

ドイツの地方財政と分権

大西 健夫

I 連邦主義構造

1. 基本法にみる連邦主義

(1) ボン基本法

ドイツの分権制度は、戦後の連邦主義構造によって規定されている。例えば、EUにおける連邦国家としては、ドイツ、ベルギー、オーストリアがあるが、ベルギーは1993年の憲法改正によって中央集権国家から分権化を進めて連邦制度に移行した。これに対して、ドイツとオーストリアは、アメリカ合衆国同様、中央政府成立以前に地域（州）政府が存在し、その合意により共通の憲法を受け入れる形で連邦制度に基づく中央政府を形成した。中央政府形成の経緯が、その国の分権のあり方を規定しているのである。

ドイツの連邦国家への道は、1945年5月8日の無条件降伏から始まる。既に、ドイツ分割統治の方針は、1943年10月のモスコーでの米英ソ三国首脳会議によってロンドンに設置されたヨーロッパ諮問委員会の決定に基づき、44年11月14日の三国協定によって定められていた¹⁾。すなわち、3国は戦後ドイツを3分割して占領し、ベルリンは3国で共同管理下におき、ドイツ全体の管理機関として管理委員会を設置することとしていた。45年2月のヤルタ会談は、フランスをドイツ占領に加えることを決定し、フランスを管理委員会メンバーとする協定が5月1日にフランスとの間で結ばれている。

無条件降伏とともにこれらの協定が実施に移され、予め定められた地域を4国がそれぞれ直接管

理することになる。連合軍が4つの管理地区をそれぞれに管理することとしたことから、ドイツの中央政府はおかれなかった。中央政府を存続させながら連合軍が間接的に管理した日本の場合とは異なる。

管理地区の行政が、占領軍から民間に次第に移されるにつれ、管理地区ごとに自治制度が形成され始める。占領政策の基本原則はドイツの非軍事化と民主化であり、地方自治こそ民主主義の原点であるとの観点からまず市町村議会選挙が実施され、これらの市町村の意思に基づき州が形成されるものとしたので州再編が行われた。基本的には、19世紀以来の領邦が中心となっていくのであるが、占領軍の意思として旧プロイセンの州は意識的に解体された。例えば、イギリス管理地区はかつてのプロイセン領が中心となっていたが、ここにニーダーザクセン州、シュレーズウィッヒ=ホルシュタイン州、ノルトライン=ウェストファーレン州が生まれ、フランス管理地区は、賠償との関連で特別管理地域とされたザール地方を除いて、ウエルテンベルク=ホーエンツォレルン、バーデン、ラインラント=ファルツの3州に編成された。同様にアメリカ管理地区およびソ連管理地区でも州形成が進められた。ベルリンのみは、4カ国の共同管理下にあったので、この限りでなかった。

州の領域が確定されるとともに、州憲法を制定する州議会選挙が行われ始めるのが46年夏以降である。議会で採択された州憲法草案は、管理地区占領軍政府の承認ないし修正を受け、州民投票によって確定されていく。制定された州憲法に基づき、州首相を首長とする州政府の行政機構、司

法の頂としての州憲法裁判所、そして選挙によって選出された州議会と、占領軍の管理下であるが三権をもつ州制度が確立した。

複数の州を含むそれぞれ独立した4つの管理地区からなるのが占領下のドイツであった。しかし、戦後復興のために広域行政が必要となるにともない、米英の管理地区間で「合同経済地域」が形成され、経済問題の広域処理機関となった。権限的には、管理地区の軍最高司令官を頂点としながら、両管理地区の経済統合のために、各州から選出された52名の代表で経済委員会を設置し、さらにそこから選出された委員による行政委員会を設けた。これらの委員会が発する法律命令は、連合軍管理委員会の法令に反してはならないが、州の立法に優先するものとされたことにより、管理地区区分の枠を超えた上位の国家的機能と権限をもつものであった。

州と管理地区の枠を超えた上位機関という形でドイツ連邦共和国が形成されていく。1948年6月に通貨改革を行い、ソ連管理地区との分断を決定的としたあと、7月1日、西側3国の軍最高司令官は西側管理地区のすべての州首相11名をフランクフルトに招集し、同年2月から3月にかけて開催された米英仏とベネルックス3国とのロンドン会議で合意された協定文書を手交し、連邦主義原則に基づく憲法を制定する作業に入る権利を与えた。すなわち、西側管理地区のみでの単独国家形成が提案されたのであり、各州が中央政府を必要とするか否かが問われたのである。

ドイツ分割を国家体制として決定的なものとするこの提案に反対はあったものの、9月1日にボンで招集された各州代表からなる憲法制定会議はキリスト教民主同盟のアデナウアーを議長に選出して、憲法草案作成作業に入る。49年5月8日、憲法制定会議で53対12の多数決で承認されたのがドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）である。実施には、3分の2以上の州の賛成を必要としたので、引き続き各州議会での承認手続きに移り、10州が承認し、残るバイエルン州も多数決に従うとしたので、5月24日基本法は発効し、連邦共和国が成立した。ただし、ベルリンに関しては、4カ

国共同管理の状態が終了していないので、独立した州としての資格をもたず、連邦議会での立法と連邦首相選出に議決権をもたないオブザーバーの地位に留まることになる。

ドイツ連邦共和国は基本法を承認した州が参加する連邦主義国家であるから、その領域は参加する州によって規定されるものである。それゆえ、基本法23条は、「この基本法は、さしあたり……の諸州に適用される。それは、ドイツの他の領域については、その加入後効力を生じるものとする」と定めている。この規定が活用されたのが、1990年のドイツ再統一である²⁾。

連邦共和国の成立をドイツ占領政策の合意に反すると異議を唱えたソ連であるが、同じ、49年にはソ連管理地区にドイツ民主共和国を成立させる。社会主義政権のもとで中央集権的計画経済体制が確立していくにつれて、民主共和国では州制度が廃止され、より小規模の県が行政単位として定められた。再統一の際には、民主共和国憲法改正のための議会総選挙が行われ、州制度を復活し、復活した5州が23条に基づき一括して連邦共和国基本法を受け入れることによって再統一を果たしている。

（2）行政と司法の連邦主義

連邦政府形成にあたり、中央政府と州政府の権限分割と統一国家としての一体性の問題が解決されなければならなかった。ボン基本法は、アメリカ合衆国憲法同様、主として連邦と州の間の権限分割に関わる規定に割かれているのを特徴としている。そして、憲法的には連邦政府と州政府を合わせて国家という概念を形成しているので、劇場や大学など州の管理下にある施設に国立という名称が付けられている例がまれではない。

立法権については、基本法70条が「州は、基本法が連邦に立法権限を与えない限度で、立法権を有する」と定めているように、立法権を連邦の専属的立法と州との競合的立法に分けている。外交、軍事、国籍、通貨、郵便、交通など中央政府機能に関わる立法を連邦の専属的なものとし、その他の法律については、連邦法と抵触しない限りにおいて州に立法権を与えている。

行政権については、30 条が「国家の権能行使および国家の任務遂行は、この基本法が別段の定めをなさず、または、許さないかぎり、州の仕事である」と定めているように、行政の主体は州であり、連邦政府は直接国民と接触する行政機構を一部の例外を除いてもたない。それゆえ、80 条が定めるように、「州はこの基本法が別段のことを定め、または、許さないかぎり、その固有の事務として、連邦法律を施行する」のである。

州の行政課題に連邦政府が直接関わる場合の例外としては、91 a 条が定める「共同の任務」があり、以下の 3 点に限られている。しかも、それは連邦財政からの援助であり、行政業務に関わるものでない。

——大学付属病院を含む大学の拡張および新設

——地域的経済構造の改善

——農業および沿岸保護の改善

行政の主体が州にあるとしても、市民は居住地によって生活水準の不利を受けることは許されないとする原則に基づくものであり、国民の基本的人権を生活権の面で保障するためのものである。すなわち、学校教育と大学は州の課題であるが、特に、大学進学率上昇にともなう州間格差を是正するため大学施設の新設と拡充に連邦政府が財政援助をすることさえ基本法で確認しているのである。地域の経済格差の是正も同様の理念に基づいている。

連邦主義構造においては、法の統一の問題がある。各州は州憲法と州法をもつのであるが、これによって市民が不利を被らないように制度的保障が必要となる。通常裁判権については、地方裁判所から始まり最終的には連邦通常裁判所（カールスルーヘ）が判定する。その他に行政、財政、社会、労働などの分野に州裁判権から独立した連邦特別裁判所が設置されており、市民は居住地による不利を被ることなく、また、全国統一的な法解釈を享受している。特に、社会保障制度は独立会計の社会保険制度を核としているので、その取り扱いの公平を期するために社会裁判所が設置されている。各種裁判権とともに憲法裁判権は、やはりカールスルーヘに設置されている連邦憲法裁判所が

最終的に所轄する。

2. 地方自治制度

（1）州 政 府

州は三権をもち、国家機能を有しているのである。州政府は中央政府と同様の組織を備えている。連邦との権限分割によって、外交、国防、通信、運輸などは連邦政府が統一的に管轄するが、各州政府は、法務、内務（治安）、文化（教育、研究）、農林（水産）、経済などの各省をもち、国民と直接接触する行政を所轄する。国民生活の直接関わる分野で連邦政府が関与する例としては、社会保障、統計、金融などがあるが、いずれも、連邦雇用庁、連邦統計庁、連邦銀行など連邦と州の合意のうえで設立された独立機関によって運営されている。

連邦政府と州政府との関係をみると、外務省、国防省のように連邦固有の省、内務省、法務省、農林省のように対応して州にも設置されている省、州固有業務である教育分野を扱う文化省や教育省などが区別できる。州各省の下部組織は、連邦各省同様、州上級官庁、州中級官庁、州下級官庁に区分できる。州上級官庁は、連邦におけるのと同様、州立劇場や図書館、研修アカデミーなどのように外局として一定の任務を遂行するものであり、本来の行政下部組織は中級官庁以下である。州内務省が所轄する中級行政単位である県や下級行政単位としての市町村などを一般行政官庁、その他の各省が管轄するものを特別行政官庁と呼ぶ。

市民生活に直接関わる連邦政府の権限が限定されており、行政主体としての州政府の市民生活に与える影響が大きいことから、政策主体としての州政府の責任には大きなものがある。経済政策の面で見ると、連邦政府の経済政策は主としてマクロ的な秩序政策に限定されているのは、連邦政府が経済の実体に直接関わる政策権限と手段をもたないからである。これに対して、州政府は地域住民の生活水準向上に責任をもつので、産業政策、地域政策、教育政策、研究政策などで独自色を出すことに努めている。経済構造の大きな転換期に適切な政策手段を発動したか否かによって、中・長期的に地域経済の発展に大きな影響がでてくる

のであり、州間経済格差の逆転現象がみられるのもドイツの特徴である。例えば、高度成長期までの経済基盤は重化学工業にあり、ライン地方の優位の時代が続いたが、自動車と機械産業振興に努めたバーデン=ヴュルテンベルク州の平均国民所得が現在最も高く、ハイテク産業の誘致に努めてきたバイエルン州の成果があがってきている。

中央一分権の関係でみると、ドイツの連邦主義構造における州は、中央政府形成以前から国家機能をもつ独立した存在であり、中央集権国家における行政単位として権限分割の対象ではないことが特徴となっている。それゆえ、州は独自の政策主体として機能するのであり、連邦と州の政策協調、州間の協調と競合という視点からドイツの分権構造を理解する必要がある。市場経済秩序にあっては、協調と競合が社会の活力の源泉であるが、協調と競合の主体が国家—企業—市民のみならず、ドイツにおいてはこれに州が加わるのであり、さらに、社会の基礎的単位としての市町村の自立性を保障している。

(2) 地方自治制度

市町村の位置づけは、州によって異なる。原則は、市町村が行政の下部単位として位置づけられているのではなく、市民生活の基礎的単位として認定されていることである。特に、第二次世界大戦後の連合軍の占領政策として、中央集権化が強化されたナチス時代への反省から、民主化が可能な限り市民に近いレベルからの自治機能の強化によって図られたからでもあった。既に述べたように、戦後の国家形成において、中央政府（連邦）に先立ち州が存在したのであり、その州に先立って市町村が存在していたのである。

州政府の存在が前提となっていたドイツの連邦国家形成の経緯からして、地方自治制度は州憲法が定めており、連邦一律の地方自治法は存在しない。市町村長の選出方法からみても4つの類型が存在している。直接選挙か公選議会による間接選出かであるが、バーデン=ヴュルテンベルク州では直接選挙で選出された長が同時に議会の議長を務めている。議会が長を選出するが、この長は議会の長であり対外的な代表であるが行政責任者は別

途議会が選出する州があるし、議会が選出した長が同時に行政の最高責任者である州、また、議会が合議体である参事会を選出し、これに行政を委ね、長はその執行責任者となる州もある³⁾。

市町村は、自治組織であるとともに州組織においては一般行政下級官庁であり、戸籍、住宅、建築許可などの連邦・州任務を委託事務として引き受けるものである。任務の実施は、法律により定められているが、その実施方法が市町村に委ねられている消防団、初等学校、上下水道とゴミ処理施設などの設置と運営などは、義務事務である。これに対して、議会の議決に基づき、自らの行政機関によって実施遂行する任意事務を行うことができる。伝統的に美術館、劇場、図書館、スポーツ施設の設置や運営などがこの領域に入るが、経済政策主体として工業団地の建設や企業誘致などに積極的に取り組むか否かが市町村の経済基盤を中・長期的に決定するものとなる。

市町村の経済力と市民の生活環境を直接的に決定するのは、それゆえ下級行政単位であり、市町村長と議会のイニシアチブが最も問われる。当然広域行政も必要なことから、州および他の市町村との協調（市町村連合）が必要であるが、同時に、競合も生まれてくる。全国一律的な地方自治制度でないだけに、市町村が独自性を発揮することができ、多様な町づくりが可能となっている。

市町村が社会の基礎単位として協調と競合の主体となっていることは、独自の組織形成をも生み出している。特にドイツ都市会議は、100人余の専任職員を抱える事務局をもち、連邦、州、ひいては、欧州連合のレベルで積極的な提言を行っている。連邦レベルの政策決定に大きな影響を与えた例として、逼迫した市町村財政における公的扶助の財政負担に関連した提言が法改正を促したことがある。

II 財政制度

1. 歳入と歳出

(1) 租税立法権と税収の帰属

租税立法権は、現実的にはほとんどすべてが連

邦に属しているといえる。基本法 105 条は、連邦の専属的租税立法権を関税と専売に限定しているが、競合的立法権によりほとんどの租税立法権の優位が連邦に与えられているからである。特に、競合的立法権において連邦立法による規定が必要とする場合として、州税や市町村税が含まれるのは、州や市町村の領域を超えての生活基盤の統一性の維持という観点が重視されるからである。すなわち、居住地によって市民が不利を被ることがないという原則が適用されるのである。

連邦という中央政府のもとにひとつの国家を形成する以上、法の統一は必要であり、その法のもとでの市民の租税負担に平等と公平が確保されなければならないとしても、そこから生まれる租税収入の帰属については連邦主義原則が強く生きているのがドイツである。当初は、連邦と州の行政分担に基づき、主として連邦行政の経費負担財源の観点から定められたものである。それゆえ、税収の帰属という観点から租税を分類するならば、共通税、連邦税、州税、市町村税の区分ができる。

共通税は、連邦と州の両者に一定の割合で税収が帰属する租税であり、給与所得税、賦課所得税、法人税、売上税（付加価値税ないし一般消費税）があり、また、1969 年の財政改革以後連邦と州に税収の一部を納付されるようになった市町村営業税も共通税の性格をもつ。また、給与所得税と賦課所得税の一部が市町村に配分されている。

連邦固有の財源としての連邦税は、関税、政府専売、保険税、手形税、それに、酒、タバコ、石油などへの消費税などである。

州税は、財産税、相続税、不動産取得税、自動車税、ビール税、競馬および宝くじ税などである。

市町村の独自財源となる市町村税としては、市町村営業税、不動産税、犬税などがある。

1990 年のドイツ再統一によって、旧東ドイツ地域の担税能力が極度に低下し、現在にいたるまでも統一ドイツ全体の租税収入を一律に扱うことができない。ちなみに、州の人口あたり租税収入を 1992 年で見ると、最高のハンブルク州で 4,567 マルク、最低のザクセン州で 1,456 マルクである。再統一以前の 1988 年におけるデータで見ると、上

記の区分でみた税収配分状況は、共通税が 78.4%、連邦税が 10.8%、州税が 4.6%、市町村税が 1.9%、それに EC 税などのその他が 4.2%となっている。すなわち、ドイツの租税収入の 8 割近くが共通税となっているのであり、これが連邦・州・市町村で配分される。1988 年に配分された税収総額を連邦、州、市町村に分けてみると、45.1%、35.9%、14.1%となっている⁴⁾。

(2) 財政課題

基本法 104 a 条は、「連邦および州は、……その任務を引き受けたことによる経費を別々に負担する」と定めているように、基本法の当初の理念を反映し、連邦と州が権限・事務の配分に応じて経費を分離して負担することを原則としている。しかし、現実には委託行政等によって州の経費負担が増大してきているのが現実であるし、州側からの要請によっても連邦との業務の交錯が進んでいる。

州の経費負担についてみると、国防、連邦道路、税務行政などの連邦委託行政に関わる州の経費負担、州が「その固有事務として連邦法を執行する」ことから住居補助金法などの金銭給付をともなう連邦法に関して経費の一部負担などがあり、基本法の理念が述べるような連邦と州の業務分担と必ずしも一致させることができないのが現状である。

税務行政を例にとりて業務配分をみると以下のようなになる。行政の連邦主義原則にのっとり、税務行政の基本は州が担っている。州財務官署は、固有税としての州税はもちろん、市町村税も管理し、委任事務として連邦税の一部と共通税を管理している。上級財務管理局は連邦と州に共通の官

表 1 共通税配分比率 (1988 年)

(単位: %)

	連邦	州	市町村
所得税	42.5	42.5	15.0
法人税	50.0	50.0	
売上税	65.0	35.0	
営業税	7.2	7.2	85.6

出典：伊藤弘文「財政・租税制度」大西健夫編『ドイツの政治』, 113 頁。

署とされ、局長は連邦大蔵大臣と州大蔵大臣の指名の後、連邦政府と州政府の承認を経て連邦大統領と州首相によって任命される。統括部署のうち、連邦固有税としての関税、輸入税その他の消費税、EU 税を連邦官吏が担当し、州官吏は州固有税と市町村税、連邦税である資本流通税、保険税、手形税そして共通税を管理する。

経費負担同様に、財政課題に応じた連邦・州・市町村の財政支出も業務分担原則によって明確に区分することはできないのが現実である。すなわち、州や市町村の公共投資に連邦の財政援助を受けることができることや共同の任務に基づく連邦の財政援助などによって、連邦と州・市町村の財政支出はその行政課題においても交錯している。財源調達における責任主体の不明確さ、経費負担の根拠とその比率決定に関して紛糾が続いたことから、例えば、公立病院建設に対する連邦財政援助は廃止されるにいたっている。

財政支出を連邦、州、地方自治体での比率でみると、43.7%、36.7%、19.6%となっている。これを課題別支出でみるならば、連邦政府が大きな役割を担っているのは、研究、道路建設を含む交通・情報などの分野である。これに対して、州が主として財政支出しているのが教育・文化、治安であり、市町村は保健・余暇と病院となっている。社会保障の主体は、独立会計である社会保険が中心となり、社会保障制度における責任分野に応じて連邦、州、市町村が関わってくる⁵⁾。

2. 財政調整

(1) 垂直的・水平的財政調整

市町村を社会の基礎的単位とし、州を行政主体とする連邦主義をもつドイツにあっては、独自の

財政調整制度を作り出してきた。財政調整の必要性は、州間に存在する経済・財政格差、事務・経費配分における連邦・州・市町村の重複関係、60年代以来の市町村統合にともなう行政課題の増大、主たる税源の共通税化などから説明される。

財政調整は、まず連邦一州という関係で調整される垂直的調整と州間における水平的調整の両面でなされている。財政調整という観点からみると、共通税は税源配分であるとともに垂直的財政調整でもある。共通税の配分比率は表にある通りであり、徴税地主義の原則のもとに税額が連邦と州の間で配分される。例外は、所得税に続く第二の税収源としての売上税であり、州分の4分の3がさらに人口比率で配分されるので、水平的な再配分効果をもっている。残りの4分の1と売上税の連邦配分額を財源とした補充交付金は、財政弱体州に交付される。

補充交付金は、基本法 107 条 2 項の「連邦がその資金から給付能力の低い州に全体的な財政需要の補充のための交付金を与えることを定めることができる」とする規定に基づくものであり、後に述べる調整交付請求州に交付されるものである。

州間財政調整は、水平的財政調整である。州税と州内市町村税の税収を合計してその州の租税力測定値が決定される。連邦平均 1 人あたり税収が与えられるならば、州の租税力測定値から算出された州平均 1 人あたり税収との差額が州の調整額測定値となり、これを上回った州から下回った州（調整交付請求州）へ交付される⁶⁾。

(2) 市町村財政

市町村の財政制度における位置づけは、市町村固有税、共通税である所得税への参与、州との財政調整である基準交付金に要約される。固有税は、

表 2 課題別、主体別財政支出比率 (1989 年)

(単位：%)

	治安	教育・文化	研究	社会保障	保健・余暇	交通・情報
連邦	7.3	4.4	76.3	19.4	5.0	43.6
社会保険				69.7		
州	74.7	75.7	21.2	4.1	25.3	28.8
市町村	18.0	19.9	2.5	6.8	69.7	27.6

出典：Statistisches Jahrbuch der BRD, 1993, S. 191.

物税（不動産税、営業税）と地域的消費・支出税（遊興税、飲料税、犬税など）であるが、市町村営業税の一部は連邦と州に納付される。これは、所得税への参与と引き換えに定められるものである。

市町村の財源として最も大きい基準交付金は、各州の市町村財政調整法により定められるので調整財源の決定、配分方法は州によって異なる。また、共通税における配分比率が原則として固定しているのに対して、基準交付金は、州と市町村の財政収支状況に応じて弾力的に調整配分されるのである。ここにみられるように、市町村の財源保障は主として州の責任とされており、連邦の役割は間接的であることを原則としているが、公共投資への連邦財政援助があるし、共通事務の委託が連邦からの補助金となる性質ももっている。

市町村に対する州の財源保障を定めているのは、基本法106条7項であり、「共通税の総収入のうち、州法の定める一定割合は、市町村および市町村連合の双方に属する。その他、州の租税収入を市町村に配分するか否か、またどの程度配分するかは、州法でこれを定める」としている。交付金額の決定は、基本的に州間財政調整でとられている方法と同じで、租税力測定値が算出され、州平均1人あたり税収との差額を埋めることになる。

財政制度と分権との関係からみると、ドイツの財政調整が一定の測定値に基づきなされることか

ら、交付請求側からみて権利的色彩の強さが特徴となっている。特に、市町村レベルでの財政調整がこのような性質をもっていることが³⁾、地方自治を財政面から支えているといえよう。

注

- 1) 山田晟『ドイツ近代憲法史』東京大学出版会、1963年、138頁。
- 2) 基本法は、これを受け入れた州（地域）という形で連邦共和国の版図を確定するが、「ドイツ国民」ないし「ドイツ人」へのその適用を版図と一致させていない。すなわち、1937年12月31日までにドイツ国籍をもった者すべてに適用するのであり、その広がりには連邦共和国の版図を超える。この点については、下記参照。大西健夫「経済統合からみたドイツ問題」『思想』No.790、1990年4号。
- 3) 市町村長選出の類型については、下記参照。縣公一郎「州および市町村の行政機関」大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部、1992年、91頁。
- 4) 伊藤弘文「財政・租税制度」大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部、1992年、116頁。
- 5) 社会保障制度における責任分野については、下記参照。大西健夫「西ドイツ社会保障制度の経済的基盤」社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』東京大学出版会、1989年、49頁。
- 6) 測定値算出基準に関しては、下記参照。伊藤弘文『現代ドイツ地方財政論』（増補版）、文眞堂、1995年、108頁。

（おおにし・たけお 早稲田大学教授）