

# ドイツ政府間財政関係の現在地とその行方

嶋田 崇治

下関市立大学経済学部准教授

## はじめに

この10余年の間に、ドイツでは基本法の改正を伴う政府間財政関係に係る制度改革が3度実施された。2006年、2009年、2017年の改革である。本稿の課題は、これら一連の改革の動向を踏まえた上で、ドイツの政府間財政関係の現在地とその行方について考察を加えることにある。改革の内容や背景については、先行研究において既に詳述されているため、要約程度にとどめることとする。むしろ、本稿では、これらの改革の大枠を掴むための一つの視点を提示することに重きを置く。構成は以下の通りである。はじめに、一連の改革、とりわけ第3の改革の主要なポイントを確認する。続いて、一連の改革に対する先行研究の評価を踏まえた上で、ドイツの政府間財政関係の現在地とその行方について議論する。最後に、そこから導出される日本へ

の示唆について触れ、本稿の結論としたい。

## 一連の改革の主要なポイント

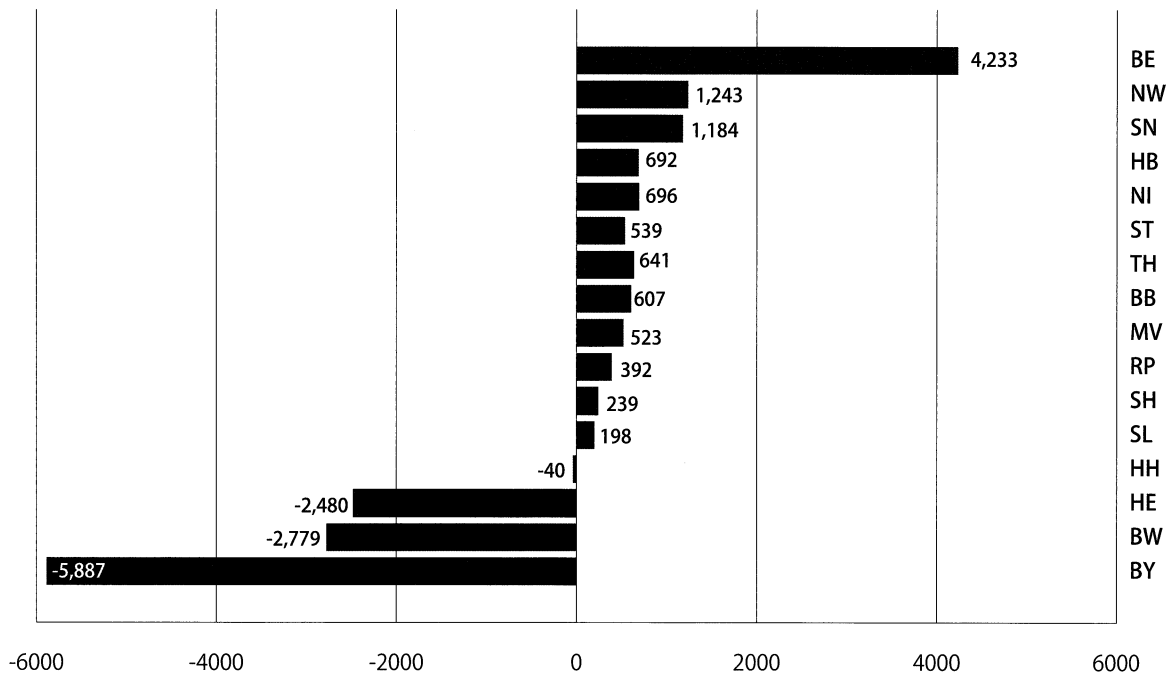
以下、一連の改革の主要なポイントを簡単に示していこう。第1の改革のポイントは、連邦参議会の拒否権の弱体化である。連邦参議会は州の代表で構成されており、州の利害に関わる連邦法案の成立には、この連邦参議会の同意が必要とされる。これは、連邦国家ドイツの分権的な構造を表す特徴の1つである。同改革によって、連邦参議会の同意を必要とする法律の割合は60%から35～40%へと低下することとなった<sup>1</sup>。次に、第2の改革のポイントは、公共投資額という従来の起債制限の上限を、対GDP比0.35%という具体的な数値に置き換えたこと、そして連邦・州の財政運営を監視する安定委員会に関する規定を基本法に加えたことである。前者は起債ブレーキと呼ばれ、2016年以降の連邦の起債を、対GDP比0.35%を超えない範囲に、2020年以降の州の起債をゼロに抑えることを原則とするという内容であった。続いて、財政調整制度に係る第3の改革のポイントについては、少し紙幅を割いて確認しよう。

ドイツでは、所得税・法人税・売上税(付加価値税)等が政府間において共同税という形で共有されている。まず政府間で共同税の垂直的な税収配分がなされ、その後、共同税の州取得分が州間で配分される。その際、特徴的なのは売上税の配分方

### しまだ たかはる

2013年慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。専門は、ドイツ財政金融史。立教大学経済学部助教、下関市立大学経済学部講師を経て、現職。著作に「ドイツの福祉財政：社会保険を核とした財政構造と税による財源調達」(高端正幸・伊集守直編『福祉財政』、ミネルヴァ書房、2018年)、「1975年ドイツ所得税改革と財源調達を巡る政府間財政関係の実態：連邦国家ドイツにおける相対的財政健全性の一考察」(『地方財政』54(6)、地方財務協会、2015年)、「Explaining Japan's Fiscal Performance? Why has it Become an Outlier? (with Masayuki Takahashi),」in Park, Gene and Eisaku Ide, *Deficits and Debt in Industrialized Democracies*, Routledge, 2015.

図1 州間財政調整を通じた受領額(+)と拠出額(-) (2017年)



(出所) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2018

(注) 2017年の暫定値であり、単位は百万ユーロ。

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

法である。市町村の取得分を除き、所得税・法人税は連邦と州との間で折半されるのに対して、売上税の垂直的な配分比率は必要に応じて変更される。また、売上税の州間での配分方法に関しては、州全体の売上税の取得分のうち25%を上限として人口1人当たりの税収が州平均を下回る州に対して優先的に配分され、残りが人口比率に応じて各州に配られる形がとられている。その上で、財政力測定値(A)と調整額測定値(B)<sup>2</sup>とを比較し、前者が後者を上回る財政力の強い州が拠出州となり、前者が後者を下回る財政力の弱い州は受領州となる。これは、いわゆる「狭義」の州間財政調整と呼ばれる段階である。これらの調整を行った上で、なお埋まらない州間格差は連邦補充交付金によって補填される。具体的には、上記で示した(A)を(B)で除した割合が99.5%を下回る州に対して、その差額の77.5%が一般連邦補充交付金を通じて補填され、さらに特有の事情を有する州には特別需要連邦補充交付金が交付される。

こうした従来の制度的枠組みには内在的な問題があった。それは財政力の強い一部の州に拠出負担が集中していたことである。図1は2017年の州間財政調整を通じた各州の受領額と拠出額を示しているが、この図から拠出負担が一部の州に集中していることを明確に読みとることができる。そのため、財政力の強い拠出州は不満を募らせ、連邦憲法裁判所に提訴を繰り返してきた。これが一因となり、第3の改革が実施されたのであるが、以下では、その主な変更点を概観していこう<sup>3</sup>。

最大の変更点は、2020年以降、連邦国家ドイツの財政調整の主な特徴の1つである州間における水平的財政調整の役割が低下し、連邦による垂直的財政調整の役割が高まることである。上述した売上税の州間配分における事前調整(25%優先配分)と「狭義」の州間財政調整が廃止され、人口を基準とした配分方式へと移行する。また、連邦と州との関係で見れば、①垂直的税収配分において、州全体の売上税の取得分が年間約40億2

千万ユーロ増額すること、②連邦補充交付金に関して、上述した(A)を(B)で除した割合が99.75%を下回る州に対して、その差額の80%を補填する形となること、といった変更点が確認できる。これにより、2020年以降、連邦の負担拡大を通じて、年間97億ユーロを超える規模で州の財源面での改善がなされることになる。その一方で、重点化分野における連邦の権限強化が図られる点も見落としはならない。重点化分野には、財源的に脆弱な市町村の教育インフラに対する投資、連邦高速自動車道路(アウトバーン)の管理、ドイツ全土に渡るデジタル化などが含まれる。その他には、第2の改革と関連する重要な変更点としては安定委員会の強化が挙げられる。

## 政府間財政関係の現在地とその行方

こうした一連の改革には1つの共通点がある。それはEUとの関係である。例えば、中西(2007)は、意思決定の迅速化を図るべく連邦参議会の同意を必要とする法律の割合を低下させた第1の改革を、「EUの方に顔を向けた改革」と評価している。また、第2の改革については、石森(2018)がEUの財政規律とドイツの起債ブレーキとの密接な関係の存在を指摘している。連邦議会の刊行資料<sup>4</sup>においても、起債ブレーキ導入の背景の1つとしてEUの安定成長協定の遵守の必要性が挙げられている。さらに、第3の改革については、第2の改革との関連からEUとの関係性を見出すことができる。Blesse et al. (2016)により第3の改革前に行われたアンケート調査は、起債ブレーキが遵守される見込みについて、慢性的な債務問題を抱えるブレーメンを含む複数の州において悲観的な見解が示されていた事実を明らかにしている。しかし、第3の改革に係る法案が成立した際の連邦参議会<sup>5</sup>においては、連邦側からはもちろんのこと、州側からも同改革を通じた州の財源強化により起債ブレーキの遵守が可能になるとの発言があった。特に上記の調査において起債ブレーキ遵守の見込みについて最も悲観的であったブレーメンが、同改革で決定された

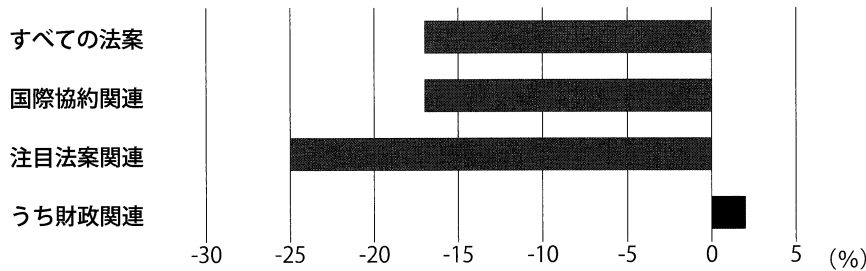
2020年以降に交付される4億ユーロの財政再建援助を通じて起債ブレーキの遵守が可能になるとの見込みを示していたことは注目に値する。

以上を踏まえると、EUとの関係という共通点を軸とした一連の流れのなかで3つの改革を捉えた場合、これらの改革の輪郭はより鮮明に浮かび上がってくる。つまり、ドイツが一連の改革を通じて、EUの動きと符合する形で集権化へと舵を切った、ということである<sup>6</sup>。ただし、第3の改革については、移行期間にあることに加えて、従来とは異なり、委員会が召集されることもなく閉ざされた扉の向こう側で議論が行われた(Renzsch 2017:880)ことから資料的制約もあり、現時点で異論の余地のない評価を下すことは極めて難しい。また、表面的に集権化を促したかのようにみえる改革であっても、より詳細な分析を通じて、それとは全く異なる評価がもたらされることもある<sup>7</sup>。こうした評価の困難性を認めた上で、今後、検討しなければならない論点が2つある。ひとつは、一連の改革に係るドイツ一国としての利害得失とはいかなるものか、という点であり、いまひとつは、実際に州は財源強化と引換えに自らを無力化する決断をしたといえるのか、という点である。

1点目の論点に関しては、EUとの関係の中でのドイツ一国としての利害を考える必要がある。近年のドイツの優れた経済財政パフォーマンスを支えている条件の1つにユーロの存在がある。ユーロ導入以降、ドイツは過大評価された為替レートのまま欧州経済通貨同盟に参加することができた。結果として、2000年代以降、ドイツの経常収支はユーロ圏を大きく上回るようになり、それがユーロ危機後のドイツ財政の相対的な健全性に結び付いているのである(拙稿2018:49)。さらに、ユーロに対するドイツ世論の支持も厚い。Eurobarometerによれば、1993年3月時点でのドイツにおける支持率はわずか29.4%であったが、その後、ほぼ一貫して上昇を続け、2018年11月時点で81.4%にまで達し、EU全体の支持率を大きく上回っている。このように考えると、ユーロの安定はドイツ一国としての大きな利益だといえよう。

しかし、欧州各国に対して非対称的なショックを

図2 同意を必要とする法案の割合の変化【領域別】



(出所) Stecker (2018:32) より作成。

(注) 図中の変化率は1978年から2016年までを対象としており、2006年改革前後の平均値を比較し、算出された値である。単位は%ポイントである。また、注目法案(salient bills)とは財政、労働、経済、医療、社会政策等などの領域の法案を指している。

与えるような危機的状況に直面した場合、それを緩和させる措置が求められることになる。通貨統合を果たしたEU加盟国は為替政策を通じた緩和措置をとることができない。そのため、各国に残された手段は財政政策ということになるが、一部の国の過度な財政拡張の継続はユーロを不安定化させるリスクを孕む。こうしたリスクを回避するために欧州レベル・各国レベル双方において財政規律の確立が図られるわけであるが、結局のところ、これでは非対称ショックを解消することはできない。そこで、新たな制度的枠組みの構築が視野に入ってくる。例えば、最適通貨圏の理論は、通貨同盟に参加する国の財政を一定程度、欧州レベルに集中させることを支持する(デ・グラウエ2011:322-331)。そうすることによって国家間の財政移転が可能となり、非対称ショックを緩和することができるというロジックである。現時点では、その実現可能性は高いとはいえない。なぜならば、Eurobarometerの「税制をEUと共同で決定すべきか、国内レベルで決定すべきか」という問いに対して、共同決定を支持する層はドイツにおいても、EUにおいてもわずかしか存在しないからである(2011年11月時点のデータ：ドイツ27.2%、EU27.7%)。

ただし、ユーロに対するドイツ世論の支持も当初は低かったということを忘れてはならない。さらに、ECBの模範とされたのはドイツ・ブンデスバンクであり(同上:213-217)、欧州の財政規律の論議をリードし、その模範を示してきたのもドイツであった

(田中2018:317)。これらを加味すると、仮に今後、欧州レベルでの財政移転あるいは財政調整の制度化が議論の俎上に載せられることがあれば、ドイツの制度が模範とされる可能性は十分にある。その際、ドイツが従来の州間財政調整制度を維持するならば、ドイツ国内で生じたような財政力の強い抛出州と財政力の弱い受領州との対立と同様の事態が欧州レベルでも展開されることとなろう。その際、上述した抛出州のような不満を抱えることとなるのはドイツだろう。したがって、一連の改革は、こうした起こりうる事態を回避するという意味で、ドイツ一国としての利害に強く結びついたものとみてもできよう。

続いて、2点目の論点に関しては、第1の改革の評価が争点となろう。第1の改革において、EUへの適合を目指して連邦参議会の役割を低下させるような動きがみられたことは確かである。実際に連邦参議会の拒否権が弱体化されたのであれば、州の自治を揺るがす事態であり、それ以降の改革を通じて分権的財政構造を特徴とする連邦国家ドイツが集権化へと動き始めたとの評価の正当性は高まるだろう。しかし、問題は、いかなる領域において連邦参議会の拒否権が弱体化したのか、という点にある。図2は、領域別でみた連邦参議会の同意を必要とする法案の割合の改革前後における変化を示している。たしかに、国際協約関連の法案や注目される法案といった領域において、その割合は著しく低下しており、法案全体でも同様の動きがみられ

る。一方、注目すべきは、財政に関連する法案に関して、それとは反対の結果がみられることである。これは、EUの動向に規定されながらも、その一方で財政領域において連邦参議会の影響力が依然として保持されているということを示唆している。

## おわりに：日本への示唆

3つの改革をEUとの関係における一連の流れの中で捉えつつ、ドイツ一国としての利害得失を考えた場合、一連の改革は連邦国家ドイツを集権化の方向へと導くものとみることができる。しかし、財政領域における連邦参議会の影響力は依然として保持されており、州の自治の喪失と単線的に結びつけるような評価に対しては未だ異論の余地が残されている。そのため、ドイツは、国際情勢の著しい変化に規定される中、EUへの適合を目指して基本法を漸進的に改正し、ユーロの安定化に努める一方で、州の自治の中核をなす連邦参議会の影響力を維持させつつ、国内の生活関係の統一性確保のために垂直的財政調整の強化を通じて州の財源保障を行った、といったような評価も現時点では可能なのである。仮にこうした評価が妥当性をもつならば、そこから得られる示唆は、国際情勢の変化への適応と地方自治とのバランスが崩れ、一方に傾きすぎないようにするためのアンカーとして、連邦参議会の拒否権のような地方の意思を政策に反映させる仕組みの存在が極めて重要だという点に尽きるだろう。グローバル化に直面する中、日本では分権化が求められてきた。しかし、地方への十分な税源移譲が実現されない中で、単に表面的な分権化を進めてもグローバル化に対応した基盤など形成されるはずもない。その基盤形成のために日本に求められているのは、地方の意思を政策に反映させる仕組みの確立に向けた漸進的な試みなのではないだろうか。■

### 《注》

- 1 BT-Drucksache 16/813.
- 2 渡辺 (2018) は、財政力測定値 (A) を州の税

収に当該州内の市町村の税収の一定割合を加えた「財政力」、調整額測定値 (B) を 16 州平均の 1 人当たりの財政力に当該州の人口を乗じた「財政需要」と表現している。

- 3 連邦財務省の月次報告 (Monatsbericht des BMF August 2017, *Analysen und Berichte Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*) では、改革のポイントを 6 点に整理している。紙幅の関係上、本稿では第 3 の改革に関する様々な重要なポイントに十分に触れられていない。より詳細な解説については中村 (2017)、渡辺 (2018) 参照。
- 4 BT-Drucksache 16/12410.
- 5 BR-Plenarprotokoll 958. Sitzung.
- 6 未刊行ではあるが、2018 年 7 月に開催された西日本財政学会の報告で中村良広教授が類似する視点を提示していた。本稿の執筆にあたり、本人の了承を得た上で同報告について言及していることをここに明記しておきたい。
- 7 そのようなケースについては拙稿 (2015) を参照。

### 《参考文献》

- 嶋田崇治 (2015) 「1975 年ドイツ所得税改革と財源調達を巡る政府間財政関係の実態：連邦国家ドイツにおける相対的財政健全性の一考察」『地方財政』第 54 巻第 6 号、pp.124-165。
- (2018) 「学者が斬る 視点争点 独の健全財政は政府への信頼から」『週刊エコノミスト』第 96 巻第 2 号、pp.48-49。
- 田中素香他 (2018) 『現代ヨーロッパ経済』有斐閣。
- デ・グラウエ, P. (2011) 『通貨同盟の経済学 [原書第 8 版]』勁草書房。
- 中西優美子 (2007) 「ドイツ連邦制改革と EU 法：環境分野の権限に関するドイツ基本法改正を中心に」『専修法学論集』第 100 号、pp.173-210。
- 中村良広 (2017) 「ドイツ連邦財政調整改革論の現段階」『熊本学園大学経済論集』第 23 巻 1-4 号、pp.465-485。
- 渡辺富久子 (2018) 「ドイツにおける財政調整制度の改革：州間財政調整の縮小と連邦交付金の拡大」『外国の立法』No.278、pp.15-48。
- Blesse, S., Heinemann, F. und Janeba, E. (2016) „Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen-Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten,“ in *ZEW policy brief* Nr.6, S.1-14.
- Renzsch, Wolfgang. (2017) „Die verborgene Verfassung – zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020,“ in *Wirtschaftsdienst* 12/2017, S.876-880.
- Stecker, Cristian. (2018) “The effects of federalism reform on the legislative process in Germany,“ in N. Behnke and S. Kropp(eds), *Ten Years of Federalism Reform in Germany: Dynamics and Effects of Institutional Development*, pp.19-40, Routledge.