

ドイツ戦後連邦制の成立と地域アイデンティティ

——バイエルンと基本法——

北 住 炯 一

はじめに

第一章 アメリカの占領

第一節 敗戦から占領へ

第二節 アメリカのクレイ宛て占領方針

第二章 バイエルの戦後政治形成

第一節 バイエルンにおける「上からの」政治形成

I アメリカによる行政官僚の任命と州の創設

II 政党の承認と占領形態の転換

第二節 バイエルンにおける「下からの」政治形成とヘーグナー

I バイエルの各級選挙

II バイエルン州首相ヘーグナーの連邦主義構想

第三章 占領統治機構の形成と集権化

- 第一節 アメリカ占領地区の州評議会
 - 第二節 地区諮問委員会・ピーツォーネ・経済評議会
 - 第三節 経済評議会の集権化
 - 第四章 エーハルトの連邦制構想
 - 第一節 集権主義とコレクティブイズムへの批判
 - 第二節 キリスト教的ヨーロッパの再建
 - 第三節 連邦主義の内実
 - I ドイツ第二帝制・ワイマール共和制の連邦制評価
 - II 連邦制の原理
 - III 分離主義とキリスト教社会同盟内の対立
 - 第五章 バイエレン州議会における基本法・連邦制審議
 - 第一節 プファイファアの連邦制コンセプト
 - 第二節 基本法案とエーハルト・キリスト教社会同盟
 - 第三節 バウムガルトナー・バイエルン党の見解とキリスト教社会同盟の批判
 - 第四節 バイエレン州議会の社会民主党
- おわりに

はじめに

戦後ドイツの民主主義は、政治安定志向型民主主義、社会的民主主義、連邦制的民主主義、共同決定型民主主義、そして戦う民主主義など様々の性格を備えている。そのいずれもが一九四〇年代後半から五〇年代前半にかけて制度的に整えられたが、こうした制度枠組みの中心になったのが一九四九年に制定された基本法である。

基本法はドイツを「民主的かつ社会的な連邦国家」と定めたが、まさにこの連邦制こそ基本法の成立過程においてもっとも論議を呼んだものであった。これをめぐっては、ドイツの政党・政治家の間でのみならずドイツと連合国の間で激しい議論が交わされたように、戦後政治体制の形成過程における最大の焦点が連邦制に存したことは看過できない⁽¹⁾。ドイツ政治においては、それほどまでに連邦制問題は重い意味を有しているのである。

さて、ドイツ戦後体制の形成においては、ワイマール共和制とそれに続くナチス独裁制の再現を防ぐ制度的保障をいかに築くが主要な関心であったと言われる。したがって、こうした狙いのもとに制度設計が行われたのであり、この意味では戦後ドイツの民主主義は「ワイマール・ナチスの反省的制度化」と特徴づけることは可能であろう。

この点を確認したうえでなお注意しなければならないのは、ドイツの戦後体制を「ワイマール・ナチスの反省的制度化」にのみ帰する見方には留保が必要だということである。なぜなら、戦後民主主義制度は、またそれを枠付けた基本法は、一方では確かにそうした反省的制度化であるにしても、他方ではドイツのまさに戦後状況、つまり第二次世界大戦とドイツの無条件降伏もたらした占領、社会問題、財政問題などの産物でもあったからである。したがって、ドイツ戦後体制の把握に際しては、こうした二つの視点を踏まえないならぬ。本稿では、以上の点に留意しながら、ドイツ戦後政治体制の重要な柱をなす連邦制の成立過程を説明することが課題である⁽²⁾。

ところで、ドイツ連邦制は基本法制定作業の一環としてつくりあげられた。言うまでもなく、連邦制は様々な要因の絡み合いと政治力学が生み出したものであるが、そうした多くの要因のなかでおよそ無視してならないのがドイツの諸州の一つ、バイエルンの果たした役割である。他州に比べれば、バイエルンの地域アイデンティティの強さは抜きん出ている。こうした地域アイデンティティに裏付けられて、バイエルンは基本法・連邦制論議に他州よりも積極的に関わったのである。

単独・間接占領のもとに置かれた日本では、中央政府が制憲過程において重要な役割を果たした。これとは対照的に、ドイツではナチス第三帝国崩壊の結果、中央政府がもはや存在しないなかで戦後ただちに州政府が設けられたために、直接占領と間接占領の二つの占領形態が混成した「複合占領体制」⁽⁴⁾を経験した。したがって、一九四九年の連邦政府成立時点にいたるまで現実政治を担ったのは州首相であった。そのなかでもっとも意欲的に基本法制定に関与し、連邦制の実現を目指して精力的に行動したのがバイエルン首相エーハルト(Hans Ehardt)である。

したがって本稿は、戦後連邦制の成立過程を主としてバイエルンの地域アイデンティティやエーハルトの思想および行動との関わりで捉えることを目的とする。その焦点に据えようとするのは、第一になぜバイエルンは他州とは違って連邦制の実現にもっとも意欲的に関わろうとしたのか、その狙いと動機は何であったのか、第二にバイエルンの目指す連邦制とはいかなるものか、第三にそうしたバイエルンの姿勢は当時の占領統治制度といかに関係していたのか、第四にバイエルンは基本法案をどのように受け止めたのかにある。

ドイツ連邦制成立の解明には、キリスト教民主同盟(CDU)や社会民主党(SPD)の考え方、占領政府の役割、政治勢力の妥協・調整過程などの検討が必要である。しかし、政党利害にとどまらない地域アイデンティティをも視野に入れることによってはじめて、ドイツ連邦制誕生の特質がより明確になるであろう。まさにこうした地域的

アイデンティティに裏付けられた地域利害が制憲過程を左右するほどの意味をもったことは、日本の戦後体制形成とは決定的に異なる側面であり、ドイツ政治が「地域」という要因を無視しては語り得ないことを示すものである。⁽⁴⁾

注

- (1) 基本法制定過程における連邦制論議の位置づけに関しては、拙稿「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)、同「連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯」(『名古屋大学法政論集』第一七三号、一九九八年)を参照。
- (2) 連邦制の成立過程に言及したものとして、平島健司『ドイツ現代政治』(東京大学出版会、一九九四年)一三、四一頁、岩崎美紀子「分権と連邦制」(ぎょうせい、一九九八年)一二八・一四六頁がある。
- (3) 「複合占領」の意味については、前掲「ドイツ『複合占領』と連邦・州憲法の成立」二〇三頁を参照。
- (4) 戦後ドイツ諸州の地域アイデンティティと連邦制の関係については示唆的なのは、Hesse, Joachim Jens, Wright, Vincent, *Federalizing Europa: The Path to Adjustment*, in: Hesse, J. J. and Wright, V. (eds.), *Federalizing Europa? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford 1996, p.395.

第一章 アメリカの占領

第一節 敗戦から占領へ

一九四五年四月二十八日、アメリカ第十五軍団の戦車がバイエルンの古都アウグスブルクに入城し、続く三〇日にはアメリカ軍のジープ二台と装甲車一台がミュンヒェンの市庁舎前広場マリエンプラッツに到着した。奇しくもその日はナチスの機関紙「フェルキツシャー・ベオパツハター」最終号の刊行日に当たっていた。そして遂に五月五日、バイエルンで最後まで戦闘を指揮していたドイツ軍副司令官フェルチ(Hermann Foertsch)はミュンヒェン・ハールで無条件降伏文書に署名し、ドイツ第三帝国は一九四五年五月八日二三時一分に全面的に降伏するにいたった。ドイツ市民にとって、まさにその日は「解放の日」であった⁽¹⁾。

戦争は甚大な被害をもたらした。バイエルンのライン右岸の戦死者は二五万人、その半数以上が戦争最後の一六ヶ月の間に命を落とした。ヴュルツブルクでは一九四五年三月一六日の連合軍による大規模空爆で住宅の七二%が全壊し、街は瓦礫の山と化した。住宅の全壊はアウグスブルクとニュルンベルクでは五〇%、ミュンヒェンでは三三%に達した。バイエルン諸都市の住宅の約三割が瓦解したのである。

ドイツとりわけ本稿が扱うバイエルンの戦後再建は、敗戦の結果、まずは連合国の手によって着手され、次いでバイエルン自らの力で始まった。一九四五年四月二六日、ドイツの占領軍最高司令官に宛てた指令(Directive) JCS (Joint Chiefs of Staff) 1067は、ナチスと軍国主義の根絶、戦争犯罪人の早急な逮捕、ドイツの戦争能力の統制、工業の非軍事化に着手すべきとしたうえで、「ドイツは解放を目的に占領されるのではなく、敗北した敵国として占領

される」との占領姿勢を明確にした。この JCS 1067 は一九四五年四月から一九四七年七月までアメリカの公式の占領方針となった。⁽²⁾一九四五年七月一七日から八月二日にかけて、ポツダム郊外のツェッティーリエンホフ城でポツダム会談が開かれ、ドイツ占領の基本方針がアメリカ、イギリス、ソ連の間で合意され、いよいよ占領が開始されたのである。

バイエルンはアメリカ占領地区の一つであった。アメリカは一九四五年六月に占領地区全域の最高管理機関をベルリンに設けた。これは同年一〇月一日にアメリカ軍政府局 (OMGUS, Office of Military Government of the United States for Germany) として改組され、その最高責任者になったのがクレイ (Lucius D. Clay) アメリカ占領地区軍政長官である。OMGUS のもとにスタッフ約五〇〇人を擁するバイエルン占領地区アメリカ軍政府局 (OMGBY, Office of Military Government for Bavaria) が設置された。⁽³⁾ドイツ占領政策と基本法制定過程において中心的な役割を果たしたのがクレイその人である。

注

- (1) Lanzinner, Maximilian, *Zwischen Sternbanner und Bundesadler. Bayern im Wiederaufbau 1945-1958*, Regensburg 1996, S.15, 18; Kock, Peter Jakob, *Bayern nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: *Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit*, München 1994, S.382.
- (2) Vasold, Manfred, *Bayern*, in: *Walter Först, Hg., Die Länder und der Bund*, Essen 1989, S.10; Lanzinner, 1996, S.20-21; Kock 1994, S.382-383; Fair, Barbara, *In einer Atmosphäre von Freiheit. Die Rolle der Amerikaner bei der Verfassungsgebung in den Ländern der US-Zone 1946*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 33, 1985, S.425.
- (3) Lanzinner, S.22; Kock 1994, S.382.

第二節 アメリカのクレイ宛て占領方針

一九四七年七月一五日、アメリカ政府はドイツ占領政策の具体的な目標を確定し、これを実施するようクレイに對して次のように指示した⁽¹⁾。

(1) ドイツを経済的・政治的統一体として扱うという占領国間の協定が成立するまでは、他の占領地区との経済的統一を目指してあらゆる措置を講じなければならない。(2) 秩序を有しかつ繁栄するヨーロッパを築くために、ドイツの非軍事化政策を進めるとともに、ドイツが安定した経済力を備えた国としてヨーロッパに寄与できるようにする。(3) ドイツの政治制度を早急に整え、健全なドイツ民主主義の経済的、教育的基盤を築き、民主主義を促進する。民主主義を脅かす動きは禁止する。(4) ドイツの民主主義的自治を發展させ、統治の自己責任と立法および行政権限を確立する。(5) 連邦構成国と中央政府の形成がドイツにとって最善である。中央政府に明示的に与えられる権限を除き、あらゆる権限は州に移譲しなければならない。(6) すべての政党を認め、その綱領、組織、活動が民主主義にふさわしいものになるよう鼓舞する。(7) 非ナチ化を進め、戦争犯罪人の処罰を完遂しなければならない。(8) 帰還したドイツ系の人々には、市民的政治的権利を伴うドイツ国籍を認めるものとする。(9) ドイツにおけるアメリカ政府の経済的目標は、軍需工業を除去し、賠償取り立てと経済的自立ができるようにすることであり、しかもヨーロッパ経済に統合しうる国家の構築にある。(10) ドイツの民主主義的統治と安定的、平和的な経済發展に資するようドイツ国民 (Volk) の再教育が重要である。ドイツの文化的一体性 (Kulturelle Einheit) を壊してはならず、しかも地域的伝統 (landschaftliche Tradition) を尊重しなければならない。

以上のようなアメリカの包括的な占領基本方針に明らかのように、第一にこの時点でアメリカは、ドイツを東西

に分割したうえで西側占領地区を合わせて西ドイツ国家を建設するという発想をもたなかった。あくまでドイツは経済的統一体であるべきだと立場を堅持し、当面はドイツの民主主義的な政治的、経済的再建を目指した。その際、ドイツをヨーロッパに統合すること、そのことがヨーロッパの再生と復興にとって有益と判断した。第二に、ドイツが連邦制と自治を採用すべきというのがアメリカの立場であり、そうした姿勢はアメリカがドイツの地域的、歴史的アイデンティティの存在を認識していたことによる。したがって、アメリカは州を軸においた連邦制を構想し、連邦政府の役割を限るべきと判断したのである。⁽²⁾

注

- (1) Akten der Bayerischen Staatskanzlei: Dokumente zum Aufgaben des bayerischen Staaten, Hg., Die Bayerische Staatskanzlei, 1948. (ABS, SK ヽ略)
- (2) 連合国とドイツの間では、戦後ドイツを連邦制国家として再建する点では見解の相違はなかった。ただし、いかなる連邦制を構想するかで両者は対立した。アメリカは連邦と州の間で立法権および行政権を明確に区分する自国の二元的連邦制をモデルとして提唱した。

第三章 バイエルンの戦後政治形成

第一節 バイエルンにおける「上からの」政治形成

I アメリカによる行政官僚の任命と州の創設

以上のようなアメリカの基本方針のもとに、バイエルンの政治形成が始まった。政治形成とはまずはアメリカ占領軍政府主導による「上からの」それであり、次いでバイエルン州自らによる「下からの」政治形成であった。前者は、第一に州首相をはじめとする行政官僚の任命、第二に州の設置、第三に州における政党の承認である。こうした二つの段階を経て、バイエルンは連邦制形成に向けて制度枠組みを整えることになった。

戦後直ちにヨーロッパ・アメリカ軍最高司令官アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) は、布告第一号によってアメリカ占領地区におけるドイツの最高統治権限を掌握したことを宣言した⁽¹⁾。一九四五年五月二八日、アメリカ軍政府はバイエルン人民党 (Volkspartei) のかつての党首シェーファー (Fritz Schäfer) を暫定的な州首相に任命し、同年夏にはバイエルンの市長、郡長、官吏、大臣ポストに一九三三年のヒトラー体制成立前に活躍していた人物を登用した⁽²⁾。次いで九月一九日には、布告第二号によってアメリカ占領地区において州が創設された⁽³⁾。

その第一条は言う。「アメリカ占領地区において、これをもって行政区域を設ける。この行政区域を今後は州 (Staten) と称するものとし、各州は州政府を形成する」。この結果、アメリカ占領地区ではグロース・ヘッセン、ヴェルテンベルク・バーデン、バイエルンの三つの州が設けられた。州と州首相の性格を明確にしたのが第三条で

ある。それによれば、占領軍政府の上位権限のもとで、州は立法、司法、行政権をもつ。ただし、その行使は連合
国管理理事会の措置や管理理事会が設けるドイツの中央機関と矛盾してはならず、また民主主義制度ができあがる
までは州首相が承認した法律が効力を有する。

この後、バイエルン州首相は交代した。州首相シエーファーと亡命先スイスから一九四五年七月六日に帰国して
いたヘーグナー (Wilhelm Hoegner) が一九四五年九月二八日にミュンヘンのアメリカ軍政府に呼び出され、前
者が解任されて新たに後者が州首相に就任した。ヘーグナーの閣僚リストは一月二二日にアメリカ軍政府によつ
て承認され、同日新政権が発足したのである。⁽⁵⁾

II 政党の承認と占領形態の転換

敗戦直後のドイツでは、連合国の合意で政党活動は禁止された。しかし、ソ連占領地区ではこれに反して一九四
五年六月一〇日にすべての反ファシスト政党の活動が認められた。同月一日には共産党 (KPD) が再建され、七
月一四日には KPD、社会民主党 (SPD)、キリスト教民主同盟 (CDU)、自由民主党 (LDP) からなる反ファッシ
ヨ・民主主義政党ブロックが設立された。⁽⁶⁾ したがって、こうした動きに対抗すべく、アメリカ占領地区においては
イギリスおよびフランス占領地区に先駆けて、一九四五年八月二七日付けアイゼンハワーの指示によって政党の認
可が始まったのである。⁽⁷⁾

しかし、シエーファー、ヘーグナー、ミュラー (Josef Müller) といったバイエルンの政治家は、アメリカ軍政府
の政党承認方針に疑問をもった。なぜなら、ドイツの市民にはまだ政治的意思形成能力がないし、出版の自由も

なければ、しかも戦争捕虜がまだ帰還していない。この状況下で早急に政党をつくればワイマール共和制のような小党分立が生じると懸念したからである。⁽⁸⁾にもかかわらず、アメリカ占領当局は一九四五年九月以降、バイエルンのほとんどの都市や郡レベルでSPDとKPDを認可し、ミュンヒェンでは一月に両党を認めるにいたった。一九四六年までに様々な政党が登場したが、軍政府は小党分立を避けるためにキリスト教社会同盟(CSU)、SPD、自由民主党(FDP)、KPD、経済再建同盟(WAV, Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung)の認可に限ったのである。その後、バイエルン党は一九四六年一月二八日に設立され、一九四八年になって認められた。⁽⁹⁾

ところで、CSUは一九四五年十二月一七日にミュラー議長のもとに事実上発足した。同党はアメリカ軍政府によつて一九四六年一月八日に認可され、同日ミュラーを党首として創立大会をミュンヒェン市庁舎で開催した。党内ではミュラー派とシェーファー派の対立があつたが前者が多数を占め、一九四六年一月一四・一五日にアイヒシュテットの大会でCSUの基本綱領「CSUの三〇項目」を決定した。綱領には、連邦主義の実現、分離主義反対、経済指導の推進、無制限の経済的自由主義反対、社会政策、負担調整、土地改革などが掲げられた。⁽¹⁰⁾

SPDがバイエルン・レベルの政党として認可されたのもまた一九四六年一月八日である。一九四六年二月二日、ヘーグナーがバイエルンSPD議長に選ばれた。彼は連邦主義と党の性格をめぐって、党首シューマッハー(Kurt Schumacher)と正面から対立した。ヘーグナーは連邦主義を重視し、その実現を目指したのに対して、シューマッハーはドイツを集権的方向に導こうとする立場に立っていた。シューマッハーは、連邦主義とは「小国家制(Kleinstaaten)」を意味し、ドイツの「バルカン化」を招来するものだとしてこれを拒絶した。連邦主義をめぐっては、一九四六年五月以降、バイエルンSPD内でも対立が顕在化した。バイエルンSPDの多数はシューマッハーに与したのである。⁽¹¹⁾

しかも、SPDの性格に関してもヘーグナーの見解はシューマツハーと異なつた。彼のSPD像は、一九四五年一月二五日のミュンヒェンにおけるSPD集会での次の発言に示されている。「我々社会民主党は国民政党 (Volkspartei) ではなく、小市民層、手工業者、営業家、職員、官僚を我々のまわりに結集しなければならぬ」¹²。SPDは階級政党ではなく、国民各層に広汎な基盤を有する国民政党であるべきとの考え方がここに表明されている。この意味でヘーグナーは、SPDがマルクス主義を放棄し、階級政党から国民政党に転換した一九五九年のゴースベルク綱領を事実上先取りしていた。しかし、シューマツハーにはSPDを国民政党にする考えはなかつたのである。したがつてヘーグナーは党内では少数派であつた。

さて自由主義政党については、まずアメリカ占領当局はバイエルン諸地域で様々な名前で組織されていた政党を認可した。一九四五年一月二五日に六三もの地域政党組織を承認したが、このうち自由主義政党はニュルンベルクのドイツ民主党とコープルクのドイツ党の二党のみであり、その後三〇に増加し、これらは一九四六年五月一日にバイエルン・レベルの自由民主党 (FDP) として認可を得たのである。¹³

バイエルンFDPは一九四六年五月三〇日の第一回大会でデーラー (Thomas Dehler) を党首に選び、続く一九四八年の第四回党大会において綱領を定めた。綱領は法治国家、市民的自由、経済自由主義を掲げながら次のように謳つた。「我々は福祉受給者の国家ではなく、自己責任ある市民の国家をつくることができる」と。¹⁴

KPDはミュンヒェン地域で占領当局によつて最初に認可された政党である。アメリカ軍政府はKPDを反ファシスト政党と見なしたからである。一九四五年一月一日のKPDの創立式典会場では、マルクス、エンゲルス、レーニンの肖像画が掲げられ、アメリカの高官やミュンヒェンの名望家も列席し、バイエルン国立交響楽団がベートーベンのエグモント序曲を演奏した。¹⁵ ここには、冷戦開始前のアメリカの自由主義的姿勢が象徴的に現れている。

WAVはミュンヘンの弁護士ローリッツ (Alfred Loritz) が単独で指導する政党であった。ミュンヘンでは一九四五年二月八日に、バイエルンでは一九四六年三月二五日に認可された。この党は住宅不足や失業問題を訴え、農民への補助、労働者の最低賃金、大資本からの中間層保護を主張した。支持者の多くは政党不信に陥った者や難民であった。占領当局は難民党を許可しなかったため、彼らはWAVの支持に向かったのである。⁶⁴⁾

以上のように、アメリカ占領地区のバイエルンでは戦後政治を展開するための枠組みと政治主体が「上から」つくり出された。そうしたなかで、一九四五年二月二六日には「ドイツの文民行政の強化措置に関するアメリカ軍政府指令」が出され、一九四六年一月一日以降、州行政の責任がアメリカ軍政府からバイエルン首相に移譲された。⁶⁷⁾ こうして、占領開始後は半年して、バイエルンでは直接占領からバイエルン政府を介する間接占領に移行した。続いて、一九四七年三月一日の布告第四号は州憲法および占領権力の枠内での完全な立法、行政、司法の権限を認めた。この結果、バイエルンの自己統治権はさらに一層明確になったのである。⁶⁸⁾ こうした占領形態の移行とともに、バイエルンは「下から」の政治形成を進めることになる。

注

- (1) Leusser, Claus, Die Verfassung des Freistaates Bayern von 2. Dezember 1946, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, NF 3, 1954, S.150.
- (2) Vasold, 1989, S.10.
- (3) Benz, Wolfgang, Parteigründungen und erste Wahlen. Das Wiederleben des politischen Lebens, in: Wolfgang Benz, Hg.: Neuanfang in Bayern 1945-1949, Politik und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, München 1988, S.12.
- (4) ABS, Stk 110911. アメリカ占領地区のみならず、全占領地区で州が設置された。西側占領地区の州はほとんど人為的に州境

ドイツ戦後連邦制の成立と地域アイデンティティ（北住）

界が線引きされたが、バイエルン、ハンブルク、ブレーメンでは旧来の伝統的な領域が維持された。バイエルンの地域アイデンティティが根強い理由の一端はここにある。

- (5) Kock, 1994, S.390 ; Leusser, S.151.
- (6) Kock, 1994, S.395.
- (7) Lanzinner, S.33 ; Benz, 1988, S.13.
- (8) Lanzinner, S.34.
- (9) Kock, 1994, S.399 ; Lanzinner, S.34.
- (10) Lanzinner, S.39-40.
- (11) Lanzinner, S.41-43.
- (12) Lanzinner, S.41.
- (13) Lanzinner, S.45-47.
- (14) Lanzinner, S.47.
- (15) Lanzinner, S.50.
- (16) Lanzinner, S.48-50.
- (17) Leusser, S.151.
- (18) Vasold, S.16.

第二節 バイエルンにおける「下からの」政治形成とヘーグナー

I バイエルンの各級選挙

バイエルンの「下からの」政治形成は、第一にバイエルンにおける各級議会選挙、第二にバイエルン州憲法の制定、第三に州憲法に基づく州議会選挙、そして第四に州政府の樹立である。こうした経緯を経て、いよいよバイエルンは戦後連邦制の形成に積極的に関わっていく。この意味では、バイエルンの政治形成は州の主権的存在を不可欠とする連邦制づくりの前提となった。

さて、バイエルン各級選挙の実施については、クレイはすでに一九四五年一〇月の時点で次のように認識した。「我々の主要目標は、民主主義的で責任あるドイツ政府の設置である。そのためには次の更なるステップ、つまり選挙を行うことである」⁽¹⁾。クレイの助言者やアメリカ占領地区の三人の州首相は選挙を時期尚早としたが、ドイツ第三帝国の崩壊後一年も経ずして一九四六年一月二七日に人口二万人未満のゲマインデ議会と市長の選挙、四月二八日に郡議会選挙、五月二六日に人口二十万人以上の都市郡 (Städte) 議会選挙が実施された⁽²⁾。ゲマインデ選挙は一九二九年の選挙以来初めてであったが、その際有権者の八%がかつてナチスに所属していたとして投票を認められなかった⁽³⁾。

いずれの選挙でも第一党になったのはCSUであり、第二党がSPD、第三党がKPDである。自由主義政党およびWAVは振るわなかった。CSU対SPDの勢力比は、ゲマインデ、郡、そして都市と規模の拡大に応じて狭まり、それぞれ四・四倍、三・三倍、一・三倍となった。当時の州首相ヘーグナーはSPD所属だったので、彼の立場は

こうした当時のバイエルンの政党支持傾向とは乖離していた。しかし、彼の尽力によって初めて、バイエルンは州憲法を制定することができたのである。

Ⅱ バイエルン州首相ヘーグナーの連邦主義構想

さて、バイエルンにおける一連の選挙に先立って、すでに戦後二番目のバイエルン州首相として、ヘーグナーがアメリカ軍政府によって任命されていた。バイエルンが基本法の制定過程で連邦制形成に積極的に関与するようになるのはヘーグナーの後任エーハルト州首相の時期であったが、ヘーグナーはむしろバイエルンの政治的枠組みの基軸となる州憲法制定に意欲的に取り組んだ。バイエルン州憲法はヘーグナーの政治構想を直接的に反映している。では、彼の考え方はどのようなものであろうか。

彼はミュンヘンで生まれ、一九二四年以降バイエルン州議会、一九三〇年からはワイマール共和国議会の議員を務め、社会民主党の党员として活動した。一九三三年にはヒトラーの授権法に反対したため、ナチスは彼を保護拘禁しようとした。そこで彼は一九三三年七月にオーストリアのインスブルック、翌年にはスイスに逃れてチューリッヒで一一年間亡命生活を余儀なくされ、ようやく一九四五年一月にミュンヘンに戻った。⁽⁴⁾こうした体験が彼の戦後政治論を色濃く規定することになった。

彼のバイエルン政治構想を明示したのは一九四五年一〇月二二日のラジオによる所信表明である。そのなかで彼は、現政府は国民社会主義(Nationalsozialismus)と最初から戦った者やヨーロッパ文化の継承を望む広範な勢力に依拠している、と語った。このように彼の考え方の出発点は何よりも反ナチスであった。バイエルン新政府は公

共生活、経済生活、とくに官僚制における国民社会主義の影響を根絶する覚悟を示し、ヘーグナーはナチスの影響力をまずもって排除しようとしたのである。⁽⁵⁾

こうした反ナチスとならんで、彼が政治の要に位置づけたのが連邦主義である。一九四五年一月二五日、ヘーグナーはミュンヒェンで初めて行った演説において次のように力説した。「集権的なナチス独裁のあらゆる体験の後にあつても単一国家・強制的画一化を望むのか？否。同志諸君、我々は国家の連邦制的編成によって、人間的尺度に基づく強い州の形成によつて、単一国家を阻止しなければならぬ」。このように彼は、「ドイツ問題の最良の解決」を「自由なドイツ諸州の自発的な同盟」としての連邦制構築に見たのである。ヘーグナーにとつて、反ナチスと連邦主義はまったく不可分の関係であつた。

もっとも、彼は政治活動の当初から連邦主義者であつたわけではない。ワイマール共和制時代に、彼は「分権的単一国家」の立場に立つていた。したがつて、連邦主義を唱道したミュンヘン演説は従来の立場の変節だと批判された。彼がまさに確信的な連邦主義者になつた背景は、まぎれもなくナチスによる迫害と亡命先スイスの連邦主義の影響であつた。⁽⁷⁾

しかもヘーグナーが自立的な州を基礎とする連邦主義を提唱した発想の底には、彼の地域アイデンティティ、すなわちバイエルン・アイデンティティがあつた。一九四五年一月二五日のミュンヒェン演説で彼は言う。バイエルンはほぼ一、五〇〇年も前に遡りうる国家の系譜を引いている。我々の心は我祖国バイエルンにある、と。⁽⁸⁾

さて注目すべきは、ヘーグナーの連邦制論は以上のような反ナチスやバイエルン・アイデンティティのみ由来したのではない。彼の主張はヨーロッパの視点によつても裏付けられていた。この点は一九四六年四月一日のバイエルン社会民主党会議における次の演説に明らかである。「ドイツが分権的、連邦主義的に編成されることによ

つてのみ、ドイツはヨーロッパ諸国の同盟のなかで喜んで受け入れられるであろう⁽⁹⁾。つまり、ドイツの連邦国家化は、ヨーロッパ各国の侵略とユダヤ人虐殺という「ヨーロッパ的犯罪」を犯したドイツが戦後ヨーロッパに受け入れられる前提と考えられていたわけである。したがって、反ナチス、バイエルン・アイデンティティ、ヨーロッパ志向の三者が一体としてヘーグナーの連邦主義を支えたのである⁽¹⁰⁾。

注

- (1) Fait, 1985, S.424.
- (2) Fait, 1985, S.424 ; Benz, 1988, S.14 ; Leusser, S.151.
- (3) Koch, 1994, S.399.
- (4) Lanzinner, S.31.
- (5) Koch, 1994, S.476.
- (6) Nachlaß Hoegner, ED 120, Bd. 282.
- (7) Koch, 1994, S.392.
- (8) Koch, 1994, S.392.
- (9) Nachlaß Hoegner, ED 120, Bd. 282.
- (10) 戦後ドイツの再建を担った政治家に共通なのは、いずれもがヨーロッパへの視点を有していたことである。戦後直後の日本の政治家におけるアジア的視点の弱さと比較すると、この点は日独戦後政治の大きな相違の一つである。

第三章 占領統治機構の形成と集権化

第一節 アメリカ占領地区の州評議会

以上のように、戦後バイエルンでは州の政治的枠組みがまずもって「上から」、続いて「下から」形成され、バイエルン憲法の制定によってこの過程はひとまず完了した。そうした枠組みのもとに、バイエルン州とCSGが基本法制定過程のなかで連邦制形成を目指して意欲的に関与していくのは、ヘーグナーの後任にエーハルトが就いてからのことである。他州とは比較にならないほどバイエルンはエーハルトを先頭に連邦主義を強く求めたが、その理由の第一はエーハルト自身がヘーグナーにもましてバイエルン・アイデンティティに立脚する連邦主義者であったこと、第二に占領統治機構が集権化したこと、そして第三にバイエルン政治における政党間駆け引きにあった。

では、まず占領統治機構のあり方と彼の連邦主義提唱はどのような関連にあるのだろうか。占領統治機構が次第に集権化しているとエーハルトが認識したのはなぜであろうか。その検討に入るためには、まず占領統治機構を明らかにする必要がある。

占領統治機構とはアメリカ占領地区の州評議会(Länderparl.)、イギリス占領地区の地区諮問委員会(Zonenbeirat)、両占領地区を併せたビーツォーネ(統合経済領域、Bizone)、そしてビーツォーネの経済評議会(Wirtschaftsrat)である。戦後連邦制の形成理由を考えるには、基本法制定過程における連邦制論議を見るだけでは不十分であり、こうした占領機構をも視野に入れなければならない。

さて、アメリカ軍政府はアメリカ占領地区を構成する州間の意思調整機関として、また州にまたがる問題処理の

機関として、しかもベルリンにドイツの中央機関を設けることへのフランスの反対に対する代替措置として、一九四五年一〇月二七日にシュツットガルトに州評議會を設置した。⁽¹⁾メンバーは州首相(プレーメンは一九四七年に加わる)で構成され、月一回開かれた。

州評議會は占領路線の枠内での審議かつ決定機関であり、全会一致方式によってすべての重要な決定がここで行われた。州評議會の毎月の会合にはアメリカ軍政長官クレイが原則として出席した。州評議會の諸委員会にはOMGUS等占領機関のメンバーが傍聴人ないしは助言者として参加した。このように州評議會は占領権力の監督下で機能し、強い権限を有したのである。⁽²⁾

州評議會の多くの決定は各州政府の協議を経ずになされ、しかも州評議會で決められた法律を州評議會で批准する手続きをアメリカ軍政府は認めなかった。したがって、こうした決定方式はきわめて官僚的だとの批判がしばしばなされたほどであった。⁽³⁾アメリカ占領地区とは違って州評議會のような機関がなかったイギリス占領地区の州首相は、州評議會に議會主義的コントロールが欠けていると批判し、同占領地区のCDU議長アデナウアー(Konrad Adenauer)も州評議會にナチス時代の「指導者原理」が見られると非難した。⁽⁴⁾

当初バイエルの政治家は、州評議會の設置が時期尚早であり、しかもこれが中央機関になる恐れがあり、バイエルン州の国家性を損なうと批判的であったが、一九四七年一月八日には州首相エーハルトは逆に州評議會が解決困難な諸問題を平和裡に解決できると積極的に評価した。州評議會では、エーハルトらのバイエルン側とクレイ、マーフィー(Robert D. Murphy)、『ポロック(James K. Pollock)』、『リッチフィールド(Edward Litchfield)』等アメリカ軍政府側との密接な協力関係が築かれた。⁽⁵⁾

こうした州評議會の活動は、まずは一九四六年一月から二月にわたるアメリカ占領地区の州憲法制定を境

に、次いで経済評議会の設置をきっかけに変化を余儀なくされた。⁽⁶⁾つまり、州憲法によって州議会が設けられ、州議会が州首相を選出し、しかも州の立法にも関わるようになった結果、一九四七年一月二二日と二月一日の州評議会では州と州評議会の関係が問われざるをえなくなった。その際、バイエルン州首相エーハルトは、州議会こそ唯一の立法機関であり、占領軍政府が法律を發布する場合でも州議会はつねに関与しなければならぬと述べたほどである。⁽⁷⁾この発言には、州憲法の制定と州の政治枠組みの確立以降、州評議会はバイエルン州の自己統治を妨げているとの認識が示されている。かくして州評議会と州憲法体制の矛盾を克服しうる連邦制の形成が彼の課題になったのである。

ところで、州評議会は現実問題の処理に関わっていた。例えば、戦後ドイツにおいて深刻だったのは難民問題であった。一九四七年二月一九日にアメリカ占領地区で「難民受け入れ法」が制定されたが、難民問題が焦眉の課題になったのは一九四七年後半である。そこで州評議会は一九四七年一〇月に難民行政検討委員会 (*Arbeitsgemeinschaft der Flüchtlingsverwaltungen*) を設置し、一二月にはアメリカ占領地区の州に対してシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の難民一五、五〇〇人を受け入れるよう求め、同時にイギリス占領地区のノルトライン・ヴェストファーレン、ニーダーザクセン、ハンブルクにも難民引き受けを要請した。しかし、こうした州評議会の取り組みは十分な成果を収めなかった。⁽⁸⁾この事例は州評議会が州間の意思調整機関として果たす役割の限界を示すものであり、新たな州間関係の制度化として連邦制を求める一つの背景になった。

注

(1) Morsey, Rudolf, *Entscheidung für den Westen. Die Rolle der Ministerpräsidenten in den drei Westzonen im Vorfeld der Bundesrepublik*

- Deutschland 1947-1949, in : Westfälische Forschungen. Mitteilungen des Provinzialinstituts für Westfälische Landes- und Volksforschung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, 1974, S.4.
- (2) Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, München, Wien, Bd.1, 1976, S.40-43 ; AV, Bd.2, 1979, S.21.
- (3) Foelz-Schroeter Marie Elise, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politischen Parteien im Widerstreit, Stuttgart 1974, S.21, 37-38.
- (4) Morsey, Entscheidung für den Westen. S.5.
- (5) Gelberg, Karl-Ulrich, Hans Ehard. Die föderalistische Politik des Bayerischen Ministerpräsidenten 1946-1954, Disseldorf 1992, S.52-53 ; Kock, 1994, S.410.
- (6) AV, Bd.2, S.18, 21.
- (7) AV, Bd.2, S.19, 21.
- (8) AV, Bd.3, S.73.
- (9) AV, Bd.3, S.73-74.

第二節 地区諮問委員会・ビーツォーネ・経済評議会

イギリス占領地区はもともとブラウンシュヴァイク、リッペ、オルデンベルク、ハンブルクといった小規模な邦（Länder）とならんで、ヴェストファーレン、ハノーバー、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、ライン州の一部と

いったかつてのプロイセン諸州 (Provinzen) を含んでいた。一九四六年八月三日と十一月一日のイギリス軍政府令は、このような諸地域を再編してニーターザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、シユレスヴィヒ・ホルシュタイン各州を創設した。アメリカに比べると、イギリス占領地区では州に対する権限移譲が遅いうえに限定的であったため、州の地位ははるかに弱かった。⁽¹⁾

イギリス占領地区においては、ロバートソンを長とする占領最高機関であるイギリス管理委員会 (Kontrollkommission) が占領地区全域の経済的、行政的問題を審議する目的で地区諮問会議をハンブルクに設置した。これは一九四六年二月一五日のイギリス管理委員会方針に基づいて活動することになり、月一回開かれた。メンバーは六人の州首相、工業・農業・司法・教育等各分野の専門家一〇人、各政党 (SPD、CDU、FDP、共産党、中央党等) から一名、労働組合および消費者協同組合の各二名で構成された。⁽²⁾ この機関は州や政党がイギリス管理委員会と接触できる唯一の組織であった。州評議会と違って政党代表が加わったのは、イギリス占領地区で政党が早くから活動していたことと関係がある。地区諮問会議は州評議会のような決定機関ではなく、審議機能に限定され、自らの執行機関をもたなかった。決定権限はイギリス占領軍政府が掌握していたので、占領統治はアメリカ占領地区に比べて集権的であった。⁽⁴⁾

さて、一九四七年一月一日、アメリカ占領地区とイギリス占領地区が合同してビーツォーネといわれる統合経済領域 (Vereinigtes Wirtschaftsgebiet) が形成された。これは食糧、農業、交通、経済、郵便・電信を二つの占領地区が共同で扱う組織である。⁽⁵⁾ 半年後の六月にはビーツォーネの議会として統合経済領域経済評議会、いわゆる経済評議会がフランクフルトに設置された。

ビーツォーネの形成を促した事情は、第一に経済・食糧事情の劣悪化によって共産化の危惧が増したことで、第二

にパリ外相会議においてドイツの経済的統一の可能性が消え、しかもモスクワ外相会議が決裂したことにある。

ところで、戦後ドイツの経済、食糧事情は一九四七年にもっとも困難に陥った。当時のある日記は次のように記している。ドイツではまさに今、戦時とは比較にならないほど劣悪である。石炭は不足し、暖房はなく、電気もない。交通も途絶えている。七時には床につく。電燈も暖かいオーブンもラジオもないからだ。何千人もが飢えて、凍え死んでいる、と。冬が過ぎ去り四月、五月になっても食糧は不足し、何十万人もデモに参加した。⁽⁶⁾ 食糧危機の背景には、農耕地の四分の一がソ連占領下におかれた事情があった。五月にはバイエルンの企業でハンガーストライクが発生した。⁽⁷⁾

一九四六年三月にアメリカ軍政長官クレイは、当時の窮乏状態のもとで平均カロリーは一、〇〇〇から一、五〇〇カロリーであり、この事態が続けば共産主義の影響が増すであろうと危惧し、その旨ペンタゴンに書簡を送った。⁽⁸⁾ こうした食糧危機と「共産主義の危機」がアメリカとイギリス占領地区の提携を余儀なくしたのである。

更に、ピーツォーネと経済評議会が設置された理由として無視できないのは、パリ外相会議とモスクワ外相会議である。一九四六年六月一日から七月一二日にかけてパリで開かれた外相会議では、ポツダム宣言が提起した四占領地区によるドイツの経済的統一は実現しがたい状況となった。したがってパリ会議の終わりにあたって、アメリカ外相バーンズ (James F. Byrnes) は経済的統一の見通しが立たない以上、イギリスとアメリカの占領地区の連繋が必要であると主張し、イギリス外相ベヴィン (Ernest Bevin) はこれを歓迎し、両者の間で二占領地区の統合について一致した。⁽⁹⁾ 続く一九四七年三月と四月のモスクワ外相会議では、ドイツの将来に関してソ連と西側諸国の合意が成立しなかった。⁽¹⁰⁾ そこでワシントンは直ちに西側占領地区の統合を目指し、アメリカ軍政長官クレイはその方向を選択したのである。⁽¹⁰⁾

経済評議会のもとに統合経済領域行政評議会 (Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes) および統合経済領域州評議会 (Landerrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes) が配置された。経済評議会は経済関係の法律制定権を有し、統合経済行政評議会は経済評議会が決めた法律の施行規則を定めて法律を執行し、統合経済領域州評議会は経済評議会に法案を提出する役割を担った。⁽¹⁾ 経済評議会は五二人で構成され、そこでは州政府代表よりもむしろ政党が支配的な役割を果たした。⁽²⁾ バイエルンは、一九四六年一二月の州議会選挙結果に比例して州議会が選出した二人の代表を送り込んだ。⁽³⁾

以上のように、州評議会、地区諮問会議、統合経済領域、経済評議会といった一連の占領統治機関が一九四七年半ばには勢ぞろいした。こうした諸機関はいずれもドイツ側の発案によるのではなく、占領軍政府の主導で設けられた。かくしてここに戦後ドイツの統治機関として性格を異にする三つの機関、つまり占領国側の占領軍政府、ドイツの州政府、そしてドイツ側と占領側の合同機関 (州評議会、地区諮問会議、経済評議会) の三者が並立するようになったわけである。

注

- (1) AV, Bd. 1, S.49; Benz, Wolfgang, Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung 1946-1949, Frankfurt/M. 1984, S.42.
- (2) AV, Bd. 1, S.52.
- (3) AV, Bd. 1, S.53.
- (4) Benz, 1984, S.42; Kock, Peter Jakob, Bayerns Weg in die Bundesrepublik, München 1988, S.172; AV, Bd.1, 60; AV, Bd. 2, S.24.

- (5) Kook, 1994, S.410-411.
- (6) Lanzinner, S.135.
- (7) Kook, 1994, S.408.
- (8) Lanzinner, S.136.
- (9) Foelz-Schroeter, S.61 ; Lanzinner, S.136.
- (10) Kook, 1988, S.173.
- (11) Nachlab Ehard 1149.
- (12) Foelz-Schroeter, S.11.
- (13) Lanzinner, S.138.

第三節 経済評議会の集権化

さて、経済評議会の存在が戦後連邦制形成の促進要因になった点に注目しなければならない。つまり、経済評議会が設置されたために、第一にアメリカ占領地区の州評議会の役割に変化が生じ、州評議会の意義が低下したこと、⁽¹⁾第二に経済評議会の集権化傾向が表面化し、バイエルンは州の立場が損なわれるとしてこれを批判したこと、こうした新たな状況がバイエルンをして連邦制形成に向かわせたのである。

経済評議会の設置に伴って、州評議会権限の大部分が経済評議会に移った。⁽²⁾しかも経済評議会と州政府が対立す

る局面も現れた。⁽³⁾一九四七年秋に経済評議会と州の間で紛糾した「ジャガイモ戦争」はその一例である。一九四七年夏の食糧危機に経済評議会は食糧収穫と食料調達に関する法律を發布しなければならなかった。その際、州のジャガイモ供出量の査定をめぐって、州代表と経済評議員は経済評議会執行委員会と対立した。経済評議会の「食糧・農業局」はバイエルンに対して、ジャガイモ一二六、〇〇〇トンとヴェルテンベルクに、八、〇〇〇トンとヘッセンに供出するよう求めた。⁽⁴⁾経済評議会執行委員会のバイエルン代表ゼーロス (Gerhard Seelos) は、このような動きを「州権限の剥奪」であるとミュンヘンに報告した。バイエルン州は経済評議会によって州の自己決定権が脅かされると見たわけである。⁽⁵⁾

バイエルンの農業大臣バウムガルトナー (Josef Baumgartner) の態度は強硬だった。彼はバイエルンではむしろジャガイモ三〇〇、〇〇〇トンが不足しているとして、フランクフルトで決めたジャガイモ供出量はバイエルンにとってあまりにも大きすぎると供出を拒んだ。しかし、占領軍政府はバイエルンにパンを支給する代わりに、バイエルンはジャガイモを供出すべきと迫り、その結果一九四七年一月にバイエルン政府は方針を変更し、バイエルン住民を優先する前提でジャガイモ供出に同意するにいたった。⁽⁷⁾

こうした「ジャガイモ戦争」に限らず、経済評議会の統合的な行政のためにバイエルン、ヘッセン、ヴェルテンベルク・バーデンは食糧政策に対する自らの影響力を失った。州政府はその当初の期待に反し、ピーツォーネへの影響力をわずかししか行使しえなかったのである。⁽⁸⁾

統合経済領域および経済評議会の設置とその活動は、バイエルンの眼には集権的な占領統治と映った。バイエルン州首相エーハルトをはじめとする州首相は、アメリカ占領地区の州評議会権限を経済評議会に移譲することに強く反対した。エーハルトにとって、経済評議会の設置後、州評議会はそれまでとは異なる意義を有するものとなっ

た。つまりエーハルトは、州評議會を經濟評議會に対抗する制度であり、その集権的行政に対する堡壘であると位置づけた。⁽⁹⁾ 彼は統合經濟領域と經濟評議會のなかにドイツの集権化傾向を危惧の念で見取ったのである。こうしてエーハルトにとって、連邦制の実現は差し迫った課題となった。かくして彼は一九四七年五月に各州首相をミュンヘンに招いて協議を行い、続いて基本法制定過程に積極的に関与していくことになる。それではピーツォーネと經濟評議會の動向に集権化傾向を見たバイエルン州首相エーハルトは、⁽¹⁰⁾ どのような連邦制を構想したのであろうか。次にこの点を検討しなければならない。

注

- (1) AV, Bd.2, S.21.
- (2) Nachhab Ehard.
- (3) Foelz-Schroeter, S.11.
- (4) Kock, 1994, S.408.
- (5) Lanzinner, S.137.
- (6) Kock, 1994, S.408.
- (7) Lanzinner, S.138.
- (8) Lanzinner, S.138-139.
- (9) Gelberg, S.58, 62.
- (10) Lanzinner, S.140.

第四章 エーハルトの連邦制構想

第一節 集権主義とコレクティビズムへの批判

戦後連邦制の形成を論ずるにあたっておよそ無視できないのは、バイエルン首相として基本法制定に意欲的に関わったエーハルトなる人物である。彼は第一に、戦後連邦制に関するイメージをきわめて明確に示した。彼ほど具體的かつ包括的に連邦制構想を掲げた州首相は他にいない。第二に、基本法制定作業を行った議会評議会に対して直接的かつ積極的に介入した。彼は議会評議会メンバーでなかったが、あらゆる手段をもって議会評議会やそのメンバーと接触した。この点でも彼は州首相のなかで例外的存在であった。第三に、彼のこうした思想と行動を支えたのはバイエルン地域アイデンティティであり、占領下の現実政治がバイエルンの利害を損なうとの認識が彼の活動を促した。第四に、彼は一方では地域アイデンティティにこだわりながらも、他方ではヨーロッパへの視点をもっていた。つまり、彼はドイツの連邦制的再建こそヨーロッパの連邦化を促し、そうしたヨーロッパの一員になることがドイツの生きる道と判断した。この意味で彼は、基本的には地域主義者でありながら同時にヨーロッパ主義者であった。

彼は一八八七年にバイエルン王国のバンベルクでカトリック手工業者の家に生まれた。ミュンヒェンとヴュルツブルクの大学で法学と国家学を学んだ後、一九一九年にバイエルン司法省で検事として勤務した。一九二三年一月九日のヒトラーのミュンヒェン一揆後、彼はルーデンドルフおよびヒトラーを尋問する機会を得た。エーハルトは引き続き司法分野の経歴を積み、一九三三年にはミュンヒェンの上級地方裁判所長官になった。ヒトラー時代

にはナチス党員にならなかつたが、一九三三年にナチス判事連盟に加わつた。

このように司法畑を歩んできた彼が政治家に転身するのは戦後である。一九四五年五月二八日に戦後バイエルン最初の首相に任命されたシェーファーのもとで、エーハルトは司法省次官として司法行政の再建に取り組んだ。そして一九四六年二月に発足したバイエルン州憲法制定準備委員会の一員になり、続いて同年六月三〇日に選出されたバイエルン州憲法制定議会にも加わつてバイエルン憲法の制定に尽力した。一九四六年一月一日に戦後バイエルン初の州議会選挙で当選して以来、一九六六年まで議員を務めた。この間、彼は一九四六年一月二日にバイエルン首相に就任し、五四年一月四日まで任期を全うした。⁽¹⁾

以上のようなワイマール共和制とナチス体制の経験を踏まえ、彼が一貫して政治理念として主張し続けたのが連邦主義である。その背景はまぎれもなくドイツの過去と現在に対する彼の認識にあつた。ドイツの過去とはワイマール共和制とナチス体制であり、ドイツの現在とはコレクティビズム (Kollektivismus) である。こうした過去と現在を批判し、個人の尊厳と自由を守り発展させるもつともふさわしい政治の仕組みこそエーハルトにとって連邦制であつた。

「今日、重要なのはとくに個人の自由である⁽²⁾。エーハルトの出発点は何よりも個人の自由の保障であつた。この自由を実現することによって、「国民 (Volk) の真の自治と自己統治が発展」するのである⁽³⁾。ではなぜ自由が保障されなければならないのか。その理由の第一は、ナチス独裁制の経験にある。「ドイツ史のいかなる時代にも、一九三三年から一九四五年までのような排他的で全体主義的な単一国家は存在しなかつた」。こうした「ナチズムは、ドイツになお残っていた連邦制の秩序原理を取り除いた。そして、何もかも一律に扱い、すべてを言いなりにさせるドイツ史上存在しなかつたような堅固な単一国家をつくりあげた⁽⁴⁾」。まさにナチズムは、自由とそれを保障

する連邦主義とは対極的な画一的全体主義国家に他ならない。彼は連邦主義のなかに反全体主義的契機を見たのである。⁽⁵⁾

しかも、エーハルトに特徴的なのは、自由と連邦主義を求める理由が単にナチス批判に求められたのみならず、目下浸透しつつあると彼が認識したコレクティビズムに対する批判にもあった。この点で、彼の連邦制論はナチズムとコレクティビズムへの両面批判に由来した。それでは、彼はコレクティビズムをいかに捉えたのであろうか。

コレクティビズムとは何か。彼によればそれは「絶対的な集権国家」ないしは「専制的な全能国家」あるいは「独裁の経済的思考様式である」。つまり共産主義なのであり、このコレクティビズムは「我々の眼前にあるソヴィエト・システム」⁽⁶⁾そのものである。このシステムのもとでは、国家は生産手段を国有化して経済を操縦し、権威主義的な官僚主導体制を生み出し、政治的独裁となる。

彼は警告する。「目下ヨーロッパはボルシェヴィズムによって脅かされている」⁽⁷⁾と。コレクティビズムは、個人に国家のための行為を義務づけるものであるが、この国家に対する義務はおよそ人権尊重を前提とするものではない。したがって、一九四七年八月三〇日のキリスト教社会同盟バイエルン州大会で彼が発言したように、「コレクティビズムによる権力主張に抗して個人の自由を擁護することは」、時代が求めているものである。今まさにドイツは、「人格と自由を否定するコレクティビズム」か、あるいは「新しい進歩的で民主主義的な生活様式」かの選択に迫られている。そうした状況下で、後者の道を指し示すのが連邦主義である。⁽⁸⁾つまり、エーハルトによれば、連邦制とはコレクティビズムを否定し、自由を実現する原理なのである。

現実にはソ連はドイツを占領しており、ソ連の影響力は無視できなかった。しかも西側地区をアメリカおよびフランスとともに占領したイギリスでは労働党のアトリーが一九四五年に政権を掌握したため、その社会主義的路線が

ドイツ占領政策を左右するのではないかと危惧された。エーハルトは、「社会主義とはコレクティビズムの経済を導くものであり、必然的に権威的・全体主義的な国家形態を生む⁽⁹⁾」として、社会主義がコレクティビズムに転化する危険を察知し、連邦制を強く求めたのである。

注

- (1) Ehard, Hans, Die geistigen Grundlagen des Föderalismus: Ein Beitrag des Bayerischen Ministerpräsidenten, München 1968, S.3 ; Morey, Rudolf, Das Porträt: Hans Ehard (1887-1980), in : Geschichte im Westen, Jahrgang 2/1987, S.71-75.
- (2) Ehard, Hans, Freiheit und Föderalismus, 1947, S.19.
- (3) Ehard, 1947, S.9.
- (4) ABS, Stk, 110914, S.9.
- (5) Gelberg 1992, S.55.
- (6) Ehard 1947, S.16.
- (7) Gelberg 1992, S.68.
- (8) Ehard 1947, S.7.
- (9) Ehard 1947, S.17.

第二節 キリスト教的ヨーロッパの再建

さて、エーハルトの次の指摘が重要である。「我々連邦主義者は、ドイツの連邦 (Federation) という思想とヨーロッパの連邦という理念を結びつけて考えなければならない⁽¹⁾」。このように彼の連邦制論にはヨーロッパが視野に入っていた。

彼がドイツの連邦制化を主張するにあたって、なぜ同時にヨーロッパの連邦制化を提唱したのであるうか。そこには二つの理由があった。一つはヨーロッパ平和の確保であり、いま一つはヨーロッパの地位と文化の再生である。彼は戦後ヨーロッパの現実を次のように観察した。「ヨーロッパはかつての指導的立場を失ってしまった」。したがって「ヨーロッパすなわちキリスト教的文明化の母であるヨーロッパが刷新されなければ」、ヨーロッパは「世界のなかでもはや地歩を占めることはできない⁽²⁾」。ここにはヨーロッパが没落したとの見方とそれゆえにこそヨーロッパは再生さるべきとの認識が示されている。

では、ヨーロッパは何をもって再建できるのであるうか。それは他ならぬキリスト教によってである。キリスト教をヨーロッパ再生の鍵と見る彼の期待と確信はきわめて強い。「ヨーロッパ精神の刷新と、ヨーロッパ諸国民の超国家的共同体の実現はいかにして可能か。その問題への答えはただ一つ、それはキリスト教を通じてである⁽³⁾」。

ではなぜキリスト教に期待するのであるうか。彼によれば、キリスト教とは個人と国家の関係、社会と共同体の関係、権利と自由の関係について「時代を超えた真理」だからであり、ヨーロッパの自由と民主主義はキリスト教に根ざしているからである⁽⁴⁾。

ヨーロッパの再生は、キリスト教を基礎として、ヨーロッパ諸国間の政治的枠組みを構築することによって可能

である。この枠組みこそヨーロッパの連邦主義化である。「我々が目指すのは、ヨーロッパの連邦制化（Konföderation）である」⁽⁵⁾。「連邦主義のみがボルシェビズム、アジア的文化、集権主義的帝国からキリスト教ヨーロッパ文化を守ることができる」⁽⁶⁾し、「ヨーロッパは連邦形態によってこそ自由を実現できるのである」⁽⁷⁾。

それでは、連邦主義的ヨーロッパの再生に向けてドイツはいかに寄与しうるのか。それこそドイツ自身が連邦国家になることによってであるとエーハルトは考える。「ドイツを連邦主義的に編成することは、ヨーロッパ諸国間の平和的な均衡を可能にする唯一の基礎である」⁽⁸⁾との指摘は、そのことを表している。

もつとも、ドイツの連邦制化はヨーロッパ再建という関心からのみ求められたのではない。ドイツが連邦制になることは、第二次世界大戦時に六〇〇万人にもものぼるユダヤ人虐殺や他国への侵略を行ったドイツが戦後ヨーロッパに受け入れられるための必須条件である、というのがエーハルトの見解であった。一九四七年一月一〇日、エーハルトはバイエルン州議会における政府所信表明で次のように述べた。「政府の課題は平和・秩序・再建である」。

「我々はドイツが自力で再び生存できるような、そしてドイツが再び諸国民共同体の尊敬される一員となるような平和を望む」⁽⁹⁾。ドイツがヨーロッパの一員として迎え入れられるかどうかは、ドイツが連邦国家として新生するか否かにかかっていた。

以上のように、エーハルトはヨーロッパの連邦化とドイツのそれを不可分の関係と捉えた。バイエルンの一都市レーゲンスブルクで開催された「社会科学・政治国際研究所」で行った彼の次の挨拶はこの点を明確にしている。

「連邦主義は、ドイツが自らを再建するうえで、そしてヨーロッパが再び自己を回復し、さらにドイツが無条件にヨーロッパ共同体に回帰するための唯一の可能な生存様式である」⁽¹⁰⁾。戦後再建にあたって、自国のみならず外国にいかに向き合うのか。エーハルトは、自国の再生をヨーロッパ再建のなかに位置づけた。換言すればヨーロッパへ

の眼をもってドイツの復興を志向したわけであり、この両者を結ぶものこそ連邦主義であった。

一九四八年三月にエーハルトは言う。「我々は良きバイエルン人であるとともに良きドイツ人であるのみならず、良きヨーロッパ人でありたい」と。⁽⁹⁾ここに、地域としてのバイエルン、国家としてのドイツ、そして超国家としてのヨーロッパという三つのアイデンティティの重層性が戦後ドイツの出発にあたって語られた。戦後ドイツは地域意識とヨーロッパ意識が相俟って初めて再生できるとの彼の確信がある。エーハルトにとつて、連邦主義とは単に政治制度にとどまるものではなく、まさにこの三つのアイデンティティを涵養し、相互に結びつけるものであった。

注

- (1) Ehard 1947, S.8.
- (2) Ehard 1947, S.31.
- (3) Ehard 1947, S.32.
- (4) Ehard 1947, S.32-33.
- (5) Ehard 1948, S.14.
- (6) Gelberg 1992, S.68.
- (7) ABS, Stk, 110914.
- (8) Gelbeig 1992, S.55.
- (9) Koock 1994, S.480.
- (10) Ehard 1947, S.20.

(11) Morsey, Rudolf, *Föderalismus im Bundesstaat. Die Rolle des Bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard in der Vor- und Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Historisches Jahrbuch*, 108 Jg. 1988, S.437.

第三節 連邦主義の内実

I ドイツ第二帝制・ワイマール共和制の連邦制評価

それでは、以上のような役割と期待を込められた連邦主義は、エーハルトによってどのような内実と考えられたのであろうか。彼は自らの連邦制論を提起するにあたって、ドイツ第二帝制とワイマール共和制に眼を向ける。なぜなら、このいずれもが連邦制的な仕組みであったからであり、その吟味を通じて戦後連邦制を構想したからである。

ビスマルクが創建した第二帝制は二五の邦国から成り、各邦は税源を有し租税行政を行った。なかでもバイエルンには特別な留保権、つまりビール税および火酒税の徴収権、郵便および鉄道行政権が認められた。各邦政府代表で構成する連邦参議院は、二五歳以上男子有権者が選挙する連邦議会と立法上同等の地位にあった。エーハルトはこうした第二帝制の連邦制を戦後ドイツにとって一応のモデルと評価した。⁽¹⁾なぜなら、第二帝制は連邦構成国が連邦に優位する仕組みになっていたと評価したからである。

では、ワイマール共和制の連邦制をいかに見たのであろうか。彼によれば、ワイマール体制では共和国（連邦）

が行財政権を有し、州代表機関である共和国参議院には停止的拒否権のみが認められるにとどまり、連邦の立法に際しては共和国議会と対等ではない。しかも、売上税・所得税・法人税は連邦と構成国の共通税であり、州には財政上の権限がまったく与えられていない。⁽²⁾ この意味で連邦は州に優位していた。したがって、ワイマール共和制は「単一国家と連邦国家との混成物」⁽³⁾であり、連邦制のモデルとしてはふさわしくない。彼によれば、ワイマール共和制は内政強化に向けて州の力と可能性を活性化することができなかったのである。⁽⁵⁾

II 連邦制の原理

エーハルトによれば、連邦制には二つの性格がある。第一に「連邦制的に編成された共同組織という特別な国法的建造物の原理」であり、第二に「すべての人、すべての社会、すべての公的領域を包括し、そこを貫く国家倫理上の原理」である。⁽⁶⁾ すなわち、連邦制とは政治組織原理つまり国家とその構成単位の関係に関する制度原理であると同時に、そうした制度による価値の実現体である。すでに述べたように価値の中心は自由であり、エーハルトの連邦制論の出発点はこの自由にあった。

彼は言う。「連邦主義の自由概念は、国家モラルの概念とは無縁ではない」のであり、「連邦主義の国家倫理は国家モラルと個人のモラルを峻別するものではない」。⁽⁷⁾ ここには、連邦主義が単なる政治制度にとどまるものではなく、モラルに関わる制度であるとの見方が示されている。つまり、連邦主義は個人と国家の両者のモラルを両立させるものであって、両者のモラルの核心は自由の実現である。

それでは、国家と個人の倫理の具現化としての連邦制とはいかなるものであろうか。彼が決定的に重視したのは

自由の保障および実現であるが、そのためには何よりも「国家活動に境界を画すること」が肝要であり、そのような制度として連邦制を築かなければならない。「国家活動に境界を画することは、連邦主義の自由概念にとつて本質的なことである」⁽⁶⁾。

国家活動に境界を設ける連邦主義とは、「自治 (Autonomie)」ないしは「部分主権 (Teilsoverantheit)」を前提としたものである。⁽⁹⁾つまり、主権の分有に基づく自己統治こそエーハルトの描く連邦制の根幹をなす。主権分有とは連邦と連邦構成単位 (州) が対等の立場で主権を分有することである。したがって、彼の提起した連邦制とは「連邦・州対等の主権分有体制」とみなしうる。

ただし連邦と州の主権分有といっても、主権が行使される対象は異なる。何が連邦の主権行使の対象であり、州はいかなる主権を行使するかを区別する原理がなければならぬ。この原理こそ「補完性原理」である。エーハルトは明言する。「連邦制とは本質的に補完性原理と結びついている」⁽¹⁰⁾。つまり、「連邦制とは補完性原理の政治形態である」⁽¹¹⁾。したがって、まずもって州が処理できる事項は州が自ら行い、次いで州が扱えないもの、ないしは州の処理になじまないものを連邦の権限としなければならない。

こうした補完性原理に立脚することが自由実現への足がかりとなる。エーハルトによれば、「連邦主義の政治的、社会的補完性が目指す最終目標は個人の自由であり、そして国民 (Einzelvolk) の自由である」⁽¹²⁾。彼においては、連邦制とは自由の実現態であった。

Ⅲ 分離主義とキリスト教社会同盟内の対立

州・連邦主権分有制と補完性原理の提唱によってエーハルトが意図したのは、州の自己統治権を保持すること、州利害が連邦体制のなかで損なわれないようにすることである。ここに彼のもっとも大きな関心があった。この点で彼は他の州首相よりも抜きん出た。ただし、州という地域を決定的に重視するといっても、彼は当時のバイエルン政治に現れていた一つの主張とは明らかに距離を保っていた。その主張とは分離主義である。

分離主義は、バイエルンを一つの連邦構成単位と位置づけるものではなく、またドイツからの独立を求めるものでもない。むしろドイツを連邦制に代わる国家連合に組替え、そのなかでバイエルンは主権国家として存在すべきだという考え方である。こうした分離主義を掲げた中心人物がバウムガルトナーであった。

エーハルトは分離主義を厳しく批判した。彼は一九四九年五月五日に分離主義を「ばかげた教義だ」と評し、歯牙にもかけない態度を示した。彼のこの姿勢を支えたのは、ドイツ史におけるバイエルンの位置づけである。つまり、バイエルンはドイツ第二帝制に統合されて統一国家の一部になった。かくして「バイエルン抜きにドイツは存在しないという厳然たる歴史」を受け入れなければならない。したがって、「前世紀七〇年代のライヒ共同体へのバイエルンの融合過程が実現されて以来、分離主義という概念はバイエルン問題を歴史的に扱う際にはまったく無意味であり、もはや妥当ではない」。

ドイツとバイエルンの有機的関係は歴史的に創造され、すでに動かしがたいという視点からエーハルトは分離主義を批判した。彼は、連邦主義と分離主義が相容れないと認識し、「バイエルン問題の検討にあたっては分離主義と決別すべきである」と主張したのである。

以上のように、バウムガルトナーおよびバイエルン党の分離主義批判がエーハルトの連邦制論の背後にあったが、この一方でCSU内の対立と分裂の危機への対応という狙いもまた彼の連邦制論を規定した。

CSU内には二つのグループがあった。一つは「プロテスタント・フランケン・グループ」であり、いま一つは「カトリック・旧バイエルン・グループ」である。前者は強力な中央権力を有する連邦国家を目指したが、後者は分立主義的なバイエルン愛郷主義 (Bayernpatriotismus) に立脚して連邦国家を批判した。後者の中心メンバーはフントハンマー (Alois Hundhammer)、バウムガルトナー、シエーフアーである。¹⁰⁾

このような異なるグループを抱えていただけに、両者の対立がきわまって一九四八年初めにCSUは分裂の危機に陥った。そこでエーハルトは、両者の中間的な立場から連邦制論を提起すればCSUの分裂が回避できると判断した。¹¹⁾彼の連邦制論には、こうしたCSU党内事情への対応という政治的計算も潜んでいたのである。

エーハルトの連邦主義観は以上の通りである。彼は当時の占領状況およびバイエルンの現実をにらみつつ自らの連邦制論を展開し、政治的駆け引きを行いながら議会評議会の基本法制定作業に介入したのである。

注

- (1) Dütting, Dieter, Bayern und der Bund. Bayerische Opposition während der Grundgesetzberatungen im Parlamentarischen Rat (1948/49), in: Der Staat, 29 Band, 1990, S.367.
- (2) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags, Einhundertzehnte öffentliche Sitzung, Donnerstag, den 19. und Freitag, den 20. Mai 1949, Bd. IV, S.83.
- (3) Pkارت, Eberhard, Auf dem Weg zum Grundgesetz, in: Richard Löwenthal, Hans-Peter Schwarz, Hg., 25 Jahre Bundesrepublik

Deutschland. Eine Bilanz. Stuttgart 1974, S.157.

- (*) Düring 1990, S.367 ; Düring, Dieter, Ehard, Menzel und die Staatsform, in : Geschichte im Westen, Jahrgang 4, Heft 2, 1989, S.140.
- (*) ABS, Stk, 110914, S.9.
- (*) Ehard 1947, S.5.
- (*) Ehard 1947, S.10.
- (*) Ehard 1947, S.8.
- (*) Ehard 1947, S.8.
- (*) ABS, Stk, 110914, S.4.
- (*) ABS, Stk, 110914, S.11.
- (*) Nachlaß Ehard 1169.
- (*) Ehard 1948, S.27 ; Kock 1994, S.483.
- (*) Kock 1994, S.483.
- (*) Kock 1994, S.483.
- (*) Düring 1990, S.358-359.
- (*) Düring 1989, S.139-140 ; Düring 1990, S.359.

第五章 バイエルン州議会における基本法・連邦制審議

第一節 プファイファアの連邦制コンセプト

一九四八年九月一日から一九四九年五月二日にかけて、ボンの議会評議会は基本法を審議した。議会評議会は州議会の批准に付され、三分の二以上の州議会が批准すれば基本法は最終的に決定するものとされた。では、バイエルン州議会はどのような判断をしたのであろうか。

一九四九年五月二〇日、バイエルン州議会は二つの決定を行った。まず議会評議会の基本法案を賛成六三、反対一〇一、保留九でもって否決した。その際、CSUのすべての議員が拒否したのではない。基本法案を批准しないようにとのエーハルトの指示に従わなかったCSU議員は九人であり、その内七人が賛成し、二人が保留した。⁽¹⁾ 続いて「基本法が三分の二の州で批准されるならば、基本法はバイエルンを拘束する」との決定を賛成九七、反対六、保留七〇で行った。⁽²⁾ バイエルンは基本法を批准しなかったが、その効力はバイエルンにも及ぶことを認めたのである。

このようにバイエルン州議会は他州とまったく反対の態度を示した。ではなぜバイエルンは基本法の批准を拒んだのであろうか。その決定的な理由は、他ならぬ連邦制問題にあった。つまり、議会評議会議案に見られる連邦制はバイエルンの立場からすればおよそ認めることができなかつた。しかも、他党派に対してCSUの優位を維持しようとする意図もまたそうしたバイエルンの拒否的姿勢の背後にあった。

バイエルン州議会の多数派はCSUである。CSUは自らの連邦制観に基づき議会評議会議案を批判した。批判的論

陣をもつともまとまって展開したのが、議会評議会の CDU/CSU グループ議長プファイファー (Anton Pfeiffer) である。彼は州議会の審議において、「真の連邦制国家の本質的メルクマール」は次の諸点にあると指摘した。⁽³⁾

第一に、州は国家的課題 (Staatsaufgaben) を担うものであり、州が国家活動 (staatliches Leben) を行いうるように連邦と州の間で権限配分がなされなければならない。その際、州には無制限の文化高権 (Kulturhoheit) および行政・警察高権を認め、連邦にはドイツ全体に関わる問題の処理に必要な権限を委ねるべきである。連邦法の執行は原則として州が行う。連邦固有の行政は最小限とする。

第二に、連邦は州の協働 (Mithilfe) のもとに権限を行使する。したがって、連邦議会とならんで州政府代表で構成する連邦参議院を設けなければならない。連邦参議院は、立法にあたって連邦議会と対等であり、州による法律の執行を監督する。

第三に、州には財政的自立を保障しなければならない。ゲマインデ・州・連邦は相互に財政的に被賄い人になつてはならない。州の財政的自立と財政的自由を確保するためには、租税力の強い州と弱い州の間で財政調整 (Finanzausgleich) が必要である。もし連邦が財行政権を有するならば、連邦はそれをもって州に圧力をかける危険が生じる。

以上のようにプファイファーによれば、あるべき連邦制とは州の国家的地位の確保、同権的な連邦参議院の設置、州の財政的自立と財政調整を認めるものでなければならない。では、なぜ彼はこうした連邦制を構想したのであるか。「自由なドイツ連邦共和国のなかで強いバイエルンを創設することが CDU の大きな政治的目標であった」との発言が示すように、彼はバイエルン州を連邦の規制から自由な自立的政治体として確立する意図をもっていたからである。こうした発想をバイエルン主義と規定すれば、それを支えたものこそバイエルン・アイデンティティで

あった。

それでは彼はドイツないしは連邦をどのように見たのであろうか。「我々は連邦国家を望んでいる。なぜなら、我々はドイツの統一を望んでいるからであり、統一ドイツは連邦国家の形をとつてのみ存立できるからである」⁽⁵⁾。このようにドイツの採るべき道は唯一連邦制である。しかも、ドイツの連邦国家化はまさにヨーロッパ的意義を有するという視点がプファイファーにもあった。連邦制的ドイツは「自由な諸国による大きなヨーロッパ連合 (europäische Föderation) のモデルになるに違いない。このヨーロッパ連合は我々すべてが望むものであり、ヨーロッパの統一と平和を実現する」⁽⁶⁾。連邦制的ドイツの建設は、ヨーロッパに寄与する道なのである。

以上のように、プファイファーにあってもバイエルンという地域、ドイツという国民国家、ヨーロッパという超国家の三者が連邦主義を媒介として結びつけられていた。したがって、彼とエーハルトは発想の質において共通であった。連邦主義なるコンセプトには、単に権限関係にとどまらない広いヨーロッパ空間的意味が付与されていたのである。

注

- (1) Kock 1994, S.419.
- (2) Verhandlungen des Bayerischen Landtags, III, Tagung 1948/49, Beilagen=Band III, Beilagen 1730-2887.
- (3) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Bayerischen Landtags, Einhundertzehnte öffentliche Sitzung, Donnerstag, den 19. und 20. Mai 1949, Bd. IV, S.89-90.
- (4) Stenographische Berichte, S.88.

- (5) Stenographische Berichte, S. 89.
 (6) Stenographische Berichte, S. 89.

第二節 基本法案とエーハルト・キリスト教社会同盟

ではバイエルン首相エーハルトは議会評議会案を具体的にどのように受け止めたのであろうか。彼は「ボンにおいてはバイエルンにとって満足できるような制憲作業が行われたのではない」と否定的に評価した。CSUもまた同様であった。

そうした判断の根拠は、基本法案が州の国家的発展を制約する集権的連邦制を提案したと見なされたことにある。なぜなら、以下のように立法問題、財政問題、連邦参議院のいずれもが州権限を「空洞化」するからである。⁽¹⁾

第一に、基本法案は連邦に専属的立法 (ausschließliche Gesetzgebung) および競合的立法 (konkurrierende Gesetzgebung) を認めているが、これらは州の立法高権 (Gesetzgebungshoheit) を制約し、州の行政高権 (Verwaltungshoheit) に対する連邦の介入に道を開く。しかも連邦は連邦固有の行政機関を最下級レベルの行政団体に設置できるが、そのことは州の行政高権の侵害である。

第二に、財政問題についてはまず租税配分方式に問題がある。基本法案によれば関税、専売、消費税、運輸税のみならず、売上税や州に認められる所得税、法人税さえ連邦の税収になる。この租税配分方式では、租税力の弱い州は租税力の強い州に依存せざるをえず、州はますます連邦に頼ることになる。

財政問題に関するいま一つの問題は租税行政である。本来、連邦の税収は連邦固有の財政当局が、そして他の税収は州の財政当局が管轄しなければならない。しかし、議会評議会案はこのような租税行政上の連邦・州分離体制を制度化していない。

CSU は連邦国家の財政制度として財政調整を望んだ。しかし、基本法案は財政調整を定めていない。そもそも基本法審議においてドイツ側は財政調整を主張したが連合国は認めず、ドイツの主張とは異なる財政調整、つまり交付金 (Donation) 制度が議会評議会案に盛り込まれた。一九四八年四月二二日の議会評議会宛て軍政長官書簡には、財政力の弱い州は連邦から所得税・法人税の再配分を求めることが可能であり、弱体州に対して学校、福祉、保健行政のための交付金が配分できると記されていた。こうした占領国側の意向が基本法案に反映したのである。

第三に、連邦参議院には連邦議会との「完全な同権的地位 (volle Gleichberechtigung)」が認められていない。本来、すべての租税関係法、社会化法、エネルギー関係法、警察法、連邦上級機関設置法、州・ゲマインデ機関の法的関係に関する枠組み法については連邦参議院と連邦議会の一致した決定がなければならないのに、基本法案はそのような制度を提案していない。

以上のような見方に立って、CSU はラッヒャーバウアー (Carl Lacherbauer) の発言にみられるように、「ボンの提案は、諸州を地方 (Provinzen) に化するものであり、そしてもっとも悪いことに州のわずかに残っている国家性をさらに一層骨抜きにするものだ」と評した⁽³⁾。エーハルトが一九四九年五月二日の記者会見と五月六日のラジオ放送において「基本法には反対、ドイツには賛成 (Nein zum Grundgesetz und Ja zu Deutschland)」と明言したのもこうした認識からであった⁽⁴⁾。

CSU とエーハルトが議会評議会案を正面から批判したのは、それが州に対する連邦の優位と連邦の集権的地位

を制度化すると判断したからである。彼らにとっての最大の関心は何よりも州の国家性の確保であった。

- (1) Stenographische Berichte, S.81.
- (2) Stenographische Berichte, S.82-85, 91.
- (3) Stenographische Berichte, S.135.
- (4) Gelberg 1992, S.266.

第三節 バウムガルトナー・バイエルン党の見解とキリスト教社会同盟の批判

以上のようなエーハルトやCSUの批判は議会評議会案に即したものであるが、実はこうした見地からのみバイエルンが批准を拒否したわけではない。では、拒否的態度を規定した他の要因とは何であろうか。それはバイエルンの分離主義である。つまりCSUは、分離主義を主張するバイエルン党を意識し、この政党との違いを際立たせることによって有権者にCSUの正当性をアピールしようとした。CSUはバイエルン州議会の基本法審議をバイエルン党に対するCSUの優位を選挙民に示す絶好のチャンスと見たわけである。⁽¹⁾

エーハルトやCSUにはバイエルン自立意識が強烈であり、そのことが集権的連邦制を阻止する構えを支えていた。しかしながら、このような州の自立的政治体を前提とする連邦国家を望む立場は、実は当時バイエルンの人々

や政党間であまねく共有されていたわけではない。

一九四九年初め、新聞「ミュンヘン・メルクル」はミュンヘンの世論調査結果を次のように報じた。「自主的で自立的なバイエルン (ein selbständiges, unabhängiges Bayern)」を支持するのは三四・六%、「連邦国家の一員 (Glied)」としてのバイエルン」には二九・一%、「集権的なドイツ」には一八・八%が賛成である。⁽²⁾ ここにはエーハルトやCSUとは異なつたバイエルン・ドイツ意識が明らかである。バイエルンの独立性を求める意見が多いのに比べ、バイエルンを連邦国家ドイツの一員とする声は必ずしも多数ではない。

実はそうしたバイエルン分離主義を掲げていた政党がバイエルン党 (Bayernpartei) であり、その急先鋒が党首バウムガルトナーであつた。バウムガルトナーが目指したのは連邦国家ではなく国家連合であり、その指導のもとでバイエルン党はドイツ連邦国家の構築を拒んだ。⁽³⁾ したがってバイエルンにおける基本法審議とは、新生ドイツが連邦国家であるべきか、あるいは国家連合でなければならぬかというまさに地域間関係のあり方を巡る論議でもあつた。

バウムガルトナーは当初CSUに所属していた。しかし、一九四八年一月一五日に農業大臣を辞任し、翌日にはCSUを離党してバイエルン党に加入し、六月一九日にバイエルン党の党首になつた。彼の主張の核心は、バイエルンはオーストリアと同じように独立した存在でなければならず、そうした「自立的国家が国家条約によつて自由に結び合う国家連合 (Staatenbund)」を樹立することにあつた。⁽⁴⁾ 彼のそうした思考を決定的に左右したのは何よりもバイエルン意識である。

彼によれば、バイエルンとは歴史的國家性、文化的固有性、そして國家意識を備える自立的存在である。つまり、バイエルンは今日に至る一五〇〇年もの間、「國家性」(Staatslichkeit) を保持してきた。バイエルンは六世紀にはフ

ランク王国に、一〇世紀にはザクセンに、そして一八四八年三月革命時にはオーストリアとドイツの合併を求める大ドイツ主義に与した。こうしたバイエルンの行動は、いずれもあくまでバイエルンが国家としての立場から独自の判断で行ったものである。

このような国家性を基礎に、バイエルンは固有の文化を開花させてきた。バイエルン文化は、ローマ文化の影響を受けた旧バイエルン文化、フランケン文化、シュバールベン文化の融合によって築きあげられた。こうして国家という器、この器のなかの文化、さらにバイエルンの美しい風土がバイエルン国家意識を根付かせたのである。⁽⁵⁾ この意味で、バウムガルトナーにとってバイエルンとはまさに歴史的に形成された国家的個体である。そうしたバイエルンの存在にもっともふさわしい形態こそ国家連合である。

バイエルンのアイデンティティと国家性を保持しようとする限りでは、エーハルトおよびCSUとバイエルン党とは同じであった。しかし、それをいかなる政治的枠組みで実現するかに関して両者は異なった。前者は連邦制によって、後者は国家連合によってである。したがって、エーハルトやCSUにとってバウムガルトナーの立場は分離主義に他ならない。エーハルトやCSUが基本法審議において拒否的な態度を示した背景には、すでに述べたような基本法案の内容もさることながら、実はこうしたバイエルン党の分離主義に対する対抗意識が存在したのである。

エーハルトやCSUは、バイエルンの人々のバイエルン意識と基本法制定後に予定される選挙での支持を計算に入れざるを得なかった。というのも、前述のバイエルン世論調査に明らかのように、当時、連邦国家よりも自立的・独立的なバイエルンを望む声が多数であったことは、バイエルン党に共鳴する選挙民が多いことを暗示していたからである。このようなバイエルン党と分離主義の潜在的支持者をCSUは獲得しなければならない。そのためには、

連邦制を志向するCSUは、バイエルンの国家性をいささかでも脅かすような連邦国家の創設に断固反対という決然たる姿勢を明らかにする必要があった。

このような政党間対抗意識と選挙戦略がエーハルトおよびCSUの基本法批准拒否を導いた要因であった。その意味で、バイエルン州議会の基本法・連邦制を巡る論議は、バイエルン・アイデンティティの争奪戦でもあった。

注

- (1) Vgl. Duding 1990, S.369.
- (2) Lanzinner, S.160.
- (3) Duding 1989, S.140.
- (4) Kock 1994, S.408, 409, 419.
- (5) Stenographische Berichte, S.107.

第四節 バイエルン州議会の社会民主党

バイエルン州議会の第二党はSPDである。この党もまたバイエルン・アイデンティティに基づいて議会評議会案を拒否したのであろうか。むしろCSUとはまったく逆であった。議会評議会が一九四九年五月八日に決定した基本法は、「ドイツ国民の代表機関の創設に向けての決定的な一歩」⁽¹⁾だとSPDのクノーリンゲン (Wardemar von

Knoeringen) は判断した。この指摘のように SPD は基本法案をきわめて高く評価した。

SPD が基本法案を全面的に受け入れたのは、ワイマール憲法よりもはるかに強い連邦主義的要素が基本法案に示された点と見たからである。⁽²⁾ 基本法案が連邦主義を体现していると SPD が捉えたのはなぜであろうか。その理由は、基本法案について以下のように評価したことにある。

第一に、連邦参議院には重要な権限が与えられ、したがって連邦参議院は連邦議会と同権的 (gleichberechtigt) になった。連邦参議院に認められた権限とは、条約締結に際しての協働権、連邦政府の提出する立法案の先議権、立法上の拒否権、租税関係立法に関する同意権である。第二に、連邦参議院の設置によって、州は連邦の立法に参加し、州政府が州利害を反映できることになった。第三に、文化政策に関しても基本法案は州の権利を配慮した。以上のように、SPD は基本法案が州の立場を守るものであると強調した。しかもドイツをめぐる状況がこの二年の間にまったく変化したこと、つまりマーシャルプランによる西ヨーロッパの強化、NATO の結成、西側三占領地区の統合、そしてベルリン空輸の成功によってドイツは国家的枠組みを確定すべき状況に達したこと、したがって CDU/CSU は「ボンに賛成」すべきだと SPD は反論したのである。⁽³⁾

バイエルン州議会における基本法案をめぐる審議は以上のものであった。既述のように、CSU が議会多数を占めていたために、結局基本法案は批准されなかった。しかし三分の二の州が批准した結果、バイエルンは基本法を受け入れることになったのである。

注

(1) Stenographische Berichte, S.93.

- (2) Stenographische Berichte, S.93.
(3) Stenographische Berichte, S.95-97.

おわりに

では最後に、これまでの叙述から明らかになった点をまとめることにしよう。

第一に、ドイツ戦後連邦制の形成にあたっては、地域アイデンティティ、とりわけバイエルン・アイデンティティがきわめて重要な役割を果たした。これを無視してはドイツ戦後連邦制の固有の特質を捉えることはできない。戦後占領体制のなかで、バイエルンは他の州の領域範囲が人為的に線引きされたとは異なって、戦前からの領域的連続性を保ち、強い地域アイデンティティを有していた。そのことが連邦制の形成過程にバイエルンをして能動的に関わらせる要因となった。

第二に、バイエルンのCSU政治家、ことにヘーグナー、エーハルト、プファイファーはそうしたバイエルン・アイデンティティに立脚した連邦主義思想をもって戦後再建に携わった。なかでもエーハルトがもつともまとまった連邦制構想を掲げ、バイエルン州の国家性を保持するために意欲的に行動した。彼の存在こそ基本法および連邦制形成過程におけるバイエルンの立場を決定的に左右した。

第三に、バイエルンの連邦主義が提起された背景は三重であった。連邦制の提唱でもってワイマール共和制およびナチス独裁制の批判的制度化を意図したことは当然である。これに加えなければならないのは、一つは占領統治

機構の集権化という眼前の事態の進行に対する批判的対応であり、いま一つは「コレクティビズム」の浸透に対する危惧である。したがって、戦後ドイツが連邦制化した主な理由は、連邦主義的伝統の存在および集権的ナチス独裁制の反省という二点にのみ求められてはならないのである。

第四に、バイエルンの連邦主義論は、戦後ドイツの連邦的政治体制の創造を求める論拠となったが、しかし同時にそれはナチスによる「ヨーロッパ的犯罪」後のドイツがヨーロッパに迎い入れるための避けられない前提と位置づけられた。しかもドイツの連邦化は、ヨーロッパの連邦化を促進する意義を有するものであり、そのようなヨーロッパこそ平和と繁栄を支えると考えられた。この意味でバイエルン政治家の連邦制構想は、ドイツのみならずヨーロッパをも視野に入れたものであった。換言すれば、連邦制はドイツとヨーロッパを結ぶ結節点であった。

第五に、バイエルンが議会評議会案を批准しなかったのは、そこに示された連邦制が州の国家性を損なうものと見なされたからである。しかし、こうした法案内容上の問題のみならず、バイエルン政治における分離主義の存在とこれに対する批判的対抗という政治判断が基本法案の批准を拒否する背景となった。

したがって、一九四九年五月の基本法に制度化された戦後連邦制の成立にあたっては、CSUおよびエーハルトの州・連邦対等型連邦制、分離主義者の国家連合、CDUやSPDの連邦制、占領軍政府の連邦・州二元型連邦制、フランスの国家連合など多様な選択肢がぶつかりあった。そうした対抗関係をはらむ政治力学の産物として、戦後ドイツは独自の連邦制システムを築いたのである。