

第1章 旧東独地域の州・市町村の赤字

第1節 ドイツ財政制度における「赤字」とは何か

「赤字」にはいく通りかの意味がある。

第1は、決算（形式収支）上の赤字である。歳入決算額が歳出決算額に不足するとき、歳入不足分は赤字と呼ばれる。歳入不足は、翌年度歳入の繰り上げ充当等の形で補填される。この赤字も重要ではあるが、予算循環・予算政策に一定の節度と規律が維持される限り、解決できるものである。

第2に、実質収支の赤字がある。「実質」の考え方は、国によって異なるが、要するに、形式収支を加工し、その背後にある赤字を見いだそうとするものである。日本でも地方財政では、独特の実質収支の見方がある。「隠れ国債」論議も、国の財政を実質収支で考える線に沿っている。ドイツ財政制度で実質収支にあたるのは、純収支である。純収支とは形式収支から、もっぱら資金調達に係わる項目を控除したものである。純収支も資金調達項目も、あとで説明する。

第3に、本来の収入調達手段とは異なる収入調達が行われて、収支の均衡が図られている場合である。例えば国において、非建設目的の国債を赤字国債と呼ぶような時である。この場合、国の形式収支において不足がなくとも、また、「実質」的見地においても赤字がないとみなされようとも、赤字国債発行額は赤字の金額を示すと観念される。

旧東独地域の州・市町村は、どのような意味で赤字なのだろうか。第1から第3のすべての意味においてであるが、とりわけ第3の意味での赤字が重要である。ただし、ドイツの市町村は日本と同じく、赤字地方債は許されておらず、また建設地方債の場合も州の起債許可の枠組みのなかにおかれている。州は赤字公債の発行が不可能ではないが、建設公債と赤字公債を区別して起債しているわけではない。赤字公債の金額で、旧東独地域の州・市町村の赤字をみるのは難しい。

第2節 旧東独地域の州・市町村の収入構造

では、第3の意味での赤字が重要というとき、それは旧東独地域の州・市町村ではどのような姿をとっているのだろうか。ここで注目したいのは、収入構造において旧西独地域の州・市町村を基準としたときの東と西の構造格差である。旧西独地域の州・市町村が本来的な収入構造であるとする、旧東独地域の州・市町村における、それを悪化させる方向でのズレは、第3の意味での赤字の指標となり得る。

具体的には、表9をみてみよう。表9は支出に対して税収が占める比率を旧東独地域と旧西独地域の州・市町村で比較している。一見して分かることは、支出を税収でまかなう比率が旧東独地域の州・市町村では際だって低い点である（表9のC欄）。1993年でみると、旧西独地域の州・市町村がそれぞれ66.0%、34.2%の時、旧東独地域の州・市町村はそれぞれ24.5%、7.9%である。しかも、統一後3年を経過しても、旧東独地域の州・市町村では

目立った改善はみられない。

(表9) 支出に対する税収構成比の東西比較

(単位：億マルク、%)

区分	年	支出計 (A)	税収 (B)	(C) (B/A)
旧西独地域の州	1991	3195.2	2127.2	66.6
	1992	3386.5	2304.4	68.0
	1993	3515.0	2320.0	66.0
旧東独地域の州	1991	865.8	183.4	21.2
	1992	969.3	237.6	24.5
	1993	1060.0	260.0	24.5
旧西独地域の市町村	1991	2275.0	822.3	36.1
	1992	2487.7	887.9	35.7
	1993	2600.0	890.0	34.2
旧東独地域の市町村	1991	483.0	25.4	5.3
	1992	628.2	45.3	7.2
	1993	675.0	53.0	7.9

出典：総合経済成長専門家委員会の1993年年次勧告147ページより作成

(注) 1991年、1992年は決算額、1993年は推計。

もし旧西独地域の州・市町村の税収調達度がドイツ的システムのもとにおける本来的な収入構造を示しているとする、旧東独地域の州・市町村との格差(州レベルで約40%、市町村レベルで約25%)は旧東独地域の州・市町村における「潜在赤字」を示していることになる。なぜなら、旧東独地域の州・市町村の支出構造も支出水準も基本的に西と同一と考えられるから、税収調達度の格差は究極のところ「赤字」となって現れざるを得ないものだからである。

この「赤字」は、旧東独地域の経済再建が見込めない期間、誰かが補填しなければならない。しかし、金額が巨額である。旧東独地域の州・市町村の租税調達度を旧西独地域の水準に揃えるには、旧東独地域の州の税収を現にあるものの3倍弱に、市町村のそれを4倍強に引き上げなければならない。とりわけ、旧東独地域の市町村の税収調達度は極端に脆弱である。

支出を極度に圧縮しない限り、このままでは旧東独地域の州、市町村はともに「破産」状態なのである。ところが、支出を極度に圧縮することは、義務教育や公共投資を大部分断念することを意味する。これでは、旧東独地域の地域社会が崩壊し、「元も子もない」ことになる。そこで、旧東独地域の州と市町村財政を「破産」させる訳にはいかない。

第3節 「ドイツ統一」基金と旧東独地域の赤字補填

「破産」を回避するために、どのような措置がとられたのだろうか。それが、「ドイツ統一」基金（連邦政府の特別会計）である。「ドイツ統一」基金を通じた、旧西独地域から旧東独地域への財源補填の状況は、表10のようになる。

(表10) 「ドイツ統一」基金の状況

(単位：億マルク)

区分	1990	1991	1992	1993	1994
1 基金の交付予定額（当初）	220	350	280	200	100
財源 a 連邦繰入金	20	40	40	50	50
b 公債	200	310	240	150	50
(基金の第1次、第2次積増し)					
2 売上税率引上げ繰入れ (14%→15%)	—	—	59	114.95 (2~4)	139.0 (2~4)
3 構造援助法の廃止に伴う 基金繰入れ	—	—	—		
4 利子源泉税の連邦分 繰入れ	—	—	—		
5 1993年特例繰入れ					
連邦	—	—	—	16.3	—
旧西独地域の州	—	—	—	12.45	—
旧西独地域の市町村	—	—	—	8.3	—
6 1994年特例繰入れ					
連邦	—	—	—	—	53.5
旧西独地域の州	—	—	—	—	32.1
旧西独地域の市町村	—	—	—	—	21.4
基金交付金合計（1~6）（注）	220	350	339	352	346

出典：総合経済成長専門家委員会の1993年年次勧告152、153ページより作成

(注) 基金交付金合計は、法定された金額である。

「ドイツ統一」基金は、1990年5月18日の第一次国家条約（ドイツ統一に先立つ通貨統合等を規定）の成立にともない、この関連法である1990年6月25日の法律によって設立された。

基金が当初、いかに楽観的な見通しの上にならっていたかは、表10の第1行が遺憾なく物語る。基金は、1990年中途に設立されたので、設立年に旧東独地域に対して220億マルクの援助を行ったが、統一後最初の平年度である1991年には350億マルクの援助を行った。これは1992年以後、急速に減少し、1994年の100億マルクを最後に1995年には基金そのものが解消されるはずであった。

なぜ1995年かというと、第二次国家条約（1990年8月31日）が予定した統一の経過期間が1994年までであって、1995年にはあらゆる点でドイツ統一が完成する運びになっていたからである。基金が旧東独地域に対して援助するには財源が必要であるが、財源調達計画もはなはだ楽観的なものであった。表10の2、3行にそれが示されている。連邦繰入金金は、ドイツ分割が解消することにもなう予算不要額（国境地帯補助金等）を繰り入れるものである。このわずかな金額を除くと、基金の所要財源はほとんど公債で調達される。

公債はもちろん将来償還されねばならないが、それはドイツ統一にもなう経済発展が「統一の配当」の形で、償還財源を提供するはずであった。つまり、旧東独地域は旧西独地域が公債で調達した資金で援助を受ける。そうすると、経済発展が生じる。従って、償還財源はそこから汲み出され、旧西独地域は実質的に償還負担を負わない、という「三方一両得」のごとき、まことに好都合な目算が立てられたのである。

この目算は、見事なほどに外れた。表10の第4行以下が、それを物語る。旧東独地域の州・市町村の経済が奈落に沈み、税収が生じないために、旧東独地域の州・市町村財政は「破産」の危機に直面し続けた。「破産」を回避するためには、「ドイツ統一」基金が救済措置をとる以外になかったのである。

このため、1992年以後、基金は積み増し対策に追われるようになる。基金は結局のところ、1991年とほぼ同じ金額（350億マルク程度）を1992、1993、1994年と確保せざるを得なかった。基金の当初計画が、援助額の漸減を予定していたために、1993、1994年の両年はこの積み増し対策はそれだけ厳しいものとなった。

基金積み増しの効果は、どうだっただろうか。試算してみると、表11のようになる。

(表11) 「ドイツ統一」基金の財政力引上げ効果

(単位：億マルク、%)

区分	支出計 (A)	税収 (B)	基金交付金(C) C×60%(州) C×40%(市町村)	小計(D) (B+C)	(E) B/A	(F) (B+C)/A	旧西独 の州・ 市町村
旧東独地域の州							
1991年	865.8	183.4	210.0	393.4	21.2	45.4	66.6
1992年	969.3	237.6	203.4	441.0	24.5	45.5	68.0
1993年	1060.0	260.0	211.2	471.2	24.5	44.5	66.0
旧東独地域の市町村							
1991年	483.0	25.4	140.0	165.4	5.3	34.2	36.1
1992年	628.2	45.3	135.6	180.9	7.2	28.8	35.7
1993年	675.0	53.0	140.8	193.8	7.9	28.7	34.2

出典：表9及び表10により作成

(注) 基金交付金は、60%が州に、40%が市町村に交付されることが法定されている。

「ドイツ統一」基金の設立法は、基金からの援助額が東の州と市町村とに3対2で分けられることを法定している。そこで、旧東独地域の州・市町村の税収にそれぞれの基金援助額を追加すると、表11のように、劇的な財政構造の改善となる。これは、表11のE欄とF欄を比較すると明らかである。即ち、州は税収がほぼ2倍弱となり、市町村は4倍弱となるのに等しい。とりわけ、市町村での改善が著しい。「ドイツ統一」基金設立法が基金援助額の40%を市町村に交付するように規定したことは、結果として旧東独地域の市町村にとって有利であった。旧東独地域の州は、基金からの援助額を加えると、確かに収入構造は顕著に改善される。しかし、旧西独地域の州との比較では、なお収入構造に格差がある。

第4節 「ドイツ統一」基金は誰が負担するか

では、「ドイツ統一」基金の負担は誰が負うのであろうか。前述のように、基金の当初計画は誰もが「はらを痛めることのない」「ハッピー」なものであった。今や、「統一の配当」はいつ実現するか見込みも立てられない、遠い将来のこととなった。間近に迫っているのは、基金が過去に発行した公債の元利償還負担と1993、1994年の基金積み増し対策である。

後者の積み増し対策からいうと、1993、1994年の特例積み増しは公債発行によらない。表10の下段の5、6のように、連邦、旧西独地域の州・市町村が基金に繰り入れる形で調達される。繰り入れ負担の分配比率は、1994年の特例積み増しにみられるように、連邦

5、旧西独地域の州3、旧西独地域の市町村2の比率で「はらを痛める」のが原則である。

実は、この分配比率は、基金の公債費（元利償還）負担の規定を準用したものである。基金の設立法によれば、公債残高の10%が毎年、定額償還されるものとし、その2分の1が連邦の負担、残る2分の1が旧西独地域の州・市町村に割り当てられた。償還年次額が定額なので、これで償還総額（公債元金残高プラス利子）を除すと、消却所要年数が得られる。償還総額は利子率が将来どう変化するかによって変わってくるが、消却所要年数は25～30年とみられる。

旧西独地域の州は、州割当額の40%を州市町村に再割り当てすることができる。また、現に割り当てている。州市町村への割当方法は州法によるので、州によって異なる。共通する点は、営業税市町村納付金の引き上げ（この方法は後述する）、及び、州が市町村に交付する市町村財政調整交付金の減額である。

表12で具体的に基金の償還等の負担状況を見てみよう。

(表12) 「ドイツ統一」基金の償還等の負担状況 (単位：億マルク)

区分	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
公債発行額	200	310	240	150	50	-	-
公債残高(A)	200	510	750	900	950	950	950
年償還額 (A×10%)(B)	-	20	51	75	90	95	95
(B)の負担配分							
連邦(C)	-	10	25.5	37.5	45	47.5	47.5
州・市町村(D)	-	10	25.5	37.5	45	47.5	47.5
基金積増繰入							
連邦(E)	20	40	99	142.3	194.5	-	-
州・市町村(F)	-	-	-	59.7	101.5	-	-
財政緊縮法							
連邦(G)	-	-	-	-	-	△21	△21
州・市町村(H)	-	-	-	-	-	21	21
最終割当額							
連邦(C+E-G)	20	50	124.5	179.8	239.5	26.5	26.5
州・市町村(D+F+H)	-	10	25.5	97.2	146.5	68.5	68.5

出典：総合経済成長専門家委員会の1993年年次勧告152ページ等より作成

- (注1) 年償還額とは、公債残高の元利負担である。
- (注2) 基金積増繰入の連邦分は、表10のa(連邦繰入金)を含む。
- (注3) 州・市町村とは、いずれも旧西独地域の州・市町村である。
- (注4) 州・市町村分は、両者の間で3対2の比率で負担される。
- (注5) 1995年、1996年以後は、消却の終了まで同じ比率で負担する。

「ドイツ統一」基金の公債発行額は、累計(1994年末)で950億マルクである。法の定めるところにより、その10%(1995年以後は、95億マルク)が元利を含め定額で償還される。本来ならば、基金の負担はこれで済むはずであったが、特に1993年、1994年に、基金積み増しを余儀なくされたことはすでに述べたとおりである(財政緊縮法については後述する)。

表12で元利償還と基金積み増しの金額をみると、旧西独地域の州・市町村の基金関係の最終割当額は、1993年に97.2億マルク、1994年に146.5億マルクとなる。他方、連邦は1993年には179.8億マルク、1994年には239.5億マルクを繰り入れている。「ドイツ統一」基金は1994年までは、連邦の果たした役割がやはり大きかったといえよう。連邦は、目算が外れた責任を負わされたとも表現できるかもしれない。

1995年以後は68.5億マルクという定額負担が、消却の終わるまで(25~30年間)続くことになる。なお、旧西独地域の州・市町村の年償還額が本来95億マルクの半額、即ち、47.5億マルクであるべきところ、財政緊縮法により、これに21億マルク追加され、68.5億マルクとなった事情は後述する。

さて、ともかくも「ドイツ統一」基金が積み増され、旧東独地域は、とりわけ州がなお不満をかこちながらも、赤字を補填される。旧西独地域は、連邦と州・市町村が旧東独地域に対する財政負担の「痛み」を半額ずつ「痛み分け」する。旧西独地域の州と市町村は、これをさらに3対2で「痛み分け」する。今度は、あたかも「三方一両損」とでもいうがごとき解決が図られた訳である。

第5節 「東も赤字、西も赤字」

しかし、問題は実は連邦、旧西独地域の州・市町村の財政状況が「順風万帆」のなかでの「痛み分け」ではないということである。表13をみてみよう。

表13は、ドイツ版「実質収支」とでもいうべき純収支、及び、その内訳をみたものである(1993年見込み)。純収支とは、以下の定式のごとき概念である。

純収支 = 純収入 - 純支出

= (総収入 - 資金調達項目) - (総支出 - 資金調達項目)

= 形式収支 - (収入面の資金調達項目 - 支出面の資金調達項目)

収入面の資金調達項目 = 起債収入 + 他会計貸付収入 + 積立金取り崩し

支出面の資金調達項目 = 公債元金償還額 + 他会計貸付返済 + 積立金 + 過年度欠損金繰り上げ

充当

つまり、純収支とは、単なる資金調達に関連する項目を整理、相殺し、これを形式収支から

控除して、実質の財政活動に係わる収支をみるものである。かかる「実質収支」はつまるところ、主として起債収入と起債元金償還額とを相殺し、差額を形式収支から控除することになる。

(表 1 3) 連邦・州・市町村の純収支と赤字比率(1993年見込)

(単位：億円、%)

区分	連邦	州		市町村	
		旧西独地域	旧東独地域	旧西独地域	旧東独地域
純支出					
人件費	525(11.4)	1355(40.4)	260(24.5)	600(26.1)	190(31.0)
経常物件費	442(9.6)	325(9.7)	92(8.7)	410(17.8)	105(17.2)
公共投資	135(2.9)	120(3.6)	54(5.1)	450(19.6)	170(27.8)
利払費	457(9.9)	266(7.9)	22(2.1)	102(4.4)	8(1.3)
その他	3061(66.3)	1284(38.3)	632(59.6)	738(32.1)	139(22.7)
計(A)	4620(100.0)	3350(100.0)	1060(100.0)	2300(100.0)	612(100.0)
純収入					
税収	3536(90.9)	2320(74.7)	260(29.5)	890(41.0)	53(9.9)
その他	354(9.1)	785(25.3)	620(70.5)	1280(59.0)	484(90.1)
計(B)	3890(100.0)	3105(100.0)	880(100.0)	2170(100.0)	537(100.0)
純収支(B-A) (C)	△730	△245	△180	△130	△75
赤字比率 (C/A)	△15.8	△7.3	△17.0	△5.7	△12.3

出典：総合経済成長専門家委員会の1993年年次勧告573ページより作成

というのは、他の資金調達項目は収入面も支出面も、金額が相対的に小さいと想定して差し支えないからである。従って、純収支は起債収入が元金償還額の範囲内にあるときは黒字化する傾向を持ち、逆に、起債収入が元金償還額を上回るときは赤字化する傾向を持つ。前者の場合は公債残高が次第に減少するわけであり、後者の場合は公債残高は累増傾向にあることになる。

さて、以上の子備知識を得て、表13に立ち戻ろう。純収支の赤字幅がもっとも大きいのは連邦で、730億マルクである（1993年見込み、以下同様）。前述のように、この純収支赤字は、積立金取り崩し等で補填する可能性がありはするけれども、大部分公債によりまかなわれる金額である。ちなみに純支出の内訳に示したように、連邦の公共投資額は135億マルクにすぎない。従って、日本流に考えると、連邦公債の大部分は「赤字債」になる。

純収支の赤字幅は連邦に次いで、旧西独地域の州（245億マルク）、旧東独地域の州（180億マルク）、旧西独地域の市町村（130億マルク）、旧東独地域の市町村（75億マルク）の順となる。ただし、公共投資との係わりをみると、旧東独地域も旧西独地域も州は純収支の赤字幅が公共投資額を大きく超過している。純収支の赤字の補填が、州公債に求められるならば、それは相当程度が連邦の場合と同じく、「赤字債」となる。

しかし、市町村は事情が異なる。ドイツでも日本と同じく、公共投資の主役は市町村であって、表13に明らかなように、市町村は東西ともに公共投資の金額が純収支の赤字幅を大きく上回っている。従って、純収支の赤字補填のために発行される市町村公債は、いわゆる「建設地方債」である。

今度は、純支出に対する純収支の赤字比率をみると、旧東独地域の州（17.0%）、連邦（15.8%）、旧東独地域の市町村（12.3%）、旧西独地域の州（7.3%）、旧西独地域の市町村（5.7%）の順にならぶ。旧東独地域の州は、赤字比率が旧西独地域の州の2倍強である。やはり、旧東独地域の州が相対的に財源不足の状況におかれていることがこれからも推定できよう。もっとも旧東独地域の市町村の赤字比率も旧西独地域の2倍を超えており、旧東独地域は州も市町村も財源不足をかこっている状況に変化はないともいえる。

しかし、旧東独地域が一段と深刻であるとはいえ、連邦も旧西独地域の州・市町村も、赤字であることに変わりはない。財政の赤字傾向をもたらしている現在の経済不況と高失業率とが、いつまで続くのか、出口を見だし得ていない現在では、旧西独地域の州・市町村といえども、旧東独地域に対する財政援助の増加に安閑とはしてはおれないのである。

ややセンセーショナルな表現になるが、「東も赤字、西も赤字」「連邦も赤字、州も赤字、市町村も赤字」というのが、統一ドイツの公共部門の現状なのである。

第6節 財政緊縮法

連邦財政緊縮計画実施法（Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993-FKPG, Bundesgesetzblatt, Jg. 1993, Teil 1, S. 944-991.）は、以上の状況下で成立した（1993年5月27日）。財政緊縮法の目的は、第二次国家条約が定めていたように1994年末をもって経過期間が終わるので、1995年以後の財政システムを固めることにあった。「ドイツ統一」基金も廃止され、財政緊縮法に基づく全ドイツ的財政調整のなかに吸収されることになる。

財政緊縮法は、以下の4本柱からなっている。

第1は、統一以後の経過期間に係わる諸基金（特別会計）の整理である。「ドイツ統一」基金、信託公社（旧東独の国営企業等の管理）、清算基金（旧東独政府の債務、統一前の通貨交換にともなう債務等の管理）など、統一に伴う費用は基金で経理され、かつ、基金からの支出に必要な基金収入は基本的に公債で調達された。

「ドイツ統一」基金については詳しく見てきた。同基金の1994年末の公債残高は950億マルクに上る。この基金については、元利償還計画は比較的明確であった。ドイツ信託公社、及び、清算基金の公債残高はやはり1994年末で、少なく見積もって、3700億マルクとみられている。それにもかかわらず、最終的な元利償還費の負担は明確ではなかった。

財政緊縮法により、この問題に決着がつけられた。信託公社、清算基金等は、「負の遺産」償還基金に統合され、かつ、基金の公債費負担は連邦が負う（法第37条）。年々の元利支払の負担額は300億マルクとみられる。

第2に、連帯付加税を導入した。連帯付加税は統一直後の1991年7月1日から翌年6月30日の1年間に限って導入されたことがあるが、再びこれを1995年1月1日以後導入する。

連帯付加税は法人税、所得税に付加される。付加税率は課税標準の7.5%である。前回と異なり、今回の付加税は期限は付されていない。収入額は、1995年で280億マルクと見積もられ、全額が連邦収入となる。連帯付加税以外にも、保険税（1995年以後、約40億マルクの増収）、財産税（同じく、約10億マルクの増収）の増税を図っているが、規模は小さい。

第3に、支出の圧縮を図った。その内容は複雑多岐にわたる。圧縮幅が大きいのは、雇用保険等の悪用状況の適正化、社会扶助の各種の節減、職業転換時の再教育・所得保障の引き下げ、亡命申請者対策費の節減等である。すべてが実施されると、1995年で118億マルク程度の支出圧縮となる。

第4に、1995年以後「ドイツ統一」基金を廃止し、全ドイツ的財政調整に移行すべく、制度の再構築を図った。

以下では、この第4の柱、即ち、全ドイツ的財政調整の中身を見ていくことにしよう。

第2章 共同税制度

第1節 共同税とは何か

財政緊縮法も、旧西独時代の共同税制度を継承し、これを新たな全ドイツ的財政調整のベースとしている点に変わりはない。共同税制度をまとめると、表14のようになる。

(表14) 共同税の配分比率(1994年以前)

区分	連邦	州	市町村	合計
共同税				
所得税	42.5%	42.5%	15%	100.0%
法人税	50%	50%		100.0%
売上税	63%	37%		100.0%
営業税納付金	3.8%	3.8%		7.6%
営業税(納付金控除後)			92.4%	92.4%
その他の固有税	70.0%	21.7%	8.3%	100.0%
税込全体に占める共同税比率	70.5%	87.2%	45.2%	—

出典：1994年連邦財政報告243ページ等により作成

(注1) 連邦及び州に対する営業税納付金の比率は、営業税収を市町村の平均税率で除したものに納付金係数を乗じて得られる。納付金係数は、1994年まで連邦、州ともに14%であり、他方、市町村の営業税率平均は368%(1991年)であることから、 $14/368$ でその比率は3.8%となる。この比率は、営業税率平均が変動すれば若干変化することとなる。

(注2) 固有税の比率、税込全体に占める共同税比率は、1991年決算数値によった。

(注3) 売上税の配分比率は、1993年、1994年の配分比率である。

共同税とは何か。表14にみられるように、共同税とは連邦と州の2者、或いは、連邦、州、市町村の3者が共通の税源に「参与」し、税収を分かちあうものである。その前提として2者、或いは、3者が「対等」であるという「理念」がある。共同税制度は、戦後の西独的な連邦制財政システムの発展から生まれてきたもので、戦前のドイツには見られなかったものである。表14のような共同税の対象税目、参与団体、参与比率に関する現行のシステムは、1968年・1969年の財政改革によるものである。

共同税の税収を分かちあうときの原則や分かちあう比率は、どうなっているのか。これには2種類がある。

ひとつは、基本法に原則も比率も明示されているものである。所得税と法人税については、州と連邦が同額（同比率）を得ることが基本法第106条で明示されている（ともに所得税は42.5%、法人税は50%）。言うまでもなく、基本法で規定されていることは、改定が非常に困難であることを意味する。逆に言えば、税源保障の程度が強い。

もう一つは、基本法の同じ条項に原則（共同税であること）は定められているが、具体的な比率は法律によるものである。その分、税源保障は弱い、もしくは、弾力的に改定可能である。①15%という市町村の所得税参与（市町村財政改革法第1条）、②連邦（63%）と州（37%）の間での売上税の配分（連邦・州間財政調整法第1条）、③連邦（3.8%）と州（3.8%）に対する市町村営業税の納付金（市町村財政改革法第2条）の3つがそれである。

旧西独のように安定した社会にあっては、共同税の分かちあい方に関する二つの種類は、区別する必要に乏しかった。なるほど後者の種類について、法律改定による比率の変更はあったが、限界的な、小さなものであった。もっとも上記の②（売上税）は、基本法が弾力的に比率を改定することを定めていたので、結果は限界的なものであっても、連邦と州の駆け引きには相当なものがあったと言えるかもしれない（以上、表15参照）。

(表15) 共同税の配分割合の推移 (所得税、法人税、売上税)

税目	期間	連邦	州	市町村
所得税・ 法人税	1950年		100%	
	1951年	27%	73%	
	1952年	37%	63%	
	1953年～54年	38%	62%	
	1955年～57年	1/3	2/3	
	1958年～62年	35%	65%	
	1963年	38%	62%	
	1964年～66年	39%	61%	
	1967年～68年	37%	63%	
	1969年	35%	65%	
	1970年～79年			
	所得税	43%	43%	14%
	法人税	50%	50%	
	1980年～			
所得税	42.5%	42.5%	15%	
法人税	50%	50%		
売上税	1950年～69年	100%		
	1970年～71年	70%	30%	
	1972年～73年	65%	35%	
	1974年	63%	37%	
	1975年	68.25%	31.75%	
	1976年～77年	69%	31%	
	1978年～82年	67.5%	32.5%	
	1983年	66.5%	33.5%	
	1984年～85年	65.5%	34.5%	
	1986年～92年	65%	35%	
	1993年～94年	63%	37%	
	1995年～	56%	44%	

第2節 財政緊縮法による改正

ところが、ドイツ統一を「完成」させるという激変期には、この区別が結果として意味をもつことになった。経過期間中の東西ドイツが分離して財政調整をしていた時期から、全ドイツ的財政調整に移行するという名目で、財政緊縮法は上記の①（市町村の所得税参与）こそ改定しなかったものの、②（売上税）、③（営業税）については「分かちあう」比率を大幅に変更したのである。②（売上税）については、「分かちあう」参与団体は連邦と州であり、③（営業税）は、市町村、州、連邦である。

売上税は、1995年1月1日以後、連邦56%、州44%に変更される。1994年までは連邦63%、州37%であるから、連邦に不利に（州に有利に）7%変更された。7%相当額は、1995年時点で166億マルクとみられる。これが持つ意味は、次章で説明する。

第3節 営業税市町村納付金の大幅引き上げ

営業税の市町村納付金は、大幅に市町村に不利に、州に有利に改定された。ここで、営業税市町村納付金の算定方法を示しておこう。定式で示すと、以下のようになる。

営業税市町村納付金ベース（営業税課税ベース）＝営業税額／営業税率

対連邦納付金＝営業税市町村納付金ベース×連邦係数

対州納付金＝営業税市町村納付金ベース×州係数

連邦、州に対する営業税納付金の係数は、市町村財政改革法第2条で定める。この法律が制定された1969年以後、連邦と州は法律の改定があった場合でも、同率であった。また、係数は種々の名目で1970、80年代を通じて次第に引き下げられてきた。いわば市町村の財源を尊重する「寛大」な政策が採られてきた訳である。この「伝統」は、財政緊縮法による改定で破られた。財政緊縮法により、州係数は二重に引き上げられた。

第1は、州の一般財源を強化する目的である。裏返していうと、共同税の枠組みで州と市町村の税源配分を市町村に不利に見直したことになる。これにより、州係数は1994年までの14%から一挙に29%引き上げられて、1995年以後43%となる。

第2は、すでに述べた「ドイツ統一」基金の公債元利償還に市町村も係わることによる。これによる納付金の係数の引き上げの程度は、公債元利償還の市町村負担額は固定しているので、営業税市町村納付金ベース（営業税課税ベース）の発展如何で変わってくる（上記の定式を参照）。推計では、1995年で12%の係数に相当し、その後、営業税市町村納付金ベースが大きくなるにつれて毎年1%程度ずつ下がっていくとみられる。

この「ドイツ統一」基金の元利償還に係わる市町村営業税の納付金引き上げ分は、州予算を「通り抜ける」のみである。したがって、州からみれば何の増収ともならない。しかし、市町村からみれば、第1も第2も税収の減収である点に変わりはない。

実は、もうひとつ、第3の係数引き上げがある。財政緊縮法と前後して、企業減税を収入中立の枠組みで実施する企業競争力確保法が成立した（1993年9月17日）。この法律により、連邦と州は、両者の共同税である法人税の減収分を補填する目的で、営業税納付金を引き上げることを図った。引き上げ分は連邦、州ともに5%である。連邦は従来の14%から19

%へ、州は43%から48%へ引き上げられた訳である（州の「通り抜け」勘定ではあるが、先の「ドイツ統一」基金の公債費関連の12%を加えると、州係数は60%となる）。

市町村からみれば、納付金係数は三重に引き上げられた訳である。比率でいえば、28%（連邦14%、州14%）から79%（連邦19%、州48%、「ドイツ統一」基金公債費12%、ただし1995年）と、ほとんど一挙に3倍弱の負担増である。

1991年の市町村平均の営業税率は、368%であった。28%の納付金係数は、営業税収の約7.6%が営業税納付金となることを示す（ $28\% / 368\% = 7.6\%$ ）。市町村営業税率の水準が1995年以後も変わらないとすれば、納付金はいまや営業税収の7.6%から21.5%に急増する（ $79\% / 368\% = 21.5\%$ ）。21.5%の内訳は、連邦に対して5.2%、州に対して16.3%（うち、「ドイツ統一」基金公債費に3.3%）である。

第4節 共同税システムの「風景」の変化

以上の結果、表14の共同税システムの「風景」は1995年以後、かなりの変更を来すことになる。1995年以後の新たな共同税システムの「風景」を示すと、表16のようになる。この「風景」だけについて言えば、表14と比較して最も有利な「取引」をしたのは州であり、最も不利に扱われたのは市町村である。

（表16） 共同税配分比率の変化（1995年以後）

区分	連邦	州	市町村	合計
共同税				
所得税	42.5%	42.5%	15%	100.0%
法人税	50%	50%		100.0%
売上税	56%	44%		100.0%
営業税納付金	5.2%	16.3%		21.5%
営業税 （納付金控除後）			78.5%	78.5%

（注）営業税納付金の比率は、市町村の営業税率平均の変化及び「ドイツ統一」基金償還負担の市町村割当額の変化によって変動するので、1995年の差し当たりの推計値である。

第3章 売上税の分配システム

第1節 売上税の州相互間分配

前の章の末尾で、共同税システムに手直しを加えるなかで、州は有利な「取引」をしたと述べた。ところが、州は16州からなる。有利な「取引」の恩恵を被ったのは16州すべてだろうか、それとも、州の一部であろうか。これを言い替えば、州が1995年以後手にした売上税の配分比率の増加分（7%、166億マルク）が、今度は州相互間でどのようにして分配されるか、という問題になる。

そもそも売上税は、州相互間では、どうやって分配されていたのだろうか。原則は、住民数比例による分配である。なぜなら、売上税は税の仕組みが消費型付加価値に対して前段階税額控除法で課税（いわゆるEC型付加価値税）するものであり、住民の消費力に課税しているからである。この背後には、旧西独が州に基づく連邦制をとりながらも、どの州をとっても住民の消費力はあまり変わらないという、均質性の高い社会であったという事実がある。

第2節 ドイツ統一の衝撃

この原則は、旧東独地域の州が加わったことによって大いに揺るがされた。旧東独地域の州では、住民の消費力が西に比べて低いことは歴然としていたからである。そこで、第二次国家条約（統一条約）は、この消費力の格差を反映して売上税を州相互間で分配するように規定した。

この規定は実行されなかった。統一後、旧東独地域の州の財政困難が直ちに明白となったので、東も西も単純に住民数に比例して分配することにしたからである。旧東独地域の州における住民の消費力を西と同等とみなすわけであるから、ここですでにある種の「全ドイツ的財政調整」が始まっていた訳である。

ところで、「例外のない法律はない」という格言は、ドイツにおける州相互間の売上税の分配にも当てはまる。旧西独時代に、州に配分される売上税の25%以内に限って、租税調達力の弱体州に優先分配するという規定が設けられていた。もっと具体的にいうと、州固有税（財産税、相続税、自動車税等）プラス共同税3税（所得税、法人税、営業税市町村納付金）の住民一人当たり額が、州平均の92%に満たない州は、92%に達するまで優先的に、上記の25%の枠内で「補充」することとされていたのである。

従って、上記の25%相当額は、「売上税補充部分」と呼ばれた。しかし実を言うと、この売上税補充部分の規定は旧西独時代には無用の長物に近いものとなっていた。というのは、旧西独の州の間には高い同質性があり、ほとんどの州の租税調達力が州平均の92%を超えていたからである。しかし、無用の長物に近いにもかかわらず、この補充部分規定は廃止されることなく、旧西独においてぐずぐずと維持され続けた。

ところが、思いもよらぬ東西ドイツの統一がなり、しかも、全ドイツで州の売上税を住民数に比例して分配することになると、この補充部分規定がこれまた思いもよらぬ効果を発揮することになった。というのは、旧東独地域の住民数は全ドイツの約20%である。他方、補充部分は売上税の州配分額の25%である。

従って、旧東独地域の州から見ると、住民数比例よりも補充部分規定の適用の方が有利となる。ところが、旧西独地域の州から見ると、住民数比例がすでに財政調整効果をもっている訳で、これに替えて補充部分規定を適用すると、一段と高い財政調整を行うことになる。平たく言えば、旧西独地域の州の売上税の取り分が一挙に小さくなってしまう。

そこで、経過期間（1990年10月～1994年12月）中は、東西のブロックに州の売上税を住民数比例で大きく二分し、それぞれのブロック内で補充部分規定を維持することにしたのである。これは、ある種の「トリック」といえないこともない。

第3節 財政緊縮法と売上税補充部分

しかし、財政緊縮法は1995年以後に向けて、文字通り全ドイツ的財政調整を実行することを期待されている。もはや「トリック」は通用しない。1995年以後、旧東独地域の州は租税調達力が州平均の92%を下回ってはるかに低いので、州の売上税の25%を優先分配される。従って、従来の37%（州への配分額）×20%（連邦計に占める旧東独地域の住民数比率）、つまり、7.4%に替えて、44%（州への配分額）×25%（売上税補充部分）、つまり、売上税収総額の11%が東の州のものとなる。約1.5倍の増収である。

ところが、ここに別の問題が発生してきたのである。即ち、州の売上税の25%、もしくは、売上税の総額の11%をもってしても、旧東独地域の州は租税調達力が州平均の92%に達しないのである。これは、かつて旧西独で経験したことの無い事態であった。

解決は、以下のように図られた。つまり、州全体に対する売上税配分額は7ポイント引き上げられ、全ドイツ的に州相互間で分配される。その時、法の定める通り、租税調達力の弱体州（旧東独地域の州）には25%が優先配分され、住民一人当たりの租税調達力が92%に達するように配慮される。残りの75%は租税調達力の強力州（旧西独地域の州）の間で、本来の配分方法である住民数比例で分配される。

もし前記の25%にして、旧東独地域の州（一般化すれば、租税調達力の弱体州）の租税調達力を92%まで補充して、剰余（プラス）を生じた場合はどうなるのであろうか。この剰余は、前記の75%の追加となって旧西独地域の州（一般化すれば、租税調達力の強力州）の間で住民数比例で分配される。なぜなら、売上税は州相互間で本来住民数に比例して分配されるべきところ、租税調達力の弱体州に25%までに限って特別の配慮を与え、優先配分していたにすぎないからである。

ところが、1995年について試算してみたところ、現実には生じたのはプラスではなく、マイナスの剰余だった。つまり、前記の25%をもってしては、旧東独地域の州の租税調達力を、法が予定している92%の水準まで補充しきれなかった。プラスであれ、マイナスであれ、剰余は同じ基準で（つまり、住民数に比例して）租税調達力の強力州に分配されねばならない。そこで、旧西独地域の州はマイナスの剰余を分配される。

以上の結果を示すのが、表17の1b欄である。

(表17) 財政緊縮法に基づく全ドイツ的財政調整(1)

(単位:億マルク)

項目 州	水平的財政調整・売上税配分		
	計(1)	水平的財政調整(1a)	売上税配分(1b)
ノルライン・ヴェストファーレン	△46.1	△38.9	△7.2
バイエルン	△29.3	△23.6	△5.7
バーデン・ヴュルテンベルク	△29.5	△25.3	△4.1
ニーダーザクセン	△12.2	△8.5	△3.7
ヘッセン	△17.8	△15.3	△2.4
ラインラント・プファルツ	△7.2	△5.4	△1.9
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	△3.9	△2.6	△1.3
ザールラント	△3.2	△2.0	△1.2
ハンブルク	△5.1	△4.4	△0.7
ブレーメン	△2.2	△1.9	△0.3
旧西独地域の10州	△156.4	△127.8	△28.6
ザクセン	92.0	28.1	63.9
ザクセン・アンハルト	55.1	16.4	38.6
チューリンゲン	49.5	15.1	34.4
ブランデンブルク	48.7	14.9	33.9
メクレンブルク・フォアポメルン	37.2	11.7	25.5
ベルリン	39.9	41.6	△1.7
旧東独地域の6州	322.4	127.8	194.6
連邦	166.0	—	166.0

出典: ハンス・カーレンベルク「連邦財政緊縮計画実施法: 東西市町村への影響」(地方自治体財政(ZKF)1993年9月号)より作成

(注1) ベルリンを旧西独地域の州に数えることもできる。以下、同様。

(注2) 正の数値は受取りを、負(△)の数値は納付を示す。以下同様。

(注3) 1993年5月の税収予測に基づき、1995年に財政緊縮法が実施された場合の試算である。数値は、バーデン・ヴュルテンベルク財務省の試算による。以下同様。

表17の1b欄に即していうと、旧東独地域の州の租税調達力を州平均の92%に引き上げるには、試算の限りであるが、従来の分配方法（言い替えれば、売上税総額の7.4%）に加えて194.6億マルクが必要である。これは、州への配分額の引き上げ（37%から44%へ7ポイント、166億マルク）をもってしては不足する。不足額の28.6億マルクは、旧西独地域の州に住民数に比例して負担させる。つまり、旧西独地域の州は、従来の分配方法（言い替えれば、売上税総額の37%に旧西独地域の州の住民数が連邦計に占める比率約80%を乗じたもの）、つまり、売上税収総額の29.6%を住民数比例で受け取るのと比較して、28.6億マルクだけ分配額を減じられる。

前章末尾で、共同税システムの「風景」が変わり、州は有利な「取引」をしたと述べたが、それはもっぱら旧東独地域の州が租税調達力において著しく不足しているところから、その引き上げ財源をひねり出すためだった訳である。旧西独地域の州はなるほど166億マルクの負担を連邦に押しつけ、自らは28.6億マルクの減収で済ませているという点では有利な「取引」をしたとは言えよう。しかし、まったく「犠牲」無しで済ませたわけではない。

では、もっぱら旧東独地域の州に「取引」の果実は帰属したのであろうか。ある意味ではそうであるが、旧東独地域の州からみれば、売上税の州相互間での分配における補充部分規定（25%）を単純に適用されただけにすぎない。そして、ようやく租税調達力が旧西独地域の92%に引き上げられたにすぎない。旧西独時代にほとんど無用の長物であった補充部分規定が、思いもよらぬ事態の転換（東西ドイツの統一）により、共同税システムの「風景」を変える動力になったことになる。

第4章 州相互間の水平的財政調整

第1節 水平的財政調整の概念

さて、以上のように州相互間で売上税が分配され尽くすと、州の租税調達力が確定し、今度は州相互間の水平的財政調整が始まる。売上税の分配がすでに①補充部分規定（租税調達力の弱体州に対する優先配分）、②住民数比例分配（各州の消費力を均等とみなす）の2点で、水平的調整の要素をはらむものであった。

水平的財政調整は、1995年以後の全ドイツ的財政調整において以下の手順で行われる。水平的財政調整の概念図は、図1の通りである。

図1 水平的財政調整の概念図

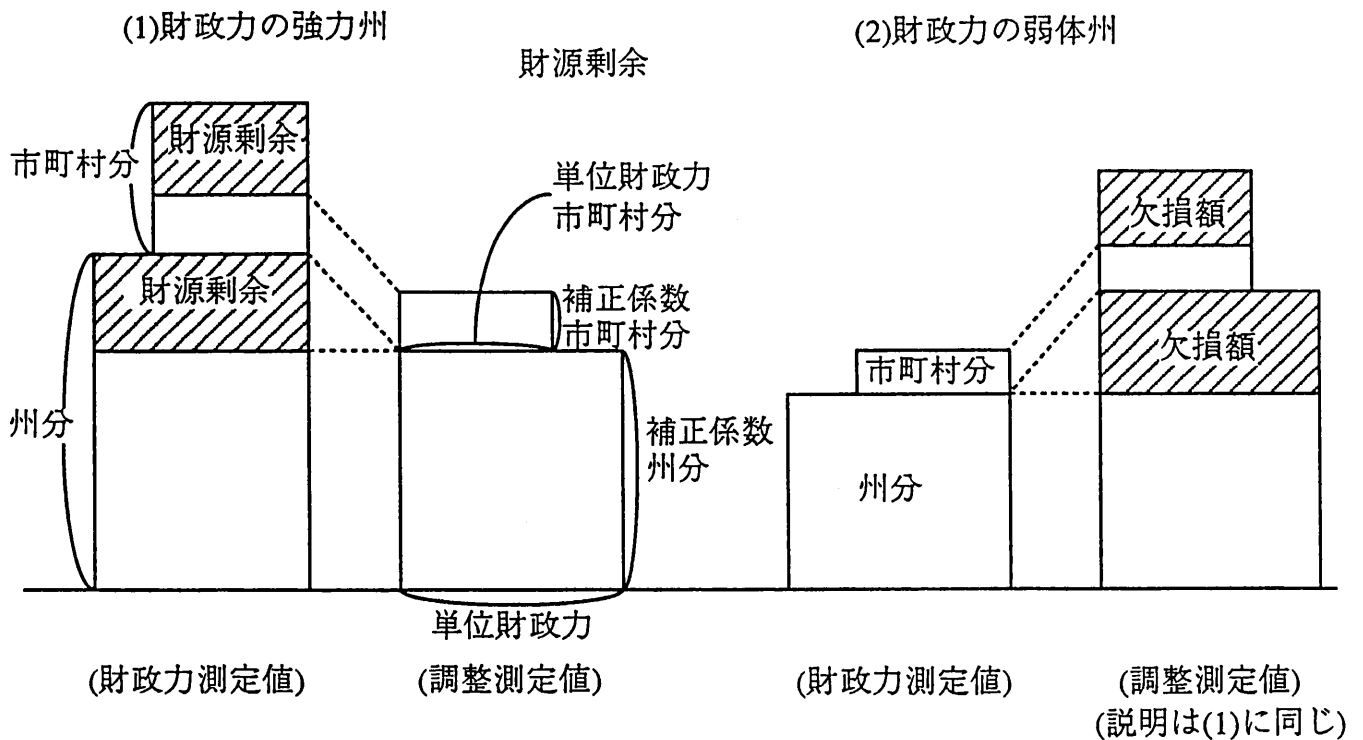


図1のように、水平的財政調整は州分と市町村分との「2階建て」である。水平的調整という点では共通するといっても、前章で述べた補充部分規定とはこの点が異なる。さらに、市町村分を含むのではあるが、市町村の財政力測定値（算定方法は後述）はある割落とし係数が乗じられて、市町村税収の半額が反映するように調整される。州相互間の水平的財政調整に、市町村分が加わる理由は、市町村は基本法上「州の一部」であり、州が市町村の監督と財源保障の責任を負っているからと説明される。

では、なぜ市町村税収の全額ではなく、半額なのかという点は、もっぱら沿革的理由によるもので、それ以外の根拠に乏しい。財政利害の点からいえば、それは財政力測定値の高い州とそうではない州との妥協の産物である。なぜなら、市町村税収を高く反映させればさせるほど、財政力測定値の高い州の測定値はますます高くなり、財源剰余が大きくなるので（図1でいえ

ば、2階部分がますます高くなるので）、水平的財政調整の調整負担金ベースが大きくなるからである。

以下では、もっぱら1階の州分について説明する（市町村分は、必要に応じて説明を付加する）。というのは、市町村分の算定方法はやや複雑になるものの、財政力測定値、調整測定値、単位財政力といった仕組みは州分と異ならず、表17の1a欄を理解するためには州分を説明すれば足りるからである（市町村分の詳細は、本稿末尾の参考文献を参照）。

第2節 財政力測定値

そこでまず、財政力測定値である。以下の算定方法をみると明らかなように、財政力とは租税調達力に他ならないが、呼称は財政力測定値である。

財政力測定値は、「現実の財政力（租税調達力）」であることが基本であり、以下のように測定される。

財政力測定値（州分）＝州固有税（財産税、相続税等）＋共同税4税（所得税、法人税、売上税、営業税市町村納付金）の州配分額。

いずれも調整年度（現年度）の金額であるから、後年度に決算額に基づく精算が必要となる。ここで注意すべき点は、以下の3点である。

第1に、州の財政力測定値は現年度の予算計上額の全額である。課税標準に規範的に設定された一定税率を乗じる等の規範化を行わない。逆にいえば、州については連邦法が定めた一定税率による税収のみが許されており、この税率を上回る超過課税、或いは、付加税の可能性は州には与えられていない。従って、規範化を行う必要に乏しいのである。また、調定額に対する徴収率も、州毎に大きく違わないことが暗黙のうちに想定されている。

また、全額であって、何か基準税率を乗じて留保財源を残すといった措置は取らない（この点、市町村分は異なる。市町村分のうち、不動産税、営業税は標準的な税率を乗じて、規範化された税収を求める。）。

第2に、州固有税は法（1994年までは、連邦・州間財政調整法、1995年以後は、財政緊縮法）に列挙する形式を取る。列挙されるものには、鉱産税が含まれる。1980年代に旧西独では、州固有税の範囲について争いがあった。ひとつは、鉱産税をめぐるものである。鉱産税の収入が意味を持つほどに大きいのは、海底ガス田を有するニーダーザクセン州にはほぼ限られ、これは長い間水平的財政調整の枠外に放置されていた。1986年6月の連邦憲法裁判所の判決はこれを違憲とし、翌年の法改定以後、財政力測定値に算入されることになった。財政緊縮法も旧西独の規定を継承した（市町村分は、所得税市町村参与、不動産税、営業税の3税のみで、他の固有税は規制目的課税、もしくは、雑税とみなされ、財政力測定値の算定対象とならない）。

もうひとつは、固有税に近い性質を持つ使用料・手数料、事業収入等で一般財源の性質を持つものも財政力測定値に算入すべきか否かという問題である。旧西独も、財政緊縮法も、州固有税の範囲をここまで拡大することは回避した。

第3に、海港所在の州に対しては、その維持費を考慮して、特別に財政力測定値から控除を行った。控除は、定額によることとし、その金額を法定した。海港をもつのはプレーメン、ハンブルク、メクレンブルク・フォアポメルン、ニーダーザクセンの4州である。しかし、河港、

空港についてはどうか、定額控除の金額は、海港をもつことによる利益があるとすれば、どの程度が適当か等、争いの余地があり、完全に安定した規定ではない（財政力測定値の市町村分には、かかる特例はない。）。

第3節 調整測定値（単位財政力と住民数補正）

次に、調整測定値である。調整測定値は、「調整さるべき財政力（租税調達力）」であることが基本であり、以下のように測定される。測定方法は州分も市町村分も、同一である。

調整測定値＝単位財政力×住民数×補正係数

単位財政力＝財政力測定値計／補正住民数計（住民数×補正係数）

単位財政力も調整測定値も、州分と市町村分とに分けて算定される。財政力測定値の測定方法は、すでに説明した。単位財政力を媒介にして財政力測定値と調整測定値とが結び付けられるために、ふたつの測定値計は全ドイツでは常に一致し、他方が一方に不足したり、超過したりすることはありえない。

逆にいえば、単位財政力は、全ドイツでは常に財政力測定値計と調整測定値計とが一致するように計算されて出てくる補助変数（補助計算単位）である。このパラメータは、あらゆる意味で独立した変数ではない。また、「単位財政力×住民数×補正係数」の定式のうち、住民数は実人口（現年度の6月30日に連邦統計局が確定したもの）を用いるので、所与のものである。

従って、個々の州にとって調整測定値の大小に影響を与える唯一の独立のパラメータは、住民数に対する補正係数である。

州住民数は、実人口をそのまま用いるのが基本である。言い替えれば、補正係数は100%である（これに対して、市町村住民数は段階補正と密度補正があり、州住民数に比較して複雑な算定を行う。）。ただし、都市州（ベルリン、ブレーメン、ハンブルク）に対しては、その住民数に135%の補正係数を乗じる。従って、ベルリン以下の3都市州は州分と市町村分と双方について住民数を補正される。

補正住民数に単位財政力を乗じたものが調整測定値であって、それは「調整されるべき財政力（租税調達力）」を数量化したものに他ならない。

そこで、二つの測定値が決まると、「現実の財政力（租税調達力）」と「調整されるべき財政力（租税調達力）」とを比較し、財政力測定値が調整測定値を上回る州は調整負担金を給付する側、逆の場合は調整交付金を受け取る側とするのである。

第4節 水平的財政調整の「みそ」

以上が要点であるが、水平的財政調整の「みそ」は、財政力測定値と調整測定値との比較が、結局のところ、2種類の補正住民数の比較に帰着する点にある。これは、以下のように簡単な例を用いると、分かりやすい。

水平的財政調整における「単位財政力」は、財政力測定値の計を調整測定値の算定における補正住民数の計で除して決定する。単位財政力に各州の補正住民数を乗じたものが、調整測定

値になる。以上が法の命じるところであった。いま、調整測定値の算定における補正住民数を、調整補正住民数と呼ぼう。以上を定式で表すと、次のようになる。

$$\text{単位財政力} = \Sigma (\text{財政力測定値}) / \Sigma (\text{調整補正住民数}) \quad (1)$$

$$\text{調整測定値} = \text{単位財政力} \times \text{調整補正住民数}$$

従って、財政力測定値の計と調整測定値の計とは、常に必ず一致する。即ち、

$$\begin{aligned} \Sigma (\text{調整測定値}) &= \text{単位財政力} \times \Sigma (\text{調整補正住民数}) \\ &= \{ \Sigma (\text{財政力測定値}) / \Sigma (\text{調整補正住民数}) \} \times \Sigma (\text{調整補正住民数}) \\ &= \Sigma (\text{財政力測定値}) \end{aligned}$$

である。

いま、州A、B、Cがあるものとしよう。単位財政力をe、財政力測定値の計をΣF、各州の財政力測定値をAF、BF、CF、実住民数をAW、BW、CWとする。住民数の補正方法は、法が決定している。そこで、A、B、C3州のそれぞれの実住民数に調整測定値補正係数m1、m2、m3を乗じると、各州の調整補正住民数(AW・m1、BW・m2、CW・m3)、及び、調整補正住民数計ΣWが得られる。従って、上の定式(1)は、以下のように表される。

$$e = \Sigma F / \Sigma W \quad (2)$$

これを書き直すと、

$$\Sigma F = e \cdot \Sigma W \quad \text{となる。}$$

これはさらに、財政力測定値における実住民数の補正係数n1、n2、n3を用いて、以下のように変形することができる。

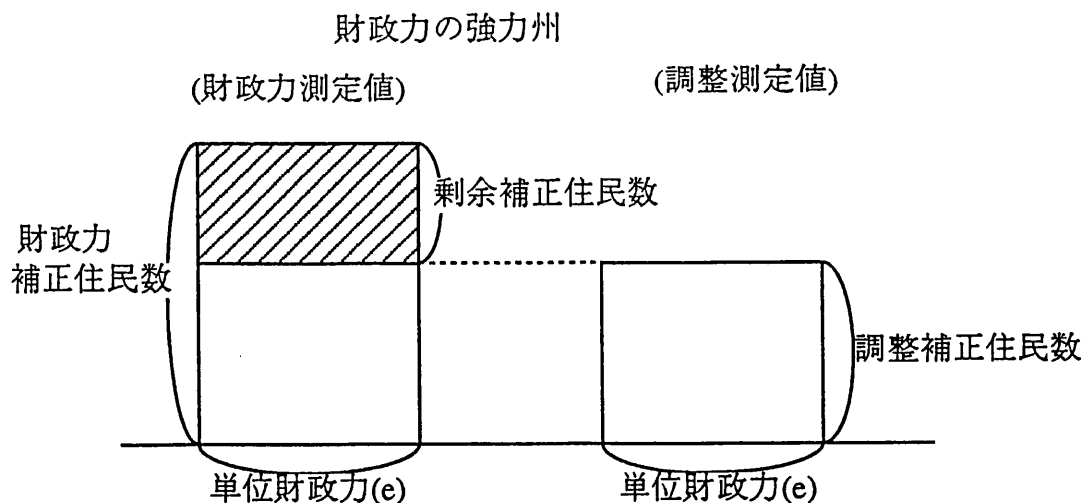
$$(AF + BF + CF) = e \cdot (AW \cdot n1 + BW \cdot n2 + CW \cdot n3) \quad (3)$$

ここでn1、n2、n3とは、AF=e・AW・n1、BF=e・BW・n2、CF=e・CW・n3となるように定められたものである。言い替えれば、n1、n2、n3は財政力測定値における実住民数の補正係数となる。また、AW・n1、BW・n2、CW・n3はA、B、C各州の財政力測定値における補正住民数である。なるほど法は各州の財政力測定値の算定方法を固有税と共同税の計の形で指示しているが、いったん単位財政力が決まったならば、財政力測定値を単位財政力に補正住民数を乗じる形に置き換えることができる。この補正住民数を、財政力補正住民数と呼ぼう。

A州について言えば、A州の調整測定値は法の定めた補正住民数に、同じく法の定めに従う単位財政力を乗じたものである。また、A州の財政力測定値は、法の定めるように算定されるが、その算定額は上記の定式(3)の関係を利用すると、単位財政力に財政力補正住民数を乗じたもの書き直される。なぜなら、いまや単位財政力は所与の数値であり、財政力測定値、実住民数もまた所与だから、財政力測定値補正係数が3者の関係から容易に導かれるからである。

これを概念図で表すと、図2のようになる。つまり、財政力測定値と調整測定値とを比較することは、いまや単位財政力は双方に共通しているので、二つの補正住民数(財政力補正住民数と調整補正住民数)を比較することに帰着する。

図2 二つの補正住民数の比較



(注) 財政力の弱体州の場合は容易に概念できるので省略する。
 財政力測定値と調整測定値を入れ換え剰余補正住民数が欠損額補正住民数となるのみである。

従って水平的財政調整において、財政力の強力州が調整負担金を給付するとは、財政力補正住民数を減じられることである。逆に、財政力の弱体州が調整交付金を交付されるとは、財政力補正住民数を増やしてもらうことである。

第5節 調整の規則～誰がどこまで不足財源を補填するか

さて、最後に調整の規則である。財政力測定値が調整測定値を上回る州は剰余財源があるとみなされ、調整負担金を負担する義務を負う（財政力補正住民数を減じられる、とも表現できる）。逆に、財政力測定値が調整測定値を下回る州は、財源欠損とみなされ、欠損額を調整交付金の形で補填される（財政力補正住民数を増やしてもらう、とも表現できる）。その規則は、以下の通りである。

調整交付金は、欠損額の全額補填ではなく、財政力測定値が調整測定値の95%以上となるように交付される。交付は2つの場合に分けられる。

第1に、 $\text{財政力測定値} \leq (\text{調整測定値} \times 92\%)$ の時。

$\text{調整測定値} \times 0.92 - \text{財政力測定値} = \text{欠損額 I (全額補填)}$

$(1 - 0.92) \times \text{調整測定値} = \text{欠損額 II (37.5\%補填)}$

欠損額IIの場合、8%の37.5%は3%であるから、財政力測定値が調整測定値の92%以下の時、財政力測定値は最低95%まで引き上げられることを保障される。従って、95%は最低保障比率と呼ばれる。

第2に、 $\text{財政力測定値} > (\text{調整測定値} \times 92\%)$ の時。

これは上記の欠損額IIのみがある場合で、92%超から100%の間の欠損額は37.5%だけ補填される。従って、例えば、財政力測定値が調整測定値の99%となったときも、差額の1%について37.5%だけ調整されるので、調整後の財政力は99.375%となる。しかし、100%となることはない。

調整交付金の財源は、どこからくるのだろうか。調整交付金は、調整負担金によって調達される。これが、水平的財政調整と言われる所以である。

調整負担金を決定するためには、以下のように剰余財源に対して超過累進を乗じて、まず調整負担金ベースを算定する。剰余財源とは、調整測定値を100とし、これを上回る財政力測定値の金額である。剰余財源に対する超過累進の形状は、①剰余財源の100超101以下の金額（15%）②同じく101超110以下の金額（66%）③同じく110超の金額（80%）である。

上記の超過累進が適用されて、各州が調整負担金を負担するベース（調整負担金ベース）が決まる（上記の①+②+③）。調整負担金は、調整交付金の金額だけ調達されればよい。

そこで、調整負担金を調達することは、一定比率をこのベースに乘じ、所要とされる調整交付金と一致させればよい訳である。ベースに乘じる一定比率は、調整交付金の所要額（欠損額Ⅰの全額とⅡの37.5%）計を調整負担金ベース計（①+②+③）の金額で除して求められる。この比率を各州（実際問題としては、旧西独地域の州）の調整負担金ベースに乘じたものが、各州の調整負担金となる。各州の調整負担金計が、所要の調整交付金計と一致するのは、けだし当然である。

ここで注目される点は、次の2点であろう。

第1に、95%という、弱体州の財源（財政力測定値）保障の程度である。この95%の最低保障比率が適切か否かという点をめぐっては多くの議論があるが、財政緊縮法は旧西独の旧法が定めた最低保障比率をそのまま踏襲した。

第2に、調整負担金ベースを算定するときの剰余財源に対する超過累進の形状である。旧法はこれを①剰余財源の100超102以下の金額（0%）②同じく102超110以下の金額（70%）③110超の金額（100%）としていた。財政緊縮法はこれを改定し、全体として累進の形状をなだらかにするとともに、100%（全額、調整負担金のベースとなる）という天井の比率をなくしたのである。

これによる「恩恵」は当然ながら、旧西独地域の州でもとりわけ財政力の強い州が享受する。他方、「損害」をこうむるのは財政力がわずかに100を超える程度の州である。旧法と異なり、財政緊縮法のもとでは、調整測定値を100として、財政力測定値がこれを超える程度がわずかであっても、わずかにを超える分について調整負担金を負担しなければならないからである。

第6節 水平的財政調整の試算結果

長い説明になったが、全ドイツ的財政調整における水平的財政調整の試算結果は、表17の1a欄が示す通りである。合計欄が示すように、旧西独地域の10州が負担する調整負担金計と、旧東独地域の6州（ベルリンを含む）が受け取る調整交付金とは、127.8億マルクで、過不足なく一致する。

また、売上税の州相互間の分配における負担（1b欄）と合わせて、旧西独地域の10州は156.4億マルクを負担する。他方、連邦は定義上、州相互間の水平的財政調整には加わらないから、その負担額は売上税の減収（配分比率が63%から56%へ7%減）のみで、これは166億マルクであった。つまり、連邦と旧西独地域の10州とは、ほぼ同額を負担するよう

に工夫されている訳である。

他方、旧東独地域の6州は売上税と水平的財政調整の二つの水平的調整により、322.4億マルクの財政援助を受け取る。この金額は、「ドイツ統一」基金が積み増しも含めて確保していた約350億マルクと比較すると、1割ほど少ないが、ほぼ同額である。つまり、連邦・州（旧西独地域の10州）の均等負担原則といい、旧東独地域に対する援助資金の金額といい、中身から言えば、「ドイツ統一」基金時代とあまり変わらないのである。やや皮肉に言えば、財政緊縮法による全ドイツ的財政調整とは、「看板」をかけ替えただけでも言える。言葉を替えば、旧東独地域の経済再建が遅々として進まない中では、これ以外の選択の可能性はなかったとも言えよう。

以上のごとき全ドイツ的財政調整の実態の中で、水平的調整の意味変質が生じている点が注目される。結論的に言えば、水平的財政調整はいまや「旧東独地域の州に対する財政援助資金を旧西独地域の州に割当調整するシステム」に変わっているのである。逆に言えば、旧西独時代に水平的財政調整が暗に前提としていたのは、経済構造が基本的に同質の団体の中で、財政力のマージナル（限界的）な部分を微調整することにあつた。ところが、統一後数年を経ても形式はともかく、実質的に、旧東独地域と旧西独地域の州は「異質」性（経済・財政構造における著しい格差）を克服し得ていない。

水平的財政調整という、世界的にもユニークな財政調整が、経済構造の「異質」な州相互間の財政調整にもよく適応し、自己調節して「生き残れる」か否かが、今後注目されるのである。

第5章 連邦補充交付金

第1節 連邦補充交付金の「奇怪」～発展の沿革

連邦補充交付金とは、州相互間の水平的財政調整が終わった後に、連邦が財政力の弱体州に交付金を与え、財政力を「補充」するものである。本来ならば、弱体州の財政力は売上税の分配と水平的財政調整という、二つの水平的性質の調整を通じて「補充」されているはずである。なぜ連邦補充交付金という、垂直的性質の調整が追加されねばならないのだろうか。

実は、この点について、根拠ははっきりしない。というより、「奇怪」である。その点は、やや図式的な整理になるが、連邦補充交付金の以下のごとき沿革的發展をたどると、明らかになる。

第1の段階は、基本法の中に連邦補充交付金規定（第107条第2項）が追加された時点である。この基本法の改定は、旧西独が1949年に成立して、最初の大財政改革である1955・1956年の改革の一部として行われた。1955・1956年改革により、共同税システムの基礎が据えられたのである。しかし、水平的財政調整に加えて、かかる垂直的財政調整の可能性を何故に立法者が付加したのか、という点は必ずしもはっきりしない。

連邦補充交付金規定は、基本法に根拠は得たが、改革後ほぼ10年間実行されることなく、ほとんど死文化していた。というのは、基本法の連邦補充交付金規定はいわゆる任意規定（「...することができる」）であって、連邦に実行を義務づけるものではなかったからである。それだけに、1955・1956年の改革時における立法者の行動はよけいに不思議に思われる。

連邦補充交付金の第2の、新たな発展は、1966年に訪れた。1965・1966年には戦後最大といわれる不況が襲来し、州の税収難が表面化した。この時に、連邦補充交付金規定が思い起こされ、州の懇請と圧力のもとで1966年以後、連邦補充交付金が財政力の弱体州に交付されることになったのである。その後、不況に続いて好況が到来したせいもあって、1968・1969年の2度目の大財政改革では一旦は廃止の方向が打ち出されるが、実際には廃止されることはなかった。

第3の発展は、1974年以後である。1974年の連邦・州間財政調整法の改定により、連邦補充交付金の交付方法が暫定的な性質のものから恒久的なものへと切り替えられた。即ち、連邦補充交付金の財源は1973年までは連邦収入一般であって、かつ、定額であった。この定額は、毎年度の州と連邦の協議で決定された。従って、協議が中断されれば、連邦補充交付金の規定は再び死文化することも不可能ではなかった。

ところが、1974年の法の改定により、連邦補充交付金は売上税の1.5%というように、特定財源の一定比率と結び付けられ、かつ、財政力の弱体州に対する分配方法も固定された。かくして連邦補充交付金は、これを廃止するという法の改定がない限り、自動的に継続することになった。垂直的財政調整が水平的財政調整と恒久的に結び付けられるに至ったのである。1987年の法改定では、1.5%が2%に引き上げられ、財政力の弱体州に対する分配方法もいっそう複雑化した。つまり、基本法上は任意規定にすぎないという弱い、曖昧な基礎はそのままに、連邦補充交付金の恒久化の程度はいっそう高まった。

第2節 財政緊縮法と連邦補充交付金

財政緊縮法は、基本法の任意規定には手をつけることなく、連邦補充交付金の第4の発展期を画している。要約的にいえば、第1に財政緊縮法は、連邦補充交付金を特定財源（売上税）の一定比率と結び付ける方法を断ち切った。形だけから言えば、1973年以前に回帰した訳である。しかしこれは連邦補充交付金を縮小するためではなく、大幅に増額するためである。

第2に財政緊縮法により、対旧東独地域州公共投資補助が新設された。これはもうひとつの連邦補充交付金と言うべきもので、垂直的財政調整は経常一般財源の補充（連邦補充交付金）という従来 of 枠組みを超えて、公共投資の財政力をも追加的に補充することになった。つまり、垂直的財政調整の「補充」機能は拡大された。

第3に、同じ財政緊縮法の枠組みで、連邦公債費を州が肩代わりする形で、州が連邦に対して財政資金を納付するシステムを新設した。これは、逆連邦補充交付金という名前を冠してはいないが、実質的にはそれにあたるものに他ならない。

以下では、上記のごとき連邦補充交付金の新たな発展をやや具体的に説明しておきたい。まず、上記の第1と第2の点を説明するのが、表18である。

(表18) 財政緊縮法に基づく全ドイツ的財政調整(2)

(単位: 億マルク)

項目 州	連邦補充 交付金(2)	旧東独地域州 公共投資補助(3)	小計 (1+2+3) (4)
ノルライン・ヴェストファーレン	—	—	△46.1
バイエルン	—	—	△29.3
バーデン・ヴュルテンベルク	—	—	△29.5
ニーダーザクセン	△8.2	—	△20.4
ヘッセン	—	—	△17.8
ラインラント・プファルツ	0.7	—	△6.6
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	△1.5	—	△5.4
ザールラント	16.7	—	13.6
ハンブルク	—	—	△5.1
ブレーメン	18.3	—	16.1
旧西独地域の10州	26.0	—	△130.4
ザクセン	45.9	17.3	155.2
ザクセン・アンハルト	29.3	10.4	94.8
チューリンゲン	26.8	9.5	85.8
ブランデンブルク	26.5	9.4	84.6
メクレンブルク・フォアポメルン	20.2	7.0	64.4
ベルリン	38.0	12.6	90.5
旧東独地域の6州	186.8	66.0	575.3
連邦	212.8	66.0	444.8

出典: ハンス・カーレンベルク「連邦財政緊縮計画実施法: 東西市町村への影響」(地方自治体財政(ZKF)1993年9月号)より作成

(注1) 小計は、表17の(1)及び表18の(2)、(3)との計である。

(注2) 連邦補充交付金(2)の欄でニーダーザクセン州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の金額がマイナスとなっているが、1995年時点での金額を算出したことによるもので、中長期的には、両州ともに連邦補充交付金(欠損額補充交付金、移行期補充金、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州についてはさらに政府維持特別経費補充交付金)の受取り州。

第1の点であるが、連邦補充交付金が特定財源の一定比率と結び付けられることをやめたことは、連邦補充交付金の規模が縮小したことを意味しない。むしろ逆に、連邦補充交付金が拡大される上での制約がなくなったことを意味する。

表18の2欄の計をみると、1995年の連邦補充交付金は212.8億マルクに上ると試算されている。売上税を州に7ポイント有利に配分した結果が166億マルクと試算されたので、212.8億マルクは売上税をベースにすると、その約9%となる。つまり、連邦補充交付金は全ドイツ的財政調整への移行とともに一挙に4.5倍の規模だけ拡大されるのである。ちなみに、212.8億マルクは表17の試算における売上税の州相互間の分配（194.6億マルク）、あるいは、水平的財政調整の金額（127.8億マルク）を凌駕する。水平的財政調整は「影が薄く」なっているのである。

第3節 連邦補充交付金の種類

とはいっても、連邦補充交付金が安定した制度になったかという点、そうでもない。連邦補充交付金の内訳を示すと、以下の5種類からなる。

①欠損額補充交付金（水平的財政調整における財政力の弱体州の欠損額、即ち、調整測定値マイナス財政力測定値の差額を補充するもので、補充比率は90%。これにより、最低保障比率である95%は99%に高められ、例えば、財政力測定値が調整測定値の99%の州は残りの1%の90%を補充されるので、99.9%に引き上げられる。所要財源約30億マルク。）。

②政府維持特別経費補充交付金（州規模の小さな州、或いは、経済的条件に恵まれない州に対して、政府維持経費のための財政力を補充する。16州のうち、9州が対象となる。所要財源約15.4億マルク。）。

③特別財政需要補充交付金（旧東独地域の州に対して長期の東西ドイツ分割に由来する社会資本の劣化・不足の復旧、州内の市町村財政力の引き上げに用いられる。交付期間は1995年から2004年までの10年間で、金額は年140億マルク。）。

④移行期補充交付金（西の州で、相対的に財政力の弱い州に10年間に限って交付する。交付対象は5州で、金額は年約13.5億マルク。）。

⑤財政再建特別補充交付金（ザールラント、ブレーメン両州に対する特別の措置で、両州を一種の「財政再建団体」とするものである。1998年までの措置で、年額30億マルク。）。

以上のように、連邦補充交付金は①の欠損額補充交付金を除くと、ルール（規則）の要素が弱く、多分に裁量的である。言い替えば、政治的妥協の道具である。財政緊縮法以後も、連邦補充交付金の「奇怪」な発展は続くと思われる。

第2に、もうひとつの連邦補充交付金と呼ぶべき旧東独地域州公共投資補助である。これは、「旧東独地域復興公共投資補助法」の形式を取り、10年間（1995年～2004年）の期限立法である。金額は、表18の3欄が示す通りで、年額計は66億マルクである。各州への分配は、住民数に比例させる。補助対象事業は、旧東独地域復興公共投資補助法（財政緊縮法第35条）第3項に列挙する形式を取り、実施は各州との行政協定によって具体化される。実質的には、ある種のメニュー式補助金（最高補助率90%）として運用される。

第4節 いわゆる逆連邦補充交付金の新設

第3に、いわば逆連邦補充交付金とも呼ばれるべき、州による連邦公債費の肩代わりである。もっと具体的には、「ドイツ統一」基金は財源調達のために公債を発行したが、これの元利償還は本来、連邦5、州3、市町村2の比率で行うことにしていた。その連邦負担分を一部（21億マルク）州が肩代わりし、これをさらに5分の2だけ市町村に再肩代わりさせるのである。この状況は、表19に示される。ちなみに、21億マルクは本来の連邦負担分47.5億マルクの約44%である。連邦は大幅に「ドイツ統一」基金公債費の負担を軽減された。

(表 19) 財政緊縮法に基づく全ドイツ的財政調整 (3)

(単位: 億マルク)

項目 州	「ドイツ統一」基金		計 (4 + 5 + 6) (7)
	公債費の負担 調整 (5)	連邦公債費 肩代わり (6)	
ノルライン・ヴェストファーレン	△ 3.2	△ 5.7	△ 54.9
バイエルン	△ 2.1	△ 3.7	△ 35.2
バーデン・ヴュルテンベルク	△ 1.8	△ 3.2	△ 34.5
ニーダーザクセン	5.3	△ 2.4	△ 17.5
ヘッセン	△ 1.1	△ 1.9	△ 20.7
ラインラント・プファルツ	0.5	△ 1.2	△ 7.3
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	1.3	△ 0.8	△ 4.9
ザールラント	0.8	△ 0.3	14.0
ハンブルク	△ 0.3	△ 0.8	△ 6.2
ブレーメン	0.6	△ 0.2	16.4
旧西独地域の10州	(± 8.5)	△ 20.3	△ 150.7
ザクセン	—	—	155.2
ザクセン・アンハルト	—	—	94.8
チューリンゲン	—	—	85.8
ブランデンブルク	—	—	84.6
メクレンブルク・フォアポメルン	—	—	64.4
ベルリン	—	△ 0.7	89.8
旧東独地域の6州	—	△ 0.7	574.6
連邦	(± 8.5)	△ 21.0	423.8

出典: ハンス・カーレンベルク「連邦財政緊縮計画実施法: 東西市町村への影響」(地方自治体財政(ZKF) 1993年9月号)より作成

(注) 計は、表18の(4)を含むことに注意。したがって、表17、18、19の計である。

表19の6欄は、連邦公債費肩代わり分の分配状況を示す。分配の基準は、半額は住民数に比例して、残りの半額は水平的財政調整における財政力測定値に比例して分配するというものである（ベルリンのみは、旧西ベルリンの住民数に比例した負担となる）。ところが、これでは旧西独地域の州でも財政力が相対的に弱体の州には負担が重いところから、旧西独地域の州内部で負担調整を行う（表19の5欄）。負担調整は、計で8.5億マルクであり、旧西独地域の州内部で相互に相殺される。

以上のごとき、いわば逆連邦補充交付金の新設は、連邦補充交付金の沿革的發展にふさわしい「奇怪」な事情に基づくものであった。大要は、以下の通りである。1993年1月20日に連邦政府が「財政緊縮計画」を示した後、数多くの駆け引きがあり、3月11～13日の関係者（連邦首相、州首相、連邦議会各党代表）の非公開会議で最終決着をみた。ここで財政緊縮計画を修正して法定化する大枠が決定されたのである。

ところが、その後連邦財務省が精査したところ、上記の大枠では約45億マルクの財源不足を来すことが明らかになった。そこで再び激しい駆け引きがあり、最終的には4月23日の4者会談で決着した。4者とは連邦政府からのヴァイゲル（連邦財務省）、ボール（首相府官房長官）、旧西独地域の州からのシャーピング（ラインラント・プファルツ州首相、社会民主党）、旧東独地域の州からのビーデンコプフ（ザクセン州首相、キリスト教民主同盟）の4名である。

結果は、パリティ（連邦・州同額）原則以外にありえなかった。そこで、州が財源不足額の45億マルクの約半額21億マルクを引き受けることになった。これが、前述したいわゆる逆連邦補充交付金の成立の経緯である。

「ドイツ統一」基金は、1994年12月末日をもって打ち切れ、950億マルクの公債累積高が残る。累積公債は元金の10%を公債費（元金償還と利子支払）に充て、パリティ原則で連邦と州に割り振る。その結果、連邦と州は1995年以後、950億マルクを償却し終わるまで毎年95億マルクを、従って、それぞれ年額47.5億マルクの公債費を負担し続ける（利子率の如何によって変化するが、全額消却までに25～30年を要するとみられる）。ところが、連邦負担分の47.5億マルクのうち、21億マルクは州の負担となるから、今や連邦と州の負担額は26.5億マルクと68.5億マルクに変化したのである。

公債費負担は25～30年間続くことは確実なので、仮に旧東独地域の州への財政援助が旧東独地域経済の再建の成功とともに早期に終わることがあったとしても、本来の州負担額に加えて肩代わり分が州の肩にのしかかり続けることになる。肩代わりにおいて連邦が有利な「取引」を行ったかどうかは、旧東独地域の経済・財政の再建が、どの程度速やかに進むかにかかっている。

第5節 全ドイツ的財政調整の結果

全ドイツ的財政調整の全結果を示すのが、表19の7欄である。旧東独地域の州が全ドイツ的財政調整を通じて574.6億マルクの財政援助を与えられる。この金額は、「ドイツ統一」基金を通じて交付されていた金額（約350億マルク）を上回る。また、対旧東独地域州公共投資補助がメニュー式補助金であるが、大部分一般財源として交付される。全ドイツ的財政調整とは、旧東独地域の州に対する財政援助システムなのである。

574.6億マルクを連邦（423.8億マルク）と旧西独の州（150.7億マルク）が負担

する。ただし、旧西独地域の州でも「財政再建」中のプレーメンとザールラントは負担を免れる。結果として、旧東独地域の州に対する財政援助において最大の「犠牲」を払うのは連邦である。「犠牲」の内訳は連邦補充交付金、及び、対旧東独地域州公共投資補助による部分が多い。しかし、ほとんど「瓢箪から駒」ではあったが、いわゆる逆連邦補充交付金（「ドイツ統一」基金公債費肩代わり）を新設したことが連邦にとって将来、ある種の手がかりを与えている点も見逃せない。

結び～統一ドイツの今後

全ドイツ的財政調整という名前の、新たな連邦制財政システムは、ドイツ統一後の東の州・市町村の「穴のあいたバケツ」のごとき赤字財政状況によく適応し、自己調節して生き残れるだろうか。

量的にみれば、全ドイツ的財政調整は1995年以後も、それ以前の「ドイツ統一」基金システムに変わらない、むしろそれを上回る金額をともかくも確保できた。旧東独地域の経済・財政は「底這い」を続けており、上昇の展望を見いだしかねているとはいえ、これ以下の「底割れ」はないとみられる。さしあたり「穴のあいたバケツ」のごとき旧東独地域の赤字財政の穴はふさがれることになろう。その意味では、財政緊縮法の枠組みによる全ドイツ的財政調整は、旧西独の連邦制財政システムに手直しを加えつつ、よく「生き残り」に成功したとみるべきであろう。巨額の財政的「犠牲」を払う連邦、旧西独地域の州・市町村の「フェア・プレイ」には拍手が送られるべきかもしれない。

しかし、質的にはどうであろうか。財政緊縮法は、旧西独の連邦制財政システムの全面見直しは回避した。1955・1956年、1968・1969年に続く、第3の大財政改革は行われなかった。他方で、連邦制財政システムの「形骸」化が進行したように思われる。その象徴は、連邦補充交付金である。基本法の規定が任意規定であって、根拠が曖昧である点を論究する絶好の機会であったにもかかわらず、これを放置したまま止めどもなく膨らませる道が開かれ、同時に一種の逆連邦補充交付金が新設された。原則よりも、ご都合主義が優先したのである。

水平的財政調整はいまや、州相互間の財政調整の主役というより、「影の薄い」わき役に転落しようとしている。売上税における連邦と州の配分比率、及び、25%の補充部分規定が新たな連邦制財政システムとどのように調和するものか、深く立ち入って検討されたか否か疑わしい。言い替えれば、すべてがともかくも旧東独地域の赤字財政の「バケツの穴」を塞ぐべく、数字のつじつま合わせのために「操作」されたにすぎない。数字のつじつま合わせの背後で、連邦制財政システムの「精神（理念）」の危機は進行したのではなかろうかという意見もありうる。

最後に注目すべき点は、本稿では立ち入る余裕がなかったが、東西の市町村がそれぞれにかかえる問題に財政緊縮法が二つながらともに切り込まなかったことである。

旧東独地域における問題とは、旧東独地域の市町村の財源保障である。「ドイツ統一」基金は基金による援助資金の40%が市町村に再交付されると規定し、結果として旧東独地域の市町村に財源を保障した。これは旧東独地域の市町村における「社会不安」が現状程度に留まる

ことに貢献した。財政緊縮法は、この40%規定に替わるものを用意しなかった。旧東独地域の市町村の財源保障は、いまや旧東独地域の州の立法者の意志に任されている。「掌を返す」がごとき激変はないとしても、旧東独地域の市町村は今後、州立法者の「恣意」を恐れねばならないのである。

旧西独地域の市町村における問題とは、財政緊縮法が積年の問題である営業税改革に決着をつけなかったことである。市町村営業税は日本の府県事業税にあたるが、事業税とやや異なり、「営業の外形」に課税するという建て前を今日もなお強く維持している。しかしながら、そのため「赤字企業」も課税されるので経済界の反発が強く、これに押されて、過去に多分に場当たり的な改定が繰り返された。従って、収入調達力が減退するとともに、体系性を失っているのである。これまでも、旧来の課税ベースへの復元、加算型付加価値税への移行や市町村の売上税への参与による代替等が提案されてきた。今回の全ドイツ的財政調整の機会こそ、決着を着けるのに絶好であったにもかかわらず、営業税改革は見送られた。

連邦制財政システムは、少なくとも「形」は生き残った。それが、「真に」生き残るかどうかはこれからの問題である。

(参考文献)

1. Wolfgang Renzsch, Finanzverfassung und Finanzausgleich, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., Bonn, 1991.
2. Hanns Karrenberg/Engelbert Munstermann, Gemeindefinanzbericht 1993, in: der st dtetag, Februar 1993.
3. Hanns Karrenberg, Gesetz zur Umsetzung des Foderalen Konsolidierungsprogramms, in; Zeitschrift der Kommunalen Finanzen (ZKF), 1993, Nr. 9, S. 194f.
4. Der Bundesminister der Finanzen, Foderalen Konsolidierungsprogramm, 20. Januar. 1993.
5. Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen, Kommunen in Not, 17. August. 1993.
6. Jan Prieue & Rudolf Hickel, Der Preis der Einheit, Frankfurt a. M. 1991.
7. Diethelm Hunstock, Gemeindefinanzierungsprobleme in den neuen Landern, in; Heft 41 der "Beihefte der Konjunkturpolitik" (Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und inernationaler Sicht), Berlin 1993.
8. Bundesministerium der Finanzen (Wissenschaftlichen Beirat), Gutachten zum L nderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 47, 1992.
9. Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht (Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41), Duncker & Humblot, Berlin 1993.
10. 伊東弘文『現代西ドイツ地方財政論』文眞堂、1986年。
11. 同 「連邦・州間財政調整をめぐる憲法紛争の発生と解決」、原田博・津守常弘編『現代西ドイツの企業経営と公共政策』九州大学出版会、1989年、所収。
12. 同 「西ドイツ市町村財政調整と自治」、良書普及会『自治研究』第66巻1-3号、1990年。
13. 同 「統一後のドイツ地方財政—東部新5州の市町村を中心に」、良書普及会『自治研究』第69巻8、9号、1993年。
14. 同 「統一後のドイツ地方財政の1局面—1992年租税改革法と営業税」、九州大学ドイツ経済研究会編『統合ドイツの経済的諸問題』九州大学出版会、1993年、所収。
15. 中村良広「ドイツ統一と州間財政調整」同上、所収。
16. 片木淳「地方分権の国ドイツ」ぎょうせい、1988年。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第83号	統一ドイツと財政調整 -連邦制財政システムは生き残れるか-	1994/ 4/15
第82号	アイルランド -国の仕組みと地方自治-	1994/ 3/25
第81号	イングランドの地方団体と住宅政策	1994/ 3/15
第80号	内側から見た英国	1994/ 3/15
第79号	英国の地方団体構造改革の動向	1993/12/24
第78号	英国社会保障の現状及び今後の動向	1993/10/15
第77号	イングランドとウェールズの水道	1993/10/15
第76号	フランスの高齢者福祉 (2)	1993/ 9/30
第75号	フランスの高齢者福祉 (1)	1993/ 9/30
第74号	英国の1993年統一地方選挙	1993/ 8/31
第73号	コントラクト・シティ	1993/ 7/30
第72号	英国における地方議員と地方行政	1993/ 7/20
第71号	ロンドンの地方団体について	1993/ 7/12
第70号	フランスの地方公務員制度 -第2部-	1993/ 7/12
第69号	シティズン・チャーター -現代版マグナカルタ?-	1993/ 6/30
第68号	米国の成長管理政策 (2) -州政府編-	1993/ 5/20
第67号	米国の成長管理政策 (1) -総論・地方政府編-	1993/ 5/20
第66号	フランスの地方公務員制度 -第1部-	1993/ 3/31
第65号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第64号	ニューヨーク州スカーズデール村 (米国地方自治の現場 III)	1993/ 3/25
第63号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第62号	サウスカロライナ州 (米国地方自治の現場 II)	1993/ 3/12
第61号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第60号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26
第59号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第58号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第57号	欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」	1992/12/25
第56号	1992年米国大統領選挙等の概要(2) -地方編-	1992/12/25
第55号	1992年米国大統領選挙等の概要(1) -連邦編-	1992/12/25
第54号	ノルウェーの地方自治	1992/10/23
第53号	米国地方自治の現場 I -インディアナ州エルクハート市-	1992/ 9/ 1
第52号	英国の1992年総選挙及び統一地方選挙	1992/ 8/ 7
第51号	米国における広域行政について	1992/ 8/ 7
第50号	英国の公益事業	1992/ 7/21
第49号	英国における姉妹都市提携と地方団体	1992/ 6/10
第48号	米国・サンシティー -老人のユートピア-	1992/ 6/ 5
第47号	英国の地方団体の機能と広域行政	1992/ 5/25
第46号	「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書	1992/ 4/30
第45号	フランスの地方自治体の国際交流 -その理念と現状-	1992/ 3/30
第44号	「イングランドにおける地方団体の構造」協議書	1992/ 3/30
第43号	米国連邦政府1993年度予算案について	1992/ 3/30
第42号	フランスの広域行政 -その制度、実態及び新法による改革-	1992/ 3/13