

# ドイツの連邦制度とその特徴

半谷 俊彦

和光大学経済経営学部教授

## はじめに

日本で道州制が論議される時、しばしばドイツが引き合いに出される。それは、ひとつには、ドイツの人口や面積が日本のそれに近く、それでいて連邦制という全く異なる制度を有しているからであろう。折しも、ドイツは連邦制改革の真っただ中にある。連邦と州の役割分担を改めることを主目的とした戦後最大の憲法改正（連邦制改革I）が2006年9月に施行されたばかりであり、連邦と州の間の財政関係を改めることを目的とした憲法改正（連邦制改革II）が、今まさに、議員などから構成される調査委員会で検討されているところである。本稿では、ドイツの連邦制について、その形成過程から制度の特徴を見極めるとともに、改革の目的と内容を整理することによって、日本における道州制論議に示唆を得ようと

するものである。

## 1. 連邦制度の成り立ち

ドイツの国土面積は35.7万km<sup>2</sup>で日本の約95%に相当し、人口は8,250万人で約65%に相当する。この国土と人口が16の州によってカバーされている。16州とはいっても、そのうちの3州は、市が州を兼ねる都市州であり、面積も人口も小さい。これらを除けば、日本と同程度の面積が13の地域に分けられていることになり、1州の規模は、正に日本における道州制のイメージそのものである。

ドイツの州は、地方自治体でもなければ連邦の行政執行機関でもない。それぞれが独自の憲法を有し、主権を持つ「国」である。17世紀に主権を認められた領邦国家が、離合集散を繰り返した後、1871年に連邦国家であるドイツ帝国を建国し、第1次世界大戦後には、同じく連邦国家であるワイマール共和国へ移行した。第2次世界大戦後は、アメリカ、フランス、イギリス、ソ連の共同管理下に置かれたが、東西冷戦が深刻化したことを受けて、西側3カ国の占領地域にドイツ連邦共和国が、ソ連の占領地域にドイツ民主共和国が作られた。共同管理下では、戦前から存続していた州政府を通じて行政が行われており、ドイツ連邦共和国の建国も、州政府の代表者が憲法草案を作り、各州の議会で採択をするという形で進められた。つまり、現在のドイツ

### はんや としひこ

1966年生。東洋大学大学院経済学研究科博士前期課程修了、ドイツ・マールブルク大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専攻は財政学。和光大学経済学部専任講師、経済経営学部助教授を経て現職。

著書に『租税論研究』、『新財政学』、『地方交付税 何が問題か』（いずれも編著）など。

は、占領国の主導とはいえ、先に国としての機能を担っていた諸州が、自ら連邦を形成したという経緯を持っているのである。

16州のうちの5州と東ベルリンは、かつてのドイツ民主共和国、いわゆる東ドイツに属していた地域である。1990年に行われたドイツ再統一の際に、ドイツ連邦共和国へ新たに加わったものである。旧東ドイツ地域と、再統一前のドイツ連邦共和国、いわゆる西ドイツ地域は、様々な面で格差を抱えており、1990年以降のドイツ政治経済は、旧東ドイツ問題対策の歴史であったといっても過言ではない。連邦と州が現在抱えている債務の多くは、旧東ドイツ復興のために生じたものである。連邦と旧西ドイツ諸州は、今もなお、旧東ドイツ諸州に多大な援助を行っており、それがドイツ経済の重しとなっている。

## 2. 権限の配分

先に述べたように、2006年9月には連邦制改革Iが施行された。これは、主として立法の分野における、連邦と州の権限配分を改めるものであった。ここでは、まず改革前の権限配分について概観し、後に連邦制改革Iの目的と内容を検討する。

憲法の定めにより、連邦には、専属的立法権、競合的立法権、大綱的立法権が与えられている。専属的立法権とは、連邦だけが立法することを認められる領域において連邦が立法をする権限のことであり、競合的立法権とは、連邦と州の双方が立法することを認められる領域において立法する権限のことである。但し、州が競合的立法の領域において立法できるのは、連邦が立法を行っていない場合に限られる。大綱的立法権とは、特定の領域において、連邦が大綱的な規則を定めることのできる権限のことをいい、この権限が行使された時には、州は、連邦の定めるところに従い、詳細かつ直接的な規則を州法として定める義務を負う。連邦が3つの権限を行使できる領域はそれぞれ憲法に列挙されており、それ以外の領域については州が立法する権限を有する。

連邦の専属的立法権に属する主な領域は、領土、防衛、外交、貨幣制度、航空交通、郵便、電信電話などであり、競合的立法権の領域には、市民権、刑法、経済法、労働法、教育助成、研究開発促進、食糧確保、農林業推進、保健、道路交通網などが属する。また、大綱的立法権の領域には、大学制度、狩猟制度、自然保護、地域開発、身分証明制度などが指定されている。この3つの分野に指定された領域が広範囲に及ぶ上、競合的立法権のほとんどの領域で連邦が権限を行使しているため、州が立法権を行使できる余地は非常に少ない。州の立法は、その多くが執行に関することであり、連邦の規定が及ばない領域において独自の法律を制定することは稀である。

これに対して、行政は、そのほとんどが州によって執行される。現在のドイツの版図に近代的な統一国家が生まれたのは、1871年のドイツ帝国が初めてということになるが、ドイツ帝国は領邦国家の連合体であったため、独自の行政執行機関をほとんど持たなかった。第1次世界大戦後のワイマール共和国では、中央集権化が進み、より単一制国家色の強い連邦制となったが、連邦固有の行政機関が大幅に発達するには至らなかった。そして第2次世界大戦後のドイツ連邦共和国でもこの体制は引き継がれ、連邦は憲法に列挙された行政についてのみ、執行機関を有する。連邦が執行を担当するのは、外交、国防、航空交通、鉄道、郵便、連邦統計、国境警備、連邦警察などである。それ以外の行政については、連邦法に定められたことであっても、全て州の固有事務として、州によって執行される。連邦が固有の事務として連邦法を執行する際には連邦が、州が固有の事務として連邦法および州法を執行する際には州が支出責任を負う。

このように、ドイツでは、立法の多くが連邦によって、そして行政の多くが州によって行われている。このため、ドイツの連邦制は、「執行連邦制」と呼ばれることがある。ここで、連邦が定めた「国」の仕事や、州が自らの固有行政として執行していることに注目し

ておきたい。州は、独立した存在でありながら、連邦と共同して、「国」の仕事を行っているのである。州は、正に「国」なのであって、地方自治体ではないのである。

### 3. 連邦参議院

連邦には、連邦議会と連邦参議院という2つの立法機関がある。連邦議会は、直接選挙で選ばれた議員によって構成され、連邦参議院は、各州の代表者で構成される。連邦法は連邦議会によって制定されるが、その法律が州の権限に関わることである場合、連邦参議院の同意を必要とする。どの法律が連邦参議院の同意を必要とするかは、憲法に記されている。連邦参議院が法案に同意しない場合、両院協議会が開かれるが、修正法案が出され、これにも同意がなされなければ、その法案は不成立となる。

連邦が立法し、州が執行するというシステムにおいては、連邦参議院の存在が重要な役割を担う。州が立法の分野で大幅な権限を連邦に認めているのは、州がこの拒否権を通じて連邦の策定する法案に影響を与えることができるからである。また、州が執行する連邦法については、州が支出責任を負うのであるから、連邦参議院の同意が必要とされなければ、連邦は財源を考慮することなく、無制限に行政を拡大していくことができってしまうことになる。

日本が道州制を導入するにあたり、道州の財政的自立を指向しつつ、国に広範で強力な立法権を残すのであれば、立法の歯止めとなる連邦参議院のような制度が必要不可欠であろう。

### 4. 連邦制改革 I

連邦制改革の主たる目的のひとつは、連邦参議院の同意を必要とする法律を減らすことにあった。改革前、連邦議会で審議される法案のうち、実に6割以上が連邦参議院の同意を必要とするものであったといわれている。

連邦議会は国民の代表、連邦参議院は州の代表で構成されるのであるから、連邦参議院の同意が得られないために不成立となる法案も、あるいは両院評議会による調整を必要とする法案も、もとより少なからずあった。しかし、社会民主党を中心とした連立政権が組まれていた1998年から2005年の間は、連邦議会では連立与党が、連邦参議院では野党が過半数を握るという、いわゆる「ねじれ現象」が生じた。この間、多くの法案が不成立になったといわれている。

こうしたことを背景に、意思決定の迅速化と、権限と責任の明確化を目的とした連邦制改革が行われたのである。本稿との関連で重要な改正点は以下のとおりである。

- (1) 大綱的立法が廃止され、専属的立法と競合的立法に振り分けられた。また、競合的立法に属していた領域の一部が専属的立法の領域とされた。これにより、連邦の専属的立法の範囲が拡大し、同意を必要とする法律が少なくなった。
- (2) 競合的立法の分野で、「統一の必要性」を条件とする領域が限定された。従来は、連邦が競合的立法権を行使するには、「均一な生活関係を連邦領域に作りだすために、あるいは、国家全体に利益をもたらす法的統一や経済統一を維持するために、連邦法による規定が必要とされる」ことが条件とされていた。改正後は、この条件を必要とするのは、新たに憲法に列挙された領域のみとされ、それ以外の競合的立法の領域については、連邦が条件に縛られることなく立法できることとなった。
- (3) 連邦法を州が固有事務として行う際の官庁組織と行政手続きの分野で、連邦参議院の同意がなくても、連邦が法律を作ることができるようになった。本来、州行政の官庁組織と行政手続きについては州が立法権を有しており、連邦法でこれを定めるには連邦参議院の同意が必要であった。連邦参議院で審議される法案の大部分がこれに属するものであったといわれており、この分

野で同意条件を外したことは、意思決定の迅速化に大きく寄与するものと思われる。

(4) 競合的立法の分野の一部と、連邦法を州が固有事務として行う際の官庁組織と手続きの分野で、州に逸脱立法権が与えられた。逸脱立法権とは、連邦法とは異なる規定を州法で定めることを認めるものである。これにより、この分野であれば、連邦法が制定されたあと一定期間内に州法を制定すれば、その州内では連邦法に州法が優先することとなる。これは、連邦参議院の同意を必要とする法律の範囲が大幅に狭められたことへの見返りとして、州が獲得した新たな権限である。前述のように、連邦参議院は、ドイツ的な連邦制におけるひとつの要である。しかし、皮肉なことに、近年のドイツにおいては、この制度が足かせとなっていた。今回の連邦制改革は、連邦参議院の役割を縮小するものであった。ドイツ連邦制は、戦後、常に単一制化の道を進んできたが、この改革は、その傾向をさらに強めるものであったといえよう。

## 5. 税源配分と財政調整制度

最後に、立法と行政に関する州の権限を資金面で裏付ける、財政制度についてみておこう。州には、相続税、贈与税、自動車税、ビール税などの固有税源が与えられているが、これらは州税収の約1割を占めるに過ぎず、残りの9割は共同税からの収入によっている。共同税とは、連邦と州の2者、または連邦、州、市町村の3者で税収を分け合う租税のことで、所得税、法人税、売上税がこれにあたる。所得税と法人税の配分比率は固定されており、所得税の申告納税分については税収の15%を、利子源泉徴収分については12%を市町村に配分し、その残額を連邦と州で折半する。所得税の配当源泉徴収分と法人税については、市町村への配分は行わず、税収の全額を連邦と州で折半する。共同税の徴収は州が行っているため、各州とも、基本的には、連邦分と市町村分を拠出した残額が自州の税収となる。

つまり、自州が徴収した税収の一定割合が自州の収入となるのである。

他方、日本の消費税に相当する売上税は、財政調整制度の一部に組み込まれている。租税収入にはどうしても州間格差が生じるため、ドイツでは、連邦法によって財政力の平均化を図っているのである。その方法は以下の4つである。(1) 売上税収の連邦と州の間の配分比率を、必要に応じて変更する(売上税による垂直的財政調整)。(2) 売上税収の75%を州間で人口比例的に配分し、25%を租税収入の少ない州へ優先的に配分する。(3) 財政力の強い州から財政力の弱い州へ交付金を給付する(いわゆる水平的財政調整)。(4) 連邦から財政力の弱い州に普通交付金を給付する(連邦補充交付金)。

日本の道州制論議では、共同税と水平的財政調整がよく引き合いに出されるが、これらの制度もまた、歴史の必然が生み出した産物であることに留意しなければならない。ドイツ連邦共和国建国時の憲法では、売上税は連邦税、所得税と法人税は州税とされた。その際、連邦は税収が不足する場合には、州に所得税と法人税の一定割合を請求することができることと定められた。連邦が州に税収の請求を行うことが常態化すると、1955年の憲法改正において、所得税と法人税が共同税に変更された。その後、今度は逆に、州に財源が不足するようになり、連邦からの不規則な交付金が増加してくると、1969年の憲法改正において、売上税が垂直的財政調整機能を持った共同税とされたのである。州が強力な税源を留保したまま制度がスタートしたという点、連邦の税収となる租税の徴収をも州が行っているという点が、日本と事情を異にするところである。

水平的財政調整制度は、第2次世界大戦後の占領国による共同管理下において、占領国に抛らず、州と州の間で直接的に行われた相互協力的な財政調整が出発点となっている。建国後においても、連邦には十分な財政調整を行うだけの税源が与えられていなかったため、当面の措置として州間の直接的な財政調整が引き続き行われたが、それが常態化

され、1955年の憲法改正で正式な制度として採用されるに至ったものである。連邦と州が対等の立場で全体の財政調整に責任を持つ制度として肯定的に評価されることもあるが、交付金を拠出する側にある州が、水平的財政調整制度の改正を求め、頻繁に憲法裁判所に訴えを起していることを考えれば、最善の方策であるとは必ずしも思われない。

## むすび

ドイツは日本と同程度の規模でありながら連邦制を採っている。日本に道州制を導入するにあたっては、さまざまなインプリケーションを得ることができよう。しかしながら、ドイツの連邦制は歴史の産物であり、そこに連邦制を採用する必然性があったことを見落としてはならない。ドイツ帝国やワイマール共和国の時代、連邦はごく限られた範囲でしか独自の執行機関を持っていなかったこと、第二次世界大戦後は占領国の共同管理下であって、連邦に先立って州が国としての機能を担っていたことなどがそれである。ドイツ連邦共和国は、その歴史において、ほぼ一貫して単一制化の傾向にあった。連邦制改革にお

いては一部に揺り戻しもあったものの、経済のグローバル化が進行し、EU統合が推進される中であって、この傾向は益々強くなっていくように思われる。■

### 《参考文献》

- Bundesregierung, Kernpunkte der Föderalismusreform, in: Regierung Online (<http://www.bundesregierung.de>) 2006.
- Bundesregierung, Klare Zuständigkeiten für Bund und Länder, in: Regierung Online (<http://www.bundesregierung.de>) 2009.
- Zimmermann, H., Kommunal Finanzen, Nomos Verlagsgesellschaft (Baden-Baden) 1999.
- 岩波裕子「二院制改革の動向 ～英独仏伊の最新事情～」参議院常任委員会調査室編『立法と調査』2007, No. 263, p.137-263.
- 中西優美子「ドイツ連邦制改革とEU法 ～環境分野の権限に関するドイツ基本法改正を中心に～」専修大学法学会編『専修法学論集』2007, No.100, p.173-210.
- 半谷俊彦「ドイツの地方財政調整 ～形成過程と機能～」地方財務協会編『地方財政』2007, 第46巻第2号, p.155-170.
- 山田徹「ドイツにおける連邦制改革の現状 ～第52次基本法改正に寄せて～」若松隆、山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部, 2008, p.29-61.