

# 戦後ドイツ創設期における財政連邦制の形成

北  
住  
炯  
一

戦後ドイツ創設期における財政連邦制の形成（北住）

## 序

### I 税財政改革の提唱と占領下の税財政状況

#### 1 行政庁・経済界の財行政改革要求

#### 2 占領下の税財政状況

##### (1) 税財政状況と州間格差

##### (2) 占領下税財政の不統一性

### II ヘプカー・アシヨフの財政連邦制論

#### 1 財政連邦制の牽引役と基本視点

#### 2 占領統治とドイツ連邦制史

### III 州優位型財政連邦制の構想―ヘレンキムゼー憲法会議

#### 1 財政連邦制をめぐる選択肢

#### 2 租税立法と税源

IV 統一型連邦制への転回―議会評議会

1 政党の財政連邦制論

2 財政問題委員会

(1) ヘブカー・アシヨフと財政高権

(2) 租税立法・財政調整・税財行政

(1) 租税立法権―連邦の経済統一性か州の国家性か

(2) 財政調整

(3) 税財行政

(3) ヘブカー・アシヨフ案と社会民主党

V 占領軍政府の介入と妥協―二元分離型連邦制か統一型連邦制か

1 一九四八年一月二二日の軍政長官覚書と議会評議会

2 一九四八年二月一七日の軍政長官表明

3 一九四九年三月二日の軍政長官覚書と制憲作業の危機

4 外相会議書簡と妥協―連邦・州協調型連邦制の成立

結論

引用文献

## 序

戦後ドイツ政治体制の基本的枠組みは、連邦制システムである。戦後連邦制は一九四九年に成立する基本法の制定作業の一環として創出された。基本法審議過程の最大争点はまぎれもなく連邦制問題であり、連邦制の制度化をめぐってドイツの政治勢力間のみならずドイツと占領国の間で激しい論議が交わされた。連邦制問題のなかでも、財政連邦制すなわち連邦制に適合的な税財政行政制度をいかに構築するかは、基本法の命運を決するほどの重みをもっていたのである。

さてドイツの戦後政治形成は、一方ではワイマール体制とナチス支配に対する反省的、批判的な制度構築であったのみならず、他方では第三帝国崩壊後の社会経済状況への対応でもあった。ドイツは一九四五年五月の全面降伏後、アメリカ・イギリス・フランス・ソ連の占領統治のもとに置かれたが、占領形態は日本と異なる直接占領だったのではなく、直接占領と間接占領が重畳する複合占領であった（北住 1996：203）。こうした複合占領統治の下で、戦後連邦制が形成されたのである。

占領体制下では、創設さるべきドイツの国家構造は単一国家か連邦国家かという選択肢はありえなかった。というのも、ドイツ側も占領国側も当初から連邦国家を目指す点では一致していたからである。本稿は、こうした連邦制の誕生を財政連邦制の形成という観点から考察する。一般に連邦制はそれに適合的な代表制すなわち代表連邦制ならびに財政連邦制の二本柱から成っているが、ここでは財政連邦制を対象とし、それがどのような議論を経て、いかなる内実をもって構築されたかを明らかにする。財政連邦制問題が最大争点になったのはなぜか、ドイツの州あるいは政党はどのような財政連邦制を構想したのか、占領国が自らの主張を貫徹すべくドイツ側に執拗に働き

けたのはなぜか、ドイツ内部の対立・調整そしてドイツと占領国の対立・妥協を通じて成立した財政連邦制はドイツ史の文脈のなかでいかなる位置を占めるのか。これが本稿で究明しようとする課題である。

ところで、ドイツ史は連邦制の歴史でもある。一八一五年から一八六六年のドイツ連邦、一八六六年から一八七〇年の北ドイツ連邦、一八七一年に創建されたドイツ第二帝制、そして一九一九年から一九三三年までのワイマール共和制のいずれもが、形は異なるにせよ連邦制システムであった。しかしナチス独裁制は、ヒトラーが権力を掌握した一九三三年からわずか一年で強制的画一化によってラント（邦）の主権を剥奪し、連邦制の歴史に止めを刺した。こうした連邦制史の経験と戦後状況によって影響された政治主体が、それぞれの連邦制構想をぶつけ合いながら、基本法制定審議のなかで連邦制の創出を模索したのである。

財政連邦制論議では、連邦の統一的作用を決定的に重視する統一型連邦制、州に重きを置く州優位型連邦制、そして連邦と州の税財行政を分離する連邦・州分離型連邦制といった三つの立場が衝突した。この三者を分けるものは、ドイツ連邦制史、州域および占領全域の社会経済状況、ナチス独裁制に対する政治主体の認識のあり方であった。三つの連邦制構想の対抗・調整・譲歩・妥協のプロセスを経て、一九三三年に至る連邦制とは異なった独自の財政連邦制、結論的に言うならば協調型連邦制が生み出されたのである。

財政連邦制という場合、そこには三つの問題が含まれる。第一は財政主権のあり方、すなわち財政に関わる立法権の主体は連邦か州か、第二に税財政に関わる行政は連邦と州のいずれが担うのか、第三にいかなる財政調整制度を設けるかである。財政連邦制の審議において意見が戦わされたのはこうした論点であった。

さて、財政連邦制成立の究明に示唆的な近年の代表的研究として、戦後ドイツ財政システムの歴史的展開を基本法制定から一九九〇年のドイツ統一まで追跡したレンツェ (Renzsch 1991)、ドイツ連邦制史を視野に収めて現代に

至るまでの連邦中心的（unitarisch）志向を検出したレームブルッハ（Lehmbruch 2001）、基本法制定過程における外国の関与過程を追究したウィルムス（Wilms 1999）のものが挙げられる。しかしこうした研究は、財政連邦制の成立を戦後の州利害、社会経済財政状況、占領統治機構、そして財政連邦制審議を牽引した中心的人物の考え方と関わらせて論じたものではない。しかも、基本法制定過程の中から財政連邦制自体に焦点を定め、その制度化に至る過程で登場する様々の連邦制コンセプトに概念規定を付与した上で、それらの対抗・調整過程を明らかにしたものはない。

本稿はこうした先行研究の空白を埋めるべく、主題に迫るに当たっては、財政連邦制の創出をめぐる四つの選択肢、すなわち統一型連邦制、州優位型連邦制、連邦・州二元分離型連邦制、協調型連邦制が存在したとひとまず想定する。その上で、第一に占領下の州および占領全域の社会経済財政状況および占領統治機構が財政連邦制を構想する際にいかに視野に収められたのか、第二に財政連邦制の成立にあたってドイツ連邦制の歴史的経験がどのような考慮要因になったのか、第三に政党間の財政連邦制構想の相違および調整はいかなるものか、第四に占領国は財政連邦制問題をめぐってどう関与したのか、という視点から諸選択肢の対抗・収斂過程を明らかにする。

今日、ドイツ連邦制の成立を説明する意義は、単にその歴史の実態を示すに留まらない。「現存した社会主義」の比較連邦制が問われ（塩川：355-360）、一九八九年以来の地域・民族紛争と国民国家の相対化が新たな連邦的地域間関係を提起し（鄭：171）、EUの立憲化による政治体形成はEU・国民国家・地域の連邦的関係を遡上に載せ、そして連邦制を視野に入れたアジアの民主主体制への移行が求められ（国分：194）、さらには既存連邦国家もまた福祉国家再編に伴って改革が余儀なくされている（Benz 2002: 11）。そうであれば、連邦制をその成立過程に遡って検討することは、歴史を現代に架橋する一つの試みと言えるであろう。

## I 税財政改革の提唱と占領下の税財政状況

### 1 行政庁・経済界の財政改革要求

ドイツ基本法の制定過程は二段階に分けられる。第一段階はヘレンキムゼー憲法会議（一九四八年八月一〇日）同年八月二三日）、第二段階は議会評議会（一九四八年九月一日～一九四九年五月二二日）である。この両者で財政連邦制問題が論議されたのであるが、それに先立って税財政制度改革の必要性は経済界や行政官から提起されていた。各界の問題提起には、一方では連邦よりも州の利害を優先させる連邦主義的財政を指す立場が、他方では占領全域に統一的な連邦財政制度を志向する立場が見て取れる（Schweiger: 154）。

一九四七年七月二四日、ハンブルクの財行政局（Leistelle der Finanzverwaltung）議長クルフト（Wilhelm Krufft）はツァイト紙に「分裂した財政？」という挑戦的な一文を寄せ、「統一的財政（eine zentrale Finanzverwaltung）」を構築すべきとの論陣を張った。一九四八年二月には、同財行政局は占領地区諮問委員会（Zonenbeirat）の承認を得て作成した覚書において、統一的な租税・関税行政の制度化つまり財政の集権化を要求した。なぜなら、財政の集権化によって、第一に州の境界を超える経済活動を促進する租税上の措置が可能になり、第二に豊かな州と弱体な州の間の適切な財政調整が行われ、第三に州の分権的な財政が生み出す不要なコストを回避し、効率的な財政が見込まれると期待したからである（Zeit: 24.7.1947, Schweiger: 155-157）。

こうした見解と正面から対立したのが、一九四八年四月の南ドイツ諸州（バイエルン、ヘッセン、ヴュルテンベルク・バーデン）の財政大臣覚書である。その主張の核心は、連邦主義的な財政機構を創出すべきという点に

あった。この見解によれば、財政の集権化は、法律の様な適用や州による租税徴収の前提でないどころか、経済活動の地域的相違や多様性を無視するものであり、連邦と州の財政当局間の業務処理上の折衝や連邦財政当局の地域事情に対する不案内のために、租税行政を遅滞させると捉えられた（Schweigert: 157-159）。

行政当局のみならず、ドイツ経済界も財政改革を提言した。一九四八年四月、ノルトライン・ヴェストファーレン商工会議所連合は、覚書「中央権力および州の財政高権と統合経済領域（Vereinigtes Wirtschaftsgebiet）」における租税・関税行政上の組織高権を公表した。これは「統合経済領域商工業会議所の作業グループ」の賛同を得たものであり、西側三占領地区におけるドイツ経済界の立場の表明と見なされた（Schweigert: 159-160）。

この覚書は、ドイツ将来の税財政行政は「統一的な連邦固有の財政行政」でなければならず、それによってドイツ経済の多様な利害が配慮されること、租税徴収と財産税の評価基準を州の財政行政に委ねるのはきわめてリスクが大きいこと、租税法を統一的に執行するには集権的な財政制度が必要であることを明確にした。こうした財政行政の集権化を進め、州ではなく連邦が財政を担う仕組みを作るべきとの見解は、ドイツ経済の統一性と発展を目指すものであった。

また、イギリス占領地区の租税審議官会議（Fachinstitut der Steuerberater）は、一九四八年四月二八日に「統一的、専門的な租税・関税行政の必要性」と称する覚書を公にした。これは上記財政政局と同様に「統一的な財政行政」を提唱した。その理由は、統一的な財政制度を創出することで、通貨改革後の西ドイツの経済・租税政策上の問題に有効に対処できるという点にあった。通貨改革がドイツ経済の転換点であり、こうした変化に対応するには、連邦こそ租税行政の主体でなければならないと認識されたのである（Schweigert: 163-164）。

一九四八年九月三〇日、フランクフルトにおいて開催された「商工会議所および経済団体の調整委員会」は議会

評議会の制憲作業について論議し、連邦による統一的な租税立法、統一的な連邦財政、連邦の委任による州財政の三点を提起した。この提言は、同年一〇月六日付で「議会評議会の作業に関する経済界の見解」として議会評議会のドイツ党メンバーであるゼーボーム (Hans-Christoph Seeborn) に渡された (PR Bd.12:447-448)。

さらに機械製造業団体 (Wirtschaftsverband Maschinenbau) も財政連邦制のあり方を検討した。その結果、連邦がすべての租税立法を統一的に行うこと、財政問題に関する司法判断の主体は連邦でなければならないこと、ただし連邦・州の良好な関係と経済的利害関心からして財政を州に委ねるのが妥当であることを明確にした。財政問題に関する立法を連邦が、行政を州が担うよう提案したわけであり、この提言は一九四八年一〇月四日に議会評議会に送付された (PR Bd.12:447)。

以上のように、財政高権は州ではなく連邦に帰属するとの見解が経済界で支配的であった。しかし、一九四八年一〇月四日にミュンヘンで開かれた「統合経済領域商工会議所基本作業委員会」は、同年四月の覚書とは対立する立場を明らかにした。つまり、連邦の対処すべき課題と財政支出が増している現状では、財政は連邦行政ではなく、「連邦の指示に基づく州行政」でなければならない。連邦と州の財政調整 (外的財政調整) は連邦が定めるが、州とゲマインデの財政調整 (内的財政調整) は州の立法に委ねる。連邦が州の被賄い人にならず、そして逆に州が連邦の被賄い人にならないような財政調整を構想する必要がある、という見解である (PR Bd.12:445)。

このように、経済界は財政連邦制の行方に重大な関心を寄せ、自らの見解をまとめあげた。経済団体のすべてが同じ見解であったのではない。共通に目指したのは連邦レベルでの財政立法の統一性の実現であるが、その上で財政を連邦が担うのかあるいは連邦の指示で州が行うのかについて捉え方に違いがあった。しかし、連邦と州のそれぞれが租税源および財政を独自に担う連邦・州二元分離型財政連邦制を求める声は経済界にはなかったのである。



る。

## 2 占領下の税財政状況

### (1) 税財政状況と州間格差

以上のような財政行政改革の要求の背後には、占領下ドイツの抱える深刻な問題があった。第一に、州の間で租税・関税収入が大きく異なり、住民一人当たりの税収には著しい格差が存在した。一九四七年の各州の租税・関税収入および住民一人当たり税収は、ノルトライン・ヴェストファーレンでは三五三九百万マルク（租税・関税収入）／三〇二・六九マルク（一人当たり税収）、ニーダーザクセンでは一五九二／二五五・六六、シュレスヴィヒ・ホルシュタインでは五六九／二二三・一四、ハンブルクでは一五二三／一〇七八・一四、バイエルンでは二六四七／三〇一・一三、ヘッセンでは一一三九／二八五・〇四、ヴェルテンベルク・バーデンでは一四四四／四〇〇・三三、プレーメンでは三二九／六七九・七三である（PR Bd. 12: 16-17）。

このように一人当たりの税収には大きな相違が見られ、最も豊かなハンブルク州は最も貧しいシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の約四倍である。一人当たりの租税収入の格差、換言すれば州間の格差が厳然たる事実として存在していた。したがって、州の税収に応じて州に租税配分するのは合理的ではないと指摘されるほどの状況であった（PR Bd. 12: 17-79, Fischer: 100）。

第二に、財政支出対象が多岐にわたり、しかも支出額がきわめて多額になると見込まれた。財政支出は占領費、社会的扶助費（戦争被害者および戦争遺族への扶助、傷害・災害保険、年金）、警察・司法関係費、教育関係費など

びある (PR Bd. 12:42-43)。しかも財政支出の一層の膨張を促したのは、ズデーテン地方や東プロイセンなどからドイツに流入する八〇〇万から一〇〇〇万人にものはる避難民や被追放者のための費用である (PR Bd. 12: 59,75,208)<sup>1)</sup>。

第三の問題は、一九四七年夏の猛暑と早魃に続く、同年の厳冬による危機状況である。一九四七年九月、経済評議会 (Wirtschaftsrat) は「ジャガイモの供給確保に関する法」を定め、これに基づき州の食糧・農業長官に対して、各州の供出量、農業地域と工業地域間の食糧調整、そして消費者の消費限度を決める権限を委ねた。こうした措置はいわゆる「ジャガイモ戦争」の開始を告げるものであった。しかしこの法律の実施は、州の利害擁護と生産者の保身のために挫折した。続く寒波襲来によって交通システムは麻痺し、エネルギー危機と食糧危機が重なった。敗戦の結果、ドイツはオーデル・ナイセ線以東を失って農業用地の四分の一を喪失したが、これに寒波の影響が加わって食糧危機は深刻化した。農業が上向いたのは一九四八年夏になってのことである。食糧事情、住宅事情、暖房事情、衣服事情の劣悪化のために伝染病患者が増加し、乳児死亡率は一九四七年には一九三九年の二倍になった。このような状況は市民・労働者の行動を惹起し、一九四八年一月および二月初めには食糧不足と不正な配給に対する抗議行動が起こり、バイエルンでは労働組合が二四時間の職場放棄を呼びかけ、一〇〇万人の労働者がこれに応えた。ヴュルテンベルク・バーデンやブレームンではワイマール共和国後初のストライキが、ハンブルクでは一九四八年一月には六〇〇〇人の沖中仕のストライキが、そしてルール地方では労働運動が続いた (Benz 1983: 384,396-399,408)。

戦後イギリス福祉国家のコンセプトを築き上げたベヴァリッジ (William Henry Beveridge) は、一九四六年八月にイギリス占領地区を訪問し、ドイツでは消費者に対する食糧配給はイギリスにおいて健康維持に必要不可欠とされ

るカロリー量のおよそ半分にも満たないし、イギリス人が一週間分として得るものはドイツでは一ヶ月分にしか相当しないと「タイムズ」で報告した（Wilms 1999: 23）。この報告のように、ドイツは戦後すぐに占領地区に区分された結果、経済状況が破局的に悪化した（Wilms 1999: 277）、これに上記の事情が重なって窮状は深刻化したわけである。こうした現実を前にして、税財政制度の改革は避けられない状況にあった。

(2) 占領下税財政の不統一性

第二次世界大戦末期のドイツではすべての租税は帝国（ライヒ）税（Reichsteuer）であり、州はその需要に応じてライヒから交付金を受け取った（Fischer: 36）。一九四五年五月八日のドイツ降伏後の占領体制はナチス期の租税制度を継承し、一九四六年一月一日の管理理事会法に見られるように、三つの西側占領地区の租税行政は集権的に行われた（PR Bd.12:7）<sup>2)</sup>。西側占領地区では租税立法の統一性が維持され、関税、消費税（たばこ税、砂糖税、塩税、コーヒー税、ビール税など）、売上税、土地取得税、資本取引税、所得・法人税、財産税、相続税が徴収された。

こうしたライヒ税の徴収方法は占領地区の間で異なった。アメリカ占領地区およびフランス占領地区では、ドイツの降伏後にライヒ租税行政（Reichsfinanzverwaltung）が州行政（Landesverwaltung）になり、州がライヒ税を徴収・管理した。イギリス占領地区では、ハンブルクの財行政局下の財政当局がライヒ税を徴収し、これを州の需要に応じて交付した。このようにイギリス占領地区では、アメリカ・フランス占領地区とは違って租税行政は集権的であった。イギリス占領地区には占領地区財政庁（Zonenhaushalt）があり、これが一九四六年一月一日から一九四八年四月一日までかつてのライヒ財務省の権限を行使していた。この占領地区財政庁は一九四七年から一九四八年の

間に州に移譲された結果、これが担ってきた財政費用（行政官用費用、社会保険費、戦争被害者費、戦災費用など）は州が負うことになった（PR Bd.12:213）<sup>3)</sup>。

このように西側占領地区では租税行政の統一性は欠如し、租税行政の分裂状況がますます顕在化した（Schweiger: 143, 145）。このころ、占領地区当局や戦後中央政府に先立って憲法を制定し政治体として出発した州が、全占領地区の統一的基準を欠いたまま、租税関係法を制定・執行したからである。例えば、イギリス占領地区の州はイギリス占領地区の財政局から租税査定基準を示されたが（Schweiger: 143）、これはアメリカ占領地区の大ヘッセン州の査定基準と異なった。またアメリカ占領地区のヴェルテンベルク・バーデン州とバイエルン州は、統一的な基準なしに一九四五年の租税査定を行っていた（Schweiger: 144）。

以上のように、租税は管理理事会の法律によって全占領地域を対象に統一的に定められていたが、現実には個々の州がその税収に応じて租税を使用している状況であり、州の財政活動は困難を極めていた（Fischer: 100）。まさに占領下の税財政には、一方において戦後対応費用の膨張と州間格差が、他方では租税立法と租税行政の担い手の乖離や租税行政の不統一性といった緊急に解決さるべき問題がはらまれていたのである。

### 注

(1) 例えば、一九四七年のノルトライン・ヴェストファーレンでは占領費用は一二五六百万マルクであった。この内訳は、イギリス占領機関の職員給与、接収費用、空港の建設・維持・管理費、強制労働従事者への費用、工場解体費用、イギリス抑留民収容所費用である（PR Bd. 12: 308）。

(2) なお租税システムの集権的性格は、一九四八年六月の通貨改革と連動して、一九四八年六月二二日のアメリカおよびイギリ

スの占領地区軍政府の法律によって、そしてまたフランスの占領軍政府によって、続いて一九四八年一〇月二一日の経済評議会法によって緩和された。

(3) イギリス占領地区でも、一九四八年四月以来アメリカ・フランス占領地区と同様の租税行政システムに転換し、経済評議会が最終的には所得・法人税に関する立法権を有することになった。ただし依然としてこの税は州に配分され、州が管理した (Hoepker-Aschoff 1949: c. 313-314)。

## Ⅱ ヘプカー・アシヨフの財政連邦論

### 1 財政連邦制の牽引役と基本視点

議会評議会を主要な舞台とする基本法制定過程において、財政連邦制の制度化に最も大きな影響力をもち、主導的な役割を果たした人物はヘプカー・アシヨフ (Hermann Hoepker-Aschoff) である。彼は一九四八年八月にノルトライン・ヴェストファーレン州議会において自由民主党 (FDP) のメンバーとして議会評議会代表に選出された (Lange: 223)。

彼が牽引役になりえたのは、財政専門家として豊かな経験を積んでいたからに他ならない。彼は、ワイマール共和制下の一九二一年にプロイセン邦議会議員になり、しかも一九三〇年から一九三二年までワイマール共和国議会議員であった。一九二五年から一九三一年までプロイセンのオットー・ブラウ内閣の財政大臣を務め、ワイマール共和制の財政改革の積極的な擁護者であった (Lange: 211-213, Oeter: 131)。一九四五年のドイツ降伏後は、ヴェス

トファーレン州の財政大臣を務めた。彼はワイマール共和制時代には民主黨員として社会民主党への批判者であったが(Lange: 217)、戦後財政連邦制の形成過程では社会民主党と共同歩調をとって財政連邦制の制度化を導いた。したがって、財政連邦制の形成上、彼はおよそ無視できない存在である。彼の基本的考え方はいかなるものであるか。

彼によれば、連邦国家の特質は、第一に国家高権が連邦と構成国の間で配分されていること、第二に立法・行政・司法に関する国家権力の行使が原則として構成国に認められていること、第三に連邦は憲法で明示的に定められた権限のみを有すること、第四に連邦による国家業務の遂行に対して構成国は上院または連邦参議院を通じて影響力を行使できることにある(Hoepker-Aschoff: 1947b, Hoepker-Aschoff 1949c: 307)。したがって、連邦・構成国間による主権の分有、連邦権限の憲法的限定、三権行使上の構成国の優位、連邦意思の決定・執行に対する構成国の関与といった連邦制メカニズムの本質的特徴をヘプカー・アシヨフは捉えていたわけである。

さて、連邦国家における財政のあり方を考える場合、三つの問題を検討しなければならないとヘプカー・アシヨフは言う。第一に租税に関する立法権は連邦に存するのか州に帰属するのか、租税立法権は連邦にどの程度認められるのか、第二に租税は連邦と州の間でどのように配分されるのか、第三に財政を担うのは連邦なのか州なのか、つまり租税立法権の主体と範囲、連邦・州の租税配分、租税行政の主体が明確にされなければならない(Hoepker-Aschoff 1947a)。

では、こうした財政連邦制の制度要素を組み立てるにあたって、その前提としてそもそも連邦制はいかなる観点から、どのような形として構想されるべきであろうか。ヘプカー・アシヨフが連邦制を描くにあたって決定的に重視した視点は、「ドイツ経済の統一性」である。こうした「ドイツ経済の統一性」を保障し、それを損なわないよう

な財政連邦制を構築すること、これこそ彼にとって至上命題であった (Hoepker-Aschoff 1947a)。

彼によれば、「租税は経済的観点から生産コストである」。「経済の統一性はすべての企業の一樣な負担を求め」るのであって、もし個々の州が異なる租税立法をするならば「経済の統一性は脅かされる」。したがって、生産コストに相当する租税に関する立法は州ではなく、連邦が行うべきである。しかも「経済の統一性」を確保するうえで併せて重要なのは、連邦が立法のみならず財政の主体でなければならぬのであり、州はその他の行政を担うのが妥当である。

## 2 占領統治とドイツ連邦制史

ヘプカー・アシヨフが以上の基本的視点から財政連邦制を構想するにあたって考慮に入れたのは、一つは占領統治下の財政制度であり、いま一つはドイツ連邦制の歴史である。

彼はアメリカ占領地区とイギリス占領地区の財政制度を比較し、そこから示唆を得た。彼によれば、アメリカ占領地区では従来ライヒ行政であったものが占領下で州行政に変えられ、すべてのライヒ税が州の会計 (Länderkassen) に収められることになった。これに対しイギリス占領地区のライヒ財政は依然として中央行政 (Zentralverwaltung) であり、したがってハンブルクにあるイギリス占領地区の財政局の下に置かれ、州政府からまったく独立していた (Hoepker-Aschoff 1947 a)。つまり、税財政はアメリカ占領地区では各州がそれぞれに管轄するのに対し、イギリス占領地区では占領地区全体を統括する機構が集権的に掌握していたのである。

そこで、ヘプカー・アシヨフにとって財政の担い手に関する選択肢は、アメリカ占領地区のような州行政か、

あるいはイギリス占領地区に見られる地区全域に対する集権的行政かであった。彼は、イギリス占領地区の税財政の仕組みが戦後財政連邦制のモデルになると判断した。なぜなら、連邦税システムを維持し、その税収のかなりの部分を連邦の財政需要に充てる一方、連邦の租税を州に配分する財政調整を行うべきと考えたからである (Hoepker - Aschoff 1947a)。

このように彼は占領下の税財政制度を視野に入れると共に、ドイツ連邦制の歴史から示唆を得ようとした。彼は、税財政に関わるドイツの連邦制史を次のように把握する。その開始点は一八三四年のドイツ関税同盟である。関税同盟内では関税および消費税をそれぞれ同一原則に基づいて構成国が徴収し、税収は各構成国に人口数に応じて配分された。一八六七年には北ドイツ連邦と南ドイツ諸邦の間で新たな関税同盟条約が結ばれた。この関税同盟は固有の立法機関として関税同盟評議会と関税同盟議會を有したが、一八七一年のドイツ第二帝制の誕生に伴って関税同盟は意義を失った。

第二帝制の財行政制度の下では、第一に関税、消費税および若干の流通税は、帝国郵政事業の収益やラント(邦)の連邦分担金とともに帝国の収入となった。第二にこの種の税の徴収を含む財行政は帝国の官庁が担うのではなく、帝国からの委託という形でラントの機関が行った。第三にラントは自らの税源として直接税、相続税、そして若干の流通税を徴収した。したがって、第二帝制の主要税源はライヒでは間接税、ラントでは直接税であり、ラントがライヒに連邦分担金を収める関係にあり、その結果「ライヒはラントの被賄い人」になった。

こうした仕組みを改めたのが、ワイマール共和制の財政連邦制である。連邦が管轄する行政は、第二帝制では外交、植民地、艦隊、郵政に限られたが、ワイマール共和制では軍事、鉄道、水路、関税・ライヒ税徴収まで拡大された (Hoepker - Aschoff 1947b)。ワイマール体制下では、第一にライヒの消費税が強化され、新たな消費税として売



上税が導入され、そして流通税が拡充された。第二に所得と財産を課税対象とする直接税および相続税をライヒの税源にした。第三にすべてのライヒ税に関する行政はライヒの行政機関が行った。第四にラントの固有税は物税 (Realeum) と若干の小規模間接税となった。第五にラントはライヒから所得税・法人税の七五%、売上税の三〇%、車輛税・土地取得税・競馬税の九六%を交付された (Hoepker-Aschoff 1949c: 310-311, Hoepker-Aschoff 1947a)。こうしてワイマール共和国の財政基盤が強化され、この結果ライヒとラントの関係は第二帝制とは逆転し、「ラントがライヒの被賄い人」になった。ワイマール共和制では、エルツベルガー (Mathias Erzberger) が主導する財政改革によってライヒの集権化がもたらされたのである。

ナチス期には、一九三四年一月一六日にライヒの租税法が大きく改められた。そのためにすべての大規模租税はライヒ税になり、ラントのすべての租税が剥奪されてライヒ税に変えられ、そしてラントにはその需要に応じて割当金 (Finanzzuweisungen) がライヒから配分される仕組みになった。したがって、ワイマール共和制時のライヒの集権化は、ナチス体制下で受け継がれてさらに極限化された。ヘプカー・アシヨフはここにワイマール共和制とナチスの連続性を見出している (Hoepker-Aschoff 1949 c: 311-312)。

以上のドイツ連邦制史からヘプカー・アシヨフが引き出した結論は、租税立法権は連邦が有すべきであること、州に租税立法権を認めれば租税制度の分裂状況が生じること、財政もまた州ではなく連邦が行うこと、そして連邦税を連邦と州の間で配分する財政調整制度を設けることである (Hoepker-Aschoff 1947a)。こうした見方は、彼が第二帝制の税財政制度を消極的に捉える一方、エルツベルガー改革もたらしたワイマール共和制の税財政システムを高く評価したことに由来する。彼は、税財政システムにおける連邦の役割を第二帝制から逆転させて強化したワイマール共和制を、「経済の統一性」という観点から戦後財政連邦制のモデルとしたのである。

### Ⅲ 州優位型財政連邦制の構想——ヘレンキムゼー憲法会議

#### 1 財政連邦制をめぐる選択肢

既述のように、ドイツの税財政の現実を克服すべき問題状況にあった。そうした現状にも対応すべく、財政連邦制創出論議はまずはヘレンキムゼー憲法会議において、続いて議会評議会で行われた (PR Bd. 2: 267-279, Schweigert 1969:166-172)。

ヘレンキムゼー憲法会議は一九四八年八月一二日に三つの委員会を設け、第二委員会 (財政委員会) が財政制度を検討することになった。第二委員会は他の委員会よりはるかに多くの時間をかけ、一五回もの審議を行った。委員会では、まず三人の行政専門家が財政制度のあり方に関する報告を行い、これを受けて審議に入った。

専門家の意見は税財政の主体をめぐる二つに分かれた。ハンブルク財政局のフィッシャー・メンスハウゼン (Herbert Fischer-Menshausen) は、「連邦機関による統一的な財行政」が望ましいと述べたのに対し、バイエルン州財政大臣リンゲルマン (Richard Ringelmann) は「分割されない、自立的な州財行政」が適切であると、ドイツ都市会議のストルック (Hans Storck) もこれに同調した。ここにその後の財政連邦制審議における対立の構図、つまり統一型連邦制か州優位型連邦制かの対立が早くも表面化したのである。

これに続く審議では、後者の立場が多数意見となった。すなわち州に財政高権 (Finanzverwaltungshoheit) を無条件に認め、連邦に収められる租税および関税に関する行政も州が行うという見解である。具体的には、多数意見は次のようにまとめられた。(1) 連邦に納入される関税および租税は州が徴収する。(2) 連邦はその税収のうちから、

州の行政および徴収のために一定比率分を、そして州の関税境界線の長さに応じて州に配分する。(3)連邦は、関税法および租税法の執行を監督する。第二委員会の二つの考え方は、ヘレンキムゼー憲法会議総会に提出された。

提案を受けたヘレンキムゼー憲法会議総会の審議では、以下の四つの見解が明らかになった。第一は南ドイツの州代表の意見であり、彼等は関税と連邦に収めるすべての租税に関する行政および徴収は州がその固有事務として行うことを主張した（州財行政優位論）。第二の見解は、関税および連邦に収める租税の行政は連邦の指示に基づき州が行うというものである（連邦指示州財行政論）。第三に、イギリス占領地区の州代表は、関税および連邦に入る租税については連邦に財行政高権を認めること、連邦は州と連邦の間で配分する租税の行政および徴収を行うことを主張した（連邦財行政優位論）。第四の立場は、財行政を連邦と州の間で分離する観点から連邦と州はそれぞれ自己の徴収に関わる行政を行うべきとの見解であった（連邦・州財行政分離論）（Fischer: 127, Oetzi: 14-116）。

こうした選択肢をめぐる審議の後、ヘレンキムゼー憲法会議は連邦・州財行政分離論を除く三つの案を第一二三条として議会評議会に提出した。州財行政優位論に基づく提案は次の通りである。(1)関税および連邦の業務のための租税の徴収および行政は、州が固有事務として行う。(2)連邦は、関税法および連邦の立法権に基づく租税法の執行を監督する。監督は州の関税および租税当局によつて委任された者が行う。(3)連邦は、州が行う関税・租税の徴収および行政のために一定額を、そしてさらに州の関税境界線に応じて定める額を州に配分する。連邦指示州財行政論に基づく提案は、(1)税が連邦に収められるような関税および租税の行政および徴収は、州が連邦の指示を受けて行う。(2)連邦は、州が行う関税・租税の行政および徴収のために一定額を、ならびに州の関税境界線に応じて決める額を州に配分する（Hoepker-Aschoff, 1949, 328）。連邦財行政優位論に基づく提案は、関税およびその徴収が連邦または州に収められるような租税に関する行政は連邦が行うとした。このように、ヘレンキムゼー憲法会議は議

会評議会に対して統一的な提案ができなかった。審議期間が一日と限られたこと、国法学者と憲法史学者の間で意見が対立したことがその主な理由である (Schweiger: 165-172; Entstehungsgeschichte: 790-791)。

ヘレンキムゼー憲法会議は意見の分裂を克服できなかったが、この会議は財政連邦制の将来像を構想するうえで次のような意義をもった。第一に、基本法制定過程において財政連邦制をめぐり登場するすべての選択肢が出揃った。もつとも集権的なのが連邦財政優位論であり、これに対極的なのが連邦・州財政分離論である。この両者の間にあつて前者に近いのが連邦指示州財政論であり、後者に近いのが州財政優位論である。このうちヘレンキムゼー憲法会議で最も多くの賛同を得たのは州財政優位論であつた (Fischer: 127)。

第二に、財政連邦制をめぐる論議は、連邦制のあり方そのものをめぐる争いに他ならなかつた。そこに浮かび上がったのは、州を基軸とした連邦制を考えるのか、連邦を基軸とした連邦制を構想するのか、連邦と州が対等な連邦制を志向するののかといった連邦と州の性格およびその関係をめぐる対抗である。

第三に、ヘレンキムゼー憲法会議財政委員会からヘレンキムゼー憲法会議総会へと議論が移行するなかで、連邦・州財政分離論すなわち連邦・州分離型連邦制構想が検討対象から抜け落ちた。実は占領軍政府なканずくアメリカ占領軍政府は、ドイツ将来の連邦制としてアメリカ型連邦制すなわち連邦・州分離型連邦制を望んだのであるが、この型の連邦制論はヘレンキムゼー憲法会議で一旦は浮上しながらも、結局は消え去つたのである。

## 2 租税立法と税源

財政連邦制は、租税立法と税源、税財行政、租税配分の総合的な仕組みであるが、このうち税財行政のあり方を

めぐっては以上のようにヘレンキムゼー憲法会議で大きく意見が分かれた。その一方、租税源に関してはヘレンキムゼー憲法会議では次のような考え方がまとまった。(1)租税源を連邦と州の間で完全に区別する。(2)連邦の租税立法対象である税目と州の租税立法対象である税目を区分する。(3)州の立法対象である租税は州に収められ、これに関わる行政は州の固有行政とする (Hoepker-Aschoff: 1949:316, Entstehungsgeschichte: 748, Wilms 1999: 228)。

ヘレンキムゼー憲法会議はこれを基本にした提案を第三八条として議会評議会に示した。第三八条案は以下の通りである。(1)連邦は関税に関する専属的立法を行う。(2) (A案) 連邦の優位立法は消費税、所得・財産税、売上税・取引税である。所得・財産税の場合、税率および免税限度は連邦法が定めた枠内で州に委ねる。(B案) 連邦の優位立法はビール税を除く消費税、所得・財産税、そして相続・贈与税・土地取得税・増価税を除く売上税・取引税である。所得・財産税の税率・徴税率および免税限度は連邦の法律が定めた枠内で州に委ねる。B案は、ビール税を州の立法権の対象にするものであり、他州に比してビール消費量が多く、州財政がビール税にかなり依存しているバイエルンによって主張された。しかしこれに対する支持は少数であった (Entstehungsgeschichte: 748-752, Fischer: 80)。

税収の配分、つまり売上税、所得・法人税、財産税をいかに配分するかに関しては、ヘレンキムゼー憲法会議は次の三案をまとめた。第一案は、毎年売上税の一定部分を連邦の税収にして連邦の財政赤字を避けること、売上税に連邦と州の間の緩衝機能をもたせること、他のすべての大規模税は州に留保されることを明確にした。第二案は、売上税のすべてを連邦の税源にするともに、州はその租税力に応じて連邦に分担金を収めるとした。第三案は売上税、所得税、財産税のすべてを連邦に収め、州には連邦が定める枠内で所得税への割増を徴収することを認めるというものである (Fischer: 98)。

なお、ヘレンキムゼー憲法会議において、州として独自の見解と行動を示したのは唯一バイエルンである。バイエルンは次の見解を掲げた。(1)財政支出を行うものが租税収入に関する自己決定権を有すべきである。(2)ワイマール共和制下で行政の集権化が進行し、第三帝国でこれがさらに強化されたことは大きな不幸である。なぜなら、自己責任による財政が画的・統一的な財政、すなわちコレクティビズム (Kollektivismus) に取って代わられたからである。(3)州は連邦の温情 (Gnade) に、また逆に連邦は州の温情に依存してはならず、連邦と州はそれぞれ自立的でなければならぬ (PR Bd.2:42,50)。

こうした考え方に立脚したバイエルン州代表リンゲルマンは、州の財政主権を主張し、ドイツ連邦と第二帝制の連邦分担金制度を積極的に評価する一方、ワイマール共和制のエルツベルガー主導の財政改革を誤りとして斥けた。彼は、連邦が一定の税源をもつこと、州が分担金を負担して連邦の税収を調整すること、連邦と州はそれぞれ独自に財政を行うことを提唱したのである (PR Bd.12: XXII, Oeter: 116)。

#### IV 統一型連邦制への転回——議会評議会

##### 1 政党の財政連邦制論

財政連邦制に関するヘレンキムゼー憲法会議の提案を受け、連邦制論議の舞台は議会評議会に移った。州代表で構成されたヘレンキムゼー憲法会議とは異なって、議会評議会のメンバーは政党代表であった<sup>11)</sup>。したがって、基本法論議の第二段階に位置する議会評議会は政党間の対抗・調整の場となった。各党の財政連邦制論は以下の通りで

ある（PR Bd.12:XIX-XXI）。

社会民主党は、一九四七年六月二九日・七月二日の「ドイツ共和国の創設に関する基本綱要」で財政問題に関する基本的考え方を示した。この中で、ドイツを連邦国家として構築し、統治権力の統一性と州の独自性を健全な分権制の下で保障することを謳った。社会民主党が目指したのは「統一的な連邦国家（unitarischer Bundesstaat）」である（Antoni 1991: 324, Oeter: 105-106）。

「綱要」によれば、財政・租税高権は連邦に帰属するものであり、その権力によって統一的な財政政策が行われなければならない。なぜなら、統一的財政政策こそ経済運営の本質的な手段だからである（PR Bd.12:XIX-XXI）。このように社会民主党は、連邦が統一的な財政政策の主体であること、これを前提として州に財政権限を認めることを明確にした。経済的観点を重視する連邦優位の財政連邦制を志向した社会民主党にとって、エルツベルガー改革によるワイマール共和制の財政制度は戦後ドイツが継承すべきものであった（Oeter: 105-106）。

キリスト教社会同盟の最初の憲法政策を示すのは、地域分立主義を強調した一九四六年五月一七日の「基本路線」である。一九四六年一二月の同党の「基本綱領」は集権主義と分離主義を否定した連邦国家を目指し、この下で連邦構成国は「国家人格性（Staatspersönlichkeit）」を有すべきものとした（Oeter: 108）。

一九四七年当初に「キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の作業グループ」が設置された。この中に設けられた「憲法委員会」において、ブレントナーノ（Heinrich von Brentano）を中心に憲法案が作成された。憲法案は統一的国家体制志向と連邦主義的体制志向の妥協的産物であった（Oeter: 108-109）。

キリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟の内部では意見が必ずしも一致していたわけではない。両党内の連邦主義者とともに南ドイツおよび南西ドイツの党組織や州行政機関で活躍していたメンバーは、作業グループの憲法案

に対抗してエルバンガー友好協会 (Ellwanger Freundeskreis) に結集し、一九四八年四月一三日に「ドイツ憲法の諸原則」を明らかにした。これは、連邦と州の権限を明確に区別すること、連邦には憲法が定める権限に限って認めること、連邦法は州法に優位すること、行政と司法は原則として州に帰属することを掲げた。協会はこの原則に基づいて次の基本方針を確認した。(1) 連邦は、関税制度および憲法が連邦の権限と定める租税に関する立法を行う。(2) 連邦法は州が執行する。(3) 連邦の財政は、連邦経営(郵便、鉄道)、関税、消費税、連邦に配分された租税、連邦の行政手数料で賄う。連邦収入が十分でない場合は州の負担金で充足する。(4) 州に認められる租税に関しては連邦が定める (Sorge: 297-307, PR Bd.12:XIX-XXI, Oeter: 109)。

エルバンガー友好協会の基本的考え方は、州を国家的存在として位置づけ、また連邦権限を外交、関税、通貨、郵便、交通、経済指導に限定することにあつた。エルバンガー友好協会の連邦制構想の核心は、第一に連邦と州の明確な分離システム、第二に州による連邦行政の執行、第三に州による連邦財政の補完にあり、この点で社会民主党とは決定的に異なっていたのである (Oeter: 66, 110)。

キリスト教民主同盟とキリスト教社会同盟が財政問題で一致を見たのは、一九四八年五月二四・二五日の「キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟作業グループの憲法委員会」においてであつた。ここで合意されたのは以下の点である。(1) 財政高権は税源を含めて可能な限り連邦と州の間で明確に分離する。(2) 連邦の税源が十分でない場合は、州が連邦に負担金を納入するか、連邦が州に余剰金を配分する。(3) 関税および消費税を含む財行政は、一九一八年以前と同じように州が行う。このように連邦・州間財政高権分離論、連邦・州財政相互補完、州による財行政論が両党の間で合意されたのである。<sup>12)</sup>

自由民主党は、第二帝制の国民自由党の流れを汲むドイツ人民党と進歩党の系譜を引くドイツ民主党が合同して



戦後に結成された。指導的メンバーはマイアー（Reinhold Maier）、ホイス（Theodor Heuss）、ヘプカー・アシヨフと  
いったドイツ民主党出身の政治家である。一九四七年八月二七日、イギリス占領地区の自由民主党はその「将来の  
憲法の基本方向」において、創設さるべきドイツ国家はワイマール共和制をモデルとする連邦国家であり、ワイ  
マール共和制の税財政改革に倣った統一的な（unitarisch）連邦制を築くことを提唱した（Oeter: 106-107）。ワイマ  
ール期の税財政改革の中心的担い手はドイツ民主党であったが（Oeter: 106）、その考え方を自由民主党は引き継い  
だ。以上のように、社会民主党と自由民主党は、ワイマール共和制をモデルとした統一的連邦制を構想した点では  
ほぼ一致していたのである。<sup>(3)</sup>

このように連邦制のあり方をめぐる主要政党間の対抗関係が明らかである。単一国家を望む政党は存在せず、し  
たがって単一国家か連邦国家かは争点にならなかった。むしろ争点は、連邦国家を建設するという共通の出発点の  
うえで、連邦による統一的税財政を基本とする統一的な連邦制つまり統一型連邦制を志向するのか、それとも州  
優位型連邦制を目指すかであった。財政連邦制の将来像をめぐる対抗・調整・妥協はこの二つの構想をめぐって展  
開された<sup>(4)</sup>。その主要舞台はまずは議会評議会下の財政問題委員会であった。

## 2 財政問題委員会

### (1) ヘプカー・アシヨフと財政高権

一九四八年九月一五日、議会評議会の下に財政問題委員会が設けられ、一九四九年四月七日までに二〇回もの会  
合がもたれた（Feilkamp: 80）。委員会は、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟から四人、社会民主党から四

人、自由民主党から一人、ドイツ党から一人の計一〇人の委員で構成された (PR Bd.12:VIII)。

財政問題委員会の審議を牽引したのは、自由民主党のヘプカー・アシヨフであった。社会民主党のシュミット (Carlo Schmid) が、同僚ヘプカー・アシヨフがいなければ連邦財政制度の問題は解決しなかったであろうと述べたほどに (PR Bd. 12:XXIII) 、彼こそ財政連邦制の制度化を導いた人物である。彼は、一九四八年九月一六日の第二回財政問題委員会で基本報告を行い、そこでヘレンキムゼー憲法会議案を正面から批判する形で基本的考え方を提示した (PR Bd.12:3-24)。

彼によれば、財政連邦制を構想するには、(1) 租税立法、(2) 租税配分ないし財政調整、(3) 租税行政という三領域に連邦と州がいかに関わるかを検討しなければならない。その際、彼が最も重視した前提は、「自立的な国家 (Staaten)」によつて構成される「全体領域」である連邦が、「統一的な経済領域」として「経済統一性 (Wirtschaftseinheit)」を有するものでなければならぬという視点である (PR Bd.12: 9, Oeter: 132-133)。この経済統一性を実現し、維持する上で最も適切な財政連邦制を構築すべきというのが彼の見解の核心であった。

経済統一性とは、経済活動が地域的に異なつた条件のもとで不均衡に進まないようにすること、換言すればドイツ全体の均等な経済発展が行われることを意味する。彼は、課税を含む税財政が地域によつて異なれば経済競争の機会が損なわれると危惧し、こうした観点から租税徴収および税行政は「統一的な連邦財政行政 (einheitliche Bundesfinanzverwaltung)」でなければならぬと主張したのである (PR Bd.12: 9, Feldkamp: 80, Fischer: 81, Entstehungsgeschichte: 752)。

以上の見地から、彼は第一に、租税立法のあり方を以下のように論じた。連邦は関税、消費税、取引税、所得税、相続税、財産税に関する立法を行うべきである。なぜなら、関税およびすべての消費税や取引税は最終的には経済

の生産コストだからである（PR Bd.12:9）。生産コストが地域によって異なれば競争条件に相違が生じ、地域間の経済発展の不均衡を生む。したがって競争条件を統一してドイツ経済全体の発展を図るには、この種の租税立法権は連邦に帰属すべきである。所得税や法人税の累進税率が地域ごとに違えば、ある地域は「租税砂漠」になり、他の地域は「租税オアシス」になってしまい、この結果、産業立地の移転が不可避となる。したがって、直接税やビール税を含め租税立法は連邦立法でなければならぬ（PR Bd.12:11,12-13）。

ヘレンキムゼー憲法会議案によれば州は課税率・徴収率および割増額を定めるとしているが、これは課税の統一性の原則から到底認められぬ（Oeler: 132, Fischer: 81-82）。所得税の原則、租税対象、租税主体を決める権限を連邦に与える一方、課税率・徴収率や非課税限度額の決定権を州に帰属させるならば、すべての所得税収入は州に委ねられることになろう（PR Bd. 12:152）。彼はこう指摘した上で、租税立法権の一部を連邦に、他を州に分割して付与することを拒否したのである。

第二に、租税配分・財政調整についてヘプカー・アショフは「混成方式（eingemischtes System）」を提案した（Feldkamp: 81）。つまり、(1)消費税と取引税は連邦に、財産税、相続税、車輛税、競馬税、物税（固定資産税や営業税）は州に収めること、(2)所得・法人税、売上税、ビール税は財政調整法または毎年の会計法に基づいて連邦と州で配分することが望ましい（PR Bd.12:19,20）。配分に当たっては、州間の税収格差が著しい現状を注視しなければならぬ。この観点からすれば、関税および間接税の大部分を地域の収入に基づいて州に委ねることはできないのであり、それはまず全体のために連邦の金庫に収められなければならない（PR Bd.12:17,19）。

彼は、連邦に一旦収められる租税について、連邦と州の間でいかなる基準で配分するかを現時点で決めるのはきわめて難しいと判断した。なぜなら、連邦は戦争被害、負担調整、難民受け入れなどの諸問題にいかに取り組むの

か、連邦はどの程度の支出をしなければならないかが目下のところ定かでないからである (PR Bd. 12:19)。したがって、彼は連邦と州の財政調整は必要と認めた上で、その実施に関わる法律の制定は後の課題と見なしたのである。

以上のように、租税配分に関するヘプカー・アショフの見解の核心は、連邦と州のそれぞれに収めるべき税目を区別したこと、連邦と州の間で配分すべき税目を明確にしたこと、そして連邦・州間の財政調整に関する法律の制定を将来の課題と認識したことにある。

第三に、租税行政のあり方について彼はドイツ連邦制史を顧みながら自己の見方を示した。ビスマルク帝国では、関税および間接税の行政、直接税の査定は帝国ではなく邦が行い、これを帝国委員 (Kommissare des Reiches) が監督した。一九一三年に国防軍の強化のために収得税 (Besitzsteuer) が徴収されたが、その後、査定は邦に委ねられた。一九一七年の法律によって帝国の監督が強化されたが、実際の効果はなかった (PR Bd. 12:20-21)。このように第二帝制では財政の主体は帝国ではなく邦であった。これを逆転したのがワイマール共和制である。ワイマール共和制では、ライヒが直接税に関して立法し、所得・法人税、財産税、相続税を税収にするとともに、税財行政を行った (PR Bd. 12:21)。彼は「こうした歴史的経験を踏まえ、戦後財政は第二帝制のような邦による財行政 (Landesverwaltung) ではなく、ワイマール共和制と同じく連邦による財行政 (Bundesverwaltung) でなければならない」と主張したのである。

彼によれば、ヘレンキムゼー憲法会議は財政行政に関して連邦固有行政、州固有行政、そして連邦のための州委任行政という三つの選択肢を示した。しかし、ヘプカー・アショフは財政問題委員会において、財政は連邦財政か州委任行政かの二つの選択肢しかないと述べる (PR Bd. 12:24)。彼が選択するのは連邦財政である。自分は連

邦の側に立っていることを否定しないと財政問題委員会で表明したように（PR Bd. 12: 24）、彼が目指したのは連邦に財政高権が帰属する財政連邦制であった。

(2) 租税立法・財政調整・税財政

財政問題委員会は、ヘプカー・アシヨフの報告・討論後、財政連邦制のあり方について一九四八年九月二二日の第四回委員会から一〇月五日の第一二回委員会に至る九回の委員会で、労働組合代表、州や自治体の財行政官、大学教授など二三人の専門家から財政収入、財政支出、財政高権の三点について意見を聴取した（PR Bd. 12: 36-37, Entstehungsgeschichte: 83）。

財政高権に関する質問は租税立法、財政調整、そして財行政である。このうち租税立法については、(1) ビール税、土地取得税、土地増価税、相続税に関する立法権限は連邦と州のいずれに帰属するのか、(2) 所得税に関する税率・徴収率および非課税限度の決定は州の立法に委ねられるのか、州自身または州のゲマインデのための所得税に対する割増権は州に認められるべきか、(3) 物税は連邦の立法で定めるべきか、連邦は基本原則のみを決めるのかである。財政調整に関する質問事項は、(1) 土地取得税、車輛税、競馬税が連邦法で定められる場合、税収は州に配分すべきか、(2) 売上税は州にいかなる基準で、どの程度配分されるのか、(3) 財産税および相続税の税収のすべてまたは一部が州に配分されるべきか、配分基準はいかなるものか、(4) 所得税収は誰に収めるべきかである。そして財行政に関しては、(1) 財行政は連邦の固有行政かあるいは州行政か、州行政の場合それは自律的行政かそれとも委任行政か、(2) 州行政であるとすれば、連邦に収められる税に関していかなる措置によって統一的で入念な行政が保障されるのか、(3) 行政費用はどの程度か、連邦の固有行政または州行政のいずれが安価なのかである。以上のように、

租税に関する立法および行政についてはその帰属主体が連邦か州かが問われ、財政調整については連邦と州に配分される税目と配分基準が聴取されたのである。

専門家が考え方を示すにあたって共通に指摘したのは、総じて連邦の収入および支出に関する信頼できる数字がないこと、ヘレンキムゼー憲法会議で見積もられた連邦支出はあまりに低く、ことに社会保障について著しいこと、占領費用に関しても同様だということであった（PR Bd. 12: XXVIII）。専門家が税財政に関する立法高権、財政調整、財政行政について述べた意見は以下の通りである。

① 租税立法権—連邦の経済統一性か州の国家性か

租税に関する立法権が誰に帰属するかが第一の論点であった。これをめぐって意見は大きく二つに分かれた<sup>4)</sup>。圧倒的多数意見は、租税立法権は連邦に帰属するという見解（租税立法権連邦帰属論）であり、州租税立法権は連邦ではなく州に付与すべきという意見（租税立法権州帰属論）は少数であった<sup>5)</sup>。

租税立法権連邦帰属論を主張する根拠は、何よりもドイツの経済統一性の確保である。ドイツは「一つの統合された国民経済」でなければならぬ。経済統一性を実現するには、州ではなく連邦が統一的な租税立法を行うべきであり、したがって所得税などの基幹税のみならずビール税、土地取得税、土地増価税、相続税を決めるのは連邦である（PR Bd. 12: XXIX, Fischer: 86）。専門家ガスト（George Gast）によれば、各州がそれぞれに租税率や租税額を定めれば、ドイツが「異なる所得税の花束」になって「競争力基盤のずれ」が生じ、この結果、「経済発展の前提条件の著しい不均衡」が生まれる。したがって、所得税は連邦権限でなければならぬ（Fischer: 84）。

以上の見解と正面から衝突したのが、州に租税立法権を認める租税立法権州帰属論である。その代表的な論者は

バイエルンの財政大臣クラウス（Johann-Georg Kraus）である。彼によれば、連邦制の構想にあたって決定的な問題は、第一に強い州を作るのか、あるいは弱い州にするのか、第二に財政上の自己責任をどの程度「下の方に」委ねるかである。国民（Volk）を再び民主主義に導き、教育しようとするれば、ゲマインデ（市町村）から州へ自治を積み上げなければならない。こうした「下からの」連邦制形成の基盤こそ州である。

では、なぜ州が連邦制の根幹なのであるうか。クラウスによれば、州に国家的伝統と共属感情があるならば、民主主義への道は容易に開ける。もし、州から国家としての性格を除去するなら、真空状態が生じる。幸いにもドイツには国家としての伝統を有する一連の州が存在している。彼がこのように州を決定的に重視したのは、州が歴史的に国家的性格を有する存在であり、州を基盤としてはじめて民主主義的連邦制が可能になると捉えたからである。

以上の見方に立つクラウスにとって、ワイマール共和制の財政制度は批判の対象であった。彼によれば、バイエルンと異なつてワイマール共和制は国民に根をおろしていない。なぜなら、ワイマール共和制の財政システムは州およびゲマインデの財政的自治を排除したからである。彼はワイマール共和制に欠けた財政的自治こそ連邦制の前提と位置づける。もし、財政立法を連邦に委ねるならば、州から財政的自治を剥奪することになる。したがって、租税立法権は州に与えるべきである。彼の眼には、純粹な連邦主義思想に立脚するスイスが州財政自治に基づく連邦制のモデルと映つたのである（Fischer: 84-85）。

## ② 財政調整

第二の論点である財政調整に関しては、専門家の多数はヘプカー・アショフの租税収入を連邦と州に配分する垂

直的財政調整論に賛成した。財政調整に賛成した理由は、アプラート (Werner Apath) やクラウスが強調したように州間の格差の存在にあった。

クラウスは、州の給付能力の平準化を達成しなければならないと主張し、これが実現しなければ連邦は健全になりえないと述べた。彼は、同質的な財政的給付能力を有する州の創造がもつとも重要な点と指摘し、経済統一性を財政連邦制形成の中心的な狙いとする見解を反駁した (BR Bd.12:124-125)。

大抵の専門家が財政調整に賛成したが、財政調整の方法に関する意見は異なった。クラウスやヒルベルト (Werner Hilpert) は第二帝制期の連邦分担金方式を主張する一方、ノルトライン・ヴェストファーレン州財政大臣でキリスト教民主同盟のヴァイツ (Heinrich Weitz) は、連邦法が定める租税収入を州に配分する方式を妥当とした。さらに、財政調整と租税立法権の関連も論議され、ゲレケ (Günther Gercke)、メルズマン (Wolfgang Mersmann)、ミュンヘン上級財務局長官プルッガー (Alexander Prügger) は、租税立法が州毎に違えば財政調整は可能でない、したがって財政調整を機能させるには連邦に租税立法権を付与すべきであると主張した (PR Bd.12: 82, 163, 174, 311)。連邦の租税立法権に基づく財政調整か、あるいは州の租税立法権による財政調整かが争われたのである。

### (3) 税財行政

最大の論点は税財行政であった。専門家の圧倒的多数は、連邦による税財行政に賛成した。その代表的メンバーは、ラインラント・プファルツ州財政大臣で社会民主党のホフマン (Hans Hoffmann)、ヴァイツ、ハンブルク州財務局長のドゥデク (Walter Dudek) である。



彼等が連邦税財政を支持した理由は、第一に一九四五年後西側占領地区で多数の法律、政令、省令が出された結果、法の統一性が失われ、行政が耐えがたい状況になっていくこと、第二に統一的な連邦財政によって「ドイツの経済領域の統一性」が最も良く保障されること、第三に連邦財政のほうが州による財政よりも費用がかからなうことである（PR Bd. 12: XXX, Feldkamp: 83, Fischer: 83, 130, Schweigert: 176）。ストルックは、ドイツは目下「貧困な国民体（Volk）」なので、連邦による財政と州による財政といった「二元的に自立した財政」は不可能であり、したがって連邦による統一的な財政が望ましいとした。ヴァイツもまたドイツの現在を「危機の時代」と捉え、こうした現状では財政を州の固有の権限にするのは「まったくの誤り」であり、むしろエルツベルガー改革の経験に倣い、連邦財政によってドイツ全体の「強固な結びつき」が実現できると考えたのである（PR Bd. 12: 245, 315）。

こうした連邦財政方式に異論を唱えたのがアメリカ占領地区とフランス占領地区の南ドイツ諸州の専門家、つまりヴェルテンベルク・バーデン州財政局長ハルトマン（Alfred Hartmann）、ミュンスター大学教授クライン（Friedrich Klein）、バイエルン州財政大臣クラウス、プルツガー、ラウエルバッハ（Hermann Lauterbach）、ヘッセン州財政大臣ヒルペルト（Werner Hilpert）である。

彼等は州による税財政を主張した。その理由は、第一に州財政行政の方がむしろ安価なこと、第二に連邦税財政よりも税財政の実情に即した監督ができること、第三に南ドイツ諸州ではこの三年来州税財政を首尾よく行ってきた経験があり、すでに確立している州の国家性を放棄するつもりはないことにあった（PR Bd. 12: XXX, 86-89, 125-128, Schweigert: 180, Fischer 1970: 129-130）。

以上のように、連邦財政方式か州財政方式かをめぐって争われたが、ドイツの財政上の人的、物的資源が

十分ではないという現状認識では一致し、そうした状況下では二元的に分離した財行政、つまり連邦財行政と州財行政を並存させるアメリカのような二元分離型連邦制は選択肢にならないという点でも共通の理解があった (Fischer : 128)。

(3) ヘプカー・アシヨフ案と社会民主党

専門家の聴取と審議を経て、一九四八年一月六日にヘプカー・アシヨフは以下の提案を行った (PR Bd. 12:400-401)。その基本的な考え方は、「連邦と州はそれぞれ分離して財行政を行う (Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft)」という第一二一条案にあった。これが意味する連邦制とは、連邦レベルの経済的統一性を保障する統一的枠組みを有し、この下で連邦と州がそれぞれ自律的で対等な関係で協調するシステムである (PR Bd. 12:408-414)。

ヘプカー・アシヨフは、連邦の統一的な機能を重視するが、しかし州を連邦に従属させることを拒否する。一九四四年一月三〇日のナチスの財政調整法は、毎年帝国財政大臣が州の財政需要を定め、帝国がゲマインデに補助金を交付すると規定した。彼によれば、この制度は州とゲマインデを連邦に依存させるものであつて認められない。こうした見方の中には、彼がドイツの経済的統一性を確保するため連邦による租税立法を志向する一方、州が連邦によって支配される関係を排除しようとする立場がうかがえる。

ヘプカー・アシヨフ提案の第一論点である租税立法権については、連邦が関税および財政専売に関する専属的立法権を有するとともに、連邦税すなわち消費税、流通税、所得税、法人税、財産税、相続税、物税に関する優先的立法権 (Vorrangsgesetzgebung) をもつとした<sup>6)</sup>。彼は、すべての租税を連邦の租税立法権の対象とするのではなく、

租税立法権の対象を連邦と州に区分した。州の租税立法権の対象は、これまでゲマインデで徴収されてきたような租税、つまり土地取得税、増価税、小規模間接税、犬税、狩猟税、飲料税、酒場営業税、防火税、行商税といった地域の事情に直接に関わるものである。

第二の財政調整について、ヘプカー・アシヨフは財政調整には四つのタイプがあると整理する。それは、(1)連邦と州の間で租税源を厳密に分離する型（アメリカ連邦制）、(2)連邦と州が共同で租税運用を行う型（ワイマール共和制）、(3)中央が州に交付金を支給する型（ナチス体制）、(4)州が連邦に分担金を納入する型（ドイツ第二帝制）である。彼は、(3)や(4)のタイプではなく、(1)や(2)のあり方を考慮に入れるべきであると考えた。

その上で、ヘプカー・アシヨフは次の提案をした。(1)州は、連邦税の税収のうちビール税、競馬税、車輛税、財産税、相続税、物税から配分を受ける。(2)売上税、所得税、法人税は、連邦と州の共通収入とする。連邦と州への配分は連邦法が定める。このように彼は、財政調整のために連邦・州間で配分する共通税としての連邦税と、州に配分する連邦税の二つを区分した<sup>(7)</sup>。財政問題委員会では、租税はビール税を中心に州税とするべきとの意見があった点を念頭において、あくまで租税は連邦税でなければならないとの考えを堅持した上で、すべての連邦税を共通税として連邦と州の間で配分するのではなく、もっぱら州の税収になる税目を明確にしたわけである。

第三の論点である税財政行政に関しては、連邦税に関する行政は連邦財政機関が行うこと、ただし州が州税の行政主体であること、州は州行政を連邦に委任できることを提案した<sup>(8)</sup>。

提案をめぐって主要争点になったのはヘプカー・アシヨフが提案した第一二一条である<sup>(9)</sup>。この規定に反対したのはメンツェル (Walter Menzel)、グレーヴェ (Otto Heinrich Greve)、ヴォルフ (Friedrich Wolff)、シュトルックとこの四人の社会民主党メンバーである。彼等は、この規定には「遮断の危険 (Gefahr einer Blockierung)」(PR Bd. 12:

408)があり、しかも財政調整規定と矛盾するとして削除を要求した。自由民主党以上に連邦の集権的機能を重視した社会民主党は、この規定が連邦の統一的作用を阻害し、財政政を連邦と州に分断すると危惧したのである。

社会民主党に対してヘプカー・アシヨフは、この規定の趣旨は、州が連邦の被賄い人になるのを避けること、そして州が連邦に対して法律の枠内で自己主張できるようにすることであると反論した。さらに財政問題委員会議長ビンダー (Paul Binder) も社会民主党に反駁し、州が連邦に依存することを避け、連邦と州が「同等の重要なパートナー」関係にあることを意味する規定を設けるのはまったく妥当だと主張した。またキリスト教社会同盟のシュレル (Kasper Gottfried Schlor) もこの規定に賛成し、社会民主党のメンツェルに対して連邦国家を望むのか、それとも集権主義者なのかが問われていると反論した。

財政連邦制の創出過程では、社会民主党と自由民主党は基本的には共同歩調をとったのであるが、両者間には以上のような対立関係もはらまれていた。両者とも連邦の統一的な役割を重視するが、しかし社会民主党は自由民主党およびヘプカー・アシヨフに比べれば連邦の州に対する地位をより強化しようとする立場であった。したがって、社会民主党と自由民主党はともに統一型連邦制を目指したが、前者は連邦優位志向であり、後者は連邦・州調整志向という点で相違したのである。

審議の結果、第一二一条は賛成六、反対四 (社会民主党の四人) で採択された。第一二二 a 条の租税立法関係条項は若干の修正のうえ、賛成八、保留二 (キリスト教社会同盟のシュレル、ゼーボーム) で採択された。財政調整に関する第一二二 b 条は賛成九、保留一 (シュレル) で決定された。税財政行政に関する第一二三条については、賛成五、反対四 (シュレル、ゼーボーム、キリスト教民主同盟のビンダーおよびレンシング (Lambert Lensing))、保留一 (キリスト教社会同盟のマイヤー (Ernst Mayer)) で可決された (PR Bd. 12: 415-459)。財政は連邦

が担うべきとのヘプカー・アシヨフ提案が僅差で採択されたが、それだけ財政のあり方をめぐると対立は顕著であった。この結果を受け、実質的にはヘプカー・アシヨフ案と言える提案が議会評議会基本委員会に提出されたのである。

## 注

(1) ヘレンキムゼー憲法会議では、「反政党感情」が強かった（Lehbruch 1998: 78）。連邦制のあり方をめぐり、ヘレンキムゼー憲法会議と議会評議会では議論の重点が異なったが、その理由の一端は前者が州代表、後者が政党代表で構成されたことによる。

(2) キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟グループは、一九四八年九月三〇日までは連邦税財政（Bundesfinanzverwaltung）ではなく以下の見解を共有していた。(1)戦後処理費用および難民問題対応費用は連邦が負担する。(2)州税財政を確立しなければならぬ。連邦には指図権（Weisungsrecht）を認める。(3)租税の配分は次の通りとする。イ 関税、消費税、売上税、郵便・鉄道収入は連邦に収める。ロ 物税はゲマインデに収める。ハ 所得・法人税の税率決定権は連邦にあるが、ビール税、財産税は州に、相続税は連邦に収める（PR Bd.12: XXXI, XXXII）。

(3) レームブルッハによれば、一九四五年から一九四九年の自由民主党と社会民主党は、ワイマール共和制型の「分権化された統一国家（dezentralisierter Einheitsstaat）」を目指したとされる（Lehbruch 2002: 54）。

(4) 財政連邦制の審議過程では、レームブルッハが指摘するように、議会評議会の多数派は統一型連邦制を志向したのであり、南ドイツおよびライン地域の州行政官やエルバンガー友好協会のような州優位型連邦制を目指す者は少数派であった（Lehbruch 2002: 54）。

- (5) もっとも、ヴァイツやドゥデクのような第三の見解もあった。両者は、国家の経済的統一性を保つには、租税率の統一が不可欠とした上で、租税率や非課税限度を確定する権限は州に認めなければならないこと、そうして初めて責任を自覚した財政運営ができるとした。彼等は妥協的見解、つまり州は少なくとも所得税法の制定に参加できるようにするのが良いとの見解であった。以上のように、財政立法権をめぐることは、多数意見である連邦税財政立法権、これに反対する州税財政立法権、そして両者の中間として州の参加による連邦税財政立法権という三つの見解が出された (Pr Bd. 12: XXIX, Fischer: 84-85)。
- (6) これは第一二二a条として提案された。
- (7) これは第一二二b条として提案された。
- (8) これは第一二三条として提案された。
- (9) ヘプカー・アショフがこうした規定を入れたのは、彼が最も重視する「ドイツの経済的統一性」の確保を求める立場と州の連邦への依存を回避して州の自律性を保とうとする立場を妥協させる狙いがあったと考えられる。

## V 占領軍政府の介入と妥協——二元分離型連邦制か統一型連邦制か

### 1 一九四八年一月二二日の軍政長官覚書と議会評議会

ドイツ側の財政連邦制に関する構想は占領軍側の反発と介入を招いた。基本法制定過程における連合国・占領軍政側の介入が最も強かったのは、連邦制問題である。連邦制は統治機関、代表制、財政システムといった要素を含むが、占領側の介入はとりわけ財政連邦制に集中した (北住: 1998, Wilms 1999: 180)。占領軍政府の最初の介入時

点は、基本法案が議会評議会基本委員会第一読会に提出される一ヶ月前のことである。

議会評議会議長アデナウアー（Konrad Adenauer）は、一九四八年十一月二二日、議会評議会基本委員会および同各種委員会の審議における占領軍政府連絡スタッフ（Verbindungsstäbe）の総括的な見解表明である軍政長官名の最初の覚書を受け取った<sup>11)</sup>。覚書は以下の七点をドイツ側に要求し、とくに財政問題委員会の考え方を強く批判した。七つの要求とは、(1)連邦の執行権を制限すること、(2)二院制において州が十分な影響力を行使できるようにすること、(3)連邦権力を補完的役割にすること、教育・文化・宗教領域において州の権限を維持すること、連邦の警察権限を制限すること、(4)連邦の財政権限を制限すること、(5)裁判官の独立と基本権の司法的保護を認めること、(6)連邦による固有行政を制限すること、(7)すべての有資格者に開かれ、政党政治に縛られない官僚制を保障することである（PR Bd.8: 37-39, PR Bd.12: XLIV, XLV, Wilms 1999: 199, Wilms 2003: 83-85, Schweigert: 185-186）。こゝに明らかのように、占領軍政側が強調したのは連邦権力の抑制、州権限の保障、連邦の意思決定過程における州の影響力の確保である。

覚書はこうした基本的考え方を前提に、財政制度に関して以下の指摘を行った。(1)財政上の連邦政府の権限は、連邦が責任を負う目的に添った財政資金の扱いに限る。(2)連邦政府は、統一性を確保する上で必要な租税の査定原則や税率に関する法律を制定できる。(3)連邦が定める租税の徴収および使用は個々の州に委ねる。(4)州が責任を有する目的のためにのみ州は租税を徴収できる。

占領軍政側は、関税と財政専売の収益高権（Ertragshoheit）および行政高権を連邦に認める一方、その他の財行政権限を連邦に付与するのは連邦制原理に合致しないとの立場であった（Schweigert: 186）。したがって、この観点から占領側は、連邦が財行政を統一的に担うべきであるとのドイツ側の考え方を拒否した（Entstehungsgeschichte:

197)。軍政長官の最初の覚書をめぐって、「連邦・州間の財行政分離方式」を求める占領側と、「統一的な連邦財行政方式」を志向するドイツ側の対立構図が顕在化した。

アデナウアーは議会評議会基本委員会において、覚書が一九四八年七月一日の連合国のフランクフルト文書を説明したに過ぎず、軍政側の財政制度に関する見解であってドイツに義務づけたものではないと見なし、覚書に配慮せず作業を続けることにした。この時点では、軍政長官覚書は議会評議会審議に直ちに影響を与えるものではなかったのである (Wilms 1999: 205, Schweigert: 187)。

一九四八年二月一日、二日の議会評議会基本委員会第一読会では、州財政方式か連邦財政方式のいずれを選択すべきかが論じられた (PR. HA: 151-180, PR Bd. 12: XLVI, Schweigert 1969: 188-189)。審議では、各州から招かれた専門家が以下の意見を戦わせた。州の財政方式に賛成したのは、ニーダーザクセン財政大臣ストリックロット (Georg Strickrodt)、ヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン政府審議官フォーヴィンケル (Paul Vowinkel)、バイエルン財務省次官リンゲルマン (Richard Ringelmann) である。彼等は、経済政策の統一性を確保するために統一的な連邦財政でなければならぬとの考え方に反駁した。彼等によれば、すべての租税、関税、財政専売の行政は州が担うべきであり、そのことが連邦制の核心なのである。

これに対して、統一的な連邦財政を妥当としたのがハンブルクの財務部長ドゥデック、ノルトライン・ヴェストファーレンの官房長バイザー (Gerhard Weisser)、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン財政大臣シエンク (Richard Schenk) である。彼等は、その理由として占領費用や戦後処理費用に関わる行政は中央行政でなければならないこと、経済・財政政策を推進するにはすべての州に一律な課税を行う必要があることを挙げた。

こうした意見の開陳後、基本委員会審議に入ったが、財政問題委員会で自らの立場を貫き得なかったキリスト



教民主同盟・キリスト教社会同盟は巻き返しを図った。基本委員会の支配的意見は、州財政方式が租税行政の統一性を脅かし、連邦領域における租税格差と租税オアシスを生むとして反対であった（Schweigert:189）。この見解に抗して、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟は財政問題委員会の議会評議会への第一二三条提案に関する以下の修正案を提出した。(1) 関税、財政専売、連邦税の徴収および行政は州の任務である。(2) 連邦は連邦法によって州の関税・租税行政機関を設置できる。(3) 連邦には、関税、財政専売、そして連邦法で定める租税に関する指示権および監督権を認める。このように財政は州に帰属すべきとの見解を採ったのである（Schweigert:189-190）。しかし、この修正案は賛成九、反対一で否決された。

この決定に激しく反発したのはバイエルンである。バイエルン首相エーハルト（Hans Ehard）はアデナウアーへの打電のなかで、統一的連邦財政方式には「耐えられない」と述べ、さらに一九四八年二月七日の「南ドイツ新聞」において、もし基本委員会第二読会も同様の決定をすれば、バイエルンは「ドイツの国家体制秩序形成への道」を挫折に追い込むであろうと語った。つまり、現に進行中の連邦制国家構築を目指す作業自体を阻止する構えを見せたのである（Schweigert:191）<sup>2)</sup>。

バイエルンは、基本法の批准に反対した唯一の州であった。なぜなら、バイエルンは、議会評議会が最終的に決定した基本法案に制度化された連邦制は妥当性を欠くと判断し、とくに財政連邦制はおよそ認められるものではないと評価したからである。こうしたバイエルンの拒否的態度は、実は議会評議会基本委員会第一読会の審議においてすでに明白だったのである。

## 2 一九四八年一月十七日の軍政長官表明

ドイツと占領軍政の対立による基本法制定作業の遅れを避けるため、議会評議会基本委員会第二読会開始前の一九四八年一月一六・一七日、軍政側と七人の議会評議会メンバーがフランクフルトで協議した。ドイツ側の代表は、キリスト教民主同盟のアテナウアー、レール (Robert Lehr)、キリスト教社会同盟のプファイファー (Anton Pfeiffer)、社会民主党のシュミット、メンツェル (Walter Menzel)、そしてヘプカー・アシヨフ、ゼーボームである (Schweigert: 192, Wilms: 207)。

軍政長官は一月十七日にドイツの見解を次のように評価した (PR Bd. 8: 68-71, Wilms 1999: 207, Wilms 2003: 110-111, Schweigert: 192)。ドイツ案は、連邦政府に対して関税や国家独占に関する立法という専属的権利 (ausschließliches Recht) および基幹税 (消費税、売上税、所得税、財産税、相続税) に関する優位立法 (Vorrangsgesetzgebung) を認める一方、小規模租税 (車輛税、酒税など) を州の専属的権限としている。この案は連邦に対して過度に租税収益高権および財行政高権を与えるものであり、州に対してはその課題を処理するうえで十分な独自税源を保障していない。連邦は統一性が無条件に必要な租税に関する法律を制定するが、租税の徴収と使途は州に委ねなければならぬ。このような仕組みこそ健全な連邦国家の前提である。こうした見解をもつ連合国は、ドイツ側が州に財政的保障を認めず、連邦に権限を集中していることを厳しく批判したが、両者間で意見は一致しなかった。

財政制度に関する基本委員会第二読会は一九四九年一月一日に行われた。すでに第一読会で統一的な連邦財政方式が決定されていただけに、政党間ではあまり議論が起こらなかった。もともとキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟は連邦財政を委任行政として州に委ねるべきとの提案をしたが、一一対九で否決された (Schweigert

1969:195)。第二読会は第一読会とほとんど異なる決定を行い、財政問題委員会案を実質的に認めたのである (Schweigert:196,Fischer: 140)。

基本委員会第二読会後の一九四九年一月二五日、アデナウアーの提起で「五人委員会 (Fünferausschub)」が設けられ、会合は二月二日まで開かれた。メンバーは、社会民主党のシュミット、メンツェル、キリスト教民主同盟のブレンターノ、カウフマン (Theophil Kaufmann)、そしてヘプカー・アシヨフである (Wilms 1999: 213)。委員会設置の狙いは、キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟にも受け入れられるような基本法を検討し、議会評議会が圧倒的多数で基本法を採択したとの印象を連合国に与えることにあった (Schweigert:197, PR Bd.12: II.)。

五人委員会の審議開始直前、財政連邦制の審議過程における大きな転回が生じた。つまり、連邦財政方式に賛成する社会民主党、自由民主党、中央党が、キリスト教民主同盟内の集権派、すなわちアデナウアーを中心とするイギリス占領地区のキリスト教民主同盟メンバーを連邦財政方式に同意させることに成功したのである。この路線転換が可能になったのは、連邦財政方式に賛成する側が、従来主張してきた第二院の上院方式 (Senatslösung) を放棄し、その代わりにそれまでキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟が求めてきた連邦参議院方式 (Bundesratslösung) に賛成する約束をしたからである (Fischer:141)。このように代表連邦制問題での取り引きが、財政連邦制問題をめぐる妥協をもたらした。キリスト教民主同盟の態度変化にバイエルン首相エーハルトは憤った。しかし、アデナウアーはこうした「大妥協」を貫いたのである (Fischer: 141)。

五人委員会後、議会評議会のキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟メンバーは基本委員会第三読会前にそれまでの立場を転換し、統一的連邦財政方式に同意した (Schweigert:199)。その理由は、第一にキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の主張が議会評議会の基本委員会や総会で多数を得る見込みがなく、第二に議会評議会にお

ける基本法案の圧倒的多数による採択が連合国の承認を確実にすると判断したことにある (Schweigert: 199)。

基本委員会第三読会は、一九四九年二月一〇日、統一的連邦財政方式に本質的な修正を加えることなく五人委員会案を採択した (Fischer: 141, Schweigert: 201)。この決定の妥当性について、社会民主党のメンツェルは一九四九年二月二三日にイギリス軍政府の政治顧問官ステイール (Christopher Eden Steel) に次のように説明した (PR Bd. 12: 11)。連邦制の支柱は健全な財政調整である。マールシャルプランに基づくドイツの経済的統一がうまくいくかどうかは、統一的な租税・財政政策次第であり、租税・財政政策の成否は財政調整にかかっている。連邦が給付能力の弱い州に財政援助ができないならば、このような州は他州に併合されるであろう。財政調整が有効に機能するには、売上税と所得税を共通税として連邦と州の間で配分しなければならぬ。所得税を州に、売上税を連邦に分ける方式は適切ではない。こうしたメンツェルの説明は、財政調整方式を指す社会民主党の積極的な立場を示すものであった。

### 3 一九四九年三月二日の軍政長官覚書と制憲作業の危機

基本委員会第三読会の決定に対して、連合国は一九四九年三月二日の占領軍政長官覚書で批判を行った (PR Bd. 8: 131-144, PR Bd. 12: L-LI, Wilms 1999: 222-224, Wilms 2003: 191-199, Schweigert: 200-202)。これが占領軍政側の三度目の介入である。

占領軍政側は覚書において、ドイツ案はロンドン会議における連合国の合意から逸脱していると指摘し、州に対してその業務を処理するに十分な独立した財源を認めていない点をとくに指摘した。そのうえで、「連邦制システ

ムにとつてとくに重要と連合国が考える」財政機構のあり方に関わつて、占領側はドイツ案の第一二二a条、第一二二b条、第一二三条について以下のような修正を求めた。

第一に、連邦は連邦税つまり関税および財政専売に関する専属的立法権と共通税、すなわち州税（土地取得税、増価税、防火税）を除く消費税、取引税、所得税、相続・贈与税、物税に関する優先的立法権を有する。第二に、租税を連邦と州に配分する垂直的な調整は認めるが、州間で割り振る水平的な調整は拒否する。第三に、連邦税に関わる行政は連邦が、州税および共通税の行政は州が行う。軍政長官は、ドイツがこうした修正を受け入れるならば、連合国は基本法を承認すると述べたのである（Schweigert: 201-202, PR Bd. 12:11）。

しかし、このような租税立法権と租税行政のそれぞれを連邦と州の間で明確に分離する方式は、ドイツ側には到底認められるものではなかった。なぜなら、議会評議会の財政問題委員会および基本委員会は、この方式ではドイツの法、経済、通貨の統一性が危うくなり、ひいては外交政策上の問題も引き起こすと判断したからである。

ドイツ側は、連合国の要求とは違つて、連邦に対して、関税および財政専売上の専属的立法権を、そして消費税、取引税、所得税、財産税、相続税、贈与税、物税に関する競合的立法権（*konkurrierende Gesetzgebung*）を与え、財政調整に関しては連邦と州の間で租税収入を配分し、また州に一定の租税配分を請求する権利を認め、詳細な規定は財政調整法に委ねるとしたのである。

連合国の見解に反発したのは政党に限らなかつた。一九四九年三月一〇日付け「ツァイト」紙は、ドイツは独自の連邦システムを望んでいるのであり、アメリカの影響は受けないと伝え、また三月一七日にはベルリンの二五〇人にものぼる裁判官、弁護士、検事がドイツの法的統一性を堅持すべきとの見地から軍政長官覚書に反対した（Wilms 1999: 231-235）。

こうして税財行政問題は基本法制定作業の行方を左右するほどの決定的な争点になった (Schweigert: 202)。占領軍政の批判に対応するため、七人委員会 (Siebenerausschub) が設けられた。七人委員会はただちに連合国の覚書を吟味し、一九四九年三月八日、九日には占領軍政の財政専門家や連絡スタッフと協議した (PR Bd. 12: LI)<sup>43</sup>。協議の間、七人委員会はさらに四人の議会評議会メンバーを加え、一人委員会に拡大した (Wilms 1999: 236)。

一人委員会と議会評議会は、連合国の見解を次のように批判した (Wilms 1999: 237-241)。第一に、連合国の考え方はアメリカの連邦主義論に基づく二元主義的連邦制である。ドイツの再建にとっては、立法と行政の統一性が不可欠であり、しかも連邦レベルに共通な財政的基礎が必要である。アメリカ連邦制システムを採用すれば、連邦の意思形成機関がまったくおざりにされ、連邦権力と州権力の間で摩擦や紛争が生じ、ドイツ再建のため緊急に求められている経済領域での統一的立法が危うくなり、この結果、経済領域の統一性は実現せず、ドイツは解体するのである。

第二に、覚書の財政調整に関する考え方が明確ではない。ドイツ側の見解によれば、財政調整は共通税の配分によって行わなければならない。しかし、連合国案のように租税収入を連邦と州の間で配分すると定めるだけでは、ある州の財政赤字を他州の余剰分でもって調整できない。ドイツ側は、連合国案が財政力の強い州の租税を財政力の弱い州に配分するかという州間の財政調整を欠いていると批判したのである (Wilms 1999: 238)。

一人委員会は覚書を顧慮することなく、従来からのドイツの立場、つまり関税および財政専売に関する行政は連邦が行うのみならず、連邦の租税となるその他の租税に関わる行政も連邦が担うべきとの立場を堅持した (Schweigert: 202)。この観点から決定された一人委員案は、一九四九年三月一八日に占領国の連絡スタッフに提出された (Wilms 1999: 242)。しかし、三月二五日、占領軍政側は一人委員案を拒否した。なぜなら、この案

は依然としてなお集権的な財政に固執するものであり、連合国の一九四九年三月二日覚書とは相容れないと評価されたからである。この結果、基本法制定作業は、議会評議会発足以来、最も深刻な危機に直面することになった（Schweigert: 202-203, PR Bd. 12, LI, Wilms 1999: 247）。

こうした危機的局面に遭遇してなお態度を変えようとしなかったのは社会民主党である。社会民主党は、一九四九年四月一日のバード・ゴードスベルクにおいて、そして続く同月二〇日のハノーバーで幹部会および会派会を開き、連合国の介入に抗議した（Fischer: 146）。とこののも、この党は、ドイツがもし占領軍政の要求を受け入れれば、ドイツの法的、経済的統一性が危うくなり、連邦は経済成長を促進する有効な財政政策を遂行できなくなると判断したからである（Schweigert: 203）。そうした見解を支えたのは、社会民主党が目指す社会モデルを実現するには、連邦が広い権限を有し、租税立法を行わなければならないという考え方であった（Wilms 1999: 249-250, 289）。もともと党内には異なる意見も存在した。カイザー（Wilhelm Kaiser）やロイター（Ernst Reuter）は、連合国の要求をドイツが拒み続けることはアメリカを挑発し、ドイツに不利な事態を招来すると考えた（Wilms 1999: 250）。党内に意見の相違があるにもかかわらず社会民主党が連合国案を拒否した背後には、党首シューマッハー（Kurt Schumacher）の強硬な態度があった。彼は、財政連邦制問題はまさにドイツの国民的、経済的な共存に関わるほど重要であり、もし連合国案を認めればこうした共存は不可能になると見たのである（Wilms 1999: 250）。

こうした状況下で、社会民主党のなかには基本法の制定を取り止め、その代わりに簡潔な国家組織綱要の作成で済ませべきとの声も高まってきた（Schweigert: 203-204）。自由民主党は、財政連邦制に関するドイツ案が自党のヘプカー・アショフの見解に依拠して作られたという経緯から、連合国に妥協する用意はなかった（Wilms 1999: 250）。この一方、議会評議会議長アデナウアーは、基本法制定が挫折した結果生ずる事態と比較した場合、仮に基

本法に欠陥があってもドイツに利益をもたらすのであれば基本法の成立を目指すべきとの立場に立っていた (Wilms 1999: 249)。議会評議会において連邦財政方式を基礎とした財政連邦制を構築すべきとの論陣をはって来たヘプカー・アシヨフは、自由民主党のホイスの提案を受けて開催された一九四九年四月六日の会議において、現時点では自ら最善と考える連邦財政方式は実現不可能との認識を示した。彼は連合国にも受け入れられる財政分割方式、つまり連邦の全税収となる租税の行政は連邦が担い、その他の租税や連邦・州の間で配分される租税の行政は州が行う方式を認めざるを得ないと考えるに至った (Fischer: 145-146)。以上のように、ドイツ側は占領軍政府の要求を様々に受け止めたのである。

#### 4 外相会議書簡と妥協―連邦・州協調型連邦制の成立

基本法をめぐって連合国とドイツの間の緊張関係が高まるなか、一九四九年四月二日、一九四九年三月一七日の七人委員会案を留保なしに認めるようにとの指示がアメリカ國務省からアメリカ占領軍政長官クレイ (Lucius Clay) に伝えられた。國務省は、社会民主党に抗して基本法を認めるならば、ドイツの政治的混乱が生じることを懸念したからである (Wilms 1999: 290)。

しかしクレイは次のように抵抗した。ドイツの基本法を受け入れることは、社会民主党の指導者シューマツハーのあからさまな挑戦の勝利を意味する。そのことは、シューマツハーをドイツのもっとも偉大な人物に仕立てる一方、アメリカ占領地区の大多数が支持し、この地区を代表しているキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟を貶める。クレイは、ドイツ案のように連邦に広範な権限を与えるならば社会民主党の立場を強め、この党に社会化政



策を推進するチャンスを与えることになると危惧したのである。彼は当初から社会民主党に強い不信感をもっていたが、そうした政党観がドイツ案を拒む一つの重要な動機になった。だが、アメリカ外相アチソン（Dean D. Acheson）はクレイに対してドイツ案を受け入れるよう勧め、結局クレイは譲歩を余儀なくされたのである（Wilms 1999: 253-254, 290-291）。

このように国務省とクレイの溝が深まる一方、一九四九年四月四日から四月八日までワシントンで西側三国外相会議が開かれた。会議はドイツの「占領規則」および「三国管理に関する協定」を決めると共に、ドイツ宛の二つの書簡を取りまとめた。

四月二一日から二四日にかけて議会評議会の政党間協議が行なわれたが、その初日の晩、一九四九年四月五日付け外相会議の第一書簡がドイツに渡された（PR Bd.8: 218-220, Wilms 2003: 352, Wilms 1999: 256, Fischer: 146, Schweigert: 205）。書簡は連合国の基本的な立場を以下のように明らかにした。外相会議は、議会評議会および責任あるドイツの政党政治家が軍政長官の覚書を十分に配慮するものと信ずる。なぜなら、軍政長官の覚書は、ドイツの連邦国家の創設に関するロンドン勧告の諸規定に沿ったものだからである。ドイツがすでにロンドン勧告を受け入れて連邦国家を目指す以上、この勧告に基づく軍政長官覚書をドイツ側が尊重するのは当然だとして、占領国側の意向をドイツが忖度するよう連合国は期待したのである。

外相会議の書簡を受け取った翌日、議会評議会財政問題委員会は新たに議長になったカウフマン（Edmund Kaufmann）の下で第二〇回会合を開いた。そこで社会民主党のメンツェルは、占領国側の要求は機能的な財政制度の構築を妨げ、将来のドイツ連邦国家の法的、経済的統一性を脅かすと批判した（Schweigert: 206）。このように社会民主党は、最後の局面に至ってもなお「法的、経済的統一性」という観点から財政連邦制に固執したのである。

一九四九年四月二二日、ワシントン外相会議の第二書簡が議会評議会に渡された (PR Bd. 8: 244-246, 411-413)。書簡は、連合国が最終的にはドイツ案への保留を放棄し、議会評議会に譲歩する構えを示した。四月二四日の政党間協議後、四月二五日に議会評議会代表一七名と軍政長官三人がフランクフルトで協議を行った。この席で連合国側は、ドイツ案は連邦政府にきわめて広範な権限を認めていると異論を唱えたが、結局、両者間で以下の妥協が成立した (Fischer: 146-147, Wilms 1999: 260)。

第一に、ドイツの法的、経済的統一を維持するために連邦の立法権限および連邦の競争的立法権を認めた。第二に、税財政行政の主体については連邦財政行政と州財政行政の混成形態となった。混成形態とは、関税、財政専売、そして競争的立法の下におかれる消費税、輸送税、売上税に関する行政は連邦の財政機関が担い、その他の租税については州の財政機関が行政を行うという仕組みである。なお、所得税および法人税の一部を連邦の税収とする場合には、これに関わる行政は連邦が行うが、連邦はこの行政を州に委ねることができる。第三に、財政調整に関しては、クレイはアメリカモデルの補助金 (grants-in-aid) 方式、つまり財政力の弱い州と強い州の間の水平的財政調整のみを認めるつもりであったが、ヘプカー・アシヨフとメンツェルが連邦の州に対する交付金 (Ergänzungszuweisungen) による財政調整に固執したため、連合国は妥協して水平的な財政調整方式を断念した。

以上の案は、五月二日に基本委員会第四読会に提案され、ごく一部の修正を加えた上で採択された (Fischer: 147, Wilms: 1999: 261)。次いで議会評議会総会第二読会では立ち入った討論がなく承認された (Fischer: 147-148, Wilms 1999: 261)。一九四九年五月八日、議会評議会総会第三読会において、基本法案が最終的な採決に付された。反対したのは、キリスト教社会同盟、ドイツ党、ドイツ共産党、中央党の六人であった。その主たる理由は、最終案によれば「州の固有の健全な財政がもはや可能ではない」という点にあった (PR Bd. 12: LV)。このように財政連邦制

問題は最後まで争点であり続けた。一九四九年五月一二日、基本法は遂に連合国によって承認されたのである。<sup>(4)</sup>

以上の経過が示すように、財政連邦制はドイツと占領国の妥協によってようやく成立した。妥協の意味は次の通りである。第一に、ドイツが強く求めてきた「統一的な連邦財政行政 (eine einheitliche Bundesfinanzverwaltung)」方式は連邦国の意向で実現せず、代わって「連邦と州の間で分割される財政行政 (eine zwischen Bund und Ländern geteilte Finanzverwaltung)」が実現した (Schweigert 1969: 209-210)。とくに連邦と州の共通税のうち、連邦に入る税収の行政は連邦が、州の税収の行政は州が行うという租税行政の分割方式が採用された点では占領側の要求が反映した。第二に、連邦が担う租税行政の対象となる税目が占領国側の考えよりもさらに拡大した点でドイツの意向が入れられた。ただし、限定的に広げた点で占領国側に配慮したが、州の行う租税行政を州税に限らないということではドイツの主張が通った。第三に、連邦と州の共通税を設けて州間格差を調整するというドイツ側の財政調整方式が採用されたが、財政調整制度を集権的と見てアメリカ型の補助金制度の導入を求めた占領側の主張が斥けられた。妥協の内容をこのように捉えるならば、基本法の中に制度化された財政連邦制は、ドイツが目指した統一型連邦制でも、連合国が求めた二元分離型連邦制でもない、まさに連邦・州協調型財政連邦制として創出されたのである。<sup>(5)</sup>

## 注

- (1) 実はこの覚書が示される少し前、連合国の連絡スタッフが議会評議会のシェーンフェルダー (Adolf Schönfelder)、社会民主党) に対して、連合国は無条件に連邦・州分離財政 (getrennte Finanzverwaltung) を望んでいると伝えたが、彼はそうなれば財政はあまりに複雑で費用がかかり、州には不適切であると異論を出した。しかしこの意見は取り上げられなかった (Fischer 1970: 136)。

- (2) エーハルトおよびバイエルンの独自の立場に関しては、北住(2000)を参照。
- (3) こうした連合国の考え方は、ウィルムスによればアメリカの二元的連邦制を踏襲したものと評価され、そしてヘレンキムゼー憲法会議案もアメリカの二元的な連邦制に基づくものであったとされる(Wilms 1999: 227-228)。というのも、ヘレンキムゼー憲法会議案第三八条は、連邦と州の税源を全く分離し、租税行政も連邦と州のそれぞれが固有の業務として行うと規定したからである。
- (4) 制定された基本法財政連邦制関係条文の概要は、次の通りである。第一〇五条(関税、専売、租税に関する立法権限)。(1)連邦は、関税および財政専売に関する専属的立法権(ausschließliche Gesetzgebung)を有する。(2)連邦は、消費・流通税(土地取得税、増価税、防火税を除く)、所得税、財産税、相続税、贈与税、物税(税率の決定を除く)に関する競合的立法権を有する。
- (3)州またはゲマインデに配分される租税に関する連邦法は、連邦参議院の同意を要する。第一〇六条(税収の配分)。(1)関税、専売収益、消費税(ビール税、運送税、売上税等を除く)は連邦の税収とする。(2)ビール税、流通税(運送税、売上税を除く)、所得・法人税、財産税、相続税、物税等は州およびゲマインデ(州法に基づく)の税収とする。(3)連邦は、連邦参議院の同意を要する連邦法によって、とくに州の学校・保健・福祉業務の費用充足のために、所得税および法人税の一部を請求することができる。(4)租税力の弱い州の給付能力を保障し、州の異なる財政支出を調整するため、連邦は補助金を交付できるし、このために州の租税の一部を取得できる。第一〇七条(財政調整)。(競合的立法)で定める租税の連邦および州への最終的配分は、遅くとも一九五二年一月三十一日までに、連邦参議院の同意の下に連邦法で定める。第一〇八条(税財政)。(1)関税、財政専売、競合的立法に属する消費税、運送税、売上税に関する行政は連邦が行う。(2)連邦が所得税および法人税の一部を自己のために請求する場合は、その行政は連邦が行うが、連邦はこの行政を州に委任できる。(3)その他の租税に関する行政は州が行う(Schneider: 143, 1109, 伊東: 15-16, 高田・初宿: 255, 262)。
- 以上のように、租税立法権の連邦への帰属(第一〇五条)、連邦と州の税収税目の区分と連邦による州に対する垂直的財政調

整（第一〇六条）、税財行政の連邦と州への区分と連邦・州の税財行政の混成（第一〇八条）が骨格である。なお、ヴィルムスによれば、ドイツと連合国の妥協の結果、税財行政は連邦財政と州財政の混成形態（Mischform）として制度化され、またアメリカモデルの水平的財政調整は基本法成立後、垂直的な財政調整に加える形で導入された（Wilms 1999: 260-261, 263）。

(5) なおエターは、成立した財政制度がワイマール体制と同じく「統一的（unitarisch）」な制度であり、その下で州にはきわめてわずかな財政政策上の自立性しかないと捉える（Oser: 138-139）。シュバイゲルトは、財政行政のあり方は最終的には「分離行政（eine geteilte Verwaltung）」方式になった結果、社会民主党やヘプカー・アシヨフを含む議会評議会の多数が望んだ「統一的な連邦財政」構想は挫折し、しかも議会評議会の少数派が望んだ連邦制モデルとも異なるものとなったと指摘する（Schweigert: 208, 211-212）。

## 結論

### 基本法審議の最大争点としての財政連邦制

これまでの検討から得られる結論は、以下の通りである。戦後ドイツの政治体制の核心をなす連邦制は、一九四九年に制定された基本法でもって創出された。基本法制定過程で最も論議を呼んだのは連邦制の制度化であり、これは政党間のみならずドイツと占領国の間の最大争点になった。しかも連邦制問題の中でも激しく争われたのは、財政連邦制問題すなわち連邦制に適切な税財行政システムであった（Wilms 1999: 116, Lehmbruch 2002: 100）。

連邦制なканずく財政連邦制問題がドイツ内部で、そしてドイツ・連合国間で争点になった理由は、一口に連邦

制といってもその選択肢は様々であつたこと、そのような選択肢は州の利害関心、戦後社会財政状況、政党の基本認識、そして占領国の判断に直接的に関わつていたこと、政党間およびドイツ・連合国間の調整・妥協が容易でなかつたことにある。しかし最終的には、政党間のみならずドイツと占領国の間で妥協が成立し、連合国の承認を経て基本法・財政連邦制が成立した。まさに財政連邦制問題は基本法の命運を左右するほどの重みをもつていたのである。

### 財政連邦制をめぐる選択肢

財政連邦制のあり方をめぐつては、ドイツ側の州優位型連邦制と統一型連邦制、占領国の連邦・州分離型連邦制といった三つの選択肢があつた。この選択肢がぶつかり合う中から、最終的には連邦・州協調型連邦制が構築された。

州優位型連邦制とは、立法・行政上の権限は基本的には連邦ではなく州に帰属するというコンセプトであり、積極的にはキリスト教社会同盟がこれを提唱した。なぜなら、この政党はドイツ諸州のなかでも地域アイデンティティ、国家アイデンティティが歴史的に最も強いバイエルンを基盤としていたため、州の利害を優先させる発想がきわめて顕著だつたからである。連邦・州分離型連邦制は、立法・行政の権限を連邦と州のそれぞれに明確に分離し、連邦による州の規制や州に対する連邦の優位を避けるというものである。統一型連邦制とは、連邦に税財政に関する立法・行政上の権限を付与すべきという考え方であり、これは社会民主党および自由民主党によって主張された。両党がそうした立場に立つたのは、戦後占領期ドイツの優先課題が何よりも「ドイツ経済の統一性」を確保

することだと認識したからである。このような統一型連邦制の構想を練り上げ、その実現を目指して牽引したのは自由民主党のヘプカー・アシヨフである。財政連邦制の形成は、彼の果たした大きな役割なしには不可能であった。

### 財政連邦制審議の二段階と政党

基本法・財政連邦制の審議過程は二段階であった。第一段階はヘレンキムゼー憲法会議であり、第二段階は議会議会である。財政連邦制の選択肢のうち、州優位型連邦制はヘレンキムゼー憲法会議で前面に押し出され、審議の主流をなした。

その理由は、ヘレンキムゼー憲法会議が政党代表で構成されていたのではなく、州代表で構成されたため、州利害が連邦制構想を左右したからである。しかし、第二段階で多数意見を占めたのは統一型連邦制構想であった。なぜなら、議会議会では、メンバーは政党代表であり、このうち社会民主党と自由民主党を合わせるとキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟を上回ったからである。

もつとも、多数意見の統一型連邦制構想が簡単に議会議会で通ったというわけではない。社会民主党・自由民主党とキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟の妥協がなければならなかった。妥協は、連合国の圧力の下で両者の対立が続けば基本法制定作業そのものが挫折すると考えられたこと、そして社会民主党が自らの主張である上院方式を放棄し、代わりにキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟が固執した連邦参議院方式を受け入れたことによって成立した。この意味では、連邦制の二つの柱すなわち財政連邦制と代表連邦制が絡み合っていたわけであ

る。

## モデルとしてのドイツ連邦制史とアメリカ連邦制

統一型財政連邦制がドイツ側の提案になったのであるが、実はこうした提案に行き着くには、ドイツにおける連邦制の歴史的经验が大きく影響した。ドイツの歴史は連邦制の歴史である。ドイツ連邦、北ドイツ連邦、第二帝制、ワイマール共和制のいずれもが連邦主義的な構成体であった。各党はドイツ連邦史に依拠して自らの財政連邦制構想を正当化した。キリスト教社会同盟はドイツ第二帝制の連邦・州関係を肯定的に見る一方、社会民主党や自由民主党はワイマール共和制の連邦制的税財政行政を積極的に評価した。したがって、連邦制の選択肢は自国の連邦制史に準拠して模索されたのであり、この意味では戦後財政連邦制のモデルは何よりも自国の歴史に求められたわけである。

さて、一般的にいかなる連邦制を形成するかは、当該社会がどのような問題に直面し、対処すべき国家的課題が何かによって左右される。アメリカでは、かつてハミルトンが指摘したように、連邦制創設の第一の理由はアメリカの軍事的な安全保障であった (Hamilton, Madison, Jay, pp. 85-87, 斉藤・中野訳: 104-112)。この課題を実現し、植民以来自立的な統治体の道を歩んできた諸地域を州に編成するために、アメリカは連邦・州分離型連邦制を生み出したのである。

こうしたアメリカを中心とした占領国がドイツに要求したのは、実質的にはアメリカ連邦制モデルであった。しかし、ドイツ側はアメリカモデルを拒んだ。その理由は、連邦制史の観点に加えて、占領下ドイツの社会経済状況



や州の財政状況にあった。戦後ドイツが直面した緊要な課題は、一方では西側占領全域の経済的財政的統一性の確立であり、他方では州間の格差調整と州の自立化であった。この二つの課題を達成するには、アメリカ型のように立法権・行政権が連邦と州で分離し、それぞれが自立的政治主体になるよりも、連邦と州の相補性と協調性を前提とする連邦制が望ましいのであった。

かくして基本法に体现された財政連邦制は、州優位型連邦制でもなければ、統一型連邦制でもない、連邦・州協調型連邦制という独自の姿として立ち現われたのである。

### 財政連邦制の特質と意義

こうして成立した財政連邦制の歴史的意義ないしはドイツ戦後政治体制形成上の意義は、以下の通りである。第一に、一九四九年に成立した財政連邦制をドイツ連邦制の歴史の中に位置づけるならば、この財政連邦制は独自の地位にある。ドイツ第二帝制では財政的には連邦が邦に依存したが、ワイマール共和制では逆に邦が連邦に依存した。これに対して、成立した戦後財政連邦制の下では、第二帝制に比べれば連邦の地位が強まり、ワイマール共和制と比較すれば州の地位が強まったと言える。第二帝制よりも連邦の地位が高まった背景には、議会評議会において統一型連邦制志向の政治勢力（社会民主党および自由民主党）が多数を占めたことがある。またワイマール共和制よりも州が重視されたのは、戦後中央政府の存在しない状況下で州の政治形成が先行し、州の再建が戦後国家建設の鍵と位置づけられたことによる。財政連邦制は、第二帝制ともワイマール共和制とも異なる連邦・州関係の制度化として創出されたのである。

第二に、財政連邦制は、ドイツにおける連邦と州の垂直的地域政治関係、および州と州の水平的地域政治関係の税財政的制度化であった。したがって財政連邦制の成立は、地域間の調整という問題が戦後ドイツの出発点で焦眉の問題であったことを示すと同時に、地域がその後のドイツでも無視し得ない政治要因になることをすでに示唆している。

第三に、財政連邦制の成立は、一九六〇年代後半に現われるドイツ連邦制の変容要因を用意した。連邦制の変容とは、連邦・州の「共同任務」(岩崎：141、大西：106)や「錯綜的協調関係」(平島：107)といった概念に表現されるが、換言すれば連邦の統一的(unitarisch)側面が連邦・州間の協調的側面の拡大を伴いながら進展したことを意味する。財政連邦制創出過程では、ドイツの経済統一性を確保する狙いから統一型連邦制という選択肢が提起され、審議を経て最終的には連邦・州協調型連邦制に収斂した。こうした過程では、統一性と協調性をいかに連邦制の要素として制度化するかが論じられたわけである。したがって、ドイツ連邦制の変容に通ずる連続的契機を事実上用意したのが、一九四九年の財政連邦制の成立であったと言えるであろう。

### 引用文献

- 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。  
 大西健夫編(一九九二)『ドイツの政治 連邦制国家の構造と機能』早稲田大学出版部。  
 北住炯一(一九九六)『ドイツ『複合占領』と連邦・州憲法の成立―連邦的政治枠組みの端緒―』『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―バイエルンと基本法―」『名古屋大学法政論集』第一八三号。
- 国分良成（二〇〇三）『中華人民共和国』ちくま新書。
- 塩川伸明（一九九九）『現存した社会主義 リヴァイアサンの素顔』勁草書房。
- 高田敏・初宿正典編訳（一九九四）『ドイツ憲法集』信山社。
- 鄭暎恵（二〇〇三）『民が代』斉唱 アイデンティティ・国民国家・シエンダー』岩波書店。
- 平島健司（一九九四）『ドイツ現代政治』東京大学出版会。
- Antoni, Michael G.M. (1991): Sozialdemokratie und Grundgesetz, Bd. 1. Verfassungspolitische Vorstellungen der SPD von den Anfängen bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates 1948. Berlin.
- Benz, Arthur (2002): Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, 42. Jg. 2001, Sonderheft.
- Benz, Wolfgang (1983): Vorform des>>Weststaats<<:die Bizone 1946-1949, in: Theodor Eschenburg, Hrsg., Jahre der Besetzung 1945-1949, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, bearbeitet von Klaus-Berto v. Dömming, Rudolf Werner Fülllein, Werner Matz(1951), in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/ Band 1.
- Feldkamp, Michael F. (1998): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Göttingen.
- Fischer, Heinz Joachim (1970): Parlamentarischer Rat und Finanzverfassung. Diss. Kiel.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John (1993): The Federalist, in: Adler, J. Mortimer, ed., Great Books of the Western World, Chicago.

ア・ハレルマン、J・シエイト、J・マティソン『ザ・フェデラリスト』斉藤眞・中野勝郎訳、岩波書店、一九九九年。

Hoepker-Aschoff, Hermann (1947a): Die Finanzhoheit im künftigen Staat. in: Die Zeit, 1. 5. 1947.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1947b): Bundesstaatliche Perspektiven in: Die Zeit, 24. 7. 1947.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1948a): Die Abgrenzung der Verwaltung zwischen Bund und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der Finanzverwaltung. in: Deutsche Verwaltung 1 (1948).

Hoepker-Aschoff, Hermann (1948b): Werk und Wirken in Bon. Aus der Rede über die F.D.P.-Arbeit im Parlamentarischen Rat beim F.D.P.-Gründungstag am 11. 12. 1948 in Heppenheim. in: Zeugnisse liberaler Politik; 25 Jahre F.D.P.(1948-1973), Hrsg. Vom F.D.P.-Bundesvorstand. Bonn 1973.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1949a): Das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland. in: Finanz-Rundschau 4 (1949).

Hoepker-Aschoff, Hermann (1949b): Das Finanzwesen. in: Die Öffentliche Verwaltung, 2. Jg. 1949.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1949c): Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes. in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 75, 1949.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1949d): Der Auslauf in Bonn. in: Die Plattform, Informationsdienst der FDP Nordrhein- Westfalen, Nr. 9 vom 1. Mai, 1949.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1949e): Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. in: Anlage zum Stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949.

Hoepker-Aschoff, Hermann (1949f): Von Bonn zu Deutschland. in: Die Plattform, Informationsdienst der FDP Nordrhein- Westfalen, Nr. 11 vom 10. Juni 1949.

Hoepker- Aschoff, Hermann (1949g): Die Wirtschaftsverwaltung in Frankfurt und das deutsche Finanzwesen. Bielefeld 1949.

Hoepker- Aschoff, Hermann (1950/1951): Das Finanzwesen der Bundesrepublik. in: Finanz-archiv, Neue Folge Bd. 12 (1950/51).

- Lange, Erhard, M. (1981): Hermann Hoepker-Aschoff, in: Beiträge zur Neueren Landesgeschichte des Rheinlandes und Westfalens, Bd. 9: Land und Bund, Hrsg. Von Walter Först, Köln, Stuttgart, Berlin, Mainz.
- Lehmbruch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsystem und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Politische Vierteljahresschrift, 42, Jg. 2001, Sonderheft 32.
- Oeter, Stefan (1998): Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter Grundgesetz, Tübingen.
- Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle, Hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv (zit. als PR).
- Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenhimsee, Bearb. von Peter Bucher, Boppard 1981.
- Bd. 8: Die Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militäregierungen, Bearb. von Michael F. Feldkamp, Boppard 1995.
- Bd. 9: Plenum, Bearb. von Wolfram Werner, München 1996.
- Bd. 12: Ausschluß für Finanzfragen, Bearb. von Michael F. Feldkamp, München 1999.
- Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1950 (zit. als PR.HA).
- Renzsch, Wolfgang (1991): Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn. ヲンチヲ『ユヘン財政調整發展史—戦後から統一まで—』伊東弘文訳、九州大学出版会、一九九九年。
- Schneider, Hans-Peter, Hrsg. (1997): Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 25, Artikel 105 bis 107, Frankfurt am Main.
- Sörjgel, Werner (1985): Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

深  
淵  
Wilms, Heinrich (1999): *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes*. Stuttgart.

全  
體  
Wilms, Heinrich (2003): *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes - Dokumente - Stuttgart. DIE ZEIT (zit. als ZEIT)*.