

連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯

北
住
炯
一

連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯（北住）

はじめに

1 ロンドン会議と州首相会議

- (1) ロンドン会議と制憲要請
- (2) フランクフルト文書と州首相会議

2 連邦制構想をめぐる占領国と議会評議会

- (1) ドイツ・連合国間の端緒的対立と軍政長官覚書
- (2) ドイツの反発と連合国の批判
- (3) 議会評議会五人委員会の連邦制構想

3 占領軍政府の亀裂と交錯

- (1) 占領軍政府間の亀裂
- (2) 基本法案に対する軍政長官覚書

(3) 財政調整をめぐる議会評議会七人委員会と連合国

4 連合国の転換と連邦制の成立

(1) 基本法制定の危機的局面

(2) ワシントン外相会議と連合国の方針転換

(3) 連邦制の成立

おわりに

はじめに

一九八〇年代末以来のヨーロッパ政治の特徴は、連邦制をめぐる問題状況がまさに同時代的、複合的に現われたことにある。東欧の多民族的連邦国家ユーゴスラヴィア、ソ連、そしてチェコスロヴァキアは解体し、その限りで多民族を一つの国民国家に統合する政治編成原理としての連邦主義がその求心力を失った。こうした東ヨーロッパとは対照的に、西ヨーロッパではスペインが権威主義体制から民主体制への転換を画する一九七八年憲法において「連邦制的デザイン」⁽¹⁾を描き、ワロン系・フラマン系・ドイツ系の民族構成からなるベルギーは一九九三年に単一国から連邦国家に移行した。ドイツは東西統一を契機に旧東ドイツ地域に拡大された連邦制として再編され、イタリアでは北部同盟が連邦制への転換を掲げている。そしてヨーロッパ連合は今や本格的にその政治システムを探し

求めるなかで連邦制を一つの選択肢として打ち出した。

以上のように、まさに現代という時代には、連邦制の解体・創設・再編・模索の共時性が見て取れるのである。したがって、この意味では、連邦主義は今日のヨーロッパ政治の一つの重要なキーワードであるといっても過言でない。このように連邦制がヨーロッパ政治の焦点になったということは、言い替えれば、国民国家内の民族間関係ないしは地域間関係のあり方そして国民国家間の関係のあり方にとつて、連邦制原理はいかなる可能性と限界を有するかという問題を浮上させたものと捉えることができる。⁽²⁾そこで、連邦制をその成立に立ち返つて考察し、民族間関係ないしは地域間関係を考える手がかりを得ることは今日的な意味をもつと言えよう。

こうした関心のうえに、本稿はドイツ戦後連邦制の形成過程を検討する。ドイツ戦後連邦制はまずもって一九四九年の基本法に制度化された。したがって、基本法制定過程のなかで連邦制がいかにつくり出されたが問題である。基本法が完成するまでには、ドイツと占領国は頻繁に接触した。実は、この両者の最大の争点は連邦制にあった。

したがって、以下において、ドイツ連邦制の成立を西側占領国（アメリカ・イギリス・フランス）とドイツの対抗・調整の過程として描きだすことが課題である。こうした過程について、第一に占領国による憲法制定要請とドイツの対応、第二にドイツ側の連邦制構想の提示と連合国の批判と反発、そして第三に占領国の路線転換と合意形成の諸局面に即して時系列的に明らかにする。その際、双方の連邦制論の内実とそれを規定した要因に注目しながらドイツと連合国の交錯関係を捉えることにしたい。

(1) 梶田孝道「ヨーロッパ統合をめぐる対立軸——市場統合および通貨・政治統合をめぐる意見の分岐」鴨武彦編『講座世紀間の世界政治二 日本評論社、一九九三年、九九頁。

(2) この点に関しては、中井和夫「『新東欧』と独立国家共同体 旧ソ連」連實重彦・山内昌之編「いま、なぜ民族か」東京大学出版会、一九九四年、一六〇頁、山内昌之「民族の時代 混沌と共生の二一世紀」P H P 研究所、一九九四年、二一五―二三八頁が示唆的である。なお、国民国家相対化の時代において連邦主義の積極的含意をあらためて問い直す必要については、千葉真「ラディカル・デモクラシーの地平 自由・差異・共通善」新評論、一九九五年、二〇二―二三五頁、田口富久治・鈴木一人「グローバルゼーションと国民国家」青木書店、一九九七年、二九二―二九三頁を参照。

1 ロンドン会議と州首相会議

(1) ロンドン会議と制憲要請

一九四五年五月七日、ドイツ第三帝国は無条件降伏によって崩壊し、占領国（アメリカ・イギリス・フランス・ソ連）は戦後ドイツ国家をそれぞれに構想した。

アメリカは、強い権限を有する州とドイツ全域の経済的・社会的課題を担う中央権力からなる連邦制を目指す一方、イギリスのアトリー政権は社会主義的計画経済のために強い中央権力が必要と認識し、アメリカよりも中央政府の権限の拡大を志向した。フランスの狙いは、戦後ドイツが再び大国として脅威になる条件を根絶し、ヨーロッパの安全保障を確立することにあつた。この目的のためにフランスはドイツの国家連合化を提起した。⁽¹⁾ このように、アメリカは州・連邦均衡型、イギリスは連邦権限強化型の連邦制を、そしてフランスは州主権連合型の国家形態を

望んだのである。

ドイツの戦後国家形態を構想したのは占領国だけではない。一九四七年一月一日から二月二五日にロンドンで開かれた外相理事会において、ドイツ問題つまり軍事・領域・憲法の各問題が論議された。そこでは、アメリカ、イギリス、フランス以外の諸国も自らの国家形態構想を明らかにした。⁽²⁾

ドイツを連邦制にすべきと主張したのはカナダ、ブラジル、オランダ、ニュージーランド、南アフリカであり、国家連合を望んだのはベルギー、ルクセンブルク、オランダ、ギリシャである。⁽³⁾これに対して、ドイツの分割ではなく統一を維持すべきと主張するウクナイナ、ポーランド、ユーゴスラヴィアなどの東欧諸国は連邦制や国家連合に反対した。この立場に立つチェコスロヴァキアは、ドイツの連邦化が「反動的で民族主義的な攻撃的勢力」に活動の基盤を与えるものだと警戒した。

以上のように、プロイセンの解体および集権国家の否定という点で連合国は共通であったが、国家形態をめぐつては単一国家なのか、あるいは連邦制ないしは国家連合かで意見が分かれた。西側資本主義国家が連邦制的ないしは国家連合的形態を、東側社会主義国家が単一国家を主張するという構図が現われたのである。

以上のように、戦後ドイツの国家形態についてはさまざまな選択肢が提起された。一九四七年一月二五日から一二月一五日に開かれた第五回外相会議の決裂をきっかけとして一九四八年初めにソ連は連合国管理理事会から撤退し、ここにドイツ統一への期待が失われた。こうして西側と東側の連合国間の緊張が高まるが、そのなかで西ドイツ国家体制の帰趨にとって決定的な転換点となったのが、一九四八年二月二三日から三月六日、そして四月二〇日から六月二日にかけてロンドンで行われた西側六カ国（アメリカ・イギリス・フランス・オランダ・ベルギー・ルクセンブルク）会議、すなわちロンドン会議である。ロンドン会議の目的は、西側三占領地域の今後の政治的・経

済的コンセプトを検討することにあつた。この会議は第一に、ドイツ占領政策に関するフランスの路線を抑え、アメリカ・イギリスの占領路線を確定した。第二に、ドイツを一体的な統一国家として樹立するのではなく、西側占領地域を単位とする「西ドイツ」国家の建設に踏み出すことを明確にした。第三に、西ドイツの国家形態に関する西側占領国の要求を鮮明に提起した。第四に、西ドイツ国家を西ヨーロッパ・アメリカの共同体に統合する方針を確定した。⁽⁴⁾

もつとも、ロンドン会議では当初、とくに西ドイツの国家形態のあり方に関してフランスとアメリカ・イギリスとの間で見解が異なつた。フランスは、占領およびルール地域管理の継続を主張するとともに、ドイツを緩やかな州連合(Länderverband)として再建するよう求めた。しかしフランスの意向は通らず、アメリカがルール、ザール、そして安全保障の各問題でフランスに譲歩したうえで、最終的にはアメリカの主張が貫かれた。⁽⁵⁾一九四八年五月一日、ロンドン会議は非公式会議で合意に達し、翌二二日に「ドイツの憲法に関する軍政長官宛アドバイス書簡」を伝えた。⁽⁶⁾その内容は制定さるべき憲法に関するものであるが、主として連邦制形態について西側三占領国の考え方を次のようにまとめていた。西側三占領国は「分権化された連邦政府」の樹立をドイツに要請する。このような統治体制を形成するために、第一に二院制を設ける。その一つは州を代表し、かつ州の利害を擁護するうえで十分な権限を備えなければならない。第二に、連邦政府の権限は憲法が定めるものに限る。連邦政府は教育・文化・宗教・地方自治・公衆衛生に関する権限をもたない。福祉行政に関する連邦政府の権限は社会保障措置の調整に必要なものに限定する。連邦政府の警察権は、占領期には占領権力が、その後は国際協定が認めたものに限る。第三に、財政面では、連邦政府はその責任ある事務を果たす限りで、税率の決定ならびに税の徴収および使途に関する立法権を有し、また独自の税収を得るものとする。第四に、連邦の立法および執行の審査、連邦・州間および州間の紛争

処理、そして人権保護のために裁判所を設ける。第五に、連邦政府は州が執行するのに不適切な分野でのみ自らの連邦機関を設けることができる。

こうした西側三占領国の見解は、連邦と州の関係そして州間の関係を具体的に提案したものではないが、連邦政府の権限を限定することをその主な狙いとした。連邦政府の権限を制限する前提のもので、連邦制の形態についてはドイツ側の判断に任せるといのが西側占領国の立場であり、そのうえで以上の基本的指針に基づき軍政長官がドイツ側の見解を検討する責務を明確にしたのである。

このように連邦制の大枠を決めたうえで、ロンドン会議はアメリカ・イギリス・フランスの代表からなる起草委員会の最終報告を踏まえ、五月三十一日にドイツの憲法制定作業のあり方について次の点で合意した。西側三占領国の軍政長官は、一九四八年六月一五日までに州首相会議を招集し、これに憲法制定会議の開催を委ねる。憲法制定会議は人口七十五万人につき一人の各州代表で構成する。制定会議は「連邦制型の統治構造」を確立し、州の権利を保障し、適切な中央機関を設け、個人の権利と自由を守る民主的憲法を起草する。ドイツの憲法草案がこうした諸原則に反しない限り、軍政長官は州の住民投票による批准を認め、三分の二以上の州の批准でもって憲法が成立する。⁽⁷⁾

以上のように憲法制定手続きを明らかにした後、ロンドン会議は六月七日に最終コミュニケをロンドン勧告として発表した。⁽⁸⁾ 勧告はヨーロッパ経済におけるドイツの役割とルール地域の管理、そしてヨーロッパの安全保障について指摘するとともに、「ドイツの政治的・経済的組織の発展」に関しては、「ドイツの再統一」のために「自由で民主主義的な統治形態の共同の基礎を築く機会」を「ドイツの国民（Volk）」に与えたと明言した。

六カ国のうちロンドン勧告の批准に抵抗したのはフランスであった。なぜなら、フランスは、ロンドン会議が安

全保障問題を十分に配慮せず、アメリカにかなり譲歩したと受け止めたからである。しかしアメリカとイギリスは、フランスの同意がなくてもロンドン会議が決めた路線を実行する構えをみせた。結局、フランス国民議会は一九四八年六月一七日にロンドン勧告を三〇〇対二八六の僅差で批准した。⁽⁹⁾

この一方、ソ連は六月一六日にイギリス政府に対してロンドン勧告に同意できない旨を伝え、ポーランドも勧告はポツダム協定に違反すると評価した。六月二三・二四日にワルシャワにおいてソ連影響下の東側八カ国外相会議がロンドン会議を激しく非難し、ドイツ占領の終了、平和条約締結、そして占領軍のドイツからの撤退を求めるコミュニケを発表した。⁽¹⁰⁾

このように、戦後ドイツの処理をめぐる連合国における東側諸国と西側諸国の対立は極まった。ソ連占領軍は六月二四日から西ドイツ・ベルリン間の交通路を遮断し、これに対して翌日からアメリカ・イギリス軍用機によるベルリン空輸が始まった。まさに、東西対立とベルリン危機のただなかで、その後の西ドイツの憲法と連邦制を決定的に左右する三つの文書（フランクフルト文書）が、一九四八年七月一日にアメリカ軍政長官クレイ（Lucius D. Clay）、イギリス軍政長官ロバートソン（Brian Hubert Robertson）、フランス軍政長官ケーニッヒ（Pierre Koenig）によって、フランクフルトのイーゲーファルベン社屋に召集された西側占領地域の州首相に渡されたのである。⁽¹¹⁾

(1) Bettina Blank, Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948, München 1995, S.28; Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945-1949, Stuttgart 1990, S.172.

(2) Foreign Relations of the United States (以下「FRUS」略), 1947, Vol. 2, Germany and Austria, Washington 1972, pp.68-73.

- (3) 国家連合を主張するベルギーは、中央政府に一定の権限を認めるとしても、それはドイツの「経済的な一体性」を保つ目的に限られるとした。そうした権限は、例えば通商政策、通貨・信用政策、経済政策などである。
- (4) Wolfgang Benz, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946-1949, Frankfurt/M. 1984, S.156-157.
- (5) Hans-Jürgen Grabbe, Die Deutsch-alliierte Kontroverse um den Grundgesetzentwurf im Frühjahr 1949, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 26 (1978), S.393; Blank, Die westdeutschen Länder, S.10.
- (6) Blank, Die westdeutschen Länder, S.30; Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S.191.
- (6) FRUS. 1948. Vol. 2. pp.240-241.
- (7) FRUS. 1948. Vol. 2. pp.305-306.
- (8) Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Hsg. von Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv (以下 PR-V 略), Bd.1, S.10-17.
- (9) Blank, Die westdeutschen Länder, S.33-34; Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, S.192.
- (10) John H. Backer, Die deutschen Jahre des Generals Clay. Der Weg zur Bundesrepublik 1945-1949, München 1983, S.308.
- (11) Blank, Die westdeutschen Länder, S.34-35.

(2) フランクフルト文書と州首相会議

フランクフルト文書とは、西ドイツ国家の建設と憲法制定に関する第一文書、西ドイツ地域における州領域の再編を要請する第二文書、そして占領規則に関する第三文書である。

アメリカ軍政長官クレイによつて渡された第一文書は、次のように憲法制定手続きと憲法原理を提示した。遅くとも一九四八年九月一日までに憲法制定会議を開催するよう州首相に授權する。憲法制定会議は各州において七五万人に一人の割合で独自の方法で選ばれる代表で構成する。憲法制定会議の任務は、ドイツの統一を最終的に成し遂げるうえで、もつともふさわしい連邦制的な統治形態の構築、州の権利の保障、適切な中央機関の設置、個人の権利と自由を保障する民主的憲法の制定である。憲法の批准は州の住民投票で行い、その後憲法制定会議は解散する。憲法は三分の二以上の州の批准で発効し、発効後三〇日以内に憲法の定める機関を設けなければならない。⁽¹⁾

西側占領国は、ロンドン会議の審議に基づくフランクフルト文書をもつて、ドイツの統一国家建設ではなくて西ドイツ国家創設の方向を初めて明確にした。それだけに、こうした西側連合国の路線に対してドイツは当初厳しく反発した。当時、ドイツには中央政府が存在しなかつたので、ドイツ側の政治主体は州首相であつた。したがつて、かれらが州首相会議を開催して対応を協議し、ドイツ側の態度を明確にしたのである。

州首相会議に先立って、まずCDU（キリスト教民主同盟）とSPD（社会民主党）は自らの見解をまとめるべく、七月七日にそれぞれ党所属の州首相と党幹部が協議した。CDUはアデナウアーの司会のもとで検討した結果、連合国が連邦制的な政治経済体制を築くようドイツ側に委ねたことに賛意を示した。ただし、フランクフルト文書が求める憲法制定議会の代わりに議会評議会（Parlamentarischer Rat）を設け、これを州議会が選出するメンバーで構成すること、議会評議会は三つの占領地域の統合を図るために暫定的な政治機構と議会選挙法について検討すること、占領規則についてドイツが対案をつくること、憲法と占領規則は住民投票に付すべきではないこと、州領域の再編はドイツの利害に基づいて行うことで意見がまとまつた。⁽²⁾

SPDもオレンハウアー（F. Ollenhauer）の司会で協議した。フランクフルト文書については、これをドイツが主

権の一部を得るうえでの第一歩と見る立場と保留する立場に分かれたが、憲法制定およびそのための国民議会の招集を拒否すること、憲法の代わりに統治組織に関する暫定的な法律を定めること、その目的で州議会が選出する準備委員会を設けること、統治組織に関する法律の制定以前に占領規則を発効させること、州領域再編は当面の課題ではないことで合意した。⁽³⁾

このように、両政党とも憲法の制定およびそのための議会開催を拒んだ。ただし、暫定的措置として統治組織に関する法律の必要性を認識し、その制定を図るために州議会選出代表で構成する制定会議を設置することを承認した。さらに、州領域再編問題を当面見合わせることに、憲法と占領規則を同時に住民投票に付すことを拒否した点でも両党は見解をともした。

以上のように政党がフランクフルト文書に対して見解を明確にした翌日、最初の州首相会議が一九四八年七月八日から一〇日までコブレンツのホテルリッターシュトルツで開かれた。このコブレンツ会議の目的は、フランクフルト文書に示された連合国の見解に対するドイツ側の態度を協議することであった。そこでフランクフルト文書毎に設けた委員会の審議の後、州首相は連合国に対して次のような回答をすることで合意した。第一に、ドイツは憲法を制定するが、それは「ドイツの国民が自由な自己決定をできるようにするまでの暫定的なものとする」。第二に、憲法の最終的な決定と国民議会の開設は、国家統一によって全ドイツ政府が形成され、ドイツの主権が確立する時点まで待つものとする。第三に、「西側占領地域の統一的な行政のための基本法」を作成するために、州議会選出の代表からなる「議会評議会」を設置する。第四に、基本法が暫定的なものであり、憲法の性格を持たないことを示すために、州の住民投票による批准は行わない。⁽⁴⁾

こうした決定後の七月一四日、ドイツと連合国の会談が行われた。ここで最も激しく対応したのはクレイであっ

た。なぜなら、コブレンツ会議の決定は、ヨーロッパにソ連が進入する以前に西ドイツ国家を樹立するというクレイの構想を明確に拒否するものだったからである。彼にとっては、こうしたドイツ側の態度はソ連を利するものにも他ならなかった⁽⁵⁾。

七月二〇日、軍政長官と州首相の会談がフランクフルトで開かれた。ロバートソンは軍政長官の見解を次のように説明した。ドイツ側の言う基本法 (Grundgesetz) は、連合国が求める憲法 (Verfassung) とは本質的にその意味が異なる。州首相が憲法制定会議の選出手続きについて州議会に提案するのは自由である。憲法が定める議会選挙に関する権限は州首相ではなく憲法制定会議にある。憲法制定のために州の住民投票を実施しなければならない。このように、連合国とドイツ側の間では、憲法の性格に関わる呼称問題および批准方法について見解がまったく対立した。かくして、連合国はコブレンツ会議の決定を拒否したのである⁽⁶⁾。

そこで州首相は、七月二一・二二日にリューデスハイム近郊の狩猟の館ニーターバルトに集まり対応を協議した。ここでフランクフルト第一文書に関する委員会の見解に基づいて検討した結果、基本法という用語を維持したうえで、これに暫定憲法 (vorläufige Verfassung) と付け加え、そして基本法の批准は州議会における投票で行うという連合国に対する回答をまとめあげた⁽⁷⁾。

一九四八年七月二六日、フランクフルトにおいて州首相と軍政長官の会談がきわめて打ち解けた雰囲気で行われた。ここで連合国は、暫定憲法という言葉を付した基本法なる名称を認め、しかも州議会の投票で基本法を決めるとするドイツ側の主張を認めた。かくして、ドイツ側はフランクフルト文書を受け入れたのである⁽⁸⁾。

以上のように、憲法制定のあり方をめぐるドイツと連合国の関係は、ロンドン会議でまとめられたフランクフルト文書のドイツ側への提出をもって始まった。結局、ドイツがこの文書を認める一方、連合国は憲法の暫定的性格

連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯（北住）

を強調するドイツの主張を承認した。こうしていよいよ基本法の制定作業が始まることになった。ドイツの戦後連邦制は、基本法制定過程のなかで形づくられるのである。

- (1) PR. Bd. 1, S.30-32.
- (2) Blank, Die westdeutschen Länder, S.37.
- (3) Ebd., S.37.
- (4) Benz, Von der Besatzungsherrschaft, S.166; Blank, Die westdeutschen Länder, S.41-43, 北住炯「ドイツ『複合占領』と連邦・州憲法の成立——連邦的政治枠組みの端緒——」『年報日本現代史』第二号、一九九六年、二〇五—二〇八頁。
- (5) Blank, Die westdeutschen Länder, S.45-47.
- (6) Ebd., S.12, 48.
- (7) Ebd., S.53-54.
- (8) Ebd., S.55-58.

2 連邦制構想をめぐる占領国と議会評議会

(1) ドイツ・連合国内の端緒的対立と軍政長官覚書

一九四八年九月一日、基本法の制定を目的として、各州議会で選出された代表で構成する議会評議会が開かれた。議会評議会は翌年五月まで作業を行ったが、その間、連合国内軍政長官は一五回もの会合をもち、ドイツ側の基本法審議にその都度対応した。ドイツ側はヴァイスバーデンに州首相ビュローを設け、アメリカ・イギリス・フランスはドイツとの意志疎通の媒介的役割を果たす仲介スタッフ(Verbindungsstab)を配置し、その事務局をボンに構えた。議会評議会代表と軍政長官ないし仲介スタッフは一三回にわたって協議を行い、また両者はしばしば非公式に接触した⁽¹⁾。

このように基本法の制定作業は双方の頻繁な意見交換を伴いながら進化した。注目しなければならないことに、ドイツと連合国の間の最大の争点は連邦制をいかに制度化するかであった。つまり、基本法準備過程においてドイツに示された連合国の意見や要請の中心はまさに連邦制問題であり、これに対してドイツ側は自らの連邦制構想を対置した。こうした連邦制構想をめぐる対立・妥協こそ基本法制定過程におけるドイツと連合国の交錯関係を貫く基軸であった。

議会評議会の審議開始後の九月一〇日、ドイツの州首相ビュローのバード・ゴードスベルク支局を率いるライゼヴィツ(Georg Leisewitz)はボンで連合国内代表と会談したが、その際アメリカとフランスの代表は議会評議会の制憲

作業を早速に批判した。一〇月初めにフランスの仲介スタッフはライゼヴィツに対して、ドイツ側の考え方に「集権的傾向」が見られると強い失望の念を表明した。またライゼヴィツが一〇月一九日にアメリカの仲介スタッフのサイモンズ (Hans Simons) およびパーブッシュ (Anthony F. Pabsch) と会談した折り、サイモンズは「財行政を連邦に委ね、また第二院として上院 (Senat) を設けることは、ドイツの国家構造の集権的傾向を過度に強めるものになる」と述べてフランスと同様の危惧を示した。このように、議会評議会の制憲作業冒頭において連合国は早くもドイツ側を批判したわけである。⁽²⁾

連合国が議会評議会に対して基本法案審議に関する最初のしかも包括的な見解を提示したのが、一九四八年一月二二日の「軍政長官覚書」(いわゆるエイド・メモ Aide Memoire) である。⁽³⁾ これはロンドン勧告やそれに続くフラン克福ルト文書が示した憲法制定原則をたんに繰り返したのではなく、基本法に盛り込むべき内容をより一層具体的な形でドイツ側に求めたものである。このメモは、連合国がその後の基本法論議においてたえず掲げ、ドイツ側の制憲作業を評価・検討するうえで重要な基準となった。

エイド・メモはまずフラン克福ルト第一文書と同じく「民主主義的な憲法」とは連邦主義的統治構造、州の権利の保障、適切な中央機関の設置、個人の権利および自由の保障という四つの原則に立脚するものであることを明確にした。次いで、こうした原則に基づいて、基本法は次の諸点を「最大限可能な限り」規定するよう求めた。第一に、二院制を採用する。そのうち一つは州を代表するものであり、州の利害を守るために十分な権限をもたなければならぬ。第二に、行政府は憲法が定めた権限のみを有する。ただし、立法上ないしは司法上の審査をただちにを行う前提で行政府に例外的な権限を認める。第三に、連邦政府はいかなる場合であつても、教育・文化・教会・地方自治・公衆衛生(州における健康保護に必要な調整を行う場合を除く)に関する権限をもたない。ただし、軍政

長官が認める場合にのみ連邦政府は警察権限を有する。福祉に関する連邦政府の権限は、福祉行政上の調整が必要な場合に認められる。第四に、連邦政府の財政上の権限は、連邦政府がその責任を果たすうえでの税収措置、税率の決定、そして統一的な税の査定に関する一般原則を定める法律の制定である。ただし、税の徴収と運用は州が行う。第五に、連邦法および連邦政府の権限行使に関する審査、連邦機関と州機関の紛争ならびに州機関相互の紛争の裁定、そして市民の権利・自由の擁護のために独立の裁判所を設ける。第六に、連邦行政を行う連邦機関の設置に関する連邦政府の権限を明確に定める。ただし、このような連邦政府の権限は州機関が執行できない分野に限る。第七に、公職の採用と昇進は職務遂行能力に基づくものであり、しかも公職は非政治的な性格を有する。第八に、公職にある者が連邦立法府の議員に選ばれた場合はその職を辞任する。

以上のエイド・メモの主眼は、連邦政府の権限を明確に枠づけ、そして同時に州の権限を確定することにあつた。いわば連邦・州二元分離型連邦制を連合国が提示したのであるが、そこにはドイツの集権的な統治体制を回避する狙いが込められていた。その意味では、アメリカ軍政長官クレイが指摘したように、このメモはドイツの「分権化」を強く要請したものである。⁴⁾

連合国がドイツに求めたこのような連邦・州二元分離型連邦制は、アメリカの連邦制に倣うものであつた。なぜなら、アメリカ連邦制は権限・財政・機関のそれぞれについて連邦と州の間で明確に分離する制度だからである。このように、アメリカがモデルになったのは、西側三占領国のうちアメリカだけが連邦制であり、アメリカ主導の軍政長官による占領政策が進められたからである。

さて、エイド・メモを渡された議会評議会議長アデナウアーと議会評議会基本委員会委員長カルロ・シュミット (Carlo Schmid) は、メモの核心が財政制度にあると受け止めた。アデナウアーは、財政問題を単なる財政運営で

はなくて「重要な政治問題」と捉え、「連邦憲法の主要基準は権限の分割と財政政であり、第二院の構成と権限は二義的である」と認識した。彼は、税財政を連邦と州のそれぞれに分離して行うことに賛成であった。⁽⁵⁾ シュミットはアデナウアーとは異なった見方をした。シュミットは、連合国の見解が連邦財政と州財政を厳密に分離するものであり、このように連邦と州の財政政を分離するならば財政機構の財政負担が高み、さらには連邦と州の間および財政力の弱い州と強い州の間の財政調整(Finanzierungsungleich)が不可能になると批判した。⁽⁶⁾ 権限配分および税財政の問題を中心に、どのような連邦制を目指すかが連合国とドイツの対立点であった。両者は連邦制という大枠で一致しながらも、いかなる連邦制を構想するかで見解を異にした。連合国側の求める連邦・州二元分離型連邦制か、あるいはドイツ側の主張する連邦・州間調整型連邦制かの相違が早くも浮かび上がったのである。

もっとも、一九四八年一月二四日にベルリンにおいてアメリカ軍政府政治問題担当顧問マーフィー(Robert D. Murphy)と会談したアデナウアーがCDUとSPDの妥協の難しさを指摘したように、⁽⁷⁾ 実はドイツの二つの政党の間にも見解の相違が存在した。したがって、基本法制定過程における連邦制問題はドイツ・連合国間ならびにCDU・SPD間という二つのレベルでの意見の調整を図るべき争点だったのである。

- (1) PR. Bd.8, S.XVI-XXVII, S.5-6.
- (2) PR. Bd.8, S.4, 16-17.
- (3) PR. Bd.8, S.37-39.
- (4) Lucius D. Clay, *Decision in Germany*, New York 1950, p.419.
- (5) PR. Bd.8, S.46-47.

- (6) PR. Bd.8, S.44-45.
 (7) PR. Bd.8, S.50. 真鍋俊二「アメリカのドイツ占領政策——一九四〇年代国際政治の流れのなかで——」法律文化社、一九八九年、二二六—二七頁。

(2) ドイツの反発と連合国の批判

一九四八年一月二五日の議会評議会基本委員会は、エイド・メモを「単なる説明」と見なして連合国側の要求を軽く受け流した。また議会評議会財政委員会もこのメモにはほとんど留意しなかった。基本委員会委員長シュミットは、軍政長官の介入は認められるものではないし、何よりもドイツ側がまずもって基本法案を作成したうえで軍政長官の承認を得るべきとの構えであった⁽¹⁾。

こうしたシュミットの態度について、イギリス軍政長官ロバートソンは一九四八年一月二五日に本国の外務省に次のように打電した。「カルロ・シュミットは教条的で、頑固な教授である。彼は基本法に関する議会評議会の審議に対して軍政長官の介入を認めないという方針で自らの党を率いてきた⁽²⁾」。またイギリスの仲介スタッフのサン・トーンジュ (Chaput de Saintonge) が二月一日に行った次の報告もドイツの政治家を槍玉に挙げた。ドイツの平均的な政治家は「時代おくれの民族主義的な動物である。彼は野心的で、高慢で、横柄かつ狭量で、猜疑心が強く、狡猾で、度し難く空想的で」あり、「政治的責任を負おうとせず、しかも安易に無責任な行動に走る」と⁽³⁾。このように、議会評議会とイギリス軍政府の接点にある人物は実に辛辣な見方をした。この段階では、イギリス側はドイ

ツの制憲作業に関わる人物に根強い不信感をもっていたのである。

サントーンジュにとつて重要だったのは、ドイツの作成する基本法が連合国の要求と合致するかどうかよりも、「基本法が現在の社会に内在する全体主義的な吸引力を克服するに十分な凝集力と活力を有し、しかも安定性のある社会に適用されるものになるかどうか」にあった。⁽⁴⁾ ここには、基本法制定に込める彼の意図が端的に現れている。つまり、基本法の眼目はあくまでナチス的なものの克服であった。

しかし、このような発想はドイツ側のそれと重なりと同時に異なってもいた。ドイツは反ナチスの観点から基本法制定に臨むのみならず、敗戦後の具体的な社会問題に対処しうる行財政制度を伴う連邦制の創出を制憲作業の課題とした。基本法制定過程における連合国とドイツのこうした違いは看過できない。

さて、議会評議会基本委員会はエイド・メモにこだわることなく二月二日に基本法案の財政条項に関する第一読会を開いた。そこでは議会評議会財政委員会案をわずかに修正したのみでほぼ満場一致で採択し、続いて二月一五日に第二読会を行った。翌一六日と一七日、議会評議会代表と軍政長官はフランクフルトのアメリカ軍政府本部において会談した。会談の二日目、司会のフランス軍政長官ケーニヒは議会評議会の基本法案をすでに慎重に検討したと述べ、ドイツ側が前日に出した質問に次のように回答した。⁽⁶⁾

その一つは、財政権限問題である。議会評議会案によれば、連邦は関税および専売の立法、消費税・売上税・所得税・財産税・相続税といった重要な税に関する優先的立法を行う一方、州は車両税やアルコール飲用税など比較的小規模な税についてのみ権限を有する。ケーニヒはこうしたドイツ案のような連邦・州間の課税権の分割・配分はエイド・メモに矛盾すると指摘し、ドイツ案は州がその課題を果たすうえで適切でかつ独立した税源を州に保障するものではないと批判した。

そこでケーニヒは、議会評議会代表に対して、税制に関する連合国の考え方を改めて次のように説明した。連邦政府は自らが責任を負う分野に関してのみ税の徴収と管理をすることができる。それ以外の税については、連邦で統一的に規定する必要がある場合に連邦政府は税の査定に関する法律を定めることができるが、税の徴収と使途は個々の州に委ねるものとする。このように彼は連合国の見解を示したうえで、連邦と州の間での「財政上の権限の配分は健全な連邦機構のもっとも重要な要素の一つだという事実を議会評議会は自覚しなければならぬ」と述べ、議会評議会に注意を促した。連合国にとっては、基本法に制度化すべき連邦制の根幹はまさに連邦・州間の財政権限の配分なのであり、この点について連合国側はドイツ側に強い姿勢を示したわけである。

ただ上院問題（第二院問題）に関しては、軍政長官はドイツ側の制憲作業に満足であった。ただ「議会評議会はこの方向へ一九四八年一月二二日の軍政長官覚書―筆者で良いスタートを切ったところである。引き続き同じ方針で進むよう期待する」と回答した。⁽⁸⁾したがって、第二院問題ではドイツと連合国の食い違いはなかった。基本法の批准方法については、基本法案は州の住民投票による批准を採用しているのでロンドン協定およびフランクフルト第一文書に適用していると回答した。

以上のように、ドイツと連合国の間の最大の争点は税制問題であった。もっとも、財行政のあり方をめぐってCDUとSPDの考えは対立した。両党は、連邦に広い財政立法権を付与し、連邦法の執行を州の権限とすることに同意であったが、連邦と州の財政上の権限関係に関しては見解を異にした。そこで、政党間の意見調整を図るために、一九四九年一月二七日に議会評議会内に「五人委員会」が設けられた。五人委員会での中心的な役割を演じたのは、かつてのプロイセン財務大臣ヘプカー・アッシュフ（Hermann Hopker-Aschhoff）である。⁽⁹⁾

基本委員会は一九四九年一月一〇日に第二読会を終えた。五人委員会は、二月五日に基本委員会第三読会に基本

連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯（北住）

法案を提案した。基本委員会は二月八日から一〇日まで第三読会を行い、五人委員会案をわずかに修正したのみで一〇日に基本法案を決定し、同日これを軍政長官に提出した。続いて五人委員会は「基本法案の連邦制的性格に関する五人委員会の連合国に対する覚書」をまとめ、翌一日に連合国の仲介スタッフに提出した。¹⁰⁾

- (1) Benz, Von der Besatzungsherrschaft, S.216; Adolf M. Birke, Großbritannien und der Parlamentarische Rat, in: Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte, 42 (1994), S.323; PR, Bd.8, S.xxxiv.
- (2) Birke, Großbritannien, S.324.
- (3) Ebd., S.326.
- (4) Ebd., S.326.
- (5) PR, Bd.8, S.53.
- (6) PR, Bd.8, S.70-71.
- (7) PR, Bd.8, S.71.
- (8) PR, Bd.8, S.71.
- (9) PR, Bd.8, S.XLI; Birke, Großbritannien, S.327.
- (10) PR, Bd.8, S.XLII, 101-105; Birke, Großbritannien, S.328.

(3) 議会評議会五人委員会の連邦制構想

五人委員会の覚書は、連邦制に関するドイツ側の考え方を連合国に対して初めて具体的に提示したものと注目される。覚書は連合国のドイツに対する批判を意識して、ドイツ側の作成した「基本法は——ワイマール憲法よりも格段に——著しく連邦主義的である」と強調した¹⁾。

覚書は、第一に州の性格を次のように規定した。州は国家としての固有性 (Eigenstaatlichkeit der Länder) を有するものであり、州の法的事実には連邦から派生するのではなく、州の固有の権利に由来する。したがって、州が憲法上どのような形態になるかは、州が共和制的・民主的・社会的な法治国家の原理に基づく限り州の自由である。このように、州がまさに国家としての性格をもつこと、換言すれば州は主権を有する存在であることを覚書は連合国側に示したわけである。

第二に州の立法および行政に関する権限を明確にした。連邦の専属的ないしは優先的立法 (ausschließliche oder Vorrangsgesetzgebung) でない限り、州の立法権には制限がない。連邦の専属的立法権であっても、連邦がこれを州に委ねる場合は州が立法権を有する。連邦の優先的立法権でも、連邦がこれを行わない限り立法権は州にある。州は自らで決めた法律を執行するのみならず、連邦が定める法律を原則として州の「固有の事務 (eigene Angelegenheit)」として執行しなければならない。後者の場合、連邦の監督権はきわめて限られる。

このように、ドイツ案は連邦の立法権を基本法上限定してそれ以外を州の権限とし、そして連邦の立法権であっても州が行使できる場合を定め、さらに行政についても連邦ではなく州がもつばら行うものとした。したがって、ド

イツ側は州優位型の連邦制を構想したのである。州優位型の発想は裁判制度にも示された。覚書は、裁判高権（*Gerichtshoheit*）が連邦ではなく州にあり、州が判事の法的地位を定めるとした。

第三に、州を連邦の意思形成に参加する主体と位置付けた。つまり、連邦大統領・連邦参議院・連邦憲法裁判所といった連邦機関の形成や立法にあたって、州はその意思を反映させることができる。連邦大統領を選ぶのは、州代表が半数を占める連邦会議（*Bundversammlung*）であり、連邦参議院（*Bundesrat*）は州政府の代表で構成し、連邦憲法裁判所判事の半数を選出する。また連邦参議院は法律の決定権をもたないが、異議申し立て権と法案提出権を有する。州の利害に関わる連邦法の制定には連邦参議院と第一院の一致した決定が必要であり、この点で連邦参議院の地位は第一院と同等である。州による連邦法の執行に関する連邦政府の行政規則や連邦固有の行政を担う連邦機関についても、連邦参議院の同意が必要である。

第四に、連邦と州の財政制度を確定した。所得税・法人税・売上税を連邦と州の共通税とし、ビール税・車両税・財産税・相続税・競馬税・不動産取得税を州の税とする。連邦と州の税制に関する連邦の立法にあたって、州は連邦参議院を通して関わる。州はその国家的性格に基づき、連邦から独立して租税行政を行うものとする。

ところで、ワイマール憲法は租税に関するすべての立法権を連邦の権限としたうえ、州に特別の税源を認めず、ビール税・財産税・相続税を連邦の税収とした。こうしたワイマール共和制とは異なって、「州は連邦の被賄い人（*Kostgänger*）」ではない。州はむしろその収入となる租税に対して、基本法で保障された請求権をもつ」というのが覚書の基本的な考え方であった。

以上のように、覚書は州の主権的性格、連邦と州の協働関係、そして連邦と州の調整関係という三つの特徴を備える連邦制構想を連合国に対置した。覚書は、ドイツ案がワイマール共和制やアメリカの連邦制とは異なる独自の

ものであり、「基本法には連邦制的組織原理が貫かれている」として、連合国の批判に正面から反駁したのである。⁽²⁾

(1) PR. Bd. 8, S.101.

(2) PR. Bd. 8, S.105.

3 占領軍政府の亀裂と交錯

(1) 占領軍政府間の亀裂

では、ドイツの五人委員会の基本法案およびそれとほぼ同内容の基本委員会案に対して連合国はどのように反応したのであるうか。

イギリスの軍政長官は、一九四八年一月二日のエイド・メモに基づく書換えをドイツに求めることはきわめて困難と判断した。なぜなら、その方向でドイツに迫るならば、五人委員会と基本委員会における妥協をご破算にするのみならず、ひいては基本法制定作業自体を危うくするだろうと認識したからである。⁽¹⁾

もつとも、イギリスはドイツ案に満足だったわけではない。イギリスの仲介スタッフのサントーンジュは一九四九年一月一三日に外務省に示したドイツ案に関するコメントにおいて、ドイツ案が州の権利を確立し、適切な中央権力を定め、そして個人の権利・自由を保障している点でエイド・メモに従っているが、連邦と州の権限配分とく

に連邦の財政権限はエイド・メモから逸脱していると評価した。⁽²⁾しかし、彼は二月一三日の政治問題顧問宛書簡において、「軍政長官のとるべき最も賢明な道は」こうした逸脱を承認することであり、さもないとドイツの政党間の妥協が崩れるだろうと判断した。イギリス外務省ドイツ局は彼の見解に同意した。

この一方、アメリカとフランスはイギリスに同調しなかった。⁽³⁾アメリカ軍政長官クレイは、一九四九年二月一日に議会評議会基本委員会第三読会が採択した基本法案を次のように判断した。ドイツ側の作成している「基本法案は、あまりに権力の集中を規定したのみならず、各州が有する責任と連邦政府が掌握する責任を明確に区別するのに失敗した」。⁽⁴⁾このように、クレイの判断基準は集権化か否かにあり、この観点から彼はドイツ案が権力集中をもたらしものだと捉え、そうした動きを抑えようとしたのである。

二月二三日、ドイツ占領アメリカ軍政府は、「議会評議会の一連の決定は、現段階ではすでに連合国の勧告と著しく矛盾している」と遺憾の意を表明し、次の四点を指摘した。⁽⁵⁾第一に、議会評議会案は連邦に關稅と專賣に關する專屬的立法權を認め、また州稅に關する行政を州が連邦財政当局に委任できるとしている。しかし、このような制度は連邦の「權限のかなりの集権化」をもたらすものと考えられる。第二に、ドイツ案は連邦政府に多くの領域で優先的立法を認めている。しかし、優先的立法の対象となる公的扶助や經濟法に關しては正確に定義する必要があるし、しかも優先的立法は連邦レベルの統一的な規制が必要な場合に限らなければならない。第三に、基本法案は連邦政府が州の權限に介入する余地を残している。したがって、こうした連邦の州への介入を抑えるよう基本法案を改めなければならない。第四に、基本法案は職業官吏の法的地位に關する旧來の原則を配慮するとしているが、むしろこうした原則は改めなければならない。

以上のように、アメリカ軍政府は連邦權限の拡大を強く警戒し、それを制限すべきとした。ドイツ側は州優位型

の連邦制を構想して連邦権限をできるだけ抑えようとしたわけであるが、それでもなおアメリカはドイツ案のなかに連邦の集権化を危惧したのである。

二月一六日の軍政長官会議において、クレイはドイツ案が連合国の示した諸原則から逸脱していると失望感を表明した。フランスの軍政長官ケーニヒは、クレイと同感であった。イギリスの軍政長官ロバートソンは孤立した。彼は、ドイツ案に欠陥があるにしても全体として評価すべきだと主張し、もし基本法案を拒めば政治状況は困難になるうし、財政関係条項の修正を求めればSPDは州において基本法を批准しないだろうと予測した。

軍政長官会議での次の発言は、ロバートソンのこうした立場をよく示している。「基本法案を拒否すれば、ドイツ側は我々の要求を体现するような修正案を作成しなくなるか、またはつくることができないであろう。したがって、我々の拒否はおそらく西ドイツに関する全体プランを覆すことになろう」と。⁽⁶⁾ ここには、連合国がドイツ案を拒めば、基本法を制定できないのみならず、西ドイツ国家建設という連合国のヨーロッパ政策の根幹そのものが揺らぐとの懸念が表れている。では、連合国がドイツ案を修正したらどうなるのであろうか。その場合には、「そうした修正はまさに連合国がドイツに押しつけたかたちになる」⁽⁷⁾ので好ましくない。したがって、アメリカおよびフランスの軍政長官とは違って、ロバートソンはドイツに妥協するほうがむしろ連合国にとって得策と判断したのである。

しかし、アメリカ占領軍政府の財政問題顧問リッチフィールド(Edward Lichfield)⁽⁸⁾は、ドイツに最後通牒を突きつけるべきとの強硬な態度を示した。フランスはアメリカの非妥協的な態度に同調した。⁽⁸⁾このように軍政長官は一枚岩ではなかったが、しかし議会評議会に対して軍政長官は一体として対応した。二月一七日に連合国の見解が軍政長官覚書としてまとめられ、翌一八日に覚書は仲介スタッフを通じてアデナウアーに渡されたのである。⁽⁹⁾

- (1) Birke, Grobbritannien, S.328-329.
- (2) Ebd., S.329-330.
- (3) Ebd., S.330.
- (4) Clay, Decision, p.421.
- (5) PR. Bd.8, S.106-107.
- (6) Birke, Grobbritannien, S.331.
- (7) Ebd., S.331.
- (8) Ebd., Grobbritannien, S.331.
- (9) PR. Bd.8, S.333VIII.

(2) 基本法案に対する軍政長官覚書

一九四九年三月二日、軍政長官と議会評議会代表の会談が行われた。前述のように、議会評議会基本委員会はずでに二月一〇日に基本法案を採択し、同日これを軍政長官に提出していた。軍政長官は一九四八年一月二二日のエイド・メモに照らして議会評議会案を検討したうえで、この会談において新たな覚書をドイツ側に提出した。⁽¹⁾

軍政長官は、ドイツ側の「基本法のいくつかの規定はエイド・メモが示した諸原則から逸脱している」と評価して七点にわたって指摘した。その主要点の一つが連邦と州の間の立法権限の配分であり、今一つは財政制度である。

このように、連合国がもつとも関心を向けた問題はまさに連邦制のあり方であった。

覚書によれば、第一に、連邦の優先的立法権に関するドイツ案の規定は、州の地位を適切に保障するものではない。したがって、基本法案が連邦に優先的立法権を認めた領域については州の立法権としなければならない。ただし、州が効果的に立法できない領域において、またある州の立法が他の州の利害や権利を侵す場合やいくつかの州の利害に関わる場合には、連邦が立法しなければならぬ。このように州の自立的地位を確保するために、連合国は連邦の立法権の範囲を限定した。

第二に、財政制度に関するドイツ案の規定は、州に対して独自の十分な財源を保障するものではない。したがって、ドイツ側は以下のように新たに規定しなければならない。連邦は連邦税つまり関税・専売に関する専属的立法、ならびに消費税・取引税・所得税・財産税・相続税・不動産取得税といった連邦・州の共通税に関する優先的立法を行う。連邦の優先的立法は連邦が自らの義務を果たすうえで共通税を利用する場合に限る。共通税のうち連邦が使用しない部分は共通税を徴収した州に返還する。連邦税の執行は連邦当局が行い、州税および共通税に関しては州当局が執行する。軍政長官は、こうした財政制度に関する提案が「連邦制システムにとってとりわけ重要である」との認識を示したのである。

この覚書によって、連合国はこれまで拒否していた共通税方式を初めて認めるに至った。したがって、この限りで連合国はドイツ側に譲歩したわけであるが、しかしながら財政力の強い州と弱い州の間での財政調整を依然として拒否し、租税に関する立法および行政のそれぞれを連邦と州で二元的に分離する「二元的財政制度」をなおも主張したのである。⁽²⁾

すでに述べたように、ドイツは戦後の国内諸地域を復興し、地域格差が生じないように配慮し、生活状態の統一

性を図ることがきわめて重要だと認識していた。したがって、こうした目的を果たすような連邦の立法権限や財政調整制度をつくらなければならないという考え方がドイツ案の背景にあった。この見地にイギリスは理解を示していたが、結局のところ軍政長官は以上の修正を求めたわけである。軍政長官の狙いはあくまで連邦への権限集中を防ぐこと、そして州の権限と財政的基礎を確保することにあつた。基本法のなかに連邦制を制度化するにあたって、ドイツと連合国の間では連邦制でもって何を第一義的に解決するかについて基本的な考え方のずれが存在したのである。

ところで、SPDは連邦の立法権によって包括的な経済・社会プログラムを実行できると考えた。しかし、アメリカはこのSPDの見解が連邦権力を強めるものであると警戒した。アメリカがドイツ案に反対したのも、こうしたSPDの考えがドイツ案の背後にあると認識したからである。⁽⁴⁾ドイツ案に対するアメリカとイギリスの受け止め方の相違の基礎には、アメリカがSPDに対して強い危機感を抱く一方、イギリスは当時労働党政権だっただけにSPDに期待するという両者の姿勢の違いがあつたと見ることができるといえる。覚書を受け取ったドイツ側は、連合国に対処するため五人委員会に中央党およびドイツ党から各一名を加えて「七人委員会」を構成し、三月三日に第一回会合を開いた。七人委員会は三月八日から一〇日にかけて連合国の仲介スタッフおよび財政専門家と協議した。⁽⁵⁾この三日間の協議は、連合国とドイツ側がとくに連邦制における財政制度のあり方をめぐって初めて正面から考えをぶつけあつた会談になつた。

- (1) PR, Bd.8, S.120-121, 131-135; Monthly Report of the Military Governor (以下「MR」と略), 2, 1949, No.44, pp.8-10.
- (2) Benz, Von der Besatzungsherrschaft, S.219; Birke, Großbritannien, S.336. なお、さらに軍政長官覚書はドイツの基本法案が裁判所

の独立性を十分に保障するものではないこと、連邦固有の行政機関の設置に関する連邦の権限は広すぎること、公職に関する規定を一九四八年十一月二二日の連合国覚書に基づいて改めること、州領域再編に関する軍政長官の見解は一九四八年七月二〇日の声明と同じであること、そしてベルリンを州として連邦に編入するのは認められないことを指摘した。

- (3) Birke, Grobbrämien, S.336.
- (4) Ebd., S.336.
- (5) MR. 3. 1949, No.45, p.8.

(3) 財政調整をめぐる議会評議会七人委員会と連合国

三月八日の協議では、ドイツ側はもっぱら軍政長官の一九四九年三月二日の覚書に対する疑問を呈し、翌九日の会談では連合国側がドイツの質問に回答した。最大の争点は財政調整問題であった。同席したイギリスの財政専門家コーテス(Sir Eric Coates)は、ドイツ側の質問に次のように答えた。「私が指摘したい最初の問題は、軍政長官がドイツ側の提案の中心点つまり財政調整を認めることはできなかつたという点である」。連合国は何よりも財政調整というドイツ案の考え方を批判した。ただし、コーテスが「軍政長官は州と連邦の間での一般的な財政調整がなされるべきというコンセプトについては認める用意がある⁽¹⁾」と併せて述べたように、財政調整自体を連合国がまったく拒否したわけではない。この限りでは、連合国はドイツ側の主張の一部に譲歩したが、ドイツ案のような財政調整のあり方を望ましくないと判断したのである。

ドイツ案は、連邦が州に租税を配分する財政調整制度を提案した。これに対し、連合国は財政調整制度が連邦による州の支配を意味するとして規定の削除を求めた。しかも、連合国はドイツ案の州税概念はきわめて狭いと批判し、州税には消費税や取引税を含めるのみならず、州の税目をさらに増やすべきだと主張した。

コーテスの回答に対して、ドイツ側のヘプカー・アシヨフが反論し、おもに両者の間で論議が交わされた。ヘプカー・アシヨフは、第一に連邦の租税立法権について次のように述べた。連邦の税収に關してのみ連邦が立法権をもつべきだとの連合国の考えは妥当でない。連邦の税収のみならず、州の税収についても連邦に立法権を認めなければならぬ。なぜなら、西ドイツ全域において社会政策・経済政策・通貨政策を行うためには、連邦による統一的な立法が不可欠だからである。

もつともドイツ側は、連邦の立法権をこのように広げるにしても、連邦の権限集中を意図したわけではない。あくまで、戦後西ドイツ全体の再建のためには、連邦が全域的観点から対応する必要がある、したがって州の権限を強めるのみならず、連邦の租税立法権を拡大しなければならないというのがドイツの立場だった。

ヘプカー・アシヨフは、第二に財政調整問題について論陣を張った。彼は、連邦と州の間の財政調整制度、つまり連邦法で定める租税の一定部分を連邦が州に配分する制度こそ必要不可欠だと主張した。その根本的な理由は、「ドイツには租税力の強い州と弱い州が存在するからである」⁽²⁾。一九四八年後半の住民一人当たりの租税収入は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では七三マルク、バイエルン州では八四マルク、ノルトライン・ヴェストファーレン州では二二マルク、ハンブルクでは三一六マルク、ブレーメンでは三七六マルクである。したがって、このような州間の財政能力の不均衡を克服し、弱体な州を補強するためには財政調整が必要なのである。

ヘプカー・アシヨフはさらに次のように言う。「我々がこうした財政調整を行わないならば、弱体な州は簡単に崩

壊するであろうし、自らの自立性を放棄せざるをえなくなるであろう。そして何らかの形で連邦に編入するよう連邦に請い願うことになろう⁽³⁾。つまり、財政調整によって弱体州を支えなければ、このような州は連邦に対して従属的になってその自立性を失い、州に対する連邦の優越という事態が生じることになる。このような認識こそ、財政調整方式を採用すべき理由であった。

連邦制形成にあたって、連合国とドイツはいずれも連邦権力の強化を避けること、そして州の権限を強めることでは一致した。しかし、連合国は州の課税権を拡大することによって州を強めようとしたのに対し、ドイツは州の弱さを連邦によって補完する方法を目指した。そうしたドイツの発想を根本において規定したのは、ドイツ全域の「統一性 (Einheitlichkeit) を図る⁽⁴⁾」という強い姿勢であった。

では、なぜ財政調整によって弱体な州を援助し、州間の不均衡を是正する必要があるのだろうか。その理由は、ヒトラー第三帝国の無条件降伏によってドイツが戦後ただちに抱え込んだ深刻な社会問題に対し、何よりも州自身が対応しなければならなかったからである。例えば、ヘプカー・アシヨフがしばしば引き合いに出したのは難民問題である。

ポツダム宣言はオーデル・ナイセ線をドイツの国境とした。この結果、一九五〇年までに一二〇〇万人という大量の難民がオーデル・ナイセ川以東からドイツに帰還した⁽⁵⁾。ドイツ各州は自らの財政負担でこの難民を受け入れなければならなかった。しかし、そうした財政負担に耐えられない州が存在した。一九四七／四八年の売上税は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では九九七〇万マルク、これに対しハンブルクは一億六六九〇万マルクである。ところが、難民対策支出は多くの難民が移住してきたシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では九四〇〇万マルクにのぼる一方、難民の少ないハンブルクでは二八〇万マルクである。したがって租税力の弱いシュレスヴィヒ・ホルシュ

タイン州は、ハンブルクとは比較にならないほどの支出を余儀なくされたわけである。こうした状況に対処するには、連邦がシユレスヴィヒ・ホルシユタイン州に多くの売上税を配分する必要がある、その際、連邦は州の財政収入ではなくて州の人口数と難民数に基づいて配分比率を決めなければならない。⁽⁶⁾

ヘプカー・アシオフはこのような形で財政調整の制度化を求め、さらに次のように発言した。「あなた方連合国が連邦制的構造を維持しようとするなら、州には生存能力がなければならぬ。したがって、弱体な州には援助しなければならぬ。そうでなければ、連邦制的性格はまったく維持できない」と。⁽⁷⁾彼はまさに財政調整制度を連邦制の根幹と位置づけた。州を連邦制の基本としながら、連邦が州の行財政活動を調整的・補完的に支えるというのがドイツ側の基本的な考え方であった。この意味では、ドイツの連邦制構想は「補完性原理」に立脚したものであり、ここに軍政長官クレイがモデルとしたアメリカ連邦制との決定的な違いがあった。

しかしながら、コーテスは「連邦が一定の租税について法的に統一的に定める権利をもつという事実は、このような税を徴収してさらにそれを再配分すること、したがって税を管理する権利を連邦に与えることではない」と述べたうえ、次のように結論した。「軍政長官にとってまったく自明なのは、租税を州の間で配分するいかなる形態も承認できないということである」。⁽⁹⁾このように、コーテスは、財政調整制度が連邦に「全権」を認めるものだとしてドイツ案を拒否したのである。

以上のように、ドイツは連合国と異なつて、地域間調整機能という観点から連邦制を構想したわけであるが、その理由は地域間すなわち州間の行財政能力の不均衡を是正することが戦後再建にきわめて重要と判断した点にある。この意味で、ドイツ戦後連邦制の形成にあたって、中央への権力集中を回避するのみならず、地域間のバランスを図る狙いがあったことは看過できない。しかしながら、連合国は七人委員会の最初の案を拒んだのである。⁽¹⁰⁾

- (1) PR. Bd.8, S.159.
- (2) PR. Bd.8, S.166.
- (3) PR. Bd.8, S.167.
- (4) PR. Bd.8, S.166.
- (5) Dennis L. Bark, David R. Gress, *A History of West Germany*, vol.1, *From Shadow to Substance 1945-1963*, Oxford UK and Cambridge USA 1993, p.305.
- (6) PR. Bd.8, S.181.
- (7) PR. Bd.8, S.167.
- (8) PR. Bd.8, S.172.
- (9) PR. Bd.8, S.183.
- (10) MR.3. 1949, No.45, p.8.

4 連合国の転換と連邦制の成立

(1) 基本法制定の危機的局面

一九四九年三月八日から一〇日に至る議会評議会と連合国の会談後、議会評議会の七人委員会はドイツ案を改め

て検討し、三月一七日に修正案を作成した。次いで翌一八日の両者の会談において、ヘプカー・アシヨフは次のようにドイツ案を説明した。⁽¹⁾

第一の修正は、優先的立法 (Vorranggesetzgebung) という用語に代えて、専属的立法 (ausschließliche Gesetzgebung) と競合的立法 (konkurrierende Gesetzgebung) という二つの概念を設けたこと、そして「連邦がその財政支出の充足のため、租税のすべてでないしは一部を使用する限り、または連邦が法の統一性と経済の統一性の観点から統一的に規定することが必要とみなす限り」という文言を追加したことである。なぜなら、法と経済の統一性という観点から、連邦の税収のみならず、州および市町村の税収についても連邦が租税立法権を有するというのが連合国の見解だと七人委員会は受け止めたからである。第二の修正は、租税力の弱い州のために財政調整を行うという規定を明確にしたうえ、州に配分される租税は連邦の収入ではなくて州に直接に納められると定めた。しかし、以上の修正はドイツと連合国の対立を解消させるものにはならなかった。⁽²⁾

ところが、同日の三月一八日、サントーンジュはロバートソン宛書簡において「我々は急速にルビコン川に近づいている。SPDに余りに圧力をかければ、かれらをしてルビコン川を渡らせてしまうかもしれない」と述べ、SPDは連合国の要求にもはや妥協する構えのないこと、したがって連合国はこれ以上ドイツに譲歩を求めることはできないとの認識を表明した。彼は翌一九日、「したがって、私はドイツ側にさらに圧力をかけることを望まない」との態度を明らかにした。⁽³⁾

しかし、アメリカとフランスの軍政長官の見解は、こうしたイギリスの態度とまったく異なった。クレイは三月二一日のロバートソン宛返信で、七人委員会は旧案より後退しているので受け入れるつもりはないと述べ、ケーンヒも三月二三日にロバートソンに対して現在のドイツ案について連合国との合意はありえないと伝えた。ドイツ

の財政制度案を集権的と見るアメリカ・フランスと、むしろ「基本法は全体として評価されなければならない」とするイギリスの亀裂がいつそう顕在化した。⁽⁴⁾

三月二五日、七人委員会メンバーと軍政府仲介スタッフが会談した。しかし、ソーヴァニヤルグ (Jean Victor Saunagnages) は、「七人委員会の提案は三月二日の軍政長官のメッセージと合致しない」と述べてドイツ案を拒み、会談は成果なく終わった。⁽⁵⁾

三月二八日、ロバートソンは外務省に次のように打電し、ドイツの基本法案に関する連合国内の見解の相違がどこにあり、イギリスはいかなる態度をとるべきかを明らかにした。見解の相違は、一つは連邦と州の間の立法権限の分離について、いま一つは連邦と州の財政権限の確定をめぐって存在する。アメリカ・フランスは、ドイツ案がこのいずれの点でも連邦政府による州政府に対する支配を許すものであり、したがって憲法の連邦制的性格を損なうものだと評価している。しかし、イギリスはドイツ案を承認できると考える。「イギリスの観点から重要なのは、ドイツ案の条項をこれ以上さらに削除すべきでないということ、あるいはドイツ案が重工業の社会化問題に関する連邦の立法権を危うくするかもしれないということなのである」。⁽⁶⁾ 連合国がドイツにこれ以上の修正を求めれば、連邦は社会化に関する立法権を行使できないだろうとロバートソンは懸念したのである。彼がアメリカやフランスと違ってドイツ案を認めざるえないと認識した背景には、こうした社会化問題があった。

実は、クレイは、ドイツ側の三月一七日の七人委員会修正案を承認するよう国務省から勧められていた。しかし、クレイはこれを拒んだ。なぜなら、彼は、SPDがこの基本法案の連邦財政権を利用して自らの政策路線を推進することを危惧したからである。⁽⁷⁾ このように、クレイと本国政府はドイツ案をめぐる見解を異にした。クレイが本国政府と違う態度を示した背景には、SPDに対する彼の強い不信、そして制定さるべき基本法をSPDの社会主義

政策の手段にしてはならないとの考え方があった。基本法案をめぐるイギリスとアメリカの相違は、両者のSPD観の相違にも由来したのである。

以上のように連合国内部には見解の違いがあったが、軍政長官は三月一七日のドイツ案を拒否した。ここに来て、ドイツ側と軍政長官の対立は決定的になった。基本法制定作業はまさに危機的局面に陥り、議会評議会メンバーのなかに失望感が広がった。⁽⁸⁾

こうしたなかで、CDUとSPDは新たな対応に迫られた。両党とも三月三〇日に次のような態度を明確にした。ドイツ側が軍政長官の承認しない基本法をつくれれば、西ドイツの憲法的発展が危機に瀕することになる。連合国との間でこれ以上の対立になれば、西ドイツ国家の樹立そのものが危うくなる。したがって、ドイツはこれまでの姿勢を転換すべきだというのがCDUの立場であった。しかし、SPDはCDUと異なる見解を示し、三月一七日の七人委員会の基本法案は連合国に譲歩できないものであり、この案を議会評議会においてすみやかに採決すべきだと主張した。⁽⁹⁾ こうして制憲作業はドイツ・連合国間の対立とドイツ内部の対立が重なるなかで閉塞状況に追い込まれたのである。

- (1) PR. Bd.8, S.212; MR. 3, 1949, No.45, p.8; PR. Bd.8, S.209-210.
- (2) Birke, Großbritannien, S.339.
- (3) Ebd., S.340.
- (4) Ebd., S.341.
- (5) PR. Bd.8, S.XLVIII, 211-212; Birke, Großbritannien, S.342.

- (6) Birke, Großbritannien, S. 343-344.
 (7) Benz, Von der Besatzungsherrschaft, S. 220.
 (8) PR. Bd 8, S. XLVII.
 (9) MR. 3. 1949, No. 44, p. 8. ドイツ党はCDUと同様の立場であり、FDP(自由民主党)は軍政長官の関与を受けずに議会評議会が基本法を決定する自由を確保すべきと論じた。

(2) ワシントン外相会議と連合国の方針転換

さて、クレイは一九四九年三月三十一日の陸軍長官特別補佐官ヴォールヒーズ(Tracy S. Voorhees)宛の機密書簡において、ドイツ側の基本法案の根本的問題点が財政制度にあるとして次のように述べた。⁽¹⁾

ドイツ案は、州にいかなる課税権も認めない一方、連邦政府には豊かな州から貧しい州に税収を移転する権限を与えている。連邦政府に対するこのような権限付与は、「州のいかなる権限をもまったく破壊し、きわめて集権的な政府を生むことになる」。また競合的立法権と優先的立法権を連邦政府に認め、連邦が優先的立法権を行使しない場合に州に立法権を与えることもやはり「きわめて集権的な政府をつくることになる」。こう指摘したうえで、我々は「分権的な政府の形成」を求めているのであり、したがって、「ドイツの基本法案を受け入れるわけにはいかない」と明言した。基本法をめぐるドイツと連合国の対立がきわまった時点で、クレイはなおあくまでドイツ案に反対する姿勢を貫こうとしたのである。

しかし、注目すべきことに、ドイツと連合国の対立・緊張関係がここまで高まった段階で、実はアメリカ内部においてこうしたクレイ路線への批判の声があがってきた。

イギリス占領地域の視察後アメリカに帰国したばかりの国務省政策企画部長ケナン（George F. Kennan）は、三月二十九日に国務省で講演した。そこで彼はクレイの態度を明確に批判し、アメリカはドイツの七人委員会の基本法案を受け入れるべきであり、フランスにも同様の態度をとるよう勧めた。翌三〇日、イギリス占領軍政府はアメリカ占領軍政府の政治顧問スチール（Christopher E. Steel）およびリドルバーガー（James W. Riddleberger）と会談した。その折、リドルバーガーはクレイがかたくなな態度を示しているようでは政治的な進展は期待できない述べ、事態の打開にとって必要なのはイギリス政府がワシントンでイニシアティヴを発揮することであり、そのためにはイギリス外相アチソン（Dean Acheson）が現在の厳しい局面に大きな関心を払うべきだと主張した⁽²⁾。

さらに四月二日には、クレイに対して三月一七日の七人委員会の基本法案を承認するよう国務省の見解が伝えられた。つまり、ドイツにおけるアメリカ占領軍政府の拒否的な態度を批判し、ドイツ側の基本法案を認めるべきだというアメリカ本国政府の意向が明確にされたわけである。しかしクレイは同日、ワシントンのヴォールヒーズおよびマーフィと電話で次のように語った。「我々が今妥協の申し出をするならば、我々はシューマッハーの傲慢さと反抗に屈し、彼をドイツの英雄にすることに⁽³⁾なる」と。クレイはドイツに対する譲歩をあくまで拒んだ。彼によれば、アメリカ本国の態度は連合国に対するSPD党首シューマッハーの勝利を許すものに他ならないと映ったのである。

このように、基本法をめぐるクレイとアメリカ政府の相違はいっそう明らかになった。そうしたなかで、これまでの軍政长官の姿勢とはまったく異なる連合国の立場を初めて鮮明にしたのが、一九四九年四月五日から八日にか

けて行われたアメリカ・イギリス・フランス三国のワシントン外相会議である。

四月五日、アメリカの仲介スタッフはワシントン外相会議の次のような声明をアデナウアーに伝えた。三国外相はワシントン会議において西ドイツ問題を協議した。外相は、議会評議会の諸委員会が基本法の作業を終えようとしていることに満足であり、軍政長官覚書やロンドン協定が議会評議会および政党指導者によってさらに一層尊重されるよう希望する。声明はこう述べて議会評議会に一九四九年三月二日の軍政長官覚書を踏まえるよう再考を促したわけであるが、このことは議会評議会発足以来外相による初めての関与であった。この結果、CDUは三月七日の基本法案を見直す構えを示したが、SPDはこれに反発して七人委員会から引き上げた。⁽⁴⁾

続く四月八日、ワシントンの三国外相は二つのメッセージを發した。その一つが基本法に関する「軍政長官宛メッセージ」であり、いま一つは三国外相の「議会評議会宛メッセージ」である。⁽⁵⁾

「軍政長官宛メッセージ」は次の点を明らかにした。ドイツ連邦共和国の当初の組織のなかにベルリンを編入することには同意できない。しかし、議会評議会の基本法案は、財政領域に関するいずれの規定についても州政府および連邦政府の財政的な自立と適切な財政力の保障を目指している。ロンドン協定が認めない権限を連邦には付与していない。州が自立的で強力な国家的団体になるように十分な権限を州に保障する一方、連邦政府には複数の州の利害にとって重要な課題を処理するうえで十分な権限を認めている。ドイツ案についてはこのように積極的に評価できるので、外相会議はこれを好意的に受け止めている。連邦が自己の収入から教育・保健・福祉のために州に交付金を支出して州税収を補完するという提案に関しては、外相会議は検討する用意がある。以上のように、軍政長官の拒否的態度とはまったく異なって、三国外相は一部に留保を付けながらも、ドイツ案の財政制度および連邦・州の権限に関する規定に全面的に賛意を示したのである。

しかし、この軍政長官宛メッセージはクレイにとつて承服しがたいものであった。なぜなら、外相見解もまた、社会化を行うためには連邦政府に財政高権を認めるべきとのSPDシューマツハーの立場を支持するものであり、軍政長官の示した基本法修正要求に矛盾するとクレイが考えたからである。彼はシューマツハーを「熱狂的で、意志強固で、非の打ちどころのない男」と評価しながらも自らの敵対者と見ていた。クレイのこのような見方が、外相会議の見解に対する彼の反発の背後に存在したのである。外相会議とクレイの溝は決定的になった。しかしながら、クレイは外相会議の態度を変えることはできず、ただその実施を少し遅らせただけであった。⁶⁾

さて「議会評議会宛メッセージ」は、「ドイツ当局は立法・行政活動を自由に行うことが認められる。こうした活動は連合国が拒否しなければ有効である」と述べて連合国の意向の枠内でドイツの自由な統治を認めたいと、次のような注目すべき見解を提示した。「民主主義的な連邦国家のもとで、ドイツ人にとつて有益な共通の基盤のうえに、ドイツをヨーロッパの連合(Association)という枠組みのなかにもっとも密接に統合するよう、鼓舞し促進することが三連合国政府の主要目的であると外相会議は確認する」。すなわち、ドイツを西ヨーロッパ諸国の結合関係のなかに組み込むことによつてその民主主義的発展が初めて可能になり、そしてそうした方向で連合国はドイツを支える用意があることがここに表明されたのである。

このような外相会議の認識を規定したのは、すでに始まっていた冷戦のなかでドイツを西側に統合することが連合国の差し迫った課題であり、したがつてCDUとSPDの対立による制憲作業の挫折を何としても回避し、早急に基本法を制定して西ドイツ国家を樹立すべきだという全ヨーロッパ的観点からの状況把握であった。外相が軍政長官宛メッセージで明言したようなドイツ側への譲歩の理由は、まさにここに存在した。⁷⁾

こうした外相会議の合意には、とくにフランス政府の方向転換が大きく作用した。これまでフランスは、ドイツ

の弱体化こそ今後のヨーロッパ安全保障にとっても重要と判断してきたが、今やその立場を変え、むしろドイツを北大西洋条約機構のメンバーに組み込むことによってヨーロッパの安全が確保できるとの立場に転換した。ドイツとフランスの接近によってヨーロッパの平和を実現しようというフランス外相シューマン(Robert Schuman)の考えが、フランスのドイツ政策の方向転換を促したのである。⁽⁸⁾

四月一〇日、連合国代表と議会評議会メンバーの協議が行われた。ここで連合国側は「議会評議会宛メッセージ」をアデナウアーに渡した。その際、軍政長官はこのメッセージが議会評議会基本委員会の議論を促進するうえで役立つだろうと述べるとともに、基本委員会案が議会評議会総会に付託される以前に議会評議会と会談したいと要望した。⁽⁹⁾

しかしながら、四月一七日の新聞「テレグラフ」や「ラインプファルツ」は、SPDが一九四九年三月二日の軍政長官覚書の要求を拒否し続ければ、軍政長官は議会評議会を解散して経済評議会(Wirtschaftsrat)を西側三占領地域議会(Dreizonen-Parlament)に拡大し、占領軍政府が西ドイツ政府樹立宣言を行い、しかも議会評議会の行ってきた作業を州議会に委譲するかないしは国民投票に付すだろうと報道した。⁽¹⁰⁾このように、軍政長官はドイツ側の非妥協的な態度に対して最後通牒をつきつける構えであった。

この間、SPDは四月一日にゲーデスベルクで会合し、最終的な態度決定をハノーバーで開かれるSPD拡大委員会で行うことにした。そこで四月二〇日、幹部会、党委員会、議会評議会のSPDメンバー、SPDの州首相による会合がシューマツハーを議長としてハノーバーで開かれた。ここでシューマツハーは連合国の要求を拒否し、妥協に応じない姿勢をあらためて明確にした。議会評議会のSPDメンバーは、七人委員会の基本法案をより一層簡略化した草案、つまり憲法の暫定性を考慮して基本権条項を省いた基本法案をすでに作成していた。SPDは、C

DUの連合国に対する妥協的姿勢と軍政長官の議会評議会への干渉を批判し、基本法簡略案を公式見解として承認した。しかし、この案は議会評議会の他党メンバーには非公式に示されたにとどまった。⁽¹¹⁾

アデナウアーは、こうしたSPDの態度をきわめて無責任だと非難した。四月二二日、CDU/CSU（キリスト教社会同盟）、中央党、ドイツ党、SPDとの間で意見調整を図る政党間協議が行われた。まさに丁度その日、アメリカ・イギリス・フランス外相の四月八日付け「軍政長官宛メッセージ」が議会評議会に伝えられた。実はその内容を公表する「適切な時期」は、前述のように軍政長官にまかされていたが、SPDのハノーバー会合で拒否的な態度があらためて明らかになったため、四月二二日にこの覚書を公表せざるをえなかったのである。

すでに述べたように、公表されたメッセージは財政制度と連邦・州権限に関する三国外相の明らかかな「ドイツ側への譲歩」であった。⁽¹²⁾ 今やシューマッハーは、緩やかな国家連合である「ライン同盟に類似したものにドイツを解消しようとする試み」に反対してきたSPDにとって、その「最初の大きな成果」が軍政長官宛メッセージだとしてこれを歓迎した。実はシューマッハーを差し置いて、すでにSPDのメンツェル（Walter Menzel）とシュミットは公言しないという約束のもとに、イギリス軍政長官ロバートソンから覚書の内容を事前に知らされていたのである。⁽¹³⁾

CDU/CSUとSPDの間には対立があった。SPDは自らの簡略基本法案にこだわったが、結局アデナウアーとシュミットの間で妥協が成立した。SPDおよびFDPの連邦参議院の権限縮小という主張をCDU/CSUが受け入れる一方、前者は後者の財政制度に関する要求を認め、租税の大部分を州が徴収することに同意した。⁽¹⁴⁾ こうして四月二四日まで各党間で意見が一致した。

このような政党間の合意を踏まえ、一九四九年四月二五日、軍政長官と議会評議会代表の最後の会談が行われた。

議会評議会からは議長アデナウアーをはじめとして一九人の代表が、連合国から軍政長官および三人の関係職員が参加した。⁽⁵⁵⁾ここでクレイは、軍政長官がロンドン協定およびワシントン外相会議の決定に基づいてドイツ案を検討したと述べて以下の認識を示した。「軍政長官は、連邦政府が法的・経済的分野での統一性 (uniformity) を確保するために権限をもたねばならないという点に同意した」。⁽⁵⁶⁾統一性を確保するために連邦に権限を認めるべきとの考えは、ドイツ側がすでに強く求めていたものである。したがって、このクレイの発言は、軍政長官側が十分にドイツ側の主張に折れたことを意味する。

外相会議は州間の格差を是正するために交付金制度 (Grants in aid) を提案していたが、会談においてヘプカー・アシヨフは財政調整について次のように述べながらこの制度を批判した。一九四八年のもっとも貧しい州の一人当たり税収は七三マルク、これに対してもっとも豊かな州のブレーメンでは三八六マルクである。こうした格差を是正するためには、州相互の間で平等化を図らなければならない。その方法は特定の租税の一定部分を共通にプールして再配分すること、そして連邦税と州税を明確に区別することである。もし、外相会議の提案のように州間の平等化を行うために連邦税を徴収するならば、このような連邦税と州税の区別ならびに税財政は危うくなるであろう。したがって、交付金は第二義的な意味しかもたない。彼はこのように批判してドイツ側の基本法案を擁護した。

結局、会談では連合国はドイツ側の基本的な主張を認め、ここに両者の最終的な合意が成立した。四月二六日付け「アルゲマイネ・ツァイトウング」はこの四月二五日を「西ドイツ国家誕生の瞬間」と報道し、また同日の「ヴェストドイチェ・アルゲマイネ」は、今や基本法への道が開かれたと報じたのである。⁽⁵⁷⁾

(1) The Papers of General Lucius D. Clay, Germany 1945-1949, vol.2, p.1067, 真鍋前掲書、二八頁。

連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯（北住）

- (2) Birke, Großbritannien, S.345-346.
- (3) Backer, Die deutschen Jahre, S.318; Birke, Großbritannien, S.346.
- (4) PR. Bd.8, S.218; MR. 3. 1949, No.45, p.8.
- (5) FLUS. 1949, vol.3, pp.185-186; PR. Bd.8, S.244-246; Clay, Decision, p.428.
- (6) Backer, Die deutschen Jahre, S.315; Birke, Großbritannien, S.348.
- (7) PR. Bd.8, S.IIIf.
- (8) Birke, Großbritannien, S.346-347.
- (9) MR, 1949, 4, No.46, pp.9-10.
- (10) PR. Bd.8, S.II.
- (11) PR. Bd.8, S.IIf; MR, 1949, 4, No.46, p.10.
- (12) PR. Bd.8, S.IVf; Benz, Von der Besatzungsherrschaft, S.220; Birke, Großbritannien, S.313.
- (13) PR. Bd.8, S.IV-LV.
- (14) PR. Bd.8, S.IVf.
- (15) PR. Bd.8, S.248-256.
- (16) PR. Bd.8, S.251.
- (17) PR. Bd.8, S.IVf, 255.

(3) 連邦制の成立

以上の経過を経て、議会評議会は一九四九年五月八日に基本法を、次いで五月一〇日に選挙法を採択した。ソ連がベルリン封鎖を解除したまさに五月一二日、議会評議会代表(五人)、州首相全員(二人)、軍政長官(三人)、そして軍政長官の関係職員(七人)がフランクフルトに参集した。ここで議長役のイギリス占領軍政長官ロバートソンは次のことを明らかにした。「我々三人の軍政長官は、議会評議会が五月八日付け書簡で我々に示したドイツ連邦共和国基本法に対して、今晚ここで行われる会議において、我が政府の指示に基づいて同意することをあなた方に伝える」と。⁽¹⁾こうして、連合国は遂にドイツの基本法案を最終的に認める承認書をアデナウアーに渡したのである。

ロバートソンは、議会評議会の基本法案に関する連合国の評価を次のように述べた。「我々は、この基本法が自由と真の民主主義の発展を可能にする憲法(Verfassung)であると信ずる。基本法は、一方では州がその固有の事務を処理するうえでの自立性と権限を備えるために、他方では連邦政府に連邦共和国の中央機関としてその特別の任務を果たすうえで必要な権威と手段を保障するために適切な調整を図るものと我々は考える」。⁽²⁾この会談に列席したCDUのカイザーは、「この基本法は州と連邦機関の間の均衡状態(Gleichgewichtszustand)をつくりだすものである」⁽³⁾と発言した。連合国はこれと同様の視点からドイツ案を理解し、ドイツ案が連邦と州のそれぞれに正当性を与え、両者のいずれにも偏らないような連邦・州関係を規定したことを積極的に評価したわけである。

このように連合国は最終的にドイツ案を認める意向であった。ただし、五月一二日に軍政長官はアデナウアーに宛てた書簡において承認の前提条件を提示し、ロバートソンは同日の会談でこれを読み上げた。その内容は次の通

りである。⁽⁴⁾（一）連邦と州は、占領規則の枠内で、基本法に基づいてその全権を行使しなければならない。（二）州が自由で民主主義的な国家秩序の危険に対処できない場合には、連邦政府による警察権の行使は占領当局が認めるまで許されない。（三）ベルリンは連邦議会および連邦参議院に参加できるが、投票権は認められない。（四）州境界再編に関する連合国の見解は、一九四九年三月二日の連合国覚書の通りである。ヴェルテンベルク・バーデン州とホーエンツォレルン州を除く全州の境界は平和条約締結時まで維持する。（五）連邦法を執行するための規則を定める権限および連邦機関を設置する権限は、連邦参議院の同意を要する連邦法によって、特別の場合に限り、連邦政府に認められるとの規定は、行政領域における包括的な権限を連邦に付与したものと軍政長官は理解する。（六）個々の州の立法では有効に定められない場合や他の州ないしは全体の利害を損なう場合、ならびに法的・経済的な統一性、とくに生活条件の統一性の保持が必要な場合に連邦が立法権を有するという規定に関しては、一九四九年四月二五日の議会評議会代表との会談で軍政長官が示した次の解釈を踏襲する。「連邦の経済的利益を促進するために、あるいはすべての人々の合理的で統一的な経済的生存可能性を確保するために、連邦の法的・経済的統一を求める」。（七）州憲法は連邦憲法を拘束するものではない。両者の矛盾が生じる場合は後者を優先的に配慮する。（八）基本法が定める立法機関の招集、議長を選出、首相および連邦大臣の任命の後にドイツ連邦共和国が発足し、同時にまた占領規則が発効する。（九）基本法成立後、議会評議会は解散する。

ドイツは、こうした条件に対してとくに異論を出さなかった。連合国はドイツ案が定めた連邦の立法権限を認める一方、このような連邦の立法権は州の立法権を補うものであり、そしてまたドイツ全体の利害調整に必要な限りで行使されるべきものと枠づけたのである。しかし、こうした考え方はドイツにとって新規なものではなく、むしろドイツ側がすでに提起したものであった。したがって、以上の連合国の条件をめぐる対立は基本法制定過程の最終

局面では起こりえなかつたのである。

ここに、連合国はドイツの基本法案を承認し、併せて占領規則を公布した。連合国の同意を得た基本法案は、一九四九年五月一八日から二一日にかけて西ドイツ各州議會で批准に付された。その結果、バイエルン州を除く一〇州で批准が成立し、遂に基本法が実現することによって戦後連邦制が形成されたのである。

- (1) PR. Bd.8, S.264.
- (2) PR. Bd.8, S.265.
- (3) PR. Bd.8, S.268.
- (4) PR. Bd.8, S.273-274; MR, 5, 1949, No.47, p.10.

おわりに

これまで述べてきたように、基本法制定過程におけるドイツと連合国の交錯関係は、基本法のさまざまな領域をめぐって展開したわけではない。その中心は何と云っても連邦制問題であった。両者の間では、戦後ドイツを連邦制としてつくりあげることについては見解がまったく一致した。しかし、連邦制をいかに制度化するかが最大の争点であった。なぜなら、連邦制をどう構想するかという問題は、戦後ドイツのさまざまな問題と不可分だったからである。つまり、ヒトラー第三帝国の極度の集権体制をいかに回避して新たな統治体制を築くのか、連邦と州の立

法および行政上の権限関係をどのように考えるのか、連邦と州の財政制度をいかに制度化するのか、戦後再建をいかなる枠組みで行うのかという複合的な問題が絡んでいたからであり、しかも連邦制によって第一義的には何を解決するかに関して双方の思惑に隔たりが存在したからである。

もともと、連邦制は基本的にはドイツと連合国の対抗・調整の問題であったにしても、ドイツと連合国のそれぞれがその内部に意見の相違を抱えていた。前者においては、CDU/CSUとSPDの相違があり、後者においては軍政長官と外相会議の対立があった。このような対立を伴いながら基本法制定作業のなかで戦後連邦制が形成されたのである。

さて、ドイツと連合国の対抗・調整過程はまさに両者の連邦制構想のぶつかりあいであった。つまりドイツ側の「連邦・州均衡調整型連邦制」と連合国とりわけ軍政長官の「連邦・州二元分離型連邦制」の対立関係である。前者は、州に主権的な地位を付与することを前提として、連邦には州が扱えない領域および州にまたがる活動領域に関わる権限を認め、そして州間の行財政能力の格差を連邦レベルでは是正するための財政調整の制度化を志向した。これに対し後者は、立法、行政、財政上の権限を連邦と州の間で明確に分離し、連邦が州を支配する関係を最大限に排除しようとした。両者は州を重視する点で共通であったが、そのうえでこの州と連邦の関係をいかに築くかで見解を異にしたのである。

このような対立は、連邦制でもつていかなる問題に対処するか、そして当時の政治状況における連邦制の機能をどのように判断するかに関する両者の関心の相違に由来した。ドイツ側の中心的な関心は、難民受け入れをはじめとする敗戦に伴う諸問題に対応しうる行財政の基盤を州にいかに保障し、西ドイツ全域の生活条件の統一性をどう確保するかにあった。これに対して、連合国側は一九四九年四月の外相会議に至るまでは、軍政長官クレイの強い

意向もあって、連邦への権力集中の回避を連邦制形成にあつての中心的狙いとした。もちろんドイツも権力集中をもたらしような連邦制を望まなかつたが、当時の社会状況への対応という観点をも重視して連邦制を構想したのである。両者のこうした主たる関心の違いは、連合国がまさに極限化された集権制としてのドイツ第三帝国と戦つた経験によつて、これに対してドイツは戦後再建を実際には州が担わなければならないという現実的要請によつて規定されたのである。

しかし、ワシントン外相会議を境に基本法制定をめぐる両者の交錯関係は転換した。つまり、アメリカ・イギリス・フランス三国外相は、軍政長官クレイの路線でもつてあくまでドイツ案を拒否し続けることは西ドイツ国家の樹立を妨げ、ひいては西側陣営へのドイツの統合を困難にするものと判断した。このような認識が連合国の基本法政策の方針転換をもたらしたのである。まさにこのような意味で、基本法制定はその最終局面において東西冷戦と西側世界の統合という二つの要因によつて直接的に左右されたわけである。そしてその結果として、連合国はドイツ側の基本法案に妥協するに至つた。しかしながらこの妥協は、連合国のドイツに対する一方的な譲歩なのではなく、妥協によつてドイツを西ドイツ国家として創建したうえでこれを戦後西ヨーロッパ体系に組み込むという現実的な成果を意味した。かくして、ここに西ドイツは「半国民国家型連邦制」として出発することになつたわけである。

こうして形成された戦後連邦制は、分権化、地域(州)間調整、国家意思決定への地域参加を目的に創造され、いわば「連邦・州均衡調整型」連邦制として創造された。このようなドイツ連邦制は、例えばベルギーのそれとは異なる⁽¹⁾。決定的相違は、連邦制の創出過程における文化問題にある。一九九三年に単一国家から連邦制に転換したベルギーでは、言語問題が地域対立と重畳した結果、連邦制が誕生した。まさに言語問題を基礎にした文化的・地域

的アイデンティティというエスニック問題が国家構造転換のもっとも大きな理由であった。したがって、ベルギーの連邦制形成は一九世紀前半以来のこうしたエスニック的、文化的な国民的亀裂を克服しようとするものであり、この意味で新たな連邦制には国民再形成の期待が込められていたのである。

こうしたベルギーと比較すれば、ドイツの連邦制形成にあたっては、エスニック問題とそれを理由とする国民的アイデンティティの亀裂への対応という課題はなかった。したがって、ドイツの場合は国民再形成というよりも国家再形成を目指した連邦制形成であった。ドイツ国民の東西分裂を固定化する「半国民国家型連邦制」が文字どおりの「国民国家型連邦制」として再生するのは、一九九〇年一月三日のドイツ統一によってである。⁽²⁾しかし、そうした「国民国家型連邦制」はその誕生の瞬間にマーストリヒト条約によるヨーロッパ連合の形成という新たな環境に投げ込まれ、かくして「開かれた国民国家型連邦制」としてのあるべき姿がただちに問われることになったのである。

- (1) ベルギーの連邦制については、梶田孝道『エスニシティと社会変動』有信堂、一九八八年、津田由美子「ベルギーにおけるエスニシティ紛争の展開——一九七〇年代を中心に——」犬童一男・山口定・馬場康雄・高橋進編『戦後デモクラシーの変容』岩波書店、一九九一年、同「ベルギーのエスニック紛争と連邦制」『年報政治学一九九四』岩波書店、一九九四年、岩崎美紀子「ヨーロッパの連邦国家（四）——ベルギー王国——（上）（下）——」『地方自治』第五八〇号、第五八一号、一九九六年を参照。
- (2) ドイツ統一に伴う政治社会の変容に関しては以下の著作を参照。坪郷實「統一ドイツのゆくえ」岩波書店、一九九一年、広渡清吾『統一ドイツの法変動 統一の一つの決算』有信堂、一九九六年、坂井栄八郎・保坂一夫編『ヨーロッパドイツへの道 統一ドイツの現状と課題』東京大学出版会、一九九六年、北住炯一「ドイツ・デモクラシーの再生」見洋書房、一九九五年。