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

1　はじめに

1-1　研究の背景

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特徴がある。ドイツは、連邦には大きな立法権限が、州には大きな執行権限があるという権限配分をしており、州の自治権限の小ささから「連邦制風の建物の前面（pseudo-federal facade）」や「擬装単一国家（disguised unitary state）」と呼ばれてきた（Jeffery & Yates 1992）。財政自治権についても、州に収入権のある租税のほとんどは連邦に立法権があり、原則として州には税率決定権もない。州自治の制限の代わりに、州は連邦参議院（Bundesrat）を通して連邦法の立法過程に大きな影響力を持っている。州財政は経費面でも税収面でも連邦立法に決定的に影響を受けるため、州にとって連邦参議院での連邦との緊密な連携、共同決定は非常に重要であり、また、その際には州相互間での利害調整も重要である。こうして、連邦と州とで権限が分離している「二元的連邦主義」ではなく、連邦と州の間の共同権限、連邦・州間と州相互間の協調と連帯の特徴を持つ「協調的連邦主義」というドイツ連邦制の特色が形成された（レンチュ 1999）。

しかし、1990 年代以降、州の立法権限と財政自治権を拡大すべき、連邦から州へ権限を委譲すべきだと主張する州が現れるようになった。さらにこの主張は、東西ドイツ統一に伴って連邦基本法や連邦財政調整制度の改革が必要になったことから、それらの議論の中で急速に存在感を強めていった。そして 2000 年代以降には、州権限拡大を目的のひとつとする連邦制改革や、州相互間の連帯を解消しかねない連邦財政調整制度改革が実施され、ドイツ連邦制は大きく変化してきた。ドイツ連邦制において、従来のドイツの「協調的連邦主義」がなぜ 1990 年代に見直されるようになり、そこでの議論が現在のドイツ連邦制の諸問題にどのように接続しているのかを解明するために、1990 年代ドイツの州権限強化をめぐる議論を追跡することは、財政連邦主義や地方分権の理論に重要な示唆を与える。さらに、領土拡大を

経験した先進福祉国家という非常に稀有な例であるドイツの、統一前後の制度的連続と断絶を分析することは、地方分権だけでなく福祉国家論や福祉国家財政論の発展のためにも重要である。

1-2　研究の目的

本研究は、1994 年の連邦基本法改正を中心に、1990 年代の州権限強化をめぐる連邦と諸州との関係を主要な分析対象として、なぜ 1990 年代のドイツでは、州側の州権限強化の要求にもかかわらず、限定的な連邦制改革しか実施されなかったのか、そしてその限定的な改革が 2000 年代以降の連邦制改革にどのような影響を与えたのかを解き明かすことを目的とする。

本研究は当初、1970 年代ドイツを研究対象として想定し、当年代になぜ諸州は州財政力強化のために州権限強化ではなく連邦交付金の増額を要求していたのかを明らかにすることを目的としていた。しかし、予備調査の結果、1990 年代という、州権限強化を要求する州の主張が強まり、さらに統一後ドイツという新国家体制創設の契機に恵まれたにもかかわらず、大規模な連邦制改革は実施されなかった年代を対象とする方が望ましいと判断した。

分析にあたっては、連邦公文書館所管の連邦財務省等の連邦省庁に関する一次資料や、連邦議会や州議会の議事録等の議会資料、国内外の二次文献を用いた質的研究アプローチを採用した。

2　戦後西ドイツの連邦制の発展

2-1　協調的連邦主義の形成

1949 年 5 月 23 日、ドイツ連邦基本法が制定され、ドイツ連邦共和国が成立した。この基本法は、ドイツ連邦共和国を連邦制国家と規定し（基本法第 20 条 1 項）、連邦制を国家の基本原則として保障している（基本法第 79 条 3 項）。ドイツにおいて連邦制という国家体制は、ドイツの歴史的伝統に照応するものであり、ドイツ国民に広く受け入れられるものだった（Umbach 2002）。西側占領国軍としても、ナチス統制下に見られた強力な中央集権的体制は必ず回避しなければならないものであり、したがって連邦国家体制は連合国の意図とも合致していた。

基本法上の政府間財政関係について、ドイツと連合国との間で衝突したのは、租税立法権の問題だった。ドイツ側は、国内の法的・経済的統一性を作り出すために、租税制度の地域的多様性によって市場競争が歪められることがないように、市町村税の税率を除いて、税目と税率を連邦法で規定し、標準化することを望んでいた。一方で、連合国側は、連邦の租税立法権は連邦に収入権のある租税のみに限定されるべきと要求した。アメリカの観点からは、連邦法によって連邦が州財政に介入するというのは、連邦制と根本的に相容れないものだった（レンチュ 1999)。最終的には、連合国側の譲歩によってこの問題は解決へ向かい、財政について広範な立法権限を連邦がもつことが受け入れられた。

1949 年の基本法上では、連邦の任務は基本法上で列挙されたもののみに限定され、国家的任務は原則的に州に割り当てられ、連邦と州の権限は明確に分離していた（基本法第 30 条)。しかし、その後の 20 年を通じて、「協調的連邦主義」をキーワードに連邦の権限が拡張、州の権限が浸食され続けてきた。「連邦領域における均質な生活条件を確保する」という基本法上の公準が（基本法第 72 条第 2 項)、この連邦権限の拡大を可能にした (Jeffery 1995)。この連邦による州権限の浸食を補ってきたのが、州政府に任命された州の代表者から構成される「真に州の院」たる連邦参議院の存在だった（Spahn 1997)。連邦参議院はすべての連邦立法に対して意見表明の権利を持ち、さらに州財政に影響する連邦立法はすべて連邦参議院の同意が必要である。連邦参議院を通じて、州は連邦立法過程に関与し、連邦政府や国民代表の院たる連邦議会と共同で意思決定を行ってきた。こうして、ドイツ連邦制を長らく特徴づけてきた「協調的連邦主義」という、多くの政策分野が連邦法によって統一的、集権的に規定される代わりに、連邦と州とが連邦段階において共同で決定権を行使し、共同で責任を負うという仕組みが確立した。この仕組みの中で、円滑な政治運営を進行するために、連邦・州間、州相互間の「協調と連帯の精神」が生まれ、連邦参議院と連邦議会での交渉と合意形成が重んじられるようになった (Jeffery 2002)。

こうしたドイツ連邦制の特徴は、財政連邦主義理論に照らしても、独特なものだ。第 1 世代の財政連邦主義理論は、効率的に政府間の税収・経費配分を行う方法に関心を寄せながら発展してきた。Oates の理論は、公共サービスの便益の及ぶ地理的領域に即して地方政府を作り、各地方政府が画一的にではなく独自に公共サービス

を提供することで、領域内の市民すなわち公共サービスの便益を受けるすべての個人の選好と税負担能力を反映した効率性を得ると説明する（Oates 1972)。第 2 世代の財政連邦主義理論は、地方政府のインセンティブを住民の利益に合致するものにするために、地方政府の財政上の決定権を強化し、地方政府の財政運営条の責任を明確にすることで、財政規律と効率的な政治決定が促進されると説明する（Gordon 2022)。しかし、ドイツは、財政連邦主義理論の説く「効率性」ではなく、国内の統一性と平等、「均質な生活関係」の確立という目的のために、共同決定・共同責任という理論に背く道を歩んだのである。

2-2　協調的連邦主義の機能不全

ドイツ連邦制の、連邦・州間、州相互間の協調と連帯に支えられた「協調的連邦主義」は、次第に機能不全に陥った。1970 年代の世界的な景気不安定化の中で、州間の経済力・財政力の状況が著しく変化した。伝統的に農業地域だったドイツ南部は、自動車や航空宇宙などの高付加価値産業への重点投資により急速に経済成長した。その一方で、石油危機により造船業や鉄鋼業といった重工業が深刻な不況に陥り、伝統的先進地域だったドイツ北西部の諸州は衰退していった。こうして、脱工業化に苦しむドイツ北部とハイテク産業の集積するドイツ南部という南北格差が定着し、拡大していった。

1982 年の政権交代もまた、「協調的連邦主義」の機能不全を加速させた。1970 年代には、社会民主党（SPD）と自由民主党（FDP）との連立政権が連邦政府の舵を取っていた。しかし、石油危機以降の不況の中で経済政策をめぐって連立与党が決裂し、FDP が野党第一党のキリスト教民主同盟（CDU/CSU）を支持したことで、政権交代が起こった。新たに首相となったヘルムート・コールは政府の経済介入を縮小したが､政府の縮小は連邦と州の共同で責任を負う領域の縮小を意味していた。

1980 年代にはすでに南北間の経済格差の拡大が進んでいた状況で、1990 年の東西ドイツ統一は、さらに東西間の経済格差の問題を引き起こした。州ごとに経済・社会状況が多様化し、連邦法による統一的・集権的規制は、各州の利害不一致をもたらすものとして認識されるようになった。「均質な生活条件」を維持するための「協調的連邦主義」は、それ自体が国内の経済的・社会的同質性に大いに依存していたのである。こうして州は、連邦や他州との連携や合意形成に基づく協調的行動

ではなく、自州の状況に合わせた特殊な利益を追求する単独行動をするようになった（Jeffery 2002）。

Renzsch は、1980 年代後半以降の予算危機と欧州統合とが従来の連邦・州間の関係を緊張させ、連邦制改革の必要を迫ったと論じている（Renzsch 2002）。予算危機については、Renzsch によると、1960 年代以降のドイツは SPD 主導のもとケインズ主義的な財政政策を採用したものの、不況期の財政出動は容易でも好況期の財政緊縮が困難だったために徐々に財政赤字が拡大、債務が増加し、さらに東西ドイツ再統一によって旧東ドイツ諸州援助のために財政難が加速した。連邦政府は財政赤字削減のために教育などの分野の歳出を削減するようになり、連邦の歳出削減は、しばしば州がこれを補い、そのために州の裁量余地が狭められるという結果を伴った。

欧州統合については、1986 年の単一欧州議定書を契機として欧州統合の深化が進んだことで、州は EU に移譲された分の権限を失い、EU に移譲された従来の連邦行政への影響力をも失い、さらに EU に移譲された従来の州の専管事項に対して連邦政府が影響力を強めるという、「影響力の三重喪失」を経験した。この事態に対し、ドイツ南部のバイエルン州や、ドイツ北西部で伝統的工業地域のノルトライン・ヴェストファーレン州といった経済力と人口規模の大きい州は反発し、EU での意思決定に関与する権利を要求するなど、州権限の拡大を強く望むようになった。しかし、小規模州は大きな権限を処理するだけの行政能力と財政力を持たないので、過度の負担となる権限拡大は望んでおらず、富裕州との立場や状況の違いが顕著になった。

これらの状況の変化は、既存の「協調的連邦主義」の限界を露呈させた。州は、連邦参議院を通じた共同決定への参加だけでは州の利益を守るには不十分だと考えるようになり、失われた立法権を州に取り戻す、あるいは連邦の権限行使を厳格に制限することを求めるようになった。これが、1990 年代における基本法改正議論の背景だった。

3　1994 年基本法改正

3-1　基本法改正に至る道程

1980 年代後半頃から、西側の州の中でも裕福な南部のバイエルン州やバーデン＝ヴュルテンベルク州が、立法権を連邦から州へ移譲、あるいは「返還（repatriate)」することを求め始めた。その結果、責任が絡み合って曖昧になってしまう共同責任を「解きほぐし（disentanglement)」、自律性の強化、すなわち連邦と州の権限が分離した「二元的連邦主義」への移行を目的とした「第 1 次連邦制改革」が 2006 年に実施された（Kropp & Behnke 2017)。

実際には、ドイツには 1990 年代にも連邦制を再編する機会があった。しかし、再編に向けた努力は失敗に終わった。その最も顕著な失敗の一つが、1994 年の基本法改正だった。1994 年の憲法改正は、統一条約第 5 条に規定された憲法上の諸課題に対処することを目的としていた。統一条約とは、1990 年 10 月 3 日の東西ドイツ統一に先立って、同年 8 月 31 日に東西ドイツ間で締結された、どのように統一を達成するかを国家間条約の形で定めたものである。その第 5 条に規定された課題とは、①連邦と州の関係および権限の再配分、②ベルリン＝ブランデンブルク州の領域再編 [1]、③新しい国家目標（男女平等、自然環境の保護、少数民族のアイデンティティの尊重)、④統一後の新基本法制定のための国民投票の 4 つだった [2]。

この統一条約の内容は、1990 年 7 月 5 日に西ドイツ諸州首相が発表した「礎石（Cornerstones)」と題された文書に従っていた。「礎石」は、財政憲法、立法権、および連邦・州間関係に関する要求リストを提示するものだった（Jeffery & Yates 1992）[3]。「礎石」の中で州首相らは、基本法と実際の法制度は「中央集権的な傾向と、州の権限の漸進的な侵食によって特徴づけられている」と指摘した。彼らはドイツが中央集権化しすぎていると考え、それゆえに「州の立法上の自律性」およ

[1] ブランデンブルク州は、ベルリン州の周囲を囲っている。東西統一時には、両州を統合しようとする試みがあったが、住民投票で否決されて失敗した。

[2] 基本法第 146 条は、「この基本法は、ドイツ国民が自由な決定によって決議する憲法が施行される日に効力を失う」と規定していた。また、1949 年の基本法制定時には、この基本法は東西ドイツ統一までの暫定的なものと考えられていた。そのため、東西ドイツ統一後には、新たな基本法が制定され、その基本法は国民投票を経てドイツ国民に承認されなければならないと考えられた。

[3] 「礎石」はその全文が Jeffery & Yates によって英訳されている。以下、「礎石」の内容は Jeffery & Yates の英訳に基づく。

び連邦参議院の役割を強化することを目的に、「基本法における立法権配分の包括的な見直し」を提案した。統一条約第 5 条に基づく憲法改革を議論するため、連邦議会と連邦参議院は 1991 年 11 月 28 日および 29 日に「合同憲法委員会（gemeinsame Verfassungskommission）[4]」を設置することに満場一致で合意した。1993 年 11 月 5 日、合同憲法委員会は憲法改革に関する勧告を提出した[5]。連邦・州間関係については、この勧告のほとんどすべての内容が 1994 年基本法改正に反映された。すなわち、連邦・州間関係に関する 1994 年基本法改正の内容は、合同憲法委員会内で概ね決定された。

3-2　1994 年基本法改革に関する先行研究

当初、1994 年基本法改革は、統一ドイツという新国家の成立、すなわち包括的な基本法改正のための絶好の機会であるように思われた。全く新しい共和国の誕生を期待する、あるいは懸念する者もいた（Benz 1994）。にもかかわらず、この当初の期待とは裏腹に、この改革は「わずかな状況対処と、革新的で漸進的な変化の欠如」に特徴づけられた「非改革（non-reform）」と呼ばれてきた（Jeffery 2002）。

合同憲法委員会に焦点を当てた政策決定過程の研究では、委員会の審議中に改革の意義が縮小した原因が説明されている。Jeffery は、州の利害の相違と新たな政党政治の布置が「非改革」の原因であると論じた（Jeffery 1995）。彼は、州の利害の多様化が州相互間の対立をもたらし、州の権限強化に関する州間の合意形成を妨げたと説明した。また、再統一前には州政府与党は、二大政党の CDU/CSU と SPD のどちらかだったのに対し、再統一後には SPD と緑の党の赤緑連立、CDU/CSU と SPD の大連立、SPD と FDP の赤黄連立など様々な連立政権が出現し、これらの新しい連立パターンが、州相互間の利害調整の政党政治的解決の要素を著しく減少させたことも示された。Benz は、基本法改革の議論が非公開の交渉によって進められたことが「非改革」の結果を招いたと論じ、州の利害が多様化した現代では州は連邦との交渉を有利に進められないのだから、交渉ではなく公開の討論の場で議論すべきだったと説いた（Benz 1994）。しかし、彼らは「非改革」を止められなかった

---

[4] 合同憲法委員会は、連邦議会の各党議員から 16 名と、連邦参議院から全 16 州の代表者 2 名ずつの合計 32 名から構成された。

[5] BT-Drucksache 12/6000.

州側の事情に焦点を当てる一方で、連邦側の意図を説明していない。基本法改革が連邦と州との交渉によって進められた以上、なぜ連邦は「非改革」の基本法改革を正当化できたのかを解明する必要がある。

3-3　1994 年基本法改革の内容

「非改革」と呼ばれてはいるものの、1994 年の憲法改正は、1949 年の基本法制定以来、最も広範な基本法改革の一つだった。改正内容は多岐にわたるが、連邦制の文脈において最も重要な変更は、競合的立法権に関する基本法第 72 条の変更と第 93 条第 1 項第 2a 号と第 125a 条の追加だった。

基本法第 72 条は、原則として州の管轄だが、必要に応じて連邦が州に優先して立法できる「競合的立法」について規定している。競合的立法の分野では、連邦の専管事項ではないが全国的に統一した規制が必要な事項について、連邦が規制を行うことができる 。この分野において、州は連邦が立法権を行使しない限りにおいて立法権を有している。換言すれば、この分野における州の立法権は連邦立法により遮断され、これは「遮断効果（Sperrwirkung)」と呼ばれている。1994 年基本法改革によって、遮断効果は「連邦法の制定」によって初めて機能することになった。これは、改革以前には「連邦法の草案作成段階」や「政府令などの非立法的な規制」によっても州の立法権が遮断されていたが、これらの条件では遮断効果が機能しなくなったことを意味する。つまり、1994 年基本法改革は、遮断効果を緩和し、さらに連邦が競合的立法の分野で立法権を行使できる条件を厳格化した。加えて、基本法改革の結果、連邦は競合的立法の分野において、連邦による規制が「必要である場合に、かつその範囲においてのみ」立法権を行使できるようになった。さらに、追加条項の第 93 条第 1 項第 2a 号は、その必要性が存在するかどうかを連邦憲法裁判所が判断することを承認した。この規定の挿入により、「連邦法として制定されたが、もはや連邦法として制定できない法律」が出現することとなった。新設された第 72 条第 3 項と第 125a 条は、そのような法律は「連邦法として効力を維持する」が、「州法によって代替することができる」と規定した。

以上の改革内容は、合同憲法委員会の提出した勧告にも、実際の基本法改革にもみられるものである。1994 年基本法改革は、期待されたよりはるかに小規模の制度変更だったが、しかそれでも州の立法権を強化することを意図したものだった。州

からは、「連邦制は、連邦と州が同等の実質的な権限を保持している場合にのみ効果的であり」、「連邦段階における連邦参議院の重要性の増大や州政府の影響力の高まりは、州議会の立法権の喪失を完全には補いきれない[6]」という見解があった。改革の内容にはこうした州側の見解が反映され、連邦参議院の役割強化ではなく、州議会の役割強化を通じた州権限の強化を志向する内容となった。しかし、連邦政府は当初、連邦・州間関係に関する合同憲法委員会の勧告に対して、反対を表明した。

3-4　連邦政府の意向

連邦政府内において、合同憲法委員会の勧告に対して最も顕著な反対を示したのは、連邦内務省と連邦教育科学省だった。両省が勧告に反対したのは、その内容が「法的不確実性（Rechtsunsicherheit）」と「法的断片化（Rechtssplitterung）」を招くことを懸念したためだった[7]。つまり、連邦と州のどちらが立法権を持つのかという曖昧さから生じる混乱や、州ごとに多様な法制度が生まれることによる極めて不均衡な経済発展を懸念したのである。彼らは、合同憲法委員会の勧告案は「ドイツ経済の国際競争力に対する深刻な脅威」になると見なした。また、彼らは「財政力の弱い州や財政力の弱い市町村が、経済発展、企業誘致、雇用の創出という点で不利益を被る」とも考えた。

さらに、内務省は、「東西ドイツ統一の完遂、欧州統合、そして目まぐるしい社会的・技術的・国際政治的発展」が起こり将来が不透明な中で、それらに対処するためには「国家運営能力、迅速かつ効率的な意思決定構造」が不可欠であると信じていた。内務省は、当時のドイツはドイツ統一や欧州統合といった連邦の行動能力を必要とする深刻な問題に直面しており、勧告案はそれらに対処するための連邦政府の能力を減退させるとの見解をとったのである。また、内務省は、勧告案を実施すると、第 93 条第 1 項第 2a 号の追加により、「連邦法による規制が必要かどうかの政治的判断を、司法である連邦憲法裁判所に委ねることになる」と危惧した。これもまた、内務省にとって「民主的な立法府が日々変化する状況に適応するために必要な」国家運営能力を低下させるものだった。

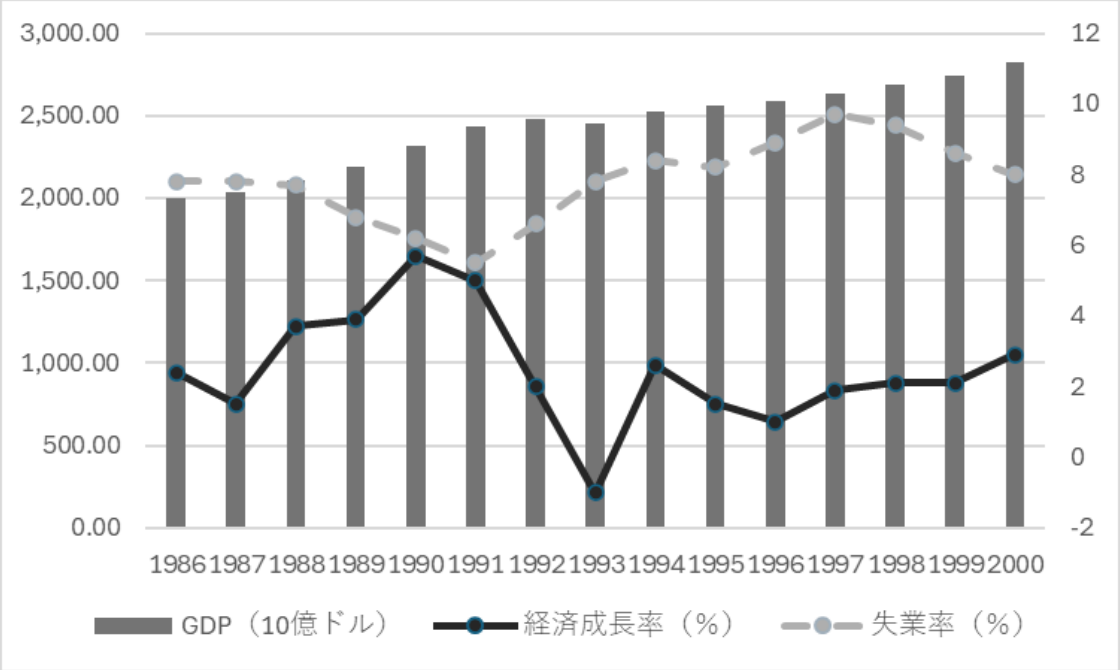
---

[6] BR- Drucksache 886/93.
[7] Stellungnahme der Bundesregierung zum Bundesratsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drs. 886/93).

教育科学省の観点からは、職業教育に関する連邦立法規制が欠如することに問題があった。教育科学省は、「職業教育はドイツ経済の重要な柱」であり、「職業教育に悪影響を及ぼしうる基本法改正は、特に経済的に困難な時期においては危険である」と警告した[8]。

両省は、州権限の強化とそれに伴う連邦の権限弱体化は、ドイツ統一の課題や欧州統合の深化、そして 1990 年代初頭の社会的・政治的・経済的不安定を考慮すると、大きな危険をはらんでいると結論づけた。実際、当時のドイツは経済的に不安定な状態にあった。図 1 は、1986 年から 2000 年までのドイツの GDP、経済成長率、失業率の推移を表している。図 1 が示すように、統一前は失業率が安定または低下傾向にあり、経済成長率は上昇傾向にあった。しかし、失業率は統一後に上昇傾向に転じ、1993 年にはマイナス成長を記録した。連邦内務省と連邦教育科学省の立場は、こうした不安定な経済状況を反映して、社会の安定を優先させるものだったのである。

図 1　GDP、経済成長率、失業率の推移（1986-2000 年）



（出所）IMF, World Economic Database より作成

[8] Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft Ⅱ A1-2014/1.

3-5　小括

以上の、1994 年基本法改革に際しての連邦政府側の立場の検証を通じて、以下のことがわかる。第一に、しばしば「非改革」と呼ばれる 1994 年の基本法改正は、当時の連邦政府にとっては受け入れがたいほどの規模の変化を伴うものであった。これは、当初期待されていた抜本的な転換には至らなかったものの、基本法改革には州の立法権強化を示す重要な内容が含まれていたことを意味している。

第二に、州権限を強化しようとする勧告案に特に反対した連邦内務省と連邦教育科学省は、「法的不確実性」と「法的断片化」を恐れていた。両省にとって、これらはドイツ統一と欧州統合によって既に不安定であったドイツの社会・政治・経済状況にさらなる危機をもたらす脅威だった。彼らは、当時の深刻な社会的不安定期においては、「強い中央政府」が不可欠だと考えていたのである。

以上の知見は、1994 年の基本法改革における連邦政府の内部的な論理を明らかにするものである。「非改革」と批判されながらも最終的な妥協に至った事実は、州からの州権限強化に向けた圧力が、危機の時代において法的・経済的安定を維持するという連邦政府の根本的な責務によって、制約されたことを示している。これは、東西ドイツ統一や欧州統合のような深刻な国家的不安定状況下においては、国家運営能力と社会的安定の維持が、地方分権という連邦制の原理よりも、政策決定における中心的な原動力として優先されることがあることを示唆している。

4　基本法改革後の州権限強化をめぐる議論

4-1　議論の主導者としてのバイエルン州

1990 年代には、南北間の州間経済力格差は、財政力格差としても定着するようになった。そしてそれは、ドイツ財政制度で最も特徴的な制度のひとつだった、「狭義の水平的財政調整」の州間財政調整制度における、富裕州と貧困州の固定化と財政調整額の増加という形で顕著に表れた。州間財政調整制度は、各州の税収を平準化するための制度であり、2019 年までは、人口当たり税収額が全州平均より多い富裕州が、全州平均より少ない貧困州に、税収の一部を拠出するという制度だった。

東西ドイツ統一によって、旧東ドイツ地域への財政支援をめぐって州間財政調整制度は大いに混乱した。統一直後には、旧東ドイツ諸州は州間財政調整制度の外に

置かれ、旧東ドイツ諸州への財政支援は主に「ドイツ統一基金」を通じて実施された。ドイツ統一基金は連邦の特別会計として設置され、公債収入と連邦政府からの拠出金､旧西ドイツ諸州からの拠出金がその財源となった｡この公債償還の負担は、連邦と旧西ドイツ諸州とが折半する形で背負うことになった。1995 年以降には、1993 年に成立した「連帯協定Ⅰ」に基づいて、従来の水平的財政調整制度に旧東ドイツ諸州が編入された。これによって、州間財政調整制度における資金の流れは大きく変化した。表 1 は、1993 年から 2003 年の州間財政調整制度における各州の拠出額と受領額を示している。この表からわかるように、ベルリンを含む旧東ドイツ諸州が州間財政調整制度に加わったことにより、州間財政調整での調整総額は約 4 倍に急増した。また、バイエルンやバーデン・ヴュルテンベルクは拠出額が大きく増加し、ニーダーザクセンやラインラント・プファルツ、ザールラントは受領額が減少し、ノルトライン・ヴェストファーレンやハンブルクは受領州から拠出州に転じることとなった｡そして､州間財政調整制度の拠出額がとりわけ多いバイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセンの 3 州が、1990 年代以降の州権限強化に向けた議論を主導していくこととなった。

表 1　州間財政調整における各州の拠出・受領額（1993-2003 年）

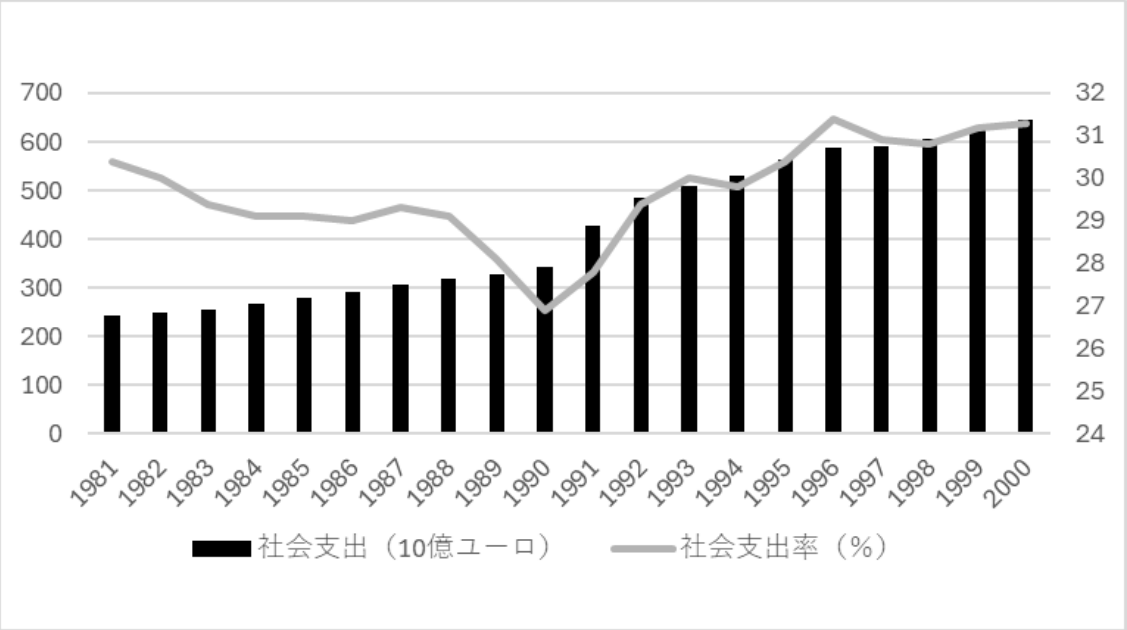
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ノルトライン･ヴェストファーレン	16	80	-1763	-1598	-1564	-1583	-1318	-1141	-278	-1628	-50
バイエルン	-6	342	-1295	-1463	-1586	-1486	-1635	-1884	-2277	-2047	-1859
バーデン･ヴュルテンベルク	-518	-210	-1433	-1289	-1232	-1778	-1760	-1957	-2115	-1663	-2169
ニーダーザクセン	511	490	231	283	344	403	532	568	952	487	392
ヘッセン	-1094	-934	-1101	-1657	-1610	-1758	-2433	-2734	-2629	-1910	-1876
ラインラント･プファルツ	398	336	117	118	151	219	195	392	229	419	259
シュレスヴィヒ･ホルシュタイン	95	37	-72	8	-3	0	89	185	60	112	16
ザールラント	215	222	92	120	104	117	153	167	146	139	107
ハンブルク	58	31	-60	-246	-140	-314	-345	-556	-268	-197	-656
ブレーメン	325	291	287	325	179	466	340	442	402	407	346
ベルリン			2159	2217	2266	2501	2725	2812	2653	2677	2639
ザクセン			907	1005	981	1020	1122	1182	1031	1047	936
ザクセン･アンハルト			574	635	601	617	672	711	591	607	520
チューリンゲン			521	576	574	595	612	670	573	571	500
ブランデンブルク			442	529	504	534	587	644	498	541	502
メクレンブルク･フォアポメルン			394	438	431	448	464	500	434	439	393

（出所）Bundesministerium der Finanzen, "Finanzbericht" 各年度版より作成。

東西ドイツ再統一は、連邦財政調整制度だけでなく、ドイツの福祉国家制度にも大きな混乱を与えた。西ドイツの社会保障制度に経済復興を遂げていないままの旧東ドイツ諸州を加えたことで、社会支出が急増したのである。図 2 は、1981 年から 2000 年までの社会支出と、その対 GDP 比率の推移を示している。図からわかるよ

うに、社会支出はドイツ再統一直後の 1991 年に大きな増加を見せた。社会支出率も、1980 年代を通して減少傾向にあったが、1990 年以降急激に増加した。旧東ドイツへの財政支援やこうした社会支出の急増は、連邦政府や旧西ドイツ諸州の財政状況を悪化させることになった（近藤 2009)。

図 2　社会支出と社会支出率の推移（1981-2000 年）



（出所）Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Sozialbericht" 2005 年度版より作成。

連邦政府や諸州政府が財政状況の悪化と前節で述べた景気の減退に苦悩する一方で、バイエルン州の経済・財政状況は比較的好調で、1997 年にはドイツ諸州の中で最も低い失業率を記録した。そのような状況の中で、バイエルン州は、バーデン・ヴュルテンベルク州とヘッセン州と共同で、1998 年 1 月 21 日に、21 の立法分野に関する連邦の立法権限を州に移譲する法案を連邦参議院に提出し、同年 2 月 6 日の連邦参議院本会議の議題とすることを申請した。この法案は、1994 年基本法改革で追加された第 125a 条を法的に実現するための法案で [9]、つまりバイエルン州は、連邦立法の必要がないとバイエルン州が判断した分野の立法権限を州に移譲するように要求したのである。結局、この法案は、あまりにも野心的すぎたために、連邦参議院において多数派の支持を得られなかったために失敗に終わった。

[9] BT-Drucksache 12/7109.

1990 年代の州権限強化と連邦制改革をめぐる議論は、前述したようにバイエルン州が主導してきた。Jeffery は、その理由として、バイエルン州のドイツ諸州の中での異質性、たとえば強力な経済・財政力とそれゆえの連邦財政調整制度における非常に大きな拠出負担といった経済的特徴や、プロイセンと敵対関係にあったという歴史的特徴､他州と異なってカトリック教徒が多く保守的といった文化的特徴が、州自治強化を望む州市民の選好を形成したためと説明している。では、州権限の強化を連邦段階で要求することについて、バイエルン州内ではどのような議論が展開されていたのか。以下では、バイエルン州議会における議論を中心に、なぜバイエルン州が「協調的連邦主義」を否定し、州権限の強化を訴えたのかを検証する。

4-2　バイエルン州首相シュトイバーの演説

バイエルン州が州立法権限強化のための法案を提出する直前の 1998 年 2 月 4 日に、CSU 副党首にしてバイエルン州首相のエドムント・シュトイバーは、バイエルン州議会において、連邦制に関する演説を行った [10]。以下、この演説の内容から、州首相としてのシュトイバーの連邦制に関する考えを整理する。

シュトイバーはこの演説の中で､「協調的連邦主義」を否定して、連邦と州間の明確な権力分立と州権限の強化、そして州政治の多様化を促進するという「連邦化（Föderalisierung)」の必要を強く主張した。シュトイバーにとって連邦制とは、「各州が州政策の決定に責任を持ち、州市民の利益のために互いに生産的で創造的な競争を行うことができる場合にのみ、繁栄することができる」ものだった。

この根拠には、ドイツ諸州の中でもバイエルン州がきわめて大きな経済成長を遂げた州であり、それによって州間財政調整制度の受領州から拠出州へと転換したという成功体験をもつ州であり、加えてこの成功は、1954 年以降バイエルン州与党でありつづけた CSU の成果だというシュトイバーの自負があった。前述のとおりバイエルン州は、伝統的に農業中心の工業後進地域だったが、第二次大戦後に高付加価値産業に投資することで、ハイテク産業集積地域へと急速に成長した。シュトイバーは続けて､「何よりも、競争こそが繁栄を生み、生産性を刺激し、革新を生み出し、公益を促進するのである。バイエルン州の例は、このことを印象的に証明して

[10] Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 13/99.

いる。この 40 年間、バイエルン州を構造的に弱小な州からドイツで最高水準の経済力をもつ州へと導いたのは、何よりもバイエルン州市民の努力であり、そして CSU の継続的な創造的推進力だ」と主張した。さらに、1990 年代当時経済のグローバル化が進んでいた中で、企業立地競争は国家間ではなく地域間で起こるのであり、地方政府がそれぞれに地域に密着した経済政策を行うことこそが地域の繁栄に必要なことなのだという、シュトイバーの経済政策観もまた、「連邦化」の主張を支えていた。

このような連邦主義理念をもつシュトイバーにとって、「協調的連邦主義」とは連邦制の実態を損なうものであり、「協調的連邦主義は、生産性の向上は達成せずに、政治的責任の不透明化、競争の低下、平等主義の増大、単一化につながる」、変革しなければならないものだった。したがってシュトイバーは、州の権限を強化し、それによって州の政治的責任を強化することで、「連帯と生産性の両方を促進する競争的連邦主義へと発展させる必要がある」と主張し、①連邦・州間の明確な権力分立、②連邦財政調整制度の改革、③州政策の成果を社会保障制度に反映させるという 3 つの目標を掲げた。すなわち、シュトイバーは、バイエルン州の経済的成功を根拠として、「協調的連邦主義」から「競争的連邦主義」への転換を目指していた。連邦参議院での連邦立法権限を州に移譲する法案の提出は、その足掛かりだった。しかしシュトイバーは、少なくとも発言の中では、連邦・州間の「協調」は否定しても、「連帯」は否定しておらず、むしろ尊重する姿勢を示した。

さらにシュトイバーは、先に示した 3 つの目標を達成するためにまず取り組むべき課題として、基本法上の財政に関する規定を改革し、州の財政高権を強化することを掲げ、その手法として、①州の課税自主権の拡大、②「混合財政（Mischfinanzierung）」の縮小、③州間財政調整制度の改革の 3 つを挙げた。以下、この 3 つを整理する。

①州の課税自主権について、前述のとおり、ドイツ諸州は現在に至るまで州税に関する租税立法権を原則として持っておらず、州税については課税対象や税率に至るまで連邦法が規定している[11]。シュトイバーは、州の課税自主権を強化し、各州

[11] 2006 年の第一次連邦制改革で、州税のひとつである不動産取得税（Grunderwerbsteuer）のみ、州に税率決定権が与えられることとなった。

が自由裁量によって財源調達することが「競争的連邦主義」には必要だと考えていた。

②混合財政とは、連邦政府と州政府とが共同で財政責任を負う、つまり補助金制度のことで、住宅政策や、共同事務である地域経済政策、農業構造改善といった分野でこの方式が採られてきた。シュトイバーは、連邦政府が財政負担を通じて州の事務に干渉し、州の政治的責任を損なうことを嫌って、混合財政方式を縮小する必要があると考えていた。ただし、連邦政府の財源供与が廃止されると、その分州の財源は減少することとなるため、混合財政の縮小は州の財源強化を同時に行うものでなければならないともシュトイバーは述べた。

③州間財政調整制度については、従来の州間財政調整が、その過度な財政力の平準化によって財政力の弱い州の税収増加に向けた動機を損ない、倹約的で健全な予算政策を阻害しているのだとシュトイバーは指摘した。この演説の中で、州間財政調整制度について、シュトイバーの不満は、多額の財政支援を受けていた旧東ドイツ諸州ではなく、ニーダーザクセン州やザールラント州といった、旧西ドイツ領でありながら、ドイツ再統一後も州間財政調整の受領州となっていた州に向けられていた。これらの州は、SPD が与党を担っていた州でもあった。バイエルン州が州間財政調整において巨額の資金を拠出しているのは、旧西ドイツの財政力弱体州が、福祉政策ばかりに重きを置いて、バイエルン州で CSU が行ってきたような健全な財政・経済・雇用政策を行ってこなかったからだとシュトイバーは考えていた。このように主張することでシュトイバーは、自党の功績を顕示するとともに、他州における SPD の政策を非難したのである。

シュトイバーは、州間財政調整の規模に上限を設けて縮小することを目標に、州首相間で交渉し、交渉が決裂した際には最終手段として連邦憲法裁判所に提訴する意思を示した。実際に 1998 年 7 月には、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセンの 3 州が、連邦財政調整制度の抜本的見直しを求める違憲訴訟を提起した。翌年の 1999 年 11 月、連邦憲法裁判所は連邦政府に対し、連邦財政調整法の改正を命じた。これを受けて、2001 年に連邦政府は財政調整基準法を作成し、この財政調整基準法に基づいて、2005 年から 2019 年までの連邦財政調整制度を定めた「連帯協定Ⅱ」を制定した。なお、「連帯協定Ⅱ」での連邦財政調整制度は、基本的には従来の制度をなぞるもので、大きな変化をもたらすことはなかった 。

州間財政調整の規模縮小を求めるシュトイバーの姿勢については、バイエルン州第 2 党の SPD 議員から連帯の欠如を非難する声が上がった。これに対してシュトイバーは、連帯についての自身の考えを展開し、「連帯の精神」を尊重していることを強く主張した。シュトイバーにとって連帯とは、「永続的な支援を提供することではなく、それぞれの自助努力を支援すること」であり、したがって税収増加に向けて努力するという「責任から逃避する州は、連帯を要求するべきではない」というものだった。シュトイバーにとっては、責任から逃避する旧西ドイツの受領州は連帯に値しないが、旧東ドイツ諸州は「今後何年にもわたって我々の連帯に値する」のだった。

同日、バイエルン州 SPD 議員団もまた、連邦制改革についての動議をバイエルン州議会に提出した[12]。動議の内容は、連邦制改革に向けて、連邦・州間の権限の混合の解消と州議会の立法権強化、州間財政調整制度改革、そして連邦・州間の税源配分の再編についての報告書を作成することを目的とした調査委員会を設置することをバイエルン州政府に求めるというものだった。バイエルン州では、与野党ともに、連邦制改革に積極的であり、州権限の強化を求めていたのである。

このように、バイエルン州首相シュトイバーは、バイエルン州の経済的成功を根拠として、「協調的連邦主義」を否定して「競争的連邦主義」へと転換することを求めており、この点については、バイエルン州野党の SPD と意見が一致していた。ただし、シュトイバーも SPD も「連帯の精神」からの脱却を否定し、これを尊重する意思を示していた。これらのシュトイバーやバイエルン州 SPD 議員団、そしてバイエルン州政府の動向は、1998 年 9 月に連邦議会選挙と州議会選挙を控えていたということが要因のひとつとして関係していると推察できる。シュトイバーが SPD への攻撃を交えて州間財政調整の問題を指摘したことも、選挙戦略上の意図から説明できる。

なお、「連帯」に関するシュトイバーの見解については、重要な示唆を含んでいる。シュトイバーの意見では、自助努力を怠る者は、支援を受け取るに値しないということだった。こうした「連帯」の理解には、2009 年第二次連邦制改革での、財政再建の努力が不十分な州には財政支援を行わないという決定にも通じるところがある。

---

[12] Bayerischer Landtag, Drucksache 13/10168.

また、2000 年代に実施された、「ドイツ史上最大の福祉縮減改革」と言われるハルツ改革の一連の法改正での、低賃金非正規雇用の創出、失業者や高齢者の職業訓練、就労促進、失業手当の給付期間の大幅な短縮といった社会福祉政策・労働市場政策とも共有する部分がある。自己責任の強化を謳うシュトイバーの「連帯」観と、後年のこの新自由主義的な福祉国家改革とは、少なからず関係していると考えられる。

州権限の強化というバイエルン州の与野党の共通目標を実現するためにシュトイバーが示した手段は、①州の課税自主権の拡大、②混合財政の縮小、③州間財政調整改革の 3 つだった。③の州間財政調整制度については、この後にバイエルン州らが連邦憲法裁判所での違憲訴訟の末に、大きな制度変化はなかったものの、連邦財政調整法の改正を連邦政府に迫ったことを確認した。次節では、①州の課税自主権の拡大と②混合財政の縮小に関連して、2000 年代前半に起こった、財産税の立法権限を連邦から州に移譲する提案と、旧西ドイツ諸州の地域経済政策に対する連邦政府からの共同支出を廃止する連邦政府決定について、バイエルン州における議論を追跡する。

4-3　財産税立法権の州への移譲をめぐる議論

バイエルン州が州の課税自主権の拡大に向けた具体的な動きを見せたのは 2002 年のことで、それは、まず財産税（Vermögenssteuer）の立法権限を連邦から州に移譲させるというものだった。以下では、ドイツの財産税の状況を概観した上で、2002 年にバイエルン州政府と与党 CSU が財産税をめぐってどのような議論を展開したかを追跡し、その意味するところを探る。

戦後ドイツにおいて、財産税は、富裕者の純資産に課税して財源確保と資産格差を是正する目的で課税される州税だった。しかし、1964 年以降に不動産資産の評価額が変更されなくなったことで実際の不動産取引価格との乖離が大きくなり、さらに 1990 年代の経済グローバル化や EU 拡大の影響で財産税への反発が強まったことで、1997 年以降、財産税の徴収は停止された（関野 2014）。

財産税の徴収停止直後の 1998 年には、同年 9 月の連邦議会選挙で政権交代が起こったのちに、連立与党の一翼となった SPD により財産税の再徴収をめぐる議論が連邦議会で展開された。そして 1999 年 12 月 1 日、ザクセン・アンハルト州が、財産税の再徴収を含む、不動産価額評価方法の改善を連邦政府に要請すべきという

動議を連邦参議院に提出した。ザクセン・アンハルト州が財産税の再徴収を求めたのは、財源確保のためもあったが、「公正な税制には適切な財産税が必要[13]」だからだった。ザクセン・アンハルト州は、資産格差是正の役割を財産税に期待していた。しかしこの動議は、同月 17 日に否決され、失敗に終わった。財産税は、CDU/CSU 主導のコール政権下で徴収停止となり、政権交代後の SPD 主導のシュレーダー政権は「公平な税制」という観点から徴収再開を目指したが、議論は難航していた。

2002 年 12 月 10 日、バイエルン州において、依然として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目指すべきとの動議が CSU 議員団から州議会に提出された[14]。前述のとおり、ドイツでは、州は原則として州税についての自由裁量権を持たない。これについて CSU 議員団は、「連邦制の強化のためには財産税の立法権を州に戻すことを目指すべきだ。特に財産税の収入は、州のみに帰属するためだ。競争の観点からも、各州が自州市民や企業に追加的な税負担を課すかどうかを自らの責任で決定できることが望ましい」という理由から、財産税の租税立法権を求めた。ただし、CSU 議員団は、財産税の再徴収には反対の立場をとった。CSU 議員団の説明では、財産税は中小企業への負担が大きく、投資の減退も招きうるために、経済と労働市場に壊滅的な悪影響を及ぼすためだった。ともかくも、CSU 議員団は、州の課税自主権の拡大に向けて、他の州税を差し置いて、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目指すことを掲げたのである。

しかし、CSU のこの企みが実現することはなかった。CSU 議員団によるこの動議は翌日の州議会本会議にて可決されたが、バイエルン州が連邦参議院において同様の内容の動議を提出することはなかった。一方で、州議会での CSU 議員団の動議提出と同日、バイエルン州は、バーデン・ヴュルテンベルク州、ハンブルク、ヘッセン州、ザールラント州、ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、チューリンゲン州と共同で、財産税法を廃止する法案を連邦参議院に提出した。この動議を提出した 8 州は、いずれも CDU/CSU が州政府与党に参画していた州だった。

バイエルン州政府と CSU 議員団が財産税の立法権限を州に移譲することを目指すべきと州議会で訴えた同日に財産税法廃止を連邦参議院で訴えたことの真意は不明だが、そこには州政党としての立場と連邦政党としての立場の違いがあるのだと

---

[13] BR-Drucksache 696/99
[14] Bayerischer Landtag, Drucksache 14/11213

考えられる。バイエルン州与党としての CSU は、州の課税自主権の強化のために財産税法の立法権を連邦から州に移譲すべきという立場を取り、連邦議会野党としての CSU は、与党 SPD が資産格差是正のために財産税再徴収を画策していたことに対抗して、姉妹政党の CDU と共同で財産税法を廃止すべきという立場を取ったのである。なお、財産税法は、現在でも廃止されておらず、その立法権は依然として連邦が保有しており、財産税の徴収も停止されたままである。

4-4　混合財政の縮小をめぐる議論

混合財政をめぐっては、2003 年 7 月 2 日に大きな進展があった。この日、連邦議会における質疑応答の中で、共同事務のひとつである「地域経済構造の改善」に関する旧西ドイツ諸州に対する連邦政府からの資金提供（以下、GA-West）を段階的に減額、廃止するという連邦政府決定が明らかになった [15]。2000 年からの景気低迷を受けて、2002 年にはドイツの財政赤字は対 GDP 比で 3.5%に達し、EU 財政ルールの 3%を上回った。GA-West 廃止の政府決定は、当時財政赤字に悩まされていた連邦政府の財政再建のための歳出削減策の一環だった。以下では、この連邦政府の意向を受けてバイエルン州議会で展開された CSU と SPD による議論を追跡し、混合財政についての両党の考えを改めて整理する。

2003 年 7 月 8 日、バイエルン州議会において、与党 CSU 議員団が、GA-West を廃止する決定について連邦政府に抗議し、撤回を求めるべきとの動議を提出した [16]。そして翌日には、野党 SPD 議員団も地域経済政策に関する州権限の強化を求める動議を州議会に提出し、その中で、代替財源なしに GA-West を廃止する連邦政府の意向を断固として拒否すべきだと主張した [17]。

CSU 所属州議会議員のマルクス・ザックマンによると、GA-West の見積額は 2003 年には年間 1 億 3500 万ユーロで、このうちバイエルン州は 1000 万ユーロしか受け取らず、さらにバイエルン州はこの資金を全額は活用していなかった。しかし、これはバイエルン州に余分な資金援助が提供されているのではなく、「経済状況が思わしくないために投資が減少していることが原因であり、連邦政府の適切な経済

15 BT-Plenarprotokoll 15/55
16 Bayerischer Landtag, Drucksache 13/13057
17 Bayerischer Landtag, Drucksache 14/13065

政策が必要であり、それにより状況は改善する[18]」とザックマンは述べた。

ザックマンによると、バイエルン州内の経済格差のため、そしてEUの東方拡大と労働力移動の自由化が進められようとしていたために、特にバイエルン東部のチェコとの国境地帯で支援が必要であり、連邦政府の決定は「バイエルン東部の懸念や必要を無視するもの」だった。シュトイバーと同様に、ザックマンもまた、共同事務と混合財政は削減されるべきだが、それは州を犠牲にするものであってはならないということを、強く訴えたのである。

しかし、1998年のシュトイバー演説とこのザックマンの発言には、州経済に対する責任の所在という点が大きく異なっている。シュトイバーは演説の中で、州の経済状況の責任は州政府の地域経済政策にあると考えており、バイエルン州は他の州と違いCSUが健全な政策を実行してきたからこそ類を見ない経済的成功を遂げたのだと主張していた。一方でザックマンは、バイエルン州の投資が減少しているという州の経済状況の責任を「連邦政府の適切な経済政策」の不在に求めている。この相違の背景の1つには、1998年9月の連邦議会選挙でCDU/CSUとFDPによるコール政権が倒れ、SPDと同盟90/緑の党による赤緑連立政権が生まれたことと、2003年9月にバイエルン州議会選挙が控えていたことが考えられる。つまり、ザックマンは選挙戦略としてSPDや同盟90/緑の党を攻撃するために、彼らが政権を担う連邦政府の失敗を主張したのである。

これに対して、SPD所属州議会議員のヴォルフガング・ホーダーラインは、当時のバイエルン州の社会・経済状況について、「個々の地域が経済、労働市場、その他あらゆる点でバラバラになりつつある」と評価し、この解決のためにはGA-Westの維持だけでなく、利用可能なあらゆる財源調達方法を模索すべきだと主張した。そしてこれは、CSUが州政府与党としてその努力を怠ってきたために州内地域間格差が拡大したのだという非難でもあった。

以上の議論の中で、シュトイバーの演説では触れられていなかったが、ザックマンとホーダーラインの両方が言及しているのが、バイエルン州内の地域間格差である。ザックマンとホーダーラインはともに、州内地域間格差の是正のためにGA-West の廃止決定を拒絶し、ホーダーラインはさらに進んで、より大規模な財政出動

[18] Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/121

が必要だと主張した。つまり、1998 年から 2003 年の間に、バイエルン州内の地域間格差が大きく拡大し、政治的問題として顕在化したのである。

結局、連邦議会におけるバイエルン州出身議員を中心とした CDU/CSU 議員団の尽力の末に、GA-West は完全に廃止されることはなかった。2004 年度予算では、共同事務「地域経済構造の改善」の旧東ドイツ諸州に対する拠出金として予算に計上される金額の一部を旧西ドイツ諸州に割り当てるという方式に落ち着いた。

以上のように、バイエルン州内での州権限強化をめぐる議論は、連邦議会選挙や州議会選挙を控えた時期に、与野党双方から、互いの勢力を攻撃する弁論を伴って現れた。このことは、バイエルンにおいては与野党ともに、「協調的連邦主義」からの転換や、州の立法権の強化、州の政治責任の強化という主張を展開することが選挙戦略上有効だと考えていたと整理できる。そしてこれは、バイエルン州の異質性のために州市民が州自治強化を望んでいるのだとする先行研究の説明とも符合する。

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をめぐる動向、特に 1994 年の基本法改正とその後のバイエルン州を中心とした「協調的連邦主義」から「競争的連邦主義」への転換の議論を分析した。

1994 年の基本法改正は、先行研究において「非改革」と評価されてきたが、実際には競合的立法分野における「遮断効果」を緩和し、州の立法権を強化しようとする重要な制度的意図を含んでいた。しかし、東西ドイツ統一や欧州統合の深化という未曾有の不安定期において、連邦政府側が州権限の制限を望む根拠として、特に内務省や教育科学省が「法的不確実性」や「法的断片化」による経済的・社会的混乱を強く危惧していたことが明らかとなった。

1990 年代後半から 2000 年代初頭にかけて、バイエルン州が主導した「競争的連邦主義」への転換の要求は、同州の経済的成功の経験、そして政党政治的な選挙戦略に強く裏打ちされていた。シュトイバー州首相の演説に見られる「連帯」概念の再解釈は、従来の無条件な州間財政調整から、自己責任と競争を重視する方向へとドイツ連邦制のパラダイムが移行しつつあったことを示している。

本研究の学術的貢献点は、以下のようにまとめられる。第一に、ドイツ連邦制の

歴史的転換点の再定義である。1994 年基本法改革は、単なる失敗ではなく、2006 年の第 1 次連邦制改革へと続く制度転換の第一段階であった。第二に、ドイツでは補完性原理に基づく分権化と地方自治を重んじる考えと同時に、一国家としての一体性や国内の法的統一性の維持を重んじる考えも正当性を持っており、これが「協調的連邦主義」からの転換を阻む要素となっていた。第三に、連邦制研究と福祉国家論との接続である。本研究は、シュトイバーの演説の検証の中で、連邦制改革の議論が、単なる政府間の権限配分の問題に留まらず、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的土壌と共鳴していた可能性を指摘した。

引用文献

伊東弘文（1994）「統一ドイツと財政調整:連邦制財政システムは生き残れるか」『経済学研究』60（1/2）、17‐43。

伊東弘文（1995）『現代西ドイツ地方財政論〔増補版〕』文眞堂。

近藤正基（2009）『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。

佐藤進（1983）『現代西ドイツ財政論』有斐閣。

佐藤進、関口浩（2019）『〔新版〕財政学入門』同文館出版。

嶋田崇治(2019)「ドイツ政府間財政関係の現在地とその行方」『生活経済政策』(268)、16‐20。

嶋田崇治 (2022)「ドイツ政府間財政関係を巡る近年の改革に関する一考察―連邦国家ドイツは「集権化」に舵を切ったのか―」『下関市立大学論集』第 65 巻第 3 号、25‐38。

関野満夫（2014）『現代ドイツ税制改革論』税務経理協会。

半谷俊彦（2011）「旧東ドイツ諸州に対する財政支援とその財源について」『統計』第 62 巻（第 8 号）、2‐11。

半谷俊彦(2024)「ドイツの連邦財政調整制度における 2020 年改革の効果について」『自治総研』(543)、46‐67。

中村良広（2017）「ドイツ連邦財政調整改革論の現段階」『熊本学園大学経済論集』（23）1‐4、465‐485。

中村良広 (2019)「ドイツ連邦財政調整制度の抜本的改革」『地方財政レポート 2018：

経済・財政・社会保障のこれまでとこれから』、127‐140。
渡辺富久子（2010）「ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）⑵―財政赤字削減のための法整備―」『外国の立法』（246）、86‐101。
渡辺富久子（2013）「ドイツ―連邦制改革をめぐって―」『21 世紀の地方分権：道州制論議に向けて：総合調査報告書』、114-117、国立国会図書館調査及び立法考査局。
渡辺富久子（2018）「ドイツにおける財政調整制度の改革：州間財政調整の縮小と連邦交付金の拡大」『外国の立法』（278）、15‐48。
Benz, A.（1994） “A forum of constitutional deliberation? A critical analysis of the joint constitutional commission,” *German Politics*, 3 (3), pp. 99-117.
Büttner, T./ Hey, J./ Weichenrieder, A./ Zimmermann, H.（2015） „Reform des Finanzausgleichs: Eigenverantwortung stärken und Transparenz verbessern,“ in *Wirtschaftsdienst*, (95)10, 655–669.
Gordon, B.（2022） *The Constitutional Boundaries of European Fiscal Federalism*, Cambridge University Press.
Heinemann, A. W.（2021） „Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: erste Ergebnisse und Bewertungen,” in *Wirtschaftsdienst*, (101)7, 544-551.
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.
Junkernheinrich, M.（2015） „Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen – Über die Kunst alle glücklich zu machen und trotzdem Gutes zu tun,“ in *Wirtschaftsdienst*, (95)10, 655-669.
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.

Lenk, T./ Glinka, P.（2017） „Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub,“ in *Wirtschaftsdienst*, (97)7, 506–512.

Musgrave, R. A., and P. B. Musgrave（1989） *Public Finance in Theory and Practice*, Mc-Grow-Hill.

Oates, W. E.（1972） *Fiscal Federalism*, Edward Elgar.

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.

Renzsch, W.（2015） „Vertagt bis … Zum Scheitern der Bund-Länder-Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen,“ in *Wirtschaftsdienst*, (95)10, 655-669.

Renzsch, W.（2017） „Die verbogene Verfassung – zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020,“ in *Wirtschaftsdienst*, (97)12, 876-880.

Spahn, P. B.（1997） “Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany,” in: Ahmad, E. (eds), *Financing Decentralized Expenditures An International Comparison of Grants*, 103-143, Edward Elgar.

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