

論
説

戦後ドイツ国家形成と連邦主義言説

—— アデナウアーと同時代人 ——

はじめに

I アデナウアーの民主主義と連邦主義論

1 民主主義とキリスト教

2 物質主義的世界観、コレクティヴィズム、国家全能主義

3 連邦主義論

(1) 連邦国家か単一国家か

(2) 集権主義と急進連邦主義への批判

(3) 国家連合批判

(4) 多様性と下からの民主主義形成

II 連邦優位型連邦国家論と社会民主党

1 アデナウアーの社会民主党観

2 単一型連邦制とメンツェル、シュミット

北
住
炯
一

3 歴史の教訓と経済的統一性

III 州優位型連邦国家論とキリスト教社会同盟

1 エルバンガー友好会

2 州の国家性の優位と補完性

IV 連邦・州均衡型連邦国家論とキリスト教民主同盟

1 アデナウアーにおける州の位置

2 穩健連邦主義

V ヨーロッパへの視点と連邦主義

1 アデナウアーのヨーロッパ的視点

2 共有されるヨーロッパ連邦主義

おわりに

参考文献

はじめに

冷戦体制の終焉後、民族間・地域間・宗教間の紛争が多発する状況にあって、民主主義的な国家形成と国民形成に関する追究は今日なお重要な課題である。そこで近年、ステパン (Stepan 2001) やリンツ (Linz 1999) のよう

に連邦主義が民主化にとって有力な選択肢であるとする見解が提出される一方、キムリッカ（Kymlicka 2005, 2007）のように連邦主義は確かに西欧では有効性と実効性をもつとはいえ、これをアジアに適用するのは難しいとの見方も示されている。

ところで日本では、第一期分権改革（一九九三―二〇〇〇年）終了後、道州制の導入をめぐる様々な提言がされるようになった。これまでも道州制が提唱されたことがあったが、このところの論議は従来とは明らかに異なる様相を呈している。かつての道州制論議はごく一部に限られていたが、昨今のそれは経済界、政界、地方公共団体と各方面からこぞって提起され、しかも政治日程に組み込まれようとしていることである。各種の提言では日本には連邦制はなじまないとする論調が主流であるが、その一方で連邦制を視野に入れた議論も現れ（片木 2007）、さらに政治学分野でも連邦主義への関心が少しずつ広がりを見せている（千葉 1995, 2004; 高畠 2004: 47; 長谷部・杉田 2006: 137）^三。

では、現代世界あるいは日本政治の処方箋として連邦主義は有効であろうか。この問題を説明するには、「国家・国民形成としての連邦制」という観点から、歴史的個体としての連邦制国家の誕生に注目し、その時期の連邦制観を摘出してみることが有益である。なぜなら、国家形成という時点こそ、政治的選択肢をめぐり様々な見解がぶつかりあい、そうした多様な言説の中に新たな政治体制を考える手がかりが隠されているからである。

さて戦後ドイツでは、中央（連邦）政府の創設に先立って、州の領域確定、州憲法の制定、州議会の選挙、州政府の設置が行われた。その後着手されたのが西ドイツ基本法（憲法）の制定であり、これをもって連邦国家の枠組みが構築された。ドイツは、間接占領と直接占領が重畳する複合占領のもと、まずは地域政治体形成、次いで連邦政治体形成の順で戦後の歩みを始めたのである（北住 1996）。

基本法の制定作業は、初めはヘー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）で、次いで議会評議会（一九四八年九月一日―一九四九年五月一二日）を舞台に進められた。議会評議会の最大争点はまぎれもなく連邦制問題であった。戦後ドイツ国家を連邦制とすることについてほぼ共通了解があったが、いかなる連邦制国家を築くかをめぐっては諸見解がぶつかり合った。

アデナウアーは議会評議会議長として、連邦制問題を含む基本法審議の中心的責任を担った。もっとも、彼の見解が審議の方向性や連邦制の内実を規定したわけではない。その意味では、アデナウアーが議論を牽引したとは言い難い。むしろ、ドイツ側と占領軍政府側の間、占領軍政府間、ドイツ内部の党派間の対立と妥協を経て、そして連邦制の経験というドイツの歴史的経路にも規定されて戦後連邦制が誕生したのである。^②

では連邦制の将来像をめぐって、当時どのような構想がいかなる理由づけで提示されたのであろうか。この点に關して、アデナウアーを中心にしながら同時代人と政党メンバーの見解の特徴と相違点を捉え、戦後ドイツ国家形成における連邦主義言説を明らかにしようというのが本稿の課題である。

連邦制言説の把握にあたって留意するのは以下の点である。第一に連邦制は民主主義論といかなる関係にあるのか、第二に連邦制はどのような政治観と権力形態に対する対抗概念として意味づけられたのか、第三に連邦制でもって実現される価値は何であると認識されたのか、第四に連邦制形成論における国内的視点と国際的視点はいかなる関係にあったのか、こうした点が言説を捉える上での焦点である。

そもそも連邦制を論ずる際には、理念的言説と制度的言説の双方に検討を加えなければならない。本稿はこのうち前者に限って明らかにするものであり、連邦制の具体的な制度設計に關わる言説を対象にはしていない。後者に關しては、連邦・州間の権限分割、州の連邦意思決定過程への参画、そして税財政制度という三つの問題に關する

制度論を追究する必要があるが、これらは別途明らかにすべき課題である。⁽³⁾

ドイツの連邦制に関する既存の歴史研究は多くはない。連邦制成立期の言説をそれ自体として扱ったものはほとんどない。本稿はこうした研究状況の間隙を埋めながら、ドイツ戦後連邦体制形成の正当化言説の中に、これまでの研究では着目されなかった制度理念を明らかにするものである。

註

- (1) 『岩波講座憲法第三巻ネーションと市民』が連邦主義に関する論考（岩崎 2007）を収めたのも、こうした連邦主義に対する最近の関心の現われとみることができる。
- (2) ドイツ戦後連邦制形成の歴史的経路依存に関しては、レームブルッフ（Lehmbruch 2002）がきわめて示唆的である。
- (3) 州の連邦意思決定への参加機関である連邦参議院および財政連邦制の形成については、北住（2004, 2005）を参照。

I アデナウアーの民主主義と連邦主義論

1 民主主義とキリスト教

アデナウアーの連邦主義論を捉えるには、まずもってその前提となる彼の民主主義論を見なければならない。ナチス体制崩壊後一年に満たない一九四六年三月六日、アデナウアーは北西ドイツ・ラジオ放送において、キリ

スト教民主同盟のネーハイム・ヒュステン綱領（一九四六年二月）について次のように語った。「ドイツ国民（Volk）は政治に関わらなければならない」。「ドイツ国民は政治的見識と政治的成熟を踏まえることによってのみ、再び自由を、新しい自由なドイツを築くことができる」（Becker: 1）。ここにアデナウアーの国民に対する呼びかけと期待が見て取れるが、彼にとって自由こそ中心理念であった。「個人の本質的で不可譲の権利はまさに自由である」（Becker: 34）との指摘や「自由は人間の最高の倫理的な善である」（Becker: 22）といった主張は、アデナウアーが個人の自由を最も重視したことを示している。

アデナウアーにとって出発点は個人の自由であり、こうした自由論に基づき民主主義を展開する。一九四五年一〇月一日、当時ケルン市長であったアデナウアーは、イギリス占領軍政府が任命した議員から成るケルン市議会で次のように述べた。「このところ『民主主義』という言葉は、磨り減った硬貨になる恐れがあるほど頻繁に用いられている。至る所で常にただ民主主義を語るだけであってはならない。常にどこでも民主主義の原則に基づいて行動しなければならない。民主主義原則は、自由に選ばれた多数者の意思が決定を行うにふさわしいものである」（Adenauer 1975: 80）。民主主義はただ言葉だけに終わってはならず、行動規範であるべきというのが第三帝国崩壊直後のアデナウアーの認識であり、今後のドイツではこうした規範としての民主主義が求められるとしたのである。

アデナウアーにとって、民主主義は規範であると同時に制度であり、また世界観でもあった。「我々にとって、民主主義は単に議会制的統治形態にとどまるものではなく、ましてや少数者に対する多数者の支配に尽きるものではない。実際に民主主義的に考え、感じたりしない場合には、いかに議会制的統治形態が独裁を生み出すために濫用されるかは、一九三三年一月に我々に示されたところである。民主主義は議会制的統治形態以上のものである。

民主主義は世界観であり、それはまた個々人の尊厳、価値、不可譲の権利に根ざしている。こうした考え方はキリスト教が発展させてきた。民主主義によって、個々人の不可譲の権利と価値を国家活動、経済活動、文化生活のなかで尊重しなければならぬ」（Adenauer 1975: 87）。アデナウアーは、民主主義が議会制的統治形態を意味するのみならず、個人の尊厳と価値を尊重する世界観そのものであると見たのである。

ところで、アデナウアーの同時代人は民主主義を様々な観点から位置づけた。例えばガッサー（Adolf Gasser）は、一九四七年の『ヨーロッパの救済としてのゲマインデの自由』において、「今日の民主主義は、分権化された行政的調整原則に基づく国家形成の中に現れる」（PA, Gasser）と理解し、民主主義の根幹は分権化と行政調整にあると捉えた。

また、一九四七年の『民主主義の正しい見方』を著したエルサレム（F.W. Jerusalem）によれば、「当然ながら、集権的に構築された国家は民主主義の理念とまったく矛盾していると見なされる」（PA, Jerusalem）。なぜなら、集権国家は社会の「多様性」を損なうからである。「それに対して民主主義の理念は、社会の個々の生活圏、個々の階層、それぞれの風土などの多様性を国家が尊重することを求めるものである」。このように民主主義の根幹は、国家が社会の多様性を尊重することにあると把握された。

マールブルク大学教授の歴史家モムゼン（Wilhelm Mommsen）もまた、連邦主義を論ずるにあたって、民主主義が多様性の承認と不可分であると指摘した。彼は一九四五年五月の『連邦主義か分立主義か』で次のように言う（PA, Mommsen）。ドイツで初めて連邦主義を提唱したのはゲレス（Josef Göres）である。ゲレスは一八一四年に、「最善なことは自由な多様性の中の強い統一である」と述べ、集権主義と分立主義を批判した。モムゼンはこのゲレスに倣って、「ゲマインデの自治から邦の自律にいたる統一の中の自由な多様性が民主主義の本質である」と考

えた。民主主義の核心は多様性の中の統一にあり、連邦主義はこのような民主主義理念にかなっているというのが彼の主張である。モムゼンの論文には、「バイエルンの政治家がバイエルンの特別の権利のみを考え」、「すべての構成地域の同権を無視した」ことへの批判がこめられていたが、いずれにせよ彼は民主主義と多様性と連邦主義の三位一体を提起したのである。

さて、アデナウアーにとってキリスト教の意義は決定的である。「我々は、我々の文化がその基礎であるキリスト教的西洋的文化に立ち返ることを望んでいる。キリスト教的西洋的文化の核心は、人間の尊厳と個人の価値に関する崇高な考え方である」(Becker: 5)。彼によれば、キリスト教が西欧的文化の基礎であり、キリスト教こそ個人の価値と尊厳を尊重する理念である。

「我々は、人間の尊厳、個々人の価値に関するキリスト教の崇高な見地を、我々の活動の基礎であり指針であると見なした」(Becker: 3)と言うように、キリスト教がアデナウアーの民主主義論の基盤である。したがって民主主義をキリスト教から演繹する「キリスト教民主主義」が彼の民主主義論の根幹である。

このようなキリスト教的世界観に立脚し、アデナウアーは国家と個人の関係を次のように捉える。「我々の基本的見地によれば、個人と国家の関係については以下の原則が明らかにになる。すなわち、国家は無制限の権利をもたない」。国家の権力は、人間の尊厳と不可譲の権利を守ることに限られる。「多数者は少数者に対する恣意的な無制限の権利を有するものではない」(Adenauer 1975: 87)。何より尊重されるべきものは人間の尊厳と権利であり、国家の権力はそこに及んではならないとすれば、そのような国家は連邦制である。

アデナウアーは、一九四八年八月二八日にレックリングハウゼンで開かれたイギリス占領地区キリスト教民主同盟第二回大会において、「ヨーロッパへの期待」と題する開会演説を行った。ここで彼は、「我々は西洋キリスト

教が何世紀にもわたって作り上げてきた精神的基礎から出発しようとしている」(Adenauer 1975: 124) と述べ、ドイツの戦後政治形成はキリスト教精神に基づかなければならないと訴えた。

ところで、一九四八年九月一日、アデナウアーは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の会合で次のように語った。今まさにロシアはその影響力を拡大しようとしている。基本法制定審議はこうした中で行われるのであり、遅くとも一九五〇年には完了しなければならない (Salzmann: 9)。彼は一九四八年一〇月二八日に、「我々は共產主義の脅威に直面するだろうし、しかも極右の脅威にもさらされるであろう」(Salzmann: 93) と述べ、左右からの二重の脅威を感じ取っていたのである。

一九四九年一月、スターリンはアメリカのジャーナリストによるインタビューで、三つの西側占領国が西ドイツ創設とソ連への対抗的ブロックをやめるならば、ソ連はベルリン封鎖を解除する用意があると述べた (Salzmann: 369)。これを知ったアデナウアーは、もし西側三国がスターリンの要求に応じて憲法制定を取りやめれば、三つの西側占領地区の一一州は相互の結びつきを失うことになる」と指摘した (Salzmann: 370)。彼にとってドイツを取り巻く「外交政策状況は決定的」(Salzmann: 438) であった。

戦後ドイツ国家形成はこうした国際環境の下で行われたが、戦後再建の基礎こそキリスト教であるというのがアデナウアーの信念であった。「我々は次のことを深く確信している。民主主義は、キリスト教的西洋的世界観に、キリスト教的自然法に、そしてキリスト教的倫理原則に根づいている。このような民主主義がドイツ国民に対して教育上大きな使命を果たすことができるし、またドイツ国民の再興をもたらすことができる。」(Adenauer 1975: 87)

基本法の制定を通じてドイツ国家の再建を目指すアデナウアーの基本姿勢は、まさにキリスト教民主主義であっ

た。したがって「我々は自らをキリスト教民主主義者と名づける」(Adenauer 1975: 87)として、アデナウアーは厳しい国際環境を視野に入れて議会評議会議長を務めたのである。

2 物質主義的世界観、コレクティヴィズム、国家全能主義

さて、アデナウアーがキリスト教思想の対極にあるとして鋭く批判したのは「物質主義的世界観」と「コレクティヴィズム(Kollektivismus)」である。「我々の綱領の基本原理は以下の通りである。物質主義的世界観に再び取って代わるべきものはキリスト教的世界観である。物質主義に由来する諸原則に代替すべきものはキリスト教倫理という原理である」(Becker: 3)。彼はドイツの歴史と現在に物質主義が覆っていることを危惧の念で観察した。

アデナウアーによれば、物質主義的世界観が現れたのはドイツ第二帝制以降である。「プロイセン支配下の帝国の創建後、国家は当初の活気に満ちた存在から、ますます主権的な機構(Maschine)に変化した」。ドイツ帝国では、「急速な工業化、都市への人口の大規模な集中、そしてこれと結びついた人間の根無し草状況」が進行し、その結果「ドイツ国民」には「物質主義的世界観」がはびこるようになった(Adenauer 1975: 85)。

物質主義的世界観がドイツ第二帝制における社会構造の変化の中で顕在化したと捉えるアデナウアーは、マルクス主義にも物質主義的世界観を見る。「マルクス主義の物質主義的世界観」は、ドイツ帝国の国民に物質主義を蔓延させた。「政治的権力と経済的権力を国家あるいは一つの階級に集中させようとする者は、したがって階級闘争の原理を主張する者は、個人の自由の敵である」。階級闘争の支持者の感情と思考の中に、「独裁への道」が「必然的に用意」されると捉えたのである(Adenauer 1975: 85)。

物質主義的世界観が批判されなければならないのは、それが国家への権力集中と独裁をもたらし、個人の自由を損なうものだからである。この点についてアデナウアーはさらに敷衍する。「物質主義的世界観は、不可避的に国家・権力概念を過度に強めるとともに、個々人の倫理的な価値と尊厳の過小評価をもたらした」（Adenauer 1975: 85）。つまり、物質主義的世界観には二つの問題がある。一つはそれが「国家概念と権力概念の更なる空洞化」を招いて国家全能主義をもたらすこと、いま一つは個人の尊厳と価値を貶めることである。アデナウアーによれば、「物質主義的世界観は人間を非人格的なものにする。つまり大きな機械の小さな部品に人間を変える」。したがって「我々は断固として物質主義的世界観を拒否する」（Adenauer 1975: 86）。

アデナウアーはこのように物質主義的世界観を否定的に評価すると同時に、コレクティヴィズムも批判する。彼の見方によれば、「産業技術、技術の進歩は国民の大衆化を引き起こし、その結果コレクティヴィズム、言い換えるならコレクティヴな思考を著しく強めた」（Adenauer 1975: 121）。

このように彼は、物質主義の蔓延を促した工業化、産業社会化がコレクティヴィズムを生み出したと捉える。アデナウアーによれば、コレクティヴィズムは看過できないものである。「我々は、現在と将来も、何らかの形でコレクティヴィズムに対決する」。なぜなら、コレクティヴィズムは「人間の自由の敵」だからである（Adenauer 1975: 124）。

ではなぜコレクティヴィズムは自由の敵なのであるのか。「コレクティヴな思考は、常に権力崇拜を強める」。「我々はキリスト教的な世界観に立脚し、次のことを強調しなければならない。法は権力に優位する。権力はそれ自体何ら悪ではない。しかし、権力は人をきわめて容易に権力の濫用に導く」（Adenauer 1975: 125）。コレクティヴィズムは権力志向を生み、そうした権力は法の規制に服さないものになる。このことによって、個人の自由は侵

害される。アデナウアーは、コレクティヴィズムに潜む権力崇拜・権力志向と個人の自由の抑圧を無視できないものと見たのである。

以上のように物質主義的世界観とコレクティヴィズムを厳しく批判したアデナウアーは、ドイツ人に潜む国家観を歴史的視点から問題にする。彼によれば、ドイツでは「国家全能への確信」があり、それは「二つの推進力」によって支配的となった。一つは歴史的な現実政治である。すなわち、「国家全能への確信はまずプロイセンから発し、次いで解放戦争後に広がった。その後一八七〇―七一年の戦争の勝利を経て全ドイツを覆った」(Adenauer 1975: 85)。彼はドイツに国家全能主義がはびこっていること、そうしたドイツ人の思考様式がプロイセン王国、解放戦争、普仏戦争を通じて浸透してきたと述べ、国家全能主義の歴史的根拠を指摘した。

しかし、国家全能主義はこうした権力政治の歴史にのみ帰せられるのではない。それはドイツの精神史にも由来する。「国家は、ヘルダーとロマン主義者によって覆いを剥ぎ取られた国民精神 (Volkgeist) に基づいて、とりわけ国家を理性と倫理の体現者と捉えるヘーゲルの見解によって、国民意識の中でほとんど神のような存在になった」(Adenauer 1975: 85)。一八世紀後半から一九世紀初頭に至るドイツ精神史において、国家が神のごとき存在として絶対視されたというのである。

以上のような物質主義的世界観、コレクティヴィズム、国家全能主義が結びついた結果こそ、国民社会主義(ナチス体制)であったとアデナウアーは捉える。国民社会主義は、「物質主義的世界観から生じた権力崇拜と個人の権利の軽視」の「帰結」であり(Adenauer 1975: 86)、「国民社会主義は我々を即座に悲劇に陥れた」。もし、国民社会主義が「広範な国民の中に」支持を得なければ、権力を掌握できなかったであろう(Adenauer 1975: 84-85)。アデナウアーによれば、ドイツ国民が物質主義的世界観から自由でなかったために国民社会主義は権力を握った。

「権力は法に優位するという命題、人間がすべてではなく国家がすべてであるという命題は、国民社会主義によって初めてドイツ国民の中に広められたものでは決してない。こうした見方はすでにずっと以前に普及したのであり、物質主義的世界観が支配した時代に由来する。さらに言えば、社会主義の台頭とともに新たなコレクティヴィズムという誤った見方に人々は陥った」(Adenauer 1975: 124)。ここに、物質主義、コレクティヴィズム、国家全能主義とナチス支配の関係に関するアデナウアーの見解が明らかである。

ところで、シュミットマン (Elisabeth Schmittmann) も一九四七年三月の「ノイエス・アーベントラント」に寄せた論文において、「国民社会主義」は「大衆化 (Vernassung) の先鋭形態」であり、国民社会主義は「コレクティヴィズムのとくに著しい発展形態」であると指摘した。しかもナチスが崩壊した現在、「国民秩序の政治形態としての連邦主義はなお我々に差し迫った脅威である」と警鐘を鳴らした。したがって、「国民秩序の政治形態としての連邦主義によって大衆化が克服されなければならない」。まさに連邦主義を導入することが、戦後ドイツにおけるコレクティヴィズムと大衆化を克服する鍵であると位置づけられたのである (Schmittmann: 1-3)。

それでは、アデナウアーにとって国家全能主義はなぜ問題なのであるうか。「ドイツ国民は、何世紀も前から、すべての階層が国家、権力、個人の地位に関する誤った見方に病んでいる。ドイツ国民は、国家を偶像化し、祭壇に祭り上げてきた。ドイツ国民は、個人とその尊厳および価値をこうした偶像の犠牲にしてきた」(Becker, Felix: 2)。換言すれば、「個人の価値を貶めることが必然的に国家を過度に優越視することと結びついていたのである」(Adenauer 1975: 85)。

ドイツ人の間では、国家を偶像視し、国家に最大の価値を置き、国家が優越的存在であるとの見方が歴史的に支配的であり、こうした国家全能主義が個人の尊厳と価値を貶めてきたというわけである。個人の尊厳と自由をもっ

とも重視し、そこから社会と国家のあり方を考えるアデナウアーは、国家全能主義をおよそ認めることができないのである。

「こうした国家の優越、国家の全能という見方、国家は個人の尊厳と自由に優越するという考え方は、キリスト教の自然法に矛盾する」(Adenauer 1975: 86)とアデナウアーが語るように、国家全能主義はキリスト教精神とは相容れないからこそ容認できない。したがって、「我々は、キリスト教的自然法の諸原理を再生させたい」(Adenauer 1975: 86)とつうのが、アデナウアーの戦後ドイツ再建にあたつての基本的な姿勢であった。

3 連邦主義論

(1) 連邦国家か単一国家か

では、アデナウアーはいかなる連邦国家を目指したのであるうか。また、同時代人は連邦国家の意義をどのように捉えたのであろうか。アデナウアーと同時代人は連邦主義に積極的な意義を見出した。彼らは、一方では単一主義・集権主義・分立主義・分離主義といった権力の存在形態を、他方では単一国家 (Einheitsstaat) ・国家連合 (Staatenbund) といった国家形態を批判し、こうした諸概念との対比において連邦主義と連邦国家の正当性を論じた。その際、「下から上への民主主義形成」と「多様性」が連邦制論のキーワードであった。

一九四六年三月二四日、アデナウアーはイギリス占領地区キリスト教民主同盟の第一議長としてケルン大学講堂で次のように述べた。「目下、ドイツの国家権力は存在しない。ドイツの全権力は連合国の手にある。すべてのドイツの官職と官庁は、連合国の委任で機能している。この状態をできるだけ早く終わらせなければならないのは連

合国の見解でもあるが、私が強調するまでもない」（Adenauer 1975: 104）。

このように早急にドイツの国家を再建すべきと見たアデナウアーは、土曜日の午後しばしばケルンのスイス総領事ヴァイス（Franz-Rudolph von Weiss）とコーヒーを共にした。ヴァイスは、一九四六年七月一〇日の談話でアデナウアーが次のように語ったと記している。ドイツは可能な限り分権化された連邦国家になるであろう。連邦中央はドイツ全体にとって無条件に必要な権力のみを有する（Schwarz: 550）。ドイツを連邦国家として再建すること、分権化が徹底した連邦国家でなければならないこと、連邦の権限は連邦全体に関わるものに限定されるべきであること、アデナウアーはこのような連邦国家像を描いたのである。

一九四七年四月一三日、アデナウアーはケルン大学の講堂において、四月二〇日に迫ったイギリス占領地区の初めての州議会選挙に向けて選挙演説を行なった。その中で彼はドイツ国家像を次のように述べた。「我々はさらに次のことを望んでいる。新しいドイツは集権的単一国家（zentralistischer Einheitsstaat）ではなく、真の連邦国家である。連邦国家では中央は必要な権利を有する」。「しかし連邦国家を構成する州は、自己の力強い活動を可能にするような権利を財政的権利も含めて得なければならない」（Becker: 35）。このようにアデナウアーは、連邦国家が戦後ドイツの目指すべき国家像であるとの立場を明確にした。彼は、連邦国家を集権的単一国家とは明らかに峻別し、連邦に必要な権限を与えらるゝととも州の自立性を保障するために連邦と州の双方に目配りをした。

もっとも、アデナウアーのように戦後ドイツを連邦国家とすべきであるという認識は、当時議論の余地のないほど共有されていたのではない。同時代人の間で、単一国家か連邦国家のいずれを選択すべきかがしばしば論じられたのも、連邦国家がドイツ将来の国家像として自明であったわけではないことを示している。

例えばナビアスキー（Hans Nawiasky）は、一九四八年の「フランクフルター・ヘフテ」に寄せた『ドイツの憲

法問題』において、何よりも検討すべき問題は「単一国家か連邦国家か」であり、「単一国家と連邦国家に関する決定的な問題は、とりわけ中央権力（連邦）と構成国権力（州）の関係である」（Nawiasky 1948: 219-220）と論じた。彼によれば、国家の構成体の権力が中央権力の介入を拒むだけの自立性を有していればそうした国家は連邦制国家であり、これに対して中央権力が構成体の活動領域に介入する権利をもっていればそのような構成体は単に下部機構であって国家としての資格を欠く（Nawiasky 1948: 220）。彼は「連邦国家と分権的単一国家は、ただ程度の違いではなく本質の相違である」と捉え、中央権力が構成体の活動の自由を極めて制約する単一国家ではなく、連邦国家を構築すべきであると主張した（Nawiasky 1948: 221）。

ペーテルス（Hans Peters）もまた、一九四七年の『ドイツの連邦主義』において単一国家 *Einheitsstaat* を批判する。なぜなら、単一国家は「行政の独占という理念」に固執し、公共生活における「自治と自己責任」の意義を過小評価しているからであり、「生活の多様性（Vielfältigkeit）」を誤って理解しているからである（PA）。

単一国家か連邦国家かを問うとき、「ドイツの統一」と「ドイツの単一国家化」が明確に区別された点は見逃すことができない。例えば、グルム（Friedrich Glum）は一九四八年三月の「南ドイツ法律家新聞」で次のように述べた。「ドイツの統一（*deutsche Einheit*）とドイツ単一国家（*deutscher Einheitsstaat*）」を「同義語」とする試みがあるが、「同義語とすることには断固として反駁しなければならない」。「統一的な国家は単一国家である必要がない」として彼は連邦国家を擁護したのである（Glum: 113）。

このように戦後ドイツの統一国家を単一国家とするという見解が同時代人によって批判されたのは、当時そうした見方が無視できなかったからである。アデナウアーは、「連邦主義的思想」は「あなたの方中央党やドイツ党が考えるほどにはドイツ人にけっして受け入れられていない」と指摘し、「ドイツ国民（*Volk*）」とくに「若者」や「労

働組合」は「まったく集権的である」と捉えた (Salzmann: 58)。連邦国家を望む声が必ずしも一般的とは言えない中で、アデナウアーは連邦国家を目指したのである。

(2) 集権主義と急進連邦主義への批判

単一国家ではなく連邦国家を志向する際、集権主義への警戒があった。アデナウアーは一九四六年三月六日に次のように述べる。「ドイツ国家 (Reich) は事実上もはや存在しない。固有の権利に由来する統治権力は存在しない。連合国が全権を掌握している。我々の目標はドイツの再建である。しかし集権的な再建であってはならないし、覇権者としてのプロイセンによって導かれたかつてのドイツであってはならない。ドイツは、広範な分権化 (Dezentralization) を伴う民主的連邦国家にならなければならない」 (Becker: 6)。

アデナウアーは集権主義とプロイセン支配を排する分権型民主的連邦国家を目標としたが、集権主義は戦後においてもなお無視できないものであった。一九四七年一月二日の「ツァイト」紙に『連邦主義と集権主義』を寄せたフリードレンダー (Ernst Friedländer) は、「連邦主義的な分権主義」が「集権主義に対する真の対抗」であると述べた。彼によれば、連邦国家とは「分権化の歴史的に条件づけられた形態」である。連邦国家の特徴は、「分権的な単一国家」と異なって、州が連邦の立法に参加し、国民代表議会と州代表議会が対等なことにある。彼によれば、連邦主義は集権主義に対抗する分権化の実現態である (PA)。

またブレッシング (Otto Blessing) は、一九四八年四月八日の「フランクフルター・ルントシャウ」に掲載した『ドイツの連邦主義』において、「我々が今日様々な理由から直面している差し迫った状態は、領域的、組織的な面での集権主義 (Zentralismus) を求めている」と指摘し、集権主義への警戒観を表明した (PA)。さらにハインリッ

と (Hans Heinrich) も一九四八年七月一日の「フランクフルター・ルントシャウ」で、「集権的国家で生じた危うい権力集中に将来対抗するのは、連邦主義的構造でなければならない」と述べ、連邦主義こそ集権主義に抗するものであると捉えた (PA)。それでは、連邦主義であれば集権主義に対抗するものと積極的に評価できるのか。いかなる連邦主義が集権主義に対置されるべきであろうか。

一九四六年二月十五日、イギリス占領地区に州や県 (Provinzen) の代表、政党代表、労働組合や協同組合の代表で構成される占領地区評議会 (Zonenbeirat) が創設された。この下に設けられた「法と憲法委員会」はドイツ憲法案を審議し、一九四八年七月三〇日に共産党を除く政党の合意で覚書をまとめた。

連邦国家を将来のドイツにふさわしいと見る占領地区評議会は、集権主義を警戒しながら第二〇回会合で次のように確認した。「占領地区評議会はいかなる状況にあっても、過度の集権主義や極端な連邦主義を避けなければならないと全体で自覚している」 (Zonenbeirat: 21)。過度の集権主義と極端な連邦主義の双方を回避し、中庸の連邦主義を志向する立場がここに明らかである (Zonenbeirat: 20)。

このように過度の連邦主義を批判する点で、フリードレンダーも「ツァイト」紙上で同様の見解を示した。彼によれば「我々の目指すものは、過度の集権主義と極端な分権主義との中間に位置する健全な中庸の連邦主義である」 (PA)。中庸な連邦主義こそドイツの伝統になつていくのである。

さて、一九四六年五月一〇日、社会民主党の戦後初の党大会で党首になつたシューマッハー (Kurt Schmacher) は、すでに一九四六年二月六日にシュツットガルトで行われた南ドイツの州首相とイギリス占領地区の州長官の会合において、南ドイツ諸州の連邦主義的政治がドイツの統一性にとって有益でないと批判した (Wengst: 33)。さらに彼は、一九四七年一月にミュンヘンで開かれた社会民主党の集会で連邦主義を過度に強調することに批判を向

け、「すべての諸力の集中」を求めた（Huhn: 141）。社会民主党のシュミットも、批判の矛先を「急進的な連邦主義者」に向けた。その理由は、「こうした急進的な連邦主義者の考えに従うならば、連邦主義は統合体を解体する要因を生み出す」と判断したことにある（Schmid 1948: 16）。

（3） 国家連合批判

以上のように連邦国家を主張するものは、単一国家、集権主義、過度の連邦主義を批判した。そして同時に国家連合もまたドイツ将来の国家構想にふさわしくないと捉えたのである。

アデナウアーは次のように述べる。「我々はプロイセン主導のビスマルク帝国を望まない。我々は国民社会主義の集権的ドイツを欲しない。我々は、社会民主党のバイエルン首相ヘーゲナー（Wilhelm Höger）がバイエルン諮問委員会の開会演説で求めたドイツの国家連合（Staatenbund）を望まない。我々は、連邦国家の創設を目指している」。我々は、「中央行政が必要としないあらゆる領域において、個々の州が広い自己責任を担う連邦国家を望んでいる。ドイツ全体で中央行政も州行政もできるだけ分権化されなければならない」（Adenauer 1975: 104）。このようにアデナウアーは、第二帝制型の連邦国家のみならず国家連合も拒否したのである。

アデナウアーがキリスト教民主同盟の党首として影響力を及ぼしたイギリス占領地区の「法と憲法委員会」は国家連合、連邦国家、単一国家を検討したが、ここでも国家連合は否定された。なぜなら、ドイツが国家連合になるならば、「ドイツの政治的、経済的、文化的なバルカン化（Balkanisierung）」が生じるからである。二〇世紀に達成された経済的發展を基礎に「全ドイツ規模の経済秩序」を創出しなければならないにもかかわらず、バルカン化はそれを妨げる（Zonenbeirat: 20）。ドイツの「経済的統一性」が損なわれるというのが国家連合を批判する理由

である。

社会民主党は一九四七年三月に「ドイツ共和国の基本方針」を定めた。この中で「分離主義 (Separatismus) と分立主義 (Partikularismus)」を批判するとともに、「国家連合」も拒んだ。「ドイツの社会民主党はドイツ共和国が国家連合に転換することを拒否する。なぜならば、国家連合は対外的にはヨーロッパ統一への発展を妨げるし、対内的には健全化および再建に必要な諸力の望ましくない分裂を意味するからである」(Benz: 359)。社会民主党は、国家連合がヨーロッパの統一とドイツの再建を妨げると見たのである。

社会民主党のシュミットも国家連合批判ではまったく同じ意見であった。彼によればドイツは「国家連合」であってはならない。というのも国家連合は「諸力 (Kräfte) の分裂」をもたらすため、現下のドイツの危機を克服できないからである (Schmid 1948: 16)。

以上のように、国家連合はドイツの一体性の確保という国内的観点とヨーロッパ統一への寄与というヨーロッパ的観点から好ましいとは考えられなかったのである。

(4) 多様性と下からの民主主義形成

さて戦後ドイツは、集権主義・単一国家・国家連合ではなく連邦国家でなければならないという議論に特徴的であったのは、連邦制が多様性の維持と下からの民主主義形成という観点から論じられたことである。

アデナウアーは一九四七年八月一日、イギリス占領地区キリスト教民主同盟の党大会で、連邦主義は権力分立原則の適用であり、それは「大多数の大衆の思考と感情の機械化と画一化に対する解毒剤である」(Huhn: 157) と述べた。連邦主義が機械化と画一化に抗して多様性を保持するものであるとの考え方をここに読み取ることができ

る。

連邦国家建設を望ましいと判断したイギリス占領地区評議会も、こうした多様性との関わりで連邦制を捉えた（Zonenbeirat: 20）。なぜなら、ドイツの統一性（Einheit）を保ちながら同時に州の国家生活の多様性（Mannigfaltigkeit）を維持し発展させるのが連邦国家であると理解されたからである（Zonenbeirat: 21）。

ナヒアスキーは一九四八年に「フランクフルター・ヘフテ」に寄せた『全ドイツ憲法問題』において、「ドイツ国民の統一（Einheit）は画一化（Einförmigkeit）を意味するのではなく」、むしろ「国民の多様性（Vielfältigkeit）の維持」を図るものであるとして、戦後国家の建設がドイツの多様性を維持するものでなければならぬと主張した。彼は、多様性が「平準化（Nivellierung）」されることに反対し、連邦国家こそ多様性を保持するものと見たのである（Nawiasky 1948: 217, 220）。

連邦国家の正当性が、多様性の確保の視点から論じられたのみならず、同時にまた民主主義の形成のあり方という観点からも議論された。福音派神学者教授ブルンナー（Emil Brunner）は、一九四三年の著作において「下からの秩序の構築を上からの構築に逆転させることは」「不正」であると言い切った。彼は「全体主義国家は、人々が集権的に思考し、すべての秩序を上からのものと考えるところに形成されるに違いない」。このように述べたうえで、「連邦主義は秩序の正しい形成である。すなわち下からの構築である」として、連邦主義こそ下から上への秩序形成の具体化であると認識した（PA）。

ペーテルス是一九四七年の『ドイツの連邦主義』で、民主主義にとって本質的に重要なのは、「国民の中の生きた建設志向の政治的諸力を下から上に向かって」、国家意思の形成のために活かすことであると指摘した（PA, Peters: 6）。国民の意見が国家の意思決定過程に下から上に反映される仕組みを民主主義の根幹とする見方がこ

に示されている。彼は「真の民主主義」は「ゲマインデと州といった親密な生活圏のなかに」、「その最善の養生場がある」として、ゲマインデと州が下から上への民主主義形成の基盤であると捉えた。グルムもまた一九四八年三月に、「南ドイツ法律家新聞」において連邦国家の構築を「下から上への民主主義の形成」と位置づけたのである（Glum: 113）。

II 連邦優位型連邦国家論と社会民主党

1 アデナウアーの社会民主党観

これまでアデナウアーと同時代人の民主主義論と連邦主義論を見てきたが、こうした理念に支えられながら政党が議会評議会で議論し、妥協したことで戦後ドイツ連邦国家が成立した。議会評議会は七人からなり、その構成は社会民主党三人、キリスト教民主同盟二人、キリスト教社会同盟八人、自由民主党六人、ドイツ党二人、中央党二人、共産党三人である（Sörgel: 26）。では、政党の連邦主義論はどのようなものであったのだろうか。まずは社会民主党の連邦主義に関する考え方を取り上げよう。

議会評議会議長アデナウアーは、一九四八年一月一〇日、長年の経験から社会民主党には深い不信感を抱いていると述べたうえ、我々はいまや全力でこの党に立ち向かわなければならぬと社会民主党への対抗心をあらわにした（Salzmann: 150, 179）。この発言は、議会評議会で第二院と財政制度をめぐって社会民主党とキリスト教政

党の間で対立した最中になされたものである。

アデナウアーの社会民主党への不信感の背後には、社会民主党の綱領的立場への批判があった。一九四八年二月一日の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、アデナウアーは基本法成立後の連邦議会選挙を次のように予測した。社会民主党は、連邦議会の第一回、第二回選挙で国有化を主張するであろう。しかし国有化は個人の自由を損ない自由経済を没落させる（Salzmann: 251）。アデナウアーは個人の尊厳と自由を理念とする観点から社会民主党の綱領路線を非難した。彼は、社会民主党が集権的な志向をもつ大衆政党であると捉えた（Salzmann: 598）。したがって社会民主党を原則的には連邦主義的思考とは対立する政党と見なしたのである。

このようにアデナウアーは社会民主党の綱領的見地を指弾するのみならず、その現実的影響力にも注意を向け、東ドイツの占領地区やベルリンで社会民主党がますます支持を拡大しているのを見て警戒した。彼はベルリンと東側地域が西側地域と一緒に連邦になれば、社会民主党の影響力が広がるのではないかと危惧したのである（Salzmann: 188）。

ではアデナウアーによって厳しく批判された社会民主党は、連邦主義をどのように捉えたのであろうか。社会民主党は連邦主義構想をめぐって党内で一致したのではない。社会民主党の北西グループと南グループの間には相違があったが（PA, Blessing）、以下の見解が主流をなす前者の立場であった。

2 単一型連邦制とメンツェル、シュミット

社会民主党は一九四六年九月に憲法委員会を設け、「ドイツ共和国の創設に関する基本方針」を作成した。これ

は一九四七年三月一三・一四日の党幹部会で承認され、同年六月二九日から七月二日に至るニュルンベルク党大会で採択された。アメリカのマーシャル・プランが表明されたのは一九四七年六月五日である。冷戦の開始を告げるマーシャル・プランとほぼ同じ時点で、社会民主党は「基本方針」を決定した。社会民主党幹部会はメンツェル (Walter Menzel) に「西ドイツ基本法案」の起草を指示し、彼は一九四八年七月二六日に「西ドイツ規則」(第一次メンツェル案)を示した。その後、議会評議会二日目の一九四八年九月二日、第二次メンツェル案が議会評議会と社会民主党幹部会に提出された (Benz: 358; Antoni: 248)。

「基本方針」とメンツェル案は、ワイマール憲法をかなり踏襲した (Benz: 357; PR Bd.2: XXXVII; Sorgel 59)。「基本方針」は、「ドイツ共和国は連邦国家でなければならぬであろう。連邦国家では、統治権力の統一性 (Einheitlichkeit) およびそれと結びついた州の固有性 (Eigenschaft) が健全な分権化の意味で保障される」 (Benz: 360)。このように社会民主党は、連邦の単一性と州の固有性の統合体として連邦国家を構想した。

こうした連邦国家観を共有したのは、議会評議会の社会民主党会派議長で議会評議会基本問題委員会委員長を務めたシュミット (Carlo Schmid) である。彼は一九四八年九月八日の議会評議会総会第二読会において、「我々は連邦主義的なタイプの構造物が形成されるよう基本法を制定しなければならぬ」 (PR Bd.9: 42) と述べ、連邦制の枠組みを次のように提示した (PR Bd.9: 43)。第一に、「国家領域 (Staatsgebiet)」は「独自の秩序を有する領域団体」である州によって構成される。第二に、連邦権力は連邦構成体の権力に優位する。第三に、州には一定の事項について固有の専属的で競争的な権限が認められる。第四に、連邦構成体は連邦の立法意思を形成する機関に加する。第五に、憲法の連邦制構造は変更されないよう特別に保護される。

シュミットは、一九四八年八月の『構成と統一 社会民主党の憲法政策の方針』において、「ドイツ共和国の憲

法は、いかなる教義主義（Dogmatismus）も排し、現実的な視点から連邦国家と州の権限領域を定めなければならないであろう」としたうえで、「全体の高権力（Hohetigewalt）の統一性（Einheitlichkeit）とそれと結びついた州の固有性（Eigenständigkeit）が、健全な分権化の意味で保障される」よう配慮しなければならないと「基本方針」とまったく同様に論じた（Schmid 1948: 16）。つまり、ドイツの来るべき連邦国家は連邦による統一性と州の個性がともに維持される分権的政治体制として構想されたのである。

では連邦国家において州はどのような位置を占め、いかなる権限を有すべきであろうか。シュミットは議会評議会で次のように述べた。「ドイツの州は我々がいま組織している領域の基礎でなければならない。州は自己の憲法高権（Verfassungshoheit）と組織高権、すなわち自己の立法、行政、司法そして連邦から分離した財政をもたなければならない」（Zindorf: 86）。彼によれば、連邦の法律の執行は「州の事項（Sache der Länder）」であり、「原則として州は連邦法を固有の事務（eigene Angelegenheit）として執行する」（Schmid 1949: 205）。さらに「州には自己の立法権限に関わる固有の財源が認められる」のであり、連邦が州の「被賄人」に、あるいは逆に州が「連邦国家の単なる被賄人」に陥ることは避けなければならない（Schmid 1948: 16）。

このようにシュミットは、州が連邦の中で主権的地位を有するとの見解を示したのであるが、この一方で彼は「ドイツの連邦国家は州から成るモザイクにならないであろう」（Schmid 1948: 16）と主張する。また社会民主党の議会評議会メンバーのディーリッククス（Georg Diederichs）は、強い州で構成される「連邦主義的構造」は「強力な政府」を妨げると主張した（Zundorf: 90）。

シュミットはまた、ドイツで創建される国家は「集権的な単一国家（zentralistischer Einheitsstaat）」ではなく、集権的単一国家はドイツ国民の圧倒的多数の考えに合致しないと捉えた（Schmid 1948: 16）。単一国家を拒否し連

邦国家を望む社会民主党は、州に主権を認める一方、州が強い地位を有するために分散的連邦制になることを批判したのである (Zundorf: 92)。

ところでシュミットは、「ドイツ連邦国家は可能な限り連邦的なものであり、また必要な限り集権主義 (Zentralismus) であろう」 (Schmid 1948: 16) と言う。このような連邦国家構想は、一九四六年六月一三日にメンツェルがゴッデスベルクで行った演説の中でも示された。メンツェルの主張の核心は、「連邦中央の指導 (zentrale Lenkung)」と「分権的行政 (dezentralisierte Verwaltung)」が連邦国家の原則でなければならないという点にある (Zonenbeirat: 11)。このように社会民主党は、単一国家と州優位の連邦国家をともに批判し、州が主権的存在でありながらも連邦が州に優位する連邦国家、換言すれば単一的連邦国家を目指したのである。

3 歴史の教訓と経済的統一性

以上のように、社会民主党が目指したのは集権的単一国家あるいは州優位の連邦国家でもない「単一的連邦国家 unitarischer Bundesstaat」である (Oeter: 106)。社会民主党は州の主権的地位を認めながらも、むしろ連邦に多くの権限を与え、その果たすべき役割を重視した (Adenauer 1965: 155)。ではなぜ社会民主党はこのような連邦優位の単一的連邦制を構想したのであるか。その理由は、ワイマール共和制の教訓、社会民主党の綱領的立場、そして戦後経済の状況認識に基づく「経済的統一性」にあった。

メンツェルは、一九四七年四月一七日の「ツァイト」に寄せた一文で、ヒトラーが権力を掌握できたのは、ワイマール共和制において州が「留保権 (Reservrechte)」をもっていったため、ベルリンの連邦政府が州に対抗する政

策を実行できなかったからだと論じた（Menzel）。彼は、州の強い地位が連邦政府の統治能力を妨げ、ヒトラーの台頭を招いたという教訓を引き出し、連邦が州に対して優位性と主導性をもつ連邦制を樹立すべきと考えた。

また、社会民主党は綱領において社会化と計画経済を掲げていたことから、強力な中央権力が必要であるとの立場であった（Adenauer 1965: 175）。これを前提に、社会民主党がとくに重視したのは戦後ドイツの「経済的統一性」を確立することである。

一九四六年四月三日、アメリカ占領地区の州評議会（Länderrat）メンバーとイギリス占領地区評議会の代表は、シュツットガルトにおいて宣言「ドイツ統一のために」を発表した。シューマッハーを議長として起案された宣言は、ドイツの経済的統一の再建が不可欠なこと、これは政治的統一なしに不可能であり、統一の基礎が州であることを明確にした。このように社会民主党はドイツの経済的統一を決定的に重視したのである（Zonenbeirat: 9）。

メンツェルによれば、「ドイツの経済的統一の早急な再生」が求められ、このためには「生産にかかわる経済政策と構造的な全体計画」が必要であり、「租税政策」が「全経済政策の本質的構成部分」である。このような政策を行うのは連邦の機関であり、もし「州だけにあるいはゲマインデに租税高権（Steuhoheit）が委ねられれば」、「必然的に救いがたい混乱が生じるに違いない」と判断した。

ドイツ経済を管理するのは連邦であるとの認識は社会民主党で一致していた。ルームス（Harald Rooms）は、一九四七年七月八日の「ノイエ・ツァイト」に『統一の現実』という小論を寄せた（Rooms 1947）。彼は、「経済立法を含むドイツの経済的統一性（Wirtschaftseinheit）の速やかな復興」が差し迫った課題であり、したがって「今日、経済政策は州の全政策の中で、そして国民の生存にとってきわめて重要な位置を占める」と捉え、経済的統一性が可能になるよう連邦主義を構築しなければならないと論じた。

同時に彼は経済状況を次のように観察した。現在、ドイツの西側は東側の砂糖とジャガイモを必要とし、東側は西側の石炭と鉄鋼を求めている。西側は新聞用紙を欲し、東側はバイエルンのチーズとホルシュタインの石炭を望み、全ドイツがベルリンの電気機械と既製服を必要としている。したがって、こうした問題に対処できる「ドイツ中央による経済政策」が必要であり、そのためには「中央の主権的な政府と国民代表」を設けなければならない。

ドイツの経済的統一性の観点から経済政策を担う連邦権力の創出を望むルームスは、「過度の連邦主義」が「分立主義や分離主義により近い連邦主義」であると批判した (Rooms 1948)。

メンツェルによれば、戦争による破局はドイツ各地で様々であり、地域によって異なる被害状況に対応するには連邦がしかるべき役割を担わなければならない。そこで彼は「財政調整」を「将来のドイツの政治構造の試金石そのものである」(Menzel 1947)と位置づけ、連邦が財政調整を行うべきであると主張した。

シュミットもまた、「連邦が統一的な財政政策を行うことによってのみ、ドイツ共和国の全領域でかなりの程度同様の生活条件 (Lebensbedingungen) を生み出すことができるし、また市場経済システムにおいても経済の計画的管理が可能である」との見解を示した (Schmid 1948: 16)。

一九四九年四月一日、アメリカ・イギリス・フランス占領軍政長官と議会評議会代表の会談が行われた。ここで社会民主党のシュミットは軍政長官の要求を拒んだが、最終回答は同年四月十九日の社会民主党ハノーバー大会後に行うとした。党大会の最終会議でシューマッハーは、社会民主党の要求が考慮される場合にのみ基本法に賛成するとした。その要求とは、連邦政府が州から財政的に自立するために連邦に十分な財源を保障すること、連邦内の法的・経済的統一を保障することである (Adenauer 1975: 170)。このように、社会民主党は連邦制創出の最終局面に至るも州に対する連邦の自立性に固執していたのである。

以上から明らかなように、社会民主党は連邦優位の単一的連邦国家を志向した。そうした立場は、社会民主党が戦後ドイツにおける経済的統一性の実現を重視し、そのためには連邦中央の果たすべき役割が不可欠であると認識したこと、そして連邦が社会化を含む経済操縦を行うという綱領的見地に立っていたことに由来したのである。

Ⅲ 州優位型連邦国家論とキリスト教社会同盟

1 エルバンガー友好会

社会民主党と対極的な連邦国家論を示したのがキリスト教社会同盟である。この政党はバイエルン州を基盤とした。バイエルンでは他州と違って戦後も旧来の領域がそのまま維持されたため州アイデンティティがとりわけ強く（北住 2000）、そのことがキリスト教社会同盟の連邦国家論を規定した。

キリスト教社会同盟は、一九四六年一二月の「基本綱領」と「キリスト教社会同盟の三〇項目要求」において連邦主義を掲げ、集権主義と分離主義を批判した。一九四七年には、「キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟作業委員会」の下に「憲法委員会」が設置された。その中心を担ったのがブレンターノ（Heinrich von Brentano）である（Oeter: 108; Sörgel: 32）。

憲法委員会が作成した憲法案は、単一的（unitarisch）な考え方と伝統的な連邦主義者の妥協の産物であるにしても、その中には前者の傾向が強く表れた。したがってこれに対抗して、キリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟

に属する南ドイツや南西ドイツの連邦主義者は「エルバンガー友好会 (Elwanger Freundeskreis)」を立ち上げ、一九四八年四月一三日にバード・ブリュッケナウで「ドイツ連邦憲法綱要」を策定した (Oeter: 109; Sörgel: 85; Benz: 333-346)。

この結果、キリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟では、エルバンガー友好会の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連邦制論が相對することになった (Oeter: 110; Piktart: 164)。前者を「急進連邦主義」とすれば、後者は「過度の集権主義でも極端な連邦主義でもない中庸の路線」すなわち「穩健連邦主義」であり、後者は前者に比べれば連邦権力をより強める考え方であった (Sörgel: 80, 86, 88)。

エルバンガー友好会の「ドイツ連邦憲法綱要」は、ドイツが「連邦国家」であり、「連邦の構成国は州である」と規定し (Benz: 333)、連邦主義の本質を次のように捉えた。「真の連邦主義は、州の利益のために権限が限定されることに現れるのみならず、下から上への民主主義のなかに、すなわち連邦の統治意思の形成への州の参加のなかに現れる」 (Benz: 344-345)。この上で「連邦と州の権限が明確に互いに区分されなければならぬ」って、「連邦には、憲法で委ねられている限りの権限のみが認められる」こと、「行政と司法は原則として州の事項である」ことを規定した (Benz: 334)。つまり、連邦の権限を限定したうえで、州が連邦の意思決定に参加する仕組みを構築することによって「下から上への民主主義」が形成されると考えられたのである。

こうしたエルバンガー友好会の連邦国家論には様々の批判が向けられたが、その一例が自由民主党のシュバンベルガーである。彼は一九四八年五月二日の「ヴェルト」紙に『エルバンガー案への批判』を寄せた。彼によればエルバンガー案は、「ドイツ連邦共和国が統治能力を有する国家体制とは見なされないほど州の地位を強めている」。この案に基づけば、「連邦共和国の重点は個々の州の利害分野におかれることになろう」 (Schwanberger 1948)。彼

は、エルバンガー案が過度に州の地位を強める結果、連邦国家の統治能力が損なわれると批判したのである。

シュバンベルガーによれば、「こうした提案は、今日すでに憂慮される程度を超えて連邦の政治と経済に対する州の影響力の強化をもたらすに違いない」。「連邦がこのような州の地域利害による後見の下で有効な生存能力と統治能力を有するかどうか、そして内外に向かって時代の大きな課題のために必要な信望を得られるかどうかは疑問である」。彼は、州優位の連邦主義が連邦の力を弱め、ひいては連邦国家を弱体化させると捉えた。彼のこうした批判の背後には、ドイツの国内外の状況への対応能力、とくに「外国に対するドイツの競争力の維持」という観点があった。

2 州の国家性の優位と補完性

エルバンガー友好会とキリスト教社会同盟の主張の核心は、州を決定的に重視する州優位型連邦制にある。こうした連邦制論を牽引したのはバイエルン州文化大臣フントハンマー（Alois Hundhammer）やバイエルン内務省次官シュバルバー（Josef Schwalber）らである。

フントハンマーは『ドイツ将来の国家構造』という覚書を作成した。ここで提起された考え方はバイエルンの憲法構想に大きな影響を与え、バイエルンがヘーレンキムゼー憲法会議に提出した「憲法制定のためのバイエルン指針」に取り入れられた（Sörgel: 83）。

フントハンマーは、カトリックの社会学説である補完性原理を踏まえ、連邦制を構想した（Sörgel: 83）。彼によれば、崩壊後のドイツが直面する政治的課題は「真の持続的な民主主義の実現と保障」である。「自由の保障と国

家公民の責任意識の喚起」は、「分権化によってもたらされる」(Sörgel: 294)。分権化を統治機構の問題のみならず、意識の変革と自由への道と位置づけたのである。

ではどのような分権化を目指すべきであろうか。フントハンマーによれば、「中央に権限が集中するのを避けるためには、まさにドイツにおいては純粹に行政的な分権化を進めることでは十分でない」。「立法権をただ中央議會に委ね、そして法律の執行のみを州機関に任せるといふ見解は、単一国家の復活を意味する」(Sörgel: 294)。彼は行政的分権化ではなく、州の存在を重視する。彼によれば、「州は現実の権力、すなわち眞の国家高権を有している」。「したがってドイツの州は国家でなければならぬ」(Sörgel: 295)。州の国家性に決定的な重きを置く連邦国家の創設が彼の目標であった。

フントハンマーは、「州が自分の力でできることは、けっして連邦の事項ではない。個々の州で定められない業務のみを中央権力に移譲することが認められる」と主張する。州が基本であり、それを補うのが連邦である。「連邦の高権は、連合する州の国家権力に由来する。したがって連邦は憲法で明示的に移譲された権限のみを有する」(Sörgel: 295)。このように連邦は州から派生する存在である。フントハンマーは、補完性原理に立脚し、州の国家性を重視して連邦の権限を限定する連邦国家論を提起したのである。

こうした見解は、シュバルバーによっても示された。一九四八年九月九日の議會評議會総会第三説会で、彼はキリスト教社会同盟を代表して連邦国家論を開陳した。議會評議會には「民主主義的憲法の制定と連邦主義的統治構造の創出」という二つの課題があるとする議論を受け、シュバルバーは「したがって、民主主義と連邦主義は我々が今取り組まなければならない制憲作業の二つの基本要素である」と指摘する。そして「州が連邦国家の土台である」と述べ、連邦国家における州の位置を明確にした。その上で彼は、「現在のドイツの州は、言葉の完全な意味

で本来的な国家性 (Staatlichkeit) を有する国家 (Staaten) である」(PR Bd.9: 89) と捉え、州が国家そのものであることを確認した。したがってシュバルバーによれば、「州は国家として法的に存在しているのみならず政治的な実体であり、こうした州の存在は新たな構造体の創出にあたって十分に考慮されなければならない」(PR Bd.9: 90)。連邦国家の建設に際しては、実体的かつ法的な州の国家性を尊重すべきというのが彼の強調点である。「州が結びついてドイツを偉大にできたし、そしてドイツに豊かさや多様な文化的繁栄を可能にできた」(PR Bd.9: 94) という歴史理解が彼の連邦主義論を支えたのである。

彼はさらにワイマールを次のように捉えた。「ワイマール憲法は、自由と民主主義の敵に対して、合法的に自由および民主主義を否定する基盤を提供するほど自由なものであった」。したがって、ワイマール共和制の「極端な形式民主主義のために、そしてきわめて単一的な傾向を有する外見的連邦主義のゆえに」、「第三帝国の集権の全体主義的権力国家」が現れた (PR Bd.9: 93)。

そこで、こうした「好戦的な集権的権力国家への回帰」を避けるために、「真の連邦国家の建設」と「政治的諸力の非集中化」を行わなければならない (PR Bd. 9: 93)。したがって、「我々の新しい国家は、単なる自治団体の上にはなく、実質的な国家としての州の上に築かなければならない。新しい国家は分権的単一国家 (dezentralisierter Einheitsstaat) であらなければならない」(PR Bd.9: 94)。彼が分権的単一国家を批判したのは、同日の議会評議会における社会民主党のメンツェルの発言とイギリス占領地区評議会の憲法論が分権的単一国家を目指すものと捉えたからである (PR Bd.9: 94)。

では連邦国家における連邦と州の関係はどうであろうか。シュバルバーは「連邦法は州法に優位する」(PR Bd.9: 97) ハンズを認めた上、立法・行政・司法の領域において連邦と州の権限が明確に区分されていなければなら

らないと言う (PR Bd.9: 95)。彼はワイマール共和制の権限配分が明確でなかったと批判する一方、ワイマール連邦制にならって「連邦法の執行は州の事柄である」として、「州の固有の機関が連邦法を執行する」 (PR Bd.9: 98) 仕組みを提唱した。

さらにシュバルバーは、連邦国家では「連邦の財政と州の財政の分離」が「原則」であるとの立場から (PR Bd.9: 99)、連邦・州分離型財政を望ましいとした。なぜなら「連邦は州の被賄人であってはならない。しかし同様に州は連邦の被賄人であってはならない」のであり、「連邦・州の分離財政が連邦と州の収入および支出の管理運営上の自己責任を促す」 (PR Bd.9: 100) からである。

ところで基本法は、一九四九年五月八日、議会評議会の採決によって賛成五三、反対一二で採択された。賛成はキリスト教民主同盟一九、キリスト教社会同盟二、社会民主党二七、自由民主党五であり、反対はキリスト教社会同盟六、ドイツ党、中央党、共産党各二であった (Feldkamp: 178; Zundorf: 94)。このようにキリスト教社会同盟の多数が反対したのである。

シュバルバーは反対理由を次のように述べる。キリスト教社会同盟が目指す連邦国家では、「基本法によって、その構成体にはドイツの統一 (deutsche Einheit) という枠組みの下で真の国家活動が保障される」 (Zundorf: 94)。この観点からすると、キリスト教社会同盟は基本法案に反対せざるを得ない。なぜなら、基本法案は連邦の構成体である州の国家活動を守るものではないからである。基本法案は連邦の州に対する交付金を規定しているため、連邦が州の高権とくに州の文化領域に介入する道を開き、州固有の健全な財政運営を不可能にする。しかも連邦参議院の権限が限られている。したがって、基本法案は連邦制構造を保障するものではない。

シュバルバーは基本法制定作業の目標を次のように述べた。「不安定な連邦主義、つまり憲法生活の不安定性で

はなく、安定性が我々の作業の規範であり、最高の目標でなければならない」（PR Bd.9: 102-103）。このように彼は、基本法の最も重要な目標は政治の安定性にあること、連邦制はこうした安定性に資するものでなければならぬことを強調した。

社会民主党が連邦を優先させ、連邦にドイツの経済的統一性を維持するための権限を認めようとしたのとは異なっており、キリスト教社会同盟は補完性原理を踏まえ、州の国家性を連邦制の核心と位置づけ、連邦の権限を限定する一方で州の権限を強める連邦制を目指し、これを通じて政治が安定する戦後体制の構築を志向したのである（Zundorf: 168）。

IV 連邦・州均衡型連邦国家論とキリスト教民主同盟

1 アデナウアーにおける州の位置

では、キリスト教民主同盟の連邦国家論はどのようなものであったのだろうか。連邦国家を構想する際、連邦と州の関係のあり方をいかに考えるかは重要な問題である。アデナウアーは、一九四七年一月二四日のイギリス占領地区評議会第一七回会合で、連邦国家について次のように述べた。連邦国家ではその構成単位は州であり、州は固有の権利を有する（Zonenbeirat: 21）。「州の権利は、今日は権利を与え、明日は再び権利を奪うことができるような中央権力に由来するのではない。州が得るものを固有の権利として有するのが州なのである」（Zonenbeirat:

21)。

アデナウアーは、連邦国家が州から構成されること、そして州はその権限を中央権力から与えられるのではなく固有の権限をもつことを強調した (Zonenbeirat: 13)。アデナウアーにとって、州が固有の権限を備えるということは、州が国家としての性格を有することを意味する。州の国家性をいかに保つかが彼にとって問題であった (Salzmann: 190)。

アデナウアーは、ドイツの将来にとって連邦制の創出は無条件に必要だと捉え (Salzmann: 188)、そのためには州を確立させることが不可欠であると見た。アデナウアー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、「より重要なことは、いかにして生存能力のある州をつくり出すのか、州が長きにわたり生存能力を有するにはどうしたらよいかという問題である」 (Salzmann: 639) と指摘した。州の確立とは、州が生存能力を備えることなのである。

アデナウアーによれば、「自分は連邦主義者である。連邦主義者は州には最低必要限のことが保障されるべきであるという立場に立つ」 (Salzmann: 595)。ゲマインデ、州、連邦はそれぞれ自己の財源に基づき「生存ミニмум (Existenzminimum)」をもたなければならない。州とゲマインデは連邦によって扶養されてはならない (Salzmann: 597, 598)。もし州が連邦の補助金に依存すれば「州の自立性 (Selbständigkeit)」は失われ、結局ドイツは「集権国家」に陥るであろう (Salzmann: 32, 595)。

一九四九年四月一日、ビュルテンベルク・ホーヘンツォレルン州キリスト教民主同盟幹事長キージンガー (K.O. Kiesinger) は、アデナウアーと同様の見解を『連邦主義と集権主義』の中で表明した (PA, Kiesinger)。彼は、連邦国家は「分立主義および分離主義」と異なるとした上で、集権主義を批判する。集権主義は、「官僚主義と機

械主義（Mechanismus）」を生み出し、「政府と国民の間の疎遠」をもたらし、「権力の尊大」を招く。そうした集権主義は「政治的冒険であり、結局のところは破局である」。では連邦主義は民主主義、自由、人間の尊厳のために、国家権力を統制する決定的に重要な役割を果たす。つまり、連邦主義は民主主義と自由・尊厳のための権力統制の政治形態である。「固有の国家性（Eigenstaatlichkeit）」を有する州が連邦の意思形成に参加する政治体、これが連邦国家である。

2 穏健連邦主義

以上の見解は、キリスト教社会同盟の連邦制論と同様に見える。しかし同時代人は、キリスト教民主同盟の連邦国家論がキリスト教社会同盟とは異なると認識していた。

一九四八年一〇月一二日、フィンク（Albert Finck）は議会評議会の連邦制論議を振り返り『連邦主義の類型』を著した。ここで彼は、キリスト教社会同盟・ドイツ党・中央党は「連邦主義的原則の急進的な（radikal）実現」を目指し、キリスト教民主同盟は「穏健な（gemäßigt）連邦主義」を主張し、そして社会民主党および自由民主党の圧倒的多数は「単一的（unitarisch）」な連邦国家を志向したと述べる（PA, Finck）。では穏健な連邦主義とはいかなるものであろうか。

一九四五年以降キリスト教民主同盟に所属し、一九四六年からラインラント・プファルツ州の司法・文化大臣を務め、ヘーレンキムゼー憲法会議およびエルバンガー友好会のメンバーで、議会評議会ではキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟会派の副代表であったジュスターヘン（Adolf Süsterhenn）は、一九四七年十一月の『ドイツ

憲法』で次のように論じた。「ドイツの将来の国法的構造」を考える際、何よりも「集権主義ないしは連邦主義のいずれかを決断すること」が避けられない (Benz: 261)。「ドイツ国民が過去にこうむった集権主義の経験、その本質は全体主義の先駆形態である」。そうした経験からすれば、「少なくとも西側地区では国民の圧倒的多数が連邦主義的な考え方に与していることは疑いえない」 (Benz: 261)。彼は集権主義を拒否して連邦主義を実現させることが国民意識にかなっていると判断したのである。

こうした観点から、ジュスターヘンは一九四八年九月八日の議会評議会総会第二読会において、基本法の制定はドイツの自主的な作業であることをまずもって確認する。「我々は外国の委託で議会評議会にいたるのではない。我々はドイツ一州の州議会からともに与えられたドイツの委任に基づいて審議している」 (PR Bd.9: 47)。連合国のロンドン会議の決定を受けて議会評議会が開催されたとはいえ、「我々を外国の意思の執行機関とみなさなければならぬ」ということではない (PR Bd.9: 47)。基本法制定の開始は明らかに占領軍政府の要請であった。しかし彼は基本法制定を外圧と受け止めたのではなく、あくまでドイツ自身の主体的な作業と位置づけたのである。

ジュスターヘンによれば、「ドイツの憲法は一段と連邦主義的なものでなければならぬ」 (PR Bd.9: 48)。「我々はしたがって集権的な単一国家も同様に拒否する」 (PR Bd.9: 57)と述べ、集権的単一国家を明確に拒否したイギリス占領地区評議会と同じ見解であることを明言する。社会民主党が目指す「中央による管理と行政の分権化 (zentrale Lenkung und Dezentralisierung)」については、「我々の考える真の連邦国家システムは実現できない」 (PR Bd.9: 57)。

「我々は、将来のドイツ連邦国家において、上から形成され、分権化され、そのすべての権限がただ中央から由来し、したがっていつでもその権限が中央によって再び取り上げられるような単なる行政区画を望んでいない」

(PR Bd.9: 57)。ジュスターヘンは、連邦国家では構成単位が中央の下部単位であってはならないとする。「我々は国家権力を全体国家と分かち合い、固有の権利を有する純粹の構成国家 (Gliedestaat) を望むべき」(PR Bd.9: 58)。連邦と州の権力分割を重視する発想がここに明らかである。

では、連邦国家にとって州はどのような存在なのか。ジュスターヘンによれば、「連邦国家では州は何といっても真の権力要素である」。権力要素とは、州が「立法の十全な担い手」であり、「行政の主要な担い手」であることを意味する (PR Bd.9: 64)。州には「固有の財政高権」を認めなければならぬ (Benz: 262)。

こうした認識の上に、ジュスターヘンは連邦国家における連邦と州の関係を検討する。彼によれば、「連邦国家においてまさに必要なこと」は、「連邦と州の協調 (Koordination) であり、相互協力 (Ineinanderspielen) とあり、友好的な協働 (Miteinanderarbeiten) である」(PR Bd.9: 64)。連邦と州の明確な権限分割を前提に、連邦・州間の協調性・相互性・協働性が主張されたのである。

ベルリンのキリスト教民主同盟の創設メンバーの一人であり、議会評議会に参加し、エルバンガー友好会の一員でもあったシュトラウス (Walter Strauß) は、一九四六年一〇月に『将来のドイツ憲法論議のための提案』で次のように述べた。「全ドイツの国家組織は、連邦国家的な基礎の上に築くことが求められる」(Benz: 216)。「立法に関する連邦と州の間の権限分配については、州の活動領域を超えるすべての領域で連邦に完全な立法権が認められる」(Benz: 218)として、連邦国家の核心が連邦と州の権限分配にあると捉えた。

また、ブレンターノ (Heinrich von Brentano) も同じ見解であった。彼は一九四七年四月の『ヘッペンハイム憲法委員会の活動に関する見解』において、「連邦と州の間の権限は明確に区分されなければならない」(Benz: 325)と述べ、さらに次のことを指摘した。「ドイツを連邦制的に構築する前提」は、州に対して政治的意思形成への参

画と執行権への参加を認めることである (Benz: 324)。このように彼は、権限配分の確定と連邦の意思決定への州の参加を重視した。

さて、一九四六年から四七年にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州首相であり、キリスト教民主同盟の創設者の一人でもあったステルツァー (Theodor Stelzer) は、一九四八年に『ドイツ憲法問題の論議のために』を著した。彼によれば、「我々の現代的文明世界においては、いかなる集権主義も権力の集中をもたらす危険を高める。なぜなら集権主義は権力の濫用を容易にするからである」(Benz: 196)。「連邦国家は、下級の行政レベルでは自治行政 (Selbstverwaltung) を、中級レベルでは州を基礎とする。州はなるほど国家ではないが、しかし州は割り当てられた課題の実現を憲法上保障された固有の存在である」(Benz: 204)。このように州の国家性の捉え方は他の論者と異なる。「州には完全な固有の国家性は認められないが、しかし国家的な性格と独自の州議会ならびに自己の政府が認められなければならない」(Benz: 201)との指摘はそうした違いを明確に示している。

以上のようなキリスト教民主同盟の見解は、キリスト教社会同盟とは異なる。第一に、キリスト教社会同盟は州の国家性に力点を置く一方、キリスト教民主同盟は州の国家性を否定しないが前者ほど強調はしない。第二に、キリスト教社会同盟は連邦に対して州が優位すると考えるが、キリスト教民主同盟はむしろ連邦と州の協調性・相互性・協働性を主張する。第三に、キリスト教民主同盟は連邦と州の権限分割を強く求める点で (Salzmann: XXXIX)、キリスト教社会同盟に比べてより積極的である。

さらに、キリスト教民主同盟と社会民主党の連邦国家論には次の違いがある。第一に、社会民主党はドイツの経済的統一性を確保する観点から連邦の役割を重視し、その優位性に固執する。この一方、キリスト教民主同盟は社会民主党のように連邦の優位性を強調することはない。第二に、社会民主党と比較すればキリスト教民主同盟は州

の国家性に重きをおく。

このように見れば、キリスト教民主同盟の連邦国家構想は、キリスト教社会同盟と社会民主党の中間に位置する。そうした意味で、キリスト教社会同盟の連邦国家論は穩健的連邦制ないしは連邦・州均衡型連邦国家論と捉えることができる。

V ヨーロッパへの視点と連邦主義

1 アデナウアーのヨーロッパ的視点

以上のように、連邦国家構想をめぐって同時代人や政党の間に相違があった。しかしいずれの立場であろうとも、ドイツの連邦国家建設が戦後ヨーロッパに寄与すると見る点では共通の理解が存在した。

アデナウアーは、ドイツの連邦国家再建とヨーロッパへのドイツの編入が密接不可分であると考えた。この意味で、連邦制問題は同時にヨーロッパ問題であり、ドイツがヨーロッパに迎え入れられる前提こそ連邦国家の創出である。こうした彼の発想の基礎には、アイデンティティ、ヨーロッパ文化論、そしてヨーロッパに対する期待感があった。

アデナウアーは自己のアイデンティティが二重であることを自覚していた。「私はドイツ人であり、またドイツ人のままでありたい。しかし、私はまた常にヨーロッパ人であったし、ヨーロッパ人として意識してきた」

(Adenauer 1975: 105)。つづいたヨーロッパ・アイデンティティのよりどころがヨーロッパ文化論である。ヨーロッパは、「小規模で軍事的に弱いにもかかわらず」「きわめて大きな役割」を果たしている。「なぜならば、まさにヨーロッパの中にキリスト教的、西洋的な精神の本拠と源泉が存するからである」(Adenauer 1975: 127)。ヨーロッパこそキリスト教的、西洋的精神の源泉であるとの見方は、アデナウアーのキリスト者としての立場と重なる。こうした評価の上で、アデナウアーはヨーロッパへの期待を表明する。「我々にとって、ヨーロッパに対する期待が新たに高まってきた。それはヨーロッパ連合 (Europäische Union)、つまり統一ヨーロッパという思想である」(Adenauer 1975: 127)。

アデナウアーのヨーロッパ連邦への期待は、一九四八年七月二日にボン大学化学部学生に対して行った講演の次の一節にも明らかである。「今私は将来に思いを馳せている。未来は我々に何をもたらすのであろうか。ドイツの救済とヨーロッパの救済は同じことである。今年の五月、チャーチルは数人のドイツ人の小さな集まりで次のように述べた。彼の強い確信によれば、ドイツにとって、そして全ヨーロッパにとって唯一つの救いがある。それはヨーロッパ連邦 (Europäische Federation) である。これこそどのようなドイツ政治にとっても目標でなければならぬし、目標であり続けなければならない」(Adenauer 1975: 119-120)。

アデナウアーは講演において、第一にドイツの救済とヨーロッパの救済が別のものではなく同じ問題であること、第二にヨーロッパ連邦を創設すべきであること、第三にヨーロッパ連邦の形成はドイツ自身の目標であることを主張した。まさにドイツ再建とヨーロッパ連邦形成が不可分との認識を示したのである。

では、ヨーロッパ連邦を築く意義は何であらうか。「ドイツを同じ権利を有し、同じ義務を有する国家として組み込んだヨーロッパ連邦が創設される場合にのみ、ドイツとヨーロッパそして同時に世界もまた再び平和になるで

あろう」（Adenauer 1975: 121）。「ヨーロッパ国家の連合（die Vereinigten Staaten von Europa）はドイツの西側近隣国にとって最善の、最も確実な、そして最も持続的な安全保障である」（Adenauer 1975: 105）。アデナウアーは、「ヨーロッパ安全保障の観点からドイツを含むヨーロッパ連邦の形成が平和構築にとって不可欠と見たのである。

アデナウアーはヨーロッパ連邦の形成を期待し、「ドイツなしにこうしたヨーロッパの統一はありえない」（Adenauer 1975: 128）と考える。ではヨーロッパ連邦の形成に不可欠な存在であるドイツは、いかなる国家でなければならぬのか。「ドイツの民主主義的連邦国家形成は、近隣諸国にとっても最善と我々は考える。そう遠くない将来にドイツがその一員となるヨーロッパ連合が創設されるであろうし、そうなればヨーロッパすなわちわめてしばしば戦争によって荒廃させられた大陸は、持続的な平和の恵みを享受することになると私は期待している」（Becker: 6）。ドイツが連邦国家になることは、ヨーロッパ連邦の創設に寄与し、同時にヨーロッパの平和に貢献するというのがアデナウアーの見解である。彼はドイツの連邦国家形成の意義をヨーロッパ的視点で捉えたのである。

議会評議会が基本法を採択したことを受け、アデナウアーはドイツを占領した西側三国政府の主要な関心がドイツ連邦国家の国民をヨーロッパ連合に組み込むことにあったと述べる（Becker: 45）。彼は、基本法の制定をもってこうした西側諸国の期待に応える仕事を成し遂げたのである。「皆さん、我々は、ヨーロッパの繁栄のために、そして世界平和を希求するために、神がドイツ国民と基本法制定作業を祝福するよう願っている。ヨーロッパの祝福と世界平和のために祝福するよう我々は願っている」（Becker: 45）。基本法の完成によってドイツが連邦国家を創設し、そのことを通じてドイツがヨーロッパに寄与することを願うアデナウアーの心情と感慨がここに吐露されている。

2 共有されるヨーロッパ連邦主義

以上のヨーロッパ的視点はアデナウアーに限られたものではない。社会民主党、キリスト教民主同盟、キリスト教社会同盟、そして同時代人も同様の見方であった。

社会民主党のシュミットは、一九四八年九月八日の議会評議会総会第二読会で次のように発言した。「我々には明らかに『安全保障政策』の枠組みの中で基本法を制定することが課されている」であり、「我々は連邦主義的なタイプの形成体を作り出されるよう基本法を制定しなければならない」(PR Bd.9: 42)。「私は、ドイツの連邦主義化自体が我々の隣人にとっての安全保障であるとは思わない。しかし、ドイツの民主化は我々の隣人に対する安全をもたらしうると考える」(PR Bd.9: 42)と述べ、ドイツが民主的連邦体制を構築するヨーロッパ的意義を論じたのである。

ではシュミットはヨーロッパの将来像をどのように見たのであろうか。二度の戦争を経験したヨーロッパは、今や「孤立した国民国家という原則」(Schmid 1948: 15)から脱却しなければならない。「ヨーロッパ大陸は連邦制的な政治的経済的統一を達成しなければならない」(Schmid 1948: 16)。彼は、今後のヨーロッパが国民国家の枠組みを超えて連邦を目指すべきであると考えた。その際、「ドイツのヨーロッパ国家連邦 (Staatsföderation) への加入が憲法上困難にならないようドイツ共和国の憲法は最初から制定される」(Schmid 1948: 16)。ドイツがヨーロッパ連邦に迎え入れられるには、憲法が連邦制を謳うものでなければならないというのがシュミットの見解である。

シュミットは基本法制定直後の一九四九年六月に次のように述べた。「基本法は国民的利益の観点から制定されたのみならず、統合ヨーロッパの中で対等な一員として世界平和に寄与する可能性をドイツに与えるためにも制定

された」(Schmid 1949: 202)。この発言は、基本法がドイツに限定した観点からのみならず、ヨーロッパ的視点を踏まえて定められたことを確認するものである。ヨーロッパ的視点とは、ドイツがヨーロッパの中で対等の地位を認められること、ヨーロッパの統合と平和の促進に寄与することである。社会民主党にとって、ドイツの連邦国家建設はこうした二つの意味でヨーロッパ的課題を果たすことでもあった。

キリスト教社会同盟のフントハンマーも、ヨーロッパの将来とドイツの連邦主義を結びつけて発想した。彼によれば、ヨーロッパは「ヨーロッパの国家共同体 (Staatengemeinschaft) への道」(Sörgel: 295) に向かって踏み出さなければならぬ。ヨーロッパ国家共同体の原理は「純粹の連邦主義」(Sörgel: 295) である。ドイツは、こうしたヨーロッパに容易に編入されるよう連邦国家を構築しなければならない。

バイエルンのゲルムも同じ見解である。彼によれば、民主主義と連邦制は不可分であり、ドイツを連邦国家にする意義は次の通りである。「ドイツは民主主義と連邦化の健全な結合を必要とする」。「まさにその場合にのみ、ドイツ国民はヨーロッパ連合と国際連合に参加できるであろう」(Benz: 272)。ドイツが連邦国家になることで、ドイツはヨーロッパ連合と国際連合に参画できるとというのが彼の考えである。

政党のみならず論壇においても、ドイツの連邦国家形成がヨーロッパ的視点で論じられた。「南ドイツ新聞」の発行権者 (Lizenzträger) シェーニング (Franz Josef Schöningh) は、一九四七年四月一九日の「南ドイツ新聞」に『連邦主義とヨーロッパ人であること』を寄せた。彼によれば、「ドイツの新しい国家形成に関する議論を深めるためには、ドイツ国民国家のために恐ろしい経験をした、そして今ようやく確信をもとうとしているヨーロッパ諸国の視点からバイエルンとドイツを見なければならぬ」。こうした考えの背後には、「ドイツのナシヨナリズムがヨーロッパの破局を引き起こしたことは明らかであり、したがってそれは我々自身によって克服されなければならない」

との認識があった。

シェーニングにとって過去の克服はヨーロッパ的視点と不可分である。ドイツの国民国家再建は単独ではありえず、ヨーロッパという枠組みの中でなされなければならない。彼の次の発言はそうした見地を明確に表している。

「言葉の真の意味でドイツ国民国家は不可能である。なぜなら、ドイツの国民国家は、自然の境界のない中央ヨーロッパに位置し、多くの近隣国民の運命と不可分であり、常にダイナミックに活動しなければならないからである」。

ではドイツが選択すべき道は何か。集権主義はドイツによって破局に追い込まれた忌まわしいヨーロッパへの回帰を意味する。こうした「逆戻り」は許されないのであり、連邦主義を導入しなければならない。なぜなら「連邦主義は集権主義と戦うものである」。連邦主義は「ナシヨナリズムの克服」であり、「そうすることによって、多くのドイツの近隣国に見られる不信、ましてや憎悪を取り除くことができる」。シェーニングもまた、連邦国家の創設はドイツの過去の克服であり、「我々の近隣国の信頼」を回復し「ヨーロッパの連帯」を実現するものと捉えた。彼によれば、「連邦主義の問題は決してバイエルンに特殊なものではなく、全ドイツの問題であると同時にヨーロッパの問題なのである」。

以上のように、ドイツ連邦国家の創出はヨーロッパ的視点から正当化された。ヨーロッパは将来連邦主義的な構成体になると見込まれること、ドイツの行方はヨーロッパの運命と不可分であること、ドイツはヨーロッパに迎え入れられるような国家形成を行わなければならないこと、そのためにはドイツの過去により失われたヨーロッパの信頼を回復し、ヨーロッパの平和に寄与する国家建設を目指すこと、そうした国家は連邦国家に他ならぬこと、このようなヨーロッパ的視点が同時代人に共有されていたのである。

おわりに

本稿が明らかにしたことは、以下の通りである。第一に、アデナウアーはキリスト教民主主義論を基本的な価値観に据え、連邦制を個人の尊厳と自由を実現する政治体制と位置づけた。彼は個人の自由と尊厳をもっとも尊重すべきであるとの立場から政治のあり方を構想した。そうした発想の基礎にあったのはキリスト教であり、キリスト教に基づくヨーロッパ文明への確信であった。

第二に、連邦制は集権主義、物質主義、コレクティヴィズム、国家全能主義に対する批判を通じて、これらに對置するものとして提起された。したがって、連邦国家形成は集権主義の極限形態であるナチズムへの反省的制度化としてのみ理解することはできない。連邦制はナチス体制を含めたドイツ史に対する批判の中から構想されたのである。

第三に、連邦制論は単一国家論に對置された。単一国家が拒否された背景には多様性の保持という観点があり、連邦制は多様性の実現態と捉えられた。したがって、連邦制が集権主義に対する批判として提起されたと見るだけでは連邦国家形成の正当化言説を正確に理解したことにはならない。多様性とは、一九七八年憲法をもって權威主義体制から準連邦制に移行したスペインや、一九九三年憲法改正によって単一国家から連邦国家に轉換したベルギーのような民族的多様性とは異なる地域的多様性である。

第四に、連邦制は国家連合、分立主義、分離主義への批判として構想された。批判の理由はドイツの「バルカン化」を回避し、ドイツの統一性を確保することにある。戦後ドイツが断片化されて一体性を失うことは回避しなければならぬ。こうした観点から、戦後ドイツは一体性と多様性を両立させる地域統合型連邦制として誕生したの

である。

第五に、連邦制の形成をめぐる三つの選択肢が存在した。社会民主党の連邦優位型連邦制（単一的連邦制）、キリスト教社会同盟とエルバンガー友好会の州優位型連邦制、キリスト教民主同盟の連邦・州均衡型連邦制といった選択肢である。このような連邦国家像の分岐は、政党が戦後国家建設にあたって何を重視したかに由来する。社会民主党は経済的統一性の実現を、キリスト教社会同盟は州の国家性の保持を、キリスト教民主同盟は連邦と州の均衡的権限配分に重きをおいた。こうした立場は、社会民主党にあっては綱領的見地と経済的統一性認識、キリスト教社会同盟においてはバイエルン地域アイデンティティに基づく州の国家性認識、キリスト教民主同盟の場合には連邦の統一性と州の国家性の統合といった価値関心に規定された。戦後ドイツ連邦制は以上のような選択肢間の妥協・調整の産物であった。

第六に、連邦国家は国内的視点からのみならず、同時にヨーロッパ的視点から構想された。この意味でドイツの戦後連邦国家形成はヨーロッパ問題でもあった。ドイツの同時代人は将来のヨーロッパが連邦主義的構成体になると展望した。こうしたヨーロッパにドイツが迎え入れられるためには、ドイツ自体が連邦国家でなければならない。ドイツの連邦国家建設は、一方ではドイツに対するヨーロッパの信頼の回復とヨーロッパの平和に寄与し、他方ではヨーロッパの連邦主義化に貢献すると意味づけられたのである。

以上のように、戦後ドイツの基本法制定期には国家形成をめぐるさまざまな言説が展開された。対抗的言説と共有的言説の交錯の中から戦後連邦制が生み出されたのである。

参考文献

- 岩崎美紀子、二〇〇七：「連邦制と主権国家」長谷部恭男・土井真一・井上達夫・杉田敦・西原博史・阪口正二郎編『岩波講座憲法3』岩波書店
- 片木淳、二〇〇七：『政府再編論としての『道州制』』（二〇〇七年度日本政治学会報告）
- 北住炯一、一九九六：「ドイツ『複合占領』と連邦・州憲法の成立」『年報日本現代史』二二〇
- 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」『名古屋大学法政論集』一八三号
- 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』二〇〇号
- 北住炯一、二〇〇五：「戦後ドイツにおける連邦参議院の成立」『名古屋大学法政論集』二〇八号
- 高島通敏、二〇〇四：『市民政治再考』岩波書店
- 千葉真、一九九五：「フェデラリズム、デモクラシー、ナショナルリズム」小林昭三編『憲法における欧米的視点の展開』成文堂
- 千葉真、二〇〇四：「連邦主義」古賀敬太編著『政治概念の歴史的展開』第一巻、晃洋書房
- 長谷部恭男・杉田敦、二〇〇六：『これが憲法だ』朝日新聞社
- Adenauer, Konrad, 1965: *Erinnerungen 1945-1953*, Stuttgart.
- Adenauer, Konrad, 1975: *Reden 1917-1967. Eine Auswahl*, Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Stuttgart.
- Antoni, Michael G. M., 1991: *Sozialdemokratie und Grundgesetz*, Bd.1, Berlin.
- Becker, Felix, (Hrsg.), 1998: *Konrad Adenauer, "Die Demokratie ist für uns eine Weltanschauung"*, Köln.
- Benz, Wolfgang, (Hrsg.), 1979: *Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussion 1941-1949*, München.
- Blank, Bettina, 1995: *Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter*

Dokumente vom Juli 1948, München.

Blessing, Otto, 1948: Föderalismus in Deutschland, in: Frankfurter Rundschau vom 8. April.

Bley, Cult, 1948: Föderalismus und Hitler, in: Die Welt vom 13. April.

Brammer, Karl, 1947: Nationalversammlung, in: Neue Zeit: Tageszeitung der Christlich- Demokratischen Union Deutschlands vom 8. März.

Feldkamp, Michael F., 1998: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen.

Friedländer, Ernst, 1947: Föderalismus und Zentralismus, in: Die Zeit vom 2. Januar.

Glum, Friedrich, 1948: Bemerkungen zum organisatorischen Teil einer künftigen deutschen Verfassung, in: Süddeutsche Juristen-Zeitung, Jg. 3, Nr.3.

Hahn, Erich J., 1993: U.S. Policy on a West German Constitution, 1947-1949, in: Jeffry M. Diefendorf, Axel Frohn, Hermann-Josef Rupieper (Hrsg.), American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955, Cambridge University Press.

Heinrich, Hans, 1948: Etappen auf dem Weg zum Staat, in: Frankfurter Rundschau vom 1. Juli.

Huhn, Jochen, 1990: Lernen aus der Geschichte? Historische Argumente in der westdeutschen Föderalismusdiskussion 1945-1949, Meisungen.

Kempfski, Jürgen, 1947/1948: Föderalismus und Unitarismus, in: Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, Jg. 1 und 2, Heft 6.

Kempfski, Jürgen, 1948: Betrachtungen zum deutschen Verfassungsfrage, in: Merkur 2.

Kramer, F.A., 1947/1948: Die geistigen Grundlagen des Föderalismus, in: Hochland Jg. 40.

Krieger, Wolfgang, 1988: General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945-1949, Stütgart.

- Küster, Otto, 1948: Föderative Probleme einer deutschen Verfassung, in: Süddeutsche Juristenzeitung, 3.
- Kymlicka, Willy, 2005: Federalism, Nationalism, and Multiculturalism, in: Dimitrios Karmis, Wayne Norman (Hrsg.), *Theories of Federalism: A Reader*, New York.
- Kymlicka, Willy, 2007: Multi-nation federalism, in: Baogang He Brian Galligan, Takashi Inoguchi (Hrsg.), *Federalism in Asia*, Cornwall.
- Lehmbruch, Gerhard, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41.Jg.2001.
- Linz, Juan J., 1999: Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Wolfgang Merkel und Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt am Main.
- Menzel, Walter, 1947: Zur deutschen Verfassung, in: *Die Zeit* vom 17. April.
- Morsey, Rudolf: 1986: Konrad Adenauer und der Weg zur Bundesrepublik Deutschland 1946-1949, in: Rudolf Morsey, (Hrsg.), *Konrad Adenauer und die Gründung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Nawiaslky, Hans, 1948: Probleme einer deutschen Gesamtstaatsverfassung, in: *Frankfurter Hefte*, 3.
- Nawiaslky, Hans, 1950: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stüttingart und Köln.
- Oeter, Stefan, 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen.
- Der Parlamentarischer Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd.2. *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*. Bearb. von Peter Bucher, Bopard, 1981. (PR-複製)
- Der Parlamentarischer Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd.9. *Der Plenum*, München 1996.
- Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Berlin. (PA-複製)

Pfeiffer, Anton, 1948: Vom Werden einer Verfassung, in: Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 1. Jahrgang Heft 2.

Pfeiffer, Anton, 1949: Der Bund und die Länder, in: Die öffentliche Verwaltung, 2.

Pikart, Eberhard, 1974: Auf dem Weg zum Grundgesetz, in: Richard Löwenthal, Hans- Peter Schwarz (Hrsg.), 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz, Stuttgart.

Rooms, Harald, 1947: Realität der Einheit, in: Neue Zeit vom 8. Juli.

Rooms, Harald, 1948: Auf des Messers Scheide, in : Neue Zeit vom 9. Januar.

Salzmann, Rainer, (Bearb.), 1981: Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionfraktion, Stuttgart.

Schmid, Carlo, 1948: Gliederung und Einheit. Die verfassungspolitischen Richtlinien des SPD, in: Die Gegenwart, 3. Jahrgang, Nr.16.

Schmid, Carlo, 1949: Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Die öffentliche Verwaltung.

Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 2. Jahrgang, Heft 11, Juni.

Schmittmann, Elisabeth, 1947: Demokratie als personale Volksordnung, in: Neues Abendland, März.

Schöningh, Franz Josef, 1947: Föderalismus und Europäertum, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. April.

Schwamberger, Emil, 1948: Kritik am Ellwanger Entwurf, in: Die Welt vom 27. Mai.

Schwarz, Hans - Peter, 1986: Adenauer, Der Aufstieg: 1876-1952, Stuttgart.

Sögel, Werner, 1985: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland,

Opladen.

Stepan, Alfred, 2001: Arguing Comparative Politics, Oxford.

Triepel, Heinrich, 1948: Zweierlei Föderalismus, in: Süddeutsche Juristen-Zeitung, 3. Jahrgang, Nr. 3.

- Vogel, Walter, 1956: Westdeutschland 1945-1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern drei westlichen Besatzungszonen, Teil I, Koblenz.
- Wengst, Udo, 1984: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf.
- Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik. Als Manuskript gedruckt, 1948: Hamburg. (Zonenbeirat ㉮㉾)
- Zindorf, Dieter, 1967: Der föderalistische und der Unitarische Gedanke beim herrenhiemseer Verfassungskonvent und beim Bommer Parlamentarischen Rat, Inaugural-Dissertation, Köln.