

ドイツ連邦共和国における 市町村の財政自治の限界

村 上 武 則

- 一 はじめに
- 二 基本法一〇九条の改正
- 三 「経済安定成長促進法」一六条と地方自治
- 四 市町村と景気政策
- 五 おわりに

一 はじめに

一九六七年に、西ドイツにおいて、「経済の安定と成長の促進法」(以下、「経済安定成長促進法」と略す (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), geändert durch Art. 12 des Finanzanpassungsgesetzes vom 30. 8. 1971 (BGBl. I. S. 1426)))⁽¹⁾が制定された。本稿は主として、この法律と地方自治との関連を探索しようとするものである。

まず最初に、大きな問題の所在を指摘しておこう。

当時の西ドイツにおいては、⁽²⁾一九六六年から一九六七年にかけて、第二次世界大戦後からそれまでにかけては最大

の深刻な経済的不況にみまわれていたが、この法律の制定によって、それまでに既に始まっていた自由な「社会的市場経済」政策の修正の方向で、ケインズ経済理論に基づき、国家が、計画的におよび反循環的に、景気即応的な財政・経済政策を講ずべきことが要求されることとなったのである。

右のような経済政策の変遷は、実は憲法解釈論からも正当づけられていたところである。すなわち、基本法の社会国家条項(二〇条一項)に基づいて、国家の景気・成長政策は現代社会国家の中心的任務であると解されるようになっていた。

しかし問題は、そのような任務の達成のためには、国家はどのような法形式的手段を使つたらいいのだろうかという点である。この場合、景気・成長政策はさまざまな手段で達成されることができよう。たとえば、それは、基本法を改正しないでも、政府の施政方針演説によつても可能であろうし、あるいは、州(ラント)の間の国家契約あるいは行政協定によつても達成されることができよう。しかし、西ドイツは実際には、より強力に、すべての国家組織を拘束するために、ドイツ社会民主党(SPD)とキリスト教民主同盟(CDU)／キリスト教社会同盟(CSU)の大連合の下で、「経済安定成長促進法」という法律の制定、およびそのための基本法一〇九条改正という手段を選んだのだ。その結果、西ドイツにおいては始めて、経済・財政政策が連邦や州の法律上の義務とされ、かつその政策のための必要な法律上の授權が創設されたのである。

それまでは、西ドイツにおいては、州や市町村の自治権の保障の結果、場合によればバラバラの景気政策に陥つてしまふ危険性があったのであるが、右のように基本法一〇九条の改正と「経済安定成長促進法」制定により、「全経済的均衡」という目的に向かって、連邦や州のみならず、市町村も協力しなければならないということになったのである。

すなわち、たとえば「経済安定成長促進法」一条によれば、連邦と州について、

「経済、財政政策上の措置において、連邦および州は、全経済的均衡の要請を考慮しなければならない。その措置は、市場経済の枠組みの中で、同時に、継続的かつ適正な経済成長において、物価の安定、高水準の雇用状態の維持および外部経済上の均衡へと貢献するようになさなければならない」と規定されている。

他方、市町村については、同法の数少ない関連規定のなかで、最も重要な規定が、同法一六条に規定されている。⁽⁸⁾
すなわち、

「(一) 市町村および市町村組合 (Gemeindeverbände) は、その予算運営において、第一条の目的を考慮しなければならない。

(二) 州は、適切な措置によって、市町村および市町村組合の予算運営が景気政策的要請に対応するように働きかけなければならない」と。

したがって、同法一六条一項により、市町村は、その予算運営において、同法一条の目的、すなわち、物価の安定、高水準の雇用状態の維持、外部経済上の均衡、および継続的かつ適正な経済成長（以上の四つの目的を「魔法の四陣角」とい⁽⁹⁾）を考慮しなければならない。それにたいして、同法一六条二項により、もし市町村が、右のような同法一条の目的を考慮していないような場合には、州が適切な措置をとることができるというのである。

以上のように、「経済安定成長促進法」によれば、市町村は、「全経済的均衡」という連邦法律によって作られた国家目的のために、予算運営における協力という形で国家の中へ取り込まれることとなったが、このようなことは、基本法二八条二項によって保障されている地方自治権⁽¹⁰⁾、それゆえ財政高権 (Finanzhoheit) を侵すことに連なつてゆか

説
ないのだろうか。

論

そもそも西ドイツにおいては現在、地方自治の危機とりわけ恒常的な財政危機が、多くの人によって叫ばれている。その危機の根拠としては、おおむね、事務にみあう財源がなく、しかも財政調整も不十分なことや莫大な債務およびそれに帰因する沈滞的な投資率、くわえて人件費やその他の行政支出が増大し続けていること、あるいは人口が減少していること、そして本稿が問題にしているような、市町村および市町村組合が国家的な租税・景気政策に組入れられていることなどがあげられている。⁽¹¹⁾

そこで、今日、国家行政と地方行政との関係が問題とされなければならないが、その関係は、一九世紀におけるそれとは大幅に異なったものになっているといわれている。

すなわち、かつては、地方の任務領域は国家の影響から比較的独立しており、今日と比べると、地方にたいしてはより大きな自由なる余地が認められていたというのである。しかるに今日では、市町村は国家に従属させられ、州に属する法人と解され、活動範囲も狭められてきている。そのうえ、国家行政と地方行政との関係は、最早これらの分離によってではなく、たえざる統合の過程によって特色づけられ、地方自治は、もっぱら地域の事項に関わりあうものというのではなく、常に国家的公行政と関わりあうものへと変質してきているといわれている。⁽¹²⁾

たとえば、今日、本稿で問題とするように、国家の財政・景気政策の中へ市町村（市町村組合を含む——以下同じ）が組込まれたり、あるいは又、生活関係の均一性という社会国家的要請に基づいて連邦や州の法律によって地方自治が誘導されたり、国の発展・専門計画によって要求される社会資本建設に必要な投資にさいして財政的に国家に依存せざるを得ないというように、地域的な行政と超地域的なすなわち国家的な決定主体とが、強くからまりあつてきている。まさしく、ここにおいて、地方自治の憲法的保障の空洞化の危険があると言われる理由が存しているのである。⁽¹³⁾

そこで本稿では、基本法一〇九条改正や「経済安定成長促進法」によって、市町村が国家の経済・財政政策へ組込まれることによって生ずるさまざまな法問題を、とくに地方自治権との関係で検討しようというものである。

そこで、まず、問題の発端として、基本法一〇九条の改正から検討してゆきたい。

(1) ここで簡単に「経済安定成長促進法」の成立史を概観しておこう。まず、一九六七年にこの法律が制定される以前に、既に一九六四年五月一日の閣議決定で、時のエアハルト政府は、景気の発展への影響のために、法律上の措置を準備することを決定する。次いで、一九六六年七月四日に、キリスト教民主同盟(CDU)、キリスト教社会同盟(CSU)と自由民主党(FDP)の連立政府は「経済の成長の促進法草案」を決定する。そこで連邦政府は、同年同月一五日に、同法草案と、基本法一〇九条改正のための法律草案を連邦参議院に提出し、そこで審議が始まるが、同草案の趣旨そのものは、すべての州政府の同意するところとなるが、ハンブルクやヘッセン州などが、公債制限に伴って出てくる州や市町村の財政高権の侵害に対して、憲法のおよび憲法政策的な留保を表明する。このような審議経過の中で、政府草案が修正をうけた後、同年九月二日に、政府提案になる草案が連邦議会に提出される。ここでは、当時の野党のドイツ社会民主党(SPD)が、景気政策上の措置は議会のコントロールの下に置かれるべきことを主張するが、それは他党からも原則的に承認されてゆく。

ところが同年十月二十七日に、一九四九年に始まり、途中一時的な中絶はあったにせよ、続いていたCDU/CSUとFDPの連合が終わりを告げ、その日からエアハルト政権は少数政府となり、その後しばらく同草案の審議はストップする。

しかし、一九六六年二月一日に、キージンガーが連邦首相に選出され、CDU/CSUとSPDの大連立が成立し、この二院の三分の二以上の賛成を要する基本法改正の準備がととのうとともに、翌年の一九六七年二月に同法草案の審議が再開される。やがて、法律の名称も「経済の安定の促進法」から「経済の安定と成長の促進法」へと変えられ、それが遂に同年五月十日に連邦議会でも可決され、同年六月二日に連邦参議院の同意を得て、ここに基本法一〇九条改正とともに、「経済の安定と成長の促進法」が成立したのである。

なお、「経済安定成長促進法」については、我が国の文献では、手島孝「財政政策と憲法」法政研究四一卷四号、同「財政」(『現代の経済構造と法』筑摩書房・現代法律学全集五二巻)六四五頁以下、プロドロモス・ダクトグロー「財政政策と地域自治——若干の憲法的観点から」自治研究五〇巻一号(四五—七八頁)、野尻武敏「西独経済政策の展開——『経済

安定成長促進法」の成立——「国民経済雑誌一一九卷二号、町田俊彦「西ドイツにおける『安定法』下の景気調整的財政政策」、商学論集四七卷四号、同「西ドイツにおける財政政策と景気調整（上）」——『経済安定成長促進法』成立の背景——」
 商学論集四二卷四号、同「同（下）」、商学論集四三卷四号、出水宏一「戦後ドイツ経済史」、東洋経済新報社、同「日独経済比較論」有斐閣、および国家論との関わりで、広渡清吾「西ドイツにおける『国家』——『社会国家論の射程と限界——』」
 講座現代資本主義国家第四卷一七五頁以下、大西健夫編「現代のドイツ・経済とその安定」などを参照した。西ドイツの文献については個別的に引用したものを参照して頂きたい。

「経済安定成長法」の成立史については、前掲文献の他、Alex Möller (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz, 1968; Jürgen Gothold, Wirtschaftliche Entwicklung und Verfassungsrecht, 1975; Stern/Münch/Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., 1972; Ernst Deuener, Deutschland 1963-1970, 8. Aufl., 1972 など参照した。

(2) 一九六七年頃は、西ドイツの政治・経済・社会にとって大変革期であったが、実定法の分野でも大きな変動が生じている。たとえば、一九六七年七月に政党法が制定され、一九六八年六月には非常事態法が発効し、また一九六九年には労働助成法が発効し、同じく同年には刑法が改正され、また、連邦と州の共同事務という制度が導入され、かつ、「協調的連邦主義」に基づく財政改革などがなされている。

(3) その状況については、Karl Hardach, Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, 2. Aufl., S. 238ff. など、西ドイツの経済政策の概要については、Kurt Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., S. 58 ff.

(4) 「社会的市場経済」については、日本の文献としては、出水宏一『日独経済比較論』一九六頁以下、広渡・前掲一九二頁以下、K・G・ジン「社会的市場経済（西ドイツ）の危機」現代経済（季刊）一九八〇年冬期号九六頁以下、杉本金馬・安積純二・中桐宏文「英仏独経済計画の基本計画」レファレンス二三四号（二〇巻七号）三〇頁以下、舟田正之「ドイツ」経済制度』理論史（七・完）（国家学会雑誌九〇巻九・一〇号七五頁以下）、カルロ・メッテリ（向坂正男・塚本健記）『西ドイツ経済の光と影——エアハルトの実験と成果——』一九六三年などを参照した。西ドイツの文献としては、さしあたり、vgl. Hans D. Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 46; Peter Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Beson-

- deres Verwaltungsrecht (Hrsg. Ingo von Münch), 5. Aufl., S. 261 f., Helmut Bäumer, Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz, S. 108 ff.
- (5) 一九六六年三月に「財政改革専門委員会」(いわゆるトレーガー委員会)によって、「連邦共和国における財政改革に関する専門意見書」が出され、その中で「反循環的財政政策 中期財政計画および基本法一〇九条の改正が提案されるなど、連邦共和国の新しい経済政策への大きな進捗がなされた」(vgl. Gotthold, a. a. O., S. 117. なお「広渡・前掲一九五頁参照」)。
- (6) Vgl. H. P. Ipsen, VVDStRL 24, 1966 S. 221/222 (222). なお vgl. Peter Badura, Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebenzigsten Geburtstag, 1977 S. 367. したがって「後述の基本法一〇九条改正によって始めて景気政策にたゞする憲法上の委任が創設されたというのではないが、社会国家原則に基づく経済成長の国家的配慮の原理は、基本法一〇九条や「経済安定成長促進法」の財政・景気政策に制限を課せなく (vgl. Badura, a. a. O., S. 372 f.)。なお「景気・成長政策の法的问题について」 vgl. Peter Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, 1971, S. 45 ff.
- (7) 以上のことについては vgl. Möller, a. a. O., S. 16 f. なお「本文に述べたような意味において」この「経済安定成長促進法」は「資本主義諸国家の例にならざるもの」(vgl. Patzig, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung-Spielraum und Grenzen, Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. N 20)。
- (8) その他「同法」二三条に「市町村の公債による資金調達について」州が適切な措置をとり、それが出来るようにする。
- (9) 「魔法の四陣角」については vgl. Zuck, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967 Heft 29, S. 1302ff.; Gert Nicolaysen, Wohlstandsvorsorge, in: Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebenzigsten Geburtstag, 1977 S. 486.
- (10) 周知の如く「基本法」二八条二項によれば「市町村には、地域の社会における多くの事項を、法律の枠内で、自己の責任で規律することができる権利が保障されなければならない。(以下、省略)」と定められている。なお、西ドイツの地方自治権について、成田頼明「地方自治の保障」(宮沢遷吉記念『日本国憲法体系第五卷』所収)一六三頁以下参照。
- (11) Vgl. Albert von Mutius, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs-

und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, in: Gutachten E für den 53. Deutschen Juristentag, S. E 116. なお、*「成田頼明『地方の時代』における地方自治の法理と改革」*公法研究四三号一六七—八頁参照。

(2) 以上、Willy Erlwein, Stellung und Funktionen der Gemeinden, in: Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., 1979 S. 181. *「また」* vgl. Hendrik Grötrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, 1973 S. 221. 但し、影響の流れが常に「上」から「下」へ、すなわち、連邦や州から市町村へと向かうというのではなく、(vgl. Grötrup, a. a. O., S. 221)。

(3) Vgl. Willy Erlwein, a. a. O., S. 181.

二 基本法一〇九条の改正

1 改正以前

一九六七年改正前の基本法一〇九条は、ただ一つの条文から成り立っていた。すなわち、

「連邦と州は、その財政運営において、独立であって、相互に依存することはない。」という規定から。

この規定からも推測できるように、一九六七年までは、連邦は州の景気政策に影響を及ぼすことは少なかった。⁽¹⁾

しかし、そもそも、ドイツの古い国家観によれば、国家が経済の分野に影響を及ぼすというようなことは、考えられないことだった。すなわち、伝統的な自由主義的法治国家論からすると、国家の機能は秩序の維持や法の保持に制限されるべきであり、社会のおよび経済的生活は国家の影響から自由であると考えられていた。ところが、世界大恐慌以来、全経済的發展のために、国家が計画的に経済へ影響を与えることが不可欠と考えられるようになってきた。それにもかかわらず、ボン基本法は、当初は、ナチス体制にたいする反省から、国家が社会・経済へ政治的影響を与

えることをつしめ、不十分にのみ国家による嚮導の役割を考えたのだ⁽²⁾。

しかしながら、一九六七年の基本法一〇九条改正前、既に西ドイツの財政実務においては、国家や市町村の財政支出は、単に支出の要請そのものに基づいて考察されるばかりでなく、全経済への影響ということがらも考慮されて行われていた⁽³⁾。このように、実際には、国家による景気政策の考慮も重要な地位を占め始めていた。

ところが、その場合でも、国家による財政支出が、現存の景気ないし不況の傾向を、さらに強めるのか、すなわち循環的に (zyklisch) 作用するのか、あるいは、国家の支出がそのような傾向を逆に弱めるのか、すなわち反循環的に (antizyklisch) 作用するのかわかるといふようなことを考慮することはなかったといわれている⁽⁴⁾。

そこで、右に述べたような考慮、すなわち、国家の財政上の収入・支出の運営を景気への影響手段として用いるという考慮の一般的承認が、一步一步、地歩を占めてゆくこととなる。たとえば、一九六四年の連邦政府の経済報告で、公の予算の「景気政策手段への拡大」の可能性が原則的に認められてゆくのである⁽⁵⁾。

しかし、ここで問題となるのは、国家の反循環的予算政策とか多年次財政計画などの影響手段の行使が、基本法一〇九条を改正しなくても可能かということであった。この問題は、「財政改革専門委員会」などで長い間議論されたが、結局必要ということになり、一九六七年の基本法一〇九条改正となったのである⁽⁷⁾。

この基本法一〇九条改正によって、遂に、公の予算運営が、現代の産業国家の経済・財政政策的任務の遂行の中心に positioning されることとなった⁽⁸⁾。

ところで、基本法一〇九条改正は、従来の条文は同条第一項としてそのまま残り、新たに三つの項を追加するといふ形でなされた。そこで、次にそれらの追加項目を順次検討してゆきたい。

2 基本法一〇九条二項

基本法一〇九条二項によれば、

「連邦および州は、その予算運営において、全経済的均衡を考慮しなければならない」と規定されている。

したがって、この規定によって、連邦や州は、反循環的な景気対策も含めて積極的な予算運営を行うよう義務づけられる。⁽⁹⁾ 別言すれば、国家機関は、公的予算を通して多元的に相争う経済的諸利益を調整し、経済を包括的に誘導することが義務づけられたのである。⁽¹⁰⁾ このことを別の観点から見ると、従来は、景気・不況対策あるいは安定政策は、いわゆるマネタリスト原則 (Monetarism) に基づいて、連邦銀行の貨幣操作によって達成できると考えられていたが、⁽¹¹⁾ それは最早、現行の基本法には適合しないとみなされ、いわゆるフィスカリストの原則 (Fiscalism) が、憲法上採用されたといえるのである。⁽¹²⁾

それでは次に、この一〇九条二項の法的性質が問題となる。その点、まず一般的に認められていることは、これは単なるプログラム規定ではなく、義務づけ規範の性格を帯びていることである。⁽¹³⁾ しかし、義務づけといっても、連邦は州にたいして特別の高権や監督権をもたないので、義務の内容については、連邦も州も独自に判断することになる。⁽¹⁴⁾ その場合、どちらかが、他方がその判断の枠の限界を超えていると解する時、すなわち、一〇九条二項の義務に反していると考えるときは、連邦憲法裁判所に訴えを提起することができる。⁽¹⁵⁾

また、法的性質の問題として、この条項に基づいて、個人が連邦や州にたいして、全経済的均衡のための措置をとることを、裁判所で請求できるかということが問題となるが、これは否定されている。しかし逆に、個人は全経済的均衡への直接の義務を負うものでもない。⁽¹⁶⁾

さて、次に問題となるのは、「全経済的均衡」の意味は何かということであろう。いうまでもなく、しかし、この文言は不確定法概念である。この点、立法者自身が、長い議論のあと、憲法上の定義をあきらめたのであった。何故

なら、そのような定義づけは、経済学の特定の状態に拘束されることになってしまふと考えられたからである。⁽¹⁷⁾ したがって、たとえ「経済安定成長促進法」が、「全経済的均衡」のための措置として、魔法の四陣角といわれる四つのカテゴリーを掲げてはいるが、基本法一〇九条二項のいう「全経済的均衡」はそれに尽きるものではないのである。⁽¹⁸⁾

そこで再度、本項の法的性質論に言及すると、本項に基づいて連邦憲法裁判所が判断できるのは、「全経済的均衡」が一般的に適切になされているか、あるいは、その概念の一般的な枠の中にとどまっているかどうかにすぎないのである。⁽¹⁹⁾

ところで次に、本項には、「市町村」という文言は入っていない。そこで解釈論として、本稿の中に当然に市町村(市町村組合を含む——以下同じ)も入るか否かが争われる。⁽²⁰⁾

ここでまず、市町村は州の部分であるという理由で、市町村も当然に本項によって義務づけられるという説がある。⁽²¹⁾ これにたいして、基本法一〇九条四項(後述)においては、領域団体という文言で、市町村が明文をもって言及されているのに、本項(三項においても同じ)では、どこにも領域団体とか市町村という文言は見あたらない。それゆえ、本項には市町村は含まれないとする説がでてくる。⁽²²⁾ あるいは又、連邦や州の予算活動の自治の中に、市町村のそれが当然に含まれるとなると、連邦や州の国家性が反映するということで、やはり本項の中に市町村を含ませない説もある。⁽²³⁾

しかし、右に述べた否定説においても、市町村の予算運営を直接的に拘束することは、基本法二八条二項が地方自治権を「法律の範囲内」で保障している以上、法律によって可能であると解されるのである。⁽²⁴⁾ それゆえ否定説によれば、市町村がその予算運営において「全経済的均衡」へ義務づけられることは、一九六七年の「経済安定成長促進法」一六条などによって創設されるということになる。

このような理論の差異は、前述のように、基本法一〇九条二項にいうところの「全経済的均衡」という概念の方

説
が、魔法の四陣角にその内容が限定される「経済安定成長促進法」の「全経済的均衡」の概念より広いという点にあらわれよう。

3 基本法一〇九条三項

基本法一〇九条三項によれば、

「連邦参議院の同意を要する連邦法律により、連邦および州に共通に適用される財政法の原則法、景気に即した財政運営および多年にわたる財政計画の原則を樹立することができる」と定められている。

この規定によって、連邦は、連邦法律によって、景気即応的予算運営や多年次財政計画⁽²⁵⁾に対する諸原則を定めることができる。このような原則立法にたいする連邦の権能は、すべての公的な予算運営、すなわち、連邦、州および市町村（市町村組合）に及ぶと解されている。

たしかに、本項においても、前述の第二項の場合と同じように、市町村という文言は見当たらない。しかし、本文の「連邦および州に共通に」ということは、ただ連邦立法者は州のみ（市町村を含む）⁽²⁶⁾にたいする原則を定立できないということの意味し、共通であれば、連邦、州および市町村も含めての原則を定立できると解されるのである。

かくして、従来は、市町村の予算運営については州の立法者のみが制約することができると考えられていたのだが、今や、連邦立法者も、原則立法という形式ではあれ、市町村にたいして、景気即応的予算運営や多年次財政計画の原則を呈示する権能を有するようになったのである。⁽²⁷⁾

ところで、連邦法律としての「経済安定成長促進法」九条により連邦は、その予算運営について財政五ヶ年計画に基づかなければならないことが要求されるし、⁽²⁸⁾また、州についても、第一四条によって同様のことが要求されている。その場合、予算総則法⁽²⁹⁾五〇条⁽³⁰⁾以下が、それぞれのより詳しい手続を個別的に定めている。

さて市町村は、もともと多年次財政計画を策定することを、法律によっては義務づけられていなかった。けれども、全経済的均衡へ向けられる市町村の予算運営の本質的要件は、市町村の多年次財政計画であるということ、その必要性については、広く認められることとなった。⁽³¹⁾

しかし、そこで問題は、市町村が多年次財政計画を作成することが、法的にみて許容されているといえるのだろうかということだった。この問題については、市町村高権 (Gemeindehoheit) の一部分としての計画高権 (Planungshoheit) は、市町村の財政高権 (Finanzhoheit) と結合して、財政計画を含む⁽³²⁾ということや、「経済安定成長促進法」一六条一項により、市町村も「全経済的均衡」を考慮しなければならないということなどから、市町村が多年次財政計画を定立することも法的に保障されていると解されるようになっていた。⁽³³⁾そこで、実際には、大部分の市町村が多年次財政計画を有するようになっていたのである。⁽³⁴⁾

ところが、今日では、多くの州で、市町村法や市町村予算法などで財政五ヶ年計画を定立することが義務づけられている。⁽³⁵⁾

かくして、西ドイツでは、今日、すべてのレベルの公的予算において全国的に統合される多年次財政計画が存在することになっている。⁽³⁶⁾すなわち、市町村も、予算運営において、五ヶ年財政計画に基づかねばならず、かつ「全経済的均衡」を考慮せねばならないのである。

さて、このように、連邦も州も、さらに市町村も財政五ヶ年計画を有するという場合、それらの諸団体の財政計画を調整する必要が生じようが、そのために、一九六九年の予算総則法五一条により、連邦、州および市町村の代表者から構成される「財政計画委員会」 (Finanzplanungsrat) が設けられ、これが調整のための勧告 (Empfehlungen) を与えることができることになっている。⁽³⁷⁾

ここで特筆すべきことは、グレートトルップによれば、市町村が「財政計画委員会」において、直接かつ対等に、連邦や州と並んで、国家的な意思形成の重要な問題に参与し、実際にも多くの点で共同決定できるようになったことである。⁽³⁸⁾そして、このことによつて、ドイツ憲法史上始めて、州が市町村を代表するという憲法原則が崩されたといわれる。⁽³⁹⁾このように、全体的な全経済的均衡のために市町村を国家の中に取り込むことの「補償」として、市町村を連邦レベルでの委員会に参加させる措置がとられているわけであるが、それは、基本法二八条二項で保障されている地方自治権の保障の観点で十分かという問題が残る。ここではしかし、市町村に対して確固とした共同決定権が認められていなければ、その「補償」は不十分であるとする説だけをあげておきたい。⁽⁴⁰⁾

さいごに付言しておきたいことは、たとえば連邦の財政計画をとつてみても、政治的な任務計画による補完なしには、その財政計画によつて政府のプログラムが十分に遂行されるというわけにはいかなないということが判明してきた。⁽⁴¹⁾そこで、一九六九年に、連邦内務省のプロジェクトチームが連邦行政の改革案を提出し、⁽⁴²⁾財政計画にたいして、別個の「目的に向けられた任務計画」をさしはさむよう勧告しているが、その提案の実現も実際にはうまくいっていないようなのである。⁽⁴³⁾

4 基本法一〇九条四項

基本法一〇九条四項によれば、

「全経済的均衡をみだすことを防ぐために、連邦参議院の同意を要する連邦法律により、左の事項に関する規定を發布することができる。

- 1 領域団体、および目的組合による信用借入れの最高額、条件および時間的順序、および
- 2 ドイツ連邦銀行に、無利息の預金（景気調整準備金）をしておく連邦および州の義務

(以下、省略)

と定められている。

ここにおいて、同法一〇九条二項の意味における景気誘導のための、より一層包括的な手段が創設される。すなわち、今や連邦立法者は、全経済的均衡の障害の防止のために、州、市町村ならびに目的組合 (Zweckverbände) の公的予算の部面において、最高額などの制限をとおして公債市場に影響を与えるか、連邦や州にたいして、貨幣循環の制限のために景気調整準備金の形成を命令することができる。

このことによつて、連邦は、州や市町村にたいして、その予算運営について直接に介入できるようになったのである。⁽⁴⁴⁾ しかも、連邦にたいして認められているこの公債制限を行うことができるという授權を制限する規定がないという⁽⁴⁴⁾ことで、ここにおいても、基本法二八条二項で保障された市町村の自治権を侵すおそれがあるのではないかという疑問が出されてくるのである。⁽⁴⁵⁾

すなわち、公債制限の手段の適用において、もしそれが、個々の具体的な市町村の多様性を無視して、図式的に公債の最高額や量的規制を行うとすると、ある市町村にとっては、その財政運営にたいしてかなりな侵害が加えられる危険性があるのである。⁽⁴⁶⁾

しかし、「経済安定成長促進法」二〇条二項は、市町村等の公債の最高額を七割に縮めて、余った金額を、州から、特定の市町村等の特に緊急な投資活動のために付加的に交付できるとしたり、さらに同法二一条も、州にたいして、市町村等の公債の最高額が、予算条例における公債授權を上廻ったとき、その余った一定の金額を、他の市町村等にたいして、付加的な公債の必要のために割り当てることができる⁽⁴⁷⁾と定めることによつて、図式的な公債制限の弾力化を図つてはいるのである。

種
標
(1) Vgl. Wolfgang Bohling, Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, S. 81. 各符' タンタロー・前掲五二一三頁參照。
各符' 現代國家の經濟秩序と法律問題を對しての論議と云ふの文に於て vgl. Scheuner, Einführung, Wirtschafts-
lenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates, in: Dokumentation zum öffentlichen Recht, Bd. 2 (Die
staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft), S. 9 ff.

(2) 同上' vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar, Art. 109 Rdnr. 24.

(3) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 24.

(4) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 24.

(5) 計算簿制の總論的論議は、我が國の財政學の中等教科書に於て見らるべきである。此に於て vgl. Patzig, Probleme einer
Neuordnung des Finanz- und Haushaltsrechts, VwArchiv, 58. Bd. Heft 2 S. 97 f.

(6) 連邦政府の公法上の地位に關して vgl. Arnold Köttgen, Zur Diskussion über das Konjunkturpolitische Instru-
mentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, Archiv für Kommunalwissenschaften 1966 5. Jg., S. 3-41.

(7) Vgl. Möller, a. a. O., S. 57. 各符' 1) 公法上の地位に關しては、第 15. Gesetz zur Änderung des Grund-
gesetzes v. 8. 6. 1967, BGBI. I S. 581)°

(8) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 24.

(9) 具體的に於て vgl. Patzig, a. a. O., S. 99 f.

(10) Vgl. Hans Peter Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 256. 各符' 1) 公法上の地位に於て、競争が真正な
利益の調整を創造するものとして古典的自由主義が終了したものである (vgl. Bull, a. a. O., S. 256)° 基本法の經濟政策的中立性
の時代が終つたといふ説は、Patzig 氏に於て (vgl. Zuck, Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der
Wirtschaftsverfassung, NJW 1967 Heft 29, S. 1301)° 各符' 従来の点的介入から包括的誘導のことに於ては、広渡・前掲
一四四頁を vgl. Gothold, a. a. O. S. 165.

(11) この点、出水宏一『戦後ドイツ經濟史』一八七一八頁參照。

(12) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 24.

(13) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 37.

- (14) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 40.
- (15) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 40. なお、後述のように、市町村も本項により義務づけられるところの説があるが、その場合とは、市町村の義務違反にたいしては、連邦が州を訴えることとなる (vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 40)。なお、憲法訴訟は、たとえばこの基本法一〇九条による権利・義務にこころ憲法機関の間で争うがある場合に限られ、後述の「経済安定成長促進法」の執行、たとえば反循環的予算政策や財政計画における問題は、最早、憲法訴訟とはならない。この点 vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 75. なお「経済安定成長促進法」一条を裁判所による審査の問題などについては、vgl. Markus Wiebel, Wirtschaftsförderung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschaftlers nach dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes, S. 66 ff.
- なお又、経済政策立法と憲法裁判所によるコントロールの問題については、vgl. Badura, Richterliches Prüfungsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Festschrift für Ludwig Fröhler zum 60. Geburtstag, S. 340 ff.
- (16) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 41.
- (17) Vgl. Möller, a. a. O., S. 61 f.
- (18) Vgl. Möller, a. a. O., S. 62.
- (19) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 38.
- (20) この問題は、別の形でとらえざるべし、基本法一〇六条九項によれば、「市町村(市町村組合)の収入と支出は、この一〇六条の意味におけるラントの収入と支出として妥当する」と規定してあるが、同法一〇九条二項においても、市町村の予算活動が州の予算活動の部分として妥当するといえるかという点である。なお、基本法一〇六条九項の規定は、ドイツ連邦共和国が連邦と州の二段階として構成されている事実を示すものと解されている (vgl. Model/Müller, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., S. 529)。
- (21) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 39.
- (22) Vgl. Möller, a. a. O., S. 60 f.
- (23) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 299.
- (24) Vgl. Möller, a. a. O., S. 60 f.; Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 299.

- (25) 長期(一〇年)と中期(五年)がある。
- (26) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 299. なお財政計画の憲法問題については vgl. Peter Badura, Verfassungfragen der Finanzplanung, in: Festgabe für Theodor Maunz, 1971 S. 1 ff.
- (27) Vgl. Möller, a. a. O., S. 63. なお毎年の予算も計画といえるかもしれないが、毎年の予算は、各官庁のインシメンティブや、財政大臣や専門官庁の間の財政的なむしりとの結果できるもので、このように計画というものはなく (vgl. Patzig, a. a. O., S. 105)。
- (28) この計画は、連邦財政大臣によって作成され、政府が承認するところとなるが、議会には提示されるのみなのである(経済安定成長促進法)九条。
- (29) Gesetz über die Grundzüge des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. 8. 1969-Haushaltsgrundsatzgesetz-(BGBI. I S. 1273). なおこの法律については vgl. Erwin A. Piduch, Zehn Jahre Haushaltsreform, DÖV, 1979 Heft 24, S. 881 f.
- (30) なお「予算総則法五〇条一項によれば、連邦および州は、その予算運営におおむね、それぞれ財政五ヶ年計画を基礎となすべし」と規程されている。
- (31) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 307. なおその機能などの問題については vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., 307; Maunz/Durig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 47.
- (32) タンメンロー・前掲六八頁参照。
- (33) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 307.
- (34) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 307 Anm. 35; Grötrrup, a. a. O., S. 216. また、ダクトグロー・前掲六八頁参照。
- (35) Vgl. Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36, S. 312; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 2, 2. Aufl., S. 261.
- (36) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 308. なお一九六八年十二月一日の連邦議会議決により、地方予算は可能を限り連邦予算と併進たされるよう必要を規定している (vgl. Grötrrup, a. a. O., S. 217)。

- (37) Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, S. 1081. マンツ、マンツによれば、この財政計画委員会は「たとえば、基本法一〇六条三項四文一号で前提とされている連邦と州の共通の財政計画を成立に導くことなどがあつていなく、当初期待をわけていたような効果をあげづらくなる」(vgl. Maunz/Durig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 62)。
- なお、一九六七年の「経済安定成長促進法」一八条によって設けられている「景気調整委員会」にも、市町村の代表者が参加している。(vgl. Maunz/Durig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 61; Stern/Munch/Hanmeyer, a. a. O., S. 318 ff.)
- (38) Vgl. Grötrrup, a. a. O., S. 223 f. しかし、グレートヘルプが「実際にも多くの点で共同決定できる」という場合、「実際にも」というのはあくからなり。少くとも法的には、市町村は「情報権、聴取権および共同審議権をもちたけ、州が連邦参議院でもつていられるような共同決定権を拒否権を、市町村はもつていられるわけではない。この点 vgl. Paul-Helmnt-Huppertz, Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, S. 113 f. だが、一九七五年以来、市町村は連邦参議院議事規則により、連邦参議院の参議員会への聴取権をもちつた。この点 vgl. Paul-Helmnt-Huppertz, a. a. O., S. 114.
- (39) Vgl. Grötrrup, a. a. O., S. 224.
- (40) 以下ゆる「地方自治の新構想」あるいは「地方自治の機能的な理解」からすれば、地域の事項と超地域的な事項とは交錯している。市町村を国家へ統合して、その「補償」として市町村に参加を認めればよくと考えられるのであるが、伝統的な自治権論から、基本法二八条二項は地域の事項は市町村の自己責任で行う権利を保障しているという理由で、「補償」は単なる参加は不十分である(vgl. Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36, S. 244 ff.; Grawert, a. a. O., S. 291 f.)。
- なお、地方自治権の保障の伝統的理解からの新構想については、vgl. Stern, Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, in: Festschrift für Ludwig Fröhler zum 60. Geburtstag, S. 473 ff.
- (41) Vgl. Ulrich Scheuner, Zur Entwicklung der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, S. 378.
- (42) Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesministerium des Innern: I. Bericht zur

Reform der Struktur von Bundesverwaltung (mit Anl. Bd.), Bonn August 1969; auch vgl. 2. Bericht, Februar 1972 (unveröff.); auch vgl. 3. Bericht (mit Anl. Bd.) November 1972.

- (42) Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, S. 1081. なお、行政管理研究センター「社会経済の変化と行政の対応に関する調査研究」昭和四四年一四〇—一頁は、挫折の過程を叙述している。なお、連邦内務省のプロジェクトチームの改革案についての分析「および『Politische Planung』(国家計画)などについては本誌次号掲載予定の間田穆氏の論文を見られた。なお又、vgl. Scheuner, a. a. O., S. 379 ff.; Michael J. Buse, Einführung in die Politische Verwaltung, S. 84 ff. なお、前掲プロジェクトチームの改革案の批判を「vgl. Stern, a. a. O., S. 325 ff. (44) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 55. 同様、一〇九条四項のことは、vgl. Dieter Wilke, Artikel 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, AöR 93 Heft 2, S. 270 ff.

(45) Vgl. Zuck, Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, JZ 1967 Nr. 22, S. 696.

(46) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 59.

(47) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 109 Rdnr. 59.

三 「経済安定成長促進法」一六条と地方自治

1 はじめに

既に本稿第一章で述べたように、「経済安定成長促進法」一六条一項により、市町村(市町村組合を含む)以下同(1)は、その予算運営において、同法一条の目的を考慮しなければならぬ。そして、同法一六条二項によれば、州は、市町村の予算運営が景気政策的要請に対応するように、適切な措置をとらなければならないのである。

ところで、地方自治の諸組織にたいして、連邦や州がなす景気誘導の手段にはさまざまのものがあろう。たとえば、一、連邦の枠組み規定によるもの(2)、二、連邦の直接的誘導手段によるもの(3)、三、連邦の間接的誘導手段によ

るもの、四、州の直接的誘導手段によるもの⁽⁵⁾、および、五、州の間接的誘導手段によるものなどがある⁽⁶⁾。そこで、この分類によると、これから検討しようとする同法一六条一項による市町村の義務づけは、第一の中に、また同法一六条二項による州にたいする義務は、第三の中に組み込まれることになる。

それでは何故このような波及規範 (Erstreckungsnorm) が必要となったのだろうか。その根拠は次のような理由の中にある。すなわち、市町村の予算運営は、実際にはかなり州予算に依存しているにもかかわらず、法的には独立であり、すべての市町村が自己の予算を定立できるがゆえに、市町村は法律上拘束されない支出の枠内で、景気即応的ではなく、あるいは反循環的にもなく、景気循環の波にのって (prozyklisch) 行動できたから、それが全国家的な全経済的均衡という観点からすると、好ましくなかったからである⁽⁷⁾。そのうえ、地方団体の全経済にたいする位置づけは決して軽んずることはできないのである。すなわち、当時の統計をみても、公的機関の支出に占める地方団体の支出割合は、約四分の一であり、すべての公共投資の約三分の二が地方団体に關係していたことから、全経済的均衡のために、市町村の予算運営を誘導する必要があったのである⁽⁸⁾。

2 同法一六条一項の法的性質

まず、「経済安定成長促進法」一六条一項による市町村の自治権の制約は、地方自治権を保障した基本法二八条二項に違反しないのだろうかという問題がある。

この問題について、たしかに基本法二八条二項によれば、市町村は地域社会のあらゆる事務を自己責任で遂行できる⁽⁹⁾が、それとも決して法的に無制限というのではなく、「法律の枠内」で保障されているものである。しかし、その法律による制約というのも決して無制限ではなく、地方自治権の本質的内容 (Wesensgehalt) あるいは核心領域 (Kernbereich) を侵すことは許されなく⁽¹⁰⁾。

そこで問題は、「経済安定成長促進法」一六条一項による市町村の義務づけが、地方自治権の本質的内容を侵すかどうかである。しかし、この点については、市町村の財政・景気政策的発展の自由は、歩調を合わせてゆかねばならない国家財政の運営の中で、国家の財政・景気政策的発展よりも大きいとはいえないということで、同法一六条一項による義務づけは決して地方自治権の本質を侵すものではないという見解が西ドイツでは有力に唱えられている。⁽¹¹⁾

そこで次に、本項と同法一条との関係を明確にしておく必要がある。この点、同法一条の場合は、連邦と州にたいして、経済・財政政策的措置において全経済的均衡の考慮を義務づけるのにたいして、本項は、市町村にたいして、その予算運営において、同法一条の目的を考慮するよう義務づけるものである。

ところで、本法の制定前、連邦議会の法務委員会で、そもそも同法一六条一項のような義務づけが、連邦の権限内におさまっているのかどうか疑問とされていた。⁽¹²⁾しかし結論的には、基本法一〇九条の改正により、新たに同条第三項が設けられ、連邦にたいして原則法という形式で、市町村を含むすべての公の手にたいする規律を定めることができるという権限が認められたのであった。

しかし、この場合でも、原則法といえども基本法二八条二項を尊重しなければならぬ。しかし、「経済安定成長促進法」一六条一項は、市町村の予算運営をもっぱら一般的な全経済的な枠をもって拘束するのみで、予算形成の個々のことからまで干渉しようとしているのではない。⁽¹³⁾このようなことから、同法一六条一項は決して地方自治権の本質を侵すものではないと考えられているのである。

3 一六条二項による州の市町村への景気政策的影響の義務

(1) 問題の所在

基本法によれば、市町村への直接の介入権は、連邦にたいしては原則的には認められていない。それゆえ、「経済

安定成長促進法」一六条一項で定められた市町村の義務の維持を、連邦はそれ自身では監督することはできない。市町村の監督は、たとえ連邦法律で創設された法的義務の尊重が問題となつていても、州の権能に属するのである。⁽¹⁴⁾ それゆえにこそ、同法一六条二項に基づいて、州が、市町村の予算運営が景気政策的要請に対応するように、適切な措置によつて市町村に影響を与える義務を負うのである。

ところが、同法一六条二項は、何が適切な措置かについては何の定めも設けていない。それゆえ、何が適切な措置かについては、州の完全な自由な手に委ねられている。したがつて、「経済安定成長促進法」の執行法とでもいうべき州法律が出来て、何が適切な措置かについて、シェーマ化しなければ、州が経済的危機になつて始めて、適切な措置を探し始めるといつた危機や、同じく経済的危機のような場合に、市町村としては、州からどのような措置がなされるのかをあらかじめ知ることができない。⁽¹⁵⁾

しかしながら、実際にはどの州にも、特別の「経済安定成長促進法執行法」というような法律は存在しなくて、各州はそれぞれの市町村法(Gemeindeordnung)等の中で関連規定を有しているだけのようなのである。⁽¹⁶⁾ たとえば、バイエルン市町村法六一条によれば、市町村は全経済的均衡を考慮しなければならないとされたり、同法七〇条によれば、市町村は、予算運営について、財政五ヶ年計画に基づくべきこと、および投資計画が作られなければならないということが定められている。しかし、ここでも、州がとることのできる適切な措置とは何かについて語られていない。したがつて、全実定法の解釈によつて、少くとも、いかなる措置が許容されるのかを明確にする必要がある。

(四) 「適切な措置」の意味

さて、「経済安定成長促進法」一六条二項の「適切な措置」とは何か。

ここで、当然の前提となるのは、法律的にのみ許される介入措置、および市町村の財政高権の核を侵さないような

もののみであろう。⁽¹⁷⁾ それゆえに、州の介入で、一般的な国家統制権力と同じものになるようなものは許されぬ。⁽¹⁸⁾ すなわち、ここでいう「適切な措置」は、そのつど、詳しく限界づけられた要件によってのみ存在しうるものである。⁽¹⁹⁾ このような要件にかなう措置としては、州による自治監督 (Kommunalaufsicht)、⁽²⁰⁾ 参加権 (Mitwirkungsrechte)、⁽²¹⁾ 勸告ないし協議 (Beratung) および財政補助 (finanzielle Zuwendung) などがあげられている。⁽²²⁾ これらの措置を州が行わねばならないとされる場合、一般的には、その州の義務は連邦に忠実な拘束的な裁量だとか、⁽²¹⁾ 比例原則が妥当しなければならぬといわれている。⁽²²⁾

(a) 自治監督 (Kommunalaufsicht)

本稿との関連では、景気政策上の手段としての自治監督が問題となる。⁽²³⁾

そこです、多くの説によれば、自治監督は、合目的性の監督ではなく、合法性の監督でなければならないとされている。⁽²⁴⁾ このことは、現行の州の諸憲法からも出てくる結論である。たとえば、バイエルン州憲法八三条四項によれば、「市町村は国家官庁の監督に服する。市町村の固有の作用範囲に属する事項にあっては、国家は、市町村による法律上の義務の履行や法律上の規定の維持に關してのみ監督する」と規定されている。⁽²⁵⁾

しかし、景気政策というような白紙形式に向けられた合法性監督は、実際には市町村の予算活動の完全全部審査に⁽²⁶⁾ なりかねないであろう。なるほど、景気に即応しているかどうかの監督の基準は、「経済安定成長促進法」一条の目的、すなわち魔法の四陣角によって、やや詳しく語られているが、それとても、なおも不確定法概念であり、それに基づく合法性監督は、なるほど形式的には合法性監督といえるが、実際には合目的性監督になるといえる。⁽²⁷⁾

右のような場合に、市町村の自治権が侵される危険性がある。しかしそのような場合には、市町村にたいして訴えの道が開かれねばならないが、景気政策という訴訟に親しまない概念を裁判所が審査できる可能性は少いゆえに、

市町村の起す訴えは排除されているようにみえるのである。⁽²⁸⁾

(b) 参加権 (Mitwirkungsrechte)

次に、参加権による関与手段がある。この手段に該当するものとして、認可、免除、確認および表示あるいは提示義務 (Anzeigepflicht, Vorlagepflicht) の留保などがあげられている。⁽²⁹⁾

さて、この手段でもって、州が、景気政策という国家的利益がからまり合っているということで、市町村の予算運営の中に、共同形成的に参加し、そのことよって市町村の予算運営に影響を与えようというのである。ところが、この州による参加権の行使において、合目的性の考察が許されるのかということが問題となるが、国家の共同形成権が存在しているということで、これを認める説が有力なのである。⁽³⁰⁾

しかし、このような州の合目的性監督としての共同形成権も、公債の認可のように、国家的利益ないし景気政策が重要であるような場合にはこれを肯定することができても、市町村の経済活動、財産移転、租税や負担金の確定におけるそれぞれの承認などのように、市町村の保護の方が決定的に重要な時には、必ずしもこれを肯定できないという見解がある。⁽³¹⁾ それゆえ、後者の場合、単に景気政策のためということで国家の参加権を認め、合目的性監督を許容するとすると、それは基本法二八条二項の自治権保障に違反する疑いも出てこよう。⁽³²⁾

(c) 勧告ないし協議 (Beratung)

これは、国家関与手段の中でも最も穏和な手段である。⁽³³⁾ しかも、これは、市町村の予算運営にたいする国家関与手段として、法的にも疑問がなく、かつ行政政策的にも合目的だとされている。⁽³⁴⁾ なぜなら、この手段は、景気政策にとって非常に重要な、あらゆる公的予算の協調という点からしても、「経済安定成長促進法」一六条二項の意味における最も適切な措置といえるからである。

ところで、この勧告ないし協議は、予防的あるいは合目的性監督にも行使されうると考えられている。⁽³⁵⁾

また、この手段については、たとえば、バイエルン市町村法一〇八条にその根拠がある場合があるが、⁽³⁶⁾ 特別の法的根拠は必要でないとする説もある。⁽³⁷⁾

さて、この手段が実効性をもつためには、相互の情報に基づき、双方が十分に資料を知っていることが必要である。この場合、重要な情報源としては予算計画があるが、それ以上に、たとえば「経済安定成長促進法」は、機能的に、「景気即応的予算運営の執行や財政計画の提示に必要な情報を、連邦と州が相互に提供する」(一七条)と定め、かつ、同法二五条により、州の権限ある最高官庁は、連邦経済大臣にたいして、要請があれば、州や市町村などの公債需要に関する情報を与えることとされている。また、同法は、制度的にも、その三条で、同法一条に掲げられている諸目的が危機にさらされた場合に、連邦政府は、領域団体、労働組合および企業者連盟の協調的行動のための指針情報 (Orientierungsdaten) を提供することと定めたり、かつ、その一八条で、「景気調整委員会」(Konjunkturrat) を組織づけ、予算総則法五一条の「財政計画委員会」(Finanzplanungsrat) となり、情報の提供に資することとしているのである。

(d) 財政補助 (finanzielle Zuwendung)

次に財政補助という措置による景気誘導がある。財政補助は、市町村の予算が国家の財政援助に依存している割合が大きいゆえに⁽³⁸⁾、非常に重要なものである。

ところで、そもそも市町村の収入は、おおむね、租税収入、手数料・使用料収入、行政収入、事業活動収入、公債による収入、およびこの財政補助からの収入などから成り立っている。⁽³⁹⁾ しかし、今日、一方で市町村の租税収入には差があるし、他方で憲法上の要請により (社会国家原則や平等取扱いの原則)⁽⁴⁰⁾、市町村は生活関係の平等価値性を考慮しな

ければならない。そこで、租税収入の弱い市町村はその任務を果たすことができない場合がある。そのために、補充的に、しかし不可避免的に財政調整が必要になってくるのである。⁽⁴¹⁾

そこで、このような財政調整として行われる財政補助には、まず、基本法一〇六条七項一文によって、共同租税への州の持分にたいして認められる市町村の関与権からの財政調整、第二に、基本法一〇六条七項二文に基づいて、州が定め、かつ州の租税収入からの財政調整、および第三に、基本法一〇四条aの四項によって、連邦が州にたいして行い、かつ市町村の特に重要な投資にたいして交付できる財政援助⁽⁴³⁾などがある。

これらの財政補助は、さまざまの形式でなされる。たとえば、一般的な財政補助としての、鍵補助とか必要補助といった財政調整や、特定の任務と結び付いた補助としての目的補助という財政調整などがある。⁽⁴⁴⁾ 前者の一般的な補助としての財政調整は、金額や支払いの時期などについて、法律上拘束されているので、景気即応的には作用しにくいという点が指摘されているが、⁽⁴⁵⁾ 目的補助の場合は、非法律的な体系の中に入れられるという⁽⁴⁶⁾ことで、景気政策的に運用されるといわれているのである。

さて、西ドイツにおいて、近年たえず増大しているといわれるのが目的補助である。⁽⁴⁷⁾ しかし、国家の補助は国家自身の目的を実現するための「黄金の手綱」となって、市町村の行動の自由を奪う危険性があるのである。⁽⁴⁸⁾

たとえば、若干の例として、まず、特定の投資のための目的補助の廃止は、社会資本の関連領域でミニマムな標準が達成されていないような市町村には非常に不利となるであろうし、⁽⁴⁹⁾ また、何が平等な生活条件かは、具体的には明白に定義づけることができないので、場合によれば、目的補助も十分な国家の地域、構造政策の手段とはならない場合がある⁽⁵⁰⁾。また、さらに重要なことには、市町村が財政的な自己関与へ義務づけられればられる程（なせなら市町村は固有の収入源を立ち帰って得ようとしなければならないので）、目的補助の侵害的機能が一層大きくなるのである。そのさ

い、たしかに市町村は目的補助を自己関与のもとで承認するように国家から強制されることはない。しかし、国家的な促進手段の利用の単なる可能性から、さらに財政難により市町村は通常の投資を自己調達できないということのために、国家補助への強い事実上の強制というものが出てくるのである。しかも、この事実上の強制は、単に投資対象に関わっているばかりでなく、執行の態様にも関わっているものなのである。それに加えて、資金補助はきわめて短期のうちに申しこまなければならず、そのため、市町村は、投資の決定過程の中で、結果費用を十分に計算し尽せないということもあるというのである。⁽⁵¹⁾

(1) なお、「経済安定成長促進法」三条によれば、連邦、州および市町村などの領域団体のみならず、労働組合や企業連盟にたいしても、協動的行動 (konzertierte Aktion) が要求されている。

(2) その例として、「経済安定成長促進法」一六条一項のほか、予算法に関する諸原則 および協動的財政計画があげられて 5. 2 (vgl. Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung-Spielraum und Grenzen, Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. E 52 ff.)。

(3) この例として、連邦政府や連邦議会が市町村の予算に直接に影響を与えるすべての手段、たとえば、(i) 租税法上の諸規則、(ii) 連邦補助金、および (iii) 公債政策的措置 (「経済安定成長促進法」(一九一) 二条 などがある (vgl. Stern, a. a. O., S. E 61 ff.))。そのほか、「財政計画委員会」の勧告もこの例の中に入れることができよう (ダクトグロウ・前掲六四一五頁参照)。

(4) これに属するものとして、州を通して市町村に影響を与える手段がある。たとえば、「経済安定成長促進法」一六条二項や同法二三条がこれに該当する (vgl. Stern, a. a. O., S. E 61 ff.)。

(5) 今までに述べた第一から第三を除けば、景気誘導手段としては州にはあまり残っていないが、それでも、これに属するものとして、注(4)で認められる州の権限と並んで、(i) 租税法上の規律、(ii) 地方法上の諸規定 (貸付金の認可、一九三五年三月二十九日の市町村負債返還法二三条、一四条による州財政大臣の同意、当座貸しの認可、特定の財産処分認可、現行規定に基づく税率額の認可) などがあげられている (vgl. Stern, a. a. O., S. E 70 ff.)。

- (6) これには、州が市町村にたいして、州の決定によって、特定の景気行動をとらせたり、少くとも勧告する (nahelegen) 手段があり、(イ)準備金規則や市町村予算総則、(ロ)有価証券発行法による同意、(ハ)州の財政計画などがあげられている (vgl. Stern, a. a. O., S. E 74 ff.)。
- (7) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 300.
- (8) この点、ダクトグロー・前掲六八頁参照。また、一九六五年の統計については、vgl. Hubert Voigtlander, Die Finanzweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in konjunkturpolitischer Sicht, Archiv für Kommunalwissenschaften Jhrg. 9/1970, S. 303. また、一九七六年の統計については、ペーター・シュタウラ (村上武則訳)「地方自治とその社会国家的任務」広島法学二巻一号一四頁などを参照した。
- (9) 市町村は「地域的事項」に制限をされると同時に、その事項におおつは保護をされるのである (vgl. BVerfGE 8, S. 122 (134)); Grawert, a. a. O., S. 286)。
- (10) これは連邦憲法裁判所の一貫した判例である。たとえば、vgl. BVerfGE 26, 180, 238; 23, 353; 22, 205. など、vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 300 f.
- (11) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 301.
- (12) Vgl. Möller, a. a. O., S. 170.
- (13) Vgl. Möller, a. a. O., S. 171.
- (14) Vgl. BVerfGE 8, 122 (137).
- (15) Vgl. Dietrich Dickertmann und Axel Siedenber, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden, Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jhrg/1971, S. 275.
- (16) Vgl. Grawert, a. a. O., S. 309 Anm. 116. と同じく、かつて、ニーダーザクセン州で、「経済安定成長促進法の執行法」が CDU によって提案されたことがあった。この草案の内容によれば、その第一条で、市町村は、その予算運営だけでなく、経済政策措置においても、全経済的均衡への義務づけられるとともに、「経済安定成長促進法」一六条二項に基づいて州が行うことのできる「適切な措置」についてもかなり具体化されたのであった。たとえば、同草案五条によれば、州政府は、必要な場合、州予算法で認められた公債授権を超えて、5 億 DM まで公債を発行してよいとされたり、同草案七条に

よれば、好景氣の時、市町村の支出が前年度と比へて増加する時は監督官庁の認可を要するとされたり、同草案八条によれば、不況の時、州政府は、市町村が追加的支出づもつて全経済的均衡の目的等へ貢献するよう、調整準備金を使うなどの措置をとらねばならぬとされてゐた。

しかし、この草案は、たとへば第七条の規定は市町村の財政自治を侵すといふSPDの反対意見などから、結局実現に至らなかつた。この点、vgl. Dietrich Dickertmann und Axel Siedenberg, a. a. O., S. 274 ff.; Niedersächsischer Landtag, Drucksache 7/346, S. 1 ff.; Erste Lesung, in: Niedersächsischer Landtag, 7. Periode, 7. Tagungsabschnitt, 12. Sitzung am 9. 2. 1971.

- (17) Vgl. Stern, a. a. O., S. E 62.
- (18) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 302.
- (19) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 302.
- (20) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer a. a. O., S. 302.
- (21) Vgl. BVerfGE 8, 137.
- (22) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 306.
- (23) 西ドイツの自治監督について塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題(一)」国家学会雑誌七九卷七・八号、同「同(二)」同七九卷九・一〇号参照。
- (24) この点、たゞは、vgl. Elmar Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandels, S. 76. なお、異説については、vgl. Stachels, a. a. O., S. 76 Anm. 76.
- (25) Stand 1. April 1980.
- (26) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 303.
- (27) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., 303. なお、vgl. Stachels, a. a. O., S. 73 ff.
- (28) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 303. なお、一般的には監督官庁の侵害は行政裁判所によるコントロールに服するものであり、基本法二八条二項はあらゆる場合に、行政裁判所法四二条二項の取消訴訟等を提起できる権利を与えてゐるものと見られる。この点、vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 312.

- (29) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 303 f. 具体例な例としては、本文に掲げた例のほかに、vgl. Möller, a. a. O., S. 171 f. など、成田頼明「地方自治の保障」(高沢選曆記念『日本国憲法体系第五卷』所収)二五七頁以下参照。
- (30) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 303.
- (31) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 304.
- (32) なお、救済措置の問題については、塩野・前掲七九卷九・一〇号七四頁以下参照。
- (33) Vgl. Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung-Spielraum und Grenzen, Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. E 67; Alfons Galette, Die Beratung im Rahmen der Kommunalaufsicht, Schriftreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, S. 39.
- (34) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 304; Stern, a. a. O., S. E 68.
- (35) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 304.
- (36) Stand 1978.
- (37) Vgl. Galette, a. a. O., S. 41. 権利・利益の侵害的機能をもたないからという理由である。この点も、ギヤントは、勧告ないし協議を、国家関与の手段としてではなく、全地方作用を包含する上位行政主体の参加権としてとらえている (vgl. Galette, a. a. O., S. 41)。
- (38) 一九七〇年度におおづば、市町村の収入の二七・七%が財政補助であった (vgl. Erlwein, a. a. O., S. 184)。
- (39) Vgl. Erlwein, a. a. O., 184. なお、それぞれの全体に占める割合についても、一九七一年度の統計だが、この論説を参考にした。とくに、市町村の租税収入は、対物税としての営業税や不動産税、地域的な消費税や支出税、および一九六九年の市町村財政改革法で獲得した一定割合の収入税などがある。
- (40) 基本法七二条二項三号に「生活関係の統一性の保持」という文言が見られる。市町村の財政との関係で、vgl. Rudiger Robert Beer/Eberhard Laux, Die Gemeinde, S. 102.
- (41) 財政調整は州の事項である (マドゥラー、村上武則訳「地方自治とその社会国家的任務」広島法学二卷一〇二頁参照)。
- (42) Vgl. Mutus, a. a. O., S. E 117 f. さらに、本文におけるような問題にたいしては、極端な例としては、社会主義国におけるような解決方法もあり得ようが、西ドイツは伝統的に独自の道を探求したのだった。それが、この財政調整なのであ

20 (vgl. Rüdiger Robert Beer/Eberhard Laux, a. a. O., S. 102)。

(43) この「財政援助こそ、全経済上の均衡の破壊の防止のため、あるいは連邦領域における様々の経済力の調整のために、あるいは経済成長の促進のために必要なのである」(ブドゥーラ・前掲一二〇頁参照)。

(44) 財政補助について、わかり易く解説したものをとして、たとえば、vgl. Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, S. 94 ff.

(45) Vgl. Siern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 305.

(46) Vgl. Siern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 305.

(47) Vgl. Mutius, a. a. O., S. E 119. 目的補助について、そのほか、vgl. Blümel, a. a. O., S. 203 ff.; Grawert, a. a. O., S. 304 f.

(48) 目的補助は国家的な委託行政の結果ではなく、国家目標のために地方政策上の措置を嚮導するための手段であるがゆえに、まさに、それは市町村にとっては「黄金の手綱」なのである (vgl. Naßmacher, a. a. O., S. 100)。

(49) Vgl. Mutius, a. a. O., S. E 119 f.

(50) Vgl. Mutius, a. a. O., S. E 120.

(51) 以下、vgl. Mutius, a. a. O., S. E 120.

四 市町村と景気政策

1 反循環的予算運営への対応措置

連邦や州にたいしては、「経済安定成長促進法」の中で、景気即応的すなわち反循環的な予算政策の措置が明白に定められているのに反して、市町村については対応する明確な規定は存在しない。それゆえ、所与の法的制約の枠内で、経済的な観点から、どこまでおよびどのような措置によって、市町村の予算運営が、同法一条の目的を考慮することができるといふことが問題となる。⁽²⁾

さて、その場合、予算運営においてのことであるから、問題は、どこまでおよびどのような措置によって、予算の支出においてのみならず収入においても、同法一条の目的を考慮することができるかということになる。

まず支出面をみると、市町村の支出は、財産管理 (Vermögenshaushalt) としての投資、公債の償還および準備金への支払などにおける支出や、行政運営における支出などから成り立っている。⁽⁶⁾

そのうち景気政策に影響を与えることができるものとして重要なのは投資であろう。⁽⁴⁾ すなわち、市町村は、学校建設、道路建設、社会・青少年援護施設や健康・スポーツ・身体訓練施設の建設、地下工事企業や地方の供給・交通企業その他に投資を行っているが、その操作によって、景気・成長政策に影響を与えることができるのである。⁽⁵⁾

しかし、このような投資について国民経済との関連でさまざまな問題点が投げかけられている。

たとえば、まず、地下工事は広く公の手の需要に依存しているので、そこへの不安定な投資は、かえって動揺が生じて、国民経済にとって損失が発生する危険性があるが、高層建築などは、建築自体も民間のそれと競合しているの⁽⁶⁾で、市町村の反循環的な投資が全需要の安定化に役立つだろうといわれている。⁽⁷⁾

また問題点として、不況時において、市町村においても追加投資がなされる必要があるが、それがタイミングよく行われるためには、備蓄計画 (Vorratsplanung) が必要とならうが、その計画についても、そのための費用がかかるという問題や、いわゆる上位計画自体もたえず変化するので、備蓄計画もすぐに古くなるという問題があるといわれている。⁽⁸⁾

さらに、おそらくマネタリストからの批判であろうが、公的投資がたえず存在しているということは、私的投資にとって危険がないのだろうかということや、同じく国民経済の能力の利用について不安定性が高まるのではないかという危惧が出されている。⁽⁹⁾

そこで、以上のような問題からしても、又、實際的にいっても、「経済安定成長促進法」一条の要請に対応するためには、市町村の予算の支出量を可能な限り安定化させるということが必要となる。⁽¹⁰⁾しかし問題はどのようにしたら支出量を安定させることができるかである。この場合、その方法として、一つは、支出の範囲とその組立てを予測可能にするために多年次財政計画を作成すること、他の一つは、地方予算収入の長期安定化ということがあげられている。⁽¹¹⁾

そこで、多年次財政計画については既に言及したので、ここでは、地方予算の収入の長期安定化について考察してみたい。

まず、収入の安定化のためには、景気に敏感な営業税にたいする市町村の関与をいっそう制限すること、そして逆に景気に敏感でないような租税の場合は、市町村の取得分を増やすことが必要となる。⁽¹²⁾

また、地方予算の収入は、公債収入などからも安定させられが、この場合には、「経済安定成長促進法」一九―二二条による制限⁽¹³⁾や、自治監督による制限⁽¹⁴⁾、および、市町村は、公債を連邦銀行にではなく市中銀行に求めなければならぬという制約⁽¹⁵⁾などがある。

さらに、市町村の予算収入を安定させるための道具として、既述のように連邦や州による財政補助がある。しかし、この財政補助の変動によって、市町村の収入は大きな影響をこうむることもある。たとえば、財政補助の減少は市町村の投資計画の延期をひきおこすこともありうるのである。⁽¹⁶⁾

2 市町村の予算運営の実態

以上のように「経済安定成長促進法」によれば、市町村は、その予算運営において反循環的行動をとるよう要請され、かつ、そのための対応措置がさまざまに考案されている。しかるに、統計によると、「経済安定成長促進法」が制定された一九六七年以降は、なるほど、連邦はたしかに景気即応的に、すなわち反循環的に行動していることが

証明されているが、州は、多少、反循環的行動を見せる時はあっても、基本的には景気の波に乗って行動していること、そして、市町村も、明らかに、反循環的ではなく、景気の波に乗って行動していることが証明されている⁽¹⁷⁾。

さてそこで、何故、市町村が実際には反循環的な予算運営をしていないのだろうかということが問題になる。その原因としては、さまざまな理由があげられている。たとえば、市町村は、価格の安定とか雇用の増大というような法律上の目的とは異なる、自己の目的、たとえば、市町村の社会資本とか給付の提供というような目的を追求することに重点をおく傾向のあること⁽¹⁸⁾、あるいは、市町村の数が多いため、景気即応的な、すなわち反循環的な行動は他の市町村にまかせておけばよいというような傾向があること⁽¹⁹⁾、さらに、市町村の予算収入が、景気の波に乗らざるを得ないようになれていること、すなわち公債が制限されていること、および、市町村の構造上の特徴、すなわち、市町村は、そもそも、景気政策は考慮しないで、遅ればせながらの補充のための需要 (Nachholbedarf) を行いやすい団体であること⁽²⁰⁾、さいごに、市町村は、景気誘導というより、たえず選挙人の行動を気にしているというよう⁽²¹⁾なことが指摘されている⁽²²⁾。

- (1) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 308. 以下 vgl. Dietrich Dickertmann und Axel Siedenberg, a. a. O., S. 282. f.
- (2) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 308.
- (3) Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer, a. a. O., S. 309.
- (4) 領域団体の物的投資 (Sachinvestitionen) のうち、市町村の占める割合がきわめて大きいのである。たとえば一九七四年においては、領域団体の全物的投資額は、四六・二 Mrd. DM だったが、そのうち市町村の分は六五・八%、州の分は一八・八%および連邦の分は一五・四%であった (vgl. Bohling, Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, S. 76)。この数字からも明らかのように、全経済的均衡のために、すべての領域団体が協力すべきことはもちろん、物的投資活動のほ

三分の二と云う大きな割合をしめる市町村の投資活動がきわめて注目されるのである。また、別言すれば、特に景気政策に有効な支出は、連邦国家にはなく、分権的な国家レベルにあるところでもよいのである (vgl. Paul-Helmut Huppertz, *Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik*, 1977, S. 129)。

(5) Vgl. Weinberger, *Konjunkturentwertung und kommunale Selbstverwaltung-Spielraum und Grenzen*, Referat zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. N 36 ff.; Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 311. なお、ヴァインベルガーによれば、一九六五年において、市町村の投資が学校建設の分野では全体の九〇%、社会・青少年援助施設の分野では全体の八二%、健康・スポーツ・身体訓練施設の分野では全体の八七%、道路建設では全体の五一%、経済活動の分野では全体の六七%を占めたとする (vgl. Weinberger, a. a. O., S. N 36 f.)。

(6) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 311.

(7) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 311.

(8) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 311.

(9) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 312.

(10) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 312.

(11) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 313.

(12) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 313. この点、一九七九年の租税改革法の結果、資金税欠損の調整のために収入税への市町村取得分は一四%から一五%に増え、営業税割当は三分の一減っているのである (vgl. BTag Drucks. 1981, 9/943, S. 3)。

(13) たとえば同法一九条によれば、連邦政府は、全経済的均衡の障害の防止のために、連邦参議院の同意を要する法規命令によって、市町村等による公債を制限することができるとなっているのである。なお、同法によれば、市町村は、好景気の時、公債を制限されるが、不況の時、公債を追加する可能性が認められていない。この点、vgl. Dietrich Dickertmann und Axel Siedenberg, a. a. O., S. 292.

(14) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 314.

(15) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 86.

- (16) Vgl. Stern/Munch/Hansmeyer, a. a. O., S. 314 f.
- (17) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 76 ff. ¹⁶⁴ vgl. Paul-Helmut Hippertz, a. a. O., S. 134 ff.; Grawert, a. a. O., S. 310.
- なお、町田俊彦「西ドイツにおける『安定法』下の景気調整的財政政策と商学論集四七巻四号一七、二四、五〇頁など参照。
- (18) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 85.
- (19) なお、市町村の数は、一九七八年五月一日の時点で、市町村領域改革の結果、二万四千から、およそ八五五〇に減っている (vgl. Blumel, a. a. O., S. 217)。
- (20) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 86.
- (21) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 87.
- (22) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 87.
- (23) Vgl. Bohling, a. a. O., S. 87.

五 おわりに

以上のように、西ドイツにおいては、主として、ボン基本法一〇九条や「経済安定成長促進法」により、連邦、州および市町村（市町村組合を含む）、ならびに連邦の公法上の营造物や社団法人および財団法人¹⁾さらに労働組合や企業者連盟までもが、すべて「全経済的均衡」の達成のために協力すべきことが、法的に義務づけられたり、あるいは要請されている。ここにおいて、我々は、「統合国家論」の典型的な発現の場を見ることができよう。そして、その結論としては、連邦の（とくに政府の）権限が強化され、州、およびとりわけ市町村の地位が低下しており、地方自治権の侵害の危険性が生じている。

しかし、市町村を国家の中へ組込むことにたいしては、西ドイツは一定の補償を市町村に与えることを忘れてはいない。たとえば、財政計画委員会や景気調整委員会において、市町村はその代表者を通じて意見を述べることができ

るといふ形で国家への参加権を認められているし、また、市町村の財政改革により、市町村の財政収入の伸び率は連邦のそれよりは大きいといえるのであり、市町村の財政権の充実のための国の努力は一定程度認めてよいのである。⁽²⁾しかし、それにもかかわらず、国家レベルの計画にたいして、共同決定権という参加権が市町村に認められていないという問題や、国が財政補助を「黄金の手綱」として利用して、市町村の財政自治に危機をもたらしていることなど、今後克服されるべき法的問題が山積している。

しかも、「経済安定成長促進法」自身も、期待されるほど有効には動いていないように見えるのである。たとえば、なるほど西ドイツは、「経済安定成長促進法」によって、一九六六―七七年の大不況を克服し、一九六九―七〇年に、一時的に投資活動の活発化と経済成長の一定の高揚がみられることとなるが、それも、一九七三―四四年の第一次石油危機と一九七九―八〇年の第二次石油危機に触発された景気後退によって長くは続かず、逆に、一九八〇年に始まる景気後退は、かなりな構造的危機の様相を呈示しており、⁽³⁾物価は上昇し、失業者は増大し、対外的経済の均衡も悪化し、経済成長は鈍るなど、同法のいわゆる魔法の四陣角はすべてが崩壊しているといわれているのである。⁽⁴⁾

このような経済の不安定な動きの中で、「経済安定成長促進法」は、市町村の反循環的予算運営を義務づけているにもかかわらず、実際には市町村はそのようには行動していないのである。

それに加えて、「経済安定成長促進法」の狙いとする「協動的行動」についても、労働組合による参加の拒否の動き⁽⁵⁾、そして他方、企業者連盟からの「新共同決定法にたいする違憲訴訟」の提起などにみられるように、⁽⁶⁾その前提において危機が生じてきているのである。

思うに、かつてフォルストホッフは、「協動的行動」は通常の時はいいが、危機ないし不況の時こそ問題だとしていた。⁽⁷⁾今、まさしく西ドイツは、不況の下で協動的行動にかげりがみえてきている。ここにおいて「経済安定成長促

進法」にも限界があったと認めざるをえない。⁽⁸⁾そして、その限界を裏つけるかのように、西ドイツにおいては、その後、あらたに、一九七三―四年の深刻な不況を契機に、一九七五年に「財政構造の改善のための法律」(Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur)が制定され、日本の「行政改革」よりも数年以上も前に、財政健全化のための措置、特に構造改善措置による歳出削減が広範囲にわたって行われたのであった。⁽⁹⁾

さいごに日本との関連について一言しておきたい。それは、かつて、我が国において、この西ドイツの「経済安定成長促進法」がモデルになって、同じような法律が制定されようとしたが、その企図は挫折してしまつた。⁽¹⁰⁾その理由はいろいろあるが、⁽¹¹⁾西ドイツのような分権的な連邦国家においてこそ、バラバラの予算運営を統合する必要があるうが、日本のように始めから中央集権的な国家で、しかも、地方公共団体の財政運営についても、地方財政法二条で、国家の政策に反したり、国の財政に累を及ぼしてはならぬと規定されているようなところでは、西ドイツのような「経済安定成長促進法」を導入することは、ひとまずは不必要ともいえよう。すなわち、分権国家を統合国家にしたやり方を、始めから中央集権国家の国が真似をする必要はないともいえる。

しかし、参考になるとすれば、西ドイツにおいては、⁽¹²⁾統合国家を実現する時、「経済安定成長促進法」は、連邦州および市町村の任務の対等性という文言を使っている個所もあるとともに、たとえ不十分ではあつても、市町村にたいし連邦レベルの問題に参加権を与えているということであろう。それゆえ、我が国においても、日本国憲法九二条にいうところの地方自治の本旨を実現するために、利害関係があることを前提にして、少なくとも、国家的レベルの諸計画の審議や決定に市町村を参加させることが、憲法論として、あるいは立法政策としてでも、何らかの形で議論されてもよいような気がする。

(1) 「経済安定成長促進法」一三条参照。

- (2) Vgl. BTag Drucks, 1981, 9/943, S. 3 f.
- (3) 林昭「西ドイツ経済の構造的危機の特徴」経済二一三号一三八―九頁参照。
- (4) 林・前掲一三六―七頁参照。
- (5) K・G・シン「社会的市場経済(西ドイツ)の危機」季刊現代経済一九八〇年冬期号一〇四頁参照。
- (6) Vgl. ByerG, Url. v. 1. 3. 1979, D6V 1979, Heft 7, S. 251 ff.
- (7) Vgl. Ernst Forsthoff, Der Staat der Industrie-gesellschaft, 1971, S. 125.
- (8) なお、基本法一〇九条や「経済安定成長促進法」によって、フィスカリスムが採用されているが、依然として、マネタリストの主張も強くなされている(町田・前掲五〇頁以下、石原義盛「ケインズ主義か、マネタリズムか(上)」レファレンス三三二五号三九頁以下参照)。
- (9) 高浪浩「西ドイツ経済の危機と『財政再建』政策——ゆらぐ社民党政権の経済路線——」経済二〇一号八四頁以下、八木俊道「行革臨時国会と行革関連特例法」ジュリスト七五八号一〇六頁、石原義盛「財政再建問題の再点検」レファレンス三七二号三九頁以下参照。
- (10) 手島孝「財政政策と憲法」法政研究四一卷四号二―三頁参照。
- (11) 手島・前掲三頁参照。
- (12) 同法二四号一項参照。

〔後記〕 本稿の作成にさいして、ミュンヘン大学バドゥーラ教授、京大の芝池義一教授および広大の間田穆教授に貴重な資料を見せて頂いた。ここで心から感謝しておきたい。なお、本稿は短時間のうちに完成せざるを得なかった。しかし、このテーマは、法律学的知識のみならず、財政学や経済学などの知識も必要とするものであった。これらの知識のないまま、しかも西ドイツの留学を終え帰国したばかりで、日本の行・財政改革などの問題の検討もないまま、提出せざるを得ない。それらの検討は他日に行うことを期し、拙稿を恥じつつ、本稿を尊敬する不破勝敏夫先生に捧げたい。