■概要（ドイツ）■

①地方行政制度の構造

ドイツ連邦共和国は、議会制民主主義をとる連邦制国家である。連邦は16（統一前は11）の州により構成されている。ドイツ基本法において、国家の権能の行使及び国家の任務の遂行は、基本法に特別の定めがない限り、州の権限であるとしている。
地方行政制度は地域によりさまざまであるが、一般的に、州（ランド）、郡（クライス）あるいは特別市、及び市町村（ゲマインデ）の３段階である場合が多い。州以下の地方行政制度の編成は郡の区域では2層制、特別市の区域では1層制となっている。

②地方行政制度の沿革

ドイツでは、古くより小国家が割拠しており、それらが連邦国家を形成してきたという歴史がある。このため、ドイツ国民は地元への忠誠心と伝統への愛着が強いと言われる。1933年には、ヒトラー政権によりワイマール憲法が停止され、ナチス政権のもとで第３帝国が誕生した。それにより、州議会が廃止され、独裁的中央集権国家への行政体制の移行が行われた。第二次世界大戦後、旧西ドイツでは連邦制国家として州制度が復活した。

③国と地方の役割分担

ドイツでは、立法、行政、司法、財政などそれぞれの分野において国と州の役割分担が定められている。立法は連邦に重心のある配分となっているが、行政は反対に州に重心が置かれている。行政権は、連邦固有行政、間接連邦行政、委任行政、州固有行政などに分類される。（連邦法の執行は、原則として州の固有事務である）

④戦後の連邦と州の関係

（共同事務の創設）

戦後まもなくは連邦と州の権限配分がかなり厳密に分離されており、連邦と州が競い合う「競争的連邦主義」の関係にあったと言われていた。1969年には、ドイツ基本法の改正が提案され、可決された。それにより、これまで連邦と州の役割分担が明確になっていたが、連邦と州が共同して行う「共同事務」が新しく設けられた。また、もともと連邦と州はそれぞれの事務が異なっているため、それにかかる経費も別々に負担するとしていたが、この改正により、経済全体の均衡の確保や地域間格差の是正、経済成長の促進などのためであれば、州や地方自治体に対する補助金を認めることになった。

（連邦に対する州の反発）

その後、権限を強めてきた連邦に対して批判が起こり、州や地方自治体の権限強化を求める声が起きた。1980年代初期には、現実的な改革案が打ち出され、共同事務の一部廃止などの州権限の強化策がとられた。

⑤東西ドイツ統合の影響

1990年に東西ドイツは統合され、旧東独地域では５つの州が復活した。また、財政面においては、旧東独地域に財政援助を行うことの取り決めをしているが、依然、財政状況は深刻である。

第4節　ドイツにおける連邦制の変遷

― 連邦と州の関係の変化と東西ドイツ統合の影響 ―

主要先進国の中で、ドイツ連邦共和国はアメリカ合衆国とともに、州が強い権限を持つ連邦国家として知られている。ドイツは第二次世界大戦により西と東に分断されていたが、1990年に旧ドイツ民主共和国（旧東ドイツ）の地域がドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）に加入することにより、東西ドイツの統一が実現した。ここでは、ドイツにおける連邦と州の関係の変化と東西ドイツ統合の影響などを紹介する。

1．戦後の連邦制の変化

ナチスの第３帝国が倒され、1949年にドイツ連邦共和国基本法が制定された。基本法は第20条で「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である。」と規定している。基本法が制定された直後は、連邦と州の権限配分がかなり厳密に分離されており、連邦と州が競い合う「競争的連邦主義」の関係にあったと言われている。しかし、1970年頃まで、徐々に連邦の権限が強くなる傾向にあったとされる。その背景には、1)戦後の賠償金の支払いのため財政規模の拡大が必要であり、連邦政府の権限強化が求められたこと、2)全国的に公正、平等、ナショナルミニマムなどの均一化の実現が大きな政策課題であったことなどがある。こうした背景のなか、1950年代には軍事、原子力、航空などの分野で連邦政府の権限が強化されたり、連邦の財源が強化されたりした。そして、60年代に入ると、1966、67年の経済恐慌をきっかけとして、ドイツ内部の地域間格差が大きな問題となり、計画経済と財政についての総合的調整システムを求める声が起こり、ドイツ基本法の改正と財政改革が行われた。これにより、共同事務の創設や経費負担における連邦の負担が増大し、行政権限や財政面での連邦の役割が大きくなった。

○共同事務の創設

それまで連邦と州の役割分担は明確に分離していたが、連邦と州が共同して行う「共同事務」が新しく設けられた。それにより、1)大学の増設・新設 2)地域の経済構造の改善 3)海岸保全及び農業構造の改善などの分野において、連邦と各州の代表者で構成される共同計画委員会を通じて、連邦が、財政援助のみならず、事業の枠組みを定める４ヵ年の基本計画の策定にも参与することとなった。

○経費負担における連邦負担の増大

ドイツ基本法第１０４Ａ条では、「連邦及び州は、……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」としており、連邦と州が権限、事務の配分に応じて、分離して経費を負担することを定めている。しかし、実際には連邦と州は経費負担について交錯

しており、例えば、州が連邦からの委任により行う行政の分野において、委任によって生じる州の経費負担分については、連邦が負担することになっている。

1969年に行われた財政改革により、さらに連邦の経費負担は増大した。すなわち、国民に対して新たな金銭給付を伴う連邦法に基づく事務（この例としては、住居補助金法、住宅建設奨励法、貯蓄奨励金法等があげられる）を州が実施する場合、連邦は給付額の全部または一部を負担することとなった。

また、州や市町村が実施する公共投資に対して、連邦が財政援助を行うことも認められた（注）。財政援助は、州、市町村が直接実施する公共投資のみならず、第３者に対して州、市町村が投資や補助をする場合もその対象になる。財政援助の形式は補助金、貸付金の両者がある。

さらに、新たに創設された共同事務についても、連邦は経費を負担し、共同事務のうち1)、2)（前項の「○共同事務の創設」に記述）に係る経費については連邦が１／２を負担、3)については１／２以上を負担することとなった。

これら一連の改革により連邦税の税源も強化され、連邦と州の共通の税として従来は所得税と法人税だけであったが、それに売上税が追加された。また、所得税、法人税の税収からの連邦の受け取り分も35%から50%に引き上げられた。

このように、ドイツ基本法を改正し、連邦の権限を強化することにより、経済の安定や公正の確保を目指したが、1970年代には、オイルショック等により逆に失業の増大、地域間の格差が拡大した。これらの諸問題について、共同計画委員会での担当者間で政策の合意を得ることが困難となった。加えて、国民の価値観の多様化などが影響し、権限を強めてきた連邦に対して批判が起こり、逆に州や地方自治体の権限強化を求める声が起きてきた。

このため、1980年代初期には現実的な改革案が提出され、以下に示す一連の地方分権化政策がとられた。

○病院、学生寄宿舎及び教育について、連邦と州が共同して計画をたてることが廃止された。

○共同事務の全分野において連邦補助金が約20%削減され、加えて売上税の州の受取分が増大した。

○住宅等の分野における州の権限が復活した。

○教育、福祉関係事務のうち一定の範囲について、連邦から州に事務が移譲された。

○経済計画について、連邦から州に対する関与が縮小された。

また、この時期には地方自治体の行財政能力の強化のために市町村合併が大規模に行わ

れるなどの動きもあり（1968年 24,282市町村→1978年 8,508市町村）、行政制度全般にわたって様々な改革が行われた。

1980年代の先進諸国では、アメリカのレーガン、イギリスのサッチャーなどによって小さな政府を目指す施策が強く指向されたが、ドイツでも同様の論議がなされていた。コール首相は長期にわたって論議を進め、90年代に入り、フォルクスワーゲン、ルフトハンザなどの政府所有株式の売却、連邦鉄道の株式会社化などを行った。ドイツテレコム（通信）、連邦郵便、連邦郵便貯金の３事業についても、95年以降に民営化することが予定されている。

(注) ドイツでは、連邦が直接地方自治体に補助を行うことはなく、州を通じて間接的に補助を行っている。

表１－４－１　東西両ドイツにおける経済力格差（1989年）

	国内総生産（１０億DM）	就業者数（千人）	就業者一人当り国内総生産（DM）	西独に対する東独の労働生産性（%）
西　独	２，２１９	２７，６３５	８０，２９７	３６
東　独	２８６	９，８５８	２９，０１２	

出所「統合ドイツの経済的諸問題」九州大学ドイツ経済研究会

２．東西ドイツ統合の影響

東西ドイツ両国は、国家条約を基礎として1990年に統合された。現在のドイツの社会状況は、東西ドイツの統合により大きく変化している。特に、旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域の経済格差は大きく（表１－４－１）、このことは統一ドイツにとって大きな問題となっている。財政制度は、旧西ドイツの制度を、統一ドイツに適用するとしているが、いくつかの例外を設けている。それは、①ドイツ統一基金を創設し、1994年末まで旧東ドイツ地域に財政援助を行うこと、②売上税の配分に特例を設けること、③旧東ドイツ地域が1994年末まで州間の財政調整制度へ参加しないことなどである。これらの措置により、旧東ドイツ地域は財政面で援助されることになる。しかし、これらの対策によっても、依然として旧東ドイツ地域５州ならびに地方の財政状況は深刻であり、財政収支は赤字のままである。また、1994年末をもって、ドイツ統一基金による財政援助が打ち切られ、旧西ド

イツ地域の財政平衡制度である州間の財政調整制度に参加することになる。よって、今後は旧西ドイツ地域の各州と合わせた16州全体での財政上の利害が対立し、調整は難航することが予想される。

また、地方行政制度面では、旧東ドイツ地域において分割前にあった５つの州が復活するほか、「市町村及び地方郡の地方自治に関する法律」により、旧東ドイツ時代の中央集権体制を是正し、地方議会を中心とする民主的な地方自治制度の確立が図られている。