

ドイツ連邦制概観

～ 道州制に関する一考察 ～

2004年2月

日本政策投資銀行

フランクフルト駐在員事務所

要 旨

日本における道州制を巡る議論において、しばしばドイツの連邦制が取り上げられる。連邦制は「小さな共同体の独自性を保持しながら同時に大きな共同体を機能させようとする理念であり、その背景には統合と多様性の一見相反する 2 つの力のバランスの追及がある」とされる。ドイツの連邦制は国家としての統一性を実現しながら、地域ごとの多様性を維持しており、積極的な評価が与えられてきた。

ドイツ連邦共和国は、16 の州で構成される。連邦制は変わることはない基本原理であり、州は連邦から離脱する権利を持たない。各州は独自の憲法と憲法機関を有する国家である。ドイツ基本法は、州の憲法的秩序や地方自治を保障している。

ドイツの連邦制は、連邦と州の間の権限分割に一つの特徴を見出すことができる。そこでは、立法権と執行権で異なった扱いがとられている。すなわち、立法権では連邦への権限の集中が、執行権では州への権限の集中がはかられている。

1950 年代および 1960 年代における基本法の改正により、立法権の連邦への集中がすすめられた。また、連邦と州の共同任務や混合的資金調達の導入により、州の自治の衰退が進行したといわれている。ただし、1990 年代中盤以降は、連邦による過度の立法権の行使に歯止めがかけられている。

州の意見の連邦レベルへの反映は、連邦参議院を通じて行われる。立法分野では連邦参議院の共同決定権が機能している。この点で、連邦参議院は「連邦制的機関」といえるが、共同決定権が政党政治的影響力を行使するために利用されることもあり、同時に、「中央集権的機関」であるとも言える。どちらの側面が色濃く発揮されるかは、連邦議会と連邦参議院における与野党の勢力関係によって左右される。

ドイツの連邦制のいまひとつの特徴は、財政調整制度にあるといわれる。財政調整は、

- ー 共同税である売上税の配分による調整
- ー 州間財政調整（水平的調整）
- ー 連邦交付金（垂直的調整）

により実施される。財政調整制度は、州の間の経済格差の縮小に効果を表してきたが、富裕州にとってその負担は年々重くなっており、現在、見直しが行われている。

ドイツの連邦制については、すでに 1980 年代から改革を求める声があったが、特に、1990 年代以降のドイツ統一、E U 統合の進展という社会変革を受けて、政治課題として大きく取り上げられるようになった。改革の方向性は、地方行政能力の強化と E U の要求にドイツの連邦制を適合させることであり、そこでは、

- － 連邦と州の間の権限分割のあり方
 - － 連邦参議院（共同決定権）のあり方
 - － 財政調整制度のあり方が
- が議論されている。

日 本 政 策 投 資 銀 行
フランクフルト駐在員事務所
杉 山 卓

目 次

はじめに	・ ・ ・ 1
1. ドイツ連邦の構成について	・ ・ ・ 3
2. ドイツ連邦制の歴史的経緯について	・ ・ ・ 5
3. ドイツ連邦の各州について	・ ・ ・ 8
4. 連邦参議院について	・ ・ ・ 11
5. 連邦と州の権限分割について	・ ・ ・ 13
6. 共同任務について	・ ・ ・ 16
7. 財政制度について	・ ・ ・ 17
8. 財政調整制度について	・ ・ ・ 21
9. ドイツにおける連邦制改革について	・ ・ ・ 25
む す び	・ ・ ・ 28
参 考 文 献	・ ・ ・ 31

は じ め に

日本においては、「地方分権」の議論のなかで「道州制」がとりあげられている。

道州制は、全国を 10 程度のブロックにわけ、ブロック毎に行政主体を置き、自立的・主体的な行政を行おうとするものである。そして、州権限の大きさという観点等から、ドイツ連邦共和国の連邦制がよく引き合いに出されている。

連邦国家とは、「州・共和国などの複数の支分国が、単一の主権の下に統合して構成する国家。巨大国や複数の民族で構成される国家で行われることが多い。アメリカ合衆国・スイス連邦など。」(広辞苑)とある。

しかし、ドイツについてみると、アメリカ合衆国のように広大な国土面積を有するわけでもなく、また、スイスのように 4 つの公用語を持つという文化の多様性も存在しない。国土面積や人口規模などをみると、ドイツは日本に近いと言える(表 1.)。そうし

表 1. 国土面積と人口比較

	国土面積 (1,000 km ²)	人口 2002 年 (百万人)	1 人当り GDP 2001 年 (US\$)
日 本	378	127.5	35,610
アメリカ	9,629	288.5	34,280
スイス	41	7.2	38,330
ドイツ	357	82.0	23,560

(Aktuell 2004)

た点からも、ドイツの連邦制は日本の道州制のモデルとして取り上げられることが多いようである。

「分権と連邦制」(岩崎美紀子著)では、連邦主義の考え方に共通する要素を「権力の二層化」「同意に基づいて形成される政体」とした上で、「連邦制が「選択」されるのは、統合要因と権力非集中要因の双方が存在するからである」としている。そして、「連邦主義の本質は権力集中の否認にある」としながらも、「これは非集中を礼賛するものではなく、小さな共同体の独自性を保持しながら同時に大きな共同体を機能させようとする理念であり、その背景には統合と多様性の一見相反する 2 つの力の並存とバランスの追及がある」としている。

それでは、ドイツの連邦制はこうした要素を内包し、それをどのように担保する仕組みを有しているのだろうか。

以下では、ドイツ連邦制の成立の歴史的背景、権力集中を排除する仕組み、州の自立の裏づけとなる地方財政制度、ならびに最近の連邦制の改革議論についてみてみたい。

日本における道州制の議論は、

- ・ 地方政府の行財政能力の強化
- ・ スリムな政府と効率化
- ・ 地方政府への住民の選択と監視の強化

という目的から提案されている(村上弘 立命館法学 2000 年 6 月号)ことが多いようである。ドイツの連邦制をサーベイすることを通じて、日本における道州制の導入がこうした目的の達成に寄与するのかについて考えてみたい。

なお、本稿を通じてドイツ基本法(Grundgesetz)から多くの規定を引用しているので、予め若干の注釈を加えておきたい。

ドイツ基本法は、1949年5月8日採択、同23日認証・公布されたドイツの憲法典である。基本法の草案は、西側占領地区諸州の首相会議によって任命された議会評議会において作成された。将来の国家統一に含みを残したいドイツ側が、議会評議会（憲法制定会議ではなく）による草案の作成、州議会（国民投票ではなく）による承認という形式を選択し、その呼称も基本法（憲法ではなく）としたのである。それは、全ドイツに適用される憲法が制定されるまでの暫定的な位置づけを基本法に与えることを意味した。

しかし、ドイツ統一後も「新憲法」は制定されず、必要箇所の変更を経て基本法が旧東ドイツ地域諸州にも適用されている。統一後の現在の基本法は、その前文において「各州の国民が自由な自己決定によりドイツの統一と自由を達成し、これにより、この基本法が全ドイツ国民に適用される」と謳っている。呼称は基本法のままであるが、今日ドイツにおいて、基本法は憲法を意味するものに他ならない。

1. ドイツ連邦の構成について

ドイツ連邦共和国の名が示すとおり、ドイツは連邦国家である。ドイツ基本法は、第 20 条において、「ドイツ連邦共和国は民主的かつ社会的連邦国家である」と規定している。

1990 年の統一後、旧東ドイツ地域において新たに成立した 5 州を加え、ドイツ連邦共和国は 16 の州で構成されている。これは、基本法前文に規定されている。このうち、ベルリン、ブレーメン、ハンブルクは都市州とよばれ、州都そのものが一つの州の位置付けを得ている。

統一以前のドイツ連邦共和国は、西側占領地域に形成された 10 の州によって構成された。



一方、旧東ドイツ地域では、1952 年に州が解体され、中央集権化がすすめられた。1989 年 11 月にベルリンの壁が崩壊し、東西ドイツ統合の機運が高まる中、1990 年 3 月の自由選挙で新たな 5 州の成立が決議され、同年 10 月 3 日、これら 5 州、すなわち、ブランデンブルク州、メクレンブルク＝ヴォアポンメルン州、ザクセン州、ザクセン＝アンハルト州、テューリングン州がドイツ連邦共和国に加盟した（東ベルリンは西ベルリンに統合）。

したがって、現在のドイツ連邦制は、第二次世界大戦後に成立した西ドイツの連邦制に、旧東ドイツ地域

の 5 州を加えることで完成したといえる。

各州は単なる行政単位ではなく、立法、行政、司法の権限を有する独自の国家であり、また、独自の憲法を定めることも認められている。基本法第 28 条は州の憲法に対する連邦の保障を規定しているが、同時に「州の憲法的秩序はこの基本法の意味における共和制的、民主的および社会的法治国家に適合しなければならない」としている。

州には基礎的自治体として市町村が存在し、また、市町村と州の間には広域的自治体として郡が存在している。このように、ドイツの地方自治は基本的には 2 層制となっている。

サブジディアリテートの原則（権限配分の原則；公共事務はできるだけ住民に身近なところで行われるべきであるという原則）に基づき、事務は地方自治体（郡および市町村）を基礎として、州、連邦に配分されている。

人口規模の比較的大きな市町村（概ね 10 万人程度といわれる）は特別市と呼ばれ、郡の事務もあわせて行う。したがって、都市部において地方自治制度は 1 層制をとっている。

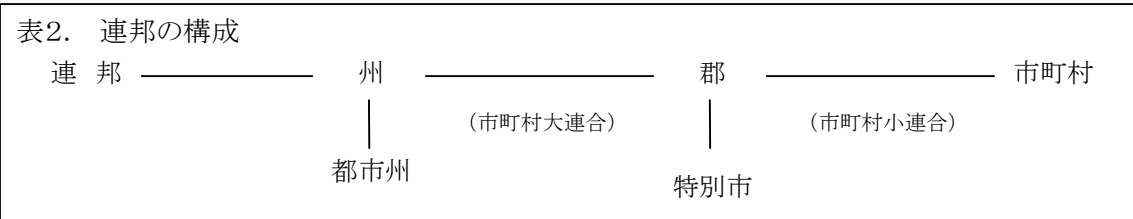
郡よりも狭い地域で市町村が共同して事務を行う市町村小連合、あるいは郡を越えた規模で連携する市町村大連合といった形態も見られる。市町村小連合は、「とくに市町村合併があまり進展しなかった州や東部諸州で、いまだに多く残っている人口 5,000 人以下の小規模な町村の事務共同処理組織として重要な意味合いをもっている。～市町村小連合を構成する市町村は、議会に残るが役場組織はごく小規模のものとなる」（事典 現代のドイツ）。市町村大連合は、「州からの権限委譲を受けて連邦道路の管理や広域的な福祉事業や文化事業を担当する。フランクフルトやハノーファーといった大都市圏でも設置され、広域的な地下鉄・バスなどの交通事業や広域圏計画を担当している」（事典 現代のドイツ）。

州、郡および市町村においては、「普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない」ことがやはり基本法第 28 条に規定されている（住民自治の保障）。

さらに、「市町村は地域的共同体のすべての事項について、法律の範囲内で自らの責任において規律する権利を保障されなければならない」として、基礎的自治体である市町村に対して団体自治を保障している。市町村連合に対しては、「法律の定める権限の範囲で法律に基づいて自治を行う権利を有する」として限定が加えられている。そして、「自治の保障は財政上の自己責任の基盤をも包含し、税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている」とされている。

州は同様の規定を州の憲法で定め、これにより、地方自治は各州が法律で定める仕組みとなっている。連邦はこれらの規定に適合するように州の憲法的秩序を保障することが基本法に定められている。

これらの関係を整理すると、表 2. のとおりである。



2. ドイツ連邦制の歴史的経緯について

基本法第 79 条は「連邦制による州の編成、立法における諸州の原則的協力、または第 1 条（人間の尊厳、基本権による国家権力の拘束）および第 20 条（国家秩序の基礎、抵抗権）に定められている諸原則に抵触するようなこの基本法の改正は許されない」とし、連邦制を変更してはならない基本原則と位置づけている。

しかし、ドイツが統一国家として歴史に登場するのは、1871 年のドイツ帝国の成立によってであり、しかも、その後、ナチス国家の解体から東西地域分裂の期間を経るわけであるから、統一国家としての歴史はわずかに 100 年ほどのものでしかない。

それでありながら、連邦制を基本原則として国家の根幹を成すシステムとして掲げている。これにはどのような歴史的な経緯が影響を及ぼしているのでしょうか。

19 世紀後半からの 100 年の間に、ドイツほど政治体制とそれに伴う国境の変更を繰り返した国家は他にないと思われる。

1806 年に神聖ローマ帝国が消滅した後、プロイセンなどの 35 の主権国と 4 自由都市からなるドイツ連邦が成立した。神聖ローマ帝国の後半期には、300 あまりの主権国が存在していたことと比較すると、ドイツ連邦において領邦の数は著しく減少した。しかし、割拠制の伝統は強く残り、領邦の主権は大きな制約を受けなかった。これが、「決定の拘束力、執行権、人民との関係から、ドイツ連邦は連邦でなく連合であった」（岩崎美紀子「分権と連邦」）とされる理由である。

ドイツ連邦では、プロイセンとオーストリアが統一国家への主導権争いを演じる。この主導権争いは、関税同盟によって力を蓄えたプロイセンが制し、プロイセン主導により北ドイツ連邦が成立、フランスという対外的脅威を得て、北ドイツ連邦は南ドイツ 4 邦を連盟に加盟させ、1871 年にドイツ帝国（第二帝国）が誕生する。

ドイツ帝国は 22 の領邦と 3 つの自由都市により構成された統一国家である。各邦は立法、行政、司法の 3 権を保持し、諸邦の代表からなる連邦参議院が帝国議会に対するチェック機構として存在した。また、所得税・法人税などの主要な税の課税権も邦が保有した（事典 現在のドイツ）。しかし、プロイセンが圧倒的な優位を有していたという点で、単一制的な側面も有していたと言える。プロイセンは面積および人口規模で国土のほぼ 2/3 を占める強大な領邦であった。

ドイツ帝国は工業化をすすめ、ヨーロッパ列強への仲間入りを果たしたが、第一次世界大戦の敗戦により半世紀ともたずに崩壊し、1919 年ワイマール共和国が成立する。

ワイマール帝国は 18 の州から構成され、州を代表する機関として連邦参議院がおかれた。ただし、課税権の多くは中央政府に移されている。岩崎は、以下の 2 つの点をワイマール共和国における連邦制がそれまでの連邦制と異なる点であるとしている。

- ① 国民と統治機構の間に、信託・責任の関係が成立したことにより、封建君主と連合体の性格を一掃し、民主制・連邦制の組み合わせとなった点
- ② 一構成単位が全体を支配（ドイツ帝国のもとでのプロイセンの絶対的優越）する構造が排除された点

しかし、ミーバッハは、「さまざまな改革のきっかけがあったにもかかわらず、中央政府と州の関係は必ずしも満足できるものとならず、ワイマール共和国は、政治的・経済的に格差のある州により構成された」としている（Klaus Michael Miebach ; 「Foerderlismus in der Bundesrepublik Deutschland」）。プロイセンは 41.8 百万人の人口を擁し、連邦参議院の議席（66 議席）のうち 26 議席を占めていたのに対し、リッペは人口 188 千人、連邦参議院の議席もわずかに 1 議席を占めるのみであり、プロイセンの優位は解消されたとはいえ難い。

1933 年にナチスが政権を獲得すると、州政府や連邦参議院の機能は停止され、独裁と中央集権化が進められていく。そして、再びドイツは世界を相手にする大戦へ突入した。

神聖ローマ帝国の解体からナチス独裁にいたる経緯は、封建君主の連合体から始まり、民主的な要素をとりこみつつ連邦的政治体制へ移行したものの、独裁と中央集権化に帰結した過程であったと言える。

第二次世界大戦後の旧西ドイツ地域で成立した連邦制は、米・英と仏の間に思惑の違い（「住民意思の尊重と自治の観点」と「強力な中央政府成立に対する嫌悪」）はあったとしても、連合国の監視の下ではナチズムを想起させる政治体制の選択はあり得なかったという点で、唯一の選択肢であったと言われる。

そういう点では、ドイツ帝国成立時における連邦制の選択が国家統合の目的を強くしていたのとは異なり、第二次世界大戦後の連邦制の選択に当たっては権力の分散（特にプロイセンの解体）が強く意識されていると考えられる。

この点に関して、「ドイツ連邦共和国の政治システム」（ウォルフガング・ルツィオ著）は「1945 年以降、連邦制はむしろ、権力分散の原則として、民主主義の安定・自由の保障の手段として、回復され、より強化された」と指摘している。戦勝国はプロイセンの解体を望んだのであり、そのため、極端な不均衡が排除され、おおむね戦勝国の占領地区に基づいた新たな州が人工的に形成された。

ドイツ側の受け止め方はどうであったか。政党はほぼ一致して、連邦制の選択を支持した。SPD（ドイツ社会民主党）は新しい国家はできるだけ連邦主義的であるべきだとしたし、CDU（キリスト民主同盟）／CSU（キリスト教社会同盟）も独立した諸州が自由で協力的な連邦を構成するべきであるとした。FDP（自由民主党）だけが中央集権的な権力構造を主張した。

ナチズムに対する反動として、政治は連邦制の原則を選択したのであるが、当時の国民の意識は必ずしもこれに一致していたわけではなかった。1952 年に実施された世論調査では、21%の国民が連邦制を支持するにとどまっており、49%は連邦制に反対している。終戦直後には、国民の間に国家の統一を望む意識が強かったと思われる。

しかし、1983 年の世論調査では、支持の割合が 73%に達し、反対の割合は 8%とその結果は逆転しており、旧西ドイツ地域では、連邦制は国民の意識の中に浸透していったと言える。

旧東ドイツ地域においては事情が異なる。第二次世界大戦後、旧東ドイツ地域でも 5 つの州（ブランデンブルク、メクレンブルク、ザクセン、サクセン＝アンハルト、テューリ

ンゲン) が形成され、これに東ベルリン地区を加えて 1949 年 10 月にドイツ民主共和国が設立された。憲法上は東ドイツも連邦国家として発足したのであるが、東ドイツにおける連邦制は、共産化を目的とした中央集権化により廃止される。前述したとおり、東ドイツでは 1952 年に州制度は解体され、14 の県が単に行政組織として設置されている。

1990 年 6 月、東ドイツ人民会議は法律に基づいて州制度を復活させ、同年 10 月 3 日、東ドイツは消滅し、ドイツは連邦国家として統一をみた。

基本法前文は次のように謳っている。

バーデン＝ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ベルリン州、ブランデンブルク州、ブレーメン州、ハンブルク州、ヘッセン州、メクレンブルク＝フォアポンメルン州、ニーダーザクセン州、ノルトライン＝ヴェストファーレン州、ラインラント＝プファルツ州、ザールラント州、ザクセン州、ザクセン＝アンハルト州、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州およびテューリンゲン州のドイツ人は、自由な自己決定により、ドイツの統一と自由を成し遂げた。

3. ドイツ連邦の各州について

現在の州の編成は大部分が 1945 年以降に現在の姿をとるようになった。

前章で触れたとおり、旧西ドイツ地域における州の編成は、部分的に各地域の歴史的なつながりや境界が考慮されているものの、大部分は戦勝国の占領地区に基づいて行われている。旧東ドイツ地域においては、中央集権化が進められるなかで州が解体されて 14 の県が成立し、ドイツ統一後に再び州制度が復活した。復活した 5 州は、解体以前の姿とほぼ同一である。

各州の面積および人口は表 3. に示すとおりである。

表3. ドイツ各州の面積・人口

	面 積 (km ²)	人 口 (百万人)
バーデン＝ヴュルテンベルク	35,751	10.48
バイエルン	70,548	12.16
ベルリン	891	3.39
ブランデンブルク	29,477	2.59
ブレーメン	404	0.66
ハンブルク	755	1.73
ヘッセン	21,114	6.09
メクレンブルク＝フォアポンメルン	23,172	1.75
ニーダーザクセン	47,614	7.90
ノ르트ライン＝ヴェストファーレン	34,080	18.02
ラインラント＝プファルツ	19,847	4.03
ザールラント	2,570	1.07
ザクセン	18,413	4.35
ザクセン＝アンハルト	20,447	2.65
シュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン	15,765	2.80
テューリンゲン	16,172	2.45

(Aktuell 2004)

3 つの都市州を含め、州の規模はさまざまである。面積で最大の州はバイエルン州であるが、人口については、ルール工業地帯で知られるノ르트ライン＝ヴェストファーレン州に最大の集積がみられる。東部ドイツ地域諸州については、広大な面積に比して人口規模はそれほど大きくない。

この様に、州の規模はバラエティに富んでいる。連邦政府のハンドブックには、「今日、州は多様性を維持し、地域住民のアイデンティティの拠り所となっている」との記述がみ

られる。

一方で、基本法におけるその憲法的秩序は「同質性規則」にあるとも考えられている。基本法第 33 条により、「すべてのドイツ人は、それぞれの州において、平等の公民権と義務を有する」と保障されている。

連邦制そのものは変えることのできない基本原理となっており、諸州は連邦制から離脱する権利をもたない。基本法第 20 条は「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的連邦国家である」と定めている。

既述したように、基本法第 79 条では「州による連邦の構成、立法における諸州の原則

的協力、第 1 条および第 20 条に定められている諸原則に抵触するような基本法の改正は許されない」と定めており、これによって、州は「州の国家としての特質」「連邦の立法手続きに関与する権限」の 2 つの基本的特質に関して「永遠の保証」を得ていることになる。連邦制に適合した行動を取ることは、連邦と州、あるいは州相互間の基本的な原則である。

連邦制は不変の原則であるが、しかし、州の編成については現在の形を変えることができることが基本法第 29 条に規定されている。すなわち、「連邦領域は、州が規模および能力に応じて課せられた任務を有効に遂行することを保障するために再編成することができる」「その場合、郷土的結合、歴史的および文化的関連、経済的合目的性ならびに国土計画および地域開発計画の要請を考慮しなければならない」とされている。

なお、連邦領域の再編成については、「連邦法によって行われ、かつ、その法律は住民表決による承認を必要とする」「関係する州の意見を聴かなければならない」との規定がやはり基本法第 29 条にある。

次に、州組織の構造であるが、各州とも州議会、州政府、州憲法裁判所を憲法機関として有しており、これらの機能や選挙等を定めることは州の自治に属し、連邦は介入することができないものとされている。

つまり、立法、行政、司法の三権分立が、連邦と州の間に組み分けられており、「二重の三権分立」構造を形成している。連邦レベルには「古典的な水平の三権分立」があり、連邦と州の間には「垂直的な三権分立」がある。これにより、国家としての統一性と地域毎の多様性を同時に実現していると考えられている。

州議会議員は各州の選挙制度（小選挙区比例代表併用制）に基づき住民の普通・直接・自由・平等選挙で選出される。

各州とも議院内閣制をとっており、州首相は議会で選出され、閣僚を任命する（ただし、都市州では内閣全員が州議会によって選出される）。

州の行政機関は、最高官庁（内務省、財務省、法務省等）、上級官庁（専門官庁）、中級官庁（行政管区、地方財務局等）、下級官庁（教育事務所、郡警察、税務署等）から成り、政策立案については、最高官庁が担当している。

ドイツ政府のハンドブック（ドイツの実情）では、連邦制の長所のひとつとして、「地方によって異なる政党の支持率をより適切に政治に反映できること」を挙げている。

表 4. には各州議会における政権与党を表示しているが、これをみると、国政レベル（SPD-Gruene）とは異なる州が大半であり、「州議会の場合は各政党に対して政治的手腕を発揮する機会を提供する可能性が高い」という結果を示している。

州首相および閣僚は連邦参議院の構成員となる（連邦参議院議員は国民による選挙で選ばれる代表ではない）ため、上記の事柄が事実であるとすれば、それはまた、連邦参議院では連邦与党が少数派になる可能性も高いということを示している。事実、現在のシュレーダー政権ではそのような状況が生じている。これについては、一方において、連邦参議院の問題点ー連邦参議院は連邦野党が与党に対する拒否権を発動する場ーとして批判もされている。

表4. 各州における政治の状況

	議会与党	連邦参議院 表決権(票)
バーデン＝ヴュルテンベルク	CDU-FDP	6
バイエルン	CSU	6
ベルリン	SPD-PDS	4
ブランデンブルク	SPD-CDU	4
ブレーメン	SPD-CDU	3
ハンブルク	CDU-FDP-PRO	3
ヘッセン	CDU	5
メクレンブルク＝フォアポンメルン	SPD-PDS	3
ニーダーザクセン	CDU-FDP	6
ノルトライン＝ヴェストファーレン	SPD-Gruene	6
ラインラント＝プファルツ	SPD-FDP	4
ザールラント	CDU	3
ザクセン	CDU	4
ザクセン＝アンハルト	CDU-FDP	4
シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン	SPD-Gruene	4
テューリンゲン	CDU	4

(Aktuell 2004)

4. 連邦参議院について

連邦参議院の組織とその機能について、さらに詳しくまとめておきたい。

基本法第 50 条では、「諸州は連邦参議院を通じて連邦の立法および行政ならびにヨーロッパ連合の事務に関与する」とされている。連邦参議院はもともと州の利益・意見を連邦レベルで反映するために、各州の代表によって構成される憲法機関であり、連邦主義の象徴的機関であると言われている。

連邦参議院の構成について、基本法第 51 条の規定は以下のとおりである。

- ① 連邦参議院は、州政府が任免する州政府の構成員をもって組織する。これらの者については、州政府のその他の構成員が代理することができる
- ② 各州は少なくとも 3 票、人口 200 万人以上を有する州は 4 票、人口 600 万人以上を有する州は 5 票、人口 700 万人以上を有する州は 6 票の表決権を有する
- ③ 各州は票数と同数の代議員を送ることができる。州の表決は統一的にのみ、かつ、出席した代議員またはその代理人によってのみ、これを行うことができる

連邦参議院における各州の票数（表 4.）は人口規模に比例しておらず、本会議においては通常票決数の過半数をもって議決される（基本法第 52 条）ため、むしろ小州にとって有利な配分となっている。これは連邦制を重視する結果であると考えられている。

連邦参議院は、州議会選挙（これによる州政府の交代）によって新たに組成されるが、基本法上は選挙・任期の定めがなく、したがって、「永遠の組織」としての位置づけを与えられている。

連邦参議院議長は、州首相が 1 年交替の持ち回りで務めることになっている。連邦大統領に事故あるときは連邦参議院議長が連邦大統領の権限を行使する（基本法第 57 条）とされており、基本法は州首相に高い地位を与えている。連邦政府首相も州政府首相経験者が多く、コール前首相はラインラント＝プファルツ州首相であったし、現在のシュレーダー首相はニーダーザクセン州首相であった。また、2002 年の連邦議会選挙でシュレーダー首相の対立候補となったのはバイエルン州のシュトイバー首相である。

連邦大統領について簡単に述べると、連邦大統領は連邦を国際法上代表し（基本法第 59 条）、首相任命権（基本法第 63 条）および基本法第 63 条第 3 項に基づく連邦議会解散権（連邦首相の選挙にあたり、連邦議会で選出された者が過半数の票を得ていないときは、連邦大統領は、7 日以内にこの者を任命するかまたは連邦議会を解散しなければならない）等を有する。また、連邦大統領は、「連邦または州の政府にも立法機関にも属してはならない（基本法第 55 条）」とされている。

連邦大統領の選挙については、基本法第 54 条に定めがあり、討論を経ずに連邦会議（連邦議会議員および州議会が比例代表の原則によって選挙したこれと同数の議員によって構成される）によって選挙される。連邦大統領が連邦会議によって選挙されることは、大統領が連邦と州を等しく代表することを示している。

連邦参議院議長は連邦参議院を招集する。少なくとも 2 つの州または連邦政府が要求するときはこれを召集しなければならないと定められている（基本法第 52 条）。

法律案の取り扱いについての規定は、基本法第 76 条に定めがあり、連邦政府提出法案については、まず、連邦参議院に送付される。これにより、各州は連邦参議院を通じ、連邦政府法案に対する意見表明を行うことができる。

基本法の改正には連邦参議院の 2/3 以上の賛成を必要とする（基本法第 79 条第 2 項）。また、州の利害に係る法律（州の財政収入に関する法律、州の行政高権に関する法律）も、連邦参議院の同意が必要とされている。

連邦参議院の基本法上に占める地位と意義は、この連邦参議院の同意を必要とする法律における共同決定権にあると言える。今日、連邦参議院の賛成を必要とする法律は、連邦法の 60% 以上を占めているため、この権限は連邦参議院に、したがって各州に、連邦の立法に対する大きな影響力をもたらしているのである。

連邦参議院は各州の利益・意見を表明する機関であるという点で、「連邦制的機関」という側面をもつが、同時に、政党政治的影響力を有している「中央集権的機関」という側面も併せ持つと言える。

こうした両面性も共同決定権に起因するものであり、連邦議会と連邦参議院における与野党の勢力関係によってどちらの側面が色濃く現れるかが左右される。つまり、連邦議会と連邦参議院で与野党の逆転現象が生じている場合は、特に連邦参議院における政党政治的影響力が重要な意味を持つことになる。これは前章で述べた連邦参議院の問題点ー連邦政府に対する拒否権発動の場ーを惹起しており、政治の透明性の欠如、非効率性の原因でもあるとの批判につながっている。

さらに付言すると、連邦参議院においては、政党間の対立に加えて各州間の対立（特にドイツ統一後の東西格差問題など）もあり、こうした調整を図ることも求められている。

5. 連邦と州の権限分割について

ドイツ連邦制の要点は、以下の2点に集約されると言われる。

- ① 立法権と執行権の連邦と州への配分
- ② 財政調整制度

そこで、まず、現在のドイツ連邦制において権限分割がどのように行われているのかをみてみることにしたい。

ミーバッハ（Klaus Michael Miebach ; 「Foerderlismus in der Bundesrepublik Deutschland」）は、ドイツ連邦制における連邦と州の権限分割には、以下のような特徴があるとしている。

- ① 立法権は多くの分野で連邦が担当する（中央集権的立法権）
- ② 法律の施行および行政は殆どが州の担当である（連邦的執行権）
- ③ 司法権については連邦と州が密接に関係する
- ④ 財政負担は複雑なシステムに基づき連邦と州に分配される

立法権について、少し詳しくみてみよう。

ドイツの立法権は、専属的立法権、競合的立法権、大綱的規定等による複雑な構造になっている。基本法第70条は連邦と州の間の立法権限について、以下のように定めている。

- ① 諸州はこの基本法が連邦に立法権限を与えていない限りで立法権を有する
- ② 連邦と諸州との間の権限の境界は、この基本法が定める専属的および競合的立法に関する規定に従って決定される

そして、基本法第71条で「連邦の専属的立法の分野では、諸州は連邦法でその授権が明示されている場合に、かつ、その範囲内において立法権を有する」とし、第73条および第105条第1項において専属的立法分野（外交、防衛、通貨・貨幣制度、関税等）を列挙している。

競合的立法については、基本法第72条に以下の規定をおき、さらに第74条および第105条第2項において競合的立法のおよぶ分野（民法、刑法、経済法、労働法、租税等）を列挙している。

- ① 競合的立法の分野では、諸州は連邦が立法権を行使しなかった範囲、かつ、その限りで立法権を有する
- ② 連邦は、この分野では、連邦領域内の均質な生活環境を創出するために、または国家全体の利益に関わる法的・経済的統一を保持するために、連邦法による規律が必要である場合、その限りで立法権を有する
- ③ 連邦法は、②の意味での必要性が存在しないときには、連邦法に代えて州の法律によって規律することができるということを規定することができる

競合的立法権については、連邦が立法権を行使しない場合は州に立法権が与えられているが、実際は「連邦領域内の均質な生活環境を創出するため」「国家全体の利益に関わる法的・経済的統一を保持するため」、広範囲にわたって連邦が立法権を行使している。つまり、連邦は専属的立法権に加えて、広範囲の競合的立法権も有しているのである。

基本法第 31 条は連邦法が州法に優先することを定めており、ひとたび連邦法が制定されれば、その規定に抵触する州法はその限りにおいて無効となる。

さらに連邦には、州および市町村その他の公法上の団体の公務に従事する者の法律関係、大学制度、自然保護および景観保存、国土計画および水の管理、ドイツの文化財の国外流出に対する保護等の分野において大綱的规定（連邦が大綱を制定し、州が細部の立法を行う）を制定する権利が与えられている（基本法第 75 条）。

また、基本法第 109 条には以下の規定があり、連邦は予算法など連邦と州の財政経済における基本原則を定めることができるとされている（原則的立法；第 75 条と異なるのは連邦も連邦の領域で細部の立法を行う点である）。

- ① 連邦と諸州は、経済財政において自立し、相互に依存しない
- ② 連邦と諸州は、経済財政にあたり、経済全体の均衡の要請を考慮しなければならない
連邦は連邦参議院の同意を必要とする連邦法により、予算法、景気に即応した経済財政および多年に及ぶ財政計画のための連邦と諸州に共通する原則を定めることができる
- ③ 連邦は連邦参議院の同意を必要とする連邦法により、経済全体の均衡の攪乱を防止するために、次の事項に関する規定を制定することができる
 1. 地方公共団体および目的団体の起債の最高限度額、条件および時間的順序
 2. 連邦および州がドイツ連邦銀行に無利息の預金を行うことを義務づけること
(景気調整積立金)

1969 年の基本法改正により連邦と州の共同任務が明文化された。

基本法第 91a 条には、「大学付属病院を含む大学の拡充および新設」「地域的経済構造の改善」「農業構造および沿岸保護の改善」がその対象分野として挙げられている。共同任務の詳細については連邦参議院の同意を要するものの、連邦法がこれを定めることとされている。

このように、立法権については、連邦に対して広範囲にわたる権利が与えられている。連邦が権限を有する分野は、特に、1950 年代、1960 年代における数次におよぶ基本法の改正により著しく拡大されてきた。その結果、今日、州が全面的に立法権を持つ分野は、文化、教育、警察、地方制度等に限られている。

ただし、こうした連邦の権限拡大の傾向には、1994 年以降変化がみられる。ドイツ統一を機に進められた憲法規定の点検により、競合的立法分野や大綱的规定の分野における連邦の権限行使には条件が付されるようになっており、連邦参議院や州政府は、条件遵守の状況を点検することを連邦憲法裁判所に請求することができる（基本法第 93 条）。この点で、立法権の権限分配については、連邦制強化の動向がみられるとされている。

また、前章で述べたとおり、連邦参議院が連邦の立法手続きにかかわることにより、州の意見の反映や権利の擁護が制度的には担保されており、州が連邦に従属しているというわけでもない。しかし、州政府は連邦参議院を通じて連邦の立法に参画するが、州議会は州政府の合意した内容をそのまま承認するだけの立場にあるため、この点から、州議会の形骸化を指摘する意見もある。

一方、法律を執行する権限（執行権）は、原則として州に与えられている。すなわち、基本法第 30 条において「国家の権限の行使および国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをせず、または認めない限り、諸州の事務である」とし、州に広範な所管権限を与えている。また、第 83 条において「諸州は、この基本法が別段のことを定め、または認めない限り、その固有の事務として連邦法を執行する」と規定し、州が固有の事務として連邦法を執行することを明文化している。連邦法を州が執行するにあたっての手続きや組織についても州が定めることができ、連邦は州の事務が連邦法にのっとって行われているかを監督するものとされている。

一方で、執行権に関する連邦の権限は、基本法に列举される分野（外交、連邦財政、国防、連邦銀行等；連邦固有行政と呼ばれる）と州への委任行政にとどまっている（基本法第 83 条～第 90 条）。

したがって、州は州内におけるすべての行政と連邦の広範囲にわたる法律の執行を行う権利を有している。つまり、州は以下の 3 つの分野の行政を執行する。

- ① 州が自ら担当する分野（学校、警察、土地利用計画等）
- ② 連邦の法律を執行する分野（建設計画、環境保護等）
- ③ 連邦から委任される分野（国道建設等）

前述した共同任務の導入により、執行権についても、特定の分野において連邦は州の事務遂行に協力することが可能となった（これを「協調的連邦制」という）が、それまでは、連邦と州の共同行政はみられなかった。共同任務の導入は、州の裁量を狭めたといわれ、連邦制が弱体化されたとする見解がある。

このように、ドイツの連邦制は、立法権（連邦の権限が強い）と執行権（州の権限が強い）で権限分割の異なる扱いをしている点に特徴がみられる。

6. 共同任務について

前項で 1969 年の基本法改正・共同任務の導入に触れたが、共同任務の導入はいかなる目的で実施されたのか、また、それは連邦制にどのような影響を与えているのだろうか。

基本法を改正し共同任務が導入された背景には、1950 年代、1960 年代を通じて、国民の間に社会生活条件を均衡させる要求が高まったという事情がある。

州文部大臣会議などが開催され、州の境界を越えた連携がはじまり、また、連邦の財政援助が行われるなどの実績が積み重ねられ、そうした実績が共同任務へ発展した。協調的連邦制の名のもとで、連邦と州の間の権限の混合、財源調達の混合（混合的資金調達）が進められた。

基本法に挙げられる共同任務の分野は、「大学付属病院を含む大学の拡充および新設」「地域的経済構造の改善」「農業構造および沿岸保護の改善」（第 91a 条）と、「教育計画について、ならびに超地域的意義を有する科学研究の施設および企画の促進について」（第 91b 条）である。

このうち、大学の拡充・新設や地域的経済構造の改革については、各州における支出の半額を連邦が負担することが基本法で規定されている。また、農業構造および沿岸保護の改善については、「連邦は少なくとも費用の半額を負担するが、その際、分担割合はすべての州に対して均一に定めなければならない」との規定がある。教育計画、科学研究の施設および企画の促進については、費用の分担を協定で定めることとされている。

共同任務の詳細は連邦参議院の同意を得て連邦法で定めること、その法律で定める大綱計画に新たな企画を導入するときは、それが実施される州の同意が必要であることも基本法に明記されており（基本法第 91a 条）、州の意見が反映される仕組みになっている。また、基本法 91a 条にもとづく共同任務にあたっては、連邦と州の間に合同計画委員会を設置（連邦担当相・財務相および各州担当相）し、この委員会の決定には連邦の同意と州の過半数の同意を必要とするとされている。

しかし、「共同任務の発展は、地域レベルにおける政策に国家の視点を課すことで州における政策形成の柔軟性を狭め、連邦政府の地位を強化した」（分権と連邦制 岩崎美紀子著）とされる。また、混合的資金調達が導入されたことにより、州や地方自治体は、連邦の関心が高い事業に重点を置かざるを得なくなったと言われる。こうした流れは、州議会の役割の重要性をそぎ、中央集権的連邦国家への傾向を増幅しているとの批判がある。

7. 財政制度について

権限分配の原則にもとづいて行政課題は住民の身近なレベルで担当されるのが基本であること、基本法において地方自治が保障されていることについてはすでに述べた。しかし、各行政主体が、その課題を適切に処理していくためには、適切な財政手段が必要とされる。そこで、次に歳入の大きなウェイトを占める租税についてみてみることにしたい。

基本法における財政制度に関する規定では、どの行政主体が財政負担を負うのか、租税に関する立法権限を有するのか、租税はどのように管理され、また、どのように配分されるのか、連邦と州の間の財政調整はどのようになされるのかが定められている。

行政課題の執行にあたっての費用負担については、基本法第 104a 条に規定されている。

連邦および州は、基本法に定めがない限り、その任務の遂行から生ずる支出を各別に負担することが原則である。ただし、州が連邦の委任を受けて行動するときは、連邦はそれによって生ずる支出を負担する。すなわち、「金銭給付をとめない、かつ、州によって執行される連邦法は、金銭給付の全部または一部を連邦が負担することを定めることができる」とされている。そして、「州が支出の 1/4 以上を負担することを法律が定めるときは、法律は連邦参議院の同意を必要とする」とされている。また、連邦は、以下の目的について必要な州および市町村（市町村連合）の特に重要な投資に対して、財政援助を与えることができる」とされており、連邦がこのような財政援助を通じて、州および地方自治体をコントロールする権限を手中におさめているとも言える。

- ① 経済全体の均衡の攪乱を防止するため
- ② 連邦領域内における経済力の格差を調整するため
- ④ 経済成長を促進するため

租税に関する立法権は基本法第 105 条に規定があるが、やはり広範囲にわたって連邦に権限が与えられている。連邦は関税、財政専売に関する専属的立法権を有するほか、収入の一部または全部が連邦に帰属する場合や、連邦内の均質な生活環境を創出する必要がある場合または国家全体の利益にかかわる法的・経済的統一を保持する必要がある場合の租税については競合的立法権等も有する。

州に対しては、「各州は連邦法で定められた租税と同種のものではない限りにおいて地域的消費税および地域的著移税に関する立法権を有する」として、市町村の地域消費税・奢侈税（飲料税、娯楽税、犬税等）の立法権が与えられており、また、市町村には、州法に基づいたこれらに関する条例制定権が与えられている。

一方、財務行政（基本法第 108 条）については、連邦に対して、関税、財政専売、連邦法で規定された輸入売上税を含む消費税およびヨーロッパ共同体による課税の管理が与えられているが、その他の租税は州によって管理されるとされており、州が広範な権限を有している。

租税収入の配分については、基本法第 106 条に規定があり、連邦、州、地方自治体それぞれに帰属する主な租税とその収入額の状況は表 5. のとおりとなっている。

表 5. 租税収入

(単位 ; 百万 euro)

	2000 年	2001 年	2002 年
共 同 税	368,426	347,171	341,002
所 得 税	195,384	197,966	191,222
法 人 税	24,836	1,309	3,107
売 上 税	107,140	104,463	105,463
利子源泉税	7,334	8,961	8,478
輸入売上税	33,732	34,472	32,732
連 邦 税	75,504	79,277	83,494
保 険 税	7,243	7,427	8,327
タ バ コ 税	11,443	12,072	13,778
コ ー ヒ ー 税	1,087	1,039	1,091
蒸 留 酒 税	2,151	2,143	2,149
発 砲 酒 税	478	457	420
石 油 税	37,826	40,690	42,192
連 帯 付 加 税	11,841	11,069	10,403
そ の 他	3,435	4,380	5,134
関 税	3,394	3,191	2,896
州 税	18,443	19,629	18,576
財 産 税	433	291	239
相 続 税	2,982	3,069	3,021
不動産取得税	5,081	4,853	4,763
自 動 車 税	7,015	8,376	7,592
ギャンブル・宝くじ税	1,801	1,918	1,844
消 防 税	288	293	306
ビ ー ル 税	843	829	811
市 町 村 税	36,658	34,399	33,448
土 地 税 等	8,849	9,076	9,261
営 業 税	27,025	24,534	23,489
そ の 他	784	789	698
合 計	502,425	483,667	479,416

(StBA)

連邦税、州税、市町村税は、いわゆる「分離システム」（複数の行政次元に分配されない）に基づき、それぞれの行政主体に帰属する。

これに対して、所得税、法人税、売上税等、収入力の高い租税は共同税とされ、連邦と州および地方自治体に一定の比率に基づき分配されている（いわゆる「結合システム」）。

所得税、法人税の各州間の帰属については、地域的収入の観点に基づいて決定される（基

本法第 107 条)。

一方、売上税の帰属は人口に応じて決定されているが、「州の取得分の一部を 1/4 を最高限度として、州税の収入ならびに所得税および法人税の収入の住民 1 人当たりの額が平均を下回る州に対して補充取得分として補填することを連邦参議院の同意を必要とする連邦法によって規定することができる」とされている(基本法第 107 条)。つまり、売上税の配分総額が決まると、その 25% を限度として、各州の財政力に応じた配分が行われる。その際、住民 1 人当たりの税収が全州平均の 95% に達しない州には優先的に資金が配分される。こうした措置により、各州の税収を均衡化する効果が期待されている。ドイツ統一後は、脆弱な租税基盤の東部地域諸州がこのシステムに加わり、西部地域諸州からの資金移転が行われている。

共同税は 2002 年において税収全体のおよそ 71% を占める(表 6.) が、各行政主体レベルの税収に占める共同税の割合は、連邦で 80% 弱、州で 80% 強、地方自治体で 45% と異なっている。地方自治体における割合が低く、これは、地方自治体体が自主財源をよりどころとしているようにもみえるが、裏を返せば収入力の高い税の配分に充分に関与できていないことのあらわれとも言える。市町村の歳入構造をみると、連邦・州からの交付金の割合が 31% を占めている。州の歳入に占める連邦からの交付金の割合は 12% 程度であるので、そのウェイトの高さが顕著である。

共同税の連邦と州(所得税、売上税については市町村にも)の配分については、「財政調整制度」の章でさらにとりあげたい。なお、共同税の太宗を占めるのは、所得税と売上税であり、輸入売上税を加えると共同税収入の 97% に達する(表 7.)。

連邦と州の間の財源配分については改革の必要性が指摘されている。改革の主要なポイントとなるのは以下の 2 点である。

1. 税収と政策課題の遂行の間に、正確な対応関係を位置付けること

その際、連邦と州の共同任務、混合的資金調達の見直しを含めて、州のより適正な資金調達の方法が検討されなければならない

2. 州の立法権を通じて歳入の自立を確保すること

その際、自動車税等の州税や、所得税・法人税の税率が検討されなければならない

表 6. 税の内訳 (2002 年)

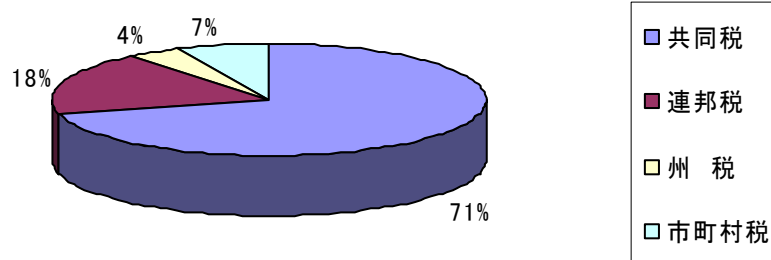
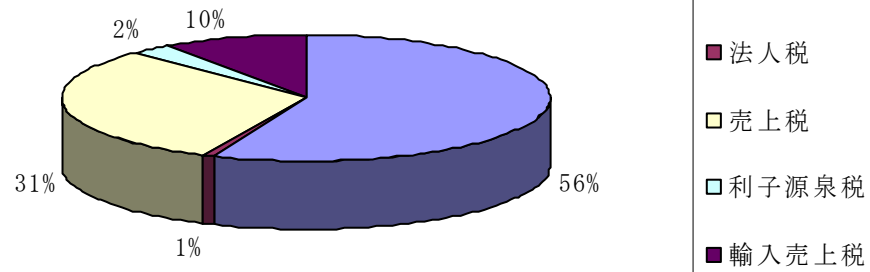


表 7. 共同税の税別割合



8. 財政調整制度について

各州の経済の状況（表 8.）には大きな格差が存在する。連邦領域内の均質な生活環境の確保は基本法にも明文化されている課題であり、地域格差を是正するため「財政調整制度」が設けられている。

表 8. 各州の経済状況

	GDP・2002 年 (10 億 euro)	人口 1 人当 GDP (euro)	GDP 伸率 2002 年 (%)	失業率 2002 年 (%)
バーデン＝ヴュルテンベルク	307	29,293	0.0	5.4
バイエルン	369	30,345	0.5	6.0
ベルリン	77	22,713	△ 0.7	16.9
ブランデンブルク	44	16,988	△ 0.2	17.5
ブレーメン	23	34,848	0.9	12.6
ハンブルク	75	43,352	0.4	9.0
ヘッセン	192	31,527	0.3	6.9
メクレンブルク＝フォアポンメルン	30	17,142	0.2	18.6
ニーダーザクセン	183	23,164	0.2	9.2
ノルトライン＝ヴェストファーレン	464	25,749	△ 0.3	9.2
ラインラント＝プファルツ	93	23,076	1.0	7.2
ザールラント	25	23,364	1.2	9.1
ザクセン	76	17,471	0.1	17.8
ザクセン＝アンハルト	43	16,226	0.5	19.6
シュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン	66	23,571	0.7	8.7
テューリンゲン	41	16,734	0.0	15.9

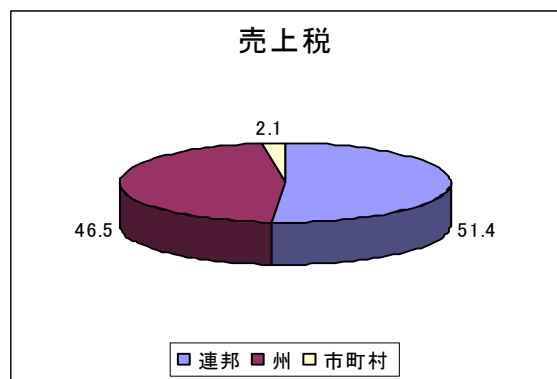
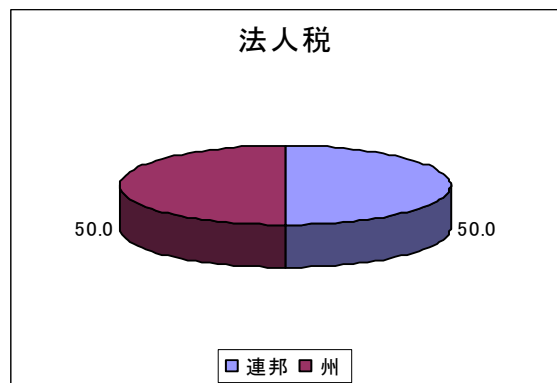
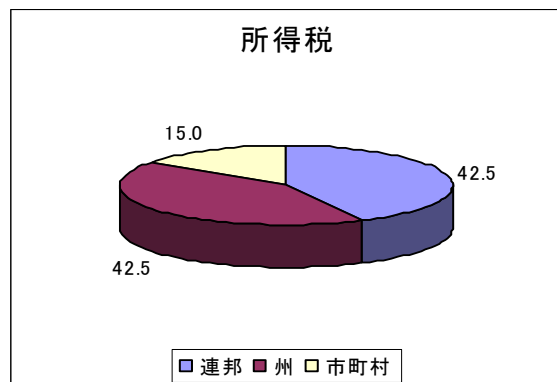
(Globus)

調整は以下の方法により行われる。

- ① 共同税である売上税の配分による調整
- ② 財政力の強い州から弱い州へ調整金を支払うことによる調整（州間財政調整）
- ③ 連邦からの交付金で補うことによる調整（連邦補充交付金）

連邦と州の共同税には、所得税、法人税、売上税（既述）があるが、それぞれの分配については基本法第 106 条に規定がある。所得税と法人税については、連邦と州がそれぞれ半分ずつ取得（ただし所得税については市町村配分後）するが、売上税については、市町村が取得した後の配分割合を連邦参議院の同意を必要とする連邦法で定めることとされている。さらに、連邦と州の財政収支が著しく変化したときは、この割合を改めて確定しなければならないとして、柔軟性を持たせている。つまりこの割合の変更を通じて、連邦と州の間の税源配分を財政状況に対応できるようにしている。現在のそれぞれの税の配分割合は、表 9. に示すとおりである。

表 9. 共同税の分配



なお、共同税の市町村への配分割合は、連邦参議院の同意を得て連邦法で定めることとされており、やはり連邦が立法権を有している。

共同税収入全体の配分割合は、概算で連邦へ 45%、州へ 44%、地方自治体へ 8%、EU へ 3% 程度となっており、先述したように、地方自治体の共同税配分への参加が制限されている。

一方で、地方税の柱である営業税については、2000 年の税制改革でその一定額を所得税額から控除するという減税策が採択されるに至り、中小企業の営業税負担が事実上解消されるという状況を生み出している。これは営業税の正当性に対する議論を惹起している。

また、起債の最高限度額を連邦が定めることができる等、地方自治体の起債についても制限が賦されている。

こうした状況においては、地方自治体は、その収入を連邦および州からの交付金に依存さざるを得ない。2002 年の地方自治体の税収は前年比で 3.5% の減少となっており、財政赤字は 2001 年の 3,950 百万 euro から 6,650 百万 euro へ拡大した。それでも、歳入合計は前年比 0.9% の減少にとどまっている。

2003 年の見通しでは、税収は前年比 0.8% の減少であるが、歳入合計は 2.3% の減少となると見込まれている。厳しい

経済状況のなかで、連邦・州からの交付金削減が（対前年比 6.2% 減）が大きな要因である（なお、税収の内訳についてみると、営業税収入が対前年比で 2002 年に 9.1% 減、2003 年も 3.3% 減となっている）。この結果、財政赤字は 9,900 百万 euro まで拡大し、地方自治体の物的投資は 2002 年と比べて 10.8% の大幅減となると見込まれている。

上級団体からの交付金の状況によって、このように、地方自治体の物的投資の水準が大きく左右される構造となっているのである。

ドイツ都市会議（連邦レベルの地方自治体中央連合会）は、連邦および州による速やかな支援措置を強く要請しており、これが満たされなければ、福祉施設の建設・整備等、地

方自治体の行政機能が危機に瀕すると警告している。特に、営業税納付金（市町村から州・連邦への納付金）率の引き下げ（26%→20%）を強く要請している。ドイツ都市会議の試算では、それにより 23 億 euro の収入が地方自治体にもたらされるとされている。

こうした地方自治体の営業税の強化要請に対しては、専門家の間に批判的な見解もある。

- ・ そもそも、現在の地方自治体の財政問題は地方自治体側の放漫な財政管理にも原因の一端があること
- ・ 営業税の強化は企業の海外移転をまねき、税収ばかりだけでなく雇用喪失の危険もあわせもつものであること

などがそうした見解の論拠となっている。

ドイツ都市会議は、2003 年年初から地方自治体の財政問題の解消を連邦と州に要求しているが、この問題は結局 2004 年に先送りされた格好となっている。地方自治体側は、営業税・土地税の税率権限は基本法に認められている地方自治体の権限であることをあげ、営業税の弱体化を進めるような連邦および州の提案は一切受け入れられないと強硬に主張している。

さて、テーマを財政調整制度に戻すこととしたい。

売上税については、その税収の 25%までは租税力の観点から、州の間で調整が行われる（前章参照）。この配分によって各州の財政格差を是正できない場合は、財政力の強い州から弱い州に対して調整金が交付される。これが州間財政調整（狭義）である。

ここでは、財政力指数と調整指数を基準に財政調整拠出額または財政調整請求額が決定される。1995 年と 2001 年における調整金額は表 10. のとおりである。財政力格差の是正にあたっては、市町村および市町村連合の財政力・財政需要が考慮されなければならないと基本法は規定している。

この州間財政調整制度についても改革の必要性が指摘されている。財政力の富裕な州はこれまで調整金の多額な支払いに悩まされてきた。1967 年には 20 億 DM であった再配分調整額総額は、1999 年には 404 億 DM に達している。バイエルン州、バーデン＝ヴュルテンベルク州、ヘッセン州は、連邦憲法裁判所に意義を申し立て、同裁判所はこれに対して、1999 年 11 月、「州間財政調整制度を 2005 年までに見直すべき」との決定を下している。そして、仮に期限までに見直しの成果が得られない場合、州間財政調整制度の枠組みで財政力の調整を図ることは必要ないとしている。この決定が東部地域諸州（特にベルリン）に与える影響は甚大である。しかし、この州間財政調整制度の見直しを契機として、連邦制における連邦と州の関係が見直されることには意義があろう。

州間財政調整の実施後も事務遂行能力の弱いと判断される州に対しては連邦が「一般的財政需要を補うための交付金を支給することを法律で定めることができる」と基本法（第 107 条）はさらに定めている。

州間財政調整が「水平的調整」と呼ばれるのに対して、連邦補充交付金は「垂直的調整」と呼ばれている。

現在、連邦補充交付金としては以下の交付金が支給されている。いずれも用途の制限のない交付金である。

- ① 不足額連邦補充交付金
- ③ 東部諸州特別需要連邦補充交付金
- ④ 政府運営費用連邦補充交付金
- ③ 逓減臨時連邦補充交付金
- ④ 特別連邦補充交付金（財政再建援助資金）

表 10. 財政調整の状況

(金額単位；百万 euro)

	1995 年	2001 年
バーデン＝ヴュルテンベルク	1,433	2,132
バイエルン	1,295	2,298
ベルリン	-2,159	-2,654
ブランデンブルク	-442	-500
ブレーメン	-287	-403
ハンブルク	60	266
ヘッセン	1,101	2,623
メクレンブルク＝フォアポンメルン	-394	-436
ニーダーザクセン	231	954
ノルトライン＝ヴェストファーレン	1,763	269
ラインラント＝プファルツ	-117	-231
ザールラント	-92	-146
ザクセン	-907	-1,036
ザクセン＝アンハルト	-574	-595
シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン	-72	59
テューリンゲン	-521	-575

(注)

拠出：＋

取得：－

(フランクフルトアルゲマイネ)

9. ドイツの連邦制改革について

ドイツ連邦共和国の連邦制については、以下のような観点から、おおむね積極的な評価が与えられてきた。

- ① フランスや英国などの中央集権国家と比較しても遜色なく生活環境の統一性を達成しているという意味で、ドイツにおける権力の非集中は、国家としての統一性を阻害しているとは考えられず、連邦制は評価に値する。
- ② 国家支出全体に占める中央政府の支出の割合をみると、1980 年において、ドイツ 42.4%、カナダ 50.3%、アメリカ 54.8%であり、フランス 78.9%、英国 83.5%と比べるまでもなく、ドイツにおける比率の低さが顕著である。ドイツ統一後の東部ドイツ地域諸州の負担を加えてもその比率は 47.7%（1992 年）にとどまっており、連邦制の意義が相当程度維持されている。
- ③ 1952 年において連邦制を支持したのは国民の 21%（反対 49%）にすぎなかったが、1983 年にはその割合が 73%（反対 8%）に達しており、東部ドイツ地域諸州においても同様の状況がみられる。

しかし、これまで述べてきた様に、ドイツの連邦制が問題を抱えていないわけではない。

第二次世界大戦後のドイツにおける連邦制は概ね積極的な評価を得てきたが、1990 年代以降、「東西ドイツ統一」「EU 統合」という 2 つの社会変革の中で、転換期を迎えている。

戦後、50 年あまりの間に、連邦と州の間に膨大な協同作業と調整をもたらしたドイツの連邦制は、今日、「協調的連邦制」と呼ばれるが、同時に、それは連邦が多くの特権を手中におさめたことを意味するとも考えられている。その結果は、州の自治の衰退、とりわけ、立法・行政分野における決定プロセスの複雑化・非効率化と数多くの疑わしい妥協の成立、そして、それらを通じて成果に対する責任の所在の不明確化であったと言われる。

2003 年 4 月、連邦政府は連邦制の包括的改革に取り組むことを発表した。現行の連邦制をめぐっては、これまでも批判や改革の必要性が指摘されてきたが、「内閣は法務相の指揮の下でまとめられた改革コンセプトを閣議決定した」とヴェルト紙は伝えている。

チプリース法務相はフランクフルトアルゲマイネ紙のインタビューに、連邦制改革について次のように応えている。

- ドイツの連邦制は時代遅れになったのではなく、一国における協調のシステムとしては効果的に機能している
- しかし、どのレベルの行政主体が何を担当するのか、票決手続きがどのように機能しているのか、国民には理解し難くなっている
- 各州の意見を代表するという連邦参議院の本来の任務も後退している
国民は 2 つの大きな政治的ブロックが互いに対決しているという印象をもっている
- 連邦と州の明確な権限分割と責任の引受けを図る必要がある
- 大綱的立法権は廃止し、これを専属的立法権と競合的立法権に分割する
- 欧州連合法規の国内への導入にあたって、連邦の権限をより強化する必要がある

- 州の統合は基本法上可能であり、また、すでに多くの州が州域を越えた連携をおこなっている

州は基本的に単独では規模が小さすぎるということを認識しており、連携の動きはさらに広がると思われる

連邦と州の権限分割を新たに秩序付け、これを通じて立法手続きの迅速化を図るというのが、2003年4月に政府が打ち出した改革の重点であった。そこでは、大綱的立法権を解消し、競合的立法権についても連邦と州、さらにはEUの間の権限を明確に規定するため、修正を加えられることが計画されていた。EUとの関係で、国内の立法手続きの迅速化を図るため、立法分野では連邦の管轄領域の拡大を進める動きがみられた。

連邦と州の間の権限分割と並んで、財政の問題についても検討を加えることが計画され、特に、連邦と州の混合的資金調達が俎上にあげられた。

その後、改革論議は大きな進展を見せなかったが、2003年10月16日、連邦議会のすべての政党会派は、「連邦国家秩序の近代化に関する委員会」（連邦制委員会）の設置に同意した。

この委員会は、連邦議会議員（16人）、州政府首相（16人）からなり、議決には2/3の賛成が必要とされる。議決権を有しないものの、連邦政府の代理人（4人）、州政府議員（6人）、地方自治体の代表者（3人）、専門家（12人）等も委員会の議論に加わるとされている。

連邦制委員会の目的は、地方自治体の行政能力の強化とEUの要求にドイツの連邦制を適合させることにあり、具体的には、以下の事項について検討を行うとされている。

- ① 連邦と州の間の立法権を新たに規定すること
(大学法は州に、環境法の大部分は連邦に移譲される見込みである)
- ② 州の権限と共同決定権の再検討を行うこと
(連邦参議院のあり方について検討される見込みである)
- ③ 連邦と州の財政関係について新たな秩序の構築すること
(連邦と州の混合的資金調達について見直しが行われる見込みである)

連邦制がどのような問題を抱えているのかについては、各政党の議員の発言をみてみると興味深い（表 11.）。

連邦参議院において、しばしば与野党の逆転現象が起こる可能性が高いことは既に述べた。与党 SPD はこの点に言及している。現在、法案の 60%以上が連邦参議院の同意を必要としているという事態は、たしかに基本法制定時には想定されていなかったかもしれない。

州議会選挙の結果によって、連邦参議院の勢力構造は変化する。この点に言及しているのは Gruene である。SPD、Gruene は、法案の迅速な通過等、政治の効率化を図るために、連邦参議院のあり方を見直す必要性に触れている。これに対して、政治システムの複雑化について言及しているのが CDU、FDP である。権限分割を見直し、責任の明確化を図ることが必要との指摘をしている。

連邦制そのものは基本法にも定められた基本原則でありこれを放棄することはできない。

また、連邦制委員会の設置目的の一つには、地方自治体の行政能力の強化が挙げられている。しかし、連邦制改革議論のなかでは、以下のような背景から、むしろ中央集権化を図るべきであるという論調も見られる。

- ① 多くの場合、連邦と州の政策課題は、もはや共同であると認識されること
- ② 欧州統合により、EUレベルの決定を迅速に国内法に反映させていく必要があること
東部地域諸州にとっては、財政調整制度の見直しは死活問題である。

ザクセン＝アンハルト州バーマー首相（CDU）は、連邦と州の財政関係の見直しに触れ、東部地域諸州に対して 2019 年まで交付が約束されている復興資金が削減されることがないようとの警告を発している。

連邦、州あるいは各州の間に、または、地方自治体にそれぞれの思惑があり、改革の成案が提出されるまでには、多くの議論を必要とするが、ドイツの連邦制について改革が必要であることは一致した意見であり、2004 年末までに改革案がまとめられるよう、議論が進められている。

表 11. 連邦制改革についての各政党のコメント

SPD	連邦参議院は事実上、連邦政府に対する永続的な拒否権発動機関になっている
Gruene	連邦議会選挙の被選期間でありながら、16 の州の議会選挙の前になると政治活動が停滞するのは効率的でない
CDU	国民は誰が何について責任を負っているか判断するのが難しくなっている
FDP	連邦議会と連邦参議院の間の複雑な関与システムが政治を難しくしている

(フランクフルトアルゲマイネ)

む す び

ドイツの連邦制について、その歴史的変遷から連邦と州の間の権限分割、州の意見を連邦レベルに反映させる仕組み（連邦参議院）、財政調整制度から最近の連邦制改革議論に至るまでを概観してきた。

ドイツの連邦制の要点の一つは、連邦と州の間の権限分割にある。

そこでは、立法権においては連邦へ、執行権においては州へ、と異なった権限の集中が図られている。ドイツの立法分野は、多分に中央集権的連邦国家の特徴を示しているのである。しかし、それが故に国家としての統一性が実現されているとも考えられ、立法分野における連邦への権限集中が、逆説的にドイツの連邦制に対する評価を高めた要因でもあるのではないと思われる。ドイツ統一を機に立法権の中央集中の動きに歯止めがかけられたにもかかわらず、むしろ連邦制改革が政治課題として大きく取り上げられるようになったことは興味深い。

その背景には、ドイツ連邦制のもう一つの要点である財政調整制度が納得できるシステムとして容認できなくなった（連邦憲法裁判所の判断はその事実を明確に示している）という状況変化もある。したがって、連邦制改革が短絡的に立法権の中央集中を礼賛することを意味しているわけではないことは明らかであるが、政治の効率性等の観点から、立法分野において中央集権的連邦国家への潮流を探る論調があることも事実である。

とはいえ、ドイツ基本法は連邦制を変えることのできない基本原則であると位置づけており、連邦制により各地域の伝統と多様性が維持されていることは事実であろう。

地方自治制度を定めることは州の権限に属しており（このため、市町村の組織構造は一様でなくいくつかの類型に分類される）、州の憲法的秩序や市町村の自治の権利は基本法で保障されている。地方行政については、州からの権限委譲をうけた広域的な連携もみられる。

地方自治の保障は財政上の自己責任の基盤も包含しているが、近年、地方自治体の財政は上級団体からの交付金に大きく依存する構造となっている。地方自治体の財政問題については、地方自治体側の責任を指摘する声もある。しかし、高齢化の進展にしたがって、潜在経済成長率の鈍化や社会保障費用の増嵩、あるいは新たな公共サービス付与の必要性などが地方自治体の財政を圧迫していることも確かである。この点は日本においても同様の状況にあると思われる。

ドイツ都市会議は地方財政問題の解決を強く求め、営業税納付金の引き下げを提案しているが、この提案は連邦参議院で多数の支持を得ている。

連邦参議院は、もともと、州の意見・関心を連邦レベルに反映させる目的で設置されている。しかし、今日において、連邦参議院における共同決定権が、政党政治的影響力の行使（つまり連邦与党に対する野党の拒否権）として利用されていることが、政治の不透明性・非効率性を招いているとの批判が強い。

翻って日本の道州制について考えてみると、日本とドイツでは憲法上の地方自治の位置づけなどもことなるが、ドイツ連邦制の特徴、また、その改革の方向性は、いくつかの

示唆を与えてくれるのではないと思われる。

「地域の多様性」というとき、それは次の2つの意味を含んでいる。

- ① 連邦と各州の間の多様性を意味する場合
- ② 各州の内部における多様性を意味する場合

ドイツにおいては、連邦と州の間の権限分割、財政調整制度、連邦参議院等の制度が、
「① 連邦と各州の間の多様性」を支えている。

道州制の目的として、「スリムな政府と効率化」をめざす場合、行政単位の集約は一定の効果（重複投資の回避や公務員数の削減等）をもたらすと思われるが、広域的連携の促進等も可能であり、道州制が唯一の解決策であるとは思われない。

道州制が直ちに「地方政府の行政能力の強化」につながるかどうかは必ずしも明らかでないように思われる。

行政能力に関しては、中央政府への権限集中が地方政府の行政能力の強化を阻害している場合と、地方政府自体に問題がある場合を区別して考える必要がある。

前者の場合は地方政府への権限分割は一つの解決策になる。ただし、どのような権限分割が適正であるかが重要である。州の権限が強いといわれるドイツの連邦制においても、立法権の広範な範囲の権限は連邦に集中しているし、政治の効率化という観点から、さらに立法権の集中を図るべきであるという意見もある（これについては、EUとの関係という欧州の事情も影響している）。

立法権の連邦への集中に関連して、州が連邦の立法手続きに関与するために、連邦参議院が設けられているわけであるが、連邦参議院制度については、本来の機能とは別の機能が顕著となり、批判や見直しの要請も強い。連邦と州の間の権限分割の結果として、州の意見を中央への反映する仕組みも異なってくるであろうが、連邦参議院（共同決定権）の有する問題（政党政治的影響力を行使する可能性）については留意が必要であろう。

また、これまで各州が個別に担ってきた教育制度が、児童の学力低下という問題に直面して（PISA）、全国レベルの統一スタンダードづくりという方向への改革がすすめられているという事例もある。

どのような権限をどの行政主体に分割するのか、その結果として中央政府と地方政府の関係をどう整理するかという議論が不可欠である。

権限分割の裏づけとして財源配分の議論も避けて通れない。

共同税という仕組みもあり、ドイツでは州の歳入のほぼ60%が税収で賄われている（この点は市町村と大きく異なる）。執行権の広範な権限を州に与えながら、連邦交付金という形での垂直的な財政調整制度も存在している。水平的な財政調整制度については、富裕州の不満が強く、また、ドイツ統一の負の負担の大きさから最近は問題を露呈している。しかし、日本ほど特定の都市に人口や経済活動が集中しているわけではないが、ドイツ連邦制のもとでも、経済格差や人口・企業の集中が解消されていない現状をみると、州の間のこうした財政調整制度の必要性は認められるのではないと思われる。

地域の経済格差解消については、地域独自の取り組みも求められるが、国土全体の開発計画など、やはり中央政府に依る部分も大きいと思われる。こうした観点からも、中央政

府と地方政府の権限分割のあり方を考える必要がある。

留意しなければならないのは、ドイツにおける 1960 年代以降の共同任務と資金の混合的調達の進展が、州の自治の衰退・州の連邦への従属をもたらしたという事実であろう。財源配分を通じて、中央政府が地方政府をコントロールするようでは、地方政府の行政能力が発揮される余地が著しく制限されると思われる。

「② 各州の内部における多様性」について、連邦制（道州制）がその前提として不可欠であるというわけではないと思われる。

ドイツにおけるインフラストラクチャーの整備についてみると、一般的に、連邦が大枠の構想を決め、これを州が個別の事情に応じて具体化していくという方策が採られているようである。計画の実施は、その内容によって、連邦、州、市町村に委ねられることになる。市町村には計画遂行のための条例権が与えられており、また、市町村が独自の開発計画を策定することもあるが、その裏づけとなる法的手段の執行権限はもたない。

つまり、全国レベルの道路や都市計画等の規制を、州や市町村が地域の実情にあわせて具体化することを通じて、各州内部の多様性が維持されている。したがって、地域計画における州の役割は重要である。州の内部において、経済格差の問題が顕在化する可能性もあるわけであり、州の計画の持つ意義は大きいと言える。そこでは、州の計画策定・計画遂行能力が問われているわけであり、各州内部における多様性の維持も地方政府の行政能力の問題に行きつくと考えられる。

繰り返しになるが、行政単位を大きくすれば、問題が解決されるわけではない。地方政府の行政能力をどうとらえるか、仮にその強化が必要であるとするなら、それはどのような権限の分割を通じて行われるか、その結果として、中央政府と地方政府の関係をどう整理するか、そして、地方政府の規模をどうするのか、という議論が必要になってくるのではないだろうか。

以 上

参 考 文 献

分権と連邦制

岩崎 美紀子

Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Klaus Michael Miebach

Foederalismus in Deutschland

Universitaet Kaiserslauten

「道州制」は連邦制の夢を見うるか？

村上 弘

ドイツの実情

連邦政府新聞情報庁

Das Poltische System der Bundesrepublik Deutschland

Wolfgang Rudzio

事典 現代のドイツ

石川 義憲他

ビジネス経済法制辞典

田沢 五郎

そのほか、最近の連邦制改革の動向については、フランクフルトアルゲマイネ紙、ハンデルスブラット紙、ヴェルト紙やドイツ都市会議のHP等を参考にした。