

パネリスト報告：2

「ドイツの連邦制改革」

山 田 徹 氏

ドイツの連邦制改革

山 田 徹 氏

○山田 皆様、こんにちは。神奈川大学の山田と申します。

私は、ドイツの連邦制についての基本的な特色と、ドイツの憲法に当たる基本法が今回大幅に改正されましたので、この改正の概略について少しご説明したいと思います。

このレジュメに沿ってお話していきますが、最初にローマ数字Ⅰのタイトルで「連邦制とは？」とあります。連邦制とは何かということです。

連邦制と似たものに「国家連合」というものがあります。国家連合というのは主権、特に外交などの対外主権を持つ国々の連合体です。具体的には、それらの国々が同盟会議や協議会などの名の合議体を作り、連合の全体の方針を決定します。ただし、主権をそれぞれの国が持っていますから、全会一致でないと重要な方針は決められないわけです。1つの国でも拒否すれば決定はできませんから、それぞれの国は拒否権を持つこととなります。

次に「連邦制」とありますが、連邦制はそれを構成するメンバー国家つまり州とこれを束ねる中央国家をもち、全体として一つの国家を構成しますが、その主権をメンバー国家と中央国家が分有するわけです。ご承知のようにアメリカの正式の国号はユナイテッド・ステイツ・オブ・アメリカで、アメリカはステイト、つまり国が集合した国ですね。連邦制をとるドイツも州（ラント）のことをよくシュタートと呼びます。その下にはじめて市町村などの地方自治体があり、したがって州は地方自治体ではありません。

連邦制国家の憲法では、通常、先ず連邦制をとることがうたわれた後に、連邦（中央）政府が持つ立法権限が列挙されます。中央の国家しかなしえない権限、つまり外交、対外防衛、国籍や通貨の制度などですが、そういうものが列挙されるわけです。他は残余権限と言いますが、それらはメンバー国家としての州が持ちます。多くの場合、州は、伝統ある文化や教育、

地方経済政策、警察などの立法権限を持ちます。

次に「地域主義的単一国家」とありますが、この場合は文字通り国は一つしか存在せず、中央政府のみが国家主権を持ちます。他の統治体は県や市町村など何層かありますが、それらはみな地方自治体です。ただ最近では特にヨーロッパで、国のすぐ下の統治体である地域（リージョン）が大きな力を持ってきて、今の若松先生のお話もそうですが、そういう動きは（国内の）リージョナリズムと呼ばれて、近年大きな注目を集めています。そこで、これらの動きが活発なスペイン、イタリア、イギリスなどを念頭において、このタイプの国家を地域主義的単一国家と名付けたわけです。日本の道州制も、もし実現すればこれにあたります。

今日のお話しはドイツを対象としますから、連邦制の問題が主題になります。土岐先生の方からもお話がありましたように、連邦制といっても勿論いろいろな形態があり、たとえばアメリカやカナダ、ドイツ、オーストラリアあるいはマレーシアなどでは、そのあり方は大きく異なっています。また先ほど、連邦制では中央国家とメンバー国家が主権を分有すると言いましたが、具体的な権限配分では、今日の巨大化した国家では中央政府のもつ比重が圧倒的です。ただし土岐先生がお話した分権化の文脈の中では、それを見直そうというのが今日の大きな潮流であり、ドイツの基本法改正もその一環にあたります。

では、これをみる前提として、ドイツの連邦制はどのような特色を持つのかということが、ローマ数字Ⅱのタイトルの内容です。最初に「執行連邦制」とあります。たとえばアメリカでは、連邦の法律は連邦政府が執行し、州の法律は州政府が執行します。ドイツでも、先ほど述べた連邦専管の法律は連邦政府が執行しますが、他の連邦法律は州が執行し、しかも多くは州固有の事務としてそれを行います。

これには歴史的な由来があって、ドイツは、1871年に一つの国家に統一されますが、いくつもの国が集まってできた、実質上の連邦制国家でした。確かにドイツ帝国という国が作られたのですが、その中にまたいろいろな国があり、たとえばビールで有名なミュンヘンを都とするバイエルンは、

ヴェッテルスバッハ家の王朝があった王国でした。それらの国は伝来的な行政能力を持ち、統一後も帝国法の執行をそれぞれの国が担うという伝統をもちました。これが現在まで引き継がれておりそのような事情を制度の経路依存性といいます。いくつかの転換点を経ながらも、制度は歴史上の刻印を強く受けているわけです。

2番目の、立法権限については、先にお話した通り、連邦と州はそれぞれの固有の立法権限を持ちますが、ドイツではその他に（ドイツに限りがありませんが）競合的立法権限という分野があります。これは中央か地方の国家いずれかが権限を持つことですが、ただし基本法上、州の権限は「連邦が権限を持たない限りで」のみあるということで、実際にはほとんどの権限を中央が握っています。もう一つ、大綱的立法権限という分野があって、連邦が立法の原則を定め細部を州が規定するわけですが、ここでも連邦側のもつ力が圧倒的でした。

第3に、第二院としての連邦参議院の問題があります。ドイツの参議院には一つの特色があって、他の連邦制国家の第二院では、州ごとに有権者が議員を選挙したり（アメリカの上院など）、あるいは州議会が第二院の議員を選んだりしますが（オーストリアの参議院など）、ドイツでは、連邦参議院を構成するのは州政府の代表で、州の首相と主要閣僚あるいはトップの官僚などがそれにあたります。そして、特に州の権限に関わる内容を持つ連邦法法案が提示されると、連邦参議院が同意を与えない限りはその法律は成立しません。そしてこの点は、後に述べるような大きな問題を抱え込んでいました。

次に財政制度について連邦制と関連して簡単に述べると、ドイツには特有の財政調整制度があります。財政調整とは、財政力の弱い州や自治体に財政資金を移転させることですが、ドイツでは、連邦から州、州から市町村に資金が渡る縦の財政調整と、州が相互に行う横の財政調整とがあります。税金については共同税と呼ばれるものがあり、法人税、所得税と、付加価値税という名の消費税は、連邦と州がそれぞれ一定の割合で得るといいう仕組みになっています。

第5に、EUとドイツの中央・地方政府との関係の問題があります。これは複雑で私にもよく判らない点が多々ありますが、最近の趨勢についてだけ述べると、州の側が力をつけてきて、EUと直接コミュニケーションを持つようとする動きがあります。特にお金持ちの州がそうです。そこで93年の基本法改正によって、EUでの州の部分的な代表権限が認められ、今度の改正でも新たな規定が設けられましたが、なお小幅であり、今後も議論が重ねられるのではないのでしょうか。

最後に「協調的連邦制」という言葉が挙げられていますが、総括的に言うと、ドイツでは連邦と州の関係は協調的です。これは特に70年代から進んだ傾向で、いろいろな問題もはらんでいますが、総じて両者の関係が協調的であるということは、強大な連邦のイニシアティブが強いことを意味します。この点が今回の改正でも主要な争点の一つになったわけです。

次にローマ数字のⅢの問題として、「連邦制改革の沿革」ということですが、今回の改正は、戦後最大の改正と言われています。その前には69年に大きな改正がありましたが、今回の改正ともども、大連合政府の下で行われています。大連合政府というのは、日本では最近小沢一郎氏がいろいろ動いて一躍有名になりましたが、ヨーロッパでは、時として見かける方式で、要するに大きな政党がすべて連合して政府を作るわけです。そうすると軋轢もあるけれども、物事が決めやすくなるという側面もあって、特に基本法の大きな改正は、この大連合政府の下でなされました。69年のときの基本法改正は、今回に次ぐ大規模な改正ですが、このときは、福祉国家の拡充などを目指して、先ほど述べた協調的連邦制を強化する形で、つまり連邦が力をつけて州をバックアップする体制を目指して改正が行われたのです。

ところが、そうするとまたいろいろな問題も生まれてきて、レジユメには「政治的錯綜」という言葉が書かれています。要するに連邦と州の協調が進むと、今度は権限や執行の二重化が起きたり、あるいは政策上のややこしいもつれ合いが出てきたりして、責任もあいまいになります。この問題は早くから指摘され、近年ではこれが非常に大きな問題になってきて、

今回の基本法改正の一つの理由になったのです。

最後にローマ数字Ⅳの、今回の「基本法改正による連邦制改革」の問題ですが、その背景には今まで指摘してきた制度的な問題の他に、この間ドイツ経済が危機に陥ってしまったことがあります。特にドイツが統一して余り裕福ではない旧東ドイツの州を抱え込んでしまうと、これを西の州に追いつかせるためにいろいろと財政援助などを行い、経済的な困難が生まれたわけです。これに加えて、グローバリゼーション下の世界経済やEU内の激しい競争が進みますから、ドイツ経済は非常に難しい局面を迎えたのです。また先ほどふれたように、EUとの関係がいよいよ密になると、州の側ではさきなだに少ない権限がさらに失われるのではないかという危機感が生まれて、そこで自分たちの権限をなるべく強めるような主張を行ってきたわけです。

では、どのような改革が行われたかという点、先ず立法過程の改革で、これは連邦参議院の問題と直接関わります。連邦参議院は、連邦の法律が州の権限にふれるときには、同意を与えなければなりません。そうすると法案の採択が遅れることがしばしば生じます。これは競争が激化して、ドイツ経済も迅速に改革を進めなければならないときには、大きな不利点になります。ところが現在では大体連邦法律の6割ぐらゐは連邦参議院の同意を得なければならず（それ以外の法律には、異議を唱えて両院で再議決することができます）、特に、日本の衆議院に当たる連邦議会とそれから連邦参議院で、今の日本と同じように多数派関係が逆転して「ねじれ現象」が起きたりすると、問題の解決はさらに遅れます。グローバルな競争が激化している今日にあって、そのような立法の遅れがあってはならないというわけです。

では、基本法はどのように改正されたのかと言うと、やや煩瑣になりますが、州が連邦法を執行する場合、それに伴う州の行政手続きと官庁組織の設置は州が規定しますが、連邦法自体がこれを規定することもでき、その場合は、今までは連邦参議院（州政府の代表で構成）の同意を必要としましたが、改正によりその同意は必要なくなりました。その代わりに州は

それから「逸脱した」法律を作ることができます。こういう形で、連邦と州が合意したのです。また競合的立法の中での環境関連と大学の入学・卒業要件についても、州の「逸脱権」が認められるようになりました。日本では最近、条例の上書き権というのが話題になり、国の法律に上乘せした条例を制定できるという考えが検討されるようになりましたが、ドイツの場合、連邦の法律を先の分野では「逸脱する」法律を州が作ることができる。これにより、参議院の同意を必要とする法案は3割から4割ぐらいに減るのではないかと、言われています。

次に、立法権限の改革ということですが、最も大きな改革は、大綱的立法を廃止したことです。大綱的立法というのは、先に述べたように、国が原則的な法律を作り、州が細かな規定を決めるというものですが、これを全廃したわけです。この大綱的立法は、連邦と州の権限が錯綜したり、お互いの責任がわからなくなるという、先の「政治的錯綜」の原因の一つにもなっていました。また連邦と州の競合的立法権もかなり整理され、そのうちのいくつかは連邦専管の事項に移され、またいくつかは州の専管に移されました。連邦が、そういう形で州の方に権限を移して譲歩したわけです。有名なものでは連邦での閉店法というのがあって、ドイツでは商店が全国画一的にある時間になると閉店し、また日曜日にはほとんどの店で買い物ができなくなる。これではちょっとまずいということで、それを州の権限に任せるという風に決めたのです。他にも細かいことありますが、ここでは省略します。

3番目の共同任務・混合財政とは、69年の基本法改正によって生まれた、教育計画の作成や大学の設置、地域経済・農業のインフラ構造などで連邦と州が共同して行う任務と、それに伴う双方の財政負担を指し、基本法でその点についてわざわざ1章が設けられました。ところが、これがまた「政治的錯綜」の大きな原因になったわけです。今回の改正では、教育計画と大学設置が州の権限に移り、また大学などでの教育目標につき連邦と州の協力のあり方が精緻化され、それに伴って混合財政と呼ばれる財政上の問題もある程度整理されました。

それから、EU 条項も連邦が州の方に若干ですが譲歩し、EU の場で州が代表する場合は、もう少しその権限をはっきりさせ、またEU 関連で問題が起きた場合の財政負担について、両者の負担を明確にさせた。このような改革が行われたわけです。

全体としてみると、州の権限は「逸脱権」を含めて拡大されましたが、いわばその見返りとして、連邦参議院での同意権で、審議のスピード化を図るために従来のような発言力を失ったのです。そこで最後に「今後の展望」についてですが、まだ余り事例がないので、今日の段階では判断しにくいといえます。先ほど土岐先生がおっしゃったような、身近なところの問題は身近な自治体あるいは州が任務を遂行し、それができないときはより上位の機関がこれを担うという、いわゆる補完性原理は、この間ドイツでもいろいろ主張されていますが、例えば、環境法などうまく作用するかもしれないと言われています。

環境問題はヨーロッパ全体の問題で、EU で決めた法律が多く、ドイツの法律の場合ですと、約 8 割が EU で決まっている。ただし、これまで環境法が長年いろいろ積み重なってごちゃごちゃしていたので、ドイツの連邦政府も統一法典を作りたいわけです。環境統一法典を設け、これで EU の規定をさらに具体化していこうという方向です。これに加えて、先に述べた州の「逸脱権」があります。州は連邦と場合によっては異なる法律を作ることができる。異なる法律を作って、自分たちの州の実情によく合った法律を作ることができるかもしれない。こうなると、身近なところから法律を作って上位の機関がそれを補完していくという、補完性原理が実現する可能性があるとも言われているわけです。

ただし連邦制では、いわば宿命として、連邦と州の間の権限関係で紛争が生まれることが多いのです。最近の例だと、飲食店での禁煙を規定する法案があって、飲食店をめぐる立法権は今回の改正で州に移されたのですが、これは従業員の健康に関わるので連邦労働省で扱う問題だとされたり、あるいは公共の危険性がある病気とも関わるので連邦厚生省の所管にするとか、役所間の権限争いがあって、結局この法案は採択されませんでした。

(その後、一部の州から立法化され始めたようです)。今回の基本法改正によって確かに多くの点が整理され、州の力もそれなりに強くなったけれども、では、どのような評価を下そうかということについては、もう少し時間をいただいて、それからまた皆様方の前でお話しすることができるかもしれません。

○司会 どうもありがとうございました。

それでは、引き続き廣田先生の方から、イギリスの事例についてお話しいただきたいと思います。

よろしく申し上げます。