

IX ドイツ緊急事態法の制定過程とNATO軍

清水 隆 雄

ドイツと日本とは、ともに第二次世界大戦の敗戦国であり、過去においては、外国による占領を経験し、現在でもNATO軍、在日米軍という外国の軍隊が駐留している点では、似かよった境遇にある。このため、我が国では、在日米軍に関するさまざまな問題が発生するたびに、ドイツとNATOとの関係を比較参照して論じられることが多い。

しかしながら、同じ敗戦国であるといっても、敗戦後、両国がたどった道筋は大きく異なっている。外国軍隊が駐留するに至った歴史的経緯や駐留する外国軍との関係も大きく異なる。

このため、本稿では、ドイツと我が国との相違を明確にするため、第二次世界大戦終了後、ドイツが、いわゆる「緊急事態憲法⁽¹⁾」を制定するに至るまでの経過を、具体的には、連合国によるドイツの占領、基本法の制定とその改正、再軍備までの道のりをたどりながら、ドイツと駐留軍との関係を明らかにし、ドイツ緊急事態において、ドイツ連邦軍とNATO軍に対する法令の適用はどのようにおこなわれるのかを検討し、我が国と米軍との関係を考える上での参考に資することを目的としている。

1 ドイツの占領体制

(1) 占領の根拠

1945年5月8日、ドイツは無条件降伏し、第二次世界大戦に敗北した。この結果、連合国側のアメリカ、イギリス、フランス、ソ連の4カ国によって占領され、分割統治されることとなった。アメリカ、イギリス、フランスの3国は、後に西ドイツとなる西側占領地域およびベルリンの西側地域において、ソ連は、後に東ドイツとなる東側占領地域およびベルリンの東側地域において占領を開始した。

占領の根拠となったのは、第一に、戦争法に基づく占領（駐留権）、第二に、ドイツとの信託関係である。

すなわち、連合国による占領は、戦争法を根拠として実施されただけではなく、1945年6月5日の米英仏ソ4ヶ国によるベルリン協定調印により、ドイツの最高統治権、および地位問題・領土問題における諸権限を戦勝国が引き受けることで、ドイツとの信託関係が成立したことも

根拠とされた。

戦争法に基づく駐留権および信託関係上の駐留権は、戦勝4カ国とドイツの間で法的な意味の戦争が終結するまで完全には消滅せず、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）が発足以降も継続した⁽²⁾。

個々の占領政策は、各国それぞれの軍政本部に委ねられたが、全体的な調整は、ベルリンの連合国管理理事会が行った。理事会は全会一致を原則として行動した。

連合国の占領基本方針は、ポツダム会談で取り決められていた。ポツダム宣言によれば、占領の目的は、ナチズムの根絶にあり、ナチスに関係するあらゆる組織、制度、法が廃棄され、ドイツの非ナチス化、非軍事化、民主化、工場解体が進められた。このほか、連合国は、賠償取りたての原則、経済面での一体性の維持などを決め、また、領土についても、講和条約までの措置として、1937年末のドイツ領土のうち、

(1) 1968年6月のドイツ基本法第17次改正において基本法に導入された緊急事態対処に関する規定を称して「緊急事態憲法」という。

(2) 松浦一夫「ドイツにおけるNATO軍地位協定・補足協定の運用について」『駐留米軍地位協定の運用実態等に関する調査』参議院外交防衛調査室、平成14年、p. 6.

1 ドイツの占領体制

東プロイセン北東部をソ連、オーデル・ナイセ線以東をポーランドの管理下においた⁽³⁾。

(2) 占領国の分裂

連合国管理理事会は、占領国の思惑の相違から、やがて機能不全に陥った。

そもそもフランスは、ポツダム会議に招聘されていなかったため、ポツダム協定には拘束されないとの立場をとっていた。

個々の問題についても、例えば、ドイツ中央官庁の設立問題では、米英ソが反対派のフランスと対立し、また、賠償、工場解体問題では、ソ連が徹底実行を求め、賠償よりも経済復興を求めるアメリカと対立した。このため、ドイツに対する占領政策の統一がなかなか取れなかった。

このような非統一的な政策がドイツに及ぼす弊害を懸念して、アメリカのバーズ国务長官は1946年9月、シュツットガルトで演説し、経済面における地区統合を提言した。イギリスがこれに応じて米英統合地区ができた。これ以降、米英地区の行政機構は一体化、簡素化された。そして、統合地区内の経済問題を担当する経済評議会は、各州代表者による合議機関となった⁽⁴⁾。

米英統合地区の発足は、ソ連との亀裂を深めた。1947年5月、ドイツの分裂を憂えたバイエルン州首相エアハルトが、全ドイツ首相会議をミュンヘンに招集したが、ソ連地区の首相の支持を得られずに失敗した。このような状況に、米英仏3国は、ソ連への不信を深め、1948年、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグを含めた6

カ国の外相がロンドンに集まり、対応会議を開いた結果、同年6月7日、ロンドン協定が締結された。この協定の締結は、後に、ドイツの東西分裂を決定的にする事となった。主要内容は、以下のとおりである。

- ① フランス地区と米英地区との統合、
- ② 西側地区における憲法制定会議の招集と連邦政府の樹立⁽⁵⁾。

この協定に基づき、1948年7月、ドイツ憲法制定に向けた準備作業が開始され、同年9月には、各州議会議員による議会評議会が設置され、議長には、後に首相となるアデナウアーが選出された。

また、1948年6月には、西側占領地区で通貨改革が行われ、ドイツマルクが導入され、経済統制は解除された。これに対抗して、ソ連地域でも通貨改革を行った。西側通貨の流入を恐れたソ連は、ベルリンの西側地区を封鎖した。封鎖は11ヶ月継続し、この間にドイツの東西分裂は既成事実化した。米英軍は西ベルリンに食料、物資を空輸し、危機をしのいだ。

1949年5月、議会評議会は、憲法に相当する基本法の作成を終了し(後述)、米英仏軍政本部の承認と州政府の承認を得て、同年5月23日に基本法が発効した。こうして、西ドイツ(ドイツ連邦共和国)が誕生した。

一方、ソ連地区でも、同じ1949年5月に、社会主義統一党草案に基づく憲法を採択し、同年10月7日発効した。東ドイツ(ドイツ民主共和国)の誕生である。

こうして、ドイツの東西分裂体制が発足した。

(3) 石村善治「西ドイツにおける緊急事態法と民主主義」『国際人権年記念論文集』全国人権擁護委員連合会、昭和43年、pp.645-646.

(4) 小林宏晨『国防の論理』日本工業新聞社、昭和56、pp.10-11.

(5) 小林宏晨 前掲書、pp14 - 15.

2 基本法の制定

1948年6月のロンドン協定を受け、新たな憲法作りの作業が開始された。

西ドイツ側は、自分たちの憲法を制定してより多くの権限と自治を獲得するのが望ましいと考えていたが、ドイツの分裂を深めることとなるような行動は、回避しようと考えていた。そのため、新しく作成する憲法には、東ドイツに関する部分が除外されており、結果としてドイツの一部しか包摂していないので、暫定的なものとならざるを得ないから、憲法と呼ばずに、「基本法」と呼ばなければならぬと考えていた⁽⁶⁾。そして、同年7月、ドイツの主権が回復されていない現状の下では、「憲法制定国民会議」を召集するのではなく、基本法制の制定機関として、州の代表者からなる「議会評議会」を召集する事にした。

同年8月10日、専門委員会が基本法の草案を起草した。この草案は、専門委員会が開催された場所にちなんで「ヘレンキームゼー」草案と呼ばれている。

同年9月1日、議会評議会がボンに召集され、アデナウアーを議長に選出し、基本法制定のための討議を開始した。

基本法制定には、連合側側の関与があったと見られる。議会評議会には、占領国の軍政長官から、いわゆるアドヴァイザーが派遣されており、審議の内容は、軍政長官に報告されていた。また、軍政長官の意向も、勧告という形で評議会側に伝えられた。1949年3月には、連合側側から、基本法と選挙法に関する二つの覚え書きが示されている。1949年5月8日、草案は、議会評議会でも可決され、同月5月22日まではバイエルンを除く州の議会で可決され、基本法の要件を満たしたため成立し、同月23日に公布、翌24日に施行された。議会評議会が開催された場所にちなんで「ボン基本法」と呼ばれている⁽⁷⁾。

ヘレンキームゼー草案には緊急事態関連の条項も含まれていた。

草案第111条には、「公共の秩序と安全に対する差し迫った危険」に対処するため、連邦政府は、緊急命令を発することができる。緊急命令によって、言論、出版、集会、結社の自由および通信の秘密の基本権を停止できるとする内容の規定があった。

緊急命令の発令権者は、大統領ではなく連邦政府であり、4週間以内に連邦政府、または権限を有する委員会の承認を得なければ、効力を失うとされていた。

しかしながら、これらの緊急命令に関する草案は、ワイマール憲法の反省から、削除され、結局、ボン基本法から欠落した⁽⁸⁾。

その結果、ボン基本法は、ワイマール憲法のように、公共の秩序と安全を脅かす差し迫った危険に対して、大統領や連邦政府が独自に緊急法や緊急命令を発し、事態の対処を行うことを認めない内容となった。それにもかかわらず、次のいくつかの条項では、国家の危機に対処するための大意以下のような規定がある。

① 第9条第2項（結社）

目的もしくは活動が刑事法律に違反する団体又は憲法秩序もしくは諸国民協調に反する団体を禁止する。

② 第18条（基本権の喪失）

自由民主的な基本秩序を攻撃するため基本権を濫用する者は、その基本権を連邦憲法裁判所の判決で喪失する。

③ 第21条（政党の憲法的地位）

目的又は党員の行為が自由民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し又は連邦の存立を危うくする事を目指す政党を違憲とする。

④ 第37条（連邦強制）

連邦政府は、基本法、連邦法律の義務を履行しない州に対し、連邦参議院の同意を得て、強制措置を行うことができる。

⑤ 第81条（立法上の緊急状態）

連邦政府が緊急に成立の必要ありと認めた

(6) 小林宏農 前掲書、pp.14-15.

(7) 初宿正典「ドイツ連邦共和国」『解説 世界憲法集（第4版）』（樋口陽一、吉田善明編）三省堂、2001、pp.193-194.

(8) 民主主義研究会『西ドイツの非常事態』昭和44年、pp.1-4.

3 NATO（北大西洋条約機構）の成立

法律案を連邦議会が否決し、しかも、議会が解散されない場合、連邦大統領は、連邦政府の提案と連邦参議院の同意を得て、その法律案のために、「立法緊急事態」を宣言する事ができる。(第1項)

宣言後、連邦議会が再び否決するか、連邦政府が容認できないほど修正を加えた場合には連邦参議院の同意を得て、その法案を成立したものと見なされる。(第2項)

⑥ 第91条(連邦または州の存立に対する危険の防止)

連邦または州の存立や民主的な秩序を脅かす危険を防ぐため、州は他の州の警察力を要請することができる。(第1項)

州だけで危険を防止することができない場合には、連邦政府は、当該の州およびその他の州の警察力に支持を与え、その支持は、危険が去ったあと、連邦参議院の要請で廃止することができる。(第2項)

3 NATO（北大西洋条約機構）の成立

1948年3月17日、第二次世界大戦を共同して戦ったイギリス、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグの5カ国は、ベルギーのブリュッセルで、同盟条約（ブリュッセル条約）を締結した。その主要な目的は、

第一に、戦争で大きな痛手を受けた欧州の経済復興を促進すること。

第二に、ドイツの侵略政策の再現があった場合、必要と考えられるあらゆる措置を取ることであった。

この条約は、成立時から疑問が投げかけられていた。その理由は、第一に、条約締結の1ヶ月前には、チェコで共産党によるクーデターが発生し、3ヶ月後の6月には、ソ連によるベルリン封鎖が実施され、東西間の緊張が高まっていたためである。

第二に、このような状況にもかかわらず、第二次世界大戦終了後、アメリカは、欧州において、第二次大戦中に配備した310万の兵力を39万に削減し、英国も同様に、123万を50万にと大幅に軍備縮小を行っていた。一方、ソ連は依然として300万の兵力を保有しており、その上、これをさらに拡大する動きを示していたことが挙げられる。

このため、ブリュッセル条約は、その成立と同時にソ連の拡大政策に対応するため、機能の変更を迫られることになった。ドイツの侵略政策に対処するというよりも、東側諸国の軍事力増強を警戒しなければならなくなったのである。

さらに、この条約の懸念されるもう一つの問題点として、アメリカが参加していなかったことが挙げられる。強力な軍事力を有するアメリカの参加しない同盟は、その有効性に関して疑問が生じた。

このような同盟の有効性に係る問題を取り除き、ブリュッセル条約をより有効なものとするため、イギリスのベビン外相が、ブリュッセル条約を拡大強化し、大西洋の対岸にあるアメリカ合衆国も参加するNATOに発展させることを提案した⁽⁹⁾。

こうして、1949年8月25日、北大西洋条約機構（NATO）が成立した。参加国は、イギリス、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、カナダ、アメリカ合衆国、イタリア、アイスランド、デンマーク、ノルウェー、ポルトガルの諸国である。この結果、ブリュッセル条約参加5カ国の軍事同盟は、NATOに吸収され休眠組織となった。

(9) 小林宏晨，前掲書，pp.72-73.

4 ドイツ条約の締結

(1) 朝鮮戦争の衝撃

前述のように、ボン基本法には、もともと若干の危機対処に関わる規定はあったが、軍隊に関する国家の権限の規定も、個人の軍事的な義務の規定もなかった。しかし、1950年6月に発生した朝鮮戦争が、こうした状況を変化させる契機となった。

この戦争は、アメリカの共産主義に対する見方に決定的な影響を与えた。トルーマン大統領は次のように述べている。

「韓国に対する攻撃は、共産主義が独立国家を征服するために、いまや破壊転覆工作を超えた武力による侵略と戦争を手段としていることを、全く疑いのないほど明らかにした。」⁽¹⁰⁾

また、朝鮮とドイツは、どちらも二つに分断されている。西欧の人々は、朝鮮に発生した事態が、ドイツにおいても繰り返されるのではないかと恐れた。

仮に、西側諸国が共産主義からの攻撃を受けた場合、その矢面に立つのは西ドイツということになる。ドイツの力を欧州防衛のために活用すべきである。ドイツも守ってもらうだけではなく、相応の分担をするべきであるというのがアメリカの意見であった。

(2) 再軍備への動き

朝鮮戦争の勃発は、西ドイツにも衝撃を与えた。

アデナウアー首相は、同年8月、米英仏3カ国の高等弁務官との会議の席で、ドイツの危険な状況を説明した後、ドイツ国民の信頼を抱かせるような軍事的措置を取るよう要請し、同時に、1951年春までに、東側の人民警察の攻撃に対応できるような防衛力を西ドイツが持つことを許可するよう求めた。アデナウアーの計算では、志願兵による最高15万のドイツ防衛軍の創設が必要であった。その理由は、現在、東の軍事力は5-6万であるが、1951年には15万、52年には20万に達すると予想されたからであっ

た⁽¹¹⁾。

こうした、ドイツの再軍備要請に対して、フランスは強硬に反対した。その理由は、再軍備は、ドイツ軍国主義を再び呼び起こす恐れがあるとフランスが考えていたことのほか、フランス政府が、ドイツ人が再び銃を持つようなことは決して許しはしないと、くりかえし自国民に対して説明を行って来ていたという経緯があったからである。

1950年9月12日、ニューヨークで開催された米英仏三国外相会議において、フランスは、西ドイツの再軍備に強く反対した。続くNATO理事会でもフランスは反対し、問題は全く進展しなかった。このため、米英両国は、同年10月28日に開催予定のNATO防衛委員会まで、この問題を先送りした。

(3) 二重の封じ込め

1950年10月28日、NATO防衛委員会において、フランスは、いわゆる「プレヴァン・プラン」を示した。同プランは、政治的に統合された欧州ができてることが前提として考えられている。先ず、統合された欧州の中に、欧州の防衛を担当する欧州国防大臣を設ける。そして、同大臣によって指揮される統合欧州軍を創設する。ドイツは、統合欧州軍の兵力を分担するというものである。

しかしながら、ドイツとそれ以外の国では、扱いに相違があった。すでに軍隊を有している国家は、欧州軍に参加させない独自の軍を持つことができるほか、参加させた部分についても、必要があれば引き上げて別の目的に使用することができた。これに対し西ドイツについては、防衛参加は認めたものの、ドイツ師団の設置、ドイツ防衛省の設置を認めることは、いずれドイツ国防軍の再来に繋がり、ドイツ軍国主義をよびさますことになるおそれがあるため、独自の軍や防衛省を持つことは許されず、全軍が統合欧州軍に参加しなければならないというプラ

(10) 岩間陽子『ドイツ再軍備』中公叢書、1993、p.81.

(11) 岩間陽子 前掲書、p.90.

4 ドイツ条約の締結

ンであった。しかし、このプランはアメリカにより拒否された⁽¹²⁾。

1950年12月、ブリュッセルで開かれたNATO理事会において、プレヴァン・プランとアメリカとの妥協案が成立した。この案は、アメリカのNATO大使であり、NATO軍事委員会の議長であったチャールズ・スポフォードの名前をとって「スポフォード妥協案」と呼ばれている。その内容は、統合欧州軍下のドイツ軍は、他の軍と異なり軽装備であり、兵力分担の割合も欧州軍全体の20%を超えないものとされ、ドイツの参謀本部も防衛省も存在してはならないものとされた。

統合欧州軍(ヨーロッパ防衛共同体=EDC)の設立には、乗り越えなければならない問題が数多く存在した。ドイツを共産側からの攻撃に対する防衛に参加させつつ、その軍備が自由主義諸国、特にフランスにとって脅威ではないものとするという、いわゆる「二重の封じ込め」の状態をいかにして創るかということであった。

(4) ドイツ条約の締結

1951年1月9日、アイゼンハワー将軍による、ドイツ軍人の名誉回復宣言が行われた。

同年3月には、「占領規約」が改正され、ドイツの対外政策の自由が確立された。

同年4月、欧州鉄鋼石炭共同体が設立され、域内における鉄鋼と石炭の共同市場が形成され、西ドイツも参加を許された。

同年5月、西ドイツが欧州理事会のメンバーとなった。

同年7月、西側連合国がドイツとの戦争事態が終了した旨の宣言が行われた。

1952年5月26日、米英仏3国と西ドイツの間に平和条約が締結された。この条約は、一般に「ドイツ条約」と呼ばれている。

1952年5月27日には、いわゆる「パリ条約」が締結され、「ヨーロッパ防衛共同体」(EDC)の設立と構成が定められた。

しかしながら、1954年8月30日、フランス議会は、これらの条約を拒否したため、その発効は阻止された。西ドイツの再軍備問題は、再び振り出しに戻った。

(5) ロンドン会議と西ドイツのNATO加盟

ヨーロッパ防衛共同体の設立には失敗したが、依然として対処すべき欧州の防衛問題は残存していた。そして、欧州の防衛には、西ドイツの参加が不可欠であるというのが、フランスを除く大方の西側諸国間の共通認識であった。

1954年9月5日、当時のイギリスの外相イーデンは、入浴中にヨーロッパ防衛共同体に代わる案を思いついた。イーデンの回想録は次のようにいう。

「日曜日の朝、風呂の中で、突然私はブリュッセル条約が役に立つかもしれないと思いついた。外務省では数日前にこの条約が別の文脈で取り上げられたことがあり、おそらくそのせいでこのアイデアが生まれたのだと思う」

すなわち、現在は休眠状態になっている1948年に締結されたブリュッセル条約(イギリスも加盟している。)に、ドイツとイタリアを同時に加盟させ、その上でドイツをNATOの正式メンバーとするというものである⁽¹³⁾。

イギリス政府の招聘により1954年9月28日から10月3日まで、ヨーロッパ防衛共同体調印6カ国と、アメリカ、カナダの参加による、いわゆる「ロンドン会議」が開催された。会議に提出されたイギリス案は、ドイツとイタリアをブリュッセル条約に加盟させ、これを西欧連合(WEU)とし、その上でドイツをNATOに加盟させるというものである。

これに対しフランスは、幾つかの条件を付けた。まず、兵力については、EDCの特別協定で合意された上限を超えないこと。すなわち、ドイツの兵力の上限は12個師団、50万人であることである。これについては、参加国の同意が得られた。

第二に、軍備管理の問題である。ブリュッセル条約の中に、軍備管理局(Arms Control Agency)と、軍備プール(Arms Pool)を作り、兵器の製造と分配、移動に関する面をコントロールしようとするものである。そして、これらの中央機関が、共通の必要性を確定し、その必要性に見合った重装備の注文を中央から行い、共同の決定に従い配分を行い、場合によっては兵器の製造を共同で行うというものだった。さ

(12) 岩間陽子 前掲書, pp.100-105.

(13) 岩間陽子 前掲書, pp.250-251.

らに、EDC条約第107条で禁止、制限された武器製造のほとんどは、そのままブリュッセル条約に引き継がれた。その結果、ドイツは、核兵器、生物兵器、化学兵器の製造、長距離ミサイル、誘導ミサイル、機雷、潜水艦、1500トン以上の軍艦、蒸気、ディーゼル、石油エンジン、ガスタービン以外の動力を使用する軍艦、軍用航空機とその部品の製造が禁止された。

ドイツは、このようなフランスの主張に不満を残しつつも、自由意志により、核兵器、生物兵器、化学兵器の製造を行わず、3000トン以上の軍艦、誘導ミサイル、戦略爆撃機については、ブリュッセル理事会の3分の2以上の多数の賛成とNATO最高司令官の推奨なしには製造しないと宣言した。フランスも、このようなドイツの宣言に一応納得した。

また、フランスの提案した武器の製造や標準化は、作業部会の検討に任かされることになった⁽¹⁴⁾。

こうして、ロンドン会議は最終議定書を採択して、10月3日に無事終了した。

同年10月22日、NATO理事会が開催され、西ドイツの加盟を招請する決議が全会一致で可決された。また、最も困難な問題とされていたザール地方の帰属問題についても、同日、独仏の間で話し合いが行われ、ザールの住民が、住民投票を行い、自らその帰属を決定するという事で妥協が成った。フランス側は、ザールの住民がフランスへの帰属を表明するだろうと考え、住民投票案に賛成したが、逆の結果となった⁽¹⁵⁾。

(6) パリ条約の発効

翌10月23日、ロンドン会議の決定に基づき、26の個々の協定から成るパリ条約の調印が行われた。

フランス国民議会も、12月30日、ようやくこれを承認した。

1955年5月5日、パリ諸条約が発効した。これにより、敗戦後10年を経て、西ドイツはようやく独立することが決まった。

その2日後の5月7日、ブリュッセル条約を発展させた西欧同盟（WEU）が成立し、西ドイツは、その正式のメンバーになった。そして5月9日には、NATOの正式なメンバーとなった。

パリ諸条約によりドイツの占領体制は終了した。しかし、相変わらず、西ドイツには米英仏3カ国の軍隊が駐留していた。駐留の根拠は2つあった。

一つは、パリ諸条約の一つとして締結された「ドイツ連邦共和国内への外国軍隊の駐留に関する条約（以下「軍隊駐留条約」という。）」である。この条約には、当初、米英仏の3カ国だけが参加していたが、5月6日になって、ベルギー、デンマーク、カナダ、ルクセンブルグ、オランダも加入している。

もう一つは、先に述べたように、第二次大戦後、占領＝駐留の根拠とされた戦争法上・信託関係上の駐留権を維持継続していた。

米英仏3カ国は、戦勝国として、ドイツ全体の地位と領土を決定する権利をソ連と共に有しており、その一部として、西ドイツの地域に駐留している。このため、駐留権は消滅した訳ではなかったのである。

こうした、二重の根拠に基づく駐留はドイツ再統一まで継続する⁽¹⁶⁾。

(14) 岩間陽子 前掲書, pp.262-263.

(15) 小林宏晨 前掲書, pp.91-92.

(16) ドイツ統一後の状況は次のとおりである。

1990年10月のドイツ再統一後、戦勝4ヶ国とドイツ国家との信託関係は終了し、戦勝国の諸権利は失効した。従って、軍隊の駐留権も消滅した。このあとの外国軍隊の駐留は、軍隊駐留条約に一本化される事になった。米英仏およびベルギー、オランダ、カナダについては、軍隊の駐留が自動的に継続されることになった。軍隊駐留権は、旧西ドイツだけではなく、東ドイツにも及ぶ事になったが、いわゆる「2+4条約」により、旧東ドイツ地域およびベルリンについては、旧ソ連軍の撤退が完了するまでは、外国の軍隊は同地域内における駐留や軍事的活動をできない事になった。さらに、旧ソ連軍の撤退完了後についても、外国の軍隊は、旧東独地域に駐留する事も、そこに移動する事もできない事とされた。しかし、1994年、常駐6ヶ国の軍隊は、旧東独においても、一時的な滞在なら許可される事になった。(松浦一夫 前掲論文, pp.8-9)

5 緊急事態への対処

1952年に調印されたドイツ条約第5条では、西ドイツ国内における外国駐留軍の安全および西ドイツ、ベルリンに対する攻撃に関する対応措置が定められている⁽¹⁷⁾。

第5条第1項

連邦領域に駐留する軍隊の安全を保護する権利を行使するに当たって、3国は、この条の次の諸項の規定に従う。

第5条第2項

連邦共和国及びヨーロッパ共同体が、連邦共和国又はベルリンが攻撃を受けることによって生ずる事態、自由民主主義の基本的秩序の破壊、公の秩序の重大なかく乱又は以上の事態の重大な脅威で、かつ3国の見解では、その軍隊の安全を危うくすると認められるものを処理できない時は、3国は、連邦政府と十分に協議した上で連邦共和国に対して非常事態を宣言する事ができる。

第5条第3項

非常事態の宣言によって3国は、秩序の維持又は回復と軍隊の安全とを保障するために必要な措置をとることができる。

第5条第4項

宣言にはそれを適用する区域を明示する。非常事態は、急場を処理するために必要な機関だけに限る。

第5条第5項

3国は、非常事態の継続期間中は、できる限り連邦政府と協議する。3国は、できるだけ十分に連邦政府及び権限のあるドイツ当局の援助を利用する。

第5条第6項

3国が、連邦政府から非常事態を終了するよう要請があつてから30日以内にこれを行わないときは、連邦政府は、北大西洋条約機関に対し、事態を検討し、かつ、非常事態を終了するか否かを審議するよう要請するものとする。

第5条第7項

非常事態に関係なく、軍司令官は、その軍隊が危急の脅威を受ける場合には、軍隊保護のために（軍隊の使用を含む）脅威を除くに必要な適当な直接行動を取ることができる。

ドイツには、十分な非常事態関連の法制が準備されていなかったのである。

その後、西ドイツの独立を実質的に認めた1954年のドイツ条約では、次のように修正された⁽¹⁸⁾。

第2条

今日までドイツの再統一および平和解決の終結を妨げていた国際情勢にかんがみ、三国は、その従来行使し、又は保有していたベルリン及び全ドイツ（ドイツの再統一及び平和解決を含む。）に関する権利及び責任を保持する。三国が保持するドイツにおける軍隊の駐留及びその安全の保護に関する権利及び責任は、この条約の第4条及び第5条において取り扱われている。

第4条第1項

ドイツの防衛分担に関する取極が効力を生ずるまでの間、三国は、その従来行使し、又は保有していた連邦共和国における軍隊の駐留に関する権利を保持する。（以下略）

第5条第2項

三国が従来保有し、又は行使していた連邦共和国に駐留する軍隊の安全の保護に関する権利で、一時的に保持されるものは、適当なドイツ当局がドイツの法令に基づいて、これらの軍隊の安全を保護するために有効な措置を執る能力を与える同様な権能（公の安全および秩序の重大な妨害を処理する能力を含む。）を獲得した時に効力を失うものとする。（以下略）

ここで定められている、いわゆる「三国留保権」は、先に述べたように、遠く占領法規にまで遡及できるものであつて、超憲法的効力を有している。

(17) (財) 鹿島平和研究所『現代国際政治の基本文書』原書房、1987、pp.541-545。

(18) (財) 鹿島平和研究所 前掲書、pp.537-538。

駐留軍は、この留保権を利用して様々なことを行った。

先ず、3国の軍隊の安全を脅かす恐れがあると認められるものは、例えば、関係する電信、電話、通信、信書、郵便物、テレタイプ通信などについて、盗聴、傍受、録音機器への録音、開封、複写等が日常的に行われていた。こうしたことができる規定は、ドイツ国内法にはなかった。

また、これらの措置は、該当者には事前事後全く通知が行われず、基本権の侵害に対する法的な救済を求める道も開かれていなかった。

また、非常事態が発生した場合、必要となる食料その他物資の確保、交通手段の確保、労働力の徴用、会社の統合などの各種法規命令が、議会にも連邦政府（閣議）にも知らされる事なく、占領国の手で密かに作成され、連邦行政省庁、ラント(州)の行政省庁等にまで配布され、引出しの中に極秘事項として収められていた。非常事態が発生した際には、占領3カ国の命令により、これらの法規命令は、引出しの中から取り出され発動されるという態勢になっていた。行政省庁の担当者は、占領軍の指示があった場合には、いつでも実施に移せるように、訓練を行い、準備していた。(このため、これらの法規命令を「引出し法」と呼んでいる。)これらの法規命令は、西ドイツの基本法を超越したもので

あって、連邦政府も、連邦議会もこれに服さなければならぬ性質のものであった⁽¹⁹⁾。

このように、内外の安全に対しては、西ドイツは実質的な主権を回復したとはいえない状況にあった。

ドイツ条約第5条第2項は、同項中に規律されている安全留保権は、管轄権限を有するドイツの行政省庁が、ドイツの立法により「同様な権能」を保有するに至れば、直ちに消滅すると規定している。「同様な権能」とは、「これらの軍隊の安全を保護するために有効な措置を執る能力」とされている。

こうして、ドイツ条約第5条第2項に定める3国の留保権を解消して、安全の面においても主権を回復したいという勢力と、非常事態に対処するための根拠が連邦法中に欠けているので、こうした欠陥を埋めたいという勢力とが同一歩調をとることとなった。

三国留保権解消に役立つ規定としては、基本法第10条（信書、郵便および電信電話の秘密）の改正と信書等の秘密の制限のための法律の制定があった。この問題は、3国留保権の解消のため、受忍しなければならないものだった。

西ドイツは、さらに主権の範囲を拡大するため、3国の留保権を解消する必要があった。それには、ドイツ条約に規定する緊急事態への対処に関する法規を制定する必要があった。

6 再軍備に伴う基本法の改正

西ドイツは、再軍備を行うため基本法の改正（1954年および1956年）を行った。その内容は次のとおりである。

- ① 防衛事態発生の確認（連邦議会が議決するが、それが不可能な場合には、連邦の大統領が両院の議長の意見を聞いて確認する。）。緊急事態の公布および国際法上の宣言を規定（第59条 a）
- ② 防衛事態の公布と同時に軍隊に対する指揮命令権の国防相から首相への移行（第65条 a）
- ③ 防衛事態の場合、軍事刑事裁判所が刑事裁判権を行使できる（第96条 a）
- ④ 軍隊の設置（第87条 a）

- ⑤ 国防行政および市民保護を含む国防関係の法律の制定可能性を間接的に規定した（第87条 b）
- ⑥ 兵役および兵役の代わりとなる役務を規定した（12条12項、73条第1号）
- ⑦ 兵役法および代役法中では、軍隊所属員および代役所属員に対し、意見表明の自由、集会の自由、並びに共同請願権の制限。市民保護を目的とする法律では、移転の自由、住居不可侵の自由を制限できる。（第17条 a）
- ⑧ 軍隊の国内での出動は、災害出動であれ、治安出動であれ、憲法改正に必要な手続を要する法律によらなければ、規律する事ができな

(19) 民主主義研究会 前掲書, pp.3-4.

7 NATO軍とドイツ軍との関係

い。(第143条)
しかしながら、このような改正を行っても、内外の緊急事態にどう行動するか、あるいは、

軍隊の国内での行動等についての実体的規定は不備のままであった。

7 NATO軍とドイツ軍との関係

(1) NATO軍への寄与

ドイツの防衛には、二つの柱がある。一つは「NATO防衛」、もう一つは「国防」である。このような二つの柱は、NATOの全ての加盟国でとられているものである。

ただ、ドイツの場合、NATOへの寄与の方式が、他のNATO加盟国に比べて特異である。ドイツは、軍事作戦の国家的な計画と指導をほとんど放棄して、この作業をNATOに任せてしまっているからである。軍事力の大部分をNATOに提供してしまっているのである。わずかに地域の陸軍および準軍隊といえる国境警備隊、沿岸警備隊等が、ドイツの司令官の指揮下にある。しかし、有事の際には、この軍隊、準軍隊でさえも、NATOの軍事作戦を支援するために使用されることになっている。

"Military Balance 2002-2003"によれば、現在、ドイツは、29万6,000の兵員を擁している。うち20万3000が陸軍、2万5500が海軍、6万7300が空軍である。この大部分が平時からNATOの指揮下に入っていることになる。

一方、ドイツに駐留しているNATO軍の構成は次のようになっている。

アメリカ合衆国6万8950。うち陸軍5万6000、海軍300、海兵隊250、空軍1万2400である。

英国は1万7100、すべて陸軍である。

オランダは2600、陸軍2300、空軍300

フランスは3000、すべて欧州軍団⁽²⁰⁾に所属している。

ベルギーは2000、すべて機械化歩兵旅団である。

平時において、NATOに供出されている軍の指導、訓練、装備、武器、組織、供給、配備に関するドイツ側司令官の計画と決定は、NATO側の勧告を指針とすることになっている。NATOの司令官は、NATOに供出されている軍

に対する視察権が与えられている。

一方、戦時（防衛事態）には、供出されている軍に対する全作戦遂行権が、NATOの司令官に与えられている。

(2) ドイツ人による司令

ただ、軍隊に対する司令権が全くない訳ではない。

ドイツ人司令官は、NATOに供出していない軍隊については、フル・コマンドを有している。フル・コマンドとは、軍事的司令の全てを包括する司令権である。

NATOに供出している軍隊は、オペレーショナル・コマンドなど、一定の司令権を持っている。オペレーショナル・コマンドとは、「作戦指揮」のことであり、所属部隊に対する指揮の機能を持っている。その任務は、次のような内容となっている。

①自己の下に置かれている司令官に任務を与える。

②軍の一部を新たに配置又は転換する。

③必要に応じて、オペレーショナル・コントロール（作戦統制）またはタクティカル・コントロール（戦術的指揮）を行使できる。またはこの権限を他人に委譲できる。

ドイツ人の司令官は、防衛事態には、自己の下に置かれている軍隊に対しオペレーショナル・コマンドを有している⁽²¹⁾。

さらに、計画立案などを行うNATOの司令部機構には、平時から将官が参加している。

すなわち、NATO軍の下において、ドイツ人司令官は、自己の下に置かれている軍隊に対し、オペレーショナル・コマンドを有しており、その司令部機構には、将官を派遣することによって、自国の意思を反映させているのである。

(20) 前身は、1989年にフランスとドイツの間の防衛協力を目的として設立された仏独旅団（French-German Brigade）である。その後、1992年に欧州軍団と名称を変えた。1993年にベルギー、1994年にスペイン、1996年にルクセンブルグが加盟し、全部で5ヶ国となっている。緊急時には、NATOと一体となって行動する。

(21) North Atlantic Treaty Organization NATO Standardization Agency (NSA) "NATO Glossary of Terms and Definition" AAP-6 (2002) 2 - F - 6.

8 緊急事態と法令の適用

先に述べたように、ドイツは、様々な圧力や制約を課せられたが、最終的にはブリュッセル条約を発展させた西欧同盟（WEU）に加盟し、その後、NATOに加盟し、再軍備を行うことができた。

NATO条約は、加盟国の一つの国に対する武力攻撃が行われた場合には、これを同盟国全体に対する攻撃と見なし、相互防衛支援義務を加盟国全てに課している（第5条）。言い換えれば、仮に、ドイツに対する攻撃が行われた場合、それは、ドイツ1国だけに対する攻撃ではなく、NATO全体に対する攻撃となる。ドイツが防衛準備体制を確立するということは、ドイツ連邦軍だけでなく、NATO同盟軍のためでもある。緊急時には、NATOに供出したドイツ軍と各地域の陸軍などで構成されるドイツ連邦軍は、どちらもNATO同盟軍の指揮下に入ることになる。これは、国家が持つ固有の権利の一つである自国の軍隊に対する指揮権の一部を制限していることにもなる。この点に関して、ドイツ基本法は次のように定めている⁽²²⁾。

第24条第1項

連邦は、法律により、主権的諸権利を国際組織に移譲することができる。

第24条第2項

連邦は、平和を維持するため、相互集団安全保障機構に加入する事ができる。その際、連邦は、その主権的権利を制限し、ヨーロッパおよび世界の諸国民の間に平和的で永続的な秩序をもたらし、かつ保障する事に同意するであろう。

NATOは、基本法第24条にいう「国際組織」にあたり、また、「相互集団安全保障機構」でもある。ドイツは、NATO同盟への主権の移譲または主権の制限を行う事が認められているのである。ドイツは、ドイツ連邦軍の大部分をNATOのもとに置く事によって、軍隊に対する司令権、指揮権という主権の一部を制限していることになる。

また、連合側は、緊急時における西ドイツに駐留する軍隊の安全の保護について、有効な措置が執られるまでは、内外の安全についての権利を留保するとした。ドイツが、これら連合側に留保された権利を取得するためには、有効な措置、すなわち連合側が満足する緊急事態法令を整備し、駐留軍の安全を保護するほかない。こうして、1968年、様々な議論が行われた後、基本法の改正が行われ、緊急事態関連規定が基本法の中に補充された。その内容は、当然のことながら、駐留軍が満足する内容が含まれ、NATO軍の軍事的必要性に対する十分な配慮がなされているものであると考えられる。言い換えれば、NATO軍の意向を体した基本法の改正が行われたと考えられる。こうした規定は、NATO軍、ドイツ連邦軍の双方に違和感なく適用することができる。

したがって、有事に発令される緊急事態関連法令も、ドイツ連邦軍とNATO軍とを区別するものではない。逆にいえば、ドイツの防衛関連法令、緊急事態関連法令の多くは、NATOの方針をドイツ国内で実施するために制定されたという事ができるであろう⁽²³⁾。

(22) 初宿正典 前掲論文, pp.200-201.

(23) 松浦一夫 前掲論文, pp.39-41.

9 日独の比較

(1) 同盟の相違

NATOは、多国間同盟である。軍事指揮権は統合され、全締約国の領域が防衛対象地域となっている。これに対し、日米安全保障条約では、日米間の軍事指揮権の問題が、解決されていない。防衛対象区域も、「日本国の施政下にある領域」に限られている。また、日米安全保障条約第5条に該当しない限り、米軍の戦闘行動を直接支援する事もない「片務」的な内容である。一方、NATOは、相互性を特徴としている。

(2) 主権の移譲

先に述べたように、ドイツ基本法第24条に基づいて、主権的諸権利を国際組織に移譲するこ

とができるし、また相互集団安全保障機構に加入し、主権的権利を制限することができる。NATOに加盟しているドイツは、その命令権、司令権（基本法第65 a 条）の一部を制限することに同意している。

(3) 防衛に関する国内法

ドイツ駐留同盟軍とドイツ連邦軍の扱いは、基本的には区別されていない。一方、我が国は、有事の際に日本の国内法令を米軍にどのように適用するのか明確になっていない⁽²⁴⁾。

(しみず たかお・外交防衛課)

(24) 松浦一夫 前掲論文, pp.39-40