

### 3 ブレーメン州による財政調整違憲訴訟とドイツの第2期連邦制度改革

早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授  
片木 淳

#### はじめに

今日、わが国の地方自治体は、国（「中央政府」）と対等・協力の関係に立つ「地方政府」<sup>1</sup>として、自己決定と自己責任の下、地域の様々な事務を分任し、その住民の期待に応じていくべきことが求められている。

しかし、そのためには、その事務を遂行するに足る十分な財源が保障されなければならない。その財源としては自主財源である地方税によることが望ましいが、現実には、地方自治体間に経済力の差があることから税収格差が生じる。

そこで、中央政府または地方政府にいったん帰属した税収を他の政府に交付する「財政調整」が必要となる。このような「財政調整」としては、理念的に、中央政府または地方政府に帰属した税収を下位の<sup>2</sup>レベルの地方政府に交付する「垂直的財政調整」と、地方政府に帰属した税収を同レベルの他の地方政府に交付する「水平的財政調整」が区別され、わが国の地方交付税制度は前者に該当する。

したがって、仮に、このような「財政調整」制度によってある地方政府に与えられた財源が当該地方政府の分任する事務の遂行に十分でないような事態となった場合には、その原因・理由を客観的な事実に基づいて理論的に究明すべきである。その際、特に、現行の「執行者負担の原則」（地方財政法9条本文）と「立法者負担の原則」（同法13条等）が問題となる（後述）。

そして、その原因・理由が現行の「財政調整制度」の欠陥・不備にあることが判明した場合には、中央政府と「対等・協力の関係」に立つ地方政府として、当然、当該事実を国民、住民に公開するとともに、「財政調整制度」の改革案を示し、正面からこれを論じて中央政府に対し、その実現を迫っていくべきものであろう。

連邦国家であるドイツにおいても、中央政府（連邦政府）と地方政府あるいは地方政府（州政府）相互の間で「財政調整」が行われている。すなわち、連邦から州等への「垂直的財政調整」（連邦補充交付金<sup>3</sup>等）と、ドイツに特有の制度である、州相互の間の「水平的財政調整」（州間財政調整<sup>4</sup>）が行われているのである（図1）。

ところが、このような財政調整にもかかわらず、ある州が財政難に立ちいたった場合に

<sup>1</sup> 「地方政府」については、拙著『『地方政府再編論』としての道州制』（『自治研究』2008年3月号）参照。

<sup>2</sup> 「上下・主従」という意味では、もちろんない。

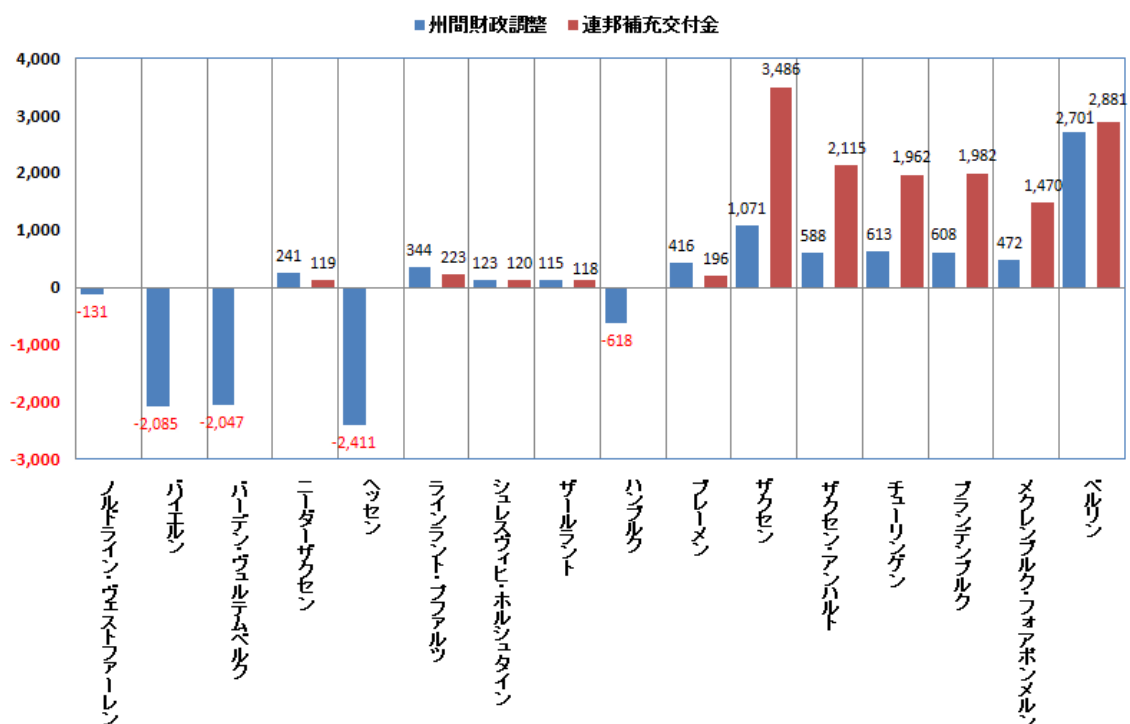
<sup>3</sup> 「垂直的財政調整」の一種である「連邦補充交付金 Bundesergänzungszuweisungen, BEZ」には、各州の収入を全国平均の一定割合まで保障するため、連邦から財政力の弱い州に対して交付される「一般連邦補充交付金」とその他の「特別連邦補充交付金」がある。「財政再建特別連邦補充交付金」は、後者の一種で財政再建のために交付される。後述。

<sup>4</sup> 「州間財政調整」では、図1にあるように、財政力の強い拠出州のノルドライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州、バーデン・ヴュルテムベルク州、ヘッセン州およびハンブルク州から財政力の弱い受取州の東ドイツ諸州等に財政調整金が交付されている（2006年度）。

は、さすがに「理性の国」、「論議の国」といわれるドイツだけに、当該州自身によってその原因の徹底した究明が行われ、その結果に基づき、連邦政府等に対し、責任の追及と財政再建のための援助の請求が正々堂々で行われることになる。

最近においても、2006年4月7日、ブレーメンは、連邦憲法裁判所に1992年に引き続き違憲訴訟を提起した。同州に対して2005年以降、「財政再建特別連邦補充交付金」を交付しない現行「連邦・州財政調整法<sup>5</sup>」は、ドイツ基本法（Grundgesetz。以下、「CG」と略す場合がある。）107条2項3文に違反するとしたのである。

図1 ドイツの垂直的財政調整および水平的財政調整の状況（2006年、百万ユーロ）



(出典：連邦財務省「財政基本法に基づく連邦・州財政関係 Bund / Länder – Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2007年」により作成。)

そこで、今回の調査においては、このブレーメンによる違憲訴訟を取り上げ、同州の主張とこれに関係する連邦レベルの動き、特に、第1期連邦制度改革（2006年9月施行）に引き続き、CDU・SPD 大連立政権の公約となっている第2期連邦制度改革（テーマは、連邦と州の財政関係）を取り上げた。

調査に当たっては、日本語及びドイツ語原文の文献調査を行うとともに、平成19年9月3日（月）～9月12日（水）に現地を訪問し、関係者からの聞き取りを行った。

訪問先及びテーマは、次のとおりである。

- (1) ブレーメン州（市）およびマグデブルグ大学  
ブレーメンが提起した違憲訴訟の現状と今後の展開

<sup>5</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder (Finanzausgleichsgesetz, FAG)

(2) 連邦議会・連邦参議院合同委員会

第2期連邦制度改革の進展状況と今後の展開

(3) ビッターフェルト・ヴォルフエン Bitterfeld/Wolfen 市役所

東ドイツの人口減少自治体における「まちの再改造」政策の現状と課題

また、今回の訪問先の面会者は、次のとおりであった。

○ 2007年9月3日(月) ブレーメン州政府 ゼルゲル Sörgel 連邦制度改革課長およびヴィット Witt 同補佐

○ 同4日(火) 同フォッケ博物館 ホフシェン Hofschén 館長

○ 同6日(木) ビッターフェルト・ヴォルフエン市役所 ヴスト Wust 市長他

○ 同7日(金) マグデブルク大学 レンチュ Rensch 教授

○ 同10日(月) 連邦議会・連邦参議院合同委員会

ペンディッチ・フォンヴィンター Pendzich-von Winter 課長

以下、本稿においては、ブレーメンが提起した違憲訴訟の現状と今後の展開を中心に、ドイツにおける第2期連邦制度改革の検討状況にも触れながら、ドイツにおける財政調整をめぐる状況について報告する。

## 第1章 聞き取り調査結果の概要

今回の聞き取り調査のうち、ブレーメンが提起した違憲訴訟と第2期連邦制度改革については、以下のとおりである。

聞き取り調査にあたっては、おおむね次のような事項について共通の質問を行った。

<質問事項>

1. ブレーメンが2006年4月7日に提起した違憲訴訟の今後の展開
2. 第2期連邦制度改革の検討状況と論議の内容
3. ブレーメンの合併問題
  - (1) ブレーメンとニーダーザクセン州との合併
  - (2) ブレーメンとハンブルク、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタインおよびメクレンブルク・フォアポンメルン州との合併

これに対する各担当者等の回答を要約、整理（読者の理解のため、若干言葉を継ぎ足している）すれば、次のとおりである。

なお、ブレーメンが提起した違憲訴訟と第2期連邦制度改革の詳細については、第2章以下で論じたので、予備的知識のない読者には、第2章以下を先に読んでいただくことをお勧めしたい。

### 第1節 ブレーメン州政府 連邦制度改革課 ゼルゲル課長およびヴィット課長補佐

(2007年9月3日、ブレーメン市庁舎)

#### 1 ブレーメンが提起した違憲訴訟

(問) ブレーメンは、連邦政府等が「連邦国家原理から導き出される連帯義務」に違反していると主張している<sup>6</sup>が、「連帯義務」とは何か。

(答) ドイツ基本法によって、ドイツ国内における「生活関係の統一性<sup>7</sup>」ということが保障されている。そのために財政調整が行われている。この原則に反するということがある。

この原則と競争原理とが対立している。どちらに重きを置くかという問題であるが、現状においては、競争原理の方が強い状況である。(ゼルゲル課長。以下の回答は、ヴィット課長補佐)

(問) 連邦憲法裁判所の判決はいつごろ出るのか。

(答) まだ、わからない。ザールラントと一緒に提訴している。ベルリンが提起した訴訟については昨年秋、連邦憲法裁判所の判決<sup>8</sup>が出た。第2期連邦制度改革が決着を見て

<sup>6</sup> ブレーメン州財務省 (Der Senator für Finanzen) ホームページ、「財政再建+提訴 Sanierung + Klage」、「2005年以降の財政再建の経緯 Sanierungsprozess ab 2005」

<sup>7</sup> ドイツ基本法106条3項により、財政調整の原則の一つとして、「連邦内諸地域における生活関係の統一性 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse が保障されるように調整されるべきこと」が定められている。なお、同72条3項では、連邦と州の競合立法権に関して、連邦は、「連邦領域における『生活関係の同等性 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse』の保持および国家全体の利害における法的または経済的統一性の確保のため連邦法による規律が必要な場合のみ、その限りで立法権限を有する」と規定されている(1994年改正)。

<sup>8</sup> 2006年10月19日、連邦憲法裁判所判決。後述。

から、連邦憲法裁判所の判決があるのではないかという人もいるが、私はそうは思わない。並行的に進められるのではないか。

連邦政府が大連立となっている、この機会を逃したら、第2期連邦制度改革はできないので、連邦議会議員の任期の2009年までに結論を出さなければならないと言われている。

## 2 第2期連邦制度改革

(問) 第2期連邦制度改革に対するブレーメンの主張は、何か。

(答) 1969年の財政制度改革<sup>9</sup>以来の現在のシステムを変える必要がある。ブレーメンは、経済的には強いのに、財政難に陥っている。

たとえば、ブレーメンには、ニーダーザクセン州から通勤者がたくさん来ているが、所得税が1969年の改革で住所地課税になったため、税収は、すべてニーダーザクセン州に入り、ブレーメンには、入らない。また、ブレーメンの港湾はドイツ全体のGDPに貢献している。造船部門で大きな問題を抱えたことがあるが、その後、ブレーメンの港湾は、大きく発展した。

ブレーメンが強化されれば、ドイツ全体が強化される。

ブレーメンとしては、これらの課題が解決されるよう、今回の第2期連邦制度改革に大きな期待を持っている。

(問) 仮に、ブレーメンが経済的に弱かったとしても同じ議論になるのか。

(答) 確かに東ドイツの諸州のように経済的に弱い州もある。東ドイツの諸州では、人口動態変化によって住民が西側の方に転出している。東ドイツ諸州は、2019年まで続く今の財政制度がいいと言っている。

(問) 第2期連邦制度改革のための合同委員会<sup>10</sup>ではどのような議論がなされているのか。

(答) テーマの一つは財政問題であり、他の一つは国家行政である。

今回は、特に、連邦政府と州政府の債務をいかにするかが話し合われている。来週13日と14日には合同委員会が開かれ、将来の起債制限についての枠組みが議論される予定である。

現行のドイツ基本法にも、起債制限の規定があり、投資額と同額の起債が認められることとなっているが、明確に規定されていないので解釈で広げられる余地がある。EUの財政安定・成長協定の関係<sup>11</sup>で、これをどうするかが今後の課題となっている。スイスで行われているような方法などいろいろな方式が提案されているが、今までの債務を考慮に入れてもらわないと、ブレーメンは困る結果となる。

(問) 第2期連邦制度改革において、ブレーメンの主張は、認められそうか。

<sup>9</sup> いわゆる「大財政改革 Große Finanzreform」。所得税の住所地課税化などの税制改革のほか、「協調的連邦主義」の理念の下、新たに売上税（付加価値税）が「共同税」に加えられるとともに、「共同事務」の制度が導入された。また、市町村財政力の均衡化と安定化を図る観点から、①所得税収入の一部の市町村への配分と②営業税収入の一部の連邦及び州への納付がセットで制度化された。

<sup>10</sup> 連邦議会と連邦参議院による「連邦・州財政関係現代化合同委員会」。第2期連邦制度改革の財政制度改革案を検討している。後述。

<sup>11</sup> 1999年のユーロ導入とともに実施されたEUの財政安定・成長協定により、目標値として毎年の財政赤字を国内総生産の3%以下に抑え、公共債務の残高を同60%以下にとどめることが義務付けられた。

(答) ブレーメンが主張しているような点は、現時点では、合同委員会ではあまり賛成が得られていない。東ドイツ諸州は、今の財政調整制度に一応満足しており、2019年まで続く現行の制度<sup>12</sup>でいいといっている。

(問) 解決の道は、ブレーメンにとっては、もう連邦憲法裁判所の判決しかないということか。

(答) ブレーメンの取りうる道は、一つは自身の手による行政改革であり、二つには連邦憲法裁判所への提訴であり、三つ目は第2期連邦制度改革による財政制度の改革である。第2期連邦制度改革においてブレーメンの主張が取り入れられれば、行政改革と連邦憲法裁判所の裁判の関係についてもいい影響が出るものと期待している。

### 3 ブレーメンの合併問題

(問) ニーダーザクセン州との合併等<sup>13</sup>について、どう考えるか。

(答) 財政調整でブレーメンは優遇を受けているが、合併すればこの措置（135%の住民数補正<sup>14</sup>）がなくなる。また、地域の発展のうえでも合併すれば決定権限がなくなるので、いいことはない。

(問) 合併に対しては、ブレーメンの住民は反対だということか。

(答) ブレーメン市民には、強いアイデンティティがある。反対だということになるのではないか。

(問) たとえば、デュッセルドルフは、ブレーメンと同じぐらいの人口である<sup>15</sup>がブレーメンのように独立した州として連邦参議院に3票をもらっていない。ブレーメンとニーダーザクセン州との合併を考える人が増えているのではないか。

(答) 歴史を考慮に入れる必要がある。ブレーメンは都市州としての歴史を有し、強いアイデンティティを有している。ドイツの連邦制度は大きな州と小さな州を一緒にしているのである。

ブレーメンの存在は、マーストリヒト条約で言われた補完性の原理を体現している。大きな国もあれば小さな国もある。ヨーロッパにはモナコもある。

## 第2節 マグデブルク大学、レンチュ教授

(2007年9月7日、マグデブルク市、オットー・フォン・ゲーリケ大学同教授研究室)

### 1 ブレーメンが提起した違憲訴訟

(問) ブレーメンの担当者は、「連帯義務」とは「生活関係の統一性」を保障しなければならないということだと言っているが、どう思うか。

(答) 「生活関係の統一性」は、政治的概念であって、法的概念ではない。不明確な概念だ。

<sup>12</sup> 1999年の連邦憲法裁判所の違憲判決により改正された、現行の財政調整制度は、2019年までの時限立法とされている。東ドイツ諸州には、引続き、復興のための連邦補充交付金等の特例が認められている。

<sup>13</sup> 「北部州 Nordstaat 構想」(ブレーメン州とニーダーザクセン州との合併構想)のほか、「大解決 große Lösung」(ブレーメン州と周辺4州すなわちハンブルク、ブレーメン、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン及びメクレンブルク・フォアポンメルンの合併による拡大北部州構想)が論議されている。

<sup>14</sup> 現在のドイツの州間財政調整においては、都市州は、135%の住民数補正を受けることとされている。その分(35%)、交付金が増加することとなる。

<sup>15</sup> 2006年現在、約58万2千人。

各州の内部でも、「生活関係」は様々に異なっている。すべてが平等ということはない。ブレーメンの「生活関係」は、大学、医療など他の州に比べてよい方だ。「生活関係の統一性」は、概念的なものであって、現実的機能は果たせない。

(問) 連邦憲法裁判所の判決は、いつごろ出るのか。

(答) 連邦憲法裁判所は、第2期連邦制度改革の政治的な結果がどう出るのか、待っているのではないかと。ブレーメンとしても、政治的な結果がよければそれでいいし、あるいは、受け入れられない、根本的な点で考えが違うとなれば、さらなる訴訟も考えるのではないかと。その結論は、しかし、今年(2007年)中には出ない、来年後半ではないかと。

(問) 違憲訴訟では、ブレーメンが勝つと思うか。

(答) ブレーメンが勝つかどうかは、予断を許さない。現状では、ブレーメンが勝つと言う意見の人は、まだ、少数派だ。連邦財務大臣は、昨年のベルリンの敗訴<sup>16</sup>を理由に、ブレーメンは負けると言っている。

しかし、ベルリンの訴えとブレーメンの訴えは内容が違う。ベルリンの訴えは、「財政緊急事態<sup>17</sup>」にあるという主張だけだった。ブレーメンは、「財政緊急事態」と同時に、「連邦法の制定による不平等な過重な負担<sup>18</sup>」についても主張している。

## 2 第2期連邦制度改革

(問) 第2期連邦制度改革は、政治的な状況としては多勢に無勢であり、ブレーメンにとって不利な方向に進むのではないかと。

(答) 必ずしも、そうとは言えない。財政力の強い州も、弱い州の合意を得なければならない。問題は、連邦法の制定により弱い州が過重な負担を受けているということである。この不正な状態が解消されるということになれば、それと引き換えに弱い州が税制に関する立法権、あるいは財政調整の縮減についても、財政力の強い州に妥協する可能性がある。

(問) 財政力の強い州は、「連帯義務」だから弱い州を援助すべきであるといわれても、一旦自らに帰属した税収を弱い州に与える気にはならないのではないかと。

(答) そのとおりだ。だから、連邦が出てくる必要がある。連邦法を執行するための経費は、連邦が負担すべきだ。たとえば、売上税の配分<sup>19</sup>で調整して連邦が負担することが考えられる。連邦が行政のコストを補償するため、一定の負担をするということになるのではないかと。

1969年にできた財政システムで、所得税は、住所地課税にかわった。法人税は、付加価値に基づいて分割されるようになった。1969年まで、営業税は、働く場所のある

<sup>16</sup> 前掲 2006年10月19日判決。後述。

<sup>17</sup> „extreme Haushaltsnotlage“, 後述。

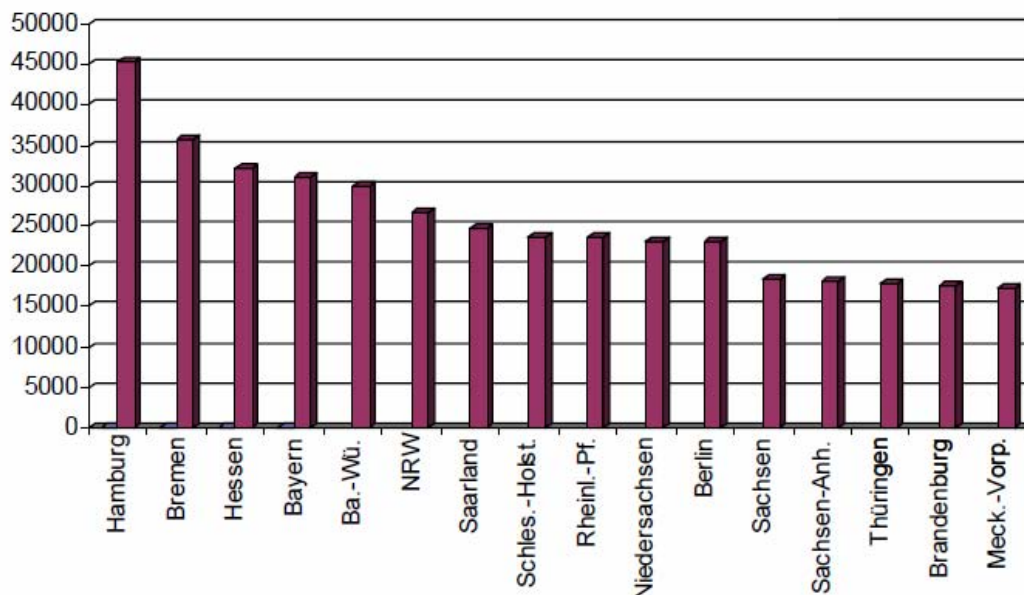
<sup>18</sup> „ungleichmäßige überproportionale Belastungen der Länder durch die Bundesgesetze“, 後述。

<sup>19</sup> 連邦及び州に共同に属する(ドイツ基本法(GG) §106③前段等)とされる「共同税」のうち、所得税(市町村分15%等を除く)及び法人税は、連邦と州とで1対1で分けられるべきことが基本法に定められている。売上税(付加価値税)は、そのつど、政治的折衝を経て決められるが、2007年については、連邦(EUを含む)54.7%、州43.3%、市町村2.0%である。

市町村に属していた。

経済力では、ブレーメンは、ハンブルクに次いでドイツ第2の強さを有している。

図2 ドイツ各州の住民一人当たり GDP (2004年、ユーロ)



(出典：レンチュ教授のブレーメン訴訟のための鑑定意見「自由ハンザ都市ブレーメンの財政緊急事態に見る財政基本規範と州の歳出制約」(2006年3月、ブレーメン州ホームページ) 34ページによる。)

そのような経済力のある州が自分の力だけで財政運営を行っていけないというのは、問題である。営業税、売上税、法人税の収入面で、ブレーメンは、大きな損害を被っている。1969年当時は、ブレーメンは、州間財政調整交付金の拠出州であった。それが、1969年の財政改革で最貧困州になってしまった。

ブレーメン自身も、過ちを犯した。長期にわたった社民党政権が公営住宅のみを建設し、個人住宅を促進しなかった。税金を払える人間がブレーメンから出て行き、貧しい人間が引っ越してきた。

また、経済政策でも、造船、鉄鋼不況に対して、企業、組合、政治家が一緒になって改革を先送りし、補助金だけで乗り切ろうとした。ハンブルクでは、ドナーニ市長がハンブルク港の整備に早くから取り組んだのに対して、ブレーメンは、最近、ようやく着手したところだ。

(問) そのような現行の財政調整制度の改革については、今回の第2期連邦制度改革の中で議論されているのか。

(答) まだされていない。起債制限の問題が一番の問題となっている。このため、また、2～3年後には、第3期連邦制度改革が必要となろう。現在の制度は、2019年までとされている。2020年からは、新しい制度となる。それがどのような制度になるのか、現時点で見通すことはできないが、政治家たちは、財政調整を徐々に減らして行こうとしている。大連立は、2009年までであるが、それ以降も続くのではないか。今、財



政制度の改革に真剣になっているという印象は受けない。

(問) あなたは、ドイツの財政調整制度は破綻に瀕していると主張している<sup>20</sup>が、具体的にはどのように改革すべきだと考えているのか。

(答) 現在までのところ、ドイツの財政調整は、収入面のみで、支出の調整は全く行われていない。現行システムを改善していくしかないと思うが、連邦法の制定が原因で生じている州間の負担の不均衡をならす必要がある。

たとえば、大学運営のための負担について言えば、大学生の住んでいる州も負担すべきである。ブレーメンは、連邦平均の 190% の大学生を抱えている。その学生のほとんどがブレーメン市に住んでいない。税の分割で学生数は計算に入らない。ブレーメンは、学生から授業料を取ろうとしたが、裁判所は認めなかった。住んでいる場所によって差別してはならないという理由であった。1970 年当時には、学生の費用についての協定がブレーメンと各州との間で結ばれていたが、その後、次第に廃止されてしまった。

大学生の奨学金も、今は、連邦が 3 分の 2、個々の州が 3 分の 1 だが、これを改め、連邦がすべて負担する、あるいは、州全体が全部又は一部負担することが考えられる。今のままでは、各州が大学行政から撤退し、教育システムにネガティブな結果をもたらしてしまう。

(問) 東ドイツは、今の財政調整制度を続けていけば、2019 年には、立派に独り立ちできるということか。

(答) 2020 年になっても、東ドイツ諸州は、財政再建を達成できないだろう。東西ドイツ統一時には「5 年後に」達成するといひ、1995 年には「10 年後に」、そして、今、「20 年後にとか 10 年後にとか」言っているが、無理だろう。雇用拡大のための民間投資でも、各州の平均に比べて、メクレンブルクは 7%、その他の東ドイツ諸州は、半分しか、投資していないという厳しい状況である。

(問) あまりに多額のお金が中央政府から地方に交付されるのであれば、もはや、連邦国家でなく、単一国家になってしまうのではないか。中央政府からの援助はなるべく少なくし、時間がかかっても州が独り立ちするように仕組むのが連邦国家の本来の理念ではないか。

(答) 全くおっしゃるとおりだ。しかし、ドイツは、世界でも特殊な「連邦国家と社会国家の混合体」である。19 世紀のビスマルク以来の伝統にさかのぼらなければならないが、ドイツの政治文化は、連邦主義ではない。むしろ、単一主義だ。ドイツの政党は、バイエルンの CSU をのぞき、全国政党だ。

(問) 中央集権的制度の方がいいということか。

日本では、地方交付税という制度があり、おっしゃるような歳入調整だけのドイツとは異なり、歳出の見通しも配慮した財政調整がなされている。標準的に必要とされる財源は、全額中央政府が保障するシステムになっている（その結果、借金の増大が

---

<sup>20</sup> 同ブレーメン訴訟のための鑑定意見「自由ハンザ都市ブレーメンの財政緊急事態に見る財政基本規範と州の歳出制約」(2006 年 3 月、ブレーメン州ホームページ) 17 ページ

問題となり、地方分権によって地方に責任を持たせ、交付税等は減らすべきであるという議論が出てきているが)。

(答) 社会保障関係の地方団体の仕事が増えている中で、中央集権化そのものには反対である。地方分権国家のほうが、より効率的だと考えている。しかし、連邦が仕事を押し付けるなら、その経費は自分で支払う必要がある。第1期連邦制度改革に際して権限の分配を見直した結果、テロ分野など連邦の権限が増えた部分もあった。連邦の財政負担が増えることもあってもいい。

私も、歳出と歳入をミックスしたシステムが必要だと考えている。

アメリカやカナダの連邦制では、立法と財政措置とが同じレベルの政府に属している。ドイツでは、基本法 83 条によって州が連邦法を固有の事務として執行し、基本法 108 条によって、事務の執行を行うものがその経費を負担することになっている(昨年9月の第1期連邦制度改革の施行により、州は、その経費の負担が大きすぎるということを理由として連邦法による義務付けを拒否できるようになったが、それまでは、拒否できなかった)。しかし、これにより、失業保険、医療保険等の社会政策の面で、弊害が出てきている。ハルツIV<sup>21</sup>により、経費を貧困な市町村が負担しなければならなくなり、失業率の高い貧困な州ほど、財政負担が高くなっている。上記基本法 108 条による執行者負担の原則は、機能していない。アメリカ等の連邦制度の方がベターではないか。

### 3 ブレーメンの合併問題

(問) ブレーメンは、合併する以外に道がないのではないか。

(答) 合併には、ドイツ基本法 29 条の規定により州民投票が必要となる<sup>22</sup>。しかし、州民の賛成を得ることは、政治的に非常に難しい。ブレーメンの独立心は、ハンブルクより強い。なぜなら、ハンブルクは、支配力を保持できる自信があるので、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州と一緒にしてもいいというだろうが、ブレーメンとニーダーザクセン州は、両方とも強いのでうまくいかない。

(問) ブレーメンだけがなぜ、州として取り扱われるのか。

(答) ハンザ同盟都市の歴史伝統によるものだ。

(問) ブレーメンのフォッケ博物館のホッシュェン氏は、それは、ハンブルクとブレーメンが大きな港湾を有しているからだとも言っていたが。

(答) なるほど、そうかもしれない。しかし、ドイツの歴史も考える必要がある。ドイツには、ロンドンやパリのような中心はなかった。

(問) 今日、そのイギリスでも、フランスでも、連邦主義的考え方が広まりつつある。日本でも、道州制が政府で検討されるようになった。

(答) スペインもそうだ。イギリスは、デヴォリューションとなった。

<sup>21</sup> 2005年1月1日に発効した労働市場改革法。ハルツIVは、連邦・自治体の財政負担を軽減するため長期失業者に対する失業扶助と社会扶助とを統合(失業手当 II)等を内容とする。

<sup>22</sup> 基本法 29 条により、州の合併等には、州民投票による多数の賛成が必要とされている。

### 第3節 連邦制度委員会 ペンディッチ・フォンヴィンター課長

(2007年9月10日、ベルリン市、連邦議会・連邦参議院合同委員会事務局)

#### 1 ブレーメンが提起した違憲訴訟

(問) ブレーメンの訴訟の見通しは。

(答) 連邦憲法裁判所でベルリンの判決があったが、裁判所は、ベルリンの請求を拒否した。自分の努力でやるべき余地が残っているというのが理由である。ブレーメンについても同じようなことになるのかどうかは、まだわからない。

#### 2 第2期連邦制度改革

(問) 第2期連邦制度改革の検討状況は。

(答) 2007年3月、合同委員会が審議を開始した。今回は、委員が連邦政府からも参加している点が特徴である。テーマは、財政と行政の2つ。6月22日に126項目の質問に書面で意見を出した18人の専門家のヒヤリングが行われた。第1期連邦制度改革では、時間の関係上、連邦と州の権限配分の問題を中心に結論を出し、財政問題は、先送りされていた。

(問) 第1期連邦制度改革当時は、「錯綜した財政制度」が問題になっていたのではないか。今回は、起債問題が中心的テーマになっているようであるが、問題意識が変わってきているのか。

(答) 当時、政治家たちは、「錯綜した財政制度」を問題視していた。起債制限の問題や課税自主権、「税金の自治」の問題はそれほどでもなかった。今は、起債制限(基本法115条)が中心となって議論されている。連邦制度改革の目標は、「錯綜した財政制度」の改革だけではなく、連邦と州の財政関係において統一的な基準をつくることも必要であると考えられるようになってきている。

(問) 起債について定めた基本法115条の規定が不明確ということか<sup>23</sup>。

(答) そうだ。「投資」という概念には解釈の幅があり、「全体経済の均衡」という規定も曖昧だ。議会がこれに該当すると考えれば、起債できることとなる。

(問) 私の理解では、第1期連邦制度改革は英米流の市場原理、競争原理をドイツ連邦制にも持ち込もうとするものではなかったのかと思うが、流れが変わったのか。

(答) 第1期連邦制度改革においても、今回の第2期連邦制度改革においても、「競争連邦主義」と「連帯連邦主義」のどちらにするか、理論的な考えの違いが結論に影響を及ぼしている。

第一次連邦制度改革においては「交錯した財政制度」の改革ということで、連邦と州の権限と責任の見直しが行われたが、今回は、この前提の上に立って、事務分担に見合った財政関係の構築ということが議論の対象になっている。

(問) それは、ブレーメン等における財政危機の問題が背景にあるからか。

(答) 背景としては、ブレーメン、ザールラント州、東ドイツ諸州の財政難だけでなく、

<sup>23</sup> ドイツ基本法115条においては、「起債による収入は、予算で見積られた投資支出の合計額を超えてはならない。全体経済の均衡の攪乱の防止のために行われる場合は、この限りでない。」とされている。

全体的な財政危機の問題がある。ドイツの主導の下、EUの「財政安定・成長協定」で、赤字については対GDP比3%、起債残高については同60%の基準を導入した<sup>24</sup>が、ドイツ自身が何年もこの基準をクリアできなかった。このような状況を改善して、将来的には起債しなくて済むようにする必要がある。現在は、景気がいいのに助けられて3%条項も守れることができている。しかし、将来を考えた場合、景気の悪い時期にも、3%条項が守れるようにしなければならない。基本法115条をどう改正するか、いろいろの意見がでてきている。スイスの例も引かれている。完全に新規起債は禁止してしまう案も出ている。

(問) 東ドイツ諸州は、現行の財政制度に満足しているのか。

(答) 東ドイツ諸州は、合同委員会が現行の財政制度に手をつけずに満足している。

東ドイツ諸州は、現在、「極度の財政緊急事態」には陥っていない。たとえば、メクレンブルク・フォアポンメルン州は、新規起債ゼロを達成している。

(問) 起債制限の仕組み如何によっては、ブレーメンが不利をこうむるといふ議論があるのか。

(答) 新しい起債制限のシステムによって、ブレーメンやザールラント州の財政に影響が出るという議論はある。ブレーメンだけを対象とするものではないが、債務を負っている州のため、委員長のエッチンガー(BW州首相)は、一つの案を出している。基金を設けて、利子分を援助する仕組みだ。また、ザールラント州のミュラー首相も案を出している。「連帯共同体」にとどまって支援を受けるか、それから離脱して、その州内のすべての税収をその州の自由にするかのいずれかを選択できるような仕組みを設けるべきであるというものだ。

(問) その他、合同委員会では、どのようなテーマが論議されているのか。

(答) 起債制限と並ぶ合同委員会の大きなテーマは、州の課税自主権だ。賦課税率を上げる権限が所得税と法人税で考えられている。売上税は、現在19%の税率を全国一律にしなければならないので対象にはなっていない。

しかし、財政力の弱い州は、課税自主権についても、他州との競争の観点から消極的である。「格差が開く。超過課税を実施すれば、人が逃げていく」というのである。

(問) 合同委員会の結論は、いつごろ出るのか。

(答) 2009年秋には、連邦議会選挙があるので、2009年前半に法案が提案されるのではないかと。したがって、合同委員会は、2008年中にもまとめることになるのではないかと思う。

### 3 ブレーメンの合併問題

(問) ブレーメンの「財政緊急事態」脱却の解決手段としては、合併しか残されていないということか。

(答) 今週2日にわたって、合同委員会の非公開会議が開かれ、ヒヤリングと意見の集約が行われる。

---

<sup>24</sup> 注11。

この問題に関しては、州の間で利害が分かれている。金持ちの州と貧乏な州がある。普通の州と都市州がある。東の州と西の州がある。SPD が政権を取っている州と CDU が政権を担っている州がある。

事務分担に見合った財政関係にすべきであるということについては、みな意見が一致している。難しいのは、何が事務分担に見合った財政関係かということである。州の間でも、見解が分かれている。

そのような中で、タブーはないが、原則はある。連帯パッケージⅡ<sup>25</sup>に手をつけないということと強制合併はしないということである。しかし、任意の合併はありうる。  
(問)「連帯協定Ⅱに手をつけないということと強制合併はしない」ということは、何に書かれているのか。

(答) 決めたものはない。暗黙の了解だ。

(問) ブレーメンによる任意の合併は、ありうるのか。

(答) ブレーメンが中期の見通しにたって、それなりの展望が開けるということになれば、ありうるのではないか。

(問) ブレーメンは、財政調整で得られている交付金を失うので、合併は不利だといっている。

(答) 現行財政調整制度の住民数補正<sup>26</sup>により有利になっているからだ。

---

<sup>25</sup> 1995 年以来、東ドイツ諸州は、ドイツ全体の財政調整システムに完全に加入することとなったが、それ以降も、東ドイツ諸州に対しては特別の措置が講じられている。2005 年以降適用されている「連帯協定 Solidarpakt Ⅱ」は、東ドイツ諸州に対し、インフラ整備と市町村の財政力調整のための連邦特別補充交付金を 2019 年までに総額 1,050 億ユーロ支援すること等を定めている。

<sup>26</sup> 前述のとおり、ドイツの州間財政調整においては、都市州は 135%の住民数補正を受けることとされている。

## 第2章 ブレーメンが提訴した違憲訴訟の現状と今後の展開

### 第1節 ブレーメンが提訴に至った経緯

—1992年連邦憲法裁判所判決とブレーメンの財政再建<sup>27</sup>—

ブレーメンは、1969年のいわゆる「大財政改革 Große Finanzreform」<sup>28</sup>により財政的に不利な立場に立たされたこと、1980年代以降、造船・鉄鋼業の不振による深刻な経済危機に見舞われたこと、さらに、ドイツの多くの大都市と同様、人口が周辺地域へ移動したことなどが原因で、厳しい財政難に陥った。このため、ブレーメンは、連邦の財政援助を求めて、連邦憲法裁判所へ提訴した（1991年11月8、9日、合同口頭審査）。

連邦憲法裁判所は、1992年5月27日の判決において、連邦であろうと州であろうと、それが「極度の財政緊急事態 extreme Haushaltsnotlage」に陥った場合には、連邦国家共同体のすべての構成国家は、財政安定化のための援助を行い、その政治的自治を取り戻し、憲法上の任務を果たすことができるようにする義務があるとした。

この連邦憲法裁判所の判決の結果、1993年に連邦財政調整法が改正され、毎年、財政再建特別連邦補充交付金がブレーメン州とザールラント州に交付されることとなり、翌1994年から交付された（結局、ブレーメンは、1992年から1998年までの間に<sup>29</sup>、今日のユーロに換算して合計49億5,000万ユーロを受けとった）<sup>30</sup>。

また、1992年10月13日、ブレーメンは、次の内容の財政再建計画（再建期間は当初5年）を策定し、これに基づき、財政再建を推進した。

- ① ブレーメン経済力の強化と構造改革
- ② 雇用の場の確保
- ③ 住民数の安定化と新住民の獲得
- ④ 公的サービスの「現代化」<sup>31</sup>と効率化
- ⑤ ブレーメン州の財政力・課税力の強化と州予算の簡素効率化
- ⑥ 州の長期的自立性の確保

しかし、結局、1994年から1998年までの第1次財政再建期間の目標は、達成できなかった。利子・税収比率<sup>32</sup>は、1993年の28.1%が1998年には25.2%にしか減少しなかった。

1999年6月17日の連邦財政調整法改正により、ブレーメン、ザールラント両州のため

<sup>27</sup> 詳しくは、拙著「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」（2007年3月30日、自治体国際化協会『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書』）による。

<sup>28</sup> 「協調的連邦主義」の理念の下、新たに付加価値税が「共同税」に加えられるとともに、「共同事務」が導入された。また、市町村財政力の均衡化と安定化を図る観点から、①所得税収入の一部の市町村への配分と②営業税収入の一部の連邦及び州への納付がセットで制度化された。

<sup>29</sup> 1992年と19993年は、特別分として遡って認められた。

<sup>30</sup> ブレーメン州参事会「財政状況に関する中間報告」（2005年2月22日、州議会 Bremische Bürgerschaft Drucksache 16/548）による。以下も、これによる。

<sup>31</sup> 「Modernisierung」。「行政の透明性の改善と住民参加の推進、官僚制的弊害の除去と行政機構の合理化、サービスの費用と効果に関する評価とフィードバック、といった内容」を指し、ドイツにおける行政改革のスローガンとなっている（武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』（2003年、法律文化社）P.90）

<sup>32</sup> 利子・税収比率とは、税収ならびに州間財政収入および一般的連邦補充交付金収入に対する利子支出 Zinsausgaben の割合である。後述。

に 1999 年から 2004 年まで連邦の財政再建支援が継続されることとなった<sup>33</sup>。

ブレーメンに対する財政再建のための連邦補充交付金の年ごとの額が表 1 のとおり定められた<sup>34</sup>。

<表 1 ブレーメンに対する財政再建のための連邦補充交付金>

1999 年	920,325,386.15 ユーロ
2000年	818,067,009.91 ユーロ
2001年	715,808,633.67 ユーロ
2002年	613,550,257.44 ユーロ
2003年	511,291,881.20 ユーロ
2004 年	357,904,316.84 ユーロ

(後述のとおり、2005 年以降は、ゼロ。)

これに基づき、ブレーメン州議会は、1999 年 12 月 21 日、2005 年までに「憲法適合的財政状態 *Verfassungskonformer Haushalt* <sup>35</sup>」に復帰することを目標とする財政再建のための州法を可決した。2005 年にネット起債がネット投資を上回らない状態になることが目標とされたのである。また、財政再建期間末には、人件費、利子、その他の消費的支出が税収、州間財政調整 (LFA) <sup>36</sup>、連邦補充交付金 (BEZ) <sup>37</sup>及びその他からなる消費的収入を超えてはならないとされた。あわせて、経済力強化と構造改革を断行していくべきこととされた。

しかし、このようなブレーメンの努力にもかかわらず、当時の経済情勢の悪化により、目標は達成できなかった。ブレーメンの「2004 年財政再建に関する年次報告」は、依然、ブレーメンが「極度の財政緊急事態」から脱出できず、2005 年以降も憲法に適合した予算が組めない状態にあるとした。

にもかかわらず、2004 年をもって、特別連邦財政補充交付金と基本法 104a 条 4 項に基づく投資補助による財政再建支援は打ち切られることとなった。

ブレーメンは、2005 年 6 月 30 日の連邦財政計画委員会<sup>38</sup>の会合において、連邦政府と他の州政府に対し、財政援助を継続するか、あるいはこの問題の検討のための連邦・州作

<sup>33</sup> 以上、前掲、ブレーメン州参事会「財政状況に関する中間報告」による。

<sup>34</sup> 当時の連邦財政調整法 11 条 6 項。

<sup>35</sup> 予算における公債収入が投資支出総額を上回ってはならないという原則 (ブレーメン州憲法 131a 条) に適合する状態。

<sup>36</sup> 州間財政調整 *Länderfinanzausgleich*。前述のとおり「水平的財政調整」といわれ、共同税 (所得税・法人税・売上税)、営業税納付金、一定の州税の収入を財政力の強い州から弱い州に交付する。

<sup>37</sup> 前述のとおり、各州の収入を全国平均の一定割合まで保障するため、連邦から財政力の弱い州に対して交付される「一般連邦補充交付金」とその他の「特別連邦補充交付金」がある。後述。

<sup>38</sup> 財政計画委員会は、連邦、州、市町村及び市町村連合組織の予算及び財政計画の相互調整並びに国民経済上の要請に適合した予算執行に係る調整を図るため、連邦と州の予算法の原則に関する法律 (予算原則法に基づき設置されている委員会である。2002 年 7 月 1 日からは、EU の枠内における州等の財政節度の維持に関する中心的な役割を担うこととされている。構成員は、連邦財務大臣、同経済大臣、各州財務大臣 (財政局長)、市町村及び市町村連合組織の代表者であり、議長は、連邦財務大臣が務めることとされている。

業グループを設置することを求めた。しかし、連邦財務大臣はブレーメンに対する財政援助の継続を拒否し<sup>39</sup>、州の多数も作業グループの設置を認めなかった。

さらに、ブレーメンは、ザールラントとともに連邦制度改革のための合同委員会（第1期）においても運動したが、成功しなかった。

## 第2節 違憲訴訟におけるブレーメンの主張

2006年4月7日、ブレーメンは、連邦及び各州からの財政援助を求めて連邦憲法裁判所に提訴した<sup>40 41</sup>。

ブレーメンのベルンゼン市長は、ブレーメンの自立性を確保することは、次の理由により、ブレーメンの市民、ドイツの北西部地方、さらにはドイツ全体にとって利益をもたらすものであると主張している<sup>42</sup>。

- ① 住民から遠い中央省庁の官僚主義への依存なしに現場における決定・実施 *Gestaltungsmöglichkeit* と自己責任（の体制）を保障する。
- ② ドイツの北西部地方全体にとっての経済、科学研究及び文化の「動力センター *Kraftzentrum*」を存続させる。
- ③ 連邦制的多様性の保持と様々な大都市問題、解決案等の連邦レベルにおける論議を保障する。

ブレーメンの訴えは、同州に対して、2005年以降、財政再建・特別連邦補充交付金を交付しないこととしている連邦・州財政調整法は、基本法 107条2項<sup>43</sup>3文に違反するというものである。

訴状におけるブレーメンの法的理由付けは、要約、次のとおりである（以下1～6）。

### 1 「極度の財政緊急事態」における連邦国家的財政援助の憲法上の請求権<sup>44</sup>

連邦国家原理によって定められたドイツ基本法の財政規定<sup>45</sup>は、自己の力だけでは財政緊急事態から脱することのできない構成国家に、財政援助を請求する権利を認めている。

<sup>39</sup> 2005年10月6日、ブレーメン州財務大臣宛連邦財務大臣書簡。ブレーメンには、まだ、財政の簡素化の余地が残っているとしている。

<sup>40</sup> 各州は、基本法 93条 1項2号に基づいて、いわゆる抽象的規範審査の請求が認められている。

<sup>41</sup> 2006年4月7日、ブレーメン州の訴状（同参事会の委託によりヘラーマン教授提出）。以下、これによる。

<sup>42</sup> 2006年1月20日、ベルンゼン・ブレーメン市長「ブレーメン戦略」

「*Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern*」

<sup>43</sup> ドイツ基本法 107条2項は、

「州の財政力の格差が適切に調整されることは、法律によって確保されなければならない。その際、市町村（市町村連合）の財政力および財政需要を考慮するものとする。財政調整を求める権利を有する州の財政調整請求権およびこれに応じる義務を有する州の財政調整義務の要件ならびに調整交付金の額の基準は法律で定める。連邦がその財源により給付能力の弱い州に対し、一般的な財政需要を補充するための交付金（補充交付金）を与えることも、法律により定めることができる。」と規定している。

<sup>44</sup> 前掲ブレーメン州の訴状 15ページ以下

<sup>45</sup> 「財政基本規範 *Finanzverfassung*」。レンチュ『ドイツ財政調整発展史』（伊東弘文訳、九州大学出版会、1999年）P.3参照。



1986年6月24日の連邦憲法裁判所の判決によれば、基本法に定められた財政調整システムは、「連邦と各州がそれぞれ憲法上付与された任務を執行できるような状態にする」ことを目的としている。すなわち、それによって連邦と州の国家的な自立性が実現され、任務遂行の自主性と自己責任が達成されるとしている。

さらに、連邦憲法裁判所の1992年5月27日の判決によれば、ドイツ基本法20条1項<sup>46</sup>に定める「連邦国家原理」により、連邦国家内に設立された連邦と各州による「連帯共同体」は、その構成国家が存在の脅威にさらされ、自身の力だけではそれから脱出できないような場合には、「肩代わり原理 *Prinzip des Einstehens*」によって、お互いがその克服のための共同の努力をしなければならないとされる。

そして、連邦であろうと州であろうと、「極度の財政緊急事態」に陥った場合には、連邦国家共同体の他のすべての構成国家は、その財政の安定化のために、あらかじめ定められた手段によってお互いに援助を行い、その政治的自治を取り戻し、憲法上の義務を果たすことができるようにする義務があるとされた。

また、その際、財政緊急事態に陥った州は、連邦補充交付金を受け取る代わりに、財政再建計画を策定しこれを実行する義務があるとされた。

## 2 財政再建目標の達成とブレーメンの「極度の財政緊急状態」の継続

### —「極度の財政緊急状態」とは?—

#### (1) 公債比率と利子・税収比率

1992年の同判決は、公債比率 *Kreditfinanzierungsquote*<sup>47</sup>と利子・税収比率 *Zins-Steuer-Quote*<sup>48</sup>の2つの指標を比較することにより、「財政緊急状態」に該当するかどうかの判断基準とした。判決は、それらのいずれかあるいは両方の指標により決定するのか、また、それらがいかなる数値になれば、「財政緊急状態」に該当すると判断されるのかについては具体的に示さなかったが、その結論から判断して、次の場合には、「財政緊急状態」にあるとしたものと解される。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 公債比率が各州平均の2倍を超えること</li><li>② 利子・税収比率が各州平均を70%上回ること</li></ul> |
|--|

そして、「極度の」とは、その財政再建に必要な額があまりにも多額に上るため、通常の連邦補充交付金による自助努力のための援助だけでは、もはや助けられない状況にあることとされた。そして、その指標として、①法的に許される限度を著しく超える起債を長年にわたって行っていることならびに②当該州の利子・税収比率を、5年以内に、当該州に次いでこの比率が高い（「財政緊急事態」でない）州の水準にするために多額の財政支出

<sup>46</sup> ドイツ基本法20条1項は、「ドイツ連邦共和国は、民主主義的、社会的連邦国家である。」と規定している。

<sup>47</sup> 公債比率とは、総支出に対する起債の割合である。

<sup>48</sup> 利子・税収比率とは、税収ならびに州間財政収入および一般的連邦補充交付金収入に対する利子支出 *Zinsausgaben* の割合である。

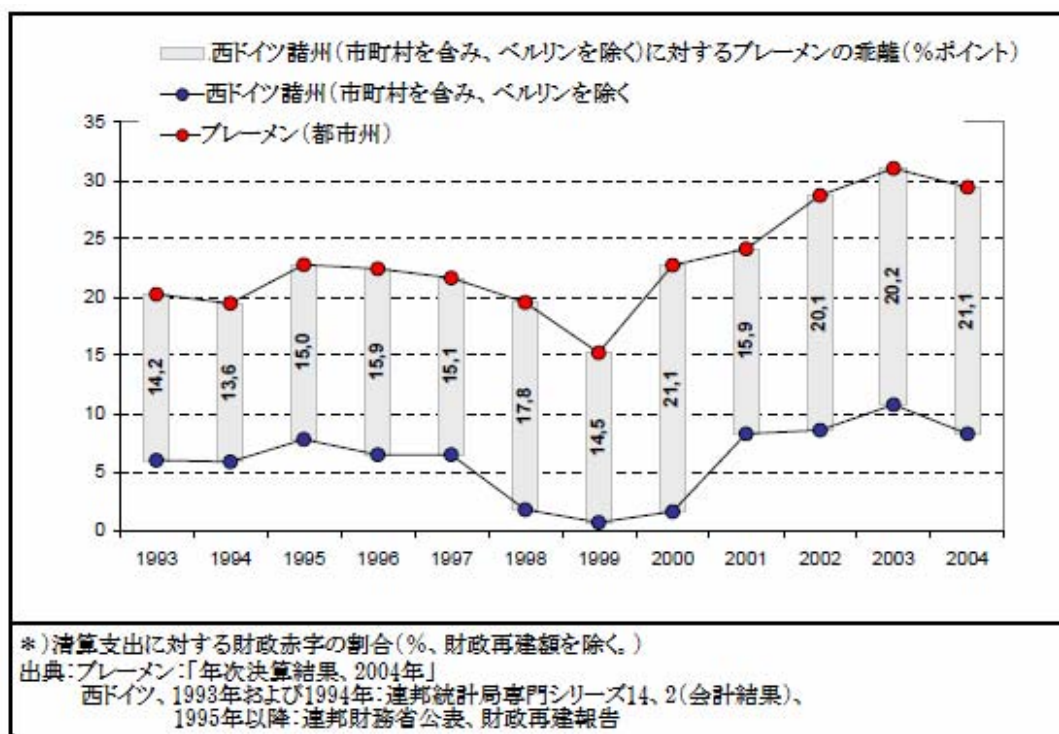
が必要であることと定めた。

(2) ブレーメンの公債比率と利子・税収比率の状況

ブレーメンの財政力指標は、公債比率も利子・税収比率も改善しておらず、依然として、「極度の財政緊急事態」にある。

ブレーメン財務省によれば<sup>49</sup>、赤字比率<sup>50</sup>は、財政再建期間（1999年から2004年まで）末において、29.4%であり、西ドイツ諸州の平均8.3%の3.54倍に達し、次に財政力の弱い州の2003年の数値に対して約11ポイントの差となっている（公債比率は、期間末で29.6%）。

<図3 赤字比率\*）（ブレーメン財務省 20 課 2005年5月24日）>  
(%)



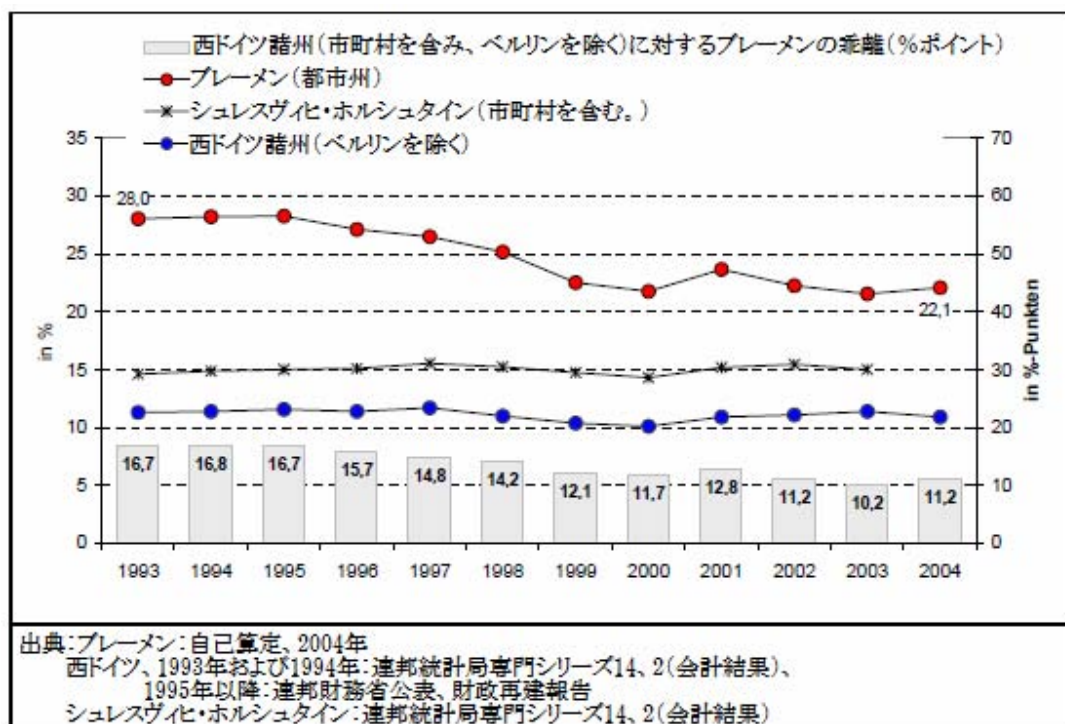
(ブレーメン財務省「財政再建年次報告 Sanierungsbericht2004年」による。)

また、利子・税収比率は、1993年の28.0%が2004年には22.1%（2006年初の結果では23.2%）にまでかなり減少したが、その他の西ドイツ諸州と11.2ポイント（同12ポイント）という著しい乖離を示している。上記憲法裁判所の指標等に照らし、ブレーメンが依然として「極度の財政緊急事態」にあることは明らかである。

<sup>49</sup> ブレーメン財務省「財政再建年次報告 Sanierungsbericht2004年」

<sup>50</sup> ドイツの会計制度においては、赤字を起債で補うという考え方であるから、期間修正のわずかな誤差を除けば、公債比率イコール赤字比率となる。

<図4 利子・税収比率\*）（ブレーメン財務省 20 課 2005 年 5 月 24 日）>  
(%)



(ブレーメン「財政再建年次報告 Sanierungsbericht2004 年」による。)

2006 年 2 月、ブレーメン財務省の委託によって行われたモデル計算<sup>51</sup>でも、「公共財とサービスの供給を極端に縮小し、憲法で義務付けられた事務の執行を怠るのでない限り、ブレーメン自身の力では、持続的な財政政策を続行することができない」と結論づけられている。

### 3 財政再建援助請求権の継続

したがって、引き続き、ブレーメンには財政援助を請求する権利がある。ブレーメンが再建目標を達成して初めて、連邦国家の援助義務が果たされるのである。

なぜなら、財政再建援助の義務に期間の制限はなく、連邦憲法裁判所等の税収予測が過大であったため財政再建が達成できなかった以上、財政援助の続行は、引き続き義務であるからである。

このように、再建目標を達成できないという結果になったことは、ブレーメンの責任ではない。ブレーメンは、財政調整法 11 条 6 項の規定と 1993 年の協定<sup>52</sup>は、完全に守っている。それどころか、決められた上限を下回る支出にとどめてきた。その取組みは、

<sup>51</sup> 2006 年 2 月、ドイツ SEITZ 教授「ブレーメンにおける持続政策、モデル計算」

<sup>52</sup> 1993 年 7 月 30 日、連邦とブレーメン、ザールラント両州の間で締結された行政協定。①連邦のブレーメン等に対する財政再建特別連邦補充交付金の交付義務、②両州の再建努力義務、③両州の年次報告義務、④1997 年における財政再建終了監査条項を定めている。

連邦の財政計画委員会を通じて連邦と各州にすべて報告してきた。同委員会は、一度も、ブレーメンに懈怠があったとは認めてこなかった。

このような状態になったのは、税収増を 6.5%とした見積もりに原因がある。第 2 期においても、2000 年は短期的に減と見込んだが、2005 年まで毎年 2.7%から 3.7%増加するものと見込んだ。

また、連邦と各州は、2000 年の税制改革の結果についても、責任がある。税収減にあわせて財政調整法を改正すべきであった。ブレーメンは、当時、連邦首相書簡によって財政再建に影響を及ぼす税収減は調整するとの約束があったので、この税制改正に賛成した。だから、連邦には、これを補償する義務があるのである。

#### 4 「極度の財政緊急事態」脱却のための自己努力

財政調整基準法<sup>53</sup>12 条 4 項により、財政緊急事態に陥った州には、自らの努力義務があるが、ブレーメンは、その義務を果たしてきた。すなわち、一方では、歳出削減と債務償還に取り組むとともに、他方で、投資を通じて脆弱な経済的構造を克服し、経済力と財政力を持続的に強化するよう努力してきた。投資のために、債務の削減に決定的なブレーキがかかったわけではない。ブレーメンがこの投資のために 1994 年から 2004 年までの期間に特別に投資した総額は、23 億ユーロであり、連邦の財政援助額の 27%を超えていない。

また、ブレーメンは、1994 年から 2004 年までの間、普通州の平均や他の都市州に比べて明らかに消費的支出を削減してきている。たとえば、住民一人当たりの消費的支出は、ベルリンの水準に比べて、9%下回っている。

今後のブレーメン自身の自己努力としてブレーメン参事会は、2006 年・2007 年予算案に関連して中期的財政方針を策定し、2014 年までの財政再建期間の目標を定めた<sup>54</sup>。

すなわち、

- ① 基礎的歳出 **Primärausgaben**<sup>55</sup>の水準を 2008 年から都市州ベルリンとハンブルクを下回るようにする。
- ② 2009 年には、基礎的財政収支 **Primärsaldo**<sup>56</sup>の均衡を達成する。
- ③ 一括または段階的な財政再建援助が前提であるが、遅くとも、2012 年には、消費的財政収支の均衡とそれによる憲法に適合した予算を実現する。

である。

この結果、ブレーメンは、さらに厳しい財政再建努力が求められることとなっている。すなわち、

<sup>53</sup> いわゆる Maßstäbengesetz (2001 年 9 月 9 日)。1999 年の違憲判決を受けて、売上税の分配、州間財政調整および連邦補充交付金の一般的な基準を定めている。

<sup>54</sup> 前掲「ブレーメン州の訴状」43 ページ

<sup>55</sup> 総支出から利子支出を差し引いたもの。したがって、債務の元金償還額を含む。

<sup>56</sup> 基礎的歳入 **Primäreinnahmen** (総収入から財産売払いおよび起債収入を控除したもの) と基礎的歳出の差額 (2006 年 10 月 19 日連邦憲法裁判所記者発表資料による。)

- ① 2007年の基礎的支出は、2004年の水準を約8%下回ることとする。
- ② 財政計画の残る2008年および2009年については、基礎的歳出がさらに約2%削減される。
- ③ それ以降、2012年まで、名目歳出は、据え置きとする。様々な分野での避けられない歳出増とコスト増があるため、これには非常な努力が必要である。
- ④ 2013年から初めて年毎の歳出増を1%とする。

この結果、都市州ブレメンの基礎的歳出は、2014年には、各州と自治体の歳出は、約10%増加しているのに対して、2004年の水準を8%下回るものとなる。

<表2 2010年までのブレメン（都市州）の財政展望“外部からの援助がない場合”>

(百万ユーロ)		2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
清算収入		3,211	3,251	3,337	3,437	3,560
清算支出		4,026	4,089	4,083	4,095	4,152
財政赤字		-815	-838	-746	-658	-592
赤字比率 (%)		20.2	20.5	18.3	16.1	14.3
利子支出	金額	547	648	684	720	781
	利子・税収比率 <sup>1)</sup> (%)	21.7	24.9	25.5	25.8	26.9
基礎支出	総額	3,479	3,442	3,398	3,375	3,371
	人件費	1,261	1,283	1,297	1,311	1,323
	その他の消費的支出	1,634	1,633	1,606	1,584	1,590
	投資粗支出	584	526	495	481	459
	投資比率 <sup>2)</sup> (%)	14.5	12.9	12.1	11.7	11.0
	投資的収入 <sup>3)</sup>	128	97	92	92	91
	投資支出（ネット）	456	429	403	389	368
州憲法超過額（消費的財政収支）		-358	-410	-342	-270	-225
起債残高 <sup>4)</sup>	金額	13,520	14,394	15,171	15,861	16,485
	GDP比 (%)	53.9	56.0	57.6	58.7	59.5

1) 税収、州間財政調整および連邦補充交付金にたいする利子支出の割合

2) 清算支出に対する投資支出の割合

3) 財産売り払い収入を含む。

4) 広義の市場借り入れ。手元資金強化借入れを除く。

（出典：ブレメン追加意見書<sup>57)</sup>による。）

<sup>57)</sup> 2007年3月、追加訴状。後述。

## 5 連邦国家的財政援助の構築

事務に見合った財政措置、特にブレーメンの場合には、都市州であるということを考慮に入れた財政措置が必要であるが、これは、財政再建援助だけでは達成できない。

そこで、第2期連邦制度改革に期待する。ブレーメンは、第2期連邦制度改革において、次の事項が実現することを主張する。

- ① 他州より経済力の強いブレーメンは、平均して他州よりも多額の税収を上げている。賃金税収分割と売上税の配分において、これが大きく減額されている。平均を超える都市州の経済力と課税力をより反映するよう、税収配分のシステムを改正すべきである。
- ② レンチュ教授の2006年3月の鑑定意見にあるように、連邦法による法規制によって、州間の財政負担に著しい格差が生じている（社会扶助、住宅手当等）。
- ③ ドイツ全体にとって、グローバル化の中でドイツ全体にとって経済的に重要な港湾についても、同様である。
- ④ 大都市特有の機能を果たすための給付にかかる財政需要を適切に反映すべきである。少なくとも、現行財政調整制度における住民数補正135%が憲法で認められた都市州の特殊性を反映しているものであるのか、疑問である。

### 第3節 ベルリンの敗訴とその理由

2006年10月19日、連邦憲法裁判所の第2小法廷は、財政再建援助を求めて、ブレーメンより先に訴えを提起していたベルリン州の請求を棄却した。すなわち、財政調整法第11項6号<sup>58</sup>と連帯協定継続法<sup>59</sup>5条11項の規定は、憲法に違反していないと結論付けたのである。

同判決によれば、ベルリンは、「極度の財政緊急事態」にあるとは認められない。すなわち、「諸指標の示すところによってベルリンが厳しい財政状況にあるということが確認されたにすぎない。この程度の状態は、ベルリン自らの努力によって克服できるものである」とされたのである。

連邦憲法裁判所は、州の財政再建に対する連邦の義務及びこれに対応する州の請求権は、連邦基本法107条2項による現行の財政調整の中で、特例として認められるものであるとした。そして、州には、自らの自治政策の結果を克服すべき自立と自己責任の原則が適用され、ある州が憲法によって定められた活動能力を適正に維持出来ない状況にある場合のみ、その限りにおいて財政再建のための最後の手段として、連邦国家の財政支援が許されるとしたのである。

その上で、連邦憲法裁判所は、ある州の「財政緊急事態」が他の州に比較して「極度のものである」と評価される場合にのみ憲法上これが許され、実行されるとした。つまり、憲法がその州に執行を義務付けた事務という観点から、そのような「極度の財政緊急事態」に達したということ、すなわち、他からの財政支援なくしては憲法によって定められた国

<sup>58</sup> 注33。ベルリンは、財政再建特別連邦補充交付金の対象になっていなかった。

<sup>59</sup> 2001年12月20日のSolidarpaktfortführungsgesetz。同5条11項は、2019年までの東ドイツ諸州に対する連邦補充交付金について定めている。注25参照。

家的任務を果たせない事態に立ち至っているということが必要であり、その州がすべての可能性を汲み尽くしたということが条件であるとした。

そして、「極度の財政緊急事態」の指標として、ネットの起債の歳入・歳出に対する関係を示す「公債比率」は、関係州の利子支出による（将来の）財政負担を示すことができ、また、「利子・税収比率」は、税収入のうちのいかなる部分がまず他の歳出の財源に充当できないかということを示すものであるとした。さらに、財政の弾力性を判断する手段としての「基礎的財政収支」に言及し、「基礎的歳出」はある州の核となる歳出、すなわち人件費、物件費（利子支出を除く）および投資的経費をあらわし、「基礎的歳入」は財産の売り払いからの収入およびネットの起債を控除したものであるが、「基礎的財政収支」はこの「基礎的収入」と「基礎的歳入」との差であり、その黒字幅が大きければ大きいほど、財政の余裕があるということになるとした。

その上で、ベルリンにおけるこれらの指標を検討し、「財政緊急事態」とは認められないと結論付けたのである。すなわち、

- ① 1995年から2004年までの「公債比率」は、明らかに、1996年と1997年を除き、ベルリンが各州平均の2倍に及んでいることを示している。それどころか、住民の数との関係においては、ベルリンのネットの起債は、各州の平均を超えて2.79から5.6倍に及んでいる。1992年連邦憲法裁判所により財政逼迫状態の例として挙げられた指標すなわち各州の平均値を2倍超えるという指標は充分満たしている。しかし、
- ② 「利子・税収比率は」、1995年から2004年において財政的な制約が強まったことを示しているが、連邦国家における「財政緊急事態」の敷居を超えたわけではない。連邦憲法裁判所は、1992年、利子・税収比率が州平均71.7パーセントを超えることを（極度の）「財政緊急事態」の認定のための基準とした。しかし、ベルリンの「利子・税収比率」は、最も多い時で、約56パーセントにとどまっており、これに該当していない。
- ③ 1995年から2004年までの「基礎的収支」は、ほとんどすべての州においてマイナスであった。経常的収入によって経常的支出を賄えないという困難に直面し、財産売り払いおよびネットの起債が歳出の財源として不可欠のものとなった。ベルリンも、1995年以来、一度も、「基礎的収支」がプラスになったことはない。しかし、ベルリンの財政が明確に各州平均から乖離している状況にあるとは認められない。

連邦憲法裁判所の判決によれば、

「ベルリンは、自らの力で財政緊急事態を克服することが可能である。ベルリンの参事会は、連邦の財政援助以外に他の手段はもはやないということを十分に説明できていない。

ベルリンの問題は、収入というよりは、支出にある。1995年から2004年までの間、高い支出水準を縮減しようとはしなかった。まだまだ努力の余地がある。

ハンブルクと比較してみると、ベルリンの支出がいかに大きいか分かる。特に、大

学、科学研究等の分野でそうである。2003年には1億22百万ユーロも多かった。文化関係ではハンブルクよりも2001年、362百万ユーロ、2003年にも112百万ユーロ多かった。健康、環境、スポーツおよびレクリエーションの分野でも、住宅の分野でもそうである。

収入の面でも、改善は可能である。営業税課税率の引き上げとさらなる民営化が特にそうである。財産売り払い可能である。住宅の売り払いもある。この売り払い収入によって借金を返済し、住宅部門の活性化による収入によって利子支払いの負担を軽減することができるからである。」

#### 第4節 ブレーメンによる追加訴状の提出

以上のようなベルリンの敗訴に危機感を持ったブレーメンは、2007年3月、追加訴状を提出した。ベルンゼン市長によれば、

「ベルリンの連邦憲法裁判所に対する訴訟は、負けるべくして負けたものである。ベルリンの利子支払いの財政負担は自己の力で克服できないほど高いものではない。とりわけ、裁判所は、ベルリンには歳出および歳入の両面において州財政の簡素合理化のために努力する余地がまだまだあるのではないかと考えたのである。我々は、追加訴状の中で、ベルリンに適用された基準はブレーメンでは違った結果になるということを事項ごとに示している。」としている<sup>60</sup>。

そして、ブレーメンの追加訴状の要点を次の通り総括している。

- ① ブレーメンは、連邦憲法裁判所により示された「財政緊急事態」に関するこれまでの基準を満たしている。
- ② ブレーメンは、自らの力でその「財政緊急事態」を克服するために、憲法裁判所から示されたすべての対策を実施してきた。これは、税金と財産売り払いによる歳入面でも、また、歳出面でも言えることである。
- ③ 例えば、我々は、営業税および土地税を2004年に引き上げた。これ以上の引き上げは、周辺の地域や他の大都市との競争上限界がある。同様のことは、新しく州の権限となった不動産取得税の税率引き上げについてもいえる。その引き上げは、周辺地域への人口移動という直接の結果をもたらしてしまうからである。
- ④ 財産売り払いに関しては、1994年以来すでに23億ユーロの規模で実施しており、他の州よりも早期に、しかも、より強力に実施した。経済効果を考慮に入れなければならないという憲法裁判所の基準からいって、すでに限界に達している。このことは、特に、BLG<sup>61</sup>とGewoba<sup>62</sup>についていえることである。我々は、この二つの企業を売却するつもりはない。なぜならば、この2つの企業はブレーメン州の将来にとって決定的に重要な意味を有するからである。我々はこれを売却してはいけないと思う。この売却によっても我々の財政は全体としてみるとそれほど負担が

<sup>60</sup> 2007年3月21日 ブレーメン議会、イェンス・ベルンゼン ブレーメン市長の政府説明による。

<sup>61</sup> ブレーメンの所有する港湾・物流会社。

<sup>62</sup> ブレーメンの所有する住宅建設会社



軽減されない。

- ⑤ 歳出においては、消費的歳出において、我々はハンブルグの水準に達し、ベルリンのように 10 パーセントも高いという水準ではなくなった。それどころか事実、我々は、一般歳出において明らかにハンブルク以下である。

そして、同市長は、

「このように、ブレーメンの追加意見書は、ブレーメンが依然として『極度の財政緊急事態』にあり、自身の財政余力は、もはやないということを明らかにしている」とし、連邦政府側に立つコリオト教授の意見<sup>63</sup>に対して、

「『財政緊急事態』にある州の厳しい立場と連邦憲法裁判所の要求をまじめに取り上げたものとはいえない。同教授は、頭からブレーメンの基本的な考え方を間違ったものと思っ込んでいる。ブレーメンの財政再建計画は、連邦および各州と一緒に決めたものであり、その執行状況は、毎年、財政計画委員会に詳細に報告されている。私も、我々がここ数年来すべてのことを適正に行ったとは主張するつもりはない。しかし、仮に適正でなかったとしても、それは、我々が、すなわち連邦と州がともに誤った結果である。その様な結果は法的な判断の基準とはなりえず、また、ブレーメンが「財政緊急事態」にあることを否定する理由にもなりえない。」

「我々がブレーメンにおいて財政再建期間中、意図的に経済力強化のための構造転換と投資に積極的に取り組んできたのも、共同の戦略によるものであった。これは、財政再建協定とブレーメンの財政再建計画および 92 年の連邦憲法裁判所の判決の指示に対応したものであった。」

「この間、我々が目標を完全に達成したわけではないとしても、我々は、それによってかなりの成功を収めてきたといえる。我々は、ブレーメンを科学都市に発展させ、我々の港湾を外国貿易の拡大にフィットさせてきた。我々は、宇宙開発拠点としてのブレーメンの地位を強化し、古い港湾地域を新しい生活のための基礎に変えた。ブレマーハーフェン市においても、積極的な施策が実施された。同市における現在の好況がこれを示している。我々は労働の場を確保し、新規市場のための基礎を構築することのできたのである。」

と激しく、批判している。

これに対して、連邦政府は、「ブレーメンは、存在の危機と言うには程遠い状態にある。」「ブレーメンが 11 年以上にわたって交付を受けた 85 億ユーロの財政援助を一貫して債務の償還にあて、新規起債をしなかったなら、今頃は、起債ゼロになっていただろう」（全権委任を受けているヴァルドホフ教授の意見書<sup>64</sup>）と反論している。また、前述のコリオト教授に鑑定意見を依頼した州政府のほか、バーデン・ヴュルテムベルク州、バイエルン

<sup>63</sup> 2007年2月26日、Stefan Korinth（ミュンヘン大学）のブランデンブルク州、ハンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ニーダーザクセン州、ラインラント・プファルツ州、ザクセン・アンハルト州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州およびチューリンゲン州政府のための鑑定意見

<sup>64</sup> Christian Waldhoff (Universität Bonn), "Antragserwiderung zu dem Antrag der Freien Hansestadt von Bremen, vom 26. Juli 2007"

州、ヘッセン州、ノルドライン・ヴェストファーレン州およびザクセン州も、ブレーメンの要求を否定した<sup>65</sup>。

今後、連邦憲法裁判所では、早ければ 2008 年春にも口頭弁論が予定されている<sup>66</sup>。

---

<sup>65</sup> Lars Feld (Universität Heidelberg), “Finanzwissenschaftliches Gutachten, vom 28. Juni 2007”

<sup>66</sup> 以上、2007 年 8 月 8 日、「市長新聞 Bürgermeister Zeitung」(WEBWAY ホームページ)による。

### 第3章 第2期連邦制度改革の進展状況と今後の展開

#### 第1節 ドイツ連邦制度改革の動き

##### 1 大連立政権と第1期連邦制度改革<sup>67</sup>

2003年11月、ドイツ連邦議会と連邦参議院の合同委員会として「連邦国家秩序の近代化に関する委員会<sup>68</sup>」が設置された。ドイツでは、当時、連邦議会は政権与党のSPD及び90年同盟・緑の党が過半数をおさえ、連邦参議院は野党CDU・CSUが多数を占める状況にあり、事あるごとに与野党が対立して重要な改革が進まず、ドイツ連邦制が機能不全に陥っているのではないかとの批判が、専門家をはじめ国民の間に高まっていたといわれる。ドイツ連邦制の下における政治決定過程ががんじがらめのものとなり、しかも、州議会の権能が弱く、連邦法の執行と連邦参議院を通じての参画が州政府を中心に行われるため、「執行部偏重」に陥ってしまっているとの批判があったのである<sup>69</sup>。同委員会においては、発足以来、ドイツ連邦制度の改革について精力的に審議が重ねられたが、教育行政にかかる権限等をめぐって意見が対立、2004年12月に、改革案の提案ができないまま審議を終了した。

2005年9月18日に1年前倒しで行われた総選挙の結果、野党であったCDU・CSUが勝利し、SPDとの2ヶ月間にわたる政権協議の結果、11月11日に連立協定が成立、CDUのメルケル党首を首相とする大連立政権が誕生した。その際、両者は、政権与党として、連邦制度の改革についても基本的な合意に達し、その後、新憲法への移行期間等の細部をめぐって連邦と州等との間で折衝が重ねられ、2006年2月16日、最終的に協議が整ったものである。

連邦制度改革案は、約40項目にわたる基本法の改正とこれに付随する連邦制度改革関係法及び付帯決議からなる一括法として3月7日に連邦議会と連邦参議院に提案され、同年7月7日に可決され、同年9月1日から施行された<sup>70</sup>。

##### 2 第1期連邦制度改革の内容

今回の改革は、連邦と州の間で権能、事務事業、財政責任の再編を図るものであり、これにより、自己責任による処理能力をそれぞれ高め、市民にとって政治と行政の透明性が向上するものと期待されている。

約40項目にわたる基本法の改正の主な内容は、次のとおりである<sup>71</sup>。

###### (1) 連邦参議院に関する改革

州が固有事務として連邦法を執行する場合の、官庁・行政手続に関する連邦法制定に際しての連邦参議院の同意制度を廃止する。注目すべきは、その代わり、州に連邦法の規制

<sup>67</sup> 第1期連邦制度改革の詳細については、拙著「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(『都市問題研究』平成18年9月号)参照。

<sup>68</sup> Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

<sup>69</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages  
„Nr. 46/2004 DER AKTUELLE BEGRIFF 13.12.2004 Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“

<sup>70</sup> 以上、Christian Starck「Föderalismusreform Einführung」、ドイツYahoo News(2006年2月16日)の関連記事等

<sup>71</sup> 連邦議会2006年3月7日「基本法改正案」、同ホームページ。

から離脱できる制度が創設されていることである（GG § 84①）。

この結果、これまで全体の約 60%を占めていた連邦参議院の同意を要する法律の数が約 35~40%に減少する。

### （2）連邦と州の立法権能に関する改革

従来の「大綱的立法」は廃止され（旧 GG § 75 削除）、大綱的立法の認められていた事務は、それぞれ連邦の「専属的立法権」、「競合的立法権」（後述）の事務等に振り分けられる。なお、「競合的立法権」の対象とされた、狩猟制度、自然保護・景観保全、土地の分配、国土計画、水の管理等、教育機関の入学許可・修了等の6つの分野で、（1）の場合と同様、州法の制定により連邦の法規制から離脱することが一定の条件の下、州に認められることになった（GG § 72）。

州へは、刑の執行、公証人、閉店時間法、見本市・展覧会・市場、農地の取引、新聞の一般的法関係等の分野で専属的な立法権限が認められることになった（GG § 74）。

連邦には、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、傷痍軍人・戦死者遺族援護、平和目的の核エネルギーの製造・利用等の分野で「専属的立法権」が認められることとなり（GG § 73）、相互の責任の明確化が図られている。

また、「共同事務」についても、高等教育機関関係が廃止された（GG § 91a）。

### （3）財政改革

従来から批判の多い「重複的財政」の廃止として、高等教育機関の建設と教育計画にかかる「共同事務」が廃止される。ただし、地域経済、農業、海岸の「共同事務」は、残された。さらに、市町村に対する補助金に関しては、交通補助と住宅建設補助の権限が州に移譲されるとともに、自主課税権として州に不動産取得税の税率決定権が認められることとなった。

第1期連邦制度改革では、連邦と州間の財政関係の抜本的な改革は先送りされ、今後、引続き、第2期連邦制度改革として進められることになった（付帯決議）。

## 第2節 第2期連邦制度改革のための合同委員会と審議状況<sup>72</sup>

2006年12月15日、連邦議会と連邦参議院において、「連邦・州財政関係現代化合同委員会」の設置がそれぞれ可決された。ドイツ連邦政府の「大連立」政権を構成しているCDU/CSUとSPDおよび野党のFDPによって提案されていたものである。

合同委員会は、連邦議会と連邦参議院からそれぞれ派遣された16人の委員と16人の委員代理から構成される。委員代理は、すべての委員会の会議に参加することができ、正規の委員が欠席の場合には提案権および投票権を有する。

連邦議会から派遣される16人の委員のうち4人は、連邦政府に属する者（政府委員）とされ、連邦政府から法務大臣、内務大臣、財務大臣、首相府長官が選ばれている。

合同委員会に派遣される連邦議会議員（委員代理を含む）および政府委員は、各会派の提案に基づき連邦議会によって選任される。

<sup>72</sup> 以下、ドイツ連邦議会ホームページ「連邦・州財政関係現代化合同委員会 Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen」による。

連邦参議院から派遣される 16 人の委員と 16 人の委員代理は、各州政府がそれぞれの連邦参議院議員および議員代理の中から各一人を選任する。

州議会からは、4 人の議員が委員会の会議に常時参加する。これらの議員は、討論および提案権は有するが、投票権は有しない。委員会に派遣する委員の任命については、州議会が定める。

地方自治体からも同様に適当な方法で委員会審議に参加させなければならないこととされている。

委員会の任務は、ドイツ内外の諸条件の変化、特に、経済成長と雇用政策に適合するための連邦と州の財政関係の現代化のための改革案を策定することである。改革案は、州および自治体の自己責任とその事務分担に見合った財源措置を強化するものであるべきとされている。また、審議に当たっては、委員会は、次の基礎的なテーマを取り上げるものとされている。

- ・ 予算、財政緊急事態の予防、早期警戒システム、
- ・ 起債制限に関する憲法改正
- ・ 現在の財政緊急事態の克服、財政再建および自治の拡大
- ・ 事務基準と標準化
- ・ 脱官僚主義化、効率性向上、錯綜する事務の簡素化・標準化
- ・ 事務分担に見合った財政措置の強化
- ・ 州および自治体の自己責任の強化
- ・ 州間協力の強化と任意的連携の可能性の向上
- ・ 個別施策の執行とその財政措置の結合

合同委員会は、連邦議会および連邦参議院から派遣された議員のうちからそれぞれ 1 名を委員長として選任する。連邦議会からペーター・シュトルック Peter Struck、SPD 会派代表が連邦参議院側を代表してバーデン・ヴュルテムベルク州のエッティンガー Oettinger 州首相 (CDU) がそれぞれ選任されている。

委員長職は、共同して執行される。2 名の委員長代理も同様に選任される。連邦議会議長及び連邦参議院議長は、合同委員会の事務局の設置について協定を締結することとされ、詳細については、同委員会が定めている。

合同委員会の手続きに関しては、ドイツ連邦議会の運営規則が準用されている。合同委員会が審議事項について決定するためには、定数の 2/3 以上の賛成が必要である。運営規則及び手続きの問題についても、出席議員の 2/3 以上の賛成をもって決定する。連邦議会または連邦参議院は、それぞれの構成員の過半数による異議申し立てができる。

合同委員会は、2007 年 3 月 8 日、発足し、現在、鋭意検討を進めている。2007 年 9 月 13、14 日の集中審議の後、2009 年 3 月までに統一的な「起債制限」案を提案する予定であるとの報道がなされている。いずれにしても、改革は、現在の連邦議会の任期中 (2009 年秋まで) に実行することとされている。

### 第3節 第2期連邦制度改革とブレーメンの違憲訴訟

前述のとおり、「極度の財政緊急事態」にあるブレーメンとして、第2期連邦制度改革の成果に大きな期待を抱くのは当然である。

ブレーメン市長は、前述の政府説明<sup>73</sup>の中で、ブレーメンにとっての連邦制度改革上の問題点は、

- ① 賃金税分割がブレーメンの課税力に致命的な影響を及ぼしていること
- ② 連邦国家の負担分任において、特に社会給付行政においてブレーメンの州予算が大きな負担を強いられていること
- ③ 大きな借金を抱えた小さな州であるブレーメンが港湾という任務を一州で担うことはほとんど不可能であり、連邦自身が自らの責任であるということを認めるべきであること
- ④ ブレーメンの高度な経済的な能力は適切に同州の税収入に反映されなければならないこと

であると論じている。

また、前述のように、ドイツにおける最後の大きな財政関係改革は1969年に行われ、中期的な財政計画、財政計画委員会及び共同事務が導入されたが、その際、税の各州間の分割が勤務地原則から住所地原則へ変更された。これによって、特にブレーメンが州間財政調整の拠出州から受取州へと転落したとし、40年後の今日、次のような点で、抜本的な改革の必要性が生じてきているとしている。

- ① 現在の財政秩序は、ますます複雑かつ見通しのきかないものになっている。
- ② これによって誤りと不公正が生じている。
- ③ 経済的成長と新しい雇用創設への取り組みが税収入の分配において十分に反映されていない。
- ④ 公共財政の債務脱却のための十分機能する手段が欠けている。

そこで、第2期連邦制度改革で論ずべき点は、次の事項であるとする。

- ① 財政危機の予防と現在の財政難の克服
- ② 債務償還の可能にすること
- ③ 税の分割の際に経済力をもっと考慮すること
- ④ ブレーメンの税収入における課税自主権の向上
- ⑤ 特別の財政負担の考慮
- ⑥ 財政調整システムの垂直化

特に、ブレーメンにとって最も中心的なテーマは、「事務分担に見合った財政措置」であり、憲法により定められた事務分担を果たすことができるような状況に置かれなければならないと強く主張している。

今後の展開が注目される。

<sup>73</sup> 2007年3月21日 ブレーメン議会、イエンス・ベルンゼン ブレーメン市長の政府説明

## おわりに — 執行者負担原則と立法者負担原則 —

ブレーメンの主張によれば、今日の同州の深刻な財政危機の原因として次のようなものが考えられるとしている<sup>74</sup>。

- ① 財政制度における不利益な取扱い
  - ・ 歳入面では、賃金税の住所地課税原則と売上税の財政調整等において
  - ・ 歳出面では、大都市に特有の社会的サービス、港湾と高等教育機関等ドイツ全体や周辺の地域のためにブレーメンがその境界を越えて実施している歳出の連邦財政システムへの反映において
- ② 重要な中核産業の衰退
- ③ 構造改革のために必要となった投資ニーズ
- ④ 景気後退と政府の税法改正による減収

中でも、ブレーメンが重視するのは、港湾、大学等の「事務分担に見合った財政措置」である。つまり、任務とその費用負担の関係が問題となっているのである。

レンチュ教授の指摘にあるように、ドイツの連邦制は、アメリカ合衆国等の連邦制とは、決定的に異なっている。すなわち、アメリカ合衆国憲法においては、個々の国家的任務の分野ごとに、立法、行政および司法の全てを一括して連邦の所轄にするか、州の所轄にするかが決定される（競争的連邦主義）。これに対して、ドイツ基本法では、立法、行政、司法を分けて、そのそれぞれごとに、連邦と州の分担関係が定められている（協力的連邦主義）。そして、ドイツにおいては、立法権限においては連邦に、行政権限においては州に優位性が認められる結果になっている。

一方、ドイツ基本法は、「社会国家」を謳うとともに、「生活関係の統一性、同等性」を規定している。そのため、社会国家の進展とともに、連邦法の制定によって、ドイツ全体が統一的な規律に服する傾向が益々強くなっていく。

しかし、財政責任の原則は、「執行者負担の原則 *Grundsatz der Vollzugskausalität*」である。すなわち、行政権限を有する者が、費用分担の責任を負うとの原則が適用されている（基本法 104 a 条 1 項）。本件違憲訴訟でブレーメンが主張するように、「事務分担に見合った財政措置」を構うべきであるとの批判が生じてくる所以である。アメリカの州のように、当該分野における立法権があれば、財政負担を考えて自らの任務を規律することができるからである。

そこで、「牽連性の原則<sup>75</sup>」として、「立法者負担の原則 *Grundsatz der Gesetzeskausalität*」（原因者負担の原則）が考えられるようになる。「国が地方に対して義務づけを行った事務・事業に係る経費については、国がその財源を措置する責任を有す

<sup>74</sup> ブレーメン州ホームページ「*Verwaltung online*」、財務省（*Der Senator für Finanzen*）「財政再建と憲法提訴 *Sanierung und Verfassungsklage*」

<sup>75</sup> 「牽連性 *Konnexität* の原則」の概念については、ドイツにおいても混乱が見られるようである（特に、市町村の財政関係において、「牽連性の原則」＝「立法者負担の原則」として使用される場合が多い）が、ここでは、単純に「任務とその支出責任の関係の原則」としておく。その意味では、「執行者負担の原則」も、「立法者負担の原則」も、いずれもこの原則の一種である。ベルテルスマンホームページ「*Konnexität zwischen Aufgaben und Ausgaben*」参照。

る」<sup>76</sup>という考え方である。

この点でも、ブレーメンの主張と今後の第2期連邦制度改革の行方は、わが国の地方財政論議にも、大いに参考となる。なぜなら、わが国の財政調整においても、論点は同様であるからである。すなわち、日本の地方財政法においても、原則として「執行者負担の原則」によることが示されている<sup>77</sup>一方で、地方自治法においては、「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」（同法 232 条第 2 項）とされ、また、地方財政法においても、「地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない」（同法 13 条（新たな事務に伴う財源措置））とされている。

いずれにしても、これまで述べてきた今回の違憲訴訟と第2期連邦制度改革に対する取組みに象徴的されるように、人口わずか 66 万人のブレーメンは、連邦政府および他の州に対して財政状況に関する自らの見解を堂々と主張し、財政援助を要求している。その主張が認められるのかどうかは、予断を許さないが、このような議論の中から、ドイツにおける中央政府と地方政府の現行の財政関係についての問題点が明らかになり、次に取り組むべき改革課題とその解決策が浮かび上がって来るものと思われる。

ひるがえって、わが国の議論の現状はどうであろうか。

わが国の自治体も、「地方政府」としての自信と自覚を持って、地方財政危機の原因とその解決策について、果敢に論争を行っていくことが望まれる。

---

<sup>76</sup> 平成 18 年 4 月、全国知事会「三位一体改革後の財源調整機能と財源保障機能のあり方に関する研究会」最終報告書「『自立』と『連帯』の地方財政に向けて」

<sup>77</sup> 同法 9 条本文。例外は、①国庫負担金（第 10 条から第 10 条の 3）、②国庫委託金（第 10 条の 4）、③地方自治体負担金（第 17 条の 2）の三つの場合である（同条ただし書、地方自治法第 232 条第 1 項後段）。