ドイツ政府間財政関係の政治分析：
州財政力強化過程の包括的解明

横浜国立大学大学院博士課程後期　別所昌樹

■ 概　要 ■

1. はじめに

ドイツの連邦制は、連邦制国家でありながら強い集権的性格を持つ点に最大の特徴がある。基本法構造上、ドイツでは連邦には広範な立法権限が、州にはその執行権限が割り振られており、州の純粋な自治権限の小ささから、しばしば「擬装単一国家（disguised unitary state）」という形容がなされてきた。財政面においても、州に税収が帰属する租税であってもその立法権や税率決定権は連邦が握っている。

この州自治の制限を補完する仕組みが、州政府の代表から構成される連邦参議院（Bundesrat）を通じた連邦立法への関与である。州は連邦との緊密な連携、すなわち「共同決定」を通じてのみ自州の利益を反映させることができ、この構造が連邦・州間および州相互間の協調と連帯を重んじる「協調的連邦主義」を形作ってきた。

しかし、1990 年代以降、この安定した協調体制に綻びが生じ始めた。州の立法権限や財政自治権を拡大すべきだとする州権限強化の要求が、東西ドイツ統一という国家体制の再編期と重なり、急速に台頭したのである。本研究は、1990 年代のドイツにおいて、なぜ州側の強い要求があったにもかかわらず限定的な改革に留まったのか、そしてその議論がいかに 2000 年代の「競争的連邦主義」へと接続していったのかを解明することを目的とする。

2. 戦後ドイツの連邦制の発展

1949 年の基本法制定時、ドイツ側と西側占領軍の間では、特に租税立法権をめぐって深刻な意見の対立があった。ドイツ側は国内の市場競争を歪めないための租税制度の標準化を望んだが、アメリカは連邦による州財政への介入を連邦制の本質に反するものとして反対した。最終的にはドイツ側の意向が通り、連邦が

広範な立法権を持つことが受け入れられた。

基本法の公準（第 72 条第 2 項）を根拠として、連邦の権限は州の領域を浸食し続けた。この連邦による浸食と連邦・州の共同決定の等価交換によって、多くの政策分野が連邦法で統一される代わりに、州が連邦段階で共同責任を負う「協調的連邦主義」が確立したのである。これは財政連邦主義理論が説く「効率性」よりも、国内の「平等」と「統一性」を優先した、ドイツ独自の選択であった。

1970 年代の世界的な景気不安定化は、伝統的な農業地域であった南部諸州の急成長と、重工業が衰退した北部諸州の不況という南北格差を定着させた。さらに 1982 年のコール政権への政権交代は、政府の経済介入縮小、すなわち連邦と州が共同で責任を負う領域の縮小をもたらし、協調体制を支える基盤を揺るがした。1986 年の単一欧州議定書以降の欧州統合の深化は、州に「影響力の三重喪失」をもたらし、経済力のあるバイエルン州などは、EU での意思決定に参加する権利を要求するなど、州権限の強化を求めるようになった。1990 年の東西ドイツ統一は、状況を決定的に悪化させた。「均質な生活条件」という目標は、それ自体が国内の経済的・社会的同質性に依存していたため、あまりに格差の大きい東西の統合は、各州が自州の利益を最優先する単独行動を誘発した。

3. 1994 年基本法改革

1994 年の基本法改正は、東西ドイツ統一のための統一条約第 5 条に基づき、連邦と州の権限再配分などを議論するために設置された合同憲法委員会の勧告を受けて実施された。当初、州首相らは「礎石（Cornerstones）」と呼ばれる文書を通じて、中央集権化しすぎた現状を批判し、州の立法上の自律性を包括的に見直すよう提案していた。

この改革は、包括的な転換を期待していた研究者らから「非改革（non-reform）」と厳しく批判されてきた。Jeffery は、州間の利害対立や政党政治の複雑化、連立パターンの多様化が合意形成を妨げたとし、Benz は非公開の交渉過程が抜本的な改革を阻んだと分析した。しかし、本研究が着目するのは、改革を「非改革」へと導いた連邦政府側の内部論理である。

「非改革」と呼ばれつつも、この改正は第 72 条の変更など重要な変更を含んでいた。具体的には、連邦が州に優先して立法できる「競合的立法」の分野において、

それまで草案段階でも機能していた州の立法権の「遮断効果（Sperrwirkung)」を緩和し、連邦法が制定されるまで州が立法権を保持できるよう変更した。また、連邦が立法権を行使できる条件を厳格化し、その必要性の有無を連邦憲法裁判所が判断できる規定（第 93 条第 1 項第 2a 号）を新設した。この改革は小規模ながらも、州議会の立法権強化を明確に志向したものであった。

この改革案に対し、連邦政府内で最も激しく反対したのが連邦内務省と連邦教育科学省であった。内務省は、州権限の強化は「法的不確実性」や「法的断片化」を招き、ドイツ経済の国際競争力を損なうと懸念した。特に、東西ドイツ統一や欧州統合という巨大な課題に直面する中で、連邦の国家運営能力、迅速かつ効率的な意思決定構造を弱体化させることは、将来への深刻な脅威であると断じたのである。教育科学省も、職業教育というドイツ経済の柱が州ごとにバラバラになることの危険性を警告した。

4. 基本法改革後の州権限強化をめぐる議論

1990 年代、統一後の「州間財政調整制度」は混乱を極めた 。旧東ドイツ諸州への財政支援のため、1995 年から始まった「連帯協定Ⅰ」により、財政調整の総額は約 4 倍に膨れ上がった。この負担増に直面したバイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州の富裕 3 州が、以降の連邦制改革議論を牽引することとなった。1998 年、バイエルン州らは 21 の立法分野を州に移譲する法案を提出したが、これはあまりに野心的すぎて失敗した。バイエルンのこの特異な強硬姿勢は、同州の強力な経済力、カトリック的・保守的文化、そしてプロイセンに対する歴史的対抗心といったドイツ諸州の中の異質性に根ざしていた。

1998 年 2 月 4 日、バイエルン州首相エドムント・シュトイバーが行った演説は、ドイツ連邦制のパラダイムシフトを象徴するものであった。彼は「協調的連邦主義」を、政治責任を曖昧にし、平等主義と単一化を招く克服すべきものとして否定し、各州が生産的な競争を行う「競争的連邦主義」への移行を強く主張した。シュトイバーの自信の背景には、バイエルンを農業地域からハイテク産業の集積地へと変貌させた CSU の州内長期政権としての自負があった。

彼の「連帯」観は、自助努力を前提としたものであり、自己責任を果たさない受領州、特に SPD が政権を担う州への連帯を拒絶する一方で、旧東ドイツ諸州への連

帯は尊重するという選別的な論理だった。この「自己責任」の強調は、2009 年の第二次連邦制改革や新自由主義的なハルツ改革の思想的土壌とも通底している。

バイエルン州は州権限強化の第一歩として、課税自主権拡大のために、1997 年以降徴収が停止されていた財産税の立法権を州に移譲することを求めた。CSU は、自州の市民や企業に対する税負担を自らの責任で決定できることが「競争」に必要だと説いたが、同時に財産税の再徴収自体には、経済への悪影響を理由に反対するという複雑な立場をとった。これは、連邦与党 SPD が資産格差是正のために財産税再徴収を狙っていたことに対する、戦略的な牽制でもあった。

2003 年、財政赤字に苦しむ連邦政府は、共同事務である「地域経済構造の改善」のための旧西ドイツ諸州への資金提供（GA-West）の廃止を決定した。これに対し、バイエルン州議会では与野党ともに猛反発した。CSU のザックマンは、シュトイバーの自己責任論とは対照的に、州の投資減少の責任を「連邦の適切な経済政策の欠如」に求め、州内の地域間格差を理由に制度存続を訴えた。この矛盾した姿勢は、同年の州議会選挙を控えた選挙戦略としての側面が強く、バイエルンにおいては州の権限強化を訴えることが、いかに政治的有効性を持っていたかを示している。

5. 結論と本研究の貢献点

本研究は、1990 年代のドイツにおける州権限強化の議論の動向を分析し、以下の結論を得た。第一に、1994 年改正はしばしば「非改革」と評価されるが、法的・経済的安定を維持しようとする連邦政府の強い意志によって制約されつつ、州の立法権強化を明確に志向したものだった。第二に、バイエルン州を中心とした「競争的連邦主義」への転換要求は、同州の経済的成功の経験と政党政治的な選挙戦略に強く裏打ちされていた。学術的貢献として、本研究は 1994 年改正を 2006 年の「第 1 次連邦制改革」への論理的伏線として再定義した。さらに、連邦制改革の議論が、自己責任を強調する新自由主義的な福祉国家改革の思想と共鳴していたことを指摘した点は、連邦制研究と福祉国家論を接続する重要な知見である。

主要参考文献

Benz, A.（1994） “A forum of constitutional deliberation? A critical analysis of the joint constitutional commission,” *German Politics*, 3 (3), pp. 99-117.

Jeffery, C. and Yates, J.（1992） “Unification and Maastricht: the Response of the Länder Governments,” *German Politics*, 1(3), pp. 58-81.

Jeffery, C.（1995） “The Non-Reform of the German Federal System after Unification,” *West European Politics*, Vol. 18, No. 2, pp. 252-272.

Jeffery, C.（2002） „German Federalism from Cooperation to Competition,” in M. Umbach (eds), *German Federalism Past, Present, Future*, 172-188, Palgrave.

Kropp, S./ Behnke, N.（2017） „Marble cake dreaming of layer cake: the merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform,“ in Behnke, N./ Kropp, S. (eds), *Ten Years of Federalism Reform in Germany: Dynamics and Effects of Institutional Development*, 98-117, Routledge.

Renzsch, W.（1991） *Finanzverfassung und Finanzausgleich: Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung* (1948-1990). Springer. （ヴォルフガング・レンチュ、伊東弘文訳（1999）『ドイツ財政調整史―戦後から統一まで―』九州大学出版会。）

Renzsch, W.（2002） „Challenges and Perspectives for German Federalism,“ in M. Umbach (eds), *German Federalism Past, Present, Future*, 189-, Palgrave.

Umbach, M.（2002） „Introduction: German Federalism in Historical Perspective,“ in M. Umbach (eds), German Federalism Past, Present, Future, 1-14, Palgrave.