

ドイツ統一と連邦制の再構成

一 序

本稿のテーマは、最近のできごとを批判的に見るならば、「ドイツ統一の獲得とドイツの連邦国家制の喪失」と名付けることもできるであろう。こうしたできごとは、五つの新しいラントとその下の地方自治体が産まれた時にはすでに死んでいたという危険を明らかにしてはいないであろうか。旧東ドイツで連邦制という名の緑豊かな森までもが破壊されていたことは、連邦国家制秩序に対して重大な影響を及ぼさざるを

ドイツ統一と連邦制の再構成（大須賀、西原）

得ないのではなからうか。

一般的に言って、連邦制の再構成とドイツ統一はどのような関係にあるかが問題となる。両者は、対立する動きなのであろうか、それとも相互に補い合う関係にあるのであろうか。

基本法前文の（再）統一事項が基本法旧「三条」の参加手続によって実現されるべきか、それとも旧一四六条に従った憲法制定権力による新たな憲法制定によって実現されるべきかが理論的な議論の主題だったのは、たった一年前のことであった。今日では、ドイツ統一をもたらしたのが一九九〇年一〇

ハインリッヒ・シヨラー

大須賀 明 訳

西原 博 史

月三日の統一¹⁾条約ではなく、両ドイツ間の通貨・経済・社会同盟の創設に関する条約²⁾であつたことは周知のこととなっている。

統一がなぜ實際は基本法旧二三条や旧一四六条による手続を飛び越えて行われたかに関する表に現れてこない原因を考へるなら、状況が変転していく中、そして東ドイツから西ドイツに移民が押し寄せる中、急ぐ必要があつたという点に十分な理由を求めることができよう。しかしそれでも、長い目で見れば、旧一四六条の道を避けて通つたことは、統一ドイツの生まれに関する過ちとなつてくるであらうし、すでにそのことは最近のデモなどの中で明らかにやつある。

経済的な必然性から理由づけられた大急ぎの統一は、すぐにも経済的な困難という形で問題になつてきている。というのも、旧一四六条に基づく正統性が全く存在せず、一九九〇年一月二日の連邦議会選挙ではそうした正統性の代わりになり得ないからである。

それと関連したもう一つの問題——これが以下の論述の中心になるが——は、旧東ドイツの連邦制的再編成、すなわち、ブランデンブルク、メクレンブルク・フォアポンメルン、ザクセン、ザクセン・アンハルト、テューリッングェンの五つのラントへの分割である。この点に関しても、まず最初に新たな

ラントを造ることによる再編成と分権化が先にあり、そしてその後、それらのラントが連邦に参加するという道を探ることの方が論理的であつたろう³⁾。しかし、そうした過程を経なかったため、旧東ドイツの中央集権的な体制が負の遺産として作用することになった。それを象徴する例が、統一²⁾条約二五条で、八千を超える東ドイツの国営企業を民営化するために作られた連邦直轄の制度としての管財組織である。

二 統一の過程

(一) 様々な要素が統一の過程に関係していた。その大部分は、すでに正確な形で報道されている。外交上の理由、経済政策的な理由、社会政策的理由、コミュニケーション政策上の理由などがある。

1 外交上の理由としてここで挙げたいのは、ポーランド、ソ連、ハンガリーから始まつて東側地域全体に及んでいた、経済的問題、環境的問題、そしてアイデンティティーの獲得に関する問題である。

不十分な経済発展、行政の非効率、アイデンティティー感覚の無視、そしてそれと結び付いたナショナリズムの再生により、東側地域の構造が広い範囲に及ぶ根本的な解体に向かつている。こうした状況は、現在のユーゴスラヴィアにおい

てわかりやすい形で頂点に達しているとも言えるであろう。欧州安保協力会議が民族自決権を強調したのは、こうした点と関係してであった。しかし決定的なのは、東側地域の、そして社会主義の、経済的・環境的な行き詰まりである。

2 こうした経済的・行政的な分裂が外交上中央ヨーロッパ、そしてドイツ連邦共和国に作用したことには、内政上・経済政策上の理由もあった。というのも、旧西ドイツと旧東ドイツの関係が純粹に外交上の関係であったことは一度もないからである。

ある政治体制における政治的革命にその体制の経済的崩壊、国家の破産が先行するということは、歴史上珍しいことではない。まさに東ヨーロッパ、そして旧東ドイツがこうした状態であった。このように見れば、なぜ大量の人々がプラハの旧ドイツ大使館に逃げ込み、ドナウ川を泳いで渡り、ハンガリーで西側への国境に殺到したかの説明もつく。彼らは、経済的な崩壊により体制の将来への希望がなくなったことから逃れようとした。こうした動きによるデモや運動の中で初めて、経済的・思想的な自由の擁護のために統一の要求が出てきたのである。⁽⁴⁾一九九〇年三月一八日の旧東ドイツにおける初めての自由選挙まで毎月六万人の人が西側に脱出していたということを記憶しておく必要がある。

ドイツ統一と連邦制の再構成（大須賀、西原）

3 民主化運動が急速に広まったコミュニケーション政策上の要素に、旧東ドイツの人々が、西ドイツのテレビにより常に東と西の経済的・精神的な発展を比較することができた点がある。彼らが西側についてあまりに楽天的なイメージを抱いていたということは十分考えられる。しかし、ルーミアにおける独裁制の瓦解に至る最近の発展がすべてテレビによって促進され、速度を速めたというのはまぎれもない事実である。同様の例は、湾岸戦争のコミュニケーション的な伝達にもあてはまるが、この例では検閲によるマニピュレーションの危険がもつと広範な問題を投げかけている。

4 もう一つの要素として、社会学的なものがある。ここではそれを、社会主義の統一体制における国民の多元化と呼びたい。⁽⁵⁾教会の人々、様々な方向の民主主義理解からくる野党的な人々、芸術家・文化人は、次第に体制に対して反対の立場を採るようになっていた。このようにして旧東ドイツの体制は、東からの援助がなくなると共に、トランプで組み立てた家のようにあっという間に崩壊したのである。

(三) ここで問題になるのが、統一と連邦制の再構成を同時に提供できる道具立てがなかったかどうかである。基本法旧二三条を通じた道が自動的に連邦主義の問題と連邦制の再構成に対する過小評価につながる必然性があることは、認

識されていなかった。というのも、旧二三条の上では旧東ドイツが全体として参加することも、個々のラントとして参加することも可能であったが、そのラントは存在すらしていなかったのである。それに、新しく作られたラントでも連邦主義的分権の伝統はさほど強いものではない。むしろこれらのラントは、プロイセンの個々の地域というだけのものであった。そうしてみると、一九四五年以降にソ連占領軍が作り上げ、後に廃止された連邦制的な構造をここで利用したということすらが奇跡のようなものであったわけである。

当時利用でき、部分的には提案されてもいた道具立てを見てみると、統一と連邦制の再構成が両方とも具体化されていくチャンスがあったことに気づく。旧西ドイツと旧東ドイツの両方の側から提案されていた、いわゆる条約共同体という考え方は、ドイツ連邦共和国と旧ドイツ民主共和国の間にまず対等なパートナーとしての国家連合以前の状態を作り出すことを狙っており、その後には国家連合という次の一歩か、東ドイツ地域の連邦制的分権化という独立の歩みによって、先に進むことが可能であった。条約共同体以上に強いつながりとしての国家連合にしても、別に新奇な考え方であったわけではなく、すでに五〇年代に議論されたことがあった。このような国際法上の結び付きではなく、憲法上の方法を考える

なら、基本法旧二三条（参加）と旧一四六条（憲法制定）の二つの方法があった。確かにその二つの可能性が相互に完全に排斥しあうと考えることは正しくないであろう。しかし、旧一四六条を通じた一見迂遠な方法の方が、「併合」という誇張された呼び方にも一片の真理を含んでいる旧二三条を通じた方法よりも、連邦制的な構造や連邦制の再構成のための大きなチャンスを保障するものだったことは、当時も明らかだったはずである。

三 連邦制的構造に対する

国際法上・憲法上の拘束

(一) 基本法の前文、旧二三条、旧一四六条がそれぞれ独立に、あるいは結びついた形で特定の手続や目標構造に対する拘束を含んでいるのかどうかという問題と並び、国際法上・憲法上の別の規範的視点——すなわち基本法七九条——が統一ドイツの形態に関する拘束を含んでいるのかどうかという問題も考察する必要がある。もちろん、国民の憲法制定権力は、何の拘束にも、基本法七九条三項の不可変条項の拘束にも、服していない。

しかし、統一の過程が基本法の枠組の中で進展している限りは、この七九条三項も、また一項と二項も、統一手続に効

力を及ぼしている。統一ドイツの新しい憲法の内容に対しては、歴史的な理由からだけではなく、「連邦共和国が有するよ
うな自由で民主的な憲法を追求する再統一されたドイツ」と
いう文言を含むドイツ間条約七条⁽¹⁰⁾一項からも、拘束が出てく
る。

そこから、旧一四六条に従った手続を採ったとしても西ド
イツの側は基本法をそのままの形で審議に提出しなければな
らず、必要でない変更を避けるべきであるという結論を引き
出そうという努力がなされた時期もあった。しかし、こうし
た抑制的な基本法旧一四六条の適用すらも、旧東ドイツの国
民を対等なパートナーとして手続の中で認めないことになる
危険があるという理由により、退けられた。⁽¹¹⁾それでも、そう
した動きの結果として通貨統合が国家統合に先行することに
なり、そうした順序の逆転が全く異なる危険をはらんでいる
ことは、当時すでに意識されていた。そして、それが今や現
実のものになっている。シユタルクは、次のように言ってい
た。⁽¹²⁾

「通貨連合に先だって、所有・契約・職業の自由、法的安定
性、司法的権利保護が東ドイツで実効的に保障されなければ
ならない。そうでなければ、経済は健全なものではあり得な
い。ECにおけるずっとゆっくりした発展の例が示すとおり、

ドイツ統一と連邦制の再構成（大須賀、西原）

経済連合が通貨連合に先行しなければならない。少なくとも、
今考えなければならないような形の、適当な経済秩序に結び
付いているというよりも、むしろ将来に、インセンティブにか
なりの金をかける通貨連合は、東ドイツへの社会的な市場経
済の導入と手を取り合って進まなければならない」。

しかし、ドイツ統一を簡単に基本法二三条を通じた方法で実
現してしまったため、通貨統合が法統合——すなわち、所有
と経済の統合——に先行することも可能であるという誤解に
とらわれてしまう可能性がある。

ここ数カ月の発展は、こうして出てきた問題が、いつもい
つも、時間が足りなかった、移民がどんどん増大していたと
いう理由によつて正当化することは不可能であることを明らか
かにしている。

新しいドイツの国家的秩序に関するもう一つの拘束は、前
に挙げた基本法七九条三項から出てくる。この条文により、
基本法一条（人間の尊厳、基本権の拘束力）と基本法二〇条（法
治国家、社会国家、民主制、連邦国家制）の原則が排除できな
いものとされている。しかし、連邦国家制に関し、この不可
変条項に対する違反が統一条約に見られる。

どんとんと中央集権的な連邦国家となりつつあった西ド
イツは、連邦制的分権の構造の本質的な原則を無視しており、
⁽¹³⁾

統一手続の具体的な進め方によって基本法七九条三項に違反した。通貨統合を法秩序の統合に先行させ、中央集権国家を連邦制の体制に優先させたという二つの過ちは、一九九一年初頭に統一の過程にかなりの困難を及ぼした混乱につながっていた。

(二) 経済的には疲弊しきった東ドイツが基本法旧二三条に従ってドイツ連邦共和国に参加したことにより、ブランドンブルク、メクレンブルク・フォアポンメルン、ザクセン、ザクセン・アンハルト、テューリンゲンの五つのラントが一九九〇年一〇月三日をもってドイツ連邦共和国のラントとなった。その後約半年で、これらのラントの財政状況はかなり悲惨な状態にある。統一の財政的・経済的なコストが過小評価されていた、体制的な危機の恐れがある、という意見がザクセン首相のクルト・ビーデンコプフからも出ている。¹⁴⁾

一九九一年二月七日のラント大蔵大臣會議に提出された資料によると、この五つの新たなラントで一九九一年中に一千六十億マルクの支出が見込まれ、それに対して収入は三百三十億マルクしか期待できず、これに「ドイツ統一」基金から三百億マルクが加わるだけであるという見通しが示された。連邦大蔵大臣のテオ・ヴァイゲルは、連邦議會における内政に関する審議で、一九九四年までに総額一千百五十億マルク

の財政赤字が出るであろうことを明らかにしている。¹⁵⁾

「ドイツ統一」基金が現在の状態では、一九九四年までの連邦大蔵大臣に対する九百五十億マルクの信用供与権限の授權をもってしても、ドイツ全体で経済水準・生活水準を同じにするという当初の目的を達成できないことは、すでに確実になっているように思われる。いわゆる「古いラント」による「ドイツ統一」基金への援助として、これまで、連邦信用供与により毎年生ずる債務返済充当金の五十%を引き受けることが予定されている。¹⁶⁾これは、一九九一年に関して言えば、たつたの三十五億マルクを余計に負担することに過ぎない。旧東ドイツ地域の経済状況の悪化に直面し、ラント首相たちは、一九九〇年二月二日のミュンヘン會議で、「連邦とラントの財政上の関係が不明確な点を取り込んだ現状の総括に基づいて、東側のラントの状況改善にできる限り協力する」用意が基本的にあることを明らかにした。¹⁷⁾

このような状況の下、基本法の連邦制的財政制度を修正する統一条約七条は、特に批判の集中砲火をあびることになった。この条文は、垂直的な財政調整と水平的な財政調整の両方に関して新しいラントの権限をかなり制限している。これにより、基本法一〇六条三項四文と一〇七条に逸脱して、売上税に対するドイツ全体でのラントの持分が東側部分と西側

一部分で区別され、東側部分のラントにおける住民一人あたりの平均的な売上税持分が一九九四年まで、西側部分のラントの住民一人あたりの平均的な売上税持分の一定割合に限られ、この割合が五十五％から七十％へと毎年増加していくことになった。またこの期間の中ではラントの財政調整が行われないこととされたことも、基本法一〇七条二項に違反している。

それでも、統一七条六項は、状況が根本的に変わってきた場合に適切な売上税の分配や水平的財政調整の可能性を新たに審議する可能性を予定している。

ビーデンコプフやシュトルベなどのラント首相の意見によれば、「根本的変化」はすでに生じているとされている。そのため、もはや統一七条を締結した時点の取り決めに拘束されているわけではないと一般に感じられている。¹⁸⁾

この文言に関係した審議がなされない場合については、ザクセンとブランデンブルクの二つのラントが連邦憲法裁判所に提訴すると予告している。そのため、東側地域のラントが古いラントと対等な財政上の地位を求める憲法上提訴可能な請求権を有しているかどうかが問題になる。また同時に、統一七条が現在の形式で基本法と合致しているのかも問題にされなければならない。

（三） 統一七条を締結して東ドイツが基本法旧二三条二

文に従って参加するという方法は、基本法の制定者がもともと全く念頭に置いていなかったものである。基本法は、両ドイツ国家の統一に関して、統一されたドイツ国民が新たな憲法を制定するか（基本法旧一四六条、あるいは基本法が具体的な形でドイツの他の部分が参加した以降効力を持つか（基本法旧二三条二文の二つしか前提にしていなかった。現在では基本法は、改正一四六条の条文によれば、「参加の条件となる改正」が統一七条で実現された形ではあるが、一九九〇年一〇月三日以降ドイツ全体に妥当していることになっている。このことは、憲法上の問題を投げかける。基本法旧二三条二文の明確な文言によれば、参加は、参加の前の時点で妥当している憲法を受け入れる決定を含む。参加によって憲法改正が必要になる場合、その改正は、基本法七九条に従った手続によって行われなければならない。このことは、基本法旧二三条二項と旧一四六条を対比してみた場合に明らかになる。この両者は、それぞれ異なった観点から出ており、基本法が旧二三条に従った参加によって暫定的性格を喪失して旧一四六条に基づく国民投票による憲法制定の可能性をすでに果たしたことになることを明らかにしている。¹⁹⁾この解釈は、改正前の前文二文にも依拠することができ、その条項によれ

ば、西ドイツにいたドイツ国民が基本法の制定に際して「参与する機会がなかったドイツ人をも代理して行動した」ことになっている。そのため、潜在的にはこの基本法に關与する意思が存在し、それが基本法旧二三条による参加によって実現されることになる。それも、「まさに基本法を『自分達の憲法』としたいわば後から承認するという目的」²⁰⁾の下にそうしたことが実現されるわけである。

このような観点の下では、基本法改正一四六条の条文は、統一が完結した後にも国民投票による基本法の全面的改正の可能性を認める、非常に矛盾したものとなってくる。学説の一部や、とりわけ連邦議会野党SPD「社会民主党」は、基本法旧二三条二文による参加が実現されたにもかかわらず、後に改正前の一四六条に基づく基本法の全面改正を実施する可能性を考えており、改正一四六条の定式化によって政治上の譲歩がSPDに対してなされたわけである。しかし本稿では、国法学上の文献の中で通説の選択に従い、こうした要求に応えることは上述の理由から不可能であると考えている。

ここまでの結論として、参加の条件としての基本法の改正も、七九条の限界の枠内に留まらなければならないという点を押えておきたい。

四 一九九一年夏の危機

(一) 一九九一年の最初の半年における財政危機の他にも、あちこちで危機的な発展の様々な症状が出てきている。東ヨーロッパ、東南ヨーロッパにおけるそのほかの現象とも関連させながら、通貨・経済・社会同盟の創設に関する条約の発効の一周年にあたる七月一日現在の状況をもとに整理すれば、以下のような状況が見えてくる。

a 解約保護期間の満了 一九九一年七月一日に多くのいわゆる短期雇用契約が期限切れとなったため、多数の契約解除が効力を発生した。これにより失業する東部ドイツの労働者の正確な数は、七月始めの段階ではまだわかっていない。²²⁾新しいラントにおいては失業者が大幅に増大することが予測されている一方、旧来のラント、つまり西部ドイツでは、雇用者数が初めて二千九百万人まで増え、失業率は六%となった。このような失業率の低い状態は、ここ十年ほど達成されたことがなく、それも、東側からの大量移民が西側に留まっており、労働市場が大きく拡大したにもかかわらずこの数字が達成されたのである。この時期までには、八千の旧東ドイツ国营企業を統合する連邦の組織である管財組織がどの程度、失業労働者の再教育および雇用促進を行う、国家的援助

を受ける企業としての雇用促進企業として介入していくべきかという問題に対する解答は出ていなかった。そうした雇用促進企業は市場経済における異質物と見られているが、現在新しい五つのラントが置かれているような過渡期においては有意義だということは十分に考えられる。

b 通貨・経済・社会同盟条約の留保されていた規定の発効 通貨統合条約発効の一年後である一九九一年七月一日をもって、それまで保護的な理由から効力を有していなかったこの条約の規定が発効した。²³このことにより、自由で社会的な市場経済がますます支配することにつながった。そしてそれにより、労働市場における状況がますます悪化することになった。

c シュターズイ資料 この時期には、いわゆるシュターズイ [Staatsicherheitsdienst: 国家保安庁] の書類に対するアクセスがどうなるかは明らかになっていなかった。同じように、旧東ドイツのあらゆる段階の政治家を尋問する「浄化手続」がどうなるかもわかっていなかった。ロッター・デメジエールやテューリングンの首相ガイスをめぐる危機が、このことを象徴している。国民は圧倒的に厳格な措置を貫徹することを要求しているが、既成政党の方は、ハリー・ティッシュや以前のCDU [キリスト教民主同盟] の代表でホーネ

ッカーの代理人であったゲッティングのような救いのような人物に刑事手続を限定しようとしている。一九八九年二月の壁際の最後の犠牲者に関する責任を負わされた四人の国境警備兵あるいは警察官に対する手続も、刑事法上の責任に関するかなり難しい法的・法政策的な論点を含むものではあったが、国民は個々の点のみを追及しようとする傾向があることを明らかにしている。ソ連の助けによってモスクワの病院に収容されたエーリッヒ・ホーネッカーの「共和国からの逃避」も、ボンの政府の中では、形式的に必要な手続以外については、事態を複雑にしないですむものと受け取られているようである。

このような浄化と並び、いわゆる「清算」が、特に大学において進んでいる。この領域では、主にマルクス・レーニン主義研究をしていた学部や研究所が閉鎖された。西側の教授や西側の裁判官を投入することは、問題のないものではなく、国民には歓迎されているが、排除されたり脅かされたりしている教員達による抵抗の対象となっている。

d 投資問題 土地や産業体の返還を投資確保や企業意欲に優先させるという原則は、一九九一年初めまで維持された。このことにより、西ドイツに逃げたり東ドイツに留まっていたりした以前のすべての土地所有者に、工場の土地の所

有者に至るまで、土地の返還請求が認められた。そのような返還請求やそれに結び付いた手続により、外国企業の投資意欲がそがれたり、そのような工場に対する投資意欲が弱まったりするということには、全く配慮が払われていなかった。このような原則は、新たなラントにおける投資の促進に関する法律²⁴によって初めて、投資能力や投資意欲が不足しているために雇用が脅かされるような場面において転換されるに至った。現在では、そのような場合には企業意欲や投資能力が返還に優先されている。

e 政治的帰結 それぞれ違った、あるいは逆の理由によって、西と東の両側で不満感が増大していたことは、ヘッセン、ラインラント・プファルツ、ハンブルクにおけるラント議会選挙でSPD「社会民主党」が圧倒的勝利を収める原因となった。同時にあるアンケート機関の発表によれば、CDU/CSU「キリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟」与党の有権者支持率に関しては、極めて低い数字が出ている。一九九〇年一月三日の連邦議会選挙におけるヘルムート・コールの大勝利からほんの数ヶ月で、政治状況は全く変わった。コールの最初の新しい五つのラントへの訪問は、与党に反対する喧噪とデモに支配されていた。同時に、与党は連邦参議院における過半数を失うに至っている。

f 東ヨーロッパの政治的・経済的展開 東ヨーロッパ・南東ヨーロッパにおける政治的・経済的な展開は、一九九一年前半に悪化の一途をたどった。エリツィンとゴルバチョフの対立は、エリツィンがロシア共和国最初の自由選挙で選ばれた大統領に就任したことによっても解決せず、先送りされている。それでも、ソ連北西部、すなわちバルト諸国における民族的对立は激化し、軍事介入に至った。ソ連の炭鉱労働者による大規模ストライキと経済状況の悪化、ポーランドにおける経済危機、そしてユーゴスラヴィアにおける内戦的な状態などが、ドイツの東部においても潜在的危機を引き起こしている。

ドイツももともと、EC諸国の多数と同様、スロヴェニアやクロアチアの民族自決権に対して批判的あるいは拒否的な姿勢を見せていた。そのために、FDP「自由主義民主党」の外務大臣ゲンシャーが、CSUから、そして後にはCDUから批判された。同時にこのユーゴスラヴィアの事例は、ユーゴスラヴィアが三五番目の加盟国として承認された欧州安保協力会議の六月のベルリン会議で発動された、紛争管理の手法が初めて採用される場面となった。

それに対しこの会議では、バルト諸国に対して非常に自制的な態度が採用され、バルト諸国にはノルウェーの委任によ

るオブザーバーとしての地位が認められたに過ぎなかった。

ユーゴスラヴィア国境に配備されたオーストリアやイタリアの戦車が、紛争が飛火するのを避けようとしていたのに対し、ドイツの外交は、モラトリウムを設定しようとした。このモラトリウムという概念は、現在のドイツの外交姿勢を他のどんな用語よりも適切に表現するものかも知れない。国内問題や東側の問題増幅があり、景気が幸い落ち着いているため、時間稼ぎをすれば、すべてではないにしても、多くのことが期待できると思われる。

もう一つの問題は、旧東ドイツ地域におけるソ連占領軍の撤退が遅れていることである。このことは、ソ連占領軍がドイツ内にある核兵器を管理していることと関連しているであろう。

g 管財組織の危機 旧東ドイツ国営企業を統合し、再民営化するための連邦機関である管財組織の危機は、一九九一年初頭には、特に失業の増大と、ドイツの東部・西部の緊張を利用しようとした赤軍派の仕業による議長ローヴェダーの政治的な暗殺によって尖鋭化するに至った。西部ドイツでは、この管財組織が清算事業団を越えて、大規模な国営企業に変身していくのではないか、そして同時に毎年財政援助として西から東に流れている一千億マルクものの資金が生産性の

ためにではなく消費のために使われるのではないか、という懸念と恐れが広まっている。

(二) このような背景から、統一の過程がさらに進展し、以下のような問題が現れてきている。

a 構造的改革に対する財政政策上の措置の優先 財政負担の必要が大幅に過小評価されたことにより、一九九一年初頭には、財政政策が最も優先されるという重点の置き方の逆転が見られるに至った。それにより、ドイツマルクの安定性に対する新たな危険が懸念されている。今後十年以上の期間に亘り、租税支払能力を補うために毎年一千億マルク以上の資金が東部に流れることにならざるを得ないと主張されるに至り、貨幣価値の安定性がどうしたら維持できるかが問題になっている。この際、どのような財政上の道具がそこに投入されるのかは問題ではない。六月には、前年比のインフレ率が三・五%にまで上った。その上予算に関しても、四千二百二十億マルクの一九九一年連邦予算のうち一千億マルクが東部地域に流れることになると、通貨の重大な動揺が起る危険が生じている。連邦予算の四分の一がドイツ東部で必要とされているわけである。連邦銀行(ペールとティートマイヤー)の側も、「豊かさを作り出す」ことのない豊かさのための資金流出に対して警告を発している。しかし、長期的助

成が成立していく危険は、そう簡単になくなるものではない。⁽²⁷⁾

この関係で、組合の賃金政策と五つの新しいラントにおける爆発的な賃金上昇が、生産力増大ではなくて単に生活水準の同化だけに関心を持つものとして批判されている。⁽²⁸⁾

b 行政・議会による決定可能性による民主的決定可能性の排除 新しいドイツ国家の正統性問題は、新憲法が国民投票によって採択されなければならないか否か（基本法前文、一四六条）という問題に現れてくるだけでなく、一九九一年には、首都の場所に関する問題（ボンカベルリンか）をも国民投票によって解決しようとする要求につながった。一九九一年前半にヘッセン、ラインライト・プファルツ、ニーダーザクセンのラント議会選挙で勝利を収めたことに気をよくしてSPDは、新たな連邦議会選挙を実施するべきだと主張しているが、そこにも同じ傾向が見て取れる。それでも与党が国民投票という要素を排除して議会制民主主義に頑強に固執することは、こうした西部と東部の緊密関係が顕在化している状況の中では説得力を持つものではなく、また多くの支持を得てもない。にもかかわらず、国民の間で驚くべき決定がなされつつある。新しいドイツが国民投票の要素を強めることなくしてアイデンティティーと正統性を獲得できるのか

どうかは、かなり疑わしいと思われる。⁽²⁹⁾

c ボンとベルリンの間の地理政策上の決定に関する躊躇——見つからないアイデンティティーの症状として——地理政策上の状況の変化により、もう一度ボンカベルリンかという問題に立ち戻る必要がある。政府と連邦議会が連邦大統領と一緒にベルリンに移ることを決めているため、連邦参議院が暫定的にボンを自らの所在地として選択したことは、もはや決定的な意味を持つものではない。歴史的に言えば、一九四九年にフランクフルトではなくてボンが暫定的に首都と決定されたのは、ドイツ—フランス間で相互に閉ざすことなく連絡を取り合うという計画に対する、そしてフランスに対する貢ぎものとしての側面があった。アメリカの強い影響を受けたフランクフルトに首都を置いたなら、最近の調査結果にも現れているとおり、暫定的なものではなくなっていたであろう。確かに、現在のボンとパリの間の微妙な関係を考えても、現在首都がベルリンに決定されたことが、フランスに対抗するための決定だったと言うことはできない。むしろベルリンへの決定は、一つの地理政策上の方向転換を示すもので、ドイツが東ヨーロッパに関する古くて新しい役割を再認識したことによるものである。そのため、中央集権の強化が連邦制的分権化の強化が問題になったわけでもなく——

—ボンを連邦制的分権化の象徴と捉えることもできないが——、また、文化的多元性か文化的中央集権かということが問題になっていたのでない。問題なのは、ドイツの政策の活動圏に旧東ドイツの五つのラントだけでなく、東ヨーロッパ全体を取り込むかどうかであった。このことは、権力政治という意味で捉えられてはならず、開発政策という意味で理解される必要がある。

そのような新たな方向設定あるいは軌道修正が始まったことは、ゲンシャールとシュワルナゼの個人的な関係や、一九九〇年から一九九一年にかけて始まったゴルバチョフとコールの友好関係からも見てとれる。また、キエフにおけるゴルバチョフとコールの会談も、この発展を強化した。ドイツが統一を成し遂げた現在の瞬間において、ソ連とユーゴスラヴィアは分裂と崩壊の過程にあり、内戦に類似した状況さえ見られるため、こうした発展は必要でもある。同時に、これらの諸国やポーランドやハンガリーなどは、経済的な後退に直面している。東西間の緊張がなくなったことは民族自決権を推進するが、この民族自決権は、ドイツでは統一につながり、逆にソ連やユーゴスラヴィアでは分裂の危険につながるなど、非常に様々な現れ方をしている。ヤルタ会談の結果に対する修正は、本質的にはすでに完成した。今問題となってい

るのは、首都問題に関する地理政策上の決定により東ヨーロッパの重要性を強調し、東西間のヨーロッパ統合の協力者として媒介の任務を引き受けることである。中央ヨーロッパというものが再び成立し、この中央ヨーロッパ再構成の過程でドイツの首都問題は非常に決定的な要素であった。政治の要素の中に新しい地理政策上の要素、すなわち中央ヨーロッパが入り込んでくるため、ドイツは新たな地理政策的な出発点を採用しなければならない。

d 構造的・機能的再統一の手段としてのドイツの新たな区分あるいは連邦制の再構成の要求 五つの新しいラントの創設は、第一次世界大戦前や戦間期の状況に依拠したのではなく、根拠は東ドイツが作り出した連邦制であった。歴史上一固有の過去があるのは、新しい五つのラントのうち、ザクセンとプロイセンだった部分だけである。この五つのラントがそのまま存続するということは、恐らくないであろう。莫大な財政負担と大規模な資金需要が連邦制それ自体の弱体化をもたらすため、連邦政府が効率性という意味で経済的にしつかりしたラントのみが生き残るべきだという立場を採ることが予想されるからである。そのため、連邦国土の新たな再構成が行われるであろう。⁽³⁾

基本法一九条は、このことを予定している。しかしこれま

での所、一つのラント、すなわちバーデン・ヴュルテンベルクが造られただけである。以下のような組み合わせが、議論に上っている。

① 旧東ドイツの五つのラントの再分割。ここでは、三ラントのモデルと三ラントのモデルが主張されている。三ラントのモデルでは、ベルリン・ブランデンブルクを一つ、ザクセン・ザクセン・アンハルト、テューリンゲンを一つ、そしてメクレンブルク・フォアポメルンを一つのラントとして残すことになる³²。

② ベルリン・ブランデンブルクの再構成。上述の再分割に基づいた、あるいは、ベルリン・ブランデンブルク（東西ベルリンとブランデンブルク）の特別な取り扱い、現職のベルリン市長によっても提案されている。この提案によれば、基本法一八条を補足する形で、この地域変更は他のラント再構成とは独立に行われるべきだとされる³³。

③ 以前の東西ドイツの国境を越えた再分割。この再分割案に対しては、生活水準の同化を最も短期間で実現することになるという理由に基づいて、ラインラント・プファルツ元首相のベルンハルト・フォーゲルが支持を表明している。この案によれば、ヘッセンとテューリンゲンが、シュレヴィッツ・ホルシュタインとメクレンブルク・フォアポメルンが、組み合わせられることになるであろう。

④ 新旧のラント全体にわたった再構成。この場合には、これまで存在していたすべてのラントが再構成の対象になり、ラント領域が新しく区分されることになる。連帯と生活水準の

同化という観点では、③の提案の方が優れていることは明らかである³⁵。

e 配分により分割を克服する生活水準の統一を作り出す際の連帯の問題 生活水準の同化、すべての国民の生活の質の平等は、連邦共和国の、そして古いラントの憲法上の目標で、この原理はいまやドイツ全体に及ぼうとしている。この目標を達成するには、二つの方法がある。一つは資金が東部に流れるように今後も税金をますます上げること、もう一つは新しい五つのラントで賃金を上げることにより所得水準を同化させることである。

このどちらの方法も、危険なものと言える。一方は税負担の上昇により、西部における生産性を阻害するし、他方は生産性の前提がないのに賃金を上昇させることになるからである。そのため、配分による分割の克服には、現実上の限界がある。連邦国家のモデルに従えば、生活水準の平等が不可欠の要求であると言いうこともできない。実際、違いにもかかわらず、そしてまさに生活水準の違いにもかかわらず統一を可能にするために、連邦国家が選択されたのではなからうか。

この一般的に妥当する命題にもかかわらず連邦共和国は、憲法規範からというよりむしろ憲法実務から、生活水準の統一を自らの信条として表明し、この信条告白から勝手に逃れる

ことはできない。それでも、「配分による分割の克服」というスローガンは、最高の処方箋ではない。配分されるのは、現在あるものであつてはならず、これから労働により獲得されるものでなければならぬからである。その場合にこの労働による獲得の条件を悪化させることになれば、配分のためには何も残らないような状況になる。連帯が必要であるが、この連帯は配分による分割の克服に限られることは不可能である。

五 むすび

ドイツの統一は、外交上・安全保障上は一九九〇年九月一二日の二プラス四国間条約³⁷⁾により、内政上は一九九〇年一月三日の五つの新しいラントの参加によつて成立した。この参加に先立ち、一九九〇年七月一日に発効した通貨統合条約があつたわけであるが、基本的にはこれが事実上の統一であつた。

それでも、そして参加の条件に関する話合いが二つの対等な強さのパートナーどうしによつて行われたのではないとしても、これを「併合」と呼ぶのは正しくない。ドイツの形式的な統一が再び獲得されたとしても、このことは、経済的・法的・政治的な統一と同一視されてはならない。こうした真

の統一は、今後、経済的な生活水準の同化によるアイデンティティーと正統性の獲得の過程の中で達成されていかなければならない。再統一の意味は、ベルリンへの首都移転によつて象徴されている。これは、歴史的な思い入れの問題ではなく、新たに成立した中央ヨーロッパという観点から見た新たな東側政策・東側に対する任務を強調したものである。ソ連やポーランドとの友好条約の調印は、欧州安保協力会議の立場と相俟つて、新たな中央ヨーロッパ・東ヨーロッパ政策の出発点となる。こうした中央・東ヨーロッパ政策は、多少の重点の移動はあるが、従来のEC政策と矛盾するものではない。統一の過程は、ヤルタ会談の結果を止揚したり、あるいは修正したりするばかりでなく、パリ条約を——強調されるべきことであるが——平和的な方法で修正しようとしているものである。

原注

- (1) Vertrag zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Deutschen Einheit——Einigungsvertrag vom 31. 8. 1991, BGBl. II, 889.
- (2) Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der BRD und der DDR vom 18. 5. 1990, BGBl. II, 537.

- (3) 旧東ドイツ最後の首相ロター・メメジエールは「もとよりコンラントの形成を基本法四二三条による参加に先行せしめられようとした」。Vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 2, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, München 1990, S. 21.
- (4) Vgl. auch Klaus Stern, Der Staatsvertrag im völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Kontext, in : Stern/Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 1, Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, München 1990, S. 23.
- (5) Vgl. auch Renate Fritsch-Bournazel, Europa und die deutsche Einheit, München 1990, S. 14 ff.
- (6) Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaues und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. 7. 1952, GBl. 613.
- (7) 一九八九年一月一八日連邦議会における連邦首相コールの演説「おもむき一九八九年一月一七日国民議会における東ドイツ首相モロウの所信表明演説における「ドイツ分割克服のための十箇条プログラム」の第四点。部分的に掲載するもの」Renate Fritsch-Bournazel, aaO, S. 22 ff.; Wolfgang Schäuble, Der Vertrag—Wie ich über die Deutsche Einheit verhandelte, Stuttgart 1991, S. 28.
- (8) 「国交」における「なす」Peter Häberle, Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands, JZ 1990, 358 ff.
- (9) 「ドイツ共和国の憲法」 Klaus Stern, aaO, Bd. 1, S. 36.
- (10) 一九五五年五月五日に発効した一九五四年一〇月二三日のケイン間基本条約七条二項。BGBl. II, 305.
- (11) Christian Starck, Deutschland auf dem Weg zur staatlichen Einheit, JZ 1990, 349 ff. (353)
- (12) ebd.
- (13) 「ドイツの憲法」Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
- (14) Süddeutsche Zeitung vom 31. 1. 1991, S. 2.
- (15) Süddeutsche Zeitung vom 12. 2. 1991, S. 9.
- (16) Art. 31 § 6 Abs. 5 des Gesetzes zum Vertrag über die Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, aaO.
- (17) Süddeutsche Zeitung vom 22. 12. 1990, S. 1.
- (18) Vgl. etwa Süddeutsche Zeitung vom 7. 2. 1991.
- (19) Richard Bartlperger, Verfassung und verfassungsgebende Gewalt, DVBl. 1990, 1289.
- (20) Walter Schmitt-Glaeser, Die Stellung der Bundesländer bei einer Vereinigung Deutschlands, Berlin 1990, S. 23.
- (21) Peter Häberle, aaO.
- (22) 連邦労働局の予報「一九九一年三月の設備と二一四百万人の失業率数を前提として」Vgl. dazu Der Spiegel, Nr. 11 vom 11. 3. 1991, 20.
- (23) Vgl. Anlage II zum Einigungsvertrag, Kapitel VIII, Sachgebiete A und E.

- (24) Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991, BGBl. I, 766 ; vgl. dazu auch Wolfgang Schäuble, aaO, (Anm. 7), S. 251 ff.
- (25) 特に出づる新たな統一の首相の見解。Süddeutsche Zeitung vom 22. 12. 1990, S. 1 und vom 13./14. 4. 1991, S. 1.
- (26) Süddeutsche Zeitung vom 12. 2. 1991, S. 21.
- (27) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 6. 1991.
- (28) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 7. 1991.
- (29) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 6. 1991.
- (30) Thomas Ellein, Die Wiedervereinigung Deutschlands und der deutschen Föderalismus, in : Theodor Maunz (Hrsg.), Festschrift für Nawiaski, München 1956, S. 112 m. w. N.
- (31) 今の統一の特長。Werner Ernst, Die Alternative : Neugliederung des Bundesgebietes, DVBl. 1991, 1024 ff.
- (32) 連邦におけるハンブルクの代理人、連邦参議院議員の一人としての見解。Süddeutsche Zeitung vom 19. 4. 1990, S. 4.
- (33) 統一契約五条。
- (34) Bernhard Vogel, Deutsche Einheit und Föderalismus in Deutschland, Speyerer Vorträge, Heft 15, Speyer 1990, S. 21.
- (35) Werner Ernst, aaO, Anm. 31.
- (36) Vgl. dazu Harald Hohmann, Verfassungsgrundsatz

ドイツ統一と連邦制の再構成 (大須賀 西原)

der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, DÖV 1991, 191 ff.

(25) BGBl. II, 1318.

記注

[1] 統一契約の発効に伴い、基本法にもいくつか改正が加えられた。基本法への「参加 (Beitritt)」を定めた二三条は廃止された。また一四六条も、「ドイツの統一と自由が完了した以降もドイツ全国民に妥当するこの基本法は、……」と改められ「再統一事項」という意味を失った (Vgl. Klaus Stern, Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit, in : Stern/Schmidt-Bleibtreu, Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit, Bd. 2, Einigungsvertrag und Wahlvertrag, München 1990, S. 46 ff.)。このため記稿では、それぞれ「旧」をつけて現行法から区別した。

[2] 統一契約第二五条「一九九〇年六月一七日の国民財産の民営化と再組織に関する法律——管財法——は、参加の発効後、以下のような形で効力を維持する。

(一) 管財組織は、将来的にも、管財法の規定に従って以前の国民所有の企業を競争力あるものに造り変え、民営化する任務を負う。管財組織は、連邦直轄の権利能力ある公法人となる。専門的監督と法監督は連邦財務大臣に課され、連邦財務大臣は専門的監督を連邦経済大臣および所轄の連邦大臣との合意の上で行使しなければならない。管財組織の関与は連邦の直接の関与である。定款の改正には連邦政府の同意を必要とする。

(二) (一) 略」

訳者あとがき

本稿は、一九九一年一〇月九日の比較法研究所公開講演会における講演をもとに、必要な修正と注を加えた原稿、“Wiedervereinigung und Reföderalisierung”を翻訳したものである。

筆者 Heinrich Scholler氏は、ミュンヘン大学法学部教授。一九二九年生まれ。専攻は憲法、行政法、法哲学、比較法。同時に世界盲人連合社会開発委員等の活動にも従事している。