

第5章 地方自治体

第1節 地方自治の法的な保障とその原則

1 基本法及び州憲法による地方自治の保障

ドイツ連邦共和国における地方自治の保障は、基本法第28条で規定されている。

第28条

(1) 州における憲法的秩序は、この基本法の意味に即した共和制的・民主的及び社会的な法治国家の諸原則に合致していなければならない。州、郡及び市町村においては、市民は普通・直接・自由・平等及び秘密選挙に基づいて形成される代表議会を有していなければならない。郡及び市町村における選挙に際しては、欧州連合構成国の国籍を有している者も、欧州連合の法の基準に従って、選挙権及び被選挙権を有する。市町村においては、市町村集会が代表議会に代わることができる。

(2) 市町村に対しては、法律の範囲内において、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ていなければならない。市町村組合もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準に従って自治権を有する。

(3) 連邦は、州の憲法的秩序が基本権並びに第1項及び第2項の規定に適合することを保障する。

各州はその州憲法において、基本法第28条に明示された保障を遵守しなければならない。この基本法の規定の枠内で、州は地方自治体の法的な規定や行政の監督を行う権限を持つ。このため、各州の地方自治体の法的、政治的及び行政的形態が異なることになるのである。各州の憲法は、地方自治体の種類と規模に関して、より詳細な条項を定めている。

なお、この第28条の規定のうち、その第2項は、地方自治体の自治権を州の侵害から守るためのものである。

州憲法における地方自治の保障として、ラインラント・プファルツ州の州憲法第49条を例示する。

「市町村は、その領域内において、単独での行政権の行使に責任を持つ。それらは、法律の規定によって、緊急な公共の利害に関し、独占的に他の団体に割り当てられていない限りにおいて、すべての公共業務を実行することができる。」

なお、都市州において状況は異なる。都市州のうちベルリン、ハンブルクの両州においては、州がそのまま市であり、州行政と市行政が分離していないことによる。ただし、ブレーメン州はまた特異である。同州はブレーメン市及びブレーメンハーフェン市の2市からなり、ブレーメン州憲法によって、両市は固有の法律を持ち、固有の自治を行う権利が

保障されている。

都市州を除くすべての州においては、連邦法の条項に従い、地方自治体法を制定している。またこの基本的な法律の他に、各州は地方自治体の構造と規模に応じて地方選挙法、地域共同体事業関係法、地方税法や複数の州にわたって運用される地方行政レベルに関する特別法なども制定している。

旧ドイツ民主共和国（旧東ドイツ）は、「ドイツ民主共和国における市町村及び郡の自治行政に関する法律」（これは通常、共同体及び地域の地方自治基本法と呼ばれる。）を再統一前直前の1990年5月17日に施行した。これは旧東ドイツの共産主義的中央集権主義による地域人民代表法に代わって導入されたものであり、ドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）の制度及びヨーロッパ地方自治憲章を踏まえたものであった。これらは再統一により復活した新5州へ適用された。これは州の立法で改正されるか、または新たに州独自の地方自治体法を制定するまで効力を持つものとなった。実際には、新5州は独自の州地方自治体法を制定しているが、州によっては地方自治基本法の内容を多く取り入れている。

*旧東ドイツにおける「共同体及び地域の地方自治基本法」の主な内容は次の通りである。

市町村議会は住民の代表であり、市町村の最高意志決定機関である。議員は、住民による普通・直接・自由・平等及び秘密選挙により、任期4年で選出される。選挙権は、18歳以上で、3か月以上当該地に居住する住民である。市町村議会は、その内に委員会を設置することができ、幹部委員会（総合調整機能を果たす。）、財政委員会及び会計検査委員会は必ず設置されなければならない。市町村長は、議会議長とは別個に、議会から選出される。その任期は4年である。市町村長は市町村を代表し、幹部委員会の議長を務め、市町村行政を指揮する。市町村長の補佐役として助役が設置される、などを規定している。なお、幹部委員会は市町村長、助役及び議会議員で構成される。

また、直接民主主義制度を採用し、重要な地域案件の議会での審議を住民が求める住民提案、住民投票の実施を要求する住民請求及び住民投票を規定している。

基本法及び州憲法における地方自治の保障は、地方自治体が固有の領域を持ち、自律的な権限を有する法人格であるという規定を含んでいる。領域を持つ団体は次のような特徴を持っている。

- ①その領域内を占有する。
- ②領域内の住民が、当該団体の構成員であるということに法的な基礎を与えている。
- ③領域内で自律性を持つ。すなわちこれは、法律の認める範囲内で、自己の責任（自己責任性と呼ばれる。）においてすべての領域内の事項を処理する権限（全権限性と呼ばれる。）である。
- ④領域内の住民による住民代表機関の直接選挙を定めている。

地方自治体は、その自治権が上部の機関、団体によって侵害された場合に、基本法の規定により法的な申し立てを行うことができる。それは基本法第93条第1項第4号bにおいて次のように規定されている。

「連邦憲法裁判所は、ある法律によって基本法第28条の自治権が侵害されたことを理由とする市町村及び市町村組合の憲法訴願について決定する。ただし、州の法律による侵害の場合には、州の憲法裁判所に訴願を申し立てることができない場合に限る。」

2 地方自治における諸原則

ドイツ連邦共和国においては、地方自治に関して次のような原則が存在する。

①民主主義の原則

基本法第20条は次のように規定している（抜粋）。

- (1) 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。
- (2) すべての国家権力は、国民に由来する。国家権力は選挙及び投票において国民により、かつ、立法、執行権及び裁判の個別の諸機関を通じて行使される。
- (3) 立法は憲法的秩序に、執行権及び裁判は法律及び法に拘束されている。

地方自治に関しては、基本法第28条で明確に規定されており、そこには民主主義の原則が貫かれているのである。このような地域住民の地域政治・行政への参画を前提として、地方自治体は独自の地域に適合した行政を行うことができるのである。

②分権主義の原則

地方自治は、その全体像が把握できるような規模の地方自治体のもとで実施されなければならない。これは分権主義の原則である。これには、ドイツの社会における基本原理である補完性の原理が深くかかわっている。

*補完性の原理

基本的に住民に最も身近な団体が、法律の範囲内で、その責任において、当該地域の行政を実施する。当該団体がそれを十分に実施しえない場合に、初めてその上位レベルの団体が、補完的に機能して当該業務を実施する。

この補完性の原理は、カトリックの社会思想に由来するものである。それは、次のような内容である。

社会は単なる個人の集合体ではなく、自然的または自発的な団体からなっている。各種の政治組織は、こうした社会の種々の団体からなる秩序の維持を図る。団体はまず、自ら

の力で行うべきであり、それが十分になし得ない場合にのみ上位の団体が補完的に機能する。そしてその団体の活動が不可能である場合に初めて、その団体の権限が他へ委譲されるのである。それは、まず家族が個人を助け、この家族を市町村や福祉団体が援助し、そして州（または国家）が市町村や福祉団体を補助するというものである。

③地方議員の名誉職的性格

地方議員は、すべて名誉職的な性格を持っている（一部の郡所属小規模市町村の首長も名誉職である。）。これは、行政に精通していない地域住民の行政参加をもたらすとともに、行政の専門化による地域住民との隔たりを抑止する機能を果たしている。また、これにより、地方議会議員は地方自治体当局に対しても地域住民に対しても独立を維持することができることになる。

第2節 地方自治体の権限とその基本構造

1 地方自治体の区分

ドイツでは連邦レベルに次ぐ第2のレベルは州であり、各州はそれぞれに国家的な権能を有している。その各州の下に、地方自治体の各層が存在する。都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）を除いた各州（都市州と区別して、一般に広域州と呼ばれる。）の地方自治体の主な区分は、最も基礎的な地方自治体である市町村と、その上位のレベルである郡の2つである。市町村は通常、郡に所属する。また、郡に所属しない大規模都市は郡独立市と呼ばれ、郡と同格の地位を持つ。各レベルは、固有の権限により業務を遂行している。また、このほかに、市町村連合が存在する。市町村連合には、市町村小連合、目的組合、市町村大連合（広域組合）が存在する。市町村連合は当該市町村が小規模なため、その事務事業の実施が困難な場合や、個々の市町村を超えたより大きな領域での事業の実施がより効果的である場合に、所属市町村に代わって、その業務を遂行する。このように、広域州においては、上層から順に、郡及び郡独立市、郡所属市町村及び市町村小連合というレベルの地方自治体が存在することになる。

都市州は、州と地方自治体双方の権限を有し、地方自治体における特殊構造地域と考えられる。都市州においては、基礎的行政レベルは区である。

2 地方自治体の権限

地方自治体の権限と任務の基本的な特徴は、その自己責任に基づく地域の課題に関する自治行政権に存在する。すなわち、その領域内における公共業務に責任を持つという原則に基づいている。

市町村は、以下の権限（これは高権と呼ばれる。）を持つ。

①地域高権

市町村は、一定の地域を持ち、その地域における代表法人としての行為能力を持つ。

②事務高権

市町村は、地域共同体に関する全ての事務事業について、自らの判断で規律できる権利を持つ。

③財政高権

市町村は、税の賦課を含む自己の予算を執行し、財産を管理する権利を持つ。これは、各州の予算法が規定している。予算は年度毎に均衡していなければならない。また、州監督官庁の承認により、一定の条件のもとで起債が認められる。

④組織高権

市町村は、その組織を直接または間接的に規定する権利を持つ。これは、組織内の事務分掌や議会の委員会数等である。

⑤人事高権

市町村は、その職員を採用し、昇任させ、配置転換を行い、または解雇する権利を持つ。しかし、総職員数、勤務時間、給料及び手当等に関しては、その権限は限定される。

⑥計画高権

市町村は、その地域を自己の責任により規制し、形成する権利を持つ。市町村は、土地利用計画の中でその用途地域を、地域整備計画の中で交通地域、緑地帯等を決定できるが、連邦法や州法により制限を受けている。

⑦条例制定高権

市町村は、その地域の関係事項を自己の責任に基づいて法的に規制する権利を持つ（これは例えば、予算条例、使用料・手数料を定める条例等である。）。しかし、市町村条例は、連邦法や州法等に違反してはならない。

郡は、州の下級行政官庁として州業務を実施するほか、市町村相互間の補完的及び調整的機能を果たしている。郡はその地域内で、法的に他の取り決めが規定されていない場合に、各市町村の行財政における処理能力を超えた事務事業や広域的な実施がより効率的・効果的な事業並びに複数の市町村に渡る事業を実施する。州法により、市町村や市町村小連合は郡に所属する旨が定められている。

郡独立市は、単独でその地域の行政事務事業を遂行できる比較的大規模な都市である。その人口要件は州によって異なるが、概ね10万人以上である。郡独立市は市町村と郡の機能を併せ持っており、従って自治組織であるとともに、州の下級行政官庁でもある。郡独立市は、州によっては、その内部に区を設定することができる。

市町村連合は、当該事業を市町村が単独では遂行しえない場合や特定の業務に関して単独での処理が非効率であり、共同での処理が効率的である場合、または当該業務が複数の市町村や郡に渡る場合に形成される。

この市町村連合は、それが業務や権限の移行を伴った場合には、法律によって規定される（地方自治体協力関係法、地方自治体条例、特別法）。

州によっては、郡所属市町村の内部に村落区を設置できる旨を規定している。これは、地方自治体の地域構造改革に伴う市町村統合により、統合された市町村の旧地域に設置されたものであるが、村落区はその上部市町村に対して自律性は保持していない。

なお、旧西ドイツにおける地方自治体の地域構造改革については、本章第3節を参照のこと。

また、地方自治体は、地域開発（整備）事業計画へ参加する権限が認められている。地域での実施が計画される大規模な事業計画は、州と地方自治体の共同責任として組織される。この場合、地域計画評議会が、通常、州の中級行政官庁である行政管区において、州の地域開発（整備）計画法に基づき設置される。評議会の評議員は、各地方自治体から選出される。

地域計画評議会は計画目標を設定し、地域計画策定に関する諸手続きを定め、その手続きに基づいて計画を制定する。これは地方自治体の代表が、地域開発計画の目標を地方自治体自身で決定することを意味する。州の役割は、地域開発計画の草案を準備し、計画の制定を準備し、地域計画評議会によって計画が制定された後に、立法的コントロールの一部としてそれを承認することなどに限定される。

*地方自治体の境界変更に関する規定は、どの州憲法でも同様である。それらの規定は、住民の利害や関心に応じて、地方自治体の境界変更や廃置分合を認めている。このような境界変更は、法律で規定された州組織法による。なお、境界変更以前に、関係する地方自治体とその影響を受ける住民には、その意見を表明する機会が与えられなければならない。

3 地方自治体の事務区分及び内容

地方自治体は、自己の責任により、法的な権限の枠内でその事務事業を実施する。これは、任意的自治事務と呼ばれる。州はまた、地方自治体を実施すべき業務を要求する立法を成立させることができる。その立法に基づき、地方自治体は自己の責任において当該業務を遂行する。これは義務的自治事務と呼ばれる。これらの自治事務は、地方自治体の固有の業務領域である。州はこれに対して、その下部機関を通じて法的監督を行う。これは当該業務が法律に基づいて実施されているかを監督するものである。

連邦または州の指示に基づき、一定の枠内で地方自治体を実施すべき地方自治体の事務

が存在する。それらは指示による義務的事務と呼ばれ、これについて州は、当該業務が指示通り実施されているかどうかについて監督する。近年、指示による義務的事務が増加し、地方自治体の固有の事務である自治事務の範囲が縮小する傾向にある。これに対しては、法的な限定がなされなければならない。

地方自治体は、連邦または州の委託事務としての事務事業を実施する。この場合、当該地方自治体は州の下級行政機関となる。これは委託事務と呼ばれる。これら委託事務の実施に関しては、地方自治体は連邦及び州の法令に基づくほか、個々の場合に、その直属の監督官庁に指示を求めなければならない。

このように地方自治体は、連邦及び州と地方自治体自体の業務の双方を実施している。州がその管轄する地方自治体へ事務を委譲する場合、州はその財源措置を定めなければならない。これは指示による義務的事務についても同様である。一般に州は、その一般交付金により、その経費の一部を支出する。州による地方自治体への権限委譲は、法律に基づいた場合にのみ行われる。

事務の区分及び内容は以下の通りである。

①地方自治体条例に基づく任意的自治事務

社会福祉施設の設置管理、公営交通、公営企業経営、文化・余暇・スポーツ施設設備の設置管理、企業誘致、病院運営管理等

②義務的自治事務

上下水道、廃水処理、廃棄物処理、都市計画、小中学校建設・運営管理、消防業務、道路建設管理、保健、葬儀、幼稚園の確保、地方自治体選挙の実施等

③指示による義務的事務

道路交通監視、建築確認、営業監督、住民登録、住宅建設等

④委託事務

戸籍登録業務、パスポート・身分証明書の発行、国勢調査、州・連邦・ヨーロッパ議会選挙、就学児童の登録、保健所、家畜衛生所、教育費助成金や生活扶助及び社会保険などに関する協力等

郡は、個々の市町村の処理能力を超える事務事業の処理について権限を持つ自治組織としての側面と、州の下級行政官庁として市町村及び市町村小連合の監督機関としての側面を併せ持っている。

郡の事務事業としては、以下のものがある。

道路建設、広域文化行政、環境保護、警察及び公共の安全、上下水道、廃棄物処理、公共交通、教育及び高等教育、消防・救急、社会扶助等

市町村連合には、3つの形態が存在する。それらの区分及び事務内容は次の通りである。

①市町村小連合

ドイツにおいては、名誉職の首長のみで、独自の行政官庁とスタッフを持たない小規模の市町村が多数存在する。これらは、単独ではその市町村の任務である行政事務事業を実施できない。このような場合にそれらの小規模市町村が市町村連合を形成し、共同の行政官庁とスタッフにより構成市町村の全ての事務事業を実施する。通常、これらは5～10の市町村で構成される。その執行及び意思決定機関は連合議会であり、それは通常、構成市町村の首長からなり、この中から選出された議長が対外的に市町村連合を代表する。市町村連合は、基本法第28条における自治組織である。

②目的組合

目的組合は、特定の事務事業の実施が単独では非効率であり、地方自治体が共同で処理した方がメリットのある場合や、当該業務が複数の市町村に渡る場合に関係地方自治体によって形成される。この事業例としては、廃棄物処理、消防救急業務、学校運営、上下水道事業、道路事業等がある。目的組合は特定の目的遂行のために形成されるが、関連した複数の業務の実施を目的としても形成される場合がある。この意思決定及び執行機関は連合議会である。これは構成市町村の首長または各市町村議会選出の議員から構成される。

③市町村大連合（広域組合）

市町村大連合は、複数の郡や郡独立市にわたる事務事業について、関係地方自治体が市町村連合を形成して当該事務事業を実施するものである。この業務の例としては、広域開発計画、地域整備計画、社会福祉事業、廃棄物処理、広域的下水処理、総合交通計画及び公共交通等がある。広域組合の最高意志決定機関は連合議会である。連合議会は構成地方自治体の代表からなる。通常は首長や地方自治体議会議員が議会を構成するが、住民による直接公選を規定している場合もある。この議員の中から執行部（理事）が選出され、それが議会の決定を実施する。対外的に広域組合を代表するのは理事長であり、一般に連合議会から選出される。

市町村大連合の例としては、以下のものがある。

フランクフルト広域連合（ヘッセン州）、ルール地域自治体連合（ノルトライン・ヴェストファーレン州）、ザールブリュッケン都市連合（ザールラント州）等

このような市町村連合は自発的に形成される。市町村連合が形成された場合、当該業務に関しては、加盟した地方自治体の権限は公法人である市町村連合へ移管される。

また、市町村連合はその財政需要を賄うために、構成地方自治体から納付金を徴収して

いる。この他、当該サービスに係る使用料及び手数料が主な財源となっている。

市町村連合においては、各構成地方自治体は、その連合議会において連合の意思決定や業務の実施に影響力を行使している。

4 地方自治体の組織構造

各州は、独自に地方自治体の組織構造を規定している。その形態は多様である。旧西ドイツ諸州では、その組織形態に関して、第二次世界大戦後の一時期における旧占領管理国による影響が認められる。また、旧東ドイツ諸州（新5州）では、ドイツ再統一後に新たな地方自治制度を構築した。それには、旧西ドイツ諸州の組織形態の影響が認められるほか、統一直前に施行された「ドイツ民主共和国における市町村及び郡の自治行政に関する法律」の影響も見受けられる。

地方自治体の政治的な代表者は、首長、議長または地方自治体議会である。そのいずれが当該地方自治体を代表するかは、州の地方自治体法に基づく。通常は、首長が代表者である場合が多い。首長は名誉職である場合（小規模で首長のみが存在し、独自の行政官庁やスタッフを持たない郡所属市町村）と常勤職（独自の行政官庁とスタッフを持つ地方自治体）である場合とがある。首長の任期は州によって異なり、4年～12年に分かれるが、その任期は常勤職か名誉職かによっても異なる。市町村長と郡の代表者である郡長の任期は同一州でも異なる場合がある。また首長の選出方法に関しても、同一州において市町村長と郡長が異なる場合（住民直接選挙かまたは議会による間接選挙）がある。

首長直接公選制を採用している場合、被選挙権の年齢は、地方議会議員選挙とは異なる場合がある。例えばバイエルン州では、首長の被選挙権は21歳以上で、地方議員の被選挙権である18歳以上とは異なる。これがラインラント・プファルツ州の場合は、首長の被選挙権は25歳以上である。両州の場合、有権者は1票を1候補者のみに投票する。この第1回の投票で有効投票の過半数をどの候補者も獲得できなかった場合には、上位2者による第2回投票（決選投票＝2週間後に行われる。）が執行され、多得票者が当選となる。

各州には、大別して以下のような地方自治体（市町村及び郡）の組織形態が存在する。

①首長制

首長制は、主に旧フランス管轄の諸州に認められる。ここでは、議会議長が首長となる。首長は対外的に地方自治体を代表し、行政を指揮する。首長は、議会選出の副首長の補佐により、行政運営を行う。

ラインラント・プファルツ州（首長直接公選制へ移行）、ザールラント州、シュレスビヒ・ホルシュタイン州（郡所属市町村）、メクレンブルク・フォアポメルン州（将来、首長直接公選制へ移行予定）

②参事会制

参事会制は、旧プロイセンにおける1808年のシュタイン都市憲章法に起源を持つ。議会は、合議制の行政機関として参事会を選出する。参事会は執行機関となる。議会はその議長とは別個に首長を議会から選出する。首長は参事会議長を務め、参事会を代表するが、その指揮権は持っていない。最高意志決定機関は議会であり、議会議長は首長とともに地方自治体を代表する。

ヘッセン州（首長直接公選制へ移行）、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州（郡独立市）

③北ドイツ評議会制

北ドイツ評議会制は、旧イギリス管轄の諸州に認められる。ここでは、議会議長が首長となり、対外的に地方自治体を代表する。首長とは別に、事務総長（行政長）が議会によって選任され、行政機関を指揮する。事務総長は、議会及び議長（首長）の監督を受ける。北ドイツ評議会制においては、議会の権限が極めて強い。

ニーダーザクセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州（事務総長を廃止し、首長が行政機関の長となる。将来、首長直接公選制へ移行予定）

この北ドイツ評議会制に関しては、他の形態への移行が予想され、消滅の可能性もある。

④南ドイツ評議会制（首長制）

首長は、住民の直接選挙によって選出され、行政を指揮する。首長は、議会議長を務め、議決に加わる。首長は地方自治体を代表する。議会は議決機関である。副首長は議会によって選出され、首長を補佐する。この形態では、首長の権限が極めて強い。

バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州（副首長は住民の直接選挙で選出される。）ザクセン・アンハルト州（議長は議会固有の議長で会議の指揮権のみを持つ。）、ザクセン州、チューリンゲン州（議長は議会固有の議長であり、会議の指揮権のみを持つ。）

そのほかの例として、ブランデンブルク州の場合を以下に示す。

首長は、住民の直接選挙によって選出される。首長は行政の代表者であり、地方自治体を代表する。首長は投票権を持った議会議員でもある。議会は固有の議長を持つ。議員で構成される委員会の中に幹部委員会が設置される。

各州の地方自治体の組織形態の動向としては、首長の直接公選制への傾斜が認められる。

都市州はその内部組織として区を持っている。その組織形態は、以下の通りである。

①ベルリン州

ベルリン州は23区で構成される。任期4年の議員からなる区議会は地域案件を決定するが、区は条例制定権や課税権を持たず、完全な自治権は有していない。区議会から区長

と理事が選任され執行部（理事会）を形成する。区長は理事会の議長を務め、対外的に区を代表する。

②ハンブルク州

ハンブルク州は7区で構成される。区議会は任期4年の議員からなる。区長は区議会の提案により、任期6年でハンブルク市から任命される。区長は対外的に区を代表する。法的には区議会は行政委員会である。

③ブレーメン州

ブレーメン州は、ブレーメン市及びブレーメンハーフェン市の2市からなり、このうちブレーメン市は22区からなる。区は議決機関として区議会を持つ。

5 地方自治体議会と議員

すべての州憲法は、住民を代表する選挙された機関（議会）を設置すべきことを規定している。市町村においては市町村議会であり、郡では郡議会、市町村連合においては連合議会がそれに相当する。

議会の構成は、適用される州憲法によって異なっている。その議員数は、当該地方自治体の規模に基づく。地方自治体議員は一般に住民によって選出されるが、市町村連合の場合は、その議会は地域住民による直接公選か構成市町村の首長またはその構成市町村議会で選出された議員によって構成される。

地方自治体議員は、住民による普通・直接・平等・自由及び秘密投票で選出される。その選出は、適用される地方選挙法に基づく。その選挙制度には以下のような種々の形態が存在する。

①比例代表選挙（拘束名簿方式）：これは各政党が提出した候補者名簿によるもので、有権者は1票の投票権を持ち、政党に投票する。議席は政党の得票率に応じて政党に割り当てられ、政党の候補者名簿順に議席が決定される。

なお、適正な候補者リストが1つだけか、または存在しない場合には、単純多得票選挙が行われる。

②比例代表選挙（非拘束名簿方式）：有権者は政党の候補者名簿または名簿中の特定の候補者へ1票を投ずる。政党の得票率に従って議席が政党に割り当てられ、政党候補者のうち、その得票数に応じて議席が決定される。

③分割・追加投票方式：有権者は、政党の提出した候補者名簿に対して投票するが、この場合各選挙区での議員定数に応じた票数を投ずることができる。有権者は、異なる政党の

候補者名簿の候補者に投票することができ（分割投票と呼ばれる。）、また一定の複数票まで個々の候補者に投票することもできる（追加投票と呼ばれる。）。議席は候補者の得票数に応じて決定される。

地方自治体の代表機関である議会は、当該地方自治体における最高意志決定機関である。また州によっては、議会在執行機関を兼ねる場合もある。後者の場合では、議会在任命した事務総長（行政長）へその執行権限が委任される。これらの組織形態は、いずれも州憲法によって規定されている。ただし、地方自治体の内部組織が州憲法に明示されていない場合には、地方自治体はその条例で内部組織を規定することができる。

また、地方自治体議会は、個々の地域問題について地域の専門家と協議したり、地域の専門家を議会の意志決定や委員会審議における常任顧問として任命することができる。

地方自治体議会議員の資格要件は、関係する選挙法によって明示されている。選挙権、被選挙権は通常、18歳以上の当該地域に住民登録をしているドイツ人またはEU国民である。EU国民の場合、一定期間の居住が要件とされる場合がある。その任期は州によって異なり、4年から6年の間である。

地方自治体議員は、基本的に名誉職として勤務している。議員は主に次のような特徴を持った特別な法的地位が付与されている。

- ①選挙の結果得られた独自の法的な権限を持つ。
- ②地方自治体の常勤職員としての地位を持たない。
- ③その公職の定められた任期における公正な職務の遂行を求められる。
- ④責任ある態度が求められ、また公務に関する秘密厳守を宣誓しなければならない。
- ⑤公職に関して不利益を生み出してはならない。
- ⑥公職に在職する間、特定の利害に係る争議に関与してはならない。

議員は、その議会活動の枠内で法的な権利を持つ。これらは、個々の議員の権利（会議参加、意見陳述、動議提出、投票の権利等）と党派及び少数意見の権利を含む（資料閲覧及び会議招集提案の権利）。個々の議員は、議会の投票によって議員資格を剥奪されることはない。これは法律または条例によって明確にされた場合にのみ、その資格を剥奪される。

議員は、その議会サービスによって自身の収入に損失を受けた場合、当該地方自治体によって補償される。通常、少額の報酬（月額）と出席手当を受領する。

6 地方自治体の監督・指導

州行政の地域レベルにおける行政単位は、州の下級行政官庁である郡（郡庁）である。比較的大規模な郡所属市（一般に2万人以上の人口を持つ地方自治体で中規模都市と呼ば

れ、他の小規模な郡所属市町村とは区別される。)や目的組合及び市町村大連合においては、それらが州の下級行政官庁としての業務を行っている場合がある。郡独立市は、郡同様、州の下級行政官庁の側面も併せ持っている。

地方自治体はその行政執行において州の監督に従う。この監督は、法的監督機関によって行われる。各州の地方自治体法は、どの機関が法的監督を行うかを明示している。

郡は、州の下級行政官庁として、一般に郡所属市町村及び市町村小連合の法的監督機関となる。郡独立市と郡の法的監督機関は、州の組織形態に応じて異なる。州が行政管区(行政区または県)というその中級行政官庁を設置している場合は、行政管区が郡と郡独立市の監督機関となる。行政管区は、複数の郡を管轄する州の地方総合官庁であり、その長官は、州によって任命される州公務員である。行政管区は郡及び郡独立市を指導監督するとともに、州政府(州最高官庁=省)と郡及び郡独立市との行政の施策及び執行に係る調整を行う。

州が行政管区等の中級行政官庁を設置していない場合には、その法的監督官庁は州内務省であり、内務大臣は州における地方自治体行政の法的な最高監督者である。

地方自治体は、州の法的な監督機関によって、その事務区分に応じて次のようなチェックを受ける。すなわち、自治事務に関しては、当該業務が合法的に行われているかが監督される。指示による義務的事務に関しては、当該地方自治体の決定や業務の遂行が指示通りに行われているかが監督される。連邦及び州政府の委託事務に関しては、当該業務が合法的に執行されているかどうかに加えて、個別ケースにおいて、当該地方自治体へ指示が発行される。この他、地方自治体の事業の内容及び規模等について、監督機関は審査並びに許可を行う。

監督機関は、以下のような監督手段を有する。

①告知請求の権利

法的監督機関は、個々の案件に関係する情報を地方自治体に対して請求することができる。

②異議申し出の権利

地方自治体の特定の施策については、その実施に異議を唱えることができる。

③指示発行の権利

地方自治体に対して、法的に規定された任務を達成するための、必要な施策の実施を指示の発行によって要求することができる。

④地方自治体の業務を代行する権利

法的監督機関は、当該地方自治体に代わって一定の施策を実施することができる。

⑤委員の任命の権利

法的監督機関は、地方自治体の任務の全部または一部を遂行するために、委員を任命す

ることができる。

地方自治体に対する監督は、当該地方自治体の意志決定や業務遂行の権限を縮小するためのものでなく、干渉は最小限度とし、当該地方自治体の任務が達成されない場合にのみ、より広い監督手段が執られることになる。

地方自治体の予算は、法的監督の一部として当該監督機関によって審査される。審査は、最初、当該地方自治体自体で行われるが、その後上部機関の審査が行われる。

7 地方自治体における住民参加

地方自治体レベルの意志決定過程における住民直接参加の主な手段は、地方自治体議員の選挙（地方自治体首長の公選制を採用している州においては、首長選挙も含まれる。）である。地域住民は、選挙を通じて地域政治及び行政へ参画する機会を持つのである。さらに、複数の州においては、住民が他の直接参加の方法により、地方自治体の個々の問題に関する意志決定過程に関与することができる旨を定めている。

住民参加には以下のような形態が存在する。

①住民投票

多くの州では、住民投票が住民決定の形式で行われる。住民決定は、地方自治体のすべての課題に認められるのではなく、重要な課題についてのみ認められる。州憲法は、住民決定によって決定できる事項と決定できない事項の枠組みを原則的に規定している。

住民決定は、議会により法的に求められた議決数によって、または住民から住民請願が提出された場合に行われる。住民請願は、地域住民から住民決定の動きが起こった場合の住民決定をもたらす準備段階である。住民請願は、関連する地方自治体法に規定された定数の達成がなされなければならない（州によってその規定は異なり、地域住民の5%、10%または15%を定数としている場合が多い。）。住民決定は通常、地域の重要案件の賛否について、達成された多数が、関連する州憲法によって求められる有権者総数に対する最低限度の割合を超えた場合に成立と見なされる。住民決定は、議会による最終決定と同様の効力を持つ。

②住民請求

住民請求は、住民に議会の権限で却下された特定の地域問題について議会で審議させる機会を付与するものである。州憲法は住民請求についても、一定割合（5%～30%の範囲内が多い。）の住民の支持が求められると規定している。州によっては、すべての個人が、地方自治体業務に関連した提案や行政への不満を地方自治体議会へ文書で提出して訴える権利を規定している。

8 地方自治体の中央機構

連邦や州に直接働きかける地方自治体の中央機構としては、ドイツ都市会議（本部ケルン・都市州、郡独立市、大規模都市）、ドイツ市町村連盟（本部デュッセルドルフ・郡所属市町村）、ドイツ郡会議（本部ボン）があり、その下部組織として、各州にその支部組織が存在する。この中央機構の主な目的は、地方自治体の利害を連邦政府、連邦議会、連邦参議院等の連邦諸機関へ表明するとともに、加盟地方自治体間の情報交換を促進し、または加盟地方自治体へ有益な情報提供等を行うものである。これらの団体は、法令及び行政規則に関して意見陳述する権利を持っており、連邦政府や州による地方自治体の権限の侵害に対しても歯止めの役割を果たしている。

第3節 旧西ドイツにおける地方自治体構造改革

地方自治体の種類と規模は、州法によって規定されている。そのため、地方自治体の規模は州によって明確に異なる。都市州を除いた旧西ドイツ各州は1970年代に地方自治体の構造改革を実施し、この改革によって多くの中小規模の郡及び市町村が合併した。その構造改革の基本的な理念、内容及びその結果は概ね以下の通りである。

1 構造改革の理念

当時、旧西ドイツ諸州には小規模な地方自治体が数多く存在した。これらの小規模な地方自治体では、当該行政を単独で適正に処理するには、財政的、人的に非効率であり事実上不可能でもあった。また、事業は年々増大し、そのため、当該業務を市町村が処理しえない場合、郡が処理することとなり、郡の業務も増大した。これに対して地域住民から、その居住市町村による行政サービスの実施が求められた。また、小規模市町村が極めて多いため、複数の市町村に渡る事業に関する地方自治体間相互の調整が困難であった。これらの理由により、各州は次のような理念に基づいて地方自治体の構造改革を断行した。

- ① 地方自治体の規模を拡大し、その財政力及び地方自治体議会議員や職員の能力向上も視野に入れた人的能力の拡充を図り、住民に対する行政サービスを充実する。
- ② 地方自治体の規模は大規模すぎても地域住民は不利益を被るという観点から、地方自治体と地域住民との距離をより身近にしつつ、それを適正に行政処理することが可能な最適規模の地方自治体を創出する。
- ③ 地域開発計画及び土地利用計画における地域のニーズに適合するように地方自治体の領域及び機能を調整する。

これらの理念は、地方自治体の能力を強化し、行政の統一性を強め、地方自治体に可能

な限り多くの事務事業の処理能力を与えることを意図するものであった。

2 構造改革の基準

上述の理念に基づき、具体的に次のような基準のもとに、構造改革が実施された。

- ① 田園地域の地方自治体に関しては、1自治体につき、5千人から1万人の人口規模とする（この人口の基準は州によって異なる。）。
- ② 都市に関しては、その郊外への住宅地の拡大や住民の通勤状況に適った合理的な領域の拡大を行う。
- ③ 最適規模の地方自治体をつくりだすという観点から、市町村の吸収合併や統合及び市町村連合の形成を促進する。この場合、統合される地方自治体は、統合の中心となる自地方自治体からの距離が概ね10km以内とする。
- ④ 郡については、その内部に関して、財政的及び人的に強力な地方自治体と弱体な地方自治体の双方を含み、合わせて10程度の地方自治体及び市町村連合を含むこと（これについては、人口要件も重要であったが、その内容は州によって隔たりがあり、その人口規模は概ね8万人から20万人の範囲となった。）。
- ⑤ 郡独立市に関しては、諸処の条件を考慮し、郡所属市とするかまたはより大規模な郡独立市に再統合する。

3 構造改革の結果

この構造改革によって、1968年には24,282を数えた地方自治体数は、1980年には8,409に減少した。このうち6,032は市町村連合の構成市町村であり、独自の行政官庁と職員を持つ地方自治体数及び市町村連合数は3,418となった。この改革により郡独立市は135から87に減少し、郡もまた425から237へ減少した。この改革の中で各州は、郡所属の人口2万人から3万人の地方自治体を中規模都市（その名称は州によって異なる。）として他の郡所属市町村とは異なる法的地位を付与した。また州によっては、郡所属の人口6万人以上を有する地方自治体を大規模都市とし、これらにも独自の法的地位を付与した。これらの中規模都市並びに大規模都市には、郡の業務が一部委託されている。

この改革の結果、統合された地方自治体の行政事務事業の遂行能力が拡充した。また、自治体行政の効率性も向上した。さらに、行政の統一性が強化されたことにより、行政サービス提供に係る平等性が実現された。しかしながら、一部の統合された市町村については、地方自治体議会議員数が統合以前に比べて減少し、したがって住民参加による自治権も低下した。このため、住民参加の低下を阻止する目的で、統合市町村の内部に行政区を形成した。すなわち郡独立市においては行政区（区）、市町村では村落区である。これらは

概ね地域住民の選挙による議会を持ち、地域行政の一部を処理する権限を付与されたが、当該行政に係る最終的な決定権については、あくまで統合市町村が保持することとなった。

第6章 地方公務員

ドイツの地方公務員は、3つの範疇に分かれている。それは官吏、公務職員及び公務労働者である。その内容は以下の通りである。

1 官吏

官吏は、公法上の契約による公権力の行使を職務とする最も権威のある公務員である。官吏にはストライキ権がなく、官吏のみが懲戒法の適用を受ける。官吏の任命権者は州または地方自治体の長である。官吏は地域住民に関する奉仕者であり、基本法に規定する自由で民主主義的な基本秩序を支持し、これを遵守しなければならない。官吏はその業務内容及び責任の度合いによって、高級職、上級職、中級職、初級職に分類される。この資格要件は学歴である。高級職以外には、一定の学歴要件を満たせば、それぞれ下位のレベルから上位のレベルへ1段階昇進することが可能となる。官吏には、一般公務員のほか、教員、裁判官、警察職員、消防職員等が含まれる。彼らの業務は主に法の執行と司法的業務である。官吏は州において、その比重が高い。

基本法第33条（抜粋）

（2）各ドイツ人は、その適性・資格及び専門的能力に応じて、等しく各公職に就くことができる。

（4）主権的権能の行使は、恒常的任務として、通常は、公法上の勤務関係・忠誠関係にある公務員（官吏）に委託されなければならない。

2 公務職員

公務職員は、私法上の契約によるホワイトカラーの被雇用者である。その雇用者は、州または地方自治体である。公務職員はストライキ権を持つ。公務職員もまた、基本法の自由で民主主義的な基本秩序を支持し、これを遵守する義務を持つ。公務職員は地方自治体において、その比重が高い。

3 公務労働者

公務労働者は、私法上の契約におけるブルーカラーの被雇用者である。彼らの雇用者は州または地方自治体である。彼らはストライキ権を持つ。公務労働者は、地方自治体において、その比重が高い。

各レベルの職員は、原則として公募され、定年（65歳、ただし警察及び消防職員については60歳）まで同一の職レベルで勤務することができる。

人事管理に関係した問題については、地方自治体では通常、首長または事務総長が責任を持ち、郡では郡長が責任を持つ。このうち、特に特定のケースでは、州人事委員会または当該地方自治体の直属する監督機関が担当することができる。

第7章 EU（ヨーロッパ連合）とドイツの州・地方自治体

1 EUの成立以前

ドイツは、EUの成立に際して、EUに連邦制の原理を反映させようとした。国家の上に超国家組織としてのEUが成立した場合、国家や州の主権が侵害される恐れがあったためである。特にドイツの各州はその主権の侵害を懸念し、EUのあるべき形態に関して、しばしば提言を行っている。

東西再統一直前の1990年6月に開催された、旧西ドイツ州首相会議において、各州は「諸地域からなるヨーロッパ」という提言を採択した。それは、次のような内容からなっている。

- ① EC（ヨーロッパ共同体）の諸条約における補完性の原理の採用。
- ② 州や地方及び地域代表に対するEC閣僚理事会の公開と地域の利害に関するEC閣僚理事会の決定過程に対する地域代表の参加。
- ③ 地域評議会の設置とヨーロッパ裁判所への提訴権の付与。
- ④ EC委員会とEC閣僚理事会の活動に関するヨーロッパ裁判所への州や地方の提訴権の承認。

この提言に基づき、再統一直前の同年11月、連邦参議院は、超国家（ヨーロッパ）レベル、国家レベル及び地域レベルの3層構造による連邦制からなるヨーロッパ連合の形成を求めるに至った。また、同月にヨーロッパ議会は、補完性の原理を以下のように規定し、これをECの諸条約に加えるように提案した。

「ECは諸条約によって委任された課題の実現を目指し、また条約で定められた目的を実現するために活動する。この目的のために、ECに一定の権限が独占的または十分に付与されていない場合、その目的達成に際して、ECはその関与が必要な限りにおいて活動する。」

さらに同議会は、地域がヨーロッパ連合における最も基礎的なレベルであり、それらは自治権を持ち、ECの意思決定過程に参加する資格を持つものとした。

2 マーストリヒト条約とドイツの州・地方自治体

マーストリヒト条約（ヨーロッパ連合条約）は、EC加盟国すべてが同条約の批准を終えた後の1993年11月1日に発効した。

* マーストリヒト条約

EC（ヨーロッパ共同体）における政治統合、経済・通貨統合を実現するために、19

91年12月、オランダのマーストリヒトで構成12カ国間で締結されたヨーロッパ連合（EU）条約である。主な内容は、構成国による共通安全保障体制の確立、民主主義や人権の向上、構成国国民への自国以外での地方選挙及びヨーロッパ議会選挙への参政権の付与、ヨーロッパ議会の立法権の拡大、地域評議会の設置、地域間格差是正を目的とした地域援助基金の拡大、統一通貨（ユーロ）の導入、ヨーロッパ中央銀行の設立等を規定している。

*ヨーロッパ議会

ヨーロッパ議会は、構成国国民による直接選挙で各構成国ごとに選出される任期5年の議員（1996年末現在626名）からなる。同議会は、本来EU委員会の諮問・監督機関として位置付けられていたが、単一欧州議定書（1987年）やマーストリヒト条約等によってその権限が強化された。それはEU委員会への意見表明権、予算の修正権、決算の承認権、EU委員会委員の承認権や罷免権等の権限を持つ。

マーストリヒト条約は、その第3b条で、補完性の原理を次のように規定している。

「EUは、この条約によって定められた権限と目的の範囲内で活動を行う。EUの専属的でない分野においては、補完性の原理に基づき、提案されている措置の目的が、構成国のレベルで十分に達成されえない場合に、従ってまたEUの範囲とその活動レベルでより良く達成される場合に限り、EUはその活動を行う。」

同条約はまた、その第8b条で自国以外の構成国に居住するEU国民の居住国の地方自治体選挙における当該国民と同等の参政権を規定している。同条に基づいて基本法第28条は改正され、その第1項に「郡及び市町村における選挙に際しては、EUを構成するある国家の国籍を有している者も、EUの法の基準に従って、選挙権及び被選挙権を持つ。」との条文を加えた。

第8b条（抜粋）

（1）自国以外の構成国に居住するすべてのEU国民は、居住国の国民と同一の条件により、居住国の地方選挙で投票し、かつ、候補者となる権利を持つ。ただし、これらの規定は、構成国の特殊な問題と判断される場合には、適用除外条項を規定することができる。

さらに第198条で、EUの意思決定過程に州や地域の意見を反映させるため、地域評議会の設置を規定した。この地域評議会の構成員は地方自治体や地域の代表であり、彼らはEU構成国の提案に基づいて理事会で任命される。地域評議会は構造基金（ヨーロッパ地域開発基金、ヨーロッパ農業指導保証基金等が含まれ、産業及び経済の後進地域及び停滞地域の開発等を目的とする。）等に関するEUの決定に際して、意見を陳述する権限を付

与された。この委員数は各構成国に割り当てられているが、ドイツではこの委員の国内における割当が州と地方自治体との間で問題となり、州に有利な形で決定された。地方自治体側は、州と地方自治体が対等の委員を選出することを求めたが、これは実現をみなかった。

第198 a 条 (抜粋)

地域委員会は、地域及び地方団体の代表で構成され、本条により諮問的機関として設立される。

地域委員会の委員は、4年の任期で各構成国の提案に基づき、理事会の全会一致で任命される。

委員は、いかなる強制委託にも拘束されず、EUの一般的利益に基づき、完全に独立してその任務を遂行する。

第198 b 条 (抜粋)

地域委員会は、その委員の中から2年の任期で委員長及び役員を選出する。委員会は、理事会またはEU委員会の要請に基づいて、委員長によって招集される。委員会は、その独自の発議で委員会を開催することもできる。

第198 c 条 (抜粋)

地域委員会は、本条約が規定する場合及び理事会またはEU委員会が適当と判断するその他のあらゆる場合に、これらの機関による協議を受ける。地域委員会は、特定の地域の利害が関係するものと判断した場合は、当該案件について意見を発することができる。また委員会は、自ら適当と判断する場合には、その独自の発議に基づいて意見を発することができる。この意見書は、議事録とともに理事会及びEU委員会へ送付される。

ドイツの諸州が求めた諸項目のうち、補完性の原理や地域評議会の設置及びEU閣僚理事会の公開については同条約で実現された。同条約が、地域利害を重視し、それをEUの意思決定に反映させるという規定を含んだことによって、少なくともドイツの州レベルにおいては、EUの意思決定過程へ多少とも参画する可能性を持つことになった。

* EU委員会

EU委員会はEUの行政執行機関である。それは政策案や立法案、予算案等を作成し、閣僚理事会の決定の下に当該法律や施策を遂行する。各委員は、構成国政府の推薦により任期5年で閣僚理事会で任命される。

* EU閣僚理事会

閣僚理事会は、構成国における各政府担当大臣からなる。これには、外相理事会、蔵相理事会、農相理事会等がある。閣僚理事会はEU委員会の提出する政策案や法案を審議し、

EUの意思決定を行う立法機関である。その議長は各構成国の持ち回りで6カ月の任期である。

*ヨーロッパ裁判所

EUの憲法と言うべき、1957年3月に構成国間で締結され、翌1958年1月に発効したローマ条約やその他のEU法が、構成国において遵守されているかを審査する司法機関である。その裁判官は各構成国の合意により、任期6年で任命される。ヨーロッパ裁判所はEUにおける最高裁判所であるが、その管轄領域はEU法の範囲内である。またその長官は、各裁判官の互選で選出される。

補論 地方財政制度の基本的内容

本章では、州及び地方自治体の財政制度及びドイツ地方財政の特徴をなす財政調整制度について、その基本的な内容を簡潔に記述するものとする（地方財政制度の詳細な内容については、クレアレポート第173号「ドイツ地方財政制度の概要」を参照いただきたい。）。

1 州の財政制度

州の財源としては、税金、補助金、交付金、使用料、手数料、公債その他がある。州の財源の約70%は税収であり、約20%は補助金または交付金である。

①州税

州税には、以下のものがある（基本法第106条）。

- ・財産税：ドイツ国内に本拠を置く個人及び法人の全財産に課税される。
- ・相続税：相続財産に課税される。
- ・不動産取得税：売買により取得された不動産へ課税される。
- ・自動車税：自動車所有者へ課税される。これは道路交通網の整備費として充当されるもので、州税における比重が極めて高い。
- ・ビール税：消費税の一種で、ビール醸造所所有者及びビール輸入業者へ課税される。
- ・ギャンブル及び宝くじ税：ギャンブルの賭け及び公営宝くじ主催者へ課税される。
- ・消防税：国内資産に対する火災保険の保険料に対して課税される。
- ・賭博場課徴金：公的カジノの営業利益に対して課税される。

②共同税

共同税は、連邦と州に共同して帰属する税である。それらは所得税、法人税及び売上税からなる。所得税と売上税については、市町村にもその税収が帰属する。所得税の場合は、連邦：州：市町村がそれぞれ42.5：42.5：15.0の比率で分配しあう。法人税については、連邦と州がそれぞれ50%ずつ、売上税については、連邦：州：市町村がそれぞれ49.389：48.411：2.20の比率で分配しあう。

③市町村営業税の割当

州は連邦とともに市町村営業税の割当に与る。これは、所得税の一部が市町村へ交付される代わりに、市町村から納付されるものである。

④州間財政調整制度

州税と所得税及び法人税の州取得分は、州の財政官庁が収受した場合に限り、州に帰属

する（地域的収入の原則）。また売上税の税収は、その税収総額に占める州取得分が定められるが、そのうち25%については、連邦参議院の同意を必要とする連邦法律によって、財政力弱体州すなわち売上税を除く共同税及び州税の州民1人あたりの収入が、全州平均の州民1人あたりの収入を下回る州に優先的に配分される。この配分は財政力弱体州における州民1人あたりの収入が全州平均の92%となるように行われる。この段階で配分された売上税に残額があれば、他の州で人口に応じて配分される。残る75%については、各州の人口数に応じて配分される。

この後に、州間財政調整が行われる。これは州相互間の財政力格差を是正し、その歳入の均衡を図るためのものである。これは水平的財政調整とも呼ばれる。

水平的財政調整は、財政力強力州から財政力弱体州への財政移転（税収再配分）が行われるものである。

⑤ 垂直的財政調整制度

財政力の弱い州は、上記の水平的財政調整交付金の他に、連邦政府から連邦補充交付金を受領できる。これは売上税の連邦取得分を財源として行われる。これは構造的な財政力弱体州に対して交付される。このような財政援助を垂直的財政調整と呼ぶ。

2 地方自治体の財政制度

市町村の歳入は、税収（約30%）、補助金・交付金（約50%）、使用料・手数料他（約20%）からなる。ただし郡の歳入はこれと異なり、使用料・手数料（約30%）、構成市町村納付金（25%）がその大きな部分を占め、税収は少ない。

① 市町村税

市町村には、次のような租税の課税権が与えられている。

- ・ 営業税：企業の営業収益に課税される租税で、市町村にとって最も大きな意味を持つ。この営業税の一定割合は、連邦及び州に納付される。
- ・ 不動産税：営業税について重要な租税であり、これは2つに分類される。不動産税Aは農業及び林業の不動産に課税される。また不動産税Bは上記以外の土地や建物に課税される。

これらは物税であり、これらについては、地方自治体はその権限の範囲内においてその条例で定める。

- ・ 犬税：犬税法に基づき、市町村によって義務的に課税される税で、生後3カ月以上の犬の所有者に対して課税される。
- ・ 狩猟税：狩猟に伴う価額に対して課税される。これは、一般に郡及び郡独立市によって

課税される。

- ・飲料税：レストラン等でのビールとミルクを除く飲料の消費に対して課税される。
- ・酒類小売免許税：種類取り扱い店の年間収益等に対して課税される。
- ・娯楽税：遊園地、映画、ゲームセンター等の娯楽による収益に対して課税される。

これらは地域的消費税・支出税である。これらについても、地方自治体はその権限の範囲内において、その税率を条例で定める。

多くの州では、州法が、連邦法で規定されている諸税と同一でない限りにおいて、地方自治体による地域的消費税・支出税の導入権限を与えている。これらの税に関しては、州が専属的立法権または競合的立法権を保持していなければならない。一般にこのような税の導入に関しては、監督機関の承認が必要とされる。

地方自治体は、共同税である所得税収総額の15%をその所属州を通じて受領する。すなわち各地方自治体は、所得税の徴税割合に応じて割当額を受領することになる。

また、地方自治体は、州からの共同税（所得税、法人税、売上税）の割当分を市町村財政調整制度に基づき受領する。この割当分は州法によって決定される。なお、州によってはその州法に基づいて、他の州税（自動車税、不動産取得税等、これは州によって異なる。）を、市町村財政調整制度に組み入れている場合がある。

②交付金

交付金は、市町村財政調整制度に関する州法に従って地方自治体へ交付される。交付金の構成とその額は、基本的に州の組織とその財政力によって決定される。

交付金は、支出目的が特定されない一般交付金と、学校や施設建設または道路建設等に関わる投資目的の目的交付金からなる。

地方自治体への州の交付金は、法的な規定に基づき、関連する指針または行政条項が適用され、州の予算執行計画に則り、明示された交付の適用基準に従って交付される。地方自治体は、州の予算条例及び補正予算条例に従い、州の予算執行計画に示された一定額の交付金を受け取る。

また、種々の特別法を含む特別援助法が存在する。地方自治体の投資事業に対する州の一定特別補助金は、定額または一定の比率によって交付される。

市町村財政調整制度の目的は次の点に存在する。

A：地方自治体財政の強化

B：税収の弱い地方自治体の歳入を確保するための、各種の税収不足の補填

C：種々の特別な事業支出の不足分の補填

③使用料・手数料

地方自治体歳入の約20%～30%は使用料及び手数料である。主なものには社会福祉サービス、下水道、廃棄物処理、レクリエーション施設使用料がある。

④借入金

地方自治体は、その年次予算において、資金借入金の総額について法的監督機関から承認を得なければならない。これは、秩序ある効率的予算執行の観点から査定される。一般に、当該地方自治体が長期の債務負担能力を持ちえないと判断された場合は、その申請は却下される。法的監督機関による承認は、一定の期間と条件に従って与えられる。これらは、長期にわたる地方自治体の財源の保障や秩序ある効率的予算の維持を目的とした場合にのみ認められる。その条件の例としては、以下の点が挙げられる。

A：債務の総額が一定の限度額を超過しないこと。

B：借入金は、基本的に優先順位が上位の事務事業へ支出されること。

地方自治体による借入は、主に銀行や貯蓄銀行、その他の信用機関から行われる。この他、保険会社や地方債によっても調達される。

⑤州による地方自治体財政のコントロール

地方自治体は、その予算の効率的な執行管理を行わなければならない。それについて、州の地方自治体条例に規定された監督規定に従う。この監督は、州の機関によって行われる。一般にこれは、予算の執行管理が合法的に実施されているかのチェックに限定される。また、州によっては、上部機関に地方自治体予算の承認権を規定している場合がある。これらの監督は、地方自治体の継続的な当該業務の実施を保障することを目的としている。

地方自治体は、一定の分野（特定の条例の議決や資産売却の決定など）の活動について法的監督機関に対して通知しなければならない。また、借入金については、借入計画や借入金総額の承認を得なければならない。地方自治体はまた、5年間の財政計画により、その効率的な執行運営を図らなければならない。なお、赤字の地方自治体の場合は、その5カ年再建計画を提出しなければならない。

おわりに

ドイツ連邦共和国においては、これまでの叙述から明らかな通り、州は国家的な権能を持つ存在であり、独自の憲法を持ち、司法権も保持している。各州は、連邦からの協力は望むが、その主権に対する連邦の侵害を望んではない。しかしながら、連邦政府の立法権と行政権は徐々に拡大してきている。これは、連邦と州の間の垂直的財政調整制度や共同の任務に象徴的に示される協調的連邦主義によって推進された。その連邦権限拡大の根拠は基本法第72条第2項第2号及び第3号である。すなわち、第2号「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連邦全体の利益を害する恐れがある場合」及び第3号「法の統一性または経済の統一性を維持し、特に個々の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場合」に、連邦は競合的立法の範囲内で、連邦法律で規律する必要がある限りにおいて立法権を持っている、と規定している。このため、州の主権は徐々に侵害されるに至ったのである。

1980年代に入り、SPDとFDPの連立政権から政権を引き継いだCDU/CSUとFDPの連立政権（ヘルムート・コール首相）は補完性の原理に基づき、州が連邦より効率的、効果的に処理できる事務事業については、州が事務処理を行うこととした。このコール政権の方針転換は、州の主権の回復をもたらしたが、反面州間格差（特に南北格差）を拡大させることになったのである。

1990年10月3日のドイツ再統一は、社会資本の基盤が脆弱で、財政力の極めて弱体な新5州連邦加入により措置されたドイツ統一基金による交付金の新5州への配分や、財政力弱体州への財政補填を行う垂直的財政調整制度により、連邦と新5州・旧西ドイツ財政力弱体州との結合の強化をもたらしている。したがって連邦の権限が拡大してきている。また、この新5州への財政移転は、旧西ドイツ諸州とその管下地方自治体にとって大きな負担となっている。

ドイツ再統一に伴うこのような状況の中で、1998年9月27日に執行されたドイツ連邦共和国の総選挙において、16年間、5次にわたったコール首相のCDU/CSUとFDPの連立政権は幕を閉じ、「準備万端」をスローガンとしたSPDが勝利し、10月27日、ゲアハルト・シュレーダー首相のもと、ドイツで初めての社会民主党・90年連合／緑の党による連立政権が成立した（州政府段階においては、この連立は既にいくつか成立している。）。まだ、その具体的な施策は明確ではないが、今後大きな政策転換を実施する可能性もある。新5州への財政支援、連邦と州、州と地方自治体及びEUと地域との関係等、ドイツの連邦制並びに地方行政の今後のゆくえが注目される。

参考文献

The German Federal Council (Bundesrat) 1996
 Verfassung Der Freien Und Hansestadt Hamburg 1996
 Facts about Germany 1996
 Federal Republic of Germany, structure and operation of local and regional democracy
 Edited by Council of Europe 1992
 A brief introduction to life in Rhineland-Palatinate Edited by State of Rhineland-
 Palatinate 1994
 European Municipal Directory 1997
 Basic Law for the Federal Republic of Germany 1995
 A New German Public Sector? Edited by Arthur Benz and Klaus H Goetz
 Statistisches Jahrbuch 1998

クレアレポート第83号「統一ドイツと財政調整」		1994
クレアレポート第173号「ドイツ地方財政制度の概要」		1998
現代ドイツ地方財政論（増補版）	伊東弘文 文眞堂	1995
地方分権の国ドイツ	片木淳 ぎょうせい	1988
ドイツ憲法集	高田敏・初宿正典編訳 信山社	1994
ドイツ連邦制における地方政府	アーサー・B・ガンリックス 大久保皓生訳 (財)自治総合センター	1989
西ドイツ地方行政事情	(財)自治総合センター	1989
ドイツ地方行政事情	(財)自治総合センター	1995
比較地方自治（増補改訂版）	山下茂・谷聖美・川村毅 第一法規	1992
ドイツデモクラシーの再生	北住炯一 晃洋書房	1995
ドイツハンドブック	渡辺重範編 早稲田大学出版部	1997
ドイツの政治	大西健夫編 早稲田大学出版部	1992
ドイツの社会	大西健夫・U. リンス編 早稲田大学出版部	1992
ドイツの経済	大西健夫編 早稲田大学出版部	1992
EU政策と理念	大西健夫・岸上慎太郎編 早稲田大学出版部	1995
現代ドイツ地方自治の潮流	廣田全男 (財)東京市政調査会	1992
統一後ドイツの地方自治事情	東京都議会議会局	1995
豊かさを生む地方自治	木佐茂男 日本評論社	1996
EUとは何か	金丸輝男編著 JETRO	1994

EUの知識	藤井良広 日本経済新聞社	1996
ヨーロッパ連合への道	石川謙次郎 日本放送出版協会	1994
ヨーロッパ統合	鴨武彦 日本放送出版協会	1992
ドイツ転機に立つ多極分散型国家	森川洋 大明堂	1995
現代西ヨーロッパ政治史	中木康夫・河合秀和・山口定 有斐閣	1990
新版 概説ドイツ史	望田幸男・三宅正樹編 有斐閣	1992
国際政治経済の基礎知識 (新版)	高坂正堯・公文俊平編 有斐閣	1993
統一ドイツのゆくえ	坪郷實 岩波書店	1991
東欧革命	三浦元博・山崎博康 岩波書店	1992
EUの政治	田中俊郎 岩波書店	1998
選挙制度	小林良彰 丸善	1994
ドイツ復活のドラマ	ディヴィッド・マーシュ 篠原勝訳 ダイヤモンド社	1995
マーシャル・プラン	永田実 中央公論社	1990
ドイツ現代政治	平島健司 東京大学出版会	1994
西欧と日本	升味準之輔 東京大学出版会	1990
ヨーロッパの政治	篠原一 東京大学出版会	1986
ドイツ近代史	木谷勤・望田幸男編著 ミネルヴァ書房	1992
改訂版 西欧政治史	犬童一男 放送大学教育振興会	1993
ドイツロマン主義とナチズム	H. プレスナー 松本道介訳 講談社	1995
ドイツの都市と生活文化	小塩節 講談社	1993

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 194 号	英国における民間活力導入施策—The Private Finance Initiative —	2000/3/13
第 193 号	ドイツ地方行政の概要	2000/3/13
第 192 号	英国の新しい市民参加手法—市民パネル、市民陪審を中心として—	2000/3/13
第 191 号	インドネシア・バタム島産業地域の開発と地方行政	2000/2/21
第 190 号	米国の州、地方団体における売上・使用税の概要	2000/1/21
第 189 号	韓国の地方組織改編について	1999/11/30
第 188 号	韓国の女性政策について	1999/10/29
第 187 号	オーストラリアの青少年政策—青少年の生活と直面する諸問題—	1999/10/29
第 186 号	韓国地方公務員制度について	1999/8/30
第 185 号	1998年米国中間選挙—米国の選挙制度—	1999/7/21
第 184 号	メガシティ—トロントの発足—トロント首都圏の広域合併問題—	1999/3/30
第 183 号	英国の外部監査制度と監査委員会	1999/3/26
第 182 号	欧州連合における姉妹都市提携	1999/3/10
第 181 号	大韓民国の1998年統一地方選挙	1999/3/10
第 180 号	アメリカにおけるホームルール	1999/3/8
第 179 号	米国地方政府における競争手法の導入—メリーランド州モンゴメリー郡の場合	1999/2/15
第 178 号	韓国の「新都市」について—住宅供給を目的とした街づくり	1999/1/14
第 177 号	シンガポールの福祉政策	1998/12/3
第 176 号	イタリアの地方自治	1998/11/20
第 175 号	イングランドのーツセンター	1998/10/23
第 174 号	タウンミーティング—住民自治の原型—	1998/10/23
第 173 号	ドイツ地方財政制度の概要	1998/10/7
第 172 号	米国の公的芸術・文化支援政策	1998/8/10
第 171 号	ハンガリーの地方自治	1998/7/24
第 170 号	フィリピンの地方自治	1998/7/24
第 169 号	ベトナムの地方制度	1998/7/10
第 168 号	韓国の地方予算制度について	1998/7/10
第 167 号	大韓民国の第15代大統領選挙について	1998/6/25
第 166 号	オーストラリアにおける高齢者福祉	1998/6/10
第 165 号	シンガポールの産業政策	1998/5/15
第 164 号	フランスにおける地域開発—その制度の変遷と事例—(2)	1998/5/15

CLAIR REPORT各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>をご覧ください