

講演

ルベルト・シヨルト

ドイツ連邦共和国における議会制的 および連邦国家制的統治制度

その構造と改革問題

倉田原志(訳)

ドイツ連邦共和国は、日本と同様に、および西側のモデルにしたがって
つくりあげられているすべての民主主義国と同様に、議会制、つまり代表
民主主義の優位にもとづく統治制度をとっている。この議会制民主主義の
制度は、第二次世界大戦後、ドイツにその歴史上はじめて安定した民主主
義をもたらした。基本法、つまり、われわれの憲法の父たちにとって、こ
の目的はすべての憲法のおよび憲法政策的努力の中心であり、国家社会主
義の独裁の悲劇のあと、つまりヴァイマル民主主義の悲劇的な失敗のあと、
ドイツにはじめて安定した民主主義を創設することが特に重要であった。
この目的は、今日、無条件に確認されうるように、完全に達成されている。
ドイツ民主主義のこの制度が完成したのは、1990年10月3日のドイツ再統
一によって、つまり、当時の東ドイツにおける社会主義的独裁がその決定
的な終末をむかえ、東ドイツがドイツ連邦共和国に加入し、基本法が当時
の東ドイツの領域に及ぼされ、したがって基本法とさらにその民主主義的
国家構造が当時の東ドイツの領域に、今日の言葉でいう、新しい諸州、す
なわちドイツ東部の諸州に及ぼされた日をもってである。また、当時の東
ドイツの領域におけるこの転換は、再統一後の15年間に、喜びと誇りをも
って確認されうるように、たいへんよく機能している。当時の東ドイツ
の人々は、西ドイツのモデルにもとづく自由と民主主義にあこがれ、ドイ
ツ連邦共和国の民主主義的自由主義的制度を首尾よくかつ十分な受容準備

をもって受け入れた。議会制のおよび自由主義的民主主義のこの制度が、ドイツのすべての国家的なるものの基礎を形成し、将来にも形成するということを疑う人は、もはや今日のドイツにはいない。

しかし、当然ながら、これらすべてのことは、この議会制民主主義の制度ないしは議会制統治制度がなおあらゆる点で時代に合っているかどうか、換言すれば、何らかの改革あるいは変更がさらに必要かどうかという問題を再三提起することを変えるものではない。この問題は、すでに再統一直接後に議論された。当時、連邦議会と連邦参議院によって設置された合同憲法委員会は、当時のその委員長は私であったがすでに当時にも、もしかするとわれわれの民主主義の制度は何らかの補完あるいは変更を必要としているのではないかという問題を吟味した。しかし、結果としては、当時は、そのような変更は不要であるという確認、むしろわれわれの制度は再統一されたドイツに対して将来にわたる能力ももち、十分に真価を發揮するという確認がきわめて明瞭になされたのである。

もっとも、今日、改革が必要で、その可能性があるいくつかの観点が、再び議論されている。そして、これは特に、ドイツ連邦共和国の統治制度の二番めの根本的な構成要素、すなわち、連邦制的民主主義、つまり、ドイツ連邦共和国の連邦国家的構造にもとづく国家の民主主義的構造 *staatlich-demokratische Organisation* の観点についてである。第二の、ますます批判的に議論されている観点は、政党国家的民主主義の観点である。現代の議会制民主主義は、わたしの理解が正しければ、このことは日本にもあてはまるであろうが発達した、よく機能する政党制度が存在する場合にのみ、機能を果たす能力をもつことは誰でも知っている。このことは、われわれの基本法においては21条で、直接的で拘束力をもった規定をもって確認されている。この規定においては、明文で、政党は、国民の政治的意思形成に協力することを使命とすること、および、政党はこのことで政治的意思形成の前段階でも、選挙およびそれに引き続く議会においても、特別の地位を請求することが許されることが定められている。こ

れにもとづいて、ドイツにおいては、第二次世界大戦後、まさに緻密で、また安定していると言われうる政党制度が成立した。ヴァイマル民主主義は、多数のおよびほとんど全面的と言われうる政党政治の分裂に悩んだので、戦後史において、つまりドイツ連邦共和国においては、政党制度は、根本的に異なって、まったく積極的に展開したのである。

キリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟の設立によって、キリスト教の間接にもとづく二つの政党が成立したが、これらは、プロテスタントとカトリックとの間の宗派的な違いを克服し、ないしは、両宗派を政治的に完全に相互に結びつけた。さらに、キリスト教民主同盟 / 社会同盟は、真の国民政党の一つになり、ドイツ連邦共和国の歴史に 初代ドイツ連邦首相のコンラート・アデナウアーの時代以来 最も強力な影響を与え、それを形成した。その際、国民政党は、まったく異なる社会的・世界観的集団ならびに利益をもお互いに結びつけること、それらをすべての政治的な意思形成ならびに決断の前段階で相互にまとめること、および、対応する利益紛争に政党政治の場で決着をつけることのできる政党のことを意味する。結果として同じ道を、他の大きなドイツの政党、つまりドイツ社会民主党も歩んでいる。その50年代末のゲーデスベルク綱領以来、ドイツ社会民主党も社会主義への一面的なイデオロギー的志向から解放され、市民的・社会的な国民政党になっている。これらの両大政党は、ドイツの戦後史を決定的なやり方で形成したことはまったく首尾一貫したことである。それに加えて、自由民主党という形での自由主義政党と、のちに設立された緑の党（今日では、同盟90 / 緑の党）のような、より小さい政党が存在する。緑の党は、まずは純粹のエコロジーを志向する政党として理解され、さらにはじめは議会制度とも闘ったが、今日は完全に議会制民主主義にもとづき、ますますもってその純粹のエコロジー的な根源から解放され、そうすることで、一つの国民政党への道を歩むことを試みてもいる。それに対して、急進主義政党は、ドイツにおいては戦後、ほとんど現実のチャンスを持たなかった。極右主義は、ドイツにおいては、たとえ、いずれかの

集団(ドイツ国家民主党 NPD あるいはドイツ人民同盟 DVU)が、どこかの州議会において、いくつかの議席を獲得することにたまたま成功したとしても、依然として、ほとんど危険なものではない。しかし、このことは、つねに一時的な性格のものであった。そして、もし時代の推移が偽物でなければ、これは将来においてもそうであろう。極左主義は、ドイツにおいては、以前のドイツ共産党 KPD の形では、決して現実のチャンスを持たなかった。さらにドイツ共産党は連邦憲法裁判所によって憲法違反として禁止された。共産主義は、以前の東ドイツの社会主義統一党にその基礎を見いだした。そして、この当時のドイツ社会主義統一党は今日のドイツ連邦共和国において、民主社会党 PDS と改称し、一定の役割を、いまだ新連邦諸州において果たしている。それに対して旧来の連邦諸州においては、つまり、旧連邦共和国においては、そうではない。しかし、この場合にも、民主社会党も最終的には大きな将来をもちやもたないであろうこと、この政党は、そう呼ばれたように、全くの東ドイツのミリュウ政党 Milieupartei であることが一般に出発点とされている。また、この民主社会党は、このことをたいへん正確に知っており、それゆえ、西ドイツにおいても足場を固める努力をしており、社会主義政党としてドイツ社会民主党の左に長期にわたって定着しうることを試みている。もっとも民主社会党がこのことに成功するかどうかは、依然としてきわめて疑わしく思える。

両大政党、つまり、キリスト教民主同盟/社会同盟とドイツ社会民主党は、連邦レベルで、単独での多数、すなわち絶対的多数に進撃するにほとんど成功していなくても、すでに述べたように、ドイツ連邦共和国における主要な政治的要素であったし、今もそうである。それゆえ、ほとんど常に、この大政党は小政党と連立を形成すること、つまり、自由民主党(キリスト教民主同盟/社会同盟と長期にわたって)か、現在のドイツ社会民主党のように緑の党との連立を形成することを強いられてきた。しかし、この両政党はつねにおよび現在でも比較的小さい。通常、この両政党は、投票の10%以上を獲得することはできない。それにもかかわらず、当該大

政党はこれらの両小政党の支援を必要とした。そして、このことによってほとんどいつも、当該の小さい連立パートナーの政治的影響は、本来指導的な政党、つまり大政党の政治力に比べてたいへい不釣り合いなほど大きいということになったのである。

総じて、今日、ドイツ連邦共和国における議会制の政党国家的民主主義の現実の図式は、連立民主主義の図式であり、つまり、ほとんどつねに連立政府に依拠する民主主義の構造図式であることが語られる。しかし、このことは、ドイツの選挙法にまったく決定的に起因するのである。ドイツの選挙法は多数選挙と比例代表選挙との結合に基づいている。多数選挙においては、候補者は個々の選挙区で選ばれ、これはいわゆる第一票による。このいわゆる第一票は、通常、もっぱら两大政党が、つまりキリスト教民主同盟／社会同盟とドイツ社会民主党が獲得する。しかし、それに加えて、比例代表選挙法にもとづいて投げられるいわゆる第二票があり、これは、政党によって作成された候補者リストが選ばれることを意味する。その上、このいわゆる第二票が、決定的な票である、というのは、比例代表選挙を通じて、したがって、第二票を通じて、結局ある政党が獲得する議席の総数が決定されるからである。この比例代表選挙法という橋を通じて、小政党は、ドイツ連邦議会にその議席を獲得することに成功する。したがって、この比例代表選挙制度は、まったく小政党を促進するものである。しかし、ドイツにおいては、正当にもまた再三、もっぱら比例代表選挙制度にもとづいたヴァイマル民主主義における不幸な政党分裂が想起され、あまりに多くのミニ政党が議会へ進出しないように配慮された。これは、いわゆる5%条項を通じて達成され、それによれば、ある政党がすべての投票の少なくとも5%あるいは、その代わりに、少なくとも3つの選挙区議席を獲得した場合にのみ連邦議会に代表を送ることができるのである。この5%条項は、連邦憲法裁判所によって憲法適合的であると宣言されており、そこでは、すべての議会制民主主義は独自にその機能を果たすことの担保を必要とし、したがって、機能を果たすことを危険にす

る過度の政党政治の分裂が防がなければならないことが明文で引き合いに出されている。

このことには関わりなく、もし比例代表選挙ないしは第二票がなければ、ドイツ連邦議会にはただ、二大政党、つまりキリスト教民主同盟/社会同盟とドイツ社会民主党だけが議席をもつだろう。まさにそれゆえにドイツにおいては、比例代表選挙に別れを告げるべきでないかどうか、およびそのかわりに純粹の多数選挙制度に移行すべきかどうかという問題が再三議論された。私のみるところによれば、こうすることによって、責任と統治能力においてはるかに明確な関係がつけられるという理由から、純粹の多数選挙制度に賛成するのが多数の意見である。他方、そのような試みはいつも小政党、つまり自由民主党および緑の党の反対で失敗している。当然ながら、これらの小政党は純粹の多数選挙法には関心がなく、純粹の多数選挙法であれば現実の政治的チャンスはもはやもたないであろう。そしてまさに連立民主主義の制度においては、当該のより大きい連立パートナー、つまり自由民主党との関係ではキリスト教民主同盟/社会同盟、および緑の党との関係ではドイツ社会民主党は、純粹の多数選挙制度に有利になる、そのような法変更を、再三断念してきた。それにもかかわらず、ドイツにおいて選挙制度をめぐる議論は、再びまったく盛んになってきているが、それは特に、第二票による名簿式比例代表選挙は政党とその幹部をきわめて強めるので、たとえば純粹の多数選挙制度においては市民のもとで最善のチャンスもつことができるであろう、まさに独立した人物が、時としてあちこちで、あまりにも強く周辺に押しやられるという理由からである。今日、政党において幹部の力は、まさにこの選挙制度のゆえに、確実に幾重にも強くなりすぎた。それゆえにドイツにおいては、選挙制度の変更に ついて、したがって、時としてあまりにも硬直化した政党の構造に選挙法を通じて、多少なりとも、風穴を開けるチャンスについて熟慮されなければならない。私自身は、これと関連して、もはやドイツ連邦議会を、50%を直接選挙(第一票)で、残りの50%を名簿式比例代表選挙(第二票)で

選挙させるのではなく、この比率をたとえば60%の多数選挙と40%の比例代表選挙というように、一方に有利な関係に変更することを提案した。

このようにいわゆる連立民主主義の制度は、ドイツにおいては、私が上述したことにもとづき、硬化した。これは、基本法の他の目標、すなわちいわゆる「首相民主主義」という目標にも影響を及ぼした。ヴァイマル民主主義の否定的な経験の一つは、執行権限がもっぱら共和国首相および共和国政府にあるのではなく、この権限の大部分が、国民によって直接選ばれ、したがって議会のコントロールの下にはない国家元首、つまり共和国大統領にもあったことにもある。当時このことによって、議会制民主主義の激しい弱体化が生じ、それゆえ、基本法においてはこの制度には別れが告げられた。ドイツ連邦共和国の今日の国家元首、つまり連邦大統領は、連邦議会議員からと諸州の州議会によって選出された代表からの同数で構成される、連邦会議によって選出される。この連邦大統領は、実際は、代表としての役割を果たすにすぎない。連邦大統領は、ヴァイマル憲法の連邦大統領とは異なり、執行権限をもたない。今日、政治的に実質的な権限、すなわち執行権限のすべては、連邦政府に集中されており、したがって無制限の議会のコントロールの下にある。他方また、連邦政府の内部では、連邦首相が中心的な役割を果たす。連邦首相は、連邦議会によって選ばれ、大臣を任命する。この大臣は、連邦議会による承認を必要としない。連邦議会が連邦政府にその不信任を表明したいのであれば、連邦議会は連邦首相に不信任を宣言することによってのみこれをなすことができる。しかし、これだけでは不十分である。連邦議会の不信任の表明は、不信任表明と同時に新しい連邦首相が選ばれた場合のみ意味をもつ（いわゆる建設的不信任投票）。連邦首相は、憲法にもとづき、政治の方針を決定し、無制限の人事高権をもち、したがって、議会制民主主義制度における主要な政治的役割を担う。しかし、今日の（事実上の）「連立民主主義」を通じて、その重さは、確実に1949年の憲法制定者の基本観念ではなかった方向に、まったく変化している。すべての連邦首相は自分の政党の支持だけではな

く、当該のより小さいパートナーの支持をも必要としているので、この場合通常は、連邦首相は、真の「首相民主主義」における「強い連邦首相」の像とはしばしば相容れない妥協と譲歩をしなければならない。したがってたとえば、より小さいパートナーは、その大臣を政治的に自ら任命するのが習慣となっている。これは、キリスト教民主同盟/社会同盟あるいはドイツ社会民主党によって指名された連邦首相が、一連の当該の小さい連立パートナーからなされた大臣ポストに関する人事提案を拒否する、あるいは、他の人事提案を貫徹する権限があることを認識させるような事例をまだ生み出していない。全体は、いわゆる連立協定および連立委員会の形態でなお先に進んでいる。連立は政党によって結ばれる。それゆえ、すべての新しい政府がはじまる前には、当該政党の間での連立協定が存在する。この連立協定は、この間、時としてたいへん詳細なものになっており、実際の政府綱領となっている。そして、議会は、したがって野党も、そのような連立協定を詳細に議論し、また場合によっては攻撃する可能性をもたないのである。この政府の政策は、憲法にしたがって、政府で、つまり内閣で形成されうる。しかし、実際に重要で困難な諸問題があるときにはいつでも、連立に参加している政党は、その連立委員会を招集し、そこで決定的な判断を仕上げてもらうのを常としている。このことは連邦政治のたいへん重要な多くの問題が実際には、まったく政府つまり内閣内部ではなく、両政党によって代表を送られた連立委員会において決定されることを意味する。そして、この場合、議会、つまりドイツ連邦議会には、当然ながら、有効なコントロールの可能性はないのである。このことはまた、改革問題を投げかける観点の一つであり、この改革問題は、ドイツの選挙法が多数代表選挙法に多かれ少なかれ有利に 完全な多数代表法か、多数代表法が支配的なものか、に変更された場合にのみ、最終的な形で確実に解決されうる問題である。そして、このためには、すでに述べたように、政治的兆候は有利なものではない。

しかし、今日、われわれのドイツの議会制統治制度についての最も重要

な改革問題は、連邦国家のレベルにあり、連邦レベルにおいても、その議会制統治制度を連邦的にどう内容形成するかにある。みなさんがご存じのとおり、ドイツは、日本と異なり、連邦国家である。このことは、すべての国家権力が中央国家つまり連邦と16の州との間で分けられることを意味する。個々の権限画定は基本法のなかに見いだされる。しかし、特に立法においては、過去数十年間に次のような展開傾向が貫徹されている、つまり、決定的な立法権限は、連邦レベルつまり連邦議会にいつそう強く移り、その結果、州議会はきわめて意味の少ない政治的権限をもつにすぎない。まさにそれゆえに、ドイツの連邦制は緊急に改革が必要であることが明らかになった。そしてこの改革には、現在、特に連邦国家的秩序の現代化のための連邦議会と連邦参議院の合同委員会を通じて、集中的に取り組みられている。その作業は、いったんは失敗したが、おそらく着実に前進していくことだろう。この委員会の目標とその改革作業は、特に、連邦議会と州議会との間に、より多くの権限のバランスと安定をふたたび作り出すこと、したがって、州を特に立法においてふたたび強化することである。しかし他方、連邦レベルでの緊急の改革の必要性が明らかになった別の展開がある。連邦の議会制度は、連邦議会と連邦参議院から構成される二院制に基づいている。これは、日本の衆議院と参議院というみなさんの二院制とは全く異なる二院制である。連邦議会は、ある意味では、みなさんの衆議院に相当する。連邦議会は連邦の中心の議会で、連邦の市民全体によって選出される。それに対して、連邦参議院は、州政府の代表から構成される委員会である。したがって、連邦参議院は、みなさんの参議院のように、市民によって直接、中央国家の選挙によって選ばれるわけではない。むしろ連邦参議院は、すでに述べたように、16の州の職務についている当該政府から構成される。この構成は、1871年以来のドイツの憲法伝統に対応し、結局、まさに州政府が執行に関してもつ固有の専門的知識を通じて連邦立法の質が高められるという理由からして特に認められたものである。また他方で、このことは、特に、ドイツ連邦共和国においては、連邦の法律が、

通常は州の執行権によって実施され、それに対して、連邦自身はたいへん限定された執行の管轄、つまり法律実施の管轄をもつにすぎないという理由からである。したがって、連邦参議院を通じて、州は連邦の立法に関与する。その際、いわゆる異議法律 *Einspruchsgesetz* といわゆる同意法律 *Zustimmungsgesetz* が区別されなければならない。憲法にしたがえば、いわゆる異議法律が通常のものとなされる。このことは、連邦参議院がその多数をもって連邦議会によって議決された法律に異議を申し立てることができることを意味する。しかし、この異議を、連邦議会は、連邦参議院の異議が基礎としたのと同じ多数で、否決することができる。それに対して、同意法律の場合には、状況は異なる。そのような法律は、連邦参議院もその多数によってその法律に最終的に同意した場合にのみ成立する。連邦参議院がその同意を拒めば、その法律は挫折する。ただ、連邦議会と連邦参議院からの同数の委員で構成され、個々の場合に妥協を得ることができる、いわゆる両院協議会だけが、小さな逃げ道を提供する。しかし、そのような両院協議会の手続は、通常は最後の逃げ道にすぎない。基本法は、もともとは、この同意法律をきわめて例外的なものとして理解していた。しかし、過去の憲法の展開において、この同意法律はますます頻繁なものとなった。今日では、すべての連邦法律のほぼ60%が同意法律である。そして、実際に重要な法律についてみると、それどころか90%である。このことによって、容易に理解できるように、連邦参議院が相当の権力を獲得することになり、この権力獲得に対応して、連邦議会在相当の権力を喪失することにもなった。これらすべてのことの結果があらわれるのは、特に、連邦議会と連邦参議院とで多数をしめる党派が異なる場合である。このことは、またドイツ連邦共和国の歴史においてまさに頻繁に生じたことであった、というのは、選挙人は、州のレベルにおいては、時として、連邦のレベルにおいてと、つまり、連邦議会選挙のときにするのとは、政党政治的にまったく異なったように投票するからである。その結果、連邦参議院で多数を占める党派つまり連邦議会での野党が、連邦議会で多数派

がした決定に対抗するために連邦参議院を利用することによって、連邦参議院が、連邦議会との関係で一種の代用野党 Ersatz-Opposition となることが、現在でもたいへん頻繁であるし、また過去にもたいへん頻繁であったのである。しかし、これは、連邦参議院が示すような連邦制機関の趣旨ではない。連邦参議院は、もっぱら、連邦立法に州の固有の利益をもち込むべきように考えられている。換言すれば、連邦参議院は、政党政治の対立を表明するため、あるいは、連邦議会における特定の多数を政党政治上妨害するために作られているのではない。それゆえ今日ドイツにおいては、連邦議会との関係での連邦参議院の力を再び制限するために、同意法律を再び減らすことに関心が持たれている。実際にも、その必要性については、一致がみられる。州の側からも、そのような改革の必要性はまったく承認される。しかしそれに対して、州は、また正しいのであるが、連邦が逆に再び州に有利に立法管轄を付与する、つまり、州の議会が、政治的に再び強められる場合にのみ、連邦法律に対する同意の留保という形態での連邦参議院の大きな権力獲得を放棄する準備があるということを主張している。このことは、それが望まれるのであれば、ドイツ連邦共和国の議会制統治制度において、今日、改革政治の上で、もっとも重要な改革の要請である。この改革の要請が実際に成功したやり方で実行されるのかどうか、期待をもって見守られてよい。このことは確実に必要である。どの連邦国家も中央国家つまりドイツでは連邦と、邦つまりドイツでは諸州との共存にもとづいてだけで存在しているわけではない。むしろどの連邦国家も両者の責任の明確な分配にももとづいて存在している。連邦国家は、長期間、過度のもつれ、不透明性、したがって責任の明確性の欠如に耐えることができない。しかし、まさにこのことは、まさに過去数十年間の連邦議会と連邦参議院の関係における、過去の憲法政策的展開の結果であった。換言すれば、ドイツの連邦国家は、州が政治的に強められることによって、つまり州議会が再びより多くの立法権限を保持することによって、再び活気づけられなければならない。しかし他方、連邦も強化されなければならない。連

邦議会は自己の立法政策上の目標を、連邦参議院において多数を占める他党派に対しても貫徹する状態にならなければならない。そしてこのことは、同意法律が再び例外的な場合にならなければならないこと、それに対して、異議法律が再び通常の場合にならなければならないことを意味する。これらすべては、われわれの憲法、つまり基本法の本来の意図であった。しかし、これらすべては、過去数十年間広範なレベルで、すでに述べたように逆方向の展開に抗しえなかった。したがって、ここにおいて、それを修復し、改革することが必要である。ここでまとめてみると、私はこの問題についてたいへん楽観的であり、この改革は成功すると確信している。というのは、この場合、連邦と州の利益は実際に合流しているからである。州は再び州のレベルで強化されることを望み、連邦は連邦のレベルで強化されることを望んでいる。つまり、両者の利益は、結局は同じなのである。

もしかすると、最後にもう一度、衆議院と参議院というみなさんの二院制の観点と比較する必要があるかもしれない。日本は連邦国家ではなく、それゆえその参議院はアメリカ憲法の意味での州の機関としての上院と比較されることはできないが、日本の二院制は、周知のとおり、下院と上院というアメリカの制度と少しだけ似ている。しかし、ドイツにおいても、そもそも州政府の機関としての連邦参議院という現行モデルに別れを告げ、その代わりにアメリカの制度をコピーする、つまり、連邦議会とドイツ上院という形態で二院制を設立したいという意見はあった。私自身は、そのような考え方にいつも反対したが、それは州政府の機関としての連邦参議院というドイツモデルはドイツの憲法伝統からあらかじめ設定されているだけではなく、前述の改革の要請が実行されるならば、むしろまったくよく機能するものとして認識されるべきであるからである。それゆえまた確実にドイツにおいては、アメリカモデルにしたがった二院制が採用されないであろう。連邦議会と連邦参議院という現行の構造が存続させられるだろうが、それは確実にしかるべく改革された形態においてであろう。

まとめてみよう。ドイツ連邦共和国の議会制統治制度は、疑いなくたい

へん真価を発揮してきた。われわれは、連邦のレベルでも州のレベルでも機能している安定した民主主義をもっている。しかし、連邦議会と連邦参議院という二院制を通じての連邦と州の協力において、改革の必要が生じた。これは、今日ではアクチュアルな転換の途中にある。また、ドイツ連邦共和国の議会制統治制度は他のすべての比較しうる民主主義と同様に、本質的に政党によって特徴づけられる制度である。政党の力は大きく、ときおり強すぎるもする。この場合も、多くの憲法政策上の敏感さをもって、どのような選挙制度がなお正しいかどうか、政党のなんらかの優位が他の方法でコントロールされる必要はないかがどうか、再三問われなければならないが、それというのも民主主義は最終的には、政党の支配ではなく、市民および国民全体が主権を有することを意味するからである。