

ドイツ基本法制定過程における 「押しつけ」の有無

森 征 樹

1. はじめに
2. 「西側ドイツ国家」建設への道
 - 2-1. 連合国による戦後処理構想
 - 2-2. アメリカの占領政策構想
 - 2-3. 降伏と占領
 - 2-4. ポツダム協定と東西対立
 - 2-5. 「ビツォーネ」の成立
 - 2-6. 小括
3. 「基本法」の制定
 - 3-1. フランクフルト文書
 - 3-2. ヘレンキームゼー草案と議会評議会
 - 3-3. 議会評議会への連合国の干渉
 - 3-4. 「フランクフルト事件」
 - 3-5. 「命令」と「干渉」と「抵抗」
 - 3-6. 「重大な危機」
 - 3-7. 連合国による譲歩
 - 3-8. 小括
4. おわりに

キーワード：ドイツ基本法，「押しつけ」憲法，憲法制定史，憲法の正当性

1. は じ め に

基本法（ドイツ憲法）はいったいどのくらい「ドイツ的」なのか。日本

国憲法が、長い間占領国によって「押しつけられた憲法 (aufoktroierte Verfassung)」と言われ、それを根拠に改憲を目論む保守系の政治家や団体、識者が未だにその主張を唱えているのに対し、ドイツ連邦共和国においても、このような問いは、かつて保守系右派から投げかけられ、日本ほどではないにせよ、占領国の影響が強くドイツ国民の自由な意思が反映されていないのではないか、という問題が全くなかったというわけではない。

本稿では、ハインリッヒ・ヴィルムス教授が、そのようにいくつかの点においてドイツ憲法の正当性が問題となることに対して、「基本法は占領軍によって押しつけられた憲法ではなく、ドイツの自主的な成果である」とする命題に反駁するものである。厳密に言えば、彼の「押しつけられた憲法ではない」とする根拠、理由に対して、若干の異を唱えるために、ボン基本法の制定過程を、それぞれの段階において再度見直そうとするものである。

ヴィルムス教授が、その著書『基本法制定過程への外国の影響』⁽¹⁾で記した「根拠・理由」とは、主に以下のものである。すなわち、ボン基本法の制定には、確かに西側占領3カ国による「干渉 (Intervention)」があったが、それによってドイツ側が「影響を及ぼされた (Einflussnahme)」のは、ごく小さな箇所だけであった。そしてそれらの箇所さえ、ドイツ側は連合国の言いなりになって修正を加えたわけではなく、お互いが譲歩しあって最終的な解決を見たものである。

また、基本法の内容面に関して、いわゆる「ヘレンキームゼー草案」の作成作業などを見れば、歴史的文脈における他国の憲法や国際法のエッセンスが引き継がれていることが分かるが、これらは決して連合国によって「干渉」を受けて「影響を及ぼされた」がゆえに採り入れられたものではなく、草案の起草者および議会評議会（憲法制定議会）の議員自らが勝ち取ったものである。基本法は、ドイツが自主的に「欧米の精神的な伝統」の系譜に立つことを選んだものなのである、と。

このことを、以下では、基本法制定過程において、①作業開始以前のドイツの降伏、占領期、②西側占領3カ国による基本法制定の指令時期、③

ドイツの草案起草時、④議会評議会の審議期間、のそれぞれの時期に、いかなる史実が存在したのかを分けて考察する。焦点となるのは、それらの時期において、ドイツの自主性がどの程度発揮され、占領国が制定過程にどのような形で介入・干渉したのか、ということ、すなわち、北住炯一教授の言う「『上から』の外圧性と『下から』の内発性の交錯関係のなかで進められた⁽²⁾」基本法制定が、いかなる種々の政治的ベクトルが「交錯」して進められたのか、ということである。

2. 「西側ドイツ国家」建設への道

連合国によるドイツ占領政策はその実施後、最終的に東西二つのドイツ国家への分裂という事態を招いた。このような事態を予期していた国はおそらく一つもなかったであろうと言われる。⁽³⁾それゆえ、占領政策がいかに準備され、いかなる経緯で修正・発展していったかを知ることは、ドイツの場合なканずく重要である。ドイツにおいては、このような予期されていなかった占領政策の「行き詰まり」が、最終的に「西ドイツ国家」の樹立、すなわちボン基本法の制定へとつながっていった。しかし、そもそも連合国によるドイツの戦後処理構想はいついつから練られていったのか。ロバート・E・ウォードは、「計画立案の過程というものは、その開始あるいは完了の時点を、一日の狂いもなく確定することは不可能に近い場合が少なくない」と書いているが、⁽⁴⁾戦時中に宣言された連合国の対ドイツ戦後処理構想や占領初期の管理体制には、触れておかねばなるまい。

2-1. 連合国による戦後処理構想

1941年8月14日の「チャーチルとルーズヴェルトの共同宣言（大西洋憲章）」は、アメリカ政府が大戦中に初めて戦後世界についての見解を示した文書であるが、終戦後の対ドイツ政策の基本原則が散見される。すなわち、その第3条は「すべての国民の、その下に生活しようとする政体を選択する権利を尊重すること」として“民主主義の原則”を書き記した。大

西洋憲章はドイツだけを対象とした宣言ではないが、憲章によって戦後ドイツの政治的再編成の基本的な方向は、“民主主義の原則”を用いた「ナチスによる暴政の最終的な破壊後の平和と安全」(第6条)にあることが明らかにされた。いずれにせよ、憲章は米英ソ3カ国による「初めての有意義な出発点」⁽⁵⁾であり、3国を結びつけたものであった。憲章の原則はアメリカ参戦直後の1942年1月1日にワシントンで発表された「連合国宣言」に取り入れられ、26カ国がこれに署名し、署名した政府は憲章の「目標と原則の共同プログラム」を承認し、これによって、ファシズムを完全に打倒した後に民主主義を確保することを目標とした、連合国対枢軸国という戦争の構図ができあがったのである。

ドイツの戦後処理に関しては、1943年1月のカサブランカ会談において、ドイツの軍事力を壊滅させることにより連合国の政策を実現しやすいような状態を準備することが意図された「無条件降伏」の強要という戦略が打ち出され、これにより戦後の対ドイツ政策の出発点が用意された⁽⁶⁾。この戦略にはさらに、戦勝国の哲学による敵国の「国民の再編成」が意図されており、それを具体化しやすくするための「白紙の状態」をドイツにもたらずということが構想されていた⁽⁷⁾。

1943年11月28日～12月1日のテヘラン会談においてスターリンが初めてルーズヴェルト、チャーチル両首脳と会談して以来、戦後問題はこのいわゆる「3巨頭」によって話し合われることとなり、戦後の対ドイツ政策の基本原則は1945年2月11日の「ヤルタ協定」によってよりいっそう具体的に示された⁽⁸⁾。すなわち、将来の降伏時の進駐状況如何に関わりなく事前に占領地域の境界線を確定することで、ドイツの分割占領の確定に合意し、ベルリンに司令部を置く3カ国の各司令官によって構成された管理委員会組織を設置する計画、「中央の管理委員会組織による整合された行政および管理」が合意された。

また、チャーチルは、ルーズヴェルトの意見から、アメリカはドイツ降伏後2年以内にヨーロッパから撤退せざるを得なくなるであろうとの判断を下し、フランスをドイツ占領に加えることを強く主張した。勢力均衡論

の立場を明白にする彼は、イギリスだけではヨーロッパの勢力争いでソ連には対抗できないと考えたからである。⁽⁹⁾ 両大国はこれを聞き入れ、その結果、「フランスにその意思があれば、一つの占領地区の担当と、管理委員会組織の第4番目の委員としての参加を3国が求めることが取り決められ」て、ドイツの4つの占領地区への分割が合意された。さらに協定は「ドイツ国民の破壊は我々の目的ではない」として、「ナチズムと軍国主義が根絶されたときのみ、ドイツ人は相応の生活をのぞめるし、また諸国民の友誼をうける地位に置かれるであろう」という考えを表明している。

だが、ヤルタ以後、戦後処理に関する連合国の足並みは徐々に乱れ始めていく。「ヤルタにおいては、(…)協調モデルがくっきりと浮き彫りにされたかに見える一方で、ポツダム道のりには、すでに橋渡しが困難になった緊張関係が露呈して」いたのであった。⁽¹⁰⁾ 「ヤルタ協定」は英米側とソ連側の対立、および民主主義と全体主義の対決のシンボルとして、冷戦を生み出した重要な起源の一つに位置づけられているが、⁽¹¹⁾ その意味で言えば、ヤルタこそが、すでに冷戦の産物としての西ドイツ国家建設および基本法制定へ向けた“序曲”であったと言えよう。

2-2. アメリカの占領政策構想

戦後ドイツの再建、ひいては西ドイツ国家建設を含めた戦後国際秩序の確立に関して、リーダーシップを取ったのは言うまでもなくアメリカ合衆国である。それゆえ、ドイツ占領政策に関するアメリカ国内の戦後処理構想も見ておかねばなるまい。

アメリカ国務省内の戦後対外政策諮問委員会（Advisory Committee on Post-War Foreign Policy）では、1942年の設置以来、すでに文化、宗教、経済的な相違による境界でもって「ドイツを分割する」という問題が検討⁽¹²⁾されていた。これは責任者である国務次官ウェルズが主張し、何よりもルーズヴェルト大統領が強く求めた結果であった。彼は分割されるであろう各国の領域と、連合各国の占領地域は合致するのが望ましいと考えており、⁽¹³⁾ テヘラン会談ではドイツの何らかの形での分割＝解体が「3巨頭」

によって話し合われてもいた。

第一次大戦の経験が重要な要因となってルーズヴェルト大統領は「無条件降伏」計画を打ち出したが、アメリカ国内でその考え方をさらに先鋭化した形でドイツの戦後処理を表示したのが、いわゆる「モーゲンソー・プラン」である。財務長官ヘンリー・モーゲンソーによって作成されたこのプランは、ルーズヴェルト同様、第一次大戦後のドイツ処理に関する極めて否定的な評価を軸とし、ドイツの非ナチ化、非軍事化、民主化を目指してドイツの重化学工業の撤去、軍事組織の徹底的解体、国家的分割・弱体化などを行うことによって、この国を近代以前の農業国にしてしまうような「ハード」な内容であった。⁽¹⁴⁾ 1944年9月の第2次ケベック会談においては、チャーチルも破産寸前のイギリス経済がこのプランによって利益を被ることを期待し、ルーズヴェルトとともにこれを承認して、モーゲンソー・プランは一時英米の公式政策の基礎とされたが、結局、ルーズヴェルト自身の否定によってモーゲンソー・プランの公式政策化は一時的なものに終わり、それとともにドイツ分割＝解体構想は急速にしぼんでいった。⁽¹⁶⁾ しかしながら、モーゲンソー・プランの方向性は、「JCS1067」やポツダム協定の文言にその直接的影響を見ることができる。⁽¹⁷⁾

「JCS訓令1067号」とは、1944年9月に成立した後、修正を経てルーズヴェルト急逝後の翌年4月26日にトップシークレットとしてアイゼンハワー将軍はじめ上層部の関係者だけに発せられたものであり、そこにはアメリカの占領政策が具体的に述べられている。⁽¹⁸⁾ 正式名称を「ドイツの軍政に関し、アメリカ合衆国占領軍最高司令官に与える、統合参謀本部訓令」と題したこの訓令は、「敗戦後当初の時期のドイツに関連する政策」、それも「基本的な政策」を述べて、管理委員会の一員であり、占領地区における軍政の責任者である対独アメリカ占領軍最高司令官に「指針」として用いられるべきものであった。

「対ドイツ軍政の基本的な目的」と題する節において、まず「連合国の主要目的は、ドイツが世界平和の脅威とならないようにすること」であり、このために「ナチズムや軍国主義の排除、戦争犯罪人の即時逮捕、ドイツ

産業にたいする非武装化と非軍事化、民主主義に基づくドイツ政治生活の終局的再建の準備などのことが必要になる」とされた。ここにおいてようやく敗戦ドイツをどのように再建するかという点が表面に出てきたのであり、そこではアメリカのドイツ政策の第一義的な要素を示すものとして、「非軍事化・非ナチ化・非中央集権化・厳格な政治的経済的監視」という4つのキーワードを見い出せる⁽¹⁹⁾。しかし、それらの表明はまだ抽象的原則の域を出ないものであり、この政策を組織的に実施すべき軍政機構も未確立であったし、戦後ドイツの国家体制の内容や問題は、公式にはまだ主要な題目とはなっていなかった。

「JCS1067」が正式に放棄され、ドイツの再建について「モーゲンソー・プラン」に表れたような徹底的な「改革」よりも、ヨーロッパの経済問題を考慮した結果、ドイツの経済的な「復興」を重視した新しい統合参謀本部訓令である「JCS1779」が発せられたのは、すでに経済合同構想等が具体化された後の1947年7月11日である。実際には、「JCS1067」にあるような戦後構想は、ドイツ占領開始後にそれを具体化する段になってその非現実性が明らかとなり、当初よりこのことに気づいていた占領当局首脳ルシアス・D・クレイ将軍によって、アメリカの対独政策は直ちにドイツ経済の「復興」へと「転換」していたのであった⁽²¹⁾。「転換」された対独政策の展開は、1946年9月6日のジェームズ・F・バーンズ国務長官によるシュトゥットガルト演説によって対外的にも示された⁽²²⁾。この演説でバーンズはソ連の対独政策を非難し、ドイツに占領軍が残る必要がある限り、米軍もその一部としてドイツに駐留し、撤退しないことを明確に宣言した。それとともに、アメリカ占領地区の経済と、統合に参加する意思のある他の占領地区のそれとを統合することでもって、ドイツ産業を復興させるというアメリカ政府の意向を示し、「西ドイツ国家」の樹立に向けた構想を発表したのである⁽²³⁾。

2-3. 降伏と占領

1945年4月30日、ヒトラーはベルリンの総統官邸で自殺した。5月8日、

ドイツ軍司令部は降伏文書に署名し、「連合軍政府長官及び赤軍政府長官に対して、無条件に、現在ドイツの指揮下にあるすべての戦力を放棄⁽²⁴⁾して、ナチスによる12年間の支配は終わった。第3帝国はすでに実質的に崩壊していたが、その政府は降伏文書署名後まもなく逮捕され、形式的にも解体する。同時に、ドイツには無政府状態が出現した。

ドイツのこの無政府状態はしかし、終戦直後に、占領国が軍政府としてドイツを管理するという軍政管理機構の確立により終わりを告げる。この管理機構は、1945年6月5日のいわゆる「ベルリン宣言」によって確立された⁽²⁵⁾。これにより、ドイツの一切の国家活動は、占領国の諸機関に直接従属して行使されることとなった⁽²⁶⁾。その前文には、「ドイツには秩序を維持し、国を管理し、戦勝国の要求を遂行するという責を担うことのできる中央政府および官庁は存在しない」と記されている。降伏によってドイツ中央政府は消滅し、その存在は否認され、その一切の権限を放棄させられたのである。そして、占領4カ国が「ドイツ政府の一切の権限および軍総司令部の一切の権限、ラントおよび市町村の政府や官庁の一切の権限を含めた、ドイツの最高統治権力 (oberste Regierungsgewalt in Deutschland) を保有」することになった。

「ベルリン宣言」と同じ日に、この宣言を実施するための2つの決定、すなわち「ドイツの管理方式に関する決定⁽²⁷⁾」と「ドイツの占領地区に関する決定⁽²⁸⁾」も発表され、「ドイツは占領のために4つの地区に分けられ」て、「ドイツの最高統治権力は、米英仏ソの最高司令官が本国政府の指示により、各占領地区においてはそれぞれ、ドイツ全体に関係する事項については共同して行使」し、さらに彼らは「共同して管理理事会 (Kontrollrat) を組織する⁽²⁹⁾」ことが正式に確定した。かくして、ドイツでは、中央政府をおかずに米英仏ソ4カ国による「共同管理」という形で全地区がその統治下におかれ、その中で、各占領地区ではそれぞれの軍政府が独自の占領政策をもって、ラント政府を媒介として間接統治を行うという「占領管理⁽³⁰⁾」(言うなれば「複合占領⁽³¹⁾」という管理政策)が進んでいく。

各占領地区において再建された軍政府統治下のラント議会においては、

ラントの憲法もそれぞれ制定されていった。英米仏西側3カ国占領地区のラントでは、ラント単位での憲法制定議会選挙が行われ、議会で制定された憲法草案は軍政府の意向によって多少の修正をうけたのち、住民投票によって採択されている⁽³²⁾。

このように、占領軍はそれぞれドイツの最高統治権力を得てナチスの憲法を廃止した後に、まず地方レベルでの政治経済的秩序を徐々に整えていった。だがドイツ全体については、即ヴァイマル憲法が復活したなどということもなく、敗戦後、まず「ドイツには憲法的秩序がなくなった」のであり⁽³³⁾、また「ドイツにおける憲法生活はゼロ地点に到達した」のであった⁽³⁴⁾。

2-4. ポツダム協定と東西対立

戦後ドイツの処理を決めるため、1945年7月17日、ポツダムで連合国首脳による会談が催された。会談では、主にヤルタで決定された方針の実施について協議され、8月2日に「ポツダム協定」が発表された⁽³⁵⁾。協定は、会談において戦争中とドイツ降伏後に浮上してきた政治、経済、領土に関する諸問題の「一括精算」が試みられたことの結果である⁽³⁶⁾。協定では、ドイツの完全なる非軍事化および非ナチ化、非重工業化、民主化等が確認され、その意味では、ここで掲げられた目標はこれまでと同じようになり一般的で精密さを欠く表現にとどまっている⁽³⁷⁾。それでも、ドイツにおいてその主要政策目的を達成するための連合国の重要な措置が、「ドイツ国民に対して、その生活が民主的かつ平和的な基礎にもとづいて終局的に再建されるよう、準備の機会を与える」ために、具体的に挙げられている⁽³⁸⁾。例えば、「管理初期におけるドイツの取扱いにつき定める政治的・経済的原則」として列挙されたのが、これは「JCS1067」の表現が大部分となっているのだが⁽³⁹⁾、「ヒトラー体制の基礎を定め、または人種、信条、もしくは政治的意見を理由とする差別を確定した、ナチの法律はすべて廃止する」ことが宣言され、ナチ党員らの公職追放によっては「政治的道徳的資質からドイツにおける真の民主主義的制度の発達に力をかすことができると認

められる者」が代わるものとし、教育・司法制度などもナチ・軍国主義を完全に除去して民主化する方向が打ち出されている。ナチス・ドイツの痕跡の一掃を図ったばかりでなく、非軍事化および非ナチ化の目的は、民主主義の徹底という目的と明確に結び付けられたのであった。

ところで、そのような民主化措置は「連合国が歩調を合わせて」実現されるべきものとされている。協定には、「実行可能なかぎりにおいて、ドイツ人の取扱いは、全ドイツを通じて均一でなければならない」ことが規定されていた。しかし、このような「ドイツ全体に関する事項」をめぐる、すでに宣言は「本質的な問題で、東西間の不一致を成文化」していた。すなわち、各占領地区における行動の自由と相互独立の大きな保障が協定の中には組み入れられており、均一であるべき「ドイツ全体に関する事項」は、仮に各占領地区の最高司令官が各国間の利害衝突などによって実行不可能であると認めた場合、地区独自に政策を施行するということが当初よりありえたのである。⁽⁴⁰⁾

果たして、ポツダム後は「連合国間の利害の乖離と政治的な対立が、ヤルタ以上にははっきりと現れ⁽⁴¹⁾」、各国が協定の「共通の目標」の実行を無視して、自国の政策を実現しようとする道を歩んで行く。ドイツに再び中央行政機関を設置しなければならないという問題をはじめとして、⁽⁴²⁾「ドイツ全体に関する事項」は、その後、ポツダム協定で設置を決定した4カ国外相会議で度々取り上げられていくが、⁽⁴³⁾それらの会議において、次第にドイツ問題に関する西側3カ国とソ連との間の溝は深まっていき、ドイツ国家の再組織計画の詳細について、⁽⁴⁴⁾連合国間の見解は遠く離れていく。そしてついには、ドイツは西側占領地区とソ連占領地区とに分裂する結果となるのである。

「ドイツ全体に関する事項」は、よって初めから問題を抱えていたわけだが、とりわけ外相会議で議論の的となったのは、ドイツ経済に関してドイツを「単一の経済単位として取り扱う」こととし、そのために連合国は「共通の政策」を立てるという点であった。ドイツ戦後処理計画の中心をなしていたのは、当時、経済問題としてのドイツおよびヨーロッパだっ

たのである。

2-5. 「ビツォーネ」の成立

1946年4月25日～7月25日までのパリでの外相会議以降、英米両国の占領地区において、両地区の統一的な経済行政機構（Bizonale Wirtschaftsverwaltung）設置への急速な動きが、西側ドイツの切迫した経済危機を打開するという必要性にかられて生じていった。主に都市と工業地帯からなるイギリスとアメリカの占領地区では、その多くが農業地域であった他の2つの占領地区と異なり、疲弊した地域住民を餓死から救うための食糧をも供給せざるをえないほどの状況であり、両国の占領費は年間7億ドルにも達していた。⁽⁴⁵⁾ ドイツは戦前からすでにヨーロッパ経済の中心的な位置を占めていたが、そのドイツの復興なしにはヨーロッパ全体の復興は不可能であり、またアメリカにとって、ドイツの経済復興は、自国の資本にとっての投資と貿易のために自由市場を確保し、共産主義の浸透を許さないという要求を満たすものでもあり、自由な世界貿易を背景とする「一つの世界」としての国際経済秩序体制を築き、今後2度と経済的困難が戦争を引き起こすことのないよう、米国が世界平和に向けて積極的なイニシアティブを取っていくという政治的理想にかなうものでもあった。⁽⁴⁶⁾

しかしながら、フランスおよびソビエト連邦がこの政策の前に立ちほだかる。当時、両国は自己の占領地区から個別に賠償を取り立てることだけに関心を持っていた。とりわけ、フランスは当初よりドイツを経済復興させることには反対で、「全員一致」を原則とする管理理事会においてはドイツの経済的統一に対して常に拒否権を発動してきており、ドイツ中央政府の再建についても、将来的に自国の安全保障を脅かすことになりかねないという同様の理由から、何としても阻止する構えであった。⁽⁴⁷⁾

かくして、アメリカは経済統合について「アメリカ占領地区の経済と、統合に参加する意思のあるほかの占領地区のそれとを統合しようという意図」であり、フランスとソ連がこれに参加を決意するならば歓迎することを明確にしながらも、⁽⁴⁸⁾ 両国とは別個の方策を採ることとなったのである。

1946年12月2日、「米英両国の占領地域の統合に関する協定」が米国務長官バーンズと英外相ベヴィンによって調印された。⁽⁴⁹⁾協定によれば、両国占領地区の経済的統合の意義は、両国政府の取り決めが「ドイツ全体の経済的統合を達成するための、暫定的な措置」とみなされるべきところにあった。この協定が出される原因となった英米両国間のワシントンでの討議の基礎にもあったとおり、あくまでポツダム協定にしたがってドイツ全体の経済的統合を達成するのが英米両国政府の目的である、ということであった。翌1947年1月1日、「ビツォーネ (Bizonale Wirtschaftsrat; 米英経済統合地区)」は正式に発足する。両占領地区は、「すべての経済的目的のため、単一の地域として扱われる」こととなった。⁽⁵⁰⁾

しかし、こういった統合機構の設置は、当然その後の外相会議に好影響を与えなかった。すでにモスクワ外相会議(1947年4月)において明確になっていた西側連合諸国とソ連の対立的見解は、和解不可能な段階となっており、同年末に開かれたロンドンでの第5回外相会議において、連合4カ国全部によるドイツに共通の政策を施す試みはもはや不可能であるということが最終的に明らかとなった。⁽⁵¹⁾こうして1948年初頭より、英米仏3カ国は、ソ連占領地区を除いた西側3占領地区のみで西側ドイツ国家を建設すべく動き出した。翌年3月20日にはソ連代表が管理理事会から退場することによって、従来から機能不全に陥っていた同理事会もついに完全に機能を停止するにいたる。⁽⁵²⁾こうして、「西ドイツ」の国家形成、すなわちボン基本法制定の口火は切って落とされたのである。

2-6. 小括

占領地行政を行うことは、伝統的な交戦権の一つである国際法上認められた交戦国の権利であるが、そのいわゆる占領権の行使には、占領軍みずから直接に被占領国の人民・土地に対する支配権を行う直接統治の方式と、被占領国の統治機構を通じて支配権を行使する間接統治の方式がありうる。⁽⁵³⁾よく知られているように、同じように降伏によってその統治権を連合国の管理下に置かれた日本は、原則として「間接統治」方式で、特別の場合に

だけ例外的に直接統治方式を用いることによって、その占領統治をアメリカによる「単独占領」でもって、少なくとも極東委員会の発足までは非常に自由に行うことができた。それとは違って、ドイツは4カ国によって占領地区ごとに「分割占領」され、それぞれの軍政府による「直接統治」の下、ドイツ全体に関係する事項については管理理事会において「共通の政策」を立てるという「共同管理」のシステムが採用されたため、アメリカの占領政策は他の連合国による制約に左右されざるをえなかった。

無条件降伏の時点で、ドイツには「残忍なナチ独裁の結果、(…)連合国が交渉の相手にしうるドイツ政府は存在しなかった」のであり、⁽⁵⁴⁾敗戦による被害が極めて大きく、戦後当初の経済状態が悪化の一途を辿っていた状況下では、経済の復興がまずもって緊急な課題とされ、長期的な制度改革によるドイツの政治的再編成はまずもって不可能に近かったと言えよう。アメリカ軍政府による「JCS1067」の方針での「改革」に向けた占領政策を実施などできるはずもなく、ドイツには「再建」を優先させねばならなかった。⁽⁵⁵⁾その分、「改革」が遅れることは仕方のないことであった。ラント政府が再建されても、ドイツにおける占領政策は、ポツダム協定が定めるところの「共同占領と単独占領の組合せ」的な非常に曖昧な占領方式の中で、⁽⁵⁶⁾全占領地区による統一憲法の制定に向けた共同作業などはまったく不可能な状態であり、それどころか、そのような管理体制がドイツの東西への分割という事態を生み出す結果を招いてしまった。管理理事会はすでに設立の時点よりその政策決定の手続きの面で問題を抱えており、そのため「ドイツ全体に関係する事項」の決定について4カ国の合意は極めて難しく、理事会は機能麻痺を起こしていた。それはすなわち、「ボン基本法制定前史」においては、共同占領という管理方式の下での冷戦の激化という国際的な政治情勢が強く影響を及ぼしていたということを意味する。降伏後、新たな国家建設およびナチズムを排除した憲法生活の確立に向けた動きは、日本と同様に、「ただ外からの力によってのみ起こることができた」のだが、⁽⁵⁷⁾こうした事情から基本法の成立には、日本よりも長期の複雑な経過をたどる必要があったのである。だが、ドイツ新憲法の制定が国際

的な政治情勢によって連合国の「共通の政策」として確立しなかったのも確かなら、西ドイツ国家建設の発端も、ドイツ内部の事情よりもむしろ国際的な政治情勢の中に見いだせる。⁽⁵⁸⁾基本法の制定は、占領初期2年の間に米英仏ソ4カ国がドイツを政治的・経済的統一体として扱う共同の政策を実行しようとし、意見を一致させることに失敗した結果生じたものなので⁽⁵⁹⁾あり、ドイツ人が選び取ったものでは決してなかった。

結果的にみれば、アメリカの政策により生じた米英経済統合地区＝ビツォーネ (Bizone) の形成が、「西ドイツ国家」建設、基本法制定に向けた動きの第一歩となったことは間違いない。本来、ドイツ分裂への道を加速させることをこの政策はまったく意図していなかったが、アメリカはここでドイツに中央行政機関を設置することについても画策していた。経済統合政策は、言うまでもなくポツダム協定の「占領期間中、ドイツは単一の経済単位として取り扱う」ことに依っているのだが、それを根拠として米国はさらに、すでに自国の占領地区で行われている独自の政策をドイツ全体に実施しようと試みたのである。すなわち、バーンズ演説によれば、それは「ドイツに臨時のドイツ政府をすみやかに設置すること」であり、「全ドイツ人の会議たるべき」その臨時政府は、「ドイツの連邦憲法草案の作成にあたるべき」であり、当該連邦憲法草案は、「とくに、新しいドイツの民主的性格、およびドイツ住民の人権と基本的自由を保障するものでなければならない」ということであった。また彼は憲法草案について、「その原則について連合国管理理事会の承認を得た後、最終案決定のための公選の会議に提出され、さらに国民投票に付してその承認を求むべき」ことまでを演説において述べていた。⁽⁶⁰⁾

戦後ドイツの再建を含めた戦後国際秩序の確立において、リーダーシップを取ったのがアメリカであったゆえ、基本法制定に関しても、アメリカが大きなイニシアティブを発揮していく。西側占領地区にドイツ国家を新しく組織することも、アメリカは1945年にすでに検討していた。⁽⁶¹⁾米国がドイツの経済的復興および政治的な安定、共産主義への対抗のために、その占領政策の転換が行われ、「西ドイツ国家」建設に向けて舵を切った時、

憲法制定のプロセスが開始されたことは同義であろう。そして、この時点まで、ドイツ側は何も関与できないままであった。つまり、ドイツは「自主的」に憲法の制定作業を開始しようとしたわけではなく、あくまで「上から」の外圧によって、それを開始「せざるをえなかった」ということである。

「だが、全体として明らかだったのは、西側連合国は、共通の憲法制作構想を打ち出せず、その結果、憲法の具体化の可能性をドイツ側に大きく開いたこと⁽⁶²⁾であった」。これは皮肉としか言いようがないが、直接統治・分割占領によって独自の憲法実現への道を断たれたかに思われたドイツが、結果的には、憲法の内容については、取り敢えずフリーハンドを与えられることになるのである。

3. 「基本法」の制定

3-1. フランクフルト文書

1948年7月1日、アメリカ、イギリス、フランスの3人の占領軍政府長官はフランクフルトにおいて、西側占領地区の11のラントの首相に、「具体的な命令」⁽⁶³⁾を記した3つの文書、すなわち、憲法の制定に関する第1文書、ラントの境界を再検討することを要請した第2文書、新たに生まれる連邦政府と占領軍政府との関係を定めた第3文書からなる、いわゆる「フランクフルト文書 (Frankfurter Dokumente)」(正式名称: ドイツの将来的な政治的發展に関する文書)を提示した。第1文書で示された、「遅くとも1948年9月1日までに開かれなければならない憲法制定会議 (Verfassunggebende Versammlung)」が、新たに制定すべき「憲法 (Verfassung)」の内容については、以下のような要求が下された。

①民主的な憲法であること。②当該参加ラントのために連邦主義的な統治形態をとること。③現在分裂しているドイツを再統一するのに最も適当であること。④しかるべき中央機構を設けること。⑤個人の権利と自由を保障するものであること。⑥これらの要求を満たしていれば、軍政府長官

たちは、その憲法を承認する。

また、憲法制定の手続きについても、①憲法制定議会の議員の選出、②議員総数、③憲法制定会議によって議決された憲法は、国民投票において3分の2のラントによって支持されなければならないこと、などの要求をした。⁽⁶⁴⁾

「フランクフルト文書」に記された憲法の内容面における要求は、ほぼすべて基本法の中に採り入れられたが、見ての通り、ここで示されたのは「一般的な原則 (allgemeine Grundsätze)」⁽⁶⁵⁾だけであって、「かなり曖昧なこと」⁽⁶⁶⁾しか書かれていない。それには理由がある。

「フランクフルト文書」は、その直前に発表されたロンドン6カ国会議の最終共同声明(1948年6月7日のいわゆる「ロンドン勧告」)を、若干形を変えて作成されたものである。この会議は、「西ドイツ国家」の樹立に向けて、西側占領地区の政治的・経済的な具体的構造を明確にするという目的を持って開かれたが、特にフランスと米英2カ国との間で意見が対立し、また、東西冷戦体制の進展にともない、ソ連の脅威を封じ込めるために、⁽⁶⁷⁾早急に将来のドイツ国家を再建しなければならなかった。とくに、会議開催当初から現れた見解の相違が「連邦主義的な統治形態」の内容である。ラントが強い権限を有するとともに、中央権力がドイツ全域の経済的・社会的課題を十分担えるような連邦制を目指すアメリカ(ラント・連邦均衡型)、そのアメリカに同調しつつ、より強化された中央権力をともなう連邦制を求めるイギリス(連邦権限強化型)、そしてラントを重視した形での「ゆるやかな国家連合」の形成を要求するフランス(州主権連合型)。このような見解の相違により、3カ国はドイツの国家形態＝連邦制について対立することとなり、英米案に対する“最も手強いパートナー”フランスの消極姿勢を、アメリカ・イギリスは経済援助の約束でフランス地区の英米占領地区への接続という形へと転換させようと尽力する。⁽⁶⁸⁾その結果、共同声明は、抽象的に書かれたいくつかの事柄についてしか一致できなかった⁽⁶⁹⁾のであり、「フランクフルト文書」も、同様に「連合国内部の深刻な見解の相違を覆い隠していた」⁽⁷⁰⁾。アメリカとイギリスの代表団

はすでに会議の開始前、ラントに対して十分な権限を持った中央政府を西側ドイツに確立することに対して、フランスの賛同をどのようにしたら上手く得られるかを協議していたが、フランスにとっては新たなドイツ国家に敷かれる連邦主義の形が「死活にかかわる重要性」を増しており、フランスの安全保障の面から、経済的にも政治的にも弱いドイツにすることは至上命題であった。⁽⁷²⁾このように種々の見解が分かれていたため、「ロンドン勧告」では、できるだけ大きく曖昧な表現でもってこの対立を覆い隠そうとし、それゆえに一般的な要件しか提示できなかった。これを西側ドイツのラント首相への指令へと作り直したのが「フランクフルト文書」であったのである。⁽⁷³⁾

いずれにせよ、「フランクフルト文書」が手交されたことは、ボン基本法、そしてドイツ連邦共和国成立の「形式的な出発点」となった。⁽⁷⁴⁾

この文書についての対策を協議したラントの首相は、最終的に、とくに第1文書について次のような態度を決定する。すなわち、「憲法制定会議」や「ドイツ国民会議 (Nationalversammlung) の招集およびドイツ憲法 (deutsche Verfassung) の制定は、(東側占領地区を含む) 全ドイツの制度を作るための前提が整い、ドイツの主権が十分に回復されるまで、猶予されるべき」であるとして、これを拒否し、その代わりに、「西側占領地区の統一的な行政のための基本法 (Grundgesetz) を作成する (…) ための代表者 (議会評議会=Parlamentarischer Rat) を選出することを、3占領地区のラント議会にそれぞれ勧告する」と。⁽⁷⁵⁾つまり、ラントの首相は、ドイツ憲法というものは「すべてのドイツ人民が、自由な自己決定を行う可能性を有するときに初めて制定される」のであり、「そのような時期が来るまでは、一時的な組織的措置しかとることはできない」ということを強調したかったのである。⁽⁷⁶⁾この「決定」について、軍政府長官は再考を強く要求するが、再三にわたる交渉の末、⁽⁷⁷⁾「フランクフルト文書」の受諾について7月26日、ドイツ側の主張が認められる形での「最終的な合意をみた」⁽⁷⁸⁾。

「基本法」という名称は、あとに「暫定憲法 (Provisorische Verfassung)」

という語をつけ加えることで受け容れられ、「基本法」を制定するのは国民から直接選挙された「憲法制定会議」ではなく、ラント議会の代表者たちによる「議会評議会」となり、「国民投票 (Referendum)」による承認に代えて、3分の2のラント議会による承認という手続きで済ませることに決まった。⁽⁷⁹⁾

3-2. ヘレンキームゼー草案と議会評議会

1948年8月10～23日、ミュンヘン近郊のキームゼー湖上の島、ヘレンキームゼーにてラントの首相が任命した憲法学者や政治家、官吏による専門家の委員会が開催された。ここに集った「専門家」は、ナチスの支配に抵抗した者が多く、そのことは委員会の「議論にじつに大きな影響を及ぼした」と言える。⁽⁸⁰⁾ 委員会の任務は、個々の政党や州の組織、諸々の政治家などが考案した憲法草案がひしめく中、議会評議会の審議に“共通の出発点”を提供すること、すなわち「模範基本法案」を作成することである。⁽⁸¹⁾ 13日間で作成されることになるこのいわゆる「ヘレンキームゼー草案」は、基本権を第一に強調する点や、国際法のもとでの連邦共和国の義務などの点で、後の「ボン基本法」にそのかなりの部分が採用されることになった。⁽⁸²⁾ 彼らは、1週間後に開催を控えた議会評議会で活かされるよう、最終的に報告書をまとめてラント首相に提出した、そこにはすでに基本法の草案、いわゆる「ヘレンキームゼー草案」が含まれており、このかなりの部分が基本法の中に採り入れられた。⁽⁸³⁾

委員会の初めには、まず、バイエルン州の代表が草案作成の基盤となるよう自らの原案を委員会に提出したが、⁽⁸⁴⁾ 委員会はこのバイエルン原案を基礎とはせず、ドイツの新たな国家秩序のためにはヴァイマル憲法を基礎とした。ドイツ側においてヴァイマル憲法に帰ろうという考えはごく一般的であったが、⁽⁸⁵⁾ ヘレンキームゼーの専門家たちは「ヴァイマルの憲法組織は最終的に機能を発揮しなかった」という「重大な政治的信条」から逃れることはできなかった。⁽⁸⁶⁾ よって、彼らには「ヘレンキームゼー草案」の作成に際して、つねに「ヴァイマル憲法とその崩壊過程からどんな教訓をくみ

とるか」が意識されていたのである。⁽⁸⁷⁾

その意味では、ボン基本法の制定も、旧憲法の改正作業であったと言えないこともないかもしれない。しかしながら、ドイツは「反省」を起草の契機にしていたのに加えて、他国の多くの憲法を分析して取り入れたところもあり、「ヘレンキームゼー草案」には外国の憲法や国際法などの「影響」が見て取れる。⁽⁸⁸⁾ここで、日本国憲法の制定に目を向けると、日本の支配層にとっては旧憲法体制の「護持」が改正に際しても唯一最大の目的であった。しかし、旧憲法自体の中身の違いが、両国の「改正」過程に大きな違いをもたらしてしまった。日本の「旧憲法」たる明治憲法の焼き直しは、GHQによって否定されたが、ドイツによってモデルとされた外国法および国際法、さらには過去の憲法、すなわち、ヴァイマル共和国憲法(1919年)やビスマルク憲法(1871年)、フランクフルト憲法草案(1849年)の経験があったからこそ、連合国に受け容れられやすいものとなったとは言えよう。それを顧慮するならば、同様に他国の憲法等を取り入れた高野岩三郎らの「憲法研究会案」がGHQ 民政部によって分析・参考にされ、「マッカーサー草案」の作成に役立てられたことは示唆に富む。

さて、11のラントの居住者数にしたがってラント議会により選任された65名が、1948年9月1日、ボンの議会評議会に招集された。彼らは政党を軸に会派・党派を形成し、基本法の内容には、この会派・党派「間の見解の相違」がかなりの影響を与えることになる。⁽⁸⁹⁾議長には、共産党は棄権したものの、キリスト教民主同盟(CDU)のコンラート・アデナウアーが満場一致で選出された。

議会評議会の仕事は、9月8日に開かれた第2回総会から始められ、いくつかの「専門委員会」と、専門委員会の成案の検討と総会に提出すべき最終案の決定を行う、社会民主党のカルロ・シュミットを委員長とした21人による「中央委員会」とが、9月9日に設置された。これらの委員会は常設であったが、この他に、後に必要に応じた3つの特別委員会が設けられている。⁽⁹¹⁾各専門委員会において、基本法草案の実質的な審議が9月16日より「ヘレンキームゼー草案」を基礎として始まった。中央委員会の活動

は11月に入ってからと予定されていたので、会派間の意見をあらかじめ調整するために、10月には会派間の協議が行われた。また中央委員会はその役割として、総会の最終投票に提出するにふさわしい基本法草案に「内的統一」をもたらさなければならなかった⁽⁹²⁾ので、1948年11月初め、各専門委員会が作成した個々の条文案に“最後の仕上げをする”ための「全般的校訂委員会」が設けられた⁽⁹³⁾。この委員会は、字句の修正などのいわゆる「編集」が仕事であったが、議会評議会の審議に影響を及ぼすことも少なくなかった。つまり専門委員会の提案に関わる実質的かつ原則的な修正を加えたのである⁽⁹⁴⁾。

このようにして、議会評議会はその仕事を行っていったわけだが、彼らは当初、自分たちに課された仕事は短期間に完了できると考えていた。しかし、それは誤った推論であったとして後に実証されることとなるのである⁽⁹⁵⁾。

3-3. 議会評議会への連合国の干渉

議会評議会による基本法制定の審議に対しては、軍政府によるさまざまな介入・干渉があり、それらの多くは「指令 (Anordnung, Direktive, Directives)」, 「覚書 (Memorandum, Aide-mémoire)」, 「書簡 (Brief, Letter, Schreiben)」という形で明らかとなっている。しかし、それらの命令の中には、ドイツ側で「干渉」とうけとられているものと、そうでないものとが区別できる⁽⁹⁶⁾。そもそも「フランクフルト文書」は、西ドイツ憲法の作成を「命令」し、作成すべき憲法の原則を示したという意味で、紛れもない「干渉」と呼べるものだが、文書が随分と穏健なる「干渉」であったことが分かるであろう。だが、先述の通り、「フランクフルト文書」は「かなり曖昧なこと」を含んでいたこともあって、ドイツ側が軍政府の命令によって招集された議会評議会の存在を「利用して」、自分たちの憲法を自らの手で作成するという「自主的」な態度で制定作業に臨んだのである⁽⁹⁷⁾。ただし、その「自主性」が前章で述べた「国際的な政治情勢」からくる占領国間の妥協によって与えられた面もある、ということには留意しなければ

ばならない。

軍政府は当初、議会評議会にできるだけ行動の自由を与え、その審議には直接干渉するようなことは避けようとしていた。つまり、「基本法が押しつけられた憲法であるとの印象をドイツ国民が抱くことを、西側連合国はすべて避けようとした」⁽⁹⁸⁾のである。事実、議会評議会による最初の成案提出まで、占領軍当局が文書によって発した議会評議会宛での「覚書」等はずかであったし、軍政府長官と議会評議会の代表との間の正式会談は1度だけであった。その代わり、軍政府はその代表者（連絡将校）を通じて、議会評議会との間にしばしば非公式にコンタクトを取って頻繁な意見交換を行い、議会評議会の審議を自らの目的と折り合いよく「落着かせる」⁽⁹⁹⁾ことを試みていた。ところが、議会評議会が連合国にとって望ましくない方向へと進み始めたため、審議に介入せざるをえなくなるのである。

1948年11月22日、「最初の干渉」たる「基本法に関する覚書」が軍政府長官から議会評議会議長アデナウアーに渡された⁽¹⁰¹⁾。（この「覚書」も、イギリス軍政府長官ロバートソンは、「議会評議会に対して何らかの圧力をかけたという印象を抱かせるべきではない」として当初は躊躇していた。⁽¹⁰²⁾）

前述の通り、フランクフルト文書、とりわけその第1文書は、作成すべき基本法について、包括的な「一般的な原則」を示しただけであり、ゆえに「憲法制定会議によって作成されるべき憲法」の原則については非常に抽象的で漠然としていた。そのため、議会評議会が連合国にとって望ましくない方向へと進み始め、とくに民主的な連邦制をどのように制度化するかにつき、ドイツ側が連合国の思惑とは異なった形で行う恐れが出てきたため、この「覚書」でもって軍政府長官は、基本法を「評価する規準」⁽¹⁰³⁾を明確に示すべく、「第1文書に提示した原則を、軍政府長官はどのように解釈しているのかについて、指示（indication, Hinweis）を与えようとしたのである。⁽¹⁰⁴⁾そして、「軍政府長官は、基本法（暫定憲法）を最終的に審査し、基本法を今後修正するにあたっては、これらの原則に準拠する」⁽¹⁰⁵⁾ことを通告した。⁽¹⁰⁶⁾「覚書」が、基本法に盛り込むべき内容として掲げたものは以下の8項目である。

①立法機関は二院制を採用し、両院のうち一方はラントを代表する議院とし、ラントの利益を守るために十分な権限を付与すること。②行政機関は、憲法が明示した権限のみを有するものとし、立法上ないし司法上の再審査を直ちに必要とする場合しか例外は認めないこと。③連邦政府の権限は、憲法で明示的に列挙されていることに限られ、また、いかなる場合においても、教育制度や文化的・宗教的事項、地方自治、公衆衛生に及ばないこと（公衆衛生に関しては、各ラントにおける住民の健康保護のために必要な調整を行うことは除く）。公的福祉分野における連邦政府の権限は、福祉施策のために必要な調整を行うことに限られ、警察権限は、占領期間中に軍政府長官が明示的に許可したことに限られること。④公的財政に関する権限については、連邦政府には、その義務を果たすために必要な税收措置が認められるだけである。税率を決めることはでき、他の税について査定する際には、その均一性を保つために必要な一般原則を立法化することができる。ただし、その他すべての税の徴収と支出は、個々のラントに留保されること。これらは、憲法上責任を負う目的のためだけに使用することができる。⑤以下のような独立した裁判権のために、憲法は配慮しなければならないこと。すなわち、連邦の法律を審査し、連邦の行政機関が権限を行使するのを審査し、連邦とラントの官庁間ないしラント官庁相互の間の紛争を解決し、個々人の市民権と自由を保障する裁判権である。⑥連邦政府が業務を実施・処理するための特別な連邦機関を設置する権限は明確に定め、ラントの機関が明らかに実施不可能な分野に限るべきこと。⑦すべての市民は公務に就くことができ、採用および昇級は職務能力のみに依拠し、さらに公務は政治色を持つてはならないこと。⑧公務員は、連邦の立法機関の議員に選ばれたときは、当選の受諾に先立って、働いている官庁の職を辞さなければならないこと⁽¹⁰⁷⁾。

この「指示」は明らかに、たとえ議会評議会の審議が自由に行われるものであったとしても、その審議によって作成された基本法が軍政府の要望と合致しない場合、基本法は承認されず、軍政府長官が「干渉」する可能性があることを明示したものであり、ドイツ人による自由な意思決定に基

づく「自主的な憲法の制定」に制約を設けるための「指令」であることに疑いはなかった。なるほど、一つ一つの項目は基本法を「評価する基準」としてはかなり一般的なものに留まっていたけれども、少なくとも、連邦制に関して、ドイツ側の構想よりもラントの権限が強化され、連邦政府の権限がより抑制された国家の建設を、連合国が要求していることは明らかとなったのである⁽¹⁰⁸⁾。北住教授は、この時点において『連邦・州（ラント）間の財（務）行政分離方式』を求める占領側と、『統一的な連邦財（務）行政方式』を志向するドイツ側の対立構図が顕在化した⁽¹⁰⁹⁾」（括弧内は筆者による）とする⁽¹¹⁰⁾。

アデナウアー議長はしかし、これは「議会評議会の決定に連合国側が影響を及ぼそうとするもの」ではなく、「ただ単に、第1文書の特定の文面について説明している」だけであると捉え、中央委員会はこれを受けて「覚書」は「解説」として受理し、今まで通り審議を続ける旨を正式に決議した⁽¹¹⁰⁾。そうして、「覚書」によって議会評議会が基本法草案を修正するようなことはなかった。なぜならば、覚書に述べられた基準は、議会評議会の審議において「本質的にすでに満たしている」と見なされていたからである⁽¹¹¹⁾。かくして、事実上、「議会評議会は覚書を無視」した形になった⁽¹¹²⁾。ところが、彼らが覚書との間には「わずかな相違」しかないと考えていたことは、後に「大きな間違い」であったと気づかされることになるのである⁽¹¹³⁾。

3-4. 「フランクフルト事件」

12月1日より議会評議会では中央委員会の第1読会が始まり⁽¹¹⁴⁾、いくつかの問題に関して党派間、とりわけキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟とその他の会派の間での意見の相違が露見し、審議が紛糾した。これを受けて、12月16と17の両日、軍政府長官とアデナウアーを初めとする議会評議会議員代表者との公式会談が、初めてフランクフルトにて催された。この会談は、アデナウアーの要求に応じて、「ドイツと占領軍政の対立による基本法制定作業の遅れを避けるため」に開かれたものであったが、そ⁽¹¹⁵⁾

の場でアデナウアーは、あろうことか会派間で異論が生じている問題について、連合国が要求していることについてのより明確な意思表示をするよう願ったのである⁽¹¹⁶⁾。これに対して軍政府長官は、再び覚書によって、以下の3点を詳細に説明した。すなわち、①基本法の承認問題、および②財政権限の問題、③第二院の問題についてである。その結果、1949年1月25日より、党派間の「意見調整を図るため」の委員会たる「5人委員会」が設置され⁽¹¹⁸⁾、集中的にこの問題について審議し、とくに②に関して、連邦政府とラント政府の間の財政権限の配分につき、ドイツ側は草案の修正を余儀なくされてしまったのである。

このアデナウアーの行動を、特に社会民主党は「キリスト教民主同盟に好都合な軍政府長官の見解を引き出して、成立の確実でない自分たちの意見の一助にしようとした」と非難し、彼への不信感をあらわにした⁽¹¹⁹⁾。つまり、アデナウアーが党派間で決着のついていない著しい争点について、最終的な決定を下すために軍政府長官側にあえて質問することによって、議会評議会の全員が軍政府長官に仲裁役を求めているとの印象を与えてしまった、ということである。むしろ、アデナウアー自身はそのことを否定したが⁽¹²¹⁾、「フランクフルト事件」と称されるこの独断専行は、連合国による議会評議会への「干渉」をわざわざ働きかけて、ドイツの「自主性」を危機に陥れる事件であった⁽¹²²⁾。他方で、連合国側からすれば、自分たちの考えるような内容を基本法に盛り込むことのできる、願ってもないチャンスであった。

軍政府長官による「干渉」は、ここでは特に連邦・ラント間の財政権限の配分について、連邦政府に財政権限が集中し過ぎないように「念を押す」⁽¹²³⁾形で行われ⁽¹²⁴⁾、社会民主党をはじめとする他の党派とキリスト教民主同盟との間の対立はより深まりはしたが、アデナウアーが「干渉」を働きかけたこと自体は「無視して討議を続行」すべきとして、それほど問題とはならなかった。「5人委員会」は、迅速に3点の要望に取り組んだ結果、基本法草案の4つの条文だけを比較的小さな形で、しかし軍政府長官覚書の影響を少なからず受けて修正し⁽¹²⁵⁾、その後のたった3日間の第3読会を経て草案⁽¹²⁶⁾

は2月10日に採択され、翌11日に軍政府に提出された。もし、軍政府長官がこの草案を承認していたならば、この時点で基本法は成立を見ていたのだが、重大な危機は、まだこの後にやってくるのである。

3-5. 「命令」と「干渉」と「抵抗」

議会評議会の作成した基本法草案を受け取った軍政府長官は、これが「11月22日の覚書に詳述した連合国の要求にどの程度合致しているかを確定するために審査」し、「必要だと見なした点については本国政府の指示をおおぐことがある」旨を、議会評議会に対して知らせることとなる⁽¹²⁷⁾。こうして1949年2月16日、連合国は公式に基本法の審議を開始した。その中で、主にアメリカ軍政府によって、以下の4つの点について異議が唱えられた。すなわち、①連邦政府の権限についての記載が足りていないこと。②警察分野の諸規定が広範に渡り過ぎていること。③公的な財政分野における連邦政府の権限も広範に渡り過ぎていること。さらに、④公務員の被選挙権が（公務員と議員の兼業禁止を指摘した）最初の覚書に違反していること、である⁽¹²⁸⁾。

だが、3月1日まで「審議」を続けた軍政府長官の間では、基本法草案を今後どのように取り扱うべきか意見が割れていた。なぜならば、議会評議会が総会で最終的に可決するのを待ってから、これらの異議に基づいて基本法を拒否した場合、議会評議会は基本法の制定という自分たちに与えられた任務を、放棄してしまうかもしれないからである。かと言って、「絶対的な命令」という形で連合国の要求を議会評議会に飲ませようとした場合も、基本法は「押しつけ」られたという印象を拭い去ることはできず、その正当性がゆらぎかねない。これらは連合国にとっても「悲劇」でしかない⁽¹²⁹⁾。そう考えたイギリス軍政府長官ロバートソンは、基本法のこのままの承認を主張したが⁽¹³⁰⁾、アメリカとフランスはこれに反対した。

そうなると、軍政長官が取るべき道は、議会評議会総会において最終審議が行われる前に、これまで同様に、議会評議会に対して「指示」を与えることが最も適切であろうと考えられたが、この基本法草案を批判する急

先鋒であったアメリカ軍政府長官クレイは、「この基本法では、連邦政府に権力が集中しすぎており、ラントの権利を保護するための連邦参議院についてはほんのわずかの、それも限られた規定があるだけ」だとして、連邦制を具体化するにあたってかなりの修正を要すると見なしており、「軍政府長官の考えるように基本法を修正しないと承認されない、ということ告げるしかない」と述べて、ともかく自分たちの連邦制構想を実現させるために、修正案をドイツ側に強制的に「押しつけ」ることも辞さない覚悟を示していた。⁽¹³¹⁾同様に、「中央集権的に統一されたドイツへの抵抗感をもっとも強かった」フランスも、連邦政府への権限の集中を問題視し、妥協することを拒んでアメリカに同調した。⁽¹³²⁾

ロバートソン将軍はそれでも、議会評議会側が自ら基本法草案を修正する機会を与えるべく「指示」するだけに留めるよう主張した。それは、軍政長官による介入によって、基本法が全体として影響を受けることを、できる限り少なくしたいという意図からであったが、⁽¹³³⁾ドイツ側がいかにしてこの草案を「妥協」して作り上げたかにも依っていた。

議会評議会の議員は、もちろん中央集権的な国家の建設が望ましいと考えていたわけではなかったが、⁽¹³⁴⁾連邦制の問題に関しては、大まかに言って、ラントの強大な権限確保を重視するキリスト教民主・社会同盟と、ラントより連邦政府に多くの権限を持たせるべきと考える社会民主党が、激しく対立していた。⁽¹³⁵⁾したがって、第二院の問題についても、「ドイツの憲法の伝統に対応している」、⁽¹³⁶⁾「連邦参議院 (Bundesrat) 方式」を前者は主張し、⁽¹³⁷⁾アメリカにならった「上院 (Senat) 方式」を後者は主張して対立していた。これら2つの問題を、両会派がそれぞれ1つを放棄する形で、「妥協」して作り上げられたのが、⁽¹³⁸⁾2月11日に提出された基本法草案だったのである。

ロバートソンはこのことを念頭に置き、もし草案を拒否した場合に起こりうる事態を危惧していた。それは、2大会派のバランスが危機に陥り、例えば、社会民主党が統治する諸ラントにおいて、基本法が承認されない事態を招く可能性があるということであった。それゆえ、2大会派が面子をつぶすことなく妥協できるギリギリの線を見極めることが、基本法の制

定に向けた至上命題であると考え、何とか他の2人の軍政府長官を説得しようとしたのである。⁽¹³⁸⁾

結果的には、しかし、翌3月2日のフランクフルトでの議会評議会の代表者との会談において、基本法草案の再審議を要求する「覚書」を送達することで、軍政府長官は合意した。

そこには、「基本法には、(11月22日の)覚書にて詳説した細目にわたる原則から、逸脱した規定が多数ある」が、「全体として見れば、これらの逸脱のいくつかは考慮しなくともよい」ものであるもので、8つの分野における「もう一度(議会評議会の)注意を向けさせなければならない」点が指摘されており、ただし、あくまで「命令」ではなく、それぞれ修正を促す「指示」として記されていた。⁽¹⁴⁰⁾

とくに問題とされたのは、やはり、連邦政府の権限が「十分に規定されていない」という問題であった。よって、「連邦制におけるラントの地位を適切に保障するために」、ラントが有するべき立法権の領域が明記され(覚書の第Ⅲ項)、また、草案の「財政権限に関する規定が、ラントに独自の十分な財源を保障していない」ために、修正が提案された(覚書第Ⅴ項⁽¹⁴¹⁾)。これら2つの点については、しかも、完全な条文の形で作成された修正案を連合国は提示して、議会評議会に「注意を喚起」しようとしていた。

この問題は、そもそもフランクフルト文書にある「連邦主義型の政治構造」という点に関するドイツ側の理解と、連合国とりわけアメリカ軍政府当局の理解との違いに根ざしたものである。ドイツが「地域格差」や「生活状態の統一性」を重視したのに対し、軍政府長官はあくまでラントの「権限と財政的基盤」の確保にあった。⁽¹⁴³⁾

覚書の内容に、とりわけ反発したのは社会民主党である。それはそうであろう、社民党は前述の通り、第二院の問題についてキリスト教民主・社会同盟に譲歩してまで、強力な連邦の財政制度、連邦の大きな徴税権限、ラントとの間の財政調整といった草案内容を作り上げた。それが今、連合国によって水泡に帰するかもしれないのである。彼らは、連邦政府の優先

的立法権や連邦・ラント間の妥当な財政調整、ベルリンを12番目のラントとして連邦へ編入することといった前提が満たされるべく、「基本法草案の最初の内容に固執しなければならない」ことを強調した。⁽¹⁴⁴⁾ また、覚書が公表されると、その連邦の立法権限の弱体化に対して250人にも及ぶベルリンの法曹三者が、「ほぼ100年間存続するドイツの法的統一性が失われる」として公的に抗議する事態となった。⁽¹⁴⁵⁾

かくして、これまで3つの会派から成っていた「5人委員会」が2つの会派を加えて「7人委員会」へと拡充され、⁽¹⁴⁶⁾ 財政制度の問題に関しては、議会評議会の議員と連絡将校、さらに連合国の側からの財政専門家を交えた混合委員会において論戦が交わされ、議会評議会はいわば連合国側のメンバーと共同で作業を進め、草案をブラッシュアップすることとなった。そして、3月18日に至り、いくつかの条文に修正が加えられたが、財政権限と競合的立法の問題には本質的な変更を加えないままの新たな基本法草案を、ドイツ側は軍政府長官に提出した。⁽¹⁴⁷⁾

3-6. 「重大な危機」

1949年3月25日午後3時、ボンでの議会評議会代表との協議において、連合国連絡将校により、「7人委員会による（3月17日の）提案は、3月2日の通知に添っていない」との説明がフランス語でなされた。⁽¹⁴⁸⁾ どのような点が問題なのかは知らされなかった。

ここにきて、議会評議会の「統一路線」は崩壊し、すべての仕事が今にも挫折しそうになっていく。⁽¹⁴⁹⁾ 一方で、キリスト教民主同盟が、とくに財政制度に関して社会民主党との妥協をもって意に反するものを提案していたため、連合国の要求に譲歩することにやぶさかではない態度を見せたのに対し、他方で、社会民主党はキリスト教民主同盟との妥協を堅持し、このままの草案を議会評議会で採決すべきことを主張した。⁽¹⁵⁰⁾ 自由民主党は社会民主党に従う姿勢を見せていたが、そもそも、社会民主党内やキリスト教民主同盟内でも意見が割れてしまっていた。⁽¹⁵¹⁾

むろん、連合国側も一枚岩ではなかった。「安全保障上の理由から」先

に見た「中央集権的に統一されたドイツへの抵抗感」が強かったフランスは、当初より「ドイツを対等な形でヨーロッパに統合する構想」はなく、連邦政府の権限が強くなるような基本法の制定にはあくまで反対であり、よって、この草案を受け容れることにも当然反対した⁽¹⁵²⁾。さらに、単独行動ではあるが、ケーニグ軍政府長官は、議会評議会が譲歩しない場合に備えて、南ドイツの連邦主義的なラント首脳と、自国の要望を叶える代案を新しい憲法制定議会を招集して提出させることを画策していたのである⁽¹⁵³⁾。これに対して、イギリスはドイツの西欧統合についてはフランスに妥協する形であったが、連邦政府が強い権限を持つことには賛成で、7人委員会の草案を評価しており⁽¹⁵⁴⁾、ロバートソン軍政府長官も、これを受け容れるべく他の2人の説得を試みていた。最もこの草案に反対したのは、アメリカ軍政府長官クレイである。ロバートソンが軍政府長官による憲法審議への「干渉」が、ドイツ側に憲法を「押しつけ」た形に捉えられないよう腐心していたのとは正反対に、クレイは「基本法がドイツ社民党の社会主義的路線の色濃く示している」という理由から、執拗に、かつ露骨に「干渉」していた⁽¹⁵⁵⁾。その背景には、クレイならびにアメリカ本国政府による社民党に対しての強い危惧の念があった⁽¹⁵⁶⁾。

ともあれ、基本法制定作業にはドイツ・連合国内だけでなく、ドイツの会派内の対立、さらには連合国内の意見の対立が重なり合って「重大な危機」が生じてしまったのである⁽¹⁵⁷⁾。

3-7. 連合国による譲歩

ところが、この状況は、1949年4月4～8日にワシントンで行われてた米英仏のアチソン國務相・ベヴィン外相・シューマン外相の3人による西側3カ国外相会議の結果によって大きく変化する。この会議の主要議題は北大西洋条約の調印にあり、ドイツ問題に関しては、前述の米英経済統合地区（ビツォーネ）にフランス占領地区を統合して3カ国経済行政統合地区（＝トリツォーネ（Trizone））を形成するための占領規約および占領3カ国管理協定の締結であって⁽¹⁵⁸⁾、基本法の問題は審議事項にはなかったのだ

が、フランスが基本法の成立へとその姿勢を変化させていた。そして、2通の議会評議会宛の書簡が用意され、「ある策」を講じることで意見が一致した。

まず、4月8日に1通目の書簡が議会評議会に渡され、3カ国の外相は、「議会評議会および責任あるドイツの政党幹部が、軍政府長官の勧告に、必要な注意を払うことを期待している」旨を、軍政府長官を通じて伝えた。⁽¹⁵⁹⁾これは、もし議会評議会が連合国の一致して出した指令（ロンドン勧告）に従わない場合、「基本法に必要な許可が拒否されることになる」という意味であり、この指令とは、いままさに軍政府長官と議会評議会会派の間、さらには軍政府長官の間や、議会評議会会派内部においても、見解が分かれて協議が決裂しそうになっている連邦制や財政制度等の問題のことであった。⁽¹⁶⁰⁾

これに対して、社会民主党内部では、先のカイゼンやロイター、さらにリューデマンらの軍政府長官の異議に応じようという譲歩の姿勢を見せる党員が増加した。実は、これが講じられた「策」であった。連合国側は、ドイツ側がこの時点で譲歩することに「賭けた」のである。⁽¹⁶¹⁾この1通目の書簡にも関わらず、社民党が譲歩せずに何も合意できない場合に限って、2通目の書簡を送達するという「策」を講じていた。つまり、書簡は2通とも最初から軍政府長官のもとにあったのである。⁽¹⁶²⁾

しかし、その「賭け」に対して、党首シューマッハーは、この時点ではまだ党内の意見をまとめることを避け、4月20日に臨時党大会を開いて、そこで、この先連合国に対してどのような行動に出るべきかを採決するつもりであった。するとここで、思わぬことが起きる。社民党を支援するイギリス労働党政権が、連絡将校長を通じて、社民党が受け容れることができる基本法草案でなければイギリス政府は賛成しないとの情報を伝えてきたのである。⁽¹⁶³⁾そのことがあって、社会民主党幹部は、臨時党大会において、連合国との間でこれ以上の妥協を取り交わすことについては「ノー」を突きつける、との決議を行った。⁽¹⁶⁴⁾

こうして、4月8日にすでに3カ国外相によって決定され、伝達時期が

軍政府長官に一任されていた2通目の書簡（「基本法に関する3カ国外務大臣の見解」⁽¹⁶⁵⁾）は、4月22日になって議会評議会に送達され、以下のことが伝えられた。すなわち、「財政の分野における、議会評議会によって提案されたすべての規定を、好意的に評価する」と。これらは、「ラント政府および連邦政府の双方がともに、権限を行使するにあたって、財政上の独立と適切な財政力を保障しようとした」諸々の規定のことであった。つまり、この時点で問題となっていた規定について、連合国が議会評議会に譲歩することがこの書簡により明らかにされたのであり、ドイツ側の考えが、ここに来て、最終的に通ることとなったのであった。⁽¹⁶⁷⁾

この原則にもとづいて、4月8日に協議を再開していた11人委員会（7人委員会）では、基本的に3月17日の基本法草案が維持されることとなり、会派間ではすぐに合意を得ることができた。委員会は、ベルリンを初めから基本法の効力が及ぶ範囲のラントとして連邦に編入することはできないという連合国の提案を受け容れ、財政制度の分野においては、社会民主党の構想は断念された。⁽¹⁶⁸⁾ 4月25日、フランクフルトにおいて軍政府と議会評議会の代表者との間で最終的な話し合いが行われ、未解決のままであった問題がすべて解決された。⁽¹⁶⁹⁾ そして、軍政府長官が「驚くべき事に」譲歩をした結果、決着のついていない問題について会派間でも妥協することが可能となった。⁽¹⁷⁰⁾ 議会評議会は危機を脱することができたのである。

最後までこの基本法に反対姿勢を貫いたのは、アメリカ軍政府長官クレイである。クレイは、イギリスおよびフランス軍政府長官と比べて本国から離れていたことが幸いし、本国政府とは意見を異にしているも自由に行動することができたのだが、⁽¹⁷¹⁾ 3月17日の7人委員会による修正案を承認するよう、4月2日の時点ですでにアメリカ国務省から勧告されていたにもかかわらず、これを拒否し、さらに2通目の外相書簡を送達しないようアチソン国務大臣に要求していた。そして彼は「重大な危機」が生じたときにも、あくまでドイツ案に反対する姿勢を貫いた。だが、アメリカ本国では、すでにクレイのこのような強硬路線への批判があがっており、結局、アメリカ政府はワシントンにおいて、クレイの姿勢とは異なる「ドイツ側

の基本法案を認めるべきだ」という意向を明確に打ち出すこととなったのである。⁽¹⁷²⁾今やアメリカ政府にとっては冷戦が激化する中で、ドイツが西側陣営に「包摂されること」が優先事項となり、早急な基本法の制定と西ドイツ国家の樹立を目指した結果が、外相会議の譲歩につながったのである。⁽¹⁷³⁾それでも、クレイは軍政府長官の職を辞す覚悟で、最後まで本国政府を脅してまで基本法の再修正について渡り合ったが、もはやそれは何の役にも立たなかった。⁽¹⁷⁴⁾

1949年5月8日に基本法についての最終採決が行われた。⁽¹⁷⁵⁾総議員のうち、53人が賛成し、12人は反対にまわった。反対者はこの基本法を今なおあまり連邦主義的ではないと見なしたキリスト教社会同盟とドイツ党の議員、そして共産党がドイツの分割を促進するという理由で反対した。5月12日に基本法は西側諸国によって承認され、5月16～22日、バイエルンを除くラント議会の同意を得て、⁽¹⁷⁶⁾1949年5月23日に「ドイツ連邦共和国基本法」⁽¹⁷⁷⁾は公布された。

3-8. 小 括

以上のように、基本法の制定は、さまざまな諸力が関与した複合的産物であった。最大の焦点であった連邦制をいかに制度化するかという問題について言えば、ドイツの各会派間、とくにキリスト教民主同盟と社会民主党との間では大きな意見の相違があり、西側占領3カ国の中でも、軍政府長官の間や、軍政府長官と本国との間では意見の相違があった。

このような「複合的産物」たる基本法の制定を、ヴィルムス教授の述べる「基本法は占領国によって押しつけられた憲法ではなく、ドイツの自主的な成果である」との単純な命題で、片付けることはできないであろう。⁽¹⁷⁸⁾確かに、基本法の最終的な内容と連合側による「干渉」問題を見れば、「軍政府長官の効果的な影響力の行使」、すなわち、実際に修正させることに成功した基本法の部分は、全体として見れば、枝葉末節に過ぎないのかもしれない。⁽¹⁷⁹⁾だからと言って、ゼロではないのである。基本法は「ドイツ人だけで」⁽¹⁸⁰⁾作られたものではなかった。

例えば、仮に連合国による「干渉」がまったくなかったのだとしたら、どのような基本法が作られたのか。決して同じものが作られたとは思えないのである。なるほど、「ボン基本法制定の過程は、日本国憲法の制定経過と比較して、かなり自由であった。そういった印象は、かならずしも的是をはずれていない」というのは言えるかもしれない。だからと言って、干渉の度合いが比較的少なかったからと言って、「自主的」に制定したとは到底言い切れまい。「ヘレンキームゼー草案」はドイツ人が起草した。しかし、議会評議会の審議を連合国は監視し続け、若干ではあるものの連合国の意向を取り入れた修正が加えられた結果、基本法は成立した。⁽¹⁸²⁾

ゆえに、基本法の制定は、単純な占領国側による「干渉・介入」が原因の「押しつけ」でもなければ、ドイツ側（専門委員会、議会評議会、ラント政府）による完全なる自主的努力の成果でもない。強いて言えば、ドイツと連合国の「合作」であろう。

4. お わ り に

ヴィルムス教授は、主に以下の「根拠」によって、「押しつけられた憲法」という評価は論破されたとする。

基本法の制定は、ドイツ人の意図しない「指令」により作業が開始させられ、しかも、全ドイツを対象としない「西側ドイツ国家」の建設というドイツにとっては最も避けたいことの1つを飲まされる形で行われたが、最終的にはドイツが自らその選択を「選び取って」進めた。それは「基本法」という名前や、「国民投票」を避けようとしたことで分かる。

また、「ヘレンキームゼー草案」はドイツ人の専門家が知恵を絞って作り上げた。本来ならば、これを基礎にして「国民の代表たる選挙された議員」が草案審議を行うのが筋であるにも関わらず、ラント議会で選ばれた代表がこれに代わったが、彼ら代表は、国民の代表として議会評議会の審議に臨んだ。

議会評議会の審議に、最初の「連邦主義」に関する説明が曖昧だったこ

とが原因であるにせよ、連合国は3通の覚書と1度の口頭説明で介入し、最終的に妥協したものの数点の修正を加えることに成功した。しかし、そもそも「覚書」には小規模の要求しか含まれておらず、ドイツ側によってすでに構想されていたものと同様のものも多かった。そして、最終的にドイツ側の抵抗は連合国の譲歩を引き出すことに成功し、全体として見れば、ほぼ「ドイツ人によって」基本法は制定された。

いかがであろうか。要約すれば、連合国の干渉があろうとなかろうと、最終的にはドイツは同じ内容の基本法を制定したはずである、としても過言ではないだろう。そのことは否定しない。だが、彼の命題に沿って、日本国憲法を見ると、こちらは紛れもない「押しつけ憲法」となってしまわないか。

私が言いたいのは次のことである。「干渉」であろうと「勧告」であろうと、はたまた「指令」であろうと、その最終的な影響を語っても、あまり意味がないということである。確かに、「介入・干渉」という事実により、それが「押しつけ」と呼ばれるほどに大きな影響を受けてしまったのだとしたら、その憲法を国民が支持しないということはあるだろう。しかし、憲法の内容面に目を向けた上での不支持であるならばまだしも、内容の如何に関わらず、ただ「干渉」されたからという1点のみで、その憲法を支持できない、改正すべきだといった議論は、果たして有効なのであろうか。⁽¹⁸³⁾

ドイツ基本法も日本国憲法も、その制定過程の現象面においては、ともに占領国による「介入」があった。それを「押しつけ」と捉えて、憲法改正（もしくは自主憲法制定）の根拠としたのが日本の支配層であり、ドイツにおける「押しつけ」論がごくわずかの右派または極右の側からしか唱えられていないことを鑑みると、結局のところ、「押しつけ」を声を大にして叫ぶのは、現行憲法の内容面に不満を持つ層であることが分かる。

身も蓋もないことを言えば、憲法が仮に他国によって自国民の自由な意思なく完全な形で「押しつけ」られたとしても、それが憲法の正当性を揺るがすものになるとは思えないのである。憲法とは、その国の統治の仕方

を定めるルールであり、その出生がどうであれ、内容を国民が現在支持しているかどうかはすべてなのである。そう考えれば、基本法はおろか、日本国憲法も決してその正当性を「押しつけ」だからと言って否定されなければならない理由にはなりえないのではなからうか。⁽¹⁸⁴⁾

注

- (1) Heinrich WILMS, *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes*, Stuttgart; Berlin; Köln 1999.
- (2) 北住炯一「ドイツ連邦制史と経路依存—1949年連邦制の歴史的位置—」『法政論集』241号, 2011年, 16頁。北住炯一「ドイツ複合占領における国家化と原連邦制」『法政論集』246号, 2012年, 4頁。
- (3) John Ford GOLAY, *The Founding of the Federal Republic of Germany*, Chicago 1958, p. 1.
- (4) ロバート・E・ウォード「戦時中の対日占領計画」坂本義一, R・E・ウォード編『日本占領の研究』東京大学出版会, 1987年, 47頁。
- (5) Christoph Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955*, Göttingen ⁵1991 (¹1982), S. 19. (邦訳: クリストフ・クレスマン, 石田勇治・木戸衛一訳『戦後ドイツ史 1945–1955: 二重の建国』未來社, 1995年, 20頁。)「大西洋憲章」は、その発表一ヵ月後に、ロンドンの連合国会議にて、ソ連邦代表からも承認されている。アルフレート・グロセール著, 山本尤・三島憲一・相良憲一・鈴木直訳『ドイツ総決算—1945年以降のドイツ現代史—』社会思想社, 1981年, 51頁。
- (6) 参照, 小林昭三「ボン基本法の制定過程における占領軍政府の干渉について」『早稲田政治経済学雑誌』165号, 1960年, 75頁。
- (7) 小林, 同上, 75頁。
- (8) Vgl. Mitteilung über die Konferenz der Chefs der drei Alliierten Mächte Sowjetunion, Vereinigte Staaten von Amerika und Großbritannien auf der Krim, in: Historische Gedenkstätte des Potsdamer Abkommen (Hrsg.), *Das Potsdamer Abkommen. Dokumentensammlung*, Berlin 1984, S. 19 ff.
- (9) 真鍋俊二『アメリカのドイツ占領政策—1940年代国際政治の流れの中で—』法律文化社, 1989年, 33頁。
- (10) Kleßmann, a. a. O., S. 29. (邦訳, 33頁。)
- (11) 豊下栢彦「ヨーロッパにおける占領・改革・冷戦の構図」油井大三郎・中村政則・豊下栢彦編『占領改革の国際比較—日本・アジア・ヨー

- ロッパ』三省堂, 1994年, 197頁。
- (12) Peter H. MERKL, *Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1965, S. 12.
- (13) 豊下植彦『日本占領管理体制の成立』岩波書店, 1992年, 127頁。
- (14) 真鍋, 前掲書, 11頁, 218頁。
- (15) MERKL, a. a. O., S. 14. ただし, モーゲンソー・プランが英米の政策公式文書となったことは一度もない。グロセール, 前掲書, 53頁。
- (16) したがって, ドイツの分割占領はアメリカの当初の構想とは関係がない, と言われる。中木康夫・河合秀和・山口定『現代西ヨーロッパ政治史』有斐閣, 1990年, 250頁。
- (17) Kleßmann, a. a. O., S. 22. (邦訳, 23頁。)
- (18) Cf. Directive to Commander-in-Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany. (https://en.wikisource.org/wiki/JCS_1067)
- (19) Kleßmann, a. a. O., S. 22. (邦訳, 23頁。)
- (20) 安野正明「アメリカのドイツ占領」油井他, 前掲書, 221頁。
- (21) 大嶽秀夫『二つの戦後・ドイツと日本』日本放送出版会, 1992年, 35～36頁。
- (22) 安野, 前掲, 225頁。
- (23) Vgl. Der deutsche Text der „Rede des amerikanischen Staatssekretärs für Äußeres, James F. Byrnes, in Stuttgart vom 6. September 1946“, in: Herbert MICHAELIS/Ernst SCHRAEPLER (Hrsg.), *Ursachen und Folgen*, Band 25, Berlin 1966-1978, S. 31 ff.
- (24) Militärische Kapitulationsurkunde vom 8. Mai 1945, in: *Das Potsdamer Abkommen*, S. 27 f.
- (25) Vgl. Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik, in: Dietrich RAUSCHNING, *Die Gesamtverfassung Deutschlands*. Nationale und internationale Texte zur Rechtslage Deutschlands, Frankfurt am Main/Berlin 1962, S. 86 ff.
- (26) Hermann von MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*. Kommentar, Berlin und Frankfurt am Main 1953, S. 2.

- (27) Feststellung seitens der Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken sowie der Provisorischen Regierung der Französischen Republik über das Kontrollverfahren in Deutschland vom 5. Juni 1945, in: RAUSCHNING, a. a. O., S. 91 f.
- (28) Feststellung seitens der Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken sowie der Provisorischen Regierung der Französischen Republik über die Besatzungszonen in Deutschland vom 5. Juni 1945, in: Ebd., S. 93.
- (29) 敗戦後ドイツの占領管理方式については、まず1943年10月のモスクワにおける米英ソ3カ国外相会談で3国は一致を見ることなり、ドイツの占領、連合管理理事会による統治権限の掌握、非軍事化、非ナチ化などの原則、および「共同管理」の原則もここで確認されていた。それら原則の具体化については、この会議において取り決められ、ロンドンに設置されたヨーロッパ諮問委員会 (European Advisory Commission = EAC) が、44年1月14日より活動を開始している。Balfour, Vier-Mächte-Kontrolle, S. 30. さらにヤルタ協定にも原則的な事項が宣言されている。すなわち、①4占領地区を画定する。フランス地区を、もともと英米の占領地区とされた地域から創出する。②連合国の最高管理機関として管理理事会をベルリンに設置する。③全面的な武装解除と非ナチ化を通して、ナチズムと軍国主義を根絶する。④ドイツが招いた破壊と同等規模の補償をドイツ人に義務づける。以上の4点についてヤルタ会談ではすでに連合国間で合意が成立していた。Kleßmann, a. a. O., S. 29 f. (邦訳, 34頁。)
- (30) 北住炯一「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2号, 1996年, 201頁。
- (31) 第2次世界大戦の戦後処理の一貫としてなされた連合国による占領は、一般に「占領管理」という言葉で表現される。それは、この占領が歴史的に全く新しい性格を示していたからであった。すなわち、被占領国の経済・社会・文化を含む、国家のあり方そのものの根本的な変更をもたらした「占領」であった。豊下楯彦, 前掲書, 1992年, ix頁, 参照。
- (32) 最も早くラントの憲法を制定したのが米国占領地区であり、1945年9月に再編されたバイエルン、ヴェルテンベルク・バーデン、ヘッセンの3つのラントでは、1946年11～12月にかけてそれぞれラント憲法が制定

されていった。仏国占領地区は1946年8月、ヴェルテンルク・ホーエンツォレルン、バーデン、ラインラント・プファルツの3つのラントに編成され(ザールは特別の管理下)、翌年それぞれラント憲法が制定された。英国占領地区では、かつてのラントとプロイセンの混在地域を占領地区としたために、ラントの再編は遅れ、ハンブルク以外の地域がノルトライン・ヴェストファーレン(1946年7月)、シュレスヴィヒ・ホルシュタインおよびニーダーザクセン(1946年11月)に再編成された後に、ハンブルク、ニーダーザクセンでは『暫定憲法』が制定されたが、それぞれボン基本法施行後に変更をうけ、他のラントの憲法も基本法施行後に制定されている。また、ソ連占領地区においては1946年12月～1947年2月にかけて、ソ連占領軍当局の承認を経て、共産主義理論を加味して作られたラント憲法がそれぞれ施行されたが、当地区においては、ラントは高度の自治団体程度と解せられていた。山田晟『ドイツ近代憲法史』東京大学出版会、1963年、142～151頁。

- (33) MANGOLDT, a. a. O., S. 1.
- (34) MERKL, a. a. O., S. 11.
- (35) Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin vom 2. August 1945, in: *Das Potsdamer Abkommen*, S. 182 ff.
- (36) Kleßmann, a. a. O., S. 31. (邦訳, 36頁。)
- (37) Ebd., S. 32. (邦訳, 37頁。)
- (38) *Das Potsdamer Abkommen*, S. 185.
- (39) グロセール, 前掲書, 62頁。
- (40) Kleßmann, a. a. O., S. 32. (邦訳, 37頁。)
- (41) Ebd., S. 34. (邦訳, 39頁。)
- (42) あくまで行政機関(Verwaltung)の設置であって、中央政府(Regierung)の設置を認めなかったのは、ドイツの政治的統一は、ポツダムにおいては、将来的な課題としてしかあがっていなかったからである。北住, 前掲, 2012年, 22頁。よって、ドイツ中央政府の形成に対する占領国の立場は、この時点では、「当面は」反対するというものであった。P. レルヒ「ドイツ連邦共和国の成立」『比較憲法学研究』第1巻, 1989年, 78頁。
- (43) 1945年9月10日～10月2日まで初めてロンドンで開催され、その後パリ、ニューヨーク、モスクワそして再度ロンドンと1947年12月まで順次開催された。
- (44) MERKL, a. a. O., S. 27.

- (45) グロセール, 前掲書, 99頁。
- (46) 大嶽秀夫, 前掲書, 27～31頁, 参照。
- (47) GOLAY, *op. cit.*, pp. 15-16.
- (48) Vgl. Ebd., S. 31 ff.
- (49) 協定のドイツ語文が, in: *Ursachen und Folgen*, Bd. 25, S. 98 ff.
- (50) WILMS, a. a. O., S. 80 f. それとともに7月15日には「JCS1067」は取り消され, より寛大な新たな指令たる「JCS1779」に切り替わる。
- (51) ベルンハルト・ディーステルカンプ著, 石部雅亮訳「西ドイツ占領下(1945年-1949年)における憲法の制定——ラント憲法と基本法」『日独法学』第14巻, 1991年, 35頁。
- (52) レルヒ, 前掲, 78～79頁。
- (53) 大石真『日本憲法史』有斐閣, 1995年, 265頁。
- (54) „Rede Byrnes“, in: *Ursachen und Folgen*, Band 25, S. 35.
- (55) 大嶽, 前掲, 78頁。
- (56) 安野, 前掲, 221頁。
- (57) MERKL, a. a. O., S. 11.
- (58) 小林昭三『『ボン基本法』の制定経過に関する覚書』『早稲田政治経済学雑誌』161号, 1960年, 117頁。
- (59) GOLAY, *op. cit.*, p. 1.
- (60) Vgl. „Rede des amerikanischen Staatssekretärs für Äußeres, James F. Byrnes“, in: *Ursachen und Folgen*, Band. 25, S. 37.
- (61) WILMS, a. a. O., S. 307. ただし, 米国は占領開始当初, ドイツの非ナチ化, 非軍事化, 民主化を目指して, ドイツの重化学工業の撤去や軍事組織の徹底的解体, 国家的分割などを行い, 徹底的な「弱体化」改革を構想していたことはモーゲンソー・プランなどで明らかである。この改革を, ドイツ経済の「復興」へと転換したのが, バーンズ演説であり, ビツォーネ形成であった。(大嶽, 前掲, 35～36頁。)
- (62) Kleßmann, a. a. O., S. 194. (邦訳, 229頁。)
- (63) WILMS, a. a. O., S. 82.
- (64) Dokumente zur künftigen politischen Entwicklung Deutschlands („Frankfurter Dokumente“) Frankfurt, 1. Juli 1948, in: *Der Parlamentarischer Rat 1948-1949*. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter der Leitung von Kurt G. WERNICKE und Hans Booms, Band. 1: *Vorgeschichte*, bearbeitet von Johannes Volker WAGNER, Boppard am Rhein 1975, S. 30 ff. 北住炯一「ドイツ連邦国家形

成の序曲—フランクフルト文書をめぐる占領国と州首相—」『法政論集』233号, 2009年, 8~10頁。

- (65) Ebd., Bd. 1, S. 32.
- (66) WILMS, a. a. O., S. 65.
- (67) ロンドン会議が一時閉会されていた最中の3月20日, ソ連は, この会議は米英仏3カ国が管理理事会を破壊すること, つまり, 「対ドイツ連合国管理理事会に関して達成された協定をすべて破壊しようとしていることを意味する」として, 管理理事会から離脱することを決定し, ポツダムドイツ四カ国共同統治は終わりを告げた。 *Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart. Eine Urkunden- und Dokumentensammlung zur Zeitgeschichte*, hrsg. und bearb. von Herbert MICHAELIS und Ernst SCHRAEPLER, Bd. 25: *Der Zerfall der alliierten Koalition*, Berlin 1978, S. 509 f.
- (68) Bettina BLANK, *Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948* (= *Studien zur Zeitgeschichte*, Bd. 44, hrsg. vom INSTITUT FÜR ZEITGESCHICHTE), München 1995, S. 28.
- (69) Vgl. BLANK, ebd., 27 ff. ロンドン会議については以下も参照: 金子新「西ドイツの建国とルール国際管理: アデナウアー外交の起源 (1948-1949年)」『敬愛大学国際研究』第14号, 2004年12月, 4~16頁。北住, 前掲, 5~21頁。
- (70) 金子, 前掲, 17頁。
- (71) GOLAY, op. cit., p. 7.
- (72) *Der Parlamentarische Rat*, Band 1, Einleitung, S. XVI.
- (73) WILMS, a. a. O., S. 279.
- (74) KLEMMANN, a. a. O., S. 193. (邦訳, 227頁。)
- (75) Stellungnahme der Ministerpräsidentenkonferenz zu dem Dokument Nr. I, in: *Der Parlamentarische Rat*, Bd. 1, S. 146 f.
- (76) Ebd., S. 144.
- (77) 1948年7月8~10日に「フランクフルト文書」についての最初の対策会議がコブレンツで開かれ, ラント首相の決定につき, アメリカ軍政府長官クレイは「非常に失望」したことを7月14日, ラント首相に伝えた (Vgl. Aufzeichnung einer Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Clay, in: Ebd., S. 151 ff.)。

7月15・16日とリュエデスハイム近郊のニーダーヴァルトにて、協議をしたラント首相は (Vgl. Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Jagdschloß Niederwald, 15.-16. Juli 1948, in: Ebd., S. 157 ff.), 7月20日, 軍政府長官3人とフランクフルトにて会談し, ドイツ側の「変更」は受け入れられないことを伝えられる (Vgl. Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Frankfurt, 20. Juli 1948, in: Ebd., S. 163 ff.)。結果, 再度ニーダーヴァルトにて7月21・22日, ラント首相は協議を余儀なくされ (Vgl. Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Jagdschloß Niederwald, 21.-22. Juli 1948, in: Ebd., S. 172 ff.), 7月26日に軍政府長官たちとの最終的な会談に臨んだのである (Vgl. Schlußkonferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der westdeutschen Besatzungszonen, Frankfurt, 26. Juli 1948, in: Ebd., S. 273 ff.)。

- (78) Vgl. Das Kommuniqué vom 26.7.1948, in: Ebd., S. 282 (Anm. 28).
- (79) Vgl. Protokoll der Sitzung der Militärgouverneure und der Ministerpräsidenten am 26.7.1948 in Frankfurt, in: Heinrich WILMS (Hrsg.), *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes – Dokumente* –, Stuttgart 2003, S. 30 ff. 栗城壽夫「ドイツ基本法 (憲法) の成立と展開」『聖学院大学総合研究所紀要』No. 52, 2012年2月, 42頁。
- (80) 北住, 前掲, 1996年, 215頁。
- (81) Volker OTTO, *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates*. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971, S. 19.
- (82) 栗城, 前掲, 43頁。「ヘレンキームゼー草案」において基本権条項はボン基本法同様, 第1章において「人間の人格の尊厳は不可侵である。公権力はそのすべての現象形態において, 人間の尊厳を尊重し保護する義務がある」(第1条2項)等と規定されている(初宿「ヘレンキームゼー草案」参照)。同条項はボン基本法において「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し保護することは全国家権力の義務である」(基本法第1条1項)と記載された。また, 第2点については基本法の「国際法の一般的な原則は連邦法の構成部分である。それらは, 法律に優先し, 連邦領域の住民に対して直接に権利・義務を生ぜしめる」(第25条)ことを指す。高田他『ドイツ憲法集』参照。Vgl. *Der Parlamentarische Rat*, Bd. 2, S. 517.

- (83) Vgl. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. Bis 23. August 1948, in: *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, bearbeitet von Peter BUCHER, Boppard am Rhein 1981, S. 504 ff.
- (84) Vgl. „Bayerischer Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent“, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band 2, S. 1 ff.
- (85) Vgl. Friedrich Karl FROMME, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, Berlin 1999, S. 6 f.
- (86) MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, S. 7.
- (87) 樋口陽一『比較憲法』青林書院, 1984年, 284頁。ヴァイマル共和国崩壊の大きな要因であった大統領への権限の集中は大幅な修正を受け、ヴァイマル憲法48条にみられる大統領緊急令の規定はヘレンキームゼー草案にはまったくない。大統領の任期もヴァイマル憲法では7年であったのが5年に短縮されたりしており、その結果、ボン基本法では連邦大統領の権限はいちじるしく弱い立場にある。参照、初宿「ヘレンキームゼー草案(続)」。
- (88) WILMS, a. a. O. S. 309.
- (89) 塩津徹『現代ドイツ憲法史—ワイマール憲法からボン基本法へ—』成文堂, 2003年, 98~99頁。議会評議会における政党の内訳は、キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)が共に27名ずつ、自由民主党(FDP)が5名, 中央党(Zentrum), ドイツ党(DP), 共産党(KPD)が各2名ずつであった。ベルリンからも5名の代表が参加したが、彼らは発言権はあるが議決権は持たなかった。
- (90) 総則委員会(12人), 国権分割に関する委員会(10人), 財政問題委員会(10人), 連邦の機関に関する委員会(10人), 憲法裁判所および司法に関する委員会(10人), 選挙法に関する委員会(10人), 占領条例に関する委員会(12人)。
- (91) 一般編集委員会, 五人委員会および七人委員会の三つ。
- (92) MANGOLDT, a. a. O., S. 12.
- (93) MERKL, a. a. O., S. 72.
- (94) Vgl. OTTO, a. a. O., S. 52.
- (95) OTTO, ebd., S. 52 f.
- (96) 小林, 前掲(注6), 82頁。

- (97) 議会評議会議長アデナウアーは、9月1日の第1回本会議にて以下のよう述べている。「(西側)3カ国は、政治的に完全に分割されたドイツ民族に新しい政治組織を構築することが、彼らの利益であるばかりかヨーロッパの、そして世界の利益になるという見地から(議会評議会の設置を)判断いたしました。(…)我々は、目下の考えられないドイツの政治状態に終止符を打つため、我々に与えられた機会を利用しなくてはならないのであります。」Vgl. Erste Sitzung des Plenums, 1. September 1948, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band 9, S. 1 ff.
- (98) GOLAY, op. cit., p. 94.
- (99) WILMS, a. a. O., S. 311.
- (100) GOLAY, op. cit., p. 94.
- (101) MAUNZ, a. a. O., S. 9.
- (102) Wilms, a. a. O., S. 285.
- (103) 「連邦制構想をめぐる対立・妥協こそ基本法制定過程におけるドイツと連合国の交錯関係を貫く基軸であった。」北住, 1998年, 14頁。「ドイツ側の財政連邦制に関する構想は占領軍側の反発と介入を招いた。」北住, 2004年, 38頁。
- (104) WILMS, a. a. O., S. 285.
- (105) Memorandum der Militärgouverneure, 22. November 1948, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band 9, S. 37.
- (106) Ebd., S. 39.
- (107) Ebd., S. 38 f.
- (108) WILMS, a. a. O. S. 286.
- (109) 北住, 前掲, 2004年, 40頁。
- (110) Vgl. Bericht vom 26. 11. 1948 über eine Stellungnahme des Hauptausschusses zum alliierten Memorandum, in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 97
- (111) WILMS, a. a. O., S. 270.
- (112) Ebd., S. 304.
- (113) Ebd., S. 270.
- (114) ここでは基本法制定の第2段階とも言える「成案全体の徹底的検討」が始められていた。MANGOLDT, a. a. O., S. 12.
- (115) 北住, 前掲, 2004年, 42頁。
- (116) WILMS, a. a. O., S. 271.
- (117) Erklärung der Militärgouverneure vor einer Delegation des Parlamentarischen Rates am 17. 12. 1948 zu Fragen der Ratifizierung, Finanzver-

fassung und Obere Kammer, in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S 110f.

- (118) 北住, 前掲, 1998年, 20頁。委員会のメンバーは, 社会民主党のシュミットとメンツェル, キリスト教民主同盟のフォン・ブレンターノとカウフマン, 自由民主党のヘプカー=アショフの5人である。
- (119) Vgl. Brief der Mitglieder der SPD Fraktion Dr. Carlo Schmid und Dr. Walter Menzel vom 18.12.1948 im Auftrag ihrer Fraktion an Dr. Adenauer (Misstrauenbekundung), in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 124 f. Cf. Golay, op. cit., p. 96.
- (120) WILMS, a. a. O., S. 210. アデナウアー以外にも, バイエルン民族党が, 公式会談直前に軍政府長官に対して, 「議会評議会はドイツ人民の真の利益を守ることができない」から, 「介入」することを請うていた。WILMS, ebd., S. 212.
- (121) Vgl. Erklärung von Dr. Adenauer am 17.12.1948, er habe nicht bei den Militärgouverneuren interveniert, in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 113 f.
- (122) 石田憲『敗戦から憲法へ—日独伊憲法制定の比較史』岩波書店, 2009年, 106頁。
- (123) 軍政府長官は, 連邦政府が重要な税制に関して優先的立法を行うことができ, ラントには小規模の税制についてしか権限がないことが, 連邦政府に財政権限が集中し過ぎているとして, 11月22日の覚書に反すると問題視した。WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 111.
- (124) 他の2つの問題に関しては, 軍政府長官は議会評議会の作業を肯定的に評価していた。北住, 前掲, 1998年, 20頁。Vgl. WILMS (Hrsg.), ebd., S 111.
- (125) Vgl. Bericht vom 4.1.1949 über die Spannungen zwischen Dr. Adenauer und der SPD-Fraktion, in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 121 ff.
- (126) WILMS, a. a. O., S. 311 f. 5人委員会によって修正されたのは財務行政に関する諸問題, すなわち, 競合的立法権限および課税立法権限, 連邦税の分配, 税務署の設置についてであった。Auch vgl. WILMS, ebd., S. 214 f.
- (127) Memorandum der Militärgouverneur, 17. Februar 1949, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band 8, S. 109.
- (128) WILMS, a. a. O., S. 271. ①~③の問題は, 先の覚書(1948年11月22日)の③に違反しており, ④の問題は, 先の覚書の⑧で指摘されていた。WILMS, ebd., S. 219.
- (129) WILMS, ebd., S. 219 f, 271, 287 f. 石田, 前掲書, 105頁。

- (130) GOLAY, *op. cit.*, p. 97.
- (131) GOLAY, *ibid.*, p. 96.
- (132) 石田, 前掲書, 106頁。
- (133) WILMS, a. a. O. S. 311 f.
- (134) WILMS, *ebd.*, S. 286.
- (135) 2大政党は、主に、連邦政府とラント政府の間の「財政上の権限関係」に関して対立しており、5人委員会における焦点もそれにあった。この点につき、以下を参照。北住, 前掲, 1998年, 22~24頁。
- (136) レルヒ, 前掲, 88頁。
- (137) 参照, 北住, 前掲, 1996年, 216~218頁。
- (138) いわゆる「エーハルト・メンツェル・コンプロミス (Ehard-Menzel-Kompromiss)」と呼ばれる、この「妥協」は、バイエルン首相エーハルトと社会民主党メンツェルの会談で締結された。社会民主党は自分たちの望んだ上院方式を放棄し、キリスト教民主同盟の提案による連邦参議院方式を受け容れる代わりに、キリスト教民主・社会同盟に強力な連邦財政制度について賛同を得た。この点につき、詳しくは以下を参照。北住炯一「戦後ドイツにおける連邦参議院の成立」『法政論集』208号, 2005年, 39~41頁。北住, 前掲, 1996年, 218~219頁。
- (139) WILMS, a. a. O., S. 220.
- (140) Vgl. Memorandum der Militärgouverneure zum Grundgesetzentwurf, 2. März 1949, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band. 8, S. 131 ff. 「8つの分野」とは以下の通りである。すなわち, ①連邦政府の立法権, ②安全保障, ③連邦の財政権限, ④司法権の独立, ⑤連邦法の執行と連邦行政, ⑥公務員, ⑦ラントの領域再編成, ⑧ベルリンの編入。
- (141) 詳しくは以下も参照。北住, 前掲, 1998年, 28頁。北住, 前掲, 2004年, 44~45頁。
- (142) 小林, 前掲(注6), 91頁。
- (143) 北住, 前掲, 1998年, 29頁。
- (144) Bericht vom 12. 3. 1949 über Stellungnahme von SPD und FDP zum alliierten Memorandum, in: WILMS (Hrsg.), a. a. O. S. 284 f.
- (145) Vgl. Bericht vom 17. 3. 1949 über eine Petition von 250 Berliner Juristen zur Wahrung der Rechtseinheit, in: WILMS (Hrsg.), *ebd.*, S. 312.
- (146) ゼーボーム議員(ドイツ党)およびブロックマン議員(中央党)が加わった。さら「7人委員会」は1949年3月8~9日の会議の途中で、4人の議会評議会議員(社会民主党のカッツ議員とズール議員, キリスト

教民主同盟のビンダー議員とレール議員)を加え、「11人委員会」に拡充された。

- (147) MANGOLDT, a. a. O., S. 15. 修正案の内容については以下を参照。Neue Fassung der Artikel 97 ff. (vormals 34 und 36) durch den Siebenerausschuß (Elferausschuß), in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 307 ff.
- (148) Besprechung einer Delegation des Parlamentarischen Rats mit alliierten Vertretern in Bonn, 25. März 1949, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band. 8, S. 211 ff. 3. Alliiertes Memorandum zum Grundgesetz vom 25. März 1949 (private Übersetzung im Archiv Wienhold), in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 336 f.
- (149) OTTO, a. a. O., S. 54.
- (150) WILMS, a. a. O., S. 249 f. 塩津徹教授によれば、基本法の内容については、軍政府による「干渉」は「草案の骨格や(議会評議会内での)議論の大勢を変えるほどのものではなかった」とされ、むしろ、ここに見るような「政党間の見解の相違が(…)多大な影響を与えた」と言う。塩津、前掲書、98頁。また、2大政党の対立点は、第二院や財政制度、立法権の問題以外にも「連邦憲法裁判所の設立」の問題があった。最終的に「包括的権限を有する」連邦憲法裁判所が設置されることとなったが、キリスト教民主同盟は当初、その権限を「純粋に法的な問題に限定されるべき」であるとして、ナチスの過去の反省から、「政治的決定まで委ねるべき」であると主張する社会民主党と意見が分かれていた。同、101頁。
- (151) 参照、北住、前掲、2004年、47～48頁。社民党内では、カイゼンやロイターなどの一連の代表が、草案に固執してアメリカを挑発するような真似は危険でドイツに不利益となるとしたのに対し、党首シューマハーは決してこれ以上の譲歩に応じる気がなかったし、キリスト教民主同盟内においても、アデナウアーなどは、とにかく基本法を迅速に成立させドイツの「西側結合」を図るために、いかなる妥協も辞さない姿勢を見せていた。アデナウアーの個人的なこうした姿勢に関しては、差し当たり以下を参照されたい。板橋拓己『アデナウアー・現代ドイツを創った政治家』中央公論新社(中公新書)、2014年。
- (152) 石田、前掲書、106頁。
- (153) Vgl. Bericht vom 17. 3. 1949 über einen französischen Alternativvorschlag für den Fall des Scheiterns des Grundgesetzes, in: Wilms (Hrsg.), a. a. O., S. 313 f

- (154) 石田, 前掲書, 105頁。
- (155) 同上, 104頁。
- (156) 北住, 前掲, 1998年, 29頁。
- (157) MANGOLDT, a. a. O., S. 15.
- (158) Vgl. Besatzungsstatut vom 10. April 1949 (<http://www.verfassungen.de/de49/besatzungsstatut49.htm>). Abkommen über eine Drei-Mächte-Kontrolle in Deutschland vom 8. April 1949 (<http://www.verfassungen.de/de45-49/trizone-abkommen49.htm>).
- (159) Mitteilung der Außenminister von Frankreich, England und den Vereinigten Staaten, 5. April 1949, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band. 8, S. 218. ff
- (160) レルヒ, 前掲, 87~88頁。
- (161) 同上, 88頁。
- (162) WILMS, a. a. O., S. 274 f.
- (163) WILMS, a. a. O., S. 257.
- (164) 6-Punkte-Forderung der SPD vom 20.4.1949, in: WILMS (Hrsg.), a. a. O., S. 409 f. また, 党大会では以下の6つの要求を作成し, このうち1つでも要求が満たされない場合は, 基本法を受け容れないとした。①必要なドイツの決断力が, 占領国によってこれ以上侵害されないこと, ②基本法草案は, 最も必要なものに限られること, ③国民主権を制限する連邦参議院の代理権は, 決定的に減少されること, ④あらゆる分野, とりわけ立法分野におけるドイツの法的・経済的統一性の維持が保障されること, ⑤財政制度について, 連邦が任務を果たすことができるよう, 財源と能力が規定されること, ⑥連邦を構成するラントのすべてにおける生活状況の均質性, とくに統一された社会秩序および適切な財政調整・負担調整が保証されること。
- (165) *Der Parlamentarische Rat*, Band. 8, Einleitung, S. LIII.
- (166) Mitteilung der Außenminister von Frankreich, England und den Vereinigten Staaten, 22. April 1949, in: *Der Parlamentarische Rat*, Band. 8, S. 244 ff.
- (167) レルヒ, 前掲, 88頁。
- (168) Wilms, a. a. O., S. 312.
- (169) Vgl. WILMS, a. a. O., S. 260 f. 連邦の競合的立法権, 連邦とラントの財政制度についての混合形態, 財政調整, などの諸問題である。
- (170) OTTO, a. a. O., S. 54.

- (171) 石田, 前掲書, 104~105頁。クレイのこれまでの議会評議会への「干渉」も, 本国からの指示を無視して行われていた部分が多い。
- (172) 北住, 前掲, 1998年, 38~39頁。
- (173) 石田, 前掲書, 105頁。北住, 同上, 41頁。
- (174) WILMS, a. a. O., S. 247 f.
- (175) 降伏文書調印から, ちょうど4年の日である。
- (176) 「フランクフルト文書」では, 基本法の各ラントによる承認は住民投票でもって行う, としていたが, これに反して, 連合国はラント議会による承認手続きを認めた。WILMS, a. a. O., S. 313.
- (177) Udo MAYER/Gerhard STUBY (Hrsg.), *Die Entstehung des Grundgesetzes, Beiträge und Dokumente*, Bonn 1989, S. 110.
- (178) WILMS, a. a. O., S. 315. 特に「最終命題」の①~③を参照。また, 以下も参照のこと。Ebd., S. 305.
- (179) 財務行政, 競合的立法権限, 公務員職と議員職の兼業, ベルリンの地位などの諸問題である。これらの問題でさえ, 連合国は完全には意志を押し通すことはできなかった。「最終命題」の②~③を参照。
- (180) この点につき, 「連合国軍政府長官によって影響を受けた基本法の条文」について以下を参照。Wilms, a. a. O., S. 264 ff (Kapitel XI. Überblick über die Artikel des Grundgesetzes, die durch die Alliierten Militärgouverneure beeinflusst wurden).
- (181) 小林, 前掲(注58), 129頁。
- (182) 高柳賢三「憲法制定過程の評価—日米合作か押しつけか—」『自由』5号, 1963年, 70頁。
- (183) 周知のように, 日本では憲法改正ありきで, 後づけとして「押しつけ憲法」論を持ち出す保守政治家は, 安倍晋三首相をはじめとあまりに多い。
- (184) 高柳賢三は, 「押しつけ憲法」論がとりわけ日本でさかんな理由を, 「ただ日本国憲法の場合には, マ(ッカーサー)草案の影響が多であったので, 押しつけられたという錯覚を一般人に与え易いだけである」と述べている。高柳, 前掲, 75頁。