

ドイツの地方自治(概要版)

—2011年改訂版—

LOCAL GOVERNMENT IN GERMANY

DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG IN DEUTSCHLAND



国際自治体国際化協会

CLAIR

はじめに

当協会では、各海外事務所を通じて諸外国の地方自治制度や個別政策調査・研究を行い、各自治体や関係機関に対してその成果を情報提供している。

ロンドン事務所では、英国のほか、ドイツやオランダ、スカンジナビア諸国など9カ国をその調査対象地域にしており、ドイツについても 2003 年に、連邦制度、州の権能、地方自治体制度、地方行財政制度など幅広い分野をカバーした「ドイツの地方自治」を刊行した。

しかし刊行以来8年が経過し、その間ドイツにおいては地方自治体にも大きな影響を与えた大規模な連邦制度改革や直接公選首長制への移行など数々の改革が行われ、その改訂版の作成が待たれていた。

そこで今般、「ドイツの地方自治」を改訂することとし、最新の情報を盛り込みつつ、おもに地方行財政制度・施策に絞って簡潔にまとめたものを概要版として発行することとした。

またドイツは環境先進国としても知られており、日本からも視察団や調査の依頼が相次いでいることから、本編では環境政策に関する内容を特に盛り込むこととした。

2003 年発行の「ドイツの地方自治」に加え、本概要版を読まれることで、日本の自治体関係者が現在のドイツの地方行財政制度に関する理解を一層深められることを期待している。

なお、ドイツに関する個別の行財政施策の動向については、毎月ロンドン事務所においてマンスリーレポートとして、最新の情報をホームページに掲載している。併せてご活用願えれば幸いである。

平成 23 年 10 月

財団法人自治体国際化協会
理事長 木村陽子

目次

第1章 連邦・州間の権限区分	1
第1節 基本情報	1
第2節 連邦制度改革	2
1 経緯	2
2 改革の内容	2
第3節 立法権	4
1 連邦の専属的立法権(Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes)	4
2 連邦の競合的立法権(Konkurrierende Gesetzgebung)	5
3 連邦の原則的立法権(Grundsatzgesetzgebung)	5
4 州の立法権	5
第4節 連邦参議院(Bundesrat)	5
1 連邦参議院の機能	5
2 連邦参議院の構成	5
3 連邦参議院の組織	7
4 権限	7
第5節 行政権	8
1 連邦委任行政(Auftragsverwaltung)	8
2 州固有行政(Landeseigene Verwaltung, Vollzug von Bundesgesetzen、連邦法の執行)	9
3 州固有行政(Landeseigene Verwaltung, Vollzug von Landesgesetzen、州法の執行等)	9
4 共同事務(Gemeinschaftsaufgaben)	10
第6節 司法権	11
第2章 州の機関とその権能	13
第1節 ドイツにおける州の位置付け	13
第2節 州議会(Landtag)	13
1 州議会の権能	13
2 州議会の解散	14
3 州議会議員	14
4 州議会の組織	19
5 州議会における課題	22
第3節 各州における直接民主制	23
1 州憲法に対する州民投票	23
2 州法等に対する州民投票(Volksabstimmung)	23
3 ラインラント・プファルツ州の州民投票制度	24
第4節 州政府	26
1 州内閣	26
2 州政府の任務	26
3 州の行政組織	27
4 行政管区(Regierungsbezirke)	28
第5節 州の司法	29
第6節 州間の協働	29

第3章 都市州—ハンブルク市	31
第1節 都市州とは	31
第2節 市の概要	31
第3節 市議会(Bürgerschaft)と市行政との関係	31
第4節 市議会(Bürgerschaft)	32
1 市議会の役割	32
2 委員会	32
3 市議会選挙制度	33
第5節 市参事会及び市長	33
1 市参事会	33
2 市長	34
3 参事及び市長の任期	34
第6節 市の行政組織	35
第7節 区議会	35
1 区制度	35
2 区議会の権限	36
3 区議会議員	37
4 区議会への住民参加	37
5 区の行政組織	37
第4章 地方自治体	39
第1節 法関係	39
第2節 地方自治体の種類	40
1 市町村及び郡	40
2 市町村連合(Gemeindeverband)	41
第3節 地方自治体の権限	45
1 市町村の権限	45
2 郡の権限	47
第4節 郡の内部構造	49
1 郡議会	49
2 郡理事会	49
3 郡長	49
第5節 市町村の内部構造	49
1 概要	49
2 1990年代以前の4分類	50
3 1990年代以降	51
4 直接公選首長制導入による課題等	53
第6節 市町村議会	54
1 議会	54
2 議会内組織	54
3 議員	55
第7節 住民と地方自治	57
1 住民請求と住民投票	57
2 ラインラント・プファルツ州における住民請求及び住民投票制度	58

3 住民発議	58
4 解職請求	58
第5章 公務員制度	59
第1節 概況及び公務員の分類	59
1 官吏	60
2 公務職員	64
第2節 労働基本権	67
第3節 男女共同参画	68
第4節 東西格差と定員削減	68
1 定員削減	68
2 給与	69
第5節 課題	69
第6章 選挙制度	70
第1節 概要	70
第2節 州の選挙制度	70
1 選挙の種類	70
2 選挙権	70
3 被選挙権	70
4 選挙制度	70
第3節 郡、市町村及び市町村小連合の選挙制度	73
1 選挙の種類	73
2 選挙権	73
3 被選挙権	74
4 選挙制度	74
第4節 郡、市町村及び市町村小連合の首長の選挙制度	75
第5節 広域連合の選挙制度	76
第6節 選挙事務	76
第7章 地方財政の制度と現状	77
第1節 州、郡及び市町村の予算制度とその法的枠組み	77
1 法的根拠	77
2 営業税の重要性と景気に左右されやすい性質について	78
第2節 州、郡及び市町村の財政状況	79
1 州の人口数、経済力、権能及び歳出構造について(ブランデンブルク州を事例として)	79
2 広域州の歳入(ブランデンブルク州を事例として)	80
3 広域州の歳出(ブランデンブルク州を事例として)	82
第3節 連邦、州及び地方自治体の財政構造	83
第4節 ドイツ統一基金	85
第5節 地方財政に関する州法(州憲法を含む)の法的枠組み	85
第6節 市町村財政調整制度	86
1 基本的要件	86
2 分配均衡(Verteilungssymmetrie)と平等性の原則(Gleichmäßigkeitsgrundsatz)	87
第7節 財政危機下にある地方財政	88
第8章 地方自治体における環境政策	89

第1節 環境政策の背景	89
1 はじめに.....	89
2 ドイツにおける環境問題とは何か.....	89
3 ドイツの環境問題の特徴	90
第2節 ドイツにおいて環境政策を担う行政機関	91
1 連邦	91
2 州の環境政策を行う行政機関.....	93
3 基礎自治体(エアランゲン市、バイエルン州/郡独立市の例)	95
第3節 法関係	96
1 連邦政府	96
2 州の法的根拠.....	98
3 EUとの関係性.....	98
第4節 事例.....	99
1 エアランゲン市の環境政策の歩み.....	99
2 政策の方針と戦略.....	101
第9章 市民参加.....	105
第1節 代表制民主主義	105
第2節 市民運動(Bürgerinitiative)	105
第3節 直接民主主義.....	105
第4節 協力的民主主義	106
1 政策立案者としての市民参加(Auftraggeberrolle)	106
2 政策執行者としての市民参加 (Mitgestalterrolle)	106
第5節 市民自治体 (Bürgerkommune).....	106
第10章 課題	108
第1節 人口減少に関する課題	108
1 背景	108
2 地方自治体の取組	108
第2節 外部委託の課題	109
第3節 ドイツの地方自治体における欧州連合(EU)の影響	110
1 選挙制度	110
2 都市計画	110
3 調達	110
4 地方自治体の経済活動	110
5 地域の経済援助	111
(参考文献)	112

第1章 連邦・州間の権限区分

第1節 基本情報

国名	ドイツ連邦共和国 (Bundesrepublik Deutschland) 16州からなる(13広域州、3都市州)
国土面積	35万7,111.91 km ² (日本の約94%)
人口	8,177.2万人(2009年10月、DESTATIS)
首都	ベルリン
主要言語	ドイツ語
通貨	ユーロ
為替レート	1ユーロ=116円(2011年6月1日現在) ¹
GDP	名目…3兆316億ドル(2010年、IMF) (日本は5兆4589億ドル) 一人当たり…36,033ドル(2010年、IMF) (日本は42,820ドル/人)
政体	共和制
元首	連邦大統領(クリスティアン・ヴルフ(2010年7月～))
首相	連邦首相(アンゲラ・メルケル;キリスト教民主同盟 CDU(2005年11月～))
内閣	キリスト教民主同盟 CDU・自由民主党連立政権(2009年10月発足～)
国会	連邦議会(Bundestag)、連邦参議院(Bundesrat)の二院制

【図表1-1 ドイツの全16州及び各州の人口】

州名	ドイツ語表記	人口(単位:百万人)
バーデン・ヴュルテンベルク	Baden-Württemberg	10.75
バイエルン	Bayern	12.52
ベルリン	Berlin	3.42
ブランデンブルク	Brandenburg	2.53
ブレーメン	Bremen	0.66
ハンブルク	Hamburg	1.77
ヘッセン	Hessen	6.07
メクレンブルク・フォアポンメルン	Mecklenburg-Vorpommern	1.67
ニーダーザクセン	Niedersachsen	7.97
ノルトライン・ヴェストファーレン	Nordrhein-Westfalen	17.97
ラインラント・プファルツ	Rheinland-Pfalz	4.04
ザールラント	Saarland	1.03
ザクセン	Sachsen	4.21
ザクセン・アンハルト	Sachsen-Anhalt	2.40
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	Schleswig-Holstein	2.84
チューリンゲン	Thüringen	2.28
合計		82.13

¹ 日本経済新聞社

第2節 連邦制度改革

ドイツは、連邦制国家であり、ドイツにおける国家とは、連邦(Bund)と 16 の州(Land)を指している。各州は地方公共団体ではなく、それぞれ主権を持ち、独自の州憲法、州議会、州政府及び州裁判所を有する国家である。

したがって、ドイツにおける地方自治制度は、国家としての州がその制度設計を行うことになる。本書では、州より下の地方自治制度及び、地方自治体と州との関係を中心に扱うが、州の行財政に影響を与える連邦—州間の権限関係について、第1章でまず概説することとする。

2000 年代前半、ドイツではこの連邦—州間の権限について大幅な見直しを行う連邦制度改革が実施された。「東西ドイツ統一以来最大の構造改革」と言われたこの連邦制度改革は、2006 年7月、ドイツ基本法(以下、「基本法」という。)の改正案が連邦参議院で可決・成立し、実施されることとなった。

本章では、この連邦制度改革の内容を概観し、その後連邦—州間の立法権、行政権及び司法権について個別に見ていくこととする。

1 経緯

ドイツ連邦議会と連邦参議院は、2003 年 11 月、ドイツ連邦共和国の連邦制国家システムを近代化するため、両院の共同委員会として「連邦国家秩序の近代化に関する委員会 (Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung)」を設置した。当時、連邦参議院において野党が多数を占める状況にあり、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(第4節2(1)参照)、「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。同委員会での精力的な審議の過程では、教育行政にかかる権限等をめぐって決裂するなど紆余曲折もあったが、2005 年9月の政権交代後、新政権下において合意に至ることとなった。

2 改革の内容

同改革は、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、市民に対する政治と行政の透明性が向上することが期待された。最終的に約 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取りまとめられた改革の主な内容は、次のとおりである。

(1) 連邦参議院に関する改革

連邦法執行に係る州固有事務について、その官庁・行政手続に関する事項は連邦法において定められる。この連邦法については、連邦参議院の同意が不要となった。注目すべきは、その代わり、州に連邦法の規制から離脱できる制度が創設されたことである(基本法第 84 条第1項)。

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%に減少することとなった。

(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(基本法旧第 75 条削除)、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」の事務等に振り分けられた。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つの分野について、この大綱的立法権から競合的立法権への移行により、州の権限が拡大することとなった(基本法第 72 条)。

州へは、刑の執行、閉店時間法、見本市・展覧会・市場、耕地整理・土地区画整理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(基本法第 74 条)。

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(基本法第 73 条)、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(基本法第 91 条第 a 項)。

(3) 財政改革

従来から批判の多かった「重複的財政」の廃止として、(2)のとおり、高等教育機関の建設と教育計画にかかる「共同事務」が廃止された。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。

財政改革については、2006 年までの連邦制度改革においては抜本的な改革は先送りされた。このため、連邦と州の財政権限の見直しについて、2007 年に連邦議会及び連邦参議院に合同調査会が改めて設置された(第二次連邦制度改革)。2008 年以降の景気後退に起因する公共支出の増大とそれに伴う新規起債の増加に対処するため、この第二次連邦制度改革においては、基本法に財政関係の新たな事項が規定された。即ち、2009 年7月に成立した改正基本法により、「起債制限(Schuldenbremse)」という新たな財政規律が導入され、連邦及び州は、原則として起債を行わずに長期的に財政収支の均衡を維持しなければならないこととなった。²

また、地方財政改革については、2006 年第一次連邦制度改革の際の付帯決議に基づき、2010 年3月に地方財政委員会³が連邦政府に設置され、地方税の見直し、社会福祉に関する歳出の見直しが審議された。同委員会の最終報告は、2010 年 10 月に予定されていたが、2006 年に引き続いて大規模な財政改革は先送りされることとなった。但し、社会福祉分野に関する、連邦から州を経由した地方自治体への財政的援助の強化については実現した。ドイツの財政制度は、

² 国立国会図書館調査及び立法考査局 「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)(2)―財政赤字削減のための法整備―」(<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02460004.pdf>)

³ 地方財政委員会の構成員は、連邦から、財務相、内務相、産業技術相、州から、バイエルン州、ベルリン都市州、ラインラント・プファルツ州、ニーダーザクセン州、ブランデンブルク州の州大臣各1名ずつ、ノルトライン・ヴェストファーレン州州大臣2名、地方3団体(ドイツ都市会議、ドイツ市町村連盟、ドイツ郡会議)となっている。

連邦、州及び地方自治体全てが税収権限を持つ「共同税」という制度に基づいており、その財源配分は複雑である。したがって財政改革には全てのレベルの合意が必要であり、実現が非常に難しくなっている。

連邦政府は、2005年の財政赤字が4年連続でEU安定成長協定に違反してGDP3%を上回っており、協定遵守回復に向け財政的余裕がない状況にあり、州の間では州間財政調整に関して、抛出州側は負担が過大で不公平であるとし、受取り州側は連邦裁判所の違憲判決を受けた財政調整制度の改革が2005年から実施されたばかりであるとして、主張が対立し、財政改革に合意が得られない状況にある。

第3節 立法権

基本法第30条において、「国家的権能の行使及び国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさない限り、州の権限に属する」と規定され、州に連邦に付与されている分野以外の立法権を与える一方で、州法に対する連邦法の優位を規定(基本法第31条)⁴している。従来は、基本法上、連邦の有する立法権は、外交、防衛、通貨、関税、移住などの専属的立法権(以下(1))、裁判制度、公的社会扶助、経済関係法規、労働関係法規などの競合的立法権(以下(2))、公務員の権利関係、大学制度の一般原則、自然保護、土地利用などの大綱的立法権、財政法、財政計画などの原則的立法権の4つに限定されていたが、実態としては、法的、経済的統一を維持する必要から、ほとんどすべての分野に連邦の立法権が及んでいた。

大綱的立法権は、連邦全域にわたり同等な生活関係を樹立するため、あるいは連邦全体にわたる利害から法律あるいは経済的統一を確保するため、連邦法による規律を必要とする場合に、連邦が大綱的定めをすることができる、とする連邦の権限であった。州は、細目の立法にあたっては、当然連邦の定めた大綱的規定に従わなければならないものとされていた。大綱的立法権に基づく連邦法として官吏大綱法、高等教育機関大綱法、連邦狩猟法、連邦身分証明法等があった。

それが、先に述べた、2006年の連邦制度改革により、連邦と州の立法権限の再構成が図られ、第一に、大綱的立法権が廃止された。大綱的立法権の対象分野の一部(州公務員の身分関係分野、狩猟法、自然保護、景観保護法など)は競合的立法権に移行し、連邦と州の権限関係の変更が行われた。なおこのうち、行刑、集会法、介護施設や障害者施設などに係る施設法、州公務員の業務・給与関係法などは新たに州の専属的権限とされるとともに、国際テロ予防法、武器・爆発物法、住民登録・証明関係法、原子力エネルギー法などは新たに連邦の専属的権限とされた。

連邦制度改革の結果、連邦—州間の立法権は以下のように分類される。

1 連邦の専属的立法権(Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes)

連邦に専ら立法権限が付与される範囲で、上述のとおり外交、防衛、通貨・度量衡、関税、航空、郵便・電気通信、警察に関する連邦と州の協力等がこれに当たる。

⁴基本法第31条「連邦法は州法に優越する。」

2 連邦の競合的立法権(Konkurrierende Gesetzgebung)

連邦全域にわたり同等な生活関係を樹立するため、あるいは連邦全体にわたる利害から法律あるいは経済的統一を確保するため、連邦法による規律を必要とする場合にのみ、その限度で連邦が立法権を有する範囲。これに基づいて定められた連邦法として、経済法、労働法、社会法、交通法、民法、刑法等がある。

3 連邦の原則的立法権(Grundsatzgesetzgebung)

連邦制度改革で廃止された大綱的立法権と類似するものとして、連邦の原則的立法権がある。両者の違いは、前者が州をその対象としているのに対し、後者は連邦及び州をその対象とする。よって、連邦の領域にかかる場合、連邦は当該連邦法に基づいてそれに係る細目を定めなければならない。

この具体例として基本法第 109 条第3項は、「連邦は、連邦内の経済全体の均衡の観点から、連邦参議院の同意を必要とする財政法並びに景気に応じた財政及び多年にわたる財政計画のための財政にかかる諸原則を連邦法で定めることができる」としている。第4節の共同事務に係る立法も、この原則的立法権に位置づけられる。(基本法第 91a 条)

4 州の立法権

以上のように連邦が立法できる領域は多岐に渡っているため、基本法第 70 条第1項が保障する州の専属的立法権に属する事項は、教育制度、文化政策、地方自治制度、警察制度等に限定される。

しかし、連邦の競合的立法権の領域については連邦が立法を行わない限りにおいて州が立法することは可能であり(基本法第 72 条第1項)、また連邦の専属的立法権の領域においても連邦法によって明文で授権されていれば州の立法も可能である(基本法第 71 条)。

更に、州は第3節のとおり連邦参議院への代表の派遣という形により、連邦法の制定過程に参加することが許されている。これにより、州は連邦法への自己の意見及び利益の反映が可能となっている。

第4節 連邦参議院(Bundesrat)

1 連邦参議院の機能

ドイツの連邦レベルの議会は、連邦議会(Bundestag)と連邦参議院から成る二院制である。連邦議会は、国民の直接選挙で選出される連邦の中心機関であり、下院に相当する。一方、連邦を構成する単位である州の連邦政治への参加を確保する役割を果たしているのが、上院に相当する機関である連邦参議院である。連邦参議院は、国内 16 州の州政府構成員によって組織され、各州の意思を中央の立法と行政に反映させる役割を果たしている。

2 連邦参議院の構成

(1) 議員

連邦参議院のメンバーである州政府構成員とは、通常、州の首相または閣僚を意味する(ベルリ

ン、ハンブルク、ブレーメンの3都市州の場合は、市長または州参事会員を意味する(第3章参照)。しかし、基本法では、州政府のその他の構成員による代理も可能であると規定されている。州政府構成員は、州政府の任命により、連邦参議院議員の地位を得る。

連邦参議院の定数は69人である。連邦参議院に各州が保有する議席数は、それぞれに割り当てられた表決数(次項参照)と同数である。連邦参議院議員の任期は特に定められておらず、その構成は、各州の州議会選挙の結果によって変化する。州議会議員の任期は、4年又は5年である。(第2章第2節参照)

(2) 表決権

各州は、連邦参議院において最低3票の表決権を有し、人口数に応じて更なる票が与えられる。具体的には、人口200万以上の州は4票、同600万以上の州は5票、同700万人の州は6票が割り当てられる。上限は6票である。

上記のように、連邦参議院の議席数と表決権の数は同一であるため、総票数は69票である。2010年7月現在の各州の票数は、図表1-2の通りである。

表決権は、議員個人の意思に従って行使されるのではなく、州政府が決定した方針(法案への賛否)に従って、州ごとのブロック投票の形で票が投じられる。例えば6議席を有する州の場合、州の方針に沿って一括して6票を投じる。実際の投票の場面でも、例え同じ州の全議員が出席していたとしても、そのうちの一人の議員が代表して全議員の票を投じるのが慣例となっている。

なお、表決は本会議において行われる。本会議は年に15回程度、開催される。

【図表1-2 連邦参議院票数】⁵

州名	人口 (単位:百万人)	票数
バーデン・ヴュルテンベルク	10.75	6
バイエルン	12.52	6
ニーダーザクセン	7.97	6
ノルトライン・ヴェストファーレン	17.97	6
ヘッセン	6.07	5
ベルリン	3.42	4
ブランデンブルク	2.53	4
ラインラント・プファルツ	4.04	4
ザクセン	4.21	4
ザクセン・アンハルト	2.40	4
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	2.84	4
チューリンゲン	2.28	4
ブレーメン	0.66	3
ハンブルク	1.77	3
メクレンブルク・フォアポンメルン	1.67	3
ザールラント	1.03	3
合計	82.13	69

⁵ 2010年7月現在。連邦参議院のホームページ(www.bundesrat.de)より。ここでの人口数は、2008年以前。

3 連邦参議院の組織

(1) 議長等

連邦参議院の議長は各州の首相が持ち回りで務める。任期は1年である。議長は、連邦参議院の本会議の招集、議事の進行を行う。また、連邦大統領が自らの職務を遂行できない場合及び連邦大統領のポストが任期終了前に空席となった場合、連邦参議院議長が代行する。

このほか、議長の補佐などを行う副議長も3名置かれている。

(2) 委員会

連邦参議院には、16の常設委員会が設置されている。各委員会の担当分野は、農業政策・消費者保護、労働・社会政策、外交、欧州連合、家族・高齢者、金融、女性・青少年、文化、法務、環境、交通、国防、経済、住宅である。各委員会には、各州から1名の委員が派遣され、各州とも1票の表決権を有する。連邦参議院議員は、委員会業務の責任を州政府の公務員に委任することができる。

4 権限

(1) 立法に関する権限

ドイツの連邦法案の立法プロセスは、連邦政府、連邦議会議員または連邦参議院が、連邦議会に法案を提出することにより始まる。ただし、連邦参議院から立法プロセスを開始することはできず、連邦参議院による法案は、連邦政府の見解を付して連邦議会に送付されるかたちとなる。連邦議会で可決されると、再び連邦参議院に送付され、同院での更なる同意を経て立法化される。

一方、政府法案については、連邦議会に提出する前に、連邦参議院へ送付することが連邦政府に義務付けられている。連邦参議院は、政府法案の受領後、通常6週間以内に、当該法案に関する姿勢を決定する⁶。連邦参議院の意見によって政府法案が修正されることはないが、同院の意見は、法案とともに下院に送付される。つまり、連邦参議院は、下院提出前に政府法案の内容を知り、意見を述べる権限を有している。

法案は、下院で可決されると、連邦参議院へ送られる。下院を通過した法案に対する連邦参議院の対応は、可決、否決、または両院委員会の開催要請(後述参照)の3通りである。

法案のうち、①基本法の改正案、②連邦と州にかかわる税法案、③州関連法案については、立法化に連邦参議院の可決が必ず必要とされる。その他の法案は、連邦参議院で否決されても、連邦議会に差し戻され、再可決されれば、法として成立する(下院が再可決しなければ廃案となる)。

連邦参議院には、法案の修正権はない。法案の修正を要求したい場合、連邦参議院は、連邦議会及び連邦参議院の議員で構成される両院委員会の開催を要求する。両院委員会は、両議会の意見を調整し、修正案を提示する。修正案は、まず連邦議会で可決される必要があり、その後、連邦参議院に送られる。

また、立法化に連邦参議院の可決が必ず必要とされる法案を連邦参議院が否決した場合も、連邦政府又は連邦議会の要請によって両院委員会が開催され、修正案が提示される。

⁶ この事前検討の期間は、連邦参議院の要請で9週間に延長できる。一方、連邦政府が当該法案に迅速な対応が必要であることを明示した場合、3週間に短縮することもできる。

(2) その他の権限

連邦参議院は、連邦大統領が基本法その他の連邦法に故意に違反した場合、大統領を連邦憲法裁判所に訴追することができる。連邦参議院はまた、連邦憲法裁判所裁判官の半数を選出する権利などを有する。

第5節 行政権

立法の分野における連邦と州の分担関係は第2節に見たとおり、実質的には連邦の方にウェイトのかかった配分となっている。これに対して、行政の分野においては、次に見るとおり、逆に州の方に重心を置いた配分となっている。即ち、基本法第 83 条に「各州は、この基本法が別段のことを定め、または認めない限り、その固有の事務として、連邦法を執行する」とあるように、連邦法を執行することすら、原則として、州の固有の事務とされている。ここでも、連邦が行政を実施することは、基本法上認められた場合に限定されているのである。

州の行政は次の4種類に分類される。

1 連邦委任行政 (Auftragsverwaltung)

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り、基本法第 85 条に明記されている。

この場合、連邦参議院の同意を得た連邦法による特別な定めがない場合においては、州が各事務を担当する官庁組織を定める。但し、州の行政管区レベルの長については、任命にあたって、連邦政府の了解を得なければならない。

なお、連邦政府は連邦委託行政に係る一般的行政規則を定めることができるが、連邦参議院の同意を得なければならない。

更に、連邦の当該行政の所管官庁は、州の最高官庁(州の各省庁に相当)に対して当該行政に関する指示を出すことが可能であり、州はこれに従わなければならない。なお指示の遂行は、州の最高官庁が担保しなければならない(なお、州が連邦の指示に従わない場合、連邦は連邦憲法裁判所に提訴するか、基本法第 37 条に定める連邦強制⁷⁾に訴えることができる。)

また連邦は、連邦委託行政の執行に関してその適法性 (Gesetzmäßigkeit) 及び合目的性 (Zweckmäßigkeit) について監督を行う。このために、連邦は州に対して報告及び文書の提出を

⁷⁾連邦強制は基本法第 37 条第1項で定められた制度で、州が基本法又はその他の連邦法により課せられている責務を果たさない場合において、連邦は連邦参議院の同意を得た上で州にその義務を履行させるための措置を講ずることができる制度である。

連邦若しくは連邦により授権された者は、州の義務の履行を確保するために州及びその下級官庁に対して指示を行うことができる。

なお連邦強制の実施手段として想定されるのは以下のとおりである。但し実際に連邦強制が行われた例はない。

- (1) 州への経費支払い拒否等による財政的・経済的圧力
- (2) 連邦若しくは連邦により授権された者による指示
- (3) 連邦若しくは連邦により授権された者による州の個々の国家権力の代執行
- (4) 連邦により授権された者による州の全ての国家権力(司法権を除く)の暫定的執行
- (5) 基本法第 91 条第2項に基づく国境警備隊及び他州の警察の投入

求めることができるとともに、その授権した人員を当該委託行政に係る州の全ての官庁に派遣することができる。

連邦委託行政の主な対象は次のとおりである。

- ・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)
- ・一つの州内に存在する連邦水路に係る行政
- ・連邦自動車道路及びその他の遠距離交通連邦道路(交通規制行政を除く)
- ・全部又は一部が連邦の収入となる租税の管理(共同税である所得税、法人税、売上税等)
- ・その他、州が執行する金銭的給付を伴う連邦法のうち、連邦の経費負担が1/2を超える旨が定められている連邦法の執行(例:住宅手当法)

2 州固有行政(Landeseigene Verwaltung, Vollzug von Bundesgesetzen、連邦法の執行)

州は連邦法を執行するに当たり、連邦参議院の同意を得た連邦法による特別な定めがない限りにおいて官庁の組織や行政手続を独自に定めることができる。すなわち、州は州独自の組織(人事や事務分掌規則の制定も含む)・施設においてその独自の行政規則に基づいて連邦法に係る事務処理を行う。

一方、連邦政府は連邦参議院の同意を得て、一般的行政規則を定めることができる。しかしながら、連邦の当該行政の所管官庁は州の最高官庁に対して当該行政に関する指示を出すことは基本的に不可能であり、連邦参議院の同意を得た連邦法に明記されている場合にのみ指示を出すことができる。

また連邦は、州による連邦法の執行に関してその適法性についてのみ監督を行う。このために、連邦はその授権した人員を当該行政に係る州の最高官庁に派遣することができる。また最高官庁の同意若しくは連邦参議院の同意を得て州の下級官庁へも人員を派遣することができる。

この他、連邦は州の連邦法の執行において瑕疵があると確認し、かつその瑕疵が除去されない場合は、連邦若しくは州が連邦参議院に対してその判断を求めることができる。なお連邦参議院の判断に対して、連邦憲法裁判所に提訴することもできる(但し連邦憲法裁判所の判決には強制力がなく、州が決定に従わない場合には連邦強制の手段が採られ得る。)

3 州固有行政(Landeseigene Verwaltung, Vollzug von Landesgesetzen、州法の執行等)

州はその州法を施行するにあたり、官庁の組織や行政手続を独自に定めることができ、連邦から指示を受けることもない。

この行政に該当する代表的な行政分野には、以下のものがある。

- ・教育及び文化行政
- ・地方自治行政
- ・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)
- ・地域的消費税及び奢侈税(連邦法の規律する税と同種のものでない限りにおいて州が立法権

を有する)の租税管理

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、疾病金庫、介護金庫等による社会保障や社会保険等がある。

なお州の固有行政の遂行にかかる経費は、連邦法に特別の定めがない限り州が負担する。但し、州の行う投資が連邦経済全体の均衡の維持、経済力の調整のために重要な場合や経済成長のために特に重要な場合、連邦は州に対して財政援助を行うことができる(基本法第 104a 条第4項)。⁸

4 共同事務(Gemeinschaftsaufgaben)

基本法制定後暫くの間は、州を行政の主体とする上記3つの行政区分でも問題はほとんどなかったのだが、福祉国家建設の声の高まりとそれに伴う州の事務事業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州への介入の増大等、社会情勢が大きく変化するにつれて支障が出始めるようになった。

こうした中、連邦の介入の増大が基本法第 83 条(州固有事務のうち連邦法の執行に関する州の権限を規定)⁹を侵害する可能性への危惧が高まる一方で、財政力弱体州が連邦の継続的及びさらなる財政的支援を求めたことから、1969 年の第 21 次基本法改正へと至った。

同改正では、基本法第 91a 条、第 91b 条、第 104b 条が基本法に追加され、「共同事務(Gemeinschaftsaufgaben)」という新たな行政の概念が設けられた。この共同事務は大きく以下の2つに分けることができる。

なお共同事務の導入は州の政策形成の柔軟性を弱めるとともに、連邦政府の地位を強化することに資することとなった。特に、連邦はこの後、共同事務の導入による成功を受け、競合的立法権の領域において積極的に立法を行うようになり、その結果、州の立法の余地は徐々に狭まることとなった。

(1)基本法第 91a 条

次の領域において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。

この共同事務に関しては、連邦参議院の同意を得た連邦法によって詳細が規定されるが、当該法律には共同事務の遂行のための一般的諸原則や共同の枠組計画のための手続き及び設備に関する規定も含まれる。

⁸ 基本法第 104b 条「連邦は、基本法に基づく立法権がある限り、経済全体の均衡の攪乱を防止するため、連邦領域内における経済力の格差を調整するため、または経済成長を促進するために必要な、諸州及び市町村(市町村連合)の特に重要な投資に対し、諸州に財政援助を与えることができる。詳細、特に促進すべき投資の種類は、連邦参議院の同意を必要とする連邦法によって、または連邦予算法律に基づき、行政上の取り決めを行うことによって、定める。」

⁹ 基本法第 83 条「州は、この基本法において特段の定めがない限り、その固有の事務として、連邦法を執行する。」

ア 地域経済構造の改善

「地域経済構造改善法」において、その共同事務の対象範囲は営業及び企業の設立、拡張、転換、合理化に関する助成、インフラの整備とされている。

イ 農業構造及び沿岸保護の改善

「農業構造・沿岸保護改善法」において、その共同事務の対象範囲は耕地整理等の農林業の構造改善、農業用水事業、農林漁業に関する市場構造改善並びに北海及びバルト海の海岸線保護とされている。

なお、その共同事務に係る経費については、連邦は少なくともその半額を負担するが、その経費負担率はすべての州に対して統一的に連邦法により確定する(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。)

また共同事務の実施にあたっては、連邦と州が共同で4か年の枠組計画を策定するが、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、連邦財務大臣及び各州担当大臣である。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 以上の賛成を必要とする。但し、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。また連邦議会の関与は予算審議のみであり、多くの場合、計画を修正することはできない。

なお連邦の関与は枠組計画の策定と経費の負担に限られ、計画の細目の実施は州に委ねられる。また州は要求があれば、共同事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。

(2)基本法第 91b 条

以上の2つの共同事務のほかに、連邦及び州は各々締結する協定に基づき、教育計画や特定の地域の枠を越えた、意義を有する学術研究の施設及び計画の促進に関して協力することができる。なお費用の配分は当該協定において定められる。

第6節 司法権

ドイツ連邦共和国の裁判所は連邦憲法裁判所のほかに、民事及び刑事事件を扱う通常裁判所と4つの特別裁判所の、合わせて5つの系列の裁判所から構成される(図表1—3参照)。各系列は、それぞれ連邦最高裁判所、州レベル以下の上級・高等裁判所、地方裁判所からなる三審制を採用している(ただし、財政裁判所のみ二審制である。)。このうち、連邦に属するのは、連邦通常裁判所、連邦行政裁判所、連邦財政裁判所、連邦労働裁判所、連邦社会裁判所の5つの最高裁判所と連邦特許裁判所(Bundespatentgericht)、連邦懲戒裁判所(Bundesdisziplinargericht)、軍刑事裁判所(Truppendienstgericht)であり、これ以外はすべて州裁判所である。

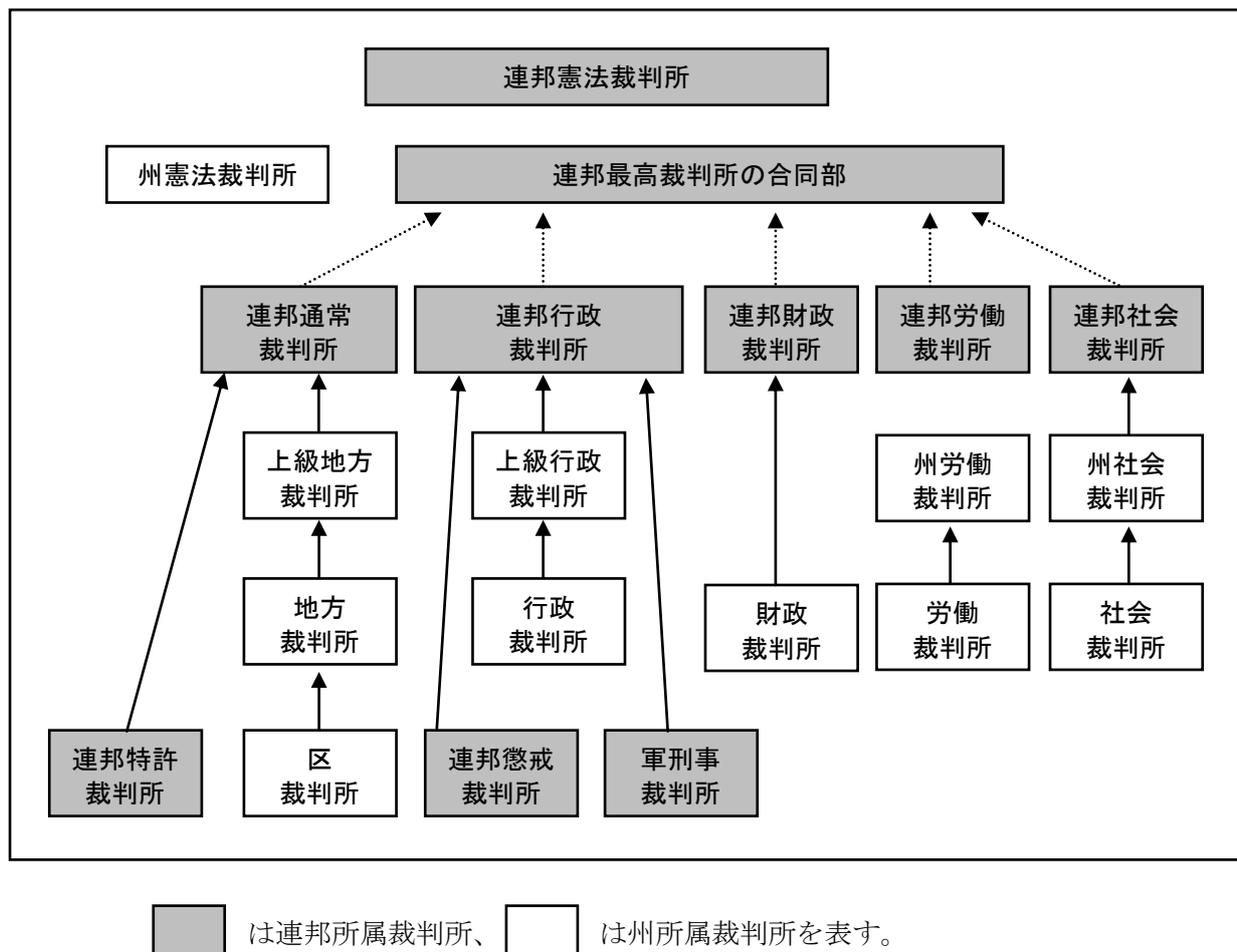
連邦制度改革(2005年~2006年)以前においては、裁判所の訴訟手続きや裁判官の地位等に関する法律は各州法によるものの、連邦はこれらについて大綱的規定を定めることができた。また裁判官自体が独立であり、法にのみ拘束されることから、実際には州が有する影響力は皆無であった。しかし連邦制度改革による連邦の大綱的立法権の全廃により、裁判官の法的位置づけは

他の官吏と同様に(第4章第1節参照)、連邦の競合的立法権として基本法第 74 条第 27 項に定められることとなった。

州は独自に州法の違憲立法審査機関としての州憲法裁判所(Verfassungsgerichtshof)を有する。ただし、州憲法裁判所は常設の機関ではなく、必要な場合に設置される機関である。州憲法裁判所が基本法の解釈に関して連邦憲法裁判所若しくは他の州の州憲法裁判所の判決と異なる判断を下した場合は、連邦憲法裁判所に改めてその判断を求めなければならない。

各連邦最高裁判所の裁判官については、それぞれの専門分野を所管する連邦大臣が、それぞれの専門分野を管轄する州の大臣及び連邦議会から選出される同数の委員で構成される裁判官選出委員会と共同して任命する(基本法第 92 条)。また州裁判官は、司法試験に合格して裁判官資格を有する者の中から、州法務大臣が裁判官選出委員会と共同して選出する。¹⁰但し、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もある。

【図表1-3 ドイツ連邦共和国裁判所組織図】



¹⁰ なお終身裁判官になるには、最低3年間の試用裁判官の勤めを経なければならない。

第2章 州の機関とその権能

第1節 ドイツにおける州の位置付け

第1章に述べたとおり、ドイツは連邦制国家であり、ドイツにおける州は国家として位置付けられている。連邦は、一部の例外を除いては、それ自体で市民に対する直接の行政サービスを行うことはなく、それゆえに州の役割は非常に重要なものとなっている。

より具体的には、第一に、州は初等教育から大学教育までに及ぶ教育行政、情報通信、インフラ整備及び地域経済政策等の重要な政策分野を担っている。第二に、地方自治制度は各州がそれぞれ設計している。第三として、州は連邦参議院を通じて連邦レベルの政治に影響を及ぼすことができ、かつ第四に、連邦法を執行しているのは州である。

このように、ドイツにおいて中心的な役割を担う州の権限及び組織等について、本章で見ていくこととする。ただし、ドイツ全16州のうち、都市州と呼ばれる、州の格を持つ地方自治体であるベルリン、ハンブルク、ブレーメンについては、次章で触れることとし、本章ではその他の広域州13州の概要とする。

第2節 州議会(Landtag)

1 州議会の権能

州の権能は、立法、行政、司法に分割され、そのうち立法権は州議会に属する。議会はいずれの州においても、州の住民がその権力を行使する最も重要な憲法機関とされ、政治的意思形成の機関である。

本会議(定例会議)は、州政府提案の法案や各党派提出の法案や動議について審議、採決を行うなど、州議会の中心的機能を果たしており、通常、1か月に1回程度開催されている。広範な州議会業務を処理するため、本会議の下に複数の常任委員会が設置されている。州議会は、当該任期の期間において、議長及び複数の副議長を選出する。議長は、開会及び散会の宣告や議事の進行等、議会の運営に責任を負う。

すべての州は、一種の議院内閣制を採用している。政府は、州議会によって選任され、その任期中、州議会の監視を受ける。したがって、州議会の任務としては、立法機能と並んで、政府の選任、監視が重要用務となっている。州議会の主な任務は、以下のとおりである。

①法律の審議、採択

州政府提出、党派及び一定数以上の議員の共同提出、又は州民発議・請求の形式で提出された法律案について、委員会及び本会議における審議と議決を行う。

②州首相の選任、州大臣の承認

州議会は州首相を選任し、州首相が組織した内閣を承認する。(一部の州を除く。)

③州政府、州行政の監視

州予算に関する権限のほか、喚問権、請願委員会および調査委員会の設置権限により、州政府の日常的な活動を監視する。(当節4参照)

④州政府の不信任議決

すべての州は、政府不信任の制度を有している。議院内閣制の下、州政府の信任を取り消す権能を有している。州政府の側で、州議会に対して自らの信任を問えるとともに、州議会の側から、政府を不信任とすることができる。ただし、その場合、州議会は、後任の州政府の構成について代替案を同時に示さなければならない、としている制度が多い。このいわゆる建設的不信任投票(Konstruktives Misstrauensvotum)制度は、連邦議会と連邦政府の間においても採用されている。ワイマール時代の経験に鑑み、無政府状態の発生を回避するためである。ノルライン・ヴェストファーレン州では、戦後から現在までに2回この建設的不信任投票が実施されている。

⑤州裁判所裁判官の選出

州憲法裁判所裁判官は、州議会の議決を経て選出される。それ以外の州裁判官の選出については、州ごとに異なるが、州法務大臣が裁判官選出委員会¹¹と共同して選出する場合と州議会本会議の議決が行われる場合とに大別される。(第1章第6節参照)

⑥予算の審議、承認

州議会は予算を承認する権限を持つ。州の予算案は各州予算法(Landeshaushaltsordnung)に従って作成され、州の歳入と歳出はこれに含まれなければならない。作成された予算案は、州政府から州議会へ提出され、州議会が審議、承認を行う。

2 州議会の解散

すべての州において州議会の議決により任期満了前に解散することができる。そのための議決には、旧州のうち5州¹²においては2分の1の多数決、そのほかの州においては3分の2の多数決が必要である。このほか、いくつかの州においては、州民決定による州議会解散の制度がある。

上記④の場合において後任州内閣の代替案が示されないまま不信任案が成立した場合、州首相が議会を解散する、又は議会が自主解散する、というどちらかの措置がとられる。

3 州議会議員

基本法第28条第1項において「州、郡及び市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない」と定められており、これに基づいて各州議会は住民の直接選挙で選出された一定数の議員から構成される。議員と住民の関係はいわゆる自由委任であり、住民全体の代表として自己の良心にのみ従う。住民の委任又は指示、その他どのような指令にも拘束されない。議員は、法的には選挙区の代表でも政党の代表でもなく、国民(住民)全体の代表とされる。議員は、議会内で行った投票又は意見表明の故に、議会外で責任を問われることはない(免責特権 Indemnität)。議員の刑法上の訴追には、州議会の承認が必要である(訴追特権 Immunität)。

議員が一定以上の州政府職員、裁判官を兼職することは、禁じられている(Imkompatibilität)。一部の州においては、地方自治体の首長との兼職も禁止されている。議員はまた、職業や企業組

¹¹ 州議会の下に設置されている特別な委員会の一つ。

¹² バイエルン、ハンブルク、ヘッセン、ノルライン・ヴェストファーレン、ラインラント・プファルツの5州

織における活動等を公開し、政治献金等について州議会議長に通知する義務を有している。

(1) 任期

任期は州によって異なり、4年又は5年である。近年は4年から5年に変更する州(1998年にバイエルン州¹³、2006年にメクレンブルク・フォアポンメルン州及びザクセン・アンハルト州が変更)があり、5年制が増加している。なお上述のとおり、全ての州議会が任期前に自ら解散する自己解散権を有している。

(2) 報酬及び手当等

議員には、その独立性を保障するため議員報酬、交通費、日当等が支払われている。ブランデンブルク州及びノルトライン・ヴェストファーレン州における議員報酬額及び諸手当は図表2—1のとおりとなっている。

¹³ バイエルン州では1998年に従来の任期4年を5年に変更した。その理由は、被選期間を長くすることにより円滑な政治の実現を図ることであった。

【図表2-1 議員報酬等】

	ブランデンブルク州(旧東)	ノルトライン・ ヴェストファーレン州(旧西)
人口 ※1	2,522,493	17,933,064
議員数	88	181
議員報酬(月額)		
一般議員	4,503.74 ユーロ ※2	10,093.00 ユーロ ※3
議長	9,007.48 ユーロ	15,139.50 ユーロ
副議長	6,755.61 ユーロ	12,616.25 ユーロ
各会派の代表者	9,007.48 ユーロ	各会派ごとに定める
その他手当等		
政務調査費 ※4	612.37 ユーロ(月額)	現物支給
事務所費	州議会内:現物支給 選挙区内:賃貸料への補助 金	現物支給
交通費	州内公共交通機関の無料パ ス	州内公共交通機関及び州 からベルリンまでの無料パス
人件費	実費支給	3,776 ユーロ(月額上限)
退職金	なし	なし
転職手当 ※5	受給資格:在職年数1年 受給額:報酬と同額 受給期間:在職年数が1年の 場合、3ヶ月間が上限。在職 年数が1年長くなると上限が1 ヶ月間延びる。ただし、最長 受給期間は2年間。	受給資格:在職年数1年 受給額:報酬の半額 受給期間:在職年数が1年 の場合、3ヶ月間が上限。そ の後は申請に基づいて追加 的な手当が支給される。
年金	受給資格:在職年数1年 受給額:最低(在職年数1年) で報酬の 3.3%、在職年数に 応じて増加し、上限は報酬の 69% 保険料負担:年金積立基金な し、受給額全額を州が負担	受給資格:在職年数1年 受給額:積立期間及び議員 の年齢に応じて算出される。 保険料負担:報酬の 15.79%(2005年までは州 が全額負担)

注)

※1 Statistical Offices of the Länder and the Federal Statistical Office ウェブサイトより
2008年12月31日現在

※2 2007年現在

※3 2010年7月現在

※4 選挙区での活動、通信費等に充てられる。

※5 失業手当に当たるもので、次の職に就くまでの間支給される。

(3) 年金

各州ごとに制度が異なるが、大半の州において、年金保険料はなく、一般的な公的歳出として議員年金が支払われている。図表2-1のノルトライン・ヴェストファーレン州は例外的な州であり、ここでは議員報酬から年金保険料を積み立てる仕組みをとっている。年金額は、在職年数に応じて増加する仕組みであるが、受給資格は州ごとに大きく異なり、10年以上の在職期間を要件としている州もあれば、1年、6年としているところなど、州によってまちまちである。

(4) 議員の政務調査費及び政務補佐体制

各議員への政務調査費や政務を補佐する体制については、州ごとに金額や制度が異なる。図表2-1のとおり、ブランデンブルク州では議員の選挙区での活動を含む政務にかかる費用として月額612.37ユーロが支給されている。加えて、秘書等の人件費及び選挙区における事務所賃貸料の一部を州が負担している。州議会内における事務所を含む様々な施設も、無償で提供されている。一方、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、人件費として3,776ユーロ(月額上限)の支給及び州議会内施設の提供があるのみで、それ以外の政務調査費に当たるものは存在しない。

ラインラント・プファルツ州では、政務調査費として月額1,184.84ユーロが支給されるとともに、人件費としてフルタイムの州政府職員給与に相当する額が別途支給される。ただし、親戚関係や婚姻関係にある者を雇用した場合は支給対象とならない。¹⁴

(5) 議員の年齢構成及び経歴

ノルトライン・ヴェストファーレン州議会議員の年齢構成は図表2-2のとおりとなっており、平均年齢は49.7歳である。

また、同州議会議員の資格・経歴等については図表2-3のとおりである。ノルトライン・ヴェストファーレン州においては専門議員が大半を占めるが、過去の経歴としては、民間部門勤務、教育分野の職員、弁護士・司法書士・税理士が多い。ドイツ全体では兼業議員の多い州も存在し、各州の議員法によって、職業が議員立候補への妨げとならないことが保障されている。例えば、議員在職期間及び任期終了後一年間は、雇用主は解雇してはならないとの規定がある。¹⁵この規定は公務員にも適用されることから、公務員が議員となる場合は一時的な休業扱いとされ、議員の任期終了後には再度公務員として復帰することが可能である。

【図表2-2 ノルトライン・ヴェストファーレン州議会議員の年齢構成】¹⁶

	議員数(人)	構成比(%)
30歳以下	7	3.87
31歳～40歳	27	14.92
41歳～50歳	57	31.49
51歳～60歳	66	36.46
61歳以上	24	13.26
平均年齢	49.7	—

¹⁴ ラインラント・プファルツ州の一般州議会議員の月額報酬は5,459.99ユーロである。

¹⁵ ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、同州議員法第2条

¹⁶ ノルトライン・ヴェストファーレン州議会ウェブサイトより、2010年6月9日現在。

【図表2-3 ノルトライン・ヴェストファーレン州議会議員の資格・経歴等】¹⁷

	資格・経歴等	議員数
非営利団体を含む民間部門	一般民間企業	34
	専門職及び政党職員	17
	団体職員	13
	労働組合	5
	教会	1
	郵便・通信職員	2
	保健・医療	7
	その他	2
	計	81
公共部門	教職員・学術研究機関職員	25
	一般行政職員	13
	保健・医療	2
	警察	6
	財務・税務関連職員	1
	その他	7
	計	54
個人事業主	自営業者	4
	弁護士・司法書士・税理士	22
	農業	7
	コンサルタント	2
	ジャーナリスト・作家	2
	その他	1
	計	38
専業主婦/主夫		1
学生・研修生		3
その他		4

(6) 女性議員の割合

ドイツ全体における女性の州議会議員の割合は、1980年代半ばに10%を超え、旧西ドイツ諸州では1990年には既に20%を超えていた。1990年代に、同割合はドイツ全体で30%に達し、2008年、2009年ともに32%台となっているが、最近10年間は割合の伸びが鈍化している。女性議員の割合を政党別に見た場合、左派系政党において女性議員数が多い傾向がある。

州別の女性議員の割合は図表2-4のとおりとなっており、最も女性議員の割合が高いラインラント・プファルツ州において、女性議員の割合が41.6%となっている。

¹⁷ ノルトライン・ヴェストファーレン州議会ウェブサイトより、2010年7月28日現在。ただし、調査時点において兼業状態にあるかどうかについては公表されていない。

【図表2-4 女性州議会議員の割合(州別)】¹⁸

州名	全議員数	女性議員数	構成比(%)
ラインラント・プファルツ	101	42	41.6
ブランデンブルク	88	35	39.8
ブレーメン	83	33	38.5
ベルリン	149	57	38.3
チューリンゲン	88	33	37.5
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	95	35	36.8
ハンブルク	121	43	35.5
ザールラント	51	17	33.3
ザクセン・アンハルト	105	34	32.4
ニーダーザクセン	152	48	31.6
バイエルン	187	58	31.0
ザクセン	132	40	30.3
ノルトライン・ヴェストファーレン	181	49	27.0
ヘッセン	118	30	25.4
メクレンブルク・フォアポンメルン	71	18	25.3
バーデン・ヴュルテンベルク	138	25	18.1

4 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事務手続を決定する。議会には、議長と複数の副議長が置かれ、これらが議会の執行部を形成する。

(1) 本会議

現在では、ドイツ全州において一院制となっているが、1998年までバイエルン州はドイツの州の中で唯一の二院制を採用していた。このバイエルン州の参議院は、州内の社会的、経済的、文化的、共同体的団体の代表者60名から構成され、政党政治の支配する州議会に対する均衡力として、州の立法過程を安定化する機能を期待されていたが、1998年に廃止された。

本会議(定例議会)は議会の全体集会であり、議会業務の中心機能を果たし議会の最終意思決定が行われる。本会議は通常1カ月に1回程度開催され、一般市民及び報道機関に公開される。

本会議では、州政府提案の法案や各党派によって提出された法案及び動議について、読会形式で討論と議決を行う(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。

本会議は、議長または副議長が主宰し、議事日程は、前述の議会運営委員会が準備する。

(2) 議長及び副議長

議長(Präsident)及び議長を補佐するための副議長は議員の中から選出される。議長及び副議長は、州首相及び州各省大臣以外の議員から選出され、議会を代表し法案、動議、請願を処理調整するほか、議会棟およびその周辺における建物管理権、警察権を行使する。議長の選出

¹⁸ Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg ウェブサイトより、2011年現在

に関する提案は、慣例的に、議会の多数会派により行われる。

(3) 常任委員会

多様で広範囲にわたる州の政治的・行政的任務を処理するため、議会は被選期間の最初の本会議において、常任委員会の設置を決める。委員会の議席は、各会派の議席数に応じて按分される。委員会は原則として公開される。

具体例としてバーデン・ヴュルテンベルク州の常任委員会 (Ständiger Ausschuss, 8委員会) を以下に掲げる。

- ・財政委員会 (Finanzausschuss)
- ・経済委員会 (Wirtschaftsausschuss)
- ・内務委員会 (Innenausschuss)
- ・学校・青少年およびスポーツ委員会 (Ausschuss für Schule, Jugend und Sport)
- ・環境および交通委員会 (Ausschuss für Umwelt und Verkehr)
- ・社会委員会 (Sozialausschuss)
- ・農村農業委員会 (Ausschuss Ländlicher Raum und Landwirtschaft)
- ・科学・研究および技術委員会 (Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kunst)

(4) 請願委員会

請願委員会は、州民から提出された請願について責任を持つ委員会として設置されている。これは、基本法第 17 条及び各州法が要求や不平の申し立てを、直接議会へ請願の形式で提出する権利を住民に対して与えていることに由来するものである。

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。但し、対象となる請願は、州政府又はその担当部局が当該請願に対して責任を有しているもののみであり、連邦政府又は他の州の権能に含まれる場合は、その請願は当該政府の担当部局へ送付される。なお請願委員会には、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。

当該請願が州政府又は州担当部局の権能の範囲内である場合には、これを処理するのは州議会の任務となり、請願委員会がこのための準備を行う。請願委員会は、事案の解明のためそれらに関する資料の提出を法人や財団、個人へ請求するとともに、説明を求め施設に立ち入る権限も有する。また政府代表等の出席を要求し、現地調査を実施し、請願者等の口頭説明を聴聞する権限も有している。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又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。

(5) 調査委員会等

常任委員会のほかに、特別の法案や問題を扱う特別委員会や調査委員会 (Untersuchungsausschüsse) が設けられている。調査委員会は、州政府及び州行政の監視を目的とした委員会である。調査委員会の役割は、州行政に関する諸問題を解明するための調査を実施することであり、そのために調査委員会は、各種書類の提出を要求し、説明を求め、施設に立

ち入る権限を有するほか、裁判所に対して差押え、臨検を求める権限を有している。

証人及び鑑定人は、委員会に出席する法的義務を負う。調査委員会における虚偽の証言に対しては、偽証罪が適用される。

調査委員会の設置には、州議会議員の一定割合を超える賛成が必要である。バーデン・ヴュルテンベルク州においては州議会議員の4分の1による賛成、又は2つの会派の請求により設置することができる。つまり、州議会において少数派であっても、調査委員会をいわば有力な武器として利用することができる。少数派はまた、当該委員会の本会議報告に際して、自らの報告を提出することができる。

更に議会は、重要な案件について、議会の意思決定に係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有する。バーデン・ヴュルテンベルク州では、諮問委員会(Enquetekommission)の設置要件は調査委員会と同様である。

(6) 議会運営委員会

議会運営委員会(Präsidium)は、議長、副議長および会派代表等で構成され、議会の運営、議事日程等について相談、決定を行う機関である。議会予算も、この委員会で編成される。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州の議会運営委員会は、約18名の議員で構成されている。

州によっては長老会議(Ältestenrat)¹⁹と呼ばれている場合や、議会運営委員会と長老会議の両方が存在する場合もある。両方が存在する場合には、上記の役割を2つの組織で分担することとなる。

(7) 会派

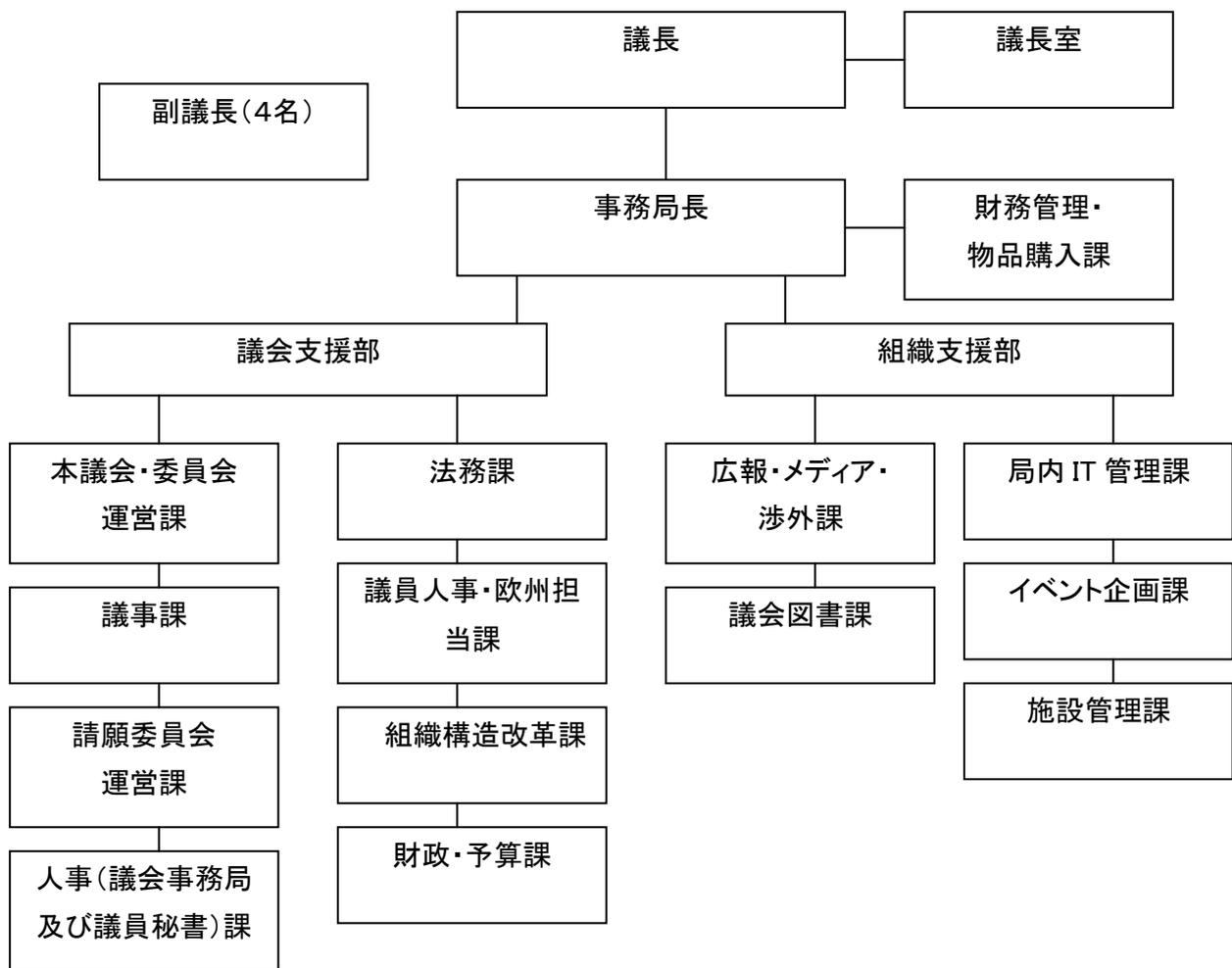
会派は、議会の政治的構成単位であり、本会議又は委員会で議論される問題についての政治的態度の決定を行う。本会議での討論は、会派を単位にして行われる。会派は、法律の提案権、各種委員会メンバーの指名権を有している。会派を構成するためには、一定人数の議員が必要である。多くの州では、会派の活動を援助するため、議会事務局から数名の職員が会派に出向している。会派はまた、その活動のため州の予算から財政援助を受けている。

(8) 州議会事務局の組織(ノルトライン・ヴェストファーレン州の事例)

ノルトライン・ヴェストファーレン州の州議会事務局の組織は図表2-5のとおりとなっている。

¹⁹ 長老会議という名称ではあるが、実際のところ議員の年齢はあまり関係ない。

【図表2-5 ノルトライン・ヴェストファーレン州の州議会事務局組織図】



5 州議会における課題

EU の創設により、EU 委員会とヨーロッパ議会へ立法権限の一部が移譲された。この結果、州議会による立法の独自性が低下しており、州議会の立法権能は、主として、警察、地方自治、教育、文化等の分野で行使されている。

このようなことから、州議会は、その任務の大きな部分を果たさなくなったのではないかとの批判が生じている。たとえば、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会は、1996年から2000年までの第14期州議会中 2,784 件の案件を審議したが、そのうち法案は 132 件にすぎない。その他のほとんどは、各党派からの提案または質問についての討論であった。

これらの討論は、直接、州法や政令として実を結んだわけではないが、一方では、非常に重要なものと考えられている。これにより、政府の立場が明らかにされ、批判され、問題点が公開され、与党にはその実績を宣伝し、野党にとっては政府を批判して政権交代の用意があることをアピールできる機会を提供しているからである。討論によって論点を明確にする議会の機能は、政治的決定を透明にし、民主主義を支えるものであると考えられている。議会の機能の重点は移ったが、

なお重要な機能を担っていると主張されている。²⁰

また一方では、EU指令を各国において施行するためには、各国における立法が必要となる。「国」として位置づけられるドイツ各州の州議会では、このための立法事務が増加している面もある。

第3節 各州における直接民主制

ドイツ基本法は、連邦レベルにおける直接民主制に慎重であるといわれている。たとえば、連邦レベルにおいて、国民投票は、ほとんど許されていない(基本法第29条の州の再編成の場合だけ国民投票を実施することとされている)。これと比較すると、各州レベルでは、直接民主制に対する不信感は少ないといわれ、すべての州で州民投票が制度化されている。以前は慎重であったベルリン都市州とハンブルク都市州も、1995年と1996年にそれぞれ方針を転換して直接民主制を取り入れた。

1 州憲法に対する州民投票

旧東ドイツからの新州は、それぞれの州憲法を制定する際、州民投票を実施した。住民投票を経て初めて、州憲法が効力を発したのである。州憲法の改正については、州民投票を認めている州と認めていない州が分かれている。ザールラント州においては、州憲法の改正は、州議会のみで行い、州民投票は実施されない。ベルリン都市州においても、州民投票等に関する規定の改正の場合を除き、州民投票は行われぬ。ヘッセン州においては、州議会と住民の双方の議決が必要である。バイエルン州においては、州民投票だけで州憲法が改正されるが、州議会も関与することができ、州議会が提案した改正案か、又は州民によって提案された改正案のどちらが良いかを問うかたちでの州民投票が実施される。その他の州においては、州議会も住民も、それぞれ別々に州憲法の改正を行うことができる。ノルドライン・ヴェストファーレン州においては、3分の2の多数があれば州議会だけで州憲法を改正できるが、そうでないときは州民投票にかける。また、州民請求と州民投票だけによる州憲法改正も可能である。

2 州法等に対する州民投票(Volksabstimmung)

(1) 州民投票

州民投票制度は、手続の面から、州民発案(Volksinitiative)、州民請求(Volksbegehren)、州民投票(Volksentscheid)という3段階がある。第一段階として実施される州民発案は、一定数の州民の署名を集めて、法律の制定改廃等を求めるものである。要件を満たして提出された州民発案について、州議会はこれを審議しなければならないが、審議の結果、州議会が当該州民発案を受け入れなかった場合には、第二段階としての州民請求の手続きへ移行する。州民請求では、州民発案より多くの州民の署名が必要となる。州民請求の内容についても、州議会が州民の意向に沿う決定を行わなかった場合に、州民投票が実施され、その結果が最終的な決定となる。

ドイツの州レベルの州民投票の特色は、①州民の権限行使であり、文字通り州の意思を決定し、

²⁰片木淳著「ドイツの地方議会と直接民主制」2005年

拘束力を持つものであること、②しかし、あくまで、代表民主制を補完する限定的な制度であること、③州によりその制度が異なり、場合によっては制度が存在しても、利用することが難しく、州民投票がまったく行われていない州も存在することが特徴である。

州民投票の対象は、州法の制定、議会解散その他議会権限に含まれる事項である。ドイツの州民投票は、いわゆる拘束型に該当するが、予算・租税・給与などは除外されている(ネガティブ・リスト)。また、州民発案、州民請求及び州民投票の資格者は有権者と同様とされており、投票は賛否を問う形式が採用されている。

州民投票による法律が成立するためには、一定の投票率を確保し、有効投票総数の過半数を得ることが必要である。

(2) 州民発議

(1)の3段階による州民投票制度とは別に、州議会で議題を提案する制度として州民発議がある。手続きとしては、(1)の州民発案と非常に類似しており、一定数の署名を集めた上で、州議会に審議を要求することとなるが、議会の議決をもって手続きは終了し、州民請求にはつながらない点異なる。

3 ラインラント・プファルツ州の州民投票制度

ラインラント・プファルツ州では、それまでの州民請求・州民投票制度に加えて、2000年に州民発案の制度が導入され、同州の州民投票制度は3段階制となった。同州では、州選挙法において、州民発案には3万人分、州民請求には30万人分の署名が必要であることが定められている。この州民請求について、州議会が請求を拒否又は議決しなかった場合に、州民投票が行われ、州民が議会に代わって当該案件の可否を決定することとなる。ラインラント・プファルツ州では、州民投票が有効となるためには25%以上の投票率が必要とされている。

ドイツ全体で見ると、州民投票制度は、都市州で多く用いられている。ラインラント・プファルツ州でも、近年州民投票は実施されていない。その理由として、ラインラント・プファルツ州内務省では、①大きな改革を実施する場合には、事前に州民の合意形成を図る努力をしており、州民の反対を押し切って政策を断行する文化ではないこと、②州民請求及び州民投票の要件が厳しいこと、をあげている。②について、同州内務省では2011年4月現在、見直しの検討を行っている。具体的には、現在30万人分としている州民請求に必要な署名の数の引き下げ、署名提出期間の延長、インターネット等を利用して署名を集められるようにすること、州民投票の要件となっている25%の投票率の引き下げ、ネガティブ・リストの縮小等が検討されている。

【図表2-6 州民請求及び州民投票に関する条件】²¹

州	州民請求		州民投票 ※1	
	必要署名数 ※2	記入期間 ※3	賛成必要 数一般法	賛成必要数 憲法改正 ※6
バーデン・ヴュルテンベルク	16.7%	14日(行)	33.3%	50%
バイエルン	10%	14日(行)	無	25%
ベルリン	7%/20% ※4	4ヶ月(自/行)	25%	50% + 3分 の2多数
ブランデンブルク	約4%	4ヶ月(自)	25%	50% + 3分 の2多数
ブレーメン	10%/20%	3ヶ月(自)	25%	50%
ハンブルク	2.5%/5%	21日(自/行)	無/20% ※5	無 + 3分の 2多数
ヘッセン	20%	14日(行)	無	不可能
メクレンブルク・ヴォアポンメルン	約8.5%	無(自) 別に定める期 間(行)	33.3	50% + 3分 の2多数
ニーダーザクセン	10%	6ヶ月(自)	25%	50%
ノルトライン・ヴェストファーレン	8%	8週間(行)	15%	50%(投票 率) + 3分の 2多数
ラインラント・プファルツ	約10%	2ヶ月(行)	25% (投票率)	50%
ザールラント	約20%	14日(行)	50%	不可能
ザクセン	約12%	8ヶ月(自)	無	50%
ザクセン・アンハルト	11%	6ヶ月(自)	25%	50% + 3分 の2多数
シュレスウィヒ・ホルシュタイン	5%	6ヶ月(行)	25%	50% + 3分 の2多数
チューリンゲン	10%(自) 8%(行)	4ヶ月(自) 2ヶ月(行)	25%	40%

注)

- ※1 別に記載がない場合以外は、州民投票における賛成票の有権者総数(投票総数ではない)に占める割合を示す。「無」は、賛成票が投票総数の過半数となれば良いことを意味する。
- ※2 有権者総数に占める割合。但し、「約」を付した州では、必要署名数の絶対数が規定されており、その絶対数を有権者総数に占める割合として換算している。
- ※3 「自」は署名を収集する場所が定められていない自由収集。「行」は行政機関における収集が定められていることを示す。双方が記載されている州においては、定められた期間内に、どちらかの方法で署名収集を行えばよいことを示す。
- ※4 左が一般法改正時、右が憲法改正時に必要な割合を示す(ベルリン、ブレーメン)。ハンブルクについては、左が州民投票により作成された法律改正時、右がそれ以外の場合に必要な割合を示す。

²¹ ドイツ民主主義推進協議会(Mehr Demokratie e.V.)「州民参加に関する報告書 2010 (Volksbegehrensbericht 2010)」に基づき作成

- ※5 投票率が50%を超えた場合には、投票総数の過半数が必要数となり、50%を下回った場合には、有権者総数の20%を超える賛成票数が必要となることを示す。
- ※6 「+3分の2多数」は、有効な州民投票後の州議会議決において、3分の2以上の賛成が必要であることを示す。

第4節 州政府

1 州内閣

州内閣は、その代表者である州首相 (Ministerpräsident) 及び州各省大臣から構成される。大臣及び省の数は州憲法に規定されておらず、州首相の責任で定めることができ (州首相の組織権)、バイエルン州の場合、州首相と最大で17名の大臣で州内閣が構成される。州首相は州政府を率い、州の代表者であり、州公務員の任免権を有している。

州首相は州議会によって選任される。州首相は、その州内閣の構成を決めるとともに、各担当大臣を任命し、州議会の認証を要求する。但し、ブレーメン都市州では首相のみならず、各大臣もすべて州議会が選任する。

また議会が首相、内閣又は個々の大臣の信任を否決した場合、首相又は当該大臣は辞職しなければならない。²²

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州首相となる。過半数を獲得した政党が存在しない場合には、通常、州議会最大多数政党が他の政党と政策協定を締結して連立政権を形成することとなる。

州政府の任務のひとつは、後述するように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。首相はこれら施策に係る政治方針を定め、州議会に対して責任を負う。また、この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し、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、閣議における多数決で行われ、決定がまとまらない場合には、首相が最終決定を行う。

なお、州首相に議会の解散権はない。²³

2 州政府の任務

第1章第4節に見たとおり、州政府は連邦法及び州法に基づいて連邦委任行政、州固有行政及び共同事務を遂行する。

州政府の最大の任務は議会で法案を通過させ、州の法的規制を公示することであり、各州憲法は各州政府に対して大きな権限を付与している。

州政府はまた、その領域内において行政機関を組織して行政を遂行し、地域における意思決定を行う。それらは、州の下部行政組織である特別行政官庁や、行政管区並びに州の一般下級

²² 内閣不信任の場合は、大臣全員が辞職する。

²³ バイエルン州では、次の3つの場合に議会が解散する。

(1) 議会自らが解散する場合。

(2) 議会解散について100万人以上の州民請求が成立し、それに基づく州民投票で有効投票数の過半数の賛成を得た場合。

(3) 州首相が辞任、若しくは事故により職務が全うできない場合で、それから4週間以内に新しい首相が選任されない場合。

官庁の側面も併せ持つ郡及び郡独立市において遂行される。なお、州から地方自治体へ州法又は州指令に基づき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、建築確認などがある。(第4章参照)

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。(第1章第4節参照)

州首相は、連邦政府と協力して州行政を遂行するのに対して、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、連邦法と州の行政活動との調整を行うとともに、州に対して政策と行政の一般的な指針を提示する。

3 州の行政組織

州政府の行政組織は、都市州を除けば各州で類似しており、州の各省は、通常、連邦政府の各省に対応している。以下図表2-7にブランデンブルク州の州政府組織を例示する。ブランデンブルク州の場合、各省にそれぞれ州議会議員から任命される大臣、議員、民間有識者又は公務員から任命される事務次官(基本的に1名)のポストが置かれている。

【図表2-7 ブランデンブルク州政府の省庁一覧】²⁴

省名	事務内容
州首相府 (Staatskanzlei)	①各省間調整、ベルリン都市州との調整、内閣及び州議会業務の補佐 ②報道・広報 ③州ベルリン支庁舎の運営、連邦政府との調整 ④住民移動、住民登録、国際交流
内務省 (Ministerium des Innern)	①行政改革 ②州憲法及び行政法に関する事、外国人住民に関する事、選挙、統計、個人情報保護、腐敗防止政策、人材育成 ③地方自治制度、公務員法、土地登記、地理情報管理に関する事 ④警察、公安、火災及び緊急時対策
法務省 (Ministerium der Justiz)	①裁判及び起訴に係る事務 ②公法、私法及び刑法に関する事 ③刑罰制度、裁判関連施設の管理
財務省 (Ministerium der Finanzen)	①州予算(地方自治体間の財政調整を含む)に関する事、連邦財政及び EU 財政に関する事 ②EU 税制を含むすべての税に関する事 ③州有財産、公務員給与、EU 構造基金の執行管理
経済・欧州外交省 (Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten)	①EU 構造基金に係る政策、公正取引 ②先端科学技術、イノベーション、エネルギー、企業金融等に関する事、包括的経済戦略計画 ③企業誘致政策、職業訓練政策、基地跡有効利用政策、観光政策、企業における環境政策、

²⁴ ブランデンブルク州ウェブサイトより作成。

	環境産業育成 ④EU 外交に関すること
建設・農林水産省 (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft)	①都市計画、都市再開発、住宅政策、先端建築技術の普及・利用促進 ②農村振興、農林水産業全般に関すること ③交通政策 ④ベルリン都市州との共同都市計画
学校・青少年・スポーツ省 (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport)	①青少年育成、初等中等教育、生涯教育、高等教育・スポーツ ②学校評価、教員免許、教育水準の監視
科学・学術研究・芸術省 (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur)	①科学及び学術研究、大学及び学術研究機関 ②教会及び宗教に関すること、少数民族政策 ③芸術文化
労働・社会秩序・女性・家族省 (Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie)	①男女共同参画 ②社会福祉、家族政策、障害者政策、移民政策 ③職業訓練、労働法、労働市場に関すること
環境・保健・消費者保護省 (Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz)	①医療 ②消費者保護 ③環境保護 ④気候変動対策、持続可能な社会づくり ⑤水質・土壌保全政策

4 行政管区 (Regierungsbezirke)

(1) 概要

比較的大規模な州では、フランスの県の流れを組む行政管区が設置されている。行政管区は行政区又は県とも呼ばれ、州内務省の中級官庁として、法律で他の官庁の管轄と規定された以外の分野すべての行政を担当する。後述のとおり例外もあるが、行政管区の存在する州では、州域を地理的にいくつかの行政管区に区割りし、各行政管区はその管区において全般的に州を代表する役割を持つ。例えばノルトライン・ヴェストファーレン州は、アルンスベルク、デトモルト、デュッセルドルフ、ケルン及びミュンスターの5つの行政管区に区割りされている。また行政管区は、州下級官庁、郡及び郡独立市の監督官庁でもあり、州政府と郡及び郡独立市との間の総合調整も主な任務としている。

行政管区の長 (Regierungspräsident) は住民の直接公選で選ばれるわけではなく、州の官吏の中から州政府によって任命される。

(2) 行政管区の存在する州

現在、行政管区はバーデン・ヴュルテンブルク州 (4管区)、バイエルン州 (7管区)、ヘッセン州 (3管区)、ノルトライン・ヴェストファーレン州 (5管区)、ザクセン州 (3管区) の計5州にあり、その数は 2010 年末時点で 22 である。

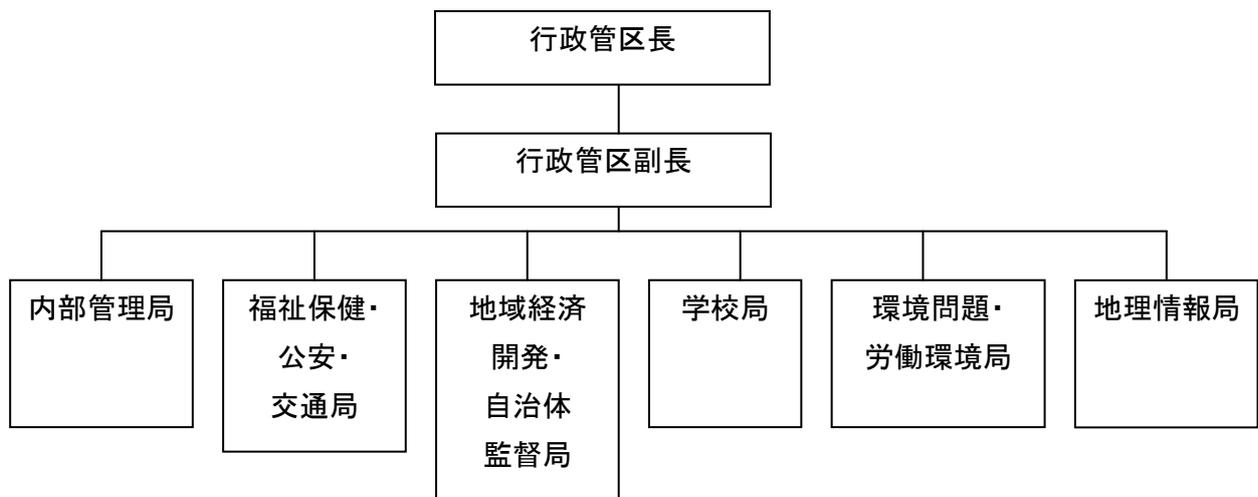
(3) 役割及び組織

行政管区は、明文で他の省庁に委ねられたものを除き、州各省の下部組織として州の行政事務

を担当する。つまり、総合的な州の出先機関としての役割を果たしている。具体的な事務内容は主に以下4点にまとめられ、ノルトライン・ヴェストファーレン州ケルン行政管区における組織は図表2-8のとおりとなっている。

- ① 下級行政官庁の調整
- ② 下級行政官庁及び自治体の管理・監督
- ③ 行政執行命令の審査
- ④ 州補助金の地方自治体への配分

【図表2-8 ノルトライン・ヴェストファーレン州ケルン行政管区の組織図】²⁵



第5節 州の司法

第1章第6節を参照。

第6節 州間の協働

これまで見てきたとおり、州は国家として、多岐に渡る制度設計・政策決定を行っている。このため、地方自治制度を始め、多くの制度において州ごとに異なる制度となっている。しかし一方では、連邦全体として一定の水準及び基準を満たすために州間での調整も積極的に行われており、このための共同機関が数多く存在する。

州の固有行政に関する協力や調整が必要な場合は、諸州大臣会議、州の共同機関の設置や州間の契約締結等の措置がとられている。1954年に設置された州内務大臣会議は、各州の内務大臣で構成される会議であり、連邦内務大臣も参画する。事務局は、連邦参議院内に置かれている。次のとおりの部会が設置されている。

第一部会 国家法及び行政(特に憲法関係、外国人法、情報保護、行政法)

²⁵ ノルトライン・ヴェストファーレン州ケルン行政管区ウェブサイトより

- 第二部会 国内治安(特に危険除去、テロリズム対策、警察関係)
- 第三部会 地方自治関係
- 第四部会 憲法保護
- 第五部会 消防、救急、防災、国民保護
- 第六部会 行政組織、公務員法、人事管理関係

第3章 都市州—ハンブルク市

第1節 都市州とは

ドイツは 16 州からなる連邦制国家であるが、このうちベルリン、ブレーメン、ハンブルクは都市でありながら州でもある、「都市州」となっている。ブレーメン、ハンブルクは、中世後期において自由ハンザ都市としての権力が非常に強い自立した都市であった。このような歴史的背景を持つ2都市に首都ベルリンを加えた3都市が、都市州としての地位を与えられ強い権限を連邦の一国家として保持している。したがって、これらの都市は州としての権限と市(Gemeinde)としての権限とを併せ持ち、連邦参議院にも議席を持つ。

以下、ハンブルク市を例にとり都市州の概要について記載するが、住民の立場からすれば基礎自治体としての意識が強いことから、「ハンブルク都市州」ではなく「ハンブルク市」として記載する。

第2節 市の概要

ハンブルク(Hamburg)市は、ドイツ北西部に位置し、正式には自由ハンザ都市ハンブルクと称している。ハンブルクは、「湾の城」を意味し、6世紀からエルベ川河口の港湾都市として繁栄してきた。また、中世以来のハンザ同盟の中心都市として都市の自由をうたっており、特に、1871年のドイツ帝国成立の際には、ハンブルクはどこの州にも属さず独立を維持し、支配なき自由都市としての気風が形成され、それがハンブルク市民の誇りとなっている。

人口は、ベルリンに次ぐドイツ第2位の約 178 万人(2009年)で、面積は、約 755 k m²である。そして、ハンブルクを核とする都市圏には 350 万人が住んでいる。年齢別人口構成を見ると、2006年12月31日時点で65歳以上が18.6%(ドイツ国内平均は19.8%)、60歳以上65歳未満の人口は5.4%(同5.2%)、40歳以上60歳未満人口は27.8%(同29.8%)、18歳以上40歳未満人口は32.6%(同27.8%)、18歳未満人口は15.6%(同17.3%)であり、ドイツ全体の平均に比べて、18歳以上40歳未満人口が多く、18歳未満人口が少ない状況にある。

また、ハンブルクにおける2007年の外国人人口は、約25万人で全人口に占める割合は14.3%を占めている。ドイツ全体における外国人人口比は8.8%であり、ハンブルクの外国人割合は16州の中で最も高い。

現在は、ドイツ最大の貿易港であり、ヨーロッパではロッテルダムに次いで第2位の貿易港である。また、医療、バイオ技術、航空機製造などの高度専門的産業やメディア産業が立地し、北ドイツの経済的中心地となっている。ハンブルクの2007年1人あたり域内総生産は、50,280ユーロ(ドイツ国内平均29,480ユーロ)となっており、産業活動の盛んな豊かな地域であることが分かる。

第3節 市議会(Bürgerschaft)と市行政府との関係

ハンブルク市の立法府としての市議会と市行政府との関係について外観すると、第一に、市議会与党が参事会(Senat)という内閣を組織し、市政府を構成する議院内閣制となっている。議会の役割は、立法権や予算の採択権を有するとともに、市長の選出及び参事の承認、参事会の監視などである。第二に、ハンブルク市の権力構造は、ドイツ連邦政府と似通った構造となっており、参事会、その中でも、とりわけ市長が強い権力を持つ構造となっている。このことは第4節で述べる

とおり、市長が基本方針決定権限を有していることから明らかである。

第4節 市議会(Bürgerschaft)

市議会(Bürgerschaft)は、ハンブルク市の議事機関であり、121名の議員で構成されている。任期は、4年であり、被選挙資格は、満18歳以上で、三か月以上ハンブルク市内に主たる住所を有しているドイツ人である。なお、第6節2に述べるとおり、区議会議員の任期も同様に4年となっている。

ハンブルク市議会は、唯一の議事機関として、立法府としての機能を担っている。また、都市内分権制度として区議会制度を採用している。

1 市議会の役割

ハンブルクは州であるとともに市でもあるため、ハンブルク市議会では、先に述べたドイツの州議会の権限を基本的に有している。また、ハンブルクは参事会制度を採用しているため、この制度に特有の権限として、市議会において市長を選挙することや参事会を成立させる上での必要な権限を有している。したがって、この両者の権限を列挙すると以下のような権限となる。

- ① 法律の審議、採択
- ② 予算の審議、承認
- ③ プロジェクトの策定に関する決定
- ④ 交通機関の料金や施設の使用料の決定
- ⑤ 市(州)政府(市参事会及び行政官庁)の監視
- ⑥ 市長の選挙
- ⑦ 市長によって選任された参事会メンバーの承認
- ⑧ 議長及び副議長の選出

2 委員会

ハンブルク市議会においては、2008年時点で、本会議の他に以下16の委員会が設置されている。市議会の改選や連邦法の改正等により、各委員会の改廃が行われる。委員会の重要度、審議内容の過多などを勘案して、所属委員数が12名の場合と22名の場合とに分かれている。また、それぞれの委員会の委員配分は、市議会全体の議席数に応じて決定され、委員長のポストも、ほぼ市議会の全体議席数に比例して配分されている。

- ・ 健康、消費者委員会
- ・ 請願委員会
- ・ ヨーロッパ委員会
- ・ 家族、子供、青年委員会
- ・ 予算委員会
- ・ 内務委員会
- ・ 文化、独創的産業、観光委員会
- ・ 法務委員会

- ・ 学校委員会
- ・ 社会と平等委員会
- ・ スポーツ委員会
- ・ 都市開発委員会
- ・ 環境委員会
- ・ 憲法、区制度委員会
- ・ 経済委員会
- ・ 科学委員会

3 市議会選挙制度

ハンブルク市議会における議席数は、ハンブルク州憲法(Verfassung)第6条によって 121 議席と規定されている。ドイツでは、連邦議会議員選挙が2票制を採用しており、多くの州では同じ2票制を採用している。しかしハンブルク市では、2009 年6月以降、10 票制を採用しており、5票を候補者個人に対して投票する小選挙区選挙へ、もう5票は政党の比例代表候補者名簿へ投票することとなっている。比例代表制においては、名簿上の個人へ投票することも可能で、小選挙区比例代表併用制度が採用されている。

第5節 市参事会及び市長

1 市参事会

市参事会は、ハンブルク市の行政を統括する市政府組織である。市参事会は、市の行政組織を指導し、監督する(ハンブルク州憲法(以下「憲法」という。)第 33 条)。また、市参事会は、外部に対してハンブルクを代表する(憲法第 43 条)。

市参事会は、12 名を上限とする市参事によって構成される(参事会法(Senatsgesetz)第1条)。参事会の決定は多数決によるが、可否同数の時は市長が決する(憲法第 43 条3項)。参事会は、それぞれの参事が担当する省庁を決定する(憲法第 42 条2項)。参事は、その担当省庁の仕事に責任を負う(憲法第 43 条2項)とされている。ドイツにおいては、日本の内閣の連帯責任とは異なり、単独責任制が採用されている。ドイツ連邦においては、首相が各大臣の所管事項を決めることとされているが、ハンブルク州憲法においては、各参事の所管事項は、参事会の決定によることとされている。

このように、参事がそれぞれの担当省庁に責任を負うとされているが、これは「所管原則」(Ressortprinzip)と呼ばれ、日本における大臣の分担管理原則に相当するものである。これを規定する憲法第 43 条2項においては、「参事は、参事会で決定される所管に従って、それぞれの所管事項に対する責任を負う。」とされ、「Verantwortung(責任)」という用語が使われている。これは基本法第 65 条の用語法と同様となっている。基本法第 65 条では、「この基本方針の範囲内において、各連邦大臣は、独立してかつ自己の責任(Verantwortung)において、所管の事務を指揮する。」と規定されている。

また、同項においては、「参事は、参事会に対して、議決のための議案として、次のものを提出する。」とし、以下の通り、5項目が列挙されている。

- ① 市議会へ提出する議案のすべて
- ② 連邦、他の州、外国の諸機関との交渉を行う事項
- ③ 参事会の決定が憲法又は法律で定められている事項
- ④ 基本的若しくは一般的な意義を有する事項又は行政全体に関わる事項
- ⑤ 複数の各省庁の所管事項に関わる問題に関する意見の調整

そして、先に述べたように、参事会の決定は多数決によることとされ、可否同数の場合は、市長の決するところによる(憲法第 42 条3項)。

2 市長

市参事会の議長でもある市長(**Erster Bürgermeister**)は、市議会によって選出される(憲法第 34 条1項)。市長は、第二市長(**Zweiter Bürgermeister**)及びその他の参事(**Senatoren**)を選任するが、市議会の承認を受ける必要がある(憲法第 34 条2項)。市長は、市長の後継者を選出した上での市議会による不信任議決(建設的不信任議決)によって辞任させられる(憲法第 35 条3項)。

市長の役割であるが、市長は、市行政を指揮する。また、市長は「基本方針決定権限(**die Richtlinien der Politik**)」を有するとともに、この権限について市議会に対して責任を負う(憲法第 42 条 1 項)。この規定は、極めて重要である。この「基本方針決定権限」に係る規定は、基本法第 65 条の「連邦首相は、政治の基本方針(**die Richtlinien der Politik**)を決定し、かつその責任を負う。」に相当する規定である。基本法における基本方針決定権限については、ドイツでは、その内容(個別の命令をどこまで認めるかなど)及び効果(法的な効果とみるべきか政治的効果とみるべきかなど)について議論のあるところであるが、この概念の趣旨は、国政全体についての責任を負う政治家を作り出すことにあると解されている。²⁶ハンブルク州憲法のこの規定は、1996 年6月改正によって設けられたものであり、それ以前は、「参事会が基本方針決定権限を有する。」(改正前の憲法第 33 条1項)とされていた。つまり、1996 年改正によって、参事会の合議による権限とされていた基本方針決定権限が市長の権限とされるとともに、その権限については、市長が市議会に対して責任を負うこととされたのであり、市長の存在及び役割が制度的に非常に強化されたといえる。

3 参事及び市長の任期

市参事及び市長は、市議会議員としての権限を行使できない(憲法第 39 条1項)とされ、参事としての任期中は、当該参事の議員職は休止する(同条2項)とされている。この規定の趣旨は、「立法府と行政府のより明確な任務の分担を達成すること」であり、市議会と市参事会の非両立性(**Inkompatibilitätsregelung**)と説明されている。²⁷

市長及び参事の任期は、市議会の任期と同一である(憲法第 35 条1項)。したがって、一般的

²⁶ 上田健介「ドイツ宰相の地位と権限」近畿大学法学第 51 巻第2号(2003 年)、「ドイツ宰相の権限行使と大臣・内閣との関係」近畿大学法学第 52 巻第1号(2004 年)

²⁷ Dr. Klaus David, LL. M. “Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Kommentar“1994, 547 頁

には4年であるが、市議会が解散された場合、その後の選挙を経て新しい政権となった時点で任期は終了する。

第6節 市の行政組織

行政組織は、市参事会本局 (Senatsämter) と専門省庁 (Fachbehörden) に分けられている。市参事会本局としては、総務関係を所管する市長府と人事、職員管理を所管する人事局の2つが存在する。専門省庁は、時の政権により柔軟に変更されるが、2011年5月現在、以下のとおり9省庁が存在する。区役所は、財務省の所管とされている。なお独立した機関として、会計検査院、ハンブルク憲法裁判所、情報保護委員会が別途設けられている。

【図表3-1 ハンブルク市の行政組織】

行政組織の名称	独語名称
市長府	Senatskanzlei
人事局	Personalamt
財務省	Finanzen
文化省	Kultur
労働・社会福祉・家族・統合省	Arbeit, Soziales, Familie, Integration
科学・研究開発省	Wissenschaft und Forschung
内務省・スポーツ省	Inneres und Sport
都市開発・環境省	Stadtentwicklung und Umwelt
健康・消費者省	Gesundheit und Verbraucherschutz
法務・男女平等・差別対策省	Justiz und Gleichstellung
教育・職業訓練省	Schule und Berufsbildung
経済・交通・イノベーション省	Wirtschaft, Verkehr und Innovation

行政の長は市長であり、参事がそれぞれの担当部局について責任を負うが、その参事を助け、行政組織を束ねる役割を果たすのが次官 (Staatsrat) である。2009年1月時点において、次官は、13名が任命されている。

参事会は、職員の任命権を有している(憲法第45条)。2007年12月時点における総職員数は、56,725人であり、多い順に、教育・スポーツ省が19,345人、内務省が12,835人、法務省が6,553人、財務省が5,072人などとなっている。区役所の総職員は、全部で8,768人となっている。

第7節 区議会

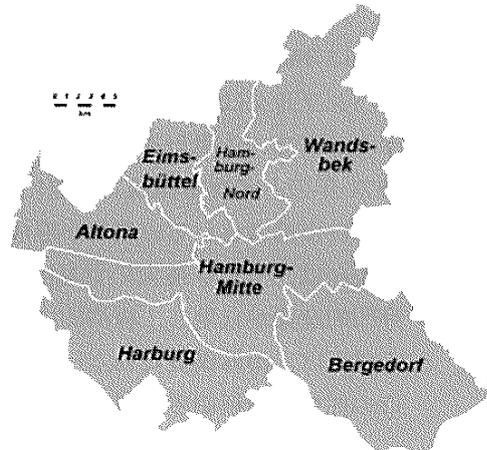
1 区制度

ハンブルクは、市中心部のアルスター湖から放射線状に7つの区に分かれている(図表3-2)。区は、さらに105の地区 (Stadtteile) に区分されるとともに、180の小地区 (Ortsteile) に分かれている。過去、周辺の市町村がハンブルク市に合併されてきたが、地区の多くは、以前は、独立した市町村であったものがハンブルクに合併された地域である。直近の一番大きな合併は1937年に実施されている。

各区には、区役所 (Bezirksamt) があり、行政執行は、区長 (Bezirksamtsleiter) によって行われている。ただし、区の権限は限定されており、区は、基本的に市参事会に従属している存在である。例えば、区長は区議会 (Bezirksversammlung) の推薦を踏まえて、市参事会が任命することとなっている。

なお、地区、小地区は、区と異なり、独自の統治組織は有していない。

【図表3-2 ハンブルク市の区】²⁸



2 区議会の権限

ハンブルクは、州であると同時に市であり、ハンブルク市議会は州議会でもある。したがって、区の権限についても、ハンブルク市が制定する区行政法によって大枠が定められている。区行政法によりハンブルクが七つの区に分けられ、それぞれの区に区役所が置かれることとなっている。同時に、市全体で統一的な執行を必要としない事務が区の事務となることが明らかにされ、統一的な執行を必要とするかどうかの判断は、最終的に市参事会が行うこととされている。つまり、参事会の権限が区議会の権限に優越し、区が行う行政は基本的に市参事会の統制下におかれているのである。

区議会の権限については、基本的には、区役所の行う行政執行を監督する役割を担っており、区議会議員が直接区行政に関わる制度とはなっていない。つまり、区行政は、市参事会の統制の下で市全体の行政の一部を担っていることを前提に、当該区行政の監督機能を担っているのが区議会であるといえる。極めて簡略化して言えば、区議会は、区行政を主体的に担う存在ではなく、区役所の監督という限られた機能を担う機関にとどまることを明らかにしているものといえる。ただ、ハンブルク市の区議会の役割として、区役所の監督機能とは別に忘れてはならないのは、地域住民の意見の集約機能である。この機能については、当節4に述べるが、極めて重要な機能である。

区議会は、議長と2名までの副議長を選挙する。区議会議長は、区民、区役所及びハンブルク市の官庁に対して区議会を代表する。これは、区議会の権限を行使するに際して、議長がその代表者となることを示している。区議会議長と区長とは別であり、区長は議員以外の者から任命される。

²⁸ ハンブルク市は、上記地図の地域に加えて3つの島から構成されている。

3 区議会議員

(1) 定数

区議会議員の定数は、1974年以降においては、各区共通に40名又は41名とされていたが、2004年6月の選挙法改正により、人口15万人以下の区にあつては45名、15万人を超え40万人以下の区にあつては51名、40万人を超える区にあつては57名の区議会議員の議席数とされた(区行政法第4条)。新しい議席数は、2008年2月の選挙において初めて適用された。

(2) 選挙及び身分

区議会議員の選挙は、市議会議員の選挙と同時に進行されることとなっており、したがって、その任期は、市議会議員と同じ4年であり、市議会議員の選任期間が終了するとともに、区議会議員の任期も終了する。選出方法も、市議会議員選挙と同様で、10票制の個人選挙を加味した比例代表制である。区議会議員は、参事となることはできないとされ、参事に就任した場合には、議員の身分を失うとされている。区議会議員は、名誉職と位置づけられている。また、区議会議員は、委任や指示に拘束されないと規定されている。この規定は、日本国憲法第43条第1項における「全国民を代表する」と同趣旨の規定に相当し、議員は、選挙民の意思に法的に拘束されないという「自由委任の原則」が取られているものである。

4 区議会への住民参加

(1) 質疑の機会

区議会及び区議会の委員会は、議題に関して、住民に対し、区議会議員への質問の機会を与えることができるとされている。区議会議員が日頃の活動を通じて住民の意見や要望を吸い上げることが重要視されており、区議会における質疑に直接、住民が参加することが可能となっているのである。

(2) 委員会の構成員及び代理者

すべての会派は、総務委員会を除き、区議会議員の代わりに、委員会の半分の議席に区の住民を指名できることとなっている。その住民は、当該区に3ヶ月以上の住所を有するとともに、16歳以上でなければならないという限定はあるものの、議員に代わって、住民が委員会の構成員となることができる。実際は、会派が指名するため、会派の所属する政党の党員か関係の深い人が指名されることとなるが、これらの市民はドイツ語で「造詣の深い市民」と呼ばれている。

加えて、各会派は、議決の権利は有しないが、委員会の構成員に代わって出席し、審議に参加できる者を会派の人数に応じて、1名又は2名指名でき、その者は、一般住民でもよいとの規定も存在する。このように様々なかたちでの区議会への住民の直接的参加が認められている。

5 区の行政組織

(1) 区長

区長は、区議会が候補者リストを作成し、その中から1名の推薦者を決定する。この推薦を踏まえて、市参事会が最終的に区長を任命する。区議会議員と兼務することはできず、任期も6年と、

区議会議員とは異なる。区長は、行政専門職として、区議会議員以外の者が任命され、ハンブルク市幹部職員の中から選ばれることが多い。

区長の役割は、市から委任された任務を区行政として責任を持って実施することであり、その任された区の事務を遂行するために、区役所の公務員を統括する立場にある。そして、区長が責任を負う相手としては、一つは、市参事会に従うこと、もう一つは、区議会に対して責任を負うことと捉えられる。万が一、区議会から市政府に反することを命じられた場合には、市に対して異議申立てをし、最終的な結論を出すのは参事会となっている。つまり、市全体の最終的な行政責任を果たすのは参事会であり、それは、区行政も含めたものである。このような全体の統治構造の下で、区長は、区行政の責任者としての役割を果たすこととされている。

(2) 行政組織

区の行政組織は、まず、区長に直属する管理部局があり、その下に、市民サービス部局、社会・青少年・健康部局、経済・建設・環境部局の3局があり、それぞれの部局に、市民センター、社会サービスセンター、経済振興・建設・環境センターという行政サービスセンターが属している。管理部局及び3局に属する部等は図表3-3のとおりである。

【図表3-3 区の行政組織】

管理部局	内部管理・人事管理・予算等管理部 法務部
市民サービス部局	住民制度部(住民登録局) 戸籍制度部(戸籍登録局) 市民センター
社会・青少年・健康部局	安全・社会的支援部 社会的空間管理部 青少年支援・家族支援部 健康部 社会サービスセンター
経済・建設・環境部局	都市計画・景観計画部 公共空間管理部 消費者保護・商工業・環境部 経済振興部 建築監督部 経済振興・建設・環境センター

区の職員は、区で独自に採用しているのではなく、市の職員として採用され、区に配属されている。したがって、区の職員の給与体系、勤務条件等は、市が定める。

本章は、幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について」(自治研究 第85巻 第3～6号 平成21年3月～6月)に基づいて作成した。

第4章 地方自治体

第1節 法関係

基本法第28条第1項及び第2項において、「州の憲法的秩序は、この基本法の意味における共和制的、民主的及び社会的法治国家に適合しなければならない。州、郡及び市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない。郡及び市町村の選挙においては、ヨーロッパ連合の構成国の国籍を有する者も、ヨーロッパ連合法に基づい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²⁹が、選挙された団体に代わることができる(第1項)。市町村は、地域的共同体のすべての事項について、法律の範囲内で自らの責任において規律する権利を保障されなければならない。市町村連合も、法律の定める権限の範囲で、法律に基づいて自治を行う権利を有する。自治の保障は、財政上の自己責任の基盤をも包含し、税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている(第2項)。」とされている。つまり、同条において、①州並びに地方自治体である郡及び市町村においては、国民は、普通・直接・自由・平等・秘密投票の選挙により形成される代表機関を持つべき(市町村では市町村集会が選挙された機関に代わりうる)こと、②市町村は、法律の範囲内において、地域的共同体に関するすべての事項を自己の責任で規律する権利を保障されるべきこと、③市町村連合もまた、法律の定める任務の範囲内において、法律に基づいて自治を行う権利を持つこと、の3点が定められている。

このように基本法では、市町村及び市町村連合に自治権を認めている。市町村については、地域的共同体に関する全ての事項を処理する権限(全権限性)を認め、国家の命令を受けず、国家から独立して、自治事務を自己の規律で処理する地位を保障している。他方、市町村連合については、法律の規定する特定の事務についてのみ法律上の基準に従って処理する制限的な自治権を保障している。基本法第28条にいう市町村連合には、郡及びその他各種の地方自治単位の連合組織が含まれる。

この基本法に基づいて、州の統治制度と地方制度は、各州ごとに州憲法を始めとする法規範によって定められている。都市州を除き、まず州憲法が自州内における地方自治単位の種類や形態を定め、その自治を保障する。その上で、地方自治法規範(Kommunalrecht)として、市町村法(Gemeindeordnung)、郡法(Landkreisordnung)などの州法が制定されている。したがって、自治体の任務、権限、構造についての具体的な組合せは、それぞれの州憲法ならびに各州の自治体制度によるところとなる。州によっては、過去の前例にさかのぼり、あるいはかつての占領軍による市制の前例を考慮しているところもある。

自治体の規模は、16州でかなり異なる。図表4-1のとおり、ドイツ全土では2009年12月の時点で11,993の市町村があるが、例えば、人口が最も多いノルライン・ヴェストファーレン州には396市町村しかない一方で、バイエルン州の市町村数は今なお2056を数える。自治体にはミュンヘンやケルン等の100万人を超える都市もあれば、住民500人未満の村落も数千を数える。

²⁹ すべての住民が参加できる集会。

【図表4-1 ドイツの地方自治体数】

州名	郡等			市町村*	人口 (千人)**
	郡	郡独立市	小計		
バーデン・ヴュルテンベルク	35	9	44	1102	10 749.5
バイエルン	71	25	96	2056	12 519.7
ベルリン	-	1	1	1	3 431.7
ブランデンブルク	14	4	18	419	2 522.5
ブレーメン	-	2	2	2	661.9
ハンブルク	-	1	1	1	1 772.1
ヘッセン	21	5	26	426	6 065.0
メクレンブルク・フォアポンメルン	12	6	18	817	1 664.4
ニーダーザクセン	38	8	46	1024	7 947.2
ノルトライン・ヴェストファーレン	31	22	53	396	17 933.1
ラインラント・プファルツ	24	12	36	2306	4 028.4
ザールラント	6	-	6	52	1 030.3
ザクセン	10	3	13	488	4 192.8
ザクセン・アンハルト	11	3	14	836	2 381.9
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	11	4	15	1116	2 834.3
チューリンゲン	17	6	23	951	2 267.8
合計	301	111	412	11993	82 002.4

出典:2009年12月31日現在、連邦統計庁「Statistisches Jahrbuch 2010」による

*連邦政府・州政府直管の市町村に属しない地域 (gemeindefreie Gebiete) を含む

**2008年12月31日現在

第2節 地方自治体の種類

1 市町村及び郡

上述のとおり、ドイツでは、州が基本法の規定の枠内で、州、郡、市町村の選挙制度や組織形態を定める権限を有しているため、各州における法的、行政的体制はそれぞれ異なり、州によって多様な地方自治単位が見られる。

都市州を除き、各州とも、市町村連合の一種である郡と基礎的自治体としての市町村からなる二層制の地方自治制度を採用している。ただし、郡から独立した郡独立市は郡の事務も遂行し、そこでは一層制の地方自治制度となっている。郡は、州の出先機関としての性格と地方自治体としての性格の両面を有する。郡独立市と郡所属市町村は、住民に最も身近な、ドイツの基礎的自治体である。一方、3つの都市州は、第3章のとおり、それぞれ1又は2つの都市からなる特殊な州であるので、その区域内には郡や市町村等の地方自治体は存在しない。

(1) 市町村 (Städte und Gemeinden)

市町村は最も基礎的な地方自治単位で、各州の定める市町村制度によって規律されるが、強い自治権を保障されている。我国のような市・町・村といった区別が制度上では無く、市町村のうち一定以上の人口を持つ都市的な単位を「市」(Stadt)という伝統的な呼称で呼ぶに過ぎない。市町村は、郡独立市と郡所属市町村とに区別され、両者の間には、州政府による監督、委任事務の

処理、郡への分担金などの面で異なる取扱いがなされている。一般には人口4～8万人以上の市が郡独立市になるが、近年では各州で2万人程度の単位にも類似した地位を認めている。

(2) 郡(Kreis)

郡は、基本法第 28 条第2項で自治権を保障された地方団体であると同時に、州(及び連邦)政府の下級行政庁の所管区域でもあるという二重の性格、さらには市町村の連合体としての性格も持つ。各州の定める郡制度により規律される。その区域内には、郡独立市を除く、多くの市町村を包含する。

基本法上で、市町村には全権限性が保障されているのに対し、市町村連合にあたる郡には、その保障がない。郡は、基礎的自治単位である市町村に対し、補完的な役割を持つのである。

一市町村の行政能力又は財政能力を超える公的事務あるいは上位のレベルで実施した方が効率的な公的事務は、市町村連合組織によって実施される。そのうち特に重要なのがこの郡(Landkreis、Kreis)である。すべての市町村は、州の法律によっていずれかの郡に属することとされている。郡に属さない郡独立市は、市町村としての事務と郡としての事務の双方を実施する。

2 市町村連合(Gemeindeverband)

ドイツでは、地方自治体単位の広域的な相互協力が長年にわたって進められている。市町村連合は、市町村の事務のうち特定の事務を実施するために、州法により公的に認められた広域行政組織である。大きく分類して、市町村小連合、目的組合及び広域連合の3つの形態が存在し、第1節に述べたとおり、これらは基本法上で自治権が保障されている。ただし、これらが地方自治体であるかどうかは、各州の定める地方自治制度に左右される。即ち、市町村小連合や広域連合が地方自治体とされる州もあれば、そうでない州もある。目的組合は、地方自治体ではない。ラインラント・プファルツ州においては、市町村小連合も広域連合も地方自治体である。

(1) 市町村小連合(engerer Gemeindeverband)

郡より狭い区域内の市町村で構成されている市町村連合組織を市町村小連合という。郡と市町村の中間にあって、農村部における行財政力が弱小な市町村を補完する役割を持つ。市町村小連合は、構成市町村がその行政事務を遂行するのを援助し、多くの職員を必要とする事務の負担を軽減し、個々の市町村により又は州法により委任された事務を自ら実施する役割を持つ。より具体的に事務は、①州法によって構成自治体から移譲された事務、②構成自治体の同意により委託された事務、③構成自治体に代わって行う国の委託事務、④州の委託事務に大別される。意思決定機関は、連合議会であり、その他理事会、小連合首長、行政長などが設けられている。通常、構成市町村の財務会計と決算事務が連合によって処理されるほか、個々の市町村の能力を超える公共事務の処理などが広く連合に委ねられている。どのような事務を所管するかは、州によって異なっている。ほとんどの事務を市町村連合で処理し、わずかな事務のみを構成自治体が単独で行うという場合もある。

ラインラント・プファルツ州ワッヘンハイム市町村小連合は、4つの市町村から構成されている。ただし、構成市町村はほとんど行政事務を実施しておらず、ワッヘンハイム市町村小連合が代行して

ほとんどの行政サービスを提供している。構成市町村には直接選挙で選ばれた議員と数名の職員しかおらず、同小連合では、上下水道、消防を含む、通常の市町村が実施すべき行政一般の事務が行われている。あくまでも、構成市町村の業務を代行するという考え方から、小連合の歳出の約8割は、構成市町村の負担金を財源としている。各市町村の負担金額は、それぞれの財政力に応じて決定される。残り2割の財源は、州及び郡からの補助金であり、この補助金には、用途を制限するものとし、ないものとの双方が存在する。同小連合の歳出においては、消防施設の整備、小学校施設の整備が大きな歳出となっている。

ワッペンハイム市町村小連合には、小連合議会と小連合首長が存在し、いずれも住民の直接選挙により選出される。なお、議員の多くは構成市町村議会議員との兼職である。

ドイツにおいては、1960年代から市町村合併が推進されたが、その際、合併によって単一自治体を形成する以外に、市町村小連合を形成する選択肢が取られた州も多く存在した。そして、市町村小連合を形成するに当たっては、いくつかの市町村の合併をした上で市町村小連合を形成する場合と、合併することなく小規模市町村のまま市町村小連合を形成した場合とがあった。

それによって、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州やラインラント・プファルツ州のように、小規模市町村を残しながら市町村小連合を形成している州がある一方で、ヘッセン州やザールラント州のように、合併により市町村の大型化がすすんだ州があるなど行政能力を高めるための市町村地域改革の対応策が分かれている。

前者は、現在(2006年12月時点)においても、500人未満の小規模市町村が多く、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で425市町村(州内の市町村に占める割合は、約38%)、ラインラント・プファルツ州で1,019市町村(同、約44%)存在するとともに、市町村小連合を構成する市町村数もそれぞれ1,021市町村、2,256市町村(2003年12月時点)存在している。一方後者は、5,000人未満の市町村が、ヘッセン州で109市町村(州内の市町村に占める割合は、約26%)、ザールラント州ではゼロであり、また市町村小連合はいずれの州とも存在していない(2003年12月時点)。

市町村小連合には様々な呼称があり、Verwaltungsgemeinschaft(バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州等)、Samtgemeinde(ニーダーザクセン州)、Verbandsgemeinde(ラインラント・プファルツ州)およびAmt(シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州)等がある。上述のとおり、ニーダーザクセン州及びラインラント・プファルツ州において市町村小連合は地方自治体として位置づけられているが、その他の州では、市町村小連合は地方自治体ではない。

(2) 目的組合(Zweckverband)

目的組合は、市町村小連合や広域連合のような地域的に特定される連合組織ではなく、事務を共同で処理した方が効率的な場合に関係市町村又は公法上の社団若しくは財団の協議により組織されるもので、ごみ処理、上下水道、消防、学校運営、青少年保護などの事務が実施されている。目的組合は、概ね日本の一部事務組合に相当するものと考えられる。意思決定機関は、組合議会であり、所属市町村の首長や議員から構成されている。市町村小連合や広域連合とは異なり、地方自治体ではない。

関係団体の任意的な協議によって設置されるのが通例であるが、特別の法律の根拠に基づい

て設立される場合もある。

ラインラント・プファルツ州では、下水道事業を担う目的組合が多く存在する。一般的には、2つの市町村小連合が共同で目的組合を設立している例が多い。費用負担は、関係自治体の応益負担となっており、応能負担となっている郡分担金や市町村小連合への分担金とは異なる。目的組合を運営するための事務部局は、自治体が代行する場合と、専任職員を雇用する場合とがある。

(3) 広域連合(höhere Kommunalverbände)

郡より区域の広い地域の市町村で構成されている市町村連合組織を広域連合という。郡と郡独立市をも包含する広域の事務を処理する。自治権は認められているが、全権限性は持たず、制限列举された事務のみを処理する。統治機構としては、通常、議会のほか、執行機関としての合議制の理事会が置かれるが、州によって大きく異なり、地方自治体として位置づけられるかどうかも州による(地方自治体と位置づけられる広域連合を「広域自治体」と呼ぶこともできる。例えば、ハノーバー(Region Hannover))。

また所掌事務についても州により異なり、バイエルン州における七つの郡市連合区(Bezirke)は行政全般を担っているが、以下のとおり、特定の行政分野に特化した広域連合も多い。例として、バーデン・ヴュルテンベルク州における11の地域連合(Regionalverbände、主たる事務は、州発展計画の地域レベルでの確定)、ノルトライン・ヴェストファーレン州における二つの地域連合(Landschaftsverbände、福祉行政、青少年福祉、健康、地方文化を担当)、ヘッセン州およびザクセン州における州福祉連盟(Landeswohlfahrtsverband)がある。

ラインラント・プファルツ州には、州の南部を包含する広域連合が1つ存在する。このプファルツ広域連合には、8つの郡独立市及び8つの市町村が含まれる。この広域連合の主な事務は、文化及び教育であり、博物館及び特殊学校施設等の管理運営に関する歳出が多くなっている。これら施設は、広域連合の職員によって直接運営されている。歳入面では、博物館や劇場などの使用料・手数料が4割以上を占め、加えて州からの補助金及び構成自治体の分担金が財源となっている。

プファルツ広域連合の議会は、純粋比例代表制の直接選挙で選出される29名の議員から構成されている。ただし、議員の多くは州議会議員、構成自治体の首長等との兼職である。

【コラム】 ラインラント・プファルツ州における自治体合併

2011年4月現在、ラインラント・プファルツ州では、内務省主導による自治体の合併が進められている。人口の減少及び高齢化が進む中、将来の税収減が避けられないことから、同州では、合併により自治体の内部管理経費を15%削減することを目標としている。加えて、EUの政策に対応できる専門的知識を備えた職員を確保するためにも、自治体の規模拡大が必要であると考えられている。

ラインラント・プファルツ州には、市町村小連合を構成する小規模市町村が多く、これらの市町村は市町村それ自体としては議会で意思決定を行うのみで、実際の行政サービスの提供は市町村小連合が行っている。このため、行政経費の節減という観点からは市町村小連合の規模を拡大する必要があるというのが内務省の考えであり、実際に現在の合併政策においては、市町村小連合の規模を1万2千人以上の人口規模にすることが目標とされている。2012年までは、州内に約160ある市町村小連合が自ら合併を模索する自主的な合併が進められている。この期間に合併した市町村小連合には、その人口規模に応じて用途制限のない補助金が内務省から交付される。この補助金額は、例えば、人口が約1万人の市町村小連合2つが合併した場合で、約130万ユーロである。一方、2012年までに合併が進まなかった場合は、内務省は法的措置による強制的な合併を実施することを予定している。

現在の合併政策では、上述のとおり市町村小連合のみが対象となっており、郡の再編は想定されていない。しかし、郡境を越えて合併することを希望している市町村小連合、さらには州を越えた合併を希望する市町村小連合も存在する。また、現在の合併案の中には、5つの市町村小連合の合併により、小規模な郡を超える人口を持つ大きな市町村小連合が誕生する可能性もあり、単一郡内に留めた現行の合併政策に限界があることも明らかになっている。

【コラム】 都市圏をめぐる問題

他の先進諸国と同様に、ドイツにおいても、19世紀以降、都市化の問題が顕在化するようになった。ここで言う都市化の問題とは、中核都市とその周辺部とが一体として都市圏を形成しているにもかかわらず、行政が中核都市とその周辺部とで別々の自治体によって運営されることから生じる問題のことである。より具体的には、都市圏内の周辺部に多く住む高所得世帯は、居住地である周辺部自治体に納税する一方で、財政負担をしないままに、通勤等を通じて中核都市のインフラからの便益も享受することとなる。この逆の問題として、中核都市における貧困地区及び社会問題多発地区の増加への対処も、中核都市だけで対処しなければならない課題とは言い切れない。

これらの問題を解決するためには、住宅計画、交通計画、余暇空間の確保、経済開発等において、都市圏一体として取り組むことが重要である。つまり、都市圏を構成する自治体間における連携体制が必要となる。

行政組織面からの自治体間連携体制として、現在のドイツにおいて採られている主要な形態は以下の3つに分類される。

第一に、目的組合がある。目的組合は、法律に基づいた団体であり、公法上の契約を通して、複数の自治体に跨る行政課題が解決されることとなる。前節のとおり、目的組合は、廃棄物処理、上下水道、近距離交通などの特定の行政サービスを担う。

第二に、広域連合がある。前節のとおり、広域連合には、様々な形態があり、その役割や権限も多岐に渡るが、特に都市圏の観点からは、都市圏全体としての都市計画や交通計画を策定することだけに特化した広域連合が存在していることは特筆に値する。

第三に、新しい広域自治体の設立があげられる。即ち、郡独立市に隣接する郡を廃止して、中核都市である郡独立市と郡所属市町村の上位自治体(広域自治体)が創設される。ハノーバーはこの好事例であり、シュトゥットガルトにおいても、自治体ではなかった広域連合を自治体として格上げするかたちで、同様の取組が行われている。

第3節 地方自治体の権限

1 市町村の権限

市町村がどのような事務を実施すべきかを定めるのは、州である。つまり、州は、権限を決める権限(Kompetenz-Kompetenz)を有しており、ドイツにおいては、市町村の事務も、州によって区々なものとなっている。

ドイツにおいては、公的な仕事のほとんどは、一義的に、市町村の責務されている。市町村を事務の面から見た特色は、第一に、所掌事務の範囲が普遍的・包括的なことである。これは、基本法によって地域共同体に関する全ての事項を規律する権利を保障されていることによる。第二に、多くの事務が州から委任されることが挙げられる。

市町村は、住民に最も身近な行政サービスの重要部分を担っており、学校・文化・スポーツ関係、廃棄物処理、上下水道、地域交通、社会扶助、消防防災、戸籍、旅券、国勢調査などを実施して

いる。これらの事務は、裁量の余地の観点から、自治事務、指示による義務的事務、委任事務に分類されている。一般的には、自治事務としては、生存配慮行政が主なものであり、指示による義務的事務としては、公共の秩序安全に関する行政が中心となっている。

ただし、前述のとおり、州法によって左右されるのでドイツ全体では一様ではなく、ノルドライン・ヴェストファーレン州のように、すべて自治事務に一元化されている(個々の事務の性質による監督の違いは残っているが)州も存在する。

(1) 自治事務(Selbstverwaltungsaufgabe)

自治事務は、法律に違反しない限り、何を、いつ、どのように実施するか決定権を市町村が有している事務であり、学校・文化・スポーツ関係、廃棄物処理、上下水道、地域交通などが該当する。これらはさらに、任意的自治事務と義務的自治事務に分かれる。それぞれの事務は以下のとおりである。多くの自治事務は、州が一義的に市町村による実施を義務付けている。この場合には、市町村は、少なくとも最低限の事務は実施しなければならない。「いつ」及び「どのように」という点に市町村の裁量が認められるのである。

任意的自治事務をどの程度実施するかは、それぞれの市町村の必要性和財政力次第である。但し、市町村が優先して行うべき義務的事務の実施に支障をもたらす場合には、原則として、任意的自治事務を実施することはできない。

①任意的自治事務

スポーツ施設、青少年センター、図書館、博物館、団体助成、公営交通

②義務的自治事務

ゴミ処理、幼稚園・小中学校の設置運営、電気・ガス・水道、

自治事務について、州は、「法的監督(Rechtsaufsicht)」という手段で、市町村の事務の実施を監視する。即ち、市町村が、法律によって定められた事務を実施し、義務を履行しているかどうか、また、その行政活動が法律に一致しているかどうかを監督するのである。郡所属市町村の法的監督は、州の下級官庁としての郡長(Landrat, Oberkreisdirektor)等の所管である。郡独立市、大きな郡所属市町村及び郡の法的監督は、多くの州においては、州行政管区長官が実施している(州行政管区のないシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ザールラント州等においては、州内務大臣がこれを担当している)。監督手段は、報告請求権、異議申立権、指示権、代執行、新市長選挙の指示および財政措置にまで及ぶ。これらすべてに対して、市町村は、行政裁判所に訴えることができることとされている。

(2) 指示による義務的事務(Pflichtaufgabe nach Weisung)

指示による義務的事務は、指示された一定の枠内で実施する事務であり、この事務においては、その指示の程度に応じて、市町村のもつ裁量の範囲も、区々なものとなっている。市町村は、これらの事務を指示された一定の枠内で実施しなければならない。また、ラインラント・プファルツ州及びザールラント州にはこの指示による義務的事務は存在せず、これに相当する事務は、次の委任

事務の一種とされている。

具体的には、社会扶助・住宅手当の支給、消防、救助、災害防止等が指示による義務的事務とされている。

この領域では、州は、専門監督(Fachaufsicht)の権限を有している。即ち、ここでは、市町村の決定が指示どおりであるかどうかチェックされる。監督手段としては、報告請求権および一般指示権限(個別指示権限が認められるのは、稀である)が認められているにすぎない。市町村がこれに従わない場合には法的手続きが必要となることから、州の各専門監督機関は、法的監督機関の助けをを求めることとなる。

(3) 委任事務(Auftragsangelegenheiten)

市町村は、国家の統治機構の一環として、連邦法及び州法の施行も行う。それがこの委任事務であり、市町村(市町村連合を含む)は、州の下位に立つ官庁として、その事務を実施する。連邦または州の委任事務には、戸籍、旅券、国勢調査、兵役免除、連邦および州の選挙事務などがある。内容は、州によって異なっている。

委任事務に対する上級官庁からの監督は、当該事務が合法的に執行されているかどうかに加えて、個別案件についての指示が出される。委任事務においては、地方自治体は法律の規定に基づいて、州や連邦政府の指揮に服するものとされている。

(4) 課題

州が市町村に事務を移譲する場合には、その財源措置も定めなければならない。但し、州がすべての経費を負担するというわけではない。通常、一般交付金(Schlüsselzuweisung)により経費の一部が賄われる。義務的自治事務および指示による義務的事務の増加に伴い市町村の歳入のうち伝統的な任意的自治事務の経費にあてられるべき部分が徐々に減少している。

2 郡の権限

(1) 郡の事務

ドイツにおいては、郡が地方自治体として重要な役割を果たしている。ドイツの郡は、前述のように、基本法第 28 条第2項で地方自治を制度的に保障された自治体としての性格と州の下級行政機関としての性格の二重の性格を有している。郡の事務は、自治事務と委任事務に大きく区分できる。自治事務はさらに、任意的自治事務と義務的自治事務とに分けられる。この区分は、主に、連邦法及び州法で義務付けられた事務であるかどうかにより区別されるものである。ラインラント・プファルツ州バッド・デュルクハイム郡では、委任事務と義務的自治事務により全体の事務の約9割が占められている。生涯教育や観光などの任意的自治事務は、残りの1割に過ぎない。この郡では、委任事務又は義務的自治事務として、社会福祉、青少年保護、教育、都市計画、環境対策、廃棄物処理、郡病院の経営などを実施している。

一方、郡の事務は、市町村との関係を含むその性質から、市町村の区域を超える広域事務(例、特別の学校)、小規模な市町村の行政能力又は財政能力を超える事務の支援(補完事務(例、郡図書館))、市町村の行政サービスの調整を行う事務(調整事務)として区分することもできる。具体

的な事務をこの区分で分けると、図表4-2のとおりとなる。

郡の広域事務が郡に属するのに対して、補完事務は、補完性原則によって範囲が限られる。すなわち、郡は、市町村の能力を超える場合又は事務の統一の実施が必要な場合にのみ、当該事務を実施することができる。調整事務は、住民に対する行政水準を平等なものとし、生活関係の統一を目指すところから生じてくる事務である。委任事務として、郡は郡所属の市町村を監督する事務も行っている。加えて、公選で選ばれた任期期間中だけの期限付官吏である郡長は、警察監督に関する事務も実施する。

郡の内部組織は、市町村の場合と似たものであるが、地方自治体としての郡の最高機関は、郡議会(Kreistag)で、郡行政を担当する郡長が設けられている。(第4節3参照)

【図表4-2 郡の事務】

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

【コラム】 バッド・デュルクハイム郡における事務の一例

バッド・デュルクハイム郡では、業務の一つとして、生徒が通学に利用する公共交通機関の利便性を確保する事業を実施している。具体的には、公共交通としてのバスを運営する民間会社に対し、通学への利便性を考慮した時刻表を策定するように要請し、また生徒数に応じたバス車両の台数を確保することも求めている。

(2) 郡の財政と調整事務

郡は、負担調整という手段によって調整事務を実施している。その際、財政力のある市町村から課税力の強弱に応じた郡分担金が徴収され、財政力の弱い市町村に対して一般交付金又は目的補助金が交付される。したがって、財政調整の手段としては、二つの方法がある。一つは、前述のとおり、財政力の弱い市町村に対する一般交付金又は目的補助金の交付であり、他の一つは、所属市町村の課税力の強弱に応じた郡分担金の徴収である。目的補助金は、市町村の財政力を個別に判断した上で、市町村の行う特定施設建設への投資目的補助金として交付される。

郡は、歳入として郡分担金のほか、手数料・使用料、負担金および税を徴収することができるほか、州から財政補助金の交付も受けている。連邦及び州から委託された業務に関する財源は、州から補填されている。

(3) 州からの監督

郡については、監督庁は州政府の行政管区長官で、州内務大臣が上級監督行政庁である。具体的な監督は、市町村と同様、事務の内容とそれに対応した監督方式が用いられる。

(4) 市町村との調整

第5節3のとおり、郡議会議員には、市町村議会議員との兼任者が多く、これにより市町村の意向が郡の政策に反映される。また日常的に郡職員と市町村職員とが密接に連絡を取りながら、双方間の業務の調整を行っている。

第4節 郡の内部構造

郡の内部構造としては、通常、議決機関たる郡議会、合議制の執行機関たる郡理事会、執行機関と同時に国家行政官庁でもある郡長が設けられている。郡長についても、従前はバイエルン州だけに見られた直接選挙が多くの州に導入されている。

1 郡議会

郡議会は、郡所属市町村の領域の住民が直接選挙する議員で構成する。議員任期は5年という定めが多い。議員の中から議長が互選される。議会は郡の最高機関であり、すべての重要事項について基本的な決定を行う。

2 郡理事会

郡理事会は、通常、議会が選挙する理事及び郡長で構成され、任期は議会議員と同じである。理事会は、議会の会議の準備を行い、また、行政庁が処理する権限を持つ日常的行政事務と議会が自らに留保した権限を除く全ての事項について決定する権限を持つ。

3 郡長

郡長は州により、議会議長を兼ねるもの、理事会の長を兼ねるもの、あるいは行政長を兼ねるものなど、諸種の形態に分けられる。2つの州においては議会において、行政専門職として議員以外の者を選出する方法がとられているが、その他の州では、住民による直接選挙で選出が行われる。

上述のとおり、郡は上級政府の下級官庁的性格も持つことから、郡長は、州政府の指揮監督の下で上級政府の事務を処理する役割も持つ。

第5節 市町村の内部構造

1 概要

これまで述べてきたとおり、州の組織、機能、権限を定めることはもとより、州内の地方制度を定めることは州固有の権限であり、したがって、州によって多様な地方制度となっていることが、ドイツの地方制度の大きな特徴である。ドイツ各州の市町村制度については、1990年代以前は、第二次大戦後の占領国の違いなどに応じて、大きく、4つの制度に分類されていた。イギリスの占領下にあったノルトライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州などの州における北ドイツ評議会制、フランスの占領下にあったラインラント・プファルツ州、ザールラント州などの州における市長制、ヘッセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州などの州における旧プロイセンの市町村制の流れをく

む参事会制、バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州などの州におけるワイマール共和国時代の制度の流れをくむ南ドイツ評議会制の4つである(詳細は後述)。

しかし、1990年における東西ドイツの統一以降、地域における直接民主主義の実現の要求の高まりを受け、南ドイツ評議会制の特徴である市長村長の直接公選制が全国に広がることとなった。各州における自治法改正により、参事会制を採用する3つの都市州を除く残り全ての州において、市町村長の直接公選制が次々と採用されることとなり、大きくその姿を変えることとなったのである。しかしながら、こうして、市町村長の直接選挙制が広く採用されることとなったが、市町村長と議会議長が兼務の形態か否か、任期が5年か6年か、議会選挙制度の違いなど、各州の地方制度には多くの制度的な相違が認められるところであり、依然として、地方制度の多様性には大きなものがあるといえる。

2 1990年代以前の4分類

市町村の組織とその権限は、各州の市町村法によりそれぞれ独自に定められるが、いずれの州の市町村法においても、市町村議会が市町村の最高機関であることに変わりはない。この議会と、執行機関(Verwaltungsspitze)の2つの機関の関係をどのようにするかで、上の4つのタイプが分かれる。まず、両者の関係を並立的なものとする二元制のタイプと、議会に権力が一元化される一元制の北ドイツ評議会制が区別される。次に、二元制のタイプは、その執行機関が独任制であるか合議制であるかの観点から、合議制である参事会制とその他に分かれる。独任制のその他のタイプのうち、市町村長が住民により直接選挙されるのが南ドイツ評議会制であり、市町村長が議会によって選任されるのが市長制であった。機構パターンは各州の伝統や第二次大戦後の占領国の影響などにより異なっている。

(1) 市長制(Bürgermeisterverfassung)

市町村長は、議会により選任される。市町村長が直接住民から選挙されない点で、南ドイツ評議会制と異なる。市町村長は、同じく議会が選任した助役の補佐を受けて行政を指揮監督する。同時に、市町村長は、市町村議会の議長であり、市町村長に大きな権限が集中し、市町村を代表する。

フランスから来た制度であり、従来、その占領地であったラインラント・プファルツ州とザールラント州で行われていた。

(2) 参事会制(Magistratsverfassung)

プロイセンの市町村制の流れをくむ制度である。ヘッセン州及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の一部で行われていた。住民の代表機関である市町村議会は、行政を指揮監督する参事会(Magistrat)を構成する、市町村長及び各参事(Dezernenten)を選出する(ヘッセン州では、今日では、市町村長は、住民が直接選挙する)。市町村議会の議長は、これとは別に議会から選出される。参事会は、独任制をとる他の制度とは異なり、合議制の行政機関である。参事会は、議会から選任されるが、独立的な地位を有しており、住民代表機関と行政機関とは、明確に分離されている点で、北ドイツ評議会型と異なっている。議院内閣制に近い。

(3) 北ドイツ評議会制(Norddeutsche Ratsverfassung)

イギリスの占領下にあったニーダーザクセン州とノルトライン・ヴェストファーレン州の一部で行われていた制度である。英国の地方自治制度の影響を受け、議会が名誉職の市町村長を選出する。この市町村長は議会議長を兼ね、対外的に地方自治体を代表する。

また、これとは別に、事務総長(Stadtdirektor)が議会によって議会外から選任され、行政機関を指揮する。事務総長は、議案を準備し、行政を指揮監督するが、議会に対して独立的な地位を有さず、議会及び議長(市町村長)の監督を受ける。この制度の下においては、事務総長の選任が議会の権限である点を除き、両者の繋がりは弱く、「實際上、行政の主導権をめぐって、市町村長と事務総長の二人の間に対立・競合関係が生じる」、「非効率で住民その他外部に分かりにくい」などの問題があったといわれている。

(4) 南ドイツ評議会制(Süddeutsche Ratsverfassung)

もともとは、南ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州の市町村のタイプである。市町村議会も、市町村長も、ともに住民によって直接選挙されるところに本タイプの特色がある。市町村長は、このタイプにおいては、非常に重要な地位を有している。市町村長は、議会の議長を務めると同時に、議会の命を受けて行政を指揮監督する。また違法な議決に対する拒否権、緊急処分権、日常の業務処理に関する固有の権限を持つ。住民が市町村長を直接選挙する点では、一種の大統領制であり、アメリカの市町村長・カウンスル制に近いといわれる。

3 1990年代以降

ドイツにおける1990年代の自治制度の大変革は、まず、東西ドイツ統一前後の旧東ドイツの民主化改革に始まり、その後、旧西ドイツ地域の住民の地域民主主義の強化要求を受けた各州の自治制度改革という形で実現したといわれる。この1990年代の改革では、主に直接公選首長制の導入と住民投票等の住民参加制度の導入という2つの制度改正が行われた。直接公選首長制については、結果的に、それまで2州のみであった市町村長の直接選挙制が全広域州に広まり、住民による市町村長の直接選挙という点からいえば、都市州を除き、ほとんど完全に全州が市町村長公選制を採用している。したがって、ドイツにおける市町村制度の分類にあたっては、今日、執行機関の長としての市町村長と市町村議会の議長との関係(並立か、市町村長が議長を兼ねるか)が重要なメルクマールとなる。直接公選首長制とはなったが、必ずしも、南ドイツ評議会型に収斂しているわけではない。市町村長の地位があまりにも強化されることに反対の州もある。ヘッセン州のカッセル市では、参事会制であったところに直接公選市長を導入したが、市議会が選任する純粋な肩書きの「市長」や18人の「参事」で構成する「市参事会」も従来どおり存置し併置する。「上席」「次席」の市長は、前者が総務、人事、法務など管理部門を、後者が社会秩序、住民・戸籍、消防、文化、清掃、消費者などを、それぞれ所管しており、後者も責任の重い任務を持つ。

また、バイエルンだけだった郡長の直接選挙もバーデン・ヴュルテンベルク州とシュレスビヒ・ホルシュタイン州を除き、11州で導入されている。

1990年代以降の市町村の内部構造は、小規模な市町村を除くと以下3類型となっている。

【図表4-3 ドイツ各州の市町村内部構造】

州名	市町村長の選任	市町村長と議長	首長任期	直接公選制の導入時期
バーデン・ヴュルテンベルク	直接公選制	兼任	8年	1955年より
バイエルン	直接公選制	兼任	6年	1945年より
ブランデンブルク	直接公選制	並立	8年	1993年より
ヘッセン	不真正参事会制	並立	6年	1993年より
メクレンブルク・フォアポンメルン	直接公選制	並立	7年から9年 (市町村が決定)	1999年より
ニーダーザクセン	直接公選制	並立	8年	1996年より 完全実施 2001年
ノルトライン・ヴェストファーレン	直接公選制	兼任	6年	1994年より 完全実施 2001年
ラインラント・プファルツ	直接公選制	兼任	8年	1994年より
ザールラント	直接公選制	兼任	5年	1994年より
ザクセン	直接公選制	兼任	7年	1993年より
ザクセン・アンハルト	直接公選制	並立	7年	1993年より
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	直接公選制	並立	6年から8年 (議会が決定)	1998年より
チューリンゲン	直接公選制	兼任	6年	1993年より

(1) 議長兼任市長の下での議会・市長二元制 (Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze)

住民の直接選挙で選出された市町村長が行政機関の長であり、かつ議会議長となるが、権限は行政と議会に分割される。バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ラインラント・プファルツ州、ザールラント州、ザクセン州、チューリンゲン州で採用されている。

(2) 議長・市長並立の下での議会・市長二元制 (Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter zwei Spitzen)

住民の直接選挙で選出された市町村長が行政機関の長である一方、市町村の最高意思決定機関である議会は議員の中から選ばれた議長が主宰する。権限は行政と議会に分割される。ブランデンブルク州、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、ザクセン・アンハルト州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で採用されている。

(3) 不真正参事会制 (Unechte Magistratsverfassung)

二元的な権限配分の下で、参事会という合議機関により行政が執行されるが、市町村長は住民の直接選挙で選出され参事会の構成員ともなる。市町村長は、参事会と議会から独立した固有の権限を持つ。他の参事は議会によって選出されるが、必ずしも議員の中から全ての参事が選出されるとは限らない。議会は、議員の中から選ばれた議長が主宰する。ヘッセン州で採用されてい

る。

(4) 市長制

市町村小連合を構成する小規模な市町村の一部においては、今なお直接公選首長制が導入されていない。首長は議会において選出され、議長を兼任する(第5節2(1)参照)。この場合の首長の任期は、議員の任期と同じになる。

4 直接公選首長制導入による課題等

(1) 首長の性格の変化

首長が、住民の直接選挙で選出されるようになったことで、首長は住民に対して直接説明責任を負い、首長の重みが増すこととなり、住民の満足度が高まった。議会の最大会派から間接的に選出されていた首長とは異なり、首長はある程度、政党と距離を置く存在となり、政党の直接的なコントロールが及ばない存在となった。

一方、住民の直接選挙においては、首長の行政実務能力や行政に関する専門性よりも、住民への印象等が重要な要素となり、首長の実務能力が低下したとの見方もある。

(2) 首長の選出

ラインラント・プファルツ州内務省では、直接公選首長制の導入により、住民の自治体行政への関心が高まったとは必ずしも言えない、と評価している。首長の任期は議員の任期よりも長く、郡議会、市町村議会、市町村小連合議会等の選挙が同日実施される日とは別の日程で選挙が行われることが多い。このため、首長選に関する報道も少なく、投票率は40%程度である。他の州においては30%未満の投票率となっているところもある。この問題に対して、ラインラント・プファルツ州においては、首長選挙を実施できる期間を弾力化し、他の議会選挙と同日に実施できるようにしている。

(3) 議会との対立

市町村長が直接公選で選出されるようになったことにより、議会と市町村長の関係に少なからず変化が生じてきたといわれる。従来、議会の第一党の代表が市町村長となることが常態であった自治体において、議会の第二党、第三党から市町村長が誕生し、あるいは、地域の市民グループに推された、政党に所属しない市町村長が誕生してきている。

一部の自治体では市町村長の直接公選制導入後に市町村長と議会の関係が悪化する事態も生じている。市町村長が所属する政党と議会与党が異なることがその最大の理由であるが、こうした状況に対処するために、例えばヘッセン州では、市町村長と議会の間立つ中立な立場の調停者(Mediator、外部有識者から選任)を置き、議会運営を円滑にするための政治的調整に取り組んでいる。ラインラント・プファルツ州市町村連盟(日本の全国町村会に相当する組織)では、議会の最大会派出身でない首長が選出された場合には、首長に対して最大会派との連携又は複数政党との連携を助言している。これは、過去に議会と首長との対立で自治体の行政運営が行き詰った事例があるためである。

(4) 議会の弱体化

ラインラント・プファルツ州においては、直接公選首長制の導入により、議会が相対的に弱体化するのではないかという問題は、制度改正前から認識されていた。この解決策として、同州では、これまでよりも少ない人数の議員だけで議会における首長の説明を求めたり、議員が行政文書を閲覧するための権限を拡大したりするなどの制度改正を同時に行っている。

第6節 市町村議会

1 議会

(1) 概要

市町村の最高意思決定機関であり、当該市町村の行政運営の基本方針を定めるとともに、市町村の重要事項を決定する。実際の名称は、州により様々であり、**Gemeinderat**、**Stadtrat**、**Gemeindevertretung**、**Stadtvertretung**、**Stadtverordnetenversammlung** 等と呼ばれている。

各州の州法では、市町村議会や市町村行政組織の大枠を定めるが、具体的な内容については、市町村基本条例 (**Hauptsatzung**) の中で、市町村自ら定めることとなる (組織高権 (**Organisationshoheit**))。市町村は、それぞれ自らの①行政組織の事務分掌、②議会の委員会の数及びその所掌事務、③議会の議決事項の公示方法、④議会の議員の実費弁償等を定めている。

(2) 条例

市町村議会の重要な権限の一つとして、条例の制定がある。条例は、市町村がその地域的關係事項を自らの責任により法的拘束力をもって規律するものである。条例も、法律の一種であり、当該市町村の区域内においては、連邦法および州法と同様、拘束力を有するものである。但し、条例がこれらの法律に違反することは、許されない。次のような事項について、条例が制定される。

- ① 一会計年度における歳入と歳出を拘束力をもったものとして確定する予算条例
- ② 市町村の地域の土地利用を規制する条例
- ③ 市町村の施設の利用料を定める使用料・手数料条例
- ④ 公営企業の運営について定める公営企業条例 (上水道、公営交通、屠殺場)
- ⑤ 住民の健康又は環境保護の観点から加入または使用を強制する条例 (上水道、下水道、地域暖房)

2 議会内組織

1のとおり、市町村議会の委員会の設置時期、設置数、委員定数等を定めることは、市町村の自由である。ラインラント・プファルツ州バッド・デュルクハイム市 (人口約1万8千人) の例をあげれば、2011年2月現在、次のような委員会がおかれている。

- ・ 基 幹 ・ 財 政 ・ 経 済 促 進 委 員 会 (**Haupt-, Finanz- und**

Wirtschaftsförderungsausschuss)

- ・ 家族・社会福祉・スポーツ・学校委員会 (Ausschuss für Familie, Soziales und Sport, Schulträgerausschuss)
- ・ 観光委員会 (Ausschuss für Tourismus)
- ・ ワイン・農業・林業・環境委員会 (Ausschuss für Weinbau, Landwirtschaft, Forsten und Umwelt)
- ・ 建築・開発委員会 (Bau- und Entwicklungsausschuss)
- ・ 文化委員会 (Kulturausschuss)
- ・ 会計検査委員会 (Rechnungsprüfungsausschuss)
- ・ 収用委員会 (都市計画関係) (Umlegungsausschuss)
- ・ 公営企業委員会 (下水関係) (Werksausschuss)
- ・ ワイン祭り委員会 (欧州最大のワイン・フェスティバルが秋に開催) (Wurstmarkt- und Festausschuss)

上記の委員会の他に、市内の各地区の利害を反映するために区域審議会 (Ortsbeirat Grethen-Hausen)、また議会運営委員会としての長老会議 (Ältestenrat) が置かれている。

3 議員

ドイツにおいては、地方議会議員は基本的に名誉職という位置づけである。したがって、議員は、議員活動とは別に生計を立てるための職業を持ち、その議員としての活動から何ら直接的な経済的利益を引き出すことはできない。それどころか、むしろ議員は、その地位の故に多くの出費と負担を強いられることもある。しかしこの名誉職原則により、一般の人々の公的行政への参加が保証されている。

また、連邦議会、州議会、郡議会、市町村小連合議会、市町村議会間における議員の兼職が非常に多い。これにより、例えば、市町村小連合を構成する市町村の議員が、小連合議会議員も兼職することによって、市町村の意向を直接小連合議会において反映することが可能となっている。

議員の名称は、Gemeindevorteiler、Stadtverteiler、Ratsherr/Ratsfrau、Ratsmitglied など州によって様々である。

(1) 任期

任期は州ごとに異なり、4年制、5年制、6年制の州がある。2011年2月時点で、6年制は、バイエルン州の市町村で採用されている。それ以外は、すべて5年制となっている。

【図表4-4 ドイツ各州の市町村議員任期】

州名	任期
バーデン・ヴュルテムベルク	5年
バイエルン	6年
ブランデンブルク	5年
ヘッセン	5年
メクレンブルク・フォアポンメルン	5年
ニーダーザクセン	5年
ノルトライン・ヴェストファーレン	5年
ラインラント・プファルツ	5年
ザールラント	5年
ザクセン	5年
ザクセン・アンハルト	5年
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	5年
チューリンゲン	5年

出典:2011年2月17日現在。Wilko Zicht et. al., ‘Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme’: <http://www.wahlrecht.de> により作成。

(2) 手当等

図表4-5のとおり、市町村議会議員に対して給与は支払われておらず、費用弁償としての手当が存在するのみである。これら手当等は、各自自治体ごとに定められる。

【図表4-5 バッド・デュルクハイム市議会議員の議員活動に係る手当】

項目	金額 (単位:ユーロ)
基本手当	50(月額)
会議手当(本会議等への出席に係る手当)	25(1回) ただし、建築・開発委員会のみ 35
政党活動に係る会議手当(ただし、政党の会議回数は本会議回数の2倍以内にしなければならない)	25(1回)
給料補填手当(議員活動のために、給料が失われた場合に補填するもの)	16(1時間あたり)
区域審議会・統合評議会会議手当	15(1回)
※ 会議手当は議員ではない委員会委員にも支給される。	
※ 一年間で本会議の半数以上を欠席した場合は、基本手当は半額となる。	

(3) 年金

上述のとおり、市町村議会議員は名誉職であって給与も支払われておらず、議員年金も存在しない。

(4) 議員の政務調査費及び政務補佐体制

議員は、当該自治体職員に対して、議員活動に必要となる情報の提供を要求することができる。

しかしそれ以外に、特別な政務を補佐する制度は存在せず、政務調査費もない。

また、上述のとおり、他に職業を持つ議員が多いことから、議員の出席を要する会議は、夕方等の一般的な勤務時間外に設定される傾向にある。

(5) 議員の経歴及び職業

議員の経歴及び職業は様々である。まず、州又は他の地方議会議員との兼職が多く、市町村小連合を構成する市町村の首長が小連合議会議員も兼職する等の例が見られる。その他、教師等を含む公務員、農業従事者、民間企業勤務者、退職者など多岐にわたる。

第7節 住民と地方自治

第4節3で述べたとおり、東西統一後の1990年代には、直接民主主義への流れが起き、透明性向上や住民参加の促進を重視する行政改革が、地方団体自身の発意で進められてきた。この中で、各州の市町村における住民請求と住民投票は、首長の直接公選制とともに、新しい市民参加の方策として実現してきたものである。1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を皮切りに、1997年のザールラント州を最後とし、今日では、すべての州がこれらの制度を導入している。

この改革により、住民や住民グループは、自治体の意思決定や政策決定について、これまでのドイツ連邦共和国の歴史上かつてない程に強力な立場となった。住民の利益や関心を考慮することは、その影響力が大きくなったことで、議会や政党、首長にとってさらにますます重要となっている。

1 住民請求と住民投票

「地方」レベルでも、多くの州で重要な地域課題についての住民請求及び住民投票制度が認められている。ドイツの住民投票の特徴は、州民投票と同様、①原則として、市町村の意思を拘束するものであること、②しかし、あくまで代表民主制を補完するものとして、限定的な役割を持った制度と考えられていることである。対象としては、ネガティブ・リスト方式(住民投票の対象とはしない事項を列挙しておくもの)を採用していることが多く、予算・決算・租税、財政及び人事などが除外されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、市町村の廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている。

住民投票の実施は、議会で一定要件を満たす多数の議決があった場合と、所定の条件を満たした住民請求が行われた場合とある。請求に必要な署名の数は、有権者数の5%、10%、15%など、州によって差異がある。幾つかの州では、制度の濫用防止のため、議会の発案による住民投票のみを認めるとしている。有効な住民請求が実施された場合、議会は請求の対象となった案件について検討を行わなければならない。議会が請求の内容に沿う決定を行った場合には住民投票は実施されない。住民投票の可決には、有効投票数の過半数の賛成が必要である。これに加えて、多くの州では、州憲法や州法で規定する有権者総数の一定割合を超える賛成が必要とされている。可決されれば、その結果は議会の議決と同じ効力を持つこととなる。

住民請求及び住民投票の対象としては、都市計画に係る大規模開発事業に関する請求が多くなっている。また、高齢化に伴い、退職者が積極的に地域社会へ参画するようになりつつある。こ

の住民参加の拡大により、今後は住民請求及び住民投票の制度がより利用されるのではないかと見られている。

2 ラインラント・プファルツ州における住民請求及び住民投票制度

同州においては、1993年にバーデン・ヴュルテンベルク州の制度を見本として住民請求及び住民投票の制度が導入された。バーデン・ヴュルテンベルク州はネガティブ・リスト方式を採用し、かつリストに多くの項目が含まれていた。住民請求を行うことのできない項目が多いことが一つの理由となり、ラインラント・プファルツ州のバッド・デュルクハイム市においては、この制度は利用されていない。ラインラント・プファルツ州においては、有権者の10%の署名を集める必要がある。

ラインラント・プファルツ州では、自治体は年に1回住民集会を開くことが法律で義務付けられている。バッド・デュルクハイム市では、この住民集会を年間約20回実施しており、都市計画など市民の生活に影響を与える政策については、早い時期から住民への周知を図る努力をしている。同市としては、住民請求がこれまで一度も実施されていない要因として、この住民への周知も大きく貢献しているとしている。

ただし、地方自治制度を担当する州内務省においては、住民参加の促進を図るため、2011年3月現在、ネガティブ・リスト上の項目を削減するための検討を行っている。

3 住民発議

重要な地域案件の議会での審議又は議会が一度却下した特定の地域問題について改めて議会で審議することを住民が求める制度。

4 解職請求

住民が首長の解職を請求する制度が、首長の直接公選制導入とともに生まれている。基本的には、議会が特別の多数決で発案して住民投票にかけて解職する制度となっている。ラインラント・プファルツ州の地方自治体においては、首長の解職請求は、住民請求・住民投票制度の一形態として位置づけられている。議会において半数以上の議員から首長の解職に係る住民投票の実施が提案され、それが3分の2以上の議員で可決されることが第一の要件である。その後、住民投票が実施され、投票者の過半数が賛成し、かつ、当該賛成者数が全有権者の30%以上の場合、首長は解職となる。

また、一部の州では、一定数以上の住民からの請求があれば住民集会を開催する仕組みも生まれており、州によってさまざまな工夫が見られる。

第5章 公務員制度

第1節 概況及び公務員の分類

ドイツにおける公務員制度は、連邦と州、市町村、郡、その他を通じて共通の制度になっている。かつての公務員の分類は、官吏(Beamter)、公務職員(Angestellte)、公務労働者(Arbeiter)の3分類となっていたが、公務労働者の労働条件を改善する必要性、技術進歩により公務職員と公務労働者を区別することが時代遅れとなっていたこと等の理由から、2006年に両者の区分は廃止され公務職員(Tarifbeschäftigte、労使交渉により決定される労働協約によって、身分関係が定まる職員(2(2)参照))に統一された。³⁰したがって現在では、基本法、官吏地位法(Beamtenstatusgesetz)によって位置づけられる官吏及び私法上の契約で雇用される公務職員の2つの制度が並存している。2009年6月30日現在の公務員数は図表5—1のとおりとなっており、機関別の官吏の割合(裁判官も含む)は連邦28.0%、州64.5%、地方自治体14.3%となっている。州政府において官吏の割合が高くなっているのは、教員の大半が官吏であり、教育行政は州の権限となっているためである。

以下、実際に聞き取り調査を行ったブランデンブルク州及びブランデンブルク州内の自治体であるエバースワルデ市(Eberswalde)を例にとりながら、官吏及び公務職員について概説する。

【図表5—1 公務員数】³¹

(単位:千人)

	2009年6月30日現在				2008年6月30日現在
	官吏及び 裁判官	軍人	公務職員	計	計
連邦	129.1	185.0	146.3	460.4	462.2
州	1,239.7	—	681.8	1,921.5	1,929.1
地方自治体	184.3	—	1,107.6	1,291.8	1,276.5
連邦鉄道基金	43.7	—	2.3	46.0	46.9
間接公務 ※	77.4	—	750.4	827.8	790.4
計	1,674.2	185.0	2,688.4	4,547.6	4,505.1
フルタイム職員	1,269.8	184.7	1,666.5	3,121.0	3,105.7
パートタイム職員	404.3	0.4	1,021.9	1,426.6	1,399.3

※ 連邦雇用庁、連邦中央銀行、社会保険管理主体(健康保険組合を含む)、その他の公的機関、公的法人を含む。

³⁰ ただし、ベルリン州及びヘッセン州においては公務職員及び公務労働者の区別が残存している。

³¹ 連邦統計局ウェブサイトに基づき作成。

1 官吏

(1) 概要及び法的位置づけ

官吏は、基本法第33条において恒常的任務として公権力の行使を担うとされ³²、官吏は公法上の勤務・忠誠関係による最も権威のある公務員とされている。また、官吏は国民又は地域住民への奉仕者であり、基本法、特に自由で民主的な基本秩序に対して特別の忠誠を求められる。加えて、法治国家の基礎となる法令の運用を安定的、継続的に行うことが官吏の大きな役割とされ、常に法令に基づいて職務を遂行することが官吏には求められる。

2005年から2006年にかけて実施された連邦制度改革では、連邦の大綱的立法権廃止が改革の一つの柱とされた。州及び地方自治体の官吏制度を含む連邦の大綱的立法権を定めた基本法第75条は廃止され、官吏制度に関する権限が連邦から州へ大幅に移譲された。現在、官吏の法的位置づけについては基本法第73条第8項において連邦の公務員に関する連邦の専属的立法権が、第74条第1項第27号において州及び地方自治体の官吏(公法上の団体の職員及び裁判官を含む)に関する競合的立法権が規定されている。大綱的立法権の廃止により、それまでの「官吏大綱法(Beamtenrechtsrahmengesetz : BRRG)」は廃止され、連邦統一の規律を確保するための新たな基本的枠組みとして官吏地位法が定められた。これに基づき、連邦政府の官吏については連邦官吏法(Bundesbeamtengesetz : BBG)でその位置づけが定められ、州及び地方自治体の官吏については、各州の官吏法において官吏のラウフバーン(Laufbahn、職階、(2)参照)、給与、恩給等に関する事項が定められている。

官吏の職種には一般公務員、教員、警察職員、消防職員、裁判官などがあるが、具体的にどの職種に官吏を配置するかについては基本法第33条以外に明確な規定は存在しない。2010年におけるブランデンブルク州政府職員約5万人のうち、約3万3千人が官吏となっており、そのうち約1万4,900人が教員、約7,900人が警察職員となっている。³³同州では、税務行政にも多くの官吏が配置されている。

一方、ブランデンブルク州の自治体における官吏の人数は図表5—2のとおりとなっており、官吏の数が5人未満の自治体が大半を占めることがわかる。

³² 基本法第33条第4項「公権力の行使は、原則として、公法上の勤務関係及び忠誠関係にある公務員に、恒常的任務として委ねられる。」

³³ ブランデンブルク州内務省提供資料「Beamtinnen und Beamte in Brandenburg」P12

【図表5—2 ブランデンブルク州の市町村³⁴における官吏数】³⁵

官吏数	自治体数
0人	104
1人	30
2人～5人	48
6人～10人	7
11人～25人	6
26人～283人	6

注)

表は、期限付き官吏である首長を除いた官吏数。首長はどの自治体においても、期限付き官吏である。

ブランデンブルク州内の市であるエバースワルデ市事務局には4人の官吏がおり、期限付き官吏である市長の他には公共安全、建設規制、就職斡旋、法務部局の強制執行を担当する幹部職員として配置されている。³⁶

上述のとおり、官吏の身分等は基本法及び官吏地位法においてその基本的枠組みが規定されるが、連邦制度改革の結果 2009 年以降は各州が官吏のラウフバーン、給与、恩給等についてそれぞれ定めることとなった。ブランデンブルク州では、この制度改革のために約2年間のワーキンググループでの検討を行い、2009 年4月に官吏地位法が施行されたのに合わせて、州官吏法を施行している。³⁷

(2) 任用

連邦制度改革以前は、官吏はその業務内容及び責任の度合いによって、上から高級職(Höherer Dienst)、上級職(Gehobener Dienst)、中級職(Mittlerer Dienst)、初級職(Einfacher Dienst)の4つのラウフバーンに分類されていた。各ラウフバーンに就くには、資格要件として一定の学歴が求められる。図表5—3のとおり、高級職となるためには基本的に一般大学修了が要件となり、上級職には一般大学入学資格又は専門大学修了、中級職には実科学校修了、初級職には基幹学校等の修了が必要である。³⁸連邦制度改革により、これらラウフバーンに関する事項は州法の規律するところとなり、上記4つの垂直区分を維持する州(ブランデンブルク州など)に加えて4区分の2段階統合(ニーダーザクセン州、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州ほか)や、統一ラウフバーン(バイエルン州)³⁹の創設といった動きも出てきている。

³⁴ 市町村小連合(第4章第2節参照)を組織している自治体は、市町村小連合を一まとまりとしてカウントしている。市町村小連合の長も官吏である。

³⁵ ブランデンブルク州市町村連盟提供資料に基づき作成。

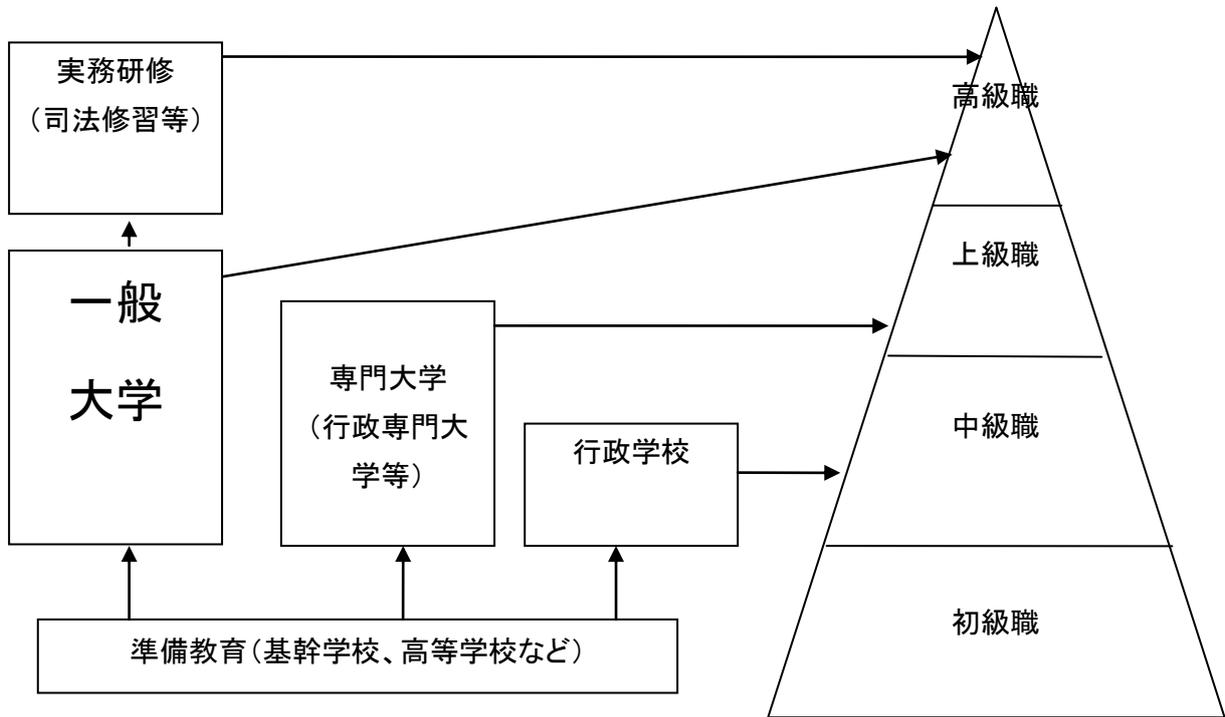
³⁶ エバースワルデ市では、全職員数の約5分の1に当たる76名が現在官吏であるが、その大半は消防職員である。

³⁷ ブランデンブルク州では現在(2010年7月現在)、2009年11月の政権交代を受けて、新連立政権の連立協定書の内容に基づく官吏の退職年齢引き上げ等について州官吏法令改正の検討が行われている。

³⁸ 上級職には専門大学修了者が多く、中級職には二元制職業教育(週に3～4日、実務を企業で学び、並行して週に1～2日、職業学校において専門的理論を学習する職業教育制度)を修了した者が多い。

³⁹ 2010年7月14日に改正法が成立し、2011年1月から施行される。

【図表5—3 ラウフバーン及び要件】



図表5—3のほか、公選で選ばれた地方自治体の首長も首長の任期期間中だけの期限付官吏 (Beamte auf Zeit) となる。

基本的に官吏のラウフバーンは固定されており、上のラウフバーンへ昇格することは難しい。官吏は終身雇用とされているため、同一ラウフバーンの中で勤続年数に応じて昇進・昇給することとなる。ただし、官吏の実績評価制度導入後、実績に応じて昇進・昇給の速さが変わる仕組みが実施されつつある。

現在、警察職員を除く官吏の退職年齢は65歳とされているが、段階的に退職年齢を67歳に引き上げる移行期間が2010年から始まっている。

(3) 俸給、手当等

官吏にはその生活を心配することなく公務に従事できるように適切な額の給与が支払われる権利が付与されており、各州が定める規則に基づき給与として「俸給 (Besoldung)」が支払われる。ドイツにおける官吏は公法上の特別な勤務・忠誠関係に位置付けられており、俸給は労働の対価としては捉えられていない。同様の考え方から官吏は無拠出で年金 (恩給) や社会保険を享受することができる。⁴⁰

俸給は、ラウフバーン及び職種又は職務ごとに基本的には年功序列となっている。図表5—4の

⁴⁰ これは、官吏が他の労働者と違う年金 (Ruhestandsbezüge) 及び社会保険制度に加入しているためである。この制度下では、保険金及び掛け金が無拠出とされているが、その代わりに官吏の俸給水準は、同等の一般労働者に比べ低く設定されている。なお、ドイツの医療保険は自己負担が3割であり、年金受給には最低5年の勤務が必要である。また、官吏の家族も社会保険料を負担する必要がない。

とおり、職種には職務記号 A が用いられ、その俸給表の階級に沿って、2年ごと、3年ごと、4年ごとに昇給する。一定程度以上の職務には職務記号 B が適用されて、同一職務に留まる限り昇給はないシステムとなっている。この他、大学教授等には別の職務記号及び俸給体系が存在する。実績評価制度も導入されており、これによって昇給の速さに差がつく仕組みとなっている。

【図表5—4 ブランデンブルク州官吏俸給表(2010年3月1日施行)】⁴¹

(職務記号 A (単位:ユーロ/月))

		2年ごとに昇給					3年ごとに昇給				4年ごとに昇給			
		号俸												
ラウン	職務記号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
初級職	A2	1,580.96	1,618.62	1,656.31	1,693.98	1,731.66	1,769.35	1,807.04						
	A3	1,646.02	1,686.11	1,726.20	1,766.29	1,806.40	1,846.49	1,886.59						
	A4	1,682.93	1,730.16	1,777.33	1,824.54	1,871.74	1,918.95	1,966.14						
	A5	1,696.37	1,756.80	1,803.77	1,850.72	1,897.69	1,944.65	1,991.61	2,038.57					
中級職	A6	1,736.04	1,787.61	1,839.17	1,890.73	1,942.28	1,993.84	2,045.42	2,096.98	2,148.55				
	A7	1,811.42	1,857.76	1,922.65	1,987.52	2,052.40	2,117.29	2,182.19	2,228.50	2,274.84	2,321.20			
	A8		1,923.60	1,979.03	2,062.17	2,145.32	2,228.46	2,311.63	2,367.06	2,422.48	2,477.93	2,533.34		
上級職	A9		2,048.06	2,102.60	2,191.34	2,280.08	2,368.83	2,457.57	2,518.56	2,579.59	2,640.58	2,701.59		
	A10		2,205.19	2,280.98	2,394.67	2,508.37	2,622.07	2,735.77	2,811.57	2,887.36	2,963.15	3,038.93		
	A11			2,538.81	2,655.31	2,771.80	2,888.31	3,004.82	3,082.49	3,160.14	3,237.83	3,315.49	3,393.16	
	A12			2,728.81	2,867.71	3,006.59	3,145.50	3,284.40	3,376.98	3,469.58	3,562.17	3,654.79	3,747.37	
高級職	A13			3,068.89	3,218.88	3,368.88	3,518.86	3,668.83	3,768.83	3,868.83	3,968.81	4,068.81	4,168.80	
	A14			3,193.15	3,387.66	3,582.16	3,776.65	3,971.15	4,100.80	4,230.47	4,360.14	4,489.81	4,619.48	
	A15						4,151.02	4,364.86	4,535.94	4,707.00	4,878.08	5,049.16	5,220.23	
	A16						4,582.49	4,829.80	5,027.67	5,225.53	5,423.37	5,621.21	5,819.08	

(職務記号 B (単位:ユーロ/月))

B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
5,220.23	6,069.39	6,428.88	6,805.41	7,237.38	7,645.31	8,042.11	8,455.70	8,969.20	10,563.87	10,974.87

⁴¹ dbb 官吏同盟・協約連合ウェブサイトに基づき作成。

(職務記号対応表(例))⁴²

	記号	職名	学歴
初級職	A2	裁判運営係員 警察官(巡査)	基幹学校修了
	A3	旧連邦鉄道車掌	
中級職	A6	一般事務職員	基幹学校又は実業学校修了 後、2～3年の職業教育修了
	A7	警察官(巡査長)	
上級職	A9	警察官(警部補)	専門大学又は一般大学学士
	A10	警察官(警視)	
	A12	小学校教諭	
高級職	A13	中等・高等学校教諭	一般大学修士
	B2	州政府課長級	
	B3	連邦政府課長級	
	B5	州政府局長級	
	B6	連邦政府局長級 10万人未満の自治体首長	
	B9	連邦政府筆頭局長	
	B10	連邦参議院事務局長	
	B11	連邦政府事務次官	

(4) 政治的行為の制限

官吏は他の公務員と同様にその職務上政治的に中立の立場で業務を遂行しなければならないが、私的には政党に所属することも可能である。

官吏は法令のみによって拘束され、政治家からの資料要求等に応じることはあっても政治家からその他の指示や政治的圧力を受けることはない。ただし、連邦及び州政府の幹部職員は法律上政治任用されることとなっており、任用の際には政権の基本方針に永久に合意することが求められる。⁴³このため政権交代が起きた場合等には、理由なく「一時的な休業」を強制される場合があることも、併せて規定されている。⁴⁴

また、他の公務員も含め官吏は連邦議会議員及び州議会議員、そして当該自治体の議員との兼職が禁止されているが、官吏がこれらの職に就任した場合には、官吏を辞職しなければならないわけではなく、一時的に停職すればよく、議員としての職務が終了した場合には、官吏に復職することができる。

2 公務職員

(1) 概要及び法的位置づけ

公務職員は官吏以外の公務員で、私法上の労働契約に基づいて公務に従事する者である。また、その国籍は問われない。ただし公務職員もまた、基本法、特に自由で民主的な基本秩序に対

⁴² ポツダム大学地方自治研究所提供資料に基づき作成。

⁴³ ドイツ連邦内務省「The public service in Germany」参照。

⁴⁴ 「一時的な休業」の間も身分及び経済的保障は継続され、休業期間は最長3年間となっている。

して特別の忠誠を求められる。

主に、社会福祉・健康保健分野や商工業振興といった分野で勤務する公務職員が多いが、近年は公務員全体に占める公務職員の割合は増加傾向にある。その一因として、官吏の雇用は事務手続上煩雑な面が多く⁴⁵、特に地方自治体においては公務職員の雇用が好まれていることがあげられる(第5節参照)。

(2) 任用

公務職員は政府との関係でいえば、私法上の関係にある。最終的には、雇用主(連邦、州又は地方自治体)と個々人との間の契約によって雇用されることとなるが、この契約に関する基本的な枠組みは雇用主と労働組合との交渉の結果締結される「労働協約」によって定められる。ドイツでは私法上の労使関係において、労働条件の主要部分を決定する労働協約の締結に当たっては、国家・政府の介入が排除され、労使が自主的に労働協約を締結する原則、「協約自治(Tarifautonomie)」が存在する。⁴⁶私法上の雇用契約に基づいて雇用される公務職員の労働条件についてもこの原則が当てはめられている。

2006年の連邦制度改革後協約の改正も実施され⁴⁷、現在は連邦及び地方自治体レベルで一体的に策定された協約「TVöD-V」⁴⁸とその後策定された州レベルで3種類の協約が存在する(ヘッセン州、ベルリン都市州はそれぞれ独自の協約を締結。残りの14州が統一協約を策定、締結)。協約改正以前には、自治体が個別に協約を定めることは難しかったが、現在では自治体によって個別事項を反映するための追加的協約を策定している例もある。協約は官吏の労働条件に近いものとなるように策定される一方、協約内容を受けて官吏の労働条件が見直されることもある。

公務職員は、ある特定の職のために雇用されることから、昇進するためには新たに別の職に採用される必要がある。公務職員はこのような異動を繰り返して昇進することとなる。ブランデンブルク州においては、公務職員には契約内容以外の仕事をさせることができず、流動的な人事配置ができないことが一部で問題視されている。その解決策として、異動のインセンティブを設ける制度や異動のために研修を実施する制度が検討されている。

公務職員は終身雇用ではないが、他の民間企業においてそうであるのと同様に、同一機関における勤続年数が長くなるにつれて、解雇が法的に難しくなる。⁴⁹

(3) 給与、手当等

公務職員の階級及び給料表は、上記労働協約に基づき図表5—5、及び図表5—6のとおり定められている。職に応じて階級が決められていることから、当該職に採用された場合、図表5—6の該当給料を支給されることとなる。勤続年数に応じて号俸が上がることとなるが、「開発給」の段階では、実績に応じて号俸の上がり方に差が生じる。

⁴⁵ 例えば、官吏の懲戒には複雑な法的手続が必要となる。

⁴⁶ ナチス時代に労働条件が国家により直接規制された歴史の反省に立ち、戦後に創設されたシステム。

⁴⁷ このときの協約改正において、公務職員と公務労働者の区別も廃止された。

⁴⁸ 2006年から施行されている。

⁴⁹ 一般的に、勤続年数15年以上かつ年齢が40歳以上に達すると解雇することが法律上難しくなる。

連邦制度改革に伴い 2007 年から導入された公務職員の実績給制度では、個人の給与月額
 の 2～8%がその実績に応じて支給されるというもので、評価対象期間の期首に、上司と協議の上目
 標を設定し、期末にそれがどの程度達成されているかに応じて2～8%のうち何%を適用するかが
 決定される。しかし実際には、全職員に一律2%の実績給を支給している自治体も少なくなく、実
 績給制度の運用が進んでいるとは必ずしも言えない。これは、職員の担当業務ごとに、目標が数
 値化しやすいものもあればそうでないものもあること、また目標として住民の満足度を組み込んで
 も満足度の測定が難しいこと、加えて様々な理由で目標が達成できなかった場合に、どこまでその
 理由を認めるのかという多くの問題があることによる。

公務職員への手当として、年一回 12 月に支給される期末手当がある。支給額は月額給与の階
 級に応じて月額額の 60%～90%が支給される。⁵⁰

公務職員には官吏のような恩給制度は存在しないことから、民間企業における労働者と同様に
 社会保険料の負担が求められる。

【図表5—5 公務職員階級表】⁵¹

階級	要件
1	基幹学校修了
2	
3	
4	
5	基幹学校又は実業学校修了後、 2～3年の職業教育修了
6	
7	
8	
9	専門大学又は一般大学学士
10	
11	
12	
13	一般大学修士
14	
15	

⁵⁰ 60～90%は旧西ドイツ諸州における割合。この手当については現在もなお東西格差が存在している。

⁵¹ ポツダム大学地方自治研究所提供資料に基づき作成。

【図表5—6 公務職員給料表(2010年)】⁵²

(ユーロ/月)

階級 号	基本給		開発給			
	1	2	3	4	5	6
15	3,683.25	4,086.56	4,236.72	4,773.01	5,180.59	5,448.74
14	3,335.74	3,700.42	3,914.94	4,236.72	4,730.11	4,998.25
13	3,075.10	3,410.82	3,593.17	3,947.11	4,440.50	4,644.30
12	2,756.55	3,056.87	3,485.90	3,861.31	4,343.98	4,558.49
11	2,660.01	2,949.62	3,164.13	3,485.90	3,952.49	4,167.00
10	2,563.48	2,842.35	3,056.87	3,271.39	3,678.97	3,775.51
9	2,264.23	2,509.85	2,638.57	2,981.79	3,249.94	3,464.45
8	2,119.43	2,348.96	2,456.23	2,552.76	2,660.01	2,727.58
7	1,984.29	2,198.80	2,338.24	2,445.50	2,535.94	2,601.03
6	1,945.67	2,155.89	2,263.16	2,365.05	2,434.77	2,504.50
5	1,864.15	2,064.73	2,166.62	2,268.53	2,343.61	2,397.24
4	1,771.91	1,962.83	2,091.54	2,166.62	2,241.70	2,285.68
3	1,742.96	1,930.65	1,984.29	2,070.10	2,134.45	2,193.45
2	1,607.80	1,780.49	1,834.12	1,887.75	2,005.73	2,129.09
1	—	1,432.98	1,458.72	1,490.90	1,520.92	1,598.15

第2節 労働基本権

ドイツの公務員は官吏、公務職員ともに団結権を有している。公務員の産業別労働組合としては「dbb 官吏同盟・協約連合 (dbb beamtenbund und tarifunion)」及び統一サービス産業労組 (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Ver.di (ヴェルディ))がある。⁵³州・地方自治体に勤務する官吏・公務職員の専門労働組合組織としては、地方自治体・州公務員組合 (komba (Gewerkschaft für den Kommunal- und Landesdienst im Deutschen Beamtenbund))がある。

官吏の職員組合は、協約締結権はないが、官吏に関する法律に係る次のような事項について、聴聞手続を経ることができる。

ア 公務員制度一般に関する事項及び給与、退職年金等に関する事項：全国・州単位(連邦給与法、州給与法等の聴聞手続き)

イ 勤務時間、昇任の基準、職員研修・昇任試験等に関する事項：州単位(州の法令等の事前聴聞手続き)

地方自治体・州公務員組合の基本的な関心事項は給与・手当関連事項と昇任ルール・職員研修である。給与・手当関連事項については従来、連邦法による規定事項であったため、連邦レベルでの官吏同盟がこれを担当していたが、基本法改正により給与・手当が州の権限となったので、これも州レベルへ移譲された。

⁵² 連邦・地方自治体における労働協約「TVöD-V」に基づいて作成。

⁵³ 以前は官吏の職員組合としての dbb 官吏同盟・協約連合、公務職員労働組合としての統一サービス産業労組という位置づけであったが、近年はその区別がなくなりつつある。

官吏の争議権について明文の規定はないが、官吏の諸原則から禁止は自明の理とされている。争議権の制限を代替する措置として、終身雇用及び恩給制度があると考えられている。公務職員には争議権がある。

第3節 男女共同参画

パートタイム職員の増加とともに、女性職員数は全体として増加傾向にある。しかし、女性の管理職は少なく、エバースワルデ市を例にとってみても、局長以上の幹部職員にはこれまで男性しかいなかったが、2010年になってようやく女性の局長が誕生したという状況である。同市では課長級で見ても男性11名に対し女性は6名となっている。同市では、幹部職員はフルタイムで勤務することが義務付けられており、このことが女性管理職の増加を妨げていると考えている。他の自治体においては、幹部職員であってもパートタイムで勤務することを認めている自治体もあり、今後育児施設の拡充とともに制度改正を検討していくとしている。

ただし、女性だけに偏った男女共同参画政策の実施は、能力重視、機会均等の原則に反することから、男女平等に機会均等、労働環境の改善を図るという考え方の下、子どもを持つことがキャリアの障害とならないように、育児支援制度の充実化、労働時間の弾力化等の措置が実施されている。

第4節 東西格差と定員削減

1 定員削減

東西ドイツ統一後、旧東ドイツ各州においては特定の旧西ドイツの州と連携協定を結び、当該州から多くの職員を雇い入れることで、西側と同様の新制度を創設、実施してきた。例えばブランデンブルク州では、ノルトライン・ヴェストファーレン州と連携協定を結んでいる。近年の定員削減圧力により、旧東ドイツにおいては旧西ドイツから雇用した職員も含めた定員削減計画の策定が求められている。

旧東ドイツの州においては、もともと全労働人口に占める公務員の割合が高く、それに加えて近年では特にこれらの州において人口減少が進みつつあり、州政府・自治体の職員数の削減は大きな課題となっている。旧東ドイツに位置していたブランデンブルク州においても同州内のエバースワルデ市においても、定員削減計画が策定されている。ブランデンブルク州では、現在5万人の職員を2019年までに4万人へ削減することを目標としている。エバースワルデ市では、1993年に1,153人だったフルタイム職員を、業務の外部委託を進めることにより2010年までに462人に削減した。同市ではなおも定員を削減する計画で、今後は自治体業務の一部を廃止することも検討している。⁵⁴

これらの自治体においては、少ない職員数でいかに効率的に自治体を運営していくかということも併せて課題となっており、その解決策として、現在の職員に対する研修を行ったり、優秀な人材を集めるための工夫が行われたりしている。エバースワルデ市では、職員一人一人の能力、責任感を高めることは経費削減につながるという考えの下、定員削減を実施しながら人材育成を推進する

⁵⁴ 廃止する業務の一つとして、市営動物園の廃止が検討されている。

ための「人事開発戦略」を策定し、部下を持つ職員を対象とした指導能力養成研修(年一回)、幹部職員養成研修等を実施している。労働環境の改善の一環としてフレックスタイム制の拡充も行い、現在では朝6時半からの勤務も可能となっている。

2 給与

東西ドイツ統一後、旧西ドイツと旧東ドイツの公務員給与には格差が存在し、統一直後は旧東ドイツの公務労働者は旧西ドイツの公務労働者の給与の約 70%であった。しかし連邦制度改革後に改正された労働協約では、東西の賃金格差を是正することが義務付けられたため、これまで旧西ドイツ諸州に比べて賃金の低かった旧東ドイツ諸州においては職員給与引き上げを余儀なくされた。これにより定員削減を行っても人件費を節減できないという問題を抱える旧東ドイツの州も存在する。

第5節 課題

以上のとおり、ドイツの公務員制度は、公法上で身分が保障されている官吏制度と私法上の契約関係である公務職員制度との二つからなっている。互いの制度の利点を取り込もうとするなど二つの制度が補完的に作用する場合もあるが、二つの制度が並存することで自治体の業務が煩雑になったり、制度間の調整が必要となったりしていることは否めない。大抵の場合、小規模の自治体には数名の官吏しかいないが、州の官吏法等に改正があれば、それら数名の職員のために複雑な法解釈、当該自治体への法の適用を行わなければならない、煩雑で非効率な業務が発生することとなる。このため、自治体の中には官吏の採用を控えるところもあり、本来は能力に応じて優秀な人材を採用することが望ましいが、複雑な事務作業を避けるために公務職員としての採用が好まれる傾向にある。

また連邦制度改革の結果、官吏の給与等労働条件に関する決定権限が州へ委譲されたことに伴い、今後州間格差の拡大が予想される。2003年に人口が減少に転じたドイツでは、若くて優秀な人材をどのように確保するかが大きな課題となっている。財政的に豊かなドイツ南部諸州(バイエルン州など)においては、高額な給与を提示して容易に人材を集めることが可能だが、今後財政状況が厳しくなると予想される旧東ドイツ諸州では⁵⁵、高額な給与の代わりとして労働環境の改善を図るなど、優秀な人材の獲得に苦心している。

⁵⁵ 東西格差を是正するための財政調整制度として実施されてきた「ドイツ統一基金(Fonds Deutsche Einheit)」は2019年に終了となる(第7章参照)。

第6章 選挙制度

第1節 概要

これまで見てきたとおり、州や地方自治体における住民代表の機関は名称もその制度も様々だが、基本法第28条第1項には「普通、直接、自由、平等、秘密の選挙による代表機関」を持つべきことが規定されている。加えて、郡及び市町村の選挙においては、EU加盟国の国民も選挙権及び被選挙権を持つ旨が、同条に明記されている。

州議会及び市町村議会の選挙制度は、各州の選挙法によって定められているため、州ごとに異なった制度が採用されている。このため、選挙の実施時期や議員の任期もそれぞれの州によって異なっており、全国一斉の統一地方選挙が行われるということはない。

以下、州、郡及び市町村の選挙制度をそれぞれ概説する。

第2節 州の選挙制度

1 被選挙権

第2章第2節のとおり、州首相は、州議会における間接選挙により選出されることから、州における選挙は州議会議員選挙のみである。被選挙権年齢は、ヘッセン州が21歳以上である他は、18歳以上である。

2 選挙権

州議会議員の選挙権は、州内に住所(または長期の居住)を有するドイツ国民で、居住要件(通例3ヶ月)を満たす18歳以上の者に与えられる(ブレーメン都市州以外)。非ドイツ国民(外国人および国籍離脱者)の参政権は認められていない。

各州議会の選挙制度の概要は、図表6—1の通りである。

3 被選挙権

被選挙権年齢は、ヘッセン州が21歳以上である他は、18歳以上である。

4 選挙制度

(1) 制度概要

第1節のとおり、基本法において、議員は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙によって選出されなければならないとされている。大部分の州において、選挙は、連邦議会選挙の場合と同様、比例代表制の選挙システムによって行われる。内容は、州によって若干の違いがあり、政党にしか投票のできない純粋の比例代表制を採るところと、個人選挙を加味した比例代表制を採るところに分かれる。ハンブルクが2004年7月の選挙法改正により、純粋比例代表制から「特別な形での比例代表制」に変わったため、2011年5月時点で、純粋比例代表制をとる州は、ザールラント州のみとなっている。

最終的な各党の議席数は、小選挙区と比例代表制を並立させる日本の衆議院選挙制度とは異なり、各政党等の獲得した票数に比例して決まる。本質的には比例代表制(小選挙区比例代表併用制)を採用しているわけである。純粋比例代表制を採用するザールラント州では、直接選挙される議員はおらず、全員、名簿から選ばれる。

純粋比例代表制か個人選挙を加味した比例代表制かの違いに加えて、広域州においては、1票制をとる州と2票制をとる州がある(図表6-1参照)。以下に、2票制による小選挙区比例代表併用制を概説する。

2票制を採用する州の選挙では、1票は候補者個人に対して投票する小選挙区選挙へ、もう1票は政党の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。議席数は、その得票数と投票総数に応じて総議席が各党に配分される。行政管区を選挙区の区割として用いる州においては、各政党の獲得議席数はその得票数と投票総数に応じて各行政管区(Regierungsbezirk)へ配分される。その結果、当該行政管内である政党に配分された議席は、小選挙区での当選者にまず割り当てられ、その後の残余議席については各政党の地域比例代表名簿から、当該政党に配分された数になるまで、選出が行われる。

この場合、ある政党が州議会全体で割り当てられた議席数以上に、小選挙区からの当選者を獲得したとしても、当該当選者全てに議席が配分される。比例代表制による配分議席数を上回るこの議席のことを、超過議席(Überhangmandate)と呼ぶ。加えて、ある政党が超過議席を得た場合、州議会全体の議席配分率を維持するためには、他の政党にも追加的に議席を配分する必要性が生じる。これを調整議席(Ausgleichsmandate)と呼ぶ。これらの制度により、ドイツの州議会においては、議員定数は常に変動するものであり、ある人数に固定されているわけではない。

なお、各州では連邦議会議員選挙と同様に、有効投票の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(5%阻止条項、(2)参照)。

【図表6-1 州議会の選挙制度】⁵⁶

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度	候補者名簿	投票数
バーデン・ヴュルテンベルク	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	非拘束式 ⁵⁷	1票
バイエルン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	非拘束式	2票
ベルリン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ブランデンブルク	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ブレーメン	4年	16歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	非拘束式	5票
ハンブルク	4年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	非拘束式	10票
ヘッセン	5年	18歳	21歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
メクレンブルク・フォアポンメルン	4年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ニーダーザクセン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ノルトライン・ヴェストファーレン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ラインラント・プファルツ	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ザールラント	5年	18歳	18歳	純粋比例代表制	拘束式	1票
ザクセン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
ザクセン・アンハルト	4年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票
チューリンゲン	5年	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	拘束式	2票

⁵⁶出典 Wilko Zicht et. al., 'Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme' (<http://www.wahlrecht.de>) 2011年5月現在。

⁵⁷ バーデン・ヴュルテンベルク州では、政党ごとの比例代表名簿は作成されず、選挙区候補者名簿(各候補者名には、政党名も併せて記載)のみに基づいて、比例分の候補者選出が行われる。なお、議席数の配分は比例代表方式で行われる。

(2) 5%阻止条項

すべての州において、5%阻止条項が適用されている。これは、5%以上の得票数を得た政党のみに議席が配分される制度であるが、小政党の乱立を避けるために設けられているものである。この制度は、連邦議会の選挙にもあり、小党乱立がヒトラーの出現を招いたという苦い経験に基づき、そのような事態を避けるために設けられているものである。

なお、5%阻止条項の適用については、比例名簿で配分される議席について適用され、選挙区で当選した議席は、5%以上の得票を比例名簿で得たかどうかとは関係なく保障される。

(3) 議席数

2011年5月現在、総議席数が最も多いのは、ノルライン・ヴェストファーレン州の181名であり、最も少ないのは、ザールラント州の51名である。

第3節 郡、市町村及び市町村小連合の選挙制度

州議会議員選挙の場合と同様に、市町村等の選挙も州法により定められており、その制度は州ごとに異なる。ラインラント・プファルツ州内においては、郡、市町村及び市町村小連合の選挙制度は統一されており、選挙も同日実施される。これに加えて、首長選挙、広域連合議会選挙、欧州議会議員選挙及び地方自治体ではないが市町村の下にある、自治体内下位区分の議員選挙及び首長選挙もあり、合計して7種類程度の選挙が同日実施となる可能性がある。

郡の場合も、州によって統治機構に差異があるが、議会の直接公選は共通している。郡長についても、近年、直接公選制が普及しており、郡長が間接選挙で選出される州は、バーデン・ヴュルテンベルク州及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の2州のみとなっている。郡長は、市町村の監督権限を持つなど州政府の代理人でもあることから、被選挙権は国籍や年齢要件が厳格であるのが通例になっている。

1 選挙の種類

第4章のとおり、現在では都市州を除く全ての州の市町村において直接公選首長制が採られていることから、郡、市町村及び市町村小連合における選挙は、それぞれ首長選挙及び議会議員選挙の2種類がある。ただし、一部の州の小規模な市町村においては、間接選挙による首長の選出制度が残存している。

2 選挙権

図表6—3の通り、2011年2月時点における制度では、選挙権は、18歳以上で、3ヶ月以上当該市町村に居住する住民に与えられている州が多いが、ニーダーザクセン州など5つの広域州では16歳以上となっている。

1992年のマーストリヒト条約によるEU市民権の創設により、ドイツに居住するEU構成国国民にも、地方レベルの選挙権・被選挙権が与えられている。

3 被選挙権

図表6—3の通り、地方議員の被選挙権は全州で 18 歳以上となっている。しかし、首長選挙における被選挙権は図表6—2のとおり州によって異なり、ほとんどの州が、立候補する時点における最高年齢も定めている。

【図表6—2 各州の首長選挙における被選挙権】

州	最低年齢	最高年齢
バーデン・ヴュルテンベルク	25	65
バイエルン	21	65
ブランデンブルク	25	62
ヘッセン	25	67
メクレンブルク・フォアポンメルン	18	-
ニーダーザクセン	23	65
ノルトライン・ヴェストファーレン	23	-
ラインラント・プファルツ	23	65
ザールラント	25	65
ザクセン	21	65
ザクセン・アンハルト	21	65
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	27	60(初当選時)
チューリンゲン	21	65

4 選挙制度

(1) 地方議会議員選挙の制度概要

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選出される。

選出方法としては、純粋比例代表制を採用しているのは、ザールラント州のみで、その他の大半の州では、非拘束式の比例代表制が取り入れられている。

累積投票・分割投票比例代表制においては、例えば、ラインラント・プファルツ州バッド・デュルクハイム郡の投票制度の場合、有権者は 46 票の票を持ち、その票を名簿上の各候補者又は政党に対して投票する。46 票を全て個人へ投票する、又は個人候補者へ投票した分を除いた残りの票又は全票を政党へ投票することも可能である。そして、①投じられた票はいったん名簿毎に合算され、②その総数に応じて各党に議席が比例配分された後、③党毎に個人としての得票数の多い候補者から順に当選人が確定する仕組みとなっている(非拘束式)。したがって、候補者は、党員ではなく個人としての信任を厚くしなければ当選できない仕組みとなっており、このことは、市町村民が、市町村民にとどまらず議会議員についても、自らの好ましいと思う人物を直接に選出できるようになっていることを意味する。

ヨーロッパ議会選挙、連邦議会選挙、州議会選挙と異なるドイツの地方議会選挙の特徴は、上記の累積投票(Kumulieren)及び分割投票(Panaschieren)の2点である。累積投票とは、選挙人がその有する複数の票を投票したい候補者に累積(集中)して投票することが認められるという特徴であり、分割投票とは、その票を複数の候補者又は政党に分けて投票することもできるという特徴である。両者は、非拘束式名簿制度とあいまって、主権者としての選挙人の直接民主主義的

な影響力を強化し、議員を市民に近づける効果を持つと考えられている。

この累積投票・分割投票制度はもともとは、バーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州の南ドイツ2州だけで行われていたが、1977年、ニーダーザクセン州、1988年、ラインラント・プファルツ州、2000年にはヘッセン州で導入されるとともに、旧東ドイツの新州すべてにおいて、導入されることとなった。

【図表6-3 各州の地方議会議員の選挙制度】⁵⁸

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度
バーデン・ヴュルテンベルク	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
バイエルン	6年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
ブランデンブルク	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
ヘッセン	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
メクレンブルク・フォアポンメルン	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
ニーダーザクセン	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
ノルトライン・ヴェストファーレン	5年	16歳	18歳	小選挙区比例代表併用制
ラインラント・プファルツ	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
ザールラント	5年	18歳	18歳	純粋比例代表制
ザクセン	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
ザクセン・アンハルト	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	5年	16歳	18歳	小選挙区比例代表併用制
チューリンゲン	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制

(2) 議席数

定数は、各州の地方自治法において、自治体の人口規模に応じて、定められている。例えばラインラント・プファルツ州バッド・デュルクハイム郡(人口約13万3千人)は46議席、同州バッド・デュルクハイム市(人口約1万8千人)は32議席、同州ワッヘンハイム市町村小連合(人口約1万人)は28議席となっている。

第4節 郡、市町村及び市町村小連合の首長の選挙制度

多くの州において、2回投票制により、1回目の選挙で有効投票の過半数を獲得した者がいない場合は、2週間後に上位2名での決選投票を実施する方法をとっている。またラインラント・プファルツ州では、1名しか立候補者がいない場合であっても選挙が実施され、当選には過半数を超える信任票が必要となる。信任票が過半数を超えなかった場合は、再度選挙手続きが最初から行われることとなり、この選挙には、1回目で不信任となった候補者も立候補することができる。この2回目の選挙においても当選者が確定できない場合は、議長が当該自治体の首長を間接的に選出することができる、との州法の規定がある。

⁵⁸ 出典 Wilko Zicht et. al., 'Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme' (<http://www.wahlrecht.de>) 2011年2月17日現在。

第5節 広域連合の選挙制度

ラインラント・プファルツ州のプファルツ広域連合における選挙制度は、純粹比例代表制をとっている。すなわち、有権者は1つの政党へ1票を投じることとなる。プファルツ広域連合には 29 の議席があり、議員の任期は5年となっている。2009年6月7日に実施された選挙の投票率は、56%であった。

第4章第2節のとおり、広域連合の制度は州によって大きく異なり、このため選挙制度も異なっている。上記プファルツ広域連合には、直接選挙で選出される首長は存在しないが、州によっては直接公選首長を置く広域連合、議員が直接選挙で選出されない広域連合等、様々なかたちが存在する。

第6節 選挙事務

投票所の運営、開票作業などの選挙事務は、市町村又は市町村小連合の事務となっている。第4章第2節のとおり、市町村小連合を構成する自治体は、ほとんど行政事務を実施していないことから、選挙事務についても市町村小連合の事務となる。

郡、市町村及び市町村小連合議会議員選挙は、第3節のとおり、1人の有権者が多くの票を持ち、様々な投票方法があるため、コンピュータを利用した集計作業が行われる。

第7章 地方財政の制度と現状

第1節 州、郡及び市町村の予算制度とその法的枠組み

1 法的根拠

郡と市町村、つまり地方自治体は、国家構造から見れば州の一部である。ドイツ連邦共和国の州は連邦に対して独立している第二の国家的存在である。したがって、州は国家として主権を行使するために必要とされる権能を備えている。基本法第 70 条以降において、立法権は連邦及び州に分割されている。税法制定権及び税収の分配(税の分配)は基本法第 10 章第 104a 条以降に規定されている。基本法第 105 条第2a 項において州には「地域的消費税及び奢侈税(örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern)」の徴税に関する立法権限が認められているものの、連邦法で規律された税と同種でない限度及び範囲内という条件が付されおり、課税に関する立法は主に連邦の権限となっている。州法は、地域的消費税及び奢侈税として、飲料税、犬税、娯楽・賭博税等の他、不動産取得税の税率設定権限を持つ。州の一部である地方自治体は、州の税法に明確に規定されている分野についてのみ、州から委譲された権限として税に関する条例を定めることができる。さらに重要な点として、基本法第 28 条第2項第3号に定められている市町村の賦課率(税率)制定権(Hebesatzrecht)があり、営業税の税率設定において市町村はこの権限を行使している。

基本法による税源及び税収権限の区分は税連帯制度として定義することができ、税目の分離制度とは対照的な制度となっている。主要税目の税収は連邦、州及び地方自治体に分配されている(基本法第 106 条第3項 税収主権に関する規定に基づく)。1871 年のドイツ帝国憲法では、州にすべての税収権限を与え、財政的に帝国は州に依存していた。一方ワイマール憲法では、その権限は逆に国に与えられ、州は国に依存するかたちとなっていた。税目の分離制度においては、課税に関する立法権のみならず税収権限までもが連邦、州及び地方自治体それぞれに分割されることとなる。それに対して、税連帯制度には共同税が存在し、分離制度にはそのような税が存在しない。

もともと州の税収であった財産税の廃止以後、最も税収の多い税目の分配は以下のとおりである。鉱油税の税収は消費税の一種として連邦の税収となり(基本法第 106 条第1項第2号)、所得税及び法人税の税収は連邦と州に均等に分割される(基本法第 106 条第3項第2号)。売上税の税収の分配については、基本法上に明確な配分割合の規定がないことから(基本法第 106 条第3項第4号参照)、当該配分割合に関する連邦法についての連邦及び州間の合意により売上税の分配が決定される(基本法第 106 条第3項第3号)。したがって売上税からの税収は、税収全体の大きな変動があったり、連邦、州及び地方自治体間の権限構造に大きな変動があった場合における緩衝材的な役割を果たし得る。共同税収は、総税収の3分の2を占める。共同税以外の税目で地方自治体が税収権限を持つ重要な税目として営業税があるが、地方自治体の決定権限は限定的なものとなっている。

1949 年に施行された基本法においては、州法に基づいて物品税及び地域に限定されている

税源の地方自治体への配分が規定された。1969年の財政大改革により、基本法において地方自治体の所得税に関する共同的な税収権限が認められた。⁵⁹この改革により、連邦全体の経済発展と地方自治体財政との間に直接的な関連性が生まれ、地方自治体の所得税取り分は地方自治体税収において営業税とともに重要な税収となった。⁶⁰その後、所得税からの税収は地方自治体の自主財源の重要な柱となった。基本法第105条第5項第3号では地方自治体は所得税の取り分のための賦課率(Hebesatz)を自ら決定できることが認められているが、これまでのところ連邦議会が実際に承認した事例はない。

基本法第106条第5a条において地方自治体に保障されている売上税の地方自治体への配分割合は、連邦財政調整法によって2.2%と規定されている。これは旧西ドイツの地方自治体に適用され、1998年に廃止された営業資本税⁶¹の税収を補う措置として導入された。営業資本税は利益ではなく営業に供される資本に課される営業税の一部であった。⁶²営業資本税廃止後も産業界は営業税の完全廃止を要求しているが、これに対し地方自治体は外形標準による税目の再導入や営業税の納税義務者の拡大化による営業税の強化を望んでいる。

1969年の財政大改革により、基本法第106条第7項第1号において地方財政調整の必要性及び地方財源を補填する機能が定められることとなった。地方財政調整制度は、基本法においてその原則が、州憲法及び財政調整法(州法)において具体的な制度が定められ、連邦と州間に義務付けられている地方自治体も含めた税連帯制度によって支えられている。

国家としての連邦一州の二重構造そして地方自治体が州の一部とされていることから、連邦には地方自治体又は地方自治体の連合への財政的補助及び財政調整に関する義務付けがない。2006年の連邦制度改革による第84条の改正により連邦議会は地方自治体及び地方自治体の連合に直接業務を課すこともできない。

2 営業税の重要性と景気に左右されやすい性質について

前述のように、市町村は基本法第106条第6項に基づいて、地方税として営業税を課すことができる(地方自治体のうち市町村のみが営業税を課すことができ、郡は課すことができない。)。連邦の営業税法は、課税標準の他、税率を決定する二つの要件のうちの一要件を規定しており、市町村が自ら決定できる賦課率はもう一方の税率決定要件となっている。その他の市町村の自主財源である不動産税等は、営業税に比べて相対的に重要性が低い。このため市町村の歳入は、営業税収に大きく左右され、これはつまり当該市町村内にどれだけ経済的に成功している企業が存在するかに影響を受けることとなる。これは、市町村の歳入が連邦全体の経済情勢から大きく影響を受けることを意味する。営業税収が市町村税収の大半を占め、市町村が特に景気に影響を与える公共投資の3分の2を実施していることにより、営業税における正の景気弾力性は経済状況に悪影響を与える要因となっている。このため、営業税は景気循環とは反循環的に実施しなければなら

⁵⁹基本法第106条第5項。現在の詳細事項は、1995年2月6日施行の改正地方財政改革法(1993年12月14日成立、連邦広報 BGBl. I S. 2086.)に規定されている。

⁶⁰1980年1月1日以降、地方財政改革法に基づいて賃金税及び査定による所得税における市町村への分配率は15%へと引き上げられている。

⁶¹法人税改革継続法(1997年10月29日付連邦公報(BGBl. I S. 2590))

⁶²営業税は、営業資本税、営業収益税及び営業賃金額税の3つから構成されていた。

ない景気対策の財政出動のツールとして適当ではない。

第2節 州、郡及び市町村の財政状況

1 州の人口数、経済力、権能及び歳出構造について(ブランデンブルク州を事例として)

州と当該州の地方自治体の財政状況を適切に理解するにあたっては、その他の重要な要因となる人口動態、経済力、州及び地方自治体の歳入・歳出構造について見る必要がある。ここではブランデンブルク州を取り上げて、その概況を見ていくこととする。州の経済力を表すものとして、労働市場動態、生活水準、地理的条件、産業構造等に関する調査がある。経済力では、南ドイツのバイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、その他の財政力富裕州としてハンブルク都市州がトップ3州となっている。⁶³一方、ブランデンブルク州は全州の平均を下回る評価となっている。しかしながら、2005年から2008年の州の経済成長に関する調査では、旧東ドイツ5州が上位となっている。この結果より、東西ドイツ統一15年経過後における旧東ドイツ州の潜在的経済成長力がわかる。同期間における旧東ドイツ州の失業手当受給者数は約10%で減少傾向にあるが、なお旧西ドイツ州よりはやや高い水準となっている。⁶⁴

ブランデンブルク州及びベルリン都市州の人口密度及び経済力については以下図表7—1のとおりとなっている。ベルリンは首都であるために人口密度が高く、それとは対照的にブランデンブルク州においては、周辺部における人口密度が特に低くなっており人口減少が進行している。

【図表7—1 ブランデンブルク州及びベルリン都市州の経済指標】

	ブランデンブルク 州(A)	ベルリン都市州	連邦(B)	(A)/(B)
面積(km)	29,478	892	357,046	8.3%
人口	2,541,950	3,405,342	82,260,693	3.1%
2007年 国内総生産(単 位:10億ユーロ)	52.5	83.4	2,423	2.2%
2007年 経済成長率 (対2006年比)	2.0%	2.0%	2.5%	—

以下図表7—2のとおり、ブランデンブルク州の中心にベルリン都市州が位置しているため、首都の郊外にあたるブランデンブルク州の中心部においては人口が増加しており(図表7—2の赤色部分、濃い赤色の地域が最も人口増加率が大きい)、中には20%以上の人口増加が起きている地域もある。逆に、首都圏外においては人口減少が進み、2030年までに30%の人口減少が見込

⁶³ IW Consult 社調査「Statista 2010」より

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/72903/umfrage/>

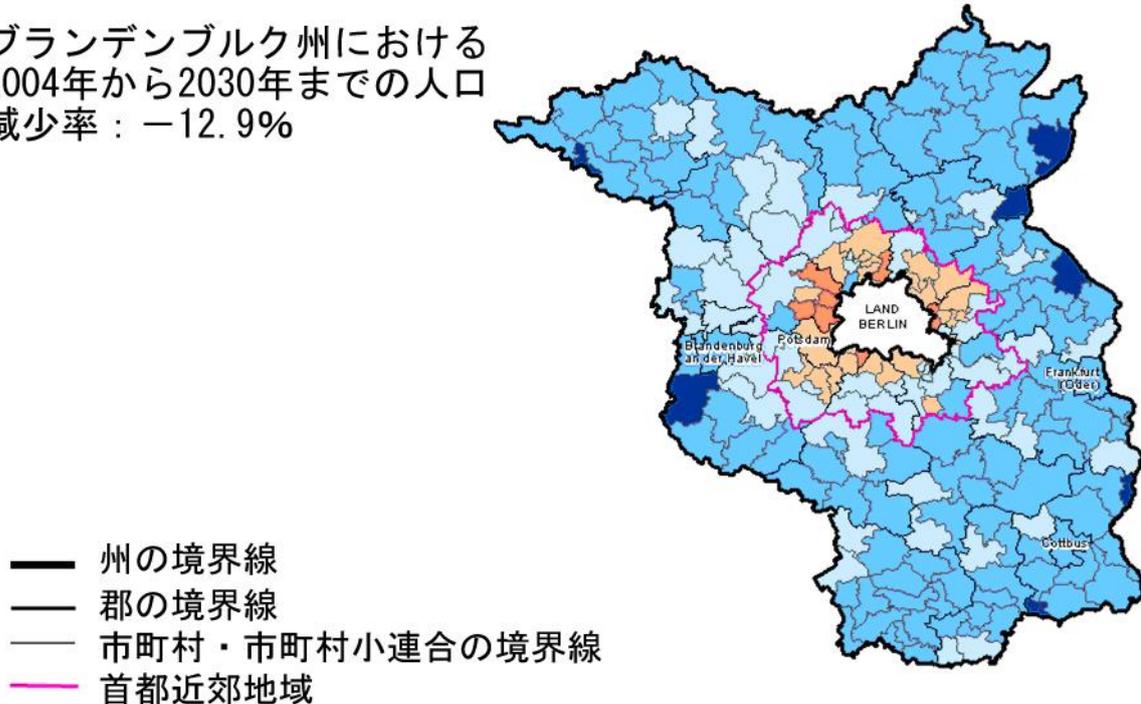
⁶⁴ IW Consult 社調査「Statista 2010」動態ランキングより

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/72903/umfrage/>

まれる地方自治体も存在する(青色が濃いほど、人口減少率が大きい)。ブランデンブルク州全体においては 2004 年から 2030 年までの人口減少が 12.9%と推定されている。

【図表7-2 ブランデンブルク州の人口減少率】

ブランデンブルク州における
2004年から2030年までの人口
減少率：-12.9%



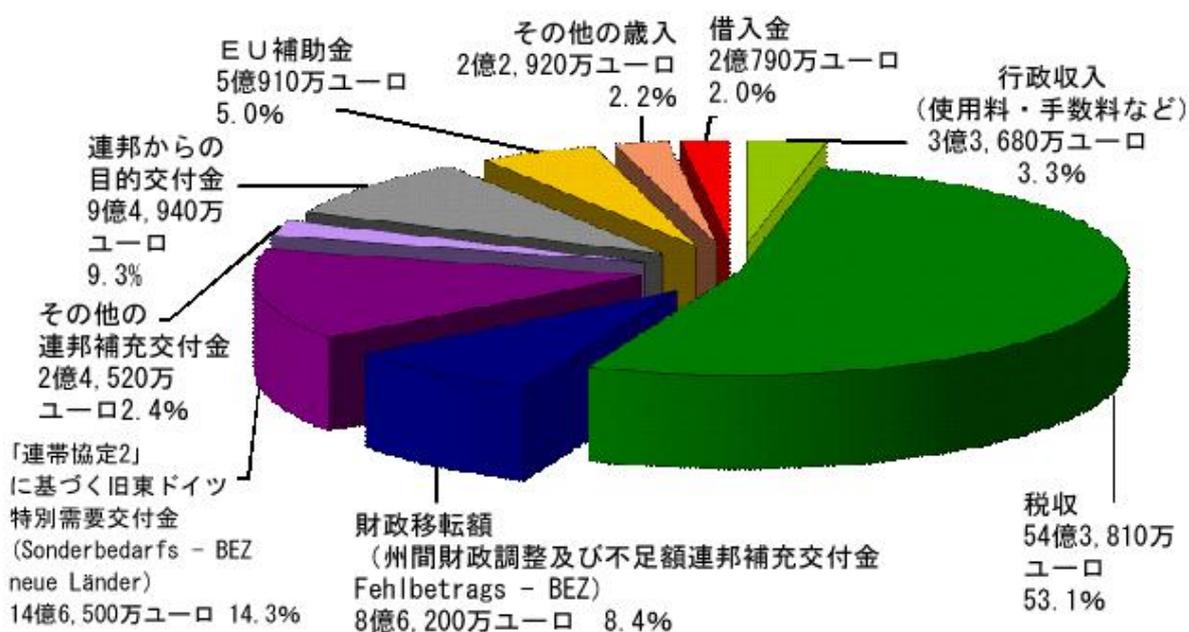
2 広域州の歳入(ブランデンブルク州を事例として)

ブランデンブルク州の 2008 年度歳入においては、その構造の特徴として、歳入全体に占める 税収割合は 53%のみである。州間財政調整制度により、5州の財政力富裕州からブランデンブルク州を含む財政力弱体州に対して総額数 10 億ユーロの財政移転が行われている。ちなみに、バイエルン州(人口 1,250 万人)の税及び租税類似課徴金の歳入総額は、約 310 億ユーロであり、同州歳入総額 412 億 2 千万ユーロ(2009 年度)の約 4 分の 3 を占めている。バイエルン州においては、1999 年度から 2008 年度の間で税収は 31%増加したが、州間財政調整後の税収で見ると 26%の増加となっている。同期間におけるバイエルン州の地方自治体の税収は全体で 45%増加している(90 億 4 千万ユーロから 131 億 4500 万ユーロへ増加)。⁶⁵

旧西ドイツから旧東ドイツへの財政移譲は、徐々に削減され 2020 年をもって完全に廃止される。これにより財政移転を受けている旧東ドイツ5州の財政状況は劇的に悪化することが見込まれている。さらに借入によって歳入の減少分を補填することは法律上及び事実上ほぼ不可能となっているため、これらの州における財政状況はさらに厳しくなると見込まれる。

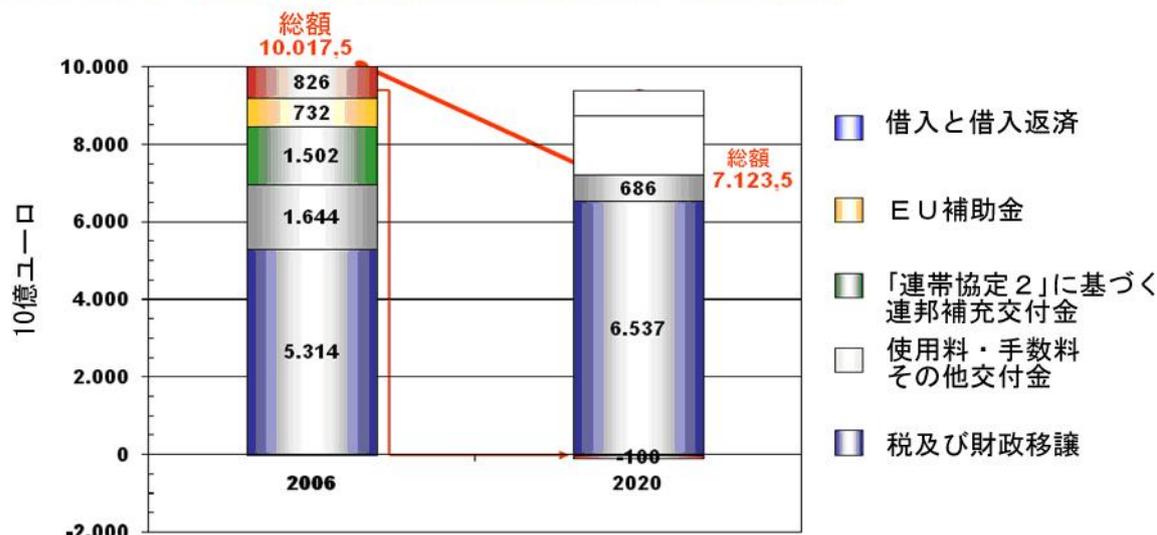
⁶⁵ バイエルン州財務省ウェブサイト(www.stmf.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich)

【図表7-3 ブランデンブルク州の歳入(2008年度)⁶⁶】



【図表7-4 ブランデンブルク州の歳入見込み(2006年度—2020年度)】

ブランデンブルク州歳入見込み(2006年度—2020年度)



注)ブランデンブルク州財務省資料

図表7-4のとおり、ブランデンブルク州の2006年歳入総額と2020年のそれとを単純に比較すれば、ドイツ統一を理由とした様々な補助金が廃止となるために2020年においては年間29億ユーロの減少が見込まれる。

それとは別に、すべての州において1990年代以降歳入基盤の脆弱化が起こっていると言われている。しかし実際には、ここ10年における景気動向を踏まえた税収の推移は、2000年から2004

⁶⁶ ブランデンブルク州財務省資料

年において、一人当たり税収額は大きく下落したが、その後 2004 年から世界的な財政危機までの間は、大きく増加している。したがって、歳入基盤の脆弱化は実際の歳入状況を反映していない単純化しすぎた見方である。税収の減少に関連して、2001 年から 2005 年の間においては、公的債務比率が9%増加した。¹⁰ この原因は公共支出の増加ではなく、同じく債務額が飛躍的に増加した 1990 年代とは異なっていた。

結論として、これまでも歳出削減努力を行ってきたが、ブランデンブルク州(及びその他財政移転を受けている州)の財政状況は依然として第三者からの財政移譲又は毎年度の借入に過度に依存しており、歳出を劇的に削減しない限りはこの状況は変わらないであろう。

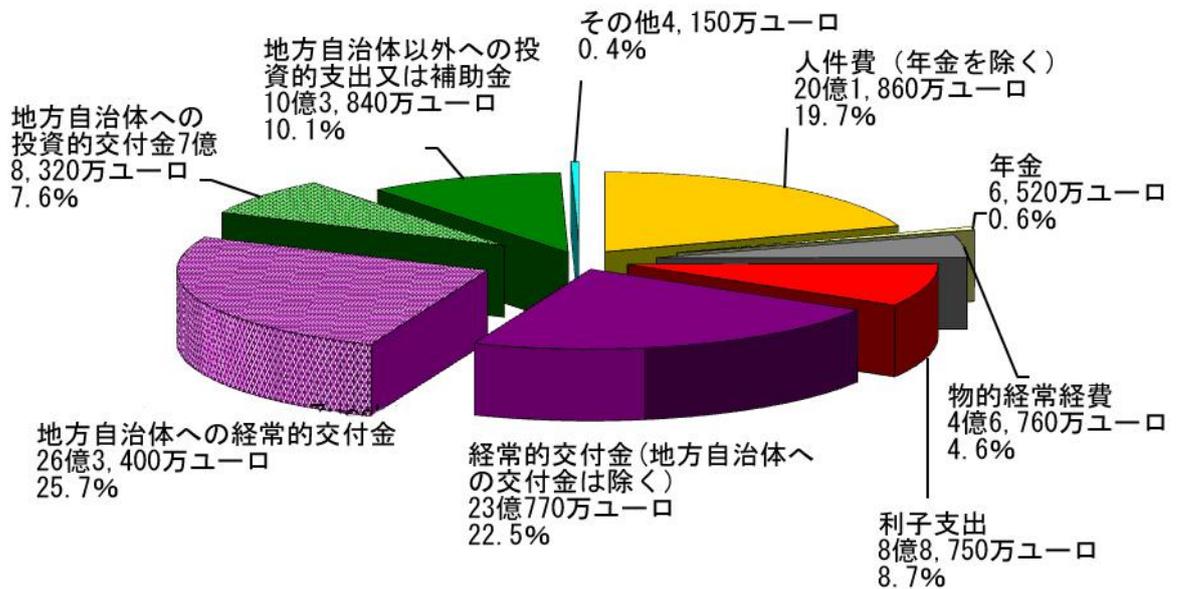
3 広域州の歳出(ブランデンブルク州を事例として)

前述のとおり、すべての州が、2001 年から 2010 年の間に歳出削減努力を行っている。全体で見ると歳出はこの期間において 0.3%の伸びにとどまり、GDP は財政危機の発生までの期間で約 1.5%の伸びを見せた。1991 年から 1998 年におけるベルリン都市州及びブランデンブルク州の公共支出は平均で年間 3.2%の伸びであったが、2001 年から 2005 年においては 1.0%の減少となっている。¹¹ブランデンブルク州の 2008 年度の歳出(図表7-5)にあるように、全体の約3分の1は投資的交付金又は一般補助金として地方自治体に交付される。現在、ブランデンブルク州政府の大きな課題の一つは 2020 年までに人件費を大幅に削減することである。一例として、国家権限を行使する中核的役割を担う警察分野において、2010 年度現在における 9,000(専従換算)人分を 2020 年までに 1,900 人分削減することとなっている。しかし一方では、同期間において、州政府は年金支払額の増加に直面することが見込まれている。

¹⁰ ボフィンガー、レンク、シュナイダー(Bofinger, Lenk, Schneider)「将来のある財政政策(Zukunftsfähige Finanzpolitik) (2008)」52 ページ

¹¹ ボフィンガー、レンク、シュナイダー(Bofinger, Lenk, Schneider)「将来のある財政政策(Zukunftsfähige Finanzpolitik) (2008)」

【図表7-5 ブランデンブルク州の歳出(2008年度)】

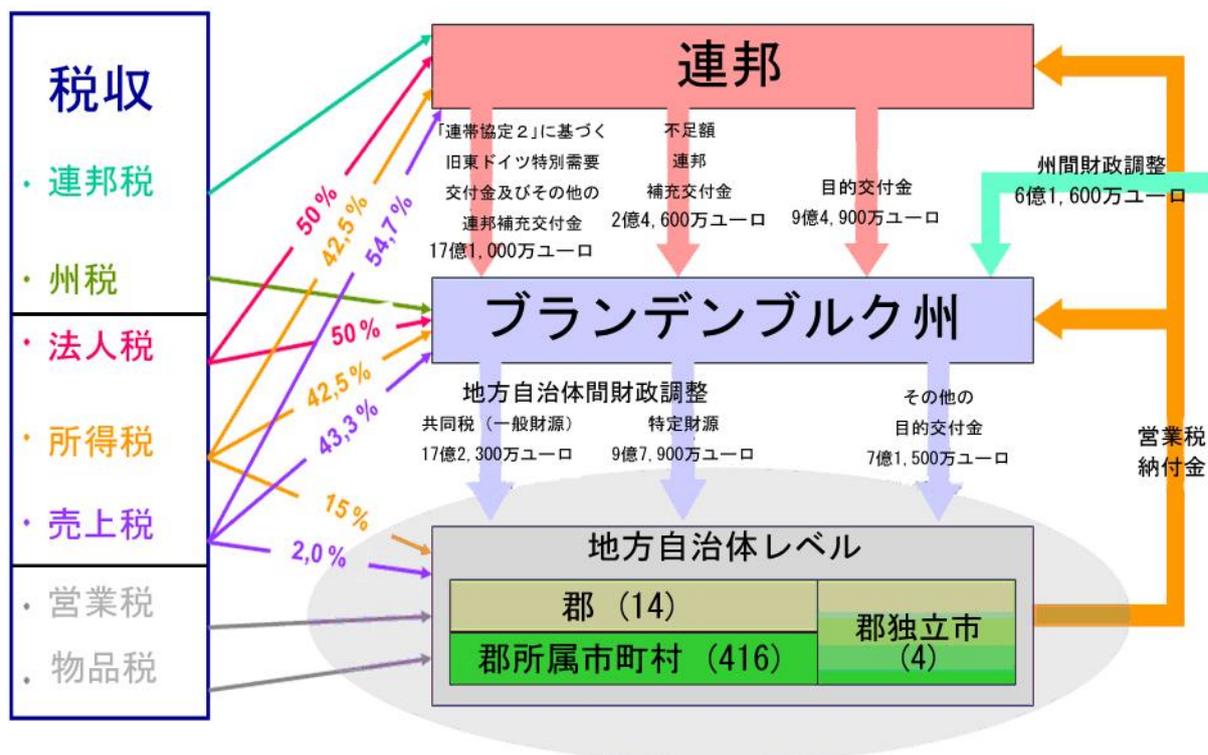


第3節 連邦、州及び地方自治体の財政構造

連邦、州及び地方自治体(市町村及び市町村連合)の財政は、憲法(基本法及び州憲法)上及び実態上、相互に密接に関連している。特に第1節に述べたように、連邦、州及び地方自治体間で税収が分配される仕組みが存在している。

【図表7-6 財政調整制度(2008年度)】

連邦一州一地方自治体間の財政構造(2008年度)



市町村及び市町村連合は、基本法第 28 条第2項において地方自治が保障されている。この地方自治の保障は最高裁判所の判決でも明らかになっているように、地方自治体の財政主権をも含む。これは新たに追加された基本法第 28 条第3項からも明らかである。地方自治体の財政主権は法律で規制されている財政枠組みにおいて自らの責任に基づく歳入及び歳出を行う権限を意味する。

地方自治の保障は地方自治体がその業務を適切に執行するための財政基盤、又は少なくとも最低限の財政基盤の保障を含むと一般的に想定されている。市町村及び市町村連合の税、手数料・使用料及びその他の課徴金からなる自主財源は、公的業務を適切に執行するための歳出額には多くの場合満たないため、地方自治体間財政調整による補填的財政移転が行われている。この地方自治体間の財源再分配メカニズムは、地方自治体の財政的基盤を保障するとともに、州間財政調整と同様に、地域間の格差を一定程度是正する役割を果たしている。

ブランデンブルク州における市町村及び市町村連合には、2008 年度に地方自治体間財政調整のメカニズムにより、27 億ユーロの財源及びその他の目的交付金として7億 1,500 万ユーロが移転されている。加えて、地方自治体は当該自治体の公社(電気、ガス、公共交通など)の経済的活動により、歳入を得ることができ、やむを得ない場合は資本市場からの借入を行う。この地方自治

体の借入に関しては、ブランデンブルク州地方自治法において明確な制限が設けられている。¹³

第4節 ドイツ統一基金

ドイツ統一基金の目的は、拡大された連邦領域内において人々の平等な生活を実現することにある(基本法第 72 条第2項)、1995 年からは州間財政調整がその役割を果たすこととなった。ドイツ統一基金は、当時東ドイツ政府への財政移譲のためそして統一後においては新州への財政移譲のために、1990 年5月に設立された。基金の財源の大半は公債発行により調達され、1995 年以降は、基金それ自体としては、それまでに生じた債務の償還のみを行っている。2005 年1月からは連邦はすべての統一基金の債務(約 389 億ユーロ)を引き受け、売上税における連邦の取り分を増加させて州間財政調整への連邦からの拠出額を抑えることで、この債務の返済に対応している。この連邦—州間の取引により、州は 2019 年まで毎年 26 億ユーロの財源を失うこととなっている。これを補填するものとして、旧西ドイツ州の市町村は、州への営業税納付金の増額負担が求められており、その総額は年間 10 億3千万ユーロとなっている。財政力及び経済力の点で、旧東ドイツの比較的裕福な市町村に劣る旧西ドイツ市町村においても、この画一的な法的義務のために結果として財政負担が生じている。

第5節 地方財政に関する州法(州憲法を含む)の法的枠組み

基本法第 28 条第2項の地方自治の保障の規定では、市町村及び市町村連合について直接規定しているわけではない。市町村は州の一部であるという国家構造の考え方を踏まえ、州が市町村の自治権を保障しなければならないと基本法は規定している。地方自治の法体系は、ドイツ連邦共和国の連邦制度において、州法として存在し、これに地方財政に関する法律も含まれている。したがって、州憲法は基本法の地方自治権を強化する役割を果たしている。加えて、各州の地方自治法において市町村の種別、組織構造及び基本原則が定められている。

ブランデンブルク州憲法第 97 条は、上記基本法第 28 条第2項の地方自治権を財政における関連原則(増負担補填(Mehrbelastungsausgleich))の導入により強化している。財政における関連原則とは、州政府は地方自治体に業務を課すことにより生じる財政負担を完全に補填する義務がある、というものである。¹⁴ 同州憲法第 99 条において、市町村及び市町村連合が適切に業務を執行するために、州は市町村財政調整を行う義務があるとされている。同条第3項に基づいて定められている財政調整法においては、州税収への市町村及び市町村連合の適切な参画の枠組みが規定されている。州政府が市町村又は市町村連合に不十分な財源しか与えていないことを理由に、市町村又は市町村連合が州憲法裁判所へ訴えを起こすことは、ドイツではよく見られる(いわゆる地方自治憲法訴訟)。

他の広域州同様、ブランデンブルク州地方自治憲法(地方自治法にあたる)においては、地方自治体の予算・財務、市町村の特別資産及び信託財産及び地方自治体の経済活動が規定されている。その中には、一般的な予算原則、収益・借入、予算に関する条例の制定義務、緊急時積立金、(特別)資産、資産の売却、市町村の基金、その他適切な財政運営に関する規定が含まれ

¹³ ブランデンブルク州地方自治法第 64 条第3項「市町村は他に(自治体内で)財源を確保できない、又はそれが自治体の経営上やむを得ない場合において借入を行うことができる。」

¹⁴ 詳しくは第7節1を参照。

ている(第 63 条から第 90 条まで)。地方自治体の経済活動は、以下2つの理由により法的に制限されている。第一に、市場経済のリスクを過剰に負わないようにするためであり、第二に、市場競争を歪めることを回避するためである。後者の理由は、市町村及び市町村連合の全資産を対象として強制執行を行うことができないため、民間企業と異なり公的法人としての市町村は法律上の倒産リスクを負わないことにある。ただし、主要な事務執行のために必要な財源を確保できない場合、市町村の事実上の破綻はあり得る。この場合、事実上破綻した地方自治体を州が救済しなければならない義務が存在するかという点が問題となる。市町村又は市町村連合の「財政危機」に基づく財政的救済措置が行われる場合には、地方自治憲法に規定される州の地方自治体監督権限と同時に実施されることとなる。最悪の場合、州から派遣される財務管理官がすべての財政運営を行うこととなり、市町村又は市町村連合は財政自主権を失うこととなる。州の事実上の破綻についても原則として同じことが言える。

第6節 市町村財政調整制度

1 基本的要件

市町村においては、財政運営の枠組みにおける公的課徴金(税など)、行政収入(使用料・手数料など)、借入、経済活動による自主財源に、市町村財政調整の枠組みに基づく財政交付金に加えらる。大部分の市町村財政調整は、広域州において(市町村に関する)財政調整法により規定され、これは議論の余地なく各州憲法上の原則に基づいている。この市町村財政調整は州間財政調整と似通った仕組みとなっている。

地方自治権の一部としての財政主権においては、州の立法者(制度設計者)が財政力の平準化に配慮すべきことと同時に、過剰な平準化を禁止することが原則とされている。また立法者は、市町村財政調整を行う際、不適切な要素を加味してはならないとされ、財政調整により、現在の財政状況を全体として改善するとともに、連邦・州から地方自治体への委託業務にかかる経費が実質的に補填されるように考慮しなければならないとされている。加えて、立法者の恣意的な行動は禁止されており、財政調整制度の総合的なバランス、並びに制度の一貫性にも配慮しなければならない。近年の州憲法に関する判例では、財政調整の法制定において、透明性の責務が重視される傾向にある。このような一般的な憲法上の原則に従う財政調整制度は以下のように説明される。

財政調整に基づく財源移譲の大半は、地方自治体に対していわゆる基準交付金(Schlüsselzuweisungen)として交付される。これらは一般財源の一般交付金(Allgemeine Zuweisungen)及び投資的交付金(Investive Zuweisungen)である。(図表7—6において2008年度ブランデンブルク州においては、この額は17億2,300万ユーロであった。)具体的な財源移譲規模を決定する重要な計算基準(Schlüssel)は、地方自治体の一定の財政需要及び各市町村の財政力(租税徴収力)により計算される。市町村の不足額は75%まで、郡の場合は90%まで基準交付金により補填される。(この比率を調整比率(Ausgleichsquote)という。)

市町村の租税徴収力はいわゆる租税力測定値(Steuerkraftmesszahl)で表される。租税力測定値の算定には、不動産税、営業税、所得税及び売上税(共同税)の市町村取得分及び州から

市町村へ交付される家族手当補助金(Familienleistungsausgleich)を加味して算出される。この算定方法において、営業税の賦課率は州内市町村の平均値を用いる。

市町村の需要額の測定には、住民数(主要評価(Hauptansatzstaffel))、その他の評価(例えば社会福祉費や教育費が比較的大きくなっている市町村の実情を反映するために、社会福祉評価(Soziallastenansatz)及び学校運営評価(Schullastenansatz))が用いられる。1930年代以降、人口の多い市町村の人口は、相対的に大きく評価されることとされた。即ち、人口15万人の市町村の補正率は、人口6,000人の市町村より高いものが用いられ、結果的に人口の多い市町村の人口数が高く評価される仕組みとなっている。この理由は、中心にある都市は周辺部の自治体の住民に対しても多様な中核的機能(文化施設又はスポーツ施設など)を提供しているが、それに対しての周辺部の自治体の負担がないことから、人口の多い中心都市に対して高い補正率を用いることが正当化されている。都市機能の他に郡の機能も果たしている郡独立市は、上記理由のために財政状況が特に厳しくなる可能性があることから、例えば、ブランデンブルク州においては郡独立市の補正率は150%となっている。

市町村財政調整の垂直的調整は、水平的調整によってもその機能が補完されている。市町村の連帯の原則に基づく調整納付金がこの水平的調整にあたる。例えば首都に近い位置にある、又は高速道路との接続が良いなど立地条件の良い地方自治体は、立地条件が望ましくないために企業の誘致が難しい、又は優秀な人材の流出に悩んでいる地方自治体のためにその納付金を抛出する。

この一般的な市町村財政調整に加えて、州憲法に規定されている前述した(第5節参照)増負担補填⁶⁷の存在も忘れてはならない。このような州憲法上の規定は、各州ごとの具体的な法律内容より厳格的関連原則又は相対的関連原則に区分される。いずれにしても、この原則は地方自治体に業務を課す立法者が、業務を課すと同時に費用を補填する義務を負うという内容である。この費用補填に係る計算については、一律に効率的に行政運営を行うことのできる基準を利用することも許されているが、少なくとも、委託された業務の執行が実質的に可能となる水準が必要とされている。増負担補填は、一般の市町村財政調整に先立つ前払いとなっているため、富裕自治体に対しても一時的に支払いが行われる。補填義務に対する解釈の厳格性はそれぞれの州憲法裁判所で異なる。ブランデンブルク州の憲法裁判所は、これまで任意的自治事務(Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben)であったものを義務的自治事務(Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben)に変更すれば、市町村の自己決定余地が狭まることになるため、この場合においても立法者(州)に対して市町村の財源補填を行わなければならないとする方針を示している。⁶⁸

2 分配均衡(Verteilungssymmetrie)と平等性の原則(Gleichmäßigkeitssatz)

州の財政と地方自治体の財政は、分配均衡の原則に基づいて結びついている。この原則は、判例または学説における一般的な理解によれば、州財政と地方自治体の歳入が同じように推移す

⁶⁷ ブランデンブルク州の場合 州憲法第97条第3項

⁶⁸ ブランデンブルク州憲法裁判所判例 LKV 2002, 323 ff

べきことと理解されている。即ち、分配均衡の原則とは、州及び地方自治体の業務を全体的に把握し、両者の業務に優劣なく同等な重みを持つものとして捉える原則のことである。ニーダーザクセン州において初めて導入されたこの分配均衡の原則は、負担を配分する原則として理解することもできる。この原則により、危機に対応するためには、州及び地方自治体双方において必要な歳出削減を行うことが正当化される。これに関連して、州の財政危機の際には、地方自治体の最重要な業務を実施するために最低限必要な財源すらも確保できなくなるレベルまで、州の市町村財政調整立法者が地方自治体への交付金・補助金を削減することは可能か、という問題が、理論上未解決の問題として残っている。

一方、かつては平等性の原則に基づき歳入のみを考慮した財政調整が行われており、平等性の原則は、市町村財政立法者に対して歳入を把握する義務を負わせるものとして存在していた。しかしこの財政調整のやり方は、問題を単純化しすぎた見方として受け入れられなくなった。州の財政危機の際に、地方自治体の財源が州の財政再建のために支出されるのではないかとの懸念から、歳入のみではなく、地方自治体の業務に着目する分配原則が適用されることとなった。

第7節 財政危機下にある地方財政

ドイツにおいても世界的な不況により税収が大幅に減少した。2007年度及び2008年度において地方自治体は歴史的な余剰金を生み出すことができたが、金融危機の発生以降、劇的な財政赤字に陥っている。多くの市町村は暫定的な借入によってのみ財政赤字を補填することが可能であり、その財政状況は一時的借入に関する統計から明らかになっている。一時的借入の総額は2009年9月時点で338億ユーロに上り、これは前年度比15%の増加となっている。2010年9月現在、一時的借入及び長期債務残高の利払い費について、歳出削減によってもその財源を調達することができない状況にある。さらに、2010年前半において地方自治体の歳出は4.3ポイント増加し847億ユーロとなっている。金融危機に対処するために連邦及び州が決定した経済対策の実施により、連邦全体での建設分野における68億ユーロ(20.4%増)の歳出増加がその要因となっている。同時に、社会福祉費が8.1%増加し212億ユーロとなっている。一方、2010年前半の同期間において営業税収は約10億ユーロ減少している。既に一定程度の景気回復が見られているものの、地方自治体の財政赤字はさらに悪化していると言える。

本章は、ポツダム大学地方自治研究所に執筆を依頼し、(財)自治体国際化協会ロンドン事務所において、翻訳及び編集を行ったものである。

第8章 地方自治体における環境政策

第1節 環境政策の背景

1 はじめに

環境政策に関連する分野はいうまでもなく多岐にわたり、250以上の立法があるという。政策を担う行政機関の成り立ちも複雑だ。結果的に膨大な数の法律があり、全体像が見えにくい。

それにしても、ドイツの環境政策の成立過程やその運用について見て行くと、ドイツ・欧州の風土、歴史、文化、価値観といったものが基本的な部分で影響している。ドイツの環境政策やシステムを視察した成果を日本で応用しようとした場合、どこか歯車が合わないような違和感が生じやすいのも、政策やシステムの背後にあるものが日本とは異なるためである。環境政策を参照する場合、こういったことを、より理解する必要があると思われる。ドイツの環境政策の背後にある考え方や小史に触れたい。

2 ドイツにおける環境問題とは何か

(1) 「環境」と「環境政策」

「環境」をドイツ語でUmwelt(ウンベルト)と言うが、Welt(世界)に周囲といった意味のUmがついた言葉である。もともとは人間のまわりの世界といった意味で19世紀ごろから使われている。今日使われている生態学的な定義は生物学者・哲学者ヤーコプ・フォン・ユクスキュル(1864-1944)によるもの。

今日では「環境」とは自然に影響を与えるすべてを意味する。また自然環境は人間に資源を供給し、また廃棄物をも置いておく場所でもある。人間は環境から排除すべき存在ではなく、むしろ環境の中心部分にあり、究極的には人間が持続的に生きるための条件をさす概念がUmwelt(ウンベルト/環境)だ。そして環境政策とは経済、社会、文化、生態系の健全性を維持し、そのための努力することを目的に置いている。あくまでも人間を中心においた考え方がベースにあるのを認識しておく必要がある。

(2) エコロジーと政治思想

「環境」という言葉とともによく使われるのが「エコロジー」である。周知のようにエコロジーは生態学と訳される英語だが、この学問を確立したのが動物学者・哲学者であったドイツのエルンスト・ヘッケル(1834-1919)であり、英語のエコロジーに相当するÖkologieという言葉を使った。

生態学は食物連鎖など生物がほかの生物との秩序を維持している体系をみるわけだが、工業化の発達で自然界にないものを人間が作り出すなど、自然の調和を破壊するものができてくる。「沈黙の春」(レイチェル・カーソン 1962)は農薬などの化学物質の危険性を指摘したものとしてよく知られている。ともあれ、1970年代に入ると、人間が作る人工物が自然の調和を汚染するという考え方が強まった。

日本ではエコロジーが「エコ」という和製英語になり、定義が曖昧化し、「環境」と同義に使われる

ことも多く見られる。ドイツでも「エコロジー」＝「環境問題」という使い方をされることがないわけではないが、環境問題の中に経済、社会、文化、生態系(エコロジー)が含まれるという定義がされている。また、環境問題は政治思想的には左派的なものと同親和性が高いが、そのひとつに、エコロジーの危機を資本主義にあると見る考え方があると考えられる。

3 ドイツの環境問題の特徴

(1) 環境前史

今日の環境問題という概念は1970年代から始まるが、歴史を紐解くと、14世紀にアンベルクで森林保護に関する決まりが公布され、15世紀には森林の持続可能性という考え方が出てきている。16世紀のハンブルクでゴミ廃棄物に関する規制が行われるといったことが散見される。

近代に入って19世紀の産業化に伴う自然破壊が問題視されるが、その背景には極端な合理化や物質主義的な文明に対する批判があった。ロマン主義と呼ばれるその考え方は人間と自然のあいだにあるべき、本来の結びつきを強調するものである。また樹木や岩など景観を構成するものを保護しようという考え方が自然保護と郷土保護という概念につながり、社会運動に結実していく。この自然観はあくまでも人間を中心に据えた考え方であり、自然を景観ととらえて登録・管理する。これは文化や政治の枠組みで自然を捉える動きだ。また郷土保護の概念はナチスの国家主義に取り込まれたために、戦後は批判的に見られることが多かった。しかし自然保護や郷土保護は19世紀から部分的な環境政策があり、現在の法律の背景にも連綿と続いている。

(2) 環境政策のはじまり

環境問題は直接的には戦後の大量消費・大量生産型の経済活動による、環境破壊や環境汚染にあるが、1960年代に深刻化する。69年から74年にかけて西ドイツ連邦首相に就いたヴィリー・ブラント(SPD/ドイツ社民党)は環境政策を主導した。もちろん、こうした動きは西ドイツのみならず、アメリカをはじめとするいわゆる先進国で起こってきた問題であり、それに呼応して各国政府も環境政策や担当省庁を設置していった。西ドイツでは1970年に緊急プログラムを組み、翌年には環境保護は「公の役務」とされた。1974年には連邦環境庁が設置された。

(3) 社会運動としての環境問題

ア もっと民主主義を

ドイツの環境政策の特徴に、社会運動が政策にまで昇華していった点がある。1969年に就任したブラント首相は「さらなる民主主義の挑戦」を掲げたが、これが市民の政治参加を後押しし、社会運動の活発化につながった。社会運動の担い手は「68年世代」と呼ばれる当時の学生や中間・高学歴層で、基礎民主制(草の根型の民主主義)を志向した。もともと当時、日本も含め、欧米で学生の反乱がおこり、カウンターカルチャーが台頭してきたが、西ドイツでもそんな流れと連動していた。また、当初の社会運動は環境問題に特化したものではなく、地域の道路建設や教育分野など、様々な課題の実現に向けた運動であった。こうした社会運動は各地域でも展開されるわけだが、この背景にはNPOに相当するフェライン(協会、クラブ)の歴史が長くあることに加え、職住近接、短時間労働というライフスタイルが主流であるため個人の可処分時間を確保しやすい。これらの条件

がそろっていたために市民が自分の住む地域と向き合い、地域内の問題を社会活動として展開しやすかった。

イ 緑の党

日本では「緑の党」と呼ばれているが、正しくは「Bündnis 90/Die Grünen(同盟 90/緑の党)」という。「緑の党」は1980年に設立された。結党以前、各地方で展開されていた「緑のリスト」など活動がもとになっている。また環境保護のみならず、反原発、反核平和、人権、フェミニズムなどの社会運動や学生運動を行っていた「68 世代」が数多く、高所得・高学歴の有権者に支持される傾向が強い。また自然保護・環境保護規定と市場経済とのマッチングが同党の特徴である。

「緑の党」は結党以降州議会に進出していったが、連邦議会で議席を獲得したのは83年である。ドイツ連邦議会には小党乱立を避けるために比例代表票で全体の5%以上を獲得、または小選挙区で3人以上当選しなければ、その政党は議席を獲得できない決まりがある(5%条項)。

同党は83年に5%条項をクリアしたが、90年にはクリアできず議席を失う。しかし候補者名簿上、同党と連携していた「同盟 90」が議席の6%を獲得した。93年に「同盟 90/緑の党」という現在のかたちで統一され、翌年の選挙では7.3%の議席数を獲得し、3番目に大きな政党になった。98年にはSPD(ドイツ社民党)との連立で与党になった。この政権で同党のヨシュカ・フィッシャーが外務大臣・副首相に就く。同氏は代表的な68年世代の一人であり、社会運動から政党化、そして与党へという足取りを象徴しているといえる。

【図表8-1⁶⁹ 「同盟 90/緑の党」の歴史】

1980年	「緑の党」として結党
1983年	連邦議会 5.6%の議席獲得
1990年	「緑の党」4.8% 「同盟 90」6.0%議席獲得
1993年	「同盟 90/緑の党」として統一
1994年	連邦議会 7.3%の議席獲得
1998年	政権連立与党に(~2005)

第2節 ドイツにおいて環境政策を担う行政機関

1 連邦

(1) 連邦環境省

ア 目的

連邦環境省(BMU)の正式名は Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit(ドイツ連邦環境・自然保護・原子力施設安全省)という。環境有害因子や放射線からの保全、賢明で経済的な資源・エネルギーの使用、生物の多様性の保全、これらが連邦省の目的である。そして環境政策の全体的な方針は持続可能性にある。現実的、かつ生態学的に、そして社会的にも経済的にも機能する発展を念頭においている。

イ 経緯

連邦省は1986年にできたが、それ以前は内務省、連邦食料農林省、青年家族健康省の中で

⁶⁹同盟 90/緑の党のホームページを元に作成

取り扱われていた。また旧東ドイツの自然保護・水管理省及び、環境・自然保護・エネルギー及び核保安省が旧東西ドイツ統一に伴って現在の連邦環境省に組織変更がなされた。連邦環境省には3つの連邦庁があり、さらに地球科学、原子力、環境検証、廃棄物など8つの独立した諮問機関がある。

(2) 組織

ア 省内組織

環境省は担当分野に関しては6つの部署がある。

- ・ 中央部、環境保全一般
- ・ 気候保全、環境とエネルギー、再生可能エネルギー、国際協調
- ・ 原子力施設の安全性、放射線防護、原子力発電、核廃棄物処理
- ・ 水管理、廃棄物管理、土壌保全
- ・ 環境と健康、汚染物質排出及び騒音防止（環境への悪影響防止）、工場安全と交通、化学物質安全
- ・ 自然保護と持続可能な自然活用

イ 3つの連邦庁

環境省には行政を担う連邦環境庁、連邦自然保護庁、連邦放射線防護庁の3つがある。

(ア) 連邦環境庁(Umweltbundesamt)

1974年に設立された環境省の研究のための支援、コーディネーションが中心の行政機関。規制と法律の精緻化をはじめ、気候変動、大気汚染、騒音、廃棄物、水管理、土壌汚染、環境化学物質、環境保護と健康について扱う。また、排出権取引、植物防疫法、電気・電子機器法、そしてEUのREACH規制(化学品規制)といったものに関与している。さらに、環境に配慮した製品に付される、いわゆるエコラベル「ブルーエンジェル」の認定業務の支援も行っている。

また同庁の職員はWTO(世界保健機関)の空気の質と大気汚染の監視、飲料水の衛生分野での研究、EU空気クオリティのレファレンス研究所、欧州環境庁のドイツ関連、ユネスコ等でも働いている。他にもドイツの排出権取引に関することも取り行っている。

(イ) 連邦自然保護庁(Bundesamt für Naturschutz)

1993年に設立された。自然保護と景観生態学のための連邦政府の研究所がもとになっている。国内・国際的な自然保護と景観管理のための連邦政府の中心的機関である。主に次のようなことを行っている。

- ・ 連邦政府への助言
- ・ 連邦政府の資金支援プログラムの管理
- ・ 保護対象になっている動植物の輸出入の許可
- ・ 自然保護庁の独自研究と外部への研究委託をする

(ウ) 連邦放射線防護庁(Bundesamt für Strahlenschutz)

連邦放射線防護庁では電離・非電離放射線に関して、人間の安全性と保護及び環境のダメージへの対策を行う。電離放射線の分野では、例えば X 線診断、核技術の放射性物質及び強化された自然放射能からの保護を処理する際の安全性、他に非電離放射線の分野では紫外線や携帯電話の影響からの保護を扱っている。

2 州の環境政策を行う行政機関

(1) 州環境省

州の環境省は環境問題を単独に掲げた省はなく、既存の省に「環境」が加えられたかたちで、「自然保護」「健康」「交通」など州によって組み合わせが異なる。ちなみに「農業」との組み合わせを持つ州が6つ、「交通」との組み合わせを持つ州が5つある。

また、省の再編によっても環境省の組み合わせが異なる。たとえば 1970 年にドイツ国内で最初に環境省を設置したバイエルン州の場合、「環境課題と州開発省 (Bayerisches Staatsministerium für Umweltfragen und Landesentwicklung)」、1998 年には「環境、健康と消費者保護省 (Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz)」に変更。2008 年からは「環境と健康省 (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit)」になっている。

【図表8-2⁷⁰ 各州の「環境省」の名称】

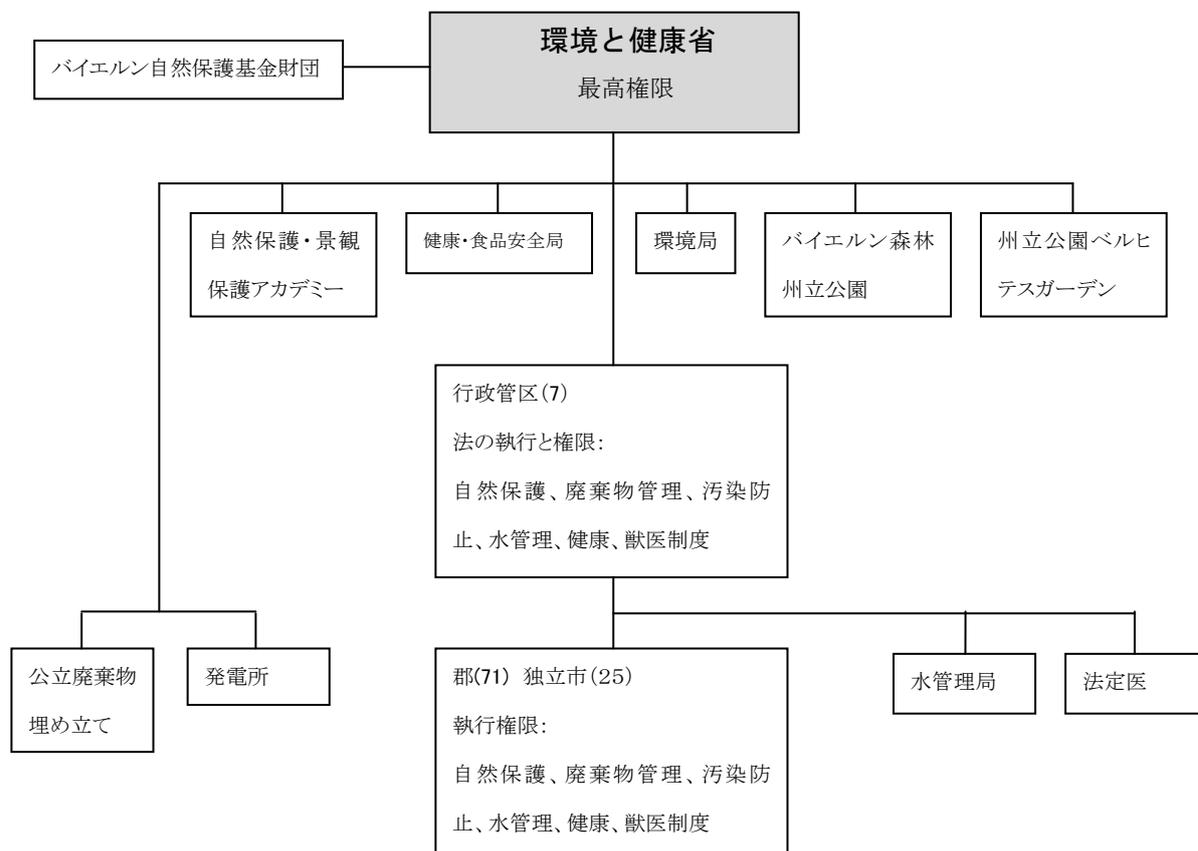
州	担当省
バーデン・ヴュルテンベルク	環境、自然保護と交通省
バイエルン	環境と健康省
ベルリン	健康、環境と消費者保護局
ブランデンブルク	環境、健康と消費者保護省
ブレーメン	環境、建築、交通とヨーロッパ局
ハンブルク	都市開発と環境局
ヘッセン	環境、エネルギー、農業と消費者保護省
メクレンブルク・フォアポンメルン	農業、環境と消費者保護省
ニーダーザクセン	環境と気候保全省
ノルトライン・ヴェストファーレン	環境、自然保護、農業と消費者保護省
ラインラント・プファルツ	環境、森林と消費者保護省
ザールラント	環境、エネルギーと交通省
ザクセン	環境と農業省
ザクセン・アンハルト	農業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

⁷⁰ 連邦環境省のホームページをもとに作成

(2) 州の環境省とその構造(バイエルン州の例)

バイエルン州では「環境と健康省」が最高権限を持っている。各分野の事業については、図表8-3のとおり、各行政管区又は自治体が権限を持つ。

【図表8-3⁷¹ バイエルン州の環境省および行政管区府、郡・独立市との組織・関係図】



ア バイエルン自然保護基金財団(Stiftung Bayerischer Naturschutzfonds)

1982年に設立された財団。植物、動物保護、ビオトープを守るためのプロジェクトを財政的に支援する。実施者は自然保護団体、協会、自治体。財団法人の基金、宝くじ収益、公営事業の民間売却益、一般からの寄付が財政的裏付けになっている。

イ 州立公園ベルヒテスガーデン(Nationalpark Berchtesgaden)

環境省の直接の下位機関で21,000ヘクタールの州立公園の管理を行う。

ウ バイエリッシャーバルト(バイエルン森林)州立公園(Nationalpark Bayerischer Wald)

州立公園の合計面積は24,250ヘクタール。環境省の直接の下位機関で州立公園バイエリッシャーバルト(バイエルン森林)の管理を行う。そのほか、自然保護、環境教育、訪問者のためのセ

⁷¹ バイエルン州環境省のホームページを元に作成

ンター、研究、などのサービスを行う。自然は愛すべきもので、未来の世代のためにあるという州の自然遺産の基本的な考え方を実現する。大半は林業・森林の専門の労働者だが、広範囲な業務を行うために教育の専門家、学芸員、大工、電気関係の専門家らも従事している。

エ 環境局(Landesamt für Umwelt)

環境省に属する環境局は環境保護と自然環境保全、地質と水管理のための専門機関という位置づけにある。州の環境の状態についてデータ収集と評価を行い、それをもとに目標設定と戦略立案、実施計画を行う。さらにその監督および認可業務を行う。他にも国内外のシンポジウムの他インターネットによる情報を提供や出版をする。同局ができたのは2005年だが、それ以前にあった水関係、地質学、環境保全、仕事上の保全、医療安全技術を扱っていたところが集約された。スタッフは約1000人。内訳は学者、エンジニア、技術者、研究職員、事務職員。

オ 健康・食品安全局(Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit)

学際的な専門機関であり、健康と消費者保護のために、調査、プロジェクト研究、リスク分析・管理、リスクコミュニケーション、監視、モニタリング、継続教育(健康食品の安全性の教育、訓練、継続的な教育)といったことを行っている。

カ 自然保護・景観保護アカデミー(Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege)

1976年にバイエルン州議会の決定によって設立された州立の教育機関。

毎年、自然保護と景観管理のためにカンファレンス、シンポジウム、セミナー、インターンシップ、ワークショップ、エクスカージョンを執り行なっている。

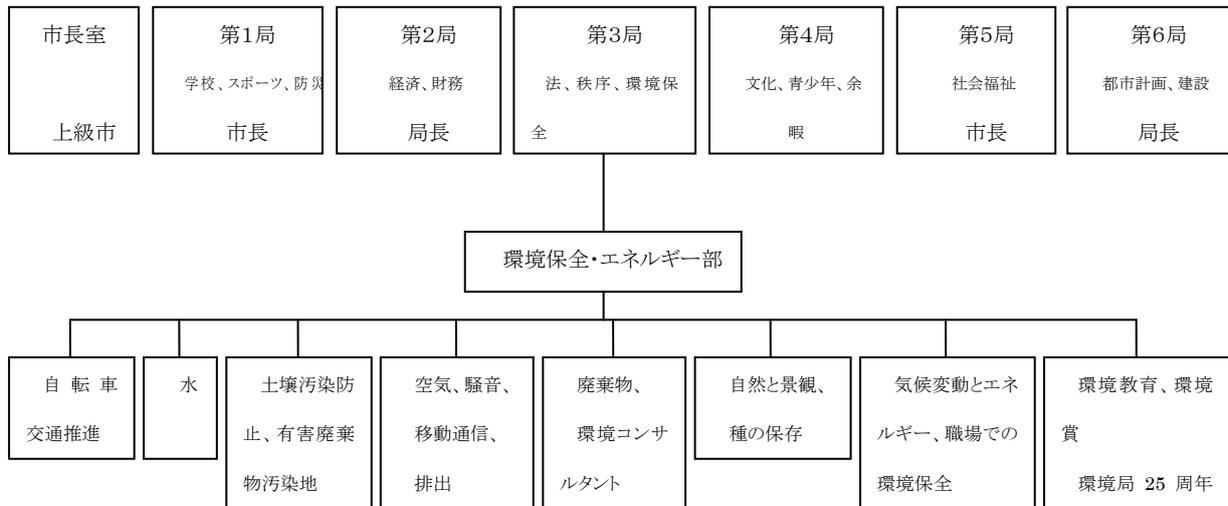
3 基礎自治体(エアランゲン市、バイエルン州/郡独立市の例)

(1) 行政構造

通常、基礎自治体の行政構造はいくつかの局に分かれ、その下に各部署がある。州の場合と同様で、構造によってその自治体の環境への方向性などがうかがえる。エアランゲン市の場合、市長室、第1-6局の7つの部署にわかれており、第3局が法関係及び環境保全を担当しており、その管轄下に環境保全・エネルギー部(Amt für Umweltschutz und Energiefragen)がある。

ドイツ全体を見た場合、北部の自治体では建築分野と環境分野が同部署になっている傾向が強い。両分野の意見が一致した場合、良好でスピード感のある政策が実現するが、対立部分が多い場合、建築分野が強いケースが多く、環境保全の配慮の少ない建築物が建設されることがある。エアランゲン市のように法律関係と組み合わせられている場合、計画の実現に時間はかかるが、建築部署と対等に議論ができる構造にあるのが特徴である。

【図表8-4⁷² エアランゲン市の環境関連の行政組織図】



(2) 予算、人材

「環境保全・エネルギー部」の年間予算は 230 万ユーロ。職員の数 は 29 人で人件費は 130 万ユーロ。⁷³また環境保全・エネルギー部の予算はエアランゲン市の年間予算の約1%にあたる。割合としては平均的であり、また予算の上下もそれほどない。⁷⁴

第3節 法関係

1 連邦政府

(1) ドイツ環境法の特徴

ドイツの環境法の特徴は自然資源の利用の継続性を狙うことで、健康をはじめとする生活の質の確保にもつながるという考え方が基本にある。そのために環境の質の確保と向上につなげようという原則が働いている。さらに、環境を侵害する原因者を特定し、どのような義務を課すかということが行われる。そして社会と国家が共同で取り組んでいくという原則がある。⁷⁵これらの特徴は歴史的に育まれた価値観が発展し、政府レベルだけでなく、州や自治体レベルの法律や政策にも見出せる。

(2) 将来の世代に対する責任

ドイツの基本法では将来の世代のための環境保全の根拠が次のように明記されている。

「国は将来の世代に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する秩序の枠内において立法

⁷² エアランゲン市ホームページを元に作成

⁷³ ゴミ廃棄物や樹木の管理などは同部署では行っていないため、この業務の予算ははいつていない

⁷⁴ 第3局 局長 マレーネ・ヴェストナー氏からのヒアリングによる(2011年2月)

⁷⁵『環境法における強みと弱み — 日本とドイツを比較して —』(ヘルムート・クリューガー 訳・和田真一) 立命館法学 1997年 オンライン版を参照

を通じて、また、法律及び法の基準に従って執行権及び裁判を通じて、自然的生存基盤及び動物を保護する」(基本法第 20a 条)。

この条文は 1994 年に基本法に入れられ、環境政策が国家目標となった。なお 94 年当初は動物保護についてはなかったが 2002 年に追加された。

(3) 重要な法律

数多くある法律のうち、持続可能性の実現に重要と思われる法令を以下に示す。

ア 連邦汚染物質排出及び騒音防止法 (Bundes-Immissionschutzgesetz)

1974 年に制定されたもので、その目的は環境に対する悪影響の発生の防止にあり、人間、動植物、土壌、水、大気といったもののみならず、文化資産やその他の資産を保護する。これ以前にも部分的に環境法ともいえる法律があったが、それらの法律がより深められたかたちだ。

イ 包装廃棄物規制令 (Verpackungsverordnung)

1991年に公布。包装物の製造・流通業者に対して包装廃棄物の自主回収と再利用を義務付けた。これを受けて設立されたのが製造・流通業界の共同出資による DSD 社(デュアル・システム・ドイツランド社)である。同社のシステムは回収対象になるパッケージには「緑の点」(Der Grüne Punkt)が印刷される。このシステムに参加している各企業は DSD 社へ「緑の点」の使用料を支払う。この中には回収とリサイクルの料金も含まれている。これによって、包装廃棄物の回収義務を実現する。

ウ 循環経済・廃棄物法 (Kreislaufwirtschafts – und Abfallgesetz)

1994年に制定。1996年10月に施行された。これまで廃棄物政策は基本的には処理することにあつたが、この法律で物質の循環にシフトした。拡大生産者責任が明記され、汚染者負担原則が製造物責任に伴った循環型経済の実現に向けられた。

エ 国家気候保全プログラム (Nationales Klimaschutzprogramm)

2000年に閣議決定された連邦政府のプログラムで、CO₂の排出量の削減目標が掲げられた。

オ 再生可能エネルギー法 (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

2000年に制定された。総電力供給における再生可能エネルギーの比率を 2010 年までに2倍以上にすることが目的の連邦法。これによって、風力、太陽光、地熱、水力、バイオマスなどの利用が進んだ。2004年には再生可能エネルギーの比率を 2010 年までに 12.5%以上、2020 年までに 20%以上にすることが定められた。なお、2002年に原子力エネルギー利用を廃止することを決めた改正原子力法が制定、施行されたが、2010年には原子力発電所の稼働期間を平均 12 年延長する方針となっていた。しかし、2011年5月に、2022年までに原子力発電所を完全に廃止することが決定された。

2 州の法的根拠

バイエルン州の憲法の第 141 条で文化財保護、自然保護、自然の美への自由なアクセスがあげられている。そして次のようなことを記している。

自然がもたらしてくれる生活基盤を守ること、それは次の世代への責任でもある。したがって州は組織として特に生活基盤を守らねばならない。動物は生きているものであり、人間と共生しているため、相応に尊敬すべきである。また守るべき自然資源は出来る限り保護し、そしてできるだけ効率よく使う。また、州・基礎自治体及び企業は土地、水、空気といった自然がもたらしてくれる生活基盤を守るべきであり、もしなんらかの被害があればそれを修復しなければならない。その上でエネルギーを大切に使い、自然が持つバランスを守る。森は自然のバランスを守る特別な機能がある。したがって被害があればそれを回復し、バランスを取り戻す。ここに住む動植物を守る。同時に人の生活範囲で町の風景や自然風景をできるだけ保存し守らねばならない。また、自然の美しさ楽しさや自然の中でレクリエーション、特に森や高原、湖、そして森でブルーベリーを採るといったことは誰がしてもよい。⁷⁶しかし自然を優しく使うという義務をもつ。州・自治体は山、湖、川へのパブリックアクセスを保障しなければならず、散歩とレクリエーションのための公園をつくらねばならない。そして、もし所有権と競合した場合、所有権を制限させなければならない。

3 EUとの関係性

(1) EUの環境方針

ヨーロッパの市民の福祉と生活の質と健康のためには環境が大切であり、この目的を達するためにEUが全体で取り組むことが重要。また、例えば放射能は国境に関係なく環境に被害をもたらすが、その防止には投資が必要。一時的に競争力が低下するが、長期的には競争力が向上する。生活の質と競争力を共存させる方針である。

(2) EU、連邦、州、自治体

EUの中でドイツは環境問題に関する主要な国である。EUは世界の中でも気候と自然保護のリーダーを目指すが、そのEUの中でドイツはリーダーになることを目指す。とりわけ、環境負荷の低い産業社会を実現しなければならず、ドイツはその分野で主導的立場を狙う。しかしながら環境政策は単独分野のものではなく経済、交通、農業といった他分野と関わってくる。共同で取り組む必要がある。

EU の法律は比較的細かい部分まで決めているが、その中で、どの部分が国の法律になるか各国が決定する。そして、国レベルで誰の責任があるか、誰が実行するか各国が自分で決めねばならないが、設定された期間内に決められなかった場合、EU指令がそのまま国の法律になる。しかも連邦制のドイツは、まず州との責任分担を決めなければならず、決定までのプロセスが長い。そういった法律の決定に関して、EUは国にとって大きなプレッシャーになる。

⁷⁶ ドイツの人々は散歩を好む。この習慣は自然と人間の良好な関係を求めたロマン主義を背景に 19 世紀ごろに広がったと思われるが、この価値観が州憲法に反映されていることがわかる。森は生活基盤なのである。

(3) EUの持続可能性戦略

2001年にEUは、持続可能性戦略を策定した。生活の質の改善、そして現在、生きている人間のため、将来の世代のためにも、経済発展と環境保全と社会的な統合を同時に実現させなければならないというものである。この戦略はもともと2000年に策定された「リスボン戦略」といわれるものであったが、2001年に環境の部分が加えられた。持続可能性のためには「気候変動」「交通」「健康」「自然資源」の4つが大切なテーマになるとしている。

第4節 事例

1 エアランゲン市の環境政策の歩み

(1) 2度の「環境首都」

エアランゲン市はバイエルン州北部の人口約10万人の都市。ニュルンベルク市(人口50万人)、フュルト市(人口11万人)と隣接している。この3都市は郡独立市であり、強い協力関係もあるため州内でも存在感のある地域である。大学町であり、総合電気メーカー・シーメンス社の開発拠点にもなっている。また77平方キロメートルの面積のうち、周囲を囲むように35平方キロメートルの森があり、緑豊かな都市である。そしてこの景色は町のアイデンティティを形づくるとしている。⁷⁷

環境政策の推進が図られたのは前市長、ディートマー・ハールバーク博士の時代である。ハールバーク博士は1972年に当選。96年まで4期24年間市長を務めた。同市長は人間と環境の共生を掲げた。市長在任期間中は「グリーン イン エアランゲン」という自然保護の年間重点キャンペーンや自転車道の整備を行い、「自転車市長」として知られた。

こういった取り組みを経てエアランゲン市は1990、91年にドイツ環境支援協会が主催する自治体のコンテストで「環境首都」になっている。また、1990年に国連環境計画(UNEP/United Nations Environment Programme)の「グローバル500」のうちの一つに選ばれている。また2005年にはバイエルン州で最も自転車に優しい町になっている。

(2) エアランゲン市の環境政策の背景

ア 市長のパーソナリティと時代の追い風

エアランゲン市の環境政策を見るときに、ハールバーク元市長のパーソナリティも勘案せねばならないだろう。なぜなら、バイエルン州においては、市長は市議会の議長、自治体の代表、行政のトップといった強い立場であり、自治体の歴史を変えてしまうことすら可能であるからだ。

同市長は元々法律家であるが、環境政策に重点を置くことになる出発点は1962年のアメリカ留学であった。モータリゼーションのアメリカの現実を見た同氏は、同じく自動車社会に向かっていた欧州の近未来を見たようなショックを受けた。これが環境政策を力点に置く出発点になった。もちろん時代背景が追い風になったことも記憶しておかねばならない。1970年代はいわゆる先進工業国を中心に大気汚染やゴミ問題など、環境問題がクローズアップされてきた時代であった。

⁷⁷ 郷土保護と自然保護の考え方が関連していることがうかがえる。

イ 立地条件を高めるという意思

それからここで留意したいのは、ドイツの自治体の特徴だ。近隣自治体が大規模の文化フェスティバルや地域の経済戦略などで協力関係を結ぶことがよくある。しかし、一方で自治体間の競争も盛んに行われている。地方分権の強い国ならではの特徴といえるだろう。環境政策を競うコンテストが行われ、「環境首都」という称号がもたらされるのも、そういった自治体競争の特徴の一つである。自治体は常に変貌し、新機軸を打ち出していかねば、自治体の競争力そのものが低下するというわけだ。

自治体競争を表すのに立地条件(Standort)という言葉が盛んに使われる。立地条件の定義は多岐に渡るが、集約すると、「経済力」「生活の質」「存在感」がいかに高められるかというようなことになる。また生活の質とは安全性・安心感と言うまでもなく文化的な人間の尊厳を守られた状態をいう。そしてこういう立地条件を高めるという姿勢は環境政策にも見ることができる。

ウ アジェンダ 21

1992年リオ・デジャネイロで行われた環境と開発に関する国際連合会議(地球サミット)では各国・関係国際機関が実行すべき行動計画を定めることで合意が得られたが、このうちとりわけ地方公共団体が主体になるローカルアジェンダ 21(Agenda 21)はエアランゲン市にもある。現市長のシーグフリード・バライス博士を代表に、自然保護、教会関係、大学、女性人権グループ、住宅供給会社、青年議会などのメンバーが、3か月に1度会合を開いている。その内容はオンラインで見ることにはできるが、積極的なプレス発表などはされていない。

また内容的には持続可能性や自然保護といった環境問題のみならず公共への参加、社会正義といった分野も扱っており、緑の党や「68年世代」が主張したようなテーマがここでも議論されているのがわかる。

エ 生活の質としての環境政策

環境政策は生活の質を高める政策としても捉えられている。エアランゲン市を見ると、ハールベーク市長の時代には、自然保護が重点項目の一つであったが、この政策も生活の質とつながっている。これを理解するにはドイツの人々の価値観やライフスタイルを見なければならない。

例えば自然を大切にするという価値観は、前述のように19世紀に急な産業化に伴う自然破壊が進み、問題視されたことから生まれてきたものである。即ち、自然は人間の健康や余暇のために良いということである。同時に自然風景は故郷の風景という考え方があり、自然保護とともに郷土保護の概念も確立した。

この考え方が戦後も踏襲された。例えば生活の場にある森は散歩などに欠かせない場所で、市民にとって町のアイデンティティを形づくるものでもある。そのため酸性雨による森の劣化が環境政策へと結びつくのは十分すぎる動機があった。もともと森林が多いエアランゲン市の自然保護政策は、こういった前世紀からの価値観と当時の自然破壊への危機感がうまく重なった結果といえるだろう。

(4) 環境政策の大きな流れ

ハールベーク元市長の環境政策の取組を受けて、1985年には環境局(「環境保護とエネルギー問題」局)が設立される。市内には戦後、米軍が駐留し、訓練のための地域があったが、1994年に米軍が撤退したため、2000年に25ヘクタールの訓練場を自然保護地区とした。2007年は1年にわたる市のキャンペーンを行う環境年とされた。2010年には市の環境局の創設25周年を迎えた。

エアランゲン市全体の動きを見ると、90年代後半からは医療技術に特化したベンチャー企業育成などの経済政策に重点が移った。もちろん環境政策も継続的に行われてはいるものの、「環境都市」から「医療都市」へと変貌している。

(5) 協力体制

環境政策の展開では、非営利組織(フェライン(Verein))の力も大きい。自然保護や太陽エネルギーなど専門的な知識を持つ非営利組織があり、環境政策の中心的役割を担うこともある。

また環境局のみならず、ドイツ全般に共通していえることではあるが、職業と教育が比較的密接なために専門知識を持つ職員が多い。加えて日本のような部署の異動がほとんどないので、行政職員は自分の専門性をもとに、長年仕事を続けている。そのため専門知識を持つ非営利組織のメンバーとも対等にわたりあえる。これが協力体制を組みやすい要因になっていると思われる。

また市長を代表に据えた環境委員会が設置されている。委員会には第3セクターに相当する住宅供給会社、大学、シーメンス社など、いずれも市に大きな影響力を持つ組織が参画しており、温暖化防止を実現し、その賛同者を増やしていくことを目的としている。加えて、企業や大学などに対して、協力を求める場合は、市長が必ず自ら出向いている。これによって自治体の中の協力体制を強めている。

2 政策の方針と戦略

(1) 環境教育

ア 環境授業

環境政策の重点の一つが環境教育である。具体的には以下のようなテーマにより学校で環境授業を行っている。

水と土壌:	土壌汚染、飲料水の質など
空気:	汚染物質、大気汚染など
気候:	自然気候変動と地球温暖化の人為的原因、その原因、予測、対策について
コンポスト:	理論的な原則の学習と実践的指導
紙作り:	理論と実際の紙作り

他にも「都市、森、水をクリーンアップ」という清掃のイベントを年に1回行っている。ドイツは日本のように児童や生徒が学校の清掃をすることはまずない。このため、清掃イベントに一定のインパクトがあると考えられる。

イ 環境賞

2007 年は環境年として1年にわたり、非営利組織や学校と共同で様々なプロジェクトを行った。環境賞はこの記念年を発端に創設された。

応募対象は 14～20 歳の青少年によるプロジェクトで賞金は 5000 ユーロ。審査基準はエコロジカルなテーマの記録性と再生性、透明度、能動性、環境意識へのインパクト、プロジェクトの継続の可能性といったところから評価される。2010 年には服のリサイクルをテーマにした学生のグループが受賞。古着の使い道や、繊維がどの国でどの用に加工され、市場に出回るかといったことが研究された。

ウ 環境教育重視の背景

ドイツの環境政策の成り立ちを見るとわかるように、1960 年代生まれより上の世代は、環境問題とその解決に向かうための議論の「当事者」であり得た。そして、法や社会システムができあがったわけだが、そういったシステムを運用するのは当然人間である。ところがシステムができる過程を知らない世代にとっては、システムの正しい狙いや意味がわからないということが出てくる。些細な例を挙げるならばゴミの分別などがそうである。「緑の点」のマークがついた包装材を捨てるゴミのコンテナがあるが、包装材にはビニールやプラスチック製のものが多いため、マークがついた包装材以外のプラスチックゴミも投棄されるようなことが出てきている。そういった世代交代に対応するため、環境政策を支える市民を継続的に育てていく必要があり、環境教育に重点を置いているものである。なお 2000 年代後半からは医療都市から教育都市へとビジョンの舵を切っており、環境教育がこのビジョンに統合されるかたちで進められている。

(2) 自転車道

ア 市長直轄のプロジェクトチーム

自転車道は、前市長、ハールベーク博士の主導の下、1970 年代から整備が始められた。市長は自らリーダーになって財務、警察、都市計画、不動産、土木、ドイツ自転車クラブといった道路や自転車に関わる部署・団体からスタッフを集め、自転車道のプロジェクトチームをつくった。道路には信号、下水などをはじめいろいろなものがあり、行政的に複雑な管轄関係にあるためだが、これで迅速な問題解決と意思決定が可能になった。

自転車の利用を促進するためにプロジェクトチームは市内の企業にも敷地内に自転車置き場を作るよう要請した。もちろん、市長も可能な限り自転車で通勤した。他にも自転車道専用の地図作成を行い、自転車の良さや便利さをアピールした。

市内の自転車道は 約 200 km。全道路の約半分の長さにおよぶ。市内を移動する人に占める自転車の割合も 1974 年当時はわずか 14%だったが、2000 年の段階で 33%にまで増えている。天気の良い日などは市内で 2～3 万台の自転車利用者がいるという調査結果もある。自転車道の仕様は大きな交差点の下に自転車専用のトンネルを作るなど大掛かりなものもあるが、一方車道に白線を引いただけの自転車道もあり、弾力的な予算の使い方をしている。現在も自転車道の整備は続いているほか、毎年、自転車通勤キャンペーンも行っている。

イ 人権としての交通

自転車道の整備を始めたころ、ハールベーク博士は「自動車反対派」の市長と理解されることが多かったが、実は「平等な交通システム」の実現が基本的なコンセプトだった。つまり自転車、歩行者、自動車といった各交通手段を選んだ人が最適速度で安全に移動できるようにという、「平等な交通システム」の構築が自転車道の目的だ。一種の人権問題としての理念があった。交通の側面からみた平等社会の実現だ。しかし当のエアランゲン市でも環境保全や健康増進としての交通インフラとして捉えられていることが多い。

ウ 自転車道が成り立つ背景

自転車道がなぜ政策として成り立つかを理解するためには、自転車と近代社会の関係を見なければならぬ。自転車の原型は 19 世紀初頭にドイツで発明されるが、その後、改良が重ねられ、社会の中で普及する。19 世紀の後半には工業化により都市が発展していったが、同時に自転車関連の団体が出てきた。例えば 1896 年にできた「労働者自転車使用者の連帯」は労働者階級の移動性と社会生活への参画を高め、スポーツも楽しめるようにすることが目的だった。また自転車が持つスピード感は 20 世紀初頭の近代社会にもよくなじんだ。自転車競走はスポーツであると同時にギャンブルでもあり、人々は熱狂した。

以上のようなことに鑑みると、欧州の近代の考え方には「人権」があり、その延長に生活の質の追求があるが、そのための道具の一つとして自転車が使われたといえる。また、スポーツとしてサイクリングが広く普及しているのもこうした経緯があるためだ。エアランゲン市の自転車道の整備は市長のリーダーシップや議会との関係など、政策化しやすい環境に負うところも大きかったが、背景には自転車の社会的文化があり、戦後の経済復興後の自然破壊に対する反対などうまくみ合った結果といえるだろう。

(3) 温暖化防止策

エアランゲン市には道路など公共の空間に 45000 本の木が植わっており、森もある。そして樹木保護法によって樹木の数を維持している。加えて、自転車道の整備は自転車での移動を増やし、これによって自動車の使用を抑えることにつながる。こうした政策も温暖化防止策に関連している。

同時にエネルギーの使用量を抑え、効率を高めること、電力のエネルギー源を再生可能なものにすることといった手法によって温暖化防止を図る政策が進められている。2030 年にはCO2を 2005 年の 30%にまで落とすことを目標にしている。

ア 事業者と個人宅をターゲットに

エアランゲン市は企業や大学、病院、インフラ供給企業、住宅供給会社などと気候保護協定を結んでいる。具体的には建築物のエネルギー効率を高めるようにし、高効率の暖房器具などの導入を推進している。他にも社員の意識を高めるなどの教育を行っている。施設や物品だけでなく社員向け啓発・教育活動も行っている。例えば 2004 年に「オフィスにおける環境保全」という冊子を発行。市内の企業、公的機関、大学などのオフィスに配布した。作成するにあたっては、シーメンス社の環境管理マネージャー、環境局の担当者、そして専門知識を持たない環境局スタッフの 3人

の議論が重ねられた。

人々の環境意識の高さは年月がたつにつれ個人格差が大きくなる傾向があり、これを社会的問題と捉えているのが特徴である。同市の電気の使用量の4分の3が事業用であることから、オフィスの環境配慮を進める価値と必要性が高い。

一方市は、個人宅に対しても住宅のエネルギー効率を高めるための助言や情報提供を普段から行っている他、定期的に地域に出向いて、情報提供のための説明会なども開いている。

ちなみにドイツの家屋で最もエネルギーを使うのは冬の暖房。セントラルヒーティング方式が主流なので、ボイラーを高効率のものにし、窓ガラスや家屋の断熱性を高めることでCO₂排出を減らすことができる。

イ 再生可能エネルギーの普及

公立の建築物や市内のすべての学校に太陽電池を設置するプロジェクトが進んでいる。こうした取組は環境教育の一環としても機能している。このプロジェクトは太陽エネルギーの非営利組織のイニシアティブにより議員や金融関係、インフラ供給会社とのパートナーシップで実現された。エアランゲン市は、太陽電池の設置普及率で、10万人以上の都市の中で4位につけている(2011年3月)。またエアランゲン市の水、ガス、電気を供給するインフラ供給会社は現在風力発電の建設にも着手している。

本章は、高松平藏氏に執筆を依頼し、(財)自治体国際化協会ロンドン事務所において、編集を行ったものである。

第9章 市民参加

第1節 代表制民主主義

伝統的な地方自治のモデルでは、市民から選出された議員が、代表者として、共同体の統治を行う。ドイツでは長い間、地域の要人が、市民の代表として、公のための決定を行い、政党政治は、地方自治体には適切でないと考えられていた。すなわち、ドイツでは、地方議会議員において、政治のプロとしてではなく、普通の市民の代表者として、地方の政治を行うと意識されてきた。

戦後 20 年間程は、そうした考え方が残っていたが、1960 年代後半から、社会的価値観の変化に合わせ、政党の影響力が増し、地方自治にも政党政治が浸透した。これによって、市民の代表である地方議員にも政治の影響が及んだが、政党の地方支部の活動が活発化したことより、市民の政治参加が拡大した。

その後、ドイツにおける代表制民主主義の制度は、直接公選首長制度の導入により、更なる変化を経験した。直接公選首長制度の導入により、議会に対する首長の立場が強化され、首長と市民とのつながりも強くなった。

第2節 市民運動(Bürgerinitiative)

1970 年代には、社会的価値観の変化に合わせ、社会問題や環境問題に対する市民の関心が高まった。多くの市民が、「市民運動」を起こすことにより、地域の課題に取り組み、メディアを通じて自分たちの意見を広報するようになった。多くの場合、市民運動は、議会に対立的な立場をとり、野党的な働きをすることが多かった。全体的に見れば、市民運動は、主に経済と開発を政策の軸に据えていた地方自治体に、社会政策や環境政策にも目を向けさせることとなり、間接的な影響をもたらした。こうした影響を考えれば、市民運動は成功したとも言えるが、市民運動に対し、法的な位置付けが与えられることはなかった。

第3節 直接民主主義

バーデン・ヴュルテンベルク州は、1956 年から住民投票を地方自治法に取り入れた。1990 年のドイツ統一の改革の波の一環として、直接公選首長制度導入の他、住民投票の制度も全国的に導入された。これにより、すべての州において、地方自治体レベル及び州レベルでの住民投票が可能になった。さらに、ベルリン都市州とハンブルク都市州では、地方自治体ではない区レベルにおける住民投票制度も導入された。住民投票は、地方自治体の管轄事項について、住民の賛否を問うことができるが、行政の構造、予算、または州によっては都市計画は、住民投票の対象事項から外されている。住民投票の結果が効力を持つには、州により異なるが、全有権者のうち 23%から 30%の間の賛成が必要である。(なお、住民請求と住民投票の具体的な制度内容については、第4章第7節参照。)

住民投票実施の頻度、投票が成立したかどうかの結果についての調査によると、地方自治体に対する影響力は限定的であり、または州間の違いが大きい。しかし、住民投票という直接民主主義のツールが存在することによって、議会と行政が、市民の声に耳を傾けるようになっており、議会の

決定や行政への理解を得るべく、市民との協働に積極的になっていることが報告されている。

第4節 協力的民主主義

協力的民主主義の形態は、代表制民主主義と直接民主主義の狭間に存在する。協力的民主主義は、1980年代から発展し、次の二つの形態に分類することができる。

1 政策立案者としての市民参加(Auftraggeberrolle)

この形態において、市民は、議員や行政と共に、都市計画やその他の分野の決定過程に参加する。これには、課題別、または一時的な参加形態、そして継続的な参加形態がある。一時的な参加形態の例には、特定の課題に対して解決策を探るための市民フォーラム(Bürgerforum)や「計画のための分科会」(Planungszelle)などがある。市民フォーラムでは、特定の方法で選ばれた市民が、定義された問題について、夜間などに開催される定期集会で討議し、一定期間後に報告書または提案を発表する。「計画のための文化会」もこれと同様であるが、3～4日にわたって集中的に会議を開き、結論を出す点が異なる。この形態は特に、地域開発による地域への影響及び対策を検討するために利用される。また、利害の衝突があった場合、第三者を仲立ちにして調整をする手続きもある。

継続的な参加形態は、有能な市民が構成員となる評議会という形を取る。例としては、青少年評議会、高齢者評議会、またはある市町村内の地区を代表する地域評議会(Ortsteilbeirat)がある。評議会は、法的に位置づけられている場合もあり、地域評議会のメンバーは、選挙で選ばれることが多い。評議会の機能は、継続的に自治体のまちづくり政策、環境政策、交通政策などに貢献し、政策の質を高めることにある。

2 政策執行者としての市民参加(Mitgestalterrolle)

この形態において、市民は、自治体に代わり、公民館、プール、スポーツ施設などの公的施設の運営・管理を行うよう奨励される。また、自助グループへの関与によって、地域社会で問題となっている麻薬使用、失業や障害に関する取り組みに参加することを奨励される。また、個人としても、「タイムバンク」の利用、ボランティア・センターの設立、公共緑地の管理などの形で行政に貢献することが奨励されている。

第5節 市民自治体(Bürgerkommune)

1990年代末から、「市民自治体」の概念が出始めている。行政への市民参加強化への要求、ドイツ版のNPM(新公共経営)として考えられていた新管理運営モデル(Neues Steuerungsmodell)の導入が困難であること、そして地方自治体の財政難等を背景に、市町村の組織・政策・制度を総合的に見直す方法として、市民自治体のモデルが考案された。このモデルでは、サービス提供者としての市町村、そして代表制民主主義、直接民主主義と協力的民主主義をすべて関連付け、「市民を中心とした市町村の成立」を目指している。このモデルにおける目標は、市民自治体の実現により、市町村制度への理解、制度の民主主義化、社会の連帯感、そし

て行政の能率を向上させることである。市民が、顧客、政策立案者、そして政策執行者の三つの並行する役割で、すべての段階で行政に参加できることを目指している。そのため、行政構造を改革し、「市民担当官」が、市民参加の全体的な側面に対して責任を持ち、すべての関係者・関係分野を調整する。また、地区レベルや市民グループへの分権・権限委譲により、市民参加のインセンティブを高める。自らの活動による効果が見える制度の確立が理想像である。

現在までのところ、市民自治体のモデルを完全に実施している地域は存在しない。多くの地方自治体では、部分的な実施にとどまっており、市民予算(Bürgerhaushalt)や地域における特定の課題解決のための住民集会及びフォーラムの実施、ボランティア・センターの設置などを実現しているのみである。また、ある公的目標の達成を目的に、市民が設立・運営している非営利の財団である「市民財団」の数も増えている。

このモデルを実施する上での主な障害は、地方自治体の財政危機である。市民参加をさらに強化するための資金もない上、全体的に地方自治体の活動が制限され、経費削減のため、自主的な事業ができない市町村が少なくない。行政への市民参加は、中部ドイツや東ドイツの地方自治体と比較して、南ドイツの経済的に繁栄している地方自治体においてははるかに進行していることは明らかである。しかし、市民自治体の概念は、今後も理想として存在し続けると思われる。

第10章 課題

第1節 人口減少に関する課題

1 背景

ドイツでは、日本と同様に少子高齢化が進行している。これに加えてドイツ特有の問題として、旧東ドイツから旧西ドイツへの人口の移動も起きている。東西ドイツ統一後、旧東ドイツは経済的に大きく発展したが、それでも今なお旧西ドイツとの経済格差は残存している。このため、旧西ドイツでの職を求めて、特に若年層の旧東ドイツからの流出が続いている。社会の中心的役割を担う若年者等の生産年齢人口の流出は、旧東ドイツ地域において深刻な問題となっている。

ドイツでは、これらの少子化、高齢化及び旧東ドイツからの人口流出が人口変動(減少)問題として一体として捉えられている。その上で、連邦、州及び地方自治体それぞれにおいて様々な政策が実施されている。

2 地方自治体の取組

州や地方自治体の中には、当該地域の人口を増加させるために、住宅地にかかる税制の優遇や土地及び住宅の取得にかかる経費の負担軽減を図るための様々な政策が実施されている。また、大学への進学等で流出した人を呼び戻すために、州政府がそうした人へ定期的に手紙を出し、その中で出身州にUターン就職できるように、求人案内を行う取組もなされている。

その一方、減少する人口を前提として、新しい公共サービスの提供方法も模索されている。公共交通では、過疎化が進んだ地域において、定期的な路線バスの運行を止めて、複数の住民が一緒に事前予約をすることで利用できる個人タクシーに似た交通サービスを導入する事例がある。教育分野では、学校を特定の場所に固定せずに、定期的に場所を移動させることで、全体として生徒の通学時間・距離の平等化を図る取組みや、全寮制の学校の導入などが検討されている。インフラ関連では、低下した人口密度にインフラ設備を合わせる取組が行われている。例えば下水道施設では、利用頻度が落ちると設備の機能が衰えるため、特殊な化学物質により機能を維持したり、さらには住民の移動をも伴う大規模な下水道施設の再整備が検討されている。

第2節 外部委託の課題

ドイツでも、市町村自身による公的事務の執行が市民には不評であること、また、市町村の財政が逼迫していることから、しばしば「民営化(Privatisierung)」ということが言われてきた。これは、ドイツでは外部委託をも含む広い意味である。多くの場合(例えば、ゴミ処理、建物清掃、道路清掃、屠殺場、公益質屋、プール、経済振興、交通整備、上下水道、電気・ガス)、民営化又は外部委託した方が、より適切に、かつ経済的に、事務が実施できることが実証され、財政難に苦しむ地方自治体にとっては重要な解決策としてみなされてきた。しかし近年では、かつて民営化や外部委託を行った事務を再び市町村直営事業に戻した結果、コスト削減に成功した事例も出てきている。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州のベルクカーメン市では、ごみ収集のサービスを民間事業者への委託から市直営へ戻し、経費節減に成功した。これらの事例を踏まえて、いかなる場合も民間企業の活用が、市町村財政の再建に有効だとする一般論を避けるべきとする流れが起きている。民営化や外部委託は、個別のケースごとに見て、直営等の場合と比較して実際に住民にメリットがあると判定される場合に実施されるようになりつつある。

第3節 ドイツの地方自治体における欧州連合(EU)の影響

1992年の欧州連合条約(マーストリヒト条約)に基づくEU成立後、加盟国政府のみならず、加盟国の自治体の政策についても、EUの法律や政策の影響を大きく受けることとなった。ここでは、ドイツの地方自治体がEU政策の影響を受けている5つの分野に概説する。

1 選挙制度

EU市民は、EU加盟国内の地方選挙における選挙権を有する。この取り決めのドイツにおける国内法化には、基本法の第28条第1項3節の改正、そして各州の選挙法の改正が必要であったが、1995年までにはすべての広域州で法制化された。しかしながら、都市州であるベルリン、ハンブルク、ブレーメンにおいては、都市であると同時に州でもあるという2重性を持つことから、その適用が複雑であった。

2 都市計画

EUの環境法は、自然保護について、地方自治体に、特に野鳥保護や生息域保全の義務を規定しているため、地方自治体の都市計画や土地利用計画に影響する。

3 調達

EUは、民間及び公共調達において、競争を確保するため、二次立法により様々な規制を行っている。事業規模が一定レベルを超えると、地方自治体は、EU全域を対象に、入札手続きを行う義務がある。これは、自治体にとってかなりの負担であるが、透明性を高める効果がある。

4 地方自治体の経済活動

この分野において、地方自治体は、EUの影響を最も強く受けている。EUの政策が、市場の自由化を追求しているため、ドイツの地方自治体による従来通りの経済活動が困難になった分野もある。ドイツの地方自治体にとって、住民の生活に必要なライフライン・サービスの提供(生存配慮 *Daseinsvorsorge*)は重要な概念であり、上下水道、エネルギー供給、そして公共交通は、1990年代まで主に地方自治体運営の公営企業により提供されていた。地方自治体は、EU法が定める競争の原則、サービスの自由提供の原則などによって、これら公営企業の民営化への圧力を受ける一方、従来のサービス提供機能が自治体の手を離れることより、住民へのサービス面でかえって不安定さが増したりサービスの質が落ちたりする恐れもあるのではないかというジレンマに陥っている。

特に、自治体による以下のサービスが、EU法の影響を受けている。

ア エネルギー供給: 欧州のエネルギー市場は、自由化と民営化が進み、ドイツにおいては公営企業が引き続き存在するが、国際的な大企業のシェアが大きくなっている。

イ 交通: 現在でも、公共交通は公的補助金を必要としているが、これがEU法より制限され、また民間企業が、公共の交通サービス提供機関と競争できるようになった。

ウ 公共金融機関:ドイツの地方自治体と深い関わりのある「貯蓄銀行 Sparkasse」や州レベルの広域銀行「州銀行 Landesbanken」には、公的保障によって支えられているため、民間銀行に比べて有利な立場にあり、民間の銀行からは、不公平な競争だという批判があった。しかし、EU とドイツ政府の交渉の結果、2015 年までに、公的保障が完全に廃止される見込みとなった。しかし、近年の世界的な金融危機において、ほとんどその影響を受けなかった貯蓄銀行の健全性と重要性が再確認され、貯蓄銀行は、今後も引き続き存在すると考えられている。

5 地域の経済援助

EU は、競争原則に基づき、企業に対する公的補助金を制限している。ただし、補助金額が3年間で 10 万ユーロを超える場合のみ、EU の許可が必要とされている。更に、職員 250 人以下の中小企業は、規制の対象外である。地方自治体の経済政策の対象となる企業は中小企業が多いため、多くの場合、地方自治体による地域経済支援策の実行は引き続き可能になっている。

(参考文献)

【日本語文献】

- ・「ドイツの地方自治」 2003年8月 財団法人自治体国際化協会
- ・幸田雅治著 「自治研究第八十五巻第三号～第六号『ハンブルク市の市議会と区議会について』」 2009年
- ・片木淳講師「第22回全国市議会幹部職員研修会『ドイツの地方自治』」講演録 1991年
- ・片木淳著「ドイツの地方議会と直接民主制」 2005年
- ・片木淳著「地方主権の国 ドイツ」 2003年
- ・片木淳著「都市問題研究平成18年9月号『地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革』」 2006年
- ・「ドイツの消防事情」 2010年3月 海外消防情報センター
- ・山下茂著「体系比較地方自治」 ぎょうせい 2010年
- ・ヨルク・ボグミル著「改革圧力の下にあるドイツの地方自治(「分権と自治体再構築」第二章 法律文化社)」 2009年

【外国語文献】

- ・The public service in Germany, Federal Ministry of the Interior, 2000
- ・Beamtinnen und Beamte in Brandenburg, Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, 2009
- ・TVöD-V, Sparte Verwaltung im Bereich der VKA mit TVÜ-VKA, Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände, Jan. 2010
- ・Bogumil, J./Jann, W., Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- ・Schneider, H./Wehling, H-G. (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, 2. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009
- ・Kost, A./Wehling, H-G. (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Eine Einführung, 2. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften/Zentralen für politische Bildung, 2010
- ・Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1 Band: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Springer Verlag, 2007

【各種ウェブサイト】

- ・ドイツ連邦政府 <http://www.bundesregierung.de>
- ・ドイツ連邦議会 <http://www.bundestag.de>
- ・ドイツ連邦参議院 <http://www.bundesrat.de>
- ・ドイツ統計局 <http://www.destatis.de>

各州の公式ウェブサイト

- バーデン・ヴュルテンベルク <http://www.baden-wuerttemberg.de>
- バイエルン <http://www.bayern.de>
- ベルリン <http://www.berlin.de>
- ブランデンブルク <http://www.brandenburg.de>
- ブレーメン <http://www.bremen.de>
- ハンブルク <http://www.hamburg.de>
- ヘッセン <http://www.hessen.de>
- メクレンブルク・フォアポンメルン <http://www.mecklenburg-vorpommern.de>
- ニーダーザクセン <http://www.niedersachsen.de>
- ノルトライン・ヴェストファーレン <http://www.nrw.de>
- ラインラント・プファルツ <http://www.rlp.de>
- ザールラント <http://www.saarland.de>
- ザクセン <http://www.sachsen.de>
- ザクセン・アンハルト <http://www.sachsen-anhalt.de>
- シュレスヴィヒ・ホルシュタイン <http://www.schleswig-holstein.de>
- チューリンゲン <http://www.thueringen.de>

地方自治体トップ協議会(ドイツ地方自治3団体)のウェブサイト

- ドイツ都市会議 <http://www.staedtetag.de>
- ドイツ市町村連盟 <http://www.dstgb.de>
- ドイツ郡会議 <http://www.landkreistag.de>

なお本書の作成にあたっては、当協会ロンドン事務所の神林所長補佐が執筆に当たり、同事務所の藤島所長、キルヒナー主任調査員が監修にあたった。

また、本書の発行に際しては、同事務所の諸先輩が行った幅広い調査が、その基盤にあることは言うまでもなく、ここに改めて謝意を表す。