

ドイツにおける連立協定の法的考察

いわきりのふみ
岩切紀史

目次

第1章 序—ドイツにおける連立協定	30
1 ドイツの安定した政権	30
2 連立協定の意味と概念	30
3 研究の主題・対象	30
第2章 現象形態	31
1 連立協定の歴史	31
(1) ドイツ帝国	31
(2) ワイマール共和国	31
(3) ドイツ連邦共和国	32
2 締結の方式	32
3 内容の分類	32
(1) 人事的協定	32
(2) 政策的協定	33
(a) 政策的協定とは	33
(b) 政策的協定の意義	34
(3) 組織・手続的協定	34
(4) 序文、署名	35
第3章 連立協定が属する法領域	35
1 判例—録音テープ事件判決	35
2 学説の評価	36
3 検討	37
第4章 連立協定の当事者	37
1 連立協定の当事者—現象面から	37
(1) 判断の前提	37
(2) 連立協定の規定	37
(3) 1998年の連邦における連立交渉の経過	38
(4) 国家機関とその構成員	38
(5) 政党と会派の関係	38

(6) 検討	39
2 政党と会派が連立協定を締結する許容性	41
(1) 政党と会派の憲法的地位	41
(2) 政党と会派が連立協定を締結する許容性	41
(3) さらになる根拠規定—基本法第63条	42
(4) 小括	43
第5章 連立協定の法的性質	43
1 連立協定は客観法であるか	43
2 法的性質の検討	43
(1) 法的契約か、政治的取り決めか	43
(2) 憲法的契約、契約的連立協定の許容性	43
(3) 決定的基準—当事者の意思	44
(4) 当事者の意思の検討	44
(a) 政治家の発言	44
(b) 締結後の行動	45
(c) 1998年連邦連立協定について	45
(d) 小括	45
(5) 政治的取り決め	46
(6) 連立協定の義務付ける内容の確定	46
(7) 当事者の政治的義務の担保と制裁	47
第6章 当事者以外への働きかけと限界	48
1 働きかけの必要性	48
2 連邦議会議員	48
(1) 議員への働きかけの必要性	48
(2) 議員への働きかけの許容性	49
(3) 働きかけの限界の検討	49
(4) 政治的拘束	49
(5) 連立協定への帰結	50
3 連邦首相	50
(1) 連邦首相への働きかけの必要性	50
(2) 連立協定と政綱	51
(3) 連邦首相の地位と政党党首の地位の区別	51
(4) 政治的責任と拘束	51
(5) 働きかけの限界の検討	52
(6) 連邦首相の自由な決定の確保	53
(7) 実例の検討	53
4 政治的拘束と法的自由	54
第7章 連立協定の内容的限界	54
1 内容的限界の存在	54
2 内容的限界を超える連立協定について	55

3 内容的限界の検討	55
(1) 政党の任務	55
(2) 領域	56
(3) 期間	56
(4) 客観法	57
第8章 個別の問題	58
1 連立委員会	58
(1) 連立委員会とは	58
(2) 連立委員会の構成とその地位	58
(3) 任務と許容性	59
(4) 小括	60
2 連邦首相の人事権	61
(1) 人事的協定と比例条項	61
(2) 連邦首相との関係	62
(3) 連邦首相への政治的拘束	62
3 会派委員長の閣議への参加	63
(1) 連邦政府職務規則との関係	63
(2) 基本法との関係	63
(3) ベルリンの例	64
4 連立協定の公開	64
(1) 連立協定の公開の状況	64
(2) 民主主義	64
(3) 憲法の透明性	65
第9章 結びに代えて	65

第1章 序—ドイツにおける連立協定

1 ドイツの安定した政権

ドイツ連邦共和国（以下では特に必要が無い限りドイツと表記する）では、1998年9月27日に投票が行われた第14回ドイツ連邦議会選挙の結果、社会民主党（以下ではSPDと表記する）が第一党となり、10月27日にシュレーダー連邦首相（SPD）が選出され、SPDと90年連合／緑の党の連立政権が成立した。シュレーダー連邦首相は1949年の国家成立後約50年間で7人目の連邦首相であり、ドイツの政権は相対的に安定していると言っておくだろう¹。

その要因として、一般的には、政権の安定のためのさまざまな制度が定められたことが挙げられている。たとえば、ドイツの憲法にあたるドイツ連邦共和国基本法（以下では基本法と表記する）の連邦政府に関する部分では、連邦首相の権限の強化（第65条）、建設的不信任制の導入（第67条）²、連邦議会の解散の限定（第63条、第68条）という政権の安定を念頭に置いた規定が定められている。この体制は、「宰相民主主義」「ボン型議院内閣制」と表現されることもある³。

たしかに、基本法などで定められた政権安定のための制度が、ある程度実際にもその役割を果たしたことは疑いない。しかし、議会の信任に政府の存立が依存する議院内閣制においては、実際には、政府を支える議会多数派、すなわち現代政党国家においては政府与党の安定した支持が政権の安定にとって重要である。そして、この場合、議会の選挙制度が大きな意味を持つ。というのは、たとえばイギリスのような小選挙区制の場合、二大政党制に移行しやすく、その場合は勝利した政党が単独で政権を担当し、もう一つの政党は野党となる。この場合、政府与党は議会の過半数の議席を確保しており、安定した政権となる。しかし、ドイツのような比例代表制の場合は事情が異なる。この場合、少数派の代表も議会で議席を得ることができ、国民の利害や価値観が多様化している現代においては多くの政党が議会で議席を得ること

になる⁴。そのため、たいていの場合、どの政党も単独では議会の過半数の議席を占めることはできない⁵。したがって、安定した政権に必要な多数派を形成するためには、政党が「連立」を組むことが必要になる。言い換えると、ドイツにおいては、安定政権のためには連立は「運命⁶」であり、現にこれまで全政権が連立政権である⁷。したがって、政権の安定性は、基本法に基づく制度よりも、連立の安定性に依存していると考えられる⁸。

結局、ドイツでは、連立与党が比較的安定していたため、政権が安定していたと言えよう⁹。

2 連立協定の意味と概念

ドイツでは、政権の安定のために多様な政党が集合し、連立政権を形成する。しかし、通例、それぞれの政党は独自の政策を持っているので、連立政権が有効に活動するには、その政策と実行手段、そして政府の人的構成について合意することが必要である¹⁰。その合意が「連立協定」である。つまり、連立協定とは、一般的に言うところ「連立パートナーが、共同して政府を形成し、その任期中議会制的に支える際の、人事的・政策的条件についての合意¹¹」である。通常は、議会の総選挙に続いて行われる連立交渉において合意されたものを指すが、政権成立後の、連立協定の具体化の局面での個別の合意についても連立協定と呼ぶことがある¹²。なお、連立協定は、連立パートナーによる特定の政府の形成と存続を目的とするので、選挙戦についての協定、特定の政治目的に限定した協定とは異なるものである¹³。

今回、SPDと90年連合／緑の党の間では、選挙後の18日間の連立交渉を経て、1998年10月20日に50頁にわたる連立協定「出発と革新一21世紀へのドイツの道」（以下では1998年連邦連立協定と表記する）が締結された¹⁴。

3 研究の主題・対象

これまで述べたことから、ドイツの議院内閣制の理解には、連立協定の研究が不可欠であると思われる。しかし、連立協定はいろいろな法領域に

接しているため、ドイツの国法学、政治学においても一義的な解決はなされていない困難な問題である。我が国においては、近年まで連立政権の経験がほとんど無かったため、連立協定についての法的議論はまだ見受けられない¹⁵。

そこで、本稿では、ドイツにおける連立協定の法的な考察を行い、ドイツの議院内閣制、さらには現代の議院内閣制、議会制の理解のための一つの視点を得たいと思う。

以下では、まず第2章において、法的問題の検討に入る前に、連立協定の歴史、締結の方式、その内容といった現象形態について概観することにする。続いて第3章においては、法的問題の検討の出発点として連立協定の属する法領域を確定し、第4章で連立協定の当事者の確定と、その当事者が連立協定を締結することの許容性の検討を行う。そして、第5章では、連立協定の法的性質および連立協定が当事者に課す義務内容、その担保手段を明らかにし、第6章では、当事者が、当事者以外に連立協定実現のために働きかける際の問題点について検討する。さらに第7章において連立協定の内容的限界について検討した後、法的検討の締めくくりとして、第8章で、それまで検討しなかった個別の問題を論じることにする。そして、最後の第9章では、本稿の締めくくりとして、現代の議院内閣制、議会制における連立協定の持つ意味について考え、今後への展望を行いたい。

なお、第2章で述べるように、連立協定は多様な形態で成立し、必ずしもまとまった形の「連立協定」として文書化されるとは限らず、また、まとまった形の「連立協定」とされても、それぞれにその分量と内容には大きな相違がある。したがって、本稿においては、連邦の政権成立時にまとまった文書として締結された連立協定を中心に、法的見地から重要な意味を持つと考えられる規定およびそれに伴う現象を対象に検討することにする。ラントの連立協定については、各ラントは若干の差異はあるものの連邦とほぼ同様の憲法構造をとっているため、原則的な問題については言及しない。ただ、特徴的な例として特に取り上げる

必要がある場合はその検討も行うことにする。

以上の前提に立ち、第2章以下で検討を進めていきたいと思う。

第2章 現象形態

1 連立協定の歴史

(1) ドイツ帝国

連立協定は、ドイツではいつ頃から存在しているのだろうか。1871年に成立したドイツ帝国においては、宰相は皇帝によって任免され、その地位は議会の信任に依存していなかった。実際にはその職務遂行においては議会の支持が必要だったが、連立協定に基づいた連立政権が成立する機会は無かった。ただし、1907年に成立したビューロー政権は注目に値する。同政権は、財政政策の支持を得るために、議会の保守・自由派連合（ブロック）の支持を事前に得て成立し、任期中、そのブロックの支持に基づいて政策を実行した。この政権は、その成立とその後の存立を皇帝に依拠しているので、議会制民主主義の意味での連立政権ではない。しかし、ここに、連立政権と、政策に関する連立協定の原型を見ることができよう。

また、帝国末期の1917年には、中央党、社会民主党、進歩国民党、国民自由党の会派交渉委員会が形成された。これは、議会の全会派からではなく、その多数派から構成員が出された議会法的には規定されていない委員会であり、現在の連立委員会の原型と考えられる¹⁶。

(2) ワイマール共和国

1919年に制定されたワイマール憲法は基本的に議院内閣制を採用していたが（同憲法第54条）、完全な比例代表制選挙を採用していたことが大きな要因となり、単独で議会の過半数の議席を獲得する政党は無く、1932年のブリューニング（中央党）政権の退陣に至るまで連立政権が続いた¹⁷。

その連立政権においては、連立協定が存在していたことは疑いない。しかし、当時の多くの連立協定は口頭で取り決められ、また、秘密保持の慣行があったため、文書の資料はほとんど残っておらず、当時に関する記述からの推測に頼らざるを

得ない¹⁸。ただ、1927年の第四次マルクス（中央党）政権の成立時に文書で定められた連立協定が存在しており、そこにおいては重要政策についての方針が定められている¹⁹。以上のことから、結局、ワイマール期の連立協定は、おおむね首相の指名、連立政党への大臣ポストの配分、重要な施政方針についての、概略的な、口頭または簡単な文書によるものであったことが推測される²⁰。

(3) ドイツ連邦共和国

1949年にドイツ連邦共和国が成立してからは、その議院内閣制と比例代表制選挙のため、現在に至るまで全政権が連立政権である²¹。

連立協定については、1949年、1953年、1957年の各連立政権においては、まとまった文書は無く個別の申し合わせとして存在しており、公開もされなかった。しかし、1961年10月に、第四次アデナウアー（CDU）政権の成立時にキリスト教民主・社会同盟²²（以下ではCDU/CSUと表記する）と自由民主党（以下ではFDPと表記する）の間で締結された詳細な文書の連立協定が新聞上で公になり、連立協定についての政治的・学問的議論が活発になった²³。

それ以降の政権においては、個別の連立協定は存在していたがまとまった形の連立協定としては公表されず、1980年に第三次シュミット（SPD）政権成立時にSPDとFDPの間で締結された連立協定が初めて当事者からまとまった形の連立協定として公表された²⁴。その後は、個別の連立協定しか結ばれなかった1987年を除いては、各政権について、その成立に向けた連立交渉の結果合意に至った連立協定が一連の文書としてまとめられ、「連立協定」として公式に当事者から発表されている²⁵。なお、各ラントでも連立政権が成立する場合は連立協定が締結されているが、それぞれの憲法や政治情勢により微妙な違いがある。

2 締結の方式

連立協定と言うとき、一般的には、連立政権成立に向けた連立交渉を通じて決定される、まとまった、かなり詳細な内容を含む文書が想定され

ている。しかし、これのみが連立協定ではない。連立協定の成立についての特別な形式的条件は無く、どのような方式でも連立協定は成立する。実際には、連邦および各ラントにおいて、口頭での取り決め、単なる個別の文書の交換、さらには口頭と文書の混合した形態の連立協定が存在すると思われる。たとえば、1969年の連邦での第一次ブランド（SPD）政権成立時に行われたSPDとFDPの連立交渉では、重要な政策についての合意が達成されたが、それらは、「1961年のCDU/CSUとFDPの間で結ばれたような」形式の整った協定には書き留めず、交渉委員会の文書と施政方針演説で代用することが表明されている²⁶。ただ、複雑で広範な内容について定め、後で内容について証明するためには、まとまった形で文書化することが望ましいであろう²⁷。

なお、連立協定が締結された後、締結した当事者がそれを公開する義務があるかということについて争いがあるが、ここでは立ち入らず、法的検討の最後に検討することにする²⁸。

3 内容の分類

連立協定は、内容的に、人事的協定、政策的協定、組織・手続的協定に分類できる。さらに、政権成立時にまとまった文書として発表される連立協定には、序文と署名が付されることがある。

(1) 人事的協定

人事的協定とは、政府の官職の配分を定める協定のことである²⁹。具体的には、次期首相の確定、大臣・政務次官職の連立の当事者への配分およびその人物の確定がなされ、場合によってはさらに、官職の配分についての一般的基準が定められる。人事的協定は、連立の当事者が重要な関心を持つ協定である。というのは、それぞれは、そのポストを通じて、自己の政策を政府政策に反映させようとするからである。したがって、人事的協定は連立交渉の大きな争点であり、場合によってはその阻害要因になる。

1998年の連邦でのSPDと90年連合／緑の党の連立交渉では、90年連合／緑の党が、その環境政

策と原子力政策を実現するためにそれらを管轄する大臣ポストを含む4つの大臣ポストを要求した。そして、交渉の結果、大臣ポスト数については3つにとどまったが、そのうち、環境政策と原子力政策を管轄とする環境・自然保護・原子炉安全大臣のポストを獲得した³⁰。

さらに、各当事者に配分されたポストについて具体的な候補者が決定される。しかし、それは各当事者が自由に決定できるわけではない。その人物次第では他の当事者の反発を買い、連立交渉の阻害要因となる。たとえば、1961年の連邦での第四次アデナウアー（CDU）政権成立時に行われたCDU/CSUとFDPの連立交渉において、CDUに配分される外務大臣ポストについて、FDPは前政権のブレンターノ外務大臣（CDU）の留任に反対した。そこでアデナウアーは自己の外交政策に近い考えを持つハルシュタインを起用しようとしたが、FDPは拒否し、結局、CDU内でもFDPの外交政策に近い考えを持つシュレーダー（現首相とは別人）が外務大臣に就任した³¹。

これは他の連立の当事者の拒否が実現した例であるが、その拒否が受け入れられないこともある。1966年の連邦でのキージンガー（CDU）政権成立時に行われたCDU/CSUとSPDの連立交渉においては、SPDの反対にもかかわらず、シュピーゲル事件を引き起こしたシュトラウスCSU党首が大蔵大臣として入閣した³²。

以上のことから、連立政権においては、各ポストへの人物の推薦権は形式的には各当事者の手にあっても、実際は他の連立の当事者が拒否する可能性があり、その推薦のとおりには人事が行われるかは、それぞれの勢力関係と政治情勢にかかっているとと言える³³。

なお、人事的協定は、通常は連立協定の本体に付属する副協定として口頭で結ばれる³⁴。たとえば1994年に連邦で第五次コール（CDU）政権成立時にCDU/CSUとFDPの間で締結された連立協定には、連立交渉において大臣ポストについての話し合いが行われていたのにもかかわらず、人事的内容の条項は存在していなかった³⁵。

これに対し、1998年連邦連立協定は、「Ⅷ 政党間の協力」で、以下のように詳細な人事的協定を文書で確定して発表した。

「3 内閣での活動

（前略）内閣関連の委員会、審議会などの人事配分は、相互の協調において行われ、その場合、パートナーの勢力関係が考慮に入れられる。

（中略）

5 人事的な協定

連立パートナーは、SPDのシュレーダーを連邦首相に選出することに合意する。

副首相職は、90年連合／緑の党のフィッシャーが行う。

SPDは 内務大臣、法務大臣、大蔵大臣、経済大臣、食糧・農林大臣、労働・社会秩序大臣、国防大臣、家庭・老人・女性・青年大臣、地域秩序・建設・都市計画・交通大臣、教育・科学・研究・技術大臣、経済協力・開発大臣

90年連合／緑の党は 外務大臣、環境・自然保護・原子炉安全大臣、保健大臣を担当する。

事務次官と政務次官および上席政務次官の提案権はそれぞれの連邦大臣が持つ。SPDは外務省の上席政務次官、90年連合／緑の党は経済協力・開発省の政務次官の提案権を持つ。

1999年に空席となるEU委員会のドイツの議席の提案権は90年連合／緑の党が持つ。

連立パートナーは、1999年の連邦大統領選挙で共同の人物の提案を行う。提案権はSPDが持つ」。

このように、詳細な人事についての協定を文書で確定して発表したのは連邦では初めてのことである³⁶。このことから、人事に関する透明性を高め、また、後に当事者間で人事をめぐるトラブルが起こることを避けるという目的がうかがえる。なお、人事的協定に関連する問題点については、さらに後でも検討する³⁷。

(2) 政策的協定

(a) 政策的協定とは

政策的協定では、施政方針すなわち将来取り組まれるべき政策が定められる³⁸。その原型は帝国

時代、ワイマール時代から存在していたが³⁹、国家の役割の拡大に伴い、量的に増大し、多様な内容を含むようになってきている。1998年連邦連立協定では、序文に続いて、以下のような項目のもとに詳細な規定が定められ、多様な政治的分野を広範に網羅している。

「I 失業対策と経済の強化, II ドイツ統一の完成, III 公正な税制, 環境に配慮した税制・公課改革, IV 環境に配慮した現代化, V 技術革新と教育, VI 社会保障と社会国家の現代化, VII 全ての世代のための連帯政策, VIII 女性政策の新たな出発, IX 全ての人のための治安—市民権の強化, X 政治と文化の新たな開放, XI ヨーロッパの統合, 国際的同盟, 安全保障と平和」。

これは、内容的には、1994年連邦連立協定と重なっている部分が多いが、全体的に環境政策重視の色合いが濃くなっている⁴⁰。

さらに、政策的協定は、内容的に2種類に分けることができる。

まず、一般的、抽象的な国政の基本方針が定められている規定がある。たとえば、1998年連邦連立協定では、各項目の最初の部分で、その政策の目的と、基本的態度が言明されている。今回の連立政権の重要政策の一つである失業対策を例にとると、「I 失業対策と経済の強化 1 経済・財政政策の目的と原則 1.1 失業の除去」では、失業率を減らすために経済、社会、環境政策を関連付けて実施するという一般原則が表明されており、具体的措置はこの項では述べられていない。このような規定は、この原則に基づいて具体的措置が行われるという理念的な協定と考えられる。

これに対して、取りかかられるべき任務と法案が具体的に定められる場合がある。たとえば、今回の連立政権の重要政策の一つであるエネルギー政策を例にとると、「IV 環境に配慮した現代化 3 現代的エネルギー政策 3.2 原子力からの離脱」では、原子力法 (Atomgesetz) の改正 (第一段階)⁴¹、新連邦政府とエネルギー供給企業による新エネルギー政策についての合意を得る会談

(第二段階)、連立政党による核エネルギー使用停止のための法案の提出 (第三段階) という一連の経過が具体的に規定されている。この他にも、随所に具体的な措置が定められている⁴²。

(b) 政策的協定の意義

政策的協定は、政権の政策の基本であり、国家の運命をも左右する内容を含む連立協定の中心的部分である。各政党は独自の政策を持ち、それを提示して選挙戦を戦っているのだから、それを政権において実現することを希望し、かつ、その義務を自己の支持者に対して負っている。したがって、連立政権成立時の連立交渉において最も交渉が難航するのはこの部分である。

たとえば、1976年の連邦での第二次シュミット (SPD) 政権成立時のSPDとFDPの連立交渉は10月25日から始まったが、経済政策、社会政策について対立が生じ難航した。特に年金給付水準の引き上げについての混乱が影響し、まとまった文書としての連立協定の締結はあきらめられ、連邦議会でのシュミット連邦首相の選出予定日の前日である12月14日ようやく連立交渉は終了した。この連立交渉にかかった日数は、ドイツ連邦共和国下の最長記録となっている⁴³。

このように、政策的協定の決定はしばしば困難を伴い、時として連立自体を危機に陥れる。さらに、その過程で自己の政党の綱領、選挙公約に矛盾する妥協を行った場合、支持者、そして国民の信頼を失うことになる。したがって、政策的協定の決定は連立交渉の最も重要な過程と言える。

また、ひとたび決定された政策的協定については、連立政権の期間中、その実現のための努力をしなければならない。政治情勢にもよるが、それを行わない場合には、次の総選挙で国民の審判が下ることになる。

これらの意味で、政策的協定は連立協定において中心的な位置を占めていると言えよう。

(3) 組織・手続的協定

組織・手続的協定とは、連立パートナー相互の協力、議会全体・政府との関係、連立協定の実行の担保の手段についての協定のことである⁴⁴。そ

の例としては、所属議員の議会での統一的投票行動、他の政党との連合の拒否、相互の協議・調整の組織としての連立委員会の設置が挙げられる⁴⁵。

1998年連邦連立協定は、「Ⅶ 政党間の協力」で、以下のように定めている。

「1 一般原則

(前略) 連立パートナーは、連立委員会を形成する。それは、連立パートナー間で調整されなければならない、基本的な重要性を持つ案件を審議し、対立がある場合はコンセンサスをもたらす。それには、それぞれの連立パートナーから8人ずつが所属する。それは、連立パートナーの一方の希望により開かれる。

2 連邦議会での活動

連邦議会と、それにより選出される委員会では、連立会派は統一的に投票する。これは、協定された政策の対象ではない問題にも当てはまる。その場その場で異なる多数派を形成することは排除される。議会での手続きと活動については連立会派の協調が確立される。会派レベルの動議、法案の提案、質問は共同に、または例外的な場合も相互の協調のもとに提出される。(以下略)

3 内閣での活動

内閣においては、連立パートナーの一方に基本的な意味を持つことに関しては、どちらも投票で決着をつけてはならない。(以下略)」

このように詳細に組織・手続的協定を文書化して公表したことからは、これらの点についても国民に公表し透明性を高めるという連立与党の姿勢がうかがえる。ちなみに、1994年連邦連立協定にはこのような部分は存在せず、コール政権の不透明な決定システムが批判されていた⁴⁶。

憲法典およびそれを補う成文法は、政治的な問題については基礎的な規定のみを定め、さらなる具体化を政治的意思形成に委ねている。したがって、連立協定の中でも政治的意思形成に特に関係する組織・手続的協定は重要な意味を持つ⁴⁷。

(4) 序文、署名

さらに、政権成立時にまとまった文書として公表される連立協定には、序文および署名が付され

ることが多い。

序文には、一般的に、連立に至った経緯、基本原則、さらに有効期間が記される。政府の任期は、連邦においては新たな連邦議会の集会に伴って終了し(基本法第69条2項)、ラントでも一部の例外を除いて同様なので、連立協定の有効期間としては通常は被選期間(立法期)が定められ、不文の場合も被選期間(立法期)を予定していると考えられる⁴⁸。

また、文書の最後には、連立パートナーの署名と締結の日付が記されることがある。

1998年連邦連立協定においては、序文でSPDと90年連合/緑の党が今後4年間協力することと施政方針の概略が述べられており、文書の最後では、締結日が記され、両者を代表して4人ずつが署名している⁴⁹。

ラントの連立協定では、さらに、ラント特有の規定である連邦参議院での表決態度についての協定が定められている。たとえば1996年ベルリン連立協定は、「Ⅳ 議会での協力活動についての協定」で、「連邦参議院でのベルリン市州の投票態度は、ベルリン市州の利益のために拘束される。

(連立パートナーの)合意が達成されない場合、ベルリン市州は連邦参議院で投票を棄権する」(括弧は筆者)と定めている。ラントでは、連邦と政権の構成が異なることがあるのでこの種の規定が必要となる。

第3章 連立協定が属する法領域

第2章で述べたような形態をとる連立協定について、本章以下で法的問題を検討していく。本章では、まず、連立協定はどの法領域に属する現象であるかを確定し、法的問題の検討の基礎とする。

1 判例—録音テープ事件判決

連立協定はどの法領域に属する現象であるのだろうか。ここでは、連立協定に関する唯一の判例である、いわゆる「録音テープ事件判決⁵⁰」をもとに検討する。この事件は、以下の事実関係に基づいている。

1955年12月、連邦首相官房において、当時連邦で連立政権を形成していた政党の代表として、CDU党首であったアデナウアー連邦首相（本件被告）と、FDPの党首・会派委員長デーラー（本件原告）が、連邦政府の政策についての会談を行った。会談の内容は、全ての参加者が取り決めた協定に従って、議会速記担当者が記録し、また、録音テープに録音した。アデナウアー連邦首相は、全ての参加者に対して、内容を文書化して配ることを約束したが、後に、外交的考慮から外交政策の発言の一部を含まないコピーのみをデーラーに渡そうとした。しかしデーラーはこれを拒否し、完全な文書と、もとの録音を再録した録音テープの提供を求めてボンの地方裁判所に提訴したが、不適法として却下された。これに対してデーラーが連邦通常裁判所民事部に飛躍上告した。

連邦通常裁判所民事部は、1959年1月19日、この飛躍上告を不適法として却下し、訴えをケルン行政裁判所に提起するように指示した。そして、その理由として、以下のよう述べた。

この上告訴訟で唯一の決定的な争点は、この訴訟の適法性の問題である。確立した連邦通常裁判所の判例に従うと、裁判所構成法（*Gerichtsverfassungsgesetz*）第13条の意味での民事的な法紛争が存在するかどうかは、訴えの性質、つまり原告が申し立てている事実関係から判断される。

本件で問題になっている連邦首相官房での連邦政府の政策についての会談の対象と目的は、私的なものではなく、政治的性質のものである。会談の参加者は、その会派、または政党のスポークスマンとして、また、連邦政府に集合した政治的勢力の「代表者」として会談に参加している。彼らは、それぞれの責務である公の任務の実行のために集合した。連邦共和国の憲法秩序によると、政党は、それによって最高の憲法機関が行動する能力を得る機関である。連邦政府の構成と政策は、政党に依存している。したがって、政党（会派、党首、スポークスマン、交渉人）の、実際の・具体的な組閣、連立の維持と政府の支持または連立の解消、政府政策の変更、政府崩壊に役立つよう

な、あらゆる具体的措置（行動と決定）は、憲法生活（*Verfassungsleben*）に属し、それが法的に秩序付けられる限り、この秩序は憲法的秩序である。政党はこの限りで憲法的機関であり、この局面での個別の行動、およびそれにより成立する法的な関係は、憲法の領域に分類される。原告と被告との間の交渉は、憲法の領域に属する。

しかし、原告の要求は、これによっては判断できない。本件で問題になっている協定は、連立の会談に参加する前提の協定であったからである。1955年12月6、7、13日の会談に関する協定および目的と、それに先行する、交渉が行われる条件についての準備的な技術的な協定とは区別されなければならない。本件で問題となっている協定は、技術的協定である。それは、本来の連立交渉の前提となる協定なので、公的な性質を帯びるが、あくまでその準備の協定なので、その対象は憲法的内容のものではなく、よって憲法的性質を持つ協定ではない。したがって、それは、憲法的性質を持たない公法的な関係についての協定なので、行政法的性質の協定である。よって、本件は行政裁判所の管轄に属する⁵¹。

2 学説の評価

この結論に対して、学説は批判的である。まず、問題となっている文書と録音テープの提供についての協定を、連立交渉本体と分離して技術的協定としたことが批判されている。たとえばミュンヒは、この判決は「連立会談の記録とその内容の間には不可分の関連性があることを見誤っている」と述べている⁵²。

また、分離された技術的協定（副協定）を、公的な性質を帯びるが、憲法的性質のものではないので行政法的性質の協定であると、いわば消去法的に判断したことも批判されている。具体的には、「行政法的立場からは、公法の中で憲法以外が行政法であるという考え方はおかしい⁵³」、「行政とは何か、その約束（*Abreden*）が行政裁判の領域に属するかということの説明が必要となるが、本判決にはその説明が無い⁵⁴」と批判されている。

結局、本判決の結論部分からは、裁判所の考えている意味での直接的な憲法的性質を持たない政党党首または会派委員長の間の紛争は行政裁判所の管轄に属する、ということしか読み取れず、かつ、その説明が不十分である、とされている⁵⁵。

3 検討

しかし、本稿にとって、本判決の意義は、本来的な連立協定について、支配的学説に従って、その対象と内容に焦点を合わせてその属する法領域を判断していることにある。すなわち、連立交渉およびそれに伴う現象である連立協定は憲法の領域に属すると判断しており、この点については大部分の学説が賛成している⁵⁶。

対照的に、連立協定について、「私法的な団体の間の契約は、憲法生活に属している対象に関連しているということだけでは公法化されないので、連立協定は、私法的契約である」とする意見もある⁵⁷。だが、その属する法領域の判断において、当事者（主体）に着目して判断するいわゆる「主体理論」に従うことはできない。なぜなら、私法上の権利主体の間でも、公法上の契約が締結されることがあることは明らかであるからである⁵⁸。また、政治的意思形成への協力の場における政党の地位を、単に私法的な団体として考えることも適切ではないと考えられる⁵⁹。

結局、この判決にも示されたように、連立協定の属する法領域の判定には、その対象が、計画された共同の政府の人物、政策、組織についての確定であるということが決定的である。それは、私的な利益の実現および行政の任務の実行ではなく、最高の国家機関の形成に関わるため、本判決の言葉を借りれば、憲法生活に属する現象である。

なお、ここでいう憲法とは、必ずしも憲法典、すなわちドイツにおいては基本法と一致するわけではない。それは、国家機関の形成と権能、国家の重要な機関相互の作用、国家の権力行使についての基本的意味を持つ、成文または不文の規範としての実質的意味の憲法を意味する⁶⁰。連立協定は、実質的意味の憲法の把握する領域すなわち憲

法領域、憲法生活に属している現象である⁶¹。

第4章 連立協定の当事者

本稿のこれまでの記述では、連立協定の当事者を厳密に確定せず、「連立政党」、「連立の当事者」、「連立パートナー」という表現を文脈に応じて用いてきたが、本章では連立協定の当事者を確定する。というのは、それが、多くの論点について判断を下す際の重要な前提となるからである。

1 連立協定の当事者一現象面から

(1) 判断の前提

前提として、連立協定の当事者と、実際に交渉し、決定し、署名する人物は別であることを確認しなければならない。つまり、連立政権の成立を目指して連立交渉が行われる場合、交渉委員会が形成され、そこで各政治家が交渉して最終的に連立協定を締結するが、そこでは、各政治家は、連立しようとしている特定の政治グループの代表として交渉しているのである。要するに、ここで明らかにしようとしている問題は、具体的に交渉する政治家が、誰の名において、どのような資格において行動しているかということである。

(2) 連立協定の規定

まず、連立協定が文書で定められている場合、その規定に表されている文言・主語から判断することが考えられる⁶²。

1998年連邦連立協定では、序文で「ドイツ社会民主党と、90年連合／緑の党は、新たな挑戦に適合する政策を形成する」と述べられ、最後の署名では「ドイツ社会民主党のために」「90年連合／緑の党のために」と記されている。また、全体を見渡すと、「連立パートナーは…を行う」「連立政党は…を行う」「連立会派は…を行う」「連邦政府は…を行う」という規定が混在している。

1991年に連邦で第四次コール（CDU）政権の成立時にCDU／CSUとFDPの間で締結された連立協定は、そのタイトルページで「ドイツ連邦議会第12立法期のための連立協定 連邦首相ヘルムート・コールキリスト教民主同盟党首 連邦大臣テ

オ・ヴァイゲルキリスト教社会同盟党首 元連邦大臣オットー・グラーフ・ラムスドルフ自由民主党党首」と記している⁶³。

これらの文言からは、それぞれの連立協定において、政党、会派、政府、さらには党首個人が連立協定の当事者であるかのような印象を受ける。しかし、ここで留意しなければならないのは、連立協定の当事者と、それを実行する者は異なるということである。たしかに、連立協定で定められたことを実行するのは、政党、会派、政府、さらには党首個人が中心となるので、連立協定の規定では主語として記される。しかし、連立交渉において、政治家がどのグループ（または個人）のために交渉したかは、これらの文言では確定できない。連立協定の当事者は、連立交渉において活動した政治家が、どのグループ（または個人）の名において、どのような資格で活動したかということから判断されなければならない。その判断のためには、それぞれの連立協定の締結までの交渉経過から判断することが適当であると思われる⁶⁴。

(3) 1998年の連邦における連立交渉の経過

ここでは、1998年連邦連立協定が締結された連立交渉の経過を簡単にたどる。

1998年9月27日に投票、開票が行われた第14回ドイツ連邦議会選挙で第一党となったSPDの次期連邦首相候補であるシュレーダーは、90年連合／緑の党との連立を望む党员および会派構成議員の多数の意を受け、27日深夜に90年連合／緑の党のフィッシャー会派委員長と非公式に会談した⁶⁵。28日－29日には、両党の幹部会で、正式に連立交渉を行うことが確認され⁶⁶、10月1日の両党幹部の会談で連立交渉の日程がまとまった。10月2日から、SPDからシュレーダー次期連邦首相、ラフォンテーヌ党首、シャルピング会派委員長など、90年連合／緑の党からフィッシャー会派委員長、トリッティン党代表など、それぞれ10数人の幹部が出席する交渉委員会で連立交渉が行われた。17日までに7回の交渉で各政策について合意し、19日の最後の交渉で人事を確定した上で、20日にSPDからシュレーダー次期連邦首相とラフォン

テーヌ党首／次期大蔵大臣、バルクマン次期家庭・老人・女性・青年大臣、ビーツォレクツォイル次期経済協力・開発大臣、90年連合／緑の党からフィッシャー会派委員長／次期副首相兼外務大臣、トリッティン党代表／次期環境・自然保護・原子炉安全大臣と党幹部のレステル、会派幹部のミュラーが連立協定に署名し、調印された。その連立協定は、23－24日に90年連合／緑の党、25日にはSPDの党大会で審議、承認された。

(4) 国家機関とその構成員

この一連の経過から、まず、連邦首相、連邦大臣および連邦政府は当事者ではないことが明らかである。それらは、この連立協定に基づいて選出され、成立し、活動を行う主体ではあるが、この段階ではまだ存在していない。シュレーダー次期連邦首相をはじめ、交渉には次期連邦政府の連邦大臣候補者が参加しているが、まだ就任はしていないため、当然のことではあるが、その資格で参加しているわけではない。

また、連邦議会も当事者ではない。連邦議会は交渉の段階ではまだ召集されておらず、また、連邦議会には当然別の政党も存在するため、SPDと90年連合／緑の党の議員しか参加していないこの交渉では連邦議会は当事者たりえない。

また、連邦議会の構成員である議員も、その資格で交渉しているわけではないので当事者ではないということは言うまでもない。

つまり、連邦首相、連邦大臣、連邦政府、連邦議会、連邦議会議員といった国家機関およびその構成員は連立協定の当事者ではない⁶⁷。

(5) 政党と会派の関係

これに対し、連立交渉の経過から、まず、政党が連立協定の当事者である。連立交渉への参加が政党幹部会で決定され、両政党の党首・代表がその資格で交渉委員会に参加し、まとまった連立協定が最終的に党大会で承認されているからである。

しかし、ここでさらに、会派が問題となる。今回の連立交渉と連立協定の締結の経過を観察すると、政党とともに会派もその各局面において主要な役割を果たしていることがわかる。つまり、(3)

で概観したように、会派所属の議員のコンセンサスに基づいて連立交渉が始まり、その交渉の期間中、会派に対しても報告が行われ、そこにおいて話し合わせ⁶⁸、会派委員長がその資格で交渉委員会に参加して連立協定を締結している。

さらに、過去の実例によると、会派が主要な役割を果たすのは連立の崩壊の場面でも同様である。1961年に成立したCDU/CSUとFDPの連立政権である第四次アデナウアー（CDU）政権は、1962年のシュピーゲル事件で危機を迎えた⁶⁹。この問題に関し、FDP会派は、1962年11月13日に、シュトラウス国防大臣（CSU）の辞任を連立継続の条件とすることを決議し、内閣改造についてのCDU/CSUとFDPの会談が決裂した後、一旦連立は解消した⁷⁰。したがって、以下では、会派を、政党とは別個の連立協定の当事者として考えることができるかどうかということについてさらに検討することにする。

会派とは、議員法（Abgeordnetengesetz）第45条の「連邦議会議員は、会派を設立することができる」という規定に基づいて形成される「同一政党、もしくは同一方向の政治目標に立脚し、いかなるラントにおいても競合していない諸政党に属する、連邦議会議員の最低限5パーセントの議員の集団」（連邦議会議事規則第10条1項1文）である⁷¹。つまり、会派とは、基本法第38条1項2文で保障された個々の議員の自発的決定に基づいて、議員法および連邦議会議事規則によって設立される、同一の政治的傾向を持つ議員の集団である。

一方では、会派はその活動を議員法および連邦議会議事規則で規定されており、「連邦議会の任務の実行に協力する」（議員法第47条1項）ので、連邦議会の一部としての側面がある⁷²。他方では、政党は議会の外に存在している私的な団体であり、議会においては会派が政党を代表しているので、「会派は政党の議会における代表である⁷³」。これらの両側面から、まさに会派とは「政治的意思形成の決定的な要素⁷⁴」であると言える。

そのような会派が、政党とは別個の連立協定の当事者であるかという問題について、シューレは、

以下のように論じる。すなわち、「政党と会派の間の密接な、人的な、機能的な結合を見逃してはならない」が、にもかかわらず、「特別な議会法に従う会派と、政党を区別しなければならない」。しかし、「連立協定が、政党から独立して、政党指導者と政党意思が形成される委員会の協力無しに、会派のみにより決定されることが今日考えられるか疑問である」。したがって、「会派は政党の是認無しに協定を結べないし、政党は連立協定の実行について議会の支持者（会派）の助け無しに行うことはできない」（括弧は筆者）。すなわち「両者は相互に頼りあっている」。そして、「政党は会派の温床であり、通例、より強力な政治的な力を持っている」。ゆえに「政党（のみ）が政府を形成する連立協定のパートナーであり、担い手である。たとえば、会派が一公式にも他の何らかの方法でも一締結において協力し、続いてその実行を助けるとしても⁷⁵」（括弧は筆者）。

これを補って、シャイドレは、会派と政党の相互依存の関係の評価においては「会派において政党指導者が決定的な影響を行使し、政党は通常の場合、（会派より）強い政治的な力を持っているということが決定的である」（括弧は筆者）。「ゆえに、政党を連立協定の唯一の担い手とすることがもっとも適当である⁷⁶」と述べている⁷⁷。

政党のみが連立協定の当事者であるという説の根拠は、要するに、政党と会派を一応区分して考えつつも、会派は「政党の中にあり⁷⁸」、「議会におけるその地位に基づいて政党の交渉統一体として現れている⁷⁹」のであって、政党と会派が相互に異なる立場をとることはあり得ず、政党が優位するので、あえて会派を別個に当事者として扱う必要は無いということである。しかし、まさにこの根拠について検討する必要があると思われる。

(6) 検討

前提として、まず、政党と会派の関係を確定しなければならない⁸⁰。

まず、たしかに、会派は政党の議会での代表としての性格を持ち、政党と人的にも結合しているので、両者の密接な関係は否定できない。しかし、

政党は、基本法第21条および政党法に基づいて設立され、議会の外で国民の政治的意思形成に協力する私的な団体であるのに対し、会派は、基本法第38条によって活動の自由を保障された議員が自発的に集合し、直接的には議員法に基づいて設立され、連邦議会議事規則で規律され権能を与えられる議会内の団体である。したがって、両者は別の団体であると考えることが妥当である。連邦憲法裁判所も、「会派と政党が密接に結びついており、政党が特に議会会派とそこに所属する議員を通じて国家的決定、すなわち最上級の官職の任命および議会と政府の決定に影響力を行使することは事実である。しかし、このことは、政党と異なると、会派が国家組織の領域に属することを変えるものではない⁸¹」と、両者の相違を認めている。そしてこの場合、政党と会派の関係には、基本的に、政党と個別の議員の関係と同様に基本法第38条1項2文が適用されると考えられる⁸²。

このような政党と会派の関係について、ザイフェルトは5つの原則を立てているが、その中では、「2. 会派は政党の意思形成に服さず、政党は会派の意思形成に服さない」「3. 政党の行動は基本的に政党のみに帰属し、会派には帰属しない。逆の場合も同様である⁸³」という2項目が連立協定との関係では重要であると思われる。

これらのことから、政党と会派の一方が連立協定を締結したとしても、他方が当然にその当事者になるわけではなく、両者を分けて考えなければならないと思われる。

しかし、シューレおよびシャイドレは、政党と会派を区別しながらも、連立協定の締結においては、現実には政党と会派では政党の方が政治的に優勢で両者の意見が食い違うことは無いので、政党のみが当事者であると考えてよいと述べている。

しかし、実際の例からは、必ずしもそうとは言えない。1968年に、バーデン＝ヴュルテンベルグ州のSPDにおいて、CDUとの連立の継続に反対する議員多数派と、連立の継続を主張する党幹部・ラント議会会派・議員との対立が発生した。会派は、同州憲法第27条による議会議員の自由委任を

援用し、政党からの会派の独立性を主張し、CDUと連立した⁸⁴。このことから、連立に関しても会派は必ずしも政党の意思に従うとは限らず、政党から独立して連立を実行することがあることが分かる。つまり、実際的にも政党と会派は別の組織であり、一方は他方のために連立協定を締結できない。政党と会派は、それぞれ独立した連立協定の当事者と考えられる。実際の当事者は事例ごとに判断されなければならないが、少なくとも1998年連邦連立協定においては、その経過から、政党とともに会派も当事者と考えられる。

そもそも連立を形成し、連立協定を締結する趣旨の一つは、安定した政府を形成するために、議員を議会多数派に統合して速やかな共同の活動を確保することである。政党のみが当事者と考えるとき、会派は直接の当事者ではないので、理論的には、当事者である政党が、政党拘束によって、連立協定を守るように会派、および会派を通じて各議員に働きかける、ということになるが、それでは多様な任務を遂行する議会において議員を一定方向にまとめることが困難である。つまり、議会外の政党よりも、議会における同一の政治的傾向を持つ議員の集合体たる会派の方が、個別の議員の日々の活動により有効、確実、容易に影響力を行使できることは明らかである。すなわち、連立協定の趣旨からは、会派の方が政党より適切な連立協定の当事者であるとさえ考えられる⁸⁵。ただし、会派は議会内の存在であるため、議会外の活動に関する協定を締結することはできない。その部分は、政党のみが連立協定の当事者であると考えられる。

以上検討してきたように、連立協定の交渉と締結、実行の実際においても、連立協定の趣旨からも、政党とともに、会派も連立協定の当事者であると考えることが妥当である。両者は、いわば「双子のパートナー」として、それぞれの局面において政党、会派、場合によっては両者がともに連立協定の当事者として現れることになる⁸⁶。

対照的に、国家機関およびその構成員は、連立協定の直接の当事者ではない。それらに対する拘

束の問題は第6章で検討する。

2 政党と会派が連立協定を締結する許容性

(1) 政党と会派の憲法的地位

では、政党と会派が連立協定を締結することは許容されるのだろうか。

連立協定については、基本法、ラント憲法、そして政党法をはじめとするその他の客観法も直接には言及していない。よって、その許容性については、それが属している実質的意味の憲法の領域に属する実定法の各規定の趣旨を考慮し、さらには不文法を含んだ全体システムから判断されなければならない。

まず、前提として、政党と会派が連立協定の当事者となるには、両者が、連立協定が属している実質的意味の憲法の領域において活動を行い、その結果が帰属する主体となる資格、すなわち連立協定の締結に向けた活動を行い、締結する主体となる資格を持っていなければならない。それは、政党と会派が他の局面、たとえば私法の局面で権利能力を持っているかどうかとは無関係である。

まず、政党については、基本法第21条1項1文の「政党は、国民の政治的意思形成に協力する」という規定が重要である。政党はこの規定により、単なる政治的・社会学的領域における存在から、憲法的な機関へと高められた⁸⁷。たしかに政党は形式的意味での国家機関ではない。しかし、政党は、政治的意思形成に必要な機関として憲法的に承認され、憲法構造の必要的構成部分となり、国民の政治的意思形成への協力において憲法機関(Verfassungsorgan)の任務を果たすことになった⁸⁸。つまり、政党は、基本法第21条で国民の政治的意思形成に協力する任務を与えられたことにより、その任務の範囲で憲法領域において活動を行う資格を与えられたと考えられる⁸⁹。

では、会派はどうであろうか。会派は、たしかに基本法では言及されていない⁹⁰。しかし、基本法第21条が政党を承認する場合、政治的意思形成、特に議会の領域におけるその影響を承認するとともに、政党の議会における代表としての側面を持

つ活動体である会派も承認していると考えられる⁹¹。そして、議員法第45条以下は会派の存在に法的基礎を与え、さらに、連邦議会議事規則は、議会活動において、会派に多くの権利を与え義務を課している⁹²。すなわち、実質的意味の憲法によって、会派も、少なくとも議会の範囲内では、憲法領域において活動を行う資格を持った主体として認められていると考えられる。連邦憲法裁判所も「議会会派は憲法生活の必要的組織である」と述べており、そのことを裏付けている⁹³。

(2) 政党と会派が連立協定を締結する許容性

政党と会派は、政治的意思形成の必要的機関・組織として憲法領域で活動すること、つまり、各種活動を行い、その結果が帰属する主体としての資格があることが確認できた。

その前提のもとに、本稿との関係では、実質的意味の憲法が、政党と会派に、組閣およびその後の政府活動についてどの程度の役割を与えているか、その役割に連立協定を締結することが含まれるか、ということが問題となる。

まず、政党については、基本法第21条1項1文は、「政党は、国民の政治的意思形成に協力する」と規定している。この条項は、一見、形の無い国民の政治的意思に対して政治的綱領を提案し、具体的な形を与える任務しか政党に認めていないようにも読める。その場合、この任務は選挙をもって終了し、その後は、基本法第38条1項2文の定めるところの「全国民の代表者であって、委任および指図に拘束されることはなく、自己の良心のみに従う」議員の活動領域であることになる。すなわち、政党は、そのような議員を選出するための単なる選挙準備機関ということになる。

しかし、このような解釈は、実情に合わず、また、基本法が政党を憲法領域に取り込んだ趣旨に合わない。政党の任務には、選挙によって表明された国民の政治的な全体意思を、国家機関を通じて現実化することも含まれる。すなわち、政党は、自己が形成した選挙民の多数派の意思を国家機関に仲介し、国家機関の判断に変換する役割をも持つ⁹⁴。つまり、「政治的意思形成とは、立法、統治

能力のある多数派の組織、組閣、ないしは政府の政策を拒絶する政党による反対派の組織化への協力を意味する⁹⁵。政党は、基本法の範囲内で組閣においても活動することが認められている。

ここで、ドイツでは、基本法で議院内閣制が採用されていること、基本法第21条1項2文の政党の結成の自由の保障により明らかに多党制が承認されていること⁹⁶、さらに、連邦議会選挙について比例代表制が採用されていることが決定的である。多党制における比例代表制選挙は、通例、そしてドイツの実際の運用においても、一政党が単独で議会の過半数の議席を獲得することは困難であるため、議院内閣制においては、安定した政権の成立のためには連立は不可避である。そして、前にも述べたように、そこに集合する政党は、本来独自の政治目的を追求するため、共同で政府を形成する場合、その基礎となる人事的、政策的、組織・手続的条件を定めることが不可欠である⁹⁷。よって、ドイツでは、連立協定は安定した政権を形成するためには許容され、かつ必要であると考えられる⁹⁸。したがって、政党は、連立政権を形成し、その基礎として連立協定を締結することが許容される⁹⁹。

基本法第21条3項を受けて制定された政党法第1条2項では、政党の任務として「議会および政府における政治的な展開に影響を与え」、「政党の作成した政治目標を国家意思の形成過程に導き入れ、国民と国家機関の間の、恒常的な生き生きとした結合に配慮する」ことが挙げられているが、それはまさしくここで説明した趣旨をも含んでいると言えるだろう¹⁰⁰。

会派については、その任務が直接に基本法に基づいているわけではない。しかし、国民の政治的意思形成に協力する政党の任務は、実際には主に議会における政党の活動単位たる会派によってなされるため、会派も国民の政治的意思形成に協力する任務を負っていると考えられる。ここから、政党と同様の理由で会派も連立を形成し、連立協定を締結することが許容されると考えられる¹⁰¹。このことは、議員法第47条1項が「会派はドイツ

連邦議会の任務の実行に協力する」と規定していることから読み取ることができる。

(3) さらに根拠規定—基本法第63条

さらに、政党と会派が連立協定を締結することが許容されることをうかがわせる規定が、基本法第63条1項である。それは、「連邦首相は、連邦大統領の提案に基づき、連邦議会によって、討議によらずに選挙される」と規定している。

この「討議によらずに」という規定の趣旨は、まず、連邦議会での討議によって、選出される連邦首相の権威が損なわれることを防ぐということである¹⁰²。だが、連邦議会が、文字通り連邦首相候補についての討議をせずに投票を行う場合、その過半数の投票をもって連邦首相が選出されるかどうかは不確実であり、仮に選出されたとしても、その偶然の多数派に基づいて選出された連邦首相、そして彼によって形成される連邦政府は、基本法第67条による建設的不信任の危機にさらされる。しかし、基本法は、投票のみならず、その全任期を通じて連邦首相と連邦政府を支えることのできる、安定した継続的な議会の多数派の形成を明らかに期待しており、そのことと、偶然の多数派による連邦首相の選出とは相容れないと考えられる¹⁰³。

さらに、この規定は、連邦大統領が、連邦議会に対して、連邦首相候補を、基本法第58条の副署を必要としないで提案することができるという趣旨の規定でもある。しかし、連邦大統領が任意の候補者を連邦議会に提案してもその候補者が連邦議会でその過半数の議員の支持を得て選出されるとは限らず、選出されない場合、連邦大統領の権威は失墜することになる¹⁰⁴。

したがって、この規定は、①連邦首相の権威を守りつつ確実に議会の多数派の支持を得る連邦首相を選出するために、議員の投票行動をまとめる政治集団すなわち政党および会派の本会議の外での協議によって連邦首相候補についての合意がなされ、②連邦大統領の権威を守るために、選出の見通しの立った連邦首相候補が連邦大統領に伝えられ、連邦大統領はその人物を議会に提案するこ

と、を要請していると考えられる。そして、一政党が議会の多数派を確保していない連立政権の形成においては、連邦首相候補についての合意を達成するために、政党・会派が、その政権の人事、政策、組織・手続についての協定、すなわち連立協定を締結することが許容され、かつ必要であると考えられる¹⁰⁵。

(4) 小括

以上のように、政党および会派は、実質的意味の憲法の領域において、憲法によって配分された、国民の政治的意思形成に協力する任務を遂行する。そして、その一つの表れとして、連立協定を締結することが許容されている。

ヘレンヒムゼーでの基本法制定会議の報告には、連邦とラントの関係についての項で、ラントの憲法について、連邦の憲法との一定の同質性を求めるとともに、民主主義的な最低条件として「慣例となっている連立の取り決め (Koalitionsabreden) は禁止されてはならない」という原則が記されている¹⁰⁶。このことから、基本法は、報告の言うところの連立の取り決め、すなわち連立協定を許容していると判断できるだろう。

なお、以下の検討では、原則的に当事者としては政党のみを挙げて検討し、特に必要がある場合のみ会派を独立して検討することにする。

第5章 連立協定の法的性質

続いて本章では、これまで検討していない連立協定の法的性質と、拘束力の範囲、実行の担保手段を検討する。

1 連立協定は客観法であるか

まず、連立協定を客観法であるとする見解がある。リールマンは、政党間の協定についての研究において、国家間の関係に類似した自由な領域で、政党が協定によって法規範を創設する可能性を認め、また、それとは別個に、協定に基づいた慣行が慣習法となりうることを主張している¹⁰⁷。

しかし、この見解には従えない。まず、協定による法規範の創設について検討する。現代の立憲

国家においては、法規範の定立は、原則的に、憲法的に定められた民主的正当性を持つ国家機関が行い、それ以外の機関、人物による法規範の定立は、それに対応した実定法的な根拠が必要である。連立協定の当事者についてはそれは存在しないため、連立協定は法規範ではないことになる¹⁰⁸。

また、連立協定は、さまざまな内容を含み、それぞれ異なった規定、制度を持っており、それらは、連立協定の有効期間中も創設、変更、廃止されるため、連立協定が慣習法にまで高まることは想定しがたい¹⁰⁹。

結局、連立協定は客観法ではない。このことから、二つのことが帰結する。まず、当事者以外の、国家機関とその構成員は、政党が取り決めた連立協定の遵守を法的には義務付けられないことになる。さらに、連立協定に基づいた行動は、それが連立協定に基づいていることを理由に正当化できないことになる。これらのことは、連立協定の当事者以外への働きかけの問題および連立協定の内容的限界を検討する際の前提となる¹¹⁰。

2 法的性質の検討

(1) 法的契約か、政治的取り決めか

それでは、連立協定は、どのような法的性質を持つのだろうか。学説は二つに分かれている。一方では、連立協定は法的拘束力を伴った契約であると主張される¹¹¹。しかし、他方では、それは、法的拘束力を持たず、政治的拘束力を伴った政治的取り決めであると主張される¹¹²。この問題については現在でも争われており、「連立協定の法的性質と拘束性は、今日まで完結的には明らかになっていない¹¹³」状況である。

(2) 憲法的契約、契約的連立協定の許容性

前提として、憲法の領域における契約、すなわち憲法的契約の許容性を検討する必要がある。

この点、ドイツの実質的意味の憲法は具体的に契約について言及していない。そこでまず、「合意は遵守されるべきである (Pacta sunt servanda)」という一般的な命題によって憲法的契約の許容性を根拠付けることがある¹¹⁴。

また、契約をアプリアリな法概念と考え、そこから法的拘束力を帰結することが試みられる。たとえばカフカは、契約が国家に先行し、論理的にはそれと無関係であることを指摘し、連立協定に関しては、「政党間の連立協約 (Koalitionspakt) は、政党が特に議会という闘争の場で共同行動することに合意し、同時に協力の条件を確定する真の契約である」と帰結している¹¹⁵。

これらの見解は、憲法的契約、そして契約的性格を持った連立協定の許容性を、一般的命題、または契約のアプリアリ性から引き出そうとしている。しかし、法的制度としての契約は法秩序の中にあるので、その許容性も、その法秩序から引き出されなければならない。つまり、憲法領域において契約の締結が許容されるかどうかは、憲法秩序が決定する¹¹⁶。本稿に関連しては、憲法秩序が、法的拘束力を伴った契約としての連立協定を許容しているかどうか問題となる。つまり、憲法秩序が、政党に対して、成文または不文の憲法の原則により、法的な権利と義務を伴った契約的性格の連立協定を締結することを認めているとき、それを締結することができることになる¹¹⁷。具体的には、基本法第21条をはじめとする実質的意味の憲法が、政党に、契約的性格の連立協定を締結することを認めているかという問題になる。この問題について、シャイドレは、政党の憲法的地位、憲法的協力の任務、憲法的責任、統合任務から、政党が契約的性格の連立協定を締結することは許容されるとしている¹¹⁸。その個別の根拠については反論があるが、安定した政府の形成に協力するという政党の任務から、基本的には、契約的性格の連立協定を締結することは許容されると考えられる¹¹⁹。

(3) 決定的基準—当事者の意思

しかし、その許容性と、ある連立協定が実際に契約的な法的拘束力を持つかという問題は区別されなければならない。契約の一般原則は民法領域において発展してきたが、公法的契約、ここでは憲法的契約にも原則として当てはまる¹²⁰。契約にとって本質的なことは、当事者の一定の法律効果

を欲した意思（効果意思）の一致であり、結ばれた約束の法的拘束性についての合意である。つまり、契約であるためには約束の法的拘束性についての合意がなければならない¹²¹。

連立協定の場合、たしかに、連立政権に参加する当事者の間には、連立政権の成立とその条件についての合意が存在する。しかし、ここで法的拘束性についての当事者の意思が問題となる。連立の当事者が、法的に拘束し義務を負おうとしている場合、契約的性格の連立協定が成立する。しかし、そのような強度の拘束性を否定し政治的にのみ拘束しようとする場合は、政治的取り決めの性格を持った連立協定が成立することになる¹²²。

(4) 当事者の意思の検討

よって、連立協定の法的性質の判断には、当事者の意思が決定的な基準である。この問題について、ザッセは、「連立協定を締結する場合、当事者の法的な拘束意志は疑いない¹²³」としているが、そのように断定はできない。当事者の意思の具体的検討が必要であると思われる。

当事者の意思とは、この場合、締結された連立協定の拘束性についての、当事者の具体的に存在する主観的態度である。これは、連立協定の文言は参考にはなるものの、それのみからは判断することは困難である。というのは、通常、連立協定の各規定は、それが「法的」義務であるか「政治的」義務であるかという点については明らかにしていないからである。したがって、実際には、文言とともに、連立協定の交渉過程、そして締結にあたった政治家、政党や会派を代表する政治家のその資格での発言、その後の当事者の行動などをもとに総合的に判断することになる¹²⁴。さらには、当事者または当事者以外の政党・会派に属するその他の有力な政治家の発言も参考になる。もちろん、ある連立協定について一定の判断が出たからといって、それが普遍的に当てはまるわけではないが、全体として一定の傾向を導き出すことはできると思われる。

(a) 政治家の発言

まず参考になるのは、連立交渉に参加または署

名した政治家、連立協定の当事者に属するそれ以外の政治家、さらには連立協定の当事者以外に属するその当時の有力な政治家の発言である。

1961年連邦連立協定に関しては、まず、当事者たるCDU/CSU会派の委員長であるブレンターノ議員が、連邦議会の審議において、連立協定とは、連立パートナーが共同の活動のためにその相違を交渉と妥協によって克服し、その方針について合意した事項を表したものであり、「共同の任務に対応することに寄与する理性的な道具以上のものでも以下のものでもない」と述べていることが注目される¹²⁵。

さらに、当時の第4連邦議会の法務委員会の委員長であったCDUのフーゲン議員は以下のように述べている。すなわち、連立協定は緩やかな協定ではないが、かといって法的効力を持つ民法的契約でもない。この連立協定は、それぞれの時点での情勢と人物に合わせて調整される、立法期間の政党・会派間の取り決めであって、「法的な保障」は無い。それは結局、「協定の当事者が、それぞれの会派の内部で実行することができる限りで忠誠を約束する協定である」ということである¹²⁶。

これらの発言から、1961年連邦連立協定の当事者であるCDU/CSUの有力政治家は、これを法的な契約とは考えていなかったことがうかがえる。

さらに、この連立政権において野党になったSPDのプラント議員の発言が注目される。彼は、連邦議会の審議において当該連立協定の拘束力を問題とし、「FDPペーパーと呼ばれているものは、理性に従って判断すると、連立協定であって、契約ではない」と発言している¹²⁷。

これらの発言から、1961年連邦連立協定の締結当時、その当事者に属する政治家も、それ以外の政治家も、それを法的な契約とは考えていなかったことがうかがえる。

(b) 締結後の行動

当事者が連立協定をどのようなものと考えているかということについては、連立協定が締結された後の当事者の行動からも読み取ることができる。

たとえば、1961年連邦連立協定においては、いくつかの重要な政策に直ちに取り組むことが表明されている。たとえば、その「BII 国内・国家政策」では、「非常事態立法は速やかに取り組まなければならない」「基本法第21条の実行として政党法の法案が提案されなければならない」と、直ちに連立協定の当事者が取り組むべき任務が規定されている。しかし、1962年12月の内閣改造時点まで放置され、最終的にアデナウアー政権退陣まで着手されなかった¹²⁸。

以上のことから、当事者、そして当時の政治家の共通の認識として、1961年連邦連立協定は法的な契約としては捉えられていなかったと思われる。

(c) 1998年連邦連立協定について

1998年連邦連立協定については、現在までのところ、その法的性質について当事者の意思がはっきり表れた発言は無い。しかし、協定が結ばれた直後、連邦首相選出の前に、シュレーダー次期連邦首相およびSPD幹部が、税制改革に関する中間層の批判に配慮して連立協定を修正する必要があることを表明したことから、強く法的に拘束する意思は持っていないことが推測される¹²⁹。

さらに、1998年連邦連立協定の本文にも、このことを示唆する規定が存在する。その「III 公正な税制、環境に配慮した税制・公課改革」では、改革についての具体的な年次、その額、率を詳細に記して、段階的に国民の負担を軽減することが定められている。しかし、その「3 環境に配慮した税制・公課改革による賃金の副次コストの減少」の最後の部分では、「この措置の具体的な実行においては、景気状況と、エネルギー市場の価格の動向も考慮されなければならない」と定められている。つまり、協定の具体化の段階で変更することがあらかじめ定められている。

これらのことから、1998年連邦連立協定についても、法的に拘束する意思までは読み取ることができないと思われる。

(d) 小括

一般的に、連立協定は広範な政治分野についての政策を事前に規定しているので、その実行にお

いてはその後の政治情勢に影響を受けることはやむを得ず、当事者は、その時々柔軟に対応していると考えられる。連立協定の当事者は、連立協定の締結時において、たしかに一定の拘束意志を持っているとは考えられるが、法的な拘束意志を持ちそれを契約と考えているかは疑問である。したがって、当事者の意思からは、連立協定は契約ではないと考えられる。

(5) 政治的取り決め

そもそも、連立協定とは、それぞれの政党が、自己の政策を単独では実現できない場合に、妥協して締結するものである。したがって、それぞれは、自己の本来の政策を実現するため、「最低限の拘束¹³⁰」を求めるものである。政党は、自己の基本的政策および公共の利益に照らして、ある協定の実現をすることを望まず、かつ他の連立の当事者との交渉を通じてもその問題が解決しないとき、場合によっては連立を解消することを留保して連立協定を締結していると考えの方が政治の実情に適合している¹³¹。シューレは、それを「政治的留保 (politischer Vorbehalt)」と名付け、政党は、自己の欲する限りで連立協定を締結するということを述べている¹³²。

たしかに、連立協定の当事者には「拘束意志」は存在し、連立協定の締結時に、可能な限り長く継続的に協力することを決意している。しかし、少なくとも同程度、政治的な行動の自由を追求することを留保していると考えることが政治の実情に適合しているだろう。

このことは、連立協定の当事者も十分自覚している。1961年連邦連立協定についての連邦議会の審議において、CDUのバルツェル議員は、「パートナーとは、画一化でも、相違の解消でもない。パートナーとは、相違を承認することである」「CDU/CSU会派は、この連立に忠誠を尽くす。しかし、異なる綱領と見解を持つ異なる会派が共同活動をするので、なお、私たちはそれぞれ独自の政策の重点を置くことを放棄しない」と述べているが、それはまさしく「政治的留保」の表れと考えられる¹³³。

さらに、1961年連邦連立協定は、AII2で、「それぞれの会派は、基本的な見解を持つ。それは、それぞれの政治的活動の基礎を形成する」と定めている。つまり、それぞれの当事者の活動の基礎には独自の判断が存在することが連立協定においてもはっきりと示されている。

以上のことから総合的に判断すると、連立協定は、法的拘束力の無い、政治的拘束力を持つ政治的取り決めであると考えることが妥当であると思われる¹³⁴。ただし、特に技術的な事項について、契約的性格を持った連立協定を締結することは可能である¹³⁵。

(6) 連立協定の義務付ける内容の確定

これまで検討してきたことから、連立協定によって、当事者である政党・会派（のみ）が、その実現を政治的に義務付けられるということになる。したがって、連立協定において、「連立パートナー」「連立政党」「連立会派」が主語となっている規定については、当事者が、それを実行することを政治的に義務付けられていることになる。

しかし、連立協定の中には、連邦政府や連邦首相の任務が定められている規定も多い。たとえば、1998年連邦連立協定では、「III 公正な税制、環境に配慮した税制・公課改革 1 大規模な税制改革」で、「新しい連邦政府は、就任直後に、大規模な税制改革のための減税法を提出する」と定められている。これは、連立協定の直接の当事者以外の国家機関およびその構成員の義務、ここでは連邦政府の義務を定めているように読み、不適法で許容されない規定とも考えられる¹³⁶。

しかし、文言上、国家機関およびその構成員の義務を定めているように読める全ての個別の規定を許容されないと考えことは、形式的すぎると思われる。その意味関係に従って、これらの規定は、当事者が国家機関とその構成員、ここでは連邦政府に働きかける義務を負うことと、後で説明するように¹³⁷、国家機関とその構成員が、連立協定の直接の当事者としてではないが、やはりその実現に努めるように政治的拘束を受けることの表現と考えることが妥当であると思われる¹³⁸。

このような当事者の働きかけの義務を明らかに表現した規定は少ないが、たとえば1961年連邦連立協定が、AII1で、「連立政党党首と連立会派委員長は、ドイツ連邦議会で、その会派がその場で異なる多数派を構成して表決をしないこと、特に、個別の場合に、連立会派の個別の集団が、野党と多数派を構成しないことを目指す義務を負う」と規定していることは、連立協定がその当事者に課す義務を適切に表現していると言えるだろう。そして、それは、働きかけられた側が必ず連立協定に従い、実行することを保障するものではなく、当事者は、それらに対して働きかけたことでその義務を履行したことになる¹³⁹。

すなわち、連立協定の当事者は、当事者が実行できる協定についてはそれを実行し、当事者ではない国家機関およびその構成員の権限に属する事項に関する協定については、それぞれに対してその実現を働きかける政治的義務を負うことになる。

(7) 当事者の政治的義務の担保と制裁

連立協定が契約ではなく政治的取り決めであるからといって、その当事者はそれを実行せず、好きな時に破棄していいものではない。当事者である政党と会派は、(6)で述べたように、連立協定実現に向けたあらゆる措置をとる政治的義務を負っている。

では、その実行はどのようにして担保され、また、その違反にはどのような制裁が課されるのだろうか。私法上の契約の場合、最終的には司法制度によって実行が担保される。すなわち、その違反に対しては司法的方法により制裁が課される。しかし、連立協定は政治的取り決めに過ぎず、契約ではないため、司法制度の介入は不可能である¹⁴⁰。したがって、この場合、司法以外の方法すなわち政治的方法によって実行が担保され、違反に対しては政治的な制裁が課されることになる。

連立協定の一当事者が連立協定を守らない場合、まず、話し合い、働きかけが行われる。それは、党首・会派委員長など幹部政治家の会談、または、連立委員会で話し合われることになる¹⁴¹。それでも実行されない場合、緩やかな措置として、公に

批判が展開され、さらに厳しい措置として、報復として特定の法案の不支持、一定の連立協定の破棄が考えられる。そして、連立協定違反の積み重ね、または大変重要な違反に対しては、連立の解消、連立の組み替えが起こりうる。首相を出している政党が連立協定に違反した場合、違反をされた側の政党が野党と組んで建設的不信任を行うことも考えられる。これに対しては、連立解消は全面的な「連立協定破り」を意味するので、連立を解消された側の政党からも連立を解消した政党に対して批判が展開される¹⁴²。そして最終的に、この連立協定違反についての一連の不誠実な行動は、国民によって審判が下されることになる。すなわち、連立協定に違反した当事者は、他の政党の信頼を失うことで次回以降の政権成立のための連立交渉において自己の活動が制限され、国民の信頼を失うことで選挙において勢力を減らす危険が生じ、以後の政治活動に大きな打撃を被ることになる。

典型的な例として、1980年に連邦で成立したSPDとFDPの連立政権である第三次シュミット(SPD)政権における一連の経過が挙げられる。両党は1969年から連立政権を構成していたが、1970年代後半には、SPD内部で左派の批判が高まっていった。1980年にSPDとFDPの間で締結された連立協定は、選挙の結果FDPが勢力を伸ばしたこともあってFDPの政策がより強く反映されており、SPDから見ると、失業対策が不十分なことを筆頭に不満の残る内容だった¹⁴³。そのため、SPDは自己の本来の政策の実現を図ろうとしたが、その結果、1981年には経済政策と失業対策をめぐるSPDとFDPが対立した。そして1982年夏には1983年度予算案について両者の対立が決定的となり、結局、1982年9月17日にFDPの大臣が辞任して連立が崩壊した。その後、FDPはCDU/CSUと連立交渉を行い、10月1日にはCDU/CSUとFDPによるシュミット連邦首相に対する建設的不信任案が可決され、CDU/CSUとFDPの連立政権である第一次コール(CDU)政権が成立し、SPDは野党に転落した¹⁴⁴。

これに対してシュミット連邦首相は、連邦議会での連邦首相としての最後の演説で以下のようにFDPを批判した。すなわち、1980年選挙の際、FDPはSPDとの連立の継続を明言し、選挙直後に両者は4年間連立政権において協力することを申し合わせて連立協定を締結した。にもかかわらず、今回連立政権から離脱し、新たにCDU/CSUと連立政権を形成するFDPの行動は「信頼を破った裏切り」である。この政権交代とその方法は、「合法」ではあるが信義にもとるものであり、ドイツ国民はFDPのこの行動を忘れないだろう¹⁴⁵。

そして、国民の判断を仰ぐため、与野党合意の上で解散総選挙が1983年3月に行われたが、SPDが「連立（協定）破り」と批判を展開したFDPに対する国民の批判は大変強く、FDPは議席を大幅に減らした¹⁴⁶。

この経過からは、①当初の連立協定・FDPの政策とSPDの政策のずれが大きくなり、FDPが抗議して連立を解消したこと、②FDPがCDU/CSUと組んで建設的不信任案を提出し成立したためSPDが野党に転落したこと、③その後の選挙で国民はFDPを「連立（協定）破り」と判断し、厳しい審判を下したことを読み取ることができる。

連立協定を守らない場合、このような政治的報復と打撃を招くことを政治家は自覚しており、連立協定を守る義務は、法的な拘束力が無くとも政治的に強力に担保されていると言える¹⁴⁷。

以上のことから、連立協定は政治的取り決めであり、当事者である政党・会派が、当事者が実行できる協定についてはそれを実行し、当事者ではない国家機関およびその構成員の権限に属する事項に関する協定についてはそれぞれに対してその実現を働きかけるように政治的に義務付けられ、それは、政治的手段によって担保されているということになる。

第6章 当事者以外への働きかけと限界

1 働きかけの必要性

連立協定が定められただけでは、それが実現するわけではない。その実現には、立法手続きにお

いて主要な役割を持つ議会と、重要な数多くの権限を持ち行政の頂点に立つ政府が決定的な役割を果たす。よって、連立協定の当事者は、それらに対して、連立協定実現のために働きかける必要があることになる。

本章では、連立協定の当事者の働きかけ、影響の行使から生じる問題を、まず、連邦議会議員について検討し、続いて、連邦政府において中心的役割を果たす連邦首相について検討する。

2 連邦議会議員

(1) 議員への働きかけの必要性

連立協定により、連立政権の政策は準備されたが、国家機関の意思としては決定されていない。その決定は、次に論じる連邦政府以外では、連邦議会において、その議員の多数決で行われる（基本法第42条2項）。その任務は多様な分野にわたるが、とりわけ、そこでは連邦首相が選ばれ（基本法第63条）、法律が議決され（基本法第77条）、予算が確定される（基本法第110条）。さらに、連邦議会の一部である委員会も、重要な役割を果たしている¹⁴⁸。

ここでの投票行動は議員しか行えず、政党も会派も投票できない。したがって、連立協定の大部分、つまり政策的協定の中の具体的な立法計画と、人事的協定の中心である連邦首相の選出は、連邦議会において、議員が連立協定に従って投票し、可決されたときのみ実現できることになる。

また、議会の投票以外においても、個別の議員が連立協定に反する行動をとるとき、連立協定の実現が阻害されることになる。

以上のことから、連立協定の実現のためには、個別の議員が連立協定に従った行動をすることが不可欠である。しかし、個別の議員は連立協定の直接の当事者ではない¹⁴⁹。仮に、彼が連立交渉に参加していたとしても同様である。すなわち、個別の議員は、法的に連立協定に従う義務が無いことはもとより、当事者としての直接的な政治的義務も負わない。よって、連立協定の当事者である政党・会派は、連立協定に従うように個別の議員

に対して一定の働きかけを行う必要があることになる。以下では、議員の連邦議会での活動を中心に考えるので、会派の、議員に対する働きかけを中心に検討する。

(2) 議員への働きかけの許容性

実際の議会活動においては、会派（その幹部）は、個別の議員に対して、拘束の意図を持って政治行動に関する指令、「推薦」を下す。このような働きかけは、「本会議と委員会における統一的な、計画的な行動の前提であり、政党が、最新の選挙による投票結果の十分な重みを持って、基本法第21条1項1文の意味で、議会における意思形成に影響を及ぼす前提である¹⁵⁰」。つまり、政党と会派を基本法第21条で憲法的に承認し、かつ比例代表制選挙を行っているドイツにおいては、計画的に合目的に国民の政治的意思を国家意思に変換するために、それらの団体がその構成員に対して一定の影響を行使することが許容されており、必要であるとさえ考えられる。

しかし、他方で基本法第38条1項2文は、「議員は全国民の代表者であって、委任および指図に拘束されることはなく、自己の良心のみに従う」と規定している。この規定は、会派の、個別の議員への働きかけと緊張関係にある¹⁵¹。したがって、合法的な働きかけの範囲を確定する必要がある。

(3) 働きかけの限界の検討

この限界について、抽象的には、基本法第38条1項2文から、会派の多数派に従って行動することを義務付ける「会派強制 (Fraktionszwang)」は禁止されるが、共同の政治目的の実現のために、多数派の意見に従うように期待し、導こうとする「会派統制 (Fraktionsdisziplin)」は許容される、と述べることができる¹⁵²。

しかし、実際には、議員の投票行動からは、会派の指令が、会派強制と会派統制のどちらであるかは判別しがたい。実際的には、それから逸脱した議員に対して課される制裁が拘束の程度を表す指標となると思われる。

この場合、議員個人の地位を区別して考えることが必要である。議員は、一方では国家機関であ

る連邦議会の議員であり、他方では会派という集団の構成員である。このことから、個別の政治家は、連邦議会の議員としては基本法第38条1項2文により自己の良心のみに従う自由な地位が保障されているが、会派構成員としては会派の規律に従うということになる¹⁵³。

ここから、会派の議員への指令は、それが、団体の内部の制裁を伴うものである限り、許容される会派統制であると考えられる。この会派統制に伴う制裁としては、たとえば戒告などの注意、会派の役職の剝奪、議会・委員会の役職への推薦の取り消し、そして最終手段としての会派からの除名が考えられる。

他方、会派の制裁は、基本法第38条1項2文で保障される、連邦議会の議員としての地位にまで及んではならない。すなわち、議員辞職や歳費の放棄を義務付けるような契約や申し合わせを伴う指令は、許容されない会派強制である¹⁵⁴。

つまり、会派は、議員に対して団体内部的な制裁を伴う会派統制のみを行うことができ、議員の法的な地位に関係する制裁を行うことはできない。なお、当然のことながら、会派の指令に反した議員の投票も有効である。また、以上述べたことは、政党の拘束についても当てはまる。

(4) 政治的拘束

以上のように、政党と会派の働きかけは、議員の法的な地位を脅かしてはならない。政党と会派が指令を下しても、議員は自己の良心に従ってそれから逸脱した行動をすることができ、また、する義務がある¹⁵⁵。

しかし、実際には、ドイツにおいては議員は政党と会派に所属しないとその活動が著しく制約される。すなわち、政党から除名された議員は、ドイツの5%条項を伴う比例代表制選挙においては、次期選挙での当選可能性がきわめて少なくなる。また、連邦議会議事規則によると、大半の議会の職務は会派を通じてのみ行うことができるので、会派から除名された場合、議会での活動に大きな支障が生じる¹⁵⁶。したがって、政党や会派から除名された場合、その議員は大きな不利益を被ること

となる。また、除名されない場合でも、官職や団体内の職務を失い、または政治家として出世する可能性が制約される。したがって、実際には、政党と会派の指令には、大きな政治的・事実に拘束が伴っていることになる。このような政治的圧力は、基本法による政党と会派の承認、実質的意味の憲法領域への取り込みによって許容されると考えられる¹⁵⁷。

(5) 連立協定への帰結

以上のことは、連立協定の当事者としての政党と会派の、連立協定の実現に向けての個別の議員への働きかけにも当然当てはまる。

1961年連邦連立協定は、A II1で、「連立政党党首と連立会派委員長は、ドイツ連邦議会で、その会派がその場その場で異なる多数派を構成して表決をしないこと、特に、個別の場合に、連立会派の個別の集団が、野党と多数派を構成しないことを目指す義務を負う」と規定している。この規定は、まさしく「目指す」ことしか定められておらず、会派強制にあたる方法で個別の議員に働きかけない限りで許容されると考えられる¹⁵⁸。実際にも、最も重要な人事的協定であるアデナウアー連邦首相の選出の投票では、連立与党であるCDU/CSUとFDPから、反対票21票、棄権26票と合計47人の議員の造反があった¹⁵⁹。

また、1998年連邦連立協定は、「XII 政党間の協力 2 連邦議会での活動」で、「連邦議会と、それにより選出される委員会では、連立会派は統一的に投票する。これは、協定された政策の対象ではない問題にも当てはまる。その場その場で異なる多数派を形成することは排除される」と規定している。その確保の方法については何も述べていないが、やはり、それが、会派統制の範囲にとどまる限りで許容されると考えてよいだろう。もともと両党の政策の相違は大きく、各議員レベルでは、完全には連立協定に満足していないようである。たとえば、1998年10月22日、新聞インタビューにおいて、90年連合／緑の党のベア議員は、国防軍兵士の大規模な削減と駐屯地の削減を主張した。シャルピング国防大臣（SPD）は国防軍の現状維

持を表明しており、連立協定の国防軍の項目でも削減については触れられていなかったので、SPDを代表してコルボウ議員が、ベア議員の発言を連立協定違反として批判した¹⁶⁰。

これらのことからうかがえるように、個別の議員の活動は自由が保障されていると考えられ、それは決して連立協定違反ではない¹⁶¹。連立協定は、当事者である政党と会派のみが破ることができる¹⁶²。言い換えれば、この関連においては、連立協定の当事者である政党と会派が連立協定の実現を個別の議員に働きかけない場合に、初めて連立協定違反が問題となる。なお、各議員が連立協定から逸脱した行動をとることは法的には自由だが、その場合、団体内部的な何らかの制裁を受けることを覚悟しなければならないことは説明したとおりである。

なお、個別の議員には、連立協定に関して、政党と会派からの働きかけによる政治的拘束に加えて、別の側面からの拘束がある。というのは、個別の議員であっても、有力な議員は何らかの形で連立交渉に関係しているため、政党・会派構成員として連立交渉に参加しつつ、議員として基本法第38条1項2文に基づいてそれから逸脱する場合、他の政治家と国民の信頼を失うことになるからである。すなわち、他の政治家の信頼を失うことで彼の以後の政治活動が制約されることになり、また、国民の信頼を失うことで、最終的には次期選挙において彼の政治行動は審判を下されることになる¹⁶³。よって、この側面からも、個別の議員にとっては連立協定に従う政治的拘束が存在すると言えるであろう。

3 連邦首相

(1) 連邦首相への働きかけの必要性

1で述べたように、連立協定で定められた政策を実現するためには、連邦議会とともに連邦政府が大きな役割を果たす。連邦政府は、法案の提案（基本法第76条）、命令の決定（基本法第80条）、その他各種の国政に関する決定（連邦政府職務規則第15条参照）といった国政の指導的役割を果た

すので、連立協定がその職務領域と関係する場合、連立協定実現のためには、連邦政府の行動の基礎に連立協定で掲げた政策が置かれなければならない。その場合、とりわけ連邦首相に対して連立協定を実現するように働きかけることが必要である。彼は連邦大臣の任免提案権を持ち（基本法第64条1項）、政治の基本方針、すなわち政綱を決定する（基本法第65条1文、連邦政府職務規則第1条）。また、連邦大臣の職務領域を統括し（連邦政府職務規則第9条）、政府の職務遂行の指揮・統一性の監視を行う（基本法第65条4文、連邦政府職務規則第2条、第6条）。これらの権限によって連邦首相は連邦政府の中心的人物であるため、連立協定の実現のためには、彼に対して連立協定に従うように働きかけ、拘束することが必要となる¹⁶⁴。具体的には、まず、人事的協定に関しては、そこで指名された人物の連邦大臣への任命、また、連立の当事者が支持できない連邦大臣の罷免を連邦大統領に提案することが求められる。また、政策的協定に関しては、それを政綱に取り入れ、国家の政策に変換することが求められる。ここでは、連邦首相の政綱決定権に焦点を絞り、検討する¹⁶⁵。

(2) 連立協定と政綱

連邦首相は、自己の責任で政治の基本方針、すなわち政綱を定める（基本法第65条1文）。政綱とは、一般的には「連邦首相の、統治の領域における、基本的な、国家の方向についての創造的決定¹⁶⁶」と考えられている。それは個別の具体的決定の基礎となるものであり、国政全般に大きな影響を及ぼす。連邦首相は、その決定においては他者に法的には拘束されない。その決定には決まった方式が無く、自由に、かつ、それとして表明されなくとも、連邦首相の行為、言動からも読み取られるものであるが、特に、その施政方針演説（Regierungserklärung）から読み取ることができる¹⁶⁷。政権成立時に文書で確定された連立協定との関係では、連邦首相就任後、初めて議会で行われる施政方針演説が重要である。つまり、連立協定で定められた政策の方針（政策的協定）は、

施政方針演説に取り入れられることで政綱となり、政府によって追求される政策の基礎となる。よって、施政方針演説に政策的協定を取り入れるように連邦首相に働きかけ、拘束することが重要となる¹⁶⁸。

(3) 連邦首相の地位と政党党首の地位の区別

連邦首相は、政党党首、会派委員長としては、連立協定の当事者の代表として連立協定を守る直接の政治的義務を負う。しかし、連邦首相としては連立協定の直接の当事者ではないので¹⁶⁹、法的にも政治的にも連立協定に従う直接的義務は負わない。ドイツの基本法およびそれに基づく法秩序は、一方で政党・会派に憲法的地位を与え、他方で連邦首相に重要な権限を与えていることから、たとえ同一人物である場合でも、それぞれの立場を厳格に区別しなければならない¹⁷⁰。このことは、議員個人を、政党・会派の構成員としての地位と議会の議員としての地位に区別することと同様である¹⁷¹。

コール政権においては、コール連邦首相はCDUの党首であったので、政党の代表としては連立協定に政治的に直接的に拘束されるが、連邦首相としては法的にも政治的にも直接的拘束は無かったと考えられる。現政権では、シュレーダー連邦首相はSPDの幹部ではあるが党首ではないので、連邦首相としては、法的にはもとより、政治的にも直接的には拘束されないことがより明確である。

(4) 政治的責任と拘束

しかし、実際には、連邦首相は、連立協定を政綱に取り入れるように政治的拘束を受けている。

その第一の要因として、連邦首相選出に関連する政治的責任がある。すなわち、連立交渉時に連邦首相候補になり、実際に連邦議会で選出されるためには、連邦首相就任後に連立協定に従うことを約束しなければならない。就任後にその約束を守らない場合、彼の政治的信用は著しく損なわれ、政治的責任を問われることになる。

第二の要因として、連立政権成立および連立協定締結における連邦首相の果たす役割に基づく政治的責任がある。連邦首相に新たに選出される前

に、連邦首相候補は、連立交渉の過程において政党党首、会派委員長、または有力な政治家として必ず交渉委員会に参加し、かつ、通例、連立協定に署名を行う。次期政権の連邦首相候補が現政権の連邦首相である場合は、なおさら彼の果たす役割は大きくなる。そのように、連立協定締結に中心的役割を果たした連邦首相候補が、就任後にその協定を守らない場合は、連立政党・会派の信頼を失うことは明白である。

第三の要因として、現実問題として、連邦首相がある政策を考えたとしても、議会多数派すなわち連立政党・会派の支持が無いと何も実現しないということがある¹⁷²。連立協定から逸脱した政策については、そのような支持は確保できない。

最後に、第四の要因として、連邦首相自身は政党・会派構成員でもあるので、それぞれの団体の議員に対する政治的拘束も受けることになる¹⁷³。

これらのことから、連邦首相には、政綱の決定において、連立協定を取り入れる政治的拘束が存在していることになる¹⁷⁴。

連立協定から逸脱した政綱を定めた場合、他の連立与党、また、場合によっては自己の属する政党からも批判され、政綱の実施に必要な議会内外の支持の拒否が行われ、政党・会派内部での連邦首相の地位の危機が生じる。そして、連邦首相の政策と他の連立与党の政策の差異が他の連立与党にとって耐えられないものとなったとき連立が崩壊し、政治情勢によっては自主的退陣に追い込まれる。さらに、その政策の差異が、他の連立与党と野党の間の政策の差異より大きくなったとき、時として建設的不信任案の提出と可決による退陣へと追い込まれることになる。1982年のシュミット政権崩壊の場合、シュミット連邦首相およびその属するSPDとFDPとの間の政策の差異が、FDPとCDU/CSUとの間の政策の差異より大きくなったため、建設的不信任が成立した¹⁷⁵。さらには、一般国民は、通常、連邦首相の地位と政党党首の地位の区別を意識しないので、連邦首相として連立協定から逸脱した場合、当該連邦首相個人とその率いる政党は、最終的に次の選挙で国民の

審判を受けることになる¹⁷⁶。

(5) 働きかけの限界の検討

そのような政治的責任と、守らなかった場合に生じるであろう政治的帰結に基づいて、連立協定の当事者は、連邦首相に、連立協定を政綱に取り入れるように働きかける。すなわち、連邦首相は、法的には自己の判断で自由に政綱を決定できるが、政治的には連立協定に従って政綱を決定するように拘束されている。つまり、その法的な自由にかかわらず、政治的には不自由であるということになる。では、その働きかけの限界はどこにあるのだろうか。言い換えれば、連邦首相の法的に自由な政綱決定に対し、どの程度連立協定を守るように働きかけ、拘束してよいのだろうか。抽象的には、連邦首相の法的な決定の自由を侵さない限り許容されると考えられる。つまり、連邦首相が、連立協定から逸脱した政綱を決定しようとするとき、それが可能な余地がなければならない¹⁷⁷。

具体的には、まず、形式的に政綱が連邦首相によって定められていればよいという見解が存在する¹⁷⁸。たしかに、基本法第65条1文は連邦首相による政綱の決定のみを規定し、その動機の形成方法については何も述べていないので、そのような形式的基準も成り立ちうる。しかし、そうになると、実質的にはもはや連邦首相の自己の判断と言えない場合も基本法第65条1文の許容する範囲内であるということになってしまい、妥当ではないと考えられる。

したがって、形式的に連邦首相が政綱を定めていない場合、たとえば、政綱を、連立委員会が連邦首相の代わりに、または連邦首相とともに発表することは明らかに許されないが、さらに、実質的に見て連邦首相が自己の判断によって連立協定を政綱に取り入れているとは考えられないとき、そのような当事者の働きかけは許容される限界を超えているということになるだろう。具体的には、個別の事例ごとに判断していくしかないが、たとえば、連邦首相の判断の余地が無いほど詳細に定められた政綱の原案が連立委員会から連邦首相に対して頻繁に指令され、連邦首相はそれを発表す

るのみであるという場合、基本法第65条1文に照らして疑義があると考えられる¹⁷⁹。しかし、今述べたような程度に至らなければ、連邦首相の政綱決定の動機が連立協定に基づくものであってもかまわない。言い換えれば、連邦首相が自己の判断で連立協定を政綱に取り入れる場合は問題は無いと考えられる¹⁸⁰。

(6) 連邦首相の自由な決定の確保

連邦首相は、政治的には連立協定を守り、政綱に反映させる義務を負う。しかし、ここでやはり法的な決定の自由は確保されなければならない。連邦首相については、連邦議会議員が基本法第38条1項2文によって保障されているような自由な地位は、基本法には直接的には明記されていない。しかし、彼は、連立協定が公共の利益に反していると判断するとき、連立協定から逸脱した行動をすることができ、また、する義務がある。基本法第65条1文は、彼にそれに必要な法的な決定の自由を保障し、その決断を要請している¹⁸¹。

そして、連邦首相は、過度に連立協定に配慮する必要は無い。なぜなら、ワイマール憲法と異なり、基本法は、政党・会派の側からは建設的不信任によってしか倒閣ができない制度を採用しており（第67条）、そして現実には建設的不信任が成立することは困難なので、連邦首相が連立協定から逸脱してある程度自由に自己の政策を展開することが制度面から確保されているからである。

結局、連邦首相が政綱の決定においてどの程度連立協定に拘束されるかは、彼の政治家としての力量と政治情勢次第であると言えるだろう¹⁸²。

(7) 実例の検討

連邦首相の政綱決定に関しての、これまで述べたような働きかけはどの政権においても行われていることだが、特に、1982年に連邦でCDU/CSUとFDPの間で締結された連立協定が注目に値する¹⁸³。当該連立協定は、前に述べたシュミット連邦首相（SPD）への建設的不信任によって成立した第一次コール（CDU）政権の成立時のものだが¹⁸⁴、それは、「II 税制改革」で、「7 施政方針演説には、中期的任務として（以下のことが）

述べられる。 ・構造的赤字の明確な解消 ・投資と就業促進のための税制のさらなる改革 ・租税と公課についての企業と労働者の全体負担の削減」(括弧は筆者)と、施政方針演説の内容を定めている。そして、コール連邦首相が就任後、1982年10月13日に連邦議会で行った施政方針演説には、その協定に従って、財政改革と投資促進、保険・年金制度の改革が含まれているが、コール連邦首相が自主的判断で施政方針演説に取り入れた限りで、それは法的には問題は無い¹⁸⁵。

さらに、1998年連邦連立協定について検討する。それは、「Ⅷ 政党間の協力 1 一般原則」で、「連立パートナーは、この協定を、政府の行動に変換する義務を負う」と規定している。すなわち、連立パートナーは、連立協定を政府の行動に変換するために、連邦首相に働きかけなければならないことになる¹⁸⁶。

シュレーダー連邦首相が就任後、1998年11月10日に連邦議会で行った施政方針演説は、失業対策の実施を軸に、税制改革、世代間の連帯、原子力の廃止、環境に配慮したエネルギー政策およびそれに対応した技術革新、行政改革、人権の保護、教育、旧東ドイツ地域対策、女性政策、移民問題、メディアの自由の保障、ヨーロッパ統合、世界平和への寄与と、先行した連立協定をほぼ網羅している。さらにその具体的措置として、失業対策のための会議の発足、年金減額の撤回、移民の二重国籍を認めることなどが盛り込まれ、基本的には連立協定に沿ったものとなっている¹⁸⁷。

他方、連立協定に対する産業界や中間層の批判に配慮してか、改革は慎重に進めることを述べ、環境政策については失業対策、税制改革、技術革新などに関連して述べるにとどまり、ある程度はシュレーダー連邦首相の独自の判断がなされていると考えられる。

つまり、シュレーダー連邦首相は、その施政方針演説に表れた限り、政綱の決定において連立協定に基本的に依拠しつつも若干軌道修正していると言えるだろう。自己の判断で行った限り、このことは法的には問題は無いと考えられる¹⁸⁸。

ただ、シュレーダー連邦首相はSPD党内では右派に位置し、党内基盤が弱く、左派のラフォンテーヌ党首が党内を支配している。他方で連立パートナーである90年連合／緑の党とは政策距離が大きく、仮に連立協定から逸脱すると、場合によって自己の党または90年連合／緑の党からそれぞれ批判されることが予測される¹⁸⁹。連立政権の政策は、実際にはラフォンテーヌSPD党首／大蔵大臣とトリッティン90年連合／緑の党代表／環境・自然保護・原子炉安全大臣によって決定されているという批判もある¹⁹⁰。

しかし、他方で、CDU／CSU(245議席)とFDP(43議席)では過半数には足りず、かといって両者と90年連合／緑の党(47議席)、民主社会党(旧東ドイツ＝ドイツ民主共和国の支配政党であった社会主義統一党の後継政党で今回の選挙では36議席を獲得した。以下ではPDSと表記する)が連立することは政策的に当面は考えられないので、建設的不信任の成立は困難である。よって、シュレーダー連邦首相は、連立協定が公共の利益に反すると考える場合、自己の判断と責任でそれからある程度逸脱をしても、法的には少なくとも4年間は政権を維持できることが保障されている¹⁹¹。この点で、安定した政権を目指している基本法の制度は、その効果を発揮している。実際にシュレーダー連邦首相がどのように政策を実施していくかは、まさしく彼の政治家としての力量と政治情勢にかかっていると言えるだろう¹⁹²。

4 政治的拘束と法的自由

結局、連邦議会議員も、連邦首相も、連立協定を守る政治的拘束があるが、しかし、法的には完全な自由が保障されており、また、そうでなければならない。この法的自由を侵害するような連立当事者の働きかけは、基本法に反しており許容されない。1961年11月29日の第4連邦議会本会議における施政方針演説の機会に、エアハルト副首相(CDU)は、1961年連邦連立協定への批判に対して、「この連立協定が憲法に違反しているという非難は根拠が無い。(中略)これは、一政党の綱

領的な決定と同様に憲法違反ではない。(中略)当然のことだが、憲法的に保障されている、連立に所属している議員の自由な良心に従った決定は侵害されていない。(中略)政府に新たに入った構成員には、この施政方針演説の個別の決定において、彼の個人的な影響を主張する権利が帰属している¹⁹³」と述べた。この発言は、まさに、連立協定の当事者の、議員と政府構成員に対する働きかけが、法的に保障されたそれぞれの決定の自由を侵害しない限りで許容され、かつ、実際の運用はこの許容される範囲にとどめられるという当事者の認識を表している。

第7章 連立協定の内容的限界

1 内容的限界の存在

これまでの章で、連立協定は政治的な取り決めであり、当事者間であっても法的な拘束力が無いことが明らかになった。しかし、当事者間においての合意の拘束性の問題(法的義務の有無)と、その合意に表れた当事者の態度が法秩序によって合法または違法と判断されることは全く別の問題であって、連立協定の合法性は、なお判断されなくてはならない。つまり、連立協定が法的拘束力の無い政治的な取り決めであっても、法的に全く意味が無く、法から自由な領域にあるわけではなく、連立協定は客観法に照らして違法たりうる。具体的には、連立協定は、実質的意味の憲法に属する現象であり¹⁹⁴、憲法的に配分された政党・会派の憲法的な任務に基づいて締結されているので、実質的意味の憲法によってその内容の合法性が判断されることになる¹⁹⁵。

この点、連立協定は単なる政治的取り決めであり、また、実行されないことも多いので、実行に移された段階で、その行為を捉えて合法性を審査すればよいとし、連立協定の規定自体の合法性を判断することに疑問が示されることもある¹⁹⁶。

しかし、このように考えることは妥当ではない。連立協定は、法的には拘束力が無いが、政治的には強い拘束力を持っている¹⁹⁷。それは、国政全般に関する詳細な決定を含んでいるので、潜在的に、

しかし確実に、広範な範囲で、連立協定の当事者である政党・会派の行動と、それらから働きかけられる国家機関およびその構成員の行動に影響を及ぼしている。

このことを、連立協定の内容についての分類に従って検討してみる¹⁹⁸。まず、政策的協定については、そのうち、国政の基本方針を定めている規定は長期的な政府活動の基礎となり、具体的な措置を定めている規定はそれに対応した予算・法律が作成され実現されることになる。さらに、人事的協定については、連立の当事者である政党・会派の国政における地位を強化し、それらに属する人物が国家機関の権限を行使することになる。また、組織・手続的協定は、憲法に定められていない機関を設立し、憲法に定められている手続を変更する可能性があり、政治的意思形成の過程に大きな影響を及ぼす。

このように連立協定は国政全般に大きな影響を及ぼし、連立政党がそれを実行し、また、その実現を目指して活動するとき「政党国家の最高の規範となり、憲法秩序の望ましくないゆがみ¹⁹⁹」をもたらす可能性がある。また、現在実施されていない連立協定も将来的に実行される可能性がある。さらには、現実問題として、連立協定に基づいた行為をそのたびに訴訟で審査することは煩瑣であり、実際の行為と連立協定の影響の間の因果関係の審査は困難である²⁰⁰。その行為が訴訟に適しない性質を持つ政治的行為であることも十分考えられる。よって、やはり連立協定の内容・規定自体も、実質的意味の憲法に属する客観法に照らしてその合法性が検討されなくてはならないと考えられる²⁰¹。言い換えれば、連立協定には、内容的限界がある。

2 内容的限界を超える連立協定について

内容的限界の検討に入る前に、まず確認しておかなければならないことがある。それは、内容的限界を超える連立協定の規定は、連立協定を政治的取り決めとする本稿の立場からは、民法（Bürgerliches Gesetzbuch）第134条の意味での無効

(nichtig) ではないということである。というのは、連立協定は法的意味の契約ではないので、無効にする法的な効力がもともと存在していないからである。よって、そのような規定は許容されず（unzulässig）、そもそも定めてはならない、仮に定められた場合はその実現をしてはならない、ということになる²⁰²。

実際的には、政党間で結ばれた連立協定は法規範ではないので、それについて抽象的規範統制訴訟（基本法第93条1項2号）を起こすことはできず、それに基づいた行為についてのみ訴訟を起こすことができる。すなわち、連立協定の許容されない規定が実現された場合、そのことによって憲法で定められた権限を侵害された国家機関は、機関訴訟を起こすことになる（基本法第93条1項1号）。また、違法な手続きで立法がなされた場合、抽象的規範統制訴訟を起こすことができる（基本法第93条1項2号）²⁰³。これに対し、連立協定の内容・規定自体の不許容性については、野党が政治的問題として取り上げ、政府を攻撃することができるということにとどまる²⁰⁴。

なお、その場合は、連立協定は契約ではないが、契約に関する民法第139条に対応して、その部分が無くては連立の当事者にとって連立協定の意味が失われるとき、全体として政治的拘束力が失われると考えられる。ただし、連立協定の国政における特別の意味に鑑みて、原則的には、許容されない規定以外を実現する政治的義務が存在すると考えられる²⁰⁵。

3 内容的限界の検討

連立協定の内容的限界を示すものとして、以下のものが考えられる。

(1) 政党の任務

連立協定の締結は、憲法的に政党に認められた、政治的意思形成に関する憲法的任務に含まれるということから許容される²⁰⁶。したがって、政党の任務と全く関係が無い連立協定は許容されないということになる。具体的には、国家権力の実際の行使に関わる司法、狭義の行政への介入を目的と

する協定は許容されないと考えられる²⁰⁷。

まず、司法に関しては、特定の裁判内容、強制執行、刑事訴追の実現を目的とすることはできない。ただし、司法政策、制度改革に関する協定を締結することは、政党の任務に含まれると考えられ、許容される。1998年連邦連立協定は、「IX 全ての人のための治安—市民権の強化 12 司法改革」で、新連邦政府が包括的な司法改革（三審制、訴訟法の統一など）を行うことを定めているが、これは許容されると考えられる。

狭義の行政に関しては、純粹に行政内部の職務執行、また、政治的官吏以外の公務員の人事を規定することはできない。しかし、司法における場合と同様に、政党の任務に含まれると考えられる範囲で、行政改革を目指す協定を締結することは許容される。1998年連邦連立協定においては、行政改革それ自体としては「IX 全ての人のための治安—市民権の強化 11 現代的な国家」において少ししか触れられていない。これは、同協定が環境問題と失業対策に重点を置いていることによると思われる。この点で際立っているのは1994年連邦連立協定である。それは、序文に続いて「国家のスリム化—官僚主義の除去」という章を設け、公務員の削減、行政の民間への移管の続行といった行政改革を打ち出している。このような協定は政党の任務の範囲にとどまっており、許容されると考えられる。

このように、司法と狭義の行政には立ち入ることができないが、それ以外の、内閣の構成、大臣職と政治的官吏の地位の配分、政府の施政方針・個別の政策の確定、連邦議会での連立の当事者の行動の確定は、政治的意思形成に関する政党の任務に含まれるので、原則として連立協定の内容とすることができる。ただし、このような政党の任務に含まれると考えられる事項においても、個別の規定の内容が客観法に反する場合は許容されない。このことについては(4)で検討する。

(2) 領域

議会制民主主義国家においては、政党の自由な活動が必要以上に制限されてはならないというこ

とは自明のことである。「民主主義的な国家においては、国民の意思形成は自由に、開放的に、規制されずに行われなければならないので、政党の結成と活動は自由である²⁰⁸」。ここから、連立協定は、その直接の目的が、具体的な特定の政府の形成と支持のためのものでなければならないということが帰結する。というのは、それ以外の政府の形成まで連立協定で定めることは、他の領域・時点の政党の活動の制約になるからである²⁰⁹。

具体的には、まず、連立協定の適用領域は、それに基づいて形成される政府の支配領域を越えることはできない。すなわち、連邦においては連邦政府、各ラントにおいてはそのラントの政府の形成に向けた協定しか締結できない。実際には、現在まで、この基準に反する協定の例は存在しない。

なお、この基準は、連邦とラントの相互影響を排除するものではない。たとえば、ある領域で締結された連立協定が、他の領域でも同様の連立の形成を「目指す」ことを目的とする規定を含むことは、許容されると考えられる。1995年にヘッセン州でSPDと90年連合／緑の党の間で締結された連立協定は、序文で「ヘッセンのラント政府は、ラントの社会的・環境的革新政策をさらに実行し、現在のポンの連立政府 (CDU／CSUとFDP) の停滞した政策の刷新の選択肢がありうることを示すであろう²¹⁰」(括弧は筆者)と述べている。これは連邦でも両党が連立する可能性を示唆しているが、目標にとどまるものであり、許容される。

(3) 期間

(2)で述べた、連立協定はその直接の目的が具体的な特定の政府の形成と支持のためのものに限られるということから、さらなる限界が生じる。それは、連立協定は、その形成する政府の任期を越えて通用することはできないということである。連立協定の有効期間としては立法期が想定される²¹¹。たとえば1998年連邦連立協定の序文では、「SPDと90年連合／緑の党は、この連立協定で、来る4年間の、安定した、予測可能性のある、信頼できる政府政策の基礎を形成した」と述べられている。

これに対して、立法期を越えて通用する連立協定は許容されない。それは、次期選挙後の政党の活動を制約することになるからである。これに関して、選挙投票前に、選挙後の連立について合意し、さらには選挙綱領に明記されることがある。たとえば、1996年にラインラント＝ファルツ州でSPDとFDPの間で締結された連立協定は、その序文で、「ラインラント＝ファルツ州でのSPDとFDPの政府の最初の5年は、ラントの状態を改善した。この連立をさらに継続することは、ラント議会選挙の前の連立政党の確固とした意思であり、明らかに述べたところである」と述べている²¹²。つまり、選挙前に次期も連立政権を形成することについて合意していたことになる。このような合意は連立協定ではなく、別の合意・約束と考えることが妥当であろう。

さらに、同一の立法期内でも、連立協定の有効期間について問題が生じることがある。1961年連邦連立協定は、アデナウアー連邦首相の選出をめぐって交渉が難航したことを反映して、そのAIで、「連立パートナーは、CDUの党首であるアデナウアーが、1961年10月17日火曜日にCDU/CSUの会派に対して表明した声明に従って、連邦首相の職に立法期の満了までは在任しないということを出発点とする。(中略)連邦首相の交代により必要となる連邦政府の退陣によっても、この連立協定は影響を受けない」と定めている。つまり、この規定は、アデナウアーの後継連邦首相が形成する新連邦政府についても当該連立協定が適用されるということを表明している。しかし、新連邦首相によって形成される政権についてもこの連立協定が適用されるとすると、その時点での各政党の政治活動を制約することになるので、無条件に継続して適用されることはできないと考えられる。その連立協定を維持する場合、新連邦政府の成立時に、連立の当事者が連立協定の継続を明確に確認する必要がある²¹³。

(4) 客観法

以上の要請を満たす連立協定も、さらに、その規定の内容が客観法に反することはできない。連

立協定は、政党・会派間で結ばれる、実質的意味の憲法の領域に属する政治的取り決めであって、客観法ではないので、当然どんな客観法にも反することはできないことになる。この点に関して、1961年連邦連立協定は憲法違反ではないかという疑義に対し、アデナウアー連邦首相は、連立の当事者に属する議員が連立協定に同意したことを根拠とする反論をした²¹⁴。しかしそれは何の正当化にもならず、その合法性は、客観法に従って判断されなければならない。

連立協定が反してはならない客観法としては、具体的には、基本法、議会の定めた法律、さらには連邦議会議事規則、連邦政府職務規則が挙げられる。もちろん、それらの規定を改正することを目的とする連立協定を定めることはできるし、現に多く定められている。たとえば、1998年連邦連立協定は、「IV 環境に配慮した現代化 5 農村地域の強化」で、「新連邦政府は、基本法に動物保護を取り入れることを率先して行う」と定めている。しかし、それらを改正することなく、または改正の前に、その法的状態を変更し、空洞化するような内容を含む連立協定は定めてはならない²¹⁵。

内容的に客観法と矛盾する連立協定は、2つのグループに分けられる²¹⁶。

まず、客観法の定める憲法的な組織的構造を侵害する協定は許容されない。具体的には、連立政党に属する議員の提案権（基本法第76条1項、連邦議会議事規則第76条1項、第97条1項）の排除、連邦首相・政府への命令権を持った連立委員会の形成などが考えられる。さらに、国家機関とその構成員の権限を法的には何も変えなくとも、その政治的重要性のために、実質的に権限の移動や、憲法によって確定された責任関係をゆがめることにつながる協定は問題となる。

さらに、もう一つのものとして、基本法の決断に反する政策の実現、法改正を目的とする協定は許容されない。たとえば人間の尊厳（基本法第1条1項）、連邦国家・権力分立・民主主義・社会的法治国家（基本法第20条、第79条3項）、侵略戦

争の禁止（基本法第26条）に反する協定は許容されないと考えられる²¹⁷。

これらの場合、規定自体が明白に客観法に反する場合と、その文面からはどちらとも判断できないが、その実現の態様によっては客観法に反する場合とが考えられる。後者の場合は、個別に判断することになる²¹⁸。

以上見てきた内容的限界についての具体例は、さらに「個別の問題」で取り上げるが、個別の問題は内容的限界のみにとどまる問題ではないため、章を改めて検討することにする。

第8章 個別の問題

これまで、連立協定のさまざまな問題について取り上げ検討してきたが、ここでは、これまで特にそれ自体としては検討せず、かつ法的な観点から取り上げるに値すると考えられる問題について、これまでの検討をもとに論じることにする。

1 連立委員会

(1) 連立委員会とは

その第一のものとして、連立委員会 (Koalitionsausschuß) を検討する。連立委員会とは、連立の当事者が、連立の期間中に、緩やかな日常的な手段と並んで、よりフォーマルな方法で相互の共同活動を容易にするために設置する政治的な委員会である²¹⁹。その存在は、基本法をはじめとする客観法には規定されていないが、連邦では、帝国末期の会派交渉委員会から始まり、ワイマール期にはすでにその存在が知られていた²²⁰。初めてその存在が連立協定において明らかになったのは、1961年連邦連立協定である。それは、A II 4で、「連立会派は連立委員会を形成する。連立委員会は、毎週第一活動日に会議を開く。連立委員会には、連立会派委員長、その代理人、連立会派の連邦議会における事務総長が属する。連立委員会の審議にはその時々連立会派の専門家が招かれる。連立会派に属さない者を招くことについては、両連立パートナーの同意を要する」と規定し、さらにそれに続く規定で立法に関する任務を定め²²¹、そ

の合憲性について多くの議論が行われた²²²。

その後の政権では、公式には連立委員会は設立されず、いわゆる連立ラウンド (Koalitionsrunde) によって連立協定の実施についての調整がなされるようになった。連立ラウンドとは、連立委員会より小規模な、緩やかな、よりインフォーマルな調整の会議である。連立ラウンドとして有名なものは、1966年に連邦で成立したCDU/CSUとSPDの連立政権であるキージンガー (CDU) 政権におけるものである。政権成立当初は連立協定の実施を調整する機関は設置されなかったが、やはり調整が必要となり、1967年夏に「クレスブロン・サークル (Kressbronner Kreis)」と呼ばれる連立ラウンドが設置された²²³。そして、コール政権においても、連立ラウンドが連立協定の実施についての調整の場としての役割を果たしていた²²⁴。

しかし、1998年連邦連立協定は、「XII 政党間の協力 1 一般原則」で「連立パートナーは、連立委員会を形成する。それは、連立パートナー間で調整されなければならない、基本的な重要性を持つ案件を審議し、対立がある場合はコンセンサスをもたらす。それには、それぞれの連立パートナーから8人ずつが所属する。それは、連立パートナーの一方の希望により開かれる」と規定し、連立政権における各種調整は制度化された連立委員会でされることになった。

(2) 連立委員会の構成とその地位

連立委員会は、通常、相対的に小さい委員会であり、構成員の数は連立政党に対等に配分される。連立政権における少数党は、配分される閣僚数が少ないので、最終的に多数決で決定される閣議 (連邦政府職務規則第24条2項) においては、その政策を連立政権の政策に十分に反映させることができるとは限らない。したがって、対等の構成員からなる連立委員会の存在は、連立政権における少数党にとってより有益である²²⁵。1998年連邦連立協定は、「XII 政党間の協力 3 内閣での活動」で、「内閣においては、連立パートナーの一方に基本的な意味を持つことに関しては、どちらも投票で決着をつけてはならない」と閣議での

多数決を排除しており、さらに連立委員会はそれぞれの政党から対等に8人ずつ、計16人で構成されるので、閣僚の数がSPDより少ない90年連合／緑の党にとっては、自己の政策をより強く主張できる状況であると言えるだろう。

次に問題となるのは、その構成員である。その構成員の種類から、当該連立委員会の性格を読み取ることができる。

この点、1998年連邦連立協定では、その構成員の詳細については明記されていない。これに対し、1961年連邦連立協定では、AII4で、連立委員会には会派委員長、その代理人、連立会派の連邦議会における事務総長が所属することが明記されている。メンバーに政府構成員が入っていないことから、議会での連立会派間の調整に重点が置かれていたことが読み取れる。

さらにラントの中で目を引くのが、1996年ベルリン連立協定である。それは、「IV 議会での協力についての協定」で、「連立委員会にはCDUの統治市長、ラント幹部会の代表、会派委員長と、SPDの参事会構成員1名、ラント委員長、会派委員長が属する」と規定している。メンバーに政府構成員である統治市長と参事会構成員、そして政党の代表、会派委員長が入っていることから、政府、政党、会派の全般的調整を目指していることがうかがえる²²⁶。

なお、正規のメンバーに加え、その会議ごとに、メンバー外の首相、その他の政府構成員、参考人などが必要に応じて参加し、事実上、その会議ごとにメンバーは変動する。誰がそのメンバーに入ったかは不明確であり、その議事録が記録・公開されることもないので、その透明性の欠如に対して批判がある²²⁷。

その形成の根拠とメンバー構成からも明らかのように、それは議会の委員会ではない。議会の委員会は、議会の自己組織権に基づいた、連邦においては基本法および連邦議会議事規則にその根拠を持つ委員会であり、その構成員は、議会に議席を持つ全政党、より正確には全会派から選出される。それは、議会の一部として、立法、各種調査

において国家機関の任務を実行している²²⁸。これに対し、連立委員会は、基本法にも連邦議会議事規則にもその根拠が無く、また、その構成員は連立政党・会派の構成員である。その活動は、国家機関とは法的には何の関係も無い。

また、それは、政党と会派によって形成されるので、政府の法的・政治的権限を与えられる政府の下位の委員会でもない。

結局、連立委員会とは、連立政党・会派、議員、政府の政治的な流れが集結し調整される、国家機関の外部に形成された委員会と考えられる²²⁹。

(3) 任務と許容性

連立委員会の許容性については、その多様な形態に鑑みて、一般論で述べることはできず、個別の連立委員会の任務、具体的な事情に基づいて判断せざるを得ない。

連立委員会の任務としては、二種類のものが考えられる。一つは、連立政党・会派間の意見の相違を明らかにし、それが公になって活動を妨げることを防止するため調整するという一般的任務である。これには、発生した紛争の仲裁機関としての役割も含むことができる。1998年連邦連立協定で定められた連立委員会の任務は、まさにこの一般的任務である。連立委員会の任務がこのような任務に限られる場合、法的には何の疑義も無い²³⁰。

しかし、連立委員会に特別の任務が与えられることがある。1961年連邦連立協定は、以下のように定めている。

「AII 5 政府提出法案の主旨は、内閣への提出前に、連立委員会に審議のために送付される。この審議には所轄の大臣が参加する。

6 連立会派の提案する法案は、ドイツ連邦議会への提出前に、連立委員会に送付される。連立パートナーは、提案法案を提出することと、その内容についての合意を達成するように試みる。

7 連立会派の委員長は、それぞれの会派において、その会派のグループによって提案される法案が、4項（連立委員会の設置と任務）に沿って連立委員会に送付されることを目指す」（括弧は

筆者)。

もちろん、それぞれは、法的にはこの規定に拘束されない。閣議または連邦議会に直接提案しても、法的には有効である。この、連立協定の拘束力と働きかけに関する問題は、前に論じたとおりであり、ここでは繰り返さない²³¹。ここで問題とするのは、立法の過程において連立委員会が関与するというこの規定自体が許容されるかどうかということである。

この点について、シューレは以下のように疑義を示している。すなわち、立法手続きについては、その提案、審議、議決、認証、公布に至る過程は基本法と連邦議会議事規則、連邦政府職務規則で規定されている。そして、この規定が、立法手続きにおいて完結的に、すなわちそこで定められた以外の機関・組織の介入を許さない場合、連立委員会がこの過程に事実上介入することは、仮に法的な権限を侵していないとしても、その過程の重大な侵害である。政府法案の閣議提出前に連立委員会で審議することは、所轄大臣の自己責任での議案提出の権利(基本法第65条2文)の侵害であり、また、連邦政府の決定が先取りされてしまうことになる(連邦政府職務規則第15条1項(a))。また、会派および個別の議員グループの提案法案に対しても、それぞれの法案提出権(基本法第76条1項、連邦議会議事規則第76条1項)の大きな制約になる。結局、そのような連立委員会の介入は許容されず、当該法案は、連邦大統領の審査(基本法第82条1項1文)の段階、または連邦憲法裁判所での規範統制訴訟(基本法第93条1項2号、第100条1項)により、違憲と判断されることになる²³²。

しかし、シューレの説に従うことはできない。たしかに、内容的限界において述べたように、連立協定は、その規定により、憲法で定められた権限の移動をもたらす場合や責任関係をゆがめる場合には許容されない²³³。しかし、ここで問題としている、連立委員会が法案の提出前にそれについて審議する場合を考えると、まず、正式の立法手続きは全く侵害されていないので憲法で定められ

た権限は移動しておらず、形式的には憲法的な責任関係はゆがめられていない。また、実質的に見ても、連立政権に限らず政党・会派が立法に影響を与えること自体は許容せざるを得ないことに鑑みると、連立委員会の事前審議が議案提出権、政府と議会の審議・議決権を侵害しているとまで考えることはできないのではないだろうか。結局、連立委員会の立法過程への介入は、事実上の影響にとどまり、関係国家機関の法的権限が形式的にも実質的にも侵害されていない限りで、許容されると考えられる²³⁴。

(4) 小括

連立委員会は、連立政権において、協定された政策を支障無く実行し、また、実際の政策が連立協定から逸脱しないための調整・監視機関として必要な機関であるとも考えられる²³⁵。

1998年連邦連立協定では、「Ⅶ 政党間の協力 1 一般原則」で「連立パートナーは、議会と政府でのその活動において、継続的に包括的にお互いに協力し、手続き・政策・人事の問題でコンセンサスを確立する」、「2 連邦議会での活動」で「連邦議会と、それにより選出される委員会では、連立会派は統一的に投票する。これは、協定された政策の対象ではない問題にも当てはまる。その場その場で異なる多数派を形成することは排除される。議会での手続きと活動については連立会派の協調が確立される。会派レベルの動議、法案の提案、質問は共同に、または例外的な場合も相互の協調のもとに提出される」、「3 内閣での活動」で「内閣においては、連立パートナーの一方に基本的な意味を持つことに関しては、どちらも投票で決着をつけてはならない」というように、その実現のためには、事前の相互の調整が必要な規定が定められている。これらのことを達成するには、連立委員会の活動が必要不可欠であることは明らかである。

よって、一般的には、連立委員会は、その活動が国家機関とその構成員の法的な権限を侵害しない限り許容されると考えられる。

しかし、そこでの手続と参加者は不明確であり、

審議内容も非公開である。そのような不透明な連立委員会が政府と議会の決定を広範に制限し、議会と国民のコントロールの及ばないところで指令を下す上位・並立政府となると、憲法的に疑義が生じる。国政の指導は、議会に責任を負った国家機関とその構成員、すなわち政府、首相、大臣に信任されており、対議会責任を負わない連立委員会に委ねることはできない。

連立委員会が1961年連邦連立協定で初めて明確に定められたとき、それは、運用次第では、憲法的疑義を伴う上位・並立政府となり、とりわけ議会の活動を麻痺させる可能性があるとして批判された。とはいうものの、当時の実際の運用においてはその懸念が現実化することは無かったとされている²³⁶。

しかし、連立委員会とは異なるが、近年の連立ラウンドの運用は、確実にその兆候を示している。コール政権において連邦首相官房事務次官を務めたシュレッケンベルガーは、連邦の連立ラウンドにおける不透明性について、民主的コントロールの側面のみならず、問題の合理的な解決が保障されないということからも問題視している。彼によると、国家の重要な政策については連立ラウンドで決定がなされ、連邦議会に責任を負う連邦政府の閣議においては実質的には日常的な業務についての決定しかなされておらず、さらには、連立ラウンドで決まった方針を連邦議会が覆すことは困難であるということである。すなわち、不透明な、議会のコントロールの及ばない連立ラウンドが国家の最高の決定機関であるかのような状況であると言えよう²³⁷。

このような近年の状況には、憲法的に疑義があると言わざるを得ない。新政権の連立委員会の運用が注目される場所である²³⁸。

2 連邦首相の人事権

(1) 人事的協定と比例条項

次に検討するのは、連邦首相の人事権と連立協定の関係である。

権力を握った政治グループは、国家機関、また

はその影響領域において、より重要なポストに自己の政治的立場に近い人物を就任させ、その人物を通じて自己の政策を実現しようとする。したがって、連立政権においては、それぞれの政党が、ポストの配分について質・量をめぐり争い、結局人事的協定が定められる²³⁹。この場合、量的配分に関しては、個々の政党の勢力、具体的には議会での議席数の比例的な考慮に基づいて行われることが通例であり、連立協定でそのような規定、すなわち「比例条項」が定められる。それは口頭で申し合わされ公表されないこともあるが、文書で確定され公表されることもある。

たとえば、1998年連邦連立協定は、「Ⅶ 政党間の協力 3 内閣での活動」で、「内閣関連の委員会、審議会などの人事配分は、相互の協調において行われ、その場合、パートナーの勢力関係が考慮に入れられる」と規定している。

また、1961年連邦連立協定は、「BVI 社会政策」で、「連立パートナーは、候補者が政治的観点から考慮して選ばれる公の生活の地位の配分における、両パートナーの適切な考慮を通じて、パートナーとしての共同活動を確実なものにする」と規定している。

このような規定を定めること自体については疑義が無い。というのは、政党が主要な役割を果たす機関に、他のある機関の形成を委ねるとき、その人事が政治的に行われることまでも許容していると考えられるからである。言い換えれば、ある機関の形成が政党の任務の範囲内にある限りで、その人事に関する連立協定を定めることも許容されると考えられる²⁴⁰。よって、内閣の構成員および政治的な官職の配分について連立協定で定めても、政党の任務の観点からは問題は無い。ただし、ドイツにおいては専門官僚制が採用されているので（基本法第33条2項）、連立協定では官僚全般の人事についての比例条項を定めることはできない²⁴¹。なお、比例条項とは、まさしく比例の保障であって、平等の保障ではない。各ポスト数は、連立政党のそれぞれの勢力、すなわち議会での議席数に応じて配分されることになる。

(2) 連邦首相との関係

比例条項の原則的な許容に対して、内閣の人事、特に連邦大臣の任免について、問題が存在する。

連邦大臣の人物および所轄の決定は、「連邦大臣は、連邦首相の提案に基づき、連邦大統領によって任免され」（基本法第64条1項）、「各連邦大臣の職務範囲の概要は連邦首相が定める」（連邦政府職務規則第9条）と規定されているように、連邦首相が行うことになっている。

しかし、1998年連邦連立協定では、一般的な比例条項に続いて、「Ⅷ 政党間の協力 5 人事的な協定」で、シュレーダー連邦首相とフィッシャー副首相の選出とともに、各連邦大臣ポストの配分が明確に定められている²⁴²。また、文書化され公開されなくとも、実際には、どの連立政権の組閣においても連邦大臣の人事について詳細な協定が定められ、その人物についても確定されていることは同様である。したがって、連立協定で詳細に連邦大臣の人事を決定することが、連邦首相の連邦大臣任免提案権、所轄決定権に反しないかということが問題となる。

この問題については、これまでに検討して明らかになったことから回答を導き出すことができる。すなわち、この人事に関する連立協定は、あくまで連立の当事者の間の協定であり、当事者ではない連邦首相は拘束されない。法的には、連邦首相は自由に連邦大臣候補を連邦大統領に提案することができる。この連邦首相の提案権が侵害されていない限り、このような連立協定自体は許容される²⁴³。また、連立の当事者は、連立協定で定めた連邦大臣候補の任命を連邦大統領に提案するように連邦首相に働きかけるのであるが、その働きかけが連邦首相の自由な意思決定を侵害しない限り許容される²⁴⁴。

結局、連立協定で定められただけでは連邦大臣に就任するわけではなく、連邦首相が連邦大統領に提案し、任命する手続きをしなければならない。連邦首相が別の人物を提案する法的な自由が侵害されていない限り、このように詳細な人事的協定を定めることも許容されると考えられる。

(3) 連邦首相への政治的拘束

しかし、この人事的協定に関しても、実際は連邦首相には強い政治的拘束が及んでいる。というのは、人事的協定は連立政権に政党が参加する際の重要な関心事であり²⁴⁵、この点が確定し、かつ連邦首相候補がそれに同意しない限り、連邦議会における公式の選出の場で連邦首相候補が実際に連邦首相に選出されない可能性がある。また、任期中においても、各連立政党に配分されたポストについて連邦首相が独断でその任免を判断し、連邦大統領に提案することは、連立協定違反として当該政党の反発を買い、報復活動が行われ、場合によっては連立の危機、崩壊につながりかねない。よって、連邦首相の連邦大臣任免に関する権限は、実際には大きく制約されている。

近年では1992年のゲンシャー副首相兼外務大臣（FDP）辞任に関連する一連の出来事がこのことを示している。1992年4月27日、ゲンシャーは、18年間在任していた外務大臣を辞任することを表明し、後任としてシュウェツァー建設大臣（FDP）を推薦した。FDPの幹部会もこれを了承し、コール連邦首相（CDU）に伝えられた。しかし、翌日のFDPの執行委員会兼会派総会の投票では、シュウェツァーの外交経験不足が党内外から指摘されたことを受け、キンケル法務大臣（FDP）が外務大臣の後任候補として選出された。この一連の経過を受けて行われた連立与党首脳「連立ラウンド」では、外務大臣の後任がFDPから選出されることに対してCSUが反発したが、最終的にはコール連邦首相が、「外務大臣ポストはFDPに配分される」という連立協定に従って、キンケルを外務大臣候補に決定した²⁴⁶。

この経過からも分かるように、コール連邦首相は、外務大臣という重要なポストの決定について、CSUの反発にかかわらず、外務大臣をFDPから出すという連立協定に従い、かつ、その人物についても、ゲンシャーの推薦ではなく、FDPとしての決定に従ったことになる。連立ラウンドの内容については公開されていないが、その経過の報道からすると、もしコール連邦首相が自己の判断で、

連立協定から逸脱して、FDPに所属していない人物を外務大臣に決定した場合、さらには、FDPとしての決定に従わず、ゲンシャーの推薦によりシュウェツァーを外務大臣に決定した場合、FDPが反発し、連立政権の活動に重大な影響を与え、場合によっては連立の解消の脅迫、実行に至っていた可能性も無かったとは言えない。したがって、実際には、連邦首相の、連邦大臣任免についての法的な決定の自由は、政治的に著しく制限されていると言える。しかし、なお、連立の当事者の働きかけに対してコール連邦首相が別の人物を選ぶことは法的には自由であり、連立政権の安定を動機として自己の決断としてキンケルを外務大臣に決定したとき、その自由な意思決定は確保されていたと考えられる。したがって、結局、法的には問題は無いことになる。

3 会派委員長の閣議への参加

さらに問題となるのは、会派委員長の閣議への参加を定めている規定である。

(1) 連邦政府職務規則との関係

たとえば、1961年連邦連立協定は、AII8で、「連立会派の委員長は、各閣議の日程について報告を受ける。それらは、各閣議に参加する権利を持つ」と定めている。これは、明らかに、会派委員長が継続的に例外無く、特別の要求に基づかずに、全ての閣議に参加することを意味している²⁴⁷。

この規定は、まず、連邦政府職務規則に照らして疑義がある。閣議の通常の参加者に関して、連邦政府職務規則第23条1項は、「連邦政府の会議には、連邦大臣および連邦首相官房長官、連邦首相の政務次官のほか、通常、連邦大統領官房長官、連邦情報庁長官、連邦首相秘書官、書記官が参加する」と規定している。つまり、連立会派の委員長が通常的に閣議に参加することは、投票権の有無にかかわらず明らかに連邦政府職務規則に違反しており、許容されないと考えられる²⁴⁸。

(2) 基本法との関係

さらに、基本法との関係を検討する。連邦政府の構成員について、基本法第62条は、「連邦政府

は、連邦首相および連邦大臣から構成される」と定めている。この規定は、これらの人物のみが閣議における投票権を持つということを意味していると考えられる²⁴⁹。したがって、まず、会派委員長が閣議で投票することを認める連立協定は、基本法違反の協定ということになり、許容されない。

ここで、さらに、会派委員長に投票権を与えないが、常に閣議に参加できるという連立協定が問題となる。たしかに基本法第62条は、連邦政府構成員以外誰も閣議に参加してはならないとは規定しておらず、そのような連立協定は許容されることも考えられる。しかし、ここで考えなければならないのは、会派委員長は議会内の存在であるということである。つまり、彼がその資格をもって常に閣議に参加することは、権力分立（基本法第20条2項）と相容れないと考えられる。これは、会派委員長が投票権を持たないということによっても変わらない。なぜなら、彼は、通常、その所属する政党・会派において有力な政治家であるので、彼が常に閣議に参加するとき、その政治家としての力量と、会派という議員の集団内における権限によって、仮に閣議での投票権が無くともその審議にはきわめて重大な影響を与えうからである。この点、特定の事項について単なる参考人として閣議に時折招致される場合とは状況が全く異なる。

たしかに、議院内閣制においては一定程度議会と政府は政治的に結合している。しかし、やはり両者の基本的区別は維持され、職務の実行と責任は区別されなければならないと考えられる。

以上のことから、投票権の有無にかかわらず、通常的に会派委員長が閣議に参加することは基本法違反である。したがって、そのことを定めた連立協定は、連邦政府職務規則違反であるのみならず、基本法違反の協定ということになり、許容されないと考えられる。会派委員長は、閣僚など通常的に閣議に参加する資格がある職に就き、その立場で閣議に参加するしかない。もちろん、閣議以外の場、すなわち連立委員会、連立ラウンド、一般的な連立会談において、会派委員長が政策についての協議に参加することは許容されており、

現実に行われている²⁵⁰。しかし、連邦政府の公式の決定の場である閣議に、会派委員長が通常的に参加することを定める連立協定は、連邦政府職務規則違反であるとともに基本法違反でもあり、許容されない²⁵¹。

(3) ベルリンの例

この、会派委員長の閣議への通常的な参加については、1996年ベルリン連立協定でも定められている。それは、「IV 議会での協力活動についての協定」で、「連立会派の委員長、または彼によって委任された代理人は、市州参事会の会議に参加する権利を持つ」と定めている。これに対し、ベルリン市州憲法第55条2項は「市州参事会は、統治市長と、最大さらに10人の参事会構成員（市長および参事）から構成される」と規定し、ベルリン市州参事会職務規則第14条3項は、その会議の通常の参加者について「会議には、参事会構成員のほか、通常、参事会官房長官、参事会官房広報部長、同情報部長、統治市長の決定した書記が参加する」と規定しており、その中には会派委員長は含まれていない。したがって、この協定はベルリン市州参事会職務規則に違反し、かつベルリン市州憲法に違反するので許容されない²⁵²。

4 連立協定の公開

(1) 連立協定の公開の状況

連立協定については、第7章で述べたような内容的限界があることが確認された。しかし、ここで問題となるのが、連立協定の当事者は必ずしも連立協定を全面的に公開しているとは限らないということである。仮に連立協定のある規定が内容的限界を超えているとしても、それが公開されていなければ確認のしようがない。したがって、ここでは、法的検討の締めくくりとして、連立協定の公開の問題を検討することにする。

本稿でたびたび取り上げた1961年連邦連立協定は、当初、その存在自体全面的に秘密にされており、CDU内のFDPとの連立に反対する勢力によって、実際に締結した幹部の意志に反して公表されたものである²⁵³。その後は、各政権成立時に連立

協定が定められた場合、主に政策的な内容について文書化され公表されるようになり、1980年以降は、まとまった「連立協定」として公表されるようになった²⁵⁴。そして、1998年連邦連立協定では、政策的協定に加え、人事的協定、組織・手続的協定をも文書化し、序文、署名部分も一体として公表された。ミュンヒは、近年の慣行をもって「連立協定の公開に関する憲法上の法的義務があるかどうか、という問題は、今日では実際的理由から無意味である」と述べている²⁵⁵。

しかし、連立協定は口頭、または単なる文書交換でも成立するので²⁵⁶、当事者は、自己の行動の自由を確保するため、また、その他いろいろな理由から、ある協定をまとまった連立協定に掲載しない可能性がある。また、将来的に、1961年連邦連立協定の場合のように、当事者が連立協定を全面的に公開しない場合、その非公開をどう評価するかという問題もある。したがって、連立協定の公開は単なる慣行であり当事者の好意で行われているのか、または法的な公開義務があるのかということを検討する必要があると思われる。

(2) 民主主義

連立協定の公開義務について、まず、民主主義の側面から検討することにする。基本法が民主主義を採用していることは明らかである（基本法第20条2項）。したがって、国民は政治的意思形成を行い、政党は、憲法的任務すなわち公の任務として、国民の政治的意思形成への協力（基本法第21条1項1文）を行う。そして、連立協定を締結することはその任務に含まれる²⁵⁷。それは、実際には国民の政治的意思を国家の政策に変換する役割を果たしているため、政治的意思形成の核心的部分であるとさえ言える。

したがって、その部分が公開されないと、国民に、現実の政治的意思形成の核心的部分が公開されないことになる。具体的には、ある政党に投票した有権者が、その政党が他の政党とどのような条件で連立政権を形成し運営しているかということについての情報を得ることができなくなる。

このことを、連立協定の内容についての分類に

従って、それぞれが公開されない場合についてさらに個別に検討してみる²⁵⁸。

まず、国政において最も大きな影響をもたらす政策的協定については、連邦首相の施政方針演説からある程度の内容を推測することができるかもしれない。しかし、それは連立協定の全ての内容を含んでいるわけではなく、また、連立協定をそのまま受け入れているわけでもない。したがって、政策的協定が公開されないと、その政党の支持者は、自己の投票した政党の綱領、選挙戦において掲げた政策と、連立政権における政策との関係についての情報を十分に得ることができないことになる。また、支持者に限らず国民全体も、現在どのような政策が、どのような方針に基づいて実行されているかということについての情報を十分に得ることができないことになる。

また、人事的協定に関しては、たしかに閣僚、政務次官ポストについては、政権成立時に実際にそれぞれが就任する段階である程度のことは判明する。しかし、途中でその交代があった場合、どのような基準で後継者が選ばれたのか不明確である。また、それ以外の役職について連立協定が締結されている場合もある。したがって、それが公開されないと、やはり、実際にはどのような基準で人事の配分がなされているかということについての情報を国民が十分に得ることができないことになる。

組織・手続的協定についても、それが公開されないと、現在どのような方法で政権が運営されているかということについての情報を国民が十分に得ることができないことになる。

結局、連立協定が公開されない場合、国民はこれらの情報を十分に得ることができないため、国政を有効に民主的にコントロールすることができなくなり、民主主義の要請に反することになる。より具体的に言い換えると、有権者は次の選挙において連立与党に審判を下すための情報を得ることができなくなる。つまり、連立協定の当事者は、実質的意味の憲法の領域において、その憲法的任務の実行として連立協定を締結しているため、民

主主義の見地から、連立協定を公開する法的義務が存在すると考えられる²⁵⁹。

(3) 憲法の透明性

さらに、連立協定の公開義務について、別の観点からも検討することができる。それは、たしかに客観法ではなく、当事者間においても法的拘束力の無い、政治的取り決めであるため、法治国原理（基本法第20条3項）からは直ちにそれを公開する要請は出てこない²⁶⁰。しかし、連立協定は、内容的に国家の政策、人事、組織・手続について広範に規定し、憲法領域全般に大きな影響を及ぼすものである。そして、内容的に各種の限界があり、場合によっては憲法に反する規定を含む可能性がある²⁶¹。したがって、連立協定が公開されないと、基本法における最高度の憲法の透明性の要請（第79条1項）に実質的に反することになる。したがって、この側面からも連立協定を公開する法的義務が存在すると考えられる²⁶²。

以上のことから、連立協定の当事者は、民主主義（基本法第20条2項）、憲法の透明性の要請（基本法第79条1項）から、連立協定を公開する法的な義務がある²⁶³。現在の慣行が今後も継続することが望ましいと言えよう。

第9章 結びに代えて

以上の検討から、連立協定の法的な特徴を以下のようにまとめることができる。連立協定とは、政党と会派が憲法的任務として締結する、法的には拘束力が無いが、①連立協定の当事者に対しては、当事者が実行できる協定についてはそれを実行し、当事者ではない国家機関およびその構成員の権限に属する事項に関する協定についてはそれぞれに対してその実現を働きかけるように政治的に直接的に拘束し、②直接の当事者ではない国家機関とその構成員も連立協定を実現するように政治的に拘束される、政治的な取り決めである。その実行の担保は、司法的方法ではなく政治的方法による。それは、連立協定の当事者の国家機関およびその構成員への働きかけが限界を超えず、かつ、その内容的限界を超えない限り、法的には許

容される。また、それは、民主主義と憲法の透明性の要請から、公開されなければならない。

本稿を締めくくるにあたって、以上のような特徴を持つ連立協定が、現代国家の議院内閣制、議会制、そしてその研究において持つ意味を指摘して結びに代えたいと思う。

これまで見てきたように、連立協定には法的拘束力が無いが、しかし、実際には、その強い政治的拘束力によって国政全般に大きな影響を与えている。本稿で取り上げた多くの論者は、連立協定が国家の最高の規範となり、国家機関の権限を侵害し、憲法の定めている責任関係を曖昧にすること、そして、連立政党が国政全般を主導し、国家機関はその活動を制約され、あたかも連立協定の執行機関であるかのような状況についての疑義、懸念を表明している。この状況は、1990年代前半にFDPの党首を務めたラムスドルフが、自己の連邦大臣就任が取り沙汰されたとき、「最も重要な決定は内閣ではなく連立会談でなされているので、(私は)連立会談を優先させる」(括弧は筆者)と発言したことに典型的に表れている²⁶⁴。これは、連立協定の負の側面と言えるだろう。

しかし、このような弊害の一方で、連立協定の積極的意義も見いだすことができると思われる。まず考えられるのは、安定した政権をもたらすという意義であるが、これについてはすでに説明したので、ここでは繰り返さない²⁶⁵。

ここで注目したいのは、現代の議会制に対する一定の積極的意義である。

現代は議会制の危機の時代とされる。国家の作用と機能をその性質に応じて立法、行政、司法に区別し、それぞれを別の国家機関に担当させ、相互の抑制と均衡を図ることで国家権力の濫用を抑制するという古典的な権力分立は、国家機能の増大と質的な多様化、複雑化により変質してきた。すなわち、日常的な業務の増大に伴って行政府の役割が増大し、立法の領域でも、専門的内容を持つ法案の作成において、情報が集中し専門的知識を持つ官僚組織を支配する行政府が主導するようになってきた。この過程で、もともとは法の執行

機関でしかなかった行政府が、国家の基本政策の形成や決定に中心的な役割を果たす「行政国家」現象が顕著になり、その結果、議会の地位は大きく低下した。そして、この状況に対し、議会による行政府のコントロールの回復が唱えられてきた。

だが、この試みは、実際は、少なくとも現代の議院内閣制の国家においてはうまくいかないと思われる。というのは、大衆民主主義の中で発達した政党が、議院内閣制のもとで事実上行政権と立法権を統合し支配するようになったからである。つまり、議院内閣制においては、通例、議会選挙で多数の議席を獲得した政党が内閣を組織するため、権力の担い手に着目した場合、権力の分立は無く、相互の抑制・均衡を期待することはできない。そのとき、両者を支配する政党による国家権力の無制限の支配の危機が生じる²⁶⁶。

政治的な場におけるその対策の一つの柱としては、政府与党と議会内の野党の抑制・均衡に着目することが考えられる²⁶⁷。この場合、反対派としての野党に、政府与党の抑制の役割を期待するものであり、有用な視点を提供すると考えられる²⁶⁸。

ここで、さらに、もう一つの権力の抑制方法として、本稿で検討した連立協定が大きな役割を果たすとは考えられないだろうか。つまり、現代行政国家においては、国政上の重要な政策を含め、数多くの政策は政府が決定しており、実際には、その背後にある政党が政策を決定し、主導している²⁶⁹。そのような状況においては、政府内においても抑制が行われることに一定の意味があるのではないだろうか。すなわち、政府の政策形成、活動において多くの政党が参加することにより、最大勢力を持つ政党の独走に歯止めがかかることは十分考えられる。それは、要するに連立政権を意味する。

連立政権に参加する政党は、それまで対立をしてきたかもしれないし、それぞれの支持者の間には、根本的な考え方の相違が存在しているかもしれない。それぞれが基本政策を保持しているため、将来的にある問題について対立が発生する可能性

もある。すなわち、連立政権の内部には、一定の緊張関係が存在することになる。そして、本稿で繰り返し述べたように、政党は、それぞれ独自の政策を保持、すなわち相違を保った上で、妥協して連立協定を締結するため、それぞれの政党の政策は必ずしも連立協定に取り入れられるとは限らない。そして、本稿で確認したように、ひとたび締結された連立協定は、強い政治的拘束力を持つ。つまり、多数派の独走は、一定程度、連立政権の内部において連立協定によって抑制されることになる²⁷⁰。そのことは、連立政党・会派のそれぞれの陣営から同数の構成員が出される連立委員会の存在により、より明確になる。すなわち、連立政権においては、いわゆる内部反対派による一定の政府内抑制がなされ、そのとき、連立協定がその基礎となると考えられる²⁷¹。なお、このような考え方に関連して、「連立民主主義 (Koalitionsdemokratie)」が唱えられることもある。それは、政府活動においてもなるべく多くの政党が参加・協力し、抑制することによる民主主義の実現を想定している²⁷²。

もちろん、このことには問題がある。まず、連立政党間の対立があっても、それらは全体としては政府与党としてまとまるので、その抑制作用は過度に評価できない。すなわち、その抑制作用は、あくまで補助的なものにとどまることは否めない。したがって、議会内にさらに抑制能力のある野党が存在することが必要と考えられる。言い換えれば、議会による政府のコントロールは放棄してはならない。

さらに、議会、政府を通じて、開かれた議論の機会が全く失われる危険がある。すなわち、国民のコントロールの及ばないところでの談合政治が出現する可能性がある²⁷³。この問題については、連立委員会に対する疑義としても触れたところである²⁷⁴。したがって、政府活動での抑制が適切に働くために、そして、議会内野党、さらには国民がコントロールするためには、その調整過程、そして連立協定が公開されることが要請される。

そのような条件のもとで、行政国家、政党国家

の進展とともに議院内閣制においてもはや機能しなくなった政府と議会の相互抑制は、議会における野党の抑制に加えて、連立政権の場合、連立政党間の抑制によっても補われると考えることができる。そして、その場合、連立協定がその基礎の役割を果たすことになる。ここに、連立協定のある程度の積極的な意義を見いだすことができるのではないだろうか²⁷⁵。

これまで見てきたことから、連立政権における連立協定は、その積極的な意義も、負の側面も、ともに現代の議会制を研究する際に、看過できない意味を持つと思われる。もちろん、本稿で検討したドイツにおける連立協定の考察は、我が国をはじめ、憲法制度と政治状況が異なる他の国家にそのまま適用することはできない。特に我が国においては、長期間基本的に自由民主党の単独政権が続いてきたことにより本格的な連立政権の経験に乏しいため、連立政権、連立協定という視点が議会制論、憲法論に取り入れられる必要はこれまでほとんど無かったと言える。

しかし、我が国でも政治状況の変化に伴い、近年は連立政権が増加しつつある。したがって、今後は、議院内閣制、議会制、政党制、権力分立についての考察の際には、連立政権、そして連立協定の問題にも目を向けなければならなくなると思われる。

その際は、本稿で対象とした、ドイツにおける連立協定の実例と、それについての学問的議論が重要な素材を提供するだろう。ドイツにおいては、今や5会派(6政党)が連邦議会に議席を有し²⁷⁶、連立を抜きには政権が成立しない状況になっている。今後もCDU/CSUとSPDの優位は変わらないであろうが、国民の利害、価値観の多様化に伴い、少なくとも比例代表制選挙が継続する限り、将来的にも完全な2大政党制に移行することは考えにくい。ラントレベルでは、1998年11月に、メクレンブルク＝フォアポメルン州において、旧東ドイツ崩壊後初めて、PDSがSPDと連立を組んで政権に参加するという大きな変化が見られた。今後、ドイツにおいてはさらに連立の組

み合わせが多様化するとともに、様々な問題に対応するために連立政権の基礎となる連立協定の内容も複雑になり、その国政における重要性と憲法に与える影響は大きくなると思われる²⁷⁷。それらの展開についてさらに注意深く観察を続け、検討する必要があると言えよう。

- 1 同期間に、我が国では、吉田茂首相から小渕恵三首相まで21人の首相が誕生した。なお、本稿では、人物の肩書きはその時点のものである。
- 2 建設的不信任制とは、連邦議会が現職の連邦首相の後任を選出しなければ、現職の連邦首相に対する不信任決議が成立しないという制度である。
- 3 清水望『西ドイツの政治機構』（成文堂、1969年）2頁、341-342頁。
- 4 もっとも、ドイツにおいては、有効投票の5%を獲得できない政党は議席を配分されないという、5%条項による制約はある。ドイツの選挙制度については、たとえば参照、大西健夫編『ドイツの政治』（早稲田大学出版部、1992年）72-80頁。
- 5 ドイツでは、唯一、1957年の第3回連邦議会選挙で、キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)が単独過半数を獲得した。なお、キリスト教民主同盟(CDU)とキリスト教社会同盟(CSU)は別政党であるが、連邦議会において統一会派を形成しているので(連邦議会議事規則第10条1項1文)、特に必要が無い限り一体として扱う。
- 6 A. Schüle, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis*, 1964, S. 7.
- 7 ごく短期間の例外的状況を除く。ワイマール期以降の連立政権の構成については、参照、I.v. Münch, *Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen*, 1993, S. 33-34 (以下ではMünch, *Koalitionsregierungen*と表記する)。同書の邦訳としては、参照、竹内重年訳「連立政権の法律のおよび政治的諸問題(上)・(下)」ジュリスト1122号(1997年)58-65頁・1123号(1997年)127-136頁。
- 8 H.-P. Schneider, in: *Kommentar zum*

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Bd. 2, 2. Aufl. 1989, Art. 67 Rn. 10.

- 9 H. Scheidle, *Die staatsrechtlichen Wirkungen einer Koalitionsvereinbarung bei der Bildung der Bundesregierung*, Dissertation Erlangen-Nürnberg 1965, S. 92.
- 10 W. Henke (1991), in: R. Dolzer (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Art. 21 Rn. 149 (以下ではHenke, *BK*と表記する)。
- 11 U. Bermbach, *Koalition*, in: K. Sontheimer/H. H. Röhring (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 1977, S. 320 (以下ではBermbach, *Handbuch*と表記する)。なお、連立協定のパートナーすなわち当事者の問題については、後述第4章参照。
- 12 H. Schulze-Fielitz, *Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem*, *Juristische Arbeitsblätter* 1992, S. 332.
- 13 参照, K.-H. Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975, S. 424-428.
- 14 同連立協定の本文は、参照, *Das Parlament* Nr. 45 vom 30. 10. 1998, S. 6-10。なお、本稿では、政権成立時にまとまった文書として締結され、公表された連立協定を取り上げる場合、2回目以降は原則として「1998年連邦連立協定」というように、「締結年」「締結された領域(連邦かラントか)」「連立協定」と表記する。なお、本稿では、ラントは場合によっては州と訳す。
- 15 連立政権についての政治的な議論は存在している。ドイツの連立政権を政治的に論じたものとしては、参照、加藤秀治郎・楠精一郎『ドイツと日本の連合政治』（芦書房、1992年）。
- 16 以上の経過については、参照、Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 16-23。なお、連立委員会については、後述第8章1参照。
- 17 ワイマール期の連立政権の構成については、参照、Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 33.

- 18 たとえばT. Eschenburg, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, 4. Aufl. 1960, S. 680は、ワイマール期の連立協定について言及している。
- 19 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 160 Anhang I.
- 20 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 24-26; Bermbach, *Handbuch* (Anm. 11), S. 321. なお、口頭でも連立協定が成立することについては、後述本章2参照。
- 21 前述第1章1参照。なお、ドイツ連邦共和国の連立政権の構成については、参照, Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 34.
- 22 両党の関係については、前述脚注5参照。
- 23 同連立協定の本文は、参照, *Die Welt* vom 6. 11. 1961, S. 6. これは、当事者の意志に反して公になったものである。参照, *Der Spiegel* Nr. 47 vom 15. 11. 1961, S. 26.
- 24 同連立協定の本文は、参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. 11. 1980, S. 7.
- 25 各政権での連立協定の存否については、参照, P. Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982*, 1984, S. 370-371 (以下ではSchindler, 1949-1982と表記する); ders., *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*, 1994, S. 452 (以下ではSchindler, 1983-1991と表記する)。
- 26 参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. 10. 1969, S. 4.
- 27 H. Gerber, *Koalitionsabkommen im Bund*, Dissertation Tübingen 1964, S. 26-27. なお、ドイツでは、連立協定を表現する場合、その状況に応じていくつかの表現を使い分けている。たとえば参照, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 3-4. しかし、それらを訳す場合、必ずしも適切な簡潔な訳語が無いので、本稿では一般的には連立協定という表現を用い、必要に応じて「まとまった文書としての連立協定」、「個別、口頭の連立協定」といった限定を付した表現を用いることにする。
- 28 後述第8章4参照。
- 29 参照, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 24-25.
- 30 参照, *Die Welt* vom 30. 9. 1998, S. 1. なお参
- 照, 読売新聞1998年10月2日朝刊7面。
- 31 参照, *Der Spiegel* Nr. 46 vom 8. 11. 1961, S. 23.
- 32 参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. 12. 1966, S. 4. なお、シュピーゲル事件については、後述脚注69参照。
- 33 これはドイツに特殊な事情ではない。我が国でも、1997年9月の橋本内閣の改造に際して、自由民主党の佐藤孝行衆議院議員の入閣に対し連立政権を構成していた社会民主党と新党さきがけが反対した。佐藤議員は一旦は総務庁長官に就任したが、結局、直後に辞任に追い込まれた。
- 34 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 29.
- 35 同連立協定の本文は、参照, *Das Parlament* Nr. 47 vom 25. 11. 1994, S. 4-7.
- 36 ラントの例としては、1996年にベルリン市州でCDUとSPDの間で締結された連立協定がある。それは、「V 所轄配分」で、CDUとSPDにそれぞれ5つの大臣ポストが配分されることが、その所轄も含めて定められている。なお同連立協定の本文は、参照, <http://www.cdu.berlin.net/cdu/landesverband/koali.htm> [1998年10月20日]。
- 37 後述第8章2参照。
- 38 参照, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 25-26.
- 39 前述本章1参照。
- 40 1998年連邦連立協定の要旨については、たとえば参照, 読売新聞1998年10月21日朝刊7面。
- 41 原子力法の正式名称は、「核エネルギーの平和利用および、その危険に対する保護に関する法律」(Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren)である。
- 42 たとえば「III 公正な税制、環境に配慮した税制・公課改革」では、減税とその他の負担減についての実行計画が細かく定められている。
- 43 1976年の組閣の一連の経過については、参照, U. Bermbach, *Stationen der Regierungs- und Oppositionsbildung 1976*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1977, S. 159-182.
- 44 参照, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 29.

- 45 連立委員会については、後述第8章1参照。
- 46 たとえば、W. Schreckenberger, Sind wir auf dem Weg zu einem Parteienstaat?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. 5. 1992, S. 12-13は、不透明で明確な根拠の無い「連立ラウンド」(連立委員会より少人数の連立与党の幹部の会合)で国家の重要な政策が決定されることを批判している。もっとも、1998年連邦連立協定のように組織・手続について文書で定めて公開したからといって、それが法的な正当化の根拠となるわけではない。このことについては、後述第7章参照。
- 47 参照, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 127-128.
- 48 連立協定の有効期間と被選期間の関係の詳細については、参照, H. Weber, *Der Koalitionsvertrag*, 1966, S. 106-120. 有効期間の問題については、なお、後述第7章3(3)参照。
- 49 同連立協定の署名者については、後述第4章1(3)参照。
- 50 BGHZ 29, 187.
- 51 本件の注釈としては、参照, C.H. Ule, Anmerkung, *Juristenzeitung* 1959, S. 499-502; R. Pohle, Anmerkung, *Monatsschrift für Deutsches Recht* 1959, S. 824-827; W. Wertenbruch, Anmerkung, *Die Öffentliche Verwaltung* 1959, S. 505-507. なお、デーラーはこの判決を受けて行政裁判所に訴えたが、1965年にあきらめて和解した。このことについては、参照, H.-P. Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967*, 1991, S. 255.
- 52 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 10.
- 53 Pohle, a.a.O. (Anm. 51), S. 825.
- 54 Wertenbruch, a.a.O. (Anm. 51), S. 507.
- 55 参照, J.W. Maiwald, *Zum Wesen des „Verfassungsrechtlichen Vertrages“*, dargestellt am Beispiel der zwischenparteilichen Koalitionsvereinbarung, Dissertation München 1963, S. 12-13.
- 56 Ule, a.a.O. (Anm. 51), S. 501; Pohle, a.a.O. (Anm. 51), S. 825; Wertenbruch, a.a.O. (Anm. 51), S. 507. 政党間の契約の属する法領域については、参照, BGHZ 32, 214 [215-216].
- 57 W. Henke, *Das Recht der politischen Parteien*, 2. neubearbeitete Aufl. 1972, S. 158 (以下では Henke, *Parteien*と表記する)。
- 58 参照, H. Piper, in: Mitgliedern des Bundesgerichtshofes (Hrsg.), *Das Bürgerliche Gesetzbuch* Bd. I, 12. neubearbeitete Aufl. 1982, Vor § 145 Rn. 11.
- 59 この点については、なお後述第4章2参照。
- 60 実質的意味の憲法が何を意味するかという問題の詳細については、参照, K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* Bd. I, 2. völlig neubearbeitete Aufl. 1984, S. 72-73.
- 61 このことについては争いが無い。参照, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 41; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 107-108.
- 62 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 30.
- 63 同連立協定の本文(要旨)は、参照, *Das Parlament* Nr. 6 vom 1.2. 1991, S. 7-8/*Das Parlament* Nr. 7/8 vom 8./15. 2. 1991, S. 14. 全文については、FDPから直接入手したため典拠を示すことができない。
- 64 同旨, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 23-24.
- 65 SPD党员・支持者が90年連合/緑の党との連立を望んでいたことについては、参照, 朝日新聞1998年9月29日朝刊9面。SPDの議員の多数が90年連合/緑の党との連立を支持していたことについては、参照, 産経新聞1998年9月29日夕刊2面。シュレーダー自身はCDU/CSUとの「大連立」を望んでいたことについては、参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. 9. 1998, S. 7. なお、会派の長を「議員団団長」と表記することも多いが、本稿では会派委員長と表記する。
- 66 参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. 9. 1998, S. 1.
- 67 参照, C. Sasse, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, *Juristenzeitung* 1961, S. 724.
- 68 SPDでは、シュレーダー次期連邦首相とラフォンテーヌ党首が会派に対して連立交渉の妨害をしないように呼びかけており、シャルピング会派委員長はそれに従っている。参照, *Frankfurter All-*

- gemeine Zeitung* vom 30. 9. 1998, S. 1.
- 69 週刊誌『シュピーゲル』がNATOの合同演習取材し記事にしたことに対し、国家機密漏洩にあたるとして、シュトラウス国防大臣が法務大臣に無断でシュピーゲル社を捜査させ、当該記事編集者が逮捕された事件。参照、平島健司『ドイツ現代政治』（東京大学出版会、1994年）87頁。
- 70 参照、*Die Welt* vom 16. 11. 1962, S. 1. 一連の経過については、なお参照、Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 45-49.
- 71 議員法の正式名称は、「ドイツ連邦議会議員の法律関係規則法」(Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages)である。
- 72 議員法第45条以下は、会派の活動のために1994年に補足された規定で、「会派法 (Fraktionsgesetz)」とも呼ばれている。そこでは、会派の形成 (第45条)、法的地位 (第46条)、任務 (第47条)、組織 (第48条) および各種規制 (第49—54条) が定められている。また、連邦議会議事規則には、委員会の委員および代理人選定権 (同規則第57条2項1文) など、会派の権能に関する多くの規定がある。
- 73 W. Zeh, Gliederung und Organe des Bundestages, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. II, 1987, § 42 Rn. 14.
- 74 BVerfGE 80, 188 [219].
- 75 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 32-33.
- 76 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 21-22.
- 77 同様に政党のみを当事者とするものとしては、参照、Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 15-16; Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 724; Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 92-94; W.-R. Schenke (1977), in: Dolzer (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Art. 63 Rn. 33-34 (以下ではSchenke, *BK*と表記する)。
- 78 Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 724.
- 79 Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 94.
- 80 本稿では、政党と会派の関係について、詳細には立ち入らない。ドイツの政党と会派の関係についての研究としては、参照、苗村辰弥『基本法と会派』（法律文化社、1996年）。
- 81 BVerfGE 20, 56 [104-105].
- 82 Henke, *Parteien* (Anm. 57), S. 148.
- 83 その他の項目については、参照、Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 345.
- 84 参照、*Der Spiegel* Nr. 25 vom 17. 6. 1968, S. 30-31.
- 85 同旨、Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 129-130.
- 86 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 130-131. 政党と会派を当事者とするものとしては、なお参照、Schulze-Fielitz, a.a.O. (Anm. 12), S. 333; Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 426-427.
- 87 BVerfGE 2, 1 [72-73]. なお参照、BVerfGE 1, 208 [225].
- 88 BVerfGE 4, 27 [30].
- 89 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 34-35; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 87-90.
- 90 ラント憲法の中には、ベルリン市州憲法第40条2項のように会派に言及しているものもある。
- 91 BVerfGE 10, 4 [14].
- 92 会派の権利として、たとえば委員会の委員および代理人選定権 (第57条2項1文)。義務として、たとえば会派の構成などの提出 (第10条2項)。
- 93 BVerfGE 10, 4 [14].
- 94 BVerfGE 20, 56 [98-99].
- 95 T. Maunz (1984), in: T. Maunz/G. Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Art. 21 Rn. 14.
- 96 Maunz, a.a.O. (Anm. 95), Art. 21 Rn. 35; I.v. Münch, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* Bd. 2, 3. neubearbeitete Aufl. 1995, Art. 21 Rn. 30.
- 97 前述第2章3参照。
- 98 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 80-81.
- 99 このことについては争いが無い。Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 41-42; Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 14-15; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 72-73; Sasse, a.a.O. (Anm. 67),

- S. 723 ; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 83-84.
- 100 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 14.
- 101 同旨, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 119-122.
- 102 M. Schröder, Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, in : Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. II, 1987, § 51 Rn. 15.
- 103 R. Herzog (1983), in : Maunz/Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Art. 63 Rn. 7-8.
- 104 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 72.
- 105 Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 723.
- 106 Deutschen Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle* Bd. 2 *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, 1981, S. 523.
- 107 H. Liermann, Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander, *Archiv des öffentlichen Rechts* 50, 1926, S. 409-412. なお, 協定を「法の外の法を根拠付ける行為」とする「協定理論」と連立協定の関連については, 参照, Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 79-83.
- 108 Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 722.
- 109 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 62.
- 110 当事者以外への働きかけの問題については, 後述第6章参照。内容的限界については, 後述第7章参照。
- 111 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 30 ; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 100-101 ; Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 726 ; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 143 ; Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 102-103.
- 112 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 63-67 ; Schulze-Fielitz, a.a.O. (Anm. 12), S. 335 ; Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 428-429 ; Maiwald, a.a.O. (Anm. 55), S. 106 ; Herzog, a.a.O. (Anm. 103), Art. 63 Rn. 11-12 ; Henke, *BK* (Anm. 10), Art. 21 Rn. 151 ; Schenke, *BK* (Anm. 77), Art. 63 Rn. 25 ; W. Kewenig, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, *Archiv des öffentlichen Rechts* 90, 1965, S. 191.
- 113 Schröder, a.a.O. (Anm. 102), § 51 Rn. 1.
- 114 政党間の協定については, 参照, Liermann, a.a.O. (Anm. 107), S. 412.
- 115 G.E. Kafka, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in : *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* Heft 17, 1959, S. 85.
- 116 参照, K.H. Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, *Archiv des öffentlichen Rechts* 88, 1963, S. 278-281.
- 117 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 70.
- 118 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 74-101.
- 119 シャイドレへの反論は, たとえば参照, Schenke, *BK* (Anm. 77), Art. 63 Rn. 28.
- 120 Piper, a.a.O. (Anm. 58), Vor § 145 Rn. 11.
- 121 Piper, a.a.O. (Anm. 58), Vor § 145 Rn. 4. ここでは, 契約か, いわゆる合同行為かについての検討は行わない。この点については, 参照, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 60.
- 122 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 95-97.
- 123 Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 726.
- 124 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 52-53 ; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 42-46.
- 125 参照, *Das Parlament* Nr. 50 vom 13. 12. 1961, S. 3.
- 126 Spiegel-Gespräch mit dem Vorsitzenden des Bundestags-Rechtsausschusses Matthias Hoogen, Was ist das Koalitionspapier wert?, *Der Spiegel* Nr. 53 vom 27. 12. 1961, S. 22-27 (以下ではHoogen, Spiegel-Gesprächと表記する)。
- 127 参照, *Das Parlament* Nr. 50 vom 13. 12. 1961, S. 1. 1961年連邦連立協定は, FDPペーパーとも呼ばれていた。
- 128 参照, *Der Spiegel* Nr. 51 vom 19. 12. 1962, S. 28 ; Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 133 Fn. 484.
- 129 参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. 10. 1998, S. 4.
- 130 Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 431.
- 131 Henke, *Parteien* (Anm. 57), S. 158-159.

- 132 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 54-55.
- 133 参照, *Das Parlament* Nr. 50 vom 13. 12. 1961, S. 13.
- 134 同旨, 前掲脚注112の各学説。
- 135 たとえば, 前述第3章で触れた「録音テープ事件」において争われた録音テープと文書の交付についての協定は, デーラーが出訴していることから考えると, 少なくともデーラー (FDP側) は, その協定を法的な契約と考えていたと思われる。
- 136 連立協定は契約ではないとする本稿の立場からは, 「無効 (nichtig)」ではない。この点については, 後述第7章2参照。
- 137 後述第6章参照。
- 138 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 121-122.
- 139 Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 433.
- 140 連立協定を契約とする説も, 大部分は, 対応する裁判制度が無いために司法制度による実行の担保を否定する。参照, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 243-244. なお, 裁判可能性を肯定する説としては, 参照, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 134-159.
- 141 連立委員会については, 後述第8章1参照。
- 142 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 29 Fn. 84. 一連の制裁措置については, 参照, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 247-248.
- 143 S. Miller/H. Potthoff, *Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1848-1983*, 5. überarbeitete und erw. Aufl. 1983, S. 239.
- 144 この間の一連の経過については, たとえば参照, J. Merck, „Klar zur Wende?“-Die FDP vor dem Koalitionswechsel in Bonn 1980-1982, *Politische Vierteljahresschrift* 1987, S. 384-402.
- 145 参照, *Das Parlament* Nr. 40 vom 9. 10. 1982, S. 1-3.
- 146 緑の党 (この当時は緑の党という名称である。1993年に, 旧東ドイツ地域の90年連合と合併し, 90年連合/緑の党となった。) の進出もあり, FDPは, 5%条項突破も危ぶまれた。参照, *Der Spiegel* Nr. 9 vom 28. 2. 1983, S. 37-41. もっとも, FDPはこの結果を「勝利」としている。参照, *Der Spiegel* Nr. 10 vom 7. 3. 1983, S. 7. なお, FDPが連邦で連立を離脱してCDU/CSUと連立交渉を行っている最中の1982年9月26日に行われたヘッセン州議会選挙では, 事前にFDPはCDUと連立を組むことを表明していたが, 連邦での行動の批判もあって得票が激減し, 5%条項によって全議席を失った。参照, *Die Welt* vom 27. 9. 1982, S. 1. なお, 連立についての連邦とラントの相互作用については, 後述第7章3(2)参照。
- 147 Schulze-Fielitz, a.a.O. (Anm. 12), S. 334-335.
- 148 立法過程については, 参照, 連邦議会議事規則第80条。
- 149 前述第4章参照。
- 150 Henke, *BK* (Anm. 10), Art. 21 Rn. 136.
- 151 BVerfGE 2, 1 [72]. なお参照, H.H. Klein, Status des Abgeordneten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. II, 1987, § 41 Rn. 4.
- 152 Klein, a.a.O. (Anm. 151), § 41 Rn. 13-14.
- 153 参照, BVerfGE 2, 1 [72-73].
- 154 制裁の種類については, 参照, Klein, a.a.O. (Anm. 151), § 41 Rn. 16-17.
- 155 1998年10月26日に決定された, 「第14被選期間のCDU/CSUの会派規則」(Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für die 14. Wahlperiode) は, 連邦議会での投票について, §17で「CDU/CSU会派には会派強制は無い」と規定している。同規則の本文は, 参照, http://www.cdusu.bundestag.de/arb_ord1.htm [1998年12月15日]。
- 156 たとえば議案の提出 (連邦議会議事規則第76条1項), 委員会の人事 (同規則第12条, 第57条2項) など。なお, 会派から除名された場合, 通常は政党からも除名され, 逆に, 政党から除名された場合は会派からも除名されることが考えられる。
- 157 前述第4章2(1)参照。
- 158 1961年連邦連立協定には, 連立の当事者に属する議員はその良心のみに従って投票するということを書き留めた付属文書が存在していたということ

- である。参照, *Der Spiegel* Nr. 46 vom 8. 11. 1961, S. 24.
- 159 1961年の連邦議会選挙後の連立交渉においては、アデナウアーの選出に反対する勢力があり、交渉が難航した。参照, W.F. Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961•1965•1969*, 1973, S. 49-50.
- 160 参照, *Die Welt* vom 23. 10. 1998, S. 2.
- 161 コルボウ議員の発言は、本稿の立場からは、90年連合／緑の党が、その構成員であるベア議員に対して連立協定に従うように働きかけることを求める趣旨と解釈される。
- 162 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 155.
- 163 比例代表制のため直接的効果は薄い、第一投票は個人に投ぜられるので一定の意味を持つと考えられる。ドイツ連邦議会選挙の投票方法については、参照, 大西編, 前掲脚注4, 76-80頁。
- 164 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 184-186.
- 165 人事権との関係については、後述第8章2参照。
- 166 E.U. Junker, *Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers*, 1965, S. 55.
- 167 N. Achterberg, *Innere Ordnung der Bundesregierung*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. II, 1987, § 52 Rn. 22-24.
- 168 Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 144-145.
- 169 前述第4章参照。
- 170 Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 724-725.
- 171 前述本章2(3)参照。
- 172 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 115-116.
- 173 前述本章2参照。
- 174 K.H. Friauf, *Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister*, in: *Festgabe für Heinrich Herrfahrdt zum 70. Geburtstag*, S. 58-59 (以下ではFriauf, Bundeskanzlerと表記する)。なお参照, Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 146.
- 175 シュミット政権の崩壊については、前述第5章2(7)参照。
- 176 参照, Schenke, *BK* (Anm. 77), Art. 63 Rn. 25-26. もっとも、連立協定から逸脱した場合に必ず選挙で勢力を減らすとは限らない。
- 177 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 97-98.
- 178 Kewenig, a.a.O. (Anm. 112), S. 198-199; Weber, a.a.O. (Anm. 48), S. 150-151.
- 179 同旨, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 97-98.
- 180 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 115-118.
- 181 Friauf, *Bundeskanzler* (Anm. 174), S. 59.
- 182 Eschenburg, a.a.O. (Anm. 18), S. 679. なお、アデナウアー連邦首相は、強力な指導力により独裁的に政権を運営したというイメージが強いが、実際は連立関係によってかなり制約を受けていた。このことについては、参照, R. Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*, 1987, S. 73.
- 183 同連立協定は、FDPから直接入手したため典拠を示すことができない。
- 184 前述第5章2(7)参照。
- 185 同施政方針演説は、参照, *Das Parlament* Nr. 42 vom 23. 10. 1982, S. 1-5.
- 186 連邦大臣にも働きかけなければならないが、本稿では論じない。連邦大臣への働きかけについては、参照, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 199-202.
- 187 同施政方針演説は、参照, *Das Parlament* Nr. 48 vom 20. 11. 1998, S. 2-4.
- 188 同施政方針演説への反応については、参照, *Die Welt* vom 11. 11. 1998, S. 1, 4.
- 189 SPDの権力構造については、参照, 日本経済新聞1998年9月30日朝刊8面。SPDと90年連合／緑の党の政策の差異については、参照, 毎日新聞1998年10月3日朝刊7面。
- 190 参照, *Die Welt* vom 11. 11. 1998, S. 4.
- 191 もちろん、政治的には、SPDの党内抗争の結果、または、90年連合／緑の党が政策の違いに反発して連立を離脱しSPDが少数単独政権となった結果、自主的退陣に追い込まれる可能性はある。
- 192 シュレーダー連邦首相自身は、ラフォンテーヌSPD党首との関係について問われた際、「憲法は簡潔に述べている：連邦首相が政治の基本方針を決定する。それは、もちろん連立協定の範囲内で行わ

- れなければならない」と述べている。この発言は、政治の基本方針（政綱）を法的には自由に決定できるが、自己の判断として連立協定に従うという趣旨と解される。参照、Spiegel-Gespräch, „Ich bestimme die Richtlinien”, *Der Spiegel* Nr. 44 vom 26. 10. 1998, S. 34.
- 193 参照, *Das Parlament* Nr. 49 vom 6. 12. 1961, S. 1.
- 194 前述第3章3参照。
- 195 連立協定を政治的取り決めとしつつ、その合法性を実質的意味の憲法で判断する立場としては、参照, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 77-78; Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 432-433; W.-R. Schenke, *Die Bildung der Bundesregierung*, *Juristische Ausbildung* 1982, S. 58 (以下ではSchenke, *Bundesregierung*と表記する)。
- 196 Kewenig, a.a.O. (Anm. 112), S. 193-198; Henke, *BK* (Anm. 10), Art. 21 Rn. 152.
- 197 前述第5章, 第6章参照。
- 198 連立協定の内容の分類については, 前述第2章3参照。
- 199 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 102.
- 200 Schenke, *BK* (Anm. 77), Art. 63 Rn. 32.
- 201 同旨, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 77-78; Seifert, a.a.O. (Anm. 13), S. 432-433; Schenke, *Bundesregierung* (Anm. 195), S. 58; Schenke, *BK* (Anm. 77), Art. 63 Rn. 29-32. なお, 実質的意味の憲法に属しない客観法に違反する連立協定の規定も理論的には考えられるが, 本稿では検討の対象とはしない。
- 202 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 72; Maiwald, a.a.O. (Anm. 55), S. 122. これに対し, 連立協定を契約と考える立場からは, このような規定は無効となる。たとえば参照, Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 725-726.
- 203 本稿ではこれらの訴訟については検討しない。訴訟については, 参照, Kewenig, a.a.O. (Anm. 112), S. 201-203; Henke, *BK* (Anm. 10), Art. 21 Rn. 152.
- 204 Henke, *BK* (Anm. 10), Art. 21 Rn. 152.
- 205 同旨, Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 208 (ただしゲルバーは連立協定を基本的に契約と考えている)。
- 206 前述第4章2参照。
- 207 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 86-87; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 106-107.
- 208 C. Starck, *Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. II, 1987, § 29 Rn. 40.
- 209 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 87-88; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 107-108.
- 210 同連立協定の本文は, 参照, http://www.hessen.de/Regierung/Koalition/koa_ver.htm [1998年10月20日]。
- 211 前述第2章3(4)参照。
- 212 同連立協定の本文は, 参照, <http://www.liberaledfdp/lv/rfp/archiv/koalverb.htm> [1998年10月20日]。
- 213 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 89. なお, この規定に対しては, アデナウアーの選出時にその退陣時期の条件を付すことが可能か, また, 実際に退陣する義務があるのか, という点について争いがあるが, 本稿では立ち入らない。この退陣規定を違憲とする見解は, 参照, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 98-103; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 124-125.
- 214 アデナウアー連邦首相発言は, 参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. 11. 1961, S. 4. なお参照, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 86.
- 215 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 90; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 223.
- 216 以下の区分については, 参照, Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 725-726.
- 217 ドイツ再統一前は, 当時の基本法の前文と第146条に述べられていた再統一の要請も含まれた。参照, Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 726.
- 218 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 83-84.
- 219 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 119.
- 220 Bermbach, *Handbuch* (Anm. 11), S. 323.
- 221 この任務については後述(3)で検討する。

- 222 参照, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. 11. 1961, S. 1.
- 223 クレスブロン・サークルのメンバーは、キージンガー連邦首相/CDU党首, ブラント副首相兼外務大臣/SPD党首, バルツェルCDU/CSU会派委員長, シュミットSPD会派委員長および連立与党のその他の幹部政治家であった。参照, Schindler, 1949-1982 (Anm. 25), S. 371.
- 224 各政権の連立委員会・連立ラウンドの有無については, 参照, Schindler, 1949-1982 (Anm. 25), S. 370-371; ders., 1983-1991 (Anm. 25), S. 452. コール政権の連立ラウンドについては, 参照, Schreckenberger, a.a.O. (Anm. 46), S. 12-13.
- 225 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 218-219は, 連立委員会の, 内閣での多数決を排除する機能を肯定的に評価している。
- 226 ベルリン市州では, 統治市長 (Regierender Bürgermeister) が首相, 市長 (Bürgermeister) が副首相, 市州参事 (Senator) が大臣, 市州参事会 (Senat) が政府・内閣, 市州代議院 (Abgeordnetenhaus) が議会を意味する。
- 227 参照, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 120-121.
- 228 参照, Zeh, a.a.O. (Anm. 73), § 42 Rn. 40-45.
- 229 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 122-124.
- 230 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 124-125; Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 128-129.
- 231 前述第5章, 第6章参照。
- 232 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 125-126. なお, 本稿では, 連邦大統領の審査権, 規範統制訴訟の問題には立ち入らない。
- 233 前述第7章3(4)参照。
- 234 同旨, Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 128-131; Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 725; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 220-222; Maiwald, a.a.O. (Anm. 55), S. 128-129.
- 235 Herzog (1984), in: Maunz/Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Art. 65 Rn. 27.
- 236 参照, Bermbach, *Handbuch* (Anm. 11), S. 324.
- 237 Schreckenberger, a.a.O. (Anm. 46), S. 12-13.
- 238 1998年12月2日に, 連邦首相官房で, 今回の連立政権の初の連立会議が行われた。しかし, それは連立委員会ではなく, SPDから5人, 90年連合/緑の党から7人が出席した会派幹部の会議であった。この席上, SPDのストルック会派委員長は, 90年連合/緑の党の会派に対し, 連邦議会で本会議が開かれる週の火曜日に定例として会派幹部会議を行うことを提案した。これは, 連立委員会とは別に議会レベルでの調整を任務とするものと思われる。参照, *Die Welt* vom 3. 12. 1998, S. 1; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. 12. 1998, S. 1.
- 239 前述第2章3(1)参照。
- 240 このことについては争いが無い。参照, Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 130-131.
- 241 Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 131-132; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 225-226.
- 242 前述第2章3(1)参照。
- 243 客観法との関係については, 前述第7章3(4)参照。
- 244 連邦首相への働きかけの限界については, 前述第6章3参照。
- 245 前述第2章3(1)参照。
- 246 一連の経過については, 参照, *Die Welt* vom 28. 4. 1992, S. 1-4; *Die Welt* vom 29. 4. 1992, S. 1-3; *Die Welt* vom 30. 4. 1992, S. 1-3. なお, 副首相のポストについても, CSUがヴァイゲル党首/大蔵大臣の昇格を要求し争いが起こったが, 結局, FDPのメレマン経済大臣が就任した。
- 247 なお, 当該規定は, 閣議における投票権については明らかにしていない。
- 248 連邦政府職務規則も連立協定の限界を画すことについては前述第7章3(4)参照。同連立協定によって成立した第四次アデナウアー内閣には, 連立会派の委員長は, CDU/CSUのブレンターノ, FDPのメンデともに入閣しなかった。
- 249 Herzog (1983), in: Maunz/Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Art. 62 Rn. 4-5.
- 250 1961年の連立委員会, 1967年からの連立ラウンド

- (クレスブロン・サークル)には会派委員長が参加していたことについては、前述本章1(1)参照。コール政権の連立ラウンドにも会派委員長が参加していたことについては、参照、Schreckenberger, a. a.O. (Anm. 46), S. 12.
- 251 以上については、参照、Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 103-107; Sasse, a.a.O. (Anm. 67), S. 725; Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 215-218. なお、1961年連邦連立協定の当該規定は実行されなかったということである。参照、Schüle, a.a.O. (Anm. 6), S. 105.
- 252 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 27 Fn. 74は、ベルリン市州で1991年にCDUとSPDの間で締結された連立協定の同様の規定を違憲としている。
- 253 参照、*Der Spiegel* Nr. 47 vom 15. 11. 1961, S. 26.
- 254 前述第2章1(3)参照。
- 255 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 29 Fn. 82.
- 256 前述第2章2参照。
- 257 前述第4章2参照。
- 258 連立協定の内容の分類については、前述第2章3参照。
- 259 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 110-111.
- 260 Gerber, a.a.O. (Anm. 27), S. 106.
- 261 前述第7章参照。
- 262 Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 111-112.
- 263 同旨、Scheidle, a.a.O. (Anm. 9), S. 112; Schulze-Fielitz, a.a.O. (Anm. 12), S. 334. なお、連立協定が国家秘密にあたるため公開義務を免れるという主張があるが、それは、国防、外交など一定の情報に限られると思われる。政党と国家秘密の関係についての問題は大きな問題であり、別の機会に譲りたい。この問題については、たとえば参照、Schenke, *BK* (Anm. 77), Art. 63 Rn. 36. なお、1961年連邦連立協定が国家秘密にあたるかどうかということについての当時の認識については、たとえば参照、Hoogen, *Spiegel-Gespräch* (Anm. 126), S. 23-24; *Das Parlament* Nr. 50 vom 13. 12. 1961, S. 3 (ブレンターノ議員 (CDU) 発言).
- 264 参照、Schreckenberger, a.a.O. (Anm. 46), S. 12.
- 265 前述第4章2参照。
- 266 1992年、ヴァイツゼッカー連邦大統領は、「政党が、議会が行政政府をコントロールしていると信じているという考えは、まさに感動的であると時々思う。実際は、立法府と行政府において事態の成り行きを操作しているのは、政党の指導部なのである。そしてドイツではたいてい議会の多数派は連立によってのみ成立するので、しばしば、連立ラウンドが重要な決定の中心となる」と述べ、政党国家の進展を批判している。参照、*Die liberale Demokratie braucht die Parteien. Aber der Machtanspruch der Parteien gefährdet die Demokratie. Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, DIE ZEIT* Nr. 26 vom 19. 6. 1992, S. 4; *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*, 1992, S. 158.
- 267 ここでは、司法的コントロールについては論じない。
- 268 Herzog, a.a.O. (Anm. 249), Art. 62 Rn. 103-105. ドイツの議会内反対派についての研究としては、参照、吉田栄司「議会内反対派による政府統制—西ドイツ憲法論における新たな視角(一)・(二)・(三)・(完)」自治研究第60巻第九号(1984年)102-119頁・第十号(1984年)119-129頁・第十一号(1984年)98-111頁。そこでは、議会による行政府のコントロールという枠組みを維持しつつ、そのコントロールの役割を野党に期待するということが論じられている。
- 269 実際には官僚の役割が増大しており、政党を過大評価することはできないが、そのような官僚支配の問題にはここでは立ち入らない。
- 270 1966年に成立したCDU/CSUとSPDの連立政権であるキージンガー (CDU) 政権においては、非常事態法の制定にあたりSPDの修正案が取り入れられ、政権成立以前のCDU/CSU案に比べてより法治国原理に配慮した改善がなされた。これは、SPD

が与党として政府内においても活動した成果であるとされている。参照, 平島, 前掲脚注69, 113-114頁。

- 271 Schulze-Fielitz, a.a.O. (Anm. 12), S. 336.
- 272 R. Marcic, *Die Koalitionsdemokratie. Das österreichische Modell im Lichte der Wiener rechtstheoretischen Schule*, 1966は, この理論に基づき, いわゆる大連立政権を擁護している。
- 273 吉田, 前掲脚注268論文 (三・完) 100-102頁は, 連立民主主義という考え方を, 政府の権力行使の統制という課題に照らしたとき統制作用が成立しないとして否定している。
- 274 前述第8章1(4)参照。
- 275 同旨, Schulze-Fielitz, a.a.O. (Anm. 12), S. 336. このような考え方が果たして望ましいものであるかということについては, 筆者にも疑義が無いとは言えない。現代の行政国家, 政党国家という所与におけるやむを得ない手段とも考えられるが, なお検討の余地があると思われる。
- 276 CDU/CSUの関係については, 前述脚注5参照。
- 277 Münch, *Koalitionsregierungen* (Anm. 7), S. 31-32は, 民主的国家においては, 全ての民主的政党は, 互いに連立が可能でなければならないと述べている。たとえば, CDU/CSUと90年連合/緑の党の連立の可能性については, 参照, Anon., *Einfach fabelhaft, Der Spiegel* Nr. 17 vom 20. 4. 1992, S. 24-25.