、「何人も、公権力 (öffentliche Gewalt) によって自己の諸権利 (Rechte) が侵害されたときは、その者に対して訴訟手段 (Rechtsweg) が開かれている」(GG 19 条 4 項) という憲法条項は、恩赦行為の布告または拒否には適用されない。もっとも恩赦証明 (Gnadenerweis) の取消しは、裁判上のコントロールに服する (BVerfGE 30, 108 [111])。

#### (4) 連邦法律の公布

憲法規定により成立した連邦法律は、連邦大統領によって発行され (ausgefertigt)、連邦官報に公布される (GG 82 条 1 項)。発行によって、公表された法律条文 (Gesetztext) が立法者によって可決された法律の内容と一致し、立法手続はルールどおりに行われたということがはっきり示される (Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 26. Aufl., 2010, S. 296.)。これに続いて、連邦官報への登載が実施される。

問題の中心となるのは、このような「国家的公証」という大統領の権限にあって、大統領は審査権を有しているかどうかである。すなわち、大統領は、単に他の機関が行った決定を執行するだけなのか、それとも自分の基準に照らし決裁することができるのかどうかという問題である。とりわけ大統領は、当該法律を違憲と考えるときに、場合によっては発行を拒否できるかどうかという問題がある。

第 1 に、以下の点には争いが無い。つまり、連邦大統領は、法律の成立における手続上の諸要件に関連して「形式的審査権」(ein formelles Prüfungsrecht) を有するということである。このことは、「基本法の規定に従って成立した法律は、連邦大統領によって発行される」(GG 82 条 1 項) という文言それ自体から生じる。この公式は、「連邦議会によって可決された法律が成立するのは」(GG 78 条) という文言と類似のものである。さらに、連邦大統領による決裁時に初めて、可決された立法手続全体を概観することで、これを包括的に評価する可能性が生じる。したがって、連邦大統領は、連邦議会による決定版 (Beschlussfassung) および連邦参議院の権利保障、そしてまた連邦の立法権限を審査することができるのである (Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., S. 296.)。

第 2 に、問題となるのは、「実質的審査権」(ein materielles Prüfungsrecht) の有無である。この問題は、憲法規定からは解答できない。それは、憲法における国家機関の任務設定の相互関係から検討されよう。基本法が、連邦の立法に際し、連邦大統領をどのように位置づけているかに係わる。

さらに連邦大統領が、就任に際し、連邦議会と連邦参議院の集合している代議員の前で、次のような宣誓 (Eid) を行うことも注目されよう (GG 56 条)。

「私は、私の全力をドイツ国民の福祉 (Wohle) に献身し、ドイツ国民の利益を増進し、ドイツ国民を被害から遠ざけ、基本法と連邦の法律を遵守・擁護し、私の義務を誠実に履行し、そしてすべての人に対して正義を行使することを誓います。神 (Gott) に誓って。助力をたまわらんことを。」

しかし、このような職務宣誓 (Amtseid) は、有力な根拠にはならないと思われ、むしろ、権力分立の原則の趣旨 (GG 20 条 2 項) が考慮されるべきである。確かに、連邦大統領が立法に関与す

るのは、権力分立原理に反するともいえるが、他方で、すべての憲法的機関に憲法擁護と法律への拘束が義務づけられるとみることできる（同条3項）。したがって、法律の合憲性審査は、連邦憲法裁判所の専決事項であるとはいえ、それはあくまで、事後的なコントロールであって、他の憲法的国家機関にとっての事前的な憲法擁護の任務を免除するものではないという。あらゆる国家行為にとって、常に憲法上の要請が考慮されなければならない（Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., S. 297.）。

## （5） 議会の解散権

基本法（憲法）は、連邦議会の解散について「63条の類型」と「68条の類型」の2つのパターンを定めている。

### <63条の類型>

この類型は、連邦宰相（Bundeskanzler）の指名選挙の際に生じうる解散である。まず連邦宰相は、選挙で選ばれる前に、連邦大統領から「提案」（Vorschlag）される必要がある（GG 63条1項）。提案された宰相候補者が、連邦議会議員総数の過半数（絶対多数）を獲得すれば、当選者となり、その者は連邦大統領によって「任命」されることになる。問題は、この候補者が過半数を獲得できなかった場合である。この場合、14日（2週間）以内に、連邦議会は総員の過半数以上の多数で、別の連邦宰相を選出することができるが、この期間内に選挙が実施成立に至らなかった場合は、即座にもう1度、新たな選挙が行われ、最多得票数を獲得した者が連邦宰相に選出されたことになる。そしてこの場合、その選出された者が、総議員数の過半数以上で選出されたときは、連邦大統領は、7日（1週間）以内にこの者を連邦宰相に任命しなければならない。しかし、この者が仮に構成員過半数を獲得できなかった場合には、連邦大統領は、この者を「少数派」の連邦宰相に任命するか、それとも連邦議会を解散するかのどちらかを選択しなければならない（GG 63条4項）。この局面において大統領は、自己の政治的な判断に基づいて、連邦議会を解散する場合があります。

### <68条の類型>

この類型の考察には、2005年の解散事例（BVerfGE 114, 121.）が格好の材料となるため、この事件のあらましを要約する（Vgl. Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 22. Aufl. 2010, S. 137.）。

連邦大統領は、連邦宰相の提案に基づき、2005年7月21日、第15次ドイツ連邦議会を解散し、新たな選挙を9月18日に実施すると決めた。連邦宰相は、まえまえから「信任を問う」（Vertrauensfrage）ための投票を想定していたとされる。記名投票において、151名が「信任」（Ja）で「不信任」（Nein）が296名、148名が棄権した。連邦宰相の、信任投票を行い引き続き新たな選挙を行うという意図は、2005年5月22日—この日はノルトライン・ウエストファーレン州選挙で社会民主党（SPD）が敗北した日であった—に公にされていた。

この問題には、基本法68条の解釈が関係する。

基本法68条1項：連邦宰相自身に対し信任を表明すべしとする連邦宰相の申立てが、連邦議会の総議員の過半数の同意を得られなかった場合は、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。解散に対する権利は、連邦議会が総議員の過半数で、もう一人別の連邦宰相を選出した瞬間に、消滅する。

そして、仮に以上の信任問かけに際して、不信任が多数を占めても、連邦宰相が「解散」を提案しない場合、あるいは「解散」の提案があっても、連邦大統領の裁量で一裁量権があるかどうかは論争になる—「解散」しない場合には、「立法緊急事態」(GG 81 条)の宣言が可能となりうる。

総じて、68 条の場合の連邦大統領の議会解散権については、次の 3 つの条件が設定されよう。

- ① 連邦宰相に対する信任票が多数を獲得しなかったこと
- ② 連邦宰相が議会の解散を提案したこと
- ③ そして 21 日間はまだ経過していないことである。

②と③は、法的にはほとんど問題にならないと思われるが、①については、しばしば争われる。問題は、連邦議会議員が「真に」=真正に (wirklich) 不信任の意思をもつ必要があるかどうか、あるいは表面上のネガティブ (消極的) な評価で十分かどうかである。言い換えれば、連邦大統領が「解散」という政治決断をするにあたって、そのための法的要件の充足は、どのようなものかという問題である。その法的要件とは、「実質的」(materiell) な言わば「解散状態」(Auflösungslage) を指すのか、それとも「形式的」(formell) なそれを指すかが論点となる (Vgl. Jörn Ipsen, a.a.O., S. 137f.)。後者すなわち、形式的に理解するならば、あらゆる時点において、新たな選挙のための準備 (用意) が起動することになり、前者すなわち実質的に捉えるなら、統治関係の現実における「不安定状況」の表出が必要となる。この場合、新選挙は、最終手段としてのみ許容される。

<連邦憲法裁判所の解散判決>

ところで、連邦憲法裁判所は 1983 年の「第 1 次解散判決」(BVerfGE 62, 1 [42f.]) においては、基本法 68 条 1 項による連邦議会解散の要件につき、実質的解散状態論の立場にたった。そこでは、基本法 68 条による手続を開始するのは、連邦宰相の権限であるとされたが、それは、連邦議会における「政治的力関係」が、連邦宰相の統治能力をあまりにも侵犯し麻痺させているため、連邦宰相は、恒常的な多数からの信任に担われる政策を実行できないような場合に限られることが判示された。

しかしその後、連邦憲法裁判所は 2005 年の「第 2 次解散判決」(BVerfGE 114, 121 [152ff.]) の中で、実質的解散状態の必要条件に裏づけを与えたものの、同時に、連邦宰相が連邦議会の解散を呼び込むためにも解散申立てを提起することができるとした。このことによって、「解散の方向をめざした信任問かけ」(auflösungsgerichteter Vertrauensfrage) も憲法上許されるものとして是認され (BVerfGE 114, 121 [153])、結果的に、学説で争われていた「真正」か「不真正」かという識別の問題は、軽んじられることとなった。

## (6) 立法緊急事態

前記のようなケースの場合、つまり連邦宰相が行った信任を求める申立て (動議) に対して、連邦議会が「不信任」の議決を行った場合—そのような場合は「緊急事態」(例外事態) とされう

る一に、基本法（憲法）は、連邦大統領に対して立法活動に係わって、不信任された言わば「少数派政権（宰相）」を支えるために、特殊な権限を付与している（GG 81 条）。

基本法 81 条 1 項：68 条の場合において連邦議会が解散されないときは、連邦大統領は、連邦政府がある法律案を緊急なものと表明したにもかかわらず、連邦議会がこれを否決したときは、連邦政府の申立てに基づき、連邦参議院の同意を得て、立法緊急事態を宣言することができる。これは、連邦宰相がある法律案と 68 条の申立てを結び付けた場合の否決にも適用される。

同条 2 項：立法緊急状態が宣言された後、連邦議会が当該法律案を再度否決し、または連邦政府が承認できない文案のものを採択したときは、当該法律は、連邦参議院が同意した場合に限って成立したものとみなされる。ある法律案が連邦議会によって、再提出後 4 週間以内に可決されない場合も、同様とする。

同条 3 項：連邦宰相の在任中、連邦議会によって否決されたその他別のあらゆる法律案もまた、立法緊急事態の最初の宣言後 6 週間以内においては、第 1 項および第 2 項に従って可決されることができる。

以上の条項は、連邦大統領が立法緊急事態を宣言し、議会の必要的多数による可決なしに立法を可能にすることで、いわゆる「少数派宰相」（Minderheitenkanzler）を手助けするためのものである（Hartmut Maurer, a.a.O., S. 484.）。付け加えると、基本法 81 条に規定された「68 条の場合」（im Fall des Artikel 68）とは、その政権（宰相）が連邦議会内において、少数与党によってしか支えられていない状況をさしている。このような状況のもとでのみ、連邦大統領は、立法緊急事態を発令することになる。

#### [4] 大統領行為への連署

連邦大統領の命令（Anordnungen）および処分（Verfügungen）は、それらの有効性のために連邦宰相または所管連邦大臣による連署（Gegenzeichnung）が必要である（GG 58 条）。大統領の行為に連署が必要とされる趣旨は、大統領の判断権に枠をはめることにある。

通常、連邦大統領のすべての職務上あるいは政治上重要な行為などには連署が必要であるとされる（Klaus Stern, Staatsrecht, II, 1980, Art. 30II7ba）。他方、連署が不要の場合としては、連邦宰相の任命（Ernennung）と解任（Entlassung）、基本法 63 条による連邦議会の解散、および基本法 69 条 3 項による後任決定まで事務を続行してほしいとの依頼が定められている（GG 58 条）。

連署されることで、連邦大統領の行為が承認されていることが表示される。書面による大統領の行為にあっては、連署は書面によって行われなければならないが、それ以外の場合は、「口頭」（mündlich）でまたは具体的に表現された「承認」（Einverständnis）で十分であると解されている（Christoph Gröpl, Staatsrecht I, 3. Aufl. 2010, S. 328.）。

問題となるのは、連署を必要とする大統領の行為ないし「命令と処分」の範囲である。広義の立

場からは、すでに述べたように、連邦大統領のすべての職務上・政治上の重要な行為および声明には連署が必要とされるので、たとえば演説やインタビューなどにも連署が必要とされる。他方、狭義の立場では、連署は、法的に拘束力のある行為や対外的に作用する正式書面の決定にのみ必要とされる（Vgl. Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 26. Aufl. 2010, S. 294.）。

大統領職は、国家元首としての役割を果たすために、政治的な色彩を帯びる行動をとることもありえよう。大統領の代表・統合機能に鑑みるならば、それらは、法的に拘束されるものではないとしても、大統領の完全に自由な裁量を認めるのではなく、何らかの規範的統制に服すべきものと考えられる。

## [5] 大統領に対する弾劾

憲法は、連邦大統領の任期満了前の辞任の可能性については、何らの定めもしていない（2010年以降のある辞任のケースにつき、村上＝守矢/ハンス・ペーター・マルチュケ『ドイツ法入門』2012年52-53頁参照）。しかし例外措置として、大統領に対する弾劾（Anklage）の制度が創設されている。この制度の運用によって、大統領の行動および在職の当否は、連邦憲法裁判所によって法的にコントロールされることになる。

弾劾制度を運用するに際しての要件は次のようなものである。

まず第1に、必要なのは、弾劾を求める提訴行為である。そのためには、連邦議会議員の最低4分の1または連邦参議院の総表決数の最低4分の1が必要である（GG 61条1項）。

第2に、弾劾の申立てに関する決定は、連邦議会議員総数の3分の2以上か、もしくは連邦参議院総表決数の3分の2以上が必要である（同項）。

第3に、連邦大統領が基本法（憲法）または連邦法律に故意に（vorsätzlich）に違反したことが要件であるが、充足性の判断は、連邦憲法裁判所によって行われる（同項）。

第4に、連邦憲法裁判所は、連邦大統領がそのような故意による違反を犯したことを確認した場合、連邦憲法裁判所は、同大統領を解任することができるということである（GG 61条2項）。

## [6] むすびに代えて

連邦大統領が国家元首であることは、憲法条項の解釈から導かれるものであるが、ドイツの学説判例において異論はないという。しかし、ドイツの大統領は、アメリカ合衆国やフランス共和国などの大統領と異なり、平常時において国家の指導的役割を現実に演じることはないとされている。

一般に国家元首というものは、歴史的に、a) 絶対君主制、b) 立憲君主制、c) 議会制君主制、そしてd) 議会制民主制の類型において発展してきたものである（Vgl. Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, S. 474.）。

a) 絶対君主制においては、国家権力のすべてが君主のもとにあり、それは、彼の官僚団の手助けを借りながら行使される。彼は、言葉の真の意味での国家元首である。

b) 立憲君主制では、君主は、依然として、国家権力の保持者ではあるが、立法の際には国民代表の協力により、また彼の政府に対して議会がコントロールを及ぼすことによって制限される。

c) 議会制君主制において、君主は、憲法上の機関として存続するが、国家権力は、本質上国民代表へと移行し、国民代表が法律を制定し、政府を任命する。君主の権限は、完全には排斥されてはいないが、内容的に空疎化され、純粋に形式的なものへと縮小する。その趣旨は、議会と政府によって行われた諸決定を国家行為として追認し、文書化することにある。この典型例がイングランドである。イングランドの国王は、多数党の指導者を首相に任命し、議会によって採択された法律を認証しなければならない。国王の年頭演説でさえも、首相によって起草された統治の宣言に他ならない。しかし、見逃されてならないのは、君主が享受する人格上の権威がなお重要な影響力を行使するという点である。

d) 議会制民主制において初めて、君主というものは、憲法上の機関としては廃止されることになり、全権力が議会とそこから生まれた政府に掌握される。しかし「国家元首」は、君主の継承者として、すなわち民主的に選出された大統領において存続する。

以上のような発展類型の歴史は、とりわけドイツにおいて顕著である。17・18世紀は絶対君主制であり、19世紀は立憲君主制、1918年の10月は、わずかながら、議会制君主制であった。ワイマール期は、議会制民主制—もっとも「代替的皇帝」としてのライヒ（帝国）大統領がいた—となり、現在の憲法体制は、ワイマールの批判的継承としての議会制民主制である。

これに加えて、連邦大統領には、当然に人格的な権威が加わる。そして、本小論においても論及したように、現行憲法の下でも大統領には少なからず重要な権限が与えられている。とくに国家統治の「危機的」状況において、連邦大統領が果たす役割には大きなものがある。具体的には、国家のリーダー（連邦宰相）の選定に際して、またそれに係わる政治的混乱状況において、とりわけ連邦議会を解散するかどうかの判断をめぐり、連邦大統領は、重大な政治的裁量を行使するのである。

まとめるとこのような場面は、主として次の2つの局面において現実味を帯びる。1つは、選挙後の連邦議会において少数派宰相が選出された場合、連邦大統領は、この者を宰相に任命するか、それとも連邦議会を解散するかの二者択一を迫られる（GG 63条4項）。「このとき、大統領は、少数派宰相の統治能力、議会システム、そして新たな選挙によって別の結果を引き寄せるチャンスなどを考慮することになろう」（Klaus Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge, in: Isensee/Kirchhof, a.a.O., S. 548）。

連邦大統領が、相対的多数で選ばれた宰相（少数派）が活力ある政府を形成するという評価に帰結する場合は、連邦大統領は解散を控えることがありうるということは、基本法（憲法）の趣旨にも合致すると考えられる。そしてこのような連邦大統領の判断については、連署は必要とされない（GG 58条）。また、少数派宰相を任命するかどうかの決断は、7日間という大変に短い期間内に形成されなければならないことも重要である（同63条4項）。大統領がこの期間内において、議会を解散しない場合には、彼は、通常この少数派宰相を任命することになろう。

さらに、もう1つの場面において、つまり連邦宰相の信任問いかけ（投票）の際にも、連邦大統領は上記の判断と実質的に同一の決断を行わなければならない（GG 68条1項）。連邦大統領は、

不信任とされた連邦宰相が連邦議会を解散したいという要求提案に対して、「イエス」か「ノー」かの判断を行わなければならない、この際に、やはり大統領には合理的な政治判断が求められるのである。国家の緊迫時におけるこれらの権限は、まさに絶対君主政下の「国王大権」ないしはワイマール大統領制下の「緊急命令」にも比肩するものといえよう。

以上の他にも重要なものとして、連邦大統領は、ドイツ連邦議会の選挙期日を決定し（連邦選挙法 16 条）、連邦議会の招集を要求し（GG 39 条 3 項）、すでに述べた選挙後の連邦宰相の第 1 次推薦権を有する（同 63 条 1 項）。さらに国家的シンボル（国旗、ワッペン、国歌、祝日、記念碑など）の確定に関与したり、叙勲なども行う。

結局、戦後のドイツにおいて、大統領職の廃止という選択肢はなかった。あらゆる国家は（共和国であっても）、一人の国家首席（Staatsspitze）を必要とするという理由からである（Vgl. Klaus Schlaich, a.a.O. S. 582）。したがって本質的に、戦後ドイツは、ワイマール期の大統領権限を弱めるという形で、基本法下の大統領制の制度設計を選択したということになる。しかし、基本法は、わずかながらも連邦大統領に対して重要な権限を与えているのである。

ドイツの統治システムは、議院内閣制と大統領制をうまく噛み合わせ、基本法は、前者を中心に国政を運営することを企図したが、二大政党プラスアルファーとなる近年の政治状況のもとで、ほぼ二つの政治勢力が拮抗した場合などの困難期において、連邦大統領は、ドイツ立憲主義の伝統としての聡明な「舵取り」の役割を期待される。

連邦大統領の地位と権威が再認識させられる契機は、今後、頻繁に出現するかもしれない。

# The Federal President under the German Constitution

— Ordinary Works and the Emergency Actions —

Prof. YAMAGISHI Kikuji

- [1] **Preface**
  
- [2] **The constitutional position of the Federal President**
  - (1) General functions of the President as the Head of the State
  - (2) The election laws of the Federal President in Germany
  
- [3] **Ordinary works and the urgent powers of the Federal President**
  - (1) The representation in the international public laws
  - (2) The right to appoint and to release from office
  - (3) The right to give a general amnesty
  - (4) The business to promulgate federal laws
  - (5) The power to dissolve the German Federal Assembly
  - (6) The power to declare the lawmaking in case of emergency
  
- [4] **The President's acts in need of signature by the prime minister**
  
- [5] **The impeachment against the Federal President**
  
- [6] **Conclusion**