

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 10 月 21 日現在

機関番号：17201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530030

研究課題名(和文) ドイツにおける連邦・諸州間財政調整制度の改正に関する憲法学的考察

研究課題名(英文) A constitutional study of revisions of the German intergovernmental fiscal relations.

研究代表者

井上 亜紀 (Inoue, Aki)

佐賀大学・経済学部・准教授

研究者番号：20284466

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：ドイツでは、連邦と州の間の財政関係に関する規定が基本法(憲法)で定められている。中でも連邦と州の共同税及び諸州間の水平的財政調整制度はドイツに特有の制度であり、垂直的権限配分を特徴とする協調的連邦主義の下で、重要な役割を果たしてきた。しかし、連邦と州の権限の錯綜、連邦法による州の費用負担の増大等が問題になり、連邦と州の行財政権限の明確化と州の自立性の確保を目指して2006年と2009年に基本法の改正が行われ、連邦と州の財政関係も改革の対象となった。その結果、部分的な改正はなされたものの、従来の財政調整制度の枠組みは維持された。このことは、ドイツが再び協調的連邦制の道を選んだことを示している。

研究成果の概要(英文)：Intergovernmental fiscal relations are provided in the Constitution in Germany. These provisions reflect German form of federal system-a cooperative federal system. In the 2000s the revision of these was argued to define the relation between the federal state called Bund and member states called Laender. But the revision of the framework of fiscal relations was not realized. This conclusion means that German has chosen the cooperative federal system again.

研究分野：憲法

キーワード：地方自治 財政調整 ドイツ 財政憲法

1. 研究開始当初の背景

わが国では、1990年代には地方自治法の大改正が行われた。しかし、その後10年以上を経た現在、地方分権は徐々に進展してきたとはいえ、停滞気味である。その理由は様々だが、その大きな理由の一つとして自治体の財源不足の問題がある。この問題への対応として国税からの地方税への税源の移譲が議論されているが、それだけでは自治体間の税収の格差が広がることは明らかである。したがって、この格差をどのように、どこまで是正するのかというのが重要な課題である。

連邦制国家であるドイツでは、連邦と州の共通税、あるいは諸州間の財政調整といったわが国とは大きく異なる制度がとられているが、わが国と同様に地域間の財政格差や社会保障費等の地方政府の負担の増大等に応じて対応するのが大きな課題となっており、2000年代には連邦と州の行財政関係の改革が行われた。そこでの議論は、わが国の今後の制度改革にも示唆を得られるところが大きいものと考えた。

2. 研究の目的

(1) ドイツでは、基本法(憲法)に連邦と州の財政関係に関する諸規定があり、これらの諸規定は財政憲法と呼ばれている。財政憲法は、ドイツに特有な協調的連邦制を反映している。

(2) 連邦と州の立法権限と財政権限の錯綜を解消するため、2006年、2009年に基本法が改正され、財政憲法と呼ばれる諸規定も改正の対象となった(第一次連邦制改革、第二次連邦制改革)。

(3) 本研究では、連邦・諸州間の財政調整・財政援助制度の改正に着目し、連邦主義や社会国家原理等の憲法理念が改正後の財政調整制度にどのように具体化されており、それらは改正前後で変容したのかという点を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) ドイツにおける財政調整制度に関する文献および判例等の検討

(2) ミュンヘン大学コリオート教授のインタビュー

4. 研究成果

(1) ドイツでは、以前より連邦と州の立法権及び行財政権の錯綜による連邦の機能の停滞と州(及び市町村)の行財政負担の増大が問題となっていた。そのため、連邦政府の機動力確保と州の自立権の強化を目指して、2006年と2009年に連邦と州の権限を明確にするための基本法の改正が行われた(第一次連邦制改革、第二次連邦制改革)。本研究では、これらの改正のうち、主に連邦と州の財政関係に関わる基本法改正を研究の対象とした。

(2) 連邦制改革は、連邦と州の任務の整理とそれに伴う財政改革という二段階で行われた。その主な改正は以下のとおりである。

協調的連邦制の維持

ドイツの連邦制は、原則として連邦が立法権を行使し、州が執行権を行使するという垂直的権限配分を特徴としており(協調的連邦制、機能的連邦制)、今回の改革においてもこの権限配分は維持された。

大綱的立法の廃止と競合的立法の拡大

州が立法権を有する事項について連邦が大綱的規定を制定する権限を定めた大綱的立法規定(75a条)は削除され、大学制度など一部の立法権が州の権限とされたものの、その多くは連邦の立法権の範囲で州の立法権を認める競合的立法の対象とされた(72条)。この結果、州の自立権の強化という目的にもかかわらず、むしろ集権化の可能性が高まったとの指摘もある(参照、服部高宏「連邦法律に対する州の離反立法(1)ドイツ連邦例改革による大綱的立法の廃止とその帰結」法学論争178(4)(2016.1)1-19)

共同任務の削減

共同任務とは、州の任務のうち、連邦が協力し、少なくとも支出の半額を負担することとされる任務のことである(91a条)。連邦と州の行財政権限の錯綜が最も問題とされてきた分野の一つであり、連邦制改革でもその取扱いが注目された。しかし、結果的には「大学の拡張及び設置」のみが共同任務から外され、「地域的経済構造の改善」、「農業構造及び沿岸保護の改善」は残された。これに対し、連邦と州の行財政権限の明確化のために、共同任務はすべて廃止されるべきであったとの指摘がある。

財政援助

連邦から州への財政援助については、改正前は連邦と州の経費負担について定めた旧104a条の中で規定されていたが、新たに第104b条を追加してその要件を明確にするとともに、期限付きとすること及び利用について定期的に審査することが定められた。財政援助そのものは、従来からある制度だが、新たな規定をおくことで、連邦と州の財政関係の明確化を図ったものである。

州の租税立法権の強化

不動産取得税の税率の決定権を州の権限とする新しい規定が加わった(105条2(a)項)。これは、州の自立権の確保という要請に応えた改正であるが、不動産取得税自体が大きなものではなく、自立権の強化に結びつくものではないとされる。

自動車税の移管と税収配分ルールの変更

改正前は州税とされていた自動車税が連邦に移管され(106条)それに伴い連邦の税収総額のうち一定額が州に帰属するものとされた(106b条)州への帰属分については、連邦参議院の同意を要する連邦法に委ねられており、その法律の中身により、連邦と州の財政関係が大きく変わる事となった。

財政規律の強化

国家債務の増大に対処し、EUの安定成長協定の順守のため、明確な数値による起債制限を中心とする財政規律の強化を図る改正がなされた(109条、115条)(参照、山口和人「ドイツの第二次連邦制改革(連邦と州の財政関係)」(1)基本法の改正、外国の立法243(2010.3)3-18、渡辺富久子、「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、外国の立法246(2010.12)86-101、同「ドイツにおける財政規律強化のための基本法の規定」外国の立法263(2015.3)石森久広「ドイツにおける憲法上の起債制限規律と会計検査院による政府債務のコントロール」、西南学院大学法学論集47巻4号(2015.3)、49-76)。

その中で、連邦と州の関係に関連して、予算規律の遵守のために課せられるEUの制裁措置について連邦と各州の負担についての規定が新設された(109条5項)これは、超国家的または国際法上の義務違反に対する負担の分担について定めた104a条6項と並んで、マイナスの財政調整といえる。

(3)以上みてきたように、2000年代の連邦制改革により、連邦と州の任務と財政上の関係について、基本法の多くの規定が改正された。しかし、改革の本丸とされた連邦と州の共同税や諸州間の水平的財政調整などの制度は従来通り維持されており、改正はいずれも部分的な変更にとどまり、本質的な改革はなされなかったと評価できる。その意味で、今回の改革は、現在の連邦・諸州間の財政関係の基礎を作った1967/69年の改革に及ぶものではなかった(改革の大きな成果とも言われる連邦参議院の同意を必要とする立法の大幅な削減については、参照、服部高宏「連邦法律の制定と州の関与 - ドイツ連邦制改革後の同意法律」法学論叢(3.4)(2007-1)、134-168)このことは、2010年には96e条が追加され、連邦、州、自治体の各レベルの独立よりもむしろ協調が図られている点にも表れている(参照、武田公子『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係 地域雇用政策の可能性』、法律文化社、2016)

(4)このように改革が部分的なものにとどまった理由の一つとして、2007年のリーマンショック後の財政赤字及び累積債務残高の増大により、連邦と州の財政関係の見直しを中心的に議論するはずだった第二次連邦制改革において、財政危機の克服と防止のための

財政規律の強化に議論が集中したことが挙げられる。

(5)しかし、それ以上に、今回の改革でも連邦が立法権を州が執行権を行使する協調的連邦主義が維持されたことが、連邦と州の財政関係が質的に変更されなかった理由である。そして、この協調的連邦主義の維持は、「生活関係の統一性」を目指す「社会国家」にとって、機能的連邦主義が適切であることによるものである(レンチュ、ヴォルフガング(伊藤弘文訳)「州間の水平的調整における根本問題」持田信樹編『地方分権と財政調整制度』東京大学出版会、191-217)。

(6)さらに、連邦と州の財政関係の改革のテーマとして自治体の自己責任の強化と任務の財源保障が挙げられてはいたものの、いずれも連邦と諸州の利害に基づく主張がその背景にあり、どのような連邦制を目指すのかという改革の理念が明確になかったことも、改革が部分的なものにとどまった理由と考えられる。

(7)とはいえ、以上の考察は基本法及び法律の改正を対象にしたものであり、その運用において連邦諸州間の財政関係に大きな変化が生じているかもしれない、この検討が不可欠である。また2019年には、旧東ドイツ諸州への財政援助を中心とする連帯協定が終了するため、財政調整をめぐる議論は現在も続いている。これらの点については、今後の研究の課題としたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0件)

〔学会発表〕(計 0件)

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕
出願状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：

種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

井上亜紀 (INOUE, Aki)
佐賀大学・経済学部・准教授
研究者番号：20284466

(2) 研究分担者

なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者

なし ()

研究者番号：