

地方制度調査会の道州制答申と ドイツ連邦制度改革

かた ぎ じゆん
片 木 淳

(早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授)

はじめに

去る7月7日、「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)の改正が連邦参議院で可決され、成立した。日本では、平成18年2月28日、第28次地方制度調査会から道州制に関する答申が提出されたが、ドイツにおいても、同月16日、大連立政権成立以来の懸案であったドイツ連邦制度の改革問題が決着を見、その後、直ちに基本法改正案が連邦議会と連邦参議院で審議されていたものである。

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。しかし、国際法上一国とされる国の内部において、国家権力がいかに中央政府と地方政府の間で配分されているかという「政府間関係論」的な観点からみれば、わが国の都道府県も、ドイツの州も、公共の事務を分担しているという点において異

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。

なるところはないといえる³⁾。地球上に現に存在する「究極の地方分権体制」であり、メゾ・レベルの地方政府の確立を目指すEU諸国のモデルとなっているドイツの連邦制のあり方は、日本の地方自治制度の改革を論ずる上でも大いに参考になるはずである。

そこで、本稿では、地方制度調査会の今回の道州制案をドイツ連邦制度の現状及びその改革動向と対比しながら、わが国における道州制、連邦制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、表-1の通りである。

表-1 地方制度調査会の道州制案とドイツの連邦制

基本設計等	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
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 ・州の税務署
財政	「適切な財政調整制度を検討」	州間財政調整制度等

3) 片木、1985年、『地方分権の国 ドイツ』(ぎょうせい)。

1 ドイツ連邦制度改革の動き

(1) 大連立政権と連邦制度改革

2003年11月、ドイツ連邦議会と連邦参議院の合同委員会として「連邦国家秩序の近代化に関する委員会」⁴⁾が設置された。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。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政府を中心に行われるため、「執行部偏重」に陥ってしまっているとの批判があったのである⁵⁾。同委員会においては、発足以来、ドイツ連邦制度の改革について精力的に審議が重ねられたが、教育行政にかかるとの権限等をめぐって意見が対立、2004年12月に、改革案の提案ができないまま審議を終了した。

2005年9月18日に1年前倒しで行われた総選挙の結果、野党であったCDU・CSUが勝利し、SPDとの2ヶ月間にわたる協議の結果、11月11日に連立協定が成立、CDUのメルケル党首を首相とする大連立政権が誕生した。その際、両者は、政権与党として、連邦制度の改革についても基本的な合意に達し、その後、新憲法への移行期間等細部をめぐって連邦と州等との間で折衝が重ねられ、前述の通り、2006年2月16日、最終的に協

議が整ったものである。

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及び付帯決議からなる一括法として3月7日に連邦議会と連邦参議院に提案され、6月30日連邦議会会で可決、7月7日連邦参議院で可決、成立した⁶⁾。

(2) 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の改正の主な内容は、次のとおりである⁷⁾。

① 連邦参議院に関する改革

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、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（旧GG §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

6) Frankfurter Allgemeine Zeitung, Westdeutsche Allgemeine Zeitung 等ホームページ (2006年7月7日)。

7) 連邦議会2006年3月7日「基本法改正案」、及び連邦参議院同年6月30日「修正案」両院ホームページ。CDU/CSU同年3月7日「連邦制度改革」..同ホームページ。

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

5) Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

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

管理等、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（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認められることになった（GG § 74）。

連邦には、外国への文化財の流出防止、国際テロリズムの脅威の除去、武器爆発物法、傷痍軍人・戦死者遺族援護、平和目的の核エネルギーの製造・利用等の分野で「専属的立法権」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。

また、「共同事務」(後述)についても、高等教育機関関係が廃止された（GG § 91a）。

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と教育計画にかかる「共同事務」が廃止される。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關しては、交通補助と住宅建設補助の権限が州に移譲されとともに、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。（付帯議案）。

前述の通り、政府関係論的には、連邦制と地方自治制度とはある意味では質的に異なるものではなく、中央集権的制度→地方自治制度→連邦制度と順に地方分権の程度が増していくものと認識することもできよう。その際、意思決定の分権化の進め方としては、2つの方法が考えられる。

一つは、権限・財源を中央政府から地方政府へ移譲する方法であり、もう一つは、中央政府の意思決定に地方政府又は地方の住民の声を反映させ

ていく方法である。前者は、「責任明確型システム」、後者は、「協調型システム」と呼ぶことができる。

ドイツにおける今回の改革は、要するに、従来の「協調型システム」(協調的連邦主義)が錯綜した政府間関係をもたらし、調整に必要以上の時間と労力を要し、早急かつ抜本的な改革を阻むとして批判され、これを権限と責任の所在が明確な「責任明確型システム」(競争的連邦主義)へ転換しようとするものと見ることができよう。

2 連邦制度と地方自治制度

(1) 連邦制を除外した今回の答申

今回の地方制度調査会の答申では、当初から連邦制は除外された。すなわち、同調査会は、その審議経過の中で、連邦制については⁸⁾、

- 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の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⁹⁾。

8) 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)。

9) 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)。

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。また、現に、日本国憲法の改正も既に日程に上ってきており、そう遠い将来のことではなくなっている。平成17年4月15日の「衆議院憲法調査会報告書」では、「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¹⁰⁾。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り、新しく誕生したばかりであるといえるものである。

(2) 連邦制化の世界的傾向

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。現実には、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し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）、カタールニア州、バスク州等が独立的動きを強めるスペイン¹¹⁾、2001年に引き続

10) バイエرن州（ただし、ラインプファルツ地方を除く）、ブレーメン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州（ただし、リュネブルグ市が加わっている）及びハンブルグ州。

11) スペインのカタルーニャ州においては、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ールニア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、州民投票にかかられ、多数を得て可決されている。

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¹²⁾、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、前述の通り、政府間関係論的観点からも、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。

3 制度の趣旨・目的と地方政府の階層構造

(1) 制度の趣旨・目的

答申が道州制を「適当」とする理由は、これを要約すれば、

(7) 効率的な政府の実現

* 道州制は、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。（答申 前文）

(4) 都道府県の課題

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。（答申「第1 都道府県制度

12) 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、同月24、25日に行われた国民投票の結果、否決された。

についての考え方」。

(ウ) 広域自治体改革

* 国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけられる広域自治体改革の具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。(答申「第2広域自治体改革と道州制」)。

ということである。

このうち、「地方分権の加速」という点については、国から道州への権限・財源等の移譲の側面からはそうであろうが、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は、その面では地方分権化とは逆の方向ではないかとの疑問が生じる。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反するのではないのかということである¹³⁾。さらに、答申の掲げる「広域行政需要」の存在についても同様に、「補完性の原理」を踏まえて、本当に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、現実にはどの程度そのような行政需要が存在するのか、厳密に精査を行うべきであろう。さらに、「効率化」についても、道州制の導入がこれを達成するため最適な政策手段といえるのか、現実これによって所期の効果が期待できるのか、説得力のある説明が必要である。

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

13) 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員原俊民委員発言参照。

れている¹⁴⁾。

- 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 各州の議會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が¹⁵⁾、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の観点からの理由付けも検討すべきである。

(2) 地方政府の階層構造

① 答申の2層制

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」)。

② ドイツの3層制

ドイツの地方政府は、州、郡 Landkreis, Kreis, 市町村 Gemeinde の3層制が原則である。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、ここでは2層制の地方政府構造となる。

14) 拙著『地方主権の国 ドイツ』(2003年、ぎょうせい)。

15) 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。

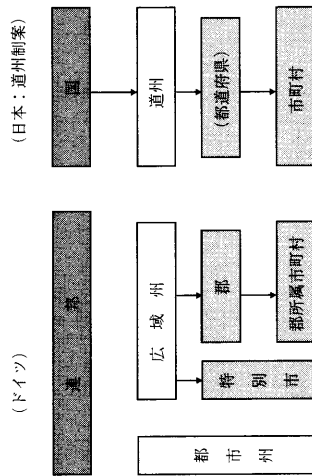


図-1 ドイツと日本の地方自治制度

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）から1層制の地方政府である（以上、図-1）。

ヨーロッパの主要国では、EUにおいてリージョン政府の重要性が高まっていることから、3層制の地方政府構造をとる国が増加している。さらに、都市内分権としての近隣政府的な地域自治組織が存在している点にも注意すべきである。

これらの点に関しては、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」に相当するのではないかと思われるが、詳細は別に論じたので、本稿では紙数の関係もあり省略する。

4 道州の基本設計

(1) 答申の道州区域案とドイツの州

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」

16) 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』平成18年5月号)。

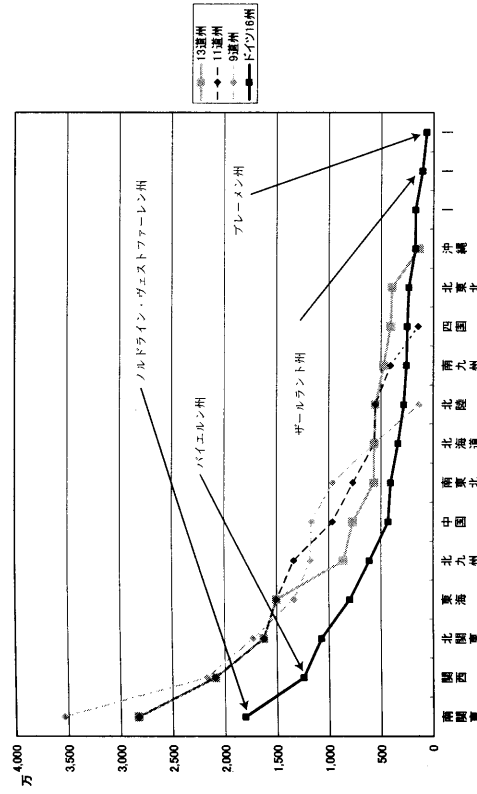


図-2 答申の道州区域案とドイツの州の人口規模

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。

図-2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、ドイツの人口最小は沖繩州136万人であり、ドイツの人口最小はブレーメン州の66万人となっている。答申の3案のいずれにおいても、沖繩は、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」として、州と認められている。ドイツにおいて、ブ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した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、答申とドイツの各州を比較すると、答申の道州案の方が人

口規模としては明らかに大きい。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。

そもそも、現状においても、ドイツ、フランス、スペイン、イタリア等
の州（リージョン）の人口とわが国の都道府県の人口を比較した場合、そ
れらの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¹⁷⁾。
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はいうわけではない¹⁸⁾。

(2) 地方の国政参加

① 地方制度調査会の答申

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。

② ドイツの連邦参議院

ドイツにおいては、「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。

参議院の同意を要する法律については、連邦参議院の同意なしには連邦
法自体が成立しない。参議院の同意を要するとされている連邦の法律等
は、次の通りである。

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 § 106

③、④、⑤、⑤a）

○ 法人税およ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）

○ 連邦およ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（後述）における州の

官庁組織および行政手続に関する特別法（GG § 84①）

○ 連邦と州の共同事務の詳細を定める法律（GG § 91 a）

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
は、もう一度議決をやり直さなければならない。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、連邦議会は、この異議を拒否するため
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、連邦議会は、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、以下のような強大な権限が与えられている。

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——」
（雑誌『公営企業』2004年11月号）。

18) 前掲拙著（『地方自治職員研修』平成18年5月号）。

- ① 発案権
- ② 連邦政府の法規命令に対する同意
- ③ 連邦政府の一般行政規則に対する同意
- ④ EU関係事項についての権限

なお、「協調型連邦主義」への反省から、改革が行われるようとしていくことについては、前述した。

(3) 地方政府の立法権

① 地方制度調査会の答申

今回の答申は、

国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、大綱的又は大枠的で最小限な内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべきである。

としている。

しかし、連邦制でない場合には、地方政府に「自治立法権」が与えられるといっても、あくまで、「法律の範囲内」のことである（憲法§94、地方自治法§14①）。したがって、地方政府がせつかく自治立法権を行使して新たな条例を制定したとしても、これを規制する中央政府の法律が制定されれば、これに違反することはできない。東京都の銀行税も結局、地方税法の改正による事業税の外形標準課税の導入により、撤退を余儀なくされたのはその例である。

今回の答申で道州に与えられたのは国の法律の範囲内での「自治立法権」でしかなく、地方政府が自由に行使できる「独自立法権」ではないと言えよう。

② ドイツの州の立法権

これに対して、連邦制のドイツにおいては、立法権は、原則的として先ず各州に属することとされ（基本法GG§70）、連邦の立法権限は、次の

4種に限定されている。連邦制を採用する以上、「国家的権能の行使およ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」(GG§30)からである。ドイツの各州には、上に述べたような「独自立法権」があるわけである。

ア 連邦の専属的立法

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

イ 競合的立法

連邦全域にわたり同等な生活関係を樹立するため、あるいは連邦全体にわたる利害から法律あるいは経済的統一を確保するため、連邦法律による規律を必要とする場合にのみ、その限度で連邦が立法権を有する（GG§72②）。経済法、労働法、社会法、交通法、民法、刑法等

ウ 大綱的立法

イと同様の要件の下、連邦は、大綱的定めをすることができる。州は、細目の立法にあたっては、当然連邦の定めた大綱的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

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て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、実際には、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、あるいは、大綱的立法や原則的立法により州の権限が抑制されてきたとの批判があるところから、前述のように、今回の改革が行われるようになっていく。

(4) 道州の行政権

① 地方制度調査会の権限移譲案

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国から権限移譲

を道州が担う事務のイメージとして提示している。

② ドイツの州の行政権

立法の分野における連邦と州の分担関係は既に見たとおりであり、(特に實際上)連邦の方にウェイトのかかった配分となっている。これに対して、行政の分野においては、次に見るとおり、逆に、州の方に重心を置いて配分となっている。即ち、基本法は、連邦法を執行することすら、原則として、州の固有の事務とした(GG §83)。ここでも、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。

州の行政は、次の3種に分類されている。

ア 連邦委任行政

連邦からの委任によって州が実施する行政。州は、その遂行にあたって連邦の指示に従うとともに、連邦法を執行するための官庁を設置する。

イ 州固有行政(1)——連邦法の執行

州は、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)。

ウ 州固有行政(2)——州法律の執行等——

州法の執行は、当然、州の固有の事務である。

* 共同事務

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(GG §91a ①)。

- (ア) 高等教育機関(附属診療所を含む。)の増設および新設
- (イ) 地域経済構造の改善
- (ウ) 農業構造および海岸保全の改善

これらについても、前述の通り、「競争的連邦主義」を目指して、改革が行われ、(ア)の「高等教育機関」関係は廃止された。

(5) 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)。

(6) 道州の税財政

① 地方制度調査会の答申

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。

② ドイツにおける税源の配分

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ているが、2005年については、連邦(EUを含む)53.1%、州44.8%、市町村2.1%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るなければならない（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¹⁹⁾。

③ ドイツの財政調整

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（提出州）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）を乗じて算出される。人口数の補正は、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

19) 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。

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、全提出州と全受取州で等分して負担）を拠出する²⁰⁾。

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。これが、州の自立性を前提とするドイツ連邦制の理念から来るものなのか、それとも、単に財政調整制度の技術的な面での発展が遅れているためなのか、は議論の分かれるところであろう。

おわりに

前国会において、かねての懸案であった「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案」が政府から提出され、ようやく、北海道州制特区の審議が始まった（現在、衆議院で閉会中審査中）。内容的には、当初のものと比べてもかなり後退し、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、今後、これを突破口として、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。

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²¹⁾」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。

このように、道州制の導入と地方分権とは、コインの裏表のような関係にあるということである。

20) 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。

21) 静岡県内政改革研究会報告書（平成15年11月）。

本稿では、地方分権推進の観点から、ドイツ連邦制度の現状やその改革動向と対比しながら、わが国における道州制、連邦制について考えてきた。道州制については、自由民主党も選挙のマニフェストに載せるなど、一応前向きな姿勢は見せているが、これを本格的に実現させるためには、さらに、国民的な論議を行っていく必要がある。

拙い本稿が少しでも、参考になれば幸いである。