

ドイツ連邦制史と経路依存

― 一九四九年連邦制の歴史的位置 ―

北
住
炯
一

はじめに

I 連邦制論の位相とドイツ

- 1 連邦制の概念と新動向
- 2 アメリカ連邦制とドイツ連邦制

II 一九四九年連邦制の成立

- 1 基本法と連邦制形成
- 2 最大争点としての連邦制

III ドイツ連邦制の経路依存

- 1 執行連邦主義と機能分割
- 2 連邦参議院と上院
- 3 財政連邦主義と分離・結合財政
- 4 協調的連邦主義と政治的結節

おわりに

はじめに

ドイツの歴史は連邦制史である。一九三三年から一九四五年のナチス体制（単一国家）を例外として、ドイツ第二帝制（一八七一年―一九一八年）、ワイマール共和制（一九一九年―一九三三年）、ドイツ連邦共和国はいずれも連邦国家である。

ドイツ連邦共和国の連邦制は一九四九年の基本法によって形成され、その後、主に一九五五年、一九六九年、二〇〇六年の改革を経て今日に至っている。本稿の課題は、経路依存の視点からドイツ連邦制史をたどりながら、戦後連邦制の起点をなす一九四九年連邦制の歴史的位位置を明らかにすることである。^①

さて、歴史的制度論と経路依存論に基づきドイツ連邦制に関する幾つかの論考を著してきたのがレームブルッフ（Gerhard Lehmbruch）である。彼は、他の論者のドイツ連邦制論と異なつて、経路依存性の視点をきわめて明確にしてゐる（Lehmbruch 2001, 2004; レームブルッフ 2004）^②。彼は第一に、ドイツ連邦制の制度特質がいかなるものであり、なぜそうした特質が形成されたかを第二帝制ならびにそれに先行する近代官僚国家の形成との関わりで解明した。第二に、連邦制の歴史的な連続性ないしは継承性を捉え、そうした連続性・継承性の歴史的根拠・由来を明らかにした。第三に、連邦制度の形成・連続・変容が現れる時点は「決定的転換点（critical juncture）」であるとの見方になつて、制度論にタイミングの問題を組み込んで連邦制を論じた。

ところで経路依存論は歴史的制度論の理論枠組みの一環である。歴史的制度論の論客ピアソン（Paul Pierson）は、「政治における時間の役割を明確にすることによって、これまでの歴史的制度論を「補強」する立場から論陣を張っている（Pierson, 邦訳 11）。本稿にとつて彼の議論で示唆的なのは次の点である。第一に、「事象を時間的推移や長期的過程の一部として系統的に位置づける」（Pierson, 邦訳 2）視点である。このような長期的時間的過程という観点に立つと、ドイツ連邦制の特質が見えてくる。ドイツ連邦制史には、制度形態と制度理念のうえで連続性・継承性・断絶性がある。制度形態・制度理念における連続性もあれば断絶性もある。また制度形態の断絶は制度理念の断絶を意味するとは限らない。こうした連邦制経路の単線性と複線性は、制度を時間のなかにおくことによつて明らかになる。³⁾

第二に、「タイミングと配列の役割」の重要性である。ピアソンによれば、「経路依存過程においては、事象が生じるかが重要である」（Pierson, 邦訳 56）。この観点は、ドイツ連邦主義がなぜある時点で、なぜ特定の形で現れたかを考える手がかりとなる。ドイツ連邦制が固有の性格を有する背景には、連邦制の形成・展開のタイミングならびにそのタイミングにおける国家・政治・社会状況がある。ある時点で状況が政治主体の権力関心と統合関心に作用し、制度対応として連邦制が特定のかたちを備える。したがって、タイミングの視点もまた連邦制形成の因果関係分析に不可欠である。

第三に、「自己強化過程」の視点である。ピアソンは、「ひとたびたび特定の経路が定まれば、自己強化過程から方向転換することは非常に難しくなる」（Pierson, 邦訳 13）と指摘する。ドイツの歴史は、三月革命、第二帝制、ワイマール共和制、ナチス独裁制、占領体制、そして連邦共和国と変転した。こうした歴史過程は政治体制の構造転換のみならず、その歴史的性格の変化でもある。しかしながら、大きく見れば一八七一年のドイツ帝国の創建以

来、いったん形成された連邦制の編成様式には全体的かつ原理的な転換はない。その理由は自己強化過程概念で理解することが可能である。

第四に、制度形成における選択肢の問題である (Pierson, 邦訳 20)。ピアソンによれば、「ひとたび自己強化過程が始まれば、選択肢の幅が狭まっていく」(Pierson, 邦訳 65)。幾つかの選択肢のうちある選択肢を失わせ、特定のものを選択する結果になる。ドイツの連邦制はある特定の制度方向に一直線に展開したのではない。連邦制をめぐって複数の選択肢がぶつかり合い、それだけ連邦制のあり方は論争的であった。しかし、選択の幅は単一国家か連邦国家という国家形態の選択を含めた広いものではなく、連邦制の土俵のうえで、しかも歴史的な経路から逸脱しない範囲のものであった。自己強化過程における選択肢の制約という視点も示唆的である。

本稿はピアソンの経路依存論をこのように理解したうえで、主としてレームブルッフの所説から示唆を得ながら、以下の観点で一九世紀中葉以降のドイツ連邦制史を鳥瞰する。第一に、機能分割、意思決定、税財政、調整・協調関係といった四つの制度レベルで連邦制を捉える。第二に、連邦制を制度的連邦制と非制度的連邦制の双方に注目して考察する。前者は法制化された連邦制の組織であり、後者は法制化されていないが連邦制の制度枠組みを機能させるための連邦と連邦構成体の間、ないしは連邦構成体間の関係のあり方である。第三に、制度を制度形態と制度理念から捉え、歴史的な経路のなかで制度の連続性、断絶性、継承性の相互関係を明らかにする。

さて、一九四九年の基本法が「ドイツ連邦共和国は、民主的で社会的な連邦国家である」(第二〇条)と謳ったように、連邦制はドイツ戦後民主主義体制の根幹である。従来、ドイツ戦後連邦制は「協調的連邦制 (kooperativer Föderalismus)」「単一的連邦制 (unitarischer Föderalismus)」「執行連邦制 (exekutiver Föderalismus)」「結合連邦制 (Verbundföderalismus)」などと称されてきたが、その特徴は次の通りである。

第一に、連邦と州がそれぞれ主権的存在であり、したがって単一国家の主権一元体制とは異なる主権分有型連邦制である。第二に、立法権限が連邦に、執行権限が州に帰属する機能分離型連邦制である。第三に、州の独自性・多様性を維持しながらも、連邦全体の統一性・単一性を志向する単一型連邦制である。第四に、州政府代表で構成される連邦参議院が連邦法の制定に参画する立法協働型連邦制である。第五に、連邦と州、州と州の間の協調関係が公式的かつ非公式的な多層の制度ネットワークによって支えられる協調型連邦制である。第六に、連邦と州の共同事務、共同税、そして垂直的・水平的財政調整システムを備えた政治結節型連邦制である。

では、経路依存の視点から眺めると、ドイツ連邦制は歴史的にいかに展開してきたのであろうか。以下、まずは近年の連邦制研究の動向を瞥見したうえで、一九四九年の基本法に体现された戦後連邦制の形成過程の特徴を捉え、次いで権限関係、意思決定、税財政、協調関係における経路依存性を検出したい。

注

(1) 本稿は、主として一九世紀中葉から戦後ドイツ連邦制の基本構造が確立する一九六九年の財政改革までを対象とする。一九〇年のドイツ統一ならびに二〇〇六年の基本法改正による連邦制の変容については、機会を改めて論じたい。

(2) レームブルッフには、政治学的アプローチと歴史学を接合する姿勢が顕著である。ただし彼の経路依存的ドイツ連邦制論には、占領体制の「原連邦制」、連邦制形成の言説、政治主体間の連邦制選択肢間対抗といった問題は必ずしも十分には組み込まれていない。

(3) 本稿は、連邦制の制度形態と制度理念に注目しながら、制度連続、制度断絶、制度継承を検証する。ピアソンの「自己強化過程」は、単に制度の連続性・持続性を意味するのではなく、状況の変化への対応性と適合性を伴う制度化である。本稿の連

邦制度理解にとって「自己強化過程」の視点は示唆的である。

I 連邦制論の位相とドイツ

1 連邦制の概念と新動向

連邦制とは何か。ダール (Robert Dahl) によれば、連邦主義とは「幾つかの業務が、排他的に一定のローカルな単位 (カントン、州、プロヴィンス) の権限内にあり、そしてそれらが憲法上ナショナルな政府の権限の範囲外にあるようなシステム」であり、「一定のその他の業務が憲法上、より小さな単位の権限の範囲外にあるようなシステム」である (Dahl, 114)。つまり、排他的な権限がローカルな単位とナショナルな単位の間で分割されているのが連邦制である。ダールに基づけば、連邦制と異なる「単一的システム」では、「すべてのローカルな単位は、ナショナルな議会の単なる創造物であり、少なくとも原則的にはナショナルな議会のコントロールにまったく従う」システムである (Dahl, 116)。またレイプハルト (Arend Lijphart) によれば、連邦制の主たる特徴は「中央政府と地域政府の間の権力分割の保障」 (Lijphart, 502) にあり、ライカー (William Riker) によれば「連邦制とは、地域政府と中央政府の間で政府活動が分割され、それぞれの政府が幾つかの活動について最終決定する政治組織である」 (Lijphart, 502)。

このように連邦国家は単一国家に対比されるが、単一国家では立法権が国会にあり、地方政府は中央の立法権の枠内で限定的な立法権を有するとともに国会法の規定内で執行する。単一国家には主権分割と立法権分割はない。これに対して連邦国家では、マウラー（Hartmut Maurer）やヴィルムス（Heinrich Wilms）が言うように、連邦のみならずその構成体も「国家的性格」を有している。したがって連邦国家には「二重の国家性」がある（Maurer 2007, 284; Wilms 2007, 78）。

以上のように定義される連邦制をめぐって、近年新たな研究動向が現れている（Linz 1999, Stepan 2001, 2005, 2011）。第一に、「多民族国家における連邦主義と民主主義」という問題設定である。一九九〇年代以降の地域紛争・民族紛争や民主化を視野に入れ、多民族・多言語・多文化を擁する国家の安定的な民主主義体制にとって連邦制が有する積極的意義を見出そうというものである。

第二に、アメリカ型連邦主義モデルの相対化である。アメリカを連邦制のモデルとしてきたこれまでの見方を批判し、むしろスペイン、ベルギー、カナダ、インドの連邦制のなかに示唆を汲みとるべきとの主張である。モデルとしてのアメリカ連邦制から脱却し、多民族・多文化型連邦国家モデルへの視座の転換が提起されている。

第三は、ライカールの連邦制論に対する批判である。アメリカ連邦制を連邦制のモデルないしは典型と位置づけたライカールは、連邦主義に関する政治学研究のなかでもっとも影響力があるとされてきた。アメリカ連邦制は多民族間の調整メカニズムとして設計されなかっただけに、こうしたアメリカ連邦制をモデル視するライカールの所説は、今日の多民族・多文化型民主的連邦制を構想するうえでは有効性を失ったと評価されている¹¹⁾（Stepan 2001, 317）。

以上のような新しい連邦制論を近年、活発に展開しているのがリンズ（Juan J. Linz）やステパン（Alfred Stepan）である。彼等は連邦主義概念をダールに依拠しながら連邦制研究を進めている（Linz 1999, 382; Stepan 2001, 318）。

その背景には、従来の民主主義論、ナショナリズム論、比較政治学が連邦主義の含意に十分な関心を払ってこなかったとの批判がある (Linz 1999, 382; Stepan 2001, 315)。

こうした批判を支えるのは、「私の判断では、現代民主主義論の理論家と実務家にとってもっとも喫緊の問題の一つは、とくに多民族の状況においてナショナリズムとデモクラシーをいかに調和させるか」(Stepan 2001, 325)という問題関心である。リンスやステパンによれば、非民主主義体制の多くは多民族国家であり、そうした国々が民主主義になるには「機能する連邦システム」を構築しなければならぬ (Stepan 2001, 316)。なぜなら「連邦国家は単一国家よりも多民族デモクラシーともしっかり結びつく形態」(Stepan 2005, 255)だからである。彼等は、ベルギー、スペイン、カナダ、インドといった多言語・多民族的な民主主義的連邦国家から示唆を汲み取る⁽²⁾というのである (Stepan 2001, 255)。

このように連邦主義の現代的復権に期待するリンスやステパンは、連邦主義を三つの類型に分ける。「結集型 (coming together)」、「統合型 (holding together)」、「編成型 (putting together)」である。結集型とは、もともと独立の政治体であったものを一つの国家に組み込む形でつくられる連邦主義であり、アメリカ (一七八七年)、スイス (一八四八年)、オーストラリア (一九〇一年)、ドイツ (一八七〇年、一九一九年、一九四九年)、カナダ (一八六七年)、ブラジル (一八九一年) がこのタイプである。統合型とは、国家のなかの異なる民族的集団・単位を、民族的・文化的属性を維持しながら国家に統合する連邦主義であり、インド (一九五〇年)、スペイン (一九七八年)、ベルギー (一九九三年) がこれにあたる。「編成型」とは非民主的な集権的権力によって民族的に異なる政治体を上から国家に編入する連邦主義であり、ソ連 (一九二二年) が代表例である (Stepan 2001, 320-322; Stepan 2005, 258)。

リンツやステパンの類型論を踏まえて近年独自の類型論を提唱したのがスウェンデン（Wilfried Swenden）である。彼は「二元的連邦制」と「有機的連邦制」に区分する。二元的連邦制とは、「中央と地域の政府の間で、立法と執行の機能を載然と別ける権限分割の方法をもち、理念的には各レベルの政府を『水を通さないコンパートメント』に変えてしまう連邦制」である。有機的連邦制とは「極端な形では連邦・地域間のほぼ完全な相互依存の体制」である。したがって、「有機的連邦制とは、連邦・地域の最大限の協調と相互依存の状況を指し、二元的連邦制は連邦・地域の最大限の自立の状態を意味する」。現実の連邦制国家はこの二つの連邦制の間に位置すると捉える^③（Swenden, 49-50, 邦訳 74）。

ところで、多文化主義の論陣を張っているキムリッカ（Will Kymlicka）も現代の連邦主義に大きな関心を寄せている。彼の関心の焦点は、ステパンやリンツと同じく、多民族・多文化国家の民主主義的な政治のあり方である。彼によれば、連邦主義は「憲法によって、中央政府と二つないしはそれ以上の構成単位（プロヴィンス、州、カントン）の間で権力の分割が保障され、領域的な基礎のうえで、それぞれのレベルの政府が一定の業務に対して主権を有している政治システム」（Kymlicka 2001, 94）である。

キムリッカは、連邦主義が「多民族国家内の衝突するナショナル・アイデンティティを調整するうえで唯一の有効なオプション」（Kymlicka 2001, 118）と看做したうえで、連邦主義を「多民族連邦主義（multination federation）」と「領域連邦主義（territorial federalism）」に類型化する（Kymlicka 2001, 95-96, 100; Kymlicka 2007, 273）。前者は国家のなかの複数の異なる民族、エスニック・グループ間の利害調整の枠組みを備える連邦主義であり、後者は国家のなかの複数のエスニック・グループ間の利害調整制度をもたない連邦主義、または複数のエスニック・グループが存在しない連邦主義である。

キムリッカはこの二つの類型のうち多民族連邦主義に関心を向け、この観点からアメリカ連邦制はモデルにならないと主張する (Kymlicka 2001, 101)。彼はステパンやリンズと同じく、アメリカ連邦制ではなくてベルギーやスペインの多民族連邦主義の試みを積極的に評価する。なぜなら、そうした連邦制では国家ないしはマイノリティによる暴力やテロがほとんどなく、平和と個人の安全が保たれ、個人の権利尊重と経済的繁栄、そしてマジョリティとマイノリティの平等が見られるからである。

しかし、この一方でキムリッカは多民族的連邦主義の問題点も指摘する。多民族的連邦主義では、マジョリティ・グループがマイノリティ・グループの生活に無関心で、グループ間の接触を避ける傾向があり、この結果、両者の相互理解を欠く「平行社会 (parallel societies)」が現れ、グループ間の関係がしばしば政治化する (Kymlicka 2007, 45)。したがって、彼は「連邦主義は多民族国家の緊張や紛争にとって万能薬ではない」 (Kymlicka 2001, 92; Kymlicka 2005, 273) ときわめて慎重である。

リンズによれば、連邦主義は自決や独立よりも建設的で民主的であり、あまり矛盾を生まない解決方式である (Linz 1999, 384)。「民主主義的連邦主義は国家のなかのナショナルな、言語的な、宗教的なグループ間の紛争を成功裡に解決し、国家の不統合を抑えることに寄与しうる」 (Linz 1999, 387)。その理由は次の通りである。第一に、民主的連邦制は領域単位のなかで強い支持のあるマイノリティ・ナショナリストの一定の願望を実現し、ネーションの形成者を満足させる政策の実行を認める。第二に、民主的な連邦主義は周辺の地位にあるナショナリストに対して、中央の立法院への代表を通じて、また政府への参加によって政治に影響を及ぼすことを許容する。第三に、民主的連邦主義はナショナル・アイデンティティの表出を認め、ネーションと国家の双方に対する忠誠を促す (Linz 1999, 388)。

もっともリンスは、キムリックと同様に、民主的連邦主義に諸手を挙げて賛成するのではない。なぜなら、民主的連邦主義のもとでは、弱いナショナル・アイデンティティを有する人々のナショナルな自意識を強め、マイノリティの職業従事における断片化（segmentation）を促し、過激なグループの活動を容易にするといった問題が生じるからである（Linz 1999, 389-390）。

2 アメリカ連邦制とドイツ連邦制

では、こうした近年の新しい連邦制論ではアメリカ連邦制とドイツ連邦制はどのように捉えられているのだろうか。ステパンとリンスによれば、ドイツ連邦制はアメリカと同じく「結集型」である（Stepan 2001, 324）。ステパンとリンスはドイツ等と比較しながらアメリカ連邦制の特徴を以下のように把握する（Stepan, Linz, Yadav 2011, 259-262; 高橋 2007, 69-70）。

第一に、州の人口が大きく異なるにも関わらず、上院は各州から等しく二名の議員で構成される。スイス、オーストリア、オーストラリア、カナダ、ドイツ、スペイン、インド、ベルギーと違って、アメリカ上院の構成は州間の人口数・議員数の相違を見ればもつとも不均衡である。

第二に、上院は他の連邦国家に比べて強い権限を有している。上院はオーストラリアやスイスと同様にすべての立法について絶対的拒否権をもち、さらに大統領による主要な閣僚、司法官、政府機関の長の任命に対する拒否権や条約批准権を行使できる。これに対してドイツの上院は立法の約六〇％について絶対的拒否権を有し、スペインの上院は憲法が定める自治州の権限に直接に関わる事項についてのみ拒否権をもっている。このようにアメリカ上

院の権限は他の連邦国家より強力である。

第三に、アメリカは対称的連邦制である。インド、スペイン、ベルギー、カナダのような多民族性が領域性と重畳している非対称的連邦国家では、連邦構成単位（州、自治州、地域、共同体）の幾つかには憲法上、文化に関わる特別の権利が認められているが、アメリカではこれとは異なつて各州の権利と義務は同じである。ドイツ、オーストリア、オーストラリア、スイスも対称的連邦制である。

第四に、アメリカでは残余権 (residual powers) は連邦でなく州にある。憲法上、明示的に連邦の権限とされていない業務は州の権限である。これに対しスペインでは残余権は中央にあり、ドイツでは大抵の権限 (powers) は事実上、競合的である。

第五に、憲法の修正において州の役割は大きい。合衆国議会は上院と下院の三分の二が必要と認めるときに憲法の修正を發議する。また全州の三分の二の議會から要請があるときは、合衆国議会は憲法の修正を發議する憲法議會を召集しなければならない。いずれの場合でも、全州の四分の三の州の議會または四分の三の州の憲法會議が承認したときに、憲法修正は効力を生じる。

第六に、最高裁判所は強力な司法審査権を有している。両院と大統領が新しい立法を通じて連邦政府の権限を拡大したとしても、最高裁判所はこの法律を違憲とすることができる。

第七に、大統領は直接選挙され、任期が限られているが、強力な立法拒否権を有する。大統領の拒否権は絶対的拒否権ではない。大統領が拒否した法案が両院の三分の二の多数で再度可決された場合にのみ大統領の拒否権が否定されるので、大統領は「拒否権プレイヤー」である。

こうしたアメリカ連邦制はドイツ連邦制と以下の点で異なる。第一に、アメリカでは連邦の政策領域

(Politikfelder, policy areas) と州の政策領域は明確に分離され、連邦と州はそれぞれ固有の立法権限を有している。州には連邦法を自己の固有の行政として執行する義務はない (Münch 2004, 356; Katzenstein 1987, 46)。したがってアメリカ連邦制は「政策領域分割型連邦制」ないしは「二元分離型連邦制」である。オーストラリアとカナダはアメリカ連邦制に近い。これとは異なっており、ドイツでは機能が分割され、連邦は立法権限、州は行政権限をもつので、ドイツ連邦制は「機能分割型連邦制」である。

第二に、アメリカの上院は各州同数の代表で構成されるのに対して、ドイツの連邦参議院（上院）は州政府代表であり、州は上院を通じて連邦の立法や政治的意思決定に参画する。このように第二院の性格はきわめて異質であり、アメリカの第二院を「上院型」とすれば、ドイツは「連邦参議院型」である。

第三に、アメリカ連邦制では連邦と州がそれぞれ独自の税源を有し、連邦と州の税財政的連結と財政調整制度がない。これとは異なっており、ドイツ連邦制は連邦・州の共同税と財政調整システムを備えている。したがって、アメリカは「分離財政・非財政調整型連邦制」、ドイツは「結合財政・財政調整型連邦制」である。

第四に、ドイツでは連邦による立法はドイツ全体の法的・経済的・社会的統一性を確保することを主眼としているが、アメリカでは州に立法が委ねられていることから、ドイツのような連邦全体の統一性・単一性志向がない。したがって、ドイツは「単一型連邦制」であるのに対してアメリカは「非単一型連邦制」と言える。

第五に、ドイツでは連邦と州、州と州の協調的関係が連邦制の根幹であるが、アメリカでは二元的連邦制から協調的連邦制に変化し、さらに一九六〇年代半ばから「連邦優位の強制的連邦制に移行した」(岩崎・1992)。したがって、アメリカを「準協調型連邦主義」と規定すれば、ドイツは「協調型連邦主義」である。

では、アメリカと比べて独自の特質を有するドイツ連邦制は歴史的にはいかなる経路をたどってきたのであろう

か。ドイツ連邦制の固有の制度構造は、一九世紀中葉以来の歴史的連続性を基調として形成された。ドイツ連邦制は歴史的転換点で非連統的側面を現し、その一方で変容的継承性という形の連続性を示している。こうした歴史的経路のなかで、今日のドイツ連邦制の基本的枠組みは一九四九年基本法によって過渡的な制度を伴って構築された。一九四九年基本法制定過程における連邦制の制度化の特徴は以下の通りである。

注

(1) ステパンとリンスによるベルギー、スペイン、インドの多民族連邦制に関する研究はきわめて興味深いが、かれらは連邦と州の権限関係、第二院の機能、政府間の交渉ネットワーク、税財政制度といった連邦制システムを詳論しているのではない。連邦制の基本問題は、連邦構成単位の分立性と連邦全体の統合性をいかなる制度でもって調整し、両立させるかにある。この観点からすれば、ステパンやリンスが十分には視野におさめていないドイツ連邦制が、連邦全体の統一性・単一性の確保を図るメカニズムを備えている点で示唆的である。

(2) アメリカ連邦制モデルに関わって岩崎(38)は次のように指摘する。「多民族社会の亀裂を調整する装置としての連邦制という観点にたつと、アメリカ連邦制は規範とはならない」。

(3) スウェンデンは中央・地域関係、政党システム、政府間関係に焦点を定めて西ヨーロッパ諸国の地域主義・連邦主義を論ずる。スウェンデンは、ステパンやリンスと同様の関心をもつ一方、かれらとは異なって連邦制メカニズムの比較論的な解明を行っている。

Ⅱ 一九四九年連邦制の成立

1 基本法と連邦制形成

戦後ドイツの連邦制はまずは一九四九年に制定された基本法に制度化された。その後、一九五五年、一九六九年、二〇〇六年の連邦制改革を経てきたが、一九四九年連邦制の基本的枠組みが抜本的に変更されたわけではない。一九四九年連邦制は権限連邦制、代表連邦制、財政連邦制の三つの側面を有している。権限連邦制とは連邦と州の権限配分のあり方であり、代表連邦制とは意思決定のための代表制度であり、財政連邦制とは税財政の仕組みである。この三者が基本法に規定されたことによってシステムとしての戦後連邦制の骨格が出来上がった。

では一九四九年連邦制の成立過程にはいかなる特徴が見出せるのであろうか。基本法は、その制定過程では多様な要因と対抗関係が作用し、それらが絡み合いながら妥協・譲歩を通じて成立した。多様な要因とは、占領国、占領軍政府、州政府、州政治家、政党政治家といった主体的要因、連邦制言説要因、占領統治体制要因、戦後の社会・経済要因、国際関係要因、そして連邦制の歴史経路要因である。対抗関係とは、ドイツと占領国の対抗、政党間の対抗、州間の対抗である。

こうした要因と対抗の複合作用によって基本法が成立するが、その過程には以下の特徴が明らかである。第一に、一九四八年七月一日のフランクフルト文書による占領側の「上からの」基本法制定要請に始まり、これを受けてドイツ側の州首相会議（一九四八年七月八日―同年七月一〇日、七月二一・二二日）、ヘレンキムゼー会議（一九四八年八月一日―同年八月二三日）、議会評議会（一九四八年九月一日―一九四九年五月二二日）での「下から」

の制憲作業が行われ、この作業をめぐる両者の相互応答関係を経て連邦制が形成された。基本法制定は「上から」の外圧性と「下から」の内発性の交錯関係のなかで進められた。結果としては、一面では占領国の考え方を受け入れざるをえなかったにしても、ドイツ側は一九世紀中葉以降の連邦制の歴史的経験を踏まえた自らの憲法構想を実現したのである（北住 1998）。

第二に、基本法制定開始以前に連邦制をめぐる言説状況が顕著に現れた。ワイマール共和制とナチスの経験があり、また東西関係の緊張が予想され、しかも西ヨーロッパ再建という課題に向き合わざるをえなかっただけに、連邦制の正当化言説はこうした状況を視野に入れて展開された。連邦制の構築は、個人の尊厳と自由ならびに州・地域の多様性を保障し、ドイツがヨーロッパの一員として受け入れられ、ヨーロッパの平和に寄与する条件である。そして連邦制は集権的・集産的な共産主義に対抗するうえで不可欠であると論じられた。こうした連邦制言説の磁場のなかで戦後連邦制が用意されたのである（北住 2008）。

第三に、基本法制定以前に州（地域）の政治形成が進められ、これを基盤に連邦制が成立した。州の政治形成とは、州領域の確定、州憲法の制定、州議会選挙、州政府の樹立である。一九四五年のナチス体制崩壊によって中央政府が消滅したドイツでは、政治の担い手はまずは州であり、したがって当初、州首相の役割が大きかった。州首相相なくずくバイエルン首相エーハルト（Hans Ehard）の牽引なしに戦後連邦制の形成はありえなかったのである（北住 1996, 2000）。

第四に、基本法制定作業は二段階で行われた。第一段階はヘレンキムゼー憲法会議であり、第二段階は議会評議会である。前者は州の専門家からなり、後者は政党代表で構成された。前者では州の観点から、後者では政党の観点から望ましい連邦制が論じられた。前者の段階では占領軍政府の関与はなかったが、後者の段階では占領軍政府

はドイツ側の基本法案に対して覚書を通じて異論を出し、ドイツ側と占領側の対立が生じた。前者では諸州のなかでもとりわけバイエルン州が自らの基本法案を提出し、他州に比べて意欲的に制憲作業に関わった。基本法の制定は、バイエルンの主導で始められ、次いで政党主導で進められたのである（北住 2000, 2009）。

第五に、戦後連邦制は占領統治体制下における「原連邦制」の形成を前提として構築された。ドイツ占領は、日本の単独・間接占領とは違って、四力国による複数・分割占領であると同時に直接占領と間接占領が絡み合う複合占領であった。アメリカ占領地区では州評議会が、アメリカ・イギリス経済統合地域では経済評議会が設置されて「原連邦制」が形成された。また占領期には州政府大臣会議などの協調的な政府間関係が現れた。したがって、基本法制定以前に「原連邦制」が生まれ、こうした経路のうえに一九四九年連邦制が構築されたのである（Renzsch 1991a, 43, 54; 北住 1996）。

2 最大争点としての連邦制

さて、一九四九年基本法の制定過程の最大争点はまぎれもなく連邦制問題であった。ドイツと占領国の間で、そして政党間でもっとも争われたのは連邦制の構想である。連邦制問題が基本法制定過程で重要な位置を占め、最大争点になった事情は以下の通りである。

第一に、連邦制問題は統治の枠組みそれ自体に関わる構造問題であった。ナチス体制は人間の尊厳を奪い、州の主権と自律性を剥奪した極限的画一的集権制であり、ナチスの犯罪はヨーロッパ的犯罪であった。それだけに戦後再建は、過去との決別と新しい統治体制の創出という二重の課題に直面した。したがって、いかなる形の連邦制が

人間の尊厳と人権を保障し、集権制を回避し、州の主権性と多様性を確保するかが論じられた。

第二に、連邦制的統治体の形成について占領国とドイツ側の間で原理的な対立はなかったが、いかなる連邦制にするかをめぐっては対立した。占領国とりわけアメリカは、軍政長官クレイ (Lucius D. Clay) を通じて、自国の二元的連邦制の採用を迫った。彼がアメリカ・モデルに固執したのは、連邦への権限集中を阻むことに主たる関心があったからである。ドイツ側は連邦への権力集中を避ける点では占領軍政府と認識を共有したが、アメリカ・モデルの採用を拒んだ。連邦制形成過程はアメリカ型二元的連邦制対非二元的連邦制という対抗関係をはらむものであった。

第三に、連邦制問題の争点の複数性と政党間の対立である。連邦制問題には単一の論点があるのではなく、連邦と州の権限配分、意思決定代表制、税財政といった複数の争点が含まれ、こうした争点をめぐって政党間の違いが際立った。キリスト教社会同盟は州優位型連邦制を、社会民主党と自由民主党は連邦優位型連邦制を、キリスト教民主同盟は連邦・州均衡型連邦制を構想した。連邦制の基本的アイデアが異なっただけに、議会評議会では多くの議論が展開された。

第四に、連邦制問題はヨーロッパ問題でもあった。ドイツが戦後西ヨーロッパに受け入れられ、そしてヨーロッパの統合に寄与しうるにはいかなる政治体制が求められるのか。連邦制構築はこうしたヨーロッパ的視点から位置づけられた。この意味で、連邦制問題は単なる制度枠組み形成にとどまらず、ドイツのヨーロッパへの向き合い方の試金石でもあった。

Ⅲ ドイツ連邦制の経路依存

1 執行連邦主義と機能分割

レームブルッフによれば、ドイツ連邦制の特徴は「執行連邦主義」である。執行連邦主義とは、連邦が立法権限を有し、州が連邦法を固有の事務として執行することである（Lehmbruch 2001, 71）。では現在に続くドイツ特有の執行連邦主義は歴史的にはどのような経路をたどったのであろうか。

一八四九年フランクフルト憲法

執行連邦主義は一八四九年三月のフランクフルト憲法（パウル教会憲法）に由来する（Lehmbruch 2001, 71, 75; Lehmbruch 2004, 343）。三月革命時に起案され結局は実現しなかったこの憲法は、アメリカ連邦制に倣って上院方式を採用すると同時にアメリカ・モデルとは異なる執行連邦主義を取り入れた。帝国と諸邦国の間で機能分割を行い、連邦が立法、諸邦国が連邦法を執行する。固有の行政が限られた帝国は諸邦国の執行を監督する。こうした機能分割は諸邦国の君主制構造を侵害しない仕組みとして導入された（Kilper/Hotta 1996, 46）。

したがって一八四九年憲法は、一方ではドイツ連邦、第二帝制、ワイマール共和制、そして戦後連邦制で採用されなかった上院方式を制度化した点で後の連邦制と断絶し、他方では執行連邦主義を導入したことで第二帝制、ワイマール共和制、戦後連邦制に連続する。

第二帝制

一八四九年憲法ではじめて登場した執行連邦主義は、北ドイツ連邦と第二帝制で踏襲された。その理由はビスマルクによる諸邦国の統合戦略にある。南ドイツの諸邦国を北ドイツ連邦に加入させるうえで、邦国がすでに行政国家であり官僚制を有していた事実を前提にしなければならなかった。したがって、ビスマルクは邦国の行政官僚制を維持しながらドイツ統一国家を樹立するために、帝国に立法権限、そして邦国に行政権限を認める制度として執行連邦主義を導入した (Lehmbruch 2001, 79, 83)。換言すれば、ドイツが一八七一年に国民国家建設を行う以前にすでに各邦が近代官僚国家として国家形成を終えていたことが執行連邦主義を採用した理由であり、執行連邦主義はドイツの経済的・法的な統一性を実現すべく機能した。

ところで一八六七年から一八七八年まで帝国議會で多数を占めたのは国民自由主義者 (Nationaliberalen) であった。ビスマルクは自由主義ブルジョワジーとの妥協によってドイツ帝国憲法を制定した (Lehmbruch 2001, 80)。国民自由主義者ミーケル (Johannes Miquel) が一八六七年に北ドイツ連邦議會で、法の統一 (Rechtseinheit) は国民国家 (Nationalstaat) を建設するための必要条件だと述べたように (Lehmbruch 2001, 80)、「国民自由主義者はドイツが小規模国家に分立している状況を経済的・法的な統一の決定的な阻害要因と捉え、帝国建設によって経済的・法的統一性を目指した (Lehmbruch 1998, 109)。ビスマルクは自由主義ブルジョワジーと妥協してドイツ帝国憲法を制定した (Lehmbruch 2001, 80)。彼は国民自由主義者と考え方を共有し、北ドイツ連邦と第二帝制の帝国議會と連邦参議院を通じて多くの統一的 (unitarisch) な立法を行い、ドイツの「統一化 (Unitarisierung)」を推進した (Lehmbruch 1998, 109; Lehmbruch 2001, 77, 80)。これによって一定程度の「生活状態の統一性」がもたらされたのである (Lehmbruch 1998, 109-110)。

帝国には一八四九年憲法よりも包括的な立法権限を与えられた（Kilper/Lhotta 1996, 47; Lehmbruch 1998, 60）。「法の統一性と経済の統一性（Rechts- und Wirtschaftseinheit）」を進めるうえでもっとも重要な仕組みが帝国憲法第四条の「競合的立法権限（konkurrierende Gesetzgebungskompetenz）」である（Lehmbruch 2001, 81; Lehmbruch 2004, 346）。帝国議会は競合的立法権限を行使して、刑法、刑事訴訟法、民事訴訟法、裁判所法、民法、社会保険法（災害、疾病、老齢年金）を制定した。連邦参議院はこれを拒まなかったのである（Lehmbruch 2001, 81）。

第二帝制の執行連邦主義は、「連邦による統一的立法と連邦構成国によるその執行」ないしは「立法の統一化と執行の分散化」である。「統一化」は他の連邦国家と異なるドイツ連邦制の特徴である。一八四九年憲法に発する「執行連邦主義」は、北ドイツ連邦・第二帝制における統一化の「決定的な推進力」（Lehmbruch 2001, 80）となった。

ワイマール共和制

ワイマール共和制は統一化を一段と進めた（Lehmbruch 1998, 109-110; Kilper/Lhotta 1996, 49）。この結果、ワイマール共和制は連邦国家でありながらも、「分権的単一国家（dezentralisierender Einheitsstaat）」の様相を呈した（Renzsch 1991a, 27, 366）。

ワイマール共和制は執行連邦主義を第二帝制から継承した。ワイマール憲法は連邦（Reich）の立法権限を一八四九年憲法と一八七一年憲法よりも拡大し、これを専属的立法権、競合的立法権、必要的立法権、大綱的立法権（第一〇条）の四つに区分した。なかでも租税関係の立法権限は著しく拡大し、また福祉増進に関する共和国の立法権を特別の条文として規定した（Kilper/Lhotta 1996, 80-81; Lehmbruch 1998, 110）。

ワイマール共和制では、第一に第一次世界大戦、戦時経済、ドイツの敗北、戦後の危機状況、戦勝国によるドイツ解体の危機が集権化傾向を促したこと、第二に帝制崩壊後、統治権力を掌握した社会民主主義者、自由主義者、中央党勢力がともに共和国の単一化を志向したこと、第三にドイツの経済的統一性と法的統一性の実現がきわめて重要な目標になったことから統一化・単一化が進められたが、その枠組みこそ執行連邦主義であった (Lehbruch 1998, 109-110; Lehbruch 2001, 91; Kilper/Lhotta 1996, 49)。

一九四九年基本法

一九四九年の基本法は執行連邦主義を継承した。立法は専属的立法、競合的立法、大綱的立法に区分された。連邦は立法権限を有し、州は連邦法をその「固有の事務」として執行する。文化、教育、放送、警察、地域自治、地域計画は国家としての州の主権的権限とされた。この意味で、戦後連邦制は連邦と州の主権分有体制として成立した。

基本法の制定過程において、立法権限を連邦、執行権限を州に認めることについてはキリスト教民主同盟、キリスト教社会同盟、社会民主党、自由民主党の間に見解の相違はなかった。こうした機能分割は政党間の自明のコンセンサスであり、占領軍政府もこれに異を唱えなかった。

では、なぜ戦後も機能分割による執行連邦主義が踏襲されたのであろうか。第一の理由は、戦後ドイツの国家形成過程の特質にある。第二次世界大戦で無条件降伏し、中央政府機構を失ったドイツは、戦後の統治体形成を中央からではなく地域(州)から始めた。一九四九年基本法によって西ドイツ国家が形成されるが、それ以前にすでに州は憲法、議会、政府を備えた独自の政治体になり、行政を担っていた。執行連邦主義が採用された背景にはこう

した地域政治体形成から連邦政治体形成への推移がある。

地域政治体形成から連邦政治体形成への途は、邦国の形成を前提に第二帝制が建設された経路と近似している。近代官僚国家としての邦国が第二帝制以前に存在していたことが、ビスマルクによる執行連邦主義の導入をもたらした理由である。これと同様に戦後、執行体としてすでに州が構築されていたことが執行連邦主義の採用を促したのである。

第二の理由は、戦後ドイツの政策理念に関わる。戦後ドイツの中心的な政策理念は「生活状態の統一性（*Einheit der Lebensverhältnisse*）」の実現であった。この点は第二帝制やワイマール共和制と決定的に異なる。「生活状態の統一性」という理念は一九四九年基本法に掲げられた（Kliper/Lhotta 1996, 182）。基本法第七二条は「法の統一性または経済の統一性を維持し、とくに一つの州の領域を超える生活状態の統一性を維持するのに必要」な場合、連邦が競合的立法を行うと定める。このように生活状態の統一性ないしは均質的な生活条件の維持はドイツ連邦制の立法および政策の基準であり（Lehmbruch 1996, 176; Renssch 1991b, 73）、まさに「ドイツ連邦制の憲法的ミッション」（Jeffery 1999b, 330）である。「生活状態の統一性」は、第二帝制とワイマール共和制で端的に始まっていた単一的な発展方向を戦後ドイツがさらに推し進める理念であった（Kliper/Lhotta 1996, 151-153）。生活状態の統一性を実現する連邦制原理こそ執行連邦主義である。

では、なぜ第二帝制やワイマール共和制とは違って、戦後「生活状態の統一性」が明示的に目標に掲げられたのであろうか。一九四五年後のドイツは、敗戦による破局に直ちに組み込まなければならなかった。アメリカとイギリスの占領軍政府がとくに注視したのは、両占領地区の生活条件がソ連とフランスの占領地区よりも劣悪なことである。両占領地区に工業地帯があるとはいえ、戦争被害は中部ドイツの農業地帯よりも大きかった。アメリカとイ

ギリスの占領地区は東部地域から一〇〇〇万人もの難民を受け入れた (Renzsch 1991a, 39-40)。戦争被害への対処、負担調整、避難民問題、豊かな州と貧しい州の財政格差の克服は喫緊の課題であり (Schäpf 1988, 24)、実際に諸州の行政官は統一的な生活水準の実現に関心を寄せたのである (Lehmbruch 1978, 168)。このような背景で一九四九年基本法は第二〇条で「社会国家」建設を謳った。執行連邦主義は、ドイツ全体の生活条件の統一性を目指す社会国家建設に不可欠の制度原理なのである (Hesse 1962, 131; Kilper/Lhotta 1996, 162; Renzsch 2002, 198)。

2 連邦参議院と上院

神聖ローマ帝国、ライン同盟、ドイツ連邦

連邦参議院は州が連邦の立法に参画・協働するための制度である。連邦参議院は第二帝制で設けられ、ワイマール共和制を経て今日に至るが、その地位と権限は歴史のなかで変化してきた。

連邦参議院の起源は神聖ローマ帝国に遡る。九三六年に設立された神聖ローマ帝国は一六六三年に帝国議會をレーゲンスブルクにおいた。帝国議會は神聖ローマ帝国の各構成体の代表で構成され、帝国の崩壊 (一八〇六年)まで存続した。その後ナポレオンは、ライン同盟 (Rheinbund) (一八〇六年ー一八三年)を創設し、フランクフルトに連邦議會 (Bundesrat) を設けた。連邦議會はレーゲンスブルクの帝国議會を継承し、ドイツの諸侯の代表がメンバーになった。ライン同盟はナポレオンの敗北とともに一八一三年に終焉した (Lehmbruch 2004, 343; Maurer 2007, 288; Renzsch 1991a, 27)。

一八一五年のウィーン会議後、三八のドイツの諸邦国と自由都市の国家連合 (Staatenbund) としてドイツ連邦

(Deutscher Bund) が成立し、一八六六年まで続いた。ドイツ連邦はフランクフルトに連邦議會を開設し、全六九票のうち四票を有するオーストリアが主宰した。連邦議會は神聖ローマ帝国の帝國議會に倣って構成国の代表で構成され、代表は邦国政府の指示に拘束された。こうした連邦參議院方式 (Bundesratsprinzip) はその後、一九世紀半ばを除いて継承されるのである (Lehmbruch 1998, 226; Lehmbruch 2004, 343; Maurer 2007, 288; Renssch 1991a, 29)。

一八四九年憲法

一八四八年革命は連邦參議院方式を採用しなかった。一八四八年、フランクフルトのパウル教会で憲法制定國民議會が開かれた。ここで連邦國家建設のモデルになったのがアメリカとスイスである。フランクフルト憲法は國民院 (Volkshaus) と諸邦院 (Staatenhaus) の二院制を定めた。諸邦院はアメリカ型の上院方式 (Senatsprinzip) を採用し、構成員は半数を諸邦の政府が、半数を諸邦の議會が任命する。前者は邦政府の指示に拘束されない代表である (Lehmbruch 2004, 343; 高田 29-31)。

第二帝制

ドイツ連邦制史の決定的な転換点 (critical juncture) が一八六七年から一八七八年の第二帝制創建期である (Lehmbruch 2001, 77)。ビスマルクが連邦制國家を構築するにあたって考慮した要因は、第一にプロイセン以外の邦国をどのような政治手続きに組み込むのか、第二にプロイセンの霸權的地位をいかに確保するか、第三に自由主義勢力といかに妥協を図るのか、第四に連邦政府の議會化をどのように阻止するかである。

こうした関心からビスマルクは、アメリカの上院ないしはイギリスの上院をモデルにすべきとの主張を容れず

(Lehmbruch 2001, 83-84)、「ドイツ連邦の連邦参議院方式を取り入れた。連邦参議院のメンバーは邦国政府代表であり、実際には邦国の高級官僚であった (Kilper/Lhotia 1996, 115)。連邦参議院の構成員は同時に帝国議会の構成員になることはできないが、帝国議会に出席し、議案について意見を述べる権利を有した。必要な議案は連邦参議院の決定に従い、皇帝の名において帝国議会に提出される。帝国憲法第五条が「帝国の立法権は、連邦参議院および帝国議会がこれを行使用する。帝国法律が可決されるには、これら両者の集会の過半数による議決が一致することが必要であり、それで十分である」と定めたように、連邦参議院は立法上の同意権を有した (Renzsch 1991b, 32; 高田 84)。

ビスマルクは、連邦参議院を連邦議会に対する対重 (Gegengewicht) と位置づけた。彼が連邦参議院を設けた狙いは、自由主義者が求める連邦政府の議会化を阻む防波堤にすること、プロイセン支配を堅固にすること、バイエルンなどの邦国官僚制を帝国の立法過程に参加させて取り込むことにあった。

レームブルッフによれば、連邦参議院は「連邦国家構造のもっとも独自の要素」(Lehmbruch 2001, 83) である。ビスマルクは連邦参議院を「交渉システム (Verhandlungssystem)」の機関として機能させた (Lehmbruch 2001, 85-86)。一九一七年にトリーベル (Heinrich Triepel) は、「重要な連邦法は連邦官僚が邦国政府と交渉した後に制定されると述べたが、実際にビスマルクとその後任は重要法案を連邦参議院に提出するに先立って、事前に大きな邦国、とりわけバイエルン政府と非公式に交渉し、合意を取り付けた (Lehmbruch 2001, 86; Lehmbruch 1998, 64; Lehmbruch 1996, 172-173)。例えば租税立法については連邦参議院に上程される前に帝国財務官僚と邦国財務大臣の協議が行われるのが常であった。一九一六年にルドルフ・スメント (Rudolf Smend) はビスマルクの連邦制を「諸侯と官僚のカルテル」(Lehmbruch 1998, 64) と称した通りである。連邦参議院は交渉による合意を確認する場になった

(Renzsch 1991a, 34)。今日の連邦参議院に見られる交渉方式 (Verhandlungsstil) は、ビスマルク時代に刻印された政府間取引 (intergovernmental bargaining) を継承している (Lehmbruch 1996, 172-173)。第二帝制と戦後連邦制には「著しい制度的連続性」が明らかである (Lehmbruch 2001, 87-88)。

ワイマール共和制

さて、ワイマール共和制の憲法制定においても、連邦参議院方式か上院方式かの選択が争点になった。一九一九年初め、プロイス (Hugo Preuß) は最初の内務大臣としてワイマール憲法の起草に関わった。彼は帝国の崩壊を前にして、第二帝制の連邦制を作り変える機会と捉え、分権的な単一国家モデルの実現を目指した (Lehmbruch 2001, 91)。彼は一八四九年の上院方式を採用し、州議会で選出されるメンバーで構成する諸邦院 (Statenhaus) を設けようとした。しかし、再建された州政府の抵抗にあつて、上院方式をすぐに撤回せざるをえなかった (Lehmbruch 2001, 92; Lehmbruch 2004, 345)。

ワイマール憲法は連邦の構成国政府代表からなる連邦参議院方式に基づく共和国参議院 (Reichsrat) を設けた。共和国参議院には、第二帝制の連邦参議院が有した立法同意権が与えられず、共和国議会 (Reichstag) の三分の二の多数で破棄される停止的拒否権 (ein suspensives Veto, Einspruchsrecht) のみ認められた。共和国の立法に対する共和国参議院の影響力は決定的に弱められた (Renzsch 1991b, 36)。ただし、連邦政府が弱体のため、州の地位は憲法が予定したよりも実際には強かった (Renzsch 1991b, 36)。

一九四九年基本法

一九四九年の基本法によって、連邦参議院は連邦大統領、連邦首相、連邦議会、連邦憲法裁判所とならぶ連邦機関の一つとして設けられた。連邦参議院の成立過程には以下の特徴がある（北住 2005）。

第一に、基本法制定過程では上院方式と連邦参議院方式のいずれを選択するかが大きな争点になった。対立の背景には、連邦の立法過程における政党と官僚制の影響力に関する評価の違いがあった。上院方式に賛成する側は、連邦参議院方式では州政府代表が構成メンバーになるため官僚制支配が生じると主張した。これに対して連邦参議院方式を求める側は、上院は連邦議会と同様に政党支配の具になると批判した。議会評議会議長アデナウアー（Konrad Adenauer）が折衷案を示したが、最終的には連邦参議院方式が採用された。

第二に、上院方式を求める社会民主党と連邦参議院方式を目指すキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の間で、前者が要求する税財政制度を後者が認める一方、前者は上院方式を断念し連邦参議院方式を受け入れるという妥協が成立した。

第三に、戦後連邦参議院は、立法対象によっては同意権を有する点で第二帝制の連邦参議院と同様であり、ワイマール共和制参議院とは異なる。また連邦参議院は停止的拒否権を備える点で、第二帝制の連邦参議院と相違する一方、ワイマール共和制参議院と同じである。戦後連邦参議院はワイマール共和制の参議院よりも強化され（Lehmbruch 1998: 79, 136）、州は連邦参議院の立法に対する参画・協働を強めたのである。

3 財政連邦主義と分離・結合財政

第二帝制

連邦制の財政制度には「結合方式（Verbundsystem）」と「分離方式（Trennsystem）」がある。前者では、税収を連邦と構成単位で共有したうえで、これを両者で配分する。後者では、連邦と構成国がそれぞれ独自に租税立法権と税収権限を有し、両者間の税収の共有・配分はない（Kliper/Lhotka 1996, 106）。ドイツ連邦制史では、このいずれを選択するのか、両者の関係はいかにあるべきかが争われた。

第二帝制の創建者ビスマルクは税財政分離方式を採用した（Lehmbruch 1998, 61）。なぜなら、ビスマルクは帝国を財政的に自立させ、同時に各邦国の政治体としての存立を損なわない財政システムを狙ったからである（Lehmbruch 2001, 89）。

一八七一年の帝国憲法は第三五条でドイツ史上初めて税源配分を定めた（Lehmbruch 2001, 88）。帝国の税収は関税、郵便・電信収入、塩・タバコ・砂糖の間接税、邦国の税収は直接税である。帝国の税収が不足する場合、帝国議会と連邦参議院が決める分担金（Matrikularbeiträge）を邦国が帝国に収める。邦国の人口数に応じて算出される分担金制度は帝国税（Reichssteuer）の導入までの暫定措置であった（Lehmbruch 1998, 61）。邦国間の財政力を調整する水平的財政調整は制度化されていない（Renzsch 1991b, 20）。帝国憲法第四条は、関税および消費税に関する連邦の専属的立法権を規定した。ただし租税立法権は連邦に一元化されたのではなく、邦国は所得や財産等への課税（所得税・財産税）に関する租税立法権を有した（Lehmbruch 2001, 88-89; Renzsch 1991a, 34）。「帝国は邦国の被賄う人（Kostgänger der Länder）」と言われるように、帝国財政は邦国に依存した。

「税財政分離方式」は帝国の財政需要に対応するものではなく、帝国はかなりの負債を抱え (Renzsch 1991, 20)、税財政制度の手直しが迫られた。第一に、ビスマルクは一八七九年に保護関税法を制定した。中央党議員フランケンシュタイン (Freiherr von Franckenstein) の提案で、帝国には年一億三千万マルクまでの関税収入を認め、これを越える分は邦国の収入とした (Lehmbruch 1998, 62)。第二に、一九〇四年の財政改革はフランケンシュタイン条項を廃止し、一九〇六年の改革は帝国最初の直接税として相続税 (Erbchaftssteuer) を導入した (藤本, 349)。相続税はドイツで初めての共同税 (gemeinschaftliche Steuer) であり、税収は一定の比率で帝国と邦国の間で配分された。このことは、連邦と構成国の間の財政的結節 (finanzwirtschaftliche Verflechtung) の端緒的な形成を意味する (Lehmbruch 2001, 91; Lehmbruch 1998, 61, 62)。しかし、「帝国は邦国の被賄い人」といった状況は変わらず、また邦国間の財政力の相違は解決されないままであった (Lehmbruch 2001, 90)。

経路依存の観点から第二帝制の財政連邦主義を見れば、次の特徴が明らかである。第二帝制の税制は基本的には「分離方式」であったために、一九五五年と一九六九年の財政改革を経て確立した戦後連邦制の「結合方式」との直接的な連続性はない。ただし、相続税の導入によって財政結節の「端緒」が形成された点で戦後連邦制に繋がる側面は看過できない。また第二帝制は邦国間の財政調整制度をもたないので戦後連邦制と断絶している。したがって、レームブルッフが指摘するように、第二帝制の財政制度には今日の連邦制との直接的な連続性がないが (Lehmbruch 2001, 88)、その萌芽形態は見出せるのである。

ワイマール共和制

第二帝制の税財政システムを大きく変えたのがワイマール共和制である。ワイマール共和制の税財政制度は、中

央党の共和国蔵相エルツベルガー（Mathias Erzberger）による一九一九年の抜本的な財政改革によって構築された（武田 168-175）。彼が直面した問題は、第二帝制の財政システムの脆弱性、ドイツの敗戦がもたらした莫大な戦争被害、財政危機である（Lehmbruch 1996, 174; Lehmbruch 2004a, 350）。第一次世界大戦下で、財政力の弱いドイツ東部農業地域から避難民や追放民が西部に逃れた結果、財政負担が避けられなかった。しかもプロイセン諸州（Provinzen）の地域格差を財政調整によって是正することは来るべきプロイセン分割のためにも必要であった（Lehmbruch 2001, 100）。

税財政改革の基本的な方向は、連邦の財政的な単一化によって財源配分メカニズムを制度化することであった（Lehmbruch 2001, 100）。共和制を担う中央党、自由主義者、社会民主主義者が単一化を志向したことを背景に（Rensch 1991a, 37）、エルツベルガーは次のような「単一化された税財政システム」をつくりあげて税財政を集権化した（Lehmbruch 2004, 350; Lehmbruch 1996, 174）。

第一に、財政に関する立法権限と行政権限がともに連邦に与えられた。第二帝制では連邦と邦国がそれぞれ財政立法権と財政行政権を有したが、ワイマール共和制では両者とも邦国から連邦に集中化・一元化された（Maurer 2007, 709）。第二に、所得税、法人税、売上税、相続税などの基幹税は連邦の税収となった。第三に、州は連邦の各税から一定の比率で配分される交付金（Zuweisung）に依存した（Maurer 2007, 709; Rensch 1991b, 21）。第四に、州間の財政力の相違は、州間の水平的財政調整および連邦からの補充金（Ergänzungsanteile）によって調整された（Rensch 1991, 21）。

こうしたワイマール共和制の財政制度の基本的特質は、第二帝制と大きく異なる一方で、戦後連邦制に継承される。第一に、連邦と州の財政関係はまったく逆転し、「州はライヒの被賄人」になった。第二に、第二帝制では端

緒に過ぎなかった「租税結合 (Steuerverbund)」ないしは「結合システム (Verbundsystem)」(Lehmbruch 2001, 101) が制度化された。結合システムが導入された点にワイマール共和制と戦後連邦制の連続性がある。第三に、財政調整制度は第二帝制との断絶面であるが (Lehmbruch 2001, 100)、戦後連邦制に継承される。

一九四九年基本法

議会評議会の基本法制定審議でもっとも争われたテーマが連邦財政制度である (Maurer 2007, 709; 北住 2004)。新しい税財政制度に期待されたのは、ドイツの経済的統一性の形成に資すること、そして豊かな州と貧しい州の間の財政格差を是正することである (Lehmbruch 1998, 92; Rensch 2004b, 378; Schapf 1988, 244)。ハンブルクは一九四七年にはもともと豊かな州であり、一人当たりの税収は一〇七八ライヒスマルクであるのに対し、もともと貧しいシュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州は二二三ライヒスマルクであった (Rensch 2004b, 380)。こうした状況下で、ドイツ全体の「生活状態の統一性 (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse)」に寄与する税財政制度が目指されたのである (Kilper/Lhotta 1996, 182)。

議会評議会は以下のような税財政制度を構想した。第一に、所得税、法人税、売上税によって「大租税結合 (größer Steuerverbund)」を形成する。第二に、連邦は州に対して人口数ないしは道路の長さといった必要性尺度 (Bedarfsschlüssel) に基づいて結合税を配分する。第三に、結合税とは別に連邦は取引税と消費税 (Verkehrs- und Verbrauchssteuer) を、州は直接税を独自の税収とする (Rensch 2004b, 379)。

しかし、ドイツ側の構想は連合国の抵抗で挫折した。なぜなら、連合国は連邦と州の税源を分ける「分離システム (Trennsystem)」を導入するかと (Rensch 2004b, 379)、連邦権力を強化するような財政制度であってはならな

いことをドイツに求めたからである（Maurer 2007, 709）。

その結果、一九四九年基本法には連合国の主張が反映し、財政制度は次のようになった。第一に、すべての租税立法は連邦の権限である（Renzsch 2004b, 379）。第二に、連邦の税源は財政専売、関税、消費税、売上税、輸送税等の間接税、州の税源は所得税、法人税、車両税、財産税、相続税、不動産税、営業税等の直接税である（Klipper/Lhotia 1996, 106; 伊東, 15）。第三に、連邦税が必要な支出を充足できない場合には、連邦参議院の同意を要する連邦法によって、連邦は法人税と所得税の一部を州に請求することができる。第四に、「租税力の弱い州の給付能力を確保し、州の異なる財政支出を調整するために」（基本法第一〇六条）、連邦の州への交付金（Zuweisungen）と財政調整基金によって州間の財政調整を行う（Lehmbruch 1998, 92-93; Lehmbruch 2004a, 351; Renzsch 2004b, 379-380）。

こうした水平的財政調整の制度化はドイツ側と連合国側の妥協の産物である。ドイツ側は、州間財政調整の導入を連邦法によって定めること、財政調整は純粹に州の事務として行うことを主張した。しかし連合国とりわけアメリカは、連邦法による州間の財政調整は連邦の介入を意味することとしてドイツ案を拒んだ。さらに連合国はアメリカの補助金（grants-in-aid）モデルの採用を求めたが、ドイツ諸州はこれを拒否した。なぜなら、連邦の補助金制度が導入されれば州は連邦に財政的に依存することを危惧したからである（Renzsch 2004b, 380-381）。

一九四九年基本法は、当初ドイツ側が目指した「大租税結合」を実現するものではなく、基本的には「分離システム（Trennsystem）」ながらも「結合税（Verbundsteuer）」の仕組みを一部取り入れた「小租税結合（Kleiner Steuerverbund）」を制度化した（Renzsch 2004b, 379; Lehmbruch 2004, 351）。基本法は一九五二年十二月三十一日まで連邦法によって連邦と州の最終的な税配分制度を決めるよう規定した（基本法第一〇七条）。この課題に着手し

たのは一九五五年の財政改革である (Renzsch 1991b, 69; Renzsch 2004b, 379)。

一九五五年財政改革

基本法の制定後、州間財政調整が実行されたが、一九五〇年代初めには不十分であった。財政配分をめぐる対立を緩和し、連邦・州の財政制度を確立することを目的に一九五五年に州間財政調整法および財政組織法が制定された (Renzsch 2004b, 381; 伊東, 17)。

一九五五年財政改革は第一に、所得税と法人税を州税から連邦と州の共同税に移し、一九五八年三月までは連邦が三分の一、州が三分の二の配分とし、同年四月以降は連邦が三五%、州が六五%とされた (伊東, 17)。こうして「連邦と州の間の租税結合 (Steuerverbund) (Lehmbruch 1998, 92-93)」が形成されたのである。第二に、州間の水平的財政調整が制度化され、給付能力の豊かな州が貧しい州に調整交付金を交付すること、同時にこの方法によってもなお財源が不足する州には連邦が補充交付金を支給することになった (Renzsch 2004b, 382; 伊東, 18)。

以上のように一九五五年財政改革は「租税結合」を生み出した。こうした枠組みは議会評議会において当初ドイツ側が要求したにもかかわらず、連合国の反対で実現しなかったものである。したがって一九五五年改革は、一九四九年基本法制定審議時のドイツ側のコンセプトを実現したと同時に占領国の財政制度論からの脱却を意味する。一九五五年財政改革は今日の財政連邦主義の「原型」を創出したのである (Lehmbruch 1998, 116)。

一九六九年財政改革

さてルツィオ (Wolfgang Rudzio) によれば、租税制度は一九四九年には「分離システム」であったが、その後

一九五五年に所得税と法人税が共同税になり、さらに一九六九年には売上税が共同税に加わることによって「結合システム」に移行した（Rudzio 2006, 320）。一九五五年改革の税財政制度の考え方をさらに発展させ、今日に至る財政連邦主義の枠組みを確定したのが一九六九年の財政改革である（Maurer 2007, 709）。

一九六九年財政改革の出発点は、エアハルト（Ludwig Erhard）政権が一九六四年に設けた元ヘッセン州財務大臣、ドイツ連邦銀行副総裁トレーガー（Heinrich Troeger）を議長とするトレーガー委員会の設置と一九六六年の委員会報告書である。委員会は、ドイツの「財政的安定」と「経済成長」を図るため「計画的で建設的な経済・財政政策」を推進する狙いで、地域構造の相違を克服し、「連邦全体の生活状態の統一性」を確保し、集中化（Zentralisierung）によって連邦と州の「調整」システムを構築することを目指した（Kilper/Lhotta 1996, 184; Lehmbruch 1998, 116-118）。

トレーガー委員会は、「その執行が州の業務であるような国家的課題の実現にあたっては、……そうした課題が全体にとって重要であり、長期的で共同の計画を必要とする場合には、連邦と州が協働する」という規定を基本法の新たな条文（第八五条a）に入れるよう求めた。（Kilper/Lhotta 1996, 184）。その含意は、従来は州の任務であった業務で、州を超えて連邦全体に有意義で長期的な計画を要するようなものは、今後連邦と州が協働で行うということにある。

この提言の背景には、ドイツの中等および大学教育への参加が他国に比して低いという「教育ギャップ」、都市や都市間の大量輸送の遅れ、都市開発の停滞、病院の近代化、農業競争力の弱さ、地域の産業的發展などに取り組むべきだという認識があった。こうした政策領域はこれまで州が担ってきたが、州のインフラ整備とリソースには限界があること、州間の競争は望ましい結果を生まないことなどが予想された。したがって対処すべき政策領

域を連邦と州が共同で計画し、共同で財政措置を図る必要があった。レンチュによれば、一九六九年改革は、「連邦領域の生活状態の同等化 (Angleichung)」に向けて「連邦と州の活動の協調 (Konzertierung)」を推進するものであった (Renzsch 2004b, 395)。

一九六九年、大連合政権のもとで連邦議会と連邦参議院の三分の二の多数で基本法が改正され、財政改革が実現した (Scharpf 1988, 245)。この改革は大きく二つの柱からなる。一つは共同税の導入を基軸とする税制改革であり、いま一つは共同事務を設けたことである。後者は後述するが、前者の改革は第一に、従来連邦税であった売上税を共同税に加えた結果、共同税は所得税、法人税、売上税となり、連邦と州の「財政融合 (Mischfinanzierung)」をもたらした。租税税結合システム (Verbundsteuersystem)」が「最終的に」確立したのである (Lehmbruch 2001, 101)。

第二に、連邦と州の固有の税源を確定した。連邦の税源は関税、消費税 (石油税、タバコ税、火酒税、コーヒー税、茶税等)、貨物通行税、資本流通税、保険税、取引税、法人税・所得税付加税、ヨーロッパ共同体賦課金である。州の独自の税源は財産税、相続税、車両税、取引税、ビール税、賭博場税である (Kilper/Lhotta 1996, 105, 185, 187)。

第三に、州間の格差に対処するために財政調整制度を整えた。一九五一年以来、豊かな州と貧しい州の間の、また州と連邦間の財政調整がたえず争点になっていたが (Katzenstein 1987, 49)、一九五五・五六年の所得税、法人税の共同税化以来、連邦と州はその配分割合をめぐる争ってきた (伊東 24)。一九六九年改革による財政調整の結果、州間格差は著しく緩和されたのである (Rensch 1991, 258; 邦訳 349)。

以上のように、戦後財政連邦主義は一九四九年基本法による分離財政システムから一九六九年の結合財政システム

ムに大きく転換した。この意味では両者の間には一見したところ連続性がない。基本法制定にあたってはドイツ側には共同税を設ける考え方があったが、連合国とくにアメリカの意向で受け入れられなかった。しかし一九六九年改革によってこうしたドイツ側のもともとの考え方が日の目を見たわけであり、したがって制度形態のうえでは一九四九年と一九六九年の間には断絶性が見られるが、制度思想の点では連続性が明らかである。

4 協調的連邦主義と政治的結節

協調的連邦主義とは、連邦と州の間、ならびに州と州の間の協調関係によって機能する連邦主義のことである。換言すれば、交渉と調整によって協調が成立する仕組みである。

協調関係を成り立たせる枠組みは、第一に連邦参議院、連邦と州の権限配分関係、連邦と州の税財政関係といった三つの公式的政治制度、第二に州大臣会議や連邦・州大臣会議などの公式的關係制度と非公式的關係制度、第三に政党内と政党間の協議制度、第四に政策実施過程における連邦・州間ならびに州間関係である。

こうした政府間交渉・調整ネットワークによって媒介される協調的連邦主義は、第二帝制の「端緒的協調的連邦主義」に始まり、ワイマール共和制の「集権的協調的連邦主義」、一九四九年基本法による「機能分離型協調的連邦主義」、一九六九年以来の「政治結節型協調的連邦主義」と展開してきた。

第二帝制

協調的連邦主義の出発点は第二帝制である。第一に、一八六七年以来、連邦と邦国の間での公式、非公式な交渉

が行われ、協調が図られた (Lehmbruch 1978, 152; Kliper/Lhotia 1996, 206)。それは宰相と連邦参議院の指導的な代表者の間の交渉や邦国財政大臣と帝国財務官僚の協議などである。ビスマルク時代以来、重要な租税立法案は連邦参議院に上程される前に帝国と邦国の間で協議が行われるのが常であった。ビスマルクは重要な政策について、通例、事前に非公式にバイエルン政府と交渉し、合意を取り付けた。こうした調整手法はビスマルク後も同じであった (Lehmbruch 1998, 64; Lehmbruch 2001, 86-87)。また連邦参議院内では邦国間の政策をめぐる州間の水平的な調整が行われた (Lehmbruch 1978, 167)。レームブルッフによれば、このような「水平的・垂直的な政府間関係 (inter-governmental relationships)」はドイツ連邦制の「決定的に重要なメカニズム」である (Lehmbruch 1996, 169; Lehmbruch 2001, 87; Lehmbruch 1996, 170)。したがって、第二帝制の連邦制における帝国と邦国の関係は「階層的関係」というよりむしろ「協調的關係」であった (Lehmbruch 1978, 153)。

第二に、邦国間の協定によって協調が図られ、法制上の統一化・単一化が進められた (Lehmbruch 1998, 100)。そのもっとも重要な例は教育領域である。一八六八年に北ドイツ連邦において、高等教育の修業証明を邦国間で相互に承認し合うはじめての邦国間政府会議が行われた。一八七六年と一九〇一年には邦国間の正書法に関する会議が開催された。これは一九九七年の州文部大臣会議における正書法に関する州間協定のモデルになった。第一次世界大戦前には、道路交通警察に関する規程が邦国間で締結され、制度が単一化されたのも一例である (Lehmbruch 1998, 100-101)。

帝国は後発の国民国家としてイギリスやフランスやロシアに対抗・競争すべく法的・経済的な統一性ないしは単一性を目指した (Renzsch 2004b, 377)。統一性・単一性を図る立法と政策を遂行するには、連邦は邦国と交渉しなければならなかった。協調的連邦主義は、第二帝制の単一化 (Unitarisierung) の進行と「平行」して現れ

(Lehmbruch 1998, 62-63)、「分邦性」と「単一性」の両立を可能にする政治制度であった (Lehmbruch 1978, 154; Lehmbruch 2001, 79)。今日の協調的連邦主義の出発点は第二帝制である (Lehmbruch 2001, 86)。

戦後連邦制

さて、レオナーディ (Uwe Leonardy) は、ドイツ連邦制の特徴を「連邦・州関係の多面的ネットワーク」(Leonardy 1991, 41)に見出す。またレンチュ (Wolfgang Renssch) によれば、「連邦・州間および州間のコミュニケーションと調整・協調の綿密なネットワーク」が発展してきた (Renssch 2004a, 34)。この指摘の通り、戦後連邦制の交渉的・協調的連邦主義は様々に現れている。

第一に、連邦政府が法案を作成する際、通常は州政府と協議する。また州政府は連邦議会の諸委員会で見解を述べることができる。連邦政府と州政府の合意が成立しない場合、連邦参議院と連邦議会の代表が調停委員会 (Vermittlungsausschuss) で協議する (Renssch 2004a, 34-35)。これは連邦議会と連邦参議院の間で、あるいは連邦参議院と連邦政府の間で立法をめぐって対立したときに設けられる。メンバーは、連邦参議院が各州から一人ずつ指名し、連邦議会は政党の勢力に比例して一人を選出する。調停委員会では連邦参議院のメンバーは州政府の指示に従う必要はない。連邦議会と連邦参議院の多数派が異なる場合、しばしば開催される (Leonardy 1991, 47)。

第二は、連邦首相と州首相の会議である。これは一九四九年に制度化された。アデナウアー、キージンガー (Kurt Georg Kiesinger)、エハルト時代には特別の場合に限って会議が行われたが、一九六九年のブランド (Willy Brandt) 政権以来定例化し、ほぼ二ヶ月に一度開催される (Leonardy 1991, 44)。

第三は、州首相や州大臣の定期的な会合である。その一例が州文部大臣会議である。占領統治下の一九四六年

に教育の州間調整を図るために州文部大臣会議が設けられた (Kliper/Lhotta 1996, 133)。レームブルッフによれば、一九四九年以降、政府間調整を目的とした協議機関が形成されたが、そのなかでもっとも活動が顕著なのが州文部大臣会議である (Lehmbruch 1998, 228)。

第四に、州の立法にあたってすべての州と連邦の代表からなる委員会が設けられ、モデル法案が作成される場合がある。その狙いは連邦全体の法的枠組みの統一性を確保することである。

第五に、州間の協定とそれに基づく協調機関の設置である。州間では教育、大学、放送、警察、財政など多くの分野で協定を結ぶ。例えば「学生受け入れ中央センター」、「建設資材許可庁」、「映画審査局」、「ドイツ第二テレビ」、「行政大学」などである (Maurer 2007, 306-307)。州間の調整のための委員会は一二〇以上存在する (Kliper/Lhotta 1996, 131)。

こうした様々な政府間の交渉・協調は、連邦と州の政党間の調整ネットワークによって支えられる (Renzsch 1998, 94)。政党の幹部会と同じ政党の州首相や連邦議会会派代表と定期的に協議する。キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の定期的な戦略会議には、バイエルン首相を含むキリスト教社会同盟指導部も参加する。社会民主党やキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟は、それぞれ定期的に連邦議会や州議会の会派代表の会合を行う。社会民主党政権州の連邦参議院委員会やキリスト教民主同盟政権州の連邦参議院委員会の開催に先立って州執行部との協議が行われる (Renzsch 1998, 94)。このように連邦・州政府間および州政府間の交渉・調整ネットワークと政党内・政党間の交渉・調整ネットワークが重畳して協調的連邦主義が機能している。

共同事務・政治的結節と協調的連邦主義の変容

戦後の協調的連邦主義を新しい段階に進めたのが、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟・社会民主党の大連合政権による一九六九年の財政改革である。キルパー（Heiderose Kilper）、ロッタ（Roland Lhotta）、マルゲダント（Udo Margendant）が指摘するように、一九六九年改革は「協調的政治的結節への転換点」になり、協調的連邦主義は「新しい質」を備えて「強化」された（Kilper/Lhotta 1996, 135, 177; Margendant 2003, 7）。ジェフェリーは一九六九年改革が「協調的連邦主義の公式上の最終仕上げ」（Jeffery 1999b, 331; Jeffery 2002, 174）と位置づけ、レームブルッフは一九六七年から一九六九年の改革によって「協調的集中化（cooperative centralization）」が生じたと捉える（Lehmbruch 1978, 170; Lehmbruch 1998, 119）。

こうして一九六九年の財政改革は、従来の「機能分割型協調的連邦主義」から「政治結節型協調的連邦主義」への転換をもたらした。その決定的な理由は、「共同事務（Gemeinschaftsaufgaben）」と先述の「共同税」の導入によって従来の連邦・州関係が大きく変容したことにある（Kilper/Lhotta 1996, 133）。

一九六九年財政改革による基本法改正は、第九一条で共同事務を初めて規定した。共同事務とは、大学附属病院を含む大学の拡張・新設、地域経済構造の改善、農業構造および沿岸保護の改善、広域的意義を有する学問研究の施設および計画の促進という四つの政策分野であり、連邦と州が共同で計画し、共同で財政措置を行うものである（Scharpf 1988, 245-246; Kilper/Lhotta 1996, 133）。従来、連邦が立法し、州が執行する機能分割システムのもとで、政策執行は州の業務であった。共同事務の導入によって四つの政策分野は「連邦と州の共同責任」で執行することになった（Jeffery 1999a, 132; Katzenstein 1987, 50; Kilper/Lhotta 1996, 184; Scharpf 1988, 245; Münch 2004, 359）。第二に帝制以来の機能分割原理を維持しながらも、一定の行政領域で新たに連邦・州共同行政が認められた点で機能分割

原理に大きな修正が加えられたわけである。

共同事務と共同税の導入は旧来の協調的連邦主義の転換をもたらした。一九六九年財政改革は、「政治的結節 (Politikverflechtung)」^①という概念が適用できる「複合的的制度構造」を生み出した (Lehmbruch 1998, 117)。キルパーはこの改革がドイツ連邦制に「政治的結節という新しい性格」を付与したと捉え (Kilper/Lhotta 1996, 135)、『バイメ (Klaus von Beyme) は一九六九年改革によって「政治的結節」という「連邦主義の新しいコンセプト」が確立したと評価する (Beyme 1984, 385)。

では、共同事務による政治的結節とは何であろうか。連邦と州の代表で構成する委員会が共同事務に関する様々な計画の策定・調整を行い、連邦と州の連携によって共同事務が遂行されることである (Lehmbruch 1978, 170)。例えば、五年間の財政計画の調整を行う目的で「財政計画評議会」が一九六九年に設置された。長期の教育計画システムを作成する「連邦・州教育計画委員会」が一九七〇年に設けられた。また債務規制や連邦銀行の無利子準備金に関する連邦・州・地方当局の政策の調整を行う「景気変動評議会」が一九六七年に設置された (Lehmbruch 1978, 170)。その他「共同事務計画委員会」として「地域経済発展委員会」、「農業発展委員会」、「大学設置・拡充委員会」がある。一九八九年には約三三〇の調整機関が存在した (Leonardy 1991, 48-50; Kilper/Lhotta 1996, 131; Beyme 1984, 385)。

以上の新しい委員会は、従来の「水平的な調整」のための制度とは違って「垂直的な調整」のための制度であり、連邦政府が「重要なパートナー」として州との調整に関わる仕組みである (Lehmbruch 1978, 170)。戦後すぐに水平的調整制度は形成されたが、垂直的な調整制度が設けられる画期が一九六九年改革である (Kilper/Lhotta 1996, 133)。これまでの水平的な調整は、例えば「教育計画連邦・州委員会」のような連邦・州間の協調によって

その意義が後退した (Lehmbruch 1998, 118)

こうしてレームブルッフが指摘するように、一九六九年の改革によって共同事務が導入された結果、連邦と州の協調 (cooperation) が強化された (Lehmbruch 1989, 230)。彼によれば、一九六七年から一九六九年の改革は、元来、ビスマルクによる統治者と官僚制のカルテルによって方向付けられた連邦システムの論理的な発展である (Lehmbruch 1978, 172)。この見解を踏まえれば、連邦と州のパートナー的調整システムとしての政治的結節は、直接的には一九六九年改革の産物ではあるが、ビスマルク以来の歴史的経路に位置づけられる。

ところで共同事務は連邦法で定められるが、その際、連邦参議院の同意が必要である。したがって州政府代表機関の連邦参議院は共同事務に関して絶対的な拒否権を有する。言い換えれば共同事務に関わる連邦立法権に対する州の協働権が強化されたのであり (Kilper/Lhotta 1996, 192)、カッツェンシュタインを援用すれば一九六九年改革によって連邦参議院の役割はより重要性を増したのである (Katzenstein 1987, 17)。

しかし、そのことによって州議会の権限が強まったとは言えない。むしろ逆に州議会が弱体化した (Kilper/Lhotta 1996, 198-199)。キルパーは、一九六〇年代末以降、州議会の「権力喪失」ないしは「持続的危機」が生じ、しかも州議会は自らの「予算高権 (Einkaufsrecht)」を失ったと見る (Kilper/Lhotta 1996, 186, 198-199)。レームブルッフによれば、政治的結節によって「州の自律的な政策形成の範囲」が著しく制限されたのである。

では政治的結節の政策効果はどうであろうか。一九六九年改革後、社会民主党が一九八二年まで政権を掌握した。この政権下で連邦は一九七〇年代末まで介入主義を貫いた。政策形成における連邦と州の協調関係が進展し、税政策、インフラ投資、教育・保健政策が進められた。こうした介入主義は、「生活状態の統一性」の実現という政策理念のもとに展開された (Jeffery 2002, 175)。一九六九年の財政改革によって「確立」した新しい「政治結節

型協調的連邦主義」は「著しい効果」を発揮したのである (Kilper/Lhotta 1996, 186)。

一九四九年以来、ドイツの協調的連邦主義は「恒常的な単一化 (Unitarisierung)」を進めてきた。一九六九年財政改革は単一化を一段と加速させる転機になり (Kilper/Lhotta 1996, 151, 180)、『レームブルッフが言うように一九六〇年代と一九七〇年代はじめに単一化は進展した。「生活状態の統一性」を実現するうえでの必要な枠組みが、政治的結節という新しい協調的連邦主義である (Lehmbruch 1998, 106)。

一九四九年基本法は第七二条で「生活状態の統一性」を社会国家理念として謳った。そうした理念は一九六九年改革によってつくられた新しい政治結節型協調的連邦主義の制度理念として継承されたわけである。したがって、一九六九年改革によって生まれた政治結節型協調的連邦主義は、制度形態においてはそれまでの協調的連邦主義とは異なりながらも、制度理念については連続している。ここにもドイツ戦後連邦制における制度形態の変容・断絶と制度理念の連続という歴史的経路依存を見出すことができる。

注

- (1) 従来、Politikverflechtungを「政治的錯綜」または「政治的絡み合い」と訳す例が多いが、制度化された構造というニュアンスを示すために「政治的結節」と訳出した。

おわりに

レームブルッフの連邦制論とピアソンの経路依存論に示唆を得た本稿は、ドイツ連邦制を時間的推移のなかにおき、「決定的局面」のタイミングと制度選択肢を視野に入れ、自己強化過程を制度の連続性・断絶性・継承性の視点と読み替えてドイツ連邦制史を論じてきた。最後にこれまでの論述を踏まえ、一九四九年連邦制の位置をまとめよう。

一九四九年連邦制には第二帝制・ワイマール共和制との連続性がある。連続性とは、立法権限が連邦、行政権限が州に帰属する機能分割、連邦参議院方式、協調的連邦主義である。では、なぜ政治体制が変わってもこうした連続性があるのだろうか。その理由の第一は、連邦構成体（邦国・州）の国家性である。第二帝制と戦後西ドイツのいずれにおいても、連邦国家形成に先行して後に連邦の構成単位となる領域が政治体として構築され、これが国家性ないしは準国家性を確立していたことである。国家性とは第二帝制に組み込まれる邦国が近代官僚国家として主権の統治体であったこと、準国家性とは戦後占領期に領域画定された州が準主権の統治体として機能したことを意味する。連邦国家建設にあたっては、邦国と州の国家性・準国家性を前提にした連邦制編成原理を制度化しなければならぬ。邦国と州の国家性を損なわずに、むしろそれを連邦国家の運営に活かす仕組みこそ機能分割・連邦参議院・協調的連邦主義であった。

第二の理由は、連邦全体の統一性である。第二帝制以来ドイツ連邦制は、連邦全体の法的・経済的・社会的な統一性・単一性をつくりだしてそれを維持することをつねに目指してきた。敗戦と崩壊に見舞われた戦後ドイツにとっても統一性・単一性の実現は至上命題であった。

第三の理由は、垂直的・水平的協調性である。構成単位の国家性と連邦全体の統一性を両立させるには、連邦と州の間の、そして州間の交渉・調整の公式・非公式のネットワークが必要である。換言すれば、垂直的・水平的な協調メカニズムが制度化されなければならない。ドイツはベルギー・スペイン・スイス・インドのような民族的・言語的・文化的多様性を擁する連邦制ではない。この意味でドイツ連邦制は同質的であるが、一方では連邦構成単位の国家性が強く、他方では連邦全体の統一性の志向が強い。したがって前者の遠心性と後者の求心性を統合する仕組みとして協調関係が構築されたのである。

以上を背景に連統性が歴史を貫いているが、同時に一九四九年連邦制には第二帝制やワイマール共和制との断絶性がある。それは連邦制の制度理念と税財政制度である。一九四九年基本法は「生活状態の統一性」という政策目標を掲げ、これが戦後連邦制の主導理念になった。また基本法は分離財政システムを制度化した。しかしこれは基本法制定後数年で結合財政システムに転換し、一九六九年に結合財政システムが確立した。したがって一九四九年連邦制の税財政制度は過渡的であり、その後継承されたのではない。

では、生活状態の統一性と分離財政システムという一九四九年連邦制に独自の、したがってそれ以前とは断絶する側面が現れたのはなぜであろうか。その理由は、対外的環境の変化とそれを背景とする対内的環境の変化という「決定的局面」にある。第一に敗戦の結果、食糧危機、都市崩壊、避難民・追放民の流入、経済的窮乏に見られる社会的・経済的な危機状況のなかで、ドイツは生活状態の統一性を目指して再建されなければならなかった。その際、州間の財政力・租税力の格差の是正が緊急課題であった。第二に、集権制を回避すべきとの観点から分離財政システムを求めた占領軍政府の意向を受け入れざるをえなかった。第三に、一九四九年時点では財政状況の今後の見通しが不鮮明であった。

一九四九年連邦制を歴史的に位置づけるには、その後の展開との関係も見なければならぬ。戦後連邦制の枠組みが最終的に確立したのは一九六九年である。最終的確定とは、一九六九年財政改革・基本法改正でもって共同事務が導入され、同時に共同税システムが制度化されたこと、そしてこれを契機として政治結節型協調的連邦主義が新たな制度になったことである。

一九四九年連邦制には共同税・共同事務・政治結節制度はない。したがって一九四九年と一九六九年には一見明らかな制度的断絶がある。しかしこの断絶の理解には留保が必要である。なぜなら、一九六九年の連邦制改革には歴史を隔てながらも一九四九年と通底する制度理念が見られるからである。

では、通底する制度理念とは何であろうか。一つは「生活状態の統一性」であり、いま一つは連邦・州間と州間の「協調関係」である。「生活状態の統一性」は社会国家の理念であり、社会国家を本格的に建設するための連邦・州の行政的協働関係と財政的協働関係の制度基盤創出が一九六九年改革であった。一九四九年連邦制と一九六九年連邦制の間には、制度形態上の断絶がありながらも制度理念上の連続性がある。

最後に総括すれば、ドイツ連邦制における第二院制度は第二帝制のプロイセン覇権型連邦参議院、ワイマール共和制の連邦優位型連邦参議院、そして戦後の協調型連邦参議院に展開した。税財政制度は第二帝制の邦国依存分離財政型、ワイマール共和制の連邦優位結合財政型、一九四八年の分離財政型、一九六九年の連邦・州財政結合型に発展した。協調的連邦主義は、第二帝制の端緒的形態に始まり、ワイマール共和制の連邦優位型、一九四九年の機能分離型、一九六九年の政治結節型に発展した。一九四九年基本法は、第二帝制・ワイマール共和制の連邦制との間で、またその後の一九六九年連邦制との関係で、制度形態および制度理念において連続性と断絶性を有し、過渡性を帯びた連邦制を生み出したのである。

編

- Beyme, Klaus von, 1984: West Germany Federalism, in: *International Political Science Review*, Vol.5 No.4.
- Dahl, Robert, 1986: *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo: Norwegian University Press.
- Gabriel, Oscar W., 1989: Federalism and Party in Democracy West Germany, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 19.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe.
- Jeffery, Charlie, 1999a: Party Politics and Territorial Representation in the Federal Republic of Germany, in: *Western European Politics*, 22. No.2.
- Jeffery, Charlie, 1999b: From Cooperative Federalism to a “Sinатора Doctrine” of the Länder?, in: Charlie Jeffery (ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, New York.
- Jeffery, Charlie, 2002: German Federalism from Cooperation to Competition, in: Maiken Umbach (ed.), *German Federalism. Past, Present, Future*, New York.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia: Temple University Press.
- Kilper, Heiderode/Lhotta, Roland, 1996: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Klatt, Hartmut, 2004: Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland? Beteiligungsföderalismus versus Konkurrenzföderalismus, in: Hans-georg Wehling (Hrsg.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Wiesbaden.
- Kymlicka, Will, 2001: *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.

- Kymlicka, Will, 2005: Federalism, Nationalism, and Multiculturalism, in: Dimitrios Karmis, and Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism: A Reader*, New York.
- Kymlicka, Will, 2007: Multi-nation Federalism, in: Baogang He Brian Galligan and Takashi Inoguchi (eds.), *Federalism in Asia*, Cheltenham.
- Lauter, Heinz/Munch, Ursula, 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard, 1978: Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma, in: *Government and Opposition* 13.
- Lehmbruch, Gerhard, 1989: Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, in: Publius: *The Journal of Federalism* 19.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: German Federalism and the Challenge of Unification, in: Joachim Jens Hesse, Vincent Wright (eds.), *Federalizing Europe? The Cases, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard, 2001: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42. Jg. 2001. Sonderheft 32.
- Lehmbruch, Gerhard, 2004: Federalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, „History matters“, in: Hans-Gerog Wehling (Hrsg.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Wiesbaden.
- Leonardy, Uwe, 1991: The Working Relationships between Bund and Länder in the Federal Republic of Germany, in: Charlie

- Jeffery and Peter Savigear (eds.), German Federalism Today, Leicester and London: Leicester University Press.
- Leonardy, Uwe, 2004: Federalism and Parties in Germany: Organizational Hinges between Constitutional and Political Structures, in: Rudolf Hrbek (ed.), Political Parties and Federalism. An International Comparison, Baden-Baden.
- Lijphart, Arend, 1979: Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links, in: Canadian Journal of Political Science, September.
- Linz, Juan, J., 1999: Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Wolfgang Merkel/ Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt a. M.
- Margendant, Udo, 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B.29-30.
- Maurer, Hartmut, 2007: Staatsrecht I. Grundlagen · Verfassungsorgane · Staatsfunktionen, München.
- Münch, Ursula, 1997: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen.
- Münch, Ursula, 2004: Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus. Die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik, in: Hans-Gerorg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Wiesbaden.
- Pieson, Paul, 2004: Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis, Princeton: Princeton University Press. ユー・ピーソン (粕谷祐子訳) 『ポリティックス・イン・タイム 歴史・制度・社会分析』 勁草書房、二〇一〇年。
- Renzsch, Wolfgang, 1991a: Historische Grundlagen deutscher Bundesstaatlichkeit: Föderalismus als Ersatz eines einheitlichen Nationalstaates, in: Arthur Gunlicks, Rüdiger Voigt (Hrsg.), Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in der 90er Jahren, Bochum.

- Renzsch, Wolfgang, 1991b: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn. ンハチユ（伊東弘文訳）『ドイツ財政調整発展史——戦後から統一まで——』九州大学出版会、一九九九年。
- Renzsch, Wolfgang, 1998: Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe?, in: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden.
- Renzsch, Wolfgang, 1999: Party Competition in the German Federal State: New Variations on an Old Theme, in: *Regional and Federal Studies*, Vol.9, No.3.
- Renzsch, Wolfgang, 2002: Challenges and Perspectives for German Federalism, in: Maiken Umbach (ed.), *German Federation. Past, Present, Future*. New York.
- Renzsch, Wolfgang, 2004a: Bifurcated and Integrated Parties in Parliamentary Federations: The Canadian and German Cases, in: Rudolf Hrbek (ed.), *Political Parties and Federalism. An Institutional Comparison*, Baden-Baden.
- Renzsch, Wolfgang, 2004b: Der Streit um den Finanzausgleich des Bundesstaates, in: Hans-Gerorg Wehling (Hrsg.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Wiesbaden.
- Rudzio, Wolfgang, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz W., 1988: The Joint- Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66.
- Stepan, Alfred, 2001: *Arguing Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred, 2005: Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model, in: Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.),

Theories of Federalism: A Reader, New York.

Stepan, Alfred/Linz, Juan J./Yadav, Yogendra, 2011: Crafting State- Nations, India and Other Multinational Democracies, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Sturm, Roland, 1999: Party Competition and the Federal System : The Lehmbruch Hypothesis Revisited, in: Charlie Jeffery (ed.), Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London.

Swenden, Wilfried, 2006: Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis, New York.

ウィルフリート・スウェンデン（山田徹訳）『西ヨーロッパにおける連邦主義と地域主義』公人社、二〇一〇年。

Watts, Ronald L, 1991: West German Federalism: Comparative Perspectives, in: Charlie Jeffery, Peter Savigear (eds.), German Federalism Today, Leicester: Leicester University Press.

Wilms, Heinrich, 2007: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Föderalismusreform, Stuttgart.

伊東弘文、一九九五：『現代ドイツ地方財政論』文眞堂。

岩崎美紀子、一九九八：『分権と連邦制』ぎょうせい。

北住炯一、一九九六：「ドイツ『複合占領』と連邦・州憲法の成立」『年報日本現代史』第二号。

北住炯一、一九九八：「連邦制成立をめぐるドイツと占領国の交錯」『名古屋大学法政論集』第一七三号。

北住炯一、二〇〇〇：「ドイツ戦後連邦制の成立と地域アイデンティティ」『名古屋大学法政論集』第一八三号。

北住炯一、二〇〇四：「戦後ドイツ創設期における財政連邦制の形成」『名古屋大学法政論集』第二〇〇号。

北住炯一、二〇〇五：「戦後ドイツにおける連邦参議院の成立」『名古屋大学法政論集』第二〇八号。

北住炯一、二〇〇八：「戦後ドイツ国家形成と連邦主義言説——アデナウアーと同時代人——」『名古屋大学法政論集』第二二一号。

北住炯一、二〇〇九：「ドイツ連邦国家形成の序曲——フランクフルト文書をめぐる占領国と州首相——」『名古屋大学法政論集』第二三三号。

高田敏・初宿正典編訳、一九九四：『ドイツ憲法集』信山社。

高橋和之編、二〇〇七：『新版世界憲法集』岩波文庫。

武田公子、一九九五：『ドイツ政府間財政関係史論』勁草書房。

藤本建夫、一九八四：『ドイツ帝国財政の社会史』時潮社。

レームブルッフ、ゲルハルト（平島健司編訳）、二〇〇四：『ヨーロッパ比較政治発展論』東京大学出版会。

