統一ドイツにおける「直接民主制」をめぐる議論について

岡田俊幸

一　はじめに
二　諸提案とその論拠
三　反対論とそれへの対応
四　プロイスとオッフェ
五　結びにかえて

一　はじめに

統一後のドイツにおける憲法論議の中でもっとも論争的なテーマの一つとなっているのが、連邦レヴェルにおける直接民主制的諸制度の導入である。(1) 基本法への直接民主制的諸制度の導入をめぐる議論は、戦後も絶え間なく繰り返えされてきたところであり、その対立点も明らかにされているようにも見える。(2) しかし、ドイツ統一という新たな歴史的状況の中で「新たな栄養」(3)を補給されたこの議論が、九〇年代に入って再び活性化されたことは、注目に値しよう。この論争の恰好の舞台となったのは、連邦議会・連邦参議院合同憲法委員会であった。(4) 統一条約五条の委託を受け

て一九九二年一月一六日に設立されたこの委員会には、各会派から数多くの論点が提出され、多彩な議論がなされたが[5]、その中でも直接民主制的諸制度の導入は、国家目標規定／社会的諸権利の導入と並んで、もっとも注目されたテーマであった[6]。そこでは、政治的に左派に位置するSPDや九〇年連合／緑の党が、基本法への直接民主制的諸制度の導入を強力に主張した。この主張に対してCDU／CSUとFDPは、戦後西ドイツの安定したデモクラシーを授けた基本法の憲法秩序の根本的な変革を求めるものと受けとめたのであろうか、頑なな拒否の姿勢をとった。そうであるだけに政党間の対立の溝は乗り越えられるものではなかった。合同憲法委員会は、一九九二年五月一四日の第六回会議で審議を開始し、一九九二年六月一七日の専門家の公聴会、および報告者会議を経て、一九九三年二月一七日の第一七回会議で審議を終了した。同日行なわれた投票では、九〇年連合／緑の党の提案もSPDの提案も三分の二の多数を得られなかった。そうではあるが、——というよりも、そうであるがこそ、合同憲法委員会ではたいへんに興味深い論争的な議論が展開されている。そこで本稿では、合同憲法委員会の議事速記録を素材として同委員会における議論の概要をお伝えすることとしたい[7]。

(1) この論点については、北住炯一「統一ドイツ政党国家における政治不信と政治改革」法政論集一五二号(一九九四年)六五頁、同「統一ドイツの憲法論議と新州憲法—デモクラシーの保守と革新と創造—」法政論集一五四号(一九九四年)二八三頁、同「ドイツにおける直接民主主義とバイエルンのごみ『市民運動』—統一憲法論議の一つの背景—」法政論集一五五号(一九九四年)二四〇頁によって、すでに詳細な検討がなされている。

(2) 例えば、一九七〇年代半ばに活動した連邦議会憲法改革調査委員会は、このテーマについても議論したが、結局のところ基本法への直接民主制的諸制度の導入を否定した(BT-Drucks. 7/5924, S. 9.)。栗城壽夫「憲法改革調査委員会の最終報告書」比較法研究四〇号(一九七八年、有斐閣)二〇六頁以下参照。また、高田篤「ドイツ統一直前のボン基本法(二)」自治研究六六巻一二号(一九九〇年)一一三頁以下は、統一直前までの各政党の立場を整理している。戦後ドイツにおける民主制論については、例えば、栗城壽夫「最近のドイツにおける『民主政』のとらえ方について」法学雑誌一一巻三・四号(一九六五年)二

九九頁、竹内重年「議会制と直接民主制」公法研究三九号（一九七七年、有斐閣）六四頁、澤野義一「『同一性（Identität）』民主主義に関する諸学説―ドイツにおける間接（代表）民主制・直接民主制論の状況―」龍谷法学一四巻一号（一九八一年）一〇八頁を参照。

（3） BT-Drucks. 12/6000, S. 83.

（4） 合同憲法委員会設立の経緯については、拙稿「マーストリヒト条約とボン基本法の改正」石川明編『EC統合の法的側面』（一九九三年、成文堂）三九頁以下で紹介しておいた。

（5） 統一後のドイツの憲法状況の全体像は、初宿正典「最近のドイツの憲法改正について（一）～（二・完）」自治研究七一巻二号（一九九五年）三頁、七一巻三号（一九九五年）三頁、広渡清吾「統一ドイツにおける基本法改正をめぐる諸問題・1、2」法律時報六七巻八号（一九九五年）五七頁、六七巻九号（一九九五年）九五頁、森英樹「ドイツ統一に伴う基本法改正の一断面」法律時報六七巻九号（一九九五年）一〇四頁を参照。

（6） このことは、市民から二六六〇〇〇を上回る請願書が合同憲法委員会に提出されたことに示される（BT-Drucks. 12/6000, S. 124.）。

（7） 従って本稿では、①Gemeinsame Verfassungskommission, Stenographischer Bericht, 6. Sitzung vom 14. Mai 1992. ②Gemeinsame Verfassungskommission, Tonbandprotokoll, 17. Sitzung vom 11. Februar 1993. および③Gemeinsame Verfassungskommission, Stenographischer Bericht, 3. Öffentliche Anhörung „BÜRGERBETEILIGUNG UND PLEBISZITE“ vom 17. Juni 1992. の分析・再構成が目的とされる。以下、これらの引用は、①と②については、各々IおよびIIという記号で示し、（II-S. ‥ .）という割註の形で、③については引用回数も多いので頁数のみで行なう。本文の中で発言者が明示されていない場合には、頁数の前に発言者名を（必要に応じて所属も）加える。例えば、（Herbert Schnoor（Nordrhein Westfalen）, I-S. 8.）というように示す。なお、公聴会には八名の専門家が招聘された。彼らは、合同憲法委員会に意見書（Stellungsnahme）を各々提出し、それは、公聴会議事録五五頁～一六二頁に付録として掲載されている。これらの意見書の内容は、以下で詳しく紹介する予定であるが、ドイツ人以外の二名の意見書については紹介を省略する。バーゼル大学のシュミット（Gerhard Schmid）教授は、スイスの経験について報告し（S. 20-22, 131-136.）、PDS／LLに推薦されたスイスのメディアのスカンディナヴィア特派員カウフマン（Bruno Kaufmann）は、スイスとスカンディナヴィア諸国の経験を踏まえて、直接民主制的諸制度の導入の必要性を指摘している（S. 10-13, 85-88.）。

二　諸提案とその論拠

1　合同憲法委員会にはSPDと九〇年連合／緑の党が、それぞれ別個に改正案を提出した。

(a)　まずSPDは、基本法二〇条の後に以下の二〇b条を挿入する案を提出した（なお、これに伴って、七六条一項の「連邦議会の中から」の後に、「二〇b条に基づく国民発案を通じて」が挿入される）。(8)

(1)　国民発案によって、ドイツ連邦議会に対して、その権限の枠内で政治的意思形成の一定の対象につき審議することを求めることができる。連邦法律の制定、廃止または改正を目的とする、理由を付した法律案も対象とすることができる。予算および公租についての申立は、不適法である。国民発案は、有権者の一〇〇分の五が署名した場合に成立する。その女性および男性の代表者（Vertreterinnen und Vertreter）は、ドイツ連邦議会において聴聞を受ける権利を有する。

(2)　国民発案の要望に合致する法律案が六ヵ月以内に可決されないときは、当該発案の女性および男性の代表者の申立に基づき、国民請願が実施される。連邦政府、ラント政府または連邦議会議員の三分の一が国民請願を違憲と考えるときは、連邦憲法裁判所の決定を求めるものとする。請願が成功するのは、半年以内に有権者の一〇〇分の五の賛成を得たときである。

(3)　国民請願が成立したときは、女性および男性の代表者の申立に基づき、半年以内に国民表決が実施されるが、請願にかかる法律がこれ以前に可決されたときは、この限りではない。ドイツ連邦議会は、同じ対象についての自己の法律案を七七条に基づく手続の終了後、または連邦参議院の同意を得た後、同時の投票に付すことができる。法律案が国民表決によって可決されるのは、投票者の過半数が、ただし、少なくとも有権者の四分の一が賛成したとき、憲法改正法律においては、投票者の三分の二が、ただし、少なくとも有権者の過半数が賛成したときである。第三文の過半数は、連邦参議院の同意を必要とする法律において、および憲法改正法律においては、連邦参議院における各々の票決数を基準として、対応する諸ラント数にも同時に達していなければならない。

(4)　有権者は、連邦議会の選挙につき選挙権を有する者である。

(5)　詳細は、連邦参議院の同意の必要な連邦法律でこれを規律する。

(b) 九〇年連合／緑の党は、七a章（国民請願、国民表決）に以下のような八二a条を挿入することを提案した（これに伴い、七七条一項および九三条も改正される必要があるが、改正案の紹介は省略する）[9]。

(1) 一〇万名の有権者は、ドイツ連邦議会が政治的意思形成の一定の対象を審議することを求める権利を有する。国民発案は、連邦法律の制定、廃止または改正を目的とする、理由が付された法律案に基づいて行なうこともできる。発案の女性および男性の代表者は、聴聞を受ける権利を有する。

(2) ドイツ連邦議会が六ヵ月の期間内に法律案に賛成しないときは、発案の女性および男性の代表者は、ドイツ連邦議会の議長団に対して国民請願の実施を申請する権利を有する。国民請願は、少なくとも一〇〇万名の有権者が半年以内にこれに賛成したときに成立する。

(3) 国民請願が成立したときは、六ヵ月から九ヵ月までの期間に法律案につき国民表決が実施される。ただし、請願にかかる法律がこれ以前に成立したときは、この限りではない。法律案は、投票者の過半数が賛成したときに可決される。投票には、有効な賛成票および反対票のみが算入される。有権者は、ドイツ連邦議会の選挙権を有する者である。

(4) 国民請願の実施の前におよび国民表決の実施の前に、ドイツ連邦議会の議長団は、理由が付された法律案を自己の立場を表明することなく適切な形式で公表し、かつその配布（Verbreitung）を保障しなければならない。国民発案または国民請願が成立したときは、その女性および男性の代表者は、国民請願または国民投票の諸目的に関する公共への適切な情報提供の費用の補償を求める請求権を有する。

(5) 詳細は、連邦参議院の同意を必要とする連邦投票法でこれを規律する。

(c) この二つの改正案に共通する特徴は、国民発案→国民請願→国民表決という三段階的な手続をとっていることである。すなわち、第一段階として、一定数の有権者集団は法律案を連邦議会に提出し、審議を求めることができる。この法律案が連邦議会によって受け入れられなかった場合には、第二段階として、この法律案についての国民請願の手続に入る。そして、国民請願が一定数の有権者の賛成を獲得したときは、第三段階として法律案についての国民表

決が行なわれる。直接民主制的諸制度には様々な形態が存在するが[10]、SPDおよび九〇年連合／緑の党によって提案されたこの手続は、ヴァイマル憲法にも設けられていた「国民立法（Volksgesetzgebung）」制度に分類することができよう。ともあれ、合同憲法委員会における議論は、三段階的手続をもつ国民立法制度の基本法への導入をめぐって展開されたのである。

2　ここで、SPDおよび九〇年連合／緑の党の改正案に先行する諸提案について言及しておきたい。

(a)　まずSPD案の原型となっているのは、連邦参議院が一九九一年三月一日に設置した「連邦参議院憲法改革委員会」においてノルトライン＝ヴァストファーレン州が提出した、基本法二〇a条を挿入する提案（以下、N＝W案と略称。）である[11]。同委員会でも直接民主制的諸制度の導入についての議論が行なわれたが、SPD主導の諸ラントとCDU／CSU主導の諸ラントの間で合意は得られなかった。このN＝W案とSPD案は、細部における相違はあるものの、基本的な仕組みは同じである。両者の違いは、国民発案の成立に必要な署名数である。N＝W案は「有権者の一〇〇分の一」（一項）を要求しているのに対して、SPD案は「有権者の一〇〇〇分の五」を要求する（なお、国民請願の成立には、両者とも「有権者の一〇〇分の五を要求する」。ドイツの有権者数を六〇〇〇万と仮定すると、国民発案の成立には、N＝W案では六〇万名、SPD案では三〇万名の署名が必要である（なお、国民請願の成立には三〇〇万の署名が必要である）。SPD案は、N＝W案よりも国民発案の成立を容易にしたものと言えよう。もっとも、九〇年連合／緑の党案が、国民発案につき「一〇万名の有権者」を、国民請願につき「一〇〇万名の有権者」を要求しているのと比べると、SPD案も国民発案および国民請願の成立のハードルを高く設定していると言えるだろう[12]。他方、N＝W案とSPD案の共通点としては、次の二点が重要である。一つは、連邦議会に対して、法律案について国民表決を実施するに際して、代替案を作成してそれを請願にかかる法律案と同時に国民表決に付す権限を付与したことである。

もう一つは、連邦国家原理を考慮した「二重の定足数」である。この二つのアイディアについては、後にもう一度取り上げることにしたい。

(b) また、両者に対して、とくに九〇年連合／緑の党案に対して強い影響を与えたのが、統一後にDDR円卓会議の流れを汲む市民運動家や学者によって組織された「ドイツ諸ラントにより民主的に編成される連邦のための評議会」(以下、評議会と略称する。)の憲法草案である。[13]

評議会草案八二a条は、国民発案→国民請願→国民表決という三段階の手続を規定する点で、SPD案とも九〇年連合／緑の党案とも一致する。評議会草案で注目されるのは、九〇年連合／緑の党案にも規定されている次のアイディアである。すなわち、両案は、政党に対する選挙戦補償と同じように、国民発案または国民請願の代表者に対して、その目的について公共へ情報提供を行なうための費用の補償を求める請求権を与えている。評議会草案の覚書によれば、それは、政府、議会多数派および利益集団といった公共機構との「大凡の武器平等」を達成しようとするものであり、国民立法が機能するための「必須の条件」である。[14]

さて評議会草案覚書は、国民請願・国民表決の導入を次のように根拠づけている。評議会は、旧DDRの市民だけではなく、西側の市民たちも「真の民主的協働可能性の欠如」に対して異議を唱えていた、と見る。評議会によれば、この欠如は、今日、政治が、遺伝子操作、放射性物質の放出、気候温暖化など、その効果が一世代後にようやく可視的になるような広範囲な影響を及ぼす決定に直面していることによって深刻化している。すなわち、伝統的な意思形成過程は、修正・撤回が事実上不可能な不可逆的な決定の位相と重要性に合致していないのである。議員がこのような広範囲に及ぶ決定を公共のおける十分な議論なしに下す正当性はどこから導き出されるのか。より多くの人々が、このような重要な問題についてともに語り(mitreden)、共同決定することを望んでいる。ここでは「自分たちの将来」が、「その実存」が問題となっているのである。デモクラシーにおいては国民自身がその運命を決定しなければな

らない。こうして評議会は、従来の議会的・代議制的なデモクラシーを国民の直接投票の手段によって補充する必要性を強調する。[15]

もう一つ重要なことは、評議会は、この提案の決定的な根拠を、投票の「結果」というよりも、むしろ「手続それ自体」に見ている点である。評議会によれば、国民請願・国民表決は、「政治システムを新たな内容と政治形態に対して開放し」、それによって「デモクラシーにとって危険な、政治的無力の感覚」に対処しようとする。それは、「市民運動や政治参加を促進し」、「人々の議論と対話を強化する」。そして、それによって国民請願・国民表決は、「政治文化の質に顕著に貢献する」。[16] このコンセプトは、SPD案にも九〇年連合／緑の党案にも共通するものと思われる。

ところで、評議会憲法草案の共同執筆者の一人であり、DDR円卓会議憲法草案の助言者でもあったブレーメン大学教授プロイス(Ulrich K. Preuß)は、合同憲法委員会の公聴会に専門家の一人として登場している。彼の提出した意見書は、評議会憲法草案のコンセプトをさらに進化させたものとして理論的にも魅力的に見える。プロイスの議論については、四で取り上げることとしたい。

3　それでは何故、SPDや九〇年連合／緑の党は基本法への直接民主制的諸制度の導入を求めているのか。

第一に、彼らは、DDRの平和革命を担った人々の理念、DDRの市民運動の理念を統一ドイツの憲法の中に引き継ごうとする。SPDの連邦議会議員ティアゼ(Wolfgang Thierse)は、「新しい連邦市民」として、「一九八九年秋の情熱的な変革からの経験」、「直接デモクラシーのポジティヴな体験」を統一後のドイツに持ち込むべきだとする(I-S. 6, auch vgl. Hans-Jochen Vogel (SPD), I-S. 18; Roland Resch (Brandenburg), II-S. 39.)。さらに、政治学者のエヴァース(Tilmann Evers)は、これは「歴史的業績に対する歴史的正義」の問題であり、「一つの共通の憲法のための道徳的な基礎づけ」の問題である、と位置づける(S. 9, 70.)。[17]

第二に、西側の市民運動に対する高い評価が挙げられる。評議会草案の共同作成者の一人であり、九〇年連合／緑の党の連邦議会議員ウルマン（Wolfgang Ullmann）は、「市民運動の政治的重要性」を強調する。ウルマンによれば、一〇年来、全世界規模で市民運動は、エコロジーの含意を意識させたし、平和問題や東ヨーロッパにおけるデモクラシーと人権問題に独自の貢献をした。ウルマンが代議制的デモクラシーを参加デモクラシーによって補完することを求めるのは、市民運動の新たな段階を真剣に模索するが故である（I-S. 13.）。

第三に、国民の民主制理解の成熟が指摘される。たしかに、議会評議会は、ヴァイマル憲法の苦い教訓から議会制デモクラシーに決断を下した。しかし、ヴァイマルのデモクラシーは国民請願・国民表決の濫用によってというよりも、議会の機能不全によって挫折したことが明らかにされている（Thaysen, S. 148.）[18]し、また、議会評議会の決断は「時代を超越した理性」ではない。「四〇年の安定したデモクラシー」は、「主権者たる国民の民主的自覚と民主的な協働への要望」を促進させた。「民主的に成熟し、社会的に安定した共同体の憲法」は、市民の発言権や協働権に開かれているべきである。市民を共同責任や協働から排除し、選挙に限定することは、むしろ安定性を危うくする（Thierse, I-S. 4 f.）。

第四の論拠は、八〇年代後半から九〇年代にかけて時代のキーワードとなった「政治への倦怠（Politikverdrossenheit）」への対応である。リーネブルク大学教授の社会学者タイゼン（Uwe Thaysen）は、直接民主制的諸制度の導入の根拠を、「ドイツの政治文化の欠陥現象」、つまり、「知性偏重的な自惚れと自主性のない態度（Spießbürgerlichkeit）」への対処に求める。すなわち彼は、直接民主制的諸制度の導入によって、四年毎の選挙の他に何も出来ないのだ、という自己の政治的責任を果たさないためのアリバイ論拠を奪おうとするのである。政治と政治家に対する告発（Denunziation）という典型的なドイツ的傾向は、個人間の政治的議論を「強制する（Nötigung）」ことによって抑えることができる、というのである（S. 146 f.）。

(8) Kommissionsdrucksache Nr. 35. さらにSPDは、連邦議会議員の四分の一の要求に基づき憲法改正法律について国民表決を実施する「憲法レフェレンダム」を導入する基本法七九条改正案（Kommissionsdrucksache Nr. 51.）、少なくとも五万名の有権者によって署名された請願、いわゆる「大衆請願（Massenpetitionen）」について、請願人またはその代表者を聴聞することを請願委員会に義務づける基本法四五c条改正案（Kommissionsdrucksache Nr. 36.）を提出している。これらの提案についても第一七回会議において否決された。

(9) Kommissionsdrucksache Nr. 32. さらに九〇年連合／緑の党は、条約に対しても一〇〇万以上の有権者または連邦議会議員の三分の一が要求した場合には国民表決を実施する五九条二項一文の改正、「国民請願に基づき国民表決の投票総数の三分の二の賛成」による憲法改正手続を導入する七九条二項の改正を提案したが、これについても第一七回会議で否決された。

(10) 例えば、辻村みよ子「レフェレンダムと議会の役割」ジュリスト一〇二二号（一九九三年）一二三頁を参照。なお、同論文の言うように、フランスでは、「権力者を正当化するための人気投票・信任投票をプレビシットと呼んでレフェレンダムと区別し、警戒を強めてきた」（一二四頁）が、筆者の理解する限り、合同憲法委員会における発言者はプレビシットを否定的な意味を内蔵する言葉としては使っていないように思われる。

(11) BR-Drucks. 360/92, S. 29. 同委員会設立の経緯については、拙稿・前掲註（4）三七頁を参照。

(12) 署名数をどのように設定するかは、一つの論点である。タイゼンの言うように、署名数は、一方において、「少数者による政治的な脅迫を回避する」ものでなければならず、他方において、「真剣な、多数となり得るイニシアティブの勇気をはじめから失わせる」ものであってはならない（S. 156.）。

(13) Bernd Guggenberger/Ullrich K. Preuß/Wolfgang Ullemann (Hrsg), Eine Verfassung für Deutschland. Manifest-Text-Plädoyers, 1991. 条文は一〇一頁以下。同書には憲法草案覚書（Denkschrift）も収録されており、以下の叙述は同書六七～七一頁の要約である。

(14) その他に、両者の共通点として、条文の体系上の位置づけ（二〇b条ではなく、八一a条）、国民発案と国民請願に必要な署名数が、相違点としては、評議会案は、国民発案によって提出される法律案は「民主的、社会的およびエコロジー的な法治国家と矛盾してはならない」（傍点筆者）と規定している点が指摘できる。

(15) 決定の不可逆性と多数決原理の限界との関係については、高田篤「戦後ドイツにおける多数決論の展開（二・完）―ケルゼンのデモクラシー論（「社会学的」研究）の発展可能性―」広島法学一七巻四号（一九九三年）二六五頁以下に詳しい検討

がある。

(16) さらに、評議会憲法草案は、デモクラシーの強化は政治的意思形成手続の民主化にとどまってはならないとし、社会の様々な領域と諸制度における諸々の協働権・参加権、例えば、「公的記録の閲覧権」(五条四項、九a条二項)、市民運動の保護・助成(九a条一項)を規定する。この点を含めて評議会草案の「民主主義構想」については、前原清隆「体制転換と民主主義・政党」森英樹編『政党国庫補助の比較憲法的総合的研究』(一九九四年、柏書房)一三六頁以下の的確な要約を参照のこと。

(17) 直接民主制的諸制度の導入に反対する側は、DDRの市民運動と主題との関連性を次のように断ち切る。一九八九年の出来事は「例外状況」であって、「通常状況」における憲法に妥当しない。「通常状況において人々は、その仕事に従事し、余暇を享受し、家族と生活するのであって、つねに政治的諸問題と取り組んでいるのではない」(Geis, I-S. 19.)。DDRにおける市民運動は、pouvoir constituant の一部であって、pouvoir constitué の一部ではない (Schmidt-Jortzig, S. 39.)。「革命的な運動の継続」ではなく、「平時の憲法 (eine Verfassung in Normalzeit)」をどのように機能させるか、が問題である (Klein, S. 13.)。

(18) さらに、エヴァースは、現代史研究者ユンクの研究 (Otmar Jung, Kein Volksentscheid im Kalten Krieg! Zum Konzept einer plebiszitären Quarantäne für die jungen Bundesrepublik 1948/49, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/1992, S. 16.) に依拠して、議会評議会の決断にとって決定的であったのは、実はヴァイマルの経験ではなくて、冷戦の始まりとドイツ分割であった、と指摘する。すなわち、基本法の父たち・母たちは、KPDによってこれらの制度が利用されることを恐れたのである (S. 70.)。

三　反対論とそれへの対応

1　直接民主制的諸制度の導入に真っ向から反対するCDU／CSUの連邦議会議員ガイス (Norbert Geis) は、次のように論じている。まず第一に、議会制デモクラシーによって、法案に必要な「議論」が理性的な土俵で行なわれ、情報が合理的にインプットされ得ることが保障される。プレビシットにおいて国民は、「賛成」と「反対」でしか意思

を表明することができず、プレビシットは、現代の多元的社会とデモクラシーに適していない。議会手続においてこそ、対立する主張が比較検討され、「少数意見」が考慮され、「妥協」が探られ、また「複雑な事実」が解明される。また、プレビシットは、連邦参議院を立法手続きから排除することによって、連邦的構造を弱体化する。さらに、プレビシットは、「国民の特定の一時的な気分」の中で行なわれる、という「気分デモクラシー(Stimmungsdemokratie)」の危険を内在する。加えて、国民表決の手続によって成立した法律は、必要があっても議会による改正が困難である(19)(I-S. 3f.)。また、プレビシットは、個人がデモクラシーや民主的過程と同一化すること(Identifizierung)にも役立たない。オーストリアやスイスにおける国民投票の投票率の低さは、プレビシットがより多くのデモクラシーをもたらさないことを示している(II-S. 35.)。最後に、プレビシットは、責任を所在を不明確にする。国民表決は結局のところ「匿名(anonym)」である(II-S. 42.)。

ミュンヘン大学教授バドゥーラ(Peter Badura)(20)は、改正案は、議会制デモクラシーの中核を形成する、選挙された国民代表、議会に責任を負う政府および諸政党が遂行すべき媒介任務(Vermittlungsaufgabe)と決定任務を侵害する危険を孕んでいる、と論じている(S. 55.)。議会制デモクラシーの国民は、選挙と国民代表によって行動する。これによって可能となる媒介任務は、テーマと利害の全体的スペクトラムや諸効果の絡み合いを考察・判断することを余儀なくさせる。個別の決定は、一般利益に向けられた政治の連関性の一部分として下される。しかし、国民発案・国民表決は、この連関性を無視し、必要な媒介機能や調整的な利益衡量を行なわない。プレビシット手続は、提案した諸団体のアクチャルな意図と戦術的な追求によって規定されており、法律に対する責任を、政党デモクラシーの勢力関係からも、諸政党のプログラムの内部調整からも切り離すものである(S. 63.)。また、国民表決の結果は、——僅差であろうが、偶然に左右されようが——実際上動かし難いし、少なくとも比較的長期にわたって動かすことができない。従って国民立法手続は、議会の決定を個別的に排除するというだけではなく、一定の事項決定の硬直化をもたら

す点で、議会制デモクラシーを制約する(S. 59.)。

マインツ大学教授クライン(Eckart Klein)も「責任」の問題を指摘する。権力分立の原則は、国家の諸任務が責任を全うしつつ(verantwortungsvoll)——つまり統制を受けつつ(kontrolliert)——行使され得るような形で配置されることを必要とする。いかなる国家機関も、この任務の行使に際して無責任に(verantwortungslos)、つまり法的にも政治的にも統制を受けないで行動することは許されない。このことは「国家機関」として行動する「国民」にも妥当する。この意味で国民でさえも立憲国家において「主権的」ではない。政治的決定を下した国民に対して責任を問うことはできないのである(S. 89 f.)。

また、キール大学教授シュミット＝ヨルツィク(Edzard Schmidt-Jortig)は、連邦とラントとの相違を強調し、「連邦レヴェルでは限定的に、ラントのレヴェルでは拡張的に、地方レヴェルでは十分に(ausgiebig)というモットーによって」、連邦レヴェルにおいては(国民請願・国民表決に接続しない)単なる国民発案の導入に対してのみ賛成する。彼が連邦レヴェルにおいて直接民主制的諸制度の導入に消極的である理由は、三つある。第一は、組織圧力の問題である。すなわち、八〇〇〇万人の人口をもつドイツのような国家の場合、必要な署名数を集めるためには大きな団体の力を借りるより他ない。この組織圧力は、要望や意見が国民から自然に沸き起こったり、操作・操縦なく表明されることを阻害する。第二に、「連邦レヴェルにおける主題の複合性と複雑性」は、個々の市民が独自の自己生成的な意見形成を行なうことに適していない。第三に、市民は、地方レヴェルとは異なって、連邦レヴェルで起こったことについて、直接的に経験的にかかわることは少ない、という問題との距離(Problemferne)も存在する(S. 22 f.)。

加えてバドゥーラは、直接民主制的諸制度の導入に対して「政治への倦怠」の解消、政治的決定の受容・統合力の強化を期待できない、と指摘する。経験に従えば、プレビシット手続によって「反政党効果(Anti-Parteien-Effekt)」を利用しようとするのは、政党自身であり、「直接的市民参加」の手続は、実際は「政党の議会外の行動手段」にすぎ

ない。それは、議会手続の「正しさの保証」を欠いた間接民主制に他ならない、というのである(S. 63 f.)。クラインも、「ドイツ連邦共和国の政治体制における欠陥」の原因を、議会制的・代議制的統治体制の構造にではなく、「政党独占」の結果、政党が、一般住民の意見を吸収し、濾過し、運搬するスポンジ機能(Schwammfunktion)を十分に行使できない、というところに見る。従って、必要なのは、政党政治の底辺＝一般党員(Basis)の間での広範な議論や、外部の意見に対する政党の意識的な開放である、とする。ただしクラインは、「単なる国民発案」については、政治に対する「有意義な刺激」を与えることが期待されるので、議論に値すると評価している(S. 15, 90.)。

2　さて、SPD案は、このような諸々の批判を受けて法技術的にかなり洗練されてきているように思われる。

まず、すでに指摘したように、SPD案の特徴は、国民発案→国民請願→国民表決という三段階手続であるが、各段階で必要な署名数や投票数は、特殊的な個別利害がこの手続に直截に流れこむことを排除するであろうし、また、予算などに対して国民発案を認めないことは、経済的個別利益が政治過程に持ち込まれることを排除できる。[21] さらに、国民表決が実施されるまでには比較的長い時間がかかるので、住民の包括的な情報の入手、住民の間での十分な議論が可能になると同時に、強力な利益団体による操作や一方的な報道、一時的な感情による決定を防ぐこともできよう。

また、バドゥーラやクラインによって指摘された「責任」の問題について言えば、この提案は、議会制デモクラシーを解体しようとするものではなく、それを補完し、豊富化しようとするにすぎない、実際、大部分の決定は議会の手に残されるであろう、という反論ができよう。しかし、ここで注目されるのは、SPD案三項が、連邦議会に対して、国民請願にかかる法律案に対する代替案を作成し、国民投票に付す権限を与えていることである。タイゼンの指摘するように、これによって立法機関が「憲法上の責任」を果たすことができるのである(S. 160.)。

最後に、SPD案三項が、連邦国家原理の侵害という主張に対抗して「二重の定足数」というアイディアを出して

いる点も注目される。すなわち、同案三項によれば、法律案の国民表決における過半数は、連邦参議院における各ラントの票決数に応じて、ラントの過半数にも達していなければならない。これは、言わば、各々のラント国民にそのラントの連邦参議院議員の代理の役割を与えようというものである（Vogel, I-S. 17.）。しかし、このアイディアは、クラインによって、国家の国民であると同時にラント国民である、という国民の「機能的重複（Verdoppelung）」は、生命力のあるフェデラリズムのための支持力のある基礎とはならない、と批判された（S. 93.）。また、そもそも「諸ラントの合計（Addition）」ではなく、「独自の統一体」としての連邦参議院が排除されることが「連邦的構造」を著しく損なうのだとしたら（Geis, I-S. 3.）、議論は平行線を辿るしかないだろう。

(19) この点は、国民立法の方法で制定された法律と議会によって制定された法律の優劣関係というヴァイマル時代に議論された論点に接続する（岩間昭道「議会政と民主主義－ワイマール・ドイツについて」公法研究三九号（一九七七年、有斐閣）五七頁を参照）。

(20) 彼は、すでに一九九一年にフランクフルター・アルゲマイネ紙に直接民主制的諸制度の導入に反対する論説を寄せていた（Peter Badura, Direkte Teilhabe oder mittelbare Demokratie. Welche Verfassung soll im vereinigten Deutschland gelten?, in: FAZ vom 13. Dez. 1991, S. 8.）。この意見書の内容は、Peter Badura, Thesen zur Verfassungsreform in Deutschland, in: Bernd Bender/Rüdiger Breuer/Fritz Ossenbühl/Horst Sender(Hrsg.), Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburstag, 1993, S. 111, 119 ff. でも説かれている。

(21) なお、予算および租税法につき国民発案などの対象から除外することに対しては、「保護観察を受けている」という感情を国民に抱かせることになる、という批判がある（BT-Drucks. 12/6000, S. 86.）。国民に「異なった資質」を割り当てるのは何故か、国民が決定することができる事項とそうでない事項をどのように区別するのか（Günter Klein（CDU/CSU）, I-S. 20 f. なお、Wilhelm（Bayern）, I-S. 16. は同趣旨）。これに対しては、予算には「専門的知識」が必要であり（Ulemann I-S. 21.）、この制限は、何十年の経過の中で明らかになった「経験」（Vogel, I-S. 21.）に基づくものであり、あるいは「歴史的に生成した」ものである（Arno Walter（Saarland）, I-S. 21 f.）といった反論がなされた。

四　プロイスとオッフェ

1

以上において考察した議論のパラダイムそのものを転換しようとするのが、プロイスの議論である。ここではプロイスが合同憲法委員会に提出した些か難解な意見書の骨子を紹介することにしたい。(22)

(a)　プロイスは、ドイツ国法学の理論的出発点である「国家形態(Staatsform)としてのデモクラシー」観に対抗して、「多元的市民社会の生活形式としてのデモクラシー」観を構想する。(23)彼は、代議制デモクラシーと直接デモクラシーを対立的なものではなく、政治システムのresponsivenessを高めるための制度として同質のものと見ることによって、国民立法制度の導入を理由づけている。

このデモクラシー観を練り上げるに際して彼は、「アメリカ憲法のモデル」に着目する。プロイスの理解によれば、このモデルではWe the peopleは、「様々な、対立しさえする利益、価値、希望および期待をもった多様な諸個人」であり、従ってデモクラシーは、「この多様性と異質性が政治的領域で表出し、政府の政策の中で映し出すことのできる政治的支配形態」である。また、このモデルにおいて「諸個人は、同権の国民としての地位によってはじめて道徳的・政治的に価値ある政治主体となるのではなく、すでに、コミュニティ、アソシエーション、社会的関係、ネットワーク、生活スタイル、利益領域等々に前政治的に所属している、ということだけでデモクラシーにとって重要な政治的資質を有している」、とみなされる。別の言葉で言えば、デモクラシーは、「この社会の多様性の認知および消化のための政治構造の開放性」を意味し、市民が政治的決定に対して影響力を与えることができる影響回路を調達・作動させることを求める。このモデルでは、代議制的諸制度における国家的意思形成領域と市民社会の自由領域は、市民社会の要求、希望、刺激、異議などが政治過程へと流れこんでいく交差地点を形成する。そして政治過程は、「国家によって組織化された同質の全国民(Volksgesamtheit)」ではなく、経済的、地域的、文化的、宗教的、世界観

的および政治的に分裂した「社会」の代表が、社会の自己統治にとって不可欠な妥協を行なう場ととらえられる。従って、多元的で不可避的に部分的な諸勢力が、政治的意思形成の前提領域（Vorfeld）だけではなく、国家の諸機関の意思形成そのものに対して影響力を行使することは、このモデルにおいては自明の機能条件となる。ここでは政治的影響力行使の代議制的形態とプレビシット的形態との相違は、原理的、範疇的なものではなくなり、両者は、政治システムを全体として市民社会からの要求に対してより感受性が強く、より敏感に、より応答の用意のあるようにする、言い換えれば、responsiveness を高める、という同じ目的に仕えるものとして位置づけられる。

(b) さてプロイスの理解によれば、基本法は、「社会領域を政治の中に取り込み、市民社会の利益、要求および価値の多様性の流入のための政治領域を確保しているデモクラシー観に開かれている」。この理解においてプレビシットは、基本法に導入された場合、「政治システムへのインパルスを与える特別な手段」となり得る。それは、国家意思形成の代議制的性格と矛盾することなく、むしろ代議制システムの一定の危険を予防することに役立ち得る。代表を「公共のコミュニケーション」によって、さらに公共の圧力によって媒介される、被代表者の利益・欲求と代表者の決定との間の相互的な同化のプロセス」と理解する場合に重要なことは、代議制的な意思形成の領域を市民社会の影響・浸透から遮断することではなくて、一方で、政治システムとその代議制的決定メカニズムの responsiveness を高め、他方で、「純粋に市民社会的なアソシエーション形態」に対してより多くの影響手段を与えることである。(24)

こうした見地からすれば、直接民主制的諸制度の導入の目的は、民主的な代表のプロセス――代表される者の要求、利益および価値と代表者の決定との間の相互的な同化、浸透、影響、修正のプロセス――を遮断するものを打ち破り、あるいは遮断を事前に阻止することである。このことは、積極的な少数者に対して、選挙や高度に組織化された反対勢力を形成すること以外に、国家機関における意思形成過程へのアクセスを保障することによって行なわれる。

(c) そしてプロイスは、プレビシット的諸形態を分類し、考察を加える。彼によれば、議会で制定された法律、ま

たは政府によって下された決定を、各々の機関の発議に基づき国民投票にかける、というレフェレンダムは、問題が多い。というのは、これは、民主的な代表の循環プロセスの遮断を解消するものではなく、公権力から提案は、大衆操作による政治的意見・意思形成過程の歪曲、そして「喝采」に陥り易い、という危険があるからである。

これに対して国民立法は、市民社会の領域における積極的な少数者に対して、議会または議会多数派のresponsiveness を高める建設的な手段を与えることを目的とする。選挙された代表者と自発的に成立した市民社会のイニシアティブの間で相互作用的チェック・アンド・バランスのシステムを構築することは、政治文化およびその「道徳的なインフラストラクチャー」の中の積極的市民的な要素、革新的な要素を——代議制的な形態原理を原理的に否定することなく——政治問題の中に取り込むことを可能とする。選挙で選ばれた多数派が民主的な多数を援用して中心的政治問題についてあまりにも早急に「決定権(Machtwort)」を語ることを阻止するために、憲法は、市民社会の「言葉の力(Wortmacht)」の可能性を、それによって国家の権威に市民社会が受動的・無関心的に服従することがない程度まで強化すべきである。こうした見地からプロイスは、国民立法を導入しようとするN＝W州(＝SPD)案に賛成する。ただしN＝W州案は、その三項において、連邦議会に対して国民請願が成立した後に自己の法律案を提出し国民投票に付すことを認める点で、典型的な国民立法のモデルとは異なる。しかし、すでに述べたような、国家機関の発議する国民表決に対する異議は、この点については当てはまらない。何故なら、発案権はなお市民社会の領域にあり、代替案の提出は政治的意思形成を豊富化することになるからである。(25)

(d) プロイスは、「旧DDRの市民運動」を念頭において、「部分利益とエゴイズムの領域であったとされた我々の社会において、公共の利益に向けられた市民イニシアティブや市民的徳(Ziviler Tugend)が発生してきた」という状況診断を下し、「純粋なアソシエーション形態」に期待を寄せる。「純粋なアソシエーション形態」とは、「政党とは反対に政治権力の掌握のために戦うのではなく、社会がより良い自己観察、自己記述、自己啓蒙、最終的には自己統治

を得られるように手助けし、それによって不可欠の政治的・道徳的インフラストラクチャーに、あるいは換言すれば、市民社会の政治文化に属する運動、結社、コミュニケーション・ネットワーク」である。しかし、プロイス自ら指摘するように、「代議制システムも……政策形成・立法過程に対する多元的諸団体の強大な影響力に曝されている」とすれば、直接民主制的諸制度の導入は、「多元的諸団体の強大な影響力」を増大させるだけかもしれない。直接民主制的諸制度にいったい何が期待できるのか、この点を考察したのが、『批判理論』の第三世代を代表すると目されている[26]」社会学者オッフェ（Claus Offe）が合同憲法委員会に提出した意見書である。

2　ブレーメン大学でプロイスの同僚であるオッフェは、彼の意見書の中で、直接民主制的諸制度が政治的な共同形成における市民の機会の改善のための唯一の手段ではなく、むしろ二つのレヴェルの制度改革がより効果的にこの目標を達成できることを強調している（S. 10-14, 115-130.）。

第一は、政治的公共の討議的プロセスのための政治的制度システムの開放性の強化である。オッフェによれば、一九七〇年代および八〇年代における連邦共和国の政治的展開の顕著なメルクマールは、内政および外交の新しいイニシアティブ、理念、道徳的な価値基準が政党や労働組合や諸団体のみならず、政治システムにおいて周縁に位置している諸施設、例えば、教会、大学、メディア、職業団体、市民運動、社会運動に加えて、映画製作者、音楽家や作家といった芸術的職業の代表者から発生した、という点にある。これらは、持続的な成果（女性運動、平和運動、環境運動、第三世界運動）に加えて、説得力のある政治的・道徳的論証というソフトな力によって、政治の指導者集団を問題考慮の圧力の下におき、今まで触れられていなかった対象やコンフリクトを立法者による審議の対象とさせた。オッフェは、部分的に緩やかに組織化された集合体（Gebilde）によってこそこの機能をはたせる、と観察する。何故なら、これらは、多数派の獲得による正式の決定関与を目的とするものではなく、多数の住民や政治的指導機関の判断力の敏

感さを研くことに向けられているからである。これらは、直接民主制的諸制度の導入よりも、住民の政治的資源の増加に貢献する。この政治的行動様式の成功の鍵は、手続的な改革にではなく、その考察や結論の説得力と、新しい価値基準や感受性が立法(および行政・司法)決定過程に潜入していく言わば「浸透プロセス」にある。

第二は、政党の民主化である。いわゆる政党独占の効果は、政治エリートの社会的構成が、すべての次元において政党に代表される住民の構成からおおきく隔離していることである。ここでオッフェは、政党の意思形成や人事政策に対する非党員の参加、政党財政の改革、性差別以外での割当制の導入などを提案する。これらは、直接民主制的諸制度の導入よりも、政治的資源を増加させるための単純かつ効果的な手段である。

そしてオッフェは、直接民主制的諸制度の導入の必要性は、政治的資源の減退が、右の二つのレヴェルによって対処できない場合にのみ存在する、と結論する。少なくとも直接民主制的諸制度の導入は、他のレヴェルにおける改革を不必要なものとはしない。オッフェによれば、直接民主制的な参加手続の主要な効果は、それが行為形式として市民に保留されている点にある。争議権の効果が頻繁に使われることによって生じるのではなく、核爆弾の効果が使用する用意はあるが、決して使用されない点にあるのと同様に、直接民主制的諸制度の治癒効果は、実際の利用ではなく、「たんなる存在」の点にある。しかし、そうだとしても、直接民主制的諸制度の導入によって、一方で、政治エリートが、デンマークのヨーロッパ・レフェレンダムのような不快な驚きを回避するために自己の行為を綿密に論証的に裏づけるようになり、他方で、政治エリートに運命を委ねている、という市民のシニカルな見解を克服することができる、というのである。

3　直接民主制的諸制度の導入を主張する側は、それを政治システムの欠陥を改善するための万能薬として提出しているわけではない。国民立法制度もまた、様々な手段やアイディアの一つとして提示されているのである。その意味

で、直接民主制的諸制度の理論的位置づけを解明したプロイスの見解と、直接民主制的諸制度が機能するための前提条件を模索したオッフェの見解は、対立するものではなく、むしろ相互補完的なものと位置づけられよう。ただし、オッフェが直接民主制的諸制度の活用にプロイスよりも消極的であるのは、すでに行論から明らかなように、市民運動・社会運動の存在意義は国家の形式的手続きに取り込まれないところにあるのだ、という彼の戦略的な立場に由来するものと言えるだろう。

(22) 以下の叙述は、S. 97-114. の要約である。彼は、この意見書に若干の加筆を施し論文として発表している(Ulich K. Preuß, Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung, ZRP 1993, S. 131.)。

(23) プロイスの理論は、憲法は国憲法(Staatsverfassung)ではなく、社会憲法(Gesellschaftsverfassung)であるとする独自の憲法観を基礎としている。プロイスの憲法観については、高田篤「『法治国家の再定式化』をめぐる論争と形式化論・手続化論の意義」広島法学一六巻四号(一九九三年)一二五頁以下、一二八頁註(29)の的確な紹介を参照のこと。

(24) この点でプロイスは、市民運動の保護、記録閲覧権、団体訴訟、市民ボーナスにかかわるDDR円卓会議憲法草案の諸規定を高く評価する。この点については、高田篤「ドイツにおける新たなデモクラシー観の胎動―ドイツ統一の周辺／平和革命の中核―」法社会学(一九九二年)二〇〇頁を参照。

(25) 三で見たように、クラインとシュミット＝ヨルツィクは、単なる国民発案の導入に対しては反対していない。ヘッセン州のリーデル(Riedel)は、単なる国民発案の導入を両陣営の妥協点と見て、プロイスに対して国民発案の導入をどのように評価するのか質問した(S. 31.)。プロイスは、国民発案が「市民の参加の拡大」であることは疑いないとしつつも、しかし「歯の抜けた手段」であり、フラストレーションという正反対の効果を引き起こすこともあり得る、という理由から、国民立法手続の現実の代用品(Ersatz)とはならない、と答えた(S. 41.)。なお、単なる国民発案の導入については、FDPは態度を保留した(II-S. 38.)。

(26) 山口節郎「正当性―手続きからかユートピアからか―」『岩波講座・現代思想一六　権力と正統性』(一九九五年、岩波書店)二三頁。

五　結びにかえて

本稿で検討した諸提案や諸理論は、結局のところ、基本法は「ヴァイマルの苦い教訓」に基づき「厳格に代議制的に(strikt repräsentativ)」に造られ、「断固としたアンチ・プレビシット(prononciert antiplebiszitär)」[27]の性格をもっており、そしてこのことが戦後デモクラシーの安定をもたらしたのだ、とするCDU／CSUとFDPの議員たちの強固な確信を揺らすことはできなかった。この強固な確信は、ドイツの国法学者の間でも広く共有されている。合同憲法委員会の議論と前後して、連邦憲法裁判所判事キルヒホフを筆頭に著名な国法学者が、基本法への直接民主制的諸制度の導入に反対する論文を書いている[28]。従って、近い将来、SPD案や九〇年連合／緑の党案が受け入れられる可能性は、限りなく低いと言わなければならない。

しかし本稿は、この論争の中から理論的にも法技術的にも魅力あるアイディアや構想を救い出そうと試みた。本稿で検討した諸々の提案や理論の根底にあるのは、Wortmacht(言葉の力)に対する期待と信頼である。このことを共有した上で、この議論から日本の状況に対して何を汲み取るべきか、については今後の検討課題としたい[29]。本稿の目的は、合同憲法委員会における議論の概要を報告することにあり、それはほぼ達成されたと言えるだろう。

(27) Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepubulik Deutschland, Band I, 2. Auflage, S. 608.

(28) Paul Kirchhof, Brauchen wir ein erneuertes Grundgesetz?, 1992, S. 23ff.;Fritz Ossenbühl, Problem der Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1992, S. 468, 476; Hertmut Schiedermair, Hände weg vom Grundgesetz!, Deutschland-Magazin 6/92, S. 34; Walter Schmitt Glaeser, ... die Antwort gibt das Volk. Verfassungspolitische Erwägungen zur aktuellen Plebiszitdiskussion, in: Peter Badura/Rupert Scholz (Hrsg.), Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, 1993, S. 315; Rupert Scholz, Neue Verfassung oder Reform des Grundgesetzes?－Grundfragen der aktuellen Diskussion－, ZfA 1991, S. 683, 686 ff; ders, Aufgaben und Grenzen

einer Reform des Grundgesetzes, in: Peter Badura/Rupert Scholz(Hrsg.), Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, 1993, S. 65, 79f.; Reinhold Zippelius, Deutsche Einhiet und Grundgesetz, BayVBl. 1992, S. 289, 293 f. カトリック中央委員会も反対の意思を表明している（Erklärung des Zentralkomitee der deutschen Katholiken（24. Juni 1991), Wiedervereinigung und Verfassung, S. 6 ff.)。賛成の立場を表明している論者としてヘーベルレを発見できるにとどまる。Peter Häberle, Die Kontroverse um die Reform des deutschen Grundgesetzes (1991/1992), ZfP 1992, S. 233., 241f. は、Wir sind das Volk という言葉の「歴史的成果」と、旧DDRの諸ラントの憲法草案における直接民主制的諸制度の導入に向けての努力を想起すべきであるとし、さらに、国民請願と国民表決が「政党の支配に対する良い対重」となっているスイスの経験から、国民にプレビシット的共同形成形態を通して Res publica により強く関心を抱かせ、「政治への倦怠」に対処することを求める。

(29) この点で、国家に対する「無関心から脱却し、言論の説得力を頼みとして社会に働き掛けようとする人々に、憲法学は光をあてなければならない。高度に組織化された社会において彼らはほとんど常に周縁に位置する者であるが、その『ペリフェリーとしての市民社会』(…) は日本でも確かに存在するし、それに憲法上の位置づけを与えること…は、日本においてこそ必要だと思われる」、とする毛利透「国家意思形成の諸像と憲法理論」樋口陽一編『講座憲法学1憲法と憲法学』（一九九五年、日本評論社）八〇頁註(93)の指摘に同意する。

[付記] 脱稿後、註(5)に引用した広渡論文が完結した（「3完」法律時報六七巻一〇号（一九九五年）四三頁)。また、註(28)で言及したヘーベルレの見解について、畑尻剛「東西ドイツ統一と公法学者—P・ヘーベルレの場合」法律時報六七巻一〇号（一九九五年）七〇頁による詳細な検討に接した。