

經濟論叢

第140卷 第3・4号

江戸後期における農村工業の発達……………	中村哲	1
「ナント勅令」前後のプロテスタント……………	木崎喜代治	17
人口高齢化と租税改革……………	木立力	37
ワイマール期財政調整と邦財政高権(上)……………	武田公子	59
公共料金，間接税の設定と公共財供給……………	森統	77
研究ノート		
人間シュムペーターの一断面……………	根井雅弘	100

昭和62年9・10月

京都大學經濟學會

ワイマール期財政調整と邦財政高権(上)

—1920年邦税法の成立過程—

武 田 公 子

I はじめに

ワイマール期以前のドイツは伝統的に各邦の独立性が強い連邦国家であって、ライヒ・邦間の完全な税源分離制度 *Trennungssystem* によって両者の財政的独立性が保たれてきた。例えばライヒには関税及び流通税、邦には所得・法人税をはじめとする直接税、という財源配分上の原則によってである。しかしワイマール期においては、第一次大戦後の経済的・社会的危機を背景として、中央政府たるライヒが邦の財政高権を奪取するという過程が進行し、その結果ライヒ集権的な財政調整制度が誕生した。かかる過程において、常に問題の焦点となったのは、ライヒ・邦・市町村¹⁾間の垂直的な関係における権限・財源配分の問題であった。

ワイマール期の代表的な財政学者であったポーピッツ²⁾は財政調整の概念を「単一国家あるいは国家連合内の地域団体間の財政関係についての事実あるいは規定の総体」³⁾と定義しているが、そこでは財政調整は国家高権と国家高権の間の調整問題として現われ、異なる行政団体は相互に対等な関係として捉え

1) 本稿では、各行政団体について以下のような訳語を用いることにする。Reich は邦の性格を併せ考えると「国家」と訳すには問題があるため、原語をそのまま用いてライヒと表示する。Land は邦とも州とも訳されるが、Provinz を州と訳し、Land はここでは邦とする。Regierungsbezirk・Kreis・Gemeinde は日本の制度と必ずしも一致しないという問題はあるが、さしあたり県・郡・市町村と訳すことにする。

2) Johannes Popitz 1884. 12. 2.~1945. 2. 2. プロイセン内務省から1921年以降ライヒ大蔵省局長、1925~29年事務次官を務め、蔵相には就かなかったが、ワイマール期財政改革において「ポーピッツの時代 Ära Popitz」と言われる程の主導権を握った。ベルリン大学教授を兼務。

3) Popitz, "Der Finanzausgleich", in; hrsg. von Gerloff und Meisel, *Handbuch der Finanzwissenschaften*, Bd. 2, Tübingen, 1927.

られているのである。しかしワイマール期におけるエルツベルガー⁴⁾の改革をはじめとする一連の財政調整立法を通じた、言わば「ライヒによる邦の財政高権奪取過程」により、こうした団体間の対等な関係は崩れ、邦の財政高権⁵⁾及び市町村の財政自主権は大きく阻害され、「社会化」の名目でライヒに財源及び行政上の様々な権限が集中され、ライヒを中心とする中央集権的国家が成立するに至ったのである。

かかるワイマール期ドイツの財政調整についてはこれまでも幾つかの研究がなされてきている。最初にこの財政調整を日本に紹介したのは中川與之助氏であったが、当時の日本の状況にも規定されてか、「中央と地方の財政関係を総合的に研究して規律統制せんとするドイツの研究に教へられるところが少なくないであらう」⁶⁾との視点からの制度紹介にとどまった。加藤栄一氏は、早生の国独資の下での即成的・暫定的な政府間財政関係であったとして財政調整を捉え、エルツベルガーの改革は各邦・各市町村の財政力を可能なかぎり均等化させることによって「福祉国家」理念に沿う方向としての「単一国家」的租税政策をとり、民衆の要求を改良主義的にうけとめて革命エネルギーの鎮静を図ろうとしたもの、と論じている⁷⁾。また、伊東弘文氏はドイツの後進的な分立主義的統治構造がライヒと邦との権限・財源配分の無秩序・相互依存を生み、

4) Matthias Erzberger 1875. 9. 20.~1921. 3. 26. 「ドイツ人民新聞」編集長を経て、1903年よりライヒ議会の中央党代議士に。1919. 6. 21.~1920. 3. 12 ライヒ蔵相。

5) 財政高権 *Finanzhoheit* という概念について、メンゲスは次のように定義している。「財政高権とは、国家高権、すなわちさまざまな国家活動の領域(司法・軍事・財政・教会高権等)に対する支配権力の執行のための権利、の一部である。それは、公的な財政運営及び課税の自主的な決定のための国家の権能を含む。すなわち、財政高権は立法権(財政立法)・執行権(財務行政)・裁判権(財政裁判)からなっているのである」(Franz Menges, *Reichsreform und Finanzpolitik, Die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf finanzpolitischen Wege in der Zeit der Weimarer Republik*, Berlin, 1971, S. 100-101.)。ワイマール期以前のドイツでは、邦はその財政運営における立法・行政・司法上の権利を完全に把握していた。それに対しライヒは、これらを統括する権力ではなく、他の邦と並立的な、あるいは中央国家機関としては相対的に弱い高権を保持しているにすぎなかった。

6) 中川與之助「独逸における *Finanzausgleich* の理論」『経済論叢』第30巻第5号、及び「独逸旧税制の崩壊と財政調整法」『経済論叢』第31巻第4・5号。

7) 加藤栄一「ドイツにおける財政調整制度の成立」大内力編『現代資本主義と財政金融2・地方財政』東京人学出版会、1976年。

これに対してポーピッツが中央国家を頂点とする合理的な秩序を求めた、と捉えている⁸⁾。以上のように、これまでの研究においては、ライヒにおける財政高権確立の必然性が強調され、ライヒにおける財政膨張と財源集中の必要性、あるいは分立主義的統治構造の「後進性」脱皮のための中央集権的国家建設の必然性の視点から財政調整問題が論じられており、邦の財政高権や市町村の財政自主権問題に関しては研究上の立ち遅れがあるように思われる。

そこで本稿では、現代国家において、一方で中央国家財政の膨張・集権化要求と他方で地方団体の財政自主権要求との対抗関係の中で、前者が後者を取り込みつつ、結果的にその利害を貫徹させていく過程として財政調整を捉える⁹⁾ ために、邦における財政高権回復を求める闘争過程の解明に重点を置きたい。ライヒを中心とする中央集権的単一国家の建設に歩を進めつつあったワイマール期の財政調整は、「社会化」政策や賠償問題を口実として、税源をライヒに集中させることによって邦や市町村の自治を空洞化させていった。しかしそれは決して単純な一方的な過程ではなく、バイエルンを中心とする各邦の財

-
- 8) 伊東弘文「ヴァイマル期ドイツの財政調整制度とJ. ポーピッツの財政調整論」『北九州大商経論集』（上）第16巻第3・4号、1981年、（中）第17巻第1号、1981年、（下）第17巻第2・3号、1982年、及び「ヴァイマル共和国の成立とエルツベルガーの財政改革」『北九州大商経論集』第9巻第2号、1973年等。
- 9) わが国においても財政調整制度の本質規定やその歴史的な性格をめぐっては、これまで多くの研究がなされてきた。例えば、独占資本の利害に合致する面と民主的改革の手段となり得る面との二側面を強調された藤田氏の研究（藤田武夫「日本における地方財政調整交付金の発達」『立教経済学研究』第13巻第1・2・3号、1959年、他）や、為政者にとっての標準的行政水準の維持手段としての側面を強調し、地方財政の不均等の基底にある都市と農村との均等化ではない、という本質を指摘する島氏の研究（島恭彦『現代地方財政論』有斐閣、1951年、他）がそれである。概して言えば、資本主義の発展に伴う産業部門間の不均等化が経済的地域的不均等発展をもたらした、その結果租税負担や行政水準の地域的不均等が生じたことが財政調整制度成立の背景となった、という図式的把握が通説となっていると言える。しかしこうした把握は、財政調整の本質が財政的地域的不均等のは正、すなわち水平的財政調整に歪小化されるという理論的問題をはらむものである。現代国家における社会・経済の危機を通じて、水平的財政調整と同時に、中央一地方の財政力「調整」の名の下に中央政府への財政権限の集中過程が進行した側面を過小評価してはならない。すなわち、水平的財政調整と垂直的財政調整とは調整という同一の目的を持った財政政策の二側面であり、歴史的事実として前者が必ず後者を伴い、財政の中央集権化をもたらしてきたことは否定できない。そこで、財政調整問題を考察する際には、各レベルの行政団体間の権限配分や地方の財政自主権の問題を同時に考える必要がある。

政高権要求との絶えざる抗争の過程であった¹⁰⁾。本稿ではこうした過程を分析することによって、財政調整制度の本質は何か、及びそれをもたらしたものは何であったか、を明らかにしたい。

また、こうした邦の財政高権問題と同時に問題となったのは市町村の財政自主権の問題である。ワイマール期の財政改革によって、従来邦税であった所得・法人税への付加税という重要な自主財源を奪われたため、市町村は付加税権の返還を強く要求した。しかし、中央において自らの利害を主張する機関を持たない市町村は、原則的に各邦の政策の後見下にあり、付加税権回復の要求も、邦を通じて間接的に主張せざるをえなかった。それゆえ、邦にとっての財政高権回復の闘争は同時に、市町村にとっての財政自主権回復の闘争であったのであって、両者は同一の過程として現れた。こうした視点から、常に邦の財政高権回復とセットで要求された市町村の付加税権回復の要求について考えてみたい。

ところで本稿では、上記の論点を考察するにあたって、バイエルンにおける連邦主義・地方自治にとりわけ注目する。ワイマール期には、中部ドイツを中心とした地域で工業化とそれともなう都市化が進み、資本主義的階級分化が進行し、SPD（社会民主党）やDNVP（国家人民党）の基盤となっていたのに対し、南部ドイツでは農業の比重が高く、零細市町村が多く、中小の自営業者等所謂中間層の比率が高く、主として中央党（バイエルンではBVP—バイエルン人民党¹¹⁾）の基盤となっていたことに見られるように、両者の利害は

10) かかるライヒ—バイエルンの対抗関係を通じてワイマール期の財政制度改革を解明する研究として、例えば、メンゲスは「これまでの研究はライヒ改革問題におけるこの分野の（ライヒとバイエルンとの関係についての—引用者）重要性がないがしるにされてきた。ライヒ改革の議論において財政政策問題はどのような役割を演じたのか、エルツベルガーの財政制度及び財政調整はライヒ基本法で確定されたライヒ—邦関係をどの程度まで変更したのか、及び、どのような政策によってバイエルンは財政政策におけるその自立性の形骸化に対抗したのか、ということが説明されなければならない」としてバイエルン内部における財政調整をめぐる議論やその意見書等を用いて上記の課題に取り組んだ（Vgl., Menges, a. a. O., S. 7.）。

11) BVPはもともと広範なカトリック教徒を基盤とする中央党のバイエルン分派であったが、1920年11月に中央党が単一主義的国家建設の方針を掲げたのを機に中央党より分離し、「農民・市民の広範な中間層の特殊バイエルンの連邦主義の人民政党」（Menges, ebenda, S. 81.）と

図1 ワイマール期ドイツの邦構成



〔資料〕 Hans Joachim Winkler, *Die Weimarer Demokratie*, Berlin, 1963, S. 35.

大きく異なっていた（各邦の位置については図1参照）。そして前者においてはプロイセン＝ライヒを中心とする¹²⁾中央集権的単一国家構築への志向が強く、後者においては連邦主義国家維持の志向が強かった。「社会化」推進を口実と

として強固に連邦主義を主張していた。また、1918年11月12日のBVPの綱領が以下のようにうたっているのは、プロイセンに対する強い対抗意識を表すものとして興味深い。「バイエルンをバイエルン人民へ！ 過大な権力を握る北部に、従来のバイエルンは国家経済政策、租税政策の上で広範に依存していたが、この依存はいかなる事情があろうとも廃止せねばならない。我々はこれらの分野全てにおいて、一方的、無分別な、プロイセンの主導権を拒否する。何となれば、これこそが、過去において我々を破滅に導いたからである」（エーリッヒ・アイク、救仁郷訳『ワイマール共和国史Ⅰ』ベリかん社、1983年、101～102ページ）。

12) ワイマール期においてもライヒとプロイセンの関係は依然として強く、プロイセンにおける官僚の「民主化」を経ても、ライヒにおいては帝制期の官僚がかなり残存した。ライヒとプロイセンにおける官僚制、及び戦後プロイセンの官僚制「民主化」については、欽田・中村・野田・望田『ドイツ現代政治史』ミネルヴァ書房、1966年、270～274ページ、加藤栄一『ワイマール体制の経済構造』東京大学出版会、1973年、30～31ページ、アルトゥール・ローゼンベルク、吉田輝夫訳『ヴァイマール共和国史』東邦出版、1970年、49ページ参照。

してライヒへの集中化を擁護するプロイセンと、保守的な性格をもつバイエルンの連邦主義との対抗は、一見皮肉なもののように映るが、本稿では、こうした現象の背景にある、プロイセンとバイエルンの社会・経済構造、地方自治思想の相違を踏まえ、バイエルンにおける連邦主義的主張や市町村自治の独自の取り組みを分析することを通じて、財政調整と邦財政高権・市町村自治との相互連関を検討したい。

II 邦財政高権の形骸化と中央集権的単一国家の成立

—1920年邦税法に至る背景と経過—

(1) ライヒへの財源集中の必然性

前述のように、ワイマール期以前のドイツでは、ライヒ・邦・市町村間の税源分離制度がほぼ貫徹していた。ライヒはドイツ関税同盟からの伝統的特質により、外交・通商政策を重要な任務としていたため、その財源も関税及び流通税等間接税を主要税源としており、邦は司法・警察・税務行政等、国家権力的性格の強い事務を担っていたため、所得税・収益税等の直接税を主要財源としていた。尤も各邦の固有税は各邦の経済的事情により、必ずしも均一でないが、しかし邦のレベルにおいては第一次大戦前にすでに、所得税を中心とする近代的租税制度が成立していた¹³⁾。所得税がライヒでなく邦に専ら属していたのは、邦の財政高権が強かったことの表われであろう。

他方、市町村の行財政は邦の監督下にあったが、学校・社会福祉・住宅・産業・失業対策・公共施設等地域住民の生活に関わる事務領域を担っており、権

13) たとえばプロイセンでは1851年に階層別税率による階級税が採用され、1873年には所得階層別税率をもつ所得税が成立した(佐藤進『近代税制の成立過程』東京大学出版会、1965年、283～295ページ、参照)。これは、中部では早くから工業化が進み、労働者の比重が高かったことや、所得階層分化が進んでいたことの表われであろう。これに対しバイエルンでは19世紀にはむしろ物税や収益税が支配的であり、所得税が主要税となったのは、ようやく1910年の税制改革(1912年発効)においてであった。Vgl. *Die deutsche Einkommensbesteuerung vor und nach dem Kriege*, Statistik des Deutschen Reichs, Band 312, Berlin, 1925, S. 5-23; *Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich*, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 6, Berlin, 1929, S. 259-261.

力的行政領域を担う邦とは明確に権限区分がなされていた。税源としては、邦ごとの法律に基づき、邦に対する付加税や地域的な物税とに依っていた。邦における所得税制成立とともに、それへの付加税という形で市町村が一種の地方所得税を持つに至ったことは銘記すべきである。また、市町村の固有税も、邦の承認が得られれば新たに課税できたのであって、その意味ではライヒからの統制を受けない、部分的な財政自主権を保持していたと言える。ただし、市町村自治に対する考え方は、邦によってかなり異なっていた。例えばプロイセンにおいては「県知事・郡長等の圧倒的多数は依然として官僚の内部から任命されていた」¹⁴⁾ ことに見られるように、県・郡・市町村等の行政団体は邦の後見下にある「細胞」として考えられていたのに対し、バイエルンでは連邦主義的システムの下に市町村の機能を高める政策を採っていた¹⁵⁾。

しかし、こうした税源完全分離制度は、戦争遂行を通じてのライヒの軍事費をはじめとする経費膨張により、徐々に崩れていった。以下、その過程を見ていこう。まず第一に、1879年以降の分担金 *Matrikularbeitrag* と譲与金 *Überweisung* の制度の導入である¹⁶⁾。すなわち、分担金はライヒの財政収入不足を補填するため、赤字分を人口割で邦に負担させたものであり、譲与金は逆に関税・煙草税・印紙税等の特定の税源の一定割合を人口比で各邦に配分するものであった。両者ともライヒの財政事情や経済変動によって年々変動するものであったため、譲与金と分担金の差額（すなわち実質的な邦への配分）は常に動揺し、邦財政を不安定にするものであったことに加え、ライヒ・邦間の財政的相互依存関係を作り出し、税収の配分をめぐる両者の対抗関係を生ぜしめることとなった。第二に、軍事費をはじめとするライヒ財政膨張の中で、ライヒは1913年国防分担金の創設によって公然と直接税に侵入することとなった¹⁷⁾。

14) 飯田他前掲書、272ページ。

15) Hansmeyer hrsg., *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart, 1973, S. 15.

16) Popitz, "Finanzausgleich", in; *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vierte Auflage, Bd. 3, Jena, 1926, S. 1019.

17) Ebenda, S. 1026.

このことにより、ライヒ財政の肥大化が既成事実化され、助長されることとなったのである。かくして税源分離制度は事実上崩壊し、混合制度 *Mischsystem* に移行したのである。

但し、かかる混合制度への移行期においても、実質的には邦の直接税課税権が侵害されていたとはいえ、依然として邦の財政高権は法的には維持されており、邦の財政高権を前提とする財政調整、即ち、ライヒと邦との対等な関係に基づく財政調整の可能性に残されていた。また、市町村についても、邦の後見下にあったとは言え、ワイマール憲法による普通選挙制度によって、住民参加に基づく民主的な地方自治の可能性が形造られた。しかし後述するように、ワイマール期の財政調整は結局こうした方向を許さなかったのである。

戦後、ライヒへの財源集中の要請は一層強まった。第一に、分立主義的統治構造によるライヒと邦の持続的内部抗争や、統一国家としてのライヒの弱さがドイツの敗戦をもたらしただの、との世論が高まり、中央集権的・統一的な国家制度の成立を求める単一主義 *Unitarismus* が台頭したことである。第二に、戦災復旧や戦災者・遺族補償、および戦勝国への多額の賠償金など、戦争によって引き起こされたライヒの財政膨張を賄うために、ライヒ・邦・市町村間の行政・財政領域区分を根本的に変える必要性が生じたことである。とりわけ、邦の側が戦災復旧・失業扶助に対するライヒの臨時措置としての補助金に強く依存し、また邦の事務をライヒに転嫁することによって負担軽減を図ったために、ライヒへの一層の権限・財源集中を助長する結果となったのである。第三に、1918年の革命の後、重要産業の国有化・国家統制を内容とする「社会化」*Sozialisierung*¹⁸⁾ 政策遂行上、ライヒへの税源集中が要請されたことである。また同時に蔵相エルツベルガーは「社会化」に関して、「公正な租税立法は国民の富の配分を織り込む」¹⁹⁾ ものであることをも言明している。すなわち、租

18) 「社会化」を指す原語としては、*Vergesellschaftung* と *Sozialisierung* とがあり、前者は主として産業の国有化等を指し、後者は国有化を含むより広い概念として用いられるが、エルツベルガーはここでは後者を用いている。

19) *Erzberger, Reden zur Neuordnung des deutschen Finanzwesens*, Berlin, 1919, S. 133.

税負担の全国的均一化、所得再配分機能をもつ税制をも広い意味で「社会化」に含めて考えていた。それゆえ全国的規模での租税負担の均等化を遂行していくためにも、全国統一的な税制の確立が不可欠であると考えたのである。

財政調整制度成立に向けてはなお、次のような二つの政治制度の条件に言及すべきであろう。まず第一に、ワイマール憲法において単一主義的色彩が強いことである。このことは例えば、各邦の利害を代表するライヒ参議院 Reichsrat の地位が、ビスマルク憲法下の連邦参議院 Bundesrat と異なり、ライヒ議会 Reichstag と対等な審議権を持たず、異議申し立て権が認められるにすぎないという点等に表われている。また、財政制度に関しては、ワイマール憲法第8条は「租税またはその他の収入に関する立法権はそれらが全体としてまたは部分的にライヒの目的のために要求されるものであるかぎりライヒに帰属する」として、ライヒの優越的な租税立法権を認めており、また第11条は邦税の許可と課税方法の基準とはライヒが定めるものとし、邦の自主課税権を事実上認めないものとなっている。市町村についても、第127条は「市町村自治体及び地方団体連合組織は法律の枠組みの限度内において自治権を有する」とし、形式上地方自治を認めるものの、あくまでライヒの枠組法の範囲内においてであると限定している。しかし他方では各邦の政治的・財政的独立性は依然として強く、とりわけライヒ＝プロイセンという中央集権的構図に対する南部三邦の連邦主義の主張も根強かった。その結果例えば、第12条では「ライヒがその立法権を行使しないかぎりにおいて邦に立法権が保持される」との規定がなされ、ライヒの優越的な立法権を規定しながらも邦に立法権の一部を残している。その意味ではワイマール憲法は単一主義と連邦主義との妥協の産物ともいえる。ともあれ、このようなワイマール憲法の規定に従って租税体系を再編成する必要があったのも邦税法立法の動機の一つであろう。

第二に、ライヒ公課令 Reichsabgabenordnung の制定（1919年12月13日付）である。ライヒ公課令はワイマール憲法に定められたライヒ財政高権を具体化したものであり、所得・法人・相続・売上・土地取得等、新たな全ライヒ

税に関する一般的税法の要約であったが、これによってドイツ史上初めてライヒ徴税機構が確立されたものといえる²⁰⁾。さらにライヒ公課令では、1917年に創設されたライヒ財政裁判所の権限を強化し、ライヒ税執行の法的保障と租税訴訟の最上級審としての機能を持たせ²¹⁾、ライヒの財政運営上の裁判権をも確立したのである。かくしてライヒは、立法・行政・裁判にわたる財政上の権限を獲得したのである。

以上の様な経過を踏まえ、邦税法定定の条件が整備されたのであるが、以下の節においては、同法の内容と審議過程での論点に立ち入って、その性格を分析してみよう。

(2) 邦財政高権を否定した財政調整——邦税法審議過程での論点——

エルツベルガーによれば、邦税法の目的は、第一に租税権限区分の明確化、第二に、ライヒ・邦・市町村のそれぞれに必要な支出を充足する財源の保障、第三に、経費節約の促進にあった²²⁾。第一の点は、混合制への移行に伴うライヒ・邦間の抗争激化に対処するため、両者の税源を明確に法文上に規定しようとするものであった。とはいえ、次節に示すように、実際に提起されたのはライヒへの税源集中に基づく邦への再配分であって、分与率をめぐる両者の抗争をかえって煽るものであった。第二の点については、エルツベルガー改革において最も強調されたのは三者の対等な財源保障でなく、政治的・財政的窮状を口実にしたライヒの優先的な財源確保であった。第三の点については、インフレーションの激化のために必ずしも実効を挙げなかったが、邦や市町村に対する経費削減や職員数削減の圧力として、ライヒの統制力強化の意味を持った。

1919年8月25日蔵相エルツベルガーは邦税法案を作成し、各邦に提示した。その後各邦の意見を踏まえて10月25日に大蔵省案が作成され、再び議論を経た

20) Hans Thierauf, *Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik*, Regensburg, 1961, S. 43.

21) Menges, *a. a. O.*, S. 225.

22) Erzberger, *a. a. O.*, S. 155.

表1 1920年邦税法による分与税配分一覧

所得・法人税	66.6%が邦に分与され、邦は市町村に適宜再配分する
売上税	10%は人口に応じて邦に配分、5%は徴税額に応じて市町村に配分する
土地取得税	50%（相続の場合は25%）を土地所在邦に配分
相続税	20%を物件所在邦または所有者居住邦に配分
ビール税	分与率及び最高額の規定
	バイエルン 13.55%, 78 Mil. RM
	ビュルテンベルク 25%, 15 Mil. RM
	バーデン 1.6%, 10 Mil. RM まで

〔資料〕 Mabel Newcomer, *Central and Local Finance in Germany and England*, New York, 1937, pp. 311-317, より作成。

のち、11月18日に最終法案が決定され、11月20日～11月29日の参議院、11月29日～1920年3月11日の国民議会での審議において幾つかの修正が行なわれ、そして1920年3月30日に公布されるという手順を踏んだが、その過程での議論は以下のような問題を含んでいた²³⁾。

まず第一に、分与税 *Überweisungsteuer* 制度の創設をめぐる問題である。分与税制度は、邦・市町村の重要な税源であった所得・法人・相続・土地取得税等を取り上げ、それをライヒ税として徴税した後、人口や徴税額に応じて各邦に再配分するものであった。表1に示すように、邦分与率は所得・法人税が66.6%、相続税が20%、土地取得税が50%、売上税が10%であった。こうした分与税率に関する変更手続きについて、法案では「ライヒ税収における邦・市町村の分与の尺度の変更はライヒ憲法における憲法改正の規定に従う」²⁴⁾と規定があったが、国民議会ではこの項目を削除し、変更は他の一般的な法律と同様、ライヒ議会の過半数の賛成をもって可能となった。この削除に対して、ライヒ参議院は異議申し立てを行なったが、結局法案はそのまま可決された。また、各邦から市町村への再配分は、売上税を除き、各邦ごとの規定に任された。

23) 邦税法をめぐる議論については、Menges, *a. a. O.*, S. 230-252, 及び Thierauf, *a. a. O.*, S. 44-78, 参照。

24) 法案第57条, *Vgl.*, Menges, *ebenda*, S. 243.

さらに、ライヒ税と競合したりライヒの利害に反するような邦・市町村税および付加税は禁止され、その判断はライヒが行なうものとされた。結局固有税として邦には土地資産・収益税、市町村には娯楽税等の雑税がそれぞれ残されたものの、その比重は軽かった。以上のように邦税法は、邦の自主財源を侵害する形でライヒ財源を拡張するものであったため、邦側・連邦主義者から邦財政高権の侵害であり、過度の中央集権化であるとして強い反対がなされた。にも拘らず、ライヒ参議院では、結局バイエルン・バーデン・ヘッセンの南部三邦が反対しただけで、他の邦の賛成により邦税法案は可決された²⁵⁾が、こうした各邦の従順な態度は驚くべきものであった。これはおそらくは、ライヒ政府の経済的・政治的窮状に対する譲歩であったとともに、邦税法が邦の財政高権を決定的に奪い去ることに対する認識の欠如によるものであろう。

第二に、水平的財政調整機能をめぐる対立が挙げられる。所得税分与率については、エルツベルガー案及び大蔵省の当初の案では所得段階的規定を織り込んでいた。すなわち、分与率を3ないし6段階にわけ、低所得層からの税収の分与率を高くし、高所得層からの税収の分与率を低くすることによって、担税力の弱い邦を利する仕組みになっていた²⁶⁾。表2に示すように、各邦の間にはその経済構造の相違によって、所得水準の不均等が見られ、例えば、バイエルンとプロイセンとを比較すると、バイエルンにおいては3000RM未満の所得階層が38.6%を占め、10万RM以上の所得階層が3.4%と、ライヒ全体の平均に比べても所得水準が低いのに対し、プロイセンでは3000RM未満が29.2%、10万RM以上が5.0%と、ほぼライヒ平均の水準である。さらに最も所得水準の高いザクセンと最も低いオルデンブルク・リッペ・メクレンブルク・シュトレリッツ・シャウンブルク・リッペとの間にはかなりの隔りが指摘できる。エルツベルガーは水平的財政調整を重要な課題の一つと考え、このような不均等を是

25) *Ebenda*, S. 239-240.

26) エルツベルガーは1919年10月25日の構想では、分与率を3段階にしていたが、所得水準の高い邦からの反対が強かったため、最終法案では、6段階、参議院での修正では7段階、というように、次第に水平的調整機能が緩和されていった。

表2 所得階層別納税者の構成（1925年）

所得階層（1000RM）	～3.0	3.0～8.0	8.0～25.0	25.0～100.0	100.0～
プロイセン	29.2%	24.9%	28.0%	12.9%	5.0%
バイエルン	38.6	23.1	24.1	10.8	3.4
ザクセン	23.6	23.1	27.2	17.7	8.4
ビュルテンベルク	33.9	21.7	24.3	12.8	7.3
バーデン	33.5	24.0	27.4	12.0	3.1
チューリンゲン	36.6	26.5	22.1	11.0	3.8
ヘッセン	40.0	22.9	25.4	9.3	2.4
メクレンブルク＝シュベリン	39.4	28.1	22.2	7.0	3.3
オルデンブルク	43.4	33.5	17.8	4.2	1.1
ブラウンシュバイク	33.7	28.4	24.3	11.1	2.5
アンハルト	33.1	28.9	24.6	11.7	1.7
リッペ	44.6	30.0	18.8	4.2	2.4
メクレンブルク＝シュトレリッツ	40.1	33.5	20.0	6.4	—
シャウンブルク＝リッペ	43.6	31.7	19.4	5.3	—
ライヒ全体	30.2	24.4	27.1	13.1	5.2

（注）ライヒ全体の数字はハンザ都市をも含む合計。

（資料）*Der Finanzausgleich im Deutschen Reich*, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 16, Berlin, 1931, S. 26, より作成。

正するために段階的分与率を提案したのであるが、この問題をめぐって所得水準の低い邦と高い邦との利害が対立し、結局後者の反対に押し切られ、分与率は一律66.6%に決められた。このことによって当初法案に盛り込まれていた水平的財政調整機能は消滅することになった。

第三に問題となったのは、市町村の付加税権であった。従来市町村の多くは邦税であった所得・法人税への付加税を重要な財源としていたが、所得・法人税がライヒに移行すると同時に市町村の付加税権が奪われることになった。またライヒは負担の過重化や地域的税負担の不均等を懸念して全ての付加税を禁止したが、「市町村は邦の法律によって禁止されないかぎり、ライヒ所得税によって捕捉されないあらゆる最低所得から租税を徴収できる」（邦税法30条）という条件を付けていた。しかし最低所得に対する課税を実施した市町村は皆

無であり、この規定は市町村の所得税収入を何ら保証するものではなかった。かくして市町村は自主財源を大幅に奪われ、財政自主権を喪失することになったのである。市町村はライヒ税への付加税権返還を要求し、バイエルンをはじめとする南部三邦はこの市町村の要求を支持したが、ライヒは過重負担化を理由にこれをあくまで拒否した。

以上のような審議を経て邦税法は可決されたが、その際、各政党の立場は次のようなものであった。SPDは「社会化」政策推進上ライヒ権力の強化が必要であるとの単一主義的立場に立ち、政府案を支持した。また、DDP（ドイツ民主党）は、邦・市町村の自治を尊重はするが、現在の経済的・政治的なライヒの窮状を考えれば、ライヒの権限強化は致し方ないとして政府案を支持した。その他に政府案支持の立場に立ったのは中央党であり、結局バウアー Bauer 内閣の政府与党（ワイマール連合）三党が賛成の立場に回った。反対の立場に回ったのはDVP（ドイツ人民党）・DNVP（ドイツ国家人民党）・USPD（ドイツ独立社会民主党）、及びBVPであった。DVP・DNVP・BVPは連邦主義的立場から邦の財政高権侵害に反対したのであったが、USPDは、邦の高権は弱めてもよいが自治の単位としての市町村の財政権は尊重されるべきとの立場から反対したのであった。

以上のようなライヒ会議での決定に対し、バイエルン邦議会は強く抗議した。「邦税法は邦・市町村から租税高権を奪いとった。さらに重大なことは、邦・市町村の自立性・自由な活動に対して斧が振りおろされたことである」²⁷⁾。またBVP邦議会党派はバイエルン政府に、邦税法は邦・市町村の政治的・経済的自立性の否定につながり、邦・市町村が「ライヒへの自主性のない居候Kostgänger」²⁸⁾となるおそれを指摘し、邦税法発効の阻止を要請した。さらにライヒ参議院においてバイエルンは他の邦に対し、邦税法案に対する異議申し立てにおける共闘を呼び掛けたが、これに応じたのはバーデンだけであった²⁹⁾。

27) Menges, a. a. O., S. 252.

28) Ebenda, S. 249.

29) Ebenda, S. 225.

他の邦が共同に応じなかったのは、ライヒによる財源保障を過信し、邦・市町村の権限縮小を軽視したためであった。

さて、以上のような経過をたどって邦税法は成立し、ライヒ公課令によって立法・行政・司法上の財政権限を確立したライヒ財政は、物質的条件を保障されることとなった。かくして邦財政高権の犠牲の上にライヒの財政高権が確立したのであるが、かかる一連のライヒへの権限集中化の過程の意義をまとめると以下のようなだろう。

すなわち、ライヒは邦・市町村より所得・法人税をはじめとする主要税源を奪取することにより、ライヒ財政膨張の物質的基礎を造り出すと共に、邦や市町村の租税立法権・租税自主権を制約し、それらの財政的独立性を奪うことを通じて、ライヒへの集権化と統制強化へ道を開いたのである。かくして邦の財政高権は形骸化され、その後見下にある市町村の財政自主権も著しく阻害された。その意味で邦税法は、シュンペーターが「邦・市町村の財政的・政治的自治にとってのペルサイエ条約」³⁰⁾ と評したように、邦・市町村にとっては屈辱的な立法であったと言えよう。そして邦税法によって打ち立てられたライヒ・邦・市町村間の以上のような財政関係の枠組みが、財政調整法・第三次緊急租税令などによる修正を経ながらも、結局ワイマール期を通じて貫徹したと言えるだろう。

（3） 邦税法施行下での諸問題と財政調整法への歩み

1920年邦税法施行後、未曾有のインフレはライヒ・邦・市町村間関係に新たな対立を生ぜしめた。まず第一に、インフレ下における分与税額算定と支給のタイム・ラグの問題である。分与税の算定は、前年度における租税収入を基準としていたため、インフレ時にはその目減りが激しく、邦・市町村側に著しい不利益をもたらしたため、算定・支給の制度を変更する必要性が生じた。また、市町村は所得・法人税分与率の引上げよりもむしろ、インフレに対してより弾

30) J. Schumpeter, *Das deutsche Finanzproblem*, 1927, S. 4.

力的な売上税の分与率引上げを要求した。ライヒの側でも、分与率引上げと同時に、法人税や売上税の税率を引上げ、税収増を図りたいという意図があった。

第二に、邦税法が過度のライヒへの財源集中をもたらし、邦の財政高権を著しく阻害するものであったことに対する邦の立場からの批判が強くなり、エルツベルガー改革撤回を求める声が高まったことが挙げられる。前述のように、邦税法制定時には南部三邦の反対があった他はほとんどの邦は肯定的に考えていた。しかし邦税法施行の過程でとりわけインフレーションの進行による経費増大の影響もあり、各邦にとって直接税の課税権を喪失したことが大きな痛手となって現われ、各邦は直接税の返還を強く要求せざるを得なくなったのである。

以上のような理由により、早急な新財政調整制度の制定が求められたため、1921年11月28日、ライヒ蔵相ヘルメス Hermes は財政調整法の法案を各邦に提示し、各邦の意見を求めた後、1922年1月に法案を参議院に提出した³¹⁾。こうしたライヒ側の法案に対して、邦側も独自の話し合いを行なったが、中でも1922年2月27～28日にミュンヘンにおいて開催されたプロイセン—バイエルン会談が注目される³²⁾。そこではまず、あくまで「最終目標 *endgültiges Ziel*」として、所得・法人税の返還による完全税源分離制度を掲げ続け、現行のような分与税制度には反対し、これらが達成されないうちは財政調整は「暫定的な *vorläufig*」ものと考えようという点において両邦は一致した。しかし重要なのは、次の点において妥協がなされたことである。上述のような課題はあくまでも最終目標であるが、現時点では邦側の租税管理能力の欠如とライヒの財政的窮状を考慮して上述のような要求を掲げるのは時宜を得ないと判断し、所得・法人税及び売上税の分与率引き上げと土地取得税の邦への全面的返還とを当面の日標として掲げること、とした点である。所得・法人税返還を当面の目標から保留することについては、当初バイエルンは否定的な態度をとっていたが、プロイセンの強い説得にあって妥協するに至った。かくして、プロイセン—バイエル

31) Vgl., Menges, *a. a. O.*, S. 264-265, Thierauf, *a. a. O.*, S. 87-88.

32) Vgl., Menges, *ebenda*, S. 266-267, Thierauf, *ebenda*, S. 89.

ン間の協定が成立したが、かかる二大邦の妥協は、「邦の共同戦線が物質的条件上の譲歩によって早くも打ち砕かれ、長期的目標としての基本的要求の闘争が同様にはすすめられないことを意味していた」³³⁾との指摘のように、財政調整をめぐる邦の闘争を切り崩し、ライヒの利害を貫徹させることを容易にした。

次いで1922年4月28～29日ライヒ政府によって招集されたビュルツブルグでの各邦代表者会議では、ライヒ・邦間の意見調整がなされた³⁴⁾。会議ではまず、蔵相ヘルメスによって現行の財政調整制度の基本原則は覆されない、とのライヒの姿勢が明らかにされ、また参事官ポーピッツは、所得税・売上税等への付加税は事実上不可能であるが、所得・法人税分与率引き上げは、同税の税率引き上げを条件とするならば可能である、との立場を述べた。分与税率に対するライヒ政府の柔軟な態度によって、分与税率引き上げを当面の目標としていたバイエルン・プロイセン協定はほぼ達成されたため、両邦は即座に政府案を支持した。両邦は当面その巨額の財政赤字(1921年度プロイセン25億マルク、バイエルン3.0～3.5億マルク)を解消することを第一義的に考えていたのであった。これに対し、バーデン、ヘッセン、テューリンゲン等はあくまで市町村付加税権を主張したが、二大邦の妥協によって結局ライヒ案を承認せざるを得なかった。

かくして妥協の産物としてのビュルツブルグ協定は、結局以下のような内容で合意された。まず第一に、経済・政治的事情が許さざり邦・市町村の独立性・自己責任性を保障するために、分与税率引き上げや租税権限の拡張による邦・市町村収入の保障、及び、公務員給与引上に伴う邦・市町村の追加的支出の負担軽減を行なうこと。第二に、邦・市町村は収益税をそれぞれ独自の租税管理の枠組みにおいて地域的事情の基準に従って利用し尽くすこと。第三に、土地取得税の邦への返還、所得・法人税分与率の66.6%から75%への引き上げ、相続税率2.0%から2.5%への引き上げ。第四に、ライヒが邦に新たに事務を課すと

33) Menges, *ebenda*, S. 267.

34) Vgl., Menges, *ebenda*, S. 268-272, Thierauf, *a. a. O.*, S. 92-96.

きは、ライヒは費用節減のために配慮を払うこと。第五に、公務員給与引き上げに対する補給金に関する諸規定、等であった³⁵⁾。

以上のように、デュルツブルグ協定によって、財政調整の当面の焦点は分与税率に絞られた。このことによって、邦の財政高権や、市町村の付加税権問題は後景に押しやられ、「最終的財政調整 *endgültiger Finanzausgleich*」まで見送られ、財政調整法の「暫定的」性格はこの時点で予め確定していたのである。

(1986年7月22日脱稿)

35) Vgl., Menges, *ebenda*, S. 270-271, Thierauf, *ebenda*, S. 94-95.