

財 政

ドイツ財政をめぐる諸問題

武 田 公 子 (京都府立大学)

はじめに

本稿の課題は、ドイツ連邦共和国における主要な財政問題を概観することにある。とはいうものの、ドイツ財政を網羅的に論じることが私の能力を超えることでもあり、さしあたり私の関心の網にかかる問題を羅列するにとどまる。すなわち、第一にトピカルな問題として、ドイツの財政赤字とそれへの対応策としての改革プログラムを取り上げる。通貨統合加盟国に課されている財政赤字対GDP比3%以内という規律に、ドイツはここ2年続けて違反してしまっている。その主たる原因は、企業体力の低下と高失業というデフレ要因にあると考えられるが、シュレーダー首相はこの問題に取り組むための中期的プログラムとして03年3月に「アジェンダ2010」を発表した。本稿ではまずこのアジェンダの内容を概観する。

第二に、アジェンダ2010と並行する形で検討が進められてきた自治体財政をめぐる諸改革である。2002年3月に招集され、03年7月に討議を終えたところの、「市町村財政改革委員会」は、「失業扶助／社会扶助部会」「地方税部会」の二つの部会において、市町村財政をめぐる主要な課題を検討した。委員会は必ずしも一つの結論で一致したわけではなく、前者の部会報告は多数派意見を主として取りまとめつつも複数意見併記の形をとり、後者の部会では結局二つの改革案が対立したまま決裂したという経緯がある。本稿ではこの二つの部会それぞれの論点について検討を加える。

第三に、州間財政調整をめぐる問題である。ドイツ統一後5年間については、旧東ドイツ

諸州（以下、新州）の財政問題は「ドイツ統一基金」による復興支援策の枠組みにおいて取り扱われ、州間財政調整の対象外とされてきた。1995年には、はじめて新州を含めた水平的財政調整が導入されたのであるが、なお大きな東西財政格差が存在しており、旧州のとりわけ富裕州には、統一のコストをいつまで引きずるのかという苛立ちがある。98年にはこうした富裕州による財政調整訴訟も起こされ、翌年に連邦憲法裁判所が現行財政調整制度の見直しを迫る判決を下すに至っている。本稿ではこの問題についても概観し、州間財政調整の今後の課題を考察する。

1. 財政赤字と「アジェンダ2010」

ドイツは現在、欧州通貨統合加盟国の中で最悪の財政赤字を抱えている。03年の新規赤字見込みは189億ユーロと、昨年約二倍もの額に達し、財政赤字の対GDP比は3.5%に達する見通しとなっている¹⁾。これは、連邦基本法第115条に定める財政赤字の上限²⁾を超えるばかりでなく、ユーロ参加国に要求される、対GDP比3%以内という財政安定化協定の財政規律にも違反するものとなる。ドイツはすでに2002年に、大規模な洪水に見舞われたことによる被災者救済・復旧費用の支出もあって、3%の赤字上限を超過し、EUの経済・財務相理事会（ECOFIN）の赤字是正勧告を受けていたが、03年および04年も引き続き安定化協定違反となるのはほぼ確実のようである。

この財政赤字の原因として——水害という不測の事態は別としても——、次のようなドイツの経済状況・財政事情が考えられる。第一には不況からの回復の遅れである。連邦財

務省によれば、03年の国内生産実質上昇率は0.75%と予測され、03年第1四半期現在でドイツは2年半以上の経済停滞の下にあるとされる³⁾。世界経済が回復傾向にあることから、来年にはドイツ経済も成長に転じると考えられ、財務省の予測でも04年には2%の実質成長率を見込んでいる。しかしIMFによれば、ドイツはなおデフレリスクが高いと判定され、その要因は、国内需要の低迷、企業体力の低下と高失業、ユーロの財政安定化協定に規制される金融・財政政策の余地の狭さにあるとされている⁴⁾。

第二には、高い失業率による失業保険給付や社会扶助給付の膨張である。こここのところ失業率は01年の9.4%、02年の9.8%と高水準で推移してきており、03年の失業率は10%を超えると予測されている⁵⁾。ドイツではこれまで失業というリスクに対して「三重のセーフティネット」が設けられてきた。すなわち、失業保険による失業手当、失業手当受給権喪失後に税財源から給付される失業扶助、そして社会扶助である。前二者は連邦雇用庁が管掌する失業給付であり、後者は連邦社会扶助法に基づいて自治体が執行する公的扶助である。とりわけ、「社会保障の最後の網」としての社会扶助費の膨張が、自治体財政を著しく圧迫してきた結果、自治体の投資活動は10年前の水準に抑制され、自治体の雇用創出策にも十分な財源を割くことができない状況となっている。

こうしたなか、シュレーダー首相は03年3月14日、連邦議会における演説のなかで、「アジェンダ2010」と題した中期的な政策プログラムを発表した⁶⁾。この政策プログラムに対しては、与党内や労働組合等から多くの反発もあったが、SPDは5月1日の臨時党大会で、また政権パートナーである緑の党も同15日の党大会でこれを承認した。03年の8月末からドイツ政府は、「ドイツは行動する Deutschland bewegt sich!」をスローガンに、一大キャンペーンを展開し、この政策プログラムのアピールに努めている。

「アジェンダ2010」は次のような七つの柱を掲げている。

- ①チャンスを与える(職業教育・職業訓練の充実)
- ②より多くの雇用を(手工業・零細企業への規制緩和と雇用創出)
- ③家族と職業(保育サービスの充実)
- ④租税負担軽減(所得税減税と営業税改革、自治体の投資活動推進)
- ⑤より遅くからの年金(補完的年金の導入)
- ⑥教育振興(全日制学校化、新州への研究投資促進)
- ⑦再び就労を(失業者の起業支援、失業扶助と社会扶助の統合など)

このうち、①②⑦はいずれも雇用政策・労働市場政策に関わる政策であり、他の項目も雇用機会創出や労働力の質向上など、多かれ少なかれ失業対策に関わる政策プログラムを提示している。すなわち「アジェンダ2010」は、深刻さを増す失業問題への対応を軸とした、あらゆる分野の雇用創出策の集大成となっている。具体的内容としては、例えば次のようなものがある。

第一には、中小企業を中心とした、起業・雇用促進のための各種規制緩和や融資である。政府は中小企業を「経済発展の原動力」と位置づけ、記帳義務の最低限引上げ、零細企業における解雇規制の緩和、「労働のための資本」と銘打つ中小企業融資プログラムなどの一連の政策を打ち出している。さらに、04年に予定されている手工業令の改正は、事業所設立時の最低条件緩和や、特定危険業種を除く事業所設立者の親方資格要件の撤廃を含むものとされている。すでに03年に改正された職業教育法によって、職業訓練の実施者を親方資格者に限るという規制を緩和しているが、こうした動きは、中世以来の伝統を持つ同業者組合・親方制度を空洞化させる意味を持つものであり、法改正には関係団体の抵抗が大きいと思われる。

第二には、職業教育・職業訓練の充実である。従来は職業教育者適性令に基づき、企業において職業教育・研修を行う場合には、教育・研修実施者の適性に関する定期的な検定を受ける義務を課していたが、同令の適用を5年間にわたり停止するものとした。また併

せて職業教育の場を提供する企業に対する融資制度をも設け、職業教育の場の拡充を図っている。ドイツは資格社会の国として知られているが、学校教育においても一定期間の職業実習（Praktikum）がカリキュラムに義務付けられているほか、ほとんどの職業では、それぞれの職種に即した職業訓練や資格取得が必須である。しかし若年失業者の多くはこうした資格要件を十分に満たしておらず、彼らの就労を促すためにはまず職業教育・訓練が不可欠なのである。

第三には、労働力の質を高めるための、学校教育の充実である。OECDによる2000年の生徒学習到達度調査（PISA: Program for International Student Assessment）で、ドイツは調査対象31ヶ国中、総合読解力21位、数学的リテラシー、科学的リテラシー20位という、惨憺たる評価を受けた。この「ピサ・ショック」を踏まえて政府は、03年の教育研究予算を対前年比3%増とした。ただし、教育研究予算は長年にわたり削減の対象とされてきたため、なお98年の予算額に比べて25%も低いものにとどまっている。この教育研究費増額分の約半分が、義務教育学校の全日制化（ドイツの義務教育は半日制である）を進めるプログラムとして投じられる。

第四には、医療保険負担や租税負担の軽減である。医療保険については、法的医療保険医療費年額1400億ユーロのうち、04年には100億、それ以後07年まで年額230億ユーロの保険会計負担軽減を図り、それによって平均保険料率を引き下げていく計画が立てられている。租税負担についてはすでに2000年税制改革以降、大幅な個人・企業減税が図られてきており、現在は減税プログラムの第三段階に位置づけられている。00年改正以前と比較すれば、例えば所得税の最低税率は22.9%から最終的には15%に、最高税率は51.0%から45%にまで引き下げられることになる。また法人税についてもすでに税率の大幅引き下げがなされ、営業税等をも含めた企業課税の表面税率は40%程度にまで下げられるに至っている⁷⁾。ただし、02年には洪水被害者救済・復旧のための税源確保のため

に若干の増税を行っており、また後述するように、04年には市町村税である営業税の改革によって地方税の増収を見込んでいる。

これらの個別の雇用創出プログラムとは別に、アジェンダ2010がとりわけ重点を置く改革課題がある。第一に、失業扶助と社会扶助の統合、ないし連邦雇用庁の地方機関である労働局と社会扶助の執行主体である自治体社会局との役割分担再編による、自治体の社会扶助費負担の軽減。そして第二に、市町村税改革による自治体財政難の打開と、自治体の投資活動の促進、である。この二つの政策課題は、アジェンダの発表に先立って02年3月に招集されていた市町村財政改革委員会の二つの部会（「失業扶助／社会扶助部会」「地方税部会」）において検討されていたが、03年8月に最終委員会が開かれ、おおよその改革方針が打ち出されたところである。次項ではこの委員会報告に焦点を当て、これらの改革課題をめぐる論点を明らかにしていきたい。

2. 失業扶助と社会扶助の統合

高失業率の下で、しかも連邦政府の財政緊縮によって失業保険の受給要件が引き上げられる下で、「社会保障の最後の網」としての社会扶助は、90年代半ばより急増を遂げて来、自治体財政を著しく圧迫するに至っていた。社会扶助支出は自治体の経常会計支出総額の約4分の1を占めるほどに膨れ上がり、その一方で自治体の投資的支出は10年前の水準にまで抑制されてきたのである⁸⁾。

こうした状況下で、自治体は自ら労働市場政策に乗り出すことによって、この財政負担を保険会計へと押し戻そうとしてきた。すなわち、社会扶助受給者に対する雇用創出、職業訓練、就労斡旋等を内容とする「就労扶助」政策である⁹⁾。これには自治体や協力団体による公益的雇用（第二労働市場：社会保険義務のない雇用）の開拓と斡旋、社会保険加入義務のある民間企業（第一労働市場）が社会扶助受給者を雇用する際の補助金、連邦雇用庁の地域機関である労働局に失業登録をさ

せ、労働局の資源である職業訓練や職業斡旋を受けさせること、などの措置が含まれている。とりわけ近年増加する若年失業者に関しては、失業保険受給資格を得ないまま社会扶助に直行するケースが多く、このことが社会扶助費増加の要因のひとつをなしていたのであるが、就労扶助政策は彼らが職業資格を得るための教育・職業訓練を行い、第一労働市場に統合することに重点を置いてきた。

他方で、失業保険給付受給要件の引上げや給付水準の引下げの下で、失業扶助が失業者の生活を十分に保障し得ないものとなった結果、失業扶助と社会扶助の併給ケースが増加するに至っていた。この経過の中で、失業保険業務の実施主体である労働局と自治体の社会扶助執行主体である社会局との間で、共通する対象者に関する業務の共同化が進められるようになってきたのである。

こうした背景の下で、連邦労働社会省は01年に労働局と社会扶助施行者の連携強化に関するモデル案(MoZArT: Modellvorhaben zur Besserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe)を作成し、01年から03年まで年額1530万ユーロの予算を投じて、28団体を指定したパイロット・プロジェクトに着手した¹⁰⁾。なおプロジェクトに先立ち、2000年11月に「労働局と社会扶助実施主体のよりよい協働のための法律」¹¹⁾が制定された。同法は04年末までの時限立法として、雇用促進法と社会扶助法の双方に、プロジェクト(MoZArTプロジェクト)のための実験条項を盛り込むものであった。

こうしたパイロット・プロジェクトの一方、連邦政府は諮問委員会に対して、労働局再編の方策の検討を委ねていた。「失業の縮小と労働局再編のための委員会」(委員長の名前を冠し、「ハルツ委員会」と通称される)は02年8月16日、報告書「労働市場をめぐる現代的なサービス提供」を提出した¹²⁾。この報告書については、9月に行われた総選挙の直前に提出されたこともあり、選挙対策としてのアピールという性格も強く、また委員会の性格上経済政策を含めた総合対策でない

という弱みもあり、雇用対策の具体的な内容を欠くとの批判もある¹³⁾が、ここでも労働局と社会局の連携強化と、失業保険給付の再編がうたわれていた。

さらに、03年4月に出された市町村財政改革委員会の「失業扶助/社会扶助」部会報告¹⁴⁾では、より具体的な改革提案に踏み込んでいる。すなわち、失業扶助と就労能力ある者に対する社会扶助とを統合した新給付(失業手当Ⅱ)を新設し、これを連邦雇用庁が管掌するというものである。この両扶助は、雇用促進法と社会扶助法というそれぞれ別の法的根拠に則る給付であり、前者は連邦雇用庁とその地方機関である労働局が、後者は自治体の固有事務として社会局がそれぞれ担ってきた業務である。社会扶助は生活に困窮するあらゆる国民に対する援護であるが、そのうちの失業を理由とする受給者、すなわち就労能力ある受給者に対する給付・サービスを労働局に移管し、従来の失業扶助との一元化を図ろうとするものである。統合後の給付や就労促進措置は、労働局を再編する形で新設される「ジョブセンター」において取り扱われることになる。移行期としてはこの「ジョブセンター」に自治体の就労扶助部門が参画することもあり得るが、提案の趣旨としてはこれに関わる費用を全て連邦雇用庁が負担することによって、自治体の財政負担を大幅に軽減することをねらいとしているのである。部会の試算によると、これによる自治体の財政負担軽減は約104億ユーロ、市町村経常会計歳出総額の1割近くに達する規模である。

新給付の担い手に関して注目すべきは、地方関係団体の見解が分かれたことである。都市会議(郡格市の団体)、市町村同盟(郡所属市町村の団体)の代表は新給付が連邦雇用庁所轄となる案を支持し、郡会議代表は自治体が新給付の担い手となる案を支持した。これは、都市部と郡部とでは、失業扶助受給者数と社会扶助受給者数の比率が異なるという事情を反映している面もある。郡部では失業扶助受給者に比べて社会扶助受給者の比率が高く、両者を統合した新給付を郡が担うことに抵抗が少ないものとも考えられる。しかし

郡から社会扶助事務を委任されている郡所属市町村が逆の立場に立っていることを考えると、問題はそれだけではなさそうだ。

ドイツの自治体はこれまで、就労扶助政策の実施を通じて、ローカルなレベルでの積極的労働市場政策の可能性を実証してきた。高失業率の下での社会扶助受給者の増大が自治体にとって大きな財政負担をもたらしてきた訳であるが、自治体はそれに甘んじてきたわけではない。就労扶助政策を通じて、自治体は地域的な積極的労働市場政策の意義を自ら見出し、実績を挙げてきたのである。104億ユーロの負担軽減と引き換えにこうした地域社会経済に対する自治体の政策的影響力を放棄することを疑問視する声もあり、郡会議の見解はこうした立場からのものと考えられる。

3. 地方税改革をめぐる

市町村財政改革委員会地方税部会の中心的な論点は、市町村税としての営業税の再編如何にあった。そもそも営業税は不動産税とならぶ市町村の固有税源として、1960年代までは市町村税収の8割をも占める税源であった。しかし、70年からの所得税分与の開始と営業税納付金（市町村から連邦・州への逆交付）導入を嚆矢として、連邦・州・市町村税源の混合化・共通税化が進んでいった。また、80年の賃金額税廃止と所得税分与率引き上げ、98年の営業資本税廃止と売上税分与開始によって、営業税の課税は、応益主義的・外形標準的な課税から純収益課税へと変貌を遂げるとともに、税源の共通税化がさらに進められた。こうして営業税は、ここ30年ほどの間、絶えず空洞化され、市町村の固有税としての地位を後退させてきたことになる。

特にドイツ統一以後は、ドイツ統一基金への納付金（91年～）および連帯協定による加算（95年～）によって、営業税納付金が引き上げられるとともに、減税政策による連邦・州の減収分を営業税納付率引き上げで賄うといったことのために、市町村にとっての営業税純収入は一層少なくなっていった。しかし

他方で、社会扶助費を中心とする自治体の歳出増加圧力は高まる一方であり、しかも通貨統合のための財政赤字抑制は自治体にとっても至上命題であったため、自治体財政は著しい財政ストレスにさらされていた。市町村財政改革委員会は、こうした自治体財政の窮状を背景に、歳入面・歳出面にわたる改革案を検討するために招集されたのである。

地方税部会の主要な論点は、営業税を再び市町村税の基幹財源として位置づけ直すことが可能であるかどうか、であった。その鍵を握るのは、営業税の課税標準である。そもそも営業税は、歴史的に外形標準課税として発展してきたものであって、戦後から60年代まで、賃金額、資本金額、収益額の三つを課税標準としてきた。そのうち賃金額、資本金額課税が相次いで廃止され、現在は収益額のみを課税となるに至っている。こうした営業税課税ベースのイロージョンの過程で、地方団体の側からはこれを付加価値税として再編すべきとの議論が絶えず行われてきたのである。

ドイツの地方付加価値税案は、1982年の西ドイツ（当時）連邦財務省学術顧問団報告¹⁵⁾における提案を嚆矢とする。この提案は、営業税・不動産税を廃止した上で、自由業・自営業を含むすべての製造業・サービス業などを納税義務者とする直接税型の付加価値税を導入しようとするものであった。課税標準は付加価値総額、すなわち支払賃金額、賃貸料、支払利子、実現利益、賃借料を加算法で捕捉し、税率は2.5%～3%の比例税率とするが、市町村による税率操作権を認めるとというのがその提案であった。しかし、この改革案は財界の反対にあって結局は日の目を見ることはなかった。

98年の営業資本税廃止に際しても、その代替財源として付加価値税案が再度浮上したのであるが、結局導入されたのは連邦・州の共通税であった売上税の市町村分与、すなわち直接税としての加算型付加価値税でなく間接税としての付加価値税であった。結局のところ、98年の時点で直接税型の付加価値税が実現しなかったのは、企業負担の増加に対する

懸念の故であった。そもそも98年の税制改革は営業資本税廃止による企業負担軽減が主眼であったために、付加価値税導入によってその負担軽減効果が相殺されるおそれがあったこと、また加算型付加価値課税標準に支払賃金総額が含まれていることから、80年に廃止された賃金額税の復活への抵抗感が強かったことと、賃金額への課税が雇用情勢を一層悪化させるとの懸念がもたれたことがその理由である。つまるところ、この間の税制改革は、連邦政府による企業減税政策が至上命題であって、地方税はそれに従属させられてきたのである。ドイツ都市会議の、「営業税の将来像に関しては、企業課税改革の枠組みにおいてではなく、緊急に必要な市町村財政改革の枠組みにおいてのみ決定されるべきである」¹⁶⁾との主張に見られるように、これまでの税制改革には財政分権化への観点が欠落してきたといえる。

なお、ドイツ都市会議・市町村同盟・郡会議の地方関係3団体は03年3月に共同で営業税改革案を提出した¹⁷⁾。これはまさに市町村財政委員会地方税部会での審議を横目で睨みつつ提出されたものであり、部会での議論に一石を投げようとしたものといえる。これらの団体が提示した改革案は、「営業税の現代化」をスローガンとするもので、営業税による税収の安定的確保をねらいとしている。納税義務者に自営業者・自由業者をも含めていること、また課税標準として営業収益に利子、家賃、地代、リース料等を加算するものとなっていること、税率は比例税率とすること、といった内容を含んでいる点で、「付加価値税」という表現こそ用いていないが、実質的な内容としては学術顧問団がかつて提案した加算型付加価値税——但し支払賃金額を除く課税標準——に限りなく近い提案となっている。地方税としての付加価値税導入が3度目の正直となるかどうかが目玉されている。

03年7月3日、市町村財政改革委員会は最終会議を開催したが、委員会としての統一した報告書を出すには至らなかった。前述のように同委員会の二部会のうち、「失業扶助／社会扶助」部会はすでに4月に報告書を提出

し、失業扶助と社会扶助を連邦雇用庁管轄の下に統合するという多数派意見を示すことでほぼまとまっていた。しかしもう一方の部会である「地方税部会」では、異なる二つの改革案が提出され、委員会としての統一案を得るには至らなかった。

この二つの改革案とは、次のようなものである¹⁸⁾。一方は、自治体側の提案にほぼ沿った形の営業税改革案である。納税義務者に自由業者等を含め、課税標準に利子、家賃、地代、リース料等を含めることで課税ベースを拡張するものである。他方の案はドイツ工業同盟、商工会議所、手工業者協会など経済界側が主張する、営業税および所得税地方分与の廃止と所得税・法人税への地方付加税による代替である。

二つの案にはいずれにせよ、問題がないわけではない。営業税に収益と無関係な外形標準が導入されることは、欠損企業に対する課税を意味しており、資本元本を侵害するおそれがある。実際に経済界側は、営業税が再び外形標準課税となることを強く警戒し、特に赤字法人への課税に反発した。また、約80万人といわれる自由業者への課税に関しても、関係団体の強い反対があるほか、所得税からの控除によって税収増加が相殺されることへの懸念もある。他方営業税を廃止し、自治体の主たる税財源を所得・法人税付加税に求めれば、都市と近郊自治体との対立、ないし都市の空洞化を促すおそれがある。すなわち、近郊自治体が比較的高い所得税源をもつのに対し、都市は高い財政需要を賄うために付加税率を引き上げる圧力にさらされ、その結果企業や住民の郊外への流出を助長することになるという懸念である。

市町村財政改革委員会が統一的な改革案づくりに失敗したことを受け、連邦政府は独自の改革法案を8月に連邦議会に提出することを明言した¹⁹⁾。政府案とは、「アジェンダ2010」に示した改革案、すなわち失業扶助と社会扶助の統合による新給付と連邦雇用庁によるその所管、営業税の課税ベースの拡張である。すなわち、地方税改革に関しては自治体側の改革案をベースとした法改正が進めら

れることになったのである。

この結果を受けて、地方関係団体は概して歓迎の意を表した。ドイツ都市会議は、「我々が長い間要求してきた市町村財政改革が2004年1月1日に施行されることを期待する。つまり、営業税の現代化と社会扶助費負担の軽減である」とコメントした²⁰⁾。またドイツ市町村同盟もこの結果に賛意を示し、連邦政府野党に対して、営業税改革への反対を撤回するよう求めている²¹⁾。連邦政府は8月末に改革法案を議会に提出し、04年1月1日施行を目指している。現在、議論の場は連邦議会・連邦参議院に移っているが、審議は難航している。

他方で市町村財政改革委員会は、今後も自治体の財政状況に鑑みて、なお必要な措置を講じていくべきことを決議した。これを踏まえて、連邦政府、内務省、財務省、自治体関係団体などで構成される審議会で、上記改革点以外の問題について議論を進めていくこととなった。

都市会議はこの審議会の課題として、「注文した者が支払う *Wer bestellt, bezahlt*」というモットーの下で、自治体の立法過程への参画、事務と負担の責任関係の点検を通じて、いわゆる牽連性原則 *Konnexitätsprinzip* の実現に努めていくことが有用であると述べた²²⁾。また、郡会議もこの審議会でも議論すべき自治体財政上の構造的課題として、牽連性原則の導入、不動産税の改革などを挙げた²³⁾。牽連性原則とは、意志決定者・執行上の権限責任主体・費用負担者が一致するべきとする考え方であり、前述の学術顧問団報告の中にもこうした発想が見られたが、近年の新制度学派やNPMの台頭の影響もあり、改めて注目を集めるようになった概念である²⁴⁾。奇しくも都市会議・郡会議双方が挙げる「牽連性原則」というキーワードから推測するに、自治体への一層の事務・権限の移譲と、市町村の租税自治のさらなる強化とが、引き続き課題となるに違いない。とはいえ、前述の失業扶助と社会扶助の統合案ではむしろ、分権化に逆行する印象を免れない。自治体の財政負担軽減の名の下に労働市場政策の中央集権化

を企図しつつ、財源面では分権化を図ろうとしているこの改革の矛盾した性格は、ドイツにおける分権化がなお過渡的なものにとどまり、今後紆余曲折を経るであろうことを示唆している。

4. 州間財政調整をめぐる諸問題

周知のように、ドイツは州の間で水平的な財政調整制度を採用しているほとんど唯一の国といってよい。とはいえ、実際のところ、共通税配分や連邦補充交付金といったいわば垂直的財政調整の機能が拡充されるにつれて、財政調整は州相互間の限界的で小さな調整にとどまるべきという制度発足時の理念は形骸化し、水平的調整を備えた垂直的調整の比重が高まっている状況にある²⁵⁾。財政調整が「限界的で小さな調整」であるべきか、「連邦領域における生活条件の統一性」（基本法第106条第3項2）を保障するものであるべきかという議論は、制度発足時以来なされ続けてきたのである。1999年11月に出された州間財政調整制度に対する連邦憲法裁判所の判決も、こうした論争を背景としている²⁶⁾。

連邦・州レベルの財政調整は、共通税である売上税の配分（なお、共通税の所得税・法人税は財政調整機能を持たせずに各州に配分される）、水平的調整、連邦の補充交付金による垂直的調整、の三つからなる。

まず第一段階としての売上税配分は、共通税である売上税のうち州配分額を、75%を人口比で、25%を財政力を斟酌して各州に配分するものである。25%部分については、ひとりあたり州税が全国平均を下回る州に対して不足分を補填する形で配分される。

第二段階の水平的調整は、ひとりあたりの税収に人口や特別需要に関して補正を行った「財政力測定値」を指標とし、これが全国平均の一定割合に満たない州に対して、平均を上回る州からの拠出をもとに配分を行う仕組みである。従って、富裕州はこの拠出を負担し、財政力弱体州はここから配分を受けるわけであり、州間の財政力格差が大きい場合には、おのずと富裕州からの拠出額は大きいも

のとなる。

第三段階は、財政力弱体州に対する連邦政府からの垂直的な補充交付金である。第二段階の財政調整で補填されなかった不足額の90%を交付する。

ドイツ統一後5年間については、新州は州間財政調整に加わらず、「ドイツ統一基金」による復興支援の枠組みによって支援されることとされていた。95年より新州を含めた財政調整システムが開始されたが、東西の財政力格差はなお大きいことから、州間財政調整を通じた財源の移転はおのずと巨額なものとならざるを得ない。現在の財政調整の仕組みはさしあたり05年まで「暫定的な制度」として存続することとなっているが、その後の州間財政調整のあり方をめぐっては、州間の対立は必至であった。

こうした状況下で、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセンの三州は1998年に、現行の州間財政調整が過度の平準化を志向しているとし、連邦憲法裁判所に現行制度の違憲性を訴えた。99年11月に下された判決は、現行制度の暫定性を追認しつつ、05年以降の財政調整に関しては、配分の基本的な原則を定める「基準法」を制定し、これに則った制度改正を行うべきとした。特に水平的調整における財政力測定値の算出方法、その人口補正や特別費用の斟酌のあり方などを精査し、基準化することが求められたのである。判決はまた、連邦補充交付金の規模が巨額になっている現状について、「暫定的なもの」であるべきとしている。すなわち、東西の財政力格差の現状に照らして当面は不可避ではあるものの、将来的には縮小していくべきものとしているのである。なお、この判決を受けた「基準法」は01年7月に成立しており²⁷⁾、今後は05年以降の財政調整への具体化が進められていくことになる。

この訴訟および判決が示唆するのは、以下のような諸点であろう。第一に、財政調整における平準化の度合いに関して、財政調整がそもそも担うべき機能と範囲が問われているといことである。すなわち、各州の財政的自己責任を強調し、財政調整は最小規模である

べきとする「競争的連邦主義」と、州間の連帯性を強調し、水平的な財政力格差を緩和するためには一定規模の財政調整が必要であるとする「協調的連邦主義」とのせめぎあいである。州間財政調整をめぐる訴訟はこれで三度目であるが、過去のケースも含め、いずれも富裕州の「過剰平準化」に対する批判を背景としている。財政調整の規模縮小、個々の財政主体の自己責任強調、という議論は、わが国の交付税交付金改革論議を髣髴とさせるものでもある。

第二に、今回の訴訟に関する特殊性として、ドイツ統一後の東西財政格差が今後どのように縮小していくのかの見通しが得にくい、という問題がある。統一から十数年を経てなお、東西の財政力格差は拡大する傾向すら見え、「暫定的」であるべき新州への重点配分がいつ終息して行くのかは、いまだ予見できない状況にある。提訴した諸州には、こうした統一のコストを永久に担い続けることになるのではないかという懸念もあろう。ここでは十分に展開する余裕をもたないが、統一の財政的帰結と現段階の評価、なお存在する東西格差をどう捉えるかという諸問題は、今後の私自身の研究課題として措いておきたい。

おわりに

本稿を執筆するにあたって、ここ数年のドイツ財政に関する論文を検索したところ、アカデミックな研究論文の件数が決して多くはないということに気づいた。無論、検索方法によって漏れているものもあろうし、私の無知によるものかもしれない。しかしドイツ財政をめぐる雑誌論文の多くが、官庁関係のレポートや在独日系企業への情報提供的なものによって占められており、学術論文の本数が極めて少ないことが気になった。単なる危惧であればよいのだが、学会においても外国研究、特に第二外国語による外国研究の報告が近年とみに減少しているように感じられる。

外国研究には、言葉の壁や資料文献入手上の困難などの障壁は確かにある。しかし近年の情報化に伴って資料文献入手は以前より格

段に容易になっており、英語情報の入手可能範囲も拡大してきている。

外国研究をすることの意味については、絶えず自問しているのだが、結局のところ明快な答えを得ているわけではない。しかし自国のシステムを相対化して見る、日本に輸入される前の改革手法・政策手段を知る、あるいは他国の動向を日本のシステムに敷衍させて考える、という時に、外国研究は有用であり、また興味深くもあると私は考えている。若手研究者がこうした研究分野に意欲的に参入されることを心より願ってやまない。

追記

本稿脱稿後、市町村財政改革をめぐる情勢に変化があったため、追記しておきたい。

03年12月19日、ドイツ連邦議会および連邦参議院は、「アジェンダ2010」に沿って提出された一連の改革法を成立させた。このなかには社会扶助と失業扶助を統合した「失業手当Ⅱ」の新設が含まれているが、営業税改革については本稿で述べた議論状況からはやや異なる結果が盛り込まれている。

8月に両院に法案が提出されて以降、営業税改革については外形標準化を含む政府案が経済界側から強い反発が出て、審議が難航していたが、11月に政府は調停委員会を起こし、この問題への対応を委ねた形となっていた。12月14日には同委員会が調停案を提出し、地方団体側がこの案を呑む形で妥協を行ったことにより、営業税改革は最終決着をみたことになる。この調停案によれば、当初連邦政府が提案していた営業税の外形標準課税化、すなわち納税義務者の自由業・自営業者への拡張と、家賃・地代・リース料等を課税標準に含めることによる「付加価値-支払賃金」課税化は、当面見送られることになった。それに替わり、04年度には営業税納付金を約10%軽減することで物質的な妥協を図ったのである。従って04年度には営業税外形標準化は見送られたものの、自治体側は今後も継続して営業税の根本的な改革を求めていきたいとしており、この問題はなお税制改革における種火として残されることになった。

注

- 1) Bundesministerium der Finanzen, Entwurf des Bundeshaushalts 2004 und Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007, 02.Juli 2003.
- 2) 基本法第115条「公債収入は、予算中に見積もられている投資支出総額を超えてはならない」.
- 3) BMF, a.a.O.
- 4) 鈴木秀貴「ドイツで高まるデフレ・リスクとシュレーダー政権の政策対応」『財經詳報』第2335号, 2003年6月.
- 5) 『海外労働時報』2003年増刊号, No.336, 180頁.
- 6) Die Bundesregierung, Agenda 2010. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Berlin den 14, März 2003.
- 7) 2000年税制改正(01年施行)については、中村良広「現代ドイツ税制改革論—「税制改革2000」を中心に」『北九州市立大学商経論集』第36巻第2・3・4号, 2001年3月; 鈴木義夫「ドイツにおける2000年税制改革の特徴」『明大商学論叢』第83巻第1号, 2001年1月, 他参照.
- 8) 自治体の社会扶助費をめぐる問題については、拙著『ドイツ自治体の行財政改革—分権化と経営主義化—』法律文化社, 2003年, 第5章参照.
- 9) 就労扶助政策については、布川日佐史編『雇用政策と公的扶助の交錯—日独比較: 公的扶助における稼働能力の活用を中心に—』御茶の水書房, 2002年, 参照.
- 10) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, “MoZArT” Neue Strukturen für Jobs. Hintergründe, Philosophie und Zielsetzung. 5.2001. なお、その後プロジェクトの件数は32団体に増加している.
- 11) Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Träger der Sozialhilfe vom 20. November 2000, Bundesgesetzblatt Jg.2000 Tl.1 Nr.51.
- 12) Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. Aug. 2002.
- 13) 「2005年までに失業者を半減するための政策

- に係る最終答申／ドイツ』『JIL 労働情報』239号, 2002年9月11日.
- 14) Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, Bericht der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe", 17.April 2003.
- 15) Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Gutachten zur Reform der Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland*, Juli 1982.なお, 同報告については, 伊東弘文『現代ドイツ地方財政論(増補版)』文真堂, 1995年および関野満夫「ドイツにおける地方付加価値税構想」『経済学論纂(中央大学)』第43巻第3・4合併号, 2003年を参照.
- 16) Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert, Gemeindefinanzbericht 2001. In: *Der Städtetag*, 4/2000. S.4.
- 17) Monika Kuban, Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen!, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 2003 Nr.5, S.97-101; Vorschlag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände für eine modernisierte Gewerbesteuer, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 2003 Nr.5, S.102-104.
- 18) 以下は7月3日付の各種報道による. <http://de.news.yahoo.com/030703/286/3itvq.htm>
- 19) Regierung Online (<http://www.bundesregierung.de>), Pressemitteilung vom 4.7.2003.
- 20) Deutscher Städtetag, Pressemitteilung vom 3.7.2003.
- 21) Deutscher Städte und Gemeindebund, Pressemitteilung vom 5.7.2003.
- 22) DST, a.a.O.
- 23) Deutscher Landkreistag Pressemitteilung, vom 3.7.2003.
- 24) 牽連性原則については前掲拙著, 第1章・第3章参照.
- 25) ヴォルフガング・レンチュ, 伊東弘文訳「ドイツ連邦共和国における財政基本規範と財政調整」『地方財政』第36巻第5号, 1997年5月. なお, ドイツ州間財政調整の成立経緯やその後の変遷については, ヴォルフガング・レンチュ, 伊東弘文訳『ドイツ財政調整発展史』九州大学出版会, 1999年も参照.
- 26) 州間財政調整に関する憲法裁判所判決については, 中村良広「ドイツ州間財政調整の現状と改革課題」『北九州市立大学商経論集』第37巻第2号, 2002年1月参照.
- 27) 「基準法」については, 中村良広「ドイツ州間財政調整の改革」『北九州市立大学商経論集』第38巻第1号, 2002年10月, 参照.