

日本の道州制とドイツの連邦制

早稲田大学 大隈記念大学院
公共経営研究科 教授 片木 淳

はじめに

連邦制は、「究極の地方分権体制」といわれる。特に、EU諸国において「リージョナリズム」の進展のモデルとなっているドイツの連邦制は、わが国の道州制を論ずる上でも大いに参考になるはずである。

本稿では、先の地方制度調査会の道州制案（平成18年2月）をドイツ連邦制度と対比しながら、わが国における道州制、連邦制の導入について考えていくこととする。

読者の便宜のために、内容の概略をあらかじめ示せば、次表の通りである。

地方制度調査会の道州制案とドイツの連邦制

		地方制度調査会の道州制案	ドイツの連邦制
採用制度		道州制（地方自治制）	連邦制
制度の趣旨・目的		地方分権を加速、国と地方を通じた力強く効率的な政府の実現等	水平的権力分立を補完、民主主義を強化等
制度設計	構造	2層制	1層制 2層制 3層制
	区域	9, 11, 13道州	16州
	国政参加	「道州と国による協議の仕組み」	州は、連邦参議院を通じて連邦の立法、行政等に参画
	立法権	道州に「独自立法権」なし	州に「独自立法権」あり
	行政権	・道州は、圏域の主要な社会資本形成、広域的な環境の保全管理、地域経済政策等に軸足を移す ・国の出先機関の事務を道州に移譲	・連邦法の執行は州の「固有事務」 ・警察・司法を含め、広範な事務を州が担当
	税制	「適切な税源移譲」、「地方税の充実」	・連邦との共同税 ・税務署は、州の機関
財政		「適切な財政調整制度を検討」	州間財政調整制度等

1. 道州制と連邦制

第28次地方制度調査会は、かなり早い時期から連邦制を検討の対象から除外した。すなわち、同調査会は、その審議経過の中で¹、連邦制については、

- 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

としたのである²。

しかし、私見であるが、憲法は、改正する必要があるれば改正すればよい。現に、国民投票法も成立したように、日本国憲法の改正が日程に上ってきている。平成17年4月15日の「衆議院憲法調査会報告書」によれば、「地方公共団体のあり方に関する主な議論は、道州制の導入の是非に関するものであった」とされている。

さらに、答申のいう、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。連邦制を採用するドイツにおいても、旧西ドイツの各州の多くは、戦後、英米仏各国の占領地域において、新しく設立されたものであり、ほぼ戦前どおりの地域で新州を構成しているのは3～4州にすぎない³。旧東ドイツの5州も、戦後ソ連管理下で創設され、まもなく廃止されていた5州が、東西ドイツ統一後に復活した

ものである。

最近の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言える。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か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)、カタルーニア州、バスク州等が独立的動きを強めるスペイン⁴、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⁵、等において、それが顕著である。

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が連邦制を提案している。

いずれにしても、わが国における道州制の検討に当たっては、「政府活動」がいかに「中央政府」と「地方政府」の間で分担されているかという政府間関係論的な観点からも、当然、「究極の地方分権」としての連邦制を含めて真剣に論ずべきものといえよう。

2. 道州制を導入する理由

2.1 道州制案の理由・背景

地方制度調査会の答申は、道州制導入の理由・背景として、先ず「道州制は、入り組んだ国と地方の関係を再構築し、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」とする(前文)。

しかし、「効率的な政府の実現」のために都道府県を廃止して道州をつくるというのは、本末転倒であろう。行財政改革は行財政改革として、別途着実に進めていけばよい課題である。道州制の導入が行財政改革に貢献するところがあるとしても、それは副次的効果にすぎない。

.....

4 スペインのカタルーニア州においては、2006年6月18日、前文で同州を「ナシオン(国)」と規定するとともに、税制や法務、移民、航空政策等の分野における自治権拡大やカタルーニャ語の使用拡大などを盛り込んだ同州自治憲章の改正がスペイン議会の承認を経て、州民投票にかけられ、多数を得て可決されている。

5 イタリアでは、2005年10月に下院で、11月に上院で、憲法裁判所への州代表判事の導入、上院の地方代表院化、州に学校教育、保健医療、地方警察の分野での排他的権限を与えることを内容とする憲法改正法案が可決されたが、2006年6月24、25日に行われた国民投票の結果、否決された。

1 第28次地方制度調査会の「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)

2 これは、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)の考えをそのまま踏襲したものであった。

3 バイエルン州(ただし、ラインプファルツ地方を除く)、プレーメン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州(ただし、リューベック市が加わっている)及びハンブルグ州

次に答申は、「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」ことを掲げる。

しかし、これについても、「仕事が少なくなる都道府県の役割の見直し等のために、道州制を導入する」というのは、論理の飛躍である。都道府県の仕事の減少に応じてその組織の規模を小さくすれば済む話であり、わざわざ仕事を増やすことはもちろん、大きな道州をつくる必要もない。

さらに答申は、「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」ことを掲げている。

この点についても、もう少し、徹底した検討が必要である。すなわち、果たして現実に答申のいうような「広域行政需要」が存在するのか、仮にあるとして、都道府県より上位の地方政府に委ねなければならない行政なのかどうか、「補完性の原理」を踏まえて、厳密な精査を行うべきであろう。行政は住民に一番近いところで実施されるべきであるとするならば、住民から遠い存在となる道州を安易に創設することは、許されない。

結局、道州制導入の理由としては、答申のいう「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」ということ、すなわち、地方分権改革の推進だけが説得力を有する唯一の理由として残ることになる。地方分権改革の推進の必要性自体は、今日、広く受け入れられていると思われるからである。

2.2 ドイツが連邦制を採用している理由

ドイツでは、連邦制を採用している理由として、民主主義的な観点 が特に強調されている。ドイツの連邦制度に対しても、「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、それにも増して次のような多くのメリットがあると考えられている⁶。

6 拙著『地方主権の国 ドイツ』（2003年、ぎょうせい）

- 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。

今回の答申案に対する全国都道府県議長会会長の意見でも、「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の視点が述べられている⁷が、わが国における道州制等の論議に当たっては、このような民主主義や住民自治の観点からの理由付けが重要である。

3. 道州の基本設計

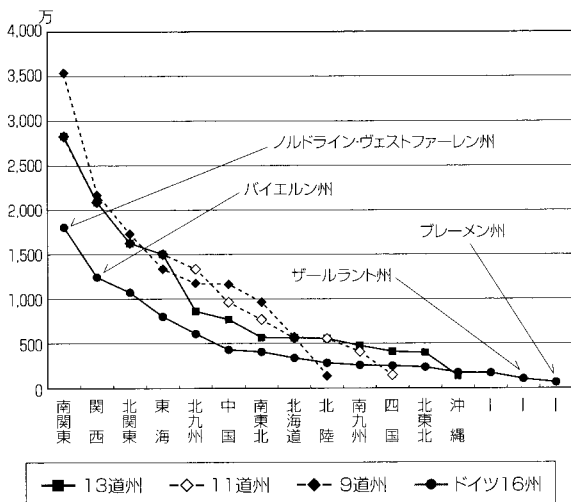
3.1 道州の規模 ―答申の道州区域案とドイツの州―

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維持するとしている（答申「第3 道州制の基本的な制度設計1 道州の位置づけ」）。

そして、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。

7 平成18年2月28日、地方制度調査会総会における全国都道府県議長会会長意見

答申の道州区域案とドイツの州の人口規模



図は、今回の地方制度調査会の3つの区域案（X軸の表示は13道州案）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道州案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道州の人口最小は沖縄州136万人であり、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。答申の3案のいずれにおいても、沖縄は、北海道とともに、「その地理的特性、歴史的事情に鑑み、一の同県の区域のみをもって道州を設置できる」とされている。ドイツにおいて、プレーメンが他に人口規模の大きな都市が多数存在する中で、一つの州として独立的な地位を認められているのは、ハンザ同盟の伝統によるものである。

このように、答申の道州案とドイツの各州を比較すると、前者の方が人口規模としては格段に大きい。答申の11道州案、9道州案も図に示したが、当然、さらに道州の人口規模が大きくなっている。

答申は、前述のとおり、道州制導入の理由のひとつとして都道府県の「規模・能力を整え」る必要があるとするのであるから、揚げ足をとるつもりはないが、反対解釈をすれば、現状でも「規模・能力を整え」ている都道府県はそのまま道州とすべきであるという結論になろう。上に述べたように、今回の答申が示した3つの区域案はいずれも、人口136万人の沖縄県を単独で道州になるものとしている。であれば、沖縄県以外の大半の都道府県も、人口規模だけで議論すれば、そのまま道州となることのできる

と考えてよいはずである（沖縄と北海道をその区域のみをもって道州を設置できるとした理由として地方制度調査会が掲げる「その地理的特性、歴史的事情」は、ここで論じている「規模・能力を整える」問題とは別の次元の問題である）。にもかかわらず、答申は、なぜ、上記のような人口規模の大きな道州が必要と考えるのか、その理由を説明すべきであったと思われる。

仮に、やむを得ず、いくつかの都道府県を廃止して（これについてもその妥当性の厳格な検証が必要であるが）より広域なものにしても、地方分権改革の理念や補完性の原理の趣旨を踏まえて、できるだけ小規模な道州にとどめるべきである。さらに、その際も、都道府県の事務権限と財源はできるだけ市町村に移譲し、道州に委ねるべき事務・権限については、全部は無理としても少なくとも大半は、国（本省と出先機関）からの移譲によるべきである。

国から道州への権限・財源等の移譲の側面からは「地方分権の加速」であろうが、都道府県を廃止してその権限・財源を（市町村に移譲するのであればともかく、そうでなく、）道州の方へ移行するというのであれば、その面では地方分権化とは逆の方向である。つまり、「大から小へ」の方向はいいとしても、「小から大へ」については、地方分権の趣旨や補完性の原理に悖るということである⁸。

平成18年12月13日、かねて懸案であった道州制特区推進法が可決・成立、同月20日公布、平成19年4月1日から施行された。

これにより、北海道に対する当面の権限移譲等が実現するとともに、将来の道州制導入をにらんで地方分権の推進のため北海道等から国に権限移譲を求める仕組みが一応整った。今後、これを突破口として、北海道に対する大幅な権限と財源の移譲が実現すれば、現在の区域はそのまま、れっきとした「道州」が誕生することになる。

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、人口等が一定水準以上のものに対して国の権限と財源の大幅な移譲を進めれば、規模の拡大なしに現状のままで道州となる（平成15年、静岡県「政令県構想」）。

EU各国においても、近年、いわゆるリージョナリ

8 平成14年10月24日 第27次地方制度調査会 第9回専門委員会における貝原俊民委員発言

ズムの進展が顕著であるが、各国における州等の数はドイツ16（州）、フランス22（本土のみ）、イタリア20、スペイン17となっている。これらの国の人口が日本のそれぞれ3分の2（独）、2分の1（仏伊）、3分の1（西）程度であることを考えると、わが国の都道府県の数47も必ずしも多すぎるものではない。また、個別に見ても、各国の州等の中にも小規模なものが少なくない。前述のとおり、ドイツの都市州であるブレーメンは、人口わずか66万人（2007年）であるが、連邦国家を構成する一つの州として文字通り一国一城を構えており、まさに、地方分権型のコンパクトな州となっているのである。

3.2 地方の国政参加 ―地方制度調査会の答申とドイツの連邦参議院―

地方の国政参加の問題に関して今回の答申は、

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。（「7 道州と国及び道州と市町村の関係調整」）

としている。

ドイツ基本法（Grundgesetz。憲法にあたる。以下「GG」という。）においては、「連邦参議院を通じて、各州は、連邦の立法および行政なら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、連邦参議院に大きな権限が与えられている。

わが国の参議院とは全く異なり、ドイツの連邦参議院は、各州の首相、大臣等で構成される。票数は、「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、東西ドイツの統一に伴い改正）とされている。

基本法改正（GG §79②）はもちろん、州の財政に影響を及ぼす法律や州の行政高権を侵害する法律は、連邦参議院の同意が必要とされ、これなしには連邦法自体が成立しない。

加えて、連邦参議院は、同院の同意が必要でない法律についても、異議を提起することができる（GG §77③）。異議が提起されると、連邦議会（連邦議会が絶対多数で異議の提起を可決した場合）は、連邦参議院が絶対多数で異議の提起を可決した場合には、連邦参議院は、この異議を拒否するためには、同様に絶対

多数で議決し直さなければならない。連邦参議院が3分の2の多数で議決した場合には、同様に、連邦参議院は、3分の2の多数で議決し直さなければならない（同④）。

その他、連邦参議院には、連邦政府の法規命令や一般行政規則に対する同意など強大な権限が与えられている。

なお、2006年の第1期連邦制度改革で、「協調型連邦主義」への反省から、ドイツ連邦参議院についても改革が行われた⁹（現在は、財政制度を中心とする第2期連邦制度改革が進行中¹⁰）。

3.3 道州の行政権 ―地方制度調査会の権限移譲案とドイツの州の行政権―

今回の答申は、

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。

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、

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

を道州が担う事務のイメージとして提示している。

連邦国家であるドイツにおいては、行政の分野においても、州の方に重心を置いた配分となっている。連邦が行政を実施することは、基本法上認められた場合に限定されているのである。特に、連邦法の執行が州の固有事務とされている点が注目される。すなわち、州は、ドイツ基本法が別段のことを定めない限り、その固有の事務として、連邦法を執行する（GG §83）。

9 拙著「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』平成18年9月号）

10 拙著「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」（平成19年3月30日、クレア報告書）および「『地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革』（『公営企業』平成18年4月号）

3.4 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）。

3.5 道州の税財政 —地方制度調査会の答申とドイツにおける税財政制度—

今回の答申は、

道州制の導入に当たっては、国からの事務移譲に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を行うことに加え、偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する。

また、こうした税制や事務配分の動向等を踏まえ、各道州や市町村における税源と財政需要に応じ、適切な財政調整を行うための制度を検討する。

とし、抽象的な表現にとどまっている。

これに対して、ドイツに特徴的な制度は、共同税である。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（GG §106③前段等）とされる。そして、所得税（市町村分15%等を除く）及び法人税は、連邦と州とで1対1で分けられるべきことが基本法に定められている。売上税（付加価値税）は、そのつど、政治的折衝を経て決められるが、2007年については、連邦（EUを含む）54.7%、州43.3%、市町村2.0%である。

この売上税（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律により定められなければならない（GG §106③）。

なお、ドイツにおいては、税務行政の執行も、原則として州が行っている。税務署は、州の機関である¹¹。

もう一つドイツの財政に特徴的なことは、州間財政調整（水平的財政調整）と呼ばれるものである。州間財政調整は、調整義務を有する州（拠出州）から調整を受ける権利を有する州（受取州）への調整交付金の交付という形で行われる。

調整義務を有するか、それとも、調整を受ける権利を有するかは、当該州の財政力基準額が調整基準額を超えるかどうかによって決まる。

財政力基準額は、

- 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
- ② 当該州内の市町村に帰属する売上税と所得税に対する取り分、不動産税及び営業税収の64%（従来50%）

の合計額である。

調整基準額は、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（補正あり）を乗じて算出される。人口数の補正は、その財政需要を反映して州分として3都市州に135%、市町村分として3都市州に135%、メクレンブルク・フォアポンメルン州105%、ブランデンブルク州103%、ザクセン・アンハルト州102%が適用される。

受取州は、その財政力基準額が調整基準額を下回る割合に応じて（～80%～93%～100%）、一定の交付金を受け（従来の100%補填は、廃止）、拠出州は、その財政力基準額が調整基準額を上回る割合に応じて（～107%～120%～）一定の金額の交付金（当該額が差額の72.5%を超える部分は、全拠出州と全受取州で等分して負担）を拠出する¹²。

このように、ドイツの州レベルの財政調整は、財政需要を正確に補填しようとするものではなく、財政収入面における格差是正（財源調整機能）に重点が置かれている。今後、道州の財政制度の検討にあたっては、ドイツのように、財政調整機能に重点をおいた制度とするのか、あわせて、日本の地方交付税のように、財源保障機能をも持たせるものにするのか、その理念に遡った議論が必要となろう。

11 ドイツにおける税務行政については、前掲拙著（2003年）P.140「税務行政における連邦と州の関係」参照

12 以上、連邦憲法裁判所の違憲判決を受けて改正された新財政調整法、2005年1月1日施行

おわりに

平成18年7月3日の総務省「地方分権21世紀ビジョン懇談会」報告書は、第28次地方制度調査会の答申を踏まえ、「10年後の姿として、道州制への移行の検討を含め本格的な地方分権を目指すべき」とした。そして、同年9月26日に発足した安倍内閣では、道州制担当の大臣が任命され、平成19年2月13日には、渡辺道州制担当大臣（当時）の下に「道州制ビジョン懇談会」（座長：江口克彦・PHP総合研究所代表取締役社長）が発足した。同懇談会は、道州制の導入により実現される地域社会、経済社会等の姿や道州制の下における新しい国・地方の政府像など、道州制の導入に関する基本的事項を検討し、平成19年度中にも、「道州制の理念や大枠についての論点整理としての中間報告」をとりまとめることとなっている。

また、自由民主党の道州制調査会も、平成19年6月14日、「道州制に関する第2次中間報告」を発表

し、「道州は、基礎自治体による安全・安心・教育等のネットワークを基盤として、地方が国際競争におけるプレーヤーとして参加できる活力を生み出す、いわば『圏域内の地域力を結集する場』として、広域的なインフラ整備、地域産業政策、雇用政策等の必要な公共サービスを提供する役割を担うこととすべきである」とした。同調査会においては、引き続き、5つの小委員会を存置し、鋭意、検討が進められている。

以上のように、道州制の導入は政府自身が本腰を入れつつあり、今後、急速な展開もありうると思われるが、その際には、あくまで、地方分権推進の観点から、制度設計を行うべきであるというのが本稿の結論である¹³。

.....
13 詳しくは、『『地方政府』再編と道州制』（『自治研究』2008年3月号）

プロフィール



片 木 淳 （かたぎ じゅん）

1971年 東京大学法学部卒業、自治省入省、同省広報室長、公営企業第一課長、選挙部長、消防庁次長等。この間、鹿児島県観光物産課長・財政課長、高知県保健環境部長・総務部長、北海道総務部長、大阪府総務部長。1983年から3年間、大阪市経済局参事として旧西ドイツ ジェトロ・デュッセルドルフセンター駐在。2001年に総務省を退任、公営企業金融公庫理事。2003年4月から早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授として、「地方分権論」、「自治制度論」などを講じている。著書は、『地方行政キーワード』（加除式、2005年、ぎょうせい）、『地方主権の国ドイツ』（2003年、ぎょうせい）、『『地方政府』再編と道州制』（『自治研究』2008年3月号）、「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」（2007年、クレア）、「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」（2006年『都市問題研究9月号』）など。