

ドイツ連邦共和国における州の役割

——野党の政権担当能力をめぐる——

若松 新

一 はじめに

周知のように、ワイマール憲法のもとでは、小党分立状況が続き、議会が独自に組閣できず、政権は短命に終り、このことが議会を否定するナチスの擡頭の原因となった。ボン基本法制定者たちは、この反省に基づいて、「政治の安定」に力を注ぎ、小党分立の克服のために選挙制度のなかに阻止条項を設けて、「建設的不信任投票制」を制度化した。⁽¹⁾「政治の安定」を求める努力は州憲法においても見うけられた。たとえば、一九四六年のバイエルン州憲法四条では、州内閣不信任案が可決されても自動的に内閣が顛覆しない「任期をもつ政府」が制度化され、また、一九四六年から四七年に制定された他の六州の憲法にも、「建設的不信任投票制」の萌芽がみられた。⁽²⁾

しかし、小選挙区制と比例代表制の折衷型の選挙制度のもとでは一政党が絶対過半数を獲得することは難しく（連邦議会の一一回の選挙中五〇％を獲得したのは一九五七年選挙におけるCDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）

の一回のみである)、連立協定によって連立内閣を形成せざるをえない状況にあり、このことは基本法制定者の意図とは異っていた。しかし、ほとんどの場合、FDP(自由民主党)がキャスティング・ボードを握る連立与党と野党の対立という図式が形成され、高度の政治の安定と適度な政権交代を伴ったボン型「議院内閣制」が創り出された。

最近になって、一般的に野党は適度な政権交代のチャンスを持つべきであり、さもなければ議会制度の構造上の欠陥が露呈されるであろうという指摘がなされるようになった。⁽⁴⁾しかし、ドイツ連邦共和国(以下、「西独」として引用)ではこの危険性は少なかった。たとえば、シュテルン(Klaus Stern)によれば「競争と政権交代の機会がなければ、国家機構の硬直化の危険が生じる。それ故に自由主義デモクラシーは常に代替しうる野党の存在を尊重する。野党は明日の政府となる可能性を呈示しなければならず、統治権から常に排除されてはならない。(西独における)連邦制原則(単数)は野党が明日の政府となるためにほとんど不可欠な可能性を生み出した」と指摘されている。⁽⁵⁾したがって、野党の政権担当能力の有無が問題となるわけである。この点で、西独の州政権を担当する野党は、野党の連邦レベルでの政権担当能力を支える役割を果たしてきたということが出来る。

一般に政権担当能力とは、私見によれば、第一に、政党が自党の体系化された、実現可能な政策を持ち、第二に、この体系化された現実的政策を実行に移す人材がそろっているということである。

この点について、西独の場合には、第一に、州政府を担当する連邦レベルでの野党が、絶えず与党にとって代わりうる独自の政策を持っているが故に、連邦憲法裁判所において、連邦政府・与党と争訟を行うことができた。第二に、与野党を通じて、州政府首脳から次の連邦政府の人材が輩出されることによって、人材が確保されてきた。そして、これらの政策と人材を支えるのが、多元的な州の独自の権限であり、州憲法において保証された政党の権限であ

るということができる。本稿の目的は、このような野党の政権担当能力に関するケース・スタディの一つとして、西独において州レベルでいかにして政権担当能力が培われているかを示すことである。

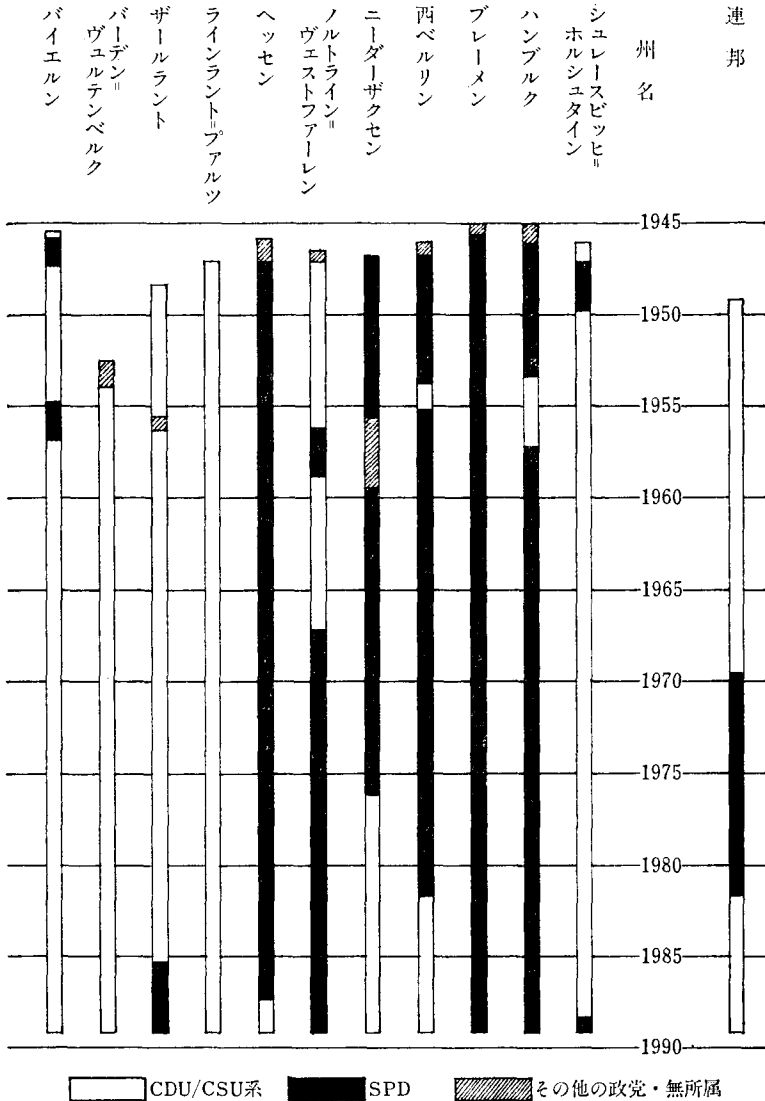
したがって、以下においては、まず、一では、州の地理的多元性に着目して、かかる多元的な州の独自の権限を示し、かつ、州憲法に記された政党の政権担当者として、および野党としての責任に言及したい。ついで二では、連邦政府と州政府との連邦憲法裁判所における争訟を、州政権を担当する連邦野党（以下、「州野党」として引用）の連邦政府および連邦与党（以下、「連邦与党」として引用）に対するコントロール機能という側面から促えてみたい。三では、連邦政府の政権担当者への州政府からの人材の流れを追うことによって、そこで自らの才能を開花する政治家がいかにして養成され、その政権担当能力がいかにして培われているかに迫りたい。

一 州（ラント）の地理的多元性および州・政党の権限

(1) 州（ラント）の地理的多元性

始めに、州政権における政党関係の実態を概観するために、基本的な事実を述べる。すなわち、西独の政治史においては図1が示すとおり、CDU/CSUが連邦レベルで政権を担当した一九四九年から六六年⁽⁶⁾において、一州のうち約半数の州政権は野党SPD（社会民主党）が掌握し、反対に、SPDが連邦レベルで政権を担当した一九六九年から八二年⁽⁶⁾においても、州政権の約半数は野党CDU/CSUが手中に収めていた。しかし州選挙においても、比例代表制を加味しているが故に一政党が五〇%以上の得票率を獲得するのはまれである。ただし、ハンブルク市、ブ

図1 州首相の所属党派の変遷



(注)本図は、W. Benz/D. Moos, *Das GG und die BRD: Bilder und Texte zum Jubiläum, 1949 1989*, Verlag Moos & Partner/Rehm Verlag, 1989, S.148-158.に基づいて作成した。

表2 戦後州選挙における絶対多数獲得回数

州名	州選挙回数	得票率50%以上の政党(回数)
シュレーズビツヒ・ホルシュタイン	11	CDU(2)
ハンブルク	13	SPD(6)
ブレーメン	11	SPD(5)
西ベルリン	12	SPD(6)
ニーダーザクセン	11	CDU(1)
ノルトライン・ヴェストファーレン	10	CDU(1) SPD(1)
ヘッセン	12	SPD(2)
ラインライト・ファルツ	11	CDU(4)
ザールラント	9	CVP(CDU系)(2)
バーデン・ヴュルテンベルク	9	CDU(4)
バイエルン	11	CSU(6)

(注) 本表は、*Wahlatlas 1987/88*, Höller und Zwick, 1988, S.120-169. に基づいて作成した。

レーメン市およびベルリン市(いずれも州と同権限)の北部三州では、州選挙でSPDが単独過半数を場合によっては獲得しうる状況にあり、反対にラインラント・ファルツ州、バーデン・ヴュルテンベルク州およびバイエルン州の南部三州では、州選挙でCDU/CSUが単独過半数を場合によっては獲得しうる状況にある(表2)。

州ごとの人口密度と州議会選挙で、(戦争直後の四党以上の多党制の時期を除いた)CDU/CSU、FDP、SPDの3党制がおおむね形成されていた時期における得票率を、CDU/CSUとSPDに関して比較すると表3になる。そして、これによって人口密度が高い州ほどSPDが強く、人口密度が低い州ほどCDU/CSUが強いことが判明する(後述、表9参照)。しかし、なぜ人口密度が最も低い

ニーダーザクセン州でSPDが割合強く、人口密度が四一人のザールラントでCDUが強いかは、これだけでは説明できない。このことを説明するのが、西ドイツ各州を北から順番に並べ、かつ宗派別人口を加味した表4である。この表4において、北部五州では、人口の8割以上がプロテスタントである。一方、南部四州では、カトリックが多いが故にCDU/CSUが強い。^(?)ヘッセン州でSPDが強いのは、プロテスタントが六割を占めているからであろう。

このように南北という二分法でドイツを比較することによって、「北ドイツは進歩的で、南ドイツは保守的である」と一般

表3 州における人口密度と政党の得票率

州名	選挙年	得票率の平均		人口密度 (1982)
		CDU/CSU	SPD	
西ベルリン	1954-84	39.0%	46.9%	3,893人/km ²
ハンブルク	1957-87	36.7	50.2	2,152
ブレーメン	1963-87	30.3	50.8	1,696
ノルトライン・ヴェストファーレン	1958-85	44.7	46.2	498
ザールラント	1965-85	44.2	43.6	411
ヘッセン	1958-85	38.6	45.7	265
バーデン・ヴェルテンベルク	1952-84	47.0	32.7	259
ラインラント・プファルツ	1955-87	48.6	38.2	183
シュレースビヒ・ホルシュタイン	1958-87	47.2	40.8	167
バイエルン	1958-86	54.6	31.6	155
ニーダーザクセン	1963-86	45.4	42.6	153
連邦平均	1961-87	46.3	40.6	248

(注) 本表は、Deutscher Städtetag, *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, 1983, S. 486-7. *Wahlatlas 1987/88*, 1988, Höller u. Zwick. に基づいて作成した。

表4 州における宗派別人口と政党の得票率

	宗派別人口(1970)		得票率の平均	
	プロテスタント	カトリック	CDU/CSU	SPD
シュレースビヒ・ホルシュタイン	86.5%	6.0%	47.2%	40.8%
ハンブルク	73.6	8.1	36.7	50.2
ブレーメン	82.4	10.2	30.3	50.8
西ベルリン	70.2	12.5	39.0	46.9
ニーダーザクセン	74.6	19.6	45.4	42.6
ノルトライン・ヴェストファーレン	41.9	52.5	44.7	46.2
ヘッセン	60.5	32.8	38.6	45.7
ラインラント・プファルツ	40.7	55.7	48.6	38.2
ザールラント	24.1	73.8	44.2	43.6
バーデン・ヴェルテンベルク	45.8	47.4	47.0	32.7
バイエルン	25.7	69.9	54.6	31.6
連邦平均	49.0	44.6	46.3	40.6

(注) 本表は表3と同一の出典に基づいて作成した。

図5 連邦11州と旧仏占領地域



//// 第1次大戦後、フランスを始めとする連合国に占領された地域

(注) 本図は、Karl Dietrich Bracher, *Die Krise Europas 1917-1975*, Propyläen Geschichte Europas, Bd.6, 1983, S.404, 413. に基づいて作成した。

に言われている理由が理解可能となる。さらに、歴史をさかのぼれば、現在の西独の北半分を占めるプロイセンが東西ドイツを通じて一体であり、南部のバイエルンおよびバーデン・ヴュルテンベルクはカトリック的であり、さらに、第一次大戦後フランスを始めとする連合国に占領されたザールラント（第二次大戦後も、一九五九年七月まで仏の経済的支配下にあった）、ラインラント・プファルツ州の大部分、ノルトライン・ヴェストファーレン州の南西部とヘッセン州の一部のように、ライン川以西を中心とする独仏混合文化圏にカトリックが浸透していたと言うことができる（図5参照）。

以上、州の地理的分布を見たけれども、州における野党を中心とする政党の役割を浮き彫りにさせていくために、つぎに州の一般的な権限、さらにより具体的な政党の権限について見てゆきたい。

(2) 州（ラント）の独自の権限

西独の州の権限は、基本法三〇条において以下のように規定されている。

国家の機能の行使および国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさず、または、許さないかぎり、州の仕事である。⁽⁸⁾

そのうちとくに、州の立法（基本法七〇条一項）、行政（基本法八三条）、司法（基本法九二条二段）については、以下のように、立法と行政に関する連邦の権限は限定的に列挙され、司法の任務の配分についても、州の裁判所に重点が置かれている。

州は、この基本法が連邦に立法の権限をあたえていない限度においてのみ、立法権を有する。

州は、この基本法が別段のことを定め、または、許さないかぎり、その固有の事務として、連邦法律を執行する。裁判権は、連邦憲法裁判所、この基本法に規定された連邦裁判所および州の裁判所によって行使される。

西独において立法権は連邦、行政権は州に集中している⁽⁹⁾。このうち、州の立法に関する専属的権限は、教育助成金の規制と学術研究の促進（基本法七四条一三号）と大学制度の一般原則（同七五条一a号）を除く、すべての文化的事務に関する法、警察法、自治法などである。連邦政府は、原則として州の行政に対する指図権をもたない。指図権は、各州政府の構成員によって構成される連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、特別の場合に連邦政府に与えられるが、——緊急の場合のほかは——州の最高官庁すなわち州政府、州首相、州大臣に対する指図権のみを含むものである⁽¹⁰⁾。また、行政権に関連して、州は内閣を組織し、州大臣には法相、農業・食糧相、教育・文化相、内相、大蔵相、経済・労働相、難民・戦争負傷者担当相、交通相、環境相および健康・社会秩序相などがある⁽¹¹⁾。

(3) 州憲法における政党の権限

州憲法上、政党の政権担当責任と野党の責任について触れた条項が、以下のように二つある。その他の州憲法にはかような明示的な規定はないが、これら二つの州憲法が規定するのと同じような役割を、政党は果しているのではないかと思われる。

一九四七年五月二日に制定されたかつてのバーデン州憲法一二〇条は、同州の政党の政権担当の責任について以下のように規定していた。

政党は、州政府の形成に参加するか、または州政府に対する野党として存立するかに関わらず、政治生活の形成と国家の嚮導に対して責任を共有するもの (mitverantwortlich) と自覚しなければならない。

政府の形成に参加した政党は、国家の利害を政党の利害に優先させる義務を負う。政府の形成に参加した政党は、新たな多数派が形成された場合には、直ちに(政権担当の)責任を引き渡す準備ができていなければならない。

政府に対する野党として存在する政党は、政府と政府に参加した政党の行動に対して注意を払い、必要な場合には批判する義務を負う。野党が行う批判は事物に即し、促進的かつ建設的でないべきではない。野党は場合によっては政府にあって責任を共有する (Mitverantwortung) 準備ができていなければならない。⁽¹²⁾

同様に、一九七一年二月一八日改正のハンブルク市憲法二三 a 条も、同州の野党の責任について以下のように規定している。

(一) 野党は議會主義的民主制度の本質的な構成要素である。

(二) 野党は、政府の政策綱領に対する批判を、原則および個別的事例に関して公的に行う恒常的な任務を有する。野党は、政権を担当する多数派に政治的に取って代わりうる可能性を提供するものである。⁽¹³⁾

さらに、連邦憲法裁判所は、一九五二年一〇月二三日の社会主義帝國党 (SRP・ネオ・ナチ党) 違憲判決と一九五六年八月一七日の共産党 (KPD) 違憲判決において、「自由で民主的な基本秩序」(基本法二二条二項) の根本原則として、「権力分立および政府の責任制」と共に、「複数政党制原則 (Mehrparteiprinzip) および野党の憲法に従った形成と活動の権利を含む全政党の機会均等」⁽¹⁴⁾ を掲げた。一九六八年六月二五日の第八次改正刑法九二条二項も、「自由で民主的な基本秩序」を「議會における野党 (parlamentarische Opposition) の形成と活動の権利」

「政府の更迭可能性と政府の国民代表に対する責任制」および「あらゆる権力支配、恣意的支配の排除¹⁶⁾と解釈した。このように、西独においては複数政党制 (Mehrparteiensystem) が表明され、かつ、かかる政党の政権担当責任が、州憲法において特に野党の責任も含めて、表明されているということができよう。¹⁶⁾

以上、州の地理的多元性および州・政党の権限について概観した。つぎに連邦憲法裁判所の判例にみられる連邦政府と州政府との関係について検討することにした。連邦政府を形成する政府与党と州政府において政権を担当する政党が異なる場合、具体的な法律案をめぐって両者の間には少なからず葛藤がみられることは、以下において述べるように、連邦憲法裁判所の判例において明らかである。このことはとかく見すごされやすいが、西独の議会制民主主義の特異性を示すものといえる。以下、この問題についてより詳細に検討することにした。

二 連邦与党と州野党の連邦憲法裁判所における争訟

(1) 抽象的規範審査

この手続は、西独の連邦憲法裁判所が、具体的な訴訟事件とは関係なく、法規の有効もしくは無効を決定する制度である。¹⁷⁾ すなわち、同裁判所は、「連邦政府、州政府もしくは連邦議会議員の三分の一の申立てに基づき、連邦法もしくは州法が、この基本法と形式上・実質上一致するかどうか、また州法が他の連邦法と形式上・実質上一致するか否かについての意見の相違または疑義」(基本法九三条一項二号) について決定する。

この抽象的規範審査は、連邦議会議員の三分の一にも申立て権を認めているが故に、「多数者が、憲法違反もしくは

表6 連邦憲法裁判所における州と連邦の対立および与野党の対立件数

	全 体				与野党の対立			
	計	却下	合憲	違憲	計	却下	合憲	違憲
抽象的規範審査(1)	40	2	16	21	18	1	8	10
(1)のうち州と連邦の対立(2)	31	1	14	16	16	0	7	9
(2)のうち州が訴えたもの(3)	28	1	13	14	15	0	7	8
(2)のうち連邦が訴えたもの(4)	3	0	1	2	1	0	0	1
連邦国家法上の争訟(5)	9	3	0	6	5	1	0	4
(5)のうち州が訴えたもの(6)	6	1	0	5	4	1	0	3
(5)のうち連邦が訴えたもの(7)	3	2	0	1	1	0	0	1
(2)+(5)	40	4	14	22	21	1	7	13
(3)+(6)	34	2	13	19	19	1	7	11
(4)+(7)	6	2	1	3	2	0	0	2
機関争訟	32	24	0	8	29	21	0	8

その疑いのある法律を議決することに対してこれを阻止せしめる予防的效果を伴い⁽¹⁸⁾、「議会における野党に、政治的闘争および政治目的的手段として、抽象的規範審査を利用することを可能ならしめる途が開かれている」⁽¹⁹⁾ので、とりわけ「少数派および野党を保護する制度」⁽²⁰⁾であり、「野党の憲法上の最も重要な武器」⁽²¹⁾とみなされている。

しかし、連邦議会の少数派が抽象的規範審査を提起したのは五件（その内の二件は州野党政府との合同提訴であるので、正確には三件）しかない。むしろ現実に申立てているのは連邦法に対しては州政府（二八件）、州法に対しては連邦政府（三件）である。このうち、連邦レベルでの野党が政権を担当している州政府が連邦法を訴えたのが一五件、連邦政府が野党が政権を担当する州政府の州法を訴えたのが一件ある。この場合、この争訟を通じて、州政府と連邦政府は与野党間の代理戦争を行っている観がある⁽²²⁾。

形式上・実質上の連邦・州間の争訟は、五〇年代と六〇年代の前半（一九四九年から六六年まで連邦政府はCDU/CSU主班政権であった）におけるツィン（Georg August Zinn）に率いられたヘッセン州のような野党政権（SPD政権）によって着手された。同

様に実り多かったのは、七〇年代（一九六九年から八二年まで連邦政府はSPD・FDP連立政権であった）における、バーデン・ヴュルテンベルク州およびバイエルン州などのCDU/CSU野党政権州の場合であった。ペーター・ヘーベル（Peter Hübner）の評価によれば、連邦制度のこのような実態は、多元主義と互いに関連し合った制度である憲法裁判権に対して、よい影響力を持っているのである。⁽²³⁾

また抽象的規範審査は、事実上、政権担当者か、あるいは、これに対抗しうる野党（連邦議会の三分の一を占めるのはCDU/CSUないしSPDという二大政党のみである）にしか提訴権を認めていないので、連邦憲法裁判所が却下し、門前払いという形で実質的審査に入らない事例は2例のみであり、合憲判決（一六件）と違憲判決（二一件）も相半ばしている。これに対して、同じく少数派の地位の強化に資する機関争訟⁽²⁴⁾では、提訴権が政党、連邦議会の会派および個々の連邦議会議員にまで拡大しているが故に、NPD（ドイツ国家民主党・ネオ・ナチ党）や緑の党（DIE GRÜNEN）などの少数政党ないしは三〇名足らずの連邦議会議員も二二件提訴しているが、そのうち一七件が却下されている（五件は違憲判決）。

(2) 連邦国家法上の争訟

つぎに、連邦憲法裁判所が決定を下す連邦与党と州野党間の争訟には、抽象的規範審査の外に、もっぱら州政府と連邦政府のみに提訴権がある連邦国家法上の争訟がある。この場合、連邦憲法裁判所は「連邦および州の権利・義務に関する意見の相違、特に州による連邦法の執行および連邦が監督をなす場合における両者の権利・義務に関する意見の相違」（基本法九三条一項三号）について決定する。この連邦国家法上の争訟のもつ今日的意義は、条文中定め

表7 連邦憲法裁判所における州と連邦の対立および与野党の対立

1949～69年CDU首班政権期における判例数

	全 体				与 野 党 の 対 立			
	計	却下	合憲	違憲	計	却下	合憲	違憲
抽象的規範審査	25	2	10	13	9	1	3	5
抽象的規範審査のうち 州対連邦の対立	18	1	8	9	7	0	2	5
連邦国家法上の争訟	8	3	0	5	4	1	0	3
機 関 争 訟	17	13	0	4	15	11	0	4

1969～82年SPD首班政権期における判例数

	全 体				与 野 党 の 対 立			
	計	却下	合憲	違憲	計	却下	合憲	違憲
抽象的規範審査	11	0	5	6	8	0	4	4
抽象的規範審査のうち 州対連邦の対立	11	0	5	6	8	0	4	4
連邦国家法上の争訟	1	0	0	1	1	0	0	1
機 関 争 訟	5	3	0	2	4	2	0	2

1982～87年CDU首班政権期における判例数

	全 体				与 野 党 の 対 立			
	計	却下	合憲	違憲	計	却下	合憲	違憲
抽象的規範審査	3	0	1	2	2	0	1	1
抽象的規範審査のうち 州対連邦の対立	2	0	1	1	1	0	1	0
連邦国家法上の争訟	0	0	0	0	0	0	0	0
機 関 争 訟	10	8	0	2	10	8	0	2

られた真の連邦主義的な争訟の範疇にあるというよりも、むしろ連邦と州との争いの形式を借りた、国家全体内部における野党と政府との争いを、憲法裁判によって調停することにあるといわれている。⁽²⁵⁾

この連邦国家法上の争訟としては、今日まで連邦政府が三件（その内二件は却下、一件は違憲）提訴し、州政府が六件（その内一件が却下、五件は違法判決）提訴している。しかし、一九五一年から六一年までに連邦憲法裁判所が七件を判断して以来、一九六七年と七六年に一件づつ違憲判決を下したのみで、それ以降は一件の訴えもない（表7⁽²⁶⁾）。しかし、このように制度発足当時に頻繁に提訴され、その後は件数は減るが違憲判決が下されるのは、機関争訟の場合のCDU/CSU、SPDという大政党的動向と等しく、必ずしも連邦国家法上の争訟の制度が遊休・形骸化しているわけではない。

一九六七年から八七年に決定が下された、州政府と連邦政府の争訟に関する、連邦憲法裁判所の判決二〇件中、一件に少数反対意見が付されている。⁽²⁷⁾ それ故に、「憲法裁判権においては政治的なるものそれ自体が法の対象となり」、「憲法裁判官は、通常の裁判官とは対照的に、非政治化され得ないたぐいの法とかかわりを持ち」、「政治的な領域から脱し得ない法」⁽²⁸⁾を問題として、⁽²⁹⁾いることが判明する。

以下の表8は、連邦憲法裁判所に提訴された連邦政府と州政府の対立の詳細と連邦与党と州野党の対立の有無の詳細をまとめたものである。⁽³⁰⁾

表 8 連邦憲法裁判所における連邦与党と州野党間の対立の有無

I 抽象的規範審査

i) 1949～69年C D U首班政権期

	申立て人	審査対象	判決	両者の対立
1951. 11. 27 (BVerfGE 1, 85)	ヴェルデンベルク・バーデン州政府 (D V P)	1950会計年度州間財政調整法 (1951. 3. 16)	却 下	無
1952. 2. 20. 1, 117)	ヴェルデンベルク・バーデン州政府 (D V P) ハンブルク市政府 (S P D)	1950会計年度財政調整法(1951. 3. 16.) 同法施行第一規則 (1951. 6. 26.)	合 憲	無
1953. 6. 10. 2, 307)	ニーダーザクセン州政府 (S P D)	ビュッケンブルクとハノーファー州裁判所管轄区変更に関するニーダーザクセン州規則 (1952. 7. 8.)	無 効	無
1956. 5. 30. 5, 25)	バイエルン州政府 (C S U→S P D)	薬局新設暫定規制法(1953. 1. 13.) 他	無 効	無
1957. 1. 23. 6, 104)	ノルトライン・ヴェストファーレン州政府 (C D U→S P D)	ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村選挙法(1954. 6. 12.)の5%阻止条項	合 憲	無
1958. 3. 5. 7, 305)	ハンブルク市政府 (S P D)	基本法 131 条に該当する者の法的関係を規律する法 (1951. 5. 11.)	合 憲	有
1958. 6. 10. 8, 174)	ノルトライン・ヴェストファーレン州政府 (C D U→S P D)	連邦行政裁判所法 (1952. 9. 23.)	合 憲	無
1958. 6. 24. 8, 51)	ヘッセン州政府 (S P D)	所得税法 (1954. 12. 21) 法人税法 (")	無効：政党への寄付が所得・収入から控除される限りで無効	有
1958. 7. 10. 8, 71)	ラインラント・プファルツ州政府 (C D U)	1937年のブドウ栽培条令のための国農夫指導者の行政職務第一命令	無 効	無

1958. 7. 30. 8, 104)	連邦政府	原子力兵器に対する住民投票を定めるハンブルク市法 (1958. 5. 9.) 同ブレーメン市法 (1958. 5. 20.)	無効	有
1959. 4. 27. 9, 268)	ブレーメン市政府 (SPD)	ブレーメン職員代表機関法 (1957. 12. 3.)	無効	無
1959. 6. 16. 9, 305)	バイエルン州政府 (SPD→CSU)	補償要求取消法 (1956. 6. 14.)	違憲・無効 (基本法 120 条に反し)	無
1959. 7. 14. 10, 20)	バーデン・ヴュルテンベルク州政府 (CDU) ヘッセン州政府 (SPD) ニーダーザクセン州政府 (ドイツ党)	「プロイセン文化財」財団設立と旧プロイセン州財産の同財団への譲渡を定める法 (1957. 7. 25.)	合憲	無
1960. 2. 2. 10, 285)	バイエルン州政府 (CSU)	公務員法統一のための大綱法 (1957. 7. 1.)	合憲	無
1962. 7. 24 14, 197)	ノルトライン・ヴェストファーレン州政府 (CDU) ブレーメン市政府 (SPD) ヘッセン州政府 (SPD) ラインラント・プファルツ州政府 (CDU)	クレジット制度法 (1961. 7. 10.)	合憲	無
1962. 10. 30. 15, 1)	バイエルン州政府 (CSU) ノルトライン・ヴェストファーレン州政府 (CDU) バーデン・ヴュルテンベルク州政府 (CDU) ヘッセン州政 (SPD)	連邦水路浄化保持法 (1960. 8. 17.)	違憲・無効 (基本法 70 条に反し)	無
1966. 7. 19. 20, 56)	ヘッセン州政府 (SPD)	国の政党に対する補助金が 5% 以上の得票率を得て連邦議会に代表を送っている政党に限定されていること：1965 会計年度における連邦予算計画査定法 (1965. 3. 18.)	無効	有

1967. 7. 18. 22, 180)	ヘッセン州政府 (SPD) ハンブルク市政府 (SPD) ブレーメン市政府 (SPD) ニーダーザクセン州政府 (SPD)	青少年福祉法 (1961. 8. 11.) 連邦 社会扶助法 (1961. 6. 30.)	部分無効	有
1968. 10. 2. 24, 174)	バイエルン州政府 (CSU)	資本流通税法 (1959. 7. 24.)	合憲 (全員一致)	無
1969. 7. 15. 26, 338)	バイエルン州政府 (CSU)	鉄道と道路の交差点に関する法 (1963. 8. 14.)	部分違憲・無効 (4対3)	無
1970. 12. 15. 30, 1)	ヘッセン州政府 (SPD)	17次基本法改正法10条2項(1968. 6. 24.)信書・郵便・電気通信の秘 密制限法 (1968. 8. 13.)	合憲 (5対3)	有
1971. 7. 27. 31, 314)	ヘッセン州政府 (SPD)	売上税 (付加価値税) 法 2条3項 2段 (1967. 5. 29.)	違憲・無効 (4対3)	有

ii) 1969~82年SPD首班政権期

	申立て人	審査対象	判決	両者の対立
1971. 11. 15. (BVerfGE 32, 199)	連邦政府	裁判官・検察官職務年金受給に関 するヘッセン州法 (1970. 3. 4.)	連邦法と一致 (4対3)	無
1972. 7. 26. 34, 9)	連邦政府	ヘッセン州俸給調整法 (1971. 5. 24.)	連邦法と不一致 (4対3)	無
1973. 7. 31. 36, 1)	バイエルン州政府 (CSU)	1972. 12. 21. のBRDとDDR間 の基本条約のための法律 (1973. 6. 6.)	合憲 (全員一致)	有
1974. 6. 25. 37, 363)	ラインラント・プファルツ州政府 (CDU) バイエルン州政府 (CSU)	第4次年金保険改正法 (1973. 3. 30.)	合憲 (5対3)	有
1975. 2. 25. 39, 1)	193名の連邦議会議員 バーデン・ヴュルテンベルク州政 府 (CDU)	第5次刑法改正法218a条(妊娠中絶 の期間による解決 Fristenlösung 規定) (1974. 6. 18.)	違憲・無効 (基本法1条1項, 2 条2項1段に反し)	有

		ザールラント政府 (CDU) バイエルン州政府 (CSU) シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン 州政府 (CDU) ラインラント・プファルツ州政府 (CDU)		(6対2)	
1975. 5. 4. 39, 96)	バイエルン州政府 (CSU)	都市計画促進法 (1971. 7. 27.)	合 憲 (全員一致)	有	
1977. 2. 8 43, 291)	ヘッセン州政府 (SPD)	大学大綱法 (1976. 2. 26.)	一部違憲・無効 (全員一致)	無	
1978. 4. 13. 48, 127)	H. コール, F. ツィマーマン他 213名の連邦議会議員・バイエル ン州政府 (CSU) ラインラント・プファルツ州政府 (CDU) バーデン・ヴュルテンベルク州政 府 (CDU)	兵役義務・代替役務法改正法 (1977. 7. 13.)	違憲・無効 (基本法3条1項に反 し) (6対2)	有	
1979. 7. 24. 52, 63)	ニーダーザクセン州政府(CDU)	所得税法 (1977. 12..) 法人税法 (1976. 8. 31.) (政党への寄付に対 する税控除の限度)	合 憲 (全員一致)	有	
1980. 12. 10. 55, 274)	バイエルン州政府 (CSU)	職業教育実習地促進法 (1976. 9. 7.)	違憲・無効 (5対3) (基本法84条1項に反 し)	有	
1982. 10. 19. 61, 149)	バーデン・ヴュルテンベルク州政 府 (CDU) バイエルン州政府 (CSU) ニーダーザクセン州政府(CDU) ラインラント・プファルツ州政府 (CDU) シュレーズヴィッヒ・ホルシュタ イン州政府 (CDU)	国家賠償責任法 (1981. 6. 26.)	違憲・無効 (基本法70条に反し) (全員一致)	有	

iii) 1982～87年CDU首班政権期

	申立て人	審査対象	判決	両者の対立
1985. 4. 24. (BVerfGE 69, 1)	ブレーメン市政府 (SPD) ハンブルク市政府 (SPD) ヘッセン州政府 (SPD) ノルトライン・ヴェストファーレン州政府 (SPD)	兵役拒否者新秩序法(1983. 2. 28.)	合憲 (全員一致)	有
1986. 6. 24. 72, 330)	ノルトライン・ヴェストファーレン州政府 (SPD) バーデン・ヴュルテンベルク州政府 (CDU) ブレーメン市政府 (SPD) ヘッセン州政府 (SPD) ザールラント政府 (SPD) ハンブルク市政府 (SPD)	1) 所得税と法人税の税資格・分 析法 (1984. 12. 14) 2) 連邦と州間の財政調整法改正 法 (1985. 12. 19.)	1) 一部違憲 (全員一致) 2) 違憲 (7対1)	無

II 連邦国家法上の争訟

i) 1949～69年CDU首班政権期

	申立て人	審査対象	判決	両者の対立
1951. 10. 23. (BVerfGE 1, 14)	バーデン州政府 (CDU)	バーデン州, ヴュルテンベルク・バーデン州およびヴュルテンベルク・ホーエンツォレルン州を含む領域の再編成 (基本法118条2項) 実施のための連邦法 (1951. 5. 4.)	部分無効	無
1954. 12. 1. 4, 115)	連邦政府	ノルトライン・ヴェストファーレン州俸給法 (1954. 6. 9.) (連邦職員以上に州職員の俸給は好待遇たりうるか)	却下 (好待遇たりうる)	無

1957. 3. 26. 6, 309)	連邦政府	ニーダーザクセン州(ドイツ党) 公立学校制度法(1954. 9. 14.)	却 下	無
1958. 7. 30. 8, 122)	連邦政府	ヘッセン州政府(SPD)が原子力兵器に対する住民投票の実施を求めるヘッセン市町村の決議を破棄せず、連邦に友好的な態度の義務に違反したか	違 反	有
1960. 3. 15. 11, 6)	ノルトライン・ヴェストファーレン州政府(CDU)	連邦労働・社会秩序大臣が蒸気ボイラーに関する1945年以前の3法を根拠に許可を与えるのは違憲ではないか	違 憲 (基本法30条, 83条に反し)	無
1961. 2. 28. 12, 205)	1) ハンブルク市政府(SPD) 2) ハンブルク市政府(SPD) ヘッセン州政府(SPD)	1) 北ドイツラジオ放送に関する国家契約(1955. 2. 16.) 2) ドイツテレビ有限会社設立(1960. 7. 25.)により基本法5条, 30条(87条3項)と連邦に友好的な態度の原則に連邦政府に違反したか	1) ハンブルク州法が違憲・無効 2) 違憲・違反	有
1961. 7. 11. 13, 54)	ヘッセン州政府(SPD)	基本法29条1項, 2項3項, 6項2段に従って連邦領域の新編成のための法律案を提案する連邦政府の義務	却 下	有
1967. 4. 11. 21, 312)	ヘッセン州政府(SPD)	連邦水路行政局がヘッセン水道法に基づいて許可および認可し、料金を請求したこと	違憲(全員一致) (基本法30条, 83条に反し)	有

ii) 1969~82年SPD首班政権期

	申立て人	審査対象	判決	両者の対立
1976. 2. 10. (BVerfGE 41, 291)	バイエルン州政府(CSU)	(1974. 2. 13. の連邦新聞30号掲載の)「特別構造問題を持つ領域に	違憲(全員一致) (基本法104 a 条4項に	有

(注) 本表において違憲とは mit dem Grundgesetz unvereinbar を意味し、無効とは nichtig を意味する。

このうち、一九六六年七月一九日の判決は、連邦憲法裁判所が、国の政党に対する補助金が（五％以上の得票率を獲得して）連邦議会に代表者を送っている政党に限定されて配分される一九六五年連邦予算計画査定法を、「独自の力によって作用し、かつ国家から独立した集団として政党の構造を憲法上確定した基本法二一条一項」に反し、無効であると判断したケースである。⁽³⁰⁾ この抽象的規範審査は、ヘッセン州政府（SPD）が申立てたものであって、同州政府の主張によれば、かかる限定は「有権者の投票をめぐる競争の機会均等というすべての政党の権利を侵害し」、「かかる配分は現状維持に資するものであり、すべての政党に将来多数派を獲得する機会を提供しなければならない」という民主的原則を害する⁽³¹⁾ものであった。しかし、この主張に対して、バイエルン州（CSU）政府、ノルトライン・ヴェストファーレン州（CDU）政府、ラインラント・プファルツ州（CDU）政府およびザールラント（CDU）政府は反対であった。⁽³²⁾

このような州政府間の対立は、CDU／CSU・FDP連邦政府対SPD野党との対立と一致していた。CDUの主張によれば、「国家財政による援助は政党の国家からの自由と独立を危うくさせるものではない⁽³³⁾」のであり、CSU、FDPもこの立場に同調していた。これに対してSPDは、「機会均等の観点からより低く（五％の阻止条項以下に）阻止点が査定されるのが、より正義にならなっている⁽³⁴⁾」と主張した。一九六五年の連邦議会選挙で一・三％の得票率を獲得したドイツ平和同盟（DFU）は、「国家は違憲政党を促進する危険を避けねばならないという中傷的論拠

によって、少数政党を国家財政上の援助から排除するのは不適切である。政党の違憲性を確定するのは、基本法二二条二項に基づいて（連邦憲法裁判所が判決を行うという）手続による場合のみである」と主張した。⁽³⁵⁾

そして、この判決に基づいて、一九六七年七月二四日の政党法は阻止点を二・五％に下げたが、一九六八年七月一七日の連邦憲法裁判所の判決は、得票率二・五％に達した政党だけに選挙費用を得票数に応じて支払うのは基本法二二条一項、三条一項「平等条項」に反し、違憲である⁽³⁶⁾、と再度判断した。このため、現行政党法は阻止点を〇・五％としている。結局、国家財政による政党援助の問題は、「関連する規範の欠除の故に、憲法的（verfassungsrechtlich）にはなく、憲法政治的（verfassungspolitisch）にのみ判断されうる」と言うことができよう。⁽³⁷⁾

以上のような連邦憲法裁判所の争訟を通じて、州政権を担当する野党が連邦政府・与党に楯突く余地があることは、それだけで見解の多元性と少数派の保護に資するが、そのうち過半数が違憲判決を、しかも比較的短期間の審理によって、獲得していることが、西独の違憲立法審査権の特徴である。常に憲法改正（一九四九年から七六年八月までに三四回基本法は改正された）によって憲法現実と憲法条文とのギャップを埋めようとする努力とならんで、西独的な合理主義精神の発露とみなされるべきものである。

三 連邦政府の人的供給源としての州政府

(1) 代表的政治家の実例

ここでは、政治家の人材養成過程において、州政府首脳という役職が持っている行政能力・政権担当能力を育成す

る機能について述べたい。

西独の政治家は州政府の一員となることによって、政策決定時に必要な与野党の妥協と政治的平衡感覚を学び、現実的路線がイデオロギー的路線と異なっているかを、身をもって知るのである。さらに西独の一一州の首相の一つになった者は、その州務担当能力が認められると、連邦レベルでの首相候補にもなりうるという可能性も持っている。このことは、連邦レベルでの政務担当者である政治家が州の実務担当という具体的実績に基づいて選出されるということの意味する。そして、豊かな実務経験が一国の宰相となるための教育プログラムの一環として位置していることが、西独の政治家の質の向上に貢献しているのである。まさに、「経験にまさる教師はない (Die Erfahrung ist die beste Lehrmeisterin)」といえよう。以下、代表的政治家の実例をとり上げてみよう。

(a) アーデナウアーとハイネマン 一九四六年と四七年に行われた州議会選挙、一九四六年に行われた市町村議会選挙および一九四七年と四八年に行われた市町村議会選挙という三つの選挙における政党別得票率を、市町村の人口別に、SPDとCDU/CSUについて比較すると、表9のように、人口二〇万人以上の都市で三回ともCDU/CSUがSPDを上回ったのは、ケルン市のみであった。もちろん、全国組織を持つSPDと地方レベルのみでしか組織されていなかったCDU/CSUを一概に比較することはできないが、大都市になるほどSPDが強く、農村部になるほどCDU/CSUが強い。今日でもこの傾向は同じである(表10)。

注目すべきことは、一九四六年の市町村選挙でCDUが圧勝し、五一議席中四一議席を占めたケルン市(人口五九万)の元市長(一九一七年から三三年、一九四五年五月から一〇月まで在職)のアーデナウアー(Konrad Adenauer)が初代連邦首相(一九四九年から六三年まで在職)となり、同じく一九四六年の市町村議会選挙で五四議席中三〇議席を

表9 都市人口と党派別支持

都市人口	州議会選挙 1946/47		市町村選挙 1946		市町村選挙 1947/48	
	SPD	CDU/CSU	SPD	CDU/CSU	SPD	CDU/CSU
100万以上	2	0	2	0	1	0
50万～100万	2	1	0	3	2	1
20万～50万	16	0	13	3	15	1
10万～20万	12	8	5	15	12	8
5万～10万	39	11	31	19	39.5	10.5
2万～5万	58	60	47	71	68	49

(人口別に各都市でSPDとCDU/CSUの獲得した得票率のどちらが多かったか)

(注) 本表は、Hrsg. v. Deutschen Städtetag, *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, 1949, S.478-85, 494-502. に基づいて作成した。1947/48年市町村選挙については、選挙が行われなかった人口160万のハンブルクと一都市は除く。

表10 1976年連邦議会選挙における市町村人口別得票率(%)

市町村の人口	SPD	CDU/CSU	FDP
0 - 1,000	29.7	63.8	5.7
1,000 - 3,000	32.6	60.8	5.9
3,000 - 20,000	38.5	53.5	7.3
20,000 - 50,000	42.8	48.4	8.1
50,000 - 100,000	45.9	47.1	8.1
100,000 - 200,000	48.8	41.7	8.6
200,000 -	50.2	39.4	9.3
連邦平均	42.6	48.6	7.9

(注) 本表は、Hrsg. v. Heino Kaack/Reinhold Roth, *Parteien-Jahrbuch 1976*, 1979, S. 102. に基づいて作成した。

CDUが占めたエッセン市(人口六一万)の市長(一九四六年から四九年まで在職)のハイネマン(Gustav W. Heinemann)が、連邦議会議員でないにもかかわらず、アーデナウアーによって内相に任命されたことである。

ハイネマンは、一九四七年から四八年にかけて、ノルトライン・ヴェストファール州法相を兼務している。彼は一九五〇年一〇月にアーデナウアーの再軍備に反対して内相を辞職した後、紆余曲折を経て五七年にSPD所属の連邦議会議員となり、六六年から六九年までキージంగాー内閣の連邦法相となった。しかも彼は、一九六九年から七四年まで第三代連邦大統領を務めたのである。

(b) ホイスとカルロ・シュミット

九四九年から五九年にかけて初代連邦大統領になったホイス (Theodor Heuss) は、一九四五年九月から四六年二月までヴェルテンベルク・バーデン州文化・教育相であった。ホイスは、一九二四年から二八年および三〇年から三年まで国議会議員を務める一方、一九二〇年からベルリン政治科大学講師であり (一九三三年一月にヒトラー政権誕生と同時に辞職)、戦後はシュトゥットガルト工業大学客員教授として政治学と近代史を教える傍ら、ボン基本法制定会議員として活躍した。

SPD右派に位置する徹底した反共主義者カルロ・シュミット (Carlo Schmid)⁽³⁸⁾ は、一九四八年九月から四九年五月までボン基本法制定に際して、SPD議員団団長を務め、ドイツ連邦共和国成立後、一九五七年秋に、元共産主義者ヴェーナー (Herbert Wehner)⁽³⁹⁾、SPD国民党化構想の主唱者であり一九五九年ゴードスベルク綱領に至るSPDの現実化路線の戦略を作成したエアレル (Fritz Erler)⁽⁴⁰⁾と共に、SPD連邦議会副院内総務に就任した⁽⁴¹⁾。彼は、後に一九五九年七月には連邦議会副議長として、形式的元首である連邦大統領選に出馬し⁽⁴²⁾、さらに、六六年一月から六九年一月まで連邦参議院・州担当連邦大臣となったが、連邦レベルでの政治家になる以前は、一九四五年六月からヴェルテンベルク地区文化・授業・芸術相、一九四六年一月からヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン州首相兼法相、一九四七年七月から一九五〇年五月まで同州副首相兼法相の地位にあり⁽⁴⁴⁾、行政能力を備えていた。彼はまた、ヴェルテンベルク・バーデン州憲法草案作成者として、首相の不信任案に新首相の選出をセットさせる建設的不信任投票制度 (同州憲法七三条、基本法六七条) を始めて提唱した⁽⁴⁵⁾。

(c) キージンガーとブランド 一九六六年一二月にSPDとCDU/CSUの大連立内閣の首相になったキージンガー (Kurt Georg Kiesinger) は、同年一月にCDU/CSU首相候補に選出された時、バーデン・ヴェルテン

ベルク州首相（一九五八年一月から首相就任時まで在職）であった。キージンガーは、一九四九年から五八年まで連邦議会議員であったが、彼が首相に選出された時は連邦議会議員ではなかった。⁽⁴⁶⁾ もっとも、州首相は当然州政府の代表として連邦参議院のメンバーであり、⁽⁴⁷⁾ 一九六二年から一年間輪番制の連邦参議院議長であったから、国政レベルでも政権担当能力を備えていた。⁽⁴⁸⁾

この大連立内閣の副首相兼外相を務めたSPDのブランド（Willy Brandt）も、就任時まで一九五七年一〇月以來西ベルリン市長（州首相と同一権限）であり、一九四九年から五七年まで連邦議会議員であった点でキージンガーと同一の経路を経て連邦大臣になった。彼は、一九六一年と六五年に連邦首相候補として総選挙を戦い、六四年にSPD党首となり、八七年三月に引退するまでSPDの党務における顔であった。彼は、一九六九年から七四年にかけて連邦首相となり、いわゆる東方外交の推進により一九七一年のノーベル平和賞を受けたが、内政上の公務担当者としては、彼は自身の秘書のスパイ事件によって一九七四年に失脚したのであった。⁽⁴⁹⁾

なお、一九六九年の次期総選挙で、キージンガーおよびブランド共に連邦議会議員に復帰している。

(d) H・シュミットとコール H・シュミット（Helmut Schmidt）首相（一九七四年から八二年まで在職）は、「連邦首相の職のために正しく訓練された最初の首相である」⁽⁵⁰⁾ と言われる程の経歴をもっている。一九五三年から六二年まで連邦議会議員、六一年から六五年までハンブルク市（州と同一権限）内相、六五年から再び連邦議会議員、六七年からSPD院内総務、六九年から七二年まで連邦国防相、七二年七月から二月まで連邦経済・大蔵相、その後七四年まで連邦大蔵相であった。⁽⁵¹⁾

つぎに、一九六六年にラインラント・プアルツ州CDU党首となり、一九七一年の同州選挙でCDUが五〇%の得

票率を制した時の州首相（一九六九年から七六年まで在職）であったのが、コール（Helmut Kohl）現連邦首相（一九八二年一〇月以来在職）である。彼の場合、州務でのその著しい躍進が連邦首相への門戸を開いた。彼は、一九七三年に連邦CDU党首になり、一九七五年州選挙で五三・九％という戦後CDUの連邦・州を通じての最高の得票率で大勝した後に、七六年総選挙ではCDU/CSU首相候補として戦い、自身も連邦議会議員に復帰した。彼は、一九八〇年総選挙では首相候補の座をCSUのバイエルン州首相（一九七八年から八八年逝去まで在職）で超保守派であるシュトラウス（Franz Josef Strauß）に奪われた。この時コールらCDU執行部は、ニーダーザクセン州首相（一九七六年から現在まで在職）のアルブレヒト（Ernst Albrecht）を首相候補に推し、彼はCDU支持者からは好意的に迎えられていたが、首相候補にはなれなかった。その後八〇年連邦議会選挙でCDU/CSUが敗北したのは、シュトラウスが余りにも保守的でありすぎたからである。⁽⁵³⁾

以上のケースを通じて重要なことは、戦後西独の政界においては政党の首脳は、より現実的な公務担当者としてよりイデオロギー的な党務担当者に分かれ、前者のみが首相候補ないしは首相として適任であったということである。SPDでは、前者はH・シュミット首相、後者はブランド党首、CDU/CSUでは、前者はコール首相、後者はシュトラウスであり、本来党務の代弁者であるべきイデオロギー的候補に、公務における政策決定という各党の見解のボーダーライン上での現実的選択をまかせることは、場違いである。しかし、この公務と党務の役割分担も、SPDに関しては緑の党出現以来、崩れてしまった。

現在、有力なSPD首相候補とされているラフォンテーヌ（Oskar Lafontaine）副党首・ザールラント首相（一九八五年から現在まで在職）は、ブランド引退に伴って八七年に新党首になったフォーゲル（Hans-Jochen Vogel）：八

一年一月から六月までベルリン市長・八三年SPD首相候補)よりも左寄りである。⁽⁵⁴⁾フォーゲルと時を同じくしてラフォンテーヌが副党首となり、首相候補に内定したのは、一九八五年ザールラント州選挙でSPDが圧勝したからである。戦後一貫してCDUが政権を担当してきた同州で、四九・二%の得票率で五一議席中二六議席を取り、「野党としての地位から脱皮して単独で過半数の議席を獲得した西独で前例のない出来事」⁽⁵⁵⁾を通じて、一九四三年生れのラフォンテーヌは、SPDの希望を担うことになったのである。なお、一九八七年総選挙でのSPD首相候補も、一九七八年以来現在までノルトライン・ヴェストファーレン州首相を務めているラウ(Johannes Rau)であった。

以上のように、州政権担当者が州務での働きを評価されて連邦首相(候補)に抜擢されることが、西独では常識とさえ言えるのは、「地方自治は民主主義の源泉であるだけでなく学校である」という英国の政治学者ブライス(James Bryce)の言葉を裏付けるものである。なお、一九八五年五月八日の連邦議会での演説⁽⁵⁷⁾で有名なヴァイツェッカー(Richard v. Weizsäcker)現連邦大統領(CDU)は、戦後一九五三年一〇月から五五年一月までの一年二ヶ月を除いて一貫してSPDが州務を担当してきたベルリン市において、一九八一年市選挙で四八・〇%を獲得して圧勝し、その後八四年まで市長を務めた人物である。

とくに、SPDが国民党として現実路線へ変更することができたのも、州政府や市町村での統治経験によって現実感覚に富んだ政治家が輩出したからである。それは、たとえば、ツィン(一九五一年から六九年までヘッセン州首相)、ロイター(Ernst Reuter:一九四八年から五三年までベルリン市長)、コップ(Hinrich Wilhelm Kopf:一九四六年から五五年、五九年から六一年までニーダーザクセン州首相)、ブラウアー(Max Brauer:一九四六年から五三年、五七年から六〇年までハンブルク市(州と同一権限)市長)およびカイゼン(Wilhelm Kaisen:一九四

五年から六五年までブレーメン市（州と同一権限）市長）などである。この中で、連邦議会議員となったのはブラウアー（六一年から六五年まで在職）のみであったが、彼らはSPD党内では相当な発言力を持っていた。現SPD党首フォードルも、人口一三〇万を擁するドイツ第三の都市ミュンヘン（バイエルン州州都）市長（一九六〇年から七二年まで在職）であった。

(2) 州政権担当能力の連邦政治に対する貢献

つぎに、州レベルでの連合政権が真に政権担当能力のある政党から成り立っているか否かの試金石であることを示す事例として、緑の党（G）に対するSPDの対応に言及したい。ヘッセン州では戦後一貫してSPDが政権の中心を占めてきた。すなわち一九四六年からSPD・CDU連合政権、五四年からSPD・BHE（難民ブロック）、七〇年からSPD・FDP、八五年からSPD・G連合政権が州務を担当してきた。しかし、緑の党との連合は命取りとなり、一九八七年四月の州選挙ではヘッセン州史上初のCDU・FDP政権が誕生した。⁽⁸⁾このことはいわゆる「赤・緑色政権」に対する選挙民のアレルギーを証明する。

これに対して、戦後一三回の州選挙のうち、SPDが五〇%の得票率を六回も上回ったハンブルクでは、一九八六年一〇月の州選挙ではSPD五三議席、CDU五四、GAL（Grün-alternative Frauenliste）一三で、政権を担当しうる多数派が形成できなかった。SPDがGALとの連合を拒否したからである。その結果、一九八七年五月に出直し選挙が行われることになった。ドーナマイヤー（Klaus v. Dohnanyi：一九六九年から八一年まで連邦議会議員、一九七二年から七四年まで連邦教育・学問相）市長（SPD：一九八一年から八八年まで在職）は、「GALとは一ミ

リメートルもくまない」と宣言する一方で、一〇年以内に核エネルギーを廃絶することを公約して勝利し、八九年九月にSPD・FDP政権が、一九八二年秋にH・シュミットSPD・FDP連邦政権が崩壊して後に始めて、州レベルで成立したのである。⁽⁵⁹⁾

なお、戦後SPDが市長をほぼ独占してきたベルリンでは、一九八一年にCDU・FDP政権が誕生したが、一九八九年の州選挙ではFDPが○議席となり極右の共和党が進出した結果、SPD・AL (Alternative Liste：緑の党系) 政権が成立した。しかし、SPD本部では、この西ベルリンの連立政権を「西独本土のモデルケースにはしない」と強調している。⁽⁶⁰⁾

以上の事実は、政権担当能力を持っているか否かの判断が極めてむずかしいことを示している。

おわりに

シュテールンによれば、西独における野党は、国民党であるが故に長い期間にわたって弱小野党である危険は小さく、それは、「連邦秩序と、連立内閣の連立の組み代えの機会とリスクを自ら担う用意のある政党が織り成す政党制度という、二つの原因に負うている」⁽⁶¹⁾とされている。本稿は、この二つの原因のうち前者について、すなわち「連邦秩序が野党の政権担当能力の育成に不可欠な可能性を提供していること」を、州の役割について示すことができた。次稿では、シュテールンが右に述べた政権交代を支える第二の原因としての西ドイツの政党制度を、考察してみたいと思う。

注

(1) 清水望『西ドイツの政治機構』(成文堂 一九六九年)はしがき二―はしがき三頁。

(2) 同前書、三八四―三八六頁。

(3) 「一党で絶対多数を制することが困難になり、連立協定に依拠せざるを得ない連立政府のもとでは、その組織上および手続上の構成も、宰相の指導的決定というよりも、連立政党の合意の上になたなければならぬ。したがって政治の方針も、連邦宰相によって一方的に確定されるのではなくて、いわゆる「連立の話し合い」(Koalitionsgesprächen)をとおして、政府、政党および会派において議会の多数の支持を得る指導的人物によって決定される」。清水望「西ドイツにおける連邦政府と連邦宰相」『公法研究49号』(一九八七年)九五頁参照。「単一の政党だけで連邦議会において絶対多数を制する場合と異なり、複数の政党が協力する連立政府においては、連邦宰相は、自らの方針権を、その基礎にある連立協定の範囲において、しかも連立を組む政党の意向を汲んでこれを行使する。しからざる場合には、その宰相じしんが連立政府の存立基盤そのものを危くすることになるからである。したがって「方針の決定」は、現実的にみると宰相の「単独の決定」という自発的な行為でもなければ、また政治的ないわゆる「いもの一声」(Machtspruch)でもないことは明らかである」。同前論文、九〇頁参照。

(4) Klaus Stern, *Das Staatsrecht der BRD*, Bd. 1, Verlag C. H. Beck, 1. Aufl. 1977, S. 821, 2. Aufl. 1984, S. 1039. デーリッヒによれば「真の民主制の概念には政権交代の機会が含まれなければならない」。G. びあだ。Cf. Norbert Gehrig, "Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition," *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 1971, S. 633f. (636). また「一九七七年三月二日の連邦憲法裁判所の判決によれば、「法治国家としての性格の限度内で多数派の意志が公的決定となる自由主義国家においては、少数派集団は多数派となる可能性を持たねばならぬ」のである。Cf. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 44, 125f. (145), BVerfG, Urteil vom 2. 3. 1977, *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 1977, S. 282f. (285). Stern, a.a.O. (4-1), 1. Aufl., S. 460, 2. Aufl., S. 613. なお、本判決はCDUの提訴に基づいて、SPDとFDPが一九七六年一〇月の連邦議会選挙に先立って、政権党として公的機関を利用して行った一連の広告を違憲と判断したものである。

(5) Stern, a.a.O. (4-1), 1. Aufl., S. 467, 2. Aufl., S. 621.

- (6) 連邦レベルでの連立内閣の構成は、一九四九年からCDU/CSU・FDP・DP(ドイツ党)内閣、五三年からCDU/CSU・FDP・BHE(難民ブロック)・DP内閣、五七年からCDU/CSU・DP内閣、六一年から六六年二月までCDU/CSU・FDP内閣であり、その後六九年一月までCDU/CSU・SPDの大連立内閣が政権を担当した。一九六九年一月から八二年九月までSPD・FDP内閣、八二年九月一七日から一月一日までSPD内閣、以後現在までCDU/CSU・FDP内閣である。Cf. Hrsz. u. verlegt. v. G. Neshe, *Der Deutsche Bundestag: Fünf Wahlperiode, 1987, S. 70-71.*
- (7) Hrsz. v. H. Kaack/Roth, *Parteien-Jahrbuch 1976*, Verlag Anton Hain, 1979, S. 101.。宗派別の投票行動については、カトリックとCDU/CSUの相関関係が強く認められ、プロテスタントとSPDの相関関係はそれほど強くはない。
- (8) 基本法の各条文は、原則として、宮沢俊義編『世界憲法集』(岩波書店 第三版 一九八〇年)による。
- (9) 渡辺重範「連邦主義と行政」大西健夫編『現代のドイツ』政治と行政』(三修社 一九八二年)一五一頁。
- (10) Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD*, II. Aufl., C.F. Müller Juristischer Verlag, 1978, S. 99. 阿部・初宿・井口・永田・武永訳『西ドイツ憲法綱要』(日本評論社 一九八三年)一一九—一二〇頁。
- (11) 以下は、P.L. Weinacht/T. Mayer, *Ursprung und Entfaltung christlicher Demokratie in Südbaden*, Jan Thorbecke Verlag, 1982, S. 356-358. 所収のバーデン州およびバーデン・ヴュルテンベルク州の大臣の実例から引用した。またドイツ連邦共和国成立以前の一九四五年から四九年にかけての州政府の閣僚名簿には、鉄道相、郵政相、農林食糧相、住宅相、政治的解放・非ナチ化担当相、再建相、福祉相、スポーツ相および人事・行政相などが見うけられる。Cf. Potthoff/Wenzel, *Handbuch politischer Institutionen und Organisationen 1945-1949*, Droste Verlag, 1983, S. 47-86.
- (12) Ernst Rudolf Huber, *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit*, Bd. 2, Dr. M. Mathiesen & Co., 1951, S. 387f., Weinacht/Mayer, a.a.O. (11-D), S. 370f (389), Stern, a.a.O. (4-1), 1. Aufl., S. 328, 817, 2. Aufl., S. 438, 1040. なお、バーデン州、ヴュルテンベルク・バーデン州およびヴュルテンベルク・ホーエンツォルン州は一九五二年四月二十五日に合併してバーデン・ヴュルテンベルク州になった。Cf. Hrsz. v. W. Benz/D. Moos, *Das GG und die BRD: Bilder und Texte zum Jubiläum 1949 1989*, Verlag Moos & Partner/Rehm Verlag, 1989, S. 148.
- (13) Herbert Freitag, "Die Verfassungsentwicklung in Hamburg seit 1957," *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JoR)*,

- Bd. 25, 1976, S. 28f (34). Stern, a.a.O. (4-I), 1. Aufl., S. 818, 2. Aufl., S. 1041.
- (14) B VerfGE, 2, 13; 5, 140. Stern, a.a.O. (4-I), 1. Aufl., S. 423, 2. Aufl., S. 567. Henke, "Art. 21." 34. Lieferung, April 1975, *Bonner Kommentar*, Hansischer Glödenverlag Joachim Hehman & Co., S. 47.
- (15) Henke, a.a.O. (14-III), S. 47. *Das Deutsche Bundesrecht*, 577. Lieferung, Juni 1987, II G, 2, 55 (Strafgesetzbuch Art. 92, Abs. 2, Nr. 1-6).
- (16) なお、同様の規定はスペイン憲法およびブラジル憲法にも見られる。すなわち、一九七八年二月二十九日のスペイン憲法は、「政治的多元主義 (pluralismo político) を法秩序の至上の価値として護む」ことを表明し(二条一項)、「複数政党 (los partidos políticos) は政治的多元主義を表現し、人民の意志を形成し、表明することと協力し、政治的参加のための基本的な手段である。」(六条一項)と規定している。Cf. Manuel Ramírez, *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Portico, 1979, pp. 427-428. C. H. Flanz, "Spain," 1979, pp. 1-2, Blaustein/Flanz, *Constitution of the World*, Oceana Publications, Albrecht Weber, "Die Spanische Verfassung von 1978," *JorR*, Bd. 29, 1980, S. 209f. (252-253). 中川和彦訳「スペイン憲法」『レフマレンス』一九七九年五月号、五六―五七頁。また、一九四六年九月一八日のブラジル憲法一四一条二三頁と一九六九年一月一七日のブラジル憲法一五二条一項は「複数政党制 (a pluralidade dos partidos, plurality of parties)」を、一九八八年一月五日のブラジル憲法一七条は「多党制的性格 (pluripartidarismo)」を、それぞれ維持する条件として定める。Cf. Artur Malheiro, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1946*, Edição Saraiva, 1958, p. 65. 衆議院法制局・参議院法制局・国立国会図書館調査立法考査局・内閣法制局「ブラジル連邦憲法」『和訳各国憲法集(二十七)』六一頁。F. C. Roth, "Brazil," 1982, p. 86. Blaustein/Flanz, *ibid.* (16-II), *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988, p. 20.
- (17) 清水望'注(一)前掲書'四五八頁。
- (18) H. Spanner, *Rechtliche und politische Grenzen der Verfassungsgewalt*, 1960, S. 31. 清水'注(一)前掲書'四六〇頁より引用。
- (19) Hans Lechner, "Die Verfassungsgewalt", hsg. v. Neumann/Nipperdey/Scheuner, *Die Grundrechte*, Bd. 3, Halbband, 2, Duncker & Humblot, 1959, S. 666. 清水'注(一)前掲書'四五九頁。

- (20) 渡辺重範「連邦憲法裁判所と憲法裁判権」大西健夫編、注(9)前掲書、一九六頁。
- (21) Stern, a.a.O. (4-1), 2. Aufl., S. 1040.
- (22) 以下、Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: B VerfGE 1, 14; 1, 85; 1, 117; 1, 144; 1, 351; 1, 372; 1, 396; 2, 143; 2, 307; 2, 348; 3, 12; 4, 115; 4, 157; 5, 25; 6, 84; 6, 99; 6, 104; 6, 309; 7, 305; 8, 51; 8, 71; 8, 104; 8, 122; 8, 174; 9, 268; 9, 305; 10, 4; 10, 20; 10, 285; 11, 6; 12, 205; 13, 54; 13, 123; 14, 197; 15, 1; 20, 56; 20, 119; 20, 134; 20, 150; 21, 312; 22, 180; 24, 174; 24, 184; 24, 252; 24, 260; 24, 300; 26, 338; 30, 1; 31, 314; 32, 199; 34, 9; 36, 1; 37, 363; 39, 1; 39, 96; 40, 287; 41, 291; 43, 291; 44, 125; 45, 1; 48, 127; 52, 63; 55, 274; 57, 1; 60, 374; 61, 149; 62, 1; 66, 26; 67, 100; 68, 1; 69, 1; 70, 324; 71, 299; 72, 330; 73, 1; 73, 40; 73, 118; 74, 44; 74, 96以下作成した。
- (23) Peter Haberte, *Die Verfassung des Pluralismus*, Athenäum, 1980, S. 76, Anm. 118.
- (24) 機関争訟とは、連邦憲法裁判所が「連邦最高機関の権利・義務の範囲」またはこの基本法もしくは連邦最高機関の職務規程〔議院規則〕によって、固有の権利を付与されたその他の関係機関の権利・義務の範囲に関する争を原因とする基本法の解釈〔基本法九三条一項一号〕について決定するものである。この権限に基づいて連邦憲法裁判所は、連邦議会、連邦参議院、連邦政府および連邦大統領の間の憲法争訟につき決定を下すのみならず、「固有の権利を付与されたその他の関係機関」への提訴権の拡大によって、個々の議員、連邦議会党派および政党に——これに反して連邦議会のその時々多数派もしくは少数派には認められなく Cf. B VerfGE, 2, 143f. (144, Nr. 10).——連邦憲法裁判所に提訴する可能性が与えられている。この機関争訟にかんする連邦憲法裁判所の権限は、とりわけ党派の提訴権という形態において少数派の地位を強化してゐるので、憲法裁判を権力均衡(Gewaltbalancierung)の制度へ組み込んでいるものと見ることが出来る。Cf. Hesse, a.a.O. (10), S. 267. 邦訳「三三五頁。渡辺、注(20)前掲論文、一九二頁。
- (25) Hesse, a.a.O. (10), S. 266. 邦訳「三三三—三三四頁。渡辺、注(20)前掲論文、一九三頁。
- (26) 一九五二年と五三年にSPD連邦議会議員団が四件(その内三件は却下、一件は違憲判決)、CDU/CSU連邦議会議員団他が一件(却下)機関争訟の手續に訴え、その後一九七七年に政党としてCDUが違憲判決を、同年にCDU/CSU連邦議会議員団が違憲判決を、一九八四年にSPD連邦議会議員団他が違憲判決をそれぞれ勝ちとっている。
- (27) なお、抽象的規範審査、連邦国家上の争訟および機関争訟の全体では四一件中二一件に少数反対意見が付けられている。

- (82) Leibholz, *Verfassungsstaat-Verfassungsrecht*, Verlag W. Kohhammer, 1973, S. 99-100. 清水・渡辺訳『現代政党内家』(早稲田大学出版部 一九七七年)一一四頁。
- (82) なお、連邦与党と州野党との対立以外で、連邦議会議員だけが申し立てた抽象的規範審査は、表11のとおりである。

表11

申立て人	審査対象	判決	与野党の対立
1952.7.30 (BVerfGE 1,396)	L. アルベールツ (SPD) 他 144 名の連邦議会議員 武装した軍隊へのドイツ人の参加と兵役義務を定める連邦法は基本法の改正なくは違憲ではないか (1952.1.31.)	却下 (法律案に対する抽象的規範審査は認められない。)	有
1955.6.10. 2.307)	連邦議会議員の3分の1 ザールの地位に関して1954.10.23. にパリで調印された協定に関する1955.3.24. の連邦法	合 憲	有
1966.8.5. 20.150)	連邦議会議員全員 1934年の集會法, 1941年の集會法改正法	無 効	無
1986.11.4. 73.118)	H. J. フォーゲル (SPD) 他 200 名の連邦議会議員 ニーダーザクセン州ラジホ 放送法 (1984.5.23.)	違憲・無効(全員一致) (基本法5条1項2段に反して)	有

- (82) BVerfGE 20, 111-2.
- (82) Ebd. 20, 64.
- (82) Ebd. 20, 73.
- (82) Ebd. 20, 77 (76-81).
- (82) Ebd. 20, 75.
- (82) Ebd. 20, 82.
- (82) Ebd. 24, 300f..
- (82) Ebd. 20, 81.
- (82) Theo Pirker, *Die SPD nach Hitler*, Oile und Wolter, 1965, S. 129.
- (82) Carlo Schmid, *Erinnerungen*, Scherz, 1979, S. 355. Christoph Butterwegge, *SPD und Staat heute*, Verlag das

- europäische buch, 1979, S. 189.
- (40) *Der Spiegel*, 23. 8. 1976, S. 33-41.
- (41) Hartmut Soell, *Fritz Erler-Eine politische Biographie*, Bd. 1, Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, 1979, S. 296.
- (42) 清水 注 (一) 前掲書「二九四頁」。
- (43) Benz/Woos, a.a.O. (12-IV), S. 133.
- (44) Pothoff/Wenzel, a.a.O. (11-II), S. 56, 80-81.
- (45) Carlo Schmid, a.a.O. (39-I), S. 272-273. なお、ヴァルテンベルク・ハーデン州憲法七三条一項は、「政府は職務遂行のために州議会の信任を必要とする。州議会が構成員の法定数の二分の一以上により信任をやめた場合、政府は退陣を表明しなければならぬ。退陣は州議会が新しい政府の信任を表明した時に始めて法的効力を有する。」と規定していた。Cf. Ernst Rudolf Huber, a.a.O. (12-I), S. 345. また、ヴァルテンベルク・ホーエンツォレルン州憲法五一条一項も「同一の文言である。Cf. Huber, edd., S. 377.
- (46) 西ドイツの場合、日本国憲法六七条のように、「首相選出の要件に「国会議員」たる資格はない。
- (47) 「連邦参議院は、ラント政府の構成員によって構成され、ラント政府が任命する。この者は、ラント政府の他の構成員によって代理しうる。」(基本法五一条一項)
- (48) T. Ellwein/W. Bruder (hrsg.), *Die BRD*, Ploetz, 1984, S. 118. G. Neske (hrsg. u. verlegt), *Der Deutsche Bundesstaat 1949-1979*, 1979, S. 192. *WahlAtlas 1987/88*, 1988, Höller u. Zwick, S. 97.
- (49) Willy Brandt, *Menschenrechte mißhandelt und mißbraucht*, Rowohlt, 1987, S. 125. *Der Spiegel*, 13. 5. 1974, S. 29.
- (50) *Der Spiegel*, 13. 5. 1974, S. 25.
- (51) Helmut Schmidt, *Pflicht zur Menschheit*, Econ Verlag, 1981, Umschlag.
- (52) *WahlAtlas 1987/88*, S. 160 u.v.a.m.
- (53) 加藤秀治郎『戦後ドイツの政党制』(学陽書房 一九八五年) 六五―七頁。
- (54) 夕刊読売新聞、一九八七年六月一五日。
- (55) *WahlAtlas 1987/88*, S. 164, 166 (Peter Gaffga).

- (56) 地田政章「地方自治」飯坂・池田・齊藤編『万有百科大事典一一卷』(小学館 一九七三年)三九〇頁。
- (57) Richard von Weizsäcker, *Von Deutschland aus*, Corso bei Stedler, 13. Aufl., 1987, S. 13-35. Derselbe, "Die Große Rede," Benz/Moos, a.a.O. (12-IV), S. 136-143. 永井清彦訳『荒れ野の四〇年』(岩波書店 一九八六年)。加藤常昭訳「一九四五年五月八日—四〇年を経つ」『想起と和解』(教文館 一九八八年)五—四五頁。
- (58) *WahlAtlas 1987/88*, S. 148, 150.
- (59) *WahlAtlas 1987/88*, S. 142, 144-145.
- (60) 読売新聞 一九八九年三月二三日。
- (61) Stern, a.a.O. (4-I), 2. Aufl., S. 1039.