

■ 書 評

K. - H. ハンスマイヤー編（広田・池上監訳）
『自治体財政政策の理論と歴史－ヴァイマル期を中心として－』
（同文館 1990年）

武 田 公 子

I 本書の目的

本書はK.-H.Hansmeyer (hrsg.), *Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik*, Stuttgart, 1973. の翻訳である。同書は、ヴァイマル期ドイツの財政研究の分野において、市町村の財政政策行動に注目した点や、都市会議やライヒスバンクなど議会外的意思形成に深く立ち入った点において、他書にない研究成果をあげており、この分野を研究する者にとって従来から必読文献の一つとして挙げられてきた。その意味でこの翻訳が出版されたことはまことに喜ばしいことといえる。

とはいえ、「序説」において強調されているように、本書の主たる目的は当該時期の自治体財政に関する包括的な歴史叙述にあるのではなく、自治体財政政策に関する理念像Leitbild¹⁾の機能を分析することにある。すなわち本書は、財政史研究の課題を「財政政策的行動様式の継続性と変化を解明する」（4頁）こと、つまり、財政政策の意思形成における理念像の生成過程、政策過程でのその効果および変化を明らかにすることとしており、この財政心理学的アプローチによるケース・スタディとしてヴァイマル期を取り上げたものである。

ヴァイマル期における、所得税付加税権、市町村の外債、自治体経営の営利化、という諸問題をめぐっては、いくつかの対立する理念像－「収入の量的十分性」「地域的負担均等」「市町村の歳入自主権」「通貨の保全」等－が現われた。これらは、それぞれの意思決定主体－ライヒ、市町村（都市会議）、ライヒスバンク－の政治闘争の目標となる一方で、本来の動機を覆い隠すフィルターともなり、また単なるスロー

ガンともなった。このような理念像がいかにして意思決定に導かれたのか、を検証することが本書の課題となっている。

II 本書の内容

第1章から第4章までは、ヴァイマル共和国の発足からエルツベルガー改革、インフレ期を経て相対的安定期にいたるまでの、自治体財政政策上の理念像の生成とその機能の変化を叙述している。まず、ヴァイマル憲法は市町村自治の保障をうたったものの、各州の伝統的権限に対する同憲法の妥協的性格から、新たな国家原理に対応する地方自治理念の実体的な法的枠組みは与えられなかった。その結果として、エルツベルガー改革における所得税のライヒ税化・分与税化を通じてのライヒ財政権力の強化を許す結果となったのである。この局面において市町村は、「歳入自治」という理念像を掲げ、支出責任と財源準備責任との一体性を根拠に、所得税付加税権の返還を主張した。

しかしハイパー・インフレの下での市町村財政は、租税収入上の計画可能性を失い、租税論議の中心はイデオロギーから景気政策的観点に移って行った。「歳入自治」理念は、付加税権問題より、無展望な外債発行や「緊急貨幣」発行といった、通貨政策に対して無責任な市町村の行動を正当化する論拠に転じたのである。しかし他方でこの理念が、ケーニヒスベルクやフランクフルト・アム・マインなどの都市において、「州当局からの自立への努力と追加的歳入源泉の死にものぐるいの追求」（105頁）として現れ、独自の発展に導くという機能をも果たした。

インフレ収束後の第三次租税緊急令（1923. 2. 14）によって所得税分与率が90%に引き上げられたとき、市町村は付加税権回復の好機との展望を得た。実際、租税自主権拡大の教育的効果を狙った蔵相シュリーベンや、ライヒ・州・市町村を通じたフィスカル・ポリシーを構想した蔵相ラインホルトの時代には付加税権返還の動きがあった。しかし経済界の反対や市町村の側の消極性などの問題によって、ついに市町村付加税権を欠いた財政調整は「永久に暫定的なものに終わったのである。

第5章は、以上の経緯を総括し、都市会議における財政政策論争の変遷を見るなかで、当初憲法上の政策として掲げられていたところの、付加税権と起債の自由とを内容とする「歳入自治」理念が、次第にスローガン化し、その具体的内容に対する検討を欠いていったことを明らかにしている。しかし他方で、ライヒ議会への代表派遣による市町村の政治的権能強化の模索、不況下での市町村と私経済との経済的パートナーシップの観点の台頭、市町村の租税創出権行使の例としてのバイエルン市町村での行政経費分担金、といった自治体政策の独自の発展があったことを評価している。

第6・7章は、議会外的意思決定者としてのライヒスバンクと官僚とが自治体財政政策の決定に際して持った影響力について論じている。前者は「外国信用審議会」におけるライヒスバンク総裁シャハトの主導権とこれを通じての市町村外債への規制という形で現われ、その際に用いられた「通貨の保全」という理念は、公共資金の集中的管理を狙うライヒスバンクの真の意図を覆い隠すフィルターとして機能した。後者は、ポーピッツを典型とするライヒ官僚および市町村官僚が、行政的決定権を握ることによって、改革による諸変化の忌避という官僚の行動規範を貫徹させる形で現われた。このようにライヒスバンクと官僚とは、「財政政策的意思形成に、合理的に鍛えぬかれたかもしくは科学的に仕上げられた意思決定の補助手段は完全に欠如していた」（11頁）ヴァイマル期の状況を

巧みに利用したのである。

III 本書の意義

訳者の「あとがき」に適切に示されているように、本書の独自性は次の三点にある。第一に、財政制度史研究と社会心理学との結合による、財政心理学という新しい方法の成果であること。第二に、ヴァイマル期地方財政研究においてプロイセン型中央集権財政とバイエルン型分権的財政との対抗関係に一つの焦点が置かれていること。第三に、地方財政政策という独自の領域に関する研究成果であること、である。この三点について次により詳しく検討してみよう。

(1) 財政心理学の方法

まず、財政心理学という財政研究の方法について。『財政学全書』におけるハンスマイヤーの叙述によれば²⁾、財政心理学とは、R.ゴルトシャイト、F.K.マンの財政社会学と、H.ズルタンらの意思形成に関する研究、およびA.ブヴィアーニによる財政錯覚に関する研究成果の上に、G.シュメルダースによって確立された学問である。そしてその目的は、誰がどのような根拠と立場から特定の目標設定を行なうかを、財政政策の実際と経験、制度、経緯、法律及び法的手段についての研究と、財政政策の意思決定におけるこれらの態度と行動様式そのものの直接的研究とを通じて解明することにある。この方法はこれまで特に租税心理学の領域において、すなわち、租税抵抗や租税政策の変更に至る、納税者のメンタリティの展開の一般的プロセスを叙述するという点で、大きな成果をあげてきた。

本書における財政心理学の方法は、個人と政府との関係ではなく、市町村（都市会議）とライヒ（ライヒスバンク、官僚）との関係において、それぞれの意思形成主体がいかなる理念像を形成し、租税政策に限らず財政政策全般の意思決定においてこの理念像がいかなる機能をもったか、を明らかにしたものと言える。その意味

で財政心理学の新たな応用分野を開拓したものとして独自の意義を持つといえよう。

(2) プロイセン型集権的財政とバイエルン型分権的財政

本書では州の行動は中心的なテーマではなく、州は自治体の理念追求上の同盟者たり得るか否か、という点でのみ問題にされているにすぎない。とはいえ、ともに「地方自治」理念を掲げながら、プロイセン州およびプロイセン都市会議が「財政収入の量的十分性」「地域的負担均等」といった目標観を重視し、バイエルン州およびバイエルン都市連盟が「市町村の付加税権」という目標観の担い手として現れているのは興味深い。このことは「理念像」のもつ抽象性が多様な解釈を許し、「かかげられた理念像と、事実上、推進力として作用する動機とは一致しないという可能性」（8頁）が対立にまで発展したことの事例として論じられている。

(3) 自治体財政政策の学習過程

市町村が自治体財政政策上の新たな理念像、特に経済政策・景気政策的観点を獲得したのは、インフレ下での短期の学習プロセスを通じてであった。このことはとりわけ次の二点において示されている。第一に、租税論議の中で景気政策的な諸事実が重視されるに至ったこと。すなわち租税収入が景気循環に依存すること、租税政策上の意思決定において経済的要素が考慮されるべきであることが認識されたのである。第二には、財政政策上の公営企業の位置づけである。公営企業は、営利化、非官僚主義、かつ非民営化という独自の形態へと発展するとともに、不況期には「自治体経済と私経済との経済的パートナーシップ」（176頁）の仲介者として位置づけられるに至った。

訳者はこれらの点に「地域社会の経済と自治体の財政政策が独自の経済発展を生み出す」（294頁）可能性を見いだしている。確かに第一次大戦前ドイツの都市社会主義運動と、その流れを汲むこの時期の都市経営の独自の発展とは、

とりわけ都市を単位とした経済政策・財政政策の可能性を示唆するものとして、注目されるべきものと思われる。

IV その他若干の論点

まず第一に、ヴァイマル期以前の、三級選挙制に規定された地方自治のあり方から比べて、ヴァイマル憲法下で新たな地方自治の理念はどうありえたのか、という問題である。シュメルダースが指摘したように、「特に三級選挙法が…廃止されて以来、少なくとも租税義務者が直接に感じとれるような関係が、彼の租税給付と市民として彼が受ける尊敬との間にもはや存在しない」³⁾という納税者の心理上の変化があったとすれば、これにかわる納税者の政治参加意識はどのような租税制度を通じて形成され得たのか。「行政経費分担金」はこの問題に一つの解答を与えているように思われる。前近代的な「人頭税」であったという事実は否めないものの、所得税付加税権を奪われた自治体において、労働者階級をも含む住民が、納税者主権を獲得する可能性がこの点に求められていたのではないと思われる。

第二に、市町村の立場を都市会議のみに代弁させることの是非について。財政調整に関しては、ライヒにおける意思決定過程に市町村が関与できず、都市会議が市町村の利害を政治的に主張し得る最も有力な圧力団体であったという事情はあるものの、このことは次のような問題を含んでいる。すなわち、所得税分与が、不十分ではあるにせよ水平的財政調整機能を持っていたこと、すなわち都市から農村への所得移転を含んでいた、ということである。従って、市町村の利害は一枚岩ではなく、都市と農村では異なっていたはずである。それゆえ、市町村の立場は必ずしも都市会議と一致していたわけではない。

最後に翻訳上の問題として、いくつかの訳語の不統一が見られたこと（例えば「交付金」「分与税」、「行政経費分担金」「一課徴金」、

「州」「邦」、「プロシア」「プロイセン」など）
と、略語一覧Abkürzungen、文献一覧Literatur、
および執筆分担者名が省略されてしまったことは残念である。

注

- 1) Leitbildの訳語については諸説があるが、1990年11月26日の財政学研究会の書評会において、監訳者の一人である池上惇氏より「指導理念」と訳したほうが適切だった、との発言があった。本稿ではさしあたり同書の訳語に従って「理念像」とする。
- 2) Vgl., K.-H. Hansmeyer und K. Mackscheidt, Finanzpsychologie, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Tübingen, Bd. 1, 1977, S. 554f.
- 3) Günter Schmolders, *Allgemeine Steuerlehre*, 4. Aufl., Berlin, 1965. (邦訳：シュメルダース、中村英雄訳『租税の一般理論』中央大学出版部、1967年、113頁。)

(たけだ きみこ 京都府立大学女子短期大学部)