

道州制を考える視点

—日独比較を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
 専門調査員 行政法務調査室主任 山口 和人

目次

はじめに—問題の提起—	5 中央政府と地方政府、地方政府相互間の関係
I 歴史的概観	6 財政制度
1 連邦国家ドイツと単一国家日本	III 制度改革の動きの比較—連邦制改革と道州制論議—
2 第2次世界大戦後の両国の歩み	1 ドイツの連邦制改革
II 比較の視座	2 両国の動きの共通性
1 基本理念—連邦制と地方自治—	おわりに—日独比較の道州制論議への示唆—
2 地方政府の構造	
3 地方自治の憲法的保障	
4 中央政府と地方政府の権限配分	

はじめに—問題の提起—

日本とドイツは、面積、人口、経済規模、歴史的経験等の点で様々な比較可能な要素を含んでいるが、地方制度においては、対極的な性格を示している。すなわち、ドイツでは、連邦制が長い歴史的伝統に根ざし、現行法制においても基本法上変更不可の原理となっており、地方自治体の在り方は基本的に各州法の規定するところで多様な可能性がある。これに対し、日本では、明治以降、基本的に都道府県と市町村の2層制が導入され、第2次世界大戦後の日本国憲法制定による民主的変革を経た後も、この基本構造は変わらず、基本的に全国一律の地方制度が長く維持されてきた。本稿では、このように対極的な立場に立つ両国の制度を比較し、現在我が国で議論されている道州制が両国の制度との関係でどのように位置づけられるのかを考える一助となることを目的とする⁽¹⁾。なお、日本の地方制度改革の歴史及び道州制論議の内容については本調査報告書の他の論考(特に田中嘉彦「地方制度改革と道州制—道州制論の系譜・類型・文脈—」)で詳細な言及があるため、それらを踏まえ、本稿では記述がドイツ中心となっていることをお断りしておく。

I 歴史的概観

1 連邦国家ドイツと単一国家日本

ドイツでは現在、日本よりやや狭い国土に16の州が存在し、独自の憲法、議会及び政府を持ち、ドイツ連邦共和国基本法(以下、「基本法」という)に定められた範囲で州独自の法律を制

(1) 道州制論議に関連してドイツの連邦制改革について論じた日独比較の文献として、片木淳「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」『都市問題研究』58巻9号, 2006.9, pp.20-40等がある。なお、本稿は、主として歴史的経緯及び現行制度の日独比較から、道州制論議への視点を提供しようとするものである。

定している。連邦制は、基本法第20条第1項で、「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である」と規定されている点に法的根拠を有し、同法第79条第3項の規定により、基本法改正によっても廃止することができないという強い保障を与えられている基本原則である。ただし、連邦制を廃止することは許されないが、個々の州を再編・統合することは可能とされている（基本法第29条）。また、州は、一定の範囲で国家の権能及び任務を行使することが規定され（基本法第30条）、その点で国家性（Staatlichkeit）を有することが肯定されている⁽²⁾。

ドイツの連邦制は、ワイマール共和国、その前のドイツ帝国及びドイツ連邦、さらには神聖ローマ帝国にまで遡る長い歴史的伝統に沿うものである。同時に、地方分権を否定し、権力の集中化を図ったナチス党（国家社会主義ドイツ労働者党。NSDAP）の独裁体制時代の経験に対する反省にも基づいている。

ただし、神聖ローマ帝国とドイツ連邦は、領邦あるいは主権国家のゆるやかな組織体である「国家連合」であったにとどまる。連邦国家と呼べるものは、1871年に成立したドイツ帝国と1919年に成立したワイマール共和国である。ドイツ帝国は、22の君主国と3つの都市共和国から成る連邦国家であったが、その中心を占めるプロイセン王国のヘゲモニーが際立った特色をなしていた。すなわち、プロイセン国王がドイツ皇帝を兼ね、しかも各支邦の代表から構成される連邦参議院において、プロイセンは単独で憲法改正を阻止することができる票数（必要票数14票に対し17票）を有していた。帝国宰相が国民の代表である帝国議会に対して責任を負わない原則と結びついて、このドイツ帝国の連邦制は、民主主義とはほど遠い君主主義的・権威主義的な体制の一部であった。ただし、帝国の財政は、主として、支邦からの分担金に依存していた。市町村自治の保障に関する規定は帝国憲法には存在しなかったが、明治憲法のモデルとされたプロイセン憲法（1850年制定）では、市町村事務の自治行政権が、法律上定められた国の指導監督の下で、特に市町村に属することなどを内容とした、地方自治に関する規定（第105条）⁽³⁾が置かれていた。

第1次世界大戦の敗戦後生まれたワイマール共和国においても連邦制が採られた一方、政治体制が民主化された。しかし、国民から直接選挙され、強力な権限（特に憲法第48条第2項の非常権限）を有する大統領と、首相と大臣が信任を必要とする議会との二元的体制に代表される政治制度の弱点は政情の不安定を招き、ナチスによる独裁体制樹立の一因となった。プロイセンは、ドイツ帝国時代と同様、最大の人口と面積を有する最有力州であったが、国家の財源は州ではなく、中央に集中された。なお、ワイマール憲法第127条で法律の範囲内での市町村自治が保障された。

1933年から45年まで権力を掌握したナチス党は、一党独裁体制を確立するとともに、地方分権を否定して、州及び自治体の議会を解散し、中央集権化と「強制的同質化」（Gleichschaltung）を進めた。1935年に制定されたドイツ市町村法（Die Deutsche Gemeindeordnung）は、「最終的に既存の都市法及び市町村法全体に取って代わり、あらゆる規模の市町村を統一的な行政法上の基礎の上に包括した。全体国家の政治的意思形成の中央集権化は、これによって完結した」⁽⁴⁾

(2) Josef Isensee, „Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz“, Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Bd. IV, Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2008, S. 39ff.

(3) 高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集（第6版）』信山社出版, 2010, pp.80-81.

(4) Joachim Jens Hesse und Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10., vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, S.196f.

と指摘される。

第2次世界大戦後、ドイツは米英仏ソの4か国によって分割占領されたが、西側3か国とソ連との対立の激化に伴い、東西両ドイツが1949年にそれぞれ別個の国家として成立することになった。このうち、西側3か国占領地域に樹立されたドイツ連邦共和国（西ドイツ）は、権力の集中と濫用を防止するため、基本法において、国家権力を立法、行政、司法の三権に水平的に分立させると同時に、連邦制を採用して、連邦と州の分立という形での、いわば垂直的な権力の分立を図った。

第2次世界大戦後の（西）ドイツの政治制度の著しい特徴は、その分権的性格にあるといわれるが、連邦制もまたその一翼を担う制度であり、権力の分散による独裁の防止、自由で民主主義的な統治体制の安定を第1の目的としている。この制度の採用は、何よりも基本法を制定した「議会評議会」（Parlamentarischer Rat）を構成したドイツ人自身の決定によるものであるが、第2次世界大戦直後のドイツに中央政府は存在せず、1945年から46年にかけて形成された州が、新たな国家の基本単位とならざるを得なかったという事情、ドイツを分割占領した連合国が、強力な中央集権国家の形成を嫌って連邦制を支持したという事情もある。州の形成に当たっては、ワイマール共和国時代まで、全ドイツの人口及び面積の6割以上を占めていたプロイセンを解体していくつかの州にする⁽⁵⁾といった人工的な性格もあったが、ドイツ統一を経た現在において、住民の州に対する帰属意識はきわめて強くなっている。

一方、ソ連占領地域でも第2次世界大戦後に、5つの州が形成されたが、1949年のドイツ民主共和国（東ドイツ）の成立後、ほどなく1952年に州は廃止されて14の県が置かれ、東ドイツは中央集権国家となった。しかし、1990年のドイツ統一に伴い、5つの州が復活して、ドイツ連邦共和国に含まれることになった。旧西独各州と旧東独各州の間に経済力を始め大きな格差があったことから、両者の利害対立もまたここから始まることになる。

これに対して、ドイツと同じく第2次世界大戦の敗戦国である日本においては、事情が異なっていた。

ドイツ帝国成立の3年前の1868年に徳川幕藩体制を打倒して成立した明治新政府は、近代的中央集権国家の建設に向けて中央と地方の制度の整備を進めた。1868（明治元）年の政体書の発布、翌年の版籍奉還、1871（明治4）年の廃藩置県を通じて中央集権体制の基礎が築かれた。1889（明治22）年に制定された大日本帝国憲法（明治憲法）は、当時のドイツの憲法体制を模範にしたといわれるが、モデルとされたのはプロイセン憲法であり、ドイツ帝国のような連邦制ではなく、中央集権的な制度が採用された。また明治憲法には、プロイセン憲法と異なり、地方自治に関する規定はなく、全て法律以下の法令の規定するところであったが、一定の自治は認められた。憲法制定の前年の1888（明治21）年には、市制町村制が制定され、選挙（ただし当時は制限選挙）によって構成される市会、町村会が設置された。1890年には府県制及び郡制が制定されたが、府県には廃藩置県後と変わらず官選の知事が派遣された。

第2次世界大戦におけるポツダム宣言の受諾の結果、日本は民主主義的傾向の復活強化に対する障害の除去、基本的人権の尊重などを義務づけられることとなり、国民主権に基づく日本国憲法が明治憲法の改正憲法として制定され、1947年5月3日に施行された。地方制度に関し

(5) 西ドイツでは、占領軍の命令によるプロイセンの解体により、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、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、ヘッセン及びザールラント（ただしザールラントは1956年までフランスの管理下にあった）の6州が生まれた。

ては、憲法に地方自治に関する章（第8章）が設けられて、「地方自治の本旨」に基づく地方公共団体の組織及び運営に関する事項の法定（第92条）、地方公共団体の議会及び長等の直接公選制（第93条第2項）、地方公共団体の条例制定権（第94条）などが定められ、地方自治が著しく強化された。その一方、日本国憲法の施行と同時に「地方自治法」（昭和22年法律第67号）が制定されたことにより、国、都道府県、市町村という従来どおりの構造が基本的に維持され、全国画一的な地方制度が存続することとなった。

このような、第2次大戦後の両国の体制の相違を生んだ要因として、もともと日本には連邦制の伝統がなかったこと、ドイツのように連合国により分割占領されたのではなく、敗戦時に中央政府が存続し、占領軍の指示及びこれとの交渉の過程で民主主義体制への移行がなされたという事情がある。占領軍もドイツのような連邦制の採用を求めることなく、単一国家性は日本国憲法の下でも維持された。連邦制を採るドイツにおいて、地方自治体に関する事項は、主に各州の州法で定められているのに対し、日本では、国の法律である地方自治法その他の法律によって規律され、地方制度におけるドイツの多様性と日本の画一性の対比が際立っている。ただし、地方自治に関しては、ドイツ連邦共和国基本法第28条が日本国憲法第92条以下と同様、直接の保障規定を置いている（後述）。

2 第2次世界大戦後の両国の歩み

1990年のドイツ統一を経て、ドイツ連邦共和国の政治体制は、60年余の間、その安定性を維持し、連邦制もまた、この安定に寄与してきたと考えられる。しかし、戦後の西ドイツの急速な工業化と社会国家の実現の過程において、一定水準のサービスを全国レベルで保障することが不可欠となるという事情と、連邦制の諸原則との間の矛盾・衝突がしばしば発生し、この問題は基本法における立法、財政制度等に関する規定の改正や、競合的立法権限のほとんどを連邦が行使することなど、集権化の強化の方向で解決されてきた。特にその根拠となったのが、基本法第72条第2項に規定されていた、国家全土における「生活関係の統一性」⁽⁶⁾（ドイツ統一後の1994年の基本法改正によって「等価的生活関係」と改められた。）の実現という目標である。しかし、この過程で、連邦への権限集中が一貫して進んだのではなく、「1960年代半ば以降、当初は歯止めのなかった立法の一元化と財政関係の中央集権化が、密接にからみあった財政関係と、連邦の立法に対する増大するコンセンサスの要求を伴う『協調的連邦国家』の制度化によって是正された。」と指摘される⁽⁷⁾。すなわち、「協調的連邦主義」という、連邦を構成する主体間の交渉、調整、妥協を特色とし、均等な生活条件の実現を目標とする政策決定方式が確立したのである。その過程の中で、連邦と州の「政策の錯綜」（Politikverflechtung）⁽⁸⁾という言葉で表現される問題が1970代にフリッツ・W・シャルプフ（Fritz W. Scharpf）教授らによって提起され⁽⁹⁾、特に1990年代に入って、ドイツ統一と欧州連合の成立の影響の下に、迅速な政策決定と責任の明確性を阻害する要因として強く意識された。「政策の錯綜」とは、連邦及び州の政策が、それぞれの主体自身の中で完結せず、互いが相手の領域に深く関与し、連邦と州、州と州との間の協力によって、多大の調整のコストをかけて公的課題が遂行されるという体制を表

(6) この文言は、基本法制定時に集権的方向を主張していた社会民主党（SPD）の要求により入れられたものと言われる。Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 10., aktualisierte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S.346.

(7) Hesse und Ellwein, *op.cit.* (4), S.169f.

現した言葉である。具体的には、州政府の代表から構成される連邦参議院のもつ、連邦の立法に対する強力な権限（州の利益に関わる法律への同意権）とその増大、逆に、連邦が州との間の「競合的立法」のほとんどの領域で立法権を行使し、州議会の立法権が奪われてきたこと、にもかかわらず連邦法の執行は原則として州に委ねられているため、連邦と州との調整が不可欠となること、連邦が枠組みを作って州が細部を規定する「大綱立法」の制度の非効率性、連邦と州との間の「共同任務」「混合財政」の制度などがその要因として指摘されてきた。そして21世紀に入ってこの問題を解決すべく、主として立法と財政の分野について2次にわたり連邦制の改革が行われ、更に第3次連邦制改革が予定されている（後述）。

一方、連邦制の道を採らなかった日本においては、ドイツにおいて発生したような集権化と分権化の衝突は当面顕在化せず、中央主導で戦後の経済復興と高度経済成長が達成された。しかし、1990年代以降、行政改革の必要性とも結びついて、中央集権の弊害と地方分権の必要性が強くと認識されるようになり、以後、日本の地方制度にとって明治維新、戦後改革に匹敵する「第三の改革」⁽¹⁰⁾ともいわれる「地方分権改革」が進められるようになった。1993（平成5）年6月の衆参各院の「地方分権の推進に関する決議」⁽¹¹⁾及びこれに続いて、規制緩和と地方分権を行政改革の2つの柱に据えた同年10月27日の第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の最終答申がその出発点とされるが、それらの背景について、「中央集権システムの制度疲労、官僚主導政治の弊害は、政界、財界、そして地方が連携する上での共通認識であった」⁽¹²⁾と指摘されている。こうして開始された「第1次地方分権改革」の成果が1999（平成11）年に制定（2000年4月施行）された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（「地方分権一括法」。平成11年法律第87号。475に上る法令の改正を定める）であり、これにより機関委任事務が廃止され、地方公共団体が国の機関として執行する事務はなくなった。その結果、地方公共団体は原則として固有の事務（地方自治法第2条第8項）を執行するほか、国の法定受託事務（第2条第9項）を実施することとなった。

その後の「第2次地方分権改革」では、国庫補助負担金の改革、国から地方への税源移譲、及び地方交付税の改革を内容とする「三位一体の改革」が小泉政権下の2002（平成14）年から

(8) 「政策の錯綜」の概念については、いくつかの定義がある。ヘッセ教授及びエルヴァイン教授（故人）は、「政策の錯綜」の概念について、シャルプフ教授らの著作等を引用しつつ、「この概念は、決定機能の連邦への原則的帰属（各州の同意を部分的に必要とする。）と、執行機能の各州への帰属を考慮すると、両レベルの調整過程が不可欠となること、そしてこの過程は、最悪の場合、決定の阻止へとつながり、いずれにしても各州の同意が求められ、したがって、高い調整コストを生み出すという事実を指し示している。」と説明している。Hesse und Ellwein, *ibid.*, S. 182. また、山田徹教授は、Politikverflechtungを「政治的錯綜」と訳した上で、「政治的錯綜とは、協調的連邦制における国家アクターの協調の枠組みの中での、『交差する権限と調整・取決めおよび公式、非公式の共同決定と参加の絡み合い』を指し、これが、行政、政党ネットワーク、行政府と立法府の協調、共同任務、連邦・州間の協定と計画の諸領域でみられる」という連邦政治教育センター（U.Münch; K. Meerwaldt）の説明を紹介している。山田徹「第2章 ドイツにおける連邦制改革の現状—第52次基本法改正によせて」若松隆・山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理—』中央大学出版部 2008, p.34.

(9) Fritz W. Scharpf, et. al., *Politikverflechtung*, 1976.

(10) 1995（平成7）年に制定された地方分権推進法（平成7年法律第96号）に基づき設置された地方分権推進委員会の「中間報告—分権型社会の創造—」（平成8年3月29日）の第1章「総論」内閣府ウェブサイト<<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/>> 参照。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014年2月4日である。

(11) 衆議院は6月3日、参議院は6月4日に同文の決議を行っている。決議文は第126回国会衆議院会議録第30号 平成5年6月3日 p.9及び第126回国会参議院会議録第22号 平成5年6月4日 p.7に掲載。

(12) 廣田全男「地方分権—地方分権推進委員会の勧告を中心として—」『法律時報』70巻3号, 1998.3, p.43.

2005（平成17）年にかけて行われた⁽¹³⁾。

このような地方分権改革の流れの中で「道州制論」が強く主張されるようになる。道州制論そのものは、第2次世界大戦以前から構想されていたものであるが、2006（平成18）年2月28日に小泉内閣総理大臣に提出された第28次地方制度調査会の答申「道州制のあり方に関する答申について」⁽¹⁴⁾を契機に、道州制の導入をめぐる論議が活発に行われるようになった。

ちょうどドイツの連邦制改革と、日本の地方分権改革及び道州制導入論は、時間的に時をほぼ同じくして国政の重要課題とされたことになる。前述のような両国の地方制度の歴史から、両者を単純に比較することはできないが、第2次世界大戦後に成立し存続して来た秩序の制度疲労と弊害が、戦後50年前後を経て強く意識されるようになったという点での共通性を指摘することはできよう。また、日独両国の制度及び国情の相違を念頭に置いた上で、両者の底流にある共通の理念的要素を抽出することは可能であり、意義あることと考えられる。以下では、日独の地方制度をいくつかの論点について比較した上で（Ⅱ）、両国の2つの改革の理念について簡潔に考察を加えることとする（Ⅲ）。

Ⅱ 比較の視座

1 基本理念—連邦制と地方自治—

前章で明らかにしたとおり、ドイツの連邦制は、連邦と州との垂直的権力分立により、立法、行政、司法の水平的権力分立を補完することを基本理念としており、権力の分散による民主主義政体の安定の思考が濃厚である。

一方、日本国憲法下の地方自治制度もまた、権力の分散の契機を含むと考えられるが、日本国憲法の地方自治保障は、最高裁によって、「新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである」⁽¹⁵⁾とされ、ドイツの連邦制における「垂直的権力分立」とは次元を異にすると思われる。むしろ、ドイツの基本法第28条の保障する（郡及び市町村レベルの）地方自治の保障と同様の平面で考えることができよう。ただし、道州のような広域自治体の存在や道州に対する多くの権限の移譲も憲法で許容されていると考えれば、連邦制により近い垂直的権力分立の機能が強まるとと思われる。

2 地方政府の構造

前述のとおり、ドイツの各州は基本法によって国家性を認められ、立法、行政、司法の各分野において、国家的権能及び任務を行使する（基本法第30条）。各州は独自の憲法を持ち（ただし州の憲法秩序は、基本法の諸原則に合致することを要する。基本法第28条第1項第1文）、州首相は、州議会（全て一院制）によって選出され、州政府を組織する。一方、市町村（Gemeinde）、郡（Kreis）、郡独立市（Kreisfreie Stadt）といった、日本の地方公共団体に相当するものは、州に属し、そ

(13) 三位一体の改革の全体像については、「三位一体の改革の全体像」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijou2_1.html> 参照。

(14) 答申の全文は、総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf> 参照。

(15) 最高裁判所大法廷昭和38年3月27日判決刑集17巻2号121頁

の組織、活動等は、原則として州法の規律に服する（基本法第70条第1項）。このため、地方自治体の組織形態は州によって異なる。かつて西ドイツでは、4つの異なる形態の市町村制度（北ドイツの評議会体制、参事会体制、市町村長制度及び南ドイツの評議会体制）を区別することができたとされるが、1991年から1996年まで各州で行われた改革により、南ドイツの評議会体制に接近した制度となり、市町村長の直接選挙が、ほとんど全ての市町村制度に取り入れられた⁽¹⁶⁾。したがって、日本と同じく、住民によって直接選挙された議会と市町村長が併存することとなった。

一方、日本では、国と地方公共団体の間に国家性を有する州が介在することはない。地方公共団体は、国家ではないが、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、国の法律の範囲内で条例を制定することができる（憲法第94条）。また、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する（第93条）とされ、住民によって直接選挙された長と議会の併存を定めている。地方自治法は、普通地方公共団体（都道府県及び市町村）と特別地方公共団体（特別区、地方公共団体の組合等）について規定し、地方政府の構造は原則として全国一律である。

3 地方自治の憲法的保障

前述のとおり、ドイツでは、連邦制を基本法で保障しており、州の下にある地方自治体に関する事項は、原則として州法の定めるところであるが、基本法第28条は、地方自治に関する保障を直接に規定している。すなわち、同条第1項第2文は、州、郡及び市町村においては、普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙に基づいた議会が設置されるべきこと、同条第2項は、市町村が法律の範囲内において、地域的共同体の全ての事項を自己の責任において規律する権利を保障している。このような地方自治の保障は、その制度の核心部分を憲法で保障する「制度的保障」（すなわち制度の核心部分を通常の法律で侵害することが許されない）であるとの見解が一般的である⁽¹⁷⁾。一方、「補完性原理」が基本法第28条第2項の地方自治の保障にも及ぶかどうかについては、見解が分かれている⁽¹⁸⁾。

一方、前述のとおり、日本国憲法では、第8章に「地方自治」の章を設け、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定めること（第92条）のほか、地方自治に関する諸事項を規定している。このような、憲法による地方自治の保障は、ドイツと同様に「制度的保障」と解されている。ただし、憲法第92条の「地方自治の本旨」に「補完性原理」が含まれるかどうかについては、やはりドイツと同様に見解が分かれている⁽¹⁹⁾。

4 中央政府と地方政府の権限配分

ドイツでは、前述のとおり、立法権は圧倒的に連邦によって行使される場合が多くなって

(16) Kurt Sontheimer, et al., *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, Völlig überarbeitete Neuauflage, 2007, München: Piper Verlag, S.358f.

(17) クラウス・シュテルン著、赤坂正浩ほか訳『ドイツ憲法I 総論・統治編』信山社出版, 2009, pp.44-51. (原書名: Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 1984.)

(18) 廣田全男「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」『自治総研』Vol.28, No.4, 2002.4, pp.18-20 参照。

(19) 廣田全男「第3章 補完性原理と『地方自治の本旨』」白藤博行ほか編『地方自治制度改革論—自治体再編と自治権保障—』自治体研究社, 2004, pp.117-125; 矢部明宏「地方分権の指導理念としての『補完性の原理』」『レファレンス』740号, 2012.9, pp.18-21参照。

のに対し、行政及び司法の分野では、様相は異なり、州の比重が高まる。

州は、原則として、その固有の事務として、連邦法律を執行することが基本法に定められている（同法第83条）。このほかに州は連邦の委託を受けて連邦法律を執行する（連邦委託行政・同法第85条）。連邦が自ら法律を執行するのは、外交事務（同法第87条）、連邦国防行政（同法第87b条）等、連邦固有行政として基本法に規定されている限られた範囲にとどまる。

司法権においても、州の比重はきわめて高い。すなわち、裁判権は、連邦憲法裁判所と、基本法に規定されている連邦裁判所（基本法第95条、第96条）及び州の裁判所によって行使される（基本法第92条）。すなわち、裁判所の圧倒的多数は州に属するのである。

一方、日本では、国会が「唯一の立法機関」と規定され（憲法第41条）、法律は全て、国会が制定することとなっている。地方公共団体は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」（憲法第94条）にとどまるが、この規定は、地方公共団体が、その事務に関し、「法律の範囲内で」、立法権を有することを意味するもので、憲法第41条の例外的な地位を占めるとの見解がある⁽²⁰⁾。

行政権については、日本では、前述の「地方分権一括法」により地方公共団体の行う事務が整理された結果、1999年に機関委任事務が廃止され、地方公共団体が国の機関として執行する事務はなくなった。現在地方公共団体は原則として固有の事務（地方自治法第2条第8項）を執行するほか、国の法定受託事務（第2条第9項）を執行する。

司法権については、「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。」とされ、国の機関として一元化されている。

以上のように権限配分の観点から見ると、立法権、行政権、司法権のいずれについても、（それぞれ、その度合いを異にするとはいえ）ドイツの州が日本の地方公共団体を凌駕する権限を与えられていることがわかる。

5 中央政府と地方政府、地方政府相互間の関係

連邦制と単一国家という相違を反映して、ここでも大きな違いが見られるが、その相違は相対化している面もある。

ドイツにおいては、連邦と州との間に上下関係は基本的に存在せず、両者は原則として対等である。ただし、連邦法は州法に優先する（基本法第31条）。連邦は、州がその固有の権能として連邦法を執行する場合には、適法性の監督しか行うことができず（第84条第3項第1文）、州が連邦の委託を受けて行動する領域においてのみ、指示並びに適法性及び合目的性の監督を行うことができる（第85条第3項及び第4項）。

一方、日本においては、地方分権推進委員会の中間報告において、「機関委任事務制度により、都道府県知事が各省庁に代わって縦割りで市町村長を広く指揮監督する結果、国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係による硬直的な行政システムが全国画一的に構築され、地域における総合行政の妨げとなっている。」との認識の下に、「地方分権推進法の趣旨に即して、国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係とする行政システムに転換させるためには、この際機関委任事務制度そのものを廃止する決断をすべきである。」との主張がなされた⁽²¹⁾。そして、実際に機関委任事務が廃止されたことから、

⁽²⁰⁾ 宮沢俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』第2版（全訂版）日本評論社、1978、p.773.

両者の関係を基本的に対等・協力の関係であるとみる見解が強まっている。

現在では地方公共団体は原則として固有の事務を執行するほか、国の法定受託事務を実施する。両者の区別の法的意味は、事務の帰属主体を決する基準としてではなく、主として、国の地方公共団体に対する関与、又は都道府県の市町村に対する関与の手法が異なる点（すなわち、法定受託事務のほうが、国又は都道府県にとってその適正な処理を確保する必要性が高いため、より強力な関与の仕組みが設けられている点）にあるとされる⁽²²⁾。自治事務の場合は、「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「是正の要求」、「協議」が基本的関与類型であり、「同意」、「許可、認可又は承認」、「指示」、「代執行」は例外的にのみ認められる関与類型であるのに対し、法定受託事務の場合は、「助言又は勧告」、「資料の提出の要求」、「同意」、「許可、認可又は承認」、「指示」、「代執行」、「協議」が基本的関与類型であるとされる⁽²³⁾。

逆に、地方から国の立法等に対する関与についてみると、ドイツにおいては、連邦参議院を通じて、州の行政府が連邦の立法及び行政並びに欧州連合に関する事項に直接関与する権限が認められている（基本法第50条）。基本法制定当初は、連邦参議院の組織をめぐって、米国上院のような公選制とするか、ドイツの従来伝統に従って、州政府の代表により構成されるものとするか争われたが、後者が選択された⁽²⁴⁾。

連邦参議院は、連邦議会、連邦政府、連邦憲法裁判所及び連邦大統領等と並ぶ基本法上の機関の1つであり、各州政府がその人口に応じて派遣する3人～6人の議員から構成される（基本法第51条）。連邦法律は全て連邦参議院の審議を経なければならず、このうち、基本法が各規定において連邦参議院の同意を必要としている法律（同意法律）については、その同意が法律成立の要件となっている⁽²⁵⁾。それ以外の法律については、連邦参議院は異議を申し立てることができるにとどまるが、連邦議会がこの異議を覆すためには、連邦参議院の表決に対応した要件での多数決によることを要する。（基本法第76条～第78条）

連邦参議院は、このほか、連邦憲法裁判所裁判官の半数を選出し（基本法第94条第1項）、連邦の発する法規命令及び命令に同意を与え（第80条第2項、第84条第2項、第85条第2項）、欧州連合に関する事項に関与する諸権限（第23条）を有する。また、連邦大統領に事故あるとき又はその職務が任期満了前に終了したときは、その権能は連邦参議院議長が代理行使するとの規定（第57条）も、連邦参議院の重要性を物語っている。

なお、州に属する地方自治体は、基本的に連邦の政治に関与する権限を持たないが、連邦政府各省の活動の原則を定めた「連邦省共通事務規則」（*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*）第41条が、「州又は地方自治体の利害に関する（連邦政府の）法律案の準備に際して、法律案の起草に先立って、州及び地方自治体の連邦レベルに置かれる中央組織の見解を求める」ことを義務づけ、同第47条が、「（連邦政府の）法律案の草案は、州及び地方自治体の利害に関係する場合には、州、地方自治体の中央組織及び州の連邦における代表部に可及

(21) 地方分権推進委員会の「中間報告—分権型社会の創造—」（平成8年3月29日）の第2章「国と地方の新しい関係」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/>> 参照

(22) 宇賀克也『地方自治法概説（第4版）』有斐閣、2011、pp.98-99.

(23) 地方自治法第245条～第245条の9；宇賀 同上、pp.301-312.

(24) Sontheimer et. al., *op.cit.* (16), S.331f.

(25) 同意法律の割合は、2006年の第一次連邦制改革以前には、全法律の約6割に達し、しかも重要法律のほとんどは同意法律であった。このため、同意法律の削減が、連邦と州との立法権限の再編成と並び、第1次連邦制改革の重要な柱の1つとなった。

的速やかに送付しなければならない」と規定している⁽²⁶⁾。地方自治体のこのような中央組織として、ドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag)⁽²⁷⁾、ドイツ市町村連盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund)⁽²⁸⁾、ドイツ郡会議 (Deutscher Landkreistag)⁽²⁹⁾があり、地方自治体の利益を中央の政治で代表する役割を果たしている。

一方日本では、地方政府の国の政治への参加が長年にわたり求められてきたが、ドイツの連邦参議院のような強力な機関は存在せず、個別に国が地方の意見、要望を聴取したり、地方と協議したりすることが定められているにとどまっていた。しかし2011 (平成23) 年に、「国と地方の協議の場に関する法律」(平成23年法律第38号) が制定され、国と地方との協議が制度化された⁽³⁰⁾。なお、2002 (平成14) 年に成立した「構造改革特別区域法」(平成14年法律第189号) に基づく構造改革特別区域制度は、同法に基づく規制の特例措置の提案を主として地方公共団体が行うことが想定されており、地方公共団体による国政参加の重要な手段となっていることが指摘されている⁽³¹⁾。

6 財政制度

ドイツにおける財政制度、特に連邦と州及び州相互間の財政関係は、基本法制定当初から激しく争われてきた重要問題であり、連邦制改革においても、立法権限の配分と並んで改革の最重要の柱の1つとなっている。

基本法は、その第10章 (第104a条～第115条) において、連邦と州 (自治体を含む。) の財政関係及び連邦の財政の基本原則について、極めて詳細な規定を置いている。前述のとおり、ドイツ帝国は、その独自財源が制限されていたのに対し、ワイマール共和国では、財源は中央政府に集中されていた。これらの歴史的経緯を踏まえて、基本法では、連邦と州が別個に財政関係を処理する (第109条第1項) との原則に基づき、財源の配分方法をはじめとする連邦と州の財政関係について詳細な規定を置いている。そこでは、連邦と州との経費負担 (第104a条)、連邦による財政援助 (第104b条)、租税についての立法権限 (第105条)、税収入の配分の原則 (共同税の原則・第106条)、地域的収入、州間の財政調整 (第107条)、税財務行政の諸原則 (限定された連邦の財務行政、主要事項についての州の財務官庁の権限と連邦の関与権)、連邦と州の予算に関する諸原則 (第109条～第115条。経過規定として第143d条) 等が規定されている。1949年の基本法制定以来、大幅な追加、変更を加えられた条項も多い。これらは、財政をめぐる連邦と州、州間の争いの結果であるとともに、国の税財政を取り巻く経済的、社会的諸条件への適応の結果とみることがきる。

財政調整については、現在、基本法第107条、財源配分の基準を定めた「基準法」(Maß-

⁽²⁶⁾ 訳文は、古賀豪「ドイツ連邦政府の事務手続—連邦省共通事務規則—」『外国の立法』No.214, 2002.11, pp.143, 145.による。() 内は筆者による補足である。当該規則の現行の条文全体については、Die Bundesregierung, *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 1. September 2011. ドイツ連邦内務省ウェブサイト <http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Verwaltungsorganisation/GGO/ggo_node.html> を参照。

⁽²⁷⁾ ドイツ都市会議ウェブサイト <<http://www.staedtetag.de/>>

⁽²⁸⁾ ドイツ市町村連盟ウェブサイト <<http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Homepage/>>

⁽²⁹⁾ ドイツ郡会議ウェブサイト <<http://www.landkreistag.de/>>

⁽³⁰⁾ 国と地方との協議の場に関する法律制定までの、地方公共団体の国政参加及びこれに関する近年の議論については、宇賀 前掲注(2), pp.193-200; 原田光隆「地方公共団体の国政参加をめぐる議論」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.117-137とこれらに引用の文献参照。

⁽³¹⁾ 宇賀 前掲注(2), pp.198-199.

stábegesetz)、及びこれらに基づいて具体的な財政調整の方法を定めた「財政調整法」(Finanzausgleichsgesetz。2019年末までの限時法)が定められている。これによる連邦と州の財源配分の手順は、次のとおりである⁽³²⁾。

- ①まず、税収全体を、基本法及び関係法律に定められた税種及び配分比率に従って連邦、州及び市町村に配分する(垂直的配分)。所得税、法人税及び付加価値税は連邦、州の共同税であり、所得税と付加価値税の一部は市町村にも配分される。
- ②次に、州全体の税収を個々の州に配分する(水平的配分)。その際、所得税と法人税は、原則として地域的収入原則によるが、付加価値税に対する州の取り分の25%までの範囲で、住民1人当たりの税収が全国平均を下回る州に配分し、残りの75%以上は、住民数に応じて各州に平等に配分する。この段階で既に水平的財政調整の一部が行われていることになる。
- ③第3段階として財政基盤の弱い州と、強い州との間の調整を行う(州間財政調整=水平的財政調整)。まず、各州の住民1人当たりの財政力の算出が行われるが、算出に当たり、各州の税収入の額に市町村の税収入の額を加味した値が基礎となる。なお、住民1人当たりの財政需要の大小を反映させるため、都市州(ベルリン、ハンブルク及びブレーメン)については人口の35%増の数を住民数とし、人口密度が低い、やはり住民1人当たりの財政需要が大きい州については、これよりも低い値の増加値で住民数を補正して計算が行われる。調整交付金額は、ある州の(補正後の)住民1人当たりの財政力が、全国平均をどれだけ下回っているか(逆に交付金を供与する州にとっては、住民1人当たりの財政力が全国平均をどれだけ上回っているか)

表 ドイツの州間財政調整(単位:1,000ユーロ, 2011年)

	供与額	受取額
財源を与える州(供与州)合計額	7,324,347	
バイエルン(西)	3,620,695	
バーデン・ヴュルテンベルク(西)	1,813,349	
ヘッセン(西)	1,798,781	
ハンブルク(西)	91,521	
財源を受け取る州(受取州)合計額		7,324,347
ベルリン(東・西)		2,999,123
ザクセン(東)		922,515
ザクセン・アンハルト(東)		543,826
テューリンゲン(東)		530,660
ブレーメン(西)		517,917
ブランデンブルク(東)		443,313
メクレンブルク・フォアポンメルン(東)		432,791
ラインラント・プファルツ(西)		246,249
ノルトライン・ヴェストファーレン(西)		239,418
ニーダーザクセン(西)		208,995
ザールラント(西)		120,434
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン(西)		119,106

(出典) Bundesministerium der Finanzen, *Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01. 01.2011 - 31.12.2011*, Anlage 1. 連邦財務省ウェブサイト<<http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html>>に基づき筆者作成。州名の後に付した(東)(西)は、当該州がかつて東西ドイツのいずれに属したかを示す。

⁽³²⁾ Bundesministerium der Finanzen, *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*. 連邦財務省ウェブサイト<http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzausgleich/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html> 参照。なお、ドイツの財政制度に関する邦語文献として半谷俊彦「ドイツ財政調整制度の変遷と特徴」『地方財政』52(2), 2013.2, pp.43-55 参照。

いるか)により決定される。しかし、この財政調整は、各州の財政力の差異を完全に解消するものではなく、調整前の各州の住民1人当たりの財政力の順位が変更されないように規定されている。(2011年の州間財政調整額は、前頁の表参照)

④さらに、給付能力の弱い州には、補充的に連邦の資金を交付する(連邦補充交付金)。

第1次、第2次連邦制改革においても、基本法の財政関係の規定に大幅な改正が加えられたが、州間において最も激しく争われてきた州間財政調整のあり方については、度重なる連邦憲法裁判所の判決とそれを受けた数次の改革にもかかわらず問題が決着していない。本来、第2次連邦制改革で解決すべき問題が、先送りされたためである⁽³³⁾。2013年12月17日に成立した、キリスト教民主同盟(CDU)、キリスト教社会同盟(CSU)及び社会民主党(SPD)の大連立政権(第3次メルケル政権)の方針を取り決めた連立協定は、「遅くとも2019年末には連邦・州間の財政関係は新たに整序されなければならない。州間財政調整は、この時点において新たに規律されなければならない」と規定し、そのために、連邦、州及び自治体の代表から構成される協議体が設置されることとした⁽³⁴⁾。

さらに、第2次連邦制改革の結果、2020年以降、各州は借入による財源調達を原則禁止されること⁽³⁵⁾、2005年以降の連帯協定Ⅱ⁽³⁶⁾による旧東独各州への財政移転が2019年をもって終了することなどから、2020年以降は、財政基盤の弱い州とその自治体を財政難が直撃することが想定される。この事態に対する対策として、現在の16州を再編して9つ程度の州にし、歳出削減を図ることなどが提案されている⁽³⁷⁾。

一方、日本国憲法における財政規定は、国の財政に関わるものに限定されている。地方の財政については、地方自治法、地方財政法(昭和23年法律第109号)、地方交付税法(昭和25年法律第211号)等の法律に委ねられている。水平的財政調整の制度は基本的にはなく、垂直的財政調整に相当する地方交付税等の制度があるにとどまる。このため、地方交付税は、行政サービスのための財源保障と地域間の財政力の格差是正という二重の役割を担っているが⁽³⁸⁾、道州制の導入をめぐる論議に当たっては、どのような財政調整制度が必要で適切であるかについての十分な検討が必要となるであろう⁽³⁹⁾。

⁽³³⁾ 第1次連邦制改革においては、立法権限を中心とする、連邦と州の権限の再編成、連邦参議院の同意を要する法律の削減等に、第2次連邦制改革においては、連邦と州の財政規律の強化に重点が置かれ、財政調整の問題は残された課題となった。

⁽³⁴⁾ *Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S.95.*

⁽³⁵⁾ 現行基本法第143d条第1項第3文及び第4文並びに第109条第3項。

⁽³⁶⁾ 1995年から2004年までの連帯協定Ⅰに引き続き、旧東独各州のインフラ整備や自治体の赤字補填等のため、2005年から2019年まで、連邦と各州との協定に基づいて、総額約1560億ユーロを連邦が特別交付金等の形で旧東独諸州に支払うことを内容とする。新規加入諸州のための連邦政府受託者(Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer)ウェブサイト <http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/Bundesstaatliche_Solidaritaet/soliII/soliII_node.html> 参照。

⁽³⁷⁾ *Der Spiegel*, 34/2013, S.18ff.

⁽³⁸⁾ 地方交付税制度の財政的問題点を論じた論文として、竹前希美「地方交付税制度の財政的課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』730号, 2011.12.8参照。また、現在の地方交付税が地方自治体の経済にどのような効果を及ぼしているかを分析した論文として、深澤映司「地方自治体の経済活性化策に対する地方交付税制度の影響」『レファレンス』680号, 2007.9, pp.107-125参照。

⁽³⁹⁾ なお、前掲第28次地方制度調査会答申では、「各道州や、市町村における税源と財政重要に応じ、適切な財政調整を行うための制度を検討する。」(答申16頁)と述べられている。

Ⅲ 制度改革の動きの比較—連邦制改革と道州制論議—

1 ドイツの連邦制改革

ドイツの連邦制の特色の1つとして挙げられるのが、連邦と州の権限の結合と相互依存の度合いが強い点である。この点に、連邦と州の権限及びその行使主体が明確に分離され、「二元的連邦制」と称すべき米国の連邦制との著しい相違が見られる。その帰結として現れ、問題とされるようになった現象が、前述の「政策の錯綜」である。

ドイツ各州は、連邦参議院を通じて連邦の立法及び行政に参与し、また、原則として連邦法を執行する権限を与えられているが、連邦と州の権限が複雑に入り組み、それによって生じた「政策の錯綜」が迅速な政策決定と責任の明確性を阻害しているとの理由から、2006年と2009年の2次にわたり、立法権と財政の分野を中心に連邦制の改革が行われた。

このような連邦制改革の動きは、前述のとおり、従来の連邦を構成する主体間の交渉、調整、妥協を特色とし、均等な生活条件の実現を目標とする「協調的連邦主義」に、各州の自己責任と連邦国家的多様性を重視する「競争的連邦主義」の要素を取り入れるものとされるが、全国一律の行政サービスの提供を理想とする限り、前者の要素を全て払拭することは不可能であり、両者の緊張関係は今後も続くと思われる。

一方、州の側でも「各州文部大臣会議」の定期的な開催などを通じて、統一的な基準の実現に努力してきたが、このような各州行政府の協力の強化が、かえって各州議会の監督権限を弱める作用をもたらしていることも指摘されている⁽⁴⁰⁾。これに限らず、ドイツの連邦制は行政府を中心としたものであり、「執行府連邦制」(行政連邦制)と称せられることもある。(連邦参議院の制度、連邦法の執行における連邦の官僚と州の官僚の密接な調整などにも見られる。)ここにも政策の錯綜の要因が見られるが、連邦法の執行に当たっての州の実際的な経験が、連邦参議院を通じて、連邦の立法過程に反映されるというメリットも指摘される⁽⁴¹⁾。

連邦と州とは様々な場面で協力、対立関係にあるが、各州の間にも様々な局面で利害の対立がみられ、複雑な様相を呈している。旧西独の州と旧東独の州、州間の水平的財政調整において財源を与える側の豊かな州と受け取る側の貧しい州、大きな州と小さな州、また連邦政府与党が統治する州と野党が統治する州とは、様々な局面で対立する。特に今後の大きな争点として存在するのが、財政問題であり、前述のとおり2019年末までに各州間の財政調整を始めとする諸問題を解決すること(第3次連邦制改革)が予定されている。

2 両国の動きの共通性

ドイツの連邦制における「政策の錯綜」が最初に問題とされたのは、1970年代のことであるが、それが連邦制そのものの大規模な改革を必要とするとの認識が広がったのは、ドイツ統一以後のことであり、それが実行に移されたのは、2003年以降のことである。連邦制改革の目的は、特に立法と財政の分野における責任の明確化と、政策決定及びその実施の効率化⁽⁴²⁾にあ

(40) Hesse und Ellwein, *op.cit.* (4), S.179ff.

(41) *ibid.*, S.181ff.

(42) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 15/1685, „Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (「連邦制秩序の現代化のための連邦議会と連邦参議院との合同調査会」設置決議文) 参照。

るが、その根底にある認識は、従来の「協調的連邦主義」の行き詰まりの認識の下に、これに「競争的連邦主義」の要素を取り入れることであった。この改革により、各州の自律性と競争力、連邦制的多様性を強化しようとの発想がみられる。ただし、前述のとおり、地域間競争と「生活関係の等価性」は今後とも緊張関係に立つと想定される。

一方、日本の道州制論においても、地方政府の広域化による地域の問題解決能力の強化と、経済のグローバル化への対応が、その中心的論拠として挙げられており、ドイツの連邦制改革の発想と通じるものがあると思われる。しかし、ドイツと同様に、できる限り全国的に均一な行政サービスを提供すべきことは、地方分権と同様に守るべき価値であり続けるとと思われる。道州制の下でそれをいかにして実現するかが、制度導入の是非をめぐる議論において、大きな論点となるであろう。

おわりに— 日独比較の道州制論議への示唆 —

日本における道州制を考えるに当たって、ドイツの事例から学ぶことができることは数多くあると思われるが、ここで1点だけ挙げるとすれば、「いったん選択された制度的な道が、基本的な変化を困難にする」⁽⁴³⁾という点である。この指摘は、ドイツの連邦制が全体として失敗に終わったということの意味するものではなく、むしろ65年近くにわたり維持され、民主制に寄与してきた制度にも容易に克服しがたい問題点が存在することを指摘したものと考えられよう。その点で、道州制の論議に当たっては、制度の理念、目的を明確にすることはもちろん、一定の制度設計の結果、どのような事態が生じうるかを、他国の経験を参考としながら、政治的、経済的、社会的視野から多面的かつ慎重に検討し、論議することが必要となるであろう。

(43) Sontheimer et. al., *op.cit.* (16), S.357.