

スイスの協調デモクラシー：連邦評議会制は議会統治制か？

AKASAKA, Masahiro / 赤坂, 正浩

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

120

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

218(1)

(終了ページ / End Page)

161(58)

(発行年 / Year)

2023-03-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030830>

スイスの協調デモクラシー

—連邦評議会制は議会統治制か？—

赤坂正浩

1. はじめに
2. 連邦評議会制の統治システム類型
3. 連邦評議員の選挙
4. 連邦評議会の連合政権—「魔法の公式」
5. 連邦評議会の内部構造—その活動原則
6. 連邦評議会の外部関係—議会との力関係
7. 連邦評議員の辞職
8. おわりに

【資料】1971年連邦評議員選挙に関するスイス連邦議会議事録

1 はじめに

(1) 本稿の目的

従来、スイスの統治システム Regierungssystem は、ヨーロッパの他の諸国とは異なる「協調デモクラシー」Konkordanzdemokratie と性格づけられてきた⁽¹⁾。そして、この「スイス的な協調デモクラシーの最も重要な特徴は、政府の形成と機能様式に見出される」と言われている⁽²⁾。

(1) Bernhard Ehrenzeller, Vorbemerkungen zu Art.174-187, in:Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung-St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, S.2827 は次のように述べている。

「スイスの統治システムのきわだった特徴は、協調デモクラシーである。協調デモクラシーとは、『政治プロセスにおいて、価値と利益を可能な限り高度に考慮することを保障する努力』の

他方、これまで日本の憲法学では、スイスの統治システムは「議会統治制」*gouvernement d'assemblée* として理解されてきた。たとえば、日本国憲法の最も標準的な解説書である芦部信喜／高橋和之補訂『憲法・第7版』は次のように述べている。

「政府がもっぱら議会によって選任され、その指揮に服するスイス型（会議政…ないし議会統治制と呼ばれる。内閣は議会の一委員会にしかすぎない⁽³⁾）」。

ここには日本の憲法学における「議会統治制」の理解の大枠が示されている。その要点は、「議院内閣制」はアメリカ型の「大統領制」よりも政府の議会に対する依存度が高い統治システムだが、「議会統治制」は「議院内閣制」よりもさらに政府の議会に対する依存度が高い統治システムだということにある。芦部前掲書の以下の記述はこの点を述べたものである。

「議院内閣制の本質的要素を挙げれば、①議会（立法）と政府（行政）が一応分立していること（この点でスイス型と異なる）、②政府が議会（両院制の場合は主として下院）に対して連帯責任を負うこと（この点でアメリカ型と異なる）、の二点にあると考えられる⁽⁴⁾。政府が議会の一委員会にすぎないという特色から、「議会統治制」にソ連型の人民民主主義体制との共通点を見出す見解もある⁽⁵⁾。

ことだと理解できる。協調デモクラシーは、競争デモクラシーという対立モデルとは対照的に紛争を合意にもとづいて処理することを目指すいわゆるコンセンサス・デモクラシーの、とりわけ強力な表現形式とみなすことができる。問題の解決のために、可能な限り大きな多数派が目指され、さまざまな政治勢力の可能な限り幅広い代表と少数派の統合が模索される。したがって、協調デモクラシーの中心的な特徴は、重要な政治勢力間における恒常的な妥協の模索である」。

(2) Ulrich Klöti et al., *Regierung*, in: Knoepfel/Papadopoulos/Sciarini/Vatter/Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique Suisse*, 6. Aufl., 2017, S.196 u.197.

(3) 芦部信喜／高橋和之補訂『憲法・第7版』（岩波書店、2019年）341頁。

二
七

(4) 芦部・前掲（注3）342頁。他の教科書記述では、たとえば安西文雄・巻美矢紀・穴戸常寿『憲法学読本・第3版』（有斐閣、2018年）297頁が、議会統治制の伝統的な位置づけを、以下のようにより明確に表現している。「スイスにみられる議会統治制では、行政権を担う内閣は議会内の一委員会と位置づけられ、議会に完全に従属し、辞職の自由さえない。…大統領制と議会統治制の中間に位置づけられるのが、議院内閣制である」。

しかし、日本における「議會統治制」の理解をさらに仔細に見ると、議院内閣制以上に政府が議會に従属していると判断する指標の違いによって、2つの異なる「議會統治制」観が存在することがわかる⁽⁶⁾。

1つは、政府が議會（下院）の信任を在職要件としながら、議會（下院）の解散権をもたない場合、その従属度はすでに議院内閣制の範疇を超えているとする見解である。そこには、議院内閣制の特徴を議會と政府との均衡に見出す議院内閣制観がある⁽⁷⁾。

いま1つは、政府が議會（下院）を解散するどころか総辞職する権利すらもたず、ひたすら議會の決定した政策を忠実に執行する機関にすぎない場合、それはもはや議院内閣制の範疇を超えて政府が議會に依存しているとみなす見解である。こちらは、政府が議會（下院）に対して政治責任を負うことに議院内閣制の特徴を見出し、政治責任には、責任を取って総辞職する最低限度の自立的性が含まれるとする議院内閣制観を前提としている⁽⁸⁾。

(5) 今日でも、たとえば佐藤幸治『日本国憲法論・第2版』（成文堂、2020年）517～518頁には、次のような解説がある。「もう1つは会議制（議會統治〔支配〕制）で、フランス革命期にその原型をみ（国民公会制）、権力集中的な社会主義憲法に取り入れられたものである…。ここでは会議（議會）に全権力が集中し、政府は完全にそれに従属する…。興味深いのはスイスで、立憲主義的思考方を基礎としつつ、この統治類型によっている」。

また、もともとは1956年に岩波全書として出版され、2022年に岩波文庫で復刊された鶴飼信成『憲法』も、議院内閣制の解説に際して、議院内閣制とは異なる「行政権の組織原理」として、「超然内閣制」「大統領制」と並んで、芦部・前掲（注3）ではスイス型「議會統治制」があげられている位置に、「人民民主主義の政府」をあげ、「人民民主主義の政府は、法律的には全く人民議會に従属し、人民議會の最高機関性が強度に保障されている…」と述べている（初版214頁、岩波文庫版265頁）。ここにも、旧ソ連型民主集中制と議會統治制との類似性の意識が反映していると解されて、興味深い。

(6) 野坂泰司先生古稀記念論文集に所収予定の赤坂正浩「議會統治制の観念」参照。

(7) 小嶋和司「憲法の規定する政治機構―はたして議院内閣制か―」法律時報25巻2号1953年、のちに同『憲法と政治機構』（木鐸社、1988年）376頁、山本浩三「議院政治制―比較憲法的考察―」綜合法学1巻3号1958年31頁。赤坂・前掲（注6）。

(8) 樋口陽一「現代西欧型政治制度の類型論」1968年、のちに同『議會制の構造と動態』（木鐸社、1973年）13～14頁。赤坂・前掲（注6）。

なお、フランスの憲法学説から輸入された日本の議會統治制論では、議會が政府を任意に解任できることは当然の前提となっていると解される。赤坂・前掲（注6）で取り上げた文献では、

本稿の目的は、このように「議会統治制」を、政府が議会の信任を在職要件としながら、議会解散権をもたない制度と捉えるにせよ、辞職の権利すらもたない制度と捉えるにせよ、スイスの統治システムはそのいずれにもあてはまらないということ、すなわち、スイスの統治システムは日本の憲法学が言う「議会統治制」ではないということを示すと同時に、スイス型協調デモクラシーの⁽⁹⁾かなめともいべき議会と政府との関係の実像に多少なりとも迫ることである。

バルテルミー／デュエズ、ジャック・カダール、野村敬造、杉原泰雄、横尾日出雄がこの点を明示している。ルネ・カピタン、樋口陽一、清田雄治は、議会統治制のメルクマールとして政府に辞職の自由がないことに焦点を当てているためか、議会による政府解任権に触れていないが、議会は政府を解任しなくても自分の指示に従わせる権限をもち、政府に辞職の権利はないという言明は、議会による政府解任権と矛盾するものではなく、解任権の否定を含意するものではない。したがって、石橋一紀「スイス議会統治制における『協調型システム』の理念と運用」『ドイツ公法理論の受容と展開—山下威士先生還暦記念』(尚学社、2004年)218頁と、北村貴「スイスの憲法政治」(下條芳明・東裕編『世界の憲法政治』志學社、2021年)184頁が、議会に政府解任権ないし不信任決議権が認められないことを議会統治制の特色とみなしている点には従うことができない。

(9) 現時点でも、スイスのBundesratの最も本格的で正確な解説は、スイスの高名な公法学者Thomas Fleiner-Gerster教授が、1989年3月に東北大学でおこなった講演の翻訳、トーマス・フライナー＝ゲルスター／藤田宙靖監訳、井坂正宏・神橋一彦訳「スイスの連邦参事会—スイスの統治機構にみられる比較法的特殊性」法学(東北大学)54巻2号1990年124頁以下であろう。スイス人の専門家による自国の解説であるから、内容の信頼性は高い。翻訳者が行政法学者であったためか、発表場所が大学の紀要雑誌であったためか、この講演が憲法学者によって参照された形跡がないのは残念と言うほかない。

スイスのBundesratを直接の対象としたその他の先行研究としては、関根照彦「スイスにおける内閣の特質」比較法(東洋大学)18号(1981年)38～52頁、渡辺久丸「スイス型内閣制度の特質」島大法学42巻3号1998年、のちに同『現代スイス憲法の研究』(信山社、1999年)531～564頁、石橋一紀・前掲(注8)209～239頁がある。ほかに、小林武『現代スイス憲法』(法律文化社、1989年)96～102頁以下、美根慶樹『スイス 歴史が生んだ異色の憲法』(ミネルヴァ書房、2003年)96～101頁、ワルター・ハラール／平松毅・辻雄一郎・寺澤比奈子訳『スイス憲法』(成文堂、2014年)106～112頁、北村貴・前掲(注8)184～187頁、197～199頁にも解説がある。

(2) 訳語と文献

スイスの国家機関に関する訳語には、定訳と言えるほどの合意はないのが現状である。スイスの議会である Bundesversammlung は、下院にあたる Nationalrat と上院にあたる Ständerat から構成され、連邦の最高行政機関は Bundesrat である。Bundesversammlung は「連邦議会」と訳されるが、Nationalrat と Ständerat には、それぞれを「国民議会」「全州議会」とする訳例⁽¹⁰⁾、「国民院」「全州院」または「全邦院」とする訳例⁽¹¹⁾があり、Bundesrat には「連邦参事会」「連邦評議会」「連邦内閣」の訳例⁽¹²⁾がある。

個人的には、Nationalrat, Ständerat, Bundesrat という原語に、より忠実に、Nationalrat には「国民評議院」、Ständerat には「全州評議院」、Bundesrat には「連邦評議院」の訳語をあて、Nationalrat・Ständerat・Bundesrat のそれぞれの構成員も Nationalrat・Ständerat・Bundesrat（男性複数形はそれぞれ Nationalräte・Ständeräte・Bundesräte）であることから、こちらには「国民評議員」「全州評議員」「連邦評議員」の訳語をあてたい

(10) たとえば、ハラー／平松・辻・寺澤訳・前掲（注9）95頁、99頁、101頁、北村貴・前掲（注8）179頁以下。

(11) たとえば、小林武・前掲（注9）317頁、319頁、初宿正典・辻村みよ子編『新解説・世界憲法集・第5版』（三省堂、2020年）273頁（奥田喜道訳）。

(12) 「連邦参事会」という訳が最も多いようである。フライナー／ゲルスター／藤田・井坂・神橋訳・前掲（注9）、小林武・前掲（注11）96頁以下、初宿・辻村編・前掲（注11）251頁以下（奥田喜道解説・翻訳）、北村貴・前掲（注10）179頁など。「連邦内閣」という訳語を当てているのは、菅見では渡辺久丸・前掲（注9）531頁以下、ワルター・ハラー／平松・辻・寺澤訳・前掲（注10）106頁以下である。「連邦評議会」という訳例は、樋口陽一・前掲（注8）14頁にみられる。

「連邦内閣」という訳は、議院内閣制諸国の内閣とスイスの Bundesrat との組織構造の相違を考えると適切とは言えないように思われる。「連邦参事会」と訳す場合、その構成員は通常「連邦参事会員」と訳される（たとえば初宿・辻村編・前掲（注11）275頁）。しかし、議会による選挙手続が完了して7名の Bundesrätinnen und Bundesräte が確定することで、はじめて新たな Bundesrat が成立する組織構造に鑑みて、「参事会」があってその「会員」がいるというニュアンスよりも、「評議員」が「評議会」を形成するというニュアンスを採りたくなったことから、こちらの訳を選択した。

ところである。しかし、ただでさえ不統一な訳語にさらに一石を投ずるのも躊躇されるし、いたずらに同音異義語を生み出すことも不見識であろうから、本稿では立法部については「連邦議会」「国民院」「全州院」の訳語を採り、Bundesratについては「連邦評議会」の訳語を採った上で、連邦評議会の個々の構成員たる Bundesrat（男性複数形=Bundesräte, 女性単数形=Bundesrätin, 女性複数形=Bundesrätinen）は「連邦評議員」とよぶことにする。

これらの機関を主たる構成要素とするスイス連邦の統治システムについては、スイスのドイツ語圏の著者の手になるものとしては、何といてもヴォルフ・リンダーの『スイスのデモクラシー』とアドリアン・ファターの『スイスの政治システム』が基本的な解説書である。さらにファターは、2020年に『スイス連邦評議会』⁽¹³⁾というモノグラフィーも上梓している。本稿は、スイス連邦憲法の代表的な解説書のほか、制度の実態や政治史の事実にまである程度踏み込んで記述する際には、とりわけこのリンダーとファターの著書に多くを依拠している。

2 連邦評議会制の統治システム類型

(1) 連邦議会両院と連邦評議会の地位

スイス連邦憲法は、連邦議会両院と連邦評議会の地位を以下のように規定している⁽¹⁴⁾。

二
三

(13) 版を重ねたリンダーのこの著書は、2017年にミュラーの補訂による第4版が公刊されている。Wolf Linder/Sean Mueller, *Schweizerische Demokratie*, 4. Aufl., 2017. ファターの著書はそれぞれ, Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 3. Aufl., 2018; ders., *Der Bundesrat*, 2020である。スイスの統治システムに関する文献については, Vatter, *Das politische System*, S.39 参照。ここでファターは、「驚くべきことに、リンダーのこの書物を例外として、[スイスの]ドイツ語圏では今日まで、スイスに関する政治学の詳細な教科書は存在しない」と述べている。2013年に初版が公刊された Vatter, *Das politische System* 自体が、この欠を埋めるものだと言うことができるだろう。

連邦憲法第 148 条（〔連邦議会の〕地位）

第 1 項 連邦議会は、国民と州の権利の留保のもとで、連邦の最高権力を行使する。

第 2 項 連邦議会は、国民院および全州院の両院によって構成される。両院は相互に同権である。

連邦憲法第 174 条（連邦評議会）

連邦評議会は、指導し執行する連邦最高官庁である。

（2）スイスの統治システムの類型

このように、憲法上は「最高権力」である連邦議会と、「最高指導官庁」である連邦評議会との（一見矛盾するとも言えそうな）相互関係に着目した場合、スイスの統治システムはどう理解されるべきか。この点についてスイスの政治学者は、アメリカ型の大統領制とヨーロッパで一般的な議院内閣制の中間形態とみなしている⁽¹⁵⁾。議院内閣制的要素は、連邦評議会が合議制機関であること、

(14) スイス連邦憲法のテキストは、Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Herg.), Die schweizerische Bundesverfassung (注1)とWaldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung—Basler Kommentar, 2015により、初宿・辻村編『新解説・世界の憲法集・第5版』前掲(注11)261頁以下の奥村喜道訳を参考にしながら訳出を試みた。以下、本稿におけるスイス連邦憲法の引用は、すべてこの方法による。

(15) 立法部と執行部との関係という観点から、スイスの政治制度をどのように位置づけるかについては、従来からさまざまな見解があった。長くなるが、この点に関するファクターの説明を紹介しておく。Vatter, Das politische System der Schweiz, S.46f.

「大統領制的構造類型と議院内閣制的構造類型」というこの古典的な分類におけるスイスの統治システムの中間的位置からすれば、スイスの分類が以前から難しく、論争があったことも、驚くにはあたらない。その際、この問題については、国内外の専門家の間で異なる見解が支配しているのみならず、スイスの統治理論の内部においても、部分的には矛盾する立場が対立している。Steffani (1979:43ff.)は、そのドイツ語による政治学を特徴づける類型論において、議会が政府を政治的に解職できないことを根拠として、スイスを一義的に大統領制に分類している。これに対して、Liiphart (2012:94)は、きわめて影響力の強いその基本文献において、スイスを議院

その構成員である連邦評議員が連邦議会によって選挙されることである。他方、大統領制的要素は、連邦評議員は任期4年の固定任期で選挙され、両院議員との兼職を禁止され、連邦評議会としても、個々の連邦評議員としても連邦議会両院に対して政治責任を負わないこと、すなわち連邦議会両院には連邦評議会・連邦評議員の不信任決議権も端的な解任権も認められていないことである。大統領制と議院内閣制の一種の中間形態ないし混合形態ということからしてすでに、スイスの連邦評議会制は、議院内閣制よりも議会に対する政府の依存度がさらに高いはずの「議会統治制」には含まれないことになるだろう。

歴史的経緯をみると、宮澤俊儀以降、日本で受容されたフランスの古典学説では、議会統治制の歴史的事例としては、ロベスピエールの恐怖政治で有名なフランス革命初期の国民公会制 regime conventionnel があげられるのを通例とするが、⁽¹⁶⁾スイスの連邦評議会制は、1798年にフランスによってスイスに樹立された衛星国家ヘルヴェティア共和国に由来し、その制度が1848年に制定された⁽¹⁷⁾スイス連邦憲法に受け継がれたものである。1848年憲法は、1874年と

内閣制として取り扱っている。スイスを『非議院内閣制的』統治システムであると同時に『非大統領制的』統治システムであって、分類不能な特殊事例とみなす Riklin und Ochsner (1984:79) は、また別の見解である。Linder (2012:216) は、これとは正反対の議論を展開し、『スイスの憲法は、[大統領制と議院内閣制の] 双方の要素をもつ混合類型だ』と断言している。Linder (2012:217) にとっては、スイスのシステムは政府の選出方法を議院内閣制と分かち合う一方、与党の会派規律の弱さを伴った政府と議会の関係の独立性は、大統領制との強い類似性を示している。Liiphart も、別の箇所では (2012:108)、最終的にはスイスを、大統領制の特徴と議院内閣制の特徴とを同時に伴い、その際、後者の特徴が勝っている1つのハイブリッドな統治形態と称している。

(16) 宮澤俊儀「議院内閣制のイギリス型とフランス型」比較法雑誌1巻1号、のちに同『憲法と政治制度』(岩波書店、1967年)59頁。

(17) Vatter, Der Bundesrat, S.50. 他方、1848年憲法の執行部の構想には、1795年フランス憲法の「総裁政府」と1793年フランス憲法の「議会の委員会的な弱い執行部」の二面性があったと指摘する学説もある。Alfred Kölz, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, 1992, S.570 は、次のように述べている。執行部の構造については「アメリカモデルに従うのではなく、いくつかの急進的なカントンですでに実証済みの統治システムが受容された。これによって連邦の執行部も、これらのカントンの特徴づける二面性を帯びることとなった。連邦の執行部は、一方では、フランスのモンタニャール憲法〔1793年憲法〕とカントンの復興期諸憲法に呼応して、

1999年に全面改正されたが、連邦評議会制度は変更なく維持されているのである。1798年のヘルヴェティア共和国憲法は、1795年のフランス憲法を模倣したものであった⁽¹⁸⁾。1795年フランス憲法は、最高行政機関として同格の5人のdirectoireによる合議制機関を設けたので、この体制はregime directorialeとよばれ、これをモデルとしたヘルヴェティア共和国以降のスイスの統治体制も、そうよばれる。日本のフランス史学では、regime directorialeには「総裁政府」という定訳がある。すなわち、スイス連邦評議会制のモデルは国民公

議会に対して明確に弱い地位に立ち、議会の委員会である政府として構成された。他方では、ヘルヴェティアの総裁政府が採用されたことで、連邦の執行部は、「単なる法秩序の維持にとどまらない」福祉国家政策を実現する手段を得た。

しかし、これに続く3頁ほどのこの項目の記述には、特段「議会の委員会としての政府」の意味を説明する箇所は存在しない。記述の主たる内容は、1848年憲法の起草委員会レベルでは、総裁政府に倣って5人の完全に同格の連邦評議員の構想が支持されたこと、連邦評議員を議会による選挙ではなく直接公選とする提案が反対10票対賛成9票で否決されたこと、連邦評議員の任期を国民院の任期に揃えたこと、3選禁止の提案が否決されたこと、小規模カントンに対する配慮から連邦評議員の定員が5名から7名に増員されたこと、などである。

そこで、1848年連邦憲法に影響を与えたとされる直前期のカントン憲法の動きに関するKölzの記述をみると、たとえばWaadt州の憲法改革について、「これまでどおり大評議会〔カントン議会〕議員だけが国家評議会〔カントン政府〕へと選挙されることによって、議会の委員会という国家評議会の性格は維持された」とあり(S.481)、Bern州の憲法改革の解説でも、「急進派は、民主的なモンタニャール憲法に倣って、強力な大評議会と…弱い統治評議会〔カントン政府〕を志向した。」「大評議会は、とりわけ統治評議員とその議長を選挙する権利を維持した」とある(S.506)。これらの記述から、Kölzは、合議制執行部が国民ではなく議会によって（しかも議員のなかから）選挙される制度を「議会の委員会としての政府」と理解していると推測される。しかしこれは、「総裁政府」の特徴でもあり、さらに言えば議院内閣制の特徴でもあるので、この点をもって、1793年憲法と1795年憲法の混合型と見なすKölzの見解は当たらないと思われる。

(18) U. イム・ホーフ／森田安一監訳『スイスの歴史』（刀水書房、1997年）145頁。美根・前掲（注9）85～86頁によれば、「…採用された〔ヘルヴェティア〕共和国憲法は、バーゼルの名士ペーター・オクスがバリーで、フランスの一七九五年憲法を参考にして起草したものであった」と言う。

1795年フランス憲法の「総裁政府」について、たとえばG・ベルティエ・ド・ソヴィニー／鹿島茂監訳・楠瀬正浩訳『フランス史』（講談社選書メチエ、2019年）は、次のように述べている。「ひとりの人間あるいは単一の政党の独裁を避けるために、新しい憲法は念入りに構想されていた」（368頁）。「総裁政府には両院を解散させる権限はなく、また両院はみずからの意思を

会制ではなく、したがって議会統治制ではなく、総裁政府なのである。⁽¹⁹⁾

1848年に、同格の連邦評議員からなる「総裁政府」が採用された背景には、言語的・地域的・宗教的に多元的なスイスを統合する上では、政府首長が1名に絞られる制度によって、その人の言語・出身地域・宗教が目立つことは好ましくないという政治的判断があったと言われている。⁽²⁰⁾

ファッターは、彼が紹介した諸説（注（15）参照）とは異なって、連邦評議会制を「総裁政府制」Direktorialsystem, 「総裁デモクラシー」Direktorialdemokratieという独自の統治類型だとしているが、この用語法にもこうした歴史の経緯が反映している。ファッター自身の見解を、やや長くなるが訳出しておきたい。

「…半大統領制論の上に築かれ、とりわけアングロサクソンの政治学に大きな影響を与えたシュガートとキャリー Shugart und Carey の類型論（1992）が実り豊かなことがわかった。この2人は、『内閣に対する大統領の権限』と『議会と内閣の分離』という2つの基準を出発点として、統治システムの5つの形態を包括する類型論を展開した。この類型論は、…議会から独立した政府の体制 das System der versammlungsunabhängigen

総裁政府に強制する手段をもたなかったので、両者が対立した場合、最終的な解決の道はクーデタ以外にはありえなかった」（369頁）。この説明からは、「総裁政府」が、ロベスピエールの独裁と恐怖政治に陥った「国民公会制」を清算すべく構想されたその対極であり、厳格な権力分立制を志向するものであったことがわかる。

(19) ただし、フライナー・ゲルスター／藤田・井坂・神橋訳・前掲（注9）124～131頁によれば、1795年フランス憲法の「総裁政府」と、スイスの連邦評議会制度には、以下のような重要な相違点もある。第1に、1795年憲法の「総裁」の定員が5名なのに対して、スイスの連邦評議員は、小規模カントンの意向を反映して7名に増員されていること、第2に、1795年憲法の「総裁」は毎年1名が新任に交替するのに対して、スイスの連邦評議員は、政府の安定性を高めるために、任期4年（当初は3年）で再選可能とされたこと、第3に、君主に代わるものとして構想された1795年憲法の「総裁政府」は、大臣の上位に立つ合議制機関であるのに対して、スイスの連邦評議会は、元首と合議制最高行政機関を兼ねるのみならず、連邦評議員が所管省の長も兼ねていること、である。

(20) Linder/Mueller, aaO（注13）, S.279f.

Regierung (assembly-independent regime) を含む。この類型の特徴は、政府は議会によって選挙されるが、議会によって罷免されないことである。さらに、国家元首は内閣に対して何の権力ももたない。とりわけ国家元首は他の政府構成員を指導したり、任命したり、解任する権限をもたない。要するにこの類型では、一方で政府と議会の『存続』に関しては最大限の制度的分離があり、他方で政府首長は内閣に対して大統領的な権威をもたず、合議制官庁の同権の構成員にすぎない。〔シュガートとキャリーによる〕議会から独立した政府の体制のこの描写は、まさにスイスにあてはまり、…まったく独自の統治システムの類型として、総裁政府の概念で説明される (Kriesi 1998, 2008; Loewenstein 1975)。つまり、総裁デモクラシーは、同権の構成員からなる合議制政府 (Direktorium) によって特徴づけられる。合議制政府は、国家元首と首相と内閣の機能を同時に果たす⁽²¹⁾」。

「図 1.2 は、シュガートとキャリー (1992) が提示し、クリーシ (2008:11) が多少変形し、本書の著者〔ファター〕が受け入れた民主的統治システムの拡張的な類型論の概観である。…シュガートとキャリー (1992) が新たに導入した体制の類型によって、議会から独立した合議制政府として、いまやスイスを概念的に一義的に分類する可能性が開かれたのである⁽²²⁾」。

スイスの統治システムを「議会から独立した合議制政府」とよぶファターの認識は、スイスの統治システムを議院内閣制よりも議会に対する政府の依存度が高い「議会統治制」とみなす日本の憲法学の認識とはまさに正反対だと言えるだろう⁽²³⁾。

(21) Vatter, Das politische System der Schweiz, S.47f.

(22) Vatter, Das politische System der Schweiz, S.49.

(23) 日本でも、政治学者の著作には、英米の政治学系の研究成果を受けて、スイスの統治システムを「リーダーを議会で選ぶものの、その後の解任は行わないという制度で、自律内閣制とも呼ぶべき」だと指摘する例がある。砂原庸介・稗田健志・多胡淳『政治学の一步・第2版』(有斐閣・2020年) 127頁。

3 連邦評議員の選挙

(1) 憲法と議会法の関連規定

このような認識枠組を出発点として、以下の諸節では、連邦評議会制の具体的な制度と実際について順次概観していくことにしたい。まず、連邦議会による連邦評議員の選挙についてである。連邦憲法と議会法の関連規定を最初に掲げておく。⁽²⁴⁾

連邦憲法第175条（構成および選挙）

第1項 連邦評議会は7名の構成員からなる。

第2項 連邦評議会の構成員は、国民院の選挙の後に連邦議会によって選挙される。

第3項 連邦評議会の構成員は、国民院の選挙権を有するすべてのスイス市民のなかから、4年の任期で選挙される。

第4項 連邦評議会の構成員の選挙にあたっては、地域と言語圏が適切に代表されるよう配慮しなければならない。

議会法

第132条（全員改選）

第1項 連邦評議会の構成員は、国民院選挙後の〔最初の〕会期において、合同連邦議会〔すなわち上下両院合同会議〕によって選挙される。

第2項 連邦評議員ポストは、現在の連邦評議員の在職期間の長さの順に、順次、別々に選挙される。現在の連邦評議員が当該連邦評議員ポストの候補者である場合には、まずこの者について投票がおこなわれる。

第3項 〔ある連邦評議員ポストに関する〕最初の2回の投票では、被選挙資

(24) スイス議会法のテキストは、Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, 2014 によった。

格を有する者は誰でも立候補することができる。3回目の投票以降は、新たな立候補は認められない。

第4項 以下の者は、選挙から除外される。

- a. 2回目の投票以降、10票に達しなかった者。
- b. 3回目の投票以降、最下位が複数名の場合は別として、最下位得票の者。

第130条（原則）

第1項 連邦議会における選挙の投票は、秘密〔投票〕である。

第2項 有効投票総数の過半数を獲得した者が選挙される。

第3項 白票および無効票は、過半数の決定には算入されない。

第4項 〔略〕

（2）連邦評議員選挙の特徴

これらの規定の文言からは、連邦議会による連邦評議員選挙について、大要以下のような特徴が読み取れる。第1に、7名の連邦評議員は、首相とか特定の行政部門の長としてではなく、同格の構成員として、それぞれ別々に選挙される（連邦憲法175条1項・2項）。第2に、両院議員に限らず、有権者資格を有するスイス市民であれば誰でも、連邦評議員の被選挙権を有する（連邦憲法175条3項⁽²⁵⁾）。なお、連邦憲法144条により、仮に両院議員が連邦評議員に当選しても、両者の兼職は禁止されている。第3に、4年間の固定任期で選挙されるが（連邦憲法175条3項）、再任は妨げられない、というよりむしろ前提されている（議会法132条2項）。

ここからは、スイスの連邦評議会制が、ひとくちに「政府が議会によって選

(25) 連邦憲法第144条は、以下のような規定である。「第1項 国民院、全州院、連邦評議会の構成員および連邦裁判所の裁判官は、同時にこれらの官職を兼任することができない。第2項 連邦評議員および連邦裁判所の常勤裁判官は、連邦またはカントンのその他の官職に就くことができず、その他の営利事業を営むことができない。第3項 その他の兼職禁止は、法律で定める。」

任される」といっても、首相が議会によって指名選挙され、新首相が特定の行政部門の長でもある閣僚をおおむね議員のなかから任命して内閣が形成されとか（日本国憲法）、大統領が首相を任命し、さらに首相の提案にもとづいて閣僚を任命したのち、新内閣が議会の信任投票を受ける（イタリア憲法⁽²⁶⁾）といった、議院内閣制諸国における内閣の形成方式とは大きく異なっていることがわかる。

連邦議会が連邦評議員を選挙する制度は、たしかに議会の法的権限の強さを示すもので、スイスを「議会統治制」に分類する見解の主要な根拠の1つともなってきた。しかし、スイスのカントン（州）・ゲマインデ（市町村）レベルの執行部も合議体であり、その構成員は住民によって直接選挙されている⁽²⁷⁾、実現はしていないが、連邦評議員を国民の直接公選とする憲法改正の提案も、これまで繰り返しておこなわれてきた。つまり、スイス人自身には、議会による⁽²⁸⁾

(26) イタリア憲法92条2項、94条3項（初宿・辻村編『新解説・世界の憲法集・第5版』前掲（注10）134頁（田近肇訳））。

(27) Linder/Mueller, aaO（注13）, S.280.

(28) Ehrenzeller, aaO（注1）, S.2845; Klöti et al., aaO（注2）, S.215, Anm.2; Linder/Mueller, aaO（注13）, S.276. しかし、スイスの政治的現実においては、連邦評議員の直接公選には反対が根強い。Klöti et al.によれば、連邦評議員直接公選の提案は、1900年・1942年・2013年の過去3回、国民によって明示的に拒否され、1865年・1872年・1993年には、一部の政党の提案が議会すら通らなかったとのことである。また、Ehrenzellerは次のように述べている。

「これまで3回、連邦評議会の直接公選を導入することが、国民発案の方法によって試みられた。〔しかし、この発案を受けた〕国民の投票では、3回とも否決となった。スイス国民党が提出した最も新しい『連邦評議会の直接公選』〔の国民発案〕は、2013年6月9日に、国民投票の76.3%の反対と、すべてのカントンの反対によって否決された…。これを残念に思うべきではない。スイスの協調システムにおける重要な国政上の根拠は、直接民主主義のこういう浅薄な拡張とは対立するものだ。連邦評議会の直接公選は、行政国家化の傾向を助長し、同時に合議制原則にとっては非常に不利になり、政府および行政に対する議会の監督を著しく困難にし、とりわけ〔連邦憲法〕175条4項の〔地域と言語圏に配慮するという〕協調の基準を、直接公選で遵守することはおよそ難しいであろう。加えて、〔直接公選を導入すると〕政府の選挙に対するマスメディアの影響がさらに強まるが、これは、協調システムにおいて連邦評議会が果たしている安定化機能にとっては有害であろう（文献略）」。

また Vatter, Der Bundesrat, S.74, Anm.54によれば、そもそも1848年のスイス連邦建国時にも、憲法起草委員会 Die vorberatende Verfassungskommission は激論の末、賛成9票、反

選挙は、連邦評議会制に不可欠とまでは意識されていないわけである。

(3) 多選の慣行と例外的事態

2002年の議会法がそれまでの議院規則 Reglement⁽²⁹⁾の定めを法律化した連邦評議員選挙の具体的な方法も、独特なものである。議会法 132 条 2 項が規定しているように、4 年ごとの国民院選挙後はじめて集会した連邦議会で実施される 7 名の連邦評議員の全員改選では、その時点で在職期間が最も長い連邦評議員のポストから選挙がおこなわれる。議会法 132 条 3 項によれば、当の連邦評議員がこのポストの候補者となった場合には、まずその人について両院議員による投票がおこなわれる。すなわち、現職が続投の意思を示せば、その連邦評議員が所属する会派が推薦するのが通例で、これを受けて両院議員による投票がおこなわれる。議会法 130 条 2 項により、当選には有効投票総数の過半数が必要である⁽³⁰⁾。1 回目の投票でこの現職が過半数を獲得すればすんなり再選が決まるが、対立候補が存在して現職が過半数を獲得できなかった場合には、議会法 132 条 3 項・4 項にもとづいて、一定以下の得票数の者を除外しながら過半数獲得者が現れるまで 2 回目・3 回目と投票が繰り返される⁽³¹⁾。

1848年のスイス連邦の建国時から、この方式によって、仮に 1 回目の投票では当選者が決まらなくても、最終的には現職が再選されてきた⁽³²⁾。1848年か

対 10 票の僅差で連邦評議員の直接公選案を否決したとのことである。(注 17) も参照。

(29) Ruth Lüthi, Art.130, in: Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), aaO (注 24), S.884. Reglement という用語は、文脈によって議院規則、裁判所規則、市町村の規則を指す。ここでは Geschäftsreglemente von National- und Ständerat の意味である。vgl. Giovanni Biaggini, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, S.112, S.114, S.287.

(30) 連邦憲法 149 条 1 項が国民院の議員定数を 200 名、150 条 1 項が全州院の議員定数を 46 名と規定しているので、連邦評議員選挙の選挙人数は 246 名で、当選にはその有効投票総数の過半数が必要となる。

(31) 連邦評議会制度を解説した先行業績(注 9)でも、こうした選挙の仕組みにまでは触れられてこなかった。連邦評議員選挙の実例として、本稿の巻末に添付した【資料】1971年連邦評議員選挙に関する連邦議会議事録訳も参照。

(32) Vatter, Der Bundesrat, S.51によれば、自由主義者が連邦評議員ポストを独占していた 19 世紀後半ですら、「連邦評議会の選挙はしばしば対立候補が現れて umstritten, 複数回の投票行

ら2003年までの150年以上の間に、連邦議会が現職の再選を拒否したのは、1854年のウルリヒ・オクセンバイン Ulrich Ochsenbein 連邦評議員と1872年のジャン・ジャック・シャレ - ヴネル Jean-Jacques Challet-Venel 連邦評議員のわずか2例にすぎない⁽³³⁾。後述するように、比例代表制が導入された1919年以降、国民院で単独過半数を獲得する政党は存在しないにもかかわらず、当選に有効投票総数の過半数を要求するルールの下でほぼ例外なしの再選が実現してきたことは、連邦議会議員たちが自党の候補者でなくても現職に支持票を投じてきたことを意味している。このような再選・多選の慣行の結果、4年ごとの全員改選で連邦評議員全員が総入れ替えになったことは、これまで一度もない⁽³⁴⁾。この点も、議院内閣制における政権交代との大きな相違である。

また、現職が続投を望めば再選されるのが通例であるから、連邦評議員の在職年数も当然ながら長期にわたることが多くなる。やはりファクターによれば、1848年から2019年までの連邦評議員の平均在職年数はほぼ10年である。最長は1864年から1895年まで在職したカール・シェンク Karl Schenk の31年6か月であり、これに1883年から1912年まで在職したアドルフ・ドイチャー Adolf Deucher の29年と、1912年から1940年まで在職したジュゼッペ・モッタ Giuseppe Motta の28年という記録が続く。この3人はいずれも在職中に死亡した⁽³⁵⁾。

ところが、反EU・反移民的なポピュリスト政党へと変貌を遂げたスイス国民党が、1999年と2003年の国民院選挙で躍進し、国民院の政党構成が大きく変化したことを契機として、2003年と2007年の連邦評議員全員改選において⁽³⁶⁾

が必要になった」とのことである。

(33) Vatter, Der Bundesrat, S.118; Linder/Mueller, aaO (注13), S.276. これに対して、会派の公認候補者が再選ではなく新人の場合には、同じ会派に所属する非公認の対立候補に敗れることはある。1973年の全員改選では、自由民主党のシュヴァアラ Chevallaz, キリスト教民主国民党のヒュルリマン Hürlimann, 社会党のリットシャルト Ritschard の3人が、いずれも所属会派の公認候補を破って連邦評議員に当選して話題になったという。Linder/Mueller, aaO (注13), S.277f.

(34) Vatter, Der Bundesrat, S.79.

は、統投を望む現職が落選する例外的事態が続いた。⁽³⁷⁾

2003年の連邦評議員選挙では、キリスト教民主国民党の現職ルート・メツラー - アルノルト Ruth Metzler-Arnold が統投の意思を表明したにもかかわらず、スイス国民党が自党の代表者クリストフ・ブロハー Christoph Blocher をこのポストの候補者として提案し、自由民主党がブロハーを支持したこともあって、現職のメツラーが落選した。しかし、その後4年間、ブロハーが他の連邦評議員としばしば衝突し、スイス的であるはずの「協調的」態度を示さなかったために、2007年の連邦評議員選挙では、統投の意思を表明したブロハーのポストに、同じスイス国民党の党員でありながら他党の支持を受けたエヴェリーヌ・ヴィートマー - シュルムプフ Eveline Widmer-Schlumpf も立候補して彼女が当選した。2000年代初頭のこれらの番狂わせは、単に長い伝統を破って現職の再選が阻止されたというだけではなく、そうなった原因が国民院における政党構成の大きな変化によるものであり、長く続いたいわゆる「魔法の公式」Zauberformel, la formule magique の終焉と、スイス政治の新たな不安定化のはじまりを意味するものであった。この「魔法の公式」を理解することなしには、連邦評議員選挙を理解することも、スイスの協調デモクラシーを理解することもできない。そこで次節では、スイス政治のキーワードである「魔法の公式」を概観することにした。⁽³⁸⁾

(35) Vatter, Der Bundesrat, S.113.

(36) Andreas Ladner は、1990年代から2010年までのスイスの政党の動きを、「保守の巻き返しとスイス国民党の勃興」と位置づけて次のように述べている。「スイス国民党は、クリストフ・ブロハー - 国民院議員の影響力と彼のヨーロッパに対する防衛的態度の下で明確に右にかじを切り、それによって成功を納めた」。「1990年代の終わりに、最強の政党となったスイス国民党は、ブルジョワ陣営における覇権争いを開始し、他の諸党の方向性に影響を与え始めた。スイス国民党は、2007年の選挙において、得票率ほぼ29%という最高記録を達成した」。Andreas Ladner, Politische Parteien, in: Knoepfel/Papadopoulos/Sciarini/Vatter/Häusermann (Hrsg.), aaO. (注2), S.366 f.

(37) 以下の事態については、Linder/Mueller, aaO (注13), S.276.; Vatter, Der Bundesrat, S.54f.;

(38) 「魔法の公式」はスイス政治の重要な慣習であるから、小林武・前掲(注9)97頁、渡辺久丸・前掲(注9)539~542頁など、連邦評議会制に触れる先行業績でもしばしばその概要は解説

4. 連邦評議会の連合政権—「魔法の公式」

(1) 前史と「魔法の公式」の成立

まず、自由民主党・キリスト教民主国民党・社会党・スイス国民党という4大政党の連邦評議員ポスト数を2:2:2:1に配分する、いわゆる「魔法の公式」が慣習化するに至った経緯を、⁽³⁹⁾ファターの叙述に従って追ってみたい。

1848年の建国から1890年までは、—この当時の自由主義者は明確な組織をもつ近代的な政党とは言えない議員たちのグループにすぎなかったが—⁽⁴⁰⁾自由主義者（今日の自由民主党）が7つの連邦評議員ポストを独占していた。1860年代の初頭から、カトリック保守党（今日のキリスト教民主国民党）が連邦評議員1ポストを要求するようになったが、自由主義者によって阻止され続けた。

1874年の憲法の全面改正によって、法案に関する任意的国民投票制度が導入されたことで、自由主義者による連邦評議員ポストの独占に変化が訪れた。自由主義者たちも、任意的国民投票を提案する力をもつ政治勢力を、いつまでも連邦評議員ポストから排除するのは困難だと悟ったのである。直接には、1891年に鉄道国有化法案が国民投票で否決され、鉄道国有化政策の責任者であったエミール・ヴェルティ Emil Welti 連邦評議員がその責任を取って辞職

されてきた。

(39) Vatter, Der Bundesrat, S.51-54. なお、「魔法の公式」の成立から2019年に至る近年の状況については、北村貴・前掲（注10）197～199頁も参照。4大政党の党名には、その時々で変遷がみられるが、同一性の確認が困難になるので自由民主党・キリスト教民主国民党・社会党・スイス国民党に統一した。なおキリスト教民主国民党は、2021年に市民民主党と合同し、それ以降「中道党」Die Mitteとなっている。

(40) スイスの政党は、19世紀の前半にカントンレベルの有権者の政治団体として形成され始めた。全国レベルの政党の結成はかなり遅れ、1888年に社会民主党（今日の社会党）が結成されたのが最初である。その後、1894年に今日の自由民主党、1912年に保守国民党（今日のキリスト教民主国民党）、1936年に農・工・市民党（1971年以降はスイス国民党）が結成された。Andreas Ladner, Politische Parteien, in: Knoepfel/Papadopoulos/Sciarini/Vatter/Häusermann (Hrsg.), aaO. (注2), S.363, u. S.384, Anm.4.

したのち、自由主義者がこの空きポストをカトリック保守党のヨーゼフ・ツェンプ Josef Zemp に譲ったことで、ついに連邦評議会の多党化への扉が開かれた。

次の転機は、政権政党である自由主義者の一貫した反対にもかかわらず、1918年に3度目の正直で国民院選挙に純粋な比例代表制を導入する国民発案が成立し、1919年から比例代表制が導入されたことである。これによって、国民院への社会主義政党の進出と国民院の多党化が一挙に進んだ。早くも1919年にはカトリック保守党が2つ目の連邦評議員ポストを獲得し、1929年には今日のスイス国民党の前身である農・工・市民党のルドルフ・ミンガー Rudolf Minger が連邦評議員に選挙された。これによって連邦評議会の構成は、「反社会主義ブルジョワ・ブロック」の全体にまで拡張された。社会党は、1919年国民院選挙ですでに得票率23.5%、1931年国民院選挙では28.7%を獲得して第1党であったにもかかわらず、その連邦評議員ポストの要求はブルジョワ諸政党によって拒否され続けた。⁽⁴¹⁾ ドイツとイタリアのファシズムの脅威や、労働者の過激化を恐れるブルジョワ諸政党の態度変化などによって、エルンスト・ノーブス Ernst Nobs が当選することで社会党に連邦評議員1ポストが認められたのは、ようやく1943年のことであった。

ところが、1953年に財政改革案が国民投票で否決された責任を取って、担当のマックス・ヴェーバー Max Weber 連邦評議員が辞職したため、社会党所属の連邦評議員は再びゼロとなった。このとき社会党は、他党が社会党の国民院選挙得票率に見合った連邦評議員2ポストを認めない限り、連邦評議員を出さないことを選択した。そのため、1959年まで社会党所属連邦評議員がゼロの状態が続いたが、1959年の全員改選時に4人の連邦評議員が同時に辞職したため、ようやく4大政党すべてが国民院選挙の実績に比例して連邦評議員ポストを配分される環境が整った。

「1959年に4つの空きポストが生じた機会に、今後、連邦評議会は、〔国民

(41) Vatter, Der Bundesrat, S.80f.

院] 選挙の得票率が最も高い4大政党（自由民主党 FDP, キリスト教民主国民党 CVP, 社会党 SP, スイス国民党 SVP）からの代表者によって、2:2:2:1の比率で構成されるという理解が成立した⁽⁴²⁾。「魔法の公式」の成立である。

(2) 「魔法の公式」の内容

それでは、「魔法の公式」とはいかなる理解であったのか。この点は、2003年にこの理解が崩れたことで改めて分析の対象となった。その法的性格と具体的内容について、たとえばトビアス・D・マイヤーは次のように述べている⁽⁴³⁾。

成文化されていないが関係者の規範意識によって支えられ遵守されており、しかし、裁判的には執行されない規範というものが存在する。これが「習律」であり、憲法的ランクの習律が「憲法習律」である。イギリスの憲法習律が有名だが、スイスにも憲法習律は存在する⁽⁴⁴⁾。マイヤーは、連邦評議員ポストの政党間配分については、いわゆる「魔法の公式」を含む4つの「憲法習律」が存在してきたという。

「2003年の連邦評議員選挙までは、合同連邦議会は、連邦評議員選挙に際して、4つの憲法習律を遵守してきた。この4つは、それぞれを先行する習律の具体化とみなすことができる。第1の包括的な習律は、議会に代表されている重要な勢力はすべて、連邦評議会にも代表されなければならないというものである。国民投票を提起する力をもつ勢力は、政府から排除されてはならない（広範な連立の習律）。第2の憲法習律は、〔第1の憲法習律を〕諸政党は国民院選挙の得票率に応じて〔連邦評議会に〕代表されなければならないと具体化する（比例的構成の習律）。第3の習律は、連邦評議会に代表される政党の数を4大政党に限定し、4大政党は2ポスト3政党と1ポスト

(42) Giovanni Biaggini, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), aaO (注29), S.242.

(43) Tobias D. Meyer, Verfassungskonventionen und Bundesratswahl, ZSP2012, S.285ff.

(44) Meyer, aaO (注43), S.289-292.

1 政党という公式に従って代表されなければならないと規定する（2 ポスト 3, 1 ポスト 1 の習律）。最後に第 4 の習律は、社会党・自由民主党・キリスト教国民党が各 2 ポスト、スイス国民党が 1 ポスト割り振られるというものである（魔法の公式の習律）。魔法の公式が維持されていた間は、この 4 つの習律は互いに区別されなかった。2003 年に魔法の公式が終焉を迎えてはじめて、〔4 つの習律の〕それぞれ異なる具体化レベルを区別する必要があることが明らかになった⁽⁴⁵⁾。]

(3) 「魔法の公式」の終焉と復活、その後

前述した 2003 年のクリストフ・ブロハーの当選は、キリスト教民主国民党 2 ポスト、スイス国民党 1 ポストという「魔法の公式」の了解を破る意味をもった。これに対して、2007 年のエヴェリーヌ・ヴィートマー - シュルムプフによるブロハーの再選阻止は、彼女もスイス国民党に所属していたため、それ自体としてはスイス国民党 2 ポストという 2003 年の現状を変更するものではなかった。ところが、その直後にスイス国民党がエヴェリーヌ・ヴィートマー - シュルムプフを除名し、これに対抗して、彼女が連邦評議員職を維持したまま市民民主党という新党を立ち上げたため、この時点で 4 大政党による連邦評議員ポストの独占という「魔法の公式」の前提そのものが崩れることとなった。さらに、スイス国民党所属のもう 1 人の連邦評議員ザムエル・シュミット Samuel Schmid もヴィートマー - シュルムプフに同調して市民民主党に移籍したため、国民院第 1 党のスイス国民党は連邦評議員ポストをすべて失う結果となった⁽⁴⁶⁾。「魔法の公式」のまさに終焉である。

しかし、純粹野党化は何の利益ももたらさなかったことから、スイス国民党⁽⁴⁷⁾

(45) Meyer, aaO (注 43), S.302f.

(46) Vatter, Der Bundesrat, S.54.

(47) Vatter, Der Bundesrat, S.57. 「魔法の公式」は連邦評議員のポスト配分に関する 4 大政党間の了解であって、議院内閣制諸国の連立政権のような政策協定を伴うものではないから（トーマス・フライナー＝ゲルスター／藤田・井坂・神橋訳・前掲（注 9）136 頁「この魔法の公式に

は2008年に辞職したザムエル・シュミットの残任期間補充選挙にユリ・マウラー Ueli Maurer を立てて再び連邦評議会に1ポストを獲得し、2015年の全員改選ではさらにもう1ポストを獲得した。こうして2007年から2015年までの混乱を経て、2015年にはスイス国民党・自由民主党・社会党各2ポスト、キリスト教民主国民党1ポストという、2003年時の連邦評議員のポスト配分⁽⁴⁸⁾に戻った。1959年のそれとは政党ごとの配分数は異なるものの、同じ4大政党による連邦評議員ポストの2:2:2:1の配分という意味における「魔法の公式」の復活である。

ところが、2019年の国民院選挙では、スイス緑の党が躍進して4大政党の一角を占めるに至り、連邦評議員ポストを要求したにもかかわらず、他の政党⁽⁴⁹⁾によって拒否された。2012年のマイヤーの整理に従って4つの「憲法習律」

よれば、…諸政党の連立協定にもとづいて、政府というチーム全体を一括して選出するということは行われていませんので、…その七名の参事会構成員〔連邦評議員〕により従われるべき政策についての諸政党間の協定といったものも存在しません、Giovanni Biaggini, Schweiz, in: Bogdandy/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. I Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, 2007, S.609「形式的な連立協定も、固有の政府綱領も存在しない」、連邦評議員の所属政党にも、連邦評議会が提出した法案に議会審議で反対したり、さらには国民発案や国民投票に訴える道が開かれている。したがって、野党に徹して連邦評議会を離れることには大きなメリットはないわけである。ファクターは2008年のスイス国民党の連邦評議会復帰について、次のように述べている。

「スイス国民党は、スイスの直接民主制的・連邦制的な協調デモクラシーにおいては、政府と議会野党との古典的な二元主義というイギリス・モデルは機能しないことを思い知らされた。…実際、スイスでは、これまで同様、有効なブロック装置として、直接民主制的な諸制度に鍵の役割が与えられている。政府に参加しなかった時期に、スイス国民党が〔国民発案や国民投票の〕投票で敗北したことは、スイス国民党の背後に自動的に国民の多数派が存在するわけではないことを示した。国民発案や国民投票によって、国民は政府に反対するのみならず、まったく等距離で、『議会野党』にも反対するのである」(Bundesrat, S.59.)。

(48) Vatter, Der Bundesrat, S.55.

(49) Vatter, Der Bundesrat, S.63のTabelle3.1によると、2019年の国民院選挙の得票率は、スイス国民党25.59%、社会党16.84%、自由民主党15.11%、キリスト教民主国民党11.38%、緑の党13.20%、緑自由党7.80%、市民民主党2.44%であった。この結果を受けて緑の党は、従来自由民主党に割り振られてきた連邦評議員2ポストのうち1ポストを要求したが拒否された(Vatter, Der Bundesrat, S.66)。緑の党の要求が実現していれば、連邦評議員ポストは5政党によってシェアされ、その比率はスイス国民党2:社会党2:自由民主党1:キリスト教民主国

を想定するならば、この事態は、その第3習律と第4習律が、新たな政治状況の下では維持困難であることを示したと言ってもよい。

スイスの「協調デモクラシー」には、「政治的協調」と「算術的協調」という2つの側面があるとされる。⁽⁵⁰⁾連邦評議員ポストの比例的配分という意味での「算術的協調」の維持自体には、今日でもすべての政党が合意していると言わ⁽⁵¹⁾れる。しかし、中道勢力の衰退によるスイス国民党と社会党への分極化の進展に加えて、緑の党の躍進によって自由民主党・キリスト教民主国民党・社会党・スイス国民党の4大政党という想定自体が崩れたことで、既成の4大政党制を前提とした2:2:2:1の配分という意味での「算術的協調」も、政党相互の対話と妥協による可能な限り広範囲の合意の調達という「政治的協調」も、したがって、スイスの「協調デモクラシー」自体が、実際には大きな転機に立⁽⁵²⁾たされていると言えるだろう。

民党1:緑の党1の2:2:1:1:1となる。しかし、この配分率も、スイス国民党と社会党の得票率の差を考えると、十分に比例的とは言いがたい。2019年国民院選挙の得票率を前提とした場合、ファクターの試算では、ヘア・ニーマイヤー式とサント・ラーク式のどちらによっても、スイス国民党2ポスト、自由民主党・キリスト教民主国民党・緑自由党・社会党・緑の党の5党が各1ポストという2:1:1:1:1の配分率が最も比例的だという（Vatter, Der Bundesrat, S.66）。しかし、6党による連邦評議員ポストのシェアが簡単に実現するとも思えない。実際には、（注52）で概略を紹介したような、比例配分原則に関するさまざまな改革案が各党から提案されているとのことである。いずれにせよ、政策の幅が大きい諸政党による国民院の多党化が進んでも、連邦評議員ポストの比例的配分という発想自体には変化がないことが（注52）、スイス型協調デモクラシーの真骨頂を示しているとも言えるだろう。

(50) Vatter, Der Bundesrat, S.60; Klöti, aaO（注2）, S.197f.

(51) Vatter, Der Bundesrat, S.60-68によれば、どの政党も議院内閣制は求めておらず、主要な勢力に連邦評議員ポストを配分する現在の「算術的協調デモクラシー」には合意している（この点はLinder/Mueller, aaO（注13）, S.275も同旨）。

(52) 連邦評議員ポストの比例的配分という原則は維持したままで、連邦評議員ポストを7から9に増員する、配分の算定基礎を国民院の議席占有率ではなく、（連邦憲法150条3項にもとづいてカントンごとに選挙制度が異なり、必ずしも比例代表制ではないために自由民主党・キリスト教民主国民党などの伝統的中道派が強い）全州院を含む連邦議会全体の議席占有率とする、配分対象を政党ではなく右翼・中道・左翼という政治勢力のブロック単位とする、などの改革案が、さまざまな立場から提唱されているとのことである。政府改革の動向については、Linder/Mueller, aaO（注13）, S.289-292; Klöti et al., aaO（注2）, S.210-214も取り上げている。

5. 連邦評議会の内部構造—その活動原則

(1) 合議制原則

連邦評議員の選挙に関連して確認したように（注47）、連邦評議会は政策協定を結んでいない複数の政党の寄り合い所帯である。それでは、連邦評議会内部の意思決定はどのようにおこなわれているのであろうか。

連邦憲法 177 条 1 項によれば、「連邦評議会は、合議体として決定をおこなう」。この規定は、連邦評議会の第 1 の活動原則として、「合議制原則」Kollegialprinzip を定めたものである。

すでにみたように、連邦議会は、特に担当行政部門を特定することなく、7 名の同格の連邦評議員をそれぞれ別々に選挙する。連邦憲法 177 条 1 項の「合議制原則」とは、この 7 名の連邦評議員によって構成される連邦評議会が、その権限事項について、連邦評議会全体会議 Gremium における審議・議決によって、合議体として決定をおこなうことを意味する。⁽⁵³⁾ 連邦評議員のなかから 1 名が、毎年連邦議会によって任期 1 年の「連邦大統領」に選挙されるが、連邦評議会全体会議においては議長役を務める以外に特別の権限を与えられるわけではない（連邦憲法 176 条）。

連邦評議会全体会議の決定は多数決によるが、⁽⁵⁴⁾ 「合議制原則」は、票決で敗れた連邦評議員に対しても、対外的には自分の本来の意思とは異なる連邦評議

(53) 連邦憲法は、連邦評議会の「参謀部」Stabstelleとして「連邦官房」Bundeskanzleiを設置し、その長を「連邦官房長」Bundeskanzlerと呼んでいる。連邦官房長も連邦議会によって選挙され、連邦評議会全体会議の構成員であるが、票決権はもたない。Vgl. Vatter, Der Bundesrat, S.227.

(54) 政府および行政の組織に関する法律 (RVOG) 第 19 条は以下のように規定している (Fdlex-Die Publikationsplattform des Bundesrechts のサイト参照)。「第 1 項 連邦評議会は、少なくとも 4 名の連邦評議員が出席しなければ、会議をおこなうことができない。第 2 項 連邦評議会は、多数決により決定をおこなう。棄権は認められる。少なくとも 3 名の構成員の一致がある場合には、有効に決定をおこなうことができる。第 3 項 連邦評議会の議長〔連邦大統領〕も投票することができる。選挙の場合を除き、賛否同数の場合には、議長の票を 2 票として取り扱う」。

会の決定を支持することを義務づける。連邦評議会は、少なくとも外観的には、⁽⁵⁵⁾ 一体となって行動し、みずからの決定に責任を負う。

運用としても連邦評議会全体会議は非公開でおこなわれ、議事録も公表されないため、決定プロセスの透明度は低く、特定案件に関する個々の連邦評議員の関与の程度や意見内容を外部から窺い知ることはむずかしい。したがって、連邦評議会全体会議の審議内容や自分の個人的意見を外部に漏らさないという慣行が守られる限り、連邦評議会の一体性の外観も維持される。⁽⁵⁶⁾ クレーティは非公開も合議制原則に含まれると一般に理解されているとするが、リンダー／ミュラーは、やはり合議制を採用するカントンやゲマインデの執行部には、公開のルールを定めたり、議事録を公開している例もあるとして、改善の余地を示唆⁽⁵⁷⁾している。

2008年から2015年の混乱期には、5つの政党が連邦評議員を出したり、国民院議席最大政党所属の連邦評議員がゼロになったりしたが、1959年から今日までの半世紀にわたってほぼ一貫して、連邦評議会は、イデオロギーや個々の政策には幅のある4つの政党が、政策協定を結ばずに連邦評議員ポストをシェアする（「魔法の公式」）、特殊な連合政権によって担われてきた。このような状況のもとで「合議制原則」を機能させるためには、各連邦評議員には所属

(55) Markus Müller, Art.177, Rn.10, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung—Basler Kommentar, 2015 は、「合議制原理」から導かれるこの「政府の行為の一体性」と個々の連邦評議員の忠誠義務が、法的な義務なのか政治道徳的な義務なのかについて、学説上の対立があるという。しかし、Müllerによれば、どちらと解するにせよ、政府の一体性に反するような連邦評議員の言動は、政敵やマスメディアの「中指を立てる非難」drohende Mahnfingerを受ける点では変わりはない。Linder/Mueller, aaO (注13), S.280 は、一体性の原則と忠誠義務が破られたまれな例として、司法長官であったクルト・フルグラー Kurt Furgler 連邦評議員が、1974年に妊娠中絶を一部不可罰とする刑法改正案を議会に提出した際、改正案が自分の個人的良心には反すると述べた事件を紹介している。このときは、司法長官に代わって連邦大統領が議会で政府案を代表したという。

(56) Linder/Mueller, aaO (注13), S.280f. 連邦評議員が「内部の審議内容を外部に漏らすことはないが、内部の審議における自分の立場を有利にしようとして、進行中の案件についてマスメディアに登場することはある」と言う。

(57) Klöti et al., aaO (注2), S.203.; Linder/Mueller, aaO (注13), S.281.

政党の政策や利益の代弁を超えた妥協と調整の能力が求められる。クレーティは、「こうした決定については、案件の共同審議が中心を占め、徹底した交渉による解決が通例である。原則的には、あらゆる立場に配慮した合意と一致が目指されなければならない。多数決は、対立と妨害を解消するために、例外的⁽⁵⁸⁾にのみ適用されなければならない」と指摘している。実際、フライナー-ゲルスターによれば、個々の連邦評議員は、所属政党の票だけで当選したわけではなく、また再選を望むならば他党の支持も得なければならないので、自分は「所属政党からも完全に独立した存在なのだ」という意識をもっており、国民もそれを期待しているという⁽⁵⁹⁾。

このように、連邦評議会の「合議制原則」には、スイス型協調デモクラシーを機能させてきた政治文化（「政治的協調」）が集約的に示されているとも言えるだろう。繰り返したが「魔法の公式」は政策協定ではないので（注47）、自党から連邦評議員を出している政党も、議会審議のみならず国民投票・国民発案に訴えることを通じて、政府提案にゆさぶりをかけることができる。しかし、ファッターによれば、「妥協することへの強い心構え、少数派への配慮、協力して紛争を解決することへの忠誠心と譲歩…が戦後のスイスの政治エリートの行動を大きく特徴づけており、」この政治スタイルに反したことが、「2007年にクリストフ・プロハー連邦評議員が再選されなかった原因にもなった⁽⁶⁰⁾」。とはいえ、2003年以降、こうした政治文化にも変化がみられ、2015年に復活した「魔法の公式」も、2019年以降再び岐路に立たされていることは、前述のとおりである。

(2) 行政部門分担原則

「連邦評議会の職務は、その準備および執行のために、行政部門〔省〕De-

(58) Klöti et al., aaO (注2), S.203. Vatter, Der Bundesrat, S.236 も同旨。

(59) トーマス・フライナー＝ゲルスター／藤田・井坂・神橋訳・前掲（注9）138～139頁、140～141頁。

(60) Vatter, Der Bundesrat, S.60.

partemente ごとに各構成員〔連邦評議員〕に配分される」（連邦憲法 177 条 2 項）。「連邦行政は各行政部門〔省〕に編成される。連邦評議会の構成員は、これらの行政部門〔省〕の長となる」（連邦憲法 178 条 2 項）。

この規定が示す連邦評議会の第 2 の活動原則が、「行政部門分担原則」Departementalprinzip である。連邦憲法 175 条 1 項によって、連邦評議員ポストが 7 つであることに対応して、連邦行政を執行する省も、「連邦外務省」「連邦内務省」「連邦司法・警察省」「連邦国防・住民保護・スポーツ省」「連邦財務省」「連邦経済・教育研究省」「連邦環境・交通・エネルギー・コミュニケーション省」の 7 つが設置されている。⁽⁶¹⁾連邦議会によって別々に選挙された 7 名の連邦評議員は、連邦評議会全体会議での合議によって、誰が 7 つの省のどれを所管するかを決定する。こうして連邦評議員たちは、合議制の連邦評議会として「執政権」を行使するとともに（「連邦評議会は、指揮し執行する連邦最高官庁」die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes である。一連邦憲法 174 条）、7 行政部門それぞれの長としての権限も単独で行使する。

マルクス・ミュラーによれば、憲法解釈としては、「合議制原則」が「行政部門分担原則」に対して規範的に優位する。すなわち、各連邦評議員は、同僚連邦評議員の所管省の事務にも関心を持ち、干渉することを、憲法上は要請されている。しかし、これはハードルの高い目標であって、事実的には「行政部門分担原則」が「合議制原則」に優先されている。その理由としてミュラーは、第 1 に、各省が担当する行政事務は膨大・複雑なので、連邦評議員が、自分の所管省以外の事項について、憲法上の「合議制原則」が求めているような密度でかかわることは不可能であること、第 2 に、他の連邦評議員の担当部門への関心は、敵対的で同僚的でない態度と誤解されやすいので、連邦評議員たちは必要以上に慎重になりがちであること、第 3 に、国民、マスメディア、そして再選権を握る連邦議会は、連邦評議員を、まずは各所管行政部門の長とみなし、⁽⁶²⁾長として評価していること、この 3 点をあげている。

(61) Klöti et al., aaO (注 2), S.206f.

実際、各種の案件や法案は、連邦評議会全体会議での合議と決定に先立って、まず所管省内の関連部局間での調整に付され（フライナー＝ゲルスターによれば「小協議手続」*kleine Mitberichtsverfahren* とよばれる）、これを経た上で、今度は各省間での調整（同じく「大協議手続」*grosse Mitberichtsverfahren*）に付される。法案については、さらに連邦官房による文言チェックもおこなわれる。案件や法案は、こうした入念な事前準備を経て連邦評議会全体会議に提出されるため、「コンセンサスが成立しなかったものだけが、参事会〔連邦評議会〕の会議で徹底的に議論され、合議体の手で解決され」と言う。日本での講演という性格もあって、1980年代末にフライナー＝ゲルスターは、こうした決定プロセスをポジティブに評価している⁽⁶³⁾。

これに対して2010年代末にクレーティは、「大協議手続」はすべての案件・法案に関心もちやすい財務省・司法省と発案省との間だけでおこなわれることが多く、そもそも大小協議手続は積極的な協力を可能にするものではなく、利害関係を有する他の部局と省が消極的にチェックするプロセスにすぎないとして、「政府および行政内部における決定準備のプロセスは、しばしばその特徴である各省割拠主義 *Departementalismus* を強め、合議制であるにもかかわらず、この割拠主義がスイス連邦評議会の特徴となっている」として、ややネガティブな評価を下している⁽⁶⁴⁾。

6. 連邦評議会の外部関係—議会との力関係

(1) 議会と政府の力関係の変遷

連邦評議会の内部構造を瞥見したので、今度は連邦評議会と議会との外部的関係をみてみたい。日本の憲法学では、スイスでは制度上は政府が議会の使用

(62) Markus Müller, Art.177BV, Rn.18, in: aaO (注55).

(63) トーマス・フライナー＝ゲルスター／藤田・井坂・神橋訳・前掲(注9) 138～139頁。

(64) Klöti et al., aaO (注2), S.210.

いうイメージがある。しかし、連邦議会も連邦評議会も固定任期で選挙され、議会の政府不信任決議権も政府の議会解散権も存在しないため、スイスの統治システムはじつは相互独立性が高い制度である。この制度枠組の下で、連邦議会と連邦評議会との間には、実際にはどのような力関係がみられるのだろうか。⁽⁶⁵⁾ ファクターは、両者の事實的力関係には時期によって変化がみられ、1848年から2010年代後半までを4期に分けることができるとしている。⁽⁶⁶⁾

1848年から1874年までの第1期には、「議会の形式上の優位性と実質的な地位が原則的に一致し、議会在重要な決定をおこなって連邦評議会がこれを執行していた」。

最初の憲法全面改正がおこなわれた1874年から第1次大戦直前の1914年までの第2期には、法案の任意的国民投票制の導入などによって議会の権限が弱まり、連邦議会と連邦執行部との力関係も拮抗していたという。

1914年から1964年までの第3期は、連邦の任務の増大による連邦行政組織の拡大と、たまたま個性豊かで強力なリーダーシップを発揮する連邦評議員が

(65) 連邦憲法171条は、「連邦議会は、連邦評議会に指示 Auftrag を与えることができる。詳細、とりわけ連邦議会在連邦評議会の権限領域に影響を及ぼしうする制度 Instrumente については、法律が定める」と規定している。しかし、Michael Merker/Philip Conradin, Art.171, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), aaO (注14), S.2545f.によれば、本条の「指示」Auftrag とは、議会在連邦評議会に影響を与えうする制度の総称であり、その具体化が連邦議会在法律に委ねられたことを受けて、議会在法118条1項が「動議」Motion, 「要請」Postulat, 「質問」Interpellation という3つの制度を規定しているという。Merker/Conradinの解説によると、ここで「動議」とは、連邦議会在議決すべき法案を提出したり、一定の措置をとることを連邦評議会に求めることであり、「要請」とは、法案や措置のための調査と報告を連邦評議会に求めることであり、「質問」とは、連邦の事務についての情報提供を連邦評議会に求めることである。したがって、いずれも議院内閣制の諸国にも類似の制度が存在する議会在活動形式であって、これらを根拠に連邦評議会が連邦議会在の指図に服する使用人だとすることはできない。Jonas Brüscheiler und Adrian Vatter, Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erforg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung, in: Adrian Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, S.69 は、「議会在おこなった法律〔制定〕のための調査と作業の指示に、政府がしばしば従わないか、あるいは部分的にしか従わないことは、けって新たな現象ではない」と述べている。

(66) Vatter, Das politische System der Schweiz, S.279.

現れたこととが相まって、議会の地位が低下し、その活動能力が弱体化した。連邦評議会のオールマイティ Vollmachten ともいうべき時期である。

しかし、1960年代半ば以降、連邦評議員の政治的スキャンダルを契機として、連邦議会は、連邦評議会に対する監督権を強化し、議会の立法権を実質化しようとしてきた。現在もこの第4期である。「議会はさまざまな法的装置を全体的に整備し、これによって、立法のプロセスに実効的に参与することができるようになり、監督機能を行使できるようになった」⁽⁶⁷⁾。

(2) 連邦評議会提出法案と連邦議会

連邦評議会と連邦議会との事実的な力関係の観察には、連邦評議会提出法案の連邦議会での取り扱いも、1つの有効な視点だと考えられる。ここではさらに、このテーマに関するシュヴァルツとフィーヴァツの共著論文を紹介しておこう。⁽⁶⁸⁾

連邦憲法 181 条は、「連邦評議会は、可決を求めて連邦議会に法案を提出する」として、連邦評議会の法案提出権を明文で認めている。

シュヴァルツ／フィーヴァツによれば、連邦評議会提出法案の個々の条文や文言が、連邦評議会の明示的意思に反して連邦議会の審議で修正されることは日常茶飯事だが、連邦評議会提出法案が連邦議会によって全面的に否決され葬り去られることは、きわめてまれである。⁽⁶⁹⁾ 1995年の第45立法期の開始から2017年の第50立法期の前半までの22年間に連邦評議会が連邦議会に提出した法案は1817件、すなわち、1立法期（4年間）あたり約330件、1年あたりでは約83件であった。このうち、連邦議会によって全面否決された法案は54

(67) ファッターが引用する Ruth Lüthi, Die Schweizerische Bundesversammlung, in: von Blumenthal/Bröchler (Hrsg.), Müssen Parlamentsreform scheitern?, 2009, S.177-199 論文からの引用。本稿筆者は原文未見。

(68) Daniel Schwarz und Jan Fivaz, Regierung und Parlament im Clinch: eine Analyse gescheiterter Bundesratsvorlagen, in: Adrian Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, S.101-130.

(69) Schwarz/Fivaz, aaO (注68) S.101.

件である。⁽⁷⁰⁾率にして3%弱ということになる。一方、連邦評議会提出法案中、連邦議会が無修正で可決した法案は、1971年から1975年までの統計では65.1%に達していた。最近は低下傾向にあるが、1991年から2014年までの統計でも56%~58%で推移しているとのことである。⁽⁷¹⁾

全面否決率の推移をみると、1995年~2003年までの1%台から、2003年国民院選挙以降の3%台へと顕著な上昇を示している。これには、国民院におけるスイス国民党の躍進と伝統的中道勢力の衰退が影響しているとみられる。⁽⁷²⁾選挙制度の違いから、今日でも自由民主党・キリスト教民主国民党を中心とする中道ブロックが多数派を占めている全州院では全面否決がおこりにくく、54件の全面否決のうち、国民院のみによる否決は37%、全州院のみによる否決は18.5%、⁽⁷³⁾両院ともに否決した法案は44.5%であった。

また、当然ながら、政党間の政策方針の幅が広いテーマ領域ほど、否決される法案数は多くなる。シュヴァルツ／フィーヴァツ論文の研究対象のなかで、議会自体の分類によって法案の詳細なテーマ別分類が可能な1995年から2000年までの統計をみると、この期間に含まれる全面否決46件のうち、否決率が高い2トップは、土地利用計画や住宅政策などの社会政策領域と、健康・医療政策の領域であった。これに対して、事実上選択の幅がきわめて狭い外交政策や、広範な多数派によって支持されてきた学問・研究助成の分野では、全面否決は皆無であった。⁽⁷⁴⁾シュヴァルツ／フィーヴァツによれば、各党の政策と全面否決された連邦評議会提出法案との関係を分析すると、キリスト教民主国民党・市民民主党・緑自由党などの中道ブロックにとっては、政府提出法案の否決は自党の政策の頓挫を意味し、逆に議会内最右翼のスイス国民党にとっては、自党の主張の実現を意味することがわかる。社会党・スイス緑の党の左派プロ

(70) Schwarz/Fivaz, aaO (注 68) S.111.

(71) Schwarz/Fivaz, aaO (注 68) S.105.

(72) Schwarz/Fivaz, aaO (注 68) S.111.

(73) Schwarz/Fivaz, aaO (注 68) S.113.

(74) Schwarz/Fivaz, aaO (注 68) S.116f.

ックの場合、政府提出法案の否決には、自党の失敗と成功のいずれのケースもみられるという。⁽⁷⁵⁾

以上、ごく簡単に紹介したシュヴァルツ／フィーヴァツ論文の分析結果からは、次の3点を指摘することができるだろう。

第1に、連邦議会は、連邦評議会提出法案の60パーセント前後を無修正で可決している。これは、スイスにおいても、行政官僚機構に支えられた連邦評議会こそが政策立案の主要な担い手であり、政策の立法化にあたって強力な政治的リーダーシップを発揮していることを示している。この点は、他の立憲民主主義諸国の政府・議会関係と同様だと言えよう。

第2に、しかし連邦評議会提出法案の40%程度は、連邦議会による条文や文言の修正を受けている。とりわけ1990年代以降、修正率が上昇していることは、議員の待遇改善による副業の減少と議会活動の充実、専門家への諮問制度の拡充による立法活動の実質化といった、この時期以降顕著となる議会改革と軌を一にしている。スイスの議会が、とりわけ1990年代以降、政府提出法案の単なる自動スタンプの地位を脱却する自己変革を遂げてきたことがわかる。⁽⁷⁶⁾

第3に、かつては1%台、今日でも3%強というごく少数ではあるが、議会が政府提出法案を全面否決してきたことは、議院内閣制諸国では通常考えられないスイス特有の現象である。議会の政府不信任決議権と政府の議会解散権がどちらも存在しないことで、連邦議会は制度上、解散総選挙といった事態を招いてお互いの存立を脅かす懸念なく、連邦評議会提出法案を否決することができる。さらに「魔法の公式」によって、政策協定なしの大政党の連合政権が政治慣行化していることから、今日ではスイス国民党と社会党という両極の政党が、いわば「政権政党」でありながら潜在的にはつねに「野党」でもあるとい

(75) Schwarz/Fivaz, aaO (注68) S.118f.

(76) Schwarz/Fivaz, aaO (注68) S.104. また、Klöti et al., aaO (注2), S.202. にも次の指摘がある。「…(たとえば社会政策のような〔文献略])いくつかの政策領域においては、連邦議会が法律条文の作成に活発に介入する『再議会化』を指摘できることは注目に値する。これは、一面では最近の〔右派ブロックと左派ブロックの〕両極化に起因しており、他面では連邦議会が専門家や各種組織をリソースとして一層利用できるようになったことに起因している」。

う、議院内閣制諸国ではありえない状況が生じている。これが数字に反映しているとも言えるだろう。

7. 連邦評議員の辞職

(1) 連邦評議員の辞職の自由と残任期間補充選挙制度

これまでの検討でも、時折り連邦評議員の辞職の事例に言及したが、スイス連邦評議会制度の実像に触れるという目的から、本稿の最後に、あらためてこのテーマも独立に取り上げておきたい。スイス連邦評議会制度を議会統治制に分類する日本の憲法学では、連邦評議会や連邦評議員には総辞職や辞職の自由がないという認識が一般的だと思うからである。ここでも、まず、ファターの説明を引用してみたい。

「スイスの統治システムには、議院内閣制の場合には典型的である政府に対する議会の不信任投票も、大統領制の場合には通常である大統領の再選の制限や裁判的手続による解職の可能性も存在しない。その結果、一度選挙された連邦評議会構成員は、次回の改選時まで辞職を強制されることはなく、通常は辞職のタイミングを自分で決められることになる。1880年代までは、『再選には一定の不確実性』があったが〔文献略〕、議会は21世紀の初頭まで、一度選挙された連邦評議会構成員は確実に再選を期待することができ、辞職の時期を自党との交渉なしに自分で決定できるという不文律に従うようになった。この状況は、連邦評議員の独立性と強さに役立った。もちろん、最近のルート・メツラー-アルノルト連邦評議員（キリスト教民主国民党／アペンツェル・インナーホーデン州；1999～2003年）とクリストフ・ブローハー連邦評議員（スイス国民党／チューリヒ州；2004～2007年）の落選から、この点で変化が生じ、今日では議会は再びみずからの選挙機能を以前よりも活発に行使するようになったことは明らかだ」。

議会による不信任決議制度が存在しないのであるから、連邦評議会の総辞職制度が存在しないのは当然だが、ファッターが言うように、他方で個々の連邦評議員には任期途中の辞職の自由が認められており、現在では議会法133条に明文化されている。

議会法第133条（空席の補充）

第1項〔連邦評議員ポストの〕空席の補充は、辞表の受理、不慮の離職または職務遂行不能の確認ののちに実施される。

第2項 新たに選挙された〔連邦評議会〕構成員は、遅くとも選挙後2か月以内に職務を開始する。

第3項 複数の空席が生じた場合には、〔補充選挙の〕順番は、当該連邦評議員の在職年数を基準とする。

なお、議会法133条による選挙は、任期途中で辞職した連邦評議員の残任期間の補充選挙⁽⁷⁸⁾である。

(2) 任期途中の辞職の状況

ファッターによると、任期満了時まで在職した連邦評議員は、過去100年間の平均では30%程度にすぎず、しかも1960年代以降はさらに減少傾向にあると言う。ファッターのこの記述に添えられた棒グラフから読み取ると、任期満了時まで在職した連邦評議員は、1960年～1979年には約15%、1980年～1999年には26～7%程度、2000年～2019年には22～3%程度である。任期途中の辞職率は、政党によって大きく異なっており、自由民主党・キリスト教民主国民党では80%に達するのに対して、スイス国民党・社会党では50%程度だとの

(77) Vatter, Der Bundesrat, S.110.; Ruth Lüthi, Art.133 PalG, in:Graf/Theiler/von Wyss (Hrsg.), aaO (注24), Rn.18も「連邦評議会の構成員は、辞職の時期を自分で決定する」と解説している。

(78) Vatter, Der Bundesrat, S.75.

ことである。⁽⁷⁹⁾ いずれにせよ、過去 100 年間を通じて、連邦評議員の約 7 割が任期満了前に辞職してきたわけである。任期満了前に辞職する理由は、個別的にはさまざまであろうが、ファターの解説からは、比率としては少数ながら、⁽⁸⁰⁾ ここに 3 つのタイプが含まれることがわかる。

第 1 のタイプは、自党に有利な政治的タイミングを見計らった辞職である。任期途中の辞職を受けた残任期間補充選挙では、辞職者と同一政党の後任候補にマスメディアの注目が集まるため、党としての宣伝効果が期待できるというのである。ファターは、1995 年のオッター・シュティッヒ Otto Stich 連邦評議員の辞職や、2017 年のディディエ・ブルクハルター Didier Burkhalter 連邦評議員の辞職は、それぞれ社会党と自由民主党の新人候補にポジティブな脚光が当たることを狙ったものだったという。また、ファターによれば、次の国民院選挙で自党の議席の大幅減が見込まれる場合には、先手を打った任期満了前の辞職がおこなわれることがあるという。1999 年の国民院選挙直前に、キリスト教民主国民党所属のフラヴィオ・コッティ Flavio Cotti 連邦評議員とアルノルト・コラー Arnold Koller 連邦評議員が同時に辞職したのはこの例である。⁽⁸¹⁾ 残任期間補充選挙で選ばれた後任も、次の全員改選の対象にはなるのだが、その党にとっては全員改選時に「魔法の公式」によるポスト配分数の連邦評議員が在職することになり、伝統的な再選保障の慣行から、議席減にもかかわらず連邦評議員ポストの既得権を守りやすくなるということのようである。

第 2 のタイプは、政治的スキャンダルが原因で辞職に追い込まれたケースである。ファターは次のような事例をあげている。すなわち、アルトゥール・ホ

(79) Vatter, Der Bundesrat, S.110f.

(80) Vatter, Der Bundesrat, S.112 によれば、1848 年の建国から 2018 年までに連邦評議員に就任した 112 名のうち、辞職した者が 88 名 (78.6%)、在職中に死亡した者が 20 名 (17.9%)、再選されなかった者が 4 名 (3.6%) であった。辞職した 88 名のうち、以下に述べる第 2 タイプと第 3 タイプの辞職者、すなわち政治的スキャンダルや所管の政策が国民投票で否決されたことによって、不本意ながら辞職に追い込まれた辞職者は、ファターの解説では 10 名である。これは、112 名全体の 8.9%、辞職者 88 名の約 11% にあたる。

(81) Vatter, Der Bundesrat, S.111f.

フマン Arthur Hoffmann 連邦評議員は第1次大戦中にドイツとロシアの単独講和を仲介する秘密外交の露見によって1917年に、マルセル・ピレ-ゴラス Marcel Pilet-Golaz 連邦評議員は連邦大統領として第三帝国との融和政策を説いた演説が物議を醸して1940年に、ポール・ショーデ Paul Chaudet 連邦評議員はミラージュ次期戦闘機調達的大幅な予算超過が非難されたことが原因で1966年に、ロジェ・ボンヴァン Roger Bonvin 連邦評議員もフルカ基盤トンネル工事の巨額の予算超過が非難されたために1973年に、エリーザベト・コップ Elisabeth Kopp 連邦評議員は夫をマネーロンダリング疑惑から救うために職務上得た情報を利用したとされて1989年に、ザムエル・シュミット Samuel Schmid 連邦評議員は刑事告発されている人物を、その事実を連邦評議会に報告しないで陸軍最高司令官に任命したことが批判されて2008年に、ハンス-ルドルフ・メルツ Hans-Rudolf Merz 連邦評議員は人質解放のために連邦大統領としてリビアを独断で訪問したが解放に失敗したことが原因で2010年に、それぞれ辞職に追い込まれたという。

第3のタイプは、所管の大臣として責任を負う政策が、国民投票で否決された責任を取った辞職である。ファターによれば、1891年に鉄道国有化計画が国民投票で否決されたために、所管のエミール・ヴェルティ Emil Welti 連邦評議員が辞職したケース（既述）、1934年に国家保護法案が国民投票で否決されたために、所管のハインリヒ・ヘーベルリン Heinrich Häberlin 連邦評議員が辞職したケース、1953年に財政改革案が国民投票で否決されたのち、所管のマックス・ヴェーバー Max Weber 連邦評議員が辞職したケース（既述）の3件がそうである⁽⁸²⁾。

連邦評議員については、再三述べたように連邦議会による不信任決議制度は存在せず、また有権者国民によるリコール制度も存在しないため、政治責任を問う法制度はないことになるが、第2・第3のタイプからは、これまで辞職した連邦評議員の11%程度が、世論の非難にさらされるという形で政治責任を

(82) Vatter, Der Bundesrat, S.117 f.

問われ、辞職に追い込まれたことがわかる。

8. おわりに

以上の観察の結果、明らかになったと考えられるスイス連邦評議会制度の実像を再確認することで、本稿を閉じることにしたい。

(1) 連邦評議会と連邦議会との組織上の関係

連邦評議会を構成する7名の連邦評議員は、上下両院の合同会議である連邦議会によって選挙されるが、任期は4年間で固定されており、連邦評議会全体についても、個々の連邦評議員についても、連邦議会両院による不信任決議制度・弾劾裁判制度は存在せず、有権者によるリコール制度も存在しない。他方、連邦評議会も、同じく任期4年で有権者によって選挙される連邦議会両院のいずれに対する解散権も有しない。

スイスの有権者は、誰でも連邦評議員の被選挙権を有している。連邦議会は、連邦評議員を両院議員のなかから選挙することも可能だが、連邦議会議員と連邦評議員との兼職は禁止されている。

過去に何度か連邦評議員を直接公選する憲法改正案が国民投票にかけられたが、結果的には否決された。しかし、ここからは、議会が連邦評議員を選挙することは、この制度の不可欠の要素とまでは考えられていないことがわかる。現にカントンとゲマインデの合議制執行部は、有権者によって直接選挙されている。

このように、連邦議会と連邦評議会は、制度上は相互の独立性が高く、その地位は安定している。連邦評議会は連邦議会に対して政治責任を負っていない。この点で連邦評議会制度は、アメリカ大統領制と共通している。もともと、スイスの連邦評議会制度は、厳格な権力分立の色彩が強い1795年フランス憲法の「総裁政府」をモデルとしたものである。

(2) 連邦評議員の選挙と組織構造

7名の連邦評議員は、連邦議会によって別々に選挙される。1848年の建国以来の慣習を法律化した2002年の議会法によれば、4年ごとの国民院選挙直後に実施される連邦評議員の全員改選では、在職期間の長い連邦評議員のポストから順次選挙がおこなわれる。当選には連邦議会議員246名の有効投票総数の過半数が必要だが、当の連邦評議員が続投を望んでいる場合には、再選されるのが通例である。過去170年を超える連邦評議員選挙の歴史上、再選が否決されたのは4例にすぎない。

この慣習の結果、これまで連邦評議員が一度に全員入れ替わったことは1回もない。連邦評議員の平均在職期間は10年に及ぶ。就任時点も辞任時点も異なる7名が、所管の担当行政分野を特定されることなく、別々に選挙されて4年ごとに連邦評議会が組織され、議員との兼職も禁止される連邦評議会制度は、ひとくちに議会を母体とするといっても、議院内閣制とは組織構造がまったく異なる。

(3) 政党システムと「魔法の公式」

1919年の憲法改正によって、国民院選挙に純粋比例代表制が導入されて以降、国民院で1つの政党が単独過半数を獲得したことは1度もない。したがって、連邦評議員選挙で自党の候補者を当選させるためには、複数の政党の連携が不可欠であり、7ポストの政党ごとの割り振りが重要な政治的交渉事項となってきた。自由民主党・キリスト教民主国民党・社会党・スイス国民党という4大政党の国民院選挙得票率が比較的安定していた1959年から2003年までの間は、スイス国民党以外の3党が連邦評議員各2ポスト、スイス国民党が1ポストをシェアする2:2:2:1のいわゆる「魔法の公式」が安定的に機能した。

全員改選時に、4大政党の1つに割り振られた連邦評議員ポストを占めている現職が続投を望む場合には、通常当該政党（会派）の要請によって4党（会派）共同提案で当該連邦評議員の再選が提案され、4党所属議員の投票によって再選される運びである。しかし、「魔法の公式」は、4大政党への配分数に

関する合意にすぎないので、続投を望む現職に対して、同一政党から対立候補が現れることは「魔法の公式」に反しない。その結果、第1回目の投票で現職を含めて誰も有効投票総数の過半数を獲得できなかった場合には、候補者の誰かが過半数を獲得できるまで投票が繰り返される。

これに対して、4大政党のいずれかに割り振られている連邦評議員ポストに4大政党中の他の政党が候補者を提案することは、「魔法の公式」そのものの否定につながる。1990年代後半に右翼ポピュリスト政党に変貌して国民院選挙得票率を飛躍的に伸ばしたスイス国民党は、従来の1ポストではなく2ポストを要求し、2003年全員改選時にキリスト教民主国民党の現職の再選に自党候補をぶつけて当選させた。これによって「魔法の公式」はいったんご破算となったが、混乱ののち2015年全員改選時には、スイス国民党・社会党・自由民主党・キリスト教民主国民党に2:2:2:1を割り振る形で復活した。

しかし、2019年国民院選挙では、スイス国民党が得票率25.6%で抜きんでた第1党となったほか、緑の党が得票率13%を獲得して、社会党・自由民主党・キリスト教民主国民党・緑の党の4党が得票率15%前後で横並びとなったことによって、4大政党が2:2:2:1で連邦評議員ポストをシェアするという「魔法の公式」の前提条件が再び崩れた。政党間の分断と対立が激化し、交渉と妥協による政治スタイルにも変化が生じていると言われ、2023年末に予定されている国民院選挙の結果は、主要政党の連邦評議会への参加というスイス型協調デモクラシーの未来を占う重要な分岐点として注目される。

(4) 連邦評議会と連邦議会との現実の関係

他党の支持も得られないと当選できない連邦評議員たちは、所属政党とは相対的に独自の動きを示し、自分が所管する省に支えられながら、完全に同格の連邦評議員同士の交渉と妥協を通じて連邦評議会としての統一的政策を形成する。実際には法案は各省内で練られ、7名はそれぞれ7つの省の長でもあるので、担当連邦評議員を通じて連邦評議会全体会議の了承を得るプロセスが踏まれる。

憲法上、連邦評議會は議会に対する法案提出権を有しており、たとえば1995年から2017年までの統計では、年平均83件の法案を提出した。議院内閣制諸国と同様、スイスでも政策の決定と立法化の主導権は、中央官庁に支えられた連邦評議會が握っていると言ってよい。実際、連邦評議會提出法案の約60%は両院によって無修正で可決されている。

他方、「魔法の公式」は政策協定ではないので、スイス連邦評議會の連合政権は、議院内閣制諸国の意味での連立政権ではない。自党から連邦評議員を出している政党は、連邦評議會の政策を支持する政治的義務を必ずしも負っていない。政党には、自党が反対する政府法案に対して、国民発案や国民投票で対抗する手段も与えられている。つまり、「魔法の公式」によって連邦評議員ポストをシェアする政党は、議院内閣制諸国の意味での与党ではない。実際に、近年では特に国民院第1党のスイス国民党が連邦評議會提出法案に反対することがあり、2003年以降、政府提出法案の3%超が議会で否決されている。政府提出法案の否決が、ただちに政変を意味するわけではないことは、連邦評議會制度運用の大きな特徴である。

このように、与党と野党の一元的な区別と対立が成り立たず、連邦評議會の内部、連邦評議會と連邦議会、連邦議会の内部で交渉と妥協が積み重ねられながら個別の政策が決定され、時には最終決定者として有権者国民が裁断を下すシステム。これが「スイス型協調デモクラシー」なのである。スイス連邦評議會制度は、政府が議会の1委員会であり使用人であるとも言えない反面、政府がつねに議회를主導しているとも言いきれないわけである。

(5) 連邦評議員の政治責任

連邦議会による不信任決議制度が存在しないことから、連邦評議會の総辞職制度も存在しないが、個々の連邦評議員には辞職の自由があり、実際に頻繁に行使されてきた。任期満了以前に辞職した連邦評議員は全体の約70%に及ぶという。連邦評議會制度は、連邦評議員に辞職の自由さえ認めない制度というわけではない。

任期満了前の辞職の10%程度は、政治的スキャンダルを議会・メディア・世論で批判されたり、所管の法案が国民投票で否決されたことを契機とする辞職である。連邦評議会・連邦評議員の責任を問う法的制度は存在しないが、政治責任の意識は当然あり、時に実行されているということである。

以上のように、スイスの連邦評議会制度とその運用は、議院内閣制とは大きく異なっているが、フランスの古典的学説を受容して日本の憲法学が従来イメージしてきた「議会統治制」とも大きく異なっている。したがって、現在ではスイスが唯一の実例とされている「議会統治制」は、じつは実在しない統治類型だということになるのではなかろうか。

【資料】1971年連邦評議員選挙に関する スイス連邦議会議事録

1971年12月8日 新任期のための連邦評議会の7名の構成員の選挙

急進民主主義会派〔自由民主党〕、キリスト教民主主義会派〔キリスト教民主国民党〕、社会民主主義会派〔社会党〕、スイス国民党会派、自由主義的福音主義会派の文書による共同提案において、以下の連邦評議員諸氏の再選が提案された。すなわち、ハンス・ペーター・チュディ、ロジェ・ボンヴァン、ルドルフ・ネーギ、ネロ・チェリオ、エルンスト・ブルガー、ピエール・グラベールの諸氏である。

キリスト教民主主義会派、急進民主主義会派、社会民主主義会派、スイス国民党会派の文書による共同提案において、辞職する連邦評議員モース氏に代わって、国民院議員クルト・フルグラー博士を選挙することが提案された。

議長：まず、現在の連邦評議会構成員6名の再選に入りたいと思います。選挙は、在任期間の長さの順に、各連邦評議会構成員ごとに個別におこなわれます。選挙に入る前に、いくつかの会派の発言およびその他の発言が通告されて

います。

ケーニヒ：議長ならびに国民院・全州院の議員のみなさん！

わが会派は、連邦評議会選挙にあたって、みなさんに対して以下の発言をおこなうことを私に委ねました。

〔われわれ〕独立国民連盟は、これまでおこなわれてきたような連邦評議員選挙の方法に反対します。同一カントンからは1名の〔連邦評議会〕構成員しか選挙できないという、憲法に規定された制約だけを尊重する代わりに、連邦評議会を構成する4つの政党の権力カルテルは（議場騒然）、能力のある候補者を選挙することだけではなくて、魔法の公式によって議会を繰り返し義務づけてきました。

連邦議会は、無制約な内輪の協定、相互の約束、政治的取引に直面しています。ですから、わが国民が怒りを強めながらこのゲームを注視し、不快感がますます広まっていることは、何ら驚くにあたりません。今日では、われわれは連邦評議員を選挙することはできるけれども、結果ははじめからわかっているという事態に直面しています。われわれは、4年任期で候補者を選挙できます。しかしながら、1名が1972年末に辞職することを表明しており、もう1名が1973年末に退くことが見込まれています。また、キリスト教民主国民党が、その選挙公約に反して、〔辞職したフォン・モース連邦評議員の後任の〕補充選挙にあたって1名の候補者だけを擁立し、能力ある他の競争者たちをはじめから排除したことはまったく理解できません。

わが会派は、次回〔の全員改選時に〕辞職することを望んでいる連邦評議員ロジェ・ボンヴァン氏に代わって、国民院議員クルト・フルグラール氏に投票することをみなさんに提案します。また、われわれはみなさんに、連邦評議員ピエール・グラベール氏に代わって全州院議員オリヴィエ・ルヴェルダン氏に投票することを求め（議場騒然）、連邦評議員フォン・モース氏の辞職による空席には全州院議員ハンス・ヒュルリマン氏か、国民院議員レオ・シュルマン氏を選出することを求めます。われわれが名前を挙げた候補者たちが、選挙され

ることを受け入れないとしても、やはりわれわれは、〔みなさんが〕これらの方々に投票することを求めます。わが会派は、これらの提案によって、国民が一般に要求している開かれた選挙に貢献することを望みます。（傍聴席から拍手。）

議長：傍聴席のみなさんは、どうぞいかなる意思表示も慎んでください。

シュヴァルツェンバッハ：私は、共和主義会派の名において、「膝ひとり世界をさまよう。これは膝、そのほかの何ものにもあらず！」という〔詩人〕クリスチャン・モルゲンシュテルンのモットーに従って、以下の表明をおこない⁽⁸³⁾ます。キリスト教民主国民党の提案は、国民または連邦議会のメンバーのなか

(83) 原文は「Ein Knie geht einsam durch die Welt, es ist ein Knie, sonst nichts.」である。訳はクリスティアン・モルゲンシュテルン／種村季弘訳『絞首台の歌』（書肆山田、2003年）166頁による。種村によるこの詩の全訳は以下のとおりである。

「膝ひとり世界をさまよう。
これは膝、そのほかの何ものにもあらず！
木にあらず！テントにあらず！
これは膝、そのほかの何ものにもあらず！

むかし戦争で一人の男が
撃たれて死んだ。
膝だけが無疵でのこった—
聖遺物もさながらに

それ以来ひとりで世界をさまよう。
これは膝、そのほかの何ものにもあらず。
木にあらず、テントにあらず。
これは膝、そのほかの何ものにもあらず。

この詩には、「この詩が言わんとしているのは、いわば悪しき原理によって壊滅されそうになった（5行および6行）後でも、善の原理はおのれ自身に向けてたゆみなく歩んで行くことである」という作者モルゲンシュテルン自身の注釈がついている（種村訳167頁）。シュヴァルツェンバッハが発言の冒頭でこの詩を引用したのは、4大会派の横暴に対して、無力な少数会派ではあるが、正しいことは断固主張する、といった趣旨であろう。

から最良の人物を執行部に選出するという、憲法上の重大な任務を課せられたわが国の議会の評判を落とすものです。キリスト教民主国民党の提案は、一切の真正な選択を不可能にし、議会を貶めるものです。広汎な任務によって有能な政府が求められ、それにふさいわしい人物が多すぎるなどということはまったくくないこの時代においては、1政党内部の陰謀によって、誠実な心をもつ卓越した人物たちが、候補者として連邦議会の判断を受けられないということがあってはなりません。共和主義党派はこれに強く反対します。キリスト教民主国民党は、連邦評議会選挙に関する自分たちの考え方を連邦議会に押し付けることができると考えている点で誤っています。キリスト教民主国民党の目論見は、今日ここでは成功するかもしれませんが、スイス国民の理解は得られないでしょう。同じくわれわれは、〔今回の選挙のあと、任期中に〕辞職する意思を前もって示している連邦評議員に、職にとどまることを強制するのは気の毒だと思えます。しかしながら、われわれは、わが連邦評議員が専門分野について有能であることだけに一面的に重きを置くのではなく、彼らの憲法忠誠と愛国感情も同じくらい重視しますので、任期中の辞職を表明している連邦評議員の再選を支持することにします。

ミュラー-チューリヒ：私は、原則的には今日も、まさに目前に迫った1人の新任連邦評議員の選挙について純粋にザッハリヒに理解しているのですが、このように純粋にザッハリヒな問題の審議に際して、この光輝ある両院合同会議において短い就任演説をおこなうという考えは、私には好ましいものでありますし、きっとみなさんの賛同も得られることだと思います。

目前に迫った連邦評議員フォン・モース氏の辞職を受けて、キリスト教民主国民党党派が、連邦評議会におけるキリスト教民主国民党の2番目のポストの後任補充を要求することは当然のことです。また、候補者である国民院議員フルグラー博士の資質は、みなさんによく知られており、またよく証明されてもいます。しかしながら、国民、すなわちわれわれが代表している有権者にとっては、また政治的に中立的な報道機関にとっても、1つの政党が、1つ

の提案によって、連邦評議員選挙を實際上先取りしてしまい、合同連邦議会は既成事実の前に立たされているのではないかという疑問が生じているのです。〔われわれ〕国民と故郷のための国民運動の4名の議員は、とりわけわれわれに投票した有権者の側に立って、民主主義の概念、つまり国民の支配という概念が、こうしてあまりにも濫用され、不条理にもいわゆる協調デモクラシーなるものがおこなわれていることに注意を促したいと思います。いまではブルジョワ系の新聞各紙で、東欧諸国の選挙の茶番について読むことができるようになりました。たしかに、東欧諸国の選挙は、前もって仕組まれた外見だけの選挙であって、真の選挙ではありません。しかし議員のみなさん。私はみなさんに問いかけたい。われわれは、選挙政治の上で一品料理以外の何を供されているのか、と。〔連邦評議員のポストを〕要求する権利のある国民院の1会派が、意図的に、かつ自信満々で、1名の候補者だけを通告する場合には、この会派が有能な連邦評議員候補たちのなかからちゃんと選択できることをわれわれ全員が知っているとしても、他の選択肢はわれわれには知らされていませんし、やはりそれは一品料理であります。この不幸な歩みにはいかなる影響と原因があるのか、一静粛に願います—そこには、明らかにあらゆる議論の腰を折るために、提案されたたった1名の候補者に対する同意を即座に公衆に伝える、これ以上緊急なことはないことを自由民主党系や社会党系の報道機関が心得ていたという、周知のような演出の匂いがぶんぶんするのです。しかし、わが国民の顕著な部分は、既成事実直面することを望んではおらず、政党系の新聞の世論操作によって追い立てられはしないのです。選挙された国民代表として、われわれもそんなことをすべきではないでしょう。選択肢が存在する場合、したがって理論的には少なくとも2つの可能性から選択できる場合にはじめて、選挙はその名に値するものになるのです。さもなければ、それは単なる任命にすぎず、それがいま提案されていることなのです。われわれに選択の可能性を与えることは、明らかに望まれていません。ですから〔われわれ〕国民運動の代表は、自分たちが正しいと思う方法で、他の候補者を排除し、1名だけを提案することに、その人がきわめて功績があり有能な人であっても、抵抗するの

です。

さらに想起されるのは、連邦憲法91条〔現161条〕によれば、われわれは指図を受けずに投票することができ、議院規則80条によれば、議員は誰でも投票行為を妨げられないという点であります。ですから、われわれ国民運動の4名の議員が、合同連邦議会における〔連邦評議員選挙の〕第1回目の投票行為に際して、純粋な操り人形として行動するものと期待されていることは、真摯で建設的な協力をするのがわれわれには重要ですから、ますます残念であります。というのは、われわれは、自分たちの第1の関心事を代表するに際しても、他の議員のみなさんのご理解をつねに頼りにしているからであります。ご清聴ありがとうございました。

フランゾーニ：前の発言者たちが、その意見表明によって、私がドイツ語で若干の短い確認をおこなう機会を与えてくださったことに感謝します。

第1の確認事項は、連邦評議員選挙におけるキリスト教民主国民党の候補者に関することです。2回目の政党間協議の後、われわれが提案したような立法の計画は、われわれの努力にもかかわらず、12月8日以前にはもはや終局的な可決が不可能であることがはっきりしました。その後、4大会派が政府に参加する原則が肯定され、われわれの政権パートナーたちは、彼らの現職の代表者〔連邦評議員〕の再選を提案すると宣言しました。われわれの会派は、これらの候補者に何ら原則的な異議を提起するものではありませんが、各会派の代表者に対して、連邦評議員の候補者の可能性をもつより多くの名前のリストを提示しました。〔自由民主党・社会党・スイス国民党という〕他の3会派の代表者は誰も、名前を挙げられた人物について特段の異議を提起しませんでした。11月12日・13日の会議において、われわれの会派は、考慮すべき諸事情を慎重に考慮して、連邦評議員ボンヴェン氏の再選を提案することに決めました。モース連邦評議員の後任には、ザンクト・ガレン、ゾロトゥーン、ツークのカントンの支部から、わが会派に対して3人の〔候補者の〕提案がなされました。名前の挙げられた3人の人物の高い資質を理由に、〔キリスト教民主国民党〕会

派の会長は、彼に認められている提案権を行使することを放棄しました。同時に会長は、会派に可能なかぎり広範な選択を認めるために、この3人の候補者の立候補を維持するようにわが会派に要請しました。それからヒュルリマン氏とシュルマン氏は、その個人的な理由と自由な決定によって、キリスト教民主国民党会派の会議の冒頭、立候補を辞退しました。これにもとづいて実施された秘密投票では、ほぼ全会一致で同僚のフルグラー氏〔を候補者とすること〕になりました。

わが会派は、人格的に見て最良の候補者をみなさんに提案できたと確信しています。多くの機会に彼が示した資質がその証拠です。

私がしておきたい第2の確認事項は、2つ目の提案に関することです。わが会派は、政府の構成員が自分の会派の信任を受けていない場合には、行動能力をもつ強力な政府は不可能だと確信しています。このことは、わが会派が、自分の候補者を明示的に示す勇氣と責任感をもつことを前提としています。この点は、政府の仕事に最良の資質をもつ人が数多くいる場合でも、幸いにもキリスト教民主国民党はそうなのですが、同様です。わが会派は、複数の候補者をあげることで、みずからの責任を転嫁しようとしているという非難を受けることを望みません。そういう非難は、われわれのこれまでの政策にも、他の会派の政策にも、われわれの行動計画にもあてはまりません。

最後に、私はみなさんにボンヴァン氏とフルグラー氏に投票することをお勧めしたいと思います。それが最良の選択だと確信しています。

ムーハイム：ケーニヒ氏が独立国民連盟会派の代表として、この場で抗議表明をおこないましたので、私は社会民主主義〔社会党〕会派の名において、この点について若干のコメントをおこなう機会を得たいと感じています。彼は、連邦評議員を出している政党の権力カルテルに対して、これらの政党が提案をおこなっていると非難しています。〔しかし〕連邦評議員選挙に際して提案をおこなうことは、会派の権利であり、私が思うに、自分たちの意見では最もよく考えた最良の人物を提案することは、それ以上に会派の義務でもあります。

しかし、他面、244名の議員からなる合同連邦議会は、この選挙を実施する正当な機関であり、選挙をおこなう権利と自由は、合同連邦議会のものなおります。過去10年間だけでも振り返るならば、連邦議会がこの権利をよく守ってきたことが確認できます。私が思うに、〔連邦評議員候補についての〕これらの提案に関して、連邦議会をただのイエスマン議会だと非難しようとするならば、それは、スイス連邦の最高機関である合同連邦議会を貶めることとなります。私はこの点に異議を差しはさみたいのであります。

先週、独立国民連盟には、ルツェルン州議会において、議会副議長職に関する提案のなかから選択すべき機会があり、候補者2名を選択するよう求められました。〔しかし〕独立国民連盟が、2名ではなく7名に投票した結果、第1回目の投票では当選者はありませんでした。そのあとこの会派は1名の候補にしぶしぶ同意して、この人が第2回目の投票で当選したのです。

ケーニヒ氏は、グラベール氏の代わりにルヴェルダン氏を提案しましたが、その理由は示していません。私は社会民主主義会派の名において、グラベール氏に再び信任を与えることをみなさんにお勧めします。グラベール氏は、連邦評議員職に就いてからの短い期間に、他の連邦評議員と協力しながら、外交政策方針をさらに追求し形成することに全力を注ぎました。ある人に〔連邦評議員の〕職を受け入れる用意があるか否かを、おそらく確認もしないで候補者の名前を挙げる人が、どれほど真面目に提案しているのか、私には本当にわかりません。

私はみなさんに、連邦評議員チュディ氏と共にグラベール氏に投票してみなさんの信任を与え、わが会派の提案にご賛同いただくことを切に願います。(拍手)

一七
一

シュヴァラ：諸会派の代表者たちが原理原則を表明する慣行は確立されたものであり、本議会の急進民主主義〔自由民主党〕会派も、この点において欠けるところはありません。

私はまず、卓越した同僚たちの発言に示されたきわめて高い市民意識に敬意

を表するものであります。しかし私は、この選挙の条件に関する彼らの考察は、われわれの制度を意図的に大きく歪めるイメージをわが国民に与えるものだというのを、どうしても申し上げておきたいのです。連邦評議会の選挙は、本議会の場で自然発生的におこなわれるわけでも、呪術によっておこなわれるわけでも、偶然の働きによっておこなわれるわけでもありません。国民は、数週間前に〔国民院選挙において〕投票しました。国民は、意見や傾向を示し、政治的強調点を決定し、彼らの票と信頼を多く獲得した諸政党に対して明確な責任を付与することによって、われわれを選んだのです。

本議会の4大政党は、われわれが利益を享受し、その維持を望んでいる政府形態に対する賛意を表明してきました。なぜなら、この政府形態は、われわれが生きている深刻な変化と発展の時代にあって、完全な正当性を示すものだからであります。この政府形態は、国益に適うことを示しています。本議会の4大政党を政府の責任と結びつけること、これは理に適ったことであり、効果的なことでもあるのです。

候補者の選択にあたっては、政治的諸党派は、その役割を果たすのに最適ということで最良と思われる人物を自分たちのなかから示すことが、理にあっており、正常であり、必要であります。これらの政治的諸党派がおこなった〔連邦評議員候補に関する〕1つの提案は、われわれは自分たちの判断でこれを支持しますが、みなさんの選択を制限するものではありません。なぜなら、われわれは、命令委任の体制のもとに生きているわけではないからです。われわれの良心は自由なのであります。

しかも、本議会が、前もって仕組まれた選挙に同意したりしないことは、証明済みであります。われわれは責任を負っています。4大政党が一体となった政府形態を継続することに責任を負っているのです。同時にわれわれは、任期満了となった6人の連邦評議員と〔新たに〕クルト・フルグラー氏に投票するよう改めて提案する責任があり、そう提案致します。これらの候補者は、その業績、品格、功績によって、みなさんの投票に値する人々なのです。

デュレンマツト：フランゾーニ氏の説明とは異なって、自由主義的福音主義会派は、以下の点を確認します。この議場においても、スイスの世論においても、連邦評議員ルートヴィヒ・フォン・モース氏の後任補充選挙は、意図的に対立候補なしに準備されているという印象が生まれています。この状況は、キリスト教民主国民党が、国民院選挙の際に、選挙綱領において連邦評議員選挙に関して公表していたことと矛盾します。したがって、自由主義的福音主義会派は、以下の諸点を確認します。

1. 連邦評議員選挙に責任を負う選挙機関は、専ら合同連邦議会である。たしかに合同連邦議会は、個別の党派による候補者の推薦を知ることになる。しかし、合同連邦議会は、このような推薦には一切拘束されない。

2. 連邦憲法 91 条によれば、両院の構成員は、指図を受けることなく投票する。この規定は、選挙および投票の〔意思〕決定がスイス連邦両院の個々の構成員の自由裁量にもとづいておこなわれることを意味している。スイス連邦両院の個々の構成員にとっては、会派の決定は、単に推奨の性格をもつにすぎない。スイス連邦両院の個々の構成員は会派の決定に拘束されず、両院構成員の自由な決定が会派の決定に優位する。

3. 連邦評議員選挙のその時々候補者や、合同連邦議会によって選挙された連邦評議会構成員に対して、候補者ないし連邦評議員への選出を辞退するよう、会派の決定によって強制する試みは、連邦憲法に反する。〔会派による〕このような措置は、スイス連邦両院構成員の自由で人格的な良心の決定を制限するも同然であろう。

4. 連邦評議員ルートヴィヒ・フォン・モース氏の後任補充選挙については、政党の公式の候補者として、フルグラール国民院議員が擁立されている。これと並んで、議会本会議、報道、その他の世論において、同等の候補者として、ハンス・ヒュルリマン全州院議員とレオ・シュルマン国民院議員の名前が挙げられている。

われわれはみなさんに、自由な投票において決定を下すことをお勧めします。

I

議長：これで投票行為に移行することができます。もう一度繰り返しますが、選挙は在任期間の長さの順に、各〔連邦評議会〕構成員ごとに個別におこなわれます。在任期間が最長の連邦評議会構成員は、連邦評議員チュディ氏です。

投票結果

238 票の投票用紙が配布され、238 票が回収されました。そのうち白票 8 票、無効票 0 票、考慮される票数 230 票、したがって、過半数は 116 票であります。第 1 回投票の結果、連邦評議員チュディ氏が 220 票で選挙されました（拍手）。散票は 10 票であります。

II

議長：在任期間が 2 番目の連邦評議会構成員は、連邦評議員ロジェ・ボンヴァン氏であります。

投票結果

240 票の投票用紙が配布され、240 票が回収されました。そのうち白票 27 票、無効票 0 票、考慮される票数 213 票、したがって過半数は 107 票であります。第 1 回投票の結果、連邦評議員ボンヴァン氏が 164 票で選挙されました（拍手）。フルグラール氏が 19 票、シュルマン氏が 12 票、散票 18 票であります。

III

議長：次に在任期間が長いのは、連邦評議員ネーギ氏であります。

投票結果

229 票の投票用紙が配布され、228 票が回収されました。そのうち白票 21 票、無効票 0 票、考慮される票数 207 票、したがって過半数は 104 票であります。第 1 回投票の結果、連邦評議員ネーギ氏が 178 票で選挙されました（拍手）。散票は 29 票であります。

IV

議長：次は連邦評議員チェリオ氏の再選であります。

投票結果

235票の投票用紙が配布され、235票が回収されました。そのうち白票30票、無効票0票、考慮される票数205票、したがって過半数は103票であります。第1回投票の結果、チェリオ氏が194票で選挙されました（拍手）。散票は11票であります。

V

議長：在職期間が次に長い連邦評議会構成員は、連邦評議員ブルガー氏であります。

投票結果

238票の投票用紙が配布され、238票が回収されました。そのうち白票19票、無効票0票、考慮される票数219票、したがって過半数は110票であります。第1回投票の結果、ブルガー氏が214票で選挙されました（拍手）。散票は5票であります。

VII

議長：連邦評議員グラベール氏の再選に入ります。

投票結果

237票の投票用紙が配布され、237票が回収されました。そのうち白票47票、無効票0票、考慮される票数190票、したがって過半数は96票であります。第1回投票の結果、グラベール氏が114票で選挙されました（拍手）。全州院議員ルヴェルダン氏が44票、散票は32票であります。

VII

議長：それでは、連邦評議員フォン・モース氏の後任となる連邦評議会構成員の新たな選挙に移ります。

投票結果

238 票の投票用紙が配布され、238 票が回収されました。そのうち白票 10 票、無効票 0 票、考慮される票数 228 票、したがって過半数は 115 票です。第 1 回投票の結果、国民院議員クルト・フルグラール氏が 125 票であります（拍手）。他に、全州院議員ヒュルリマン氏 46 票、国民院議員シュルマン氏 51 票、散票 6 票でした。

議長：クルト・フルグラール国民院議員、あなたは連邦評議会構成員に選挙されました。どうぞ登壇して受諾するかどうかを知らせてください。

フルグラール：議長閣下、名誉ある議員のみなさん、同僚のみなさん。連邦評議員選挙においてみなさんが示してくださった信頼に、私は深く感動しています。この点について私はみなさんに感謝します。私は美しいタミナタールの故郷の村ファーレン・プフェファールの名において、また私の故郷の都市でありカントンであるザンクトガレンの名において、みなさんに感謝します。私はザンクトガレンの人々にきわめて多くのものを負っています。私はキリスト教民主国民党の名においてもみなさんに感謝します。〔連邦評議員への選出という〕この栄誉は、キリスト教民主国民党にも帰するものであります。そして私は、私にいまの療養を可能にくださったザンクトガレン州立病院のすべての医師と看護師のみなさんに感謝します。（拍手）

スイス連邦においては、人は要求できるだけではありません。われわれの誰もが、共に〔この国を〕形作っていくことができると感じています。ですから私は、わが国の若者のみなさんと共に、スイスというこの国の未来を形作っていきたいと思い、スイスの挑戦に参加することをお願いするのです。また、私は、政府および議会と一緒に、時代の熱狂がこれまでは確実だったものの多くを不確実なものにしたことから増大してきた高齢者の漠たる不安を取り除きたいと思います。この課題は、技術や国際化に依存する事柄なので、もはや処理できないのではないかとされている事柄です。私は、みなさんと協力して、最も重要な内政上および外交上の諸問題について、緊急の措置や長期に

わたる解決に着手しなければなりません。〔もちろん〕 枠はあります。それは、自由で民主的な法治国家であります。自由で民主的な法治国家においてのみ、われわれ人間は形成の自由を最大限実現し、誰もが他の人の負担を共に負うという、明確な社会的義務を伴うのではありますが、お互いの個性の相違にもかかわらず、人格を自由に発展させることができますのです。

親愛なる同僚のみなさん。この意味で私は、心からの感謝と共に、この〔連邦評議員への〕 選出を受け入れることを表明します。私は、知識と良心のすべてを注いで、スイス連邦に奉仕したいと思います。(拍手)

議長：私は、連邦議会の名において、あなたの意思表明を受け入れ、あなたが連邦評議員の職に就かれることを心からお祝いします。とはいえ、まずはあなたの速やかな快癒を願っています。

これで連邦評議員全員が選挙されました。〔新連邦評議員の〕 みなさんの宣誓は、連邦大統領・連邦副大統領・連邦官房長の選挙の後に執りおこなわれます。

〔解説〕

(1) 以上は、連邦評議員選挙の実例を示すために、スイス連邦議会の公式サイトで閲覧することのできた1971年12月8日実施の連邦評議員選挙に関する連邦議会議事録の全訳である。⁽⁸⁴⁾

(2) 議事録の冒頭を読むとわかるように、この選挙で再選されることを希望した6名の現職連邦評議員については、自由民主党・キリスト教民主国民党・社会党・スイス国民党の4大会派と自由主義的福音主義会派の5会派共同で6人全員の再選が提案され、任期満了に伴って辞職することを表明したフォン・モース連邦評議員の後任候補には、「魔法の公式」によってこのポストを自党の持分とするキリスト教民主国民党会派が決定したクルト・フルグラールへの投

(84) Amtliches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1971, S.1716-1720.

票が、4大会派共同で提案されている。

ここからは、①会派が連邦評議員候補を提案する、②「魔法の公式」に従って4大政党には連邦評議員ポストの「指定席」がある、③続投を希望する現職は再選されるという3つの慣行の存在がうかがわれる。

(3) スイス連邦評議会の公式サイト⁽⁸⁵⁾の全連邦評議員リストに従って、5会派によって再選の提案がおこなわれた6人を在職年数順にあげると、

ハンス・ペーター・チュディ Has-Peter Tschudi（社会党。在職1960～1973年）、

ロジェ・ボンヴァン Roger Bonvin（キリスト教民主国民党。在職1962～1973年）、

ルドルフ・ネーギ Rudolf Gnägi（スイス国民党。在職1966～1979年）、

ネロ・チェリオ Nello Celio（自由民主党。在職1967～1973年）、

エルンスト・ブルガー Ernst Brugger（自由民主党。在職1970～1978年）、

ピエール・グラベール Pierre Graber（社会党。在職1970～1978年）である。

また、この選挙時に辞職を表明した

ルードヴィヒ・フォン・モース Ludwig von Moos はキリスト教民主国民党所属で、在職1960～1971年、その後任として選挙された

クルト・フルグラー Kurt Furgler もキリスト教民主国民党所属で、在職1972～1986年である。

チュディは連邦評議員に14年間在職し、1971年選挙時点ですでに在職11年、ボンヴァンは11年間在職し、この選挙時点で在職9年、ネーギは14年間在職し、この選挙時点で在職6年、チェリオは7年間在職し、この選挙時点で在職5年、ブルガーは9年間在職し、この選挙時点で在職2年、グラベールも

(85) <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-und-ihre-wahl/alle-bundesraete-liste.html>

9年間在職し、この選挙時点で在職2年、辞職したモースは12年間在職、この選挙で初当選したフルグラーはこれから15年間在職することになる。在職年数がおしなべて長く、その開始と終了の時期が7名まちまちであることがわかる。

また、「魔法の公式」によって、自由民主党のチェリオとブルガーが占める2ポスト、キリスト教民主国民党のボンヴェンのポストとモースからフルグラーに引き継がれたポストの2ポスト、社会党のチュディとグラベールが占める2ポスト、スイス国民党のネーギが占める1ポストが、それぞれの党の持分と理解されていることもわかる。

(4) 1971年は、1959年から始まった「魔法の公式」が安定的に機能していた時期にあたるが、それでも3つの少数会派から異論が提起されている。

独立国民連盟のケーニヒ König 議員は最もラディカルで、「魔法の公式」それ自体を4大政党の権力カルテルだと非難し、議事録が「議場騒然」と記すような反発を受けている。具体的な提案としては、次の任期中の辞職を表明しているボンヴェンの再選を支持するのではなく同じくキリスト教民主国民党のクルト・フルグラーに投票すること、社会党のグラベールに代わって自由民主党のオリヴィエ・ルヴェルダン Olivier Reverdin に投票すること、辞職するフォン・モースの後任にはフォン・モースと同じキリスト教民主国民党のハンス・ヒュルリマン Hans Hürlimann かレオ・シュルマン Leo Schürmann に投票することを求めている。

ケーニヒ議員のこの提案には、社会党のムーハイム Muheim 議員が反論し、特にグラベールに代えてルヴェルダンへの投票を提案したことに対しては、理由も示さず本人の承諾もおそらく得ていない提案だとして激しく反発している。ルヴェルダンは学者・ジャーナリストとしても著名で、自由民主党会派に所属する議員であったから、⁽⁸⁶⁾ ケーニヒ議員の提案は、グラベールが占める社会党の

(86) スイス連邦議会の公式サイトにある2000年6月21日のルヴェルダンの追悼演説参照。
<https://www.parlament.ch/de/reden/Seiten/reden-archiv/reden-2000/rede-nrp-Seiler-2000-06-21/Seiten/default.aspx>

1 ポストを自由民主党に譲れという、「魔法の公式」そのものの否定を含意している。ムーハイムが社会党を代表して激しく反発した所以であろう。

(5) 共和主義会派と「国民と故郷のための国民運動」会派は、いずれも、辞意を表明したフォン・モースの後任ポストがキリスト教民主国民党の「指定席」であることは認めつつ、キリスト教民主国民党が推薦候補をクルト・フルグラール 1 人に絞ったことを、連邦議会から自由な選択の権利を奪うものだとし、厳しく批判している。

たしかに、「魔法の公式」で持分を認められている政党に所属する人が当選すれば、その人が現職でなくても「魔法の公式」には抵触しない。まして辞職する連邦評議員ポストの新規選挙となれば、再選尊重の慣行も妥当しないので、ますます候補者を 1 本化する必要はないことになる。たとえばキリスト教民主国民党が 3 人の候補者を提案し、その結果 1 回目の投票で有効投票の過半数を獲得する候補者がいなかった場合には、過半数を獲得する候補者が現れるまで 2 回目・3 回目と投票を繰り返すというのが、（のちには議会法で明文化された）ルールなのである。

少数会派の批判を受けて、キリスト教民主国民党のフランゾーニ Franzoni 議員は、キリスト教民主国民党会派が 1 人の候補者だけを提案するに至った経緯を、党内手続でフルグラール、ヒュルリマン、シュルマンの 3 人の名前が挙がり、いずれも適任なので会派の会長は 1 本化を断念したが、ヒュルリマンとシュルマンが自発的に辞退したのだと説明して理解を求めている。

(6) 5 会派が共同提案したグラベール再選の選挙結果をみると、237 人の議員が議場におりながら白票が 47 票もあり、有効投票総数 190 票中、グラベール 114 票、ルヴェルダン 44 票、散票 32 票であった。1 回目の投票でグラベールの再選が決まったとはいえ、白票を含めた実質的な反対票がそれを上回っている。また、4 大会派が共同提案したフォン・モースの後任選挙の結果をみると、有効投票総数 228 票のうち、フルグラール 125 票、ヒュルリマン 46 票、シュルマン 51 票である。有効投票総数のじつに 42.5% にあたる 97 票が 4 大会派共同提案の候補以外に流れたことになる。

これらの選挙結果からは、「魔法の公式」を前提として4大会派が共同提案した候補者に対抗して、少数会派から対案が提出されるなど他の候補者が現れると、その候補者如何によっては4大会派所属議員の相当数が、4大会派が提案したのとは別の候補者に投票する場合があることがわかる。

自由主義的福音主義会派のデュレンマット Dürrenmatt 議員が、確認事項の1つとして、党議拘束は命令委任の禁止を定める憲法91条（現行憲法では161条）に抵触する旨を述べていることは、このような投票行動を裏付ける憲法解釈として興味深い⁽⁸⁷⁾。

(87) 連邦憲法161条1項は、「連邦議会の構成員は、指図を受けずに投票する」と規定している。

この規定に関して、たとえば Daniela Thurnherr, Art. 161, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), aaO (注14), S.2415 には、次のような解説がある。「…国民院議員ならびに全州院議員は、政党の綱領や会派の宣言に自由意思によって拘束されることはありうるが、（歴史的な観点からはまず念頭に置かれていた）カントンの機関、政党、会派、諸団体その他の組織による法的な拘束力を有する行動条件に服することはない」。