

「ヴァイマルの教訓」とドイツ基本法

— 「自由で民主的な基本秩序」のゆくえ —

板橋 拓己

東京大学教授

はじめに

現在のドイツ連邦共和国の憲法にあたる「基本法 (Grundgesetz)」は、1949年に制定され、2025年3月までに69回の改正を経ている。他方で、「人間の尊厳」の不可侵性を規定した第1条や、ドイツ連邦共和国が「民主的かつ社会的連邦国家」であり、その権力は国民に由来することを規定した第20条などの諸原則の改正は「許されない」と基本法第79条3項に定められている。ドイツの憲法は、改正の頻度だけで言えば柔軟に見えるが、その中心には「自由で民主的な基本秩序 (die freiheitliche demokratische Grundordnung)」を守るという確固たる理念がある(第10条、11条、18条、21条、73条、87a条、91条など)。

このドイツの基本法は、当時「世界で最も民主的」と言われた憲法を備えたヴァイマル共和国が短命に終わり、その後ナチ体制という未曾有の暴力

的で全体主義的な体制が成立したという歴史的経験のもとで生まれた。それゆえ、二度と民主政を崩壊させないという強い決意に基づいている。

しかし近年、そのドイツで極右政党¹が躍進を続け、いまや「ヴァイマル状況」、つまり、現在のドイツの状況はヴァイマル共和国と似ているのではないかと問われるようになってきている(ヴァルシングほか2019;板橋2020)。

以下本稿では、ドイツの「自由で民主的な基本秩序」はどのように成立し、いまどのような状況にあるのかを見ていきたい。

基本法の制定と「ヴァイマルの教訓」²

第二次世界大戦の敗戦後、米英仏ソの4か国に分割占領されていたドイツは、冷戦の開始に伴い、東西分断が避けられなくなった。1948年3月には西側連合国は、米英仏占領地区の西側ドイツだけで国家を創設する方向へ舵を切る。48年7月1日に西側連合国が西ドイツ憲法の基本原則(連邦制、民主制、個人の権利及び自由の保障など)を定めた「フランクフルト文書」を各州首相に手交し、それを受けてコブレンツで行われた州首相会議は、分断を甘受して新憲法の制定に踏み切る。48年8月10日から23日にはバイエルン州のヘレンキームゼーで専門家会議が招集され、憲法の素案が作成された。

この素案をもとに憲法を制定するため、1948

いたばし たくみ

北海道大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門分野は、国際政治史、ドイツ政治外交史。北海道大学助教、成蹊大学助教、同准教授、同教授を経て、2022年4月より現職。

著書に『アデナウアー』(中公新書、2014年)、『黒いヨーロッパ』(吉田書店、2016年)、『分断の克服 1989-1990』(中公選書、2022年)など。

年9月1日、11の州議会からそれぞれ選出された65名の代表からなる議会評議会（憲法制定会議）がボンに召集された。議長には、プロイセン国家評議会で議長を長年務めていた経験から、元ケルン市長で、戦後に新設された中道保守政党であるキリスト教民主同盟(CDU)の指導者コンラート・アデナウアーが選出された。占領軍との幾度かの綱引きを経て、議会評議会は1949年5月8日に基本法を採択し(賛成53票、反対12票)、その基本法は12日に軍政府の承認を得て、18日から20日に各州議会で投票にかけられたのち、5月23日に布告された。

基本法の根幹理念は、自由民主主義、連邦制、社会国家(福祉国家)の3点にまとめられる。しかし、その自由民主主義は、独特なかたちで運用されることとなった。なぜなら基本法は、ヴァイマル共和国の経験を強く意識したものだからである。前述のように、制定当時「世界で最も民主的」と言われた憲法を有したヴァイマル共和国がわずか14年で崩壊し、その後にナチ体制が成立したという事実は、基本法制定に関わる人たちの頭から離れることはなかった。

基本法をつくった人びとは、ヴァイマル共和国時代の政治を次のように理解していた。第1に、比例代表制により、小党が乱立し、安定した多数派形成が困難だった。第2に、議会制そのものを否定する勢力が議会で活動することを許し、ナチ党や共産党など、反議会主義勢力が議会の過半数を占めるにいたった。第3に、議会が機能麻痺に陥ると、人民投票に基づく強大な大統領権力に依拠して政権運営を行わざるを得なくなった。最終的にヒトラーに首相の座を与えたのも、この大統領であった。

こうした「ヴァイマルの教訓」から、基本法は次のようなものになった。第1に、「建設的不信任」制度が導入された(第67条)。簡明に言えば、不信任案を提出する際には、必ず後任の用意を求めたのである。この制度により、連邦首相は基本的にはつねに議会多数派に支えられたものとなる。と同時に、首相による恣意的な議会の解散も厳しく制限された。

第2は、連邦大統領の名誉職化である。連邦大

統領は、国家元首ではあるが、基本的には政治的な権限を与えられていない。さらに、国民ではなく、連邦議会議員と、これと同数の各州の代表者によって構成される「連邦集会」の場で投票によって選出される。

第3は、国民発案(イニシアティブ)や国民票決(プレシット)といったヴァイマル憲法が規定していた直接民主主義制度の廃止である。これは、ナチが自らの行動の正当化に国民投票を濫用したからに他ならない。

第4は、「自由で民主的な基本秩序」を破壊する目的をもつ政党の活動を認めないという「憲法敵対的」政党の禁止である(第21条)。これは、「闘う民主主義」と呼ばれ、実際1950年代にはドイツ共産党やネオナチ政党の社会帝国党(SRP)が禁止されることになる。

関連して、戦後の(西)ドイツでは、ナチへの反省から、法的に人種差別を禁止する公的な空間が形成された。たとえば、宗教や人種に関して差別的な言動をすると、刑法犯(刑法第130条の「民衆煽動罪」など)として処罰される可能性がある。

また、基本法の条項ではないが、いわゆる「5%条項」の導入も重要である。これは、極端な小党分立を避けるため、全国で5%以上得票した政党だけに、議会の議席を与える制度である。この「5%条項」は、1953年の第2回連邦議会選挙から全国レベルで導入されたが、これが小政党にとって高い壁として立ちはだかってきた。1960年代半ばに成功を取めた極右政党の国民民主党(NPD)も、69年の連邦議会選で議席の獲得に失敗すると(得票率4.3%)、停滞を余儀なくされた。

以上のように、ヴァイマル共和国とナチの経験から、ドイツ連邦共和国は、総じて政治体制の「安定」を強く求めた憲法秩序になった。言い方を変えれば、制度的に直接民主主義的な要素を可能な限り排し、間接民主主義を徹底させた。そうした制度設計の出発点には、単一争点の賛否や政党の適否の判断などを国民に委ねようとし、国民の民主主義運用能力への根深い不信もあった。戦後(西)ドイツの政治は、政治学者ヤン＝ヴェルナー・ミュ

ラーの言う「制約された民主主義」の典型であった（ミュラー 2019: 下3-47）。

「安定の政治」と基本法の存続

総じて、こと「安定」という点について言えば、(西)ドイツの基本法秩序は成功したと評価できよう。1949年に就任したアデナウアー以来、ドイツ連邦共和国の連邦首相は2025年に新たに就任する(予定の)フリードリヒ・メルツで10人目に過ぎない。また、これまで任期途中の解散・総選挙は4回(1972年、1983年、2005年、2024/25年)だけである。

基本法の「成功」は、1989年のベルリンの壁崩壊から1990年の東西ドイツ統一という世界史的な大変動を経ても生き延びた点によく示されている。そもそも「基本法」という名称は、正式な「憲法(Verfassung)」ではないという含意をもっていた。基本法制定の時点では、ドイツが統一された場合、改めて正式に憲法を定める予定だったのである。しかし、1989/90年においては、統一を迅速に進めるため新たな憲法は制定されず、東西ドイツ統一は、ドイツ民主共和国(東ドイツ)を解体再編し、ドイツ連邦共和国(西ドイツ)の基本法秩序を旧東ドイツ領域にまで拡張させるという方式を採用した。これが可能だったのは、もちろん迅速に統一するには既存の法の延伸が好都合だったという事情もあるが、制定から40年経っていた基本法が、多くの人から高く評価されていたことも大きい。

連邦共和国では、中道右派・保守のキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)、中道左派の社会民主党(SPD)、経済リベラルの自由民主党(FDP)、環境重視の緑の党という中道の主要政党が、政党政治では競争を繰り広げつつも、「自由で民主的な基本秩序」を擁護するという点ではコンセンサスを共有していた。外交的にも、北大西洋条約機構(NATO)を中心とする安全保障枠組みと欧州連合(EU)を中心とするヨーロッパ統合の枠組みへのコミットメントは主要政党のコンセンサスとなった。

とはいえ、基本法を中心としたドイツ型の「制約さ

れた民主主義」に対しては、歴史的に様々なかたちで不満が表明されてきた。「1968年」の学生運動がそうだし、前出の緑の党も、「下からの民主主義」を掲げて登場し、1983年に連邦議会に進出した。この緑の党が、連邦政治に次第に定着し、ドイツ型民主主義のアップデートに貢献したことは、「制約された民主主義」への異議申し立てとして最も成功した事例のひとつと言えよう。

他方で、近年のドイツ型民主主義に対する異議申し立ての特徴は、それが主に「右からの抗議」であり、「ポピュリズム」的なものだという点である(井関2016: 第5章)。既成政党間の対立(そしてそれに対応したジャーナリズムや知識人間の対立)はあるけれども、それはあくまでエリートないしエスタブリッシュメント間の対立で、「普通のひと」の声は届いていないのではないか。「普通の市民」が争点だと思っていることが、政党間の争点になっていないのではないか。こう煽りながら登場したのが、極右ポピュリズム政党「ドイツのための選択肢(AfD)」である。

AfDの躍進と「防火壁」

2025年2月23日に行われた連邦議会選挙での最大の衝撃は、概ね世論調査の予測通りとはいえず、やはりAfDが第2党となったことだろう。同党の得票率20.8%は前回より約10ポイント増の党史上最高の成績で、1000万人以上から票を得たことになる。これで630議席中152議席を得て、実に連邦議会議員の約4分の1がAfD所属となった。

AfDは、もともとはドイツのユーロ離脱を掲げて2013年に結成された政党だが、度重なる党内闘争を経て排外主義的な極右政党となり、2015年秋以来のいわゆる「難民危機」をきっかけに、支持率を伸ばしてきた。2017年の連邦議会選挙では12%を得票して一気に第3党(野党第1党)となり、2018年にはすべての州議会で議席をもつことに成功、いまや州よりも下のレベルの郡や町などの自治体レベルでは首長も輩出するようになった。とりわけ旧東ドイツ地域では、州議会選挙でも2025年の

連邦議会選挙でも、30%前後の票を獲得している³。

こうした状況に対し、ドイツの主要政党は、AfDとの一切の関係を絶ち、封じ込める戦略を選択してきた。これはフランス語で「防疫線」(コルドン・サニテール)とかドイツ語で「防火壁」(ブラントマウアー)と呼ばれる戦略だ。ナチの独裁体制は連立政権から始まった。この歴史的経験から、ドイツでは極右との協力はタブーに近い。

しかし、「防火壁」戦略の最大の問題は、極右政党のポピュリズム的な主張——既存のエリートたちは「普通の人びと」の意見に耳を傾けない——を裏付けるような印象を与えてしまうことだ。さらに、頑なな「防火壁」は、むしろ極右政党をいっそう過激化させる可能性があることも、ドイツの事例は示している。通例、極右政党は政権獲得が近づくと主張を穏健化させ、自らを「脱悪魔化」する。しかしAfDにはあまりその気配がない。これは他国に比べて、政権参加可能性が著しく低いことが一因だろう。

また実際には、「防火壁」は少しずつ崩れ始めている。本年の連邦議会選挙では、CDU/CSUの首相候補メルツが、移民・難民政策を選挙戦中に前面に押し出し、1月29日には与党と調整せぬまま、移民規制の厳格化を求める動議を連邦議会に提出して、AfDの賛成票を得て可決させてしまう。その2日後、今度はメルツは「移民流入制限法案」を議会に提出し、またもやAfDの賛成を得るものの、CDU/CSUやFDPから棄権・反対が出て、否決となった。こうしたメルツの策動に対して、SPDや緑の党は猛烈に反発し、ドイツ各都市では大規模な「右傾化」反対デモが起き、法案が否決された週末のベルリンでは実に16万人がデモに参加した。

なお、このように中道の政党(とくに保守ないし右派)が極右のお株を奪おうとして強硬な移民政策を掲げても、そうした戦略は極右政党を弱めることはなく、むしろ強化する恐れすらあると、ポツダム大学の政治学者ヴェルナー・クラウゼらは、西欧13か国を対象とした研究で示している(Krause / Cohen / Abou-Chadi: 2023)。

自由民主主義を守るための基本法改正

AfDの台頭を前に、主要政党は、基本法を改正することで、「自由で民主的な基本秩序」を守ろうとしている。2024年12月、68回目の基本法改正が行われた。これは、基本法の93条と94条に、連邦憲法裁判所の地位・構成・裁判官の任期・裁判の拘束力などに関する規定を書き込んだものである。これまでこうした規則は連邦憲法裁判所法に定められており、単純過半数で改正が可能だった。それに対しこのたびの改正は、連邦憲法裁判所に関する規則を基本法に明記することで、変更にあたっては議会の3分の2以上の賛同を要求したのである。この法案は、ポーランドやハンガリーで起こったような、政権による司法の独立性の侵害を防ぐため、SPD、CDU/CSU、緑の党、自由民主党の4党が提出したものであり、AfDを意識した改正であることは明白だった。

その際、連邦内相のナンシー・フェーザーは、ヴァイマル共和国の教訓は自らを守るために「必要な措置を講じる」ことを怠った点にあるとし、この改正は「民主主義の敵」に門戸を開いたままにしておかないためだと論じた⁴。

また、2025年3月の69回目の基本法改正も重要である。その前月の連邦議会選挙で、AfDと左翼党は、合わせて議席の3分の1以上を占め、基本法改正を阻止できる「阻止少数」を手にした。それゆえ、CDU/CSUとSPDは、新議会が招集される前に、現行議会で基本法の改正を行い、防衛費についてGDPの1%を超える分は「債務ブレーキ」(基本法はGDPの0.35%を超える財政赤字を禁じていた)の適用外とすることや、5000億ユーロの特別基金の設立などをおこない、AfDと左翼党に邪魔されずに、防衛政策および経済政策を展開する可能性を開いた(森井2025:107-108)。

しかし、この69回目の改正は場当たりのであったことも否めない。本来であれば、これは選挙前に十分に議論を重ねておくべきことであった。

そもそも、今回の連邦議会選挙におけるAfDの

躍進に関しては、既成政党の側にも責任はある。たとえば、移民・難民の増加と犯罪を結び付け——多くの研究が指摘するように、移民・難民の割合と犯罪率に相関関係はない⁵——、極右の土俵に乗り、移民の規制ばかり論じた。また、本来であれば、現今の構造的な不況に対して、どのようにドイツの経済・社会を変えていくのか、既成政党は未来のビジョンを描くべきであった。旧東独地域についても、ここまでAfDの浸透を許してしまったのは、既成政党の怠慢も大きい。

確かなことは、AfDが一定の人びとの不満と不安を巧みにすくいあげていることだ。そうした不満を、AfDが用いる物語に落とし込まれることなく取り上げ、解消していくことが、「自由で民主的な基本秩序」を守る側に必要となってくるだろう。■

《注》

- 1 本稿で「極右 (far right)」とは、オランダの政治学者カス・ミュデに従い、自由民主主義の根幹である多様性を否定し、マイノリティへの差別や移民排斥などを主張する勢力とする。極右にもいろいろなバリエーションがあるが、ここでは立ち入らない。詳しくは Mudde 2019: Ch. 1 を参照。
- 2 本項の記述は板橋 2023 に依拠している。
- 3 AfD の歴史や思想、そして同党がドイツの自由民主主義にとっていかに脅威であるかは別稿 (板橋 2022 ; 同 2025) で論じたので、ここでは立ち入らない。
- 4 Änderung im Grundgesetz zum Bundesverfassungsgericht beschlossen, Deutscher Bundestag, 19. Dezember 2024. <https://www.bundestag.de/dokumente/text-archiv/2024/kw41-de-grundgesetz-1020990>

- 5 たとえば、ミュンヘンの ifo 研究所の以下の記事を参照。More Foreigners Do Not Increase Germany's Crime Rate, ifo institute, 18 February 2025. <https://www.ifo.de/en/press-release/2025-02-18/more-foreigners-do-not-increase-germanys-crime-rate>

《参考文献》

- 井関正久 (2016) 『戦後ドイツの抗議運動』 岩波書店。
- 板橋拓己 (2020) 「ヴァイマル共和国 100 年—そのアクチュアリティをめぐって」 『ドイツ研究』 第 54 号、18-24 頁。
- 板橋拓己 (2022) 「現代ドイツの右翼ポピュリズム—その歴史と世界観」 山崎望 (編) 『民主主義に未来はあるのか?』 法政大学出版局、167-192 頁。
- 板橋拓己 (2023) 「戦後ドイツの政治外交を学ぶ—歴史的背景と政治制度」 板橋拓己・妹尾哲志 (編) 『現代ドイツ政治外交史—占領期からメルケル政権まで』 ミネルヴァ書房、1-22 頁。
- 板橋拓己 (2025) 「ドイツ 自由民主主義への内なる脅威—連邦議会選挙と極右政党 AfD の躍進」 『世界』 第 993 号 (2025 年 5 月号)、25-32 頁。
- ヴァルシング、アンドレアス / コーラー、ベルトルト / ヴィルヘルム、ウルリヒ (編) (2019) 『ナチズムは再来するのか? 民主主義をめぐるヴァイマル共和国の教訓』 板橋拓己・小野寺拓也監訳、慶應義塾大学出版会。
- ミュラー、ヤン＝ヴェルナー (2019) 『試される民主主義—20 世紀ヨーロッパの政治思想』 上下巻、板橋拓己・田口晃監訳、岩波書店。
- 森井裕一 (2025) 「ドイツ総選挙・苦悩するメルツ新政権」 『外交』 第 90 号、104-109 頁。
- Krause, Werner / Cohen, Denis / Abou-Chadi, Tarik (2023), “Does Accommodation Work? Mainstream Party Strategies and the Success of Radical Right Parties.” *Political Science Research and Methods*, Vol. 11, No. 1, pp. 172-79.
- Mudde, Cas (2019), *The Far Right Today*, Cambridge: Polity.

