

## ドイツ統一後における垂直的財政調整の展開

霜 田 博 史

### はじめに

前稿において、州間の水平的財政調整を特徴としてきたドイツの連邦財政調整制度が、ドイツ統一を期にその性格を大きく変えていること、すなわち、従来の水平的財政調整に加えて、垂直的調整の役割が拡大してきていることを明らかにした<sup>1)</sup>。

その背景には、財政力が大きく異なる旧東ドイツの諸州を新たに財政調整制度に組み入れたことがある。旧東ドイツ州を財政調整制度に受け入れるために、旧西ドイツ諸州、連邦の財政負担が高まることになった。その制度調整の過程において、連邦の役割が強化されるという事態が生じている。

近年日本では、地方分権議論の延長線上において、道州制導入の議論が非常に注目されるようになってきている<sup>2)</sup>。地方政府が中央政府から、財政面・権限の面で自立性を高めるために、地方政府への税源移譲、さらには地方レベルでの水平的財政調整の意義が検討されている。そして、これまでドイツの財政制度は、連邦制を反映した分権的な体制を擁する代表格として、こうした流れから見れば先駆的であるとみなされてきた。しかし、ドイツ統一後の現状を見れば、むしろ中央政府である連邦から地方政府である州への再分配が拡大し、ますますその意義を高めるようになってきている。

ドイツ統一後の財政調整制度の性格の変化について整理された論考は日本で

1) 拙稿「現代ドイツ州間財政調整の意義と限界」『経済論叢』第173巻第4号，2004年4月。

2) 例えば、日本経済団体連合会「活力と魅力溢れる日本をめざして：日本経済団体連合会新ビジョン」日本経団連出版，2003年。

はいまだ少ない<sup>3)</sup>。そこで、なぜ分権的な体制を敷いているドイツにおいて、財政の面から見ればまさに集権化のような様相を示すことになったのか、そして、その内容はどのようなものなのか、ということ进行を明らかにする必要がある。

本稿では、連邦補充交付金に代表される、連邦財政調整における垂直的財政調整の発展過程を考察する。第1に、ドイツ連邦財政調整における垂直的調整の位置づけが、これまでの水平的財政調整を補完するという役割から、むしろ地域間再分配において主たる役割を担うようになってきているということ进行を明らかにしたい。第2に、そのことが、ドイツの財政運営において新しい問題を生み出していることを明らかにしたい。

## I 垂直的調整の拡大

### 1 連邦・州間財政調整制度の概要

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。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、行政事務については主に州が担っている。

しかし、立法分野に関しては、連邦参議院を通じて州の意見が反映される。こうして州政府の権限は、国政においても非常に強いものとなっている。また、各州はそれぞれの州憲法を持っており、市町村など州内に存在する下位自治体は基本的に州の立法によって規制されている。16ある個々の州はまさにそれぞれが独立国家であるかのような体裁を整えているのである。

そして、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。基本法上において規定されている、

3) 伊東弘文『現代ドイツ地方財政論 [増補版]』文真堂、1995年、中村良広「ドイツ州間財政調整の改革——基準法の成立とその政策的意義」『商経論集』第38巻第1号、2002年10月、半谷俊彦「ドイツの財政調整制度——調整効果の分析と問題点の整理を中心として」(神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、2003年)などを参照。

「社会国家」理念に基づく「生活関係の統一性」の要請から、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。

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<sup>4)</sup>。(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、(4)は連邦・州間、すなわち垂直的な調整であり、(1)と(2)の一部と(3)は州間財政調整、すなわち水平的な調整である。このうち(3)については、狭義の州間財政調整と呼ばれており、連邦財政調整の中心をなすものとみなされてきた。そこで、水平的財政調整の前段階ということ、(2)の売上税配分による調整は、売上税事前調整と呼ばれている。また、水平的財政調整が財政調整制度の中心であることを考慮し、本稿で垂直的財政調整を論じる際には、狭義の州間財政調整を終えてもなお残る財政力の格差是正のための調整、すなわち(4)の連邦補充交付金を主な考察対象とする。こうした4段階の財政調整を通じて、連邦各州の収入は最終的に調整測定値に対して99.5%まで調整されることになる(第1表参照)<sup>5)</sup>。

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。一つは不足額連邦補充交付金(Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen)である。これ

4) ここで説明されているのは、1995年から2004年まで適用される、現行の財政調整法で規定されている連邦財政調整(der bundesstaatliche Finanzausgleich)である。連邦国家体制を取っているドイツには、これとは別に、州と市町村の間で行われる市町村財政調整(der kommunale Finanzausgleich)もある。制度の詳細については、中村、前掲論文、また Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, 5 Auflage, Oktober 2003. を参照。

5) 財政調整とは財政力測定値と調整測定値という二つの調整力の差を調整するものであるが、そのさいの基準となる測定値は次のように算出される。財政力測定値は、州の税収に市町村税収の半分を加算し、さらに港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、調整測定値の計算は、各州の人口に、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。

第1表 対財政調整測定値で見た、財政調整による各州の財政力の変化 (2001年)

	(1)所得税・法人税配分後 <sup>1)</sup>	(2)売上税の配分 <sup>2)</sup>	売上税事前調整後 <sup>1)</sup>	(3)氷半的財政調整額 <sup>2)</sup>	水平的財政調整後 <sup>1)</sup>	(4)連邦補充交付金 <sup>3)</sup>	連邦補充交付金による調整後 <sup>1)</sup>	(参考) <sup>4)</sup>
ノルトライン・ヴェストファーレン	107.4	11,786	101.8	-278	101.1	-	101.1	94.1
バイエルン	124.3	8,029	112.4	-2,277	134.1	-	104.1	94.6
バーデン・ヴェルテンベルク	124.0	6,906	113.2	-2,115	104.2	-	104.2	95.0
ニーダーザクセン	89.4	5,437	89.6	952	95.0	900	99.5	91.7
ヘッセン	143.3	3,971	125.8	-2,629	106.4	-	106.4	97.3
ラインラント・プファルツ	95.0	2,643	92.2	229	95.8	548	99.6	93.3
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	100.4	1,828	97.4	60	98.4	220	99.8	92.7
ザールラント	83.2	809	88.9	146	95.0	662	99.5	114.3
ハンブルク	173.8	1,124	109.3	-268	104.1	-	104.1	127.9
ブレーメン	103.7	432	75.0	402	93.8	870	99.6	172.6
(旧州計)	114.7	42,965	105.3	-5,780	101.4	3,200	-	-
ザクセン	34.6	5,852	84.5	1,331	95.0	2,311	99.5	167.6
ザクセン・アンハルト	30.1	3,588	84.8	591	95.0	1,472	99.5	109.1
テューリンゲン	30.8	3,324	84.3	573	95.0	1,352	99.5	108.6
ブランデンブルク	39.4	3,302	86.3	498	95.0	1,358	99.5	107.0
メクレンブルク・フォアポメルン	30.2	2,440	83.9	434	95.0	1,016	99.5	109.1
(新州計)	33.4	18,505	84.8	3,127	95.0	7,509	-	-
ベルリン	89.2	2,324	68.6	2,653	95.0	1,924	99.5	138.3
総計	100.0	64,283	100.0	±7,568	100.0	12,632	-	-

注1)：売上税事前調整前の財政力は、全州の平均を100としてみた際の割合であり、売上税事前調整後、水平的財政調整後、連邦補充交付金による調整後の財政力は、各州の財政調整測定値に対する割合でみたものである(単位：%)。

2)：表中の数字のうち、—は拠出額。無表示は受取額(単位：100万ユーロ)。

3)：欠損額連邦補充交付金、政策実施コストを負担するための特別連邦補充交付金、新州援助のための特別連邦補充交付金、財政調整制度の移行措置としての小規模な旧州に対する特別連邦補充交付金、ブレーメン、ザールラント両州の財政再建のための特別連邦補充交付金を含む。

4)：住人1人当たりでみた、連邦1人当たり平均税収(総人口/州総税収)に対する、連邦補充交付金による調整後の各州の財政力(データは2000年のもの。単位：%)。Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht*, Juni 2001, S. 68, より作成。

出典：Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, 5 Auflage, Oktober 2003, より作成。

第2表 連邦補充交付金の各州への交付額 (2001年)

(単位: 100万ユーロ)

	ニーダー ザクセン	ザクセン	ラインラ ント・プ ファルツ	ザクセ ン・アン ハルト	シュレス ヴィヒ・ ホルシュ タイン	テューリ ンゲン
不足額連邦補充交付金	796	441	344	260	89	242
政策コスト	0	0	112	84	84	84
新州援助	0	1,870	0	1,129	0	1,027
旧州移行措置	104	0	92	0	47	0
HB/SL 州への財政援助 <sup>1)</sup>	0	0	0	0	0	0
計	900	2,311	548	1,472	220	1,352
	ブランデ ンブルク	メクレン ブルク・ フォアポ ンメルン	ザールラ ント	ベルリン	ブレーメ ン	計
不足額連邦補充交付金	259	176	107	451	73	3,239
政策コスト	84	84	78	112	64	786
新州援助	1,015	756	0	1,361	0	7,158
旧州移行措置	0	0	16	0	16	275
HB/SL 州への財政援助 <sup>1)</sup>	0	0	460	0	716	1,176
計	1,358	1,016	662	1,924	870	12,632

注1) : HB=ブレーメン州, SL=ザールラント州

出典: Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, 5 Auflage, Oktober 2003, S. 45a.

は、州間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 (Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) とよばれるものである。これには次の4種類がある。(1) ドイツ分断によってもたらされた特別負担の軽減のために行う、ベルリンを含む新諸州の財政力の弱い自治体への財政援助、(2) 平均以上の政策実施コストを調整するための連邦補助、(3) 新諸州の州間財政調整への参加によって負担を受ける貧困な旧諸州のための移行連邦補充交付金、(4) ブレーメン、ザールラント両州への財政

困難州への借入金返済補助、である。それぞれ1995年から2004年までの時限立法であり、段階的に削減されていくことになっている。(プレーメン、ザールラント両州に対する連邦補充交付金は1994年から始まっている。)そしてその後は、新しい財政調整法によって規定されることになっている。

連邦補充交付金の交付状況は第2表のとおりである。これを見ると、旧東ドイツ州に対して多額の不足額連邦補充交付金が交付されていること、また、それを上回るほどの額の特別需要連邦交付金が交付されていることがわかる。旧西ドイツ州にも、財政力の貧困な州に対しては交付金が与えられている。連邦補充交付金による調整額の総額は、水平的財政調整額の1.5倍にも上り、全ドイツ的に垂直的調整が強まっている形になっている。しかし、連邦補充交付金により利益を得ているのは圧倒的に旧東ドイツ州であり、その点からいえば、EU統合による財政規律の圧力の下で、旧東ドイツ州の財政需要を効率的にファイナンスする仕組みをいかに作るのか、ということがドイツ財政当局にとっての課題となっているといえる。

## 2 垂直的財政調整拡大の基礎としての連邦補充交付金の創設

現行の財政調整制度の大枠は、遡ってみれば、第二次世界大戦の敗戦によって規定されている。戦後、連合国の統治下に置かれたドイツは、地域的再分配を行う中央政府を失った。しかし、冷戦構造に規定された東西ドイツ分裂が決定的になり、1949年に成立した西ドイツ基本法をもって、西ドイツ国家が東ドイツ地域との統合を断念する形で誕生した。そして、西ドイツ基本法第106条において、州間の水平的財政調整に関する項目が規定され、戦後西ドイツの財政調整制度が始まることになった。州間財政調整は、1949年の戦後処理負担に関する臨時的立法により始められ、1950年以降次第に恒常化し、1955年の州間財政調整法によって確立したといわれている<sup>6)</sup>。

6) 佐藤進『現代西ドイツ財政論』有斐閣1983年、232ページ。また、第二次大戦後の水平的財政調整制度の創設の詳細な事情については、Renzsch, Wolfgang, *Finanzverfassung und Finanzgleich.* Bonn, Dietz, 1991, S. 27-53. (W. レンチュ、伊東弘文訳『ドイツ財政調整発展史』ノ

連邦財政調整制度の戦後史は、財源配分抗争の歴史であった。制度開始当初は連邦の財源不足が問題とされたりする中で、州間財政調整の程度も低いものであったが、時代が進むにつれ、連邦・州間における共同税の導入や、売上税の配分比率をめぐる問題、また州間でも、水平的財政調整制度の調整の程度をめぐる争いなどが生じることになったのである。そして、財源配分をめぐる議論は、その時々事務配分についても再検討を必要とするものになる。戦後ますます公共部門が担うべき事務分野が拡大することで、連邦・各州の財政需要も高まることとなり、財政調整による財源再配分の程度が高められてゆくことになった。

当初の州間財政調整法には、連邦からの調整交付金の項目は存在していなかったが、1955年の財政改革において制度が導入されることになった。そして、各州の財政需要の高まりを背景として、1970年、バイエルン、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、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州に、はじめて連邦補充交付金が導入されることになった。

連邦補充交付金は、制度発足時においては裁量的に決められた額と配分基準により交付されていたが、1974年以降、財政調整法の規定に基づく金額（74～86年で売上税収の1.5%）で配分されることになったため、売上税収そのものが著しい増加を示すのにもない連邦補充交付金による充足度も高まることになった。

この連邦補充交付金の増大による過剰平準化を問題として提起されたのが、1986年の連邦憲法裁判所の違憲判決である。それまで、連邦補充交付金は、連邦・財政力の強力州・財政力の弱体州の3者の利害が絡み合うため<sup>7)</sup>、連邦・

九州大学出版会、1999年、第1章）参照。

7) 伊東弘文「西ドイツの連邦・州間財政調整の新局面」(大島通義他編『政府間財政関係論』有斐閣、1989年) 261-262ページ。連邦一人当たり平均で95%以上の均衡化を行なうべき分担金の拠出をめぐる連邦・州間の紛争を、任意規定である連邦補充交付金によりカバーすることで、それぞれの利害が解消される。連邦にとっては、売上税配分をめぐる交渉の際の州の利害分断に役立ち、財政力の強力州にとっては分担金拠出を避けられ、財政力の弱体州にとっては自己の財政力の強化に役立つことになる。

第3表 1980年代以降の連邦補充交付金と水平的財政調整移転額の推移

(単位：100万ユーロ)

年度	連邦補充交付金支給額	水平的財政調整移転額	年度	連邦補充交付金支給額	水平的財政調整移転額
1980	698	±1,120.4	1988	1,232	±1,717.9
1981	756	±1,238.7	1989	1,359	±1,797.2
1982	749	±1,278.0	1990	1,533	±2,057.4
1983	811	±1,097.3	1991	1,806	±2,003.3
1984	849	±1,191.4	1992	2,017	±1,714.1
1985	835	±1,316.8	1993	2,197	±1,618.0
1986	856	±1,392.8	1994	3,705	±1,485.8
1987	908	±1,635.6			

出所)：Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2004*, S. 161-163 より作成。

州間財政調整法において当初定められた各州への配分規定を維持していた。しかし、1970年代後半からの各州の財政状況の変化は、硬直的な配分規定が諸州の財政力の順位の変更を生じさせるような事態を引き起こした。そして、その点が連邦裁判所の違憲判決をよぶことになったのである。そこで1988年からは連邦補充交付金の財源は旧西ドイツ領域の売上税収の2%にさだめられ、連邦のさらなる出資のもとで補充機能を高めつつ弱体州間に公平かつ合理的な配分になるように配分規定の変更がなされることになった。

連邦補充交付金は、1989～1991年のブレーメン州への予算援助、また1992年と1993年にブレーメン州とノルトライン・ヴェストファーレン州に対して、ドイツ統一に伴う不利益の調整のためにも支出されることで、さらに交付額が増加してゆくことになった。

第3表は連邦補充交付金の調整額の推移を見たものである。1980年には、連邦補充交付金は水平的財政調整額の6割程度であったが、1991年を境に連邦補充交付金のほうが多くなり、旧東ドイツ州を制度に組み込む直前の1994年には、逆に連邦補充交付金が水平的財政調整額の2.5倍にも及ぶことになった。1980年代までは、調整額の趨勢的な上昇は見て取れるものの、連邦補充交付金とは



あくまで水平的財政調整の「副次的・補完的役割」を果たすべきもの<sup>8)</sup>であったといえる。この状況が、ドイツ統一というインパクトを経て大きく変わることになった。

### 3 ドイツ統一後における連邦補充交付金の再編

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、完全な制度統一に至るまでの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水平的財政調整から除外されることになった<sup>9)</sup>。

そこで、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」基金が導入された。「ドイツ統一」基金とは、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。しかしその後旧東ドイツ経済の崩壊に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、総額で1600億マルクにも上ることになった。

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。

8) Bundesministerium der Finanzen, „Das Maßstäbengesetz—Neuregelung der Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.“ *BMF Monatsbericht*, 09/2001, S. 68-69.

9) 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。

そして、「ドイツ統一」基金は、移行措置のため1995年に終了し、それ以降には全ドイツの財政調整が行われることになっていた。そこで1995年以降の全ドイツの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>10)</sup>。

連邦整理計画法において、財政調整制度に関して規定されたことは、次のように整理される。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。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。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<sup>11)</sup>。

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、現行の税収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年には旧東ドイツ地域の復興のための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>12)</sup>。この連帯協定の枠組みにおいて、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、特定目的の調整財源としては初めての、4つの特別需要連邦交付金

10) „Gesetz zur Umsetzung des Föderales Konsolidierungsprogram.“ *Bundesgesetzblatt*, Teil I, 1993, S. 944-991. この法案の中で、1995年からの新財政調整制度は、2004年までの時限立法として決定された。それ以降はまた新しく財政調整の実施内容を決定する必要がある、後述する連帯協定促進法（Soliderpaktfortführungsgesetz）によって規定された。

11) この法律によるトータルでの負担の変動は、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（DIW-Wochenbericht, Nr. 45/93）。

12) 連邦整理計画法をめぐる経緯については、山田誠『ドイツ型福祉国家の発展と変容』ミネルヴァ書房、1996年、77-80ページ参照。

が創設されることになった。

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。1995年からの新しい連邦財政調整は、「旧東ドイツ諸州の財政力強化を主たる機能とするものへと、その姿を変貌させている」というような事態が生じたことにある<sup>13)</sup>。垂直的財政調整の中身を見てみれば、1995年の連邦補充交付金総額128億1900万ユーロのうち、旧東ドイツ州（ベルリンを含む）のために拠出された額は、93億6900万ユーロに上る<sup>14)</sup>。こうした変化は、各州の連邦からの財政的自立性の確保を目的とする従来の財政調整の枠組みによっては、ドイツ統一を契機とした旧東ドイツ州に対するコスト負担の問題に対処できなかった、ということを示している。この新財政調整制度の決定過程において明らかになった以上のような基本的な構図は、2005年からの制度改変においても引き継がれることになる。

## II 垂直的財政調整拡大の背景

なぜこのような統一のコスト負担が、従来の水平的財政調整によってなされずに、垂直的調整で行われたのか。それは、なによりも旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域の税収格差が背景にある。その税収格差が、水平的財政調整の過重負担問題、および、その回避手段としての連邦の一時的負担増による妥協的制度改変として現れることで、従来の水平的調整の限界が顕在化したのである。

ここで、簡単に東西格差の実情を見てみよう。第4表は、1997年時点での旧東ドイツ地域の雇用状況に関するものである。一人当たり名目 GDP は旧西ドイツ地域の6割弱にとどまっているにもかかわらず、賃金・年金関係については軒並み8割から9割の状況に改善されている。こうしたことが、旧東ドイツの産業、特にもともと生産性において西側諸国に対して劣っていた製造業の活

13) 半谷、前掲論文、151ページ

14) Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2004*, S. 164.

第4表 労働条件に関する項目についての東西比較 (1997年)

(西ドイツ地域=100として)

基本給	89.5	被雇用者一人当たりの可処分所得	85.0
月給	87.0	一家計の総可処分所得	72.0
時間給	83.0	一人当たりの名目 GDP	56.75
実質所得	77.0	平均年金支払い	110.0
経営者給与	74.0	基礎年金	85.2

出所：Deutsche Bundesbank, *Monthly Report*, April 1998, p. 46.

第5表 新連邦州における総付加価値の対前年比成長率の推移

(単位：%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
全経済部門	7.8	12.1	11.3	4.9	3.6	2.1	0.8	2.6	2.0	0.6
農業・林業・漁業	-19.9	35.7	-12.4	13.1	3.4	6.5	9.2	5.3	-5.6	5.1
製造業 (建設業除く)	-5.8	14.7	12.3	6.3	9.2	4.0	3.8	2.3	8.7	4.8
(うち加工・組立工業)	1.2	19.5	20.8	8.5	7.6	9.4	6.0	2.8	9.8	5.9
建設業	31.5	17.1	22.2	2.7	-1.5	-3.8	-11.0	-7.6	-11.8	-11.6
貿易・運輸・交通	16.6	13.1	10.8	2.4	2.0	0.8	3.5	10.5	7.2	2.6
金融・不動産・企業サービス	9.6	16.9	13.6	10.8	8.0	6.7	6.3	4.0	3.7	1.8
サービス業	3.5	3.9	6.0	2.4	1.4	1.5	-1.1	1.7	-0.1	-0.6

注：ベルリン州を除く。

出所：Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2003, S. 203.

動に深刻な影響を与えた。また、年金等の社会保障関係が経済成長に先立って旧西ドイツ地域並みになってくるということは、旧東ドイツ地域の失業率の高さを考えれば、税収力の増大を伴わない財政支出をもたらすということである。そして、増大した財政支出が、生産の実態に見合わない家計の消費力の増大を支えることで、旧東ドイツ地域の自立的な経済発展を阻害することにもなった<sup>15)</sup>。

次に旧東ドイツ地域の産業構造について立ち入ってみることで、旧東ドイツ経済の実情を概観する。第5表は、旧東ドイツ地域における産業部門別で見た

15) この旧東ドイツの財政支出と、それに基づく家計の消費を支えたのは、西ドイツ側からの資金移転である。資金移転の内容、コスト負担等の詳細について、加藤榮一「財政システム」(戸原四郎・加藤榮一・工藤章編『ドイツ経済』有斐閣、2003年、第5章)を参照。

付加価値生産額の推移である。この表を見ると、1990年代初頭においては、建設業、貿易・運輸・交通、金融・不動産・企業サービスの分野の大きな発展が目につく。すなわち、統一に伴う復興需要によって、建設業が統一以後数年間の好景気を引っ張るような形の経済成長パターンが形成された。特に交通面などのインフラストラクチャーへの建設投資を中心に生産の拡大が行われたのである。また、金融関係が伸びているのは、これまでの製造業に偏った産業構造を市場経済に適合した構成に是正するために、とくに第3次産業部門の構築が目指されたためである<sup>16)</sup>。

これが1990年代後半になると状況が変わる。経済成長の中心になっていた建設業が後景に退き、統一によるショック、国営企業の民営化等の事情によって縮小していた製造業が安定的な成長を続けるようになる。

しかし、この間起こった事態は、次のようなことであった<sup>17)</sup>。生産性の低い東独工業の市場経済への転換は、それまでの隠された過剰な雇用を厳しく表面化させた。統一後の旺盛な設備投資でも、排出された雇用を再吸収できず、むしろ生産性の高い設備投資を内容としたためにいっそうの雇用整理の必要を生み出したのである。経済のサービス化を進めてもその雇用吸収はさほど進んでいない。すなわち、生産性が上昇し、輸出の増大などに結びついてきてはいるものの、雇用の増大に結びついていないため、旧東独州の財政力強化には結びついていないのである。

また、生産性が上昇しているとはいえ、そもそもその大部分が統一後の生産の落ち込みをカバーするものであり、2000年の段階でも労働生産性は依然として対西側比で7割の水準でとどまっている<sup>18)</sup>。

旧東ドイツ地域の経済的停滞は、州財政において、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

16) 藤澤利治「旧東ドイツ経済」(戸原他編、同上書、第8章) 312ページ。

17) 同上書、334ページ。

18) Busch, Ulrich, „Mezzogiorno Ost! Na und?“, *Berliner Debatte Initial*, Bd. 13, Heft 5/6, 2002, S. 147-150.

旧東ドイツ地域全体で1995年には47.9%であったが、第1表に見られるように、2001年には33.4%に低下している。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ている。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のである<sup>19)</sup>。そして、当初、ドイツ統一基金導入により1995年までの移行期間を置くことで、旧東ドイツ地域の経済成長を待ち、晴れて水平的財政調整制度の中に旧東ドイツ州を組み入れることができるはずであったところ、その後の旧東ドイツ経済の動向の悪化が、状況を一変させることとなったのである。そうして、「ドイツ統一」基金の積み増しや、「連帯税」導入による旧西ドイツ地域への増税、1995年からの新財政調整制度における特別連邦補充交付金の拡充など、あいついで財政調整制度の集権化的解決が図られることになったのである。

### III 違憲訴訟と新財政調整制度の成立

#### 1 違憲訴訟と1999年11月11日の連邦憲法裁判所判決

ドイツ統一後の新財政調整制度は1995年から施行された。しかし、旧東ドイツ州を西側の財政調整制度に組み込むということは、東西格差を反映した水平的調整額の規模の急拡大をもたらすことになった。新しい制度は、連邦の調整により問題を解決したようにも見えたが、バイエルン州など、制度の統一によって不利益を被る州は、制度運用直後から不満をぶちまけた<sup>20)</sup>。その際の中心的な主張は、現在の財政調整は過剰な平準化をもたらしていること、富裕州

19) ドイツにおける水平的財政調整の意義と限界について、前掲拙稿を参照。

20) *Die Welt*, 05. 11. 1996.

にあまりに多い拠出をさせていること、都市州の人口補正はもはや認められない、というようなことであった。こうして、財政力の豊かな3州（バイエルン、バーデン・ビュルテンベルク、ヘッセン）は、1998年7月、連邦財政調整については戦後史上3回目となる、連邦憲法裁判所への違憲訴訟を起こすことになった<sup>21)</sup>。

こうした要求のでてくる背景は、対調整測定値でみた各州の財政力と、実際の財政力との違いをみれば、より明らかである。第1表の参考部分<sup>22)</sup>は、州平均に対してみた、連邦補充交付金交付後の各州の住人一人当たり財政力である。これを、対調整測定値でみた額と比較してみると、都市州の財政力が際立って高いこと、また最終的には旧東ドイツ州が旧西ドイツ州の財政力を逆転してしまうような事態が生じていることがわかる。ここに、過度な平準化により現行の財政調整制度は違憲なのではないか、という西側の富裕州からの要求が出てくる根拠がある。

1999年11月11日の連邦憲法裁判所の判決は、州間の水平的財政調整の趣旨は肯定したうえで、特別の財政需要に対する優遇措置についてはその根拠が薄弱なものが多く、違憲の疑いが強いという判断を示し、財政調整の改正を命じるものであった<sup>23)</sup>。そして、2002年12月31日までに、連邦財政調整を長期的に運用できるようにするための、憲法を具体化し保管する一般的な基準を法律によって規定することを求めた。そして、その基準法に基づいて2004年12月31日までに新しい財政調整法を公表することを政府に義務付けた。

この連邦憲法裁判所の判決により、連邦財政調整に関する基準法（Maßstäbengesetz）が、2001年7月13日に連邦参議院が同意することで決定、施行された<sup>23)</sup>。

21) Vesper, Dieter. „Quo Vadis, Länderfinanzausgleich?“ *DIW-Wochenbericht* 26/00, S. 395. また、違憲訴訟から基準法の成立、新財政調整制度の成立までを整理したものとして、中村、前掲論文を参照。

22) 加藤、前掲論文、226ページ。

23) „Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter Ländern sowie für die Gewährung“

基準法は、一般規則と、それぞれ個別の調整レベルに関する規定から構成されている。一般規則に関しては、連邦憲法裁判所が改善を求めた点に対する回答、予算計画の保障、新諸州との連帯、自己財源留保の保障、という4点が規定された。連邦憲法裁判所が改善を求めた点としては、都市州と過疎州における抽象的追加財政需要、市町村の財政力と財政需要の考慮、および連邦補充交付金算定のための給付能力が弱い州への配慮などがある。

また、それぞれの調整レベルに関する規定については、次のように規定された。まず、垂直的売上税配分については、充足比率原理 (Deckungsquotenprinzip) が導入された<sup>24)</sup>。そして、州間財政調整については、① 財政力概念の包括的定義を行い、基本的に州および市町村のすべての収入を算入すること、② 客観的な指標にすることができない抽象的需要指標を州人口による調整とし、都市州、過疎州の追加需要についても人口数を修正することで対応すること、③ 調整水準について、州間財政調整による州間の財政力順位の逆転が起こらないように決定すること、が規定された。最後に連邦補充交付金については、連邦補充交付金は副次的・補完的性格のものであり、その規模が州間財政調整の総額と比較して大きすぎないものでなければならないということ、また特別需要連邦補充交付金については、厳密な根拠づけを必要とし、期限つきでなければならないとされた。このような限定のもとで、極端な財政難が生じた際の特別需要連邦補充交付金、統一後の新諸州およびベルリンのインフラ需要を満たす特別需要連邦補充交付金、政策実施コストが過剰にかかる州に与えられる特別需要連邦補充交付金が認められる。

以上のような基準法に基づいて、2005年以降の新財政調整制度を決定するための財政調整法が策定されることになった。

von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz-MaßStG),“ *Bundesgesetzblatt*, Teil I, 2001, S. 2302-2305.

24) 充足比率原理とは、支出に対する自己財源の割合を量ることである。この基準を用いることで、連邦・州間の売上税配分の基準とすると同時に、連邦・州の予算形成の際に、ユーロ参加基準の適用が保障されることになった。



## 2 新財政調整制度の成立とその意義

基準法の成立を受けて、連帯協定促進法の枠組みにおいて、2005年度以降の新財政調整制度が決定した<sup>25)</sup>。第6表は、財政調整制度の変更の詳細について見たものである。

制度変更の特徴としては、インセンティブ条項を取り入れたことがある。このことによって、州の自立性により配慮する形になった。また、個別で見た際の変更点としては、売上税事前調整ベースの拡大、港湾負担の財政援助化、富裕州からの拠出上限の設定、市町村財政力の算入割合の強化（50%→64%）、市町村の人口補正の簡素化などがある。

また、連邦補充交付金の再編も行われた。不足額連邦補充交付金については、一般的連邦補充交付金という名称になり、調整度合いが減らされ、州の自立性を高めることに寄与することになった。また、特別需要連邦補充交付金については、次の2つに再編されることになった。① ドイツ分断によって生じた特別負担を軽減するために行う、ベルリンを含む新諸州における財政力の弱い自治体への財政援助（2019年まで、総額1053億ユーロ）、② 平均以上の政策実施コストを調整するための連邦補助、である。特に①については、従来の連帯協定の枠組みにおいて実施されてきた投資援助を特別需要連邦補充交付金に繰り入れるものであり、2020年までの15年間で旧東ドイツ州のインフラストラクチャーの状況を改善し、東西間の格差は存在しないようにするという意欲的なものである。

制度変更の結果として、東の諸州は、連邦補充交付金の削減にもかかわらず財源を増加させる。一方、西の富裕州は、売上税の調整効果の高まり、連邦への引渡しおよび市町村税の算入率引上げによって最大の損失を被ることになった。また、西の貧困州も富裕州ないし連邦からの移転額の減少によって損失を被る。連邦については、売上税配分額の増加と連邦補充交付金の削減によっ

25) „Gesetz zur Fortführung des Soliderpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „deutsche Einheit“ (Soliderpaktfortführungsgesetz),“ *Bundesgesetzblatt*, Teil I, 2001, S. 3955-3963.

第6表 連邦財政調整—新旧法の比較

	これまでの財政調整法	2005年以降の新法
I. 補充部分		
州税と自治体税収の州分における不足分の充足	州平均の92%までを100%充足	州平均の97%までを95%分、97~100%までは60%分を充足
II. 州間財政調整		
自治体租税収入の州財政力への繰入	50%	64%
対物税価値の算出	統一的な賦課率	賦課制限なし
州財政力の人口補正	自治体の大きさと人口密度に応じて補正	都市州は135%、人口密度の少ない州については、105%(MV)、103%(BB)、102%(ST)
港湾負担	HH、HB、MV、NIの4州で総計1.53億ユーロ(3億マルク)を財政力から控除	財政調整システム内部では控除しない
調整額(受取州)	州平均を下まわる部分のうち、92%まで:100%、92~100%まで:37.5%分、を受け取る	州平均を下まわる部分のうち、80%まで:75%分、80~93%まで:70%分、93~100%まで:44%分、を受け取る
調整額(拠出州)	州平均をこえる部分のうち、100~101%:15%分、101~110%:66%分、110%以上:80%分、を拠出	州平均をこえる部分のうち、100~107%:44%から段階的に70%分まで上昇、107~120%:75%分、120%以上:75%分、を拠出
保障条項	できるだけ多く拠出させる	拠出上限を余剰部分の72.5%にする
インセンティブ条項	ない	ある州が対前年比で、住人1人当たり12%以上の税収を得た場合、その部分については財政力算定から控除
III. 連邦補充交付金		
不足額連邦補充交付金	州平均の100%までの部分について、90%分を充足	州平均の99.5%までの部分について、77.5%を充足
政策実施コストのための特別連邦補充交付金	7.67億ユーロ(15億マルク)を9州に、大きい州には小さい州よりもより多くの連邦補充交付金を与える	5.17億ユーロ(10.11億ユーロ)を10州に与える
IV. 「ドイツ統一」基金	旧州に年間35億ユーロ(68.5億マルク)を拠出させる	連邦補充交付金の減少と売上税収増加を補償として連邦がすべて引き受ける

注: HH=ハンブルク州, HB=ブレーメン州, MV=メクレンブルク・フォアポンメルン州, NI=ニーダーザクセン州, BB=ブランデンブルク州, ST=ザールラント州

出所: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2001/2002*, S. 113.

て利益を得る(43億5700万 DM)<sup>26)</sup>。

そもそも違憲訴訟を起こした西の富裕州が損失を被るにもかかわらず、基準法および新財政調整制度が合意を見たのは、旧諸州のドイツ統一基金の利子負担全額(68億5000万 DM)を連邦が引き受けることになったためであった。この結果、東西ほぼすべての州(ハンブルクのみわずかにマイナス)が利益を受け、一人連邦のみが25億 DMの追加負担を負うことになる。こうして、諸州・連邦間の合意が成立することになった。

新財政調整制度は、富裕州の要望に応える形で、インセンティブ条項を導入するなど、州の自立性を高める方向性は打ち出した。しかし、基準法策定から新財政調整制度決定の過程で明らかになったことは、1993年の連邦整理計画法の策定時と同じように、旧東ドイツ州への援助を依然として続けるための妥協的な合意であった<sup>27)</sup>。こうして、連邦が財政調整の役割を拡大させることで旧東ドイツ州の財政を支えていく、というドイツ統一以降の構造は維持されていくことになった。そして、財政調整制度をめぐる連邦・各州間の軋轢も依然として維持された。

ドイツ統一が成し遂げられた1990年代以降、中央政府が所得再分配機能を高めているということは、「小さな政府」が主流となっている世界的情勢から見れば、むしろ逆行しているような様相を呈している。そしてこの背景には、ドイツ統一後10年を経過した現在でも、東西財政力格差の拡大が厳然として存在していることがある。ドイツ統一後に見られた楽観論は今や後景に移り、むしろ東西格差は本当に解消されつつあるのか、という議論も起きている<sup>28)</sup>。

こうした東西格差の問題の中でも、とりわけ失業率の格差から生じる社会保障費の増大が、公共部門への財政需要の高まりとして現れる一方で、EUによる財政規律が、公共部門に対して財政支出削減圧力を課している。シュレーダー政権は、「アジェンダ2010」を提起し、社会保障水準の切り下げ等を打ち

26) 中村、前掲論文、14ページ。

27) 同上論文。

28) Busch, a. a. O.

出すことで対応しようとしているが、厳しい世論の反発にあっている<sup>29)</sup>。連邦政府は、旧東ドイツ州を財政調整制度において支持するため、調整支出を拡大すると同時に、EUの財政規律にも応えていかなければならないという厳しい状況に置かれるようになっていく。

### おわりに

ドイツ統一により旧東ドイツ地域を制度の中に抱え込むことによって、連邦財政調整制度は大きな変容を迫られた。それは、水平的財政調整の限界性として露呈し、制度そのものを支えるための妥協としての垂直的調整の強化という結果をもたらしている。

垂直的財政調整の強化は、旧東ドイツ州の財政基盤を安定化に寄与することになった。しかし、本来水平的財政調整が中心であったはずの連邦財政調整において、連邦の関与が強まるということは、EUからの財政規律を求める圧力の下で、制度の運営そのものを非常に厳しい状況に追い込んでしまうことになり、公共サービスの水準を低下させてしまうことにつながりかねない。

状況によって、連邦と州が話し合い新しい制度を構築してゆくというあり方は、分権制をしくドイツならではであり、より住民に近い単位において行政が行われることを保障するという点については非常によいものであるといえる。しかし、この分権的な政治体制を支える財政調整制度を本来的に機能させるには、現存の地域格差を縮小させることが前提である。現在のところ、地域格差縮小が早晩なされるのが難しい状況である以上、垂直的財政調整の拡大傾向と、財政規律のはざままで揺れ動く難しい財政運営の局面が今後も続くことになる。

本稿では、ドイツ統一後の財政調整における垂直的財政調整の拡大について論じてきたが、こうした状況が政策的意図を持って進められたものなのかどうか、という点について改めて論じる必要がある。ドイツ統一以前から、財政調

29) 「アジェンダ2010」とシュレーダー首相による「アジェンダ2010」の説明については、ドイツ連邦政府ホームページ (<http://www.bundesregierung.de>) を参照。

整制度に関する改革議論は広範になされており、また、改革の必要性が叫ばれていたことは、1986年にはじめての財政調整制度についての違憲訴訟が起こっていることから明らかである。その際の議論の中心になっていたのは、連邦への集権化傾向に反して、分権的な連邦制をいかに現実のものとするのか、ということであったはずである。この点については、今後の課題としたい。