

論説

地方制度調査会の道州制答申と ドイツ連邦制度改革

早稲田大学大学院公共経営研究科教授

片 木 淳

はじめに

去る2月28日、政府の地方制度調査会は、「道州制の在り方に関する答申」をまとめ、小泉首相に提出した。

答申は、わが国における広域自治体改革の具体策として「道州制導入は適当」との判断を示すとともに、その区域として、全国を9、11、13ブロックに分ける3案を例示した。そして、道州制の導入は、最終的に「国民的な論議の動向を踏まえて」決定すべきであるとし、その機運が高まることを前提に「理念やプロセス等を定める推進法制」を整備することを提案している。

奇遇というべきであろうか、歴史の必然というべきであろうか、ドイツにおいても、同月16日、昨年の大連立政権成立以来の懸案であったドイツ連邦制度改革問題が決着を見た。これによ

り、「東西ドイツ統一以来最大の構造改革」¹であるとも、「1949年の制定以来最も広範な内容のものになる」²ともいわれるドイツ基本法（憲法）の改正が、この夏までにも実現する運びとなっている。

そこで、本稿では、地方制度調査会の今回の道州制案とドイツ連邦制度の現状と改革動向を対比しながら、わが国における道州制、連邦制等の導入について地方自治・地方分権推進の観点から考察していくこととする。

なお、連邦制と道州制の違いは、一般的には、連邦制の場合には憲法において行政権のみならず立法権が（あるいは司法権までもが）国と州との間で明確に分割されている点にあるとされている³。

連邦制について第27次地方制度調査会の答申⁴は、そして、第28次地方制度調査会の「論点メモ」⁵も同様であるが、

¹ ロナルド・ポフアーラCDU幹事長、キリスト教民主同盟CDUホームページ（2006年2月17日）。

² 2006年2月17日付け南ドイツ新聞

³ 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月18日）

⁴ 同上

- ① 連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての議院の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること
- ② 連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位が存在が前提となること

などの問題があり、「我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではない」とした。

しかし、私見であるが、

- ① 憲法は、改正する必要があるれば改正すればよい。
- ② 連邦を構成する地域の一体性、独立性も程度の問題であり、また、今後、涵養していくことも可能である⁶。

ことから、上の地方制度調査会の答申等の論理は、必ずしも、説得力のあるものではない。

現実にヨーロッパにおいては、連邦制に転換したベルギー（1993年）、事実上連邦国家になったのではないともいわれているイギリス（1999年、スコットランド等へのデボリューション）、2001年に引き続き憲法改正を進め、連邦国家になろうとしているイタリア等もあり、リージョナリズムの世界的傾向としては、むしろ連邦制に向かいつつあるとも言える⁷。

わが国においても、平成3年の岡山県の道州制提案をはじめ、PHP研究所、大前研一氏、日

本青年会議所など連邦制を提案しているところも多くなってきている。

総理大臣の諮問機関である地方制度調査会には、連邦制にまで踏み込めないそれなりの事情もあったのであろうが、いずれにしても、「究極の地方分権」としての連邦制について調査研究を進めていくことは、わが国の道州制はもちろんのこと、今後の地方自治・地方分権改革論議にも有益な視点をもたらすものと思われる。

I ドイツ大連立政権の連邦制度改革

ドイツにおいては、先に述べたように、大連立政権下で連邦制度改革についての合意が成立し、先般来、連邦議会と連邦参議院で憲法改正等の審議が始まっている。

ここに至るまでには、ドイツの2大政党であるキリスト教民主同盟・同社会同盟CDU・CSUとドイツ社会民主党SPD等の政党、連邦議会と連邦参議院、連邦政府と州政府の間で、2年半にわたる紆余曲折があった。

以下、主としてドイツ連邦参議院の「連邦制度改革」⁸によりながらその経緯を解説する。

1 連邦制度改革委員会の発足と審議経過

ドイツの連邦議会と連邦参議院は、2003年11月16/17日、ドイツ連邦共和国の連邦制国家システムを近代化するため、両院の共同委員会として「連邦国家秩序の近代化に関する委員会」⁹（以下「連邦制度改革委員会」という。）の設置

⁵ 第28次地方制度調査会「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過」（平成16年11月8日）

⁶ 連邦制を採用するドイツにおいても、古い伝統を有するものの、州の多くは戦後新しく設置されたものである。

⁷ Ronald L. Watts “The Relevance Today of the Federal Idea”（the International Conference on Federalism, 2002, Switzerland）

⁸ Bundesrat “Föderalismusreform”、同ホームページ（2006年2月28日）。

を決定した。

ドイツでは、当時、連邦議会は政権与党のSPD及び「90年同盟・緑の党」が過半数をおさえ、連邦参議院は野党CDU・CSUが多数を占める状況にあり、事あるごとに与野党が対立して重要な改革が進まず、ドイツ連邦制が機能不全に陥っているのではないかとの批判が、専門家をはじめ国民の間に高まっていたといわれる¹⁰。ドイツ連邦制の下における政治決定過程ががんじがらめのものとなり、しかも、州議会の権能が弱く、連邦法の執行と連邦参議院を通じての参画が州の執行部を中心に行われるため、執行機関偏重に陥ってしまっているとの批判があったわけである¹¹。

連邦制度改革委員会は連邦議会、連邦参議院の双方から16名、計32名の委員で構成された。委員長は二人制で、連邦議会側からSPD会派代表のミュンターフェーリンクが、連邦参議院側からバイエルン州首相でCSU党首のシュトイバーが就任した。このほか、オブザーバーとして連邦政府から4名、州議会から6名、市町村から3名が参加し、また、専門家12名も審議に加わった。

委員会の任務は、連邦と州の活動・決定の能力を改善し、政治的責任の所在を明確にするとともに事務執行の合目的性と効率を向上させるため、次の3つの事項について審議し、「連邦国家秩序の近代化のための提案」を行うこととされた。

*連邦と州への立法権能の配分

*連邦の立法における州の役割と参画権

*連邦と州の財政関係

委員会の下には、「立法権能及び参画」と「財政関係」の二つのグループが置かれ、

さらに、次の特別重点問題ごとに7つのグループが設置された。

- ① 基本法84条/州の介入権事項/ヨーロッパ
- ② 公務員/国内治安
- ③ 教育及び文化
- ④ 環境保護及び消費者保護
- ⑤ 地域問題
- ⑥ 財政問題
- ⑦ 首都問題

同委員会は、同年11月7日の第1回会合以来精力的に審議を重ねたが、教育行政にかかる権限等をめぐって意見が対立し、2004年12月17日、改革案の提案ができないまま審議を終了した。しかし、その後も、ミュンターフェーリンク（SPD）とシュトイバー（CSU）の両前委員長の下で折衝が続けられた。

2 ドイツ大連立政権下での連邦制度改革案の合意

周知のとおり、2005年5月、SPDがノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙で敗北し、これをきっかけに、シュレーダー首相（当時）は、「改革路線について国民の信を問う」と称して連邦議会の解散に打って出た。1年前

⁹ Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

¹⁰ “Föderalismus in Deutschland aus Wikipedia” (2006年2月9日更新)

¹¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

„Nr. 46/2004 DER AKTUELLE BEGRIFF 13.12.2004 Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“

倒しで9月18日に行われた総選挙の結果は、野党であったCDU・CSUが勝利し、第一党の座を獲得したが、保守系の自由民主党（FDP）と併せても過半数に達しなかった。このため、CDU・CSU側とSPDとの間で2ヶ月間にわたって協議が行われ、11月11日に連立協定が成立し、CDUのメルケル党首を首相とする大連立政権（連邦レベルでは戦後2回目）が誕生した。その際、両者は、連邦制度の改革についても折合いをつけざるを得なくなり、大筋で合意に達した。その後、新法への移行期間等連邦制度改革の細部をめぐって連邦と州との間で協議が重ねられ、前述の通り、本年2月16日、最終的に協議が調ったものである。

ただし、SPDの党内をはじめ、なおこれに反対する意見も根強いといわれる。たとえば、SPDの連邦政治家や関係団体からは教育の分野で連邦の権限がさらに後退することについて異議の声が出ている。また、党派を問わず、連邦の司法大臣経験者全員が刑の執行権を州の手に委ねることに反対しており、与党3党としてそれぞれ党内をまとめることが課題となっている¹²。

さらに、基本法の改正には両院において3分の2の多数が必要であるが、これに満たない与党側としては、野党FDPの賛成を取り付けることも今後の課題である。

最終的な連邦制度改革案は、約40項目にわたる基本法の改正とこれに付随する連邦制度改革関係法の一括法及び付帯決議案として連邦内務省の専門職員によりまとめられ、3月6日に連

邦政府と各州首相会議において正式に承認された。3月7日に連邦議会と連邦参議院に提案されて10日に審議が始り¹³、本年夏までに成立する運びとなっている¹⁴。

3 連邦制度改革案の内容

今回の改革は、連邦と州の間で権能、事務事業、財政責任の再編を図るものであり、これにより、自己責任による処理能力をそれぞれ高め、市民にとって政治と行政の透明性が向上するものと期待されている。

約40項目にわたる基本法（GG）の改正の主な内容は、次のとおりである¹⁵。

① 連邦参議院の関与に関する改革

州が固有事務として連邦法を執行する場合（後述）の、官庁・行政手続に関する連邦法制定に際しての連邦参議院の同意制度を廃止する。注目すべきは、その代わり、今回、州が連邦法の規制から離脱できる制度が創設されたことである（GG § 84①）。この結果、これまで全体の約60%を占めていた連邦参議院の同意を要する法律の数が約35～40%に減少する。

② 連邦と州の立法権能に関する改革

従来の「大綱的立法」（後述）は廃止され（IHGG § 75削除）、「大綱的立法」の認められていた事務は、それぞれ連邦の「専属的立法権」、「競合的立法権」（後述）の事務等に振り分けられている。なお、「競合的立法権」の対象とされた、狩猟制度、自然保護・景観保全、土地の分配、国土計画、水の管理、

¹² フランクフルターアルゲマイネ新聞（2006年2月16日）

¹³ カウダー連邦議会CDU・CSU会派代表演説、同ホームページ。

¹⁴ ドイツYahoo News（2006年2月16日）

¹⁵ 連邦議会2006年3月7日「基本法改正案」、同ホームページ。

教育機関の入学許可・修了等の6つの分野で、①の場合と同様、州法の制定により連邦法の規制から離脱することが一定の条件の下、州に認められることになった（GG § 72）。

州へは、刑の執行、公証人、閉店時間法、見本市・展覧会・市場、農地の取引、新聞の一般的法関係等の分野で専属的な立法権限が移譲されることになった（GG § 74）。

連邦には、武器爆発物法、国際テロリズムの脅威の除去、平和目的の核エネルギーの製造・利用、外国への文化財の流出防止等の分野で専属的な立法権が認められることとなり（GG § 73）、相互の責任の明確化が図られている。

③ 財政改革

従来から批判の多い「重複的財政」の廃止として、高等教育機関の建設等にかかる「共同事務」が廃止される（GG § 91a）。ただし、地域経済、農業、海岸の「共同事務」は、残された。さらに、市町村に対する補助金に関しては、交通補助と住宅建設補助の権限が州に移譲されるとともに、自主課税権として州に不動産取得税の税率決定権が認められることとなった。

なお、今回は、連邦と州間の財政関係の抜本的な改革は先送りされ、今後、引続き、第2次連邦制度改革として進められることになっている。

連邦政府は、2005年の財政赤字が4年連続でEU安定成長協定に違反してGDP3%を上回っており、2007年の協定遵守回復に向け財政的余裕がない状況にあり、州の間では州間財政調整に関して、拠出州側は負担が過大で不公平であるとし、受取り州側は連邦憲

法裁判所の違憲判決を受けた財政調整制度の改革が2005年から実施されたばかりであるとして、主張が対立している。

II 答申の道州案とドイツの連邦制度

次に、今回の地方制度調査会の答申の内容とドイツの連邦制度を対比しながら、わが国における道州制のあり方について考える。

1 道州制導入の理由・必要性

答申は、これを要約すれば、まず、前文で、

＊ わが国の現状は、政策の企画立案から管理執行に至る流れが、国と地方で複雑に入り組んだものとなっており、行財政上の非効率や行政手続の重複が生じ、責任の所在があいまいとなっている。

との問題点を指摘し、

＊ 道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有力な方策である。

としている。

さらに、都道府県の課題として、

- ① 平成の大合併等により、都道府県から事務権限の移譲が行われ、都道府県は、その役割や位置付けの再検討に迫られている。
- ② 環境規制、交通基盤整備、観光振興等の広域的な対応、財政的制約による機能や資源の相互補完的な活用、地域産業の振興など、都道府県の区域を越える広域行政課題が増大している。
- ③ 都道府県の規模・能力を整え、国の事

務を地方分権改革の担い手である広域自治体に移譲することが望ましい。

の3点を挙げ（答申「第1都道府県制度についての考え方」）、

＊ 広域自治体改革は、「国のかたちの見直しにかかわるもの」であり、そのあり方は、国と広域自治体等との役割分担の見直しを基本とし、事務権限の再配分やそれぞれの組織の再編、また、それにふさわしい税財政制度を実現できるものにすべきであり、そのための具体策としては道州制導入が適当と考えられる。

と結論付けている（答申「第2広域自治体改革と道州制」）。

しかし、そもそも、今回の地方制度調査会が答申で答えを出すべきは、まず何よりも「わが国にとって道州制を導入すべきなのか、どうか」ということであつたはずである。答申のいう「道州制導入が適当」という結論は今ひとつ意味がはっきりしないが、「適当」とであると考えられるのなら、端的に「道州制を導入すべきである」、「道州制の導入が必要である」とすればよかったのではないと思われる。この点は、同日の地方制度調査会総会に提出された石井知事意見でも、指摘されている。

以上に対して、ドイツが連邦制を採用している理由は、明確である。もちろん、「統一性が保たれない、複雑な手続きにより金と時間がかかりすぎる」等の批判もあることは事実であるが、それにも増して連邦制に多くのメリットがあると考えられている。

たとえば、連邦制は、

- ① 現代の政党国家においてますます実効性が失われている行政・立法・司法の伝統的な水平的権力分立を補完し、政治的な権力の集中を防止する。
- ② 市民の政治的参加の可能性を高め、民主主義を強化する。
- ③ 国土の全体が数地域に分割されるため、国家活動が市民に身近な、見通しの利くものとなる。
- ④ 各州の議会は民主主義の練習場となり、政治的指導者の層を厚くする。
- ⑤ 進取の精神と革新の気概を持った競争が促進される。
- ⑥ 生活の多くの分野における多様性を可能にする。

等のメリットがあると評価されている¹⁶。

今回の答申案に対する全国都道府県議長会長の意見でも、「道州制の導入は、国と地方を通ずる政治改革」であり、「いかにして国民主権、住民主権の実をあげるかという問題である」点に留意すべきであると指摘されている。この点、今回の答申でも、ドイツで言われているような民主主義の観点からの理由付けももう少し触れて欲しかったところである。

地方制度調査会は、前述したように、早い段階から連邦制を検討・考慮の外に置いてしまつたが、連邦制も含めて、「一国内における中央政府と地方政府のダイナミックなあり方」の問題として、「単一国家における地方自治」の立場を超えて、自由闊達に議論してもよかったのではないかと惜しまれる。

¹⁶ 拙著『地方主権の国 ドイツ』（2003年、ぎょうせい）

2 道州制の基本的な制度設計

(1) 道州の位置づけ

答申では、現在の都道府県に代えて道又は州を置くとし、道州及び市町村の二層制をとっている（答申「第3 道州制の基本的な制度設計、1 道州の位置づけ」）。

したがって、現在の都道府県は廃止されることとなる。答申は、その区域が長い歴史を有し国民の意識に深く定着していることから、その名称や区域が各種の社会経済活動で引続き利用されることが考えられるとして、都道府県であった区域（あるいは、歴史的条件等からこれを更に区分した区域）について「一定の位置づけ」を与えることも考えられるとしている（答申「同、9 都道府県であった区域の取扱い」）。ただし、具体的な内容は定かではない。

これに対して、ドイツの体制はどうなっているであろうか。

ドイツでは、地方自治制度について定めるのも州の権限とされている（GG § 70）。ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの都市州Stadtstaatを除き、各州とも、広域自治体である郡Landkreis、Kreisと基礎的自治体としての市町村Gemeindeからなる2層制の地方自治制度を採用している（州を入れれば3層制）。ただし、郡から独立した特別市Kreisfreie Stadt（非郡所属市）は、郡の事務も遂行し、そこでは1層制の地方自治制度となっている（州を入れれば2層制）。都市州では、州が市町村の機能も果たしている（ブレーメン州は、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の2市からなる）。（以上、第1図）

ドイツには、都市州を含めて116の特別市、323の郡、全体で12,431の市町村がある（2004年12月31日現在）。今回の答申による各道州ご

との市町村数をドイツの州ごとの市町村数と比較すれば、グラフのとおりである。圧倒的に、わが国の市町村数が少ない（市町村の規模が大きい）ことが分かる。わが国の都道府県がむしろ「リージョン政府」に、市町村が「広域政府」に当たることについては、別に論じた（『道州制と欧米各国の地方政府』『地方自治職員研修』本年5月号）ので、本稿では、紙数の関係もあり省略する。

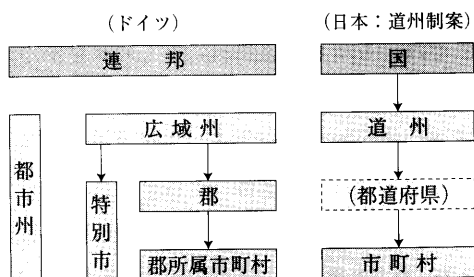
2 道州の区域

ア 答申の道州案とドイツの州の人口規模

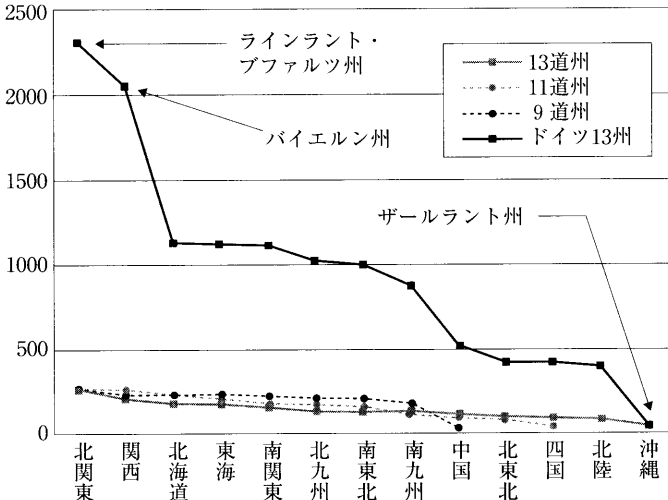
答申は、具体的な区域例として、基本的に国の出先機関の管轄区域に準拠して、全国を9、11、13ブロックに分ける3案を示している。「区域例2」の案（11道州）は四国と北陸を社会経済的、歴史的に一の区域とみなされることが多いとしてこれを独立させたものであり、「区域例3」の案（13道州）は、さらに小さい出先機関の例や地域課題を共有する状況を踏まえて九州と東北をそれぞれ二分したものである。

第3図は、今回の地方制度調査会の区域案のうち13道州案（X軸）とドイツの16州の人口を左から大きい順に比較したものである。地方制度調査会の13道州のうち人口最大は東京都を含む南関東であり、ドイツの人口最大はノルドライン・ヴェストファーレン州である。13道州の

第1図 ドイツと日本の地方自治制度

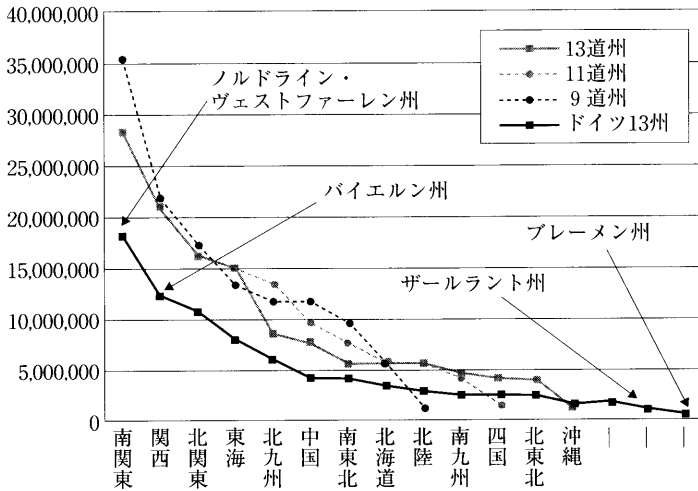


第2図 日本の道州案とドイツ各州（3都市州を除く）における市町村数



(2004年12月31日現在、連邦統計庁「STATISTISCHES JAHRBUCH 2005」による。)

第3図 日本の道州案とドイツの州の人口規模



人口最小は沖縄州であり、ドイツの人口最小はプレーメン州の66万人となっている。人口規模としては、答申の道州案の方が、明らかに大き

い。答申の道州案のうち、11道州案、9道州案についても、図に入れておいたが、当然、さらに道州の人口規模が大きくなっている。

かつて本誌でも論じた¹⁷ように、ドイツ、フランス、スペイン、イタリアの州（リージョン）の人口とわが国の都道府県の人口を比べた場合、ヨーロッパ各国の州の人口が必ずしも大きいわけではない。意外に小規模なものも多く、日本の人口最小県、鳥取県よりも小規模な州もかなりある。日本の場合、現状にお

いても、人口200万人を超える県は東京都から栃木県まで20都道府県に及び、全体としてはヨーロッパの各州の人口規模より大きいと言い得る。逆にいえば、日本の人口はフランス、イタリア、スペインの人口の2倍以上であるから、47都道府県という数も、ヨーロッパの各国の州の数に比べて、必ずしも多すぎるとい

い 北海道の「道州制特区」構想

また、答申においては、3案のいずれにおいても、北海道と沖縄が一つの州として認められ

¹⁷ 「三位一体改革と道州制 —リージョナリズムの世界的潮流の中で—」（『公営企業』2004年11月号）

¹⁸ 各国の地方政府の階層については、前述の拙著「道州制と欧米各国の地方政府—注目される『県のかたち』をめぐる動き」（『地方自治職員研修』本年5月号）参照。

ている。両者については、その地理的特性、歴史的事情に鑑み、一の道県の区域のみをもって道州を設置できるとの考え方によるものである。

北海道については、現在でも1ブロックとして位置づけられ、既に「道州」の面積要件を満たしているから、後はこれに権限と財源を移譲すれば、直ちに「道州」となる。

このようなことから、平成15年8月、小泉首相は、自民党に北海道を「道州制」導入のモデル自治体とする「道州制特区」構想の検討を指示するとともに、北海道知事にも道州制特区の検討を要請した。これを受けて、北海道は、一昨年4月の第1次提案¹⁹以来、道州制特区に向けた提案²⁰を国に示してきた。

北海道のこれらの提案に対する各省の回答あるいは、その後の国の取組みは、極めて消極的なものにとどまっていた²¹が、本年2月1日に至って、自民党の道州制推進議員連盟が国道の管理、職業紹介など国の権限19項目の移譲等を内容とする法案の試案を発表し、ここに来て、にわかに盛り上がりつつある。現在、政府によって今国会への提出が予定されている「北海道道州制特区推進法案」をめぐる調整が行われているところである。内容的にはかなり後退し、財政特例措置の取り扱いをめぐる地元北海道にも反対が根強く、ただちに今後のわが国の道州制のモデルとなるようなものが実現するとは思えないが、いずれにしても、今後、北海道に対して大幅な権限と財源の移譲が実行されれば、現在の区域そのまま、れっきとした「道

州」が誕生することになる。

ウ 地方分権の推進と道州制

さらに、面積が北海道のように広くない都道府県においても、静岡県「政令県構想²²」のように、人口、行財政基盤、自治能力が一定の程度を超えると判断される府県に対して、国の権限と財源の移譲を進めることとすれば、それだけで、これまた「道州」となる。今回の答申は、人口わずか136万人の沖縄県を道州として認めたのであるから、人口規模的には他のほとんどの都道府県も道州となることができると考えてよいはずである。

静岡県の「政令県構想」の策定には筆者も委員として参画したが、その考え方の背景には、ドイツの都市州ブレーメンの例が念頭にあった。すなわち、ブレーメンのような人口わずか66万人の自治体が財政的には苦しくとも国家として存立、機能していけるのなら、400万人近くの規模を有する静岡県は、堂々たるものであり、都道府県の合併等による規模の拡大をまたずとも、現状の県の区域のままで、「道州」になりうるはずであるという考えである。この構想は、都道府県の広域化の必要性を強調することにより、地方分権（事務・権限と財源の移譲）を回避し、その実施時期を遅らせる口実とする、いわゆる「受け皿論」を許さない意味も持つものである。

以上のように、今後、地方分権改革により（少なくとも、一定規模以上の）都道府県に対する権限と財源の移譲のための抜本的な改革を推し進めれば、規模の拡大なしに現状のままで、

¹⁹ 平成16年4月26日「道州制プログラム」および「道州制特区に向けた提案（第1回）」

²⁰ 平成16年8月9日「道州制特区に向けた提案（第1回）」の具体化について」

²¹ 北海道「道州制特区に関する国からの再回答（10月6日）」に対する北海道の見解」（平成17年11月17日）

²² 静岡県内政改革研究会報告書（平成15年11月）

道州制（連邦制）の州とすることも可能であると考えられ、これも検討、議論を要する課題である。

3 道州の担う事務

答申では、道州は、圏域の主要な社会資本形成の計画・実施、広域的な環境の保全・管理、地域経済政策・雇用政策等に軸足を移すとし、特に国の出先機関が実施している事務は、できる限り道州に移譲するとしている。そして、そのメルクマールを示し、イメージとして、国道の管理、一級河川の管理、大気汚染・水質汚濁防止政策、地域産業政策、観光振興政策、農地転用許可、自動車登録検査、職業紹介、職業訓練、危険物規制等の事務を国から権限移譲するとしている。

これに対して、ドイツにおいては、まず、ドイツ基本法第30条が「国家的権能の行使及び国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさない限り、州の権限に属する。」旨定めている。すなわち、国家的な諸活動については、原則として、州に先ず、無制限の所管権限が与えられ、連邦の権限は、基本法に列举された事項に限定されている。

ア 立法権

そこで、立法権も、原則的には、連邦主義の考え方に従って、先ず各州に属することとされている（GG § 70）。基本法上限定的に列举された連邦の立法権限は、次の四種である。

ア 連邦の専属的立法Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

連邦政府によって統一的に定める必要があるとされる、外交、国防、貨幣・度量衡、関税、航空、郵便・電気通信、警察に関する連邦と州の協力等の事項については、連

邦に専属的な立法権が認められている。

イ 競合的立法Konkurrierende Gesetzgebung

連邦の競合的立法権は、かなり広汎な範囲、例えば、経済法、労働法、社会法、交通法、民法、刑法の各領域に及んでいる。

ウ 大綱的立法Rahmengesetzgebung

連邦は、単に大綱的定めのみをすることができ、細目は、州の立法に委ねなければならない。州は、細目の立法にあたっては、当然連邦の定めた大綱の規定に従わなければならない。官吏法大綱法、高等教育機関大綱法、連邦狩猟法、連邦身分証明法等。

エ 原則的立法Grundsatzgesetzgebung

大綱的立法が州を名宛人としているのに対して、州のほか、連邦も名宛人としているところから区別されているものである。予算基本法等。

しかし、実際の運用においては、連邦が競合的立法権を有するほとんどの分野で立法権を行使し、連邦法が制定されれば州法に優先することから、州議会の権限が有名無実のものとなっているとの批判が生じていた。また、大綱的立法や原則的立法も行われ、州の権限が抑制されてきたとの声も聞かれるところから、前述のように、今回の改革の対象となったものである。

イ 行政権

行政権については、連邦法の執行すら原則として州の固有事務とされている（GG § 83）。

なお、連邦が州に協力する「共同事務」Gemeinschaftsaufgabenがある（GG § 91a）。

すなわち、連邦は、次の分野において、州の当該行政事務が全体のために重要性を有し、かつ、これに対する連邦の協力が生活関係の改善のために必要であるときは、州の当該行政事務の遂行に際してこれに協力することとされている。

る (GG § 91a①)。

- (7) 高等教育機関 (附属診療所を含む。) の新設等
- (4) 地域経済構造の改善
- (ウ) 農業構造及び海岸保全の改善

これは、いわゆる「協調的連邦主義」を象徴するものとして、今回、同じく連邦制度改革の対象とされ、前述のとおり高等教育機関 (附属診療所を含む。) の新設等にかかる共同事務が廃止されることとなっている。

ウ 司法権

我が国と異なり、ドイツの裁判所は、部門毎に設けられているが、ドイツでは、裁判権ですら、原則として州に帰属する (GG § 30)。

4 地方の国政参加

これについては、答申は、「道州と国の関係に関する事項について意見調整を図るため、道州と国による協議の仕組みを設ける」とのみ触れるにとどまっている。(答申「第三、7 道州と国及び道州と市町村の関係調整(2)」)

三位一体の改革に際しては、国と地方の協議の場が設けられ、地方側に意見を言う機会が与えられたが、さらに、第1次地方分権改革の結果中央政府と対等協力の関係に立つこととなった地方自治体に「国政参加」を認めていくことが課題となっている。

この点、ドイツにおける州の「国政参加」は強力である。すなわち、69名の各州の首相と大臣等で構成されるドイツ連邦参議院を通じて、「各州は、連邦の立法及び行政並びにヨーロッパ連合 (EU) 関係事項の決定に参加する」(GG § 50) とされている。

連邦参議院においては、「各州は少なくとも3票、人口200万人を超える州は4票、人口600

万人を超える州は5票、人口700万人を超える州は6票の表決権を有する」(GG § 51②)。

そして、各州の利害に関係する次のような連邦法は、参議院の同意を要する法律とされ、連邦参議院の同意なしには成立しないことになっているなど、連邦参議院の地位は強力である。

ア 基本法改正 (GG § 79②)

連邦参議院の3分の2の多数による同意が必要。

イ 州の財政に影響を及ぼす法律

(例)

- 付加価値税に対する連邦と州の取得分等を定める法律 (GG § 106③、④、⑤、⑤a)
- 法人税及び賃金税の各州間の配分等について定める法律 (GG § 107)
- 州税務官庁の組織等を定める法律 (GG § 108)
- 連邦及び州に共通適用される財政原則等を定める法律 (GG § 109)

ウ 州の行政高権 Verwaltungshoheit を侵害する法律

(例)

- 州が連邦法律を固有の事務として施行する場合における州の官庁組織及び行政手続に関する特別法 (GG § 84 ①、今回の改革の対象となっていることについては前述。)
- 連邦と州の共同事務の詳細を定める法律 (GG § 91a)

5 道州制の下における地方税財政制度

道州制の下における地方税財政制度については、答申は、「道州制の移行に際して、地方税中心の財政構造を構築する」ことと、「地域間

格差の是正をはかるため適切な財政調整を行うための制度を検討すること」に触れるにとどまっている。

この点に関しても、ドイツの財政制度は、連邦国家である以上当然であろうが、非常に分権的である。まず、ドイツに特徴的な制度として、共同税の制度がある。すなわち、所得税、法人税及び売上税（付加価値税）の収入は、連邦及び州に（所得税と売上税の一部は市町村にも）共同に属するとされている（GG § 106③前段）。その配分割合は、次の通りである。

- ・ 所得税（市町村分15%等を除く）及び法人税
連邦と州とで、1対1。
- ・ 売上税（付加価値税）
連邦（EUを含む）49.5%、州48.4%、市町村2.1%（2004年）。
売上税（付加価値税）の連邦と州への配分割合は、連邦参議院の同意を要する連邦法により定められる（GG § 106③）。

さらに、水平的財政調整の制度がある。すなわち、2005年から実施されている前述の新制度では、

- ・ まず、①当該州に帰属する共同税取り分、営業税納付金及び一定の州税（相続税、自動車税、ビール税等）の収入と、②当該州内の市町村に帰属する売上税及び所得税に対する取り分、不動産税並びに営業税収の総額の64%（従来50%）の合計である財政力測定値Finanzkraftmesszahlを測定する。
- ・ 次に、16州全体の一人あたりの財政力測定値に当該州の人口数（補正）を乗じて調整測定値Ausgleichsmesszahlを算出する。
- ・ 受取州は、その財政力測定値が調整測定

値を下回る割合に応じて（～80%～93%～100%）、一定の交付金を受けとる（従来の100%補填は、廃止）。

- ・ 拠出州は、その財政力測定値が調整測定値を上回る割合に応じて（～107%～120%～）一定の金額の交付金（拠出州の平均を超える分の72.5%で頭打ち）を負担する。

というものである。

ドイツのこれらの財政制度についても、今後、わが国が「三位一体の第二期改革」等により地方税を中心とする地方税財政制度を確立し、それによってなお生じる地域間格差の是正のため、「地方固有の財源としての地方交付税」の改革を進めていく上で、大いに参考となるものであるといえよう。

