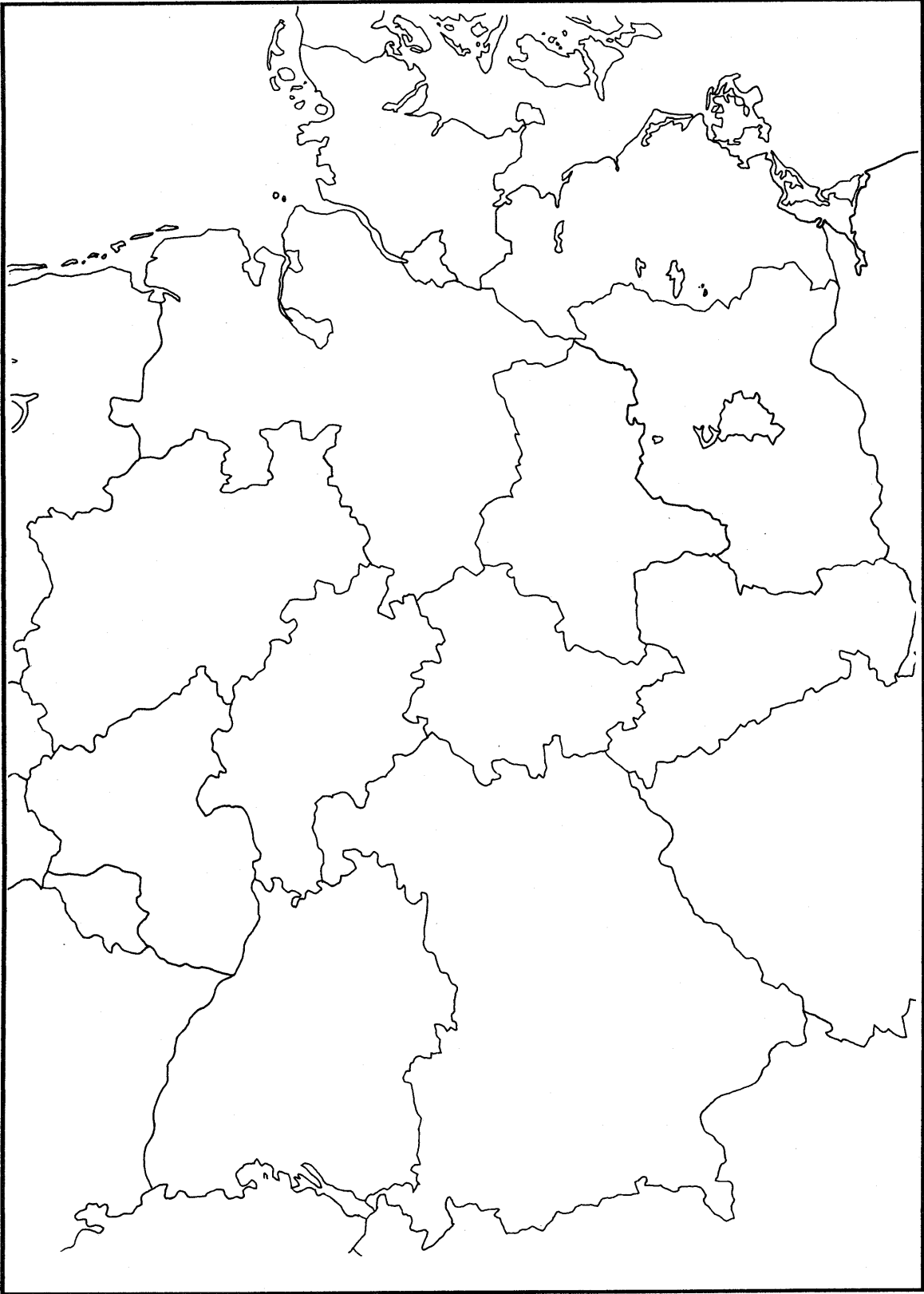


図2-4-1 ドイツ全図



第4節 ドイツ

1. 地方行政制度の概要

(1) 地方行政制度の構造

ドイツ連邦共和国（図2-4-1）は、議会制民主主義をとる連邦国家である。連邦は16（統一前は11）の州により構成されている（表2-4-1）。ドイツ基本法第30条において、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おり、統治権限の配分の基本原則を州優先にするとしている。すなわち、国の諸活動は、原則としてまず州に権限が与えられ、連邦は基本法に定められている事項についてのみ権限を有することになる。

旧西ドイツ地区と旧東ドイツ地区とでは、行政制度はかなり異なっている。旧西ドイツ地区には共通の地方自治法はなく、それぞれの州の憲法や法律により、それぞれ異なった地方行政組織や制度を採用している。また、大都市であるベルリン、ブレーメン、ハンブルグは、それぞれの都市でひとつの州を構成している。ベルリンなどの大都市を持つ州以外の8州の地方行政制度は、地域により様々であるが、一般的に3段階である場合が多い。それは、州（Land）の段階、郡（Kreis）と特別市（Kreisfreie Stadt）の段階及び市町村（Gemeinde）の段階である。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。その他、州によっては、市町村連合（Samtgemeinde または Amt）、広域連合（Landshäftsverband）、県（Bezirk）などの種々の制度を有している州もある。旧西ドイツ地域における地方行政制度を大まかに類型化すると（図2-4-2）のようになる。

一方、旧東ドイツにおいては、15の県が置かれており、県の下は地方郡（Landkreis）または都市郡（Stadtkreis）に区分され、地方郡の区域では2層制、都市郡の区域では1層制の行政制度となっている。そして、東西ドイツの統合によって、州の数は旧東ドイツの5州を加えて合計16州になった。

(2) 地方行政単位の組織

ドイツにおける地方行政制度は州により様々であるように、地域ごとに大きく異なっている。しかも、東西ドイツの統合から日も浅いため、旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域とはかなりの違いがまだ残っている。

ここでは旧西ドイツ地域の11州を中心にそれぞれの地方行政単位の組織及び役割について紹介することにする。

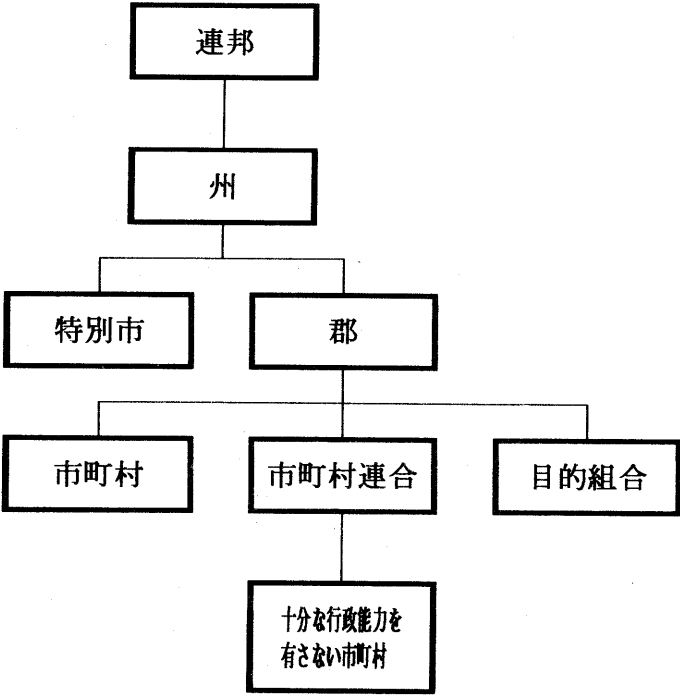
① 州

表 2-4-1 ドイツにおける州と地方自治体の面積及び人口

	州	面積(km ²)	人口(万人)
旧 西 ド イ ツ	シュレースヴィヒ=ホルシュタイン	15,729	260
	ブレーメン	404	67
	ニーダーザクセン	47,344	724
	ノルトライン=ヴェストファーレン	34,070	1,710
	ハッセン	21,114	566
	ラインラント=ファルツ	19,849	370
	ザールラント	2,570	107
	バーデン=ウエルテンベルク	35,751	962
	ハンブルク	755	163
	バイエルン	70,554	1,122
	ベルリン	833	341
旧 東 ド イ ツ	メクレンブルク=フォアポメルン	23,838	196
	ブランデンブルク	29,059	264
	ザクセン=アンハルト	20,445	297
	ザクセン	18,337	490
	テューリンゲン	16,251	268

出所 「ドイツの政治」早稲田大学出版会
注 1991年の人口

図 2-4-2 旧西ドイツの地方行政制度の類型図



旧西ドイツ地域に共通して適用される地方自治法典は存在せず、各州ごとの憲法、法律によって、独自の地方行政制度を採用している。また、各州は議院内閣制に基づき州議会、州政府及び裁判所を有している。州政府は、州首相と8～10人程度の大臣で構成されている。旧西ドイツ地域のベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの3州では、都市そのものが一つの州となっている（ハンブルクは歴史的経緯から場所の離れた2市がひとつの州を構成している）。一方、他の8州はその区域に特別市または郡、市町村という地方自治体が存在している。その他、各州の間には大きなバラツキが見られる。面積では最小の州は最大の州の5%に満たないとか、人口においても最小の州は最大の州の5%に満たないなど、行政組織、経済規模、沿革等においても相当な違いが存在する。

②郡と特別市

1)郡

郡の区域内には多くの市町村がある。郡は、それ自体が地方自治体であると同時に、州と市町村の中間に位置する国家の行政単位でもある。通常、郡には、議決機関として郡議会、執行機関として郡委員会、執行機関であり国の行政事務を処理する首長が置かれている。旧西ドイツ地域には1990年現在で237の郡があるが、人口、面積の点でかなりのバラツキがある。

2)特別市

特別市は郡に属さず、直接州の下に属しており、かつその下に市町村は存在しない。特別市も地方自治体であるとともに国の行政単位でもある。特別市の組織は基本的に郡と同様である。旧西ドイツ地域には、1990年現在で91の特別市が存在している。一般的に特別市の人口規模は通常の市町村よりも大きい、特別市の指定に関する客観的基準はなく、人口と面積の点でかなりのバラツキがある。

③市町村

市町村は、地方自治体であるとともに国の行政単位でもある。そして、ドイツにおいて最も住民に近いレベルの地方自治体であり、1990年現在で旧西ドイツ地域に8,506の市町村（うち特別市91、市町村8,415）が存在する。人口と面積の規模は、かなりのバラツキがある。組織は各市町村によって大きく異なり、地域によっては、立法機関と執行機関が同一の組織であったり、執行機関が一部立法機関の役割を担う場合などがあり、立法機関と執行機関の区別があまり明確ではない傾向がある。

(3)連邦と州の関係

①立法権

ドイツ基本法は、立法に関する連邦の権限配分を、連邦の専属的立法、競合的立法、大綱的立法及び原則的立法の4つに分けて規定している。

1)連邦の専属的立法

連邦政府によって統一的に定める必要があるとされる事務については、連邦に専属的な立法権が認められている。具体的には、外交、国防、連邦の国籍、移住の自由、旅券制度、出・入国、犯罪人の引渡し、通貨・造幣制度、度量衡、時刻の定め、関税・通商区域の統一、通商条約、航海条約、外国との商品及び支払い取引、航空交通、郵便・電気通信制度、著作権、関税等などがこれに該当する。

2)競合的立法

連邦が立法する必要がある場合には、次の定めにより連邦が行い、それ以外は州が行う。連邦が立法する必要がある場合とは、①州の立法によっては有効に規律されない場合、②州が立法することにより他の州や全体の利益を害する場合、③法的又は経済的統一を維持する必要があるとされる場合である。ただし、実際には③の規定があることにより、競合的立法のほとんどの分野で連邦が立法権を行使している。民法、刑法、裁判所の構成、裁判手続き、戸籍制度、公的扶助、経済法、労働法、土地法、道路交通などがこれに該当する。

3)大綱的立法

競合的立法の項で述べたのと同じの要件の下で、連邦が大綱的規定、原則的立法を定めることができる。大綱的立法の場合、連邦は単に大綱的な規定のみを定めることができ、細目は州の法律に委ねなければならない。その対象としては、州・市町村等の地方公務員の法律関係、大学制度、狩猟制度、自然保護、国土計画、結婚・死亡等の身分登録及び証明などがこれに該当する。

4)原則的立法

大綱的立法に類似したものとして原則的立法がある。大綱的立法が細目の立法を州に委ねているのに対し、原則的立法では、連邦と州のそれぞれが細目の立法を行うものである。対象の事務としては、予算全般、財政運営がある。

②行政権

立法権は、前項の通り、連邦に重心のある権限配分となっているが、行政権については、反対に州に重心が置かれている。行政権は、一般的に連邦固有行政、間接連邦行政、委任行政及び州固有行政に類型化される。

連邦固有行政は、連邦の官庁によって直接実施される行政であり、まず各省

(Ministerien)で行われている事務として外交、連邦財政、国防、航空、連邦銀行、などがある。その他、連邦の各省の下に設置されている連邦上級官庁

(Bundesoberbehörden)や中央官庁(Zentralstellen)である連邦統計庁、連邦環境庁、連邦保険庁、ドイツ特許庁、ドイツ気象庁、連邦刑事庁、連邦憲法擁護庁等が行っている事務も連邦固有行政である。

間接連邦行政は、連邦直属の団体、組織によって実施される行政であり、該当する団体は弁護士協会、税理士協会など各種職業別の協会または連盟、一部の金融機関、酒、文化などの各種団体である。

委任行政は、連邦からの委任によって州が実施する行政であり、徴兵制度、核エネルギーに関すること、航空行政の一部、水路行政の一部、アウトバーン及びその他の遠距離交通連邦道路(ただし、この道路の計画策定及び路線決定は連邦が行う)、租税に係わる行政などである。

州固有行政は、州の固有事務として、州が実施する行政である。州は基本法に特別の定めがないかぎり、固有事務として連邦の法律を執行する。すなわち、連邦固有行政と間接連邦行政及び委任行政を除き、連邦の法律を執行することはすべて州の固有事務である。もちろん、州の法律を執行することも州の固有事務である。州の固有行政のなかには、それを連邦と協力して行う共同事務がある。共同事務には、大学の新・増設、地域の経済構造の改善、海岸保全及び農業構造の改善などの分野がある。連邦と州が行っている行政事務の概要は、(表2-4-2)の通りである。

表2-4-2 ドイツにおける行政権の分類

連邦固有行政	間接連邦行政	委任行政	共同事務
連邦の官庁によって直接実施される行政	連邦直属の団体・組織によって実施される行政	連邦からの委任によって州が実施する行政	連邦と州が共同して行う行政
<ul style="list-style-type: none"> ・外交 ・連邦の財政 ・連邦水路および船舶航行 ・国防 ・連邦郵便 ・連邦銀行 ・連邦国境警備隊 ・連邦統計 ・連邦環境 ・連邦保険 ・特許 ・気象 ・警察情報 ・刑事警察 ・公安 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・各種職業別協会又は連盟(弁護士協会等) ・ドイツ協同組合銀行等の信用機関 ・その他文化、映画、酒等の団体 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・徴兵制度、民間人の保護 ・核エネルギーの生産及び利用等 ・航空行政の一部 ・連邦水路に係わる行政の一部 ・連邦アウトバーン及びその他の遠距離交通連邦道路(ただし連邦道路の計画及び路線決定は連邦が行う) ・連邦に関係のある租税に係わる行政 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・高等教育機関の増設及び新設 ・地域経済構造の改善 ・農業構造の改善 など

③税財政関係

1)租税立法権

租税に関する立法権としては、ほとんどすべての税について連邦政府のみが立法権を有している。しかし、州税、市町村税、共通税については、立法に際して連邦参議院の同意を必要とするが、州に租税立法権が与えられている。

2)税収の配分

ドイツにおける税制は、共通税、連邦税、州税及び市町村税の4つに大きく分けられる。共通税はドイツ独特の制度であり、所得税、法人税、売上税及び営業税の収入は、連邦と州に共同でプールされたのち、一定の比率に基づいて連邦と州に配分される。ドイツ連邦基本法に定められている税収の配分は（表2-4-3）の通りであり、共通税及びそれ以外の各個別税による連邦、州、市町村の税収配分の状況は、（表2-4-4）の通りである。

ドイツ連邦基本法では、それぞれの州の州税は当該州の税収になる旨が定められているが、共通税を州間でどのように配分するかについては、次のルールに従うことになる。共通税のうち所得税、法人税は、基本的にそれぞれの州における納付額に基づき配分される。売上税については、州の受け取り分の75%は州の人口に比例して配分され、残りの25%は財政力の弱い州に優先的に配分されるようになっている。

3)税収配分以外の財政調整

前項の税収配分以外の財政調整手段として、連邦から州への交付金がある。連邦から州への交付金には、州が行う重要な投資に補助金を交付するものと財政力の弱い州に売上税の一部を交付する連邦補填交付金がある。また、州と連邦が共同して行う共同事務については、連邦が一定の割合を負担している。その他、州間の行政水準の格差を是正するため、財政力の高い州から低い州へ調整交付金が交付される。

④連邦参議院

ドイツでは、連邦参議院（Bundesrat）が連邦と州の関係に大きな関わりを持っている。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ため、各州の意思を代表する役割を担うという側面がある。そして、連邦参議院は連邦議会の法案のうち、州に関係する法案に対しては同意を拒否することができるなど、各州は連邦参議院を通して、連邦の立法及び行政に参加するシステムとなっている。また、各州の選出議員の数は、各州の人口の大小によって異なっている。

(4)州と地方自治体の関係

連邦に対して	連邦と州の双方
<p>①連邦税</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府の専売事業 ・関税 ・資本流通税 ・保険税 ・手形税 ・ヨーロッパ共同体によって要求される課徴金 ・タバコ、コーヒー、茶、砂糖、塩、発泡酒、照明器具、並びに石油に対する消費税 <p>②共通税の一部</p> <ul style="list-style-type: none"> ・給与所得税及び賦課所得税（42.5%） ・非賦課収益税及び法人税（50%） ・輸入売上税を含む売上税⁽¹⁾ <p>③市町村営業税納付金の連邦分⁽²⁾（50%）</p>	<p>①共通税</p> <ul style="list-style-type: none"> ・給与所得税 ・賦課所得税 ・法人税 ・売上税 （輸入売上税を含む⁽¹⁾） <p>②市町村営業税納付金⁽²⁾</p>
州に対して	市町村に対して
<p>①州税</p> <ul style="list-style-type: none"> ・財産税 ・相続税 ・不動産取得税 ・自動車税 ・ビール税 ・競馬及び宝くじ税 ・消防税 ・賭博場徴収金 <p>②共通税の一部</p> <ul style="list-style-type: none"> ・給与所得税及び賦課所得税（42.5%） ・非賦課収益税及び法人税（50%） ・輸入売上税を含む売上税⁽¹⁾ <p>③市町村営業税納付金の州分⁽²⁾（50%）</p>	<p>①市町村税</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村営業税 ・不動産税 ・地方消費税及び支出税（例えば犬税、飲料税） <p>②給与所得税及び賦課所得税からの収入の一部（15%）</p> <p>③州の法律によって規定された譲与税</p>

出所 「ドイツの政治」早稲田大学出版部

注1 輸入売上税を含む売上税は連邦参議院の同意を必要とする連邦・州間財政調整法で、連邦と州の配分比率が決定される。

注2 1969年の財政改革により、市町村営業税の一部は連邦・州に対して納付されるようになった。

表2-4-4 税収の配分実績(1988年)

区 分	連 邦		州		市 町 村		計		
	(百万マルク)	%	(百万マルク)	%	(百万マルク)	%	(百万マルク)	%	
共 通 税	1. 所得税	85,294.7	38.7	85,294.7	48.6	30,104.0	43.8	200,693.4	41.1
	2. 法人税	19,367.2	8.8	19,367.2	11.0			38,734.5	7.9
	3. 売上税	63,355.8	28.8	45,615.7	26.0			108,971.5	22.3
	4. 営業税	2,483.6	1.1	2,483.6	1.4	29,497.4	42.8	34,464.6	7.1
	(小計)	170,501.3	77.4	152,761.2	87.0	59,601.4	86.6	382,864.0	78.4
連 邦 税	1. 鉱油税	27,031.8	12.3	—	—	—	—	27,031.8	5.5
	2. タバコ税	14,555.2	6.6	—	—	—	—	14,555.2	3.0
	3. 火酒税	3,999.2	1.8	—	—	—	—	3,999.2	0.8
	4. その他	7,147.1	3.2	—	—	—	—	7,147.1	1.5
	(小計)	52,733.3	23.9	—	—	—	—	52,733.3	10.8
州 税	1. 財産税	—	—	5,554.3	3.2	—	—	5,554.3	1.1
	2. 自動車税	—	—	8,168.8	4.7	—	—	8,168.8	1.7
	3. ビール税	—	—	1,253.5	0.7	—	—	1,253.5	0.2
	4. その他	—	—	7,692.7	4.4	—	—	7,692.7	1.6
	(小計)	—	—	22,669.3	13.0	—	—	22,669.3	4.6
市 町 村 税	1. 不動産税	—	—	—	—	8,238.2	12.0	8,238.2	1.7
	2. その他	—	—	—	—	953.0	1.4	953.0	0.2
	(小計)	—	—	—	—	9,191.2	13.4	9,191.2	1.9
EC税等	△3,028.5	△1.4	—	—	—	—	20,639.2	4.2	
計		220,206.1	100	175,430.5	100	68,792.6	100	488,097.0	100
		45.1 %		35.9 %		14.1 %		100.0 %	

出所 「ドイツの政治」早稲田大学出版部

注 「EC税等」はEC税及び調整負担基金からなる。ただし、後者は0.8百万マルクの規模にすぎない。EC納付金は関税・売上税(付加価値税)からの控除(20,639.2-0.8=20,638.4百万マルク)及びGNP基準での納付金(3,028.5百万マルク)からなる。したがってEC納付金の合計(20,638.4+3,028.5=23,666.9百万マルク)が税収計(488,097.0百万マルク)に占める比率は4.8%となる。GNP基準のEC納付金は1988年以降。

①市町村の事務

ドイツ基本法は、第28条の地方自治に関する規定により、市町村が、法律の範囲内において地域のすべての事務（全権限性）を自己の責任で規律する権利（自己責任性）を有していることを定めている。したがって、ドイツでは行政サービスのかなりの部分が市町村により実施されている。しかし、財源は決められており、当然、市町村があらゆる事務を行おうとしても不可能であり、全権限性、自己責任性の範囲は、財源面でおのずから制限されている。

市町村の事務は、裁量の余地を基準にして、任意的自治事務、義務的自治事務、義務的指示事務及び委任事務の4つに区分されている。それらの事務は、州、市町村ごとに異なっているが、概ね次のようにまとめることができる。

1)任意的自治事務

市町村が、いつ、どのように実施するかを市町村自らの裁量で決定することができ、州の市町村に対する監督はそれが法律に違反していないかどうかだけに限られている事務が「自治事務」である。「自治事務」は、その性格により、任意的自治事務と義務的自治事務に区分される。

任意的自治事務は、事務を実施するかどうかについても市町村が決めることができるものであり、スポーツ施設、老人ホーム、病院、墓地、図書館、博物館等がこれに該当する。

2)義務的自治事務

「自治事務」のうち義務的自治事務は市町村による実施が義務づけられているものであり、市町村は少なくともある一定以上の事務は実施しなければならない。公共交通（市町村道路、歩道、駐車場）、小中学校、上下水道、消防等がこれに該当する。

3)義務的指示事務

義務的指示事務では、州による指示の程度によって、市町村の裁量の範囲も様々である。市町村は、これらの事務を指示された一定の枠内で実施しなければならない。また、州は市町村の行政が指示通りかどうかを検証することができる。建築監督、住民登録、道路交通監視、地域整備計画等がこれに該当する。

4)委任事務

委任事務の場合には、市町村は州政府の下位機関として州の事務を実施する。よって、市町村の裁量は極めて弱く、地方自治体としての事務ではなく、州の機関として実施される事務である。戸籍、国勢調査、保健所等がこれに該当する。

②郡及び特別市の事務

一市町村の行財政能力を超える事務、あるいは上位レベルで実施することが効率的である事務は、市町村の上位団体である郡で処理される。この場合、郡はあくまでも市町村に対する補完的役割を有しているにすぎない。

郡が行う事務については、市町村と同じく、任意的自治事務、義務的自治事務、義務的指示事務及び委任事務に分けられる。事務の内容は、州、郡ごとに異なり明確に表すことはできないが、おおむね任意的自治事務、義務的自治事務として、郡道、市町村間の公共交通輸送機関、病院、老人ホーム、図書館、博物館、中学校以上の学校、職業学校、ゴミ処理、上水道などを行い、義務的指示事務、委任事務として、自然保護、職業訓練の促進、保健所、郡警察、自動車登録などの事務を行う場合が多い。

特別市は、郡に属さず、直接州の下に属しており、特別市の下に市町村は存在しないことから、一般に郡と市町村が行っている両方の事務を行っている。

(5) 広域行政制度

ドイツにおいては、広域行政制度として多くの制度があるが、ここでは代表的なものを紹介するにとどめる。

① 市町村連合 (Samtgemeinde もしくは Amt)

市町村が処理する義務を負っている事務の一部またはすべてを、共同して処理するための地方自治体として、市町村連合が設けられている。行財政能力の低い農村部の市町村行政を補完する役割を果たしており、旧西ドイツ地域の11州のうち5州がこの制度を活用している。

組織としては、議会、首長、行政長、委員会などが設けられており、それらにより運営されている。

② 目的組合 (Zweckverband)

複数の市町村や市町村連合により、特定の事務を行うために設立される。団体の性格は地方自治体ではなく社団である。

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歴史がある。このため、ドイツでは地元への忠誠心と伝統への愛着が強いと言われる。

ドイツ連邦国家の成立は、ビスマルクによる1871年のドイツ統一にある。ビスマルク憲法の第1条では「連邦の領域は、プロイセン、バイエルン、ザクセン……からなる」とし、第5条では「帝国憲法によって制限されない限り、ドイツの各国家はその独立性を

維持する」と定めている通り、あくまでも連邦制であり、中央集権国家ではなかった。

第1次世界大戦に敗れたドイツ帝国は、王政を廃止し、共和国となった。1919年のワイマール憲法では、第1条で「ドイツ国家は共和国である。国家主権は国民に発する」と定め、ドイツ国家が国民主権となったことを明言している。ワイマール共和国は、ドイツ帝国に比べ、中央集権機能を強化し、中央政府と州の間の立法及び行政の権限配分を厳密に規定している。しかしながら、憲法第2条で国家の領域を「ドイツの諸州からなる」と定めているように、帝政時代の州がその前提となっており、依然として連邦制が国家形成の出発点となっていた。ただし、ワイマール共和国における州の権限は、以前に比べ弱められた。第一次世界大戦後にナチスの独走を許したのは、この地方の権限の弱さが原因の一つであるとドイツでは言われている。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。そして、州議会が廃止され、行政体制は独裁的中央集権国家に移行した。

第2次世界大戦後の占領政策では、占領軍による直接統治方式がとられたが、行政を実施する上で、ドイツ人自身の組織が必要であったため、州の再編と体制整備が進んだ。1946年より州の議会選挙が行われ、州憲法が制定された。その後、1948年に西側の統治地域において、ドイツ連邦共和国基本法が制定され、ドイツ連邦共和国が設立された。東側統治地域では1949年に憲法が制定され、ドイツ民主共和国が設立された。両国家とも州の連邦主義的独立権を憲法に規定していたが、旧東ドイツでは憲法改正が行われ、社会主義国家として中央集権的性格を強めていった。旧西ドイツは、憲法の「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。」との規定のもと、州に強い自治権を認める連邦国家として発展し、東西ドイツ統合を除けば、大規模な政治変動や行政制度の変革は特に行われずに現在に至っている。なお、連邦と州の間での権限配分や役割分担などの改革は、その時代の背景に応じて随時行われている。第2次世界大戦後の旧西ドイツにおける動向については、その詳細を第1章第4節にて紹介した通りである。