

## 現代ドイツ州間財政調整の意義と限界

霜 田 博 史

### はじめに

1990年のドイツ統一以前，日本においては，旧西ドイツ時代の連邦・州間財政関係は，分権的な政治体制にそった合理的なシステムとして肯定的に理解されてきた。特に連邦を介さずに行われる狭義の意味での州間財政調整，すなわち水平的財政調整の存在が，財源配分の恣意性を防ぎ地方政府の予算の自立性を守っているという，ドイツに特徴的なシステムとして紹介されてきている<sup>1)</sup>。

しかし統一以後，ドイツ財政調整制度の性格には変化が生じてきている。ドイツ統一が西ドイツ連邦法第23条による東ドイツの西ドイツへの編入形式をとったことにより，旧西ドイツ時代の財政調整制度が旧東ドイツに拡大して適用されることになった。ところが，統一にともなう「東西格差」の出現は，従来行われてきた狭義の意味での州間財政調整の限界を露呈させることになった。

連邦による州への財源移転の増大は，歴史的に見れば旧東ドイツへの負担を誰が担うのかという問題として提起されることになった。しかし，財政学的に見ても，ドイツにおける垂直的財政調整の定着傾向は，近年大きな論点になっ

1) たとえば，伊東弘文「財政・租税制度」（大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部，1992年），室田哲男「ドイツにおける連邦・州間の財政秩序，財政調整をめぐる最近の議論について」『地方財政』1999年7月など。ドイツにおいては全税収のうち8割が連邦・州・自治体間の共同税方式によって規定されており，各主体の財源を保障するための財政調整制度が法定化されている。ドイツの政府間財政関係とは，いったん各主体間での配分が法律で定められれば税源配分に関する裁量が非常に少なくなり，連邦・州間の自律性が保障されている。あるいはその配分過程は成熟した「協調的連邦主義」として，意思決定における各主体間の有機性について大いに学ぶ点がある。そうしたかたちで，ドイツの政府間財政は制度面において日本の論者によって肯定的に評価されるのが一般的である。

ている中央政府の再配分機能について重要な課題を含んでいると思われる。

本稿では、歴史的に水平的財政調整が機能してきた条件を地域経済構造に求めることで、ドイツ統一以降の水平的財政調整の限界を明らかにしたい。水平的財政調整が機能してきたのは、ある程度の州間の経済力の均質性を前提としていたためであり、ドイツの地方分散的な経済構造を支持した地域政策の存在が大きかった。ドイツ統一以後の「東西格差」の出現は、その前提を崩すことで既存の財政調整システムの改革を迫ることになったのである。

## I 連邦・州間財政調整関係の概要

### 1 権限配分と連邦・州間関係

連邦・州間財政調整を理解する際には、ドイツの連邦国家体制およびその権限配分の問題もふまえて考えなければならない<sup>2)</sup>。まず連邦国家体制の行政・立法の権限配分の概要について整理した上で、連邦・州間財政調整の仕組みを明らかにする。

ドイツは、連邦主義の国家体制をとっており、基本的に連邦、州、自治体の三段階の統治システムによって成り立っている。憲法にあたる基本法は広範な立法権を連邦へ、連邦法律の執行と司法の権限を州へ与えている。自治体は基本的に州の立法によって規制されており、連邦は原則として自治体との直接的な法的関係はない。ドイツでの権限・財源の配分はもっぱら連邦と州の間で行われる。

連邦・州間の政府機能の権限配分という点から見ると、ドイツの連邦制度は具体的には以下のように理解される<sup>3)</sup>。まず、立法権の観点から見ると、州が独自に立法による規制ができるのは教育、州内の自治体、警察に関するものなどであり、その他について連邦に幅広い立法権限の優越性が与えられている。

2) 室田、前掲論文、98ページ。

3) 石田光義「基本法と連邦諸機関」(大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部、1992年) 49-52ページ。

租税、財政制度に関する立法に関しても、連邦の立法権限の優越性が認められている。

これを行政実施主体の点から見ると、連邦法によっておこなわれる行政事務のうち、直接的に連邦の官庁によって遂行されるものは限られている。外交事務、連邦財務行政、連邦鉄道、連邦郵便、連邦水路行政および船舶航行行政、連邦国防行政、航空行政、そして州の申請に基づく連邦自動車道路および遠距離交通用の連邦道路に関する行政などが連邦によって遂行される。その他は州政府への委託行政になっている。このように原則として連邦政府に立法権の優位が存在する一方で、行政事務は州が広範に担っている。

基本的には連邦官庁と州官庁の実施する行政は基本法上で区別されており、共同の活動を行なうことはない。しかし社会情勢の変化につれて、分野によっては連邦と州との協力が求められるようになってきたため、1969年の第21次基本法改正法によって共同の事務 (Gemeinschaftsaufgabe) が規定された<sup>4)</sup>。その分野としては大学の拡張・新設、地域的経済構造の改善、農業構造および沿岸保護などがある。共同事務は、連邦参議院の同意を得た連邦法律によって定められる。そしてある計画を取り入れるにあたっては、それが実施される州の同意がなければならない。そして、連邦には原則として支出の半分の負担が求められる。

次に連邦と州それぞれの任務や財源を決定する議会運営であるが、連邦議会と連邦参議院の二院制がとられている。連邦議会は総選挙で選出された議員で構成され、議員が会派を形成することで政党政治が行われるが、連邦参議院は州代表により構成されるため、連邦参議院の同意が必要とされる法案・予算成立のためには連邦政府と州政府との合意形成が不可欠である。このように、連

4) 1969年には、第2次世界大戦後、1955年に次ぐ大規模な財政改革が行われた。現在の財政制度の原型は1969年の改革の際にできたものである。それぞれの改革の内容については、W・レンツ、伊東弘文訳『ドイツ財政調整発展史』九州大学出版会1999年、および、佐藤進『現代西ドイツ財政論』有斐閣、1983年、を参照。また共同事務は、財政援助 (Finanzhilfe) などと同様に広義の意味では財政調整の一環として捉えることもできるが、本稿では紙幅の関係上ふれることができないためその分析については今後の課題としたい。

邦には立法権の優越性が認められているが、州が連邦の政策決定過程に参加できる保障をすることで、これが連邦制としてのドイツの政治機構を特徴づけるものとなっている<sup>5)</sup>。

基本的には以上のようなプロセスを通じて連邦と州それぞれに任務が制定される。その任務遂行のための財源についても、連邦と州それぞれにおいて予算の自律性が基本法上で保障されている。しかし、「社会国家」理念に基づく「生活関係の統一性」の要請から<sup>6)</sup> 諸州は公共サービスの一定の水準を確保しなければならないにもかかわらず、租税を中心とした各州の財源は必ずしもそれに十分なだけ確保できるとは限らない。そこで、その任務遂行に応じた財政需要を満たす財政力を各州に保証するものとして財政調整制度が存在している。

## 2 連邦・州間財政調整の概要

続いて、連邦・州間財政調整制度とその特徴について概観する<sup>7)</sup>。財政調整は基本法第107条に基づき、連邦と州の間で行われる際には大きく分けて4段階の調整が行なわれる。(1) 地域収入に基づく給与所得税・法人税の分割、(2) 売上税の配分、(3) 水平的財政調整、(4) 連邦補充交付金の配分である。このうち、(1)と(2)の一部および(4)は連邦・州間、すなわち垂直的な調整であり、(1)と

5) ドイツの連邦制の持つ特徴についての整理は、村上弘「『道州制』は連邦制の夢を見うるか？—ドイツ連邦制を支える細部設計について—」『立命館法学』2000年第6号、が詳しい。

6) 「社会国家」理念については、伊東弘文「『社会国家』と『生活関係の統一性』」(和田八束他編『分権時代の福祉財政』敬文堂、1999年)、を参照。連邦政府は立法を通じて法の統一性または経済の統一性、特に一州の領域を越える生活関係の統一性を維持しなければならないとドイツの憲法にあたる基本法において規定されている。

7) 以下、制度の概説については、主に Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, 4. auflage, Oktober 2002. および「ドイツ地方財政制度の概要」『CRAIR REPORT』自治体国際化協会、NUMBER 173、に依拠している。ドイツの財政調整制度は、基本原則を規定している基本法と、その実施法である連邦・州間財政調整法に基づいて行われ、連邦が立法権を持っている。連邦・州間財政調整法は、基本法では具体的な規定がされていないこと、すなわち(1) 売上税の連邦・州間配分割合、(2) 水平的な売上税の配分方法、(3) 水平的財政調整、(4) 連邦補充交付金、の詳細について規定しており、2年に一度改正機会が与えられている。

第1表 連邦・州間財政調整の概要

I	地域収入に基づく給与所得税・法人税の分割	基本法第106条第3項に基づき連邦と州で折半される。さらに州分に関しては、基本法第107条第1項に基づき、その州の領域における財政官庁によって受領される限度で、個々の州に帰属する。	
II	売上税の配分	連邦・州間分割比率については連邦参議院の同意が必要な連邦法によって規定される(1998年は連邦36.9%、州46.6%で、またEUへ納付する部分が14.3%ある)。州分に関しては、連邦・州間財政調整法第2条によって、75%が人口比例に基づく配分が指示されている。残りの25%は財政力の弱体州(連邦平均92%以下)に優先的に配分する。1998年からは市町村も売上税分配に加わるようになった(売上税収全体の2.1%分)。	連邦平均92%まで調整。
III	水平的財政調整	州の財政力を調整額測定値および財政力測定値という2つの指標で算定し、調整給付義務州から調整交付請求州へ調整交付金を移転する。(注1)	連邦平均95%以上まで調整。
IV	連邦補充交付金の配分	連邦租税力の一部を州に移転。1971年財政調整法第1次改正において導入。調整額測定値を下回る金額についてその差額の90%までの財源を保障する。(注2)	連邦平均99.5%まで調整。

注1)：調整給付義務州とは、財政力測定値調整額測定値、の州をさし、調整交付請求州とは、財政力測定値(調整額測定値、の州をさす。財政力測定値と調整額測定値に関しては、本稿の脚注8)を参照。

2)：これは不足額連邦補充交付金に関するものであり、特別需要連邦補充交付金は含まれていない。

(2)の一部と(3)は州間の財政調整、すなわち水平的財政調整である。特に(3)が存在していることが、他国と比較した場合ドイツの財政調整制度を特徴づけるものであるといわれている。水平的財政調整に基づいた州間協力を行なうことで国家体制が運営されることが「協調的連邦主義」と呼ばれるゆえんである。

財政調整の各段階における調整は第1表のようになっている。こうして、連邦各州の収入は最終的に一人当たり連邦平均で99.5%まで調整されることになる<sup>8)</sup>。

8) 第3段階の水平的財政調整とは基本的に調整給付義務州から調整交付請求州への財政移転であるが、そのさいの基準となる測定値は次のように算出される。財政力測定値とは、州の税収に

なお、垂直的財政調整としての連邦補充交付金は2つの方法がある。一つは表1にあるような不足額連邦補充交付金である。これは、水平的財政調整後においても調整額測定値の100%を下回る金額について、その差額の90%までの財源を保障し、各州の収入を補充する一般交付金である。もう一つの連邦補充交付金は、特別需要連邦補充交付金とよばれるものである。これは、使用目的が特定された財源補充のための連邦支出であり、ドイツ統一により大幅に拡充されることになった。2004年までの期限付きで、プレーメン・ザールラント両州への財政困難州への借入金返済補助、ドイツ統合に伴う特別の負担を軽減するための財政力の弱い市町村への財政援助、財政力の弱い州への財源保障のための特別連邦補充交付金が交付されている。

第2表と第3表は、水平的財政調整と、連邦補充交付金による調整額の推移を示したものである。旧東ドイツ州が財政調整制度に加入した1995年以降、州間調整額、連邦交付額ともに大幅な増大を示していることが見て取れる。旧東ドイツ州が基本的に調整交付請求州に収まっており、旧西ドイツ州に関してみると、バーデン・ヴェルテンベルク、バイエルン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ヘッセンの各州が多額の拠出をする調整給付義務州になっており、都市州を除けば、他はすべて調整交付請求州になっている。

特に注目すべきなのは、調整交付請求州が受け取る連邦交付金が、州間調整額を上回るという事態が旧東ドイツ州においても旧西ドイツ州においても生じていることである。統一前の調整額の展開を見ればわかるように、連邦制的国家原理からいえば水平的財政調整を補完するものでしかない連邦補充交付金が

、市町村税収の半分を加算し、さらに港湾維持のための特別負担を引いた総計として算出される。他方、調整額測定値の計算は、各州の住民数に、連邦平均一人当たり税収を乗じることによって行なわれる。住民数は、周辺地域を含まない都市州に対しては財政需要を考慮し135%の補正係数がかけられる。こうして算出された、実際の租税調達力である財政力測定値と、調達されるべきである租税調達力としての調整額測定値という二つの調整力の差を調整するのが水平的財政調整である。なお、州間の水平的財政調整に市町村税収の半分が算入される理由は、「基本法第105条第9項において市町村の収入および支出が州の収入および支出とみなされているからであり、算入額が税収全体の半額となっているのは、この財政調整制度が財政力の強い州と財政力の弱い州との妥協から生まれた制度だからである。」(自治体国際化協会、前掲論文、34ページ。)

第2表 州間財政調整額の推移

(100万マルク)

(調整年)	バーデン・ ヴュルテ ンベルク	バイエルン	ヘッセン	ノルトラ イン・ヴェ ストファー レン	ニーダー ザクセン	ラインラ ント・プ ファルツ	ザールラ ント	シュレー スヴィッ ヒ・ホル シュタイン
1985	-1,444	28	-725	91	827	374	359	564
1990	-2,472	-36	-1,446	-63	1,927	490	366	602
1994	-410	-669	-1,827	156	958	657	434	72
1995	-2,803	-2,532	-2,153	-3,449	452	229	180	-141
1996	-2,521	-2,862	-3,240	-3,125	553	231	234	16
1997	-2,410	-3,102	-3,148	-3,059	672	296	204	-5
1998	-3,473	-2,901	-3,435	-3,095	787	431	228	0
1999	-3,426	-3,188	-4,744	-2,578	1,037	379	294	174
2000	-3,873	-3,749	-5,354	-2,201	1,113	780	329	358

  

(調整年)	ブランデン ブルク	メクレン ブルク・ フォアポ ンメルン	ザクセン	ザクセン・ アンハルト	チューリ ンゲン	ベルリン	ブレーメン	ハンブルク
1985	—	—	—	—	—	—	333	-407
1990	—	—	—	—	—	—	640	-8
1994	—	—	—	—	—	—	568	61
1995	864	771	1,773	1,123	1,019	4,222	562	-117
1996	1,035	856	1,965	1,241	1,127	4,336	635	-482
1997	986	843	1,918	1,175	1,123	4,432	350	-273
1998	1,041	876	1,990	1,205	1,160	4,888	912	-613
1999	1,147	921	2,149	1,300	1,218	5,316	665	-665
2000	1,263	983	2,328	1,407	1,320	5,521	872	-1,099

注：2000年は暫定値。—) が拠出、無表示は受取額。

出所：Statistisches Bundesamt, *Statistische Jahrbuch* 2000, S. 482-483 および 2001, S. 504-505 から作成。

その傾向を大きく変え、財政調整制度が垂直的な調整制度としての性格を持つに至っている。小規模州への行政実施援助以外は2004年までの制限が課せられているためその後の展開は新しい連邦・州間財政調整法の実施を待つほかないが<sup>9)</sup>、それでもドイツ統一による連邦行政の旧東ドイツ地域までの拡大が、連

9) 2005年からの新しい財政調整法の概要については、後述脚注16)を参照。

第 3 表 連邦補充交付金交付額の推移

(100万マルク)

(調整年)	バーデン・ ヴュルテ ンベルク	バイエルン	ヘッセン	ノルトラ イン・ヴェ ストファー レン	ニーダー ザクセン	ラインラ ント・プ ファルツ	ザールラ ント	シュレー スヴィッ ヒ・ホル シュタイン
1985	—	340	—	—	560	322	159	253
1990	—	—	—	3	1,299	562	365	513
1994	—	—	—	—	1,762	921	1,952	516
1995	—	—	—	—	1,185	1,013	2,032	391
1996	—	—	—	—	1,286	972	2,026	392
1997	—	—	—	—	1,414	1,024	2,017	346
1998	—	—	—	—	1,536	1,182	2,018	323
1999	—	—	—	—	1,860	1,958	1,619	561
2000	—	—	—	—	1,890	1,287	1,467	791

  

(調整年)	ブランデン ブルク	メクレン ブルク・ フォアポ ンメルン	ザクセン	ザクセン・ アンハルト	テューリ ンゲン	ベルリン	ブレーメン	ハンブルク
1985	—	—	—	—	—	—	—	—
1990	—	—	—	—	—	—	256	—
1994	—	—	—	—	—	—	2,095	—
1995	2,613	1,978	4,497	2,876	2,631	3,730	2,127	—
1996	2,620	1,980	4,504	2,878	2,634	3,739	2,118	—
1997	2,619	1,976	4,493	2,871	2,628	3,727	2,120	—
1998	2,647	1,991	4,531	2,892	2,649	3,763	2,125	—
1999	2,674	2,007	4,568	2,921	2,670	3,800	2,113	—
2000	2,690	2,015	4,590	2,924	2,682	3,824	1,930	—

注：2000年は暫定値。交付額には特別連邦補充交付金も含まれている。

出所：Statistisches Bundesamt, *Statistische Jahrbuch* 2000, S. 482-483 および 2001, S. 504-505 から作成。

邦の負担を増大させることで行われたことが見て取れる。

## 3 統一以前の水平的財政調整の歴史的展開

ドイツ統一を契機に垂直的財政調整の果たす役割が水平的財政調整を上回るようになった。このことは財政調整制度の歴史的展開の中ではどのように位置



づけることができるのだろうか。まず統一以前の財政調整制度の沿革について概観する。

第2次世界大戦以降、旧西ドイツ時代の基本法における財政規定の変化のトレンドは次の4点から把握することができる<sup>10)</sup>。(1) 事務の集権化、(2) 事務、支出および収入に係わる権限の混合、(3) 水平的財政調整の度合の強化、(4) 裁量的（用途を定めない）交付金と特定目的交付金との比率における前者の割合の増大、である。

これらの点から見えてくることは、ドイツ統一前における旧西ドイツ時代の政府間財政関係の沿革は、全体として連邦の介入により州財政力の平準化がますます強まり、それぞれの財政利害に基づく財源配分抗争の激化という帰結をもたらしていたということである。いわゆる過剰平準化問題といわれるものである。

ドイツ統一以前において、財政調整制度における連邦の役割の増大は、財政力の強力州、財政力の弱体州という形で三つの利害の異なる主体間での財源配分抗争をもたらすようになった。財政調整の水準をめぐる三者間での駆け引きは、「生活関係の統一性」の程度を問う問題に帰着することになる。

1980年代に入ると、財政調整にかかわる連邦と諸州の駆け引きは、連邦と州間による交渉で行われるだけでなく、州によって連邦憲法裁判所への規範統制訴訟が行われるということも見られるようになった。この時実際に問題にされたことは基本法の抜本改正ではなく、財政力測定値、調整測定値をめぐる財政調整法の個別規定であった。すなわち訴訟を起こした諸州が自己の財政利害を貫徹させる行動が規範統制訴訟という形で現れていたのである<sup>11)</sup>。

こうして、ドイツ統一以前は、財政調整において連邦の関与が強まったが、

10) Bundesministerium der Finanzen, *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 47, 1992, S. 5. (伊東弘文訳「ドイツにおける新たな州間財政調整制度とその背景をめぐって(II)」『自治研究』1994年12月号, 165ページ。)

11) 連邦憲法裁判所による財政調整に関する判決は1986年、1992年、新しいところでは1999年に行われている。連邦憲法裁判所による財政調整に関する判決については、中村良広「ドイツにおける州間財政調整再編への始動——連邦憲法裁判所判決(1999. 11. 11.)とその意義——」『自治総研』2000年10月号, 参照。

それは財政調整に関するルール策定における関与であり、資金の個別用途に関する裁量の発揮ではなかった<sup>12)</sup>。すなわち、水平的調整を中心とした協調的連邦主義は形としては維持されてきたのであった。

統一前までのドイツ財政調整制度は、連邦と州の間での権限配分に対応した水平的調整による州間での調整を主要なものとし、それを補完するものとして連邦補充交付金による垂直的調整を位置づけるものであった。第2表、第3表に見られるように調整額でみても、1990年の統一前まで水平的調整は財政調整制度の主要なモメントとして成り立ちうる状況であった。財政調整にかんする立法は連邦の競合的立法の分野に属するが、連邦参議院の同意が必要とされることもあり、連邦の介入を嫌う州側の意向が反映され水平的調整が機能してきたのである。

## II 統一による連邦・州間財政調整へのインパクト

### 1 移行措置としての「ドイツ統一」基金

ドイツ統一後、旧東ドイツは旧西ドイツの制度に5年間の暫定措置を設けたのちに組込まれることとなった。しかしドイツ統一は、財政力の弱体州を増大させることで従来の西ドイツ財政調整制度のあり方、あるいは「生活関係の統一性」という理念に対して大きな問題を投げかけることになった。

1990年8月31日調印の統一条約第7条に基づき、旧西ドイツの連邦主義原理に基づいた財政・租税制度が統一ドイツに拡大されることになった。しかし、同条第2項と第3項により移行措置が定められた。連邦・州間財政調整に関していうと、1994年12月31日まで旧東ドイツ州は売上税の連邦・州間配分比率の決定交渉に参加できないなど売上税に関する基本法の条項の適用を除外されること、また、水平的財政調整から除外され、かつ売上税収の州分における水平的税収配分に関しても特別の配分規定の適用を受けるということになった<sup>13)</sup>。

12) Bundesministerium der Finanzen, a. a. O.

13) 売上税収分の特別の配分規定とは、売上税州分の総額をまず人口比例で東西ベルリンが合併ノ

第4表 「ドイツ統一」基金の規模

(10億マルク)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年
金額					
当初の予定額	22.00	35.00	28.00	20.00	10.00
第1次積み増し後	—	—	33.90	31.50	23.90
第2次積み増し後	—	—	—	35.20	34.60
財源負担					
信用調達	20.00	31.00	24.00	15.00	5.00
連邦分担金	2.00	4.00	9.90	14.23	19.45
旧西ドイツ州分担金	—	—	—	5.97	10.13

出所：SVR. *Jahresgutachten*, 1993/94, S. 152.

さらに同条第5項により、1994年3月31日まで水平的財政調整に代わるものとして、「ドイツ統一」基金による交付金の配分方法が定められた。「ドイツ統一」基金は、1990年5月18日に「経済・社会・通貨同盟の創設に関する条約」第28条により設置が合意されたものである。旧東ドイツ公共部門の財政赤字を年間500億マルクと見積もり、それを東ドイツ政府、西ドイツ連邦、西ドイツ州の三者で三等分して負担するために設置された基金である。「ドイツ統一」基金は1990年から1994年の5年間でトータル1150億マルクの拠出を行なうことになり、その財源に関しては、200億マルクを統一で不要となる経費から充当し、残り950億マルクを公債の発行で賄って、元利償還を連邦と州で折半することになった(第4表参照)。

こうして拠出された「ドイツ統一」基金は、その85%が旧東ドイツ州とベルリン州を交付対象とし、交付基準は旧西ベルリンの人口を控除した後の人口比例によることとした。残りの15%については、連邦が保有し旧東ドイツ州のインフラ建設財源に当てることになった。しかしその後旧東ドイツ経済の崩壊に

＼したヘルリン州に配分し、残りを15州で人口比例で配分するが、その際旧東ドイツ州には住人一人当たり額に見た配分額が旧西ドイツ州の一人当たり額の55% (1991年。その後5%づつ引き上げて、1994年に70%) となるように調整することである。これは、売上税の税源である個人消費が、旧東ドイツ州では旧西ドイツ州に比べて小さいという事実を考慮したものである。統一条約における移行措置に関しては、伊東弘文「財政・租税制度」(大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部、1992年) 120-121ページ参照。

よるさらなる財政需要の発生により、統一条約パッケージの手直しが行われる。1992年および1993年に基金の積み増しがおこなわれ、1993年には売上税の税率引き上げもおこなわれた。

このような「ドイツ統一」基金導入による移行過程は、旧東ドイツ地域への財政移転の負担に関して、連邦が州の負担を軽減することによって、新財政調整制度における垂直的調整の強化の基礎を形成することとなった。

## 2 新財政調整法における水平的財政調整の変容

「ドイツ統一」基金の暫定的な措置を経て、全ドイツ的な新しい財政調整制度が整備されることになった。前節において、旧東ドイツ地域の財政制度への編入過程は、連邦と旧西ドイツ州の負担によって、特に連邦の負担を強化させることで準備されたことを論じた。そして、新しい財政調整法も、同じ構図の中で、連邦の妥協のもとに事態は進行してゆくことになった。

「ドイツ統一」基金は移行措置のため1995年に終了し、それ以降全ドイツ的財政調整が行われることになっていた。そこで1995年以降の全ドイツ的財政調整システムを構築するべく取り決められたのが、1993年6月23日に成立する連邦整理計画法である<sup>14)</sup>。同法は全ドイツ的財政調整システムの構築とともに統合事業と関連した諸債務の処理方法を確定したことによって財政運営面で一つの意義を持っている。

連邦整理計画法を財政調整の再編成の観点から見ると、次のように整理され

14) Gesetz zur Umsetzung des Föderales Konsolidierungsprogram, *Bundesgesetzblatt*, Teil I, 1993, S. 944-991. この法律は負の遺産償還基金の導入、財政調整の再編成、租税特別措置と経費の見直しによる予算緊縮化の開始を大きな目的としている。この点については、Föderales Konsolidierungsprogramm, *DIW-Wochenbericht*, Nr. 45/93. および山田誠, 前掲書, 第1章参照。負の遺産償還基金とは、旧東ドイツ時代の負債に関連するものを一つにまとめ、連帯税の導入と連邦銀行の融資で償還しようとするものである。こうして1991-92年に一時的に導入されていた連邦税である連帯税を1995年より所得税・法人税の7.5%の付加税として再導入することになった。この法律によるトータルでの負担の変動は、*DIW-Wochenbericht*, Nr. 45/93 によると連邦で159億マルクの負担増、旧西ドイツ州で96億マルクの負担増、旧東ドイツ州にとって146億マルクの負担減となっている。

る。まず連邦と州の共同税である売上税が州に有利に見直されたことである。1986年～92年には65対35、1993年～94年には63対37であった連邦対州の売上税配分が、1995年からは56対44で行われるようになった。これによって旧西ドイツ州で129億マルク、旧東ドイツ州で37億マルクの増収効果を持つことになった。次に旧西ドイツ州は売上税の州取得分の25%を弱体州（旧東ドイツ州）に優先配分することになった。その他、連邦は旧東ドイツ州のインフラ整備特定財源として66億マルクの公共投資補助金を交付することとなった。こうして、総体としては、1995年から旧東ドイツ地域を財政調整の制度に組み込む代わりに売上税配分を州に有利に配分するようなかたちで決着した。

現行の制度に旧東ドイツ州を組み込むことを意図する連邦整理計画法は、現行の税收格差を前提するならば、著しく旧西ドイツ州に不利となるものであったため、売上税に関する配分比率が変更されることは法案の合意形成に不可欠であった。また、この法案に合意を得るために、1993年には連帯協定の枠組みの中で、様々な利害調整を連邦、旧西ドイツ州さらには財界に対しても行なうことで合意形成が行われた<sup>15)</sup>。この連帯協定の中で、1995年以降の旧東ドイツ州を制度に組込むことで生じる負担に対して、特別需要連邦交付金の枠組みにおいて連邦から交付金がおこなわれることになった。

新しい財政調整制度の特徴は、従来のように州間の水平的調整に関する利害対立を連邦の介入で解決しようとしたということだけではない。第2表、第3表にみられるように、1995年からの新しい財政調整制度においては、この連邦による調整力の拡大を通じて、水平的財政調整よりも垂直的財政調整の方が、調整力が大きくなるという事態が生じたことにある<sup>16)</sup>。水平的財政調整を主軸

15) 山田、前掲書、77-80ページ。

16) 連邦整理計画法の中で規定されている財政調整法は2004年までの時限立法である。2001年12月20日に成立した連帯協定促進法（Soliderpaktfortführungsgesetz）の中で新たに規定され、2005年から運用されることになった財政調整制度は、各州の税收増大へのインセンティブを高めるという観点から、州間調整の簡素化、調整額負担の上限設定、調整測定値算出ベースの拡大と前年比税收増部分の算出ベースからの除外、連邦補充交付金の整理統合を行っている。他方で、旧東ドイツ州への特別連邦補充交付金の支給は、大幅な増額とともに、2019年末まで継続されることとなった。Bundesministerium der Finanzen, Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich

とした財政調整制度は限界を示しているのである。

こうした連邦・州間財政調整の変容の原因を求めるならば、それは、ドイツ統一による東西間の経済格差の発生にある。次章において、東西間の経済格差の状況を整理し、統一以前において、水平的財政調整を成立させてきた経済的条件を明らかにする。

### III 水平的財政調整における地域政策の意義

#### 1 「東西格差」の発生

ドイツ統一により生じた事態は、「東西格差」の発生であった。統一後の財政制度は旧西ドイツ時代のものが受け継がれることになったが、経済力格差から生じる税収格差は、水平的財政調整を中心とした財政調整制度に対して、その前提条件を失わせることで大きな困難をもたらすことになった。

まず「東西格差」の実情について概観する。第5表は、ドイツ各州の一人当たりGDPを比較したものである。これをみると、統一後10年弱の期間が経過してもなお、東西間で大きな経済格差が残存していることがわかる<sup>17)</sup>。旧東ドイツ地域で最高のブランデンブルク州でも、旧西ドイツ地域最高のハンブルク州とは約3倍の格差がついている。旧西ドイツ地域最低のラインラント・プファルツ州でもハンブルク州とは2倍強の格差であることをふまえれば、ドイツ統一後の東西間の経済格差は統一前のいわゆる「南北格差」問題と比べて非常に大きなものである<sup>18)</sup>。

<sup>16)</sup> ab 2005. *Bundesministerium der Finanzen Monatsbericht* 02. 2002, S. 99-102, および Gesetz zur Fortführung des Soliderpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "deutsche Einheit" (Soliderpakterfortführungsgesetz), *Bundesgesetzblatt*, Teil 1, Nr. 74, 27. Dezember 2001, S. 3955-3963. を参照。

<sup>17)</sup> その他、例えば失業率は1999年で旧東ドイツ州（東ベルリンを含む）は19.0%（旧西ドイツ地域は9.9%）である（SVR, *Jahresgutachten*, 2000/01, S. 320）。また旧東ドイツ地域では、統一直後の数年間で1989年に比べ国内総生産は約4割、工業生産は3分の2、研究能力は8割以上失われたということである。Vilmar, Fritz (Hrsg.), *Zehn Jahre Vereinigungspolitik: Kritische Bilanz und humane Alternativen*, Berlin, trafo verlag, 2000, S. 122.（本戸衛一訳『岐路に立つ統一ドイツ』青木書店、2001年、150ページ）。

<sup>18)</sup> 「南北格差」問題については、渡辺尚「『東西格差』と『南北格差』——ドイツの経済空間ノ

第5表 1人当たりGDPの州別格差(連邦統計庁, 1998年)

州名	人口 (万人)	名目GDP (億マルク)	1人当たりGDP (マルク)
ハンプルク	170.0	1,464.1	86,100
ブレーメン	66.8	420.1	62,900
ヘッセン	603.5	3,530.9	58,500
バーデン・ヴェルテンベルク	1,042.6	5,463.0	52,400
バイエルン	1,208.7	6,430.8	53,200
ノルトライン・ヴェストファーレン	1,797.6	8,268.8	46,000
ベルリン	339.9	1,557.7	45,800
(西ベルリン)	212.4	1,160.7	54,600
(東ベルリン)	127.5	397.0	31,100
ザールラント	107.4	456.8	42,500
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	276.6	1,170.7	42,300
ニーダーザクセン	786.6	3,314.3	42,100
ラインラント・プファルツ	402.5	1,609.8	40,000
ブランデンブルク☆	259.0	777.6	30,000
ザクセン☆	448.9	1,253.3	27,900
チューリンゲン☆	246.3	664.7	27,000
メクレンブルク・フォアポンメルン☆	179.9	484.0	26,900
ザクセン・アンハルト☆	267.4	714.3	26,300

注a)：東ドイツ地域は東ベルリンと表の下位5州(☆印)。

b)：人口は98年現在，GDP(時価)は旧基準。GDPの原データはArbeitskreise Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungenによる。

出所：走尾正敬「市場経済へ苦悩の軌跡」『海外事情』平成13年2月号，103ページ。

旧東ドイツ地域での経済的困難が続いているのは，ドイツ統一時の経済政策のあり方に大きな要因を求めることができる。その象徴が，1990年10月3日のドイツ統一に先立ち同年7月1日にむすばれた経済・通貨・社会同盟であった。経済的な統一を意図した経済・通貨・社会同盟の取った方針が他の中東欧の体制移行国と異なる点は，他の体制移行国が徐々に経済を開放するか，あるいは体制移行を急いでいれば通貨価値を切り下げて輸出に利するようになるところ

「の史的構造——」(田中豊治・柳沢治・小林純・松野尾裕編『近代世界の変容 ヴェーバー・ドイツ・日本』リポート，1991年)を参照。

を、旧東ドイツはその正反対を行ったという点であった<sup>19)</sup>。

旧東ドイツ地域の経済的停滞は、州財政においては、税収力の弱さとして現れる。連邦平均に対する一人当たり税収の割合が、売上税配分前の段階において旧東ドイツ地域全体で1995年には47.9%であったが、2000年には33.3%に低下している<sup>20)</sup>。水平的財政調整の段階でこの値を95%まで高めなければならないことを考えれば、水平的財政調整で埋めるには旧西ドイツ州への負担が大きくなりすぎる税収格差が生じたことになる。

このような東西格差の存在が、州間の水平的な関係を主要な内容としていたドイツの連邦・州間財政調整制度に対して、垂直的な調整度の強化の必要性を大きく迫ることになった。このことをとらえ返してみるならば、旧西ドイツ時代の水平的関係を中心とした財政調整制度は、連邦を構成する主体において、ある程度の経済力の均質性を条件としていたということが考えられる。その条件が変容することで既存の財政調整制度は大きな制度調整を迫られることになったのである。

## 2 ドイツの地方分散的経済構造と空間整備政策の存在

前節において、西ドイツ時代の水平的関係を中心とした財政調整制度の前提条件として、ある程度の地域間の経済力の均質性という要素があったのではないかということを指摘した。しかし一方で、そのような均質的な経済構造を作り出すべく政策的な努力がなされていたことも考慮される必要がある。以下、空間整備政策を取り上げることで、西ドイツ時代の地域政策が国土の均衡的發展について果たした役割について論じてゆく。

西ドイツ地域の経済構造は、「多数核分散型空間」<sup>21)</sup>といわれるように、地方

19) Vilmar, Fritz (Hrsg.), a. a. O., S. 202. (邦訳, 226ページ) 参照。その他, 田中素香・長部重康・久保正・岩田健治『現代ヨーロッパ経済』有斐閣, 2001年, 268-270ページ参照。

20) ベルリンを除く。Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, 4. auflage, Oktober 2002., S. 39a.

21) 祖田修『都市と農村の結合』大明堂, 1997年, 109-111ページ参照。



分散的な経済構造になっている。この経済構造を支えてきたのは、1963年に第一回『空間整備白書』が発表され、1965年に空間整備法（Raumordnungsgesetz）が公布されたことに始まる空間整備政策にあるといわれている<sup>22</sup>。

空間整備政策の政策目標は、端的に言えば、西ドイツ国民が国内のどこに住んでも、均衡の取れた同価値の（同一の、ではない）生活環境を保障することにある。ドイツでは地域政策は州の管轄になるが、各州の地域政策に多大な影響を及ぼしたのは、クリスタラーによって発展させられた中心地構想であり、これが空間整備政策の代名詞となっていく。

こうした空間整備政策が提起された背景には、1966年後半から67年にかけての経済不況と、EC 共同市場統合の進展があった<sup>23</sup>。おりしも1968年から社会民主党が政権に参加することになり、これらの状況に対応すべく高度成長促進政策からの転換が求められていた。同政権の課題意識には、生産性の低い部門を整理し、生産性の高い成長部門へ資本と労働を集中すべく、徹底した産業構造の転換を追求するということがあった。西ドイツの場合、これらの業種がそれぞれの地域に特化している。このため、産業構造に関する政策は、同時に地域政策でもあった。

こうして登場してきた空間整備政策は、放置できない政策目標として大密集圏域と一般的発展から取り残されている停滞地域を重視し、とりわけ後者を取り上げる。特に農村地域の中心地への工業立地が主要な政策関心となっていた。

空間整備政策による諸政策を通じて、1970年代には、境界・停滞地域の立地雇用割合が常に5割を超えている状態になった。企業が活発に立地した1960年代には、境界・停滞地域の立地雇用は年間1万人ほど（全国比2～3割）しかなかったのであるから、相対的地位で見る限り立地状況は改善されたということである<sup>24</sup>。

22) 空間整備政策の概要について、祖田、同上書、および山田誠『現代西ドイツの地域政策研究』法律文化社、1989年を参照。

23) 山田、同上書、12ページ。

24) 山田、同上書、35-37ページ。

また、1970年代からは、都市部においては第三次産業の雇用が増大するようになった。国際競争力のある企業が、熟練労働力を求めて人口密集圏、なかでも上位中心地に相当する中核都市に就業機会を集中させるようになるにつれて、中心地計画による各階層の中心地間の幹線道路整備が進められた。これは産業基盤の整備であると同時に、通勤圏の拡大も意味しており、農村・停滞地域に居住していても就業機会が拡大することを意味していた<sup>25)</sup>。

こうして、ドイツにおいては、空間整備政策の成果については、① 中心地（地方中小都市）を分散配置し充実して都市と農村を結合し、② 農業構造改善対策と地域経済構造改善対策とを有機的に結びつけ、③ かつ農村における兼業農家存続の可能性を高めて、都市と農村を連続的に結合する、と肯定的に受け止められてきていたということである<sup>26)</sup>。そして、時代に合わせた政策再編の議論が行われつつ制度的には現代に至っている。

ドイツ統一によって、平均的に高い所得水準を達成してきた西ドイツに、生産力水準では到底及ばない東ドイツが編入されることになったにもかかわらず、「生活関係の統一性」の理念により東ドイツ地域でも西ドイツ水準での公共サービスの提供が求められるようになった。このことは必然的に連邦・旧西ドイツ地域から旧東ドイツ地域への大量の財政移転をとまなう事態を引き起こしたのであった。権限と財源が対応するような形で分権的なドイツ連邦制を維持するためには、財政調整制度の修正ということだけでなく、集権的な性格を強めざるを得ないような事態になっている東西経済格差をどうするのか、という地域政策的課題が生じている。そして、西ドイツ時代からの空間整備政策の経験に照らして、東西間の地域経済格差をいかに発展的に解決することができるのか、ということが求められるようになっている。

25) 山田、同上書、42-44ページ。

26) 祖田、前掲書、109ページ。

## おわりに

ドイツ連邦制は、第2次大戦後の連合軍による占領や歴史的な経験から、州が一つの国家のように機能し、かつ連邦による国家の統一性の体裁が整えられていくにしたがって、分権的かつ協調的な制度であるというように肯定的にイメージされてきた。しかし、ドイツ統一後の政府間財政関係は、旧西ドイツ地域との経済格差によって生じる旧東ドイツ地域への財政需要の負担をめぐる抗争を通じて、それまでも傾向としては見せていた垂直的要素の強化を決定的なものとした。水平的・協調的な連邦国家ドイツはドイツ統一に伴って重大な転機を迎えているといえる。

したがって、政府間財政関係を考える上では、単に制度を見るだけでなく、その調整の前提となる担税力、経済力の変化を生み出す動態との関わりも考える必要がある。「連邦国家」としての旧西ドイツの経験は、連邦を構成する主体において、ある程度の経済力の均質性を条件としていたことが考えられる。分権的・協調的な方向性で財政調整法の改定を進めてゆくためには、財政制度の規範を追い求めるだけでなく、旧東ドイツ地域発展のための適切な経済政策が求められている。

本稿では対象を水平的財政調整のみに絞って論じたが、垂直的調整の展開についても整理する必要がある。特にドイツ統一以後の水平的財政調整の限界を反映した垂直的調整の拡大傾向について評価する必要があるが、それは次稿の課題としたい。