

地方議会 海外事情



ドイツ編 (上)

連邦制度改革と州議会の復権

早稲田大学大隈記念大学院 公共経営研究科教授
片木 淳

今日、地方議会は、住民を代表して徹底的な政策論争を行い、執行機関に対して厳しい監視の目を光らせるというその本来の機能を果たしているのか、まさになえの軽重を問われている。

そこで、本稿では、2回にわたり、分権時代のわが国における地方議会のあり方を考える際の参考にしてもらうため、ドイツの州議会と市町村議会の状況を報告する。今回は、ドイツの州議会の現状と問題、その改革論議について紹介する。

1 一元代表制のドイツの州議会

①州議会が選ぶ州知事

ドイツでは、州知事は各州の議会によって選出される（議院内閣制）。わが国の「二元代表制」に対して、いわば「一元代表制」が採用されているわけであり、議会の力がそれだけわが国よりは強いといえる。

このためドイツ各州においては、わが国のように知事選挙と県議会選挙で民意がねじれ、両者間で克服しがたい対立に陥るといったことはありえない。

また、後に述べるように、州議会選挙において政党の名簿による比例代表制や少数派の進出を拒む5%阻止条項が採用されていることから、政党中心の選挙が行われており、無党派層が政党色のない知事を選ぶということもない。

さらに、州議会は州政府に対する信任を取り消すこともできる。ただし、その場合には、議会は

後任の州知事について案を同時に示さなければならない。このいわゆる建設的不信任投票制度は、連邦レベルでも採用されており、ワイマール時代の苦い経験から、無政府という危険な状態の発生を避けるためのものだ。

州政府の行政執行をチェックすることも、州議会の重要な任務である。政党政治の下で、州議会における野党の役割は、ますます重要なものになってきている。いくつかの州の憲法では、「野党は、議会制民主主義の本質的構成要素である」とされている。特に、旧東ドイツにおいては、翼賛的な政党制の弊害を身をもって経験したことから、野党の役割が重視されており、旧東ドイツ諸州のすべての憲法にこのような規定がある。

②州民主権と州議会

連邦制を採用するドイツでは、州も「国家Staat」であり、州民は「国民Volk」と呼ばれる。そして、各州の憲法によって、あらゆる国家権力は国民の下にあり、国民に由来すると定められている。さらに、各州の憲法は、国民が国家機関を通じてだけでなく、自ら国家権力を行使する手段として、選挙と住民投票を認めている。選挙とは、州と自治体の代表を選ぶ「人的決定Personalentscheidung」である。これに対して、住民投票は「物的決定Sachentscheidung」と呼ばれる。つまり、ドイツにおいては、選挙も、国民が自ら国家権力を行使



昨年9月、ドイツ連邦制度改革のための連邦議会・連邦参議院合同委員会のフォン・ヴィンター課長と筆者

かたぎ・じゅん 1971年東大卒、自治省入省。1983年旧西ドイツのジェトロ駐在員。広報室長、公営企業第一課長、選挙部長、消防庁次長、高知県、北海道、大阪府の総務部長等を経て、2003年早稲田大学教授。主な著書に「地方主権の国ドイツ」（ぎょうせい）など

する手段の一つとして直接民主主義的なものと考えられているわけである。

以上のことから、州民によって選出される州議会は、どの州においても、州の住民がその主権を行使するための最も重要な憲法機関とされ、上に述べたような高い地位が与えられている。

2 活発な州議会での議論と政党政治

①活発な州議会での議論

古来より「和をもって貴し」となすわが国においては、徹底的な議論は「しこり」が残るといわれ、これをなるべく避けようとする傾向にある。地方議会においても同様であり、議論は低調かつ低レベル、執行部の追及についても不徹底なところが多い。それどころか、執行部に自分の質問を作ってもらふ議員までいる。

これに対して、ドイツにおいては、議論はどこでも活発かつ徹底して行われている。むしろ、行き過ぎではないかと思われるほどの激しい討論が行われ、丁丁発止のやりとりの中から自らの州の歩むべき方向が決定されている。

②政党政治と各州議会の政権政党

その理由の1つとして考えられるのは、州議会における政党政治の存在、中でも、政権をめぐって2大政党による激しい攻防が行われていること

が考えられる。

ドイツの16州の政権を担っている政党の状況は、表のとおりである。キリスト教民主同盟(CDU)およびキリスト教社会同盟(CSU)が中心となって政権を担っている州が8州、社会民主党(SPD)が中心となって政権を担っている州が3州、CDUとSPDの両者のいわゆる「大連立」政権の州が5州となっている。

CDUは、キリスト教的(CSUと同様、カソリック、プロテスタント両方の支持を得ている)社会的国民政党として、自由・保守勢力とともに、社会的市場経済の発展に寄与し、(西)ドイツの西側諸国との統合を推進してきた。1998年の連邦議会選挙において惨敗、政権の座をSPDと緑の党に明け渡していたが、2006年からは、女性で東独出身のメルケル党首の下で、SPDとの「大連立」により政権与党に返り咲いている。

SPDは、ドイツの政党の中で歴史が最も古く、その結党は戦前に遡る。1933年ヒトラー政権下で禁止されたが、その後再結成された。SPDは、1969年以来1982年までFDPとともに(西)ドイツの進路を決定してきた。SPDは、東西ドイツ政策、東方政策において東西の緊張緩和を促進し、左翼国民政党として経済的、社会的、文教的政策分野における改革を進めてきたと評価されている。

1998年以来、連邦レベルの政権を担っており、上述のとおり、現在は、CDUと「大連立」を組んでいる。

以上の2大政党のほか、FDP(自由民主党)は、3州でCDUと組んで、政権に参加している。緑の党(B90/Grüne)はブレーメンで、左派党(die Linke)はベルリンでそれぞれ政権に参加している。

③比例代表制、州議会議員の選挙

州議会議員の選挙権は、州内に住所(または長期の居所)を有するドイツ国民に与えられる。EU市民に選挙権を認める市町村議会の場合と異なり、非ドイツ国民(外国人および国籍離脱者)の参政権は、認められていない。

上に触れたように、選挙が連邦の場合と同

表 連邦参議院における各州の議席数と政権与党

州名	人口(万人)	議席数	政権政党
バーデン・ヴュルテムベルク	1,075	6	CDU/FDP
バイエルン	1,252	6	CSU
ベルリン	341	4	SPD/左派党
ブランデンブルク	254	4	SPD/CDU
ブレーメン	66	3	SPD/緑の党
ハンプルク	177	3	CDU
ヘッセン	607	5	CDU
メクレンブルク・フォアポンメルン	168	3	SPD/CDU
ニーダーザクセン	797	6	CDU/FDP
ノルドライン・ヴェストファーレン	1,801	6	CDU/FDP
ラインラント・プファルツ	405	4	SPD
ザールラント	104	3	CDU
ザクセン	423	4	CDU/SPD
ザクセン・アンハルト	242	4	CDU/SPD
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	284	4	CDU/SPD
チューリンゲン	229	4	CDU
合計	8,225	69	

(注) 2007年9月30日現在。ドイツ連邦参議院ホームページにより作成。

様、比例代表制によって行われる点がドイツの特色である。つまり、最終的な各党の議席数は、各政党等の獲得した票数に比例して決まる、政党中心の選挙が行われているのである。

議員の任期は、4年制のところと5年制のところがある。選挙権年齢は、18歳以上であるが、被選挙権については、ヘッセン州のみが21歳以上とし、他は18歳以上である。

どの州においても、いわゆる「5%阻止条項」が原則として適用されている。つまり5%以上の得票数を得た政党にのみ議席が配分される。この制度は、連邦議会の選挙にもあり、小党乱立がヒトラーの出現を招いたという苦い経験に基づき、そのような事態を避けるために設けられているものである。

3 州議会の立法機能の低下とドイツ連邦制

①州議会の立法機能の低化

州議会は、言うまでもなく、政治的意思形成の機関である。しかし、近年、その立法機能が連邦の立法権の前に低下しているとの批判が生じている。

連邦は、ドイツの憲法である基本法により「専属的立法権」と「競合的立法権」を認められている。連邦の専属的立法権の対象とされる分野には、当然州の立法権は及ばない。競合的立法権についても、州議会が立法権を行使できるのは、連邦が立法権を行使しない場合に限られる。従来、連邦が競合的立法権のほとんどすべての分野にわたって立法を行ってきたため、州議会が立法権限を行使できる余地は、ますます狭まってきた。加えて、EUの創設により、EU委員会とヨーロッパ議会にも立法権限が移譲された。これらの結果、州議会の立法権は、警察、地方自治、文化等の限られた分野で行使されているにすぎない。

また、州の立法事項についても、これまで「協力的連邦主義」の名の下に、種々の分野で各州大臣会議等による相互調整が行われてきた。

そのようなこともあり、「東西ドイツ統一以来最大の構造改革」といわれる2006年の第1期連邦制度改革が行われることになった。これについて

説明する前に、ドイツの連邦制度の歴史と概要について触れておこう。

②ドイツ連邦制の歴史

1871年、ビスマルクによって統一されたドイツ帝国は、25の邦国と帝国直轄領エルザス・ロートリンゲン（アルザス・ロレーヌ）からなる連邦国家であった。当時、連邦参議院は、皇帝に次いで重要な国家機関とされ、国民を代表する帝国議会よりも強大な権限を与えられていた。

1919年のワイマール憲法においては、全ての国家権力は、国民に由来することとされた。そのため、共和国議会がより政治的重要性を持つこととされ、連邦参議院を引き継いだ共和国参議院の権限は、制限されることとなった。

1933年に成立したヒトラーのナチ政権下で、各州の主権は国家に移譲され、各州議会は解散、各州政府は中央政府に従属させられることとなった。

戦後のドイツ基本法の制定に際しては、このヒトラー独裁による惨事を二度と引き起こしてはならないということが大きな課題とされたため、権力分立的な考え方から、再び、連邦主義がドイツの国家体制の基本原則とされた。

東西ドイツが統一された1990年10月3日、旧東ドイツの地域においても、新5州が設置され、連邦主義が復活した。

③ドイツ連邦制と連邦参議院

ドイツ基本法第30条は、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、基本法に列挙された事項に限定されるとしている。

これを受けて、事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察等を含む広範な事務が州の権限とされている。地方自治制度を定めるのも、州の権限である。

さらに、税財政の関係においても、州を基本においた考え方がとられ、所得税、法人税、売上税の3税は、「共同税」として連邦と州がいわば共有するものと位置付けられているとともに、税の賦課徴収も、基本的に、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が逆に連邦に交付

される。

また、連邦レベルの機関として、69名の各州の知事と大臣等からなる連邦参議院が置かれている。第二院である点では共通しているが、ドイツの連邦参議院と日本の参議院とはかなり異なっている。ドイツの連邦参議院は、各州の知事をはじめ州政府のメンバーによって構成される。連邦参議院の議員は、各州の住民によって直接選挙されるのではなく、各州政府によって任命されるのである。

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。基本法改正や州の財政等の各州の利害に係る連邦法は連邦参議院の同意を要することとされるなど、連邦レベルの立法、行政のほとんどすべての事項にわたって強力な権限を行使している。各州には、表にあるようにその人口数も考慮して、3ないし6までの数の議席が与えられている。

4 第1期連邦制度改革と州議会の復権

①「統一的連邦国家」批判

上に触れたように、2006年7月7日、ドイツ連邦制度改革のための基本法（憲法）の改正が連邦参議院で可決、成立し、同年9月1日から施行された。

ドイツでは、これまで、「生活関係の統一性」の確保に重きを置く「統一的連邦国家Der unitarische Bundesstaat」が追及されてきた。

しかし、東西ドイツの統一とヨーロッパの統合時代を迎え、この「統一的連邦国家」の理念は、強い批判にさらされることとなった。すなわち、①政治決定過程ががんじがらめのものとなり、改革能力がなくなった、②決定の透明性が失われ、責任の所在がはっきりしなくなった、③連邦レベルの政党によって、連邦議会が州の利害を代表するはずの州政府が縛られることになった、④州政府サイドの相互調整の動きによって、州議会の権能が弱くなり、「執行部偏重」に陥ってしまった等の批判である。

そこで、この問題を解決するため、2005年11月

に成立したCDUとSPDの「大連立政権」によって第1期連邦制度改革が行われることとなった。

②第1期連邦制度改革の内容

第1期連邦制度改革の主な内容は、①連邦と州の自立的な立法権限の強化、②連邦参議院の同意権限の縮減、③連邦と州の財政にかかる共同負担の縮減および④ヨーロッパへの適合の強化とされた。連邦と州の財政関係の本格的な改革は、第2期連邦制度改革のテーマとされ、現在、連邦議会と連邦参議院の合同委員会で審議中である。

具体的には、まず、連邦と州の立法権能に関する改革として、連邦が大綱的定めを行い、州をその枠内に従わせる従来の「大綱的立法」は完全に廃止されることとなり、その対象となっていた事務は、それぞれ連邦の「専属的立法権」、「競合的立法権」に振り分けられた。

その際、「実験的連邦国家」の試みとして注目されているのは、今回新設された「連邦法からの離脱制度」である。すなわち、「大綱的立法」の廃止にともない、連邦の「競合的立法権」に振り分けられた、狩猟制度、自然保護・景観保全、土地の分配、国土計画、水の管理等、教育機関の入学許可・修了等の6つの分野で、州議会が州法を制定すれば、連邦の法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。

次に、「競合的立法権」の事務が連邦と州の「専属立法権」にそれぞれ振り分けられ、閉店時間法、レストランおよび市場法、武器法や高等教育（大学）法の本質的な部分は、州の事務とされた。

さらに、連邦参議院の同意制度が緩和され、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%に減少することとなった。ただし、ここでも、その代わり、連邦参議院の同意制度が廃止されることとなった分野について、州に連邦法の規制から離脱できる制度が創設されている。

以上のような改革によって、州議会の復権が期待されているが、そうなるかどうかは、ドイツの州議会が今後この改革によって与えられたチャンスをいかに活用していくかにかかっている。