

# 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 ——

北住炯一

はじめに

- I ロンドン六カ国外相会議とフランクフルト文書
  - 1 ロンドン六カ国外相会議と西ドイツ国家創設
  - 2 フランクフルト文書の手交と憲法制定要請
  - 3 連合国のドイツ将来国家像
  - 4 転換点としてのロンドン六カ国外相会議
- II フランクフルト文書をめぐる州首相と占領軍政府
  - 1 フランクフルト文書と政党
  - 2 コブレンツ州首相会議とフランクフルト文書の拒否
- III 連合国とドイツの対立と妥協
  - 1 占領軍政長官の反発と州首相の対応
  - 2 州首相と占領軍政府の合意

## IV ヘレンキムゼー憲法会議と国家観

## 1 国家存続・国家再編論

## 2 国家崩壊・国家構築論

おわりに

## はじめに

戦後西ドイツは一九四九年の基本法の制定によって連邦国家として誕生した。その後、連邦制は一九五〇年代後半と一九六〇年代後半に再編され、一九九〇年のドイツ統一によって東ドイツが連邦制に組みこまれ、そして二〇〇六年に統一ドイツの連邦制は大きく改革されるに至った。<sup>1)</sup>

こうしたドイツ連邦制は歴史的な系譜を有する。一八一五年から一八六六年までのドイツ連邦を経て、一八七一年にドイツ第二帝制がドイツ史上初の連邦国家として登場し、続く一九一九年のワイマール共和制もまた連邦制であった。しかしナチス支配のもとで連邦国家は破壊され、極度の集権的単一国家に転換した。したがって戦後ドイツ連邦制は、国家連合としてのドイツ連邦、「プロイセン覇権型連邦制」としての第二帝制、「連邦優位型連邦制」としてのワイマール共和制、「極限的集権型単一国家」としてのナチス体制といった歴史的経路の上に、「協調型連邦制」として構築されたのである。<sup>2)</sup>

こうして戦後連邦制は、第二帝制、ワイマール共和制、ナチス体制の連続性と断絶性を含む「反省的回帰的制度化」として形を整えた。ここで回帰的とは制度内容の連続性を意味する。戦後連邦制の成立は、このような歴史的

経路の影響を受けたのみならず、ヒトラー帝国崩壊後の占領、東西緊張関係、西ヨーロッパ統合、社会経済状況、同時代の言説状況によっても規定された。この意味で戦後ドイツ連邦制は、歴史性と同時代性という二重の要因の絡み合いの中で形成されたのである。

さて、一九四九年の基本法に体现される連邦制は大きく二つの段階を経て成立した。第一段階は連邦制の基盤創出過程であり、第二段階は連邦制の枠組み形成過程である。前者は、連邦制の構成単位をなす州の領域確定、州の憲法・議会・政府といった州政治体の構築、政党形成、そして占領機構の連邦型統治システムの創出であり、後者は連邦・州の権限配分、連邦意思決定代表制、税財政制度という三つの柱からなる連邦体制の構築である<sup>③</sup>。ドイツ連邦制の形成は、中央から地域（州）へといった上から下へのプロセスではなく、地域政治形成から連邦政治形成へと以下から上へのプロセスをたどったのである。この二つの政治形成を繋ぐ位置を占めるのが、アメリカ・イギリス・フランス占領軍政府の西側ドイツ州首相に対する憲法制定要請である。西側ドイツ占領国の西ドイツ国家建設要求こそ、ドイツが地域政治形成の進行を前提として連邦政治形成に進む上での外的インパクトであった。

従来、わが国では戦後ドイツ連邦体制形成史そのものを本格的に解明した研究は皆無である。そこで本稿はドイツ戦後連邦制成立史研究の一環として、第一段階の地域政治形成と第二段階の連邦政治形成を媒介する連合国の憲法制定および連邦国家建設の要請とドイツ側の対応過程を明らかにする。その際の照準は、ロンドン六カ国外相会議（一九四八年二月～六月）が採択したロンドン勧告に基づき、一九四八年七月一日に西ドイツの州首相に手交されたフランクフルト文書をめぐる占領軍政府と州首相の対立・妥協関係である<sup>④</sup>。

本稿は、次の諸点に関心を定めながら一九四八年八月の基本法制定作業直前に至るまでのドイツ州首相と占領側の対立・妥協関係を解明する。第一に西側連合国はいかなるドイツ将来憲法構想をもち、なぜドイツに連邦国家建

設を求めたのか、第二に西側占領地域の州首相は連合国の要請にいかなる時代状況認識と考え方をもって対応したのか、第三に占領軍政府はドイツ側の見解をどのように受け止めたのか、またそれはなぜか。第四に最終的に両者が合意した理由は何か、第五に両者の対抗関係の中で西側占領地域の統治体の性格が国家像との関わりでいかに論じられたのである。こうした観点からフランクフルト文書をめぐる占領軍政府と州首相の関係を究明することによって、ドイツ戦後連邦国家形成の序曲を明らかにしようというのが本稿の目的である。

## 注

- (1) 二〇〇六年の連邦制改革に関しては、さしあたらMaurer (2007) ; Schmidt (2007) ; Wilms (2007) ; 服部 (二〇〇八) を参照。
- (2) ドイツ連邦制の歴史的経路依存性についてきわめて示唆的なのがLehbruch (2002) である。併せて、Lehbruch (1998) と同 (2004) も参照。
- (3) 州政治体の構築、連邦参議院の成立、財政連邦制の形成に関しては、北住 (一九九六、二〇〇〇、二〇〇四、二〇〇五) を参照。
- (4) 北住 (二〇〇八) は、議会評議会の審議過程における連合国とドイツ側の関係を論じている。

## I ロンドン六カ国外相会議とフランクフルト文書

### 1 ロンドン六カ国外相会議と西ドイツ国家創設

アメリカ・イギリス・フランス三国による占領下のドイツが連邦国家建設に踏み出す直接的な契機となったのが、一九四八年七月一日に三人の占領国軍政長官（アメリカのクレイ Lucius Dubignon Clay、イギリスのロバートソン Sir Brian Hubert Robertson、フランスのケーニッヒ Pierre Koenig）から州首相に渡されたフランクフルト文書である。この文書は、一九四八年二月二三日から三月六日まで、そして同年四月二〇日から六月二日まで開催されたロンドン六カ国外相会議における決定に基づくものである。

ロンドン六カ国外相会議はアメリカ、イギリス、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの外相による会合である。これは一九四七年十一月二五日から十二月一五日にロンドンで行われたアメリカ、イギリス、フランス、ソ連の四カ国外相会議がドイツ問題で合意に達しなかったのを受けて開催されたものであり（Göttemaker 2004, 41: Blank 1995, 27）、その目的は西側三占領地域の政治的・経済的な将来構想を明確にすることにあつた（Göttemaker 2004, 41: Blank 1995, 10）。

会議はロンドン勧告を採択し、西ドイツの連邦制的統治システムの形成、マーシャルプランへの参加、ルール地域の国際管理への参加をドイツに勧告した（Göttemaker 2004, 41）。それまでアメリカおよびイギリスのドイツ政策と一線を画して独自路線をとっていたフランスは、アメリカの圧力で方針を転換し、ロンドン勧告で足並みをそろえることになった（Blank 1995, 28）。

もともとフランスは、ドイツ政策ではアメリカやイギリスとは異なった立場であった。フランスの最大関心事は、ドイツが再び強国になりフランスの安全を脅かすことをいかに回避するかにあった。したがってフランスは、ドイツに対する強固な安全保障が必要であると認識し、ドイツの経済的發展を抑え、ルール地方をドイツから分離し、これを国際的管理のもとに置くことを占領政策の目標にした。フランスは、こうした経済措置と安全保障措置が西ドイツ国家の創設と同時になされる場合に限って西ドイツ国家建設を認める姿勢であった。しかも西ドイツ国家のあり方としては緩やかな国家連合形態が望ましく、州を国家連合の基盤として構成し、中央権力にはごくわずかの権限しか認めないという構想を描いていたのである (Blank 1995, 28)。

ロンドン会議では安全保障問題が重要課題とされ、そのコミュニケは、①ヨーロッパの平和が十分に保障されるまで占領軍はドイツから撤退しないこと、②占領権力がドイツの最高権威である間はドイツの非軍事化、ならびに工業力と科学研究に対するコントロールを行うこと、③占領軍の撤退前には関係政府間で非軍事化と産業統制に関する協定を結ばなければならないことを明確にした (Blank 1995, 33)。

しかしフランスでは、ロンドン会議のこうした安全保障に関する決定は不十分であり、アメリカに大幅に譲歩したものと受け止められた。フランスはドイツ問題の再度の協議を求めたがアメリカとイギリスは拒否し、一九四八年六月一日にアメリカとイギリスはフランスの同意がなくてもロンドン会議で決まったプログラムを実施するとした。フランスはロンドン六カ国会議で強く抵抗したが (Wengst 1984, 38)、結局、同年六月一七日にフランス国民議会はロンドン勧告を三〇〇対二八六の僅差で承認したのである (Blank 1995, 34)。

一九四八年六月七日、ロンドン会議の終了コミュニケがロンドン勧告として公にされた。<sup>①</sup>勧告に盛られた「ドイツの政治的、経済的組織の発展」は、「自由で民主主義的な統治形態のための共通の基礎をつくる機会をドイツ国

民 Volk に与えること」が必要であり、「そのことによって現在分裂しているドイツの再統一が可能になる」と明記した (PR 1, 12; Blank 1995, 31-32)。

ドイツでは「諸州の住民は憲法の制定を望んでいる」とした上で、憲法の制定を通じて、「集権的な *States* の再建によってではなく、連邦制的な統治構造によって」、「ドイツの目下の分裂を再び克服すること、連邦制的統治構造によって「個々の州の権利を適切に保護し、同時にふさわしい中央権力を定め、個人の権利と自由を保障すること」がドイツ人に可能になると指摘した。さらにコミュニケは、「ドイツの国民は、今やそれぞれの州において、政治機構と制度を自らのために設ける自由をもたなければならない」と述べ、「州首相に対して、憲法制定のための憲法制定会議を招集する権限を与える」としたのである (PR 1, 12; Benz 1979, 39-40)。

実はこうしたコミュニケに先行し、すでに一九四八年五月一日のロンドン会議非公式会合においてドイツの統治構造のあり方が合意され、その内容は翌日の「ドイツ憲法に関する占領軍政長官宛助言書簡」で明らかにされていた (Foreign Relations 1948, vol.2, 240)。

書簡の中で「望ましい統治構造」として指摘されたのは次の通りである。①立法機関は二院制であり、そのうち一院は州を代表し、州の利益を保障するために十分な権限を有する。②行政機関の権限は憲法で明確に定める。③連邦政府の権限は憲法に列挙されたものに限る。教育・文化・地域自治・保健は連邦政府の権限に含めない。福祉に関する連邦政府の権限は社会保障に関わる措置の調整に限る。④連邦政府の警察権限は、占領期には占領権力が認めるもの、占領後は国際協定が認めるものとする。⑤税財政分野の連邦政府権限は、連邦政府が責任を有する行政のための税の徴収・運用に限定する。⑥連邦政府は、ドイツ全体の統一性 *uniformity* を実現するのに必要な税目や課税原則に関する立法が可能である。ただし徴収と運用は州に委ねる (Foreign Relations 1948, vol.2, 241)。

連合国はこのようにドイツの連邦制的統治構造を具体的に描いていた。その眼目は、連邦の立法および行政の権限を連邦の目的遂行に合致したものに限定する、州の役割と権限を連邦とは明確に区別する、そして連邦意思決定に州が参加するという点にあった。ドイツが憲法制定に着手する以前に、西側諸国はドイツの連邦制的統治構造の基本構想を固めていたわけである。

## 2 フランクフルト文書の手交と憲法制定要請

ロンドン六カ国外相会議の勧告に基づくフランクフルト文書は、憲法問題に関する第一文書、州境界変更に関する第二文書、占領規程に関する第三文書からなる。まさにベルリン封鎖の只中の一九四八年七月一日、アメリカ占領軍司令部が置かれたフランクフルトのイーゲーファルベン社屋 (IG-Farben-Haus) において、アメリカ軍政長官クレイが第一文書を、イギリス軍政長官ロバートソンが第二文書を、フランス軍政長官ケーニッヒが第三文書を西ドイツの州首相に手交した (PR 1, 30-36; Benz 1979, 40)。

第一文書は次の内容である。①アメリカ・イギリス・フランスの占領軍政長官は、遅くとも一九四八年九月一日には憲法制定会議を召集するよう州首相に授權する。②憲法制定会議のメンバーは州の立法機関が定める手続きに基づき各州で選出する。その数は人口七十五万人に一人とするか、または州首相の提案を受けて軍政長官が認めた人数とする。③憲法制定会議は、「民主主義的な憲法」を制定する。この憲法は「関係州のために連邦制的なタイプの統治制度を創設し、現在の分裂したドイツの統一を最終的に再び実現するのにもっともふさわしく、かつ関係州の権利を保護し、適切な中央機関 (Zentralinstanz) を設け、そして個人の権利と自由を保障する」。④憲法制定会



議が作成した憲法がこのような原則に矛盾しなければ、占領軍政長官はこれを批准に付する提案として承認する。

⑤憲法は各州の国民投票（Referendum）による単純多数で決定する。⑥憲法は全州の三分の二が批准すれば発効する。⑦憲法の発効後三十日以内に憲法が定める機関を設けなければならない（PR 1, 30-32; Blank 1995, 10）。

フランクフルト文書は州首相に対して憲法制定、憲法内容、憲法制定組織、憲法批准手続きについて具体的に指示した。ナチス体制崩壊後のドイツは、まずもって自らで憲法制定に取り掛かるというのではなく、占領権力からの強い要請を受けて初めてそれに着手せざるをえなかったのである。この意味では「上からの」ないしは「外からの」憲法制定の開始であり、しかも連邦制という国家枠組みはドイツにとって選択肢の一つではなく当然の前提であった。

第二文書は次の点をドイツ側に求めた。①州首相は州境界を検討し、いかなる境界変更が望ましいかを提案する。②州境界変更にあたっては旧来の形を尊重し、また他州に比べて大きすぎたり小さすぎるとする州の創設はできる限り避けるものとする。③軍政長官が州境界変更の提案に異論がない場合、関係地域住民の承認を得るために、遅くとも憲法制定会議のメンバーの選出の時点には境界変更が提案されなければならない。④憲法制定会議の制憲作業が終了する以前に、州首相は州境界が変更される州の州議会選挙を実施するのに必要な措置をとらなければならない（PR 1, 32-33; Blank 1995, 10）。すでに占領軍政府は、各占領地区において州境界を画して州を設けていたが、フランクフルト文書でもってドイツ側が自らで州領域を再検討し、州の境界設定をしないおすべきと要請したのである。

第三文書は、占領規則がドイツ政府と連合国の関係を定めるものとし、この規則で規定すべき一般原則を以下のように明確にした。①ドイツ政府に立法・行政・司法の権限を認めるが、占領目的の達成に必要な権限は占領機関

にある。②占領権力が有する権限とは、ドイツの外交、ドイツの対外貿易ならびにそれに不利な影響を及ぼしうる内政に関わる最小限の監督、ルール地域の国際機関、賠償、産業の非カルテル化、武装解除、非軍事化、科学研究に関する管理、占領軍の維持、憲法順守の確保である。③ドイツの憲法の改正は占領権力の承認を要する。④ドイツの政府はこれらの領域に関して、占領軍政長官の決定と指示に従わなければならない。

このように第三文書は、占領権力のドイツに対する管理権限の対象と範囲を占領規則で定めるよう要請した上で、「政治生活・社会関係・教育の民主主義化に関する連邦政府と州政府に対する監督・助言・援助は軍政長官の特別の責任である」ことを明記し、ドイツに対する上位権力としての占領軍政府の地位を明確にしたのである。(PR 1, 33-34; Blank 1995, 11-12)

### 3 連合国のドイツ将来国家像

連合国はなぜドイツに対して単一国家ではなく連邦国家の構築を要請したのであろうか。ロンドン会議の開催とフランクフルト文書の提示以前に、ソ連を除く連合国各国はドイツの将来国家構想として連邦制ないしは国家連合を掲げていたのであり、そうしたドイツ国家将来構想の集約の場がロンドン会議であった。

#### アメリカのドイツ占領政策と転換

アメリカのドイツ占領政策の出発点は、一九四五年四月二六日の指令JCS 1067である (Göttemaker 2004, 24)。これは同年五月二一日に大統領トルーマンHarry S. Trumanによって承認された。アメリカは同年六月に占領

地域の最高機関を設け、これは同年十月一日に「アメリカ軍政府ドイツ機構」Office of Military Government of the United States for Germany (OMGUS) と称され、クレイがその指導的地位に着いた (Lanzinner 1996, 22)。

指令 JCS 1067 は、「ドイツの容赦ない戦争遂行とナチスの狂信的な抵抗は、ドイツ経済を破壊し、カオスと苦難を避けられないものにしたことをドイツ人に明らかにしなければならぬ」とした上で、「ドイツは解放を目的に占領されるのではなく、敗北した敵国として占領される」と占領の意義を明確にした。また「連合国の主要目的はドイツが再び世界平和の脅威になるのを阻止することである。この目的を実現するための重要な措置は、ナチズムと軍国主義そのものの排除、戦争犯罪者の速やかな処罰、ドイツの戦争遂行潜在力に対する長期のコントロールによる軍事産業の解体と非軍事化、それに続いてドイツの政治生活を民主的な基礎の上に再建する準備を行うこと」と占領目的を明らかにした (Göttemaker 2004, 24-25)。この指令は一九四七年七月までのアメリカの占領政策を方向づけた (Lanzinner 1996, 21)。

アメリカのドイツ政策は、一九四七年七月一日以降、新たな JCS 1779 に転換した (Wengst 1984, 21; Göttemaker 2004, 128)。JCS 1067 はドイツの産業解体を一つの大きな目的としたが、指令 JCS 1779 はドイツの経済能力を制限する政策から転換し、経済発展を促進して、アメリカへの依存から脱して自立させることを課題とした (Göttemaker 2004, 128; Lanzinner 1996, 23)。その理由は、「西側占領地域の経済窮状とソ連占領地区の経済力との落差にあり、そうした状況がソ連の脅威と東西緊張の昂進と絡んでいたことにある。

一九四六年末から一九四七年初めにかけて、西側占領地域は長い厳冬と食糧不足に見舞われ、そのために飢餓が進行し、病気が蔓延して死者が増加した。西側地域はソ連占領地区の食糧と石炭に依存していた。すでに一九四六年四月二二日、クレイはルースベルト大統領の助言者バルツハ (Bernard Baruch) 宛書簡で次のように記した。

「ソ連占領地区は自給自足である。西側占領地域はそうではない。しかも人為的な境界設定と諸制限がほぼ完全な経済崩壊の恐れをもたらしかねないほど経済再建を遅らせてきた」(Smith 1974, 202; Göttenaker 2004, 127-128, 201)。ここにはソ連占領地区とはきわめて対照的な西側占領地域の経済危機が端的に述べられている。

かくしてJCS 1779は、「政治機構の形成と、経済的繁栄を基礎としたドイツ国内の安寧と諸国民の平和の精神に寄与する政治生活の形成」(Göttenaker 2004, 128)を目指すことになった。アメリカはドイツの経済解体・規制政策から経済発展政策への転換を図ったわけである。

一九四八年二月二十日、アメリカ外相マーシャル George Catlett Marshallはイギリス大使に対して、「西側占領国の共通政策によって促進されたドイツの経済的・政治的再建と西側ヨーロッパ共同体への西ドイツの統合」は、アメリカのドイツ政策の中心的な考え方であると述べた(Wagner 1975, XV)。一九四七年以来、ソ連はヨーロッパの均衡状態を変えようとする一方(Wagner 1975, VI)アメリカはドイツの経済的復興とドイツのヨーロッパへの統合が不可分であると認識していた。

### アメリカのドイツ連邦制構想

以上のドイツ政策を掲げるアメリカは、西側三占領国の中ではドイツの連邦制国家構想をもっとも早くから明確にした(Momin 1947, 8)。アメリカにとっては、ドイツの再建は連邦制的な基礎の上になされるべきという点で当初からいかなる疑問もなかったのである(Wengst 1984, 21)。

一九四六年九月六日、アメリカの国務長官バーンズ James F. Byrnesは、シュツットガルトでドイツ国民向けに演説を行った。この演説は、ドイツに対する報復と処罰といった占領方針を改めるとともに、ソ連によるドイツと

ヨーロッパの共産化の脅威に対する対抗的姿勢を初めて示すものであった（Benz 1979, 28）。

この中でバーンズは、アメリカはドイツの経済的一体性Einheitを維持すべきことを幾度も強調した（Benz 1979, 28）。さらにアメリカはドイツの連邦化による「ドイツ合州国」を目指すとした上で（Momin 1947, 8）、「ドイツに国民評議会Nationalratを設けること、これを四占領地区の州首相または州官僚で構成すること、国民評議会は連合国管理理事会の下でドイツの中央機関として責任を負うこと、そして国民評議会が民主的で人権と自由を保障する連邦憲法を制定してドイツ国民の批准に付すことを主張したのである（Benz 1979, 29）。

アメリカには、自国の連邦制理解とドイツ連邦制の伝統を踏まえ、戦後ドイツを連邦制にする姿勢が明確であった（Renzsch 1991, 39）。またアメリカがドイツの連邦制化を目指す背景には、アメリカとイギリスの占領地区の生活状態がソ連およびフランスの占領地区に比べてかなり劣悪であるという認識があった。その背景には、アメリカ・イギリス占領地区の工業地帯の戦争被害が大きく、しかも両占領地区は東部地域から一〇〇〇万人もの避難民を受け入れた事情があった。そこでアメリカは、一九四五年のポツダム協定が目標にしたドイツの経済的・政治的一体性の創出を目指して占領地域の連邦制化を進め、困難な社会経済状況に対処しようとしたのである（Renzsch 1991, 40）。

アメリカの描くドイツ連邦制は、自国の連邦制をモデルとし、連邦とその構成体の間で明確に業務を分割する二元的連邦制であった（Nielaß 1998, 112）。一九四五年九月一九日に連合国欧州遠征軍最高司令官アイゼンハワー Dwight D. Eisenhowerはその第二布告（Proclamation Nr. 2）で次のように述べた。「これをもってアメリカ占領地区に行政区域が設けられる。この行政区域は今後州（Staat）と称される。州は政府を有し、占領軍政府の上位権限の留保下で、立法権・司法権・行政権を有する。これらの権限の行使は、早期にかつ今後とられるドイツ管理理事会

の措置、ないしはこれによって設けられるドイツの中央機関と矛盾しない限り認められる」(Vasold, 1989, 10-11)。  
 アメリカのドイツ連邦制構想は、州に国家としての位置づけを与え十分な権限を認める一方、連邦の権限を限定しながらも連邦全体の経済社会の統一性を確保する上での権限は連邦に認めるといふものである (Blank 1995, 28; Wagner 1975, XVII)。  
 一九四九年の基本法によって制度化された連邦制は、連邦が立法権を有し、州が行政権を使用する連邦・州の機能分割構造であるが、アイゼンハワーはこれとは異なるアメリカ型連邦制をドイツに設けようとしたのである。

#### イギリス・フランス等のドイツ国家構想

一九四五年七月に発足したイギリスのアトリーClemens R. Attlee労働党政権は、「ドイツ占領の最初の一ヶ月間はドイツの連邦国家化を主張しなかったが、一九四六年初め以降、それを求めるようになった (Monin 1947, 7)。

一九四六年十月二二日、イギリス外相ベヴィンErnest Bevinは下院でイギリスのドイツ政策の基本方針を明らかにした。その立場は、アメリカ国務長官バーンズのシュツットガルト演説と全く一致していた (Benz 1979, 30)。  
 彼はイギリスのドイツ政策の三つの原則を示した。すなわち①ドイツの新たな独裁と侵略から世界を守るための条件を整えること、②ドイツの産業と資源を平和的に活用する経済条件を作ること、③ドイツにふさわしい持続的な憲法システムを構築することである (Benz 1979, 30)。

この中で彼は、ドイツ将来の連邦的国家像に関して次のように述べた。自律的な州の緩やかな国家連合ないしは集権的単一国家を避けなければならない。中央権力には一定の権限を認める一方、州には残余の権限を与える。福祉・保健・警察に関する中央政府の権限は制限する。地域の伝統・宗教・経済をできるだけ尊重する。連邦には、

国民の選出代表による議会と地域代表で構成する議会を設ける (Benz 1979, 30; Foreign Relations 1948, vol.2, 221; Eschenburg 1983, 86)。

アメリカのドイツ連邦制論と比べると、イギリスの構想は連邦の権限をより強めている (Blank 1995, 28)。<sup>5)</sup> またそれはワイマール共和制憲法の特徴を採用し、イギリスの憲法的伝統である地方自治を導入して憲法体制を補完する考え方に立っていた (Renzsch 1991, 39)。<sup>6)</sup> こうした相違はあれ、アメリカとイギリスはドイツを連邦国家にするという点では一致していた (Renzsch 1991, 39)。

これに対して、フランスのドイツ国家構想は当初はアメリカやイギリスとはかなり異なった。フランスは一九四五年八月のポツダム会談の結果に拘束されないと立場から、何よりも自国の安全保障の確保とドイツ経済の弱体化を狙った (Benz 1979, 27)。<sup>7)</sup> 連合国管理理事会でフランスは、ザール地域をドイツから分離してフランスに併合すること、ルール地域を国際的管理の下に置くことを要求した (Benz 1979, 27; Blank 1995, 28)。<sup>8)</sup> さらにドイツをいくつかの主権国家に分割するよう主張する一方 (Blank 1995, 28)、<sup>9)</sup> ドイツを小単位に区分して厳密な分権化を求めながらも、ドイツを州の政治的統合体にするようないかなる措置にも反対した (Renzsch 1991, 39)。

一九四七年一月一七日、フランスは連合国政府にドイツの将来構想に関するメモを提出し、ドイツを国家連合 confederation にするよう要求した。国家連合は、州の連合体であり、中央機関の権限をごく限定し、安全保障機構、警察、軍、立法機関をもたない。各州の代表から構成される評議会を備え、評議会が五人のメンバーからなる閣議を構成する (Monin 1947, 17; Blank 1995, 28; Nicolaß 1998, 112)。

一九四七年一月二九日にフランスのラマディエ Paul Ramadier 内閣は、外相ビドー Georges Bidault のドイツ新秩序に関するメモに示されたドイツの憲法秩序に関する見解を承認した。その内容は、フランスは国家連合を目指す、

国家連合議会 *Staatsrat* は各州政府によってそれぞれ四名の任命された代表で構成する、国家連合議会は一年任期の元首 *Staatsoberhaupt* を選出するところである (Benz 1979, 31)。

こうした経緯を背景に、フランスは一九四八年二月のロンドン会議において、ドイツが国家連合憲法を制定すべきと主張し (Hahn 1993, 26)、国家連合では中央政府は州によって委ねられた業務のみを行うこと、中央政府の財政は州に依拠すること、中央政府は外交・関税・鉄道については自己の機関によって行うことを求めた (Niclaus 1998, 112)。しかし、一九四八年四月のクローヴ・ド・ミュルヴィル *Maurice Couve de Murville* の提案は、ドイツの権利を保障する連邦制について定める民主主義的憲法を憲法制定会議で制定すべきとした (Foreign Relations 1948, vol.2, 207-208)。フランスはロンドン会議の最中に国家連合構想から連邦国家構想に転換したのである。

一九四七年一月一四日から二月二五日にかけて、ロンドンで副外相会議が開かれ、西側三占領国以外の諸国がドイツの今後の国家像を論じた (Foreign Relations 1947 vol.2, 68-73)。諸国代表の共通認識は、第一にドイツの分割は避けなければならず、統一性を維持すべきということである。分割すれば、ドイツは政治的・経済的な生存能力を失い、経済問題を解決できずに深刻な不満を生み、ヨーロッパの不安と国際紛争の種となる。しかもドイツの分割はナシヨナリズムを弱めるよりもむしろ強めるであろう。第二にドイツは集権国家になってはならない。集権国家になればドイツは独裁支配と化し、軍事的に攻撃的な存在になって再び世界平和の脅威になる。したがって、ドイツの分権化を進め、地域自治制を築かなければならない。

こうした共通見解の一方、国家形態に関しては意見が分かれた。ドイツを連邦制にするのか、あるいは国家連合にするかの違いである。ドイツを連邦国家にすべきと主張したのは、ブラジル、カナダ、ニュージーランド、南アフリカであり、国家連合にすべきとの見解を表明したのは、ベルギー、ギリシア、オランダ、ルクセンブルクであ



る。連邦制か国家連合かのいずれかの選択肢があると述べるにとどまったのはオーストラリアとデンマークであった。チェコスロバキアはドイツの連邦国家化に反対した。なぜなら連邦制化はドイツを分割することになり、ナショナリズムの台頭を招くというのである。いずれにしても、ドイツがロンドン会議の勧告に基づくフランクフルト文書を受けて連邦制的統治構造を構想する以前に、連合国はドイツ将来国家像をめぐる議論を行っていたのである。

#### 連合国のドイツ憲法アドバイス書簡

一九四八年五月一二日、連合国は占領軍政長官に「ドイツ憲法に関するアドバイス書簡」を示した。この書簡は、前日の五月一日に開かれたドイツ問題に関するロンドン会議の非公式会合において、アメリカ・イギリス・フランス政府が分権化された連邦制には幾つかの形態がありうるとした上で、以下のような連邦制がドイツに望ましいとの合意をまとめたものである（Foreign Relations 1948, vol. 2, 240-241; Hahn 1993, 29）。

①議会は二院制とし、一院は州を代表し、州利益を保障するために十分な権限を有する。②連邦政府は憲法に限定的に列挙された権限を有し、それ以外はすべて州の権限とする。③教育、文化、宗教、地域自治、保健、福祉は連邦政府の権限に含めない。④ただし福祉に関わる連邦政府の権限は、社会保障関連について州と協力する上で必要なものに限る。⑤徴収を含む連邦政府の権限は、連邦政府が責任を負う行政に限定する。⑥連邦政府はドイツ全体の統一性を実現するのに必要な課税の税率に関する一般原則の立法を行うが、税の徴収と運用は州が担う。⑦連邦と州の紛争に対処する独立の司法機関を設ける。

このような連邦制の基本的枠組みは、アメリカ型の二元的連邦制のドイツ版とは言えない。むしろ、それはドイツの統一性を維持する上で連邦の役割を認める一方、州の固有の権限を保障し、また州と連邦の協調性も限定的に

制度化するものであり、したがって「単一化と協調化が限定的に加味された二元的連邦制」構想である。アメリカのドイツ連邦制構想が当初は自国の連邦制をモデルにした「二元的連邦制」であったが、フランクフルト文書交付直前の連合国の連邦制構想はこのように修正された二元的連邦制に変化していったのである<sup>3)</sup>。

その理由は、ドイツの統一性ないしは一体性を確保することが避けられない重要な課題となっていたからである。ポツダム宣言の一つの核心は、ドイツの統一性を維持することである。統一性とはドイツの国家的・経済的統一性である。戦後まもなく占領地域間および州間の生活・経済状態の格差が顕在化したため、生活条件の地域間統一が避けられない課題となった。したがって、戦後創造されるべき連邦制はこうした国家的統一性と生活条件の統一性を確保しうるようなものでなければならぬ。フランクフルト文書直前の連合国の連邦制論には、こうした「統一性」確保を可能にするような制度構想が現れたのである<sup>4)</sup>。

#### 転換点としてのロンドン六カ国外相会議

以上の連邦制構想が提示される中で、ロンドン六カ国外相会議は次の帰結をもたらした。第一に、西側諸国は統一ドイツ国家建設を断念し、西ドイツ国家の創設を最終的に選択した。第二に、アメリカ・イギリスとは異なる独自の占領政策とドイツ国家構想を目指したフランスは姿勢を変え、これによってドイツ政策をめぐるアメリカ・イギリス・フランスの協調関係が成立した。第三に、ドイツ政策について西側諸国とソ連の対立が顕在化し、東西関係の緊張を惹起した。

西側諸国のロンドン六カ国外相会議に先立って、一九四七年一月二五日から二月一二日にソ連を含む四カ国外相会議がロンドンで開かれた。この会議で対立はさらに激しくなり、ドイツ問題をめぐって西側と東側の関係は

架橋しがたいほどになった。両者間の争点は、ビーツォーネBizonne（英米統合地域）、産業解体、賠償、オーデル・ナイセ線であった。会議は決裂し、連合国による共同のドイツ政策と反ヒトラー連合は終焉した。この結果、西側連合国は今やソ連の要求と目的を顧慮せずに西側占領地域の政治的・経済的構造の構築を指すことになったのである（Tofahn 2003, 61）。

これを受けて開催されたのが一九四八年二月に始まり六月に終わるソ連を除くロンドン六カ国外相会議であり、この会議はまさにドイツ占領政策の「決定的転換点」（Blank 1995, 27; Aken Bd. 3, 43）を画した。ベルリン危機が高まる中で、ロンドン会議の勧告に基づくフランクフルト文書がドイツの州首相に渡された。西ドイツ国家形成はこのような東西緊張の真っ只中でその端緒を開いたのである。

ロンドン会議の結果についてドイツ国内の評価は分かれた。最も厳しい反応をしたのはコミュニストである。一九四八年六月九日の「ノイエス・ドイッチュランドNeues Deutschland」は、ロンドン勧告を「ドイツの国民的自殺の勧告」と称した。また六月十日の同紙は、ロンドン勧告によって西ドイツの住民は、「植民地奴隷または農村の下僕といった無権利の大衆」になるであろうと見た（Rohstein 1968, 149）。イギリス占領地区のキリスト教民主同盟党首アデナウアーKonrad Adenauer<sup>12)</sup>、ロンドン勧告が出された翌日の一九四八年六月八日、「ケルン・ルントシャウKolnische Rundschau」で、ロンドン勧告は「ヨーロッパ連邦の思想と合致しない」と失望感を表明した。なぜなら、憲法制定がドイツに求められれば、ドイツがヨーロッパの国家共同体に對等に参加する見通しはなくなるし、急進的なドイツ・ナシヨナリズムが再び台頭すると懸念したからである。さらに彼は、ロンドン会議はドイツに對する「管理、管理、管理の演説」の場であると評価した（Schwarz 1986, 574-576）。また一九四八年六月十日の「ヴェルトWelt」紙上でアデナウアーKonrad Adenauerは、ロンドン勧告は「ドイツの搾取」であると批判し

た。イギリス占領地区の自由民主党党首ブリュヒャー Franz Brähler は、六月一五日の「ヴェルト」でロンドン勧告はドイツの利益を「極度に脅かす」と酷評したのである (Rohstein 1968, 150-151)。

このようにロンドン勧告に対して、それがドイツの利益を決定的に損ない、ドイツの地位を貶めるとの非難が向けられたが、その一方で、肯定的な見方もあった。社会民主党と中央党がそうである。病にであった社会民主党党首シューマッハー Kurt Schumacher の代理オレンハウアー Erich Ollenhauer は、一九四八年六月一二日の「ヴェルト」紙においてロンドン勧告が一つの進歩であると評価した。また中央党党首プロッフマン Johannes Brochmann は一九四八年六月一七日の「ヴェルト」紙で、ロンドン勧告は「一歩前進」と見ることができるのであり、全ドイツ国民議会の選挙を実施すべきと主張した (Rohstein 1968, 150-152)。

## 注

- (1) ソ連の占領軍政長官ソコロフスキー Wassili Sokolowski は、ロンドン勧告に抗議してベルリンの連合国管理理事会から離脱した (Götenker 2004, 41)。
- (2) イギリスが連邦に強い権限を与えようとしたのは、一九四五年以降イギリスでは国有化を推進する労働党が政権を掌握したことから無縁ではない。
- (3) 一九四九年の戦後ドイツ連邦制の形成に至るまで、アメリカ型連邦制、連邦優位連邦制、州優位連邦制、連邦・州均衡的連邦制といった様々な構想が登場し、最終的には協調的連邦制で決着した。
- (4) 戦後ドイツ連邦制の特徴は、ドイツ全体の「統一性」と地域(州)の主権性を両立させる仕組みにある。この点はアメリカ型の連邦制とは決定的に異なる。「統一性」とは、国家の統一性ではなく、生活条件の統一性である。この意味での統一性が

戦後連邦制形成の重要な理念となったのは、戦後ドイツにおいて地域間の社会経済財政格差が著しかったからである。

## II フランクフルト文書をめぐる州首相と占領軍政府

### 1 フランクフルト文書と政党

さて、フランクフルト文書は州首相会議で論議されることになるが、それに先立って州首相は州政府や州議会で検討を加え（Benz 1979, 4）、また政党も議論を行った。コブレンツにおける州首相会議直前の一九四八年七月七日、社会民主党はリュードスハイム郊外のニードーバルト狩猟城で、また同日キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の幹部や党所属の州首相・州大臣はアデナウアーの下でコブレンツにおいて会合をもった（Wengst 1984, 41; Wagner 1975, XXXIII）。

ロンドン勧告にきわめて批判的であったアデナウアーは、フランクフルト文書の受託後の一九四八年七月五日、オランダの社会民主党員モーザー Alfred Mozer宛の手紙で次のように述べた。「我々はロンドン勧告に基づき、その枠内で（制憲）作業を行うよう強要されている。そのことによって我が国民が滅びないよう強いられている」（Schwarz 1986, 574-575）。アデナウアーはドイツがロンドン勧告を通じて連合国によって憲法制定を強要されることに反発した。そして同年七月一四日、彼はノルトライン・ヴェストファーレン州議会で「ロンドンで合意されたことは、国際法と自然法に矛盾する」と発言した（Schwarz 1986, 574）。アデナウアーは、ドイツがロンドン勧告・フランクフルト文書を通じて連合国によって憲法制定が強いられることを批判したのである。

アデナウアーの態度はこのようなものであったが、七月七日のキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の会議では、①国民が直接選挙する「憲法制定会議」の代わりに州議会が選出する「議会評議会」を設ける、②議会評議会は西側三占領地域のための暫定的な統治組織を創設する、③憲法制定の準備は州首相が行う、④議会評議会は権力と権限の移譲、統治構造、人権について定めなければならないが、それは社会的・経済的権利を含むものであってはならない、といった統一見解に速やかに達した (Foreign Relations 1948, vol.2, 384; Wagner 1975, XXXIII; Blank 1995, 37; Wengst 1984, 41)。

社会民主党の協議では当初意見が分かれた (Wagner 1975, XXXIII)。ハンブルク市長ブラウアー Max Brauer、ブレーメン市長カイゼン Wilhelm Kaisen、ヘッセン州首相シュトック Christian Stockは早急にフランクフルト文書を受け入れるべきとしたが、社会民主党幹部、ビュルテンベルク・ホーヘンツォレルン州司法大臣シュミット Carlo Schmid、ニーダーザクセン州首相コプフ Hinrich Wilhelm Kopf、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州首相リュードマン Herman Lüdemannは受け入れを拒否した (Wagner 1975, XXXIII)。

シュミットは七月七日の会合で、社会民主党が目指すものは統一ドイツ国家の形成であるとした上で、暫定的な解決として西ドイツ国家建設を受け入れるが、西ドイツ国家は憲法をもつべきではないと明言した。彼は一九四八年七月二四日の「ノイエ・ツァイトウング Neue Zeitung」で「西側におけるドイツの創設は必然的に東側で直ちにドイツの形成をもたらすであろう。その結果、深刻な対立が生じるに違いない」 (Vogelsang 1971, 161) と述べた。このようにシュミットは、西側ドイツのあり方は東側の反応を予測して決めなければならないとの立場であった。

シュミットの見解は、ヘッセン州司法大臣ツィン Georg August Zinn、リュードマン、ラインラント・プファルツ州内務大臣シュテファン Jakob Steffanによって受け入れられた (Foreign Relations 1948, vol.2, 383)。これに対

してオレンハウアーは、州首相会議において憲法制定を審議し、独自の統治機構を設けることは認められなかった（Wengst 1984, 41）。

協議の結果、社会民主党は以下の合意に達した（Foreign Relations 1948, vol.2, 389; Blank 1995, 37）。①ドイツは占領下にあつて主権をもたないので、憲法制定およびそのための国民議会の召集を拒否する。②憲法の代わりに「憲法規則」、「組織規則」あるいは「暫定的基本法」を制定する。③基本法は州首相ではなく、州議会で選ばれた委員会が起草する。④一九四八年末までに国民の直接選挙による議会を開設し、政府を樹立する。

以上のように、社会民主党とキリスト教政党は、西ドイツ地域に統治体を設ける、憲法制定は拒否するがその代わりに暫定的憲法を定める、暫定的憲法は直接選挙によって構成される憲法制定国民議会ではなく、州議会が選出する代表からなる機関が制定するという点で共通の立場に立ったのである。

## 2 コブレンツ州首相会議とフランクフルト文書の拒否

### フランクフルト文書の評価

フランクフルト文書の手交後、州首相は一九四八年七月八日から七月十日までコブレンツ郊外のリッターシュトゥールツ Rittershutz に集まり、文書に関する共通見解をまとめて連合国側に提出した。しかし同年七月二十日に連合国はコブレンツ会議の見解を拒否した。そこで州首相は七月二一・二二日にニーダーバルト狩猟城で再度会合をもち、七月二六日にはフランクフルトで州首相と連合国が改めて協議し、合意に達したのである（Blank 1995, 12）。

コブレンツ会議には十二州（バーデン、バイエルン、ベルリン、ブレーメン、ハンブルク、ヘッセン、ニーダー

ザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン、ビュルテンベルク・バーデン、ビュルテンベルク・ホーヘンツォレルン)の首相(ハンブルク、ブレーメン、ベルリンは市長)が出席した。この会議では、フランクフルト文書を積極的に評価するもの、懸念や保留を表明するもの、批判するものと立場が分かれた(Wagner 1975, XXXVI)。

フランクフルト文書を積極的に評価したのは、バイエルン州首相エーハルトHans Ehard、マイアーErnst Mayer、シュトック、ブラウアー、カイゼンである。エーハルトは、連邦主義的で民主的な統治構造の形成をドイツに求めるフランクフルト文書を他の州首相よりも高揚感をもって受け止めた(Lanzinner 1996, 150)。彼は、「フランクフルト文書は我々に憲法を制定する可能性を与えた」。「我々がこのように授權されたことは進歩である」と積極的に評価し、「我々は一歩前に進む可能性を利用しなければならない」として憲法制定に着手すべきとの姿勢を示した。ただし、憲法制定に当たっては、「東側占領地域の問題」を念頭に置かなければならないのであり、「東ドイツに通ずるドアを我々のほうから閉じないようにしなければならない」。憲法制定は西ドイツで完結するものではなく、東ドイツに開かれたものでなければならないというのがエーハルトの立場であった(PR 1, 76)<sup>2)</sup>。

すでに一九四八年七月三日と五日に開かれたエーハルト主宰のバイエルン州閣議は、「フランクフルト文書によって、連邦制の構築と憲法制定に対する州の強い参加にわたるのまさに決定的な出発点が据えられた」と評価し、憲法制定が東側占領地区とヨーロッパ統合にとってきわめて意義あるものと次のように捉えた。「想定されたような強力な連邦制が諸州によって構築されるならば、東側地区に対して積極的な影響を与え、東側地区の怨念が解けるであろう。そのことによって同時にヨーロッパ統合への道が開かれる」(Wagner 1975, XXVII)。シュトックは、「フランクフルト文書を受け入れれば、「三つの占領地区を一つの政治的、経済的な統一にする可能性」があると



評価した。ブラウアーは、憲法制定を速やかに行えば、「西ドイツの完全な経済的復旧[Erholung]と復興[Ge-sundung]」がもたらされると評したのである（Wagner 1975, XXXVI）。

こうした肯定的評価に対し、ノルトライン・ヴェストファーレン州首相アーノルトKarl Arnold、バーデン州首相ポーレープLeo Wohleb、ビュルテンベルク・ホーヘンツォレルン州首相ボックLorenz Bock等は異なった見解であった。アーノルトは、「全ドイツでの制憲作業の道が閉ざされてはならない」とし、フランクフルト文書がドイツ全体の憲法制定を妨げると捉えた。ポーレープは「今日の状況では言葉の固有の意味での憲法」は「考えられない」と述べ、またボックは「目下のところ」は憲法制定の時期が「熟していない」、西ドイツの憲法を制定することによってドイツの分割を行うことは「歴史に対する責任を果たすことにならない」と評価した（Wagner 1975, XXXVI）。

#### フランクフルト文書の拒否と暫定措置

コブレンツ会議の大勢は、アメリカ・イギリス・フランス西側三占領地域を一つに統合するという占領権力の決定を歓迎する一方（Blank 1995, 41）、三占領地域の憲法を制定することに否定的であった。ではなぜ連合国の憲法制定要請は受け入れられないのであろうか。その理由は第一に、コプフが発言したように、「我々が意思形成において自由でない限り憲法について語るができない」ということである。つまり、ドイツは占領下にあるために、ドイツが自立的に自由な憲法論議ができる状況にはない。したがって、「目下ドイツ国民は憲法を制定する状況にない」のである（PR 1, 71）。「我々は責任を半ばしかおえない状況から脱却することが絶対に必要である」（PR 1, 75-76）とのブラウアーの見解も、ドイツが責任をもって憲法を制定する条件を欠くとの認識を示すもので

ある。

第二の理由はドイツ国家の統一の視点である。ブラウアーは言う。「すべてのドイツ人が目指す目標は他でもなくドイツの統一であり、国内的かつ対外的な自由である」(PR 1, 74)。したがって、優先課題は西ドイツ国家の建設ではなく、ドイツの統一である。またラインラント・プファルツ州首相アルトマイヤー Peter Almeierによれば、「西側の三つの占領地区を経済的のみならず行政的・政治的に統合する必要を認め、西ドイツ国家 Weststaat を創設するとともに憲法制定国民議会を設置して最終解決を図る」ことは拒否しなければならぬ (PR 1, 80)。彼の判断では、州首相の「誰も西ドイツ国家ないしは憲法制定国民議会を望んではない」のである (PR 1, 82)。

第三の理由は、ロシアの反発とその対抗措置への深刻な懸念である。ボックは次のように主張した。「目下のところ、憲法制定会議を招集し、これに憲法制定作業を委ねる機は熟していない」。「もし西側三占領地域の憲法を定めれば、そのことは西ドイツ国家 Weststaat を建設することを意味する」。そうなれば「ロシアはこれに直ちに反応して東ドイツ国家 Oststaat をつくるであろう」。「その結果、今まさにそうであるように、ドイツの東ドイツと西ドイツへの分裂が生じるであろう」。したがって、「我々は全ドイツの観点からそのことを何としても避けなければならぬ」(PR 1, 72)とじて、憲法制定による西ドイツ創設がソ連による東ドイツ国家建設を誘発し、ドイツの分裂を招来することを恐れたのである。

では、州首相は憲法制定を拒否し、西ドイツ国家建設に反対しただけであろうか。アルトマイヤーによれば、州首相は「あれこれの提案を拒否するだけではなく」、「積極的に対案を示す」という点で「一致」がある (PR 1, 82)。では対案とは何か。彼は「我々すべては暫定措置 Provisorium をとることによって三占領地域の経済的・行政的統合を望んでいる」との指摘のように、一つは暫定措置を行うことであり、いま一つはそれを通じて西側地域を統合体

にすることである。

それでは暫定措置とはいかなるものか。ブラウアーによれば、「我々に全権と権威を与える」ような「国法的対処」であり（PR 1, 75）、リュードマンが述べるように、「我々の自由と権利の拡大」および「政治機構の創設」である。そのためには「憲法Verfassungとはなく、規程Statut」を作ること、そして「西側占領地域のすべての州における統一選挙」と「国民投票Volkstimmung」を行う必要がある（PR 1, 79-80）。エーハルトは「最終的な憲法」は「拒否されなければならない」とした上で、「したがって今や選挙法Wahlordnungと基本法Grundgesetzが制定されるべきである」と述べたのである（PR 1, 89）。

州首相の間では、「国家建設Staatsbildung」を行ってはならないこと、しかし西ドイツ地域には統治機構を設けること、ただしこれに「国家としての性格」を与えるべきでないことについて強い合意があった（Nieland 1998, 113; Sante, 666）。憲法の制定は国家建設を意味し、憲法制定会議の設置は国家建設の道を開くものとの認識が共有されていた。そうした前提の下に、西側ドイツ地域は自由と権利を保障し、統治機構を設ける暫定措置として基本法および選挙法を制定しなければならない。基本法と選挙法を制定する場が、シュミットやアーノルトが求めたように、州議会で選出される数十人からなる委員会、すなわち議会評議会の設置である（PR 1, 90, 91）。

#### 州首相の回答

こうしたコブレンツ会議の審議を経て、一九四八年七月十日、次のような「西側ドイツ占領地域州首相のフランクフルト文書に関する軍政長官への回答」が提示された（PR 1, 146-147）。

①「ドイツ国民議会Nationalversammlungの召集とドイツ憲法の制定は、全ドイツのための規程を定める前提が整

うまで、そしてドイツの主権が十分に回復されるまで、猶予しなければならない」。②州首相は三つの占領地区の州議会に対して、議会評議会 Parlamentarischer Ratの代表各一名を選出するよう勧告する。「議会評議会における審議には州政府の参加を確保しなければならない」。③議会評議会の任務は、「西側占領地域の統一的な行政のための基本法 Grundgesetzを作成すること」、また「普通直接選挙に基づき国民代表 Volksvertretungに関する選挙法を公布すること」である。④国民代表機関の選挙は一九四八年中に行う。⑤「基本法は、普通選挙で選ばれる国民代表機関のほかに、立法に協働する州の代表機関の設置を定めなければならない」。⑥「国民代表機関は、民主的に選ばれる議会に認められるすべての機能を満たさなければならない」。⑦「基本法に基づき西側占領地域の共通の行政機関を設ける」。

このようにドイツ側の回答は、憲法制定国民議会と憲法制定を拒否する一方、基本法を州議会選出代表による議会評議会で起草する、基本法は国民代表機関と州が参画する立法機関の二院制を設け、そして三占領地域全体の行政機関の設置を定めるとしたのである (PR 1, 146-147)。

それでは州首相の回答を支える考え方はいかなるものであったのだろうか。州首相が「憲法」を拒否する一方で、「暫定措置」を認めた理由は何であろうか。州首相はフランクフルト文書を全面的に否定したわけではない。軍政長官への回答書は次のように記している。「占領国は、その管轄のもとにあるドイツの地域を一つの統一的な領域に統合すること、統一的領域には住民自らによって実効性ある機構を設けなければならないこと、この機構は州の権利を損なわずに全体の利益を守りうるものであることを決定した」。州首相はこれを「歓迎する」(PR 1, 143)。つまり、州首相は占領国側の憲法制定の要請は拒んだが、西ドイツ占領地域の統合と統治機構の創設自体に関しては受け入れることができると評価した。

その上で州首相は、第一に国家としての性格を有するものの構築を拒否した。「創設される形成体Gebildeには、国家の性格を与えるようなすべてのことは避けなければならぬ」(PR 1, 143-144)。つまり西ドイツ地域を統合し、そこに統治機構を設けるが、それは統治体ではあっても国家であるべきではない。州首相は、「統治体としての政治体」の形成を認める一方、「国家としての政治体」の建設を拒んだのである (Nieland 1998, 114)。<sup>3)</sup>

第二に、州首相はドイツの東西分裂の促進とその固定化を招くような対応を避けた。「ドイツの四占領国の間でこれまで合意が得られない状況に鑑み、州首相は当面する新秩序形成に際しては、西と東の分裂をいっそう進めるようなことをすべて避けるよう特に留意しなければならない」。したがって「現在の困難な状況を克服するために」は、「西側の三占領地域の行政のための「最もふさわしい装置Instrument」を「できるだけ早く」設けなければならぬ」としたのである (PR 1, 144)。

第三に、州首相は基本法を「国民投票」Volksentscheidに付することに反対した。その理由の一つは、軍政長官への回答書が「国民投票は基本法に対して最終的な憲法にのみ認められる重みを与える」(PR 1, 144)と記したように、もし国民投票によって基本法を批准すれば、基本法に憲法という性格を付与することになるという判断である。州首相は憲法制定を拒んだので、事実上憲法を正当化する国民投票は認められないというわけである。

結局、「州首相の見解では、ドイツのすべての国民が自由な自己決定を行う可能性を有する場合にはのみ、ドイツの憲法Verfassungを制定することができる。このような時期が来るまでは、ただ暫定的な機構上の措置のみを講じうる」(PR 1, 144)という点で合意した。州首相は、三占領地域による統一的な統治体を形成すること、そしてそれを連邦制的な形態にすることで占領軍政長官との間で相違がなかった。しかし、ドイツ側は軍政長官側が求めた国民議会の召集、憲法の制定、国民投票による批准の三点を拒否したのである (PR 1, 143-147)。

## 注

- (1) アデナウアーは、基本法を審議する議会評議会議長になるが、基本法と連邦制形成に関する議論を主導したとはいえない。連邦制形成過程でのアデナウアーの役割を過大に評価することはできない。
- (2) バイエルン首相エーハルトは連邦制形成過程において重要な役割を果たした。バイエルン州の政治指導はエーハルトが担い、バイエルン州は州主権重視型の連邦制構想を掲げた。彼の連邦制構想については、北住(二〇〇〇)を参照。
- (3) 「統治体としての政治体」と「国家としての政治体」を区別することによって、連合国とドイツ州首相の見解の違いが明らかになる。ドイツ側は西側占領地域に統治のための仕組みを設けることに反対ではない。しかし、それが実体的には「国家」であろうとも、「国家」という用語の使用は峻拒したのである。

### Ⅲ 連合国とドイツの対立と妥協

#### 1 占領軍政長官の反発と州首相の対応

こうした州首相の回答後、一九四八年七月一日にアメリカ占領軍政長官クレイとバイエルン州首相エーハルト、ブレーメン市長カイゼン、ヘッセン州首相シュトック、ビュルテンベルク・バーデン州首相マイアーが会談した。この席でクレイは、口を極めてドイツ側を非難した。クレイは、コブレンツ州首相会議の決定によってドイツ側はフランクフルト文書を短時日のうちに無にしてしまったと嘆き、次のように述べた。「いずれにしても、あなた方

はまたとないチャンスを逃した。私個人はドイツ州首相の態度にきわめて失望した。というのも、私の期待が満たされなかったからである」(PR 1, 151)。

ではなぜ、クレイはこのような非難をしたのであろうか。その理由は第一に、クレイがこれまで何週間にもわたって、ロンドン会議において「西ドイツ国家」という枠組みでドイツの主権をイギリスやフランスに認めさせるために「戦ってきた」という自負とドイツ側への期待が大きかったにもかかわらず、それが認められず裏切られたという失望感である。

第二に、ドイツのフランクフルト文書拒否の態度はロシアを利するとクレイが認識したことである。「我々西側陣営がここにいなければ、あなた方はとくにロシア側にいることになろう」(PR 1, 152)。ロシア人は、「ドイツ人が西ドイツ国家 *Weststaat* を拒むならば、ドイツ人がそれを欲していないのであって、ただアメリカ人のみが望んでいるにすぎないと評価するであろう」。この意味では、「あなた方はロシアに切り札を与えたのである」(PR 1, 152-153)。要するにクレイは、州首相の決定は西ドイツ国家建設に反対するロシアを利すると考えた。クレイにとって、西ドイツ国家の構築はロシアに対抗する上で是非とも実現しなければならないものであった。

第三に、ドイツの拒否的態度は自らを描くヨーロッパ構想を無にするものとクレイが捉えたことにある。州首相は現下の「ヨーロッパ全域の深刻な状態のとてつもない誤認」をしているとのクレイの評価はそのことを示している (Wagner 1975, XLII)。

クレイはロンドン六カ国外相会議でヨーロッパ構想を主張した。ヨーロッパ構想とは、ドイツの西側三占領地域の安定と統合を図ること、そして西側三占領地域をロシアの脅威、ボルシェビズムに対抗する防衛前線として西側諸国体系に組み込むことである (Wengst 1984, 47)。コブレンツ会議の決定はこうしたヨーロッパ構想を決定的に

危うくすると認識したことから、クレイは深く失望したのである (Wengst 1984, 47)。

こうしたクレイの認識には、なぜアメリカがフランクフルト文書を通じて西ドイツ国家建設を要請したかの理由が明らかである。西ドイツ国家建設を求めたのは、ロシアに対するヨーロッパの防波堤を築くというアメリカのヨーロッパ政策があったからである (Wagner 1975, XLIII)。クレイは、西ドイツ国家建設が遅れることに反対であった。もし遅れるならば、ロシアからそのことが弱みと捉えられ、アメリカの威信が損なわれるとクレイは判断したのである (Wagner 1975, XLIV)。

コブレンツ州首相会議はたしかにロシアの動向を視野に入れていたし、ボルシェビズムの脅威を認識していた。しかしそこでの議論を見る限り、西ドイツを国家として建設することがまさにロシアに対抗するものだとのクレイの認識が州首相には共有されなかった。憲法制定問題について、クレイはロシア対抗的ヨーロッパ構想から発想した一方、ドイツ側には東西国家分裂固定化回避の発想が優位した。クレイとドイツ側の認識の明らかな隔たりが、フランクフルト文書をめぐるドイツと占領政府の相違・対立の背景にあった。

#### ニーダーバルト会議と州首相・軍政長官会談

クレイ・州首相会談の直後、七月一日・一六日に州首相はニーダーバルトで会合をもった。ここには十州の代表が集まった。会議の目的は、コブレンツ会議後の州首相と連合国側の協議の報告と情報交換であった (Blank 1995, 47)。

ここで、バイエルン州首相エーハルトはクレイとの会談の様子を報告し、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州首相リューデマンはイギリス占領地区軍政長官ロバートソンとの会談について報告した。州首相は次回会合までに



州代表一人からなる憲法制定委員会Verfassungsausschussの委員を決めることで一致した。エーハルトはこの委員会をバイエルンの閑静な地に招待したいと表明した（PR 1, 158-160）。これが後に開催されるヘレンキムゼー憲法会議である。

またニーダーバルト会談では、ワイースバーデンのヘッセン州政府官房に恒常的な州首相局Büro des Ministerpräsidentenを設置することを決めた。ビュローは「ドイツの暫定的な中央機関として、一九四五年後の最初のドイツの内部政府」（Wengst 1984, 49）となる。

州首相のコブレンツ会議後、一九四八年七月二十日に一一州の首相と軍政長官の会談が行われた。ここで軍政長官ケーニッヒは、フランクフルト文書に対するドイツの回答について次のような軍政長官側の見解を述べた（PR 1, 167-168; Blank 1995, 48）。①ドイツの見解は「フランクフルト文書から著しく逸脱している」。②ドイツ側が提案する「基本法Grundgesetz」という表現は、軍政長官側の「憲法Verfassung」の意味とは「きわめて異なっている」。③今後設けられる「政治機構」は「各州の住民によって批准される」必要がある。このように軍政長官はフランクフルト文書を堅持する姿勢を示した。軍政長官はこの時点ではドイツ側にいささかの譲歩も行わず、州首相に対して再度の協議と最終回答を求めたのである（Rothstein 1968, 170）。

この結果、州首相は改めてその立場を検討せざるをえず、一九四八年七月二二・二二日にニーダーバルトで協議を行った。州首相は軍政長官の批判を受け、コブレンツ会議の決定を前提としながらもフランクフルト文書にいかに対処するかが問われたのである（Blank 1995, 50）。ニーダーバルト会談ではコブレンツ会議の評価、西側占領地域の統合、国民投票をめぐる以下の議論が行われた。

州首相はコブレンツ会議の決定を出発点とすることで一致した。「コブレンツ会議の決定は大変有意義である」

と見るハンブルク市長ブラウアーは、「我々はコブレンツ会議の決定を今日もなお出発点と見做すべきである」と発言した (PR 1, 179)。エーハルトも「我々は全体としてコブレンツ会議の決定に立脚している」、「我々はコブレンツ会議の決定から出発しなければならないだろう」 (PR 1, 184) と主張し、ブラウアーと全く同様の見解を示した。州首相はクレイの怒りと失望を承知しているにもかかわらず、コブレンツ会議の決定をあくまで維持し、これを出発点と位置づけたのである。

### 占領地域統合体と国家

では、西側占領地域の統合に関してはどうかであろうか。エーハルトによれば、「我々は西側三占領地域の強固な機構をもたなければならぬ」 (PR 1, 224)。「つまり我々は強力な機構を作ることによって、西側三占領地域のできるだけ速やかな統合Zusammenfassungを求めている」。「最終的には、政府、憲法、立法府、州評議会Landerratを有する機構を望んでいる」 (PR 1, 184)。彼は西側ドイツ占領地域に統治機構を設け、西側地域を統合することにかわめて意欲的な姿勢を示したのである。

西側占領地域の統合を他の州首相よりも強く主張し、その決定的な意義を指摘したのがベルリン市議会議員 Stadtrat ロイター Ernst Reuter である (Blank 1995, 51)。彼によれば、「我々はどんなことがあっても西ドイツ Western の政治的、経済的な堅固化 Konsolidierungを必要とし続ける」 (PR 1, 193)。なぜなら、「西側ドイツの政治的・経済的堅固化は、我々の状態の復興Gesundungにとって、そして東側ドイツ地域が共通の母国に復帰する上で基本的前提である」 (PR 1, 192)。ロイターは、「西ドイツ地域の統合こそドイツ復興と東西ドイツ統一の前提条件であると捉えた。彼はこうした見地から軍政長官の要請を受け入れるよう訴えたのである (Wengst 1984, 50)。

ただし州首相にとって、西側ドイツ「統合」と西ドイツ「国家」形成はあくまで峻別すべきものであった。シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州首相リューデマンは言う。「我々は西ドイツ国家 *Weststaat* を望まないし、政府 *Regierung* を望まない。我々が求めるのは最上級統治体 *oberste Verwaltungskörperschaft* を有する三占領地域行政 *Trizonenverwaltung* である」(PR 1, 204)。ハンブルク市長ブラウアーも「我々は国家を望んでいないし、政府 *Regierung* を望んでいない」(PR 1, 180)と全く同じ意見であった。

またシュミットによれば、「西ドイツ国家」の建設をするか否かを判断する際には、それが「将来の全ドイツの真の機構的・立憲的統一」を促進するかどうかを考慮しなければならない。この観点からすれば、西ドイツ国家を建設すれば、「ドイツの全問題の平和的な解決に向けてなお存在しているチャンス、すなわち四占領国の統一ドイツに関する一致が最終的に失われるであろう」(PR 1, 200, 201)。つまり、シュミットは西ドイツ国家の創設はアメリカ・イギリス・フランス・ソ連によるドイツ統一に関する合意を阻むものと捉えた。

もっともエーハルトによれば、西側占領地域を「西ドイツ国家」と名付けるか否かは「私にはまったくどうでもよい」のであり、我々は「強固な統合体 *Zusammenfassung*」をもたねばならない (PR 1, 224)。彼は、「国家と称するか否かに関わらず、西側地域を統治体にする<sup>1</sup>こと自体を決定的に重視したのである。

それでは西側占領地域の「国家なき統治体」とはいかなる法的枠組みなのであろうか。それこそ暫定措置としての基本法である。ロイターによれば、「ドイツが占領されている状況、したがってドイツが分割されていることを考慮する限り、西側ドイツで設けられるいかなる機構も暫定的なものでなければならぬ」(PR 1, 191)。すなわち、ドイツが分割占領されている状況では暫定措置しかありえないというわけである。

州首相の審議を経てまとめられた一九四八年七月二二日の報告は、「『憲法』という言葉を意識的に用いないの

は、全ドイツが問題になっているのでもなければ、最終解決が問題になっているのでもないからである」と言う (PR 1, 214)。ここには、憲法とはドイツ全域を対象にして制定される確定的なものであるとの認識が示されている。したがってアーノルトが指摘するように、「議会評議会の任務は基本法ないしは暫定的憲法の作成でなければならぬ」(PR 1, 195)。報告書が『基本法』をもって我々が理解したこと、理解していることは暫定的な憲法である」(PR 1, 212)と述べたように、州首相は軍政長官の再度の要請に対しても見解を変えることはなかったのである。

### 国民投票の拒絶

では、「暫定憲法」を意味する「基本法」はフランクフルト文書が求めるように国民投票に付すべきであろうか。これに関する州首相の見解は、ハンブルク市長ブラウアーが言うように、基本法は「国民投票Plebiszit」によるのではなく、州議会による承認」(PR 1, 181)でもって成立するといふものであった。なぜ州首相は国民投票を拒否したのか。既にコブレンツ会議は国民投票による批准を拒んだが、その折の議論とは異なって、ニーダーバルト会議では国民投票については違った視点も交えより立ち入った議論が以下のように行われた。<sup>11)</sup>

第一に、国民投票の性格が論じられた。「我々はレフェレンダム、つまり国民投票を拒絶する。なぜなら、それを行えば長い間には国家基本法Staatsgrundgesetzという性格がことのほか強まるからである」(PR 1, 185)とのエーハルト発言のように、基本法を国民投票に付せば、国民投票は基本法に「最終的なもの」(PR 1, 225)つまり憲法という性格を付与するものになる。したがって、暫定的な憲法である基本法を目指す立場からは国民投票は受け入れられないのである。

第二に、国民投票がコミュニストの反応との関わりで議論された。この点が大いに論じられたことはコブレントツ会議とは明らかに異なる。ロイターは、「国民投票は西ドイツの発展を困難にし、遅らせる」と評価し、「最も難しい問題は国民投票であろう」（PR 1, 193）と見る。彼によれば、「国民投票は共産主義者に扇動の可能性を与えるものとなり、我々はそれを望んでいないし、それを禁じなければならぬ」（PR 1, 193）。彼は国民投票が共産主義者の扇動を誘発することを警戒した。では、扇動とは何であろうか。

ノルトライン・ヴェストファールン州首相アーノルトの見方はこうである。国民投票を実施すれば、共産主義者は我々を「西側政治家 *Wespolitiker*」と称し、「こうした西側政治家は今やドイツを最終的に東ドイツと西ドイツに分裂させようとしている」と「我々を激しく非難する」ための「またとない機会」を得ることになる（PR 1, 195）。またリューデマンも、国民投票は「東ドイツにおいて」「扇動活動」を引き起こすと見る。彼によれば、国民投票を実施すれば共産主義者は次のように言うであろう。「我々はドイツの統一のために国民投票を行おうとするのに、州首相はドイツの分裂という問題を提起する」（PR 1, 205）。つまり国民投票は共産主義者に対して、コミュニストはドイツ統一を望むのに西ドイツ州首相はドイツの分裂を意図していると扇動のチャンスを与える。したがって、リューデマンは「こうした扇動は我々には耐えられない」（PR 1, 205）。このように、国民投票はコミュニストの扇動を誘発するといった恐れから拒絶されたのである。

第三に、世論の反応が顧慮された。国民投票を実施すれば、「西ドイツの州首相は、三人の軍政長官の綱引きの中にすっかり巻き込まれ、ドイツの立場と利益を配慮しなかった」と非難されるであろう（PR 1, 195）。このように発言したのはアーノルトである。フランクフルト文書が求める国民投票を行えば、州首相がドイツの利益を優先させるのではなく、軍政長官に屈したという世論の批判を招くことを危惧したのである。

以上のように、国民投票は、基本法に対して憲法という確定的・最終的意味を付与する、西ドイツ州首相がドイツの分裂を画策しているとのコミュニストの扇動を惹起する、そして州首相が軍政長官に譲歩したとの世論の批判を招く。こうした判断からリーダーバルト州首相会議は国民投票を認めなかったのである。

### 州首相の回答

こうした審議を経て州首相会議が設けた「憲法委員会」は、一九四八年七月二二日、コブレンツ会議の決定を堅持しながら、同時に軍政長官に受け入れられるよう (Wengst 1984, 50)、七月二十日の占領軍政府見解に対して以下の回答を提出した。①「現下の状況では、ロンドン勧告の枠内で暫定規程Regelungを定めることしかできないという点で軍政長官と一致している」。②『「憲法」という語は自覚的に用いない。なぜなら、全ドイツも、また最終的解決も問題になっていないからである」。③『「基本法」という用語を選択するが、これは『basic constitutional law』と翻訳するのが妥当である』。④「基本法を制定する任務は『議会評議会Parlamentarischer Rat』に委ねられる」ことについて州首相と軍政長官の「合意」がある。⑤「基本法の批准は広く民主的な基礎の上で行わなければならないことでは州首相は占領軍政府と同じ見解である」。⑥州首相は「各州の州議会によって批准が行われる」ことを提案する (PR 1, 270-272)。

しかしながら、州首相は国民投票に対する反対理由をこのメモの中では言及せず、口頭で占領軍政府に次のように伝えた。第一に、「国民投票において、あらゆる対抗的で破壊的な要素が、その動機の違いに関わらず、否定的な投票という形でまとまる危険が疑いない」。「扇動」は、「当然占領国にも向けられるであろうし、占領国とドイツ人の関係を悪化させるであろう」。第二に、「国民投票は多大な時間の浪費を意味し、現下の状況では耐えられる

ものではない」。第三に、国民投票で基本法が拒否されるならば、「ドイツの政治的・経済的破局」を惹起し、ドイツで「始まった統合作業を危うくするであろう」（PR 1, 272）。

国民投票の実施は、ドイツと占領国の関係悪化を招来し、すでに開始された西ドイツ地域の政治的・経済的統合を挫折させ、時間を無為にすると州首相は判断した。ドイツ側にとって、基本法は占領国との関係を維持しながら西ドイツ統合体を構築する上で何としても早急に成立させなければならないものであった。この観点からすると、国民投票に対する予測しうる反応からしてそれはおよそ認められないのである。

## 2 州首相と占領軍政府の合意

こうしたドイツの再度の回答を受け、一九四八年七月二六日、軍政長官と州首相の最終会談が緊迫した雰囲気の中で行われた（Blank 1995:55）。<sup>1)</sup> ヴェッセン州首相シュトックは、エイドメモと同内容の見解を伝えた（PR 1, 274）。

これに対して軍政長官ケーニツヒは、国民投票、基本法の名称、州境界について本国政府に報告しなければならぬとした上で、次のように応えた。「基本法の名称問題は軍政長官側にとってそれほど重要ではない。我々は意見の一致を図ることに同意している」（PR 1, 279）。「州首相が州議会による批准を望むなら、これを本国政府に伝えなければならぬ」。しかしそのことは、我々が「州議会による批准を拒否するものではない」（PR 1, 280）。このように占領軍政府は基本法の名称ならびに国民投票についてはドイツ側の主張を事実上認めたのである。そうした前提でドイツ側はロンドン勧告（フランクフルト文書）を受諾し、ここに州首相と軍政長官の妥協が成立したの

にある (Wagner 1975, II)。

会談の翌日、七月二七日にアメリカ軍政長官クレイはノウスDaniel Noyce宛私信で次のように記した。「昨日の州首相との会談で、彼等はロンドン会議の提案を無条件に受け入れた」。彼等は、constitutionを『基本法Basic Law (Provisional Constitution)』と称することを求め、三人の軍政長官はこれに同意した。クレイは七月二十日の憤懣とは打って変わり、「会談はすばらしかった」と満足感を表し、「我々のプログラムは今や相互理解の雰囲気の中で始められる」とドイツと占領国の合意を讃えたのである (Smith 1974, vol.2746)。

両者の合意には、それぞれの立場が反映されている。占領軍政府は、ドイツ側に対する連邦制的で民主的な統治体の構築とそのため基本的な法的枠組みの形成という要請を実質的に貫徹することができた。この一方、ドイツ側は憲法という用語に代わる基本法制定、国民投票による批准の拒否、そして西ドイツの「国家」なるものの建設拒否を貫いた。結局のところ、一九四八年七月二七日の占領軍政府と州首相の合意は、基本法という事実上の憲法の制定、そして西ドイツ地域の統治体という事実上の西ドイツ国家建設の出発点になったのである。

### 連邦制の共通認識

では、なぜ州首相と占領軍政府の間で合意が成立したのであるのか。その理由の第一は、両者間で、最終的な妥協に至る上での前提的な認識が共有されていたことにある。すなわち、新しく構築される統治体が国家と名づけられようが形成体と称されようが、「連邦制的で民主的」な政治体でなければならぬことでは両者は一致していた。両者は、西側占領地域を政治的・経済的に統合し、それを堅固にする方向に関して共通の認識であった。もし一方が連邦国家、他方が単一国家を主張すれば、それは政治体制をめぐる基本的相違となり、両者の溝を埋める



ことは至難である。しかし建設されるべき統治体が民主的連邦制という点ではそもそも原理的対立はなかったのである。しかも、連邦制的統治体を構築する必要性は、当時の論壇からも支持されていた。

しかし看過できないのは、州首相や論壇の連邦制志向は世論によって支えられていたわけではない。むしろ当時の世論は連邦制に必ずしも賛成ではなかった。しかし、西ドイツ政府の樹立を望む声は多数であった。したがって連邦制をめぐるのは州首相と世論の間に乖離があったが、西ドイツ政府の設置については州首相と世論は重なったのである。こうした状況の中で州首相は連邦制形成に踏み出したのである（Boldt 2003, 510）。

一九四五年の調査では、連邦制を積極的に評価する意見は多くない（Boldt 2003, 510; Rudzio 2006, 327）。戦後の新聞、雑誌、パンフレットには連邦主義思想が登場し、一九四七年夏には「ドイツ連邦主義同盟」が発足した。しかし、連邦主義観は多くの共感を得たわけではない（Lange 1988, 146）。

一九四八年夏、アメリカ軍政府はギャラップ世論調査を行った。アメリカ占領地区の住民の七〇%以上が西ドイツ政府に賛成で、反対は一五%にとどまり、また西側占領地域の政府が統一ドイツの共産主義政府よりも良いとするのが九七%に達した（PR 2, LXII）。一九四八年時点で世論は明らかに西ドイツ政府の樹立を望むほどになっていた。

一九四九年三月の世論調査研究所は、今後制定される憲法の関心度を調査した。これによれば、憲法に全く関心がないのが四〇%、少し関心があるのが三三%、きわめて関心があるのが二一%であり、一九四九年五月に成立をみる基本法には半数以上が関心をもっていった。西ドイツの連邦国家建設については、賛成が五一%、反対が二三%、どちらでもないが一三%、決めていないものが一三%であった（Merkel 1968, 143）。このようにみると、世論は連邦制には消極的である一方、西ドイツ政府と西ドイツ国家建設には半数以上が賛成という対照的な傾向が明らかで

ある。

### 同時代状況と切迫性

以上のような世論の動向の中で、占領軍政府と州首相は、連邦制的統治体の形成を目指す点では認識の隔たりがなかったが、統合体形成の手続きについては異なっていた。それにもかかわらず合意に至った背景には、当時の社会・経済状況、ベルリン封鎖を含む東西緊張の昂進、そして時間的切迫性があった。つまり、留保付きとはいえずランクフルト文書を受け入れざるを得ないほど、同時代状況は切迫していたのである (Renzsch 1991, 45; Rohstein 1968, 162)。これが合意を促した第二の理由である。

ナチス体制崩壊後のドイツは、経済・食糧問題、追放民・難民問題、住宅問題、経済再建、工業施設解体、賠償問題など早急に対処すべき社会経済問題に直面していた。レプケ Wilhelm Röpke が一九四八年一月三日の「ノイエ・チューリッヒ新聞」*Neue Zürcher Zeitung* で指摘したように、西ドイツの生産は戦前の四〇％程度にとどまり、戦後三年近く経ても経済回復は困難であった。一九四八年七月一五日付「ヴェルト」でニーダーザクセン州首相コプフ Hinrich Wilhelm Kopf は、秩序・労働・パンの確保が緊急に必要であり、これが遅ればドイツは危機に陥ると述べた。それほど食糧事情は切迫していたのである (Rohstein 1968, 163)。

しかも追放民 *Vertriebenen* と避難民 *Flüchtlingen* がフランス占領地区を除く西ドイツ地域に流入したことは、州の財政事情に深刻な影響を与えた。経済的に弱体なシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州やニーダーザクセン州では、追放民や避難民の受け入れによる財政負担が重くのしかかり、したがって負担の適切な配分と財政調整を求めるとともに、この状況に対処しうる中央権力の設置に関心をもっていた (Blank 1995, 310)。ルール工業地帯を擁し経

済力を有するノルトライン・ヴェストファーレン州も、追放民・避難民の受け入れに伴う大きな財政負担を担わなければならなかった (Blank 1995, 309)。

このような国内状況のみが占領軍政府と州首相の合意を促したわけではない。当時の国際関係もまた決定的に重要な要因であった。一九四七年三月一二日、トルーマン・ドクトリンが公にされ、続いて同年六月五日にマーシャル・プランが発表された。一九四七年一月二五日から同年二月一五日に開催されたロンドン外相会議は挫折した。ソ連は一九四八年二月二五日にプラハに共産主義権力を樹立し、一九四八年三月二十日に連合国管理理事会から離脱した。一九四八年六月二十日に西側占領地域の通貨改革が断行された。六月二四日には新ドイツマルクはベルリン西側地区にも導入された。これに対抗してソ連は同日その占領地区の通貨改革を実施した。一九四八年六月二四日、ソ連は西側とベルリンの全鉄道路線を全面遮断し、ベルリン封鎖を開始した。西側、とりわけアメリカは六月二六日から西ベルリンへの物資の空輸を展開した。フランクフルト文書の州首相への手交（一九四八年七月一日）は、まさに東西緊張関係とベルリン危機の只中に行われたのである。

州首相はこうした厳しい環境の下でフランクフルト文書への対応を迫られたが、その姿勢には当初批判があった。一九四八年夏までマスコミは西ドイツ国家の建設にはきわめて控えめであった。しかしそうした立場はベルリン封鎖を契機に変化し、西ドイツ国家建設を求める声が高まるとともに、州首相の対応の遅さと責任意識の弱さに対して一九四八年七月初めから七月末まで新聞紙上で盛んに批判が向けられた (Blank 1995, 346)。

こうした批判を浴びる中で、州首相はドイツ側の主張を占領国に認めさせ、最終的にフランクフルト文書を受け入れた。一九四八年七月一日、アメリカのドイツ政策アドバイザー、マーフィ Robert D. Murphy は國務長官宛に次のように打電した。「ベルリンの状況と、西側諸国とソ連の間の現在の緊張関係が、ドイツ側の考え方に大きな

影響を及ぼしていることはほとんど疑いなく」(Foreign Relations 1948, vol.2, 395)。この電報は、ドイツ側が事実上の西ドイツ国家形成に踏み出す上で、いかにベルリン危機と東西緊張が州首相の態度決定を左右したかを物語っている (Blank 1995, 339-340)。

注

- (1) ドイツ州首相が連合国の求めた国民投票による憲法(基本法)の批准を拒んだ理由は、それを実施することが基本法に憲法という正当性を付与するという判断だけではなかったに留意しなければならない。州首相にとっておよそ無視できなかったのは、国民投票に対するコミュニニストの反応である。
- (2) ナチス体制は極限的に集権化された単一国家であった。戦後それに対する批判として連邦制が世論に広く受け入れられたかという点必ずしもそうではない。政治家や論壇では連邦制は当然とされていたが、世論との乖離があった。同時代の連邦制をめぐる言説状況については、北住(二〇〇八)参照。

#### IV ヘレンキムゼー憲法会議と国家観

##### 1 国家存続・国家再編論

ドイツ州首相と軍政長官が合意に達した結果、いよいよ基本法の制定作業が始まった。その第一段階はヘレンキムゼー憲法会議（一九四八年八月十日―同年八月二三日）であり、第二段階は議会評議會（一九四八年九月一日―一九四九年五月二日）である。この二つの会議における基本法審議の特徴は、具体的な憲法規定の審議に先立つ一般討議において、構築されるべき西ドイツの統治体の性格をめぐって議論が交わされたことにある。なぜなら、州首相の間では、西側占領地域に統治体を形成することについては合意があったが、ナチス体制の崩壊が国家体制そのものの崩壊なのか否かという戦前と戦後の連続・断絶の評価について、そして戦後再建は国家そのものの新設なのか再編成なのかについて見解が分かれたからである。では、ヘレンキムゼー憲法会議ではそうした議論はどのようなになされたのであろうか。

ヘレンキムゼー憲法会議では、国家存続・国家再編論と国家崩壊・国家構築論が対立した。前者が多数意見であり、後者が少数意見であった。前者は戦前と戦後の国家連続観に立って基本法制定をドイツの国家再編と位置づけたのに対し、後者は基本法制定がドイツの新国家建設を意味すると捉えた。

前者の国家存続・再編論は、戦後「全ドイツ・ライヒ *das gesamtdeutsche Reich* は存続している。しかしそれは改変された *desorganisiert*」と評価する。つまり、「ドイツ・ライヒ *Reich* は国家 *Staat* としてかつ法主体として崩壊 *untergegangen* したのではなく、ただ形が変わった *desorganisieren* のであり、その機能力 *Geschäftsfähigkeit* が奪われた」。

したがって、この見方によれば、「ドイツを国家Staatとして新たに構築konstituierenすることが問題なのではなく、西側地域に限られるとしても暫定的provisorischに新たに組織organisierenことが課題である」(PR 2, 509)。

こうした国家存続・国家再編論は具体的には次のように展開された。ヘレンキムゼー憲法会議の審議で大きな影響力を持った三人 (PR 2, XXVI) 'プファイファー Anton Pfeiffer' シュミット、ブリルHermann Louis Brillの、チャブリルは「ドイツ・ライヒは崩壊しなかった。しかし崩壊したのはドイツ・ライヒにおける独裁権力である。ライヒは領域団体として、公法人として、なお存続している」(PR 2, 77) と論じた。

ビュルテンベルク・バーデン州司法大臣バイエレJosef Beyrleは「全ドイツ国家Gesamtstaatがなお存在しているということから出発しなければならない」とのブリルの見解にほぼ賛成した (PR 2, 91)。ボン大学国際法講師コルトTheo Kordtやキール大学世界経済研究所長バーデFritz Baderも同様であった。バイエレは「実際に存在しているドイツの国家権力の再生」が、コルトは「ドイツ国家の機能を再び回復させること」が、戦後再建の課題であると認識した (PR 2, 92)。

シュミットも同様の見解を述べた。「ドイツ・ライヒDeutsches Reichはその実態においてなお存続している」。したがって、「ドイツを国家Staatとして新たに創設するのではなく、国家としてさらに存続しているドイツをただ新たに組織organisierenしなければならぬ」(PR 2, 102)。シュミットがこのように考えるのは、ドイツでは「国民主権Volkssouveränitätが依然として存在している」(PR 2, 103) と捉えるからである。そこでこうした国民主権が機能するように「構築体Gebilde」を作ることが課題となる。こうした構築体は「部分国家Staatsfragment」と呼べるのであり、「言葉の完全な意味での国家Staat」と称することはできない (PR 2, 104)。以上のような国家存続・国家再編論はヘレンキムゼー憲法会議では圧倒的多数であった (PR 2, 509)。

## 2 国家崩壊・国家構築論

少数意見が国家崩壊・国家構築論である。これによれば、「ドイツ国家 *deutscher Staat* はもはや存在しないのである、存在しているのは（新たに設けられた）ドイツの諸州だけである」（PR 2, 510）。ドイツは一九四五年には「国家の実在 *staatliche Wirklichkeit*」としては存在を終えた」のであり、したがって「ドイツはただ新規に国家として組織 *Organisation* されなければならないのではなく、新たに構築 *konstituieren* されなければならない」（PR 2, 510）。つまり、ドイツ国家は崩壊したのであって、したがって存続する国家の再編成が問題ではなく、まったく新しい国家建設が戦後の課題であるというわけである。

このような見解を積極的に展開したのがバイエルン州内務省次官シュバルバー *Josef Schwalber* である。彼は、「国家」は「その基本構造において」「壊滅させられた」。したがって、「その基本構造において国家以外にはありえないような構築体を我々は創出しなければならない」（PR 2, 98）。では国家の構築にとってその基礎は何か。「国家なき国民 *Volk*」、つまり可能な限り完全な国家をもたない国民は存在しない」。シュバルバーによれば、そのような国家を「州レベルで維持する」よう目指さなければならない（PR 2, 119）。こうしたシュバルバーの見解は、バイエルン州政府のそれを代弁したものである。

ではなぜ以上のような国家存続・国家再編論と国家崩壊・国家構築論の違いが生まれたのであろうか。その理由は、国家の理念的理解と実体的理解に関する相違にある。国家存続・国家再編論は、国家の本質を国民主権におき、それを尺度にドイツ国家が存続しているか否かを判断する。したがって、戦後ドイツにおいては、理念としての国民主権が実際には制約されているという現実の下で、国家機能を回復させることが課題となる。これに対して、国

家崩壊・国家構築論は、現実のドイツ国家には中央政府がなく、州のみが存在することを重視する。したがって、実体的に存在する州を基礎にドイツ国家を創設することが課題となる。バイエルン州がヘレンキムゼー憲法会議に提出した憲法案の含意は、現在のドイツのすべての国家権力は州にあり、州はその国家権力の一部を連邦に委ねることによって新しいドイツ国家が成立するというところにある (PR 2, 77, 509, 510)。バイエルン州の見解は、国家崩壊後の新たな国家建設のあり方がまさに「州から連邦へ」という発想でもって裏付けられている。

したがって、二つの国家論の違いは、換言すれば国民主権基盤型の連邦国家論と州基盤型連邦国家論の相違とも言える。こうした対抗する国家像の背後には、ドイツ国家の主権と国家優位を重視する社会民主党の見地と、州主権と州優位を決定的に重視するキリスト教社会同盟の見方の相違がある。ヘレンキムゼー憲法会議はその後の議会評議会とは違って、政党代表で構成されたものではないが、この会議では実質的に政党間の異なる連邦国家論が展開されたのである。

一九四八年八月二三日、ヘレンキムゼー憲法会議の審議を取りまとめた報告書が出された。報告書は、国家存続・国家再編論の立場から、ドイツが形成すべきものは「国家」Staatではなく、「部分国家Staatsfragment」であるとした (PR 2, 508)。こうした見解の基礎には、「言葉の完全に民主主義な意味での国家は、国民Volkがまったく自由な意思決定によって、その政治的存在の形式と内容を決めることができる場合のみ成立しうる」(PR 2, 508) という認識がある。つまり、ドイツの現在は国民が自由な自己決定ができる状況にはないので、部分国家でしかありえないというわけである。そしてさらに報告書は、「確かに国民主権Volkssouveränitätはいずれの国民Volkも放棄できない権利であり、したがってそれは本質的には外国の権力行使によって否定されないものである。しかしある国民は外的権力によって一時期この基本的権利の行使を妨げられることがありうる」(PR 2, 508)。まさにそうした



事態はドイツの「無条件降伏の結果」（PR 2, 508）生じたのである。

以上の認識の下に、ヘレンキムゼー憲法会議は主権的「国家」に代わる「部分国家」の形成に踏み出すことになった。「部分国家」と称しようが、一九四九年の基本法制定は実体的には「西ドイツ連邦国家」そのものの構築に他ならないのである。

## おわりに

本稿は、一九四八年八月の基本法制定作業開始時点までの連合国とドイツ側の関係について、フランクフルト文書をめぐる対抗関係に焦点を定めながら検討してきた。これを通じて明らかになったことをまとめれば、以下の通りである。

連合国はフランクフルト文書をドイツ州首相に手交することを通じて、西側ドイツ占領地域の民主的で連邦制的な統治体の形成と憲法制定を要請した。ドイツ側への要求を連合国が行うにあたっては、事前に連合国内でドイツ戦後国家構想が論じられ、その結果、単一国家論やフランスの主張する国家連合論を採用せず、連邦制形態が将来国家像として選択された。

連合国のドイツに対するこうした要請は、ドイツ政策をめぐる西側連合国とソ連の決裂を背景とし、一方ではソ連に対抗するとともに他方では西ヨーロッパへのドイツの統合を図る狙いがあり、そこには西ドイツ地域を統合体として確立する意図が込められていた。

フランクフルト文書に対する態度決定を迫られたドイツの州首相は、当初これを拒絶した。その理由は、ドイツ

には憲法を制定する主権的条件がないこと、憲法制定はドイツの東西分裂を固定化し、将来のドイツ統一を妨げること、憲法批准手続きとして求められた国民投票は共産主義者の扇動キャンペーンを促すとともに憲法に確定的な性格を付与することになるという点にある。しかし、最終的には占領軍政府とドイツ州首相は、憲法に代わる基本法を制定すること、国民投票による批准に付さないことを条件に合意した。この限りでは、ドイツ側の意向が通ったのである。

両者の合意をもたらした理由の第一は連邦制という国家の基本的枠組みの構築について原理的対立がなかったこと、第二に両者間で思惑が異なったにせよ、西側占領地域を統治体として確立しなければならない点で一致したこと、そして第三にベルリン封鎖と東西緊張の昂進がフランクフルト文書の手交ならびに州首相と軍政長官の折衝の時点と全く重なり、したがって双方が早急な対応をせざるを得ない時間的切迫性の只中に置かれたことである。

占領国側とドイツ側は、西ドイツ占領地域を統合体として確立する必要性の認識は同じであったにせよ、その狙いは違っていた。ドイツ側は食糧、経済、避難民・追放民の流入、州間格差といった深刻化する問題に対応しうる統治体を構築しようとした。しかしこの統治体はあくまで国家ではないと主張した。これに対し、占領軍政長官側は西ドイツ占領地域を統治体として確立することは対共産主義のための西ヨーロッパ統合促進措置と位置づけた。もっとも、一九四五年前後の政党や論壇の諸言説には、ドイツの連邦国家化はヨーロッパ統合の推進に寄与するとの見方があったが、フランクフルト文書をめぐる州首相会議の議論ではこのような見地は前面には表れなかった。

また州首相と西側占領国は共産主義の脅威を同様に認識していたが、しかしフランクフルト文書の評価とそうした脅威認識との関係については両者に違いがあった。ドイツ側はフランクフルト文書への態度決定をする際、文書内容の実施が共産主義者のいかなる反応を呼ぶかを考慮要因とした。これとは異なり、占領軍政府側はフランクフ

ルト文書に対するソ連、共産主義者の反応を視野に入れていない。つまり憲法制定と批准手続きに対するソ連・共産主義者の反応を考慮するドイツとそうではない占領国には認識の違いがあった。州首相が当初フランクフルト文書を拒否した背景には、ソ連・共産主義者の反応とその影響に関する予測があった。

両者の間に以上のような相違があったとはいえ、西ドイツ占領地域を連邦制的統治体として確立させることでは足並みを揃えた。この点が両者の妥協を促した主要な要因である。ただし、この統治体を国家と位置づけることについて州首相会議は一貫して拒否した。したがって、州首相会議はこの統治体を西ドイツ国家であるとは認めようとしなかった。しかし、この点に関して実はドイツ州首相の内部には異なる見解もあった。すなわちドイツ国家崩壊・国家構築論とドイツ国家存続・再編論の違いである。こうした相違が明らかになったのは、フランクフルト文書受諾後のヘレンキムゼー憲法会議においてである。

見解の違いが顕在化した理由は、フランクフルト文書を受けていよいよヘレンキムゼー憲法会議において西側ドイツ占領地域に統治体の枠組みを形成する段になって、この統治体の性格自体が問われざるをえなくなったからである。国家崩壊・国家構築論と国家存続・再編論は、新たに創造される連邦制のあり方をめぐり認識の違いに繋がる。一体いかなる連邦制が創設されるべきなのであろうか。州を基盤に連邦制を築くのか、あるいは連邦を重視して連邦制を形成するのか、それとも連邦と州の均衡的連邦制を目指すのかといった連邦制の選択肢をめぐり論議は、ヘレンキムゼー憲法会議とそれに続く議会評議会で展開され、その結果一九四九年の基本法の制定をもって戦後連邦体制が成立するのである。

参考文献

- 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』第二号
- 北住炯一、二〇〇〇、「ドイツ戦後連邦制の成立と地域アイデンティティ」『名古屋大学法政論集』第一八三号
- 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』第二二〇〇号
- 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』第二一〇八号
- 北住炯一、二〇〇八、「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」『名古屋大学法政論集』第二二二一号
- 服部高宏、二〇〇八、「ドイツ連邦制改革」『ドイツ研究』第四二二号
- レームブルッフ(平島健司編訳)、二〇〇四、『ヨーロッパ比較政治発展論』東京大学出版会
- Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949. Bd. 1. September 1945-Dezember 1946, 1976: Walter Vogel, Christoph Weitz (Bearb.), München.
- Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949. Bd. 2. Januar- Juni 1947, 1979: Wolfram Werner (Bearb.), München.
- Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949. Bd. 3. Juni-Dezember 1947, 1982: Günter Plum (Bearb.), München.
- Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949. Bd. 4. Januar-Dezember 1948, 1983: Christoph Weitz, Hans-Dieter Krikamp, Bernd Steger (Bearb.), München.
- Benz, Wolfgang (Hrsg.), 1979: >>Bewegt von der Hoffung aller Deutschen <<. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941-1949, München.
- Blank, Bettina, 1995: Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik. Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter

- Dokumente vom Juli 1948, München.
- Boldt, Hans, 2003: Die Wiederaufnahme der deutschen föderativen Tradition im Parlamentarischen Rat 1948/49, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, vol.1, No.4.
- Clay, Lucius D., 1950: Decision in Germany, New York.
- Eschenburg, Theodor, 1983: Karl Dietrich Bracher, Theodor Eschenburg, Joachim C. Fest, Eberhard Jäckel (Hrsg.), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Feldkamp, Michael, 1998: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen.
- Flechtheim, Ossip K. (Hrsg.), 1963: Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Berlin.
- Foreign Relations of the United States 1947, Volume II. Council of Foreign Ministers, Germany and Austria, (United States Government Printing Office Washington 1972).
- Foreign Relations of the United States 1948, Volume II. Germany and Austria, (United States Government Printing Office Washington 1972).
- Foreign Relations of the United States 1949, Volume III. Council of Foreign Ministers, Germany and Austria, (United States Government Printing Office Washington 1972).
- Görtnerker, Manfred, 2004: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main.
- Gunlicks, Arthur B., 2003: The Länder and German Federalism, Manchester University Press, Manchester and New York.
- Hahn, Erich J., 1993: U.S.Policy on a West German Constitution, 1947-1949, in: Jeffrey M. Diefendorf, Axel Frohn, Hermann-Josef Rupleper (eds.), American Policy and the Reconstruction of the West Germany, 1945-1955, Cambridge University Press.
- Krieger, Wolfgang, 1988: General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945-1949, Stuttgart.

- Lange, Erhard H. M., 1988: Die Länder und die Entstehung des Grundgesetzes, in: Geschichte im Westen, 3. Jg.
- Landzinner, Maximilian, 1996: Zwischen Sternbanner und Bundesadler: Bayern im Wiederaufbau 1945-1958, Regensburg.
- Landzinner, Maximilian, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsystem und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Westdeutscher Verlag.
- Lehmann, Gerhart, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg.
- Leibholz, Gerhard/ Mangoldt, Hermann v. (Hrsg.), 1951: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/ Band 1.
- Mauer, Hartmut, 2007: Staatsrecht I. Grundlagen • Verfassungsorgane • Staatsfunktionen, München.
- Merkel, Peter H., 1968: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Monin, D. 1947: Föderation oder einheitlicher deutscher Staat?, Berlin.
- 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.
- Münch, Ulsula, 1997: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat. Opladen.
- Nicolaß, Karlheinz, 1998: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949, Paderborn.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 1, Vorgeschichte, Boppard 1975.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 2. Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Boppard 1981.
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 30, Ausschub für Zuständigkeitsabgrenzung, Boppard 1986/
- Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Bd. 9, Plenum, München 1996.
- Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949.