

ドイツ

—連邦制改革をめぐる—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課 渡辺 富久子

I 概要—連邦制—

ドイツは、連邦及び16州により構成される連邦制国家である。各州は国家（Staat）として主権を有し、独自の憲法、議会、政府及び裁判所を備えている。州は、州の政府代表69名が構成する連邦参議院を通じて、連邦の運営に協力する（第50条。以下、条番号の引用はドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」という。）を指す。）。基本法は、ドイツ連邦共和国は民主的かつ社会的な連邦制国家である（第20条第1項⁽¹⁾）としている。この規定は、国家原理としての補完性の原理及び連帯の原理を示していると解されている⁽²⁾。

II 特徴—協調型連邦制—

ドイツの連邦制は協調型連邦制（kooperativer Föderalismus）と称されており、立法及び財政等において連邦と州が協力している。次に、その概要を紹介する。

1 立法

立法については、原則として州が立法権限を有し（第70条）、連邦は広域で行う方が望ましい外交や通貨等について立法権限を有する。連邦が立法権限を有する事項は基本法で定められており、それ以外の事項について州が立法を行う。

連邦の立法権限には専属的立法権限及び競合的立法権限があるが、後述する2006年の連邦制改革前には大綱的立法権限も存在した。連邦が専属的立法権限を有する事項については、専ら連邦が立法する。連邦が競合的立法権限を有する事項については、連邦全体において法的又は経済的統一性の維持が必要な場合等に、連邦は法律を制定することができる。連邦が立法しない事項については、州が立法することができる。連邦が大綱的立法権限を有する事項については、連邦は枠組みを示す大綱法を制定し、州が実際に適用される実施法を制定していた。

以上が立法権限の枠組みであるが、基本法の制定後、連邦が競合的立法権限を有する事項が増え、かつ、連邦がその殆どについて法律を定めたため、実態としては、州が立法権限を有する事項は地方自治、警察、文化、教育、放送等に限定されている状況である。

連邦法は全て連邦参議院の審議を経る。このうち、州の税収に関わる法律（第105条第3項）等、基本法で定める一定の類型の法律には連邦参議院の同意が必要である。連邦制改革前は、州の

(1) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S.1). 基本法の訳は、高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集（第6版）』信山社、2010を参照した。

(2) Roland Sturm, „Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus,“ *Informationen zur politischen Bildung*, Nr.318, 2013.4, S.9.

官庁組織及び行政手続を定める法律にも連邦参議院の同意が必要であった（第84条第1項）⁽³⁾。このような仕組みの背景として、連邦法は原則として州により執行されるという事情がある（第83条）⁽⁴⁾。ドイツの連邦制では、連邦が主に立法し、州がその執行をおこなうという機能による役割分担が大きな特徴の1つとなっている⁽⁵⁾。

2 財政

連邦及び州がその任務の遂行に要する経費は、基本法に別段の定めがない限り、各々が負担する（第104a条第1項）。しかし、租税は、主に連邦が立法する事項であり（第105条）、州が自らの任務遂行に必要な財源を得るために税法を制定する余地は少ない⁽⁶⁾。財政力の弱い州の支援として、各州相互並びに連邦と州との間の財政調整制度がある（第107条）⁽⁷⁾。

III 近年の動き—連邦制改革—

1 背景

協調型連邦制は、特に戦後復興期を乗り切るために社会政策及び経済政策の権限を連邦に集中させ、地域間の不均衡を解消すべきとの考えから発展してきたものであり、ドイツの州は比較的と同質化してきた⁽⁸⁾。しかし、1960年代以降、州間の経済格差が広がり、1970年代には連邦制改革の試みもあったが挫折していた。こうした中、1990年のドイツ統一で旧東独5州がドイツ連邦共和国に編入されたことにより、各州の同質性の維持が困難となった。財政力の強い州においては、州の権限を拡大し、財政調整制度による税収の他州への移転を抑えたいという要求が強くなり、統一後、連邦制改革の必要性がより強く唱えられることとなった⁽⁹⁾。

以下に、この流れを受けた立法に関する第1次連邦制改革（2006年）⁽¹⁰⁾並びに財政に関する第2次連邦制改革（2009年）⁽¹¹⁾及び第3次連邦改革（2019年予定）の概要を紹介する。

(3) 服部高宏「連邦法律の制定と州の関与—ドイツ連邦制改革後の同意法律」『法学論叢』160(3/4), 2007.1, pp.134-168を参照。

(4) 基本法が連邦固有行政として定めているものは、外交、国防、連邦財務、航空交通、連邦鉄道交通、郵便・通信、連邦水路、連邦道路、連邦国境警備等である（第86条等）。他に、連邦の委託により州が行う事務（連邦委託行政）として、原子力行政等がある（第85条等）。

(5) Ursula Münch, „Politikwissenschaftliche Dimensionen von Entwicklung und Stand des bundesdeutschen Föderalismus,“ Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus : Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Bd.1, Heidelberg : Springer, 2012, S.179f.

(6) 不動産取得税の税率は、州が独自に定めることができる(第105条第2a項)。Roland Sturm, „Finanzföderalismus,“ *Informationen zur politischen Bildung*, Nr.318, 2013, S.33.

(7) 財政調整制度の詳細については、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を参照。

(8) Münch, *op.cit.*(5), S.181f.

(9) *ibid.*, S.183ff.

(10) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S.2034).

(11) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S.2248). その詳細は、山口和人「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）(1)—基本法の改正」『外国の立法』No.243, 2010.3, pp.3-18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166438_po_024301.pdf?contentNo=1> を参照。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2013年12月6日である。

2 第1次連邦制改革—立法に関する改革—

第1次連邦制改革の背景として、1990年代以降、連邦議会の連立与党と連邦参議院の多数派政党が異なる状況が継続し⁽¹²⁾、連邦参議院の同意を必要とする法律、特に重要な税法等を成立させることが難しくなったことがある。これは、連邦の立法権限が拡大し、州の立法権限が縮小する傾向である一方、連邦法の成立が連邦参議院の同意に左右される⁽¹³⁾という逆説的な状態の恒常化であり、連邦と州の責任の所在をより明確に切り分けることが必要だとの認識が形成された⁽¹⁴⁾。このような状況を受け、2006年の基本法改正に至った。

第1次連邦制改革の目的は、①連邦と州との立法権限の配分を見直すこと、②連邦参議院の同意を必要とする法律の数を削減して連邦参議院による立法の阻害を減らすことであった⁽¹⁵⁾。

連邦と州との立法権限の配分の見直しとしては、連邦が専属的立法権限を有する事項として、住民登録、身分証明書等が加えられた。州の立法事項としては、行刑、閉店、飲食店、ゲームセンター、州の公務員等に関するものが加えられた。

さらに、従来の大綱的立法権限が廃止され、これまで連邦が大綱的立法権限を有していた自然保護や水管理等の事項は、連邦が競合的立法権限を有する事項に移された。これらの事項について、州は、連邦法の規定と異なる規定を州法で定めることができるようになった（第72条第3項）⁽¹⁶⁾。この場合には、後法が先法に優先して適用される⁽¹⁷⁾。後法が失効した場合には、先法が再び適用される。これは、新しいタイプの競合的立法権限として定められた。

連邦参議院の同意を必要とする法律の削減については、従来、州の官庁組織や行政手続を定める法律には連邦参議院の同意が必要であったが、改革後に不要となった（第84条第1項）⁽¹⁸⁾。この場合、州は、当該連邦法の制定後に、州法で連邦法と異なる規定を置くことができる⁽¹⁹⁾。

3 第1次連邦制改革の評価

第1次連邦制改革がその目的を達成するものだったか否かについては様々な研究があり、その評価も一様ではない。しかし、特に次の点については一定の成果が確認されている⁽²⁰⁾。

第1に、州が新たに立法権限を有した事項、特に公務員、飲食店内の禁煙及び行刑等について活発な州法の制定が見られる。また、多くの州は、特に自然保護や水管理の分野において、

(12) 連邦参議院の構成員は各州政府の代表であるため、州議会選挙があるごとに政党間のバランスが変化する。2013年9月の連邦議会議員選挙後も、連邦議会ではキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）が連立政権を組んでいるのに対し、連邦参議院ではSPDと緑の党が連立政権を組む州が多くなっている。„Stimmenverteilung,“ Bundesrat website. <http://www.bundesrat.de/cln_340/nn_8328/DE/struktur/stimmenverteilung/stimmenverteilung-node.html?__nnn=true>

(13) 第1次連邦制改革前は、連邦参議院の同意を必要とする法律は全体の法案の50～60%であった。Roland Sturm, „Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus,“ *Informationen zur politischen Bildung, op.cit.*(6), S.26.

(14) Ines Härtel, „Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts,“ Härtel (Hrsg.), *op.cit.*(5), S.547.

(15) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 16/813, S.7ff.

(16) 州が連邦法と異なる規定を定めることができる事項として、狩猟、自然及び景観の保護、土地分配、国土整備、水管理並びに高等教育機関の入学及び卒業がある（第72条第3項）。

(17) これは、連邦法は州法に優先する旨の規定（第31条）の例外である。

(18) 第1次連邦制改革の前は、連邦参議院の同意を必要とする法律の半数以上がこの規定を根拠とするものであった。Richard Lehmann-Brauns, „Die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung: Die wichtigsten Zustimmungstatbestände des Grundgesetzes,“ Härtel (Hrsg.), *op.cit.*(5), S.692.

(19) ただし、特別に必要な場合には、連邦は、特例として統一的な行政手続を定めることができ、州はこれと異なる規定を定めることができない。この場合、当該連邦法には連邦参議院の同意が必要となる（第84条第1項）。

各州の事情に応じて連邦法と異なる規定を定めている。このような連邦と州との立法権限の配分の見直しにより、連邦は全国で同一の規定が必要な分野の立法を行い、州は州内の民主主義及び各州の多様性の確保を図るための立法を行うという役割がより明確化された⁽²¹⁾。

第2に、連邦議会が議決した法律に占める連邦参議院の同意を必要とする法律の割合は、第16議会期（2005～2009年）に42%、第17議会期（2009～2013年）に40%⁽²²⁾であり、連邦制改革前の第15議会期（2002～2005年）の51%⁽²³⁾と比べて減少した。しかし、連邦参議院の同意を必要とする法律の削減については、その数のみではなく、政治的に重要な法律の成立に対する連邦参議院の影響に着目して連邦制改革を評価すべきとの見方がある⁽²⁴⁾。

4 第2次・第3次連邦制改革—財政に関する改革—

2009年の第2次連邦制改革は、連邦、州及び自治体の起債を抑制し、均衡予算を実現するための基本法改正であった。この改正により、連邦は2016年から、州は2020年から原則として起債をせずに歳入歳出を均衡させなければならない。当初は連邦と州の財政関係の包括的な改革が期待されていたが、そのような大きな改革は困難であり、最も重要な懸案であった財政調整制度の改革は、第3次連邦制改革に延期されることとなった。第2次連邦制改革の影響はこれから現れてくるので、その評価は今後を待たなければならない。

第3次連邦制改革は2019年までに予定されているが、2020年から各州の均衡予算が予定されていること、現在連邦から旧東独の州に対して行われている財政支援（第2次連帯協定）⁽²⁵⁾が2019年に失効することが重なり、第3次連邦制改革は財政調整制度を見直す好機とされている⁽²⁶⁾。2013年に発足した大連立政権（キリスト教民主・社会同盟と社会民主党の連立政権）は、連邦及び州の財政関係を見直すために、連邦及び州の代表による委員会を設置するとしている⁽²⁷⁾。

これまでの歴史的経過や政治的な利害対立等を考慮すると、根本的な連邦制改革は困難であるとの指摘もあるが⁽²⁸⁾、協調型連邦制にどの程度の競争の要素が加わり、州の財政上の自律性がどの程度与えられるか等、今後の財政調整制度が注目される。

(20) Hans-Peter Schneider, „Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand : Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung,“ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2012*, Baden-Baden : Nomos, 2012, S.222ff.

(21) Härtel, *op.cit.*(14), S.556ff.

(22) „Bundesrat in Zahlen - Ein Rückblick auf die vergangenen vier Jahre,“ Bundesrat Website. <http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8396/DE/service/thema-aktuell/13/20131025-BR-in-Zahlen.html>

(23) „10.3 Bundestag und Bundesrat,“ Deutscher Bundestag Website. <http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/10/10_03/index.html>

(24) Hans-Jürgen Papier, „Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung,“ Härtel (Hrsg.), *op.cit.*(5), S.372.

(25) Solidarpakt II. 旧東独諸州は、2005年から2019年の間に、財政力格差是正、インフラ整備等のために総額1560億ユーロを受け取る。その一部は、財政調整制度の枠内で行われている。半谷俊彦「旧東ドイツ諸州に対する財政支援とその財源について」『統計』62(8), 2011.8, pp.2-11.

(26) Hennig Tappe, „Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung,“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, 128(17), 2013.9, S.1079ff.

(27) 第18議会期のためのCDU/CSUとSPDとの連立政権による連立協定を参照。Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, *Deutschlands Zukunft gestalten*, S.69. <<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>> 同協定の18ページでは、今後の展望として、旧東独の州に対する支援を、連邦全体で財政力の強い地域から財政力の弱い地域への支援に移行する可能性について触れられている。

(28) Münch, *op.cit.*(5), S.186.