

經濟論叢

第141卷 第2・3号

予算過程とコーディネイター	池 上 惇	1
産業構造分析と経済発展	瀬地山 敏	12
ワイマール期財政調整と邦財政高権（下）	武 田 公 子	41
シスモンディの経済学	堂 目 卓 生	61
内部補助をめぐる若干の考察	森 統	79
軍事技術の概念規定に関する一考察	阪 部 有 伸	100

昭和63年2・3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(下)

——1923年財政調整法後の展開——

武 田 公 子

III 1923年財政調整法とその後の経過

(1) ライヒに対する邦の財政的依存化——財政調整法の成立——

前稿においては、1920年邦税法成立に至る過程とその後の諸問題とを分析することを通じて、ライヒへの権限・財源集中と邦財政高権の空洞化がなされていく過程を解明した。邦税法はワイマール期を通じてのライヒ・邦・市町村関係の枠組みを確立したものと言える。しかし、邦税法施行後の様々な問題は、新たな局面での財政調整の必要をもたらした。1922年4月29日のビュルツブルグ協定は、邦の直接税返還要求や市町村の直接税付加税要求を、分与率引き上げと引き替えに妥協させ、1923年財政調整法の「暫定的性格」を予め決定づけるものとなった。本稿では財政調整法の成立とその後の財政調整の変遷を分析することを通じて、ワイマール期財政調整制度の本質に迫りたい。

さて、ビュルツブルグ協定によってプロイセン・バイエルンの合意が得られたため、ライヒは9月9日に財政調整法の最終案を取りまとめ、10月28日にライヒ参議院に提出した。政府案の内容は概ね協定に沿ったものであったが、売上税の市町村分与率引き上げとそれに伴う売上税税率の引き上げ、及び邦・市町村の新たな租税へのライヒの異議申立権、等での修正が行なわれた。さらに、11月16日ライヒ参議院本会議は、財政調整法の性格に関して、以下のような決議を行なった¹⁾。まず第一に、参議院におけるライヒ案の承認は、ライヒの当

1) Vgl. Franz Menges, *Reichsreform und Finanzpolitik, Die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf finanzpolitischen Wege in der Zeit der Weimarer Republik*, Berlin, 1971, S. 276-277, Hans Thierauf, *Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik*, Regensburg, 1961, S. 103-104.

面する莫大な財政負担を考慮してのことであり、現在の状況下で一致し得る財政調整はあくまで暫定的な性格のものであること。第二に、ライヒは直接税のような有力な財源を邦に返還することによる「最終的財政調整」のために引き続き努力を行なうべきであること、の2点であった。

法案は次いで11月17日にライヒ議会に送られた。ライヒ議会で最も問題となったのは売上税の分与率及び税率引き上げに関してであった²⁾。ライヒ側は、税率引き上げを伴わない分与率引き上げはライヒの財政状態が許さないとの姿勢を強調した。またSPD, KPDは売上税率引き上げは消費者に転嫁され価格上昇を引き起こすものとして税率引き上げには反対したが、DUP, DNVP, DDPは邦の租税権限強化を主張し、邦の分与率引き上げを支持した。こうした議論の中で、蔵相ヘルメス *Andreas Hermes* は法案の早期成立を望んだため税率の問題に関しては譲歩せざるをえず、結局税率据え置きのまま分与率を引き上げる結果となった。ライヒ財政当局の異議申立権については、邦や各政党の反対が強く、参議院の議決の通り、簡素化された。また、ヘルメスは議会での演説の中で、内外の政治・経済が安定するまでなおしばらく現行の財政制度を保持する、として事実上財政調整法の暫定的性格を認め、引き続き最終的財政調整のために審議を継続する旨を明らかにした³⁾。

以上のような経過を辿って1923年財政調整法が成立した（その内容及びその後の変遷については表1参照）。邦税法からの変更は以下の点である。まず第一に、分与税の新設・分与率引き上げである。所得・法人税の邦分与率は66.6%から75%に引き上げられ、土地取得税は徴税コストとして4%をライヒに配分する他は全て邦へ配分されることになった。売上税分与率は、邦・市町村併せて10%から、邦10%市町村15%に引き上げられた⁴⁾。また、新設の分与税と

2) Vgl., Menges, a. a. O., S. 278-283, Thierauf, a. a. O., S. 105-114.

3) Menges, a. a. O., S. 280.

4) 財政調整法では売上税の市町村分与率は10%という規定があるのみで、法人税については、邦が邦分与より少なくともその10分の1を営業所所在市町村に、4分の1を居住市町村に配分することや、土地取得税は邦分与税のうち半分以上を市町村に配分すること等のごく大雑把な規定があるだけで、何等市町村の財政需要を考慮するものでなかった。

表1 ライヒ税の邦・市町村への配分規定

	邦 税 法 (1920. 3. 30)	財 政 調 整 法 (1923. 6. 23)	第三次租税緊急令 (1924. 2. 14)	1925年度緊急規定 (1925. 8. 10)
所得・法人税	66.6%が邦に分与され、 邦は市町村に適宜配分	分与率75%。うち、少なく とも10%は法人本社所 在地、25%は居住地市町 村へ	邦分与率90%	邦分与率75%
売 上 税	10%は人口に応じて邦に 5%は徴税額に応じて市 町村に配分	邦は同じ。市町村15%。 産業立地状況を考慮して 配分	20%を人口に応じて邦に 配分。邦から市町村への 配分は任意	35%を邦に。うち、2/3 は人口比例、1/3は生産 額比例で配分
土地取得税	50%を土地所在邦に分与	邦分与率96%。うち、半 分以上を市町村に	同 左	同 左
相 続 税	20%を物件所在邦・所有 者居住邦に分与	同 左	相続税分与廃止	—
ビ ー ル 税	税率・最高額の規定 バイエルン 13.55%, 78 ビュルテンベルグ 2.5%, 15 バーデン 1.6%, 10 mil. RM	同 左	同 左	税率同・最高額変更 バイエルン 17.2 ビュルテンベルク 3.2 バーデン 2.2mil. RM
自 動 車 税	—	分与率50%。半分を人口、 半分を面積に応じて分与	分与率96%。半分は高速 道路建設に充当	同 左
競 馬 税	—	分与率96%。1/2は馬場 所在邦、1/2は人口比で 配分。	同 左	同 左

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

しては競馬税 Rennwettsteuer と自動車税 Kraftfahrzeugsteuer とがあり、競馬税は96%邦へ分与、うち半分は競馬場所在邦へ、半分は全邦へ人口比で配分され、自動車税は邦に50%分与、半分は面積、半分は人口に応じて配分されることになった。

第二に、補助金 Zuschuß の新設である。従来ドイツにおいては、戦後の臨時的な性格のものを除き、ライヒ・邦間には補助金制度はなかった⁵⁾。これは前述のように、邦の独立性が歴史的に強かったことによるものであるが、インフレ下における邦・市町村財政の窮乏化に鑑み、公務員給与補助金⁶⁾が新設されるに至った。これは、ライヒの公務員給与引き上げに伴い、邦・市町村も職員給与引き上げを行なわざるを得なくなったことに対して、ライヒに邦・市町村の公務員給与追加支出の75%を補助金で支給することを義務付けたものである。

第三に、ライヒの立法によって新たな事務がひきおこされた場合、ライヒはその支出をひきうけるかあるいは補助金を給付すること、及び、邦・市町村の福祉領域の公共施設で邦・市町村がそのコストを賄い切れないときにはライヒが補助金等によってそれらの財源保障を行なうことが盛り込まれた。しかしこのようなライヒによる費用負担引き受けや補助金は「決して公正な財政負担調整ではなく、財政政策的方法を通じての邦の独立性形骸化の典型例であった」⁶⁾といえよう。邦・市町村は、ライヒ補助金への依存を深めることによってその財政的独自性を自ら放棄していく結果となるのである。

以上のように、財政調整法の内容は、概して邦・市町村の財政的窮乏化に鑑み、邦に対する財源配分を増加させるものであったが、しかし他方、邦への直接税徴税権返還や、市町村の付加税権回復は顧みられず、事実上邦税法の方針を固持した。それどころか、前述のような補助金制度の創設は邦や市町村の財政的独立性を弱め、ライヒへの依存傾向を助長するものであった。邦は「暫定

5) 但し、邦の内部では、市町村に対する補助金はあった。例えば、プロイセンにおける補助金政策については、横山純一「ミーケルの改革以後のプロイセン地方財政」東北大学研究年報『経済学』、第43巻第3号、1983年11月、参照。

6) Menges, a. a. O., S. 267.

的」の名の下に物的条件の充足(分与税率の引き上げ・補助金)に満足し、財政高権の返還という基本的要求を保留したのであった。その意味ではエルツベルガー改革の路線は依然として維持されたままであった。

(2)「永久に暫定的な財政調整」——その後の改正の焦点——

財政調整法成立後もライヒと邦・市町村間の税源配分をめぐる対立は続き、修正の必要は依然として大きな問題となっていた。しかし、財政高権返還を最終的課題として要求する邦と、賠償問題やインフレの深刻化する中で、エルツベルガー改革によって確立された財政力を維持・強化しようとするライヒとの対立は、以下のような迂余曲折を経ながらも、ライヒ利害の貫徹という結果に収束して行くことになるのである。以下、その過程を追ってみよう。

1923年10月6日、首相シュトレゼマン Gustav Stresemann はライヒ議会での演説で、「ライヒ・邦・市町村の関係を根本的に変更することによってのみ、現実的な解決が可能である。そのためには、邦が自らの歳出について完全な責任を持つということが前提となる。邦に対してその独自の財源が開発され、これを利用しつくすことによって邦の事務を遂行し得る状態が作られなければならない」⁷⁾とし、邦の財政高権回復を許容するかの態度を見せた。しかしその後、第三次租税緊急令 Die Dritte Steuernotverordnung (1924年2月14日付)は、シュトレゼマンの言及した邦の独自財源の保障や邦の要求する税源完全分離制度の復活を意図するものではなく、邦分与率引き上げによって物的妥協を行ったに過ぎなかった。表1に示すように、分与率はそれぞれ所得・法人税90%、自動車税96%と引き上げ、他方売上税分与率は邦10%、市町村15%から両者併せて20%に引き下げ、取引所税 Börsensteuer (新税)は100%へ、と定めた他、相続税は分与税から除外されてライヒ税となった。なお、公務員給与補助金は段階的に廃止されることとなった。

第三次租税緊急令によって、邦への財源配分は大幅に拡張された。所得税の

7) Thierauf, a. a. O., S. 116.

90%分与によって邦は直接税の返還という目標をほぼ達成したかにみえた。なぜなら邦は徴税費10%をのぞく全税収を獲得したからであり、邦が自ら徴税を行なうようになればこの10%も邦分になるはずだったからである。しかし依然として邦の財政高権は復活されず、ライヒは主要な租税の徴税権・管理権を握ったまま、いつでも分与率操作によってライヒ財源を復活させ得る可能性を残していたのであった。

その後、1924年以降の通貨安定・経済的発展・賠償問題解決の見通しなど、外的条件の整備に伴い、ライヒ蔵相ルター Hans Luther は各邦に、最終的財政調整への討論を呼び掛けた。ルターは市町村に租税権を付与することによって自己の支出引き締め責任を負わせ、同時に邦の監督を強化することによって市町村に節約させようと考えていたのである。

しかし、ルターの呼びかけに対して、邦の側の態度は必ずしも一貫したものではなく、プロイセンとバイエルンとでは以下のように主張の相違が見られた。プロイセンの1924年11月27日付の見解⁸⁾によれば、さしあたりは直接税の立法権と査定権はライヒに留めるが、ただしこれらに対する邦の共同決定権を強化すること、邦の管轄である収益税に対するライヒの干渉の撤廃、市町村の所得・法人税に対する付加税権の承認、等を求めていた。このことはプロイセンがライヒの排他的な租税立法権や税務行政権を事実上認め、「最終的課題」として掲げてきた所得・法人税の邦への返還要求を実質的に放棄するものであった。

他方、バイエルン蔵相クラウスネック Wilhelm Krausneck⁹⁾ からライヒ蔵相あての同日付の書簡において明らかにしたバイエルン政府の立場は、付加税や収益税に関してはプロイセンと同様であったが、決定的な相違は直接税及び財務行政権の邦への返還を強く要望するものであった。これまでバイエルンは、1922年のプロイセン—バイエルン協定に基づき、当面の課題としては直接税の返還要求を留保してきたが、第三次租税緊急令において所得・法人税の90%が

8) Vgl., Menges, a. a. O., S. 307.

9) 1920年7月から1927年6月までの、カール、レルヒエンフェルト、クニーリング、ヘルト内閣を通じ、バイエルン蔵相を勤めた。BVP穏健派。

邦に分与されるに至り、ほとんど専ら邦や市町村に帰属する租税をライヒが管理することの不合理性を追究し、所得・法人税返還を求めたのである。

また、バイエルンは1924年に意見書を提出し¹⁰⁾、邦に対するライヒの監督権の廃止、干渉の排除、邦の憲法自治の保障、邦に駐屯するライヒ軍隊に対する邦の影響力の強化、「国家の必然的属性」としての鉄道の邦への返還、そしてライヒ参議院の地位回復、等を掲げ、ビスマルク憲法を模範とする連邦主義的国家制度への復帰を強く求めていた。さらに、ライヒ・邦間の財政関係については、「改革はただ、完全に難破してしまったエルツベルガーの中央集権化を放棄することによってのみなされうる」¹¹⁾として、邦の行政・財政高権を保障し、直接税の完全な運営権の邦への返還を行なうことを要求した。憲法改正の問題はともかく、財政運営の領域におけるこのようなバイエルンの要求は財政調整法改正の問題において多くの邦によって支持された。しかしこうしたバイエルンの意見書は、1923年から1924年のバイエルン・ライヒ間における抗争激化のために¹²⁾バイエルンに対するライヒや他の邦の不信感が強まったことに影響され、議会において十分な議論を得られずに終わったが、財政運営上の邦の独立性の問題は、財政調整法改正をめぐる具体的な審議の過程で実質的に論じられたと言えよう¹³⁾。

10) "Zur Revision der Weimar Reichsverfassung. Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung" vom Januar 1924, S. 1, in; Menges, a. a. O., S. 31.

11) *Ebenda*, S. 32.

12) 1921年における相次ぐライヒ要人の暗殺や右翼の台頭に対して、ライヒはライヒ内相に出版・集会・結社を禁止する権限を与えたり、各邦にライヒ裁判所を設置するなどの措置を講じ、国内防衛を強化しようとした。バイエルンはこれに対し、邦の裁判権や政治的独立性を損なうものとして、ライヒ裁判所の設置を拒否したため、ライヒ・バイエルン間の政治的緊張が高まり、こうした政治的圧力の中で1922年10月、首相レヒェンヘルトが退陣する騒ぎに発展した。1923年にはこの緊張激化のなかでライヒは戒厳令を出すに至ったが、バイエルンおよびライヒ軍バイエルン師団が戒厳令を拒否した。このような騒ぎに乗じて、ヒトラーの「ミュンヘン一揆」（11月9日）が起こったのであった。

13) なお、バイエルンは1926年にも意見書を提出した（"Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung über die fortlaufende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimar Verfassung" vom Januar 1926, in; Menges, a. a. O., S. 37-42）。これは、基本的には1924年の意見書の方針に沿うものであったが、税務行政権の返還がなされない場合は、ライヒは少なくとも各邦の財源調達を合法的に保障すること、という留保条件を付した点で、1924年

以上のように、ライヒへの租税高権集中を事実上認めたプロイセンと、あくまで邦財政高権に執着したバイエルンとの立場の違いがここに至って明確になった。かかる邦側の不統一のために「最終的財政調整」への邦の要求はトーンダウンせざるを得なかったのである。

1925年度のための緊急規定においては、所得・法人税の邦分与率が75%に引き下げられ、他方売上税分与率を35%に引き上げる等の変更が行なわれたが、所得・法人税付加税は結局回復されなかった¹⁴⁾。その後は毎年の予算編成のたびにいくつかの点を修正しつつ、23年財政調整法の期限延期を繰り返したのみで、邦の財政高権回復や付加税問題はまともに取り上げられることなく、ついに実現するに至らなかった。

かくしてワイマール期におけるライヒ・邦・市町村の財政関係はエルツベルガー改革の方針を貫徹させたままに終わった。その意味でワイマール期財政調整制度は邦にとっては「永久に暫定的な財政調整」¹⁵⁾ だったのである。

IV 財政調整制度下での邦・市町村財政

(1) 財政調整制度下での邦行財政空洞化

以上のように、ワイマール期における財政調整はライヒへ行政・財政上の権限を集中したまま、ついに邦の財政高権や市町村の付加税権は回復されなかった。本節ではこのような財政調整制度が邦財政に与えた影響を分析し、財政高権が邦財政にとってまさに不可欠なものであったことを明らかにしたい。

まず、財政調整によるライヒ・邦間の行政事務配分の変化について検討して

14) 年の意見書に比べライヒへの歩みよりを見せたものであった。しかし他方でライヒの政策について「ワイマール憲法を、ライヒにおける国家秩序維持のための要素としてではなく、逆に、支分的国家の廃止や中央集権国家の導出の道具として」(Ebenda, S. 38) 用いている、として非難し、邦の権限・独立性強化のために憲法を改正することを引き続き要求した。しかし結局これらの意見書は、ビスマルク帝制への復帰をはかる反動的なもの、との印象を持たれたせいもあって殆ど無視された。

14) Vgl., Menges, a. a. O., S. 306-317.

15) Hansmeyer (Hrsg.), *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart, 1973, S. 125.

表2 ライヒ・邦・市町村間の経費分担

（％）

	1913／4 年			1925／6 年			1926／7 年		
	ライヒ	邦	市町村	ライヒ	邦	市町村	ライヒ	邦	市町村
一般行政	7.7	38.0	52.2	12.2	28.4	57.7	14.3	29.0	55.0
軍警	100.0	—	—	100.0	—	—	100.0	—	—
警察	—	42.3	50.5	26.9	40.6	28.0	29.4	36.8	29.7
司法	1.0	94.9	—	1.2	94.0	—	1.1	94.0	—
学校	0.1	30.3	66.2	0.2	48.2	48.2	0.3	46.6	49.6
学術・文化	1.2	72.6	23.6	4.4	68.7	24.0	4.0	67.8	25.3
社会福祉	8.8	10.8	73.6	15.1	9.2	70.6	14.3	9.6	70.8
失業対策	0.8	11.2	87.2	33.3	33.4	30.9	40.1	25.8	33.1
住宅	10.8	10.9	63.4	2.0	26.3	66.0	11.1	20.1	64.4
産業振興	3.6	54.9	40.0	10.5	64.2	24.0	31.8	44.0	23.0
交通	6.4	20.4	62.7	16.3	12.9	62.9	15.8	13.1	64.0
公共施設	—	—	95.0	—	—	95.1	—	—	94.3
税務行政	31.4	39.8	25.9	68.3	8.8	21.9	68.3	7.8	22.7
公債費	45.7	33.1	10.5	57.4	13.3	25.5	70.5	9.6	16.1
植民	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—
国内戦費	100.0	—	—	100.0	—	—	100.0	—	—
対外戦費	—	—	—	100.0	—	—	100.0	—	—
その他	0.0	64.4	13.6	—	84.4	8.1	—	98.5	—
合計	33.1	23.8	38.8	36.8	23.3	36.8	38.2	21.5	37.4

〈資料〉 *Die deutsche Finanzwirtschaft vor und nach dem Kriege, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 14*, Berlin, 1930, S. 102-103, より作成。

みよう。表2はライヒ・邦・市町村間経費分担の戦前・戦後の変化を示したものであるが、以下のような変化が見て取れる。まずライヒにおいては、一般行政費が7.7％から12.2％へ、警察関係費が0％から26.9％へ、税務関係費が31.4％から68.3％へ増加した。このうち警察は従来邦が主に担っていた行政分野であったが、これはライヒにおける防衛組織・警察権力の整備・強化によるものである。また、税務行政費や一般行政費の増加は、ライヒへの財源・権限集中に伴う行政・徴税機構の強化、中央集権の官僚機構の整備を表わすものといえる。すなわち、邦税法・財政調整法の成立やそれに伴う一連の行財政改革が、

ライヒにおける権力的な行政機構の確立をもたらした側面が指摘できる。同時に、社会福祉費が8.8%から15.1%へ、失業対策費が0.8%から33.3%へと大幅に増加したが、このことは戦後ドイツの経済的・社会的危機のなかで、ライヒがさまざまな社会的政策を余儀なくされたことを意味している。とりわけ失業救済費は、1918年11月13日の「失業救済令」及び1919年10月27日の「失業救済令改正令」などの一連の失業救済策によるものであり、かかる事業は必ずしもライヒが直接行なったものばかりでなく、市町村に義務付けた業務に対するライヒの補助金という形での支出も多い。とりわけ、1925/26年恐慌と同時期に行なわれた産業合理化政策は、長期大量失業を創出し、失業救済費の飛躍的増大として財政負担にはねかえることになり、ライヒばかりでなく、邦・市町村財政における巨額の赤字の一因となった¹⁶⁾。また、産業振興費が3.6%から10.5%に増加しているのも、失業対策としての公共事業の影響が大きい。その他に、交通関係費が6.4%から16.3%へと増加しているが、これは鉄道国有化や高速道路建設の着手¹⁷⁾などによるものであろう。

邦については、ライヒに吸い上げられる形で警察関係費が42.3%から26.9%に、交通関係費が20.4%から12.9%に、税務行政費が39.8%から8.8%に、一般行政費が38.0%から28.4%に、といずれも比重が低下している。これらは当然、ライヒ行財政改革に伴うライヒ権限の強化と邦の行政・財政高権低下を意味するものである。他方で、住宅費が10.9%から26.3%、産業政策費54.9%から64.2%、失業対策費が11.2%から33.4%へと夫々増加している。これはライヒと同様の事情で、戦後の住宅不足やインフレ・恐慌による失業増加等に伴う支出増加であるが、但しこのように邦の経費負担で増加している費目の多くは、ライヒによる立法に基づく行政分野であって、邦の独自の行政的裁量の結果ではないことを指摘する必要がある。

16) 井上博夫「ワイマル期ドイツの財政と失業問題」東北大学研究年報『経済学』第45巻第3号1983年11月。

17) ライヒスアウトバーン Reichsautobahn の建設は本格的には1933年以降であるが、自動車税が高速度道路建設の目的財源とされていることから、国内の道路整備等が進められていたものと思われる。

表3 バイエルン邦公務員数の変化

	1914年度		1926年度	
	定 員	定 員 外	定 員	定 員 外
邦 営 鉄 道	34,175	30	—	—
郵 便 ・ 電 信	17,773	44	—	—
ボ ー デ ン 湖 汽 船	72	—	—	—
マイ ン 川 チ ェ ー ン 曳 航 船	38	—	—	—
邦 営 林 管 理	2,523	37	2,624	125
造 幣 局	34	—	41	—
そ の 他 邦 営 事 業	22	—	51	—
関 税 ・ 間 接 税 徴 収	2,758	3	—	—
邦 議 会	13	—	12	—
邦 債 務	99	—	40	—
外 務 省	160	5	134	5
法 務 省	7,069	114	7,654	164
内 務 省	9,360	304	12,598	337
教 育 ・ 文 化 省	2,916	77	22,544	1,894
大 蔵 省	4,542	118	1,389	199
厚 生 省	—	—	405	11
農 業 省	—	—	801	94
商 工 省	—	—	94	2
交 通 業 務 省	4	—	—	—
合 計	81,558	732	48,387	2,831

〈資料〉 *Statistisches Jahrbuch für den Freistaat Bayern*, 17. Jg., München, 1926, S. 556, より作成。

また、表3はバイエルン邦公務員数の変化を示したものである。定員・定員外を併せた公務員数は1914年の82,290人から1926年の51,219人へと約3分の2にまで減少している。このうち最も大きいのは鉄道や郵便・電信の国有化に伴う職員減である。また、徴税権がライヒに集中されたことにより、関税・間接税徴収関係職員及び邦大蔵省における職員減も著しい。「各州公務員の大群が国の官吏に変わった。……この措置で国の公務員に移される予定の吏員、従業員、労働者の大群は100万人を超え、政治的、経済的に一種の興奮状態にあ

表4 ライヒ・邦・市町村間の税源配分

(%)

	1913/1914年度			1925/1926年度			1926/1927年度		
	ライヒ	邦	市町村	ライヒ	邦	市町村	ライヒ	邦	市町村
所得・財産税	2.8	40.7	51.0	27.6	35.8	32.8	35.3	32.1	29.2
土地所有・事業所税	0.0	6.5	88.5	0.0	27.2	69.4	0.0	24.0	73.0
家賃税	0.0	0.0	0.0	0.0	52.0	43.7	0.0	47.1	73.9
売上・資産流通税	52.5	25.3	19.3	65.0	13.7	20.1	48.8	20.8	28.6
交通税	96.7	0.0	3.3	83.3	5.2	11.2	75.0	7.2	17.3
消費税	84.0	7.7	8.0	83.0	2.5	14.0	85.1	2.4	12.1
関税	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
合計	39.1	20.4	37.3	42.3	23.8	31.5	41.7	22.9	32.8

〈注〉 ヘンザ都市を除いた比率。特別収入および分類不能な項目を除く。

〈資料〉 *Die deutsche Finanzwirtschaft vor und nach dem Kriege, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 14, Berlin, 1930, S. 124-125, より作成。*

る」¹⁸⁾と言われるように、このような邦における大量の職員減の多くはライヒに吸収され、中央政府の行政機構に組み入れられていったのである。他方、邦職員数の増加がみられるのは、内務省・文部省・厚生省・農業省等であり、とりわけ文部省は10倍近くまで増加しているが、これは教育制度の整備によるものである。

他方、財源については、表4に示すように、特に所得・財産税・売上税の邦比重の低下、ライヒへの吸収が見て取れる。また、直接税にライヒが関与するようになったにも拘らず、消費税等間接税の大半は依然としてライヒの占有下にある。とりわけビール税は南部三邦の重要な財源であり、バイエルン・ビュルテンベルク・バーデンのみに留保権が与えられていたが、それでも70%近くがライヒに流れてしまうのである。以上のように、邦がその独自財源を奪取されている状況が明らかである。

かかる一連の財政調整制度を通じてライヒは、一方で邦の独自財源を奪取し、他方で邦の独自の行政事務を吸収し、邦の国家としての高権を空洞化していく

18) エーリッヒ・アイク、教仁郷繁訳『ワイマル共和国史Ⅰ』ペリカン社、1983年、125-126ページ。

ことによって、邦に対する統制力を強化し、邦の財政高権の犠牲の上に立った中央集権的国家に歩を進めていったと言えよう。さらに言えば、かかる財政調整制度はバイエルンを中心とした諸邦との激しい抗争の過程でのみ実現されたものであり、かかる状況下での新たなライヒ・邦間の緊張関係の創出を見ることができよう。

（2）邦財政高権喪失下の市町村財政

前述のように、邦税法・財政調整法によって邦の財政高権は著しく狭められ、その後見下に置かれた市町村も自主財源を奪われ、財政自主権を制約された。インフレによる経費増大という点ではライヒや邦においても同様であったが、独自の裁量権を発揮できる税源、中でも所得・法人税付加税や売上税等インフレに対して弾力的な税源を大幅に奪われた市町村にとって、インフレの影響はとりわけ深刻であった。本節では、財政調整制度による邦財政高権喪失の下での市町村財政の変化、およびそれに対する市町村の抵抗としての所得・法人税付加税権要求について考える。

まず、表5でバイエルン邦内の市町村の目的別経費の構造を見てみよう。最も顕著な伸びを示しているのは、社会福祉費及び住宅費である。内、社会福祉費の内訳では生活保護費及び失業給付の伸びが大きい¹⁹⁾。また、住宅費の伸びが著しいのは、戦災復旧事業や失業対策事業による公営住宅建設によるものであろう。他方、相対的に減少している項目は教育・文化費、産業・商工費、土木建設費であるが、そのうち教育費は絶対的にも減少している。他方、表6で性質別経費の構成を見ると、増加しているのは物件費、経済的・社会的補助費、投資的経費であり、相対的に減少しているのは人件費、公債費である。以上のことから考えると、市町村においては、一方で、失業給付や生活保護等、不況と失業増加による扶助的経費の増加、及びライヒによる失業給付の市町村への

19) *Die Ausgabe und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich, Einzelschriften zur Statistik der Deutschen Reiches*, Nr. 10, Berlin, 1930, S. 142-167.

表5 バイエルン市町村財政目的別経費

	1913/14		1925/26		1926/27	
	実 額	%	実 額	%	実 額	%
一 般 行 政	18,147	6.5	37,097	7.4	35,716	6.7
警 察	9,807	3.5	25,038	5.0	25,219	4.7
教 育 ・ 文 化	77,938	27.9	67,780	13.6	70,229	13.1
社 会 福 祉	64,402	23.0	168,112	33.7	206,605	38.6
住 宅	3,406	1.2	51,932	10.4	40,718	7.6
産 業 ・ 商 工	54,877	19.6	80,975	16.2	85,730	16.0
土 木 建 設	35,425	12.7	52,291	10.5	55,533	10.4
税 財 政	5,089	1.8	12,102	2.4	10,767	2.0
公 債 費	10,457	3.7	3,144	0.6	5,146	1.0
そ の 他	16	0.0	676	0.1	0	0.0
合 計	279,564	100.0	499,147	100.0	535,663	100.0

〈注〉 実額の単位は1913/14年度が 1000M, 1925/26年以降は 1000RM。

〈資料〉 *Die Ausgabe und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 10, Berlin, 1930, S. 142-167, より作成。*

表6 バイエルン市町村財政性質別経費

	1913/14		1925/26		1926/27	
	実 額	%	実 額	%	実 額	%
人 件 費	86,733	31.0	108,928	21.8	116,254	21.7
物 件 費	94,097	33.7	197,573	39.6	195,831	36.6
経済的・社会的補助	15,499	5.5	63,652	12.8	80,315	15.0
目的組合補助	1,160	0.4	1,122	0.2	1,889	0.4
公債及び利子	35,578	12.7	10,058	2.0	13,981	2.6
投資的経費	44,307	15.8	113,198	22.7	127,107	23.7
そ の 他	2,190	0.8	4,616	0.9	286	0.1
合 計	279,564	100.0	499,147	100.0	535,663	100.0

〈注〉 実額の単位は1913/14年度が 1000M, 1925/26年以降は 1000RM。

〈資料〉 *Die deutsche Finanzwirtschaft vor und nach dem Kriege, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 14, Berlin, 1930, S. 166-167, より作成。*

義務付けや、ライヒの失業対策事業遂行に伴う市町村への委託事業等をはじめとする公共事業によって投資的経費・物件費が増加したことが指摘できる。これらの費目は、第三次租税緊急令によって福祉関係事業が邦・市町村に委譲されたことによって生じた、言わばライヒによって強制された費目である。例えば、福祉事務に対するライヒ法上の規定によって、1924年度福祉関係費は1914年度に比べて4倍から8倍に増加したと言われる²⁰⁾ように、こうしたことが市町村の財政的負担になったことは言うまでもない。他方、市町村の独自の行政とも言うべき教育・産業・土木建設等の比重が減少していることが見て取れる。

他方財源については、表7でバイエルン内市町村財政の補給需要 *Zuschußbedarf* の構造をみると、次のようなことが指摘できる。まず第一に、分与税制度への移行の結果、市町村の独自財源は84.1%から44.6%へと著しく減少している。これは地租収入が絶対的にも減少していることや、従来市町村にとって最も重要な財源であった所得税がライヒに奪われたことなどによるものである。第二に、市町村補給需要に占める租税収入の割合が1913/14年度84.1%から1925/26年度77.9%へと減少していることである。その結果、1925/26年度のように、収支が悪化するか、あるいは1926/27年度のように、事業収入により依存するようになるか、という結果をもたらしている。

以上のように、市町村は自主財源を奪われ、その固有事務遂行にも大きな制約を受けるに至ったことがわかる。しかし、市町村の側でなにも自主的財源獲得の努力が払われなかった訳ではない。付加税権回復の闘争や市町村固有税開拓²¹⁾の試み等の他に、とりわけインフレ期においては市町村公営企業の積極的

20) Bayerische Städtebund Oberbürgermeister Knorr, Fürsogelasten und Finanzausgleich, Bayerische Hauptstaatsarchiv, MA 103762.

21) 例えばビューレンベルクで1923年に住民税が採用されたのを受けて、バイエルンでは1927年に行政経費分担金を採用した。これらは全住民に一定額を課すもので、所得階層による規定はなく、また市町村収入に占める割合も僅かなものであったが、市町村の人税への渴望を表わすものと言えよう。Vgl., Otto Most, *Zur Finanz- und Steuerreform*, Jena, 1930, George Schanz, *Die Verwaltungskostenabgabe in Bayern*, *Finanzarchiv* Jg. 45, 1928, 725-729.

表7 バイエレン市町村財政補給需要の補填状況

年 度	所得税	地 租	営業税	家賃税	売上税	(国有税)	(分与税)
1913/ 14	72,445 39.3	46,638 25.3	18,434 10.0	— —	— —	155,028 84.1	— —
1925/ 26	83,084 24.4	45,968 13.5	38,137 11.2	20,771 6.1	24,517 7.2	151,866 44.6	113,389 33.3
1926/ 27	69,894 20.7	58,076 17.2	32,414 9.6	23,973 7.1	9,454 2.8	159,708 47.3	84,750 25.1

年 度	税収計	事業収入	収 支	合 計
1913/ 14	155,028 84.1	27,466 14.9	-1,843 -1.0	184,338 100.0
1925/ 26	265,255 77.9	42,904 12.6	-32,348 -9.5	340,507 100.0
1926/ 27	244,459 72.4	70,569 20.9	-22,623 -6.7	337,650 100.0

〈注〉(1) 補給需要 Zuschußbedarf とは、支出額から補助金など他団体からの給付を差し引き(純財政需要) さらにそこから特別財源からの収入を差し引いたもので、市町村が独自財源で賄うべき部分を意味する。

(2) 上段は1000M (1913/14のみ) ないし1000RM, 下段は%。

(3) 1925/26年度以降の国有税は地租(家屋税を含む)、営業税、家賃税であり、分与税は所得税(法人税を含む)、売上税である。

〈資料〉 *Die deutsche Finanzwirtschaft vor und nach dem Kriege, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 14, Berlin, 1930, S. 174-177, より作成。*

な試みが見られた²²⁾。インフレによる租税収入の相対的減少を補填し、またライヒや邦の統制を受けずに独自の裁量を発揮できる場として、市町村においては公営企業経営がさかんになった。例えば、ガス・電気供給等の分野では、ガスや電気の消費量の増加に対応して、大きな収益をあげることができた。さらに、市町村業務に必要な備品を購入する市町村行政内の部門から分離・発達した調達企業等もあった。このような市町村の公営企業への取り組みは、市町村の政治的・経済的な自信を復活させるという成果を挙げたが、しかし、利潤獲

22) 市町村公営企業については、Hansmeyer, a. a. O., S 90-99, 参照。

得を第一義に考える余り公共福祉の促進が後景に退いたり、民間企業との摩擦が生じたりする傾向もみられた。

また、市町村においては財政赤字を補填するために「以前には所得税への市町村付加税徴収権が果たしていた機能を公債収入が担うに至った」²³⁾と言われるほどの大量の公債発行が行なわれた。しかし、国内では発行困難なために、金融ブローカーの介在によって外債を発行することが多く、通貨安定後、法外な利子・元金償還の負担を抱える結果をもたらした²⁴⁾。

以上のような市町村の経営努力を以ってしても、財政自主権が喪失したという事実は市町村にとって痛切なものであった。インフレや不況による公営企業経営の悪化や民間経済との摩擦が増大するにつれ、また公債発行が次第に行き詰るにつれ、市町村は独自財源回復の必要を痛切に感じるに至ったのである。しかし、市町村の付加税要求は単に財政状態改善のためだけのものではなかった。インフレ期において所得・法人税の地位が相対的に低下した時期や、1924～25年に市町村の財政状態が好転した時期においても、市町村が付加税権に固執したことは、市町村の付加税要求が単なる物質的条件改善のための要求でなく、地方所得税を通じて自らの財政制度を自由に組織しようとする市町村の自治要求であったことを示している。「自治体政策の活動の自由は、従来まさに所得税の形成と共に保障され、その場合の保障の方法は、市民の大部分にとって直接に所得税の使用方法を追跡することが可能な仕方で行なわれてきた」²⁵⁾のであって、普通選挙制度の確立に伴う地方財政における住民参加や民主的統制の可能性は、財政的責任の所在を明らかにし、地方の独自財源をまさに地方住民の利益に合致した方向で消費する可能性を示すものであった。ただしこの時期の住民自治の限界として、この地方所得税要求が中間層の利害に強く規定されたものであったことを指摘すべきである。直接税のほとんどがライヒに吸収されたワイマール期においては、市町村の自主財源は専ら物税納税者、すなわ

23) *Ebenda*, S. 77.

24) *Ebenda*.

25) *Ebenda*, S. 28.

ち主として土地所有者や自営業者等の旧中間層によって担われていた。それゆえ、彼らは市町村住民一般の地方所得税納税を主張し、直接税付加税権に固執したのである²⁶⁾。

前述のように市町村付加税権は結局回復しなかったが、その背景としてはさしあたり、租税過重負担を懸念する経済界の反対、統計が整備されず、ライヒ側の判断材料としての統計の未整備、市町村の側での主体的条件の欠如、等が挙げられる。しかし、本質的要因は、邦財政高権が回復されなかったことにあった。既述のように、物的条件を優先する諸邦は財政高権回復に関して断固たる態度をとらず、所得・法人税は統一的なライヒ税として維持し、邦には分与率さえ確保されればよいという妥協的姿勢にとどまり、その結果、付加税権回復を要求する市町村の利害を代弁するものとならなかった。ライヒへの財政集権化を容認するかかる諸邦の対応こそが、市町村付加税権回復闘争を挫折させる要因となったと言えよう。

V 結 論

ワイマール期財政調整に関する前章までの分析・考察を要約すると、以下のようになろう。まず第一に、第1次大戦を通じて開始された税源分離制度の崩壊から1920年邦税法成立に至るまでの過程において、邦財政高権の犠牲の上にライヒの立法・行政・司法上の財政権限が確立され、ワイマール期を通じての財政調整制度の枠組みが形成された。第二に、財政調整法・第三次租税緊急令を通じて邦税法の枠組みが維持されたなかで、バイエルンを中心とする諸邦の財政高権回復の闘争が強まり、ライヒがこれに一定譲歩をせざるをえないという状況に至った過程を明らかにした。しかしこうした両者の拮抗関係において、ビュルツブルグ協定にみられるようなライヒに対する邦側の妥協が邦財政高権回復を挫折させたのである。第三に、こうした邦財政高権喪失下で市町村財政

26) 地方所得税をめぐる階級的利害や、ワイマール期地方自治の階級的主体の問題は、とりわけこの時期における中間層の役割と共に、興味深い研究対象であるが、本稿においては十分立ち入ることが出来なかった。今後の研究課題としたい。

自主権もまた大きな制約を受け、ライヒの直接統制へと道を開いた。こうしたなかでの市町村の付加税権要求や独自財源開拓の試みに見られるような地方所得税の要求は、市町村の自主財源への渴望と住民自治の要求の表われであった。

そこで以上のような分析を踏まえ、Ⅰで提示した、財政高権をめぐるライヒ・邦の対抗関係と財政調整制度との関係という論点について改めて考察してみよう。「財政調整」という言葉は、ライヒと邦とにとって全く異なった意味を持っていた。すなわちライヒにとっては、第一次大戦がもたらした財政膨張を維持し、統一国家ドイツを強力に構築していくための重要な手段であったのに対し、邦側は、ライヒへの財源集中は戦後処理におけるライヒの財政的窮状を考慮しての一時的なものであり、それらが回復し次第再び邦の高権は回復されるとの幻想を抱いていた。しかし、邦にとって「最終的財政調整」を意味したところの直接税・財政高権の返還は、賠償問題や「社会化」政策を口実としたライヒへの立法・行政・司法上の財政権限集中や、行政事務・職員のライヒへの大幅な移動によって、もはや邦には取り返しのつかないものとなってしまった。ワイマール期の財政調整は決して邦とライヒの対等な財政高権に基づいた相互調整ではなく、邦側の財政高権要求がライヒによって懐柔され、取り込まれることによって挫折していったことに見られるように、一方的・垂直的な「調整」だったのである。このことは、邦が地域的な経済・社会的構造に基づく住民の意思を踏まえた行政事務を行なう可能性を阻害し、民主主義的地方自治の構築を妨げたのであって、かかるワイマール期財政調整の中央集権的性格の本質的な限界がここに明らかになった。

また、こうした一連の過程の中で、分権化を望む諸邦の抵抗にも拘らず、プロイセンのライヒへの妥協によってライヒの排他的な財政高権が既成事実化してしまったという事実は興味深い。歴史的にライヒとの密接な係わりを持ち、政策上のヘゲモニーを握ってきたプロイセンの中央集権志向的な性格とバイエルンの反ライヒ、反プロイセン的な連邦主義との対比がここに明確に現われて

いる。

また、以上のような邦財政高権喪失過程は同時に、市町村の財政自主権の喪失過程でもあった。ワイマール期財政調整法制定において、最も重要な論点のひとつをなしたのは市町村の所得・法人税付加税権問題であった。結局、過重負担を懸念する経済界等の反対にあって実現しなかったものの、付加税徴収権問題において問題の核心をなしたのは、特定の財源の所有をめぐる闘争ではなく、自らの財政制度を自由に組織しようとする市町村の財政自主権要求であり、また広範な住民の公平な負担にもとづく参加を保障するための地方所得税要求であった。

結局、ワイマール期における財政調整制度は、第一次大戦後の経済的・社会的危機を背景として、邦の財政高権及び市町村の財政自主権・財政的自治をライヒが奪取する過程であった、という点においてまさに垂直的な関係だったのである。しかしこれは必ずしも単純な、直線的な過程ではなく、三者の激しい対抗関係の中で、ライヒが後二者の自治要求を物質的条件で懐柔していくという妥協的な過程であり、その結果、ライヒを中心とする中央集権的国家に道を開いたものであったと言える。ワイマール期財政調整は、中央国家と地方団体間の財政高権をめぐる闘争という政治経済的過程の中で成立したものであるが、これは現代国家における財政調整の特質の一端をすぐれて示しているものと言えよう。

(1986年7月22日脱稿)