

戦後ドイツにおける連邦参議院の成立

北
住
炯
一

目次

はじめに

I ドイツにおける第二院の歴史的形態

1 フラジクフルト憲法と執行連邦制

2 第二帝制の覇権型連邦制と連邦参議院

3 ワイマール共和制の単一型連邦制と共和国参議院

II 政党の連邦制論と第二院

1 社会民主党と単一型連邦制

2 キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟と連邦制論

(1) キリスト教民主同盟と均衡型連邦制

(2) エルバンガー・グループと州優位型連邦制

3 自由民主党における単一国家と連邦国家の間

Ⅲ 第二院をめぐる対抗的選択肢

1 ヘレンキムゼー憲法会議における第二院問題

(1) 州の権力性と連邦参議院方式

(2) 官僚、政党、政治の人格化と上院方式

2 議会評議会における第二院問題

(1) 連邦参議院方式と上院方式の対抗

(1) 連邦参議院の論拠

(2) 上院方式の論拠

(2) 批判の応酬

(1) 上院方式批判—州優位視点と連邦意思決定への参加

(2) 連邦参議院方式批判—民主主義視点と官僚制の克服

Ⅳ 連邦参議院の成立

1 レール案とメンツェル・エーハルト会談

2 アテナウアー案の挫折と連邦参議院方式の採択

3 立法における両院関係—対等性の否定と拒否権の付与

おわりに

参考文献

はじめに

単一国家と区別される連邦国家は、主権分有国家である。すなわち連邦とその構成単位(邦・州)は、それぞれ主権を有する「国家」としての性格を備え、独自の統治機能を有しながら、対等の関係で連携しあう政治体制である。⁽¹⁾

戦後ドイツ連邦国家は、「協動的連邦制 (kooperativer Föderalismus)」、「連携連邦制 (Verbundföderalismus)」、「執行連邦制 (Exekutivföderalismus)」、「単一的連邦制 (unitarischer Föderalismus)」など様々に称されている。こうしたドイツ戦後連邦制の下では、第一に連邦が立法を担い、州が執行する連邦・州間の役割分担があり、第二に連邦の意思決定過程に州が参加する仕組みが存在し、第三に垂直的・水平的な財政調整制度が整っている。こうした枠組みは、戦後連邦制の形成に際して占領軍政府がドイツに求めたアメリカ型連邦制モデル、換言すれば連邦と州が立法、行政、財政においてそれぞれ独自に機能する二元分離型連邦制とは明らかに異なるものである。

このようなドイツ戦後連邦制の成立にあたっては、一九世紀前半以降の連邦制の歴史的経験、第二帝制およびワイマール共和制の連邦制とナチス集権制に対する批判、戦後の社会経済状況、占領軍政府、占領統治の意思決定制度、州の先行的戦後再建、州首相の主導性、そして政党が規定要因として作用した。戦後連邦制は、こうした諸要因が絡み合いながら、まずは州首相会議、それに続くヘレンキムゼー憲法会議、その後の議会評議会において、ドイツ内部ならびにドイツと占領軍政府の間の対抗・妥協・調整を通じて基本法制定の一環として創出されたのである。⁽¹⁾

この過程で世論は連邦制の形成に消極的であったが、⁽²⁾基本法審議に関わった政治主体の間では、これとは対照的

に連邦制の再構築という点でコンセンサスが存在した。つまり戦後ドイツを単一国家にするか、連邦国家にするかは争点にならず、むしろ連邦制の形態をめぐる見解が対立した。戦後西ドイツの憲法にあたる基本法の制定過程の最大争点こそ、まさに連邦制問題であった。

一言で連邦制といっても、そこには幾つかの側面がある。連邦と州の権限関係をいかに考えるか、連邦の意思決定に対する州の関わりをどのように制度化するか、財政システムをどう築くかという点である。こうした権限問題、第二院問題、財政問題が、連邦制の形成にとって避けられない論点であった。なかでも連邦制をめぐる争点中の争点は財政問題（財政連邦制）であり、それに次ぐ論点こそ本稿が扱う第二院問題（代表連邦制）である。

財政連邦制問題では、ドイツと連合国間の意見の対立が際立ち、これに政党間の構想の相違が重なって激しい論議を呼んだ（北住 2004）。しかし代表連邦制問題では、ドイツと占領軍政府の間で対立がなかったとはいえ、連邦参議院か上院かの選択、第二院における政党と官僚のあり方、第一院と第二院の関係をめぐる政党間の争いが顕著だったため、この問題もまた大きな争点になった。最終的には、妥協が成立することによって連邦参議院が誕生した。ではなぜドイツに固有な連邦参議院が選択されるに至ったのであろうか。本稿が明らかにしようとするのはこの点である。

ところで、連邦参議院の成立については、これまでオットー (V. Otto)、モルザイ (R. Morsey)、フェルドカンブ (M. F. Feldkamp)、ニクラウス (K. Nicolaus)、ヴィルムス (H. Wilms) 等が基本法制定過程研究の中で言及している。しかしモルザイを除いて、連邦参議院の形成過程自体を取り出して論じた研究はない。もともとモルザイ論文は、連邦参議院の成立過程を簡潔にまとめたものではあるが、第二院が連邦参議院という独自の形態で創出されたのはなぜか、その背景にある政党の連邦制論、政党論、官僚論はいかなるものかを十分に視野に収めたものではな

い⁽³⁾。

本稿はこうした研究を参照しつつも、審議事録を読み込みながら以下の視点から連邦参議院の成立過程を検討する。第一に第二院をめぐる主要な選択肢はいかなるものであったのか、第二に第二院形成にあたってドイツ連邦制の歴史的経験はどのように評価され、審議に影響を及ぼしたのか、第三に第二院は連邦制という枠組みのなかでいかに位置づけられたのか、第四にどのような政党論、官僚制論、代表制論でもって第二院が正当化されたかである。

本稿がこの視点から連邦参議院の成立過程を究明する意義は次の点にある。第一に、連邦参議院形成の解明はドイツの戦後連邦体制の考察にとって不可欠である。制度としての連邦制は、連邦・構成単位間の権限関係、政治的意思決定制度、財政制度といった三要素の統合体である。したがって、本研究はこうした要素からなる連邦制の一つの側面を照射する。第二に、第二院問題の検討は制度選択における歴史的経路依存性を明らかにする。なぜなら、ドイツはナチス期を除いて一貫して連邦制的体制であり、このような経路が政治主体の制度選択を規定したと考えられるからである。⁽⁴⁾ 第三に、第二院問題の究明は制度形成における地域利害、あるいはその政治的体现者の役割を明確にする。ドイツ政治は政党によって動かされるにしても、その政治がまさに地域利害と絡み合う点に特徴がある。第二院問題は政治における地域という視点を除外しては十分な解明にならないのである。

注

(1) 基本法および連邦制の成立過程における占領国の関与とドイツ側の対応に関する最も詳細な研究は、ヴィルムスの著作 (Wilms, 1999) である。なお、北住 (一九九八) も参照。

(2) 一九四八年夏のアメリカ占領軍政府が行ったギャラップ世論調査によれば、国家形態については、約半数が強い国家を支持

し、二〇%が連邦国家に賛成し、残りが国家連合ないしは独立国家を望んだ (PR 2: LXIV)。

(3) なお、わが国では平島がドイツ戦後の連邦参議院の成立過程の特質をラント(州)の成立との関わりで論じている(平島: 23—31)。

(4) 経路依存性については、レームブルッフの連邦制論 (Lehmann: 2001) から大きな示唆を得た。彼の経路依存論に関して、平島がその要点を紹介している (レームブルッフ、平島訳: 190—192) を参照。

I ドイツにおける第二院の歴史的形態

1 フランクフルト憲法と執行連邦制

ドイツ戦後連邦制成立過程の一つの特徴は、つねにドイツ連邦制史に立ち返って制度が構想された点にある。⁽¹⁾ 連邦制の歴史的経験は、戦後の制度設計にとつてたんに参考にされたのみならず、レームブルッフが指摘するように (Lehmann 2001: 103 ff)、戦後連邦制の「経路依存 (Präfabrizierbarkeit)」的性格を決定的に規定した。

ドイツ連邦、北ドイツ連邦、第二帝制、ワイマール共和制に至るドイツ史は、国家連合のないしは連邦制的な統治構造を有していた。基本法制定過程での第二院をめぐる審議では、とくに第二帝制の連邦参議院とワイマール共和制の共和国参議院がよく引き合いに出されるとともに、一八四九年三月二十八日の「ドイツ帝国 (Reich) 憲法」(フランクフルト憲法、パウエル教会憲法) が定めた議会制についてもしばしば言及された。第二院のあり方をめぐる連邦参議院方式か上院方式かの論議では、いずれを選択すべきかの論拠としてドイツ連邦制史が持ち出されたの

である。では、各歴史段階の連邦制と第二院はいかなる特徴をもっていたのであろうか。

「自由と統一」を目指した一八四八年三月革命は、ドイツに民主体制をもたらさなかった反面、プロイセンに初めて立憲体制を導入し、その後の資本主義発展に適合的な法的、政治的枠組みをつくり出すきっかけとなった。民主派、自由派、保守派の対抗関係として展開された三月革命で連邦制構想が提起され、それはフランクフルト憲法に具体化された。この憲法は日の目を見なかったとはいえ、アメリカ連邦制をモデルにドイツを連邦制化する最初の試みであった。⁽²⁾

フランクフルト憲法は国民院 (Volkshaus) と諸邦院 (Staatenhaus) という二院制を規定した (高田・初宿: 29)。前者は全国民から選挙され、後者はドイツの各構成国 (邦) から規模に応じて選出され、その半数が邦政府の任命、残りが邦議会の選挙である。このように諸邦院には、議員を連邦構成国議会が選ぶ上院 (Senat) 方式が組み込まれた。さらに憲法はライヒ (Reich) と邦の権限配分を規定し、邦からライヒに移譲される権限以外は邦が有するとした。そしてライヒがその権限に関わる立法権をもつ一方、邦がライヒ法を執行するという機能配分を定めることにより、「執行連邦制」 (Lehmbuch 2001: 104) を生み出した。

こうした執行連邦制を志向したのは次の理由があったからである。第一に、各邦国が君主制国家としてすでに行政官僚制を確立していたため、これを侵害しない前提でライヒと邦の関係を制度化しなければならなかったことである。 (Lehmbuch 2001: 74, Kilper: 35, 45-46) 第二に、一八一三年から一八一五年の対ナポレオン解放戦争以後、自由主義的なドイツ統一運動が法的統一性 (Rechtseinheit) を目標に掲げたことをうけ、自由主義ブルジョアジーは一八四八年五月一八日に開催された憲法制定国民議会においてドイツの経済的、法的統一を可能にする単一的 (unitarisch) 連邦制を目指した⁽³⁾とある (Lehmbuch 2001: 71, 73-74)。

執行連邦制は、第二帝制でも制度化されたうえ、現代ドイツ連邦制の基本的特徴となった。したがって、フランクフルト憲法は挫折したとはいえ後の連邦制に継承される考え方を提供したのであり、この憲法は「ドイツ連邦制史上の最初の転軸機」と位置づけられる (Lehmann 2001: 103)。³⁾

2 第二帝制の覇権型連邦制と連邦参議院

一八七一年、第二帝制の成立をもってドイツ統一国家が誕生した。第二帝制はプロイセンを基軸とする二五の邦国からなる覇権型連邦制であり、帝国議会と連邦参議院を備えた。連邦参議院は、第二帝制の前身、一八六七年に創建された北ドイツ連邦の「最も特徴的な要素」(Lehmann 2001: 83)としてすでに導入されたものの継承である。これは邦の政府代表で構成され、彼らは邦政府の訓令に従う。したがって、フランクフルト憲法が含む上院方式はまったく排除された。

その第一の理由は、ドイツの議会主義化を警戒したビスマルクが連邦参議院を議会主義化に対する堡壘と位置づけたこと、第二に各構成国の政治的・行政的権力リソースを計算に入れた代表制を考案しなければならなかったこと、第三にそのために神聖ローマ帝国(九六二年—一八〇六年)の帝国議会、フランクフルト憲法の諸邦議会、一八一五年から一八六六年のドイツ連邦議会といった構成国政府の訓令に拘束される代表制を踏襲したことにある (Lehmann 2001: 83-85)。実際、連邦参議院は連邦議会と政党に対する対重 (Gegengewicht) として機能した。構成国が議会主義的統治体制でなかったこと、そして構成国の選挙制度がプロイセン三級選挙制のような不平等制度であったため、その議会主義化が阻まれたことが連邦参議院のそうした機能を支えた。しかしヴェイルヘルム時代後期

には南ドイツやその他の諸邦で漸進的な議会主義化が進行し、プロイセンでは第一次大戦末期に、そして第二帝制レベルでは一九一八年一〇月二八日に議会主義的統治システムが導入された。最終的には連邦参議院は議会主義化を阻止できなかったのである (Lehbruch 2001: 85)。

ところで第二帝制憲法によれば、帝国は法律を制定し、邦国はそれを執行する。フランクフルト憲法に倣って帝国の権限は個別的に列挙された。しかし経済的、法的統一性を確保する観点からフランクフルト憲法よりも帝国の権限を拡大した (Kiper: 47)。このように、ビスマルクはフランクフルト憲法に初めて登場した執行連邦制を採用した。その第一の理由は、単一主義 (Unitarismus) を目指す国民自由主義者が一八六七年から一八七八年まで帝国議会の多数を占めたために、ビスマルクは彼らに依拠せざるをえず、したがって彼らの主張を取り込む必要性に迫られたことである。

第二の理由は、当時のドイツが産業化を推進する必要上、統一的な経済財政政策と法的対応を行わなければならなかったことである。そうした強力な単一化 (Unitarisierung) を進める重要な手段が帝国憲法第四条で定める競合的立法権限 (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz) であり、それを行使する中心的アクターが帝国議会であった。(Lehbruch 2001: 80-81)。

第三の理由は、ドイツにおける国家・官僚体制の形成過程にある。フランスでは、絶対王制期に国家形成が始まり、フランス革命をもって国民形成が端緒につき、第三共和制でフランス型国民国家が確立した。国家形成から国民形成へと展開したフランスと同じく、ドイツでもまずは国家形成がなされ、次いで国民形成が行われた。しかし、ドイツの国家形成はフランスとは違って、統一国家としての国家形成ではなかった。プロイセン、バイエルン、バーデン、ビュルテンベルクといった各領邦国家がナポレオン・モデルの下に行政改革を行い、ドイツ統一国家の

構築以前に邦単位で「近代官僚国家」の形成を完了していたのである (Lehbruch 1996: 171)。したがってビスマルクは、フランクフルト憲法と同様に、連邦構成国の行政官僚制の機能を前提としたうえで連邦・構成国間関係を制度化せざるをえなかったのである。

3 ワイマール共和制の単一型連邦制と共和国参議院

以上の第二帝制に比べると、ワイマール共和制の連邦制には次の特徴がある。

第一に、第二帝制よりも単一化が強まった。単一化とは連邦の統治が構成国間で異ならないよう統一的、均一的に行われることである。その理由は、戦時経済システムと戦勝国への対応が強力な中央集権体制を必要としたこと、帝制崩壊後の統治を担った社会民主主義者、自由主義者、そしてエルツベルガー (M. Erzberger) に代表される中央党指導部が、戦後ドイツの危機の中で経済的、法的統一性を目指したことにある (Lehbruch 2001: 91)。第二に、共和国の立法権限が第二帝制よりも一段と拡大され、この意味で集権化 (Zentralisierung) が進んだ。ワイマール憲法によって、立法は専属的立法 (ausschließliche Gesetzgebung) と競合的立法に区分され、立法上の共和国の優位が確立した (Lehbruch 2001: 93; Kliper: 49)。第三に、連邦が立法し、構成国が執行する執行連邦制を受け継いだ。このように、ワイマール共和制の連邦制には第二帝制との断絶性と連続性が明らかである。連邦の単一化と集権化が進行したとはいえ、構成国が共和国に従属したわけではない。プロイセンはワイマール共和国でもなお面積の五分の三を占めていたが、第二帝制期の覇権的地位を失った。しかし、帝制崩壊後プロイセンを含む共和国構成国は、共和国よりもすみやかに体制統合を行った結果、連邦に対する影響力を保持することが可能となった。なぜな

ら、構成国の議会主義化によって権力真空が起こらず、構成国の政党指導部と官僚制の連携が進んだからである (Lehmbruch 2001: 91-92)。

ところで、一九一八年二月から始まったワイマール憲法の制定作業に内務大臣フーゴ・プロイス (H. Preuß) が関わった。彼は当初の憲法案において、ラント (Land、邦) 議会の選出メンバーで第二院 (Statenhaus) を構成する上院方式 (Senatsmodell) を提唱した。しかし、これは邦の抵抗で挫折した。しかも憲法制定議会では、邦政府代表と邦議会選出代表の双方が第二院を構成するというフランクフルト憲法の諸邦院に倣った案も実現せず、最終的にはプロイスの見解と異なる共和国参議院が設けられたのである (Lehmbruch 2001: 93)。

一九一九年八月一日のワイマール憲法によれば、共和国参議院は邦政府代表から構成され、彼らは邦政府の訓令で行動する。このように共和国参議院は形のうえでは第二帝制の連邦参議院と同様であったが、後者とは違って共和国の立法に際して停止的拒否権 (異議権) を認められた。ただし、共和国参議院の異議にもかかわらず共和国議会が三分の二の多数で同一の法律を議決したときは、大統領がこれを公布する。もともとワイマール共和制では政党が多数であったため、共和国議会が三分の二を得るのは難しく、したがって共和国議会は共和国参議院の異議を当初から考慮に入れなければならなかった (Lehmbruch 2001: 94)。第二帝制の連邦参議院に比較すれば、共和国参議院は共和国の立法および行政上、邦の代表機関としての地位を明らかに高めたのである (Lehmbruch 2001: 93)。

注

(1) 戦後財政連邦制の創出にあたっては、政党は自己の構想をドイツの歴史的経験でもって正当化した。この意味で、制度選択に對する歴史的規定性は看過できない (北住 2004: 56-57)。

(2) 戦後連邦制の形成に際しても外国の連邦制が引き合いに出されたが、なかでもしばしばモデルにされたのがアメリカとスイスの連邦制である。

(3) したがって三月革命は、上院方式を提起し、執行連邦制を打ち出した点でドイツ連邦制史の起点と位置づけることができる。

(4) ワイマル共和制では専属的立法は限られていた一方、競合的立法が拡大した。

II 政党の連邦制論と第二院

1 社会民主党と単一型連邦制

戦後ドイツ生誕期における第二院をめぐる審議は、以上のような連邦制および第二院の歴史的経験に立ち返りながら行われた。基本法制定の一環として、第二院問題はまずはヘレンキムゼー憲法会議（一九四八年八月一〇日―同年八月二三日）において、続いて議会評議会（一九四八年九月一日―一九四九年五月二日）に場を移して論議された。審議の主体は前者では州であり、後者では政党であった。最終的には政党間の対立、妥協、調整を経て第二院問題に決着がついたが、そもそも政党はいかなる連邦制および第二院の構想をもっていたのであろうか。⁽¹⁾

社会民主党(SPD)が掲げる連邦制論の主要な狙いは、ドイツの単一化である。といっても、戦後ドイツを単一国家にするのではなく、連邦制的枠組みを前提としてその単一的性格を強めるといふものである。連邦が州に対して優位に立ち、連邦の法的、経済的統一性を志向する連邦制、すなわち「単一型連邦制 (unitarischer Bundesstaat)」の創出が社会民主党の目標であった。

戦後社会民主党は、幾度か綱領的文書の作成を重ねながら国家像および連邦制像をつくり上げた。一九四六年五月、社会民主党は戦後初めての党大会をハノーファーで開催し、そこでシューマッハー(K. Schumacher)を党首に選出した⁽²⁾(安野・48)。一九四六年九月に社会民主党幹部会は、将来のドイツ憲法要綱を構想するためノルトライン・ヴェストファーレン内相メンツェル(W. Menzel)を議長に憲法政治委員会を設置した⁽³⁾。委員会は一九四六年一月八・九日に「ドイツ共和国の創建に関する基本方針(Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik)」を決定し、社会民主党幹部会は一九四七年三月一三日にこれを承認した。「基本方針」は一九四七年六月二十九日―七月二日の社会民主党ニュルンベルク党大会で採択された(PR 2: XXXV, Sörgel: 19, 59)。ヨーロッパ復興を目指すマーシャル・プランが示されたのは一九四七年六月五日のことであり、まさに冷戦開始と同時期に社会民主党が初めての憲法案を取りまとめたわけである。

「基本方針」は、ドイツの分裂国家を想定するものではなく、あくまで全ドイツ国家の枠組みとして構想された(Pikart: 160-161)。これは第一に、ドイツが将来「ヨーロッパ国家連合(Staatenbund)」に加わる可能性を考慮して憲法を制定すると冒頭で謳った。ここで注目すべきは、ドイツがヨーロッパの一員になろうとする姿勢を正面から打ち出している点である。こうしたドイツのヨーロッパ志向性は、連邦制形成過程において社会民主党のみならず党派を超えた共通の姿勢であった。第二に、社会民主党は「ドイツの統一」を指すこと、したがって「分離主義(Separatismus) や分立主義(Partikularismus)」に反対であり、そして州憲法がドイツの法的統一性を損なってはならず、「共和国法は州法を破る」ものであることを明記し、連邦の優位を明確にした。第三に、ドイツ共和国は「国家連合」であってはならないと宣言した。なぜなら、ドイツの国家連合化は「ヨーロッパの統一」を妨げ、しかもドイツの「健全化」と「建設」に必要な力を「断片化」するからである。このようにドイツの国家形態はヨーロッパ

パの将来と結び付けて構想された。したがって、ドイツ共和国は「連邦国家」でなければならず、その下で「統治権力の統一性」と、「健全な分権化 (Dezentralisation)」という意味で「州の独自性」が保証される。第四に、共和国議会と並んで共和国参議院を設置するとした。共和国参議院は、州議会が選出した代表からなり、立法および共和国予算作成に参加し、異議提出権 (Einspruchsrecht) を有する。このように社会民主党は上院方式を提唱した。第五に、「財政・租税高権 (Finanz- und Steuhoheit)」および財政調整権を共和国の権限と定めた。なぜなら、共和国が経済運営上「統一的な財政政策」を行わなければならないからである。州と自治団体にはこの枠内で税の徴収権を認めた (Sörgel: 60, 263-265)。基本方針は、明らかにワイマール共和制の単一的連邦制をモデルとした。社会民主党はワイマール共和制型連邦制を戦後ドイツに適合的と看做したのである。

もっとも、ニュルンベルク党大会は「基本方針」の立ち入った審議を行わなかった。なぜなら、当時の社会民主党の主たる関心は戦後の社会問題と占領規則に集中したため、憲法問題の取り組みはまだ本腰をすえたものではなかったからである (Sörgel: 61-62)。「基本方針」の後、社会民主党はしばらくの間憲法問題を扱わなかったが、一九四八年八月二・三日になって幹部会はメンツェルに憲法案の起草を求めた。そこで彼は「西ドイツ憲法綱要 (West-Deutsche Satzung)」(メンツェル第一案) を作成した。これは社会民主党幹部会の承認を得て一九四八年八月一六日に公表された (PR 2: XXXVII, Sörgel: 64)。

綱要は、西ドイツが国家的性格を有するとの印象を避けるため用語に配慮した。全五四条のうち連邦制に関わっては以下のように規定した (Sörgel: 55-68)。第一に、国民が直接選挙する立法府がほぼすべての立法権を有する。第二に、州が立法府の制定法を執行する。第三に、州評議会 (Landerrat) を設ける。これは州議会ないしは州政府が選出するメンバーで構成し、立法府の立法に参加し、法案提出権をもつ。各州は二票または人口に応じた票数を行

使用する。「綱要」もまた「基本方針」と同じくワイマール共和制型連邦制をモデルとした。

一九四八年八月二七・二八日の社会民主党幹部会は、ヘレンキムゼー憲法会議の決定は今後の議会評議会の基本法審議を制約しないこと、社会民主党の基本法に関する考え方は依然として「基本方針」および「綱要」であることを確認した。しかし、ヘレンキムゼー憲法会議に出席していたビュルテンベルク・ホーエンツォレルン州司法大臣のカルロ・シュミット (Carlo Schmidt) の詳細な報告を受けた後、社会民主党の憲法委員会内に小委員会を設け、そこで新たな案を作成するよう再びメンツェルに委ねられた。こうして出来上がったメンツェル第二案が、議会評議会開会翌日の一九四八年九月二日に議会評議会に提出された (Sörgel: 69)。

メンツェル第二案は、前文でドイツの連邦的構造を強調し、基本法の暫定的性格を明確にした。その上で、連邦に広い立法権を認め、これを専属的立法と優先的立法 (Vorrangsgesetzgebung) に区分する、基幹租税 (消費税、所得税、財産税、売上税、取引税) を連邦の優先的立法とする、法律の執行は州が行う、州議会が選出する代表で州評議会を構成することを明記した。メンツェル第二案は、占領軍政長官が一九四八年七月一日に州首相に手交したフランクフルト文書が、ドイツの連邦的枠組みの形成を求めたことを考慮に入れ、「基本方針」や「綱要」に比べて連邦的性格を一層強めたのである (Antoni 1991: 248, Sörgel: 70-72)。

以上の「基本方針」、メンツェル第一案、同第二案に共通するのは、単一型連邦制、連邦が立法し州が執行する機能分担、上院方式による第二院である。したがって社会民主党は、第二帝制から執行連邦制を、ワイマール共和制から単一型連邦制を、そしてフランクフルト憲法から上院方式を継承した。したがって、議会評議会が連邦制問題を本格的に論じる前段階の社会民主党の連邦制構想の核心は、「上院方式を伴う単一型連邦制」であった。社会民主党は、連邦の果たすべき役割を重視し、連邦政治に対する州の影響力を相対化することを狙ったのである (Antoni

2 キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟と連邦制論

(1) キリスト教民主同盟と均衡型連邦制

党として一本化した基本法案を議会評議会に提示できた社会民主党とは違って、内部で見解を異にしたまま議会評議会を迎えたのがキリスト教民主同盟 (CDU) およびキリスト教社会同盟 (CSU) である。しかし、こうしたキリスト教政党は、議会評議会の開催以前にはむしろ社会民主党よりも立ち入って憲法・国家構想を論議していた (Sorge: 73-74, Pikart: 163)。

議会評議会に至るまで、キリスト教政党内部では二つの連邦制観がぶつかりあった。すなわち、北西ドイツのキリスト教民主同盟と南ドイツのキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟 (エルバンガー・グループ Erwanger Kreis) の対立である。前者は均衡型連邦制、後者は州優位型連邦制を志向した。均衡型連邦制とは連邦と州のいずれにも決定的な優位を認めず、連邦に相対的な重点を置きながらも州の独自性を保持するものであり、州優位型連邦制とは州の主権的地位を確保し、連邦の意思決定への州の参加を保証するものである。

一九四五年六月にケルン・キリスト教民主同盟が示した「キリスト教民主同盟ケルン原則 (Kölner Leitsätze der CDU)」は、「真のキリスト教社会主義」を指導理念に掲げ、集権主義を退けて諸州による「自由な共和制的連邦 (Bund)」を目指した。これが国家連合か連邦国家なのかは明言していないが、一九四五年九月の「ラインラントおよびヴェストファーレン・キリスト教民主同盟の指導原則 (Leitsätze der Christlichen Demokratischen Parteien Rhein-

lands und Westfalens)」は、「ドイツ国民の政治生活形態」は連邦国家であることを明確に規定した (Sörgel: 74-75)。
 一九四五年一二月の「シュレスヴィヒ・ホルシュタインのキリスト教民主同盟綱領」も連邦国家と自治を要求した。ただし、州は連邦に対して優越するものではないとした (Ley: 20)。フランス占領地区のラインラント・プファルツでは、キリスト教民主同盟のジュスターヘン (A. Süsterhenn) が一九四六年六月七日に「ライン・メルクール (Rheinischer Merkur)」に「ラインラントの国家性」と題して寄稿し、連邦制は「国民社会主義でも、プロイセン的でもないドイツ国民の制度」であるとの見解を示した⁽⁵⁾ (Ley: 24-25)。連邦制にはナチスおよびプロイセン支配を克服する理念が込められていると述べたわけである。

キリスト教民主同盟は、占領軍政府の政党認可以前にすでにこうした綱領を掲げ (Ley: 19)、地域ごとに結成されていた。バイエルンを除くすべての州のキリスト教民主同盟は、一九四五年一二月一四日から一六日の間バード・ゴードスベルクで初めて一堂に会した。ここでキリスト教民主同盟の組織的統一はなされなかったが、将来の国家形態は「過度の権力」を避けるために連邦制であり、この連邦制によって「民主主義の精神によるドイツ国民の政治的救済」がもたらされると確認した (Sörgel: 76)。

イギリス占領地区のキリスト教民主同盟は、一九四六年三月一日にネーハイム・ヒュステン綱領を採択して組織的統一を果たした。この綱領は「ドイツは民主的で連邦制的な国家でなければならぬ」(Konrad-Adenauer-Stiftung: 134)と規定し、アデナウアーがイギリス占領地区キリスト教民主同盟の議長に選出された。彼は後に議会評議会議長として采配を振るることになる。

綱領にはアデナウアーの考え方が反映し、それまでのキリスト教民主同盟の「キリスト教責任に基づく社会主義 (Sozialismus aus christlicher Verantwortung)」と包括的社会化という目標は破棄された (Kohns: 108-109)。アデナウ

アーは一九四六年三月、ケルン大学でイギリス占領地区キリスト教民主同盟の政治構想を次のように語った。敗戦によってドイツの全権力が連合国に渡ったのであり、したがってもはや「ライヒ (Reich)」は存在しない。プロイセン主導のビスマルク帝国はありえないし、中央集権的ドイツもありえない。ドイツは国家連合ではなく連邦国家でなければならず、州は其中で自ら統治できなければならぬ」(Sörgel: 76-78)。

さて、キリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟が共同で憲法問題に取り組む出発点は、一九四七年二月五・六日にケーニッヒシュタインに両党の指導的メンバーが集まり、憲法委員会を設けた時点である。プレントナー (H. v. Brentano) やジュスターヘン等五人による憲法委員会は、一九四七年三月一〇日にプレントナーを議長にヘッペンハイムで初会合をもち、続いて同年四月二八日から三〇日に同地で第二回目の会合を行った (Ley: 34-36, 41, Salzmann: XXVI)。

ここで合意されたヘッペンハイム決定は次の通りである。第一に将来のドイツを連邦制とする。第二に国民が選挙する国民議会と州代表で構成する諸州会議を設ける。第三に諸州会議は、国民議会と対等 (Gleichberechtigung) であり、連邦の政治的意思決定に参加する。第四に諸州会議で各州は八票を行使する。その半数は州政府代表であるが、州政府の訓令に拘束されない。残りの半数は州議会が選出する。第五に連邦法の執行は州が行い、連邦固有の行政は例外的なものとする (Salzmann: XXVI-XXVII, Oeter: 109)。

この決定は、フランクフルト憲法の諸邦院に倣い、しかも連邦が立法し州が執行するという旧来の仕組みを受け継いだ (Oeter: 109)。しかし、この構想にはキリスト教社会同盟や一部のキリスト教民主同盟のメンバーが反発した (Salzmann: XXVII, Sörgel: 80, Ley: 46-47, Oeter: 109)。この結果、彼らはエルバンガー・グループに結集し、ヘッペンハイム決定とは異なる選択肢を模索することになる。

(2) エルバンガー・グループと州優位型連邦制

エルバンガー・グループには南ドイツのキリスト教社会同盟のみならずキリスト教民主同盟のメンバーも加わった。中心となったキリスト教社会同盟は一九四五年に一〇月に結成され、翌年「基本綱領(Grundsatzprogramm)」および「同盟の三〇項目(Dreissig Punkte der Union)」を制定し、連邦制国家を目指すこと、連邦構成単位は国家的存在であること、集権主義および分離主義を拒否することを明確にした(加藤: 32, Oeter: 108)。

一九四七年三月一・二日にエルバンガー・グループの第一回会合がエルバンゲン郊外のシェーネンベルクで行われた。主要メンバーはプファイファー(A. Pfeiffer)であり、ビュルテンベルク・バーデンの司法大臣バイエレ(J. Beyeler)、「ビンダー(P. Binder)」、シュトラウス(W. Strauss)、「ジュスターヘン等」が参加した(Ley: 55)。これ以降、エルバンガー・グループは会合を重ねるが、憲法問題を中心議題とした一九四七年一月二三・二四日の第四回会合にはキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の憲法委員会議長プレントナーが、そして一九四八年四月一三日のバード・ブリュケナウで開かれた第五回会合にはアテナウアーが出席するなど、南ドイツのキリスト教政党的メンバーに限らず他の者も加わって審議が行われた(Ley: 56-59, PR 2: XL1)。

エルバンガー・グループの憲法案は、一九四八年四月二三日に「ドイツ連邦憲法綱要(Grundsätze für deutsche Bundesverfassung)」としてまとめられた(Ley: 64)。これはヘッペンハイム決定とは違って、次のように州の役割を决定的に重視した連邦制構想であった。第一に、ドイツは「国家連合」ではなく国家的性格を有する州で構成される連邦国家である。将来のドイツは「ヨーロッパ国家連合(Staatenföderation)」に加入する。第二に、「真の連邦制」は州の権限が明確であるのみならず、「下から上に向かう民主主義」でなければならぬ。州は連邦参議院を通じて連邦の意思決定に参加する。連邦参議院は、「ヘッペンハイム決定、第二帝制、ワイマール共和制と異なつて、各州

から二名の政府代表で構成され、州代表は州政府の指示に拘束される。第三に、連邦参議院は直接国民が選挙する連邦議会と対等である。連邦参議院は大統領の選出のため連邦議会とともに選挙団体を構成する。連邦大統領による組閣、連邦議会解散、連邦官僚の任免等は連邦参議院の同意を要する。第四に、連邦の立法対象を著しく限定し、たうえて、連邦の立法権を専属的立法と競合的立法に区分し、連邦固有の執行権限を外交、郵政、鉄道等に限定する。連邦法の執行および司法は州の業務である。第五に、財政については、連邦と州はそれぞれ独自財源のために租税立法を行う。固有の財源に基づき連邦と州は自立的に財政を運営する「分離システム」(Trennsystem)を導入す(Störzel: 297-306, Ley: 61-63, Oeter: 109)。

ここに明らかなように、エルバンガー・グループの構想は「州優位型連邦制」である。エルバンガー・グループにはキリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟のメンバーがともに参加したが、まとめられた憲法案にはキリスト教社会同盟の主張が最もよく反映された。

エルバンガー・グループの「綱要」は議会評議会に提出されたが、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の統一見解とは見做されなかった(Leg: 75)。キリスト教政党内部では、エルバンガー・グループに結集する南西ドイツの州優位型連邦制論とイギリス占領地区のキリスト教民主同盟を中心とする憲法委員会の均衡型連邦制論の二つの構想が対立した。しかし、キリスト教政党は議会評議会の中で見解を一つにまとめていくのである。

3 自由民主党における単一国家と連邦国家の間

戦後の自由主義政党は、ワイマール共和制の国民自由主義者や左翼自由主義者が結集して創設された。自由主義

政党はキリスト教民主同盟と同様に戦後直ちにドイツの規模で統一的政治党として発足したのではなく、占領政府によって州が設けられる以前から地域レベルで、そして州の形成後は州レベルで、あるいは占領地区を単位として組織された。西ドイツレベルで自由民主党 (FDP) が誕生したのは一九四八年一月二日になってからである (Lamberty: 80)。

イギリス占領地区では自由主義政党の形成は以下のようなようであった。「ドイツ民主運動 (Deutsche Demokratische Bewegung)」は一九四六年六月一日に「民主的で連邦主義的な国家組織の再建」を掲げ、一九四五年一〇月六日に創建された「ドイツ建設党 (Deutsche Aufbauarbeit)」は「分離主義的傾向」を拒否して「単一国家 (Einheitsstaat)」を指し、「ドイツ民主同盟 (Demokratische Union Deutschlands)」は「州の優位 (Vornachstellung)」を否定して「単一国家」を志向した。イギリス占領地区には、「ドイツ社会自由党 (Sozialliberale Partei Deutschlands)」のような連邦主義的政党が存在したが、多くの自由主義政党は集権的な単一国家の創出を目標に掲げた (Lamberty: 49)。

このように自由主義政党は、単一国家を目指す立場と連邦国家を志向する立場に分かれた。将来単一国家であるべきとの主張の根拠は、経済的統一性と外交政策にあった。イギリス占領地区自由主義政党連合議長のブリュッハー (Blücher) は、経済および外交上の統一的政策が不可欠であり、諸州が政治的に自律的な方向を進むことは好ましくないとの見解であった。またノルトライン・ヴェスファールン州自由主義政党連合議長のミデルハウヴェ (Middelhaue) も確固たる単一主義者 (Unitarist) であり、彼は一九四六年八月三日にデュッセルドルフで開催された北ライン地域州連合代表者会議 (Delegiertenagung des Landesverbandes Nord-Rheinprovinz) において、国家 (Reich) が立法権の大部分を有し、州が執行する「分権的単一国家 (dezentralisierter Einheitsstaat)」を追求すると表明した (Lamberty: 55, 58, 171)。

イギリス占領地区の自由主義政党内で連邦制論議が活発になったのは、一九四七年半ば以降であった。なぜなら、占領地区諮問委員会 (Zonenrat) でドイツ憲法をめぐる論議が始まったからである (Lamberty: 80)。一九四七年八月二日、イギリス占領地区のシーマン (J. Siemann) を議長とする憲法委員会は、分権的単一国家を目指すこと、ワイマール共和制に倣ってライヒが立法権を有し、教育・学校制度に関して基本方針を定めること、ドイツの経済的統一性を保つべくライヒ財政制度 (Reichsfinanzverwaltung) を設けることを明確にした。プリュッハーは一九四七年十一月二四日の占領地区諮問委員会で、深刻化する地域間の経済格差を調整するのは国家の役割であり、ドイツ経済の統一性を確保し、財政調整を行うには国家が十分な租税力をもたなければならず、「諸州の喜捨」に依存すべきでないと述べた (Lamberty: 59-62)。

以上のように、イギリス占領地区自由主義者の国家構想を規定したのはドイツの経済統一性の確保と地域間格差の是正であり、彼らはこの観点から国家の州に対する優位性を主張したのである。こうしたドイツ経済優先志向は、ノルトライン・ヴェストファーレンの自由民主党の中心メンバー、ボイトラー (Beitler) がドイツ工業団体連合 (Bundesverband der deutschen Industrie) 事務局長 (Geschäftsführer) であったように (Lamberty: 63)、自由主義党がライン地方やルール地方の産業界と結びついていたことによる。

アメリカ占領地区ヘッセンの自由民主党は、多くの地域グループや郡グループが結集して一九四五年二月二九日にフランクフルトで創設され、第一回州党大会を一九四六年六月一日に開催した。ヘッセン自由民主党 (DDP) の綱領は、「民主主義的な単一国家 (Einheitsstaat)」を目指し、単一国家が「ドイツにおける生活の多様性」を維持する上で「強力な中央権力」を有することによってドイツの経済・財政・交通に「必要な統一的方向付け」が可能になると謳った (Lamberty: 65)。アメリカ占領地区ビュルテンベルク・バーデンの自由主義政党内「民主国民党 (De-

「mokratische Volkspartei」は、ホイース (T. Heuss) やマイアー (R. Mier) 等によって一九四五年九月一八日にシュエツトガルトで設立された。マイアーは、分権的単一国家を拒否し、連邦国家を強調した (Lamberty: 69-71)。アメリカ占領地区の自由主義政党の間でも、単一国家志向と連邦国家志向に立場が分かれたのである。

一九四六年九月二十九日、バイエルン、ヘッセン、ビュルテンベルク・バーデン各州の自由主義政党が民主国民党に結集した (Lamberty: 77)。しかし議会評議会開始前には自由民主党は単一の政党でなかったため、キリスト教政党と同じく党としての憲法・連邦制構想をもたなかった。それでも一九四八年九月には、議会評議会において自由主義者六人は自由民主党会派を構成したのである (Lamberty: 86-87)。

一九四八年六月二〇日、ホイースとマイアー (E. Mayer) は憲法構想に関する「第三回状」起草した。自由民主党の連邦制論の基本的考え方は、ワイマール共和制およびナチス体制の中央集権的な官僚制を拒否すること、ドイツの経済的統一性を保証すること、集権主義 (Centralismus) を否定して単一主義を目指すことにあった。この視点から第三回状は以下の点を提起した。第一に、連合国の姿勢やバイエルンを中心とする南ドイツの連邦制論を視野に入れた場合、集権国家の構築には現実性がなく、連邦制国家の建設が目標となる。第二に、ワイマール共和制に倣って連邦には広い権限を付与する。第三に、ゲマインデ (市町村) の自治を重視し、州に広範な自立性を認める。第四に、州代表で構成する連邦参議院を設け、これに法案拒否権を与える。ただし、連邦議会はその三分の二でもって連邦参議院の法案拒否を覆すことができる。議会評議会の自由民主党グループはこの「第三回状」を政党の見解としたのである (Lamberty: 81-83)。

以上に明らかのように、議会評議会の審議開始前には政党間で連邦制構想が異なっていた。社会民主党と自由民主党は単一型連邦制、キリスト教民主同盟は均衡型連邦制、キリスト教民主同盟の一部とキリスト教社会同盟は州優位

型連邦制を目指した。こうした見解の相違は、最終的には議会評議會の場で克服されていくのである。

注

- (1) 政党の憲法構想については、北住（一九九六）二〇八―二一四頁も参照。
- (2) 一九四六年四月にはソ連占領地域で社会民主党と共産党が強制的に合併させられ、社会主義統一党が形成された。
- (3) 憲法政治委員会のメンバーは、メンツェルの他、シューマツハー、ハンブルク市長ブラウアー（M. Braun）、バイエルン首相ヘーグナー（W. Höger）、元ワイマール共和制共和国議会議長レーベ（P. Loebe）、カルロ・シュミット、ズール（O. Suhr）である。
- (4) 戦後キリスト教民主同盟の綱領的立場に関しては、とりわけ野田（一九九八）を参照。
- (5) 「ライン・メルクル」は一九四六年三月以来、週二回発行され、連邦制の世論形成に重要な役割を果たした（Kohms: 123-125）
- (6) この六人のうち議決権を有するものは五人、もたない者はベルリンの代表一人である。

Ⅲ 第二院をめぐる対抗的選択肢

1 ヘレンキムゼー憲法会議における第二院問題

(1) 州の権力性と連邦参議院方式

西ドイツ占領地区州首相会議憲法委員会、すなわちヘレンキムゼー憲法会議は、各州首相が任命した専門家で構成され (PR 2: 67)、一九四八年八月に基本法案を審議した。この会議における第二院問題の審議は以下のようであった。

ヘレンキムゼー憲法会議では、ドイツを連邦制国家とすること、州の立場を反映する第二院を設けることでは一致した。しかし第二院の形態をめぐっては、州政府のメンバーで構成される連邦参議院方式 (Bundesratsprinzip) が多数意見を占め、州議会で選出される代表からなる上院方式 (Senatsprinzip) は少数意見であった。また、連邦参議院と連邦議会の関係については、両者は対等 (Gleichberechtigung) であるべきとの見解と連邦参議院は異議権のみ有するとの立場に分かれた。このような見解の対立が解消されなかったため、ヘレンキムゼー憲法会議は異なる意見の併記という形で報告書をまとめざるを得なかったのである。

では、連邦参議院方式と上院方式はどのような論拠で主張されたのであろうか。連邦参議院方式に賛成する側は次のように主張した。第一に、州は「権力要素 (Machtfaktoren)」であり、州こそ連邦政治の中で決定的に重要な位置を占める。州が連邦の意思形成に関わることによって「連邦意思 (Bundeswille)」が強固になり、そのような連邦意思が州で受け入れられる。第二に、州が連邦意思の形成に参加する形態が連邦参議院であり、こうした仕組みが

連邦国家の統治機能を保証する。連邦参議院は「連邦と州を繋ぐ不可欠の媒介機関 (Vermittlungsorgan)」である。第三に、連邦参議院方式を採ることによって第二院は政党から自立した存在になる。連邦参議院は州政府代表で構成されるのであり、政党の代表ではない。したがって連邦参議院は政党政治に対する「より高度の客観性」を得ることが出来る。第四に、連邦参議院の州政府代表が専門家であることから、連邦の立法は専門性によって裏付けられる。第五に、連邦参議院方式はドイツ史のなかでその妥当性が確認されている。なぜなら、第二帝制の連邦参議院もワイマール共和制の共和国参議院も、「質的に」優れた活動を行い、しかも一九三〇年に共和国議会が機能不全に陥った際にも共和国参議院は一九三三年まで活動を続行できたからである (PR 2: 284-285, 539-542)。

以上のように、州の権力性、州の連邦意思への参加、連邦参議院の政党からの自立性、連邦参議院の専門性、連邦参議院の歴史的検証といった点から連邦参議院方式の妥当性が論じられた。

例えばラインラント・プファルツ州司法・文化大臣でキリスト教民主同盟のジユスターヘンによれば、州は「有機体 (Organismen)」として、連邦国家内の構成単位」であり、その意思が反映される制度を設けなければならない。州を代表する機関は、アメリカやスイスに例はあるが、「ドイツの憲法史的発展の枠組みの中で」構想すべきである。第二院を州議会の選挙あるいは国民の直接選挙で選ばれる代表で構成すれば、第二院は政党政治的に運営される団体 (Körperschaft) と化し、第一院と第二院の相互牽制が欠けることになる。したがって第二院議員は州政府代表にすべきであり、そうすれば彼らは政党メンバーと違って事実上即断に基づいて行動する。こうした第二院は、客観的に利害調整を行うことができるので、「政党政治的傾向に傾く第一院 (Volkammer)」に対する「健全な対重 (Gegengewicht)」になる。以上の見地からジユスターヘンは連邦参議院方式を支持したのである (PR 2: 128-129)。

バイエルン州内務省次官でキリスト教社会同盟のシュバルバー (J. Schwalber) は、連邦制の本質論から議論を展開した。彼によれば、「基本法制定の基本思想は連邦国家の実現である」。「連邦国家の本質は州の国家的性格 (Staatscharakter) にある」。実際、一九四五年九月一九日のアメリカ占領政府布告第二号 (Proklamation Nr. 2) は、「アメリカ占領地区内では、今後国家 (Staat) と称される行政領域が設けられる。各国家は州政府 (Staatsregierung) を有する」(第一条)と規定したように、州の国家的性は自明である。連邦国家ではそのような州と連邦の均衡が要である。では、こうした「均衡システム (Gleichgewichtssystem)」はいかにして可能か。連邦国家の中で州が「対等な」な存在として位置づけられることによってである。そのための制度こそ「連邦機関 (Bundesorgan)」としての連邦参議院である。上院方式を採用すれば、上院議員は「政党政治的観点」から党派を組み、この結果上院は「第一院の小規模な鏡像 (Spiegelbild)」になる。シュバルバーは、州の国家的性格にふさわしい第二院こそ連邦参議院に他ならないとしたのである (PR 2: 389-393)。

(2) 官僚、政党、政治の人格化と上院方式

これに対して、上院方式に与する者は以下の論拠を示した。第一に、連邦参議院の歴史的評価である。上院方式の支持者は連邦参議院を批判的に評価した。ドイツ連邦の連邦議会と第二帝制の連邦参議院のメンバーはいずれも構成国の政府代表であったが、「こうした制度には民主主義とは言えない君主制原理の影響があったことを忘れるべきではない」。翻って「上院システムは純粋に民主主義的な存在様式 (Lebensstil) であり、国民 (Volk) による国民のための統治組織 (Regierung)」である。第二に、連邦参議院の官僚的性格にある。連邦参議院は州政府の指示に拘束される州の大臣や官吏で構成されるため、連邦参議院には「官僚的要素」が入り込む。これとは異なり、上院

では官僚制に代わって「自由で自立した市民」が自己の知識と良識に基づいて「州という要素の代表」として活動する。第三に、上院議員の資質である。連邦参議院のメンバーは州の政権を考慮しなければならず、この結果本来望まれる「客観的要素 (sachliches Element)」が「政党政治的要素」に左右される。これとは対照的に、上院メンバーは州議会、政党、官僚制から自立的であり、優れた経験に支えられて高度の政治的判断が可能である (PR 2: 286-287, 542-543)。

例えばヘッセン州官房長官で社会民主党のブリル (H. Brill) によれば、州政府代表が構成する第二院は、国民が直接選挙する第二院よりも「立法手続きにおける民主主義的要素は一層微弱である」。したがって、第二院は「純粹の選挙院 (echte Wahlkammer)」でなければならぬ。第二院は第一院と対等であり、すべての立法案は第一院 (Volkskammer) に諮る前に第二院 (Länderkammer) に提出すべきである (PR 2: 83-84)。

彼は、代表制の民主的性格に着目して上院方式を主張したが、この見解は「政党構造の改革」が必要だとする認識と不可分であった。彼によれば、政治問題を高い見識と豊かな経験を有する政治家、つまり「上院的政治家類型」を生み出すことが「ドイツの大きな課題」であり、そのような政治家は州議会の選出を通じて輩出される (PR 2: 133)。

ヴュルテンベルク・ホーエンツォレルン州司法大臣で社会民主党のカルロ・シュミットは、連邦参議院方式を官僚制の観点から批判した。連邦参議院のメンバーは州の大臣であり、彼らは州官僚制を代表する人物である。このような連邦参議院は「連邦構造の中で官僚的要素を実質的に強化」し、民主主義を脅かす。「我々ドイツは政治的過去から変化しなければならない。我々は政治的なるものをこれまで以上に人格化し、人格を公共生活の担い手にしなければならない」。ドイツの課題は政治の「人格化」を実現することであり、そのための制度こそ上院である。上

院は、官僚制に代わる「自由で自立的な公民 (Bürger)」を生み出すと同時に、「部分の代表」ではなく「全体の代表」となる (PR 2: 150)。

以上のように、連邦参議院方式と上院方式を目指す立場は、ドイツ史における第二院の役割、政党や官僚制の影響力、立法における専門性をめぐって真正面からぶつかったのである。

ヘレンキムゼー憲法会議は、第二院問題の審議を経て以下のような連邦参議院案と上院案をとりまとめた (Doemmig: 383)。連邦参議院案は次の通りである。(1) 連邦参議院は州政府メンバーで構成する。(2) 各州は少なくとも一名の連邦参議院メンバーを送る。人口二〇〇万以上の州は二名、四〇〇万以上の州は三名である。大ベルリンは、基本法の規定に基づいて連邦に受け入れられるまで二名の代表を送る。(3) 各州は代表数と同数の票を有する。州の投票は一括して行使する。

上院案は次の通りである。(1) 州の代表 (Senator) は人口一五〇万につき一名である。人口七五万以上の場合は一五〇万と同等と見做す。(2) 各州は一名から五名の代表を送る。大ベルリンは、連邦に受け入れられるまでは、二名を送る権利がある。(3) 上院議員は、州議会の政党議席数に比例して州議会で選出される。(4) 被選挙権者は連邦議会の選挙権を有する四〇歳以上で州の定めた条件に適う者である。

ヘレンキムゼー憲法会議のメンバーは、州代表であつて政党代表ではなかった。しかし、連邦参議院方式か上院方式かをめぐる対立は政党間の対立という様相を呈した。社会民主党は上院方式、バイエルンのキリスト教社会同盟は連邦参議院方式、アデナウアー (K. Adenauer) やノルトライン・ヴェストファーレン州議会議長レール (R. Leh) が率いるライン地域のキリスト教民主同盟は上院方式、ハンブルク、ラインラント・プファルツ、ヘッセンのキリスト教民主同盟は連邦参議院方式に賛成した (Morsey 1974: 67, Lehnbruch 2001: 101)。

社会民主党は、ヘレンキムゼー憲法会議案を議会評議会に対する諸州の提案として提出するつもりはなく、これを議会評議会の単なるたたき台にすぎないとした。この結果、ヘレンキムゼー憲法案は議会評議会の審議を拘束するものとはならなかったのである (Oeier: 114)。

2 議会評議会における第二院問題

(1) 連邦参議院方式と上院方式の対抗

(1) 連邦参議院の論拠

ヘレンキムゼー憲法会議に続き、第二院問題は一九四八年九月から一九四九年五月に至る議会評議会およびその間の政党間会合で審議された。大きな争点はやはり連邦参議院方式か上院方式かであった。

では連邦参議院方式賛成論を見てみよう。第一の論拠は連邦制の本質と連邦意思決定に対する州の協働・参加である。レールやヘッセン州政務次官でキリスト教民主同盟のシュトラウスによれば、連邦制の本質は州が「権力要素」であること、連邦と州の間で立法および行政の権限が配分されていること、そして州が連邦の意思形成に「協働 (Mitwirkung) 」することである (PR 9: 219, PR 13: 59)。このような連邦制の本質に適合的な第二院こそ州政府代表からなる連邦参議院である。

ビュルテンベルク・ホーヘンツォレルン州政務副次官でキリスト教民主同盟のビンダーは、州が立法に参加し、財政的に自立できる場合にのみ連邦国家が存立すると発言し (Salzmann: 585-586)、シュトラウスも同様の趣旨で次のように述べた。「もし州が団体 (Körperschaft) として適切な形で連邦の立法および行政の意思形成に組み入れら

れない限り、ドイツは純粹な連邦国家とは言えない」(PR 13: 60)。州が連邦の意思形成に参加する場合にはじめて連邦制国家が確立するのであり、逆に州が連邦意思に無条件に従わなければならないとすれば、「連邦倦厭 (Bundesverdrossenheit)」が生じると危惧されたのである (PR 9: 219, PA: 37)。

第二の論拠は、政党支配からの自立性である。キリスト教社会同盟のシュバルバーによれば、第二院は「政党政治に縛られない自立した人格」で構成すべきである。もし第二院メンバーを州議會で選出するとなれば、そうしたメンバーは政党政治の影響を受けて自立性を損ない、「政党政治的立場」に譲歩する。かくして第二院は、「第一院の政党状況の反映 (Widerspiegelung)」なしは「政党の鏡」と化し、「無意味」な存在となる (PR 13: 58, 71-72, Salzmann: 40)。このように連邦参議院支持者は、「政党からの自立」を第二院の制度設計上の主要な狙いとしたのである。その背景には一九三三年以前の政党政治の経験に対する批判的視点があつた。シュトラウスによれば、ワイマール共和制の政治には「きわめて強い一面的な政党政治の影響」があつた (PR 13: 58)。つまり、ワイマール共和制が過度に政党利害によつて左右されたため、共和政は崩壊してナチス体制に暗転した。まさに「反政党」意識 (Lehmbuch 1998: 79) が連邦参議院方式を支えたのである。

第三の論拠は、ドイツの連邦制史ならびに占領地区の経験である。第二帝制およびワイマール共和制の第二院は連邦参議院方式であつた。この歴史的経験に対する肯定的評価、そして一九四五年一月六日にバイエルン、ヘッセン、ビュルテンベルク・バーデン、プラーメンの州首相の決定を受けてアメリカ占領軍政府によつてシュツットガルトに置かれた州評議會 (Länderrat) および一九四七年一月に創設されたアメリカ・イギリス統合地域 (Bizone) の州評議會 (Länderrat) に対する積極的評価が、連邦参議院方式を妥当とする根拠にされた。いずれの評議會も、案件を事前に州政府で検討した後に州政府代表が審議する機関であつた。シュトラウスは議會評議會の組織委員会に

において、自分の経験からして、このような州評議会の代表は「政党の影響にまったく左右されず」、「自らの判断に基づき問題に対処」していると高く評価し (PR 13: 57)、この事例が連邦参議院方式の妥当性を示すとしたのである。

第四の論拠は、連邦参議院と官僚制の関係である。ノルトライン・ヴェストファーレン州代表で中央党のプロックマン (J. Brockmann) は、連邦参議院が州政府代表で構成されれば、連邦参議院は必然的に「官僚制的審級 (offiziell-richterliche Instanz) になるとの危惧は当たらず、したがって連邦参議院が「官僚制による支配」に陥ることはない」と発言した (PR 9: 247)。バイエルン州のクラインディンスト (H. Kleindinst) もまた、「連邦参議院は州の派遣者 (Gesandten) の会議であって官僚の会議ではない」と明言した (Salzmann: 630)。このように連邦参議院方式に賛成する側は、連邦参議院が政党のみならず官僚制からも自立した機関になると捉えたのである。

(2) 上院方式の論拠

以上のような連邦参議院を望ましいとする主張に対抗して、上院方式の推進者はいかなる論拠を掲げたのであろうか。連邦参議院方式の賛成者はドイツ史上上の連邦参議院をモデルとしたが、上院方式に与する側は外国、とくに上院を各州二名の州議会選出代表で構成するアメリカ連邦制と、各カントン (Kanton) 二名の代表からなる全州議会 (Ständerat) を有するスイス連邦制をモデルとした (Wilms: 108)。

第一の論拠は、上院方式は連邦参議院方式より民主的だという見方である。なぜなら、上院議員は、州議会で選出され、しかも上院での票決に当たっては州政府の指示を受けず自らの判断で行動する存在だからである。これとは異なり、連邦参議院のメンバーは州政府の訓令に拘束される。しかも、連邦参議院を構成する州政府メンバーが

連邦の立法に参加することは権力分立に合致しない。したがって、連邦参議院は民主主義的正当性を欠いている。上院方式に与する者は、とくに一九四八年九月の議会評議会組織委員会でこうした主張を行い、民主的正当性において上院方式が連邦参議院方式に勝るとしたのである (Doernig: 380)。

第二の論拠は、官僚制批判である。第二院は官僚制支配の機構であつてはならない。もし上院方式を採用すれば、第二院には「官僚的要素」が現れない。ラインラント・プファルツ州選出で社会民主党のワーグナー (F. W. Wagner) によれば、第二院が「官僚議会 (Beamtensparlament)」になることは「民主主義にとって危険」である (PR 13: 52)。「生きた民主主義」とは「すべての国民層、職業に携わるすべての者が参加しなければならない」ものである (PR 13: 52-54)。

このように官僚制との関わりで論じた理由は、ドイツ連邦制史に対する批判的視点にある。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン司法大臣で社会民主党のカッツ (R. Katz) は、一九四八年一〇月一六日の「ノイエ・フォアヴェルツ」において、第二帝制とワイマール共和制の第二院は「邦代表としての派遣会議 (Gesandten-Konferenz)」であつたため、「官僚的要素」が入り込んだと捉えた (ASD)。

第三の論拠は、上院方式こそ優れた資質を有する「新しいタイプの政治家」を輩出するという主張である。新しい政治家とは政治的経歴を有し、政党の綱領や路線に縛られず、重要問題に対して見解を示すことのできる人物である (PA)。ヘッセン州代表で社会民主党のホッホ (F. Hooh) によれば、優れた政治家は必要な専門知識をもち、全体を把握する視点から政治的決断ができる。上院方式の下では、州議会が「専門的知識と客観性を有し、広い視野を有する人物」の選出が可能である (PR 13: 77)。カッツは、上院方式になれば「行政技術的に優れた官吏に代わつて、政治的に成熟した自由で自律的な市民」が登場するであろうと見通した。かくして、上院方式は「ドイツの憲

法生活の中にこれまで経験したことのない新しい民主主義的な活動形態 (Lebensstil) を導入する」と期待されたのである (Neuer Vorwärts vom 16.10.1948, ASD)。

以上のような上院方式賛成派には、連邦参議院支持者とは違って、連邦政治において州を重視する積極的主張がない。上院を支持する社会民主党は、連邦政治に対する州の影響を「相対化」する構えであった (Antoni 1991: 252)。なぜなら社会民主党は、連邦政治が州の利害に左右されず、連邦レベルでの経済的、法的統一性を可能にする仕組みを目指したからである。

全体としてみれば、連邦参議院方式賛成派は州を決定的に重要視し、ドイツ連邦制史を肯定的に評価した。しかもジュスターヘンがヘレンキムゼー憲法会議において、第二院問題は「ドイツの伝統」の中で考えるべきであり、スイスの全州議会やアメリカの上院を模倣することに反対だと主張したように (Hahn 205)、連邦参議院支持者は外国モデルから距離を置きながら論拠を組み立てた。これとは異なつて、上院方式賛成派は民主主義、ドイツ連邦制史の批判的評価、連邦政治に対する「州の影響力の相対化」といった観点で、しかも外国モデルに依拠する立場から第二院を構想した。連邦参議院か上院かの対立は、政治家像、官僚像、政党像、連邦制史評価、連邦・州関係の捉え方をめぐる対立でもあった。

(2) 批判の応酬

(1) 上院方式批判―州優位視点と連邦意思決定への参加

第二院に関する以上の論拠に対して、それぞれ相手方ほどのように反駁したであろうか。連邦参議院方式支持者は上院方式を以下のように批判した。第一に、上院方式では州の立場が反映されないという批判である。例え

ば、一九四八年九月二二日の議会評議会組織委員会において、シュトラウスは第二院問題の検討を連邦制とは何かから始めた。彼によれば、「純粹な連邦国家は、連邦と州の間で立法と行政の権限が配分されていること、そして連邦の意思形成に際して立法および行政上、州が協働 (mitwirken) することにある」。したがって、「州が団体 (Körperschaft) として」適切な形で立法や行政に参加しない限り、「ドイツ的な意味で純粹な連邦国家とは言えない」。「このような視点からすると、上院方式は州を考慮に入れたものではない」(PR 13: 59-60)。

これと同じ観点から、ブロックマンは議会評議会総会で次のように発言した。「我々は連邦主義者であり、連邦制原則が実現されるよう望んでいる」。我々は「純粹の連邦参議院原則」に賛成である。なぜなら、この方式によって州の利害が反映されるのであり、逆に「上院原則も、連邦参議院と上院の混成形態も、州はその立場を十分に反映させることはできない」(PR 9: 242)。ニーダーザクセン州大臣でドイツ党のゼーボーム (H.-C. Seeborn) は、「連邦国家では「国民 (Volk) と州が連邦を築く」のであり、「連邦レベルで両者は対等の代表 (gleichberechtigte Vertretung) をもたなければならぬ」と述べ、上院方式に反対した。「なぜなら、上院は州の純粹な代表 (echte Vertretung der Länder) にならないし、上院方式にすれば議会過剰主義 (Überparlamentarismus) が生じる恐れがある」。この「議会過剰主義は民主主義にとって最も危険な病気の一つ」である (PR HA: 125)。以上のように、連邦参議院に賛成する側は、連邦制の本質論から議論を起し、州を連邦に参画させる方式として連邦参議院を正当化し、返す刀で上院方式を批判したのである。

第二に、上院方式では第二院が政党化して政党政治の道具に陥るという批判である。上院方式では州議会が上院議員を選出する。ゼーボームは一九四八年一〇月六日の議会評議会キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派会議において、この選出方法は州議会の政党勢力によって左右され、その結果、上院は政党利害を担う政党代表で

構成されることになる。かくして「上院は政党支配 (Parteiherrschaft) の安定化のための権力機関 (Machorgan) になり」、州利害の擁護者にならな²⁾ (Salzmann: 624)。シュトブラウスもまた、「第一院の政党状況の再現」を回避できないとして上院方式を批判した (PR 13: 58)⁽²⁾。

では、上院の政党支配化はなぜ問題なのであるうか。ここに第三の上院批判がある。上院方式では、議員は州政府の指示に拘束されず政党別に編成される。したがって上院は連邦議会と同様の性格になり、この結果、上院は第一院とは異なる固有の役割を果たすことができない。本来、第一院と第二院は「多極 (Polare)」的な形で存在すべきものであり (Doemmig: 380)、上院は第一院の「模写」あるいは「鏡像」(Salzmann: 56, 624) であってはならない。一九四八年一月三〇日の議会評議会の基本委員会第一読会で自由民主党のホイスは、「上院は議会の小型版 (Mikroskopie) にすぎな³⁾」(PR HA: 126)と述べ、連邦参議院を支持すると表明した。彼が批判を向けたのは、上院が国民の直接選挙で選ばれた政党员で構成する第一院の縮小版でしかないという点であった。ジュスターヘンもホイスと同様に、上院は「連邦議会における政党配置の小型化したコピーに過ぎない」、したがって上院は「一定の集権的な政党官僚のきわめて危険な権力手段」になると述べ (PA)、上院がたんに第一院の縮小版にとどまらず、政党官僚制による支配の手段になると懸念したのである。

(2) 連邦参議院方式批判—民主主義視点と官僚制の克服

それでは、上院方式を推進する側は連邦参議院方式をいかに批判したのであるうか。連邦参議院批判の第一は、連邦参議院方式は官僚制支配、「官僚制化」をもたらすという点である (マド)。ラインラント・プファルツの弁護士で社会民主党のワグナー (F. W. Wagner) は、一九四八年九月二二日の議会評議会組織委員会において、州政府代

表で構成される第二院は「官僚議会 (Beamtenparlament)」と化し、「本来的に自立した存在」にならないのであり、これは「大きな危険」だと指摘した (PR 13:53)。社会民主党を含む上院方式の賛成者は、第二院が官僚議会となることで官僚制が政治的決定を左右することを警戒したのである (Antoni 1992: 223, Feldkamp: 71)。

社会民主党のメンツェルは、一九四八年一〇月二六日に連邦参議院方式の急先鋒であったバイエルン首相エーハルト (H. Ehard) と会談した折、自己の民主主義観に基づいて連邦参議院方式を以下のように断固として拒絶した。「我々が民主主義を実現しようとすれば、政治的決定を官僚制に委ねてはならない」。いかなる民主主義国家も官僚を必要とするが、官僚は政治的決定を行うべきではない。政治的決定は国民 (Volk) によって選ばれた代表に委ねるべきであり、連邦参議院方式の下で政治的決定を官僚に任せてはならない (PR 13: LXIII)。

第二の批判は、権力分立の観点から行われた。連邦参議院による立法は「権力分立 (Gewaltenteilung) に合致しない」 (Doemmig: 380, PA)。なぜなら、連邦参議院を構成するのは州政府代表という行政機能の担い手であり、彼らが同時に連邦の立法機能を担うからである。

第三の批判は、連邦参議院の審議能力に向けられた。連邦参議院のメンバーは州政府の指示に拘束される (Doemmig: 380)。こうした仕組みに問題を見出したのがアテナウアーである。彼は一九四八年一〇月六日の議会評議会キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派の会合で、二院制には賛成するが、「連邦参議院方式は連邦主義原理を保証するものではない」と指摘した。二院制が機能するには、それが州議会に依存してはならない。もし第二院を州政府代表で構成すれば、彼らは州議会の多数派に依拠することになり、このために第二院は政党政治によって損なわれる。州政府代表は第二院で審議される議案を事前に州の閣議で検討するため、第二院では自由で活発な意見交換ができない。その結果、「第二院は議会でなくなる」というのである (Salzmann: 57-58, 626)。「自分

は徹底した連邦主義者である」(Salzmann: 626)と自認するアデナウアーは、議会評議会の最終局面になって連邦参議院方式に同意したが、審議の当初段階では上院方式に賛成した。上院主義者に一般的であったように、アデナウアーもまた、「一九一四年以前の連邦参議院は議会でない」、しかもワイマール共和制には「優れた第二院が欠けていた」と評価した(Nicklaub: 212, Salzmann, 627)。彼の連邦参議院批判には、こうした第二院史へ否定的な見方が存在したのである。

注

- (1) ヘレンキムゼー憲法会議において、ヘッセン州官房長官で社会民主党のブリル(H. Brill)は、ワイマール共和制は「州政府の弱さ」のために挫折したと評価し、第二院が州政府代表で構成されればそうした代表は「国民の利害」よりも「官僚制の利害を優先的に主張」と述べた(Hahn: 205, Antoni 1992: 223)。
- (2) 一九四八年一〇月二日の「南ドイツ新聞」は、連邦の意思形成過程に州を参加させようとすれば、第二院は州政府代表で構成される「純粹の連邦参議院方式」しかないと論じたうえで、上院方式では「議会の政党配置状況が繰り返される危険がある」とバイエルンの立場を明らかにした(PA)。

V 連邦参議院の成立

1 レール案とメンツェル・エーハルト会談

さて一九四八年九月一日に開かれた議会評議会の会派間会議 (Infraktionelle Besprechung) は、複数の専門委員会を設けることで合意した。これを受けて九月八・九日には議会評議会の理事会 (Ältestenrat) ⁽¹⁾ が「連邦組織委員会」と「憲法裁判所・司法委員会」の設置を決め、九月一五日にこの二つが合同委員会 (キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟八人、社会民主党八人、自由民主党二人、中央党一人、ドイツ党一人) を開催した (PR 13:VII-VIII)。合同委員会は九月二二日の第三回会合で第二院問題の審議を開始した。⁽²⁾

ここで議長レールは、連邦参議院か上院かの問題は選挙権問題と並んで「我々の連邦生活の将来にとって中心問題 (Kernfragen)」であると位置づけた (PR 13:LVII-VIII, 4)。彼は個人的には上院方式に賛成であったが、この会合で調停を図るべく第二院を「連邦参議院方式と上院方式の混合形態」 (PR 13:50) とする折衷案を提案し、自由民主党の賛成を得ようとした (Nichtaufb: 221)。彼によれば、「我々がともに目指すことのできる道」 (PR 13:69-71) とされた折衷案は、州政府代表と州議会選出代表の同数で第二院を構成する。第二院のメンバーが州政府代表のみであればこれに立法機能を委ねることはできない。なぜなら立法機能は権力分立原則と矛盾するからである (Doemling: 384-385)。調停案は、上院方式と連邦参議院方式の長所を取り入れたものであって、「民主主義原理を徹底して保証」し、「政党政治の優越」あるいは「官僚制の優越」を回避し、第二院を政党や政府から自立した機関にする。レールは、こうした第二院が「純粋な連邦主義」を体现するものであり、これによって「議会絶対主義」を回避できる

と自らの提案を意味つけた (PR 13: 82)。

しかし、こうした第二院の機能が疑問視され、連邦参議院支持者はこれに賛同しなかった (Huhn: 220, PR 13: LXI)。一九四八年九月二三日の組織委員会は、二五対一三で連邦参議院方式を採択したのである (Morsey 1974: 69)。

さて、第二院問題審議の決定的転換点を画したのは、社会民主党メンツェルとバイエルン首相エーハルトの会談である。⁽⁴⁾ この会談は、一九四八年九月二二日に議会評議会第三回合同委員会が第二院問題の審議を始めたほぼ一カ月後の一〇月二六日、バイエルン州官房長官で議会評議会のキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派議長プファイファアの仲介によってボンのケーニツヒホーフ・ホテルで行われた。

会談に至るまで、メンツェルは一貫して上院方式を支持し、これに対してエーハルトは連邦参議院方式を擁護し、第二院と第一院は対等でなければならぬという見解であった。このように両者は正面から衝突する関係にはあったが、会談では双方が互いの主張を受け入れて妥協が成立した。妥協は連邦制問題のもう一つの争点である財政連邦制問題と絡めて初めて可能となったのである。

合意点は以下のようであった (Lehmbruch 2001: 102, Ley: 82, Nicolaß: 225)。第一に、社会民主党は上院を放棄し、連邦参議院に賛成する。第二に、連邦参議院の構成は各州二人とする。第三に、キリスト教社会同盟は、連邦参議院を連邦議会と対等とする主張を撤回し、立法上の連邦参議院の権限を異議権に限ることに同意する。ただし、連邦議会は三分の二で異議を否決できる。第四に、社会民主党は、財政調整および連邦権限の変更に関しては連邦参議院が連邦議会と対等であることを認める。第五に、キリスト教社会同盟は社会民主党の要求する単一的連邦財政制度 (unitarische Finanzverfassung) を受け入れる。

メンツェルは上院方式を撤回して連邦参議院方式を認め、エーハルトは連邦参議院の対等性を放棄してこれに拒

否権を付与することで妥協が成立した。社会民主党は上院方式から連邦参議院方式に方針を転換したのである。こうして社会民主党は第二院の核心部分で譲歩したが、この一方、財政問題ではその主張を譲らなかつた。会談でエーハルトは、ヘレンキムゼー案のように税源を連邦と州で分割し、連邦と州に独自の租税と財行政を認めるよう主張した。しかしメンツェルはこれを拒んだ。この点で社会民主党は財政連邦制に関する自己の立場を堅持したのである (Badische Zeitung vom 2. 11. 1948, PA)。

一九四八年一月七日付「バーデン新聞」は、議会評議会社会民主党会派代表カルロ・シュミットの記者会見での発言を次のように報じた。社会民主党は上院方式を放棄する用意があるが、しかし一方的に譲歩するものではない。社会民主党が譲れないのは財政連邦制である。すなわち、連邦が財政関係立法および財行政を掌握することによって、「ドイツの最も重要な租税の財政力を連邦が統合しなければならない」(Badische Zeitung vom 7. 11. 1948, PA)。連邦が税収および租税行政を掌握する単一的財政連邦制の仕組みこそ、社会民主党が求めるものであった。社会民主党の連邦参議院方式への転換は、キリスト教社会同盟が財政連邦制に関する社会民主党の主張を認めることと引き換えだったのである。

2 アデナウアー案の挫折と連邦参議院方式の採択

メンツェルは会談の合意点を社会民主党会派に伝えた。一九四八年一〇月二十七日、議会評議会会派間会議において、社会民主党は連邦参議院方式に賛成である旨アデナウアーに突然表明した。プファイファーは事前にキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派に会談の模様を明らかにしていなかつたので、アデナウアーは会派会議で激

怒した (Feldkamp: 103-104)。

アデナウアーは元来、上院方式を支持していた (Pikart: 163)。その理由は、ワイマール共和制に対する見方と連邦参議院に対する批判にあった。上院方式の支持者に共通なのは、第二帝制の連邦参議院とワイマール共和制の共和国参議院には欠陥が存在したという認識である。この点ではアデナウアーも同じであった。彼はワイマール共和国参議員ではなかったが、中央党に所属してプロイセン国家評議会 (Staatsrat) 議長立場でワイマール共和制に影響力を有した (Kohns: 84)。

アデナウアーは一九四七年一月二五日から二月二五日に至るロンドン外相会議前夜の一月二四日に、ハンブルクのイギリス占領地区諮問委員会 (Zonenbeirat) で次のように述べた。「我々はドイツの新たな建設にあたって、過去の誤りから学ぶつもりである。我々はワイマール憲法が含む欠陥からも学ぼうとしている」 (Pikart: 167)。このように彼は、自由民主党のホイースや社会民主党のシュミットと同様に、ワイマール共和制の誤りを繰り返さない決意を示した (Kohns: 84-86)。彼が上院方式に与した背景には、こうしたワイマール共和制の負の経験があった。アデナウアーは、州政府代表で構成され、彼等が州政府の指示に縛られる連邦参議院は真の審議機関でないこと、連邦参議院は州官僚制の代表機関ないしは官僚制的な投票機関に陥る危険があること、多くの州首相が社会民主党に所属しているだけに連邦参議院は集権志向の社会民主党の道具と化す恐れがあること、連邦参議院は国民が直接選挙する第一院に対する「対重」にならないことを挙げて連邦参議院方式を批判した (Becker: 849, Huhn: 215, Zschau: 218)。したがって、アデナウアーは一九四八年九月二八日および同年一〇月六日の議会評議会キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派会議において、「連邦参議院は連邦制システムを保証するものではない」と断言したのである (Salzmann: 37, 57)。

アデナウアーのこうした見解の背後には、彼の連邦制論があった。彼とは立場が異なるバイエルン州首相エーハルトにとって、連邦制の本質は連邦意思決定への州の参加であり、連邦参議院はそのための不可欠の制度である。一九四八年一月七日にキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派会議に来賓として招かれたエーハルトは、ワイマール共和制のような州の空洞化政策を避け、連邦参議院を第一院と対等にしなければならぬとして連邦参議院賛成の論陣を張った。アデナウアーはこれに反論し、連邦制は「州の代弁者」であってはならず、むしろ「生存能力のある州」をつくることが重要だと主張した(Hahn: 215)。彼は州に対して地域自治、文化的自治、財政的自治を認め、中央権力に対する州の自立性を保証し、州が財政上ワイマール共和制のような「連邦の被賄人」であってはならないと考えた。もともと、彼は州の自立性が強すぎるならば連邦政府の活動に支障をきたすと捉えていた(Becker: 850, Kohls: 135)。

さて、アデナウアーは一九四八年一月八日、バイエルン政府とプファイファーの招きでミュンヘンに赴き、エーハルトやプファイファー等キリスト教社会同盟会派と協議した。しかし意見の一致はみなかった(Hahn: 230)。翌一月九日、彼はキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派会議において第二院に関する独自の構想を示した。すなわち連邦議会、上院、連邦参議院の三院を設置する、法案が連邦議会と上院に上程される前に連邦参議院は意見を述べる権限を有する、連邦参議院は拒否権をもたない、ただし立法が連邦権限の拡大や財政調整立法など州利害に関わる場合にのみ連邦参議院の同意が必要である、という提案である(Feldkamp: 104, Hahn: 230, Ley: 83-84, Hannoversche Presse vom 16.11.1948: PA)。しかしながら、一九四八年一月二五・二六日に州首相や州大臣も参加して開かれたキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派会議は、連邦参議院方式を設けること、連邦参議院を連邦議会と対等にする事、連邦参議院の投票権は州の規模に応じたものにする事を二三対九で決定し

た。アデナウアー案は認められなかったのである (Ley: 85-86; Nicolaß: 226; Antoni 1992: 224; Feldkamp: 104; Salzmann: 64ff; 191-225)。

キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派は、このようにメンツェル・エーハルト会談の合意とは異なる決定を行った。これとは対照的に、議会評議会組織委員会で当初上院方式に賛成していた社会民主党は、ついに一九四八年一月二三日の会派提案でもって公式に上院方式を放棄した。すなわち、社会民主党は、連邦参議院方式を採用すること、連邦参議院のメンバーは各州三人の州政府メンバーとすること、連邦参議院には停止的・段階的拒否権を認めることを提案したのである (Doemmig: 384-385; Oeler: 130; Antoni 1992: 225; Nicolaß: 224; Morsey 1974: 74)。

ところで、議会評議会では基本委員会が一九四八年九月一六日に設けられた。二一名で構成されるこの委員会の役割は、議会評議会各委員会の作業の調整と事前の決定を行うことである (Feldkamp: 106)。基本委員会は一九四八年一月三〇日に初めて第二院問題を第一読会で審議した (Niclaß: 226)。これまで述べたような経過があっただけに、基本委員会では連邦参議院方式のみが提案された。基本委員会においては、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟、社会民主党、ドイツ党、中央党が連邦参議院方式に賛成、共産党のみが反対し、一六対一でもって連邦参議院方式が採択された。⁽⁴⁾この段階で上院か連邦参議院かの選択肢は消え去った (Doemmig: 381, 385)。続いて基本委員会は、連邦参議院を第一院と対等にするのか、単に拒否権のみを与えるかの審議に移ったのである (Doemmig: 381; Nicolaß: 226)。

3 立法における両院関係—対等性の否定と拒否権の付与

議会評議会総会において、連邦の立法過程では第二院は第一院と対等に協働しなければならないと主張したのはレールやジュスターヘン、そしてバイエルン上級地方裁判所長官で自由民主党のデラー(T. Deller)であった(Nicolaus: 214)。レールは、「議会絶対主義」を回避し、「諸力の調整」を目指す観点から、そしてジュスターヘンは国家と社会の「多元的な形成」が必要であり、これを通じて権力集中を回避できるとの視点から第二院の対等性を求めた(Nicolaus: 211)。

以上の見解と衝突したのが、第一院に立法上の「優越性」を認めるという主張である。その根拠は、連邦議会が国民の直接選挙で選ばれること、両院が対等であれば両者間で対立が生じ、この結果、立法作業が麻痺して民主主義が危機に瀕すると判断されたことにある。このような考え方は、社会民主党のみならず中央党によっても主張された(Nicolaus: 216)。彼らは、一方で対等性を拒否し、他方で第二院に立法上の異議権を認めた(Nicolaus: 217)。社会民主党は、すでに上院方式から連邦参議院方式に転換していたが、その後も連邦参議院の対等性には反対し、連邦参議院に拒否権を認めるとの見解であった(Doenning: 386)。共産党は拒否権に賛成し、自由民主党は決定の延期を提案した。

社会民主党のカッツは、対等性を求める立場が多数になれば社会民主党は上院方式に立ち戻ると強硬な姿勢を示した。これに対してキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟は、「連邦法は両院の一致した決定によって成立する」という両院の対等性を提案した。しかし社会民主党、自由民主党、中央党、共産党の反対で、これは一二対九で否決された(Nicolaus: 227)。自由民主党が社会民主党に与した結果であった。こうして第二院の対等性は否定さ

れ、代わりに第二院に拒否権が認められた。この決定はその後の議会評議会審議でもはや覆ることはなかったのである (Nidaub: 228)。

そこで次の争点は拒否権の形態をめぐる問題に移った。キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟が強い拒否権を求めたのに対して、社会民主党は弱い拒否権を狙った。なぜなら、前者が連邦の意思決定に州の意向がよく反映できる連邦参議院方式を目指したからであり、後者は連邦レベルの経済的、法的統一性を保証するため、国民が直接に選挙する連邦議会の立法権を制約しないよう望んだからである。

キリスト教民主同盟のジュスターヘンは、第一院は四分の三の賛成がなければ第二院の拒否を否決できないとする高いハードルを提案した。これに対して南バーデン州政府審議官で社会民主党のマイアー (E. Maier) は、第一院で絶対多数であれば第二院の拒否を阻むことができるという低いハードルを提案した。結局、基本委員会は、連邦議会は三分の二でもって連邦参議院の拒否を否決できるとする議会評議会校閲委員会 (Reaktionsausschuss) の案を受け入れたのである (Nidaub: 228)。

一九四八年二月、メンツェルはハノーバーで行われた社会民主党幹部会でこの結果を報告した。そこでは、連邦議会の三分の二条項は連邦参議院の地位を強めるものだと強い批判が出された。その後、社会民主党は自由民主党の支持を取り付け、三分の二条項の撤回を目論んだ。結局、一九四九年一月二五日の議会評議会党派間会議において「段階的拒否権 (abgestuftes Einspruchsrecht)」で合意が成立した。つまり、連邦参議院が連邦議会の決定を三分の二で拒否した場合、連邦議会は議員の三分の二でもってこの連邦参議院の異議を拒否できること、連邦参議院が絶対多数で拒否した場合、連邦議会は絶対多数でもってこれを拒否できるとなった。この合意に続いて、議会評議会五人委員会 (Fünferausschuss) は両院調停委員会 (Vermittlungsausschuss) の設置を認め、連邦参議院が拒否権を

行使する以前に両院間で調整する仕組みを導入したのである (Nitsch: 229)。

以上の経過を経て、議会評議会は一九四九年五月八日にドイツ連邦共和国基本法を採択した。同年五月一六日から同月二二日にかけてバイエルンを除く州議会がこれを批准し、同年五月二三日に開催された議会評議会は基本法を認証したうえ公布した。基本法は連邦参議院を次のように規定した。第一に、州は連邦参議院を通じて連邦の立法および行政に協働する。第二に、連邦参議院は州政府の構成員で構成され、州政府がこれを任免する。第三に、各州は少なくとも三票の票決権を有し、人口二〇〇万以上の州は四票、人口六〇〇万以上の州は五票の票決権を有する。第四に、基本法改正および州財政といった州利害に関わる連邦法の制定の場合には連邦参議院の同意を必要とするが、そうでない立法に関して連邦参議院は異議を提出できる。異議が連邦参議院の表決の過半数をもって議決されたときは、連邦議会はその構成員の過半数の決議でこれを却下できる。連邦参議院が三分の二の多数で異議を議決したときは、連邦議会は投票の三分の二の多数でこれを却下できる。基本法は、連邦の意思決定への州の参画、州政府代表による連邦参議院の構成、連邦参議院の立法上の役割を明記したのである (PR 7: 624, 631, 高田・初宿: 208, 229—230, 240—241, 片木: 71—78)。

成立した連邦参議院は、第二帝制の連邦参議院と異なる。連邦参議院が連邦構成国の政府代表で構成されること、政府代表の票数は構成国で異なることは共通である。しかしプロイセンといった特定構成国の覇権的地位を認めていないこと、連邦議会に対する連邦参議院の優越性がないことでは明らかなる相違がある。ワイマール共和制の共和国参議院と比べれば、州政府代表で構成されること、州政府代表の票決数は州の規模に応じて異なること、州は連邦の意思決定に参画すること、共和国政府案に対する異議権を有することは共通である。しかし、ワイマール共和制憲法は、州が連邦の立法に協働するという明確な位置づけを欠き、共和国参議院に連邦の立法における同意

権を認めず、そして州の一括投票方式を明記していない。この点で基本法とは異なる。したがって戦後ドイツの連邦参議院は、ワイマル共和国の共和国参議院とは違って、州代表機関としての性格を強め、連邦の立法にあたって同意権と異議権の双方をもち、この意味で連邦議会とは準対等的地位になり、連邦と州の協働関係を制度化した。かくして戦後連邦参議院は「協働型第二院」を生み出したのである。

注

- (1) 理事会は、議会評議会議長、副議長、各政党会派代表で構成され、議長の議事運営を支える役割を担う (PR.9. XI)。
- (2) 合同委員会は、一九四八年一〇月六日に「連邦組織委員会」と「憲法裁判所・司法委員会」に分かれた。本稿では合同委員会を組織委員会とも表記している。
- (3) エーハルトの連邦制思想に関しては、北住 (二〇〇〇) 三〇—四二頁を参照。
- (4) ここで第二院の名称が *Länderkammer* に代わって連邦参議院と決定された (Doernig: 381, 385)。

おわりに

これまで述べてきたように、第二院問題はヘレンキムゼー憲法会議、議会評議会の総会、基本委員会、そして組織委員会で審議された。その過程は、まず連邦参議院か上院かの選択、続いて連邦参議院の対等性が拒否権かの選択、そしてさらに拒否権のあり方をめぐる選択へと展開した。基本法制定過程では、こうした第二院をめぐる論議は財政連邦制審議に次いで激しく行われた。

その理由の第一は第二院問題が連邦制構想と不可分であったこと、第二に第二院の歴史的経験に関する評価が異なつたこと、第三に政党政治と官僚支配の問題が絡んでいたこと、第四に連邦と州のいずれの利害を基軸として第二院を構想するかで見解が分かれたことである。

審議過程では、政党の立場と政党間対抗関係は次のように変化した。当初主要政党の間では、上院方式支持の社会民主党、自由民主党、キリスト教民主同盟の一部と連邦参議院支持のキリスト教社会同盟および一部のキリスト教民主同盟とが対立した。しかし、キリスト教社会同盟と社会民主党が連邦参議院方式で合意した結果、内部で対立していたキリスト教民主同盟が連邦参議院方式を党として受け入れ、主要政党は連邦参議院で足並みを揃えることになった。かくして上院方式は選択肢から消え去り、その後連邦参議院の性格と第一院との関係をめぐる対抗に推移したのである。

この過程で、地域主義政党であるキリスト教社会同盟は、少数勢力でありながらバイエルン州首相の主導性によって第二院審議の局面を一変する重要な役割を果たした。かくして社会民主党は方針を転換し、連邦参議院の成立に道を開いた。しかし社会民主党は連邦参議院方式で譲歩する代わりに、自己の財政連邦制構想を貫徹した。この意味で、連邦参議院問題は財政連邦制問題と不可分であった。

連邦参議院の誕生を財政連邦制の成立と比較すると、そこには相違性と共通性が浮かび上がる。財政連邦制問題では、社会民主党と自由民主党が「経済的統一性」の確保という観点からともに単一的財政連邦制を志向した。これと同様に、連邦参議院問題でも当初は社会民主党と自由民主党は上院方式を目指す点で一致した。したがって、基本法制定過程における連邦制に関わる二大争点をめぐっては、社会民主党・自由民主党対キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟という対抗構図が共通であった。

財政連邦制の成立に際しては、紛れもなく連合国の関与が顕著であった。このため財政連邦制の成立過程では、ドイツ側はアメリカ・モデルを求める占領軍政長官との間での緊張関係を余儀なくされるとともに、政党間対抗も激しかった。財政連邦制はこうした二重の緊張・対抗関係の中で制度化されたが、これとは異なつて、第二院問題ではその行方を左右するほどの占領軍政府の関与は存在しなかった。連邦参議院の審議過程では、むしろ政党間対抗が前面に出ることによつて、アメリカやスイスの第二院が参考にされながらもドイツ独自の連邦参議院が生み出されたのである。

ではなぜドイツに固有の連邦参議院が誕生したのであるか。第一の理由は、フランクフルト憲法が上院方式を提起し、第二帝制とワイマル共和国の第二院がいずれも連邦構成国の政府代表であつたという歴史的経路の経験的重みである。まさに経路依存性が連邦参議院の成立を規定した。

しかしこうした歴史的経路は、特定の制度が政治主体によつて選択される直接的理由を説明するものではない。制度選択をめぐる政党間対抗が展開されたことが第二の理由である。社会民主党・自由民主党は、連邦レベルでの経済的、法的統一性を図ることを重視する連邦制観であつたのに対して、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟は、連邦制の根幹が州の連邦に対する自立性と連邦意思決定への州の参加にあるとする連邦制観を掲げた。換言すれば、前者の単一型連邦制と後者の州・連邦協調型連邦制の対抗関係の下で第二院問題が争われ、これを経て連邦参議院が成立したのである。

第二院をめぐる政党間対抗の背後にはこうした連邦制観の相克があつたが、さらに政党政治や官僚支配との関わりで第二院問題が論議されたことが連邦参議院の成立を導いた第三の理由である。連邦参議院を支持する側は、第二院が第一院と同じ政党政治の場になることを危惧する一方、上院に賛成する側は第二院が官僚制支配の場になる

ことを警戒した。このように政党政治と官僚制を視野に入れ、政党支配と官僚制支配を回避する観点から第二院問題が論議されたのはなぜか。連邦参議院が上院かの立場の違いがあるとはいえ、ワイマール共和制の脆弱性とナチス体制への暗転がまさに政党制と官僚制の過剰支配に起因するとの認識が共有されたからである。この意味で、戦後ドイツの諸制度がそうであるように、連邦参議院もまた自国史の批判的対象化に基づく制度化であった。

連邦参議院はドイツ連邦制の柱として成立した。ここに至る経緯に規定され、連邦参議院は協働型第二院という独自の姿を現した。すなわち、連邦参議院は州政府の代表で構成され、州は連邦参議院を通じて連邦の立法に協働し、連邦議会に対して連邦参議院は準対等な関係にある点で、アメリカやスイスの第二院とは異なる形をとった。かくして戦後ドイツは、国民代表としての連邦議会と地域代表としての連邦参議院という二元的代表制を構築した。この意味で、戦後ドイツは地域を政治に媒介する第二院を築いたわけである。連邦参議院は、州という主権的存在と連邦という主権的存在の協働関係の枠組みとして誕生したのである。

参考文献

- 片木淳（二〇〇三）『地方主権の国 ドイツ』ぎょうせい
加藤秀治郎（一九八五）『戦後ドイツの政党制』学陽書房
北住炯一（一九九六）『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
北住炯一（一九九八）『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
北住炯一（二〇〇〇）『ドイツ戦後連邦制の成立と地域アイデンティティー―バイエルンと基本法―』『名古屋大学法政論集』第一

- 北住炯一(二〇〇四)『戦後ドイツ創設期における財政連邦制の形成』『名古屋大学法政論集』第二〇〇号
- ゲルハルト・レームブルッフ(平島健司編訳)(二〇〇四)『ヨーロッパ比較政治発展論』東京大学出版会
- 高田敏・初宿正典編訳(一九九四)『ドイツ憲法集』信山社
- 野田省吾(一九九八)『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』有斐閣
- 平島健司(一九九四)『ドイツ現代政治』東京大学出版会
- 安野正明(二〇〇四)『戦後ドイツ社会民主主義研究序説』ミネルヴァ書房
- Antoni, Michael G.M.(1991 und 1992): Sozialdemokratie und Grundgesetz. Verfassungspolitische Vorstellungen der SPD von den Anfängen bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates 1948, 2 Bde., Berlin.
- Becker, Winfried (1992): Um Verfassungstheorie, Föderalismus und Parteipolitik. Zwei Kontroversen im Parlamentarischen Rat, in: Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Hrsg.: Karl Dietrich Bracher, Paul Mikat, Konrad Reppen, Martin Schumacher, Hans-Peter Schwarz, Berlin.
- Doemming, Klaus-Berit von/Fußlein, Rudolf/Welner Matz, Werner(1951): Entstehungsgeschichte des Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/Bd.1, Hrsg.: von Gerhard Leibholz u. Hermann von Mangoldt, Tübingen.
- Feldkamp, Michael F.(1998): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen.
- Hutin, Jochen(1990): Lernen aus der Geschichte? Historische Argumente in der westdeutschen Föderalismusdiskussion 1945-1949, Meisungen.
- Kliper, Heiderose/Roland Lhota (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Konrad-Adenauer-Stiftung, Hrsg.(1975), Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946-1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands, Bonn.
- Kohls, Jürgen (1987): Konrad Adenauer und der Föderalismus, Würzburg.

- Lamberty, Karl-Heinz (1983): Die Stellung der Liberalen zum föderativen Staatsaufbau in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, Diss. Bonn.
- Lehnbuch, Gerhard(1996):German Federalism and the Challenge of Unification, in:Joachim Jens Hesse/Vincent Wright(eds.), Feralizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford University Press.
- Lehnbuch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen.
- Lehnbuch, Gerhard (2001): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland, Pädahängigkeit und Wandel, in: Politische Vierteljahresschrift, 42 Jg., Sonderheft 32.
- Ley, Richard (1978): Federalismuskussion innerhalb der CDU/CSU von der Parteigründung bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes, Mainz.
- Morsey, Rudolf (1974): Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politischen Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt.
- Nielauß, Karlheinz (1998): Der Weg zum Grundgesetz: Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949, Paderborn.
- Oeter, Stefan (1998): Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter Grundgesetz, Tübingen.
- Otto, Volker (1971): Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Duesseldorf.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle: Hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv. (PR-V録記)
- Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenhimsee. Bear. von Wolfram Werner, Boppard 1986.
- Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz. Bearb. von Michael Hollmann, Boppard 1995.
- Bd. 9: Plenum. Bearb. von Wolfram Werner, München 1996.
- Bd. 13: Ausschuß für Organization des Bundes. Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege. Bearb. von Edgar Büttner und Mi-

記 chael Wertengel, München 2002.

Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49.(PR HA ㄱㄷㄹ)

繼 Piktart, Eberhard (1974): Auf dem Weg zum Grundgesetz, in: Richard Löwenthal, Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), 25 Jahre Bundesrepublik

Deutschland. Eine Bilanz, Stuttgart.

Salzmann,Rainer(Bearb.): Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat.Sitzungsprotokolle der Unionfraktion, Stuttgart.

Wilms, Heinrich(1999): Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes, Stuttgart.

文獻強紙案

Archiv der sozialen Demokratie (ASD ㄱㄷㄹ)

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn. Parlamentarischer Rat (PA ㄱㄷㄹ)