

ドイツ連邦財政調整改革論の現段階

中 村 良 広

はじめに

ドイツの連邦財政調整 (Bundesstaatlicher Finanzausgleich) は、州を国制の基軸に据える連邦国家における典型的な財政調整として第1次大戦後に生成し、ナチス期の「均斉化」(Gleichschaltung) による中断を挟みながらも、新たな連邦国家として再編された西ドイツ体制の下で発展を遂げてきた。1990年10月3日の東西ドイツ統一後、東部ドイツを組み込んだ連邦財政調整は、一定の過渡期を経て2005年に現行体制に到達し、以後すでに10年余りの実績を積み重ねてきた。

連邦財政調整の基本目標は、一言にしていえば地域間経済力の格差に基づく諸州の財政力格差の是正にある。その際、連邦財政調整は4つの段階を経て重層的に実施される。特にその第3段階において、明示的に財政力強力州と財政力弱体州との財政力の均等化が目指されるということで、この仕組みが「州間財政調整」(Länderfinanzausgleich) と呼称されている。しかし、その一方で、そもそも重層的な連邦財政調整が各段階における手続きや形式の相違はともかく、全体として諸州間の財政力の均等化を追求するものであるという意味で、これもまた「州間財政調整」と称されている。ドイツではメディアのみならず政府の文書においても、通常、「連邦財政調整」の意味で「州間財政調整」の用語が使用されており、どちらを指すのか紛らわしいことがある。そのため、用語法としてこうした紛らわしさを避けるため、前者を「狭義の州間財政調整」(Länderfinanzausgleich im engeren Sinne)、後者を「広義の州間財政調整」(Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne) と称して区別することもある。

本稿では混乱を避けるため、「広義の州間財政調整」についてはできるだけ「連邦財政調整」という制度上の名称を使用しており、特に断らずに州間財政調整という場合にはこの連邦財政調整の一部を構成する「狭義の州間財政調整」を意味している。

1. 連邦財政調整をめぐる違憲訴訟

ドイツの連邦財政調整をめぐるのは、巨額の資金の地域間移動が起こることから関係各州においてその方式や規模に対する不満が起こりがちである。とりわけ域外に財政資金が流出する財政力強力州の不満が大きくなることは想像に難くない。旧西ドイツ時代からこの問題の解決を求めて、連邦憲法裁判所への違憲訴訟が繰り返された。規範統制請求(Normenkontrollantrag)と称される訴訟提起を契機に、その正当性をめぐる関係者間の論議が沸騰し、それを背景にしながら連邦憲法裁判所における審理が進められ、判決が下される。現行制度について「違憲」ないし「違憲に近い」という判決が出た場合、それを受けた法改正すなわち連邦財政調整制度の再編が必要になる。

ドイツ統一は旧東西ドイツ間の巨大な経済格差のゆえに、連邦財政調整にかかる負荷を飛躍的に高めた。統一後に応急的に作られた特別会計であるドイツ統一基金(Fonds Deutsche Einheit)や連帯協定Iに基づく暫定制度には限界があった。その状況を不満として、近い将来における制度の抜本的な見直しを求める違憲訴訟が、財政力強力州であり、財政調整資金の拠出元となる南ドイツ3州(バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン)によって提起されたのは1998年7月、これを受けて連邦憲法裁判所の判決が下されたのはそれから1年余りを経た1999年11月11日のことであった。

判決は、当時の制度についてそれを直ちに違憲とすることはなかったが、一定の猶予期間を設けた上で制度改正に向けた基準法(Maßstäbengesetz、2003年1月1日までに発効)を成立させ、それに基づいて2005年1月から新制度に移行すべきことを求めた(それができなければ既存の制度は違憲となる)。こうして実質的に3年間の期間に連邦財政調整制度の改正作業が進められ、ともかくもこの義務は果たされた。しかし、その内容はいずれにしても利害が反する諸州の妥協の産物であり、調整過程において一極端な表現であるが―「第三者」的な地位にある中央政府たる連邦が一定の追加的負担を引き受けることでまとまったに過ぎなかった¹⁾。

こうして発足した新制度は、2019年度末に期限切れとなることから、その期日が迫るに従い新たな体制に向けた論議や政治的綱引きが始まることは必然であった。また、そもそも制度内容そのものが各州の利害対立の根本原因を解決するものではなかっただけに不満は燦り、早晩それが臨界点に達するのは時間の問題であったともいえる。

そのような背景の下で2013年3月4日、財政力強力州である南ドイツ2州(バイエルン、ヘッセン)は、現行の連邦財政調整に関する違憲訴訟を連邦憲法裁判所に提起した。

1) この経緯と固まった制度の意義と問題については中村(2004)において詳細に論じた。

2. 違憲訴訟の提起

(1) 連邦財政調整の概要

連邦財政調整は次の4つの段階を経て行われる。違憲訴訟はそれぞれの段階に関して提起されているので、はじめに連邦財政調整の各段階について概観しておこう²⁾。

第1段階＝垂直的租税配分：共同税である所得税、法人税、売上税が連邦と州全体の間で分割される。連邦は所得税の42.5%、法人税の50%および売上税の約52%を受け取る。州は所得税の42.5%、法人税の50%、売上税の45.5%（2015年の場合）を受け取る。市町村には所得税の15%と売上税の2%強が帰属する。

連邦・州間の共同税の配分において所得税、法人税の配分比率は基本法によって固定されているが、売上税については連邦、州それぞれの財政事情によって配分比率が変更され、これによって連邦・州間の財政調整が行われる。

第2段階＝水平的租税配分：州全体に分割された税が各州に配分される。売上税を除いて、州税務署が収納した税が当該州に帰属するという「地域収入の原則」に従う。例外をなす売上税は、最大限全体の25%までが補充部分として住民1人当たりの所得税、法人税および州税が平均以下の団体に優先的に配分される。これは第3段階の州間財政調整に先行する調整という意味で「売上税事前調整」（Umsatzsteuervorwegausgleich）と称される。残る最小限全体の75%の売上税が人口比例で各州に配分される。

第3段階＝州間財政調整：「狭義の州間財政調整」とも呼ばれ、各州の財政力が比較され、財政力強力州から財政力弱体州への資金移転が行われる。比較の出発点となるのは各州の収入総額および州内の市町村収入の64%である。州間財政調整では各州の人口は原則的に同等に扱われるが、例外的に都市州（ベルリン、ブレーメン、ハンブルク）は広域州に比べてその人口が35%だけ割増される。その他メクレンブルク・フォアポンメルン、ブランデンブルクおよびザクセン・アンハルトといった過疎州についても僅かな（102%～105%）割増が行われる。

この州間財政調整によって州間の財政力格差は大きく縮減される。例えば、人口1人当たりで平均的財政力の70%～90%であった州は、調整後は平均的財政力の91%～96%となる。調整前に平均的財政力の110%～120%であった財政力強力州は、調整後には104%～106%となる（表1、以下同じ）。

第4段階＝連邦補充交付金：連邦補充交付金は連邦から州への「垂直的財政調整」として実施される。その内容は、「狭義の州間財政調整」でなお残った州間の財政力格差をさらに均等

2) 以下の制度説明は基本的に Bundesministerium der Finanzen(2016) による。

化する「一般連邦補充交付金」（又は「不足額連邦補充交付金」）と特別な財政需要に対応するための「特別需要連邦補充交付金³⁾」とから構成されている。

表 1 連邦財政調整の現状（2015 年実施）

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
売上税調整前の州の税（人口 1 人当たり対平均）（%）	96.9	130.5	116.5	84.9	119.4	57.5	91.6	54.6	93.1
売上税調整（現行法による配分と完全な人口による配分との差額）（100 万€）	-2,083	-2,082	-1760	721	-999	2,332	-104	1,396	-149
対州平均財政力（財政調整前）（%）	96.8	118.2	109.9	97.1	112.5	88.9	95.5	88.4	95.5
州間財政調整における拠出額と交付額（100 万€）	1,021	-5,449	-2,313	418	-1,720	1,023	349	597	248
対州平均財政力（財政調整後）（%）	98.4	106.5	104.1	98.5	104.9	95.8	97.9	95.6	97.8
一般連邦補充交付金（100 万€）	544	—	—	220	—	427	189	245	134
対州平均財政力（財政調整および一般的連邦補充交付金交付後）（%）	99.3	106.5	104.1	99.3	104.9	98.7	99.1	98.6	99.1
	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	合 計	
売上税調整前の州の税（人口 1 人当たり対平均）（%）	55.2	69.1	57.0	75.8	97.2	144.8	87.9	—	
売上税調整（現行法による配分と完全な人口による配分との差額）（100 万€）	1,327	913	934	250	-433	-289	26	±7,899	
対州平均財政力（財政調整前）（%）	88.3	90.9	87.4	92.7	70.0	102.7	72.5	—	
州間財政調整における拠出額と交付額（100 万€）	581	495	473	152	3,613	-112	626	±9,595	
対州平均財政力（財政調整後）（%）	95.6	96.4	95.4	96.9	90.9	101.4	91.5	—	
一般連邦補充交付金（100 万€）	238	220	190	73	1,149	—	203	3,832	
対州平均財政力（財政調整および一般的連邦補充交付金交付後）（%）	98.6	98.8	98.6	98.9	97.6	101.4	97.7	—	

（注）NW：ノルトライン・ヴェストファーレン、BY：バイエルン、BW：バーデン・ヴュルテンベルク、NI：ニーダーザクセン、HE：ヘッセン、SN：ザクセン、RP：ラインラント・プファルツ、ST：ザクセン・アンハルト、SH：シュレスヴィッヒ・ホルスタイン、TH：テューリンゲン、BB：ブランデンブルク、MV：メクレンブルク・フォアポメルン、SL：ザールラント、BE：ベルリン、HH：ハンブルク、HB：ブレーメン

出所）Bundesministerium der Finanzen（2016b）

一般連邦補充交付金によって狭義の州間財政調整後にその人口1人当たりの財政力が州平均の99.5%を下回る州の財政力が、その不足分の77.5%まで補填される。これによって狭義の州間財政調整前は平均的財政力の70%～90%であった財政力弱体州の財政力が州平均の97.6%～98.8%まで高められる。

表1から明らかなように第3段階の州間財政調整で最大の資金（95億9,500万€）が州間を移動するが、第2段階の売上税事前調整の規模（78億9,900万€）も決して小さいとは言えない⁴⁾。さらに、第4段階の一般連邦補充交付金も第2段階の売上税事前調整のほぼ2分の1の規模を有し、無視しがたい役割を演じている。

（2）違憲訴訟の論点

最新の違憲訴訟では何が問題になっているのか。原告であるヘッセン州のHPに掲げられた文書⁵⁾をもとにその要点をまとめておこう。

〔訴訟目的〕

訴訟目的は、州間財政調整を規定する基準法および財政調整法が基本法第107条第2号ないし基本法第20条第1号（連邦国家原理）に抵触するがゆえに違憲であることを確認することである。2001年10月9日制定（2009年5月29日最終改正）の基準法、並びに2001年12月20日制定（2012年6月29日最終改正）の連邦・州間の財政調整法は、基本法第20条第1号による連邦国家原理との関連で基本法107条第2号に抵触し、したがって無効である。連邦憲法裁判所はこのことを確認し、宣告すべきである。

〔欠陥のある基準制定〕

- ① 基準法と財政調整法との間の多段階の手続きに関する公式の準則は十分に考慮されたものではない。
- ② 内容的に基準法は州間財政調整の根本的秩序に向けた十分に詳細な準則を適切に表現していない。

〔欠陥のある財政調整〕

- ① 都市州の人口の割増（「都市州ルール」）は、その根拠と規模からみてしかるべき正当性を欠いている。

3) 特別需要連邦補充交付金は特定の州の暫定的な財政需要に対応するものであり、特に東西ドイツ分割に起因する東部ドイツ（旧東ドイツ諸州）におけるインフラ不足や脆弱な市町村の財政力への対応に充てられる。さらに構造的失業に基づく異常に高い当該州の負担や狭域的な都市州の「政府運営費用」の補填などにも向けられている。

4) 表1では財政力均等化を目的にしていない「特別需要連邦補充交付金」は除かれている。

5) Hessische Landesregierung (2013), S.1 – 3.

- ・「都市州ルール」は、それが財政力は収入に従うという概念に抽象的追加需要を持ち込むのでその根拠からして既に違憲である。
- ・さらに、すべての都市州のために統一的に選択された 135% という規模は、その水準からも都市州自体に含まれる差異に鑑みても正当化されない。
- ・ベルリンの場合、首都機能は諸州によってその財源が共同で調達されるべきではない。これは州間財政調整の任務ではない。

②市町村財政力の算入を 64% とすることは高すぎる。市町村の財政需要の決定に際しては市町村の財政的自己責任は不十分にしか考慮されていない。

③政府運営費用 (Kosten politischer Führung) のための特別需要連邦補充交付金は、それがすでに一般連邦補充交付金によって支払われており、それは例外的にのみ認められる抽象的特別需要ではないので違憲である。

[調整メカニズムの共同作用は憲法違反]

- ① 連邦憲法裁判所によって展開された首尾一貫性の原則、すなわち一度なされた体系的決定は首尾一貫して実行される必要があるという原則が破られている。州間財政調整の様々な段階は相互に首尾一貫性を欠く形で規定されている。その共同作用は全体として拠出州にとってもはや受容しがたい規模に達し、禁止されているはずの過剰平準化が生じている。
- ② 部分的には当初の財政力順位が変更されており違憲である。特にそれは都市州の評価と連邦補充交付金の積上げによって起こっている。
- ③ 高水準の財政的平準化は、時には獲得された税収が調整を通じて高い割合で他の州に流入するために大きなディスインセンティブをもたらしている。調整システムの正当性はそれによって大きく損なわれている。

上記のような訴訟の要点に関して、まず総論部分にある「連邦国家原理」等の大前提となる諸原則にかかわるドイツ連邦共和国基本法の条文を以下に引用しておこう⁶⁾。

「第 20 条第 1 号：ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である。

第 107 条第 2 号：法律によって、諸州間の異なる財政力が適切に調整されるよう確保するものとし、その際、市町村（市町村連合）の財政力及び財政的需要を考慮するものとする。調整を求める資格を有する州の調整請求権の要件及び調整義務を課される州の調整義務の要件、並びに、調整給付額の基準を、その法律中に規定するものとする。その法律はまた、連

6) 邦訳は高田敏・初宿正典編訳（2016）による。但し訳文は一部訂正した。

邦がその資金の中から、給付能力の小さい諸州に対し、その一般的な財政上の需要を補充するための交付金（補充交付金）を与える旨を定めることもできる。」

ここでは第 20 条第 1 号の「連邦国家である」という大原則がまず重要である。すなわちドイツ国は諸州の自立性を相当程度認めるとする実体を確保しなければならない。また、第 107 条第 2 号については、諸州間の異なる財政力を「適切に（angemessen）」調整するという箇所がポイントである。「適切に」とは何か、その方法や規模について財政力の平準化は基本法上どこまで容認されるのかが問題となるのである。

3. 諸州共同の改革提案

南部 2 州の提訴を契機に連邦財政調整改革をめぐる議論は熱を帯び、専門家を中心に様々な議論が展開されるのであるが、そうした背景の下で全国 16 の州の代表が集う首相会議は 2015 年 12 月 3 日、「連邦国家的財政関係再編のための最終提案⁷⁾」を提出した。その内容は以下の通りである。

1. 現在の形の州間財政調整は廃止される。それとともに売上税事前調整もなくなる。売上税州割当額は基本的に人口を基準として配分されるが、財政力に応じた割増し・割落しによって補正される。その結果、財政力の調整は将来基本的に売上税州割当額の配分において行われる。

- ・ 州に割り当てられる売上税比率が現在価値で 40 億 2,000 万 € だけ引き上げられる。
- ・ 一般連邦補充交付金による調整水準および調整率は平均の 99.75% に引き上げられる。
- ・ 売上税配分における割増し・割落し額の計算のための比率は線型で 63% を上限とする。
- ・ 市町村財政力は州の財政力の算定のために 75% だけ算入される。
- ・ 都市州であるハンブルク、ベルリンおよびブレーメンに関する人口評価は変更されず、また、メクレンブルク・フォアポンメルン、ブランデンブルクおよびザクセン・アンハルトについても同様とする。
- ・ 市町村レベルにおける財政力格差の調整のための連邦の交付金は、基本法に保障された形で 15 億 4,000 万 € が交付される。その際、平均的市町村租税力の 80% を下回る市町村の財政力は、その差額についての 53.5% が調整される。

7) Bremen Senatskanzlei (2015)

- ・新諸州のための特別需要連邦補充交付金は2019年をもって終了する。諸州間の地域的格差を均等化するための装置（政府運営費用のための特別需要連邦補充交付金、構造的失業のための特別需要連邦補充交付金、港湾負担の清算のための財政援助）は存続する。ブランデンブルクは、政府運営費用のための追加的な特別需要連邦補充交付金11億€を受け取る。
- ・基本法第91条bに基づく研究促進は、一律の配分基準によっては行われない。財政力弱体州のための調整として、研究促進のための連邦補充交付金が創設される。その際、純収入の州平均額の95%を下回る格差の35%が補填される。研究連邦補充交付金は、従来の連邦の研究支出で追加して交付され、州のための研究促進の負担とはならない。
- ・鉱産税は基本的にニーダーザクセンとシュレスヴィッヒ・ホルスタインにおいて徴収される。これは州の大きな負担と結びついている。したがって、将来それは財政力の算定において33%だけ算入される。
- ・特別な負担軽減のためにザールラントおよびブレーメンに対して総額8億€の財政健全化援助が与えられる。
- ・現行の売上税固定額は売上税比率に転換される。
- ・連邦プログラムGVFG⁸⁾は永続的に引き継がれる。

これらのすべての項目が実現されれば州財政の負担は大きく軽減される。その際、財政力弱体州の利害も考慮されている。連邦財政関係の再編によって改正がなかった場合より財政的に悪化する州は1つもない。財政調整はいっそう簡素、透明かつ公正に編成される。東部ドイツの広域州は今後も20億€以上の交付金を受け取る。ザールラントおよびブレーメンは、総額8億€の補完的財政援助によって支援される。ノルトライン・ヴェストファーレンが拠出州であることが明白になる。従来の拠出州にとっては調整システムにおいて20億€程度の負担軽減となる。西部ドイツの広域州は追加的な売上税割当額、財政力算定における鉱産税の制限と連邦の特別交付金によって大きな給付を受ける。

2. 安定化会議は、連邦および州による債務ブレーキの遵守を監視する。安定化会議の権限の拡充によって安定化会議にその任務の達成に必要な権限が保障される。

3. 連邦・州間財政関係の再編の中で、2018年以降における市町村の約50億€に上る追加的負担軽減のための道筋が決定された。これは市町村の適切な負担軽減をもたらし、社会領域における財政責任をつくりだす。これとの関連で吟味されるべきは、組み込み支援⁹⁾、教育および

8) 「市町村交通財源措置法」 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) に基づくプログラムで、市町村交通の改善のために連邦および州が財政援助を与えることになっている。

その他の社会給付において州が制限された立法権を持ちうるのかどうか、そして組み込み支援のための財政責任を完全に分権的に州及び市町村に委ね得るのか、また、いかにしてそれが可能かということである。

4. 財政再建州への既存の貸付の期限の延長は 2016 年以降連邦と共同で行われる。財政再建州は、連邦に対する内的関係において今後もその債務に関して責任を負うが、期待される利子優遇から利益を受ける。2020 年以降、すべての州はこの可能性を選択的に請求することができる。

5. 連邦国家的財政関係の再編は無期限に有効である。勿論、新たな調整システムの効果は 2030 年に吟味される。少なくとも 3 州からなる少数州による解約告知が認められるのは早くとも 2030 年以降である。解約告知まで有効な規定は、それが新規定に置き換えられるまでなお有効である。

6. 連邦および州は、連邦・州間財政関係の再編のための立法手続きに 2016 年初めに着手するために上記の諸項目を遅滞なく具体化する。

7. 首相会議は基本法の必要な適合に際して、従来、基本法第 107 条に根拠づけられた諸州の異なる財政力の適切な調整を将来も確保することを強調する。これは今後の立法手続きにおいて具体化されねばならない。

上記の州による改革提案は、すべての州が合意した内容である。州の提案として連邦に提示するためには、その提案に関する全州の合意が前提となるからである。しかし、提案によって不利益を被る州が発生すれば、その合意はおぼつかない。そのため、財政力弱体州の既得権をほぼそのまま維持するため、「連邦財政関係の再編によって改正がなかった場合より財政的に悪化する州は 1 つもない」という、ある意味で奇妙な内容となっている。これが可能なのは、連邦・州間の財源配分において連邦から州への財源移転を追加することで州間の利害調整を図っているからである。勿論、これを連邦が受け入れる保証は全くない。

9) 「組み込み」(Eingliederung) とは、難民のドイツ社会への受け入れ・統合のことである。

新しい提案としては、現行の州間財政調整を廃止し、売上税の配分による調整に一元化していることである。売上税の州間配分においては既存の補充部分を廃止し、売上税州割当額の総額を補正人口基準に従い州間で配分することとなっている。こうすれば、州間財政調整においては受領州であったノルトライン・ヴェストファーレンが実は拠出州であることが明白になる。つまり、透明性が高まるというわけである。しかし、財政力を加味した補正人口の決定において、州間の闘争が再燃することは想像に難くない。

連邦財政調整をめくり活発化した動きについて、専門家たちはそれをどう見ているのか。以下では行政実務専門家および経済学者の見解を紹介し、問題の所在を確かめる素材としたい。

4. 州間財政調整に新たな目標が必要か—Geske, Otto-Erich¹⁰⁾ の所説

2013年3月のバイエルン、ヘッセンによる違憲訴訟の提起によって「燃え上がった」公の論議、そして連邦および諸州の首脳の間で行われた2020年以降の新制度をめぐる交渉はやがて尻すぼみになった。今やいわゆる難民危機問題が時代の問題として前面に現れている。それにしても、この問題が何らかの解法を求めていることは間違いない。

諸州間の利害対立の構図はこうである。南部の拠出3州（バイエルン、ヘッセン、バーデン・ヴュルテンベルク）はその支払い義務の削減を求め、他の諸州は現状維持を求めている。さらに、両グループともより大きなお金を連邦から引き出そうとしている。

州間財政調整の改正が表向きのテーマになってはいるが、実行可能な改革がすぐに実現されるのかということについては疑念が深まっている。現行制度が2019年を過ぎても継続することもあり得ないことではない。

問題の焦点はヘッセンおよびバイエルンの現行の州間財政調整による負担であり、両州は連邦憲法裁判所への提訴および非拠出州との論争においてその問題を提起してきた。

はじめに制度上および概念上の問題整理を行っておく。連邦財政調整の核心は常に（水平的な）州間財政調整であった。州間財政調整をめぐる問題は長く議論が続いてきたとはいえ、それが州・市町村財政に及ぼす影響は、ドイツ再統一以前は僅かなもので、新諸州（東部ドイツすなわち旧東ドイツ諸州）の調整制度への組み込み前の1994年の水平的資金移転の規模は15億€であった。しかし、それ以降この規模は約4倍に膨れ上がっている。確かにこれは歴史的に規定された当時の東部ドイツの経済状況からすれば広く容認された事態であった。

ところが、現在では連邦財政制度を通じて2014年には274億€が移転され、そのうちの

10) Geske, Otto-Erich (2015). Geskeは、ヘッセン財務省次官および連邦財務省局長を歴任した行政の専門家であり、東西ドイツ統一当時から財政調整問題について活発な発言を続けている。

82.5%が新諸州向けである。諸州間の争いの中心は州間財政調整で、これを通じて租税力が強い州から弱い州へ90億€の資金が再分配されている。とはいえこれは連邦財政調整全体の33%に過ぎない。

こうした州間財政調整について多くの経済学者が論じてきた。しかし、彼等は自分なりの目標理念と非現実的な州間財政調整のモデルについて論じてきたのであり、それらが現実の政策決定に影響を持つ人々に新たな公準を示すには至っていない。

連邦憲法裁判所は何を変更し得るのか

諸州間の適切な財政調整の創設ということは基本法が立法者に求める基本的原理であり、これは将来も変更されるものではない。バイエルン、ヘッセン両州がその視点から高すぎるとみなしている支払いを削減するために連邦憲法裁判所を利用しようとしても、その目論見が達成される見込みは薄い。なぜなら連邦憲法裁判所は立法者ではないからである。連邦憲法裁判所は基本法を批判したり、新たな基本法を作り出したりすることができるわけではなく、単に現行法を基本法に照らして吟味しうるに過ぎない。

財政調整を現行の基本法の基本規範の枠内で変更しようとする者は、これを政治のレベルで行わなければならない。そのためにこそ連邦や諸州が交渉を行い、ここにおいて連邦国家的財政関係に関する変更や解決、そして妥協を見出さなければならない。その後初めて連邦議会、連邦参議院における立法が行われるのである。

枠組みは狭い

財政調整法の変更もしくは再編に関する基本法上の枠組みおよびその限界は、訴訟理由に対する諸州の首相による反論および政治的声明からおおよそ明らかになってきた。連邦の財政問題は諸州の間の交渉の中で、多数決によってではなく、共同で一致して解決されなくてはならない。

基本法上の枠組みの構成内容

基本法は4段階からなる諸州間の財源の配分に関するシステムを定めている。それぞれの段階に配分・調整目的が与えられている。それぞれの段階を恣意的に機能代替したり、飛び越えたりすることはできない。このことは1986年の連邦憲法裁判所の判決¹¹⁾が明らかにしている。

多段階の連邦国家的財政基本規範に関するシステムの目標は、「連邦と諸州が、それぞれに基本法上割り当てられた任務を財政上引き受けることができるようにすること」である。確実な財源の上に連邦と諸州の自立性が現実のものとなる。財政基本規範の4段階は基本的に以下

11) この判決については伊東弘文(1989)参照。

の通りである。

- ・第1段階：垂直的租税分割。共同税の連邦と州全体との間の分割。所得税、法人税に関する州配分比率について各州には租税がそれぞれの財務官署に収入された限りで帰属することが確認される。この収入原則が「地域収入」(örtliches Aufkommen)と定義される。但しその収入は法が定める基準によって諸州間に分割される。
- ・第2段階：売上税配分の段階。ここでいわゆる売上税事前調整が行われる。これによって新諸州の低い財政力の多くが打ち消され、州間財政調整の段階の資金移転の規模が削減される。
- ・第3段階：州間財政調整。水平的州間財政調整によって「諸州の異なる財政力が適切に調整することが確保される」。
- ・第4段階：連邦による垂直的交付金は補完的機能を持っているに過ぎない。

連邦システムの支柱としての財政基本規範

1986年の判決において連邦憲法裁判所は、基本法上の財政調整の4段階規定においてはある段階の次の段階へのシフトは認められないと確認している。多くの提案は第3段階の調整の(連邦による)第4段階への移行を主張しているので、この判決が示す禁止ルールに抵触している。

連邦憲法裁判所の判決によれば、財政調整は連帯という連邦国家思想の構成要素である。この観点から水平的財政調整が根拠づけられるし、さらにはドイツ再統一後の脆弱な財政力に苦しむ東部ドイツの財政力の補完も基本法上必要とされる。

東部ドイツ経済の初期状況

東部ドイツの脆弱な経済状況は今日もなお続いている。その格差の縮小は極めて遅々たるものである。2020年以降の状況も今日と大きく変わるものではあるまい。したがって、財政力の強い西部ドイツ諸州と脆弱な東部ドイツ諸州の利害対立は残り続ける。

「地域収入」の分割

給与所得税と法人税の地域間分割の問題がある。給与所得税の分割に際しての居住地か勤務地かという問題が争われている。また、法人税については各州における企業の生産性の測定にあたってはもっぱら賃金総額によっているが、これには経済的な説得性はない。

売上税事前補充¹²⁾と補充部分

租税力弱体州のための売上税事前補充の可能性は、1969/70年財政改革の中で創設された。当時の租税力弱体州は州間財政調整による交付に過度に依存することを望まなかった。この論拠は現在の新諸州にも妥当する。これによって州間財政調整の負担が耐え切れなくなるのを防

12) この論文では売上税事前補充(Umsatzsteuervorabauffüllung)と称しているが、この過程は前記のように通常、売上税事前調整と呼ばれる。

いでいる。このための売上税の州配分額が7%だけ引き上げられ、それによって連邦の負担が130億€（2015年）となってそれが続いている。

都市州規定は必要

後背地無き州の人口の割増は必要であると連邦憲法裁判所は判断した。それによって初めて広域州との適切な財政力比較と財政調整が実施される。

バイエルンなどの批判者の多くはこのルールを批判している。必要な財源は連邦の財政援助によるべしとしているが、これは基本法の4段階規定を意識的に破るものである。

適切な調整は過剰要求ではない

憲法的な要件からは、「諸州間の競争」、「財政調整システムのインセンティブ志向」、「透明性」などは不可能である。これは経済学分野からの批判の一致した基礎となっている。彼等は「限界拠出率」という指摘によってその主張を正当化しているが、政治家や憲法学者からは全く非現実的として強い抵抗を受けている。しかし、この相対立する評価は公の議論において大きな注目を集めている。連邦政府は代替案に対して、限界拠出率は全くのモデル計算であるとして距離を置いている。

すでに十年来、経済理論上のインセンティブ論が提示されてきたが、未解決の問題への答えはない。インセンティブは民主的かつ議会主義的国家構造においていかなる機能を果たすのか。連邦的国家構造において誰がインセンティブを与えられるべきか。何のために。そしていかにして。

州間財政調整に関する闘争の前線

連邦政府の見解では「現行の財政調整は合憲である。その時々々の財政力指標における調整拠出金の割合においては拠出州の能力の不満になるような弱体化は認められない」ということになっている。だが、連邦国家的財政調整の明確な前線が存在する！

連邦財務相は拠出州の拠出額は適切であると述べている。そして、全州が提案について一致した場合のみ交渉に応じると表明している。

経済学者は1段階だけの調整モデルの実現を、したがって基本法の改正を求めている。拠出州は自らが負担しなくてはならない州間財政調整から、連邦による調整へのシフトを求めている。「拠出州は連邦が財政力弱体州に連邦が交付金を交付することは認めているが、それは補充交付金のみである。したがって、基本法上明確になるのは、連邦国家的調整の基本法上の核心は州間財政調整であり、かつそうであり続けるということである¹³⁾」。

拠出州は経済学者によって一致して支持されているわけではない。拠出州は州間財政調整に

おける負担の大きさを問題にしているが、多くの経済学者は売上税事前調整を州間財政調整に統合し、この段階の規模を拡大することを主張している。これによって透明性が高まるからである。結果的に拠出州の負担を連邦に移行することを求める。「諸州のための任務に適合した財政状態という基本法的目的に対して、インセンティブによる最大限の経済成長と中央国家による経済的弱体州への援助が代置される¹⁴⁾」。

論争に関する事実の提示

拠出州は、3州のみが他の受領州を支え、州間財政調整を通じて資金移転していると主張するが、それは今に始まったことではない。注目すべきは2005年から2013年の間、拠出州の州間財政調整による負担が変動していることであり、重要なのは、ヘッセンの拠出の減少のためにバイエルンの負担が増大していることである。

今後の見通し

最近では政治情勢に変化が起り、もはや州間財政調整には重点はなく、連邦・州・市町村財政関係の別の要素に重点がシフトした。

話題の焦点は州間財政調整ではなく、消滅する連帯付加税からの収入の配分であり、市町村において増加する財政需要に対する連邦補助金である。特に難民の統合問題が大きく前面に現れてきた。そのために必要な財源を連邦・州・市町村がいかにして確保し得るかである。そのために必要なのは新たな州間財政調整ではない。しかし、速やかな連邦憲法裁判所の判決が出れば、それは良い効果をもたらすであろう。

以上のように Geske は、過去にヘッセンの行政官を務めたという経験にもかかわらず、財政力強力州の主張の実現可能性についてはかなり覚めた目で評価している。また、多くの経済学者が主張している州間財政調整と売上税事前調整の統合については、現行の基本法の下ではそれが不可能であることを指摘している。

5. 簡素で、透明かつ効率的な財政調整のために—Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf¹⁵⁾ の所説

現在の連邦財政調整は多段階を通じて実施されている。これについては全体の過程が極めて複雑で、専門家にさえよくわからないという批判がしばしば加えられている。さらにこの制度は

13) Geske, Otto-Erich(2015), S.772.

14) Ebenda.

15) Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf (2016). Kraus-Junk は、元ハンブルク大学外国税制研究所の財政学担当者であるとともに、財務省学術顧問団の委員であり、1995年から1998年までその会長を務

各州が税源を涵養するインセンティブを奪っているとも言われる。そこで問題になっているのは、基本法が定める異なる諸州間の財政力を「適切に」調整することではなく、特に基準法および財政調整法に盛り込まれた調整のための詳細な規定なのである。

係争問題

州間財政調整をめぐる果てしない論争の中で取り上げられているのは次のような問題である。

- ①本来収入を生み出すはずの州の政策措置（例えば構造政策）が、最終的にその州自身の収入にどのような影響を及ぼすのか。
- ②例えばある税が1ユーロだけ増えた州に、追加的収入のうちどれだけが残るのか。
- ③最終的に4州だけしか支払わず、そこから12州が受け取る州間の財政調整が適切なのか。
- ④各州の特別需要が（またそのどれが）そもそも考慮されるべきなのか。
- ⑤都市州もしくは人口密度が低い州の人口は特別に割増しされるべきなのか。
- ⑥各州の財政力もしくは財政需要の算定に際して市町村税収は考慮されるべきなのか。
- ⑦再分配はどちらかといえば水平的に州レベルで行われるべきなのか、それとも水平的効果をもった連邦の支払いを通じて行われるべきなのか。

その他、多数の争点があり、過去財政調整システムをめくり繰り返し訴訟が提起されたのは驚くにあたらない。1986年、1999年の連邦憲法裁判所判決に基づいて行われた改革にもかかわらず、基本問題は解決されず、2005年に有効になり2019年を期限とする改革案に対しても、2013年にはバイエルン、ヘッセン両州から訴訟が提起された。

「この数十年の発展は、おそらく財政基本規範の変更と現代化を求めている¹⁶⁾」。

諸州の改革モデル

諸州の改革モデルは、それによってすべての州の財政状況が改善されるというものであるが、州間の財政調整は本質的にゼロサム・ゲームであるからこれは驚くべきことである。これが解決されるには第三者としての連邦による不足額連邦交付金が増額されるほかはない。売上税込みで連邦が諸州に移譲する財源は約20億€に上る。しかし、連邦補充交付金の役割は、基本法上、補完的なものにとどまるはずなので、そのような改革については基本法上¹⁷⁾問題が生じることになる。

諸州のモデルによれば州の売上税は全額人口のみによって配分される。現行の売上税中最大

めた。Peffekovenは、元マインツ大学の財政学研究所長であるとともに財務省学術顧問団の委員である。1991年から2001年までマクロ経済発展鑑定に関する専門委員会（いわゆる五賢人会）のメンバーであり、財政調整のみならず税制改革についても活発な論陣を張っている。

16) Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf (2016), S.274. これは従来動かせない前提とされてきた現行の基本法の改正を求めるものである。

25%が当てられる補充部分は廃止される。これ自体はモデルの優れた部分である。

州間財政調整は廃止される。複雑で、透明性を欠き、何よりも非効率的なこのシステムの廃止は歓迎される。しかし、悪魔はしばしば細部に潜んでいる。売上税の配分は単なる人口ではなく、各州の財政力でウエイト付けされた人口で配分されるのである。これは現行の問題の多い州間財政調整の側面を引き継いでいる。「したがって、諸州のモデルは州間財政調整の廃止を予定しているとはいえず、逆に、州間の水平的調整が売上税配分の中に引きずり込まれ、それによっていっそう不透明かつ複雑になっている。今日の調整の効率性の欠如についても何ら変化はない¹⁸⁾」。

改革に向けての有利な時機

現在は改革に有利な時機である。2019 年末には財政調整法、基準法および連帯協定Ⅱが期限切れとなるし、その上、現行制度に対する違憲訴訟も係争中である。州間財政調整の本質的な目標がすべての州における人口 1 人当たりほとんど等しい財源であるとすれば、はじめから自己の州税や共同税の州割り当て分を放棄してもよいことになる。その前提となるのは、連邦・州間における租税配分に関する基本法の規定が変更されるということである。その場合決定されるべきことは以下の 2 点である。

第 1 点：市町村取り分を控除した共同税収が連邦と州の間で配分される。その際、連邦と州は「その必要経費の補填に関して平等な請求権」を有するということが今日と同じく売上税の垂直的配分にあたっては考慮されるべきである。

第 2 点：州全体に割り当てられた税収は各州に人口で配分される。その際、それぞれの年度の連邦統計局による人口に基づくか、それとも人口が一定の方法でウエイト付けされるべきかが決められなくてはならない。かくして、垂直的および水平的財源配分が簡素かつ透明に構成されるのである。

このようなモデルにすれば、税務行政は今日とは異なり集権的に、連邦によって実行される。なぜなら、こうすることで特別な州税収入の算定は不要になるからである。また、それによって州が税務行政に不熱心になるという現状の問題も除去される。

配分基準としての人口 1 人当たり域内生産

州配分額を人口で分割することが経済的に有意義であるのかどうかは検討を要する。経済学者としては効率理論を重視する。「ケーキを平等に分けたいと望んだところで、その結果、ケーキが小さくなったり、または全然なくなったりしたらそれは何の役に立つというのだろうか

17) 基本法第 107 条第 2 号には「…その法律はまた、連邦がその資金の中から、給付能力の小さい州に対し、その一般的な財政上の需要を補充する交付金（補充交付金）を与える旨を定めることができる」という規定がある。この場合の不足額連邦補充交付金はあくまでも補完的な規模にとどまると解され

か¹⁹⁾」。

同様に、もしすべての州がその経済・財政政策の如何にかかわらず人口1人当たり等しい収入を得られるのであれば、各州はその政策が税収に及ぼす影響を考えなくなるだろう。その結果、まったく投げやりな経済政策が行われることになる。

そうしたことが起こらないようにするために州に帰属させる税収を単なる人口によるのではなく、人口1人当たりの域内生産でウエイト付けされた人口で配分することを提案する。こうすれば生産性の高い州ほど人口1人当たり多くの税収を獲得することができる。また、そのような生産成果を挙げる州は税収も生み出しているのであるから、多くの税収が配分されるのは公正でもある。平均以上の生産性を上げる地域は、通常、人口密度が高く、それに応じて公共サービスに対する需要も大きい。

この方式に対しては、富める州がますます富むことになるという批判が予想されるが、そうではなく、むしろこうすることで従来批判されてきた都市州の特別需要に対しても合理的な説明が与えられ、都市州の人口1人当たり域内生産が平均を超えている限りでそれなりの財源が配分されることになる。

課税自主権の放棄か？

集権的徴税と租税配分のシステムにおいては州税も共同税に対する州の参加もなくなり、州の課税自主権が廃止されるという批判が出てくるかもしれない。少なくとも州ごとの税率の相違はなくなってしまう。

州の課税自主権は、人口以外の基準によって州税や共同税が配分されるシステムに適合している。しかし、だからといって現在の非効率的なシステムを維持するのは無意味である。むしろ、これまで課税自主権の向上という提案は、ほとんどすべての政治家の拒否にあってきた。例えば、「租税競争」への懸念という理由が述べられた。したがって、新方式がそうした競争の道をふさぐとすれば、それも大した問題ではなくなる。

簡素で、透明な手続き

現行の州間財政調整は強度の平準化をもたらす。それに対して我々の提案は、まったく透明で、容易に跡づけることができるという長所を持っている。財政調整法第4条～第10条に規定されているような水平的財政調整は我々の改革プランには存在しない。もはや不足額連邦補充交付金は必要ないので、水平的再分配と垂直的再分配との混合もなくなる。特別需要連邦補

ている。

18) Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf (2016) , S.275

19) A.a.O., S.276..

充交付金は、特別負担の保障のために連邦の非拘束的交付金が適当である、僅かな場合に限定され。さらに提案されている州財務行政の連邦への委譲は、すでに述べたような利点を持っている。

もちろん勝者と敗者が生まれてくる。特に人口のウエイト付けがそれに大きくかかわっている。「人口1人当たり域内生産が強く考慮されるにしたがって、経済発展を促進することに向けた刺激が強まり、同時にその経済力が平均以下の州の不利益が高まる²⁰⁾」。

「提案されているシステムは、それがあらゆる分配政策に内在的な効率と平等との間の衝突を公然たるものにするという意味でも透明である。その場合、ウエイト付けの程度は実際には政治的に決定されねばならない。純粹に技術的に州全体に帰属する税収の x 部分（％で表現される）がウエイト付けされない人口で、そして $(1 - x)$ 部分人口1人当たり域内生産でウエイト付けされた人口で配分される。その際の最も重要な調律ねじ、すなわち x はそれがもたらす結果を考慮して調整され、また時とともに得られる経験に適応させられることになる²¹⁾」。もちろん、新制度への移行に際しては、打撃の大きい州のための過渡的規程が設けられる。

上記の内容は明快で、ドイツの「経済学者」の立場を端的に表現するものである。また、諸州の改革提案の問題点についても、諸州間の利害の調整は「ゼロサム・ゲーム」になるはずであるという鋭い指摘がなされている。「経済学者」による積極的な提案は、州税の連邦による統一的な徴収と人口基準によるその配分というものである。そして、この人口は、各州の人口1人当たり域内生産によって補正される。域内生産が大きいほど補正人口は大きくなる。こうすることで政策当局の税源涵養のインセンティブも高まるというわけである。

経済学者らしく「効率」に理論の基盤を据えたモデルであるが、既存の「連帯」の理念とどのように折り合いをつけるのかが結局最後に残る問題となる。このような抜本的な制度改革のためには Geske が指摘するように基本法（憲法）の改正が不可避であるが、それとともに「連帯」の基本理念自体も薄められることになるのか。ドイツの国制そのものにかかわる大変革ということになる。

20) A.a.O., S.278.

21) A.a.O

おわりに

本稿ではドイツ連邦財政調整改革をめぐる議論の一端を紹介した。諸州共同の改革案の取りまとめにもかかわらず、その内容は相互の利害に本格的に踏み込むことを避け、連邦に改革の負担を転嫁するものであった。そのことはとりもなおさず諸州の利害調整の困難さを表すものであり、また、そのような内情を抱えた諸州の身勝手な改革案を連邦が易々と受け入れるはずもない²²⁾。

連邦財政調整の核心をなす州間財政調整については、制度の複雑さや不透明さが批判サイドからは繰り返し指摘されてきた。また、その結果がもたらす「ディスインセンティブ効果」という批判も経済学者の常套句といえる。しかし、制度の複雑さや不透明さは、様々な制度の批判に際して往々にして持ち出される論拠であるが、専門的行政官にとっては取り立てて運用が困難な訳ではない。素人の市民には理解困難かもしれないが、彼等にも理解し得るほど簡素な制度にすれば望ましい効果が達成されるというものでもない。

また、高水準の再分配制度が税源涵養努力を損なう「ディスインセンティブ効果」を持つという主張もその真偽の程は疑わしい。州による地域政策の本来の目標は、単なる州財源の獲得ではなく、むしろ地域の雇用や所得水準の向上にあり、たとえ連邦財政調整によって財源が保障されたところで地域の経済状況が劣悪なままであれば本来の目標は達成されないことになる。財政調整制度が地域経済振興にとっての「ディスインセンティブ効果」を有するというよくある主張はかなり割り引いて受け止めるべきである。

制度改革の時期が来るごとに抜本的改革を求める提案が行われてきた。今回の改革論議においては州提案として州間財政調整の廃止もしくは売上税配分との統合が提起されたことが目新しいが、実現可能性は低い。経済学者による効率重視に向けた改革提案は相変わらずである。そんな中、IS から逃れる大量の難民受け入れとそれを巡る深刻な論争という予想外の大問題がドイツ政治の焦点になってきた。一方、連邦財政調整制度の再編まで残された時間は決して長くはない。その結果は現状の継続か、もしくは微調整に終わる可能性が高い。

22) 諸州の改革案の提案の4カ月後の2016年4月、連邦財務相 Wolfgang Schäuble がこれに対する見解を表明した。Schäuble は、諸州の連邦に対する970億€の要求に対して850億€を認めたが、12億€についてはドイツ統一基金に対する要求を放棄するよう求めた。しかも彼は、州提案の目玉である州間財政調整の廃止についてはそれを拒否することを明確にした。Schäuble streitet mit 16 Regierungsschefs, in: Frankfurter Allgemeine 20/04/2016.

【参考文献】

- ・伊東弘文(1989)「連邦・州間財政調整をめぐる憲法紛争の発生と解決」、原田溥・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、所収
- ・高田敏・初宿正典編訳(2016)『ドイツ憲法集(第7版)』信山社
- ・中村良広(2004)『ドイツ州間財政調整の改革―「水平的財政調整」の射程』(財)地方自治総合研究所
- ・中村良広(2005)「ドイツ州間財政調整と『連邦国家秩序の現代化』」、日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房、所収
- ・半谷俊彦(2003)「ドイツの財政調整制度―調整効果の分析と問題点の整理を中心として―」、神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、所収
- ・半谷俊彦(2013)「ドイツ財政調整制度の変遷と特徴」『地方財政』2013年2月号
- ・Bundesministerium der Finanzen(2016a), Der bundesstaatliche Finanzausgleich.
- ・Bundesministerium der Finanzen(2016b), Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2015.
- ・Schäuble streitet mit 16 Regierungsschefs, in : Furankfurter Allgemeine 20/04/2016.
- ・Geske, Otto-Erich (2015) , Sind neue Ziele für den Länderfinanzausgleich erforderlich ? in : Wirtschaftsdienst 11/2015.
- ・Kraus-Junk, Gerold / Peffekoven, Rolf (2016) , Für einen einfachen,transparenten und effizienten Finanzausgleich, in : Wirtschaftsdienst 4/2016.
- ・Hessische Staatskanzlei (2013) ,Eckpunkte der Klage gegen den Länderfinanzausgleich.
http://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/anlage_1_klage_sitzung.pdf
- ・Bremen Senatskanzlei (2015) , MKP fasst Beschluss zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen.
<http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.157180.de&asl=bremen02.c.730.de>

Summary

Present Stage of the Dispute on Reform of Federal Financial Equalization in Germany

For several years, there has been a dispute among federal states and policy makers about federal financial equalization in Germany. However, neither the German Federal Constitution Court nor negotiations among federal and state governments can find a successful solution. But the time until the current federal financial equalization system will expire is not left so much. In this paper I discuss several plans and theories for the reform of federal financial equalization system in Germany.