

CLAIR REPORT

ドイツ地方行政の概要

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 193 (March 13, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人

自治体国際化協会

目 次

はじめに	1
第1章 戦後ドイツ連邦制の形成	2
第2章 連邦参議院	6
1 連邦参議院とは	6
2 連邦参議院の構成	7
3 連邦参議院の議長、表決、招集等	8
4 連邦大統領の訴追権	9
5 連邦立法案の提出権	9
6 連邦法律案に対する同意権	9
第3章 連邦・州間の権限配分とその業務	12
1 立法権	12
2 行政権	14
3 共同の任務	17
4 協調的連邦主義	18
第4章 州機関とその権能	19
第1節 州議会	19
1 州議会議員	19
2 州議会の任務	20
3 州議会の組織	20
4 定例議会（本会議）	20
5 委員会	20
6 州議会の監視機能	22
7 立法過程	22
8 州議会の党派	23
9 オンブズマン制度	23
10 州民請求制度	23
第2節 州政府	24
1 州内閣	24

2	州政府の任務	2 5
3	州の行政組織	2 5
第3節	州の司法	2 6
第5章	地方自治体	2 8
第1節	地方自治の法的な保障とその原則	2 8
1	基本法及び州憲法による地方自治の保障	2 8
2	地方自治における諸原則	3 0
第2節	地方自治体の権限とその基本構造	3 1
1	地方自治体の区分	3 1
2	地方自治体の権限	3 1
3	地方自治体の事務区分及び内容	3 3
4	地方自治体の組織構造	3 6
5	地方自治体議会と議員	3 8
6	地方自治体の監督・指導	3 9
7	地方自治体における住民参加	4 1
8	地方自治体の中央機構	4 2
第3節	旧西ドイツにおける地方自治体構造改革	4 2
1	構造改革の理念	4 2
2	構造改革の基準	4 3
3	構造改革の結果	4 3
第6章	地方公務員	4 5
1	官吏	4 5
2	公務職員	4 5
3	公務労働者	4 5
第7章	EU（ヨーロッパ連合）とドイツの州・地方自治体	4 6
1	EUの成立以前	4 6
2	マーストリヒト条約とドイツの州・地方自治体	4 6

補 論	地方財政制度の基本的内容	5 0
1	州の財政制度	5 0
2	地方自治体の財政制度	5 1
	おわりに	5 4
	参考文献	5 5

はじめに

1939年から1945年にわたる第二次世界大戦において、ドイツはその社会資本の多くが破壊されて国土が荒廃し、冷戦を象徴する東西への分割が行われるに至った。東西分割後、いわゆる西側に管理された地域で形成されたドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）は、市場経済による経済の奇跡を体現し、西側の中核国の一つとなった。その後、一連の東欧諸国における政治変革の流れの中でドイツ民主共和国（旧東ドイツ）の国家体制も崩壊し、東西ドイツの再統一が達成された。しかしながら、この再統一は、政治的な思惑が優先され、東西の経済や社会資本整備状況の格差について熟慮せずに進められた観がある。旧西ドイツ諸州及びその地方自治体による財政的、人的な旧東地域州への支援が継続されているが、この再建の道程は遠く、遅れが顕著である。多くの旧西ドイツ諸州及びその地方自治体の財政的な苦境もまた報告されている。

ドイツは連邦制国家である。近年日本において地方分権論議が盛んであるが、ドイツの連邦制は多くの示唆を我々に与えてくれるものと思われる。特に再統一後の状況は、中央と地方のあるべき関係や、地方分権の意義を考慮する上で、参考になるかと思われる。

本レポートは、ドイツの地方行政に焦点をあてている。本レポートの目的は、基本的なドイツの州及びその下位に属する地方自治体の行政構造を叙述することにある。ドイツの地方財政面については、その概観を簡潔に記述するにとどめている。これについては、クレアレポート第173号「ドイツ地方財政制度の概要」を参照いただければ幸いである。

本レポートはロンドン事務所所長補佐 三浦 淳（秋田県十文字町より派遣）が同事務所調査員 Dr. Randal Smith の協力のもとに執筆したものである。また、大阪市デュッセルドルフ事務所・室田哲男氏からも資料の提供並びに助言をいただいた。ここに感謝を申し上げたい。

第1章 戦後ドイツ連邦制の形成

ドイツ連邦共和国は16州からなる連邦国家である。現在の国家形態は、1990年10月3日のドイツ再統一により形成されたものである。このドイツ再統一は、当時のドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）によるドイツ民主共和国（旧東ドイツ）の吸収合併の形式で行われた。このため、現在のドイツ連邦共和国は、旧西ドイツの統治形態をそのまま踏襲している。このような理由から本章では、旧西ドイツの叙述を中心にして、その連邦制の形成過程を概観することとする。

1945年5月8日、ドイツ第3帝国（ナチス）は、連合国側に無条件降伏した。これに引き続き、同年7月から8月にかけて、ドイツのポツダムにて、アメリカ（トルーマン）、イギリス（チャーチル及びアトリー）、ソ連（スターリン）による首脳会談が開催された。これにより、フランスを加えた4カ国によるドイツの占領管理についての合意が成立した。この4カ国による占領管理はドイツの中央政府形成以前に直接統治の形態で行われ、各州の整理や統合が行われた。これにより、過去と比較して、より均等化された領域を持つ州が形成されていった。各州は、1946年から順次州憲法を制定していった。これらの州憲法は、ドイツのナチス的中央集権的全体主義を否定し、民主化、分権化及び非軍事化を志向する占領管理国の意向が色濃く反映されたものとなった。なお、この間の占領統治に関しては、各占領管理国がそのイニシアティブによって州の形成を推進したため、各占領管理国の地方自治制度やその利害もまた多分に反映されたものとなった。州憲法制定は、概ね次のような形で行われた。

- ① 州憲法制定のための州議会議員選挙の実施または州憲法制定審議会議員の選出
- ② 州議会または州憲法制定審議会による州憲法草案の作成
- ③ 占領管理国現地司令部による審査
- ④ 州民投票の実施
- ⑤ 州憲法の採択

この州憲法により、立法府（州議会）、行政府（議院内閣制に基づく州内閣政府）、司法（州憲法裁判所）の3権分立による州機構が確立された。また、この州憲法に基づき、各州の地方自治体法が施行された。

1947年6月にアメリカ、トルーマン政権のマーシャル国務長官が発表したいわゆるマーシャルプラン（欧州復興計画＝ヨーロッパ諸国の経済復興計画）に対して、ソ連がアメリカ帝国主義によるヨーロッパ経済の支配であるとして参加を拒否した。さらに1948年2月からのロンドン会議において、西側管理地区（アメリカ、イギリス、フランス管理地区）におけるドイツ連邦共和国の樹立とマーシャルプラン受入の決定がなされ、ソ連

は占領管理国理事会から脱退し、東西対立は深まった。この東西対立は、同年6月の西側管理地区のみによる通貨改革の実施（ドイツマルクの導入）により決定的となる。同年7月、ドイツの伝統的な統治形態である連邦制に基づく共和国樹立の原則が西側占領管理国現地司令部から西側11州（ベルリンを含む）の首相へ提示された（フランクフルト文書と呼ばれる。）。これは、連邦に参加する州の権利を保護し、それに適った中央政府を設立するために、連邦主義、民主主義に基づく憲法の起草を、占領管理国側が各州首相に要請したものである。これを受けて各州首相は、ラインラント州コブレンツにて会合し、各州議会代表者からなる連邦憲法制定会議のボン招集を決定した。同年8月、憲法（基本法）制定会議議員選挙が実施された。これに引き続いて各州首相は、バイエルン州ヘレンヒムゼーにて憲法制定準備会議を招集し、憲法草案を作成した。同案へは連邦参議院案も盛り込まれた。各州は、第二次世界大戦時の爆撃によって、その社会資本に大打撃を受けており、中央政府としての権限をそのまま受け継ぐことは、当時の状況では事実上不可能であった。したがって、州の上部に強力な中央政府の創設が求められたのであるが、同時にこれによる州の権限の侵害を避けることが必要となったのである。連邦立法への一定の関与を果たす機関としての連邦参議院は、このような背景から生まれたものである。さらに同年9月1日、憲法制定会議が招集された。憲法案は出席者70名（10州の代表者65名、表決権のないベルリン代表5名）により、1949年5月8日採決に付され、賛成多数で採択された。この憲法は同年5月23日、バイエルン州を除くすべての州の州議会において採択され、ただちに公布された。これがドイツ連邦共和国基本法である。同法は翌5月24日に施行された。なお、バイエルン州もその後まもなく同法を採択した。またベルリンについては、西側3カ国の管理地域を西ベルリンとし、基本法に対して西側占領管理国の管理権限が優越するものとされた。このため西ベルリンは、連邦の最高議決機関である連邦議会へ議決権のある議員を選出することができないものとなった。

基本法はその第20条で、ドイツ連邦共和国を民主的、社会的な連邦国家と規定し、すべての国家権力は国民と立法、行政及び司法の個々の諸機関を通じて行使されると規定している。また、その第28条で、市町村は法律の範囲内で、地域的共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利が保障されなければならないとし、地方自治を保障している。さらに、その第30条で、国家の権能の行使及び国家の任務の遂行は、基本法に特に規定していない限りにおいて、州の任務であるとし、州の主権とその国家的性格を規定している。

なお、1949年の基本法制定当時は、将来のドイツ再統一を考慮に入れて、基本法をあくまで暫定憲法であるとしている。すなわち、その最終条第146条において、「この基本法は、ドイツ国民が自由な決断で議決した憲法が施行される日に、その効力を失う。」としている。

*この第146条は1990年8月31日に調印された統一条約により、以下の条文に改正された。

「この基本法は、ドイツの統一と自由の達成後は、全ドイツ国民に適用されるが、ドイツ国民が自由な決断で議決した憲法が施行される日にその効力を失う。」

旧東ドイツは、ソ連の占領管理下におかれた。旧東ドイツは新たに5州で構成されることとなった。1946年から1947年にわたって州議会選挙が執行されて州議会及び州政府が形成され、各州は州憲法を制定していった。各州の憲法は地方自治を規定し、1949年10月7日に施行されたドイツ民主共和国憲法はドイツ民主共和国を創出するとともに、地方自治の保障の規定を持っていた。しかしながら、1952年6月以降この5州が実質的に廃止され（1958年正式に廃止）、それに代わって14の県が創出された。これはソ連が、分権化された国家ではなく、集権化された国家の構築を目指したことによるものである。これに引き続いて州憲法や州議会が廃止された。このような一連の流れの中で、ドイツ民主共和国憲法は1968年4月に改正され、「ドイツ民主共和国は、ドイツ民族の社会主義国家である」と規定された。さらに1974年10月の修正憲法で、「地域の国民代表制は、県、郡、都市における選挙権を有する市民によって選ばれた国家権力の機関である」と規定された。県は、中央省庁の評議会の指示管理下に置かれた。このため、県、郡、市町村は自治組織ではなく、国家と党の指示を実施する地方の国家機関となったのである。

1990年7月23日、ドイツ民主共和国人民議会は州導入法を可決して、5つの州を復活させた。さらに、同年8月31日に締結された「ドイツ連邦共和国とドイツ民主共和国との間のドイツ統一の樹立に関する条約（いわゆる両ドイツ統一条約）」第1条で、「1990年10月3日に、基本法第23条に基づくドイツ民主共和国のドイツ連邦共和国への加入が発効することにより、5州はドイツ連邦共和国の州となる」とし、「ベルリンを構成している23の地域はベルリン州を形成する」と規定した。また、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）政府は、東ドイツ地域の財政赤字を補填するため1990年5月18日に成立した「両ドイツ経済・通貨・社会同盟創設に関する条約」に伴う関連法に基づき、1994年までの5年間を目処としてドイツ統一基金を設置し、総額1,150億マルクの東ドイツ地域への交付を決定した（実交付額は1,607億マルクとなった。）。この財源は、統一による経費削減のほか、その多くは起債で調達されるが、起債に関しては、連邦と旧西ドイツ諸州の折半により利子・償還費用を負担するものとした（州負担分のうち40%は管下市町村が負担する。）。州の財政負担はこれに限定され、この5年間に関しては、旧東ドイツ5州（新5州と呼ばれる。）に財政調整制度は適用されないこととなった。しかしながら、その後、東側各州の財政状況が予想を超えて悪化していることが判明し、政府は追加援助を行わなければならなくなったのである。

* 基本法第23条

この基本法は、さしあたり、バーデン、バイエルン、ブレーメン（一部抜粋）等の諸州の領域に適用される。ドイツの他の部分については、この基本法は、その加入後に効力を生じるものとする。

（なお、本条は統一条約により削除されたが、その後、1992年のマーストリヒト条約に伴う基本法改正により、内容が一新された条文となった。）

1990年10月3日、東西両ドイツが再統一された。統一時の旧西ドイツ側の予想を大きく上回る旧東側の厳しい財政状況は、連邦政府によるさらなる財源の必要性を痛感させた。ヘルムート・コール首相の率いるキリスト教民主同盟（CDU）／キリスト教社会同盟（CSU）と自由民主党（FDP）の連立政権は、売上税等の増税によって対応しようとし、連邦議会で提案、可決された。1995年以降のドイツ統一基金以後については、新5州が州間財政調整制度に参加するとともに、売上税の税収からの州全体の取り分を大きく引き上げるとの決定が連邦と州間でなされた。この再統一によって、旧西ドイツ諸州と旧東ドイツ諸州間の財政力の不均衡が顕在化した。また、これにより連邦参議院の構成に大きな変化が現れた。新5州が加わったことで、財政力弱体州の総票数が、財政力強力州の総票数を大きく上回ったのである。これら財政力弱体州は、連邦からの財政援助を受けることで共通の利害関係を持つ。これは連邦と州の安定を意図している連邦政府の思惑とも一致した。このため、財政力弱体州と連邦との協力関係が強化された。

ドイツの再統一は、旧東西ドイツの格差を露呈させた。また、西側から東側への財政援助は、西側諸州及びその地方自治体にとって大きな負担となっている。他面で、連邦と州の結び付きが、特にその財政面においてより強化されてきている。再統一によって、ドイツの連邦制は大きな転機を迎えていると言える。

第2章 連邦参議院

1 連邦参議院とは

連邦参議院は、州が連邦の立法や行政及び欧州連合の事務に協力するための機関である（基本法第50条：連邦参議院の権能）。連邦参議院は、連邦議会、連邦大統領、連邦政府、連邦憲法裁判所とともに連邦の5大憲法機関を構成するものである。

第二次大戦直後の時期において、占領管理国の指令の下に、最初に州が形成され、その上で連邦政府が形成されたが、当時各州は戦災によりその社会資本に大きなダメージを受けており、新国家において州が強力なイニシアティブを執ることは、願望としては存在しつつも、実質的には対応が不可能であり、強力な中央政府の建設が望まれたのである。しかしながら、これに伴って、州の権限が中央政府により侵害されることを回避するために、連邦参議院は州が中央政府の立法過程に参画する権利を留保しようと設置されたものである。これはドイツの分権化を志向した占領管理国側の意図とも一致するものであった。このような背景を踏まえ連邦参議院はドイツ連邦共和国基本法に規定され、連邦の機関となったのである。各州は連邦参議院により、その利害を連邦政府による立法案や施策に反映し、その影響力を行使している。

* 連邦議会

連邦議会は、連邦の中心機関であり、小選挙区比例代表併用制に基づく選挙によって選出された任期4年の議員からなる。小選挙区選出議席数及び比例代表選出議席数は各328議席である（議席数は基本的に政党の得票率によって割り当てられる。したがって、割り当てられた議席数以上に小選挙区議席を得た政党には超過議席が与えられる。このため、現議席数は超過議席を含め669議席である。）。その権限と任務は基本法に規定されている。連邦議会は連邦法の制定権を持つ立法府であり、その議決は特定の場合を除き、議員の過半数が出席し、出席議員数の過半数で議決される。ドイツの連邦政府は議院内閣制を採用しており、連邦議会における最大政党が単独または他の政党と連立を行い、連邦政府を形成する。連邦議会は予算の確定権を持つ。なお、小選挙区で3議席または連邦レベルで有効投票の5%以上の得票を確保できなかった政党は連邦議会での議席を持つことはできない。

* 連邦大統領

連邦大統領は、任期5年で連邦会議によって選出される。連邦会議は連邦議会議員（全連邦議会議員）と州議会が比例代表の原則に応じて選出した同数の議員で構成される。連邦会議の過半数の得票を得た候補者が連邦大統領に選出され、再選は1度のみ認められる。連邦大統領には中立性が求められる。また、国際法上連邦を代表し、外国との条約を締結する。この他、連邦裁判官、連邦公務員、軍人の任免権や恩赦権を持つ。なお、連邦大統

領の権限は弱く、形式的である。

* 連邦政府

連邦政府は、連邦首相及び連邦大臣からなる。連邦首相は、連邦大統領の提案により、連邦議会によって選挙される。そしてその過半数の得票を得た者が連邦首相に選挙され、連邦大統領により、連邦首相に任命される。連邦大臣は、連邦首相の提案に基づき、連邦大統領によって任命される。連邦首相は、連邦政治の基本方針を定め、これに責任を持ち、連邦政府の事務を指揮する。連邦大臣は、連邦首相の基本方針の範囲内で、独立してその責任において所管事務を指揮する。連邦首相が、その信任動議について連邦議会で過半数の同意を得られない場合、連邦首相の提案により、連邦大統領は連邦議会を解散することができる。連邦首相及び連邦大臣の職務は、新連邦議会の招集とともに終了する。

* 連邦憲法裁判所

連邦憲法裁判所は、他のすべての機関から独立した連邦の最高裁判所である。それは連邦裁判官その他の構成員からなり、半数ずつ連邦議会及び連邦参議院で選出される。裁判官の任期は12年で、再選は認められていない。また裁判官は、他の連邦機関や州機関に属することはできない。連邦憲法裁判所は、連邦最高機関の権利や義務の範囲に関する紛争、連邦法や州法の基本法に対する違憲性、州法による連邦法の侵害、連邦と州の権利・義務に関する意見の相違、地方自治体の自治権が侵害された場合の地方自治体による憲法訴願、等について決定を行う。

2 連邦参議院の構成

連邦参議院の議員は、州政府の構成員によって構成される。議員の任期は定められていない。その議員の任命及び解任は州政府によって行われる。したがって、実質的には、4年または5年に1度執行される州議会の結果に基づき、その任免が行われることになる。州政府は、州の他の政府構成員を議員の代理とすることができる。

各州は最低で3票の表決権を持つ。各州の保有する票数はその人口に基づく。人口200万人以上の州は4票、人口600万人以上の州は5票、人口700万人以上の州は6票の表決権を持つ。総票数は69票である。

各州の票数は表の通りである。

各州は、その保有する票数と同数の議員を連邦参議院へ派遣することができる。通常、各州の首相または連邦関係（連邦問題担当）大臣が議員となる。各議員は州政府の任命によるものであり、州議会の代表者ではない。

州は、その表決権については一括してのみ、及びその出席議員またはその代理者によってのみ行使することができる。表決権の行使に関しては、出席議員またはその代理者は、州の指示に拘束される（基本法第51条）。

表 連邦参議院票数

州	政権政党	人口(千人)	票 数
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	SPD/緑の党	2,742	4
ハンブルク	SPD/緑の党	1,708	3
ブレーメン	SPD/CDU	678	3
ニーダーザクセン	SPD	7,815	6
ノルトライン・ヴェストファーレン	SPD/緑の党	17,948	6
ヘッセン	SPD/緑の党	6,027	5
ラインラント・プファルツ	SPD/FDP	4,001	4
ザールラント	SPD	1,084	3
バーデン・ヴュルテンベルク	CDU/FDP	10,375	6
バイエルン	CSU	12,044	6
ベルリン	CDU/SPD	3,459	4
メクレンブルク・フォアポメルン	CDU/SPD	1,817	3
ブランデンブルク	SPD	2,554	4
ザクセン・アンハルト	SPD/緑の党	2,724	4
ザクセン	CDU	4,546	4
チューリンゲン	CDU/SPD	2,491	4
合 計		82,013	69

(1998年3月末現在、出典：「Statistisches Jahrbuch 1998」P93)

3 連邦参議院の議長、表決、招集等

連邦参議院の選出する議長は、その任期が1年である。議長職は各州の持ち回りで行われる。議長は通常、州首相が務める(1950年のケーニッヒシュタイン協定による)。議長は本会議を招集し、議事を運営する。また、議長は、2つ以上の州または連邦政府から要求があった場合には、連邦参議院を招集しなければならない。なお、基本法第57条の規定により、連邦大統領に事故ある時または大統領の職務が任期満了前に終了した場合には、連邦参議院議長がその職務を代行する。また、副議長は3名であり、これも任期1年で各州の持ち回りで行われる。

連邦参議院の議決は、その表決の過半数で行われる。連邦参議院は自律的な組織であり、独自にその議事規則を定める。その議事は公開で行われる。また、その議決により各委員会が設置されており、各案件は、最初委員会に付託され、審議される。委員会は各州1名の議員またはその代理者で構成される。委員会の審議は非公開で行われる。常任委員会には、次のものがある。

委員会の名称：外交、防衛、農業、労働・社会政策、欧州連合問題、家族・高齢者、財政、女性・青少年、保健、内務、文化問題、都市開発・住宅・地域計画、法務、環境・自然保護・原子力安全、運輸・郵政、経済問題

この他、特別委員会が存在する。

連邦参議院は、この他、欧州連合事務のために、欧州議会を形成することができる。また、連邦政府の事務処理に関して、常時、連邦政府から報告を受ける権利も保持している。

さらに、連邦参議院の議員は連邦議会議員とともに合同委員会を構成することができる。この場合、委員総数の1/3が連邦参議院議員で構成される。この委員会においては、議員は各州政府の指示に拘束されない。この委員会の組織及び手続きは連邦議会が議決する委員会規則に基づくが、この規則に関しては連邦参議院の同意が必要とされる。連邦政府は、防衛上の緊急事態に対する政府の計画に関して、合同委員会へ報告する義務を負う。(基本法第52条、53条、53a条)。

4 連邦大統領の訴追権

連邦参議院は、連邦大統領が、基本法その他の連邦法律に故意に違反した場合は、これを連邦憲法裁判所へ訴追することができる。この場合、訴追の提起を求める動議は、表決総数の1/4以上により提出されなければならない。また、訴追の提起を求める議決に関しては、表決総数の2/3の多数による同意が必要となる(基本法第61条)。

5 連邦立法案の提出権

連邦参議院は、連邦立法案の提出権を持つ。これら法律案は、連邦参議院から連邦政府によって3カ月以内に連邦議会へ送付される。連邦政府は連邦議会への法律案の送付に際して、その見解を述べなければならない。これら法案は、連邦議会で議決されれば、再び連邦参議院へ送付される。ここで法案が同意されれば、連邦参議院提出法案は、成立することとなる(基本法第76条、77条、78条)。

6 連邦法律案に対する同意権

連邦参議院は、連邦法律案への同意権を保持している。連邦政府の法律案は、最初、連邦参議院へ送付される。これに対して連邦参議院は、法案送付後6週間以内に、態度を決定する権限を持つ。ほとんどすべての連邦法は州によって遂行されることとなるため、連邦参議院の態度決定は、法律案に反映されることになる。この態度決定後、連邦法律案は、連邦議会へ送付される。連邦議会提出法案については、そのまま連邦議会で審議される。連邦議会で議決された連邦法律案は、連邦議会議長により、連邦参議院へ送付される。送付された法案の取り扱いに関して連邦参議院は、3週間以内にそれを審議するための連邦議会議員及び連邦参議院議員からなる両院委員会の招集を求めることができる。その招集には、2/3の多数による議決が求められる。この委員会は、両院からの同数の議員で構成される。連邦参議院側からは各州1名の議員が委員となる(委員は合計32名である)。両院委員会は多数決により、法律案の調整案を提案する。この委員会によって調整案が提案されれば、連邦議会は、改めて議決を行わなければならない。連邦参議院の同意を必要とする法律案に関しては、両院委員会における調整後、再度連邦議会で議決された法律案が連邦参議院へ再送付された場合、連邦参議院がこれに同意しなければ当該法案は不成立となる。なお、連邦参議院の同意を必要とする法律に関しては、連邦議会と連邦政府も両

院委員会の招集を求めることができる。

当該法案が連邦参議院の同意を必要としない場合で、既に両院委員会における手続きが終了している場合は、連邦参議院はその後2週間以内に異議を提出することができる。この異議の提出が連邦参議院の過半数によって議決された場合、当該法律案を成立させるには、連邦議会はその過半数の議決が必要となり、連邦参議院が2/3の多数で議決した場合は、連邦議会で議員定数の過半数と投票数の2/3による議決が必要となる（基本法第77条）。

連邦参議院には、具体的には、以下のような同意権が存在する。

①基本法改正に対する同意権

連邦参議院は、基本法改正案に対して、同意権を行使することができる。すなわち、その改正には議員総数の2/3の同意が必要となる（基本法第79条）。

②連邦大統領の立法緊急状態宣言に対する同意権

連邦首相の信任動議が連邦議会で否決され、なおかつ議会の解散が行われない場合で、連邦政府が緊急であると示した法律案を連邦議会在が否決した場合、連邦大統領は、連邦政府の申し立てによる立法の緊急状態を宣言することができるが、これには連邦参議院の同意が必要となる。当該法律案が連邦参議院に送付された場合、連邦参議院の同意により当該法律は成立する（第81条）。

③連邦憲法裁判所裁判官の選出権

連邦参議院は、連邦憲法裁判所裁判官の半数を選出する権利を持つ。この場合、連邦参議院議員の2/3の同意が必要となる。

④連邦予算に対する態度決定権

連邦参議院は、連邦の予算案及び補正予算案に対する態度決定権を持つ。この場合、法律案は直ちに連邦参議院へ送付され、予算案については6週間以内に、補正予算案については3週間以内に、連邦参議院はその態度決定を行わなければならない（第110条）。

⑤連邦歳入歳出決算の承認権

連邦参議院は、連邦大蔵大臣による連邦の歳入歳出に関わる決算報告並びに連邦会計検査院による決算審査の報告を受け、それを承認する権利を持つ（第114条）。

この他、連邦参議院は以下のような項目についても同意権を有する。

- ・ 連邦強制（これは、特定の州が、基本法及び他の連邦法律に規定されている連邦義務を履行しない場合、連邦政府が、連邦参議院の同意のもとに、州にその義務を

履行させるための必要な措置をとることである。) (第37条)

- ・ 連邦の競合的立法における公法上の公務従事者(官吏)の俸給及び扶助に関する立法(第74a条)
- ・ 連邦政府の一般行政規則の発布(第84条)
- ・ 連邦法律に基づく州による連邦委託行政(第87c条、87d条)
- ・ 連邦法律による共同の任務の諸規定(第91a条)
- ・ 連邦法律に基づく州による連邦委託行政で、金銭給付を伴い、州がその経費の1/4以上を負担する場合(第104a条)
- ・ 税収入の全部または一部が州または市町村に帰属する租税についての連邦法律(第105条)
- ・ 市町村営業税収入の連邦と州の割当に関する連邦法律(第106条)
- ・ 法人税及び所得税に関する地域的収入の限定並びにその配分方法及び範囲についての規定に関する連邦法律(第107条)
- ・ 連邦財政官庁が管理する税を除いた租税に関する州監督財政官庁の構成及び公務員の統一的養成に関する連邦法律(第108条)
- ・ 財政法や多年にわたる財政計画のための連邦及び州に共通に適用される諸原則に関する連邦法律(第109条)
- ・ 防衛上の緊急事態の確定(第115a条)
- ・ 防衛上の緊急事態に関する連邦の競合的立法権(第115c条)

第3章 連邦・州間の権限配分とその業務

ドイツ連邦共和国は、16州からなる連邦国家であり、各州はそれぞれ国家的な性格を持つ。連邦法律の執行や行政の遂行は、基本的に州の任務である。また、州は一定の司法権も保持している。

基本法第30条

国家の権能の行使及び国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさず、または許していない限りにおいて、州のなすべき事柄である。

第83条

州は、この基本法が別段の定めをなし、または別段のことを許していない限りにおいて、その固有の事務として、連邦法律を執行する。

第92条

裁判権は、裁判官に委任されている。裁判権は連邦憲法裁判所、この基本法に規定されている連邦裁判所及び州の裁判所によって行使される。

1 立法権

基本法は、連邦法の優位と、連邦が州とは独立に法律を執行し業務を遂行する権限とを付与しており、州の立法権限を限定している。州は、連邦が立法権を持たない範囲内で立法権を保持している。立法権は連邦の専属的立法、競合的立法（連邦と州が立法権を持つが、州の立法権限は、連邦が立法権を行使しない場合に限られる。）、連邦の大綱的立法（連邦が大綱的規定を定める権利を有するもの。）、連邦の原則的立法（連邦が原則的規定を定める権限を有するもので、大綱的立法は州に対して発布されるものに対し、原則的立法は連邦と州に対して発布される。）及び州の専属的立法（連邦の立法事項以外については、すべて州が立法権を持つ。）に分類される。これらに関しては、以下の条項で示されている（主要なもののみを列記する。）。

第31条

連邦法は州法に優先する。

第70条

(1) 州は、この基本法が連邦に立法の権限を付与していない限りにおいて、立法権を有する。

(2) 連邦と州の管轄権の範囲は、専属的立法と競合的立法に関するこの基本法の規定に従って、これを区分する。

第71条

連邦の専属的立法の領域において、州が立法の権限を有するのは、連邦法律において、

これにつき明文で授権されている場合、及びその限度においてのみである。

第72条

(1) 競合的立法の領域において、州が立法の権限を有するのは、連邦がその立法権を行使しない間、及びその限度においてである。

(2) 連邦は、この領域において、次に掲げる事由により、連邦法律によって規律する必要がある限りにおいて、立法権を有する。

- 1 ある事項が、個々の州の立法をもってしては実効的に規律することができないため、または
- 2 ある事項を州の法律によって規律することが、他の州の利益または全体の利益を害する可能性があるため、または
- 3 法の統一性または経済の統一性を維持し、特に、1州の領域を超える生活関係の統一性を維持するのに必要であるため。

第75条

連邦は、第72条の諸条件の下に、次の事項について、大綱的規定を發布する権利を有する。

- 1 第74a条が別段の定めをしていない限りにおいて、州、市町村及びその他の公法上の団体の公務についている者の法律関係
 - 1 a 大学制度の一般的諸原則
 - 2 プレス及びフィルムの一般的法律関係
 - 3 狩猟制度、自然保護及び景観の保全
 - 4 土地配分、地域開発計画及び水資源管理
 - 5 届出制度及び身分証明制度

連邦の専属的立法権には、以下のものが属する。

外交事務、防衛、民間人保護、国籍、旅券制度、通貨・貨幣・造幣制度・度量衡、関税・通商区域の統一、通商・航行条約、商品取引の自由、連邦鉄道・航空交通、郵便・電信制度、著作権・出版権、刑事警察に関する連邦と州の協力、連邦統計、連邦及び連邦直属の公法上の団体に勤務する者の法律関係等

競合的立法権には、以下のものが属する。

民法、刑法、刑の執行、裁判所の構成・裁判手続き、弁護士制度、公証人制度、戸籍制度、外国人居住権、引揚者及び難民関連事項、公的扶助、戦争補償、経済法、労働法・社会保険、学術研究助成、農林水産業の促進、食糧の確保、土地取引、住宅制度、医療営業許可、航海・一般運輸に関する内陸水路、道路交通、公害対策、核の平和的利用、武器法・爆発物法等

原則的立法権としては、基本法第109条第3項の内容がそれに属する。

(3) 連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、財政法、景気に応じた財政及び多年にわたる財政計画のための、連邦及び州にとって共通に適用される諸原則を立てることができる。

州の専属的立法権に属するものとしては、教育制度、文化行政、地方自治体法、警察法等がある。

2 行政権

①連邦固有行政

連邦の専属的立法で制定された法律を連邦が直接独自の行政機関を通じて執行するものを連邦固有行政という。これには、外交事務、防衛、連邦財務行政、連邦鉄道、連邦郵便、連邦銀行、連邦水路行政、船舶航行行政等がある。これら以外の連邦法の執行は、州の固有行政事務として執行され、原則として連邦は指示を出す権限を持たない。

第86条

連邦が連邦固有行政によって、または公法上の連邦直属の団体もしくは営造物によって法律を執行する場合においては、連邦政府は、法律が特別の規定を設けていない限りにおいて、一般的行政規則を發布する。連邦政府は、法律が別段の定めをしていない限りにおいて、官庁の組織について規律する。

②連邦委託行政

連邦委託行政とは、連邦が州にその行政を委託し、州がこれを執行するものである。連邦委託行政に関しては、州は連邦各省が発する行政執行に関する指示に従わなければならない。

第85条（抜粋）

(1) 州が連邦の委託を受けて連邦法律を執行する場合においては、連邦法律が連邦参議院の同意を得て別段の規定をしていない限りにおいて官庁の組織を定めることは、州の事務である。

(3) 州の諸官庁は、連邦の監督官庁の指示に服する。その指示は、連邦政府が緊急とみなす場合の他は、州の最高官庁に対して向けられるものとする。指示の遂行は、州の最高官庁がこれを確保するものとする。

(4) 連邦の監督は、執行の適法性及び合目的性に及ぶ。連邦政府は、この目的のために、報告及び文書の原本を要求することができ、かつ受託者をすべての官庁に派遣することが

できる。

連邦委託行政として州が行うものとしては、以下のものがある。

防衛のうち民間人の保護等、核エネルギーの生産及び利用、航空交通行政（地域内での技術的な安全行政）、1州内に存在する連邦水路行政、連邦自動車道路及びその他の遠距離交通用連邦道路（交通規制行政を除く。）、全部または一部が連邦の収入となる租税の管理（共同税＝所得税・法人税・売上税等）

連邦と州の経費負担に関しては、基本法第104a条により、基本法に特に定めのない限り、その任務に係る経費を個々に負担するが、連邦委託行政に関しては、これにより生ずる経費は連邦が負担する。なお、州により執行される連邦法律で、金銭給付を含むものについて、その金銭給付の半分以上を連邦が負担するものは、自動的に連邦委託行政となる。それらの例としては、住宅手当法等がある。

第104a条（抜粋）

（1）連邦及び州は、この基本法が特段の定めをしていない限りにおいて、その任務を引き受けることにより生ずる経費を別々に負担する。

（2）州が連邦の委託によって行動するときは、それによって生ずる経費は連邦が負担する。

（3）金銭給付を伴い、かつ、州によって執行される連邦法律は、その金銭給付の全部または一部を連邦が負担する旨を定めることができる。連邦がその経費の半分以上を負担する旨を法律が定めるときは、その法律は連邦の委託によって執行される。州が経費の1/4以上を負担する旨をその法律が定めるときは、その法律には連邦参議院の同意を必要とする。

（4）州及び市町村（市町村組合）の投資が、経済全体の均衡を乱すのを防止するためにまたは連邦領域内の異なった経済力を調整するために、または経済成長を促進するために必要とされる特に重要な投資である場合には、連邦はその投資に対して州に財政援助を与えることができる。

（5）連邦及び州は、その官庁において生ずる行政経費を負担し、かつ相互の関係においては、秩序ある行政について責任を負う。詳細は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によってこれを定める。

③州の固有事務

これは、州がその固有の事務として処理する業務範囲である。州の固有事務は、以下の2つに大別される。

- A：州が連邦法律をその固有の事務として執行するもの（第83条の規定によるもの。）。
- B：州がその専属的立法権及び競合的立法権により制定した法律を執行するもの。

法律の執行とは、官庁の設置や職員の配置、事務分掌規則の制定、個々の行政処理等そのすべてが含まれる。また連邦法律の州固有の事務としての処理とは、州独自の組織・施設によってそれを処理することを意味し、行政手続き、行政規則も州が定め、その人事も州が行うことを意味する。Bに属するものとしては、教育及び文化行政、自治体形成、警察行政（連邦国境警備隊、連邦刑事庁及び連邦憲法擁護庁関係を除く。）、地域的消費税・地域的支出税等の租税管理等が含まれる。

なお、連邦政府は、州が連邦法律を州の固有事務として執行する場合、例外的に一定の関与をすることができる。

第84条

(1) 州がその固有事務として連邦法律を執行する場合は、州は連邦法律が連邦参議院の同意を得て特段の定めをしていない限りにおいて、官庁の組織及び行政手続きについて規定する。

(2) 連邦政府は、連邦参議院の同意を得て、一般的行政規則を発布することができる。

(3) 連邦政府は、州が連邦法律を現行法に従って執行することについて監督を行う。連邦政府は、この目的のために、州の最高官庁（州の最高官庁は各省である。）へ受託者を派遣することができ、州の最高官庁の同意を得て、また、この同意が拒否された時は連邦参議院の同意を得て、州の下級官庁へも受託者を派遣することができる。

(4) 連邦政府が、州において連邦法律を執行する際に欠陥があることを確認し、その欠陥が除去されない時は、連邦政府または州の申し立てに基づき、連邦参議院は、州が法に違反したかどうかを決定する。連邦参議院のこの決定に対しては、州は連邦憲法裁判所へ出訴することができる。

(5) 連邦政府に対し、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、連邦法律を執行するために、特別の場合に個別的指示を与える権限を付与することができる。その指示は、連邦政府が緊急なもののみならず場合の他は、州の最高官庁に対して向けられるものとする。

この他に、州が直接その行政を実施せず、公法上の団体に業務の実施を委託している分野がある。それらの例として、健康保険組合、年金保険組合等による社会保障や社会保険等がある。

3 共同の任務

基本法は、行政の遂行を州の固有の任務と規定しているが、社会情勢の変化（社会国家＝福祉国家建設の声の高まりと、それに伴う州の事務事業量及びその範囲の拡大、これに対する連邦の財政的支援による介入の増大等）に伴って、基本法の改正が要求されるに至った。これは、連邦の介入の増大が基本法第83条の規定「法律の執行は州の固有事務として行われる。」を侵害する恐れがあったためであり、また財政力の弱い州が、連邦の継続的及びより以上の財政的支援を求めたことによるものである。ここにおいて、基本法の改正により、個々の州の任務が連邦にとって意義があり、連邦の協力が必要である場合において、連邦と州は協力するという「共同の任務」が規定されたのである。ただし他方、財政力の強力な州からは、連邦の介入の縮小と州の自律性の保持が求められた。

共同の任務は以下の条項で規定されている。

第91a条

(1) 連邦は、次に掲げる分野において、州の任務が全体のために重要な意味を持ち、かつ連邦の協力が生活関係を改善するのに必要であるときは、州のそれらの任務に協力する（共同の任務）。

- 1 大学附属病院を含む大学の拡張及び新設
- 2 地域的経済構造の改善
- 3 農業構造及び沿岸保護の改善

(2) 共同の任務は、連邦参議院の同意を得た連邦法律によって、これを詳細に規定する。その法律は、共同の任務の遂行のための一般的諸原則を含むものであるべきである。

(3) その法律は、共同の概括的計画のための手続き及び設備に関して規定する。ある企画を概括的計画に取り入れるには、その企画が実施される領域を有する州の同意を必要とする。

(4) 連邦は、第1項第1号及び第2号の場合には、いずれの州についてもその支出の半額を負担する。第1項第3号の場合には、連邦は少なくともその半額を負担するが、その持ち分は、すべての州に対して統一的に決定するものとする。詳細は、法律でこれを規律する。資金の準備は、連邦及び州の予算案における決定を待つものとする。

(5) 要求があれば、共同の任務の遂行について、連邦政府及び連邦参議院に報告しなければならない。

*農業構造改善及び沿岸保護の改善についての連邦の経費負担率は、それぞれ60%、70%と定められている。

第91b条

連邦及び州は、協定に基づき、教育計画に際し、並びに特定の地域の枠を越えた意義を有する学問的研究の施設及び計画の促進に際して協力することができる。費用の分配は、

協定においてこれを規律する。

共同の任務の実施に際しては、連邦と州が共同で要綱計画を策定するが、これに関して連邦と州の代表からなる共同計画委員会が設置されなければならない。この共同計画委員会の構成員は、連邦担当大臣、連邦大蔵大臣及び州各担当大臣である。議長は連邦担当大臣が務める。委員は各州 1 人で、連邦と州は同数の票を持つ。その議決には総数の 3 / 4 の賛成を必要とする。各州は、自州における事業に関しては、拒否権を行使できる。また議会の関与は予算審議のみであり、多くの場合、議会は計画を修正することはできない。

4 協調的連邦主義

上述のとおり、ドイツにおいては立法権は連邦及び州に存在するが、連邦法は州法に優先するため、連邦に立法権が付与されていない範囲内で州は立法権を持つ。これに対して、法律の執行は基本的に州の任務である。しかし、このような位置づけは、連邦の州行政への関与の拡大、州による連邦行政への影響力の行使により、その権限関係は複雑に絡み合っており、不明確になってきている。特に連邦に関しては、州行政への関与が拡大してきている。すなわち、財政力弱体州に対しては、その財政需要を補填するために、連邦が補充割当金を交付する垂直的財政調整制度（これについては、補論、P 5 1 を参照。）や、連邦委託行政及び金銭給付を伴う連邦法に基づく連邦経費の負担により、連邦と州の財政的な結び付きが強化されている。また、共同の任務の規定や、広域的・全国的な行政事務の名のもとに、連邦の州行政への関与が拡大している。このような連邦と州の連携の強化が協調的連邦主義である。しかしながらこれは、基本法第 3 0 条に規定する州の行政権限を縮小するものであり、後述の補完性の原理についても多大な影響を与えるものである。

第4章 州機関とその権能

第1節 州議会

各州の権能は、立法、司法、行政に分割される。立法権は州議会に存在する。州がこれらの組織や機能、その権限を定めることは州固有の権限であり、連邦は関与することはできない。州憲法は基本法第28条の規定に合致していなければならない。なお、各州は通常、1院制の州議会を持つが、バイエルン州のみはこれと異なり、州議会及び州参議院の2院制を採用している（ただし、1998年2月に州議会で州参議院の廃止が議決され、2000年1月1日をもって廃止された。）

*バイエルン州参議院は定数60名で、協同組合、労働組合、宗教団体、市町村・市町村連合等の各団体から一定数の議員が選出される。議員は40歳以上で任期は6年、2年毎にその1/3が改選される。すべての法律は州議会で議決後、州参議院で審議される。州参議院は異議の提出権は持っているが、議案を否決する権限は保持していない。

1 州議会議員

州議会は、州民から選出された一定数の議員からなる。議員は、州民を代表し、良心に従って行動し、どのような指令にも拘束されない。その任期は州によって異なるが、4年または5年である。議員は、州議会議長、副議長及び書記を議員の中から選出する。議長の選出は、通常、議会内最大政党によって提案される。州議会議員の選挙権及び被選挙権は、18歳以上のドイツ国民であることに加えて、選挙日現在において当該州に一定の期間住所または居所を有することが要件となる。その居住要件の期間は、3カ月を採用している州が多い。その選出方法は連邦議会選挙に準じ、基本的に小選挙区（1人区）での単純多数得票方式であり、有権者は1票または2票を行使する。2票制の場合は、1票が選挙区選挙へ、もう1票が政党比例代表候補者名簿へ投ぜられる。得票は州全体で集計され、その得票率に応じて各党の議席配分が決定される。したがって、選挙方式は小選挙区比例代表併用制ではあるが、本質的には比例代表制である。議席数は、地域での得票数に応じて各行政管区（行政区・県）へ割り当てられる（各選挙区は行政管区に含まれる。）。当該行政管区の議席は、小選挙区での当選者と政党の議席取得分に対応した政党の地域比例代表名簿の上位候補者に与えられる（すなわち、行政管区議席数＝小選挙区当選者数＋比例代表各政党議席割当分候補者数、である。）。議席の決定方法は州によって異なる。多くの州では、連邦議会選挙と同様に、総得票数の5%以上の得票率が確保されなかった党派については、議席を獲得できないものと規定している。ただし、選挙区選挙において最多得票を得た候補者は、その所属する政党が5%の得票率を達成しえなくても、当選となる。また、ある政党がその得票率による割当議席数以上に選挙区議席を獲得した場合は、それ

は超過議席となる。この場合、その得票率の均衡を図るため、他の党派にも議席が割り当てられる。

2 州議会の任務

州議会は、州首相の選出や各大臣（閣僚）の認証の他、州の立法と州政府及び州行政の監視を任務とする。

州首相は、事前の討論なしで選出される。州首相がその内閣閣僚を任命した後に、州政府はその内閣の承認を議会へ要求する。議会は大臣を信任する権利を持つ。また議会は、州裁判所裁判官を選出する権限を持つ。

議会は予算の承認権を持つ。州の歳入と歳出はその予算計画に含まなければならない。予算計画は予算法に従って作成される。予算計画は、その承認を求めて政府から議会へ提出される。

3 州議会の組織

州議会は、州憲法に従って、その組織と業務及びその処理手続きを決定する。議会は議長と複数の副議長からなる。これらが議会の執行部を形成する。

また、議会運営委員会（議会調整運営委員会）は、各党派の幹部代表からなり、議長、副議長とともに、議会日程等その運営の決定を行う。なお、以下ではラインラント・プファルツ州の場合を例示する。

4 定例議会（本会議）

定例議会（本会議）は、一般に州民に対して最も明確な議会業務であり、その中心機能を果たす。本会議は通常2カ月に1度程度開催され、一般市民へ公開される。また報道機関の出席も認められている。その会議時間は一定である。

本会議では、州政府提案の法律案や党派によって提出された動議について、読会において討論と議決を行う（立法機能）。また、選挙も必要に応じて実施される（選挙機能）。

州政府の構成員は、議会に対して責任を持ち、本会議に出席する。

5 委員会

広範囲にわたり、多様な内容を持つ州の政治的・行政的任務の処理には、専門の作業部門が必要となる。このため、議会は会期の初めに専門委員会を招集する。

* 常任委員会は以下の通りである。

ヨーロッパ問題、女性問題、農業・ブドウ酒醸造業・林業、雇用・社会問題・家族・保健、環境、経済・運輸、科学・高等職業教育訓練、予算・財政、内務・教育・文化政策、メディア政策、請願、及び法務委員会

この他特別委員会として、選挙審査、拘置所、議会統制、基本法第10条、調査等の各委員会が存在する。

基本法第10条

(1) 信書の秘密並びに郵便及び電信電話の秘密は不可侵である。

(2) これに対する制限は、法律の根拠に基づいてのみ、これを命ずることが許される。その制限が自由で民主的な基本秩序、または連邦もしくは州の存立もしくは安全の保障に役立つときは、法律によってその制限が、制限を受ける者に通知されない旨、及び裁判上の方法に代えて議会の選任した機関及び補助機関による事後審査を行う旨を定めることができる。

議会の州政府及び州行政監視における最大の武器は、調査委員会の招集である。この委員会は、州民が関心を持つ案件を解明するため、それを調査する任務を有し、証人からの聴取により証拠を収集することができる。この委員会は、公的会議として招集される。その招集は、議員総数の1/5が請求した場合に行われる。

基本法及び各州法は、州民による要求や不平の申し立てを、直接議会へ請願する権利を与えている。

基本法第17条

何人も、個人で、または他人と共同して、管轄機関及び議会に対して、文書で請願または訴願を行う権利を有する。

州民から提出された請願について請願委員会が責任をもつ。請願委員会の委員は議会によって任命され、提出された請願に関する意思決定を行うことができるが、これは、州政府またはその担当部局が当該請願に対して責任を持っている場合のみである。連邦政府または他の州の権能に含まれる場合は、当該請願は、当該政府の担当当局へ転送される。請願委員会には、私的な法的論争の調停権や司法の決定に対する調査権は付与されていない。また、当該請願が州政府または州の担当部局の権能の範囲内である限りにおいて、請願委員会は、それらに関する資料の提出を法人や財団、個人へ請求することができる。資料請求を受けた法人や財団、個人は、州の公共機能を利用または行使している場合には、当該資料の提出が義務付けられている。

このほか議会は、重要な案件について、議会意思決定にかかる事前審議のために、議員以外の専門家や有識者を交えた諮問委員会を設置する権限を持つ。

6 州議会の監視機能

議会は州政府及び州行政を監視する。個々の議員は口頭または文書による質問によって州行政をチェックする。個々の議員及び少数の議員グループによる質問は、州政府の政策手段またはその下位行政に関するものに限られる。政党または各州が独自に定めている一定数以上の議員グループ（=会派、ラインラント・プファルツ州の場合は8人以上）による質問や動議は、より重要な監視機能となる。議会は、州政府による特定の政策の採用、特定の法案の提案、州開発計画の提案等に対する質問によって、州行政に影響力を行使している。これらの質問は通常、州政府の採択した政治方針の監視を目的としているため、特定の政治的に重要な問題に関して行われる。文書による質問は文書によって回答されるが、口頭による質問は、定例議会において、州政府からの説明や声明を引き出すために行われる。これについては、議会討論が行われる。また、政党や会派から動議が提出された場合には、それに関する質疑は定例議会または委員会でも議論されることになる。

議会は、州首相及び各大臣について、議会本会議や委員会の開会前に彼らの活動についての回答を要求する権利を持つ。また、州政策の承認権や州首相または各大臣の信任権も有している。議会が大臣の信任を否決した場合は、当該大臣は辞職しなければならない。

7 立法過程

多くの州では、立法機能は、議会と州民投票によって行使される。法案は、州政府、党派及び一定数以上の議員の共同提出、または州民投票の請願の形式で提出される。法案は通常、本会議において3回の読会が行われ討論に付される。州によっては、通常2回の読会を行い、州憲法の改正案件については3回の読会を行うと規定しているところもある。

（ラインラント・プファルツ州の場合）

第1読会では、当該法案の基本的な位置づけ（提案理由の説明や基本的質疑）が行われる。第1読会后、担当委員会へ付託するための動議が提出される。この投票により、読会委員会が指定される。読会委員会は、本会議における結論を導き出す討論に関して、最終勧告を提出する権利を留保している。委員会は、議会とは独立した専門家や当該案件について利害関係を持つ団体の代表者や個人に対して、質問を行うことができる。

第2読会は、委員会の報告並びに勧告の閲覧後に行われる。それは勧告の閲覧後2カ月以内に行われなければならない。法案は個別審議が行われる。議会は法案を委員会へ差し戻して付託することができる。議員は、その議員個人の特別の権利として、第2読会において修正動議を提出することができる。委員会は修正動議を審議し、再度勧告する。第2読会において法案のすべてが否決されれば、審議はそこで終了する。州憲法の改正以外の案件については、通常、第2読会において採決が行われる。なお、第2読会における討論は、報告書として委員会委員により公開される。

第3読会では、党派または8人以上の議員グループのみが、修正動議を提出する権利を

持つ。これらを含めて個別審議が行われ、当該法案の採択または棄却の明確な意思決定が投票によって最終議決される。

本会議において議決された法案は、州議会議長によって州首相へ送付される。法案は、州首相によって認証され、1カ月以内に公布される。この公布は、議員総数の1/3以上の請求があった場合には、2カ月間延期される。また、この公布の遅れた当該法律に対して、州民（有権者）の1/20以上による公布の請願がなされた場合には、当該法律は州民投票に付されることになる。

8 州議会の党派

州議会においては、州の政治問題が討議され、各党派の政策が定められる。同一党派に所属する議員は、議会において共同して活動する。各党派は、議会の意見形成過程における意見の提案者となる。

各党派は、個々にその政治的リーダーとして議長を選出する。議長は、その所属する党派における業務の組織化やその実施において多大の影響力を持つ。

9 オンブズマン制度

多くの州ではオンブズマン制度を採用している。その任務は、議会の監視機能の範囲内で、州政府またはその担当部局の業務処理に対して、州民からの苦情や不平を中立公正な立場から判断し、行政側に問題がある場合には、その是正措置を講じて問題の解決を図ることである。オンブズマンは、当該業務の担当部局にその処理の改善について、当該部局が同意できる段階的な改善案を提示する。オンブズマンの提示した改善案が同意を得られない場合には、それは請願委員会へ持ち寄られ、オンブズマンがその解決策を同委員会において提案する。オンブズマンは、請願委員会の権能の範囲内で強力な地位を持つ。オンブズマンは、請願委員会に承認された代理人として、関係資料の入手やその一般的な利用及び情報請求の権限を付与されている。

10 州民請求制度

多くの州では州民請求制度を州憲法で規定している。すなわち、州の有権者は、州民請願や州民投票により直接立法に関与することができる。州議会における立法案は、州政府、州議会議員及び州民請願によって提出される。以下に、ラインラント・プファルツ州及びバイエルン州の州民請求制度を簡潔に例示する。

ラインラント・プファルツ州では、州民請願には有権者総数の1/5の署名が必要となる。これは州内務省によって審査され、有効性及び合法性が確認されれば、その内容の詳細とともに州議会へ提案される。州議会が当該請願を否決した場合には、州民投票が行わ

れる。有効投票が有権者の過半数を超えた場合に、その結果によって採択か棄却かが決定される。

バイエルン州では、以下の手続きで行われる。

- ① 州民による立法案の作成。
- ② 州民請求の申請（最低2万5千人以上の有権者の署名、立法案及び立法趣旨の添付が必要となる。）。
- ③ 州内務省が署名の有効性やその内容の合法性を審査。
- ④ 申請が認められれば、市町村の登録リストの縦覧となり、申請が認められなければ、州憲法裁判所への提訴となる（ここで棄却されれば、最終的な棄却となる。）。
- ⑤ 申請が認められた場合、州民請求が行われる（その成立には、有権者の1/10以上の同意が必要となる。）。
- ⑥ 州議会へ州民請求を提出
- ⑦ 州議会が採択または棄却を決定する（4週間以内）。
- ⑧ 採択の場合、立法となる。棄却の場合、州民投票が行われる（州議会への当該法案の提出は棄却後3カ月以内に行われなければならない。）。
- ⑨ 州民投票で賛成が相対多数の場合は採択されて立法となり、反対が相対多数の場合は、棄却となる。

なお、両州は、州憲法によって、州民投票による州議会の解散権も規定している。

第2節 州政府

州政府は、行政府として連邦法律を遂行する他、州の行政施策を立案し実施する。また、併せて連邦委託行政も遂行する。州政府は、その代表者である州首相及び州各省大臣からなる。大臣及び省の数は州憲法に規定されておらず、首相の責任に基づいている。首相は州政府を率い、州の代表者である。首相はまた、州公務員の任免権も保持している。

1 州内閣

州政府は、一種の議院内閣制を採用している。従って、州議会において過半数を獲得した政党の代表者が首相となる。過半数を獲得した政党が存在しない場合には、州議会最大多数政党は、他の政党と政策協定を行って連立政権を形成することとなる。首相は州議会によって選任される。彼はその内閣（州政府）の大臣を任命し、州議会の承認を要求する。州によっては、首相のみならず、各大臣もすべて州議会が選任する場合もある。

議会が首相、内閣または個々の大臣の信任を否決した場合、当該大臣は辞職しなければならない。この場合、それ以外の大臣は、新首相、新政府、または新大臣が決定するまで、事実上、大臣の職に留まる。

州政府の任務は、日常の州施策を決定し、州行政を運営管理することである。首相は、これら施策の方針を定め、州議会に対して責任を負う。この首相の定めた方針の範囲内で、各大臣はその担当分野の業務を運営管理する。各大臣はその権限の範囲内で議会に対して責任を負う。州政府の決定は、内閣の閣僚会議（閣議）による多数決で行われる。閣議での決定が行き詰まった場合には、首相が最終決定を行う。

2 州政府の任務

州政府の最大の任務は議会で法案を通過させ、州の法的規制を布告することである。州憲法においても州政府には大きな権限が付与されている。

州政府はまた、その領域内において行政の組織化とその遂行を担当し、地域における意思決定を行う。それらは州の下部組織である州特別行政官庁や行政管区（行政区または県とも呼ばれる。）、及び州の下部組織の側面も併せ持つ郡並びに郡独立市において遂行される。この基本的な視点は、地域における意思決定は当該地域に委ね、地域住民を包含することにある。州から地方自治体へ州法または州指令の形態で委託される業務としては、住民登録、パスポート及びIDカード登録、建築確認等がある。

州政府は、連邦参議院を通じて連邦施策の形成にも関与する。州政府代表は連邦参議院において、連邦立法に大きな影響力を行使している。州首相は、連邦政府を州の協力機関として利用し、州行政を遂行する。これに対して連邦政府の代表者である連邦首相は、連邦各省の業務を調整し、連邦立法と州の行政活動との調整を行い、連邦として州に対し、政策と行政の一般的な指針を提供するのである。

3 州の行政組織

州政府の行政組織機構は、都市州を除けば、各州で類似している。州の各省は、連邦政府の各省に対応している。各州は10省前後の省を設置している。

以下に、ノルトライン・ヴェストファーレン州並びにラインラント・プファルツ州の各省を例示する。

①ノルトライン・ヴェストファーレン州

首相府（官房）、内務・法務省、財務省、文部・学術研究省、経済・中小企業・技術・運輸省、環境・地域整備・農林省、労働・社会・都市開発・文化・スポーツ省、建設・住宅省、女性・家族・保健省

②ラインラント・プファルツ州

首相府（官房）、内務・スポーツ省、法務省、男女平等省、環境省、連邦問題・ヨーロッパ問題省、経済・運輸省、財務省、科学・高等訓練教育省、文化・教育省、雇用・社会問題・家族・保健省、農業・ブドウ酒醸造業・林業省

このうち、法務省は、州裁判所及び裁判官の確保、刑の執行管理及び拘置所の設置等を

行う。内務省は、主に、地方自治体行政の指導・監督、州憲法及び州法に関する事項、地域整備及び総合開発計画、警察行政、公務員関係及び外国人関係を担当する。連邦問題省は、連邦参議院の担当省であり、連邦の立法と行政に関与し、州の利害を代弁する。当該大臣は、他の州の代表者との政策や意見調整を行うほか、連邦議会と連邦参議院の共同委員会において州を代表する。ラインラント・プファルツ州においては、連邦問題担当大臣はヨーロッパ問題担当大臣を兼務し、ヨーロッパ議会及びEU委員会における州の代表を務め、州の対EU及び対連邦政府の窓口となっている。

各州（都市州であるベルリン、ハンブルグ、ブレーメンを除く）は、州最高官庁、州上級官庁、州中級官庁及び州下級官庁を組織している。州上級官庁は各省に直属し、州全域を管轄する（人事委員会、警察学校等）。州中級官庁は州最高官庁である各省に直属するが、州の一部地域を管轄する。これには特別行政官庁（上級財務監督署、中小企業庁等）と一般行政官庁（行政区、行政管区または県）が存在する。行政管区は州内務省の中級官庁であるが、法律で他の官庁の管轄と規定された以外の分野すべてを担当する。行政管区は、州下級官庁、郡及び郡独立市の監督官庁であり、州政府と郡及び郡独立市との行政における総合調整が主な任務となる。行政管区の長官は公選ではなく、州の公務員であり、州政府によって任命される。ただし、バイエルン州では地域議会が行政管区的意思決定及び行政執行機関となる。議員は構成する郡、郡独立市及び郡所属市町村の首長や議会議員からなる。彼らの任期は4年である。バイエルン州憲法は、行政管区を地域行政団体と規定している。行政管区を設置していない州（都市州、ザールラント州等）においては、州内務省が郡及び郡独立市を直接監督する。州下級官庁も特別行政官庁（税務署、公証役場等）と一般行政官庁（郡及び郡独立市）からなる。州業務を具体的に実施しているのは、これら中級及び下級官庁である。

この他、各州はその監査事務所をそれぞれ設置している。これは州の各省同様、州の最高官庁であり、州政府及び州の各担当当局はこの監査事務所から、公共財務の管理や州予算の適正かつ効率的な執行等について監査を受ける。監査事務所のメンバーは法的に独立した地位を持っている。監査委員は州議会によって選任され、首相によって任命される。

第3節 州の司法

裁判権は連邦憲法裁判所、連邦裁判所、州裁判所で行使される。連邦裁判所は各裁判所の最高裁判所であり、連邦に属するが、その他の裁判所は、州に所属する。裁判の一番は州の区裁判所、地方裁判所または州裁判所で行われる。

州の裁判所には次のものがある。

州憲法裁判所（憲法上の訴訟を担当）、州通常裁判所（民事事件と刑事事件を担当）、州行政裁判所（憲法上の訴訟以外の公法上の訴訟を担当）、州財政裁判所（公課に関する訴訟を担当）、州労働裁判所（労働法上の民事事件を担当）、州社会裁判所（社会保険等に関する公法上の訴訟を担当）

州裁判官は、州の法務大臣が裁判官選出委員会と共同して選出する。なお、州憲法裁判所裁判官については、州により州議会が選出する場合がある。

基本法第92条

裁判権は裁判官に委任されている。裁判権は、連邦憲法裁判所、この基本法に規定されている連邦裁判所及び州の裁判所によって行使される。

第97条（抜粋）

（1） 裁判官は独立であり、ただ法律のみに従う。

第98条（抜粋）

（3） 州における裁判官の法的地位は、特別の州法律によって、これを規律するものとする。連邦は、基本法第74a条第4項が別段の定めをしていない限りにおいて、大綱的規定を發布することができる。

（4） 州は、州における裁判官の任用について、州の法務大臣が裁判官選出委員会と共同して決定する旨を規定することができる。