

ドイツ連邦制改革

服部高宏

1 改革までの経緯

2006年前半のドイツは、サッカー・ワールドカップのホスト国として沸き返った。現地からのテレビの映像も、彼の地がサッカー一色であるかのような印象を世界中の人々に抱かせたに違いない。しかし当地ではその熱狂の渦の傍らで、国の意思決定の仕組みにかかわる重大な改革の実施が粛々と決定されていた。長年の懸案であった連邦制改革がそれである。それは同国の憲法である「ドイツ連邦共和国基本法」の25もの条文について何十箇所もの修正・追加を伴う、戦後最大規模の制度改革であった。

2006年の改正では、まず連邦議会が、委員会審議の過程で一部修正された基本法改正法案を、ドイツがアルゼンチンを倒しベスト4進出を決めた同年6月30日に可決した（賛成428、反対161、白票3）。ついで連邦参議院が、準決勝でフランスに敗れたドイツがスペインとの3位決定戦を翌日に控えた7月7日に、この基本法改正法案に同意した（賛成62、反対3、白票4）。これにより、大統領による認証と連邦官報での公布というほぼ形式的な手続だけを残し、ついに連邦制改革の実施が実質的に決定したのである。

基本法改正法案の可決には、連邦議会と連邦参議院のそれぞれ全構成員の3分の2の賛成による同意が必要である。手続的には、基本法改正はそれほどやさしいことではなく、その意味でドイツは硬性憲法の国といってよいだろう。にもかかわらず、このような大規模な改革が短期間で、しかも比較的平穏に成立したのは、2005年11月にキリスト教民主同盟／社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）による大連立政権が成立したことに因るところが大きい。ドイツ初の女性首相A・メルケル（CDU）が首班の連立政権を構成するこれら3党は、連邦議会で614議席中の448議席を占めていたのみならず、各州政府の閣僚たちによって構成される連邦参議院でも圧倒的な影響力を持っていたからである。

連邦制改革はドイツの長年の懸案であった。とくに東西ドイツ統一後は、州間格差を是正する財政調整措置が州相互の不公平感を増大させたため、統合等による州の再編案が常に話題になってきた。それに加えて最近では、立法権限や立法への関与の仕方に関する連邦と州の関係が複雑に入り組みすぎ、急速な社会変動や国際的

要請に立法レベルで迅速に対応できないという点が、解決すべき重要な課題として指摘されるようになっていた。

2001年頃から「連邦国家秩序の現代化」というスローガンの下、まず自治体レベルで議論が起こった。州議会や州首相の相互連絡会議による改革構想の発表を経て、2003年4月には連邦政府（当時はG・シュレーダー首相率いるSPDと同盟90／緑の党の連立政権）がこの課題に積極的に取り組む姿勢を示した。同年11月には、今度は連邦議会と連邦参議院が「連邦制秩序の現代化に関する合同調査会」を設置、法律学や財政学等の研究者も加わっての本格的な検討に、ついに改革の夢が結実するかの期待が高まったが、結局は教育に関する連邦・州間の権限画定で調整がつかず、最終合意には至らなかった。

しかし、シュレーダー前首相が連邦議会に提出した信任動議を意図的に否決させることで行われるに至った2005年9月の連邦議会選挙の結果を受け、連邦レベルでは30数年ぶりとなる大連立政権の誕生の見込みが高まると、長年の懸案の解決に数の上でこれ以上の好機はないとの楽観的な見方が一気に広がった。連立与党として政府を構成することになるCDU/CSUとSPDは、国の意思形成の基本的な在り方を再編する連邦制改革の断行を最優先課題の1つに指定し、すでに政権誕生前の連立交渉の段階でその実現に向けてワーキンググループを結成、集中的に意見調整を行った。そしてメルケル政権が誕生すると、基本法改正も含む法案作成が着々と進行、州レベルの協議等も経て、ついに2006年3月7日に、連邦議会・連邦参議院の双方に対して同時に、連邦制改革に関する基本法改正案が関係法改正案とともに提出されたのである。

第52回目となる今回の基本法改正は上述の通り過去最大規模のものであるが、激しい議論が起こり改革が頓挫するのを恐れ、その後の展開はきわめて速かった。同年7月7日に最終決着がつくことさえ、法案提出時点からはほぼ予想し尽くされていたかのようであった。連邦議会に提出された法案は、提出前に一旦連邦参議院に送付され、連邦参議院の意見を聞く必要のある政府法案としてではなく、直接に連邦議会に提出し本会議での第1回審議が直ちに行える会派提出法案として、連立与党会派により上程された。5月半ばから6月初めにかけて委員会審議に伴う専門家を招いての公聴会が開かれたが、本来なら両院別々に各委員会それぞれの判断で行われるべきところ、連邦議会法務委員会と連邦参議院内務委員会の主催で、公聴会が異例にも合同で開催された。審議の時間の短縮を図っていることは明白であった。そして、委員会審議の段階でいくつかの修正が施されたものの、冒頭に見たような手続を経て、当初から予定された通りに今次基本法改正は成立、2006年9月1日に施行されるに至ったのである。

では、それはいかなる内容の改革であったのか。ドイツでは立法・財政の両面で

連邦と州に付与された権限と両者の相互関係が非常に錯綜しているため、連邦と州の権限を画定し直し、立法・財政における両者のそれぞれの役割と責任を明確にするというのが、今回の連邦制改革全体の趣旨であった。本稿では立法に関する改革がどんな内容であるかを中心に、改革の背景とその内容を見ていこう⁽¹⁾。

2 ドイツの連邦制——立法権限を中心に

16州からなる連邦国家であるドイツでは、国の立法権限は原則として州にあり、基本法が明文で規定する事項および方法においてのみ、例外的に連邦に立法権限が付与される仕組みになっている（基本法70条1項）。今回の基本法改正までの枠組みにおいては、連邦に権限を認める立法類型は、(1) 連邦専属的立法（連邦が専属的に立法権限を有する）、(2) 競合的立法（連邦が立法権限を行使すれば、州は立法権限をもたない）、(3) 大綱的立法（連邦が大綱的規定を定める権限をもち、州がその具体化を図る権限をもち義務を負う）、の3つがあった。それゆえ、これらのもの以外が州の専属的立法の対象領域となるわけであるが、これまで幾度もの基本法改正を通じて連邦の専属的立法および競合的立法の対象事項が追加されてきたため、州の専属的立法の対象事項は文化や地方自治制度など限られた領域へと次第に縮小された。その背景には、社会国家化の進展とともに国全体に均一な生活条件を整える必要が高まったという事情があった。1960年代中頃以降ドイツで「法化」という言葉で語られてきた現象の多くも、主としてまさにこうした事態を指していた⁽²⁾。

もっとも、連邦の立法権限の拡大は、州の権能の一方的な弱体化を意味したわけではなかった。連邦の権限拡大を容認する代償として、連邦の立法過程への州の関与の度合を高めることで、連邦法律への州の影響力の維持が図られたからである。その代表が、「同意法律」と呼ばれるタイプの連邦法律の増加であった。同意法律とは、州の利益を代表する連邦参議院が同意することを不可欠の成立要件とする連邦法律である。それは、連邦参議院が連邦議会により覆されうる異議を申し立てられるにすぎない「異議法律」（「通常法律」とも呼ばれる）とは異なり、連邦法律の成立に対し連邦参議院がいわば絶対的な拒否権を有するものである。なかでも旧基本法84条1項は、連邦法律が州により州の固有事務として執行される場合において、そのための官庁や行政手続に関する規定を連邦法律で定めるときは、連邦参議院の同意が必要であると定めており、これが同意法律の数を増大させる最大の原因に

(1) 本稿で取り上げるドイツ連邦制改革に関するさらに詳しい紹介・検討として、拙稿「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』160巻3・4号（2007年）、134-168頁、同「連邦と州の立法権限の再編——ドイツ連邦制改革の一側面」『阿部照哉先生喜寿記念論文集』（成文堂、2007年）、453-473頁も参照。

(2) 今回の改革以前のドイツの立法過程については、拙稿「ドイツ」大森政輔＝鎌田薫編『立法学講義』（商事法務、2006年）、448-461頁参照。

なったと言われる。この他にも30を超える基本法の条文が、連邦法律の制定に連邦参議院の同意が必要である場合を各所で定めており、これらが全体として連邦の立法に対する州の発言力を保持し高めるのに役立ってきたのである。

その結果、連邦議会が連邦法律により規律できる領域はますます拡大する一方で、州民の代表機関である州議会の立法権限は全般的に縮小傾向の一途を辿った。他方、連邦法律の制定過程ではとくに同意法律について連邦参議院の発言力が増大し、それが連邦レベルでの立法活動の遅延・停滞の原因ともなってきた。連邦参議院は連邦レベルの国家機関であるが、その構成員は16の州政府より派遣される閣僚であり、各州から派遣される構成員の数は、州の人口に応じて基本法が定める票決数と同数と定められている。州政府の閣僚は、州議会が選出する州首相により指名されるか、または州議会により選出されるため、当然のことながら各州議会選挙の結果次第によって、閣僚の顔ぶれや所属政党は変わりうる。

ドイツでは、ある（連立）政権が連邦議会で誕生すると、今度はその政府与党が推進する政策への反発から、当該（連立）与党とは別の政党がその後の州議会選挙で挽回し、それが連邦議会と連邦参議院との間でいわゆる与野党逆転の状況を生むことも稀ではない。わが国でも話題になっているかかるくねじれ現象³が生じると、連邦参議院の構成員である各州政府の閣僚は、州の利害によってよりも党利党略によって行動する契機が増大し、連邦政府与党が連邦法律の制定を通じて推進しようとする政策を、野党が同意法律に関してとくに大きな権限をもつ連邦参議院を通じてブロックするという事態がきわめて生まれやすい。

3 連邦と州の立法権限の再編

このように連邦レベルの政局運営において複雑ながらも密接な関係をもつ連邦と州であるが、両者の間の立法権限の再編に関しては、(1) 連邦か州が単独で立法を行える領域をそれぞれ拡大することにより、連邦と州の立法権限の区分けをより明確にし、(2) 連邦と州の双方に一定の仕方で競合的に立法権限が認められてきた領域について、対象事項の性質に応じたより緻密な立法類型が導入された。具体的には、(1)に関しては、大綱的立法という類型が完全に廃止されるとともに、連邦専属的立法および州専属的立法の領域が拡大され、連邦と州がそれぞれ主体的に立法による規律を行える領域が一定程度増大した。他方、(2)に関しては、競合的立法がさらに3つのタイプの立法へと下位区分された⁽³⁾。

(3) 以下の説明に関して参照したのは、BT-Drucksache 16/813の他に、Jörg Ipsen, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: *NJW* 2006, S.2801 - 2806; Christoph Degenhart, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: *NJW* 2006, S.1209 - 1216 など。詳しい解説書として、Christian

まず、廃止された大綱的立法は、諸州の立法のための大綱的諸規定を定める権限を連邦に認め、その枠内での規律の具体化を各州に義務づけるという立法類型であった。連邦と州がそれぞれの立法権限を相補的に行使することにより、両者が協働して立法を行うというのがその趣旨であった。しかし、かかる立法の仕方に対しては、対象事項に関する立法の責任の所在を不明確にし、立法の権限・範囲をめぐる連邦と州との争いを徒に激化させ、環境法典のような関係事項に関わる統一的な規律を妨げる、との批判が絶えなかった。とくにこの立法方式が足枷となったのは、EU法の国内での実施においてであった。連邦と州の二平面で、しかも州は16あるので16の州議会で、立法手続を平行して進めねばならないのは、国内法化に期限が設けられることの多いEU法の規律については、とくに非効率きわまりない手続であった。そのため、今次改革において大綱的立法は完全に廃止され、該当する事項は他の立法権限に移管された。

連邦専属的立法とは、文字通り連邦に専権として立法権限が認められる事項に関する立法であり、これについて規定する基本法の規定には、今次改革で大きな変更はなかった。ただ、連邦専属的立法の対象事項として、以下の各事項が新たに追加された。出処別に整理するならば、(i) 全く新たに加えられた項目として、複数州にわたり危険が存する場合等に限り連邦刑事警察庁が行う国際テロリズムの危険への対策、(ii) 廃止された大綱的立法から移管された項目として、住民登録制度および身分証明制度、ドイツの文化の国外流出からの保護、(iii) 競合的立法権限から移管された事項として、武器法および爆発物法、戦傷者および戦争遺族の援護ならびにかつての戦争捕虜に対する生活保護、平和目的での核エネルギーの生産および利用ならびに放射線物質の除去等、である。

だが、権限の増大という意味では、むしろ州の専属的立法の方に大きな変化があった。ドイツでは、前述の通り、国の立法権限は原則として州に帰属し、基本法が明文で列挙する事項についてののみ連邦に立法権限が認められる仕組みになっている。それゆえ、連邦の立法権限——専属的立法および競合的立法——のいずれにも対象事項として列挙されず、またはいずれの対象事項からも明示的に除外される事項が、州の専属的立法権限の対象となる。今回新たに州の専属的立法の対象となったものとしては、入学許可および修了を除く大学に関する事項全般、プレスに関する事項、刑の執行、集会法、ホーム法、閉店時間および飲食店・遊技場・演技場・見本市・市場の設置に関する法、生活騒音の防止などである。その他に、公職従事者の人事権についての州の立法権限も強化されたが、市民生活に大きな影響をもつものとしては、閉店時間に関する規律の権限が州に完全に移行したことが注目される。

Starck, *Föderalismusreform*, München, 2007 等が刊行されているが、本稿では参照しなかった。

さて、今次基本法改正で最も大きく変わったのが競合的立法である。これは連邦と各州とに一定の仕方では競合的に立法権限を与える立法類型である。今次改正前の競合的立法は、連邦法律による規律が必須である場合にかつその程度において連邦は立法権限をもち、さらに連邦が法律を制定していない場合にその程度において各州が立法権限をもつ、とするただ1つの類型しかなかった。ところが、今次改正により、対象事項の性質に応じて連邦優先型・必須要件型・完全競争型とでも呼ぶうる3つの立法類型へと下位区分された。

まず、連邦優位型の競合的立法は、それまですべての競合的立法に課されていた連邦法律の必須性の要件の適用範囲が限定され、この要件による制限を受けない競合的立法の領域が新たに生じたため、それによって生まれた競合的立法の新類型である。その対象は広範な領域に及び、そこに掲げられた事項については、連邦が連邦法律の制定によりその立法権限を行使した場合でかつその規律の及ぶ限りにおいて、各州は一切の立法権限を持たない（「阻止効果」）。連邦の立法権限の行使には何らの制約も課されず、しかも連邦が立法を行えば、その限りで州は全く立法ができない。その意味で、立法権限上各州に対して連邦が完全に優位するタイプの競合的立法である。

次に、必須要件型の競合的立法は、今までにあったタイプの競合的立法だが、今次改正によりその適用範囲が大幅に限定され、この立法類型自体が競合的立法の下位区分の1つとなった。この立法類型においては、連邦が連邦立法を制定して規律すれば、その期間およびその程度において州は立法権限をもたない。とはいえ、連邦はつねに立法権を行使できるわけではなく、その意味で州の立法活動に対する阻止効果は限定的である。すなわち、連邦が立法権を有するのは、①連邦領域内で等しく価値のある生活関係を形成すること、②国全体の利益のために法の統一性を確保すること、または、③国全体の利益のために経済の統一性を確保すること、これら3つのうちのいずれかの点で、連邦法律による規律が必須である場合でかつその程度においてなのである⁽⁴⁾。

しかも、連邦の立法権限に対するかかる限定をより効果的なものとするために、必須性の要件の充足に関し、連邦憲法裁判所による審査への途が開かれている。さらに、連邦法律による規律が不要となった事項について、それを州法律による規律へと切り替えるために、基本法72条4項は、もはやそれによる規律の必須性が認められない連邦法律については、これを州法律により代替しうる旨連邦法律により定めることができると規定する。しかし、州への立法権限の返上を連邦の側の意思のみに依存させるのでは不十分であるため、州による立法権限の取戻しを実効的に促

(4) 基本法における「必須性」要件の変遷に関しては、拙稿「連邦と州の立法権限の再編」（前掲注1）、461-464頁参照。

するための規定も併せて置かれた。

具体的には、外国人の滞在・居住に関する法、ホーム法を除く公的扶助、閉店時間規律等を除く経済法、教育補助および学術研究助成、土地・天然資源等の公有化等に関する法、病院の経済的安定および診療報酬単価の規律、食料品、生活必需品等の法、農林業の種物・幼植物の取引の保護等、国家賠償責任、生殖補助医療、遺伝情報の研究・人為的変更、臓器・組織・細胞の移植に関する規律が、必須要件型の競合的立法の対象事項である。

最後に、完全競争型の競合的立法とここで呼ぶものは、基本法72条3項新規定が定める、従来は無かった全く新しい立法類型である。これに該当する対象事項に関しては、連邦が連邦法律を制定しても、州はそれとは別の内容の法律を制定することができる（「離反立法」）。ここでは、連邦優位型および必須要件型とは異なり、連邦の立法権限の行使が州の立法活動に対し時間・内容のいずれの面においても阻止効果を一切持たない。連邦と州の立法権限はほぼ対等となり、両者は全くの競争関係に立つ。この領域で州は、連邦の規律とは異なる州自身の独自の考え方を州法律の制定という形で実現し、各州それぞれの状況・事情への対応を図る可能性を得る。この可能性を用いるか否か、別の規律を行わずに連邦の規律をそのまま妥当させるか否かは、各州立法者の責任ある政治的決定に委ねられる。この立法類型の対象事項は、それほど広いわけではなく、かつて大綱的立法の対象であった事項のうちの環境関連の諸事項と大学の入学許可および修了である。

同じ事項に関して連邦法律と州法律の双方が存する場合には、第3項3文により、後法が前法に優先する。だが、連邦法律が制定された後で、それと異なる州法律が制定された場合であっても、その連邦法律が当該州の領域で無効になるわけではなく、州法律がただ優先的に適用されるにすぎない。それゆえ、たとえば連邦法律と異なる州法律が廃止されれば、自動的に連邦法律の適用が再開され、逆に、連邦法律が廃止されれば、すでにあった州法律が再び適用される。連邦法律が改正されれば、後法であるということで、その改正連邦法律が州法律に優先して適用されるし、また、連邦法律が改正されても、州は再び連邦とは別の内容の州法律を制定することができる。その意味で、この規定は、「連邦法は州法を破る」と規定する基本法31条の原則に対し、今次改革により初めて認められた例外なのである。

4 同意法律の数の制限

今次基本法改正の立法改革に関するもう1つの課題は、同意法律の数の抑制であった⁽⁵⁾。前述の通り、連邦法律には、その成立要件としての連邦参議院の関与

(5) 同意法律の数の抑制策とその問題点については、拙稿「連邦法律の制定と州の関与」（前掲注1）も参照。

り方の違いにより、異議法律と同意法律の2種類のものがある。両者の違いを一瞥しておくとして、まず、異議法律の場合、連邦議会が可決した法律案に連邦参議院が同意すれば法律は成立し、連邦首相および主務大臣の副署ならびに連邦大統領の認証を経て、法律は公布・施行される。連邦参議院がこれに同意しない場合、連邦参議院は、両院議員（各院16名ずつ）により構成される両院調整委員会の招集を求めることができる。両院調整委員会が修正を提案した場合、連邦議会は改めて議決を行ったうえで、さらにそれを連邦参議院に送付する（修正がなされなければ、直ちに連邦参議院に送付される）。連邦参議院は、連邦議会が改めて議決を行ってから2週間が経過するまでは、両院調整委員会の修正案に対して異議を申し立てることができる。連邦参議院がこの期間内に異議を申し立てず、あるいは異議を申し立ててもこの期間内にそれを撤回した場合、法律は成立する。他方、連邦参議院がこの異議を総表決数の過半数の賛成で議決した場合は、連邦議会が全議員の過半数の議決によりこの異議を却下したときに、また、連邦参議院が総表決数の3分の2の多数で異議を議決した場合は、連邦議会が投票の3分の2の多数の賛成で、かつ少なくとも連邦議会の全議員の過半数の賛成によってこの異議を却下したとき、それぞれ法律は成立する。

他方、同意法律の場合も、連邦議会が可決した法律案に連邦参議院が同意したときに、法律は成立する。それに同意しない場合は、連邦参議院は、議決された法律を受け取ってから3週間以内に、両院調整委員会の招集を要求することができる。連邦議会および連邦政府も、両院調整委員会の招集を求めることができる。両院調整委員会が修正を提案した場合には、連邦議会は改めて議決を行ったうえで、さらにそれを連邦参議院に送付しなければならない。連邦参議院がこれに同意すれば法律案は成立するが、同意しないときは法律案は否決される。要するに、同意法律の場合には、連邦参議院は絶対的拒否権をもつに等しいわけである。

問題とされてきたのは、法律全体に占める同意法律の数が非常に多いため、重要法案の成立が連邦参議院に阻まれ、また阻まれないまでも、連邦参議院の「拒否権」を盾に党利党略に基づく妥協が政党間で図られやすいという点である。しかも、前述したように、ドイツでは、連邦と州とで与野党逆転の状況が生じると、連邦政府・（連立）与党が推進しようとする政策を野党が連邦参議院を用いて阻止するという構図が成立しやすい。そのことは、同意法律の増大となって現れる。各立法期に制定された連邦法律全体に占める同意法律と異議法律の比率を見てみると、時期により多少のばらつきがあるものの、近年では同意法律がおおよそ50～60%の割合で推移している。これを35～40%にまで抑えようというのが今次基本法改正の狙いであった。いったいどのようにしてそれを実現しようというのか。

その鍵は、基本法のどの規定に着目するかということにある。基本法は、連邦法

律の制定に限らず、多くの規定において、連邦参議院の同意が必要となる場合を明示的に定めている。連邦参議院の同意を要するのはあくまでも例外であり、基本法にその旨の定めがない限り、連邦参議院の同意を法律の成立等の要件とすることはできない。連邦議会事務局の調査によると、基本法に連邦参議院の同意が要件として挙げられているのは、今次基本法改正直前の時点で全部で45箇所⁶⁾に及ぶが、実際にそれが適用される頻度ということになると、基本法84条1項に基づき連邦参議院の同意が求められるケースが、数において他を圧倒してきたとされる⁶⁾。それは、「州がその固有の事務として連邦法律を執行するときは、州は、連邦参議院の同意を得た連邦法律に特段の定めのある場合を除き、官庁の組織および行政手続について規定する」という規定であった。

この規定は、州が固有事務として連邦法律を執行する場合の官庁の設置と行政手続に関する規律について、これを州が行う旨定めるものであった。しかし、実際のところ連邦は、連邦法律が各州で適切に執行されるよう、その実施にあたる官庁の設置と執行の際に依拠する行政手続についても、この規定にある「連邦参議院の同意を得た連邦法律」により、自ら規律を行ってきた。実体法的規律に関わる個別の事項に関する連邦法律について連邦参議院の同意を必要とする基本法の他の諸規定とは異なり、基本法84条1項はあらゆる連邦法律による実体法的規律について幅広くかわりを持ち得る手続規定だけになおさら、この規定を通じて連邦参議院は連邦法律制定過程の幅広い領域にわたって大きな力を得ることになった。

そこで、84条1項が改正されたのである。改正後の同規定は、州が固有の事務として連邦法律を執行する場合に、州が官庁の設置および行政手続を規律すると定めるが、そこには旧規定のような留保は置かれていない。その代わり、連邦が連邦法律により州の規律と異なる規律を行う可能性を基本法は排除せず、しかも連邦法律により州の規律と異なる規律が行われたときは、州はかかる連邦法律とは異なる州法律を制定することができるとされる。つまり、完全競争型の競合的立法に導入された州の「離反立法」の制度が、またここにも採用されているのである。州が連邦法律とは異なる立法を行った後に、再び連邦が官庁と行政手続について州とは異なる連邦法律を制定したときは、当該州において当該連邦法律は、その公布から早くて6ヶ月経過後に発効する。州はこの6カ月の期間に、連邦法律と異なる内容の州法律をそのまま維持するか——維持すれば連邦法律が発効する時点で「後法優位」

(6) Harald Georgii / Sarab Borhanian, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, 2006 (これは連邦議会事務局の調査研究部が作成した報告書の1つであり、ドイツ連邦議会のサイト (http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Zustimmungsgesetze_nach_der_Foederalismusreform.pdf) よりダウンロードできる)。

の原則により当該州法の適用はなくなる (ただし州法の効力は失われない) ——, あるいはその連邦法律とさらに異なる内容の州法律を再度制定するか——この場合, 連邦法律が発効しても, 「後法優位」の原則によりこの新しい州法律の方が適用される——, いずれを選ぶかについて熟慮し, 決断を下すことが期待される。

以上のように, 州が連邦法律を固有事務として執行する場合の官庁の設置および行政手続に関して, 州に連邦とは異なる立法を行う権限を認める代わりに, 連邦は連邦参議院の同意なくしてかかる事項について連邦法律により規律する権限を得ることになった。このことにより, これまで最も多くの同意法律を生み出してきた本規定について, 連邦参議院の同意を要しない連邦法律の制定が可能になるとされる。かようにして, 同意法律の割合がこれまでの最大で約60%から約35ないし40%に減るであろうことが予想されているのである。

5 改革の効果

以上にその概要をみた今次改革に関しては, 長年の懸案をようやく達成したものとして肯定的に評価する見方もあるが, 問題状況の解消・改善に向けての効果という点でこれを疑問視する声も少なくない。

まず, 連邦法律と異なる内容の規律を法律で行う権限を州に認める, 離反立法という新たな立法様式に対する批判である。完全競争型の競合的立法に関する基本法72条3項と同様に, 84条1項に対しても導入されたこの立法様式は, 従来の競合的立法を自由化し, これまでのドイツの協調的連邦主義に代え, 競争志向性の強い連邦国家モデルを導入しようとするものとして注目されている。しかし, どの州が離反するか, 離反できるかという現実の問題を考えると, この立法様式を実際に使用し, 立法において連邦と完全に競争関係に立てるだけの高い能力を備えているのは, バイエルン州など一部の州に限られるのではないかという危惧が表明されている⁽⁷⁾。

離反立法の制度が今後どのように用いられ, どのような影響を持つかは, 従来には無かった規範構造をもつ立法様式であるだけに, 容易には予想し得ない。たとえば, 完全競争型の競合的立法にその大部分が該当する環境に関する規律について, 各種環境団体は, 州による離反立法が環境ダンピングにつながるのではないかと懸念を表明している。これに対して環境法学の権威であるクレプファー教授は, 離反立法には法的小および事小的な種々の制限があることを指摘し, かかる懸念は当たらないと反論する⁽⁸⁾。だが, この専門家の筋書き通りに事が進むとは, にわかには

(7) Martin Stock, Konkurrierende Gesetzgebung, postmodern: Aufweichung durch „Abweichung“, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2006, S. 226 - 249, 237 - 239.

(8) Michael Klopfer, Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: *Zeit-*

は断じがたい面もある。複雑な予見しがたい事態に対してより実効性の高い規制方法が様々な形で模索されつつある今日、今次基本法改正により採用された離反立法という新たな立法様式は、連邦制をとる国家ならではの選択肢として非常に興味深い、それがもたらす予見しがたい結果にも十分な注意が必要であろう。

他方、今次改革により、同意法律の数は減るのかという点である。先にふれた連邦議会事務局の調査では、今次改革が仮に1998年に実施されていたとしたら、公布された全法律数に占める同意法律の数の比率は、第14立法期（1998-2002年）については55.2%から25.8%にまで減り、また第15立法期（2002-2005年）については51%から24%にまで減っていたであろうと予測する⁽⁹⁾。しかし、この調査では、この予想に不利になる事態が招来する可能性について、それがどれくらいの頻度で起こるか予想できないという理由で、それをゼロと仮定した上でシミュレーションが行われている。しかし、種々の事情を考慮すれば、連邦参議院の同意の必要な連邦法律の制定がこの新規規定の下でも半ば常態化する可能性は、決して排除しきれないであろう。今回の改革で同時に行われた別の規定の改正が、連邦参議院の同意権限の拡大につながる面を持っていることも併せて考慮するならば、84条1項の改正によって望まれる同意法律の数の抑制が実現されるか否かは、連邦憲法裁判所の判断も含めて、国家機関による実践の在り方次第ということにならざるを得ないであろう。

6 今後の課題

以上にみた改革は、戦後最大規模の基本法改正によるものであったが、連邦と州の立法権限の再編を中心としたかかる基本法改正のみで、連邦制改革は決して完了したわけではなかった。改正法施行後3ヶ月あまりの2006年12月には、早くも連邦制改革第2弾の実現を目指して、連邦議会と連邦参議院の合同調査会の設立が決定、翌2007年3月には同調査会が設立された。その任務は、連邦と州の財政制度改革である⁽¹⁰⁾。

最近ではわが国でも、PISA、すなわち「OECD生徒の学習到達度調査（Programme for International Student Assessment）」の結果発表を機に、自国の教育水準の低下への懸念が表明されることが多くなってきた。ドイツではそれよりも以前から、PISAの結果が示す自国の教育成果の貧困さがきわめて深刻視されてきた。

schrift für Gesetzgebung, 2006, S. 250 - 271, 261 - 268.

(9) Harald Georgii / Sarab Borhanian, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform* (Fn. 6), S. 3, 35 - 38.

(10) 以下の説明は、主に Wolfgang Renzsch, *Föderalismusreform, zweite Stufe - warum und was*, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, Bd. 8, 2007, S. 109ff. による。

だが、これは教育政策のみの問題ではない。財政の問題が深く関わっているのである。その事情はこうである。

ドイツでは、教育は(大学に関する一部の事項を除き)州の管轄事項に属し、その財政に関しても州が義務を負う。しかし、州は連邦に比べ財政力がはるかに脆弱である。州は固有の課税権を持たず、収入に関しては連邦の立法に完全に依存する。その一方で、州の支出は、法的または事実上その額が決まってしまうている。住宅費補助、奨学金、生活保護などは、州の負担であるものの、州にはその額を変えられない。公職従事者の給与も、連邦法律や連邦レベルの労使協約により決定され、州の意向は反映されない。年金の負担は増大の一途をたどり、「信用借りの収入は、予算中に見積もられている投資のための支出の総額を超えてはならない」旨定める基本法115条1項の規定に、多くの州の予算が違反する事態にさえている。

そのため、各州は支出を削ることを余儀なくされるのだが、支出額が決まっている社会保障費などは減額しようがないため、削られるのは、自らに管轄権のある事項に集中することになる。1980年から2003年の間に、州の予算に占める社会保障費が25%増えたのに対し、学校教育費が22%、大学関係費が17%、学術研究関係費が30%、それぞれ削減されたのは、まさにかかる事情があったからなのである。PISAの結果に表れた教育の質の低下は、ドイツの連邦制のいびつな財政構造に大きな原因があったのである。

それゆえ、次に必要なのは、連邦と州(そしてそのもとにある市町村)それぞれの任務に見合った適切な財政構造を作り出すことにはかならない。種々の権益や政治的思惑が絡むため、この課題の解決は決して容易ではないが、財政構造の改革なくして、連邦制改革の完成はありえない。州の再編というもう1つの課題と並んで、この連邦制改革第2弾がドイツでどのように推し進められるかが、今後注目されよう。

(はっとり たかひろ・京都大学)