

ドイツの地方分権について

日時：2015年4月22日

講師：パリ広岡裕児氏

I. ドイツ連邦共和国と州

1. 歴史的背景

・ドイツの連邦制を見るには、(他国を見るにも同じであるが)歴史の結果としての現在があることを認識する必要がある。9世紀に神聖ローマ帝国¹が設立された。これは現在のフランス、イタリア、ドイツ等を一緒にしたものであった。

・一般に皇帝は国王よりも上位に位置する。神聖ローマ帝国はキリスト教化されたローマ帝国の復活である。皇帝はローマ教皇によって認証される。しかし、これは形式であって神聖ローマ帝国では有力な領主君主である選帝侯の選挙によって皇帝が選ばれた。同帝国は連合体であったといえる。ドイツは帝国も領邦も一定の国家機能をそなえており二重権力があったといえる。

・1648年のウェストファリア(ヴェストファーレン)条約によって神聖ローマ帝国が崩壊して、領邦が主権国家となった。現在の主権国家を基礎とする国際秩序はウェストファリア(ヴェストファーレン)体制といわれる。

・カソリックとプロテスタントは全く異なる二つの宗教と考えたほうが良い。この二つの宗教は歴史的に対話がなかった。現実には、対話を始めたのは、1960年代である。第二次大戦後、東ドイツは共産圏、西ドイツは連邦共和国として推移してきたが、東ドイツにはプロテスタント信者が多かった。ベルリンの壁崩壊後の1990年頃でも統一によって東ドイツからのプロテスタント信者の数が増加することによってドイツがどう変わるかということが議論された。

・ドイツは州(Land)に分かれているが、元来、旧領邦(Territorialstaat または Landesstaat)がそれぞれ独立した存在であった(日本の藩よりも独立性が強い)。国の連合体が国家となった。第二次大戦後の東西ドイツ分離から統合した時には、西ドイツが東ドイツを吸収することとした。このことは、戦後、西ドイツで起草されたドイツ連邦共和国基本法は東西ドイツ統合後も継続しており、これが、ドイツ基本法となっていることから言える²。

¹ 800年又は962年 - 1806年。現在のドイツ、オーストリア、チェコ、イタリア北部を中心に存在していた国家。最後の数世紀には諸領邦の連合体に近い体制になった。現在のドイツ、オーストリア、ベルギー、チェコ、リヒテンシュタイン、ルクセンブルグ、モナコ、オランダ、クロアチア、サンマリノ、スロベニア、スイス、フランス、イタリア、ポーランドを支配した。

² ドイツ連邦共和国基本法(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)は、ドイツ連邦共和国の憲法。旧西ドイツの首都だったボンで起草されたため、ボン基本法とも呼ばれる。1949年に旧西ドイツで制定された。憲法とは呼ばず、東西ドイツ統一までの仮の名称として基本

2. 国（連邦共和国）と州のスキーム

・主権を連邦と州とで分け合っている。州（Land）があつて、連邦（Bund）がある。国家が二つあるとも言える。地方自治体は、州の下部機構となる。従つて、連邦政府と地方自治体とは関係ないこととなる。地方の市町村から見ると、連邦（Bund）は超国家的存在である。

・連邦政府は各国の代表が集まったものではなく、固有の組織である。連邦政府が力を持っていることの背景には、東西冷戦で国家が一つにまとまっていることが必要であったこともある。

・都市州は3つ。ブレーメン、ハンブルグ、ベルリン。これらは、州であり、国家である。ブレーメン、ハンブルグはハンザ同盟以来の自治の歴史の産物³。

① ベルリン約 340 万人

② ハンブルグ約 177 万人

③ ブレーメン約 66 万人

・都市州では市が国になっており参事会がある。

・州議会は現状では、各州とも一院制だといえる。但し、首相の選び方は州によって異なる。裁判官も州議会が選出権限を持つ。

・郡（323）は、州の下の県に似た存在で、農村地帯に多い。郡格市（116）は比較的大きい市で市と県を併せ持ったような存在。市町村は極めて小さいものが基本であり、郡は市町村の連合体。本当に権限があるのは、市町村。郡は、「州の公共的な役割」と「市町村の連合体の役割」の二つの性格を持つ。市町村は、

① 500 人以下が 75%、

② 平均人口は 7.300 人。

③ 人口規模の中央値は 1.700 人

との特徴を持つ。

・この他に、フランスの県（デパルトマン）に似た行政管区という組織もある。これは、フランスの占領された地域に見られる。

3. 連邦議会

・連邦議会と連邦参議院の二院制となっている。この他に大統領を選ぶための組織である連邦集会がある。同集会には連邦議会議員全員と同数の州議会議員が集まる。

・連邦参議院（議員数 69 人）は、チェック機能が中心となる。連邦参議院は余計なことに口出しをしない（プロイセンからの流れ）。連邦参議院に持ち込まれる案件について、修正

法（Grundgesetz）と呼ばれ、当初、東西ドイツ統一の時に改めて憲法を制定することとしていた。しかし、1990年の東西ドイツ統一後も新たな憲法は制定されておらず、ドイツ連邦共和国基本法の一部を改正した状態で効力が存続している。

³ ・都市州はハンザ同盟の時のシステムが生きている。

意見を述べる権限はなく、否決か可決かを述べるしか権限がない⁴。連邦参議院の同意が必要なことは40%くらい。その他は連邦参議院の同意を得る必要はない。

- ・連邦参議院議員は、州政府のメンバーである。州政府は各党派の候補が立候補する州議会や首相選挙によって選ばれた州首相が任命するので、おのずから政党色がでる。そのため、連邦参議院においても州間対立よりも政党対立の方が大きい。

- ・2006年に連邦参議院の線引きをはっきりさせた。連邦参議院の合意が必要だと決められているもの以外は連邦参議院の議決は必要ない。この部分については実質的に一院制になっているとも言える。連邦参議院が法案を提案するときもまず連邦議会に送られる。

4. 立法権

- ・原則として、法律は州で制定するが、ドイツ基本法で列挙されている事項については、連邦政府が決めることができる。実質上立法権は連邦政府の方が州等に比べて強い。ドイツの立法権は連邦政府が多く持つが、実行権は州が持ち、州が主体的に行う、すなわち、立法権限と執行権限とが異なることが特徴である。連邦政府が立法した法律についても、具体的な執行方法について、州毎に政令が定められる。

- ・州法は、憲法に当たる基本、及び連邦法と矛盾することは禁じられている。

- ・立法権には、連邦政府が排他的に行う「専属的立法権」、連邦政府と州等の地方組織との並立的立法権が認められる「競合的立法権」。及び財政に係る諸原則等を定める「原則的立法権」がある。専属的立法権は、外交、防衛、航空交通等、連邦政府が排他的に立法権限を有するもので、連邦政府しか決めることができない事項が含まれる。競合的立法権は、連邦が決めても州が決めても良い事項で、民法、刑の執行、裁判手続き、経済関係法規等が含まれる。現実的には、連邦政府が決めているものが多い。例えば、大学教育に関する立法関係。

5. 行政権

- ・連邦は、外交、国防、国民保護、貨幣、経済的統一性に関する事項等に関する行政権を有する。

- ・州の行政権は、「連邦政府委任行政事務」「州固有行政業務（連邦法の施行）」「州固有行政事務（州法の執行等）」がある。委任業務は連邦政府に監督権がある。但し、連邦政府は指示を出すことはできない。もし、州が違反した場合は連邦参議院の同意を得て矯正することができる。

- ・連邦政府と州との共同事務は地域経済構造改善等が含まれる。この共同事務は、連邦政府と州⁵との折半共同業務となる。

- ・選挙のやり方は州毎に異なる。たとえば選挙権の年齢や学校における授業のやり方も州毎に異なる。ハンブルグは10票入れるという累積投票法。一人10票持っていて、7票をA氏、

⁴ 但し、連邦参議院自らのことに関することについては、修正権がある。

⁵ 州レベルでは州の事務となる。州と市町村の関係では通常の州事務の執行と同じである。

3票をB氏に投票するということもある。

- ・また、議員任期もいろいろある。

II. 地方自治体

1. 郡

- ・郡が行う事務は市町村ではできないもの、郡がやったほうが効率的だと思われること。
- ・地方の固有行政については、連邦政府の監督権はない。
- ・州がどうしても連邦政府の指示に従わないときには、連邦参議院に対して、連邦政府が異議申し立てを行う。
- ・市町村は基礎自治体。最下位という意味ではなく、正に基礎であるという意味。
- ・市町村の事務としては、スポーツ振興、ごみ処理、電気ガス水道等の「自治事務」、社会扶助、住宅手当、消防等の州からの指示による「義務的事務」。及び、戸籍、旅券等の委任事務から成る。
- ・市町村の首長と議会の選出方法と関係は、多様である。市長と議会が別々の選挙で選ばれるが、市長が議長になる場合は議長兼任市長の下での議会・市長二元性となる。また、議長、市町並立の下での議会・市長二元性もある。更には、議会の議長を公選する「不真正参事会制」、市長制のところもある。
- ・郡議員、市議会議員兼務も可能。州議員は、国の議員と同じであり、それなりの報酬を受ける。市町村議会議員の報酬は極めて小さい。

2. 広域行政等

- ・この他に、市町村小連合、広域連合、目的組合がある。広域連合は郡よりも大きいレベルで連合を組むもの。目的組合は日本でいう一部事務組合。

III. 財政

- ・州間格差が出てきたので州間調整制度を導入した。州間競争は基本的には州がベースとして行う。旧東ドイツ諸州に対する特別需要連邦補充交付金 2019年の交付をもって廃止される。旧東ドイツはまだ遅れており、その対応をどうするかは懸案である。
- ・共同税の配分は憲法で決まっている。決まっていないものは、州と連邦政府とで話し合いを行う。連邦—州—市町村間の配分が決まっている。
- ・連邦—州は憲法で決まっている。州と市町村間の配分は州法で決める。配分は連邦参議院が否決した場合は、連邦議会に戻す。
- ・郡と市町村は課税権はなし。市町村は営業税を持つ。
- ・財政調達制度がある。市町村については郡が調整を行う。会計検査も州と連邦は別。

IV 国土整備等

・2006年までは国が大綱を決めて州以下が細目を決めていたが、現状は国はガイドラインのみを作成し、州が空間計画を作る形となっている。

・州は空間計画法に基づく州の空間計画を、都市州はFプランを、市町村はFプラン及びBプランを策定する。社会資本整備に関して、主要インフラは連邦レベルで連邦交通路計画が策定されるが、これは空間計画とも調整される。

V、その他

・連邦と州の関係は、いわば超国家と国家との関係である。国家と地方自治体との関係という意味での地方分権はむしろフランスの方が進んでいる。州以下では、州に権限が集中しているが、それ以下に下りていない⁶。

・ヨーロッパ全体の動きとして政治の問題と経済・社会の問題を切り離す動きがある。経済社会問題解決には大きすぎ、州ぐらいの単位が問題解決にはよいのではないかという議論がある。欧州連合の経済発展地域政策の交付金も州ぐらいのレベルが単位となっている。

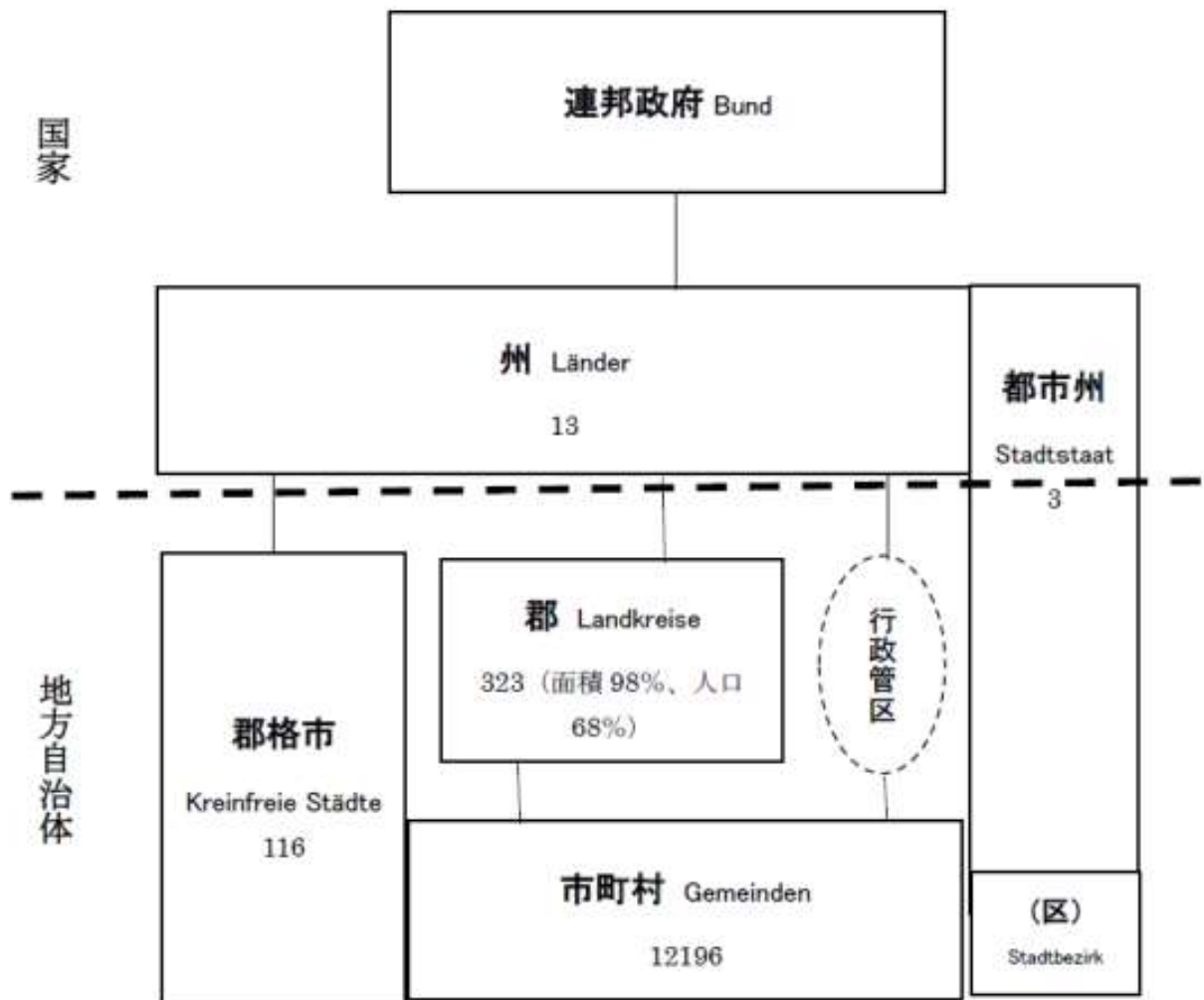
VI. 州構造研究に対する示唆

- ① 国と地方との行政スキームは、その国の歴史的産物であり、これと乖離する新たな制度が機能するにはかなりの時間を要する。
- ② 国と地方の権限を考える際には、立法権と行政権とに分けて考えることが必要である。立法権においては、国が立法するものと地方が立法するものとの仕切りを明確に決めておくことが必要である。地方の立法権については、住民の生活に密接に結びつくものは地方に委ねることが必要である。行政権に関しては国防など国民全体に関わり国が行うべきであるものや全国民の平等公正に関わるもの以外は、基本的に地方に執行権を賦与することが望ましい。補完性の原則が世界の大きな流れである。

以上

文責：公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

⁶フランスでは一人の絶対君主を全体として主権論が発達した。であるから、それが、国王から国民に変わってもあくまでも主権とは分割できないものである。対してドイツでははじめから二重権力の環境の中にあり、「主権」という用語もフランスでいう「公共サービス」の主体というようにとらえられている。であるから、「主権」は分割できる。



ドイツ 16 州		
州名		連邦参議院議席数
Baden-Württemberg ^⑮	バーデン・ヴュルテンベルク	6
Bayern ^⑯	バイエルン	6
Berlin ^⑥	ベルリン	4
Brandenburg ^⑦	ブランデンブルク	4
Bremen ^④	ブレーメン	3
Hamburg ^③	ハンブルク	3
Hessen ^⑪	ヘッセン	5
Mecklenburg-Vorpommern ^②	メクレンブルク・フォアポンメルン	3
Niedersachsen ^⑤	ニーダーザクセン	6
Nordrhein-Westfalen ^⑩	ノルトライン・ヴェストファーレン	6
Rheinland-Pfalz ^⑬	ラインラント・プファルツ	4
Saarland ^⑭	ザールラント	3
Sachsen ^⑨	ザクセン	4
Sachsen-Anhalt ^⑧	ザクセン・アンハルト	4
Schleswig-Holstein ^①	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	4
Thüringen ^⑫	チューリンゲン	4



- ①シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州 州都：キール
- ②メクレンブルク＝フォアポンメルン州 州都：シュヴェリーン
- ③自由ハンザ都市ハンブルク 州都：ハンブルク
- ④自由ハンザ都市ブレーメン 州都：ブレーメン
- ⑤ニーダーザクセン州 州都：ハノーファー
- ⑥ベルリン 州都：ベルリン
- ⑦ブランデンブルク州 州都：ポツダム
- ⑧ザクセン＝アンハルト州 州都：マクデブルク
- ⑨ザクセン自由州 州都：ドレスデン
- ⑩ノルトライン＝ヴェストファーレン州 州都：デュッセルドルフ
- ⑪ヘッセン州 州都：ヴィースバーデン
- ⑫チューリンゲン自由州 州都：エアフルト
- ⑬ラインラント＝プファルツ州 州都：マインツ
- ⑭ザールラント州 州都：ザールブリュッケン
- ⑮バーデン＝ヴュルテンベルク州 州都：シュトゥットガルト
- ⑯バイエルン自由州 州都：ミュンヘン

- 営業上の権利保護、著作権及び出版権
- 刑事警察に関する連邦と州との協力・
- 自由で民主的な基本秩序、連邦又は州の存立及び安全の擁護（憲法擁護）
 - ・暴力又は暴力を目的とする準備行為によって、ドイツ連邦共和国の対外的利益を危殆に瀕さしめる連邦領域内における活動に対する防護
 - ・連邦刑事警察庁の設置及び国際的な犯罪対策
- 連邦目的のための統計
- 関税及び専売制度
- 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、傷痕軍人・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

②競合的立法権

- 民法、刑法・刑の執行、裁判所の組織、裁判手続、弁護士制度、公証人制度
- 出生、死亡及び婚姻の登録
- 結社及び集会に関する法律
- 外国人の滞在及び居住に関する法律
- 武器及び爆発物に関する法律
- 難民及び国外追放者に関する事項
- 公的社会扶助
- 戦争損害及び補償
- 戦傷者及び戦争遺族の援護、従前の戦争捕虜の生活支援
- 戦没者の墓地、戦争又は圧制のその他の犠牲者の墓地
- 経済関係法規（鉱業、工業、エネルギー産業、手工業、貿易、商業、銀行及び証券取引制度、私法上の保険制度）
- 平和目的の原子力エネルギーの生産・利用、この目的に資する施設の建設・運営、原子力エネルギーの発生又は電離放射線によって生じる危険に対する防護、放射性物質処理
- 労働関係法規、企業経営組織、職業安全及び職業紹介、社会保険及び失業保険
- 職業教育補助に関する規定及び学術研究の助成
- 基本法第73条〔専属的立法権〕及び第74条〔競合的立法権〕の所管分野に関係を有する場合における公用収用に関する法律
- 土地、天然資源及び生産手段を、公有又はその他の公企業体の形態に移すこと
- 経済的に優越な地位の濫用の防止
- 農林産物生産の促進、食品安全、農林産物の輸出入、遠洋・沿岸漁業、沿岸保護

- 不動産取引、不動産関係法規（開発分担金法を除く）、農地賃貸借制度、住宅制度、定住制度及び家産制度
- 公衆の危険があり、かつ伝染する人間及び家畜の病気に対する措置、医師及びその他の医療業及び医療補助業に対する許可、医薬品、麻酔剤及び毒薬の取引
- 病院経営の確保及び診療報酬の規定
- 食料品、嗜好品、生活必需品、飼料及び農林業用種苗の流通の安全、植物の病害虫に対する保護並びに動物保護
- 遠洋・沿岸海運及び航路標識、内航海運、気象通報サービス、海洋航路、一般交通に供する内陸水路
- 道路交通、自動車交通制度、遠距離交通に供する高速道路の建設及び維持、自動車による公道の利用に対する料金の徴収及び配分
- 山岳鉄道を除く、連邦鉄道以外の鉄路
- 塵芥処理、空気の清浄維持及び騒音の防止
- 国家〔賠償〕責任
- 人間に施される人工授精、遺伝情報の研究及び人為的改変、器官及び組織の移植規定
- 基本法第73条第8号2によって連邦が専属的立法権を有していない場合において、公法上の職務関係及び職務忠実義務関係にある公務員の俸給及び年金その他の給付
- 関税又は専売以外の租税であって、税収の全部又は一部が連邦に帰属する場合
- 州、市町村他の公法人の公務員の権利関係（基本法に特別の定めのある場合を除く）
- 狩猟制度、自然保護及び景観保護

③原則的立法権

- 連邦内の経済全体の均衡の観点から、連邦参議院の同意を必要とする財政法並びに景気に応じた財政及び多年にわたる財政計画のための財政にかかる諸原則

2) 行政権

①連邦

- 外交、国防、国民保護、国籍、貨幣、税関、経済的統一性、連邦国境警備隊、連邦刑事庁及び連邦憲法擁護庁関係など

②州

- (1) 連邦委任行政事務
- (2) 州固有行政事務（連邦法の執行）
- (3) 州固有行政事務（州法の執行等）

③共同事務

- 地域経済構造の改善
- 農業構造及び沿岸保護の改善

3) 議会

連邦議会と連邦参議院から成る二院制。

①連邦

- (1)法律審議成立手続き
- (2)連邦参議院

②州

- (1)留意点
- (2)選挙

4) 州政府

5) 都市州

II. 地方自治体

1. 郡(Kreis)

1) 権限と事務

委任事務、義務的自治事務（連邦法及び州法で義務付けられた事務）、任意的自治事務

- 広域事務：交通、経済、都市計画、廃棄物処理、環境
- 調整事務：財政調整
- 補完事務：青少年教育、多文化共生

2) 郡の内部組織

2. 市町村

1) 権限と事務

①自治事務

- 任意的自治事務
スポーツ施設、青少年センター、図書館、博物館、団体助成、公営交通
- 義務的自治事務
ゴミ処理、幼稚園・小中学校の設置運営、電気・ガス・水道、

②指示による義務的事務

社会扶助・住宅手当の支給、消防、救助、災害防止等

③委任事務

戸籍、旅券、国勢調査、兵役免除、連邦および州の選挙事務など

2) 市町村の構造

- 議長兼任市長の下での議会・市長二元制
- 議長・市長並立の下での議会・市長二元制
- 不真正参事会制
- 市長制

3) 市町村議会

3. 広域行政

1) 郡

- 2) 市町村小連合
- 3) 広域連合
- 4) 目的組合

Ⅲ. 財政

ドイツの税制	
連邦	(共同税) 所得税、法人税、売上税、付加価値税
	石油、タバコ、ホワイトスピリッツ、保険…
州	(共同税) 所得税、法人税、付加価値税
	不動産取得税、相続税、自動車税…
郡	(課税権なし)
市町村連合	
市町村	(共同税) 所得税、法人税、売上税、付加価値税
	不動産税…

- 1. 州
- 2. 郡
- 3. 市町村
- 4. 市町村財政調整制度
- 5. 会計検査

V. そのほか

政府		数	空間計画
連邦政府		1	なし(ガイドラインのみ)
州 (Land)	州	13	空間計画法に基づく州の空間計画
	都市州	3	F プラン
(郡)	郡	201	
	都市郡(都市自治体)	112	
市町村(ゲマインデ)		12,227	F プラン、B プラン

1
・ 国
土
整
備

都市計画	連邦建設法(1960年)、さらに建築法典(1986年)に基づき、全ての州において、基礎自治体により、Fプラン(土地利用の大綱を示し策定行政機関を拘束する、縮尺1万分の1前後)及びBプラン(私人の行為も拘束する建築指導プラン、縮尺500分の1前後)が策定される。Fプラン及びBプランは地域計画と適合するよう、連邦空間計画法に定められている。
農地等	Fプランは農地等も含む自治体全域を対象とするが、農地を含めた自然的土地利用

	の観点からは風景計画(Lプラン)、緑地整備計画(Gプラン)が策定されているものの、整合が図られている。
社会資本整備	主要インフラについては、連邦レベルで連邦交通路計画が策定されるが、これは空間計画とも調整される。

2. 環境政策

連邦環境省（ドイツ連邦環境・自然保護・原子力施設安全省 BMU）

州	担当省
バーデン・ヴュルテンベルク	環境、自然保護と交通省
バイエルン	環境と健康省
ベルリン	健康、環境と消費者保護局
ブランデンブルク	環境、健康と消費者保護省
ブレーメン	環境、建築、交通とヨーロッパ局
ハンブルク	都市開発と環境局
ヘッセン	環境、エネルギー、農業と消費者保護省
メクレンブルク・フォアポンメルン	農業、環境と消費者保護省
ニーダーザクセン	環境と気候保全省
ノルトライン・ヴェストファーレン	環境、自然保護、農業と消費者保護省
ラインラント・プファルツ	環境、森林と消費者保護省
ザールラント	環境、エネルギーと交通省
ザクセン	環境と農業省
ザクセン・アンハルト	農業と環境省
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	農業、環境と田園空間省
チューリンゲン	農業、森林、環境と自然保護省